

# 目 录

新研究(原《连云港论坛》,曾名《研究》)

2017\02 (总第 206 期)



荟萃理论精品  
鼓励争鸣探讨  
繁荣社科事业  
谋求转型发展

## 《新研究》编委会

主 任:杨东升

副 主 任:张建民 周一云

编 委:(按姓氏笔划排列)

王万军 孙巨传 孙培松

刘晓春 刘宏光 朱伟哲

陈留生 陈兴发 吴价宝

张克勤 张淑萍 张荣富

朱其训 杨雪英 杨正军

李家华 庞 波 骆汝九

唐中龙 徐爱玲 徐正华

钱 进 秦永春 舒小平

葛雄灿 臧 雷

## 领导与社科

服务大局 求实创新 推动全市哲学社会科学繁荣发展

——在市社联第七届委员会第三次全体(扩大)会议上的讲话

滕 雯(03)

求真求新求实 立言立德立功

——在市社联第七届委员会第三次全体(扩大)会议上的工作报告

杨东升(05)

## 经济建设

连云港市发展跨境电商的现实基础与实施路径研究

陈之昶 王 崇 何华安(11)

提高企业产品质量、降低生产成本的问题研究

——基于连云港市药品生产企业视角

本课题组(17)

供给侧改革背景下我市临港工业转型升级研究

本课题组(24)

## 社会建设

加快连云港市新型城镇化发展的的问题与提升对策研究 本课题组(28)

政府购买公共服务机制研究

孙宗凤 张绍光 穆传蕾(35)

“十三五”背景下连云港市实施“智慧养老”工程的可行性与对策研究

本课题组(41)

连云港市留守儿童教育问题研究

周一云 邱 睿 刘南秋(45)

连云港市精准脱贫的政策建议

本课题组(50)

主管：中共连云港市委 连云港市人民政府  
主办：连云港市哲学社会科学界联合会

文化建设

盐仓城遗址城外墓群勘探及保护的思考 张小树 (53)

哲学与社会学

从陆九渊到王守仁——宋明理学的思想路径和归宿 刘凤桂 (56)

社科动态

关于市社联第七届委员会部分常务委员、委员和副主席调整的决定 (61)  
关于接纳连云港市法学会为团体会员的决定 (61)  
市社联在武汉大学举办首期社科工作培训班 (62)

社科大事记

(63)

本期赠阅范围：

市委、市人大、市政府、市政协、市纪委监委领导；县、区党政负责人，市、县区各部门负责人；乡镇党政负责人；市重点工商企业董事长、总经理，行业协会负责人；市重点大中专院校、中小学校负责人。  
市社联所属社科类社会团体；社科教学教研人员。  
中国社科院、省及各省辖市社联、社科院；全国 300 家大中城市社联、100 家社科杂志社；省内部分高等院校。  
全国报刊数据交换处理中心、中国人民大学报刊资料复印中心、(CALIS) 数字图书馆；市图书馆、阅览室。

副主编：周一云  
责任编辑：王兰舟

编辑出版：《新研究》编辑部  
(内部资料 免费交流)

地 址：连云港市朝阳东路 69 号  
(市行政中心大楼 338 室)  
网 址：www.lyg.gov.cn/lygskw  
电子邮箱：lygsk1@126.com  
电 话：0518-85825781  
传 真：0518-85825619  
邮 编：222006  
准印证号：JS—G016 号

# 服务大局 求实创新

## 推动全市哲学社会科学繁荣发展

——在市社联第七届委员会第三次全体(扩大)会议上的讲话

(2017年3月15日)

滕 雯

各位委员、同志们：

在全市上下深入学习贯彻党的十八届六中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻落实全国“两会”、省市党代会工作部署的新形势新任务下，今天我们在这里隆重召开市社联第七届委员会第三次全体(扩大)会议，回顾总结工作，共同谋划当前和今后发展。在此，我代表市委市政府向会议召开表示热烈的祝贺！向参加会议的全体委员，并通过你们向全市哲学社会科学工作者致以诚挚的问候！

去年以来，在市委、市政府的正确领导下，市社联紧密团结和带领全市广大哲学社会科学工作者，开拓创新，务求实效，决策咨询、智库建设、社科普及、社科评奖、社团管理、自身建设等工作都取得了新成绩，一些重点领域还取得了新突破，涌现了新亮点。比如，市社联发起成立全国“一带一路”沿线城市智库联盟，牵头成立国内首个智库行业协会，在全国率先探索设立社联常委会专门委员会，率先探索在学会设立党支部，共建中国社科院知识社会研究基地和“一带一路”研究基地，成立7家一级学科市级学会，开展首届市委书记市长圈定重大课题应用研究资助，举办全市社科界首届学术大会，编辑《连云港智库(2016)》白皮书和《连云港社会科学(2016)》蓝皮书、开展第十三届社科优秀成果评奖等特色活动，推出一批有价值、有影响的研究成果和活动，在市内引起强烈的社会反响。市社联荣获全国大中城市先进社联、省社联系统“决策咨询奖”和

“工作创新奖”。这些成绩的取得，与全市广大社科工作者的努力密不可分。在此，向大家的付出表示衷心的感谢！

今年是贯彻落实省市党代会精神的开局之年，更是党的十九大召开之年。哲学社会科学创新的要求更高，社科理论研究的任务更多，理论工作者肩上的担子更重。刚才，杨东升同志作了很好的工作报告，会议对团体会员和部分委员作出了确认调整，并对优秀社科成果和组织奖进行了表彰和颁奖，希望大家以更加扎实有效的举措、更加奋发有为的精神状态推动全市社科理论工作再上新台阶、实现新突破。下面，我就做好当前社科理论工作讲三点意见。

### 一、强化思想自觉，力争在宣传研究阐释治国理政新理念上有更新进展

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出一系列新理念新思想新战略，进一步开拓了治国理政新境界。根据中央和省部署，从去年两会到今年党的十九大，重点是结合实践宣传新理念新思想新战略。

要抓好首要任务。首要政治任务就是要深化对习近平总书记系列重要讲话精神的研究阐释，把迎接、宣传、贯彻十九大作为全年工作的主题主线。社科理论工作者要先学先研，努力成为学习宣传研究阐释的领跑者。要紧扣十九大和讲话提出的新观点新论断，列出一批重点选题，设立一批研究专项。要认真落实第二届市委书记市长圈定重大课题等应用对策研究资助工作，推出一

批有份量有价值的研究成果。

要深化理念指引。“五大发展”理念是引领中国走向美好未来的中国版发展经济学的最新理论成果,也是实现全市“十三五”发展目标的根本指南。要带着责任感、紧迫感,增强研究新发展理念的系统性、前瞻性、拓展性研究,解决好实践中怎么看、怎么办的问题,切实推动新发展理念落地生根。

要聚力小康实践。理论工作围绕中心、服务大局,就是要聚焦决胜全面小康这一新征程,找题眼、做学问,深化理论研究,传播理论能量。要深入研究我市全面小康的实践路径,对经济形势、改革攻坚、民主法治、文化发展、民生保障、生态环境等方面可能出现的热点难点问题作出预判、给出答案,为加快我市全面小康进程提供智力支持。

## 二、突出问题导向,力争在聚焦全市发展大局的重大问题上有更大突破

市第十二次党代会明确提出了十三五时期全市发展的目标任务和思路举措,对事关全市发展大局的重大问题都作出了具体部署。全市社科界要牢固树立问题意识,抓住重大问题关键问题研究思考,提出具有前瞻性、战略性、可操作性的意见建议,用理论之“矢”去射实践之“的”。

要加强对策研究。当好党委政府决策的参谋智囊,是社科理论界的重要职责。要针对连云港新一轮发展中的重点难点问题,比如怎样加快推进产业强市、工业立市,怎样在提升发展水平的过程中补齐短板和不足等等,以前瞻性的眼光和创新性的思路,求真务实,建言献策。

要推进智库建设。在一定意义上,智库的价值和成效主要体现在决策影响力和咨政水平上。要充分发挥连云港智库业协会的资源整合和联动攻关优势,深入开展重点项目研究和决策咨询服务。要通过举办“一带一路”战略支点城市与区域合作发展国际论坛,开展全市首批十大智库命名等活动,推出更多务实管用的思想产品。要切实抓好以“严格落实制度、强力整顿达标、争创模范社团”为内容的“达标创模”活动,采取有效措施,对长期不活动、多年不换届的社团进行整顿规范,对不达标的社团予以撤销,对优秀模范社团进行表彰。

要注重成果转化。成果的价值关键在于转化应用。要进一步加强学术研讨交流,推进政智对

话,积极为党委、政府出谋献策。要继续做好《决策内参》等成果专报,编辑《连云港智库(2017)》白皮书等成果集,力争更多成果进入领导视野,特别要利用中国社科院(连云港)研究基地平台,向中央及时报送有关研究成果。要建立政策专家信息库和应用成果转化落实监督机制,促进应用成果进一步转化成为党政决策。

## 三、注重虚功实做,力争在推进哲学社会科学创新发展上有更好作为

习近平总书记的“5.17”重要讲话,对推动哲学社会科学事业发展具有里程碑意义。全市社科理论工作者要以讲话精神为指引,坚持以实务虚、虚功实做,全力推进我市哲学社会科学创新发展。

为民服务要笃实。坚持“人民学术为人民”的价值取向,站稳为人民利益代言的立场,让人民群众来检验研究成果的价值,使研究成果更好为人民所需、为人民所用。要充分发挥在文化传承创新方面的有利条件,把宣传普及人文社科知识作为社科宣传普及的核心内容,推动公众人文素养不断提升。特别是即将开始的文明城市创建中,要组织理论名家、智库专家和中青年理论骨干撰写一批人民群众能接受的理论文章,深入阐释市民文明程度与城市高度之间的密切关系,让市民对文明创建更知晓、更支持。

工作推进要扎实。做任何一项工作都需要在落细、落小、落实上下功夫、求实效。要把社科工作项目化、具体化,明确每个阶段抓什么、由谁抓、怎么抓、抓到什么程度,事前有规划、事中有督促、事后有效果,否则就会大而化之、流于形式。在互联网时代,要进一步增强工作方位感和时代感,不断创新社科工作方法,学会走网上群众路线,善于运用“两微一端”开展社科普及、社科研究,当好党委政府在网上的理论舆论代言人。

学术作风要务实。学术研究是一条严谨艰辛的探索之路,没有格局、不够超脱、缺少情怀,很难取得重大成就。要学习学术大师们的治学态度和学术精神,用扎实学风作风做学术搞研究,努力出精品、见成效,用过硬成果赢得社会认可。

同志们,在“全面达小康、迈上新台阶”的新征程上,哲学社会科学事业前景广阔、大有可为。让我们携起手来,牢记使命、不负重托,以更加昂扬的精神、更加务实的学风,切实推动全市哲学社会科学繁荣发展,为迎接党的十九大胜利召开作出新的更大贡献!

# 求真求新求实 立言立德立功

——在市社联第七届委员会第三次全体(扩大)会议上的工作报告

(2017年3月15日)

杨东升

各位委员、同志们：

我受市社联第七届常务委员会的委托，向本次全委会作 2016 年工作总结和 2017 年工作安排的报告，请予以审议。

## 关于 2016 年工作回顾

2016 年，在市委、市政府的坚强领导下，市社联全面贯彻落实党的十八大，十八届三中、四中、五中、六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话，特别是“5.17”重要讲话精神，深入贯彻落实省第十三次党代会、市第十二次党代会精神，紧紧围绕全市中心工作，团结带领全市广大哲学社会科学工作者，立足实际，开拓创新，锐意进取，各项工作都取得了明显成效。市社联获全国大中城市先进社联，省社联系统“工作创新奖”和“决策咨询奖”，市宣传思想文化工作创新奖；灌南、赣榆、海州等 3 个县区社联获省社联系统“工作创新奖”。

一、在深化系列重要讲话精神宣传阐释上取得新成效。坚持把学习研究宣传习近平总书记系列重要讲话精神，作为社科理论工作的首要政治任务。一是深化对系列重要讲话精神的学习宣传和阐释。通过常务委员会、全体委员会、各类研讨会和召开全市社科界学习习总书记“5.17”重要讲话精神座谈会以及刊发研究文章等形式，及时向全市社联界传达习近平总书记系列重要讲话特别是“5.17”重要讲话精神，切实增强全市社科界的“四个意识”，不断坚定全市社科工作的“四个自信”。二是把学习系列重要讲话精神与学

习宣传五中、六中全会和省市重要会议精神结合起来。在抓好自身学习的同时，按照全市统一部署，采取“请进来”和发动市内专家相结合的方式，赴机关、高校及县区开展五中、六中全会和省市党代会精神宣讲活动。三是把学习系列重要讲话精神的成果体现在坚持正确方向上。加强对讲坛论坛和学术交流活动的规范管理，建立社科界意识形态领域情况分析研判机制，守好土尽好责，切实把好政治导向关。

二、在创新打造智库集群上取得新成效。全面落实中央和省市委关于加强新型智库建设的要求，充分发挥社联优势，创新打造了系列智库集群。一是创新成立国内首个智库行业协会。整合全市智库资源，6 月创新成立连云港市智库业协会，这在全国尚属首例，此信息被《光明日报》中国智库第一期月度大事记作为头条收录，被全国 60 多家媒体刊用。二是发起成立全国“一带一路”沿线城市智库联盟。6 月 21-24 日，中国社科院、北京大学和 32 个城市社联的 80 多名领导专家在连召开成立大会，发表了智库联盟连云港宣言，并明确将秘书处常设在连云港。同时，组织全国“城市治理现代化与新型智库建设”高层论坛，邀请著名政治学家俞可平来连作专题报告，全市各部门和单位的领导和专家近 300 人参加会议。创办智库联盟会刊《大陆桥视野》(公开出版月刊)，刊发最新研究成果 30 多篇。市委书记专门批示肯定“此项工作抓得有特色、有成效，开了个好头。”新华网、光明日报等 100 多家媒体聚焦报

道,智库联盟影响不断扩大,相继又有12个城市社联加入,目前已增至44个成员单位。三是共建中国社科院知识社会研究基地和“一带一路”研究基地。市社联借助国家第一智库中国社科院和我市唯一省属高校淮海工学院的研究优势,共建中国社科院知识社会(连云港)研究基地和“一带一路”(连云港)研究基地,成立管理机构,设立专家委员会和专家组。12月8日在淮海工学院召开两个基地成立大会,并召开两个基地管理委员会会议,中国社科院人口与劳动研究所所长张车伟、党委书记钱伟,世界经济与政治研究所副所长邹治波等领导出席,明确每年选定一批重点课题,联合攻关,推出一批重要成果,利用中国社科院内参平台,向中央、国务院领导报送,着力打造具有鲜明时代特征的新型智库品牌。

**三、在提升决策咨询服务水平上取得新成效。**坚持实践和问题导向,整合社科优势资源,深入开展决策咨询研究。一是首次开展市委书记市长圈定重大课题等应用研究资助项目研究。围绕全市经济社会发展重大问题,组织开展应用课题研究。积极争取市委市政府支持,设立全市决策咨询研究专项资金每年40万元。首次采取市委书记市长圈题、市委常委命题和市有关部门主要领导出题等形式,确定全市应用研究课题资助项目68个,对重大、重点、一般课题分别资助2万元、1万元和5千元,推出了一批应用研究成果。海州区社联通过整合智库资源、课题联合嫁接等方式,完成省级社科项目2项,市级社科项目5项,在社区管理、壮大农村集体经济等方面有多项研究成果,发挥了科学决策的咨询作用。二是积极承担省部级研究课题。发动广大社科专家积极申报省部级课题。申报承担年度省重大应用研究课题1项、省决策咨询研究基地课题3项、省专项课题11项。我市社科专家还成功申报承担了2项国家级课题。以国家东中西区域合作示范区等研究基地为依托,开展重大社科课题研究,取得重要成果。三是大力推动应用研究成果转化。召开由市领导参加的市重大应用研究课题成果汇报会,推动政智对话,促进成果转化应用。用好足全市社科成果专报平台《决策内参》,编辑26期报送市领导和有关部门,8项成果获市领导批示。在《连云港日报》理论版推出多篇研究成果,编辑出版全市社科应用研究文集《连云港智库(2016)》,许多对策建议转化为党委政府和部

门决策。四是开展省社科奖推荐申报和市社科评奖工作。经过宣传发动,全市申报参评社科成果360多项。严格按市政府评奖办法和经修订的评奖标准,经过审查、初评、市外专家异地评审、评委会终评,评出市第十三届优秀社科成果奖110项,其中中青年学者获奖比例有所增加。同时,我市获得省政府第十四届优秀社科成果奖11项。

**四、在深化理论研究和学术交流上取得新成效。**积极搭建各类活动平台,引领推动学术交流和理论创新。一是组织举办全市社科界首届学术大会。以“树立新理念、建设新港城”为主题,分别举办市级学会、县区和高校专场10余场,收到论文420多篇,有65位学者作了学术交流发言,26位专家作了精彩点评,1000多人参加了大会,打造了全市学术交流的新平台。灌南县社联借助学术大会平台举办首个县区专场,开展主题征文、优秀论文汇编、在县报开设理论专版、制作9大板块系列展板,营造了浓厚的学术研讨氛围。二是组织专题学术交流研讨。市社联与市文化局、《江苏社会科学》杂志社等单位组织第二届中国·连云港西游记文化高层论坛,中国西游记文化研究会副会长方宁,华东师范大学教授竺洪波等30多名两岸专家对西游记文化与创意产业发展进行深入交流研讨。市社联与市委宣传部等单位举办2016中国·连云港孝文化高层论坛,联合国和平大使、世界孝德文化协会名誉会长、美籍华人罗怀涛,中华孝德文化联谊会会长、世界孝德文化协会会长徐景荣等国内外知名孝德文化专家学者出席会议,中华孝德文化联谊会、世界孝德文化协会授予连云港市“中华孝德传承示范基地”称号。三是改版社联会刊。将《连云港论坛》更名为《新研究》,对栏目进行大幅改版,面向全国全面扩大征稿的范围,有力突出了其理论创新性与应用针对性。同时,加大社联工作宣传力度。四是推出一批理论研究成果。编辑出版40多万字的全市理论研究成果集《连云港社会科学(2016)》,进一步推进了理论成果交流。

**五、在推动社科普及深入人心上取得新成效。**紧紧抓住《江苏省社会科学普及促进条例》发布实施的有利契机,加大社科普及工作宣传力度。一是精心组织社科普及宣传周活动。集中举办市第十三届社科普及宣传周开幕式,市县区社联、各级社科类社团、社科普及基地协调联动,开展各类社科普及活动300余场,受益10万多人

次。同时,以市社联领导答记者问的形式在《连云港日报》开设专版,广泛宣传《条例》内容。二是创新成立连云港市社会科学普及志愿者协会。9月召开协会成立大会,发动全市社科普及志愿者积极开展社科普及宣传工作,有力推动社科知识宣传普及。赣榆区社联依托党员志愿服务品牌“红榆伞”,借力微博、微信等新媒体平台,覆盖10万党员群众粉丝,组织带动全区政策宣传、法律援助等各类志愿服务活动100余次,解决群众实际问题3000余个。三是打造“港城社科大讲堂”品牌。从2016年始,围绕重要理论和实践问题,邀请高层次学者开展专题讲座,每季度至少推出1期,全年举办5场,引发积极反响。东海县社联借助“晶都讲坛”“晶都发展大讲堂”“晶都干部论坛”“晶都企业家峰会”等多层次的讲坛论坛,举办讲座80余场,受益2万多人。灌云县社联依托“好人工程”,通过设立“好人基金”、开展道德讲堂、举办事迹报告等形式,积极培树社会主义核心价值观,打造了具有广泛影响的社科普及品牌。四是编辑出版社科普及读物。以“社科知识与百姓生活”为主题,编辑系列丛书第一辑——《优生优育》《创业就业》《投资理财》三本口袋书,在各县区、各有关单位发放3万余册。五是提升社科普及基地建设水平。大力推进社科普及示范基地建设,积极申报并获批国家级社科普及基地1家(灌云县博物馆)。加大对社科普及基地的资助力度,在对10个省级科普基地项目资助的同时,市社联资助了10个市级社科普及项目。

**六、在强化社团服务和管理上取得新成效。**坚持服务与管理并重,推动社团工作不断迈上新台阶。一是积极推进社团党建工作。针对我市80多个社科类社团无一成立党组织的实际,坚持以党建带群建,积极探索改进社科类社团党建新路径。推动在市海洋文化研究会、社科普及理论研究会、羽山学会设立了党支部,在市民俗学会和市孝文化研究会设立临时党支部,实现了业务指导与党建工作统筹协调。这是在全国地级市中的率先探索和创新。二是努力推动成立社科一级学科市级学会。充分发挥“联”的优势,为社科类社团开展学术研讨、对外交流活动提供平台、创造条件。针对我市社科一级学科市级学会很少的实际,积极推进社科一级学科市级学会建设,年底前成立了市哲学与社会学学会、政治学会、公共管理学会、心理学与教育学学会、中国文学学会、

外国文学学会、艺术学会等7个学会。三是严格加强社科类社团日常管理。严格按照国家、省市社团管理有关规定,对换届和新成立的社科类社团,严格领导班子拟任人选报批制度;对举办各类社科研讨会严格履行报批手续,加强各社团的行业自律和行为规范。

**七、在加强社联自身建设上取得新成效。**打铁还得自身硬,始终抓住自身建设不放松。一是制定印发《连云港市“十三五”哲学社会科学发展规划》。9月市社联与市发改委联合印发连云港市历史上首个社科规划,为“十三五”全市社科发展定出任务书、时间表、路线图。二是在全国率先建立领导机构工作新体制。制定出台市社联常委会工作规则,在常委会中内设决策咨询、学术与学会工作、社科普及、继续教育、企事业单位管理创新、青少年社科教育、促进国际合作、组织建设、社科工作者道德与权益等9个专门委员会并明确工作职责,由主席、副主席和常委分工负责。各专门委员会在常务委员会领导下分别开展职责范围内的工作并定期报告。这解决了社联“兼职不兼事”“常委不常做”的问题,在全国社联系统还是首创。三是进一步加强社科领域基础建设。对“连云港社科网”进行全面改版、规范提升,开通“港城社科”微信公众号,打造成为社科信息发布和信息共享的重要载体。建立市社联资料室和档案室。四是努力加强社科队伍建设。通过召开座谈会、举办专题讲座、学习考察和秘书长培训班等多种形式,开阔视野,提升社科队伍思想业务水平。五是不断加强社科组织建设。积极推动淮工、师专、开放大学、中医药高职校、工贸高职校等五个高校相继成立社联,这在全省设区市中走在前列。市社联成立机关党支部和退休干部党支部,在此基础上成立市社联机关党总支,加强市社联机关和所属市社科类社团党建工作。市社联专门制定印发了后勤管理、信息宣传等9个内部管理制度,进一步推动了社联机关的制度化规范化建设。六是切实加强社科宣传工作。《光明日报》、新华网等中央媒体多次聚焦报道市社联有关活动,在《连云港日报》做了三个专版,大力宣传全市社科工作。

各位委员,回顾过去一年来的社科工作,我市的社科事业取得了许多新成效,涌现了许多新亮点,社科工作影响力和地位在不断提高。这是



市委、市政府坚强领导的结果,是社会各界大力支持的结果,更是全市社科工作者积极工作、敬业奉献的结果。在此,我代表市社联向一直以来关心、支持、参与社科工作的各位领导、各位委员、广大社科工作者和各界朋友表示衷心的感谢!

在总结成绩的同时,我们也清醒地看到社联的工作还存在着许多薄弱环节。比如,各类课题研究开展的不少,但高质量的研究成果还不够多,能够转化为党委政府决策的数量偏少;社科普及的方式方法还不够接地气,社会各界开展社科宣传普及的合力不足,有待进一步整合资源;各社科类社团的发展参差不齐,有的社团组织涣散、长期处于“失联”状态,社团规范化建设工作还有待于进一步加强等。这些问题需要我们在今后的工作中采取切实措施认真加以解决。

#### 关于2017年工作安排

今年是党的十九大召开之年、供给侧结构性改革的深化之年,也是全面贯彻省市党代会精神的第一年。全市社科界要认真学习贯彻落实党的十八大,十八届三中、四中、五中、六中全会精神,学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,特别是在哲学社会科学工作座谈会上的讲话精神,全面落实全市社科工作“求真求新求实,立言立德立功”的目标要求,紧紧围绕全市中心大局和“十三五”社科发展规划,进一步解放思想,开拓进取,创新创优,用好用足各类社科平台,进一步擦亮社科工作品牌,推出更多社科研究精品,取得更大的应用实效,充分发挥社联桥梁和纽带的职能优势,全面推动各项工作再上新台阶,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

**一、切实加强党的理论创新成果的宣传阐释。**要始终坚持把政治导向放在首要位置,体现在社联工作的各个方面。一是深化对马克思主义的研究。围绕推进马克思主义中国化、时代化、大众化,通过学术交流、理论研究等形式,不断深化对马克思主义中国化的基本理论,特别是中国特色社会主义理论体系的研究,发挥好社联作为党的理论研究宣传阐释重要阵地作用。二是深入学习宣传党的最新理论成果。始终把学习宣传党的最新理论成果特别是习近平总书记系列讲话精神作为首要政治任务抓紧抓实抓好,通过课堂、

论坛、讲座、媒体、刊物、深入基层社区等多种渠道和方式,不断增强全市社科界“四个意识”,坚定干部群众的“四个自信”。三是深化对政策方针的解读。进一步加大对省第十三次党代会、市第十二次党代会等政策方针的宣传和解读力度,使之深入人心、落实到位。党的十九大召开后,将在第一时间组织社科专家学者学习研讨,在全市社科界迅速掀起学习贯彻十九大精神热潮,推动全市党的十九大精神的学习贯彻。

**二、努力提升为党委政府决策咨询服务能力。**整合全市社科优势资源,为加快跨越发展提供智力支撑。一是积极组织开展2017年全市应用研究项目资助。面对全市加快发展的新形势新任务,迫切需要哲学社会科学提供更加有效的研究成果。在2016年首次开展市委书记市长圈定重大课题等应用研究项目资助取得良好社会反响的基础上,今年进一步完善市委书记市长圈题和市委常委及部门领导命题研究制度,完善重大课题、重点课题、一般课题资助制度,采取课题公开申报招标、专家评审立项、研究联合攻关、封闭评审结项等措施,力争有更多成果进入领导决策视野,提高决策咨询水平。二是大力推进全市新型智库建设。加快中国特色新型智库建设是社科理论界的重要职责。去年成立了连云港市智库业协会,今年要充分利用好这一组织平台,加强对各类智库的服务和管理,进一步整合全市现有的智库资源力量,深入开展重点项目研究和决策咨询服务,不断提升全市智库建设水平。发挥联合攻关优势,深入开展连云港文化、城市精神和宣传口号的定名研究,争取推出让领导和群众认可的研究成果。会同市委宣传部联合开展“连云港市首批十大智库”命名活动,进一步打造地方智库品牌。三是努力做强课题研究平台。中国社科院世界经济与政治研究所“一带一路”(连云港)研究基地、江苏省国家东中西区域合作示范区研究基地等都是我市重要的研究平台,要充分发挥这些基地的带动作用,深化重点领域对策研究,推出一批高质量的决策咨询成果。争取利用中国社科院等内参平台,向中央、国务院领导报送重要应用成果。四是进一步健全社科成果转化机制。成果的价值关键在于转化应用。建立政策专家信息库和应用成果转化落实监督机制,编辑出



版全市应用研究成果集《连云港智库(2017)》白皮书,继续办好全市社科成果专报内刊《决策内参》,促进应用成果进一步转化为党政决策。

**三、大力推进哲学社会科学理论创新。**积极推动学科体系、学术观点创新,不断筑牢“社科强市”的根基。一是着力推进高校社科优势学科建设。积极巩固文学、史学、教育学、语言学等传统优势学科,大力提升经济学、政治学、社会学、法学、管理学等重点学科,注重培育具有鲜明地域特色、发展潜力和竞争优势的新兴学科与交叉学科。特别是利用好一级学科市级学会平台,加强学科基础理论研究,推动学科建设迈上新台阶。二是加强中国社科院知识社会(连云港)研究基地建设。基地建设得好坏关键看其能不能有效运行起来,切切实实搞好研究、推出精品成果。充分发挥基地管理委员会和专家委员会及三方共建专家的能动作用,采取有效措施,推动基地研究课题项目落地,力争推出一批有影响有价值的研究成果。三是推出一批创新的理论研究成果。为打造“连云港学派”,编辑出版全市理论研究成果集《连云港社会科学(2017)》蓝皮书及《连云港市首届十大社科名家代表作》《连云港市首届十大社科名家自述》等书籍,启动《“一带一路”交汇点连云港现代化建设研究丛书》、《连云港简史》、《连云港文化简明读本》、《江苏文化发展史(连云港卷)》编写工作。

**四、广泛开展社科学术交流研讨。**进一步放大社联各类学术研究交流评价载体的功能,不断推动学术繁荣。一是组织“‘一带一路’战略支点城市与区域合作发展”国际论坛。紧紧围绕“一带一路”、区域合作发展等事关区域发展大局的重点课题,充分发挥“联”的优势,积极与相关城市开展学术研讨活动。拟邀请亚洲及欧洲有关国家和地区专家,在我市共同举办“‘一带一路’战略支点城市与区域合作发展”国际论坛,深化“一带一路”沿线外国城市智库交流研讨合作。二是组织举办连云港市社科界第二届学术大会。学术大会作为繁荣发展社科事业,推动理论创新,为党和政府科学决策服务的重要平台,自去年开展以来受到社会广泛关注。今年学术大会以“推动思想大解放,促进经济大发展”为主题,利用3个月时间集中举办若干个社科研讨交流学术专场活动,发动各级社科组织积极参与,形成县区、社

团、高校联动的格局和浓厚的学术氛围。三是充分发挥中国“一带一路”沿线城市智库联盟秘书处作用。继续办好中国“一带一路”沿线城市智库联盟会刊《大陆桥视野》(全国公开发行月刊),积极开展“‘一带一路’战略支点城市与区域合作发展”征文活动,进一步扩大刊物在全国的知名度和影响力。支持天津市办好中国“一带一路”沿线城市智库联盟第二届理事大会和第二届“丝路智库论坛”,加强与中亚五国智库的交流与合作,推动将“一带一路”沿线城市智库联盟工作延伸到国外。四是支持社科组织开展各类学术交流活动。鼓励和支持有条件的研究机构与学术团体承办或参与国际性、全国性、系统性学术年会等学术交流活动。指导市中国文学学会和市西游记研究会今年在连主办《西游记》国际研讨会。五是推进社科学术期刊工作创新。不断提升《新研究》(双月刊)等重点社科类学术刊物办刊水平,扶持一批社科学会刊物成长为知名期刊。

