

# 社科天地

---

Social Science Journal of Yueyang

2020 年

第3期

主管：中共岳阳市委宣传部

主办：岳阳市社会科学界联合会



搭建学术平台  
汇集智库成果  
繁荣社会科学  
服务岳阳发展

# 目

# 录

## Contents

社 址：岳阳市南湖大道  
市委四办公楼 511 室  
电 话：0730-8889305  
邮 编：414000  
编辑部邮箱：1793617663@qq.com  
网 址：www.yueyang.gov.  
cn/yyskl/  
印 刷：岳阳鑫容印刷有限公司  
发 送 对 象：岳阳市各相关部门  
印 刷 数 量：1000 本  
准 印 证 号：（湘 F01）202019

2020 年 8 月编印

（内部资料 免费交流）

### 百城千县万村调研活动专辑

- 04 守护一江碧水 圆梦绿色小康  
——岳阳市全面建成小康社会调研报告  
岳阳市社会科学界联合会调研组
- 12 筑梦山水间 阔步小康路  
——岳阳县全面小康工作调研报告 岳阳县委宣传部调研组
- 18 从贫困村到示范村的蜕变  
——关于岳阳楼区郭镇乡麻布村精准脱贫的调研报告  
岳阳楼区委宣传部调研组

### 进一步做好新形势下信访工作专家座谈会专辑

- 21 把人民至上贯穿信访工作的全过程 任欣欣
- 23 人民有所呼 人大有所应 汤文彬
- 25 以信访工作助推国家治理体系与治理能力现代化 周四丁
- 26 推进我市信访法治化建设的几点思考和建议 刘立华
- 27 提高岳阳信访工作的法治化水平 左平良
- 28 对信访工作的认识理解 易建华

### 融智建言

- 30 岳阳对外开放、构建开放带动新格局实践研究  
市档案馆课题调研组
- 42 城陵矶新港区港航服务体系建设研究 刘健挺
- 56 开国将军钟伟家训对当代大学生德育教育的启示研究  
余滔 李斌
- 63 人工智能背景下助力乡村振兴的新型职业农民  
“1+x”人才培养路径研究报告  
岳阳广播电视大学课题组
- 70 发挥临时党支部在党校培训中的作用 卢任
- 73 开放经济背景下岳阳港形象问题的对策研究  
高小玲 张百战 陈倩兰

## 一线调查

- 77 岳阳市农村土地流转现状、问题及对策研究  
市自然资源和规划局课题组
- 101 岳阳市房价热背景下的商业银行住房贷款风险预警体系构建  
曾欣

## 人文历史

- 108 岳阳楼木雕艺术的儒学内涵研究 袁丽萍
- 116 钟谦钧与三眼桥 江喙

## 社科文摘

- 120 弘扬西柏坡精神 走好新时代“赶考”路 杨静 孙应帅
- 122 发力新基建的十条原则 《领导决策信息》课题组

## 社科简讯

- 124 习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上的讲话精神在我市引发热烈反响
- 124 《习近平谈治国理政》第三卷社科专家座谈会召开
- 125 市委书记王一鸥调研市社科联：勉励大家再创佳绩
- 125 岳阳市社科联赴岳阳县防汛一线慰问、献智出力
- 126 岳阳楼街道和谐宣讲团宣讲抗疫故事“庆七一”
- 126 爱心护考·社科心理专家在行动
- 126 市社科联开展“支部联基层·永远跟党走”主题党日活动
- 127 岳阳市图书馆学会成立
- 127 岳阳市档案学会牵头举办联合读书活动
- 127 岳阳市新闻摄影学会换届 王志当选新会长
- 127 市社科联传达学习市委第七届第十次全会精神
- 128 积极参加交通综合整治，市社科联制发《致全市社科工作者的倡议书》
- 128 擦亮文化品牌，岳阳市忧乐精神研究会成立

## 编委会

顾问：

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

主任：

任欣欣

副主任：

张萍 汤迪军

委员：（按姓氏笔画排列）

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

主编：

任欣欣

副主编：

汤迪军

编辑部主任：

谭紫

编辑：

罗伟军 郭小龙

敬请关注岳阳  
社科智库公众微信平台，  
扫码即可。



【编者按】按照中宣部在全国范围内组织开展全面建成小康社会“百城千县万村”调研活动的部署，根据岳市宣〔2020〕8号《中共岳阳市委宣传部印发〈关于开展全面建成小康社会“百城千县万村”调研活动的工作方案〉的通知》有关精神，8月以来，岳阳市社科联、各县市区委宣传部分别组成调研组，围绕决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚，采取“智库+媒体+专家学者”的形式，深入各有关部门、单位、县市区、企业、乡村等广泛开展调研活动，形成了一批高质量的调研报告成果。现将部分调研成果予以刊发，以飨读者。

## 守护一江碧水 圆梦绿色小康

——岳阳市全面建成小康社会调研报告

岳阳市社会科学界联合会调研组

岳阳市古称巴陵，又名岳州，临长江、滨洞庭，素称“湘北门户”，湖南省163公里长江岸线、洞庭湖60%水域面积全部在岳阳境内。现辖6县市、3区及4个非行政区，总面积1.5万平方公里，2019年常住人口577.13万人，是国家区域性中心城市和湖南省大城市。“洞庭天下水，岳阳天下楼”声名远播；“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的忧乐精神流传千古；“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”的求索精神浸染汨罗一江蓝墨水。岳阳市先后被评为长江沿岸对外开放城市、“国家历史文化名城”、“国家卫生城市”、“最值得驻华大使馆向世界推荐的生态城市”、“中国最具幸福感城市 and 最具文化软实力城市”、“全国文明城市”、“中国可持续发展百强城市”、“新时代·中国最美绿水青山旅游名城”，荣登《2019年锦绣中国榜》，是一座看得见山，望得见水，留得住乡愁，让人来了就心旷神怡、流连忘返、宜居宜业宜游的魅力之城。

2013年6月，习近平总书记提出到2020年全

面建成小康社会，到本世纪中叶建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的战略部署，吹响了全面建成小康社会的集结号；2018年4月25日，习近平总书记亲临岳阳视察，作出了“要守护好一江碧水”的殷殷嘱托。千钧重担激发起580万岳阳儿女守护好一江碧水，推动长江经济带生态优先绿色发展的磅礴力量。生态优先、绿色发展，绿水青山就是金山银山让千年古城焕发生机，逐梦奋进，岳阳正在书写着圆梦绿色小康的靓丽答卷。按照中宣部全面建成小康社会“百城千县万村”调研活动的整体部署，2020年8月3日—10日，岳阳市采取智库+媒体+专家的形式组成调研组，访部门、入县市、走农家、进企业、到田间，探寻岳阳市近年来“守护一江碧水，圆梦绿色小康”的生动实践，思考进一步发展绿色小康的战略路径。调研中所见所闻，港口塔吊繁忙、满载货物的集装箱整装待发、项目建设紧张有序，城市街道繁华、乡村院落整洁……文化场所、公园广场，处处可见城乡居民欢声笑语，一

派幸福美丽繁荣的新时代小康景象。

2019年，岳阳市小康社会实现率达到98%，所辖县市区小康社会实现率分别为：汨罗市99.3%，临湘市99.3%，岳阳县99.5%，华容县98.8%，湘阴县95%，岳阳楼区94.6%，君山区96.8%，云溪区99.4%，其中，国家贫困县平江县成功脱贫，小康社会实现率一跃达到99%。岳阳成为长江之滨、洞庭湖畔的一颗璀璨明珠，熠熠生辉。

## 一、“守护一江碧水 圆梦绿色小康”成绩斐然

### （一）全力打好绿色经济发展战

近年来，岳阳市委市政府认真贯彻党中央和省委的战略决策部署，始终将生态优先绿色发展的创新理念贯穿到经济发展全过程，经济运行呈现跨越发展的强劲态势。

绿色发展水平显著提升。2017—2019年，岳阳市绿色发展指数由37.5上升到61.7，绿色发展指数快速上升，绿色发展水平稳步提高，经济总量稳居全省第二经济强市的地位。地区生产总值2017年为3258.03亿元，同比增长7.0%；2018年为3411.01亿元，同比增长8.3%；到2019年已达到3780.41亿元，同比增长8.0%，比全国平均水平高1.9%。大力优化产业结构。坚持农业稳市，工业强市，商贸服务第三产业旺市的发展目标，推进供给侧结构性改革，实现经济高质量发展。2017年，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。2018年，三次产业结构比调整为9.4：41.7：48.9，服务业成为岳阳经济发展的主力军；2019年，三次产业结构为10.0：40.4：49.6，第三产业比上年提高0.7个百分点，新型服务业展示了良好的发展实力和前景。克服抗疫防洪影响，经济迅速复苏。岳阳紧邻湖北，是抗疫的前沿。畔湖临江，是防汛的主阵地。克服疫情和防汛影响，2020年元至6月，全市GDP增速由负转正，较一季度提高了4.5个百分点；产业投资增

长25.2%，排全省第一；各项贷款余额、规模服务业营业收入、工业用电量分别增长26.3%、6.2%、7.9%，分别排全省第一、二、三位；全市完成进出口总额194.7亿元，增长44.5%，居全省第一位。

转型升级硬核推进。市委市政府把加快推进七大产业和12+1优势产业链建设作为岳阳高质量发展的硬核举措，聚焦石油化工及新材料产业链、食品加工产业链、电力能源产业链、现代物流产业链、电子信息及人工智能产业链、生物医药及应用产业链、电磁及磁力装备产业链、节能环保和石油化工装备产业链等12条新兴优势产业链，加快延链补链强链，着力引进一批资源节约型、环境友好型项目入驻岳阳。新金宝1300万台喷墨打印机项目，总投资突破100亿元，综合年产值预计达300亿元，带动30多家配套企业落户，正在加快形成千亿电子信息产业集群；已经落地的己内酰胺搬迁项目总投资208.6亿元，建成后拉动下游产业链产值1000亿元；湖南省委书记杜家毫亲自主推的湖南工程机械配套产业园落户岳阳；2020年上半年，全市共引进产业链项目122个，总投资546亿元，华为、恒大新能源汽车、正威、攀华、小米等一批大项目好项目加快推进。

绿色产业成效显著。绿色食品、有机农产品和农产品地理标志“三品一标”快速增加，有效认证达314个，打造了“长康”芝麻油，“道道全”菜籽油，“兰岭”有机茶、“山润”茶油、“盈田”大米、华容系列地理标志产品等；2018年，高档优质稻播种面积达10.67万公顷，比上年增长28%。绿色水产品产量50.54万吨、增长4.5%，获得连续29年位居全省第一的好成绩；产业园区始终秉持“低碳、循环、安全、高效”的绿色发展理念，“绿色”取代“黑色”成为化工“主色调”。园区污染治理基本实现由“末端削减”向“全面控制”转变，有效地减少“三废”排放，走出了一条产业集约化、专业化、绿色化发展之路；绿色三产发展势头正旺。旅游业以

创新求突破，通过农旅融合，在绿水青山之间勾勒出人们“向往的生活”，吸引着八方游客的到来。全市2707家规模以上农产品加工企业80%建立了线上销售网络，绿色物流成为物流产业发展新趋势。

### （二）持续打好一江碧水守护战

铁腕重拳，长江岸线整治取得历史性突破。重点铺开沿江化工企业整治、长江岸线码头整治、黑臭水体治理、沿江环湖生态修复、沿江环湖地区“空心房”整治、重点领域整治、河长巡河等“七大行动”，强力推进“洞庭清波”专项整治。2019年，将城区己内酰胺整体搬迁至云溪绿色化工产业园，停产234家造纸企业，完成35家造纸企业制浆产能退出，关闭淘汰47家苧麻纺织企业，对沿江工业园化工企业入驻“一脚踩死”，“化工围江”得到全面治理；对侵占州滩、岸线的渡口、农业种养项目、违法建设实施全面清理并复绿，全市平整、复绿岸线码头滩涂42.3万平方米；全市共关闭拆除长江沿线码头泊位42个，退还长江岸线约7.3公里。对长江沿线11家港口经营企业共33个码头泊位进行提质改造，累计投入3.4亿元；修复洞庭湖湿地生态3.1万亩。开展退耕还湿和小微湿地治理试点，共完成7.7万亩修复任务。

绿色发展体制机制加快推进。4位省领导分别担任省级河湖长，2114名市县乡村主要领导担任所辖河湖长，实现了市、县、乡、村四级河长全覆盖，湖南省委书记杜家毫对岳阳河湖长制工作给予高度评价。同时，全市对山区实行山长制，完善青山绿山的管护主责，全面落实绿水青山就是金山银山。

生态资源与环境质量显著改善。长江干流水质达标率均为100%。全市城镇集中式饮用水源地水质达标率达100%；2019年岳阳市城区空气质量优良率为81%，同比提升2.4%。岳阳市在全省六个大气污染传输通道城市（长株潭岳常益）中，空气质

量优良率排第一；2017—2019年，全市共投入城市污水综合整治专项资金33亿元，开工建设东风湖、王家河等5个污水系统收集管网工程。建成乡镇污水处理厂10座，处理能力2.3万吨/日。对43个长江排污口制定一口一策整治措施，全面整改达标。

水变清，山变绿，美丽的岳阳吸引了越来越多的野生动物栖息繁衍，绿水青山的岳阳城变美了。2019年，洞庭湖越冬候鸟超过24万只，江豚、麋鹿稳定栖息分别达到120头和200多头，创近10年之最。长江、洞庭湖呈现出鸟欢鱼跃的美好图景，绿色社区和美丽乡村人居环境交相辉映。

### （三）坚决打好脱贫攻坚战

2013年11月3日，习近平总书记在湖南首次提出了“精准扶贫”的重要思想。7年来，岳阳市认真贯彻落实党中央和省委关于脱贫攻坚的决策部署，把脱贫攻坚作为一项重要政治责任和民生工程，大力开展“十大脱贫攻坚行动”，动员10万干部一线攻坚，投入扶贫资金170亿元，建设扶贫项目5.5万个，全市唯一国家级贫困县成功摘帽，319个贫困村顺利出列，38.6万建档立卡贫困人口实现脱贫，全市综合贫困发生率从9.46%下降到0.37%，脱贫攻坚取得了决定性的胜利。“四卡”分类管理、城市五区对口帮扶、脱贫攻坚+农村人居环境整治、脱贫攻坚+移风易俗、“大爱平江”社会扶贫……成为岳阳市脱贫攻坚一张张闪亮的名片。采取集中供水和分散供水相结合的方式，解决13.63万建档立卡贫困人口的饮水安全问题。实现建档立卡贫困家庭学生教育资助全覆盖，累计资助家庭经济困难学生1621.88万人次，发放困难补助39.36亿元。落实健康扶贫政策，贫困人口参保率、慢病签约率达100%。统筹抓好易地扶贫搬迁、农村危房改造、“空心房”整治等工作，全面完成“十三五”1.61万户5.25万人的易地扶贫搬迁任务。深入推进“百企帮百村”行动，确保贫困地区、贫困人口获得稳定的产业收入。全市建档立卡农村贫困劳动力12.88万人，有转移就业

意愿的7.23万人，已就业7.18万人，占99%。

#### （四）统筹打好民生改善战

重点民生实事重点办好。近年来，持续大力开展省市重点民生实事办理工作，做到硬仗硬结。2019年，省市民生实事完成率全部达100%，最高完成率达129.5%。主要完成了城镇棚户区改造项目38个，改善8033户居住环境；新建公共停车场4处，新增车位806个；城镇新增就业7.32万人；实现“一村一辅警”全覆盖；帮助1600名处于就业年龄段的残疾人享受居家和集中托养服务；完成中心城区东风湖等5处黑臭水体整治。

乡村环境整洁优美。集中开展村庄“干干净净、整整齐齐、清清爽爽”行动。全市清理农村生产生活垃圾无害化处理率达99.7%，清理沟渠塘坝2.6万公里，治理大小黑臭水体2.6万处；清理畜禽养殖污染户4.3万户；全面推进厕所革命，已完成14.9万户卫生厕所改（新）建；农村垃圾无害化处理率达到99.75%；“岳阳市整治农村‘空心房’探索土地集约节约改革新模式”，获评全国改革开放40年地方改革创新40案例，树立了“外学浙江、内学岳阳”品牌。全市深入开展“治陋习树新风”专项工作，被中宣部列入全国宣传思想工作创新案例。

城乡居民获得感显著提升。2017年、2018年、2019年城镇居民人均可支配收入分别为30009元、32425元、35116元，分别比上年增长8.9%、8.0%、8.3%；农村居民人均可支配收入分别为14265元、15513元、16878元。分别比上年增长8.7%、8.7%、8.8%。市委市政府正向全市人民兑现着“环境就是民生、青山就是美丽、蓝天就是幸福”的庄严承诺。

## 二、“守护一江碧水 圆梦绿色小康”的生动镜头

### （一）以产业技术升级实现高科技含量的小康

习近平总书记说：“最大限度地解放和激发科技作为第一生产力所蕴藏的巨大潜能。”“守

护一江碧水、圆梦绿色小康”就要改变经济效率偏低、环境污染重的生产方式。为此，岳阳市委市政府把加快产业技术升级改造作为“守护一江碧水、圆梦绿色小康”最重要的举措，向科学要小康，向技术要绿色。一批空白、强实力的技术成果竞相突破。北斗卫星导航抗干扰产品获湖南省国防科学技术进步奖；中创化工乙酸异丙酯制备新工艺获湖南省科学技术进步奖；中科电气浸入式水口电磁旋流装置获国家发明专利，装置技术国内领先。

岳阳市城陵矶港区是以产业技术升级实现绿色小康的典型。城陵矶港是一个有着悠久历史的深水良港，自六十年代以来的主营业务是煤碳和铁矿石等大宗商品的运输。由于技术落后、设施陈旧，商品转运很大程度上依靠人力，而转运过程中产生的扬尘对周围的环境破坏非常大。今年80岁的港口退休职工王文辉退伍后就转业到港口工作，他见证了港口50多年的发展历程。他说：“原来的港口污染相当严重，港口工人是晴天一身灰，雨天一身泥，周围的居民也怨声载道。”按照习近平总书记2018年视察长江时关于“守护好一江碧水”的重要指示，省港务集团投资4.1亿元，大力推进城陵矶老港环保提质改造。2020年4月25日，长470米、宽110米、高46.5米的散货大棚正式投入使用，该装置能够在1.5小时内对一列有50节车皮的火车完成装车作业，全程封闭、装卸能力强、覆盖范围广，从根本上解决了城陵矶港的货场粉尘污染问题，被称为全国第一家绿色“胶囊仓库”、“网红胶囊”，是目前亚洲最长、最高、面积最大的网架结构港口散货仓库。城陵矶老港成为环保与效率双一流的全国内河老港改造示范项目、“守护好一江碧水”的标志性工程，受到中央政治局常委、国务院副总理韩正视察岳阳时的高度肯定。

改造老港，同时倾力打造城陵矶港国际集装箱码头并依托新码头引进技术含量高的外向型企

业。一期工程于2019年6月开港运营，使用岸线340米，建有3个3000吨级（兼顾5000吨级）集装箱深水泊位。总投资100亿元的恒大新能源动力电池项目、总投资67亿元的中创空天航空新材料项目开工建设；总投资10亿元的永高复合材料项目、意塔斯新材料项目、汽车城项目完成主体工程。这些项目的落地使城陵矶港的面貌与功能焕然一新。2020年上半年，在全国外贸业态持续下行的大环境下实现逆势上扬，城陵矶港1—6月进出口总额同比增长51%。目前，岳阳按照“物流港”向“商贸港”转型升级的发展思路，依托城陵矶国际集装箱码头运营“一区一港四口岸”，带动全市外向型经济飞速增长，岳阳市连续三年进入全国外贸百强城市榜单。

（二）以“生产生态生活”融合发展实现高质量的小康

习近平总书记强调指出：“人民群众对清新空气、清澈水质、清洁环境等生态产品的需求越来越迫切，生态环境越来越珍贵。我们必须顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方式，并从中创造新的增长点。”绿色低碳循环发展是把绿水青山变成金山银山的发展，需要创新发展模式。岳阳市各级党委政府牢记习近平总书记的嘱托，探索出“生产生态生活”融合发展新模式。该模式的核心是结合当地资源特点，通过顶层设计使产区变景区，通过群众参与使环保生活化，最终把绿水青山打造成真正的金山银山。岳阳市所辖汨罗市充分运用这一发展理念，让传统农产品焕发生机。汨罗市是“端午源头·龙舟故里”，粽子产业、甜酒产业久负盛名。汨罗市强化顶层设计，把全市文化旅游产业规划与农业产业规划紧密对接，推动传统农产品变旅游商品、农民变股东、田园变景点、农村变景区。规划建设特色糯稻生产基地5万亩并把田园变成景点，再充分利用汨罗江国家湿地公园、屈子文化园国家4A级景区、长乐千

年古街等优质旅游资源，发展“粽子（甜酒）+旅游”“粽子（甜酒）+休闲”等休闲旅游农业业态，摆脱粽子、甜酒对传统节日的依赖，促进产品消费规模化、常态化，提高产业效益，使汨罗可以观山水、见绿心、宿湿地，可以玩故事、划龙舟、过端午，可以听楚韵、品美食、朝诗宗，文农旅融合集群效应突出显现。汨罗市还通过建立新乡贤协会引导居民绿化美化村庄，探索出“党建+新乡贤协会+新时代文明实践”激发基层美化环境的动力。政府通过对各成绩突出协会的奖励、表彰，激励各协会积极投入到身边的环境事业中，使保护环境成为人民生活的常态和自觉行动。汨罗市民文明意识、环保意识的提升就是最好的对外宣传，良好的汨罗形象也是汨罗粽子、甜酒、生态产品最好的广告。

（三）以“开发者治理”模式实现高效率的小康

“守护一江碧水、圆梦绿色小康”需要“不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力”，破解开发与治理之间的矛盾是岳阳市各级党委政府提高治理能力、圆梦绿色小康的着力点。开发与治理的矛盾体现为开发与治理不同步导致的环境破坏、治理成本高企等问题。在“守护一江碧水，圆梦绿色小康”实践中有效解决好这一问题，实现“开发者治理”就是达到开发者又是环境治理者，开发与治理同时、同步、同主体，通过强化开发者的治理责任，实现经济效益与环境保护双赢共促。平江县木金乡对木瓜河的治理，就是成功的探索。

木瓜河中上游的5公里河道流经木金乡，该段河道由于要接收上游的大量泥沙，导致河床逐年不断提高，因而水患不断。在过去的10年中，这5公里河堤被冲毁16次，累计损毁良田千余亩，给沿河村民带来的直接经济损失超过千万元，累计投入治河成本也高达千万元，但水患一直没有得到有效的解决。要减少水患就要清沙固



堤。如果开采者往往只是为了追求收益而进行粗放式开采，就会留下大量的深坑、尾堆和被损坏的河堤，反而会加剧水患，这也是木瓜河过去的真实写照。面对难题，木金乡大胆运用“开发者治理”模式治理木瓜河。通过对木瓜河砂石资源进行科学评估、对木瓜河堤治理工程进行科学设计和成本核算，以边治理边开发，先治理后开发的形式，要求承担治理工程的企业在规定时间内完成河道治理，并同时获得该乡境内木瓜河段一定时间的合法的砂石资源开采权。后来，中标公司认真依法履行木瓜河的治理、开采职责，在开发的过程不仅不会破坏性开采，还会就地取材地治理河道，节约大量的治理成本。各级财政没有投入一分钱，反而节约数百万原材料和运输成本。而木瓜河治理所产生的社会效益更是让周围群众交口称赞。他们兴奋地告诉笔者，“真正是思路决定出路，河堤终于变得牢固、美丽干净，今年的田就再也没有被冲毁了。”河堤治理工程还让周围居民获得了满意的收入。村民憧憬道：“以后再把河堤硬化，装上路灯，这里就同城市一样，是晚上休闲的最好地方。”

（四）以“五员格长制”模式实现高满意度的乡村小康

“小康不小康，关键看老乡”。农民，尤其是条件艰苦地区的农民实现小康是全面建成小康社会的最有力证明。岳阳市各级党委政府把实现条件艰苦地区农民的小康作为全面建成小康社会的攻坚克难主攻战略。临湘市江南镇长江村的变化就充分体现了岳阳市“守护一江碧水、圆梦绿色小康”路上一个都不少的决心和成就。长江村以“长江”为名，地处临湘市北端，依畔长江南岸而建。全村总面积6.8平方公里，2598人。以前的长江村经常遭受水患，人们流离失所。村民描述以前的生活是：“十年九逃荒，人畜共一房；粪便随水流，沟渠是水缸。”市各级领导都非常关注像长江村这类村庄的奔小康。“五员格

长”制是全市上下共同探索形成的带领老乡奔小康的新模式。该模式的核心是“党建引领、互助五兴”，格长是政策法规的宣讲员、产业发展的服务员、移风易俗的监督员、群众矛盾纠纷的调解员、环境卫生的评比员。通过“选、建、诺、助、评”五个工作流程打造“最美长江岸线”、做强做大特色产业、解决解众烦心事。

“五员格长”履职热情高，争当带头兵，以创建美丽乡村为契机统一规划偏还建杂屋、改建三格式厕所、清运垃圾、清洁沟渠、绿化植树、绿色种植，乡村旅游等发展举措，实实在在地提高了村民的收入水平和生活环境。现在的长江村不仅院落整齐、文化娱乐设施齐全、环境优美，人们收入也因绿色种植大幅提高。村民对现在的长江村是这样描述的：“农家小院齐规划，有厨有厕有农房；屋前院花连村路，屋后花海到长江。雨污分类地下走，道路广场亮灯光；连季花节能留客，绿色养种好小康。”

### 三、“守护一江碧水 圆梦绿色小康”的启示与思考

（一）突出党的领导是圆梦绿色小康的首位首要

绿色小康是高质量发展的应有之义，是贯彻新发展理念的系统工程。岳阳市委坚持把党的政治建设摆在首位首要，把党的领导贯穿到“守护一江碧水，圆梦绿色小康”的全过程各环节，做到高度重视，高位推动，高标准设计，高效率实施。紧咬长江经济带“大保护”和城市“高质量发展”目标，注重系统思维，一体化治理，制发了《中共岳阳市委关于推动长江经济带生态优先绿色发展的决议》、《岳阳市长江经济带生态优先绿色发展行动方案》，重点实施沿江化工企业整治、长江岸线码头整治、黑臭水体治理、沿江环湖生态修复、重点领域整治、河长巡河等“七大行动”，推进重点水域禁捕退捕集中整治行动，做好精准识别和建档立卡，强化捕捞、交

易、消费三大环节闭环监管，建立健全长效机制，斩断非法捕捞运输销售的地下产业链。

### （二）观念创新是圆梦绿色小康的关键

岳阳濒江拥湖，60%以上洞庭湖水面、163公里长江岸线、几大湖泊和众多塘坝、水库，这既是经济发展优势，也是环保整治的责任。岳阳市坚持走“生态优先，绿色发展”之路，坚决打赢污染防治攻坚战，并推出了长江经济带生态优先绿色发展行动、河长制、洞庭湖生态环境专项整治等一揽子行动方案，大到产业结构的调整，小到绿色节约型机关风气的养成，中小學生绿色观念意识的推广，在观念创新上下了大功夫，打出了组合拳。放眼远望，我市同沿海发达地区的差距表面上是产业结构、政策优惠的差距，深剖根源，没有哪一样能离开观念的创新。岳阳市能够在短短几年在绿色发展上取得显著成效，观念创新对于最大程度实现物质绿色小康和精神生活小康具有重要的借鉴意义。

### （三）产业转型升级是圆梦绿色小康的根本

产业是物质基础，是根本，是检验绿色小康的标尺。当前岳阳正加快建设石油化工、食品、现代物流、电子信息、装备制造、电力能源、文化旅游等七大千亿产业。为了推进绿色小康，岳阳市在绿色港口、绿色化工、绿色物流等方面多措并举，推进湖南岳阳绿色化工产业园建设，园区被批准和评为国家循环化改造示范园区和国家低碳园区湖南精细化工特色产业基地、全省第一批循环经济试点园区、湖南省十大最具投资价值产业园区、省低碳园区。实施绿色低碳发展战略是岳阳履行社会责任和义务的重要体现，通过产业结构优化升级，努力形成“低投入、低消耗、低排放、高效率”的发展模式，实现产业的“绿色”增长。岳阳市正确把握生态环境保护和经济发展的关系，探索协同推进生态优先和绿色发展的新路子。一方面，主动破除旧动能，加快推进石化、食品、造纸等传统产业升级；另一方

面，加快培育新动能，壮大升级电子信息、生物医药、现代物流等新兴产业，引进孵化更多吃得少、产蛋多、飞得远的好“鸟”，对所有环评不合格项目则一律拒之门外。实践证明，治理生态环境并没有影响发展，而是为高质量发展“打扫战场再出发”。

### （四）激发基层活力是圆梦绿色小康的动能

要坚持推进治理体系和治理能力现代化为目标，在加强党的领导的前提下，走基层群众自治路子，充分尊重群众的主体地位和首创精神，畅通基层自治渠道，搭建基层自治平台，创新基层自治机制，构建共建共治共享的社会治理格局，最大限度把蕴藏在基层和群众中的干事创业活力激发出来、凝聚起来。持续开展“党旗飘扬、党徽闪亮”活动，让党旗在一线高高飘扬。汨罗为推进河长制，通过加大宣传增强全民共治意识，通过分级整治提升部门共治水平，建立“1+16+X”民间河长工作机制，120名民间河长全覆盖，有效保证了汨罗江流域的生态环境。民间河长制只是一个缩影，岳阳还通过搭建基层自治平台，创新基层自治机制，构建共建共治共享的社会治理格局，最大限度把蕴藏在基层和群众中的干事创业活力激发出发、凝聚起来，为圆满绿色小康提供不竭动能。

### （五）体制机制改革是圆梦绿色小康的保障

实践证明，绿色小康的发展可以分为两个大的阶段。第一阶段属于政府推动，主要依靠制定一些鼓励性和限制性措施，引导企业和社会实现转型跨越，这一阶段对体制机制的要求比较高。由于新旧体制、产业构成、增长方式都存在着一些不适应，因而要大力弘扬改革精神，拿出“将改革进行到底”的决心，加快推进重点领域改革取得新突破，不断在改革中破局开路，克难前行。进入第二阶段后，对政府宏观调控的要求更高，市场对资源的基础性配置作用将更加显现，体制机制改革的着眼点和重心将要步入法治化的

轨道。要弘扬法治精神，强化法治意识，确保绿色小康沿着法治轨道行稳致远。

绿色生态是人类生存发展的基石，是全面建成小康社会的共同追求，绿色小康则生动诠释了生态保护与经济发展相互促进的辩证关系。以“守护一江碧水”为小康社会的行动指南，以新发展理念全面推进经济社会高质量发展，岳阳将在湖南发展新增长极、国家区域性中心城市和大城市建设的征程中锐意进取，孜孜以求，为圆梦绿色小康交上一份优异的“岳阳答卷”。八百里

洞庭凭岳阳壮阔，5000年文化颂时代风采，岳阳这座古老而又年轻、充满生机与活力的城市必将更具“巴陵胜状”，更显“气象万千”，风景岳阳更好！

**调研组组长：**任欣欣

**调研组成员：**胡中习 汤迪军 钟光荣

周四丁 谭 蔡 刘健挺

**执 笔：**谭 蔡 周四丁 刘健挺

# 筑梦山水间 阔步小康路

——岳阳县全面小康工作调研报告

岳阳县委宣传部调研组

岳阳县古称巴陵，位于武汉城市圈与长株潭城市群叠加地区，距长沙100多公里、武汉200公里，县城紧邻市区，辖14个乡镇和1个街道办事处、161个行政村，总面积2809平方公里，总人口73万，是全国政协原副主席毛致用、中国人民解放军挂像英模张超的家乡。

近年来，岳阳县坚持绿色发展理念，积极抢抓长江经济带建设、“一带一部”等战略机遇，全力推动高质量发展，努力建设富饶美丽幸福岳阳县。2019年，全县实现地区生产总值353.79亿元，公共财政预算收入12.22亿元，社会消费品零售总额124.01亿元，城乡居民人均可支配收入分别达到31000元、17900元，全面小康建设整体实现程度达到99.5%。被评为湖南经济发展快进县、湖南农村人居环境示范县、湖南全面小康十快进县、国家卫生县城、全国文明城市提名城市、洞庭湖生态经济优秀县、中华诗词之乡。

## 转型——绿水青山就是金山银山

“满地砂石、满湖船只、满目疮痍！”

河道里，采砂船只横行无阻；河岸边，矮网沙堆纷乱林立。砂石、渔业资源的无序开采、过度开采、盲目开采给防洪安全、供水安全、航运安全和水生态安全带来了巨大威胁。洞庭湖在哭泣、芦苇荡在哀伤、防洪堤坝在呻吟……这是过去东洞庭湖的真实写照。

全力守护好一江碧水

岳阳县北枕万里长江，南纳三湘四水，环抱

八百里洞庭，优越的自然条件赋予了丰富的砂石资源，是湖南砂石开采的“黄金矿区”。砂石蕴藏总量16亿吨，在采砂高峰期，我县采砂总量达2500万吨/年，一度为财政创造税收7亿多元。

然而，以牺牲环境为代价换取一时的经济增长绝非好事。县委书记田文静指出：“要像保护我们的眼睛一样保护东洞庭湖”；时任县长曾平原强调：“要以洞庭湖保护和治理为重点，全力以赴打好环境治理战役”，这是新一届领导班子向全县人民作出的庄严“承诺”。

自2017年起，岳阳县东洞庭湖水域实行全面禁采，自2019年起，实行东洞庭湖十年禁捕，向全县发出了一道道守护一江碧水的“作战令”。县委书记田文静亲自挂帅，成立生态环境保护委员会和突出环境问题整改领导小组，将生态环境保护工作列入县委常委会、政府常务会的议事日程。

对管理秩序的放任，就是对环境污染的放纵。2017年以来，县委、县政府全面铺开专项整治行动，组织开展“洞庭清波”执法活动500余次，出动执法人员4000余人次，共破获非法采砂案件9起，留置300余人，刑事拘留81人，逮捕起诉35人，判处有期徒刑13人，没收非法采砂款9100余万元，逮捕人数之多、影响之大，开启了全国河道采砂打击处理的先河。

2018年4月25日，习近平总书记考察岳阳时寄予了“守护好一江碧水”的殷殷嘱托。总书记的

殷切嘱托字字千钧，岳阳县不等不靠不惜代价，在东洞庭湖打响了矮围网围整治歼灭战，共拆除矮围85处，面积26.1万亩，矮围长度1000余公里，全面消除非法捕捞隐患，切实保护了10万多渔民、苇民的切身利益。

通过强力整治，东洞庭湖非法采砂、过度捕鱼现象已基本销声匿迹，基本实现无船、无网、无渔民、无捕捞生产，曾经“高炮林立”的河道逐步回归宁静，一度浑浊不堪的水质正在重现清澈。

#### 全力守护全市人民的“大水缸”

铁山水库建成于上世纪80年代，水库集雨面积493平方千米，水域面积41.6平方千米，总库容6.35亿立方米，为湘北地区最大的水利工程，从1994年开始，作为全市人民的饮用水源地。近年来，岳阳县把保护好全市人民的“大水缸”当作重大政治任务，全力确保岳阳市区及沿线县乡100多万城镇居民的饮水安全。

铁山水库作为全市人民的“大水缸”，绝非一家两家的事情，县委、县政府格外操心、用心守护，实行最严厉的水源管控。一是控迁。除婚姻、生育、退伍等法定政策原因外，库区内各村（居委会）禁止外来人口迁入。二是控建。实施最严格的控建拆违办法，对禁建区、严控区、规划区的村民建房申请严格把关，严禁不审批建房、不按规范建房，对违章建设坚决予以拆除。三是控伐。严禁毁林开垦，一、二级保护区实行封山育林，准保护区禁止砍伐。四是控采。加强对采石、采矿、取土洗砂等活动的治理，禁止库区内一切采砂活动。五是控工。禁止一切工业项目进入库区，不新增工矿、木材加工企业，严格控制生产企业办证、续证。六是控养。将铁山水库一、二级保护区现有规模养殖业一次性全面退出，改垃圾焚烧填埋处理方式为垃圾压缩中转模式，实施公司化服务外包，保护区1.5万户村民房屋纳入“四池净化”项目，10055户生活污水纳入

环保处理，库区生活污水直排得到有效控制。

通过实施最严格的保护措施，铁山水库水质稳定达到地表水Ⅱ类水质标准，91%的指标达到Ⅰ类，水质级别为优，全市人民的饮用水得到切实保障。

#### 全力守护人民群众的美丽家园

用当地群众的话来讲，过去的农村“有新房无新村”“有新人无新貌”。超面积建房、超高建房、乱搭乱建等问题突出，房前屋后、道路两旁杂草丛生、垃圾满地、破败不堪。

“破鸡窝怎能引来金凤凰”。2018年以来，县委、县政府提出“干干净净、整整齐齐、漂漂亮亮、规规矩矩”的整治目标，坚持环境改善与基础配套一起抓、集中攻坚与整章建制一起抓、观念转变与风尚文明一起抓，深入开展农村“空心房”和村庄清洁行动集中攻坚，努力推动农村面貌大提升、大变革、大改善。

2018、2019年两年来，全县以“空心房”整治作为突破口和先手棋，共拆除“四房”（违建房、危险房、空心房、零散房）21738栋、344.6万平方米，拆除偏杂屋2695栋、13.2万平方米，拆除棚架近1119个、41714平方米。拆出来的旧房被还原成林地、绿地，种上瓜果苗木，人居环境显著改善。

农户建房方面，实行全县一盘棋，严格执行农村村民建房管理规定，坚持一户一宅、建新拆旧，严控分散建房，从根本上解决了农村违规建房的执法问题和散乱布局问题。同时按照“串珠成点、连点成片、以片带线”的思路，推进人居环境示范点、带、片建设，重点推进“五线三片八个点”示范打造，即以全县5条主公路为轴，布局34个人居环境整治示范村，建设三个示范片区、8个精品村庄，开展15个全县最美村庄创建，完成道路、堤岸绿化680公里，建设村庄“小三园”（小果园、小花园、小菜园）绿化600个380亩，完成庭院绿化8000余户，新增路灯13000余

盏。整治后的农村楼房林立，公路平直，花草遍地，呈现了一派生机勃勃的美丽景象。

环境卫生一直是老大难。过去的模式是政府搭台、群众看戏，治理的效果不是很好。2018年以来，全面实行政府、社会、农户“三责合一”的治理模式，房前屋后卫生由党员联户负责、农户挂牌清扫，公共区域、公路沿线由保洁员负责打扫清运，垃圾清运采取社会化服务，统一打包给环卫保洁公司实行公司化运作，进行无害化集中处理。全县176个村实现农村垃圾无害化集中处理。

针对养殖污染问题，在铁山库区推进厕所改造和黑臭水治理结合工程，全面配套农户四池净化系统，建设无害化处理系统5000余套。引进浙江污水处理技术，组建中水公司，试点建设了生物处污系统并取得成功。全省唯一的枫树湾大型生物天然气工程和病死畜禽无害化处理系统，被称为岳阳模式，得到国家农业农村部的充分肯定。

通过以点带面，示范引领，岳阳县成功创建全国文明村3个，省级美丽乡村建设示范村6个，市级美丽乡村建设示范村20余个，黄沙街镇、荣家湾镇被评为全市深化农村“空心房”整治推进村庄清洁行动集中攻坚示范乡镇。

#### 突破——高质量发展才是硬道理

全域环境的极大改善为岳阳县赢得了一个个响亮的金字招牌，2017年岳阳县获评全国文明城市提名城市称号、获评全国农业农村信息化示范基地，2018年被评为中国最美山水生态旅游名县、省级园林县城，2019年收获国家卫生县城荣誉称号，并连续四年获得湖南省城乡环境卫生整洁行动和岳阳市农村环境卫生整治一类县，这些国家级、省级和市级的荣誉所奠定的坚实基础为岳阳县的发展赢得了发展的先机，注入了新的动力。

坚定不移抓实体经济

县委书记田文静多次强调，“工业产业是经

济发展的生命线，要坚定不移地抓好实体产业，振兴实体经济”。近年来，县委、县政府牢固树立“实力看工业、工业看园区”的发展理念，坚持以改革创新引领园区转型升级，强力推动工业经济发展。

栽得梧桐树，引来凤凰栖。园区要有吸引力，必须自身具备较强的承载能力。机构上高效率整合，完成县生态工业园、建材产业园合并重组，统一归口岳阳高新技术产业园区管理，一改过往“两园”互不隶属、合力难形的被动局面，实现人、财、物、事的充分融合整合。用地上高效益盘活，在推进土地征收抓增量土地的同时，扎实推进“僵尸企业”清理，加快“腾笼换鸟”步伐，盘活“僵尸企业”8家，盘活资产近10亿元，园区开发面积达到4.58平方公里。基础设施上高标准完善，建成园区污水处理厂，完成工业大道近5公里的主干道路白改黑、绿化和美化，园区整体形象和品味大幅提升。发展环境上高效能优化，配套建成500套公租房，帮助企业解决吃、住、行等实际问题；建成园区创新创业服务中心，加快放管服改革步伐，全面推行企业服务派驻制，从发改、国土、规划、住建、环保、林业等和涉企行政审批紧密关联的职能部门选派业务骨干常驻园区，实行一对一、点对点无缝对接服务。

“园区是工业的主引擎，项目是园区的重头戏”，县委书记、县长多次往返长沙、深圳、广州等地区带头招商。事实证明，抓住了工业园区，也就抓住了发展的关键；抓好了产业项目，也就赢得了发展的优势。通过因势利导、因地制宜，瞄准世界500强、全国500强和区域性龙头企业、领军企业，园区逐步形成以科伦制药、健强药业、利尔康生物、嘉盛医药产业园为龙头的生物医药及原药制造产业；以天欣科技、岳盛新材为龙头的建材家居及新材料产业；以宸博铝业、大力神机械、湘商智能、贝特新能源为龙头的智

能制造及电子信息产业，生物医药产业片区、建材产业片区和临港产业片区“一园三区”的产业骨架基本形成。截止目前，园区规模以上工业企业增至86家，其中高新技术企业达到17家。2019年，园区完成技工贸总收入260亿元，累计合同引资400亿元以上，上缴各类税金近3亿元。

#### 坚定不移发展现代农业

“过去农民养不活自己，自己的土地大都是抛荒，现在土地都集中到了种粮大户、合作社手里，地里忙碌的身影又回来了。”这是目前岳阳县农业发展的真实写照。

近年来，岳阳县以“做强现代农业”为目标，大力发展优势特色产业，全县发展省级龙头企业8家，市级龙头企业18家，5家企业成功挂牌上市，创建国家级示范社15家、省级4家，培育省级示范家庭农场4家、市级32家，入社农户达到4.6万户，成功获批全国农民专业合作社质量提升整县推进试点县。2016、2017、2018年连续三年获评全省粮食生产工作先进县，2019年落实粮食安全省长责任制工作得到省政府表扬奖励。

农业的出路在特色产业。在充分调研和论证的基础上，县委、县政府确定肉鸽、黄茶、油茶、金盆柚、特色蔬菜（兰花萝卜）作为县级特色产业进行重点培育，打造农业品牌。在肉鸽方面引导全民鸽业打造岳阳王鸽品牌，2019年，岳阳王鸽获评国家地理标志产品，特色主导产品肉鸽获得湖南省特色农产品称号，岳阳“鸽王天下”酒店管理有限公司在中国国际食品餐饮博览会上荣获《2019年度食材明星品牌》。黄茶方面重点打造山水湖黄茶特色产业园，建成800亩标准化、有机良种黄茶种植示范区，获评2019年度现代农业特色产业园省级示范园。油茶方面引导龙头企业金可可食品科技有限公司在省城设立集展的厅、仓储、办公为一体品牌运营中心，获得“湖南省消费者信得过品牌”“央媒走基层食品放心跟踪单位”等系列荣誉称号。金盆柚方面引

导惠泰云农业科技有限公司在全县9个乡镇布局5万亩种植示范基地，其产品远销日本、韩国等多个国家，年销售额7950万元，年创外汇额40万美元。在特色蔬菜方面引导天裕生态农业发展有限公司在全县发展萝卜、莲藕、豆角、笋等蔬菜种植近2万亩，产值达3亿元，不断做大做深岳阳“兰花萝卜”老字号和地理标志产品。截至目前，已成功创建省级以上农业品牌78个，其中国家级农业品牌23个，“三品”认证20个。

#### 坚定不移推进文旅融合

岳阳县自然风光秀美，人文历史突出，1700年的历史沉淀了优秀的民间技艺、非物质文化，旅游优势明显。近年来，岳阳县通过立足“旅游活县”战略，扎实推进旅游重点项目建设，打响了“湖光山色、淳美巴陵”旅游品牌。

创品牌是做好文旅工作的主要思路。目前全县建成具备接待功能的旅游景区30多个，其中4A级旅游景区1个、3A级旅游景区3个、省五星级乡村旅游区点4个、省四星级乡村旅游区点3个。2018年岳阳县被评为“中国最美山水生态旅游名县”，张谷英镇被评为湖南省首批十大特色文旅小镇、湖南省文明风景旅游区，并荣获“港澳青少年内地游学基地”称号。

坚持招大商、引大资是做好文旅工作的重要方法。县委、县政府先后多次与深圳华侨城、中植集团、武汉欢乐谷、广州千府集团、市城建投等多家企业对接洽谈旅游项目，成功引进投资3亿元的大云山生态旅游开发项目、投资5000万元的张谷英全国高校艺术创作与写生基地项目，投资5.5亿元的岳阳桃李春风文旅小镇项目，投资3亿元的五星级旅游酒店已于2019年正式营业，初步形成了东洞庭湖生态游、张谷英民俗文化游、铁山湖山水游、新墙河抗战文化游“四大旅游板块”。2019年，全县共接待境内外游客745.68万人次，实现旅游总收入61.82亿元。

### 底色——让党旗在一线高高飘扬

“把组织建在一线，让党员冲在前面”，这是岳阳县历来的工作传统，也是做好各项工作总结出的成功经验。近年来，岳阳县以党支部“五化”建设为标准，以党建引领发展为主线，坚持一切工作到支部的鲜明导向，开展党建引领农村乡村治理、脱贫攻坚、村级集体经济发展、乡村振兴、扫黑除恶专项斗争等示范创建行动，总结提炼了一批可观摩、可复制、可推广的党建工作品牌。

#### 疫情防控不倒一人

今年疫情爆发以来，岳阳县共组织314个基层党组织，1.1万名党员，成立临时党支部21个，设立党员责任区564个，设置党员示范岗1385个，启用自制流动宣传车197台，组建党员宣讲队165个，组建党员服务队205个，活跃在全县193个村（社区），用实际行动守护着全县73万人民的生命安全。

“新年好，请停车接受检查，感谢您的配合！”新年伊始，全县各交通要道、高速出口用彩条布搭建的简易棚外党旗高高飘扬。新冠肺炎疫情爆发后，为进一步织密疫情防控网，29名县级领导带领320名党员干部对城区所有路段实施“路长负责制”，实行“一路一长”“一路一专班”，使城区29条道路都有了“承包责任人”。正是由全体党员织成的“天罗地网”，使得岳阳县成为全市确诊病例最少的县市区。向全县人民交了一份满意的抗疫答卷。

#### 全面小康不漏一人

“政府的政策是真的好”，这是岳阳县当地群众常挂在嘴边的话。“脱贫路上决不能漏一人”，这是县委书记田文静常挂在嘴边的一句话。近年来，县委、县政府充分发挥党建引领功能，强力推进“三帮三带”助力脱贫攻坚，全县累计脱贫8614户26379人，贫困村退出46个，贫困发生率降至0.45%，连续4年获得“全市脱贫攻坚

先进县”，2018年获“全省扶贫宣传信息先进单位”。新浪新闻、《湖南日报》、《岳阳日报》等媒体对岳阳县做法进行了报道。

党员派到一线。建立了县、乡、村“三级书记”抓扶贫工作机制，县委书记任精准扶贫领导小组组长，15名县委常委会组成人员联乡镇，36名县级领导对应帮扶36个贫困村和34个非贫困村，乡镇党委书记、乡镇长联重点帮扶村，360名驻村帮扶干部驻村帮扶，从县乡机关选拔优秀党员干部到村任职，193个村（社区）实现第一书记全覆盖。80个帮扶单位与35个贫困村实行支部结对共建，确保了尽锐出战、不漏一人。

支部建在一线。积极探索“支部+合作社+贫困户”帮扶新模式，1558名机关党员结对联系2490名贫困村党员，培育党员致富带头人608名，成立全民鸽业、罗内土鸡等合作社73家，吸纳贫困户3252户，户均增收4870元。1305名机关干部结对帮扶2506户贫困户，因地制宜发展红薯、龙虾等特色种养殖产业，有效实现从“输血”到“造血”转变。

#### 公平公正不亏一人

过去，国有资产管理乱象丛生、积弊已深，少数门面和绝大部分存量公房被私人无偿占用、借用，违规层层转租、层层加码、高价转让，让现有经营户经营成本高昂，每年流失的国有资产收益在2500万元以上。这对社会公平正义和社会诚信造成了极坏影响，各界反映十分强烈。

“坚决顶住所有压力，破除万难，也要把这件事办成。”2018年，县委主要领导旗帜鲜明地支持整治工作，成为最强有力的后盾。在整治过程中，1100多名党员干部主动上门走访承租户7000多次，妥善化解网络舆情4次，调处各类矛盾纠纷2600多个，正是凭借党员深入群众、联系群众的工作作风推动了整治工作决战决胜。县整治办成员方林被检查出患有白血病，硬是不肯在家养病，依然坚持和同事一起加班加点；县市场



建设管理中心主任李细雄的父亲因脑溢血住院，而他仍坚持在一线做经营户的思想工作；县民政局福利院干部罗芳怀孕7个月仍坚持上门做工作，这样感人的事例，在专项整治期间不胜枚举。原租户徐小超说：“我开始也是很有抵触情绪的，他们每天都上门来讲道与理，讲情与法，我为这些干部点赞。”

从2018年5月初启动专项整治，到当年10月底圆满完成国有资产清理整治，不到6个月的时间里，全县1188宗、13.6万平方米、市场价值达10.8亿元的国有经营性门店及存量公房回归国有，现

有经营户承租的租金下降40%以上，公平正义得到维护，人民群众交口称赞。人民网、凤凰网、新浪网、新湖南等媒体对经验做法予以了推介，湖南日报市州新闻头版头条进行了宣传，三湘风纪网以湘纪特稿形式首页刊出经验材料。

开弓没有回头箭，不获全胜不收兵。岳阳县将紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，以更加饱满的政治热情、更加昂扬的奋斗姿态、更加务实的工作作风，团结带领全县73万干部群众一道进入全面小康社会。

# 从贫困村到示范村的蜕变

——关于岳阳楼区郭镇乡麻布村精准脱贫的调研报告

岳阳楼区委宣传部调研组

近日，笔者就岳阳楼区郭镇乡麻布村由原来的贫困村，蜕变为省级美丽乡村建设示范村的个中缘由，深入实地进行调查研究。现将调研情况报告如下：

## 一、四年精准脱贫，多措并举是关键

郭镇乡麻布村位于岳阳市区东南角，国土面积为4.3平方公里，其中旱地980亩、水田1150亩，辖13个村民小组，分布于6个自然屋场，共有428户1577人，现有支村两委班子6人、党员35人。

过去，由于山地贫瘠、耕地稀少、交通闭塞，麻布村经济发展一度滞后，群众生活较为困难。2014年，该村被评定为省级贫困村，102户247人被评定为贫困人口。2015年，岳阳楼区决策依托麻布山生态资源禀赋，加快推进以麻布村为核心的麻布山片区乡村旅游开发，麻布村由此迎来了前所未有的发展机遇。从2014年的“泥巴路，土坯房，单身多，讨亲难”，到2017年提前实现贫困村出列，岳阳楼区统筹实施精准扶贫、新农村建设、乡村休闲健身旅游“三合一”工程，真正把麻布山打造成了岳阳城市的“后花园”。

1.因地制宜，确立发展目标。境内的麻布山位于岳阳楼区东南部，洞庭湖东岸，山长10.08公里，山体面积1.3万亩，有麻布大仙庙、桃花洞、凤尾关、关羽试刀石、三国古石城、太极湖（黄杨水库）、抗战遗址等自然人文景观，山上风景秀美，空气洁净，负氧离子含量高，素有“天然

氧吧”之称，登顶可览洞庭湖，远眺新墙河。正因为具备地处近郊的区位优势和得天独厚的生态旅游资源，2015年，郭镇乡做出了加快麻布村旅游开发，打造岳阳城区半小时健身乡村旅游景区的发展决策。同年，麻布山省级森林公园获批成立，麻布山旅游开发决策得到岳阳楼区区委区政府的高度重视与大力支持，2016年年初，区委决定在麻布山片区统筹实施精准扶贫、新农村建设和健身乡村旅游“三合一”工程，片区旅游开发加速推进；2018年，郭镇乡创建田园小镇（农业产业化特色小镇）工作正式启动，麻布山旅游开发深入推进。

2.基础先行，夯实开发根基。近几年来，岳阳楼区区委区政府统筹安排资金，在麻布村持续投入进行乡村旅游开发配套基础设施建设，使乡村旅游开发的根基不断夯实。主要是按照“三化”同步（油化、亮化、绿化）原则，新建了山上、港边（磨刀港）游步道和景区外环路（曾庄路），改造了所有村级主干道和通组连屋场道路；新建高标准停车场两个、生态旅游公厕12个；实施了山顶提水工程、农田平整项目和山塘标准化改造、沟渠清淤护砌等工程，设立了景区门头和旅游标识标牌等。

3.建治并举，提升景区品质。坚持生态立村、环境美村，持续推进生态文明建设和村容环境整治。生态品质提升方面，主要是关停取缔了域内采石场、粘土红砖厂、规模养猪场等污染企业；

持续实施庭院改造和绿化美化工程，大量栽种观光苗木、花卉和草皮，实现了空坪隙地宜栽则栽、宜绿则绿；村容村貌改善方面，主要是以创建市级样板村为目标，大力开展人居环境整治集中攻坚，建立健全了卫生保洁长效机制，拆除影响视觉观瞻的零散、破旧房屋和偏杂屋186栋、临路棚亭19个，实施农户改厕265户，全面完成村民房屋立面改造，打造了山水田园相融、繁花绿树相间、靓丽民居点缀、卫生干净整洁的美丽宜居景观。

