

重庆行政



聚焦重庆发展
研究行政规律
服务政府决策

CHONGQING ADMINISTRATION

重庆行政

第三期
总第195期

二〇二一年六月



3
2021

主管：重庆市人民政府 主办：重庆行政学院

重庆行政

CHONGQING ADMINISTRATION

主管 重庆市人民政府
主办 重庆行政学院
总编 宋英俊
编辑出版 重庆行政杂志社
社址 重庆市渝州路160号
邮编 400041
电话传真 (023)68583005
电子邮箱 cqxz1999@163.com
网址 cqxz.cbpt.cnki.net
创刊日期 1999年2月
出版日期 双月18日
国际标准连续出版物号 ISSN 1008-4029
国内统一连续出版物号 CN 50-1207/D
广告经营许可证号 011588
发行代号 78-126
国内发行 重庆市邮政管理局
国外总发行 中国国际图书贸易集团有限公司
(北京399号信箱)

《重庆行政》杂志编委会

顾问：唐良智 主任：王 赋 副主任：欧顺清 谢金峰

成员：(以姓氏笔划为序)

丁 洪	丁时勇	马文森	毛 平	巴川江	王茂春	代小红	石 强	冉进红	左 军	左永祥
乔明佳	刘 力	刘 旗	刘小强	刘贵忠	李成群	李步彬	李洪义	李雷霆	阮 路	许仁安
许洪斌	但彦铮	何 庆	何友生	沈晓钟	吴盛海	陈一清	陈金山	陈道彬	张 果	张兴益
张安疆	张邦平	张学锋	张国智	张智奎	张德宽	周 青	周文盛	周隆海	罗 成	罗 蔺
罗清泉	郑 平	郑立伟	姜国杰	胡明朗	封 毅	种及灵	高洪波	秦文敏	袁光灿	唐步新
唐英瑜	徐 江	徐万忠	陶世祥	钱永培	贾 晖	聂红焰	黄 可	黄 政	黄明会	黄宗林
黄祖英	商 奎	章勇武	龚 均	常 斌	扈万泰	曹邦兴	董建国	曾菁华	覃昌德	彭志辉
谢礼国	路 伟	蒲继承	谭 庆	戴 明						

行政资讯 ●●●

3月5日，第十三届全国人民代表大会第四次会议在北京人民大会堂开幕。国务院总理李克强代表国务院向大会作政府工作报告，在报告中提出，2021年要重点做好八方面工作：保持宏观政策连续性稳定性可持续性，促进经济运行在合理区间；深入推进重点领域改革，更大激发市场主体活力；依靠创新推动实体经济高质量发展，培育壮大新动能；坚持扩大内需这个战略基点，充分挖掘国内市场潜力；全面实施乡村振兴战略，促进农业稳定发展和农民增收；实行高水平对外开放，促进外贸外资稳中提质；加强污染防治和生态建设，持续改善环境质量；切实增进民生福祉，不断提高社会建设水平。

3月15日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央财经委员会主任习近平主持召开中央财经委员会第九次会议，研究促进平台经济健康发展问题和实现碳达峰、碳中和的基本思路和主要举措。习近平在会上发表重要讲话强调，我国平台经济发展正处在关键时期，要着眼长远、兼顾当前，补齐短板、强化弱项，营造创新环境，解决突出矛盾和问题，推动平台经济规范健康持续发展；实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局，拿出抓铁有痕的劲头，如期实现2030年前碳达峰、2060年前碳中和的目标。

4月8日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平近日对深化东西部协作和定点帮扶工作作出重要指示指出，开展东西部协作和定点帮扶，是党中央着眼推动区域协调发展、促进共同富裕作出的重大决策。要适应形势任务变化，聚焦巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴，深化东西部协作和定点帮扶工作。

5月11日，国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室对外发布：截至2020年11月1日零时，全国人口共141178万人，与2010年第六次人口普查的133972万人相比，增加7206万人，增长5.38%，年平均增长率为0.53%，比2000年至2010年的年平均增长率0.57%下降0.04个百分点。数据表明，我国人口10年来继续保持低速增长态势。

5月28日，中国科学院第二十次院士大会、中国工程院第十五次院士大会和中国科学技术协会第十次全国代表大会在人民大会堂隆重召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席大会并发表重要讲话强调，坚持把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展，面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，把握大势、抢占先机，直面问题、迎难而上，完善国家创新体系，加快建设科技强国，实现高水平科技自立自强。

5月17日，中国共产党重庆市第五届委员会第十次全体会议召开。全会的主要任务是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于科技创新的重要论述和对重庆提出的系列重要指示要求，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，动员全市上下进一步统一思想、凝聚力量，深入推动科技创新，加快建设具有全国影响力的科技创新中心，更好地支撑引领新时代重庆高质量发展，以优异成绩庆祝建党100周年。

5月27日，四川省党政代表团来渝考察，两省市在永川区举行推动成渝地区双城经济圈建设重庆四川党政联席会议第三次会议。陈敏尔在讲话中指出，今年是中国共产党成立100周年，是“十四五”规划实施开局之年，也是落实《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》起步之年。要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，进一步提高政治站位和战略站位，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，把握新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，以建成高质量发展高品质生活新范例为统领，推动双城经济圈建设多出成果、多见成效，加快打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。

(张波)

目录

CONTENTS

执行编辑 粟超 美编 胡越

○ 庆祝中国共产党成立 100 周年

- 4 自我革命：百年大党的青春密码 / 张新华
- 6 中国共产党百年来坚持群众路线的经验与启示 / 李江博 杜俊华
- 9 中国共产党百年基层党组织建设理论的传承与发展 / 杨昕

○ 成渝地区双城经济圈建设

- 12 重温特区历史 发挥毗邻重庆优势 奋力开创川渝高竹新区建设新局面 / 李建勤
- 15 打造成渝地区科技创新桥头堡 发挥成渝地区双城经济圈建设主战场作用 / 卢红
- 18 全面融入“双城圈”和“示范区”建设 打造产业集聚和开放合作新高地 / 李志超
- 21 新时代背景下提升成渝地区双城经济圈全要素生产率 / 伍卓敏 黄寰

○ 乡村振兴

- 25 巩固拓展脱贫成果 全面推进乡村振兴 奋力书写武隆“三农”工作新答卷 / 黄宗华
- 28 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接 加快建设民族地区产城景融合发展示范区 / 钱建超
- 31 积极推进乡村产业振兴 奋力开创重庆农业现代化发展新局面 / 唐双福

○ 公共行政

- 34 “候鸟”群体迁入带来的政府治理困境与应对策略——以海南省为例 / 李佳彤 徐艳晴
- 37 东西部扶贫协作的辐射带动与“溢出”效应研究 / 郭春甫
- 40 群体性事件应对与社会心理服务：耦合机理与路径 / 向红
- 44 “十四五”时期农村人居环境整治提升策略研究——以重庆市为例 / 雷蕾

○ 治理现代化

- 47 重庆市荣昌区以“一核五化”为抓手 推进市域社会治理现代化 / 唐成军
- 51 组织、场景与效能：重庆市荣昌区综合调处“只跑一地”新实践 / 刘纲宏
- 53 乡村社会治理体系的探索创新——以重庆市荣昌区万灵镇尚书村“3391”治理架构为例 / 皮荣刚

- ★中国党政系列专业期刊
- ★中国核心期刊(遴选)数据库全文收录期刊
- ★CNKI系列数据库全文收录期刊
- ★万方数据数字化期刊群全文收录期刊
- ★中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
- ★龙源电子期刊数据库全文收录期刊
- ★维普网全文收录期刊

声明

本刊面向全国公开发行人, 版权所有, 未经许可不得转载, 如有印刷装订错误请致电负责调换: (023) 66244056。

56 新风小院: 乡村振兴有效治理的荣昌实践 / 粟超 胡越 杨良见

○ 法治纵横

- 59 社会治理法治化: 习近平法治思想研究的新向度 / 邹东升 包倩宇
- 62 重庆市深化农村宅基地改革的困境与对策 / 李佳
- 65 违法建筑的界定及其分类化处理建议 / 张峥
- 68 民法典中的动产担保物权竞合问题探析 / 谢渊

○ 党的建设

- 71 全面从严治党向纵深发展的实践进路 / 徐国平 阎秦
- 75 在党史学习教育中彰显党校的担当作为 / 黄丹
- 78 国有企业基层党建品牌创建的实践探索与路径分析 / 李小鹏
- 82 党建引领企业助推城市建设品质提升 / 李树文

○ 文旅视野

- 85 渝东南片区康养产业发展路径研究——以重庆市黔江区为例 / 杨英姿
- 89 加快推进渝东北三峡库区城镇群区域旅游一体化发展的路径探究 / 陈涛
- 92 新时代高校师德师风建设长效机制构建 / 董静
- 96 融媒体时代社科期刊学术影响力的提升路径探微 / 赵超

○ 智库观察

- 99 关于构建“六大体系”打造法治化营商环境高地的建议 / 毛大春
- 101 深化重庆市“锰三角”地区锰污染治理的建议 / 黄双双
- 103 破难题补短板 推动重庆市职业教育高质量发展 / 南旭光
- 106 突出重庆特色 推动乡村旅游提质升级 / 陈晓莉
- 110 分步实现文旅消费回补的路径选择 / 刘容

自我革命：百年大党的青春密码

张新华

2021年,中国共产党迎来百年华诞。百年大党,世纪伟业。

习近平总书记在党史学习教育动员大会上的讲话中明确指出:“勇于自我革命,是我们党最鲜明的品格,也是我们党最大的优势。”中国共产党立志于中华民族千秋伟业,百年恰是风华正茂。自我革命,可以说是中国共产党百年大党的青春密码。

中国共产党的主要创始人之一李大钊,曾“以青春之我,创建青春之家庭,青春之国家,青春之民族”的人生实践,热情呼唤着“试看将来的环球,必是赤旗的世界!”

中国共产党的成立是开天辟地的大事。自从有了中国共产党,中国革命的面貌从此焕然一新。党的第一次全国代表大会的代表之一毛泽东,其时只有28岁,这也是13位中共一大代表的平均年龄。“大江东去,浪淘尽,千古风流人物”。13位一大代表,或践约信念、奋斗终身,或英勇献身、视死如归,或性格倔强、身离心仪,或误入歧途、迷途知返,或投敌叛党、下场可耻。意气风发的一大代表们几种不同的人生结局,揭示出一个道理,人的一生起点固然重要,但怎样沿着正确的方向、正确的道路、正确地走下去,这一点更为重要。这就是坚守初心、不忘使命的深刻原因。13位一大代表的分化,实际上也从一个侧面展示了中国共产党人的自我革命。

1927年蒋介石发动“四一二”反革命政变,大肆屠杀共产党人和革命群众,大革命遭到了局部的严重失败。中国共产党面临腥风血雨的危急时刻,党的第五次全国代表大会虽然没有承担起挽救革命的任务,但大会通过的《中国共产党第三次修正章程决案》,在党的历史上第一次设立“监察委员会”,以“巩固党的一致及权威”。这是从制度层面上着手解决党的自我革命问题。

中国共产党人在痛苦中觉醒,在危机中奋起,以星星之火燃成了中国革命的燎原之势。正如毛泽东所描述的那样,中国共产党领导的中国革命的高潮“它是站在海岸遥望海中已经看得见桅杆尖头了的一只航船,它是立于高山之巅远看东方已见光芒四射喷薄欲出的一轮朝日,它是躁动于母腹中的快要成熟了一个婴儿。”共产党人以“雄关漫道真

如铁”的勇气和自信,焕发出“而今迈步从头越”的生机和活力。

延安整风运动是中国共产党历史上第一次大规模的整风运动。它是党的建设史上的一个伟大创举。延安整风,使全党确立了一条实事求是的辩证唯物主义的思想路线,使干部在思想境界上大大地提高一步,使党达到了空前的团结。通过延安整风,中国共产党不仅初步确立了实事求是的思想路线,破除了将苏共经验和共产国际指示神圣化的教条主义,而且还将马克思主义中国化的第一个理论成果——毛泽东思想确定为党的指导思想,从而极大地推动了马克思主义中国化的进程,极大地推动了党的自身发展和中国革命事业的进程。延安整风是党的历史上一次影响深远的自我革命,其间开展和倡导的批评与自我批评,正如毛泽东所指出,“正是抵抗各种政治灰尘和政治微生物侵蚀我们同志的思想和我们党的肌体的唯一有效的方法”。批评和自我批评的优良作风成为中国共产党自我革命的重要途径。

1949年3月,在中国革命即将取得全国胜利的关键时刻,七届二中全会及时清醒地指出,夺取全国胜利,只是万里长征走完了第一步,今后的路更长,工作更艰巨。因此,全党务必保持谦虚、谨慎、不骄不躁和艰苦奋斗的优良作风,警惕居功自傲、贪图享乐思想的滋长,警惕资产阶级糖衣炮弹的攻击,要加强党的思想建设。新中国成立之初开展的“三反”斗争,在毛泽东看来,就是一次全党的大清理,“才能停止很多党员被资产阶级所腐蚀的极大危险现象,才能克服二中全会所早已料到的这种情况,并实现二中全会防止腐蚀的方针”。2013年7月11日,习近平总书记在西柏坡所指出的“两个务必”包含着对我国几千年历史治乱规律的深刻借鉴,包含着对我们党艰苦卓绝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,包含着对我们党全心全意为人民服务根本宗旨的深刻认识。“四个包含”是对“两个务必”丰富历史内涵和鲜明现实指向的深刻阐释。“两个务必”为党保持共产党人政治本色指明了自我革命的方向。

马克思曾经说过：“在科学上没有平坦的大道，只有不畏劳苦沿着陡峭山路攀登的人，才有希望达到光辉的顶点。”新中国成立以来的社会主义革命和建设又何尝不是这样呢？1978年12月，十一届三中全会实现了新中国成立以来的伟大历史转折。全会中心议题是讨论把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来。全会作出了从1979年起，把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。全会确定了解放思想，开动脑筋，实事求是，团结一致向前看的指导方针。全会重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，开启了改革开放、社会主义现代化建设的新的历史时期。由此，坚韧不拔的中国共产党人在艰辛探索中，迎来了中国特色社会主义愈益焕发出的勃勃生机。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央着眼进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，开辟了治国理政新境界，开创了中国特色社会主义事业新局面，实现了党和国家事业的继往开来。在党的建设方面，以习近平同志为核心的党中央以彻底的自我革命精神推进全面从严治党，坚持“不忘初心、牢记使命”以不断强化党进行自我革命的内在动力，始终把政治建设摆在首位，真诚接受人民群众的监督，切实推进制度建设，坚持不懈推动中央八项规定精神落实、驰而不息纠治“四风”，持续坚决清除一切影响党的先进性和纯洁性的消极因素，以好作风、好形象带领人民群众开辟“中国之治”的新境界。

习近平总书记关于中国共产党自我革命的深刻论述，从另一个侧面揭示了百年大党恰是风华正茂的青春密码。

永葆青春活力。我们党作为百年大党，如何永葆先进性和纯洁性、永葆青春活力，如何永远得到人民拥护和支持，如何实现长期执政，是我们必须回答好、解决好的一个根本性问题。做到不忘初心、牢记使命，并不是一件容易的事情，必须有强烈的自我革命精神。在新的征程上，我们要把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党，就必须牢记初心和使命，在新时代把党的自我革命推向深入。

进行自我革命。自我革命重在自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。自我净化，就是通过过滤杂质、清除毒素、割除毒瘤，不断纯洁党的队伍，保证党的肌体健康；自我完善，就是坚持补短板、强

弱项、固根本，防源头、治苗头、打露头，堵塞制度漏洞，健全监督机制，提升党的长期执政能力；自我革新，就是深刻把握时代发展大势，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，勇于推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及各方面创新，通过革故鼎新不断开辟未来；自我提高，就是自觉向书本学习、向实践学习、向人民群众学习，加强党性锻炼和政治历练，不断提升政治境界、思想境界、道德境界，全面增强执政本领，建设一支忠诚干净担当的高素质专业化干部队伍。

“打铁必须自身硬”。“自身硬”的关键是勇于直面自身存在的问题，以自我革命精神锻造和锤炼自己。在进行社会革命的同时不断进行自我革命，是中国共产党区别于其他政党最显著的标志，也是我们党不断从胜利走向新的胜利的关键所在。特别是党的十八大以来，我们以刀刃向内的勇气向党顽瘴痼疾开刀，以雷霆万钧之势推进全面从严治党，以钉钉子的精神把管党治党要求落实落细，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。

百年来，中国共产党带领中国各族人民实现了从站起来到富起来的伟大飞跃，迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。中国共产党的一百年，是矢志践行初心使命的一百年，是筚路蓝缕奠基立业的一百年，是创造辉煌开辟未来的一百年。百年来，中国共产党“风展红旗如画”换来了中国大地的“江山如此多娇”。

回望近代中国，曾经政党林立，终究昙花一现，少有作为。放眼世界各国，曾经大国大党，终究改朝换代，分崩离析。中国共产党历经百年而风华正茂，中国社会历经沧桑而“风景这边独好”。中国共产党为什么“能”？在于中国共产党初心不改、使命在肩，在于中国共产党敢于并善于自我革命，这是中国共产党能成为百年大党、创造世纪伟业的青春密码。

从石库门到天安门，从兴业路到复兴路，从南湖红船到巍巍巨轮，走进中国特色社会主义新时代，历经百年的中国共产党正以青春之我创造青春之中国，向着建国一百年的宏伟目标奔跑。借用毛泽东当年对青年的一段寄语，永葆青春的中国共产党人，犹如“青年人朝气蓬勃，正在兴旺时期，好像早晨八九点钟的太阳。希望寄托在你们身上。”

数风流人物，还看今朝。

作者：中共重庆市委党校（重庆行政学院）教授
责任编辑：胡 越

中国共产党百年来坚持群众路线的经验与启示

李江博 杜俊华

回望中国共产党百年历史,在党的带领下,中国由“嘉兴小船”成长为中国特色社会主义“巨轮”,在新时代扬帆起航。群众路线是毛泽东思想活的灵魂的重要内容。中国共产党自成立之日起,就始终坚持马克思主义群众观,坚持群众路线,将人民群众放在第一位,尊重人民的主体地位。

一、充分认识人民群众的重要性

马克思主义唯物史观认为,历史不是由少数人创造的,历史发展方向也不是由偶然出现的历史英雄决定的,广大人民群众才是历史的决定者与创造者。无论是过去、现在还是未来,社会主义的建设都离不开人民群众。中国共产党作为马克思主义政党,首先要充分认识到群众的重要性。“只靠共产党员的双手来建立共产主义社会,这是幼稚的、十分幼稚的想法”。^[1]每个国家、每个社会都是由广大人民群众共同建设发展的。俄国十月革命中,无产阶级在列宁的领导下联合贫农取得了革命的胜利,建立了苏维埃政权。列宁从革命中总结经验:如果不联合群众,无产阶级什么也做不了。但是在斯大林、赫鲁晓夫、勃列日涅夫、戈尔巴乔夫等领导人执政期间,却忽视了人民群众的重要性。他们没有意识到执政党与群众之间“君舟民水”的关系,最终导致苏联解体。重视人民群众,是从中国几千年的历史中传承下来的。孔子提出“节用而爱人,使民以时”;孟子提出“民为贵,社稷次之,君为轻”;荀子提出“君者,舟也;庶人者,水也。水则载舟,水则覆舟”;黄宗羲提出“天下为主,君为客”。这些思想一方面使统治者更加爱护百姓、重视百姓,另一方面也为新时代党坚持走人民群众的路线奠定了文化基础。

中国共产党是马克思主义执政党,始终坚持以马克思列宁主义为指导思想,牢记人民群众的重要性。1922年党的二大召开,明确提出“党必须在人民群众中开展一切运动”的基本思想,这是群众思想第一次在会议中被明确提出来;1925年中央扩大执委会的决议提出:“中国共产党只有组织和引导

群众,中国革命运动的将来才有希望。”^[2]毛泽东在《关心群众生活,注意工作方法》中写道:“千百万真心实意地拥护革命的群众,这是真正的铜墙铁壁。”^[3]在《论持久战》中提道:“战争的伟力之最深厚的根源,存在于民众之中。”^[4]党在总结新民主主义革命实践的成功经验时,清楚地认识到只有保持党的优良作风——密切联系群众,依靠群众,联合无产阶级的力量,革命才能成功。党的七大,将“群众路线”的基本精神写入了党章总纲。

党在一次次革命实践中总结出了群众路线的重要性,并坚持将群众路线的方针贯彻到革命运动中。洋务运动、戊戌变法、辛亥革命重在器物、变法、推翻封建帝制,各领导阶级仅仅依靠自身力量进行改革和革命,严重脱离人民群众,最终走上失败的道路。1924~1926年,各地工人开展数百次的罢工运动,在党的领导下进行武装起义,最终北伐战争取得胜利。党在总结革命经验时清楚地认识到“党的总路线是争取群众”,并将群众路线贯彻革命始终。在抗日战争时期提出抗日民族统一战线总方针,团结一切可以团结的力量,依靠工人、农民、城市小资产阶级等广大群众的力量推翻帝国主义的压迫;在解放战争时期,党通过建立以群众运动为主的“第二条战线”缩小与国民党之间的力量差距,在广大人民群众的支持下解放全中国。从中国共产党百年发展历程来看,在党成立之初就从思想上充分认识到人民群众的重要性,在革命实践中充分发挥群众的作用,最终走向成熟,走向胜利。

二、坚持以人民为中心,始终把人民利益放在首位

人民的一切奋斗都是围绕着利益进行的。充分发挥人民群众的主动性和创造性,动员人民群众加入到社会主义事业建设中来,就必须解决好与人民切身利益相关的事情,急人民之所急,想人民之所想,盼人民之所盼,多谋民生之利,多解民生之忧,引导人民将个人利益融入集体利益之中,为建设社会主义现代化共同奋斗。

中国是一个农业大国,土地是农民获得物质资料的直接来源。在社会主义革命时期,党根据战争与人民实际生存情况,在不同时期实行不同的土地政策,切实解决广大农民最担心的生存问题,获取群众的信任,动员群众参加到革命中来。大革命失败后,党清楚地认识到,只有动员人民群众参与到革命中来,革命才有胜利的希望,而土地与农民息息相关,只有解决土地问题,解决群众的生存问题,才能坚定群众与党共同抗战的决心。因此,党及时对土地政策做出调整,形成了一套相对完备并行之有效的办法:依靠贫雇农,联合中农,限制富农,消灭地主阶级,变封建土地所有制为农民土地所有制。抗日战争时期,为了将一切力量集中起来,调动地主和农民抗战的积极性,党在抗日根据地实行减租减息的政策,赢得民心,取得信任,抗战队伍不断扩大,全国抗战高潮逐渐到来。在解放战争时期,为了让农民彻底地从封建土地制度中解放出来,实现土地自由,党提出“废除剥削的封建土地制度,实行耕者有其田的土地制度”,并且提出“依靠贫雇农,联合中农,逐步消灭封建剥削制度”。到1949年6月,解放区已有1亿多农民获得了3亿多亩土地。新中国成立后,为了解决人民的温饱问题,党对农业进行了社会主义改造,不仅调动了农民的生产积极性,而且创造了用世界上7%的耕地养活世界上22%的人口的奇迹。在社会主义革命时期,党通过一系列土地政策的颁布与实施,切实解决了群众最担忧的问题,增强了群众对党的信任,扩大了群众基础。

进入改革开放新时期,党始终密切关注人民生活水平,把不断满足人民需求作为出发点和落脚点。邓小平同志时刻关注民生,提出了“三个有利于”,其中“是否有利于提高人民生活水平”充分体现党所做出的决策紧紧围绕着人民进行,要让人民享受“看得见的利益”;江泽民同志提出“三个代表”重要思想,其中“中国共产党始终代表中国最广大人民的根本利益”充分体现党将人民利益放在最高位置,党和国家的方针政策都是为了实现好、发展好、维护好人民的根本利益;胡锦涛同志提出坚持“以人为本”的科学发展观,尊重人民的主体地位,发挥人民的首创精神,促进人民的全面发展;在新时代,面对百年未有之大变局的国际环境以及复杂的国内形势,以习近平同志为核心的党中央提出了“中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民

谋幸福,为中华民族谋复兴。”“党从成立之初就把人民放在心中最高位置,一切奋斗都是为了最广大人民的根本利益,并将其牢牢植根于思想上、体现在行动上、落实在实践中。”^[5]

三、联系实际,积极采取措施密切党群干群关系

党员干部与群众的关系就如同鱼水关系,相互不可分离。从党成立至今,中国共产党始终深刻认识到执政党最大的危险就是脱离群众,最大的政治优势就是密切联系群众。

领导干部与群众保持密切关系就要深入群众中开展工作,与群众建立深厚的革命友谊。红军在南方三年游击战争中,深入群众中进行革命宣传,用各种方法开展群众工作,获得群众信任,与群众建立了同生死共患难的革命友谊。红军游击队到达各地时,了解各地人民的风俗习惯,加入到当地的劳动实践中去,与群众并肩协作,为老百姓排忧解难。“地主欺压百姓,红军就将地主压迫农民而获得的土地和财物归还给农民,严守‘不拿群众一针一线’的军队纪律;反动派将群众的房子烧毁,红军就带头为百姓建造新的房屋;国民党军队将壮丁抓走,红军就趁其不备营救壮丁。”^[6]红军游击队与群众同甘共苦,共渡难关,群众拼尽全力支援红军,为红军的生存和壮大提供更多支持与帮助。

其次,要深入群众中调查研究,实施人民认可、经得起时代检验的正确主张。“群众路线就是一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去。”^[7]从群众中来,到群众中去,也就是领导和群众相结合的过程:将分散的群众意见集中起来,整理概括为领导的方针政策,然后将方针政策贯彻到群众的实践中去,并根据群众的实践反馈不断修改调整,再坚持下去,最终转化为群众的自觉行动。国家所实施的每一项政策方针不是领导干部们坐在房子里苦思冥想得来的,而是深入田间地头、车间码头、市场社区中去,亲自体验群众生活,“真正证明了实情的各方面人士沟通讨论,通过‘交换、比较、反复’,取得真实可信、扎实有效的调研成果,从而得到正确的结论。”^[8]

四、坚持群众路线的当代启示

首先,坚持以人民为中心的根本立场。中国共产党始终贯彻群众路线,将人民放在心中最高位置,将广大人民群众的根本利益作为国家发展的出发点和落脚点。中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好

生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。主要矛盾的变化表明我国已经完全解决了人民群众的温饱问题,要满足人民在公平、法治、安全、正义等方面的需求,不断提升人民的幸福感、获得感、安全感。这是事关全局的历史性变化,对党和国家的工作提出了更高的要求。人民群众是党的坚强后盾,也是党执政的最大勇气,坚持群众路线的最好体现就是坚持以人民为中心,人民的利益高于一切。2019年,习近平总书记会见意大利众议长菲科时指出:“我将无我,不负人民。”党为了人民,始终秉持奉献精神,做到一个“无我”的状态,全心全意为人民服务。

其次,不断推进党的自我革命。勇于自我革命是中国共产党永葆生机与活力的保证,也是党带领中国人民不断从胜利走向胜利的保证。但在新形势下,某些领导干部在工作中耐不住寂寞,不能坚守初心,在权力与金钱面前丧失自我,不为民谋实、解难题,将个人利益置于群众利益之上,使得部分群众对党失去信心,给党群关系带来了不良影响。同时,在复杂的国际国内形势下,党面临着“四大危险”“四大考验”,形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风依然存在,只有不断加强党的自身建设,以政治建设为引领,加强党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,将制度建设贯穿于各项建设之中,才能使党员干部在面对不正之风时敢于亮剑,面对困难时冲锋在前,面对群众矛盾时主动化解,始终坚守心中的信念,成为中国特色社会主义道路的开拓者、实践者、引领者。

再次,不断提高为人民服务的本领。新时代人民群众对美好生活的需要更加明确,这就要求党员干部始终秉持学习精神和实践精神,不断提高为人民服务的本领。首先要虚心向人民群众学习。人民的智慧是无穷的,如何化解风险挑战,于危机中育生机,在变局中开新局,需要向人民群众求问策。向人民群众学习就要将人民群众当作老师,走到群众中去,真心实意地向人民请教。群众处于基层,“身经百战”,对于社会的发展、人民的未来有着独到见解,向群众问计问策能更好解决民生问题与社会问题。党员干部在学习过程中要走基层、体民心,蹲下身子,放下面子,甩掉官威,虚心向人民群众请教,将群众的智慧集中起来,运用到社会发展

和国家建设的实践中去,从而为促进人民群众的全面发展创造更好的物质条件。同时,党员干部也要跟随时代步伐,利用网络问政于民。互联网的快速发展缩短了人们沟通交流的时间和空间,也为人们开辟了新的实践空间,只要有人民的地方,就应该有党员干部为人民服务的身影。党员干部要利用5G、大数据、人工智能走好网络群众路线,更加快捷高效地为民办、解决群众难题。

最后,动员人民群众共同实现中国梦。人民群众是指推动历史发展的绝大多数人的总和,在社会发展中起着积极的促进作用。中国梦是近代以来中华民族最伟大的梦想,这不是哪一个人、哪一群人的梦,中国梦的实现需要亿万人民群众的广泛参与,艰苦奋斗,用实干创造出国家富强、民族振兴、人民幸福的社会。在党的带领与号召下,积极动员广大人民群众参与到社会主义建设中来,用实际行动建设祖国,将马克思主义唯物史观与中国具体实际相结合,不断开辟中国特色社会主义道路,奋力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

参考文献:

- [1]列宁全集:第43卷[M].北京:人民出版社,2017:100.
- [2]中共中央文件选集(1921—1929)[M].北京:中共中央党校出版社,1989:129.
- [3]毛泽东选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1991:139.
- [4]毛泽东选集:第二卷[M].北京:人民出版社,1991:500.
- [5]侯赞华.中国共产党基于社会主要矛盾认识转化的以人民为中心思想的实践进路[J].学校党建与思想教育,2020,639(24):41-42.
- [6]黄英军,严志伟,马晓敏.论南方三年游击战争群众路线的借鉴意义[J].毛泽东思想研究,2020,37(6):120-127.
- [7]十一届三中全会以来党的历次代表大会中央全会重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,1997:204.
- [8]习近平:干在实处 走在前列[M].中共中央党校出版社,2006:56.

作者:李江博,重庆大学马克思主义学院硕士研究生
杜俊华,重庆大学马克思主义学院教授、博士生导师

责任编辑:胡越

中国共产党百年基层党组织建设理论的传承与发展

杨 昕

基层党组织是实现党的全面领导的重要载体,是党的全部战斗力和生命力的基础。正是我们党始终坚持以科学的理论指导基层组织建设,才实现了党的自身组织规模和力量的不断发展壮大,使其成为分布广泛、组织严密、富有活力的世界第一大党。

一、基层党组织建设理论的历史考察

从1921年成立至今,我们党提出了一系列适应历史潮流、科学指导实践的基层组织建设理论,成为党的建设基本理论的重要组成部分。

(一) 提出“一切工作归支部”的口号

中共一大,由于全党人数较少,只规定设立了中央和地方组织。1922年7月召开的中共二大,首次确立了党的基层组织的最初形态,规定“各组组织,为本党组织系统,训练党员及党员活动之基本单位,凡党员皆必须加入”^[1]。这就规定了以“组”作为当时党的基层组织的最初形态。中共三大又将基层党组织由原来的“组”改为了“小组”。

1925年1月,中共四大通过的《对于组织问题之议决案》中提出:“我们党的基本组织,应是以产业和机关为单位的支部组织”^[2]。第一次明确将支部规定为了党的基本组织,基层党组织也由小组改为了支部。同时,中共四大的党章和四大的相关决议,对支部工作作出了一系列具体的规定。

1926年7月,中国共产党中央执行委员会第三次扩大会议通过的《组织问题议决案》提出了实行“一切工作归支部”的口号,要求“今后要把党的真正基础建筑在各支部上面,要把党的基本工作责成各支部,建立每个支部的活动工作,在每一个支部里实行分工,使每一个同志都有活动”^[3]。“一切工作归支部”的提出,是中国共产党根据形势任务要求,在基层组织建设方面的创造性举措,对进一步强化党的基层组织具有十分重要的意义。然而,在现实工作中,“一切工作归支部”的要求在全国各地的实行参差不齐,部分地区还不是十分了解,或者没有执行。对此,中共中央开展了相关的整顿工作,一方面通过强有力的中央组织部更好地指导各地组织开展工作,另一方面大力培养选拔新的干部

充实到各地支部工作中去。

(二) 确定“支部建在连上”的基本原则

中共五大后,全国局势急转直下,轰轰烈烈的大革命失败了,党的组织遭到了严重破坏。1927年8月7日,中共中央在湖北汉口秘密召开会议,会上通过的《党的组织问题决议案》强调“一切支部应当立刻进行秘密工作,并即按照此种目的而改造”^[4]。

八七会议之后,毛泽东领导发动了湘赣边界秋收起义。由于攻打长沙失利,毛泽东决定向敌人力量薄弱的地方前进,以保存革命的有生力量。部队在到达江西永新县三湾村时进行了改编。这次改编在军队中开始确立起“支部建在连上”的原则。这次改编对党组织在军队中的设置重新进行了定位:支部作为党的最基础的组织,建立在部队的基本作战单位——连队上,连队以下的班、排设立党小组,连队以上的团、营建立党委。通过重新编设,党的各级组织遍布在了部队的各级作战单位,实现了党组织在军队的全覆盖。

1929年12月底召开的中共红四军第九次代表大会通过的《古田会议决议》,第一次正式以文件的形式把“支部建在连上”规定为建党建军的重要原则,为实现党对人民军队的绝对领导提供了有效的途径。另外,决议强调要加强支部工作,要求“支委会及支委以上各级党部,应该有计划地每月规定支部大会及小组会讨论的材料,并规定会期,严密地督促开会”^[5],并提出了五条新党员的入党条件。

(三) 规定“联系群众”的基本功能

经过土地革命战争,特别是十四年的抗日战争,党的基层组织建设理论日臻成熟,基层党组织在全国范围内广泛建立起来,党员规模也获得了空前壮大。1945年4月至6月,中共七大在延安召开。这次大会通过了新的党章,对党员的入党年龄重新作出了规定,要求“年满十八岁者,方得被接收为党员”^[6]。同时,将发展对象划分为四类人群,对发展程序和候补期也分别作出了不同的规定。此外,七大党章特别规定党支部的基本功能是“使人民群众与党密切结合起来”^[7]。

新中国成立后,中国共产党成为了掌握全国政

权的马克思主义执政党。党的执政地位给党的组织工作,特别是基层党组织建设带来了全新的更高的要求。1956年9月召开的中共八大通过的新党章,第一次使用了“基层组织”的概念,用以替代以往的“基本组织”和“基础组织”的表述,更加凸显了实践性和前沿性。八大党章按照党员人数规模,将基层党组织分为基层党委、党总支和支部三类。并且,就基层党组织的地位作用作出规定:“党的基层组织必须把工人、农民、知识分子和其他爱国人民同党和党的领导机关密切联系起来。”^[8]这就确定了基层党组织是党联系群众的工具和载体,在理论上进一步深化了我们党对基层党组织建设规律的认识。

但是,由于社会主义建设在中国是一项前无古人的开创性事业,中国共产党缺乏足够的实践经验,并且对后面实践的艰巨性和复杂性缺乏深刻的认识,导致八大上制定的一系列关于基层党组织建设的正确路线没能在实践中坚持下去,出现了严重的曲折,给党的基层组织和党的事业造成了严重的损失。

(四)明确“战斗堡垒”的基本作用

“文化大革命”结束后,在1977年8月召开的中共十一大上通过的党章中,首次明确提出“党的基层组织要发挥战斗堡垒作用”。1978年12月召开的党的十一届三中全会,宣告了改革开放新时期的到来。在这之后,党的组织工作特别是基层党组织建设开始了全面拨乱反正。首先,全国范围内开展大规模的平反冤假错案,为广大农村、城镇基层干部落实政策,到1985年底基本完成。与此同时,全面落实党的知识分子政策,并重视在知识分子中发展党员,知识分子党员比重明显上升,大大改善了党员队伍和领导干部队伍的知识结构、专业结构。1987年召开的中共十三大,针对改革开放进程中日渐复杂严峻的党内反腐败形势,首次提出从严治党任务要求。根据这一要求,党和国家陆续制定出台了一系列重要的党内法规和国家法律。

1992年9月召开的中共十四大,作出建立社会主义市场经济体制的重大战略决策,党的建设特别是基层党组织建设进入一个全新的环境。大会通过的新党章,进一步明确“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础”^[9]。1994年9月召开的中共十四届四中全会审议通过的《关于加强党的建设几个重大问题的决定》,对基层党组织建设总体布局作出了规定,并且要求在党员教育和管理工作中,必须坚持提高

素质、增强党性的目标。

2002年11月召开的中共十六大,在适应形势任务发展的基础上,对基层党组织建设提出了“围绕中心、服务大局,拓宽领域、强化功能”的十六字方针。十六大通过的新党章,特别对入党条件作出重大调整,将原来规定的“其他革命分子”改为“其他社会阶层的先进分子”。同时,根据新的发展形势,对基层党组织的设置范围进行了调整,将设置的范围扩大到社区、社会团体、社会中介组织等领域。2009年9月,党的十七届四中全会审议通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》进一步提出必须“进一步巩固和加强党的基层组织,着力扩大覆盖面、增强生机活力”^[10]。

二、新时代基层党组织建设理论的全面发展

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视基层党组织建设,解决了一系列过去想解决而没有解决的问题,推动基层党组织发生了历史性变革。

(一)强调以提升组织力为重点

新时代,以提升组织力为重点,全面加强基层党组织建设,目的在于不断激活基层党组织的活力和战斗力。一是提升政治领导力,把党的领导落实到各类社会基层组织之中,实现党对一切工作的领导;二是提升组织覆盖力,把党的组织和工作全面覆盖到基层各领域各方面,力争不留盲点和空白点;三是提升群众凝聚力,把基层群众紧紧团结在基层党组织的周围,努力把党的正确主张变成群众的自觉行动;四是提升社会号召力,全面发挥党的基层组织体系优势,为党和国家事业的发展进步凝聚最广泛的力量;五是提升发展推动力,充分发挥党的领导核心作用,将基层党组织的组织资源、组织优势、组织活力转变为推动发展的能力;六是提升自我革新力,促进各级基层党组织不断自我完善、自我净化、自我提高。

(二)强调突出政治功能

在基层党组织建设中突出政治功能,这为推动全面从严治党,完成好党的各项目标任务起到了重要的作用。一是注重强化政治属性,把全面从严治党要求落实到党在基层的每一个支部;二是强化政治教育,教育引导党员、干部和群众深入学习党的创新理论,不断提升在党爱党、在党言党、在党忧党、在党为党的政治站位;三是严格执行政治纪律,教育党员严守政治纪律和政治规矩,通过扎实有效的思想政治工作把党的意志、主张、要求转化为党员的自觉行动;四是严肃党内政治生活,着力增强

党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性；五是强调压实政治责任，健全完善相关考核监督机制，保证党的路线方针政策和各项决策部署在基层的全面有效落实。

（三）强调抓住重点环节

党的十八大以来，我们党抓住“牵一发而动全身”的重点环节，坚持整体推进、重点突破，全面牵引和推动了基层党组织建设，取得了明显成效。一是推进支部标准化规范化建设。2018年10月，新颁布的《中国共产党支部工作条例（试行）》就支部标准化规范化建设作出了全面安排，既回应了不同领域党支部的特点，又力求做到规定明确、简便可行，为进一步强化新时代党支部建设提供了基本遵循。二是加强基层党组织带头人队伍建设。2014年5月，中共中央办公厅印发的《关于加强基层服务型党组织建设的意见》提出要把党性强、能力强、改革意识强、服务意识强的党员选拔出来，担任党组织书记。三是创新基层党组织活动方式。党的十八大以来，我们党积极引导和鼓励基层党组织和广大党务工作者根据时代要求和工作实际，因地制宜创新基层党组织活动方式。习近平总书记在2018年7月的全国组织工作会议上，进一步强调“要健全基层组织，优化组织设置，理顺隶属关系，创新活动方式”^[11]。

三、基层党组织建设的现实启示

站在新的历史起点上，面对百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的战略全局，我们必须在继承和发扬党的优良传统的基础上，进一步提高基层党组织建设的质量和水平，不断巩固党的根基。

第一，坚持用正确理论指导实践和引领未来。基层党组织建设带有极强的实践性，这就决定了基层党组织建设理论既是从具体实践中产生的，同时又必须在贯彻执行中紧密联系实际，接受实践的检验。新时代，全面提升基层党组织建设质量，一方面必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，在基层党组织建设具体实践中真学真用、活学活用；另一方面，全面按照新时代党的组织路线要求，进一步完善基层党组织体系，不断提升基层党组织凝聚力和战斗力。

第二，坚持以问题为导向，不断勇于自我革命。党的战斗力和生命力强不强，关键在于基层党组织建设抓得严不严、是否有成效。新时代，我们必须在继承和发扬党一贯优良传统的基础上，正视目前面临的诸如少数党员先锋模范作用发挥不够、党的

组织和覆盖质量有待提高、基层党组织领导作用实现途径还须探索创新等亟待解决的突出问题，下大力气从严抓好落实，勇于进行自我革命。通过进一步突出政治标准、不断强化党员队伍建设、持续整顿软弱涣散基层党组织、选优配强基层党组织书记、严格依法依规管党治党和因地制宜创新党组织活动等方式，切实提高基层党组织建设质量。

第三，始终依靠群众，不断厚植党的群众基础。基层党组织是直接联系和服务广大人民群众的战斗堡垒。新时代，加强基层党组织建设必须始终坚持以人民为中心，确保党的各级基层组织都能始终把人民群众的利益摆在首位，在组织群众、宣传群众、凝聚群众和服务群众中，切实维护和实现人民群众的正当权利和利益。基层党组织和广大党员干部要时刻把人民放在心中最高位置，在大力推进基层各项基础民生建设中充分发挥基层党组织的功能作用，努力让人民过上更加幸福的生活。

基金项目：国家社科基金项目“‘村改居’视域下基层党建格局创新研究”（项目编号：20CDJ013）阶段性研究成果。

参考文献：

- [1] 建党以来重要文献选编：第1册[M]. 北京：中央文献出版社，2011：165.
- [2] 建党以来重要文献选编：第2册[M]. 北京：中央文献出版社，2011：259.
- [3] 建党以来重要文献选编：第3册[M]. 北京：中央文献出版社，2011：281.
- [4] 建党以来重要文献选编：第4册[M]. 北京：中央文献出版社，2011：449.
- [5] 毛泽东军事文集：第1卷[M]. 北京：军事科学出版社、中央文献出版社，1993：99.
- [6][7] 建党以来重要文献选编：第22册[M]. 北京：中央文献出版社，2011：536、545.
- [8] 建国以来重要文献选编：第9册[M]. 北京：中央文献出版社，2011：288.
- [9] 中国共产党历次党章汇编（1921—2017）[M]. 北京：中国方正出版社，2019：391.
- [10] 十七大以来重要文献选编：中[M]. 北京：中央文献出版社，2011：154.
- [11] 十九大以来重要文献选编：上[M]. 北京：中央文献出版社，2019：561.

作者单位：中共安徽省委党校（安徽行政学院）党史党建教研部

责任编辑：胡越

重温特区历史 发挥毗邻重庆优势 奋力开创川渝高竹新区建设新局面

李建勤

习近平总书记指出,历史是最好的教科书。在中国共产党百年的光辉岁月中,毗邻香港、澳门的深圳、珠海等经济特区经过四十余年的改革开放实践,创造了伟大奇迹,积累了宝贵经验。四川省广安市委重温特区历史,以川渝高竹新区为结合点,把党的成功经验传承好、发扬好,高起点、高规格、高质量推进新区开发建设,争创成渝地区双城经济圈建设示范市,努力续写新时代“春天的故事”。

经济特区的创办,经历了一个由酝酿、提出到不断完善、提升的过程,既是改革开放历史进程的缩影,也从一个侧面诠释了中国特色社会主义为什么“好”。1978年12月,党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策,动员全党全国各族人民为社会主义现代化建设进行新的长征。人们冲破长期以来旧框框的束缚,把眼光投向世界,认真观察和分析国外经济发展。当时世界上有80多个国家和地区设立了500多个出口加工区、自由贸易区和自由港,有效地开展对外经济贸易和技术交流。这种经验启示人们思考:我国沿海某些地区,是否可以借鉴采用。在这一点上,沿海的广东省更加迫切,更加主动。彼时的深圳还叫做宝安县,它毫不起眼,甚至可以用“脏乱差”来形容,当地流传着这样的民谣,“宝安只有三件宝,苍蝇蚊子沙井蚝,十户九空人离去,村里只剩老和少”。当时的宝安县农民人均年收入只有134元人民币,而一河之隔的香港新界农民同期收入高达13000元港币。在这样艰苦的生存条件和巨大的利益诱惑之下,“下南洋”成为当地人的重要谋生之道,他们不惜冒着生命危险,纷纷偷渡香港,形成了当年轰轰烈烈的逃港大潮。1978年7月,时任中共广东省委第二书记的习仲勋来到宝安县沙头角视察,站在“中英街”的界碑旁,看到香港那边车水马龙热闹繁华,而宝安这边却萧条冷清破破烂烂,他讲道,“一条小街,两个世界,怎么体现社会主义制度的优越性呢?一定要想办法把沙头角发展起来”。

1979年4月,中央召开专门讨论经济建设问题的工作会议。习仲勋在会上提出,“希望中央下放若干权力,让广东在对外经济活动中有必要的自主权,允许在毗邻港澳的深圳、珠海和侨乡汕头市举办出口加工区”。中央领导十分赞同这一设想。邓小平同志明确指出,“还是叫特区好,陕甘宁开始就叫特区嘛!中央没有钱,可以给些政策,你们自己去搞,杀出一条血路来”。同年7月,党中央、国务院批准广东、福建两省实行“特殊政策、灵活措施、先行一步”,并试办出口特区。1980年8月,五届全国人大常委会第十五次会议批准广东、福建两省在深圳、珠海、汕头、厦门设置经济特区,全国首批4个经济特区由此应运而生。

然而,改革开放的航程并非一帆风顺,经济特区作为新生事物,一开始就受到社会方方面面的关注,也包括很多疑虑和非议。在这紧要的时刻,邓小平同志于1982年4月指出,“我们必须有两手,不能只有一手。一手是坚持对外开放、对内搞活经济的政策。另外一手要头脑清醒,提高警惕,长期地、坚持不懈地抓好打击经济领域犯罪活动的斗争”。这一时期,邓小平同志在不同场合,多次谈到“要有两手”的观点,强调“坚持对外开放政策,这个不能变。要变,只能是越变越开放”。1984年1月22日—2月16日,邓小平同志视察了广州、深圳、珠海、厦门和上海,分别题词肯定深圳、珠海、厦门3个经济特区。同年2月24日,邓小平同志就特区建设问题找几位中央领导同志谈话,这不仅是中央又一次对特区工作的肯定和阶段性的总结,也是进一步扩大对外开放新的里程碑。这次重要谈话,以中共中央办公厅白头文件的方式发至党中央、国务院各部门和地方领导同志,对统一全党思想,坚定对外开放的信心,起到了历史性作用。1992年春,邓小平同志再次到深圳、珠海等地视察,发表了著名的南方谈话,深刻阐释了计划和市场的关系,指出“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别”“计划和市场都是经济手段。

社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”,强调“不坚持社会主义,不改革开放,不发展经济,不改善人民生活,只能是死路一条”,从理论上深刻回答了长期困扰和束缚人们思想的许多重大问题,驱散了人们思想上的迷雾,把改革开放和特区建设推向新阶段,对中国整个社会主义现代化建设事业具有重大而深远的意义。

40多年来,经济特区作为改革开放的“窗口”和“排头兵”,在对外开放、体制创新、产业升级等方面发挥了重要的辐射和带动作用,从一项又一项的“首次”“第一”“先行先试”,到让世人刮目相看的城市发展奇迹、高质量发展高地、民生幸福标杆、可持续发展先锋,用实实在在的成就,向世界响亮宣告中国共产党为什么“能”、马克思主义为什么“行”、中国特色社会主义为什么“好”。以深圳为例:1979年深圳地区生产总值仅为1.97亿元,还不足同期香港的0.2%(香港1979年GDP约1117亿元人民币),但到了2018年,深圳GDP突破2.4万亿元,历史上首次超越香港,成为粤港澳大湾区城市经济总量第一的城市,同时跻身亚洲前五。2020年10月14日,习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上发表重要讲话,高度评价深圳等经济特区创造的辉煌成就,深刻总结经济特区40年改革开放、创新发展积累的十条宝贵经验,对新时代经济特区在更高起点上推进改革开放作出了重大战略部署。

首批4个经济特区经过40多年来的发展,发生了翻天覆地的变化。特别是深圳的发展速度更快一些,经济效益、经济质量更好一些,主要得益于以下几点:

一是毗邻香港带来的区位优势。深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区同时成立,当时深圳是县,面积只有30平方公里,而厦门和汕头都是地级市,人口和经济总量都大于深圳,而且这4个经济特区成立后的前15年,享受的中央政策几乎是一样的。深圳实现后发赶超,其突出的区位优势是一个重要因素。深圳的隔壁是香港。20世纪的香港被称作“亚洲四小龙”之一,是全球第三大金融中心(美国纽约、英国伦敦、中国香港),国际上重要的贸易和航运中心,世界一线城市之一。深圳作为经济特区,对接的是香港这样的国际化大都市,从香港和发达国家承接了很多产业转移,并且由低端向高端产业发展不断得到优化完善。其次,深圳位于珠三角核心区域,是广东省经济的核心地区,就地理环

境和周边区位优势来说,深圳得天独厚。珠海的隔壁是澳门。澳门主要以博彩业和旅游业为主,对珠海的经济辐射影响相对于香港对深圳来说较为有限。厦门的对面是金门。面对的是我们的台胞、台商,具有一定的招商引资优势,但两地毕竟隔海相望。区位较差一点的是汕头,它本身离广东的经济核心位置较远,在招商引资上的优势也不明显,发展也远不如深圳。

二是通过改革构建的市场机制。深圳能够取得当前的成绩,很大程度上在于它率先突破计划经济体制的束缚,大胆探索、建立和逐步完善社会主义市场经济体制。到1995年,深圳就已初步建立起社会主义市场经济体制的基本框架,这个框架以土地市场、劳动力市场、产权交易市场等十大体系为核心,涉及3000多家机构和公司,极大地解放和发展了生产力,促进了深圳高速度、高质量、高效益的发展。深圳在诸多领域积极改革和探索,发挥了改革的先行作用,做到了许多“第一”,在全国率先改革政府审批制度,大幅度精简政府的审批事项,大胆探索竞争性领域的国有企业产权多样化制度改革,建立和完善公司法人治理结构,做大做强国有企业,其国有经济从无到有,到1995年的时候,其总资产、净资产已经在全国各大城市中排第一。

三是创新创造激发的社会活力。深圳是一座移民城市,形成了包容共享的城市文化,多元宽容的文化吸引了大批人才,推动了深圳的创新创造。深圳原来没有工业、没有大学,为了改变这种局面,多次到全国各地招聘行政管理、科学技术和劳动技术人员,建立了人才集成、科技成果、资金支持、创新科技开发、政策环境、法律法规保障等体系,形成了市场化、法治化、国际化的营商环境,吸引了人才、资金等各类生产要素向深圳流动。近十几年来,人工智能、5G、大数据、云计算、区块链等高新技术产业得到了高速发展,像华为、腾讯、大疆等企业,在深圳本土成长起来,发展成为享誉中外的跨国集团。

广安作为邓小平同志的家乡,与深圳等首批4个经济特区有着特殊的渊源。我们把深化与首批4个经济特区合作作为全市对外“三大合作”之首,缔结友好城市,建立战略合作关系,组织党政代表团先后前往4个特区考察学习,从特区创办史、发展史以及取得的成就、积累的经验当中汲取营养、获得启迪。广安与创业伊始的深圳有着不少相似的地方:深圳等经济特区是在党中央作出实行改革开放历史性决策的大背景下应运而生的,广安当前也面临着推动成渝地区双城经济圈建设的历史性机

遇。深圳有毗邻香港的区位优势,广安也有毗邻重庆的优势,4个县(市)与重庆毗邻,交流互动紧密,经贸往来频繁,50%的工业企业为重庆企业配套,到广安旅游的游客60%来自重庆,广安75%的农产品销往重庆,80%以上的装备制造企业与重庆企业进行产业协同配套。党中央、国务院印发的《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确提出“推动建设广安—渝北等一批跨省市毗邻地区产业合作园区”。我们从特区尤其是深圳特区的创业史中获得启迪,发挥毗邻重庆的优势,2018年8月,以邻水县高滩园区为基础,启动建设高滩新区,将其上升为全市“三大园区”之一,成立工作专班来抓。2020年1月,四川省政府批复设立川渝合作高滩园区,成为全省唯一以“川渝合作”命名的省级园区。2020年12月29日,重庆市、四川省政府共同印发《关于同意设立川渝高竹新区的批复》,正式设立川渝高竹新区,成为目前我国唯一的跨省域共建新区。新区实现从“县级园区”到“省级新区”的转变,从广安一个市“单干”到广安市和渝北区“共同干”的转变,从“工业园区”到“产城景融合新区”的转变,新区建设开局良好,成绩显著,前景美好。

我们真切地感受到,深圳等经济特区积累的经验不仅是一城一地的局部经验,更是中国特色社会主义、改革开放事业的成功经验。立足新起点,习近平总书记对深圳等经济特区抓住重大历史机遇,积极作为深入推进粤港澳大湾区建设提出希望和要求,如:“要推动三地经济运行的规则衔接、机制对接,促进人员、货物等各类要素高效便捷流动,提升市场一体化水平”“要以大湾区综合性国家科学中心先行启动区建设为抓手,加强与港澳创新资源协同配合”“要继续鼓励引导港澳台同胞和海外侨胞充分发挥投资兴业、双向开放的重要作用,在经济特区发展中作出新贡献”“要充分运用粤港澳重大合作平台,吸引更多港澳青年来内地学习、就业、生活,促进粤港澳青少年广泛交往、全面交流、深度交融”。这既是对深圳等经济特区寄予的厚望,对于广安抢抓推动成渝地区双城经济圈建设重大历史机遇,推进高质量发展,同样具有指导性意义。我们将把握其本质要义、精髓所在以及切入点、契合点,坚持“消化吸收”、为我所用,结合实际,加快推进川渝高竹新区建设成势见效,努力蹚出一条经济区与行政区适度分离改革发展新路,全面融入重庆都市圈。

一是坚持一盘棋谋划,一体化发展。深圳的发

展史,就是一部深圳与香港的合作史,从昔日的小渔村成长为可与香港相提并论的国际化都市,得益于深港两地之间的携手同心、砥砺前行。我们将增强大局意识,找准国家“大盘子”中的广安、成渝地区双城经济圈中的广安、全省战略布局中的广安,发挥好毗邻重庆的优势,坚持一盘棋思想和一体化理念,突破行政壁垒,推进要素资源优化配置和自由流动,重点探索城市新区管理权、所有权适度分离,建立跨行政区统一的制度体系,提高政策制定一致性和执行协同性,推动政策叠加共享、择优使用,实现经济活动一体开展,社会事务分区管理,将川渝高竹新区打造成经济区与行政区适度分离改革试验区,示范引领川渝毗邻地区一体化发展。

二是坚持总体规划,分步实施。深圳是中国特色社会主义在一张白纸上的精彩演绎,特区广大干部群众披荆斩棘、埋头苦干,用40多年时间走过了国外一些国际化大都市上百年才能走完的历程。我们将认真学习特区敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的实干精神,高水平编制川渝高竹新区总体规划,在建设发展中逐步推开,坚持“一年干几件小事,几年干成一件大事”“晚干不如早干,要干就干好”的理念,抓规划、抓基础、抓项目、抓政策、抓资金,咬定目标不放松,一锤接着一锤敲,把发展蓝图变成美好现实。力争到2035年,把新区建成生产、生活、生态空间高度和谐统一,城市治理体系和治理能力显著提升的跨区域产城景融合现代化城市。

三是坚持按市场理念和市场机制推进新区建设。深圳一条重要的成功经验就是在要素配置市场化改革方面的积极探索,构建了让市场在资源配置中起决定性作用的体制机制,促进了要素的自主有序流动,提高了要素配置的效率,激发了市场的活力。我们将坚持市场理念、市场机制,探索“政府引导、市场运作”新区建设模式,创新跨区域规划管理、项目审批、市场监管、统计核算等经济管理方式,建立互利共赢的利益分享机制。创新投融资模式,用好财政资金、债券资金和成渝协同发展投资基金,引进川渝两省市重点国有投资平台公司、专业化运营公司等参与新区开发建设和运营管理,通过产业运作、资本运作和土地运营等方式,破解资金瓶颈,推动新区项目加快建成投用。

作者:中共四川省广安市委书记
责任编辑:马健

打造成渝地区科技创新桥头堡 发挥成渝地区双城经济圈建设主战场作用

卢 红

“使成渝地区成为具有全国影响力的科技创新中心”是习近平总书记和党中央交给我们的一项重大政治任务。荣昌地处成渝发展主轴黄金联结点，是川渝合作的桥头堡、成渝地区双城经济圈建设主战场，有国家畜牧科技城、国家生猪技术创新中心、国家生猪大数据中心和荣昌国家高新区等国字号“金字招牌”，有重庆市畜牧科学院、西南大学荣昌校区等科研院校，加快推动科技创新，打造成渝地区科技创新桥头堡、充分发挥成渝地区双城经济圈建设主战场作用大有可为、大有作为。