**五、不断拓展社科普及宣传的深度广度。**努力顺应群众精神文化需求,运用通俗易懂的语言、群众喜闻乐见的形式,广泛宣传哲学社会科学知识。一是完善全市社科普及工作机制。按照《江苏省社会科学普及促进条例》有关规定,建立由教育、财政、人力资源社会保障、文化、新闻出版广电、工会、共青团、妇联、科协、社联等部门组成的市级社会科学普及工作联席会议制度,统筹规划、组织协调全市社会科学普及工作,形成社会合力。二是组织开展市第十四届社科普及宣传周活动。按照省市县乡联动的要求,发动全市各社科类社团和社科普及示范基地,围绕省市主题和统一安排,开展形式多样的社科普及活动。精心组织市第十四届社科普及宣传周开幕式及现场咨询,举办社科知识讲座和报告会,发放社科知识材料,协调新闻媒体及时跟进报道,扩大覆盖面和影响力。三是组织举办“港城社科大讲堂”讲座。邀请市内外专家举办社科高层次讲座不少于4场,各社科类社团联动举办各类科普讲坛、文化讲堂及市民讲堂,着力打造成全市科普活动品牌。四是加强社科普及示范基地建设和升级工作。今年省社联将新增50家省级社科普及示范基地,我们将按照省社联统一部署,在进一步加强对科普基地指导管理和监督的基础上,做好省级社科普及示范基地推荐工作。五是推动社科普

及手段和方法创新。充分运用新信息技术,打造并用好“港城社科”微信公众号等平台载体。编辑印发《社科知识与百姓生活》系列科普丛书第二辑《刑法常识》《民法常识》《行政法常识》三本科普读物,编撰出版《通俗社会科学》,通过新媒体、口袋书等群众喜闻乐见的方式宣传社科基本理论知识。六是广泛开展社科普及志愿活动。发挥市社科普及志愿者协会作用,整合全市社科普及资源,组织社科普及志愿者广泛开展社会科学普及志愿服务和经验推广等工作。七是争取设立市社科普及专项资金。按照《江苏省社科普及促进条例》有关精神,加强与政府有关部门的沟通对接,争取设立市社科普及专项资金,为进一步做好社科普及提供坚实保障。

**六、持续强化社科类社团管理服务。**坚持服务与管理并重,不断提升社团管理的科学化水平。一是大力开展“达标创模”活动。为推进社科类社团法治化、规范化、科学化建设,围绕《连云港市哲学社会科学类社团管理办法(试行)》,推动各社团健全法人治理结构,完善各项规章制度,提高依章办会的水平,市社联决定,今年在全市社科类社团中组织开展以“严格落实制度、强力整顿达标、争创模范社团”为内容的“达标创模”活动,利用一年的时间,采取有效措施,对组织不健全、规定不执行、长期不年审、活动不正常、逾期不换届等不具备条件的社团进行集中整顿,推动逾期未换届的社团全部年内换届,经整顿仍不具备条件的将协同市民政部门予以撤销处理。通过活动,形成一批领导机构齐全、管理制度健全、工作和研究成果丰硕,服务决策和公众需求成效显著,充满凝聚力、吸引力和创造力的模范社团。二是大力发展社科类新社团。针对我市社科一级学科市级学会建设滞后的问题,在去年成立7家一级学科市级学会的基础上,今年再加强这方面工作,争取成立市历史学、人类学、伦理学、新闻学等一级学科市级学会。三是加大社科类社团扶持和表彰力度。通过社团专项课题、科普资助项目等形式,加大对社团的直接支持力度。综合考量各县区、高校社联和社科类社团的工作,评选表彰一批先进模范社团。同时做好全国大中城市社联和全省社科系统先进社科组织的推荐工作。四是加强社科类社团日常管理。按照市委关于做好意识形态工作的精神要求,加强对各级社科类社团领导班子和各类社科研讨交

流会的申报审批工作,切实把好导向关,做到守土有责、守土尽责。按照规定扎实做好社科类社团年检工作。

**七、全面加强社联自身建设。**加强社联系统自身建设,是推动全市社科事业繁荣发展的重要保证。一是推进高校等社联组织建设。指导和协调有关高校做好社联成立的筹备工作,按照“全覆盖”的要求,争取年内市内高校全部成立社联。推动基层社科组织创新,在全国率先探索在具备条件的乡镇街道等基层单位成立社联组织。二是加强社科人才队伍建设。通过课题研究、项目资助等方式,加大对中青年社科学者的扶持力度。通过赴外地举办全市社科工作培训班等方式,加大对社科工作人才的培训力度。三是推进社科工作信息化建设。在去年对市社联官网全面改版的基础上,用好用足“连云港社科网”。今年内建立全市社科研究专家库和社科研究成果数据库,不断提升社科工作信息化水平。四是推进社联系统制度建设。进一步落实市社联常委会工作制度,充分发挥市社联常委会各专门委员会和兼职副主席、常委的作用,不断提升社联工作水平。建立并落实市社联领导联系社团和专家学者制度。五是加强社科类社团党组织建设。继续推动有条件的社科类社团建立党支部或临时党支部。积极研究探索,创造条件,在全国率先筹备成立连云港市社科类社会组织党委。六是进一步完善市社联机关年度考核管理制度。充分发挥社联目标考核的杠杆作用,年初签订目标责任书,年中进行督查推进,年底进行考核表彰,不断提升社联机关的执行能力和服务能力。

各位委员,同志们!

我们正处在世界走向智能化智慧化的新时代,中国和连云港正处于全面改革发展的转型期,现在比以往任何时期都需要哲学社会科学创新发展,因此,哲学社会科学工作大有可为,大有作为。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,坚定政治信念,强化使命担当,以更加昂扬向上的精神状态和更加勤奋扎实的工作作风,认真做好今年的各项工作,共同推动全市哲学社会科学创新发展,为建设国际化海港中心城市贡献智慧和力量!

# 连云港市发展跨境电商的现实基础 与实施路径研究

陈之昶 王 崇 何华安

2014 年以来,全球经济增速放缓、国际市场  
需求疲软、国内产业结构正在调整,经济步入新  
常态,在此形势下我国的对外贸易出现明显的下  
滑,出口方面,境外需求的大幅降低重创了我国  
的对外贸易, 导致许多企业不堪重负纷纷倒闭,  
传统的集装箱式的大批量贸易下降, 转而被小  
额、小批量的订单所取代。进口方面,传统的进口  
企业大多采用中小额、短期的采购方式。另外,人  
民币对美元持续升值对传统外贸的影响也很大,  
贸易商倾向选择短期的小额订单以规避汇率风

险,使得线上小额跨境贸易业务大幅增长,这些  
因素在很大程度上促进了以 B2C、C2C 为交易模  
式的小额跨境电商的发展。与全国的外贸形势一  
样,连云港市近几年对外贸易增速放缓。2015 年  
全市进出口总额 80.45 亿美元,仅增长 0.2%。其  
中出口额 40.56 亿美元,下降 6.9%,进口额 39.78  
亿美元,增长 8.3%。如图 1 所示。面对传统外贸增  
长乏力的状况,大力发展跨境电商,加快转变外  
贸发展方式,是连云港维持外贸海港地位,把连  
云港建成国际化海港中心城市的必然选择。

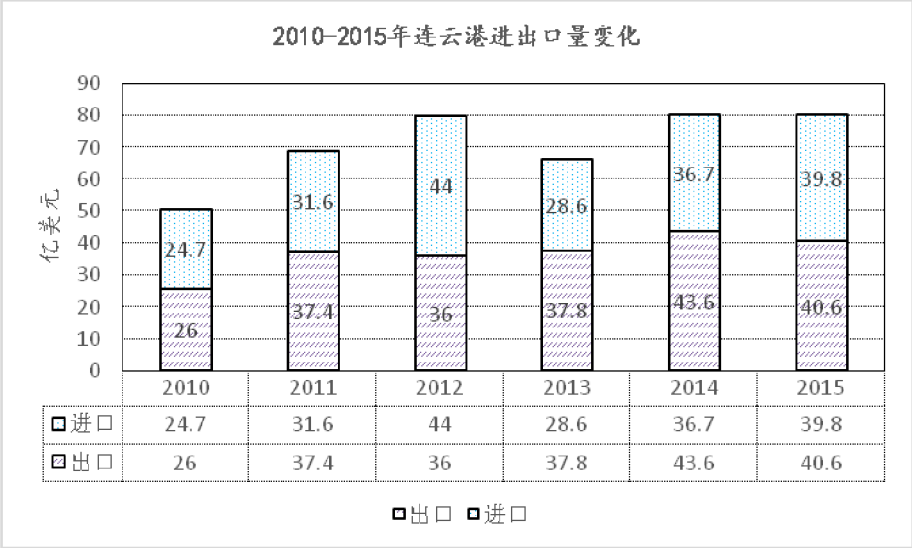


图 1 2010-2015 年连云港进出口量变化情况（资料来源：2015 连云港统计年鉴）

目前,连云港市仍处于跨境电商发展的初级阶段,据不完全统计,市区范围内已有近 40 家出口企业、物流企业,网络科技公司已通过跨境电商开拓市场,发展业务。

### 一、连云港市发展跨境电商的现实基础

#### 1. 网络基础设施建设成绩显著,为发展跨境电商打下坚实的基础

近几年来,连云港市宽带网络建设与普及水平稳步提升,信息基础设施日趋完善,覆盖全市城乡的立体通信传输网络基本形成。物联网、云计算等战略性的新兴产业得到发展,在“智能医护”、“智能交通物流”,港口物联网应用等多个领域获评省级物联网应用示范项目并获得资金支持;电子口岸自 2011 年 5 月起,承担“国家集装箱海铁联运物联网(连云港港)示范工程”项目并纳入国家交通部试点计划,通过项目建设,这些基础设施和前期工作都为连云港市发展跨境电商打下了坚实的基础。

#### 2. 电子商务产业已兴起并有一定的规模

连云港市目前在建、拟建电子商务产业园区(楼宇)有 13 个,已经入驻企业达 400 多家。东海县水晶文化创意产业园、灌南县新集碾房村等一批省级电子商务示范县、示范基地和示范村的兴起,正抢占连云港市“互联网+”经济的制高点。东

海县正在全力打造的“中国水晶网上商城”最具特色和规模,该网上商城集水晶交易、结算、认证、配送于一体,已成为全国性的专业电子商务特色平台,该平台只要能开展好跨境网络营销,可以建成连云港市垂直跨境电商的 B2C 或 C2C 特色平台。连云港艾德外贸有限公司是开展跨境出口电商业务较早的公司,主要在亚马逊、ebay 平台上进行交易,主要面向美国、日本客户,业务范围有家居产品、茶叶等,每月交易额仅有十几万美元。

#### 3. 跨境电商平台建设已初见成效

##### (1) 跨境进口电商平台已搭建

2015 年 5 月 1 日,连云港市利用保税区的政策优势及口岸物流体系建成的保税商品展示交易中心正式运行,该中心是按照上海自贸区 14 项监管服务创新制度“可复制、可推广”规则下进行的一次大胆创新和尝试,展示交易中心保税内商品展示交易全程在海关的监管之下,运用信息化手段,通过海运集装箱方式运输,确保了产品的来源真实可靠。中心已建成自己配套的线上平台——韦希商城([www.wihimall.com](http://www.wihimall.com)),并运用微信公共账号、微博公共账号、APP 等自媒体平台开展网络营销。如图 2 为韦希商城的首页界面的一部分。



图 2 连云港保税商品展示交易中心官方商城——韦希商城首页界面

连云港保税商品展示交易中心已成为连云港市发展跨境电商的最重要的项目,该项目全部建立后,可以将连云港建成辐射苏北、鲁西南、中西部等地区的网购电商平台,搭建连云港市范围内的进口商品直销网络,综合带动口岸经贸、产品加工、物流等产业发展,该项目依托互联网的扁平化传播优势,电商的无限货架空间和全天候

即时响应能力,将产品标签无法涵盖的产地信息、追溯信息、物流信息、检验检疫信息和客户评价等在电商平台完整呈现,连云港市相关部门应大力宣传推广该平台并给予政策扶持。

##### (2) 跨境电商公共服务平台正在建设

从国内试点城市来看,建立统一开放的跨境电商公共服务平台是发展跨境电商产业的基础



工程。正在建设的跨境电商公共服务平台项目作为连云港市第一个外贸业务的集聚平台,填补了连云港市跨境电商产业服务平台的空白。项目位于连云港出口加工区,按照“一点接入、一次申报、数据共享”的原则,构建跨境电商信息共享、系统监测和风险防控三大体系。一方面,与海关、国检、税务、外管、公安等政府部门进行数据交换和互联互通,实现政府管理部门之间“信息互换、监管互认、执法互助”;另一方面,链接跨境电商企业平台,并结合口岸部门和监管设施,为跨境电商企业和个人提供便捷、高效、低成本的通关数据交换服务。预计 2016 年 11 月平台投入运营,已有丝路电商、汉华保税仓储等区内企业和 10 多家电商企业将在平台运行后正式入驻。

4. 跨境电商产业园项目已落地,为跨境电商企业聚集提供场所

2016 年 1 月,连云港大陆桥跨境电商产业园一期项目基本建成,该项目采取“一园多点”的发展模式,全部建成后将形成集跨境电商、保税仓库、智能物流、快递通关、金融支付为一体的跨境电商产业生态链,成为跨境电商产业集聚区。2016 年 4 月,原产自德国、日本等“一带一路”沿线国家的日用品、家用电器等,被卸装到园内的飞马淘电商仓库,标志着连云港大陆桥跨境电商产业园已进入全面运行阶段,目前正积极整合区内资源,招商引资,推进国内外跨境电商企业在内集聚。

5. 跨境电商发展进入了新的阶段,成功获批江苏省跨境电商试点城市

2016 年 5 月,连云港市与南京、无锡、宿迁一起,被认定为江苏省跨境电商试点城市,这标志着连云港市跨境电商发展进入了新的阶段,对稳定连云港市外贸进出口、推动连云港市作为“一带一路”核心区和战略先导区建设具有重要意义。作为试点城市,连云港市可以获得开展“直购进口”模式,试行“一般出口”和“保税出口”模式,推进保税展示交易中心和大陆桥跨境电商产业园建设,推动 B2C 进口电商企业做大做强,同时,应把 B2B 方式作为主攻方向,进出兼顾,以出口为主,为推动全省跨境电商健康发展创造更多可复制推广的经验。

6. B2C 跨境电商正在发力,成为连云港市跨境电商发展的新热点

现阶段跨境电商 B2C 获得重视,特别是进口 B2C 最热门,未来发展的重点应是出口 B2C。据调查,连云港市现有近 40 家企业从事 B2C 跨境电商业务,这里不仅有象江苏四季沐歌太阳能有限公司,江苏康缘药业股份有限公司等知名的大企业,也有象连云港天马网络发展有限公司、宁波飞马淘电子商务有限公司、江苏韦希网络科技有限公司等专业电商公司,还有象连云港加莱贸易有限公司、连云港千开商贸有限公司、江苏千久仁国际贸易有限公司等外贸公司。东海水晶网上商城 (<http://www.sj518.net/>) 是连云港市垂直 B2C 网站的典型代表,如图 3 所示,目前,该网站已开发了英语,日语,韩语,意大利语等 10 多种语言网站,实现东海水晶卖全球的目标。



图 3 东海水晶网上商城首页界面

## 7. 以港口为中心的物流体系正在完善

电子商务的发展离不开物流的支持,物流和支付是支撑电子商务发展两大支柱,连云港市作为我国第一批开放城市,“一带一路”交汇点城市,港口的地域,中哈(连云港)物流基地的物流,连云港国际保税物流中心的保税仓储,国际物流配送等优势,为连云港市跨境电商的发展提供了发展平台。目前一个以港口为龙头、以物流通道网络为支撑、能够带动腹地发展的现代物流服务体系正在建设。推进物流企业的集聚发展,壮大物流产业,拓展物流功能,促进与生产企业的联动,完善配套设施,提高信息化、标准化水平,顺应跨境零售物流的需要,应是这一物流体系的发展方向。

## 二、主要问题

### 1. 观念问题

连云港市虽地处沿海,是我国第一批沿海开放城市,但电商氛围不浓,电子商务产业虽然有一定的发展,但与周边城市相比,没有明显的优势。

### 2. 定位问题

发展跨境电商,不能照搬别的城市发展的模式,必须要突出连云港市作为“一带一路”的交汇点、新亚欧大陆桥经济走廊的首要节点城市,中哈物流中转基地和上合组织出海基地、电子口岸等现有的优势,探索边创新、边借鉴、边推广的动态发展路径,形成引领全球跨境电商发展的运行规则,把连云港跨境电商打造成服务“一带一路”沿线国家的“网上丝绸之路”平台。

### 3. 政策问题

政策的滞后也是连云港发展跨境电商的阻碍因素,虽然国家出台了一系列支持跨境电商的政策,但这些政策要在连云港落地生根,需要出台地方上的支持政策。与省内城市比,连云港至今也没有出台针对跨境电商的系统性文件,政策的制定明显滞后,在一定程度上延缓了跨境电商的发展。环顾省内,许多城市在政策上支持跨境电商发展的力度很大。

### 4. 资金问题

跨境电商受国际大环境的影响大,无论是线上电子商务平台还是线下实体店铺的建设,都需要大量的先期投资和后期的维护和营销成本,且

风险极大,需要风险投资支持,相比于跨境电商发达的长三角、珠三角地区,连云港发展风险投资的金融环境还不够好,成为连云港市发展电商以及其它高新技术产业、调整产业结构的一个制约因素。政府应创造有利金融支持,引进风险投资或设立风险担保机制,支持跨境电商企业或个人的发展,解决资金瓶颈。

### 5. 管理问题

2016 年 1 月,连云港大陆桥跨境电商产业园一期项目基本建成,包括产业区、海关监管区、物流配送区和综合服务区等功能板块,发展跨境电商的软硬件设施配套,但引资力度不够,没有国内外有影响的电商企业入驻。位于连云新城的保税展示交易中心目前也仅有桥头堡和麦客行两家公司加盟,商品种类也相对比较少,需要全力加大招商力度。

### 6. 人才问题

近几年,连云港社会经济等方面获得了长足发展,但总体经济水平仍然较低,与省内其他市相比,在人才吸引力方面仍然不强,企业直接招聘到此类人才较难。目前连云港市不仅缺乏外贸电子商务人才,也缺乏培养这样人才的机制,缺少吸引人才的政策,需要政府对跨境电商行业人才引进进行专项扶持,对于目前开展跨境电商的企业进行人才引进补贴扶持。

### 7. 竞争问题

近年来,随着外贸形势的变化,多地区均意识到跨境电商将成为带动区域经济发展的重要增长点,不仅是沿海开放城市,许多内地城市也纷纷对跨境电商的发展给予了重视和支持,各地跨境电商业务正如火如荼地开展,申请国家或省级跨境电商试点城市和综合试验区的城市越来越多。

## 三、连云港市发展跨境电商的路径

### 1. 政府层面

(1) 对外协调争取更有力的政策支持,对内形成发展跨境电商的整体合力

目前,江苏省委省政府及南京海关对连云港发展跨境电商比较支持,2015 年 8 月,江苏省公布《省政府关于落实国家“一带一路”战略部署建设东陇海线经济带的若干意见》,重点提出将推动连云港和徐州加快航道、机场、高速铁路等交

通建设,争取在连云港“即行即试”上海自贸区经验,成立连云港市属自贸港区等内容。如果连云港自贸区能够建立,无疑对连云港跨境电商的发展是重大利好。建议继续加大对上争取力度,既要在市级层面形成广泛共识,又要全力争取省级层面乃至国家层面的政策支持。要创造条件启动申请国家级跨境电商综合试验区工作,使连云港跨境电商的发展获得更大的政策空间。

发展跨境电商离不开海关、商检等国家职能部门的支持与配合,连云港市相关部门在推动保税展示交易建设中已经与这些部门有良好的合作基础,下一步,在前期良好合作的基础上,应加快编制连云港跨境电商发展规划的进程(已由对外经贸大学电子商务专家组编制),精心制定实施方案,做好顶层设计,健全工作机制,努力形成高效务实的整体合力,共同推进跨境电商加快发展。

(2)搭建并完善发展跨境电商服务平台,为企业开展跨境电商提供服务

按照试点城市的经验,跨境电商服务平台主要有三类,分别是跨境电商通关服务平台、跨境电商公共服务平台以及跨境电商综合服务平台,分别由海关、地方政府和企业负责建设。在公共服务平台建设方面,连云港市起步较早,2004年成立的连云港电子口岸信息发展有限公司,负责建设和运营连云港港口EDI中心、连云港电子口岸等口岸公共信息平台。跨境电商综合服务平台在连云港市也已起步,2015年连云港市成立了连海保税服务有限公司,就是一个集报关、退税、国际物流、海外仓储、汇兑服务于一体的跨境电商服务企业。

(3)紧抓“三个一”工程,形成产业集聚效应

连云港发展跨境电商的关键项目可以归结为“三个一”,即一个中心,一个园区,一个有竞争力的虚拟商城:①一个中心是连云港保税展示交易中心,目前已初见成效,但现有加盟商仅仅只有2家公司,在谈或有意向落户的电商企业也比较少,还没有能吸引到国内大型电商如阿里巴巴等有实力的电子商务企业入驻。展示交易中心商气不浓,对此,连云港市相关部门应与旅游部门合作,把保税展示交易中心建成连云港有特色的旅游购物景点,扩大其影响力,提升其知名度;②

一个园区即大陆桥跨境贸易电子商务产业园,该工程一期项目于2016年1月已基本建成,目前还没有实力,有影响的跨境电商企业入驻。

(4)提高大中型企业跨境电商水平,加快培育跨境电商龙头企业

连云港市发展跨境电商缺乏龙头企业的带头作用,要重点推进大中型企业电子商务发展,提高其跨境电商运作水平,培育其成为连云港跨境电商龙头企业,通过其示范作用带动中小企业电子商务应用的普及。目前,连云港市太阳雨、康缘药业从事对外贸易已有一定的基础,应鼓励企业到国外设立海外仓或边境城市设立边境仓,发展跨境电商,抢占发展先机。要在企业营造发展跨境电商的文化环境。加大跨境电商的宣传、鼓励力度,制定更多鼓励性政策,开展更多的跨境电商相关的宣传活动。在资金扶持方面,要储备外贸电子商务专项扶持基金,加强与银行及创投企业的合作,鼓励它们为电子商务企业提供贷款及投资。可以施行“三三制”模式,即政府资助三分之一、第三方服务平台优惠三分之一、企业承担三分之一,通过这种模式支持企业通过第三方外贸电子商务平台开展电子商务,快速进入外贸电子商务行列。

(5)进一步加快培育跨境电商的人才,发挥人才支撑作用

针对连云港市跨境电商领域人才短缺的情况,应拓宽人才引进渠道,建立人才引进激励机制,重点引进一批素质较高、层次合理、专业配套的跨境电商人才。聘请高校、研究机构、第三方电子商务服务企业以及有关企业电子商务专家等组成电子商务专家委员会,建立电子商务专家人才库。要加快人才建设,为跨境电商产业发展的提供人才与智力支持。实施跨境电商人才培养工程,创新人才培养模式,加强“校企合作”,制定连云港电子商务人才培养规划,认真组织开展电子商务职业教育和专业技术培训,鼓励和支持连云港高校开设电子商务相关专业、加快培养适合企业和社会需求的电子商务技术开发、应用创新、项目策划和系统分析等高级人才。开展大学生电子商务创业实训,并给予政府资助建立电子商务奖励专项资金,对于具有创新精神的企业、个人进行奖励。



(6)融入“一带一路”建设,建立面向丝绸之路经济带的“网上丝绸之路”

连云港市处于“一带一路”交汇点,与“一带一路”沿线相关国家在口岸交通、贸易往来、双向投资、人文交流方面有着很好的合作基础。目前国家对“一带一路”战略实施的政策支持力度很大,机遇前所未有。连云港市应充分利用现有的中哈合作、上合组织物流园等合作机制,主动走出去,有条件的企业要在相关国家边境设立边境仓或在相关国家建立海外仓,开发面向“一带一路”国家语言的跨境电商平台,抢占跨境电商发展先机。要重点开拓丝绸之路经济带沿线国家的市场,建议以商务局为主,以现有的口岸电子平台为依托,联合海关、检验检疫、外汇管理、税务等相关政府职能部门共同构建面向丝绸之路经济带的跨境电商综合性公共服务平台,为开展相关跨境电商业务的企业提供全流程服务,促进丝绸之路经济带跨境电商发展。

## 2. 企业层面

### (1) 提高对发展跨境电商的认识

连云港市企业尤其是中小外贸企业,发展电子商务积极性不高,缺乏“互联网+”时代企业生存的危机感和紧迫感,没有认识到电子商务如今是世界潮流,代表着国际贸易的一种新方式,是经济全球化的一个非常重要的特征;没有认识到在当今激烈的市场竞争环境中,谁先开展电子商务、与跨境电商相结合来拓展外贸业务,谁就具有了新的竞争优势;没有真正理解互联网的运作机制,把跨境电商当作企业未来的生存之道来对待,把发展跨境电商当作一个战略项目来做。

### (2) 选择合适的产品,构筑合适的网络品牌

企业开展跨境电商,首先要确定经营什么产品。对于刚开始做跨境电商的企业,无论是出口还是进口,前期不需要追求大而全,重点是要做精一款产品,保证质量并合理定价,要实施差异化营销,出口方面要选择连云港市有竞争力的工业品和具有连云港地方特色的产品,要实行品牌化经营,带动连云港市工业品的出口;进口方向,要进口国外优质产品,引领连云港市消费的升级。从国内跨境电商经营商品种类来看,主要有3C 电子产品、母婴、保健品、化妆品、鞋帽、家居园艺、户外用品和汽车配件等。从出口来说,连云港

市在这些产品的生产和营销上并无优势,需要另辟蹊径,寻找具有地方特色的产品,通过跨境电商平台销售到国外。

### (3) 确定企业自身的跨境电子商务发展模式

综合国内试点城市的情况来看,未来连云港市跨境电商的扶持重点应在跨境 B2C。跨境电商 B2C 的发展,也是国家政策扶持的重点,受降低交易成本、满足消费者个性化需求的驱动,以及互联网技术、物流支付环节的支持,跨境电商 B2C 将迎来较大成长空间。发展跨境电商 B2C,从进出口结构上来看,应以发展跨境出口 B2C 为主,跨境进口 B2C 为辅,连云港市在发展跨境电商进口 B2C 方面,与上海、宁波等沿海城市和丝绸之路经济带上的郑州等跨境电商进口发达的城市相比,明显处于劣势,这就决定了连云港市今后发展跨境电商,扶持的重点应是跨境出口 B2C。

### (4) 创新物流模式,合理选择跨境物流渠道

连云港作为“一带一路”交汇点核心区及先导区,同时作为上合组织共同出海口,近几年一直重视发展现代物流业,一个以港口为中心的物流集散体系正在形成。连云港进口跨境电商可以依托连云港保税物流园区进行进口分拨和转口贸易。而对于连云港市外贸出口跨境电商而言,更可行的选择是海外建仓,可以自建或联合建海外仓,还可以使用跨境电商平台(如 eBay、中国制造网、出口易等)推出的海外仓。

(2016 年度全市应用研究一般课题,项目号 LSYZ16302)

# 提高企业产品质量、降低 生产成本的问题研究

——基于连云港市药品生产企业视角

## 本课题组

### 一、我市医药产业发展现状

2015 年全市新医药产业(含医疗器械及药包辅材)拥有规模以上企业 85 家,实现产值 505 亿元,同比增长 21.5%,产值总量在全省排名第二。据统计,2016 年 1-6 月份,全市规模以上医药企业实现产值 303.3 亿元,同比增长 25.1%,比全市工业增幅(11.9)高 13.2 个百分点。恒瑞、豪森、正大天晴、康缘、德源、润众等重点企业实现产值 245 亿元,占全部医药总产值 80.8%。1-6 月,医药行业 5000 万元以上在建项目 24 个,今年累计完成投资 32.4 亿元,累计用电 13960 万千瓦时,同比增长 45.1%。而在工信部公布的 2015 中国医药工业百强榜中,港城正大天晴、恒瑞医药、豪森药业和康缘药业全部进入前 40 强,分别位列 17 位、19 位、23 位和 40 位,其中正大天晴和恒瑞医药成为我市首度进入前 20 强的企业。

一是产业集聚发展,规模效应初显。国家火炬计划连云港新医药产业基地于 2001 年 12 月 5 日由国家科技部批准设立,目前已形成了“一园三区”的空间布局,“三区”即中心区新医药板块、大浦工业区原料药板块、临港南片区创新药研发板块。当前园区已吸引了 100 多家企业入驻,逐渐形成了包括新型肝病药物、新型抗肿瘤药、麻醉镇痛药物、新型中成药、医用消毒灭菌设备及新型药用包装材料等在内的六大特色医药集群,培育了诸如恒瑞医药、康缘医药、豪森医药等 30

余家骨干企业,已建成全国最大的抗肿瘤药物、抗肝炎药物生产基地及重要的现代中药生产基地。

二是注重创新平台搭建,创新能力显著增强。目前,连云港市医药行业共有国家级高新技术企业 7 家、国家级博士后科研工作站 4 家、国家级企业技术中心 3 家,由恒瑞、康缘、豪森和正大天晴 4 家企业构成的医药板块,创新能力位居全国前列。当前,连云港市已建成了国家火炬计划连云港新医药产业基地、恒瑞医药国家高技术研究发展计划(863 计划)成果产业化基地、国家抗肿瘤及糖尿病等药物研究与开发技术体系孵化基地、国家中药治疗心脑血管疾病有效成分群创新药物孵化基地等有一定区域影响力的新医药产业基地 10 多家;建成国家中药中试放大研究技术平台、国家药物微量杂质的检测和分离技术平台、康缘药业(美国)药物研发公司、恒瑞医药(美国)创新药物研究公司等创新研发机构 40 余家,逐步建成了抗肿瘤及糖尿病等药物研发平台、海洋生物技术研发平台、新型肝病药物筛选研发平台、创新中药研发平台、新型医疗器械研发平台、新型医药包装研发平台等 6 大类新医药产业创新支撑平台。恒瑞医药、康缘药业都已入选国家创新型试点企业,连云港市新兴医药产业的创新能力显著增强。

三是项目研发成果丰硕,产品群已初具规

模。目前,连云港市承担各类新医药产业研发项目取得丰硕成果。仅市开发区内新医药企业就承担了国家 115 个重点研发项目。其中,国家重大新药创制科技专项 36 个、国家“863”项目 13 个、国家火炬、星火、重点新产品、企业技术创新基金等科技项目 67 个;承担省级科技计划项目 129 项。其中,省重大科技成果转化项目 10 个,省高新技术研究与科技攻关项目 32 个,省火炬、星火、自然科学基金、国际科技合作、企业技术创新资金等科技项目 87 个;国家重大新药创制科技专项 36 个、江苏省重大科技成果转化项目 10 个。获国家专利金奖 4 个,国家科技进步二等奖 4 个。申报发明专利 1000 多项,其中授权专利 678 项,国外专利授权 120 多项。企业创新能力全国领先,产业结构布局合理,产业发展国际化势头良好,发展后劲充足。

