

司法公信的微博进路

——以人民法院官方微博为例

薛剑祥

【摘要】法院官方微博是人民法院提升司法公信的重要途径,具备推进司法公开、及时沟通民意、化解舆情危机等重要功能。在实践层面,人民法院的微博群已经初步成形,各地法院涌现出一批成功范例,法院司法公开步入“微”时代。但在整体上,法院官方微博尚处于起步阶段,面临不少挑战,亟需人民法院在观念、机制、队伍和方法等方面做出积极应对。

【关键词】法院微博;司法公信;司法公开

引言

司法公信力是人民法院的立院之基、力量之源,其实质是“社会公众对司法制度以及在该司法制度下法官履行其审判职责的信心和信任的程度”。^①换言之,就是社会公众对司法的认知评价,是认识主体的心理感受。那么,如何提升公众对司法的信任,使其获得满意的心理感受?拉德布鲁赫指出了重要线索——“民众对法律生活的积极参与会产生对法律的信任”^②。独立第三方机构的“司法满意度调查”也提供了实证依据——越是了解法院的人对法院的满意度越高,反之亦然。^③当前,法院系统存在严重的内外信息不对称、公开度不够的问题,故寻求“法院—公众”的有效沟通就成了破题的关键。

寻求有效沟通,需正视网络时代的沟通语境。正如最高人民法院院长周强指出的,新媒体的迅速发展对人民法院工作带来了新的机遇和挑战,各级法院必须

^①毕玉谦:《司法公信力研究》,中国法制出版社2009年版,第3页。

^②[德]拉德布鲁赫:《法学导论》,法律出版社2012年版,第147页。

^③林劲标:《让微博成为人民法院链接公信与公正的桥梁——访广东省高级人民法院院长郑鄂》,载《中国审判》2013年第7期,第20页。

政治建设

主动适应新媒体环境和公众参与方式的新变化、新发展,把握新媒体传播规律,努力建构适应大数据时代要求的全媒体、立体化的信息传播格局。^①微博,是受众人数最多、传播速度最快、覆盖范围最广的网络平台,是人民法院无法忽视的沟通工具;运用法院官方微博试水民意沟通,是部分法院推出的创新举措。然而,法院官方微博具有何种功能?实践中发挥了何种作用?能否担负起提升司法公信力的重任?本文拟就此展开探讨。

一、理论:法院官方微博的价值与功能

微博是微型博客的简称,是一个基于用户关系的信息分享、传播以及获取平台,用户可以通过 WEB、WAP 以及各种客户端组建个人社区,以 140 余字的文字更新信息,并实现即时分享。^②至于法院官方微博,本文认为,它是人民法院设立的,代表人民法院立场的,担负司法公开、民意沟通、司法宣传等任务的信息平台。其主要功能有:

(一)推进司法公开

随着法治的发展,公众对司法公开的期待越来越强烈,对司法信息的需求越来越广泛。与传统传播手段不同,法院官方微博不是点对点、点对面的传播,而是几何级数的裂变式传播。不断的转发和评论,赋予了法院官方微博在舆论渗透力上的无限可能。法院可以把自己正在做什么、怎么做和为何做等信息通过官方微博适当公开,能有效弥补传统传播手段不及时、不通畅和信息面窄等不足,有利于增进公众对法院工作的了解,提高法院工作的社会可见度和认可度。例如:通过官方微博,向社会发布法院的重要会议、重要文件、重大部署;发布关涉公共利益和社会民生的司法解释、研究报告;公开社会关注案件的审理过程、裁判结果等。此外,官方微博也是法院接受外部监督的重要途径。通过扩大司法公开可以“倒逼”司法公正,进而提升司法公信。让司法权在阳光下运行,有助于塑造公正、高效、为民、廉洁的司法形象。

(二)及时沟通民意

在网络时代开放、透明的信息环境中,法院官方微博可以充分发挥即时互动功能,实现“法院—公众”之间的有效沟通。一是传递价值。法院官方微博既有微博的共性,即传递迅速、互动便捷,又有涉法的特性,其可以也应当向公众传递各类法治和司法信息,与公众分享法律观点和见解,传递公正、廉洁、为民的司法理念。

①罗书臻:《主动适应公众参与方式新变化新发展,大力提升新媒体时代的舆论引导能力》,载《人民法院报》2013年6月29日,第1版。

②舒雯:《浅谈微博与政府传播》,载《经营管理者》2011年第11期,第20页。

二是获取民意。通过官方微博,法院可以获取大量社会信息,例如公众司法需求信息、公众司法评价信息等,进而知悉社情民意,把握类案的司法方向,了解法官个体的业务水平。三是回应民意。在知悉民意的基础上,法院才能有的放矢的调整司法政策,公正审慎的审理好社会关注案件;才能及时回应社会的关切,实现“法院—公众”之间的积极互动,最终充分满足公众的司法需求,维护公众的知情权、参与权、表达权和监督权。

(三)化解舆情危机

在网络环境下,公众不仅是信息的接受者,也是信息的制造者、传播者和评论者,可以说人人都是“记者”,人人都有“麦克风”。事件一经在网络上发布、转发、评论,便能迅速传遍整个互联网,有可能酿成网络公共事件,甚至升级为社会公共事件。如应对不当,会产生难以估量的负面影响。具体到法院而言,涉诉涉法事件是公众和媒体高度关注的题材,司法工作时时刻聚焦在舆论的放大镜下,一旦出现瑕疵或失误,便可能立刻遭遇全民“网络围观”,有时甚至“躺着也中枪”,被公众误解冤枉,引发舆情危机。经验表明,目前网民爆料司法负面新闻的首选媒体已经从bbs、个人博客等网络平台转向微博、微信等新兴平台。开设法院官方微博,能够在出现微博舆情危机时,第一时间发布权威信息,澄清相关事实,回应公众质疑,公布法院举措,并通过互动消除误会、增进理解。所以,妥善应用法院官方微博,可以做到在重大问题上不缺位、在关键时刻不失语,实现舆情发现、评估和回应的全过程掌控,有效避免因信息不对称导致的对司法公信力的损害。

二、实证:法院官方微博的历史与现状

要理解法院官方微博发展的历史和现状,离不开对当前网络环境的宏观把握。据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布《第33次中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2013年12月,中国网民规模达6.18亿,互联网普及率为45.8%,较2012年底提升了3.7个百分点;微博用户规模为2.81亿,网民中微博使用率为45.5%。^①

互联网和微博应用的不断拓展深化,深刻改变了我们的社会生态和社会环境。新媒体的不断发展,使得新闻传播已经从传统媒体为主的旧格局,演变成为新兴媒体、传统媒体及其他媒体共同发展的新格局。微博具有多媒介集成的融合性、前所未有的开放性、实时性和跟随性等特点,实现了传统传播环境下从未做到的“同时空、点对点”传播,已经成为新闻信息传播的最快平台和主要渠道。

^①参见中国互联网络信息中心(CNNIC)官方网站。

政治建设

微博的出现和普及,对人民法院的新闻宣传和舆论引导工作已经带来了深刻的影响,既是挑战,也是机遇。加强人民法院官方微博的建设和应用,是主动适应新媒体时代传播规律和信息格局的现实需求,也是落实中央要求、创新新闻宣传方式,为审判工作营造良好舆论氛围的迫切要求。^①

(一)宏观:法院官方微博的发展历程

2010年10月,湖北恩施州中级人民法院成为全国第一家认证的法院官方微博。表现尤为突出的是河南省法院系统:2011年7月7日,河南省高级人民法院正式开通“@豫法阳光”官方微博,两年多来,共发布微博5万余条,收到并处理网友反映的各类问题4.8万余条,听众和粉丝数达到600多万,在全国法院系统官方微博中排名第一。至2012年,河南省三级183家法院全部开通官方微博。

北京市高级人民法院官方微博“@京法网事”开通于2013年6月26日,短短半年时间,先后对李某某等人强奸案、大兴摔童案、首都机场爆炸案等多起社会关注度高、影响大的案件进行播报,第一时间传递权威声音,打消公众对司法公正的质疑。目前,北京全市各级法院已经全部开通官方微博。

最引人注目的是,2013年11月21日,最高人民法院开通首个官方微博和官方微信,截至2014年1月21日,面世仅两个月的“@最高人民法院”微博粉丝数已逼近145万。^②据《2013年新浪政务微博报告》统计,截至2013年12月14日,“@最高人民法院”共发87条微博,日均发博3条,其微博原创率高达98%。^③

以“@最高人民法院”官方微博在新浪网的开通为代表,“全国法院微博发布厅”也独家上线,实现了整体性的推进。一个涵盖全国31个省级法院及150余个地方中级法院的庞大微博群初步成形,宣告了我国法院司法公开步入“微”时代。迄今已有近千家法院开设了官方微博,其中绝大多数为基层法院。有评论称,“依托现代信息技术,打造阳光司法工程,是传统司法公开制度的一次巨大革命”。

(二)微观:法院官方微博的典型实例

【实例一】2013年8月,山东省济南市中院对薄熙来案的审理情况进行了微博直播,引发国内外舆论轰动。8月22日起,“@济南中院”通过官方微博发布了150多条微博、近16万字的图文,“直播”海内外高度关注的薄熙来案审理过程,数亿人得以“围观”庭审实况。政务微博首次成为大案要案审理中唯一消息来源。^④

① 景汉朝:《在全国法院微博群建设推进会上的讲话》,2013年6月28日。

② 徐隽:《当司法公开遇上网络新媒体》,载《人民日报》2014年1月23日,第14版。

③ 余飞:《法院微博成2013年政务微博“弄潮儿”》,载《法制日报》2014年1月2日,第4版。

④ 朱明刚:《济南中院薄熙来案微博直播观察》,载人民网。

这起重大敏感案件的微博直播,博得了舆论的普遍好评,网上意见领袖对此事给予了充分认可。如:“@徐昕”称,司法公开成为此次审判最大的亮点,在法院形象不佳和司法公信力较低背景下,济南中院的审判实践赢得了几乎压倒性的赞许,案件审判公开达到这一程度远超预期。“@陈有西”则称,法院当场公布庭审笔录,是一个前所未有的突破。这是实质性的公开审判步骤,为济南中院这一举措叫好。总之,网上舆论生态趋于良性,为该案的顺利审结奠定了基础。

【实例二】2013年10月8日,江苏省连云港市中院开通新浪官方微博“@连云港法院”,当日即图文直播了该院宣判生产销售特大新型“地沟油”案,引起舆论热议,网民积极留言热评法院判得好。2013年12月18日,其所辖的东海法院一审宣判李氏兄弟状告《喜羊羊与灰太狼》动漫制作人案,两级法院进行微博直播,网上涌现出相关微博计4万余条,央视新闻、新华视点等众多微博进行了转发。在两次成功的微博直播之后,“@连云港法院”迅速受到网友的追捧,已有粉丝2.7万余名,发表微博图文信息210条、视频3部。^①

对关涉民生的热点案件的微博直播,取得了良好的传播效果。以状告“喜羊羊”动漫制作人案为例,该案的法律适用不无争议之处,如通过传统传播手段循规蹈矩的报道,其传播速度、覆盖面和信息量均会受到很大限制,在当前的舆论生态下,一旦有片面信息推波助澜,法院很可能遭遇“网络围观”。但微博直播迅速、全面地公开了大量司法信息,平衡照顾了各方观点和证据,塑造了法庭公正、中立的形象。400余家媒体报道、评论,普遍肯定法院判决,认为“这个判决责任划分合适,具有重要的社会意义”,^②彰显了裁判的公信力。

【实例三】江苏xx律师事务所李律师通过“@连云港法院”反映某区法院对律师安检问题,市中院法警支队在接到舆情通报后,当天专程到该法院了解情况、解决问题,“@连云港法院”及时向李律师回复了处理结果,获得对方肯定。又如:“@茼蒿炒蛋”在新浪微博发图文反映连云港中院门口现申冤车辆,引起微博热议,“@连云港法院”第一时间与博主通过私信进行沟通,说明案件的实际情况,欢迎他来院面谈、监督,经沟通该博主自行将博文删除。截止2013年年底,“@连云港法院”共转发、办理、回复了30余条网友的咨询、投诉信息,网友纷纷点“赞”。^③

这些实例表明,除了公开司法信息,法院官方微博在沟通民意,办理网友咨询、投诉方面也有抢眼的表现。“@连云港法院”官方微博发挥服务功能,将微博塑

①盛茂:《让审判权在阳光下运转——市中院推进审判全流程公开纪事》,载《连云港日报》2014年1月8日,第A2版。

②王逸吟、靳昊:《“喜羊羊”伤人案的法律之问》,载《光明日报》2013年12月20日,第5版。

③同前注11。

政治建设

造成连接群众的桥梁,及时回答咨询,有效处置投诉,发挥了传统手段难以企及的快捷性、互动性和有效性,维护了司法公信力。

三、问题:法院官方微博面临的挑战

目前,法院官方微博工作尚处于起步阶段,与名人微博、其他政务微博相比,不论是在数量、规范、运作能力,还是在社会影响力等方面,仍然存在着很大的距离,没有充分实现官方微博的功能定位,难以满足社会的急迫需求,在一定程度上影响了司法公信力的提升。从目前各地法院已经试水的官方微博的运行情况来看,法院官方微博还面临不少挑战,亟需人民法院反躬自省、积极应对。

(一)对法院官方微博的价值认识不足

实践中,一些法院仅关注官方微博的形式价值,将之作为司法创新的噱头,在运营过程中投机取巧、尽显功利,很少考虑微博的实际功用。例如,有的法院仅开设了官方微博账号,从未发布过任何信息,变成所谓的“僵尸微博”;有的法院在发布零星信息、获得宣传效果后,即不再更新,缺乏持续经营意识;有的法院发布信息少,内容更新慢,回复咨询晚,造成网民对法院微博关注度低,参与互动的积极性差。有人曾做过统计,在新浪、腾讯、网易、搜狐等四大门户网站开通认证微博的法院约有 1000 家,其中只有 10%—20% 的法院官方微博能保持每周至少更新 1 次的频率,而能做到每天至少更新 1 次的法院微博只有 5%—10%。^①这类现象为数不少,严重影响了法院官方微博的正面形象。

(二)对法院官方微博的功能定位不准

法院官方微博的信息内容、表达方式的选择源于其功能定位。如前所述,法院开设微博的初衷在于响应最高法院“改进完善网络民意沟通机制”的工作要求,其基本功能就是推动司法公开、寻求民意沟通。但实践中,一些法院官方微博求稳怕乱,把自己定位为官网的补充,侧重自我形象展示,未能充分发挥其基本功能。其表现,一是微博内容单调,多为四平八稳的法律法规、领导讲话、工作动态、总结汇报等,对公众关注的涉法热点话题、案件审理、咨询投诉等内容发布很少,有时甚至“跑题”。如某法院微博常以转发“历史上的今天”为一天更新微博的开始,在某天发布的 21 条微博信息中,仅 9 条与法院工作相关,其他信息则多涉及医改、食品安全等议题。^②二是表达方式拘谨,行文风格注重官方感、正式感,多用官话和行话,其文本充斥着公文用语和法言法语,整体上仍停留于陈述式、宣传性的官方语

^①李小立、洪培芸:《论如何利用微博提高司法公信力——以福建省法院系统新浪微博实效分析为例》,载《商场现代化》2012 年 7 月(中旬刊),第 208 页。

^②赖鸣:《法院刷微博,离题别太远》,载《南方周末》2012 年 5 月 18 日。

态。这些现象难以激发粉丝的交流欲望,对法院微博关注度不高、回应稀少也就势成必然,最终既未达到公开的目的,也未实现沟通的功能。

(三)对法院官方微博的组织管理不善

法院官方微博能否良性发展,实现其既定功能,与其组织管理水平有密切关系。从已开设的法院官方微博的内容、形式及更新情况看,其组织管理水平远远没有跟上自身的发展步伐。主要有两大问题:一是微博管理人员专业素养不足。微博管理人员在计算机、法律和新闻传播上应具有较高的综合素质,但实际上不少人员是临时抽调或兼职的,不仅难以巧设议题、引导舆论,甚至互动语言随意,对网民的答复不得体,其素质难以适应工作要求。例如:2013年7月,湘西集资案主犯曾成杰被长沙中院执行死刑。其女发微博质疑称,行刑前家属没见到最后一面。该院官微回应称,“法律没有明文规定对犯人执行死刑时,犯人必须跟亲人见面”。该答复迅速引起网友质疑。该院道歉称:微博管理人员对法律学习不够,发出了错误信息。二是微博运行机制不健全。一些法院微博运行规范化程度差,缺乏长期运作、长效经营的计划,开展微博业务培训的法院数量不多,能够定期开展舆情收集分析,并对突发事件有常态应急机制的法院更是寥寥。这种自发性、分散化、游击式的经营状况,使法院官方微博难以有效推动司法工作。

(四)与法院官方微博的互动交流不畅

微博是一个基于用户关系信息分享、传播以及获取的社交平台,最大的特征在于互动性。微博的出现革新了意见表达的固有模式,打破了传统媒体的话语霸权,赋予了弱势群体的媒体接近权,发挥着日益强大的舆论引导与社会监督作用。法院官方微博的勃兴,理应顺应WEB2.0时代的互动特质,助推司法公开,提升司法公信。但是,不少法院把官方微博作为单向宣传的工具和上级交办的任务,并未意识到微博强大的交互功能,运行中重发布、轻回复,缺乏与网友的实质性交流互动。例如,有研究者统计,仅有10%左右的法院官方微博与微博用户之间存在互动交流,即接受微博用户的提问、咨询,并能及时给予回应、解答。^①这导致与其他政务微博相比,法院官方微博整体的受关注度仍然偏低,评论、转发、回复率不高,多数微博的评论和转发数量都在10条以下,社会影响力有限。

四、方法:法院官方微博的成长之道

(一)树立求真务实的政绩观念

人民法院要从战略高度认识开设官方微博的重要价值,树立求真务实的政绩观念,克服惰性心理、作秀心态和浮躁心态。一要克服惰性心理。多年来,人民法院

^①李小立、洪培芸:《论如何利用微博提高司法公信力——以福建省法院系统新浪微博实效分析为例》,载《商场现代化》2012年7月(中旬刊),第208页。

政治建设

形成了对传统宣传模式的路径依赖,习惯于采用报刊杂志、电视节目、门户网站等单向宣传方式。当前,人民法院要提高应对时代挑战的敏锐性,克服惰性心理,树立攻坚克难、推陈出新的进取心态。二要摒弃作秀心态。部分法院微博确有盲目跟风、流于形式之嫌,要将法院微博建设成司法公开的重要工具、沟通民意的有效平台,就必须破除庸俗的政绩观念,摒弃作秀心态,要深刻认识到开设法院微博不是为了赶潮流,而是为了回应公众司法需求、提升司法公信。三要修正浮躁心态。微博兴起至今不足5年,对司法机关来讲,如何用好微博是一个崭新课题。当下法院官方微博出现了爆炸式增长,但考虑到审判工作的严肃性和运行管理经验的不足,开设法院官方微博还是应当稳中求进,避免一哄而上、全面铺开。可以由最高人民法院统筹指导,在一些条件较成熟的法院搞先行先试,不断摸索总结;在经验做法比较完善的时候,再适时推广。

(二)完善官方微博的管理机制

没有规矩不成方圆。一方面,要确立官方微博管理的基本原则。一要坚持统一管理原则。官方微博由宣传部新闻处统一扎口管理,统一信息发布口径,严格落实各项新闻宣传管理规定,未经批准或不宜公开的信息不得发布。二要坚持时效性原则。注意信息更新的时效与频率,争取每个工作日都有信息发布。对网民的私信、@法院或重点评论的信息,经筛选后应及时予以回复。遇有突发事件时,可根据授权及时进行微博发布,澄清事实,引导舆论。三要坚持权威性原则。确保微博信息来源的权威性、观点立场的客观性,避免由于信息不实而引发歧义。转发或评论其他部门的微博,必须确认其准确性。

另一方面,要建立官方微博管理的制度体系。一是建立微博发布机制。设立官方微博发布工作小组,由法院新闻发言人、各相关部门负责人、宣传处/新闻办微博管理员组成,承担协调工作、信息发布及回复、相关信息收集整理等工作。二要建立微博管理员值班制度。宣传部新闻处为每日固定值班人员,或由各业务处室轮流值班。三要建立信息报送制度。确保微博信息的发布量,需要大量及时、准确、有吸引力的司法信息。除新闻宣传部门采编的以外,还要对各业务部门报送信息数量提出要求并定期通报。四要建立网民信息反馈制度。由宣传处或新闻办负责对网民反映的信息进行收集、筛选及整理,按建议、咨询和投诉等分类后,分流给各相关部门、法院的工作小组,各对应管理员应及时回复。

(三)优化官方微博的管理团队

“人治论的柏拉图和法治论的德沃金一样绕不过优秀的人在构织人类秩序中

无可替代的作用。”^①建立一支优秀的微博管理团队,是法院官方微博能持续成长的基石。人民法院必须建立一支具有法律专业背景、掌握新闻传播规律和网络技术的微博管理团队。本文认为:一要精心遴选微博管理人员。可以在具有媒体从业背景、网络技术背景的人员中,遴选专职微博管理人员;可以现职法官中,选拔通晓网络技术、具有较强沟通能力的业务骨干,担任兼职微博管理人员,由此组建一支专兼职结合的复合型微博管理团队。二要建立微博管理业务培训机制。微博管理人员上岗前应接受岗前业务培训,上岗后要定期组织专项业务培训,培训内容要涵盖经济社会发展大局、舆情形势、司法改革热点等宏观背景,也要注重网络技术、传播技巧、危机应对技巧等实用技能,提高管理能力和舆情引导能力。三要组建微博外围支撑团队。倡导全员参与、人人有责的理念,号召法院系统已开通个人微博的干警及时关注法院官方微博的动态,积极评论与转发,形成正面的舆论氛围。

(四)尊重微博信息的传播特性

只有符合微博的传播特性,才能取得良好的传播效果。微博的信息特征在于非模式化、内容精简、形式多样,既要满足受众对资讯的需求,又能激发受众对信息的思考反映,这样才能吸引关注,推动传播。^②一要增强信息的实用性。微博信息要贴近法院工作实际,贴近民众的司法需求,发布民众关切的内容。要精心选择有法制教育作用、网民喜闻乐见的司法信息等进行发布;要巧设议题,参与社会热点问题的讨论,并从法律角度进行阐释和评论;要多发布关系民生的法律知识和典型案例等,确保不断满足网民的需求,扩大微博的受众范围和影响力。二要改善信息的可读性。单调的文本信息在互联网时代很难吸引公众的关注,而图片和视频则具有很强的传播力。因此,要采用图文并茂的形式发布信息,激发公众的阅读欲望;即使是文本信息,也要注重对信息的提炼,如分析、阐释法律或案例的要点所在,使公众能迅速捕捉到核心内容。三要增强互动的亲和力。平等对话是微博火爆的一个重要原因。法院官方微博要树立平等沟通的姿态,措辞上要避免官方辞令,注重坦诚、亲切、口语化,用平实的语言“翻译”晦涩的法言法语,当然在阐述法律问题时也要注重严谨、准确。

结 语

解决纠纷的制度必须取得信任,否则无法生存。^③而法院微博建设——正如周强院长指出的——是强化司法公开、畅通民意沟通渠道的时代要求,是人民法院

^① 陇夫:《柏拉图与德沃金》,载《法制日报》2000年8月15日。

^② 王圣杰、胡芦丹:《司法微博的价值分析与完善》,载《上海政法学院学报》2012年第3期,第58页。

^③ [美] 戈尔丁:《法律哲学》,生活·读书·新知三联书店1987年版,第242页。

政治建设

展现司法公正、提升司法公信的重要途径。^①

好风凭借力,扬帆正当时。在大数据时代的当下,人民法院责任重大,任务艰巨,使命光荣,必须把准时代脉搏,胸怀全局,戮力同心,开拓进取,努力把法院官方微博建设成回应群众呼声、落实司法公开、展现法院形象、推进公正司法、提升司法公信力的新的重要舆论阵地。

(作者系连云港市中级人民法院党组书记、院长,法学博士)

^①罗书臻:《主动适应公众参与方式新变化新发展,大力提升新媒体时代的舆论引导能力》,载《人民法院报》2013年6月29日,第1版。

职务犯罪线索管理机制现状及完善构想

连云港市人民检察院课题组

职务犯罪线索^①在职务犯罪侦查工作中起着基础性作用。职务犯罪线索的有效管理,是检察机关掌握职务犯罪侦查主动权,切实查办职务犯罪案件的重要前提。然而,司法实践中,职务犯罪线索管理在机构统筹化、储备规范化和运用一体化等方面存在诸多问题。通过对职务犯罪线索管理的现状反思,从健全管理组织、规范管理制度、完善工作机制等方面探寻改进举措,是加强职务犯罪线索管理的必由路径。

一、问题检视:我国现行职务犯罪线索管理中的缺陷

为客观反映职务犯罪线索管理的现实性问题,选取 A 省 B 市检察机关为样本进行考察。在对该市五年来职务犯罪线索来源、成案率和对查办职务犯罪案件贡献率等进行分析后,该市职务犯罪线索的受理和处理呈现以下特点:一是职务犯罪线索占举报线索比重偏低;二是受理举报的职务犯罪线索成案率非常低;三是举报中心受理职务犯罪线索比例虽高,但立案查办的职务犯罪案件却主要来源于职务犯罪侦查部门^②自行发现、纪检监察部门移送和查办其他案件发现。

①本文所称“职务犯罪线索”,是指反映一定的特定事实(即涉嫌职务犯罪)、经过筛选具备侦查价值、能够借此获取证据或查清犯罪事实的信息。而检察机关获悉的举报线索等原始材料,是较为原始的、零散的、粗糙的信息,仅仅是线索的毛坯,称之为线索材料应更为准确。

② 本文所称“职务犯罪侦查部门”,包括反贪污贿赂部门和渎职侵权检察部门,此外,监所检察部门也承担了一部分职务犯罪线索管理和案件侦查工作。

A省B市举报中心受理举报线索及侦查部门查办职务犯罪线索来源情况表

项目 年度	受理涉及职务犯罪线索材料数量			涉及职务犯罪线索材料中来源于举报线索的具体情况				已立案件中职务犯罪线索来源情况			
	受理线索材料总数	其中来源于举报线索		举报线索总数	涉及职务犯罪线索材料所占比例	举报职务犯罪线索立案数	成案率	总数	自行发现、纪委移送比例	自首、交办等比例	举报比例
		数量	比例								
2009	625	514	82%	991	52%	21	4.10%	101	64%	15%	21%
2010	642	521	81%	1076	48%	14	2.70%	114	58%	30%	12%
2011	587	454	77%	1012	45%	17	3.70%	115	75%	10%	15%
2012	634	473	75%	1436	33%	4	0.80%	120	81%	16%	3%
2013	669	536	80%	1116	48%	6	1.10%	118	89%	6%	5%

上述情况表明,举报线索始终是职务犯罪线索的重要来源,但其利用成效远不能满足职务犯罪侦查工作的需要。究其原因,一方面,举报线索客观上信息价值不高,可查性不强;另一方面,由于职务犯罪线索管理存在的问题,导致线索价值不能充分发挥和利用。

(一)管理组织上,政出多门而非高度协调,低效现象突出

根据 2013 年施行的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(以下简称《刑事诉讼规则》)有关规定,举报中心负责统一管理举报线索,其他部门或者人员对所接受的犯罪案件线索,应当在七日以内移送举报中心,举报中心根据具体情况和管辖规定,在七日以内将线索移送有关部门。这一管理现状,导致职务犯罪线索管理工作中存在各自为政、职能分散的问题。职务犯罪线索从受理、登记、评估、分流到归档保存,其间经由多个部门、多个环节、多个系统环境,大量时间浪费在流转程序中,不仅使一些有成案价值的职务犯罪线索失去查处时机,而且增加了信息泄露的可能性,达不到职务犯罪线索管理应有的效果。

(二)管理方式上,简单粗放而非细致规范,增值服务能力低下

随着职务犯罪线索受理渠道不断拓宽,线索材料尤其是举报线索的数量与日俱增。然而,由于职务犯罪线索管理工作在程序上缺乏具体细致的操作规范,线索登记内容粗糙,加之举报中心对是否存在职务犯罪问题的敏锐性及判断分析能力难以等同于侦查部门,线索评估多流于形式,导致职务犯罪线索在举报中心管理过程中不仅无法增添新的信息情报等附加价值,反而可能在登记、分流中流失部分原有价值。职务犯罪线索增值能力的低下,与线索材料数量的不断增长形成鲜明的对比,也与查办职务犯罪案件对线索资源的巨大需求形成矛盾。

(三)管理功能上,职能虚置而非监管完备,督办反馈执行不到位

虽然《刑事诉讼规则》、《检察机关执法工作基本规范》等明确规定了职务犯罪线索管理各相关部门的职能分配,但由于分属不同的部门,举报中心无法直接介入侦查部门的线索初查活动,对移送侦查部门的职务犯罪线索处理情况不能做到实时了解。虽然最高人民检察院《人民检察院举报工作规定》等规定赋予举报中心对有关部门线索查处情况进行催办、督办、审查等权力,但从办案实际情况看,举报中心只能进行形式上的督办,缺乏实质性的外部制约,对线索后期办理情况的督办和结果反馈工作难以及时有效地执行。

(四)管理效能上,就案办案而非统筹经营,线索利用深度不够

分析研判是职务犯罪线索管理中非常重要的一项工作,但由于缺乏相关规定和可资借鉴的操作实践,对于线索更深层次的价值往往难以挖掘,存查线索的管理和整合利用也成为管理中的一个难点,使得线索管理中内容分析浮于表面、存查线索“存而不查”成为普遍现象。举报中心等职务犯罪线索管理部门虽然设置了专门的线索管理员,但仅满足于登记、分流等基本工作需要,对线索材料缺少归纳、整理、提炼和分析,未能有效提升管理效果。

二、成因检析:职务犯罪线索管理问题的主要原因

(一)机构设置不合理,权力配置交叉

根据《人民检察院举报工作规定》,举报中心是检察机关线索管理的职能部门。然而经过数十年的改革创新,现如今举报中心工作职能已发生重大变化,其设立的初衷^①已逐渐边缘化。此外,线索管理在很大程度上依赖于线索的初核与初查,而举报中心只有对管辖不明线索进行初核的权力,只能行使管理权限中的一小部分,难以发挥应有的效能。而侦查指挥中心办公室和侦查部门受机构设置与职能分配的限制,仅能在各自管辖范围内承担线索的受理、登记、评估、分流等工作,导致职务犯罪线索“专人专管”的要求变成举报中心、指挥中心办公室、侦查部门“各管各”的现状。

(二)流程设置不完善,制度规范滞后

从我国目前现行的法律法规、规章制度等情况看,并没有形成专门的职务犯罪线索管理规定,对“职务犯罪线索”也缺乏一个权威的定义,导致在实践中举报中心、侦查指挥中心办公室、侦查部门对职务犯罪线索的理解和定位产生了分

① 1988年6月1日《关于党和国家机关必须保持廉洁的通知》(中共中央5号文件)要求:在各级监察机关和检察机关设立举报中心,以及时揭露党和国家机关工作人员利用职务之便进行贪污、贿赂、挪用公款、出卖国家秘密及其他违法违纪行为。

政治建设

歧。而各部门出台的规定多从各自工作角度出发,如举报中心的线索受理、反馈,侦查指挥中心办公室的要案线索管理、报备,侦查部门的线索案源拓展、初查等,由于缺乏统一管理,各部门规范之间常发生内容矛盾、责任冲突等情况。