一、坚决把科技创新摆在推动荣昌高质量发展的核心位置

党的十九届五中全会把科技创新作为十二项任务之首进行部署，充分体现了科技创新在国家发展全局的核心位置。当前，荣昌正处于加快高质量发展、推动成渝地区双城经济圈建设的关键时期，发挥科技创新第一推动力作用至关重要。

一是始终以习近平总书记关于科技创新的重要论述为根本遵循。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视科技创新，特别是习近平总书记围绕实施创新驱动发展战略、加快推进以科技创新为核心的全面创新、建设创新型国家，提出了一系列新思想、新论断、新要求，为我们推进科技创新提供了科学指南和根本遵循。2019年，习近平总书记视察重庆时告诫我们，“关键核心技术要不来、买不来、讨不来，技术主动权、发展主动权必须牢牢掌握在自己手里”。我们要切实增强责任感和危机感，深刻领会“发展科技是第一生产力、培养人才是第一资源、增强创新第一动力”的重要指示要求，积极投身关键核心技术攻坚战，努力为实现高水平科技自立自强作出荣昌的贡献。

二是全面贯彻党中央、国务院和市委、市政府的各项决策部署。党中央对科技创新和推动成渝

地区双城经济圈建设作出重要部署，《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确提出“建设区域性畜禽基因库、畜牧科技城、国家级重庆（荣昌）生猪大数据中心”等33项事关荣昌的重大事项。市委、市政府对荣昌寄予深切厚望，提出“五个提升”“补短板、做强项、提品质”和“三个引领”的工作要求。只有把科技创新作为高质量发展的主动力，把大数据智能化作为科技创新的主方向，把深化科技体制改革作为主脉络，把产业科技创新作为主战场，把科技成果产生转化应用作为主抓手，把优化创新生态作为主任务，不断增强荣昌科技创新的集聚度、活跃度、开放度、贡献度、辐射度，才能确保党中央、国务院和市委、市政府各项安排部署不折不扣地落实在荣昌大地上。

三是牢牢把握国家战略引领和政策支持的重大机遇。立足新发展阶段、践行新发展理念、融入新发展格局，抢抓全球化格局深度调整的历史机遇、国家科技创新布局的政策机遇、国内国际双循环的市场机遇和成渝地区双城经济圈建设的战略机遇，紧紧抓住科技创新这个“牛鼻子”，下好科技创新“先手棋”，抢占科技创新“制高点”。坚持“传统产业转型升级、新兴产业发展壮大”两条腿走路，充分发挥国家战略定位优势、区域特色优势、产业基础优势，争取获得更多国家层面项目、资金、政策方面的科技支持，不断延伸产业链、完善供应链、提升价值链。

二、着力建设畜牧、陶瓷、电子电路、生物医药、装备制造科技创新中心，打造成渝地区科技创新桥头堡

近年来，荣昌区全面贯彻落实习近平总书记重要讲话指示批示精神和市委安排部署，紧紧围绕唱好“双城记”、建好经济圈，发挥桥头堡优势、彰显主战场担当，坚定不移实施创新驱动发展战略，全区

重大创新平台取得新突破、创新主体培育实现新跃升、关键核心技术取得新进展、科技服务迈上新台阶。荣昌将立足特色、发挥优势,以产业科技创新为主战场,以国家畜牧科技城和荣昌国家高新区为主平台,以科技成果转化应用为主抓手,着力建设畜牧、陶瓷、电子电路、生物医药、装备制造科技创新中心,打造成渝地区科技创新桥头堡,努力增强科技创新在成渝地区双城经济圈建设中的支撑作用。

一是建设具有国际影响力的畜牧科技创新中心。积极推进国家畜牧科技城纳入西部(重庆)科学城“一城多园”总体布局,推动优势互补、融合发展,将国家畜牧科技城建设成为国际知名的畜牧产业之城、畜牧人才之城、畜牧创新之城。加快国家畜牧科技城核心区域建设,集聚畜牧科技创新资源,搭建畜牧科技“产学研用”创新平台,成为国家畜牧科研教学资源 and 畜牧产业链高地,引领畜牧业参与国际竞争。加大畜牧科技开放合作力度,继续办好中国畜牧科技论坛、动物环境与福利化养殖国际研讨会等论坛展会。持续推进国家生猪大数据中心建设,加快生猪数字科技创新与探索。建好国家生猪技术创新中心建设,努力突破“种、养、病”三大核心关键技术。搭建生猪产业五大创新创业孵化载体,打造面向产业化、市场化的科技服务体系。

二是建设具有全国影响力的陶瓷创新中心。加强与中国科学院上海硅酸盐研究所、中国建筑材料工业规划研究院、景德镇陶瓷大学等合作,组建荣昌陶瓷技术创新联盟。将新型高性能功能陶瓷、结构陶瓷新材料开发作为主攻方向,重点发展应用于重庆及西南主导工业汽车、电子、高端装备制造等配套的高性能耐磨陶瓷、环保陶瓷、电子陶瓷、生物陶瓷及高端粉体材料。以具体科研项目为纽带,就原料标准化制备、成形、节能新型窑炉、烧成及干燥工艺、产品设计、环保技术工艺、废物综合利用、余压余热利用等陶瓷生产全过程的共性基础技术、关键技术、核心技术、相关装备制造等立项研发,并实施产业化。加快培育陶瓷产业新业态、新模式,推进“陶瓷+互联网”工业物联网平台建设,构建现代新型陶瓷产业发展模式。

三是建设具有西部影响力的电子电路创新中心。依托重庆电子电路产业园建设电子电路创新

中心,实施差异化产品竞争战略,注重向高密度、高精度、高性能方向改进工艺与技术创新。加快推进 5G 智能终端等高端 PCB 产品研发制造,打造涵盖上游电子电路原材料和专用设备、中游印制电路板、下游电子电路应用全产业链和高密度线路板、柔性板、电子元器件的电子电路产业集群,建成西部地区最大、配套最完善的 PCB 全产业链研发设计、检验检测和制造中心,构建政、产、学、研、商五位一体发展平台。建好用好电子科技大学·重庆前沿新材料联合研究中心,充分发挥电子科技大学在新材料产业方面的科技创新优势,集中突破一批关键核心技术难题,形成一批带动新材料产业发展的核心技术;聚力产生一批原创科技成果,培育一批技术和商业模式创新有机融合的新产品、新业态、新模式。

四是建设具有成渝地区影响力的生物医药创新中心。推进有利于人类和动物健康的药用产品开发,打造成渝地区生物制药产业高地。加大对防治疾病常用常规疫苗、生化药物进行生产工艺技术改进和创新力度,积极推进畜禽、水产用治疗性抗体和疫苗、诊断试剂等开发和产业化。重点发展生物技术制药,加强防治重大疾病生物技术药物的研究及开发。研制适合中医治疗特色的新品种,积极开发药食两用药,实现中成药名优产品二次开发。推动中药全产业链标准化、规范化生产。加快通用名药新产品开发。适度发展化学制药,支持原料药和制剂一体化生产。提高制剂生产水平,培育具有国际竞争优势的特色产品。

五是建设具有川南渝西影响力的装备制造创新中心。大力实施制造业数字化智能化改造,推动企业设备换芯、生产换线、机器换人,培育打造一批具有先进水平的智能工厂、数字化车间。大力发展智能农牧机械、专用机械设备、汽车关键零部件等装备制造产业。依托优势企业培育新建一批工业设计中心,加强装备生产核心技术的开发。加快“5G+工业互联网”产业发展,建设工业互联网创新中心,工业互联网标识解析二级节点,打造重庆市工业互联网示范基地。强化与“三线”兵工企业合作,促进军民科技协同创新。立足产业基础、升级创新平台,联合毗邻地区抱团发展,成立技术攻关联盟,突破技术壁垒,共享核心技术,让智能装备制造

造更好地为成渝地区主导产业配套。

到2025年,荣昌将初步形成畜牧、陶瓷、电子电路、生物医药、装备制造科技创新中心框架体系和核心功能,成为全国特色科技成果诞生地和创新策源地。全区科技体制改革取得实质性进展,自主创新能力全面提升,全社会研究与试验发展(R&D)经费支出占地区生产总值比重达到3%以上,万人发明专利拥有量达到15件以上。创新型经济结构基本形成,市级以上创新平台超过80家。荣昌国家高新区研究与试验发展(R&D)经费支出占高新区生产总值比重达到5%以上,国家高新技术企业达到300家以上,市级科技型企业达到1000家以上,进入国家高新区百强行列。到2035年,力争整体创新水平跻身全市第一方阵,基本建成成渝地区科技创新桥头堡。

三、全面加强党对科技创新工作的领导

充分发挥党的领导的政治优势,提高政治站位,增强“四个意识”、强化“四个自信”、做到“两个维护”,确保科技创新工作在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,在战略谋划、政策制定、工作推进上始终按照党中央的决策部署来开展。

一是健全完善组织领导体系。加强区委对科技创新的统筹领导,构建部门协同、上下联动的新格局。建立跨部门、跨领域的沟通协商机制,研究推进全区科技创新领域的重大安排、重大事项和重大项目,提高政府管理和服务创新的效能。改革政府投入方式,采取“前补助”“后补助”相融合,“直接补”与“间接补”互为补充的奖励机制,促进财政科技资金良性循环和长期可持续。明确科技创新责任分工,细化分解年度工作任务和中长期目标,抓好项目化、事项化、政策化落实。探索引入第三方评估机制,构建以创新质量、贡献、绩效为导向的科技评价体系。

二是加快提升干部科技领导力。科技领导力是领导科技工作,推进科技创新和发展的能力。深入推动科技创新支撑引领高质量发展,不仅需要大批优秀科学家、科技工作者和专业人才,需要掌握

一定知识和技能、具有较高科技素养的劳动者,更需要具备较强科技领导力的各级党政干部。只有具备了较强科技领导力,才能更好把握科技发展趋势,从而赢得发展先机。各级党政干部要自觉适应新一轮世界科技革命和产业变革的形势需要,按照习近平总书记的指示要求,努力加强学习和实践,切实提高科学素养,不断增强领导和推动科技创新的本领。要教育引导各级党政干部尊重科研规律,尊重科研管理规律,尊重科研人员意见,为科技工作者创造良好环境,服务好科技创新。

三是大力构建科技创新生态。落实党管人才要求,健全科技工作者联系服务机制。深入推进党史学习教育,组织开展“为科技工作者办实事,助科技工作者作贡献”行动,切实解决科技工作者在知识产权保护、法律服务、子女入学、看病就医等方面的难题。发挥金融对科技创新的重要助推作用,建立覆盖科技企业全生命周期科技金融服务链,全面支持种子期、初创期、成长期科技企业创新发展。推动知识产权高质量创造,确立质量优先的知识产权创造激励机制。打造“泸内荣永”协同创新共同体,围绕同质化产业、相同领域开展科研和技术攻关联盟,实现设备资源、研发专利共建共享,促进成渝创新要素高效对接、关键核心技术攻关协作和重大科技成果接续转化。

四是全面营造崇尚创新氛围。加大科技创新奖励力度,支持科研院所、国有企业等出台科技创新激励措施。充分利用主流媒体、新媒体和科协系统宣传平台,广泛宣传“全国科技工作者日”和科技工作者,让“尊重知识、尊重人才”成为社会共识。加大科技创新宣传力度,报道创新创业先进事迹,树立创新创业典型人物,形成人人崇尚创新、敢于创新、皆可创新的社会氛围。大力培育企业家精神和创客文化,形成吸引更多人才从事创新活动和创业行为的社会导向。加强科学普及和创新文化建设,全面提升公民科学素质。

作者:中共重庆市荣昌区委书记
责任编辑:马健

全面融入“双城圈”和“示范区”建设 打造产业集聚和开放合作新高地

李志超

2020年初,习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议,亲自谋划、部署、推动成渝地区双城经济圈建设,同步打造万达开川渝统筹发展示范区,为新时代推动成渝地区高质量发展和川东北渝东北一体化发展擘画了美好蓝图。四川省委认真贯彻党中央决策部署,明确在深入实施“一干多支”发展战略的基础上,强化川渝互动、极核带动、干支联动,推动重点区域协同发展、加快成势。四川省委达州市委把融入“双城圈”、建好“示范区”作为重大政治任务和发展使命,明晰了在新起点推动达州高质量发展的总体要求和阶段目标,也为大竹发展带来了历史性的战略机遇。四川省大竹县作为“双城圈”和“示范区”建设的重要战略支点,将认真贯彻落实中央和四川省委、达州市委决策部署,全面融入“双城圈”和“示范区”建设,奋力打造川东北渝东北产业集聚和开放合作“两个新高地”。

一、强化使命担当,认清融入“双城圈”和“示范区”建设的重大意义

习近平总书记关于“双城圈”和“示范区”建设的重要讲话,深刻阐明了其重大意义、总体思路、基本要求和任务,充分体现了党中央把握大势、统揽全局的深谋远虑和战略决断,饱含着对成渝地区的深切关怀和重托。对于大竹而言,必须深刻认识和理解融入“双城圈”和“示范区”建设的重大意义,真正把百年一遇的历史机遇转化为战略优势和发展实效。

从全国看,融入“双城圈”和“示范区”建设,是推进跨行政区协同发展改革的实践探索。当前,城市竞争不再是单个城市间的比拼,而是城市群之间的竞争。建设“双城圈”和“示范区”,是国家探索省际地区高质量发展的重大举措,也是将中心城市和城市群作为承载发展要素主要形式的重要支撑。大竹融入“双城圈”和“示范区”建设,必须充分利用与重庆渝北、梁平、垫江等地合作的先行经验,积极探索跨行政区城市空间治理改革的有效路径,建立

“统一规划、统一管理,合作共建、利益共享”的合作新机制,全面提高要素集聚能力和配套服务水平。

从四川看,融入“双城圈”和“示范区”建设,是落实四川省委“一干多支”发展战略的具体行动。四川省委提出的“一干多支、五区协同”发展战略,目的就是推动区域竞相发展、追赶跨越。就目前而言,推进四川区域协同发展,症结主要在于“一干”独大,缺少具有较强承载能力的“分支”。川东北经济区作为四川省第三大经济区,2020年经济总量达7595.5亿元,具有巨大的发展潜力。而大竹正处于川东北经济区的腹地地带,融入“双城圈”和“示范区”建设,将全面提升大竹要素集聚能力,推动形成川东北经济区重要增长极,为治蜀兴川再上新台阶筑牢坚实底部基础。

从达州看,融入“双城圈”和“示范区”建设,是达州争创全省经济副中心的有力支撑。达州市作为四川省委确立的7个区域中心城市之一,是四川省东向开放的重要门户,是争创四川省经济副中心的种子选手,经济发展势头强劲。而大竹2020年实现GDP387.3亿元,占达州市总量近20%,是达州发展不可或缺的中坚力量。融入“双城圈”和“示范区”建设,将为大竹发展带来长期的战略红利和制度改革红利,为达州争创全省经济副中心提供强有力的支撑。

从自身看,融入“双城圈”和“示范区”建设,是推动大竹经济社会高质量发展的现实路径。随着“双城圈”和“示范区”建设的深入推进,将打造一大批交通基础设施、重大产业项目、创新合作平台,其带来的战略牵引力、政策推动力和发展支撑力将前所未有。融入“双城圈”和“示范区”建设,大竹必须抢抓发展机遇、顺应发展大势、把握发展规律,深化与毗邻县市区的战略合作,统筹抓好产业承接、交通续接、开放对接、功能衔接,推动空间布局整体优化、功能体系整体完善、发展能级整体提升,从根本上提升大竹在川东北渝东北区域的战略位势。

二、发挥比较优势,增强融入“双城圈”和“示范区”建设的行动自觉

融入“双城圈”和“示范区”建设,打造川东北渝东北产业集聚和开放合作“两个新高地”,大竹必须深度审视自身区位、交通、基础等现实基础,充分发挥比较优势,不断提高在川东北渝东北区域的辐射力、带动力。

(一) 区位优势

“双城圈”地处四川盆地,东邻湘鄂、西通青藏、南连云贵、北接陕甘;万达开位于川渝鄂陕结合部,连接成都、重庆、西安、武汉4大国家级中心城市;而大竹位于渝广达主轴,地处万达开南翼,北距达州60公里,南距重庆150公里,东距万州港176公里,西距成都350公里,是四川东向开放的“动脉窦”和达州融入重庆的“桥头堡”,作为“双城圈”和“示范区”建设的重要战略支点,具有“率先融入、抢先成势”的竞争位势。

(二) 交通优势

大竹境内达渝、南大梁高速,国道318线、210线呈“井”字形纵横贯穿,初步形成了“半小时达州、1小时重庆、3小时成都、5小时西安、5小时武汉”的通达格局。与此同时,西渝高铁过境大竹并设站进入报批阶段,建成后将全面融入国家“八横八纵”高铁网;城宣渝、大垫两条高速已启动可编制,大竹-达州新机场快速通道即将开工,建成后将进一步强化大竹在川东北渝东北区域的枢纽功能。

(三) 基础优势

大竹经济总量长期位居川东北渝东北区域一流方阵,县城建成区规模达28.8平方公里、29.5万常住人口,具有辐射周边的发展优势;电子信息和大数据、新材料等重点产业创新集聚发展,“5+6”现代服务业体系和“5+5+3”现代农业产业体系持续构建,具有集群发展的产业优势;大竹经开区创建成省级经开区,川渝合作(达州·大竹)示范园区跻身四川省100个重大项目,四川体育产业园落户建设,具有承接产业的平台优势。

(四) 合作优势

近年来,大竹与周边区县战略合作密切,2017年,达州市与渝北区签订战略合作协议,推动川渝合作(达州·大竹)示范园区落户建设;2018年,大竹与重庆梁平、垫江、万州等地多次互访共商,在多个领域达成战略合作共识;2020年,大竹、垫江等“四县三区”签订战略合作协议,共建明月山绿色发展示范带,纳入川渝合作10个重大平台,可以说,

融入“双城圈”和“示范区”建设,大竹已经抢占了先机、赢得了主动。

三、勇于先行先试,抓实融入“双城圈”和“示范区”建设的具体任务

融入“双城圈”和“示范区”建设,打造川东北渝东北产业集聚和开放合作“两个新高地”,既要齐心协力办好合作的事,更要集中精力办好自己的事,立足当前补短板、强弱项,着眼长远打基础、增动能,切实把战略机遇转化为发展实绩。

(一) 协同抓好产业培育

坚持首抓工业,以省级大竹经开区为核心,紧盯东部沿海和成渝地区,积极承接产业转移和要素溢出,做好“配套文章”、发展“配角经济”,全力打造电子信息和大数据、智能制造、新材料、农产品加工、能源建材、轻纺鞋服“六大产业集群”,积极参与达州市争创国家高新技术产业开发区,加快打造新型工业集聚区。坚持重抓服务业,紧扣建成“四川省服务业强县”目标,积极争取国家、省级“两业融合”试点,全力发展商业贸易、现代物流、科技研发和数据服务、金融服务、文体旅游五大支柱型服务业和人力资源与教育培训、商务会展、竹城美食、医疗康养、家庭社区、绿色交通六大成长型服务业,推动服务业提档升级,加快打造现代服务业集聚区。坚持稳抓农业,以实施乡村振兴战略为统揽,扎实抓好现代农业园区建设,持续打造竹、苎麻、香椿、糯稻、白茶“五张名片”,壮大粮油、畜禽、蔬菜、水果、水产(小龙虾)“五大产业”,努力提升现代种业、现代农业装备、现代烘干冷链物流“三大支撑”能力,全力争创四川省实施乡村振兴战略工作先进县,加快打造现代农业集聚区。

(二) 协同抓好交通建设

建设外畅内联大网络,紧扣打造“川东北渝东北次级综合交通枢纽”,全面融入国家高速铁路网、成渝双核路网,配合做好西达渝高铁开工建设,开展广安-大竹-梁平客货运铁路、达州-大竹-垫江-涪陵货运铁路方案研究工作,争取纳入万达成城际铁路重要节点;做好城宣渝、大垫高速以及大竹-达州新机场快速通道、绕城快速通道建设准备工作,启动部分国省道改造前期工作,推动形成川东北渝东北一小时通勤圈、县域半小时经济圈。建设综合物流大枢纽,坚持“国家建通道、大竹配物流”的思路,依托西部陆海新通道达州班列、蓉欧班列、渝新欧班列大竹货运通道等平台,全面融入“蓉欧、渝新欧+达州”等国际物流大通道;加快商贸物

流园区、川东农贸示范园和大竹保税仓建设,打造物流分拨中心、冷链仓储中心、城乡配送中心,建设“川东北渝东北商贸流通集散中心”。

(三) 协同抓好改革创新

积极争取经济区和行政区适度分离改革试点,深化“放管服”改革,探索建立区域内政策争取、标准对接、产业转移、基础设施建设、园区合作等成本共担、利益共享机制,协同推动川渝通办,推进政府服务标准化规范化便利化,打造川东北渝东北区域最优营商环境。坚持“走出去”和“引进来”相结合,积极参与达州市打造四川东向开放门户示范区建设,争取纳入川渝自由贸易试验区协同开放示范区;协同重庆梁平、垫江、长寿,四川邻水、达川、开江共建明月山绿色发展示范带,打造践行“两山论”的样板地;健全“8+5+6”重大产业项目招商推进机制,借力西博会、西洽会、中外知名企业四川行等专业平台,积极参与重大投资促进活动,全力引进领军企业、行业龙头、隐形冠军。整合毗邻地区科技创新资源,加强与成渝毗邻地区的科研合作,打造国家级专业型科技企业孵化器;积极培育创新主体,全力支持各类企业开展协同创新,推动科技成果、科研设施设备等资源开放共享;加强名师名医名家名匠培育,以人才集聚促进产业发展,以产业发展集聚更多人才。

(四) 协同抓好环境保护

强化生态共建,探索建立常态化生态补偿机制,协同万达开及毗邻地区实施“三线一单”分区管控;建立并落实环境保护联防联控机制,推进生态环境数据共享,实现环境执法、风险应急、预警预报“三个联动”;协同推进跨省界、市界山水林田湖生态保护及修复,统筹推进明月山、铜锣山、华蓥山等生态廊道建设,全力打造生态文明示范区。强化污染共治,落实“2030年前碳排放达峰行动方案”,综合实施“控煤、减排、压尘、控秸、治车”措施,基本消除重污染天气;加强白色污染治理和农业农村面源污染防治,补齐城镇生活污水和城乡生活垃圾处理设施短板,逐步改善土壤环境和城乡生产生活环境;严格落实“河长制”,联动推进跨界河流治理,加快乡镇污水处理厂及配套管网建设,实现污水管网全覆盖。

(五) 协同抓好公共服务

共建共享教育医疗文化资源,优化调整中小学校布局,提升学前教育保障能力,实现义务教育优质均衡发展和城乡一体化;完善重大疫情和突发公

共卫生事件防控机制,优化乡镇医疗资源配置,进一步提升公共卫生防控救治能力和水平;进一步完善公共文化服务体系,深入实施文化惠民工程,加快建设历史文化展示厅,建好用好新时代文明实践中心和青少年精神训练基地。共建共享基本公共服务,完善就业创业服务体系,深化流动人口管理服务,建立健全养老、工伤、社保协同互认机制,推行住房公积金转移接续和异地贷款;加快完善社会救助制度,健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系,让优质公共服务更加公平地惠及于民。共建共享基层治理成果,健全城乡基层安全体系,完善平安联创、网格联动、区域联防等机制,积极开展食品安全、灾害防治、安全生产等领域联合执法、应急联动和司法协作;扎实推进“八五”普法,开展市域社会治理联动联管,建设更高水平的平安大竹、法治大竹、善治大竹。

四、强化保障措施,夯实融入“双城圈”和“示范区”建设的工作基础

融入“双城圈”和“示范区”建设,打造川东北渝东北产业集聚和开放合作“两个新高地”,必须自觉增强紧迫意识、发展意识和责任意识,进一步解放思想、优化环境、转变作风,为融入“双城圈”和“示范区”建设筑牢坚实基础。

(一) 常态高位推进

充分发挥领导小组及专项工作组统筹谋划、议事协调职能职责,认真研究部署融入“双城圈”和“示范区”建设相关工作,明确单位责任,细化行动方案,理顺工作机制,推动形成齐抓共管的工作格局。

(二) 激发干事活力

弘扬“大道至简、虚怀若竹”的大竹精神,践行讲政治、讲格局、讲作为和有激情、有能力、有担当的“三讲三有”新作风,激励广大党员干部守正创新、激情奋进、担当作为,为融入“双城圈”和“示范区”建设凝聚强大合力。

(三) 强化督促落实

认真梳理工作重点,制定任务清单和工作台账,实行清单化管理,同步做好跟踪调度、总结分析;将相关工作纳入年度目标绩效综合考评,加强督查考核、效果评估,确保重大事项和重点工作高质推进、高效落实。

作者:中共四川省大竹县委书记

责任编辑:马健

新时代背景下提升成渝地区双城经济圈全要素生产率

伍卓敏 黄 寰

党的十九大报告提出了“推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率”的战略要求。全要素生产率是综合衡量经济发展水平、质量及可持续性的重要指标,其不仅能从数据上直观反映和比较经济发展的效率,也能从高质量发展的角度兼顾发展目标和发展手段的相互协调。提升全要素生产率,既是优化提升经济发展资源配置效率的现实需求,也是全面体现高质量发展的关键举措。对成渝地区双城经济圈全要素生产率的发展水平进行测度,总结其发展的趋势与特征,并结合新时代背景下经济发展的新特征与新趋势,从推动技术进步与效率改善协调发展的角度,进一步提升成渝地区双城经济圈的全要素生产率,对于塑造新的发展动力,推动成渝地区双城经济圈高质量发展具有重要意义。

一、成渝地区双城经济圈全要素生产率水平的测度

通过 DEA-Malmquist 对全要素生产率进行测算的方法与其他分析方法相比,在算法简化、误差较小、避免主观因素干扰等方面具有优势,且能对全要素生产率进行再分解,应用更加广泛。因此,采用 DEA-

Malmquist 的方法对成渝地区双城经济圈 2004—2018 年各城市的全要素生产率进行测算,并利用数据分析工具进行分析解读。各指标关系如下:

$$TFPch = Techch \times Effch = Tech \times Pech \times Sech$$

其中,TFPch 为成渝地区双城经济圈各城市的全要素生产率。TFPch>1 说明该城市全要素生产率上升;TFPch<1 说明全要素生产率下降;TFPch=1 则说明无变化。Techch 为技术进步指标,Effch 为技术效率指标,Pech 和 Sech 分别为纯技术效率指标和规模效率指标,是对技术效率指标的再分解。四个指标代表的含义与全要素生产率一致,当其大于 1 时,代表对应技术的改进或效率的提升。

二、成渝地区双城经济圈全要素生产率的趋势与特征

(一)成渝地区双城经济圈全要素生产率的总体趋势

通过对成渝地区双城经济圈相关统计数据收集整理,通过 DEAP2.1 软件,采用 DEA-Malmquist 的方法,对 2004—2018 年成渝地区双城经济圈各城市全要素生产率及其分解指标进行测算,结果如下:

表 1 成渝地区双城经济圈 2004—2018 年的 TFP 指数及其分解

年份	技术效率指数	技术进步指数	纯技术效率指数	规模效率指数	TFP 指数
2004—2005	0.982	1.062	1.002	0.980	1.043
2005—2006	0.974	1.053	0.989	0.985	1.026
2006—2007	0.998	1.034	0.998	1.000	1.031
2007—2008	1.039	0.994	1.025	1.013	1.032
2008—2009	1.064	0.940	1.029	1.034	1.000
2009—2010	1.007	1.025	1.011	0.996	1.032
2010—2011	1.015	1.043	0.993	1.022	1.059
2011—2012	1.000	1.022	1.000	1.000	1.021
2012—2013	0.993	0.993	1.000	0.994	0.986
2013—2014	0.985	0.995	0.990	0.994	0.979
2014—2015	0.997	0.977	0.997	1.000	0.974
2015—2016	0.987	0.981	0.949	1.041	0.968

年份	技术效率指数	技术进步指数	纯技术效率指数	规模效率指数	TFP 指数
2016—2017	0.983	1.017	0.986	0.997	0.999
2017—2018	0.983	1.057	0.981	1.002	1.039
平均值	1.000	1.013	0.996	1.004	1.013

如表 1 所示,2004—2018 年间成渝地区整体的全要素生产率为 1.013,整体生产效率处于增长状态。其中技术进步指数为 1.013,略高于 1.004 的纯技术效率指数和 0.996 的规模效率指数,说明 2004—2018 年间成渝地区整体生产效率的增长主要源自技术创新的提升,但成渝地区整体技术效率的改善并未对区域全要素生产率的优化提升提供动力。从经济发展的角度分析,一个区域技术进步的提升得益于区内科学技术水平的提高,是区内企业应用新技术、新工业等提升企业效益的结果,技术效率的变化更多源自区域内产业链的完善、信息交流渠道的改善以及企业通过改善内部经营管理模式带来产出的增加。从当前测算的结果来看,成渝地区在改善技术效率以提升区域全要素生产率方面仍存在不足,具有较大发展潜力。

(二)成渝地区双城经济圈全要素生产率的时间变化

结合 2004—2018 年成渝地区双城经济圈总体全要素生产率的变化趋势来看,成渝地区全要素生产率的变化可大体分为三个阶段:

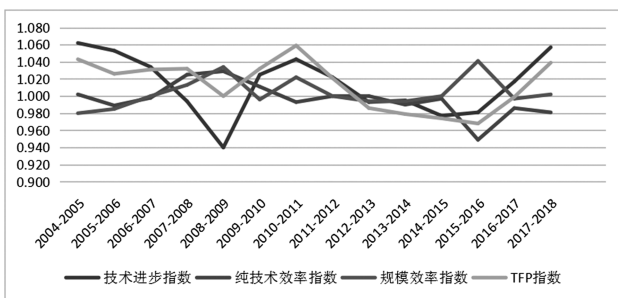


图 1 2005—2018 年成渝地区各城市全要素生产率及其分解指标均值趋势变化

从时间变化看,成渝地区整体全要素生产率的变化分为三个阶段。第一阶段(2005—2011 年),除 2008—2009 年外,区域全要素生产率水平平均大于 1,经济处于增长状态。此时的成渝地区整体 TFP 的增长主要由技术进步拉动。第二阶段(2011—2016),成渝地区的全要素生产率一直处于下降状态,技术进步与效率改善对 TFP 的拉动作用均不明显;第三阶段(2016—2018 年),技术进步与效率改善开始共同发力推动 TFP 的提升。总体而言,虽然成渝地区全要素生产率在不同时期增长情况不同,

但大多情况下全要素生产率的增长主要依靠技术进步或技术效率改善中某一因素的变化推动,由两者共同推动的情况较少,且可以看到,技术进步或技术效率两指标中某一指标过低都会拉低全要素生产率的水平。基于此,如何协调技术进步与技术效率指标,以两大指标共同进步推动成渝地区全要素生产率的提升成为值得思考的问题。

(三)成渝地区双城经济圈全要素生产率的分布特征

根据上文的时期分段,分别计算成渝地区各城市在 2004—2011 年、2011—2016 年、2016—2018 年各自的全要素生产率均值,可得以下数据:

表 2 成渝地区各城市不同时期全要素生产率的均值

城市	2004—2011 年	2011—2016 年	2016—2018 年	2004—2018 年
重庆市	1.033	1.002	1.038	1.023
成都市	1.056	1.032	1.034	1.044
自贡市	1.097	0.994	0.992	1.043
泸州市	1.020	0.941	0.997	0.987
德阳市	1.026	1.005	1.032	1.018
绵阳市	1.034	0.996	1.009	1.016
遂宁市	1.052	1.009	1.043	1.034
内江市	1.041	0.959	1.003	1.005
乐山市	1.060	0.992	1.035	1.031
南充市	1.024	0.950	1.016	0.995
眉山市	1.003	1.036	1.065	1.023
宜宾市	1.008	0.959	0.958	0.983
广安市	1.055	0.954	1.005	1.009
达州市	1.011	0.957	0.983	0.987
雅安市	1.038	1.071	1.074	1.053
资阳市	0.973	0.931	1.038	0.967
平均值	1.033	0.987	1.020	1.014

由平均值可以看出,成渝地区全要素生产率均值最高的时期是在 2011 年以前。到 2011 以后,成渝地区各城市全要素生产率普遍下降,甚至整体全要素生产率均值为 0.987,小于 1,区域整体生产效率未得到提升。2016 年以后,城市全要素生产率开

始实现增长,与上文分析一致。

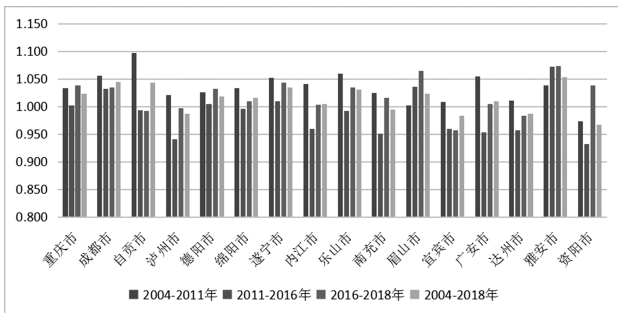


图2 成渝地区双城经济圈内城市不同时期全要素生产率均值比较

从区域分布上看,基于成渝地区各地区发展情况,成都、重庆两大城市作为经济增长极,各创新要素加快在两地集聚,且两地产业布局较为完善,科技创新对全要素生产率的推动作用相对明显。自贡作为老工业基地,前期工业增长带来的效益较大,使得整体全要素生产率水平较高,但近年来,随着工业发展水平到达瓶颈,由技术进步推动的全要素生产率开始下降,自贡应寻求经济发展方式的转变。德阳、绵阳作为成都平原经济区中的两大城市,自身工业基础优越,同时受近年来成德绵一体化发展及成德眉资同城化发展战略逐渐实施的影响,成都一些制造业开始向两地转移,两地通过技术进步推动全要素生产率增长较大,但在技术效率上仍需改善。遂宁、南充、广安、资阳、内江、泸州、宜宾作为成都与重庆之间的城市,其经济发展水平整体参差不齐,遂宁凭借市内制造业发展保持全要素生产率增长,但泸州、宜宾等城市在推动全要素生产率增长方面还有所欠缺。

三、提升成渝地区双城经济圈全要素生产率的对策建议

成渝地区具有丰富的科技创新优势资源,要充分创造科技创新引领氛围,推进发展要素深层次全面对接,进一步提升全要素生产率,为成渝地区双城经济圈高质量发展提供关键动力,也为探索新时代、新格局下的高质量发展提供示范标杆。

(一)深化区域产业分工协作构建现代化产业体系

产业结构和产业水平与技术效率和规模效率之间有着密切的联系,是提升全要素生产力的重要着力点。当前,成渝地区双城经济圈的产业资源、价值体系在不断重构,成渝地区不同城市之间的产业协作也从要素协作阶段迈入基于产业链的多链融合发展分工协作阶段,区域一体化持续深入,为成渝地区双城经济圈全要素生产率提升带来了重

要机遇。为此,应大力培育发展高技术现代化产业体系,反哺激发成渝地区科技创新内生动力。积极培育高技术产业,推动科技创新成果快速转化,这不仅是成渝地区经济发展的重要引擎,同时也将更为进一步提升产业创新发展水平,实现产业从粗放发展向高价值转变提供动力。成渝地区双城经济圈应立足于创新的核心地位,加快科技和产业的紧密联系和深度融合,强化产业分工和协作发展,以产业集群为抓手,大力发展电子信息、新能源、汽车制造等高新技术产业领域,保持强劲发展势头打造出多个万亿级产业集群,提升重点产业对各类发展要素的吸引力和集聚度,打造具有竞争力的市场主体队伍,形成具有雄厚实力的创新型产业集群,在重塑成渝地区经济地理的同时,进一步提高产业链创新的联系度和活跃度,形成“科技+产业”双重赶超的新发展姿态。

(二)探索“政产学研”协同推动产业链与创新链融合发展

成渝地区双城经济圈应当围绕支柱产业和区域特色产业,深化科技创新协同发展,以产业链和创新链融合为核心,推动创新链、产业链有机衔接、融合互动,要充分把握创新的个性和共性特征,实现创新与产业点对点和对面的融合。尤其是当前正处于产业转型和创新升级不断深化的关键时期,探索“政产学研”协同将更好地推动产业链与创新链“双向融合”,形成科技支撑经济发展、经济反哺科技创新的良性循环,打造创新链和产业链链条完善、融通发展的创新创业良好生态。应瞄准产业发展前沿,坚持问题导向,创新体制机制,有效聚集“政产学研”创新要素,以市场机制优化配置资源,探索创新创业新模式,梳理并攻克制约产业发展的核心技术难题,突破重大关键技术,推动重大成果转化及产业化,孵化科技型企业,培育壮大新型产业,引领产业转型升级,拉动产业集群崛起,形成科技支撑经济发展、经济反哺科技创新的良性循环,打造创新链和产业链链条完善、融通发展的创新创业良好生态。此外,成渝地区双城经济圈还应当积极协调各方共同打造“政产学研”创新创业共同体,开展关键技术攻关和协同创新,聚焦产业创新发展瓶颈问题和“卡脖子”技术,明确年度重大技术攻关、储备科技成果转化、重大项目产业化、高新技术企业孵化等任务和指标。同时应加快促进技术要素的市场化配置,形成成渝地区经济发展支撑,进一步激发成渝地区双城经济圈科技创新发展活力,尤其是在当前传统人口红利加快消失、资本回报率

逐渐降低的情况下,推进技术交易市场建设,打通技术转化转移的信息阻碍,完善技术要素流动的政策机制,完善技术要素价值市场化评估体系,降低技术交易成本,引入和培育国内外一流的创新资源要素,为提升成渝地区双城经济圈全要素生产率提供保障。

(三) 加快区域创新平台发展推动科技创新中心建设

科技创新中心建设是成渝地区双城经济圈发展重要战略定位之一,从中央、地方等有关文件精神指示中不难看出,推进科技创新中心建设,不仅要构建起完善的科技创新体系,打造科技创新成果高地和高科技创新发展载体,更要立足于科技创新中心建设的空间布局,推动成渝地区双城经济圈全要素生产率提升,为成渝地区双城经济圈产业发展塑造更具竞争力的比较优势,从而更好地融入全国乃至全球价值链分工体系中。加快推进多领域区域创新平台建设,探索协同创新发展新路径。立足于成渝地区三大科技城“创新金三角”发展,进一步整合成渝地区在核能开发、航空航天等国防重点科技领域的创新资源,打造高水平的综合科学中心。进一步依托成都、重庆两地国家人工智能创新发展试验区建设,联合两地人工智能发展优势,统筹成渝地区人工智能发展在产品研发、产业布局、市场拓展等方面的战略部署,构建以人工智能技术创新发展为核心的原始创新、成果转化和应用示范联合创新平台,促进成渝地区科技创新发展在科教融合、人才互通和资源共享等方面的先行先试,进一步推动成渝地区双城经济圈协同创新发展,打造全国高水平区域创新平台的示范标杆。大力培育发展高技术现代化产业体系,反哺激发成渝地区科技创新内生动力。积极培育高技术产业,推动科技创新成果向生产力转化,不仅是成渝地区经济发展的重要引擎,同时也为更进一步提升创新发展基础和水平,实现更高的创新价值提供了动力。

(四) 激发成渝地区双城经济圈数据要素新动能

随着数字经济时代的来临,数据要素的潜力和价值愈发明显,而成渝地区数据要素矛盾也逐渐凸显。2020年4月国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中明确指出了“加快培育数据要素市场”的发展要求。顺应和把握发展趋势,进一步完善数据要素运作支撑,加强数据要素价值挖掘,激发成渝地区双城经济圈数据

要素新动能,对提升成渝地区双城经济圈全要素生产率将起到关键的推动作用。首先,要不断强化成渝地区数据要素流通的顶层设计。着力解决数据要素产权界定制度不完备、数据标准规范体系不完善、数据安全治理能力有待提升等基础性问题,加快建立具有成渝特色的数据要素市场规则和政策体系。二是积极谋划推进支撑性项目。把握国家大数据中心枢纽节点建设机遇,同步建立覆盖成渝地区的区域数据中心。加快打造大数据交易中心、大数据区块链交易平台等平台载体建设,依托成都市大数据集团等企业积极探索实体化市场主体组织方式,横向、纵向统筹发力,加快形成完备的数据交易、流通、服务体系,建立健全大数据产业生态。三是着力强化数据资源价值性驱动。坚持市场导向、应用牵引,引导广大市场主体丰富数据应用场景,重点关注电子信息、装备制造、汽车及轨道交通等成渝地区重点产业和社会治理等领域的场景应用,深入开展数据价值的开发利用,努力实现数据资源配置程序合规化、效率最大化和效能最优化,高位推动成渝地区数据要素价值化进程。

基金项目:四川省、重庆市社科规划“成渝地区双城经济圈”重大项目(SC20ZDCY001)阶段性成果

参考文献:

- [1] 刘志彪,凌永辉. 结构转换、全要素生产率与高质量发展[J]. 管理世界, 2020, 36(07): 15-29.
- [2] 张跃. 政府合作与城市群全要素生产率——基于长三角城市经济协调会的准自然实验[J]. 财政研究, 2020(04): 83-98.
- [3] 盛来运,李拓,毛盛勇,付凌晖. 中国全要素生产率测算与经济增长前景预测[J]. 统计与信息论坛, 2018, 33(12): 3-11.
- [4] 贺晓宇,沈坤荣. 现代化经济体系、全要素生产率与高质量发展[J]. 上海经济研究, 2018(06): 25-34.
- [5] 邵明伟,金钟范,张军伟. 中国城市群全要素生产率测算与分析——基于2000-2014年数据的DEA-Malmquist指数法[J]. 经济问题探索, 2018(05): 110-118.
- [6] 王钺,刘秉镰. 创新要素的流动为何如此重要? ——基于全要素生产率的视角[J]. 中国软科学, 2017(08): 91-101.

作者:伍卓敏,成都市经济发展研究院(成都市经济信息中心)

黄 寰,成都理工大学商学院教授

责任编辑:马 健

巩固拓展脱贫成果 全面推进乡村振兴 奋力书写武隆“三农”工作新答卷

黄宗华

以习近平同志为核心的党中央高度重视“三农”工作。2020年12月28日至29日,习近平总书记出席中央农村工作会议并发表重要讲话,向全党全社会发出了“三农”工作仍然极端重要、须臾不可放松的明确信号。2021年1月18日,重庆市委书记陈敏尔在全市农村工作会上强调,要巩固拓展脱贫攻坚成果,全面实施乡村振兴战略,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足,奋力开创重庆“三农”工作新局面。近年来,重庆市武隆区坚持以脱贫攻坚为统揽,大力推进乡村振兴战略,抓重点、补短板、强弱项,推动全区农业农村发展取得显著进步。脱贫攻坚取得全面胜利,75个市级贫困村全部出列,贫困人口全部脱贫,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接试点工作取得明显突破,作为全国唯一区县在新华社《瞭望》周刊“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接闭门会”作经验交流;乡村振兴开局良好,农村产业不断壮大、农民收入持续增长,农村基础设施建设持续加强、生产生活条件大幅改善,农村基层党建不断进步、治理能力明显提升。下一步,武隆区将抢抓机遇、乘势而上,持续深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述,不折不扣贯彻落实中央、市委决策部署,深入践行新发展理念,积极融入新发展格局,切实担当新发展使命,奋力书写农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足的“三农”工作“新答卷”。

一、巩固拓展脱贫攻坚成果,加快实现有效衔接

聚焦实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,坚决把脱贫攻坚成果巩固好、拓展好,确保不出现规模性返贫。

(一)健全完善防止返贫动态监测和帮扶机制

持续深化动态监测预警,充分发挥184个行政村全覆盖动态监测点作用,紧扣收入水平变化和“两不愁三保障”巩固情况,对易返贫致贫人口开展

定期筛查、动态管理,做到早发现、早干预、早帮扶。健全完善《“边缘户”管理实施意见》等“1+7”防贫干预机制,持续做好边缘户帮扶管理,有效防止返贫致贫现象发生。强化产业扶贫可持续发展,健全利益联结机制,鼓励贫困群众多形式多渠道参与产业发展,提升产业带贫惠贫能力。加强农村最低生活保障政策落实力度,扎实做好低收入群体关心帮扶,确保基本生活不出问题。

(二)强化易地搬迁后续扶持

坚持把搬迁群众就业摆到最突出的位置,动态摸排就业情况,准确掌握就业技能和就业意愿,精准绘制好“就业需求图”和“岗位供给图”,深入开展就业专项帮扶。强化后续产业发展扶持,鼓励支持搬迁群众依托本地特色优势资源,积极发展休闲农业、特色种养、乡村旅游等产业。注重盘活用好搬迁户山林田地,支持专业合作社、农业企业等流转开发,拓宽搬迁群众收入渠道。持续改善和提升配套基础设施和公共服务建设,全力做好搬迁住房确权登记颁证、医疗保障和社会保障兜底等工作,更好满足搬迁群众出行、上学、就医等需求,促进搬迁群众更好地融入新环境。

(三)保持帮扶政策总体稳定

围绕实现平稳过渡的要求,在对现有政策逐项分类优化调整的同时,结合乡村振兴总要求制定相关政策并加快实施,切实做好政策衔接。统筹整合财政涉农资金,始终保持对贫困地区投入资金不减,主要支持政策不退,特别是涉及“两不愁三保障”项目、产业扶贫项目等给予重点支持。坚持和完善驻村工作制度,对脱贫村、乡村振兴任务重的村,继续选派驻村工作队和第一书记。积极主动对接水利部、济南市、市委政法委帮扶集团和涪陵区、南川区等帮扶资源,凝聚各方帮扶合力。健全完善考核制度,将巩固拓展脱贫攻坚成果纳入党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围,

以考核倒逼责任落实。

(四) 做好机构调整优化

按照中央和市委要求,积极对接市上机构调整方案,及时研究乡村振兴机构设置,做到与市上同步调整,确保各项工作有序衔接、有效落实。严格按照中央保持机构队伍总体稳定的要求,谋定而后动,平稳有序推进,做到思想不乱、工作不断、队伍不散、干劲不减,决不能影响工作大局。扶贫系统干部坚持把主要精力放在做好各项衔接工作上,坚决防止出现“坐等调整、观望等待”的消极懈怠现象。严格遵守各项纪律规矩,对机构调整期间违反工作纪律和财经纪律的行为,坚决从严查处、严肃问责。

二、全面推进乡村振兴,促进农业农村现代化

深入学习领会中央农村工作会议和重庆市委农村工作会议精神,结合实际抓好落实,加快建成产业兴旺发达、环境优美宜居、生活富裕富足、乡风文明尚礼的社会主义现代化新农村。

(一) 推动乡村产业提质增效

乡村振兴,关键是产业要振兴。大力发展乡村旅游,紧扣“国际乡村生活首选地”目标,以旅游国际化试点为契机,探索建立乡村旅游国际化标准,不断丰富康养、休闲、采摘、美食、度假等沉浸式、参与式乡村旅游业态,做优乡村旅游5条精品线路,大力提升旅游服务质量,积极创建国际乡村旅游示范区。做优做强农业产业体系,围绕“多品种、适规模、有品牌、高品质、好价钱”,持续调整优化农业产业结构,加快构建以高山蔬菜、高山茶叶为主导的“2+6+N”现代山地特色高效农业产业体系,大力发展豆干、苕粉、茶叶、竹笋等农副产品精深加工业,推动农业“接二连三”。大力培育特色品牌,力争在全市、全国形成有影响力、有响亮品牌、有广阔市场、有较大规模的1~2个“拳头”产业,积极发展智慧农业、科技农业、工厂农业等,持续推广数字农业和农村电商,让优质农产品走出武隆、卖向全国。

(二) 持续改善农村人居环境

聚焦“五清理一规范”、农村厕所革命、生活垃圾、生活污水治理等重点任务,按照“五沿带动、连片推进、全域整治”思路,深入实施农村人居环境整治五年提升行动,打好改善农村人居环境攻坚战、持久战,加快创建全国“农村人居环境整治示范区”。全面实施乡村建设行动,深入开展以清理“蓝

棚顶”、无人居住废旧房、房前屋后杂物堆、田间地头废弃物、管线“蜘蛛网”和农村爱国卫生运动为主要内容的专项行动,加快建设美丽宜居村庄,提档升级已建成“精品”“示范”类村庄。强化湿地保护利用,注重保护好全域河流、山坪塘及10万亩稻田,保护好乡村生物多样性及其乡野物种基因库和乡村生物景观,将小微湿地保护与可持续利用同脱贫攻坚、乡村振兴深度融合,积极推广生态渔、湿地生态养殖、湿地产品加工、湿地生态旅游、湿地民宿康养等产业,大力发展湿地小微经济。认真践行“两山论”“两化路”,全面整改销号中央环保督察反馈问题,坚决落实好河长制、林长制,扎实打好蓝天、碧水、净土保卫战,大力推进化肥农药减量、“白色污染”治理、畜禽养殖粪污和农作物秸秆资源化利用等,减少污染源、降低承载量。

(三) 加快城乡融合发展

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快构建起工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。畅通城乡资源要素流动,健全城市工商资本下乡投资运营机制和激励机制,让城市的资金、知识、技术、信息、人才、管理等要素进入农村,促进城乡资源要素自由流动、平等交换、优化配置、高效利用。推动基础设施互联互通,把骨干路网、农村道路、便民路、产业路统筹起来,打通“主动脉”,疏通“毛细血管”,构建内畅外联的交通网络体系,积极推动供气、环保、信息等基础设施网络向农村延伸,让农民和城里人一样享受现代文明生活。聚焦农村公共服务领域的突出问题,抓重点、补短板、强弱项,不断提升农村公共服务供给水平,促进城乡基本公共服务均衡化。持续改善农村义务教育办学条件,加强乡村寄宿制学校和乡村小规模学校建设。加快推进义务教育阶段教师“县管校聘”管理改革,加强城乡教师合理流动和对口支援,鼓励和引导城镇优秀教师到农村学校支教。加强乡镇卫生院、村卫生室建设,提升基层医疗卫生服务保障水平。

(四) 加强和完善乡村治理

持续深化“枫桥经验”重庆实践十项行动,建立健全自治、法治、德治相结合的制度机制,确保乡村社会充满活力、和谐有序。健全完善多元化纠纷排查化解工作体系,积极推广“让一让”调解室、“莎姐”维权岗、法治大院建设等乡村法治实践,全面排

查化解矛盾纠纷,不断增强农村社会治理能力。强化村民自治组织规范化建设,健全村级议事协商制度,大力推广“积分制”“清单制”等做法,让农民自己“说事、议事、主事”,充分发挥群众参与治理的主体作用。积极探索创新村级集体经济发展模式、经营方式,在解决集体经济“空壳村”问题的前提下,逐步增加集体经济收益,确保集体资产保值增值,让更多群众从改革中获益。结合党史学习教育,引导群众深入践行社会主义核心价值观,持续开展以“孝、贤、洁、序”为重点内容的公序良俗建设,深化文明村镇和文明家庭、新乡贤等创建评选,着力培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。持续推进平安乡村建设,巩固农村扫黑除恶专项斗争成果,严肃查处农村党员干部在基层管理中截留款物、贪占挪用、弄虚作假、优亲厚友、雁过拔毛等行为,确保农村社会大局和谐稳定、群众安居乐业。

(五)吸引留住乡村人才

坚持把新型职业农民培训放在重中之重位置,围绕主导产业发展,因地制宜,定向性、针对性开展培训,着力“培训一项技能”,让农民拥有一技之长。健全完善人才引进机制,以乡情乡愁为纽带,吸引支持名校优生、企业家、党政干部、专家学者、医生、教师、律师等各类人才,通过下乡担任志愿者、投资兴业、挂职锻炼、法律服务等形式服务乡村发展。扎实推进高校、企业、科研机构建立产学研合作战略联盟,联合组建乡村人才培养基地,及时调整和优化专业设置,实施“订单式”人才培养。深入实施科技特派员制度,探索农业科技推广人员“县管乡用、下沉到村”机制。强化人才服务保障,延续脱贫攻坚期间各项人才智力支持政策,建立健全引导各类人才服务乡村振兴长效机制。用好1000万元人才发展专项资金,从住房保障制度、人才服务机制、引进优惠政策、搭建创新创业平台、人才培养机制等方面对人才发展给予扶持,落实好减税、降费政策,解决好用地、信贷等困难,让有志从事农业、愿意扎根农村的人有待遇、有舞台、有回报、有信心。

三、完善支持保障,强化党对“三农”工作的全面领导

坚持以抓党建促乡村振兴为统揽,不断健全党领导农村工作的组织体系、制度体系、工作机制,切实提高新时代党全面领导农村工作的能力和水平。

(一)压实领导责任

全面落实农业农村优先发展的方针,严格落实市负总责、区县和街镇乡抓落实、行业部门主管的工作机制,做好统筹协调、组织推动、督促检查工作。及时完善推进乡村振兴战略实绩考核办法,与高质量发展综合绩效评价衔接,将考核结果作为干部选拔任用、评先评优、问责追责的重要参考。牢固树立系统理念,突出规划引领作用,遵从地域特色、发展规律和群众意愿,科学合理确定一批试点村,统筹推进农业现代化与农村现代化,推动乡村宜工则工、宜农则农、宜旅则旅、宜居则居。

(二)建强农村基层党组织

选优配强乡镇领导班子、村“两委”成员特别是村党组织书记,突出抓基层、强基础、固基本的工作方向,推动各类资源向基层下沉,为基层干事创业创造更好条件。持续抓好软弱涣散村党组织整顿提升,深入摸排、因村施策,确保取得实效。加大探索创新和提炼总结力度,加快培塑一批引领推动乡村振兴成效突出、典型示范作用显著的市级、国家级农村基层党建示范亮点和知名品牌。持之以恒整治形式主义、官僚主义,杜绝“文山会海”,更好地为基层松绑减负,让基层干部心无旁骛谋发展、干实事。

(三)加大投入保障力度

完善涉农资金统筹整合长效机制,横向整合各职能部门涉农资金,纵向整合乡村各项资源,集中财力从最薄弱环节、最突出问题切入,真正把钱花到刀刃上。切实提升政府和企业的公信力,带头讲诚信、守契约,保护好群众的切身利益。注重把乡村的山水风光、农耕文化和康养资源变为农村建设的“聚宝盆”,做到取之于农业、用之于农村。注重改革创新,将土地、闲置的农房等充分利用,变资源为资本,切实拓展农村建设资金来源。扎实做好农房建新拆旧和土地复垦工作,有序推进农村建设用地和农田耕地置换工作,为乡村振兴提供更多用地保障。推动农村金融机构回归本源,加大对农村的信贷支持力度,健全农村金融服务体系,推广特色农产品保险,为乡村振兴提供更多金融支持。

作者:中共重庆市武隆区委书记

责任编辑:马健

实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接 加快建设民族地区产城景融合发展示范区

钱建超

彭水县位于重庆市东南部,是渝鄂黔重要联结点。幅员 3903 平方公里,辖 3 个街道、18 个镇、18 个乡,户籍人口 70 万。“民族、生态、文化”是彭水的三大特色,彭水有苗族人口 30 多万人,是重庆唯一以苗族为主和全国苗族人口聚居最多的少数民族自治县,是重庆的苗乡、中国的苗乡、世界的苗乡;有茂云山、七跃山等生态屏障和乌江、郁江等生态水系,森林覆盖率达 62%,林地覆盖率近 70%;自汉初置县 2000 余年,历为道、州、县三级治所地,有历史悠久、内涵丰富的苗族文化、盐丹文化、黔中文化和红色文化。民族特色的生态旅游业是彭水的第一支柱产业,有 1 个 5A 级景区、3 个 4A 级景区、3 个 3A 级景区和 1 个市级旅游度假区,获评全国县域旅游综合实力百强县,阿依河景区入选全国 5A 级品牌景区前百强。

党的十八大以来,我们紧紧围绕把习近平总书记殷殷嘱托全面落实在彭水大地上这条主线,全面贯彻党中央决策部署和市委工作要求,坚持从全局谋划一域、以一域服务全局,坚持生态优先、绿色发展,充分彰显“民族、生态、文化”三大特色,大力发展生态经济、民生经济、城市经济,推动各项事业取得新进展新成效。彭水告别了延续几千年的绝对贫困,全县 115 个贫困村全部销号,27772 户贫困户 112680 名贫困人口脱贫。同时,以脱贫攻坚为统揽的经济社会实现高质量发展,从 2012 年到 2020 年,全县地区生产总值由 85 亿元增至 245.1 亿元、增长近 2 倍,一般公共预算收入由 7.6 亿元增至 14.1 亿元、增长 1 倍,城镇居民人均可支配收入从 16741 元增至 33775 元、增长 1 倍,农村居民人均可支配收入从 5960 元增至 13397 元、增长 1 倍多,金融机构存款余额从 93.8 亿元增至 242.7 亿元、增长 1 倍多,产业结构(一二三产业比值)从 20.7:41.1:38.2 调整为 15.2:32.5:52.3。城乡面貌焕然一新,城市常住人

口增加到 23.5 万人,城市规划面积拓展到 30 平方公里,城市与乡村各美其美、美美与共更加彰显。生态环境质量不断提升,全县空气质量优良天数保持在 350 天以上,境内河流水质均达到或优于 II 类。社会事业实现长足发展,教育事业一年一个台阶,高考一本上线从 255 人增加到 1038 人,每年在校大学生稳定在 2 万人以上;医疗服务水平不断提升,乡村卫生院(室)标准化率达 100%,分级诊疗基层首诊率保持在 72% 左右,县域内就诊率达 90%。当前,全县政治生态持续向好,干部群众精神面貌持续向上,经济高质量发展动能持续增强,社会和谐稳定局面持续巩固。