四是注重拓展国际市场,创新药出口初显成效。在全市数百家医药企业中,注重拓展国际市场的主要是以下“四大药企”:恒瑞医药在美国、欧洲、日本多地建有研发中心或分支机构,公司坚持创新和国际化并进;正大天晴药业公司在美国和欧洲设立了办事处。目前正大天晴共计 3 个原料药和 1 个制剂产品通过 FDA 或欧盟认证;豪森药业集团的国际化实现了“从原料药国际化到制剂国际化、从仿制药国际化到创新药国际化”的阶段性目标。多个注射剂品种出口欧美日市场;康缘集团的枝茯苓胶囊在美国已完成 II b 期临床试验研究,正在启动 III 期临床研究,有望成为首个以药品形式进入美国市场的复方中药。

五是注重产品质量管理,医药产业两化融合逐步加速。我市规模以上医药企业非常重视产品质量管理。特别是四大药企,能够重视质量管控体系建设,严格按照 GMP 标准规范厂房设计、工艺改造、生产流程,在原料供应、研发中试、多剂型制剂、仓储管理等多程序严把质量关,以保证药品合格安全的流入市场。近年来,注重产品质量管理的同时,连云港市高度重视和大力推进工业化和信息化融合,在组织领导、资金项目、人才引进等方面支持软件产业、工业云、大数据、智能制造快速成长,引导带动医药产业创新升级。

## 二、我市医药企业产品质量与生产成本存在的问题

从上面我们可以看到,我市医药企业正处在加速发展期。但是在其发展过程中,在产品质量

和企业成本存在以下一些问题。

### 一是创建品牌的内在需求不足

1.创建基础薄弱。从全省看,我市还处于欠发达地区,规模以上工业企业数量、大中企业量数少,难以形成一批有实力创建名牌产品的企业群体,面临发展的后劲不足。根据市统计局提供的数据,截至今年 4 月份我市规模以上工业企业数量分别比徐州、盐城、淮安、宿迁少 1173 家、1456 家、945 家、863 家,与苏北其他市差距较大。

2.申报门槛制约。省名牌战略推进委员会《2015 年江苏名牌申报评价指南》要求,食品、农产品申报年销售额 1 亿元以上并且纳税额不低于当年销售额的 3%。制造业申报消费类年销售额 2.5 亿元以上、生产资料类销售额 3.5 亿元以上并且企业纳税额不低于当年销售额的 3%。我市 80%以上医药企业达不到申报条件而被限制,未能获评。

3.认识程度不高。名牌是企业质量、管理、服务、诚信等的综合体现。创建名牌永远在路上,也是企业发展战略的重要内容。部份企业还停留在获得奖励资金的初步认识上,到期后复评没有积极性。部分名牌企业在激烈的市场竞争中,创新能力不强,持续发展的能力不足,达不到名牌产品企业认定要求,在复评中淘汰。

4.工作合力不强。在企业申报省级名牌产品过程中,省名牌推进委员会在联席会议审核时要求材料有统计、税务等相关职能部门的相关数据证明,企业在协调时难度较大,也有一部分企业放弃申报。

### 二是企业质量主体责任未能完全落实到位

质量安全的主体责任在企业。当前质量安全事故彼此起伏、层出不穷,说到底部分是部分无良企业过分追求企业利润最大化,减低企业生产成本,将有关质量要求仅仅体现在体系文件之中,或者挂在嘴上,应付监管部门的日常检查,却没有真正落实到企业的正常生产和管理当中去,流于形式。更加缺少当前提出的“工匠精神”,加之生产设备简陋、流程不够完善,生产出来的产品质量安全达不到标准。同时,由于产品质量法律法规的宣传不到位,导致不少企业对自身应该负有的质量安全责任认识不足、打假治劣处罚力度小违法成本低等。特别是当前消费理念畸形,过多关注价格,忽视内在产品质量,形成“良币驱逐劣币”不良市场秩序。

三是在中小医药企业开展新版 GMP 认证有难度

新版 GMP 认证是每个医药企业必须做的功课,没有任何一家企业可以跳过去。而要想迅速“过关”,必须摆脱单一依靠药品的快速消费谋求发展的模式,树立效率质量优先的发展新思路,确保出品药品的安全性。新版 GMP 认证能优化药品生产企业生产效率和质量。我市规模以上药品生产企业中截至目前通过国家级 GMP 认证的企业不到一半。因为中小医药企业生产线较少,缺乏对法规变化的风险预测,其厂房设计和定期改造升级工作没有形成制度性规定,加上升级改造时间较长,改造资金不足,融资成本高且难,以及缺乏政策扶持,阻碍了我市中小药企对新版 GMP 认证。因为企业停产改造面临的是丧失市场的威胁,不停产不改造则面临着出局威胁。使得部分中小药企在这样的两难局面下采取了近乎“混日子”的应对,希望借缓冲期搏一把。

#### 四是医药企业成本偏高

企业成本有狭义与广义之分,狭义的成本仅是指生产成本,广义的成本是指完全成本,包括产品研究开发阶段费用、产品生产成本、管理费用、财务费用、销售费用及有关税费。生产成本=直接材料+直接人工+制造费用;直接材料=原材料+辅助材料+燃料+动力。从成本构成要素看,企业成本高在以下几个方面:

1.用工成本高。随着经济的发展我市企业工人的工资也逐年提高,更为沉重的是企业为员工缴纳各种保险的支出已占企业工资总额的 40% 以上,利润空间受到进一步压缩。本课题组对开发区 30 家医药企业的成本调查结果是超过 80% 的企业选择用工成本高。

2.用地成本高。经济的发展与城市建设规模的扩张式发展挤压了工业用地的规模,导致工业用地价格逐年上升,产生的后果就是用地成本的增加,不利于医药企业扩大再生产也不利于医药产业的集聚。

3.物流成本高。从市物价局对我市物流企业调查情况来看,我市物流业仍处于以传统交通运输为基础的初级发展阶段,运输结构、运输组织、运输装备、信息化等发展水平低下制约着物流业发展的总体水平,同时物流业增速趋缓、成本升高、资金短缺和税费偏重等问题更加突出,物流企业普遍经营困难、效益下滑。

4.能耗大、污染重、能源成本高。医药行业是环保治理的 12 个重点行业之一,随着我市创建低碳城市,对制药企业的三废处理、环境保护的要求越来越高。而我市大部分化学原料药生产能耗较大、环境污染严重、附加值较低;许多国有企业在产业链的上游,是用电用水用气的供应商,国有企业运行成本高的情况下,水电气等的价格也变高,也导致生产型医药企业的生产成本变高。

5.融资成本高。由于缺乏投融资平台支撑,我市医药企业融资渠道窄,融资难且成本高,特别是中小型医药企业综合融资利率高于企业平均利润率,企业内在发展动力不足。

6.新产品研发成本高、开发周期长、风险大。随着国家药品审评要求的提高,新药品审批时限延长,同时新药不被批准的风险在加大,导致企业新药开发的难度也在加大。从我们对四大药企的调查,每一个新药研发品种耗时需要十年左右时间,资金投入高达 3 亿元以上。这就导致我市大部分制药企业的产品大多是仿制药,就是说同一种药品功效差不多,但是生产厂家却有多家,这使得制药企业之间的竞争异常激烈。加上国外制药企业也蜂拥而至,他们更为精良的技术和雄厚的资本都对我市的制药企业造成了很大的威胁。此外,一项统计表明,医药技术创新的失败率为 70% 左右,成功率不足三成。新药研发的高投入最终是要计入药品的成本,这也无形中会抬高药品价格,影响产品的竞争力。

7.制度性的交易成本高。一是行政审批制度改革有待加强,行政审批的机制、流程、效率有待提高。二是税费偏高。从我国税收结构看,直接税(企业所得税、个人所得税)占全部税收收入的 25% 左右,间接税(增值税、消费税、营业税)占全部税收收入比例的 60% 左右,其中又以增值税为主。可见,所得税和增值税的改革方向和优惠力度对企业的影响至关重要,也是减少企业税负、加大研发投入的有效政策工具。行政审批效率不高、政府干预过多、税收、社保费与评估费检验检测费过高等问题,这些“隐性成本”像是捆住企业的“绳索”,不仅抑制、束缚了医药企业创新升级、提供有效供给,一定程度上还可能阻碍供给侧结构性改革的步伐。

8.营销成本过高。根据我们的调研,我市医药企业的销售有以下几个特点:一是单体作战,所

有企业都有自身的销售队伍，各家卖各家的产品，缺乏企业间营销渠道与网点的整合与协同，自然增加许多固定成本；二是销售网点多、队伍庞大，从表 1 可以看出，四大药企销售人员均在 3000 人以上，各地网点最少也有 180 个，多的达 800 个，人工成本的增加必然会转嫁到药品价格

上；三是以专业化、学术化营销为主要手段；四是我市中小企业基本上采用高成本的广告战、价格战、回扣战等低水平甚至是违法的销售方法；五是药品营销方面的基础人才奇缺。营销人员在面对公众时存在很大差异，对企业市场开拓、品牌维护、促销执行、售后服务等方面造成影响。

表 1 四大药企销售网络情况表

企业名称	销售人员(人)	国内覆盖领域	办事处(个)	销售网点(个)	销售分公司(个)
恒瑞医药	4000	32 个省市	80	180	15
天晴制药	5000	全国	100	340	5
豪森制药	3000	全国 12 个大区	300	260	12
康缘药业	3000	28 个省市	200	800	29

9.上游原辅材料成本上涨等因素对医药行业持续发展的影响正在加剧。一开始是中药原材料随农产品价格猛涨，化学药的基本化工原料、辅料的价格也全线上升。近几年以来，药品外包装价格突然大幅飙升，且仍在涨价中；诸多医用包装材料如纸质药包材、明胶空心胶囊、药用丁基胶塞和药用玻璃管等价格均呈上涨态势。

10.成本管理中的问题。根据我们的调查，我市医药企业大部分存在以下几个问题。一是通过降低质量片面地降低成本。为了降低成本压力，不少制药企业，眼光不够长远，为了提高利润，通过降低原料档次的方法来控制、降低药品成本，这无疑将损害到药品的质量、功效；二是制药企业的成本控制意识不够强，其成本控制的目的和手段等方面都存在认识不足的问题。很多制药企业在进行成本控制与管理的时候，往往喜欢就成本论成本，手段主要靠的是节约成本。三是制药企业的成本核算方法不够得当，使得很多企业的成本不能够真实的反映出企业真实的经营状况，从而造成了企业的成本控制不够合理，影响了制药企业的成本控制效果。四是全员参与控制成本的意识薄弱。大多数企业的成本管控被认为是财务部门的事情，致使其他部门和一线员工的成本意识薄弱，增加了许多不必要的浪费，导致成本得不到很好的控制。

#### 五是医药产业持续发展动力不足

1.行业集中度相对较低，产业链不长，关联度不够高，缺乏规模效益。我市医药企业虽然是企业数量较多，但多是小而散，多数层次不高，产业大而不强，中小医药企业的产品仍以仿制药为

主，被停止注册或被诉侵权的危险时刻都存在着；具有自主品牌的产品知识产权保护不力，也不时遭受到国内外同行的侵犯，经济和声誉损失较大。除了四大药企外，其平均规模效益不明显，研发能力弱，抗风险能力低，国际竞争力弱。

2.研究开发投入不足，产品创新能力有待提高。医药作为一种特殊的商品，随着人们对生活质量的要求越来越高，医药新产品的研究与开发显得越来越重要。在当今企业激烈市场竞争的环境下，大多数企业面临成本上升、利润空间变小、产品生命周期缩短的压力。医药生产企业的产品经营以创新产品和品牌产品为重心，加大新产品研发投入。我市除了四大药企研发投入保持在 10%左右外，90%中小型制药企业研发投入不足 2%，导致我市生产的西药有 99%是仿制生产的，低水平的重复建设导致产业结构不合理，制剂工业落后于原料药工业，我市医药行业还没有摆脱粗放式经营的格局。现在研发方面的落后就意味着未来在生产和市场上的劣势。

3.品牌形象有待提高，中药现代化与国际化的进程比较缓慢。国际知名医药企业每年投入巨资用于企业形象战略、品牌战略、广告战略、营销策略、售后服务和市场调研等工作，与此相比，我市医药企业除了少数规模药企，其他企业尚未树立起成熟的企业形象和品牌形象，在产品品牌塑造、广告战略实施等方面缺乏总体规划，产品品牌和企业知名度都有待提高。康缘药业董事长萧伟就提到对于同样成分的中成药，仍有不少国人喜欢到日本、美国等去“抢购药”。“事实上，很多日本药的原材料都是从中国进口，中国药典上的

中药品种在质量和疗效上都是经过认证的,在治疗效果上不比‘外国药’差。”但是“有些外国药在产品品质、附加值、制剂造型、口感、包装、消费体验方面确实比中国药企设计得好些,这就导致有些中国人宁愿用外国产品而不选择中国制造。比如,美国市面上常用的非处方儿童药,如感冒药和抗过敏药,一般都有葡萄、樱桃、口香糖等多种口味,但中国适合儿童口味的药品数量不多,尤其是中成药。如果中国企业在这些方面多做些创新,就会被更多的消费者认可接受,企业的竞争力和市场占有率也会大大提高。”医药是特殊的产品,各国政府对此类产品的市场准入都有非常严格的规定和管理,虽然我国化学原料药的出口额较大,但是通过国际市场注册和认证的产品却不多,我国绝大部分产品仍以化工产品形式进入国际市场。中药存在着成分比较复杂、质量控制不精确、药品纯度不高等诸多不足,在药理、毒理、剂型及提取、分离技术等诸多方面与国际先进技术水平相比仍然存在一定差距,加快中药现代化进程仍需努力。同时,很多出口中药无法控制农残、重金属含量超标,有的甚至含违禁成分,因此在国际市场上中药品牌形象有待重新塑造。由于东西方文化背景、中西医理论体系的差异,中药产品缺乏国际通行标准,尚未建立起一整套符合中药特色、符合国际规则的质量检测方法和质量控制体系,连云港中药企业要想打开欧美等西方发达国家的大门、加速其国际化进程,仍需努力。

4.药品研发各自为占,缺乏合作协同。我市四大药企无论是在平台建设、研发投入、创新人才队伍、创新激励机制上在国内都是首屈一指,研发体系比较完备,创新能力进入国内制药企业前20强。但是,近年来我市新上的医药及医药中间体项目多数与现有的企业没有配套联系,医药企业间缺乏协作,企业间协同创新,多学科融合、多团队协同、多技术集成的合作意愿缺乏,资源不能有效共享,难以形成合力。这也导致每家企业都得配置小而全的各种研发需要的分析、检验、检测的仪器设备、人员与场所,研发所需的各项成本就得增加,仪器设备利用率偏低,造成资源与人力的浪费。

5.本土医药人才支撑乏力,产学研合作有待深化。随着我市医药产业的快速发展,企业对医药人才需求激增,特别是中高层次研发人才不足已成为制约新医药产业发展的又一瓶颈。我市具

有制药专业的学校只有省属的淮海工学院、南京医科大学康达学院及连云港中医药高等职业技术学校。该专业每年毕业的学生也就300-400人左右,即使他们都在我市就业,也难以满足100多家医药企业的技术需求。虽然说市政府近几年也出台了許多引进人才的优惠政策,考虑到交通与经济影响,外地优秀的医药技术人才来连就业或者进行技术合作的动力与愿望不强,如何才能吸引海内外优秀医药人才为企业创新服务呢,恒瑞、天晴、豪森、康缘只能选择在上海、南京及美国等地设立研究院,以此来招揽人才,近距离的依托高水平的高校、科研院所技术、人才、专业优势,共建实验室,联合开展技术攻关与合作。但由于校企之间存在着价值取向的差异性、地域局限性问题,使合作的规模及范围都受到了一定程度的影响,产学研合作有待进一步深化。

6.医疗卫生管理体制改革滞后。我国的基本医疗保险制度改革、医疗体制改革和药品流通体制改革尚未形成可操作的协调与持续发展机制,医保无法对医院用药发挥制约作用,致使用药不合理,市场竞争无序;同时,在医药不分家、处方外放难的情况下,医院药房仍然绝对占据药品消费市场的垄断地位。在这种“以药养医”机制下,药品成为医院和医生创收的载体,导致“医院多进药,医生多开药,病人多用药”的行为扭曲。药品价格改革滞后以及药品监管薄弱,制约了医药企业“优胜劣汰”。政府对零售价格最高价的限价管理反而带来了一些“药价虚高”,而药品监管错位缺位,致使一些不良企业得不到应有的惩罚、淘汰,阻碍了企业创新的积极性。

### 三、提高我市医药企业产品质量、降低企业成本的对策建议

产品质量是企业的生命线,也是企业竞争力的根本体现。提升产品质量应抓好以下几点:

一是要制定品牌战略规划和实施意见,明确指导思想、基本原则、目标任务、扶持政策和保障措施。建立名牌培育梯队,构建名牌产品群体,加快培育形成一批拥有自主知识产权、质量水平较高、具有较强竞争力的知名品牌。

二是完善品牌战略推进机制。充分发挥政府的统筹作用、部门的协同作用、企业的主体作用和舆论的引导作用,建立创建名牌产品的激励机制和考核机制,将品牌创建工作纳入目标考核体系。要深化“放管服”改革,注重质量监管创新,加

快质量检测公共技术服务平台建设,优化质量发展服务,形成强有力的推进机制,引导全市各类企业牢固树立质量意识,自觉地把质量工作融入日常生产经营活动之中,切实营造全社会关心质量、重视质量、支持质量、监督质量的良好氛围,逐步实现产业集聚向品牌集群转变。

三是营造品牌推进合力。坚持以企业为主体、以市场为主导、以质量为核心、以培育为重点的原则,加强部门协作,通过开展医药产品质量专项整治、环境治理行动、工程质量整治、市场秩序规范、产业发展状况分析和质量安全信用等级评价,发布产品质量报告等工作,完善药品质量监管机制,加强对医药生产企业和医药流通企业及医疗机构的药品监管,严厉打击假冒伪劣产品,解决好与群众息息相关的医药产品质量安全问题,提高医药产品质量管理水平。

四是强化中小医药企业质量意识,夯实品牌创建质量基础,加大品牌创建力度。深入开展“质检利剑”行动,严厉打击假冒我市名牌企业、规模企业产品的违法行为,营造良好的市场经济秩序,为全市经济更好更快发展作出积极贡献。

五是加强宣传引导。大力宣传创建名牌产品的意义,动员广大企业增强对名牌的认识,引导中小医药企业树立质量兴企、名牌强企的发展观念,提高企业的申报主动性和积极性,鼓励企业争创名牌。在对企业进行名牌培育动员工作中,耐心进行宣传疏导,消除个别企业在申报中存在的畏难情绪,引导企业正确认识申报名牌对企业发展的作用。引导企业走质量效益型发展之路,释放“质量”红利。

六是建立新版 GMP 认证的激励机制。建议市政府出台相关政策扶持药品生产企业积极地通过新版 GMP 认证。对已通过新版 GMP 认证的企业,在基本药物招标采购时给予加分,在非基本药物招标采购中给予单列质量层次,使按新版 GMP 标准生产的药品中标率得到提升。对按新版 GMP 标准生产的国产仿制药适当降低调减幅度,以保护企业参与认证的积极性。同时对率先通过新版 GMP 认证的企业应给予财税政策优惠,鼓励制药企业积极推动新版 GMP 认证,以提升产品质量管理水平。

七是加大新产品研发力度。随着经济的发展和人们生活水平的提高,人们对医药产品质量的要求越来越高,医药产品的生命周期也越来越短,而

且企业之间的竞争越来越激烈,这就迫使企业要通过科技创新,不断开发社会需要的医药新产品,通过创新提升产品质量,以满足人们对健康生活的需要,通过产品结构升级,不断提高供给质量和效益。

对于如何降低企业成本,我们认为,可以采取相应措施来有效降低有关费用。

一是在控制原材料成本方面。首先,在原材料采购上,要根据市场的需求量确定材料最终的用量。其次,在企业产品生产的过程中,要注重节约材料防止浪费,并且要提升产品的合格率。第三,在供给合作模式上,通过建立采购联盟的方式,获得质优价廉的原材料。

二是在降低物流成本方面。首先在降低相关的政府税费上做文章。第二,要推广供应链管理先进管理方式,减少不同物流环节衔接不畅、车辆空驶等资源浪费问题。第三,规范搬运制度流程,减少货损率。第四,做好运输线路的统筹规划,提高运输车辆的配置效率。第五,选择合理的仓库地址,降低仓储成本。第六,科学设计包装,节约材料成本。第七,要详细设计好配送流程,提高配送的运作效率。

三是在成本管理方面。一要实施战略化的成本控制与管理。二要不断的完善财务管控机制。三要加强对员工的业务培训,提高业务能力与水平,降低生产中原材料的浪费等。四要用 ERP 打造竞争力。ERP 是一种主要面向制造行业进行物资资源管理(物流)、人力资源管理(人流)、财务资源管理(财流)、信息资源管理(信息流)集成一体化管理的企业管理系统。恒瑞医药建成了江苏省第一个 GMP 与 ERP 结合的平台、第一个在制造流通领域实现 ERP 全程管理的项目。建议由市经信委牵头对我市规模以上企业开展 ERP 运用业务培训;在我市规模以上医药企业中,结合我市医药企业 GMP 认证工作的推进,安排扶持资金,有计划推进企业 ERP,运用现代信息技术,推进企业现代管理制度建设,有效提高管理效率和降低企业管理成本。

四是要进一步拓宽融资渠道,创新融资方式,促进新医药产业投资主体多元化,降低融资成本。拓宽股权融资方式。支持制药企业通过 IPO、新三板挂牌、区域性股权交易市场交易、项目众筹等方式进行股权融资。支持制药企业发行企业债券、公司债券、短期融资券、中期票据、中



小企业集合票据等直接融资方式。建议扩大市经济技术开发区新医药产业基金规模,用以支持更多成长性好的中小医药企业。要管好用好“连云港市中小企业应急转贷资金”,有效防止和化解中小企业资金链断裂风险,降低融资费用。建议设立连云港市医药产业投资银行,为创新型、高成长性项目提供有力的信贷、融资支持。

五是降低医药销售费用方面。建议整合建立统一的营销平台。统一调配营销资源,统一指挥营销团队,统一面对市场竞争,通过采购内部生产基地药品或产品获得营销底价,以避免营销成本过高、内部竞争和营销资源不合理运用问题。

在营销模式的选择上,建议规模以上医药企业从重视学术性、专业性推广为主,转向利用互联网营销与学术性营销并重。中小型医药企业营销应从自己销售转化为委托代理销售和互联网营销为主。在医药 DTC 模式下利用微信平台营销。建议在连博会中增设全国药企产品博览会和医药创新品牌论坛,重点推介我市医药企业产品,开展医药创新技术研讨,提升我市医药产业在全国的影响力。

六是以生态环保、循环经济为目标,全力打造国家级健康医药科技产业园。以连云港市经济技术开发区医药健康产业园为基础,以建设省级新医药特色产业基地为契机,按照国家级医药科技园区的要求,做好产业发展规划,在管理体制、合作机制、投融资机制等方面探索创新。为此一要进一步加大招商引资力度,要对已经形成的传统产业集群进行循环经济改造,通过“再使用、再循环”原则进行产业“补链”,二要推进产业集群与循环经济的藕合。三要通过激励、奖惩手段推进循环经济医药产业园区建设。四要成立由市政府牵头、市经济技术开发区和市经信委、科技局等部门参与建立的组织机构,做好国家级园区申报工作。

七是建立医药产业技术联盟,大力推进医药产业两化融合。建议由政府出面建立以中国药科大学、南京医科大学、南京中医药大学、淮海工学院等高校为技术载体,我市恒瑞、天晴、豪森、康缘、德源药业等龙头企业共同组成的集药物研发、药物评价与检测、人才培养与学术交流等功能于一体的医药企业共性同需的连云港医药新技术与产业化协同创新中心,为我市医药新技术与产业化发展装配最强“发动机”。鼓励我市医药

企业瞄准国际同行进行技术改造,优化工艺路线,采用先进装备,不断提高生产信息化水平,通过数字化管理确保产品质量,向智能化制造迈进。

八是加强体制机制创新,不断优化新医药产业发展的外部环境。一要切实落实市政府降低实体经济企业成本的意见,转变政府职能,简政放权,进一步减少不必要的审批和限制,提高审批效能,降低企业经营成本。二要积极实施自主知识产权战略,不断加强知识产权保护。三要强化激励机制,构建人才支撑体系,不断提升新医药产业的自主创新能力。要严格贯彻落实今年刚出台的“新药上市许可持有人制度”。要加快建立有足够吸引力的人才招引的激励机制,引进支撑新医药产业发展的领军人才。高效落实管理、技术、知识等要素参与分配的政策,吸引国内外优秀人才来连云港创业。加强与我市淮海工学院、连云港职业技术学院、连云港中医药学校的科技合作,通过联合培养人才,为我市医药产业发展提供人才支撑。四要推进药品价格改革。建议尽快建立全国统一的药品招标采购平台,制定统一规范的集中招标采购规则。针对国家基药及医保目录以外的品种探索搭建省级医药交易平台,让医院、药店和药厂供求双方通过交易平台按市场规律竞买竞卖,让市场形成合理药价。对于专利药、创新中药独家品种,建议由国家卫计委、国家中医药管理局组成专设机构,结合药学、临床及药物经济学等相关领域专家的参与,建立多方谈判机制进行议价采购。建议制定科学的中成药价格评估体系。五要重视重视药物制剂研发,加快医药产业升级转型。一要尽快出台生物类似药的特殊审评原则。二要加大支持力度,调动研发机构和企业积极性。重视研究新型制剂产业化研发的短板,其理论、技术、辅料、工艺、设备等问题是关键。三要推进创新制剂研发满足不同医疗需求。四要鼓励药用辅料的研发和产业化。建议国家鼓励立项研发、国际合作、引进有用制剂材料和技术为国内企业服务。

[课题负责人:葛雄灿(连云港市科学技术协会),课题组成员:葛彩虹、毕宇安、殷宪林、徐超、刘广亮,本课题系 2016 年度全市应用研究重大课题,项目号 LSYZ16105]

# 供给侧改革背景下我市临港 工业转型升级研究

## 本课题组

### 一、我市临港工业的基本情况

#### 1. 我市发展临港工业是国家战略

作为江苏海港城市,全国中西部地区最便捷的出海口,全国首批沿海开放城市和大陆桥东方桥头堡,凭借良好的区位条件,我市临港工业的发展被纳入国家层面的战略。2003年3月,我市出口加工区获国务院批准设立,2009年6月,国务院常务会议讨论通过《江苏沿海地区发展规划》,提出以连云港为龙头,把江苏沿海地区建成我国重要的综合交通枢纽、沿海新型工业基地、重要的土地后备资源开发区和生态环境优美、人民生活富足的宜居区,成为我国东部地区重要的经济增长极。2011年6月,国务院批准在我市设立国家东中西区域合作示范区,作为服务中西部地区对外开放的重要窗口。随着“一带一路”国家战略的提出,2014年中哈国际物流基地的启用,我市临港工业又迎来了新的发展契机。

#### 2. 我市发展临港工业优势突出

我市作为国家一类开放口岸江苏唯一的大型海港,港口条件位居江苏省第一。目前港口岸线总长40.6km,其中商港自然岸线23.9km,临港工业岸线2km,城市生活、旅游岸线6.1km,预留及其他可用岸线8.6km。我市由于独特的地理原因,有大量临港地产盐田,作为农业用地价值不高,但是良好的工业用地。在国务院等部门的规划中,我市布局了一批重大临港工业项目,并

被纳入国家七大石化产业基地之一。在“一带一路”的国家战略下,我市又被赋予交汇点的优势,正在加快打造“一园三区”链式发展格局。

#### 3. 我市发展临港工业成效斐然

截至2015年12月,我市共有462家规模以上临港工业企业,“十二五”期间年均增长23.5%,实现产值3062亿元,占全市规模以上企业比重54.9%。过亿元企业229家,占临港工业企业总数的49.6%。各临港产业区已经基本形成具有自己特色的产业布局,柘汪临港产业区内新海石化、金茂源公司、镇鑫特钢等企业已成为产业发展的龙头;灌云县化工项目呈现规模化发展态势;灌南省级化工园区充分发挥自身优势,注重企业优势重组,转型升级;连云区以板桥产业园为载体做大做强临港工业,油化企业注重环保与发展同步推进;徐圩新区大力发展大型石化、钢铁等临港工业,打造产业发展的规模优势和集聚效应。我市大力发展风电装备产业,目前已经拥有国电动力、中复连众、天顺塔架、重山风力等一批风电龙头企业,形成了以风电主机、叶片、塔架为主的风电产业链条,成为江苏省重要的风电装备产业基地之一。以品质、标准和品牌为导向,以食品加工园区为载体,我市临港食品加工业正在推动产业向绿色、健康发展。我市汽车轮毂等临港装备工业作为我市优势产业,成为首个千亿产业集群。

## 二、在供给侧改革背景下我市临港工业面临诸多亟待解决的问题

1. 缺乏大企业、大项目的支撑仍是制约我市临港工业发展的一个瓶颈。全市临港工业还未形成集群发展,钢铁、石化、造船等产业企业协作程度较差,产业链条不紧密,集聚效应不突出。2015年末,我市临港工业中过百亿企业6家,过十亿企业46家,产值最大的新海石化为230亿元,与此同时,青岛有28家百亿企业,大连16家,日照7家,我市龙头企业数量相对较少。我市有数个纳入国家战略的大项目,如炼化一体化、沿海钢铁产业基地等,但是由于环保指标、资金和市场等原因,一直未能立项建设,这给我市进一步布局临港产业带,打造产业链,进行后续招商带来了一定困难,直接导致我市经济增长一直难以实现飞跃。

2. 我市临港产业的存量亟待进行协调。基础设施项目在港口、交通和电力方面仍需加强。为增强连云港主港区两翼港区的优势,需进行连云港扩容工程,做大做强徐圩港区和赣榆港区港口基础。连云港港30万吨级航道工程二期也待开工建设。我市一直以来致力于打造精品钢基地,目前这一目标没有实现,还面临着国家下达的100万吨去产能任务。两灌园区依托良好的地理资源环境着重发展临港精细化工产业,但是由于污染问题,经常挂牌督办,停产整顿。我市装备制造行业中,普通、传统装备制造占比较高,新型装备、高端装备制造产品类别少、规模小,占比也较低,缺乏核心竞争力。我市临港食品加工工业上规模企业有64家,尚处于以量取胜,薄利多销的低级经营阶段。

3. 目前我市港产城协调融合尚不足。我市当前港产城融合互动还停留在“空间上”和“自身内部要素”的互动水平,和外部合作还处在起步阶段,港产城处于向高融合水平迈进阶段,城市化尚处在加速聚集阶段,城市整体承载功能不强,中心城市规模偏小且分散。房地产布局过多过大,有的地方没有产业却有大量空置住宅,我市房屋库存率在全国位于前列。连云新城具有海滨城市特色,本具有港产城联动发展的潜力,但是我市教育、卫生等公共事业资源配置的不平衡致使其人气不足。我市的优势行业如新医药、新材