(三)管理形式不科学,监管缺乏有效手段

由于职务犯罪线索的管理在很大程度上依赖于侦查部门的后续处理,举报中心的反馈、督办等监督权限缺乏刚性手段予以辅助。目前举报中心只能通过发出催办函的方式要求侦查部门定期反馈结果,然而这种催办权从本质上来讲仅仅是一种提示权,存在举报中心“催归催”、侦查部门“自管自”的状况。此外,由于监管工作造成非线索管理或办案人员接触职务犯罪线索,并额外增加管理环节,不利于保密与高效,且侦查部门办案时间通常比较长,致使举报中心的定期反馈、监督要求难以得到侦查部门的理解与支持。

(四)内外统合机制欠缺,职责冲突、互不衔接

职务犯罪线索管理工作作为司法工作的一部分,应当遵循刑事诉讼法规定的“分工负责、相互配合、相互制约”的基本原则,但从实践来看,职务犯罪线索管理配合少、制约多,管理工作缺乏合力。在检察机关内部,举报中心侧重于查清线索并答复举报人,而侦查部门更关注利用线索查办案件。在全国反腐层面,全国反腐败机构布局被学界称为“条块分割”,分散在纪委、监察局、审计局、检察院等部门的反腐力量,各自受理相关线索,没有形成统一有效的线索共享或移送机制。

三、完善构想:职务犯罪线索管理机制的完善思考

职务犯罪线索管理实践已经表明,现行的职务犯罪线索管理机制已难以适应现状,应当根据职务犯罪线索管理的根本目标,探索建立增值、高效、规范的职务犯罪线索管理机制。完善职务犯罪管理机制的总体思路是:坚持职务犯罪线索的科学化管理,有效实现职务犯罪线索的根本目标,合理利用职务犯罪线索,提高线索的利用率,防止和避免线索价值的贬值和无端流失,规范检察机关的侦查行为,确保职务犯罪侦查工作公平正义、优质高效的顺利进行。

(一)完善职务犯罪线索管理机制的基本原则

职务犯罪线索管理机制是在职务犯罪线索管理机制基本原则的指导下,建立的一整套职务犯罪线索受理、登记、评估、分流、跟踪督办和分析研判工作制度和运行机制。为确保职务犯罪线索管理的前瞻性和有效性,在职务犯罪线索管理机制的设计中应遵循以下三项基本原则:

1.线索管理服务于侦查原则。有利于职务犯罪侦查,是完善职务犯罪线索管理工作、充分发挥职务犯罪线索价值的主要标准,它体现了职务犯罪线索管理的根本目的,并且支配职务犯罪线索管理工作的全过程。职务犯罪线索管理工作必须围绕服务职务犯罪侦查这个核心目标,提供充足的信息情报,给职务犯罪侦查工作使用。

2.效率优先原则。精简、统一、效率是组织设计的最重要原则。^①侦查工作的效率性要求线索流转必须越快越好。精简线索管理机构,减少线索处理环节,有利于提高线索管理工作的质量与效率。职务犯罪线索管理的效率越高,越容易在尽可能少的时间内,挖掘出尽可能多的符合办案需求的信息情报,从而更好地把握办案的时机,发挥线索的价值。

3.适度集权与加强监督相结合的原则。职务犯罪线索管理必须处理好高效集权控制式线索管理模式与分权制衡的相容问题,既要有必要的权力集中,又要有必要的监督制约,两者不可偏废。集权是线索隐秘性的客观要求,线索管理缩小知情范围,有利于切实维护举报人人身安全及社会秩序稳定。然而,缺少制约权力容易被滥用,为切实防止有案不查、压案不办等违规现象发生,必须着力加强对线索管理工作的监督,促使线索管理更加规范有序。

(二)健全职务犯罪线索管理的组织机构

组织的存在是为了实现目标,组织管理的存在是为了提升效率。^②实现职务犯罪线索科学化管理的首要条件就是建立一套完整的职务犯罪线索管理组织系统,提升线索管理效率,提高线索利用率和初查成案率,从而实现职务犯罪线索的集中管理和有效利用。

1.整合线索管理职能,实现集中统一管理。举报中心是《刑事诉讼规则》规定的线索管理部门,但从司法实践来看,由于举报工作已发展成为集宣传、管理、查处、保护、奖励五项内容及受理、分流、审报、转办、初查、催办、保护、奖励、答复九项运作流程于一身的新体制。在这一体制中,职务犯罪线索管理工作所占比重较低,不能满足职务犯罪线索管理工作的实际需要。因此,在严格遵守法律法规的前提下,整合内设机构职能,成立专门的职务犯罪线索管理中心(以下简称线索管理中心),是职务犯罪线索管理工作发展的必由之路。由于

^① 徐国华、张德、赵平:《管理学》,清华大学出版社1998年版,第152页。

^② 陈春花:《管理的常识——让管理发挥绩效的7个基本概念》,机械工业出版社,2010年版,第34页。

政治建设

职务犯罪线索管理工作与职务犯罪侦查工作联系最为紧密,根据职务犯罪线索的价值和管理目标,线索管理中心的最优配置是设置在职务犯罪侦查部门,实行线索管理、案件侦查一体化模式。该模式,一是有助于精简线索管理机构,减少线索经手人员,实现职务犯罪线索集中管理;二是有助于精简线索管理流程,减少流转中间环节,提升职务犯罪线索管理效率;三是有助于整合案件侦查资源,充分融合职务犯罪线索与侦查部门所拥有的案件、信息情报资源,最大化地发挥线索的价值。在现有反贪污贿赂局与反渎职侵权局两部门并立的条件下,可以赋予指挥中心办公室以职务犯罪线索管理职能,统一集中负责职务犯罪线索的管理工作。随着国家大部制改革的不断推进,组织架构调整、机构精减合并将成为当前及今后一段时期内检察机关机构改革的必然趋势,^①职务犯罪线索的管理应由职务犯罪侦查部门负责,从而实现职务犯罪线索管理与案件侦查效率和价值的最大化。

2.细化部门权力配置,实现职能最优选择。集中管理的优势是运行统一、高效、形成合力,但缺乏制约的管理容易导致权力滥用,因此需要明确线索管理的前置及后续监管部门的职能分工。按照管理职能理论,要充分发挥各部门的作用,必须进行合理的分工,让各方都做最适合的工作。职能的重新分配要取得成功,公正而鲜明的划界是必要的。^②职务犯罪线索管理,必须对各相关部门涉及线索管理的职能进行准确定位。检察机关作为法律规定的法律监督机关,其接收的举报线索不仅包括职务犯罪线索,也有涉嫌民事行政刑事申诉、涉法涉诉信访等其他控告申诉,作为检察机关受理举报的对外窗口,举报中心应起到“过滤器”的作用,统一接收群众举报、其他单位移送等各类线索材料并进行过滤,将其中涉嫌职务犯罪的部分移送线索管理中心;作为职务犯罪线索的统一管理组织,线索管理中心全权负责职务犯罪线索的内部受理、登记、评估、分流、跟踪督办及分析研判等各项管理工作,并根据需要对部分职务犯罪线索进行初核;作为负责职务犯罪案件的侦查、预审工作的侦查部门,反贪污贿赂局和反渎职侵权局负责职务犯罪线索的初查工作,根据初查情况作出侦查或查否不立案的决定。

3.建立线索储备中心,实现统筹全效利用。大量存查、缓查职务犯罪线索,

^①以2009年湖北省检察机关试点工作为例,该省宜昌等13个基层院将原有内设机构整合为批捕公诉、诉讼监督、职务犯罪侦查、案件管理和综合管理五个部门。

^②[美]玛丽·帕克·福列特:《福列特论管理》,吴晓波、郭京京、詹也编译,机械工业出版社,2013年版,第15页。

只是暂时不具可查性或者可查性不大,并非完全没有价值。对这些职务犯罪线索进行科学储备,适时进行再次评估,有助于解决职务犯罪线索匮乏、积压问题,从而实现职务犯罪线索管理的可持续良性循环。因此,应当完善线索储备系统,发挥线索“蓄水池”作用。建立由“现实线索资源+虚拟线索资源”复合组成的线索储备中心,在完善职务犯罪线索相关纸质文件储备的同时,借助计算机和局域网设立职务犯罪线索数据库。线索数据库通过专门软件,由线索管理人员负责将受理的线索材料内容录入线索数据库,详细记载涉案人员基本情况、犯罪手段、犯罪地点、涉案领域、发案环节、处理结论等信息,制作数据索引和编目信息进行分门别类,并提供职务犯罪线索信息检索服务。当线索管理人员需要对线索进行综合评估,或者办案人员需要对专门线索进行调取利用时,通过软件信息检索、筛选等功能,可以很准备快捷地找到相应的线索信息。经过这样的分类处理后,可以有效提高职务犯罪线索分流和调取的科学性和准确性,缩减立案前的初查时间和范围、为提高初查成案率创造条件。

(三)配套职务犯罪线索管理的制度规范

1.建立快速过滤通道,解决流转效率低下难题,实现高效管理。职务犯罪线索具有较高的时效性,对线索的处理久拖不办,容易造成办案时机延误,并且增加了线索内容泄露的可能性。为最大限度挖掘职务犯罪线索信息,保证初查、侦查活动及时高效进行,职务犯罪线索的流转必须高效快捷。由于举报中心既非专业的职务犯罪侦查部门,也没有更多的信息资源对线索材料进行分析判断,因此举报中心只需要对线索材料进行关键词过滤,只要其中直接或间接反映涉嫌贪污、贿赂、渎职等职务犯罪的相关内容,就应迅速移送线索管理中心,尽快进入实质性的评估和初查环节,避免将时间浪费在程序性流转上。

2.重构统一受理规范,解决内部受理多头无序难题,实现有序管理。职务犯罪线索的多头受理一直是线索管理混乱的主要原因,因此要确保线索管理工作的有序进行,必须重构受理规范,建立职务犯罪线索管理中心统一受理、集中管理的工作制度。针对目前举报中心受理举报线索、侦查部门受理自行发现线索、侦查指挥中心办公室受理上级院交办线索的多头受理格局,必须坚持统一集中受理,只要涉嫌职务犯罪的线索,都必须统一由线索管理中心负责管理,其他部门在受理职务犯罪线索后应在第一时间移送线索管理中心。此外,对于情况特殊、不宜立即移送的线索,应将线索基本情况向线索管理中心书面备案,待不宜移送的情形消失后及时移送。

政治建设

3.深化信息登记加工,解决线索资源浪费难题,实现精细化管理。职务犯罪线索由于来源渠道的多样化,往往呈现碎片化、无序化的特点,信息真实性、查办价值性难以判断。“巧妇难为无米之炊”,为实现分流、评估环节的快速准确,有必要在登记环节对线索材料进行信息梳理和内容筛选。首先,详尽登记线索材料。线索管理人员登记时应注意载明以下关键信息,包括:线索材料来源情况;涉案当事人姓名、身份、联系方式等基础信息;线索反映涉嫌职务犯罪的事实与证据等。其次,对关键信息进行初核。通过基础信息平台,核实线索当事人基础信息真实性;通过资产信息查询,核实举报内容合理性。最后,结合线索信息汇总分析,运用逻辑原理、办案经验、法律知识,对线索材料进行系统研究,就举报内容客观性和初查价值性做出预评估。

4.建立专业评估模式,解决线索价值流失难题,实现优质管理。评估是职务犯罪线索管理的重要环节,对后续工作有指向性作用,是决定职务犯罪线索处理的分水岭。职务犯罪不同于一般刑事案件,没有明显的犯罪现场和痕迹,只有从各种途径受理的线索信息。除了少数知情人举报外,大多数线索信息都只能反映一些表面形象,或者是道听途说的信息,这种信息是否真实可靠,是否具备可查性,需要检察机关进行鉴别、判断和评估分析,并对案件线索的准确性和可查性进行分析研究。只有建立专业评估模式,才能避免线索价值判断随意性,确保职务犯罪线索管理的现实成效。然而,由于个人的理解能力、经验阅历有限,同时还可能存在一定的个人偏见,线索管理人员独立评估容易造成职务犯罪线索价值流失。因此,应当设立专业评估机构,由侦查部门分管领导、部门负责人及侦查业务骨干、线索管理中心负责人及线索管理人员共同组成“职务犯罪线索评估研判中心”,定期对管辖职责内的职务犯罪线索进行集中评估,并根据评估结论作出初查、存查、缓查、移送其他单位或退回举报中心等处理。

5.执行动态分析研判制度,解决线索匮乏难题,实现长效管理。目前,职务犯罪线索存在“存而不用”、“缓而不查”,积存线索多且泛滥的问题。但与此同时,职务犯罪查办却呈现成案线索来源匮乏的困境。职务犯罪线索分析研判工作,重在运用归纳思维,将职务犯罪线索所表现出来的现象特征进行分类整理,同时结合其他线索、案件,甚至是在社会交往过程中新增的信息量,不断充实职务犯罪线索内容,从而预测职务犯罪发展趋势,指导、排查存在的贪腐可能,并以此指明职务犯罪侦查的方向。因此,有必要制订并执行职务犯罪线索动态分析研判制度,由线索管理人员定期对线索储备中心职务犯罪线索进行

分析,通过对线索的分析研判和再次评估,有效发挥线索管理“孵化器”作用,在存查、缓查线索的管理利用上有所突破。一是严格执行季度分析研判,遴选出有较高价值的职务犯罪线索,在评估研判会议上进行评估,提高缓查和存查职务犯罪线索的利用价值。二是严格执行年度分析研判,依据职务犯罪线索在地区、行业、领域等分布情况,总结新形势下职务犯罪的新特点、新规律,全方位的更新犯罪信息,把信息引导侦查的理念真正用于检察实务。

(四)完善职务犯罪线索管理形式

控制是“监视各项活动以保证它们按计划进行并纠正各种重要偏差的过程。”^①职务犯罪线索管理中的控制,主要通过监管与考评得以实现。建立有效的职务犯罪线索监管和考评机制,不仅有助于提高管理的效率,防止侦查部门压案不办、查案不力,同时有利于对侦查部门运用职务犯罪线索进行科学评价,避免打击办案人员工作积极性。

1.实行线索双重制约,解决监管督办乏力难题,实现严格管理。职务犯罪线索的监督管理,事关检察机关职务犯罪侦查权的制约和规范行使,事关人民群众对检察机关的信心和举报职务犯罪的积极性,因此必须形成严密而有效的监管体系,促进线索的有序监督和管理。现有的线索监管一般限于本单位内部,缺乏相应的约束机制,相关的线索移送跟踪制度得不到很好的遵守。职务犯罪线索管理中的监督制约是随着职务犯罪线索的每一步流转动态开展,因而应该是全方位、立体交叉的,归纳起来有上游制约和上级制约两个层面。在单位内部中,为保证线索不积压、不丢失、有去向、有结论,上游移送部门对下游接收部门处理情况,应当定期进行跟踪督办。具体形式包括:分流反馈,即线索管理中心根据线索来源分别向举报中心、检察长和职务犯罪侦查部门反馈评估结论和分流情况;初查反馈,即职务犯罪侦查部门向线索管理中心反馈初查结论;催办反馈,即线索管理人员对不及时反馈的进行催办,没有正当理由,经催办仍不能及时有效反馈的,承办人员应承担相应的责任。在单位外部,最高人民检察院通过制定统一的职务犯罪线索管理法规和业务标准,提出统一的方针政策,实行统一的指导、监督和检查等,对全国职务犯罪线索管理进行宏观监督。上级检察院通过线索储备全国一体化共享的方式,对下级检察院实行个案跟踪督办和系统监控。上级制约中的上级检察院通过准确掌握下级检

①罗宾斯:《管理学》,中国人民大学出版社,2004年版,第390页。

政治建设

察院受理重大职务犯罪案件线索的全面情况和工作进度,进而对下级检察院在重大职务犯罪案件线索的管理工作进行及时、动态的领导、监督和管理、指导,防止下级检察院有案不办,帮助下级检察院排除干扰和阻力,推进案件工作依法进行并向纵深发展。

2.建立职务犯罪线索管理考核评价机制。由于职务犯罪线索管理涉及多个部门,各部门权利和义务不同,其考核重点也不同,因而无法最大限度地发挥考核机制的导向作用。如举报中心的考核侧重于线索的基数、分流及反馈,存在重数量轻质量的问题,而侦查部门的考核侧重于线索的成案率,存在重质量轻数量的问题。由于考核具有业务指向标的作用,不同的考核标准容易造成各部门各行其是,不利于充分发挥职务犯罪线索的利用价值。因此,应以检察工作一盘棋为中心,建立职务犯罪线索管理专门考核机制,以线索管理中心为主,并结合举报中心、侦查部门等其他相关部门工作实际,依据职务犯罪线索的流转、利用效率以及价值发挥为主要参照的考核标准,由案管部门进行综合考评。此外,由于线索的受理到最后成案,往往是需要长期的经营,如果监督考核过于紧凑,既不符合职务犯罪线索管理实际,也在一定程度上影响到办案人员的初查积极性。因此,职务犯罪线索管理考核,不应当唯结果论,不可短视,而应当更多地从长远考虑,鼓励线索长期经营,考察从一个线索中是否发现了更多有价值的信息,考察这些信息是否对一个案件甚至一类案件的查办有参考价值,并对这些基础工作予以正面评价。

3.完善线索管理责任追究制度。举报中心的线索材料接收和移交情况应由纪检监察部门进行监督,对不按规定移交线索的个人和部门及泄密者进行严肃处理;线索管理中心的职务犯罪线索管理过程由上级检察院线索管理中心和本级检察院举报中心共同监督,以保证发挥职务犯罪线索应有的作用,防止线索价值在流转过程中被不适当的损耗和不及时查处造成职务犯罪线索积压。对于职务犯罪线索管理工作中发生的违法违纪问题,由相应的监督部门报纪检监察部门统一处理。如果发现没有及时分流、及时查处,造成不良社会影响的;故意瞒案不报、压案不查的;或者泄密,造成线索丧失查处价值或者当事人逃脱罪责等后果的;应当视情节后果对有关责任人予以纪律甚至法律处分。

(五)建立和完善职务犯罪线索管理的资源共享机制

各级检察机关基于地域管辖和级别管辖,线索管理中心和侦查部门、检察机关和纪检监察、审计等单位基于不同的工作职能,在各自不同的工作领域中

往往会收集到对方所需的信息。只有坚持信息沟通、资源共享,让各单位、各部门互相扶持、互相沟通与交流,才能扩大各自信息收集的广度和深度,从而为职务犯罪线索管理和职务犯罪侦查工作的顺利开展奠定坚实的信息基础。

1.建立上下级检察机关线索共享机制。线索管理中心的线索储备中心通过局域网渠道,实现下级与上级线索储备系统的关联互通。除特殊情况需严格保密以外,下级检察院所有线索应向上级检察院线索管理人员开放相应的浏览、查询权限,并在全市、全省乃至全国范围内能够实现资源共享、整合管理、上下联动、决策分析。

2.建立分级授权共享机制。线索管理中心的线索储备中心向侦查部门实行有限开放,侦查部门分管领导、部门负责人及办案人员,根据各自的职务和职责进行分级授权。查询人员在登录线索储备中心局域网后,根据不同权限查阅职务犯罪线索的部分或全部内容,从而能够更加充分地利用线索资源,达到提高成案率的目的。

3.建立与纪检监察机关的职务犯罪线索移送共享机制。党的十八大以来,纪检监察机关在党风廉政建设和反腐败斗争中发挥了巨大的作用,有力地震慑了腐败行为,同时积累了大量的有价值的职务犯罪线索。作为国家法律规定的反腐反渎专门机关,检察机关必须在党的领导下,进一步加强与纪检监察机关的协作配合,共同推进反腐败斗争向纵深发展。一是畅通职务犯罪线索移送渠道,对于纪检监察机关和检察机关在收到举报、检举,或是在查办案件过程中,发现被调查单位或有关人员有职务犯罪或违纪嫌疑的,应根据管辖及时将相关线索材料移送主管机关。二是建设职务犯罪线索共享平台,检察机关借助纪检监察部门信息分布点多、线长、面广的优势,加强与乡镇基层纪委的沟通联系,从违纪处罚、群众信访等信息中寻找线索。三是明确责任人,检察纪委双方各自明确一名分管领导,确定负责案件、线索移送和协作配合工作的具体部门,指定专人负责日常联络和信息交换,有条件的可以尝试局域网互通的方式为职务犯罪线索共享提速。

课题组成员:汪 跃 连云港市人民检察院党组书记、检察长
周小纯 连云港市人民检察院研究室主任
魏 洋 连云港市人民检察院科员

新时期基层行政执法检察 监督的模式选择

周小纯

【摘要】行政执法监督的不力,导致行政执法不规范、不文明、乱作为等现象屡禁不止,行政执法领域违法犯罪高居不下,引发干群矛盾不断,基层群体性事件频发,严重影响了基层民主法治建设和社会的和谐稳定,损害了党和人民政府的公信力。厘清行政执法监督不力的症结,建立合适的监督模式,强化检察监督,严密监督体系,增强监督合力,是规范行政执法行为,推进法治建设,维护社会和谐的重要之维。

【关键词】行政执法监督; 监督模式; 价值分析

基层行政执法活动不规范、不文明、不严格、不公正,不作为、乱作为的现象一直以来广受诟病,行政执法领域渎职侵权、滥用职权、贪污受贿等违法犯罪行为不断。以苏北某近百万人口的县为例,2010 至 2011 年行政执法涉案万余件,因执法不当引发当事人上访达 3200 余人,占全县总上访数 12%。又以某地级市为例,2011 年至 2013 年,全市查办渎职犯罪案件 79 件 139 人,而其中行政执法人员 103 人,占比 74%。数据背后反映的是行政执法监督的不力和缺失,长此以往,引发干群矛盾不断,基层群体性事件频发,严重影响了民主法治建设和社会的和谐稳定,损害了党和人民政府的公信力。厘清行政执法监督不力的症结,有针对性地探索行政执法监督的有效途径,是规范行政执法行为,推进法治建设,维护社会和谐的重要之维。

一、基层行政执法监督的现状与困境

基层行政执法呈现出诸多问题,一个根本的原因在于行政执法监督不力,主要症结体现在:执法监督体制不顺,各监督主体各自为政,未形成监督合力;

监督制度不健全,监督工作没有做到经常化、制度化;行政执法单位基于自身利益的考量,不愿接受监督,在行为上消极抵触;行政执法责任制等内部监督制度未真正落实到位,行政执法检查考核不完善,局限于传统的听汇报、看台账等方式,难以全面、及时掌握行政执法中存在的问题;司法监督手段单一、缺乏操作性规程,且多为事后监督,特别是作为法律监督机关的检察机关囿于法律赋权的不明确,不敢监督,加上检察机关人力不足,无法深入面广量大的行政执法内部,有的虽然建立了信息共享平台,但因系统开发不完善、信息录入不及时等原因,也不能达到对行政执法机关进行方便而同步的监督和制约。有的检察院与行政执法机关建立了衔接机制,但因是平等主体间签订的协作机制,强制力不够,对行政执法机关不配合,对检察建议或意见不接受不采纳不认真对待的行为无其他制约手段,执行难以到位,监督效果有限。

二、基层行政执法监督的模式选择

基层行政执法监督不力的困境如何破解?十八届四中全会及《中共中央关于加强依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)及其说明,明确指出要加强检察机关对行政违法行为的监督,并提出要开展督促起诉、完善检察建议工作机制,探索建立公益诉讼等制度,要健全行政执法和刑事司法衔接机制。笔者以为,要贯彻落实好十八届四中全会要求,开展好行政执法监督,需要形成科学有效的监督体系,整合监督力量,强化检察监督,创新监督方式,依托两法衔接机制,提升平台建设的科学化水平,完善相关立法。

(一)构建合适的行政执法监督模式,统合监督力量,增强监督合力和执行力

1.创新行政执法监督模式

整合监督力量,强化监督执行力是目前解决行政执法监督乏力的根本之策。十八届四中全会《决定》提出要强化对行政权力的制约和监督,形成科学有效的权力运行制约和监督体系,增强监督合力和实效。在现有体制下和法律规定情形下,笔者以为,要充分发挥党委、政府对行政执法的领导核心作用,人大的监督和推动力、司法的外部监督和行政主管部门的内部监督作用,当然审计、社会、舆论监督作为日常监督,必不可少。2012年,江苏灌云县检察院探索建立了“党委领导、人大支持、政府负责、检察监督、部门司职”的行政执法监督模式。即由党委对加强行政执法监督作出统一规定,对执法监督力量进行统一领导;人大对行政执法工作定期评议,并研究解决行政执法监督工作中重大疑难事项;政府及其法制部门对行政执法活动、执法过程和执法效能加强考核验

政治建设

收;检察机关依法对行政执法进行静态与动态监督,受理举报、监督案件、纠正违法;行政执法主体依法履行行政执法职责,做到及时、有效、公开、公平、公正执法。这种联合监督的模式,实质是依靠地方党委政府对行政执法机关的领导核心作用和牵制力,将行政执法监督纳入党委政府工作部署,增强行政执法监督的合力和执行力,以此破解基层行政执法监督不力的症结,扩大行政执法监督覆盖面,使行政执法监督取得扎实成效成为可能。笔者以为,这种监督模式在依法治国的背景和现有法律条件下,契合司法改革方向和《决定》的要求,具有其合理性、合法性、有效性、可行性和必要性。

2.新型监督模式的法律基础与现实价值分析

新的监督模式具有法理基础合乎法律规定和司法体制改革发展方向。一是新的监督模式符合法律规定。坚持党的领导是我国宪法确立的一项基本原则,各行政机关、司法机关均应在党的领导下开展工作。地方人大及其常委会是宪法规定的地方国家权力机关,有权开展执法检查监督即对执法行为的监督,有权对执法部门开展工作监督,尤其是对执法机关及其工作人员违法行为的监督。政府是行政执法部门的领导机构,对各行政执法机关的工作负责。相关部门负有管理本条线执法机构的职责。而检察机关是宪法规定的国家法律监督机关,三大诉讼法对检察机关的法律监督地位也作出了规定。二是新的监督模式符合司法体制改革的发展方向和四中全会《决定》要求。行政执法与司法衔接是司法改革的重要内容。2001年国务院、最高检分别制定了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》、《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,就行政执法机关移送涉嫌犯罪案件和检察院办理行政执法机关移送案件作出了规定。2011年中共中央办公厅、国务院办公厅转发了国务院法制办等部门《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见》,进一步明确了行政执法机关、检察机关、监察机关在“两法衔接”中的具体职责和工作制度。其间,最高检、全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室、公安部就“两法衔接”发布了一系列规范性文件,最高检与相关部门之间还联合发布了系列专项行动文件,对特定领域的“两法衔接”问题作出了规定。特别是十八大尤其是四中全会及《决定》明确提出要健全两法衔接机制,要加强检察机关对行政违法行为的监督,并提出要开展督促起诉、完善检察建议工作机制,探索建立公益诉讼制度。密集的法律法规、规范性文件和政策要求,体现了行政执法监督和“两法衔接”工作重要性和紧迫性。

新的监督模式能破解行政执法监督难的困境，是促进行政执法监督的有效途径。当前基层行政执法问题显现，社会发展需要和人民群众期待要求加强行政执法监督。而面对社会监督力量分散、监督不力的状况，检察机关囿于法律赋权不明确拓展难、信息不畅知情难、法律效力不够执行难、检力不足落实难等制肘行政执法监督的现实问题，构建“党委领导、人大支持、政府负责、检察监督、部门司职”的创新监督模式，依托两法衔接，通过党“总揽全局、协调各方的领导核心作用”，推动将行政执法与检察监督衔接工作纳入党委的决策，以党的规范性文件的名义，作为党的决定来贯彻执行，依靠党的领导统筹各方监督力量，避免各自为政，部门区隔。依靠党的领导力量调适多方的监督行为，通过党的渠道和系统，增强监督运行所需的“态势”和“能量”，能发挥监督主体的主动性，减少监督的阻力，增强监督效应和执行力。通过人大常委会执法检查以及人大对行政执法机关及其工作人员违法行为的监督，推动解决行政执法监督中发现的问题，弥补单个监督主体手段单一、监督措施有限、监督职权不足的缺陷。通过政府对行政执法机关的领导力、综合检查考评的牵制力和责任追究机制，增强行政执法监督的执行力和落实力度。通过条线模式管理的执法管理部门，开展专项监督，深入查找各条线行政执法过程中的违规违法犯罪问题，扩大行政执法监督面，解决监督力量不足问题，提高监督时效。从实践效果来看，全国有不少地方采用类似此种监督模式，开展对基层行政执法活动的监督，发现了一批行政执法职务犯罪和刑事犯罪案件线索，纠正了一批违法行为，促进相关管理部门进行系统整改，同时也激发群众参与监督的意识，较好地形成了内外联动的行政执法监督工作格局，强化了行政执法监督，也大大促进了行政执法机关工作的完善，提高了行政执法机关的威信，改善了干群关系，行政执法监督效果显著。

(二)完善工作机制，创新工作方式，促进行政执法监督工作的规范化、常态化建设，从制度上保障行政执法监督效果

行政执法监督要取得良好的效果，单靠某个单位的力量很难达到，必须在监督机关与行政执法机关间建立完善的互动和衔接工作机制。

1.建立相互沟通协作机制。一是建立健全信息移送和报备机制。建立信息移送机制，统一移送的职责、标准、程序及相关责任，保证监督工作的知情权。建立配套的备案审查制度，便于及时发现有罪不移、违法犯罪和影响社会稳定的苗头性问题。既有效打击犯罪，预防滥用职权、贪污受贿等行为的发生，又可

政治建设

及时防患社会风险;二是建立联合检查和专项监督机制。即在地方党委政府统一领导下,建立法制部门、行政执法监察部门、检察机关等定期和不定期的共同开展联合执法检查制度,明确相关部门对在行政执法检查监督考核过程中发现的行政执法违纪违规违法问题,根据部门职责和案件性质,有直接处理或移送相关部门处理的职责,这种联合监督的方式,能解决人力和单个部门职权不足的问题,提高监督效率。同时建立监督部门参与特定领域部门开展专项行动制度,全面掌握行政执法信息,弥补平台信息录入报备不足,及时发现暴露出来的问题,采取有效措施,遏制和预防犯罪的发生,促进问题的整改;三是建立联席会议制度,定期通报执法和办案情况,研究和协调解决行政执法工作和衔接工作中的问题,加强对策研究,将监督工作常态化,便于及时解决工作中的突出问题,统一执法尺度;四是建立信息通报制度,规定行政执法单位应主动将日常行政执法信息、重大工作计划与部署、专项执法活动情况报送检察机关及相关执法监督部门,实现信息共享,确保监督工作规范化,便于及时了解行政执法情况,保证监督的知情权;五是建立监察机关和上级行政机关与检察机关之间的协作配合机制。明确对行政机关拒不接受移送案件建议的,检察机关应通报监察部门或上级行政主管部门予以相应的调查和行政处理。对其中行政执法人员涉嫌职务犯罪的,监察机关和上级行政机关应积极移送检察机关予以查处。六是建立定期向人大报告工作机制,就行政执法监督工作及其运行过程中的突出问题,定期向人大常委会进行汇报,在人大的支持和帮助下解决问题。