4.农游融合，带动村民致富。坚持把产业振兴作为乡村振兴的落脚点，主要是建设油菜花观光基地，打造了麻布山菜籽油品牌；引导和扶持村民开办农家乐餐馆20余家，发展“稻虾”、“稻蛙”混养280亩。在发展产业过程中，该村一方面采取组织村民外出学习、举办专项技能培训班、帮助申请扶贫免息贷款等方式引导和扶持村民自主创业致富；另一方面采取指导成立农业专业合作社，协议龙头企业安置等办法，使村民既可通过土地、资金入社入股分红，又可以到企业打工赚钱，从而吃上了旅游产业饭。

5.依法治村，赢得群众信赖。该村村支两委牢固树立“依法治村”观念，一方面注重加强自身建设，以“和乐”文化为主旋律，以“五化”建设为主要内容，成功创建了麻布村区级党建示范点，日常坚持务实工作作风，真心为民办实事，严格执行民主决策制度，自觉接受群众监督，村级各项工作始终在法治、规范的道路正确前行；另一方面注重发挥村民自治作用，建立健全了红白喜事理事会、保洁理事会、“和乐协会”等村民自治机构，充分给党员、组长和群众积极分子定岗定责，使他们积极参与到村中大、小纠纷事务调解和景区旅游服务等事项中去，共同推动村级事业健康发展。

## 二、三年成效巩固，整体联动是保障

“坚持帮扶力量不撤，帮扶政策不变，帮扶

力度不减，帮助麻布村村民实现真脱贫、脱真贫。”从2017年全村实现全面脱贫以来，岳阳楼区建立长效机制，争取多方参与，多次回头查、回头帮，力求达到稳定巩固脱贫成果。

1.必须争取上级支持。一个村的发展如果没有上级的重视与支持就寸步难行。麻布村的发展，主要得益于乡级层面的规划和区级层面的重视，举一个简单的例子，该村发展旅游产业前期基础设施建设主要是区级统筹，累计投入超过1亿元，如果没有区级支持，要想筹措这么多资金是不可想象的。

2.必须科学统筹规划。发展产业是一项系统复杂工程，涉及方方面面，要确保沿着正确的道路前行，必须科学规划。为推进麻布山乡村旅游开发，区、乡先后制定了麻布山景区建设概要、旅游规划编制、森林景区水系规划、麻布村村庄规划、乡村振兴规划和麻布山省级森林公园总体规划等。

3.必须分步组织实施。发展一项产业，决非一朝一夕就能见效，少则几年，多则需要十几年甚至几十年。为推进麻布山旅游开发，区级层面专门成立了工作领导小组，由一名区级领导任组长，分年度制定建设开发任务清单，一项项抓落实，重大决定事项还需提交区长办公会或区委常委会研究通过，以确保推进工作全区一盘棋，责任明确到部门，一年接着一年干。

4.必须引导群众参与。一个地方的发展不是政府单方面的私事，需要辖区群众的支持与配合。通过发扬民主，充分尊重群众意愿和加强宣传、做细致工作，麻布山旅游开发在基础设施建设和产业布局过程中得到了村民群众的充分理解和大力支持，有些群众甚至愿意牺牲个人当前、局部利益服从产业发展大局。所以，推动一个地方的发展，要充分尊重当地民意、赢得群众支持，只有这样才能把好事办好，真正让群众受益得实惠。

### 三、七年脱贫巩固之路，最大收获是获得和自信

岳阳楼区借助精准扶贫和乡村振兴的“东风”，在麻布山片区整体实施“精准扶贫、新农村建设、乡村休闲健身旅游三合一”帮扶工作。通过7年多的努力，时至今日，麻布村从基础设施、生态品质、村容环境到主导产业，乃至村风民风等各个方面都发生了翻天覆地的变化，旅游产业蓬勃发展，村民群众快速脱贫达康，村级先后获评省级美丽乡村建设示范村、区级全面小康建设示范村、市级人居环境整治样板村等荣誉称号，过去贫穷落后的贫困村成功蜕变为美丽富裕的乡村振兴示范村。

麻布山的蜕变，离不开这样一群人，他们以身示范带动一大批贫困户脱贫致富。如村民邓红兵，他以前在城里开餐馆，感受到家乡旅游的蓬勃兴起，便回来开了村里第一家农家乐。现在每到节假日，都会忙得满头大汗，他的忙碌却让家庭收入大增，年收入达20多万元；村民邓志纯，他的“蔬香里”是村里规模最大的农家乐，一年接待游客2万多人次，他争当致富带头人，主动协助安置10户贫困户就业，帮他们脱了贫。麻布村农家乐如雨后春笋般出现，如今已发展到28家。

农家乐前景虽好，但规模散、小，内生动力还不足以带动所有村民致富。岳阳楼区委领导多次调研后提出，要以产业扶贫为抓手，引进产业项目。2019年4月，湖南田园牧歌农业科技开发有限公司自在云梦泽养生谷项目，签约进驻麻布村。这里，将建起现代化的田园综合体，发展扶贫车间及乡村旅游业。该项目投资10亿元，计划流转土地5000亩，用5年时间打造集现代农业、农

家生活体验与生态观光旅游于一体的园区。

平整土地，池塘清淤，挖排渍沟，修机耕道，疏浚沟渠，衬砌护坡，全部承包给村民做；种湘莲，种油菜，种中药材，栽芦笋，栽百合，栽珍异果树，全部交由村民做；架塑料大棚，铺滴灌管道，改良土壤，搭建物联网，全部指导村民做；采百合，摘莲蓬，搞包装，发物流，电商销售，全由村民协助做……大力发展乡村旅游，家家开办农家乐，人人车间有事做，老百姓的获得感和幸福感更强了。

与些同时，麻布村对所有的建档立卡贫困户“回头看”，了解是否存在可能返贫对象，及时帮扶。并依托培育发展的2家合作社，按“贫困户+合作社”模式委托帮扶，带动脱贫户就业。全村40名党员加上区直部门联点党员，与62户贫困户结对子，因户制宜，分类帮扶，精准施策。

对整户无劳动能力、无收入来源的脱贫户，利用村级光伏电站分红增加收益。对有一定劳动能力的脱贫户，推荐其到农业公司务工。如52岁刘志兵身体状况不好无法外出就业，扶贫工作队介绍他在村里就近务工。年收入2万多元，刘志兵精神面貌也好多了。

“公路修到家门口，自来水流到屋里头，房前屋后绿山头，油菜百合花常开，田间工厂两边忙，精准扶贫有奔头，巩固脱贫有底气。”麻布村的老百姓上班进“车间”、下班忙农活，“腰包”鼓了，村民们有了满满的自信和获得感。

调研组成员：李崇民 胡科  
罗妙 胡涛

【编者按】7月16日，市社科联组织召开“进一步做好新形势下信访工作”专家座谈会，来自经济、法律、人文社会、心理学方面的8位与会专家、实际工作者立足岳阳实际，结合本职工作，从信访形势分析出发，在信访工作法制化、信访大数据、建立第三方协调机制、社会心理学等多个方面，积极为信访工作建言献策。现将有关专家的发言文章予以摘登，以飨读者。

## 把人民至上贯穿信访工作的全过程

市社科联党组书记、主席 任欣欣

党的十九大将“坚持以人民为中心”确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。今年全国两会期间，习近平总书记强调“必须坚持人民至上，紧紧依靠人民，不断造福人民，牢牢植根人民，并落实到各项决策部署和实际工作之中”。“信访是反映社情民意的晴雨表。”如何进一步做好新形势下的信访工作，推动矛盾纠纷及时就地化解，是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要工作。在多年的工作实践中我深深感到：没有不懂道理的群众，而只有没有向群众讲清道理的干部，99%以上的信访群众是讲道理的，与生俱来，人的本性谁也不会不干活专门去上访求人。群众上访主要原因是：要么是某个部门某件事确实没做好；要么就是做好了，信息不对称，群众不知情。为此，建议：

**一、各级各部门各单位要切实提高政治站位，坚决维护一方和谐稳定的政治职责。**各级各部门各单位要从讲政治的高度，带着责任与感情，认真分析研判，对本单位本系统有不稳定因素的及时化解，看好自家的人，管好自家的事，切实做到守土有责，守土负责，守土尽责，把矛盾和问题处理在单位内部，化解在萌芽状态，决

不把矛盾上交，决不把矛盾推向社会，更不要单位出了群体信访事件、重点信访事件还不知晓。这是最为重要的。因而，对于信访任务多，处在改革、发展维稳第一线的部门单位，主要领导一定要认真听取信访工作情况介绍，及时做出安排部署；要安排懂法规政策，有爱心、会说话，善于做群众工作的干部来做信访接待工作。信访接待岗位最锻炼干部，最要综合素质高、责任心强的同志去做这项工作。

**二、坚持发展是第一要务。**从当前信访反映的六类问题来看，共性都是发展不平衡、不充分的问题。任何一个单位、任何一个部门都要坚持发展是硬道理，紧咬发展是第一要务，大发展就是小困难，小发展就是大困难，要用发展的精神、发展的办法、发展的成果来解决前进中、发展中的困难和问题。在发展方面：一是要精心谋划，既要积极又要稳妥，既要尽力而为，又要量力而为。特别是对牵涉全局、牵涉大家根本利益的发展项目要认真谋划，充分听取各方意见，充分考虑各方群众的承受能力。对经济效益、社会效益、各方面应进行充分评估，决不能不顾后果，不顾后续发展。改革发展每一项大的发展项

目，不可能不涉及人的利益，这样，在实施一个大的发展项目时，要召开专题会议，进行专题部署，讲清为什么要搞，怎样搞，搞好会有什么益处和需要大家支持配合的，要始终心中装着群众，相信群众，依靠群众。条件不成熟，各方意见分歧大时，就一定不要不顾后果，强行推行。二是要积极创造条件，旗帜鲜明抓发展。突出重点办大事、办好事、办实事。争资金争项目重人才，办成一些大事、要事、好事、实事，用重点工作的显著成效推动和带动全局、全部门工作的发展。用发展来凝聚人心，凝聚人力，提振精神，惠及群众。更进一步激发大家的集体荣誉感、自豪感、责任感、归属感。

**三、注重工作方法。**信访工作是做群众工作，群众工作是一门科学，很有学问，必须用科学的精神、科学的态度、科学的方法来做好这项工作。总的要求是：依法依规依程序；公平、公正；坦诚友好协商沟通，大事讲原则，小事讲团结。在具体的工作实践中，要注意突出重点，坚持底线思维，分类施策。特殊问题，特殊重视，特殊解决。对于重点信访事件、重点信访人员，要重点做好工作。主要领导要直接听取重点信访事件，信访人员的情况介绍，掌握信访第一手真实情况，然后依据政策、法律、法规进行协商处理。什么可为，什么不可为：可为的要积极办理，明确谁来办、怎样办、什么时间办好；不可为的作好解释沟通工作，要相信群众都是通情达理讲道理的，要善于走进群众的心中，把政策法规、道理用他们听得懂、愿意听的话与他们沟通，让他们听后感到心服口服；特殊复杂的信访事件也要告诉他大体怎样来处理，什么时间内给他回复办理结果；对于特殊复杂的信访事件也可委托第三方来做协调处理工作；再解决不了

的，就走正常法律诉讼方式，依法诉讼，依法解决。所有问题，不管什么方法最终要将问题在计划的时间内妥善解决好，决不能言而无信，久拖不决。

**四、要突出正面激励引导，弘扬正能量。**凡事、凡人要以肯定的角度来看待问题、处理问题。要积极做好社会上本领域感人事迹、感人的先进人物的宣传报道，用身边典型事迹，先进人物教育引导人，激励人，见贤思齐是中国人的传统美德；对遇到困难的多鼓励，激发内生动力，发扬主人翁精神，自力更生、艰苦奋斗；要积极宣传本部门的政策法规，营造良好事业发展环境。这次疫情防控、抗洪救灾，积极宣传解读习近平总书记系列重要讲话和重大决策部署，省市县委具体决策部署，广大医护人员、人民解放军、全国众志成城，同心抗疫；全国人民同心抗洪，就发挥了很好的凝聚人心的重要作用，为夺取抗疫、抗洪和经济社会发展发挥了很重要的作用。伟大祖国从站起来、富起来到强起来的伟大历程都雄辩地说明了宣传工作、典型人物的示范引导作用的重要。精神的力量是无穷的，榜样的力量是巨大的。

**五、要严肃法规要求，严格奖优罚劣。**对于实在不接受协调、不讲道理，提出无理要求的要敢于依法依规处置，把政策法规用准，处理措施用好，处理一个，警示一方；对于实在有困难的要在坚持原则的前提下适当关照，帮助解决其具体困难和问题，雪中送炭，温暖感化；对于做得好的单位和个人，综合绩效考核加分，优先提拔任用。对信访矛盾问题多的单位限期整改，拒不重视整改的严格问责。树立鲜明导向，营造全社会都来重视信访工作、都来做好信访工作的良好发展环境。

# 人民有所呼 人大有所应

市人大制度研究会会长 汤文彬

岳阳市人民代表大会制度研究会是一个研究人大制度和人大工作的社科组织。人大信访作为全市信访工作的一个组成部分，这些年日显重要，我们作了一些研究分析、粗浅思考，希望对新时期信访工作有所裨益。

近年来，随着人民群众的民主法治意识不断增强，越来越多的人选择通过人大信访渠道反映问题。近三年，岳阳市人大常委会共接待群众来访773件次1545人次，平均一个工作日1件次、2人次；接待群众来信128件次267人次，平均一个工作日0.5件次1人次。人民有所呼，作为国家权力机关和人民代表机关人大必须有所应，重视和加强新形势下的人大信访工作势在必行。

## 一、提高站位办信访

市人大常委会将人大信访工作纳入全市信访大格局，按照新时期信访工作要求，创新信访工作新机制，探索办信工作新举措，积极推动解决群众反映的问题，有力促进了社会和谐稳定，在大信访中贡献了人大力量。

1.突出抓责任落实，健全体系联合办。一是领导亲自抓。常委会主要负责同志做到“四个亲自”：即亲自部署信访工作、亲自批阅群众来信来访、亲自接待重大问题群众来访、亲自督导处理重要疑难信访问题；二是五级联动抓。即由常委会主要负责同志负总责、分管副主任具体抓、专委会主办、信访部门协办、基层单位承办；三是规范程序抓。制定常委会信访办理流程，来信来访接待、登记、处理、答复、归档、复核有一套规范程序，形成了长效工作机制。

2.突出抓事要解决，多管齐下重点办。一是重积案化解。徐景明信访积案是由市信访联席办交市人大挂牌督办的重点案件，常委会党组专题研究案情，多次召集相关部门与当事人当面协商，形成化解方案，使积案事项得到有效处理；二是重源头防范。对群众集中反映的问题深入研究，根据实际情况，纳入工作评议、执法检查等工作中，达到了“处理一件信访、解决一类问题”的目的。比如房屋产权办证问题；三是重关键防护。每年“两会”是信访集中期，常委会提前组织对重大、疑难信访问题进行排查，把矛盾化解在当地和基层，减轻了会议期间信访压力。

3.突出抓评议问效，强化跟踪督促办。一是专函交办。严格实行“一件一函”，由信访办统一分别转送到相关专委会或相关部门单位，要求相关专委会或相关部门单位在规定期限内处理到位，并书面告知信访人。二是专人督办。明确一名专人负责定期督办各单位信访件办理情况，将来信来访视同办理代表意见建议一样交办处理，并组织代表评议是否办理满意。三是专题查办。对办理难度大、进度慢，特别是信访事项没有及时受理、办理、或者办理效果不好，实行专案专办。

## 二、深入研究析信访

我们对市人大常委会近三年来的128件次267人次群众来信和773件次1545人次群众来访进行了认真研究分析，并走访了一些来信来访群众，发现人大信访呈现四个突出特征：

1.重访数量大。128件次267人次群众来信中，有48件次113人次属于重复反映问题，773件次

1545人次群众来访中，有383人次725人次重复反映问题，重信重访率年接近50%，这些重信重访反映的多数是改革发展中的热点难点问题，基本上属久诉不决或已终结，大部分是多头访和重复访，解决难度较大，都是通过其它信访渠道解决无门转而到人大上访。

2. 涉法诉讼多。来信来访中，一部分是已经法院判决的涉法涉诉问题，当事人法律知识欠缺，对司法处理程序和判决结果不理解不认同而重复信访。近三年人大信访涉法涉诉问题253件次，占信访总量的32.7%。

3. 群众期望高。随着社会进步，人民群众对人民代表大会制度的认识越来越深刻，对人大信访寄予了较高期望。我们和一些上访群众交谈时，80%以上的群众言辞都比较激烈，认为人大是权力机关，是监督“一府一委两院”的，他们的诉求人大可以直接监督解决，人大不解决就是不作为。

4. 有效手段少。基本上到人大信访问题，都是难以处理的问题。不直接处理问题是人大工作的一项基本原则，也是人大信访工作遵循的原则，人大信访机构主要是通过转办、交办、督办“一府一委两院”及其有关部门落实处理，即交办不代办，督办不干预。但由于具体承办单位不直接对人大信访机构负责，有的承办单位办理信访件不够重视，影响了信访问题有效解决。同时，由于开展询问、质询、特定问题调查、罢免等人大监督手段在运用上尚不成熟，人大信访机构对疑难信访案件久拖不决、敷衍应付的承办单位缺乏有效监督手段。

### 三、依法办事思信访

人大信访与全市大信访有相同之处，但也有自身特点。一是人大信访具有政治参与功能。人民群众向人大反映信访诉求，行使的是宪法和法律规定的提出批评建议的权利和申诉、控告或检举的权利，是人民群众参与国家治理的具体体现；二是人大信访具有权力监督功能。人大通过信访工作，透视社情民意，有助于开拓人大监督视野，增强人大监督实效；三是人大信访具有权

利救济功能。人大信访倾听人民心声，把握人民诉求，努力化解信访人提出的信访问题，积极引导信访人以理性和合法方式表达诉求。我们认为，当前社会结构和利益格局正发生深刻变化，社会矛盾呈现多元化、深层化，人民群众参与国家政治生活、实现个人利益的积极性也日益高涨，这些对做好人大信访工作提出了新要求。

1. 人大信访要与法律监督相结合，促依法办事。人大是立法机关，也是监督宪法和法律法规实施的权力机关，必须维护宪法和法律法规的权威，处理到人大的群众来信来访，必须在宪法和法律法规的框架内运行，人大接信接访，要引导群众在反映诉求时自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，不要提出不合法的诉求，不要通过非法程序和非法手段上访。要教育群众相信法律，相信法治，通过法定程序、法定途径、法定手段解决信访问题。

2. 人大信访要与工作监督相结合，促问题解决。人大信访是密切联系群众的重要渠道，要强化人大信访工作与人大监督工作的联系，把人大信访工作紧密融入到人大监督工作中，把群众反映问题在听取工作汇报、专项工作评议、专题调研视察时提出意见、交办整改，督促“一府一委两院”依法行政，公正司法。对异常敏感信访事项，可适时启动询问、质询、特定问题调查等监督机制，以人大刚性监督推动信访问题解决。要结合常委会“两官评议”工作开展，进一步推动审判和检察工作提升水平，从源头上减少涉法涉诉信访。

3. 人大信访要与代表工作相结合，促端口前移。近些年，我市已建成乡镇、村人大代表联系群众工作平台1538个，并推进代表进站联系群众，去年包括17名省、市级领导干部在内在有8000多名各级代表进站入室，接待联系群众10多万人次，解决群众反映问题2100多个。新形势下要深入加强这项工作，推动代表倾听群众意见，听取群众呼声，解决实际问题，将矛盾问题化解在萌芽状态，从根本上减少群众信访。



# 以信访工作助推国家治理体系与治理能力现代化

湖南理工学院政法学院副院长、教授 周四丁

## 一、信访工作与国家治理

1.群众上访是对政府的信任。群众上访是对利益冲突的反映，大部分上访是群众的正当合法权益受到损害后向政府寻找帮助。群众上访可以从两个方面来理解，一是群众的利益确实受到了损害，二是群众相信党和政府能够维护群众的利益(极少数上访闹事的除外)。信访工作是党的群众工作的重要平台，是送上门来的群众工作。通过收集群众上访信息，了解了社情民意；通过维护群众的正当合法权益，就能赢得民心。

2.上访是经济社会发展中的必然现象。适量的上访甚至还会在一定程度上有利于社会的发展。上访是利益冲突的体现，一个社会中存在着低强度的社会利益冲突是有利于社会发展的。通过化解上访体现出的各种各样的问题，就可以推动社会的进步。

3.信访局是收集社会矛盾信息的政府机构。“知屋漏者在宇下，知政失者在草野”(《王充·论衡》)执政之失体现在民众的利益受到损失；群众通过上访向信访局来表达利益诉求，使信访局坐在家就能知道各政府职能部门的执政之失，所以，也可以说“知政失者在信访局”。

4.信访局是汇总、分析、提供信访信息，提出建议的部门。引发上访的问题不是由信访局造成的，最终解决引发上访的问题也不是信访局能够完全做到的。信访局的建议权的大小、份量、建议的质量是推进信访问题源头治理的重要力量。

## 二、以信访工作推进国家治理体系与治理能

## 力现代化的几个着力点

目前我市信访局的工作取得了明显的成绩，为我市经济社会的稳定起到了重要作用，也得到了各级领导和人民群众认可。从进一步推进我市信访工作的角度出发，我市的信访工作可以从以下几个方面进一步深化。

1.加强信访案件的研究分析与政策建议。首先，信访工作不能只是着眼于具体案件本身，还需要从一年、数年的上访案件中寻找一些信访规律，使信访工作能够更好地开展。其次，要加强对上访案例分析，就如何解决某类具体上访案例提出具体方案。最后，要分析每种类型的上访案例所集中反映的政策问题，并就如何进一步完善政策提出建议，如，为什么过了十多年了，拖欠农民工工资问题还是造成上访的重要问题？有些制度是不是落实好，信访局在落实这些制度中是不是发挥了作用。经济适用房开发项目在选择开发商的时候不能只把经济利益放在第一位，还要考虑政治影响，所以在选择开发商时是否信访局可以根据已有的信访信息建议相关职能部门增加一些门槛限制。

2.加强信访流程与规范建设。信访工作是群众工作、是窗口工作，信访工作人员如何规范地做好窗口工作关系到政府形象，也可以缓解上访者的焦急的心情。因此，应建立从接访到结访，从人民情感、群众态度到工作行为的准则要求。

3.在信访制度改革中，可以考虑在制度出台、项目审批等环节增加“是否存在信访风险”的

审查。

#### 4. 加强对养老领域信访风险预防的专项研究。

我国早已进入老龄社会，老龄人口逐年增多，养老产业是国家发改委“十四五”前期调研中重点

关注的行业。在养老产业发展的过程中，应专门研究如何预防老年人在养老、保健、保险、休闲等方面可能存在的信访风险，从而从源头上预防信访风险。

## 推进我市信访法治化建设的几点思考和建议

湖南立华律师事务所主任 刘立华

习近平总书记在关于改革信访工作的阐述中强调“需要密织法律之网，强化法治之力”。推进信访法治化建设是贯彻落实依法治国方略、加快社会主义法治建设的必然要求，是促进社会公平正义、维护和谐稳定的重大举措，是保障人民群众的合理诉求、密切党群干群关系的现实需要，是破解信访工作中“信访不信法”、“信闹不信理”和蓄意非访、恶意闹访、随意缠访等突出问题的根本途径。信访工作关乎党的形象和声誉、政事民生，涉及社会各个层面。解决信访问题，依法是原则，化解是途径，法治是保障，推进信访法治化建设应该做到“五个必须依法”

### 一、必须依法加强党对信访工作的领导作用

依法加强党对信访工作的领导是推进信访法治化建设的保证。我党历来重视信访工作，各级党委要主动对信访工作进行具体指导和大力支持，把推行依法逐级信访和阳光信访摆在突出位置，集中力量统筹推进，及时解决工作中存在的突出问题，确保有人员做事、有经费保障、有权威推动。

### 二、必须依法督促行政履职

信访事务中，涉及行政机关或工作人员的投诉信访事项不在少数，依法行政的本质是有效制约和合理运用行政权力，这是推进信访法治化建

设的前提和基础。减少政府不当行政行为侵害群众权益，从源头上解决基层社会矛盾频发多发、恶性发展的问题。依法行政要求政府各级部门和负责人对群众的诉求解决到位、无理诉求教育到位，违法行为处理到位。信访法治化建设，要求基层干部首先要有法律敬畏之心、谨慎和担当的责任心。要坚持依法行政和合理行政相结合，用合法性保障行政行为的正当性，用合理性提升行政行为的群众满意度，从源头上减少信访案件发生的可能性。只有把党和政府的正确方针政策落到实处，把上级正确要求变为具体方案和行动，杜绝乱作为、缓作为、不作为。减少因政策理解或执行政策错误导致社会不公、人民群众合法权益受损而引起信访行为。

### 三、必须依法化解积案

依法化解信访积案是推进信访法治化建设和当前解决“非访”问题的重点，强化法治是解决信访积案、维护群众利益的可靠保证。只有真正化解了积案，才是信访工作的效能和成果体现，探索建立一整套信访案件办结时效制度，进度呈报制度，结案回访制度，案件通报制度，使群众感受到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。做到合理诉求依法依规依政策全部解决到位，信访对象生活有困难的帮助解决其生活困

难，使信访人无理由、无借口再恶意非访。继续加强党政负责人定期接访、议访和包案下访、联合处访制度，通过听证、包案、核查、三级答复等这样一些环节和法定程序，使老百姓合理合法部分得到解决，合理欠合法的部分通过平衡思维找到平衡点，妥善解决。涉案的党政主要领导要带着责任、带着感情，依法依规依政策处理信访积案，使信访化解率考核成为常态化指标来完成。

#### 四、必须依法规范信访秩序

依法治理、维护和形成良好的信访秩序是推进信访法治化建设的核心，依法构建信访秩序包括依法规范处访行为和依法规范信访行为。首先，依法规范处访行为是最基本的要求，规范初信初访办理规则，科学设置信访事项受理程序，引导来访人依法逐级走访。各级各部门要将信访工作纳入考核体系，建立健全信访工作责任制，对信访工作中的失职、渎职行为，按照有关规定追责问责。

依法规范信访行为是最基础的工作，教育引导广大群众依法维护合法权益，理性表达利益诉求。充分利用区、街、村三级信访平台，通过领导包案，通过网上信访等方式，让老百姓有说理

的地方，让老百姓找得到人，说得了理，舒缓群众情绪，通过法治的措施，防止越级上访等极端行为，使信访人自觉遵守维护社会公共秩序和信访秩序。

#### 五、必须依法打击涉访违法行为

依法打击涉访违法是推进信访法治化建设的关键。依法打击处理各类涉访违法犯罪行为是法律赋予政法机关的职责使命。要坚决防止任何人以信访维权之名行违法犯罪之实，对任何涉访违法行为都要坚决依法打击。要按照“坚持法治，讲究政策，保护合法，制止非法，打击犯罪”的原则，对缠访闹访、择机非访，谋求个人利益最大化，触及法律底线的少数违法上访人员，对策划、煽动、串联、胁迫、诱使他人采取过激方式表达诉求等扰乱信访工作秩序的违法犯罪行为的首要分子，严格按照《信访条例》、《治安管理处罚法》、《刑法》等相关法律、法规进行依法处置和打击，轻则予以警告、训诫或制止，重则予以治安管理处罚或追究刑事责任。起到“打击个别，震慑一片，稳定一方”的作用，形成“合理诉求得到妥善解决，不合理诉求得不到支持，违法行为将受到追究”的正确导向和风气。

## 提高岳阳信访工作的法治化水平

湖南理工学院政法学院教授 左平良

### 一、基层信访问题一定程度上可以说是法治水平上的问题

立法的科学化、民主化问题。如违反道路运输管理条例，非法营运，最低处罚三万等；执法与司法的公正性问题，如行政诉讼相对人胜诉率极低的问题；国家工作人员与普通社会公众的法

治认知度问题。如不信法、信关系、信权力的问题；救济机制问题，如成本高、渠道缺的问题等，一定程度上都与信访问题相关。

### 二、提高岳阳信访工作法治化程度的几点举措

1.做好依法信访工作，提高信访的窗口作用和协调作用。能动信访。

2.做好依法行政工作，自觉学习与适用法律。树立行政执法上，法无授权不可为，对待民事权利上，法无禁止即可为的观念。不得非法减损相对人基本权益，贯彻行政执法比例原则，处罚幅度与违法程度相当，重视程序原则，减少因执法不公导致的信访事项。

3.公正司法，阳光司法，能动司法，提高司法公信力。

4.做好行政复议工作，树立产权平等保护理念，坚持复议工作的中立性。

5.做好基层单位、社区普法宣讲工作，特别是民法典宣讲工作，让老百姓知道基本权利，也知晓基本义务，知道依法维权，而不是闹访。

6.畅通救济渠道，构建多元纠纷解决机制。提供多渠道的纠纷调解平台，建立第三方协调机制，设立并优化法院、行业组织如律师协会、建筑业协会、社会组织等调解平台。

7.做好法律援助工作，做到应援尽援，应援优援。

## 对信访工作的认识理解

岳阳楼街道文明和谐宣讲团团长 易建华

做好信访工作关键在于解决问题；做好信访工作，关键在于营造和谐环境；做好信访工作关键在于建立长效机制。

讲几个例子：东湖社区施工方与拾荒者为小事发生争吵，把拾荒者打出了血，扯皮不休，社区协警出面调解4次，没解决好，分团志愿者出面背靠背、面对面解决了。施工方赔偿了……。九华山社区一楼住户曾多次厕所、厨房堵塞下水道，疏通过两次，始终没得到解决，志愿者我和本栋楼栋长登门一户一户做工作，从此以后没堵了，问题解决了。

营造和谐环境：郭亮社区光照娱乐中心，供居民下象棋等健康娱乐，有专人管理，夏天有空调，冬天有暖气，有茶水供应；九华山社区有老年活动中心，专打升级，不打钱，冬天有火烤，夏天搬在外面打，电费社区包，有人管理，很有满足感……

长效机制：九华山社区，以居民组长为框架的管理模式，党小组长，楼栋长，融为一体兼任，每季度一次例会书记亲自挂帅、主持，社区工作人员全体参与，数年来从未间断。用我们书记的话说：“我不出门，社区的大小事全知道。”的确如此。

怎样做好信访工作？我作为一个来自最基层的代表，应积极、主动做好这一工作。如何做好新形势下的信访工作，推动矛盾就地化解，是推进国家治理体系和治理能力现在化的一道重要课题。

如当下老旧小区改造，就反映出来突出问题。我们岳阳楼街道九华山社区是由3个改制企业合并而成。制药厂、磷肥厂、天润化工厂。困难职工多，遗留问题多（享受福利分房，有毒有害工伤鉴定等等），年龄大的多。老旧小区改造是好事都赞成，都同意，但要出钱就不同意了，拆

除违章建筑就不同意了。新形势下的新动向，老旧小区改造，老难题：一二十年之前搭个小房子做厨房用，搭个棚子堆杂物，锁单车，硬是不能拆，要拆就得补偿，一系列的矛盾，问题就出来了。我们志愿者文明和谐宣讲团在街道工委的领导下，在社区“两委”的带领下，连续4天入户调查，对一千八百多户人家进行登记入册，这里有两张样表……

“这是千载难逢的好机会，国家出大头，街道、社区出小头，居民人家出点点。进大门刷脸，进单元门刷卡，智能化管理，监控覆盖，电

话线、电灯线、宽带网线整齐划一，下水道有人疏通，楼梯间有人打扫，绿化带有人剪枝，车位定位管理，干净、舒适、美丽的小区将呈现在你们面前”这是我们共同的话语。也是我们这次入户调查的一把金钥匙打开了很多人的心扉。

“我是低保户，我们家因病致贫，交不起物业管理费”（每个月30元）等等，真正小区管理正轨了都得考虑，减半或是减免因情况而定。

拆除违章建筑，就是要做大量的工作了，措施是：党员带头，大家庭的成员是国家干部的带头。由于我们工作到位，所有居民100%签字同意。

## 《社科天地》杂志征稿启事

《社科天地》杂志为纯理论性和学术性刊物，季刊，由市社科联主办，免费向各县市区委宣传部（社科联）、市直各单位、高等院校、大中型企业及全国各省市社科联赠阅。为进一步提高《社科天地》杂志的理论性、学术性，为我市社科界搭建学术交流平台，活跃我市学术氛围，强化社会科学研究地方经济社会发展服务，促进我市哲学社会科学的繁荣发展。现面向全市广大社科工作者征稿，征稿范围包括党的重大理论政策研究、马克思主义理论、文史哲、经济、管理等社会科学论文、围绕市委市政府中心工作的优秀调研报告及其他优秀的理论文章（理论思考、心得等）。文章字数一般不超过8000字，要求提供200字以内的摘要及关键词，文末一律注明作者性别、年龄、职务职称、工作单位、电子邮箱等信息。

联系人：谭 紫      联系电话：8889305

电子邮箱：1793617663@qq.com

岳阳市社会科学界联合会

2020年9月5日

# 岳阳对外开放、构建开放带动新格局实践研究

市档案馆课题调研组

**摘要：**开放是岳阳最大的优势，也是实现高质量发展的必由之路。岳阳开放自1899年岳州开埠至今，经历了开埠通商、探索发展、开放推进和全面开放四个阶段，过程艰辛，成果丰硕，影响深刻，也留下弥足珍贵的启示。开放必须始终坚持以自主为前提，以政策为导向，以港口为依托，以改革为抓手，以人才为核心。新时期岳阳加快构建开放带动新格局，视野要更宽，思维要更新，思路要更广：必须树牢全面开放理念，增强开放崛起的引领力；树牢全域推进理念，增强开放崛起的辐射力；树牢产业主导理念，增强开放崛起的支撑力；树牢基础先行理念，增强开放崛起的保障力；树牢重商亲商理念，增强开放崛起的吸引力。

**关键词：**岳州开埠 自主开放 全面开放 双港驱动 产业主导

岳阳濒洞庭而纳三湘四水，临长江而通四海五洲，是湖南唯一通江达海的城市，也是湖南对外开放的桥头堡。1899年，清政府在城陵矶设通商埠，标志着岳州关正式开关，岳阳成为湖南省第一个通商口岸。回顾岳州开埠至今走过的120年风雨求索路，梳理脉络，总结经验，反思教训，对岳阳做大做强港口经济、构建开放带动新格局具有重要意义。本文以市档案馆馆藏档案为依据，以岳阳对外开放为研究对象，实行古今相融、学用结合，力求为岳阳加快开放科学决策提供一手资料与一些参考，为加快建设湖南发展新增长极、国家区域性中心城市和大城市做出档案部门应有的贡献。

## 一、岳州开埠以来对外开放历程

从岳州开埠至今120年时间，岳阳对外开放大致经历了四个发展阶段。

### （一）开埠通商时期（1899—1949年）

鸦片战争后，依据相关条约，清政府开放的通商口岸逐渐由沿海扩展到长江内河乃至内地。到19世纪末，湖南还没有一个通商口岸。“五口”开放通商后，上海很快成为最重要的港口，带动湖南北部以水路运输为主的商路逐步开辟和兴盛。英国为扩大在长江流域势力范围，向清政府提出开放湖南湘潭。与此同时，晚清政府也面临着越来越严重的财政危机。为了缓解局势、挽救危机，晚清政府本着“隐杜觊觎、保全主权”“扩充利源、振兴实业”的设想，将自开商埠的思想付诸实践。准许岳州、三都澳、秦皇岛自行开埠。在湘之所以选择岳州代替湘潭，正是因为岳州地处长江与洞庭湖交汇之处，历来是兵家相争之地，具有积久成深的包容性，民风相对开放。

因岳州是自开口岸，在筹备过程中，中国官员积极参与。1898年3月岳州开埠获准后，时任湖

课题主持人：余友安

课题组成员：赵小龙、傅电仁、汪慧文、刘珊、田丽群、张详苓

广督臣张之洞与湖南巡抚俞廉三反复筹商、多方考察，经奏准，将岳常澧道移驻岳州，兼岳州关监督，并委派熟悉交涉的署粮道蔡乃煌，前往会同署岳常澧道张鸿顺，商办开埠设关事项。同时，清王朝也委派皇帝宗室豫章亲临长沙督办。1898年9月，中国海关总税务司赫德委派助手马士（美国人）赴长沙，商办开埠事宜。1899年11月1日，在湖南巡抚公堂以会议形式通过岳州《会议开埠章程》，提出会议开埠章程25条，对开埠事宜作出明确规定。此章程也成为其他自开口岸制定章程的蓝本。1899年11月13日，岳州依议正式设关开埠，成为湖南省第一个、中国第三个自开口岸。

作为自开口岸，岳州开埠坚持不设租界，所有行政和司法事务均由中国人自理，极力维护国家主权。但在实际操作过程中，由于清朝积贫积弱，中国官员一味退让，外国列强步步紧逼，岳州成为列强倾销商品和掠夺资源之地。英、美、日、德、俄等国的外商纷纷前来设立公司，或委托本地商店代为销售产品，外国传教士进入岳阳传教、兴学、办医等等，加剧了经济侵略和文化扩展。但客观上也促进了岳阳思想解放和经济发展，迈出了敞开大门、与世界对接的第一步。

进出口贸易额急剧增长，到1912年，岳州进出口贸易额达680多万两，是1900年的50倍。进出口贸易以转口贸易为主，直接进出口贸易微乎其微。进口商品种类繁多，以棉毛织品、洋油为主；出口主要是土特产和原材料。民族工商业也得到相应发展，到辛亥革命前后，岳阳城区商业资本雄厚的店铺多达20多家。抗战胜利后，各类店铺达到862户。港口航运业兴起。鄂湘善后轮船局等民族航运企业先后创办。1904年，湖南的中华汽船公司、楚利公司、普济等数家轮船公司，相继开通湘汉、湘申、湘渝、湘宁航线。外轮也纷纷开辟由汉口至长沙的客货航线。据1911年统计，行驶于湘江、洞庭湖上的英、法、日、美等国轮船多达3018艘、载货量179.88万吨，华轮1614

只、载货量19.8万吨。

1927—1937年间，因国内战乱频繁，局势动荡不安，对外贸易衰减。1938—1945年间，岳阳沦陷日军之手，岳州海关被迫关闭。之后因为内战动荡，岳阳虽有对外贸易政策，但难以实现。1949年7月20日岳阳解放，城陵矶港口回到岳阳人民手中。

## （二）探索发展时期（1949—1978年）

新中国成立后，全国上下面临恢复和发展国民经济的任务。为此，中共中央决定坚持自力更生为主、争取外援为辅的方针，在主要依靠自己力量的基础上，通过利用外资，引进国外先进技术来发展经济。但当时我国产业基础十分薄弱，加上以美国为首的资本主义国家对我国进行孤立、遏制，因此这一时期岳阳没有吸收过外商投资，对外开放主要集中在争取苏联东欧等社会主义国家的技术支持和贷款援助。新中国成立后，国家安排211工厂（今际华3517）匈牙利低利率贷款32万卢布，从国外购进发电设备。1973年，国家利用信贷延期付款的方式，为兴建中的洞氮从国外引进成套设备。

50年代初，出口贸易的重点是恢复和发展茶叶生产，主要对苏联出口红茶。1957年9月，岳阳县制扇厂生产的岳州扇外销东南亚，成为省内最早出口的轻工产品之一。进口商品以生产资料为主，消费品品种数量为数很少，由国家统一调配。1960年，国家为岳阳造纸厂从芬兰进口1台日产100吨高速纸机，是当时有名的进口大型成套机械设备。

这一时期，港口贸易也在缓慢发展。由于解放初期市场还未完全恢复，当时港口的货种主要为煤、粮食、棉花、鲜鱼等，货物吞吐量仅有12750吨。经历了民主改革运动和集体生产之后，港口吞吐量明显提高。特别是城陵矶粮库专线通车，使得城陵矶港由原来的水水中转港向水水、水陆中转港迈进了一大步。1956年城陵矶港第一

座正规化码头落成。到了六七十年代,随着长航城陵矶港务局成立,基础设施加快建设,机械化程度逐步提高。1970年城陵矶港被辟为水陆联运换装港后,港区吞吐量急剧增加,城陵矶港一跃而为长江中游干支联系、水陆中转的重要港口。

### (三) 开放加速时期(1979—1999年)

随着改革开放的一夜春风,岳阳开放开发迎来新的机遇。1978年6月,岳阳市被国家确定为对外开放城市。1979年,岳阳正式对外开放。1986年地市合并后,岳阳市第一届党代会制定“加速开发、扩大开放”战略,提出“立足洞庭,凭借长江,走向世界”的口号,在全国内陆城市中,率先拉开对外开放的大幕。1988年6月15日岳阳海关正式开关。1992年5月,国家批准岳阳市列为沿江开放城市,使岳阳市跻身全国开放的大格局。市委、市政府抢抓这千载难逢的历史机遇,把扩大开放作为加速岳阳发展的突破口,提出了“开放兴市”战略,加快对外开放。

1.投资环境改善。先后出台了《关于进一步深化改革扩大开放的若干意见》《关于鼓励外商投资的暂行规定》《关于简化审批程序提高办事效率的意见》《关于对引荐外资有功人员实行奖励暂行办法》《湖南城陵矶经济技术开发区若干政策的规定》等一系列配套政策和措施。简化行政审批程序,提升办事效率,审批大项目在3天内办完,小项目随到随办。重视硬环境建设,投资兴建两个5000吨江海轮泊位,成立城陵矶经济技术开发区,临港产业开始形成规模。1996年10月经国务院批准城陵矶港对外轮开放,成为国家一类口岸,开启港口新时期。在市区先后设岳阳经济技术开发区、南湖旅游度假开发区、岳阳高新技术产业开发区、岳阳楼沿湖综合开发区,开发区建设初具规模。以建好国家级岳阳楼洞庭湖风景名胜區为重点,加快了多档次配套的旅游服务设施建设。

2.招商力度加大。先后与世界40多个国家和地

区建立了经济协作关系,与日本沼津市、美国泰特斯威尔市、加拿大卡斯尔加市、保加利亚旧扎果腊市、澳大利亚科克本市缔结友好城市,开展经贸、文化、体育、旅游等多方面的协作交流。通过举办国际龙舟节(赛)等招商活动、侨务工作对象牵线搭桥多种方式开展招商。1984年开始先后有英国、日本、加拿大、泰国、印尼、意大利、法国、俄罗斯等17个国家和香港、台湾地区的企业家和工商者,来到岳阳建工厂、办企业、开发房地产等。正大岳阳、华瑞针织、凯美特干冰、天龙皮革制品、巴陵油脂等一批外企纷纷进驻岳阳。1984—1999年,共批准“三资”项目461个,总投资103977.8万美元。

3.对外贸易发展。对外贸易深化改革、调整结构,延伸进出口权,全方位、多渠道组织货源,大力扶持出口商品生产基地建设,走上全面发展道路。经营主体日益增多,1995年以前还只有市外经贸公司一家享有自营进出口经营权,到1999年底,获得自营进出口权企业多达35家。出口商品种类增多,到1999年底,共有纺织服装、化工、农副、机电、医药等9大类65种商品出口,形成了种类较齐全的出口商品结构。商品出口主要地区由港台地区与东南亚其它国家向非洲国家和地区扩展。

### (四) 全面开放新时期(2000年至今)

2001年中国加入世界贸易组织,标志着我国对外开放进入一个新阶段。岳阳抢抓机遇,坚持“引进来”与“走出去”相结合,深入实施开放崛起战略,强力推进港口建设大会战,依托城陵矶新港加速打造湖南通江达海新增长极,对外开放成效显著。

1.开放政策叠加推出。中国对外开放“金十字架”理论,将岳阳定位为“弦”与“箭”的交汇点,岳阳开放发展进入中央和地方的发展战略。2015年,国家出台《关于构建开放性经济体制的若干意见》,湖南省委省政府明确提出,把岳阳



打造成为湖南对外开放的“排头兵”、湖南通江达海的“桥头堡”、湖南经济发展的新增长极。市委市政府抢抓机遇，先后出台《关于进一步促进产业园区发展的意见》《关于进一步加快开放型经济发展的意见》《关于支持企业走出去若干措施》《关于促进岳阳城陵矶“一区一港四口岸”加快发展奖励办法》等文件，制定了开放型经济发展“1+2”政策等，明确了“开放强市”26条具体措施；集中推出“园区十条”“金融十条”“非公十条”“开放十条”，最大限度发挥政策效应，进一步优化岳阳开放发展环境。

2. 开放平台不断完善。坚持把开放平台作为开放崛起的第一支撑，重点打造了三大平台。首先是港区平台。2008年，城陵矶港被列为全国15个内河港口直航点，对台湾地区开放。2009年12月，城陵矶新港区成立。同年，岳阳至武汉海轮航道开通，城陵矶港由内河港变成海港。自2011年先后开辟了城陵矶至上海、宁波“五定班轮”和“渝、宜、荆——岳”以及省内“水上穿梭巴士”航线，实现城陵矶至香港、澳门常态直航。开通了城陵矶至韩国、日本、台湾等国家或地区航线和至东盟、澳大利亚接力航线，实现了“江海联运”。完成了蒙华铁路荆岳段临港支线建设，初步建成水公铁立体联运体系。从2012年开始，相继启动“一区一港四口岸”申报建设工作。2016年8月正式封关运营，2017年实现高效运营。同时与上港公司成立湖南国际港务公司，城陵矶新港区虹吸效应不断提升。其次是园区平台。全市拥有11个省级以上产业园区，其中岳阳经济技术开发区跻身国家级经开区行列，汨罗“飞地”工业园是全省首批“飞地”经济示范区。出台了“园区十条”，对经开区和新港区下放了41项行政审批权限，园区发展活力得到充分释放。2017年，开展园区建设大会战，清华同方电商产业园、哈工大机器人等一批科技含量高、投资规模大的项目成功落户。2019年全市产业园

区共签约工业项目254个，总投资1451.9亿元。再次是空港产业园。2018年出台空港经济区发展规划，三荷机场建成通航，岳阳正式进入航空时代。并先后引进吉祥、成都、重庆等5家公司，开通北京、上海、成都、昆明、重庆、贵阳、杭州、南宁、厦门、青岛、哈尔滨、济南、威海、舟山等城市航线，2小时航距可辐射到任何一个国内城市。2019年度，三荷机场旅客吞吐量达55万人次，创造了三线城市支线机场首开之年客流过50万人次的少有纪录。

3. 开放实力不断增强。近年来，岳阳先后被评为中国中部最佳投资城市、中国内陆最适宜开办工厂城市、跨国公司加工贸易梯度转移重点承接地。2014年，全市外贸进出口总额仅7.9亿元人民币，位居全省第9名。到2018年进出口总额突破30亿美元。2019年进出口总额增长至48亿美元，全省排名跃至第3名。产业结构不断优化升级。突出重大产业项目建设和园区经济发展，坚持改造提升传统产业与大力发展战略性新兴产业，做强做优石化、食品两个千亿级产业，培育壮大现代物流、装备制造、文化旅游、生物医药、军民融合、节能环保等新兴产业。产业招商成效显著。近年来持续开展“产业招商月”“产业专题招商”等活动，吸引了一大批新兴产业。仅2018年就引进500强项目18个，总投资800亿元，分别排名全省第三位和第二位。2019年，成功引进“500强”项目16个。总投资180亿元的新金宝1300万台喷墨打印机项目、总投资过200亿元的华为高端制造基地、总投资208亿元的己内酰胺产业链搬迁与升级转型项目和恒大新能源汽车、中创空天新材料、龙智新材料等高端项目成功落地。优势企业“走出去”。2017年，岳阳出台对接“一带一路”倡议，推动优势企业“走出去”实施方案，四化建、新美陶瓷、岳阳路桥、华文食品、中天龙舟、兴农机械等企业赴东南亚、非洲等地区开展产能对接和合作。四化建成功签约2个“一带一

路”国际产能合作项目。新美陶瓷整体并购哈萨克斯坦AO Keramika（阿克托别）陶瓷公司，创造中国陶企境外整体并购先例。

## 二、岳阳对外开放带来的深刻影响

岳州开埠以来，岳阳对外开放从封闭到打开大门，从探索起步到全面开放，逐步走出湖南，走出国门，走向世界，取得了丰硕成果，产生了深刻影响。

### （一）通过港口开发，促进了岳阳航运物流业发展

岳州开埠后巨大的货物吞吐量，刺激了岳阳航运业的发展。1898年9月，官督商办的“鄂湘善后轮船局”试航长沙至岳州航线，取得成功。岳州开埠后一个半月，英轮从上海、汉口等地运输货物到达岳州。1901年，日、美、德等国也开始进入岳州关，四国航船已超过48万吨位。为了抵制外轮独霸湖南，新兴民族资产阶级中的有识之士纷纷兴办轮船业，在城陵矶建站设点。据统计，抗日战争爆发前，仅在城陵矶设站建点经营轮、木船运输的有16家，而外轮公司仅4家。1906年1月，萍乡煤自城陵矶中转运至汉阳铁政局炼铁，开启了水水货物中转港口。1913年，浏阳爆竹400担经城陵矶径运香港。1915年，又有桐油10881担径运美国，开启了湖南出口物资江海直达。1917年，经过长岳两埠之中国船只共5491艘，为开埠以来最高纪录。

改革开放后，岳阳市委、市政府依托城陵矶港和沿江现有产业设立了城陵矶新港区，按照“以港兴业、以业强区、以区拓城”和开放崛起发展战略，至2019年12月底，累计投入资金220亿元，协议引资800亿元。2015年5月，城陵矶组建运营湖南城陵矶国际港务集团，开辟了“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，建起了岳阳城陵矶综合保税区、城陵矶出口退税启运港、汽车整车进口口岸、进口肉类指定口岸、进口粮食指定口岸、进口固废指定口

岸，形成了“一区一港四口岸”联动发展模式。港口发展促进了物流交互发展，按照湖南省把“岳阳港建设成为辐射国内国际两个市场的区域现代物流中心”发展目标，加快培育发展现代物流产业，成功获评全国现代物流创新发展试点城市、国家第二批多式联运工程示范城市、国家港口型物流枢纽城市，2019年物流业总产值941亿元，同比增长15.1%。随着国际商贸保税物流中心建成运营，空港物流园、临港汽车城物流园、海吉星农产品物流园、京东物流、胥家桥综合物流园等加快建设，现代物流业发展其时已至、其势已成，正成为岳阳又一个千亿产业。

### （二）通过交流合作，加快了岳阳外向型经济发展

开埠通商给岳阳增添了发展商业贸易的载体和动力，城市本身所蕴藏的经济火花被点燃。外国商人利用岳阳在商业、交通上的有利因素，纷纷来岳设立公司或委托本地商店代为销售产品，洋货滚滚而来，同时又疯狂抢掠湖南各种物产运于岳阳商埠，再销往其他省及海外，客观上促使了开埠后岳阳进出口贸易迅速发展和繁荣。进口以棉、毛织品、洋油为大宗；土货出口以谷米、茶叶、桐油、苧麻等农产品及矿产品为大宗。进出口价值总数从1900年的14多万两增至1923年的2696多万两，客观上加强了与外界经济的联系与往来。

改革开放后，岳阳开放发展实现了从“关门建设”到“融入全球”、由“跟跑者”到“领跑者”的历史性跨越，各项开放指标高速增长，形成了国有、集体、三资、民营企业四驾马车齐闯国际市场的格局。目前，招商引资方面，内联引资累计到位资金4195亿元，有资金到位的项目4256个，在我市投资并存续的“三类500强”企业达50多家，外资企业87家，利用外资范围扩展到美国、英国、日本、加拿大等19个国家和地区。对外贸易方面，进出口总额从1990年的零突破到2019年的48亿美元，总量升至全省第3位，城陵矶

口岸集装箱吞吐量从2008年的6.5万标箱到2019年突破67万标箱。2019年1-10月,全市共有270家外贸企业产生业绩,124家企业实现“破零倍增”,进出口商品遍及亚洲、非洲、欧洲、美洲等151个国家和地区,外贸总量首次跃居全省第2位,连续入围“中国外贸百强城市”榜单。外经合作方面,自2000年国家实施“走出去”发展战略以来,全市备案“走出去”企业达到30家,覆盖20多个国家和地区,投资领域拓展至化工、电磁铁、纺织、中医药等产业,食品、茶叶、机械等“岳阳制造”陆续走出国门。

(三)通过引进现代工业,促进了岳阳产业转型升级

岳州开埠,促进了岳阳近代城市功能的转变,岳阳由“鱼米之乡”开始向近代工业城市转型。岳州开埠前,岳阳地区商业主要是小农业家庭手工业。开埠后,受洋货冲击,家庭手工业衰落,为商品经济发展提供了商品市场和劳动力市场。外商和民族工商业者投资办厂,兴办公司或其他工业,为岳阳近代工业发展奠定了基础。到1920年前后,岳州地区出现了一批近代企业,涉及机械、纺织、运输等行业,其中规模较大的有10多家。

改革开放后,岳阳加快长江黄金水道、高速公路、高铁以及航空网络的立体多点布局,不仅为走出内陆、走向世界铺就了一条康庄大道,也吸引了新金宝、科伦药业、哈工大、荷兰壳牌、美国普来克斯等50多家世界500强企业到岳投资兴业。外商投资的产业由传统产业向机电制造、高新科技、高效农业以及新兴工业领域延伸,有效地带动全市支柱产业的形成,促进了产业结构的调整升级。2017年,产业结构完成了由“二、一、三”到“三、二、一”的历史性转变;三产结构由1978年的93.0:3.2:3.8调整为2019年的9.0:40.6:50.4。服务业从“附属”变为“主力”,2019年第三产业增加值占GDP比重首次超过50%,逐渐

成为岳阳市经济发展的重要引擎。农业由“小”变“大”,2018年农林牧渔业总产值为1949年的373.7倍,是全国重要的商品粮、棉、油、猪和水产品生产基地。工业由“弱”变“强”,发展成为中南地区重要的石化、造纸、电力能源、机械制造和再生资源产业基地,电子信息、现代装备制造、军民融合、生物医药、新材料、节能环保等新兴产业蓬勃兴起。2019年工业技改投资、高新技术产业投资、民间投资分别增长38.1%、67.1%和13.5%,工业发展后劲不断增强。

(四)通过思想转变,加快了岳阳现代人才培养

岳州开埠后,打破了原有的封闭状态,大批传教士进入岳阳传教、办学,如海维礼夫妇在岳阳城里创办了8所学校,建立了一个从幼儿园到小学、中学、大学,从普通教育到女子教育、职业教育的教会教育体系,后来陆续发展为旭日小学、岳阳市第三中学等,开创了岳阳现代教育。岳阳民众在这一思潮影响下,从害怕“洋人”和“洋人”教育到慢慢接受西方思想文化。思想文化的交融,让岳阳儿女更加崇尚科学民主,追求自由平等,陆续走出了一批优秀人才,涌现了任弼时、郭亮、苏振华、张震等一批无产阶级革命家,培育了毛致用、杨沫、周令钊等政界文化界名人,诞生了魏曦、马克俭、杨孟飞等8位院士……