“十四五”时期是彭水谱写高质量发展新篇章、开启社会主义现代化建设新征程的关键时期。巩固拓展脱贫攻坚成果、推动乡村全面振兴,是“十四五”时期“三农”工作的重要任务,直接关系到社会主义现代化目标的进度和质量成色。市委在“一区两群”协调发展战略中,明确提出渝东南武陵山区要建设具有山地特色和独特魅力的国家级文化产业和旅游产业融合发展示范区的目标,对彭水的功能布局是:发挥渝鄂黔毗邻地区协同发展的节点作用,建设民族地区产城景融合发展示范区,打造重要的生态康养和休闲运动基地,建成具有民族特色的国际知名旅游城市,联动贵州道真、务川和沿河协同发展。这为我们实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接带来了重大机遇。我们坚定不移深入贯彻落实党的十九届五中全会精神和市委五届九次、十次全会精神,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局,把巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接作为重中之重,坚持以文化为旅游赋“魂”、以旅游为产业聚“气”、以产业为城镇立“基”、以科技为发展蕴“能”,高质量建设具有民族特色的生态特色宜居城、生态旅游目的

地、生态产业发展区、生态文明示范县,高水平打造“世界苗乡·养心彭水”,团结带领全县各族人民走向共同富裕。我们将重点抓好以下四个方面:

第一,把建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制作为重要保障。脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,是我们当前和今后一个时期的重要任务。我们必须严格落实“四个不摘”工作要求,保持相关扶贫政策稳定,继续选派驻村第一书记和工作队,调整优化扶贫机构职能,做到脱贫政策不变、工作队伍不撤、帮扶力度不减。一是健全完善防止返贫动态监测和帮扶机制。深化落实“两不愁三保障”突出问题动态清零机制,坚持定期开展“回头看”,对脱贫不稳定人口和边缘易致贫人口进行动态监测预警和提前干预,分级分层落实“两不愁三保障”突出问题快速发现和响应机制,坚决防止出现脱贫后返贫或产生新的贫困。二是健全完善易地扶贫搬迁后续扶持机制。深化易地扶贫搬迁后续扶持“五个强化”工作机制(即强化制度设计,完善后续扶持政策;强化设施配套,夯实后续发展基础;强化产业扶持,深化利益联结机制;强化就业扶持,拓宽脱贫增收渠道;强化社区管理,确保后续扶持不漏一人),精准绘制好“就业需求图”和“岗位供给图”,进一步改善配套基础设施和公共服务体系,切实提高社区治理能力和水平,确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。三是健全完善乡村产业提升机制。大力推广“产业村长”制度,邀请龙头企业负责人担任“产业村长”和产业指导员,让有发展能力、有发展意愿的群众都掌握1项以上实用技术、都有1个以上增收产业。全面推行村党组织书记兼任村级集体经济组织、合作经济组织负责人制度,让村干部带头入股或直接参与村级集体经济发展,进一步做大做强村级集体经济。四是健全完善扶贫项目资产运营管理和分配机制。对脱贫攻坚中投资建设的归集体所有且形成固定资产的基础设施、公共服务设施及扶贫车间、扶贫基地等扶贫项目,建立健全资产管理和运行机制,构建归属清晰、权责统一、流转顺畅、保护严格的扶贫项目产权制度,切实维护农村集体和农民群众的合法权益。五是健全完善协同发展机制。深化中央单位定点帮扶工作,精准实施好帮扶项目,抓好帮扶措施落实,推动定点帮扶工作取得更大成效。深化东

西部协作,健全协作机制,优化协作方式,加强产业合作、资源互补、劳务对接、人才交流,构建全方位、多层次、宽领域的协作体系。落实“一区两群”区县对口协同发展机制,把产业发展、产销对接、民生协作等作为重要内容,推动对口协同发展走深走实。加强与腾讯公司、德勤中国等企业的战略合作,动员更多社会力量参与,形成巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的强大合力。

第二,把构建特色高效的生态产业体系作为长远之策。彭水生态资源禀赋,是我们推动高质量发展的最大优势和最大特色。我们要学好用好“两山论”、走深走实“两化路”,立足生态资源优势 and 产业发展实际,探索产业生态化、生态产业化的有效路径,加快构建特色高效的绿色生态产业体系,努力将生态优势、资源优势转化为产业优势、经济优势。一是做精生态旅游业。坚持“品牌引领、活动助推,全域建设、彭水特色”,大力实施全域旅游和“旅游+”战略,强化蚩尤九黎城、阿依河、乌江画廊、摩围山等精品景区的辐射引领作用,办好办优中国乌江苗族踩花山节、中国·彭水水上运动大赛、渝东南生态民族旅游文化节等活动,推动文化产业和旅游产业业态融合、品牌融合、市场融合和服务融合,高质量建设世界知名的具有民族特色的生态旅游目的地。二是做强生态工业。提升健康食品、特色轻工、清洁能源等产业集群发展层次和核心竞争力,招引苗医苗药大健康产业链项目,加快发展大健康产业,积极培育中药材加工、苗医苗药等新的增长点,更好发挥工业园区的规模效应、产业集聚效应和辐射效应,促进生态工业提质增效。三是做特生态农业。按照生产集约化、产业规模化、产品商品化的现代农业发展模式,因地制宜发展红薯、烤烟、畜禽养殖及中药材等现代山地特色高效农业,强化农产品品牌建设,深化“一乡一特”“一村一品”,大力培育龙头企业、农村合作经济组织、家庭农场等新型经营主体,加快农村电子商务发展,完善“工业品下乡入村、农产品进城入市”的双向流通网络,推动一二三产业深度融合发展。

第三,把做好融合发展文章作为关键之举。就彭水来讲,融合发展是我们推动高质量发展的有效路径。我们要深度做好产城景融合、城乡融合发展文章,全力保障和改善民生,绘就城乡区域和谐共美新画卷。一是扎实推进产城景融合发展。着力

在拓展“城”上下功夫,着眼渝湘高速公路、乌郁两江合围区域,优化城市空间布局、完善功能配套,按照“老城提质、新城提速、九黎城提韵”的思路,以每年供应土地1平方公里、开工房建100万平方米、入住人口10000人“三个一”目标推进城市建设,因地制宜打造具有民族特色、品牌效应、集聚辐射能力的城市功能区;着力在聚集“产”上下功夫,依托传统商贸产业和旅游产业,围绕观夜景、看演出、品美食、享购物着手,加快推进城市商圈、夜间经济提档升级,打造时尚消费城,实现产业聚集人。着力在做靓“景”上下功夫,坚持将好山好水好风光好文化融入城镇和景区建设之中,与时俱进打造便民休闲的边角公园、绿化美化的城市边坡、清水绿岸的江边风貌、郁郁葱葱的山边美景,实现城即景、景即城,城景互动、景城融合。二是扎实推进城乡融合发展。合理优化国土空间布局,加快建设老城、新城、蚩尤九黎城一体化发展的中心城区,打造经济更具活力、生活更具魅力的乌江画廊生态旅游示范带、郁江产城景融合发展示范带,统筹推进以“一心”为点、“两带”为线划分的北部片区、东部片区和南部片区协调发展,因地制宜打造一批康养小镇、旅游小镇、特色产业小镇、历史文化名镇、边贸物流集镇等,按照“县城50%、集镇25%、乡村25%”的规划布局推进农村人口向城镇聚集,着力构建“一心两带三片区六重点多节点”的城镇发展格局。推动城乡基础设施互联互通,坚持把基础设施建设重点放在农村,加快“四好农村路”建设,提升乡镇干线公路等级,提速推动乡村水利、信息、能源等基础设施提档升级,构建完善布局合理、设施配套、功能完善、安全高效的乡村基础设施体系。加快推进城乡基本公共服务均等化,新增教育、卫生、文化等社会事业经费向农村倾斜,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,完善城乡养老服务体系,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第四,把加强生态文明建设作为应有之义。保护好彭水的一江碧水、两岸青山,是我们的重大使命,也是我们的重大责任。我们要坚持尊重自然、顺应自然、保护自然,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主,深入践行“绿水青山就是金山银山”理

念,加快推动生态文明建设示范县创建。一是持续筑牢生态安全屏障。合理优化生态空间布局,加强生态保护与修复,不断夯实以乌江、郁江两大主要水系生态带和摩围山、七曜山两大山脉生态屏障建设为主体,以交通廊道、城市绿地为补充的生态格局,实现生产高效、生态良好、生活宜居。坚决守护好绿水青山,统筹山水林田湖草沙系统治理,全面落实河长制、林长制,深入开展石漠化、水土流失、地质灾害等整治,建设好管理好自然保护区和流域水生态环境,让山水颜值更高、人文气质更佳。二是深入打好污染防治攻坚战。打好碧水保卫战,扎实推进水污染治理与修复,加快补齐水环境基础设施“短板”,持续开展整治污水偷排直排乱排等专项行动,让一江碧水美景永存。打好蓝天保卫战,突出抓好交通、扬尘污染治理,统筹治理工业、生活等污染,改善大气环境质量,解决人民群众的“心肺之患”。打好净土保卫战,实施土壤污染防治行动,全力减轻农业面源污染,加强建设用地准入管理和农用地分类管理,不断提升土壤环境质量。三是扎实推进绿色转型发展。坚持把减污降碳摆在更加突出的位置,对标碳达峰、碳中和目标,注重综合治理、系统治理、源头治理,扎实推动重点行业清洁生产 and 绿色化改造,因地制宜发展山地经济、水中经济、林下经济、气候经济等,不断提升经济发展“含绿量”。全面实施长江十年禁渔,积极倡导简约适度、绿色低碳的生活方式,推进垃圾分类,深入开展爱国卫生运动,让绿色生活观念深入人心。四是提高生态环境治理体系和治理能力现代化水平。以解决生态环境领域突出问题为导向,深入推进生态文明体制改革,完善生态环保投入制度,加大纵向和横向生态补偿力度,探索引进社会资本和民间资本,建立地方环保基金,有效化解第三方治理的资金瓶颈。健全党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,完善生态文明监管体制,建立多部门联动式环境执法机制,从严从重查处环境违法行为。

作者:中共重庆市彭水自治县委书记
责任编辑:马健

积极推进乡村产业振兴 奋力开创重庆农业现代化发展新局面

唐双福

党的十九大以来,重庆市农业农村委深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述和视察重庆重要讲话精神,认真贯彻落实市委、市政府决策部署,把产业振兴作为推进乡村振兴的重点任务来抓,深入推进农业供给侧结构性改革,加强农业品种、品质、品牌建设,大力发展现代山地特色高效农业,全市乡村产业振兴迈出坚实步伐。2020年,全市第一产业增加值1803亿元,同比增长4.7%,增速在全国列第7位;农村常住居民人均可支配收入16361元,同比增长8.1%,在全国上升到第15位。今年一季度,全市第一产业实现增加值344.63亿元,同比增长10.5%、高于全国平均水平2.4个百分点;农村常住居民人均可支配收入达到5149元,同比增长16.4%,高于全国平均水平0.1个百分点。

一、坚持以深化实施“十百千”工程为抓手构建乡村产业体系

(一) 压紧压实责任,巩固提升保供产业

严格落实“米袋子”党政同责、“菜篮子”行政首长负责制,继续抓紧抓实粮食、生猪、蔬菜“三张任务清单”,确保粮食等重要农产品量足价稳。今年以来,农民种粮积极性提高,粮食生产保持稳定,一季度小春播种面积556.5万亩、同比增长1万亩;油菜籽391.4万亩、同比增长4万亩。蔬菜保供能力增强,一季度实现产量636.8万吨,同比增长3.8%。生猪产能基本恢复到正常水平,一季度末生猪存栏1121.87万头,同比增长23.8%;能繁母猪存栏114.94万头,同比增长28.5%;出栏534.14万头,同比增长35.2%。

(二) 深化结构调整,做大做强优势特色产业

充分发挥各区县比较优势,按照宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔的原则,因地制宜发展区域特色农业,重点培育柑橘和柠檬、榨菜、生态畜牧、生态渔业、茶叶、中药材、调味品、特色水果、特色粮油、特色经济林等十大特色产业。2020年,十大特色产业累计达3100万亩,全产业链综合产值达

到4500亿元。积极推进品种品质品牌“三品”建设,累计制修订农业农村地方标准579项,建成各类标准化示范区221个、“三园两场”857个、标准化种植面积达到1072万亩,主要农产品综合抽检合格率多年保持在97%以上。“巴味渝珍”区域公用品牌授权产品累计达568个;重庆名牌农产品总数达483个,绿色食品品牌总量全国排位第5名。奉节脐橙、永川秀芽、潼南柠檬、荣昌猪、巫山脆李、江津花椒、石柱黄连、彭水苕粉等8个特色农产品入选中央广播电视总台“品牌强国工程”。

(三) 加快推动“接二连三”,不断延伸产业链提升价值链

把农产品加工作为产业融合发展关键,突出抓好项目策划、龙头培育和园区创建,统筹发展农产品初加工、精深加工和综合利用加工。提质发展乡村休闲旅游,做靓100条乡村旅游精品线路,培育特色“地标”项目、多元素“地域”产品。今年一季度,全市规模以上农产品加工业完成工业总产值达610.33亿元,同比增长29.7%;全市休闲农业和乡村旅游接待游客6299.18万人次,实现经营收入209.5亿元,同比实现大幅增长。

(四) 实施“三级联创”,加快以现代农业园区为重点的产业重大项目建设

把发展现代农业园区作为构建现代农业产业体系的重要载体和平台,突出“生产+加工+科技”内涵,成功创建6个国家级现代农业产业园,打造20个市级重点现代农业产业园,指导推动每个区县建设1—2个区县级现代农业产业园。目前全市现代农业产业园面积达到750万亩,综合产值突破800亿元。今年3月份,我市成功竞争申报创建万州、丰都2个国家级现代农业产业园,柑橘、榨菜2个国家级优势特色产业集群,开州区临江镇、永川区仙龙镇、黔江区石会镇、酉阳县花田乡、铜梁区土桥镇、巴南区石滩镇、垫江县沙坪镇7个国家级农业产业强镇建设项目,续建重庆荣昌猪、重庆柠檬两个国家级优势特色产业集群,中央投资资金6.9亿

元,是农业农村部重点项目布局最多的省市之一。

二、坚持以绿色为本底加快发展乡村生态产业

(一)在“净水”上狠下功夫

紧扣保护三峡库区水生态安全,强力推进长江流域禁捕退捕,已全面完成国家核定我市5342艘渔船、10489个渔民的退捕任务,实现三年任务两年完成。突出抓好8万亩池塘养殖尾水治理,有序完成1亿吨池塘尾水治理任务。

(二)在“减量”上狠下功夫

深入实施化肥农药减量增效行动,建立规模种植主体减量清单,推广配方肥、有机肥替代化肥、水肥一体化以及绿色防控、统防统治等减肥减药措施。近3年化肥农药年均使用量分别下降1.5%、2.1%。截至2020年底,测土配方施肥技术覆盖率提高到95.1%,主要农作物病虫害绿色防控覆盖率达到42.8%。

(三)在“治污”上狠下功夫

加强畜禽养殖污染综合治理,严格落实“三区”管控,科学推进畜禽养殖粪污资源化利用,全市畜禽粪污综合利用率、规模养殖场(年出栏生猪500头以上)、大型规模养殖场(年出栏生猪2000头以上)粪污处理设施装备配套率分别达到92%、99%、100%。全市禁养区面积调减2158平方公里,占比下降到16.4%。实施农村人居环境整治“五沿带动、全域整治”工程,三年行动计划圆满收官,全市行政村生活垃圾处理率、卫生厕所普及率分别达到99.9%、82.9%。

(四)在“循环”上狠下功夫

着力推进璧山、开州、武隆等3个国家农业绿色发展先行区试点建设。强化废弃农膜回收利用,近3年累计回收废弃农膜22314吨、肥料等包装物1306吨。推进秸秆资源化利用,秸秆综合利用率稳定在87%以上。发展稻渔综合种养30万亩,建成种养循环养殖场2.5万个。

三、坚持以科技创新为驱动促进乡村产业高质量发展

(一)加强农业科技创新

成功创建全国农业领域首个、重庆市目前唯一的国家技术创新中心“国家生猪技术创新中心”,强化“重庆渝北国家农业高新技术产业示范区”建设。组建13个产业技术创新团队,大力开展良种繁育推广。先后成立成渝地区双城经济圈农业科技创新联盟、长江经济带农业绿色发展联盟、重庆市畜牧产业创新创业联盟等5个联盟,正在筹备建设农业产业技术创新战略联盟及水产创新联盟。选育

水稻、油菜、果树等主栽作物品种200余个,高温伏旱区优质稻品种选育、芥菜种质资源研发、加工辣椒品种培育等进入国内先进行列。建立世界最大的柑橘良种无病毒种苗繁育体系。每年发布主推技术100项,主推技术到位率达100%、覆盖率达90%以上。2020年底,农业科技进步贡献率、主要农作物耕种收综合机械化率、主要农作物良种覆盖率、良种在农业增产中的贡献率分别提高到60.2%、52%、96.5%、50%。

(二)加快智慧农业发展

深入实施“智慧农业·数字乡村”建设工程,益农信息社实现行政村全覆盖,5个区县入选国家数字乡村建设试点,6个区县成为国家“互联网+”农产品出村进城工程试点县。国家级重庆(荣昌)生猪大数据中心在重庆建成落户,正在筹建国家级重庆柑橘大数据中心。智慧农业服务平台和智慧农业“四大行动”项目建设持续推进。农业产业数字化改造和农业机械智能化、质量安全管控数字化发展加快推进。

(三)加大农村人才培养

以在乡、返乡、入乡“三乡”人才为重点,以农村致富带头人培养行动为抓手,加强农村各类人才培养。累计培育高素质农民21.1万人、家庭农场3.1万个、农民专业合作社3.66万个、区县级以上农业产业化龙头企业3775家。深入调查研究,抓紧制定《重庆市农村致富带头人培养行动实施方案(2021—2025年)》。推动重庆市农业学校、重庆市机械化学校的转型升级,整合筹建重庆农业高职院校,已将两校合并升高职纳入重庆市教育事业“十四五”发展规划适时推进。

四、坚持以农村改革为牵引激发乡村产业发展动力活力

(一)稳妥推进农村土地制度改革

丰富承包地“三权分置”有效实现形式,截至2020年底,全市流转土地1529万亩、流转率达到44.1%,适度规模经营1279万亩、规模经营集中度37.5%。出台《重庆市农村集体经营性建设用地入市管理办法》及《入市交易规则》等,夯实农村集体经营性建设用地入市制度基础。永川区、大足区、梁平区农村宅基地制度改革试点稳慎实施。

(二)扩面深化农村“三变”改革

系统总结农村“三变”改革试点经验,稳妥扩大改革试点,涉农区县选择1—2个具备条件的乡镇全域推进,2021年力争扩大到全市20%左右的行政村。多元化累计培育农村“三变”改革实施主体

2000多个,引导新型农业经营主体通过合股联营等方式深度参与改革,撬动社会资本20.5亿元,103万农民成为股东。

(三)巩固提升农村集体产权制度改革

全市9033个村、78888个组完成集体资产股份合作制改革,量化资产350亿元,8991个村级集体经济组织实现登记赋码,占比99.6%。加强农村产权流转交易市场体系建设,农村实物产权进场累计挂牌交易农村实物产权73.02万亩、43.95亿元,惠及农民16.61万户。

(四)发展壮大新型农村集体经济

坚持从实际出发,探索形成了产业带动型、资源开发型、租赁经营型、服务创收型、项目拉动型、资金合作型等“六型”发展路子。全市有经营收入的村级集体经济组织8801个,占比达98.5%,计划今年底全面消除村级集体经济“空壳村”。

五、坚持以基础设施建设为重点加力补齐乡村产业发展短板

(一)统筹推进高标准农田建设和农田宜机化改造

着手编制市、区县两级新一轮高标准农田建设规划,建立市级及区县级高标准农田项目库。以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区和现代农业产业园为重点,有序推进高标准农田建设。今年一季度,累计建成高标准农田1332万亩。以江津区、潼南区、合川区、荣昌区、渝北区、永川区等为重点,按照千亩级、万亩级、十万亩级规模整村整乡连片推进农田宜机化示范改造,2021年将在全市29个区县改造面积10万亩以上。加强耕地质量调查监测评价,全面推广土壤改良、深耕深松等耕地质量保护提升技术措施,实现涉农区县全覆盖。

(二)扎实推进农村交通、水利设施建设

以乡村产业路、旅游路、便民路为重点,今年规划实施“四好农村路”3000公里,一季度已完成农村公路689公里。加快实施渝西水资源配置等重点项目,已开工梁平龙象寺等4座水库,截至今年一季度累计完成投资3.75亿元,超计划153%。全面推进32个大中型灌区建设,今年一季度末全市农田灌溉水有效利用系数由2016年的0.4844提高到0.5037。实施农村饮水安全巩固提升工程,累计投资76亿元,巩固提升1442万人饮水条件。

(三)大力推进其他配套设施建设

加强农产品仓储冷链物流设施建设,重庆市成功被列入国家首批产地仓储保鲜冷链物流设施建

设项目试点省份。截至今年一季度,全市区县物流节点达1680个、乡镇配送站891个(乡镇农产品集配中心131个),覆盖率达97%;建成产地集配中心150个和农产品冷链项目158个。加强农产品市场建设,今年一季度共改造提升农贸市场和菜市场206个,市场经营环境大幅改善。开展标准化智慧化菜市场建设试点,推荐33个城区菜市场开展“网上菜市场”建设。

在今后工作中,市农业农村委将深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神和视察重庆重要讲话精神,把握新发展阶段,践行新发展理念,融入新发展格局,按照市委、市政府部署要求,以推动农业高质量发展为主题,以深化农业供给侧结构性改革为主线,大力发展“小规模、多品种、高品质、好价钱”的现代山地特色高效农业,着力推进质量兴农、绿色兴农、品牌强农,以产业振兴牵引乡村全面振兴。

一是科学合理优化乡村产业布局。精心编制《全市乡村产业发展“十四五”规划》。紧扣全市“一区两群”协调发展,因地制宜探索都市现代农业、生态循环农业、农文旅融合等发展新路径。紧紧围绕成渝地区双城经济圈建设,与四川携手共建现代高效特色优势农业产业带。

二是扎实开展脱贫区县特色产业提升行动。保持扶贫产业政策稳定,以脱贫县为单位规划发展乡村特色产业,推动扶贫产业向适度规模经营,完善全产业链支持措施,加快脱贫区县农产品和食品仓储保鲜、冷链物流设施建设,广泛开展农产品产销对接活动,深化拓展消费帮扶。

三是加快发展富民乡村产业。在深化结构调整中做大优势特色产业,在延伸产业链条中发展农产品加工业,在拓展农业功能中培育新产业新业态。加快全产业链、全价值链建设,健全利益联结机制,把农业产业链的增值收益尽量留给农民。

四是大力营造乡村乡村振兴的良好氛围。深化“放管服”改革,发挥各类服务机构作用,为从事乡村产业的各类经营主体提供高效便捷服务。弘扬企业家精神和工匠精神,倡导诚信守法,营造崇尚创新、鼓励创业的良好环境。

作者:重庆市农业农村委员会副主任

责任编辑:马健

“候鸟”群体迁入带来的政府治理困境与应对策略

——以海南省为例

李佳彤 徐艳晴

随着城市化进程的加快和人民生活水平的提高,人口流动规模扩大,越来越多的居民对居住环境的质量要求提高,去气候宜人、生态宜居的地方过冬成为潮流。海南省冬季平均气温 15~24℃,集阳光、海水、沙滩、森林、热带田园风光和名胜古迹于一地,是全国著名度假胜地。海南省凭借着得天独厚的自然条件,吸引了大量“候鸟”来此过冬,成为非常典型的“候鸟”群体流入地。根据《海南统计年鉴-2020》,海南省 2019 年常住人口为 944.72 万人,“候鸟”人口 134.12 万人,其中流动型候鸟人口 84.47 万人,占比约 63%^[1]。“候鸟”群体是指为了躲避严寒、雾霾等相对恶劣的环境而季节性变换地域生活的群体。“候鸟”群体从流动特点来看,基本上是从 10 月份大量迁入,次年 3、4 月份集体迁出,具有明显的季节性特征;从人口来源来看,不同迁入地人口来源有所不同,如三亚市“候鸟”主要来自东北地区,海口市“候鸟”来自全国各地;从年龄构成来看,以中老年人口为主。

但是,“候鸟”群体在迁入地面临社会融入困境^[2]，“候鸟式”养老群体的公共服务需求与迁入地公共服务供给之间的矛盾突出^[3]，“候鸟式”异地养老服务存在多种困境^[4]，大多数“候鸟老人”对社会养老服务、社会保障等公共服务不满意^[5]。本文以海南省为例,通过访谈法,探析“候鸟”政府治理困境及成因,并提出改进策略。这是应对“候鸟”群体给政府治理带来的挑战、妥善化解“候鸟”群体与本地人之间矛盾冲突的现实需要,是消除社会潜在风险、保障“候鸟”群体在琼幸福生活的绸缪之举,是提升海南国际旅游岛建设水平的必然要求,也是推进海南全面深化改革、加快建设中国特色自由贸易港的重要治理保障。

一、“候鸟”群体迁入带来的政府治理困境

课题组通过访谈海南多地市民服务热线工作人员、海南省业主委员会协会秘书长、多位“候鸟”

社区党支部书记、“候鸟”聚集区派出所民警、“候鸟”居民和海南本地人,发现“候鸟”群体季节性迁入造成了迁入地资源季节性供给不足、“候鸟”小区业主委员会成立困难和“候鸟”与本地人生活纠纷时常发生等政府治理困境。

(一) 迁入地资源季节性供给不足

“候鸟”群体季节性迁入海南造成本地公共卫生需求和用水用电需求季节性大幅度增加,原有供给水平难以满足现实需求,季节性供需矛盾突出。

“候鸟”群体老龄化特征明显,本身有基础性疾病或患病概率高,对公共医疗供给需求大,对医疗卫生水平要求较高。海南省医疗卫生水平整体上相对落后,原有的城市医疗服务是依据常住人口规模进行投入。“候鸟”群体季节性迁移来琼,属于非常住人口,尤其是在冬季“候鸟”迁入的高峰期,“候鸟”聚集的城市医疗卫生服务供给不足,医院、医护人员数量和质量均无法满足“候鸟”群体对医疗资源的需求。当前除海口、三亚的大型医院外,很多医院尚未实现医保异地结算,导致“候鸟”群体就医难。

海南省有许多小区以“候鸟”群体为主要居住对象,本文将其称为“候鸟”小区。部分“候鸟”小区在“候鸟”迁入高峰期经常停水停电,影响“候鸟”居民正常生活,矛盾频发。部分“候鸟”小区由于供水的水体浑浊、过滤困难,加之本地水厂设备落后,没法扩产,所以每逢冬季“候鸟”群体入住,小区用水量陡增,导致地势高的小区 and 较高的楼层水压不足,水量变小甚至经常断水。另外,“候鸟”群体季节性迁出,“候鸟”小区 4~9 月房屋空置率极高,供电单位为避免浪费,减少对“候鸟”小区输电和投入,而冬季“候鸟”飞来,用电量激增,供电单位反应不及时便导致停电现象。同时,海南电网部分线路是 20 世纪 70 年代修建的,到现在还在并网使用,

无论是线路的承载能力还是运行效率都已经落后于愈发高涨的用电需求。同时,海南电网是环形网络结构,一旦某条线路出现问题,必将对周边区域造成连带影响。据调查,“候鸟”小区停水停电时有发生,引发了多起“候鸟”堵路维权等群体性事件。

(二)“候鸟”小区业主委员会成立困难

当前,海南省“候鸟”小区成立业主委员会的比例很低,“候鸟”小区业主参与社区治理面临障碍。成立业主委员会需要召开业主大会,《中华人民共和国民法典》规定,要业主大会表决一般事项“应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决”。“候鸟”群体具有季节性迁徙的特点,“候鸟”夏季返回北方后,小区参与表决的业主数量变少,成立物业委员会所需的投票比例难以达到法定要求,因此,需要等待“候鸟”居民冬季再次飞来海南,或者探索线上投票、委托投票等方式。但是在实践过程中,政府职能部门之间在信息系统导入上存在对接问题,“候鸟”小区业主数据信息搜集不全,导致线上投票系统进展缓慢;“候鸟”群体与本地人存在文化隔阂,关系疏离,无法自主在海南找到委托投票人。种种原因导致“候鸟”小区业主委员会成立难,小区居民无法对小区重要事宜及时做出决策,进而影响了本地人享受应有的资源和权利,引发不满和冲突,造成治理困境。

(三)“候鸟”与本地人生活纠纷调解困境

“候鸟”群体来海南的目的之一是养生,因此对生活环境要求较高,而本地人夜生活丰富,且有夜晚办婚礼酒席和庆祝“公期”等传统节日的地方习俗,由此产生的噪音打扰了“候鸟”群体的休息,针对噪音的投诉和邻里纠纷颇多,出现了诸如“候鸟”居民在本地人婚礼酒席上砸酒瓶、发生言语争执等事件。事件发生后,通常需要派出所民警和居委会工作人员出面调解方平息。面对“候鸟”群体与海南本地人的冲突和投诉,政府部门一方面不能不管,另一方面又不能“真管”。即便“候鸟”群体认为本地人庆祝地方习俗的行为打扰了自身正常休息和生活秩序,政府部门也不能运用强制力去强迫一方终止其行为,这样做既不合理也不合法,因而政府部门陷入了进退两难的困境。

二、“候鸟”政府治理困境形成原因分析

随着“候鸟”群体的迁入,海南出现了季节性资

源供给困境、业主委员会成立困境和“候鸟”居民与本地人纠纷时常发生困境,而这些困境短时间难以化解,最终往往以社会冲突的形式爆发出来,加剧了治理的难度。剖析困境形成的原因,可以为探究“候鸟”群体治理奠定基础。

(一)资源的有限性导致季节性供需矛盾突出

海南原有的基础设施建设较落后,城市公共服务依据常住人口规模投入,“候鸟”群体并非常住人口,在冬季“候鸟”迁入高峰期,“候鸟”聚集的城市中医疗、水电资源供给明显不足,产生了资源供求矛盾,进而引发“候鸟”群体和当地人之间的纠纷冲突。

(二)“候鸟”群体管理难题导致业主委员会成立困境

“候鸟”群体季节性流动导致选举业主委员会难以符合“双三分之二”的规定,加之业主委员会成立程序繁琐,目前社区尚未探索出有效投票方式加以解决,因此“候鸟”小区业主委员会成立率低。同时,由于缺乏业主委员会作为沟通平台,启用专项资金、决定小区重大事项的难度加大,影响了本地人享受应有的资源和权利,导致小区纠纷时有发生,投诉不断。

(三)文化背景不同导致主观认同困境

我国南北方文化差异明显,“候鸟”群体因为年龄结构的特征,自身带有浓厚的迁出地文化特色,文化适应性和融合度很弱,对海南本地人也存在偏见。海南本地人对“候鸟”群体也存在误解和排斥,认为“候鸟”群体兴起的“购房热”推动了本地房价上涨,“候鸟”群体蜂拥而至导致海南的物价不断上涨,同时挤占了本地有限的医疗卫生、水电等资源,增加了本地人的生活压力。“候鸟”群体与本地人互不认同,传统习俗和生活习惯不同导致二者矛盾冲突频发。

三、加强“候鸟”政府治理的改进路径

2019年10月31日,中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,明确提出要“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享

有的社会治理共同体”，“七位一体”的社会治理格局是中国特色的社会治理理论。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，治理问题的解决要始终坚持中国共产党的领导不动摇，保证治理的发展方向。因此，中国语境下的治理必须在发挥党总揽全局协调各方的领导核心作用的前提下，借助多主体和组织体制治理公共事务，提供公共服务。

从主体来说，要在党委领导下，政府部门组成“候鸟”群体管理协调领导小组、成立社区“候鸟”管理服务站，充分发挥社区、社会组织、公众参与的作用。海南省委领导成立由省相关职能部门组成的省“候鸟”群体管理协调领导小组，在“候鸟”群体聚集的市县建立“候鸟”群体服务管理合作协调机制，在“候鸟”群体聚集的小区、社区成立“候鸟”管理服务站。同时，发挥“候鸟”党支部、社区、“候鸟”人才工作站、“候鸟”社会组织的作用。

从方式来说，要创新矛盾冲突协调方式和公共服务供给方式。一是建立合作协调机制。当“候鸟”群体的利益诉求和矛盾冲突等信息通过各种渠道反馈到政府相关部门后，政府相关部门联系“候鸟”管理服务站，由其作为协调发起方，促进矛盾双方及其他相关主体进行对话、讨论，共同拟定解决方案，并将协调方案通报意见诉求群体，促成其对该问题的解决方案达成共识。二是形成公共服务季节性供给机制。主要是以政府主导，政府和社会资本合作的方式按季节性需求提供医疗、水电等资源。另外，根据“候鸟”群体动态监测信息平台数据，合理配置市政重要基础设施，同时对供水、供电等设施及时进行升级、扩容，提高公共服务供给能力，满足“候鸟”群体在内的居民的生活需求。

从技术来说，要建立完善的“候鸟”群体动态监测信息平台 and 部门间信息共享制度。在完善海南人流进出岛信息管理系统的基础上，借助“进出岛人员分析研判管控系统”，建设海南省“候鸟”群体动态监测信息平台，及时掌握“候鸟”流动的信息。省、市、社区各级“候鸟”群体管理协调机构掌握人口流动数据后，及时对人口变化趋势做出预判，并根据预判结果结合公共资源供给能力，综合研判潜

在冲突点，提前与“候鸟”群体进行沟通，让“候鸟”群体有充分准备时间。如某社区暂时无法解决电力或水利供应不足时，可利用“候鸟”群体动态信息平台提前向“候鸟”群体发出预警，使其提前做好准备或调整行程计划。

从制度来说，要进一步完善跨省医疗直接报销制度；完善物业管理相关法规与体系，加快修订《海南经济特区物业管理条例》《海南省物业服务收费管理办法》等相关法律法规；建立健全“候鸟”工作站制度，建立“候鸟”人才库，鼓励引导他们充分发挥专业优势。

从意识来说，政府相关部门要坚持科学的态度，客观看待“候鸟”群体及其问题，全力做好“候鸟”群体服务管理工作。通过报纸、微信公众号、小区宣传栏等多种方式宣传“候鸟”群体的正能量事迹，坚持正确舆论导向，营造良好的社会氛围。

基金项目：国家社科基金规划项目“治理需求驱动的我国基层协商民主建设研究”（项目编号：18BZZ056）阶段性研究成果。

参考文献：

- [1] 海南省统计局. 海南统计年鉴[M]. 北京：中国统计出版社，2020.
- [2] 陈恩，李丽.“三社联动”：候鸟老人社会融合的治理模式[J]. 新东方，2017(02)：54-57.
- [3] 王郅强，赵昊骏.“候鸟式”养老群体的公共服务供需矛盾分析——以三亚市为例[J]. 行政论坛，2019，26(02)：103-109.
- [4] 张豫南，李芬. 政府供给“候鸟式”异地养老服务的困境及对策研究——以海南省为例[J]. 老龄科学研究，2019，7(06)：25-40.
- [5] 黄慧.“候鸟式”异地养老群体的养老质量研究——基于三亚市的个案分析[J]. 特区经济，2020(04)：58-60.

作者：李佳彤，海南大学政治与公共管理学院硕士研究生
徐艳晴，海南大学政治与公共管理学院教授，博士生导师
责任编辑：张波

东西部扶贫协作的辐射带动与“溢出”效应研究

郭春甫

东西部协作和定点帮扶是脱贫攻坚的重要举措,为助力打赢脱贫攻坚战发挥了重要作用。我国如期实现脱贫攻坚目标任务,当前已经进入了全面推进乡村振兴的新阶段。此时,中央为何仍要强调继续坚持和完善东西部协作和定点帮扶工作?东西部扶贫协作是具有中国特色的贫困治理体系的制度创新。新中国成立以来,在党和政府的统筹协调大力推动下,东西部协作历经对口支援、东西部扶贫协作等不同发展历程,逐步建立起一套系统协同、协调灵活、整合适应的区域平衡发展协作机制。东西部扶贫协作推动了脱贫攻坚的高质量发展,并持续巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,为全球反贫困事业贡献了中国智慧,提供了中国方案,展现出中国贫困治理的独特价值。此外,东西部扶贫协作在经济发展、城乡统筹、区域发展等方面持续发挥辐射作用,带动经济社会发展产生“溢出效应”,助推东西部扶贫协作向东西部协作高质量发展转型。

一、东西部扶贫协作的历史价值与实践贡献

在习近平总书记精准扶贫精准脱贫方略指引下,东西部协作政策不断发展和深化,协作范围逐渐拓展,协作体制机制不断健全和完善,为新时代实现东西部协作治理现代化提供保障。

(一) 制度基础不断夯实

自1996年7月国务院办公厅转发国务院扶贫开发领导小组《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》,正式部署了由北京、天津、上海等9个东部省市和4个计划单列市与西部10个省区开展对口帮扶以来,党和国家多次在相关法律法规和政策文件中强调东西部协作扶贫的重要意义,将东西部扶贫协作作为扶贫开发重点工程之一,予以部署和推进。党的十八大以来,特别是党的十九大以来,在国家治理现代化改革目标的指引下,面对面广量大的减贫任务,党和国家对东西部扶贫协作给予了更高重视,相继出台了多部专项政策强化东西部扶贫协作管理办法,明确开

展东西部扶贫协作的任务要求和责任划分。实践证明,在中央及各地党委政府大力引导和推动下,东西部扶贫协作的顶层制度设计不断完善,制度基础不断夯实。这些制度规范和政策方针对新时期推动实现东西部扶贫协作治理现代化,不断提高东西部扶贫协作治理水平,解决区域贫困等问题起到了重要作用。

(二) 治理技术持续创新

20世纪70年代末正式启动对口支援工作至今,在中央的统筹规划协调之下,东西部各相关省市区党委和政府始终秉持“两个大局”和“共同富裕”的观念,认真落实和推进东西部扶贫协作,在实践中进一步丰富了东西部扶贫协作的时代内涵。这些变化主要体现在以下几个方面:首先,在协作领域层面,东西部扶贫协作不断扩容,从帮钱帮物“输血”到围绕基础设施、产业发展、信息技术、干部交流、人才培养、教育援助等帮扶重点精准发力,着重提升西部贫困地区“造血能力”。其次,在协作形式层面,由最初单纯的给予物质、资金、技术等单方面援助,拓展为现在的对口支援双方互惠互利、共同发展、合作共赢。再次,在协作主体层面,强调政府发挥主导作用,鼓励企业、社会组织、志愿者个体积极参与,强化了协作治理机制的可持续性。结成帮扶关系的省市在协作扶贫过程中,不断开发新思路,创新协作模式,引入多元主体参与,形成了多层次、多形式、全方位的扶贫协作格局,为减贫“中国方案”不断注入新的时代内涵。

(三) 工作体系不断完善

从改革开放之初的对口支援到东西部扶贫协作,东西部扶贫协作的工作体系不断完善。主要表现在以下几方面:首先,东西部扶贫协作机制的领导组织方式不断健全。国务院扶贫开发领导小组主要负责东西部扶贫协作的组织协调、工作指导和考核督查。国务院相应部门按照职责分工,对东西部扶贫协作和对口支援工作提供指导和支持。此外,审计机关和纪检监察机关分别对扶贫政策落实

情况、扶贫资金的审计监督以及扶贫领域监督执纪问责。开展扶贫协作的相关省份根据中央要求,先后成立专门工作领导小组,负责东西部扶贫协作任务、项目的协调落实。其次,强调考核评估机制精准。2017年国务院扶贫开发领导小组印发《东西部扶贫协作考核办法(试行)》,该办法从考核目标、考核内容、考核对象、考核组织、考核步骤等五个层面对东西部扶贫协作考核作了更为详细的规定。再次,协作单位间构筑顺畅的沟通交流渠道,如高层联席会议制度、县县对接机制等,及时就工作中出现的问题探讨新的解决方案,促进协作双方信息互通,进一步推动了相关部门的协作积极性。

二、东西部扶贫协作涓滴效应与辐射作用并现

东西部扶贫协作开展以来,通过扶贫协作点滴积累扶贫效果,在经济发展、社会帮扶、人才交流等方面持续发挥辐射作用。

(一)东西部扶贫协作的双向经济带动作用凸显

鲁渝扶贫协作是东西部扶贫协作重要的协作单元。鲁渝扶贫协作一定程度上助推重庆市贫困地区经济发展,也带动了山东省企业调结构、转动能,充分发挥了东西部扶贫协作的双向经济带动作用。相较于重庆而言,山东企业在资金、信息、技术和人才等方面都具备一定优势,同时,重庆自然资源相对丰富、市场潜力巨大、劳动力成本相对较低。通过实施东西部扶贫协作,可以吸引更多企业参与当地经济发展与社会建设。具体而言,鲁渝扶贫协作在双向经济带动方面呈现如下特点:一方面,立足重庆区域发展特色,将山东省食品加工、粮食种植、机械生产、商贸物流等部分劳动密集型产业转移到重庆市的贫困地区,在有效填补贫困地区产业空白,增强其自我造血能力的同时,加速实现山东地区企业向知识密集型和技术密集型层次转变,提升发展质效;另一方面,通过实施劳务协作,转移和安排大量的贫困人口到山东企业工作,增强了劳动力供给,优化了劳动力资源配置,降低了生产成本,提升了经济效益。

(二)东西部扶贫协作的社会辐射功能逐步呈现

通过东西部扶贫协作,山东省对重庆市14个深度贫困区县在产业经济合作、基础设施建设、健康教育发展、旅游开发、文化科技建设、干部人才支

持建设等方面实施广泛援助,减贫效果显著,重庆地区人民群众切实感受到了援助的良好效果,也进一步巩固了双方之间结下的深厚情谊,为今后长期的交流合作奠定了基础。与此同时,大批企业、社会组织、志愿者等在山东省各级党委政府的引导和号召下,积极参与到东西部扶贫协作中,通过投资建厂、物资捐赠、劳务协作、就业帮扶等多种方式,为重庆市扶贫开发工作提供了强大的支持,在奉献的同时,进一步弘扬了社会主义核心价值观和道德正气,对形成社会治理人人参与良好局面,打造“共建、共治、共享”的社会治理格局而言意义重大。

(三)干部队伍培养价值作用长远

山东省较好地完成了对重庆市的帮扶任务,履行了政治义务,一方面得到了中央政府的认可,另一方面在扶贫协作中强化了组织能力,锻炼培养了干部。通过开展干部挂职和人才交流,为重庆市脱贫攻坚提供智力支持的同时,也为山东干部思想素质、工作能力提升和职业晋升提供了机会。在脱贫攻坚的一线战场上,下派到重庆市贫困区县进行挂职锻炼的扶贫干部扮演双重角色,既是脱贫攻坚的“战斗员、生力军”,也是鲁渝扶贫协作的“调查员、联络员、协调员、服务员”。在艰苦的环境下工作和生活,不仅能够培养和提升解决问题能力和领导能力,磨练意志,锤炼作风,增强政治意识、责任意识和大局意识,同时对于其职业生涯发展也起到良好的推动作用。对于选派到重庆市负责鲁渝扶贫协作的挂职干部,山东省政府除了从保障福利上给予关心之外,还从管理方式上进行创新,要求外派干部返岗后撰写心得体会和经验总结,进一步推动实现挂职成果转化。此外,对在挂职期间表现优秀的干部给予物质或精神奖励,特别突出者予以提拔。通过传、帮、带,提升了重庆本地干部的素质和能力;通过赴山东进行多种形式的培训,开拓了本地干部的视野,锻炼了干部队伍,为重庆未来发展储备了一批干部。从这个意义上说,东西部扶贫协作对于干部队伍培养价值具有重要意义。

三、东西部扶贫协作的溢出效应呈现

2020年11月3日发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,“坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制”。东西部扶贫协作向东西部协作转化,东西部扶贫协作的

溢出效应不断呈现,持续发挥作用。

(一)助力长江经济带发展

长江经济带依托长江,将我国东、中、西部三个发展位次与地理环境截然不同的区域发展模块联结起来,是解决贫富差别、城乡差别、区域差别的宏伟设计。东西部协作是长江经济带规划蓝图的区域平衡发展力量。东西部扶贫协作拓展为东西部协作,将从产业发展、城乡统筹、生态保护等方面助力长江经济带建设。首先,东西部扶贫产业协作奠定东西部协作的基础。通过先期扶贫协作开展的产业合作、产业转移与承接等方面持续性的省际合作,构建起山海相连、良性互动的新发展格局。其次,东西部扶贫协作,极大地改善了城市与农村之间的不平衡问题,对于全面建成小康社会起到了重要作用。已有东西部扶贫协作经验,转化为东西部将持续推动城市群的建设、聚集,从空间要素提升城乡一体化发展,带动中西部发展的重要增长极,实现共同富裕。最后,东西部扶贫协作通过旅游扶贫等绿色产业改善了城乡生态环境。长江经济带有湖北、湖南、重庆、四川、云南、贵州等地区,上述各省基本上都位于长江上游,产业发展方向对于生态环境修复具有重要意义。通过东西部扶贫协作,各结对帮扶地区充分创新旅游扶贫、传统手工业申遗等方式,促进了生产要素的合理流动,在发展新产业、培育新动能,全力推动经济社会高质量发展提供了重要建设经验,也是长江经济带进行生态环境修复的基础。

(二)提升成渝地区双城经济圈建设发展质量

成渝地区双城经济圈建设是中央最新审议通过的国家发展战略,已跃升为当前重要的国家战略之一。成渝地区双城经济圈许多地区是东西部扶贫协作的对口支援地方。东西部扶贫协作作为成渝双城经济圈建设确立了前期合作基础。东西部协作在巩固脱贫攻坚成果基础上,充分利用成渝地区双城经济圈农业资源丰富、科技资源独特、绿色产业领先、红色基因优良的优势特色,尝试探索建立东西部协作——成渝地区双城经济圈建设复合交叉的协作机制,即以产业发展为关键,创新产业协同、利益联结等体制机制,积极参与产业分工统筹

承接产业转移;聚焦人才培养体系,通过义务教育和继续教育发展,提高人口素质,为成渝双城经济圈建设储备人才;发掘绿色发展资源,充分利用已有东西部扶贫协作建立的旅游扶贫产业等,发展绿色无污染的生态循环经济;建立防止返贫监测机制,为成渝地区双城经济圈建设提供稳固发展的基石,做到产业与生态、生产和生活的高度融合,推动协作发展相融互促共赢。

(三)实施新发展理念达成共同富裕

东西部扶贫协作和对口支援在制度建设、协作内容、协作方式、协作主体、体制机制等方面持续创新发展,为西部贫困地区改善贫困做出巨大贡献,这是党和国家做出的长远战略选择,是习近平总书记关于东西部协作重要论述的实践呈现。东西部协作在承接东西部扶贫协作经验基础上,拓展发展视野与发展领域,强调绿色发展理念下的旅游发展解决人与自然和谐问题、共享发展理念下的教育发展解决社会公平正义问题、创新发展理念下的产业创新与城市群解决发展动力问题、协调发展理念下的省际协作解决发展不平衡问题、开放发展理念下的一带一路及陆海大通道解决内外联动问题。东西部扶贫协作进入新阶段,东西部协作在新发展理念引导下,准确内化东西部协作新形势、新任务、新要求的基础上,从国家治理现代化的战略高度,强化东西部协作和对口支援工作,着力探讨和创新东西部协作的治理机制,构建东西部协作治理新机制,引导和促进各成员共同发展,为2035年进入中等发达国家,共同富裕取得实质性进展奠定发展基础。

基金项目:重庆市社会科学规划项目“‘精准扶贫、精准脱贫’背景下重庆市全面建成小康社会的贫困人口退出机制研究”(项目编号:2016DY05),西南政法大学“十九大”专项重点项目“深度贫困精准治理研究”(项目编号:2017XZZXZD-12)阶段性研究成果。

作者:西南政法大学政治与公共管理学院副教授,
西南政法大学贫困治理与权利发展研究中心副主任

责任编辑:张波

群体性事件应对与社会心理服务:耦合机理与路径

向 红

目前,世界总体和平局部性动荡不安,中国在总体稳定中也存在着不稳定因素。群体性事件是社会矛盾尖锐的结果,影响社会和谐稳定,而社会心理服务体系的建设和为群体性事件治理提供了新路径。

一、社会治理新挑战与社会心理服务体系建设

(一) 群体性事件频发

改革开放以来,伴随我国综合国力不断增强、国际地位不断提高,一些社会问题和社会矛盾也在短时间里集中显现出来,特别是国民心理发生较大变化,相对剥夺感、失落感等较为强烈,群体性事件不断发生。自2010年以来,我国信访总量、群体性事件总量虽有所下降,但仍在高位运行,对我国社会治理提出了新挑战。当前,我国群体性事件发生主要体现在两个方面:一是存在准确的受损事实或风险,如劳资纠纷、房屋拆迁、医疗事故、环境污染等问题,主要通过建立并完善群众利益协调机制来预防群体性事件的发生;二是并不存在直接利益相关的表达性或泄愤性暴力,其治理主要通过社会心态的疏导与调节。关于群体性事件的深入研究表明,群体性事件发生有着深层次的社会心理动因。因此,只有充分认识和分析群体社会心理,并有针对性地建立疏导和预警机制,才能从根本上预防群体性事件的发生。如何利用国家相关政策及心理技术,去除产生群体性事件的社会心理土壤,是推进社会治理现代化的重要挑战,也是社会心理服务体系建设需要努力弥补的治理短板。

(二) 社会心理服务体系建设现状

社会心理服务体系建设,简言之,就是针对民众的心理需要,在个体、组织、社会、文化等层面,通过公共政策和社会服务等手段,提供心理服务、引导社会心态、加强心理建设,目的是希望能够有效提高个体心理健康素养、提升组织健康发展效能、推进社会治理体系和治理能力现代化。党的十九

大报告“加强社会心理服务体系建设,培养自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”开启了国家层面对社会心理服务体系建设的要求。随后,国家10部委联合出台《关于印发全国社会心理服务体系建设试点工作方案的通知》,量化要求县(市、区)、街道(乡、镇)、学校、机关单位等建立社会心理服务的物理空间。党的十九届五中全会把“人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高”作为“十四五”时期经济社会发展主要目标之一。2021年,国家卫健委会同有关部门联合下发了《关于印发全国社会心理服务体系建设试点2021年重点工作任务的通知》,从完善社会心理服务网络、规范开展社会心理服务等方面对全国社会心理服务体系建设工作进行了整体部署。

二、耦合机理:社会心理与群体性事件的逻辑关联

群体性事件治理与社会心理服务体系建设都属于社会治理范畴,两者具有紧密的逻辑关联。一是两者的现实逻辑,即在现实群体性事件中如何体现社会心理要素;二是两者的理论逻辑,即如何从理论视角解析群体性事件中社会心理要素的作用机理。

(一) 现实逻辑:群体性事件背后的社会心理

社会活动是人的行为表现,而行为是人的心理表现。群体性事件作为社会活动的强烈表现,是“群体人”社会心理及其行为的外在反应,在现实的群体性事件中可以追溯其社会心理问题。通过调研分析,可将群体性事件中的人群归纳为组织者或骨干分子、附和追随者和参与围观者。群体性事件与社会心理的现实逻辑主要表现为这三类群体的共性心理。

组织者或骨干分子心理。在群体性事件中,组织者或骨干分子对事件影响较大,他们动机明确,行为具有较强的危害性与影响性。这部分人的社

会心理主要表现为:报复社会心理、自我表现心理与示弱心理。有的为了满足自身的物质需求、精神需求,精心组织事件,威胁、报复政府或企业,特别是近年来的仇官仇富仇社会等极端心理时有发生,部分人发起群体性事件目的就在于单纯宣泄不满情绪、对社会尤其是政府实施报复行为;有的渴望在众人面前表现自己,喜欢别人追随自己,一有导火线,就迫不及待地跳出来显露自己;有的想通过组织群体性事件“闹一闹”,引起上层的关注并获得高位施压。

附和者心理。在群体性事件中,附和者人数较多,动机各异,但容易转化为骨干分子。他们的社会心理主要表现为:正义凛然心理、趁势作乱心理与盲目从众心理。有的附和者认为自身需求合理但没有满足,或对其他参与者的诉求产生同情心理,自我认同度较高,应该打抱不平;有的心理不平衡,趁机作乱,发泄极端情绪;还有的甚至在不了解事件真相的情况下,对群体行为的附和仅仅是因为“大家都参加了”,担心若不参加容易被周围人孤立,所以盲目从众。

围观者心理。在群体性事件中,围观者通常和事件并无直接利益关系,一般在事件发生后加入进来,人数较多。他们的社会心理主要表现为好奇心、看客心理和匿名心理。心理学研究发现,人们都有“了解不寻常事件”的内在需求。这种需求是由生命长期进化而来,在人类身上得到发展的一种本能,它有利于人们及时捕捉环境中的“有用”信息,从而更好地趋利避害。群体性事件中有的围观者喜欢看热闹,并想从中获得一些心理刺激;有的认识到群体活动是去个性化场景,在群体活动中,每个个体都不再是“自己”,而是一个“匿名”的、和他人无区别的个体。在去个性化情景中,人们往往表现得精力充沛,表现出平常受到抑制,而且是不容易受到惩罚的行为。

(二)理论逻辑:群体性事件治理与社会心理服务

社会心理是社会行为的基础,研究群体性事件不仅要抓住社会心理在事件中的外在表现,还要通过深刻的理论分析掌握其内在逻辑。

社会资本与信任危机。社会资本是个体或团体之间的关联——社会网络、互惠性规范和由此产

生的信任是人们在社会结构中所处的位置给他们带来的资源。其中,“信任”是社会资本的本质。信任是一种积极的心理状态,是建立良好的沟通、相处关系的重要组成部分,而信任缺乏会导致双方站在对立或者对抗的角度上。但目前,怀疑和警惕已成为一些人的生活态度,如拆迁时不相信政府补偿的公平性,看病怀疑医生是否给自己多开药等。这种质疑反映的是人们对政府的不信任、失望,甚至绝望。如此循环往复,容易给民众留下刻板印象,认为政府“就是不可信任的”,这种逻辑有时毫无依据,可能只是人们对政府的主观推断,但这种心理一旦形成就很难改变。

相对剥夺感与不满滋长。相对剥夺感是当人们参照某种标准发现自己处于劣势地位时所产生的不满、嫉妒、愤怒等不良情绪。简单地说,就是自己认为自己本应有的,却没有得到。常常出现“为什么我没有得到?”“他凭什么有?”等心理活动。相对剥夺感产生的条件通常有两种,一是社会资源分配不均,人与人之间产生差距。如贫富差距较大、就业歧视、财富积累机制扭曲等。二是人与人之间进行比较。如果大家都处于相同的环境中,过着同样的生活,就不会有相对剥夺感。反之,当人与人之间的差距越来越大,相对剥夺感就会越来越强烈,从而诱使社会心理失衡,容易借机发泄,加大非理性行为发生的概率。

从众行为与心理盲从。从众是指根据他人而做出的行为或信念的改变,从众不仅仅是与其他人一样行动,还指个人受群体其他人行动的影响,即通常所说的“随大流”。社会心理学研究指出“群体的兴奋力量,随群体中个体的数目,呈几何级上升”,个人在群体中的情绪反应,要比其单独一人时强烈得多。在群体中,他人的言语、动作以及表情等,容易构成辅助性的社会刺激,将先前不合理的行为冲动合理化,为自己行为冲动的发泄寻找借口,对个体的极端情绪起到强化作用。如“瓮安事件”“石首事件”,从众心理表现就较为突出,群体一旦形成,就会对个体产生压力,个体为了在群体中获得安全感和归属感,为了保护本阶层的利益,即便内心并不赞同群体的一些观点,也被迫以从众的方式,选择默认、肯定或支持。若加上网络谣言、匿名效应的助推,从众意识极易引起蝴蝶效应,心理

盲从便导致事件中的行为盲动。

三、路径探究:构建三位一体的组合体系

群体性事件的有效治理是新时代推进国家治理现代化的着力点,以社会心理服务建设协助治理群体性事件体现了时代必然与创新。根据群体心理的特征,构建“心理数据系统、危机干预系统、效果评价系统”三位一体的社会心理服务体系,对接群体性事件的前期预警、中期干预、后期评估三个环节,有利于实现群体性事件治理更高效持久的目标。

(一)组建社会心理大数据系统

群众的社会心理不仅包括个体心理,还包括群体心理。个体心理是个体在特定的社会组织、社会环境中表现出的较为稳定的心理现象和行为规律,群体心理是群体成员之间在相互影响下形成的心理活动。构建社会心理大数据智库包括两个重要环节:信息收集与信息整理。

信息收集。结合人工智能、大数据应用、语音识别等技术,借助社会普遍提倡的“非接触式”“非侵入式”等方式,对社交媒体、公众行为、群体互动等动态数据进行采集,充分获取反映群众认知、态度、意志、行为、情绪等内容的民心民意民情资料,构建村社、街镇、区县等各个层级的心理大数据智库。特别重要的是,心理状况属于个人隐私,关系社会稳定,建立的心理数据库需要高度保密,不能随意泄露。

信息整理。整合不同层级变量,综合多因素互动效应进行数据整理研究,为后续因果机制提出假设奠定基础,对社会阶层、社会矛盾等进行深入分析研判。人有自由意志,加之个体差异以及影响因素的复杂性,我们很难准确预测个人特定的心理行为特点,但在统计意义上,依然可以确定一般性的心理行为规律。将所有心理服务的实施数据及测评数据进行整合分析,全方位了解群众心理状态,保障其在身边就享受到方便可及的心理治疗与咨询服务,帮助政府有效预测心理高危对象,防控各类心理风险的发生,助力决策管理分析,有效避免群体性事件的发生,保障社会安全、健康、有序发展。

在社会治理过程中,我国始终以“预防为主、防治结合”为根本原则,把预防社会问题的出现,特别

是群体性事件摆在第一位,“治理前置”很好地契合了这个要求。任何群体性事件的爆发一定存在酝酿期,这个酝酿期是掌握治理主动权的关键,准确预判群体性事件的前期发展形势,瞄准群体性事件的苗头,就能实现群体性事件的“治理前置”,将事件爆发扼杀在萌芽状态。在新兴技术背景下,社会心理大数据之所以能在群体性事件治理中发挥重要的预警作用,在于它能为前期预防提供数据支撑。这些数据事关社会难点痛点、关注焦点、社会情绪变化、社会发展态势等信息,是政府预判形势、采取相应政策措施的依据。

(二)搭建社会心理危机干预系统

社会问题是社会心理的集中反应,群体性事件爆发的背后隐藏着社会心理的诱因,治理群体性事件必须从社会心理问题干预出发,运用心理学知识及合理的体制机制引导社会价值观取向,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

建立三级平台,确保服务全面。突出全方位,横向到边、纵向到底,实现心理健康服务工作“全覆盖、无死角、零距离”。纵向推进县、镇、村三级社会心理服务平台建设,横向推进重点区域、重点单位、特殊点位的多点社会心理服务体系平台建设,从虚实层面推进线上线下整合,实现全域全员心理服务的覆盖,并完善民众心理健康档案。社会心理服务体系必须着力建立“务实化”的社会心理服务平台,使之能够契合社区居民的社会心理服务需求,切实增强实效性。这就必然要求实现平台建设的实体化转型。各地可建立“社会心理服务中心”,并在理念上切实改变“等人上门”的传统心理咨询模式,直面社区居民的社会心理障碍、社会心理困惑、社会心态失衡等实际问题。还要建立心理援助服务平台。由于社区居民的社会心理问题具有突发性和隐私性,因此,各地可以通过24小时的电话热线、微信等为社区居民提供公益心理服务和紧急心理救助。

组建心理队伍,实现服务精准。社会心理服务体系必须着力优化社会心理服务力量结构,打造专业力量与社会力量融为一体的社会心理服务“多元化大格局”。这就必然要求发展心理学、精神病学、社会学等专业人才队伍。因此,建立一支与群体性事件干预工作相适应的专业心理服务队伍,

集专职心理工作人员、兼职心理专家和心理志愿者为一体显得尤为重要。第一,壮大基础队伍。依托高校心理学、精神病学、社会工作等专业培养,强化心理服务专业人才培养,构建心理医生、心理教师 and 社工为一体的基础性队伍。第二,组建专门队伍。整合资深国家二级心理咨询师、心理治疗师、精神科主治医师、司法调解师、律师等人员组成专门队伍,成立社会心理服务协会。通过专业资源整合,一方面可以定期开展群体辅导,指导地方社会心理服务行业工作,另一方面可以根据特殊人群需要,开展定制化心理服务。第三,培育社会队伍。整合社会资源,鼓励心理机构、派出所民警、社区网格管理员等参与心理服务志愿者活动,纳入志愿者平台管理,并以政府购买服务的形式组织更多志愿者提供社会心理服务,壮大社会队伍。让心理服务队伍参与群体性事件处置,既是现代治理多元参与的需要,也可以因专业化的社会心理服务有助于减少社会心理矛盾的发生、对多发易发问题进行及时有效干预、营造良好互信的人际关系和积极向上的社会氛围。

关注特殊人群,预防问题“漫堤”。依托心理服务机构,将特殊人群心理档案嵌入综治信息平台。加大卫健、信访、民政、妇联、教育、残联等部门协作,形成联动机制,并把社会心理服务体系工作纳入年度考核。重点是建立监测预警干预机制,对矛盾突出、生活失意、心态失衡、性格偏执人员及疑难信访案件当事人、重大案件、事件当事人,做到精准筛查识别风险、精准预警防范风险、精准干预消除风险,构建起以心理知识宣传普及为前端、心理问题监测预警为中端、高危人群精准干预为末端的“社会心理健康全程服务链”,防止发生极端事件。

(三) 构建社会行为评估系统

社会心理决定社会行为,社会行为是社会心理的体现,社会行为必然带来社会影响,因此,社会影响是社会心理的延伸物。只有健康的社会心理才会诱发积极的社会行为。社会心理行为评估系统是将社会心理与其社会影响联系起来,通过分析社会心理与社会影响的相关性,寻找两者之间的规

律,以在实践中及时发现和解决问题,改进工作。

围绕体制机制建设、心理科学传播、心理健康教育、心理健康服务、专业人员培养、社会组织培育、心理影响评估等方面建构指标,建设动态发展的社会行为评估系统。社会心理行为评估系统与群体性事件后期反馈机制存在内在相通,投射到社会现实中,就表现为评估社会心理服务建设成果,为群体性事件治理积累经验,提供新的治理参考。比如,2016年被中央综治办指定为“社会心理服务体系”试点的12个地区,取得了明显成就。浙江省拱墅区通过“普遍服务、精准干预”,有效筑牢预防违法犯罪的“社会心理防线”,最大限度地从源头防范和降低社会风险;山东省胶州市创新实施“心理敞亮工程”,既有针对普通市民的“生命全程心理陪伴计划”,也有针对重点项目、重要工程、重大事件的专项心理干预,实现全市群体性事件持续减少;江西省赣州市改被动“防范”为主动“介入”,构建人防、物防、技防、心防“四位一体”的社会治安防空网,由社会心理诱发的案件持续减少。这些实践是社会心理服务体系建设于社会治理的直接体现。借助社会心理行为评价系统对各地工作实践进行提炼升华,有益于新时代群体性事件的治理。

基金项目:2019年重庆市社会科学规划“两基”专项“群体性事件治理与社会心理服务:耦合机理与路径探析”(项目编号:2019LJ024)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 彭小兵,周明玉. 环境群体性事件产生的心理机制及其防治——基于社会工作组织参与的视角[J]. 社会工作, 2014(4):30-40.
- [2] 辛文卿. 论信任、社会资本与群体性事件的治理[J]. 四川行政学院学报,2011(3):40-43.
- [3] 赵刚. 新时代治理群体性事件的路径选择:借力社会心理服务体系建设[J]. 大连干部学刊,2018(8):38-41.