2.建立风险评估机制。行政违法行为的直接对象是广大民众,以直接限制或剥夺相对人的人身权、财产权为内容,具有强制性、惩戒性、执法的现场性即时性特点,执法稍有不慎,则可能损害群众利益,形成社会不稳定因素。鉴于此,检察机关可会同行政执法部门建立重大行政执法案件风险评估机制,确定风险等级标准,明晰移送案件的范围和程序,对达到一定风险等级的案件,提请检察机关提前介入,对法律定性、证据转化等行刑标准不一问题予以指导、引导。同时建立预警提示机制,对执法工作中规律性、倾向性、苗头性问题及不规范性问题,及时预防通报,防患风险,促成问题及时整改。

3.建立同步介入调查机制。美国法学家贝利斯曾指出,经济效率问题是我们在对法律程序进行评价时所要考虑的一项重要因素。^①随着经济、信息技术

^① 左为民、周长军著:《刑事诉讼的理念》,法律出版社1999年版,第154页。

的发展,有些犯罪一旦发生,即产生严重危害后果,危及广大人民群众的生命财产安全,而以往检察机关对行政执法的监督主要集中在对行政执法人员和行政执法结果的监督,忽略了行政执法行为的核心领域——行政执法过程,导致检察监督影响有限。为及时发现涉嫌犯罪行为,及时依法处理,防止更大危害的产生,需要检察机关从对行政执法人员和行政执法结果的监督,转向对行政执法过程的监督。^①从案件的难易程度、社会的危害性等角度考虑,我们认为,对下列情况,应明确行政执法机关向检察机关通报和备案,检察机关视情开展同步监督:案情重大、可能涉嫌犯罪的案件,行政执法机关移送公安机关的案件,限制、剥夺人身自由的行政强制措施案件。明确对下列情况,应通知检察机关介入:社会团体、新闻媒体、广大群众反映强烈的行政执法案件;违法行为涉及金额较多、涉及范围较广、造成影响较大而未移送的案件;涉及重大人身安全、公共安全及利益的案件。^②通过提前介入,同步调查,引导行政机关准确定性、收集、固定和保全证据,并及时发现和防患职务犯罪。

4.完善考核评价机制。这是推动行政执法监督工作顺利开展保障。将行政执法监督工作纳入地方综合考评体系,通过政府对行政执法机关的领导力、综合检查考评的牵制力和责任追究机制,形成权责分明、行为规范、协调一致、监督有效的行政执法监督机制,用行政强制力加强行政执法监督的执行力和落实力度。重点加强对行政处罚报备不及时、不按要求报备的考核评价。对因行政处罚不当,引发重要社会不稳定因素进行问责,玩忽职守、滥用职权等失职渎职的实行一票否决。

(三)加强现代化的信息平台建设,完善信息录入和传导,增强行政执法监督工作的科技含量

完善的网上信息共享平台是行政执法监督工作的追求目标,对于提高效率,整合力量,避免人为操作,扩大信息来源具有重要意义。鉴于信息平台的建设涉及政府各个部门,涉及行政和司法两大领域,要达到从平台即能全面及时了解、掌握行政执法全貌需要一个相对较长的过程,目前,地方党委政府可将信息平台的建设纳入全局工作统筹安排,通过党委政府制定统一的规范性文件,从信息平台建设和使用、统一共享平台功能定位、执法信息准入标准、案件信息录入、双向工作机制的建立健全、人员经费保障等方面提出具体要求,并

^① 成协中《从行政过程的视角重塑行政执法检察监督》,载《人民检察》2013年第9期。

^② 刘远、汪雷、赵玮《行政执法与刑事司法衔接机制立法完善研究》,载《政法论丛》,2006年第5期。

政治建设

纳入党风廉政建设责任制考核和年度目标考核,防止选择性录入,进一步优化系统结构和功能,提高信息平台的技术含量,重点解决平台运转过程中的重复录入和信息导入的障碍,着力推进数据平台共享、案件备案共享、技术资源共享。同时,加强对信息平台的管理和监督,保证及时、尽快、尽早的将信息录入信息共享平台,保证录入的信息准确、完整、全面、客观反映案件的全貌,确保司法机关可以依据案件信息对案件形成一个有效的判断,最终形成信息互通、工作互动、成效共享、力量整合、配合协调的工作格局,推进行政执法监督工作的有效开展。

(四)完善立法,增强检察监督权威性,推进行政执法检察监督法制化进程

检察监督是实现行政执法监督的有效方式,而法律赋权的不明确一直是行政执法不愿接受监督和检察机关不敢监督的重要因素,也是行政执法检察监督运行的重大障碍。要从根本上解决行政执法监督中的懈怠问题、不配合问题、不敢监督问题,根本的还需要完备的法律。建议全国人大常委会从实体和程序方面对“两法衔接”做出明确、具体的规定。首先要从实体方面,整合行政法律法规和刑法对相关犯罪的规定,准确界定违法和犯罪,统一执法尺度。同时,可以整合现有的法规和司法解释,将较为成熟的条文上升为法律,并对相关条文进行整合,形成较为统一、规范的单行法律规定。^①再者,要确立网上信息共享平台的法律地位,推动两法衔接信息建设的进一步发展,最好能总结各地平台建设先进经验的基础上,从顶层设计对平台建设予以统一和规范,增强系统性和科学性,节约国家资源。二是程序方面,细化移送程序,明确涉嫌犯罪案件移送主体、标准、流程、期限、不及时移送的法律后果,以及检察机关在“两法衔接”中的监督地位、监督职责和监督效力。并赋予检察机关对行政执法活动一定的检查权、调查权、介入权。^②提升法律监督效力和法律的执行力。

同时,也可以借《人民检察院组织法》修改之机,从法律上确立检察机关对行政执法监督的法律地位,明确监督范围,主要应包括以下几个方面:一是行政处罚方面,对案情重大、可能涉嫌犯罪的案件,明确向检察机关通报和备案制度,而检察机关也应通过联席会议,定期向行政执法机关通报和反馈刑事立案监督、批捕、起诉行政移送犯罪案件的情况。二是增加检察机关对于限制、剥夺人身自由的行政强制措施和行政处罚是否合法实行监督。^③三是对涉及民生

^①周林《试论行刑衔接制度之完善》,载《法学杂志》2011年第11期。

^②金亮《检察机关行政执法监督若干问题探讨》,载《老区建设》2010年第10期。

^③参考周长军 王海平《论行政执法的检察监督》,载《政法论丛》2006年第6期。

领域的行政处罚如安全生产、环境污染、征地拆迁、食品、药品安全等进行监督或针对重大行政违法行为进行监督。也有人认为还应将一些对社会公共利益、国家利益以及对行政相对人影响较大的其他行政行为列入监督范围，如重大行政许可、行政裁决、行政征收、行政补偿等行为。这些是基于民众权益保护和社会稳定而进行的设想，有一定的合理性。同时建议立法对各地现行探索运行，已经实践证明可行的合理的做法进行充分调查考量后，予以合理吸纳。在监督方式上，确立检察建议、支持起诉、提起公益诉讼、抗诉等方式。在监督手段上，建议赋予检察机关对行政处罚案件的查询权和调查权。在具体操作程序方面，可完善机构设置，考虑设立专门的行政执法监督办公室，为行政执法监督工作日常办事机构，负责各项工作具体组织实施，如案件的受理、审查、案件流转、接受群众对行政执法活动的举报，日常工作联系等工作，受地方政法委领导。同时在各行政执法单位和司法部门成立联络员队伍，建立联络制度。

三、行政执法监督中应注意的问题

任何权力都是有限度的，开展行政执法监督，必须掌握好依法监督和有限监督的原则。所有的监督主体必须把握好自己的职能定位，严格遵守法律法规及政策规定，只能在法律规定限定进行监督，开展联合监督，整合监督力量，并不是可以直接代行其他部门的职责，而是通过联合监督的新模式，做到对行政执法全面了解，各监督主体把握好联合监督过程中各监督主体的权力限度，根据职能履行好各自的职责。把握不干涉行政执法活动的基本的底限，做到履职不越位、介入不干预。就检察监督而言，其工作重点是解决行政执法过程中存在的对涉罪案件不依法移交的问题和职务犯罪线索。主要任务仍是协助、支持行政执法机关规范、严格、认真执法，消除社会隐患，维护社会和谐稳定。在监督方式、监督手段上，主要是准确运用纠正违法意见书、检察建议书，对监督过程中发现不属于检察机关范畴的风险隐患问题，尽量采用社会风险排查研判报告等形式，主动向党委政府汇报，或向相关部门反映，争取将隐患消除在萌芽状态。其次，在监督的范围上，目前限定在对具体行政执法行为进行监督，而不宜直接对抽象行政行为进行监督，防止监督权的泛化。

(作者单位:连云港市人民检察院)

云中漫步

——云计算背景下的审计全覆盖

刘 峰

【摘要】阐述了云计算和审计全覆盖发展现状,强调云计算对审计全覆盖的促进作用,通过对云计算条件下实现审计全覆盖面临的问题进行剖析,提出加快数据分析技术创新、实现审计方法转变、改变人才队伍建设思路、加强信息安全保密工作等解决思路。

【关键词】云计算;审计全覆盖;审计云;大数据分析

党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《决定》提出对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。如何按照党中央的要求,逐步实现审计“全覆盖”对审计工作者提出较高要求。2015年1月国务院下发《关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》,提出云计算产业发展六大任务,标志我国信息产业步入云计算快速发展期。云计算的发展给实现审计全覆盖带来新的机遇,紧紧抓住这一机遇,高效的促进审计全覆盖开展将是今后一段时期审计机关重要研究方向。

一、云计算概述

(一)云计算定义

2006年8月9日,Google首席执行官埃里克·施密特在搜索引擎大会(SES San Jose 2006)首次提出“云计算”(Cloud Computing)的概念。美国国家标准与技术研究院(NIST)对云计算定义为:云计算是一种按使用量付费的模式,这种模式提供可用的、便捷的、按需的网络访问,进入可配置的计算资源共享池(资源包括网络,服务器,存储,应用软件,服务),这些资源能够被快速提供,

只需投入很少的管理工作,或服务供应商进行很少的交互。中国云计算专家咨询委员会副主任、秘书长刘鹏教授给出的定义是:“云计算是通过网络提供可伸缩的廉价的分布式计算能力。”

(二)云计算主要特点

云计算最大的特点是各种计算、存储和数据服务等信息技术能力如同水和电一样实现按需供给、弹性供应。并且能够充分发挥集成作用,使分散的信息技术能力实现“团队作战”,大幅提升数据处理能力和资源利用效率,同时还能大幅降低成本。因此,其特点可归纳为:超大规模、虚拟化、高可靠性、通用性、高可伸缩性、按需服务、极其廉价七个方面。

(三)当前我国云计算发展现状

我国云计算产业发展较早,受巨大的市场需求驱动,在企业、政府等各方面的共同努力下,我国云计算一直保持了较快的发展速度,产业运行态势良好,产业规模不断扩大。我国累计已有 30 多个省市发布了云计算战略规划、行动方案或实施工程,无论是源于我国的专利申请总量,还是专利公开数量,我国均位居世界第一,我国云计算产业已初具规模。国家云计算发展指导性文件的出台,必将进一步优化我国云计算发展环境,推动产业快速成长。

二、审计全覆盖

(一)审计全覆盖的提出和含义

从上世纪 80 年代初国家审计机关建立以来,国家审计范围在不断地扩大与延伸,经历了三个大的阶段,即早期的财政收支等货币性审计、中期的人员性审计和后期的政策性审计,最终完成了“审计监督全覆盖”。2014 年 10 月 27 日,国务院对外公布《关于加强审计工作的意见》(国发[2014]48 号),首次在国家层面以文件形式提出审计全覆盖。2014 年 10 月 23 日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,在中央层面给审计机关进一步明确了审计全覆盖要求。

审计署副审计长孙宝厚在为公众解读国务院《关于加强审计工作的意见》精髓时,对全覆盖审计进行了解释。其讲话可理解为凡涉及公共资金、国有资产和国有资源的,都要接受审计;凡涉及对这些资金、资产和资源管理、分配和使用,都要接受审计;凡涉及这些资金、资产和资源的部门、单位和人员,都要接受审计。

(二)实现审计全覆盖面临的问题

当前,审计机关监督的对象众多且涉及社会各个行业,面广量大,而审计

政 治 建 设

机关受审计人员素质、专业知识结构、软硬件设施等条件制约,难以做到全方位的覆盖监督。被审计单位和个人出于保密、行业利益等各种原因不愿意接受审计,在审计数据获取上设置障碍,审计工作协调和配合上存在困难。审计人员审计过程中,受客观条件制约,无法及时沟通交流,单兵作战现象仍然存在。在人员和经费保障上,与实现审计全覆盖的需求存在较大差距。

三、云计算为审计工作带来的机遇

(一)审计数据获取更加便利

根据国务院云计算发展的意见,要“充分发挥云计算对数据资源的集聚作用,实现数据资源的融合共享,推动大数据挖掘、分析、应用和服务。开展公共数据开放利用改革试点,出台政府机构数据开放管理规定,在保障信息安全和个人隐私的前提下,积极探索地理、人口、知识产权及其他有关管理机构数据资源向社会开放,推动政府部门间数据共享,提升社会管理和公共服务能力。重点在公共安全、疾病防治、灾害预防、就业和社会保障、交通物流、教育科研、电子商务等领域,开展基于云计算的大数据应用示范,支持政府机构和企业创新大数据服务模式”。从中可以看出,今后无论是政府机关还是企事业单位,都将改变现有数据管理模式,实现数据的集中管理和云端化,即单位的所有数据都将从云端处理和存储。相比于当前各单位内部各自为政的分散管理模式,审计人员在审计中更容易找到数据的“婆家”。在数据利用上,国家鼓励对公共数据进行开放利用,推动数据共享。因此在对相关被审计单位数据进行数据采集时,依法从被审计单位获得授权后,可直接从云端获得所需的被审计单位数据,被审计单位再也不能以部门规定、技术门槛、地域限制等为借口来拖延阻挠审计机关的电子数据取证工作。依托云计算技术,从云端获取数据这种模式,将大幅降低审计数据获取的复杂度,缩短审计取证时间,保证数据的及时性、真实性和完整性。

(二)摆脱软硬件条件制约

在现有条件下,审计人员信息化审计工作往往受限于审计机关配备的计算机软硬件的性能和功能,审计信息化应用的广度和深度不够。特别在审计全覆盖条件下,审计人员面对将是跨行业的海量体积审计数据,审计机关现有的硬件设施和软件工具已无法适应新形势下数据审计要求。随着云计算的发展,云端硬件和云审计软件也将逐步完善,今后审计人员可以充分利用云计算技术提供的强大功能进行审计。审计人员向云端传入审计数据,告知云端审计目标,云端应用模块对输入数据进行查询分析,云端控制模块合理分配计算任务

给云端计算设备,最后将结果传回审计人员。采用这种方式,对用户端的设备性能要求较低,普通计算机、手机、平板电脑都能成为云服务的前台。由于采用云方式审计,审计在时间和空间上的限制大大降低。目前各单位基本建设有无线热点,移动运营商也大力发展 4G 通信网络,无线传输的速度已经能够满足审计业务需求。因此只要有无线信号或手机信号,审计人员在审计过程中,就可以随时随地利用云端进行审计,审计的数据、过程文件、审计结果都可以实时储存在服务器端,存储容量、安全性和可靠性都大大超过个人电脑。

(三)促进审计云建设

审计机关审计信息化建设起步较早,目前金审工程已经发展到以联网审计为标志的第三期。国务院在云计算发展的意见中指出:“政府部门要加大采购云计算服务的力度,积极开展试点示范,探索基于云计算的政务信息化建设运行新机制,推动政务信息资源共享和业务协同。”审计机关信息化建设跟上云计算发展步伐,建设审计云是强化国家审计信息化建设的有效途径,也有利于实现“总体分析、发现疑点、分散核实、精确定位、系统研究”的数字化审计方式。审计机关要紧跟国家整体云计算产业发展脚步,自上而下加快推进审计云计算中心建设,积极与其它各部门和企事业单位协调沟通,制定云间接口,推动开展联网审计试点工作。伴随着云计算发展,网络基础设施标准也必然提高,审计机关内部可依托云计算带来的高带宽网络,利用审计云平台功能,增强远程处理能力,共享审计云平台资源,尝试远程开展海量数据审计工作。

(四)审计工作更加高效,成本更为节约

云计算平台提供丰富的资源和强大功能,审计人员可以实现高效率地实现数据采集、分析与处理。平台还可以根据审计人员需求,动态做出调整和升级,而这所有改变都可以在云端完成,对审计人员透明,不会对审计人员工作产生影响,破坏审计工作连续性。在统一的云平台下,审计组成员之间时间空间的隔阂被打破,能够进行审计资源共享、疑点分析等,有利于审计工作的沟通和协调,加快审计项目工作进度。利用审计云平台,所有审计人员都可以构建自己的审计模型并与其他人员共享,其他审计人员可以利用已有的模型,根据自己项目的需求进行适应性修改,最终应用于自己的审计项目中,这样可以缩短审计时间,减少重复劳动,提高工作效率。审计云平台的整体采购相比各级审计机关单独采购更具规模效益,减少重复建设和浪费,有效节约采购和运维成本。在审计存储云模式下,建立集中式信息化基础设施服务,审计数据统一存储、管理,审计数据资源可根据需要动态扩展和分配,避免了以往一些单

政治建设

位资源严重不足而一些单位资源大量闲置浪费的问题，实现了审计数据资源整合与共享，节约了审计数据存储维护成本。采用云审计方式，对审计前端设备的要求降低，审计机关在信息化设备采购过程中，可使用低价格计算机作为审计人员用户端设备，甚至可以部署无盘工作站，充分发挥云审计的网络优势，这必将大幅减少审计机关计算机设备的采购成本。

四、云计算发展中审计全覆盖面临的挑战与应对之道

(一)海量数据要求审计数据分析技术创新

审计全覆盖要求下必然带来审计数据爆炸式的增长，全覆盖的目标不仅要掌握庞大的数据信息，更重要是能对这些含有意义的数据进行专业化处理而得出结论。因此，大数据条件下的审计分析技术发展是全覆盖能否实现的关键。目前审计人员在审计过程中，能够运用数据库技术对被审计单位提供数据进行查询和分析，但查询和分析的深度仍停留在初级阶段，不能通过数据对被审计单位经营活动进行总体和动态分析，得到相关审计疑点。近些年来，审计人员在一些审计项目中尝试运用回归分析、班福法则等统计分析方法，取得了一定的成果，为大数据条件下审计分析技术做了初步探索。在云计算的背景下，单纯简单的查询—验证型分析已经不能满足审计工作的需求。审计数据分析技术应大胆探索，借鉴其他学科数据分析和处理方法。首先应引入挖掘型分析。挖掘型分析是利用数据仓库和数据挖掘工具进行的审计分析，主要有分类、聚类、异常、演化等方法。其次，需将统计学的思想和方法应用于审计数据分析。面对云计算中的海量数据，运用统计学的思想和方法，使用统计分析软件，解决审计数据分析问题。最后，要拓宽思路，充分利用多学科交叉研究的成果。例如被审计单位和人员的社会性决定了数据必然反映出特有的社会性特征。在审计中，可以根据社会性特征建立相应数学模型，验证相关数据合理性，从而找出数据疑点。

(二)审计重点从业务审计转变为关系审计

在当前数据审计过程中，数据往往被人为分割成各种业务数据，被审计单位提供的数据也往往局限于被审计单位自身业务，被审计单位各业务之间、本单位与其他单位相关业务联系都不能全面的反映。在审计全覆盖要求下，审计机关可接触的数据的范围有了很大的拓展，特别在云计算迅速发展背景下，被审计单位数据不再孤立，成为审计大数据一个组成部分。通过对跨部门、跨机构、跨行业信息的数据进行关联整合，对审计对象的各个侧面的数据描述，可以从整体视角对审计对象进行较为全面立体式多角度审计。国家审计的范围

不再受制于随机抽样样本,审计项目将更具全面性、整体性;多维度数据比对分析可以使审计项目从立项、审前、实施、报告等各阶段的工作都更具针对性、时效性、综合性、系统性;今后审计目标逐步从发现线索、评估风险、关注效益,进一步转变为揭示制度问题、评估控制风险与发现重大违法违规问题。随着云计算发展和审计全覆盖的实施,审计目标必将跳出财务收支活动的框框,转变为决策支持、政策风险与实施效益评价。通过对相关大数据的获取和分析,研究行业整体走向与单位经营管理的切合度,管理者制定政策实施效果,认识发展规律,进而对单位和部门的规划发展做出前瞻性的思考和战略性的分析。在审计的过程中,审计人员要更多关注人员与人员间、业务与业务间、单位与单位间、决策与结果间的联系,跳出账本搞审计。

(三)加大审计人才队伍建设

云计算条件下对审计人员信息化应用水平提出了更高的要求。目前,许多审计机关数据分析工作的实施大多基于培养的计算机骨干和业务骨干,在审计项目中加强二者的联合,共同完成数据分析工作。在此基础上,构建自己的数据分析团队,形成了制度、人员、管理相对固定的数据分析模式。在审计信息化人才培养上,过去曾提出要培养既懂计算机又懂审计的审计人员。云计算和审计全覆盖双重作用下,还要求审计人员在数据的宏观分析、制度执行情况分析上具有相应的经验,这对审计人员自身素质要求是一个巨大的考验。审计人员面对的审计环境更加复杂,审计事项更为专业,队伍建设应审慎强调培养懂计算机复合型人才。在云计算背景下,要注重培养懂得审计项目管理、协调指挥的审计管理型人才,加大专门和专家型人才选拔,细化审计攻关团队人员专业分工。搭建由宏观分析专家、行业审计专家、数据分析专家、审计项目管理专家构成的专家团队将成为审计机关下一步人才队伍建设工作的重点。

(四)强化审计保密工作职责

《审计法》中规定“审计人员对其在执行职务中知悉的国家秘密和被审计单位的商业秘密,负有保密的义务。”审计机关作为一个重要的综合性监督部门,在审计工作中接触秘密多、存储秘密较集中,审计人员在审计过程中也往往涉及到被审计单位的商业秘密和工作核心,其中包括了大量人、财、物以及审计评价等内部信息。在审计全覆盖要求下,审计机关利用云审计、对单位私有云审计都存在审计保密风险,稍有不慎,就有可能造成审计信息的大量外泄,造成的后果很难估计。当前审计机关信息系统保密工作仍处于起步阶段,相当多的单位对信息系统保密工作一知半解。审计机关 OA、审计用便携式计

政治建设

算机等信息系统和设备的管理仍存在漏洞,有些单位计算机和网络被黑客入侵,对审计保密工作造成了严重的威胁。云计算时代,云审计的安全性要求就更加突出,信息化审计安全性既是对审计机关审计保密工作的要求,也是被审计单位信任审计机关、配合审计机关工作的基础。因此加强审计机关保密工作,既是信息化建设的关键与保证,也是搞好审计工作,有效规避审计风险的必要措施和重要保障。首先,应广泛宣传,制定相关制度,做好审计人员保密思想工作。其次,加大信息安全方面投入,购置相关设备,及时对云平台 and 终端设备进行安全检测,堵住安全漏洞。最后,审计人员利用审计云平台审计时,采用身份认证方式和安全连接,保证网络连接的安全。

总之,云计算发展战略已经在中央层面得到了推动,云计算带来的信息化基础设施的更新使得审计机关在数据获取、数据计算、成本节约等方面有了有力支撑,对审计全覆盖的开展起到了促进作用。但仍需要看到,审计机关目前数据分析技术落后、审计方法单一、人员素质良莠不齐等现象还广泛存在,制约了利用云计算推动审计全覆盖工作的开展,今后在大数据分析技术、专业人才培养、信息安全保密等方面还需要投入更多的精力,探索出适合我国国情的审计云发展之路,推动审计全覆盖工作准确、高效的开展。

【参考文献】

- [1] 李 靖.云计算的安全风险及对策分析[J].计算机光盘软件与应用,2014,(10): 22-2
- [2] 叶 青.制度创新提升审计威慑力[N].中国青年报,2014-10-29(02).
- [3] 刘德国.数据挖掘技术及其聚类方法在审计中的应用[D].济南:济南大学,2013.
- [4] 郭红岩.浅谈大数据时代国家审计思路的理性调整.
- [5] 曹晟,宋明霞.论大数据时代审计数据分析的发展方向.

(作者单位:连云港市审计局计算机处)

手机媒体舆论引导的现状与对策

荆 翡

【摘要】 无线移动网络技术以及手机的便携性打破了信息传播的时空障碍。作为离人最近、随身携带的传播工具,手机渐渐内化成很多使用者自身的一部分,成为他们了解世界、抒发情绪的通道。与传统媒体相比,手机媒体传播主体匿名且数量众多、参与渠道广、传播空间无界、意见汇聚实时、议题生成自发、价值观念多元、意见表达易失范、群体行为极化等特征都对舆论产生了深刻而广泛的影响,发挥其积极的作用对政府的舆论引导工作具有重要意义。

【关键词】 手机媒体;舆论引导;现状;对策

随着移动互联网技术的发展和智能手机的盛行,手机已日渐成长为一个集信息、观点、民意为一体的舆论平台。近年来发生的一系列社会热点事件表明,手机媒体对舆论的影响力正迅速增强。与传统媒体相比,手机媒体传播主体匿名且数量众多、参与渠道广、传播空间无界、意见汇聚实时、议题生成自发、价值观念多元、意见表达易失范、群体行为极化等特征都对舆论产生了深刻而广泛的影响,发挥其积极的作用对政府的舆论引导工作具有重要意义。

一、手机媒体舆论引导的现状

(一)手机媒体加快了政府了解民意的速度,加剧了舆论引导的难度

无线移动网络技术的飞速发展和手机的智能化、便携性打破了信息传播的时空障碍。作为离人最近、随身携带的传播工具,手机渐渐内化成很多使用者自身的一部分,成为他们了解世界、抒发情绪的通道。在突发事件、危机事件中,依靠当事人或旁观者手机拍摄的事实往往会成为公众了解事件始末、进展的重要信源。此外,跟传统媒体相比,手机媒体因为传播者视角的多样而提供了更多的个性化信息。手机媒体用户处在一个开放的体系中,具有高度互动性

政治建设

与参与性,公众皆传者,使得手机传播信息主题多样、内容海量。这些多样、海量的信息在传播过程中被不断掺杂进传播者的主观意念,使信息不能按既定的规则或者逻辑发展下去,而是以一些关键词为中心,引发出另外的话题,使信息的指向性、针对性、传播效果都受到影响,加大政府舆论引导的工作量。如2014年3月1日晚昆明火车站发生的恶性暴力恐怖袭击案件,事件经媒体报道后,引发社会舆论的重视。之后,有微信用户爆料:“昆明地区大树营发生暴乱;梁源小区有砍人事件发生;歹徒在曲靖落网;追捕民警谢林牺牲;红河发生暴力事件……”还有微信用户持续转发“恐怖袭击伤者必须提前缴纳五万元押金”,接收到这些消息的受众反响强烈,纷纷就此进行了评价,舆论压力一致指向昆明政府和救治医院。昆明市政府新闻办及时组织了大量人力、耗费了诸多物力,通过微博、微信和传统媒体发布信息,陈述了恐怖暴力袭击中伤者收治工作已全部开通“绿色通道”,伤员医疗费用及家属食宿费用全部由政府承担的事实,澄清了表明部分网民所称“伤者必须提前缴纳五万元押金”等情况严重不符的事实。云南该省公安厅还通过警务平台证实云南多地暴乱的微信为假新闻,通过与谣言地区所辖警区联合辟谣稳定了公众情绪。手机媒体的时效传播、传播主体的主观言论、传播介质的人际传播特性都对政府的舆论引导工作提出了新的挑战。

(二)手机媒体放大了舆情传播的信号,凸显了政府舆论引导的必要

以微传播和移动化为主要特征的手机媒体正成为舆论传播的基本通道。以微博、微信、微视为代表的微内容传播方式速度快、覆盖广、人际传播影响力强,这些微内容、微型化的手段特别适合舆论传播,兼具这些传播手段的手机媒体自然成为天然的社会舆论发酵场。视听结合和即时传播的手机媒体使传统媒体的舆论引导功能逐渐被取代。在突发事件、热点话题的讨论上,公众利用手机,依托网络媒体,获取所需的信息,借助于手机媒体互动性强的特性参与话题讨论,表达自己的意见、态度、观点,使政府相关部门负责人能够快速了解公众需求,以便有针对性地开展工作。手机媒体平台上信息的瞬时更新又对传统媒体报道速度形成极大的压力,个别急于抢新闻的传统媒体在没核实信息真实性的情况下,与自媒体“抢时间”,使得虚假信息的传播层出不穷,误导公众视听,加大了舆论引导工作的难度。如2014年3月8日马来西亚飞机失联事件发生后,网络上出现了各种传言、谣言和流言,随着手机媒体的传播而盛行:有说奇迹生还,有传客机坠落……1小时前得到的信息短短1小时后就

被证明是假的。造谣辟谣,再造谣再辟谣,手机媒体实现了信息的实时更新,同时也成为谣言滋长的传话器,谣言和手机用户呈几何级增长数量。

手机媒体信息传播以某一事件为引爆点,以关键词为节点,通过传播不断产生新的焦点。该媒体传播点对点的精准性与随身携带的便捷性,使舆情能及时传播。手机媒体人际传播的特点和无线网络技术的支持又便于受众及时交互、反馈。手机媒体的上述特点,打破了传统传播模式中,传播主体的权威性,实现了传受双方对于信息接受和传播的对等性,使手机媒体的使用者在舆情传播过程中集合了传播者和接受者的双重身份,通过该媒体第一时间传播和获得相应信息,对政府的舆论引导速度提出了更高的要求。如“3.8 马来西亚航空公司失联客机”事件之初,有部分网名利用手机媒体发布了客机疑遭劫持或恐怖袭击的说法。一周后,中国政府联合工作组负责人在吉隆坡通过传统及手机媒体向公众表明:政府已注意到社会舆论中有一些涉恐的说法,在相关国家的专业部门尚未得出调查结论之前,政府对此类说法不予评论。希望大家保持理性,不信谣不传谣,避免影响和干扰相关专业工作。政府权威信息通过传统及手机媒体及时发布、扩大了舆论引导的范围,有效遏制谣言的流传。传播速度快、范围广、传播者的媒介素养欠缺加之媒体把关人的缺失,使政府的对手机媒体舆论引导显得迫切且必要。

(三)手机媒体促进了政府与公众的沟通,便于政府舆论引导渠道的打通

手机媒体顺应了无线网络发展的趋势,使信源从产生到发布的路径和时间大大缩短,实现了信息传播的零距离。手机媒体这种即时传播的特性保证了重要信息的瞬时传播,使政府和公众的高度互动性成为可能。手机媒体的互动性使公众的地位由传统媒体语境下的接收者变成了在传播活动中兼具传播者和接受者的双重身份,影响力和地位得以大幅提升。手机媒体使用者通过无线网络真正实现了在任何时间、任何地点发表任何感想,其参政议政的热情被极大调动起来。大到国家大事、小到民计民生,远到政治改革、文化创新,近到医患矛盾、城管治理,公众借助于手机媒体的平台实现了对任意感兴趣的事件或话题提供事实素材或发表意见,这些信息通过无线网络扩散,在短时间内就能被及时反馈,一些意见和建议能直接被政府相关部门了解和实施,这样的机制不仅激发了手机媒体使用者的积极性,更赋予了公众更多可以自由选择的话题和自我表达的权利,促进了政府和公众的沟通。