新中国成立后尤其是改革开放后,市委市政府把岳阳放入全国、全球大环境中思考,主动融入“一带一路”、长江经济带、洞庭湖生态经济区等国家战略。以巴陵人才工程为统揽,创新实施“百名专家挂职岳阳”柔性引才行动,从清华大学、北京大学等21所高等院校和科研机构,引进90名专家教授柔性挂职,涉及农业、水利、环境、旅游、金融、外贸、大数据等20多个专业领域。持续实施“四海揽才”系列引才活动,引进各类人才2800多人,其中2019年引进各类中高端

人才800多名。紧扣“四大会战”，大力开展精准专业化培训，联合清华大学、武汉大学等异地举办专题培训班，举办“巴陵名师讲堂”，打造了一批巴陵卓越工程师、巴陵工匠、乡村振兴带头人等。评选享受市政府特殊津贴专家120人，建立岳阳人才信息数据库，入库人才总量57.8万人。湖南理工学院等6所高校，在校生达83000多人，2019年10月岳阳被教育部现代学徒制第二批试点单位验收通过。2014年，岳阳获评中国最具文化软实力城市。

（五）通过经济发展，促进了“湖南省大城市”建设

岳州开关后，民族工商业产生、航运业发展，沟通了岳州经济与世界经济的联系，有力刺激了岳阳经济发展。直到抗战前，岳阳经济呈现持续上升的良好态势。下表以岳州关税收为例，5年为一时间段列取。

年 度	税钞数额
光绪26年（1900年）	七百九十两三钱一分七厘
光绪31年（1905年）	一万四千二百七十四两六分一厘
宣统2年（1910年）	二万八千六百九十八钱三分一厘
民国四年（1915年）	57928.817圆
民国九年（1920年）	126313.032圆
民国十四年（1925年）	221943.107圆
民国十九年（1930年）	594147.341圆
民国二十四年（1935年）	576365.18元

（单位说明：清朝期间，货币名称为银两，货币单位为“两”；1912-1934年，货币名称为银圆，货币单位为“圆”；1935-1942年，货币名称为法币，货币单位为“元”。）

从表中可以看出税收基本上每年都呈增长态势，这些税收主要用于了岳州地方建设。城市建设也有相当的外资加入，1901年，美国传教士海维礼在岳开设教会学校、医疗所、妇女学堂等。在1973年的外国资产清查中显示，解放前曾有5个

国家（美、英、意、西、瑞）在岳阳地区办教会和附属企事业单位，一共建有教堂105个、学校11个、医院2个，还有育婴室、传教研究所、修道院、农村服务组及诊所等。硬件建设客观上推进了岳阳政治、经济、文化发展和人口的聚集，19世纪末期岳阳城市人口只有4万，到20世纪30年代城市人口已近16万，为前者的4倍。

改革开放后，岳阳飞速发展，特别是随着“四大会战”深入开展，水公铁空立体相织，基础设施全面改善。截至2018年底，市主城区面积由解放前夕的不足2平方公里扩至126平方公里，全市常住人口增至579.7万人，GDP突破3400亿，高速公路、国省干线、农村公路、干线线路、航道22671公里。全市建省级以上工程技术研究中心15个，艺术表演团体112个，文教体馆56个，卫生机构4442个，基本养老保险覆盖率达98%。2014年荣获中国最具幸福感城市，2015年获评全国文明城市，2018年底经国务院批准，岳阳市跻身湖南省大城市行列。2019年荣获“中国GDP百强城市”，跻身“2019年中国城市发展潜力100强”“2019中国城市品牌评价百强榜”

### 三、岳阳对外开放带来的几点启示

岳州开埠120年来，岳阳对外开放从蹒跚起步到大步迈进，从边缘走向中心，从后方走向前沿，展示了一个内陆城市在波澜壮阔的对外开放洪流中，演绎出开放、富强、文明的历史性巨变。有许多经验值得总结，有许多启示值得记取。

（一）坚持以自主为前提，牢牢把握开放的主动权。二十世纪初，中国被迫开放的商埠超过70个，基本都由外国列强控制，而城陵矶港自主对外开放，从开埠之初就将开放自主权掌握在手里，因此带来了经济、商贸活动的繁荣。特别是新中国建立后，岳阳多番主动争取对外开放，从1978年获批对外开放城市，到形成空港水港“双港驱动”“四个平台”有序推进的开放新格局，也是岳阳人民在自主开放意识主导下不断求索进

取的结果。岳阳开埠及对外开放的实践证明，对外开放必须具有强烈的主动意识，只有自主创新，才能赢得工作的主动权，抢占发展的制高点，才能在激烈的竞争中占有一席之地。

（二）坚持以政策为导向，科学规划对外开放格局。一座城市尤其是内陆城市的开放，离不开开放的政策体系和国际化的视野。早在1875年，湘阴籍洋务思想家郭嵩焘就提出“先通商贾之气，以立循用西方之基”。岳州开埠，也正是依托《会议开埠章程二十五项》和《岳州城陵矶埠租地章程》，才奠定对外开放基础。但由于岳州欠缺科学规划，港城发展联接不强，港口缺乏持续性发展，因此尽管有一时贸易兴盛，但中途停滞过很长一段时间。直到改革开放以后，岳阳抢抓机遇，出台了一系列支持政策，逐步探索出以科学的港城规划构建开放经济发展“1+2”的战略体系，搞好了内陆城市跨越式对外开放发展的顶层设计，有力推动岳阳全面融入“一带一部”发展战略，迎来全新的发展时期。

（三）坚持以港口为依托，打造综合性开放型平台。纵观世界各国经济发达的地区和城市，绝大多数都与港口物流有着密切联系，港口兴，则城市兴、经济兴。岳阳开埠之后，经济流动性增强；抗日战争时期港口名存实亡，岳阳经济衰落；新中国成立初期以农业发展为主，港口发展步伐缓慢；改革开放之后，岳阳加强港口建设，开放性经济迅速复苏。特别是新千年之后，岳阳港口建设日新月异，日趋完善的港口基础设施同不断增加的物流设施、逐步崛起的物流队伍相互交融、互相促进，推动传统产业的不断发展和新兴产业的接连落地，形成水港、空港“双港驱动”，新港区、综保区、空港经济区“三区联动”的大开放格局，也带动以现代仓储、物流、先进装备制造为主导产业的大港口经济带加速崛起，全面提升岳阳整体经济实力和区域竞争力。可以说，岳阳因水而生，因港而兴，加快岳阳发

展必须重视港口建设，只有充分发挥城陵矶港的区位、资源优势，建好综合性开放型平台，岳阳才能在激烈区域竞争中抢占对外开放的先机。

（四）坚持以改革为抓手，全面对接国际国内市场。“惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜”。在对外开放过程中，岳阳市委市政府坚持“跳出岳阳看岳阳”，主动对接国际国内市场，以理念、制度、管理、技术等改革创新推动港口发展，带动港区发展，联动城区发展，补齐开放型经济中的短板，引导传统产业和战略性新兴产业发展全面提速。如今城陵矶新港已开通到上海洋山和外高桥港“点对点”快班，至韩国、日本、东盟、澳大利亚接力航线，吸引国内外两个资源，对接国内外两个市场，推动岳阳构建出以现代农业为基础，以现代工业为龙头，以园区经济为支撑，以新兴产业和高新技术产业为引领，三大产业相协调并与开放型经济相适应的产业发展体系。加快岳阳高质量发展，就必须坚持改革创新，以思想大解放、措施大创新来推动难题大破解、发展大提速。

（五）坚持以人才为核心，充分激发创新创造活力。科技是第一生产力，人才是第一资源。岳州开埠初人才数量相对不足，人才素质相对偏低。后来美国传教士海维礼在岳阳创办了普济医院、贞信女中以及湖滨大学，培育了一批现代教育人才，客观上为岳阳现代教育、卫生医疗打下基础。在改革开放过程中，岳阳注重发挥人才智力核心作用，推进人才体制机制改革，加大人才引进培养力度，出台优惠政策激发人才创新创业活力，打造“引进一批人才、发展一大产业、培育一个经济增长点”的链式效应，以人才带动科技创新，以人才推动引智成果社会化、产业化，以人才最大限度催生新的经济增长点，初步形成了“大众创业，万众创新”的良好氛围。岳阳的发展须臾都离不开人才支持，加快改革开放更是如此，只有重视人才，吸引人才，留住人

才，用好人才，才能充分激发创新创造活力，不断把改革开放推向深入。

#### 四、当前岳阳加快构建开放带动新格局的建议

纵观岳阳自开埠以来的发展历程，历史反复证明：大开放则大发展，小开放则小发展，不开放很可能不发展甚至出现倒退。岳阳从地理区位看，地处“一带一部”的黄金节点，是湖南唯一通江达海的口岸城市；从历史沿革看，是湖南率先自主开埠的通商口岸；从战略定位看，是湖南对外开放“桥头堡”。开放是岳阳最大的优势，也是发展的必由之路。岳阳要坚定不移地以开放促发展、促转型、求赶超，加快构建开放带动新格局，为建设湖南发展新增长极、国家区域性中心城市和大城市注入蓬勃活力。

##### （一）树牢全面开放理念，增强开放崛起的引领力

习近平总书记指出：“中国对外开放是全方位、全领域的，正在加快推动形成全面开放新格局”。按照这一要求，岳阳开放无论是规模、还是水平，无论是广度、还是深度，均还存在着明显差距。究其根源，首先还是差在理念和心态上。要拓宽开放的视野。跳出岳阳看岳阳，立足当前看长远，用世界眼光看待问题，以全球思维分析问题，按国际惯例解决问题，积极融入国际分工和合作，融入“一带一路”、“一带一部”、长江经济带、洞庭湖生态经济区等国家战略，不断开阔眼界、开阔思路，以思想观念的大解放引领新一轮大开放。要涵养开放的胸怀。从本质上说，开放就是要求我们改变一些原以为天经地义的观念，舍得用利益和别人交换，实现合作共赢。要有“风物长宜放眼量”的气度，学会算大账、算长远账、算综合账，不能有急功近利的短视心理，不能有“肥水不流外人田”的小家子气，特别是对投资大、科技含量高、带动力强的战略投资项目，要敢于让利、舍得吃亏，以超常的定力和韧劲确保项目落地见效。要鼓足开放的勇气。开放如果满足于小富即

安、小成则满，不敢“破旧立新”，那永远没有作为，没有出路。要坚决打破“这也不行、那也不行”的清规戒律，凡是不违背政策法规的都可以试；凡是别人已经在做的都可以学习借鉴，争取做得更好；即使别人没有做的，只要有利于发展，也要积极探讨，闯出一条具有岳阳特色的开放之路。要拓展开放的领域。坚持全方位开放，推动“非禁即入”普遍落实，合理引导非公资本有序进入金融服务、公用事业、基础设施建设等领域，鼓励创业、创新、创造，支持做大、做强、做优，引导充分自由平等竞争，让创造社会财富的源泉充分涌流。

##### （二）树牢全域推进理念，增强开放崛起的辐射力

开放让世界变得更小，任何地方都能从中找到自己位置，挖掘自身优势，结出发展硕果。要打破唯区位论、唯条件论，鼓励各县市区因地制宜、开放发展，实现四向拓展、全域开放，不断提升开放型经济的规模和水平。

突出“双港驱动”，挺起开放的“龙头”。水港和空港是扩大开放最重要的战略资源。要充分发挥“一区一港四平台”的口岸优势和三荷机场建成通航的后发优势，提升港口效能，发展临港产业，打造对外开放和产业发展的“极中极”，以点带面，扩大开放。依托长江黄金水道，充分发挥水运“距离长、成本低、占地少”的优势，坚持“水水中转”战略不动摇，吸引长株潭、湘西北和长江上游川渝地区江海轮货船到城陵矶港靠泊转运，引进一批大运量、大耗水的大企业大项目，申报建设更多外向型平台，进一步集聚政策优势、水运货源和产业项目。依托航空运输“速度快、运量小”的特点，坚持南客北货、错位发展，尽快创建空港产业园，加快布局电子元器件等“特小”产业，形成高科技含量、高附加值、高成长性的产品集群，培育空港经济新的增长点。空港和水港要实现无缝对接，形成

“低端原料采集—加工制造—高端成品输出”的“水运进—空港出”一体化产业链物流运输模式，释放双港活力，带动全域开放。

推动“两翼齐飞”，筑牢开放的“骨架”。依托口岸开放和城区集聚优势，做大做强主城区现代服务业引领区、东北部先进制造业集聚区和西南部文化旅游业带动区的同时，大力推进沿江经济带和长岳经济带开放发展。按照生态优先、绿色发展理念，以港口岸线资源和对外开放平台为依托，优化产业布局、加快转型升级，推动沿江区域高质量发展；以交通干线和产业园区为平台载体，按照优势互补、合作共赢的思路，积极促进理念融合、基础融合、产业融合、服务融合，大力推行“飞地经济”等新机制、新模式，加快岳阳南部县市区融长步伐，打造长岳经济走廊，形成多向发力、多点支撑的全域开放格局。

坚持“城乡互动”，延伸开放的“腹地”。新时代高水平对外开放必须实现城乡协同，乡村振兴必须建立在以城带乡、扩大开放基础之上。要促进加工贸易企业向农村转移，大力创建农业产业化特色小镇，加快发展特色种养产业、精深加工产业和乡村旅游产业，着力扩大“互联网+”“数字+”等新业态和新模式，带动特色农产品、文化旅游产品、特色旅游服务等走向世界，促进一二三产业深度融合，形成以开放型经济带带动的新型农村经济结构。同时，应当积极组织农民从事劳务出口和工程承包，推动农民开阔眼界、稳定增收，让新一轮高水平开放红利惠及广大农民。

（三）树牢产业主导理念，增强开放崛起的支撑力

开放是产业建设的活力之源，产业是扩大开放的坚实根基。扩大开放必须突出产业主导，大力招商引资，狠抓项目建设，培育实体企业，为高质量发展和大城市建设提供强大动力。

积极承接产业梯度转移。尽管目前中美贸易

摩擦仍在持续，全球跨境投资整体不景气，但我国吸收外资额不仅没下降，反而稳中有升。同时，随着高质量发展步伐全面加快，沿海发达地区正在加速推进“腾笼换鸟”、对外合作和规模扩张，产业转移趋势更加明显，特别是一些产业龙头企业和核心企业，实行了组团式搬迁或产业链转移。岳阳必须充分发挥交通区位、资源丰富、生态秀美、文化厚重等优势，抢抓机遇，主动出击，努力在产业转移周期中争取更多的份额、更大的“蛋糕”。要突出招大引强，聚焦3个500强等龙头企业，实行高层推动、高位对接、特事特办，切实做好跟踪服务，积极开展合资合作，逐步由引进项目向引进产业、引进总部发展，达到办好一个、引来一串、带动一片的联动效应，形成“大项目顶天立地、中小项目铺天盖地”的良好格局。要突出以乡招商，深入推进“迎老乡、建家乡”活动，以优惠政策、乡情亲情和优质项目吸引更多乡友回报桑梓、返乡创业，进一步推动资金、人才、技术集聚。要突出理性招商，立足我市战略性新兴产业培育、低碳经济发展和产业结构优化，大力引进技术含量高、创新能力强、财税贡献大、资源消耗低、环境污染小的项目，坚决克服“捡到篮里就是菜”的倾向，既要金山银山，更要绿水青山；既要数量规模，更要质量效益。

纵深推动产业链条延伸。立足产业特色和发展方向，围绕石油化工及新材料、电子信息及人工智能、生物医药、现代物流等12条新兴优势产业链，积极对接央企、省属企业和长株潭、长三角、珠三角企业，精准精细招商，延链强链补链，促进企业抱团发展、集群发展，做优做强化工、食品、电子信息、装备制造、能源电力、现代物流、文化旅游等7个千亿产业。特别是工业园区要走专业化、特色化之路，严格实行重大项目准入联审、招商引资联动、协作利益共享，加快“僵尸”企业清退和“异类”企业调整，确

保引进项目符合主导产业发展方向，符合产业链条建设要求，形成优势互补、协同联动的高质量发展格局。

持续提升产业开放程度。坚持“两条腿走路”，既要大举“引进来”，也要大胆“走出去”，在更加广阔的空间发展开放型经济。培育外贸企业，支持初具规模的外贸企业做大做强，支持活力足、效益好、前景广的中小企业培育新的外贸增长点，协调解决外贸企业融资、检疫、出关等难题，推动“岳品出境”和“岳企出海”。扩大外贸业绩，按照“培新、挖潜、回流、联动”的思路，推进对外贸易“转方式、壮规模、优结构”，用活用足“开放十条”特别是出口退税、便捷通关等政策，鼓励企业本地报关，引导外贸业绩回流，做大外贸总量“盘子”。发展境外投资，支持有条件的企业借助国际资本市场，运用股权投资和跨国并购等方式，开展专利技术、品牌和营销网络收购，拓展发展空间；鼓励各类有实力的企业在境外科技资源密集的地区设立生产中心、研发中心；引导和鼓励产能相对过剩、产业相对低端的企业进行产能转移，在全球范围优化资源配置、提升产业层次。

（四）树牢基础先行理念，增强开放崛起的保障力

岳阳建设内陆开放“新高地”，离不开基础设施的“硬保障”。要发挥承东启西、联南接北的区位优势，加快建设配套成龙、保障有力的基础体系，进一步拓展开放新空间，构筑开放新优势。

构建立体交通大网络。加快构建“公铁水空”四位一体立体交通格局，陆运重点谋划和推动荆岳昌高铁、岳九铁路G107岳阳段改线东移、平益高速等铁路、高速公路、干线公路项目，加快构建“三纵三横”干线铁路网、“四纵两横”高速公路网、“四纵两横”国道网、“五纵七横”省道网，构建中心城区30分钟交通圈；水运重点抓好长江和湘江航道疏浚治理，建设和

完善港口集疏运铁路公路运输体系；空运重点完善三荷机场配套设施和航运网络，积极开展通用机场规划建设，全面打通“大进大出”“大吞大吐”“大通大畅”的开放通道。

夯实园区开放大平台。坚持将园区作为开放带动的“主阵地”，突出口岸平台建设，加快创建岳阳临港国家高新区，全力推动湖南自贸区岳阳片区申报尽快获批，扎实推进平行进口汽车检测平台、检验检测公共服务平台、岳阳跨境电商及国际快件监管中心平台建设，完善口岸平台体系。提升园区承载能力，在完善水、电、路、气等的基础上，深入推进“135”工程“升级版”，完善标准厂房、配套污水处理、绿化美化亮化、职工宿舍、公租房等关系企业生产和员工生活的基础设施，筑巢引凤，以园兴工。

完善公共服务大体系。要以便利便捷、宜居宜业为目标，根据项目和人才引进的需要，做到“缺什么、补什么，弱什么、强什么”，全面提升文化教育、医疗卫生、商业服务、公园绿地、信息网络等公共设施水平，推动更多项目和人才流向岳阳。特别要坚持以产兴城、以城促产、产城融合，把握好经济要素与生活要素的平衡点，重点抓好园区居住、商业、娱乐、休闲等生活配套设施，寻求最大“公约数”，推动园区由“水平开发”向“立体开发”转变，促进园区由单一产业区向城市综合功能区延伸，真正把园区建设为要素集聚的“洼地”和安家创业的“乐土”。

（五）树牢重商亲商理念，增强开放崛起的吸引力

营商环境是决定开放发展的关键性因素。岳阳要在激烈的区域竞争中脱颖而出，就必须以环境占先机、换空间、求突破，不断提升营商环境软实力，增强开放发展吸引力。

创新政务服务机制。创新政策扶持机制。争取全省之力推动岳阳开放崛起，从省级层面出台相关奖补政策，实施“一地一策”“一企一



策”，引导省内货物经城陵矶港出海，引导更多外地企业开展进口业务，加快将城陵矶港建设为全省对外开放的“桥头堡”。创新园区管理机制。进一步下放审批权限，赋予国家级园区拥有市一级经济部门的审批权限、省级园区拥有县一级经济部门的审批权限，加快园区去行政化步伐，以“权力瘦身”推进“服务强身”，将园区建设为深化改革的先行区、体制创新的示范区。创新政务服务机制。落实“最多跑一次”改革和优化营商环境“九条措施”，做好“互联网+政务服务”结合文章，在行政审批上做“减法”，全力打造“一站式办理、一条龙服务”的行政审批“高速公路”，广泛推行产业园区精细化管理和个性化服务，完善外贸企业进出口通关代办制等服务“菜单”，不断提升政务服务的效率和水平。创新要素保障机制。帮助企业破解人才引进、担保融资、用电用地、劳工短缺等现实难题，提高投资强度和税收产出门槛，全面突破开放发展的要素制约瓶颈。

营造开放包容氛围。严格落实领导干部“一对一”联系重点产业和重大项目制度，主要领导带头开展小分队、产业链招商，逐步打通制约开放发展的“痛点”“难点”“堵点”。大力构建“亲”“清”新型政商关系，引导干部既敢于亲商，放下包袱、胸怀坦荡，大胆与企业家打交道，真心为企业服好务；又清白干净，做到有交集不搞交换，有交往不搞交易。大力弘扬企业家精神，引导企业家坚守实业初心、诚信底线和法纪公德，争当开放发展的先锋队和主力军。大力营造尊商重商的社会氛围，通过文化教育、舆论宣传、典型引领等方式，让投资创业者在经济上有实惠、社会上有地位、政治上有荣誉，引导和激励全社会创新、创业、创造，让人人都是营商环境、人人都是创业主体的观念深入人心、蔚成风气。

抢占人才引进高地。随着人口红利逐步消退，人力资本成为驱动经济增长的新动力，人才储备成为城市间竞争的核心要素。要深化人才强市战略，以创新政策吸引人才，推动“巴陵人才工程”“四海揽才计划”扩面提质，全面创新人才落户、购房补贴、生活补贴、配套保障等人才引进机制，聚天下英才而用之，强化开放带动的人才支持和智力保障；以灵活方式引进人才，不求所有，但求所用，围绕制约开放发展的短板弱项，牵头组织企业与高等院校、科研院所“点对点”对接，采取“全职引进”“柔性引才”等创新方式，引进一批高层次人才；以人文关怀留住人才，建立完善领导干部联系人才制度，协调解决各类困难，落实好住房保障、安家费用、户籍落户、医疗保障、子女入学等相关事宜，解决引进人才后顾之忧。特别是对优秀的开放型经济人才，要给予必要政治待遇，提供全程跟踪服务，并选拔到境外发达国家学习培训、沿海发达地区挂职锻炼，不断提升开放发展的思维高度、管理水平和领导能力。

#### 参考文献

- [1]岳阳市档案局.岳州关档案摘录[M].1版.2018.
- [2]张亮.岳阳自开口岸论述[D].厦门：厦门大学，2014.
- [3]翟晓美.岳州商埠的建置及其成效探析（1899—1911）[D].长沙：湖南师范大学，2009.
- [4]李斌.论自开商埠对近代岳阳城市的影响[J].湖南城市学院学报，2006，27（5）：27-32.
- [5]李望生、黄绍钦.城陵矶港史[M].1版.北京：中央文史出版社，1991：30-66.
- [6]岳阳市地方志办公室.岳阳市志[M].1版.北京：中央文献出版社，2005：423-483.
- [7]中共湖南省委宣传部.庆祝改革开放40周年，百城百县百企调研·湖南篇[M].1版.长沙：湖南人民出版社，2019：25-64.

# 城陵矶新港区港航服务体系研究

刘健挺

**摘要：**构建功能完善的港航服务体系是把城陵矶新港区打造成为湖南发展“增长极”的关键环节。基于城陵矶新港区的发展背景，针对港航服务体系建设的指标，在总结既有服务的优势与短板基础上，探讨了港航服务体系的实现路径与实现方式，对提升港航服务绩效，促进港航经济快速健康发展具有显著示范意义。

**关键词：**城陵矶新港区 港航服务体系 临港服务

随着经济全球化加速和中国经济的迅猛发展，全球港口海运服务业务中心已经向亚洲尤其是中国转移，中国港口的吞吐量在全球占据半壁江山。然而，从世界港口的发展来看，港口的核心竞争力并不以吞吐量等实体物流指标来体现，而是体现在布局合理、功能完备、优质高效的服务体系上。城陵矶新港区作为湖南开放崛起“桥头堡”、创新引领“最前沿”，在打造长江中游区域性航运物流中心的征程中取得了一系列瞩目成绩，具备了较强的产业承载力、要素聚集力和经济辐射力。但不容忽视的是，城陵矶新港区由于建设时间短，服务功能单一，信息化水平不高，导致滞后的港航服务体系与高速增长的货物吞吐量还不协调。因此，建立优质高效的港航服务体系，完成“规模增长”向“服务增值”转型，实现港航服务全面升级势在必行。

## 一、港航服务体系的内涵与分类

### （一）港航服务体系的定义

目前国内外尚没有对港航服务业统一的界定。根据国内外有关理论研究成果，港口服务即以港

口为平台，在原有货物装卸、拖带作业、码头服务等港口基础功能上，与下游产业结合，依托临港工业，集合港口相关运输、仓储、集拼箱、流通加工、配送等附加服务，它以港口为切入点，核心在货物加工处理的临港产业与港口业务服务上。航运服务是在港口服务的基础上，结合船舶、货物、航线，往上游延伸出与船舶相关的业务，如船舶工业、航运运输、船舶管理、船舶供给、航运中介代理等，它以船舶运输作为切入点，核心在于航运业务服务。港口服务与航运服务各自从不同的角度为港航的发展提供新思路，都以物流服务为主要内容，但两者都局限于各自的活动范围内，没有体现港航优势下的港口城市整体实力。港航服务就是港口、航运业务的拓展，是围绕港口、航运开展而形成的服务产业，它强调了港口、航运、城市互动，从港口城市港航的配套服务出发，融合了金融、通关、信息、出版、法律、咨询等综合服务，更加注重港口城市综合能力的全面提升，为港口城市提供更加广阔的发展空间。另外，港航服务业不属于国民经济行业中的分类，与其它服务业有交叉，如航

作者简介：刘健挺，男，讲师，湖南理工学院经管学院博士

课题主持人：刘健挺，课题组成员：曾玉林、田小勇、陈望雄、李文彬、周胜

运金融,属于金融业,也属于港航服务业。根据国内外学者的观点以及港口城市航运的发展历程,我们可以得出港航服务体系是以港口企业、航运企业、商贸企业为服务对象,围绕着港口及航运活动,结合城市综合服务,在航运市场中提供金融保险、商贸加工、法律咨询、信息处理、公共管理等服务功能,通过港口、船舶、货物等航运要素的有机结合,实现航运活动有效、顺畅地开展,达到航运资源合理配置的综合性的系统,它是集合传统服务、现代服务为一身的综合性服务系统。

### (二) 港航服务体系的内涵

结合航运活动的特点,对港航服务内容进行梳理,一个功能完备的港航服务体系应该是以“三核心、四服务、五结合”为服务框架。三核心”是指港口、船舶、货物三大航运要素,一切航运活动的开展都离不开它们。“四服务”是指港口服务、船务服务、拓展服务及支持服务。其中港口服务是指依托实体口岸的基础功能,为船舶、货物提供配套服务,如保税加工、中转分拨、仓储配送、代理服务;船务服务是指围绕船舶、船舶修造、船舶检验、船舶补给等,这些服务主要围绕船舶与货物展开,也是目前航运服务的主要内容;拓展服务是指通过电子信息以及通讯等方式,实现跨区域服务,其淡化了口岸的地理位置,也不需要借助港口的基本功能,如货物交易、融资保险等,这些服务一方面能实现航运资源的进一步集中,另一方面能带动当地经济、贸易、运输朝良性循环发展,是近期航运服务发展的方向;支持服务是以城市的公共服务为基础,为航运服务提供便利,如公共信息平台建设、工业与基础设施建设、人才服务等。“五结合”是指通过船货结合、船船结合、货货结合、港货结合、港船结合等五种结合方式,实现航运要素、航运服务、城市功能的一体化。

### (三) 港航服务体系的内容与功能

国内学者对广义的航运服务业有如下几类分

类方法:

1.按产业链分类。航运服务产业链的上游为比较高端的服务业,包括海事保险、海事法律、航运金融、信息技术、人才培养等;产业链的中游为海运业;产业链的下游是海运辅助业,例如货物装卸、堆存等。

2.按附加值和影响力分类。航运服务业可分为高端、中间和低端航运服务业。海运和港口服务属于低端航运服务业;辅助和支持类的服务业属于中间航运服务业;知识密集型的服务业属于高端航运服务业。

3.按服务对象分类。服务对象是船舶,如船舶管理、船舶买卖、船舶检验和登记等;服务对象是货物和旅客,如货代、一关三检、旅客运输、仓储等;服务对象为港航企业,如航运金融、海事法律、信息服务等。

按照《国民经济行业分类》(GB/T4754-2002)的分类方法和港航实际情况,港航服务体系围绕港航活动展开的相关性服务,即主要体现“四服务”中的港口服务、船务服务、服务功能拓展和服务功能支持四个方面。

#### 港航服务体系的基本构成

现代港航服务体系应是一个业务具有相互依赖关系的综合服务系统,可将航运服务体系划分成四个部分。

1.港口服务是港航服务业的实体经济载体,是港航服务体系的基础层。港口服务业可分为两类:一类是商务服务。可分为与航运船舶、货物运输直接相关的操作作业和物流服务。前者如码头装卸业务、拖船作业、船舶维修、船舶供应等服务。后者如仓储服务、集装箱堆场、拼箱服务、海关通关服务等,相比于其他航运服务业,港口服务业的地域性特点很强,直接依赖于港口发展。二类是政务服务。政务服务是为了进一步优化投资环境,按照便企利企原则设立的集中办理行政审批和相关业务的场所。一般由港区政府

提供,如海关、边防、海事、检验检疫等。

2.船务服务是港航服务体系的基本内容,主要包括货物运输服务和各类船务服务提供方的业务往来服务两类。如船东与船舶租赁方的租赁业务、船东与船舶管理人或经营人的委托管理业务、船舶经纪人在其间的中间撮合业务等。还需要有一系列中介服务机构提供相关服务如船代和货主之间的代理服务,

港航服务体系的层面、行业及其功能具体内容见下表所示:

表一 港航服务体系框架图

层面	行业	主要服务与功能
港口服务层	港口物流	装卸、仓储、理货、加工、运输、场站运营
	靠泊服务	拖船、引航
	船员消费	购物、餐饮、娱乐、交通
	口岸管理	海关、边防、三检、海事
船务服务层	代理服务	船舶代理、货运代理
	船舶供应	船舶物料、备件、船员伙食
	维修服务	船舶修理、集装箱修理、船用设备修理、港口设施修理
	船员劳务	船员劳务、清理货舱、船舶保安
	航运经纪	船舶交易、船舶租赁
	船舶检验	船舶检验、设备检验
服务功能拓展层	航运金融	融资、抵押、担保、结算
	航运保险	再保、分保、互保、保险理赔
	航运信息	航运信息、研究与咨询、运价指数
	货物交易、融资与保险	货物交易、货物融资、货运保险
	海事仲裁与法律	海事法律、海事仲裁
	航运教育与培训	培训机构、学术团体、研究所、人才引进
服务功能支持层	临港公共信息平台	EDI系统、公共信息服务、口岸流程规范
	临港产业	现代装备制造、新材料、电子信息、造纸业
	临港基础设施	集疏运体系;码头建设、航道疏浚、港口设备修造;集装箱泊位状况;服务中心建设;航运聚集区建设
	政策法规	服务标准化体系、服务激励政策、人才引进政策

## 二、港航服务体系建设的必要性

### (一) 提升港口能级与层级的内在需要

从世界港口发展的历程来看,第一代港口实现水陆中转,第二代港口发展临港工业,到第三代港口强调现代物流,第四代港口实现港际联盟、港航联盟,港口的发展不单纯讲究港口规模的大小、吞吐量的高低,更看重港口运作的精益化,港口功能的纵深化,强调的是资源要素的流动通畅性能以及对航运资源的有效控制能力,而这些都需要强大有效的港航服务。城陵矶新港区建区以来,取得了一系列骄人成绩,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,然而单靠硬件的提高不能提升港口的能级与层级,港口货物吞吐量已不再是衡量港口竞争力的唯一指标,综合服务能力成为评价港口发展水平的重要指标,多元化的港航服务功能和高效的物流运作成为世界港口发展的重要趋势。在此基础上欲寻求更高的突破,作为港口环境的软性建设,港航服务体系的构建与培养是港口发展的突破口。

### (二) 推动港城一体化的现实需求

门到门的多式联运实现了多种运输方式的联合,港口的影响力延伸至内陆;现代物流业实现了港航业与工商贸的联合,港口业务涉及商品产销;港航服务业实现了港口与城市服务功能的联合,港口活动与城市紧密融合。港航服务涉及到城市不同层次、不同的服务领域,如交通运输网络、劳务与人才、教育与培训、公共信息、融资结算、财务税收、法律与咨询等,这些服务为港口航运资源的吸引与集聚提供了强大的支持。航运服务通过港航业务与城市综合服务的对接,实现港口功能与城市功能的相互渗透。岳阳要实现“以港兴业、以业强区、以区拓城”的发展战略,正需要这类港航服务业的带动,构建符合港口城市特点的港航服务体系,推动港口与城市的关系更加紧密,从而形成以岳阳中心城区为枢

纽，以环湖公路为纽带，以港口相关产业为支撑，以陆向腹地为依托的港城一体总体布局。

(三) 改变城市经济增长方式重要机遇

现代服务业占据着城市产业发展的制高点，是一个城市创造力、竞争力、生命力的体现，也是现代城市竞争的核心。港航服务业属于第三产业，其相对于港口服务业、航运服务业而言更强调港城互动、港城一体的核心诉求。港航服务体系的建设有助于推进区域经济、产业结构优化升级，服务体系的完善又能进一步促进产业集聚和港口发展，增强产业发展的延展性。同时，全方位的便捷的物流服务、航运服务，促进了临港产业、外向型经济的发展，可吸引更多投资商的目光，带来更大的商机，从而带动整个区域经济。这些服务，将带动一个地区从单纯的港口发展成为大都市，无论是纽约和伦敦，它们的发展，在一定程度上都归功于港口提供的服务。岳阳建设国家区域性中心城市的蓝图与城陵矶港建设长江中游区域性航运物流中心的预期不谋而合，两者互为补充，互相促进。建设构筑现代港航服务体系是城陵矶新港实现“对外开放的桥头堡、通江达海的新增长极”目标的关键一环，也是岳阳融入长江经济带，实现产业提质升级的重要机遇。港航服务体系的要素与结构将直接影响港口城市发展以及经济产业结构的方向，大力发展港航服务业是岳阳缓解资源要素和空间制约的迫切需求，也是培育新经济增长点的现实需要。

三、港航服务的评价体系

由于服务产出测量困难，以及不同客户对服务质量判断的主客观差异较大，所以对港航服务的评价往往比较困难，不易进行定量测量。港航服务业涉及的行业众多，服务类别多样，而且许多港航服务体系往往有交叉，比如港口服务层中既有商务服务范畴的物流业，也有口岸管理的政务服务；服务功能拓展层中既有商务服务范畴的航运金融、航运保险，也有法务服务范畴的海事

法律，这使得港航服务很难做出简单评价。但毫无疑问，不同港口的服务水平是不同的，而且服务体系的完善与否带来的港口软环境的不同很大程度上影响着港口的竞争力。下面用层次分析法进行港航服务评价：

(一) 层次分析法

层次分析法（简称AHP）由美国运筹学家匹兹堡大学教授T.L.Saaty于20世纪70年代初提出，它是一种定性与定量相结合的系统化方法。其核心思想是：经过整理和综合人们的主观判断，是定性与定量分析结合，实现量化决策。在应用过程中，决策者将一个复杂的多目标决策作为一个系统，将目标分解为多个目标与准则，进而分解为多指标的若干层次，通过定性指标算出总排序。

对判断矩阵的一致性检验是中间最重要的一步，步骤如下：

计算一致性指标： $CI = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1}$

查找相应的平均随机一致性指标RI

计算一致性比例： $CR = \frac{CI}{RI}$

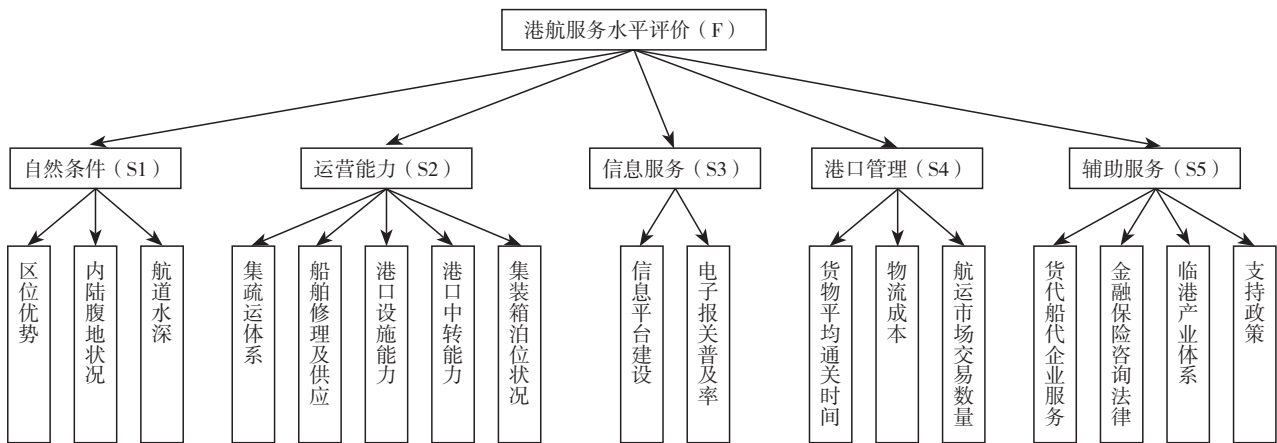
当CR<0.1时，认为判断矩阵的一致性是可以接受的，否则应对判断矩阵做出适当修正。

(二) 应用与结论

结合前人的研究成果，通过与多年来从事港口与临港服务业相关研究的学者，以及从事港口经营管理的业界专家进行充分沟通交流，对相关指标进行筛选和权重评价，运用层次分析法，构建了港航现代服务相关指标权重（表二）及评价体系（图一）。

表二 港航服务评价指标与权重

	一级指标	权重
港航服务水平评价	自然条件	7/25
	运营能力	9/25
	信息服务	5/25
	港口管理	1/25
	辅助服务	3/25



图一 港航服务水平评价体系

准则层 (S) 对于目标层 (F) 的判断矩阵及一致性检验, 见表三所示:

表三 F-S 判断矩阵及其一致性检验

F	S1	S2	S3	S4	S	$\lambda_{max}$	CI	CR	WI
S1	1	7/9	7/5	7	7/3	5.35	0.0897	0.0800	0.28
S2	9/7	1	9/5	9	3				0.36
S3	5/7	5/9	1	5	5/3				0.20
S4	1/7	1/9	1/5	1	1/3				0.04
S5	3/7	1/3	3/5	3	1				0.12

由表三,  $CR=0.08000.1$ , 即准则层对于目标层的判断矩阵的一致性可以接受, 也就是说, 准则层的五个指标的重要性排序是可以接受的。

结论:

1.港口自然条件是提升服务能力的物质基础。天然良港拥有着得天独厚的区位优势, 广阔的内陆腹地和大型船只通航的航道水深, 吸引物流集聚, 从而带动服务升级, 它是港航服务水平的隐含指标。

2.港口运营能力是港航服务的关键。运营能力在港航服务中权重占到9/25, 是最为重要的关键部分。其二级指标中港口的集疏运体系、基础设施建设、中转能力和泊位状况很大程度上由港口航运企业提供, 企业的运营能力、管理水平直接决定了港航服务的水平, 属于港航服务体系中的港口

服务层和船务服务层。

3.信息服务与辅助服务是港航服务的支撑部分。功能齐备完善的港航服务体系除了优秀港航企业依靠优良港口提供优质服务, 同时还需要信息服务和辅助服务辅助支撑。这两者在港航服务综合权重为8/25, 其大部分内容由政府提供, 属于港航服务体系中的服务功能拓展层和服务功能支持层, 也是国内典型港口城市服务政策着笔最多的部分。

#### 四、城陵矶港航服务的优势与短板

##### (一) 基础条件与优势

随着港口竞争向高层次发展, 货物吞吐量不再是港口竞争力的唯一指标, 临港服务业的完善高级化已经成为决定港口竞争力的核心要素, 而临港服务业的完善高级化是建立在日趋完善的口岸硬件、蓬勃发展的临港产业和顺畅通达的物流网络基础之上的。从这一层面而言, 城陵矶港具备一定的优势与条件:

1.口岸建设日趋完善。城陵矶老港、新港客货泊位运转正常, 城陵矶老港有客货泊位33个, 其中3000吨级泊位5个, 外贸作业泊位11个, 5000吨级外贸专用泊位2个。城陵矶新港现有3000吨级兼顾5000吨级集装箱泊位3个, 年吞吐能力达30万标箱。已启动海关监管区、保税仓库以及进口肉类指定口岸查验平台、H986集装箱机检中心等监管

设施配套建设。新港二期建设顺利推进，海泊系统运行高效，作业效率不断提高。集装箱吞吐增幅连续多年位居长江内河港口第一。同时，岳阳航运交易中心正式挂牌上线，湖南省港务集团工作顺利推进，港航服务中心已纳入筹建日程，这些都为口岸硬件建设、软件资源整合奠定了良好基础。

2.口岸航线日益拓展。开通了城陵矶至宁波、南通、太仓、上海四条“五定”始发班轮外贸航线，实现了城陵矶至香港、澳门的外贸集装箱水运常态化直航。与上港合作，开辟了21世纪海上丝绸之路岳阳—东盟、岳阳—澳大利亚接力航线。开通了岳阳至日本、韩国等国家和地区的航线。中部地区航运物流枢纽港、对外开放龙头港地位日益得到彰显。

3.航运服务整体素质良好。城陵矶国际港务集团有限公司作为港航服务的龙头企业通过不断优化集装箱作业流程、更新码头装卸设备、完善堆场规划、提前安排中转计划等四项措施大力提升服务能力与效率。同时提升集装箱、件杂货等的运输能力与水平，壮大以集装箱物流为主的港口物流业，加快集装箱物流信息平台建设和空箱资源建设，构筑完善的集装箱物流链。新港区政府围绕航运服务业发展，布局航运服务业集聚区，促进航运保险、航运交易、航运经纪、航运仲裁等航运资源集聚。

4.产业平台与产业体系逐步形成。城陵矶综合保税区通过国家正式验收；“一港四口岸”的发展平台成为中部地区优势明显，功能齐全、通关便利的对外开放口岸。平台配套建设加速推进，新港区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。以北斗卫星导航为龙头的电子信息产业，以水电八局等为重点的现代装备制造产业，以际华3517等项目为基础的新材料产业、以岳阳海吉星农产品物流产业园为代表的物

流产业加速推进，为港航服务体系建立奠定了坚实基础，为产城融合顺利推进提供了良好的经济条件。

5.通关报检服务便捷。城陵矶国际港务集团有限公司在省内率先试点关检信息互换、监管互认、执法互助“三互”通关模式，关检合作一次申报、一次查验、一次放行“三个一”，实现一站式联检。同时，市政府口岸办牵头海事、海关、检疫、边防等4家联检单位，协同推进“放管服”改革，推进海事审批事权下放，强化对事中共事后的监管，新港区推行简政放权、“最多跑一次”改革工作，试行“互联网+政务服务”平台建设运营。这些通关报检服务的升级完善进一步提高了政务服务效率。

6.物流集聚区基本形成。随着临港产业新区物流基础设施逐步完善，物流资源整合不断推进，城陵矶新港码头、恒阳化工储运物流、科德纸业仓储物流、港龙国际物流、宏岳物流正常运行，湖南烟草进出口物流基地、海吉星农产品物流产业园、中粮城陵矶产业园综合物流园区等项目正在推进，物流业呈集聚化发展态势，逐步形成了以港口为依托的航运物流集聚区。

## （二）发展瓶颈与短板

城陵矶港虽具备较好的港航基础条件，口岸建设为港航服务体系奠定了硬件基础，产业发展、物流集聚区也为港航服务体系发展提供了势能，但整体航运服务业发展水平较低，高端航运服务匮乏，市场服务体系不完善，这些因素在相当长时间内仍是制约其成为航运中心的瓶颈与短板。具体而言有以下短板：

1.港口服务集聚性不强。湖南城陵矶国际港务集团有限公司目前整合了岳阳、长沙2个主要的集装箱码头，增强了集装箱业务的辐射影响范围，但对湖南大宗散货、件杂货、液货等主要水路货源的影响力不够，离成为全省性的港口龙头企业还有很大差距。城陵矶港如果只靠行政命令

和短期优惠政策难以发挥服务集聚功能。受体制机制、历史沿革等方面的影响,港口岸线经营主体和权属关系复杂,涉及到多个不同的央企、省企,统一管理、统一规划、统一开发的港口岸线管理机制尚未形成,163公里长江岸线码头开发有待规范,岸线资源闲置、浪费较为严重。同时港口物流服务有了集聚园区,但物流企业入住率不高,没形成规模和气候。缺乏在长江中游区域有影响的服务企业、市场和平台,比如大宗商品交易平台海吉星发展不够成熟。港口产业集聚效应不明显,还要增强港口功能,使之成为一个产业集聚地。

2.船运中介资源尚显不足。航运中介资源包括船代、货代及船员劳务等。截至2015年,岳阳市中心城区现有工商注册水路运输企业60余家、货代企业35家、仓储企业及其他企业280家。比较有代表的企业主要有城陵矶新港、城陵矶港务公司、湖南远洋、岳阳外代、岳阳玉松等,主要经营水路货物运输代理和国内船舶运输代理业务,但数量、实力均不能满足区域性航运中心建设需要。

3.港航高端人才缺乏。截至2017年,岳阳航运市场从业人员约1.2万人,尽管数量较多,但随船舶数量的增加,船员缺口明显。同时,由于缺乏高层次航运服务专业机构和人才,航运经纪、航运保险、航运金融及衍生服务等高端航运服务业比较薄弱。

4.政务、法务有优势尚存不足。一是保税、物流、海关、边检、港口资源尚未有效整合。目前的保税、物流、海关、边检、港口资源分散,货运便捷性、经济性不明显,不利于岳阳区域性航运中心建设和外向型经济发展。二是海事法律有服务资源但缺乏开展海事法律服务的律师事务所,与海事法律业较发达的其他城市仍有较大差距。

## 五、国内外典型港口城市服务体系建设的做法与启示

### (一) 国外城市

国外港口城市在发展的过程中,逐步形成了自成一体的航运服务风格。有些港口城市挖掘货物转口再加工功能优势,强调在服务体系的基础层提供港口终端货物增值服务,如鹿特丹依托货物集散地的优势,大力发展临港工业,通过一些保税仓库和货物分拨中心进行储运和再加工,提高货物的附加值,是世界上最重要的货物处理港口之一。再比荷兰港的码头、堆场、仓库、装卸设备、环保设施和水陆空交通运输网及各种支持系统非常完善,而且运营管理科学、规范,信息化管理效率高,引领着世界港口集疏运规范和港口物流服务业;有些港口城市利用船舶中转挂靠优势,侧重于在服务体系中的辅助层为船舶提供服务,如新加坡以发展港口航运有关的产业为重点,船舶登记、燃油补给,海洋工业是其强项。再比如挪威船舶及海洋设备的工艺,尤其是高科技船舶和海事工程建设领先于世界,使其快速成长成为全球海事技术服务中心。有些港口城市其港口基本服务功能逐渐弱化,着重在服务体系的拓展层发展离岸服务,如伦敦尽管实体航运优势逐渐没落,其集装箱吞吐量在国际港口的排名中早已在百名之外,但依靠悠久的航运历史传统、地缘经济和人文条件,集聚了全球航运服务业以及衍生产业,航运融资、海事保险、海事仲裁、公证公估等离岸航运服务的地位目前没有其他港口城市可比。香港的港口竞争力强于内地,与其成熟的现代临港服务体系密切相关。香港则始终致力于为航运服务业构建良好的政策环境,香港一直推行“尽量扶持、减少干预”的政策,倡导包括自由贸易政策、低税政策、自由通航政策在内的自由经济政策,采用一级税制,实行贸易投资政策,政府通过减税、减费等手段鼓励航运企业在香港发展,为航运服务企业提供了优质的政



策环境。

## （二）国内城市

上海：大力发展船舶管理和经营、港航金融和保险、海事法律和仲裁、航运信息和咨询等高端服务业，提升港口影响力和辐射带动力；积极推动国际船舶登记制度的创新研究和成果转化工作，争取国际船舶登记试点和“公海游”项目试点；加快建设上海船员考试评估示范中心，推动亚洲船东协会联合会常设秘书处等机构和市场主体入沪；着力打造中国邮轮旅游发展实验区，吸引邮轮港口服务、邮轮设计、邮轮修造、航运中介等企业进驻，推动建立综合性邮轮船供物流配送中心。

武汉：在“十二五”建设发展期间，武汉新港坚持硬件建设与软件提升双轮驱动，以“四大平台、一个特区、一个主体”为核心，加快提升航运服务水平。武汉航运交易所实现重组和运行，开展了货运交易、船舶交易等服务，着力培养现代航运服务人才。航运公共物流信息平台一、二、三期工程建成，基础数据库投入使用，初步实现了港航数据互联互通。长江中游首个电子数据交换平台（EDI）建成并投入使用，实施了启运港退税政策启动试点，进一步提升了武汉新港口岸价值。武汉航运中心大厦建设全面推进，启动陆地港前期筹划工作，积极规划建设长江流域首个航运产业总部特区。强化执行“五定”班轮运营标准，大幅提升了航运标准化、制度化、信息化服务水平。2017年全国首家支持全流程线上操作的航运交易平台——武汉航运交易所综合物流信息平台上线。筹建了运价指数编制委员会，全方位、多维度收集样本数据，逐步形成系列内河航运价格机制。做精做深法务服务。今年武汉航交所先后开设5次系列航运法律公共课，吸引会员单位100余家500余人次参加；联合武汉仲裁委员会设立“中国长江航运仲裁中心”，合作启动《长江（内河）航运部分合同示范文本研

究》课题研究，武汉航运交易所致力于提升航运人才服务水平，会同联盟单位受理咨询近5千人次，累计报名2千余人，初步形成一条龙航运人才服务体系。

重庆：建立了适应市场经济模式体制“一站式”服务。物流基地充沛运用港口资本和设备，为公司供给运送、拆装、包装、质量办理、库存办理、报关、报验等“一体化”的物流劳动，充沛表现整体优势，下降各自公司自行安排的物流本钱。通过建立航运交易所已初步形成航运交易服务、航运技术服务、航运融资担保服务、航运保险服务等产业链条，航运油料电商交易平台——聚航网上线试运行；以聚航网为载体，成功开发“航运通”融资产品，配套支付结算、售后客服，创新了航运金融服务领域；船东互保组织在全国内河率先推出保赔保险服务，正式成为中新（重庆）战略性互联互通合作示范项目新成员。对标国际，发挥了航运互保组织作用，提升了港航企业抗风险能力，拓展了互保服务范围。

九江：主要围绕航运服务中心构建服务体系。2018年1月开工建设的航运服务中心预计年底建成，中心集政府服务、航运交易、船货代理、信息交流、航运融资、航运保险、展览展示、教育培训、人才交流、航运组织、法律咨询、海损理算、公证公估及海事仲裁等功能于一体。

其他地区：镇江港主要定位是以面向经济开发区的综合物流运输服务为出发点，重点把镇江港打造成长江流域的集装箱重点中转基地及区域性钢材集散基地、煤炭等大宗散货集散物流中心。南通沿海港口的服务定位是本地临港工业与苏北经济。南京港已初步成为以能源、外贸和集装箱运输为主，公用码头和货主码头并重，功能比较齐全的大型综合性港口。苏州港的经济发展迅猛，外向型经济更是占了江苏省的半壁江山，为苏州发展提供了有力的货源支撑。

表四 国内主要港口城市政策梳理

	港口城市	主要措施与政策
港口服务	上海	1.拓展贸易、金融、咨询等现代港口服务功能 2.建立服务收费目录清单制度 3.引航机构应当健全完善引航服务规范 4.海事部门优化船舶登记
	武汉	重点打造临港工业、临港物流两大板块，推进钢铁、冶金、石化、船舶制造等重型产业集群发展
	重庆	依托航空、铁路、水运口岸发展国际物流，发展“一头在内、一头在外”的内陆型加工贸易
	南京	培育港航产业集群，积极发展港口物流产业
	九江	依托出口加工区发展加工贸易和保税物流
船务服务	上海	1.开辟新航线 2.建设专业船队 3.货主、港口企业开展合作经营 4.支持干支直达运输和江海直达运输 5.改建不符合标准化船型的船舶 6.船舶检验机构应当提高检验质量 7.制定邮轮产业发展规划 8.制定邮轮旅游服务标准化体系 9.鼓励境内外邮轮公司开业经营 10.特定时限内过境和出入境免签政策
	武汉	1.建设专业船队 2.货主、港口企业开展合作经营 3.支持干支直达运输和江海直达运输
	重庆	1.制定邮轮旅游服务标准化体系 2.鼓励境内外邮轮公司开业经营
	南京	1.船舶检验机构应当提高检验质量 2.鼓励境内外邮轮公司开业经营
服务功能拓展	上海	1.推动运价交易、运力交易等航运交易业务 2.航运交易所要开发航指指数 3.航运经纪、航运代理等航运中介可以与技术服务中介、金融服务中介等中介组建联合体 4.支持航运相关企业进行银行贷款、发行债券和股票、融资租赁 5.为航运企业提供融资、结算等金融服务 6.实施航运保险产品注册制度，支持保险机构开发航运保险产品 7.推进保险机构在本市设立航运保险运营中心
	武汉	1.编制长江中游航运运价指数 2.建设航运金融保险中心
	重庆	1.以电子商务平台为抓手建设航运交易中心 2.以金融保险服务为载体建设航运结算中心
	南京	1.为航运企业提供融资、结算等金融服务 2.支持航运相关企业进行银行贷款、发行债券和股票、融资租赁
	九江	1.培育发展航运金融保险、仲裁、公证公估、信息服务、船舶租赁和交易等航运物流服务产业 2.鼓励支持货代、仓储等第三方物流企业发展信息服务、订货管理、流通加工、供应链方案设计等高附加值的增值服务