料等,并不依赖具有资源优势的港口。

## 三、需求侧背景下我市临港工业存在问题原因分析

### 1. 缺乏合理的布局

政府进行招商引资的过程中过分看重“招引”,缺乏对产业结构、企业结构、产品结构和技术结构方面的思考,粗放型发展导致的各种结构失调,也包括港产城规划不足。尽管我市已经出台一批文件对每个园区的发展定位做了规划,但是仅仅从纸面上看,主导产业不突出,重复低水平建设严重,同质化竞争趋势明显,一定程度上分散了资金、资源优势和市场份额,不利于产业的集中专业化生产。海洋工程装备、大型船舶主机、成套发电机组、出口汽车、航运服务、商务金融等高端临港产业和重大项目尚待培育和突破;物流业支撑能力不强,物流业占服务业增加值的比重较低,与港口城市的定位不相符,且现代物流企业必须具备的规模化、网络化、信息化、专业化能力不强。

### 2. 投资能力不足

我市财政公共预算比重占GDP较高,但是体量仍偏小,支持特色优势产业和破解发展瓶颈能力不强,政府投资的乘数效应不明显,企业及民间投资能力不足以支持大项目。多年来,我市投资规模一直偏小,与人口规模、经济发展水平不相适应,投资多为经济薄弱基础上的补缺式增长,填补长期投资不足的欠账。尤其是近年来纳入国家战略修建的一批基础设施,建设周期由于各种原因被拉长,减少了投资回报率,投资质量效益受到影响。盲目找项目也造成了投资趋同化和分散化。

### 3. 周边虹吸效应

地理位置较近的徐州对我市发展有挤出效应,地理优势明显,苏鲁豫皖四省交界处最大的城市,坐拥陇海京沪两条铁路干线,新亚欧大陆桥的必经要道,相比我市徐州正处于高铁时代,城市化进程明显,高校、大企业等对人才的吸引力大于我市。日照、烟台等与我市港口功能重复,我市港口资源条件与日照港等有一定差距,城市重心长期偏离港口发展,海滨城市特色不明显;江苏省经济发达城市较多,尤其苏南地区人文荟萃,与苏北形成了巨大的对比,在城市化的带动

下,我市人口尤其是年轻技术型人才学成后会选择留在苏南,成为我市发展的一大损失,除此以外,苏南对资金和资源的招引给我市也带来了压力。

#### 4. 经济下行传导

外部环境不好,全球出口市场持续萎缩,从2008年金融危机至今这种趋势更加明显;我市经济在长期需求侧拉动的经济环境下埋藏的深层次的、结构性的问题在新常态下逐渐显现,尤其是产业结构偏低、工业规划布局分散、环境管理粗放等问题;大环境下企业投资回报率低,相反房地产、金融等却有较大收益,于是有部分优秀企业在上市后募得资金不愿意扩大再生产,转而投入银行理财或购买房地产等,这种风气的传导也给我市经济发展心态带来了不利影响;目前我国正在进行供给侧结构性改革,从短期看改革会带来阵痛,比如淘汰落后产能等,改革的滞后效应、多重目的性也会影响经济增长。

### 四、我市临港工业的转型升级措施

推进供给侧结构性改革表明了我国宏观经济政策的新认知,并指出了改革的出发点、内在逻辑机制与推进领域,当前我市临港工业的转型升级,应当以企业为主体,坚持供给侧管理为主,继续加强需求侧的拉动作用,协同发力,政府既要有担当地“进”,也要有觉悟地“退”。

#### 1. 做好产业布局

结合《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》、《长三角地区区域发展规划(2009-2020)》等国家战略,注重临港工业的高标准引入、差异化发展。坚持以科学发展观为指导,抢抓“一带一路”建设机遇,按照“空间集聚、资源节约、功能融合、统筹发展”的思路,以结构升级方向,以扩量提质为目标,以改革创新为动力,以资源整合为手段,构建“两轴五片多园区”的空间布局,优先发展石油化工、装备制造等优势产业,改造提升冶金、食品、精细化工等传统产业,结合我市产业特点,打造数条产业链,形成优势产业主导、新兴产业支撑、传统产业补充的现代工业产业体系,为建设现代化港口工业城市奠定坚实的基础。

#### 2. 加强基础设施建设

加大基础设施投入,一改工业园区的固有形

象。另外,我市的航道建设和港口建设也应加快进度,才能给临港工业提供良好的物流条件。抬高园区定位标杆。在优化规划布局、深化产业定位、提高建设标准、提升入园门槛、加快平台建设和提供优质服务等方面,对照标准找差距,抬高标杆再定位。提升园区配套能力。完善园区功能定位和产业分工,搭建物流、科技、人才等公共服务平台,加快供电、通信、燃气、供水、供热和污水处理等基础设施建设,使标的项目在相应的规划区域内落得下、建得快、发展好。

#### 3. 重抓重大项目落地

我市临港工业发展的关键,是要有大项目带动,从其他国家和地区的经验也可以看出,重大项目对于临港其他产业的拉动作用非常巨大,目前我市是国家七大石化基地之一,炼化一体化一、二期项目的建成投产将为中下游相关产业发展的供应奠定基础,同时建成一批高附加值、带动性强的化工新材料和精细化工项目,后期还可以发展和完善一批产业链,增强我市企业竞争力。精品钢基地的建成将提高我市乃至我国的钢铁生产水平。布局连云港海洋工程装备基地,能源动力装备,也将提高我市临港工业的整体实力和高度。

#### 4. 重视产业链协同

依托大项目产品发展我市特色产业,建设进口资源加工基地,鼓励利用临港产业园区与中西部地区进口资源深加工企业合作形成石油化工、有色金属、精品钢材产业链。产业集聚与纵向拓展的链状发展方式有利于推动汽车产业分工进一步细化并由此提高行业生产的科学性和有效性。尤其是当前,中国经济发展速度换挡和经济结构调整、转型的大环境下,打造并完善关键行业产业链通过激发企业自主创新增强行业整体的生存能力,同时加快与工业配套服务业的发展更能带动产业上下游以及区域经济的协调发展。注意瞄准产业链招商,“以网找点”,以行业商会、协会为媒介平台,找到行业中龙头企业,再围绕龙头企业,做好产业链上下游招商服务。针对钢铁行业,可以适当招引焦化等配套项目,针对石化行业,布局丙烯、乙烯、C4等下游项目,发展化工新材料,针对机械制造,可招引服务于化工领域的危废处理设备项目和电力、冶金等领域的脱

硫脱硝除尘设备。

#### 5. 加快企业创新发展,运用市场力量推动资源整合

推广有关县区在工作摸索出的收回、置换、回购闲置和低效土地等行之有效的措施和办法,比如征收土地闲置费或成立专门的土地回购拍卖平台,解决闲置产能企业的土地闲置问题。推进过剩产能就地消化,综合运用经济、法律、技术、环保、质量、安全等手段化解低端过剩产能,加快冶金、船舶、化工等退出产能须拆除相应生产线主体设备,暂时不具备拆除条件的设备,应立即断水、断电,拆除动力装置,封存主体设备,企业向社会公开承诺不再恢复生产并限时拆除。引导优势企业主动兼并,劣势企业主动被兼并,充分利用企业现有产业资本优势、技术优势作价入股,引进战略投资者。发挥市场作用,淘汰低端企业,大型企业应加强战略合作,抱团取暖。

#### 6. 扩大双向开发,东招引,西合作

推进“双向开放”型经济发展,抓好与“一带一路”战略对接的项目建设,坚持“引进来”“走出去”相结合,积极拓展对内对外开放新空间,构建内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系。我市应将“一带一路”、国家沿海开发、长江经济带建设三大国家战略融合,抓住苏南、苏中、苏北的融合发展的趋势,实现产业优势互补,双向扩大开放升级,再造开放新优势,通过建立产业联盟的方式,促进更多的江苏货源向我市聚集,构筑江苏省物流集散地,实现最低成本的南货北运,逐渐建立其物流的稳定来源,为未来吸附长江经济带和淮海经济带货物做准备。从国际上,对接韩国“欧亚计划”,打通韩国直通欧洲的入口,加强与中亚等国的联系,争取筹建中亚国家在江苏的代办处或领事馆,成为江苏和中亚国家交流的平台城市。

#### 7. 强化政策支持

一是财税金融扶持。按照国家产业政策和投资方向,策划论证一批大项目、好项目,更多地争取国家和省级支持。密切银政企合作,完善投融资担保体系,大力推动优势骨干企业上市,广辟筹资渠道,引导社会资金投入现代产业体系建设。二是项目用地支持。用足用活土地政策,保证重大项目建设用地。着力提高园区集约用地水

平,提高单位土地的投入强度和产出效率。三是创新要素支撑。围绕临港产业发展,引进我市急需人才,保障临港产业发展所需的紧缺专业人才。整合政府科技扶持资金,完善有针对性的扶持激励政策。四是组织领导保障。建立产业发展联席会议制度,研究制订产业发展规划和方针政策,重点解决产业转型升级中的突出矛盾和问题。对事关全市发展大局的重大项目,推行“一个项目、一名领导、一套班子、一抓到底”的四个一工作机制。同时,定期对在建项目进行督查,及时解决项目建设中存在的困难和问题,确保项目建设有序推进。

#### 8. 推动化工产业转型升级

尽管我市化工行业即将有大项目落地,多年的发展取得了显著的成绩,但是整体上仍存在部分产品同质化低端化、产业布局不合理、安全环保问题突出、自主创新体系不完善等问题。今后,我市沿海化工行业硬的那个积极承接省内外、沿江区域技术水平先进的化工产业转移,发挥对苏北内陆地区关联产业的辐射带动作用。沿海危化品码头要与产业发展需求、港口发展规划统筹考虑,并完善相关安全环保基础设施。避免安全事件的发生,尽早设立连云港石化产业基地(徐圩新区)危化品应急救援基地,按规定配备应急救援人员和装备设施,鼓励和推动各类化工企业建立专业的应急救援队伍。

[课题组负责人:周建(连云港市经信委),课题组成员:方念军、寇兵、王馨苹,本课题系2016年度全市应用研究一般课题,项目号LSYZ16303]

# 加快连云港市新型城镇化发展的问题 与提升对策研究

## 本课题组

新型城镇化建设是中央重大战略部署,也是我市发挥“一带一路”交汇点战略地位,更好融入“一带一路”建设的现实需要。如何尊重城镇发展规律,按照五大统筹要求,加快发展以人为核心的城镇化,提升城市功能、品质,更大程度推进港产城融合发展,打造宜居宜业的海滨城市至关重要。

### 一、当前连云港市新型城镇化发展所面临的问题

1. 城镇化率不高,户籍人口城镇化率任务较重。虽然我市的城镇化获得较快发展,城镇化率在 2015 年达到 58.7%,但与我省的城镇化率还存

在 6.5 个百分点的差距,与苏北五市平均水平相差将近 3 个百分点。我市是人口净流出城市,1990 年我市的常住人口比户籍人口少 3.11 万人,但是这一差距逐年拉大,到 2015 年我市净流出人口 83.19 万人(图 1),这也直接导致户籍人口的城镇化率远远低于常住人口的城镇化率,而且这种“剪刀差”趋势在逐渐拉大,户籍人口的城镇化率与常住人口城镇化率的离异程度由 2004 年的 0.89% 扩大到 2015 年的 9.2%(图 1)。实现以人为核心的城镇化,切实提高户籍人口的城镇化率压力较大。

图 1 连云港市常住人口-户籍人口变化趋势

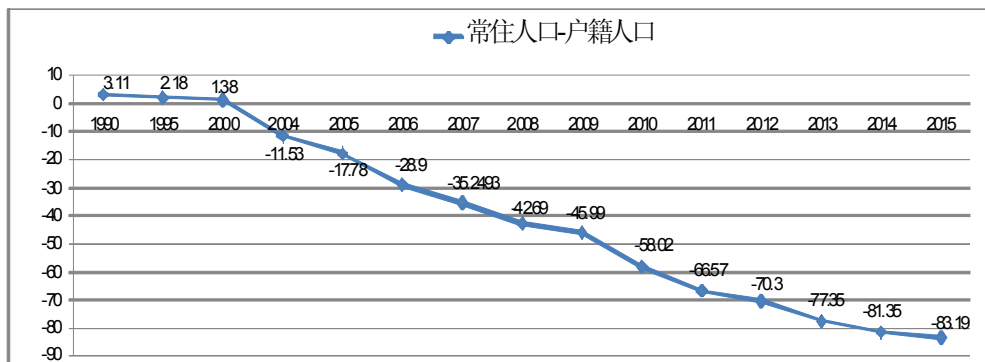
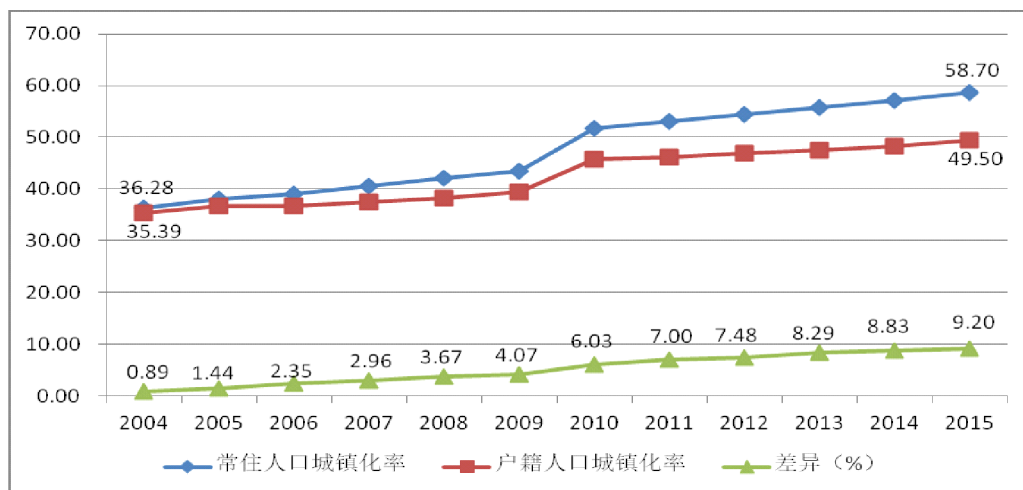


图 2 连云港市常住人口与户籍人口城镇化率的离异趋势



2. 城乡差距趋势明显,小城镇建设滞后。我市城乡二元结构明显,城乡差距较大。2015 年全市城镇化水平为 58.7%,其中海州区为 70.8%,赣榆区为 51.8%, 三县仅为 48.03%。2015 年全市 GDP2160.64 亿元, 其中三县仅占全市 GDP 的 45.14%,城乡居民收入比变化也呈加大趋势。从调研结果来看,目前,小城镇建设和特色城镇建

设滞后于我市城镇化进程,小城镇建设面临整体发展水平不高、产业支撑能力不强(占被调研人数的 47.1%)、规模偏小、规划指引性差(占比 32.4%)、公共服务功能不完善(占比 11.8%)、缺少资源要素导致发展动力不足(占比 8.8%)、生态环境等突出问题。

表 1 2007-2015 年连云港市、区、县城城镇化率

地区 / 年	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
全市	40.5	42.0	43.5	51.8	53.2	54.4	55.7	57.1	58.7
市区	80.0	76.0	71.2	85.4	86.0	84.6	85.0	69.3	70.8
赣榆县(区)	35.0	36.5	38.2	43.5	45.1	46.7	48.3	49.8	51.8
东海县	31.7	33.3	35.0	41.9	43.4	45.0	46.7	48.2	49.8
灌云县	29.8	31.3	33.9	39.2	40.8	42.3	44.0	45.6	47.2
灌南县	28.9	30.5	33.9	39.2	40.8	42.3	44.0	45.6	47.2

注:数据来源于连云港市 2008-2016 年统计年鉴。

3. 人口城镇化滞后于产业城镇化,产业发展对新型城镇化的贡献能力不强。采用产业城镇化率=(第二产业从业人数+第三产业从业人数)/年末就业人员 $\times 100\% \times 0.5 +$ (第二产业产值+第三产业产值)/地区生产总值 $\times 100\% \times 0.5$ ,与人口城镇

化率进行比较,发现连云港市的人口城镇化率远远低于产业城镇化率(表 1),2007 年两者之间的差距达到最大值 32.6%,此后两者之间差距逐渐缩小到 2015 年的 19%。这一情况表明:连云港市产业结构高级化并没有引致大量农村人口进程就业,对城镇化的带动力也较弱。



表 2 2004-2015 年产业城镇化率与人口城镇化率比较

年份	产业城镇化率(%)	人口城镇化率(常住)(%)	差异(%)
2004	64.6	36.3	28.3
2005	67.9	38.1	29.8
2006	70.8	39.0	31.8
2007	73.9	40.5	33.4
2008	74.6	42.0	32.6
2009	75.8	43.5	32.4
2010	77.1	51.8	25.4
2011	78.5	53.2	25.3
2012	76.1	54.4	21.7
2013	76.9	55.7	21.2
2014	77.5	57.1	20.4
2015	77.7	58.7	19.0

产业城镇化是新型城镇化发展战略的关键一环,理论上认为产业的发展和结构优化将吸引更多的农民进入城镇聚集生活,加快人口城镇化的发展。调研结果显示,27.2%的被调研人认为缺少产业支撑。从我市三个产业就业比重来看(表 3),产业发展对新型城镇化的贡献能力不强。第

一产业从业人员占比 35%左右,集聚了大量农村人口;第三产业多属于劳动密集型,对吸纳就业人口贡献比较大,而且第三产业对新型城镇化具有很强的后续推动作用。但从目前来看,第三产业的发展仍很滞后,对城市发展的带动能力不强。

表 3 2004-2015 年一二三产业就业人员比重

年份	一产从业比重(%)	二产从业比重(%)	三产从业比重(%)
2004	48.1	23.5	28.4
2005	43.8	26.1	30.1
2006	39.4	29.7	30.9
2007	34.2	29.5	36.3
2008	33.6	29.9	36.5
2009	31.9	31.7	36.4
2010	30.5	31.7	37.8
2011	28.6	32.7	38.7
2012	33.3	31.2	35.5
2013	32.7	31.3	36.0
2014	31.6	32.2	36.2
2015	31.5	32.2	36.3

4. 土地城镇化快与人口城镇化,人口与土地城镇化中度失调。目前,连云港市的城市建成区面积达到 288.7 平方公里,是 2005 年的 3.7 倍;城市建成区扩大,土地城镇化增速加快,土地城镇化率(城镇建成区面积占区域土地面积比重)在 2015 年达到 3.99%,2005-2015 年的土地城镇化增长率平均达到 16.15%,而同期的城镇化增长率

仅为 2.03%,极差为 14.12%,人口—土地城镇化严重失调。(人口—土地城镇化失调是指一定时期内,人口城镇化与土地城镇化之间的定量不匹配关系,即城镇人口增长与土地增长之间出现偏差。)为了衡量这种偏差,采用离差系数  $C_v$  来度量。

$$C_v = |(P-L)/(P+L)|$$

式中,  $C_v$  为离差系数,  $P$  表示城市人口年增长率,  $L$  表示城市建成区面积年增长率。一般情况, 离差系数越小, 说明城镇人口—土地城镇化失调性越小; 反之, 说明失调严重。通常认为,  $C_v > 1$  为极度失调,  $0.8 \leq C_v \leq 1$  为严重失调,  $0.6 \leq C_v < 0.8$  为高度失调,  $0.4 \leq C_v < 0.6$  为中度失调,  $0.2 \leq C_v < 0.4$  为轻度失调,  $0 \leq C_v < 0.2$  为协调发展。

表 4 显示, 2006 和 2009 年人口—土地城镇化严重失调, 2005 年、2011—2013 年人口—土地城镇化高度失调, 2007—2008、2014—2015 年中度失调, 只有在 2010 年两者实现了协调发展, 可能的原因是随着江苏沿海开发的深入推进, 城市的行政区划调整和城镇建设框架的铺开同步进行, 促进了人口城镇化和土地城镇化的协调发展。

表 4 2005—2015 年连云港市人口—土地城镇化关系

年份	城镇化增长率	城市建成区增长率	$C_v$	人口—土地城镇化关系
2005	1.83	11.54	0.73	高度失调
2006	0.89	10.05	0.84	严重失调
2007	1.50	5.26	0.56	中度失调
2008	1.50	5.56	0.57	中度失调
2009	1.45	103.79	0.97	严重失调
2010	8.30	11.98	0.18	协调发展
2011	1.40	6.09	0.63	高度失调
2012	1.20	6.74	0.70	高度失调
2013	1.37	6.52	0.65	高度失调
2014	1.41	5.16	0.57	中度失调
2015	1.57	4.98	0.52	中度失调

5. 城镇化效率较低, 城镇综合承载力偏弱。与省内其他城市相比, 我市城镇化发展质量不高, 效率低下, 城镇化综合效率为 0.808, 在江苏省排名最末, 低于全省平均值和苏北平均值。城镇化经济效率值为 0.995, 排名第 12 位, 技术进步效率值 0.985, 排名最末, 规模效率值为 1.01,

排在全省第 8 位。城镇化效率低表明连云港市的城镇化还是一种粗放式的发展, 体现在规模效率上, 而城市经济发展和技术进步对城镇化的支撑较弱, 中央提出的新型城镇化“四化同步”有待加强, 从而实现集约式发展。

表 5 2005~2012 年江苏省、市城镇化效率指数与分解 (注: 括号中数字表示在全省排名)

地区	经济效率	技术进步	纯技术效率	规模效率	综合效率指数
南京	1.025 (6)	0.903 (5)	1	1.025	0.928 (3)
无锡	0.985 (13)	0.926 (2)	1	0.985	0.912 (5)
徐州	1.026 (4)	0.929 (1)	1.019	1.007	0.953 (1)
常州	1.026 (5)	0.905 (4)	1	1.026	0.929 (2)
苏州	1.003 (10)	0.910 (3)	1	1.003	0.913 (4)
南通	1.015 (8)	0.894 (6)	1	1.015	0.907 (6)
连云港	0.995 (12)	0.813 (12)	0.985 (13)	1.010 (8)	0.808 (13)
淮安	1.022 (7)	0.805 (13)	1	1.022	0.823 (12)
盐城	1.062 (1)	0.823 (10)	1.002	1.060	0.874 (7)
扬州	1.035 (2)	0.832 (9)	1	1.035	0.862 (8)
镇江	1.005 (9)	0.841 (7)	1	1.005	0.845 (9)
泰州	1.034 (3)	0.815 (11)	1	1.034	0.843 (10)
宿迁	1 (11)	0.833 (8)	1	1	0.833 (11)
平均值	1.018	0.863	1	1.017	0.878
苏南平均值	1.009	0.897	1	1.009	0.905
苏中平均值	1.028	0.847	1	1.028	0.871
苏北平均值	1.021	0.841	1	1.021	0.858

连云港市的城镇综合承载力较弱明显,“一带一路”重要枢纽功能发挥受限。经测算,连云港市城镇综合承载力排在全省第 12 位,主要表现为老城城镇供水、污水垃圾处理、道路交通、防洪排涝等基础设施规划和建设相对滞后;公用设施配套和供给等城镇综合承载能力不强,新建城区公共配套设施还不够完善,还没有形成集生产、生活、学习、休憩、娱乐等功能为一体的综合发展

空间单元;城镇交通体系有待完善,内部路网不成体系,支路严重缺乏,尤其是乡镇公共交通路网建设严重不足;地下管网廊道建设滞后,“马路拉链”现象时有发生;市政环卫设施配套滞后,绿化用地欠缺,人居环境品质不高,严重影响我市“创卫”进程,“干净、方便、顺畅”连云港建设有待提升。

表 6 江苏省城市综合承载力各项指标得分

地区	资源承载力	环境承载力	经济承载力	社会承载力	综合承载能力
南京市	13.5	9.2	30.1	15.6	17.3
无锡市	22.6	8.5	34.8	9.8	19.7
徐州市	9.1	6.9	12.5	7.2	9.1
常州市	18.3	6.7	29.1	8.4	16.2
苏州市	23.3	7.3	34.5	10.7	19.6
南通市	12.0	5.2	21.4	9.2	12.2
连云港市	8.9(12)	2.9(10)	8.0(12)	3.6(12)	6.0(12)
淮安市	9.0	1.3	9.0	6.6	6.5
盐城市	8.1	2.9	9.4	4.2	6.3
扬州市	11.0	9.5	17.9	8.9	12.1
镇江市	13.0	8.0	25.3	7.2	13.9
泰州市	12.6	2.4	16.1	5.8	9.5
宿迁市	11.5	4.1	4.7	0.8	5.5

6. 港产城融合发展有限,功能板块相对分散。24.3%的被调研人员认为缺少规划、盲目扩张是港产城不能更好融合发展的主因。受各板块建设差异较大、城市交通干道缺乏影响,城市组团集聚规模有限,板块功能联系较弱,导致港城支撑融合不足,产业间关联度不大。目前,连云港港口以通过型海陆联动功能为主,港城在产业功能上处于各自为政的状态,临港产业的招商和发展没有做到港、产、城的融合,产业区功能定位“异化”,过度追求诸如生活区等建设“大而全”,港区之间也缺少错位与联动,既没有发挥港口对城市产业的带动作用,也没有体现出城市产业对港口的支撑作用。

7. 城镇资源配置不均,公共服务均等化矛盾凸显。既有的国际经验表明,当人均 GDP 在 3000-10000 美元之间时,公共需求快速扩张,城镇人口对政府的基本公共服务要求更高,而政府提供的公共服务决定了新型城镇化的发展速度。2015 年,连云港市人均 GDP 已经超过 7600 美元,只有高质量的基本公共服务配套才能适应新

型城镇化的进程。由于过度重视城市的发展,以及人口过于集聚主城区,直接导致教育、医疗和卫生等基本公共服务分布不均。主城区教育、医疗和卫生等基本公共服务资源虽相对完备,但仍无法满足不断增长的群众需求。目前,市区的四星级高中仅有四所学校,且教育设施和教学水平存在较大差异,市民反映较大;对教育投入的财政支出落后全省 5.32 个百分点,社会保障和就业支出占财政支出的比重也落后全省 2.17 个百分点,医疗卫生支出落后于全省 1.88 个百分点,科技与文化支出落后于全省 2.9 个百分点(表 7)。由于城市设施服务投入较低,新建区域公共配套设施落后,和群众生活密切相关的基础设施缺乏,突出的表现为农贸市场、垃圾处理与生活小区的配套滞后。乡镇的基本公共服务资源相对缺乏且层次偏低,城乡公共资源配置严重不均衡,关系“十大民生”的就业、住房、教育、卫生、保障、出行、环境、文化、体育和安全等公共服务差异巨大,难以保障广大居民的基本需求。

8. 管理体制有待创新,创新发展动力缺乏。城镇管理机制不健全、社会组织参与不够、制度

规定不够到位。城市建设管理主体较多,权利分散导致管理中存在错位、缺位现象。道路工程、绿

表 7 连云港市城乡基本公共服务于江苏省的比较

	城乡基本公共服务指标	连云港市		江苏省	
		2010 年	2015 年	2010 年	2015 年
财政支农	农业支出 / 财政支出 (%)	7.93	10.01	9.95	10.41
	城乡社区支出 / 财政收入 (%)	9.89	14.34	12.71	15.85
民生服务	就业率(1- 失业率) (%)	95.90	97.90	96.40	97.00
	社会保障和就业支出 / 财政支出	3.76	6.48	7.42	8.65
	住房保障支出 / 财政收入 (%)	0.55	1.23	—	—
公共事业服务	教育支出 / 财政支出 (%)	8.72	12.71	17.61	18.03
	医疗卫生支出 / 财政支出 (%)	2.84	4.82	5.08	6.70
	科技与文化支出 / 财政支出 (%)	2.19	2.96	4.86	5.86
城市设施服务	人均日生活用水(升)	103.34	127.93	220.37	210.74
	人居公园绿地(m <sup>2</sup> / 人)	10.82	13.16	13.29	14.55
	城市人均拥有道路面积(m <sup>2</sup> )	22.03	21.08	21.26	24.42

化景观、市政设施的例行养化维护工作时常难以及时完成。城镇建设新型发展理念吸收有限,目前较为流行的海绵城市、智慧城市、低碳城市、生态城市等先进理念运用不足,在城市建设中落实较少。城市发展的科技引领作用受限,城市创新能力相对不足,创新城镇建设资金融资渠道的多元化局面尚未全面形成。

二、提升我市新型城镇化发展的对策建议

1. 重视规划引领,优化城市空间布局。一是发挥规划战略引领作用。城镇化建设坚持先规划后建设,在发展规划的指导下做好城镇空间规划,已经规划的要根据发展需要进行科学优化,要把蓝图画好在施工之前;切实推行“多规合一”,将十三五规划、主体功能区规划、城乡建设规划、土地利用规划和交通发展规划等相衔接,促进各类规划协调一致、上下贯通。二是树立先进城建理念。大力推行海绵城市、地下综合管廊、绿色低碳城市等先进城乡建设理念,加快建设地下商业、地下停车场和地下综合管廊系统。三是坚持绿色发展,打造园林城市。践行生态发展理念,倡导绿色消费模式和绿色出行,通过实施节能减排、推行绿色建筑,发展循环利用等手段,以国家生态园林城市创建为抓手,以创卫建设为契机,按照城市绿地系统规划,打造园林卫生城市,建设永续发展的绿色低碳城市。

2. 突出建设重点,完善基本公共服务体系。规划的核心是功能,首先是功能完备,现在的城

市功能非常多,如休闲、智能化、产城融合,这就需要科学的定位和建设重点。一是城镇建设要重点突出。体现在城市定位、组团发展、产城融合、公共服务、智能化、宜居宜业,十大民生问题如何推进等诸多方面,科学定位非常重要。二是改善城镇基础设施,增强服务功能。重点改善和建设城镇道路、住宅、燃气、供排水、通信等基础设施及垃圾污水处理、公园绿地等生态环境设施。三是完善基本公共服务体系。统筹布局建设学校、医疗卫生机构、文化设施、体育场所等公共服务设施,围绕城乡发展一体化,推进公共服务均等化改革。

3. 提升城镇三个品质,努力打造干净、顺畅、便捷连云港。城市品质是实力的象征,精神文明的窗口,提升门户形象的重要途径。一是着力提升城镇建设品质、生活品质、文化品质。注重人文城市建设,发掘城市文化资源,强化文化传承创新,注重在旧城改造中保护历史文化遗产、民族文化风格和传统风貌的挖掘和利用,致力古街区、古民居、古村落和古建筑的保护与整治,将传统文化保护传承与城镇化建设的有机结合;注重在新城新区建设中融入传统文化元素,与原有城市自然人文特征相协调;建筑要有自己的风格和文化,在建设过程中要时间服从质量、时间服从品质。二是注重干净、顺畅、便捷连云港建设。以基础设施建设为重点,着力强化要素保障,实现设施管理齐全、生活方便、城镇功能完备。重点解