手机媒体给公众带来了更多的资讯内容,使资讯的获取更便利,促使公众

政治建设

了解社会动态和政府工作要点和重点,随着社会的发展而进步。手机媒体还促进了人与人、人与组织、人与社会之间的更多互动,其自媒体的身份还使每个人都成为传播、表达的媒体平台,微博为社会与民主的进步搭建起更广阔的平台,成为更多人表达诉求、参政议政的有效通道。这个通道随着手机自媒体时代的而来,更为顺畅、便捷地传播了信息,传递了公众需求,为公众更好地行使知情权、参与权、表达权与监督权提供了条件,成长为社会动员最为重要的力量之一。由于手机媒体这种低成本、高效率、便捷度高的政治参与渠道的存在,社会各阶层、各利益群体均能通过网络,更直接地表达自己的政治意见与利益诉求,甚至参与公共政策的制定。借助手机新媒体,代表着不同利益群体的各种声音都可以找到自己的社会基础,为政府决策制定提供了依据,成为政府舆论引导更为直接便利的工具。

二、政府利用手机媒体进行舆论引导的对策

手机媒体出现之前,政府传统的管理方式存在着被动、滞后等制约因素,难以满足公众对政务信息了解的需求。手机媒体推动了政务信息公开的进程,也对政务信息公开提出了更高的要求。这就要求政府搭建与手机网民迅速、高效沟通的有效平台,使公众参政议政成为可能,充分保障公民的知情权、监督权与表达权。与传统媒体相比,手机媒体多层面、深层次、全方位地实现了融合,传播样式由链状、树状、放射状发展到漩涡状复合传播,各媒介间通过复制、粘贴、超链、转载、分享等相互连接,构成了一个庞大分散的社会网络空间,为谣言的自由交叉传播创造了条件,借助公众对于事件的大量关注,可能积蓄能量形成井喷,增加政府舆论引导工作的难度。政府应利用该媒体及时互动的特点,面对那些重大事件,特别是在开始阶段呈碎片化呈现的事实,及时介入,公布事件完整的真相,斩断谣言传播的链条,赢得舆论引导的主动。

除了及时了解舆情,政府对手机媒体的使用还应将“求证”置于“求快”之上。公众通过手机媒体传播的信息,有出于善意想象的谣言,出于急切期待的想象,也有一些利用热点事件哗众取宠、添油加醋甚至恶意杜撰谣言的现象。模糊或危急的情境,政府权威信源失语会使谣言有机可乘。客观信息的不确定和主观情绪的焦虑和质疑,使手机媒体成为公众主动借助谣言的主要动力。政府的舆论引导应该先用事实对虚假、不实信息进行澄清,其后通过传统媒体对事实进行强化和二次传播,印证先前的信息,构建良性发展的舆论引导生态系统,这样才能打消公众顾虑,赢得其信任。

其次,针对手机媒体把关人缺失的不足,政府要在舆论引导的过程中对信息进行筛选、校准、把关,确立信息发布权威地位,避免被手机媒体传播的谣言“牵着鼻子走”。对公众的舆论素养进行培养和提高也是一个重要议题。政府可以借助手机媒体,利用短信、微信、微博、微视等形式发布公益广告、或者发起公益广告比赛,呼吁人们从观念上意识到手机谣言的危害,不传谣、不信谣,营造良好的手机移动网络传播氛围。在常态化的舆论引导中,要注意采用公众熟悉和感到亲切的语言、图片利用手机媒体发布公众媒介素养提高的相关方式方法,让公众在潜移默化中提升对信息的搜集、组织、传播和使用的能力,加强对手机媒体使用、评价以及基于手机媒体平台的学习能力。另外,政府的舆论引导还要疏通手机信息传播渠道来实现,做到只疏不堵,这一点尤为重要。手机媒体的发展使信息源与信息通道多样化,而多样化的信息传播本身就具有一定的自净能力。通过手机传播的谣言会在第一时间被其他信息源的相互印证所击碎,对信息传播的“杂质”进行消音。如果无视疏通传播渠道,对谣言或影响政府形象的言论一味地堵截、删除、禁发、禁评,公众对政府的信任就会大打折扣,也会让公众失去谣言与真相洗礼的宝贵经历,这对公众媒介素养的提升也是有害无利的。因此政府的舆论引导要注意在尊重手机网络民意的同时,提高公众的信息甄别能力,既不能阻碍手机媒体舆论的传播渠道,又要防止被手机网络传递的“民意”所挟持。

从手机媒体舆论的发展现状及其发展特点可以清晰地看到,该媒体对社会舆论的形成与发展起着关键的作用,同时也对社会舆论的生成、演化、发展产生了重大影响。媒介融合背景下的社会,舆论的生成与强化都与新媒体的发展密不可分,手机媒体成为舆论的发酵场,而舆论与公众参与行为的互动又推动媒介技术、媒介交互方式的进步。政府应该充分重视手机媒体对舆论引导的意义,利用该媒体作为舆论引导的平台,以便实现“知民情、解民意、为民生”的工作使命。

【参考文献】

[1]Henry Jenkins.CONVERGENCE CULTURE Where Old and New Media Collid[M].New York University Press.

[2]伊锡尔·德索拉·普尔(Ithiel de Sola Pool).《自由的科技:论电子时代的言论自由》[M](Technologies of Freedom:On Free Speech in an Electronic

政治建设

Age)剑桥,马萨诸塞州:哈佛大学出版社.

[3]崔保国.大传媒时代的“变”与“势”——未来几年传媒业发展的困境和机遇[J].新闻与写作,2013(08).

[4]McLuhan,Marshall,Understanding media[M].New York: McGraw Hill. 1964.

[5]冀芳.突发事件中政务微博的传播策略[J],新闻知识,2013(06).

[6]刘滢.手机:个性化的大众媒体[M].北京:人民出版社,2012.

(江苏省教育厅 2013 年度高校哲学社会科学基金项目“手机媒体在政府舆论引导中的传播策略研究”阶段性成果(2013SJD860007);2012 年度连云港市社会科学基金项目“媒介融合语境下手机媒体在政府舆论引导中的传播策略研究”阶段性成果 12LKT35)

(作者单位:连云港师范高等专科学校美术学院)

社会治理视野下地方政务微博 发展现状研究

——以新浪微博平台连云港政务微博为例

李晓红 王 雨

政务微博借助互联网络的发展顺势兴起,为社会治理注入了新鲜血液。它在释放社会话语权的同时也深化了社会治理动员,丰富了社会治理渠道,有效地化解了社会治理中出现的矛盾与冲突。英国学者安德鲁·查德威克认为“互联网具有天生的政治性”,网络与现实,政府与社会,正呈现打通交织、形成有效互动的大趋势,如何利用创新的政务微博方式推动社会治理,是值得整个社会共同思考和探究的一个新命题。2013年10月15日,国务院办公厅发布《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》(以下简称“意见”),其中多处提及政务微博,规定定期开好新闻发布会,主动做好重要政策法规解读,妥善回应公众质疑,及时澄清不实传言,发布重大突发事件权威信息等。《意见》还明确指出,各地区各部门应积极探索利用政务微博等新媒体,及时发布各类权威政务信息,尤其是涉及公众重大关切的公共事件和政策法规方面的信息,着力建设基于新媒体的政务信息发布和与公众互动交流新渠道。目前,新浪微博注册用户突破5.36亿,舆论热度也达到新高,成为目前我国最具传播活力、话题深度、最有影响力的社交网络平台之一。根据人民网舆论检测室发布的《2013年新浪政务微博报告》,截至2013年10月底,新浪平台上的政务微博有100151个,其中包括机构微博66830家,公职人员微博33321位。在10万个政务微博帐号中包含了24270个政法微博帐号,其中包括17279个政法机构微博以及6991个政法官员微博。从微博总量上看,目前政务机构微博影响力“Top1000”和官员微博影响力“Top1000”本年度共发微博8609428条,平均每个官员帐号发博3057条,平均每个机构帐号发博

政治建设

5553 条。另外,我们通过对 2013 年新浪政务微博数据进行回归分析,预测新浪政务机构微博将可能在 2014 年底达到 97259 个,公职人员微博将可能达到 39985 个。^①截止到 2013 年 5 月,江苏省已有 3986 个政务新浪微博,位居全国第一;加上实名认证的 2000 多个官员个人微博,江苏省政务微博数量占全国总量的 1/10。^②

一、政务微博概念的界定

政务微博作为微博群体的重要组成部分,是打造“阳光政府”“责任政府”“诚信政府”的一次大胆实践和创新。地方政务微博作为中国政务微博群体的中坚力量,对于政策信息不仅起到了上传下达的作用,还成为基层民众与地方政府的传声筒,因此,理应对其进行深入分析和研究。在参阅大量与政务微博相关的文献资料后,基于本文的研究目的,笔者对地方政务微博做一界定:从狭义的角度来看,地方政务微博是指与地方政府相关的组织机构或职能部门所开设的经过实名认证的官方微博,它们代表的是所在地方政府职能部门,开通的主要目的是发布、传递、交流和分享与政府相关的信息或者为公众提供与自身利益有关的公共服务,并与公众进行线上线下交流互动;从广义的角度来看,地方政务微博还应包括基层政府公务人员以公职身份发布与政府公共事务有关的信息或提供公共行政管理和服务的个人微博。本文主要基于地方政务微博的广义定义展开论述。

二、社会治理理论

“治理”理论是随着欧美国家公共管理领域的“新公共管理”运动兴起而出现的,并发展成为取代传统“统治”的新管理方法。上世纪 80、90 年代,政府管理僵化和低效、公民社会崛起、政治经济全球化,对传统的民族国家、国家主权、政府体制和政治过程提出了严重的挑战,国家与社会之间的关系呈现出新的结构形态。^③公民民主意识不断提升,而政府不可治理公共事务却在不断增加,国家、政府、社会所处的生态变得复杂多变。于是,在公共管理领域,“治理”成为值得期待的新公共管理方法。联合国全球治理委员会于 1995 年对“治理”

①史丽莉,谢梅.中国地方政务微博信息传播的效果研究[J],电子政务 E-GOVERNMENT 2013 年第 3 期(总第 123 期)

②吴晓菁,郑磊.政务微博运营管理现状与对策研究[J],电子政务 E-GOVERNMENT 2012 年第 06 期(总第 114 期)

③詹骞,《公共治理视野下的政务微博——以平安北京“龙年春节期间的微博为例”》[J],当代传播 2012 年第 5 期

作了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排”。这一定义显示了治理的四个重要特征：(1)治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；(2)治理的基础不是控制而是协调；(3)治理既涉及公共部门，也包括私营部门；(4)治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^①

网络化治理是当下公共治理领域的全新范式，是政府治理模式演化的全新走向，指的是“为了实现与增进公共利益，政府部门和非政府部门（私营部门或公民个人）等众多公共行动主体彼此合作，在相互依存的环境中分享公共权力，共同管理公共事务的过程”。对政府部门而言，治理就是从统治到掌舵的变化；对非政府部门而言，治理就是从被动排斥到主动参与的变化。^②网络化治理所具有的非等级性、水平性、合作性等特点也对政府治理的理念及工具提出了新的要求，微博作为“倾听民愿的广阔平台”，被政府吸纳作为重要的治理工具，政务微博构建起基于互联网的新型政府运作模式^③，借助新媒体技术冲破了旧有的政治参与框架，分散了权力与责任，呈现出参与主体的多元化势态。

三、连云港政务微博发展现状

得益于《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布，中国的舆论环境发生了根本性变化。从2009年8月新浪网推出“新浪微博”内测版，到2010年被称为中国的“微博元年”、2011年被称为“政务微博元年”，再到2012年3月全国“两会”的召开促成当前中国政务微博的井喷式发展，仅用了短短4年时间。笔者通过新浪微博的平台，分别以“连云港”、“海州”、“连云”、“新浦”、“赣榆”、“东海”、“灌南”、“灌云”为关键词对认证的微博用户进行搜索，搜索到政务微博150余个，微博粉丝数量从最少的几个人到最多的10万多人，发微博数量从最少的几条到最多的5000多条，涉及的单位有共青团、公安局、教育局、经济技术开发区、交巡警、司法局、宣传部等。从当前对连云港政务微博的观察，我们可以看出以下特点：

（一）机构微博数量高于官员微博数量，市区政务微博意识更强

①李建伟 焦娇《我国政务微博现状及发展研究——以河南政务微博为例》[J]，中州学刊2013年4月第4期

②陈振明：《公共管理学》，中国人民大学出版社2005年版，第82页

③袁峰：《大力拓展政务微博的民主功能》，《人民论坛》2011年第12期

政治建设

从目前的 150 余个政务微博来看,机构的微博数量要明显高于官员的微博数量,机构的政务微博数量有 103 个,官员个人微博数量 48 个,而且机构的微博涉及的范围更广,横向涵盖了市级的十多个单位部门,纵向从市级单位一直延伸到乡镇的村和街道的社区,而官员个人微博数量主要集中在共青团一个部门的各部,且连云港市区发展政务微博的意识更强烈,市区政务微博的数量 100 余个,三个县政务微博的数量仅有 30 余个,无论从政务机构还是公职人员个人微博数量都明显多于三个县的数量。

(二)公安、司法、工商和共青团所占比列较高,服务性最强,宣传和相关民生单位不够活跃

据统计,使用微博较多的职能部门主要集中在公安、司法、工商和共青团等部门。这些部门的微博信息发布及时,服务性、实用性相对较强。其中,公安微博的数量最多。公安部门借助微博发布信息、提供服务,获取线索、调查取证,发布案件进展,提高办案效率,已成信息公开的便捷平台和网络协助办案的重要工具。作为一种有效的对外宣传工具,市区及各县宣传部门的政务微博相比反而并不活跃,比较活跃的是“赣榆之路”和“东海新闻”,它们分别是赣榆区宣传部和东海县宣传部的官方微博,而和社会大众生活息息相关的各单位少有政务微博露面,或者是仅仅开通微博但仅有少量信息的发布以及与民众的沟通。

(三)市级行政部门对政务微博的关注度更高

在公安、工商和共青团等比较活跃的部门,市一级部门的政务微博活跃度更高,微博的数量和互动也更多和频繁,相比较区级和县级单位的政务微博,无论是在活跃度和数量上都不能形成规模,互动性就更差。

(四)起步较晚,但发展迅速

2011 年被称为“政务微博”元年,从对连云港政务微博开通时间的统计来看,全市政务微博开通并且发布第一条信息的时间在 2012 年及以后,无论是政府机构微博还是公职人员个人微博在 2012 年开通并发布第一条信息占到了 75%以上,所以连云港市政务微博的起步比较晚。随着新媒体技术的发展以及广泛应用,在短短的两年时间里,连云港政务微博就出现了例如“平安连云港”、“连云港旅游局”、“赣榆之路”、“灌南政务”、“东海新闻”等一批粉丝数量上万人、活跃度和互动度都较高的政务微博,所以连云港市政务微博的发展速度比较迅速。

四、连云港政务微博存在的问题

政务微博是互联网技术飞速发展时代的产物,它不仅为政府治理社会提供了一种新的方式和思维,也为公众找到了一个自由表达意见和寻求政府帮助的平台。连云港市政务微博尚处于发展的起步阶段,虽然有了一定程度的有益探索,但是在实践方面还是存在一些问题。人民网舆情监测室秘书长祝华新认为,目前我国政务微博在思想观念、运营维护、语言文风、机制建设、开博认证等五大方面还面临诸多问题。^①目前连云港市政务微博存在的问题主要在以下几个方面:

(一)连云港市政务微博在建设方面存在的问题

1.组织无序

经过调查发现,连云港市的政务微博基本处于自“织”微博的状态,缺乏统一的组织和相应的管理。一方面,连云港市目前不存在相关的组织规定来管理政务微博的建立和应用,大部分政务微博处在自我管理的状态。另一方面,各级政府及其所管辖的部门、科室等没有形成相应的组织结构,彼此各自为营,没有明显的组织性,各系统和部门之间没有互通互联,呈现散落的状态。

2.命名不规范,缺乏必要的认证手段

目前,微博账户名称申请采用开放式的方法,除了技术性的要求以及个别敏感、特殊词汇外,任何人都可以申请以任何名称对自己的账户进行命名,没有法律和制度上的约束和限制,这就造成连云港市政务微博有的以机构名称全称命名,有的以简称命名、有的以地方名称加地方特点命名,有的政务微博名称与机构名称没有明显的相关性。政务微博缺乏统一的认证标识,增加了用户识别的难度,其真实性和权威性大打折扣,不利于政务微博的推广和宣传。

3.政务微博的定位模糊不清

政务微博是由政府机构微博和公职人员微博两部分组成,一方面,有的政府机构只是把政务微博作为信息发布的平台,内容形式单一,采用告知的方法,发布信息程序刻板,没有将政务微博作为官民互动、获取社情民意的有效手段,造成政务微博的服务性、实用性不强,更不能体现“网络问政”的问计于民、问需于民、问政于民,将政务微博的定位停留在初始阶段;另一方面,有些公职人员在发布微博时过于自由表达自己的看法,抒发自己的感情,完全把其微博当成抒发个人情绪的平台,忽略了其微博不仅代表个人而且也代表着政府形象的重要意义。公职人员开通微博可以通过匿名的方式也可以通过实名

^①陈莽:《我国政务微博存在五大方面不足》,《京华时报》2011年12月13日。

政治建设

认证的方式,但是一旦选择后者体现了公职人员的属性,那么就要对其微博的内容和形式进行管理,过分自由的话语会影响到政府的公信力以及影响力,同时也会使公职人员和公众之间的沟通受到约束,出现障碍。

(二)连云港市政务微博在管理方面存在的问题

1.缺乏统一的管理制度

经过调查得知,目前连云港市没有统一的规章制度来管理政务微博,这就导致政务微博的功能不能得到最大的发挥。例如,有些政务微博更新信息不及时,往往间隔数月才发布一次,甚至只是开通就不再过问,出现弃用的状态;还有一些政务微博没有进行实名认证,其权威性和影响力大大降低,而有些进行了实名验证的政务微博账号其实是假冒的,有时散布负面信息,对政府形象造成了严重的破坏。

2.缺乏专门的管理维护团队

据调查,目前连云港市政府机构政务微博都是由部门的一般工作人员兼任,因此在信息的发布、互动交流等环节会有疏漏,这也造成连云港市政务微博影响力不高。政府机构政务微博和公职人员微博存在不同,其发布的信息一般应与起部门职能具有相关性,应当设立严格的工作要求、标准的发布流程和相应的工作机制,需要专门的工作人员或者团队来负责维护和管理,这样才能保证政务微博功能的有效发挥。

(三)连云港市政务微博的使用方面存在的问题

1.内容以发布信息为主,缺乏互动交流

通过对政务微博内容的观察,大部分的政务微博都以发布信息的形式出现,在语言的使用上会出现一些官话或者是套话,对于社会大众的回复也不及时和主动,没有形成很好的交流机制。有些政务微博往往是自说自话,逐渐演变成门户网站缩写版的发布内容,发布内容的不足,信息量的有限,使得政务微博的存在形同虚设。政务微博不仅是倾听民意的平台,而且重点在于解决公众的疑难问题,但面对粉丝的评论和提问,通过官话回复或者不及时解决甚至置之不理的方式,那么政务微博的影响力就会直线下降,政府的形象和公信力也就无从谈起。

2.突发事件的应对能力不足

伴随互联网技术尤其是移动互联网技术的发展,以及智能手机的广泛使用,社会事件的发生往往是通过网络媒体引爆,但在利用微博应对突发事件

时,由于经验不足、机制不健全等原因,经常存在反应迟缓、应对技巧匮乏等问题,对舆论关注的焦点问题缺乏翔实可信的材料,回应缺乏系统性、完整性,使得公众对事件了解不足,更无法有效回应舆论质疑。在近年连云港出现的突发事件、公众事件中,鲜有政务微博的身影出现,也没有能够做到第一时间发布和澄清必要信息的功能,政务微博的存在流于形式,缺乏解决突发事件的能力,没有发挥其应有的功能。

3.缺乏营销意识

在研究中我们可以发现,连云港市政务微博往往出现微博粉丝不少,但是关注度不高的情况。通过进一步调查,通常的回答一般是认为政务微博是基于部门的机构特征设立,主要传达政府声音,对于关注的用户没有进行关注。同时,我在研究也可以发现,政务微博在于粉丝沟通甚至是吸引粉丝方面存在缺陷,不知道如何扩大自身影响力,设置微博活动、话题等,缺乏深入地沟通交流。以上的情况其实都可以总结为缺乏营销的意识,经营政务微博是树立一个品牌,如果能够有效经营,那么产生的影响力将是巨大的。例如,宿迁市的“宿迁之声”已经完全成为宿迁市的一个品牌,其在宿迁市的对外宣传、招商引资等方面都发挥了巨大的作用,已经成为宿迁市对外发展的一块响当当的牌子。

五、加强连云港政务微博的建议

通过数据的统计和整理,我们可以发现,连云港市政务微博的发展还处在初始时期,要避免流于形式、形同虚设,发挥政务微博的积极功能,必须寻找到政务微博的发展规律,加快制度的建立,加强业务部门的培训,提升新媒体的媒介素养,对政务微博的建设、管理和使用做出规范,让政务微博积极、健康、有序发展。

(一)加强连云港市政务微博的组织建设

1.鼓励政务微博的设立

目前,连云港市的政务微博还没有形成规模发展,互联网的效应还没有显现,但在研究过程中,我们也会发现一些部门,例如工商系统、公安系统、共青团系统都已经开始了政务微博的集体试点。鉴于连云港目前的经济社会发展阶段,全方位整体推进政务微博的开设条件还不成熟,可以采取“先试点,后推广”的思路,在一些地区或者部门进行政务微博的推进试点,通过试点来观察、反馈和总结,以此来推动政务微博的协同发展。

2.规范命名,提高政务微博的识别度

政务微博名称的规范性,不仅提高其可信度和权威性,同时也利于用户搜

政治建设

索加入,能够为公众提供更有效的服务。对政务微博名称进行规范,可以采用如下格式:某某省某某市(厅)某某县(区)某某局(科);或者采用机构全称+二级机构+三级机构命名。如果是政务人员的私人微博,可采取在上述命名规则后加姓名的方式。

3.明确政务微博的定位,端正开通态度

明确政务微博的定位,将避免政务微博流于形式,从而能够有效发挥政务微博“网络问政”的功能,促进社会治理。对于政务微博的定位,主要从两个方面入手。一方面,要理清机构政务微博与个人微博的关系,政府机构微博一般由部门人员管理本机构的政务微博,但不能因为由个人管理就变成了私人微博。政务微博代表的是政府机关的声音和形象,执行的是其部门的职能,因此,发布信息或和网民互动都要有相关的责任意识。另一方面,要端正开通政务微博的态度,政务微博的开通必须有相应的管理人员和机制,不能像私人微博,随着个人的心情和喜好来发布和更新信息,信息更新不及时、重大情况或者突发事件完全不见政务微博的身影,置之不理的后果是让政府公信力不断下降,政务微博的积极意义没有得到应有发挥反而影响了政府的形象。只有建立健全相关规章制度,将政务微博作为常规工作的一部分,进行专人维护,对信息发布的时效性、信息更新的频率、信息内容的多样性、网络互动的及时性等都要做出相应的规定,才能保证政务微博的健康发展。

(二)规范连云港市政务微博的管理工作

1.建立发布机制

政务微博代表的是整个机构和政府的形象,信息发布不及时或不恰当都会对政府形象造成影响,因此建议规范信息发布管理的规则和流程,把政务微博运营纳入到政府机构日常工作,注重发布时间和发布内容的要求,严格禁止随意发布未经证实与许可的信息。例如,英国政府 2009 年发布的《政府部门 Twitter 使用指南》中就根据政务微博特点,从多样化、人性化、发布频率、时效性、可信度等多个方面,对政务微博信息发布的机制提出了建议。在国内,南京市率先出台的《关于进一步加强政务微博建设的意见》中也对政务微博的时效性等提出了具体要求,明确规定,对于灾害性、突发性事件,要在事件发生后的 1 小时内或获得信息的第一时间进行微博发布。^①

2.指定专门人员进行日常管理

^①政府微博发展的理性思考,人民网-传媒频道.

笔者在研究过程中发现,在全国政务微博中声誉度比较高,影响力比较大,排名靠前的微博都是由专门的团队进行维护和管理,例如“平安北京”、“好客山东”等,这些专业团队或者个人需要具备政治素养、媒介素养和相应的计算机能力。另一方面,对于专门人员也要进行制度规范,特别是针对粉丝的咨询和投诉的记录、汇报,要原原本本地转达给相关部门和领导,以便迅速有效地解决公众疑惑和困难。

(三)提升连云港市政务微博的使用水平

1.增强政务微博的营销意识

微博的健康发展需要运营维护的协作,尤其是政务微博,政府需要引导舆论走向,就必须在网络上扩大政府舆论的影响力,就需要组建专门的团队经营微博。关注度、活跃度、粉丝人数与意见领袖的关系,这些都将成为政务微博需要研究的情况。另外,对于与粉丝互动要格外重视,单方面的删帖甚至关闭评论,都是非常不可取的处理方式,简单粗暴的管理只会极大的破坏政府在公众心中的形象,同时也不利于政府自身的反思和自省。

2.重视政务微博的实效

政务微博提供的不仅仅是官员向公众表达其亲民姿态的一种手段,更实质的是作为解决民众利益和公共利益问题的有效方式。因此,通过政务微博体察社情民意是一方面,最根本的是关乎公众切身利益的问题是否能够得到及时有效地解决,想民众之所想,急民众之所急,切实满足民众所需。只有重视问题并有效解决问题,才能将政务微博的效益发挥到最大化,政务微博才能长久地扎根下去,得到群众最终的拥护,网络问政才会最终落到实处。

在新媒体背景下,政务微博作为一种社会治理的方式,已经成为社会关注的焦点和热点。政务微博的发展还处于起始阶段,但是伴随互联网技术尤其是移动互联网技术的飞速发展,政务微博的发展将会呈现规模越来越大、影响力越来越强的态势。只要不断研究政务微博的发展规律,把握其发展方向,充分发挥其功能,不断学习和适应随之而来的新变化,及时总结发展中的经验和教训,就能将这种在实践中探索出的社会治理方式越运用越成熟,取得令人满意的社会治理效果。

(作者单位:中共连云港市赣榆区委党校)

推进连云港市工业化与城市化 协调发展的战略思考

杨东升

工业化和城市化是一个国家或一个城市现代化的重要内涵和标志，是经济发展到一定历史阶段必然产生的规律性现象，是人类社会发展进步的必由之路。工业化和城市化之间的关系是相辅相成，相互促进的关系，工业化是城市化的经济内涵，城市化是工业化的空间表现形式；工业化是城市发展的基本动力，城市化是工业化发展的基本“土壤”。实现工业化与城市化互动协调发展，才能促进经济社会协调健康发展。

连云港市工业化和城市化发展水平与全国平均水平大致相同，正处于工业化和城市化的中期阶段。但是，连云港市工业化与城市化发展存在不协调和效益低的问题，与连云港市作为丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路（“一带一路”）陆海交汇点和国际枢纽城市的龙头地位极不相称，这不但影响了连云港市的现代化进程和人民生活水平的提高，而且影响了国家“一带一路”战略的推进，必须从发展思路 and 战略层面对连云港市工业化和城市化的进一步发展进行深入研究。

一、工业化与城市化协调发展的基本理论依据

（一）工业化、城市化的含义

在一个国家和地区的经济的发展过程中，工业化与城市化分别反映产业结构和空间结构的变化。一般来说，工业化意味着产业和就业结构的转变过程，即农业为主的产业结构向工业为主的产业结构转变，农业部门劳动力向非农业部门转移。城市化意味着一个国家或地区的人口、产业、资本、市场向城市的集中过程。工业化与城市化并不是平行发展，而是紧密联系相互影响的。工业化与城市化能否实现协调发展将影响到整个经济的持续发展。

(二)工业化与城市化协调发展的内在逻辑

工业化与城市化的协调发展依赖于两者的互动发展,即工业化与城市化互为动力共同发展。从理论上来讲,工业化是城市化的动力,城市化反过来促进工业化的发展。

工业化与城市化互动发展的理论基础是专业化经济和集聚经济的存在。专业化经济是指由于劳动分工引起专业化水平的提高而带来的经济产出的增加,而集聚经济是一种通过规模经济与范围经济的获得来提高效率和降低成本的系统力量。分工水平的提高产生了专业化经济,引起商品种类的增加,与此同时也增加了产品之间的交易费用。交易费用可分为以下三种:一是运输费用,与交易产品的数量有关;二是固定交易费用,它是每次交易中确定价格所需要固定的议价费用;三是狭义内生费用,是指交易中人们为了从分工中获得更多利益而不惜减少别人从分工中得到的利益,结果造成分工利益不能充分利用或者资源配置产生背离帕累托最优的扭曲。而集聚经济恰好能降低这三种交易费用。经济活动在空间上的集聚可以降低运输交易费用;交易技术或基础设施的改善,可以降低固定交易费用;人口集聚可以通过人与人之间距离的缩减而降低内生交易费用。

工业化与城市化的相互作用关系,可简单概括为:分工与专业化提高了生产率水平,生产率水平的提高引起产业结构的转变,从而促进了工业化的不断深化。工业企业为降低分工带来的交易费用的提高,一般选择将其经济活动集聚于城市,从而推动了城市化的发展。由于城市集聚经济效益的存在,促进了分工的进一步深化,从而推动工业化水平的不断提高。

(三)工业化与城市化协调发展的外在表现

工业化与城市化发展过程也就是产业结构转变及农村剩余劳动力向非农产业、城市集中的过程。工业化与城市化的协调发展也就是非农产业的发展带动农村劳动力向城市集中,城市的发展进一步促进非农产业的发展这一过程的良性循环。而工业化与城市化的演进关系表现出明显的阶段性特征,从而工业化与城市化的协调发展在不同阶段呈现出不同的特征。

在工业化的起步阶段,工业化占主导地位,工业化是城市化的发展动力。工业化初期阶段,制造业内部分工水平相对较低,在市场上交易的产品种类比较少,专门从事产品交易的专业服务人员也比较少。这个时期制造业相对于农业和服务业而言,专业化分工程度是比较高的,劳动生产率水平也比较高,

经济建设

对劳动力等生产要素的吸纳能力相对比较大,在国民经济中所占份额虽然低于农业,但增长速度是比较快的。城市化的发展是以工业化发展为前提,城镇的功能是为制造业的发展提供集聚场所,并提供相应的交通通信等基础设施,产品的交易数量与种类相对比较少;城镇的发展主要靠工业企业的扩大再生产所吸引的人口与资本的聚集,表现为城市规模膨胀、数量增加,城市的外延扩大,农村剩余劳动力向城市的转移速度开始加快。

在工业化与城市化发展中期阶段,二者互动发展特征最为明显。随着工业化演进,工业分工逐步深化,中间产品增加,一方面促进了生产资料工业的发展,另一方面产品之间的交易成本提高,对专业中间商以及专业化服务经济的需求提高,推动了服务经济与城市化的发展。城市化对于工业化的推动作用表现在通过共用基础设施,降低了企业的生产成本;通过面对面的交谈以及知识的溢出效应,降低了企业的交易成本;服务业的分工细化表现出对于企业的生产服务和对于人口的生活服务加强吸引人口进入城市;人口规模的扩大与市场范围的扩张,对工业产品的需求增加,为工业专业化生产提供条件。生产资料工业产生"资本排斥劳动",使得工业对于劳动力的吸纳能力随着工业化的深入而降低;服务业是劳动密集型产业,随着其比重提高,逐渐成为吸收劳动力的主要产业。从空间转移来看,这个时期农村剩余劳动力快速、稳步向城市转移,城市化率有一个大的飞跃。