作者:中共重庆市璧山区委党校副教授
责任编辑:张波

“十四五”时期农村人居环境整治提升策略研究

——以重庆市为例

雷 蕾

2020年12月底,农业农村部表示,“三年行动方案目标任务已基本完成,扭转了农村长期存在的脏乱差局面。其中,95%以上的村庄开展了清洁行动,村容村貌明显改善。”^[1]而“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。进一步整治改善农村人居环境,是全面推进乡村振兴的客观需求,更是加快农业农村现代化的现实需要。

一、重庆市农村人居环境的整治现状

2018年,重庆市委、市政府印发《重庆市农村人居环境整治三年行动实施方案(2018—2020年)》。重庆市集大城市、大农村、大山区、大库区于一体,幅员8.24万平方公里,其中农村占比95%。

在这样的市情下,为保证任务的有效落实,重庆市自上而下建立“市级主导、区县主责、乡镇主事、村社主体、农民主角”的责任机制,按照“因地制宜、分类施策、先易后难、循序渐进”的工作思路,落实“每月一调度、双月一协商、半年一排位、年终一考核”的“四个一”制度体系,推动重庆市农村人居环境整治工作落地落细。

(一) 阶段性成效

一是“脏”的问题明显减少。三年来,重庆各区县以“扫干净”为目标,聚集农民群众最关心、最现实、最急需解决的村庄环境卫生难题,广泛开展“春夏秋冬”四季战役,引导农民群众积极参加村庄清洁行动。

相关数据显示,截至2020年10月底,重庆市行政村生活垃圾有效治理比例达到99.9%,38个区县、949个涉农乡镇、8698个行政村已经建成431个美丽宜居乡村。

二是“乱”的现象有效管控。三年来,重庆各地以“码整齐”为目标,根据实际情况,掀起各具特色的整治活动热潮。以重庆市万州区为例,万州区以

“双亮”为抓手高位推动农村人居环境整治,在打造和建成一批人居环境示范点基础上,农村“六乱”现象得到有效遏制。有关数据显示,该区建成220个农村生活垃圾分类示范村,农村生活垃圾治理行政村生活垃圾有效治理率达100%;完成农村户厕改造8783户,卫生厕所普及率达到84.2%;新建污水管网71.5公里,续建11座污水处理厂,实施14座污水处理厂技改,农村生活污水有效治理的农户覆盖率达到65%;完成农村危房改造940户,完成农村旧房整治提升3000户,创建美丽庭院1000个;加强对农户农膜回收宣传、教育和发动,全区共回收废弃农膜449.55吨。

三是“差”的状况逐步改善。三年来,重庆市上下在扎实做好“三清”的同时,立足“一改”,切实改变影响农村人居环境的不良习惯。具体措施有:一是加强卫生健康教育,大力推广“三定三勤三看四个一”生活习惯;二是从源头减少垃圾乱丢乱扔、粪污随地排放等不文明行为;三是制定村规民约,设置曝光台,加强社会舆论监督,提高村民清洁卫生意识。但同时,整治改善农村人居环境还存在工作协调机制缺乏协调、监督与问责的力度不足、群众主体意识较弱等多方面问题有待“十四五”时期进一步改进。

二、农村人居环境整治的基本原则和具体任务

“十四五”时期实施农村人居环境整治提升五年行动,要深入推进村庄清洁和绿化行动,开展美丽宜居村庄和美丽庭院示范创建活动。

(一) 基本原则

一是从“点上盆景”到“面上风景”。2018年至2020年农村人居环境整治三年行动,侧重于美丽宜居乡村“点”的打造。“十四五”时期农村人居环境整治提升五年行动,在推进持续做好“脏乱差”整治的同时,要将重心转向“品质品位”提升,按照“面上

推进“点上打造+点面结合”的模式,以科学合理的人居环境整治的治理理念及其创新治理模式,将人居环境辐射面扩大化。

二是从“环境变好”到“生活美好”。我国社会主义主要矛盾指明了新的历史条件和人居环境的期望下,党和政府对人民的应尽责任。“十四五”时期推进农村人居环境整治,应在2018年至2020年三年行动推动人居环境“变好”的基础上持续发力,推进人民群众的生活环境更加宜居“美好”。

三是从“外在提高”到“内涵提质”。乡村之美,美在风光,更美在文明。通过2018年至2020年农村人居环境整治三年行动,影响农村人居环境的不良习惯得到一定程度的改变。“十四五”时期实施持续开展农村人居环境整治提升五年行动,在追求“外在美”的同时,要以社会新风和素质内涵为主体的“内在美”,更重要的是要提升群众文明卫生意识,努力绘制出一幅“景更美、情更浓”的文明乡村崭新画卷。

(二) 具体任务

重庆市可继续沿用2018年至2020年农村人居环境整治三年行动的做法,区县分三类、村庄分三档的思路,精准推进农村人居环境整治提升,着力打造小组团、微景观、生态化、有特色的农村人居环境。

一是“一改”:农户卫生改厕。把推进“厕所革命”放在农村人居环境整治的优先位置。充分考虑自然地理条件、风俗生活习惯和群众意愿,因地制宜推进改厕工作,力争实现愿改尽改、能改尽改。

二是“一分”:农村生活垃圾分类收运。持续推进农村生活垃圾分类示范,因地制宜布局农村生活垃圾分类收运处置设施设备,完善工作机制,提升农村生活垃圾分类收运处置能力水平。同时进一步健全完善农村生活垃圾收运处置设施建设,将生活垃圾收运处置设施向自然村(组)延伸。

三是“一治”:生活污水治理。以减量化、生态化、资源化为导向,因地制宜选择达标排放与综合利用相结合模式,梯次推进农村聚居点生活污水处理设施建设,加强与改厕衔接,推进粪污无害化处理和资源化利用。

积极开展农田污染、畜禽水产养殖污染等污染治理。按照“分级管理、分类治理、分期推进”的工作思路,以面积较大、群众反映强烈的黑臭水体为

优先,开展农村黑臭水体整治试点示范,探索总结经验,以期形成可复制、可推广、可借鉴的治理技术和管理模式。

四是“一用”:生产废弃物资源化利用。包括以农作物秸秆综合利用为核心的废弃物资源化模式、以畜禽粪便为核心的废弃物资源化模式、以农业生产生活废弃物综合利用为核心的资源化模式。清除农户房前屋后、田间地头的废旧农用薄膜及农药废弃包装物,达到农村地面、河道沟渠、道路两旁无白色垃圾、树木无白色树挂、绿(林)地无白色树裹、田间地头无白色农用废弃膜及农药废弃包装物的整治目标。

五是“一提”:村容村貌提升常态化实施村庄清洁行动的基础上,开展以清理“蓝棚顶(彩钢棚)”、无人居住废旧房、房前屋后杂物堆、田间地头废弃物、管线“蜘蛛网”、随意张贴“牛皮癣”广告、农村爱国卫生运动为主要内容的“六清理一活动”专项行动。加强乡村风貌引导。持续开展农村旧房整治提升,运用具有巴渝乡土、民族特色和现代特征的建筑元素提升农房院落颜值和价值。此外,大力开展美丽宜居村庄和美丽庭院示范创建活动,引领带动乡村村貌改善工作进程。

三、整治提升农村人居环境的路径选择

(一) 健全农村人居环境整治工作机制

要加强顶层设计,健全农村人居环境整治提升五年行动需要“一套好的机制运行”。

一是强化组织领导。自上而下设立农村人居环境整治提升行动工作领导小组及其办公室,负责日常协调工作。

二是建立协调工作机制。由于农村人居环境整治涉及多个部门,而且采取了一系列的项目措施,根据工作的需要,制定部门联动、分工明确的协调推进机制,明确各自的责任。^[2]

三是实现项目的有效整合。响应党中央、国务院的号召,国家相关部委都开展了相应的农村人居环境整治行动,领导小组办公室应将各部委实施的农村人居环境整治项目进行有效整合,发挥项目资金的整体效应,同时避免各部委将项目下达带来的重复建设、与农村基层需求错位等问题。^[3]

(二) 强化村民人居环境保护意识

“十四五”时期农村人居环境整治提升,需要村

民养成好生活习惯,具体如下:

一要加强健康教育工作,通过标语、宣传栏(画)、广播电视、流动小喇叭、小卡片、短信、微信、QQ软件等多种方式加大宣传引导力度,向村民宣传卫生健康、疫情防控、环境保护知识,提高村民清洁卫生意识。

二要完善村规民约,督促村民履行环境卫生“门前三包”责任,强化社会舆论监督,引导群众自觉形成良好生活习惯,从源头减少影响农村人居环境的现象和不文明行为。^[4]

(三)加强组织领导

强有力的组织领导,组织领导“强”力,是整治提升人居环境的前提。

要全面落实“五级书记”一起抓、党政领导共同抓的高位推动农村人居环境整治提升五年行动工作机制,健全“市级主导、区县主责、乡镇村主事、农民主角”责任落实机制。重庆市农业农村委要发挥好牵头抓总作用,在市级机关层面,有关部门要根据责任分工,出台配套政策和工作措施,密切协作配合,加强督促指导,形成工作合力;在区县级机关层面,区县党委和政府要切实担负主体责任,做好规划编制优化、项目落地、资金使用、机制完善等工作;在乡级机关层面,乡镇党委和政府要做好具体组织实施工作。建立领导对口联系机制,加强组织协调和督促指导。^[5]

(四)加大政策资金投入

加大政策资金投入,政策支持“加”力,是整治提升人居环境的关键。要加大农村人居环境整治提升财政投入,确保财政投入与农村人居环境整治目标任务相适应。积极争取中央预算内投资支持力度,加大市级一般公共预算投入比例,区县(自治县)财政资金向生态环保类项目倾斜。

各区县要加大现有相关专项资金整合力度,农村卫生健康、农业产业发展、生态环境、危旧房改造等专项资金,要与农村人居环境整治重点任务相结合。

落实土地出让收益用于农业农村有关政策,加大对农村人居环境整治的支持力度。支持区县政府发行一般债券和专项债券用于农村人居环境整

治。

(五)做好考核监督

做好考核监督,考核监督“压”力,是整治提升农村人居环境的保证。

一方面,要完善农村人居环境整治提升的考核办法,将有关部门纳入考核范围,考核结果纳入乡村振兴实绩考核,与各项支持政策、资金补贴直接挂钩。市农村人居环境整治工作领导小组办公室会同市级各成员单位,组织开展督导、绩效评价和第三方评估,结果报告市委市政府,通报区县党委政府。加强“月(季)调度、双月协商、半年排位、年终考核”工作推进机制落实,确保各项重点任务月月有进度、年年有成效,适时对工作突出单位、个人予以通报表扬。

另一方面,要充分发挥纪委监委的执纪监督作用,为农村人居环境整治提供坚强纪律保证。重点对干部在环境整治提升工作中履职尽责、工作落实和工作成效等情况进行检查,对督查发现的问题列成清单,逐一反馈,限期整治;对存在问题严重的村进行通报批评,要求立行立改;情节严重的,给予党纪政纪处理。

参考文献:

- [1]人民网.农村人居环境整治三年行动方案目标任务基本完成[EB/OL]. [2020-12-21] (2021-5-15). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1686667423124088643&wfr=spider&for=pc>.
- [2][3]于法稳,侯效敏,郝信波.新时代农村人居环境整治的现状与对策[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018,(3):64-68+159.
- [4]农业农村部.中央农办 农业农村部等18部门关于印发《农村人居环境整治村庄清洁行动方案》的通知. [2019-1-8] (2021-5-13). [EB/OL] http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201901/t20190108_6166294.htm.
- [5]蒋晓平.改善农村人居环境 建设美丽宜居乡村[J].江苏农村经济,2019(4):18-19.

作者:中共重庆市万州区太龙镇党委书记
责任编辑:刘小侨

重庆市荣昌区以“一核五化”为抓手 推进市域社会治理现代化

唐成军

市域社会治理是国家治理的重要维度,在国家治理体系中具有承上启下的作用。党的十九届四中全会提出了“加快推进市域社会治理现代化”行动目标。十九届五中全会再次明确“加强和创新市域社会治理,推进市域社会治理现代化”。习近平总书记就加强和创新社会治理多次作出重要指示。重庆市荣昌区坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,严格对标对表党中央决策部署和市委相关精神,结合区情实际,以“一核五化”为抓手,通过整合资源、多方联动,全力推进市域社会治理现代化试点工作,努力建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

一、强化党建引领,突出市域社会治理“核心力”

充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用,进一步强化基层党组织的战斗堡垒作用,充分调动社会各方主体的积极性,实现党的领导贯穿市域社会治理全过程各方面。

(一) 坚持党委高位推动

荣昌区委、区政府主要领导高度重视市域社会治理现代化试点工作,先后开展10次专题调查研究,并召开8次专题会议安排部署,审议通过《重庆市荣昌区市域社会治理现代化试点实施方案》,明确“坚持一个方向,全面加强党建引领”“围绕一个目标,全力构建共建共治共享社会治理格局”“抓住一个关键,有效进行资源整合”“用好一个方法,全力实现三治融合”“注重一个环节,切实狠抓责任落实”五项重点。成立荣昌市域社会治理领导小组并组建相应办公室,制定并印发《工作指引》,完善周例会分析、月调度推进、季对账销号“三项工作方法”,加强整体设计、整合资源力量、完善政策措施、

统筹协调推进试点工作,定期督导各责任单位落实相关规章制度建立、人员分工部署、项目清单化管理等工作落实情况。

(二) 打造过硬政法队伍

以开展政法队伍教育整顿为契机,以“五个过硬”为总要求,通过党组(党委)理论中心组学习、“三会一课”集中培训、辅导报告、巡回宣讲等形式,不断提高政法队伍思想政治素质和履职能力。坚持党管干部原则,大力提拔重用既讲政治又懂业务、想干事作风正的政法干部,坚决调整不胜任干部,打通干部能上能下渠道。健全政法干警履行法定职责保护机制和受到侵害的救济保障机制,进一步激发政法干部干事创业的动力和干劲。在全市率先建立《区委政法委协管干部的实施办法(试行)》,推进协管干部制度化、程序化、实绩化。扎实推动开展“以案四说”“以案四改”警示教育,引导政法干部筑牢思想防线。

(三) 加强基层组织建设

以村(社区)“两委”换届选举为契机,针对村(社区)书记、综治专干等重要岗位,严格按照书记主任“一肩挑”、“两委”成员年龄和学历条件、年轻干部比例等要求,力争通过换届实现干部年龄、学历“一降一升”,为推动基层社会治理不断走向深入提供坚强组织保障。将履行社会治理责任落实情况作为各级党组织年度述职报告重要内容,把推动社会治理工作实绩纳入镇街综合考核评价重要内容,并与业绩评定、职务晋升、奖励惩处等挂钩。针对部分村(社区)干部工作思路不清、法律意识不强、业务水平不高等问题,有效整顿软弱涣散党组织30个,大力开展基层治理业务培训,不断提升村(社区)干部治理能力和水平。

二、强化基层基础,突出市域社会治理“精细化”

坚持目标导向和问题导向相统一,着力在健全体制机制、创新方式手段等方面下功夫,提高对新型风险预测预警预防能力,补齐市域社会治理短板,防范化解突出问题。

(一)构建三级综治中心指挥调度体系

整合辖区各方资源要素,建成区综治中心并实体化运行,发挥“中枢平台”指挥实战功能。利用187路前端视频监控和网格员的手持终端“智慧综治APP”,构成社会治理专用的“大眼睛+小眼睛”,利用预警预防特殊人群管控、人员异常聚集等,智能识别11种城市管理场景,建成以来综合治理事件67013件。加快推进21个镇街、156个村(社区)综治中心标准化、实体化建设,切实发挥镇(街道)综治中心社会治理、公共服务、综合行政执法、便民服务实战功能,村(社区)综治中心矛盾排查化解、问题发现、民生服务第一线阵地作用,着力构建三级综治中心指挥调度体系,实现“一地调度、一地统管、一网通办”目标。

(二)深化“昌州管家”网格管理机制

与中国移动荣昌分公司合作,管理和营运“昌州管家”城市管理APP信息系统平台。探索建立“昌州管家”网格体系,由“街道管家”“社区管家”“网格管家”“小区管家”“楼栋管家”“门店管家”六大部分组成,各“管家”分别由街道领导、专职网格员、业主委员会或物管公司负责人、门店负责人等担任。将“网格管家”作为“昌州管家”的核心组成部分,聘请366名专职网格员自愿担任,通过定时不定时地巡查片区、联系走访社区居民,联络网格内的小区管家、楼栋管家、门店管家及居民,及时发现问题、反馈信息,协调处理社区居民关心的热点难点问题。

(三)实施“十百千万”平安创建活动

将“四级平安创建”工作纳入“平安荣昌”建设,以推进网格服务管理为载体,实施“十百千万”平安创建活动,制定下发“十百千万”平安创建实施方案及平安交通、平安市场、平安校园、平安景区、平安医院等5个子方案,出台评比验收标准,力争在2021年年底打造10个“平安镇街”、100个“平安村

(社区)”、1000个“平安家园”(院落、学校、医院、企业、景区、交通等)、10000个“平安家庭”,通过以点带线、以线带面形成辐射,推动形成平安建设点线面同步发力、全社会共同参与的工作局面,努力实现“积小安为大安,集众安保平安”。

三、强化综合调处,突出市域社会治理“专业化”

充分运用法治思维和法治方式解决市域社会治理中的顽症,引导群众在治理实践中尊法学法守法用法,提升社会治理专业化水平,确保社会安定有序又充满活力。

(一)推进矛盾纠纷化解“只跑一地”

将“只跑一地”改革纳入年度重点改革项目,进一步深化制定综合调处机制,在区级、镇街、村社和网格分级建立矛盾纠纷便民纠纷解决中心(站、室、点),实现1个区级平台、21个镇(街道)、156个村(社区)、1528个网格全覆盖。深化“镇街吹哨、部门报到”“社区吹哨、党员报到”机制,对接32个调解组织、21个民间调委会,整合信访、公安、综调、司法、网信五部门联动,推进“一地调度、一地调处、一地通办”综合调处工作体系建设,解决群众矛盾纠纷投诉和利益维权多地跑、反复跑问题。截至2021年4月底,信访事项及时受理率、按期办结率达到100%,群众满意率为99.2%。

(二)推进“互联网+调解·司法确认”

建立“互联网+调解·司法确认中心”,延伸智能终端实现在线联调、在线立案、在线司法确认。依托综合调处信息平台,按照“多口受理、分流办理、反馈结案”优化再造矛盾纠纷调处的闭环管理流程,打造“呼、转、应”线上全周期链条。整合12345热线、信访、综调等平台诉求反映入口,全天候、零门槛在线接收群众报事、网上信访和调解诉求。搭建案件过滤筛查模型,按照信访、调解、诉讼、执法四类分流派送至责任部门或镇街、村(社区),以网格化管理建立线上“连心团队”协同应答,定制“信息二维码”,矛盾当事人、调解员及关系人等“一码跟进”矛盾纠纷进度、流转进程和调处结果,真正实现“让群众少跑路,让数据多跑腿”目标。

(三)推进公共法律服务体系全覆盖

针对公共法律服务体系建设滞后、法律服务资

源配置不均、公益性法律服务提供不足等问题,率先在全市全面建成公共法律服务三级实体平台。通过政府购买服务,统筹整合律师、公证、基层法律服务、法律援助、法治宣传、人民调解、司法鉴定等法律服务资源。中心平台落实专业律师工作日轮流值班开展法律援助,强化法律咨询、法律援助、公证服务、司法鉴定、人民调解、领导接访服务窗口人员配备,建立“12348”公共法律服务热线坐席制。镇街平台推进司法所工作人员、专职人民调解员常驻制度与律师、基层法律服务工作者赶场天到站值班制度结合,落实首问负责制、公开承诺制、一次性告知等制度。村(社区)平台采用公布法律顾问姓名及联系电话,健全每月定期巡访机制与电话咨询、预约服务相结合,切实将法律服务资源延伸到农民群众家门口。

四、强化群众自治,突出市域社会治理“特色化”

持续深入推进“枫桥经验”重庆实践十项行动,发动群众、依靠群众,注重村规民约、居民公约的自律规范,通过基层群众自我组织、自我管理、自我服务,让群众自发成为市域社会治理的参与者、受益者、评判者。

(一)“先锋业委会”赋能社区治理

聚力推进城市社区物业小区、三无小区、老旧小区等整治、管理,大力推进新时代“先锋业委会”建设,在符合条件的城市社区业主委员会中建立党支部,探索推行党支部书记与业主委员会一肩挑,且党员人数占业主委员会人数一半以上,实现小区党支部、业委会以及物业管理三方力量联合,公平公正处理急难愁问题,有效减少物业纠纷。推行党员进小区报到,组织小区群众开展“好媳妇好公婆”“最美阳台”等群众性评比活动,进一步拉近党群关系、干群距离。目前,全区已创建7个“先锋业委会”,创建后的小区“物业满意度”由原来29%提升至80%以上。

(二)“新风小院”促进乡村自治

围绕党建引领乡村治理,把治理单元从村民小组调整至10户~30户的农家小院,每年确定100余个农村院落开展创建工作。根据小院所在地的传统习俗、文化底蕴、产业发展等差异分类建设,做

到“一院一主题、院院有特色”,并广泛融入法治元素。通过召开院坝会,引导群众将素质好、能力强的党员推选为小院院长或副院长,由3名~5名党员或者群众组成小院理事会,负责院落内的会议组织、政策宣传、民情收集反馈等日常工作。各院落结合本院实际商议制定小院院规、小院精神等,开展“最美家庭”“最美庭院”等评比活动并设立“红黑榜”,逐步实现小院群众自我管理、自我教育、自我监督。目前已建成“新风小院”112个,得到群众普遍认可。

(三)“小院讲堂”提升群众素质

紧扣群众所思所想所盼,在群众家门口开设“小院讲堂”,根据不同地域、不同时期、不同对象,组建党员干部、骨干人员、专业人士、先进典型、普通群众宣讲队伍,分众化、精准化、对象化开展讲理论、讲政策、讲法律、讲科技、讲健康、讲典型、讲变化“七讲”服务,用老百姓听得懂、听得进、记得牢的语言,引导群众转变思想观念,树立科学文明新风尚,为农村发展进步提供强大的精神力量和丰润的道德滋养。依托“小院讲堂”,组织政法、公安、司法等单位的党员干部和法律工作者大力开展法治宣讲,打造“法润乡村”“小威送法”等普法品牌。目前,全区已建成“小院讲堂”384个,累计开展理论宣传5000余场,服务群众65万余人次。

五、强化科技支撑,突出市域社会治理“智能化”

将信息技术与市域社会治理深度融合,增强党委、政府决策部署科学性、风险防控精准性和公共服务便捷性,提高城市治理与运行效率,让科技更好地服务人民美好生活。

(一)“雪亮工程”补安防短板

持续推进雪亮工程建设,新建1069路智能监控,整合4万路视频资源,提档升级“天眼”监控平台,打通电子政务外网、公安视频专网以及互联网数据融合运行,实现“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”。构建“天眼+警巡+社区网格”全方位三级巡查,推进视频解析系统建设,深化“雪亮工程”城市治理应用,运用AI行为识别、数据对比、周界报警等智能化手段,实现对机动车、游商经营、违规宣传物等8种城市管理场景的智能识别。2020

年以来,共识别违规事件数据 16096 条,向网格员和城管、交巡警及镇街推送有价值数据 15694 条。

(二)“平安家园”破求助需求

针对群众自救难、信息传递效率低、政府救援力量到达不及时等痛点、难点,创新开发“平安家园”手机 APP 报警救助平台,将相邻 20 户左右村民及村社干部、医生、民警编为一组,实现紧急情况拨打“6995”一键报警求助,发动引导村民自觉投入到治安防控体系建设,推动形成“治安联防、警民互动、邻里互助、生产互帮”的共治格局。截至目前,全区农村居民近 10 万人参与到“平安家园”共建当中,在家农户覆盖率达 70%,较好地契合了农村群众保障自身安全和财产安全的内在要求,有效遏制违法犯罪行为。

(三)“平安卫士”助时情掌控

采取群众自愿出资建设、政府购买服务建设重点区域、公安负责联网预警、企业运营商安装运维的建设方式,以示范先行、全面铺开、常态运行的建设步骤推进“平安卫士”建设工作,引导群众安装“平安卫士”智能监控 3.1 万个,覆盖农户 24783 户,11 万余群众参与使用,解决群众看家护院、看老护幼、看塘守地的难点和痛点问题。自推进“平安卫士”平台建设以来,通过视频发现并立即整改垃圾乱堆乱放、秸秆违规焚烧等事件问题 6200 余次,及时排除治安风险、安全隐患 700 余个,有效管控特殊人员和重点人员 1050 人。

六、强化服务保障,突出市域社会治理“多元化”

坚持以人民为中心的发展思想,围绕党委政府中心工作,紧盯重点领域和重点任务,不断提升市域社会治理工作质效和服务水平,为推动经济社会高质量发展保驾护航。

(一)全力服务经济社会发展

严格落实疫情防控政策措施,加强对复工复产企业走访指导,对返岗人员进行情况摸排、健康监测和严格管理,走访企业 1655 家,排查 38153 人,隔离观察 1501 人,确保员工安心复工和企业正常经营。坚持政法机关定点联系民营企业制度,担任企业法律顾问 140 家,审结涉民营企业纠纷案件 2808

件、扰乱市场经济秩序案件 18 件,办理涉企诉讼、仲裁和调解案件 298 件,营造良好营商环境。积极主动抓招商引资,成功引进服饰产业链重点企业福建中伟体育用品有限公司投资 8 亿元落户荣昌。积极服务成渝地区双城经济圈建设,与自贡、内江、泸州等毗邻市县政法系统签订协作框架协议,不断深化执法司法协作机制,在两地大力推广已构建的三级警务合作机制。

(二)持续助力乡村振兴建设

充分运用法治手段助力脱贫攻坚,开展不赡养老人专项治理工作,成功化解赡养义务纠纷 127 件,支持起诉不赡养老人案件 9 件。积极服务全区农村危旧房改造工作,坚持住房安全保障不落一户原则,深入镇街、村社宣传法律政策,审慎做出强制治理决定,化解农村危旧房改造纠纷 145 件,妥善处置 C/D 级危房 84 户。坚决打好污染防治攻坚战、长江生态保卫战,落实白云溪河水环境综合治理,推动流域水质明显好转,成功破获“9·8”非法捕捞专案,被评为打击长江流域非法捕捞犯罪十大典型案例。持续开展“十指连心”集中走访月活动,重点开展打击违法会销、农村赌博、非法捕鱼等三大专项行动,加快落实“一村一辅警”,推动村居法律顾问实现全覆盖。

(三)不断优化政法公共服务

深化政法领域“放管服”改革,持续开展“减证便民”行动,在 6 个派出所建成综合服务窗口、区行政中心设立 24 小时自助便民服务点。加快推进户籍政策改革创新,最大限度放宽我区落户条件,为川籍企业、群众办理在荣落户手续 998 人。建成智能化考场和车辆查验场,实现摩托车到大货车完整的车、驾、考、验“一体化”服务链条,2018 年以来累计驾考学员 25.52 万人。加快“一站式服务”建设,通过各类手机 APP 等平台实行网上立案 2452 件,依托纠纷“易解”平台,为 57 个调解组织、341 名调解员进驻法院提供便利。

作者:中共重庆市荣昌区委常委、政法委书记
责任编辑:钟学丽

组织、场景与效能： 重庆市荣昌区综合调处“只跑一地”新实践

刘纲宏

推进市域社会治理现代化,是推进国家治理现代化的题中之义,是崭新的时代命题。党的十九届四中全会指出:“加快推进市域社会治理现代化。”党的十九届五中全会提出:“加强和创新市域社会治理,推进市域社会治理现代化。”市域社会治理是城市现代化的治理逻辑的承接,也是全面推进新型城镇化进程的安全保障。基于安全与发展“两件大事”的治理图景,我国正以开展市域社会治理现代化试点为抓手,探索具有中国特色、市域特点、时代特征的社会治理新模式,推动平安中国建设迈上新台阶。重庆市荣昌区作为全市首批市域社会治理现代化试点区,树立系统融合、开放共治、包容协商、精细精政理念,理顺纵向架构、完善横向体制,充分发挥政治引领作用、自治基础作用、法治保障作用、德治先导作用、科技支撑作用,不断提高市域社会治理系统化、社会化、精细化、法治化、智能化水平,创造性形成了综合调处“只跑一地”新实践。重庆市荣昌区综合调处“只跑一地”新实践坚持系统思维,将市域社会治理置于组织、场景与效能的三重辩证维度中接茬推进,创设市域社会治理组织结构体系,整合区域治理网络中多元场景要素,提升基层社会治理效能和服务群众水平。

一、组织蝶变:综合调处“只跑一地”实现整体性治理

重庆市荣昌区综合调处“只跑一地”新实践具有典型整体性治理的特征,以组织创新凝聚市域社会治理的组织力,重塑基层社会治理格局,构建以协调和整合为显著特征的社会治理共同体。根据希克斯的定义,整体性治理就是以公民需求为治理导向,以信息技术为治理手段,以协调、整合、责任为治理机制,对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合,不断从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合,为公民提供无缝隙且非分离的整体型服务的政府治理图式。^[1]一是建立便民纠纷解决服务中心,实现“一站式”服务。新建占地面积 13 亩、建筑面积

1.29 万平方米的便民纠纷解决服务中心,将区综治中心、区综合调处室、区法院诉非对接中心、区法院执行局集中在一起办公,实现调度指挥、中转分流、调处化解、司法确认、执行兑现一体化,为群众搭建“一站式”服务平台。二是打造“矛盾纠纷调解大超市”,实现“一揽子”调处。整合党政、乡贤、社会中介、人民调解、律师仲裁和法院司法“六方”力量,聚合重大矛盾纠纷、物业、商事、劳动争议、医疗纠纷等 32 个调解组织,统一入驻便民纠纷解决服务中心,设立接待大厅,开设纠纷登记、诉非对接、纠纷调处、信访接待等窗口,打造矛盾纠纷集散地和化解大本营。三是构建“三纵三横”调解体系,实现“一张网”化解。以综合调处为主轴,以人民调解、司法调解、行政调解“三调联动”为主体,行业、专业、访调、乡贤“多元配合”为补充,纵向联通区、镇街、村(社区)“三级调解体系”;横向对接 15 个专职调解组织、17 个特邀调解组织、21 个民间调委会“三大调解组织”,在全区形成纵向到底、横向到边的矛盾纠纷大调解网络,打通群众调解“最先 100 米”、筑牢群众调解“最后 100 米”。

二、场景创设:综合调处“只跑一地”彰显复合治理勃兴

源自西方语境的治理理论,因其对于中国历史传统的忽视和对中国公共管理客观实践条件的回避,致使其在中国场景中出现了“空转”和失败,理论和实践效力大打折扣。复合治理是本着对中国历史场景和现实场景的尊重而提出的,是适应中国场景的“中国化”治理理论:通过对政府主导地位的确证和对社会组织动员能力的认可来架构权威体系,通过多种有效治理机制的融合来延展自身的治理触角,以公民个人作为问题解决的出发点和落脚点,既彰显了以人为本,又坚持了标本兼治。^[2]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出,“构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台,推动就业社保、养老托育、扶残助

残、医疗卫生、家政服务、物流商超、治安执法、纠纷调处、心理援助等便民服务场景有机集成和精准对接。”这种便民服务场景的有机集成和精准对接,具有典型的复合治理的特征,既回应了现实的需求,也规定了未来治理改革的方向。重庆市荣昌区综合调处“只跑一地”新实践始终坚持问题导向,以“一地”为便民服务场景有机集成目标,通过各种体制机制的搭建实现“一地”治理场景的创设,实现矛盾纠纷综合调处工作路径上“一地接访”,功能上“一地调度”,目标上“一地调处”,结果上“一地反馈”,效能上“一地监督”。荣昌区综合调处“只跑一地”总体思路是让矛盾纠纷事件在跑、办理单位在跑,而不是像以往让群众“多头跑”“多次跑”,甚至事不关己“一推了之”。做到“一个口子进出,事情全办清”,真正实现群众“只跑一地”。为达成“只跑一地”的场景创设,荣昌区通过多种途径的机制创新实现场景聚合和达成。一是深化“1+5+N”指挥体系。区委政法委充分发挥发挥维稳“前线指挥部”的作用,以综治中心为调度指挥平台,牵头抓总、统筹协调,建立“1+5+N”快速处置机制,信访、公安、综调、司法、网信“五部门”联动,涉事部门、镇街和各调解组织参与,形成“统一指挥、信息畅通、动作协同、反应灵敏、化解高效”的矛盾纠纷化解指挥体系。二是完善“无缝对接”机制。建立重大事项联商、矛盾纠纷信息联通、矛盾纠纷联调、应急事件联处“四大机制”,统筹协调司法、行政、社会三方力量,实现政法、综调、信访、网信和涉事单位、各级调解组织“有序衔接”“无缝对接”,形成化解重大矛盾纠纷的强大合力。三是强化“督导联动”机制。坚持问题导向,由区综治中心组织专人定期对调处解决的纠纷进行全覆盖回访,分类汇总。对问题意见,进行系统分析梳理,实行个性问题点对点交办、共性问题集中联办、根子问题专项整治办,确保调解结果的合法、合理及权威性,并将解决问题的方法认真总结提炼,及时指导基层提高调解能力。

三、效能显现:综合调处“只跑一地”展现为民服务情怀

党的十九届四中全会在总结我国国家制度和国家治理体系 13 个方面显著优势的基础上,明确提出要把制度优势更好转化为治理效能。中央全面依法治国委员会印发《关于加强综合治理从源头切实解决执行难问题的意见》,明确要求“强化执行

难源头治理制度建设”,目的正是要让制度生威、让法律见效。重庆市荣昌区综合调处“只跑一地”新实践切实将基层治理制度优势转为治理效能,在为民服务解难题中守初心担使命,坚持以人民为中心,大力推动公共服务与人民群众需求精准对接,用“绣花”功夫提高基层治理精细化水平,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。其一,以民为本,为民服务出实招。深化“乡镇吹哨、部门报到”“社区吹哨、党员干部报到”机制,用好党员干部“十指连心”集中走访、三治融合新风小院、先锋业委会打造等有效载体,推动形成强大治理合力,促进矛盾和压力消除在基层、化解在当地。2020年,各类人民调解组织开展排查纠纷 1386 次。党员干部累计走访排查 27 万余户,解决群众问题意见 2.8 万个。其二,以民为要,为民服务有妙招。依托综合调处信息平台,打造“呼、转、应”线上全周期链条。首先,多口合一。对接人民调解基层工作、巴渝和事佬、信访信息、易解平台及微法院五大业务系统,整合多方诉求反映入口,开发线上矛盾纠纷调处应用系统,全天候、零门槛在线接收群众报事、网上信访和调解诉求;升级网格员专用 APP,对发现复杂矛盾纠纷在线逐级上报。其次,分流交办。区便民纠纷解决中心过滤筛查各类矛盾纠纷,按照信访、调解、诉讼、执法四类分流派送至主管部门或镇(街道)调处平台;重大矛盾纠纷、跨部门、跨镇街或者上级交办的矛盾纠纷,区便民纠纷解决中心受理并统筹事权镇街和部门负责办理。再次,协同应答。以反映问题群众为圆心,以所在网格为基本单位,建立线上“连心团队”,组织研究制定“一人一案一策”,全面落实好“包联系、包代访、包回访、包稳定”的工作职责。通过“信息二维码”,矛盾当事人、调解员及关系人“一码跟进”矛盾纠纷进度、流转进程和调处结果。

参考文献:

- [1] 史云贵,周荃. 整体性治理: 梳理、反思与趋势[J]. 天津行政学院学报, 2014, 16(05): 3-8.
- [2] 许珂,周伟. 治理理论的中国场景: 复合治理的勃兴[J]. 深圳社会科学, 2020(03): 82-87+141.

作者: 中共重庆市荣昌区政法委副书记
责任编辑: 钟学丽

乡村社会治理体系的探索创新

——以重庆市荣昌区万灵镇尚书村“3391”治理架构为例

皮荣刚

党的十九大将“治理有效”作为实施乡村振兴战略的总要求之一,党的十九届四中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”。乡村治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,也是实施乡村振兴战略的基石。随着农村经济社会转型发展,农村社会结构、利益格局、价值观念等方面都发生了巨大变化,一定程度上出现了乡村产业空心化、传统文化没落、道德权威弱化、农民主体意识淡薄、人居环境较差等问题。如何有效传承与发展乡村传统伦理文化推进德治、充分激发农民的主体意识推进自治和加快特色经济发展推进产业振兴,构建一个充满活力、和谐有序的乡村社会,成为基层组织 and 群众最关心、最急切的问题。本文以重庆市荣昌区万灵镇尚书村(以下简称“尚书村”)“3391”治理架构为例对乡村治理进行探讨。

一、乡村社会治理的困境

万灵镇是国家4A级旅游景区,尚书村因明代刑部尚书喻茂坚出生于此而得名。尚书村区位独特,离荣昌城区6公里,距万灵古镇仅2公里,幅员8.2平方公里,辖10个村民小组,1722户、4837人,村党组织党员123名。近年来,随着交通设施改善和万灵古镇文化旅游深度开发,尚书村快速融入万灵古镇,加快了尚书村向现代文明转变的步伐。相对封闭的村域空间结构被打破,文化结构由传统农耕文化逐步过渡到现代商业文化,经济结构由传统农业产业为主导逐步转移到以新兴旅游服务业为主导,人口结构、家庭结构、人际结构等也发生了根本性变化。

这些变化,挑战着原有的乡村治理方式,主要表现为四个方面的困境。一是“镇治”与“村治”的困境。镇与村之间是指导与被指导的关系,但实际工作中村干部作为村级事务的直接治理者,有一定

的自治权,二者之间难免出现分歧。二是政府与群众之间的“脱节”与“隔膜”困境。所谓“脱节”,并非地方政府对于基层问题熟视无睹,而在于地方政府针对基层的施政越来越难以让群众直接获利,因而难以得到积极地支持;所谓“隔膜”,并非基层工作人员不愿体会群众的苦乐,而在于群众质疑政府的行为动机,因而拒绝提供真实信息。三是治理理念困境。主要是思想观念问题困扰乡村治理;单纯追求乡村经济发展,忽略了民主管理、文化建设等;缺乏生态环境保护观念,人居环境较差。四是资源短缺困境。首先是人力资源匮乏,快速的城镇化使得尚书村劳动资源大规模流出,且多数是青壮年,导致乡村治理的主体缺乏;其次是资金资源短缺,乡村的集体经济空心化,导致乡村治理弱化;再次是村民参与治理的积极性不高,出现“干部在干、百姓在看”的现象,征地拆迁、土地流转、人居环境整治等工作导致干群之间矛盾不断。

二、“3391”治理架构的探索法

针对乡村社会治理的困境,尚书村坚持问题导向,探索“3391”治理架构,探索构建乡村治理新格局。何谓“3391”治理架构?第一个“3”是思想美、环境美、前景美,是乡村社会治理工作中的总体目标;第二个“3”是立德树人、立制管人、立业聚人,是围绕目标解决难点痛点的3个方面;“9”是围绕“立德”“立制”“立业”每个方面探索出3个抓手和载体,总共9个工作措施;“1”即一个“智治乡村”平台,用微信小程序搭建的智慧型管理平台。“3391”治理架构中最重要的部分是3个方面的9个工作措施,具体如下:

(一)着眼“立德树人”,传家风扬正气,逐步实现“思想美”

尚书村提升乡村德治水平,深入挖掘乡村熟人

社会蕴含的道德规范,结合时代要求进行创新,强化道德教化作用,引导农民向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家。

1. 成立“尚书学堂”。秉持“村民学修身齐家,村官学养廉理政”理念,有效整合喻茂坚“忠孝、积善、诚信、清廉”等喻氏家风文明资源,根据基层干部、群众的实际需求,定期聘请区委党校老师和社会道德模范,开展优秀家风家训传承教育,促进基层干部、群众树立良好品德。在尚书学堂建立读书角、“有声图书馆”等学习阵地,帮助村民学习党的方针政策、法律知识、科技知识等,提升知识素养。目前,“尚书学堂”已经拓展成“沙堡实践、尚书廉政、玉鼎人才、大荣寨创业、喻茂坚纪念馆、提琴博物馆艺术”六个学堂,累计开课500余节,共有20000余人次现场参与听课。其中,喻茂坚纪念馆已成为重庆市德廉教育基地和重庆市干部教育培训现场教学基地。

2. 建立“廉政基地”。对基层“小六长”,即村(社区)党组织书记、村(社区)主任及其他专职干部、村(居)民小组长、站长、所长、院长、校长等开展警示教育。充分运用本地查处的身边案、新发案、典型案作为“活教材”,围绕“纪、法、德、责”四个方面,对基层党员干部常态化开展“以案四说”警示教育,让大家知敬畏、存戒惧、守底线。尚书村廉政教育基地已成为荣昌区村社干部教育基地,全区近2000名村社干部前来参观和接受警示教育。

3. 开通“尚书播报”。2020年,疫情蔓延期间,开通“尚书播报”广播,每周三期,截至目前已播报143期。从习近平新时代中国特色社会主义思想、农村产业发展、农业技术培训、危旧房改造、人居环境改善等农村工作,到紧跟时尚助农带货,融入普通老百姓的柴米油盐、茶余饭后。“尚书播报”说老百姓听得懂的话,讲老百姓爱听的事,让党的理论“飞入寻常百姓家”,让惠民服务“走进群众心中”。

(二)着眼“立制管人”,细职责明任务,逐步实现“环境美”

尚书村在基层治理中深入探索,着重从制度设计层面进行创新,建立自治梯次架构,破解基层治理瓶颈,打造村民自治的“尚书样本”。

1. 村级层面:“九长”治村。尚书村结合本村实

际,梳理出“九长治村”自治架构。九长指治村管理中条块结合的九个角色,其中五个角色是层级管理的“村长、里长、社长、院长、家长”。村长,负责九长的工作推动和落实,接受村级党组织领导;里长,由村五职干部和本土人才担任,负责一个或多个社的村民自治工作协调和督促;社长,指导院长开展自治工作;院长,由20户左右农户自行推荐的自然院落自治负责人,通过培训自主管理院落,实现上情下达,下情上传,凝聚民心、德法示范和院风传承;家长,则是一户或多户农户的家庭负责人,负责引导家庭成员,建立和传承自家家风,配合院长共同管理院落。其余四个角色是专项管理的“路长、街长、河长、库长”,分别负责乡村公路、农村社区的街道、河流沿线和水库方面的管理和环境保护工作。

2. 院落层面:小院自治。尚书村把村民以村(居)民小组为单位变为以自然院落为单位,以20户左右居住户、有自治愿望的自然村民聚集区域作为一个“自治小院”,挖掘院落精神,打造院落文化。“自治小院”通过小院申报、党建指导、德法教育、积分评比、统筹管理“五步工作法”,强化村民自我管理、自我教育、自我服务、自我约束;通过“参与+奖励”的制度,对村内各院的环境卫生、邻里关系等方面进行评比,优秀的院子就能得到更多积分奖励;通过院长和村民民主商议,制定属于自己院子的“院规”。目前,万灵镇已经按上述模式建成17个小院。

3. 家庭层面:五色星家庭。“五色星家庭”评比活动,按照“红、绿、蓝、橙、粉”五色管理模式,由党群代表和村庄自治工作组,分阶段对参评家庭的情况开展评比。红色代表忠党爱国,绿色代表生态环保,蓝色代表家庭整洁,橙色代表勤劳致富,粉色代表家风家规。村民在哪个方面做得突出,就能够获评相应的一颗星,获得五星的农户还将获得镇党委、镇政府的产业扶持资金、用工优先、表彰奖励等。通过这种群众积攒星星的方式,让村民们变被动为主动,由内而外、发自内心地带动家风建设,培育良好家风、淳朴民风 and 文明乡风,以此促进美丽家园建设,目前已有43户家庭获得“五色星家庭”称号。

(三)着眼“立业聚人”,强产业活经济,逐步实现“前景美”

加快农村农业发展,产业是重中之重。尚书村

通过整合资源,建立利益共同体,共谋产业、共谋经营、共赢发展,推进乡村振兴、村民共同富裕。

1. 做优特色产业。尚书村养蜂产业历史悠久,具有独特优势。目前该村职业养蜂人有40余户,年产蜂蜜达200余吨,“尚书蜜”“梁氏蜂蜜”等已成为较知名的品牌,远销国内外。

2. 做强文旅产业。尚书村依靠荣昌马拉松赛道和万灵古镇风景区,着力发展赛道经济、景区经济、乡村游经济。开发和建设水果采摘基地、廉政教育基地、尚书故里景点和加油站等,培育了集农业产业、教育培训、休闲游玩、非遗产品等多样化的新型乡村文化旅游项目,促进了村民持续增收。利用“尚书”元素,结合荣昌夏布、陶器、折扇等非遗文化,开发出以夏布为布料的尚书鞋、用荣昌陶制作的尚书杯和运用荣昌折扇工艺品制作的尚书折扇,不仅传播了特色文化,也扩大了村民的收入来源。

3. 做活小院经济。洁净而富有乡韵的庭院、清澈见底的河流、风景怡人的濑溪河生态公园,吸引了众多外地游客前来尚书村打卡。尚书村大力发展小院经济,推出“家宴”,让游客随时来了能吃上真正的农家饭;发展土特产品,让游客能购买到正宗的农家货。萝卜干、红苕粉、咸菜、土鸡蛋等传统土货都成了小院经济发展的热门项目。同时,采摘、赏花、垂钓、民宿等也蓬勃发展,吸引了更多的年轻人留下来创业。

(四)着眼“智治乡村”,搭平台夯基础,赋能增效“三美”目标

依托微信平台,开发“智治乡村”小程序并进行推广,既为落实治理构架中各项措施提供了信息化载体,也为广大村民参与乡村治理、参与家乡建设提供了途径。小程序开设“九长治村”“农旅电商”两大板块,利用信息化手段构建村民积分管理、院落统筹管理、村民创业就业的平台。通过小程序,管理者可以查看各个院落积分情况;村民可以查看各自积分情况、积分兑换物品、售卖产品;游客可以了解小院旅游信息、购买旅游商品。目前,“智治乡村”微信小程序共注册“九长”管理者56人,村民800余户,入住商家5户,发放积分60万余分,积分兑换产品2.3万元。

三、“3391”治理架构的启示

尚书村“3391”治理架构的经验与做法,在万灵镇以及荣昌区其他镇街得到推广和运用,也取得较为明显效果。主要有四个方面:

(一)人民是根本

群众的愿望是乡村治理的基础,群众当家作主是乡村治理的本质,加强乡村治理的第一步要让村民有自治的积极性、参与性。要从群众最急切、最关心的问题出发,激发群众参与治理的热情。要践行以人为本的基本理念,做到有的放矢,村民有了话语权和决定权,积极性才能上来,才能凝聚人心、改善民生、维护群众的根本利益,实现有效治理。

(二)产业是基础

镇村干部要和村民一道,大力发展乡村产业,规划好、实施好发展项目。各级政府要帮助解决发展中的困难,补足短板。经济壮大了,村民更富了,村民对村干部的信任度就会明显提升,党群干群关系就会更加密切,长期困扰农村基层的“老大难”问题就会得以解决,达成家和万事兴的良性格局。

(三)自治是核心

村民既是乡村基层自治的主体,也是乡村基层有效治理的获益者。以自治为核心,就是要让村民在党委政府的领导下,不断提高自我管理、自我教育、自我服务水平。要加强制度设计,不断提高村民自治能力和治理效能,村里大事由村民参与协商解决,村里发展大计由村民共同决策决定,从而实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,为乡村振兴保驾护航。

(四)富裕是目的

生活富裕是乡村振兴的落脚点,为了实现共同富裕,要根据本村实际和尊重村民意愿,充分调动广大农民积极性、主动性、创造性,激活乡村的内生动力,提升乡村治理水平,做大和分好经济蛋糕,实现共同富裕目标。

作者:重庆市荣昌区万灵镇党委书记
责任编辑:钟学丽

新风小院：乡村振兴有效治理的荣昌实践

栗超 胡越 杨良见

党的十九大报告明确提出实施“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略,并强调“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。乡村治理是国家治理的基石。没有乡村的有效治理,就没有乡村的全面振兴。近年来,重庆市荣昌区坚持以党建引领为核心,以自治、法治、德治“三治”融合为抓手,创新开展新时代“新风小院”创建工作,有效提升了乡村治理水平和治理能力,增强了基层群众的获得感、幸福感、安全感,是乡村振兴有效治理的一场生动实践。

一、治理动因：乡村治理困境倒逼

党的十九大报告指出,“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。”实施乡村振兴战略,是从根本上解决新时代“三农”问题的重要举措,推动乡村“有效治理”则是实现乡村振兴的动力引擎。当前从各地实际情况来看,受城乡发展不平衡等因素影响,乡村治理体系和治理能力现代化水平普遍不高,乡村治理还存在着许多困境和难题,这也成为横亘在推动乡村振兴道路上的重要障碍。

(一)基层党组织党建引领虚化弱化

党的基层组织是乡村振兴的领导核心,是促进乡村经济社会发展的关键。但就目前而言,党建在引领乡村治理方面还存在一些难点。首先,基层党组织凝聚力战斗力不强。党建工作具有凝聚人心、推动事业发展的强大动能,抓实了就是凝聚力,抓强了就是战斗力。近年来,经过持续开展软弱涣散村党组织整顿工作,有效提升了基层党组织的治理水平,但不可否认,有些地方仍然存在少数软弱涣散村党组织,基层党组织在乡村治理中的战斗堡垒作用未能有效发挥。其次,基层党员干部的治理能力有待提高。乡村的大多数党员干部并未接受过社会治理方面的专业培训,普遍缺乏专业的社会治理知识和有效工作方法,治理能力的欠缺很大程度

上制约了基层社会治理水平的提高。再次,农村空心化现象严重。随着城市化进程的加快,大多数青壮年外出务工、定居,其中不乏一些党员,导致留在乡村的党员年龄结构普遍老化、文化程度不高,客观上造成了基层党组织成员的老化、弱化,加之缺乏有效的宣传和引导,使其在当好乡村治理“排头兵”的作用发挥不够,制约了基层党组织的可持续发展。

(二)基层党组织治理机制僵化固化

现阶段乡村治理机制与乡村社会发展现状、群众现实需求存在许多不相适应的地方。一是治理方式偏“硬”。目前,乡村治理的主力在乡镇,具体由村“两委”实施。现实中村“两委”存在“机关化”的倾向,乡村治理工作有时以行政管理的方式在推进,“替民做主”的现象比较普遍,造成了治理主体的角色错位。二是治理焦距过“大”。很长一段时间内,乡村治理的焦点都在网格,而网格大多以传统村民小组为单位,治理面积从不到1平方公里到数平方公里不等,治理对象从几百人至上千人不等,组织动员群众难度较大,治理效果欠佳。三是治理合力较“弱”。区县地方政府所属的很多部门,都有或者涉及部分乡村治理职能,但由于条块分割的行政体制,各职能部门往往是“烧自己的火,热自己的锅”,有限的乡村治理项目、资金、人员等资源没有得到高效整合、利用。同时,基层还要疲于应付各部门关于乡村治理的不同考核指标,一定程度上增加了基层负担,使其在参与治理方面用力不够。