决市容环境卫生突出问题,营造干净整洁、文明有序的城市卫生环境;解决城市基本公共服务突出问题,营造方便、绿色、宜居的城市便民环境;解决影响交通出行突出问题,营造快捷、顺畅、安全的城市交通环境。通过优化核心区路网(增加通道、加密路网)、优化交通组织(优化单行线,改善微循环)、改善相关节点打造“干净、顺畅、便捷连云港”。

4. 强化产业支撑,推动港产城融合发展。一是优化功能布局。按照土地集约、产业集群、功能集成的要求,合理布局功能性园区、产业集聚区、生活居住区和生态功能区等,促进形成产城融合的功能布局。二是有机分离疏港与城市交通,加快完善集约高效的综合集疏运体系,解决港、城发展的“争地”困境。三是强化港产城各自功能定位规划引导,所有产业项目进入产业园区,城市发挥行政、商务等功能,形成港产城协同发展,相互融合的发展格局。

5. 坚持以人为本,推进农民市民化。一是树立以人为本的新型城镇化理念,把促进新增城镇人口融入城市和提升城镇人民生活水平作为重中之重。二是推动城乡新社区集聚建设,切实解决农民的居住权,合理规划、建设、管理产业用房,解决农民的财产性收入。三是提高公共服务水平,逐步建立多层次、广覆盖、高水平的公共服务体系,让人民群众享受到公平、优质的公共服务资源,在教育、就业、医疗、住房、社会福利等方面,落实流动人口的待遇和保障,提升城乡居民生活品质,促进流动人口市民化。四是完善创新就业扶持机制,将流动人口纳入城镇就业服务和政策扶持范围,促其在城镇稳定就业;加强流动人口再教育和职业培训,提高其职业技能和就业层次,增强其融入社会的能力。五是完善住房保障制度,将流动人口纳入住房保障政策范围,通过廉租房、公租房租赁补贴等多种形式改善农民工居住条件。

6. 推进城乡统筹,加快小城镇建设。一是加强特色小镇建设规划。推行“一镇一规划”,把城市的一些功能要素向城镇转移,强化中心城市和小城镇的产业功能、服务功能和居住功能,探索不同城镇发展模式,因地制宜打造各类特色小镇,形成“产、城、人、文”四位一体有机结合的功

能平台。二是突出产业特色。依据发展阶段、地理条件和资源要素情况,结合城镇的功能定位和性质,积极培育特色产业,形成“一镇一业”的产业发展格局,避免“大而全”,力求“特而强”。三是巩固提升 9 个重点中心镇建设。在路网、标准卫生院、社区服务中心、农贸市场、市民广场或公园、污水处理设施和垃圾处理设施、敬老院,保障性的安居工程等方面实现功能配套。

7. 注重精细管理,创新城镇机制体制。新型城镇化建设重在精细管理,规划蓝图要绘制好、目标要科学,正确的路径要做好。一是出台有关小城镇建设的总体要求和规范,指导和规范小城镇的建设,使其管理和发展步入规范化的轨道。二是增强十大民生精细化管理,在就业、住房、教育、卫生、保障、出行、环境、文化、体育、安全方面提高精心化管理和服务能力。三是创新城镇建设投融资模式。建立完善资金综合平衡机制,构建形成政府主导、主体多元、市场化运作、可持续发展的“借、用、投、还”一体化城镇化投融资体制机制;建立健全“政府引导、社会参与、市场运作”的多渠道、多元化投资机制,鼓励 PPP 模式;完善新型城镇化投融资项目储备库,强化与国家开发银行等政策性金融机构对接合作;积极推进土地承包经营权、海域使用权、股份合作社股权、农村住房、林权等“多权一房”抵(质)押贷款,推进农村金融产品和服务方式创新。四是创新城镇管理体制,推进智慧城市建。推进城市环境综合提质,实施老旧小区改造、背街小巷整治和低洼易淹易涝片区的整治工作,注重现有市政绿化设施的养护和精细管理。五是以创新驱动发展为支撑,推行“四化同步”,以国家智慧城市试点创建为契机,推动城乡建设领域智慧化。六是考核机制要创新,实施差异化考核指标。依据城镇发展规划和不同主体功能定位,实施城镇建设差异化考评机制,避免单一考核造成的“千城一面”现象发生。

[课题负责人:卢山(中共连云港市委党校),课题组成员:卢平连、王琪、张旭东、刘红亮、尹相伦、王振意、张羽中,本课题系 2016 年度全市应用研究重大课题,项目号 LSYZ1609]

# 政府购买公共服务机制研究

孙宗凤 张绍光 穆传蕾

从 1995 年上海就政府购买公共服务进行尝试开始,政府购买服务经历了试点、扩大和取得共识不同阶段,经过二十多年的发展,政府购买的公共服务领域涉及教育、卫生、养老、扶贫、文化等,渗透到人们生活的方方面面,逐渐步入科学化、规范化和常态化的轨道上来。由于起步较晚,实践操作中仍在一些问题和不足,需不断完善政府向社会购买服务机制,进一步提高服务水平,更好地满足人民群众日益增长的公共服务需求。

## 一、政府购买公共服务的兴起与发展

### (一)政府购买公共服务的兴起

20 世纪 70 年代以来,随着新公共管理理论、新公共治理理论、新公共经济学理论、新公民理论等理论的形成,全球范围内掀起了一股汹涌澎湃的行政改革浪潮,探索提升公共服务质量和提高政府行政效率,降低政府行政成本的行政改革途径—政府购买公共服务。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要加大政府购买公共服务的力度、积极推广政府购买公共服务工作,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买,转变政府职能,建设服务型政府。《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》提出对于“非基本公共服务领域,凡适合社会力量承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交

给社会力量承担”。党的十八大以来,全国各省、市相继出台政府购买公共服务的意见以及指导目录,政府购买公共服务工作由点及面,不断呈现出发展扩大的趋势。

### (二)政府购买公共服务的重要意义

1. 政府购买公共服务是社会发展的必然要求。服务业是以提供服务产品的产出为特征的产业,在我国呈现加速发展的态势,2015 年我国服务业增加值的 GDP 占比已达到 50.5%,意味着中国产业结构由制造业为主导向服务业为主导转变迈出重大一步,和西方国家 70%以上的服务业占比相比,我国服务业仍有发展的空间。与此同时,政府职能的转变,建设服务型政府的要求,推动政府、市场、社会等多元主体之间的合理定位和良性互动,强调注重契约精神、绩效导向、平等参与和公开透明。政府购买服务是服务业发展和政府职能转变的桥梁和纽带,有利于鼓励和引导社会力量进入公共事业领域,实现政府职能和角色回归,激发整个社会的活力和创造力。

2. 政府购买公共服务是提高公共服务供给水平的重要途径。与我国传统的高度依赖政府投入的公共服务供给模式相比,政府购买服务通过市场机制作用,能够有效发挥财政资金“四两拨千斤”的功效,既能吸引更多的社会力量参与提供公共服务,加快解决公共服务短缺问题,又可以充分发挥社会力量提供服务方式灵活、时效性

强、竞争更为充分的特点和优势,有效对接人民群众的多样化、个性化需求,促进构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给体系。

3.政府购买公共服务是需求升级带动服务提升的强大动力。服务业仍是我国产业发展的“短板”,发展不充分、层次偏低的问题比较突出。特别是关系民生的养老、家政、健康、社区服务等生活性服务业发展滞后,远不能满足人民群众生活需要。推行政府购买服务,有利于打破服务业市场垄断,促进服务受众提出高水平、高层次的服务需求,倒逼服务提供方提高服务供给质量和水平,形成优胜劣汰。

4.推广政府购买公共服务是深化财税体制改革的重要内容。政府购买服务强调“费随事转”、“办事养人”,充分体现了结果导向的公共管理和财政支出理念,能够有效控制机构人员增长,避免支出刚性增长。政府购买服务强调全过程公开,符合预算公开和政务公开的改革方向,有利于提高财政运行的透明度。此外,政府购买服务对各方行为予以规范和约束,需要政府进行全方位监管,改变传统的“重分轻管”、“一拨了之”现象,有利于建设现代财政监管模式,提升现代财政管理水平。

## 二、政府购买公共服务基本原则

### (一)程序正当原则

在政府购买公共服务参与主体中,政府处于主导地位,政府购买服务当然地适用行政法律的一般原则,最根本的就是程序正当原则。也就是说,在政府购买服务过程中,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私外,都应当公开,并注意听取公民、法人和其他组织的意见。严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责,与行政管理相对人存在利害关系时,应当回避。

### (二)协力原则

在政府购买公共服务的实践与立法中,模糊政府与公共服务承接主体(即非政府组织、自然人)之间的传统界限,通过协商、建立伙伴关系等来协调政府与承接主体的关系,进而实现相应治理目标。进一步来说,在政府购买公共服务关系中,政府与公共服务的承接主体相互依存、各司

其职、共担责任,在市场竞争机制的激励下,为提供高效优质的公共服务而诚信建设性地行事。此时,政府不仅是政策的制定者,还应该是公共服务生产过程的监督者与激励者,并应为承接主体的过错向公共服务受益人承担最终责任。承接主体不仅只生产某种公共服务,还要了解政府的意图与职责;不仅要追求自身利益更要追求公共利益,为社会承担更多的义务,帮助或协助政府提供优质的公共服务,并承担可能产生的相应责任。

### (三)竞争效益原则

政府购买公共服务中应发挥市场竞争机制的作用,通过竞争实现公共服务领域的资源最佳配置,从而达到效率状态。这也是公共服务市场化、政府公共服务管理企业化的一种措施。通过竞争,有利于克服政府垄断公共服务所带来的效率低下、公共服务品质不佳的问题,充分利用市场竞争机制的激励作用。政府在向市场购买公共服务产品时,所有公共服务承接主体地位平等,政府作为购买者只应按照市场因素决定交易对方,所有的立法与法律适用过程公开透明,所有操作行为符合规则并受到监督。

### (四)责信原则

处于政府采购各种职位或岗位的人员对其职位或岗位职责范围内的行为、决定、制定的各种政策措施及其实施,需承担由此带来的包括报告、解释、回应与受惩处等责任。具体而言,政府与公共服务承接主体应该在各自的职责范围内承担相应的责任。责信原则,与平常使用的“可问责原则”相似,只是其内涵更为丰富准确。责信原则涉及道德责信、行政责信、政治责信、管理责信、市场责信、法律或司法责信、选举关系责信与专业责信。

### (五)法律保留原则

政府购买公共服务能否实现制度价值的关键是要界定购买内容的边界。这是因为如果购买范围过宽,必将加大或超过国家财政负担,进而影响国家经济的发展,最终受害的是公民的利益;反之,如果购买范围过窄,不能满足公众的正当需求,建立政府购买公共服务制度就没有现实意义。必须要科学界定政府购买公共服务的范围,科学界定政府购买的范围就必须解决“怎



么界定”的问题。法律保留原则就是界定购买范围必须遵循的基本原则。从本质上讲,政府购买公共服务的法律保留原则就是界定购买范围大小的问题。

### 三、政府购买公共服务的发展制约

#### (一)制度缺失造成保障落空

和大多数发达国家相比,我国政府购买公共服务发展的时间比较短,缺乏相应的法律保障。2003年1月1日我国第一部有关这一方面的法律《中华人民共和国政府采购法》开始实施,明确规定了政府采购的范围,主要包括货物、工程和服务。但对服务的理解只是简单的停留在政府自身的后勤服务层面,没有涉及到更广泛的公共服务,有一定的局限性。各级地方政府在这一行为的开展过程中,没有全国性的法律保障,也没有普遍性的理论支持,导致其出台的行政法规或规范性文件缺乏指导性和普遍性,往往成为空谈。

#### (二)定位不明造成面窄量小

我国目前已经开展政府购买公共服务的省市,购买范围比较小,主要集中在社区卫生、养老服务等项目上,还远未覆盖社区和民间组织、公共事业、政府物业经营等许多方面,在品种和质量上比较单一。在购买方式上,我国大多数地区的政府购买公共服务采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价等方式,比较单一。从政府购买服务的发展趋势上来看,这几种购买方式将更显不足。

#### (三)无序运行难以实现高效

政府购买活动缺乏系统性、长远性,不能做到统筹规划,经常重视见效快、回报率较高的领域,且购买比重较大,轻视见效较慢、回报率较低的领域,且购买比重较小。地区间的经济实力的差异导致不同地区的公众所享受的公共服务水平的差异,形成一定的矛盾。由于法律和制度上的缺失,政府购买服务范围、流程、评价、监管等方面都不规范。政府购买服务一般由几个职能部门共同联合来负责管理,不能对全辖区政府购买活动进行总体规划,也不容易形成规模效应。各职能部门由于信息不对称,容易造成公共服务重复购买。服务购买人员素质不高,不能适应政府购买公共服务专业化的要求。政府采购资金预算没有向社会充分公开,民间机构无法了解政府购

买公共服务的需求。由于服务市场的局限性,存在许多人为因素,难以公平公开的进行竞争。

#### (四)监管不足极易带来危害

政府购买公共服务,只是公共服务提供方式的转变,并不意味着政府公共服务责任的转移,因此,政府必须履行好“监管者”的职责,加强对公共服务过程的监督和公共服务结果的评估。由于公众自身专业知识、管理能力和民主意识等方面的缺陷,以及政府自身在某些公共服务领域的专业化水平低,监督就显得更为重要。但目前还没有专门的政府机构对所购服务的质量和效果进行有效的监督与评估。由于缺乏监督,使得合同规定的一些内容无法得到很好的实施,质量难以保证,政府盲目购买、低效购买的现象时有发生,无法达到预期的效果,无法真正满足人们的需求。

#### (五)配套改革措施明显滞后

政府各部门在职能的划分不清晰,导致公共服务目标及资金使用上不同程度存在着交叉的现象,这种交叉现象又会形成多头管理的问题,降低公共服务的实际效率。由于我国公民社会的“先天不足”,使得社会组织发展受到限制,发展速度缓慢,已有的专业化组织普遍存在机构规模小、组织能力弱、经费紧张、资源不足以及专业人员的不确定性等,都使政府购买服务受到限制。目前政策还缺少政府对社会组织发展的专项资助,特别是公益性社会机构由于非盈利性的本质很难维持自身的生存。

### 四、政府购买公共服务机制路径选择

#### (一)准确界定政府购买公共服务的范围

如果以价值判断作为判定购买范围选择标准,政府的所有功能都可以外包出去,政府应该以服务者的动机划分购买范围。但从政治和社会角度来看,并不是所有公共服务均可交给社会组织生产,如立法、政策制定、国家安全等等。相对来说,准公共产品可由社会组织提供,如社区管理、教育、医疗、就业等等;纯公共服务需由政府直接提供,如国防、行政管理、司法管理等等。政府购买公共服务的范围在于研究回答哪些公共服务可以通过直接购买的方式向公众提供,或某种公共服务是否应该且能够从市场上购买,其关键取决于两方面的因素:一是经济上是否可行,

即是否能提高公共服务的供给效率、降低政府提供公共服务的成本;二是技术上是否可行,即公共服务的数量、规格、质量、费用能否明确界定,是否能客观、便捷、全面的对公共服务进行质量评估。以此同时,购买服务范围的研究还需考虑制度环境、社会组织的多元功能及信誉、市场环境等因素的影响。

## (二)准确界定政府的职能作用

政府购买公共服务在我国实践时间不长,中央政府仍需承担顶层设计的职责,构建制度、运行、监管等总体框架,出台政策和财政扶持措施,为全国政府购买服务提供指引。具体包括,改革社会组织登记管理制度,加强社会组织监督管理,优化社会组织制度环境。对政府购买服务提供资金扶持和人才支持。实施激励约束机制,促进社会组织良性发展。各级政府也应承担政府购买服务的组织实施,包括需求的确定、服务提供机构的选择、社会力量的培育、政府与市场的协作等。此外,社会力量的引入,只是使政府直接生产服务的重担得以大大减轻,但是,在社会力量提供服务的过程中,政府要对其进行监管,以确保服务不会因由社会力量提供而丧失均等性、公益性等应有的特点。

## (三)选择恰当的政府购买服务模式

公共服务的性质、服务对象、质量要求差别较大,政府购买服务必须因地制宜、因时制宜,采取灵活多样的方式。一是采取服务外包方式,全面推进环卫保洁、垃圾清运、园林绿化、市政设施养护维修等领域公共服务的购买。这些领域市场已比较健全,竞争比较充分,适合采取服务外包的形式购买服务,承接单位以企业为主,采取公开招标方式完全推向市场。二是采取凭单制,推进学前教育、医疗卫生、养老、困难群体照顾、就业培训等面向个体的基本公共服务的购买。这些领域属准公共产品,政府不需要事实上也没有能力大包大揽,主要责任是在需求得不到满足或价格超过公众购买能力时,通过适当补助等方式,增加供给,降低价格,让公众能以合理的价格买到相应的合格服务。由于这类服务质量评估困难,服务对象为个人,采取凭单制,通过发放学前教育券、家政服务券、查体券、培训券等形式,由服务对象在市场上向经过政府资质审查的供应

商有选择地购买,既可以保证服务质量,又可以节省质量评估成本。三是采取补助形式,引导鼓励民间资本参与非义务教育、医疗卫生、文化体育娱乐等公共服务设施的建设及运营。在当前城乡社区规模快速膨胀、相关服务设施不足的情况下,采取这种方式,既能快速增加供给,又有利于公共服务市场的发展,并减少政府财政压力。

## 五、政府购买公共服务机制的构建

### (一)构建政府购买公共服务制度体系

制订政府购买服务总领性规范,可以在现有的法律法规的基础上进行完善,也可以根据具体的购买行为进行专门的立法,使其更有针对性。在此基础上,学习有关国家的做法,针对不同服务类型,设计不同的政府购买服务准则,并有所细化。建立以定型化公共服务为对象的民间委托制度、以公共设施一揽子业务为对象的激发民间活力制度、以公共设施管理业务为对象的指定管理者制度以及以广义公共服务为对象的市场检验制度。在配套制度方面,制订市场培育机制、政府扶持制度、市场准入制度等,形成层次分明、相互协调、完整有效的政府购买服务制度体系。

### (二)培育政府购买公共服务多元供给主体

在中观层面,以多层次竞争格局培育政府购买公共服务,多元供给主体要求政府在确立社会共治目标的基础上,通过分级分类购买公共服务以扶持社会力量的发展。首先,政府在确定购买公共服务项目时,既要注重基本公共服务的招标,也要注重对社会力量主动提出公共服务项目的论证和采购。其次,政府在发布项目时可针对不同的公共服务项目确定不同的投标资质、实施和评估标准,让所有的社会力量都能有机会参与到政府购买公共服务的实践中来。再次,政府需要建立健全对社会力量的资质评估体系,在项目招标时允许社会力量参与符合自己资质等级,或者低于自身等级项目的投标工作,以促进社会力量之间形成横向的竞争关系。最后,项目中标后的最终实施和评估以相应等级标准为准,并同时鼓励社会力量申请资质升级,以此形成社会力量的纵向激励机制。在社会力量发展不足的现状下,分级分类购买公共服务不仅可以解决社会力量服务供给不足,回答“向谁买”的问题,还有利于提升社会力量之间的竞争,提升社会活力。此

外,政策还需对社会组织的发展给予一定的政策和资金扶持。例如,逐步取消许可制,推广“登记制”。加大财政投入,加强社会组织的服务能力建设,为其营造公平竞争的社会和市场环境。加强政府购买公共服务电子化网络平台建设。建立适应政府购买信息平台,保证信息发布的真实性和安全性,降低信息发布成本。

### (三)健全政府公共购买服务运行机制

1.实施科学合理的需求管理。首先,建立双向互补的需求征集制度,即购买主体自上而下的需求征集制度和社会组织自下而上的需求反馈制度,充分掌握群众需求。其次,加强购买服务需求论证。通过合理的论证机制,确认服务项目是否的确为履行公共职能所需要以及是否为社会公众所急需,并要确定社会力量是否能提供政府所需的公共服务。同时,通过对需求的整合与规划,避免在部门内部、多部门之间重复购买。

2.探索适应需求的供方选择。由于服务项目性质、特点、内容、服务对象、质量要求千差万别,购买服务承接主体的发育程度也不尽相同,政府购买服务必须坚持因地制宜、因时制宜,根据需求的特点,采取灵活多样的形式和方式,这是提高政府购买服务效率的重要保证。也就是说,供方确定根据不同情形有多种选择,可以参照政府采购方式,也可以允许原则范围内的灵活便捷方法。

3.设计公平竞争的规范流程。政府购买公共服务,重要的是实现过程,这就需要一整套规范的操作流程。该流程必须建立在强调竞争、公平公正、便捷高效的基础上。除此之外,在公共服务购买行为发生之前,政府和社会力量应制定并签订合同,明确规定双方在整个公共服务购买过程中的权限、责任,做到权限清晰,责任明确。在购买过程中或购买完成后提供公共服务过程中,一旦出现问题,做到“责有所担”,防止互相推诿。在权责量化细化过程中,要制定出不同问题出现的情况下双方各自的责任,可分为单方责任和双方责任,其中双方责任要明确规定不同情况下双方各自承担的责任比重,以免日后在公共服务提供过程中发生不必要的纠纷。

4.推进政府购买公共服务与PPP模式互融互通。财政部《关于推广运用政府和社会资本合作

模式有关问题的通知》明确政府和社会资本合作模式的实质是政府购买服务,确认了PPP模式是政府购买服务的一种实现形式。因而,政府购买服务和PPP模式在“伙伴”的选择上是相同的,都是按照《政府采购法》规定采用法定采购方式,但PPP模式首先强调的是政企合作关系,分为外包、特许经营及私有化三种类型,在评估阶段讲究公平竞争、择优选择、物有所值,在实施阶段则注重绩效评价、信息公开和契约精神。政府购买服务则是要构建政社合作机制,通过合同外包、项目申请、直接补贴等多种途径推进,建立严格的监管和绩效评价体系,注重过程评审与结果评审、短期目标与长远目标、经济效益与社会效益相结合。通过比较可以确定,在政府购买服务中引入PPP模式,有利于构建一种长期、稳定、专业、互惠共赢的政府和社会资本合作伙伴关系,切实提高公共服务质量和效率。

### (四)建立有效的政府购买公共服务监督机制

政府购买公共服务的行为需要完善的监督机制,在监督范围上,一般包括外部监督和内部监督两方面。外部监督要充分发挥第三方监管机构的作用,内部监督侧重制定相关的制度办法,完善政府采购的相关规定,使这一行为更规范。在监督内容上,目前集中于对各种财务报表的审核,而对服务质量的监管和评价流于形式化。要改变这一状况,必须对制度建设、实施流程、评估监管以及制度完善等实施全过程的监管,并将监管信息进行彻底公开以接受社会各界的监督。在监督方式上,要建立健全公众参与机制,将以往的政府、社会力量双方参与机制改为政府、社会力量和公众的多方参与机制。建立政府购买服务观察员制度,提供政府购买服务政策咨询、决策参考。探索发布各地政府购买透明指数、质量指数、发展指数等关键指标。最后还要建立问责机制,将公共服务绩效与提供公共服务的主体及相关责任人工作职责挂钩,保证公共服务提供的质量、水平和效益。

### (五)开展政府购买公共服务绩效评价

公共服务的绩效体现政府购买公共服务的目的,包括对购买人与承接主体的评估两个部分。应当建立由政府、服务对象、社会公众及第三方评价主体结合的绩效评价体制,充分发挥第三

方评价主体的专业性和中立性作用,重点围绕政府购买服务的效率和效果进行评价。对政府购买的事前、事中、事后三个阶段开展全过程评价,发挥不同评估机制的协同作用,便于及时发现、解决问题,确保服务质量。开展绩效评价的关键是设定政府购买服务绩效评价指标,可以通过向外借鉴、专家论证等形式确定绩效评价指标。绩效评价完成后,推进绩效评价信息公开,加强绩效评价结果应用,如将绩效评价等级与对承接主体的市场准入、经费资助、政策优惠、税收减免和奖励等挂钩。

#### (六)完善政府购买公共服务的配套措施

1.加强政府对购买公共服务的统筹谋划。随着经济的快速发展和人们生活水平的不断提高,公众将会提出覆盖面更广、水平更高的公共服务需求。因此政府所提供和购买的公共服务不能仅限于目前公共提出什么服务需求政府努力满足什么服务需求,而应该根据经济和社会的发展趋势,预测未来一段时间内公众可能出现的公共服务需求,政府无论是自身直接提供服务还是向社会力量购买服务都应提前做准备,防止公众需求无法得到满足。政府在购买公共服务过程中应权衡各不同领域的购买比重,从而从整体上提高政府所购买的向社会公众提供的公共服务的质量以及政府的购买效率、行政效率和服务能力。

2. 加强政府购买公共服务政府间有效合作。公共服务的有效供给离不开跨行政区域、跨行政级别政府单位之间的合作,这有助于进一步整合各种资源,弥补地方政府公共服务供给的不足。央地政府合作重在科学实施政府购买服务的顶层设计、制度安排和持续改进。地方政府合作重在政府购买服务价格的协调、服务供给方的培育等。区域间上级政府还可以政府购买服务转移支付的方式支持下级政府。通过政府间合作,提高公共服务供给效率和质量。

3.建立健全动态机制。在严格依法购买公共服务的前提下,着力把握购买规律,不断创新理念和工作方法,破解购买服务过程中出现的各种问题。充分尊重地方基层的首创精神,鼓励大胆探索,加强分类指导。坚持从实际出发,因地制宜,积极探索多元化、多样化的政府购买服务模式 and 路径。政府要在对社会力量所提供的公共服

务进行追踪反馈基础上,倾听群众呼声,反映群众意愿,同时结合经济社会和政府职能的发展变化与自身实际情况,不断调整政府关于购买公共服务的购买项目、不同领域的购买比例、购买资金总量等,以在充分发挥政府购买资金的购买效率的同时最大限度的满足公众急需的公共服务需求

#### 六、地方政府购买公共服务机制应用启示

##### (一)加快政府购买公共服务实践进程

正是由于政府购买公共服务使得社会多元主体参与,激发社会活力,提供多样化、个性化社会服务,促进政府管理体制变革,各地都对政府购买服务重视起来,一些地方取得了明显的成效。实证也证明,政府购买服务的发展程度与经济活动程度有一定的正相关联系。地方政府应高度重视政府购买公共服务,以契约性理念坚持走向平等协商、依法办事的政社关系;以整体性理念着眼于政府内部机构和部门的整体性运作,从部分走向整体,从破碎走向整合;以包容性理念形成立足长效、激发活力的发展取向。进一步完善机构设置和制度安排,出台政府购买公共服务的地方性规范,推动政府购买服务机制改革和制度创新,不断扩大政府购买服务范围,逐步增强政府购买服务对经济社会发展的促进功能和效用。

##### (二)结合地方特点推进政府购买公共服务

政府购买公共服务有其发展规律,包括试点阶段、推开阶段、发展阶段和完善阶段,同样,地方经济社会发展也有其规律和阶段,推进政府购买服务,必须统筹考虑地方经济社会发展与政府购买服务的配比度,尽可能实现最佳融合度和利益最大化。另一方面,地方政府应结合行业、产业、人才、教育等特点,有针对性、有重点地推进政府购买公共服务。对于初具规模的医药产业,在医药产业规划、学术研究、市场调查和指引、医药专业和职教等方面都可以采用政府购买服务的形式;对于基础较好的旅游产业,在旅游产业规划、旅游人才培养、导游服务、旅游推介和广告营销、旅游专业建设等方面,也可以采用政府购买服务的形式;对于起到支撑作用的 IT 产业,实行政府购买服务对外侧重和对内培育的统一,吸

(下转 55 页)

# “十三五”背景下连云港市实施“智慧养老”工程的可行性与对策研究

## 本课题组

“智慧养老”不仅是一场在全球范围内正在进行的养老模式创新,而且也是解决我国人口老龄化快速发展背景下养老服务资源结构性短缺、劳动密集型养老方式困难重重的必然选择。2015年12月在我国举办的世界互联网大会上,习近平总书记亲自出席并提出了“推动网络经济创新发展,促进共同繁荣”等5点主张,并充分肯定了乌镇“智慧养老”综合服务平台在为老年人提供多样化服务中所起的积极作用。有鉴于此,本研究课题拟以“十三五”背景下实现“智慧养老”服务的新思路为切入口,对如何在我国老龄化日趋严重的形势下,充分运用“互联网+”实现连云港市“智慧养老”工程进行前瞻性研究并提出可操作的思路 and 对策。

### 一、连云港市实施“智慧养老”工程的现状分析

在我国“十三五”规划背景下,从中央到各级地方政府对养老服务业的发展十分重视,相继出台了一系列政策文件,鼓励、扶持民营资本注入养老产业。因此在连云港市推进“智慧养老”不仅有着刚性的需要,而且有着现实的可能。作为一项新鲜事物,“智慧养老”在连云港市已经悄然兴起,县区、乡镇、村庄、社区等开始试点,不少老人已经对网上购物、网上订餐到网络支付等行为方式产生极大兴趣并开始参与,政府相关部门及众多商家正积极准备,“虚拟养老”、“智慧养老”呈

现出方兴未艾的态势。连云港市“智慧养老”研究与实践主要有三种模式,已经引起社会各界的关注。

1. 社区平台服务模式。连云港市连云区政府从2014年起着手进行通过962069服务平台为墟沟街道符合条件的老人提供免费的多样化养老服务的研究与尝试,该区通过购买服务优先让独居、空巢、低保老人在家享受各类专业、贴心的居家养老服务。服务内容包括手机定位、家政服务、设备维修、水电维修、医疗保健、法律咨询、急救报警等服务,如:为老人提供日间照料、精神慰藉、家政服务、健康咨询、跑腿代购等,被老人称为“政府保姆”。目前已在43个社区(村)全面推开。该区还在为各社区居家养老服务中心统一制作标牌、规章制度、服务台账等基础上,通过6种方式开展6大类14个服务项目,为社区老人构建全方位、多层次、立体式居家养老服务平台。

2. 乡镇智能手机模式。海州区的家政服务网络中心通过实行“信息化养老技术”,建立起功能强大、服务内容丰富、服务质量优化的“虚拟养老院”。2015年8月份试运行以来,已经吸引了300多名老人进入“虚拟养老院”。该区实施“虚拟养老院”主要做法是为进入养老院的老人每人发一部智能手机,“虚拟养老院”的所有养老服务都依靠它来传递。该手机安装有GPS定位设备,方便

及时掌握老人行踪。老人需要任何服务,都能通过拨打手机获得相应服务。而手机的红色按钮键能保证老人在发生紧急情况时,第一时间得到帮助。此外,像一键拨号、照明、广播等功能,也都是根据老人身体特点专门设计。“虚拟养老院”的核心实际是包括近 20 台电脑的后台——网络服务中心。这里就是一个指挥调度中心,每一名老人的详细资料都被录入电脑,它一头连着老人,一头调动着全区 128 个家庭养老服务机构、74 个社区养老服务信息员以及 200 多名社区志愿者。海州区的虚拟养老服务包含了生活照料、家政服务、医疗保健、物业维修等十几个大类,100 多项具体服务。如果哪位老人突然想吃什么菜,他只要通过手机发出信息,都可以在很短时间内得到相关服务。“虚拟养老院”不仅因为强大的养老服务功能受到老人青睐,它还破解了困扰老人的难言之隐。让老人们既能足不出户享受养老服务,又能让他们的子女感到安心。