在工业化与城市化的成熟阶段,工业化的作用开始淡化,城市化逐步成为经济发展的重心,具体表现为服务业功能的强化。工业劳动生产率提高,专业化水平提高,工业生产总量在国民经济总产值中的比重减小,工业对劳动力的吸收开始呈现负增长或者零增长。服务业分工深化,生活服务业的重要性加强,服务业对于空间上可接近性的要求,使得城市发展的主导产业由工业演变为服务业,服务业与城市化之间互相促动,现代服务业、信息产业等成为吸收劳动力的主要产业。农业劳动力的生产率水平与非农产业差距减小,农村劳动力向城市转移非常缓慢,城市化发展主要表现为质量的提升。

二、连云港市工业化和城市化发展的阶段、主要成效和问题

1984年连云港市成为全国首批十四个对外开放沿海城市以来的三十年间,工业化和城市化发展速度不断加快,取得了明显成效,但也存在亟需解决的问题。

(一)连云港市工业化和城市化发展的水平和阶段

美国经济学家钱纳里等人提出“世界发展模型”,求出一个经济发展的“标准结构”,即经济发展不同阶段所具有的经济结构的标准数值,由此将经济结构转型过程中的国民收入水平变化分为六个时期三个阶段。按 2008 年人均 GDP 变化范围,在 819-1638 美元之间时为准工业化阶段,在 1638-12287 美元之间时为工业化阶段,在 12287-29490 美元之间时为后工业化阶段。其中工业化阶段又分为三个阶段:在 1638-3277 美元之间时为工业化初级阶段,在 3277-6553 美元之间时为工业化中级阶段,在 6553-12287 美元之间时为工业化高级阶段。按照钱纳里人均收入标准模式,连云港市 2013 年人均 GDP 达到 6500 美元,说明已步入工业化中级阶段后期。如果以工业化率=工业增加值占全部生产总值的比重来进行计算(工业化率达到 20%-40%为工业化初期,40%-60%为工业化中期,60%以上为工业化后期),则连云港市 2013 年工业化率为 36%,处在工业化初期向中期过渡阶段。但是,连云港市的人均 GDP 与工业化水平不仅落后于全省平均水平,也落后于苏北平均水平,仅略高于宿迁。根据美国城市学者诺瑟姆提出的“城市化过程曲线”,世界城市化进程呈现一条稍被拉平的“S”型曲线规律。城市化过程可分为三个阶段:城市化水平(即城市化率)30%以上为缓慢发展阶段,即初期阶段;城市化水平 30%-70%之间时为人口向城市迅速聚集的快速发展阶段,即中期阶段;城市化水平到 70%之后为缓慢发展甚至停滞阶段,即后期阶段。2013 年连云港市城市化水平为 55.72%,说明连云港市正处于城市化快速发展阶段,即中期阶段后期。但是,连云港市的城市化水平还低于全省的平均水平,仅处于苏北的平均水平,高于淮安和宿迁。

(二)连云港市工业化和城市化发展的主要成效

1.地区生产总值稳步提升,人均 GDP 较快增长

2013 年,连云港市地区生产总值(GDP)为 1785.42 亿元,同比增长 11.8%,比 1983 年 20.26 亿元,增长 87.1 倍,年均增长率 10.7%;GDP 总量在全省 13 个省辖市中位居第 12 位。按常住人口计算,2013 年连云港市人均 GDP 达到 40416 元,同比增长 11.2%,比 1983 年 673 元,增长 59.1 倍,年均增长率 9.8%;人均 GDP 在全省 13 个省辖市中位居第 12 位。按照世界银行公布的最新收入分组标准,已达到中等偏上收入地区的要求。

2.工业企业逐步发展,工业区域特色初显

经过三十年发展,工业经济市场化程度和竞争力不断提高,涌现了一些重

经济建设

要的大中企业，形成了一定的工业基础。2013 年连云港市实现工业增加值 642.67 亿元,同比增长 13.9 %,比 1983 年 4.98 亿元,增长 129 倍,年均增长率 17.6%;工业增加值在全省 13 个省辖市中位居第 13 位。2013 年实现工业总产值 4130.59 亿元,同比增长 20.2%,比 1983 年 14.81 亿元,增长 277.9 倍,年均增长 20.6%;工业总产值在全省 13 个省辖市中位居第 12 位。同时,市县基本形成了各具特色的工业区域,即以新医药、新材料、新能源、电子、临港工业等为主的国家级连云港经济技术开发区(以下简称连云港开发区)和省级连云港高新技术产业开发区(以下简称连云港高新区),以重化工为主的徐圩新区即国家东中西区域合作示范区(以下简称东中西示范区)先导区、省级徐圩经济技术开发区(以下简称徐圩开发区),以海产品加工、临港工业为主的省级赣榆经济技术开发区(以下简称赣榆开发区)、省级赣榆海洋经济技术开发区(以下简称赣榆海洋开发区)和柘汪临港产业区,以机械电子为主的省级海州经济技术开发区(以下简称海州开发区),以硅资源加工为主的省级东海经济技术开发区(以下简称东海开发区),以农业机械制造、棉纺加工为主的省级灌云经济技术开发区(以下简称灌云开发区),以材料加工和化工为主的省级灌南经济技术开发区(以下简称灌南开发区)和省级连云港灌南化工园区(以下简称灌南化工区)。

3.三次产业有序发展,就业结构逐渐均衡

2013 年连云港市第一产业实现增加值 245.26 亿元,同比增长 2.3%,比 1983 年 10.33 亿元,增长 22.7 倍;第二产业实现增加值 817.42 亿元,同比增长 13.0%,比 1983 年 6.12 亿元,增长 132.6 倍;第三产业实现增加值 732.74 亿元,同比增长 13.2%,比 1983 年 3.82 亿元,增长 190.8 倍。2013 年连云港市三次产业结构为 13.7:45.2:41.1,1983 年三次产业结构为 51.0:30.2:18.8,说明三次产业结构由“一、二、三”顺序变为“二、三、一”顺序。2013 年连云港市三次产业就业结构为 32.7:31.3:36.0,1983 年三次产业就业结构为 75.7:12.9:11.4,这说明三次产业就业结构由“一、二、三”顺序变为“三、一、二”顺序,已经进入“配第-克拉克定理”第四阶段,走进快速扩量增效的工业化中期阶段。

4.非农业人口不断增加,城市人口规模逐步扩大

三十年来,由于经济社会发展,连云港市人口规模逐步扩大,非农业人口比重不断提高,由 1983 年的 12.0%提高到 2013 年的 55.7%。城市人口逐步增加,1983 年连云港市区人口 45.24 万人,2013 年达到 98.21 万人,2014 年则达

到 216 万人(由于赣榆县改区)。按《全国城镇化规划》中新的城市规模划分标准,50 万人以下为小型城市,50-100 万人为中等城市,100-500 万人为大型城市,500 万人以上为特大型城市,连云港市已达到大型城市规模。

5. 国际性海滨城市的框架初步成形,市政基础设施较为完善

从 2005 年始,按照《连云港市东部滨海地区发展战略规划》中提出的建设国际性滨海城市的目标,在连云港市 160 公里沿海的 1000 多平方公里的范围内,加大城市基础设施建设的力度,先后建成了连临高速公路、242 省道、沿海高等级公路、海滨大道、花果山大道、东方大道、黄海大道、临洪大道等,改造了 204 国道、港城大道等道路,开工建设了连盐、连青铁路,建成了主港区 30 万吨级航道和泊位,赣榆港区、徐圩港区开港,开辟了多条国际海运和空运航线,立体交通体系已经较为完善;连云港开发区面积由 1984 年 3 平方公里扩大到 2005 年 126 平方公里,2009 年成立的徐圩新区的面积为 290 平方公里,大部分都已完成了“七通一平”的基础设施建设,具备了各类项目进入的条件;58 平方公里的连云新城已完成填海陆域形成,近半已具备项目进入条件;新海新区全部完成了“七通一平”,大部分已基本建成;赣榆县已成功改为区,且赣榆柘汪临港产业区、海洋开发区、海滨新城都已全部具备了项目进入条件;市区各开发园区和功能板块都已建成或基本建成了中小学、医院、公园、商店、宾馆、饭店等城市配套设施;市级文化、体育、科技等场馆和大中专院校新校区已全部建成。可以说,连云港市初步拉开了“一心三极”国际性滨海城市的建设框架,形成了“一体两翼”的组合大港,呈现了“一纵一横”T 型产业布局开发的良好态势,各类项目特别是工业项目进入的承载能力大为增强。

(三)连云港市工业化和城市化协调发展的主要问题

1. 工业经济实力薄弱与城区扩大开发过度超前的不协调

尽管连云港市三十年来经济社会发展取得了明显的成效,但经济总量仍然偏小,与全省其它市相比仍处于后列,近几年的 GDP 和人均 GDP 始终排在倒数第二位,仅高于宿迁。2013 年,连云港市全年主营业务收入 2000 万元以上规模工业企业共有 1491 家,工业总产值为 4130.59 亿元,平均 2.77 亿元/家,低于全省平均 2.91 亿元/家;高新技术企业占规模以上工业企业的比重不到 10%。2013 年,连云港市专利申请受理量 8017 件,占全省受理量的 2%,专利申请授权量 3313 件,占全省授权量的 1.64%。2014 年 1-10 月连云港新增工业贷款 11.9 亿元,仅占全市贷款增量 9.5%,而同期基础设施和房地产贷款

经济建设

共增加 105.1 亿元,占全市贷款增量 84.1%。连云港市开发园区平均土地产出为 177 万元/亩,与全省平均土地产出 660 万元/亩相差较大。由此可见,连云港市企业不仅数量不多,规模上多为中小企业,且工业发展的投入不足,产出效益较低,市场竞争力不够强。这说明,连云港市多年来没有真正确立和认真贯彻“以工强市”战略和“以工兴港、以港兴市、以市带农”的指导方针,对产业尤其是工业发展重视不够,在招商引资上不仅下的功夫不够,效果不明显,而且还有个别假招商的现象。同时,为了吸引更多的工业项目进入连云港,运用资本运作的方式,加大了城市各园区开发和基础设施建设力度,特别是扩大了连云港开发区的开发面积,成立了徐圩新区作为重化工业特色园区,县区也扩大了省级开发区的范围,这些都是地方经济发展的需要,是正确的。但是,不顾连云港市经济和财政实力薄弱,以政府大量负债的形式,无节制地扩大新城、园区的规模,呈现四面开花、无序扩张状态,不仅超出了实际承受能力,而且造成了不少农田的浪费和园区的土地闲置,出现了连云港市有些园区“企业稀少、没有人气”的“空壳化”问题。这种新城和园区过度超前开发是有害的。

2.城市集聚扩散的功能不强与交通功能部分过剩的不协调

近三十年来,连云港市城市规模不断扩大,市区面积由 1983 年 882 平方公里扩大到 2013 年 1498 平方公里和 2014 年 2700 平方公里,市区人口由 1983 年 45.24 万人增加到 2013 年 98.21 万人和 2014 年 216 万人,2013 年城市化率达到 55.72%。但是,城区过于分散,一直没有形成集聚扩散功能强的市中心。过去呈东西带状发展,中心偏向西部内陆,现在又有沿内陆海州区南北带状发展的倾向,更是远离海滨;现有中心城区(海州区)规模偏小,城市的内聚力分散,辐射周边城乡的带动力受到较大制约,对周边城乡的示范效应不明显;城市空间内在优化和城市功能也没有及时完善,有限的资源被分散到多个新城、新园,导致每个园区城市基础设施都不配套,且存在低层次重复建设,或高层次的浪费建设,在区域经济与社会发展中的核心地位和纽带作用没有得到充分发挥;城市的招商、旅游等方面的吸引力也呈现弱势,制约了工业化效率的提高和产业结构的升级,影响了工业化与城市化的协调发展。这说明,处于市区中心位置的连云港开发区和连云港中央大街花果山大道两侧未受到应有的重视,导致东部城区发展缓慢,人口流向海州区,城市新的中心区与海州城区相比的功能弱化问题。与此同时,为了强化连云港作为新亚欧大陆桥东桥头堡的地位,不断加大交通基础设施建设力度,基本建成了“一体两翼”的组合

大港,且实现了海河联运,建成了全国公路枢纽,开工建设了连盐、连青等铁路,开辟了多条海运、空运航线。可以说,“海空公铁水”交通体系基本形成,这是非常必要的。但是,为什么连云港市的港口泊位有过剩的问题,航空基本上是亏损经营,高速公路和铁路运输运量也不足呢?其根本原因是港口与产业、城市没有形成良好的互动,港口对城市和区域经济的拉动作用有限。连云港港口纯物流占吞吐总量的 90%,本地货源仅占吞吐量 10%,周边地区的货物不少不走连云港。这说明,连云港市工业经济薄弱,商业不发达,人流人物资金流较少,城市集聚扩散的功能不强,产业规模与港口规模不匹配。

3.建设国际性海滨城市的目标与城市中心向内陆偏移的不协调

2005 年连云港市确立了“建设国际性滨海城市”的目标定位,这是市委、市政府向国际公开招标,由世界八家著名城市规划设计单位参与设计的连云港市城市规划中提出的,并经省委、省政府批准的,是符合连云港市实际的正确决策。2011 年连云港市第十一次党代会又进一步明确了这一目标。虽然按照这一目标和“城市东进、拥抱大海”的思路推进,“一心三极”的国际性海滨城市框架已基本成形,从赣榆区到连云区,从连云区到海州区,从海州区到赣榆区的多条道路网络已经形成,为实施“三极”拉动、向“心”收拢奠定了良好的基础。但是,连云港市一直没有一个漂亮的海滨城区和像样的市中心,特别是在赣榆县改为区之后,不仅没有明确将东部海滨地区作为全市的发展重点,也没有明确在赣榆区、海州区、连云区“三极”之间的猴嘴北部(一心)建设城市中心区,将十分有限的各类资源,由“三极”向“心”集中,建设集聚和扩散功能强大的海滨城市中心,反而将有限的资源分散到多处开发新城、新园,提出了“围绕云台山建设环山城”(一说为引山入城)的思路,“在海州区宁海和板浦、锦屏、新坝镇建设连云港高新区南部拓展区(一说为南部新城)”的决定。这与建设国际性海滨城市的正确决策不一致、相违背。笔者认为,“围绕云台山建设环山城”是不合理的不切实际的,其理由:一是云台山是一座大山,世界上没有一个城市将一座大山放在城市中心;二是如果市中心是云台山,将大大增加交通费用和交易费用,实际造成城市无中心区;三是破坏了国家级风景名胜区云台山的生态环境,应该将云台山南作为现代农业产业示范基地;四是城区距离核电站和板桥、徐圩重化工业区太近,不符合生态环保的要求;五是占用了东辛农场和南云台山农场、林场的大量农田,不符合科学发展的要求。“在海州区宁海和板浦、锦屏、新坝镇建设连云港高新区”是有害的不可取的,其理由:一是违

经济建设

背了建设海滨城市的正确决策,使城市越来越远离海滨;二是分散了城市建设的有限资源,导致城区更加分散;三是违反规定占用了大量农田,因为连云港有五大盐场,不缺工业用地;四是将海州开发区的企业南迁再建新城区是一种资源浪费,应该将锦屏山南作为市区的农产品供应基地。

4.城市化发展与工业化发展内在比例失衡的不协调

根据经济学家分析得出,城市化率与工业化率之间的合理比例范围是1.4:1-2.5:1。以城市化率=城镇人口数/总人口数,工业化率=工业增加值占GDP的比重来进行计算,连云港市的城市化率与工业化率的比例一直小于1,直至2010年才首次突破1,达到1.13,但仍然小于合理比例,说明连云港市工业化的发展推动了城市化的发展,但工业发展力量有限,吸纳的城市就业机会严重不足,没有能够很好地推动城市化的发展,制约了城市化的进程,致使城市化滞后于工业化。连云港市城市化率的上升是与企业向城镇聚集及非农就业人口转化为城镇人口有关,近10年来城市化率上升幅度比较快,特别是近几年有了大幅上升,2010年比2009年直接提高了8.3个百分点。但值得注意的是,2010年比2009年非农产值比重仅提高1.1个百分点,非农就业比重仅提高了1.4个百分点。这说明,现阶段的城市化率的提高是行政手段干预的结果,是由区划调整等因素增加非农人口造成的,也说明农村人口向城市转移的过程中,并未完全实现剩余劳动力的非农产业转移,也体现出连云港市引进和兴办的企业比较少,且还处于创业投资阶段,其长期效益还未发挥出来,接纳的农村就业人口有限,产值增加不明显。这也恰恰说明连云港市城市化率还低于工业化率的根本原因是工业化发展不足、接纳就业的工业企业太少。可见,只有大力推进工业化,增加就业机会,才能提高城市化水平,而通过修路和建房来扩大城市规模并不能提高城市化率。

三、进一步明确连云港市工业化与城市化协调发展的原则、目标和布局

(一)连云港市工业化与城市化协调发展的基本原则

为了促进连云港工业化与城市化互动协调发展和科学健康发展,必须坚持以下原则:

1.坚持立足当前与着眼长远相结合的原则

不论是一个城市的总体规划修编,还是一个城市的工业化、城市化目标任务和战略策略的选择确定,都既要考虑城市当前的基本情况、存在的问题及原因,特别是承受能力等;又要考虑城市的长远发展目标定位,为未来发展留有

余地。既不能只顾眼前,急功近利,搞短期行为,使城市发展没有后劲,损害了长远的利益;也不能过分超前,脱离实际,搞政绩工程,造成巨大的浪费,损害了当前的利益。目前连云港市正处于工业化和城市化的中期阶段,在处理工业化与城市化协调发展的问题上,既要立足连云港市经济基础差、工业经济薄弱、非农人口比例少的现状,大力实施招商引资,发展工业;又要着眼连云港作为未来国际性海港中心城市的目标定位,做好城市总体规划,并根据城市的发展情况,分步实施。通过工业化发展提升城市化水平,反之又通过提升城市化水平来促进工业化发展。

2.坚持国际视野与地方特色相结合的原则

一个城市的规划建设,既要有国际视野和世界眼光,坚持高标准高起点,赶上世界发展的潮流,与现代化、国际化、信息化的步伐相适应;又要符合城市地理、经济和文化发展的实际,在城市性质、空间布局、产业特色、城市形象等方面有个性特色。既不能一味追求“高大上”,赶时髦,搞成“千城一面”,毫无特色和个性;又不能一切都强调特殊,固守地方落后的传统,甚至自我满足、固步自封,造成落后于时代发展。当前,连云港市正处于高速发展阶段,在推进工业化和城市化的过程中,不论是做规划,还是抓发展,既要按照“一带一路”交汇点和国际枢纽城市的要求,有世界眼光和国际标准,体现国际性和现代性;又要充分考虑连云港市山、海、河、岛、湿地等地理特点,海港、交通枢纽、“四新”产业等经济特点,以及齐鲁、楚汉、吴越文化交融的文化特点,体现地域性和个性,将连云港建成为“东方的香港”和“中国的鹿特丹”。

3.坚持追求效率与低碳发展相结合的原则

效率和环保是城市的生命。如果一个城市的运营效率特别是工业企业发展的效率不高,是没有活力和竞争力的,会导致落后和凋零;如果一个城市环境污染,生态受到严重破坏,是没有生命力和吸引力的,甚至市民都要迁离城市。因此,城市的建设和发展,必须坚持追求效率与低碳发展相结合的原则。既要深化改革开放,在资源配置中发挥市场的决定性作用,使企业实现利润最大化的目标;又要大力发展低碳经济,通过技术创新、制度创新和发展观的转变,以实现低能耗、低排放、低污染的目标。连云港市既有历史上自给自足、小富即安、夜郎自大的传统思想,又有现在的降低门槛、盲目上马、忽视环保的问题。要解决效率不高和环境污染的问题,就要进一步强化开放观念、市场观念、生态观念,推进体制机制改革和技术创新,政府不越位不缺位,实现绿色发展和

经济建设

低碳发展,建设创新型城市和资源节约型、环境友好型城市。

4.坚持市场推动与政府引导相结合的原则

市场和政府都是推进工业化和城市化的手段和动力,两者缺一不可,但两者的作用是不一样的,市场发挥决定性作用,政府发挥补充作用。推进工业化和城市化,既要积极发挥政府的引导与示范作用,通过规划和宏观管理进行导向和约束,将有限的政府投资投到民营不愿做的领域,鼓励和引导社会资金特别是利用外资参与各项建设;又要充分发挥市场的决定和推动作用,让企业自主经营、自负盈亏、自我发展。但是,政府在工业化和城市化发展中的作用是不同的,在城市化上的作用主要是规划与管理,在工业化上的作用主要是引导和服务。连云港市是工业化和城市化发展都不足的城市,既不能主要由政府来包办或以政府为主来推进工业化和城市化,如全部由政府借债来建设宾馆、学校、医院等,造成政府负债不堪重负;也不能政府对工业化特别是城市化发展无所作为,全部推向市场,造成城市建设过于滞后,工业发展全面落后。政府要适度超前做好城市基础设施建设,大力开展招商引资,通过改革更好地发挥市场的作用,推进工业化和城市化进程。

(二)连云港市工业化与城市化协调发展的目标任务

1.连云港市城市发展的目标定位

丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路建设,赋予连云港市陆海交汇点和国际枢纽城市的龙头地位。要按照“一带一路”陆海枢纽的要求,科学地确定连云港市未来发展的目标。笔者建议,将连云港市发展目标定位为“四个城市四个中心”,即:

国际性海滨城市和区域性金融商贸中心。连云港市位于海州湾内,是由海洋、河流、森林、湿地围成的城市,是陆海丝绸之路的交汇点,是中国综合交通枢纽,西通中亚和欧洲,东临日韩和亚太,具有建设国际性海滨城市和区域性金融商贸中心的区位优势 and 良好条件。具体可在连云新城规划建设国际中央商务中心和金融街,与北崑山商务中心连接。

世界著名港口城市和区域性航运物流中心。连云港市是新亚欧大陆桥东方桥头堡,已基本建成“一体两翼”组合大港,具有 30 万吨深水泊位,是我国沿海主枢纽港之一,其独特的区位优势和丝绸之路经济带丰富的资源条件,决定了要建设以港口物流为主的综合性全能型国际物流中心。具体在连云港碱厂和中云台山及机场建设国际物流园。

现代化工业城市和区域性技术研发中心。中国经济地理以连云港为界,南缺能源北缺水,对发展大工业带来困难,而连云港的能源和水资源都很丰富,还有五大盐场转化为工业用地,为发展临港工业提供了更大的发展空间。具体可在徐圩新区和柘汪临港产业区建设新型重化工业项目,在连云港开发区、新海新区和罗阳镇建设都市产业和高技术产业以及技术研发基地。

国际知名旅游城市和区域性休闲娱乐中心。连云港市有山、海、岛、河、温泉、滩涂、湿地、古城、港口、遗迹等丰富的自然文化资源,有便利的交通条件,其广大腹地中西部乃至中西亚地区有广阔的游客市场,所以,连云港是建设国际知名的休闲旅游城市的理想之地。具体还要在临洪河口建设湿地公园,在连岛、秦山岛和前三岛建设海上休闲娱乐度假区。

2.连云港市工业化发展的主要目标

连云港市人均 GDP 由 2013 年 6500 美元,上升到 2020 年 1.2 万美元,上升到 2030 年 2 万美元。工业化率由 2013 年 36.0%,上升到 2020 年 50%,上升到 2030 年 60%。三次产业结构由 2013 年 13.7:45.2 :41.1 ,发展为 2020 年 7: 51: 42,发展为 2030 年 3:52:45 ;三次产业就业结构由 2013 年 32.7: 31.3: 36.0,发展为 2020 年 22:42:36,发展为 2030 年 18 :45:37。

3.连云港市城市化发展的主要目标

连云港市城市化水平由 2013 年 55.72%, 提高到 2020 年 67 %, 提高到 2030 年 75%。城镇人均住房建筑面积和农村人均住房面积分别由 2013 年 39.0 平方米和 43.0 平方米, 提高到 2020 年 40 平方米和 52 平方米, 提高到 2030 年 42 平方米和 65 平方米。城市污水处理率由 2013 年 68.48%,提高到 2020 年 90%,2030 年 100%。

(三)连云港市工业化与城市化协调发展的空间布局 and 结构

1.空间布局

在连云港市域,规划形成“一个一级城市、三个二级城市、十五个重点镇和若干个一般镇”四个城镇规模等级的城市网络格局。一个一级城市,即连云港市区,含赣榆区、海州区、连云区行政区域。三个二级城市,即东海县牛山镇、灌云县伊山镇、灌南县新安镇。十五个重点镇,即:赣榆区的赣马、金山、城头、沙河、黑林,海州区的板浦,灌云县的龙苴、杨集、燕尾港、四队,灌南县的汤沟、堆沟港,东海县的白塔埠、温泉、房山、桃林。

在连云港市区,规划形成“一心三极两翼”国际性海滨大市区空间格局。

经济建设

“一心”，即由连云港开发区及青口盐场和连云新城及北崑山片区组成的国际性现代化海滨城市核心区。“三极”，即由赣榆城区、海州城区和连云城区三个极点连成的围绕“一心”的金三角大市区，这个大市区由赣榆区与连云区直线连成的海滨、海州区与连云区直线连成的山地森林、海州区与赣榆区直线连成的河流湿地组成的天然生态系统包围的国际性海滨城市，真是完美的天造地设。“两翼”，即与连云区一极连接的南翼滨海组团徐圩新区和与赣榆区一极连接的北翼滨海组团柘汪临港产业区。

2.空间结构

在连云港层级结构上，构建“一主三副六次”三个层级的商务中心区结构。各商务中心区层级不同，功能互补，资源互通，形成整体结构。“一主”，即连云港开发区及青口盐场和连云新城及北崑山片区（东中西示范区东区）。其承载高端综合商务和市级行政服务功能。“三副”，即赣榆城区、海州城区、连云城区三个副中心商务区，其主要承载较多的高级生活和区级行政服务功能。“六次”，即围绕连云港市各开发园区和县城发展起来的主要承担以生产性服务和居民生活服务为主的对高层级商务服务的补充功能。“六次”分别为：连云港高新区和新海新区（东中西示范区西区）、徐圩新区（东中西示范区南区）、赣榆海洋开发区和柘汪临港产业区（东中西示范区北区）、东海县城、灌云县城、灌南县城。

在连云港空间结构功能上，市区的七个商务中心区的功能定位为：

连云港开发区及青口盐场和连云新城及北崑山片区（东中西示范区东区）：连云港区域性国际中央商务中心（CBD），将重点打造成与区域性国际枢纽港配套的综合国际商务区，重点形成十大功能：一是口岸服务功能；二是贸易功能；三是专业会展功能；四是总部经济功能；五是金融功能；六是国际化商业（住宿、餐饮、购物）功能；七是国际文化娱乐功能；八是生态宜居功能；九是游览功能；十是行政办公功能（其中预留未来市级行政中心）。

赣榆城区：为区级行政办公、商贸服务、文化体育、滨海生活居住等为一体的中高端商务区，其中秦山岛和前三岛为休闲服务区。

海州城区：为区域性商务中心区，是商贸服务、文化体育、教育科研、生活居住、区级行政办公等为一体的中高端商务区。

连云城区：港口为区域性商务中心现代物流服务功能区，连云-西墅为商贸服务和滨海生活居住区及区级行政办公区，连岛为国际旅游娱乐服务区。

连云港高新区和新海新区(东中西示范区西区):为国际性海滨城市科技和人才服务功能区,是集高等教育、科技研发、文化体育、高新技术企业等为一体的商务区。

徐圩新区(东中西示范区南区):为国家东中西区域合作示范区先导区,主要承担为重化工业、港口物流业等生产性服务的功能。

赣榆海洋开发区和柘汪临港产业区(东中西示范区北区):主要承担为海洋科技、钢铁、石化产业等生产服务的功能。

四、进一步推进连云港市工业化与城市化协调发展的对策和建议

(一)牢固树立“以工强市、以产兴港、以港兴市、以市促工”的指导方针

世界城市发展的规律证明,工业化是城市化的核心内容和基本动力,城市化是工业化的表现形式和基本载体。但长期以来,一些城市的发展却违背了这一基本规律。有的认为工业化就是多建企业,不论企业污染程度,企业工人是否农民工,甚至不管企业效益如何,出现了城市污染、就业人数增长缓慢、农民工收入低等问题;有的认为城市化就是修路和建房子,不论建设费用的来源,有何作用,甚至不管是否引来企业和人力资源,出现了许多“空城”、“鬼城”的浪费现象。在十多年前,连云港市企业引不进、工业发展不上去的重要原因是城市基础设施跟不上,社会事业不够配套,于是,大搞城市基础设施建设,这是必须的。然而近年来,连云港市区数百平方公里的开发园区完善了基础设施,形成了“一体两翼”的组合大港,甚至建成了学校、医院、宾馆等配套设施,规模以上工业企业还是难引进,工业薄弱和经济落后的问题并未解决。因此,连云港市在现阶段要走出“先城市后工业”“港口重于工业”等认识误区,将工业作为第一位,城市和港口作为第二位。因为城市是产业发展的必然产物,现代城市是工业发展的结果,如果没有工业发展,城市就没有生命力。美国底特律和我国鄂尔多斯就是鲜明的例子。港口只是一种交通方式,也是产业发展的要求,如果没有产业发展,港口也难以发挥作用。许多没有港口的城市,反而经济社会发展得比连云港还好,就证明了这一点。当然有国际海港的城市可以发展得更快更好。所以建议:连云港市要牢固树立“以工强市、以产兴港、以港兴市、以市促工”的指导方针,实现全市工作的重点由城市和港口建设到工业发展和招商引资的转变,工业化工作的重点由市县乡分散建设的粗放式发展向国家和省级开发园区集中的集约式发展的转变,港口交通工作的重点由扩大开发到整合调整、提高效益和质量的转变,城市化工作的重点由修路建房、向外拓

经济建设

展到向内收拢、提升服务功能和集聚人力资源的转变,走“产-港-城”互动协调发展之路。

(二)坚持把积极发展主导产业和产业集群作为工业化与城市化协调发展的重点

国外城市化的经验说明,因地制宜培育具有竞争优势的主导产业是保持城市活力,推动城市化发展的重要条件。可以说,离开了产业的支撑,城市将失去发展的基础。连云港市与我国的城市建设和工业发展一样,普遍存在产业结构雷同,特色产业不明显,主导产业不突出等现象。因此,连云港要结合经济结构的战略性调整,着力培育新医药、新能源、新材料、新装备制造、化工、钢铁、电子、物流等主导产业,增强城市可持续发展的能力。通过主导产业的崛起和形成,带动新产业的发展和配套设施建设,进一步促进城市化发展。