(三)村民参与乡村治理意识淡薄

我国于1998年颁布实施《村民委员会组织法》,从法律和制度上对村民自治提供了坚强保障,但在实际工作中,基层群众参与乡村治理仍不够深入。一是不愿参与。经济社会的快速发展,正推动着农村由“熟人社会”向“生人社会”的转变,大多数群众更关注个人事务及个人利益,对集体事务漠视甚至无视。二是不会参与。部分群众虽有参与乡

村治理的主观意愿,但缺乏有效的组织和对公共信息的有效获取,对乡村社会治理中自身的权利和义务不清楚,参与乡村治理能力不足。三是不能参与。很多地方没有建立健全完善的群众参与乡村社会治理制度机制,群众参与乡村治理的平台渠道有限,缺乏对群众主体地位的尊重,一定程度上打击了群众参与乡村治理的积极性。部分农村群众常年在外务工,客观上无法参与乡村治理。

二、治理体制:重构治理单元,推动乡村善治

习近平总书记在中央农村工作会议上强调,“要加强和改进乡村治理,加快构建党组织领导的乡村治理体系,深入推进平安乡村建设,创新乡村治理方式,提高乡村善治水平。”近年来,荣昌区紧密结合国家城乡融合发展试验区工作,将基层党建与乡村治理工作深度融合,创新开展以农家小院为治理单元的“新风小院”创建工作,走出了聚焦更精准、参与更充分、治理更有效的乡村善治之路,为实施乡村振兴战略助力赋能。

(一) 变焦:治理单元由“小组”到“小院”

“变焦”解决的是治理范围过大导致治理不精确、治理效果不优的问题。通常情况下,乡村治理面积从不到1平方公里到数平方公里不等,治理对象从几百人至上千人不等,治理范围过大、人数过多直接导致治理效果欠佳。基于此,荣昌区把治理单元从村民小组调整至10~30户的农家小院,将小院打造为基层治理“最小单元格”,实现治理精细化、精准化,通过小院示范、连点成线、连线成片,以“新风小院”的形式把党建引领基层治理的效能覆盖到乡村最末端。

(二) 聚焦:“一院一策”打造特色小院

小院的创建是按照“一院一策”原则,从因地制宜、留住乡愁,避免趋同化,避免文化流失的角度来进行。通过积极听取群众意见建议,根据小院所在地的传统习俗、文化底蕴、产业发展等差异分类建设,做到“一院一主题、院院有特色”,增强“新风小院”的吸引力和独特性。在组织、政法、司法等区级部门和镇街的协力下,镇村党员干部小院群众广泛收集、深入挖掘当地历史文化、历史名人、产业变迁等图片、故事,共同总结“小院文化”,提炼“小院精神”。

(三) 发挥政治引领的主导作用

基层党组织是乡村社会治理的主心骨,是确保

党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。荣昌区始终坚持党建引领,发挥基层党组织的战斗堡垒作用,将“新风小院”建设作为各村(含农村社区)党支部推动乡村振兴、优化基层治理、团结动员群众、推动改革发展的“必修课”,从治理框架上确定党支部的领导地位和主体责任,确保“新风小院”建设工作的政治方向。一是筑牢“战斗堡垒”。明确村级党组织在小院建设和治理中的领导地位,确保建设方向不偏。在村级党组织的领导下,完善小院治理框架和议事规则。通过召开院坝会,引导群众将素质好、能力强的党员推选为小院院长或副院长,由3至5名党员或者群众组成小院理事会,负责院落内的会议组织、政策宣传、民情收集反馈等日常工作。二是选好“领头雁”。将党员在“新风小院”中发挥示范带头作用情况,纳入党员“百分百工程”量化计分范围,作为评先评优的重要依据,激励党员在乡村治理发挥先锋模范作用。对于党员人数较多的小院,成立院党小组,增强创建中的政治引领作用。

三、治理结构:整合治理资源,构建多元共治

荣昌区积极整合治理资源,充分发挥德治、法治、自治“三治一体”的乘数效应,在“新风小院”建设上,强化区委对乡村治理的统筹安排,由区委组织部牵头,建立党建引领乡村治理联席会议制度,将宣传、政法、司法、民政、农业农村等8个涉及乡村治理的区级部门,关于乡村治理的项目、资金、要求等进行全面梳理、优化打包,形成“党建引领、部门联动”的治理大格局。

(一) 以自治增活力

村民群众是乡村治理的主体。一是乡村治理由“替民做主”到“由民做主”。村级党组织将“新风小院”建设成为群众参与乡村治理的重要议事平台,各院落村级党组织指导和村规民约的框架下,结合本院实际商议制定小院院规、小院精神等,逐步实现小院群众自我管理、自我教育、自我监督。二是以政府小资源撬动群众大参与。注重运用群众路线,充分尊重群众主体意愿,汲取群众力量和智慧,调动群众参与基层社会治理的积极性、主动性,激发小院主体的内生动力和发展合力,形成了群众唱主角的基层治理新格局,有效解决了“干部干、群众看”的乡村治理困境,实现了村民个体由治理“对象”走向治理“主体”的全面自由发展的自我

治理过程。

(二) 以法治强保障

法治是我们党坚持立党为公、执政为民的必然选择。在“新风小院”建设中,通过融入法治元素,如张贴法治标语、楹联、绘制法治漫画等,让小院群众在潜移默化中增强法治意识。同时,以“新风小院”的“小院讲堂”为载体,组织政法、公安、司法等单位的党员干部和法律工作者到小院开展法治宣讲,打造“法润乡村”“小威送法”等普法品牌,充分发挥“三官一律”(法官、检察官、警官、法律顾问)的积极作用,广泛开展“法治宣传进小院”“公共法律服务进家庭”等普法宣传教育活动,培育出办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的浓厚法治氛围,让法治建设在乡村小院“落地生根”,为乡村振兴提供坚实的法治保障。

(三) 以德治作纽带

培育良好乡风民风、加强和改善乡村治理,德治具有基础性作用。“新风小院”通过因地制宜制定院规民约,开展道德模范、致富能手、最美家庭、最美庭院等宣传评比活动,以“润物无声”的方式弘扬真善美,传播正能量,正面引导人们的价值取向和发展方向,不断滋养乡村德治精神、丰富乡村治理内涵。同时,深化拓展“新风小院”志愿服务活动,积极吸纳在小院中的村社干部、党员、新乡贤、热心人加入到“小院讲堂”开展各类志愿服务,让群众在实践中感受文明新风、遵守文明公约。目前,全区324个“小院讲堂”已吸纳3000余名小院志愿者。镇街党(工)委、村级党组织在“新风小院”中开展道德模范、最美家庭、最美庭院等评比活动并设立“红黑榜”,教育引导群众树立文明新风,重构乡村社会荣辱观,从正面引导人们的价值取向和发展方向,为农村发展进步提供强大的精神力量和丰润的道德滋养。

四、治理效能:“新风小院”树新风

基层政府治理有效既是实现乡村振兴战略的基石,也是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分。“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢,地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”荣昌区在以“新风小院”的创建为抓手,创新乡村治理体系,走出了一条特色鲜明、成效显著的乡村善治之路。

(一) 以产业富民夯实乡村振兴的物质基础

“自治增收方能致广大。”荣昌从产业结构、集体经济、小院经济三个层面出发,通过发展特色产业,夯实基层治理“产业基础”,发展集体经济,提升基层治理“经济实力”,发展小院经济,确保基层治理“内生动力”,强化了基层党组织产业发展的引领力,增强了基层党组织的经济实力,为实现乡村有效治理、推动乡村全面振兴奠定了物质基础。

(二) 以生态惠民建设山清水秀的宜居家园

《荣昌区农村人居环境整治三年行动实施方案》明确荣昌将以农村垃圾治理、厕所革命、污水治理、村容村貌提升、农业生产废弃物资源化利用为主攻方向,加快补齐农村人居环境突出短板,“新风小院”以此为契机,结合自身客观条件,挖掘特色资源,加强农村环境整治,释放出美丽乡村新魅力。

(三) 以文化强民塑造文明和谐的精神风貌

每月1次的“小院讲堂”活动,持续激发村民内生动力;组织开展垃圾分类、衣橱收纳整理评比、全民健身运动会等系列比赛活动,策划端午包粽子、小院迎国庆、小院团年会等“我们的节日”系列活动,有力地推动了以“小家美”促“乡村美”;依托“知党恩、感党恩”小院教育活动,组织脱贫先进典型到“新风小院”现身说法,给群众算收入账、政策账,教育引导群众听党话、感党恩,通过一系列的活动引导村民在思想观念、行为习惯的良性改变,营造淳朴民风。

(四) 以善治安民发挥“三治一体”治理效能

乡村治理有效离不开“自治、法治、德治”一体化的领导工作机制与群众广泛参与的有效结合。“新风小院”建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体系,厘清三治关系,有效解决了“谁来治理、依何治理、如何治理”的问题,实现了“四升四降”的良好治理效果,即民调、安全感指数、人均收入和脱贫攻坚满意度上升,信访、违纪、违法和到访人数下降,基本达到了“麻烦不出院,问题不出村,诉求不出镇”的治理效果。

作者单位:粟超、胡越,中共重庆市委党校《重庆行政》杂志社
杨良见,中共重庆市荣昌区委组织部
责任编辑:钟学丽

社会治理法治化:习近平法治思想研究的新向度

邹东升 包倩宇

习近平法治思想提出,全面推进依法治国的战略布局是坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设。其中,法治社会是构筑法治国家的基础。2020年12月,中共中央印发了《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》(下文简称《实施纲要》),提出要全面提升社会治理法治化水平,依法维护社会秩序、解决社会问题、协调利益关系、推动社会事业发展。^[1]

一、社会治理法治的科学内涵

习近平法治思想中社会治理法治的本质特征与内在要求在于坚持党的领导和以人民为中心。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。检验社会主义法治工作的成效,最终要看人民是否真正得到了实惠,人民生活是否真正得到了法治保障。这是坚持立党为公、执政为民的本质要求,也是中国特色社会主义法治道路建设的重要基石。具体来说包括以下两方面。

第一,全面推进法治社会建设绝不是削弱党的领导,而是要加强和改善党的领导,不断提高党的领导能力和水平,巩固党的执政地位。党的领导是我国法治最大的特色,也就是说,只有将法治放在党领导的框架范围内来讨论,我国社会治理法治才有可能实现。《实施纲要》提出,关于构建共建共治共享的社会治理格局的首要前提是完善党委领导的社会治理体系,并要健全地方党委在本地区发挥总揽全局、协调各方领导作用的机制。党的全面领导需要贯彻到法治社会建设和社会治理法治的全过程和各方面,并具体落实到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的各个环节。

第二,习近平法治思想中关于社会治理法治的根本特征在于坚持以人民为中心,坚持法治为了人民的利益、法治依靠人民力量、法治保障人民权益。^[2]一方面,人民是衡量社会治理法治建设水平的最终裁判者。人民的支持度、满意度和认同度,

获得感、幸福感和安全感是评价社会治理法治建设成效的最高标准。另一方面,发挥人民在推进社会治理法治化现代化进程中的积极性、主动性和创造性,无疑有助于形成社会治理共建共享、充满活力、和谐有序的坚实社会基础。^[3]具体而言,以人民为中心,就是要求治理目标转向人民民主,治理主体转向多元社会治理主体参与,治理方式转向社会化、法治化、智能化和专业化,从而实现良法善治和公平正义的治理预期。

二、社会治理法治的一体化建设

习近平法治思想中,社会治理法治的重要理论特征之一在于将建设法治国家、法治政府和法治社会视为有机整体,将国家治理体系和治理能力现代化与社会治理体系和治理能力现代化密切关联。

从法治建设发展的规律上看,法治国家、法治政府和法治社会各有各的建设重点,但最终是要推进“一体建设”才符合法治建设的规律。^[4]首先,要在理念上把法治国家、法治政府和法治社会视为整体,三者各有侧重,但相辅相成且注重系统性、整体性、协同性;其次,在具体的建设路径上,需明确法治国家是目标,法治政府是建设法治国家的主体,法治社会是构筑法治国家的基础,推进法治国家与法治政府建设需稳固法治社会根基,三者本质一致,目标一体,成为法治中国建设的三根支柱。^[5]

在法治国家、法治政府、法治社会一体建设中,法治政府建设作为重点任务和主体工程需率先实现突破,并带动法治国家和法治社会建设,特别是要解决明晰行政权力边界、完善行政决策合法性、规范行政决策程序和行政行为守信践诺等方面的问题。

法治社会的建设则要正确把握法治社会作为治理根基与依托的核心作用,要求在突发社会风险的防范、社会矛盾纠纷的化解、社会秩序的维护、社会主体合法权益的保护、公平正义社会环境的营造等方面充分发挥法治思维和法治方式的治理效能,以促进社会治理法治稳定有序地运行。

三、科学立法：社会治理有法可依与社会主体参与立法

社会治理法治体系的建设意味着需实现形式法治与实质法治的统一。形式法治是指“法律之治”和“依法而治”，而实质法治内涵是指“良法善治”，实现良法与善治的有机结合。社会治理法治意味着社会治理实现形式法治与实质法治的统一，即要以科学立法完善社会治理完备精细的良法体系。也就是说，一方面，要制定符合法律内容、形式和价值的内在性质、特点和规律的法律；另一方面，必须以符合法律所调整事态的客观规律作为价值判断，使得法律规范严格地与其规制的事项保持最大限度的和谐。

此外，科学性的立法程序还需特别重视社会主体参与立法。现阶段立法过程中存在向公众征求意见、公布立法草案、开展全民讨论等程序，但这种立法机制还缺乏程序保障和程序透明。推进社会主体参与立法，一是通过多种途径和各种形式公开、广泛地听取立法意见，充分发挥社会团体、社会组织的作用，聘请相关领域的立法专家和法律工作者，对立法所涉及的社会问题，开展科学的社会调研和充分的可行性论证。二是继续完善立法听证会制度，组织利益相关者如社会组织、国家机关和公民个人、专家学者等参与，在对意见、建议进行充分阐述和公开辩论的基础上，立法起草机构对法律草案进行相应的修改。

四、严格执法：政府依法行政与保障社会主体合法权益

在共建共治共享的社会治理格局中，政府在社会治理中的主导作用是不可替代的，政府严格执法是实现法治社会的必要保障。行政执法是行政机关最主要的职能，也是与人民群众联系最直接、最密切的职能。社会主体合法权益的实现需行政权保障，超越边界的行政权无疑会对社会主体的权益造成侵害。

习近平总书记强调，“各级政府一定要严格依法行政，切实履行职责，该管的事一定要管好、管到位，该放的权一定要放足、放到位，坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象。”^[6]党的十九大报告指出“建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”。2021年1月实施的《民法典》也为政府严格执法提供了重要的标尺。只有严格推进政府依

法行政，在安全生产、医疗卫生、环境保护、食品药品、征地拆迁等与社会主体权益密切相关的重点领域，规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收等行政行为，依法明确行政权的边界，建立权责统一和权威高效的行政执法体制机制，才能有效维护社会主体的合法权益。

在严格执法的同时，也需充分认识到各类社会治理问题的复杂性和多样性，由此执法部门在深化执法体制改革的同时，为贯彻“执法为民”的理念，在开展具体的执法活动时，可依据具体的情况以教育指导为先，处罚与教育相结合的方式，优先采用以指导、建议、劝告等非强制性方法，可将运动式刚性执法与包容式柔性执法相结合，开展精准执法、人性化执法和阳光执法等执法活动，让执法工作更有尺度和温度，也让社会治理更有质量和温度。

五、公正司法：推进诉源治理与实现社会公平正义

习近平总书记指出：“公正是司法的生命和灵魂，是司法的本质要求和终极价值准则”。^[7]作为维护社会公平正义的最后一道防线，公正司法通过司法机关及其工作人员在实体和程序上严格适用法律、公正处理案件等形式，保护和救济受到侵害的社会主体的合法权利，制裁和惩罚各类违法犯罪活动，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。它所体现的交往合理性的制度构架和程序安排使司法活动过程和司法活动结果获得正当性和权威性，并因此发挥社会纠纷解决机制的功能。^[8]

“枫桥经验”作为新时代的司法样板，其中的诉源治理是实现社会治理法治的重要途径。近年来，推进诉源治理是实现社会矛盾纠纷源头治理和多元化解成为司法力量促进社会治理的重要机制。最高人民法院明确，强化诉源治理为近两年人民法院的年度工作要点。基层法院联合司法局，通过强化对非诉讼方式化解矛盾纠纷的支持、推动诉讼调解与人民调解对接等方式，充分发挥社会组织 and 民间调解的力量，在法治轨道上鼓励各方社会力量参与社会治理。

诉源治理构建了社会矛盾纠纷预防调处源头化解体系，以高质量和低成本的方式，实质性地解决社会矛盾，实现矛盾化解在基层、解决在萌芽。实践证明，诉源治理有助于进一步节约司法资源，提升案件审判质效和维护司法公信力。

六、全民守法：形成社会法治信仰与建设守法信用体系

作为社会治理法治的重要基石和核心基础,全民守法一直以来被视为是法治社会建成的最终标识和最高境界,社会法治信仰的形成和社会守法信用体系的建设是法治社会的建设关键内容。新时代对“全民守法”的内容把握应从更加全面、宏观的视角出发。

作为社会主义法治建设的一个重要环节,同时作为建设法治社会的一项系统工程,坚持全民守法,一方面要旗帜鲜明反对各种破坏法治的特权现象,弘扬和坚守“法律面前人人平等”的法治精神,有效解决社会公众有法不依的法治难题,从整体上提升全民守法意识和水准。^[9]另一方面,需认识到“全民守法”中的“全民”不只是全体公民,除公民外,政党、社团等法人组织也是“全民”的重要构成主体,同样也需守法。毋庸置疑,在全民守法中,政党、政府机关、公职人员、领导干部应带头守法。^[10]

一是要推动形成社会法治信仰。习近平总书记曾多次强调,法律要发挥作用,需要全社会信仰法律。首先,信仰的力量来源于公众发自内心的信赖、尊重和认可,只有当宪法和相关法律发挥权威的力量,才能成为民众心中的信仰,从而得到所有社会公众的认可和遵从,才能形成对规则意识的自觉遵守并外化于日常的行为规范中。其次,需同时认识到信仰本身也是一种保护力量。法治信仰的形成有赖于民众充分相信运用法律、履行遵守法律的义务更能有效维护和保障自身的合法权利,并从被动地守法转为主动和积极地捍卫法治。

二是要推动建设守法信用体系。党的十九届四中全会强调要完善诚信建设长效机制,健全覆盖全社会的征信体系并加强失信惩戒。社会信用体系的规范化发展、守法诚信的社会构建有赖于不断完善信用立法,确立以人民为中心的立法理念,通过对相应权利义务设定方面形成基本的法理与规则共识,将柔性的守信承诺、信用评估等治理工具适当转化为具有引导性、激励性和权威性的刚性约束,同时回归实质法治的基本要求而非形式合法。在中央统一立法不能立刻出台的背景下,可分别依据合适的立法条件与时机,考虑地区的差异和不同行业的属性,赋予地方相应的社会信用立法创制权,并充分协调与其他法律之间特别是行政处罚

法、个人信息保护法等关系。

总之,全民守法是推进全面依法治国的长期性、系统性和基础性工程。只有推动法治成为全民的思维方式和行为习惯,才能进一步夯实法治国家和法治政府的社会根基、为法治国家和法治政府的建设奠定更加坚实的社会基础。提高社会治理法治水平,需充分调动社会公众的积极性、主动性、创造性并积极回应公众的时代需求,相应地,全民守法中的“硬法”与“软法”都需要保持更新和发展,以积极回应新时代的需求。

基金项目:2020年重庆市教委人文社科研究基地重点项目“公共危机情境下社会治理法治化”,2020年重庆市城市管理局项目“城市治理现代化背景下的城市公共空间治理研究”(项目编号:CGYJ2020001)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 中国人民政府. 中共中央印发《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》[EB/OL](2020-12-07)[2021-5-7]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/07/content_5567791.htm.
- [2] 周佑勇. 习近平法治思想的人民立场及其根本观点方法[J]. 东南学术,2021(3):44-45.
- [3] 徐汉明. 习近平社会治理法治思想研究[J]. 法学杂志,2017,38(10):1-27.
- [4] 马怀德. 习近平法治思想中法治政府理论的核心命题[J]. 行政法学研究,2020(6):22-23.
- [5] 袁曙宏. 坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设[N]. 人民日报,2020,04,21(09).
- [6] 习近平. 加快建设社会主义法治国家[J]. 求是,2015,01,05.
- [7] 习近平. 习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M]. 学习出版社,2018:256.
- [8] 姚莉. 司法公正要素分析[J]. 法学研究,2003(5):3.
- [9] 莫纪宏. “全面推进依法治国”笔谈之一 全民守法与法治社会建设[J]. 改革,2014(09):6-10.
- [10] 刘作翔. 关于社会治理法治化的几点思考——“新法治十六字方针”对社会治理法治化的意义[J]. 河北法学,2016(5):2-8.

作者:邹东升,西南政法大学宪法与行政法教授
包倩宇,西南政法大学行政法博士研究生
责任编辑:刘小侨

重庆市深化农村宅基地改革的困境与对策

李 佳

随着我国工业化和城镇化的稳步推进,大量农民离开农村向城市迁移,导致农村大量农房、宅基地常年闲置,农村宅基地成了“沉睡的土地资产”。但与此同时,“由于我国农村土地资源总量有限,且在实施最严格的耕地保护政策下,要推动乡村振兴发展,土地要素成为了一个重要的制约因素。”^[1]在此背景下,2018年中央农村工作会议提出了完善产权与要素市场配置的要求,关注市场和生产要素在激活农村闲置宅基地与农房问题中的重要功能。重庆市作为西部地区唯一直辖市和全国首个统筹城乡综合配套改革实验区,大城市、大农村、大山区、大库区特征明显,城乡区域间差异较大,生态保护、脱贫攻坚任务艰巨,如何真正以改革为契机,释放改革红利,盘活农村资源,如何完整准确理解农村宅基地“三权分置”(所有权、使用权、资格权)政策,并结合重庆实际探索有效的实现方式、完善相应的体制机制,成为当前重庆市缩小城乡差距、推动乡村社会经济发展的重要课题。

一、重庆市农村宅基地改革试点的实践考察

2015年2月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》,重庆市大足区被列为试点区域。^[2]在试点过程中,该区先后就农村宅基地的三权分置、流转等工作,制定出台了《重庆市大足区农村宅基地“三权分置”改革试点实施方案》《重庆市大足区农村宅基地管理办法(试行)》《重庆市大足区农村宅基地使用权流转管理办法(试行)》等规范性文件,对宅基地“三权分置”,特别是宅基地自愿有偿退出、流转以及使用权等做了明确规定。

“资格权”作为宅基地“三权”中最具争议的“增设权利”,继2018年中央农村工作会议中明确表述后,便引发了法律界、实务界的广泛关注和激

烈争论,而“资格权”的界定以及实现路径正是宅基地三权分置的难点。

“资格权”的初次问世,是为了确保农村宅基地作为农民农村住房保障性功能的初衷,是为了给自愿退出宅基地的农民吃下一颗“定心丸”,特别是针对无法长期在城市生存下去的部分进城务工的农村人口,最终在城市,不至于“居无定所”而设置的保留性权利。但目前对于“资格权”的实现路径,普遍存在争议。重庆市大足区在《重庆市大足区农村宅基地管理办法》第十条中明确规定,通过转让、入股(联建)、租赁、赠与等方式流转宅基地使用权或有偿退出农村宅基地的,申请农村宅基地不予批准。大足区对“资格权”的实现路径,结合重庆实际采用了相对稳妥谨慎的态度。

二、重庆市深化农村宅基地制度改革面临的主要困境

在大足区改革试点基础上,重庆市正按照中央决策部署继续深化农村宅基地制度改革,但在此过程也面临一些实践困境。

(一)多头政策叠加观望导致不愿退地

农村宅基地“三权分置”是近年来提出的概念,但在重庆市范围内涉及农村宅基地的相关政策已经实行很长时间。从2010年8月15日开始,重庆市户籍制度改革在全市范围内正式施行。2010年《重庆市人民政府办公厅关于推进重庆市户籍制度改革有关问题的通知》明确指出:“为了确保转户居民实现平稳过渡,重庆市户籍改革政策中对转户居民承包地和宅基地的退出设定了3年过渡期,允许转户居民最长3年内继续保留宅基地、承包地的使用权及收益权。过渡期结束后,可继续按照依法自主的原则处置农村土地,不强制农民退出土地。”^[3]

根据2010年《重庆市人民政府办公厅关于印发重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法(试行)的通知》规定,“转户居民可按有关规定流转

其农村宅基地使用权及房屋所有权、承包经营权,也可按本办法规定自愿退出并获得补偿。”^[4]另根据《重庆市地票管理办法》规定,“宅基地及其附属设施用地复垦,由农户自愿提出申请;申请宅基地复垦的农户应当有其他合法稳定住所;农户的宅基地复垦后,不得新申请宅基地;确因法定情形需新申请宅基地的,应当以有偿方式取得。”^[5]

可见,农村宅基地三权分置改革虽然是近年来的新提法,但该制度改革实际上与户籍制度、土地复垦制度、地票制度等紧密相连。由于不同制度的制定初衷、制定政策的侧重点不同,以及制定文件的社会背景不同等,导致农民在退出宅基地时,能获得的经济补偿和社会保障政策也有所不同。这就容易导致部分群众对相关政策一知半解,持观望态度,进而在实践操作中引发群体性事件。

(二) 住房保障体系不完备导致不能退地

重庆大城市、大农村、大库区、大山区并存,这使得重庆与东部发达地区不同。在这种客观条件下,如果住房不能得到根本性的保障,就会使群众产生强烈的不安全感。同时,也很难防止部分群众在短期利益的驱动下,未经深思熟虑退出宅基地后,因为创业失败、无处养老等因素,无法重回农村,从而导致严重的社会问题。这也使得部分群众宁愿宅基地闲置,也不愿主动退出。

(三) 宅基地经济价值不足导致不想退地

另一个抑制农村宅基地退出和流转积极性的因素是重庆市农村宅基地整体经济价值尚未得到充分开发。虽然乡村振兴战略中,对农村建设用地的需求增大,但由于重庆的特殊地理条件和区域位置,导致宅基地的经济价值没有得到充分体现。

(四) 资格权缺乏明确范围和实现路径导致不敢退地

从重庆市农村宅基地制度改革实践看,资格权作为“新增权利”,不仅在法律理论界引发了巨大争议,各地结合本地实际所界定的资格权以及资格权的实现方式也有所不同。2019年《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》明确指出,要“稳慎推进农村宅基地制度改革,拓展改革试点,丰富试点内容,完善制度设计”。在这样的政策背景下,包括地方政府在内的改革参与者,都抱持谨慎态度。同时,资格权和户籍制度、

集体经济组织成员认定和利益、住房保障等农村群众切身利益直接相关,如这一权利无法得到切实保障,则会严重影响农村宅基地制度改革的完善和发展。

三、重庆市深化农村宅基地制度改革的对策建议

(一) 探索以人民利益为中心的宅基地制度改革政策

农村宅基地制度改革的价值取向有很多,包括进一步盘活农村集体资产,提高农村集体组织经济收入,缩小城乡二元化差距等。但要真正实现上述价值取向,获得群众认可,实现国家、集体、群众的三赢,就应当建立以“人民群众利益”为核心的改革制度。这一原则不应仅仅体现在制度表述上,更应当贯穿整个制度的构建和实践操作,在政策制定过程中,要充分听取群众意见,并赋予农村集体组织充分的自治权。农村集体经济组织作为农村宅基地的所有权人,在我国长期的土地制度下,管理权并没有得到充分发挥,而其是本辖区所有集体经济组织成员整体利益的代表,是真正了解当地特点、基本情况,掌握第一手资料的人。因此,应赋予集体经济组织关于资格权的认定、宅基地分配、有偿选位、补偿机制等高度自治,在政府有序引导下开展工作,这样才能代表广大群众的切身利益。资格权不仅仅是现有宅基地使用权人享有的初次享有宅基地分配权,还应包括宅基地流转后再特殊情况下重新申请的期待权。而这种资格权的认定,不建议采用一刀切的方法,应当结合有房无房、其他房屋的人均居住面积、集体经济组织成员资格认定、甚至是流转原宅基地使用权后的年限,并综合考虑继承、分户、婚嫁等自然因素来综合认定。既要考虑现有农村建设用地的存量,也要考虑人口增长、耕地保护等因素。

(二) 积极探索兼容性更强的农村宅基地改革政策

农村宅基地制度改革不是单一的孤立政策,而是与土地复垦、新农村建设、地票制改革等有交叉,更存在不同政策下经济利益和社会利益的巨大差距。这种差距对专业从事此项工作的公职人员都属于专业难点,更不用说对普通群众,这使得群众对参与改革的兴趣不浓,甚至出现观望、迟疑的态

度。

因此,要尽可能使我们的政策更接地气,既符合法律的原则性规范,又要让群众清楚明了地掌握政策实际,并将政策的选择权交到群众手中,以方便群众寻求利益的最大化。同时,要充分考虑重庆的地域特点,可分类实现划片式政策,允许民族乡因地制宜施策,真正建立起符合重庆市的政策制度。

(三)与“住有所居”同步推进的稳妥农村宅基地流转制度

与东部地区不同,重庆市农村宅基地制度的住房保障功能还很强,特别是由于重庆市属于人口流出地,外来务工人员的人员虽多,但流动性较强,外来务工人员与农村的黏度还很高。同时,在农村留守的老年人还很多。因此要在充分保障“住有所居”的前提下稳妥推进,要充分发挥政府的引导作用,构建多元化的住房保障措施,将宅基地的制度改革和新农村建设、移民搬迁、保障性住房供给、脱贫攻坚、危房改造等政策方针有机结合起来。防止部分群众因对政策没有全面掌握,同时受短期利益的引导,从而导致后续的一系列社会问题。如与城区临近的区块,可采用融入城区,通过鼓励购买商品住房,符合条件的申请廉租房和公租房,甚至直接参照征地标准进行住房安置等方式,保障家庭住房;如对偏远山区居住分散的农户,采用位置调换、集中搬迁等方式,实现空间的优化。

(四)科学灵活开辟农村宅基地经济价值实现路径

一是多措并举激发改革参与者的热情。农村宅基地所有权、使用权是掌握在农村集体经济组织和广大农村群众手中的巨大的隐形资产,能否实现经济价值的最大化,实现改革红利的最大释放,直接影响着改革参与者的积极性并决定着改革的成败。一方面,建议关于新宅基地以成员身份实现有偿获取、退出机制;另一方面,“为壮大发展集体经济有偿使用机制以及创新宅基地权能活化机制,建议推动有限条件的宅基地和农房使用权流转、融资。”^[6]

二是搭建政府主导的农村宅基地的流转平台。

在摸清底数精准确权的基础上,对转让、入股联建、租赁、赠与的受让方实行分类施策等方式,最大程度规范流转程序。在这一过程中,政府就流转的方式、流转的规范性操作、争议解决等方面,作有效的引导,切实保障农村集体组织和群众利益,消除其后顾之忧。

三是充分发挥农村集体经济组织在宅基地所有权管理的作用。长期以来,由于重庆市部分集体经济组织负责人思想和能力水平所限,重庆市农村集体经济组织在宅基地管理,特别是收益、增值等方面的作用没有得到充分发挥,导致“一户多宅”、空间没有得到合理优化、宅基地无法实现经济效益等情况,在新一轮宅基地制度改革中,建议要借助改革东风,不断强化农村集体经济组织对宅基地所有权的行使力度,加强宅基地管理,探索宅基地置换、调配和集中管理,对具备建设开发、旅游开发的区域,充分发挥农村集体组织的主观能动性,集约节约利用土地,从而实现振兴农村集体经济组织增收增效的效果。

参考文献:

- [1]夏松洁,黄明儒.农村宅基地“三权分置”改革的政策阐释与立法完善——基于中央农村工作会议精神思考[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2019(05):162-166.
- [2]陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019(03):48-72.
- [3]重庆市人民政府办公厅关于推进重庆市户籍制度改革有关问题的通知[J].重庆市人民政府公报,2010(19):18-19+17.
- [4]重庆市人民政府办公厅关于印发重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法(试行)的通知[J].重庆市人民政府公报,2010(15):14-17.
- [5]重庆市人民政府办公厅关于地票管理办法[J].重庆市人民政府公报,2015(19):18-19+17.
- [6]汪明进,赵兴泉,黄娟.农村宅基地“三权分置”改革的经验与启示——基于浙江省义乌市的实践视角[J].世界农业,2019(08):104-108.

作者:重庆市长寿区司法局局长
责任编辑:刘小侨

违法建筑的界定及其分类化处理建议

张 峰

近年来,违法建筑现象层出不穷,屡拆屡建,逐渐成为国家现代化发展中的“顽疾”。2019年新修改的《城乡规划法》和《土地管理法》相继出台以整治违法建筑现象,2021年实施的《民法典》更是明文规范建筑用地的合理使用。但在理论层面,关于违法建筑内涵界定及其处理方式仍有待商榷,以通过分析违法建筑与合法建筑的法律边界,区分与违法建筑类似的概念,再根据不同标准对违法建筑的分类,进而总结出科学合理的违法建筑构成要件以及相关处理建议,从而为行政执法机关处理违法建筑案件提供有益参考。

一、对违法建筑的界定

所谓“界定”,顾名思义,界定由“界”与“定”组合而成,“界”为分界,“定”则为判定。界定是根据某种特定的条件,对于某种事物的本质做出正确的判断,予以分析定性。对违法建筑的界定,关键在于解决违法建筑的构成要件问题,然而构成要件可以从学界对违法建筑的定义中总结得出,在定义中找到如何认定违法建筑的表述,便能总结出违法建筑的构成要件。

在理论层面,学界对违法建筑所作诸多定义,经梳理相关文献后总结出构成违法建筑的要素,有学者认为违法建筑具有违法性、强制拆除性和审查法定性等法律特征^[1],或者提出违法建筑作为一个法律概念是由以下三个要素构成:“一是违法建筑必须是建筑物或构筑物。二是违反国家相关法律法规之规定,未办理相关审批手续或者超出许可范围的建筑物。三是不符合城乡整体规划,妨害社会公共利益。”^[2]

在法律层面,我国于《土地管理法》和《城乡规划法》的相关条文中对违法建筑的认定有具体规定,并详细地指出了违法建筑所具备的主要特点是:一是违反土地规划、未经批准或者骗取批准所建筑之物;二是未获许可或超出许可范围进行建设

的建筑之物。此外,《民法典》第344条提出:“建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有、使用和收益的权利,有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。”

综上,根据违法建筑构成的三个要素和相关法律关于违法建筑的规定,违法建筑应认定为:违反法律、法规的规定,未办理、以欺骗方式办理相关审批手续或者超出许可范围的,未取得建设用地使用权的,不符合城乡整体规划的,妨害社会公共利益的建筑物或构筑物。

二、违法建筑相关概念的区分

最容易与本文所说的违法建筑概念混淆的是“违章建筑”。何为违章建筑?违“章”与违“法”有何区别?根据中国特色社会主义法律渊源分类可以看出,“法”是代指法律、法规,而“章”则是指规章,“违章建筑”可以理解为违反相关的部门规章而建造的建筑物。从具有最高法律效力的宪法到效力较小的规章都属于相关法律法规的内容。违法效力在规章之下的规范性文件而进行建设的建筑则不构成违章建筑。特别注意的是,乡村振兴中为规范农村建筑物的村容村貌,需要统一风格,这一要求便具有乡规民约性质,不遵守要求而不符合统一建筑风格的,不能按照违章建筑进行行政处罚,而应根据具体情况及其危害程度作相应处理。

从违法建筑和违章建筑的内涵和外延看,可以用“违法建筑”来统一违法建筑和违章建筑这两个概念,其原因有以下两点:一方面是行政法渊源中法的效力高于规章,违法建筑可以包含违章建筑,二者是包含与被包含的关系;另一方面是人们认为执法机关处理违章建筑不如违法建筑严重,正是基于这种错误的认知,采用违法建筑这个概念,可以使人们更加恰当地预测且规范自己的行为。《行政强制法》第44条规定:“对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的,应当由行政机关予以公

告,限期当事人自行拆除。”就法律条文表述而言,《行政强制法》在该条规定中采用了违法的建筑物这一表述,就可以说明立法机关在违法建筑和违章建筑这两个概念之间已经作出了选择,奠定了将这两个概念统一为违法建筑的基础。综上所述,违法建设包含违法搭建,二者都是违法进行建设的行为方式。违法建筑包含违章建筑,二者可以被统一称为违法建筑。

三、违法建筑的分类及其必要性

(一)违法建筑分类的必要性

将违法建筑进行分类的积极意义不仅在于可以更加深刻地认识到违法建筑所具备的本质属性,也更加便于行政执法机关对违法建筑的处理具有针对性、合理性,从而实现对不同类型的违法建筑采用与之相适应的处理方式。

对违法建筑进行分类可以根据违法建筑的属性不同而分为不同的种类,进而采取相应的处理办法。譬如,将违法建筑划分为违反程序法的建筑和违反实体法的建筑。其中,违反程序法的建筑是缺少必要的手续或者未获许可,但是不影响城乡的整体规划建设,经过有关机关的批准,在补正相关手续后可以使建筑合法化。违反实体法的建筑,是不能通过补正手续和获得许可的方式使建筑合法化。故而鉴于二者违法程度不同,行政执法机关对违法建筑违反实体法的处理较之违反程序法的处理更为严重。

将违法建筑分类后便可得知,相当部分的违法建筑都没有必要接受强制拆除的命运,因为有些违法建筑只存在的部分违法或者违法程度不严重。同时,根据违法建筑的地域不同,对社会公共利益和城乡整体规划的损害也不一样。在城市内的违法建筑往往处于人口集中、交通便利的地段,而且城市规划部分早已经进行了相关规划,这样的违法建筑就对城市整个布局进行了破坏,阻碍了城市化的进程,甚至有些违法建筑行为严重地损害了社会公共利益或者部分居民的合法权益。如:实践中,有居民在小区内进行扩建封堵消防通道的行为;侵占公共绿地进行建设行为;封堵道路建设行为等等。对于以上这些类型的违法建筑应当受到严肃处理,原因在于这些违法建筑损害了较大范畴的社会公共利益,同时其违法程度较为严重。不同的

是,在农村范围内的违法建筑往往处于人口稀疏、交通不便的地段,有关部门暂对该区域未进行规划。这类违法建筑的特点为:建筑多为私用型、具有非牟利性、妨害社会公共利益程度较小等。因此,对该类建筑的处理应当从轻。

综上所述,将违法建筑进行类型划分的主要目的是区分各类违法建筑不同之属性,再根据违法程度的不同、损害公益程度的不同、所在区域的不同、建设目的不同、危险程度不同而进行区别处理。因而强制拆除违法建筑不是处理违法建筑的唯一手段,大部分违法建筑需要经过认真分析其属性和类别后,有针对性地处理。例如,农村的违法建筑能通过补正手续的就补正手续,或者在不影响公共利益的情况下能通过缴纳罚款或征收税费等方式使得违法建筑合法化,避免社会资源的浪费。

(二)违法建筑的种类

1. 程序性违法建筑和实质性违法建筑

结合上文,违反《行政强制法》《城乡规划法》和《土地管理法》等实体法的违法建筑属于实质性违法建筑。而违反建筑法律法规相关的建筑程序要求而进行建造的建筑则属于程序性违法建筑,程序性违法建筑的主要特点便是缺乏必要的行政许可程序或者超出了行政许可的范围。程序性违法建筑是缺少部分必要的审批手续,在没有影响城乡整体规划的前提下,违法建造者可以依照一定程序向有关部分申请补正手续从而变成合法的建筑。实质性违法建筑主要特点是非缺少必要审批手续,而是违法实体法对统筹城乡的规划,妨碍社会公共利益,不能依靠相关手续的补正使其转变为合法建筑。

2. 局部违法建筑和整体违法建筑

局部违法建筑和整体违法建筑,是根据违法建筑的违法部分是整体还是局部进行划分的。整体违法建筑相对局部违法建筑而言,是违反合法建筑的构成要件,如未经建设用地许可、规划许可或者施工许可而进行建造的违法建筑。局部违法建筑则是:虽然经过相关用地、规划和施工许可,但是超出许可范围而进行建设,超出许可范围建造的建筑违法了相关法律法规,故而成为了局部的违法的建筑。行政执法机关在对这两种违法建筑的处理方式的严重程度,往往是对整体违法建筑严于对局部违法建筑的处理,其理由是对局部违法建筑可以采

用补正相关手续、缴纳相关税费、罚款、责令自行拆除违法部分的建筑和强制拆除违法建造的部分等多样化的处理方式。

3. 可准正的违法建筑与不可准正的违法建筑

可以准正的违法建筑是指违反程序法的规定,缺少必要的行政许可或超出行政许可的范围,待相关手续补正后,该类建筑便成为合法建筑。可以准正的违法建筑是针对程序性违法而言,补正相关手续即可准正。但是不能适用于违法实体法的规定。不可准正的违法建筑违反了实体法关于违法建筑的实质违法要件的规定,破坏了城乡的整体规划,损害了社会公共利益。因此,不能通过补正手续而使不可准正的违法建筑成为合法建筑。简言之,不可准正的违法建筑丧失了成为合法建筑的资格,但是处理该类违法建筑不一定要采用拆除的方式,也可以用其他处罚方式代替。

4. 城镇违法建筑和农村违法建筑

在城镇区域范围内所建造的违法建筑被称为城镇违法建筑,而在农村区域范围内所建造的违法建筑被称为农村违法建筑。城市违法建筑和农村违法建筑的主要区别在于所处地域不同和违反的实体法不同。城市违法建筑主要违反的是《城乡规划法》,主要表现为违反建设工程规划许可所规定的内容。而农村违法建筑主要违反了《土地管理法》,主要表现为将耕地作为建设用地违法修建的行为。行政执法机关对农村违法建筑应采用轻于城市违法建筑的处理方式以及较低处罚程度。

对此,其缘由如下:大部分农村违法建筑是由于违建人缺乏相关法律知识以自己居住为目的而建造的;而在城市化进程中,建造人为追逐私利以牟利为目的在城镇大肆建造违法建筑,其原始目的远远超过了生产生活的需求,因此农村违法建筑对社会的危害程度远低于城市违法建筑的危害程度。

四、违法建筑的处理

违法建筑的界定,特别是违法建筑的分类,在行政执法中行政执法部门严格按照《行政处罚法》《行政强制法》《城乡规划法》《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》等法律法规,对不同类型的违法建筑进行区分处理。具体如下,2019年住房和城乡建设部出台的《关于规范城乡规划行政

处罚裁量权的指导意见》第5条规定,对尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情形可采取责令停止建设、责令限期改正、罚款、强制拆除等处罚方式。根据程序性违法建筑、实质性违法建筑、可准正的违法建筑、不可准正的违法建筑类型划分,可按照违法建筑程序性或实质性违法程度轻重,能否补正相关手续,采取相应处罚方式。《行政处罚法》第51条规定当事人不履行行政处罚决定,行政执法机关可申请人民法院强制执行。《行政强制法》第44条和《城乡规划法》第68条也规定了行政执法机关可以依法强制拆除的情形。

结合以上法律条文及其相关法律法规,行政执法部门在处理违法建筑之前,应着重考虑违法建筑的类型是局部违法还是整体违法,是属于城镇违法建筑还是农村违法建筑,同时,要根据违法建筑的表现特征和社会危害程度,决定是否采用强制拆除方式。由此可见,违法建筑的界定是违法建筑处理的前提条件,将违法建筑类型化将为行政执法部门处理违法建筑提供有益参考。

五、结语

结合我国有关法律法规关于违法建筑的表述,以违法建筑的构成要件为基础,概括出了违法建筑的概念及其相关特性。对违法建筑与违章建筑的相似概念进行辨析,确定了将违章建筑统一到违法建筑概念之中。在此基础上,依据违法建筑的不同标准进行分类,分析违法建筑的不同属性及其特点,因地制宜地科学化处理,从而避免一刀切的处理方式。这为行政执法机关对违法建筑的种类认定提供了理论支持,有利于行政执法机关在处理违法建筑的过程中平衡各方合法利益,减少社会有效资源的浪费,加快城市现代化发展进程,推动城乡一体化发展。

参考文献:

- [1] 张开泽. 违法建筑的法律界定[J]. 学术探索, 2004(11).
- [2] 张峥. 强制拆除违法建筑法律问题研究[J]. 重庆行政, 2016(6).

作者:中共四川省自贡市委党校讲师
责任编辑:刘小侨

民法典中的动产担保物权竞合问题探析

谢 渊

我国民法典在动产担保物权部分,调整了原物权法、担保法及相关司法解释中有关担保物权竞合于同一动产的处理规则,在判断担保物权优先受偿权顺位的“登记”“占有”和“时间”三要素中,进一步强调了“登记”的重要性,并增设了超级优先权的条款。这使得原本就比较复杂的动产担保物权竞合问题在实践中变得更为复杂。对此,本文着重从动产担保物权竞合的实践类型、处理规则、风险防范等三个方面展开分析,以期对正确理解和适用我国民法典的相关规定有所裨益。

一、我国民法典中动产担保物权竞合的实践类型

以动产为标的物的担保物权,主要包括抵押权、质权与留置权。不同类型的担保物权,权利成立与公示的要求不同。质权与留置权以标的物的占有作为权利成立与存续的必要条件,而抵押权则不以标的物的占有为前提。在动产担保物权语境下,标的物的物理占有与权利享有的客观分离,使得同一动产上可能并存多个有效的担保物权。从司法实践看,动产担保物权的竞合,可分为同类型担保物权的内部竞合和不同类型担保物权的外部竞合。

(一) 同类型担保物权的内部竞合

从动产的物理属性来看,其不可能同时被不同的权利人占有,故同一动产上不可能出现多个质权或者多个留置权。所以,同类型担保物权的竞合,仅指同一动产上存在多个抵押权的情形。抵押权从不同角度可以分为不同类型。根据抵押权是否登记,可分为已登记的抵押权和未登记的抵押权;根据抵押权指向的标的物,可分为以特定标的物为权利对象的抵押权和以现在及(或)将来某个范围内不特定标的物为权利对象的浮动抵押权;根据抵押权的优先权顺位,可分为一般抵押权和优先于其他担保物权的超级优先权。同类型担保物权的竞合,主要体现为已登记的抵押权、未登记的抵押权、浮动抵押权、超级优先权之间的竞合。

(二) 不同类型担保物权的外部竞合

依照民法典的规定,动产所有权人除了可以适

用抵押规则融资外,还可以通过转移动产物理占有的方式,适用质押或留置规则融资。所以,司法实践中,同一动产上,既可能存在抵押权之间的内部竞合,还可能存在抵押权与质权、留置权的外部竞合。

二、我国民法典中动产担保物权竞合的处理规则

同一动产上出现多个担保物权的竞合,根本原因在于担保物权自身的特殊属性。担保物权,是以现实中物权处分权能的限制及其未来物权的实际处分作为债权实现之担保的。简单而言,系以物权保障债权,其必然既需遵从物权规则,又要达到服务债权的目的。物权规则与债权规则在动产担保物权竞合时,既相互竞争,又相互配合。在对竞合之动产担保物权进行优先权排序时,民法典主要适用了物权的物权法定原则、公示公信原则,以及债权的在先债权优先原则。

(一) 法定担保物权与约定担保物权竞合的处理规则

物权是对世权和绝对权,以权利人以外的不特定人为义务人。为确保物权的权利人顺利行使权利,并保障义务人不至于动辄侵犯他人物权,物权必须有清晰的权利外观和边界。因此,物权以物权法定为原则。担保物权是对物交换价值的利用,是物权的一种类型,同样也应遵循物权法定原则。

在动产担保物权竞合时,首先应当考察担保物权的属性,判断其为法定担保物权,还是约定担保物权。法定担保物权的权利主体、标的物和权利内容等为法律预设并公布。不特定的义务人,通过法定担保物权的外观,就可以明确权利内容与边界。而约定担保物权,则较难通过其权利外观,得知债权人与债务人、主债权内容等要素。故而从物权法定原则的角度,法定担保物权优先于约定担保物权受偿。

留置权是典型的法定担保物权。民法典明确规定了留置权产生的法律基础、标的物、权利义务

人及优先受偿权顺位。根据民法典第 447 条规定,债务人不履行到期债务,债权人可以留置已经合法占有的债务人的动产,并有权就该动产优先受偿。因此,当同一动产上出现留置权、抵押权、质权等担保物权竞合时,无论留置权成立的时间先后,都享有第一顺位优先受偿权。

(二) 约定担保物权竞合的处理规则

约定担保物权,主要包括抵押权与质权。对约定担保物权的理解,要从“约定”与“物权”两个方面入手。“约定”规定了约定担保物权的产生方式,“物权”规定了约定担保物权的根本属性。“约定”是指约定担保物权的主债权内容、标的物、权利义务人等不由法律预设,而由当事人以合同方式约定。债权与物权不同,债权是对人权、相对权,债权更强调交易效率,在竞合债权的优先顺位排序上,讲究在先债权的优先性。“物权”是指约定担保物权虽然是基于当事人约定产生,但其系以对物权处分权能的限制来保障主债权的履行,约定担保物权的本质属性仍然是物权。在竞合物权的优先顺位排序上,强调公示的优先性。

动产约定担保物权的优先性排序规则,因“约定”与“物权”的冲突而产生冲突,实质是债权规则与物权规则的冲突。根据民法典第 414 条规定,若同一财产向两个以上债权人抵押的,对于拍卖、变卖抵押财产所得的价款,如果抵押权已经登记的,按照债权比例清偿;如果抵押权没有登记的,按照债权比例清偿。根据民法典第 415 条规定,若同一财产既设立抵押权又设立质权的,拍卖、变卖该财产所得的价款,按照登记、交付的时间先后确定清偿顺序。可见,民法典是在依照物权公示公信原则对权利顺位进行优先排序的基础上,依照债权的在先债权优先原则对权利顺位进行排序。

(三) 特殊主债权的超级优先权

为保证市场主体融资渠道多元化以及赊销等情形下债权人的债权安全,民法典还就特殊主债权的超级优先权作了专门规定。根据民法典第 416 条规定,动产抵押担保的主债权是抵押物的价款,标的物交付后十日内办理抵押登记的,该抵押权人优先于抵押物买受人的其他担保物权人受偿,但是留置权人除外。该种以交易价款为主债权、在法定期限内完成登记即享有优先于除留置权外其他所有担保物权的抵押权,具有“一人之下、万人之下”

的超级优先受偿权,被实务界称为超级优先权。

三、我国民法典中动产担保物权竞合的风险防范

债权人在进行大额交易,设定动产担保物权前,可采取以下“两查一公示”的步骤,以最大限度防范动产担保物权竞合中的法律风险。

(一) 一查占有

查占有的目的在于明确标的动产上是否存在不同类型担保物权的竞合。债权人欲在标的动产上设立抵押权时,应当对标的动产的占有情况进行考察,明确在该动产上是否存在在先质权或留置权。根据民法典第 425 条和第 447 条的规定,质权与留置权的成立须以占有作为权利外观,如果标的动产处于所有权人自行占有的状态,则说明该标的动产上并不存在在先质权或留置权,债权人可以安全地在其上设立抵押权;如果标的动产并非由所有权人自行占有,则应进一步探询非所有权人占有该动产的原因。

非所有权人对他人动产的合法占有,主要有租赁、享有质权或者享有留置权三种原因。其中,非所有权人因租赁占有他人动产,是对动产用益物权的利用,并未影响以动产担保物权为权利核心的抵押权的行使。在这种情况下,债权人可以在标的动产上设立抵押权,无需担心会出现不同类型担保物权在该动产上的竞合。

非所有权人对他人动产的合法占有,如果是基于质权或者留置权,根据民法典第 415 条和第 447 条规定,在先成立的质权优先于在后成立的抵押权,留置权优先于其他动产担保物权。此时,债权人应当权衡是否仍然坚持在该标的动产上设立抵押权,并且要注意该标的动产的价值在扣除质权或留置权对应债权数额后,尚存的残余价值是否足以覆盖当前债权。

同时,债权还要注意在计算标的动产残余价值时,应注意民法典第 389 条的规定:除当事人另有约定外,担保物权的担保范围,包括主债权及其利息、违约金、损害赔偿金、保管担保财产和实现担保物权的费用。债权人在计算在先质权或留置权对应债权数额时,还应当将在先债权的利息、违约金等计算在内,以准确判断标的动产的残余价值。

另外,债权人在面对在先质权或留置权时,还需要考虑标的动产的价值贬损可能性。实践中,担保人用以担保的动产,主要是机器、设备、原材料或

半成品等生产生活物资,或者车辆、船舶、航空器等特殊动产。这些动产因为市场波动、技术迭代或自然损耗等,随着时间的推移,有比较大的概率会出现价值贬损,价值增值的可能性不大。故而债权人欲在已有在先质权或留置权标的物上设立抵押权时,除应充分计算在先债权数额外,还应谨慎考虑标的动产的价值贬损可能性。建议可依在先担保物权不同的类型,作如下判断:如标的物存在在先质权的,不建议以该标的物作为抵押物,可要求债务人提供其他动产作为担保;如标的物存在在先留置权的,因留置权对应的基础法律关系是维修合同、保管合同等,债权数额相较于动产本身价值而言,一般占比不会太大,债权人经过审慎计算后,可以考虑在该标的动产上设定抵押权。

(二)二查登记

查登记的目的是为了明确标的动产上是否存在同类型担保物权的竞合。根据民法典第414条规定,已登记的抵押权优先于未登记的抵押权受偿。因此,债权人应着重需关注标的动产上是否存在已登记的抵押权,而无需花费精力去考察标的动产上是否还有其他未经登记的抵押权。

为了核实已登记的抵押权情况,债权人通常可以向以下两类登记机关查询:一是向抵押人所在地的市场监督管理局,查询标的动产是否已落入在先设定的浮动抵押权或超级优先权之权利范围;二是向特殊动产(如车辆、船舶、航空器等)注册上牌地相应管理行政机关,查询该标的动产上是否已存在在先抵押权或超级优先权。在此基础上,查询登记时还需要尤其注意个别特殊权利的抵押和超级优先权。

从法理上看,个别特殊权利(如采矿权、取水权和特许经营权等),并不是抵押权所指向的合格抵押物,似乎应作为可质押的权利,由民法典中权利质押相关法律规范进行调整。而民法典第440条以列举加概括性规定的方式,明确划定了可以出质的权利类型:汇票、本票、支票;债券、存款单;仓单、提单;可以转让的基金份额、股权;可以转让的注册商标专用权、专利权、著作权等知识产权中的财产权;现有的以及将有的应收账款;法律、行政法规规定可以出质的其他财产权利。包括采矿权、取水权

和特许经营权等在内的个别特殊权利,并不是民法典认可的合格质权标的。但在经济意义上,这些特殊权利具有稀缺性、垄断性,可交易且可变现。因此,实践中大量存在借道抵押权相关规范、以抵押权的形式实现这些特殊权利担保价值的现象。所以,债权人在欲以这些特殊权利作为抵押标的时,最好到相应行政管理机关进行事先查询,以确保其上是否存在竞合之在先抵押权。

债权人还需要特别关注超级优先权。第一,存在超级优先权的动产,基本不具有设立新的抵押权的价值。根据民法典第416条规定,超级优先权所担保的主债权,是所指向的抵押物买卖价金。这就意味着超级优先权所担保的主债权与抵押物是等值的,如果再考虑抵押物的价值贬损因素,那么一项动产,只要设立了超级优先权,一般就不可能有残余价值的空间,在其上新设立抵押权没有意义。第二,依法设立的超级优先权,拥有仅次于留置权的优先受偿顺位。即使超级优先权的成立时间晚于当前债权人欲设立之抵押权,超级优先权仍具有优先受偿的效力。故而债权人不仅需要在设立抵押权之前到相关行政管理机关查询标的动产上是否存在在先超级优先权,还需查看标的动产的相关购买票证,以确保标的动产不是以赊销方式购入,防止抵押人在标的动产上设立在后超级优先权。

(三)三作公示

依担保物权的权利性质,公示的方式可分为占有与登记。根据民法典第425条和第447条的规定,质权与留置权以占有为生效要件。债权人为确保权利有效,应持续地自行占有或指示占有该动产。同时,根据民法典第403条和第414条,动产抵押权虽不以登记作为生效要件,但登记是对抗善意第三人的要件,也是保证优先受偿顺位的要件。因此,债权人在设立抵押权后,为确保抵押权对善意第三人和其他担保物权的对抗效力和优先效力,应尽量到相应管理机关作抵押登记,以最大限度地降低交易风险。

作者:重庆工业职业技术学院讲师,法学博士
责任编辑:刘小侨

全面从严治党向纵深发展的实践进路

徐国平 阎 秦

全面从严治党是中国共产党治党最鲜明的品格,是我们党管党治党的重要原则,是实现社会主义现代化建设的根本保证,是加强党的建设的基本方针和要求。实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴,关键在党,关键在党要管党、从严治党。中国共产党百年的发展历程告诉我们:管党治党做得好、管得严,党和国家的事业就会欣欣向荣;管党治党失之于宽、失之于软,党和国家的事业就会受到损失,党的形象就会受到损害。面对世界百年未有之大变局的复杂国际形势和国内改革发展的繁重任务,全面从严治党永远在路上。