服务功能支持	上海	1.鼓励有竞争力的航运相关企业和机构落户本市 2.航运企业总部落户本市给予奖励 3.实施监管制度创新，推进国际贸易单一窗口建设，优化过境免签政策，简化通关程序 4.制定航运人才的集聚、发展规划和培养、引进计划 5.支持与航运相关电商、通信、高端装备制造、新能源等产业发展
	武汉	1.以社会信息资源共享平台为依托建设航运（物流）信息中心 2.做大做强航运交易所，扩大航交所的货运量、集装箱运量、船舶交易量 3.信息平台逐步与上海、重庆互联 4.提升EDI数据交换系统功能 5.建设电子口岸平台 6.为航运企业提供一站式服务 7.开展金融、人才交流服务 8.建设沿江产业集聚中心
	重庆	1.以社会信息资源共享平台为依托建设航运（物流）信息中心 2.打造大型航运、物流、贸易企业总部基地，形成航运服务集聚区 3.按照“港口、物流、产业”三结合的原则，强化航运与产业的良性互动 4.以高端人才培养为引领建设航运人才中心 5.做大做强航运交易所，扩大航交所的货运量、集装箱运量、船舶交易量
	南京	1.打造大型航运、物流、贸易企业总部基地，形成航运服务集聚区 2.航交所提供口岸报关、航运信息、船舶交易、货运交易、航运人才和航运金融等六大服务 3.建设集电子口岸、电子政务、电子商务于一体的港航物流公共信息服务平台 4.打造口岸服务、航运总部经济、航运物流综合服务、航运物流交易和航运人才交流等五大中心 5.重点培育口岸、交易、金融、信息、人才、法律、船舶等航运物流服务 6.建设航运服务中心，引进港航、工商、税务等政府管理部门办理窗口入驻提供一站式服务 7.优化港航发展环境。制定南京长江岸线管理条例，促进南京港口集团与其他港航企业通关一体化。
	九江	1.以社会信息资源共享平台为依托建设航运（物流）信息中心 2.做大做强航运交易所，扩大航交所的货运量、集装箱运量、船舶交易量 3.加强信息平台互联 4.建设电子口岸平台 5.建设产业集聚区 6.建设临港物流园区 7.大力引进扶持做大有实力的国际货代企业 8.设立港航经济产业园区

### （三）启示

综合国内外典型港口城市的服务体系构建经验，可以得出以下结论与启示：

1.港航服务业是临港城市发展的重要产业,发达的航运业、强大的临港服务功能是所有航运中心所在城市的共同特征。

2.国内外各港口城市的港航服务体系是在长期开放经济的发展过程中建立起来的,依据港口自身资源禀赋、地理位置、环境要素选择了不同的服务重点。

3.地区政府在各港口城市的港航服务体系建设中起到了筹策谋划、通盘协调、资源调配的关键作用,保证了服务体系的良性运行。

4.国内港口城市港航服务体系的梳理发现在服务功能支持层强调最多,其中内容普遍通过航交所或港航服务中心为主体集聚服务企业,提供一体化服务功能。这也说明支持层是体系的外部环境层,有利于体系架构的夯实与扩展,有利于体系的延伸与深化,城陵矶新港区应因时而动,顺应趋势,着力发展支持层,以筑巢引凤的姿态打造服务体系,以获得最科学的建设效果。

## 六、城陵矶港航服务体系建设的途径选择与具体举措

港航服务业的发展一般遵循由港口资源、技术和市场等内部因素驱动到政策因素推动,再到市场因素拉动的发展历程。城陵矶港航服务体系的建设要充分利用天然良港的自然条件,发挥新港区政府的统筹引领作用,在服务功能支持层拓展突进;发掘港航服务企业市场化运作潜能,在港口服务层、船务服务层和服务功能拓展层夯实扩张。总而言之,构建要素齐全、功能完备的港航服务体系需要政府与企业通力合作,交替运用规划与市场两种力量,形成政府引导,市场主导的体系创建格局。在具体路径和举措上可以做到以下几点:

(一)通过湖南省港务集团确立港口间协同发展的服务机制

国民经济的快速发展,经济全球化和航运联盟的趋势,对交通建设提出了相应的要求,区

域港口间建立竞争与合作联盟已迫在眉睫。城陵矶港要建设现代化港口,推动港口经济的加速发展,构建功能齐备的港航服务体系,就必须以资本为纽带,整合港口航运各项资源,整治163公里长江岸线码头,对港口码头进行“关、停、并、转”,推动港航服务升级改造,带动引领城陵矶港做大做强。湖南省港务集团正式运营是应时之需,英策之举,其当务之急就是建立协同发展的服务机制,打造港口经济的服务链条。湖南省政府在《关于加快推进岳阳城陵矶港建设发展有关问题的会议纪要》(湘府阅〔2017〕35号)中明确:“协调省内货运量大的工业企业,引导其主要货运从岳阳城陵矶港通行,做大岳阳城陵矶港。”但由于历史和行政区划的原因,湖南省内陆港口的市场分割和联系弱化现象一定程度上仍存在,港口与城市产业发展的联系效应并不明显,阻碍了区域港口资源的合理配置和港口效能的充分发挥。要使得湖南尽快融入长江经济带建设,发挥湖南新增长极的示范作用,必须以全省视角出台促进协同服务机制发展的相关政策,以各港口城市产业分工凝聚服务要素,增强地区间的分工与合作,引领区域经济总体的协调发展。具体做法是:强化港口合作,加快形成以城陵矶为集装箱枢纽港,长沙霞凝港、常德盐关港、衡阳松木港为喂给港的分工明确的集装箱运输系统;建立利益奖惩机制,包括建立新型的“利益分享机制”,客观地协调好港口政策和区域政策的关系,解决港口群发展中的公平和平衡问题;通过制定联席会议制度来管理和规范各港口的经营行为,形成合作机制。

### (二)积极快速推动港航服务中心建设

城陵矶新港区港航服务还存在航运机构不集中、航运产业分散、配套服务功能不健全、规模聚集效应不明显等问题。当前应以港航服务中心为载体,形成航运企业集聚区,推动整合市场资源,做全做实航运综合服务。建议下设港航服务

中心建设办公室, 总体协调服务中心建设发展相关事宜, 推动港航服务要素集聚。一要加快集聚区功能建设。通过港航服务中心扩展物流集聚区功能, 免费提供给海关、质检、长江引航中心、海事局、法院等区域性管理机构在服务中心设立办事处, 完善航运通关服务环境; 二要通过港航服务中心加速航运相关企业集聚落户。设立航运集聚区建设发展专项资金, 以办公用房补贴、投资补贴等为形式, 重点引进国内外知名的航运物流企业及航运金融、保险等服务企业。引进一批服务商和物流园区运营商, 推动本土大中型物流企业向多功能增值服务商转型, 培育一批品牌企业和专业航运经纪公司, 增强市场竞争力。三要积极申报设立湖南长江航运交易所。2018年9月挂牌的岳阳航运交易中心推动了航运产业的向前发展, 但其要素不齐全, 功能不完善等弊端的呈现也表明要以岳阳航运交易中心为基础, 推动湖南长江航运交易所的成立, 以做大做强信息化平台, 做大做活岳阳航运市场, 推动航运产业结构调整。湖南长江航交所要立足全省视角, 充分统筹全省各港口资源, 对城陵矶口岸形成“集中、便利、经济、高效”的“一门式”、“一条龙”专业化服务支撑体系, 提高通关效率、降低运输成本, 聚焦与航运有关的港、航、货、代企业及口岸、海关、检疫、边防、金融、交易、保险、法律等要素。

(三) 积极引进和培育大型临港服务企业, 发挥龙头企业的带动作用

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, 但和国内典型港口城市相比, 服务水平的发展还有较大差距。城陵矶港现有湖南远洋、华光源海、湖南华航、捷安达、上港物流、上海泛亚、岳港船务等7家航运公司, 新港公司、金叶众望、天欣实业等13家港口企业, 基本形成了港航服务企业集群, 但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。前文指出港口龙头企业是港航服务体系中港口服务层和船务服务层的主要提供者, 是港航服务水平评价一级指标运营能力的主要体现者, 占据9/25的权重, 因此港口龙头企业的数量与质量决定着港航服务的水平与整体竞争力, 是港航服务发展的重要推进器。一方面政府要在财政、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。另一方面要立足城陵矶港服务业发展的现状与特点, 通过港航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。

(四) 积极推进口岸信息化和通关便利化建设

随着业务量增长、技术手段更新和通关改革推进, 各地口岸设施条件和服务水平都在不断提升。当前纯粹的物流运力供需信息发布得不到用户认可(如长江水运信息网), 如结合政府引导及行业管理信息化, 则容易建设实现。信息服务在前文所述的港航服务水平评价中权重占5/25, 是港航服务体系中服务功能拓展层的重要内容, 是政府可以发挥公共服务职能的主要领域。具体操作上可以参照上海电子口岸、河南“八挂来”网做法, 由新港区管委会负责平台规划、建设和初期运营, 待平台运营稳定后才转交给企业负责后期运营。主要内容一是加强口岸信息化建设。积极利用条码技术、卫星定位、集装箱电子识别系统等先进技术, 实现港区物流运作信息化、设备自动化、物流链虚拟化。探索应用物联网和云计算等前沿技术, 实现进出口物流管理、港口生产作业、口岸监管服务的智能化操作。二是要创新服务业态, 发展航运大数据产业, 建设航运服务资源数据中心, 构筑航运产业大数据, 逐步建立港航企业、港航服务机构、船舶、车辆、从业人员诚信数据库, 建设港航大数据中心。三是提高

通关便利化水平。可考虑引进上海自贸区“单一窗口”，进一步提高通关便利。推动口岸通关作业单证无纸化、执法信息数据标准化和处理平台单一化。落实口岸通关便利政策，实行繁忙口岸每周七天工作制，提供24h预约通关，加强关检协作，实现进出口货物“一次申报、一次查验、一次放行”。

#### （五）优化港航发展环境

一要优化行政服务环境。积极向湖南省发改委争取将港航服务中心纳入现代服务业集聚区范畴，以此享受湖南省关于现代服务业发展专项资金项目资助。建立“一站式通关平台”，进一步改善口岸通关服务环境。简化入区企业行政审批手续，对符合园区发展方向的企业采用特事特办的程序，尽可能缩短审批时间。依据企业的需求为企业提供“网上咨询+上门服务”灵活的个性化服务，增加最新外贸管制政策咨询、海关商品预归类、进出口税收策划、进出口货物清关、进出口关务人员培训，以及企业AEO海关认证指导等多项服务。二要优化融资环境。设立“航运发展基金”，专门鼓励和支持企业上市、引进人才和技术创新。设立“大宗商品交易平台建设扶持资金”，引导更多类似于海吉星农产品物流园的发展。积极引导竞争实力强、资质等级高、企业规模大、经营业态新的航运企业提升资本经营意识，加快推进企业上市融资步伐。由政府牵头，按照市场规则，联合几家大型的航运、融资企业组成融资租赁公司，为本地航运企业提供融资服务。协调全市金融机构将水运业列入信贷支持重点，对符合条件的企业建造、购置船舶的贷款额度与企业自有资金的比例可适当放宽。

#### （六）着力发展临港物流与临港工业

临港物流与临港工业是港航服务业的支撑产业，也是体现港城一体的港航服务体系的关键要素，属于港航服务体系港口服务层的重要内容。城陵矶新港区要依托港口、口岸、临港产业园区

发展大运量型、大进大出型产业和航运物流、保税经济。一要加速推进冷链物流、粮油物流、钢材物流、汽车物流、纸品物流、石化物流、建材物流、保税物流、电子商务物流等重点临港物流产业建设，构建现代航运集疏运体系。二要加快基础设施建设。推动港口铁路支线建设，构建利用铁水联运的大格局，形成便捷经济的铁路运输网。完善港口公路集疏运通道，提升疏港公路等级，实现港口与京港澳高速、杭瑞高速、107国道、新港区、经济技术开发区之间的快速畅通连接。三要建设专业物流服务平台。联合物流行业龙头企业，建设临港物流园区，着力打造集仓储堆存、分拨配送、包装加工、商贸展示、采购交易、物流信息等功能为一体的现代化、智能型、高标准专业物流服务平台。四要发展涉航高端服务业。在新港区设立港航经济产业园区，培育发展航运金融保险、仲裁、公证公估、信息服务、船舶租赁和交易等航运物流服务产业，促进航运信息流、资金流、技术流、人才流等要素的集聚和辐射。五要加强现代装备制造、新材料、电子信息等临港工业的后期投入与建设，发挥龙头项目引领支撑作用。

#### （七）构筑专业人才高地，培养与实践结合的高层次航运复合人才

开辟航运高级人才交流市场，加快航运紧缺人才工程的建设，大力引进港口服务领域的高端复合型、专业型精英高级人才，积极提供优良的人才政策。重视航运人才的培养工作，与湖南理工学院协商开设相关专业课程，积极培养基础性人才。通过政策引导和资金投入，为航运服务的发展提供源源不断的人力资源保障。要优化人才集聚发展环境。对航运及航运服务企业的高级管理人才、船舶驾驶人才、航海专业教育人才等给予减免所得税、住房补贴等政策。对于本地注册的国内外知名保险、航运金融、海事资讯等高端航运服务企业为中国招聘的员工提供关键技能培

训的根据人数给予相应奖励。优先为航运企业中高级人才及子女办理岳阳市常住户口、子女入学、社会保障等相关事宜。

#### （八）推进港航服务标准化建设

2014年，交通运输部印发了《关于推进港口转型升级的指导意见》，在主要措施中明确提出要完善港口标准化体系，发挥标准的基础性作用，来提升港口企业内部规范化管理水平。一要全面梳理港口生产业务，根据不同业务分别制定服务标准体系。例如港口装卸业务（码头服务）按货类可分为集装箱、矿石、煤炭、油品、化学品、件杂货等；第二是城陵矶国际港务集团有限公司统一领导港口服务标准体系建设和实施工作，制定标准化体系规划，明确目标和任务，明确职责；第三是要明确标准体系建设应按步骤推进，明确主要参与服务标准体系建设的组织机构、人员及工作分工，建立企业服务标准体系框架和标准体系表，征求意见并修改完善，标准发布实施，组织标准宣传贯彻。

### 七、城陵矶港航服务体系建设的保障措施

#### （一）加强组织领导与宣传引导

城陵矶新港区管委会各级部门要高度重视，加强组织领导，明确责任分工，精心组织实施，加快推进现代港航服务业发展。建立健全与相关部门的联动工作机制，加强对现代航运服务业发展的指导、协调和服务，营造良好的发展环境。另一方面，充分发挥媒体的舆论导向作用，大力宣传新港区港航服务发展取得的成效，及时总结推广创新发展经验，形成示范带动效应，从而吸引优质临港服务企业到新港区落地，入驻港航服务中心或集聚区，扩大城陵矶新港区的影响力。

#### （二）健全和完善要素保障

一是财税金融保障。遵循“政府主导、多元化投资、市场化运作”的思路，加强金融创新，充分发挥民营资本作用。支持航运服务企业、大宗商品贸易流通企业等开展金融创新，探索金融

机构参与现货交易、提供更为灵活的贷款等。鼓励民间资本参与大宗商品交易平台建设，鼓励金融机构积极开办“仓单质押”贷款、应收账款质押贷款、出口退税票据抵押贷款等业务。对港航服务集聚区的航运企业、金融机构、保险企业等实施税收优惠政策，给予新港区小微服务企业降低税率、减低企业所得税等优惠。二是土地保障。做好新港区服务业发展规划、土地利用规划的衔接，优先保证符合城市规划的临港服务业重大项目用地建设，对入驻港航服务集聚区的项目执行工业用地政策，积极拓宽土地供应渠道。三是法制保障。与岳阳市委、市政府协调加快制定港航服务业相关政策与制度，完善我市港航服务体系，为现代航运服务业发展提供法制保障。研究建立港航服务机构、船舶、车辆、从业人员诚信数据库，规范航运服务经营行为。研究建立港航服务标准体系。开展航运税制改革对航运企业实施优惠税制，大宗商品交易、航运金融企业、保税油供应企业和高端航运服务企业等市场主体给予所得税优惠。

#### （三）完善港航管理机制

一要创新口岸监管模式，实现港口口岸通行便利化。建立高效的口岸监管系统，扩宽口岸服务功能，进一步提高港航服务效率。在国家政策法规的许可条件下，联合其他港口实施“通关一体化”，优化口岸信息服务功能，满足客户“一站式”服务需求。二要加快大通关体系建设，深化区域合作。随着经济全球化发展和港口功能的转换升级，市场已发展到“港航联盟”、“港际联盟”的第四代港口。城陵矶新港区应当适应大势所趋，加强与省内长沙港、常德港的通关协作，加强与重庆、武汉等周边港口城市的合作，实现口岸服务的高校对接。适应多式联运的发展需要，创新监管模式。建设港口物流及保税加工物流园区，扩展集装箱堆存、货代等相关产业，形成“前港后园”模式，把口岸服务功能向腹地

延伸。三要建立市场监管机制,完善航运产业政策。建立完善市场准入、竞争、监管和退出机制,加强对港航服务企业的市场秩序监管,规划企业经营行为。简化入驻港航服务中心或集聚区企业的审批程序,提高审批效率。完善航运产业政策,逐步扩大启运港退税政策的覆盖面,为将来申报中国(湖南)自贸试验区奠定基础。

#### (四) 加强港航服务业领域的政策研究

港航管理部门要广泛开展与高校、科研院所、港航企业的合作,共同研究港航服务领域出现的热点问题。加快研究与长江中游区域性航运物流中心建设相匹配的金融政策,降低对资金流动的限制;开发与港航服务业相适应的保险产品品种;通过引进法律仲裁机构等,研究制定与国际接轨的海事仲裁程序;建立船舶注册制度和服务准则,继续研究和推行涉及港航服务业各个领域的税费减免政策,形成行业标准和营商环境,

促进城陵矶新港区现代服务业的高端化、集群化发展。

#### 参考文献

- [1]李青,李君.内河航运——我国物流发展的新宠机[J].中国储运,2010(7): 83-84.
- [2]刘清,曾旭化.国内外内河航道发展阶段对比分析[J].水运工程,2014(1): 102-107.
- [3]陈建军.长江经济带的国家战略意图[J].人民论坛,2014(5): 30-32.
- [4]罗本成.2014年我国水运行业信息化盘点与展望[J].综合运输,2014(2): 9-12.
- [5]林春霞.新常态下物流业的机遇与挑战[EB/OL].http://www.cet.com.cn/yepd/sdyd/1253254.html.2018-05-12
- [6]交通运输部综合规划司.2013年交通运输行业发展统计公报[EB/OL].http://www.moc.gov.cn/zfexgk/bnssj/zhghs/201405/t20140513\_1618277.html.2013-08-16
- [7]王春华.我国港口物流的发展展望[J].中国港口,2014(1): 23-25

# 开国将军钟伟家训 对当代大学生德育教育的启示研究

余 滔 李 斌

**摘 要：**全球化的发展加剧了中西文化的激烈碰撞，大学作为对外开放的窗口和文化思潮相互激荡的前沿，我们的现代高等教育在时代快速前进的浪潮中经受了前所未有的考验。家训家风作为传承和弘扬中华优秀传统文化的有效载体，以家训家风作为社会进行道德教化的有效方式。钟伟将军家训家风既蕴含着励志修身、睦亲齐家、为人处世等方面的德育内容，也包含着严爱殷责、知行结合、榜样示范和环境濡染等德育方法。钟伟将军家训通过将钟伟将军家训内容与当代大学生的德育教育相结合，分析钟伟将军家训在新时代发挥的重要导向意义及对当代大学生德育教育的重要启示作用。

**关键词：**钟伟将军 家训 当代大学生 德育教育

## 引 言

当今社会，中西文化碰撞中道德多元化带来的道德困扰，在个人道德修养方面，个人主义、享乐主义、拜金主义等落后思想不断侵蚀着当代大学生，在知行关系上，传统优秀文化界定不清、道德认知与道德实践出现偏差，这些都给大学生的德育教育带来了巨大挑战。家训家风是社会进行道德教化的有效方式，而钟伟将军家训与大学生的德育教育相结合，既是对我国优秀传统文化的继承发展，又是对我国大学生思想政治教育体系的发展完善，是真正意义上的古为今用，经世致用。但在家训与思想政治教育的研究中，钟伟将军家训、钟伟将军家训应用于大学生德育教育的研究，目前还处于空白状态。关于现有家训与思想政治教育研究成果，总结归纳起来，主要集中在以下三个方面：第一，关于家训文化的研究。学者们主要从家训的产生、发展、内

涵及其价值等方面展开研究。主要代表性成果有郑秀花（2015）《中国传统经典家训词频统计与分析》、游黎（2017）《《颜氏家训》语词补释》、李湘云（2018）《传家继世话家训》。这些研究成果对传统文化的精髓之处做出了细致的考究和研读，但目前还没有关于钟伟将军家训的相关研究。第二，关于家训对思想政治教育的影响研究。代表性成果有刘先春、柳宝军（2016）《家训家风：培育和涵养社会主义核心价值观的道德根基与有效载体》、孔晶晶、李成秋（2017）《从古代家训出发谈家庭与人格》、刘一潇（2018）《家风家训与社会主义核心价值观培育研究》。学者们的研究成果对本文梳理家训与思想政治教育的关系有重要启迪性价值，但钟伟将军家训与大学生思想政治教育的关系研究至今还是空白。第三，学者们对家训德育思想应用于大学生思想政治教育的策略进行了一系列的



研究。周斌（2016）《实现传统家训创造性转化的原则与策略——基于培育和践行社会主义核心价值观的视角》、田旭明（2016）《承继家训文化：涵育社会主义核心价值观的有效途径》、陈新专、符得团（2011）《传统家训道德培育的当代启示》。虽然钟伟将军家训融入大学生德育教育的研究还处于空白，但学者们关于家训应用于大学生思想政治教育的途径研究的丰硕成果，这些都为钟伟将军家训应用于大学生德育教育提供了思路。

### 一、钟伟将军家训的概述

钟伟将军，湖南平江人，中国人民解放军少将，被人们尊为中国的“巴顿将军”。曾先后在红三军团、十五军团担任团政委、师政治部主任；新四军第三师第十旅二十八团团团长；东北野战军第二纵队第五师师长等职位。他一生战功赫赫，为中国的解放事业做出了杰出的贡献。钟伟将军先后参加了5次反“围剿”、抗日战争和解放战争，并担任了北京军区参谋长。在对子孙后代的教育上，钟伟将军也是严慈相济、以身作则，始终不忘初心。以下将对钟伟家训进行简要概述。

#### （一）钟伟将军家训文化与思想的基本内容

##### 1.以“尽忠报国、尽孝敬祖”为核心价值观。

钟伟将军家训的核心讲究“尽忠报国、尽孝敬祖”。在革命年代，钟伟将军为我国的建国事业做出过巨大贡献。他一直忠于自己的祖国，忠于祖国的事业，从不曾有过半分后悔，在文革平反后，就立马向军委报告出山，要求奔赴前线。钟伟将军一生坚守尽忠报国的信念，战争时期身先士卒，奔赴祖国前线，英勇抗击日寇，不畏牺牲，为中国的解放和新中国的建设而不断奋斗。而现今有少数官员凭借自己获得的职位、权力为祸一方，个别官员的腐败更是令人汗颜，完全忘记自己身为人民公仆的责任。在当代大学生中这些不良风气也存在，个人主义严重、道德水平存

在种种问题等等，都让我们不禁深思。钟伟将军家训中所蕴含的“尽忠报国、尽孝敬祖”为核心价值观，可以为当今社会中的此类问题提供解决思路，为当代大学生的德育教育培养提供有效启示。所以面对大学生德育教育，我们不能只是简简单单地以灌输的形式来对大学生进行教学，可以在吸收钟伟将军家训中的有益认识的基础上，举办一些活动或者开设相关课程，让大学生在潜移默化的过程中体会老一辈革命家的爱国情怀以及树立正确的世界观和价值观，学会坚持知行合一，做到将“尽忠报国、尽孝敬祖”的价值观“内化于心、外化于行”。

##### 2.以“勤为本、德为先、和为贵、谦恭礼让”为行为规范

湖南理工学院党委组织部部长刘创教授对记者感慨：“不受不取曰廉，不贪不污曰洁。”钟伟将军一生刚烈，但在临终时却只留下了三样非常有历史的物件。一根断皮带、一个破洞的肥皂盒、还有一个公文包，三样简单普通的东西，承载了太多无法言说的感情，也可以看出钟伟将军一直以勤为本的行为规范。而他虽然在“文革”时受到了迫害，但却从来不曾做出让政府为难的事情，并且无论在什么时候他也一直告诫自己的儿女，做人做事要靠自己的努力，坚决不要给政府拖后腿、添麻烦。可见，钟伟将军始终坚持以德为先，用自己的言行举止做好表率，为后世做好榜样。而当代大学生中不乏有部分花钱大手大脚的人，甚至因借网贷、裸贷造成家破人亡的悲剧屡见不鲜，这足以看出少数当代大学生出现思想走了岔路。通过对钟伟将军家训的研究，可以看出钟伟将军将“勤为本、德为先、和为贵、谦恭礼让”的行为规范深深植入了自己的骨血之中，不仅如此，他还将此融入到家训家风当中，以自己的行动教导自己的子孙后代，将勤俭之风代代传承。钟伟将军勤俭节约、严于律己、廉洁奉公的优良家风，不仅在其自己和家人的身上有

所体现,并且在社会上也传递着一股强大的正能量,对于当代大学生养成以“勤为本、德为先、和为贵、谦恭礼让”为行为规范有十分重要的促进作用。

### 3.以“诚信笃行”为重要目标。

钟伟将军为人刚正不阿、凛然不侵。被平乡的乡民称颂为:“铁打的硬汉。”坚持真理,敢讲真话,是钟伟将军给人最直观的感受。在庐山会议中怒斥林彪无中生有,制造事端,为彭德怀伸冤。其不畏强权,敢于挺身而出说实话的形象让人记忆犹新。而现下,在金钱、权势面前,少数人们开始逐渐动摇自己的诚信信念,社会中散布着诚信缺失的气息,更为可怕的是,这种气息逐渐渗透入了校园里,侵蚀着大学生的思想,诚信缺失现象日趋严重。当代大学生是祖国的未来,是历史使命的肩负者,如果不能加强对大学生诚信观的培养,那么未来社会将有倒退成鲁迅笔下一群麻木看客的时代危险。钟伟将军即便因为说实话遭受了不公平的待遇,但他始终以身作则,并告诉自己的后人做人要实事求是,为人处世就是要重事实、守诚信。我们不仅可以将他这种以“诚信笃行”为目标的行为借鉴和延伸到社会的各个领域,以社会主义核心价值观凝聚共识,为当代大学生德育教育提供正确的方向,帮助当代大学生树立诚信意识,助推新时代大学生个人品德不断完善,塑造更好的历史使命的肩负者。

## (二)钟伟将军家训德育思想的特点

### 1.钟伟将军家训家风的具有良好的社会功能

钟伟将军家训具有跨时代的意义,对其后代以及当代大学生的道德观念起着指向和导引作用。钟伟将军一生廉洁奉公,清廉的名声传遍平乡,深受家乡人民爱戴。他一生痛恨腐败分子,曾言:“给我一挺机枪,我把他们全突突了。”平江县办公室的一个负责人曾说:“……我们今天应该呼唤钟伟精神,它对‘三讲’教育、反腐

倡廉具有十分重要的意义。”自十八大以来,我国的反腐倡廉工作取得了重大进展,虽对于在职的国家公职人员起到了很大的“清理”作用,但也意味着我们应该从源头抓起。钟伟将军家训随着时代的变迁,其中的一些含义也不仅仅只限于爱国、廉洁,随着时代的变迁,某些内容与要求与时俱进,有了新的意义,如钟伟将军家训中的对于“爱国”的主张,发展到当今则是“理性的爱国”。而此对于当代大学生而言,不仅有着引导作用,并且在一定程度上有利于当代大学生德行的培养。当代大学生不仅会在校园里接受有关的爱国主义教育,而且从各种社交平台上、新闻网站上也会接受到对于爱国的不同观念,而通过对钟伟将军家训的学习及其潜移默化作用,有利于社会正能量的传播,有助于当代大学生对爱国、爱民、诚信、廉洁等优良品质有更深刻的认识和体会,更好的传承和发扬中华民族的优良美德。

### 2.钟伟将军家训重视施教者对受教者的身教示范作用

钟伟将军作为一名军人,一名优秀的中国共产党党员,一直严于律己,始终将党性修养作为自己人生的必修课,对于自己的后辈更是严加管教,从不曾滥用职权来谋取私利,并以身作则告知自己的后辈,要脚踏实地,用自己的努力去获得成功。他的孙女曾因为工作的事情来找他帮忙,他却直言拒绝,让孙女凭自己的努力考学校、找工作。而钟伟将军的长子和孙子也都听从了他的话,回乡种地,当了农民。并且他的长子曾因为钟伟的原因受到打击,但他秉承着父亲的教诲,坚决不给政府添麻烦,老老实实的做好自己的农民。钟伟将军的堂弟曾因贪污一头牛而被判刑,上级领导决意轻判,钟伟将军却明言不许,要求从重处理,以儆效尤。钟伟将军以自己的实际行动告诫和教导子女,他的一言一行不但影响着他的子孙后代,而这也告诉我们当以身

传教。在各个家庭里，家长作为施教者要时刻注重自己的言行，作为孩子教育第一线的存在，要时刻注意自己的言行，以身作则，以身立教，用自己的行为去给后代做出好榜样。

## 二、当代大学生的总体思想政治现状与存在的问题

### （一）当代大学生的总体思想政治现状

从各项研究中显示，在当前复杂的多元文化的大背景下，大学生的思想道德意识发生了变化。部分大学生的政治选择趋向功利化，政治理念不太成熟，缺乏正确的政治信仰。除此之外，随着大众传媒技术的不断发展，国际文化的交流和碰撞，当代大学生可接受的信息日趋多元化，其中不乏存在一些有害的垃圾信息。这些垃圾信息不断荼毒着当代大学生的思想，混淆着他们判断是非的能力，诱使他们做出错误的思想选择。新科技的发展与传统文化的冲突，导致当代大学生出现一系列的“民族虚无主义”，“历史虚无主义”的问题。当代大学生正处于中国特色社会主义进入新时代的重要节点上，既享受着社会进步带来的好处，又将成为推动社会主义建设的建设者。在当今这个全民时代，网络除了是传播信息获取资料的媒介，还是人们表达自己思想、舆论的汇集地和发散地。当代大学生是我们网民的重要组成部分之一，网络的发达，促进了国家大事的传播，也满足当代大学生对国家大事关注的需要。2017年10月，中国共产党胜利召开第十九次全国代表大会，各大高校都有组织学生观看十九大中习总书记的讲话。调查表明，当代大学生要求入党、为国家做贡献的愿望十分强烈，并且，当代大学生积极参与网络互动，表示祖国有需要时，当代大学生仍会竭尽所能参与其中。大学阶段是当代大学生树立正确三观的重要时期。在大学的學習过程中，当代大学生始终坚持对马克思主义理论的学习，主动加深对社会主义核心价值观的理解，从而从心底对社会主义核心

价值观产生认同。我们党和国家也十分重视大学生的思想政治教育工作，始终将思想政治教育放在首要地位，为当代大学生的德育教育营造良好的氛围。

### （二）当代大学生思想政治存在的问题

1. 大学生对优秀传统文化的传承意识薄弱。当代大学生追求新颖、个性化显著、善于发掘新事物，但是大学生对于中华优秀传统文化的传承问题却不容忽视。面对当今时代新潮流，部分大学生更加倾向于追求新思想、新体验来刺激以及慰藉自己心灵上的空虚，导致对优秀传统文化的传承意识薄弱，无法在快节奏的社会里让自己的心灵得到净化。部分大学生片面追求个性化、过度标新立异，甚至一些大学生忽视公德，缺少公共意识，浪费水电的情况也时有发生，对于传统文化中的礼仪观念也是稍显薄弱，部分学生自我膨胀，目无尊长，毫无礼貌可言。一些大学生对于学校开设的传统文化的选修课程，觉得枯燥乏味，兴致缺乏，认为学了无趣，学了无用。在课程选择中更倾向于选择艺术类、体育类的选修课。不但在日常的学习中不愿意学习，反而对于网络中的许多“垃圾文化”感兴趣，认为那些才是走在当今时代前沿的文化潮流。当代大学生对于我国传统化的淡漠，不仅是对我们民族历史的淡漠，更是对国家发展前景的定位错误。一个忘记历史的民族是没有前途的，只有了解历史才能把握未来。当代大学生是我们祖国的未来和希望，是历史的肩负者，若不能正确对待自己国家的优秀传统文化，对我国未来的建设将产生不利影响。

2. 部分大学生自身道德缺陷。部分当代大学生功利意识明显，追名逐利屡见不鲜，利己主义风气较浓厚，导致了部分大学生大多是为了考试或者某种奖赏、名声而学习，导致他们的“知”与“行”的脱节。而当代大学生的自制力不强，缺乏主见和判断能力，许多大学生在离开父母老师

的监督之后,开始放任自我:逃课、沉迷游戏、沉溺于网络小说等。在我们的调查研究中,绝大部分的大学生认为在考试中作弊是一种不诚信不道德的行为,但是当中仍有部分同学表示曾经在考试中作弊。这都是表现了他们缺乏对道德知识的深度理解,对道德实践缺少追求力度,在外界冲击和内部缺失两者的共同干扰下,出现了当代大学生道德缺失现象。不仅学生自身的问题,在高校的德育教育当内容与形式都较为单一,一般以老师授课、学生听讲为主,轻视了学生参与的积极作用。其中德育教育采用“灌输式”教学,追求取得较为轰动的效果,实际是雷声大雨点小,并无法取得实际的效果,反而将德育教育流于形式化,学生得不到真正的德育教育。当代大学生在学习的过程中,缺乏实际的锻炼,只遵从理论知识的接受,使得道德认知与实践脱节,道德教育流于形式,并没有对当代大学生的道德塑造起到应有的作用。

3.少数大学生道德判断,价值选择错误。随着大众传媒技术的不断发展,信息交流和传播的速度加快,信息传播途径的多样,尤其是随着网络的不断发展,当代大学生受到多元文化的影响,他们越来越有自我意识,自身的理想追求具有多样性,敢于冲破现实的枷锁,但是在此过程中,如果无法得到正确的引导,则容易在发展的道路上走偏。现在少数大学生道德判断、价值选择错误,对于在校入党,并不是为了为大家服务,而是为了自己的工作、学习的需要,期望通过在校入党让自己在发展的过程获得一些便利。虽然多数人认为这不是正确的,但是在面对现实,人们往往选择屈从。而且,学校和社会出现的一些道德行为与课堂上的所学知识存在一定的反差,这也是当代大学生对自己的理想信念产生茫然的情绪,并对他们的价值观有一定的影响。当代大学生的思维呈多元化,是有利于他们未来发展的,但发展的过程中的一些因素又会阻碍他们的

发展,所以就需有人带领他们树立正确的价值观,以正确价值观指导实践,进行多元化的发展,追求多样性。

### 三、钟伟将军家训德育思想对大学生思想政治教育的启示

#### (一)钟伟将军家训德育思想对大学生思想政治教育内容的启示

1.“舍生取义、尽忠报国”的爱国精神。钟伟将军家训贯穿了爱国主义精神的始终,倡导当代大学生要担当起历史使命的肩负者,为进一步推动社会主义现代化建设而奋斗,并且在此过程中不断加强对大学生的民族意识和自豪感的培养。当代大学生中有部分人认为“舍生取义、尽忠报国”的爱国精神已然过时,但从当前国际社会的复杂形势来看,这种精神不但不可忘记,并且还要大力发扬。爱国精神既是中华民族优秀文化中不可或缺的一部分,又是我们现当代必须要坚守的伟大民族精神。因此,青年大学生作为时代的先锋,在接受教育的过程中,进一步加强思想政治教育的基础上适时适当地引入像钟伟将军家训中优秀德育思想,使当代大学生充分感悟钟伟将军的爱国精神,增强当代大学生的爱国意识。

2.“兼爱互利”的价值取向。钟伟将军一身正直,最恨腐败。对待儿子一家来找他帮忙处理一下工作时,他都是严词拒绝,以身作则,拒绝对子孙开后门这种行为。当代大学生作为国家建设与发展的后备力量,其廉政意识的薄弱与否,不仅关系到他的工作发展,也影响着未来社会的进步与美丽社会的构建。因此,在大学生德育教育内容中融合“兼爱互利”的价值取向很有必要。

3.“博爱众生”的人文精神。在平江钟伟将军的事迹广为传颂,大家对钟伟将军的生平事迹总是津津乐道,人人赞许。可见钟伟将军是深受百姓爱戴,看得出钟伟将军是真的为百姓做了实事,是全心全意为人民服务。少数青年大学生公共意识薄弱,奉献意识淡薄,个人主义严重。将

钟伟将军家训中的“博爱众生”人文精神融入到大学生的德育教育当中，有利于新时代大学生个人品德的完善，树立起正确的三观。

(二) 钟伟将军家训德育思想对大学生思想政治教育原则的启示

1. 教学相长的教育原则。钟伟将军在教育后辈的过程中，不仅用自身多年的经验、知识来教导他们，还会对孩子们在此过程中所产生的问题进行学习，双方促进彼此进步。在对大学生的思想政治教育过程中，也应当秉承“教学相长”的原则，不仅让学生得到进步，也让老师在此过程中产生新的思考，在教学的过程中注意以身作则，用自身行为引导和教化学生，帮助其在生活和学习过程中做出正确选择，树立正确三观，培养良好品格。

2. 知行一致的教育原则。“知行一致”不仅是我国传统德育的基本原则，更是人们所追求的一种境界。钟伟将军在进行教育实践中，始终坚持知行一致的原则。在对孩子的教育中，注重发挥自身的榜样带头作用，以身作则言传身教影响孩子的一言一行，将提高孩子们的思想行为与培养行为习惯相结合。在钟伟将军的影响下，他的后代继承了其优秀品质，都形成了高尚的品格。通过调查研究显示，我国大学生德育教育的实践中由于“知”与“行”的教育要求不一，导致了大学生思想政治教育中出现了一些不足。因此，在对大学生进行德育教育的过程中，高校应该要坚持知行一致的教育原则，把理论运用到实际，在知行合一的过程中培养大学生的高尚品格。

3. 适时而教的教育原则。钟伟将军在教育其子孙后代时，并非日日耳提面命，而是在孩子们遇到事情时，就事论事，抓紧时机，让孩子们从具体的事物中明白真理，并加深影响。所以，当今高校思想政治教育也要融入到学生的生活实践中去，对大学生生活中的具体问题具体分析，进行适宜的教育，对当时产生的问题及时解决，避免

变量因素的扩张，从而使每个学生能及时纠正问题，改正问题。

(三) 钟伟将军家训德育思想对大学生思想政治教育方法的启示

1. 因材施教的教育方法。每个孩子都资质不同，对孩子的教育方式也不一样，这种教育方法在现代教育中通常被我们称为“对症下药”、“具体问题具体分析”等，发挥学生的特长，使之有特色。当今高校在进行对学生的培养过程中要注意贯彻因材施教原则，同时借助于校内心理咨询服务与网络教学资源掌握当今大学生的思想动态及心理问题，及时纠正错误的思想方面，进行正确指导。

2. 环境育人的教育方法。不同的环境对人的影响也是不同的，好的学习生活氛围会影响孩子乐观向上，对孩子的成长起到积极作用。反之，则会对孩子的学习成长起阻碍作用。当代大学生还处于对世界探知摸索阶段，容易受外部事物影响，因此对当代大学生而言，一个好的学习生活是至关重要的。钟伟将军家训创造了一个积极的家庭环境，影响着家里的每一个人。大学生思想政治教育工作不仅仅依靠教师的魅力与能力，还要发挥学校教书育人的作用。整齐清洁、优雅宁静的校园环境，使人心情舒畅，朝气蓬勃，而肮脏杂乱的场所，则会使人倦怠厌烦，精神萎靡，教育就是要让人们在优良的环境中更好的学习。

3. 启发诱导的教育方法。当代大学生的教育不应是填鸭式的教育，是学生被动的接受教育，而是应该发挥学生主动性，采用多种教学方式，给学生以启发式教育，鼓励学生要拥有发散性思维，学会举一反三。教师在授课时，也可就社会上的道德问题，组织学生们参与进行讨论思考，以实践的方式来引导学生们的学习。

(四) 钟伟将军家训德育思想对大学生思想政治教育实施路径的启示

1. 加强学校教育，营造浓厚的传统文化氛围。

将钟伟将军家训德育思想渗透到高校教育中，通过对学习和继承革命先烈的优秀精神品质提高当代大学生的思想道德修养，不断挖掘革命文化的深刻内涵，丰富当代大学生思政德育教育的内容。各大高校可以设立一些专门进行德育教育的课程，不仅对过去知识内容进行学习，还可以就现今大学生所存在的德育教育方面的问题进行教学，引发同学们的思考。

2.提升教师人格魅力，发挥教育者的道德表率作用。老师作为大学生成长路上的引路人，培养其人格魅力的首要环节就是要有自觉的奉献意识，即较强的教师意识。钟伟将军身上的奉献精神体现在他始终为国家踏踏实实干实事，全心全意为人民服务。当代教师不仅仅要求博闻强记，还要有良好的思想道德素质，并且坚持自我学习、自我教育，以身作则，做好大学生的道德表率。

3.提高当代大学生的思想道德素质。习近平总书记高度重视青年的思想道德教育工作，自党的十八大以来发表了系列重要讲话，从事关社会主义前途命运和民族兴衰的高度强调了青年思想道德教育的重要性。在日常生活中，当代大学生就要始终积极投身于实践活动中。曾子曾有“吾日三省吾身”，告诫后人要时常警惕自己，注重自我修养的养成。大学生在将钟伟将军家训德育思想内化的过程中，需要不断加强自我修养，学会自我反省、自我纠错，提高自身思想道德素质，

做一个有理想、有道德、有文化、有纪律的“四有青年”。

### 结 语

随着时间的推移，全球化的不断加强，各种文化的激烈碰撞，当代大学生在面对新事物时产生了许多新的思想，部分出现了思想岔路，给当今大学对学生的德育教育工作提出更高的要求。本课题将钟伟将军家训中的优秀内容应用到大学生的思想政治教育，有助于从大学生德育教育的深度和广度进行拓宽，丰富湖南平江地区的思想文化内容与体系，对丰富和完善我国大学生思想政治教育体系也有着一定的积极意义。并且通过将钟伟将军家训与大学生德育教育联系起来，探讨将家训应用于大学生德育教育的途径，从而促进大学生德育教育途径的拓宽。钟伟将军作为平江县54位开国将军之一，研究其家训，有助于红色文化在校园里的传播。

### 参考文献

- [1]王丹.传统家训文化中的德育思想及其现代意蕴[J].思想政治教育研究, 2018, 34(01): 135-140.
- [2]陆晓禾.中华优秀传统文化文化继往开来的新阶段——“家训家风与文化遗产”学术研讨会综述[J].哲学分析, 2014, 5(06): 174-179.
- [3]刘先春, 柳宝军.家训家风: 培育和涵养社会主义核心价值观的道德根基与有效载体[J].思想教育研究, 2016(01): 30-34.
- [4]于梦竹.先秦儒家德育思想对大学生思想政治教育的启示[D].中国地质大学(北京), 2014.

# 人工智能背景下助力乡村振兴的新型职业农民 “1+x”人才培养路径研究报告

岳阳广播电视大学课题组

**摘要：**在乡村振兴战略和人工智能背景下，赋予新型职业农民新的时代内涵和内在要求。在当前我市新型职业农民培养现状调研、问卷、走访的基础上，剖析我国新型职业农民培育目前存在培训组织松散、培训政策支持不强、培训缺少计划性和系统性、培训师资和教学资源有待改善、培训技术缺少平台支撑、培训专技孵化基地有待加强等问题，从组织保障、政策保障、培训规划、师资团队建设、学习服务平台、创业孵化基地等六方面提出了新型职业农民“1+X”人才培养的现实路径。

**关键词：**人工智能 乡村振兴新型职业农民 “1+X”人才培养 路径研究

农村社会发展不平衡不充分是新时代我国社会主要矛盾转化的突出表现，是全面建成小康社会和建设现代化强国的显著短板。“农村稳则天下安，农业兴则基础牢，农民富则国家盛”。党的十九大作出重大决策部署，实施乡村振兴战略，成为新时代“三农”工作的总抓手。乡村振兴的关键在人才振兴，新型职业农民的培育是“三农”人才振兴的时代要求和现实抉择。早在2012年，中共中央一号文件确定了“大力培育新型职业农民”的方针，此后几年的中央一号文件都对新型职业农民培育工作进行了部署。在人工智能时代下如何充分运用大数据、物联网、互联网+、教育信息化等技术更好更多培养爱农村、懂农业、有文化、善经营、会管理的新型职业农民，建立乡村本土人才培养机制，助力乡村振兴实现，是本课题研究要探索和破解的命题。

**一、新型职业农民“1+X”人才培养的时代内涵及要求**

2017年3月，习近平总书记强调：“就地培养更多爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民”。在实施乡村振兴战略和人工智能背景下，习近平总书记对“农民”提出了新表述，这就意味着我国农民的素质、职业、身份已经发生了很大变化。农民由传统的扎根一线的劳动者、具体劳作的生产者、单打独干的个体者、思想文化的落伍者悄然在向时代格局的管理者、规模集约的生产者、互联互通的经营者、技能技术的协作者转变。这种转变赋予新型职业农民新的内涵，要求新型职业农民具有较好的科学文化素养、掌握一定专业生产技能、具备经营管理能力，这应当是现代农业生产经营的从业者必备的技能。新型职业农民与传统农民有着本质区别，传统农民是一种被迫烙印在农民身上的一种身份，而新型职业农民体现的更多的是一种职业。

新时代赋予新型职业农民的新的内涵，自然对新型职业农民提出新的要求。“爱农业、懂技

课题主持人：陈美中

课题组成员：袁征、乐艳华、邹欣欣、严静、刘涛、荣媛、皮灿军、余莉、雷云军、杨雨婷、王亚辉、方含芬

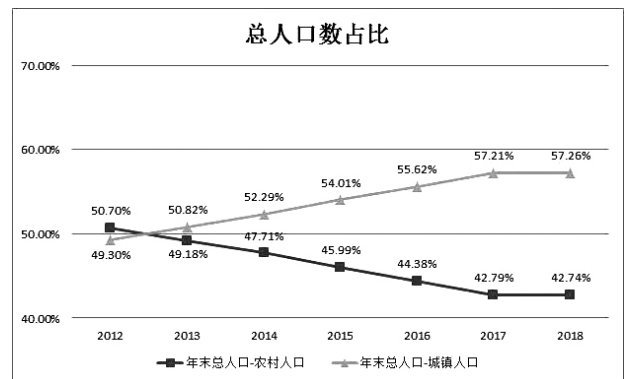
术、善经营”成为新型职业农民的基本要求，即要培养生产经营型、专业技能型、社会服务型的新型职业农民。《国家职业教育改革实施方案》提出把学历证书与职业技能等级证书结合起来，探索实施1+X证书制度，“1”是指学历证书，“X”是指代表若干个技术技能的资格证书，这正好切合了新型职业农民培养的要求，即新型职业农民在获取衡量其科学文化素养的学历证书的同时，还要掌握果菜茶种植、种粮、畜牧业、家禽圈养、农产品加工和休闲农业服务等知识，对应这些专业技术知识还要拿到通行的资格证书。这就是新型职业农民“1+X”人才培养的内涵及要求。培养新型职业农民，还要根据时代的变化和要求，在公民素养、合作交流能力、自主发展能力和信息技术应用能力方面开展有效的教育和培养，使之具备“聪明的脑”，“温暖的心”，“灵巧的手”，成为新时代适应乡村振兴需要的高素质的经营者、管理者、服务者和协作者。现代信息技术的飞速发展，人工智能和新型职业农民培养的深度融合，必将开拓乡村振兴战略实施的新天地。

## 二、当前我市新型职业农民培养现状调研情况分析

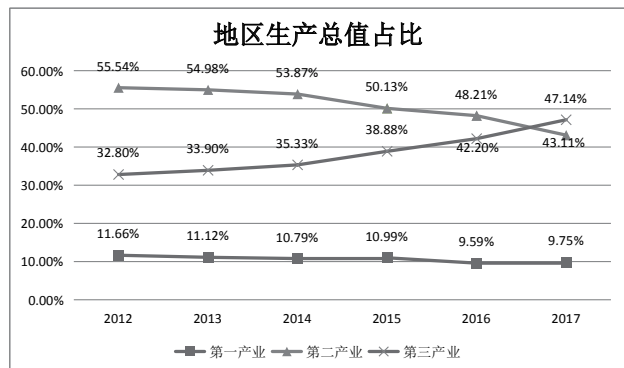
课题组通过走访市农业农村局、人社局、岳阳广播电视大学、岳阳职业技术学院及市农广校等新型职业农民培训机构了解到，目前岳阳市总人口540.26万人，其中城镇人口336.23万人，农村人口243.48万人。据调查统计，2018年全市生产总值3411.01亿元，其中第一产业增加值319.91亿元，第二产业增加值1424.34亿元，第三产业增加值1666.76亿元，三产业结构比为9.4：41.7：48.9。2012年以来，我市产业结构比呈现出第一产业比重逐年降低，第三产业比重逐年上升趋势。三大产业之间的流动性增强，产业科技含量要求更高。受信息技术的快速推广应用，农业与二、三产业之间深度交叉融合。这对农村从业人

员提出了更高的要求。

图表一：2012年-2018年岳阳市总人数占比



图表二：2012年-2018年岳阳市第一、二、三产业占比



我市2012年平江县被定为全国新型职业农民培育试点示范县，2014年全市各县市区开展新型职业农民培育。目前全市新型职业农民入库人数总计101184人，其中，生产经营型职业农民共46907人；专业技能型职业农民22986人；社会服务型职业农民21357人，潜在新型职业农民9934人。全市实施新型职业农民培训以来，累计培育新型职业农民16784人。由岳阳电大、湖南民族职业学院、岳阳职业技术学院等实施的“农民大学生培训”项目培养的农民大学生达到13658人。

近年来，我市根据省实施方案要求，结合我市乡村振兴人才需求实际，实施了新型农业经营主体带头人轮训、现代青年农场主培养、创业致富带头人培训和建档立卡贫困户有劳动能力的贫困农民培训，结合农业农村部万名农机大户和农机合作社带头人、万名种粮大户、万名果菜茶种植大户、万名养殖大户、万名休闲农业和农产品



加工人才等培育工作。市各级政府和农业部门高度重视新型职业农民培育工作，各地出台了《新型职业农民扶持试行办法、认定办法、成员单位工作职责》等文件，一系列强农惠农政策均不同程度向新型职业农民倾斜，有力地促进了新型职业农民培育工作的顺利开展。2019年我市出台了《岳阳市进一步稳定就业激励创业三十条措施》，大力推进新型农业经营主体带头人轮训和农村实用人才带头人培训。市新型职业农民扶持政策落实情况较好。通过培育后的新型职业农民，流转土地面积39.161万亩，落实金融贷款4830万元，落实农业项目支持经费1558.1万元，落实生产性补贴经费3348.4万元，落实农田基本建设经费3068.6万元，落实农机补贴经费2582.5万元。广大农民通过培训，熟练掌握新的知识与技能，顺应时代的变化，提高农业生产水平，提升农民整体经济收益。我市新型职业农民培养工作积累了一定的经验，取得了一定的成效，但根据走访调研、问卷调查、数据统计等情况，课题组经过梳理分析、归纳总结，发现我市新型职业农民培养工作还存在以下问题：

#### （一）新型职业农民培训组织松散

现有政策对职业农民培训的统筹度不够，在具体落实过程中，农民培训仅仅作为一项简单的教育培训任务，未能从环境、制度、政策等层面引导和扶持，部门合作协调不到位。新型职业农民教育培训工作涉及多个部门，部门之间只有及时沟通协调才能保障培训工作的高效进行，但目前部门、培训机构、农民三者之间没有做好协调工作，沟通不畅，从而影响培训效果。

#### （二）新型职业农民培训政策支持不强

目前我市新型职业农民的扶持政策含金量较低，主要是在土地流转、农业补贴等方面给予支持，对新型职业农民创业影响较大的金融、保险、税收、项目对接等影响较大的扶持政策较少。且新型职业农民扶持资金并未列入财政预

算，也没有正常递增的机制保障，这在一定程度上影响了新型职业农民培训的效果。

#### （三）新型职业农民培训缺少计划性和系统性

新型职业农民培训应当充分结合农村各地的实际情况，以农民的现有知识基础和实际需要有针对性培训，并将培训的实战经验直接作用于农民的生产生活。但是当前培训缺乏科学的调研和设计，没有根据农民的实际需要，进行课程安排，所培训的知识内容虽然新颖但缺失实用基础，不是农民迫切需要的技术知识。比如一些培训课为农民讲解生态农业、绿色农业，将农业的结构形式和理论讲得透彻，但没有讲解具体农业生产技术，无法满足农民现阶段的实际生产需求。一些培训老师讲解计算机知识，却不讲解适合农村农民需要的农村电子商务知识，没有结合本地的实际情况进行例证教学。另外，目前新型职业农民教育培训工作是由政府的工作人员负责，没有专业机构规划长期的培训教育，培训的系统性和针对性不足，部分培训走过场，加之农民文化程度低，接受培训能力弱，农民不能进行系统学习，难以转变成新型职业农民。

#### （四）新型职业农民培训的师资力量和教学资源有待改善

我市目前新型职业农民培育的师资力量少部分是农业职业院校和职业中专的专职老师，大部分是农业技术推广单位和农业科研单位的技术人员作兼职老师，有部分老师的教学质量还有待提高。还需继续遴选优秀师资纳入师资库，完善师资选聘管理制度，加大师资培训力度，优先安排优秀师资授课。现阶段新型职业农民培训教材大多是平常通用教材，对农民没有什么吸引力，我们需继续丰富教材和课程资源，优先选择部省规划教材和各地产业情况和农民需求选编的实用教材相结合，来增加农民参加培训的积极性。

#### （五）新型职业农民培训缺少技术平台支撑

目前我市新型职业农民培训充分利用了远

程、移动、QQ、微信微博等新型媒体开展信息化手段培训和技术交流,农民主要依靠省湘农科教云APP平台进行线上学习。但由于“互联网+”技术运用不充分,农村地区受地形地理条件、地区经济条件等限制,总体上农村的网络配套比较落后,影响了当前的培训效率。且目前没有根据我市农民需求实际开发的在线学习平台,无法切实做到普通培训与精准培训,线上培训与线下培训的有机结合。