以工业园区为主要载体,鼓励产业集群的形成是增强城市竞争力的关键要素。连云港市要以龙头行业和企业为重点,围绕优势产业集群的形式,积极引进关联度大、产业链长的投资项目,注重发展与其配套的相关企业,着力建设产业集群,提高工业化水平。在产业集群过程中,各区招引的项目必须按规划落户,否则,不计入该区招商引资的实绩,不提供项目落户土地指标。对跨区落户的项目享受优惠政策期满后形成的税收地方留成部分,在招商引资区和落户区之间按约定比例分成。入驻重点培育产业集群和省级以上开发区的本土企业,一律享受招商引资同等政策,优惠期至少不低于三年。要对进驻重点培育产业集群的企业所实施的技术改造、先进设备购置等各项资金支持,均要比不进驻企业的支持标准提高15%,并且土地、融资、项目申报等优先支持。要科学规划特色产业集聚的空间布局,实行“一产一策”,着力培育有发展前景的特色新兴产业,如连云港开发区的新医药、新能源产业,徐圩新区的石化、新环保产业,海州开发区的新材料产业,赣榆海洋开发区的海洋生物产业等,加快建成一批产业链完善、规模效应明显、核心竞争力突出、展现连云港特色的产业集群,推动城市化进程。

(三)坚持把招商引资和培植骨干龙头企业作为推进工业化的重点

针对连云港市多年来招商引资效果不尽如人意的问題,要牢固树立“只有招大商,才能大发展”的理念,坚持领导带头、专业主攻、全员出击,全力以赴抓好增量、做大存量、提升质量。重点围绕已经形成的产业特色、锁定产业链的“核心价值”,全力主攻产业链和价值链高端项目,形成产业集群,推动开发园

区产业升级、转型发展。切实提高招商引资的意识,在把握港口优势的基础上,集中力量开展定点招商。坚持内外并重、精耕细作,境外要主攻日韩新港台、中西亚、欧美,国内要突出长三角、珠三角、环渤海,重点招引新能源、现代物流、机械制造、电子信息等内外资大项目,打造现代工业集聚新高地。创新招商形式,建议每个重点特色产业都要成立一个招商专家顾问小组,由市内外业内知名企业家和专家组成,在重大项目洽谈之前就介入提供业态咨询。借鉴苏州等地通过猎头公司选择公务员参与招商的做法,内部公开报名选择一批适合招商、善于招商的副县处级领导干部一线挂职招商。坚持严格标准考核,按约高薪留人,把工资待遇向招商一线倾斜,把政治待遇向招商功臣倾斜,形成鲜明的工作导向。

骨干龙头企业是城市工业经济的脊梁,尤其在工业经济落后的连云港的经济困难时期,支持骨干龙头企业加强产品研发和新市场开拓,就能帮助企业赶上新一轮经济增长期的“头班车”。因此,通过鼓励兼并重组、推动企业上市、强化内生动力、引进大企业等措施,采取成立连云港市工业投资集团、企业技改基金、金融控股公司等办法,下更大力气经过3-5年的努力,重点引进培育一批发展态势好、核心竞争力强、主业优势明显,年销售收入超10亿元,能带动连云港市经济快速发展的大企业(集团),其中:力争全市培育销售收入超100亿元企业10户,50-100亿元企业超20户,30-50亿元企业超30户,10-30亿元企业超40户。同时,千方百计地争取炼化一体化和新型钢铁等大项目早日开工建设。

(四)坚持把加快推进工业经济增长方式转变作为建设低碳城市的重点

建设低碳城市是新型城市化的重要内容。低碳城市是在经济高速发展的前提下,保持能源消耗和二氧化碳排放处于较低水平的城市。连云港市要吸取环评限批的经验,推行低碳理念,创新技术和制度,发展低碳经济,提高能源利用效率和创建清洁能源结构;推动城市化发展由主要靠行政主导向主要靠经济主导的方式转变,逐步由投资主导向投资、消费主导并重的转变,工业经济增长方式由粗放型向集约型转变。

一个城市的工业建立在以输出和消耗廉价的资源、能源、劳动力的基础上,虽然可以有暂时的高增长,但往往是难以持续的。连云港市虽然新医药、新材料、新能源产业优势明显,但粗放型的工业增长方式已经走到了尽头,再不下决心转变增长方式,资源难以支撑,环境难以承受,企业竞争力难以提升,工

经济建设

业的持续发展难以为继。因此,只有经济增长方式转变了,工业才能健康持续发展,才能带动城市化的发展。要突出科技创新驱动,提升产业发展层次,引导企业进行技术改造与产业升级,减少工业对资源的依赖。要以信息技术改造传统产业,提高工业生产全流程的信息化水平,在产品设计、设备改造、生产过程、经营管理、市场营销等各个环节,通过提高信息化水平实现降低成本、提高产品精度和质量、提高生产效率的目标,从而提高传统产业的竞争力。各级政府要全力支持骨干企业与科研机构、高等院校组建技术研发平台和产业技术创新战略联盟,建立风险共担、资源共用、利益共享的长效机制,推动企业实施技术改造,促进科技成果转化和产业升级。加大科技产业园、科技创业园、留学人员创业园、博士后科研工作站等建设力度,建设一批满足企业创新需要的公共服务平台;加大对引进高层次创新创业人才资助力度,建设市、县、区及园区人才公寓,引进一批创新创业的高层次人才和智力。对企业自建的研发机构,市、区财政要给予相应的补贴;对企业新建研发用房的,减免市权范围内相关建设规费。

要积极培育战略性新兴产业,大力发展生产性服务业。生产性服务业是指为保持工业生产过程的连续性、促进工业技术进步、产业升级和提高生产效率提供保障服务的服务行业。它是与制造业直接相关的配套服务业,是从制造业内部生产服务部门而独立发展起来的新兴产业。生产性服务业具有需求收入弹性高、发展潜力巨大、资源环境亲和的特点,是新型工业化道路下提高工业、城市对农村劳动力吸收能力的重要途径,也是提高产业竞争力、调整经济 and 产业结构、提升工业发展质量和经济整体素质的重要支撑。连云港市生产性服务业占比较低,但发展的环境和条件较好,发展的潜力较大。因此,要特别着力推进依托电子信息技术的生产性服务业的发展,如科技咨询、工业设计、现代物流、软件服务、信息发布、创意产业等。这些电子信息技术的发展催生出的新兴生产性服务业,延伸了工业品的产业链条,使工业生产从以制造业为主向前和向后的生产性服务业延伸,能够以产业深化的方式推动工业结构升级。

(五)坚持把城市化与农民工市民化作为扩大供求的战略重点

连云港市和全国一样,工业增长基本上是靠投资推动为主的方式,投资增长并没有带来相应的投资效益增长,而以专业化经济和分工经济来扩大供求,进而推动经济增长的良性循环没有形成。因此,经济可持续发展的最大挑战表面上是内需不足,而实际上是分工演化不够,工人(多为农民工)和农民受教育

程度低,农民工的市民化进程受阻,生产效率低下,收入较低,没有能力消费。特别是农民由于交易效率极低,交易费用较高,每个人都不得不选择自给自足,不得不生产所有的最终产品和中间产品。但是,以自给自足为生产目的的生产活动势必生产规模狭小,生产效率极低。在两难选择中,最终会趋向于走专业化经济和分工经济之路,提高专业化水平和分工水平。因为专业化水平提高带来了生产效率的提升和生产规模以及市场范围的扩张。分工经济使人们通过熟练生巧形成差异,使个人的知识总量增加,形成绝对优势,这就是核心竞争力的主要内涵。因此,根据分工经济理论,要改善农民的生活状况、增加农民收入,就要提升农民专业化水平和提高交易效率,就要推动城市化和农民工市民化进程。城市化发展有利于缩小农村与城市之间的距离,有利于农业产业化的发展和农业经济专业化程度的提高,促使农村分工向纵深方向发展,从而推动农村生产效率的提高,提高农民真实收入,加速农村剩余劳动力的转移。随着人均收入提高,居民消费结构加快变化,工业品和服务需要的结构调整呈现出多元化和个性化,达到扩大供求的目的。但是,我国城乡二元结构的户籍制度,阻碍了农民工的市民化进程。

要加快户籍制度改革,推动农民工的市民化进程。近年来,连云港市在现行统计的城市人口中,约有 30 万农民工及其家属虽然常住城市,但在公共服务等方面还没有完全享受与城市居民相同的待遇。因此,连云港市今后一个时期推进城市化的工作重点应当是加快制度创新,把符合条件的农业人口逐步变成为城市居民,确保进城农民工的权益,提升转移劳动力的市民化水平和城市化水平。应以有稳定就业岗位的农民工和失地农民为市民化的工作重点,通过完善农村土地流转、改革户籍制度、完善社会保障等制度创新,维护好农民工市民化的相关权益。

(六)坚持把“城市中心开花”策略和建设高层次立体交通体系作为增强城市功能的重点

为了解决连云港市至今没有漂亮的海滨城区和像样的城市新中心,赣榆区、海州区、连云区三个城区之间的城市中心(即猴嘴北部)“空壳化”的问题,建议将《连云港市城市总体规划(2008-2030 年)》中提出的建设“一心三极”的国际性海滨城市的推进战略“三极拉动、向心收拢”,完善为“城市中心开花、三区向心收拢”。“城市中心开花”即市级层面明确将猴嘴北部作为市区新的中心、花果山大道作为中央大街,进行规划并分期建设,预留国际性海滨城市市

经济建设

区中心广场、市级新行政中心办公区和国际中央商务区。对现在已具备建设条件的,如金融贸易、科技研发、商业服务、海滨居住等可以着手建设;对现在不具备建设条件的,如行政办公、文化体育等,可以预留用地。“三区向心收拢”即赣榆、海州、连云三区的规划建设向市区的“心”推进和靠拢。力争用 10-15 年的努力,基本建成河道纵横、生态宜居、商机无限、魅力无穷的现代化国际性海滨新城区,真正增强城市中心区的集聚和辐射功能。同时,加快赣榆区融入主城区进程,快速提升江苏沿海北大门形象。

作为“一带一路”交汇点和枢纽城市,以建设现代化国际性海滨城市为目标的连云港,必须建设更高层次的立体交通体系。否则,就不能承担起海陆丝绸之路之路枢纽的重任,发挥对丝绸之路经济带地区的带动和服务作用。因此建议:一是积极争取连云港至徐州的高速铁路列入国家规划并早日开工,“京连(云港)沪”和“哈(尔滨)连(云港)沪港”高速铁路由设想变成现实。我国已规划的全国“四纵四横”的高铁线路,只有“陇海线”不包括连云港至徐州段,这是不合理的。因为连云港是国家确定的新亚欧大陆桥东桥头堡,特别是中俄已签署莫斯科至北京的高铁协议,将建成一条高速的亚欧大陆桥,而连徐高铁建成,必将实现连云港至新疆高铁在新西伯利亚与北京至莫斯科高铁接轨,有利于海陆丝绸之路及枢纽建设。连徐高铁要列入国家规划建设,关键要积极争取省领导和国家有关部委的支持。由于徐州至新疆高铁从徐州北站出发,所以建议连徐高铁的线型走陇海铁路北进入猴嘴,在猴嘴建设连云港市大型客站。据悉,国家正在规划“五纵五横十联”高铁,其中包括:一条经过中间点连云港的京沪直线高铁,一条经过中间点连云港的哈尔滨经大连和烟台直至香港的沿海高铁。这对建成连云港为高铁枢纽,推进“一带一路”战略具有重大意义。因此,要积极配合,予以推动,争取变为现实。二是尽快完成连云港港口深水航道建设和调整“一体两翼”组合港功能布局。由于公路运输成本每吨每公里 0.45 元左右,铁路运输成本 0.12 元左右,水运成本 0.02 元左右,水运成本最低。所以,要建好 30 万吨级深水航道,大力发展海河联运。要理顺港口管理体制,解决多头管理问题。要将散杂货逐步从主港区迁到两翼港区,一部分传统港区岸线回归城市生活岸线。三是积极推动连云港花果山国际机场早日开工建设。连云港白塔埠机场实现军民分离,这是国防建设的需要和地方发展的必然。花果山机场选址要把握七个条件:要离开田湾核电站控制范围;离开白塔埠机场航线范围;离开市建成区和云台山范围;与位于涟水县的苏北机场拉开距离;在

市区范围内;周围比较空旷;有较好的交通连接。要在下一步中央将开展各地市县机场严重亏损整治之前,利用国家对经济的微刺激政策,抓紧开工建设花果山国际机场。

(七)坚持把整合和调整各类开发园区功能和管理机构作为园区开发的基础

为了解决连云港市市区各类开发园区功能定位不合理且重复交叉,开发园区多而分散且过度超前开发,新海新区、连云新城、科技创业城等正处级管理机构未经省编委批准等问题,为了贯彻落实中央和省里关于清理整治违规设立开发园区及其管理机构的要求,建议:一方面在对连云港市产业发展及市区各类开发园区超前进行规划的基础上,运用资本运作的方式,通过加大招商引资的力度,分期分批的“滚动式开发”;另一方面,整合连云港市市区各类开发园区的资源及其管理机构,调整各类园区的功能和定位。可分两步走:

第一步:①将连云新城建设指挥部及其管理范围和北崑山片区并入连云港开发区,其功能定位为现代化的海滨新城区、国际中央商务中心区、未来市级行政中心和都市型产业园,并将连云港开发区作为东中西示范区(东区),统一进行规划建设。②撤销省级连云港高新区管委会、新海新区建设指挥部、市科技创业城管委会,成立新的连云港高新区及其管委会(待国家级高新区批下来后升格为副厅级),以原连云港高新区(宋跳)、大浦工业区、新海新区、市科技创业城和罗阳镇为管理区域范围,统一进行规划建设。将其作为东中西示范区(西区),重点发展科技教育、文化体育、高新技术产业和现代服务业。③将徐圩新区作为东中西示范区(南区),赣榆海洋开发区和柘汪临港产业区作为东中西示范区(北区),重点错位发展各具特色的新型重化产业和与中西部合作产业。其理由:一是连云港高新区(宋跳)、大浦工业区、新海新区(即原市科教创业园区)和市科技创业城,这四部分都是以发展高新技术产业为重点的开发园区,特别是科技创业城更是高新区的核心孵化器,不应该分而治之,造成职能交叉重复和资源分散浪费。应该发挥科技和教育的优势,加强与中西部的合作;二是连云港开发区与连云新城及北崑山片区都处于市区“一心三极”的核心地带,又是连云港城市规划的国际中央商务中心区的位置,应该将其作为城市中心区统一规划建设。采取与中西部省区合作开发的方式,将连云新城及北崑山片区建成为国际中央商务区,反之,利用国际中央商务中心和离岸金融中心的功能,服务中西部大开发,具有重要意义。三是赣榆海洋开发区和柘汪临港产业区与徐圩新区一样,都是依托港口建设的重化工业区和与中西部产业

经济建设

合作区,应该纳入国家东中西区域合作示范区的范围。因为东中西示范区是我国首个区域协调发展示范区,其主要目的是通过探索深化体制机制改革、扩大开放和合作发展的新政策,在壮大连云港经济、发挥吸纳和聚集效应的同时,提高连云港的辐射和带动能力,服务中西部地区发展。赣榆海洋开发区和柘汪临港产业区与山东日照市岚山重化工业区相邻,离连云港市中心较远,比较适合发展重化工业。徐圩新区是连云港市规划的最合适的重化工业区,因为有云台山将市中心区相隔,而在此建设服务中西部的国际中央商务区并不合适;四是新海新区建设指挥部、市科技创业城管委会、连云新城建设指挥部都未经省编委会批准,是不合规定的机构,而连云港高新区是经省批准的开发园区,将连云港高新区管委会与连云港开发区管委会合署改为分设,争取省里同意是可行的,也是高新区发展的需要。

第二步:建议连云港利用国家大力发展新区的有利契机,积极争取将国家东中西示范区升格为更高层次的国家级海州湾新区,其管理的范围为:连云港开发区(含连云新城等)、连云港高新区(含新海新区等)、连云港港区、中哈物流基地、出口加工区、保税物流中心、国际中央商务中心、徐圩新区、连云开发区、赣榆海滨新城、赣榆海洋开发区和柘汪临港产业区。争取海州湾新区要与正在争取的连云港自贸区结合起来,并以自贸区和东中西示范区为重要内容,海州湾新区和连云港自贸区管委会均应为副厅级,可合署办公。其理由:一是国家东中西示范区已批下来三年半了,只有徐圩新区作为先导区在试验,但是有些先行先试的权利没有充分利用,因为徐圩新区不具备基本的条件,而其它园区各自为政,造成分散重复建设。必须争取更高层次的国家级海州湾新区和连云港自贸区,并将核心区放在主港区和连云港开发区,才能将连云港市分散的各开发园区整合统领起来,进行统筹规划和协调开发,促进连云港在区域合作中与中西部共赢;二是国家东中西示范区管委会是通过省编委会批准的正处级机构,但其理论上管理范围中的实体多数为正处级机构,还有副厅级机构,是小马拉大车,根本拉不动。应该学习上海浦东新区和天津滨海新区统一管理的经验,将海州湾新区和连云港自贸区管委会明确为副厅级,由连云港市领导兼任。三是设立国家东中西示范区的目的是发挥连云港市对中西部地区的带动和服务作用,但连云港经济实力比较薄弱,难以承担其责任,而海州湾新区和连云港自贸区是运用改革创新政策加快发展的新增长极,在将连云港做大做强的同时,能够承担起带动中西部发展的重任和作用。四是之所以用海

州湾新区的名称,不仅因为连云港东中西示范区的管辖范围正好地处海州湾畔,而且与连云港市濒临的山东省日照市也位于海州湾畔,可以为将来连云港与日照市合作开发并向一体化国际大都市发展埋下伏笔。

(八)坚持把深化行政管理体制改革和优化发展软环境作为提高城市管理服务效能的关键

要从强化城市基层组织建设入手,引入社会化管理机制,变以“条条”为主管理为条块结合以块为主管理,下放管理权,提高管理效能。按照“责任与权利、事权与财权、管人与管事相统一”的原则,健全“两级政府、三级管理”体制。要加快建立务实高效、运行规范的新型管理体制和运行机制,实现自我开发、自我发展,使开发园区的运行模式更加符合客商投资创业的需要。要推进权力清单制度,坚持法定职责必须为,法无授权不可为,完善执法程序,严格执法责任,把管理经济社会事务真正纳入法治轨道。

充分利用连云港东中西示范区创新试验的权力,积极探索东中西区域打破原有行政区划限制,通过跨空间的行政管理和经济开发,实现两地资源互补、经济协调发展的“飞地经济”模式。具体讲,就是在连云港的东部沿海地区划出一定的区域,给中西部省区或城市共同经营开发。“飞出地”即中西部省区或城市的资金和项目放到行政上互不隶属的“飞入地”即连云港东中西示范区内,通过规划、建设、管理和税收分成等合作机制,实现互利共赢的发展。

坚持把优化发展软环境作为推进工业化和城市化发展的生命线,强化服务意识,落实帮办责任,在提高服务的标准、质量和效益上下功夫。围绕提高办事效率、建设服务型法治政府的要求,推广全程办事代理等事项,落实并联审批、联合验收、分级管理的要求。推动金融产品创新,加快订单抵押、应收帐款质押、商标权专利权质押、股权质押等金融产品的应用,为企业度过难关提供有力支持。始终强化“亲商、安商、富商”理念,把服务企业制度化,坚决扼制企业“不找领导办不成事”的不良风气。实行领导为重点企业定期会办制度,引资单位帮办企业终身制等制度,了解、帮助企业解决急需解决的问题,促进企业快速发展。进一步强化问责追究,对服务不到位,造成严重影响的,坚决予以查处,让阻碍发展的人丢面子、丢票子、丢位子,切实提高政府的服务效率和服务水平。建议 2015 年在连云港市范围内开展发展软环境问题专项治理活动,通过学习教育、自查自纠、群众举报、社会评议、督查处理、巩固提高等环节,对损害发展软环境的行为进行严肃整治,力求取得实实在在的效果。

经济建设

(九)把开展对城市总体规划进行新一轮修编和制定产业发展规划作为推进城市科学发展的前提

近五年来,五大国家战略机遇叠加连云港:2009年国务院批准了以连云港为龙头的《江苏沿海地区发展规划》,2010年国务院批准了以连云港为长三角北翼重点港口的《长三角地区区域规划》,2011年国务院批准了连云港市《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》,同年国家科技部批准了连云港为国家创新型试点城市,2013年连云港市成为习近平总书记提出的丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路(即“一带一路”)的交汇点城市。2014年5月,国务院正式批复同意连云港市撤销新浦区、海州区,成立以原新浦区、海州区的区域为管理范围的海州区;撤销赣榆县,成立以原赣榆县的区域为管理范围的赣榆区。因此,连云港市的区域、地位、作用和发展形势发生了新的变化,有必要对《连云港市城市总体规划(2008-2030年)》及专项规划进行修编。一是建议抓紧启动《连云港市城市总体规划》的修编工作。城市新总规的修编工作要紧紧围绕连云港市国际性海滨、港口、工业、旅游城市和航运物流中心、金融商贸中心、技术研发中心、休闲娱乐中心的总定位,并充分考虑如下因素:连云港市地理资源、经济社会发展、历史人文等情况,规划要具有地方特色;“一带一路”交汇点城市的新功能,规划要体现国际视野;连云港在我国长三角与环渤海经济圈边缘化地区的不利情况,规划要突出海州湾地区的独立性和与东西南北的关联性;连云港作为近邻日照市同质发展的城市,规划要学习(香)港深(圳)大都市一体化发展的做法,与日照市进行一体化合作发展。二是建议抓紧制定《连云港市产业发展规划》。要按照“一带一路”交汇点的新定位和经济发展“新常态”的要求,借鉴先进地区的经验,吸取过去产业发展的教训,坚持连云港市“一轴(沿海)一带(陇海)”的产业空间布局,科学制定产业发展规划,切实解决产业空间布局不合理、重复建设、同质竞争等问题。城市新总规修编和专项规划编制工作要坚持科学化、民主化、市场化、国际化的原则,邀请国内外一流的规划设计单位,开展公开竞争,通过公示、展览等形式,广泛征求群众意见,建立市领导、专家学者和群众三结合的规划决策机制。

(作者系连云港市哲学社会科学界联合会党组书记、主席,研究员)

关于推动徐圩新区争取 直购电政策的调查与建议

刘开山 王东亮 王万军 王天明

近年来,开展直购电试点工作,推动用户和电厂直接交易,让市场在电力资源配置中发挥决定性作用,已成为我国电力体制改革重要的切入点,蕴藏着巨大的改革红利、政策红利。徐圩新区作为国家东中西区域合作示范区先导区,既肩负着先行先试的改革重任,又承担着布局大产业、支撑大发展的历史使命,积极参与直购电的改革试点,争取相应电价优惠,对于增创政策优势,集聚重大产业项目和发挥示范作用等都具有重要现实意义。

一、直购电的政策与实践

直购电是指电厂和终端购电用户之间通过直接交易的形式协定购电量和购电价格,然后委托电网企业将协议电量由发电企业输配到终端购电用户,并另支付电网企业所承担的输配费用。一般情况下,发电企业可获得略高于上网电价的收益,用电企业可以获得更低的电价,从而降低用电成本,实现供电、用电的“双赢”。有关业内专家认为,其意义在于发电和售电侧都引入了竞争,并且终端用户拥有选择权,进而推动电力市场的开放。

(一)直购电的发展历程

早在电力体制改革启动前的 1998 至 2002 年间,电力需求不旺,独立发电企业亏损严重,湖北、河南一些高耗能企业为了降低生产成本,希望实现电力直供,因而出现了当地政府主导下的点对点的电力交易。2002 年电力改革启动特别是电监会成立后,政府相关部门组织了直购电试点,但更多情况下演变成为政府行为主导下的“优惠电”,特别是对于一些濒临破产的高能耗企业,政府强制电网和发电企业都做出让步。2004 年,国家发改委和电监会发文,要求我国电力工业以公平开放电网为基础,积极稳妥推进大用户直购电。2009 年,国家

经济建设

电监会、发改委、能源局联合出台了完善电力用户与发电企业直接交易试点工作的有关文件,对参与主体、电价、交易结算方式等都做了较为细化的规定。

2013年,是直购电政策出台较为密集的一年,3月,国务院提出简政放权,明确取消电力用户向发电企业直接交易的行政审批,推动市场改革;5月,国家能源局公告取消或下放一批涉及能源领域的行政审批事项,包括取消电力用户向发电企业直接购电的行政审批,强调权利和责任同步下放,监管同步强化;8月,为避免下放行政审批以后的无序,国家能源局又下发文件,提出实行差别化准入政策,减少行政干预,加快输配电电价测算,确定合理电量规模;10月,党的十八届三中全会前夕,大用户直购电政策被列入国务院发展研究中心提交的“383”改革方案,建立实时竞争发电市场,深化电力体制改革,国家能源局、工信部发出通知,支持各地开展规范的电力用户与发电企业直接交易。

2014年4月18日国家能源委员会会议上,李克强总理指出,我国要调整能源结构,关键要推进能源体制改革;要放开竞争性业务,鼓励各类投资主体有序进入能源开发领域公平竞争;加快电力体制改革步伐,推动供求双方直接交易,提供更加经济、优质的电力保障,让市场在电力资源配置中发挥决定性作用。2月印发的《国家能源局2014年市场监管工作要点》明确提出全面推进电力用户与发电企业直接交易,扩大交易范围和规模,力争全国大部分省份开展直接交易,交易电量不低于全社会用电量的3%,选择部分省份深度试点,同时进一步完善各项制度。

(二)国内有关省份开展直购电试点的情况

吉林省2004年1月被国家电监会确定为首批直购电试点省份,吉林炭素集团和吉林铁合金集团被列为首批参与试点的企业,国电吉林龙华热电股份有限公司被列为试点的发电企业。输配电价按大工业用电价格扣除平均购电价格,电网经营企业对发电企业和大用户不再另行收取专项和辅助服务费用。试点后,吉炭公司电费成本有所下降,龙华公司电费利润有所上升,电网公司电费利润有所下降,对推进电力体制改革起到了积极的作用。

云南省以水电为主,水电装机容量达6300多万千瓦,位居全国首位,整个电力结构中,用于上网的水电超过七成,但长期以来,由于存在大量盈余水电,云南省推动电力改革的力度很大,终于今年获批全国率先探索电价市场化,重点是直购电试点两部制的输配电价,这就意味着云南电力体制综合改革将从直购电开始推进,并通过首次明确统一的过网费,扩大直购电的推进成效。

内蒙古自治区与云南同为电力体制改革综合试点省份，其改革方向是利用市场机制，协调各方面利益关系，缩短发电方和用电方中间环节，有效发挥市场机制作用。与之前的直购电试点相比，内蒙古试点方案范围更广，将中小企业包括在内，利用现有机构进行调度，主要模式是用电方和供电方协商定价，竞价上网。

江苏省 2010 年被国家发改委批复开展独立的输配电价试点，也是同批试点中唯一推开的省份，且与之前吉林、广东等试点省份不同，对参与直购电试点的发、用电企业设置了准入门槛，首批试点电厂是 60 万千瓦及以上的高效低能耗机组，用电企业以新能源、电子信息等战略性新兴产业和先进制造业为主。2012 年 2 月，全省 8 家电力用户和 8 家发电企业正式签署直接交易购售电合同，截至 2013 年底共完成交易电量 23.5 亿千瓦时，电厂平均上网电价提高 0.0193 元/千瓦时，增加收入 4543 万元，企业到户电价比现行目录电价降低约 0.029 元/千瓦时，减少电费支出 6716 万元。2014 年 5 月，江苏省经信委、能监办及物价局下发《江苏电力用户与发电企业直接交易扩大试点工作方案》及《江苏省电力用户与发电企业直接交易试点暂行办法》，明确了有关直供电的相关事项。

(三)我市参与试点的情况

我市中复神鹰碳纤维是我省 2012 年第一批试点用户，也是苏北唯一试点企业。2013 年 1 月起，其与江苏阌山发电公司进行电力直接交易，每月计划用电 2000 兆瓦时，每度电降价 0.015 元，当年节省用电成本 36 万元，2013 年追加交易量后，节约 60 万元。

二、徐圩新区争取直供电政策具备得天独厚的条件

徐圩新区的战略定位是打造东中西区域合作示范区、循环经济示范区和江苏沿海新型工业基地，重点布局基地型、基础性产业。据测算，符合新区产业定位的一些现有或意向落户企业年用电规模可达几十亿度，且用电成本占总生产成本的比例较高，大约在 40%—60%，如果直购电每度降价 0.05 元，企业在此方面获利丰厚，具有十分可观的现实经济意义。如 2013 年，江苏宝通镍业试生产，一期投运矿热炉四台，最高负荷 15 万千瓦，月均用电量 9000 千瓦时，电费支出 7000 万元左右，约占总生产成本的 45%，二期新增矿热炉四台，计划今年内投产，建成后全厂最高负荷 30 万千瓦，年用电量 21.6 亿度，如果直购电每度降价 0.05 元，宝通镍业每年共可节省用电成本 9000 万元。到 2016 年，

经济 建设

区内虹港石化、斯尔邦石化、珠江钢管 3352 生产线等在建企业均达产后,全区工业用电量将达到 45 亿千瓦时,如果能享受直购电政策,每年可为区内企业

徐圩新区在建、意向产业项目年度负荷增长及节约用电成本情况分析表

年 份	2014	2015	2016	2020
最大用电负荷（兆瓦）	186	350	500	1070
工业用电量（亿千瓦时）	11.16	25.6	45	78.6
节约成本（亿元） （以每度电节约 0.05 元计算）	0.58	1.28	2.25	3.93

在建、意向产业项目享受直购电后节约用电成本情况分析表

产业名称	最大负荷 （兆瓦）	年用电量 （亿千瓦时）	节约成本 （亿元）
宝通镍业有限公司	300	21.6	1.08
虹港石化有限公司	30	2.4	0.12
斯尔邦石化有限公司	190	13	0.65
番禺珠江钢管有限公司	60	3	0.15
天元新材料科技有限公司	190	8.6	0.43
1600 万吨炼化项目	300	30	1.5
合计	1070	78.6	3.93

节约用电成本 2.25 亿元。

更长远地看,经测算,徐圩新区建成后规划用电量将达到每年 180 亿度,相当于现全市总用电量的 2 倍,年可节约用电成本 10 亿元左右。可见,争取直购电政策,抢抓电力体制改革红利,有利于徐圩新区增加重大项目招引的“筹码”,有利于在加快市场化改革和促进东中西区域合作发展等方面的先导和示范,有利于深化“一带一路”建设、江苏沿海开发等战略的实施。

同时,徐圩争取直购电政策也具备明显优势:

1.先行先试的政策优势。作为国家东中西区域合作示范区,国家和省都赋予了徐圩新区在体制机制方面进行先行先试的有关政策,希望徐圩结合经济社会发展的实践,深化对相关问题研究,推动制度设计层面的改革创新,更好地发挥区域合作的示范效应。同时,在当前“一带一路”战略加快推进的背景下,徐圩新区服务区域合作发展的战略作用进一步强化。因此,头顶国家战略的“帽子”,为徐圩争取直购电政策提供了很高的平台,充分利用国家战略的政策框架,是徐圩争取直购电政策的最大优势。

2.符合导向的产业优势。我省推进直购电试点具有鲜明政策导向,要求坚持产业结构调整 and 节能减排等原则,要求 40%用户电压等级在 110 千伏以上,并符合国家和省产业结构指导目录,符合省“十二五”规划明确的高端发展要求的产业和企业,优先鼓励战略性新兴产业和高新技术企业。从上述政策导向看,徐圩新区重点发展清洁能源、港口物流、石油化工和高端装备制造等产业定位完全符合省有关部门的设计要求,有利于助推江苏产业结构调整,促进转型升级,具有比较明显的产业和企业优势。