3. 县区热线依托模式。灌云县虚拟养老服务平台依托 12345 热线资源,拓宽 12345 平台的社会化服务功能。通过整合政府公共资源,实行政府全额负担、个人自费及政府个人按比例付费三种付费方式,减少了政府投入,实现了政府资源的高效利用。该县为保证服务平台的有效运行,共投入 60 余万元,建成了功能完善的软硬件系统及网络安全设备。借助 12345 热线打造灌云县虚拟养老服务平台前端,建立了养老基本信息库、服务提供商库、服务项目库、服务类型库,增加了综合服务评价功能。2015 年 4 月,12345 虚拟养老服务软件经过专家验收并正式投入使用,全县老人足不出户就能享受家政、医疗、餐饮、心理疏导等九类 70 多种居家服务项目。同时,该县虚拟养老平台通过一部电话、一个指挥平台、一批加盟企业,采用政府引导、企业加盟、市场运作、社会参与的方式,为居家老人提供专业化和标准化的养老服务。该县 12345 政府公共服务平台有三个特点:一是方便老人联系。12345 呼叫平台每天 24 小时不间断服务,有 8 个呼叫座席 12 名受理员,可实现来电无等候接听,随时为需求者提供相关服务。二是后方支援强大。该县 12345 平台联动部门有 110 个单位部门,涵盖政府的各个领域,通过电子化平台交办处置群众诉求,处

置结果进行统计分析,使处置速度更加高效。三是智能升级快捷。12345 政府公共服务平台已建成餐饮、汽车租赁等便民服务 50 余条企业信息,可随时根据需要扩充虚拟养老院信息,满足广大老人日益增长的多方需求。

## 二、连云港市养老服务产业存在的问题和不足

(一)我市养老服务业基础薄弱,人力资源及设施严重不足。据统计,连云港市 60 岁以上老人约 70 万人,按照 10% 的抽样调查的比例推算,处于“不健康”状态的 60 岁以上老人达 76800 人,处于生活不能处理,“严重不健康”状态的 60 岁以上老人达 16200 人。而连云港市各类养老服务人员约 1400 人,有专业资质的约有 450 人,可提供床位数 15686 张,收养比例仅占全市 69.4 万 60 岁以上老年人总数的 3% 左右,远低于全国 60 岁以上老人 6% 的平均收养率。对于不断增加的老龄化趋势来说,专业养老服务人员缺口不小,服务的效率和水平亟待提高。而解决此难题的可行办法和路径只能是依靠互联网经济崛起,借助人口大数据库,实现跨部门新型关联特色服务,以实施“智慧养老”工程真正解决养老服务中存在的瓶颈问题,取代过去靠提升人力成本的传统养老方式。

(二)传统养老模式和养老观念落后。由于我市经济基础薄弱,养老机构数量不足,养老服务人员素质不高,养老设施落后,导致养老服务产业发展远远跟不上时代发展和日益增长的养老服务需求。加上部分老人(子女)观念陈旧,不愿意到养老机构生活,认为老人到养老院就是子女不孝,造成部分老人晚年生活质量下降,快乐指数不高,有少数老人晚境凄清,家庭不幸,甚至引发一些社会不稳定问题。据统计,连云港市涉老案件数量逐年上升趋势。2014 年,海州区法院共审结各类婚姻家庭案件 233 件,其中涉及老年人的案件 39 件,占 16.8%;2015 年,灌云县法院共审结各类婚姻家庭案件 275 件,其中涉及老年人的案件 50 件,占 18.2%。从案件的内容分析,涉老案件以离婚案件、赡养案件和继承案件为主。

(三)对发展养老服务产业缺少统一规划和监管。目前我市城乡养老服务机构虽然数量不少,但除了几家由政府主办的养老机构外,大多属于小作坊式的个体民营托老所和家庭养老院

(站)。在医疗救助服务;日常生活服务;精神生活服务以及经济生活服务等方而缺少统一规划和统筹设计,这种牌边缘化的养老机构往服务水平低下,加上政府部门监管不到位,导致部分养老院入住率不高,有些老人的满意度不高。另外,在居家养老方面,按上级要求,各街道办事处,都建立了各种形式的社区养老服务中心(站),但只能供部分老人在白天打牌、聊天、书法绘画等,无法从根本上解决老人的餐饮、家政、医疗等居家养老服务问题。

(四)对发展“智慧养老”产业重视不足,缺少支持“智慧养老”服务产业的机制及体制。连云港的人均生活水平在全省处于低位,仍然没有摆脱吃饭财政的困境。难以像苏南地区能拿出相当的财政经费用于发展养老服务产业。特别是由于观念和认识上的误区,我市有些地区未能充分重视发展智慧养老服务产业,难以在政策、资金、体制和机制建设层面拿出有力度的举措。具体表现有的地区将上级拨付的养老服务补助资金如“撒胡椒面”式的平均用于一些社区服务中心建设,其结果往往是收效甚微。

### 三、推进连云港市“智慧养老”事业发展的对策建议

连云港的“智慧养老”是一个宏大的系统工程,必须做好顶层设计,抓住重点环节,走出一条有连云港特色的“智慧养老”路子。

1. 做好顶层设计。“智慧养老”是个系统工程,政府一定要发挥主导作用,做好顶层设计。一是制定总体规划和专项规则,引导“智慧养老”事业和产业的发展。“智慧养老”总体规划的主要内容至少包括四个方面:医疗救助服务;日常生活服务;精神生活服务以及经济生活服务。同时《规则》要根据老龄人口的性别、年龄、地域等要素,调查不同群体老龄人口对“智慧养老”的需求状况,关注老龄人口的现实需求和特色需求。在此基础上,抓紧制定老龄产业发展专项规划,把老龄产业纳入市“十三五”国民经济和社会发展规划之中,二是制定扶持“智慧养老”的各项优惠政策。出台鼓励社会资本参与智慧养老服务项目的工商、税务、金融等多方面的优惠政策,通过政策引导社会资本加快进入“智慧养老”领域。三是,通过政府购买服务,将社会资源充分利用起来,

建设覆盖全市的智能化平台,走出一条“互联网+养老服务”的新路子。四是加强设施智能化建设的基础工作。社区管理智能化:养老服务管理。健康管理智能化:健康管理咨询,涉老保健品、食品、药品等。康复照护智能化:医疗康服、保健设备。生活服务智能化:智能家居、家政服务等。文化服务智能化:心理服务、旅游休闲等。

2. 打造有连云港特色的“智慧养老”服务新路子。毋庸置疑,运用“互联网+智慧养老”各项新智能、新技术,将成为连云港“智慧养老”的一般特点。同时,连云港的“智慧养老”一定要从连云港实际出发。一是从当前连云港的实际出发,特别是老年人的生活水平状况。一般来说,生活水平是受经济发展水平决定的,连云港的人均生活水平在全省处于低位,但高于中西部地区,连云港的“智慧养老”既要高瞻远瞩,超前布局,又要立足当前连云港的实际,不要好高骛远。二是从连云港市政府财政承受的能力出发。连云港市市级财政虽然有较大发展,但仍然没有摆脱吃饭财政的困境。因此连云港的“智慧养老”发展规模不能脱离连云港市财政承受能力。三是从连云港现有的“智慧养老”的社会资源出发。连云港市现有的社区、小区已经成为开展智慧养老的基础,同时有关县区、社区已经在积极开展智慧养老试点,要认真总结经验,为下一步全面展开智慧养老创造条件。

3. 构建全方位的“智慧养老”服务体系。一是连云港市要引进智能化居家养老服务信息系统,并整合原有的“12345”政府便民服务专线,形成全市统一的居家养老服务信息平台。信息系统既单独运作,又与所有社区日间照料中心对接,实现市区全覆盖,提供全天24小时服务。居家老人可以直接通过安装的呼叫器求救或求助,也可拨打“12345”寻求帮助。二是以社区为依托,建立全方位的“智慧养老”服务体系。在社区老年人服务中心,在“智慧养老”信息平台上输入信息后,就可以免费体验健康检查、生活指导、娱乐活动等养老服务。同时,通过对接整合各种硬件资源和各类服务资源,为辖区内独居或子女无暇照顾的老年人,提供从线上到线下的“居家养老、资讯推送、定位查找、紧急救援(SOS)、信息查询、远程医疗”等有针对性的养老服务。三是构建智慧养老



日常生活保障体系。充分运用各类传感器的功能。物联网“智慧养老”项目就是利用物联网技术,通过各类传感器告知家人,使老人的日常生活处于远程监控状态。比如,老人在家中摔倒,地面的安全传感器就会立即通知此前协议约定的医护人员和老人亲属;如果正在煮的东西长时间无人问津,那么,装在厨房里的传感器会发出警报,提醒健忘的老人。

4. 把“智慧养老”作为“智慧城市”建设的“试验区”。智慧城市建设是国家现代化建设的必要条件。早在 2013 年东海县就开始申报国家智慧城市,2014 年南京邮电大学就与连云港徐圩新区签订了智慧城市建设的战略框架协议。连云港“十三五”城建规划提出,将推进智慧城市建设,运用“互联网+”、大数据、云计算等先进技术和手段,拓展电子地图覆盖范围,推进城市信息资源的开发利用,实现基础设施智能化、公共服务便捷化、城市管理精细化。同时,建立完善道路交通、地下管网、建筑施工等监控系统,提高市政设施、公用事业智能化水平,保障城市安全运行;建设智慧城市服务体系,丰富便民服务数据库应用,推行面向市民的交通、停车、供电、供水、供气、防灾减灾等智慧化公共服务。十分明显,把智慧养老与智慧城市建设嫁接起来,充分运用智慧城市的各项有利因素,包括智慧平台、智慧产业,将为连云港智慧养老的充分发展创造良好的条件。

5. 学习国内先进地区推进智慧居家养老服务标准化试点的典型经验。积极引进国内领先的“智慧养老”服务商,建设智能化居家养老服务信息系统,形成全市统一的居家养老服务信息平台。我国在这方面有很多成熟的公司。如深圳壹零后信息技术有限公司是国内领先的智慧养老解决方案与云服务提供商,以“智慧养老”解决方案作为壹零后的核心服务,依托移动应用、云计算、大数据和物联网技术,整合近万家专业服务商和线下服务机构,提供优质的生活照料、安全监护、健康管理、专业护理、旅居度假、兴趣爱好、亲情互动等综合服务,构建“智慧养老云平台+智慧养老云服务+小壹智能+小壹秘书 APP”高度融合的创新养老生态系统。

6. 大力发展“智慧养老”产业。当前和今后一

个时期,连云港老龄产业发展的重点是把智慧养老模式融合进老龄服务业、老龄金融业、老龄制造业、老龄房地产业等领域,促进它们转型升级。建议通过形成“一个意见”(智慧老龄产业发展指导意见)、制定“一个规划”(“十三五”智慧老龄产业发展规划)、建立“一个基金”(智慧老龄产业发展引导基金)、树立“一批品牌”,把智慧老龄产业打造成连云港产业发展和经济增长的新亮点和新优势,到 2020 年智慧老龄产业在经济总量中达到一定比重。具体来说,连云港“智慧养老”产业将至少包括以下几个方面:一是着力打造老龄用品制造业。加强老龄用品研发与制造,建立以企业为主体、产学研用紧密结合的科技开发和成果转化机制,推动老龄用品向科技化、便捷化、舒适化方向发展。二是大力发展老龄服务业。充分运用现代通信技术、网络技术,加强远程医疗、健康管理及智能居家养老系统建设,提高医养护综合服务水平。加强老年休闲养生项目和产品研发,大力发展老年人养生保健、度假旅游、运动休闲、文化娱乐等新型业态。三是积极发展老龄金融保险业。创新更多符合老年人特质的金融业务,提供个性化的养老信托、以房养老等新型金融产品。四是创新发展老龄地产业。智慧房产养老产业,这种新兴的房地产开发模式,正越来越多的被开发商高度重视,从以往的拿地、建设、销售这种短周期的盈利模式,向后期持有运营的长期模式转变。养老地产的显著特点是能提供各式针对老年人的服务,同时还要负责后期运营和养老设施的管理。五是设立老年服务产业园。通过系统与智能健康设备,形成了从老人管理、健康数据采集、智能数据分析、大数据健康报告到针对性养老服务的产业循环,形成其主要产品“智慧养老云平台”。

[课题组负责人:俞素娥,课题组成员:杨永明、柳广平、姜仁华、陈素琴、纪晶晶、王业辉,本课题系 2016 年度全市应用研究一般课题,项目编号 LSYZ16304]

# 连云港市留守儿童教育问题研究

周一云 邱 睿 刘南秋

2013年,全国妇联公布《全国农村留守儿童研究报告》,该报告以《中国2010年第六次人口普查》的公开数据为基础,以随机抽取的126万人口数据为样本,结合年龄、数量、区域等多重要素,推测出我国现阶段留守儿童已达到6102.5万人,留守儿童的数量占全国儿童的21.88%,与2005年全国1%抽样调查所估算的数据相比,仅仅5年时间,全国留守儿童的数量就增加了约242万。该报告还显示,处于义务教育阶段的农村留守儿童约为2950万,且留守儿童大多集中在中西部省份,由于特殊的区位和经济发展的不平衡,广东和江苏北部地区留守儿童的占比同样较高。

该数据意味着近5年来,留守儿童的数量不断增加,规模逐年扩大,部分留守儿童难以得到父母的照顾、难以享受良好的教育、心理认知出现偏差,由此引发了一系列社会问题。近年来,有关留守儿童的侵害与被侵害新闻诸见报端,令人痛心疾首。如何行之有效地解决留守儿童教育问题,既是亟待解决的理论问题,也是工业化、现代化、城镇化进程中亟需解决的现实问题,更是关系到区域经济社会未来发展的重要问题。

## 一、连云港市留守儿童教育现状

连云港市南临长三角经济带,因交通便利、长三角劳动力缺口较大,加之我市劳动力资源丰富,因而长三角是我市劳动力输出的主要地区。作为劳务输出大市,我市的留守儿童问题更是日益突出。据不完全统计,我市有留守儿童近11万人,其中,处于小学阶段的留守儿童约6万人,处于初中阶段的留守儿童约5万人;单亲外出打工的留守儿童约5万人,双亲在外打工的留守儿童

约6万人。

处于义务教育阶段的留守儿童,人生观、价值观尚未稳定,更容易受到各种因素的干扰,因此,本课题组将研究重点放在义务阶段的留守儿童。为了充分了解留守儿童教育现状,及时掌握留守儿童教育动态,深度剖析家庭、学校、社会对留守儿童教育的影响,本课题组先后走访了多个乡镇,同时发放调查问卷300份,留守儿童、监护人、教师各100份,实际回收有效问卷284份。通过调查发现,虽然留守儿童的教育问题已经有所改观,但仍然不容乐观,面临诸多考验。

总体而言,留守儿童的学习与生活情况处于正常状态。在家庭收入方面,留守儿童家庭的收入大于支出,能够保障基本生活,但其收入主要来源于外出务工,且收入低于全市平均水平;在家庭成员数量方面,留守儿童家庭人口较多,独生子女家庭仅占9.6%,由于子女较多,这在客观上造成家庭负担重、抚养成本高,一定程度上阻碍了留守儿童受教育水平的提高;在监护方面,留守儿童多为单亲监护或隔代监护,其中约有54%的留守儿童是隔代监护,由于隔代监护人多为留守儿童的祖父母或外祖父母,老人精力有限、文盲占比较大,难以很好地照顾留守儿童的饮食起居,也难以督促留守儿童的学习;在家庭完整程度方面,由于留守儿童的父母长时间在外甚至在两地务工,不仅逐步淡化了与子女之间的亲情,也对婚姻的稳定造成了负面影响,留守儿童中单亲家庭的比例在8%左右,家庭关系的破裂给留守儿童造成了更多的心理负担;在留守儿童学习方面,大部分留守儿童能够明确学习目

的、端正学习态度,但有部分留守儿童学习习惯较差、学习兴趣不足,两极分化的情况较为严重;在教学师资方面,各农村学校的师资力量普遍薄弱,虽然大部分教师能够在教学过程注意教学方法、因材施教,但由于部分教师认知水平有限、教学方式死板,无法开展与留守儿童相适应的教育活动。此外,本课题组在调研时发现,与正常的留守儿童相比,缺乏亲情和教育引导的留守儿童,更容易产生易怒、厌学等情绪,从长远来看,这可能导致他们世界观、人生观、价值观脱离正常轨道。

## 二、连云港市留守儿童教育问题分析

本课题组在调研过程中发现,留守儿童在家庭教育、学校教育和社会教育等方面存在的诸多问题,是多重因素合力造成的。

### (一)家庭教育面临缺失

#### 1.监护乏力,教育方式不当

家庭是留守儿童教育的起点,良好的家庭教育可以对留守儿童的教育起到促进作用。本课题组在调研时发现,留守儿童大多由祖父母或外祖父母托管,也有部分家长将孩子寄养在其他亲属家中,这种托管现状在客观上阻碍了留守儿童学习成绩的提高。一方面,留守儿童的祖父母、外祖父母大多年事已高,加之文化程度较低,照顾好留守儿童的饮食起居已属不易,难以兼顾留守儿童的学习;另一方面,其他亲属大都有自己的孩子,加之农忙、工作,往往精力有限,只能在日常生活上对寄养的留守儿童予以照顾,同样无暇顾及孩子的学习。与此同时,留守儿童的父母大多外出务工,文化层次相对较低,在与孩子通话时,往往只是简单询问孩子的日常生活,简单了解孩子的学习近况,对孩子的具体学习情况并不重视;部分坚信“棍棒教育”的家长一旦听说孩子的学习近况不甚理想,只会一味地训斥,极易使孩子丧失学习热情。如果家长忽视家庭教育在留守儿童教育方面所起到的重要作用,长此以往,孩子不但无法树立良好的学习习惯,还可能引发心理、生理上的诸多问题。

#### 2.忽视沟通,缺少良好家庭氛围

在正常家庭,父母与孩子朝夕相处,这使得家长能够全方位了解孩子的学习习惯、日常生活、人际交往、心理状态。如果孩子在某一方面出现偏差,家长能够及时发现并与孩子充分沟通,引导孩子走上正常的轨道。

本课题组通过收回的调查问卷发现,在沟通

频率方面,每周都联系父母的留守儿童仅占 20%,而高达 60%的留守儿童几乎从不主动与父母联系;每周都联系孩子的父母占 40%,每月联系一次的占比达 50%,有 10%的父母很少与孩子联系,且绝大部分家长只会在中秋、春节等重要节假日才会返乡,一年陪伴孩子的时间不超过 30 天。在沟通内容方面,留守儿童的父母大多会简单了解孩子的生活和学习情况,事实上,如果仅仅以孩子的口头表述为依据,家长很难了解孩子的具体情况,也很难给予孩子除物质需求外的其他实质性帮助;此外,绝大部分留守儿童的家长在与孩子交流时,没有关注孩子的心理动态。

这些数据表明,由父母长期在外工作,留守儿童与父母分居两地、仅能通过电话进行交流,孩子在学习上的困扰、生活中的委屈很难排解,家长难以及时了解孩子的各方面动态、极易忽视孩子的心理状况,长此以往,部分留守儿童会失去生活的热情、学习的兴趣,可能产生自闭、自卑等诸多心理问题。

### (二)学校教育存在缺陷

#### 1.教育设施落后,师资力量薄弱

近年来,我市不断加大对农村学校的投入,农村学校办学条件逐步改善,但整体水平仍然较低。农村学校办学经费的短缺,在客观上阻碍了学校教学设备、生活设施的更新,使得农村教育现代化难以得到硬件方面的保障。

推行“绩效工资”制度以来,我市农村教师的整体工资水平已有所改观,人才流失现象已有所缓解,但由于我市农村经济社会的发展相对滞后,加之教师的待遇仍然相对较低,对教师尤其是优秀教师的吸引力仍显不足,农村学校的师生比例失调、农村教师的专业水平较低。以连云港市灌云县某农村小学为例,该校约有 300 名学生,在编教师仅有 11 人,教职工与学生比例约为 1:27.3,而根据《中小学教职工编制标准》的要求,农村小学教职工与学生的比例应该在 1:23,该校师生比并未达到要求,甚至有教师身兼班主任、语文教师、英语教师多职。这种现实情况导致教师负担较重,只能将主要精力放在上课、备课和教学管理上,这也在客观上影响了教师对留守儿童精力的投入。

#### 2.办学理念滞后,缺乏针对性教育

与城镇学校相比,农村学校的办学理念相对落后,大部分学校只开设了传统的教学科目,即

使开设了心理辅导、法制教育等课程,也大多流于形式,并没有配备心理、法学专业的教师。本课题组通过走访了解到,大多数留守儿童法律意识欠缺、自我保护意识淡薄,而这些方面的教育,是留守儿童在成长过程中迫切需要的。

因此,随着留守儿童数量的不断增加,学校应当充分重视留守儿童教育问题的重要性,对整体教育工作作出适当调整,对留守儿童开展针对性教育。然而,本课题组在调研中发现,部分学校对留守儿童群体不够重视,将留守儿童教育与普通儿童教育一概而论,且没有对留守儿童的相关数据进行针对性统计,遑论对留守儿童因材施教。虽然有部分学校注意到了留守儿童的教育问题,但如前文所述,由于师生比例失调和教学经费的限制,加之很多教师身兼数职,对留守儿童的针对性教育只停留在纸面上,无法真正落实。

此外,我市近年来以“划片入学”取代“小升初”考试,这是素质教育的一大进步,但也在客观上造成了部分学校教学工作的松懈,小学教育中对教师的评价和考核往往把教师的教学方式排除在外。不难发现,少部分教师的教学方式不科学,对班里的留守儿童不闻不问、任其发展,更难言对留守儿童的特殊关怀。

### (三)社会教育发展面临困难

#### 1. 社会对留守儿童关注度较低

本课题组在网上搜索关键字“连云港市”和“留守儿童”时发现,从2014年9月至今,一共有90余条相关新闻(不包括重复报道),新闻内容涉及爱心帮扶、调研考察及少量负面消息,新闻主体多为带有官方色彩的政府部门、事业单位以及志愿者协会,体现社会参与的新闻寥寥无几。由此可见,虽然留守儿童这一群体日益扩大、留守儿童教育问题日益突出,虽然新闻媒体持续关注留守儿童教育问题、频频爆出留守儿童艰难处境,但社会留守儿童的关注程度仍然不足。

#### 2. “金钱至上”、“读书无用论”的思想腐蚀

随着改革开放的日益深化、社会主义市场经济的不断发展,资本主义腐朽思想在部分社会群体中逐渐蔓延,使得部分留守儿童的价值观发生扭曲,罔顾法纪,道德观念淡漠,以利益最大化作为自己的行事准则。有些留守儿童苦于家庭经济状况一般,为了追求物质享受,不惜采取偷窃、校园欺凌、甚至盗抢等手段。

此外,由于近年来高校毕业生就业出现一定

程度的困难,“读书无用论”也在社会上蔓延。本课题组在走访中发现,部分留守儿童的家长认为,大学学费普遍较高,他们无力供应孩子读大学,即便大学毕业,也不一定能找到好工作;与其倾全家之力供应孩子读书,还不如让孩子早点外出务工,补贴家用。这种思想对留守儿童起到了潜移默化的作用,导致他们不求上进、行为懒散,进而增长了他们的厌学、弃学情绪。

### 三、留守儿童教育典型模式借鉴

通过查阅农村留守儿童教育问题相关文献,本课题组发现,我国部分地区在留守儿童教育管理方面的实践取得了一定的效果,形成了具有特色的留守儿童教育模式。通过对先进教育模式的研习,可以为连云港市留守儿童教育问题的探索提供有益借鉴。

#### (一)石泉县教育管理模式

石泉教育模式是迄今为止我国留守儿童教育管理模式中影响较为深远的模式之一。石泉县位于陕西省安康市,是陕西省的省级贫困县,该县外出务工人员占全县总人口的22.6%,留守儿童在全县义务制教育学生中的占比则达到了48.5%,且留守儿童呈现困难类型较多、分布区域较广的特点。

为了妥善解决留守儿童教育问题,从2006年开始,石泉县政府将留守儿童教育纳入乡镇政府评价体系,确立了“党政统筹、部门联动、教育为主、家庭负责、社会扶助、儿童为本”的留守儿童教育管理机制,从留守儿童的各项数据统计着手,建立健全留守儿童信息库,与此同时,结合信息库具体数据,将设备、资金等各种资源向留守儿童集中的区域适当倾斜。这一系列举措初见成效后,石泉县政府结合当地实际,在2007年探索并推广新的实践模式——代理家长制,即针对全县2477名双亲外出的留守儿童,在全县范围内公开选拔代理家长,由代理家长定期看望留守儿童,督促他们的学习,照顾他们的生活,实现了双亲外出留守儿童的全覆盖。与此同时,为了更好地开展留守儿童心理教育,石泉县政府结合县域经济的实际情况,每三个学校安排一位专职心理老师,心理老师定期到各个学校走访,为留守儿童提供心理咨询、缓解留守儿童心理压力、预防留守儿童心理疾病。此外,石泉县政府充分整合社会资源,面向本市及邻市高校学生招聘暑期志愿者,通过志愿者与留守儿童结对子的形式,将

留守儿童志愿服务予以制度化。

石泉县政府的一系列举措取得了良好的效果,在2010年荣获“第五届中国地方政府创新奖”,形成了留守儿童教育管理长效机制。

## (二)石柱县教育管理模式

石柱教育模式同样是我国留守儿童教育管理模式中影响较为深远的模式之一,与石泉教育模式相比,有其独到之处。石柱县位于重庆市东首,集国家级贫困县、三峡库区淹没县、少数民族自治县为一体,该县外出务工人员占全县总人口的25%,留守儿童在全县义务制教育学生中的占比为44.86%,留守儿童教育问题较为突出。

从2005年开始,石柱县政府逐渐将留守儿童的教育管理放在政府工作的重要位置,在历届政府的重视和努力下,有关部门不断探索、开辟留守儿童教育管理工作新模式,取得了长足的进展,打开了留守儿童教育管理新格局。石柱县政府出台关于关爱留守儿童、加强留守儿童教育工作的一系列专项文件,以这些文件为指导,改变以往粗放管理和多头管理的不利局面,提高留守儿童教育管理效能,将学校作为留守儿童教育工作的主阵地,建立“政府统筹、部门负责、学校为主、多方联动”的工作体系,形成了权责分明、共同参与的留守儿童教育管理新局面。该县留守儿童教育管理模式最突出的特点就在于该县能结合各地、各校实际情况,将因地制宜与因校制宜的管理理念相结合,形成了诸如冷水小学的“寄宿托管模式”、王家小学的“综合素质培养模式”、南宾中学“4+1培养模式”等具有典型性的教育管理模式。

## 四、连云港市留守儿童教育问题的应对策略

本课题组认为,应该以发展乡域经济、重塑家庭教育、规范学校教育、发展社会教育等方面为着力点,进一步保障连云港市留守儿童的受教育权。

### (一)发展乡域经济,创造就近就业机会

长期以来,连云港市乡域经济发展滞后,就业机会的稀缺使得大量农村青壮年劳动力南下,这也是造成留守儿童教育问题的根本原因。“扬汤止沸,不如釜底抽薪”,各级政府应结合地方实际,依靠地方资源优势,调整产业结构,构建多元化招商引资机制,加强农业基础设施建设,保证乡域经济的可持续发展,为当地青壮年劳动力创造稳定的就近就业机会。

具体而言,可以从下述几个方面着手:其一,调整升级乡域经济产业结构。政府应以市场为导向,重点扶持乡镇企业,积极引导乡镇企业升级产业结构,实现乡域经济集约化、市场化;各乡镇企业应结合实际,发挥传统产业优势,开辟产业新领域,争取实现产销一体化,避免同质化恶性竞争,实现利润最大化,从而进一步增加就业机会,增加农民收入;其二,加强农业基础设施建设。完善的农业基础设施是实现传统农业向现代农业跨越的重要基础,各级政府的财政政策应适当向农村地区偏移,加强农田水利建设(如引水、防洪、防涝等),推进农业防护重点设施建设;其三,积极引进外来资金。各级政府应制定相关优惠政策,宣传本地独有的资源优势,营造招商引资的良好环境,让“资金走进来,产品走出去”,实现多方共赢;其四,提高农民科学技术水平。现代农业的发展要求农民需要具备过硬的科学技术知识,各级政府应组织地方科技骨干,定期针对农民开展科技培训班,对农民在农业生产中遇到的问题予以科技指导;针对大型种植户和养殖户,政府应专门委派技术人员进行专业指导,大力支持农户探索建立农副产品深加工产业链。

### (二)重塑家庭教育,促进全面发展

#### 1. 改进教育方式,树立科学教育理念

留守儿童的父母及托管人应高度重视家庭教育在留守儿童教育中所发挥的基础性作用,应摒弃“棍棒教育”的教育理念,采用以鼓励为主的教育方式,适应留守儿童的全面发展要求,使留守儿童的身体、智力、思想共同发展。在日常生活中,留守儿童的托管人除了承担对留守儿童的监管责任外,还应予以留守儿童更多的关爱,及时关注留守儿童的学习、生活和心理动态,能够做到发现问题及时疏导;与此同时,留守儿童的父母可以通过多种形式与孩子进行交流,询问孩子的日常点滴,对孩子表现出色的地方进行鼓励,对孩子所犯的过错加以引导,教育孩子树立正确的学习观念、提高思想道德素质,让孩子在交流的过程中感受到父母的关爱、家庭的温暖。

#### 2. 借鉴先进经验,推广“职业代理家长”

如前所述,我市留守儿童大多由祖父母或外祖父母代管,由于代管人年事已高,常常出现监管不力的现象,遑论对孩子进行家庭教育。石泉县在留守儿童教育管理的实践中,大力推行“代理家长制”,取得了较好的效果。我市可以参照

“代理家长制”，推广“职业代理家长”。有别于“代理家长制”的纯公益性性质，职业代理家长是一种新兴、盈利性工作，留守儿童的父母给予职业代理家长一定的报酬，由职业代理家长负责留守儿童的饮食起居、辅导留守儿童的学习，这对留守儿童的学习和身心发展有着积极的促进作用。本课题组在调研中了解到，我市已经出现类似于“职业代理家长”的全托机构，但这些机构良莠不齐，部分机构对留守儿童照顾不周，因此，有必要对这类全托机构从住宿环境、全托资质等方面予以规范，保障留守儿童的健康成长。