一、“全面从严治党”的实践历程与核心要义

(一)“全面从严治党”的实践历程

从中国共产党成立特别是党的十一届三中全会以来,中国共产党就提出了一系列关于从严治党的论述、要求,丰富了马克思主义建党学说的理论与实践。党的十三大报告明确提出:“必须从严治党,严肃执行党的纪律”。1992年10月,党的十四大报告强调,要坚持党要管党和从严治党,加强和改进党的建设,首次将从严治党写入党章。党的十五大进一步明确了各级党委的主要原则与职责,指出“各级党委要坚持党要管党的原则,把从严治党的方针贯彻到党的建设的各项工作中去”。党的十八大报告强调:“坚持党要管党、从严治党,全面加强党的思想、组织、作风、反腐倡廉与制度建设”。2014年12月,习近平总书记在江苏考察调研时,在“从严治党”前面加上了“全面”二字,首次将“从严治党”提升为“全面从严治党”。党的十九大报告再次重申:“坚定不移全面从严治党,不断提高党的执政能力和领导水平”,并指出:“全面从严治党永远在路上”。党的十八大特别是党的十八届三中全会以来,以习近平同志为核心的党中央,坚定不移全面从严治党,党内政治生活气象更新,党内政治生态明显好转,党的创造力、凝聚力、战斗力显著增强,党的团

结统一更加巩固,推动中国特色社会主义建设取得了历史性的新成就。

(二)全面从严治党的核心要义

全面从严治党是“四个全面”战略布局的重要组成部分,是党的建设的重大战略思想。基础在“全面”,关键在“从严”,重点在“治理”。

“全面”在于注重广泛性,表现在不同历史阶段适时调整从严治党的广度与深度。“全面”二字反映了中国共产党从严治党的广度与深度。围绕党的建设路线,党的第一代领导集体就开始注重加强党的思想建设、组织建设与作风建设,党的第二代领导集体非常重视党的制度建设。习近平总书记提出了党的建设“5+2”总体布局,这充分表明了不同历史时期从严治党的侧重点、广度与范围的不同变化,体现了党的建设的新要求。与此同时,新时代我国从严治党领域的广度与范围与以往相比都发生了显著的变化,表现为范围更广、更大。最重要的是,新时代不断加强党的政治建设,并将党的政治建设放在了更加重要的位置上。

“从严”在于注重针对性,表现在以严实的作风实现新时代管党治党的新要求。“从严”要求在治党的全过程始终做到严、紧、硬,克服并改变宽、松、软的状态,营造风清气正的党内政治生态,确保各级党组织和广大党员思想过硬、作风过硬、能力过硬。回首古今,综观内外,一些执政党出现消极腐败、党群关系恶化等现象,造成了亡党亡国的惨痛局面。无不归结为治党过于宽、松、软。党的十八大以来,中国共产党以巨大的勇气与魄力大力开展惩治贪污腐败问题,消除党内长期存在的“毒瘤”,重拳出击,“拍苍蝇、打老虎”,取得了反腐败斗争的压倒性胜利。这充分证明了在治党治国过程中务必做到从严要求的重要性和必要性。

“治理”在于注重有效性,表现为厘清全面从严治党中的主体责任与使命担当。“治理”是完善、落

实“从严”的过程与目标需要,它着重强调全面从严治党中的主体责任与使命担当。党的十九届四中全会指出:“不明确责任,不落实责任,不追究责任,是不可能做到从严治党的。”完善和落实全面从严治党责任制度,是确保管党治党真正严起来、紧起来、实起来的有效保证。全面从严治党中的“治理”蕴含了四层含义,主要包含“治理什么”“谁来治理”“怎么治理”“为什么治理”。首先,“治理什么”是指根治党内存在的不正之风、贪污腐败等现象与问题,极力遏制党内存在的形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风。其风,“谁来治理”规定了治理的主体。在我国,全党的各级党组织都要扛起全面从严治党“治理”的主体责任,分清主体责任与监督责任。再次,“怎么治理”则是治理的手段与措施。要综合运用教育、制度、监督等手段,最大限度防止党员干部犯错误,做到治标与治本相统一。最后,“为什么治理”体现了全面从严治党的目标,即营造一种风清气正的政治生态,确保党始终是中国特色社会主义事业的坚强领导核心,带领全国各族人民沿着正确的道路不断前进。

二、全面从严治党的历史逻辑

从我国近代史、党史、新中国史、改革开放史审视中国共产党团结带领全国各族人民不断奋斗的光辉历史和实行全面从严治党的主要贡献,可以得出一个重要结论,即全面从严治党是我党一以贯之的价值取向,从严治党永远在路上,永远没有休止符。

(一)中国近代以来的历史表明没有中国共产党,就没有新中国

近代以来,由于西方列强的入侵,封建统治的腐败,中国逐渐沦为半殖民地半封建社会,山河破碎,生灵涂炭,中华民族遭受了前所未有的苦难。鸦片战争之后,中华民族更是陷入了积贫积弱、任人宰割的悲惨状况。在这样的情况下,推翻帝国主义和封建主义的统治,实现民族独立和人民解放,实现国家富强和人民富裕,是中国人民面临的两大历史任务。1921年7月,中国共产党成立,中国的革命便有了正式的领导组织与核心力量。以中国共产党成立为界限,中华民族的历史经历了两个截然不同的阶段:在此之前,中华民族属于不断沉沦

的状态,国家景况衰败、落后;在此之后,中华民族发展与改革不断高涨,国家整体形势不断好转。

(二)新中国成立以来历史表明加强党的建设,全面从严治党,是中华民族伟大复兴的关键所在

新中国成立70余年来,我国政治、经济、文化、社会、生态等各方面都取得了举世瞩目的成就,成为世界第二大经济体,综合国力显著提升。新中国成立70余周年的社会发展史证明了坚持中国共产党的领导,加强党的建设,实行全面从严治党,是中华民族取得骄人成绩的关键所在。正如习近平总书记在2019年新年贺词中所指出的,“一路走来,中国人民自力更生、艰苦奋斗,创造了举世瞩目的中国奇迹。”这一奇迹的背后,有中国共产党领导全国各族人民辛勤挥洒的汗水、泪水甚至鲜血,有中国共产党人不忘初心、牢记使命的铁肩担当。

(三)改革开放以来的历史表明保持和发展党的先进性,党始终走在时代前列

1978年,十一届三中全会做出改革开放的重大决策,开启了中国改革开放的历史新时期,成为我国历史的重要转折点。中国的发展在短短40余年走过了许多发达国家两三百年的路,并走出了中国特色,这是人类历史上前所未有的奇迹。40多年的发展中,中国共产党团结带领全国各族人民进行新的伟大革命、开展新的伟大斗争,积极破除阻碍国家和民族发展的一切思想和体制障碍,使中华民族走上了实现中华民族伟大复兴的正确道路,使中国特色社会主义进入了新时代。这意味着近代以来久经磨难的中华民族,迎来了从“站起来”“富起来”到“强起来”的伟大飞跃,进一步推动了中国历史的剧变。改革开放以来中国取得的一切成绩和进步,其主要原因是坚持全面从严治党,永葆党的纯洁性和先进性。

三、全面从严治党纵深发展的推进路径

完善、优化全面从严治党是一项重大的系统工程,要不断地进行路径勾勒与探究,这样才能保证党的领导核心地位永远坚强有力,在大风大浪面前免遭袭击,使中华民族以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林,以全面从严治党的新成效坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。

(一) 必须加强党的长期执政能力建设

长期执政能力建设与党的政治建设和纪律建设是高度一致的。只有严格的纪律约束、完善的监督体系,才能够保证党的主张体现并维护人民群众的根本利益,才能够保证党员干部政治过硬、本领过硬,才能防止和克服党员干部脱离群众,才能让党员干部习惯在受监督和约束的环境中工作和生活。进一步推动全面从严治党向纵深发展,一方面,需要持之以恒改进党的作风,密切党和人民群众的血肉联系,在党内坚决反对任何削弱党的长期执政作用和削弱党中央权威、削弱党的集中统一领导的各种倾向。另一方面,要通过完善的干部教育制度、干部考核评价体系和干部监督机制,来确保党的优良作风得到发扬,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。

在行动取向上,必须始终坚持“以人民为中心”的执政理念。坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。想人民之所想、急人民之所急、忧人民之所忧,把实现人民的愿望、维护人民的利益、满足人民的需要作为我们党执政的根本出发点和落脚点。当前,要着力解决好人民群众面临的各种困难和反映强烈的突出问题,通过具体务实的工作,自觉树立党员干部可亲、可信、可敬的良好形象,增强人民群众对党的信心,使我们党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列,在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨。在党的组织建设上,不断吸纳更多优秀人才,全面提高党员干部素质。习近平总书记强调,贯彻新时代党的组织路线,建设忠诚干净担当的高素质干部队伍,重点是要做好干部培育、选拔、管理、使用工作。要建立源头培养、跟踪培养、全程培养的素质培养体系,教育引导党员干部加强党性修养、打牢信仰之基,加强政德修养、打牢从政之基,严守纪律规矩、打牢廉政之基,健全基本知识体系、打牢能力之基,切实增强党员干部素质培养的系统性、持续性、针对性,努力建设一支爱国奉献、勇于创新的优秀人才队伍。要建立以德为先、任人唯

贤、人事相宜的选拔任用体系,坚持好干部标准,把政治标准放在第一位,坚持五湖四海、任人唯贤,广开进贤之路,坚持事业为上,以事择人、人岗相适。要始终坚持吸纳人才,不断增强全体党员干部的素质,为坚持和加强党的全面领导、坚持和发展中国特色社会主义提供坚强组织保证。

(二) 必须深刻认识执政环境

党的十九大报告指出:“全党要清醒认识到,我们党面临的执政环境是复杂的,影响党的先进性、弱化党的纯洁性的因素也是复杂的,党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决。要深刻认识党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验的长期性和复杂性,深刻认识党面临的精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险的尖锐性和严峻性,坚持问题导向,保持战略定力,推动全面从严治党向纵深发展。”中国特色社会主义进入新时代,推动全面从严治党向纵深发展,无论是我们党所面对的“四大考验”,还是要防范化解的“四大危险”,都表明了我们党在历经长期执政后,所面临的环境和形势依然是复杂的。党在新时代担负的领导全国人民夺取新时代中国特色社会主义新胜利的目标与任务,是一个全新的实践探索过程。在这样的过程中,国际形势的复杂多变和国内异常艰巨的改革任务,出现了新变化、新特点,也带来了新挑战、新问题。这从不同的方面增强了我们党执政环境的复杂性,形成了对执政党建设的更为严峻的挑战。而这样的挑战会存在于党领导实现“两个一百年”奋斗目标的全过程。换言之,党所面临的复杂的执政环境,既具有挑战性,又具有长期性。所以,要教育引导各级党组织和广大党员干部正确认识和把握执政环境的复杂性和挑战性,只有对可能遭遇的挑战与风险有足够的准备与应对,才能成功经受“四大考验”,防范化解“四大危险”。

(三) 必须坚持以化解矛盾问题为基本导向

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以刀刃向内的自我革命精神,直面党内存在的突出问题,以理论武装凝心聚魂,以整顿作风激浊扬清,以严明纪律强化约束,刹住了一些过去被认为不容易刹住的歪风邪气,攻克了一些过去司空见惯

的顽瘴痼疾,推动解决了许多长期想解决而没有解决的难题。

全面从严治党已经取得的成就,只是万里长征走过的第一步,从党的建设实践情况看,党内存在的政治不纯、思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题还没有从根本上得到解决,一些深层次的矛盾与问题依然存在,一些已经解决的问题也还存在着重新冒头的可能。这些问题进一步表明,在影响党的先进性、弱化党的纯洁性等多重性复杂因素存在的情况下,如何在政治建设上打牢“四个意识”,严肃党内政治生活,自觉把讲政治贯穿于从严管党治党全过程;如何在思想上以正确的世界观、价值观、人生观指导实践,坚定理想信念;如何在组织建设上更好地贯彻民主集中制,把五湖四海、任人唯贤、公道正派的理念贯穿于选人用人全过程;如何在纪律建设上严格执行党规党纪,坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍;如何在制度建设上进一步完善政策制度,强化党内监督,等等,都是全面从严治党实践中亟待解决的课题和问题。

(四)必须坚持狠抓责任履行与落实

抓责任制落实是全面从严治党的一贯要求和成功经验。各级党组织要担负起全面从严治党政治责任,党员领导干部要发挥“关键少数”示范带动作用,增强落实主体责任的政治自觉、思想自觉、行动自觉。各级纪检监察机关要监督推动党委(党组)落实管党治党主体责任要求,协助同级党委抓好全面从严治党工作。

压实压紧“两个责任”,推动全面从严治党。各级党组织要切实履行管党治党主体责任,严肃党内政治生活,建设良好政治生态,推动全面从严治党向纵深处发展。要坚持好“两个责任”定期报告制度,完善一级抓一级、层层抓落实的责任体系。各级纪检监察机关要履行监督职责,加强对党委(党组)落实《规定》情况的监督检查,跟进了解贯彻执行情况,督促纠正工作中的问题和偏差。要把落实全面从严治党主体责任情况作为巡视巡察工作的重要内容,及时发现问题,督促整改落实。根据日常监督、巡视巡察了解情况,加强请示报告,提出工

作建议。

有权必有责,失责必追究。管党治党光靠觉悟是不够的,如果没有问责,失职失责的问题就会不了了之,好人主义的歪风邪气就会滋生蔓延。有了问责这道“紧箍咒”,那么尽不尽责无所谓的心态、担不担当都没事的现象就会无处遁形。有了问责这个“推进器”,领导干部的责任意识就会更强,担当精神就会更足,群众基础就会更好。

扛起责任,主动担当。党员领导干部要以身作则,带头贯彻落实好《问责条例》,要“敢”字当头,在干事上敢于担当,在管人上敢于负责,在执纪上敢于较真,既管“戴帽”也管“摘帽”。对违纪行为、腐败现象,敢于红脸、敢于亮剑,坚决克服组织涣散、纪律松弛等现象,坚决同不正之风和腐败现象作坚决斗争。坚持以问责为抓手,推动管党治党责任落实,要求我们严肃党内政治生活,营造良好政治生态,强化党内监督,加强纪律建设,严格执行问责条例,狠抓责任落实,从严管好队伍,推动全面从严治党向纵深发展。

参考文献:

- [1]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].人民出版社,2017:61.
- [2]陈忠华等.习近平全面从严治党思想及特征[J].中共云南省委党报,2017(6):P37-P43.
- [3]赵徐州.推动全面从严治党向纵深发展[J].中国社会科学报2018(4).
- [4]陈敏尔在市委党的建设工作领导小组会议上讲话[EB/OL].http://www.cq.gov.cn/zwx/jrcq/202007/t20200701_7628817.html.
- [5]双传学.把党的政治建设摆在首位[J].红旗文稿,2017(24):4-6.
- [6]党的十九大报告《十九大报告辅导读本》编写组[M].人民出版社,2017-10-1.

作者:徐国平,重庆工商大学讲师
 阎秦,西南大学博士研究生
 责任编辑:胡越

在党史学习教育中彰显党校的担当作为

黄 丹

中国共产党是百年大党,筚路蓝缕,成绩斐然。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央准确把握新时代国家形势变化的新特点新趋势,坚持社会经济统筹发展和国家安全两个大局,着眼长远、化危为机,在变革中强根固本、抢抓先机、孕育新机,顶风逆流,取得了举世瞩目的伟大成就。2021年是中国共产党百年华诞之年,是开启第二个百年奋斗征程的开局之年。党校作为培养党的各级领导干部的主渠道和党的思想理论建设的重要阵地,具有职能优势、师资优势、平台优势,必须深刻学习领会习近平总书记在党史学习教育动员大会上的重要讲话精神,把抓好党史学习教育作为当前重大政治任务,切实找准切入点、结合点,为党史学习教育落地,作出应有的贡献。

一、担当党史学习教育政治责任

党校是党员干部培训的主渠道、是党的思想理论建设的重要阵地,是党和国家的哲学社会科学研究机构和重要智库。党校在党史学习教育中,拥有独特的资源优势,肩负着把党史学习教育走深做实的神圣使命。理应在学习教育中勇担重责、积极主动作为,把讲好党史作为政治主责来抓好抓实。

习近平总书记在中央党校2011年秋季学期开学典礼上指出,“领导干部不管处在哪个层次和岗位,都应该读点历史”,并强调“要特别注意学习中国共产党的历史”。党校开展党史学习教育,要坚持高标准、高质量,把教育质量作为安身立命之本,以“学术讲政治”推进教学实践和教学创新,开发好党史教育精品课程,让党史教育全方位走进党校、全面走进学员头脑。讲好党史,是党校落实教育主体责任的重要体现。只有在党史学习教育中塑造一批好师资、打造一系列好课程、形成一团好声音、撰写一批好教材、取得一批好成果,才算发掘出了党校的最大价值。将党史以独特的视角、崭新的教学方法、新颖的教学媒介展现出来,使学习内容“实”起来,学习形式“新”起来,才能让党史“活”起来,党员和党员领导干部运用历史“火”起来,真正

实现党史吸引力和感染力的升华。

二、将党史学习教育作为终身必修课

2021年2月20日,习近平总书记在党史学习教育动员会上强调,“在全党开展党史学习教育,是党中央立足党的百年历史新起点、统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局、为动员全党全国满怀信心投身全面建设社会主义现代化国家而作出的重大决策”。他要求全党同志要做到学史明理、学史增信、学史崇德、学史立行。

把党的历史学习好、传承好,才能更好地总结党的成功经验,充分发扬好党的优良传统和作风,永葆党的红色初心使命,更好地学懂弄通马克思主义真理,继续开创新的中国特色社会主义道路,书写出更精彩、更丰富、更符合中国实际的中国特色社会主义制胜理论。只有对党员特别是党员领导干部进行全面系统的党史学习教育,才能让党员准确地把握党的路线、方针、政策,正确认识和科学评价历史上的重大事件、重要人物和重要会议,解决现实工作中遇到的复杂问题和突出矛盾,才能更加增强“四个意识”、坚定“四个自信”和做到“两个维护”,永远跟党走呼吸共命运,为党奉献、为党牺牲。

(一) 党史教育要持之以恒

中国共产党从艰难坎坷中走来,历经风雨,成长为百年大党,有很多值得总结的宝贵经验,有很多值得传承的精神财富,也有很多值得反思的历史性错误和亟待进一步创造性改进的突出问题。学习党史,就是为了立党兴党强党,需要长期进行,持之以恒。只有搞好党史教育,才能让全体党员汲取党在一百年中的正反两面经验,掌握克敌制胜、引领发展的法宝,增强为人民服务的本领。

中国共产党党史内容丰富、思想深邃,对党史的学习教育,不能一朝一夕,要从长计议,不可急功近利,要久久为功。因为一脉相承的马克思主义不是短时间形成的,是经过伟大斗争、不断探索、反复总结,并经过实践检验出来的,是顺应时代发展积累的经验总结。这一时半会是学不会的,也没有照

搬抄照的模式借鉴,需要长时间学,反复学,形成常态化和长期化,并通过学习总结和反思提高,才能有新作为、新担当,也只有持久深入地学好用活党史,才能真正提高治国理政的领导能力和执政水平。

(二) 党史教育要滴水慢渗

学习需要耐心和恒心,而党史教育是历史的、理论的,更需要滴漏式渗透。党校在教育培训中,要善于运用创新性手段,宣讲马克思主义在中国发生的深刻变化,把中国特色社会主义道路理论体系讲好讲活,让广大参加培训的党员学有所得、学有所悟、学以致用。只有入脑入心的党史教育,才能塑造心怀祖国人民、复兴强国的干部队伍,全党才能形成面对困难问题无往不摧的磅礴力量。

知识的学习是点滴积累的过程,要循序渐进和不断深入。党校应从建党的初衷开始教育,系统地让参训学员学习,学习党一步步走过的艰难、在每一次变革中的成长、在不断斗争中壮大的经验、在带领中国人民致强致胜中形成的高强本领,让每一个参学的党员能锲而不舍地学下去。

(三) 党史教育要终生学习

党员和党员干部是党的绝对主力,只有通过教育学习,才能始终保持党员的先进性和纯洁性。让广大党员深入学习党史,能增强忧患意识,做居安思危的创造者。只有终生学习党史,才能创造性地运用党的成功经验,解决思想道德、生活作风、工作中遇到的问题。

党的理论随着时代不断更新、不断进化,始终保持与中国发展同脉,并在实践中创新。党校要在党员干部培训中,将党史学习教育作为抓手,作为开班培训、学习教育的第一课,并始终坚持。让党员同志明白,党员的命运同党的命运息息相关,党员同志应与党组织同生死共存亡。应教育党员只要生命律动没有停止,就得始终奋力书写党的历史,创造党的光辉,为党贡献一生。

常言道“活到老学到老”“学无止境”,对党员同志进行党史教育要贯穿一生、终其一辈子。因为,学习是永恒的、持久的,要在学中干、干中学,终身进行,才能将党史传承好发展好。只有把党史学习融入人生的每时每刻,才能将党的思想理念、发展方向铸入骨髓,才能永远保持党的本色不变质褪色,才能让党的事业不断发扬光大。

三、打造党史学习教育精品成果

党校是党的宣传教育阵地,是党员和党员领导干部政治学习、理论学习的摇篮。准确理解党史的丰富内涵和理论精髓,把党史教育作为党员和党员领导干部教育培训的重要内容,开设一系列党史教育精品课程,自始至终在党员和党员干部培训中把党史宣传好、教育好,让所有参训党员知史鉴今、开拓奋进。

(一) 学深悟透党史是教学基础

党校教师对党史教育务必先知先会,要对党史开展系统的学习研究,应学深一层、悟透原理,全面掌握中国共产党在各个历史时期的鲜明特色、走过的艰辛历程、经过的卓越斗争、创造的理论成果、积累的宝贵财富、铸就的伟大精神。在教育培训中,开创出讲党史的优质教育专栏、系列精品讲座和众多优质课例,形成完整的党史教育体系。

百年大党,历史悠久、岁月沧桑、成绩卓越,党史内容丰富、思想高远,党校教师只有下苦功、踩深水,花精力潜心学习,做到先学一步,学深一层,才能更好地做好为人师的表率,才能更好地讲好讲活党史、启迪学员,让课程内容鲜起来,课堂教学活起来,学习效果好起来。党校教师还应在学习党史中研究党史,把党奋斗的非凡历程和成功经验进一步总结升华,形成新的教育理论,让党史学习教育活动更有深意、更有效果。同时,在研究中创新,形成指导中国永续发展的新理论,才能始终让党的发展符合中国国情,让党的事业继续创造新的更大成果。

(二) 创新党史教育手段是关键举措

把党史教育培训作为考核教学质量水平的评估内容,要求党校开设党史培训、教育专栏,让党员既可以通过课堂学,又可以网上学,既能课上学,还能课后学。如参照《学习强国》,把党史教育培训列为党校官网学习的一个重要版块,在教育培训中开设系列专题讲座,安排专人讲授党史、研究党史,制作大量的党史教育精品课程,让学员对党史的学习做到活学活用,以便在工作实践中生成新的发展动力,全面推动工作实绩再上新台阶,以有效手段彻底解决发展中出现的困难和问题。

党校要借助讲党课、开展主题党日活动、举行党员民主生活会等契机,把党史教育送到基层单位、送到基层支部,不能把党史教育局限于三尺讲台,应通过多形式、多手段、多渠道拓展党史教育,让党员和党员干部拥有更宽广的学习环境,切身体

会党史教育的必要性和重要性、实用性。

党史教育需要创新,不能枯燥无味地就党史讲党史,要注重党史经验对现实工作的推动作用,要结合现实意义来提炼,更要升华出新的理论成果和工作指引。党校教师做的就是培养党员和党员干部的工作,讲好党史是为了学员在实际工作中用好党史,坚守住党的初心、担当起党的大任,在党旗指引下以实际行动开创更好、更优的发展道路和格局。

(三) 打造党史精品课程是永恒主题

中共中央《关于加强和改进新形势下党校工作的意见》明确要求,党校应坚持质量立校。办学质量是党校安身立命的根本,只有提升科学研究水平、开创高质量的教学课程,总结出切合实际的教育理论成果,才能把党的事业发展好、创造好。

党校应根据实际,组织一批潜心党史教育的教师进行课程研究,提出讲好党史的教学规划,集体研讨教学课例,精心制作教学课件,用心用情去讲授,在讲解传授中宣传党的新思路、新方法、新做法。

(四) 加强党史学科建设是重中之重

讲好党史,重在党史学科建设,突出党史教育特色,形成教学内涵丰富、领军人才突出、理论研究深入、讲学结合的学科建设体系,才能让党史教育优质鲜活。人才建设是学科建设的重中之重,理论成果是学科建设的终极目标,精品课程是学科建设的成果体现。把党史讲授好,就得找准党史教育学习与开发教育资源的结合点,通过开发党史教育资源,举办党史资源开发座谈会,从提高党校师资的教学科研水平着手,引导学员从党史学习中汲取营养、增强智慧、提高素质,达到提高工作能力的效果。

党史学科建设要坚持执政党的视角,进一步拓展和深化党史研究,要站在科学历史观的高度,将历史与现实融合,形成学科特色并完善党史教育研究的学科建设体系,要坚持将理论教育和党性教育贴近现实工作实际,让党校参训人员熟练运用基本理论解决实际问题。

党校作为系统研究党史的重要基地,拥有党史教育学科建设的先天优势,要在继续坚持“党校姓党”的前提下,处理好“研究无禁区,宣传有纪律”的关系,深入系统进行人才培养和学术研究,深化党校校际联系、党校与高校的合作,进行集体备课、合作科研、理论研究,共同开发有价值、有见解、有水平的学术成果。

(五) 将党史理论运用到现实是发展需要

党校进行党史教育,应紧随时代发展脉搏,大力运用新科技和新媒体,实施互动教学、体验式教学,将丰富的党史资源直观生动地展现给学员,提高党员学习的积极性和参与度,真正做到学好学活党史,并尽可能从学习体验中悟出指导当下发展的精髓,快速转化为现实发展的动能。更重要的是,党史教育要紧扣当下的发展现实和要求,要结合国际国内的政治经济形势进行。在教育中,让广大党员深刻领悟中国共产党为什么“能”——中国共产党坚持实事求是、人民至上,不断自我革新,带领中国人民从站起来、富起来到强起来;马克思主义为什么“行”——马克思主义是科学的、实践的、人民的、开放的理论,马克思主义不断中国化;中国特色社会主义为什么“好”——中国特色社会主义开辟了科学社会发展新境界,创造性地满足了人民对美好生活的需要,显著提高了中国综合国力和国际地位,向世界贡献了中国智慧和方案。

“历史是一面镜子”“历史是最好的教科书,历史也是最好的营养剂”。党校讲党史,应结合新中国史、改革开放史、社会主义发展史进行。党史教育重在运用于实践,通过教育培训,让党员干部把学习的理论成果转化为引领发展的本领,在工作中不断攻坚克难、开拓进取,在务实中谋新篇、开新局,为老百姓办实事、办好事,成为新一轮经济社会发展的赋能高手。

总之,要将党史作为党校教育培训第一课来抓,要彰显党校的担当作为,在党校这个主战场把党的历史讲好,既以史鉴今、以史育人,真正发挥党史学习教育的重大作用,又让党校在党的理论成果传承创新上不断延续,让党校在党的教育阵地建设中焕发熠熠光彩。党校应提高党史学习教育的政治站位,运用多渠道、多形式提高党史学习教育的深度、广度和效度,将党史学习教育作为党员长期培训的第一课,终身进行,并做到在守正中创新、创新中升华,继续努力开创一系列更符合中国未来发展的制度理论体系,把中国特色社会主义不断引向深入,让百姓受益,让党的红色事业永远保持高昂的发展势头。

作者单位:中共重庆市云阳县党校
责任编辑:胡越

国有企业基层党建品牌创建的 实践探索与路径分析

李小鹏

习近平总书记指出,党的工作最坚实的力量支撑在基层。作为国有企业必须切实加强基层党建,提升党建工作科学化水平。创建基层党建品牌能够有效实现基层党组织生活的常规性与创新性、渐进性与持续性、普遍性与精准性之间的有机统一,有利于扩大党建效用,释放党建活力,更好地服务生产经营,提升企业的社会影响力。在嵌入性视角下开展基层党建品牌创建,能够通过系统间、各层级的嵌入中不断拓展其深度和边界,提升国有企业基层党建工作的层次和水平,切实强化党建的政治引领和服务功能。

一、国有企业基层党建品牌创建的现实意义

习近平总书记指出:“中国特色现代国有企业制度,‘特’就特在把党的领导融入公司治理各环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中”。对于国有企业基层党建品牌创建而言,嵌入的意义不仅在于将党建嵌入治理,更在于实现党建品牌与社会结构中的各要素之间的有机衔接。

基层党建品牌的创建不仅涉及基层党支部,在组织层面至少涵盖公司党委、分公司党总支、基层党支部三个层级,不同层级之间的良性互动对于基层党建品牌的创建起着尤为重要的作用。在参与主体层面,基层党建品牌创新牵涉多方,从企业内部看,既包括党员干部,也与其他项目管理人员息息相关,品牌的创建不是单一群体的事情。从国企外部看,基层党建品牌的创建,不是自娱自乐式的,在与属地单位、当地政府、同行企业中的党群组织的联创共建、志愿公益等互动中,释放着党建的品牌影响力。

国有企业基层党建品牌的打造,有助于拓宽基层党组织工作渠道,真正让党建下沉到一线,服务到基层,提升政治认同和思想认同,提高基层党建

科学化水平和创新化能力。不仅于此,新形势下,国有企业面临着更为多元的生产经营价值理念,而基层党建品牌的创建对内能够更好地发挥出党建的服务性,增强党建的引领性,对外能够扩大企业的社会影响力,提升企业的社会形象。进一步讲,推动国有企业基层党建品牌创建工作稳步运转,是提升国有企业党建科学化水平的重要方式。

二、国有企业基层党建品牌创建的时代内涵

国有企业基层党建品牌的创建工作随着新时代和形势的发展,同样伴随着一系列变化。对于基层党建工作而言,以往侧重于从内部视角去谋划推进,其核心要义在于向内审视,侧重于党的基层组织的研究,即更偏向从党建工作本身和基层党组织的具体运作本身去探寻发展思路。其特点在于强调支部工作的标准化、规范化和常规性,能够在思想引领和组织建设上发挥出支部的基本功能。近来随着新时代的发展,社会条件的变化对基层党建提出了新的要求。新形势下,更注重基层党建工作的引领性和服务性作用,其引领性和服务性丰富了基层党建的内涵和外延。此时,国有企业基层党建工作成了企业运转密不可分的一个子系统,并统领着其他系统要素,即从外部视角下规定了国有企业基层党建工作的定位与功能。

国有企业基层党建品牌创建更多地是从文化切入,以提升社会影响力、在典型示范中发挥党建品牌创建效应为其逻辑起点。基层党建品牌创建工作既要切合支部建设的各项规范要求,也要切实将其转化为实际效用,在国有企业的经营发展、组织堡垒的坚固、员工个人的成长等方面发挥重要作用。因此,国有企业基层党建品牌的创建,就必须在具体党建工作中找准理论与实践、经验与特色的结合点。一是在组织方式层面,在支部设立和

支部工作的开展上,逐渐摆脱以运动式的、行政命令式的僵硬方式,转向靠标准化、规范化、特色化为特征的党建工作实现组织动员。党员参与基层党建工作从抵触转向接纳,从排斥转向认同、从被动转向主动。二是在参与形式层面,党建工作进一步下沉到基层,以思想教育、员工关怀、践行社会责任等具体举措,在规范性、标准性和特色化、个性化的张力中实现党建实效的转化,进一步提升党建工作引领、融入其他业务系统的作用。在此基础上,将党员干部和广大职工的积极性、创造力转化为思想自觉和切实行动。

三、基于实践探索下的国企基层党建品牌创建

围绕中建集团“建证基石·红色堡垒”“建证匠心·红色先锋”党建品牌活动和中建七局“五式协同”特色党建,中建七局西南公司党委立足基层支部具体工作实际,探索出“书记三事”党建特色品牌,即党团建设厚植红色基因、员工关爱凝聚发展力量、社会责任践行央企担当,将基层党建品牌嵌入生产经营中。

(一)次级式党建促组织融合

基层党建工作品牌的创建不局限于某一支部本身。首先,从管理体系上讲,以公司党委、分公司党总支、项目党支部三级管理架构串联起不同层级组织间的沟通联系。公司党委兼具指导、培训作用,分公司党总支传达工作思路理念、督导具体项目支部的党建工作,从而实现党组织层面的有机衔接和次级联动。

其次,从基层党建品牌创建的覆盖面上讲,通过联合党支部、组织人员调配以及到无支部成立条件的项目一线调研指导,切实解决偏远散项目、空白班组问题,让基层党建工作覆盖到公司广大员工。从涉及领域上讲,基层党建品牌的创建不是某一综合部门的事情,牵涉到各业务领域和业务部门,在次级推进的过程中,将基层党建的品牌效应发挥到最大,实现基层党建对其他业务的引领和服务。

(二)融入式党建促业务融合

一是夯实阵地,引领业务发展。截至目前,中建七局西南公司已设置28个党员先锋示范岗,24个党员责任区。结合岗位业务,分系统、分业务,明

确标准、对标定责,在财务、商务、法务、技术质量、工程施工、综合管理等具体业务工作中亮出身份、主动作为。通过把党员先锋示范身份亮出来、把量化的工作标准和任务亮出来、把责任区工作成效亮出来以“三亮”促实效,围绕安全质量、文明工地创建、商务创效和QC成果等,共收到40余项党员先锋示范争创目标,并将于2021年底进行创建验收。

二是选树典型,开展宣传宣讲。中建七局西南公司微信公众号先后推出多期“建证匠心·红色先锋”人物专稿,以党员榜样引领员工爱岗、敬业、奉献;公司工会开展“中国梦·劳动美”先进典型人物事迹线上宣讲,6位榜样模范晒初心,话成长;举办“砺进十年·我与西南共成长”演讲比赛,16名员工结合自身岗位和专业实际,讲述青春故事、奋斗故事,树立爱岗榜样。

(三)开放式党建促属地融合

开放式党建与中建七局“五式协同”特色党建密切相关。借助开放式党建,基层党组织品牌创建中可以融入多方主体,在主体嵌入、业务嵌入、社会嵌入的过程中围绕主责主业实现资源共享、互利共赢。

一是嵌入多方主体,实现主体间良性互动。中建七局西南公司基层党组织与属地管理部门之间、业主方、业务协同方之间协同推进。如云南分公司第三项目党支部联合景洪市人社局机关党支部、景洪滨江社区党支部等四家单位,通过诵读红色家书等形式,与属地政府党员同志共同经历了一场红色精神的传承之旅。基础设施分公司党总支与重庆市大渡口区招商投资局党支部、中信银行重庆分行大渡口支行党支部在大渡口区招商局举行结对共建签约仪式,通过组织建设互促、党员干部互帮、优势资源共享、引导工作提升等共建措施,实现优势互补、工作互动。九绵高速公路项目支部依托独特的环境、资源,借助“大山里的联合党课”让藏区党员过上组织生活。

二是嵌入具体业务,打造应用型党建。云南分公司召开供应商廉洁共建暨警示教育大会,40余家劳务分包商和供应商参加会议,为共创“清风西南、清廉云南”党风廉政建设打下坚实基础。中建七局总部第八党支部与河南分公司总部党支部、南四环

项目党支部与建装公司富田城项目党支部、九绵高速项目党支部与九寨沟县抹地村党支部的结对共建,进一步推进“资源共享、优势互补、互相促进、共同提高”的党建工作新格局。在党组织建设、企业文化、业务管理的交流中,提升支部影响力。

三是嵌入当地社会,提升基层党建社会影响。基础设施分公司各项目党支部连续三年组建“党员救援队”参与抗洪抢险,资助贫困大学生、慰问留守儿童、改建扬尘道路、承包征拆户鱼塘,以实际行动践行着帮扶社会的责任与担当。润城第五大道项目部联合西山区前卫街道官庄社区等单位开展了“创文迎国检,公益有我行”系列公益活动,进一步提升了项目与属地社区间的互动与联系。公司还组织开展驻地贫困户帮扶活动、“微暖黔行,呵护童心,共庆六一”活动,慰问了驻地老党员、老干部、重残群众以及儿童福利院、敬老院、精神病康复中心等机构,开展“暖微助学”,向当地小学捐建课外书屋,施惠于民、助学兴教,充分履行央企社会责任。

(四)人文式党建促党群融合

一是以人文关怀促进基层党建提升。中建七局西南公司近两年通过“书记三事”化解职工“急难愁”问题。六位分公司党总支书记承诺实事70余件,已帮助100余名员工逐步解决遇到的“急难愁”问题。围绕工作办公环境、生活居住条件(施工项目)、饮食健康、文体爱好等开展关爱行动,重庆分公司党总支“书记龙门阵”实地走访基层党员,“话家常”“解难题”;基础设施分公司“员工家书”为偏远项目的员工家人写信慰问;湖北分公司“知心书记”在4天内辗转多地与一线员工面对面开展160余次交心谈心活动,四川分公司党支部书记收集员工意见,打造让员工放心、满意的职工食堂,拓展员工幸福空间,增强员工归属感、幸福感。一些项目党支部通过员工家书,展现出公司党组织对员工的问候与关怀,让员工及家属增强归属感与认同感。

二是把企业文化建设嵌入基层党建。作为企业党建思想政治工作的重要内容,通过“砺进·共赢”文化覆盖到项目一线,聚焦工友关切,开展“愿望清单”、开展慰问驻地困难群众、抗美援朝退役军人等活动,多地联动,多点开花。通过将企业文化和党建品牌相结合,能够在相互联结的过程中实现

互促共进,提升员工的精神认同感、凝聚力与主人翁意识。

四、嵌入视角下国企基层党建品牌创建的路径

从党建工作的具体实践中,结合嵌入性视角分析,国有企业基层党建品牌的创建工作涉及多维理念、多方主体、多样内容、多个层级。因而对于国有企业而言,要想把基层党建工作做出特色、做出亮点、做出品牌,需要将品牌思维、过程理念、党建理论和多方主体充分嵌入到党建品牌创建工作中。

(一)要将品牌思维嵌入到国企基层党建中

基层党建品牌的创建离不开品牌建设理念与品牌思维。尤其是对于基层支部党员来讲,对品牌意识的理解相对不够充分,应在现有党建工作的规律和具体党建实践的基础上进一步强化党建品牌意识,以高质量的工作要求去推进基层党建品牌的创建,扩大品牌影响。具体而言,就是要加强培训学习、提升执行力与约束力。一是要认识到品牌的创建是阶段性和长期性的统一,要围绕中建集团建证品牌和中建七局“五式协同”特色党建品牌,各基层党支部要持续培育符合本项目实际的党建工作品牌,塑造特色党建,提升党建品牌影响力。二是要重视提升基层党务工作人员的品牌思维,要求具体党务人员树立品牌意识,在实际工作中应用创新思维,丰富基层党组织的活动内容和服务内容,不断提升基层党建品牌的美誉度和员工认可度。

(二)要将过程理念嵌入到基层党建品牌创建中

党建品牌的创建非一夕之功。从过程理念来看,党建品牌的创建经历着策划、操作、落地、评估四个过程。在品牌策划上要紧扣基层党建的要求,全面提高基层党建科学化水平,努力把基层党组织建设成推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的坚强战斗堡垒。在具体操作中要紧扣生产实际和项目情况,让党建嵌入到生产经营工作中,嵌入到群团工会工作中,嵌入到属地社会服务中,确保党建品牌真正发挥作用。在品牌落地的过程中,要意识到品牌的实效性和灵活性,不能固守陈规,需根据具体形势和要求,灵活转变具体开展形式和手段。在评估过程中,要对国有企业基层党建品牌创建工作做到全面跟踪,精准评估,及时反馈,实现党

建品牌的可持续性。

(三) 要将党建理论嵌入到具体党建实践中

基层党建工作的优化与创新,是新时代对基层党建工作提出的新要求,也是党员干部需要完成的新课题。提炼出党员群众乐于接受的党建形式。实践的作用发挥离不开具体理念的指导,同时工作实践又为党建理论提供了新的具体支撑。国有企业基层党建品牌的创建就要求我们要以党建课题和政研论文为载体,通过课题研究为党建工作与企业经营发展实际的融合提供具体思路,充分解决党建工作中存在的“虚化”“淡化”“弱化”“边缘化”和“形式化”等问题。

(四) 要将多方主体嵌入到党建品牌创建中

国有企业基层党建品牌的创建,涉及多方主体,因此也是一次凝聚党群共识的过程。在塑造基层党建品牌时,基层党支部可借助形式多样、活动丰富的方式,让广大员工真正参与投入到品牌建设中。增强支部人员在基层党建工作中的存在感、归属感、责任感、获得感和幸福感。

一方面,基层党建品牌的创建在不同基层党组织之间和不同业务管理部门之间发挥着黏合剂的作用。能够在服务党员、服务群众、服务生产、服务社会的过程中增强支部的凝聚力、向心力和战斗力,夯实基层支部的战斗堡垒。另一方面,基层党建品牌涉及属地单位党组织或其他团体,通过属地联动、支部共建、社会公益、志愿服务、扶贫慰问等系列党支部工作,进一步彰显出国有企业基层党建的品牌形象。

五、国有企业基层党建工作品牌创建的可行路径

从中建七局西南公司基层党建工作品牌创建的实践经验中,我们可以一窥其路径及其经验。主要涉及要理清基层党建品牌创建的实践路径;要发挥党员在党建工作品牌创建中的主体性;要实现基层党建品牌的渐进性和持续性的统一。

(一) 理清基层党建品牌创建的实践路径

首先,要坚持品牌导向、做好品牌培育、扩大品牌效应。国企基层党建品牌的创建需围绕这三个

维度,将品牌创建主体、品牌内容涉及面向和品牌的效应统一在一起,织起品牌网。

其次,要注重品牌策划、品牌落地和品牌评估。在中建七局西南公司“书记三事”品牌创建的过程中要更加注重品牌策划、品牌落地和品牌评估考核,以过程性的思维对“书记三事”品牌创建及作用发挥进行全方位的审视,结合各项目实际,将基层党建品牌落实到各项目支部的特色党建工作中,做到标准性和创新性的统一。

(二) 强化党员主体性的发挥

首先,要重视党员在基层党组织的战斗堡垒与先锋模范作用发挥。通过“三比三亮”,提升党员的参与度和引领性,不断提高群众对基层组织的满意度和认可度。进一步凝聚队伍力量,保持党建的先进性,树立良好的基层党建品牌效应。

其次,要统筹好基层党建对内对外两个维度的工作。对内做实基层党组织工作,以学习教育、思想组织建设、员工关怀为主要抓手,切实提升广大党员干部职工的满意感和幸福感。对外要积极践行社会责任,履行央企担当,广泛关注社会需求,展现党建品牌形象。

(三) 实现渐进性和持续性的统一

首先,要准确把握党建工作内涵,精确提炼党建工作特色,提升基层党建品牌“书记三事”的价值性与宣传优势、提升党建工作的内在价值、提升基层党建工作科学化水平。

其次,要注重党建品牌的可推广性,真正让“书记三事”党建品牌实现渐进性和可持续性的统一。实现基层党建工作的整体与重点相统一、渐进与突破相结合。

最后,要注重企业党建的特殊性。创新工作载体,准确把握基层党建品牌的实际内涵,拓宽宣传推广平台,加强宣传推广。要立足长远,做好党建品牌的持续性推进和长期性规划。

作者单位:中建七局西南公司

责任编辑:胡越

党建引领企业助推城市建设品质提升

李树文

习近平总书记在国有企业党建工作座谈会上指出,坚持党的领导、加强党的建设,是我国国有企业的光荣传统,是国有企业的“根”和“魂”,是我国国有企业的独特优势。党的十九届五中全会指明了未来五年经济增长与社会发展的方向,绘制了到2035年基本实现社会主义现代化的盛世蓝图,强调要提升城乡人居环境品质、制定新型城市化战略、达成“以人为本”的城市化。重庆是西部大开发的重要战略支点。因此,重庆应发挥好“一带一路”与长江经济带的联结优势、立足“两点”定位、紧扣“两地”目标,进一步推动经济高质量发展,打造市民高品质生活。这是党和人民赋予从事基础设施建设的国有企业的神圣职责和光荣使命,更是企业积极作为、打造企业“新名片”、实现企业新发展的大好契机。

一、新定位,促进企业找准新坐标

“国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量,必须理直气壮做强做优做大,不断增强活力、影响力、抗风险能力。”这是习近平总书记对国有企业的重新定位。重庆园林投资集团,在2019年重庆市投融资企业改革中,经重庆市政府决定,由重庆市国资委将其委托给城投集团管理。在城投集团党委的领导下,成立了城投城市更新公司,与园林投资集团形成“两块牌子”一套班子,被赋予了新的职能职责,承担着城市有机更新和城市品质提升的重要任务,以参与生态园林绿化建设为重点,以提高城市品质和提升城市形象为目标,开展园林绿化、生态修复治理及部分市政公用设施等建设工程项目的承包、代建、投资、运营等相关工作。

在总承包、总代建、总运维“新三总”职能的指导下,重庆园林投资集团和城投城市更新公司在市场中进行了新的职能定位,选定了新的市场坐标。在职能职责和主营业务方面,按照重庆市委市政府和市国资委及城投集团转型改革发展的要求,做了重大调整。将原来的融资平台职能弱化,具体负责对棚户区改造融资的贷款进行后期管理。加大了

围绕城市更新和品质提升方面的工作力度,也强化了在园林绿化、生态修复治理及部分市政公用设施等建设工程项目的承包、代建、运营等职能职责。增强了按照市场化原则,主动、积极参与城市更新、城市品质提升、乡村振兴战略实施项目的竞争,坚持以协调增优化、以优化促协调,即协调区域发展、优化城市功能、提升城市品质,促成了内蕴区域特色,展现本地优势的协调联动发展格局。

二、新目标,促进企业对标新管理

习近平总书记对国有企业的地位空前重视,特别是“使国有企业成为党和国家最可信赖的依靠力量”,这是对国企寄予了厚望,振奋人心。重庆市首次为城市整体提升制定了行动计划,以实现城市功能更新与品质升级。具体来说,行动计划分为九大板块,内含30余项任务,涉及城市规划、基础设施、生态人文等,既有对外在市容的美化,亦有对内涵的提升,还有切实可行的具体措施。为建成现代化样板城市,重庆将进一步推进国际化、智能化、绿色化、人文化,统筹高质量经济发展与高水平社会建设,建设高质量发展引领区,促成共建共治共享的社会治理新格局。努力在推进新时代西部大开发中勇挑重担、走在前列、作出表率,扩大内陆开放门户,打造智慧重庆。在重庆市住建委和“两江办”的统一指挥下,长江、嘉陵江“两江四岸”整治提升项目的前期勘察设计工作顺利推进,“两江四岸”核心区的治理提升项目已于去年底开工建设。以此为基点,在大维度上连通生态网络,小维度上“微更新”城市气象,改造灰色基建格局,拓展绿色生态空间,消除网络阻碍,促进生态产品价值转换。通过实施160多公里的“清水绿岸”,主城区基本消除水体黑臭现象。正在组织建设的涉及渝北、江北等区的溉澜溪项目,已完成工程量的40%。

为实现推窗见绿、出门见景、四季见花的美好生活愿景,加快建设生态园林重庆,持续开展了城市增花添园工作。加强城市布局,强调街道规划,依据区域山体等高线设计园林景观形态、导建绿带走向,以构建顺延等高线的横街、垂直于等高线的

纵街;拓建立体空间体系,串联历史街区、传统风貌区、历史人文等资源的山城步道。合理拓展、充分利用地下空间,并在老城区中利用梯坎、街巷、坡道等载体继承传统元素,体现历史风貌并融入地域特色,构建精彩的城市体验路线。目前,位于渝中区的半山崖线首开段 1.5 公里已建成开放。预计到 2022 年,主城各区山城步道将串联成网。随着一批高标准项目设计和高质量施工管理的要求,开展了对标国内一流企业的行动,制定了对标一流企业的方案,从制度建设,人财物规范管理、企业文化、党建工作等全方位对标,使企业在承担城市更新和城市品质提升的任务中开启全新对标管理新模式。

为形成“做好党建抓业务,业务提升促党建”的良性循环,将各部门的中心工作契合党建与业务管理,园投集团党委以组织振兴为牵引、人才振兴为支撑,推动组织优势、组织资源,突出“三项抓手”,提高抓党建强示范促党员先锋引领力作用,将“示范岗”切实转化为推动后备专业队伍建设的发展优势、发展资源。一是夯实党员先锋业务责任。树立正确选人用人导向,以政治素质、业务素养和专业能力为导向,设置“优秀党员业务示范岗”,对业务实绩突出、群众公认的干部优先提拔。二是扎实做好党员示范引领工作。党员要积极作为、带头表率并示范引领,坚持党史学习教育与实际工作相结合;项目各方应坚持挂图作战、挂责问效的工作机制,严格落实目标责任,紧扣关键时间节点,确保项目如期完工。

三、新作为,促进企业打造新名片

党和人民把国有资产交给企业领导人员经营管理,是莫大的信任。“十二五”和“十三五”期间,重庆园林投资集团为城市危旧房改造、拆危建绿、国家园林城市建设、公租房建设、城市棚户区改造等累计融资 400 多亿元,发挥了融资平台的重要作用。“十四五”开局之年,在新形势和新的管理模式下,积极探索转型发展路径,集团党委班子统一思想,进一步弄清转型发展的方向,弄清升级营运的模式,弄清突出主业的职能定位。确立了“以公益类项目为立企之基,以市场化项目为强企之本”的发展战略。制定了由单纯的融资平台向“投、建、管、运营”为一体的综合型平台转型,形成城市更新、乡村振兴、生态项目的投融资平台,建设管理平台,运营平台。重庆园林投资集团和城投城市更新公司将成为集“三大平台”于一体的城市更新生态投资建设综合型企业。

履行新“三总”职能,面向市场转型是企业发展的重要任务。大田湾体育健身中心的提升改造工程,是城投集团通过市场化获取的第一个代建项目,园投集团和城投城市更新公司作为具体的代建管理单位,采取 EPC 模式负责工程的设计、施工、验收全过程管理。由于该项目涉及历史文物,保护与修复的任务繁重,施工难度极大,项目部充分发挥专业优势,迅速转变甲乙双方角色,克服困难,在 2020 年 8 月,按期实现了文物项目和市政项目的全面开工。此项目中对于文物工程部分,做到了以提升共享为出发点,兼顾文物保护、应急避难、居民健身等功能;对于非文物工程建设部分,包括体育场的主体、园林景观及配套设施等改建升级使大田湾体育场焕发新的光彩。按照重庆市政府要求,在园林投资集团领导下,组织上下高度重视,一是倒排工期,强化时间节点控制,保证工程建设进度;二是保证工程质量,抓好安全文明施工,确保项目现场不发生安全事故;三是廉洁奉公,杜绝吃拿卡要。

探索向市场化投资转型,积极参与 PPP 项目竞争。园投集团城投城市更新公司与渝中区,以及一家央企共同组建 SPV 公司,打造“两江四岸”的核心区综合治理提升项目。按照差异化、特色化的要求,打造人文风貌与生态景观并存,阡陌交通与自然廊道辉映的山城景观。展示“山水之城、美丽之地”的独特魅力,作为“一带一路”和长江经济带的开放之门,着力彰显重庆城市地标的底蕴和风采。为拓展更大的市场,目前,正在积极策划,参与城市更新、乡村振兴项目,彰显国企新风采。

清清白白做人,干干净净做事,把党风廉政建设贯穿在业务工作的全过程中。牢固树立廉洁自律意识,坚持把反腐倡廉工作与各项业务工作同谋划、同部署、同落实。随着从严治党和依法治企的不断深入,规范管理要求越来越严,需要把党建融入集团各部门的业务监督工作中,从而织密“防护网”,实现监督全覆盖、无盲区。一是警钟长鸣,自觉做到防微杜渐。通过开展内容丰富、形式多样的党风廉政教育活动,确保党风廉政教育无盲区无死角全覆盖。组织开展了以“清风常伴·与廉同行”为主题的廉政教育活动,集中观看了《总书记的告诫》《周恩来在重庆的清廉故事》《忏悔警示录》等短片,听取了“中国共产党党风廉政建设历程”,“中国共产党在重庆的清廉故事”,“党的十八大以来查处的典型违纪案件”等主题单元介绍,从思想和灵魂深处筑牢拒腐防变的防线。二是廉洁从业,做好

表率带头作用。以党建工作为核心强化监督,坚持无禁区、全覆盖、零容忍,重遏制、强高压、长震慑,通过党风廉政建设专题分析会,立足岗位廉洁,结合巡视和审计整改、提高反馈党风廉政建设存在的问题及整改落实的质量,引导全体职工做到慎始、慎言、慎微、慎交、慎独。三是建设好队伍,践行“一岗双责”,做到“四个亲自”,使成员自觉坚持党风廉政建设和业务工作共落实、同分析、齐考核。

四、新要求,打造一支具有工匠精神的新队伍

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出实施城市更新行动,这是以习近平同志为核心的党中央站在全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度,准确研判我国城市发展新形势,对进一步提升城市发展作出的重大决策部署,为“十四五”乃至今后一个时期做好城市工作指明了方向,明确了目标任务。城投集团党委在园投集团和城市更新公司调研时指出,城市更新和城市品质提升的任务是打造当下城市精品,留给后世的城市作品。兼顾城市的经济、政治、文化、社会活动功能,突出重庆本地特色,筑成内陆开放高地,达到山清水秀美丽之地的特色目标,不断提升重庆生态环境质量、人民生活水平、城市竞争力,走出一条中国特色的城市发展道路。

在新时代,光辉的蓝图已绘制,光荣而艰巨的任务需要国企去完成。习近平总书记指出,国有企业领导人是党在经济领域的执政骨干,是治国理政复合型人才的重要来源,肩负着经营管理国有资产、实现保值增值的重要责任。要达到对标对表,以及打造精品作品的要求,目前管理队伍和技术力量还存在差距,在完工投入使用的部分项目中,品质不高的现象亦有可见,反映出工匠精神的不足、业务技能不高等情况。工程技术、施工管理要突出专业化、精细化,不断适应新媒体、大数据背景下的施工管理新业态,追求卓越的工匠精神。进一步实施人才强企战略,打破传统用人理念,下大力气、引进高水平的专业型、复合型人才,引领企业技术质量快速提升,业务板块快速拓展。加大人才培养力度,完善考核评价体系、绩效激励机制,充分调动员工积极性。“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企

有为、清正廉洁。”是新时代国企领导干部的标准。以党史学习教育为契机,加强学史增信力行,组织开展“党员责任区、示范岗、流动红旗”创建活动及推行“1122支部工作法”,创新党建工作思路,充分发挥党员同志的模范带头作用,使基层党支部在企业生产经营管理活动中真正形成战斗堡垒。各党支部为打造过硬支部,发挥联建各党组织的互补作用,开展了支部联建活动,激励党员干部始终保持奋斗者姿态,发挥头雁效应,全面调动职工工作热情,有效激发创新活力,实现凝聚人心、融洽感情、增进共识的组织目标。同时,开展“党旗领航”系列主题、“同心共筑园投梦,携手奋进新时代”党建拓展活动,亦将党建工作有机融入企业经营管理、企业文化、队伍建设之中,有效推进业务发展和党建工作同步提升,激励党员干部带动广大员工奋发向上,共同朝着做强做优做大企业的目标笃定前行。打造以党员示范岗为“点”、党员责任区为“面”、流动红旗为“线”的多维立体平台,坚持结合创建活动与“1122支部工作法”,兼顾公司月度重点工作、重大任务与年度目标,融合初心使命的践行与全面从严治党的落实,贯通干部队伍作风建设与园投集团和城投城市更新公司“十四五”开局起步,实现一体谋划、统筹推进、抓出成效的企业愿景,为企业改革发展提供坚强的组织保障。

更新城市功能、提升城市品质是阶段性、持续性的动态进程,大多涉及城市规划、基础设施建设、绿色生态、人工智能、人文历史等,包含城市外在颜值和内在品质等多种元素,只有具备综合素质,才能对品质提升项目的实施领悟深透,驾轻就熟。城市是人民的城市,人民是城市品质提升的主推手,百姓需求是城市更新的主目标。要向基层社区下沉治理重心与配套资源,完善基层群众自治组织与机制,加强培育社会组织力度,充分利用新兴数字网络技术,为人民群众提供更精细、更专业的公共服务,逐步提高城市治理的能力和水平。城市更新、城市品质提升及乡村振兴项目是民心工程、倍受百姓关注,必须要将对人民的热爱、负责与情怀投身到事业之中,才能创造城市品质提升的新业绩。

作者单位:重庆园林投资集团

责任编辑:胡越

渝东南片区康养产业发展路径研究

——以重庆市黔江区为例

杨英姿

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把“健康中国”提升为国家战略,作出一系列部署,充分体现了对人民健康高度负责的政治态度和责任担当。伴随中国社会老龄化进程加快,国家全面推进“健康中国2030战略”,中国康养的“风口”正逐渐形成。重庆市黔江区山水秀美、文化底蕴深厚、旅游资源富集,具备发展康养产业的先天优势,应顺势而为、乘势而上,力争把康养产业培育为黔江经济社会发展的“生力军”。

一、康养与旅游的关系及康养产业发展的特点分析

与一般意义的“健康”“养老”“养生”和“疗养”等概念相比,“康养”是一个更具包容性的概念,包含的范围很广。2018年4月发布的我国首本康养蓝皮书《中国康养产业发展报告》,首次系统地对“康养”进行概念界定与理论阐释。康养产业是以运动、健身、休闲、养生、养老功能为核心,逐渐成为推动高质量发展、创造高品质生活的新兴产业。康养产业不是一般的养老服务,而是多元化、综合性的新型产业,在其发展的过程中与我国老龄化的基本趋势相吻合。