3.市内电厂的资源优势。直购电需要用、发电企业双向选择、自由组合,目前我省试点工作也呈现用、发电双方“多对多”走向,电厂偏向于就近选择用电企业。我市有新海电厂和田湾核电两大发电企业,并均符合国家和省提出的“参与直接交易的发电企业为单机容量在 60 万千瓦及以上火力发电企业(含核电),正常投运环保设施,并符合国家和省环保要求”相关规定。据了解,新海电厂因存在一定的发电能力“盈余”,非常希望参加直购电来扩大销量、增加收入,已向省有关部门上报《关于参与电力直接交易扩大试点工作的报告》,申报直供电量 10 亿千瓦时/年,田湾核电虽然售电无忧,但也希望为我市用电提供一些便利,这些都给徐圩新区带来较大利好。

4.权限下放的申报优势。2013 年 8 月,国家能源局发出《通知》明确,对于电力直接交易试点,国家有关部门将不再进行行政审批。根据我省电力用户与发电企业直接交易扩大试点工作方案,发电企业只需向江苏能源监管办、省经信委申请直接交易资格,电力用户向所在地经信委申请直接交易资格,由各市经信委汇总情况上报省经信委、江苏能源监管办。审批权限下放后,实际上进一步降低了门槛,更加有利于徐圩新区申请直购电政策。

三、推动徐圩争取直购电政策的相关建议

徐圩新区争取直购电政策虽是一件“具体事”,但现实意义明显,一定程度上关系全局。因此,建议市级层面将争取工作作为贯彻落实“一带一路”建设等国家战略的具体举措加以关注、谋划和推进,力争取得较为明显的进展,把机遇转化为现实发展优势。

(一)创新政策设计。俗话说,没有做不到,只有想不到。争取政策优惠,首先应加强方案设计,结合实际提出创新点,徐圩最大的优势也是改革创新、先行先试。一方面,国家能源局 2013 年出台的《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》明确,鼓励条件成熟的地区探索工业园区和独立

经济建设

配售电企业整体作为用户参与直接交易,因此建议徐圩新区在直购电主体上突破一步,以整个新区为单位申请直购电,并力争徐圩新区作为贯彻落实国家战略的试点单位,单独安排电力计划,明确凡落户园区的工业企业只要符合相关政策要求,均享受直购电的优惠政策,新区与发电企业协议确定交易电量后,在区内企业间灵活分配和调剂使用。另一方面,加强政策的细分创新,例如,对中西部地区原享受直购电政策的企业落户园区,保持原电价优惠水平不变;在现有主要面向制造业企业的基础上,对港口物流等第三产业企业也给与直购电政策;不仅坐落在园区的企业可享受该政策,在园区登记注册的企业也可扩大享受园区的直购电价格,最大程度地发挥政策的优惠效应。

(二)强化对上争取。争取政策靠扎实地做好工作,建议从三个方面共同努力。一是市级领导可借助一些时机,向省有关领导提出相关概念和问题,作一些扼要汇报,从高层加以争取和推动。二是市四套班子办公室和经信、发改等综合性部门,可利用各自对上渠道和省有关部门开展调研等机会,将徐圩新区争取直购电政策事项对上明确提出来,阐明我市的态度和建议,力争推动该事项进入省有关方面的政策考虑和安排。三是有针对性地搞好对省经信委、江苏能源监管办等部门的汇报和对接,加大争取的工作力度,促进落实。

(三)调涉电企业。近年来电源装机不断增加,全社会用电量增速减慢,“电荒”格局逐步改变,同时煤炭价格大幅下降,发电企业利润增加,更有动力参与市场化改革进程。应顺应这一趋势,加强与涉电企业沟通协调,促进徐圩直购电政策落实。一方面,直购电是电网公司的直接让利,建议加强与其沟通协调,取得其充分的理解和支持,提前化解推进阻力。另一方面,加强与田湾核电公司和新海电厂的沟通协调,帮助其进入直购电的试点范围,在电价、电量等方面较好地开展合作,实现良好工作效果。

(四)加大扶持力度。徐圩新区争取直购电政策,对全市的发展环境营造和产业发展都将产生重要推动作用。市级层面应从政策、财力和工作精力等方面加强支持,帮助研究政策、搞好对接等,在将来政策的实施初期,市财政部门可适当根据需要安排一定的政策性资金,补贴相关涉电企业。同时,应加强工作发动和氛围营造,共同凝聚社会、企业等各方面的力量,共同推动相关政策的争取落实。

(作者单位:中共连云港市委办公室、研究室)

连云港“一带一路”交汇点建设 战略思路 and 关键举措研究

刘江船 周 俊 仲凡吉

【摘 要】推进连云港“一带一路”交汇点建设意义重大。推进交汇点建设，是深入落实国家全方位开放战略的紧迫任务，是全面提升江苏整体实力的重大机遇，更是加快构筑连云港新一轮开发开放优势的关键之举。

新形势下推进连云港“一带一路”交汇点建设，要以改革开放和创新驱动为强大动力，以促进政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通为主要内容，着力推进一批重大建设项目，打造一批重大开放平台，实施一批重大改革试点，形成一批在国家层面可复制、可推广的区域开放合作经验，努力建设成为“一带一路”战略实施先导区、国家东中西区域合作示范区、江苏开放型经济发展新高地、服务新亚欧大陆桥经济走廊的自由贸易港区。提出近期目标（到 2015 年）——连云港“一带一路”交汇点建设全面启动，服务国家对外开放的能力明显提升和中远期目标（到 2020 年）——交汇点基本建成，成为贸易投资便利、港口功能完善、海陆运输便捷、产业实力雄厚、城市开放包容、生态环境优越的一带一路重要枢纽和战略支点。推进交汇点建设要坚持五个基本原则——坚持改革创新、先行先试，坚持开放带动、区域联动，坚持突出特色、强化优势，坚持政府引导、市场主体，坚持统筹协调、形成合力。

推进“一带一路”交汇点建设要在六个方面实现突破。一是着力打造重大战略平台，加快增创开放型经济发展新优势。二是着力培育集聚优势产业，加快建设世界级临海现代产业新基地。三是着力完善综合承载功能，加快构建现代化国际海港中心城市新格局。四是要着力促进投资贸易便利化，加快建立开放开发新体制。五是着力健全协作机制，加快形成区域联动合作共赢新局面。六是着力优化生态人文环境，加快开创可持续发展新境界。

经济建设

2000多年前,中国和亚欧各国人民共同开辟了一条绵延万里、传承友谊的古丝绸之路,成为促进各国商贸互通、文化交流的重要纽带和历史见证。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央把握全球经济深刻变化,统筹国内国际两个大局,作出了建设“丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路”(以下简称“一带一路”)的重大战略决策,党的十八届三中全会对推进“一带一路”建设、形成全方位开放新格局作出重要部署。“一带一路”宏大战略构想的提出,得到了丝路沿线国家的充分认同和积极响应,对于进一步优化我国战略空间布局、深化区域合作、推动沿线各国共同繁荣,都具有划时代的重大意义。连云港作为国家首批沿海开放城市、新亚欧大陆桥东方桥头堡,向西连接丝绸之路经济带,南北沟通海上丝绸之路,在“一带一路”建设中处于重要战略位置。面对千载难逢的重大历史性机遇,连云港应紧紧围绕省委、省政府提出的建成“一带一路”交汇点的总定位,深入分析在国家新一轮扩大对外开放背景下面临的机遇挑战,研究提出推进“一带一路”交汇点建设的总体思路、功能定位和关键举措,进一步抢抓机遇、乘势而上、重点突破,奋力实现开放型经济发展的大推进,争当参与“一带一路”建设的主力军和先行者,为国家改革开放和现代化建设作出新的贡献。

一、推进连云港“一带一路”交汇点建设的战略意义

建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路,是国家扩大新一轮对外开放的战略之举,也承载着沿途各国发展繁荣的梦想。连云港作为沿线的重要节点城市,区位优势明显,开放条件优越,政策环境良好,经济社会发展具备扎实基础。在新的国家战略背景下,充分发挥连云港的综合开发优势,积极推进“一带一路”交汇点建设,对于进一步拓展经济发展新空间、服务国家全方位对外开放战略,具有十分重大的意义。

(一)推进连云港“一带一路”交汇点建设,是深入落实国家全方位开放战略的紧迫任务。习近平总书记指出,建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路,就是要再为我们这只大鹏插上两只翅膀,建设好了,大鹏就可以飞得更高更远。2014 年 9 月,总书记在出席上合组织杜尚别峰会和出访亚洲四国期间进一步指出,要传承丝绸之路友谊,弘扬丝绸之路精神,欢迎有关方面积极参与丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设,推动这一合作倡议愿景早日转化为现实,带动各国发展繁荣和亚洲整体振兴。30 多年来,我国对外开放取得了举世瞩目的伟大成就,但受地理区位、资源禀赋、发展基础等因素影响,

对外开放总体呈现东快西慢、海强陆弱格局。“一带一路”贯通中亚、南亚、东南亚、西亚等区域,连接亚太和欧洲两大经济圈,总人口约 44 亿,经济总量约 21 万亿美元,分别约占全球的 63%和 29%,是世界上跨度最大、最具发展潜力的经济合作带。沿线国家都面临转变发展模式、增强发展动力的共同任务,具有密切经贸联系、扩大经贸合作的共同愿望。建设“一带一路”将促进区域内基础设施更加完善,贸易投资自由化、便利化水平不断提高,使泛亚和亚欧区域合作迈上新的台阶;也将构筑我国新一轮对外开放的“一体两翼”,在提升向东开放水平的同时加快向西开放步伐,助推内陆沿边地区由对外开放的边缘迈向前沿。在“一带一路”建设总体布局中,遵循由点及面、由线到片的区域经济发展规律,大力推进连云港新一轮开放开发,充分发挥连云港作为节点城市的开放门户和交通枢纽作用,有利于深挖我国与沿线国家合作潜力,促进我国中西部地区和沿边地区对外开放,推动东部沿海地区开放型经济率先转型升级,进而形成海陆统筹、东西互济、面向全球的开放新格局。

(二)推进连云港“一带一路”交汇点建设,是全面提升江苏整体实力的重大机遇。改革开放 30 多年来,江苏作为东部沿海省份,坚定不移实施扩大开放战略,开放型经济发展取得令人瞩目的重大成就。进入新世纪特别是“十二五”以来,长三角区域经济一体化、江苏沿海开发、苏南现代化建设示范区、东中西部区域合作示范区等国家战略先后获批实施,为江苏经济在转型升级中保持持续健康发展提供了重大机遇,注入了强大动力。当前,我省正处于推进“两个率先”关键期、经济转型升级攻坚期和新一轮扩大对外开放的重要机遇期。“一带一路”战略的实施,有利于推动江苏省与丝绸之路沿线国家和地区在更宽领域、更高层次上开展交流合作,进一步拓展对内对外开放新空间,加快构建更高水平开放型经济体系;有利于在更大范围配置资源要素,加强外部优质要素和内部优质资源的对接融合,加快经济转型升级步伐,增强全省经济可持续发展能力,在日趋激烈的国内外竞争中掌握主动权、赢得新优势。从省内三大区域来看,近年来苏北和沿海地区发展步伐明显加快,但仍然是全省经济发展的一块“短板”。2013 年,苏北地区生产总值、公共财政收入占全省的 17.3%和 22.5%,进出口总额和利用外资仅占全省总量的 4.8%和 16.8%。对苏北和沿海地区来说,发挥我市龙头带动作用,抓住用好国家重大战略叠加的机遇,放大向东开放优势,做好向西开放文章,可以更好地完善东陇海铁路交通干线功能,增强徐州、连云港中心城市的辐射带动力,进一步释放东陇海经济带发展

经济建设

潜能，为苏北振兴和全面小康建设提供更加有力的支撑；可以更好地巩固徐州、连云港全国性综合交通枢纽城市地位，不断优化苏北地区海陆空综合交通运输能力，为苏北地区产业发展夯实基础；可以更好地发挥沿海开发的综合效应，加快把我市沿海地区建设成为重要的经济增长极，进一步提升江苏发展的整体实力和竞争力。

(三)推进连云港“一带一路”交汇点建设，是加快构筑连云港新一轮开发开放优势的关键之举。连云港市是新亚欧大陆桥东桥头堡、全国首批沿海开放城市，向东与东北亚隔海相望，向西通过新亚欧大陆桥，将太平洋沿岸与中亚、西亚乃至欧洲紧密联系起来，拥有得天独厚的区位条件，是丝绸之路上的这颗璀璨“明珠”。改革开放以来特别是近年来，连云港的发展得到了国家和省委、省政府的高度重视和大力支持。2009年4月，习近平同志在连云港视察时指出，“如果孙悟空的故事有现实版的写照，应该就是连云港在新的时期新的世纪后发先至，构建新欧亚大陆桥，完成新时代的西游记”。2010年8月，李克强同志在连云港视察时指出，“连云港是江苏沿海经济带的龙头，位置连中启西，是我国沿海地区和中西部地区形成良性互动的一个重要的战略支点”。在国家的重视和支持下，江苏沿海发展、长三角一体化、东中西区域合作示范区和创新型试点城市四个国家战略相继聚焦连云港，给连云港的发展带来了难得的历史机遇。江苏省委、省政府把连云港作为振兴苏北和沿海发展的龙头，在重大基础设施建设、园区开发、产业培育等方面不断加大支持力度，推动连云港改革发展取得新的进展，为进一步扩大对外开放奠定了坚实基础。国家实施“一带一路”战略，是连云港继江苏沿海开发、国家东中西区域合作示范区建设之后，面临的又一十分难得的历史性机遇。抓住用好国家重大战略叠加的机遇，充分发挥连云港沟通东西、连接南北的区位优势，进一步扩大海陆双向开放，积极承接国际高端资本和技术转移，必将进一步提升开放带动力、产业竞争力和城市承载力，加快把连云港打造成为依托大陆桥、服务中西部、联通东北亚的国际性海港城市，为全省乃至全国发展大局作出更大贡献。

二、连云港“一带一路”交汇点建设的基础条件

中央作出建设“一带一路”的重大部署以来，我市抢抓机遇、主动作为，在参与丝绸之路经济带经贸合作方面已经取得了可喜进展。同时也要看到，我市仍然处在积蓄发展后劲的关键时期，推动新一轮开发开放仍然面临不少瓶颈制约。

(一)优势条件

1.多个国家战略聚焦助推连云港发展。国家和省委、省政府一直高度重视连云港的发展,进入新世纪以来特别是近年来,连云港先后被纳入长三角区域发展一体化、江苏沿海开发、东中西区域合作示范区建设、国家创新型城市建设等国家战略。长江三角洲地区发展规划对连云港提出了“建设综合性交通枢纽、以重化工为主的临港产业基地和国际性海港城市”的明确定位;江苏沿海开发规划提出“以连云港港为核心建设沿海港口群,努力建设成为我国东部地区重要的经济增长极”;东中西区域合作示范区建设总体方案赋予了连云港推动东中西地区共同发展、探索区域协调发展新路径的重要使命;国家创新型城市建设为连云港创新驱动发展增添了新的动力。这一系列重大国家战略机遇在连云港形成叠加效应,有力提升了连云港的城市影响力和辐射带动力,为推进“一带一路”交汇点建设奠定了坚实基础。

2.主导产业和特色产业集聚态势良好。近年来,连云港产业规划布局和结构调整取得明显成效,在新医药、新能源、新材料和装备制造“三新一高”产业发展上形成了规模效应,其中装备制造业年产值超千亿元。依托“一体两翼”组合大港和日趋完善的综合交通运输体系,徐圩新区等一批临港产园区基础设施不断完善,具备了承接大型临港产业落户的条件,中石化炼化一体化等重大项目获批,连云港已被国家规划为七大石化产业基地之一。连云港还是中国优秀旅游城市、江苏重点规划建设的区域性国际商务中心之一,商务、旅游等现代服务业保持较快发展势头,临港工业和现代服务业互动并进的良好势头日益显现。

3.港口开发建设取得历史性突破。连云港是国家区域性中心港口、集装箱干线港,是江苏省唯一的海港城市。截至2013年底,30万吨级航道一期工程建成通航,30万吨级矿石码头铁路专用线开通使用,公路货运站一期基本建成。徐圩港区10万吨级航道完工,2个10万吨级通用泊位建成,并于2013年底实现开港运营,标志着连云港“一体两翼”组合港口格局正在从蓝图变为现实。港口集疏运体系加快完善,连盐铁路正式开工建设,连淮扬镇铁路获批立项,民航新机场选址初审完成,先导区徐圩新区基本建成“五纵五横”路网框架。港口先后开通近远洋航线60多条,在郑州、西安、兰州、乌鲁木齐等陆桥沿线重要城市设立了专门办事机构,建成11个内陆“无水场”,初步构建了港口至阿拉山口、霍尔果斯口岸“一港双线”的过境运输格局。

经济建设

4.服务带动中西部地区发展能力不断提升。连云港目前已与 160 多个国家和地区的港口建立通航联系,每年承运中亚 50%以上的过境箱业务,港口吞吐量中 60%来自陇海兰新铁路沿线 11 个省区,承担 90%的境内大陆桥国际过境箱运量。2013 年哈萨克斯坦铁路公司在连云港建设中哈物流中转基地,乌克兰等其他陆桥沿线国家也表示了相同愿望。开放载体功能不断提升,拥有国家级经济技术开发区、国家出口加工区、保税物流中心等开发开放载体,口岸区域通关已扩大至陆桥沿线 15 个省区,中西部地区在连云港设立商务办事机构 260 多家。

5.参与“一带一路”建设前期工作扎实有效。2013 年以来,在国家战略指导下,连云港抢抓机遇,找准定位,主动作为,参与“一带一路”建设各项工作扎实推进,取得了明显成效。在省委、省政府大力支持和积极争取下,国家发改委正在组织编制的《丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设战略规划》把连云港列为新亚欧大陆桥经济走廊的主要节点城市之一。2013 年 9 月 7 日,在习近平总书记和纳扎尔巴耶夫总统的见证下,连云港市与哈国铁公司签订了物流项目合作协议;2014 年 5 月 19 日,在两国元首的再次共同见证下,中哈连云港物流合作基地一期工程正式建成启用,成为“一带一路”战略构想提出后,我国第一个与沿线国家开展实质合作并建成运营的实体项目。连云港先后赴中西部省区、中亚国家以及日韩开展一系列“走出去”、“请进来”活动,与乌鲁木齐、兰州、西安、郑州等沿线重点城市加强沟通交流,共同扩大互利协作,还与中亚国家在经贸、人文等多领域积极展开合作,达成诸多务实合作意向。

(二)困难制约

1.经济体量依然不大。2013 年,连云港实现地区生产总值 1785 亿元,与我国东部沿海地区主要开放城市相比,依然存在较大差距。从省内看,全市经济体量在省比重仅占 3%,可用于开发建设的财力十分紧张。

2.交通体系尚不完善。“一体两翼”港口基础设施建设任务艰巨,港口与铁路、内河集疏运体系还需完善,国际班列竞争激烈,货运枢纽与产业园区、物流园区的对接兼容需要加强,港口与产业和城市发展的关联互动还应提高,以港口物流为重点的现代服务业还需倾力打造。高速铁路依然空白,高速公路网络亟待完善,海河联运的支撑能力较为薄弱。

3.产业支撑能力有待提升。经济总量、产业规模总体上偏小,产业集群集约集中度不够高,特别是对港口能够发挥支撑作用的临港型产业尚未形成气

候,顶天立地的大企业偏少,千亿元企业空白,百亿元企业仅有4家,制约了连云港桥头堡地位的有效发挥。

4.开放平台建设亟待加强。国家级开发区和省级重点开发区产业层次和集约发展水平还有待提高,综合保税区尚处于申报阶段,自由贸易港区申报工作短期内难有成效,开放平台对产业发展和城市综合承载能力的带动作用尚未充分显现。

三、“一带一路”战略提出后兄弟省市工作推进情况

福建:正在研究拟定加快融合国家“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”建设的总体规划和行动方案。一是完善以铁路、高速公路和海空港为主干、主枢纽的交通网络;二是发挥产业互补优势,坚持引进来、走出去相结合,重点扩大与东南亚、南亚、中东、中亚等等国家和地区的投资和劳务技术等方面的合作,积极开拓国际市场,打造一路一带经贸合作的平台;三是发挥华侨华人资源和文化认同优势,深化同东盟、中东等地区的人文交流。

陕西:将于2014年9月举办国内首个以丝绸之路为主题的国际性大型旅游展会——2014中国西安丝绸之路国际旅游博览会。年内将开工西安火车站扩建、大岭铺至安康东、蒙西至华中、阳安复线和西银铁路等5个铁路项目,积极开通西安至阿拉木图、莫斯科、巴黎等航线,尽快落实72小时过境免签,开展跨境贸易电子商务服务试点,把西安建成中国至中亚国际货运的集散地。同时,争取上合组织开发银行、能源俱乐部落户西安,积极争取外汇管理改革试点,将西洽会升级为西洽会暨丝绸之路国际博览会。

新疆:2013年召开的自治区党委八届六次全委扩大会议上,提出把新疆建设成“丝绸之路经济带”核心区的总体目标,目前正组织有关部门抓紧制定发展规划。下一步,新疆将重点建设五个中心(丝绸之路经济带重要的效能枢纽中心、商贸物流中心、金融中心、文化科教中心、医疗服务中心),继续加快能源“三基地一通道”建设(大型油气生产加工和储备基地、大型煤炭煤电煤化工基地、大型风电基地,国家能源资源陆上大通道),推动机械装备、轻工产品、纺织服装等十个进出口产品加工基地建设。

山东:初步定位为“一路一带”海上战略支点和新亚欧大陆桥经济走廊的重要沿线地区,并以此打造成中国与东盟以及日韩两国加强经贸科技往来重要载体的东亚海洋合作平台。山东省参与“一带一路”的思路是“四线展开、做强板块”:第一条线,沿海上丝绸之路北线,拓展东北亚合作,做强日韩板块;第

经济建设

二条线,沿海上丝绸之路南线,做强澳大利亚板块;第三条线,沿海上丝绸之路西线,做强东盟板块;第四条线,沿新亚欧大陆桥,加入渝新欧“安智贸”试点,做强东欧板块。

甘肃省:在国务院发展研究中心指导下,制定了《“丝绸之路经济带”甘肃段建设总体方案》,2014年5月已由省委、省政府正式印发。为将《总体方案》落到实处,省委省政府成立了省“丝绸之路经济带”甘肃段建设领导小组,并要求各市、州把“丝绸之路经济带”甘肃段建设列入重要议事日程。

四、推进连云港“一带一路”交汇点建设的战略思路

当前和今后一段时期,是我国发展的重要战略机遇期,是国家全方位扩大对外开放的重要战略拓展期,也是连云港抢抓“一带一路”建设机遇、增创参与国际合作竞争新优势的重要战略提升期。“一带一路”战略构想的提出和付诸实施,已得到沿线国家和地区的广泛认同和积极响应。根据初步设想,到本世纪中叶,“一带一路”建设将取得重要历史性成果,“五通”目标将全面实现,以我国为主的区域经济一体化新格局基本建立,我国与沿线国家真正成为利益共同体和命运共同体,使这条曾经创造无数财富、凝聚各国人民友谊的传奇“丝绸之路”重现辉煌,成为惠及沿途各国人民的和平之路、合作之路、共赢之路。在这一宏大历史进程中,我市应牢固树立抢抓机遇、奋力崛起的紧迫意识,切实强化改革创新、开放合作的自觉意识,明确功能定位,创新发展思路,聚焦重点领域,全力实施突破,全面加快对内对外开放步伐,努力开创参与“一带一路”建设的新局面,成为丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的主力军和先行者。

(一)总体思路

新形势下,推进连云港“一带一路”交汇点建设,要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,按照省委、省政府的部署要求,以改革开放和创新驱动为强大动力,以促进政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通为主要内容,着力推进一批重大建设项目,打造一批重大开放平台,实施一批重大改革试点,形成一批在国家层面可复制、可推广的区域开放合作经验,努力建设成为“一带一路”战略实施先导区、国家东中西区域合作示范区、江苏开放型经济发展新高地、服务新亚欧大陆桥经济走廊的自由贸易港区,为我国改革开放和现代化建设作出更大贡献。

(二)战略定位

——建成“一带一路”战略实施先导区。自觉肩负起重大历史使命,认真落实“以点带面,从线到片,逐步形成区域大合作”的要求,以更加明确的目标定位引领跨越发展,以更加创新的思维观念集聚要素资源,在更加宽广的领域深化区域合作,重点推进与中亚、东北亚、中西部地区合作,在政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通方面主动作为、率先突破,成为“一带一路”战略实施的先导带动区。

——建成国家东中西区域合作示范区。认真落实国家总体方案,立足连云港,依托大陆桥,服务中西部,面向东北亚,推动东中西良性互动,全方位拓展区域合作的广度和深度,以徐圩新区为先导区,建成服务中西部地区对外开放的重要门户、东中西产业合作示范基地、区域合作体制机制创新试验区。

——建成江苏开放型经济发展新高地。顺应经济全球化发展大势,积极融入国家扩大开放战略布局,擦亮连云港作为我国最早一批沿海开放城市的品牌,努力营造法治化国际化市场环境,加快企业国际化、城市国际化、人才国际化步伐,促进国际国内要素自由流动、市场深度融合、资源高效配置,加快构建更高水平开放型经济体系,打造江苏开放型经济发展新的重要增长极。

——建成服务新亚欧大陆桥经济走廊的自由贸易港区。按照“深入学习、主动对接、融入互动、积极作为”的思路,积极学习借鉴上海自贸区的改革创新经验,切实用好“溢出效应”,强化开放功能、开放平台、开放载体建设,推动口岸综合管理改革,加快贸易投资和口岸通关便利化步伐,构建中亚东向出海和东北亚西向拓展的自由贸易港区。

(三)主要目标

近期目标(到 2015 年),连云港“一带一路”交汇点建设全面启动,服务国家对外开放的能力明显提升。“一体两翼”港口整体格局基本形成,中哈(连云港)物流合作基地一期工程建成启用,中韩(连云港)陆海联运口岸正式运营,连云港综合保税区获批建设,东中西区域合作示范区建设扎实推进,世界级石化产业项目合作逐步开展,产业合作机制和政策体系初步形成,与中亚国家及中西部地区的经济文化交流快速升温,与东北亚、东南亚国家的合作交流迈上新台阶。

中远期目标(到 2020 年),连云港“一带一路”交汇点基本建成,成为贸易投资便利、港口功能完善、海陆运输便捷、产业实力雄厚、城市开放包容、生态

经济建设

环境优越的“一带一路”重要枢纽和战略支点。以港口为核心的国际物流大通道作用充分发挥,东中西区域合作示范区重大载体全面建成,成为新亚欧大陆桥经济走廊上的重要自由贸易港区、中日韩自由贸易区先导区,与“一带一路”沿线国家的多领域、深层次合作形成良性互动机制,新亚欧大陆桥东方桥头堡的战略地位更加巩固。

(四)基本原则

——坚持改革创新,先行先试。认真落实中央全面深化改革决策部署和省委、省政府工作要求,把改革创新贯穿于“一带一路”交汇点建设各领域各环节,大胆探索实践,勇于先行先试,打造一批质量高、有影响的改革品牌,形成更多可复制、可推广的成功经验,为全面加快对外开放、推进“一带一路”交汇点建设注入新的动力活力。

——坚持开放带动,区域联动。秉持和弘扬团结互信、平等互利、包容互鉴、合作共赢的丝路精神,紧密结合新形势下区域开放合作的实际,推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合,以开放促发展、促改革、促转型,加快形成宽领域、深层次、高水平、全方位的区域合作和开发开放新格局。

——坚持突出特色,强化优势。把中央决策部署、省委省政府工作要求和连云港实际紧密结合起来,立足自身区位优势 and 交通、开放、旅游等领域的发展基础,对重点国别、优势领域、关键项目,集中力量取得突破,加快打造一批具有连云港特色的重大开发开放战略平台,努力构筑参与“一带一路”建设的先发优势。

——坚持政府引导,市场主体。正确处理好政府与市场的关系,既要发挥政府的总体规划、政策支持和指导服务作用,又要发挥市场在资源配置中的决定性作用,充分激发市场主体活力和社会创造力,形成政府推动、市场主导、企业主体、社会参与的良好格局。

——坚持统筹协调,形成合力。立足融入国家战略大局,加强工作统筹,争取国家在功能定位、改革试点、开放平台、产业布局等方面给予更多支持,建立健全与“一带一路”沿线有关国家和我国中西部、长三角地区重要节点城市的工作协调机制,有效统筹各方力量,形成推动连云港“一带一路”交汇点建设的强大合力。

五、推进连云港“一带一路”交汇点建设的关键举措

2014年9月,习近平总书记在出访中亚南亚四国时明确指出,丝绸之路经

经济带正进入务实合作新阶段。国家“一带一路”建设总体规划即将出台,一批重大区域合作项目即将启动实施,国内沿线各省(区)参与“一带一路”建设势头强劲。连云港要抢抓机遇,应时而动,主动融入,努力在参与“一带一路”建设中取得更多实质性突破性进展,抢得发展先机,全面提升对内对外开放水平。

(一)着力打造重大战略平台,加快增创开放型经济发展新优势

进一步扩大开放是推进“一带一路”交汇点建设的首要任务。要按照国家统一部署,着眼于落细落小落实,抓住牵一发而动全身的重要领域和关键环节,努力打造一批重大开发开放的战略平台,全面构筑开放型经济新优势。

1.以中哈物流合作基地建设为基础,着力打造上合组织成员国共同出海口。认真落实李克强总理关于“把连云港建成上合组织成员国共用出海口”的重要指示,根据相关国家货物进出口的需要,启动相关规划编制实施,加快推进上合组织成员国共同出海口建设。推进中哈(连云港)物流合作基地项目一期工程 22 万平米中转基地建设。整合 B 型保税物流园区和金港湾物流园区等土地资源,夯实物流后方集疏基地,推动中哈及上合组织连云港国际物流基地建设,争取参照霍尔果斯模式申报设立中哈(中亚)连云港国际合作中心。加强与亚太地区的合作,吸引日韩在连云港设立面向中西亚的物流企业。

2.以徐圩新区建设为先导,全面推进国家东中西区域合作示范区开发开放。认真落实国家总体方案,围绕港口基础设施和服务功能要优、港产城建设联动要强、区域合作机制要新、示范区建设环境要好的总体要求,全力推进徐圩新区建设和发展,把示范区建成服务中西部地区对外开放的重要门户、东中西产业合作示范基地、区域合作体制机制创新试验区。着力完善铁路、公路、内河、码头、泊位等基础设施。按照发展规划和产业定位进行招商选资,推动基地型、基础性重大产业发展取得更大突破,努力打造石化产业、精品钢、新型装备制造、现代港口物流等四大临港产业基地。按照示范区功能布局要求,因地制宜配置商务、教育、医疗等公共服务设施,形成专业化的服务体系和平台。设立进出口资源深加工和产业承接与转移基地,支持中西部城市和企业示范区设立“区中区”、“园中园”。进一步推进示范区深化改革、扩大开放,着力创新合作体制机制,为区域协调发展探索新路径。

3.以设立综合保税区为关键,积极探索建立自由贸易港区。综合保税区是连云港向自由贸易港区迈进的重要基础。要把设立综合保税区作为一项紧迫任务,按照“一区三园”架构(一区即综合保税区,三园即出口加工区、保税物流