### （三）规范学校教育，完善教育服务制度

#### 1. 加强教师队伍建设，提高教师整体素质

学校教育是留守儿童教育的重要载体，教师文化水平、教学能力、职业道德能够在很大程度上影响留守儿童的学习成绩、心理素养、道德情操。其一，确保优质教育资源的流动性、均衡性。教育部门应着眼于教育大局，保证各个学校教育资源的均衡，促进优质教师资源的合理配置和流动；其二，丰富农村教师队伍。教育部门应高度重视心理课程、法律课程在留守儿童教育中所发挥的重要作用，引进心理学、法学专业教师，使得留守儿童能够保持健康的心理状态、具备基本的法律素养。由于引进专业教师涉及多方联动的问题，可能在短期内无法得到解决，因此，教育部门可以组织心理学、法学知识培训，提高农村教师的心理学、法学专业素养；其三，提高农村教师教学能力。学校应鼓励教师通过成人教育、自学考试、在职培训等方式，不断教师提升学历，与此同时，定期开展针对农村教师的业务培训，建设一支适应我市基础教育发展的优秀教师队伍；其四，严格规范农村教师职业道德。拥有良好职业道德的教师，不仅能够传授知识，还能为学生树立起生活、做人的榜样，这样才能真正做到“传道、授业、解惑”。因此，学校应制定相关标准，对教师职业道德进行严格考核，以保障留守儿童的健康发展。

#### 2. 建立留守儿童教育管理机制，健全教育服务功能

在学校教育中，应明确职责，强化监督，严格落实留守儿童教育管理规划，让教育成果惠及每一位留守儿童。其一，明确工作中心。学校应建立留守儿童绩效考核机制，做到留守儿童教育工作权责统一；全体教师应统一思想，深刻认识现阶段

留守儿童教育面临的形势和挑战，创新教学方法，做到因材施教；其二，落实教育职责。首先，学校应从宏观入手，针对留守儿童的教育管理制定纲要并负责组织实施；其次，班级作为微观教育单位，承担留守儿童教育管理的基础责任，可由班主任协同各科教师制定教育管理的具体计划并严格落实，加强对留守儿童的教育管理；其三，明确教育服务功能。教师应树立教育服务意识，在将精力投入教学工作的同时，还应关注留守儿童的课后表现，做学校和家长之间沟通的桥梁。

### （四）多方联动，形成社会教育合力

#### 1. 共建关爱平台，建立教育监护体系

留守儿童教育问题归根结底属于社会问题，可以依靠社会力量实现留守儿童教育的发展。其一，充分发挥社区作用。在留守儿童较为集中的村组，应建立诸如春蕾之家、留守儿童之家之类的活动场所，村委会定期组织留守儿童开展亲子类活动；此外，村委会应与留守儿童的父母、所在学校保持联系，定期与他们沟通，及时了解留守儿童的学习、心理动态，为留守儿童提供针对性帮助；其二，提高社会团体能动性。近年来，我市各种类型的志愿团体层出不穷，各志愿团体可以利用节假日，深入留守儿童家庭，组织开展多样化活动，鼓励留守儿童努力学习、回报社会，使留守儿童的日常生活得到充实，引导留守儿童树立正确的人生观、价值观、世界观。

#### 2. 发展慈善事业，保障留守儿童基本生活

本课题组在走访中发现，部分留守儿童生活困难，由于信息不畅通，尽管有部分企业和个人有资助意向，但他们的捐助渠道仍然较少。网络捐赠作为新型慈善模式，传播范围广、传播速度快，能够引起足够的社会关注。我市可成立专门工作组，一方面，统计全市范围内生活困难的留守儿童数量，另一方面，与网络捐赠平台开展合作，建立留守儿童教育公益基金，在保护隐私的前提下，将留守儿童的生活、学习情况披露在捐赠平台，号召爱心人士对留守儿童进行帮扶。募集的资金一方面可用于保障留守儿童的基本生活，一方面可用于必要教学设备的更换，确保留守儿童能够接受良好教育。

（作者单位：连云港市社联、南京财经大学、连云港市委党校；本文系连云港市社会科学基金项目，项目号：16LKT28）

# 连云港市精准脱贫的政策建议

## 本课题组

连云港地区的相对贫困形成已久,各种现状和问题相互交织,各种致贫成因互为因果,只有结合当前精准扶贫的现状、问题及相对贫困形成的历史与现实原因,紧密结合正在推进的“双进双创强市富民”活动,把精准扶贫当成一件系统工程,密切围绕着以习近平总书记为首的党中央提出的六个精准做文章,拿出绣花功夫来,才能切实抓出成效,抓出长效来。

### 一、精准识别扶持对象

精准识别是精准帮扶的基础,只有在精准识别的基础上,扶贫开发才能瞄准对象,科学施策。

1. 统一建档立卡的程序、标准和政策。为减少扶贫工作的盲目性,提高贫困识别的精准度,应由民政部门牵头,派专人认真梳理贫困认定方面的现行政策、标准和程序,并在此基础上,整合民政局、扶贫办、总工会、残联、妇联、农委等部门关于贫困认定的标准,就贫困县、贫困村、城市居民、农村居民到底如何确认各自出台统一的标准和政策,并严格按照统一的标准和程序组织完成贫困人口的认定工作。要进一步完善对贫困居民的动态监测与识别机制,健全多维贫困测算与动态管理方法,加大对脱贫户的动态监测和后续跟踪。

2. 尽快搭建并完善精准扶贫的大数据平台。

要在现行贫困人口信息化管理系统的基础上,加强民政、扶贫、发改、住建等部门在信息共享上的深度合作,全面推进贫困地区动产登记、绿卡、公安系统信息与建档立卡信息的比对与衔接,进一步健全扶贫信息系统,并在充分保护扶贫对象隐私的基础上,向社会公众有条件的开放贫困县、贫困村的贫困人口总数、急需的资金、项目、现有帮扶举措等方面的查询功能,以方便有关各方准确掌握不同区域贫困县、村贫村、贫困户的静态情况和动态变化,为下一步动员社会力量、吸纳社会资金参与扶贫创造平台条件。

3. 充实扶贫力量、调动农户参与积极性。基于当前农村空心化严重、村干部素质不高、村民代表会议形同虚设的现状,可以为每个贫困村选派一到两名大学生村官,充实农村村委会的力量,让其主抓精准扶贫工作,同时可以从本村留守人员当中选派几个文化程度相对较高,具有一定威信的人员协助其参与扶贫工作。城市贫困人口的识别则可以利用各居委会和街道的力量,将一些退休老人组织起来成立扶贫志愿者协会,参与到贫困人口的精准识别工作中来。可通过制作、发放扶贫手册、张贴醒目的宣传牌、QQ群、微信群等方式向村民普及贫困标准、程序等问题,调动农户参与积极性。



## 二、精准安排扶贫项目

精准扶贫工作大多要落实到具体的扶贫项目上,而扶贫项目的选择和安排是否精准,将直接影响精准扶贫的其他环节和脱贫成效。

1. 依托当地资源的比较优势精准选择项目。在安排贫困地区扶贫项目时,一定要抓住产业调整契机,以促进当地资源资本化为突破口,依托当地资源的比较优势,走特色发展、差异化发展之路,精准选择适合当地的主导产业,大力发展乡村旅游、现代农业、资源深加工等特色产业,优化产业发展链条,继而推动关联产业多样化,逐步实现贫困区域以龙头企业和龙头产品为中心的产业集聚,增强贫困区域自身的内生动力。

2. 注意供需对接,采用组合式发展扶持模式运作项目。(1)在确定扶贫项目时,应利用扶贫大数据平台,分析扶贫对象的需求,按需定供,推进扶贫开发项目与扶贫需求的有效对接,以提高扶贫项目的成效。(2)针对多维致贫因素,安排扶贫项目时要改变区域单一扶贫模式的导向,不断探索特色基地、规模园区、专业村群加扶贫龙头企业、专业合作社、贫困户的产业链式扶贫新机制。(3)基于扶贫资金有限的问题,在安排贫困地区基础设施新建和改扩建项目时,可逐步引入PPP模式,以增加资金的有效供给,实现政府、社会资本、贫困地区社会公众的互利共赢。

3. 以法律的形式明确扶贫项目的产权归属,依法管理项目。要尽快明晰扶贫项目的产权归属,健全项目收益的分享机制,让所在村、组合理合法的参与项目的经营管理和利润分成,促进贫困村、组与贫困居民形成良性自我循环,并最终得以摆脱公共财政支持依赖。

## 三、精准使用扶贫资金

只有精准使用扶贫资金,才能确保有限的扶贫资金用在刀刃上,破解扶贫实践中的“统计+估计”的数字脱贫难题。

1. “精准拨付”是精准使用扶贫资金的基础。要在深入摸底排查,并详细记录家庭成员、收支和债务明细等情况的基础上,按期召开民主评议会,确保扶贫资金真正用在贫困人口身上;要在

精细化梳理每家每户的贫困成因和扶贫需求的基础上,造血生肌,精准花钱,实施“贫困户+村集体”的造血式扶贫发展模式,实现贫困户和村集体的共同发展。

2. “精准管理”是精准用好扶贫资金的关键。

(1)各级政府及财政等相关部门要加强对扶贫项目和扶贫资金的日常监督检查,并配合纪检监察、审计等部门做好扶贫资金的审计和检查工作,以提高扶贫资金的整体使用水平和效益。(2)应强化外部监管,以法律的形式明确扶贫资金管理使用过程中的红线,建立起多元化、常态化的监督检查机制。(3)要立足贫困片区实际,做好扶贫攻坚规划,并依托重大扶贫项目平台,整合财政扶贫、行业扶贫、社会扶贫等各类扶贫资源,统筹安排扶贫资金,形成脱贫攻坚的合力。

3. “精准合作”是精准用好扶贫资金的方向。要充分发挥市场利益机制的调节作用,加强政府与市场在配置社会扶贫资源过程中的有机衔接,变包办模式为协作模式,引导社会资源向贫困地区和贫困者流动,突破扶贫过程中的路径依赖,使扶贫资源得以更好地瞄准贫困目标人群。

## 四、精准到户扶贫措施

没有精准到户的扶贫举措,打赢精准扶贫攻坚战只能是一句空话,只有摸清户情、选好项目,并细化措施、精准发力,才能切实提高扶贫工作的成效。

1. 精准到户要抓住穷困根源,志智双扶。要激励贫困群众立志气、卖力气、强底气,帮助贫困群众更新观念、提高认识,唤起其自立自强、自我脱贫的斗志和决心,提高其脱贫致富的能力和底气;要紧紧抓住教育扶贫这个根本。要进一步统筹中央、地方财力,加大对贫困地区教育资金的支持力度,实施教育扶贫,打好教育脱贫攻坚战。

2. 精准到户要创新帮扶思路,扶富帮贫。要转变扶贫思路,把致富能人聚在产业链,整合致富能人自身的优势和资源,以特色主导产业为平台,通过扶贫部门与经营主体签订协议,明确带动和帮扶的贫困户名单、扶贫措施、资金支持额度、资金监管等内容,给富人和能人提供项目、协

调贷款、给予财政补助等扶持,帮助他们做大做强产业和项目,通过以富帮穷,实现贫困地区共同富裕的扶贫发展格局。

3. 精准到户要依贫困类型,分类施策。对那些有劳动能力的收入型贫困人口,可实行创业扶持和就业援助;对因病、因学、因灾、因突发事件等支出型原因致贫的居民,应在进一步健全社会保障体系的基础上,实施必要的生活救助;对完全或部分丧失劳动能力的贫困居民,则宜实施政策保障工程;对因为人情往来、婚丧嫁娶等致贫严重的地区,则要大力开展文化扶贫,潜移默化地改变贫困地区的不良习俗和落后观念。

### 五、精准因村派人

精准因村派人,向贫困村精准选派合适的驻村干部,是精准扶贫工作的有力推手。

1. 借鉴先进经验,实行双书记全覆盖。为每个自然村分别选派了一名市、县部门单位一把手担任帮村书记,并选派一名优秀党员干部担任所在村的第一书记。利用帮村书记比较了解扶贫政策的优势,解决协调资源、对接项目问题;利用第一书记熟悉村级事务的优势,负责村里扶贫的具体工作,为苏北农村同步实现小康安上双引擎。

2. 落实“逢提必下”制度,确保覆盖全面化。要把扶贫一线作为培养锻炼干部的主阵地,探索建立领导干部在扶贫一线锻炼、成长的用人机制,明确培养选拔干部重点看是否符合“三个一线”:即是否有两年以上基层一线岗位工作经验,是否参与过急难险重等一线工作经历,是否具备自愿到基层一线锻炼的担当意愿。

3. 确保选派精准,破解发展难题。建议由省级政府部门就贫困村驻村帮扶工作力量的整合和管理出台实施意见,由市、县组织部和扶贫办牵头,充分摸清贫困村和帮扶干部双方情况的基础上,为每个贫困村匹配合适的帮扶干部。实现因村精准选派、因地精准选派、因人精准选派。

### 六、精准考核扶贫成效

强化扶贫考核,落实严格的考核评估制度,才能用好扶贫实绩考核这个指挥棒,助推脱贫致富奔小康工作取得实效。

1. 精准考核要注重顶层设计,突出可比性和可操作性。在对精准扶贫进行考核时,要从全局的角度,对精准扶贫任务的各方面、各层次和各要素进行统筹规划,完善扶贫攻坚工作的考核制度,并要求各市严格执行精准扶贫考核制度。

2. 精准考核要突出发展导向,完善指标体系。要结合贫困片区的实际情况,科学设置考核指标,将转方式调结构情况、产业扶贫的落实情况、贫困地区基础设施建设情况、扶贫资金使用和管理的成效等纳入考核指标范畴,引导各贫困地区立足自身的资源禀赋、产业基础和发展优势,不断激发内生发展动力和活力。

3. 精准考核要严格执行扶贫考核制度,强化激励约束。从考核形式而言,不仅要有上级对下级的评估,还要有独立第三方的评估;从考核内容而言,不仅要有全面考核,还要有交叉考核;不仅要有协作考核,还要有分线分块考核。从考核结果看,要有健全的激励和约束机制,要树立起奖罚分明的考核导向。

[本文系江苏省社会科学基金项目;项目负责人:易爱军;项目组成员:吴价宝、杨东升、刘洪昌、戴华江、陆文波;项目编号:16XZB006]

# 盐仓城遗址城外墓群勘探及保护的思考

张小树

盐仓城遗址作为省级文物保护单位,其保护范围仅限于城址。因当地村民开采地下石英石,石岭等几个村庄陆续有古代墓葬被发现。2012年,赣榆博物馆曾在石岭村抢救性发掘两座汉代墓葬。随着古墓暴露,盗墓现象也时有发生。为了解古墓葬分布情况,赣榆博物馆对石岭及周围村庄进行了一次重点考古勘探。

## 一、盐仓城遗址城外古墓群勘探范围

赣榆博物馆清理的汉墓位于石岭村西南 1.5 公里处的农田里,勘探以此汉墓为起点向周围辐射。通过走访村民得知,石岭村及附近几个村庄分布着大小不等的土墩子,博物馆清理汉墓的位置正处于一墩子的最高处。当地民间流传“盐仓王被杀,一夜堆起 18 个土墩子”之说,而且上世纪 50—60 年代部队在土墩子上修建碉堡时挖出过古墓,这些土墩子经过平整土地、取土等社会生产活动多变为平地。实地勘察表明 18 个墩子的传说并非空穴来潮。跟据现存的地貌特征,技术人员确定了 11 个墩子。这些墩子虽然经过人为破坏,但高度仍然明显高于周边的土地,而且有的墩子坡度较长,具有一定的规模。土墩子之间的距离远近不同,有的相邻,有的距离相对较远。以博物馆清理汉墓的墩子为起点,向西北方向延伸,呈无规则分布状态。墩土呈白色,混有粗沙粒,疑为墓葬封土。土墩涉及石桥镇石岭村、董

沟村、于沟村、西拱齐村,海头镇王村等几个村庄,12 平方公里左右的范围内。在由于勘探范围太大,普遍勘探需要投入较大的人力物力,因此勘探采取重点勘探的方式,主要针对土墩及其周围开展重点勘探。对土墩以外的地方通过察看沟渠、坑壁了解土层颜色,判断有无墓葬,也获得了不少发现。

## 二、盐仓城遗址城外古墓群勘探成果分析

根据钻探得知,盐仓城遗址城外古墓群大部分属于西汉土墩墓,调查钻探土墩 11 座,发现古墓葬 64 座,其中砖室墓 14 座,其余为竖穴土坑墓。其中在一土墩下面钻探发现墓葬 8 座,由于土墩还有部分受麦苗覆盖影响未予钻探,推测该土墩麦苗下面还有墓葬存在。发现的 8 座墓葬中确定 2 座为流沙墓。编号为 M3 的汉墓,夯土呈 32 米×32 米正方形,主墓室为砖结构,4 米×4 米正方形,墓道 2 米×2 米,墓深高低不平,推测可能有塌陷或已被盗掘,该墓是目前发现的规模最大的一座古墓葬。编号 M29 汉墓位于西拱齐村,墓室 4 米×5 米,南北向,深 4.2 米,疑为金丝楠木棺。编号 M34—M40 的 7 座汉墓位于石岭村,分布于一深坑四壁上,墓室约为 2 米×4 米,深 3.5 米,其中 M35 深为 50 厘米,方向不一。钻探出的 64 座墓葬中大部分属于 4 米×4 米的竖穴土坑墓,平均深度 6 米左右,墓葬年代跨度从西汉至

六朝时期。西汉时期家族墓地已经形成,从一个土墩子下面发现 8 座墓葬的情况推测,土墩可能就是家族墓地的封土。

考古学者认为,这些墓葬与距此东南方向 1.5 公里处的古城盐仓城有关,应是古城居民在城外的墓地。墓群主要以中小型墓葬为主,分布之广,面积之大,超过了预想。考古发掘表明盐仓城遗址发现三个文化层,上层为秦汉文化,中层为商周文化,底层为新石器龙山文化。作为盐仓城城外墓地,目前发现的墓葬多为汉代,商周、新石器时代的墓葬没有发现。

### 三、盐仓城遗址城外古墓群现状

盐仓城城外古墓群地处赣榆中西部地区,经济条件相对较差,但民风古朴,受传统观念影响极少毁坏古墓葬,即使偶然发现大多敬而远之或偷偷回埋。随着经济社会的变革,人们的观念也随之变化,古墓群现状堪忧:

首先,开采地下石英石导致一些没有被勘探到的古墓葬被发现破坏。墓群所在岭地下富含石英石,最近 10 年来当地村民为增加收入,每年都会在秋收之后开采石英石,特别是大型机械的投入,在提高开采效率的同时,古墓葬被发现的几率也大大提高。文物部门在钻探时对发现的古墓葬逐一做了标志,每次巡查都会发现有标志被破坏,多为村民在生产活动中有意或无意毁坏的。根据这几年的数据显示开采石英石对古墓群的破坏最为严重

其次,盗墓是对古墓群的又一重要破坏。随着各种媒体对文物的传播,加之收藏热的兴起和繁荣,人们的思想观念发生了变化,都知道古墓出土的东西能获得价值不菲的经济利益。在利益的驱使下,敬畏古人的观念在部分人群中逐渐被淡化。所谓“挖宝”思想逐渐成为多数人的观念,个别村民伙同外来盗墓者盗掘古墓葬之事也频频发生,更有盗墓者按照文物部门树立的标志“按图索骥”盗掘古墓。整个墓群面临被破坏和盗掘的风险。

### 四、如何有效保护盐仓城遗址城外古墓群

盐仓城城外古墓群相比于全国其他地区的大型古墓群来说,在规模和等级上都有所逊色,但它们都面临如何免遭破坏的共同问题。如何有效的保护好古墓群各地有很多经验值得学习,也

有很多教训值得借鉴。结合盐仓城古墓群的特点、现状和外地的经验做法,保护盐仓城城外古墓群可以从以下几个方面开展工作:

(一)有序开采石英石。石英石开采是当地村民的副业之一。早年石英石主要靠人工在自家的地里开采,规模小,效率低。国土部门、当地政府也没有制定相应的开采制度,石英石的开采处于混乱无序的状态。随着石英石利润的增加,开采大户出现,他们购买农民的土地开采权,投入大型机械,大面积的开采。开采过程中不断的发现古代墓葬,大部分难逃被毁厄运,只有极少数人主动向当地政府或文物主管部门报告。对于盐仓城城外古墓群现状,有效管理石英石的开采是保护古墓群的重要步骤。如何保护好古墓群同时又兼顾群众的经济利益,值得研究思考。全面禁止开采,不符合现实条件,无序混乱开采,文物资源又会遭到破坏。建议对石英石的开采采取行政许可制度,文物部门在开采前对开采土地实施全面勘探。施工区域内没有古墓葬方可施工,如果发现古墓葬也不必主动发掘,明确告知施工方具体位置,让施工方避开墓葬,负责保护。一旦施工区域古墓葬被破坏,追究施工负责人的法律责任。有序开采石英石是遏制石岭古墓群被破坏的重要手段之一。

(二)增加打击盗墓的力度。古墓葬被盗是大部分古墓群面临的共同问题,遏制盗墓需要执法部门加大打击的力度。就盐仓城城外墓群而言,盗墓的特点是本地村民和外地盗墓者合伙,村民提供墓群信息及作案机械,盗墓者给予村民一定的劳务费用,获得的文物由盗墓者带走销售。也有村民自己盗挖,挖到的文物送到外地销售,而且有村民已经得到了丰厚的经济回报。执法部门打击力度不够从不同程度上纵容了盗墓、破坏古墓葬现象的发生。保护古墓群地方政府首先需要转变观念,重视文物保护工作,执法部门加大打击力度,盐仓城城外古墓群是可以有效得到保护的。

(三)及时划定公布保护范围。划定保护范围是有效保护古墓群的通常做法。《文物保护法》规定,文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。但是,因特殊情况需要在文物保护单位的保护范围内进行

其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的,必须保证文物保护单位的安全,并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准,在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意;在全国重点文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的,必须经省、自治区、直辖市人民政府批准,在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。目前,盐仓城城外古墓群已经公布为县级文保单位。文保单位的公布让当地群众了解了相关的法律法规,在以后的生产活动中能够有意识的避免破坏文物资源,也能为执法部门的执法提供相应的法律依据。

(四)建立长效保护机制。很多切实有效的保护机制可以借鉴其他地区的经验。一是强化执法部门的打击力度,将打击盗掘古墓、走私文物犯罪活动纳入公安机关年度目标化管理体系当中,并建立相应的一套打击文物犯罪的督查、考核、评比制度。二是建立完善的文物保护网络体系。将古墓葬保护纳入各级政府的责任范畴,实施

“一级抓一级”的管理模式。健全市区文物管理部门、辖区派出所、乡镇文化站、村文保员等能够上下联动,赏罚分明的文物监管快速反应信息网络和微信平台联合执法体系。谁村的古墓葬谁负责,谁家田里的古墓葬谁负责,落实古墓葬责任制度,实行“群防群治”。

全社会文物保护意识不强,对保护古墓葬应有的科学价值、社会价值、艺术价值、文化价值缺乏必要的认识,盐仓城城外古墓群发现之初并没有引起地方政府的足够重视,保护措施不健全,相应的责任制度不到位。石英石的开采混乱无序,造成古墓葬群不断的遭到破坏,给当地文物资源造成无法挽回的损失。近两年来,古墓葬群已经得到地方政府的重视,古墓群已被公布为县级文保单位,划定了保护范围,其他保护措施也随之跟进,相信在全社会共同努力下古墓群将会得到切实有效的保护。

(作者单位:连云港市赣榆区博物馆)

(上转 40 页)

引具备实力的 IT 服务承接机构到本地设立研究机构,带动本地第三方机构的发展;对于教育产业发展,结合省级科技体制改革 40 条的出台,加大面向高校教师、高职学生政府购买服务的力度,促进各类专业和各级人才的发展提升,实现科技、科研、人才的发展融合,增强对经济社会发展的贡献率。

(三)建立健全政府购买公共服务长效机制

迈向长效化,则要建立和完善促进政府职能转变和社会资源合理配置的体制机制。第一,政府一方面要逐步从操作层面退出,将服务职能科学、适度地转移给具备足够承接能力的社会组织,理顺各级政府之间、部门之间、政府与社会组织之间的权力边界,实现责、权、利、绩的高度统一。另一方面,加快推进社会体制改革,建立“政社分开、权责明确、依法自主”的现代社会组织体制,形成政府、市场、社会三大部门各司其职、相互制衡的多元治理格局。在当前“强政府、强市场、弱社会”条件下,社会体制改革的首要任务是促进社会组织的发展壮大,以抵御公共服务供给

中的市场失灵和政府失灵。这要求通过一系列发展性社会政策创新,构建社会组织成长的制度支持环境、能力提升环境、功能培育环境,不仅要对社会组织服务进行消费性购买,更要加强对社会组织长效发展进行投资性购买,实现从“输血”到“造血”的本质转变。第二,坚持社会组织的中立性、自主性和专业性。在当前政府购买服务背景下,社会组织孤立于政府难以获取资源,依附于政府则失去自主,因而要做到有智慧、有策略的妥协和有理性、有原则的坚持;同时,规范和优化社会组织治理结构,发挥“能人”和“领袖”的作用,增强社会资本和资源整合能力,提升组织生存能力、服务质量及社会声誉。第三,提高社会民众参与积极性,建立以民众需求为导向的项目生成机制和社会反馈机制,畅通社区群众监督举报和辅助评估的渠道,从而真正实现“政府主导、部门负责、社会参与、共同监督”的大格局。

(2016 年度全市应用研究一般课题,项目号 LSYZ16301)

# 从陆九渊到王守仁——宋明理学的思想路径和归宿

刘凤桂

通过对宋明理学的研究，觉得阳明心性哲学与程朱理学虽同属宋明理学，但其思想路径显然与程朱不同，它是从陆九渊的心性一元说的思想发展而来的。本文欲从这里出发，与学界同仁交流一下自己的心得和看法。

## 一、从阳明心性哲学产生的时代背景说起

谈到宋明心性理学，集大成者当属王守仁。所创立的阳明心性哲学，继承并发展了陆九渊的心性一元说，援良知论心性，建立起以良知为本，心性合一的泛性论思想体系；它在立论上，充分发挥人的主体能动精神，把主体思维与道德理性的结合推向极致，表现为彻底的心性本体论，达到了宋明理学心性论发展的理论高峰，影响后世百年之久。

王守仁（1472——1528），生于明成化——嘉靖年间，字伯安，号阳明，世称阳明先生。浙江宁波余姚人。王守仁生活的年代正处十五世纪与十六世纪之交，朱明王朝由稳定转变为危机和衰败即开始在这个时期。表现为农民与地主阶级的矛盾趋于激化，地主阶级内部也矛盾重重，整个社会处在动荡之中。于此同时，封建社会内部孕育的商品经济进一步兴起，资本主义的生产关系开始萌芽，并逐步破坏封建自然经济，这在王阳明的家乡浙江一带尤为突出。阳明心性哲学正是在中国封建经济结构开始解体，商品经济初步发展的情况下逐步形成的。

明代中叶的中国学术思想界，情况也开始发生变化。“很多人对笼罩在社会生活之上的政治意识形态和始终控制士人知识和思想的科举制

度已经相当反感，……士人中间已经有相当多的另类取向。”（参看简锦松《明代文学批评研究》第四章，学生书局，台北，1989）所谓“政治意识形态”就包括官方钦定的程朱理学。由于思想边界的限定，很多士人只能因科举而转向训诂之学、记诵之学、词章之学。在政治和经济利益的双重诱惑下，知识成为用来交换权力和财富的物品；本来是批评性相当深刻的程朱理学却因世俗化而开始转换，已显得陈旧的科举教科书培养的是“学者幼而读之，老而不知一言可以用者”（高攀龙《高子遗书》卷七《崇正学辟异说疏》，四库全书本），做的是空疏无用，清谈误国的假学问。思想文化的危机，愈到后来愈严重，甚至一般人对知识的满足只停留在“《大学》、《中庸》章句，《论语》、《孟子》集注，发圣人之精蕴可谓无余。羽翼圣传其功于是为大善，学者惟当潜心体玩，笃志力行而已，何暇于多言”（王樵《方麓集》，卷二《绍文编序》，四库全书本）的地步。

一个时代的思想史，是应这个时代的要求而书写的。明代中叶，思想学术领域迫切需要一种既不背离传统，又要超越传统，且清新爽朗的文字，来阐述儒家的道德理想主义，来定人心移风俗。于是被长久边缘化的陆（九渊）学，在“今朱子之学，海内宗之。（陆）子静之学，世无复者”（王鏊《慈湖书屋记》）的强势语境下，于十四世纪末到十五世纪初，开始被重新审视，陆学“简捷明快的思路和追根寻底的意味依然可以吸引很多士人。”（葛兆光《中国思想史》第二卷，复旦大学出版社，2005年版）曾被朱子之学浩繁的经典注释

所淹没的、作为道德实践主体的士人开始慢慢觉醒，一批重视笃实践履的儒者渐渐突显“心”的意义。其代表人物就是陈献章（白沙，1428—1500），这是一位被黄宗羲称为“有明之学，至白沙起始入精微”（《明儒学案》卷五，《白沙学案上》）的人物，他首先提出的“天地我立，万物化我，而宇宙在我”（《陈献章集》卷二《与林郡博》）的思想主张，并将心、理吻合，其以理为宇宙本体，便是以心为宇宙本体的新思维，在王守仁之前开明代心性理学之先河。

## 二、从陆九渊一路走来的阳明心性哲学

### （一）陆学与朱子之学

嘉靖元年（1521年），一个叫章侨的御史上疏嘉靖皇帝说：“今有聪明才智足以号召天下者，倡异学之说，而士之好高务名者，靡然宗之，大率取陆九渊之简便，惮朱熹为支离。”（《明世宗实录》卷十九）虽是攻击阳明学术离经叛道，却也道出了王守仁倡导的“致良知”的心性理学是从陆九渊一路走来的，后世所称陆王心学盖由此发端。但陆、王之间没有直接的师承关系，陆九渊（1139—1193）与朱熹（1130—1220）皆为南宋著名理学家，属一个时代的人，史上有名的鹅湖大会，两人曾就理学与心学的一些哲学命题展开辩驳，且各有收益。

陆九渊是陆王心学的创始人、开先河者。其心本论以强调心性一物为特征，在继承孟子思想的基础上，发挥程颢（1032—1085）心性为一的思想，提出“吾心即是宇宙”和“心即理”的著名哲学命题。把认识主体与道德本体结合，把心提升为宇宙本体，从而使主体之心本体化。他认为心为最高原则，其心与理实不容二。而心是超越个体经验之心的宇宙本体之心。此与朱熹的空疏繁琐不同，他反对注疏明义，主张专注一心，向内探求，对后世心学一派心性论产生重要影响。有宋一代，成为与张载（1020—1077）气学一派心性论、朱熹心性二元论鼎足而立的心学一元论的代表。

陆九渊说：“宇宙便是吾心，吾心即是宇宙”，首先把心作为宇宙本体，古往今来万事万物无不以心为最终根源。同时，把无限的客体（时与空）安置在主体之中，客体与主体不存在区别。本体之心即宇宙之心，超越个体之上，“尽我之心，便与天同”；在对人的道德性认知上，他强调主体与道德性是合一的，体认内在的道德性要发挥主体思维的能动性，故提出“人心至灵，此理至明，