#### (六) 新型职业农民培训专技孵化基地有待加强

我市新型职业农民培育以农广校、农业职业院校等培育培训公益性机构为主,一些条件较好的农业龙头企业、农民合作社参与,逐步构建了上下贯通、各类培训机构横向衔接、层次分明、支持有力的“一主多元”新型职业农民培育体系。目前现有培训资格的机构30家,农民田间学校8家,农民实训基地24个,创业孵化基地3个,综合类基地7个。其中国家级新型职业农民培育示范基地1个,省级新型职业农民培育示范基地2个。大部分培训机构和实训基地大都还处在发展壮大阶段,硬件和软件实施都还有待加强。

### 三、人工智能背景下新型职业农民“1+x”人才培养的现实路径

新型职业农民不是传统意义上的农村劳动者,而是城乡融合发展下的农村“精英”,是一种有思想、有理念、有抱负的职业化农民,拥有现代科学技术和管理能力,能够应用现代理念经营规模农业、应用市场化手段发展农村产业,是“有文化、懂技术、会经营、晓政策、有组织、守法纪”的农业产业精英。如何在人工智能背景下,最大限度地发挥新型职业农民的示范带头作用,提升新型职业农民的创业创新能力,是摆在我们面前、需要我们深入思考的问题。

#### (一) 架构新型职业农民“1+X”人才培养的组织保障体系

一是成立组织协调机构,建立“一办三局”(市政府办+农业农村局+财政局+教体局)的沟通协调机制和定期议事机制,确保新型职业农民培训工作有序有力开展。协调机构可由政府主要领导任组长,农业农村局、财政局、教体局等各相关部门的领导为成员,负责政策引领、规范出台、协调督促和指导领导等工作。协调机构定期解决问题,及时总结经验得失,促进工作的有序、高效运行。

二是成立培训工作机构,建立“专门机构+多方资源+市场主体”三方参与的多元培育机制,确保新型职业农民培训工作高质高效推进。选拔具有独立办学能力,具有雄厚教学资源,在教学理念、技术支撑具有扎实基础的广播电视学校、农民科技教育培训中心、农业院校、农业科研院所、农民专业合作社、农业产业龙头企业、农业技术推广机构作为培训机构,适应培训需要,满足学员需求。

三是成立考核评估机构,建立“教育培训机构+政府主管部门+社会力量”三方协同考核评价机制,确保新型职业农民培训工作保质保量完成。充分发挥行业协会、民间团体、新闻媒体等第三方力量的社会舆论作用,监督培训机构的培训教学质量。建立学员培训质量随机抽检机制和培训现场暗访机制,并将抽检和暗访结果作为对培训机构考核的重要内容,对违反规定的培训机构,严肃处理,收回补助资金直至取消培训资格。

#### (二) 健全新型职业农民“1+X”人才培养的政策保障体系

一是经费支持,解决培训资金不够的问题。政府应设立新型职业农民培训专项经费,专门用于农民教育和培训工作,包括重点支持示范点建设,组织开展相关的教学活动,补贴专业农户进修深造,培训机构基础设施和教学设备的改善等。此外,设立专项奖励基金,表彰和奖励被评为“农村实用人才带头人”、“科普示范带头

人”、“巾帼创新创业大赛”、“示范新型经营主体”等荣誉的先进新型职业农民。

二是制度倾斜，解决培训机制不全问题。各地政府可以出台相关的扶持现代农业发展的土地流转、农业基础设施建设、重大农业项目强农惠农政策，并优先向新型职业农民倾斜。另外，在金融信贷方面，各县区级财政可出台农业贷款风险补偿制度及担保、贷款贴息制度，允许职业农民以土地承包经营权、林权等抵押贷款，增大保险补贴比例和补偿额度，优先满足职业农民信贷需求。

三是技术扶持，解决培训力量不足问题。首先，从农业局、畜牧局、水产局、农机局负责主导产业技术服务的技术骨干中选定骨干进行“一带十”对口培训；其次，落实“一村一名农机专家”，农机专家与所在村新型职业农民开展对接跟踪服务，定期对其进行新技术宣讲、先进技术示范推广；最后，可探索建立新型职业农民示范带动机制，鼓励出色的本地新型职业农民每人结对帮扶一个同产业的农户。

（三）创新新型职业农民“1+X”人才培养的培训规划体系

一是因地制宜，培训对象本土化。每个地方由于地理环境、产业特色、政策导向等因素的差异，所需要的新型职业农民类型也不尽相同。因此，培训对象要具有鲜明的区域性和地域性，要能带动地方产业，为地方经济服务。对区域主导、特色产业和休闲农业相对集中的区域和乡镇，培育生产经营型职业农民，提高综合素质和农业生产经营能力；对农业企业和农民专业合作社用工需求较高的区域和乡镇，培育专业技能型职业农民，提高名特优新品和高质量农产品生产水平；对于农机作业、植保收获等社会化服务要求高的区域和乡镇，培育专业服务型职业农民，提升其岗位服务能力。

二是因材施教，培训内容个性化。不同类型的职业农民，所从事的产业不同，对培训内容

的需要也会存在差异性。因此，利用人工智能平台，充分调研学员学习需求，结合问卷调查的数据，因人而异，分类指导。对生产经营型职业农民培训，主要就其产业规模、农业生产管理、农产品流通等方面开展培训工作；对于专业技能型新型职业农民培训，主要围绕关键生产技术、标准化生产、新品种推广应用、病虫害防治、农业机械化技术等方面开展相应的技能培训；对于专业服务型新型职业农民，则开展农村电子商务等“互联网+”的新型职业农民培训工作。

三是因时制宜，培训方式多样化。受农活季节性因素的影响，新型职业农民工学矛盾相当突出。开展培训时，要充分考虑农闲时节和农忙时节这个时间点，给新型职业农民提供多样化的培训方式。农闲时节，采取集中面授、送教下乡、田间教学、交流互访等线下培训模式，给农民提供面对面教学、互动式教学和手把手教学。农忙时节，鼓励农民线上学习。利用新型职业农民在线学习平台建设，通过农民使用信息化平台所产生的大量数据，开发农民感兴趣的教学资源 and 具有地方特色的课程资源，为农民提供便捷高效的在线教育培训和全程跟踪指导服务。

（四）加强新型职业农民“1+X”人才培养的师资团队建设

一是整合各方师资力量，实现师资配备最优化。首先通过采集大数据信息，构建全省教学团队。充分发挥教师系统的统筹和整合能力，打破内部壁垒，打通环节，采集全省现有师资队伍信息，构建信息共享机制，整合形成一个资源丰富的教师团队数据库。实现各市州、各培训机构、各培训项目之间师资力量的互通与融合，统筹共享优质师资力量，形成“政府+行业+高校+企业”四位一体的教学团队。其次分类整理数据，形成梯队小组。对现有教师队伍的年龄结构、学历结构、职称结构、专业结构进行分析，并依据学科规划和教师发展的整体规划进行人才开发的

全盘设计。通过梯队化的选拔和培养，建立规模适中，结构合理，素质卓越、精力充沛的学科梯队。通过人才管理理念的更新和渠道的更新实现教师资源开发的持续有序。

二是充实外聘专家库，实现师资使用最大化。开拓人才招聘的宽口径机制，扩大师资队伍。立足市场，放眼全国，以大流通、大循环的开放模式广招贤才，注重选拔具有实际工作经验，特别是农村创业经历，又具有较高学历或职称的高层次人才。充实职业农民人才培养的师资力量，在人才流动的过程中实现资源的优化组合。发挥农村特派员作用，送教上门。新型职业农民的培养应将更广阔的课堂放在农村。结合各地农业特点和发展需求，聘请一批从田间来到田间去的农村特派员，手把手地指导解决农民在创业过程中所遇到的困难，并形成典型案例，充实教学课堂。每年制定相应的送教上门培训计划，分专业、分地区有针对性地将农忙时节特点，对有需求的职业农民进行精准培养。

三是加大培训考核力度，实现师资发展最强化。通过调取各年度培训测评数据进行比较分析，制定中长期规划，为教师能力提升保驾护航。结合农民人才培养发展规划，为每个教师进行学科背景、个人能力及各自定位综合的专业发展规划。完善培训考核体系，多渠道提供培训机会。对新加入的青年教师进行短期岗前培训，对讲师或副教授则组织高层次的研修，促进教师及时学习新的教学手段和教育教学技术；对学术带头人应进行重点培养，根据实际需要和培训具体情况每年选拔一批骨干教师外出交流、考察，接触和掌握本学科发展前沿的基本理论和实验技能。通过听课、评教、座谈等方式开展教学考核，考核结果与工资报酬挂钩，强化分配的激励功能，促进教师团队更好地提升教学能力。

（五）构建新型职业农民“1+X”人才培养的学习服务平台

一是搭建公共服务平台，利用大数据分析实现学习目标。根据新型职业农民培训的需求，搭建地域特色的一体化新型职业农民学习公共服务平台（智能系统），充分利用人工智能、大数据、“互联网+”、虚拟仿真等技术，实现教师根据学生大数据安排课堂教学活动、虚拟仿真实训、学生课后作业和学习活动，并提供有效支撑资源和工具；动态获取课堂教学实时情况，及时调控课堂教学安排。学生能够认同并主动按需找到适合自己的方式，得到最适合的教师的帮助，获取最需要的资源并找到最佳合作伙伴以完成学习活动，实现学习目标。

二是丰富网上教学资源，利用信息化手段提供学习服务。以自主开发和购买引进相结合的方式，结合岳阳产业特色有针对性地开展本土教学资源，整合各高校、职业院校涉农专业课程资源，汇集一批懂技术、善经营、有特色、产业致富的优秀学员典型案例，形成一套有特色的、实用型的优质网络资源，为全市新型职业农民提供资源学习服务。

三是提升平台管理效能，利用多元化机制考核学习效果。通过新型职业农民学习公共服务平台的多元机制管理，做好技术服务、学习管理考核、教学督导和学分转换等工作。技术服务是保障平台建设运行的关键，由专业的技术机构统一管理维护；学习管理与考核注重学员的学习过程和学习质量，由相应的涉农院校和专业教育机构担任学习管理员，介入过程性管理和最终考核；教学督导由当地农业农村部门履行职责，实时监督学员学习情况和学校教学管理行为；学分银行要实现学分的互认与转换，平台与各类教育机构实现信息对接，学员在社会其他培训班里取得的证书，经标准认定后，折算成相应学分计入平台学习成绩。通过技术、管理、督导、考核、学分银行等一系列的机制联动共同提升平台管理效能，科学有效的检验学习效果。

(六) 优化新型职业农民“1+X”人才培养的创业孵化基地

针对现代农业新技术, 结合新型职业农民精准培育和分类指导, 亟待开发一些分类分产业的示范性、综合性培育基地、特色基地。产业优势明显、功能完善、具有一定示范带动作用的创业孵化基地、实践基地需要联合共建、共管、共享, 确保成群、成库地服务涉农学习群体, 服务精准扶贫和乡村振兴战略。

一是优化整合资源, 统筹共建基地。基于顶层设计有保障、政策法规有依据、上级乡村振兴决策决议有方向、新型职业农民有期待, 大力加强政府层面的系统规划, 启动“智慧农民信息化工程”, 形成新型职业农民等培养对象信息库和教学资源库, 力争用最现代化的信息技术手段, 开发、搭建基于农业物联网、大数据、云计算的资源内容的政府平台和现代农业培育创业孵化基地。统一命名, 规范挂牌, 实现功能互补, 满足多元化需求。把新型职业农民培育创业孵化基地作为财政专项资金支持的重点, 建立并拓宽农民向新型职业农民转型升级的通道, 支持有实力的主体设立新型职业农民孵化器(基地), 逐步建立起符合现代农业发展需要的新型职业农民人才聚集地, 着力打造新型职业农民储备基地和创新创业集聚中心。

二是融入人工智能, 科学共管基地。在人工智能支撑下, 利用大数据, 依托本地农业资源优势, 以科技创新为支撑, 按照不同产业、不同地域、不同生产力水平等因素, 分行业科学确定认定条件和标准, 契合扶技、扶志、扶智的机制化、长效性, 积极引导相关企业和农民专业合作社管理新型职业农民培育创业孵化基地, 为现代农业、新型职业农民提供必要的技术咨询、技术指导等跟踪服务, 建立示范基地的监测、考评、退出机制, 对示范基地动态管理, 适应农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

三是立足产业发展, 协调共享基地。着眼于

经济社会发展全局与乡村长远发展, 统筹政府引导、市场决定、平台带动三种力量, 打造产业发展的共享模式。为构建现代农业生产体, 指导各地根据当地特色产业发展、新产业新业态培育等实际需求, 为职业农民培育和拓展共享现代化创业孵化基地和平台, 使基地政策支持效应最优化, 创业者的风险最小化, 资源使用最大化。促进特色农业发展, 为新型职业农民发展提供产业基础。这是现代农村新时尚, 也是现代农业的新步伐, 更是新型职业农民新追求。

人才振兴是乡村振兴的一个重要组成部分, 也是乡村振兴最关键的支撑点。农民是农业的主体, 新型职业农民更是乡村振兴的主力军。本课题在当前国家实施乡村振兴战略且急需强化、优化人才支撑的背景下, 在学习查阅大量资料数据和专家学者的研究成果的基础上, 立足于走访调研、问卷调查, 对新型职业农民“1+X”人才培养进行实证研究, 探索新时代新型职业农民“1+X”人才培养的新方式、新路径, 新机制, 努力为培养更多留得住、用得上、干得好、带得动的“永久牌”新型职业农民人才队伍提供有益的参考和借鉴。

## 参考文献

- [1]蔡昉.中国“三农”政策60年的经验与教训[J].广东社会科学, 2009(6): 148-157.
- [2]陈昌智.聚集人才培养 助力乡村振兴[J].中国职业技术教育, 2018(19): 5-7.
- [3]胡永万.为推进乡村振兴提供有力的人才支撑[J].农村工作通讯, 2017(24): 27-30.
- [4]吴忠权.基于乡村振兴的人力资本开发新要求与路径创新[J].理论与改革, 2018(06): 44-52
- [5]吴生和.浅议人工智能在计算机网络技术方面的应用和改进[J].赤峰学院学报(自然科学版), 2019(02): 141-142.
- [6]王先明.从农村复兴到乡村振兴的百年跨越[J].开放时代, 2018(03): 56-60
- [7]姜长云.准确把握乡村振兴战略的内涵要义和规划精髓[J].东岳论丛, 2018(10): 25-33
- [8]李凌.SWOT分析视角下新型职业农民高职教育研究[J].高等农业教育, 2018(06): 109-114

# 发挥临时党支部在党校培训中的作用

卢 任

**摘 要：**本文主要以党校临时党支部建设为抓手，深入贯彻习近平总书记关于党校办学治校系列重要指示精神和习近平总书记关于党支部建设的系列讲话精神，探索培训学员临时党支部建设规律，把握培训学员临时党支部特点，切实发挥好学员在培训期间临时党支部战斗堡垒作用，全面实现党校培训目标。

**关键词：**临时党支部 党校培训 堡垒作用

习近平总书记指出，“要把党校姓党贯穿党校工作始终，坚持一切教学活动、一切科研活动、一切办学活动都坚持党性原则、遵循党的政治路线，坚持以党的旗帜为旗帜，在思想上政治上行动上自觉同党中央保持高度一致”。抓党校临时党支部建设，发挥临时党支部作用，既是落实习近平总书记关于“党校姓党”重要指示精神的关键举措，也是加强党支部建设，树立一切工作到支部，实现党的基层组织在党校实现覆盖的重要形式。抓好了党校临时党支部建设，就抓住了学员管理各项工作的“牛鼻子”，探索临时党支部与教学、管理的深度融合，对于深化党校培训效果、提高学员综合素质、实现党校高质量发展具有重要意义。

## 一、组建临时党支部的理论依据

《党章》规定：“企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位，凡是有正式党员三人以上的，都应当成立党的基层组织。有正式党员三人以上，执行临时任务需要一段时间，不具备成立正式党支部的条件的，经党的基层委员会批准，可以成

立临时党支部。临时党支部的支部委员会成员可由党员大会选举，也可由上级党组织指定。”党校学员的学习时间分为一个月、三个月、半年、一年等，均是为了完成学习任务从各单位临时集中在一起的，所以成立党校学员临时党支部既符合党章要求，也适应党校的学习要求。另外，《党校（行政学院）工作条例》规定，党校（行政学院）各个班次应当建立学员临时党支部，在校（院）委会领导下和学员管理部门指导下，组织学员开展政治学习，对学员进行教育、管理、监督和服务。可见，《党章》及《党校（行政学院）工作条例》为党校各班次组建临时党支部，并实现对学员的培训目标提供了理论依据。

## 二、组建临时党支部的现实意义

习近平总书记强调，“党支部是党最基本的组织，是党全部工作和战斗力的基础”。因此，要从党的事业全局的高度认识党校培训中临时党支部的地位和作用。

1.是夯实理论武装的平台。党校是党对领导干部进行马克思主义理论教育的主阵地，是系统教育党员干部，培养提高领导人才的专门机构，这也决

定了党校工作的重心必须是抓党的理论教育和党性教育。而临时党支部能更好的深化课堂教学内容，并可以自主开展学习马克思主义学习活动，形成课内、课外的良性互动，更好的巩固课堂知识。

2.是推进从严治校的抓手。党校作为教育培训党员领导干部的主渠道，党的思想理论建设的主阵地，要坚持党校姓党，就必须把校风建设作为作风建设的重中之重，严格党校校纪、校规，坚持严以治校、严以治教、严以治学。在临时党支部中，可以把从严治党、从严治校的要求融入到支部建设之中，从而把党性教育贯穿到学员管理之中，发挥临时党支部管理党员、监督党员、教育党员、服务党员的作用，督促支部党员遵守校纪校规，形成良好的学风、校风。

3.是加强互动交流的窗口。党校的学员来自不同的单位、不同的岗位，在临时党支部内可以通过各种形式的党员活动进行沟通和交流，有助于学员全方位了解各部门重点工作开展情况，全面提升综合能力；另外，通过党内谈心谈话，有利于营造良好的人际关系，增进了解、增进友情，增强学习的自觉性和主动性，形成共同学习、共同进步的良好氛围，便于党校更好的开展教学活动。

### 三、当前临时党支部建设的现状

临时党支部是学员顺利完成学习任务的组织保证，但因其具有临时性，学员完成在校学习任务后自然撤销，因而存在以下几个方面的问题。一是重视程度不高。普遍认为临时党支部作用有限，部分党校学员的思想停留在过去的松懈状态，认为组建党支部仅仅是完成落实上级要求，未充分认识临时党支部的作用，党员干部参与其中的积极性不高。二是衔接协同不够。主要是组织形式比较单一，各项党员活动、组织生活与教学、管理结合不够，同步性、互补性不强；另外，临时党支部内部缺乏沟通，来自各工作岗位上、具有丰富工作经验的领导群体未能在支部内互动交流，造成培训流于形式，难以激发学习热情。三是考核要求不严。

区别于学员各自单位的党组织，临时党组织考核指标、考评细则均未建立完善，未能在考勤、外出、用餐等方面起到约束作用。有的来党校参训过多次的学员已熟悉流程，很容易钻纪律的空子，造成学员纪律观念逐渐淡化。

### 四、如何发挥临时党支部的作用

在党校成立临时党支部，既是加强党的领导，以党的建设引领学员参加党校培训的必然要求，也是严肃党的纪律，增强学员自我管理、自我教育、自我服务意识的有力保障。

1.以党性教育强化政治建设。习近平总书记指出，“党校姓党，决定了党校工作的重心必须是抓党的理论教育和党性教育。领导干部到党校学习，主要任务是学习党的理论、接受党性教育”。学员来到党校，最重要的目的是通过系统学习，增强党性锻炼，因此，临时党支部可以通过抓理论学习、组织生活、政治纪律，全面提升学员政治素养。理论学习方面，以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为重中之重，认真组织学习领会党的十九大、十九届历次全会精神，结合自身实际深入领会；阅读马列原著等经典著作，切实提高政治理论水平和党性修养；根据党校推荐的书目，结合自身兴趣和工作实际，自行选择阅读，认真做好读书笔记。组织生活方面，以“三会一课”为抓手，认真落实组织生活制度，定期召开临时党支部会议，研究制定党支部工作计划，检查督促工作开展情况；每月召开一次支部大会，临时党支部书记向全班学员报告工作计划执行情况，并征求各学员在管理、学习等方面的意见建议。政治纪律方面，以学党章、党纪、党规为重点，观看警示教育片，把严明政治纪律和政治规矩贯穿于党校学习的全过程中，认真学习中央精神，从反面典型和纪检监察干部违纪违法案件中汲取教训，坚持问题导向，把自己摆进去，知敬畏、明底线、受警醒，真正做到正人先正己、打铁自身硬。

2.以经验交流强化思想建设。思想建党是党的光荣传统和政治优势,习近平总书记指出,“只有把一些重大问题从思想理论上搞清楚、弄明白了,党校教育培训才能真正做好”。思想力决定战斗力,临时党支部可以利用各学员丰富的业务知识、工作经验,积极组织开展从政经验交流、学习心得交流、集体调研活动,引导进行深刻的思想交流,推动学员相互学习、相互促进、相互借鉴。从政经验交流方面,支部委员提前做好计划,建立发言清单,确保每名党员都有上台演讲的机会,各党员结合自身工作实际,提前撰写发言内容,将自己在工作生涯的所得所获,与其他同志进行交流。学习心得交流方面,支部党员可以将工作、生活中阅读的经典书籍、经典理论,如《习近平谈治国理政》《习近平总书记系列重要讲话读本》等,开展读书专题交流会,结合当前时政热点,深入探讨个人对国际国内形势的认识,激发思想共鸣,进一步深化党员对国家、对组织的认识。开展集体调研方面,围绕本地区本部门当前重点工作开展调研活动,可以是经济发展、“三大攻坚”、基层治理等,并按要求写好《调研报告》,提高理论联系实际的能力。

3.以生活管理强化作风建设。党的作风就是党的形象,关系人心向背,习近平总书记强调,“各级党校要坚持把从严治党要求和从严治校方针结合起来,坚持严以治校、严以治教、严以治学,把校风建设作为作风建设的重点,严格党校校纪、校规”。党校是党的重要窗口,必须保持风清气正,临时党支部可以通过严肃生活纪律、狠抓制度落实、丰富课外生活等方式,不断加强和改进学员作风建设。严肃生活纪律方面,支部委员可以反复强调党校在就餐、出行、住宿等方面的纪律要求,引导学员遵守校纪校规,要求学员严格执行组织部门、党校关于学员管理的若干规定,通过定期通报、提醒谈话的方式,严肃整改自由散漫、经营人脉的不正之风,减少随意性、盲目性。狠抓制度

落实方面,支部委员可以结合《校纪校规》,制订本支部《学员请销假规定》《学风督查评价制度》等规章制度,探索在校学习期间《临时党支部党员积分考评》制度,不断督促学员改进学风,着力推动学员管理工作制度化、规范化,切实维护党的纪律和党校纪律,引导学员自觉遵守学习纪律、课堂纪律、考试纪律、请销假纪律和就餐纪律等,严格落实用制度办事、用制度管人。丰富课外生活方面,支部积极组织开展各项文体活动,按照学校统一安排,有针对性的组织学员参加篮球比赛、歌唱比赛、写作比赛等文体活动,充分展现学员文体特长,在学习之余,愉悦身心,进一步丰富和活跃校园文化生活,营造团结协作、积极向上的生活氛围。

### 五、校方及时梳理总结经验

临时党支部建设是一个与时俱进、常抓常新的课题,校方管理人员必须在每批次的学员学习结束后开展回访,收集汇总每名党员对临时支部建设的感想、心得和建议,不断丰富临时支部在学习、生活、管理等方面的经验。一是要突出主课主业。科学制定培训计划,精心设计课程体系,确保中央政策精神、前沿理论、研究成果及时进课堂,保持主课主业的饱满度、鲜活度。二是要创新方式方法。创新优化管理模式、管理手段,不断总结临时党支部在落实校纪校规方面的作用,提高党校的培训质量和效果。三是抓好常态长效。形成一套行之有效的,具有代表性、针对性的管理办法、工作条例,更好的指导其他班次的学员组建临时党支部,并充分发挥其作用。

### 参考文献

- [1]中国共产党党校(行政学院)工作条例.
- [2]习近平关于党校工作重要论述专题摘编[M].
- [3]习近平在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话[J].
- [4]朱翔:以党支部建设引领党校学员管理的探讨[J].
- [5]邱曼丽:关于党校学员临时党支部开展学习型党支部建设的思考[J].



# 开放经济背景下岳阳港形象问题的对策研究

高小玲 张百战 陈倩兰

**摘要：**岳阳港是湖南省对外开放的桥头堡，是融入“一带一路”的重要节点，更是湖南省全力打造的通江达海新增长极。要在开放经济背景下建塑良好岳阳港形象，为岳阳港争取更多的发展机遇，促进港区经济发展必须导入港区形象识别系统 HDIS，通过理念识别系统 MI、行为识别系统 BI 和视觉识别系统 VI 的策划和实施，对港区进行具吸引力的形象定位，并解决其中存在的问题。

**关键词：**开放经济 岳阳港 港区形象识别系统 形象问题

## 一、开放经济背景下的岳阳港形象概述

岳阳为湖南省辖地级市、第二大经济体，省域副中心城市。岳阳交通极为便利，境内京广铁路、蒙华铁路（在建）、京港澳高速公路、杭瑞高速公路等国家交通主动脉在市区交织成网。2018年12月，岳阳三荷机场通航，必将促进岳阳市形成愈加明显的“水陆空”三位一体综合性大交通脉络。且岳阳港是长江沿岸的中转型国际集装箱大港、国务院批准的启运港，与港澳台、日韩、东盟、澳大利亚等地区、国家有定期的海运直达航线和远洋接力航线，并且设有国家综合保税区。

本文所指岳阳港，泛指包括岳阳港口码头在内的整个岳阳港新港区，又称城陵矶新港区，位于岳阳市区的东北部，地处“两带”（珠三角和长三角经济带）、“两区”长株潭城市群和武汉“两型社会”综合试验区之间的中心枢纽。城陵矶新港区设立于2009年12月，规划控制区100平方公里，规划建设区69平方公里，区内有长江深水岸线18公里，是国家长江经济带“黄金水道”的咽喉、环洞庭湖生态经济圈的核心区域，是湖南

省对外开放的桥头堡，也是融入“一带一路”的重要节点，在湖南省发展对外开放经济战略中有举足轻重的地位。而岳阳港形象问题是否能得到解决，直接影响到新港区招商引资的效率、吸引人才的力度、产业发展的结构以及港区经济发展的速度。

## 二、开放经济背景下岳阳港形象问题之对策——导入港区形象识别系统 HDIS

针对在开放经济背景下岳阳港出现的形象问题，可以导入港区形象识别系统 HDIS。所谓形象识别系统导入即对形象识别的相应内容进行策划和实施。

### （1）岳阳港形象理念识别 MI 导入

1. 进行差别化的港区形象定位。首先必须明确岳阳港可以吸引目标公众的优势。地区的对外形象定位应要做到吸引就业者、当地企业和投资者等。对于本地和外来就业者来说，宜居环境是首当其冲的条件。岳阳有一二线城市不可比拟的自然环境和生活舒适度，足以让人安居乐业；对于企业发展来说，若我们能够引进并留住他们所需的人才，降低人才流失率，便可帮助降低企业

隐性成本；随着经济发展形势良好，就会吸引更多的投资者来岳阳港发展。因此，虽然岳阳港区没有充足的财力提供更多的优惠政策来吸引目标公众，但拥有适宜居住的环境，符合人们薪资水平的房价。同时，建议港区加快完善生活设施、引进先进的教育和医疗资源，建设一流的宜居港口。而宜居的特质对于现代生态理念下的高科技企业来讲也必“宜业”，这会为港区的未来集聚强大的发展潜力。同时这更符合习近平总书记提出的“守护一江碧水”的指示精神。

2.明确港区精神、文化和价值观并体现在港区的形象定位中。单凭宜居环境的形象定位是缺乏可识别性，岳阳港所在的岳阳市因范仲淹的《岳阳楼记》而闻名天下，因此岳阳市最具差异化和最大的特点就是“忧乐天下”的精神和文化。我们应做到港城文化结合，在港区形象层面引入岳阳文化，即可创造差异定位。

在港区形象识别系统的MI层面，第一是将岳阳文化中的“忧乐天下观”引入港区形象中，以创造岳阳港的差异化定位。第二是将岳阳文化中的“忧乐天下观”转化成新时代港区精神，贯彻落实国家保护环境、绿色发展经济等各项港区建设方针，肩负起港区在湖南省对外开放和环境保护的总体战略中的重要使命。岳阳港拥有的优良环境和历史文化是竞争对手难以模仿和超越的优势，也是我们吸引目标公众的强大资本，所以港区的形象建设工程都可以围绕“以忧乐天下之使命建设的一流宜居港口”这一差异化定位展开。

## (2) 岳阳港形象行为识别BI导入

### 1.港区政府组织结构调整

第一，港区管理部门可增设独立的公关部或者形象专管部门，指导港区进行科学的、合理的形象营销。其中可模仿现代企业制度中设立临时公关委员会，专门负责港区形象导入HDIS的各项策划和执行。另一方面，港区公关组织可以

发挥危机管理的功能，对网络上快速传播的信息进行监控，并对出现的危机进行最快速度的公关处理。

第二，港区政府可以成立人才服务办，制定一系列政策吸引高端人才，根据其需求，量身定做人才宜居套餐。如优越的居住环境、购房优惠、医疗资源绿色通道等等，以营造良好的尊重人才、为人才服务的港区氛围。这种极具人文关怀的政策，耗资不大，却能从情感上感化，从而吸引他们在此安居乐业，成为岳阳港的长久居民。

第三，使港区政府各部门组织结构逐渐扁平化。在保证管理干部素质的前提下注重港区组织结构扁平化，注重授权管理，精简政府办事程序，注重服务水平提高和服务效率提升，为企业和投资者营造良好的营商环境。

### 2.港区政府管理制度完善

在港区管理机制内加入以“忧乐天下观”为文化基础的港区精神，且贯彻落实到体系中的各类制度中。如用人制度方面，要注重对管理人员责任感和使命感的培养和提升。岳阳港区的发展正处于成长期，港区的管理人员要充分贯彻港区理念识别中的文化元素“忧乐天下观”，可带领港区在开放型经济环境下的激烈竞争中占有一席之地，使港区政府的管理人员意识到自己肩负着湖南省对外开放和环境保护的重大历史使命，全力促进港区的发展。

### 3.港区内部公众行为规范

港区内部公众是外部接触港区最直接的因素，此类人员对港区形象的了解程度和重视程度直接影响到港区形象的建设、推广和经济的长远发展。这是将MI理念贯彻落实到港区运营各方面的前提和基础，更是决定港区形象建设和宣传效率高低的关键因素之一。港区的内部公众可大致分为三类：港区政府管理人员、港区企业员工和港区居民。

首先，要统一内部公众对港区形象建设的认识。港区可通过发放融入了“港区形象识别系统核心内容”的宣传手册和讲座等活动将港区形象进行传播，从而将港区的价值观、管理理念、形象定位等关键元素植入内部公众脑海中，让内部公众对港区形象进行了解。必要时进行随机的考核评审，并提供一定奖励，以此来提高内部公众对这一问题的重视。将思想充分统一，价值观和理念高度一致，能使行动事半功倍。

其次，规范各类公众的行为，将建设形象所提倡的、反对的行为和举动整理成册，并制定一系列督促和激励的政策和措施，引导内部公众规范行为，塑造统一的港区形象。

#### 4. 港区形象外部推广

有吸引力的港区形象，对于企业和人才来说，着重点是不一样的。企业更关注于营商环境和企业效率，而人才更关注生存环境，因此针对二者的形象推广活动要区别开来。港区应开展以吸引人才为目的港区形象推广活动。

首先是针对高校宣传。岳阳市全市现有各类大中专、职业院校46所，每年在校生达10万人，另外湖南省全省有35所本科院校，潜在高校人才市场巨大。针对高校招聘，可以采取校企合作的方式宣传企业。企业可以在目标院校设立奖学金、赞助活动、邀请实习等，让应届毕业生提前进入企业，搭建企业用人选人平台。其次是针对社会招聘，第一，可以在热门节目中对港区的人才需求加以宣传，提高港区推广形象和吸引人才的效率。第二，利用热门网络社交平台，进行广告投放。第三，设立线上、线下专场招聘会。在人才市场、微信公众和招聘类App发布招聘信息。同时设立专人对应聘者信息进行管理，合理保存应聘者信息，建立人才库。

同时，港区政府应当积极开展企业导向型港区形象推广活动。港区可组织人员积极参加各类展销会、高端消费场所等目标受众较为集中的场

合，并投放广告，从而对岳阳港进行高效宣传，力求在这类场合与企业建立初步联系，为其日后实地考察奠定基础。还可以利用大数据计算，进行精准推送。

在权威媒体上宣传港区形象。企业家注重党政国策的研究，因此可在官方媒体上刊登岳阳港相关报道，使企业家对岳阳港留下良好的第一印象。还可以邀请相关领域的知名人物到达港区进行座谈交流等，并借助新媒体平台，进行简明扼要的精准营销。力求让浏览此类平台的企业家或企业管理者对岳阳港留下较为深刻的好印象。

港区应该注重针对国际市场的形象推广。第一次调研中，在对岳阳艾德瓦特互动广告有限公司进行信息收集和专题调研时，我们体验了使用谷歌趋势对国外市场搜索热点进行数据分析，从而指导国内企业精准投放广告和产品。港区形象对于国际市场的推广也可以利用数据分析，依照岳阳港口物流、保税区、高新技术产业的主要生产内容在国外各地区的搜索热度排序，有针对性地投放广告。另外，与“一带一路”联系的世界各地侨商会进行联系，以精准宣传提高港区形象国际影响力。

#### (3) 岳阳港形象视觉识别VI导入

视觉识别系统是形象传播的重要载体，它的设计直接影响形象传播的效率。在港区形象识别系统HDIS的VI层面，应重点关注以下问题：

##### 1. 港区标志物中融入港区理念识别

应在港区的名称、标志、标准字、标准色、港旗、港徽、港歌等构成岳阳港港区视觉形象的要素中插入港区理念识别。这类标志物既要体现了港区的形象个性，同时又要符合简易的原则，还需要有一定的艺术性，持久性和适应性。能够体现港区文化精神层面的要求，充分传达港区理念MI。

##### 2. 对港区基础设施进行改造

岳阳港区形象视觉识别系统还需要体现在一

些建筑物、基础设施、名片、请柬，以及不同场合的标语、礼品袋等。在港区建筑方面，融入港区形象的理念识别因素，印上体现港区精神和理念的标语和口号。同时可通过装饰外墙，例如LED屏幕，来提高其视觉识别效果。港区基础设施如路灯、路牌等可以在油漆颜色和外观形状方面根据港区形象定位“以忧乐天下之责任和使命建设一流宜居港口”来进行改进，如以绿色为标志物主色调，体现生态宜居的特点，而将辅色定为红色，体现忧乐天下的红心和革命情怀。并通过美学设计让两种色彩既吸引眼球，又搭配和谐。

### 3.改进港区Logo设计

在改进港区logo之前一定要与制作方做好港区形象识别系统的充分沟通，以保证作品能准确无误表达港区的理念识别，体现港区的形象定位、

港区精神和价值观。

4.建议统一对外宣传的港口名称为“岳阳港”而非“城陵矶港”

因为“岳阳”早已闻名天下，知名度远非“城陵矶”可比，为使传播效率事半功倍，建议统一港口名称“岳阳港”，而港区logo也应针对此进行设计。

### 参考文献

- [1]吴小冰.厦门自贸区形象定位建构探析.厦门广播电视大学学报.2016, 04
- [2]何桑桑.衡阳城市形象新媒体推广分析.大众文艺.2015, 8
- [3]朱琛琪.城市CIS城市形象营造的方法初探, 硕士论文, 西安建筑科技大学, 2003, 1
- [4]秦峰.用文化塑造城市品牌——基于CIS系统的城市品牌战略研究.城市管理与科技·2014, 1

# 岳阳市农村土地流转现状、问题及对策研究

市自然资源和规划局课题组

土地是民生之本，发展之基。我国是一个人多地少的发展中国家，土地问题仍是现代化建设进程中一个带有全局性、战略性的主要问题。保护好18亿亩耕地红线，仍是自然资源和规划管理中的首要问题。

习近平总书记强调，土地流转和多种形式规模经营，是发展现代农业的必由之路，也是农村改革的基本方向。农村土地流转是新世纪以来农村经济发展到一定阶段的产物，在“土地确权”和“三权分置”的政策保障下，通过土地流转，可以开展规模化、集约化、现代化的农业经营模式，提高农民收入、实现乡村振兴等多重目标。

伴随我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程，农村劳动力大量转移，农业物质技术装备水平不断提高，农户承包土地的经营权流转明显加快，发展适度规模经营已成为必然趋势。

土地问题涉及亿万农民切身利益，事关全局；土地是可以进行流转的，但前提是要满足一定的条件。在土地流转实践中，必须原原本本贯彻落实党中央确定的方针政策，既要加大政策扶持力度、鼓励创新农业经营体制机制，又要因地制宜、循序渐进，不搞大跃进，不搞强迫命令，不搞行政瞎指挥。岳阳市近年来以农村“空心房”整治为突破口，推进“生态宜居”乡村建设，走出了一条符合岳阳实际、具有岳阳特色的乡村振兴之路。

岳阳市也属于人多地少、资源相对缺乏的地方。无论是在保护耕地方面还是在农用地流转和集体建设用地流转方面都还存在一些问题，特别是要防止一些工商资本到农村介入土地流转后搞非农建设、影响耕地保护和粮食生产等问题。如何解决好岳阳在新型城镇化过程中的土地流转问题，是我们当前全面推进乡村振兴进程中急需调查研究的新课题。因此，结合岳阳实际，深入调查土地流转现象，了解土地流转的数量、类型和分布特征，分析其成因，在此基础上，考虑农户意愿，从理论、技术、政策与制度等方面深入探索，提出对策措施，为市委市政府决策服务，具有非常重要的现实意义。

## 一、农村土地流转包括农村农用地流转和集体建设用地流转

### 1. 农村土地流转的含义

农村土地流转是一种通俗的说法，全称为农村土地承包经营权流转。农村土地流转是指农村家庭承包的土地通过合法的形式，保留承包权，将经营权转让给其他农户或其他经济组织的行为。也就是说在土地承包权不变的基础上，农户把自己承包村集体的部分或全部土地，以一定的条件流转给第三方经营。

农村土地流转是农村集约型经济发展过程中极为重要的一个环节。通过农村土地流转，可以

课题主持人：陈峰

课题组成员：刘险峰、陈金龙、蔡吉跃、付智、蔡敏、刘理珩、彭星、宋明芳、吴中才、杨辉

发展规模化、集约化、现代化的农林牧副渔业。同时,通过引入市场机制发挥作用,使生产要素和产品的自由流动,由充分竞争形成的价格引导生产要素流向生产效率较高的生产者,实现经济的增长和社会的进步。

从实质上讲,农村土地流转指土地使用权流转,是拥有土地承包经营权的农户将土地使用权转让给其他农户或经济组织。农村土地流转主要包括农村农用地流转和农村集体建设用地流转。本课题的研究对象为农村农用地流转和集体建设用地流转。

## 2.农村土地流转制度演进历程

全面建成小康社会关键在农村。全国14亿人口,18亿亩耕地面积,人均耕地面积只有世界平均水平的1/3,人多地少的基本国情没有发生根本性改变;人均淡水资源只有世界平均水平的1/4,农业资源禀赋先天不足是客观情况。常住人口城镇化率达60%,随着工业化、城镇化的高速发展,对土地的刚性需求仍将长期存在。改革开放以来,农村土地流转制度发展主要经历了五大阶段。

一是明令禁止阶段。农民承包地事实上的流转自1978年改革开放以后一直存在,但当时政策制度层面并未解禁。1982年《宪法》第10条第4款明确规定,“任何组织或者个人不得侵占买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”同时,《民法通则》第80条规定,“土地不得买卖、出租、抵押或以其他方式转让”。这个时期的农村土地流转都是农民自发形成的,具有地下活动性质。

二是政策解禁阶段。“辛辛苦苦一亩田,不如出去干三天”。中共中央1984年1号文件《关于1984年农村工作的通知》第一次打开了农地流转的政策口子,规定“社员在承包期内,因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的,可以经集体同意后进行转包。”但真正承认农地流转合法性的是1988年4月七届全国人大第一次会议对宪法的修改。随着第一轮土地承包到期,1998

年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出,赋予农民有保障的30年土地使用权,土地承包期再延长30年,同时指出土地使用权的合理流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行,不得以任何理由强制农户转让,鼓励发展多种形式的土地适度规模经营。之后一系列文件精神进一步实现了农村土地流转合法化。

三是制度规范阶段。2003年3月1日,《农村土地承包法》实施,明确了“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”的法律规定,对土地流转进行了原则约束,为土地流转实践奠定了法律基础,这标志着中国土地承包经营流转制度的正式确立。2005年3月1日农业部颁布实施《农村土地承包经营权流转管理办法》,对流转方式、流转合同的签订以及土地流转管理作出比以前法律政策更为详细、明确的规定。同时,各地都根据自身的实际情况制定了符合自身发展的土地流转制度。2008年,十七届三中全会确立了“允许农民以转包、互换、转让、股份合作等流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营”的政策。2009年,国务院在《关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》中明确提出,要进一步规范农村土地承包经营权的流转。至此,中国农村土地流转制度体系基本形成。

四是政策推广阶段。2008年10月12日,十七届三中全会审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),《决定》明确提出“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持”。“统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度。扶持农民专业合作社加

快发展,使之成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织”。“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。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体”。《决定》的上述内容表明了土地流转制度是新一轮中国农村改革的核心,土地流转制度是工业化和城市化的大趋势所趋,是实现城乡协调发展全面建成小康社会所需。

五是加快推动阶段。2014年中央一号文件规定:“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权。”2014年中央深改组第五次会议上首次提出“农村土地集体所有权、承包权、经营权三权分置”。2016年中央深改组第二十七次会议上再次强调,“深化农村土地制度改革,实行所有权、承包权、经营权三权分置”。十八届五中全会首次提出我国要开展休耕轮作试点,近几年范围不断扩大。2017年10月,党的十九大报告在乡村振兴战略中指出要逐步完善这一制度,并被作为乡村振兴道路的重要制度性供给确立了下来,这是继家庭承包制后农村改革的又一大制度创新,是农村基本经营制度的自我完善。在随后召开的中央农村工作会议上,明确了要走中国特色社会主义乡村振兴道路,为中国农业农村现代化发展制定了时间表、绘制了路线图。也为乡村振兴之路上,加快推动土地流转、实现农业农村现代化提供了政策制度保障。之后的一系列文件精神进一步加快推动了农村土地流转。

### 3.农村土地流转的类型

党的十八届三中全会指出:“鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转。”这么多的土地流转主体形式,他们各有比较优势,专业大户、家庭农场具有支撑适度规模经营的“骨干作用”,农民合作社、

农业企业发挥着服务农业、对接市场的“桥梁作用”和“纽带作用”,更重要的是我们要加快培育职业农民。十九大报告指出,要“发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体”,尤其是培养有文化、懂技术、会经营的职业农民,造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

农村土地流转的主要类型为土地转包、出租、互换、转让、股份合作、继承等形式,流转土地承包经营权,发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等适度规模经营,并得到中央和省市政策的大力支持。实践中,各地结合各自的地理因素、经济因素及人文习惯,探索出了“反租倒包”“两田制”“股田制”“两权抵押”“宅基地换住房”“土地换社保”“地票制”“土地信托”“土地银行”“土地资产证券化”等一批新的土地流转模式。虽然有些模式在实践中得到纠正或终止,但农村土地大规模流转的趋势不可阻挡,农村不断探索土地流转新的形式,新的流转方式也在各地如雨后春笋般地出现。还有“专业合作社+基地+农户”“龙头企业+基地+农户(合作社)”等其他方式在各地长期存在和发展。在流转农村土地时,要遵循农户自愿流转的原则,经相关自然资源和土地管理部门备案,才可签订农村土地流转合同。

当前岳阳农村已经形成了转包、互换、转让、出租、股份合作制、土地信托、继承、拍卖等一些成熟的土地流转形式。

(1)转包。这种流转方式指不愿意或丧失土地耕种能力的农村土地承包家庭,把承包的农村土地再承包给他人进行生产经营的方式。是一种较受农民欢迎的土地流转形式。

(2)互换。指均有土地承包经营权的双方从各自利益出发自愿交换耕种对方的土地,且相互交换的土地均属于同一集体经济组织所有的农村土地。互换这种流转形式跟农村地区的地势地形、户均承包耕地面积等关系较为紧密。

(3)转让。是一种涉及产权交易的土地流转

方式。这种流转模式要求土地流出方的土地在其享有的承包期限范围内,承包方(流出方)将自己承包的土地经营权以双方协商的价格转让给流入方。

(4) 出租。这种经济现象在现实生活中随处可见,涉及到物权收益性问题,在法律允许下均可进行处置。农民承包的土地是一种具有收益的物权,农民可以将这种具有收益的物权进行出租。出租土地既保留了土地承包权,又提高了家庭经营收入(土地流转租金),符合农民利益要求。

(5) 股份合作制。是在坚持农村土地家庭承包经营制的基础上,村集体以农地所有权、农户以农地使用权作为股份进行合作,并引进农业企业入股,构建现代化新型农业经济组织。这种流转方式也是源于农民的实践创新,并取得较好的经济效益。

(6) 土地信托。是土地所有权人(委托人)为提高土地使用效率,将土地托付至受托人(一般为善于经营的企业),并由受托人进行专业化经营管理。土地信托一般期限为30—50年。

#### 4. 农村土地流转的目的

为进一步推进供给侧结构性改革,落实节约集约用地“双提升”行动计划,根据《中华人民共和国土地管理法》《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》《关于全面推进节约集约用地的意见》《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》等文件中明确,要“建立城乡统一的建设用地市场”,“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。实际上,已经有一些农村土地流转的试点,它们方式虽然有所不同,但是目的都是一致:唤醒沉睡的资本,给农民更多的收益。

案例1:广西是农业大省(区),耕地面积达6371万亩,全区农村承包土地流转面积达628万亩,涉及农户近200万。自二轮农村土地承包制度落实以来,广西各市县纷纷采取多种措施推进和创

新农村土地流转方式,盘活农村土地资源,增加农民收入。在实践中,涌现出玉林博白“劳务输出+土地流转”“大园区+龙头企业+小业主”“大园区+合作组织+小业主”等土地流转模式,贺州富川“公司+基地+农户”模式,南宁隆安“公司+基地+合作社+农户”模式。这些模式助力本地区成为甘蔗、脐橙、香蕉等农产品的示范生产基地。

## 二、农村集体经营性建设用地流转的意义和法律规定

农村集体经营性建设用地,是指具有生产经营性质的农村建设用地,主要包括农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业、商业所使用的农村集体建设用地,如过去的乡镇企业和招商引资用地等。

农村集体经营性建设用地入市,是农民参与工业化和城镇化进程、获取土地增值收益、保障自身土地财产权益的重要途径。鼓励农民以土地为资本参与工业化和城镇化进程,完善农村集体经营性建设用地市场机制,是贯彻落实党和国家重大决定、建设城乡统一的建设用地市场的紧迫任务和必然要求。

近年来岳阳市经济快速发展,各项建设突飞猛进,用地需求急剧扩张,城市和城市周边地区在城镇化、工业化进程中无地可用或供求关系紧张。如何实现统筹城乡土地规划与利用,优化调整城乡土地布局与结构,提高土地利用效率,进一步规范农村建设用地的合理流转成为助推地方经济发展的强大动力和迫切需求。

### (一) 农村集体经营性建设用地流转的重要意义

城乡统筹发展的过程也是农村城镇化、农业产业化、农民市民化的过程。必须依法、积极、规范有序地推进农村集体经营性建设用地流转,做好农村土地流转工作。

#### 1. 推进农村集体经营性建设用地流转,有利于



自然资源和规划主管部门创新公平对待两种所有权性质土地的有效管理方式

在现行治理体制和管理制度下,耕地和基本农田的数量和质量以及农民的土地承包经营权都是“高压线”,土地供需矛盾十分突出。一方面,农村集体土地利用粗放、效益不高的情况十分普遍;另一方面,城市建设和产业发展必须利用大量的土地资源,而新增建设用地和农地转用规模国家又控制得很严。应该说,土地的二元管理体制已经成为制约岳阳经济社会发展的一大瓶颈。要实现城乡统筹协调发展,就必须在现行法律法规的总体要求和制度框架下,积极创新,探索摆脱土地二元管理体制的束缚,较为公平地对待两种所有权性质的土地的有效方式。

2.推进农村集体经营性建设用地流转,有利于协调各方利益、调动各方积极性、推动实现城乡统筹发展

在推进城镇化和产业化发展的过程中,被征地农民的利益还没有在制度和政策层面上得到根本的保证,其长远生计还没有得到有效的保障,由此引发的矛盾越来越突出,已经成为影响社会和谐稳定的重大隐患。必须妥善处理城镇化、工业化进程中各种利益主体的关系,让全体社会成员共同分享经济社会发展的成果。城市化、工业化进程导致对集体经营性建设用地需求急剧增长,对获得相关政策支持提出了迫切的要求。因而,将农村集体非农建设用地流转纳入调整范畴并合理规制已势在必行。

3.推进农村集体经营性建设用地流转,有利于合理配置土地资源、保护耕地和节约耕地

由于实现了土地与资本的市场流动,二者就能实现最佳结合,产生最佳效益。许多经营不佳的乡镇企业因土地流转引入资金而起死回生,许多进入城镇的农民因宅地流转而收回建房资金,充实进城实力。同时可因集体存量建设用地的流转而减少建设用地增量的增加,减少闲置土地数

量,从而减少占用耕地的经济冲动。

4.推进农村集体经营性建设用地流转,有利于盘活闲置土地、发展中小企业、解决劳动就业

进入流转的企业用地多属于经营不善效益不佳的企业,若不允许流转,企业往往只有申请破产,而其土地也往往成为闲置土地。这些企业往往通过以地入股、联营等办法走出困境,并提高了土地利用效率。加之投资于集体经营性建设用地的企业往往是中小企业,它们资金量小,人际关系弱,要求资金周转快,很难走收费多而审批时间长的征地程序,往往选择方便快捷的集体经营性建设用地流转。这些大量生存于集体经营性建设用地的中小企业,也是我国吸收农村剩余劳动力的主要力量。

5.推进农村集体经营性建设用地流转,有利于完善城镇土地市场、体现集体土地的财产权性质

城镇土地市场不可能与集体经营性建设用地市场分割而孤立存在,二者只有统一才有利于市场发展和土地资源优化配置。集体经营性建设用地市场是整个土地市场的有机组成部分,是城镇土地市场最终走向成熟和完善的必要前提。同时集体土地所有权作为一种财产权,它要求在经济上得以实现,其所有权人也要求能正常地使用、支配和处分土地,以取得合理的土地收益。使用建设用地,只能使用国有土地,农民集体所有的土地只有被征为国有后才能进入市场,其收益只能由国家得到,是忽视农民集体土地财产权的表现。

(二)农村集体经营性建设用地流转的相关法律规定

2020年1月1日实施的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称新《土地管理法》)第63条明确:土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,并应当签订书面合同,载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。前款规定的

集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。

同时，新《土地管理法》第64条明确：集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。”第66条第3款明确：收回集体经营性建设用地使用权，依照双方签订的书面合同办理，法律、行政法规另有规定的除外。”第23条明确：土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。由此可见，新《土地管理法》扩大了集体建设用地入市流转范围，明确了流转条件和方式。虽然原《土地管理法》并非完全禁止集体建设用地流转，但范围很小，仅限于集体经济组织以集体建设用地使用权入股、联营兴办企业，以及乡镇企业破产兼并等情形，加之第43条建设项目应当使用国有土地的规定，造成集体建设用地难以入市流转。

新《土地管理法》对原《土地管理法》进行了较大的修改，允许符合条件的集体经营性建设用地依法入市流转。主要表现在：一是删除了原法第43条建设项目必须使用国有土地的规定，为集体建设用地入市流转留下了法律空间。二是明确入市的条件。土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，明确用地供应、动工期

限、使用期限、规划用途和双方其他权利义务；相关建设用地使用权的收回依照双方签订的书面合同办理。商业住宅用地不在入市流转范围内。三是明确集体经营性建设用地入市后的管理措施。明确要求集体建设用地使用权人严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地；集体建设用地使用权的最高年限、登记等，参照同类用途的国有建设用地执行等。四是明确集体建设用地使用权的权能内涵。五是集体建设用地纳入土地利用年度计划。

新《土地管理法》实施后，可以使用集体建设用地不仅包括乡镇村公共设施、公益事业建设如乡镇村养老院、图书室、道路等建设，经批准可以使用集体建设用地；符合“一户一宅”和本集体经济组织成员的农户建设农民住宅，经批准可以使用本集体经济组织所有的土地；乡镇企业、农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，可以使用本集体建设用地，还包括了以集体经济组织为主体或者集体经济组织以建设用地使用权作价出资入股、联营与其他企业共同或合作开发建设公租房、乡村休闲旅游、养老等产业项目以及农村三产融合发展项目，经批准可使用本集体所有的建设用地；符合规划的集体建设用地使用权，可以出让、租赁、作价出资或入股用于商品住宅以外的经营性建设项目；返乡下乡创业人员，可依托自有和闲置农房院落发展农家乐；返乡下乡创业人员，可以通过租赁农民房屋，或与拥有合法宅基地、农房的当地农户合作改建自住房，解决返乡下乡创业人员住房问题。

由此表明，今后单位和个人投资建设工业、商业项目有了新的用地途径，除了使用国有建设用地外，可以直接使用符合规划、依法登记的集体建设用地，由集体经济组织以出让、租赁、作价出资、入股、合作等方式提供建设使用。

案例2：湖南浏阳：“三块地”改革全面激活农村资源要素。近些年来，浏阳市统筹推进农村

土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革三项试点工作，不断突破改革瓶颈，打通政策障碍，盘活了闲置的宅基地和农房，打通了土地入市的通道，健全了被征地农民的保障机制，激活了乡村振兴主体、资源要素、市场活力，为乡村产业发展、脱贫攻坚等提供了有力支撑。浏阳市将继续统筹协调推进农村土地制度改革三项试点，发挥改革最大叠加效应，进一步推动土地制度改革与其他重点工作深度融合，尤其注重加强与乡村产业发展的融合，为乡村振兴提供产业支撑，注入长久动力。

### 三、规范农村土地流转其重要性和必要性的三个维度

规范农村土地流转，是大力发展现代高效农业，提高土地利用率和产出率，促进农业规模化、集约化经营，推进现代农业发展，增加农民收入，加快推进乡村振兴的必然要求。其重要性和必要性的三个维度是：