2016年,原国家旅游局发布的《国家康养旅游示范基地标准》对康养旅游进行了定义,指出康养旅游是“通过养颜健体、营养膳食、修身养性、关爱环境等各种手段,使人在身体、心智和精神上都达到自然和谐的优良状态的各种旅游活动的综合”。康养旅游在我国处于起步阶段。首先,从康养旅游的内涵来看,康养旅游不仅关注身体状况达到医学上的健康状态,也关注个人心智、精神的健康程度;其次,从康养旅游的受众而言,康养旅游的受众不仅是老龄化人口,还包括具有一定经济基础并热爱自然、懂得养生保健的中青年人群,康养旅游与康养产业的发展是紧密地联系在一起的。

作为低碳绿色产业,康养产业覆盖面广、辐射

力强、带动性大。康养产业作为21世纪的新兴产业,发展恰逢其时、前景不可限量。重庆明确提出要大力发展健康服务业,将涵盖大健康产业纳入全市十大战略性新兴产业,创新发展温泉康养、度假避暑、养生养老等新兴业态,建成涵盖休闲、度假、SPA、康养等类型的温泉旅游景区、景点、酒店、度假村40余个,建成市级以上森林公园(生态公园)85处、湿地公园26处、绿色新村16个、全国生态文化村30个、市级和国家级森林氧吧30多处、森林人家3200多家,初步建成森林康养基地10个,打造了以仙女山、黄水、金佛山、缙云山、黑山谷、茶山竹海、四面山、武陵山、桃花源等国内较为知名的森林避暑康养产品、避暑休闲养生产品、高山避暑休闲康养产品,建成约180万亩的中药材基地以及56万亩的优质道地药材种植基地,重庆康养行业呈现出百花齐放的发展态势。渝东南如石柱,以康养破题,走出了一条“康养旅游业”引领“大康养产业”的模式。黔江如白土乡三塘盖、阿蓬江、芭拉胡、十三寨等这些丰富的康养旅游资源,已经展现了黔江康养产业发展的潜力,有助于生态康养资源的产业化形成。

二、黔江康养产业发展的可行性分析

(一) 横跨黄金纬度,资源本底厚实

神秘的北纬30°被誉为世界“黄金纬度”,黔江正介于北纬29°04′~29°52′之间,属亚热带湿润性季风气候,四季分明、润泽清新,雨水充沛温润,空气清新,太阳辐射弱,空气质量优良天数稳定在350天左右,城市集中式饮用水水源地水质达标率100%,处于有利于人体成长发育和长寿养生的优质生存区间。山地占全区面积90%,森林覆盖率达65%,空气洁净度高,空气负氧离子含量达5300个/立方厘米左右,居全市前列,具有生态环境好、生态系统功能强、生态产品优等特别优势。海拔适中、气候适宜,具备避暑气候资源的宜居区域面积,

拥有山环水绕、江峡相拥的独特山水之城自然风貌,有旅游资源单体308个,涵盖山水、民俗、古迹等8个主类、31个亚类,拥有“中国清新清凉峡谷城”“中国森林氧吧”“国家森林公园”“国家湿地公园”“绿色中国·杰出生态绿色城市”等特色品牌,具备“避暑”“避寒”“避霾”全天候康养条件。

(二)地处民族区域,文化底蕴浓厚

黔江自东汉置县至今已有1800多年历史,巴楚文化交汇于此,土家苗汉共生共荣,少数民族人口占比74.6%,人文荟萃、人杰地灵,是红军入渝的首站,也是原红三军政委万涛的故乡,哺育了大秦帝国实业家巴清、大成丞相范长生、铁血英雄温朝忠等仁人志士。古香古色的濯水古镇、风情浓郁的土家十三寨、碧波荡漾的小南海、绝世罕见的芭拉胡、跳摆手舞、居吊脚楼、吼南溪号子风情独具,充盈着浓郁而热烈的少数民族风情,神圣、神秘、众多的民风民俗、文化图腾,初具规模的森林康养和方兴未艾的运动康养,都吸引着区内外游客休闲观光,被盛赞为一个“让心灵安放的地方”。天理良心碑、“苍天有眼”“神秘三潮水”、编钟、汉墓群、悬棺岩棺等奇特景观和文物古迹流传千年。成功举办武陵山国际民俗文化旅游节,《民族文学》《散文家》等创作基地相继落户,本土作家队伍日益壮大,主题采风活动常态化开展,发起并资助设立代表中国土家族文学创作最高成就的中国少数民族作家学会文学奖“土家族优秀作品奖”,一批批优秀文学作品横空问世。

(三)医药资源丰富,医养结合齐备

作为重庆仅有的两个全域土壤无重金属污染区县和主要中药材生产基地之一,绿色生态农副产品、道地药材富集,非常适合开发森林康养、食疗养生等康养保健项目。金洞、马喇、五里等乡镇是中药材生产基地,拥有300多年中药材种植历史,种植白术、百合、天麻、虎杖、皂角刺、树莓、牡丹等中药材达10300亩,药材质量上乘,为渝东南知名的“药材之乡”。拥有渝东南唯一的三甲医院(黔江中心医院)和武陵山区最大的民营医院(黔江民族医院),民族医院正全力冲刺创建重庆市首家民营三甲医院,黔江有望成为全市唯一拥有两家三甲医院的区县,与此同时,黔江中医院将整体搬迁、扩张扩容。据统计,黔江全区副高级以上卫生专业人才325名;每千名常住人口配比执业(助理)医师数

2.80人、注册护士数3.72人,公办养老服务机构21家,可用床位1203张。每千名常住人口医疗卫生机构配比床位数8.33张,医疗联合体建设试点逐步推进,拟建濯水特色中医中药一条街,正着力打造西部医学中心黔江副中心。

(四)设施日臻完善,管理步入正轨

内外交通互联互通,武陵山机场15条航线联通北京、上海、成都等国内一线大城市,渝怀铁路、渝湘高速、黔恩高速纵贯全境,渝湘高铁开工在即,“铁、公、机”立体交通体系日臻完善,武陵山区综合交通枢纽逐渐成形。区内旅游公路全部达到二级标准,4A级旅游景区全部开通旅游客运专线,已建成区内旅游干线公路200余公里,乡村旅游公路230余公里。服务能力大幅提升,全区建有标准化、规范化的景区游客接待中心8个,规划建设景区游客接待中心7个,建成投用旅游厕所35座,4A级以上景区旅游厕所均建有“第三卫生间”。有3星级以上酒店3家,商务酒店30余家,星级农家乐233家,民宿客栈300家,床位15000多张。创新管理体制,区级层面成立旅游发展领导小组,着力构建现代康养旅游管理机制;强化市场监管,在濯水成立旅游公安、旅游法庭、旅游调解委员会、旅游工商等专业执法队伍,制定安全应急预案,提升应急处置能力,依法治旅取得新实效。

(五)逐年探索推进,模式日趋成熟

按照“医中有养、养中有医、医养协作、居家医养”的医养结合模式,黔江民族医院投资1.5亿元,修建完成集医疗、护理、养老、康复于一体的康养大楼——颐养院,拥有高端养老住房626间,床位850张,其中失能老人护理床位150张,设置康养科技馆、康复医学中心、健康管理中心等配套服务。积极探索康养产业新业态,发展模式多元化、规范化。在森林康养方面,引入重庆朔望科技有限公司在仰头山开发森林康养产业,已把小南海十三寨、石钟山、冯家濯水集镇及其旅游规划区以及正阳工业园区涉及部分调出了自然保护地,把八面山、武陵仙山、仰头山等纳入可开发旅游的自然公园。在乡村休闲度假康养方面,全域打造近30公里的美丽阿蓬江两岸乡村旅游示范带,成功入选2016年“重庆醉美乡村好去处”,打造“重庆最美风情小镇”2个,建成市级休闲农业与乡村旅游示范濯水镇等3个,小南海镇新建村等示范村(社区)6个,黔江区蒲花

生态农业园示范点 10 个,发展星级农家乐 400 余家,推出乡村旅游精品线路 25 条。蒲花园获评重庆市首批乡村文化乐园,国家休闲农业与乡村旅游示范区,濯水古镇入选全国乡村旅游发展典型案例。蒲花园、老麻庄园、爱莉丝庄园评定为国家休闲农业与乡村旅游监测点。在生态膳食康养方面,立足康养安全及营养角度,大力打造生态餐厅,建立食品生态产业链,现有星级农家乐 123 家,依托肾豆、羊肚菌、天麻、武陵山珍等生态邻村,引导企业使用健康有机食品,研发新菜品,创建康养美食产品。在运动康养方面,正引导支持各乡镇街道建设康养社区、康养小镇、康养特色村落、养老院、老年大学等,配套建设相关服务设施,已建成俱乐部 20 个,户外拓展 2 个,体育公园 1 个,阿蓬江骑行步道约 30 公里,适合绿色健康运动的场地更加完善。

三、黔江康养产业发展的路径思考

(一) 科学规划产业路径,抢占战略先机

一是纳入“盘子”。将康养生态产业上升为地方发展战略和产业升级的重要抓手,结合黔江实际,以“十四五”规划制定为契机,做好康养生态产业发展规划,研究制定《康养生态产业融合发展规划》《康养生态产业发展实施办法》《康养生态产业年度实施方案》等指导性文件,科学规划全区康养生态产业发展路径。二是编好“链子”。建立“康养+文化、体育、旅游、医疗”等全链条、全方位、全周期的产业融合体系;建立与连线城市、合作高校、科研院所、医疗机构等的深入合作,推动高端市场对接,承接发达地区康养消费需求,实现区域融合;以脱贫攻坚、乡村振兴工作为抓手,选取阿蓬江一江两岸休闲农业乡村旅游示范带等区内比较成熟的景点作为试点,培育康养生态新业态,推动城乡融合。三是搭好“台子”。鼓励社会资金以独资、合资、合作、联营、参股等方式兴办老年健康服务业,促进社会化、多元化机构养老服务水平提高;鼓励行业协会制定和推行行规行约,推动康养生态产业发展“有标可依”;推行 PPP 融资模式,鼓励融资渠道积极研发具有康养生态产业特色的金融产品与服务,为康养生态产业发展提供有效金融供给。

(二) 充分释放政策红利,抢占政策先机

一是兑现政策红利。落实落细重庆市政府印发的《重庆市支持中小企业共渡难关的二十条政策措施》《重庆市支持企业复工复产和生产经营若干

政策措施》,支持自然观光、康养生态、田园风光等多类型文旅企业申请税收减免和缴税延期,推进社保减免缓缴、房租减免、水电等生产要素减免政策落实,降低文旅企业生产经营成本。按照《黔江区产业扶持办法》要求,加强财税纾困力度,指导支持符合条件的文旅企业申报财政专项资金;确保各项优惠政策不浪费、不落空,稳定市场主体信心。二是强化金融服务。根据《重庆市进一步加强金融支持疫情防控做好实体经济金融服务实施细则》推出的 24 条措施,支持乡村、田园、康养、温泉等中小微企业开展贷款展期、延期、续贷工作,确保不因疫情影响造成断贷、抽贷;对 2020 年 1~6 月主营业务收入同比下降 50% 以上的中小微企业旅游企业经营产生的贷款利息,按不超过银行贷款 1 年期基准利率的 50% 给予贴息。三是优化政务服务。建立“一对一”联系重点企业(景区)制度,指导芭拉胡景区、三塘盖国际旅游康养度假景区等已复工、待复工企业落实防控措施,制定疫情防控工作方案和应急预案,确保文化旅游市场整体安全有序。依托网上办理平台、全市一体化政务服务平台,完善办事流程,提高审批效率。精简旅游企业审批材料,研究电子证书与电子印章等纸质材料的替代措施,进一步便企利民,不断优化营商环境。

(三) 利用现有优质品牌,抢占宣传先机

一是唱响生态品牌。借鉴云贵川等地经验,持续释放“绿色中国·杰出绿色生态城市”“中国森林氧吧”“国家森林公园”“国家湿地公园”“中国清新清凉峡谷城”“中国最具魅力宜居宜业宜游城市”等生态品牌优势,研究确定黔江康养生态产业的城市形象定位,量身制定宣传推广总体方案,提炼朗朗上口、深入人心、富有特色的宣传口号,全媒体、全平台、全方位推广黔江康养生态产业。二是升华文化品牌。巩固提升“中国武陵山国际民俗文化旅游节”“黔江山国际马拉松赛”“中国跑客节”“国际钓鱼邀请赛”“中国黔江鸡杂美食文化节”等系列节庆赛事和“重庆最美风情小镇”“新重庆十大文旅地标”“世界第一风雨廊桥”“天理良心”“黔江精神”等文化品牌价值和旅游市场吸引力,策划一批以康养为主题、以“文化”为背景的“网红”景点,吸进更多消费者“打卡”。三是依托项目品牌。项目建设是产业发展的重要载体,也是经济持续健康发展的重要支撑,牢固树立“抓项目就是抓发展、抓大项目

就是抓大发展”的理念,做大做强武陵山区商贸服务中心、中国工匠城、启迪国维科技城、国际康养示范基地、三塘盖国际旅游康养度假区央地定点帮扶等品牌项目,通过项目带动,推动全区康养生态旅游产业提档升级。

(四) 夯实产业基础配套,抢占体验先机

一是做强“先导力”。落实“共抓大保护、不搞大开发”导向,注重文化设施配套和康养服务配套项目,开展康养生态产业基地环境有害物质检测,推进抚育、更新、造林等森林经营措施,改善红豆杉等林木的生长环境。保护基地的森林文化资源和生物多样性,尤其是具有历史、文化内涵的森林古道、古树名木等林业文化遗产和具有景观效果的森林群落,做到以人为本、以林为基、可持续发展。二是做精“升级仓”。培育和引进一批特色餐饮企业、文创商品企业、星级酒店、休闲度假农庄落户黔江,刺激带动“黔江鸡杂”“西兰卡普”“土家摆手舞”等区域特色“老字号”和“隆鑫玫瑰酒店”“金冠酒店”等区内星级酒店不断改革创新,升级提升经营理念、商业模式和企业治理能力,研发更具特色的本土旅游商品资源,让“黔江味道”走得更远,真正实现“远者来、近者悦”。三是做好“微循环”。发挥黔江渝东南综合交通枢纽的优势,在大交通上推出便利服务,展示开放的新力度和新诚意。围绕三塘盖国际旅游康养度假区整体布局,在按标准建好“16公里”外循环+“21公里”内循环道路的基础上,科学规划微循环,做到次公路、步行道具备观光线、消费点、转换站、接驳车、指示牌、夜行灯等基础功能,提升游客满意度。

(五) 立足经济全面恢复,抢占行动先机

一是服务做在前。通过网络办公,积极对接企业,强化服务保障,提前做好三塘盖国际旅游康养度假区项目补充协议签署、项目公司筹设、相关子项目招投标准备等系列工作,制定项目施工现场防疫方案和复工开工计划,做好资金调度拨付,有序恢复交通运输、城乡公共交通正常运转,及时破解制约项目建设难题,确保项目无障碍施工,推动早签约、早开工、早投产、早出效益。二是谋划想在前。及时了解市场动态,调整战略规划,优化自身定位,抓住疫情前后消费者的心理变化,推出针对

性的景区旅游产品,优先考虑如何给消费者提供原生态、回归自然的体验,提供高质量的康养配套服务。如引进一些优质的针对心脑血管疾病、慢性呼吸系统疾病等慢性非传染性疾病的疗养资源,迎合疫情后人们对疗养的重视心理。选择好宣传营销的时间节点和方式,为项目正常开工、景区正常经营后迅速打开市场做好充分准备。三是行动跑在前。做好重点景区门票、高速公路通行费减免政策跟踪,指导景区研究推出一批旅游优惠政策和旅游精品路线,针对高铁及高速沿线地区加大宣传营销力度,激发出游意愿,吸引更多游客来黔,确保旅游接待人次和旅游综合收入迅速回升,积极开展文化旅游惠民消费季活动,促进旅游消费,带动旅游及康养生态产业发展。

基金项目:2020年度中共重庆市委党校(重庆行政学院)校级一般课题“渝东南片区康养产业发展路径研究”(项目编号:CQDX2020B—011)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]何莽.中国康养产业发展报告(2017)[M].北京:社会科学文献出版社,2017.
- [2]邹文开.中国养老产业和人才发展报告[M].北京:北京师范大学出版社,2015.
- [3]韩秋,王欢欢,沈山.我国康养产业发展的实践路径[J].城市旅游规划,2019(06).
- [4]唐安冰.发展康养产业 石柱得天独厚[J].重庆与世界,2017(14).
- [5]罗丽莎.石柱康养旅游发展初探[J].区域经济,2017(07).
- [6]杨静.重庆康养旅游产业的基础条件分析与融合发展研究[J].南方论坛,2020(02).
- [7]戴娟.“康养+”能否成为重庆下一个经济增长点?[N].重庆日报,2019-08-05(009).
- [8]刘冬.智慧旅游视域下旅游产业化创新策略分析[J].科技创新导报,2019(06).
- [9]张雅桦.我国养老服务专业人才建设的挑战与应对策略[J].社会政策研究,2017(05).

作者单位:中共重庆市黔江区委党校
责任编辑:粟超

加快推进渝东北三峡库区城镇群 区域旅游一体化发展的路径探究

陈 涛

旅游业,被称为“朝阳产业”和“无烟工业”,是国民经济的重要组成部分,对区域商贸、文化、农业等发展均有较大的拉动作用。随着重庆“一区两群”新布局的开启,各区县纷纷围绕“一区两群”协同发展进行新思考。作为“两群”之一的渝东北三峡库区城镇群,包括万州、丰都、垫江、忠县等11个区县,拥有丰富的旅游资源,具有旅游一体化发展的基础条件。本文从区域旅游一体化角度对渝东北三峡库区城镇群旅游发展作简要分析,并提出“七个一体化”打造渝东北三峡库区城镇群区域旅游一体化发展的构想,力求为渝东北三峡库区城镇群旅游发展提供参考,提升其在整个重庆旅游发展中的影响力,促进其作用的发挥。

一、渝东北三峡库区城镇群区域旅游一体化发展的优势条件

区域旅游一体化,是指在一定区域内通过合作的方式,打破行政体制、行政区划的限制,按照统一的市场规则与秩序对旅游资源、旅游产业要素实施系统的优化配置,达到以旅游经济的发展助推社会经济发展的一种旅游合作模式。区域内共同开展旅游产品包装、旅游线路互通、旅游形象一体、旅游成果共享,塑造旅游品牌、提升旅游竞争力。渝东北三峡库区城镇群区位优势突出、旅游资源丰富,地缘一体性及生态整体性突出,具有发展区域旅游一体化的有利条件。

(一) 区位优势突出

渝东北三峡库区城镇群所涵盖的区县多位于长江上游地区旅游区,地处重庆市东部、东北部。一方面,库区特点突出,群内11个区县有8个区县在三峡库区内,包括巫山县、万州区、丰都县等;另一方面,山区特点突出,区域内拥有大巴山、巫山、七曜山等大山。

(二) 旅游资源丰富

渝东北三峡库区城镇群各区县旅游资源比较丰富,可谓是“山美、水秀、林茂、人灵、情浓”。渝东北三峡库区生态资源极为丰富,既有秀美的山川,又有广袤的森林;既有清新的空气,又有奇特的山石;既有壮美的长江,又有涓涓的溪流。如红池坝国家森林公园、雪宝山国家森林公园、大巴山国家级自然保护区、云阳龙缸、万州大瀑布等著名景点。渝东北三峡库区文化资源极为丰厚,既有灿烂辉煌的三国文化,又有浓郁多彩的民俗文化;既有神秘的巫文化,又有独特的善文化;既有带有变迁印记的移民文化,又有深邃厚重的红色文化。如拥有烽烟三国、三峡移民纪念馆、巫山龙骨坡人类遗址、刘伯承同志纪念馆、城口县苏维埃政权纪念公园等人文景点。整个渝东北三峡库区彰显了原生原态的自然美景、原汁原味的乡土风情,这样的优势在国内外生态旅游景区中并不多见。

(三) 旅游政策利好

随着乡村振兴战略的大力实施,生态旅游已经成为新亮点。近年来,生态旅游越来越受到重视,国家大力发展生态旅游,建设“美丽中国”,围绕“文旅融合,加快推进全域旅游”,先后出台了一系列促旅政策。2015年,重庆市政府审议通过了《加快推进渝东北和渝东南“大旅游经济”发展的实施意见》,更是为渝东北旅游一体化发展指明了方向。

二、渝东北三峡库区城镇群旅游一体化发展的瓶颈

在着眼渝东北三峡库区城镇群发展一体化旅游显著优势的同时,也不能忽视制约其发展的若干问题。

(一) 体制机制不健全

区域旅游一体化是一个复杂的系统工程,跨行

政区划,涉及多个行业。一是市级层面尚未制定一个详实可行的旅游发展规划,缺乏顶层设计和规划指导;二是市级层面尚未建立渝东北三峡库区城镇群旅游协作机制,没有一个强有力的协调议事机构实施统筹协调;三是所涉及的“三区八县”受行政区划的硬性约束,针对渝东北三峡库区旅游的开发建设缺乏有效的沟通和协作,存在“各敲各的鼓、各划各的船”的现象。

(二) 旅游发展不均衡

渝东北三峡库区城镇群所涉及的“三区八县”在旅游接待量、旅游收入等旅游业发展方面存在一定差距,旅游经济发展不均衡。群内有国家5A级景区2个,分别为巫山小三峡-小小三峡景区、云阳龙缸景区,发展水平较高。群内其余景区,旅游知名度正在逐年提升,发展水平处于追赶进取阶段。

(三) 互联互通不顺畅

当前,渝东北三峡库区城镇群各区县间的交通环线已经拉通,但区县各景区间的道路需要进一步顺畅,特别是跨区域景区与景区之间的连接公路还不够完善。目前,很多旅游区并没有高等级公路直达,且道路坡高弯多,有些路段一到冬天还会出现大雪限路、封路现象,影响游客出入。总之,区域内的道路交通网络仍需进一步科学规划,景区景点间的互通互联需进一步加强。

(四) 对外宣传不统一

自提出打造渝东北“大旅游经济”后,渝东北区域旅游协作组织召开工作会,重点放在旅游宣传营销上,且各地围绕本地景区实际差异化发展,没有形成渝东北统一的对外信息宣传平台。“一区两群”对渝东北进行了重新划分,群内旅游一体化发展更需要采取实质性的联合行动。但当前并未形成渝东北三峡库区城镇群旅游宣传的统一口号、标语等,未采取实质性的联合行动,对外宣传仍以本区县景区宣传为主,宣传合力不强,联动发展不突出。

三、渝东北三峡库区城镇群区域旅游一体化发展的对策建议

在区域发展日益增强的今天,通过整合优势旅游资源,紧密加强区域合作,以“全域旅游”为目标,着重从“理念、机制、开发、品牌、宣传、人才、利益”

七个方面入手,逐步构建渝东北三峡库区城镇群区域旅游一体化发展新格局,推动渝东北三峡库区城镇群旅游发展。

(一) 树立一体化发展理念

区域旅游一体化发展离不开政府引导和支持,政府的高度重视是推进区域旅游一体化发展的不竭动力。渝东北三峡库区城镇群各行政区划要树立“全群一盘棋”的全局观念,围绕“一区两群”对渝东北三峡库区城镇群的定位,将认识统一到渝东北三峡库区城镇群旅游一体化发展这一整体上来,要有一荣俱荣、一损俱损的思想认识,在旅游开发、宣传营销等方面共思共商,全力推动渝东北三峡库区城镇群旅游连片发展,形成抱团发展新格局。

(二) 创新一体化发展机制

渝东北三峡库区城镇群旅游区由于辐射面广,涉及“三区八县”,因此,建立完善协调机制显得尤为重要。市级层面要建立健全渝东北三峡库区城镇群旅游区的统筹协调机构,加强各区县间的统筹协调,加强各区县景区间的互联互通。一是深入“三区八县”开展调研,通过调研、座谈等形式,在广泛征求各区县意见建议的基础上,形成有利于渝东北三峡库区城镇群旅游一体化建设的政策及整合发展建议,以利于市政府在政策、资金投入等方面给予倾斜,使得群内旅游发展统筹协调更有力。二是成立渝东北三峡库区城镇群旅游一体化发展领导小组,定期组织群内成员区县召开联席会议,及时对前期旅游工作进行总结,对今后工作进行安排部署。在各区县景区连片开发、建设过程中,如遇重要问题,领导小组应及时组织召开会议,研究、解决相关问题,确保区域旅游一体化有序推进。三是形成有效监督机制,对群内各区县在贯彻落实市政府会议精神情况、旅游工作推进情况等方面加强督查,以有力监督保障渝东北三峡库区城镇群旅游区协同快速发展。

(三) 实施一体化旅游开发

三区八县在实施渝东北三峡库区城镇群旅游区建设开发上,要坚持“面上保护,点上开发”的原则,充分发挥生态优势,优化环线布局推进旅游提档升级,寻求区域旅游一体化发展的新突破。一是把生态保护放在第一位。按照市委市政府“一区两

群”的安排部署,渝东北三峡库区城镇群应着眼于长江经济带三峡库区生态优先绿色发展先行示范区的建设。因此,要在细读“生态优先绿色发展”的基础上,更加注重生态保护,对渝东北三峡库区城镇群旅游区内地表水质、空气负离子等实施动态监测,保证生态资源不受破坏。二是实施旅游资源保护性开发。在旅游项目开发前,一定要进行环境影响评估,做足严格的开发论证,坚决实施先论证后开发,确保各项开发建设不影响生态环境。三是注重景区建筑与自然生态的融合。在建构筑物的建设方面,群内各区县景区要注重与自然的和谐,力争色调、形态等与生态自然相协调,保证区域旅游景观具有生态性、融合性、一致性。

(四) 塑造一体化旅游品牌

“一个特色旅游品牌催生出一个好的旅游行业”。可见,旅游品牌在旅游业态中的作用明显,能以最直观的方式吸引消费者的眼球。渝东北三峡库区城镇群旅游区要在塑造形象鲜明且统一的旅游品牌上下功夫,借品牌之力,提升市场竞争力。重点打造以“移民文化”为主题的“三峡库区旅游区”,通过对巫山县、巫溪县、奉节县、云阳县、开州区、万州区、忠县、丰都县等移民文化的挖掘,共同打造移民文化高地,展示“舍小家、为国家”的移民精神。重点打造以“红色文化”为主题的“渝东北川陕革命根据地旅游区”,将城口苏维埃政权纪念公园、刘伯承同志纪念馆、万州革命烈士陵园、丰都县革命烈士纪念馆等红色景点进行整合,构建红色旅游一体化发展。重点打造以“绿色山区”为主题的“区域特色山区旅游”,充分体现渝东北三峡库区城镇群旅游区的山区特点,形成“生态优先绿色发展”独具特色的山地旅游区。重点打造以“山林养生”为主题的“渝东北养生度假区”,充分利用自然禀赋,共建市级一流康养休闲旅游目的地。

(五) 宣传一体化营销推广

要注重整体宣传的合力效应,群内“三区八县”应开展渝东北三峡库区城镇群旅游区“大宣传”,做到宣传不分你我他,齐心协力共推介。一是组建统一的宣传营销管理机构。成立渝东北三峡库区城

镇群旅游区宣传营销领导小组,具体负责营销策划、产品设计等工作。聘请资深旅游专家和顾问,为旅游区统一打造营销口号、宣传主题,拍摄旅游形象宣传片、旅游歌曲和微电影,为渝东北三峡库区城镇群旅游文化铸魂。二是构建宣传营销大网络。充分运用“互联网+”技术和信息化手段,采取手机APP、公众微信订阅号、网络直播等新媒体开展宣传,塑造渝东北三峡库区城镇群旅游形象,扩大旅游知名度和影响力。三是拓宽辐射影响范围。按照“服务本群、立足重庆、唱响全国、吸引国外”的营销战略,采取走出去宣传营销的方式,重点围绕推出“三峡库区沿线”“大巴山脉”“民俗文化沿线”等多条精品线路,积极开拓群外、市外和国外市场。

(六) 人才一体化培养使用

习近平总书记指出,办好中国的事情,关键在党,关键在人,关键在人才。任何一个行业都离不开人才,旅游业亦如此。渝东北三峡库区城镇群旅游区发展,应注重旅游人才培养。建立“政校行企”一体化旅游人才培养基地,按照“政府主导、学校施教、行业引导、企业需要”的原则,积极培养区域旅游一体化发展需要的旅游人才,实现“精准式”“一体化”人才培养。

(七) 利益一体化共创共享

渝东北三峡库区城镇群旅游区抱团发展的构建,必将有力提升旅游产业的整体实力,创造更多的经济收益。只有“共创共享”,旅游发展才能更加持久健康。因此,建立健全利益分配机制显得意义重大。“三区八县”可围绕旅游项目产生的营业税、门票收入、企业所得税等作为利益分配的主要内容,相互协商分配比例,市级协调议事机构统筹协调进行合理分配。建立利益联动机制,将区域旅游发展作为实施乡村振兴战略的重要环节,通过区域旅游协同发展,带动群内各区县经济发展,以强带弱,实现利益共享。

作者单位:中共重庆丰都县委党校

责任编辑:粟超

新时代高校师德师风建设长效机制构建

董 静

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视教师的师德师风建设。在党的十九大报告中明确指出新时代要“加强师德师风建设,培养高素质教师队伍,倡导全社会尊师重教。办好继续教育,加快建设学习型社会,大力提高国民素质。”^[1]科学、有效、合理的体制机制是保障新时代高校教师师德师风建设的基础,是提升高校教师核心素养的重要手段,也是高校教师日常晋升的评价标准。当前,我国教师队伍师德师风整体呈现良好态势,绝大多数教师在提升业务素养的同时,忠于党的教育事业,甘于奉献、爱岗敬业、严于律己、教书育人、关爱学生,赢得了学生的肯定,受到了学生的尊敬和爱戴。同时,我们也要清楚地看到教师队伍中存在着亟待解决的难题,如理想信念动摇、敬业精神下滑、教学目的功利化、师生关系庸俗,等等。对暴露出来的师德师风问题,要高度重视、及时解决。

一、新时代高校师德师风建设导向机制构建

新时代,教师师德师风建设要以立德树人为根本任务,以办好人民满意的教育为宗旨,调动教师教书育人的积极性、主动性、创造性,引导教师自觉增强教书育人的荣誉感和责任感,把教书与育人结合起来,把言传与身教统一起来,把学术自由与学术规范统一起来,把潜心问道和关注社会关联起来,做到以德立身、以德立学、以德施教,学为人师、行为世范,提高广大教师的思想政治素质、师德修养和专业素养,做学生健康成长的指导者和引路人,打造一支政治强、情怀深、思维新、视野广、自律严、人格正的教师队伍,培养政治素质过硬、师德师风高尚、业务能力精湛、育人水平高超的“有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心”的高素质好教师,给学生心灵埋下真善美的种子,引导学生扣好人生第一粒扣子,为培养担当中华民族伟大复兴重任的时代新人提供坚强保障。

(一)引领师德教育,引导教师树立崇高理想信念
加强师德教育培训是提升高校教师队伍师德

师风建设水平的重要抓手。各学校要全面贯彻党的教育方针,充分了解教师思想动态和学习诉求,建设信息化学习平台,健全师德教育学习培训制度,加强师德修养教育,依托国内高水平高校教师培训基地,统筹党校(行政学院)的教育资源,定期开展教师思想政治教育,灵活运用报告会、座谈会、研讨会、培训班、读书班等行之有效的学习方式,精心组织新进教师入职培训、新上岗研究生导师培训、处科级干部培训、青年干部教师理论学习等各类培训,以师德师风报告、论坛、征文、演讲、讲座等系列活动为抓手,开展丰富多彩的师德师风系列活动,将师德教育摆在教师培养首位,深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想,加强党的教育方针政策和习近平教育思想学习研究,重点加强社会主义核心价值观教育,以“不忘初心、牢记使命”主题教育为主线,将理想信念教育、法制教育、红色教育、廉洁教育、心理健康教育等纳入高校教师师德师风建设的课程内容体系,大力普及《高校教师职业道德规范》教育,提高高校教师职业道德修养,系统宣讲《教师法》《教育法》《高等教育法》和《关于加强和改进新时代师德师风建设的意见》等相关文件中有关师德师风建设的具体要求,将师德建设作为培训研修的必修专题。将师德教育摆在教师培养和发展的首位,将师德教育作为优秀教师团队培养,骨干教师、学科带头人和学科领军人物培育的重要内容,贯穿于教师职业生涯全过程。努力构建岗前职后相贯通、学习实践相结合的师德教育体系,增强师德教育的吸引力、感染力,激发广大教师的职业自豪感和荣誉感,不断提高师德教育效果,造就一支师德高尚、师风优良的教师队伍。

(二)强化师德宣传,培育重德养德良好风尚

将培育良好的师德师风作为大学校园文化建设的重点。坚持师德师风宣传制度化、规范化和常态化,将师德师风宣传作为校园文化建设的核心内容,以及高校宣传思想工作的重要组成部分。加强自身修养,弘扬高尚师德要把握师德建设的舆论导

向,挖掘和提炼学校师德师风先进典范,培育师德建设品牌项目,精心策划“师德建设月”主题宣传活动,开展“师德标兵”“我最喜爱的老师”“优秀模范教师”“最美校园人物”等评选活动,注重发现典型,培育典型,宣传典型,充分利用教师节、校庆日等重大节庆日,综合运用授予荣誉、专题研讨、事迹报告、媒体宣传、文艺创作等手段,通过电视、广播、报纸、网站及微博、微信、微电影等新媒体形式,组织教师队伍中“时代楷模”“全国教书育人楷模”“国家教学名师”“最美教师”等先进典型,开展师德宣讲,讲好师德师风故事,集中宣传优秀教师的典型先进事迹,大力宣传新时代广大教师阳光美丽、爱岗敬业、甘于奉献、改革创新的新形象,树立尊师重教的社会风尚,强化师德典型引领,发挥典型引领示范和辐射带动作用,努力营造崇尚师德、争创师德典型的良好舆论环境和校园氛围,做到校校有典型,榜样在身边,弘扬主旋律,增强正能量。

二、新时代高校师德师风建设监评机制构建

高校应将师德师风作为教师绩效考核、聘用奖惩、职称评聘的重要指标,把师德师风建设贯穿到日常教学、科研、管理、服务中来,建立科学的教育评价导向,完善师德师风监督评价机制,对教师的德、能、勤、绩、廉进行全面的监督和评判,并将考核结果纳入教师档案,对于师德师风考核优秀者,学校要树立典型、予以奖励,并在教师中广泛宣传,引导更多教师向师德师风先进典型学习;对于考核不合格者,要在教师职务(职称)评审、岗位聘用、评优奖励等环节实行一票否决。

(一) 加强师德监督,强化师德师风刚性约束

科学有效、公正严明的师德师风监督是提升高校教师师德水平的重要手段。师德师风监督主要是对高校教师主体的师德状况以及与师德师风有关的教学行为、师德表现加强跟踪、督促和制约。加强师德监督,首先,要制定监督的标准,使师德师风监督的各个环节、各个层面紧密相连、相互制约、协调运转,各学校和教师要认真对照师德师风建设标准开展自我查找,列举问题清单,形成整改方案,落实整改措施。其次,要构建学校、教师、学生、家长、社会多方参与的监督主体,构建“主管监督、党组织监督、同行监督、家长监督、学生监督、社会组织监督”的监督网络,触动教师规范师德行为、改进教学方法、改善教学态度、提升教学质量。再次,高

校要专门成立对教师师德师风进行监督的领导小组,实行小组成员不定期轮换制度,并接受全体教师的监督。通过领导听课、教学督导、教师互评、学生评教等形式对高校教师的教学水平、师德遵守、教书育人等进行调研与监督。最后,要通过设立举报邮箱、举报电话、师德监督网站等灵活多样的监督形式,在校园显眼位置公示学校及教育主管部门举报电话、邮箱等信息,确保监督渠道的畅通,对高校师德师风建设开展全面监督,形成全社会广泛参与的监督网络体系和高校师德监督机制,依法依规接受监督举报,对群众反映和检举的师德师风问题要开展专项督导、严肃查处、严惩不贷。

(二) 优化师德评价,有效防止师德失范行为

科学、合理的师德师风评价方法和评价机制不仅能激励教师提升道德修养,约束教师的言行举止,还直接关系到教师队伍的工作作为、教学效率。对高校教师师德师风的评价,要正视其评价导向不明、评价内容不足、评价方法陈旧、评价范围狭窄、评价形式空洞等不足,坚持以客观、辩证的态度,从认识层面、价值层面和操作层面加深对师德评价的认知,在评价标准、评价目标、评价内容、评价方法等方面强化制度建设,构建符合社会发展主流趋势、遵循教育客观规律的高校教师师德师风评价的制度化体系。

对教师师德师风评价应以事实为依据,从多维度出发,坚持多主体多元评价,评价的主体不仅包括教育界的专家、学校领导、教师、学生,还要吸纳其他行业专家,同时邀请家长和社会其他组织参与到高校师德师风的评价队伍中来,坚持形成性评价与总结性评价相结合、定性述评与定量测评相结合,自评、互评及他评相结合的评价办法,对高校教师在政治素养、学术道德、品德行为、教学质量、育人实效等方面的综合情况加以评定,以提高评价的科学性、全面性和准确性,并强化师德师风评价对教师观念、态度和行为的约束和激励作用,及时将评价结果反馈给学校以及教师本人,并纳入教师成长档案,将评价结果作为教师评优、职称评聘、表彰奖励、绩效考核、科研和人才项目申请等的重要参考。

三、新时代高校师德师风建设奖惩机制构建

新时代,加强高校师德师风建设,要积极探索正向激励与反向约束的双向管理机制,将教师的师

德表现与教师聘用、评优、晋职、绩效等紧密挂钩,对有违反师德行为的实行“一票否决”。当前,要建立教师职业行为清单,深化高校队伍建设,为教师教书育人提供行为遵循和方向指引,营造风清气正的育人环境和求真务实的学术氛围,努力造就党和人民满意的高素质专业化创新型教师队伍。依据《新时代高校教师职业行为十项准则》,从维护教师依法执教的职业权利,从政治立场、教育教学、情感育人、廉洁从教、敬业奉献等方面,制定具体可行的师德师风行为正面负面清单,明确教师管理学生的合法职权。以教育部规定的“七条红线”为依据,从思想政治、教育教学、学术道德、廉洁从教、生活作风等方面作出行为限制,严肃查处师德失范行为,强化师德师风的治理水平和监督能力。

(一)注重师德激励,引导教师提升精神境界

在师德激励方面,首先要凸显师德师风在高校教师评价中的地位,将师德师风置于和科学研究、教育教学同等重要的位置,将高校教师师德表现作为职称评聘、评奖评优、职务晋升、培训进修、年度考核的首要条件。在相同条件下,师德优秀的教师,在教师职务(职称)晋升和岗位聘用、研究生招生资格审核、骨干教师学科带头人和学科领军人物选培、各类高层次人才培育等环节中优先考虑。其次,要建立健全师德物质奖励制度,要对师德表现突出的教师给予适当奖励,并在岗位津贴、职称晋升等方面给予必要奖励和政策倾斜,鼓励企事业单位、社会团体以及民间组织对师德优秀的高校教师出资奖励,或通过依法成立基金、设立项目等方式对政治坚定、品德高尚、能力突出、人格健全的高校教师予以奖励激励,关心这部分教师的成长和发展,着力解决他们在培训、进修、访学和攻读学位等方面遇到的现实问题,维护他们的切身利益,努力为教师创造更好的学习、生活和工作环境,真正推动师德建设健康发展。最后,加大对师德优秀教师的精神奖励。大力选树师德典型,继续设立教师“金讲台奖”,继续开展“最受学生欢迎的任课教师、辅导员、班主任”“教学名师”“优秀教师、优秀教育工作者”“情暖校园人物”“校园先锋”等师德典型的评选,挖掘出师德优秀的典型代表,善用微博、微信、微视频、微电影等新媒体形式,传递教师正能量,生动展现当代高校教师的精神风貌,激发教师强化师德修为的积极性,增强其荣誉感、责任感和使命

感。鼓励图书馆、博物馆、科技馆、体育场馆以及历史文化古迹和革命纪念馆(地)等对优秀教师实行“教师优先”的待遇。

(二)严格师德惩处,发挥制度规范约束功能

建立健全教师违反师德行为的惩处机制,对教师师德失范行为“零容忍”,严格实行高校师德“一票否决制”,对于存在与党中央背道而驰、损害国家和民族利益;在科学研究中弄虚作假,学术不端;对学生实施性骚扰或与学生发生不正当关系;在招生、考试、学生推优、保研等工作中徇私舞弊以及索要或收受学生及家长的礼品礼金等财物的行为,根据情节轻重,依规依纪给予组织处理或处分。情节较轻的,给予批评教育、诫勉谈话、责令检查、通报批评等;情节较重的,应给予行政处分;情节严重、影响恶劣的,撤销教师资格,对触犯法律的,依法追究有关当事人的法律责任。教师所在院(系)行政主要负责人和党组织主要负责人是本单位师德建设的第一责任人,对所在单位教师严重违反师德行为监管不力、处置不力、方式不当,已作出的师德失范行为处理决定落实不到位,师德失范行为整改不彻底,因师德失范行为造成不良影响或严重后果的,依据有关规定视情节轻重采取约谈、诫勉谈话、通报批评、纪律处分和组织处理等方式进行问责,追究所在单位主要负责人的责任。建立师德失范曝光平台和师德投诉举报平台,健全师德违规通报制度,对师德问题做到有诉必查,有查必果,有果必复,有错必纠,坚决查处顶风违纪的行为,及时通报典型案例,并督促责任单位及时处理整改。通过对教师师德师风建设加以震慑和警戒,营造师德建设的强大舆论氛围,鼓励教师加强自身修养,强化自我约束、自我教育、自我管理、自我控制,严守道德约束,提高自己的道德境界和知识水平,以期逐步达到“慎独”的崇高境界。

四、新时代高校师德师风建设保障机制构建

目前,我国高校师德师风建设保障机制不够健全,不少学校师德师风建设信息渠道不畅通,缺乏关于师德师风建设的信息收集规范系统,各部门缺乏整体联动,职能部门管理权限不明确,高校教师的合法权益得不到有效保护。因此,学校通过健全师德师风建设领导体制,建立各部门齐抓共管的协同机制,完善教师主体权益保障机制,为师德师风建设构建长效的保障机制,增强师德师风建设的实

效性和保障性。

(一)健全师德师风建设领导体制

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。^[2]在全国教育大会上，习近平总书记又特别强调要坚持党对教育事业的全面领导。新时代，发展教育事业，要始终坚持党的领导，坚持社会主义办学方向，统一思想认识，提高政治站位。加强高校师德师风建设要压实党委责任，建立和完善党委统一领导，落实党组织书记、校长第一责任人职责，明确院（系）党组织主要负责人、院（系）行政主要负责人对本单位师德建设的直接领导责任。与此同时，要充分发挥基层党组织在师德建设中的战斗堡垒作用和党员教师的先锋模范作用，把师德师风建设作为高校基层党建工作的重点内容来抓，将师德师风建设作为特色实践活动纳入“支部主题党日”，实施高校教师党支部书记“双带头人”培育工程，以党建凝心聚力，抓好教师党支部建设，提升师德师风建设水平。

(二)建立各部门齐抓共管的协同机制

各高校要成立师德建设工作委员会或师德建设领导小组，建立由学校主要领导负责，党委宣传部主抓，党委办公室、校长办公室、纪委监察处、党委组织部、党委宣传部、党委学生工作部（处）、教务处、教育教学评估中心、研究生院、科技处、人事处、工会等部门分工负责，协同联动的工作机制，着力构建师德师风建设的长效机制，完善高校师德师风建设工作总体规划、制度建设、组织落实和检查通报等工作，对学生和社会反映的师德师风突出问题，强化各地各部门的领导责任，查找原因，及时研究并提出解决的办法和措施，推进师德师风建设工作制度化、常态化和规范化。

(三)完善教师主体权益保障机制

全社会要树立“尊师重教”的理念，注重人文关怀，根据《教育法》《高等教育法》《教师法》等法律法规和高等学校章程，明确并落实教师在高校办学中的主体地位，健全教师主体权益保障机制，营造公平正义、风清气正的校园环境。依法完善教师参与治校治学机制，尊重高校教师的主体地位，保障高校教师在干部选拔任用、专业技术职务评聘、学术评价和各种评优选拔活动中所拥有的知情权、参

与权、表达权和监督权，营造公平公正、风清气正的工作环境。充分尊重教师的专业自主权，保障教师依法行使学术权利和学业评定权利。保护教师正当的申辩、申诉权利，依法建立教师权益保护机制，维护教师合法权益。健全教师发展制度，构建完整的职业发展体系，鼓励支持教师参加培训、开展学术交流合作。

五、结语

新时代加强师德师风建设，关系高校立德树人根本任务的实现，关系担当民族复兴大任时代新人的培养，关系广大人民群众对更优质教育资源的美好期待。新时代，高校要认真贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，深刻认识到当前高校师德师风建设中面临的严峻挑战、存在的突出问题，认识到强化高校师德师风建设的紧迫性、艰巨性和复杂性，以增强理论学习涵养师德师风为切入点，将社会主义核心价值观贯穿师德师风建设全过程，从内容、形式、手段、方法等方面探索高校师德师风建设的长效机制，整合资源、协同联动、统筹推进，全员参与、全面动员、全方位推进，提升高校教师的核心素养，加大高校教师的日常监督，保护合法权益，建设一支高素质、高水平、高质量的高校教师队伍，不断提升师德建设的科学化水平。

基金项目：2020年度高校思想政治工作队伍培训研修中心（扬州大学）开放课题（项目编号：YDKFYB2020110），2019年度扬州大学工会工作研究课题（项目编号：2019YB13），2019年度江苏高校哲学社会科学基金项目（项目编号：2019SJA1811），2020年度思想政治教育理论与实践研究专项重点课题（项目编号：2020ZD005）阶段性成果。

参考文献：

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 人民出版社, 2017: 46.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 人民出版社, 2017: 20.

作者：江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心扬州大学基地研究员
责任编辑：粟超

融媒体时代社科期刊学术影响力的提升路径探微

赵 超

期刊学术影响力是指所刊载的论文在某段时间内促进学术研究与应用发展的能力,以及社会对其价值的认同程度和期刊本身传播与扩散能力等。学术影响力既包括内在的学术内容引领力和创新力,也包括外在的学术组织力和号召力,还包括学术的传播力和关注度。当下,5G、大数据、云计算、物联网、区块链、人工智能等信息技术的迅猛发展,强势推动着传统期刊与新媒体的融合发展。尤其是2020年9月,中共中央、国务院印发的《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》明确提出推动媒体融合向纵深发展,为社科期刊进一步提升学术影响力提供了良好机遇。社科期刊学术影响力反映社科期刊的学术地位、编辑水平和传播能力,以期刊学术水平、学术特色为根本,以社会信誉度和用户认可度为标志体现出来,这种学术影响力受文章质量、创刊年限、期刊特色、编辑水平、学科领域、载文量、期刊传播与扩散、出版周期等多种因素的影响。其中,社科期刊的内容生产质量、传播能力和知识服务水平是融媒体时代的关键性影响因素,需从这三个方面着力提升社科期刊的学术影响力。

一、高质量的内容生产是提升社科期刊学术影响力的根本

无论期刊传播的方式和读者阅读习惯发生何种变化,社科期刊学术影响力最重要的来源仍然是依托高质量的内容生产,内容质量始终是社科期刊的立身之本。《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》提出“要推进内容生产供给侧结构性改革,更加注重网络内容建设,始终保持内容定力,专注内容质量”。社科期刊的核心竞争力源于内容质量,没有高质量的内容生产作为基础,学术影响力也就成为“无源之水,无本之木”。因此,融媒体时代提升社科期刊学术影响力仍需坚持内容为王的原则,充分融合新技术做好内容策划、凸显刊物特色、创新管理机制,实现期刊内容生产的高质量发展。

(一) 做好选题策划,提高文章的被关注度

期刊的内容质量与学术影响力相辅相成,如果

期刊内容质量不高,新媒体传播只会造成负面效应。这就要求刊载的文章要有原创性和创新性,倡导理论的原创性、研究方法的科学性、论文的学术规范性和资料的丰富性。编辑独到的选题策划是保障文章具有原创性和创新性的重要手段。选题策划要有融媒体的思维,可使用大数据分析技术对海量期刊信息和作者信息进行遴选、比对、分析,挖掘前沿学术方向、期刊发展规律和匹配目标作者。通过分析期刊数据可以发现,通过精心选题策划形成的文章,其内容质量、被引次数和下载频次往往比自由来稿文章高,高被引文章许多都是选题策划的结果。一个典型的案例是2015年5月《贵州社会科学》杂志策划的3篇精准扶贫文章具有显著的学术影响力。其中,《论中国的精准扶贫》一文被引用达1900余次、下载接近5万次;《精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查》被引用1100余次、下载3万多次;《精准扶贫机制实施的政策和实践困境》一文被引用接近700次、下载1.8万余次,这组文章对于提升该刊物的学术影响力作出了重要贡献。做好选题策划需要重点关注国家层面的重要会议以及重要政策文本,保持对新提法、新要求、新战略的敏感性,以强烈的现实关怀关注当代中国、当今世界提出的重大理论问题、热点问题和难点问题。选题上要注重基础研究与应用研究相结合,尤其是要研究中国问题、讲好中国故事。

(二) 凸显刊物特色,推进品牌建设

邹韬奋曾说:“没有个性或特色的刊物,生存已成问题,发展就更没有希望了”。目前社科期刊种类繁多,同类期刊的竞争日益激烈,如何避免同质化就需要发挥期刊自身的优势,体现期刊特色,形成期刊品牌。期刊品牌建设主要以差异化和独特性为主要内涵,需要具备难以被复制和替代的核心竞争力。特色化是社科期刊发展的新要求,创建特色栏目是社科期刊凸显个性、提高质量、扩大影响的有效路径。比如,《探索》杂志从2015年第1期

开始创建“探索笔会”栏目,每期邀请多位学者围绕国家治理现代化、腐败治理、政治安全、精准扶贫、中华民族共同体、人类命运共同体等主题展开专题讨论,该栏目已成为《探索》的一块金字招牌;《探索与争鸣》杂志长期打造“圆桌”栏目,每期邀请多位学者围绕社会热点话题展开学术讨论,该栏目在国内具有很高的学术影响力;党和国家提出推动成渝地区双城经济圈建设之后不久,《重庆行政》杂志从2020年第2期开始设立“成渝地区双城经济圈建设”特色栏目,该栏目已成为相关理论研究者 and 实践工作者重点参考的刊物,对于提升期刊的学术影响力无疑具有显著的意义。总而言之,融媒体时代存在的信息过剩问题使得人们的注意力资源成为稀缺品,期刊特色化和品牌化发展成为吸引注意力的选择之一。因此,需要基于刊物的内容、栏目、风格等进行差异化和特色化的谋划,适时主动地进行结构性调整,做到“人无我有,人有我优,人优我转”。

(三) 创新管理机制,严把质量关

信息技术的迅猛发展对期刊传统的投稿、审稿、编辑、校对、发行等环节造成了颠覆性的冲击。运行有序的期刊管理机制是提高期刊内容质量的重要保障,这就需要在筛选稿件、学术不端检测、专家审稿、主编终审等环节建立有效的管理机制。一是可以充分利用投稿网站、微信、微博、公众号等多种方式了解作者和读者需求,及时回应需求,扩大优质稿件来源。同时,通过大数据技术对领域期刊和自身期刊的海量数据进行分析,通过数据挖掘发现文章刊发的特点、作者的分布情况、下载引用的情况等、零被引文章的数量和特征、引用期刊的类型等,有针对性地发现解决期刊存在的问题,提高办刊质量。尤其是可以利用人工智能、大数据等技术衡量选题价值、辅助校对工作、分析舆论反馈、提升传播精度。二是严格挑选审稿专家,及时更新专家数据库,淘汰审稿质量不高、责任心不强的专家,加强与优质专家的联系。除此之外,还需建设好期刊与专家学者的学术共同体,与优秀学者保持紧密联系。总体而言,优秀作者和优质稿件是稀缺的,获取优质稿件需要编辑与学者的长期互动,建立起稳定的学术共同体关系。因此,一方面可以通过线上或线下的方式积极参加学术会议,特别是高端的学术会议,这对于获取优质稿件和提高整个刊

物在学界的影响有巨大的帮助;另一方面,通过与本领域某个作者或者研究团队的点对点联系,有针对性地建立长期合作的关系。

二、高水平的知识服务是提升社科期刊学术影响力的基础

知识服务是对期刊内容、知识内容的深度挖掘,然后把知识之间的关联性做好,既给用户便捷的知识阅读,同时也通过这种挖掘驱动知识的直接服务,甚至可以根据不同用户需求提供个性化知识服务。面对各行各业对各类知识信息的需求,社科期刊需实现从传统出版向“互联网+知识服务产业”的转变,以此提升学术期刊的传播力和知识服务能力。

(一) 借助新兴技术对知识内容进行更加深度的挖掘与应用

中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第47次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2020年12月,我国网民规模达9.89亿,互联网普及率达70.4%,互联网成为人们获取信息的主要途径,也是学者获取学术信息的关键途径。移动互联网等新兴技术不仅改变着传播者的传播方式,同时也潜移默化地影响着受众对知识的接受模式,因而,可以借助新兴技术对知识内容进行更加深度的挖掘与应用。当下期刊的知识服务主要是知识阅读,把期刊的内容通过数字化、碎片化等工具加工并标引成知识条目,使读者能够更方便地查询、应用、阅读。实际上,社科期刊的知识服务应该不止于此,深层次的知识服务应该有直接将知识驱动到应用层面的能力。比如,2020年年初《管理世界》杂志与中国知网合作推出《管理世界》大讲堂系列知识服务活动,邀请作者围绕近期在《管理世界》发表的论文,分享论文选题、实证研究过程、理论提炼、研究启示、投稿修改等方面的经验,从选题、文章结构、参考文献、文献检索等方面提供全方位的个性化服务。这是《管理世界》杂志社基于期刊品牌打造的线上活动,围绕经济学、管理学中的研究选题、数据基础、技术方法等青年学者困惑、关心的问题,邀请国内相关领域的知名专家和期刊优秀论文作者在线授课,在疫情期间做到了“停课不停学”。

(二) 根据不同用户群体需求开展有针对性的知识服务

不同学科、不同层次、不同年龄、不同国家用户

对社科期刊的知识服务需求是不一样的,因而,需要对不同用户群体的需求进行精细化的区分,有针对性地提供知识服务。因此,需要强化用户思维,以满足用户的知识服务需求作为期刊发展的重要方向。社科期刊可以利用编辑丰富的经验开展课题申报培训、论文写作培训、投稿指南、成果评价培训等,同时还可以借助期刊评审专家和优秀作者的力量扩大知识服务的范围。可以从选题、文章结构、参考文献、文献检索等方面提供全方位的个性化服务。

三、高效能的传播是提升社科期刊学术影响力的关键

期刊学术影响力本质上属于心理学的范畴,在很大程度上取决于期刊用户的认知和认同,加强与期刊用户的联系、提高期刊显示度、扩大用户群体才能增强期刊学术影响力。因此,做好期刊传播对于提升社科期刊学术影响力尤为重要。融媒体时代,社科期刊的学术影响力与期刊的传播力紧密相关,甚至可以说没有传播力,社科期刊就不可能有广泛的学术影响力。需要着力推进传播能力建设,运用大型数据库平台、各类新媒体等多种传播渠道和手段,让优质内容发挥更大影响、更大效用。

(一) 打造期刊新媒体矩阵,构建一体化的传播格局

伴随网络和数字技术的裂变式发展,我国学术期刊逐渐形成以全文数据库、开放获取、网络首发为代表的全媒体生产传播形态,如何增强用户使用黏性,是进一步推进期刊产业数字化进程的关键所在。融媒体时代,社科期刊可以利用多种新媒体实现期刊的社交化、智能化、移动化发展,推动由平面媒体向立体媒体升级,形成多元化的产业经营模式;以互联网思维优化资源配置,利用新媒体所擅长的数字化、开放性、参与性、互动性来吸引读者、作者和网友参与内容生产。通过期刊新媒体矩阵,将期刊内容以形象化、动态化、互动分享的方式呈现给读者,实现多层次深度长效的传播、普及。比如,近年来《探索》杂志取消与中国知网的独家合作,加入多种期刊数据库,丰富了传播渠道,同时依托网站、微博、微信群、微信公众号等媒介打造期刊新媒体矩阵,充分利用数字化资源广泛进行传播。通过网站可以实现在线投稿、获取期刊最新目录、

参阅期刊编辑规范、了解期刊选题方向、获取期刊联系方式等;利用微信公众号可以在移动互联网端实现在线查稿、微信推送、学术资讯和期刊资讯的精准推送、在线问答等功能,丰富用户与期刊的沟通渠道,让交流更加顺畅与高效。值得注意的是,微信传播成为社科期刊不可忽视的传播渠道,其实效性和广泛性是纸质刊难以比拟的,不管是微信群还是微信公众号都大大提升了学术期刊的传播力。

(二) 探索新型出版形态,扩大“内容+平台”的联动

随着数字技术与媒体的融合发展,尤其是随着移动互联网的迅猛发展,学术期刊开启了深层次的数字化转型,学术成果传播的模式发生了巨大变化。网络首发、域出版、微信出版、视频号传播等多种新型传播形态层出不穷。中国知网推出网络首发的新型出版方式,即作者的稿件只要确定录用之后便可以优先上传到中国知网,极大地加快了论文的发表速度,也有利于该论文被下载和引用。一个典型的案例是《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)充分利用网络首发功能,极大地提高了期刊学术影响力。比如,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)在2021年3月就把确定录用的2022年第1期的文章进行网络首发,比纸质刊早出版近一年的时间。正是凭借在网络首发方面的卓越表现,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)的影响因子近年来一直位居全国高校学报类第一名的位置。近年来,超星集团提出“域出版”的新型出版模式,对海量期刊内容进行深度聚类重组,围绕专题进行出版,摒弃数据库资源简单堆积的模式,实现学术资源的精准汇编。这种新型出版模式逐渐获得刊界认可,根据文章涉及的主题决定该文章放到超星的专题栏目中,是按需出版的新模式。这种新型出版模式也逐渐被一些学术期刊借鉴,比如《广州大学学报》(社会科学版)的廉政论坛栏目被评为教育部名栏,编辑部定期组织该栏目的优质文章以图书的形式进行二次出版,在国内廉政建设领域具有很强的学术影响力。除此之外,社科期刊也可以借助抖音、快手和其他视频号进行多方宣传。