人皆有是心，心即是理。”（《陆九渊集》卷二十二《杂说》）所谓“人心至灵”，即人的主观思维的能动过程。心所认识的对象“理”存在于心中，则认识主体与认识对象是一回事。于此混同，乃至摈弃对客体的认知。这与朱子之学主张道德修养的内外结合，重视知识的认识论是不同的。

陆九渊进而把儒家的仁义道德视为人的本心，“仁义者，人之本心也”，高扬起儒家道德理性主义的旗帜，从而与佛教仅把心作为宇宙万物的虚幻本体论划清了界限，认为心作为道德本体，其思维功能、伦理属性与宇宙本体三者是统一的。“其心之灵自有其仁。”人之所以为人而与禽兽不同，在于心中有仁，这是人心中具有的天赋的伦理意识。“仁，人心也。心之在人，是之所以为人，而与禽兽草木异焉者也。”（《陆九渊集》卷十五《与傅克明》）陆九渊的“心有仁”与朱熹的“心无仁”正相异，而与其同时代的张拭（1113—1180）较为接近。

陆九渊提出“心即理”的命题，其要义在把心与理这两个最主要的哲学范畴冥合起来，使之成为其体系的核心。既然“心即理”，那末，理同样是宇宙的本体。“万物森然与方寸之间，满心而发，充塞宇宙无非此理。”（《陆九渊集》卷三十二《思则得之》）存在于人心中的万物，只是理的显现。“盖心，一心也，理，一理也。至当归一，精义无二。此心此理，实不容有二。”（《陆九渊集》卷一《与曾宅之》）在这点上，反映他的学术有向原典儒家的回归的趋向。如孔子将仁视为道，曰：“吾道一以贯之”，孟子曰：“夫道一而已矣”。这个道，即是宇宙本体的仁之理，故“道二，仁与不仁而已矣。”（《孟子·告子上》）孟子又说：“万物皆备于我”，陆九渊继承孔孟的思想精髓，以主体为形式，伦理为内容，归于心理合一的道德本体。他以心为最高原则，“收拾精神，自作主宰，万物皆备于我”，发挥主体的能动性，重道德践履，忽视知识，甚至轻视圣人经典，发出“学苟知本，六经皆我注脚”的声息，在朱学纵横天下的南宋时代，具有思想解放精神。陆学主张“心性一物”，心性一元，将性纳入心的范畴，心与性都具有道德的内涵，善是心、性的共同属性，是对孟子的性善论的继承和发展。

在与佛学的关系上，我们否定佛学禅宗对理学心性观的影响，但也仅是理学吸取了佛学心性学本体论的形式，而在内容上则与佛学明显不



同。六祖慧能说：“心量广大，皆是虚空”，陆九渊说：“天秩、天叙、天命、天讨，皆是实理，彼岂有之？”前者之心归于虚空，而后者之心乃宇宙本体之理；佛教心学，没有理的位置，而陆学将心视为包容宇宙万物之理的地方，心即是理。

陆学与朱子之学的不同在于心性二元论与一元论的区别。朱熹认为心是认识主体，性是宇宙本体，即是理。心、理有别，心要去认识理，在方法论上，功夫是格物致知。他重视知识，主张通过对儒家经典的阐述去发挥义理，构建哲学体系，即“我注六经”。朱子之学富于逻辑论证和思辨水平，强调知后而行。他有将心分道心与人心，道心是宇宙本体之心，是善；而人心有欲，强调要以道心主宰人心，存天理，去人欲。在修养论上，通过心性修养，成就圣人的理想人格。陆学则将主体提升为宇宙本体，心即是理，亦即是性，故道德修养是只内求于心，而无须外索，贵在自得，重在践履，求顿悟和直觉（在这点上受禅宗影响），平日的修养倒在其次。在方法论上，轻视知识和文字传授，不重视哲学体系的建立，以“六经注我”来阐述其心学大义。

## （二）从陆九渊到王守仁

陆王心学是宋明理学思潮中的一大主要流派，是在二程、朱熹理学基础上发展起来的，同时也是对朱程理学的扬弃与补充。如果说程朱理学是为了“立人心”（相对于隋唐的道德空白而言），陆王心学则是为了“正人心”。是在程朱理学成为官方哲学之后（南宋时陆学并没有受到重视），在科举制度成熟化过程中所必然带来的知识分子阶层价值取向的变化；在程朱理学经过元代如日中天的“霸凌”局面后，明初由朱元璋钦点，成为士子科考的基本读物；科举的盛行，使得一些人在权力与物质诱惑面前坚守不住心灵的尺度，把本来以儒家道德文化为核心的程朱理学渐渐蜕变成功利主义的等价物，成了科举入仕的进阶和追求财富的门径。我们只要读一读吴敬梓的《儒林外史》和冯梦龙的《三言二刻》就足矣。朱熹生前似乎也有所警觉，他在与主“功利说”的陈亮（1143—1191）辩驳时就说：“盖天下万物，本于一心。而仁者，此心之存之谓也。”“诚是说著明于天下，则自天子以至于庶人，人人得其本心以致万事，无一不合宜者，夫何难而不济。不知出此而曰：事求可，功求成，吾以苟为一切之计而已。是申韩李之徒，所以亡人之国而灭其身。”（《朱文公集》卷七十《送张仲隆序》）有学者指出，这是朱熹“看透皇帝和官僚的虚伪，深深觉得不从道德

风气上来倡导精神改变，还有什么出路？”（刘子建《南宋君主和言官》，《两宋史研究汇编》18页）从程朱理学的“立人心”，到陆学的“正人心”，问题似乎还没有解决，于是王守仁的“致良知”便成为明代中期的时代话语。

阳明哲学是从陆学一路走来的，在陆九渊“心即理”的思想基础上，它提出“致良知”，从理论上讲，也是一种学术思想发展的必然路径。因为任何一种思想体系总是要随着时代的发展而不断地改变其内容和形式，以适应时代的发展需要，否则就要衰变或消亡。与二程和朱熹同属理学体系的陆九渊，其心学竟然在被边缘化两个多世纪后被激活，（其间元代的刘因、吴澄也曾做过努力，但只是儒学涟漪中的一点浪花）如果不认为是王守仁应时代的需要而趁势为之，我们还有更好的解释吗？

陆九渊为王守仁的良知心学指出了方向和路径，王守仁则是沿着这一方向和路径将宋明理学推向了最高峰；陆九渊铺垫了基础，王守仁则是在基础上构建了心性理学的大厦。他以良知作为心之本体，将其能动性作为哲学心性范畴的最高原则，从而取代了程朱理学的“天理论”二百多年的一统局面，是中国学术思想史上具有重要意义的理论创新，有着思想解放的积极意义。下面，我们从五个方面来谈阳明哲学与陆学的传承关系。

### 1、心为宇宙本体

王守仁说：“心者，天地万物之主也。心即天，言天则天地万物皆举之矣。”（《王文成公全书》卷六《答季明德》）又说：“心也者，吾所得天之理也。无间于天人，无分于古今。苟尽吾心以求焉，则不中不远矣。”（《王文成公全书》卷二十《答徐成之》）王守仁以心为宇宙本体，这与陆九渊“理与心同”的主张是一致的。但他比陆九渊更进一步提出“心无外物，心无外事，心外无理”（《王文成公全书》卷四《与王成甫（二）》），他又把心与道等同起来，将作为道的六经即《易》、《书》、《诗》、《礼》、《乐》、《春秋》视为“吾心之常道也。”（《同前，卷七《稽山书院尊经阁记》）这是与朱子的“我注六经”显然不同的高标致的“六经注我”，表面看起来与儒家经典颠倒了关系，把六经当做他内心诸多事物的注脚，其实质是从经典权威中解放出来的一种理论创新。在这一点上，他与陆九渊一脉相承。在心、物关系上，他主“心无外物”，心是物存在的基础，天地万物统于心。“位天地育万物，未有出于吾心之外也。”（《同前，卷七《紫阳书院集序》）甚至进而颠倒主体与客体的关系，认为

被心认知(意)的物是心的产物,“意之所在便是物”“意之涉着处,谓之物。”(同前,《传习录上》)这种带有绝对化的“心外无物”,与陆学一样,难免在逻辑上有纰漏之处。但其出发点是要消除心与物的差别。

## 2、心的本体是良知

王守仁继承并发展了陆九渊“心即理”的思想,提出以良知为心的本体,这又是一种理论创新。这一理论模式,在于突出心本体的主观直觉功能。在陆九渊,“心即理”仅是一个概念性命题,王守仁将良知与心结合起来,这就把陆九渊的心学发展为更具主体能动作用的一种思想。他说:“心者,身之主也,而心之虚灵明觉即所谓本然之良知也。”(《传习录中》)又说:“心之本体即天理也,天理之昭明灵觉,所谓良知也。”(《王文成公全书》卷五《答舒国用》)是将良知与心、理三者沟通,集本体论、认识论、道德论为一的哲学范畴。

王守仁将良知作为宇宙本体,天地万物皆依赖良知而存在,故离开人的良知,宇宙也就不存在了。人与“草木瓦石”乃至天地皆有良知,“天地万物俱在我良知的发用流行中,何尝又有一物超于良知之外。”(《传习录下》)他论证良知是先验认识主体,以良知来判别是非。作为一种先验的知识,良知“不滞于见闻,而也不杂于见闻。”“闻见之知依良知而存在,是良知的作用和表现。良知作为认识主体,认识的过程就是“致吾心之良知于事事物物”(《传习录中》),此就是“致良知”的过程。王学的“事事物物”是心的产物,认识也就是以吾之良知去认识吾心之“事事物物”,实际上是一种内心道德修养的省察功夫;良知同样是分辨是非之心,作为认知本体,具有判断是非的能力。他称良知是“明师”,即判明是非之师。“是非只依着他,更无不是处。”(《传习录下》);归根到底,良知是儒家事亲、孝悌、真诚、恻隐等行为的道德伦理规范。而“见父自然知孝,见兄自然知弟,见孺子入井自然知恻隐,此便是良知,不假外求。”(《传习录上》)良知是作为人的本体属性,道德是致良知的表现。致,在这里是主体能动性,一个“致”字,发展了中国哲学的道德主体性原则。

## 3、性气一体的性本体论

王守仁以性为宇宙万物的本原,这个性就是心,就是天理,就是良知。性的生理表现为目、耳、口、四肢等的动,它们归于心。故心、性、良知是一回事。“缘天地间只有此性,只有此理,只有此良知。”(《传习录上》)从性本体论出发,他提出性气一体的思想,谓气乃良知的流行:“夫良知一也,

以其妙用而言,谓之神;以其流行而言,谓之气。”(《传习录中》)气既是良知流行的表现,则从属于良知。气是良知发出的仁、义、礼、智四端之情,这与二程的性气说既有渊源又有区别。以仁义道德为性,将形上宇宙本体与道德理性合一,在立论逻辑上就把儒家的伦理原则上升到宇宙本体的高度,这是他对儒家道德论的一大贡献。

关于性的善恶问题。王守仁肯定性至善,“性善者,性也。性元无一毫之恶,故曰至善。”(《传习录上》)但他未止步于此,而进一步发挥道:“心之本体则性也,性之无不善则心之本体无不正也。”(《王文成公全书》卷二十六《大学问》)认为性无不善即心体本善。这与陆九渊持心善论相类似,而与朱熹有别。他同时又把性善与良知联系起来。指出:“性无不善,故知无不良。良知即是未发之中,即是廓然大公,寂然不动之本体,人之所同具者也。”(《传习录中》)良知之未发用时是人心中的善,故处在这种静态状态中的性无善不善。但当发用的动态时,可以为善,亦可以为不善。这源于他性无异同、性无定体的思想。前者是通过取消事物的差别来论证包容性和概括性,后者则是通过取消性来说明概括性即包容性。性把内外、异同等都可以包括进去,则自然也包括善、恶。他论述道:“无善无恶者,理之静;有善有恶者,气之动。不动于气,即无善无恶,是为至善。”(《传习录上》)在这里,王守仁把有善有恶归于气,把无善无恶归于性之理。这个理就是“仁、义、礼、智,性之性也”。通过动态的气的未用与发用来包容性至善与性无善无不善,是理论上一种超越,这与他以心囊括宇宙万物、性为宇宙本原、天下无性外之物的思想是一致的。

## 4、心即性与良知说

王守仁“心即性”的思想是宋明心性理学之集大成,其良知说是在陆九渊心性思想的基础上引进而来的。他将良知与心性联系为一,扬弃了朱熹的心理二分,理气不同的二元论,发展了陆学的心性一体的思想。

王学的特征是以良知为性,心之本是良知,通过良知来沟通心性,使之为一体,性成为超越万理之上的主体理性。王守仁说:“天命之性,灵昭不昧,而万理之所以出也。”(《王文成公全书》卷三《与王纯甫(二)》)“灵昭不昧”,是人的主观即心之思虑,将其定义为性,说明心与性在知觉思虑上是一致的,故“聪明睿知,心之质也”(《传习录下》),此与陆九渊“人性之灵,岂得不知其非”(《陆九渊集》卷三十二《续书何始于汉》)的思

想一样,而与朱熹“灵处只是心,不是性,性只是理”(《朱子类语》)的思想则不同。

王守仁继承陆九渊“心理为一”的思想,将其作为其心学的“立言宗旨”。他批评朱熹心理有别的观点。从立论的根本上来说,在于王阳明以心为宇宙本体,而朱熹则反对以心为宇宙本体。正因为他立论以性为宇宙本原,实际上是心为宇宙本原,就能在认识论上论证良知乃性,在伦理观上说明性与心都具有仁义道德的内涵。

#### 5、致良知与知行合一

王守仁认为“致良知”是由其“心本体”所决定的,在于发掘人内在心灵自有的灵明,这是一个针对朱熹的“格物致知”而提出的一个哲学命题。朱熹认为,必须把知识学习与思想涵养打通,才能从“道问学”达到“尊德性”。而王阳明的“致良知”主要的不是要从外部的知识世界去寻找道德提升,而是要发掘内在心灵的自有灵明。之所以“天下之人,用其私智,以相比轧”,乃是“良知之学不明”,故“世之君子,惟务其良知,则自能公是非,同好恶,视人犹己,视国犹家,以天下万物为一体也”。(《传习录中》)他批评“程朱格物之学,不免求之于外。”导致许多人把外在的知识当作追求的目标,“讲之以耳目,揣摸测度,求之影响”,是一种不良的学术风气。(同前)他说:“知是心之本体,心自然会知”(《传习录上》),这种良知在心的未发之中,是心的本体。要保持这种心境的澄明,就是《中庸》所谓的“慎独”,良知是需要回到心之本体的。

朱子之学把“知”和“行”分为两截,“格物”是要人们先去完备地求索书本知识和自然知识,然后才能行。这种先知后行在王守仁看来根本没有必要。他用一种追根寻本,釜底抽薪的方式,指出“格物”也是靠心灵来控制的,心外无物,身心一体。“指其充实处言之谓之身,指其主宰处谓之心,指其发动处谓之意,指其灵明处谓之知,指其意之涉着处谓之物。”(《传习录下》)这就把一切外在的现象客体统统归于内在心灵活动的显现。这样,“知”与“行”就不再是两截,而是从内心寻找良知,趋向灵明的过程。这是中国哲学史上少见的一种思辨才能,是对程朱理学行与知思想的一种超越。由此我们也可以看到,阳明哲学的“知行合一”,是内在心灵的道德体验,而非外在的社会实践。在理论方向上与陆九渊的“心本体”是一致的,但较之陆学,在思辨的精微上和理论架构上,显然又高了一筹,毕竟时代在前进,学术要发展。

### 三、王守仁心性论在宋明理学中的地位

王守仁对儒学人性论所作的深刻总结,使之在宋明理学乃至中国哲学心性论发展史上作出了划时代的贡献。

王守仁“心即性”思想是对陆九渊心性一物思想倾向的发展。他援良知以论心性,提出“心即性”的哲学命题,强调心性为一,不可分割,心即性,性即心,两者均具有相同的内涵的规定性。抹杀乃至取消心与性的区别,从而以心性一元论否定了朱熹的心性分二论。

王守仁以心为判别是非的标准,把圣人的权威置于心之下。他说:“夫学贵得之心,求之于心而非也。虽其言之出于孔子,不敢以为是也,而况其未及孔子者乎!求之于而是也,虽其言之出于庸常,不敢以非也。”(《传习录下》)实际上是对朱子之学繁琐弊端的批判。明代中期这种弊端已成时俗,陈陈相因,墨守成规成为知识阶层的通病。面对此种局面,王守仁针对朱学的弊端,提出心本体即良知的思想,以彻底的心性论突破“天理论”二百多年之久的一统局面,具有思想解放、理论创新的积极意义。

王守仁从心性一元论出发,本着孟子的性善论,同时也对荀子的性恶论有所吸收。他说:“孟子说性,直从源头说来,亦是大概如此。荀子从流弊上说来,也未可尽说他不是,只是见得未精耳。”(《传习录下》)而孔子讲“性相近”,不是只讲气质,而是言及性善,“惟性善同耳。”(同前)故他不同意程朱将孔孟相区别。

王守仁提出性无善无恶,是对宋儒(包括陆九渊)性善论的总结和扬弃。他认为性超越善恶,无所谓善恶。但从本原上论定性至善,性没有内外之别,内外都体现无善无不善的涵义。把内外都归于性,就避免了单纯性善论的局限,从广义上加强了对性善论的论证,发展了从孟子到程朱的性善论,从而对以往的性善论作了深刻的总结。

在一定意义上来说,阳明哲学的基本方面仍然沿袭理学而来的。固然王学的精髓是吸取自陆学的,都强调心灵对于真理的价值判断,要求在生活中采用“反求诸己”的道德修养方法。但王学与陆学也还有一定的差异。陆学的语境是宋代的知识、思想和信仰世界;而王学是在程朱理学强势笼罩的语境中发生的,是对程朱理学的扬弃。从陆九渊到王守仁,我们看到了宋明理学思想的路径和归宿。

(作者单位:连云港市胸海书院)

# 关于市社联第七届委员会部分 常务委员、委员和副主席调整的决定

(2017年3月15日市社联七届三次全委会审议通过)

自2015年12月市社联七届一次全体委员会议以来,因部分常务委员和委员的工作岗位有了新的变动,同时也为了适应有关高校和社科类社团事业发展的实际,根据《连云港市哲学社会科学界联合会章程》第十二条、第十四条规定,决定李洪兵、明磊、周云利、徐爱玲(女)、高新禧、黄忠德、霍卫群等7位同志不再担任常务委员职务;替补、增补闫振华、陈兴发、沈军军(女)、杨正军、李小蔚(女)、李家华、周燕弟、郭继成、秦永春、樊莉(女)等10位同志为市社联第七届委员

会常务委员。

决定马强、李春翔等2位同志不再担任委员职务;替补、增补王发亮、王永强、王绪年、孙强、孙江涛(女)、朱瑾文(女)、陈博林、孟国祥、沈爱文(女)、杨世斌、张广杰、张学武、张晓晖、李明高、胡碧霞(女)、骆祖超、赵晶辉(女)、徐习军、葛部昌、颜金等20位同志为市社联第七届委员会委员。

根据市委免职提名,决定明磊、徐爱玲(女)不再担任市社联副主席职务。

---

## 关于接纳连云港市法学会为 团体会员的决定

(2017年3月15日市社联七届三次全委会审议通过)

根据《连云港市哲学社会科学界联合会章程》第六条规定,“市辖区社联、高等院校社联以及本会业务主管的全市性社会科学类社会团体、民办社会科学研究机构,自成立之日起即成为本会团体会员;非本会业务主管的全市性社会科学类社会团体,承认本会章程并向本会提出申

请,经批准后接纳为本会团体会员”。

连云港市法学会提出加入连云港市哲学社会科学界联合会的申请,经市社联七届三次全体委员会议审议通过,同意接纳连云港市法学会为本会团体会员。

# 市社联在武汉大学举办首期 社科工作培训班

为深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神特别是在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话精神,进一步加强全市社科干部队伍建设,不断提升全市社科工作的质量水平,3月27日至4月1日,由连云港市社联组织的连云港市首期社科工作培训班在武汉大学信息管理学院成功举办。市社联党组书记、主席杨东升出席开班式并作动员讲话,武汉大学信息管理学院副院长李良俊介绍学校基本情况。全市各县区社联、高校社联以及市各社科类社团有关负责同志等近50人参加了学习培训。

此次培训为期一周,连云港市社联邀请了武汉大学的相关教授就社会科学领域的相关问题进行培训辅导。采取了专题报告、现场教学以及互动交流等多种形式,重点围绕习总书记“5.17”讲话精神、世界发展新形势、国家治理现代化、中国改革与发展、人工智能与中国智造等内容进行培训辅导,切实增强全市社科工作者的政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,不断提升做好社科工作的能力水平。

培训班期间,武汉大学法学院教授(二级教授)、博士生导师、武汉大学十佳教师江国华,从

案例和法理的角度解读了当前“法治与社会治理现代化”的现象、问题及破题思路;武汉大学信息管理学院、国家保密学院保密管理系副主任、美国南加州大学访问学者洪亮副教授结合身边的实例就“人工智能与中国制(智)造”等问题与学员展开互动;武汉大学政治与公共管理学院副院长、教授、博士生导师阮建平充分阐述了“当前国际形势与中国对外关系”的相关问题和思考;武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师、武汉大学十佳教师刘伟就“当代中国的民主发展道路”问题和学员们进行交流探讨;武汉大学马克思主义学院教授、博士生导师、武汉大学党校专家组成员罗重一就“习总书记系列讲话精神”给全体学员做了专题辅导。

结业式上,学员代表进行了交流发言,总结学习情况,畅谈学习体会。大家纷纷表示,此次培训活动铸了思想之“魂”,补了精神之“钙”,增长了知识,开拓了眼界,在以后的工作中要进一步肩负起哲学社会科学工作者的历史使命和社会责任,发挥社科类社会组织在经济社会发展中的重要作用,为推进“社科强市”战略、建设国际性海港中心城市贡献智慧和力量。

# 社科大事记

2017年3月-4月

3月

▲1日上午,市社联党组书记、主席杨东升带领社联“双进双促”强市富民活动办公室有关人员到连云港正大农牧发展有限公司开展走访活动,与企业负责人、职工代表进行了座谈交流,深入了解企业经营情况、发展需求和存在的实际问题,杨主席表示要发挥自身优势,做好服务,协调有关方面解决问题。

▲1日下午,全市宣传思想文化系统双月工作交流会议在赣榆区召开。市委常委、宣传部长滕雯参加会议并作工作部署。市社联党组书记、主席杨东升出席会议并做工作交流。

▲7日上午,市社联在行政中心427会议室召开连云港文化、城市精神和城市宣传口号定名座谈会,全市二十余名专家学者参会,市社联党组书记、主席杨东升主持会议并围绕此项工作的背景意义、定名方法、原则标准作了说明,与会专家们从不同角度进行了深入交流和研讨。

▲8日下午,市政协副主席龚成龙及民盟界别部分政协委员到市社联调研,市社联党组书记、主席杨东升就我市智库建设、社科学术活动、调研成果、社科组织运行等方面工作做了汇报,龚成龙副主席充分肯定了我市社科界服务全市发展大局和中心工作所取得的成绩,并就今后社科工作如何在对接一带一路战略中发挥更大作用提出了意见和建议。

▲9日上午,市社联主席杨东升、秘书长周一云到市法学会进行调研,市委政法委副书记杨志成介绍市法学会工作情况。

▲9日,市社联印发经修订的《连云港市应用研究课题资助项目管理办法》。

▲12日,市社联编印的《连云港市社科工作手册》(第一版)付印,内容分为市社联重要文件、市社联、各县(区)社联、各高校社联、市社科类社会团体、市社联隶属组织机构、市社联代管社科研究机构、全国“一带一路”沿线城市智库联盟等方面。

▲15日上午,市社联第七届委员会第三次常委会议在行政中心433会议室召开。市社联党组书记、主席杨东升主持会议,市社联第七届常务委员会全体常委和拟替补、增补的常务委员参加了会

议。会议首先介绍了常委会工作报告的主要内容,通过了市社联关于吸收市法学会作为团体会员的决定、市社联七届委员会部分常务委员、委员和副主席调整的决定及七届三次全委会主要议程等。

▲15日上午,连云港市哲学社会科学界联合会第七届委员会第三次全体(扩大)会议在市行政中心350会议室召开。市领导滕雯出席会议并讲话,市社联第七届委员会全体委员以及市各社科类社团负责人140多人参加了会议。

市社联党组书记、主席杨东升同志代表常委会作了题为《求真求新求实,立言立德立功》的工作报告,会议决定吸收连云港市法学会作为市社联团体会员,并通过了市社联七届委员会部分常务委员、委员和副主席调整的决定。会议还对市第十三届哲学社会科学优秀成果奖一等奖和市社科界首届学术大会优秀组织奖进行了表彰。

▲15日下午,市社联秘书长周一云一行到连云港正大农牧发展有限公司开展“双进双促”活动,就上次调研时企业负责人提出的问题进行了详尽的答复,解决了当前企业发展中遇到的部分难题。

▲21日,市委常委会研究决定免去胡可好的市社联党组成员、提名副主席人选(2016年11月15日市委任职提名)。

▲23日至25日,全国大中城市社联第28次工作会议在广西柳州召开,全国25个省(市、自治区)130多个大中城市社联及社科组织600多名代表参会。会上,连云港市社联、连云港师专社联、连云港市保险学会获评“全国先进社科组织”。连云港市经济学会秘书长宣昌勇、市审计学会副会长杨成功、市党史学会秘书长郝芳三位同志获评“全国社科工作先进个人”。连云港市哲学与社会学学会秘书长孙江涛撰写的《连云港“老街”建设存在的问题及对策建议》论文荣获“改革与城市发展”学术研讨会三等奖。

▲27日至4月1日,由连云港市社联组织的连云港市首期社科工作培训班在武汉大学信息管理学院举办,市社联党组书记、主席杨东升出席开班仪式并作动员讲话。全市各县区社联、高校社联以及市各社科类社团有关负责人等近50

人参加了学习培训。

此次培训为期一周,连云港市社联邀请了武汉大学的相关教授重点围绕习总书记“5.17”讲话精神、世界发展新形势、国家治理现代化、中国改革与发展、人工智能与中国智造等内容进行培训辅导,切实增强了全市社科工作者的“四个意识”,开阔了视野,转变了观念。

▲31日,连云港市社联党组书记、主席杨东升带领机关部分干部赴武汉市社联学习考察。武汉市委宣传部副部长、市社联主席和晓曦,市社联党组书记、市社科院院长李立华,市社联副主席付永祥等同志参加了座谈交流,介绍了该市近年来在繁荣哲学社会科学方面的亮点工作、成功经验和具体做法。期间,双方还围绕社科研究、社团管理、社科普及、社科评奖及自身建设等方面的重点难点焦点问题进行了深入的探讨,并就进一步加强两市社科工作交流合作交换了意见。

#### 4月

▲3月31日、4月7日、11日,市社联分别在武汉大学和市行政中心召开“在全市社科类社团中开展‘严格落实制度、强力整顿达标、争创模范社团’主题活动”动员会,全市各社科类社团负责人出席会议,市社联党组书记、主席杨东升主持会议并作动员讲话。在会上,杨主席围绕活动的目的意义、活动内容、实施方法等进行了深入动员,明确了具体要求。创新开展社科类社团“达标创模”活动在全国地级市中尚属首例。

▲13日,市社联邀请社科专家成立市应用研究课题资助项目立项评审委员会,对2017年度市委书记市长圈定重大课题等全市应用研究课题资助项目的申报材料进行了集中评审。经学科组初评、集中评议和最终表决,对91个申报课题予以立项。

▲19日-20日,由中国社会科学院亚洲研究中心、中国社会科学院世界经济与政治研究所主办,中国社会科学院世界经济与政治研究所承办的第七届亚洲研究论坛暨“‘一带一路’与企业行为:成果、挑战与建议”在北京召开。会议从学术研究、政策制定、企业实践等角度,对“一带一路”建设与企业行为展开讨论与评估。来自韩国、俄罗斯、越南等国11名外方代表,国家有关部委、中央企业、研究机构48名中方代表,新闻媒体25名记者参加会议。

市社联党组书记、主席杨东升作为出席会议的唯一地级市的代表参加交流研讨。围绕“一带一路”“国内重点核心区与园区建设”问题,市社联主席杨东升做了题为“建设连云港‘一带一路’交汇点核心区和先导区的思考与建议”的专题发

言,重点就连云港“一带一路”交汇点核心区和先导区的理论依据、地位作用、建设成效、存在问题、战略目标、举措和建议等方面展开介绍、交流,提出了设立海州湾直辖市、连云港自贸区、海州湾新区、环境友好型城市示范市等对策建议。

▲22日上午,市全民阅读促进会、市图书馆学会在苍梧绿园举办第五届读书节大型“图书漂流”活动,市社联编印的《连云港社会科学2016》《连云港智库2016》《优生优育》《创业就业》《投资理财》等科普读物受到群众欢迎。市社联主席杨东升等出席。

▲25日上午,市社联党组书记、主席杨东升一行到漯河市社联学习考察,漯河市社联主席高文献详细介绍了漯河市社联机构设置、人员配备、基地建设、学协会发展、社科评奖、课题规划、社科普及等方面的工作,重点介绍了漯河市社科规划领导小组办公室设置情况。下午参观社科普及基地许慎文化园。

▲26日上午,市社联党组书记、主席杨东升一行到商丘市社联学习考察,商丘市社联主席陈剑江详细介绍了该市近年来在繁荣哲学社会科学方面的亮点工作、成功经验和具体做法。下午,由商丘市社联党组成员、纪检组长张家玉陪同参观了社科普及基地应天书院,双方还围绕社科研究、社团管理、社科评奖及自身建设等方面的重点难点焦点问题进行了深入地探讨。

▲27日,由劳动经济学会主办的第一届全国劳动经济学科建设研讨会在河南大学召开。来自北京大学、清华大学等六十余所高校、科研院所的100多位学者出席会议,会议由全国劳动经济学会副会长、中国人民大学劳动人事学院院长杨伟国主持,全国劳动经济学会会长、中国社科院人口与劳动经济研究所所长张车伟致辞。国务院参事、北京交通大学经管学院袁伦渠教授,北京大学国家发展研究院院长姚洋教授等27位学者对劳动经济学科发展和趋势、劳动经济学科专业人才培养、劳动经济学教学实践与改革、国外学校劳动经济学科设置与人才培养这四个议题进行了轮流发言和自由讨论。我市社联党组书记、主席,全国劳动经济学会常务理事杨东升出席会议并参加学术交流。

▲28日下午,市社联党组书记、主席杨东升一行到开封市社联学习考察,听取了开封市社联党组书记、主席张琳关于开封市社科工作特别是课题规划、社科评奖及社科研究专著出版情况介绍。开封市社联正值换届之际,杨东升主席介绍了连云港市社科界第七次代表大会筹备召开的具体做法,双方就进一步加强两市的社科工作交流合作交换了意见。