#### 1. 农民权益维度

土地问题是农民最大的民生问题，涉及到农民最核心的利益。土地使用权流转，本质上就是农民土地权利和利益的大调整。推进农村土地使用权有序流转，其根本立足点就是要充分保障农民权益，任何人任何时候都不能漠视农民的存在以及他们的利益诉求，特别是弱势群体的利益诉求。一是要最大限度保障农民权益。土地流转的主要目的就是要赋予农民更多的财产权利，依法保障农民享有平等的财产权利，增加农民的财产性收入，缩小城乡收入差距。二是要最大限度尊重农民意愿。改革开放以来，我国农村土地改革的基本遵循就是农民自愿。把土地流转的选择权真正交给农民，真正由农民选择而不是代替农民选择，乡镇政府和村级组织不能以任何理由搞强迫命令、一刀切。对违背农民意愿的土地流转行为，必须坚决制止和纠正。三是要最大限度发挥市场的决定性作用。土地流转是农村土地资源优

化配置的过程，土地是否流转、形式如何选择、价位如何确定，均应由农民根据市场变化“私人订制”，要切实发挥好市场的作用。

#### 2. 农业发展维度

促进农业增效、农民增收，是当下农村土地使用权有序流转最基本的目标维度。一是要坚决落实中央关于农村土地流转的各项政策措施，鼓励发展和大力支持农业企业、农民合作社、家庭农场、专业大户等新型经营主体，提高农业产业化经营的集约化、专业化、组织化、社会化。二是要建立县、乡两级农村土地流转的管理机构，健全覆盖县、乡、村三级土地供需信息网络平台，畅通土地流转信息渠道，既使那些农业劳动力转移进城农户和耕种有困难的家庭能够及时找到土地流流出路，又能让想扩大经营的种植大户、企业能及时找到有土地流转意向的对象；既可避免耕地抛荒，又能获得更多的流转收益。三是要实行严格的土地用途管制。建立严格准入制度，对不符合条件的工商企业禁止租赁和经营农地，设立土地流转底线，禁止租赁农地“非农化”，禁止租赁耕地“非粮化”，以确保粮食安全。

#### 3. 农村稳定维度

土地制度改革是农村各项改革的关键和核心。因土地流转而引发的土地纠纷也是地方党委政府和领导干部最头痛的问题，一旦处理不当，就会激发矛盾，影响农村稳定。推进农村土地有序流转，必须站在维护农村稳定的高度科学考虑。一是要科学立法，创新农村法治体制。建立健全符合农村长远利益和农民现实需要的集体资产法律法规体系，完善各项权能，明晰产权归属，规范权利义务，确保农村土地流转有章可循，有法可依。守住防止集体资产被侵蚀的红线，保住防止农民利益受损的底线。二是要加强土地流转合同的科学化管理。推动土地流转交易按合同公开、公正、规范运行，严肃处理土地流转中侵害农民权益的违法违规行为。同时，也要尽力避免种养大户、农业投资企

业在土地流转中的政策风险、法律风险。三是要科学确定土地流转规模。农村土地流转规模要科学考虑新型城镇化进程，科学考虑劳动力转移规模、农业科学技术进步水平、农民管理水平、农民接受程度，切不可人为设置经营规模指标，片面求快、求大，从而从源头上减少土地流转的社会风险，促进农村社会稳定。

#### 四、岳阳市农村土地流转的现状分析

2019年，岳阳市在农村土地流转工作中坚持“依法、自愿、有偿”的原则，以确保所有权、稳定承包权、搞活使用权为目标，以农村土地承包经营权确权登记颁证、稳定农村土地承包关系为基础，以优化农业生产要素配置、转变农业发展方式为主线，以培育新型农业经营主体、构建新型农业经营体系为重点，以完善土地流转管理服务机制、加大政策资金扶持力度为保障，稳中求进、改革创新、规范管理，切实加快农村土地承包经营权流转，流转逐步实现从粗放到规范、从传统到现代、从散户到集中，全力推动农业增产增效、农民持续增收、农村繁荣稳定。

##### （一）岳阳市经济社会发展情况

岳阳市现辖4县2市3区及4个非行政区，面积有1.5万平方公里，全市有乡镇104个、行政村1388个，街道24个、社区418个。2018年末，岳阳市常住人口593.2万人。

岳阳已成功获得全国文明城市、国家旅游城市、国家园林城市、国家卫生城市、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、全国最具幸福感城市等城市名片，特别是中央备案同意《湖南省关于市县机构改革的总体意见》，将岳阳列入湖南省大城市行列，极大提振了全市人民的荣誉感和自豪感。

岳阳是国家长江经济带和长江中游城市群的节点城市、洞庭湖生态经济区的骨干城市和湖南的门户城市，拥有163公里长江黄金水道，铁路、公路、航道纵横交错，岳阳三荷机场已正式通航，水陆空立体交通优势明显。岳阳已连续四年荣登全国

城市GDP百强榜榜单。2019全市GDP、固定资产投资、规模工业增加值、一般公共预算地方收入、社会消费品零售总额、居民人均可支配收入同比分别增长8%、11%、8%、4.3%、10.2%和9%。岳阳获评“中国GDP百强城市”“中国外贸百强城市”，跻身“2019年中国城市发展潜力100强”“2019中国城市品牌评价百强榜”，向新中国成立70周年交出了一份难能可贵的“答卷”。

##### （二）岳阳市土地资源基本情况

岳阳境内地势东高西低，呈阶梯状向洞庭湖盆地倾斜，东南为山丘区，西北为洞庭湖平原，中部为过渡性环湖浅丘地带，地貌类型以丘陵和平原为主。全市土地经济密度区间差异较大，由市区呈两轴交替往外辐射递减，“东北-西南”轴总体水平高于“西北-东南”轴（图4-1、图4-2）。土地利用以农用地所占比重最大，建设用地最小，农用地中又以林地和耕地为主。林地主要分布在东部山丘区，城镇、工矿等建设用地主要分布在中部岗丘区，耕地和水域主要分布在西部平湖区（图4-3）。

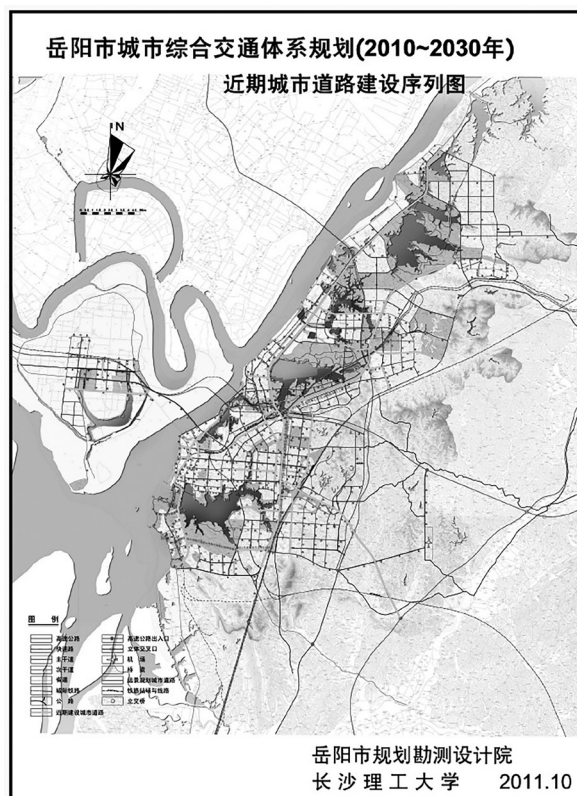


图 4-1 岳阳市城市综合交通体系图

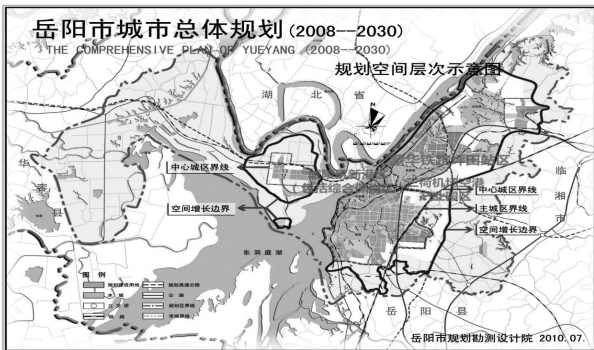


图 4-2 岳阳市城市总体规划图

来源：岳阳市土地利用总体规划（2016年修订）

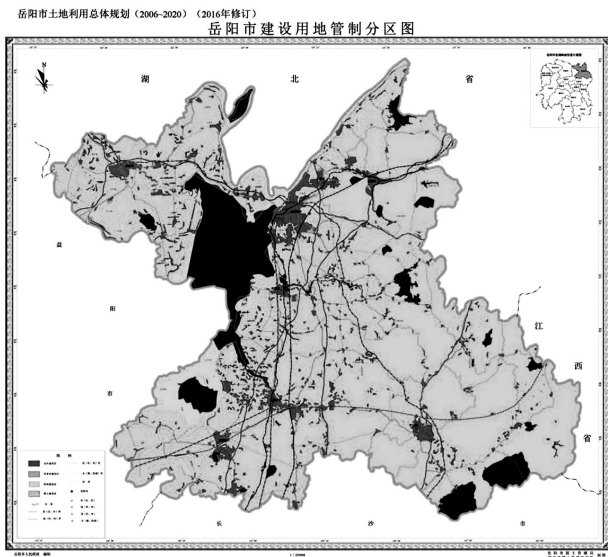


图 4-3 岳阳市建设用地管制分区图

来源：岳阳市土地利用总体规划（2016年修订）

2018年末，岳阳全市土地总面积1485778.73公顷。其中：耕地354022.94公顷，占土地总面积的23.83%；林地584980.81公顷，占土地总面积的39.37%；园地61707.5公顷，占土地总面积的4.15%；草地10095.2公顷，占土地总面积的0.68%；城镇村及工矿用地104604.03公顷，占土地总面积的7.04%；交通运输用地28004.02公顷，占土地总面积的1.88%；水域及水利设施用地315887.02公顷，占土地总面积的21.26%；其他土地26477.21公顷，占土地总面积的1.78%（图4-4）。

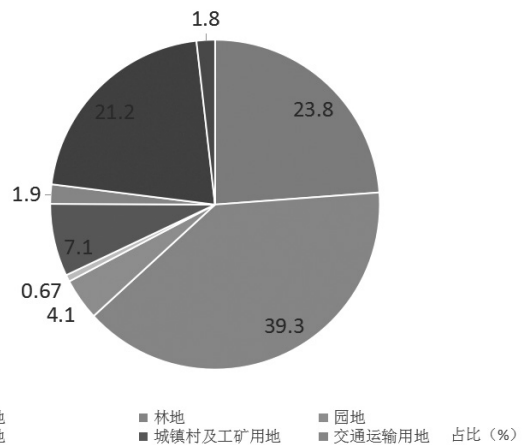


图 4-4 岳阳市 2018 年全市土地利用统计汇总图

### （三）岳阳市农村农用地流转情况

据统计，2019年，全市耕地流转面积达262.02万亩，占家庭承包耕地总面积443.40万亩的59.09%。主要呈现三个特点：一是流转规模较大。流转承包面积达到20-50亩的有2508宗，50-200亩的有1872宗，200-500亩的有1041宗，500-1000亩的有635宗，1000亩以上的有168宗。二是流转形式多样。耕地流转形式主要有转包、出租、股份合作三种形式，其中转包（含转让和互换）139.24万亩，占比53.14%；出租106.77万亩，占比40.75%；股份合作13.31万亩，占比5.08%；其他形式（托管、借用等）2.7万亩，占比1.03%。三是流转对象多元。耕地流转除农户之间相互流转外，农民专业合作社、家庭农场等适度规模经营主体土地流转率呈上升趋势。其中，流转入小农户的面积79.08万亩，占比30.18%；流转入家庭农场的面积62.6万亩，占比23.89%；流转入农民专业合作社的面积101.68万亩，占比38.8%；流转入企业的面积11.33万亩，占比4.32%；流转入其他主体（工商资本、城镇居民等）的面积7.33万亩，占比2.8%。

### （四）岳阳市集体经营性建设用地流转情况

在全国耕地面积越来越逼近18亿亩“红线”的形势下，中央加大了对土地的宏观调控，土地征用实行了严而又严的审批制度。然而，在一些地方，部分土地征而未用，土地荒芜、土地闲

置、土地低效、闲置宅基地和闲置房屋的现象大量存在。

岳阳市总面积1.5万平方公里。其中：耕地354022.94公顷，占土地总面积的23.83%。近年来，岳阳市城乡建设用地需求每年在15000—20000亩左右，而每年下达的用地指标不到5000亩。据调研统计，2018年至2019年，岳阳全市累计拆除“四房”（闲置房、危旧房、零散房、违建房）2566万平方米，腾退土地12.7万亩，宜耕则耕、宜建则建、宜林则林。全市复耕复垦指标交易金额36.4亿元，其中2018年32.8亿元，2019年3.6亿元，补贴农民6.5亿元。岳阳市批而未供和供而未用土地共有185宗14782亩，构成闲置土地有72宗4959亩。据有关专家调研测算，岳阳至少有2%左右的土地处于闲置低效状态。“岳阳市整治农村‘空心房’探索土地集约节约改革新模式”入选全国“改革开放40年地方改革创新40案例”。这些情况表明，农村集体经营性建设用地使用效率低，在很大程度上存在着土地的闲置浪费。这就为推进农村土地流转、调整农村土地利用的结构和布局有广阔的空间。另一方面，我市农村建设用地也存在量大面广，地块小而分散，利用效率和利用效益低下，存在荒芜、闲置或低效利用的情况。

（五）岳阳市引导促进土地流转的主要做法与成效

### 1.健全服务机制，引导土地规范有序流转

一是建立流转服务体系。为引导土地经营有序流转，各县市区已建立了县有流转服务中心、乡有土地流转服务窗口、村有土地流转信息员的流转服务体系。目前，市级建立了岳阳联合农村产权交易中心，县市区和乡镇建成土地流转服务中心119个，今年已发布土地流转信息400余条。土地流转服务中心坚持公开、公正、规范的运行原则，有效推动了农村土地流转。如华容县，通过土地流转服务中心对接，操军镇六角村由村委会牵头负责与农户签订合同流入面积500余

亩，再转给农业企业从事高效农业生产，农户享受公司提供的流转收益和劳务收益。我市岳阳县还开展农村土地经营权流转规范化管理服务体系建设试点，出台了相关文件。二是建立土地仲裁体系。全市已有9个县市区设立了土地承包经营纠纷调解仲裁机构，成立乡镇调解委员会108个、村组调解小组1463个，配备各级调解员、仲裁员3744人，今年以来没有因为农村土地问题发生大的群体性事件和恶性案件。

### 2.强化政策引导，推进农业适度规模经营

岳阳市以放活土地承包经营权为重点，采取政府引导、镇村组协调、典型带动等措施，积极扶持引导承包土地向各类新型农业经营主体有序流转，发展适度规模经营。目前，全市共有种粮大户28547户、家庭农场3956家，农民专业合作社6642家，农产品加工企业2961家，成为了引领现代农业发展的“主力军”。同时推进各类经营主体融合发展，积极引导小农户、家庭农场与农民专业合作社、产业化龙头企业联合与合作，采取订单生产、股份合作、农超对接、利润返还等形式，建立紧密型利益联结机制。

### 3.推动改革创新，探索金融支持服务“三农”

指导岳阳县搭建产权交易流转平台，构建了“政府主导推动、人行政策扶持、农经抵押登记、银行评估承贷、风险政银共担”的试点模式。通过试点推广，13.4万户农民获得用土地承包经营权抵押贷款的权利和机会，全县累计发放“两权”抵押贷款804笔、金额3.17亿元，余额2.3亿元，有效支持了农户及新型农业经营主体的快速发展。

### 4.农村土地的加速流转，带来了三个重大变化

一是促进了农民产业化。土地流转改变了部分农民“亦工亦农、亦商亦农”的兼业化状态，促进农民分工分业和有效转移，使一大批从事农业的农户逐渐摆脱了土地的束缚，促进了农村剩余劳动力合理流动，专门从事二、三产业。同

时，一部分农民从单纯种养业向从事农业技术、市场服务等身份转变，出现了一批农产品营销专业户和农村经纪人队伍。二是吸引了资金投入。通过土地流转，增加了农业投资机会。各种社会发展要素参与到农业经营中，为农业生产效益的提高和城乡统筹发展注入了新的活力，社会资金对现代农业的投入不断增多。三是促进了农民收入的增加。通过“公司（合作社）+基地+农户”的模式，引导新型农业经营主体流转土地、联结农户，既可以使农民在获得土地流转资金的同时，通过务工增加收入，又可以实现农业的规模效益，使新型农业经营主体增加收入。

案例3：华容县万庾镇新生村与岳阳新泰和集团协商，达成了由公司出资、农民土地入股组建农民专业合作社，共同开发绿色蔬菜种植基地建设。农民与公司合作后，新泰和集团保证全村2743亩耕地每年每亩不少于800元的利润之外，农户还按股份值享受合作社盈余分红，同时合作社所需劳务用工优先本村农民，按当期劳动力价格支付报酬，取得了良好的经济效益和社会效益。

## 五、岳阳市农村土地流转存在的主要问题分析

### （一）当前农村农用地流转中存在的问题

由于农村土地流转目前还处于探索试点、逐步推广的阶段，受传统观念、流转环境、政策配套、服务体系等因素的影响，从岳阳实际来看，当前农村土地流转中还存在一些突出问题。如农民土地被强制流转、土地流转中出现寻租现象、土地征收征用中农民缺乏话语权、土地流转后农民就业难度较大、失地农民社会保障功能缺失等。概括起来，主要就是“四多四少”：即私下流转的多、组织流转的少；短期转包的多、长期转让的少；口头协议的多、正式合同的少；随意定价的多、统一定价的少。主要表现在以下几个方面：

#### 1. 流转观念不统一，传统农民离土难

土地是农民最基本的生产资料，也是农民最

基本的生活保障。由于农村社会保障机制不够完善，保障层次仍然较低，加之土地流转收益水平不高，大多数农民特别是年龄较大、转移无“门”的农民，仍然把土地当“家业”、当“饭碗”，不敢把土地流转出去。主要有“三怕”：一怕土地流转变成土地流失，丢了饭碗，担心享受不到粮食补贴等惠农政策，认为还是留条后路好。二怕打工在城里难安身，搞不长久，回家又没有土地，搞得两头失踏。因此，大多选择协商代耕、临时性转包等简单流转方式。三怕闲不住没事干。上了年纪的农民说，现在还能做一把，不管种得好不好，起码口粮不要买。从全市各地的情况看，土地流转呈现不平衡特性。经济发展较快的村土地流转面积较多，经济欠发达的村土地流转面积较少；劳动力转移多的村土地流转面积较多，劳动力转移少的村土地流转面积较少；人均占有耕地较少的村土地流转面积多，人均占有耕地多的村相反较少。

#### 2. 流转土地不平衡，规模连片集中难

一是地理环境不一致制约土地集中流转。我市靠近洞庭湖，东部平江县又属丘陵地带，耕地高低起伏、各种地形都有，不便于机械化作业，实行规模集中的难度较大，劳动生产效率较低，难以实现大面积的土地流转。二是人地不均等影响集中流转。自1996年第二轮土地延包以来，有不少多年未调整过承包地的组，而由于20多年来家庭人口的变化较大，出现了在一个集体经济组织内不同农户之间，存在人多地少和人少地多的现象，导致农村土地承包中人地不平衡现象严重，承包矛盾纠纷较多，影响了农村土地有序流转。三是农户意见不一致耽误集中流转。当年土地联产承包分地时，大部分地方都是把全村土地按好、中、差分等级后平分到各家各户的，导致每家每户的地块较分散，单位面积内土地户头较多。许多业主租赁土地都希望集中连片，但不同农户利益目标不一致，只要有一两户谈不拢，往

往导致大规模土地流转难以成功。

### 3. 流转行为不规范，合法权益保障难

一是定价不科学。目前，有的耕地流转价格高达每亩五百至六百元，有的每亩只有两三百元，荒山荒地甚至更低。如此价格悬殊，低价没有保障农民利益，高价又给承包者带来压力，不利于长效流转。二是约定期限短。有的土地流转期限在1年、3年、5年不等，加之法律规定流转期限不得超过承包期限，导致约定期限短，承租者缺乏长期经营的思想，投入大打折扣，部分承租者在经营过程中搞短期行为，进行掠夺性生产，从而导致地力下降。三是合同不完善。在土地流转过程中，双方很少签订书面合同，大多都是口头协议。即使签订书面合同，其内容也不完整、不规范，双方没有明确责权关系。个别村组没有充分尊重农民意愿，擅自将撂荒土地、集体土地流转给第三方经营，土地发包和经费收支不公开。部分业主借合同不规范、经营不善违约逃债，或未经有关部门审批同意，擅自改变土地农用途等，致使合同不合法，从而产生矛盾纠纷，阻碍土地流转进程。

案例4：湘阴县鹤龙湖镇东垅村蒋正华，1988年承包76亩低洼田后改造成良田，2004年逐步取消农业税费后还有国家补贴，但由于当时没有正规的流转合同书，众多原主农民把60亩水田都收回去了，导致蒋正华以前改造低产田的费用和投资蒙受损失。

### 4. 流转机制不健全，配套服务到位难

土地流转的实质是土地经营权的交易，交易行为即市场行为，市场经济应有必要的机制做保障。虽然土地流转在农村早已存在，但目前相关配套政策还不完善，流转体系还不完备，信息平台、中介服务组织等还不健全。在服务机构方面，虽然县和乡镇都成立了农村土地流转服务中心等机构，但没有配备专门的工作人员和工作经费，乡镇经管站承担着农村经营管理、农村财

务监督和审计、农村集体“三资”管理、农村土地流转服务、土地流转纠纷调解等繁重的工作任务，可谓一套人马五块牌子。由于人少工作量大，导致难以对农村土地流转给予全方位的指导服务。在市场环境培育方面，乡镇土地产权交易平台和市场机制尚不健全，流转信息发布、法律政策咨询、合同签订指导、流转价格评估等中介服务相对匮乏，农地供求信息不通畅、不对称，造成了“我想转包，谁要”和“我想承包，谁有”的矛盾，制约了土地交易市场的发育壮大。在信贷扶持方面，农业项目资金投入较大、回报周期较长，特别是大面积承包土地从事高效农业开发需要较大的前期投入，而经营者一般没有贷款担保单位，土地承包经营权和农机具等动产抵押贷款还处于初步试点阶段，具体实施中还存在较多制度障碍。大多规模经营主体融资仍以农户小额信贷、农户联保联贷为主，整体授信额度不高、贷款期限较短，总体上难以满足土地流转衍生的信贷需求。同时，目前金融机构提供的贷款审批手续繁琐复杂，获得贷款成本较高，致使部分经营者在土地开发上存在较大的资金困难。

### (二) 集体经营性建设用地流转中存在的问题

目前农村经营性建设用地存在诸多问题，如与村庄民宅混杂、分布过于零散；农村的经营性建设用地与非经营性建设用地的边界确定不明确；农村经营性建设用地被大量占用且利用率低、收回极具难度；缩小征地范围后的新增建设用地如何界定、以何种方式进入市场配置产生质疑；集体经营性建设用地入市市场不规范，隐形市场仍然广泛存在；收益分配方式标准不一，各方存在较大分歧等。主要表现在：

1. 集体非农建设用地自发无序流转，导致政府调控土地市场能力被削弱

难以有效控制建设用地供应总量，冲击土地利用总体规划和城市规划的有效实施，造成土地利用混乱，土地市场秩序受到严重干扰。一是



“管”与“用”之间的矛盾突出。管理者强调少用或不用、不批或少批集体经营性建设用地，忽略了村社集体经济组织对建设用地的合理需求；办理集体经营性建设用地的程序过于繁杂，门坎太高，而使用者因利益驱使只顾眼前利益，无视自然资源主管部门政策，违法违规用地情况较为普遍。二是制度建设有待进一步完善。原有的政策规章跟不上经济社会快速发展的形势；原有的管理制度和方式与基层管理创新的愿望不相适应。三是对违法用地行为，自然资源管理部门缺乏强有力的手段。按现行司法程序申请执行时间长、程序复杂，违法用地得不到及时纠正和处罚。

2. 隐形市场活跃，违法用地屡禁不止，耕地保护受到冲击

受流转利益驱动，集体经济组织和农民耕地保护的意识淡薄，不愿意承担耕地保护的义务。未经批准随意占用耕地并出让、转让、出租用于非农建设，或低价出让、转让和出租农村集体土地，交易行为扭曲，工业用地以联营为名行转让、出租之实，住宅用地则借房屋出租或私自转让进行市场交易。造成部分村内大量出现空闲地、闲置宅基地、空闲住宅和一户多宅、超标准占地的现象。如一些经济较发达地区和以农业为主的地区由于大量农民进城务工，部分先富起来的农民重新建房或进城购房，造成村内空闲地、闲置宅基地、空闲住宅增多，近年来仍有不断加大的趋势。由于城乡结合部经济较为发达，流动人口量大，存在较大的房屋租赁市场，甚至是供不应求，从而滋生了擅自建房或违法超标准用地的事件，一户多宅和超标准占地成为一种趋势。在主城区部分城乡结合部，一户多宅和超标准占用宅基地的情况甚至占到农民总户数的49%以上。

3. 集体经营性建设用地流转的权利缺乏可靠保障、交易不安全

虽然集体经营性建设用地已依法能够流转，但集体经营性建设用地流转的条件、用途、权益

等缺乏明确规定，也暂时难以依法进行不动产登记。加之流转主体（主要是集体组织）法律地位不明确，流转程序失范，对建设投资者也不利，还会波及到其他利害关系人，交易安全得不到保障；权利设定缺乏合法依据，由此引致流转法律纠纷不断，一旦调处失当，极易酿成社会问题。

4. 集体经营性建设用地流转收益分配关系混乱、易引发经济纠纷

由于缺乏依法监管与市场机制，土地市场价值和资产资源属性在流转中不能得到充分体现，农村集体经营性建设用地使用权的价值在很大程度上是依赖国家的基础设施建设，没有国家的交通、通讯、供电、供水等基础设施建设，农村集体经营性建设用地使用权就无流转对象，农村集体经营性建设用地使用权流转中所得的收益的一部分，应是国家基础设施建设的投资带来的。但在无规范的流转中，国家应得的收益并没有得到体现。国家土地税费流失严重，加上农村土地产权关系混乱、集体经济组织结构不完善，使得本属于农民集体及农民的土地流转收益亦难以得到法律的切实保障，造成了集体土地资产大量流失，侵犯了土地所有者的收益分配权，引发经济纠纷，危及农村社会稳定。

5. 隐形交易、低价入市，容易引发地价管理失控

目前，农村集体经营性建设用地使用权流转中的地价基本上是流转双方协商确定的，没有明确的参考依据。有的到自然资源主管部门办理了登记手续，有的没到自然资源主管部门办理登记手续。即使办理了登记手续，也由双方先签订了流转协议以后，才到自然资源主管部门登记。在农村集体经营性建设用地使用权流转过程中，集体经营性建设用地所有者往往只考虑各种税费成本，没有规范的价格估算标准，土地使用权流转价格、租金价格往往极低，致使大量农村集体经营性建设用地使用权流转隐形交易，低价入市，

进而造成农村集体经营性建设用地市场的地价普遍低于国有土地市场的地价，影响了国有土地市场的正常秩序。

6.集体土地使用权流转市场不完善不规范，不利于国有土地市场的管理

我国土地所有权性质和土地使用权制度决定了两个不同的土地市场，一是国有土地使用权流转市场，二是集体土地使用权流转市场。国有土地使用权流转市场发展到今天，已走上了统一、规范、有序的轨道。而集体土地使用权流转市场却不完善，不规范，基本上还处于自发、隐形、无序的状态。目前，在农村地区，特别是在规划建设用地区域和城郊结合部，以低价私下签订协议转让、出租等形式流转的农村集体经营性建设用地使用权的情况较多，这在一定程度上冲击了国有土地使用权的交易市场，影响了国有土地市场的管理。

由此可见，目前无原则、无条件、无规范的农村集体经营性建设用地使用权流转，没有根据土地利用总体规划和城市建设规划进行，实际上是经济利益驱动的结果，影响了土地利用总体规划和城市建设规划的有效实施，导致自然资源制度和规定在特定范围内难以得到有效落实。

## 六、值得岳阳借鉴的国内外土地流转的模式和经验

### （一）农村土地流转四种典型的运作模式

近年来，我国广东、浙江、江苏、上海、安徽、天津、四川、重庆等多个省市已开始农村建设用地使用权流转局部或区域试验，积极探索适合本地区的有关农村土地流转的有益做法，其中不乏一些在国内做法先进，值得推广的土地流转模式，在此，我们选取了重庆、浙江、成都和天津四省（市）土地流转模式进行梳理、归纳和总结，为岳阳实行土地流转实践提供参考借鉴。

#### 1.重庆市农村土地地票交易模式

重庆作为我国统筹城乡综合配套改革两大试

验区之一，在农村土地流转方面做了大胆探索，从多年来的实施效果看，重庆农村土地指标交易取得了不错的综合效益，根据重庆土地流转的主要创新特征——土地指标（也有学者称之为“地票”），我们在这里把重庆农村土地流转模式叫做“地票交易模式”。按照《重庆农村土地交易所管理暂行办法》规定，指标即建设用地挂钩指标，它主要是特指农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等农村集体建设用地复垦为耕地后，可用于建设的用地指标。重庆土地指标交易在交易程序和收益分配上有着有一套较为完善的制度设计。第一，规划先行。第二，先补后占。“先补后占”就是先补充一定的耕地再获得等量的原土地类型交易指标。通过占补平衡严格把守住了我国“最严格的土地保护制度”政策，有效避免了一部分人一部分地区为盲目追求土地交易指标而留下原宅基地及其附属设施用地等类似建设用地成为“荒地”、“废地”。第三，自愿交易、总量控制。第四，定价。在价格确定环节，制定直辖市统一的地票基准价格，供交易双方参考。第五，规范使用。分析重庆土地地票交易模式，我们不难发现其中缘由。其一，通过土地地票交易有效盘活了农村闲置和剩余土地，实现了农村建设用地指标的市场化配置，建成了城乡统一的土地要素市场。其二，地票成交价款全部用于“三农”问题。

#### 2.浙江省农村土地股份合作社模式

浙江省农村土地经营权流转始于20世纪80年代，是我国较早实施农村土地经营权流转的地区之一，经过多年的探索，浙江模式在很多方面走在全国农村土地经营权流转的前列。经过30多年的发展，浙江省形成了出租、互换、委托第三方经营、反租倒包、土地入股、土地信托和季节性流转等多种土地流转形式，其中最引人瞩目的莫过于土地股份合作社做法，我们在此把浙江模式

称为“浙江农村土地股份合作社模式”。在农村土地流转基本运作流程上，浙江省主要实行三方参与，即土地权利（承包权）所有人、政府以及土地经营权流转申购人。土地经营权流转申购人一般为企业或具有完全民事行为能力的自然人。当多家土地权利所有人（农户）有意进行土地流转或有集体经济组织、有经济实力的大户或投资于实业的工商企业发起，他们便可以经过平等自愿协商而定结成由以土地入股的农村土地股份合作社，由合作社连片向专业大户、工商企业等招租发包，根据入股数量，在保证最低股权的基础上，农户之间按股权进行分红。此外，农民不但可以使用土地使用权入股，也可以使用资金、技术、设备入股，还可在企业工作获取工资。然后，由农户个人或农户合作社向土地交易所进行信息公开，土地流转双方进行协议商定，达成土地流转。浙江通过农户之间或农户自愿参与的其他组织发起的农村土地股份合作社，增加了农户在土地流转市场的话语权和价格博弈能力，实现了依靠土地流转而给农民带来的长期收益。

### 3.成都市农村土地确权——流转模式

土地改革作为统筹城乡综合配套改革试验的重要内容和具体办法，成都市在农村土地流转方面进行大胆探索，先后出台了《成都市集体土地上房屋交易登记管理暂行办法》、《集体建设用地使用权交易规则》等一系列指导和规范农村土地流转的办法，并成立了农村产权交易所负责土地流转的相关交易。通过分析上述成都市出台的土地流转办法，我们发现成都与其他省份做法最大的区别是在农村土地流转方面提出了“确权是基础，流转是关键”的做法，在此，我们把成都模式称为“确权——流转模式”。确权——流转模式即“先确权，后流转”，确权是条件与基础，流转是动力。我们梳理一下成都土地流转模式的运作流程：第一，土地确权。土地确权是农村土地流转的前提和基础。成都市提出的土地确

权不仅是简单的指出明确界定土地的集体所有权，而且是要明确界定所有农村耕地、山林、建设用地与宅基地的农户使用权或经营权，以及住宅的农户所有权。第二，土地集中。成都市主要通过“三个集中”即工业向集中发展区集中，土地向规模经营集中，农民向集中居住区集中，实现工业用地集中规划，共享配套设施，把分散经营转向规模经营，把分散宅基地进行整理，农民在自愿的基础上进行集中居住，将原宅基地进行复垦，多出来的宅基地通过土地产权交易所进行指标交易。第三，村集体推介。对有土地流转意愿的农户进行土地集中，并集中向成都农村产权交易所申报，进行土地流转，政府对村集体组织进行适当的补贴和奖励。第四，土地流转。通过合同、协议转让其土地承包经营权。第五，土地流转收益支付，除扣除土地流转交易手续费外，原则上土地流转收益归农户所有。农民参与的积极性不断提高，有效地促进了成都农村土地流转模式的完善和农民致富增收。

### 4.天津市农村“宅基地换房”模式

天津作为东部沿海经济发达的直辖市，随着城市建设的迅猛发展，天津在城市建设和小城镇建设中所暴露出的土地供需矛盾日益突出，结合天津实情，天津在全国率先提出：农村宅基地换房模式。所谓“宅基地换房”办法，即农民自愿以其宅基地，按照规定的置换标准，换取小城镇内的一套住宅，迁入小城镇居住。原村庄建设用地进行复耕，而节约下来的土地整合后再“招”、“拍”、“挂”出售，用土地收益弥补小城镇建设资金缺口。我们尝试梳理天津市农村宅基地换房模式具体运作流程：第一，坚持“两不、一自愿”原则。即坚持承包责任制不变，可耕地不减，农民自愿用宅基地换房，充分保障农民群众的土地流转自主权。第二，广泛征集广大村民宅基地换房意愿。农民自愿参与，政府制定了“90%群众满意、10%不反对”的工作目标。第三，建新拆旧。在土

地运作方式上,将小城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩,通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地的总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低,用地布局更加合理。第四,编制小城镇建设规划和土地整理复垦规划。第五,组建小城镇开发建设投资机构。按照市场化原则,公开招投标,负责小城镇建设的投资和开发建设。第六、村民委员会提出宅基地换取新建小城镇住房的申请。第七、村民委员会进行分配、农民入住。第八,村委会组织换房农民复垦宅基地,确定农民房屋产权。

案例5:山东省宁阳县探索土地承包经营权流转新机制,实施“股份+合作、四方受益”的新方式。宁阳县的“股份+合作”的土地流转模式主要有四大特点:其一,村里按照“群众自愿、土地入股、集约经营、收益分红、利益保障”的原则,引导农户以土地承包经营权入股组建合作社。其二,合作社按照民主原则对土地统一管理,不再由农民分散经营。其三,合作社挂靠龙头企业进行生产经营。其四,合作社实行按土地保底和按效益分红相结合的方式。年度分配时,首先支付社员土地股金(起初400元/亩,后提到700元—1200元/亩),盈余部分提10%公积公益金、10%风险金,公积公益金用于扩大合作社事业和社员福利事业;风险金用于合作社生产、营销遭遇重大经济损失时的补贴,然后再按股进行二次分红,这种模式让农民更多地分享到了土地经营的收益。

## (二) 国外实施土地流转的经验借鉴

为充分促进农业现代化发展,国外均把土地流转作为一项重大的决策来看待。

### 1. 法国

法国是欧盟最大的工业化的农业生产国。19世纪,法国小农经济比重大,农业生产规模小,土地分散,进入20世纪后,法国政府开始重视农村土地流转,出台了一系列措施推动土地集中,

促进规模经营。一是制定了完善的法律法规和政策。《农业指导法》明确规定了农村土地流转双方的权利和义务,避免了繁琐的谈判成本,降低了土地流转的时间和费用成本。政府放宽了对出售、出租农村土地的限制,加快了土地在不同农场主之间的流动。二是鼓励农场合并联合经营。成立带有官方性质的“土地整治与农村安置公司”,购买农民手中的闲置土地,经过整改后再卖给有经营能力的农民,促进了农场的规模化发展。政府对农民自发的土地合并减免税费,银行向购买土地的农民提供长期贷款和低息贷款。三是调整农村劳动力结构。鼓励老年农民退出农业生产,以腾出土地出租。政府设立了“调整农业结构行动基金”,向55岁以上放弃耕作的农民发放一次性补贴,还给从事农业生产的青年农民发放补贴和奖励。四是政府直接干预农村土地的收购和买卖。法国法律明确规定了农村土地流转的程序和规范,并重视对农业用地的保护。如私有农地必须用于农业,不准弃耕、劣耕及在耕地上建造房屋,土地只能整体继承或转让,保证了农村土地在流转过程中不会被改变用途,也不会被分割。五是注重土地流转方式的多样化。在土地流转过程中,农地用益权可通过转让、出租、抵押等多种方式流转。因地制宜,注重土地流转数量和质量的协调。六是限制违法的农地买卖行为。目前法国的农村土地,只有土地所有者自己经营和出租两种形式,由于政府的参与和引导,农村土地流转速度加快,土地向大农户和农场主集中,扩大了农场的经营规模。

### 2. 日本

日本和中国农业条件比较相似,人口多、耕地少,因此日本农村土地流转的经验对中国有更大的借鉴意义。第二次世界大战结束时,日本经济萧条,失业人口大增,大量城市居民涌入农村,人口与土地的矛盾空前激化。日本政府认识到要缓解社会矛盾,就必须给予农民土地,因此

大刀阔斧地改革原有的封建土地所有制，开始了日本第一次大规模的从集中到分散的农村土地流转。后来随着日本经济的高速发展，工业化、城市化进程加快，许多农村劳动力放弃土地到城市打工，使得农业人口老龄化严重，农村出现大量荒地。为解决农业人口短缺的问题，日本放宽了对土地流转的限制，修改了《土地法》，提倡以租赁为主的规模化经营。一是不断完善土地流转制度。为了农业的规模化生产，实现农业现代化经营方式的改进，日本政府通过创新土地流转政策制度，先后通过了《农业基本法》《农地法》《农用地利用增进法》等，不断加快土地流转速度，以实现农业的现代化经营。对土地流转制度实施创新的主要内容是：①促使土地使用权的组合同流动；②建立农业协会，促进农户实现有效率的土地流转；③通过划分土地经营单位，建设土地整治改良团体，促进农地基础设施建设和规模化经营。二是建立农业者认定制度、保证土地流转方向。政府制定了《农业经营基础强化促进法》，通过对农民确立“认定农业者”的身份，以此改变土地流转的方向。此后，日本对农业经营者的认定有了严格的标准。三是创建中介组织促进土地流转。日本在推进土地流转过程中，充分发挥中介组织载体作用，加快土地流转速度，促进土地流转的规范化和合理化。农协是日本最大的农业合作组织，日本99%的农户参加了农协，农协利用自己遍布全国的网络为农村土地流转搭建平台，提供信息，并与政府合作，接收和出租土地，加快了农村土地流转的速度和效率，提高了流转的成功率，成为日本农村土地流转最重要的中介。农民通过土地流转可以一次性获得较多的土地租金，农民可以在不愿放弃土地所有权前提下，实现土地经营权的有效转让，从而促进土地利用效率的最大化。日本的农村土地流转，不仅有政府的全程参与，农协也在其中发挥了重要的作用。

### 3.美国

美国是世界上农业最发达的国家之一，农场是美国农业生产的基本单位，农场的发展壮大与其灵活的土地流转制度是分不开的。美国农业属于典型的现代农业，先进的农业生产技术、高机械化、大规模化的专业种植是其重要特点。美国土地分别归联邦政府、州政府和私人所有，高度私有化的土地所有制为农村土地流转奠定了基础。美国农村土地流转主要分为两种形式：一是由国家收购和出售土地。政府出台了一系列法案，如《土地先购权法》、《宅地法》等，保证政府可以收购农场主的土地，再出售给需要扩大经营规模的农场主。政府收购土地必须按市场价格，还要给予农场主一定的补偿。二是农场主之间的自由交易。农场主的土地基本都是私有的，所以买卖和出租都比较自由，政府无权干涉。一些农场主不从事农业生产，自己或者通过中介把土地出租给他人，收取固定地租或分成地租。在后一种交易形式中，农场主一般只是出租而不出售自己的土地。农村土地流转主要是土地经营权和使用权的转让，目的在于扩大农场规模，使用大型机械种植农作物。美国严格区分不同类型土地的土地流转行为，充分发挥土地流转的市场作用，通过契约保障土地流转出租者的权益。美国现有的农业合作社是农村土地流转重要的中介组织。在美国农村土地的流转过程中，政府只起引导和管理的作用。政府出台政策鼓励扩大农场规模，为购买土地的农场主提供低息贷款，还对这些农场的农作物给予价格补贴。为了防止土地因继承而被分割，美国法律规定，家庭成员可拥有或继承农场的土地股份，但只允许内部转让，不能退股或将股份抵押。美国的中介组织也在农村土地流转中发挥了重要的作用，“土地信托”是美国农村土地流转的一种重要形式。联邦政府设有土地银行，农场主也可以委托农业合作社或者有资质的中介公司出售、出租自己的土地。在此

基础上,政府完全保障土地所有者出租和转让土地使用权的自由性和有偿性,以此充分提高土地流转的效率。

#### 4.英国

英国是工业革命的发源地,重工轻农的思想曾经一度使英国农业落后于其他发达国家,农场规模小、产量低,加上工业革命后大量农业人口涌入城市,农村劳动力流失现象严重。第二次世界大战后,英国政府逐渐将农业作为优先发展对象,其中一个重要举措就是加快农村土地流转,扩大农场经营规模。过去英国农业以地主—佃农制为基础,大地主和资本家占有大量土地,雇佣农民耕种。后来,英国开始建立农村土地规划制度,通过立法对土地关系进行调整,限制地主的权利,鼓励自营农场的发展。《农业持有地法》是第一部关于农村土地流转的正式法律,规定地主不能干涉农场主对租用土地的使用,如果地主单方面解除租约或在租约到期前将土地售出,农场主就有权要求地主补偿为改善土地花费的资金。同时,英国的土地立法和农业补贴政策,对土地集中和农场兼并也起到了积极的推动作用。《农业法》鼓励农场兼并,规定:农场面积不能过小。生产效能低、劳动生产率低的小型农场应进行合并,政府对愿意合并的小农场补贴所需费用的50%;愿意放弃经营的小农场主可获得补贴或领取终生养老金。此外,政府按照农场的播种面积和产量发放农产品价格补贴,农场规模越大,得到的补贴就越多。这些规定大大加快了农场的兼并速度,小农场迅速整合为大农场。而且随着大型农业机械的普遍使用,购买机械设备的资金投入越来越高,小农场渐渐处于劣势,最终只能被大农场兼并,自营农场逐步向大型化、规模化的方向发展。为了加快农场的整合,英国政府还颁布了改善土地质量的政策:①为改良土地、修建排水设施等提供资金;②任何个人或农场整治土地可获得60%的补贴;③农场进行建筑和购买设备可获得15%~25%的补贴;④农场主自己修建道路、堤坝

等基础设施,政府提供所需费用的2/3。英国环境部还研究如何把劣质地改良成草地和林地,所需资金由政府补助。在这些政策的引导下,英国农场数量不断下降,农场的经营规模却扩大了不少。英国农村土地流转的主要目的是发展自营农场,政府充分发挥引导作用,立法和政策保障了农村土地的顺利流转,并且发挥市场在土地流转中的调节作用,形成了良性的流动机制,在农业科技的带动下,促进了土地向自营农场集中,推动英国农业向规模化、专业化发展。

#### (三)国内外土地流转经验对我们的启示

##### 1.完善法律体系,为农村土地流转提供政策指导

发达国家的农村土地流转往往有完善的法律体系作保障,但目前在这方面的立法我们有待进一步加强。政府应将农村土地流转的立法工作提上议事日程,在对农村土地流转存在的问题进行深入研究的基础上,尽快制定《农村土地流转法》,对农村土地流转的范围、原则、程序、要求、利益保障、维权途径等作出详细而明确的规定,并对现有的《土地管理法》、《农村土地承包法》中的有关条款进行修订,使农村土地流转有法可依,有章可循,切实保护农民的利益。在法律中要严格限制农村土地流转的用途,避免在流转过程中挪作他用。

##### 2.强化市场机制,加快土地流转市场的建设

市场是农村土地合理配置的有效方式,能实现农村土地资源需求与供给的均衡。发达国家土地流转的市场化程度很高,交易双方对价格、供求信息等了解得很透彻,土地流转是在公开、公平的环境中进行的。要使农村土地流转实现良性发展,就必须以市场为导向,按市场规律办事。建立覆盖面广、辐射力强的农业合作组织,为农村土地流转牵线搭桥,促进信息沟通,加快土地流转效率。

##### 3.加强政府引导,确保农村土地流转有序进行 发达国家政府大多在政策上对农村土地流转

提出了纲领性意见,并以各种形式干预和指导农村土地流转工作。目前,我们的农村土地流转具有很强的自发性,“口头协议”十分普遍,容易产生纠纷。为了改变这种盲目和无序的状况,政府部门应当在农村土地流转中发挥引导和监管的职能。建议设立专门负责农村土地流转的部门,根据现阶段农村土地流转存在的问题提出解决办法,重点是规范农民的土地交易行为,向农民宣传签订合同的重要性,做好登记、备案等工作。对农村土地流转中发生的纠纷,政府部门应积极进行调解,充分发挥基层村组织的作用。

#### 4.建立专门的土地流转中介组织,完善多种多样的流转方式

首先是培育和建设专门的土地流转的中介服务机构,从事土地信息搜集、处理、宣传、服务询问、信用保证等,在此基础上,开展土地资产的价值权威评估。建立委托代理机构,农户可委托其接收土地的经营权,委托机构则可提供代为出租、转包和转租服务,通过交易将土地经营权转给经营能力强的业主,从而实现土地的规模化经营,其形式可以是土地评估事务所、土地经营公司、土地银行、土地保险公司、土地证券公司等。其次是进一步完善多种多样的流转方式,建议增加代耕或委托代种、土地托管、股份合作或联营等流转方式,这些流转方式都是近年来各地实践中被证明有效的方式,同时也为农民在土地承包经营权流转时提供多种选择。还应允许农民在推进农村市场化的进程中,创造性的探索新形式。

#### 5.健全农村社会保障制度,为农村土地流转创造好环境

土地对农民的重要性是不言而喻的,因此农民不愿轻易转让土地。而发达国家在推行农村土地流转的过程中,非常重视对农民利益的保护,对放弃土地或将土地出租的农民,政府一般都会给予一定的补贴,以保障这些农民的基本生活。

我们应认真研究发达国家的做法,加快推进农村养老保险和合作医疗制度,政府财政要给予资金支持,提高参保农民的养老金,加大医疗报销比例,以提高农民参加养老保险和合作医疗的积极性。对于有劳动能力、没有达到领取养老金年龄的农民,政府还应大力发展第三产业,吸纳这部分剩余劳动力,保证他们的生活不会因为出让土地而受到影响。

在实际土地流转过程中,他们并非彼此孤立,往往是多形式并存、交叉运作,土地互换、土地租赁、反租倒包、土地转包等模式在我国各地区还将长期存在和发展。在现实操作中,我们必须注意四个方面的问题:一是如何确保不改变土地性质;二是如何确保不改变土地用途;三是如何确保不脱离各地实情;四是如何确保农民的主体地位。总之,我们在土地流转过程中,要结合自身发展实际,选择或探索适合自身特色的模式和办法。

#### 七、集体经营性建设用地流转要把握的原则和重点

通过调查研究,在借鉴其他省市有益经验,总结我市试点经验的基础上,农村建设用地的流转应坚持以下基本原则和总体要求。

##### (一)集体经营性建设用地流转的重要原则

##### 1.坚持自愿、有偿、公开、公平

稳定所有权、放开经营权、拓宽使用权、维护收益权,充分尊重农民的意愿,发挥农民的主体作用,本着“放权让利”的精神,按照市场的原则处理好土地流转过程中的利益分配关系,确保农村集体经济组织和农民的收益权。

##### 2.坚持两种产权,同一市场、统一管理

无论是利用集体存量建设用地还是利用符合规划增量的集体经营性建设用地,各类企业,包括乡镇企业、村办企业、私有企业、国有企业等均可按照规定的程序,使用符合规划的集体经营性建设用地。

### 3.坚持三个结合、三个优先

即坚持和乡村振兴中的产业发展、村镇建设、公共服务相结合；和大力推进土地开发整理复垦相结合；和建设用地指标、新增耕地指标的市场化配置相结合。土地流转要优先发展农业规模化经营和企业化经营，优先建设农村基础设施和农民新村，优先发展农村社会公共服务。通过实施土地开发整理复垦，优化农用地和建设用地图布，因地制宜调整各类用地结构，充分利用现有置换、折抵政策，为拓宽建设用地提供支撑。集约节余的建设用地指标、开发整理增加的耕地指标，可以通过协商和市场的方式，实行跨区县有偿交易，优化配置，满足不同区域的用地或利益需求。

#### （二）规范土地流转管理的重点

##### 1.把好农村集体经营性建设用地使用权流转的条件关

凡纳入流转的农村集体经营性建设用地使用权必须具备五个条件：一是符合土地利用总体规划、城市规划和村镇规划，不符合规划的农村集体经营性建设用地不允许流转；二是权属合法、四至清楚，无权属纠纷，且具有集体土地使用权合法权证和地上建筑的合法证明；三是已经依法批准使用的存量建设用地或已经依法批准农地转用的新增建设用地；四是符合用途管制的要求，不得擅自改变用途；五是符合农村村民宅基地一户只能拥有一处宅基地的相关规定。

##### 2.把好农村集体经营性建设用地使用权流转的规划关

从有利于充分利用各类农村集体经营性建设用地，合理配置土地资源；有利于城市规划的实施出发，农村集体经营性建设用地流转原则上应该为城市规划建设区外的土地。以土地利用规划和建设用地年度使用计划来统一协调城乡土地的规划及计划利用，对土地供应总量、范围、用途、布局进行控制，使土地供给与城乡规划相一

致，使“弹性”过大的城乡规划增加“刚性”。在流转过程要落实土地用途管制的要求，统筹城乡土地利用用途分区管制。

##### 3.把好农村集体经营性建设用地使用权流转的管理模式关

农村集体经营性建设用地使用权流转的管理模式应坚持因地制宜、政策引导，土地所有者和使用权者自愿的原则，对城市、城镇规划区内外既可采取“转权让利”的方式，将集体土地所有权征为国有后，再按国有土地使用权管理的有关规定办理手续；也可以采取“保权留利”的方式，可不改变集体土地所有权性质，由土地所有者将集体经营性建设用地使用权按一定的年限转让、出租、作价入股、联营等方式，提供给土地使用者使用，土地所有者从其中获得土地收益。

##### 4.把好农村集体经营性建设用地使用权流转的期限关

农村集体经营性建设用地使用权的流转年限一般应与项目的经营期限一致。采取转权让利方式的，最高年限不得超过国务院第55号令规定的同类国有土地使用权出让最高年限；采取租赁方式的，一般不超过8年；采取其他方式的，一般不得超过企业公司章程规定的年限。土地使用权流转年限的起算时间应从批准流转之日起算。

##### 5.把好农村集体经营性建设用地使用权流转的方式关

农村集体经营性建设用地使用权根据不同的交易目的，可采取转让、租赁、作价出资或入股、合作联营、抵押、法院判决等流转方式。同时，为了推进农村村庄整理和农居点向中心村和小城镇集中，还可采取土地置换的方式。对经营性的集体经营性建设用地的流转，必须坚持公开交易，特别要界定哪些项目或用途可以保持集体土地的性质，不造成集体资产流失。

##### 6.把好农村集体经营性建设用地使用权流转收



益的分配关

进一步建立、健全农村集体经营性建设用地使用权流转收益分配机制，切实保护好农民的合法利益。流转中的土地收益分配是规范农村集体经营性建设用地使用权流转管理的核心问题。土地收益的分配应按土地所有权隶属关系进行分配，同时还要兼顾国家、集体和个人三者之间的土地利益关系，明确规定再流转时土地增值部分的归属问题，以及土地使用权抵押、处分等问题。这是实现农村集体经营性建设用地使用权高效流转的前提保证。

#### 八、岳阳市完善土地流转的基本原则和对策建议

习近平总书记就做好耕地保护和农村土地流转工作作出了重要指示，强调耕地是我国最为宝贵的资源，要实行最严格的耕地保护制度，依法依规做好耕地占补平衡，规范有序推进农村土地流转，像保护大熊猫一样保护耕地。

做好土地流转工作总的要求是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念和中央经济工作会议精神，对标对表全面建成小康社会目标，坚持问题导向和底线思维，加快推进农村土地制度改革。严守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”的三条改革底线。在推进农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革的基础上，继续开展“农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度”改革（简称“三块地”改革）。强化举措、狠抓落实，完善农村土地经营权流转政策，搞好土地承包经营权确权登记颁证工作，健全公开规范的土地流转市场，确保亿万农民与全国人民一道迈入全面小康社会。

##### （一）土地流转的基本原则

1.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。

2.坚持家庭经营的基础性地位，积极培育新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，巩固和完善农村基本经营制度。

3.坚持稳定农户承包权，放活土地经营权，以家庭承包经营为基础，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展。

4.坚持以改革为动力，充分发挥农民首创精神，鼓励创新，支持基层先行先试，靠改革破解发展难题。

5.坚持依法、自愿、有偿，以农民为主体，政府扶持引导，市场配置资源，土地经营权流转不得违背承包农户意愿、不得损害农民权益、不得改变土地用途、不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境。

6.坚持经营规模适度，既要注重提升土地经营规模，又要防止土地过度集中，兼顾效率与公平，不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率，确保农地农用，重点支持发展粮食规模化生产。

##### （二）完善集体建设用地流转制度的对策建议

集体经营性建设用地使用权流转制度是我国土地一级市场制度的重要组成部分。因此要把完善集体经营性建设用地使用权流转制度纳入土地一级市场制度改革的总体框架中统筹考虑。要着眼于建立和完善社会主义市场经济体制的要求，改革和完善我国的土地一级市场制度体系。为此，提出以下对策建议：

1.修改完善相关配套法规，为土地流转提供系统支撑

要结合土地新法的实施，尽快修改土地管理实施条例及相关地方性配套法规，完善土地物权制度，废除对农民集体所有土地相关权益的歧视性规定，进一步明确农民集体土地与国有土地同地、同价、同权，全面推行集体经营性建设用地