作者:中共重庆市委党校《探索》杂志社编辑
责任编辑:粟超

关于构建“六大体系”打造法治化营商环境高地的建议

毛大春

社会主义市场经济本质上是法治经济。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上强调,“法治是最好的营商环境”。党的十九届五中全会提出要“持续优化市场化法治化国际化营商环境”。2020年11月,国务院将重庆市与“北上广深杭”一道,纳入全国首批营商环境创新试点城市。在贯彻新时代全面依法治国基本方略、落实持续优化营商环境要求、抢抓全国首批营商环境创新试点契机中,加强法治化营商环境建设意义重大、势在必行。

一、当前重庆法治化营商环境建设的短板不足

(一) 配套法规制度体系还需健全

对照国务院《优化营商环境条例》和即将施行的《重庆市优化营商环境条例》,相关配套法规、制度性文件还需及时制定或修订完善,在制度顶层设计上更加完备,从而使优化营商环境各项工作有章可循、规范运行。

(二) 社会信用体系建设还需完善

一方面,部分市场主体守法意识不强,违法经营以及盗版仿制、侵犯他人知识产权的情况客观存在,经济诈骗、不依法签订合同、不依法履行合同的行为严重影响了社会诚信体系建设。另一方面,随着政府机构人员调整,工作重心转变或决策调整,“新官不理旧事”的现象少量存在,导致市场主体对政府的信任度降低,从而影响营商环境法治化建设。另外,对失信违约的联合惩戒机制还需进一步完善。

(三) 规范文明执法有待加强

法治化营商环境在实践中仍有执法标准规范的问题。一是行政执法信息公开标准不一。一些行业和部门的执法标准和相关规定不公开、不透明,导致行政执法信息公开标准不统一。二是执法规范性有待加强。行政程序、行政行为和自由裁量权需进一步规范。三是行政执法监督有待提升。在优化营商环境促进经济社会高质量发展的新形

势下,对政府部门执法行为和执法规范的监督有待加强,政府部门的行政权力需约束。

(四) 谦抑审慎的司法理念落实还有不足

一些司法人员在法律政策界限的把握上还有分歧,对于受经济下行影响,生产经营出现资金暂时周转困难而无法及时履行债务、尚有发展前景的企业判断认定还有差别,在统筹各方利益,实现政治效果、法律效果、社会效果的平衡上还不够细致,导致法律严格执行与市场主体善意保护的矛盾存在,可能影响市场主体的生存机会和发展前景。

(五) 依法办事效率还需提升

一是审批程序和环节仍需优化。线下涉及多部门联办的“一件事”,多数事项仍然需要填报多个表格,而且格式要求不统一。线上涉企政务网站、公众号、APP种类多样、操作不同,事项办理集成度不够高。世行评估指出,有的事项线上办理需在电脑端和手机端反复跳转,用户更愿意到线下窗口办理。二是“一窗综办”未全面落实。部分区县政务服务事项未按要求全部进驻政务服务大厅实行集中办理。三是服务效能有待提升。个别区县办事指南的标准化规范化水平不高,资料清单、办结时限、办理流程等不够清晰准确。部分窗口服务人员对政策未吃深吃透、对系统操作不够熟悉,影响办事效率。

二、推动重庆打造法治化营商环境高地的建议

(一) 构建系统高效的法规制度体系

注重法规制度顶层设计,贯彻《优化营商环境条例》,发挥立法的引导、推动、规范、保障等作用,坚持问题导向、目标导向、市场主体导向,在《重庆市营商环境优化提升工作方案》《关于全面优化营商环境促进民营经济发展的意见》等方案的基础上,将相关工作措施予以上升固化,推动《重庆市优化营商环境条例》《重庆市社会信用条例》的执行。根据条例的规定及时制定相关配套文件,对现行的一些文件进行清理,并及时立改废,确保相关文件

与条例保持一致。对条例中提出的改革要求和任务,抓紧制定具体细化落实方案,切实推动条例各项规定落地见效,逐步形成系统、规范的法规制度体系。

(二) 构建诚实守信的信用体系

加强和完善社会信用体系建设,持续推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设,提高全社会诚信意识和信用水平。一是培育契约精神。加强社会主义核心价值观的宣传引导,深化精神文明建设,继承和发扬诚实守信的传统美德。通过法治宣传进企业、进社区等活动,采用群众喜闻乐见的方式,大力宣传《民法典》《重庆市优化营商环境条例》《重庆市社会信用条例》等法律法规,强化法治意识、契约精神、守约观念。二是健全长效机制。依法建立承诺兑现协调机制和畅通有效的政企沟通机制。对政企依法执行合同、履行承诺进行规范约束。政府带头重诺守信,认真履行与投资主体签订的各类合同,建立防范和治理拖欠市场主体应付账款的长效机制。三是加强信用监管。加强信用监管,严格依法科学界定守信和失信行为,实行守信联合激励和失信联合惩戒机制。营造诚实、自律、守约、互信的社会信用环境。

(三) 构建规范严格的执法体系

深化法治政府建设,推进依法行政,切实做到严格规范公正文明执法。一是提高执法素养。坚持“法定职责必须为,法无授权不可为”,规范并慎用涉企的行政处罚、行政强制、行政征收等行政权力事项。加强执法队伍建设,切实提高执法队伍人员素质,坚决防止随意执法、粗暴执法、过度执法、选择性执法。二是优化督检方式。在市场监管领域全面推行部门联合随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员,抽查情况及查处结果及时向社会公开,实现“进一次门、查多项事”,避免多头重复检查。三是加强执法监督。全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度,规范执法程序,进一步强化对行政执法全方位、全流程监督。推动落实“市场轻微违法违规经营行为免罚清单”,协调完善执法标准和行政处罚裁量权基准,充分发挥行政执法典型案例的指导作用,并加大行政复议监督纠错力度,依法维护各

类市场主体合法权益。

(四) 构建公平正义的司法体系

依法严格公开公正高效做好审判、检察和执行工作,构建公平正义的司法环境。一是强化司法对市场主体的平等保护。依法平等保护本地企业和外地企业利益,平等保护国有企业和民营企业利益,平等保护规上企业和中小微企业利益,保障各类市场主体依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任。二是强化谦抑审慎善意司法理念落实。依法审慎采取限制人身自由和查封、扣押、冻结涉案财物等强制措施,防止超标的、超范围查封、扣押、冻结涉案财物,保障正常的生产经营秩序。三是强化司法服务效率提升。加强网上诉讼服务平台建设,推进全流程网上办案模式。深化“分调裁审”机制改革,完善“速裁+调解”及商事案件等专业化审判团队,将简案快审、繁案精审要求落实到位,实现司法公正与司法效率相统一。

(五) 构建公开透明的政务体系

提高依法科学民主决策水平,提升市场准入、行政审批、惠企扶企便利度,为市场主体提供便捷高效的政务服务。一是规范行政决策程序。严格落实《重庆市重大行政决策程序规定》,切实防止违法决策、不当决策、拖延决策。加强行政规范性文件的备案审查,及时清理已无必要或者损害营商环境的行政规范性文件。二是提升市场准入便利度。全面实施市场准入负面清单制度,坚决破除各种不合理门槛和限制。实施外资管理相关制度,健全对外投资促进制度和服务体系。三是提升行政审批便利度。健全政务服务事项清单管理机制,加强“渝快办”政务服务能力建设,实行线上“一网通办”、线下“一窗综办”,实施“川渝通办”,做实“一件事一次办”,推进政务服务标准化、规范化、便利化。四是提升惠企扶企便利度。严格落实各项减税降费政策,确保全面及时惠及市场主体。建立健全涉企收费、监督检查清单制度,降低生产经营成本。

作者:中共梁平区委常委、政法委书记
责任编辑:粟超

深化重庆市“锰三角”地区锰污染治理的建议

黄双双

重庆市秀山县境内锰矿资源丰富,与湖南省花垣县、贵州省松桃县并称中国“锰三角”。2021年4月,习近平总书记就“锰三角”地区锰污染作出重要批示,国家发改委、工信部、生态环境部组成调研组到重庆市秀山县实地调研。重庆市高度重视生态环保工作,积极推进秀山县锰污染的整治,当地生态环境已有明显改善,但与推动高质量发展,创造高品质生活的要求还有差距,锰污染已成为制约当地经济社会绿色发展的拦路虎和绊脚石。

一、重庆市锰污染现状及存在的问题

重庆市对秀山县锰污染治理从2005年8月开始集中整治,2006年被原环保部、原监察部挂牌督办,2011年5月被市监察局、原市环保局挂牌督办,2019年7月中央环保第二轮督察再次把秀山锰污染治理作为问题反馈给市委市政府。重庆市坚持问题导向,高度重视锰污染治理,聚焦问题,突出重点,全面查找锰污染相关问题。

(一) 锰污染环境现状是群众最关心的问题

秀山县自20世纪90年代以来,大力发展锰产业,锰矿、电解锰厂曾遍地开花,由于粗放发展、滥采乱挖导致山体遭破坏、清溪变“黑河”,生态宜居的“边城”秀山一度成了污染严重的“黑城”。老百姓最关心秀山县的环境状况、锰行业的污染状况、锰污染治理状况,但截至目前,秀山县一直未全面开展区域环境状况调查,特别是对锰矿、电解锰企业、电解锰渣场内部及周边区域的环境、水文、地质等状况的调查和农用地土壤环境质量锰污染状况的调查。

(二) 锰行业标准缺失是最根本的问题

一是无行业准入标准。2019年工信部废止了《铁合金、电解金属锰行业规范条件》,自此电解锰行业无产业准入要求。二是国家未发布锰行业相关排放标准。《地表水环境质量标准》的地表水环境质量基本项目中没有锰这项指标,无法对地表水中锰环境质量开展评价,目前执行的是《污水综合排放标准》。部分省市制定了地方标准,但存在各地标准执行时间不统一、限值不一致等问题。

(三) 锰行业总体水平低是最重要的问题

由于锰行业准入门槛低,秀山县涉锰企业众多、产业集中度低、缺乏规模经济效应。目前,秀山锰矿资源已探明可开采锰矿资源储量从7600万吨降至4100万吨,锰矿开采企业29家(实际在产21家),2020年生产锰矿石176万余吨。电解金属锰企业7家(实际在产5家),2020年建成产能23.2万吨、实际产量20.7万吨(含锰锭5.1万吨)。同时,在产企业虽然积极探索新技术、新工艺运用,但部分企业对除尘设施维护管理和在矿石、锰渣运输环节管理不到位,车辆未采取防尘覆盖措施造成道路及厂区扬尘、粉尘污染较重,化工工序、电解工序散排氨气无治理设施和有效解决措施,导致行业整体生产工艺、清洁生产、污染治理技术水平及企业内部管理水平仍然较低。

(四) 锰污染治理技术是最核心的问题

锰行业对环境的污染主要表现在水、大气、土壤和地质环境等方面。第二轮生态环保督察指出,秀山县16座历史渣场周边地表水和地下水总锰和氨氮普遍超标严重,其中地表水最高超标979倍和96.7倍,地下水最高超标7039倍和184倍;7座在用渣场渗滤液处理设施总排口和地下水监测井,有5座存在总锰和氨氮超标情况。同时,渣场渗水对周边土壤造成污染,进而对农业生产和农作物产生一定影响。涉及锰开采加工区域耕地质量监测,送检土壤样品中锰含量3.5~27.9mg/L;送检土壤中氨氮含量79~175mg/L。电解锰企业在生产、排渣和排污时,锰渣、氨氮等刺鼻臭味会向外扩散,一定程度影响局部的空气质量和群众生产生活。锰矿的乱采滥挖,没有及时恢复采空区,有引发地质灾害的可能,秀山县锰矿开采区2个地灾隐患点与锰矿开采直接相关。但是,目前锰污染整治技术还不够成熟,可借鉴的成功案例不多,整治工作摸着石头过河,整治到什么程度不明确。

(五) 锰污染历史遗留问题是最头疼的问题

秀山县锰渣场累积量大面广,全县16个历史

渣场、7个在用渣场,锰渣历史堆存量大约1100万吨、年新增量约120万吨,但锰渣综合利用途径均未产业化,年综合利用率不足5%。由于部分历史遗留渣场尾矿库初期选址不合理,老旧尾矿库(渣场)建设不规范,加之秀山县属喀斯特地貌地质情况复杂,导致整治技术难度大、施工难度大。历史遗留渣场无主或者无治理能力的企业较多,整治资金均依靠县财政兜底,下一步还将涉及企业关停并转、关闭矿山生态修复等事项,投入资金较大,地方财力难以彻底解决。

二、重庆市深化锰污染治理的对策建议

锰污染治理是综合性系统性的工程,涉及多个方面,要坚持生态优先、绿色发展,综合施策,共同施策,重庆市在对秀山县深化锰行业污染治理的同时还要促进全县产业转型升级,为推动重庆市经济社会发展全面绿色转型服务,切实为筑牢长江上游重要生态屏障做贡献。

(一)全面排查摸底回应群众最关心的问题

举一反三,全面排查摸底,重点调查大气、地表水、地下水、土壤等环境质量状况。锰矿、电解锰企业、电解锰渣场等周边锰污染现状,调查锰矿开采企业水文、地质、矿山开采及生态破坏等状况。调查涉锰企业周边农用地土壤环境质量状况。全面核实电解锰渣场库容及实际储存量。根据调查摸底情况,指导制定科学合理的污染治理方案,并适时向公众发布相关环境状况和污染治理情况。

(二)从国家层面争取解决锰行业标准缺失的问题

金属锰是国民经济和现代国防不可替代的基础材料和战略资源。重庆市强化规划和政策支持力度,争取将秀山县打造成为金属锰国家级战略物资储备基地,推动制定全国锰行业环保标准和技术规范,争取中央的土壤污染治理专项资金、长江经济带国家专项资金、山水林田湖草专项资金等向重庆倾斜,争取出台支持电解锰减污降碳、锰矿渣资源综合利用等关键核心技术攻关的政策。

(三)鼓励研发创新解决锰行业总体水平低的问题

坚持政府主导与市场化运作相结合,运用市场经济手段,严格执行新标准,倒逼企业提档升级污

染治理设施和运行管理能力,依法淘汰污染治理不达标的落后产能,培育引进锰产业龙头企业,通过企业关停并转,形成一个具备比较优势的细分产业集群,提高产业集中度,推动锰产业的转型升级,做到“废水不外流、废气不外排,废渣综合利用”,实现锰行业绿色发展。鼓励国有资本介入探索建立一定规模的锰矿和锰锭收储调节库,确保锰价平稳和产量保障供应。

(四)源头治理是解决锰污染防治的关键问题

建立健全锰污染治理长效机制,围绕“锰矿山、电解锰、锰渣”三大污染源头抓治理,强化企业环保主体责任,加强绿色矿山建设,加快矿山修复,规范矿石矿渣堆存和运输管理。优化电解锰生产工艺,规范厂区管理,加强清洁生产和减污降碳的技术应用。锰渣场按照去存量、控增量的原则,尽快解决历史渣场遗留问题,在产企业渣场要督促指导企业加大投入,落实污染治理相关措施,确保达标排放。

(五)分类施策彻底化解历史遗留问题

实事求是处置历史遗留问题,多渠道筹集资金,多途径消纳锰渣,按照“一场一策”整治方案,对实施环境整治的锰渣场,实施封场闭库,完善渗滤液收集处理、地下水污染治理、雨污分流等措施;对实施风险管控的锰渣场,制定风险管控方案,强化污染治理设施的运行管理,确保稳定运行、达标排放;对整治后仍然无法满足要求的锰渣场,实施锰渣清理工程;对地下水污染整治按照国家统一安排有序推进实施。

值得注意的是,秀山县锰行业对县域经济的产业支撑、税收支撑、就业支撑作用逐年减弱。因此,重庆市要在锰污染治理中促进秀山县产业转型升级,做好绿色发展和乡村振兴有机衔接,大力发展中医药、食品加工等绿色工业,打造现代山地特色高效农业,加快文旅商贸融合发展,不断提高非锰产业占比,增强对周边地区的辐射集聚能力,打造武陵山区腹地、渝湘鄂毗邻地区的中心城市,在推动长江经济带绿色发展发挥示范作用。

作者单位:重庆市生态环境局生态环境督察四处
责任编辑:张波

破难题补短板 推动重庆市职业教育高质量发展

南旭光

职业教育作为与经济社会发展具有高度同构性的一种教育类型,与普通教育具有同等重要的地位,不仅是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分,还是培养高素质技术技能人才、促进创新创业、推动中国制造和中国服务上水平的重要基础,更是我国经济高质量发展的重要支撑。面向中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局,推动职业教育高质量发展无疑是国之大计、党之大计,亦是民生之基、发展之要。因此,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终站在党和国家发展全局的高度,把加快发展现代职业教育摆在了前所未有的突出位置。2021年4月12日,习近平总书记对职业教育工作作出重要指示,强调“在全面建设社会主义现代化国家新征程中,职业教育前途广阔、大有可为”。4月19日,重庆市委市政府就职业教育发展作出新的部署。近年来,重庆市对标对表中央决策,全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想,全面贯彻新发展理念,着力推动职业教育改革发展,取得了长足进步,成为重庆市教育领域的一大特色和优势。但相较于党和国家对职业教育改革发展的要求,相较于人民群众对高品质职业教育的需求,相较于重庆市经济社会高质量发展的需要,重庆市职业教育依然还存在一些发展难题,亟待解决。

一、重庆市职业教育发展面临的现实问题

(一) 职教整体活力不足

一是认知偏见未消。受“文凭本位”既有观念影响,加之技术技能人才在就业市场和职业发展中仍处于弱势地位,社会公众依然存在轻视职业技术教育及职业技能培养的观念,将职业教育视为兜底教育、落榜生教育,往往作为“无奈选择”,意识不到职业教育对促进经济社会发展的重要意义。二是培养定位异化。部分职业院校对自身定位不准,不仅人才培养方式参照普通教育,还潜意识追求“升

格”,把中职学生考大学、高职学生专升本的升学率作为重要办学指标,偏离了职业教育的职业性和就业导向。三是制度支持偏弱。目前推动职业教育发展的政策支持多属于鼓励性、倡导性,缺乏足够的操作性和执行力,加之人事制度改革还不能适应社会主义市场经济发展的需要,难以真正起到规范作用,不足以有效激发多元主体参与职业教育的积极性,职业教育发展环境有待进一步优化。

(二) 职教体系要素缺项

一是职教体系构成有短板。从职业院校层次构成上看,重庆市现有民办应用技术职业大学1所,有高职院校42所(其中公办22所、民办20所)、中职学校(含技工学校)170所,职业本科院校及本科层次职业教育明显不足,与国家现代职业教育体系的要求还有差距。二是职业院校分布不均衡。以高职院校为例,重庆市38个区县中有18个区县拥有高职院校且集中度较高,其中主城9区有17所,主城之外的9个区县有25所,尚有20个区县没有高职院校,这种布局难以有效支撑重庆市经济社会高质量发展。三是人才成长“立交桥”建设滞后。重庆市虽然已经建立了终身教育学分银行管理中心,但既没有建立富有本地特色的资历框架体系,也没有形成在不同教育类型之间、不同院校之间的沟通机制,未能实现学历教育、非学历教育、职业技能等级证书之间的纵向贯通、横向融通、斜向沟通。

(三) 院校发展能力失衡

一是改革成效不充分。在专业建设、产教融合、双基地建设、现代学徒制等方面,重庆市推进职业教育改革的积极性、主动性和创造性还不足,引领和示范带动作用不够明显,2018年至2020年均未入选教育部公布的职业教育改革成效明显的省(区、市)之列。二是资源配置不均衡。尽管重庆市近年来针对中职、高职积极推动实施示范和骨干学

校建设计划、创新发展行动计划、高水平院校和专业建设计划,但仍然属于“优中选优、扶优扶强”的方式,造成并加剧了对职业院校财政投入不均衡。三是办学影响不突出。相较于其他经济发达的省份,重庆市职业教育办学能力和水平整体上不高,从国家“双高计划”入选情况看,院校及专业数量与档次还不够理想,其中2所学校为高水平学校建设单位(B档),8所学校为高水平专业群建设单位,在我国职业教育领域还缺乏应有的话语权。

(四)协同育人成效不够

一是校企合作效能不足。不少职业院校依然将校企合作当作拓展就业渠道、提高招生吸引力的手段,未能真正创新人才培养模式、提高人才培养质量、促进学生全面发展,因层次较浅、方式单一、模式不活等问题而造成校企合作有效性不足。二是产教融合程度不深。大多数职业院校因缺乏行业背景而难以获得足够的行业力量支撑,在推进产教融合发展中较为被动,因产业系统和职教系统之间的天然差异导致产教融合“失活”“错位”“迟滞”“壁炉”等现象普遍存在,缺乏真正支撑融合发展的长效机制。三是政策支撑力度不强。除了部分职业院校在微观层面对已有利好政策落实不到位之外,在推进混合所有制、现代学徒制、产业学院建设等改革试点中,也受到管理部门条块分割、多头管理等方面的制约,缺乏足够的激励机制,难以形成校企合作共同体。

(五)类型教育适应不足

一是专业结构趋同。以高职为例,尽管重庆市近年来已撤销了100多个与市场对接性差的专业点,新增“大智移云”等对接支柱产业的400多个专业点,但专业设置趋同化造成的结构性扭曲和系统性过剩依然不容乐观,与迅速更迭的新技术、新产业、新业态相比也明显滞后。二是培养特色不足。部分职业院校的培养目标、办学理念、教学形态依然跟不上经济社会发展的现实需要,现代信息技术与教育教学缺乏深度融合,专业服务产业能力不佳,培养特色和育人效果不足,多数还未形成特色鲜明的技术技能人才培养模式。三是管理方式不活。相较于普通高等教育和基础教育而言,区县对待职业教育的态度较模糊,教育、人社等主管部门之间也存在行政壁垒,对职业院校的管理模式依然带有计

划性体制机制色彩,办学考核评价还未凸显类型教育特色,难以有效激发职业院校发展活力。

二、推动重庆市职业教育高质量发展的对策建议

推动重庆市职业教育高质量发展,要以增强职业教育社会适应性为主线,除推动各职业院校加快教育教学改革创新之外,还应在以下五方面统筹发力。

(一)明方向抓关键,高站位优化职业教育政策供给

一是强化制度体系创新。积极争取与教育部共建国家职业教育创新发展示范区,以全面落实立德树人根本任务,围绕体制机制创新,聚焦关键领域,加强制度体系整体设计,赋能职教发展;积极推进职业教育标准体系建设,强化职业院校学历教育和社会培训并举的法定职责,统筹发展各级各类职业教育,统领重庆市职业教育高质量发展。二是完善社会支持政策。加大政府“放管服”改革力度,建立科学化、多元化的技术技能人才评价体系,强化以劳动力价值为引领的技能认证机制、用人机制和激励机制,适时调整公共服务资源配置,实施“职业化晋级”制度,破解技术技能人才在工资水平、职业发展、子女就业、养老保障、社会福利等方面所受到的限制,形成支持和认可职业教育的良好氛围。三是完善统筹协调机制。加强党对职业教育改革创新的全面领导,把职业教育改革发展作为对区县、相关部门履职评价的重要内容,建立由教育、人社、财政、发改、科技等多部门组成的职业教育改革领导小组,制定联席会议制度,统筹协调解决职业教育发展中的重大问题。

(二)调结构优布局,高水平建设现代职业教育体系

一是优化职业院校结构。基于重庆市职业院校分布及能力状况,结合区域功能、产业特点,积极引导并支持高水平高职院校跨区域设立分校、建立专门学院等,并在扩大招生规模上给予支持;创新职业院校建设模式,积极引导社会力量多种方式整合优质教育资源,高起点创办职业院校,推动形成职业教育协调发展的格局。二是扩大本科层次教育。积极支持、培育高职院校开展本科层次职业教育试点,推动应用型本科高校发展职业教育;深入实施中职、高职、职业教育本科(或应用型本科)对口贯通培养项目,探索一体化育人模式,适当扩大

专升本招生规模;鼓励和支持应用型本科高校与产教融合型龙头企业培养行业急需的专业硕士学位人才。三是完善发展支持体系。推动建设以培养一流的职业教育师资为特色的高水平职业技术师范本科院校和一流的职业技术师范专业;加快推进职业教育资历框架体系、终身学习制度和终身教育学分银行建设,为各类学习成果积累、认证与转换提供全过程支持;完善职业教育与普通教育双向互通机制,推动职业教育全周期大融合平台建设。

(三)强基础提水平,高标准推动职业院校能力升级

一是深化高水平引领。充分发挥国家职业教育重点建设项目的示范作用,对标对表国家“双高计划”建设,因地制宜、超前设计、提早部署、科学组织、精心施工,建立完善的动态进入退出机制,集中力量建设一批富有特色的高水平高职学校和专业群,打造“职教高峰”,引领职业教育改革创新,推动重庆市职业院校实现高质量发展。二是实施梯队式建设。深入实施职业教育提质培优行动计划,坚持扶优扶强与提升整体保障水平相结合,开展中职学校“强基计划”、高职院校“固本计划”,在标杆引领的基础上开展梯队式建设,旨在补短板、强弱项,在舞起高水平职业院校龙头的同时,促进重庆市职业教育实现整体跨越和升级。三是推动组团式发展。发挥市内高水平职业院校的带动作用,有序组织不同层次的职业院校对口支援计划,组建跨区域职业教育协作联盟,以优势资源“组团式”互帮互助为职业院校整体持续发展提供造血功能;深化成渝地区双城经济圈职业教育协同发展,促进优秀师资、优质专业、优良资源、改革经验共享,推动职业院校发展共同体建设。

(四)推改革促融合,高效能统筹多元主体协同育人

一是深化校企合作改革。细化实化具体化企业参与职业教育办学的措施,将“金融+财政+土地+信用”组合式激励政策落到实处,积极推动各类职业院校与本地标杆企业、领军企业深入开展校企合作,开展股份制、混合所有制职业教育改革,共建专业群、师资队伍、实训基地、培训中心等,打造重庆市职业教育校企合作协同育人特色。二是强化产

教融合发展。建立健全产教融合对接机制和评价标准,进一步完善支撑产教融合发展的政策体系,推动人才培养改革与产业转型升级衔接配套,大力推进产教融合型企业创建、产教融合示范园建设等,形成产业、行业、企业、职业、专业协同联动的产教融合发展模式,做大做强做优重庆市职业教育产教融合。三是建设特色产业学院。积极响应重庆市产业升级和经济结构调整要求,面向高端产业和产业高端,实施特色产业学院创建计划,以技术为纽带对接先进制造业集群、战略性新兴产业集群等,以多元主体共建共管共享的方式建设一批高水平产业学院,打造高素质复合型技术技能人才培养高地,提供重庆市多主体协同育人新范例。

(五)建机制创模式,高品质重构人才培养培训格局

一是优化专业评估机制。分类分层统筹、评价重庆市职教专业设置,围绕助力重庆智造、融入“一带一路”、服务乡村振兴等主题,推动职业院校深化供给侧结构性改革,布局重庆市产业发展所需的职业教育专业,避免同质化发展,构建少而精的特色专业群,着力打造精品职教,形成职业院校与重庆市经济社会发展同频共振的格局。二是创新人才培养模式。以市场需求为导向,推动职业院校与社会深度耦合,将职业教育办进园区、将人才培养送进企业、将技能培训输进社区,面向终身职业发展需要提供个性多元终身的培养培训,深化教师教材教法改革、“1+X”书证融通试点改革,将职业院校人才培养功能与企业实际生产经营、岗位技能标准等融为一体,促进产业链、创新链、教育链、人才链的贯通。三是优化办学考核评价。把立德树人成效作为根本标准,构建新时代重庆市职业教育评价体系,对职业院校开展绩效考核并面向社会公开;建立职业教育教学质量动态监测机制,分类组织职业院校办学质量监测工作,形成绩效考核、发展支持和问责体系的“三位一体”评价体系,提升管理绩效与办学成效。

作者:重庆开放大学党政办公室主任
责任编辑:粟超

突出重庆特色 推动乡村旅游提质升级

陈晓莉

在推动乡村振兴的大背景下,重庆作为有名的山城、江城,农业规模化、机械化作业客观上难度较大,发展乡村旅游则可以变劣势为优势,壮丽秀美的山川、积淀深厚且富有特色的人文,有着极强的吸引力。发展乡村旅游,既可以开发农村资源、吸纳农民就业、开辟农村消费市场,促进农村美、农业强、农民富,又可以服务城市人群,是推动城乡二元结构优化的重要举措,是实现乡村振兴的重要引擎。根据《2019年重庆市旅游业统计公报》,2019年,重庆市接待游客总量6.57亿人次,实现旅游总收入5739.07亿元,其中全市乡村旅游综合收入却只有800亿元,不到旅游总收入的14%,相对于大城市带大农村的重庆市情,乡村旅游还需挖掘潜力、发挥后劲。

目前,重庆乡村旅游存在的问题主要有四:一是季节性短板。重庆乡村旅游季节性特点比较明显。一些地方“春观花”,一些地方“夏纳凉”,一些地方“秋采摘”,一些地方“冬赏雪”,受季节性限制,旺季人满为患,淡季无人前往,不能持续稳定吸引客流,影响了乡村旅游产业健康发展。二是同质化缺陷。目前,虽然乡村旅游在重庆全域遍地开花,但同质化缺陷也明显存在:或与城市同质,比如房屋改造、墙面、路面、住宿、餐饮等;或乡村之间同质,一般都是搞“农家乐”——让游客吃农家饭、住农家屋、钓池塘鱼、观季节花、摘时令果、打麻将牌,没特色,少“味道”,游客容易失去新鲜感,乡村旅游缺乏持续的吸引力。三是碎片化问题。目前重庆的乡村旅游点散面广,很多是一村一社甚至一家一户分散经营,呈碎片化格局,基础设施滞后,经营粗放,乡村旅游大环境“杂乱无章”,未经规划,不够规范,滞后于市场需求。四是浅层化困境。目前的乡村旅游存在简单模仿、盲目跟风和过度商业化问题,往往缺乏对乡村特色、当地特色尤其是文化要素的深度挖掘,难以彰显乡村的厚重内涵,不仅影响当地乡村独特性的传承和发展,游客多层次多样化的乡村旅游需求不能得到很好地满足,也不可避

免地影响乡村旅游效果,影响当地乡村旅游的可持续发展。

随着物质生活水平的提高,人们对精神生活有更高的追求,乡村旅游必须实施供给侧结构改革,不断优化、提质、升级,以满足人们不断增长的美好生活、快乐旅游需要。

一、突出特色提质乡村旅游

齐白石曾说“学我者生,似我者死”,乡村旅游也是如此,旅游的本质是一次经历、一次体验,有特色有个性才有生命力。乡村旅游必须着力彰显自身特色,走特色化发展的道路。

(一)突出乡村特色

“乡土味”是乡村旅游的核心竞争力。乡村景点设计必须突出“逆城市化”的理念,充分挖掘乡村特点,充分保留乡村特色,充分展示乡村魅力,让游客“望得见山,看得到水”,能引发“乡愁”。一是展示田园风光。保护好乡村的蓝天、绿地、青山、秀水,让乡村旅游者真正远离城市的喧嚣,感受或重温乡村田园的“味道”,饱享泥土的芳香、清水的甘甜、乡村的美丽。二是呈现乡村面貌。乡村必须有乡村的“范儿”,有乡村的“味儿”:风景、道路、庭院、房屋及陈设等都应彰显与“城市”的差异,有自己的特色。三是彰显乡村风情。乡村发展要保持“定力”,守住自身本色,保持乡村原真的生产生活画面,保护良好的乡风民俗,不刻意雕琢,不矫揉造作,不打破乡村的宁静,让游客真正认识乡村的自然、感受乡村的淳朴,体验“原汁原味”的现代农家生活。

(二)突出农业特色

久居城市的人们渴望了解农村、农业的奥秘,乡村旅游可以因利趁便开展农业科普,回应其期待。一是展示农耕器具,或在农家大院,或建展览馆,展出传统的、现代的农耕器具,辅之以视频介绍,给城里人尤其是城里的小朋友们以直观认识。二是分辨田野作物,组织游客在田野开展包括花、草、蔬、果、树等在内的农作物识别竞赛,增加知识

性,增强趣味性。三是增长农业见识,在田边、在地头、在大棚、在展馆,介绍粮棉蔬果花草树的生长知识,介绍现代农业科技的日新月异,让旅游者了解传统农业、走近现代农业,提供传统版和升级版农业的不同体验,带给旅游者多元冲击和感悟。

(三) 突出个性特色

重庆8.2万平方公里土地上辖792个镇(乡)7977个行政村,每个镇(乡)甚至村都有自己独特的资源,乡村旅游必须坚持本土性策略,因地制宜。一是展现独特的风景。无论是自然风光还是人文风物,强调独特的资源、独特的禀赋、独特的美丽,人无我有,非我莫属。二是选择独特的模式。“乡村旅游+康养”“乡村旅游+休闲”“乡村旅游+文化”“乡村旅游+体育”“乡村旅游+教育”等,各乡村各美其美,各扬其长,“一村一景”“一村一品”,差异化、特色化发展,各自打造与众不同的“看点”“卖点”,满足消费者多层次、多样化的乡村旅游需求,“这个乡”“这个村”的旅游价值才能得以凸显,才能吸引更多游客。

二、融入文化提质乡村旅游

乡村文化是乡村的灵魂,也是乡村旅游的灵魂,有文化才有“乡愁”,才能让游客流连忘返,才能给游客来了还想来甚至呼朋唤友来,乡村旅游才更有品质、更有竞争力,才能可持续发展。因此,乡村旅游不仅要满足游客回归自然、娱乐身心的需求,还要满足他们不断求知和教育后代的需求、文化感受和文化体验的需求,这些需求的价值远在吃喝玩乐之上。

(一) 讲好乡村故事

“一方水土养一方人文”,乡村文化赋予乡村旅游深厚的文化底蕴。讲好乡村故事,可以捕捉到流淌在乡村血液中的乡愁,可以更好地吸引返乡人和包括城市人在内的外乡人。一是用好乡村文物。很多乡村本身就是一座具有历史性、民族性、文化性的博物馆,具有丰富的旅游文化资源。除了遗址、遗迹、故居、旧居,一栋古宅、一个庭院、一棵古树也都有他们自己的故事,它们记录着乡村的流转迁徙,见证着乡村的沧桑演变,承载着特定人们的乡愁记忆,用好用活乡村文物,讲述它们经历的过往,既可有效保护文化遗产、留住乡村记忆,又可增强乡村的文化底蕴,增强对外吸引力。二是展示乡村历史。有历史的乡村更有厚重感,更具旅游价

值。建设乡村展览馆或博物馆、陈列馆、村史馆,或利用老旧建筑,以文字、图片、视频等方式介绍乡村的历史沿革和重要事件,展示乡村发展的历史、曾经的辉煌、下一步愿景,介绍本乡本村或与本乡本村有关的人物、事件、器物、产品等,增强乡村的厚重感,引发游客的情感共鸣。三是用足非遗资源。充分发挥重庆乡村传统文化资源优势,积极推进重庆摆手舞、龙舞、板凳龙、吹打、民歌、山歌、灯戏、傩戏等非遗项目开发和利用,打造乡村特色文化旅游品牌。

(二) 加强互动参与

互动参与是乡村旅游区别于景区旅游的显著特征,它使旅游活动由陈列观赏转变为参与体验,相反,缺少互动参与的乡村旅游是残缺的、不完美的。从城市人的需求视角来看,仅有观光是不够的,他们渴望了解乡村、农业的奥秘及农村人的生活方式,这种农村和城市的差异性、互补性是发展乡村旅游的基本条件。因此,发展乡村旅游应当设计更多互动式项目,使旅游者变旁观者为参与者,强化体验,增加情趣,增强活力。一是开展农事体验。为城市游客尤其是广大青少年提供近距离接触农业、了解农业科技的场所——可以是田间地头,也可以是农业科技园或科普活动室,让他们在享受灿烂阳光、呼吸新鲜空气的同时参与农事活动,体验播种、耕耘、收获的艰辛和喜悦,了解农业的奥秘。二是制作传统美食。根据季节或游客意愿,设农家菜园+自助厨房(亲子厨房),带动游客包饺子、包抄手、包汤圆、包粽子、做糍粑、做艾粑、推豆花、烧烤DIY,教游客做传统美食、当地美食、时令美食,让游客融入乡村日常氛围,体验乡村生活,增强乡村旅游的吸引力和影响力。三是参与民俗活动。十里不同风、百里不同俗,重庆农村历史传承下来众多富有特色的民俗文化活动……在乡村振兴的大背景下发展乡村旅游,除了依托自然风光,我们更应该融入当地民俗文化活动,让乡村旅游者置身甚至参与当地民俗文化活动(比如川剧、川江号子、划龙舟、特殊婚俗,苗族踩山会、庙会、花灯、灯戏、大傩舞等),亲身体悟“原生态”传统民俗的独特魅力,如此既能加强乡村传统文化的传承、保护和利用,又能提升本地乡村文化的知名度、提高乡村旅游经济效益。四是体验传统民间手工。重庆乡村有很多有名的特色手工制作技艺,比如剪纸、

竹帘、微刻、龙灯、陶器、折扇等,在乡村旅游中融入传统特色手工技艺,让游客动手参与,不仅可以使游客流连忘返,还可活态保护传统文化遗产,留住乡愁回忆。

(三) 激发创意赋能

创意是拉动乡村旅游的“金钥匙”。乡村旅游提质升级固然需要用足用活自身资源禀赋,充分发挥自身优势,充分彰显自身特色,但是不能排除市内一些农村地区自然资源、文化资源相对贫乏,在这种情况下就更加需要充分发挥人的主观能动性;即使是有自然或人文资源甚至资源丰富之地也越来越需要激发创意的能量。一是办节办会办展办赛。根据本乡本村特色,策划富含“乡味”“土味”“农味”的节庆、会议、展览、赛事,聚集人气,通过主题开发、文化展示、网络营销等方式将自身推向市场,提高乡村知名度,提升品牌吸引力,招徕人们来此“打卡”甚至深度感受。二是实施“+创意”工程。以本地的乡土为“根”进行发掘,通过“科技+创意”“艺术+创意”“乡村文化+创意”“建筑+创意”“农业园艺+创意”,打造“五彩民居”“特色民宿”“涂鸦村”“漫画村”“鲜花步道”等,多种形式、多条路径、创造性地开发旅游产品。三是建设“文创村”。利用自身的特色资源或引进文创企业及其人员,提供人无我有、人有我优的个性化的环境或产品,打造“陶瓷村”“夏布村”“微刻村”“版画村”“漆器村”“剪纸村”等,以独特的创意引人青睐,拉动旅游。

三、强化服务提质乡村旅游

服务是乡村旅游提质的基础,也是乡村旅游提质的保障,有高质量的服务,才有高质量的乡村旅游。

(一) 完善旅游配套设施

面对游客日益增长的美好生活需要,提质乡村旅游必须完善旅游配套设施。一是完善基础设施。这里主要指与旅游相关的基础设施,除了道路通达、最好能够公交到达,还应有住宿、餐饮、医疗卫生等设施,有足够的停车场、公共厕所、垃圾桶和必需的道路指引牌等。这是发展乡村旅游的物质基础,更是乡村旅游提质的有效保证。二是完善游乐及安全设施。游客出门就是放松神经、娱乐身心的,因此需要因地制宜建设有自己特色的果林、花海、步道、露营、农家乐园或亲子乐园等,并确保安全。三是完善通信设施。手机时代、互联网时代,

不仅要做到全域无线网络有效覆盖、提供手机充电装置,还应充分利用无线网络和现代技术对旅游数据进行监测和统计,为乡村旅游更好地发展筑牢基础。

(二) 美化乡村软硬环境

随着经济不断发展、社会不断进步,提质乡村旅游必须适应人们对旅游地环境的美好期待。一是美化物质环境。这不仅是农村居民对自身美好生活环境的热切向往,也是游客对美丽乡村的基本要求。提质乡村旅游必须有序推进农村厕所革命,加强污水和垃圾处理,深入推进村庄清洁和绿化行动,让乡村道路硬化、环境净化、整体美化,更加宜居、宜游。二是营建文明乡风。乡村之美,并不止于硬件环境,物质环境需要人去打造,需要人去维护,村民的思想觉悟、道德水准提高了,乡风文明了,美好的物质环境才能建成、才能持久;不仅如此,淳朴的乡村风情、文明的时代气象,也是美丽乡村不可缺少的元素,是提质乡村旅游的必备条件,关乎游客的体验,关乎游客的口碑,关乎乡村旅游可持续发展。

(三) 提高旅游服务质量

强化服务需要奠定良好的基础,更需要做好直接的服务。一是做好乡村旅游前期推介。在信息爆炸的自媒体时代,“酒”好也怕巷子深,有很多美景、美食、美玩,由于缺少宣传缺少推介,养在深闺人不知,非常可惜。提高乡村旅游的服务质量,必须创新宣传模式,必须借助各种传媒手段,尤其应重视网络的力量,利用微博、微信、抖音等市民喜闻乐见的形式开展有效的乡村旅游前期宣传:乡村特色、旅游亮点、自驾线路、公交推介,增强宣传力度,提升乡村和乡村旅游的知名度和影响力,吸引市内外甚至国内外的旅游爱好者。二是强化乡村旅游现场服务。除了较为完备的服务设施,还应提供定制旅游路线服务、当地特色推介服务,尤其要在有故事的地方提供相关故事讲解服务——可以是人际传播,由当地农民讲述,这种方式亲切、接地气、便于互动,也可以“人机互动”即设置二维码,游客扫码即可了解其背后的历史、故事等,这种方式时尚,便捷,随时可以进行,增强景点的文化气息和历史厚重感。三是延长乡村旅游服务链条。着力做好“后备箱工程”和后期服务,立足当地的资源优势和文化背景,研发地域特色浓、技术含量高、携带方

便的有机农产品、农副土特产品和特色旅游纪念品,作为游客的“伴手礼”;还可留下联系方式,在以后的日子里提供包括“电话服务”“线上咨询”“线上订购”“线上交易”“微服务”在内的后续服务,给乡村旅游者增加“额外”旅游收获的同时,促进乡村居民和相关企业增益增效。

四、凝聚合力提质乡村旅游

提质乡村旅游不是单靠政府或农民一方之力便可实现,需要凝聚多方合力,共建共促,共享共赢。

(一) 政府加强引导

提质乡村旅游首先必须有政府的引导,必须充分发挥政府及相关部门在乡村旅游发展中的作用。一是规划引领。区县政府顶层设计,指方向,定目标,绘蓝图,规划部门上通“天线”、下接“地气”,做科学合理的短期、中期、长期发展规划,乡村具体执行、落实,以旅游拉动经济,以旅游繁荣文化,以旅游促进发展。二是政策支持。政府对深度开发乡村旅游者给予相应的税收减免、协调或帮助解决乡村旅游企业融资难问题、对乡村旅游做得好的集体或个人给予相应奖励,推动乡村旅游更好地发展。三是资金扶助。无论是深度开发乡村旅游项目,还是完善基础设施、改善乡村旅游整体环境、加大广告宣传力度、提升配套服务水平等,都需要大量的资金投入,政府的资金扶助既能解决现实问题,还是提质升级乡村旅游的风向标,有力拉动乡村旅游。四是开展培训。目前大部分从事乡村旅游的从业人员是当地居民,他们受教育程度普遍较低,提质升级乡村旅游,必须提高从业人员的文化素质、文明素质和经营、管理、服务能力,让游客获得更好的乡村旅游体验。

(二) 企业自觉跟进

随着乡村旅游的发展,前期的政府建设难以满足乡村旅游者的需求,需要乡村旅游企业承担起相应的社会责任。一是对游客尽责。游客是乡村旅游企业的消费者,只有最大程度地履行对游客的责任,乡村企业才能获得更好的经济效益和社会效

益。因此乡村旅游企业要千方百计地为游客提供高质量的旅游产品和高品质的旅游服务,让游客在体验新重庆农村优美自然风光、淳朴人文风尚的同时,感受企业暖心的人文关怀,提高游客重游率和推荐率。二是对村民尽责。发展乡村旅游,难免与当地民众出现利益纷争,企业只有与村民互帮互助才能共存共荣。具体而言,企业必须尊重村民诉求,充分保障村民利益,在发展企业的同时主动协助改善农村人居环境、提供就业岗位,实现二者共赢,推动企业可持续发展。三是对环境负责。开发旅游资源与实施环境保护是一对不可回避的矛盾,乡村旅游企业必须加强环保意识,履行环保责任。具体而言,应适度开发旅游资源,保护耕地林地;在经营活动中强化环保意识并对游客行为予以引导,有效保护乡村旅游地环境,持续发展才有后劲。

(三) 村民积极行动

村民是乡村的主人,也是乡村旅游发展的依托,推动重庆乡村旅游提质升级,必须要有村民的行动。一是增强主人意识。提质升级重庆乡村旅游,村民是必然的参与者和受益者,村民必须意识到这一点,从而变“要我做”为“我要做”,主动行动,自觉行动,增强其参与乡村旅游提质升级的使命感和责任感。二是提高业务能力。村民在乡村旅游中要么直接经营,要么参与服务,即便是作为乡村旅游的“背景”,他们人人都关乎乡村形象、关乎乡村旅游的品质。村民提“志”提“智”,提质强能,不仅能提亮乡村风景,给旅游者留下更好的乡村印象,而且能优化乡村人文风尚,优化自身人文环境。三是加强合作联营。一个人可能走得快;一群人才走得远。告别村民单打独斗的理念和模式,加强村民与村民、村民与企业的联营合作,分工扬长补短,合力发展,提质升级重庆乡村旅游才能更快实现,重庆乡村旅游的前景才能更好。

作者:中共重庆市委党校文史教研部副主任、副教授

责任编辑:张波

分步实现文旅消费回补的路径选择

刘 容

2020 年突如其来的疫情严重冲击我国经济,经济增速下滑,经济主体受困,金融风险加大,内外经济失衡。为应对严峻情况,中央及时作出“六稳六保”工作安排,构建以国内循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局,其中提振文旅消费内需成为关键抓手。疫情发生时,正值春夏季文旅旺季的重庆市文旅市场遭遇重创,虽然重庆市相关部门已出台相关政策文件,开展了第五届“文旅惠民消费季”和“文旅企业营销创新补助计划”等两项重点工作,但短期内面临疫情防控阻碍流通、文旅消费乏力等难题,中长期仍面临产业结构调整、新产品供给、收入支出匮乏、消费环境氛围提升等挑战。目前,在疫情逐步好转的有利局势下,需凝心聚力,把握良机,长中短期结合分步实现文旅消费回补,促进文旅及相关产业企暖回温。

一、短期刺激提振消费

充分利用当前提振消费既有政策红利,立足重庆文旅业特点,尽快将当前文旅业发展倚重点以市外游客为主,短期内转变为以市内游客为主,中长期市内与市外并重的局面,以填补受疫情影响长途流动受阻的文旅市场,并持续培育市内文旅市场红利。

(一)为文旅及相关产业企业纾困解难,“稳”“保”供给端

在落实文化和文旅部暂退旅行社服务质量保证金政策基础上,各个区县根据自身实际进一步加大对文旅服务及相关企业恢复经营生产提供财政补贴,适当调整缴纳税款方式,做好减息扩贷工作。支持企业稳岗,落实员工带薪休假制度,适当延长企业社保缓交期。加强重庆文旅行业协会、餐饮行业协会、文化产业协会等的指导和监督作用,从综合管理、游览组织、公共卫生、购物娱乐、餐饮住宿等方面对疫情防控和有序开放制定相应计划和标准。加强对文旅及相关行业从业人员的保障和提升管理,尽力保障员工基本薪酬待遇,鼓励跨行业人员交流学习,尽快制定员工培训计划,继续严格执行员工疫情防控服务质量标准体系,为行业步入

正轨作好准备。

(二)加大市民文旅消费促销补贴力度,提振需求端

在前期发放电子消费券提升消费热度已取得的成效基础上,进一步改进消费券发放方式。将抽奖式发放改为普惠式发放,扩大消费刺激受益面。利用重庆市作为全国夜经济榜首的有利局面,将文旅消费季真正打造为市民文旅消费狂欢节。结合各类人群消费习惯和重庆市文旅及相关产业发展的重点,精准设计不同时段(早市、午市、夜市)、不同品类的消费券。消费券可采取支付宝、微信等线上电子券形式,也可由工青妇等群团组织、社区、街道、居委会等线下发放(以适应部分中老年消费者习惯)。建立消费券发放及消费大数据系统,监控统计发放成效。建议以各区县为发放组织主体,根据区县财政情况精准测算,就近组织,市级进行统筹,对开展消费补贴成效好的区县进行奖励补贴。

二、中期改革升级消费

中期宜进一步夯实前期市场培育成效,在鼓励本地居民进行文旅消费基础上,考虑重庆文旅及相关产业结构的重大转型和产品的升级迭代,将发展重点逐步由颇受外地游客欢迎的传统观光文旅,转变为观光文旅与受本地市民青睐的休闲文旅、都市文旅、乡村文旅、文化文旅等深度体验类文旅并重。并提升文旅业智能化,网络化发展水平和 5G 等新技术应用。

(一)观光文旅与休闲体验类文旅并重

观光文旅作为重庆文旅业发展的基础和支柱,长期来看仍是重庆文旅业发展重心。但受疫情影响导致市外客源断崖式下降,亟需开发休闲体验类本地文旅市场进行弥补。积极设计开发休闲体验类文旅新产品,重点围绕亲子游、休闲游、度假游、文化体验游、研学游、康养游、邮船游等品类,深度整合资源,加大细分市场研发,推出 3 个左右拳头产品,结合消费券发放加大宣传推介力度,引领重庆本地休闲文旅热潮。

(二) 鼓励企业和服务转型升级

鼓励传统文旅及相关服务企业积极开发线上产品和服务,充分利用疫情下科技和文旅加速融合的契机,积极推动数字文旅和相关产业发展壮大。鼓励更多的文旅消费场所提供数字在线展览资源,支持文旅景区开发VR和AR服务功能。支持文旅相关全产业链企业间资源共享、服务互补,在灵活用工、业务协作等方面进行线上线下全方位合作。进一步提升文旅大数据应用能力,构建区域、行业、企业间文旅信息流通、数据共享的协作机制,加大数据支撑、信息发布和数据挖掘利用力度,形成快速游客移动和偏好追踪反馈系统,实施数字整合和精准营销。

(三) 创新产品和服务内容形式

以直播化、短视频等为抓手,创新文旅营销传播推广模式,在前期“网红城市”和“网红景点”成功经验基础上,开发符合本地消费者喜好的网红产品。积极开发富有重庆地域特色的数字化、智能化、虚拟化“云文旅”“云展览”产品,加速人工智能、虚拟现实等技术在文旅行业的应用,促进线上虚拟游览宣介和线下现场游览体验融合发展。加速全市、各区县和景区IP化改造,通过线上IP加强故事传播分享与网络营销,线下依托现有资源或新创资源打造主题空间,将IP内容场景再现,将文化元素植入景区游览项目及相关文创产品,实现文旅融合发展。加快旅行社兼并重组步伐,加强旅行社研发投入和水平,为游客提供个性化、定制化、多元化的文旅产品,加快发展具有重庆特色的无线智能文旅、生态文旅、健康养生文旅、体育文旅、民宿露营等新兴业态,并促进其融合发展。

三、长期涵养消费氛围和环境

提振文旅消费是系统工程,建议从收入和休假制度设计,拓宽文旅消费的时空和能力,从规划制定入手提升长期可持续发展水平,从法律和政策层面为文旅消费发展保驾护航。

(一) 提高市民收入水平和社会保障水平,提高市民文旅消费信心和预期

出台相应政策逐年稳步提高中低收入市民劳动性收入,保障合法财产性收入,使其增幅与重庆市经济发展增速持平;持续推动精准扶贫和乡村振兴,实现农村居民全域脱贫和稳步增收,充分释放农村消费巨大潜力;进一步完善养老、失业、医疗及低保等各项社会保障制度;完善筹资机制,建立以

社会保障费(税)为主体、以财政补助和其他多渠道筹资为辅助、稳定可靠的社会保障筹资体系;建立健全社会保障服务和管理体系,扩大社会保险参保覆盖面。

(二) 适当延长市民闲暇时间,完善带薪休假制度

在目前国务院开展“4.5天工作制”试点工作基础上,结合重庆实际,出台工作改革方案,针对不同人群进一步推动年休假、带薪休假、错峰休假、加班最高时限等举措落实,切实保障和提升市民法定休息休闲时间,为文化和文旅消费扩大空间和时间。

(三) 尽快制定提振文旅消费中长期规划

出台中长期规划为文旅消费可持续发展厘清路线图。明确发展重点领域、主要任务和发展阶段时间节点。主要从关注加强政府扶持举措、提升重庆市民文旅产品消费、加强传统品类文旅消费、构筑新兴文旅消费、加大财税金融的助推、构建文旅消费统计评估监督,提升重庆文旅及相关产业内生动力,促进重庆文旅消费大发展。

(四) 出台文旅消费相关法律法规,营造良好文旅消费市场氛围

尽快出台《重庆文旅消费和文旅产业促进法》《重庆文旅市场管理法》等地方性法律,争取在省级文旅立法方面走在全国前列;对现有关于文旅市场监管的行政法规和部门规章进行梳理,增强法律效力、执行力;出台保障文旅产品和服务品质的行业规章制度,保障文旅消费的持续健康增长;整合各要素的积极合力,监控文旅消费各流程的有效运转,促进文旅消费供需平衡。严格加强后疫情时代的消费领域诚信建设,加强市场监管和社会监督,维护良好市场消费环境。

(五) 提升文旅消费领导合力,出台促进文旅消费增长一揽子政策

建议在现有旅游经济发展领导小组上,以市文旅委为主体,各级文化场馆、市旅投集团、市文旅行业协会、市餐饮行业协会等相关机构为执行单位,组成重庆市提升文旅消费领导小组,以适应文旅消费长期可持续发展的需要。尽快出台后疫情时期促进文旅消费的一揽子政策文件,使文旅消费的管理、协调、优惠等落到实处。

作者:重庆社会科学院研究员
责任编辑:粟超

Chongqing Administration

No. 3, 2021

Main Contents

1. Self-Revolution: The Code the 100-Years-Old Party Using to Keep Young
..... Zhang Xinhua
2. Experience and Enlightenment of the Communist Party of China Adhering to the
Mass Line for One Hundred Years Li Jiangbo Du Junhua
3. Reviewing the History of Shenzhen Special Economic Zone Giving Play to the
Advantages of Proximity Striving to Create a New Situation in the Construction of
Sichuan, Chongqing and Gaozhu New District Li Jianqin
4. Building a Scientific and Technological Innovation Bridgehead in Chengdu-
Chongqing Area Giving Full Play to the Role of the Main Battlefield in the
Construction of Chengdu-Chongqing Economic Circle Lu Hong
5. Consolidating the Achievements in Poverty Alleviation Comprehensively
Promoting Rural Revitalization Vigorously Writing the “New Answer” for Wulong’s
“Agriculture, Peasants and Farmers” Work Huang Zonghua
6. Rongchang District Taking “One Nuclear and Five Modernization” as the Starting
Point to Promote Urban Social Governance Modernization Tang Chengjun
7. Dilemma and Countermeasures of Deepening Rural Homestead Reform in Chongqing
..... Li Jia
8. Depth of the Practice Approach of Comprehensively and Strictly Governing the Party
..... Xu Guoping, Yan Qin
9. Research on the Development Path of Health Care Industry in the Area of Southeast
of Chongqing Yang Yingzi
10. Suggestions on Promoting the High Quality Development of Chongqing’s Vocational
Education Nan Xuguang

《重庆行政》投稿指南

本刊采用书信、投稿系统或者电子邮件的方式投稿，建议使用投稿系统或电子邮件。无论您通过何种方式投稿，都请在文中注明您的姓名、单位、邮政地址、邮编及联系电话等，以便我们及时与您联系。

● 投稿方式一——投稿系统

为方便作者投稿，加强与作者交流、读者交流，《重庆行政》开通了官方网站，并设立投稿系统，网址为：cqxz.cbpt.cnki.net。广大读者可以登录该网站进行投稿，并可以通过网站了解本刊最新动态和资讯。

具体投稿方法为：

登录网站：cqxz.cbpt.cnki.net

点击进入投稿系统

注册一个用户名

以注册的用户名进入投稿系统，然后按提示逐步进行操作
完成投稿

● 投稿方式二——电子邮件

作者可以直接将稿件投递至本刊邮箱：cqxz1999@163.com。

本刊限于人力、财力，来稿一般不退，请作者妥留底稿。从收稿之日起2个月内，未收到本刊刊用通知的，作者可自行处理。

本刊已许可本刊合作单位以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。作者向本刊提交文章发表的行为视为同意我刊上述声明。本刊反对学术不端，文责自负。凡有抄袭，一经查出，将严肃处理。

地 址：重庆市九龙坡区渝州路 160 号

邮编：400041

联系人：胡 越 刘小侨

电话：023-68583005

电子邮箱：cqxz1999@163.com

网站：<http://cqxz.cbpt.cnki.net>



ISSN 1008-4029