使用权流转。在维护我国土地社会主义公有制和禁止土地所有权买卖的前提下，允许农民集体土地和国有土地一样在符合土地利用规划和用途管制的前提下通过出让、租赁等方式向用地单位有偿提供建设用地使用权，供其进行开发建设，建立统一、开放、有序的土地交易市场体系。凡不属于法律明确的公共利益范畴的其他建设项目用地，应当通过土地一级市场取得国有土地使用权，没有国有土地可以提供的，可以在符合土地利用总体规划和城镇规划的前提下取得农民集体经营性建设用地使用权，按年度用地计划实行农用地转用，任何经营性建设用地的取得必须依法取得。在管理上，要搞“两种权利，一个市场”，不能将城镇国有土地市场与集体经营性建设用地流转割裂开来，要将集体经营性建设用地流转纳入城乡建设用地流转统一大市场中来，统一市场供应，统一市场管理。同时在允许农民集体土地进入市场的同时，探索建立对农民集体土地收益的税费调节机制，防止形成新的社会分配不公。

## 2. 强化自然资源管理，为土地流转提供基础服务

一是要加强国土空间规划管理。加强国土空间规划的编制工作，尽快建立健全土地规划体系，全面实施土地用途管制，充实发挥土地规划在引导和调控土地市场方面的作用。二是借助全国第三次土地调查，要加强土地尤其是农村集体经营性建设用地的登记发证步伐。确保农民集体土地在进入市场前产权明晰，没有权属争议。要逐步创造条件将土地所有权明确到村民小组一级，并核发土地证书，为集体土地进入市场提供完善准确的权属保障。同时，适当放宽集体房地产转移登记办理限制政策。在农村房地产交易、转让的政策上，本着实事求是的原则，对一些比较特殊的情况，适当放宽限制条件。三是适当放宽农民建房、购房条件。为了更好地推进乡村振

兴，促进农村土地的集约、节约利用，建议在严格禁止城镇居民在农村新建住宅的基础上，对集体经济组织内部居民的购房、建房，可以突破本社、本村甚至本镇地域范围的限制，同时严格执行一户一宅的规定。允许农村集体经营性建设用地特别是宅基地的抵押，认定农村房地产抵押有效。作为农村房屋使用权人，有权在依法取得的住宅土地上享有占有、使用、利用的权利，房屋的所有权属于使用权人。村民抵押房屋所有权，也将与房屋不可分割的土地使用权一并抵押。农村房屋应比同城镇房屋实行地随房抵押，才有利于农村房屋步入市场，减少纠纷。四是做好相关服务工作。如信息公开查询，包括产权信息及交易管理信息等，指导签订各有关合同文书、做好地价评估和政策咨询等工作。

## 3. 建立和完善配套制度，规范有序推进土地流转

一是建立农民应得土地收益和集体经济组织土地收益的监督机制，加快建立集体土地流转收益管理办法以及农民社会保障措施等配套政策。建立集体经营性建设用地基准地价和最低价保护制度，以及土地价格评估备案制度；调整税收政策，使集体土地的流转和国有土地的流转都需要缴纳相同的税种、税额，为集体土地市场和国有土地市场搭建同一平台，真正“同地、同权、同价”。二是建立相应的地价体系及评估体系，包括转让价格、租赁价格、抵押价格等，健全集体经营性建设用地价格评估体系。集体经营性建设用地流转必须依财产权定价，依产权性质分配利益。土地流转利益要按财产权性质进行分配。集体经营性建设用地首先是集体所有的土地，不是国有土地，因此，其土地收益应主要为集体所有者所得，而不能以各种名义转为国家各级地方财政或单位所得。同时，要尊重土地使用权这一用益物权的权利，要充分考虑土地使用权人的应得利益，使土地流转的利益分配落实到农民手中。

三是建立健全农村集体经营性建设用地以及宅基地复垦置换机制，切实解决“一户多宅”、超标准占地、违法违规用地等遗留问题。当前，一方面是农村新增建设用地需求量逐渐增加，另一方面又存在大量闲置、利用效率低下等问题。因此，在解决农村用地矛盾中，建立农村集体经营性建设用地复垦置换制度，大力推进农村集体经营性建设用地复垦工作，通过按照规划要求对大量零星、闲置、空地（含闲置宅基地）进行整理复耕，既能解决农村建设发展用地的需求，又能有效保护耕地，提高农村集体经营性建设用地节约集约利用水平。

#### 4.加强土地流转中的执法监督，依法整治违法行为

在农村集体经营性建设用地流转中，农村土地违法行为时有发生。其原因是多方面的，既有农民或基层干部法制观念淡薄问题，也有宣传、执法不到位的问题。从自然资源主管部门的角度出发，应切实加大自然资源执法网络建设，建立健全执法网络体系。特别要进一步深化改革，在放管服下沉的同时，也要将市级精干执法力量同步配备和补充到区县（市）各自然资源主管部门，加快和完善三级执法网络体系建设，及时发现、制止和查处农村土地违法行为；同时，村社区配备兼职的自然资源监察信息员，乡镇街道自然资源管理所配备专职人员，区县（市）级自然资源部门在市级执法精干力量的整合和带动下，建立起一支政治素质好、业务能力强、力量充足的执法监察队伍。切实做到服务第一、依法行政、有效管理、查处有力，确保农村集体经营性建设用地管理工作稳步推进。

#### 5.加大部门协调配合力度，营造促进土地流转的环境

集体经营性建设用地使用权流转工作是自然资源规划管理工作的新生事物，是一项改革和创新。涉及到自然资源规划、住房建设、劳动和社

会保障、金融、农业农村、财政、审计、民政、司法等多个部门，因此，应加强政府的组织领导，各部门应加强沟通、配合、协调，确保此项工作健康有序开展。自然资源规划部门要加快农村集体经营性建设用地基准地价和出让最低价的制定工作；财政部门要加快制定出台集体土地流转收益管理办法；社会保障部门要尽快完善农民社会保障体系建设；农业农村部门要加强对集体土地流转收益使用的监督与管理；其他相关部门要主动配合做好相关工作，积极推进集体经营性建设用地流转工作健康快速发展。

#### （三）进一步完善土地流转的对策建议

##### 1.进一步强化宣传发动，引导土地流转

加强宣传教育，是加快推进农村土地承包经营权流转的前提条件，也是必须贯穿工作始终的重要抓手。一要激发群众意愿。充分运用各类媒体，广泛宣传土地流转政策，积极引导农民以市场观念、发展观念、效益观念看待土地流转，消除思想顾虑，破除传统的“恋土”情结，切实增强农民实现“双转”（土地向大户集中、农民向集镇集中）的主动性和积极性。二要创新工作方法。坚决摒弃对农民群众缺乏宣传教育、大包大揽、强迫命令的工作做法，按照“围绕基地抓流转、依托优势带流转、发挥特色促流转”的思路，敢于创新，勇于实践，积极主动做好土地流转工作。三要注重办点示范。坚持分类指导、以点促面，因村而异、因户制宜，分区域、分类别开展土地流转试点工作，探索可复制推广的土地流转模式。

##### 2.进一步强化政策推动，助推土地流转

加大政策扶持引导，是加快推进农村土地承包经营权流转的有效举措。一要加强财政支持。建议上级财政设立专门的土地流转扶持专项资金，通过以奖代补、贷款贴息等多种形式，重点推行连片（整村推进）土地流转以奖代补、全流转户就业补助等政策措施，扶持土地流转和规

模经营。同时,积极争取和落实农业保险保费补贴政策,降低农业风险。二要加强项目支持。创新涉农项目整合和投入机制,优先将土地整理、现代农业示范基地、农业综合开发、小农水等项目向流转大户倾斜,并鼓励和引导流转大户独立申报和承担实施相关项目。建议采取先建后补、以奖代补的方式,对投资额较大、收益范围较广的业主自建基础设施项目给予适当补助。同时,整合各方力量,不断完善水网、路网、电网等配套设施,为推进土地流转创造更为有利的基础条件。三要加强金融支持。不断创新信贷支农模式,积极探索开展小额扶贫创业贷款担保试点和农村宅基地、养殖小区、产业基地、大中型农机具等抵押贷款业务,扶持各类主体承租土地发展产业。四要加强社会保障支持。进一步健全完善农村社会救助、养老保险、合作医疗等农村社会保障体系,扩大农村社会保障覆盖面,提高社会保障水平,弱化农村土地的社会保障功能,解决农民后顾之忧。建议从顶层设计的高度,逐步探索建立无地农民帮扶、土地换社保等群众期盼的政策措施。同时,依托区域产业发展和城镇化建设,常态化开展“订单式”劳务培训和“品牌化”劳务输出,多渠道、多途径转移农村剩余劳动力,真正让农村劳动力“转”出去,土地“流”起来。

### 3.进一步强化主体带动,激活土地流转

多渠道培育土地受让主体,是加快推进农村土地承包经营权流转的关键环节。一是要培育新型职业农民。依托阳光工程、农技入户工程等载体,重点培训和扶持一批有资金、懂技术、善管理、会经营的种养能手、家庭农场主和返乡创业人员,变传统“小户”为流转“大户”。二是要培育龙头企业。发挥农业园区和标准化产业基地的平台作用,突出外引内育相结合,扶优扶强现有骨干龙头企业,引进产业链上下游企业,培育

壮大产业集群,形成“龙头企业+基地+农户(合作社)”经营模式。三是要培育农民专业合作社和家庭农场。大力实施农民合作社提质和家庭农场认定工程及示范社和示范家庭农场创建工程,提升农业生产的组织化程度和社会化服务水平,形成“专业合作社+基地+农户”和家庭农场经营模式,促进土地规模化、集约化、专业化经营。

### 4.进一步强化服务促动,规范土地流转

健全制度、规范管理,是加快推进土地承包经营权流转的重要保障。一是健全服务网络。规范建立县级农村综合产权交易平台,健全完善乡镇公共资源交易中心和村级土地“托管所”,进一步拓展土地流转供求登记、信息发布、土地评估、法律咨询和运行监测等服务。二是健全流转制度。统一印制和使用农村土地流转合同文本,切实加强对土地流转合同的程序性、合法性和规范性审查,不断提高土地流转合同的签订率、鉴证率。建立土地流转纠纷调处机制,探索完善土地承包纠纷仲裁制度、程序和办法,提高调处土地流转纠纷的水平。

### 5.进一步完善市场体系,推动土地流转

保证土地顺利流转且减少后期摩擦的一个有效方式是建立完善的土地流转市场体系。由于当前土地流转市场体系不健全,土地流转过程中出现各种纠纷和乱象。妥善处理各种土地流转问题,既不影响土地转入者的积极性,又要保证土地转出者拥有生活保障与依靠,这必然需要一个完善的土地流转市场发挥作用。完善农村土地流转市场体系还能够为农地经营权抵押贷款的顺利进行提供强有力的保障。完善土地经营流转市场体系需要进一步健全各种中介服务机构。同时,要建立适应现阶段土地经营的流转机制、激励机制,鼓励发展适度规模经营,推动土地顺利流转;严格执行政策,监管土地流转市场,加强土地流转市场的管理和服

# 岳阳市房价热背景下的 商业银行住房贷款风险预警体系构建

曾欣

**摘要：**2016年下半年以来，岳阳房产交易市场火爆，房价一路飙升，火爆的房地产市场同时带动了岳阳商业银行住房贷款规模的迅猛增长，不仅对居民购房起到了巨大的资金支持作用，也为我市商业银行带来了巨大的利息收入。但其中潜在的住房贷款风险也不容忽视，未来的市场房价情况、银行利率，以及政策变化存在很多的不确定因素，对银行的住房贷款资产安全造成威胁。本课题在当前我市房地产市场迅猛发展的背景下，分析了我市商业银行个人住房贷款业务的现状与风险，针对银行住房贷款风险预警方面存在的问题，结合我市商业银行的现实条件，提出从确立预警指标、完善预警流程、开发预警监控系统、提供有效的组织和人员保障四方面构建个人住房贷款风险预警体系，保障我市商业银行在迎接发展机遇的同时防范房贷风险，促进我市房地产业与金融业共同健康发展。

**关键词：**房价 商业银行 住房贷款 风险 预警

## 一、岳阳市房价热的现状及原因

### （一）岳阳市房价热现状分析

#### 1.岳阳市商品房价格走势

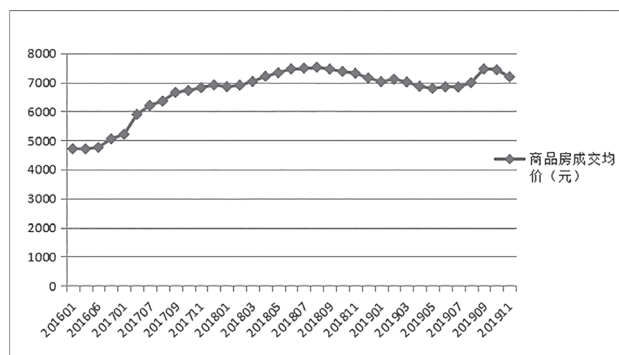
2015年开始，岳阳房地产市场正式启动了一轮火行情，商品住房的上市、成交、价格水平均出现较大幅度的增长。2016年，我市商品房成交价从年初的4709元/m<sup>2</sup>涨至5100元/m<sup>2</sup>，平均成交价格4990.53元/m<sup>2</sup>，同比增长11.1%。2017年岳阳房产交易市场持续火爆，商品房成交均价从1月份的4389元/m<sup>2</sup>左右上涨至12月份的6690元/m<sup>2</sup>左右，涨幅达52.43%，楼市火爆程度可见一斑。

2018年3月，两会政府工作报告重申“房子是用来住的，不是用来炒的”，提出落实地方主体责任，实行差别化调控，促进房地产市场健康发

展。7月中央政治局会议强调坚持因城施策，整治市场秩序，坚决遏制房价上涨。我市调整住房公积金贷款政策，规定第二套房或申请第二次公积金贷款，购房首付比例不低于50%，最高贷款额度不超过购房款的50%。虽然中央定下了“房住不炒”基调，但由于销售惯性，2018上半年岳阳楼市依然火爆，中心城区商品住宅量升价涨，6月达到峰值。但到了下半年，市场调控的效果逐步显现，房价、交易量等各项房地产指标有所回落，住宅整体成交均价在6400-7400元/m<sup>2</sup>区间波动，全年成交均价7254元/m<sup>2</sup>。2019年上半年岳阳房地产市场“稳”是基调。不管是成交量还是成交单价，都趋于平稳。截至到2019年11月，我市商品房成交均价7055元/m<sup>2</sup>。随着楼市转冷，加上棚

改放缓,货币化安置收紧,购买力所限等因素影响,岳阳的房价经历从高温到冷却,结束了较大幅上涨的周期。

图1 2016年1月—2019年11月岳阳市商品房成交均价走势

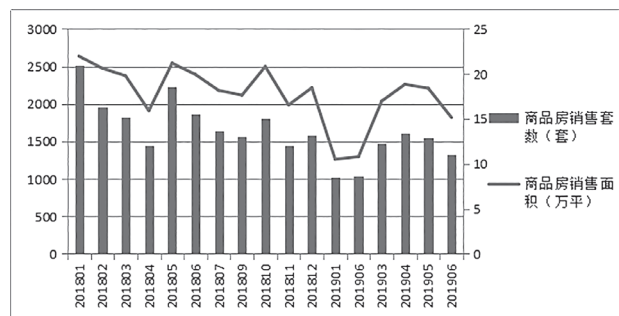


(数据来源:岳阳房地产信息网)

## 2.岳阳市商品房成交情况

2016年岳阳市实现商品房成交面积213.36万平方米,同比增长19.0%,成交金额215.24亿元,同比增长22.4%,商品房共成交21286套。2017年岳阳商品房成交面积277.08万平米,同比增长23%,成交套数23639套,同比增长11.05%。2018年中央重申“房住不炒”,与不少三四线城市一致,我市房产成交量逐渐回落,中心城区商品房累计成交233.15万 $m^2$ 、21804套,同比分别下降15.6%、7.9%。2019年上半年,政策的收紧加之前期购房潜力透支,购房者逐渐回归理性,市场观望情绪弥漫,截至到6月份,岳阳市中心城区商品房累计成交90.68万 $m^2$ 、8025套,同比分别下降24.6%、32.2%。

图2 2018年1月—2019年6月岳阳市商品房成交走势图



(数据来源:岳阳房地产信息网)

表1 2016—2019上半年岳阳市中心城区商品房成交情况

年份	成交面积 (万 $m^2$ )	同比 (%)	成交套数 (套)	同比 (%)
2016年	213.36	19	21286	9.8
2017年	277.08	23	23639	11.05
2018年	233.15	-15.6	21804	-7.8
2019年1-6月	90.68	-24.6	8025	-32.2

(数据来源:岳阳房地产信息网)

## (二)岳阳市房价上涨的原因

1.棚改的推进及货币化安置政策推动房价上涨  
我市全面贯彻落实党中央、国务院“去库存”促进房地产健康发展的战略决策,加速推进中心城区棚户区改造并采用货币化安置政策,市民刚性需求自然增长。2016年我市城市棚户区改造开工31107套,发放租赁补贴近24100户,发放经济适用住房货币补贴凭证208户。2017年我市棚户区改造任务37878户,对其中37279户进行货币安置,货币化安置率达98.4%,同比增长30%,增加了购房刚性需求。

### 2.区位优势吸引外地乡友返乡置业

《促进中部地区崛起“十三五”规划》明确岳阳市被确定为区域性中心城市,以及长江经济带、洞庭湖生态经济区、湖南经济新增长极三者叠加,市委市政府构建“1+4+2”大岳阳城市圈新格局,区位优势合力吸引外地乡友返乡置业,加速推进了房地产业的发展。

### 3.城市居住环境改善,吸引周边县市居民投资兴业

岳阳打造“一极三宜”江湖名城目标,积极打造生态宜居城市,如王家河风光带、环南湖旅游交通三圈、南湖公园等,生态优美、环境友好、适宜健康养生的岳阳吸引了周边县市区置业者的目光。

### 4.城市居民对住房改善性需求增加

人民生活水平的提高,收入的增长带动了消费的与时俱进,岳阳住房消费正从“有房住”向

“住好房”转变，加上近2年放开的二胎政策，催生了扩容式住房市场需求，对住宅的面积，小区环境、公共设施和社区医疗、教育等配套公共服务的要求不断提高，品质改善型需求欲望强烈，内生性市场需求拉动我市房产消费。

#### 5.其他因素

我市中心城区加大控违拆违力度，有效遏制无资质黑开发，没有新增小产权房进入市场，违规住房供给大幅减少。

人工、建筑成本上涨，部分市民买涨不买跌的从众心理和一部分投机炒房推动了房价上涨。

## 二、岳阳市商业银行个人住房贷款的现状 & 风险

### （一）岳阳市商业银行个人住房贷款现状

火爆的房地产市场带动了岳阳商业银行住房贷款规模的迅猛增长，2017年12月，我市商业银行房地产贷款余额309.18亿元，同比增长53.22%，其中个人住房贷款余额212.78亿元，同比增长45.60%。在房地产市场繁荣的时候，受到各大利好政策及利益驱使，商业银行顺应市场大力发展个人住房贷款业务，由于房地产市场蓬勃发展，房价节节攀升，违约率一般保持在较低水准，潜在风险不会被暴露出来。而当房地产市场出现调整，房价开始下跌时，风险就会出现，导致银行不良贷款率提高。2017年12月，我市银行业不良贷款率3.63%，高于全省银行业不良贷款率平均水平1.97%。随着我市银行房贷规模快速攀升，住房贷款潜在的风险将逐渐暴露。

### （二）岳阳市商业银行个人住房贷款中存在的风险

#### 1.政策风险

房地产贷款期限长，金额高，受国家调控和地方政策影响较大，政策变化的不确定性影响商业银行住房贷款资产安全。目前，我市房地产市场已经逐步进入横盘震荡整理阶段，房价逐渐趋于平稳。棚改的减少或改变加上政策的收紧，

“房住不炒”指导方针的落实以及长效治理机制的加速落地，遏制了我市房价过快增长，投机需求被打压，房地产回归居住属性，引导我市房地产市场的平衡发展。但在短期内，有可能使房地产企业的经营环境受到考验，目前我市房地产市场处于降温状态，房价的回落、销量下降的现象对开发商资金回笼及房屋工程进度也会造成影响。有些开发商可能因为资金链紧张甚至断裂导致工程无法完工，银行不能顺利收回房地产贷款，购房者也因不能得到房屋，不能正常履行按揭贷款协议，增加住房贷款风险隐患。

#### 2.市场风险

自2016年我市房地产市场掀起了一股“购房”浪潮以来，房地产价格不断升温，银行房地产信贷比重也不断加大，个人住房贷款余额快速攀升。银行与借款人签订的个人住房贷款合同的抵押物通常是所购的房屋，抵押物的价值是住房按揭贷款最为可靠的保障，而房屋价值易受市场环境、政策变化等宏观因素影响，往往会发生大幅波动，进而影响到贷款的安全性。近一年在房地产市场调控的大背景下，我市房价热潮逐渐降温，市场回归理性，房地产市场已经大不如前，加上岳阳房价偏高等因素，目前市场观望情绪弥漫。若市场对将来房地产前景不看好，抵押物的价值降低导致借款人的违约成本降低，违约概率增加影响银行住房贷款的安全。届时商业银行即使拍卖这些抵押物，也会出现房屋贬值、难以变现、资不抵债的现象，影响银行个人住房贷款的安全。

#### 3.信用风险

对于投资型购房者来说，主要在房价下降时违约概率增大。前两年我市房地产市场火爆，房价不断提高，此种背景下按揭投资买房者的目的在于投资获利，如果房价下跌明显，房屋价值缩水严重，当房价下降到转让房产所得收入比住房按揭贷款的剩余本息还要低时，投机型购房者往

往会选择理性违约，拒绝继续偿还贷款，届时所有风险将转嫁到银行身上。而由于房价下跌，银行处置抵押房产后的款项往往也无法弥补贷款的损失。

#### 4.操作风险

在我市房地产市场繁荣的时候，受到各大利好政策及利益的驱使，商业银行大力发展住房贷款业务。为增加银行收益，完成放贷任务，有的银行存在对借款人财务状况的审查不严的情况，只追求业务的数量而忽视了业务的质量，导致信贷政策、流程执行不严格产生操作风险。但是由于房地产市场蓬勃发展，房价节节攀升，违约率依旧可能保持在较低的水准，其中酝酿的潜在风险不会被暴露出来。而当市场开始调整，房价下跌时，风险就会暴露。

### 三、岳阳市商业银行个人住房贷款风险管理中存在的问题

#### （一）缺乏风险预警意识

相比于其他贷款，个人住房贷款由于有房产作为抵押，借款人还款意愿强，违约概率及损失率均低于其他贷款，所以个别银行往往把个人住房贷款当作低风险业务，对于其审批一直处于走过场的状态，对贷款资料审核把关不严，只要表面合格基本予以放款。而近年来我市房价飞涨，我市商业银行更重视房贷规模的扩张及利息收益的提高，风险预警思维不足。

#### （二）缺乏专门的预警管理办法

从机构设置的角度来讲，虽然我市商业银行的贷款部门都能对接个人住房贷款，但对贷后风险管理不够重视，多数银行并未设置针对个人住房贷款的风险管理机构及预警管理办法，个人住房贷款风险管理工作均由一般信贷人员负责执行，被囊括于个人信贷业务贷后管理实施办法之中，在实际执行过程中流于形式，也不符合个人住房贷款业务量多、分散、单笔规模小、周期长等风险管理特点。

#### （三）风险识别及判断缺乏量化标准

部分分行中，风险管理机构也只是个形式机构，主要依靠工作人员的工作经验判断各类风险指标，并未依托科学的系统判定风险发生的概率，而风险管理的相关人员很少具备相应资质，在风险识别、预警处置等方面的综合能力也有所欠缺，难以准确判断是否确实存在风险，局限性较大，不仅效率不高，而且质量也不高。

### 四、个人住房贷款风险预警体系构建

我市商业银行个人住房贷款业务虽经过多年的发展，但始终未形成一套完善的风险预警体系，除了管理层对个人住房贷款的风险意识不强外，还与风险预警系统、预警监控中心等配套措施的缺失相关，亦缺乏针对个人住房贷款贷后预警管理办法、流程制度、也未通过设置专门的职能部门真正建立起一整套风险预警体系。

针对这些问题，在落实个人住房贷款风险预警的过程中，我们应确立的是一套包括预警指标、预警流程、预警系统、预警组织四个方面的体系。从搜集影响个人住房贷款的风险因素，再由系统判别其风险程度，最后根据流程采取措施应对和化解风险，通过这样一种体系再造，使我市商业银行住房贷款的风险管理更规范、有效，真正达到预警风险、防范风险的目的。

#### （一）风险预警指标

风险预警指标应选取与个人住房贷款风险来源关联性较强的指标，每个种类选取若干典型性的指标即可，充分体现住房贷款面临的主要风险点。

##### 1.借款人因素

包括借款人的年龄、文化程度、职业、收入、资产负债比、信用记录等因素，多维度全方位考察借款人经济状况、信用状况。准确选择优质客户，控制好客户的风险准入关。

##### 2.房产因素

房产特征是商业银行个人房贷违约风险的重



要影响因素，包括房产总价值、单价、面积、房龄、房屋的地域分布等。在不断变化的房地产市场中，这些因素影响着借款人的还款意愿。如房产当前价格低于购买时的价格，即借款人的购房贷款剩余本息高于房产的市场价值，违约风险会加大。此类情况在房产价格急速下滑的时期比较容易出现。

### 3.贷款因素

包括贷款期限、贷款总额、贷款余额、贷款利率、贷款价值比、还贷方式等，对分析贷款的违约概率有很好的作用。如：贷款总额反映出借款人的绝对债务负担额。所贷金额越多，财务负担就越重，借款人发生违约的可能性就越大，贷款总额一定程度上反映了贷款人风险行为发生的几率。

### 4.开发商因素

主要考虑开发商运营能力、现金流、偿债能

力、房产销售情况等全方面的情况。通过流动性、杠杆作用、偿债能力、业务活动量、获利能力比率和现金流量等财务指标判断开发商生产经营状况，防止因现金流量不足产生“烂尾”风险。

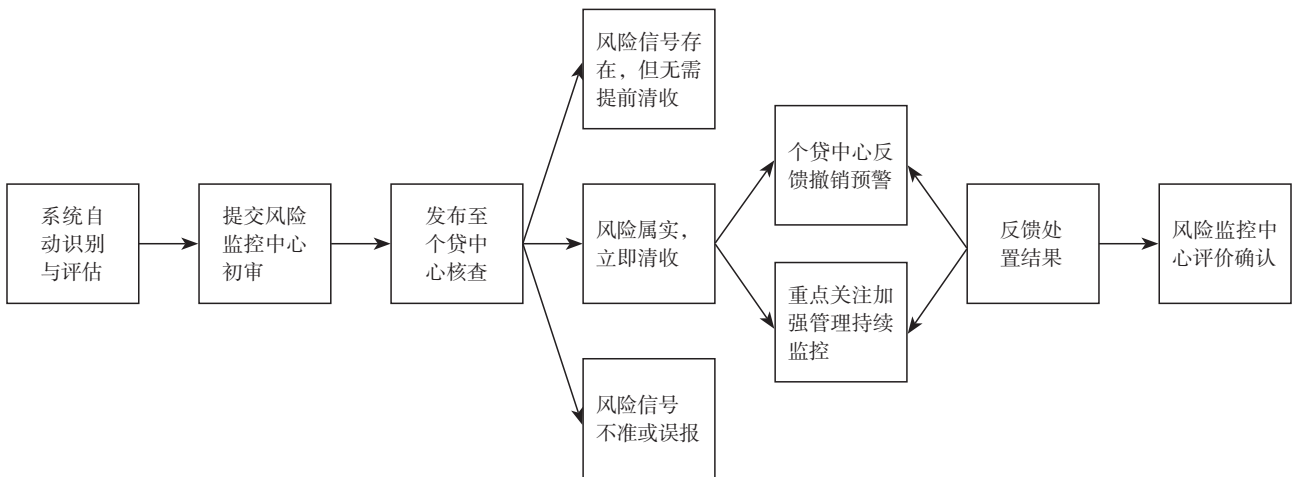
在确定风险预警指标后，商业银行可开发自己的风险预警监控系统。首先根据各项风险指标对风险的影响程度进行权重设定，再通过模型计算出贷款违约概率，同时系统给出风险处置的建议，对信贷人员应对和化解风险提供支持。

### (二) 预警流程

风险预警由风险监控中心和个贷中心共同负责，采取部门分工加联动的方式，共同实施。

个人住房贷款风险预警基本流程为：风险信号识别与评估—预警发布—风险处置—跟踪督导。

#### 1.风险信号识别与评估



风险监控中心利用风险预警监控系统汇集、整理、分析风险信息，通过风险预警监控系统测算或人工甄别排查，生成风险信号。

### 2.预警发布

风险信号先提交风险监控中心初审，再发布至个贷中心核查。个贷中心了解风险事实及成因，判断客户风险状况，给出是否采取处置措施的初步意见：

对核查确实存在风险的，立即清收，并通过电话催收、专人上门清收、诉讼催收等形式清收贷款。

对核查风险信号虽然存在，但不需提前清收的，重点关注并持续监控。

对系统发布的风险信号经核查为误报的，说明风险解除的理由，由监控中心审批后可撤销预警信号。

### 3. 风险处置

根据系统测算出的违约概率, 设定相应的风险防控措施要求, 处置结果由个贷中心向风险监控中心反馈。

违约概率 $\geq 100\%$ , 立即采取措施防止实质性损失, 经过银行努力催收仍不能收回贷款本息的, 通过诉讼方式清收。

违约概率 $>75\%$ , 实时跟踪督导, 可要求借款人追加贷款担保, 必要时对借款人经营活动作出限制性规定。

违约概率 $>50\%$ , 要加强监测和分析, 加强与借款人联系, 提高安全性措施, 防止风险扩散。

违约概率 $<50\%$ , 实施风险观察, 跟踪关注。

### 4. 跟踪督导

处置结果及时反馈至风险监控中心。由风控中心评价风险处置的过程和结果, 并确定是否解除预警。

#### (三) 预警监控系统

风险预警监控系统, 就是按照风险预警流程把相关工作信息化、程序化。从预警的发布、跟踪、反馈都依托于预警监控系统, 每一步都以上一步的流程为原则, 各工作人员在系统里读取风险提示、查看处置进度、反馈整改结果。监控系统对收集到的风险信息自动分类、整理、分析, 根据预设的指标权重和模型测算出贷款违约概率, 依次划分为红色、橙色、黄色、蓝色四类预警, 向工作人员提示风险, 并给出合理化的操作建议。

#### (四) 预警组织和人员保障

银行应建立个人住房贷款风险监控中心, 同时配套员工培训制度, 使监控中心能真正发挥应有的职能。打造一支结构合理、高素质的风险管理队伍。把过去主要依靠经验判断风险的信贷人员培养为能综合运用数据信息, 对风险有较强的综合分析能力和动态监测能力的专业化人才。

### 结论

本文从我市房价热背景下银行住房贷款快速增长的现状出发, 针对我市商业银行个人住房贷款业务中潜在的各种风险, 提出通过预警指标、预警流程、预警系统、预警组织等一系列配套工程构建商业银行住房贷款预警体系, 防范房贷风险。

首先, 确立完善的风险预警指标。结合个人住房贷款面临的常见风险种类, 从借款人、房产抵押物、贷款、开发商四个风险层面选取指标纳入预警系统。根据各项风险预警指标对最终形成风险的影响程度不同, 进行权重设定, 再通过相关模型测算贷款违约概率。

其次, 建立系统保障并完善预警流程。风险监控中心利用风险预警监控系统采集、分类、整理、筛选风险信息, 生成风险信号, 测算出贷款违约率, 通过反馈跟踪巩固预警成果。

最后, 组织和人员保障。银行成立个人住房贷款监控中心, 同时培养高素质的风险管理队伍, 全面提升信用风险管理水平和效率。

文章旨在开创性地探讨通过构建预警体系来实现有效的风险预警, 从搜集影响个人住房贷款的风险因素, 系统判别风险程度, 最后根据预定流程有针对性地采取措施应对风险, 提供了一个体系化的流程。为商业银行建立个人住房贷款风险预警体系提供一定的思路借鉴, 以迎接发展机遇的同时尽力应对和化解风险, 促进我市房地产业与金融业共同健康发展。

### 参考文献

- [1]徐平安, 侯剑平, 薛强. 基于Logistic模型的个人住房贷款信用风险实证研究[J]. 金融理论与实践, 2010, (11): 52-56.
- [2]邱兆祥, 傅勇, 王涛. 我国个人住房贷款信用风险分析方法与整体风险判断[J]. 中央财经大学学报, 2011, (12): 30-36.
- [3]董英兰. 房地产市场信贷风险传导路径及对策研究[J].

- 经济论坛, 2012, (5): 102-104.
- [4]奚宾. 商业银行住房抵押贷款信用风险预警系统实证研究[J]. 经济论坛, 2013, (1): 117-124.
- [5]方匡南, 吴见斌. 个人住房贷款违约预测与利率政策模拟[J]. 统计研究, 2013, (10): 54-60.
- [6]洪露. 住房按揭贷款违约损失率预测模型研究[J]. 金融论坛, 2014, (1): 60-66.
- [7]丁正斌, 施建军. 住房按揭贷款逾期风险及其管理探析[J]. 审计与经济研究, 2014, (1): 106-112.
- [8]样文静, 姜伟. 基于Logistic的住房抵押贷款违约影响因素研究——以青岛某商业银行为例[J]. 青岛大学学报, 2015, (2): 89-92.
- [9]苏春龙. 苏州A银行个人住房贷款风险预警体系研究[D]. 苏州大学. 2015.
- [10]蔡子悦. 商业银行房贷风险对策研究——基于南京市房地产市场的发展趋势[J]. 现代金融, 2016, (7): 31-32.
- [11]李妍. 运用Logistic回归原理构建个人住房贷款风险预警模型[J]. 华北金融, 2017, (1): 26-30.
- [12]张芝泉. 新常态下商业银行应加强个人住房贷款风险管理[J]. 金融经济, 2017, (24): 58-59.
- [13]贾秀芳. 我国商业银行房贷风险与防范措施的研究[J]. 中国国际财经, 2018, (2): 222-223.
- [14]蒋小佳. 中部三四线城市点状金融风险的表现与防控——来自岳阳市的调查与思考[J]. 金融经济, 2018, (6): 176-178.
- [15]钟辉, 吴树德, 臧国华. 银行风险转型下的智慧型个人贷款风险预警探究[J]. 中国市场, 2018, (16): 42-45.
- [16]邱金金. 我国商业银行个人住房贷款风险防范[J]. 合作经济与科技, 2019, (8): 50-51.

# 岳阳楼木雕艺术的儒学内涵研究

袁丽萍

**摘要：**岳阳楼建筑所具有的官式建筑影响下的观赏之楼的性质，使作为建筑构件之装饰的木雕艺术相应地蕴含鲜明的儒学色彩，主要表现在儒学之社会伦理学说、修身观以及宇宙观三方面；而木雕形成于晚清这一特征使其艺术又显示出儒学与通俗文化相互渗透的时代特征。岳阳楼木雕艺术儒学内涵研究具有填补木雕艺术文化内涵研究的空白、丰富岳阳楼文化研究成果以及为岳阳楼木雕艺术的传承和保护提供依据的意义。

**关键词：**岳阳楼 木雕艺术 儒学 秩序 德治 宇宙图像

中国传统木结构建筑历来有以木雕和彩绘漆画装饰美化的传统，岳阳楼建筑也不例外。岳阳楼木雕艺术研究通常从图像学的角度，研究其技法、造型以及审美的特征。本文在以上研究内容基础上，侧重于岳阳楼木雕艺术文化内涵的研究，研究对象仅选取岳阳楼建筑装饰的木雕部分，油漆彩画不在研究之列。由于不同时代审美风尚的差异、岳阳楼修建者不同的审美取向、制作者的个性喜好与发挥的差异等因素的存在，岳阳楼木雕艺术在长久的历史积淀中深受中国传统哲学——儒学、道学的影响。限于篇幅，笔者仅以岳阳楼木雕的儒学内涵展开讨论。岳阳楼木雕艺术儒学内涵的研究内容包括两个部分：一是探讨岳阳楼木雕艺术儒学内涵形成的背景，包括岳阳楼建筑性质的分析确定和现有岳阳楼木雕形成的大致时间的推测。前者的分析确定是岳阳楼木雕蕴含儒学内涵的依据，后者的推测则为木雕艺术儒学内涵的通俗文化特征提供解释。

研究岳阳楼木雕艺术的儒学内涵具有特别重

要的意义：一是可为同时代的其它木雕艺术文化内涵研究提供有价值的依据。二是在岳阳楼文化研究中，岳阳楼诗文研究、建筑艺术研究、建筑兴废史研究、文物研究以及旅游文化研究一直是学者关注和研究的对象，并取得了丰硕的成果，而岳阳楼木雕艺术文化的研究尚未涉及。因此，岳阳楼木雕艺术儒学内涵的研究可以填补岳阳楼建筑文化内涵研究的空白，丰富岳阳楼文化研究的成果。三是可以为岳阳楼木雕艺术的传承和保护提供依据。传统木雕手艺人的离世导致木雕手艺失传以及木雕材质容易腐朽而重制，是岳阳楼木雕艺术的传承和保护过程中所遇到的最突出的难题。对岳阳楼木雕的儒学内涵的解析实质是对木雕艺术的另一种“保存”形式，这种保存形式和岳阳楼木雕图像的保存是一事之两面。

## 一、岳阳楼建筑的性质

岳阳楼建筑是受到“官式建筑”营造特征影响下的“观赏之楼”。岳阳楼“观赏之楼”性质是不争的事实。但与一般的观赏之楼相比，其显

**作者简介：**袁丽萍，女，湖南民族职业学院副教授

**课题主持人：**袁丽萍，课题组成员：段湘华、黄易、孙吉

示出与众不同的深厚底蕴。清光绪《巴陵县志》载“岳阳楼，或曰鲁肃阅军楼。”由此可知，岳阳楼在三国时期是用于军事的“戍守”之楼。另一则资料显示：南朝萧绎在梁普通七年（526年）和梁太清元年（547年）曾两度出任荆州刺史。萧绎赴任途中经巴陵时曾作《行经巴陵部伍》诗，诗中提到：“丛林多故社，单戍有危楼。”这里提及的“单戍”指的是用于“戍守”的岳阳楼。综上所述，作为“戍守”功能的岳阳楼自三国时期至少延续至南朝时期。“戍守”之楼是岳阳楼的前身，其建造为后来的岳阳楼奠定了基础。至少在唐代，岳阳楼已由“戍守”之楼演变为观赏之楼。略兹引几条资料如下：乾隆时期彭应铨在《岳阳楼赋》中称唐代“贞观”年间的岳阳楼“此诚文人学士之所景慕，而亦迁客骚人之所会同者也。”“唐开元三年（716年），中书令张说任岳州刺史，常与才士登此楼，有诗百余篇列于楼壁。”引文中提到“文人学士”“迁客骚人”以及“有诗百余篇列于楼壁”这些记载，不仅透露了岳阳楼作为观赏之楼的性质，亦体现了岳阳楼雕镂艺术深厚的文化底蕴。此外，唐代诗人李白、杜甫、韩愈、白居易、贾至、张九龄、元稹、李商隐、孟浩然等登岳阳楼后留下大量的诗篇这一事实亦可从侧面证实唐代岳阳楼作为观赏之楼的性质。宋、元、明、清时期的岳阳楼始终保持其观赏之楼的性质。可用于佐证这一论断的材料不胜枚举，这里仅举清代一例以概其余。清光绪六年（1880年）的一则岳阳楼治安管理告示载“岳阳楼为郡城名胜之处，士民登览，本所不禁。……为此，士民人等知悉：嗣后登楼游览，务各恪遵礼法……”引文中所用“名胜”“士民登览”以及“嗣后登楼游览”之语清晰地显示岳阳楼属观赏之楼的性质。另外，岳阳楼建筑因受到“官式建筑”的影响从而部分具有官式建筑特征，这一特征使得岳阳楼建筑与一般观赏之楼存在区别。

梁思成最先提出官式建筑的概念，但并未对其进行界定。林徽因认为遵循《清式营造则例》的公私建筑都可归为官式建筑的范畴。<sup>[1]</sup>祁英涛在《怎样鉴定古建筑》一书中，提出“官式手法”一词，并将“官式手法”即官府颁布执行的技术规定与“地方手法”即匠师实践总结的建筑经验相对照。直到郭黛姮将官式建筑明确界定为“官方出资建设的国家或皇室的重大项目”以上所引大致可以概括官式建筑具备以下特征：一是符合《清式营造法式则例》（以下简称《则例》）的规定；祁英涛所谓的“官式手法”指符合《则例》所规定的营造法式，而与“地方手法”相对。二是指由官方出资建设的国家或皇室的重大项目。按照官式建筑的两个特征为标准进行衡量，岳阳楼建筑明显具有官式建筑的特征。其依据在于：一是将岳阳楼建筑与《清式营造法式则例》的标准进行对照。杨一九在《岳阳楼形制考》一文中，以历代岳阳楼图——包括五代李升、宋代翰林图画院、明代王圻和安正文的《岳阳楼图》以及清代《岳州府志》所载的《岳阳楼图》——为依据考察历代岳阳楼形制特征时，反复提到“重檐歇山顶”“宝顶”“垂脊”“脊饰”“斗拱”“建筑群”等建筑构件的名称。<sup>[4]</sup>这些构件均为《清式营造法式则例》中规定的建筑构件名称，不属于“地方手法”所指的建筑经验。由此说明岳阳楼建筑与地方建筑存在区别且具有官式建筑的特征。二是从重修或修葺资金来源观察。据史料记载，岳阳楼自创建以来有史可考的修葺有50多次，其中重修在24次以上。历代岳阳楼重修或修葺的资金来源主要有两种形式：一是由官府单独出资修建；二是官府出一部分，民间募集一部分。关于历代岳阳楼重修和修葺之资金来源的考证，在《岳阳楼志》一书中有大量的文献资料可资征引，此处不再赘述。但是，不管是由官府单独出资修建或由官民共同出资修建，主持修建者均为岳阳地方行政长官。因此，

从建筑构件、资金来源以及主持修建者的身份三方面观察，岳阳楼具有官式建筑的特征。岳阳楼虽然具有官式建筑的特征，但并非官式建筑。以官式建筑的两个特征作为考察标准，就第一个特征而言，岳阳楼建筑在营造上仅仅部分内容符合《则例》中所规定的标准即某些建筑构件符合《则例》所规定的标准。至于岳阳楼建筑是否均符合《则例》所规定的其它标准仍需进一步考证；就第二个特征而言，岳阳楼建筑虽存在官方单独出资修建的现象，但其并非国家或皇家的重大项目。因此，岳阳楼建筑是具有部分官式建筑特征的楼阁建筑。

岳阳楼建筑受到官式建筑的影响，不可避免地体现出“官方”的意愿和要求，作为观赏之楼的性质与同时代建筑在形制与审美上具有相同或相近的特征。

## 二、岳阳楼木雕艺术形成的大致时间推测以及分布概况

### （一）木雕艺术形成的大致时间推测

现有岳阳楼木雕形成的大致时间与主楼维修历史密切相关。现有岳阳楼最近的一次大修是1983年，此次大修涉及木雕的维修问题。1979年，湖南省文化局首先颁发《关于拨款维修岳阳楼有关问题的通知》，通知明确提到木雕的修建要求，包括“斗拱全部保持原样，已腐朽或在拆装过程中缺损的可以换新”，“楼梯（包括走廊）全部换新”，“二、三楼门窗全部按原貌（如原貌不清，即按清代门窗式样）重新设计制作”，“一楼原大门保留，东、北、南三面按原貌恢复”，以及木雕油漆“本着新工旧作的原则，全部油漆一次”。引文涉及所有木雕的维修意见。总体而言，维修意见原则可归纳为：没有损坏的保持原样；已经损坏的按原样复原；原貌不清的按清代样式重新设计制作。1982年8月维修领导小组再次强调“尽可能地保留原有构件，恢复清代纯木结构建筑风貌和风格的维修原

则。”1982年11月负责修建的国家文物事业管理局工程师李竹君提出“整旧如旧的原则”，即尽量保持古人留下的尚能用的原料。非换不可的，也要用与它同样的材料。以上资料揭示岳阳楼建筑以及木雕维修须在材料、面貌和风格上与原有建筑一致。

《岳阳楼志》中提到现有岳阳楼建筑的风貌和风格是在清光绪六年（1880年）岳阳楼的基本形制的基础上而形成的。但这次修建并未留下关于岳阳楼木雕的记载。民国十一年（1922年）8月6日《大公报》以《撤防后之岳阳名胜》为题报道“左边近河处楼门，门片栋梁砖瓦等类均不存在。……正楼尚保存如故，惟名人匾额对联类多被军士攫去……”。“正楼”即岳阳楼主楼（以下概称“主楼”），引文内容说明主楼木雕于1922年得以保存。1933年《湖南年鉴》载：“岳阳楼年久失修，墙穿瓦败，板泄窗飞，四壁空存，重门徒启。”从引文中“板泄窗飞，四壁空存”之句可知之前存在的木雕已不复存在。民国二十三年（1934年）于右任所撰《重修岳阳楼记》一文中记“楼之废者起，腐者新”。参与此次修楼的廖莘耕在回忆中曾提到此次重修中主楼内外陈设均按旧制，主要对腐朽和损坏的构件进行了更新和修补。以上资料揭示：现有木雕形成的最早时间可追溯至民国二十三年（1934年）。在此之后虽历经多次修建，如1957年的全面维修、1983年的“落架大修”等，但均为对腐朽和损坏的构件进行修补或更换，不具推倒重建的性质。因此，现有岳阳楼木雕总体上是此次木雕作品形象和风格的延续。此处特别注意的是，现有岳阳楼木雕虽形成于民国时期，但实际上与岳阳楼建筑一样，是清光绪六年大修时形制与风格的延续。笔者通过上述历史记载以探寻现有岳阳楼木雕形成的大致时间。对岳阳楼木雕形成时间的推测，可为考察岳阳楼木雕与晚清时期社会与思想之间的关系提供依据。

## （二）木雕艺术的空间分布

岳阳楼木雕集中于主楼和三醉亭，其中主楼占木雕总量的绝大部分。本文所论岳阳楼木雕主要指主楼的木雕。主楼木雕集中分布于一楼格扇门，二楼花槛窗、栏杆和楼梯扶手、月梁、老角梁以及斗拱和柱枋接隼处，共6处建筑构件上。

一楼正面（西面）有格扇门14扇，南北面各6扇，共26扇。以木雕形式而言，隔扇门裙板、中绦环板和上绦环板三处分别饰以浅浮雕、深浮雕和透雕3种雕刻形式。以木雕题材内容而言，正面隔扇门裙板上的浅浮雕包括奇花异卉和珍禽异兽，南北面则饰以兵书宝瓶及花鸟。正面隔扇门中绦环板的深浮雕作品包括刘海戏金蟾、龙女牧羊、二妃泪竹、竹林七贤、姜太公钓鱼、庄王擂鼓、三国演义、杨么起义等14个民间故事和历史故事，南北面则为花卉图案。正面上绦环板透雕由嫦娥、八仙等传说中的仙界人物构成，南北面为卷草蝙蝠图案。一楼东面隔扇门虽有木雕作品，但因造型简单粗率，故略去不叙。综上所述，可知木雕以一楼正面最精彩，其次是南北面，最后是东面。二楼共有花槛窗33扇，其中西面10扇，东面与北面各8扇，南面7扇。花槛窗隔心上部绦环板饰以透雕作品，题材内容包括鹊桥会、吕仙醉酒、牛郎织女、白蛇传、打渔杀家等传统民间故事。一楼隔扇门和二楼花槛窗的木雕是主楼木雕中最精彩部分，岳阳楼木雕艺术儒学内涵的考察主要依据这一部分木雕而展开。

栏杆包括二楼明廊栏杆和暗间隔栏以及一楼和二楼雕屏前栏杆，楼梯包括一楼至二楼楼梯、二楼东面南侧和南面西侧回廊楼梯以及二楼至三楼楼梯共四架，栏杆、楼梯扶手下有透雕作品共94件。这一部分透雕在题材内容上不外乎花鸟鱼虫和山水亭台。在二楼明廊栏杆中间和四角望柱头分别饰有麒麟和象，四架楼梯望柱头上、下分别饰有兔和狮。月梁、老角梁、斗拱和柱枋接隼处的木雕，包括二楼明廊顶架12根月梁上的龙、

狮等兽类浅浮雕，一、二、三楼四角的老角梁出檐部分的龙头，一楼至三楼檐下的四层鸳鸯交手状如意斗拱外檐部分插昂之昂头由上至下分别有云头、凤头、龙头和靴头，一、二楼明间前后斗拱与地板枋接隼处的龙头雀替。

主楼一楼隔扇门上的木雕与三醉亭一楼格扇门上的木雕在雕刻形式和题材内容上虽然基本一致，但在技法难度、精美程度方面明显逊于主楼。同样，主楼龙头与三醉亭龙头虽造型一致，但明显存在大与小的区别。

## 三、岳阳楼木雕艺术的儒学内涵

### （一）社会伦理学说与木雕之空间分布上的尊卑秩序设计

儒学之社会伦理学说中最引人注意的是孟子和董仲舒的观点。孟子曰：“使契为司徒，教以人伦：父子有亲，君臣有义，夫妇有别，长幼有序，朋友有信。”（《孟子·滕文公上》）孟子提出儒家社会伦理说之“五伦”说。董仲舒说：“凡物必有合。合，必有上，必有下，必有左，必有右；必有前，必有后，必有表，必有里。……此皆其合也。阴者，阳之合，妻者，夫之合，子者，父之合，臣者，君之合。物莫无合，而合各有阴阳。……君臣、父子、夫妇之义，皆为诸阴阳之道。”（《春秋繁露·基义》）董仲舒提出的“凡物必有合”观和君臣、父子、夫妻的“三纲”说，是以“阴阳”学说作为其社会伦理学说的根据。孟子“五伦”说与董仲舒之“三纲”说均归于传统“礼乐”的范畴。社会伦理学说是社会道德规范的准则，旨在通过社会道德秩序准则的规定达到“德治”的目的。《左传》载“诗书，义之府也；礼乐，德之则也；德义，利之本也。”（《春秋左传·僖公二十七年条》）引言中“礼乐，德之则也”一语，阐明的则是这一观点。

儒家社会伦理学说并不止于对社会道德的规范，其渗透至社会政治文化的方方面面，影响

社会政治文化各方面准则的制定。传统建筑的规划原则充分体现出社会伦理学说精神的影响。

《考工记·匠人》载“匠人营国，方九里，旁三门，国中九经九纬，左祖右社，面朝后市，市朝一夫。”此段文字所体现出来的“建筑伦理”理念是儒家社会伦理学说精神对建筑影响的最好说明。除宫室建筑外，其它性质的传统建筑同样不同程度地渗透儒家“建筑伦理”理念。岳阳楼建筑虽不属宫室建筑，但其受官式建筑影响的特征自然使它不可避免地要求按照儒家“建筑伦理”理念要求进行营造。另外，历代岳阳楼在修葺和重修过程中，由地方行政长官负责和督察的特征，亦使它不可避免地深受儒家思想影响的地方行政长官之儒家“建筑伦理”理念的影响。岳阳楼建筑的儒家“社会伦理”特征不在本文的讨论范围之内，这里仅以岳阳楼木雕艺术所体现出来的儒家社会伦理学说特征展开讨论。

岳阳楼木雕在空间分布上的尊卑秩序特征是儒家社会伦理说的具体表现，其首先体现在主楼与辅楼之间。岳阳楼建筑在整体设计上以主楼最为尊贵，其次为三醉亭，再次为仙梅亭；从构成建筑特征的各方面如体量、工艺的复杂程度、功能等方面进行对照均可获得这一印象。与建筑之间的尊卑秩序设计相呼应，作为建筑构件的装饰——木雕在数量的多少、题材内容的丰富程度、技法的复杂以及效果的精美程度等方面，在空间分布上同样呈现出相应的尊卑秩序关系。其次，在同一建筑物内部之木雕的空间分布上尤其是主楼木雕的空间分布上亦存在尊卑秩序关系的精心设计。以主楼一楼楼身隔扇门木雕的空间分布为例：一楼楼身正面（即西面）集中了一楼最复杂精美的木雕作品，是重点装饰部分，而楼身南北面则饰以简括的木雕图像，东面则仅有简单的几何纹饰。二楼木雕在空间分布上亦体现了相似的原则：33个花槛窗上集中了33个民间故事，是二楼木雕作品集中的构件部位；其它的木雕作

品则零散地分布于二楼的其它建筑构件上，与花槛窗上的木雕作品形成聚与散、繁与简的对比。此外，一楼至三楼檐下斗拱外檐插昂之昂头雕饰由上至下分别为云头、凤头、龙头和靴头的这一排列顺序同样是儒家社会伦理说在木雕空间分布上的反映。

对昂头雕饰中将凤头置于龙头之上这一空间秩序安排，杨一九在其《岳阳楼形制考》一文中揭示：斗拱昂头上一反传统排列顺序，将“凤”置于“龙”上，归因于慈禧太后于咸丰十一年（1861年）至光绪十四年（1888年）的当政，是两宫太后临朝时期的产物。”杨一九的本意在于通过“凤”置于“龙”之上这一反常现象以证明岳阳楼建筑之盔顶形成的大致时间为咸丰二年至光绪六年之间（恰逢慈禧太后掌权期间）这一推测。但从杨一九的这一推测中，笔者体察到晚清建筑营造背后深厚的儒家社会伦理学说之影响的渊源。

实际上，岳阳楼建筑在整体设计上均体现了儒学社会伦理学说的影响，木雕空间分布上的尊卑秩序特征仅仅是其中的局部特征。岳阳楼建筑为何体现出儒家社会伦理学说影响的强烈特征？受社会伦理学说影响下的岳阳楼木雕在空间分布上所形成的尊卑秩序特征，使观者置身于这样的建筑时，不免生端正而敬畏之感，无形中起到规范行为的效果，这就是所谓通过建筑尊卑秩序的营建以“端正”观者的内心即以“修身”的途径达到德治的目的。岳阳楼木雕在题材上的选择较之空间上的尊卑秩序分布对观者而言更具“修身”的意义。

（二）修身观与木雕之题材选择上的“德治”意义

在传统文化中，修身是成为知识分子的必要条件。孔子最先对知识分子的责任进行了界定：“士志于道。”（《论语·里仁》）孔子认为知识分子是“道”的承担者。那么，“道”是什



么？余英时认为，作为儒学的重要概念，“道”指的是一种理想主义的精神，即超越个体或群体的利害关系而发展成为一种对整个社会的深厚关怀<sup>[9]</sup>。儒家的“道”以“仁义”为中心理论。由以上阐释可知“道”的责任重大，故孔子的弟子曾子提出“士不可以不弘毅，任重而道远。仁以为己任，不亦重乎？死而后已，不亦远乎？”（《论语·泰伯》）曾子指出“道”的责任重大的同时亦阐明了“道”的实现知识分子道德的极高要求。因此，为了保证“道”的实现，儒学对知识分子提出修身的要求自然处于情理之中。

儒学修身观在不同的时代有着不同的内涵，其修身方式可谓不胜枚举。孔子提出“己欲立而立人，己欲达而达人”（《论语·颜渊》）与“己所不欲，勿施于人”（《论语·雍也》）的“忠恕之道”。“忠恕之道”是将自己作为尺度来衡量规范自己的行为，是“道”的中心、“仁义”的实践途径。孟子就知识分子在“道”的辞受进退的气节方面详细地阐发：“士穷不失义，达不离道”，“得志，泽加于民；不得志，修身见于世”，“穷则独善其身，达则兼济天下”。（《孟子·尽心上》）不论穷与达、得志与不得志均不能“失义”。孔子、孟子所论均要求知识分子通过修身以保持自尊自重，从而使知识分子的“德”与其所维护的“道”相匹配，并最终实现对社会深厚关怀的社会德治秩序的重建。《论语·宪问》载“子路问君子。子曰：修己已敬。曰：如斯而已乎？曰：修己以安人。曰：如斯而已乎？曰：修己以安百姓。”孔子指出知识分子修身是“安人”“安百姓”的必须条件。这与前面引文中提到的“得志，泽加于民”意思相同，均与社会德治秩序的重建相关。儒学强调修身并非知识分子的专利，而是社会上人人分内之事。荀子称：“臣下百吏至于庶人莫不修己而后敢安正。”（《荀子·君道篇》）又《礼记·大学》载“自天子以至于庶人，一是皆以修身为本。”

以上两条均强调社会各阶层应以修身为本。

对岳阳楼木雕题材涵义的挖掘可以理解其所蕴含的儒学内涵。这里首先对岳阳楼木雕祥瑞形象的传统涵义进行解读。《宋书》载“云有五色，太平之应也，曰庆云。”《宋书》载“凤凰者，仁鸟也，不刳胎剖卵则至。……首戴德而背负仁，项荷义而膺抱信……”《宋书》载“黄龙者，四龙之长也。不漉池而渔，德至渊泉，则黄龙游于池。”《宋书》载“麒麟者，仁兽也。牡曰騊，牝曰麟，不刳胎剖卵则至。”《宋书》载“木连理，王者德泽纯洽，八方合为一，则生。”上引五例传统祥瑞形象的描述，都说明这些祥瑞图像的出现与君主的德行有关，其德行所指均与“仁义”有关。这些祥瑞图像的出现，毋宁说是对君主（或曰统治阶级）美好德行的宣扬，倒不如说是提醒君主当时记住以“仁义”治国，以“仁义”作为修身的主要内容。

以民间故事为题材的木雕作品，其涵义同样体现儒家的修身理念。此处仅以二妃泪竹为例，分析故事所蕴含的儒家修身理念。二妃泪竹的故事有悠久的历史。《史记·秦始皇本纪》载“浮江，至湘山祠，逢大风，几不得渡。上问博士曰：‘湘君何神？’对曰：‘闻之，尧女，舜之妻，而葬此。’”引文证实秦朝时已有二妃故事的存在。又西晋张华《博物志》载“帝之二女，舜之二妃，曰‘湘夫人’。帝崩。二妃啼，以涕挥竹，竹尽斑。”此外，元代和明代的古诗也提到二妃的故事。如元代郑剑《游君山》载“清烟细草湘妃墓”，明代张元忭《游君山八首》中有一首名为《湘妃墓》。以上所列材料说明二妃泪竹的故事自秦朝起一直为后世之人所津津乐道。这一故事为何历久不衰？历代文人为何不吝笔墨凭吊二妃？其所以如此之故值得细细思考。笔者认为，导致这种现象形成的原因不外乎两个方面：一是二妃对舜帝坚贞不渝的爱情为世人所钦慕和欣赏，故作为爱情的理想范式而传诵。二是

二妃的“血性人格”所具有的道德典范意义。关于二妃的“血性人格”，唐浩明有深刻的挖掘：二妃在明知舜帝客死苍梧的情况下，仍不畏万里南下寻帝并投水殉情，这是一种不可为而为之的血性，是以死报答知遇之恩的血性，是对目标至死不渝的血性。唐浩明对二妃“血性人格”的解释正与孟子所说的“士穷不失义，达不离道”的知识分子的“守道”的精神相一致。木雕的设计者正是基于社会“德治”秩序重建的考虑才将具有的“道德典范”意义的二妃泪竹故事以木雕的形式刻意镌刻于岳阳楼之上。

为什么作为官式建筑的岳阳楼木雕没有选择儒家经典故事而是以大量的民间故事作为木雕作品的题材？这种情形的形成与明清之际小说、戏曲等通俗文化兴起的社会文化背景不无联系。法式善《陶庐杂录》载“圣人六经之教，原本人情”。法式善点明了戏曲、小说、占卜、祭祀是六经的前身。法式善的观点证明至少其所处的时代存在着戏曲、小说等通俗文化对儒学理论的渗透以及两者之间相互融合的现象。岳阳楼木雕以民间故事为题材是明清之际儒学传统与通俗文化相互渗透这一儒学发展过程中的特殊面貌的反映。

岳阳楼木雕选择民间故事为题材，在题材的选择上具有两方面的特征。一是绝大部分题材内容是针对君王以外的阶层，仅有少部分涉及统治阶级。前者如龙女牧羊、二妃泪竹、竹林七贤等，后者如庄王擂鼓、杨么起义、三国演义等。由此可推断，岳阳楼木雕的设计者实际怀有在“自天子以至于庶人，一是皆以修身为本”的社会人人应以修身为本的理念基础上而尤其重视“民”的修身。二是题材的选择上具有普遍性与湖湘地域性的双重特征。所谓“普遍性”指题材在不同民族和不同地域中传播；“地域性”则与“普遍性”相对照，指题材仅在某一民族内部或某一地域范围内流传。二妃泪竹的故事具有普

遍性和湖湘地域性的双重特征。岳阳楼木雕的设计者在题材选择上注重普遍性和湖湘地域性的双重特征，希冀通过岳阳楼的观光者最大程度地传播蕴含儒学修身观的民间故事，以“德治”正肃社会政治文化秩序。

### （三）宇宙观与木雕之宇宙图像

儒学的宇宙观中与本文相关的观点大致有三个方面。一是宇宙的整体统一观。其中特别突出的是董仲舒的宇宙统一观：“天、地、人，万物之本也，天生之、地养之，人成之。”（《春秋繁露·立元神》）又：“天、地、人‘三者相为手足，合以成体，不可一无也。’”（同上）董仲舒的宇宙观强调天、地、人是统一的整体。王守仁的宇宙观则称宇宙是一个自身完整的精神实体，即我们经验中的世界。董仲舒和王守仁的宇宙观在涵义上虽存在差异，但两者在强调宇宙整体统一方面是一致的。岳阳楼木雕将祥瑞形象、神仙世界和人间历史三者统一于主楼：祥瑞形象如龙、凤、麒麟、木连理、云头等，是揭示天意的图谶；织女、嫦娥、和合二仙、八仙等是属于仙界的人物；二妃泪竹、庄王擂鼓、杨么起义、三国演义等则是发生在人间的故事。岳阳楼木雕将天界、仙界和人间统一于一楼，很好地体现了儒家“天地人合一”的宇宙统一观。以木雕为载体，将天、地、人统一于狭小的建筑空间内，这是中国传统建筑的突出特征。岳阳楼木雕与其它中国传统建筑在表现儒家“天地人合一”的宇宙观上所体现出来的一致性，正是儒学宇宙观具有深厚的社会文化背景的具体体现。儒学宇宙观的第二个重要特征是所涉内容无所不包。董仲舒以“阴阳”象征宇宙中存在的关系，可谓无所不包。董仲舒这一论断是儒学之宇宙观第二个特征的最好解释。岳阳楼木雕题材，从整体上而言，涵盖与天界、仙界、人间历史对应的题材内容。就局部而言，以仙界为例，既包括纯粹的仙界人物如和合二仙，亦包含人神共处的故事，如牛郎

织女、龙女牧羊；以人间历史为例，上至君主如庄王，中间有臣子如三国演义中的将领，下有庶民如渔樵者。总而言之，岳阳楼木雕的题材内容可谓无所不包，是大宇宙的微缩。这种状况的形成，绝不是偶然而成，而是特别选择的结果，即按儒学宇宙观的要求细致选择后形成的结果。第三是儒学宇宙观中“凡物必有合”的观念。上面所引董仲舒的引文中提到“凡物必有合”的观念，并总结出“阴阳”“三纲”“上下”“左右”“前后”“表里”等相合的形式。适形造型是岳阳楼木雕造型的主要特征，而适形造型的造型规律较好地体现出“凡物必有合”的理念。所谓“适形造型”是指在已确定好的形状内构图造型；对称和呼应是适形造型的主要手段。“对称”和“呼应”体现的正是“凡物必有合”的原理。岳阳楼木雕中，无论是主楼一楼隔扇门裙板上的浅浮雕、深浮雕和透雕，或是二楼花槛窗上的透雕，乃至斗拱上的木雕，无一不是先有构件，然后依照构件的形状造型，即所有的木雕均为适形造型后的效果。

#### 四、结束语

不管是儒学的社会伦理学说，或是修身观以及宇宙观，其提出的目的均为社会政治文化秩序的重建。因为“政统”需要“儒道”精神上的支持与配合，不然“政统”的合法性将受到质疑，并因此而影响“政统”的权威。因此，“政统”的主要维护者——包括君主在内的官僚阶级——总是尽可能地将“儒道”的理念渗透于社会政治文化的方方面面，以促成社会德治秩序的重建。岳阳楼建筑所具有的官式建筑影响下的观赏之楼的性质，再加之长久过程中反复的修葺和重建，

使得岳阳楼木雕艺术承载着深厚的儒学内涵。实际上，儒学内涵仅为岳阳楼木雕艺术文化内涵的一部分，其蕴含了显著的道家思想和湖湘文化的印记，它们共同构成了岳阳楼木雕艺术的文化内涵，使得岳阳楼木雕艺术呈现丰富深厚的艺术魅力。

#### 参考文献

- [1]何林福.岳阳楼史话[M].长沙:湖南地图出版社,2013.
- [2]湖南省地方志编撰委员会.岳阳楼志[M].长沙:湖南人民出版社,1997.
- [3]林徽因.清式营造则例[C]//梁思成全集(第六卷)[M].北京:中国建工出版社,2001:16.
- [4]祁英涛.怎样鉴定古建筑[M].北京:文物出版社,1981:10.
- [5]郭黛姮,贺艳.圆明园的“记忆遗产”一样式房图档[M].杭州:浙江古籍出版社,2010:3.
- [6]杨一九.岳阳楼形制考[C]//岳阳楼志[M].长沙:湖南人民出版社,1997.
- [7]李竹君.李竹君在岳阳楼大修工程有关技术问题座谈会上的讲话[C]//岳阳楼志[M].长沙:湖南人民出版社,1997:157.
- [8]佚名.考工记[M].南京:江苏凤凰科学技术出版社,2016:104.
- [9]余英时.士与中国文化[M].上海:世纪出版集团,2013:25.
- [10]沈约.宋书(三)[M].北京:中华书局,1974.
- [11]司马迁.秦始皇本纪[C]//史记[M].长沙:岳麓书社,2004:134.
- [12]张华.博物志(卷八)[M].重庆:重庆出版社,2007:156.
- [13]唐浩明.曾国藩.黑雨[M].北京:人民文学出版社,2002:432.
- [14]法式善.陶庐杂录[M].北京:中华书局,1997:37.
- [15]冯友兰.中国哲学简史[M].北京:新世界出版社,2004:268.

# 钟谦钧与三眼桥

江 喙

三眼桥坐落在风景秀丽的南湖之上，与岳阳楼、岳州文庙、慈氏塔、岳阳教会学校等古建筑交相映辉，是境内珍贵的历史遗存。2006年5月19日，湖南省人民政府公布其为省级文物保护单位。

假如在岳阳市民中随意作一个问卷调查：你知道三眼桥是谁修的吗？方尚书。是的，我估计绝大多数人都会给出这个答案。在岳阳文化旅游广电局的门户网站上，对省级文物保护单位三眼桥有一段这样的简介：“位于湖南省岳阳市南湖大桥南侧，因桥为三拱联缀砌筑，故俗称三眼桥，又名通和桥。据记载，三眼桥由北宋庆历年间岳州知州滕子京创建。明代大桥被洪水冲毁，在退休回乡的尚书方钝的大力资助下得以重建。”是的，方尚书苦修三眼桥的故事在巴陵大地广为传诵，而今，在三眼桥旁又立起了方尚书的大型雕像，难道这还会有错？

生活的荒谬之处就在于，有时人们对自以为熟悉的事物往往完全陌生。比如，对三眼桥的认识差不多就是这样。

别急，在可能引发争论之前，且让我先抽丝剥茧，简要梳理一下三眼桥的建筑梗概：

宋庆历年间（公元1041年—1048年），郡守滕子京始建，名通和桥，一名堤头渡桥、岳阳桥；

明成化八年（公元1472年），知府吴节重建，增筑白荆堤（引堤），更名通和桥；

明弘治元年（公元1488年）前，曾名紫荆桥、望仙桥、元季桥；

明嘉靖八年（公元1529年），知府萧晚重修；

明嘉靖四十一年（公元1562年），邑人方钝督修，名万年桥，简略，不帀岁辄坠；

明万历十八年（公元1590年），推官赵行志复修，简略，不帀岁辄坠；

明泰昌间（公元1620年）复修，改名万由（桥）；

清顺治十二年（公元1655年），洪承畴及湖广总督祖泽远令监司张国士、岳州知府高翼辰、推官刘元琬重修，华容人严首升撰《万由桥碑记》；

清乾隆七年（公元1742年），知县张世芳奉帑承修，复名万年桥，俗呼三眼桥，后圯；

清嘉庆八年（公元1803年），巴陵知县陈玉垣募修未就；

清同治十二年（公元1873年）秋，邑人钟谦钧独资捐款，郡守张德容、知县潘兆奎主持重修，湖南巡抚王文韶撰《重修巴陵三眼桥记》。

以上史料均出自光绪版《巴陵县志》及2005年版《岳阳市志》等文本资料。

据上文可知，从滕子京谪守巴陵郡的庆历四年起至清同治十二年止，在八百多年的历史中，三眼桥经过修—圯—修多轮反复，邑人方钝（即方尚书）不过是在其中有一次督修的经历。方尚

书当年督修的桥，取名万年桥，“简略，不帀岁辄坠”，早已湮没在时间的长河中，甚至其模样都无从在文献资料中查到，就连三眼桥这个名字也是他去世后165年才开始出现的。从历史渊源上看，三眼桥始筑于滕子京，终成于钟谦钧，如果将功劳记于方尚书一人名下，显然有失公允，也不符合历史真实。比较起来，在河北涿河上巍然屹立1400多年的赵州桥，由著名匠师李春设计建造，若归功于李春绝对不会有人提出异议。事实上，人们现在看到的三眼桥，有确凿证据表明为邑人钟谦钧独捐资重建。

钟谦钧，字秉之，亦字云卿，巴陵楼西湾（今君山区楼西湾）人，自幼机警聪敏，入私塾读《论语》《大学》皆能述其要义。据《钟谦钧墓志铭》（时任岳州知府张德容撰）记载：“家贫，为粮舟主计，为其资供父母甘脂。”这其中有一个颇为传奇的经历，钟氏后人代代相传了一个多世纪：青春年少的钟谦钧日耕夜读，一手算盘更是练得精熟，据说其将算盘置于头顶盲打从不失手。闲时，他便到停泊在附近的舟船上卖点酒菜，借以补贴家用。因缘际会，某日，粮船上官爷正在算账，钟谦钧见其夹缠不清，便毛遂自荐，为其理清了账目。官爷大为赏识，欣然将他招募到京城“作计”，也就是当会计，钟谦钧由此开启了命运的逆袭之门。道光二十四年（公元1844年），小有积蓄的他捐资以从九品分发湖北试用，由此涉足官场。咸丰元年（公元1851年）授沔阳州锅底司巡检，五年后升知县。同治元年（公元1862年）授汉阳知府，不数日即调办粮台。二年后，湖广总督以其廉政勤明，核算严密，能任劳怨，奏准赏给盐运使。同治四年（公元1865年）调任武昌知府，以功晋一级官阶。同治八年（公元1869年）升两粤盐运使，续兼署按察使，在粤居官四年后告老还乡。

钟谦钧居官期间，勇于任事，勤于治理，严于律己，又乐善好施，赢得了朝野的一致好评。

咸丰初，太平军攻陷武汉，湖北巡抚胡林翼败退陆口，钟谦钧临危不乱，一面调集民船收罗溃勇，一面为官军筹粮筹款，“饷仗皆取给新隄，军以不溃”，胡林翼对其赞赏有加，连称其“好手，真好手！”太平军兴，兵连祸结，战乱使汉阳街巷难民丛聚，困苦不堪。时任汉阳知府的钟谦钧体恤民瘼，召集各善事堂董事，商议救济办法，并拿出自己的俸金，在汉阳、大别山南、城西校场设立粥厂，救济难民；搭建茅棚数百间，让难民栖身，广请郎中为难民治病，停战后，又逐个发放路费，资助难民回家务本，一时政声斐然。钟谦钧升调两粤盐运使，广东衙署陈设富丽，过来都由盐商领库款供应，他到任后，一律取缔，仅此一举，裁减盐场陋规杂款数万两，“盐政以肃”。在粤任职四年，他从不张灯结彩，演戏酬宾，官署平静如道院僧房，为奢靡的晚清官场吹来了习习清风。钟谦钧急公好义，对地方公益事业，总是慷慨捐输，“作宦二十余年，所得俸银薪贲，悉以为利人济物之用，而自己无私积焉。”他常对嗣子钟铭（字善夫）说：“以财济人富而好义者，优为之。吾官且显，利民当不第此。顾念吾世本寒俭，厚自封殖，惧福过灾生。吾及身散之，以贻汝安尔”。汉口的晴川书院，粤东的禺山和菊坡两书院都是他主持修复的，如禺山书院他个人捐银千两，菊坡书院他募银二万三千两。他聘请名家，重刻了《阮本十三经注疏》《通志堂经解》《古经解汇函》《小学汇函》等书籍，不仅当时风行海内，至今仍是各图书馆和私家争相收藏的古籍善本。庚午年（公元1870年），湖北水灾，他“以九千金寄当事为赈恤之费……每阅邸抄，见各省告灾章疏为心动计，历次捐赈直隶、甘肃、天津等处合数成万金……其于乡里也，则义仓义渡义塾……凡有益于地方者，所费又累巨万，公无不独力捐建之。”作为从巴陵走出的显宦，他对故土更是情有独钟，捐巨资修建七里山宝塔，设立南津港义

渡，修建楼西湾文谊庄义塾，修理岳州考棚，修复及岳阳楼、岳州文庙等名胜，“以养以教，众善毕举。”当然，最为知名的还是重修城南万年桥（三眼桥）。

三眼桥在清朝乾嘉年间“屡圯而屡完之，今数十年无复存者……军兴以来，未之遑及也。嘉庆八年知县陈玉垣又募修焉，然而地滨洞庭，水涨频仍，数十年来波涛撞击，桥身全圯，堤亦坍塌。”晚清国势日蹙，尤其经过洪杨之乱，地方财力枯竭，各方用度紧张，官府捉襟见肘，哪有闲钱来补破锅？陈玉垣当年就因“其资费甚巨，国家帑项既未暇周，及募之于众又难以集事”，重修三眼桥的计划就这样打了水漂。同治十二年（公元1873年）秋，准备告老还乡的钟谦钧即着手筹办他人人生暮年的最后一件大事，那就是要“复整其俸余，独以其力建兹桥。”他将这一心思写信告知时任岳州知府张德容和巴陵知县潘兆奎，寻求他们的支持。不久，一个由知府张德容和知县潘兆奎主持统筹、湖北补用从九符秉忠具体负责工程事务、郡经历汪德森襄助的三眼桥重修指挥部正式成立，并于当年十月湖水退落之时，正式启动了重修该桥的建设工程。他还写信给时任湖南巡抚的老上级王文韶，“以桥之役书其状而囑记其缘末。”当年底，他因病乞休获准。同治十三年孟春季节，他在一个风雨之夜溘然长逝。而此时，他费尽心力的三眼桥工程方才起步，“桥之功未竟者十之二三”。弥留之际，他叮嘱嗣子钟铭，务必赶在汛期前完成主体工程。钟铭征得张德容和潘兆奎同意，遍访能工巧匠，征调大量民工，工程得以按计划顺利推进。光绪元年（公元1875年）春，三眼桥终于在钟谦钧父子接力修筑中告竣。

钟谦钧捐资修建的三眼桥，《巴陵县志》上有这样一段描述：“同治十二年，邑人钟谦钧重修时，桥旧址陷为深潭，稍移而北。高可四丈，广二丈余。长十有四丈，堤长二百余丈，广与桥

等。光绪元年竣工，凡费金二万八千有奇”。这与王文韶在《重修巴陵三眼桥记》的记载互为印证：“此桥旧址陷为潭，稍移而北，高可丈，广半之，长十有四丈，堤长二百余丈，高广与桥埒……以其廉俸所入二万八千有奇，以修是桥。”根据现今的精确测量数据，三眼桥全长48.6米，宽8.8米，通高15米，中孔跨度8米，拱高12.95米，次孔跨7.06米，高12.55米。顺便普及一下，所谓廉俸，清制，文职官员自雍正五年（武职自乾隆四十年）起于常俸之外，规定按职务等级每年另给银钱，曰“养廉银”，其数目通常为本薪的10倍到100倍。光绪《清会典事例》记载：总督为13000至20000两，巡抚为10000至15000两，布政使为5000至9000两，按察使为3000至8444两。据此可以推知，为了修桥，钟谦钧将自己四年两粤盐运使（后署按察使）攒下的养廉钱都悉数裸捐了。重修后的三眼桥，已历近一个半世纪而完好如初。1996年，岳兴公路改修，南湖大桥落成，三眼桥才从日益喧嚣的机动车流中淡出，成为环南湖三圈的一个组成部分。

同治十三年（公元1874年）农历二月二十三日，钟谦钧星陨，葬于南津港狮山之南。噩耗传出，同郡头号人物左宗棠厚赞他：“历官楚粤，循声卓著……循吏之功，大于名将。”乃上书清廷，陈述其生平事迹，请宣付国史。王文韶亦上疏陈其义行，后又奏请赏赐钟铭，“承其父钟谦钧遗志，捐钱修堤，善举可风，赏三品衔以昭激励。”同年十二月初四日，同治帝载淳在左宗棠的奏折上批示：“已故广东盐运使钟云卿谦钧，历官湖北、广东等省，廉惠宜民，輿情爱戴，并捐廉资助账款尤属急公，着湖广、两广总督，湖北、广东各巡抚即将该故员事迹查明，咨送国史馆立传，以昭激励。”名儒林庆铨手书“才能裕国，财不盈家，当代于忠公，落落千秋可同调；生有自来，死亦成果，知人左宫保，拳拳一疏为书勋”挽联一幅来褒扬他为官、做人的一生。湖

北士民将他恭入汉阳名宦祠祭祀，也算备极哀荣。在《重修巴陵三眼桥记》一文中，王文韶充满深情地写道：“钟君出而有济于世，退而泽及其乡，而又以补有司之所不逮，其行义有足摩世而厚俗者，兹桥其著焉者也。乡之人以是考之将使人仁义之心油然而生……钟君仗义好施，毕世不倦，其于是桥又惟恐心与力之不竭。今逝者于斯矣，其泽无穷也。”

值得说明的是，作为方钝的同乡后辈，笔者并没有丝毫对方尚书不恭的意思。方钝（1488~1577年），字仲敏，号砺庵，巴陵县人，正德庚辰年进士，初知华亭县，改内黄，入为监察御史，累官至户部尚书。他为官举劾不避恩怨，掌部七年，廉慎无过，深得朝廷和百姓爱戴。方钝在京做官期间，曾捐资建岳阳会馆，安排同乡仕宦居住。某年大旱，他向朝廷奏准“减免湖南山粮”，民间盛赞“方尚书做官，提带湖南一省人。”就凭这一点，他便足可名垂青史，为万世景仰。嘉靖四十一年（公元1562年），致仕后的方钝督修万年桥不假，后人为了缅怀他对

家乡所作的贡献，为他立碑塑像完全应该。我想说的是，我们不能厚此而薄彼，捐巨资修桥的近人钟谦钧父子理应得到岳阳人同样的尊重！由于众所周知的原因，钟谦钧的墓园两次横遭毁坏，目前仅存墓碑，景象萧条。在三眼桥周边流连，笔者竟然找不到与钟谦钧有关的片言只字，对比当年钟谦钧捐资的慷慨，后人对他的礼遇是否显得太过吝啬了呢？立于三眼桥西北角的方尚书青铜塑像伟岸挺拔，雍容大度，他可真正在此“日受千人拱手，夜观万盏明灯”了。没有对比就没有伤害，凭心而论，即使不给钟谦钧塑像，至少应该在方尚书塑像旁或三眼桥桥头竖起一块《重修巴陵三眼桥记》的碑刻吧？退而求其次，在方钝塑像碑座下的浮雕中添加包括钟谦钧在内历代修桥者的几幅画面也是可以的。

#### 主要参考资料：

- 《岳阳市志》，中央文献出版社2005年版
- 《巴陵县志（光绪）》，岳麓书社2008年版
- 《钟氏家谱》，光绪甲辰（1904年）合修
- 《闲说三眼桥》，钟明胜著

## 弘扬西柏坡精神 走好新时代“赶考”路

杨 静 孙应帅

2013年7月，习近平总书记再访西柏坡时指出，西柏坡“是立规矩的地方”，“当年党中央离开西柏坡时，毛泽东同志说是‘进京赶考’。60多年过去了，我们取得了巨大进步，中国人民站起来了，富起来了，但我们面临的挑战和问题依然严峻复杂，应该说，党面临的‘赶考’远未结束”。西柏坡精神在确保党始终保持优良作风、始终保持与人民群众的血肉联系、永葆先进性和纯洁性等方面，日益焕发出新的更强的生命力。在实现中华民族伟大复兴的关键时期，我们更要大力弘扬西柏坡精神，走好新时代的“赶考”路。

### 激励我们在新时代谦虚谨慎、艰苦奋斗

习近平总书记指出，“两个务必”包含着对我国几千年历史上治乱规律的深刻借鉴，包含着对我们党艰苦奋斗历程的深刻总结，包含着对胜利了的政党永葆先进性和纯洁性、对即将诞生的人民政权实现长治久安的深刻忧思，也包含着对我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的深刻认识，思想意义和历史意义十分深远。新中国成立70多年来，中国共产党始终保持“谦虚谨慎、艰苦奋斗”的精神风貌，确保党始终保持优良作风，始终保持与人民群众的血肉联系。进入新时代，“两个务必”在永葆党的优良作风、永葆党的先进性和纯洁性方面，进一步焕发出新的生命力，对解决当前党的作风建设上部分存在的形式主义、官僚主义等问题，仍然具有极强的现实意义。

新时代继承和弘扬西柏坡“两个务必”的精神，必须始终牢记全心全意为人民服务的宗旨，保持党与人民群众的血肉联系，严格执行中央

“八项规定”，通过“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”，切实解决作风上存在的形式主义、官僚主义等突出问题，把“谦虚谨慎、艰苦奋斗、实事求是、一心为民”的要求落实到履行职责的各个环节，确保我们的党永远不变质，我们的红色江山永远不变色。

### 激励我们在新时代敢于斗争、善于斗争

西柏坡时期是中国革命的伟大历史转折时期。面对国民党反动派悍然发动内战，党中央没有惧敌畏战，而是“敢于斗争、敢于胜利”，实现了民族独立、国家解放的宏愿，开启了全面执政的新篇章。新中国成立70多年来，中国共产党始终保持了“敢于斗争、敢于胜利”的精神风貌，不仅为新中国赢得了较长时期的和平发展环境，更取得了改革开放的伟大成就。

进入新时代，我国的综合国力已今非昔比。但应看到，当今世界正面临百年未有之大变局，世界多极化、经济全球化在曲折中前行，地缘政治热点此起彼伏，恐怖主义、武装冲突的阴霾挥之不去，多边主义和多边贸易体制受到严重冲击。要合作还是要对立，要开放还是要封闭，要互利共赢还是要以邻为壑，国际社会再次来到何去何从的十字路口。在全球治理体系深刻重塑、国际格局加速演变、机遇与挑战并存的时代背景下，更需要继承并弘扬西柏坡“两个敢于”的精神，以“将革命进行到底”的斗志敢于斗争、善于斗争。

习近平总书记强调，“实现伟大梦想必须进行伟大斗争”，“全面从严治党、坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位、全面深化改革、



推进供给侧结构性改革、推动高质量发展、消除金融领域隐患、保障和改善民生、打赢脱贫攻坚战、治理生态环境、应对重大自然灾害、全面依法治国、处理群体性事件、打击黑恶势力、维护国家安全，等等，都要敢于斗争、善于斗争”。面对当前的严峻形势，要坚定斗争意志、发扬斗争精神、提高斗争本领，团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，在斗争中争取团结，在斗争中谋求合作，在斗争中争取共赢。

### 激励我们在新时代严明纪律、从严治党

西柏坡时期，也是党加强纪律建设，建章立规的时期。习近平总书记指出，在西柏坡，“党的规矩、制度的建立和执行，有力推动了党的作风和纪律建设”。新中国成立以来，中国共产党始终保持了“纪律严明、团结统一”的精神风貌，在党内形成了健全的制度机制和良好的纪律氛围。

进入新时代，坚持党的民主集中制的组织原则和领导原则，严明党的纪律，加强党的集中统一领导，显得尤为重要。习近平总书记强调，“加强纪律建设是全面从严治党的治本之策”，“把严守政治纪律和政治规矩放在首位”。党的十八大以来，党中央突出强调严明政治纪律和政治规矩、组织纪律，以之作为全面从严治党的突破口和重要抓手。从落实中央八项规定精神，到加大反腐惩恶力度，从强化巡视监督，到狠抓执纪问责，从《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等规章制度的制定，到党和国家监督体系和纪检监察体制的形成，我们“探索出一条长期执政条件下解决自身问题、跳出历史周期率的成功道路，构建起一套行之有效的权力监督制度和执纪执法体系。”当前，继承和弘扬西柏坡精神，必须不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，以统一的意志和行动维护党的团结统一，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众

组织力、社会号召力。

### 激励我们在新时代居安思危、接续奋斗

西柏坡时期，党所面临的历史课题是由领导革命战争转向领导和平建设。毛泽东同志将此比拟为“进京赶考”，显示了党中央和毛泽东同志对革命胜利后的形势判断和深谋远虑。新中国成立后，我们党保持“居安思危、接续奋斗”的精神风貌，不断提高领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，取得了党的自身建设的巨大成就。

进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，党面临着如何满足人民群众在民主法治、公平正义，以及生产发展、生活富裕、生态良好、文明发展等方面日益增长的要求，这对党提高自身建设、加强长期执政能力建设、推进国家治理体系和治理能力现代化，以及贯彻新发展理念、提高依法治国、依法执政的能力等，都提出了更高的要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国、依法执政，推动全面从严治党向纵深发展，形成了覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。这为深入推进新时代党的建设新的伟大工程、决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了有力保障。中国共产党始终以“进京赶考”的精神，居安思危、接续奋斗，在建设时期甘于奉献、在改革时期勇于开拓。当前，在为实现中华民族伟大复兴接续奋斗的历史进程中，我们更应继承和弘扬西柏坡“进京赶考”的精神，不忘初心、牢记使命，直面“四大考验”、克服“四种危险”，坚持全面从严治党，奋力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

（摘自中国社会科学网，作者均系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、中国社会科学院马克思主义研究院研究员）

# 发力新基建的十条原则

《领导决策信息》课题组

## 新老一体、协同融合

新基建和传统基建虽有代差，但并不是要此消彼长，而是要协同发展。新基建要为传统基建赋能，传统基建要为新基建提供底盘支撑。既要推动增量传统基建与新基建同步规划、同步设计、同步实施，也要加快推动存量传统基建数字化、网络化、智能化改造，从而整体推动基础设施升级换代。推进新基建要注重五个协同：新基建与传统基建协同发展、新基建与新产业协同发展、新基建与准新基建协同发展、新基建与软基建协同发展、新基建自身各部分协同发展，充分激发企业主体作用，努力实现新基建成本最小化、效用最大化。

## 循序渐进、量力而行

坚持“底线思维”和“红线思维”，“底线”就是坚决杜绝“大水漫灌”，避免重复建设和产能过剩，不走“四万亿”投资老路；“红线”就是绝对不碰环境污染和安全生产两条红线。尽力而为，不能“一窝蜂”互相攀比投资规模。量力而行，科学论证项目建设必要性、可行性，合理安排财政性资金，规范地方政府举债融资，避免盲目投资、过度超前。因地制宜，紧密结合城市功能定位、产业禀赋，周密规划、科学评估，建立新机制、明确新主体。

## 自主可控、安全可靠

新基建迫切需要自主可控的颠覆性、前瞻性、全局性新思维、新观念、新智慧、新技术的引领和推进。支持龙头企业围绕新基建攻克关

键核心技术，解决卡脖子问题，尽快实现技术自主，实现自主把握技术发展的方向和进程。坚持安全可控和开放创新并重，强化网络安全、信息安全、数据安全建设，牢牢守住不发生系统性、区域性风险的底线。正确处理安全和发展关系，推动网络信息安全与数字经济协调发展，积极发展网络安全产业，加强信息基础设施网络安全防护，做到关口前移，防患未然。

## 政府引导、市场运作

政府搭台、企业唱戏、民间参与，凝聚重大项目建设社会合力。着力深化新型基础设施建设投融资体制改革，发挥政府投资引导带动作用，调动社会资本的积极性，推动政府与社会资本合作。积极推进5G基站建设“一件事”集成改革，打破利益藩篱。完善部门联动机制，切实做好项目建设用地、数据资源、资金、电力等要素保障，为新型基础设施建设营造良好环境。优化营商环境，打造开放、公平、包容的投融资机制，发挥社会投资主体作用，推动形成多元化参与的政企协同机制。加大政策保障，制定完善相关规则制度，规避社会资本参与的资质和风险问题。

## 需求导向、补齐短板

以服务实体经济、满足人民需要为出发点和落脚点，对标先进查找差距，对照发展查找不足，着力解决基础设施与产业发展以及民生需求相脱节、不配套、不协调等问题。坚持问题导向，根据不同领域、不同区域、不同阶段的发展重点特点，找准新基建薄弱环节和问题短板，通

过互通、补缺、延伸、加密等方式，集中力量补齐短板，构建牢固、畅通、高效的基础设施网络，增强经济社会发展的活力和动力。

#### 建用兼顾、培育生态

以应用为牵引，聚焦民生服务和产业发展需求，不断拓展场景，促进新基建与应用融合发展，有效推动各行业技术、产业和商业模式创新，为构建智慧化社会、数字化产业奠定基础，促进新业态、新模式发展，形成拉动经济增长的新动能和带动产业升级的新增长点。推进互联网、大数据、人工智能与实体经济深度融合，充分发挥信息技术在制造业和服务业数字化、智能化、绿色化转型中的赋能引领作用，催生新产业、新业态、新模式，加快行业结构调整，实现互促共进、联动发展的良性循环。充分发挥集约化、智能化建设优势，夯实基础支撑能力。

#### 创新引领、赋能百业

充分发挥创新共性平台的基础支撑作用，加快实现信息基础设施提升、融合基础设施提速、创新基础设施提质、产业赋能提效，助推科技创新、产业升级和城市治理，打造经济社会高质量发展的新引擎，以新基建培育新动力，为百业赋能。鼓励支持科创型企业立足新基建领域，一方面培养强化原始创新能力，不断加大研发投入强度；另一方面，支持企业积极拓展5G、人工智能、大数据等下游应用领域，抢抓发展机遇做大做强产业。

#### 互联感知、场景驱动

建设泛在连接的信息通信网络，构建高效协同的数据处理体系，布局全域感知的智能终端设施，加快建设工业互联网，加快构建互联感知、

智能高效、创新引领的新型基础设施体系。围绕城市管理、民生服务、公共安全、医疗卫生等领域，以应用为主导，与场景创新深度融合，推动“万物互联”发展，建设物联网公共服务平台，推动感知设备统一接入、集中管理和感知数据共享利用。聚焦扩容提品质，强化工业互联网建设，推进工业设备联网，推动高耗能、高风险、通用性强、优化价值高的工业设备上云，培育人、机、物全面互联的新兴业态。

#### 公平开放、资源共享

坚持统筹推进与重点突破相结合、自主创新与开放合作相结合，打破行业进入壁垒，促进信息资源开放共享和企业公平竞争。推进数据资源开放共享，建立公共数据社会化共享闭环管理体系，充分发挥数据作为数字经济关键要素的重要作用，以数据资源价值挖掘激发经济新活力。实施积极主动的开放战略，高效利用全球创新资源，不断拓展新的领域和空间。

#### 全面覆盖、远近统筹

坚持系统思维，着力在补齐短板、成网配套上下功夫，深化拓展新型基础设施建设的内涵外延，梳理内在逻辑、层次关系，构建现代化新型基础设施体系。坚持短期刺激和长远布局相结合，深化关键技术和管理体制创新，打造区域特色和未来导向相统一的现代化基础设施体系。立足当下，积极抢抓国际国内两个大循环的政策机遇和新冠肺炎疫情催生的市场机遇。着眼长远、扩大视野，加强前瞻性、全局性新型基础设施重大项目储备，编制好“十四五”新基建发展规划及重大项目清单。

## 习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上的讲话精神在我市引发热烈反响

8月24日，习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上发表的重要讲话精神在岳阳市引发热烈反响。大家认为，习近平总书记的讲话，科学系统地回答了“十四五”经济社会发展的一系列重大问题，为“十四五”经济社会发展把脉定向、指路领航，对我们深化发展规律认识，进一步坚定发展信心、凝聚奋斗力量，具有十分重要的指导意义。

市经济学会秘书长、经济学博士刘健挺认为，岳阳要实现更高质量发展，成为湖南发展新增长极，就是要勇于开“顶风船”，善于转危为机，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

岳阳智库专家、湖南理工学院经管学院教授彭十一认为，岳阳要在此轮机遇中实现提升，不光要利用区位优势，重视内循环，扩大外循环，更要利用好最近出台的“巴陵人才新政20条”，加强人才建设。

市哲学学会秘书长、管理学教授周四丁认为，社科工作者应有创新性思维，在如何深化改革，如何高水平对外开放等方面，进行创新性研究，在新发展阶段的实践理论与政策创新方面做出创新性成果。

市社科联党组书记、主席任欣欣认为，社会科学承担着培根铸魂的重要使命，特别是习近平总书记指出，新时代改革开放和社会主义现代化建设的丰富实践是理论和政策研究的“富矿”，作为社科理论工作者，要在理论武装、理论研究以及完善共建共治共享社会治理制度上主动担当作为。要团结支持社科工作者着力加强中国特色社会主义政治经济学、社会学的研究攻关，把论文写在大地上，把学问做到群众心坎里，推出新发展阶段岳阳高质量发展的研究成果，用理论更好指导实践，为岳阳建设湖南新增长极、省域副中心城市和大城市提供强力的学理支撑和精神激励。

### 《习近平谈治国理政》第三卷社科专家座谈会召开

9月2日，市委宣传部、市社科联共同召开《习近平谈治国理政》第三卷社科专家座谈会。

会上，任欣欣、李卫兵、李桂华、冯元满、刘宇赤、江喆、喻义东、周四丁等8名专家学者围绕工作实际，分别从“彰显马克思主义中国化的强大真理力量”“从‘四个贯通’加深对《习近平谈治国理政》第三卷的认识理解”“坚持和加强党的全面领导”“守正创新加快推进媒体融合发展”“学习《习近平谈治国理政》第三卷必须要有优良学风”“感知习近平总书记为世界谋大同的伟人情怀”“不忘初心使命戮力铸魂育人”“深入理解中国特色社会主义进入新时代的新要求”等为题精准、深刻、生动进行理论阐释，畅读学习体会。岳阳日报开辟理论专版，将专家学者的发言择要登发，扩大宣传。

大家一致认为：《习近平谈治国理政》第三卷是习近平新时代中国特色社会主义思想的权威著作和最新教材，是坚持和发展中国特色社会主义的定向领航之作、立根铸魂之作、守正创新之作、砥砺奋进之作。学习宣传贯彻好《习近平谈治国理政》第三卷对于我们精准理解中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好，谱写新时代中国特色社会主义新篇章具有重大的现实意义和深远的战略意义。全市社科系统一定要学在实处，走在前列，在学习中把握理论精髓，在宣传中广泛凝集共识，在研究中体现地方特色，在服务中体现责任担当，为全面决胜小康社会、建设岳阳名副其实的湖南第二经济强市作出新的更大贡献。

## 市委书记王一鸥调研市社科联：勉励大家再创佳绩

9月16日上午，市委书记王一鸥主持召开座谈会，听取市政府新闻办、市社科联、市广播电视台等部门单位的情况汇报，并不时就具体问题与大家交流，提出要求。

座谈会上，市社科联党组书记、主任任欣欣代表市社科联作了工作汇报。任欣欣主要汇报了全市社科工作今年以来在推崇理论创新、提供决策参考、普及社科知识、管理社会组织、服务岳阳发展等方面取得的新成绩及后段主要工作安排。王一鸥书记指出，社会科学工作承担着培根铸魂的重要使命，习近平总书记发表了一系列重要讲话，工作很重要，对市社科联工作给予充分肯定。

王一鸥书记指出，面对极不平凡的一年，大家担当作为，攻坚克难，为全市经济社会高质量发展做了大量卓有成效的工作，许多工作亮点纷呈，值得肯定。后段工作要坚持问题导向，聚焦目标找差距、明任务，切实把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”体现到各项具体工作中，把中央、省委、市委各项要求落实落地落细，扎扎实实办好自己的事情。

王一鸥书记强调，发展始终是解决一切问题

的基础和关键，要围绕建设湖南发展新增长极、国家区域性中心城市和大城市，瞄准打造名副其实的全省第二经济强市目标，切实增强进取心和责任感，对标对表，推动岳阳发展不断取得新的更大突破；要紧扣七大千亿产业和“12+1”优势产业链建设，发挥自身优势，在加快重大项目落地中勇于担当、做好服务、献计献策，推动创新引领、开放崛起迈出更大步伐；要全面加强党的领导，坚守各项底线工作，确保社会大局持续和谐稳定。

市社科联党组高度重视，第一时间召开党组会议，传达贯彻一鸥书记调研指示精神，在2020年已立项了3个课题组围绕岳阳七大千亿产业正从不同角度进行社科课题研究的基础上，9月20日又成立了《岳阳市七大千亿产业和“12+1”优势产业链建设研究》课题组，集中优秀专家集中研究攻关，努力尽快推出一些高质量的研究成果，并多举措促进成果转化成为实际工作成果，为岳阳高质量发展提供强有力的学理支撑；同时，继续做好意识形态监管工作，加强重大活动审批、监管，团结凝集更多智慧和力量，坚定不移听党的话跟党走。

## 岳阳市社科联赴岳阳县防汛一线慰问、献智出力

7月29日，岳阳市社科联携手岳阳市濂溪文化交流研究会赴岳阳县防汛一线，捐赠2万元现金和1.6万元大米、蔬菜等慰问物资。岳阳县副县长杨前进代表防汛一线干部群众感谢岳阳市社科界雪中送炭、奉献爱心。岳阳市委常委、宣传部长马娜出席捐赠仪式。

当天中午，岳阳市濂溪文化交流研究会会长周迈辉在已慰问平江、汨罗市防汛一线的基础上，满载着矿泉水、富硒大米、蔬菜等物资慰问车又前往岳阳县防汛指挥部和中州垸定点捐赠，为抗洪一线人员送上关怀和温暖。

在岳阳县中州垸抗洪一线，市委常委、宣传

部长马娜称赞岳阳市社科联携手岳阳市濂溪文化交流研究会深入岳阳县防汛一线开展慰问活动，彰显了岳阳市社科界高度的社会责任和家国情怀；她充满信心说，在市委市政府的坚强正确领导下，有全市社会各界的大力支持，一定能打赢这场攻坚战，奋力夺取防汛抗灾的最后胜利。

岳阳市社科联党组书记、主任任欣欣表示，岳阳市社科联已第一时间转发市委市政府《众志成城抗洪灾，同心协力保家园》倡议书，为平江县虹桥镇高桥村解决扶贫抗洪专项资金10万元；将继续动员全市社科系统为防汛一线捐款捐物、献智出力，为抗洪抢险贡献社科力量。

## 岳阳楼街道和谐宣讲团宣讲抗疫故事“庆七一”

6月30日，岳阳楼街道和谐宣讲团党支部举行以“战疫密码·中国之治”为主题宣讲活动，庆祝中国共产党建党99周年。市社科联党组书记、主席任欣欣，党组成员、副主席张萍，岳阳楼区委宣传部副部长侯岸林等参加。

活动中，和谐宣讲团会员陈建设、张善举、冯先尧分别以《夕阳燃烧分外红》、《抗疫中，共产党员的责任担当》、《抗疫为民、奋斗有我》为题讲述亲身经历的感人至深的抗疫故事，传递昂扬向上的奋斗精神，展现了共产党员的风采，诠释党的伟大和中国力量、中国精神、中国效率。与会的

广大党员兴致勃勃聆听，受益匪浅。

任欣欣在讲话中称赞岳阳楼街道和谐宣讲团党支部“庆七一”主题党日活动主题好，内容实，形式新；她希望大家再接再厉，坚持以人民为中心，立足社区、服务社区，宣讲政策、排忧解难，提高社区群众的幸福指数，成为岳阳市社科界、全市基层治理、精神文明建设的一张亮丽名片，作出新的更大贡献。

任欣欣一行还深入社区走访慰问抗疫先进老党员代表，为他们送上了党组织的关怀和温暖。

## 爱心护考·社科心理专家在行动

7月7日下午，市社科联党组书记、主席任欣欣主持召开“爱心护考·社科心理专家在行动”专家座谈会。

为认真贯彻落实市委、市政府“爱心护考”号召，充分发挥社科智库专家的作用，为参加高考、中考的莘莘学子及其家长提供及时的心理疏

导服务，市社科联专题召开座谈部署会，就如何做好高考、中考心理疏导咨询服务工作进行交流探讨。公布了7位心理咨询专家的咨询电话，组织专业力量，24小时满足考生、家长的咨询需求，共同为高考、中考顺利进行献智出力，受到广大考生家长及学校的广泛好评。

## 市社科联开展“支部联基层·永远跟党走”主题党日活动

7月1日，是中国共产党成立99周年的日子，市社科联机关党支部来到汨罗市长乐镇与市濂溪文化交流研究会党支部共同开展“支部联基层·永远跟党走”主题党日活动。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，机关党员干部、退休老党员，岳阳楼街道文明和谐宣讲团、市传统文化促进会党员代表，市濂溪文化交流研究会党支部党员参加活动。

全体党员参观了汨罗市八景乡烈士陵园，缅怀革命先烈。重温入党誓词，同声齐唱革命歌曲，市社科联机关党支部、市濂溪文化交流研究会党支部书记分别进行了党建经验交流，市社科联党组书记、主席任欣欣讲话，激励、鼓舞与鞭策全体党员固本铸魂，坚定共产主义理想信念，坚守共产党员的精神家园，不忘初心、牢记使命，立足职能特色，解放思想，开拓创新，奋发作为，勇创一流。

## 岳阳市图书馆学会成立

7月6日，岳阳市图书馆学会第一次会员代表大会暨成立大会召开，市社科联党组书记、主任任欣欣，党组成员、副主席张萍，市民政局党组成员、副局长谭应兵，市文旅广电局党组成员、副局长甘学红，市图书馆馆长陈柳及市图书馆学会全体会员参加。会议选举产生了市图书馆学会第一届理事会，郭继红当选为理事长，邓彦、罗慧蓉、曹琼为副理事长，张亮为秘书长，秦利群为监事长。

任欣欣指出，市图书馆学会具有十分宽广的

发展舞台，可大有作为。一要坚持坚定正确的政治方向。二要突出学会特色，推动全民阅读。要营造浓厚阅读氛围。努力倡导市民爱读书、爱学习、爱生活的良好风尚，为推动书香岳阳和文化岳阳建设献智出力。要提升阅读体验。推动全民阅读向传统阅读与数字阅读相结合的方向转变。要弘扬中华优秀传统文化，积极参与中国图书馆学会活动，推动形成传播经典、传承文明的新热潮。三要加强学会管理，共建示范学会。

## 岳阳市档案学会牵头举办联合读书活动

近日，岳阳市档案馆、岳阳档案学会、共青团岳阳楼区委、巴陵青年读书会联合举办“我学习、我交流、我成长”的读书活动，100多名读书爱好者和档案工作者共同参与。

活动中，大家参观了《岳阳记忆》大型档案展览；观看了《档案见证“扶贫奔小康”》专题展览。

市档案馆党组书记、馆长余友安作了题为

《调查研究与调研文章》专题讲座。“岳阳作为历史文化名城，需要有文人，有文脉，有文气！”余友安鼓励在座同志特别是青年人，要围绕中心、服务大局，大兴调查研究之风，多出“金点子”、“好主意”。档案工作者应开发利用档案资料，充分发掘档案“存凭留史、资政育人”的积极作用；读书会成员应立足火热时代，丰富生活体验，多创作出有温度、有深度的好作品。

## 岳阳市新闻摄影学会换届 王志当选新会长

8月15日，岳阳市新闻摄影学会举行换届选举大会，选举产生了第四届理事会新的领导机构。岳阳日报资深新闻记者王志当选为新会长，宁平、李国武、罗卫亚、郝家勇、龚琳、彭展为副会长，张可为秘书长，谭振华为监事长。岳阳市社科联党组书记、主任任欣欣，岳阳日报社党组副书记、总编辑冯元满，岳阳市民政局相关负责人等参加会议。

任欣欣、冯元满充分肯定了市新闻摄影学会

近年来的工作成绩，希望新一届新闻摄影学会一要坚持坚定正确的政治方向、舆论导向、价值取向。二要突出职能特色，打造新闻摄影品牌。方寸见天地，咫尺运匠心。发挥新闻摄影作品“一图胜千言”的作用，着力在“大局、精品、系统”6个字上作文章，用影像讲好岳阳故事，传播岳阳声音，展现岳阳形象。三要规范管理，展现学会发展新风采。

## 市社科联传达学习市委第七届第十次全会精神

8月17日，市社科联召开会议传达学习市委第七届第十次会议精神，市社科联党组书记、主任任欣欣主持并就如何贯彻落实会议精神作出部

署。市社科联党组成员、副主席张萍，汤迪军及全体机关干部参加。

会议首先传达了学习了市委第七届第十次全会

精神，全文学习了市委王一鸥书记的讲话，李爱武市长就经济工作的讲话。任欣欣就如何落实会议精神，全面推进各项工作落实提出具体要求。

任欣欣强调，要以习近平新时期中国特色社会主义思想为指针，精准领会市委全会精神，切实增强工作的使命感、责任感、进取心，在比学赶超中推新创优，干在实处、走在前列。要紧咬全年工作目标，突出工作重点，高标准高效率圆

满完成全年工作目标任务。要围绕岳阳建设名副其实的湖南第二经济强市、打造七大千亿产业和“12+1”优势产业链建设开展社科课题研究，发挥智库智力智慧作用。要突出做好社科领域意识形态管理。确保社科类社会组织健康发展，为岳阳建设湖南新增长极、国家区域性中心城市和大城市提供强有力的学理支撑和精神激励。

## 积极参加交通综合整治，市社科联制发

### 《致全市社科工作者的倡议书》

9月8日，市社科联发出《致全市社科工作者的倡议书》，号召全市社科工作者积极发挥特长和智库智力作用，为全市交通综合整治献智出力。得到全市社科界积极响应。

倡议书要求全市社科工作者积极做好宣传阐释。做好交通整治行动的宣传员和阐释者，着力构建起交通整治“人人参与、人人尽责、人人受益”的浓厚社会氛围；深入开展文明劝导服务工

作。做文明交通的倡导者、践行者、志愿服务者；带头贯彻落实绿色出行、文明出行。倡导绿色低碳出行。相互礼让，让出一份文明、让出一份安全、让出一份和谐、展示一份形象；充分发挥社会组织在交通整治共建共治共享中的积极作用。立足职能，突出特色，多举措发挥交通综合整治作用，做到“岳阳治堵我献策，岳阳治堵我出力”，干在实处，走在前列，多作贡献。

## 擦亮文化品牌，岳阳市忧乐精神研究会成立

忧乐关天下，悲喜超物外。9月15日上午，岳阳市忧乐精神研究会成立大会暨第一次会员代表大会成功召开，180余位专家、学者齐聚一堂，共议文化之盛事，北京大学博士、教授、中国范仲淹研究会会长范国强，岳阳市人大常委会党组副书记、副主任彭先政，市政协副主席孔福建，市政协原主席张治雄，市委党校常务副校长王伊亮，湖南民族职业学院院长陈美中，市文联主席余三定，市社科联党组书记、主席任欣欣等领导、嘉宾参加会议。

经选举，黄军建当选岳阳市忧乐精神研究会会长，段华任监事长，戴长明、王庆华、杨厚均、易石秋任副会长，戴长明兼任秘书长，大会还聘请了45名专家学者组成了岳阳市忧乐精神研

究会重大课题专家组，共同参与研究工作。

彭先政对研究会的成立表示祝贺，他强调，要从激发党员干部群众的精神动力出发，把忧乐精神的时代内涵和价值标准渗透到党员干部、基层群众中去，把思想和精力全部集中到干事创业、推动改革发展创新、促进岳阳高质量发展上来。宣扬好岳阳，就要把忧乐精神这块文化招牌擦到最亮，让山水名城因忧乐文化而生动传情，让岳阳成为一座有故事、有情怀、有精神的城市。

范国强表示，忧乐精神是岳阳一张永恒的名片，是岳阳走向全国、走向世界的亮丽名片，应当充分敬仰、保护好、开发好这张名片，做大做强忧乐精神这个传家宝。