经济建设

中心、徐圩新区的海关特殊监管区域),整合出口加工区、保税物流中心功能,积极申报设立综合保税区,并将上合组织成员国保税物流园区纳入综保区申报内容。将保税区范围逐步扩展到主体港区、徐圩港区、金港湾物流园区、国际展览中心、市开发区、民航机场,建设大宗商品储运中转加工交易中心。在综合保税区内积极探索建立负面清单管理模式,放宽投资限制,构建投资服务促进体系,推进投资便利化。推进航运金融服务业政策试点,拓展国际航运服务功能,促进贸易多元发展。探索推动航运金融产业发展的政策措施,全面推动人民币在贸易、投资及金融交易中的自由跨境使用。在综合保税区条件成熟时积极申报设立自由贸易港区。

4.以完善国家级省级开发区功能为重点,全面提升开放型经济水平。要坚持把开发区作为参与“一带一路”经贸合作的重要载体,适应全面深化改革、扩大开放的新形势,推动开发区由追求速度向追求质量转变、由政府主导向市场主导转变、由同质竞争向差异化发展转变、由硬环境见长向软环境取胜转变,使开发区成为构建开放型经济新体制的“探路者”和培育产业竞争新优势的“顶梁柱”。创新开发区行政管理体制,深化行政审批制度改革,加强事中事后监管。把保护知识产权和提高创新能力摆在更加突出的位置,研究出台支持开发区新兴产业发展、技术创新、品牌建设的政策措施。强化土地节约集约利用。创新开发区投融资体制。完善开发区考核体系,重点考核创新能力、投资环境、品牌建设、知识产权保护等内容,引导开发区走质量效益型发展之路。

5.以推动高新区提档升级为核心,大力建设国家创新型城市。国家赋予连云港创建国家级创新型城市的重大使命,这也是连云港推进“一带一路”交汇点建设的重要驱动力。要依托良好的区位优势、科教资源优势、产学研合作优势,广泛吸纳集聚国内外创新资源,大力推进协同创新,努力打造创新体系健全、创新资源集聚、创造活力迸发的区域科技创新中心。着力提升创新型园区建设水平,推动省级高新区申报国家级高新区,统筹推进大学科技园、科技企业孵化器、科技产业园、农业科技园建设,促进各类开发区向创新型园区转型,努力建设创新型经济发展新高地。着力强化企业技术创新主体地位,加强省级以上工程中心、技术中心、企业重点实验室等研发平台建设,加快建设企业院士工作站、博士后工作站、研究生工作站等人才工作载体,大力推进连云港工业技术研究院发展,提升企业研发水平和转型升级的能力,培育一批具有核心竞争力、引领产业发展的创新型领军企业。着力深化科技体制改革,进一步优

化科技资源配置,提高科技资源使用效率。

6.以金融政策创新先行先试为契机,努力建设区域性金融资源集聚区。近年来,国家在发展多种所有制金融企业、创新外汇管理制度等方面,给予连云港一系列先行先试的金融政策。要善于研究、对接和用好政策,充分发挥政策综合效应,进一步建立健全金融市场体系,促进地方金融改革创新,加快把连云港建成市场有序竞争、产融有效结合、持续稳健运行、综合实力和服务实体经济能力强的金融资源集聚区。大力开发港口项目融资、地主港融资、港口资产证券化等业务模式,为航运业发展提供服务和资金支持。积极创新金融服务和产品,发展国际航运价格衍生品,搭建物流企业与银行的沟通交流平台,引导创新物流金融业务。深入推进人民币跨境业务。探索外汇管理改革试点。组建专业物流金融公司,提高物流金融服务效率。拓展供应链金融业务,建立流动资产评估体系。争取国外金融机构在连云港设立网点或分支机构。推动设立江苏沿海开发银行和国家开发银行连云港分行。支持市内企业发起设立民营银行。研究与自由贸易港区相适应的外汇管理体制,组建连云港有色金融期货交易中心。实施税收优惠政策,吸引跨国企业总部入驻,建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心。

(二)着力培育集聚优势产业,加快建设世界级临海现代产业新基地

做强做大产业是推进连云港“一带一路”交汇点建设的重中之重。要充分发挥港口大进大出的优势,进一步深化与“一带一路”沿线有关国家和地区的产业合作,积极发展临港产业,培育壮大具有滨海特色的现代服务业,改造提升优势产业和传统产业,加快构建具有国际竞争力的现代产业基地。

1.临港产业要在龙头型、基地型项目上取得新突破。“一体两翼”组合港布局的全面拉开,基础设施的不断完善,为重大临港产业的引进和发展提供了有利条件。要突出抓好一批符合国家和省产业政策、符合结构调整和自主创新要求的重大项目建设,以港口为依托,以大项目大企业大园区为载体,重点发展石化、冶金、重型装备制造三大基础型、基地型产业,加快建设全国重要的临港工业基地。一方面,突出重大项目的带动作用。科学编制石化产业基地总体规划,进一步汇报争取,加快各项前期工作,推动重大石化项目尽快开工建设,确保中石化炼化一体化 1200 万吨/年炼油项目 2016 年一期建成投产并同时进行二期建设,总规模进口 500 万吨 LNG/年的天然气项目 2016 年建成并投入使用。另一方面,突出产业合作基地的支撑作用。加强与“一带一路”沿线特别

经济建设

是陆桥沿线国家地区的产业协作,推进一批进口资源加工基地、出口产品生产基地和重化工配套产业基地。进一步优化全省生产力空间布局,注重发挥重大产业项目的带动作用,鼓励和引导大型临港产业向连云港合理转移和集中,形成现代临港产业发展的集聚效应。

2.滨海服务业要在彰显特色、完善功能上取得新突破。加快发展现代服务业是推进产业优化升级的战略之举,也是增强连云港作为“一带一路”开放门户城市综合功能的应有之义,关键是要找准突破口和发力点,形成人无我有、人有我优的特色发展优势。一是依托国际海港为核心的综合交通优势,加快发展现代物流业。推进上合组织太平洋西岸国际物流中心建设。鼓励新亚欧大陆桥沿线国家和重点城市采取共建共用模式,加强连云港港口基础设施建设,提升吞吐和集疏能力。加快中西部“陆港”布局,与中西部地区建立集装箱甩挂运输联盟。支持与新加坡国际港务、巴西淡水河谷、韩国兴亚海运、哈萨克斯坦国家铁路等知名港航物流企业深化合作。重点发展为临港工业及大宗海运货物提供一体化服务的航运物流业,推进金港湾物流园区、铁路集装箱国际物流园区建设,吸引国内外知名物流企业在园区集聚落户,为上合组织成员国提供生产加工和仓储服务便利。二是立足区域性商务中心定位,积极发展商务服务业。加快连云国际商务中心、连云新城国际商务核心区、徐圩新区商务功能区和新海新区文化艺术城、金融商务中心等一批商务集聚区建设,大力发展与贸易相关联的各类金融服务业,着力打造丝绸之路经济带企业总部集聚区和商贸办公服务集聚区。三是挖掘丰富的人文山水资源,大力发展旅游业。深化“一带一路”旅游合作,倡导联手组建区域性文化旅游集团,建设一批特色文化创意园区,探索开通丝绸之路经济带国际旅游客运专列,共同发行国内大陆桥沿线城市旅游年卡。继续推进连岛、花果山等重点景区和城市旅游配套设施建设,进一步提升城市旅游综合服务水平。

3.现代农业要在产业化、生态化上取得新突破。连云港是国家重要的粮食生产基地,外向型农业长期保持良好发展势头。要着眼于转变农业发展方式,不断壮大特色农业、生态农业规模,大力发展农产品精深加工,进一步提高现代农业发展水平。要积极发展都市农业,打造一批国家级、省级农业生态旅游示范点。做大做强本土农产品深加工企业,积极引进国际农产品加工龙头企业,大幅度提高农业产业化水平。继续推进一批特色产业集聚度高、农业技术创新能力强、资源集约利用效果好的现代农业园区建设,积极支持东海申报设

立以农业为特色的国家级经济技术开发区，努力打造代表国家水平的现代农业园区。

(三)着力完善综合承载功能,加快构建现代化国际海港中心城市新格局

城市是推进连云港“一带一路”交汇点建设的核心载体。要按照中央和省、省政府关于推进城镇化的部署要求,积极稳妥推进新型城镇化,加强重大基础设施建设,全面提升城市的综合承载能力,加快把连云港建设成为“一带一路”沿线的重要国际性海港城市。

1.进一步提升城镇化和城镇现代化水平。一是继续推进“一心三极”中心城市建设。以滨海新城为中心,以新海城区、南翼新城和赣榆新城为极点,进一步抓好连云港中心城市建设与发展,增强要素集聚、科技创新、高端服务功能,提升国际化程度和国际竞争力,延伸面向腹地的产业和服务链,成为带动区域发展的重要增长极。以滨海核心区和连云城区为重点,大力培育行政办公、商业贸易、商务流通、文化娱乐、旅游接待等现代服务业,把滨海新城打造成综合服务中心。以高等教育为发展重点,进一步优化行政办公、商贸服务、文化体育、生活居住等职能,把新海城区打造成生活配套完善、生态环境优美、历史文化醇厚、城市尺度宜人的城区。以服务于徐圩港区国际级临港产业基地为目标,大力发展南翼港区及临港工业园区综合配套服务业,把南翼新城打造成产业实力雄厚、配套设施完善的临港新城。赣榆新城重点培育发展区级行政办公、商贸服务、文化体育、生活居住等功能,形成功能齐全、环境优美、具有较高水准的复合型城区。二是加快提升县域经济竞争力。加强分类指导,以新理念、新思路、新举措推动县域经济更好更快发展。特别是要充分利用资源丰富的有利条件,在资源开发上求突破,在特色产业上下功夫,加快形成具有较强竞争力的特色经济和支柱产业,尽快把资源优势转化为发展优势,使东海、灌云、灌南三县成为“一带一路”交汇点建设的有力支撑。加强重点中心镇和特色镇建设,进一步发挥其吸纳人口、集聚产业、服务城乡的重要纽带作用。三是加强城市人口科学规划和有序集聚。长期以来连云港发展的一个重要制约因素,就是城市集聚人口能力不强。要重视对人口与城市互动发展问题的战略研究,以建设宜居城市为导向,科学编制城市人口发展规划,加强规划的引导和控制,做到人口规模适度可控、人口布局 and 结构不断优化。进一步做好人口市民化工作,有序引导人口向中心城市以及城市新区集聚,带动城市功能完善和服务业发展,形成城市、产业、人口良性互动、协调发展的生动局面。

经济建设

2.进一步完善现代综合交通运输体系。一是提升港口综合功能。加快建设航道深水化、码头专业化、集疏运网络化、管理现代化、口岸智慧化、通关便利化的组合大港。强力推进 30 万吨级航道二期工程建设,力争 2016 年建成通航。加快建设 30 万吨级原油、LNG、液体散货、木材等一批大型专业化泊位。加快徐圩港区防波堤建设,力争 2015 年建成。进一步强化口岸建设,徐圩、赣榆、灌河港区尽快实现正式开放。扶持增加集装箱远洋航线,力争 2015 年前吸引国内外班轮公司增开航线航班 15 条以上,并争取获得 2-3 个国内外知名船公司集装箱干线基本港待遇。二是完善公路铁路基础设施。建立通畅、便捷、高效的集疏运体系,争取国家和省尽快启动建设徐圩、赣榆港区铁路支线和金港湾物流园区铁路专用线。加快连盐铁路建设,开工建设连青铁路,争取建设徐连客专,构筑丝绸之路东端陆桥“T”型高铁格局,加快建设连霍高速墟沟互通工程,建成北疏港高速公路,形成横贯东西的港口运输大通道。建成连接“一体两翼”港区的港口连接线和临海高等级公路连云港段,加强各港区之间的交通联系。三是加快推进空港建设。着力构建区域性航空港,实现空港正式开放;近期开通连云港至西安、乌鲁木齐等航线,远期开通经中西部节点城市至哈萨克斯坦及周边国家的国际航线,推动开设连云港至日韩空中航线并实现常态化运营,力争 2015 年前国内国际航线增加到 25 条以上。强力推进连云港新机场建设,力争早日开工建设,“十三五”期间建成投用。积极推动“一带一路”国家共同筹建“新丝绸之路国际航空公司”。四是着力构建内河航道网络。推进干线航道建设,扩大水运中转能力,做大做强海河联运品牌。加快盐河、连宿运河建设,加强与河南、安徽两省的水路通道建设,打通与京杭运河的水运联系,实现安徽北部及河南中部地区千吨级船舶直达连云港。开通至苏州、扬州、徐州等地的内河航线,形成中西部货物从新亚欧大陆桥经连云港进入长江干线的物流新通道。

3.进一步完善多元化能源保障体系。加快能源和电网建设步伐,优化能源结构和能源布局,增强能源供给保障能力。一是推进新能源发展。在确保安全的前提下,加快田湾核电站二期工程 3、4 号 4 台百万千瓦级机组建设进度,适度超前开展田湾核电站进一步扩建工程的前期准备和项目策划工作,建成国家大型核能源基地。推动风能基地建设,提升风能发电量。二是推进电源点建设。优化燃煤发电机组结构,重点发展清洁、高效、大容量机组。三是推进智能电网建设。积极构建完善厂网协调、电压等级匹配、系统安全稳定、运行调度灵

活的现代化电网。新建 500 千伏临海输变电、南翼输变电工程,开展 1000 千伏交流或 ± 800 千伏直流特高压电网前期工作。

4.进一步完善信息化支撑体系。抓住国家加快推进信息化发展的机遇,科学规划和大力推进智慧城市建设,努力形成信息基础设施完善、信息产业集聚、信息网络安全的信息支撑体系。一是加强信息基础设施建设。推进适应经济社会发展需要的下一代信息基础设施建设,实现城市光纤到楼入户、农村宽带进乡入村,城市和农村宽带接入能力大幅度提高,交通、物流、能源、水务、安防、市政、环保等公共基础设施智能化水平大幅提升,运行管理实现精准化、协同化、一体化。二是大力发展互联网经济和平台经济。建设大陆桥产品展示虚拟中心和资源集中采购网络平台、中国中西亚综合类大宗商品出口加工和中转跨境电子商务平台、连云港铁矿石国际交易中心,构建与中西部地区合作共赢的航运物流、医药研发、大宗资源产品交易等信息服务平台。三是积极推进信息整合共享。加快建设区域物流信息服务平台,利用现有的港口作业、电子通关、检验检疫、铁路运输管理等信息资源优势,加强出海口信息服务子平台和上合组织成员国相关口岸信息系统之间在通关、检验检疫等方面的信息共享,实现面向上合组织成员国共同出海口的海铁联运计划、货物跟踪、海关申报等专项信息服务。

(四)着力促进投资贸易便利化,加快建立开放开发新体制

体制机制创新是推进连云港“一带一路”交汇点建设的强大动力。坚持问题导向,着眼于解决制约连云港扩大开放的突出问题,积极有为推进重点领域和关键环节改革,以改革促进扩大开放、促进转型升级、促进区域合作。

1.深化行政审批制度改革。结合连云港实际,深入实施行政审批制度改革“三四五工程”(“三减”、“四联”、“五推进”),即削减审批事项、削减审批环节、削减审批收费,实行前置审批联用、相关事项并联审批、园区前置审批联办、项目竣工联合验收,推进政务服务的集约化、标准化、规范化、信息化、系统化建设,努力实现“三个一百”,即市级行政审批事项数量压缩到 100 项以内,一般项目基本建设审批时限控制在 100 个工作日以内,审批事项集中率达 100%,大力提升行政效能和公共服务水平,全面优化发展环境。

2.深化口岸综合改革。要深化口岸综合改革,着力抓好信息互通、监管互认、执法互助和一次申报、一次查验、一次放行(“三互三个一”)口岸试点工作,健全与新亚欧大陆桥 9 省区及徐、淮、连、盐、宿苏北五市的口岸系统合作机

经济建设

制。强化电子口岸建设,将各相关管理部门业务纳入口岸“单一窗口”。建立通关及物流状态综合信息库,重点开发跨部门综合性大通关服务应用项目,实现连云港口岸报关、报检信息共享。在口岸申报、查验指令、物流监控、企业资质、诚信评价及政策法规等方面,建立信息互换机制。对锚地空白点管控、夜间港内安全作业保障、危险品、残废油等,实施口岸跨部门联合监管。在船舶污染、肇事逃逸、走私物品、人员偷渡、逃避检疫等方面,实施口岸管理跨部门执法互助。进一步简化进出境货物通关、转关和过境手续,提高口岸运输效率,降低连云港港口运输成本。

3.深化外商投资管理体制。开展外商投资准入前国民待遇和负面清单制度试点。推进商事登记制度改革,从主体资格与许可经营资格适度分离、完善信用约束机制等方面,探索建立新的商事登记制度。外资企业合同、章程审批由前置改为后置,开展“直接登记制”试点。推动在现代物流、航运服务、海陆联运、海公铁联运、跨境旅游、金融(包括商业保理、金融消费等)、商贸等服务业领域逐步扩大开放,降低或取消投资者资质、股比、经营范围等准入限制,打造更加便利的外商投资环境。

4.深化工商登记制度改革。要按照国家和省关于推进工商登记制度改革的要求,借鉴省内外经验,积极推进“先照后证”改革。加快推进工商登记制度改革,为企业注册提供更大便利,进一步减轻企业负担。完善市场监管的信息共享平台,开展企业年报网上申报工作,强化对市场主体“宽进严管”,进一步健全完善市场监管模式。

(五)着力健全协作机制,加快形成区域联动合作共赢新局面

深化区域合作是推进连云港“一带一路”交汇点建设的应有之义。要以国家东中西区域合作示范区为龙头,在更广领域开展区域合作,更大范围集聚整合要素资源,更深层次融入国际经济循环,在深化互动合作中提升连云港的经济实力和国际竞争力。

1.积极推进与重点地区合作。一是深化与中亚国家合作。以高层交往为契机,积极构建上合组织成员国国际物流中心,加快建设哈(连云港)物流合作基地,成为“中国——中亚”国际项目合作典范。与中亚国家缔结一批新的友好城市,邀请中亚国家驻华使节、企业代表来连考察访问。加快建立与上合组织秘书处及中亚国家商会、友好协会、驻华使领馆等政府机构和国际友好组织的工作联系,争取中亚国家在连云港设立办事处和商务机构。争取上合组织部长

级会议、双多边各领域工作会议在连云港召开。加强与中亚国家侨团社团的交流合作,推动建设中哈连云港国际合作中心。实施中亚国家留学生资助教育项目,吸引中亚国家留学生来连学习交流或就业。二是加强与日、韩等国的合作交流。建设中韩(连云港)陆海联运试点口岸,积极发展国际甩挂运输业务。加强与日韩等知名船公司的合作,做精做优中韩客货滚装班轮航线,争取开通中日连云港客货班轮航线,构建与日韩便捷旅游通道,加快建设日韩商品交易中心,不断扩大对日韩的经济合作成果。加大对接争取力度,推动中日韩自由贸易区先导区建设。充分发挥徐福、张保皋等历史名人效应,加强与日韩的民间文化交往,深化与日本堺市、佐贺市及韩国木浦市等友城关系,积极引进日韩知名高校在连云港设立分校,或与连云港高校合作办学。三是推进沿线城市合作。加强连云港与中西部城市的联动发展,积极搭建产业合作平台,充分发挥派驻新亚欧大陆桥沿线城市办事机构作用,支持中西部地区重要城市在连云港设立办事机构或商务机构,共同促进城市、产业合作常态化。依托连云港港口和东中西区域合作示范区,加强石化、能源、医药、节能环保、装备制造等重点领域的产业合作。推进沿线城市文化交流,加强文化项目合作与产业联动。

2.积极推进区域合作机制创新。一是建立健全区域合作协调机制。争取国家层面整合并提升新亚欧大陆桥合作协调机制,将海关、出入境检验检疫、铁路运营等机制融入上海合作组织框架下。建立健全新亚欧大陆桥沿线国家的铁路运输协调机制、国内陇海兰新铁路运输协调机制。争取在陆桥沿线城市市长联谊会基础上建立陆桥沿线省(区)联席会议制度,定期研究协调推进区域合作重大事宜。以民族、宗教文化交流为纽带,加强与中亚国家、日韩及国内中西部地区的合作。二是建立健全区域产业合作利益调节机制。充分发挥区域性产业结构布局政策的导向作用,营造良好的区域产业合作体制机制环境。构建与中西部地区在资源环境、生态建设等领域的合作机制。与中西部地区共同探索建立产业跨行政区转移的利益分享机制,确保政府间实现利益共享。三是建立健全区域信息资源共享机制。在现有金融、保险、生产、交通等分类管理的信息系统的基础上,应用互联网、物联网、云计算等信息技术,以国家各部门和地方政府为主要服务对象,完善合作共赢的信息管理网络服务系统。邀请国内外经济学专家学者,并整合江苏社科力量,共同设立“一带一路”建设高层专家咨询委员会等战略研究团队,为“一带一路”建设提供智力信息支撑。

(六)着力优化生态人文环境,加快开创可持续发展新境界

良好的生态人文环境是推进“一带一路”交汇点建设的有力保障。要下大力气营造良好的生态环境、人文环境、人才发展环境,始终保持奋发有为的精

经济建设

神状态,振奋精气神,开放再争先,努力融入新一轮国家开放战略布局,推动连云港改革发展不断迈上新台阶。

1.提升生态环境烘托力。牢固树立保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力的理念,下更大力气、采取更有力的措施推进生态文明建设,切实保护好连云港蓝天碧海的良好生态环境,努力提高可持续发展水平。一是强化源头保护。认真落实国家主体功能区规划,科学划定和严守生态保护红线,建立和完善生态补偿机制,通过财政转移支付,对实施生态红线区域保护作出贡献的地区给予补偿。按照产业发展生态化、生态经济产业化的要求,推进产业集中集聚集约发展,构建绿色低碳的现代产业体系。突出抓好重点领域、重点地区、重点行业,确保完成节能减排控制性指标。二是强化环境治理。重点抓好水、大气、土壤等重点领域的污染防治。进一步加强近岸海域污染防治,开展海洋、海岸工程污染摸底排查,做好新一轮沿海化工园区和主要入海水道综合治理,继续严控排海污染物总量,切实保护好海洋生态环境。进一步加强地下水污染防治,摸清地下水环境状况,实施一批污染拦截、防渗和修复工程。进一步加强饮用水源地保护,加快集中式饮用水源地达标工程建设。认真落实国务院出台的大气污染防治十条措施和我省大气颗粒物污染防治管理办法,抓好能源结构优化调整、减排设施提标改造、机动车污染治理、工地道路扬尘控制、基础能力建设等综合防治措施,切实减少灰霾污染,让人民群众呼吸到清洁的空气。深入推进城乡环境综合整治,不断提升人居环境质量。三是强化制度创新。积极推进生态文明体制改革,探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立领导干部任期环境质量考核制度和生态环境损害责任终身追究制;推进化学需氧量、二氧化硫等主要污染物排污权有偿使用。

2.提升文化发展软实力。连云港历史文化积淀深厚,地域文化特色鲜明。以建设社会主义核心价值体系为根本任务,以改革创新为动力,加快文化体制机制改革创新,加快构建公共文化服务体系,加快发展文化产业,全面推动全市文化大发展大繁荣,把连云港建设成为文化凝聚力和引领力强、文化事业和文化产业强、文化人才队伍强的人才强市。一是大力实施“丝路文化”战略。将联合开展海上丝绸之路申遗作为一项重大工程来抓,实施系列文化工程项目,深入挖掘和激活连云港海上丝绸之路历史及文化遗存的内在元素,增强连云港丝路文化的对应力、伸张力和浸润力。加强丝路文化遗产地和相关非物质文化遗产的保护利用,大力发展丝绸之路特色文化旅游,推进文化资源向旅游产品转化,建设文化旅游精品。加快智慧旅游发展,促进旅游与互联网融合创新,

支持开发具有地域特色和民族风情的旅游演艺精品和旅游商品,积极发展特色旅游餐饮和主题酒店。二是做大做强文化产业。深入挖掘连云港特色文化资源,搭建一批区域及国际文化交流平台,着力打造“丝绸之路博览会”、“连云港之夏”、“西游记文化节”等经贸合作和文化交流品牌。培育一批文化旅游骨干企业集团,建设一批特色文化园区,加大文化旅游产业开发力度。加快旅游配套服务业发展,设立退免税购物中心,积极吸引大型国际旅游企业入驻。三是进一步提高文化交流开放水平。加大丝绸之路文化、西游文化、山海文化的品牌建设和宣传力度,加强与国内外主流媒体、境外华文媒体的长效合作,探索建立境外传播载体,加强对外文化交流,组织开展丝绸之路文艺巡演活动,抓好连云港海峡两岸西游记文化创意交流中心建设。

3.提升人才智力支撑力。以培养集聚创新型人才为重点,统筹推进各类人才队伍建设,为“一路一带”交汇点建设提供人才保证和智力支撑。一是加快集聚创新型人才。认真落实中长期人才发展规划纲要,依托重点引才计划,优先引进一批我省新兴产业领域急需的高素质人才和团队,重点引进掌握关键技术、带动新兴学科和战略性新兴产业发展急需的科学家和创新团队,引进高端金融管理、企业投资经营等高层次专业人才,争取有更多高层次人才进入国家“千人计划”、“省双创人才计划”等重点人才培养工程。二是大力培养各类人才。建立以重点人才培养工程为龙头,学校教育和实践锻炼相结合、国内培养与国际交流合作相衔接的开放式培养体系,多渠道培养专业技术人才、高技能人才和企业经营管理人才。三是着力创新人才发展机制。积极争取国家和省级出台支持“一带一路”交汇点建设的人才引进特殊政策,支持示范区出台吸引国际一流人才的激励政策,选派优秀干部赴东中西示范区挂职锻炼,允许通过聘用制公务员、股权激励、科技创投基金、个人所得税分期缴纳或补贴差额等系列措施,激发创新活力。积极协调推动商务部和中西部省会城市与我连云港互派挂职干部,推动连云港各类高层次开放人才培养锻炼。探索建立跨区域人才合作机制,合作建设陆桥沿线地区人力资源和培训基地,促进人力资源跨区域合理流动,强化对“一带一路”交汇点建设的人才支撑。

(作者单位:连云港市人民政府研究室)

连云港统筹推进国家战略研究

唐中龙 仲凡吉 乔 萍

进入新世纪,连云港在较短时间内汇聚了四大国家战略,2013 年又被确定为“一路一带”交汇点,这些是千载难逢的良机。随着时间推移,虽然连云港的战略地位和战略优势日益凸显,但是连云港作为中国东部沿海洼地的局面却始终没有改变。机遇稍纵即逝,拥有国家战略并不代表经济的腾飞和地位的改变,既要与时不待我的紧迫感去抢抓已经到来的战略机遇,同时,更要稍纵即逝的危机感去直面各项政策的推进落实,敏锐查找存在问题,深入分析形成原因,思考务实的对策建议。

一、卓有成效:国家战略贯彻落实的基本情况

(一)重大基础项目落实有显著成效

基础设施关系沿海人民的切身利益,为连云港沿海开发提供有力支撑。连云港港 30 万吨级一期工程已全面建成,港口的集疏运体系建设有了进展巨大,赣榆港区、徐圩港区先后开港并试运营,“一体两翼”的战略布局变成现实。综合交通运输体系基本构建,完成东陇海铁路电气化改造。连盐铁路开工建设,连淮扬镇铁路完成立项审批,连青铁路列入省沿海开发重点工程。临海高等级公路连云港段基本建成。连云港新机场选址通过初审。田湾核电二期工程于 2012 年 12 月开工建设,三期工程也已开工建设。

(二)各类产业政策落实有重大突破

产业政策的落实使得区域间经济发展水平的差距进一步缩小。连云港石化基地建设有了重大进展,炼化一体化一期项目获得国家发改委“路条”。连云港精品钢基地项目列入省沿海开发重点项目,到 2013 年底,我市规模以上工业总产值已经达到 4130.6 亿元,其中六大重点园区实现销售收入 3200 亿元,高新技术产业实现产值 1500 亿元。启动建设了 27 个服务业集聚区,50 个重点项目完成投资 133.6 亿元。

(三)财政政策落实有丰硕成果

国家区域财政政策是调节区域经济发展的重要杠杆,是促进产业结构优化和经济协调有序发展的重要手段。在港口建设方面,交通部支持巨大,2009—2013年国家、省累计对我市港口建设的补贴补助达到60亿元。省财政对我市也给予了大力支持,2009—2013年省财政对我市公路建设的补贴达到48亿元,争取沿海发展专项资金6亿元,对每个共建园区按规定给予总额4500万元的奖补,东中西区域合作示范区获得省以上资金支持3.5亿元。

(四)开放政策落实有突出亮点

对外开放是连云港的最大特色。申报连云港综合保税区。徐圩港区、赣榆港区口岸开港。陇海兰新铁路运输协调机制建立。国家东中西区域合作示范区与西安、郑州、乌鲁木齐市签订了共建示范区战略合作框架协议,在上述城市设立了示范区办事处;与兰州高新区等重点地区建立了战略合作关系,积极探索着区域合作发展新路径。尤其是2013年,上合组织成员国总理第12次会议将连云港确定为共用出海口,都使连云港丝绸之路经济带东方桥头堡的地位进一步确立,服务东中西部区域的能力得到进一步提升。

(五)金融政策落实有可喜进展

沿海大开发,资金是关键。各金融机构新设立县(市)级以上分支机构步伐进一步加快。浦发银行、招商银行等有影响的商业银行先后落户我市,3年来(2011—2013年),市外金融机构在我市设立分行或分支机构19家。金融机构数量大幅提升,仅2013年,就新增金融机构75家。

(六)科技创新政策落实有较大进位

以高新技术产业为主导的创新型经济加快发展,科技创新成为创新型城市建设的主要力量。创新资源加快集聚。创新产业加快发展。2013年全市高新技术产业实现产值1600亿元,是2010年的2.5倍。企业创新能力加快提升。2011—2013年新培育国家高新技术企业73家,全市国家级高企累计达到102家。高新技术企业市级以上研发机构实现全覆盖。我市蝉联全国科技进步先进市,获批国家知识产权试点市。

二、大有可为:国家战略仍有继续争取的政策空间

(一)交通枢纽建设方面。《江苏沿海地区发展规划》和《长江三角洲地区区域规划》明确将我市“建设成为我国重要的综合交通枢纽、陇海兰新沿线地区最便捷的出海通道和对外开放窗口、新亚欧大陆桥东方桥头堡,逐步形成亚欧之间重要的国际交通枢纽”。目前,现实情况还不是令人十分满意。铁路一方面要提高陇海线的通过能力与运行质量,推进陇海铁路客运专线徐连段列入国

经济建设

家中长期铁路网规划,同时要继续加快推进南北方向铁路的建设,加快连淮扬镇铁路和连青铁路尽快开工,真正使连云港成为重要的综合交通枢纽,更好发挥在海陆双向开放中的作用。

(二)产业方面。一是工业方面:《省沿海开发五年推进计划》提出要“积极研究制定鼓励苏南产业向沿海地区转移的相关政策”;“积极支持省内新增和转移钢铁项目到连云港发展”,“建立省级层面的重大项目联审绿色通道”,这些政策亟需转化为可执行、可操作的行动方案。二是物流方面:作为上海国际航运中心辐射中西部地区的桥梁和纽带,我市需要结合对接上海自贸区、加强与长三角港口群的合作;推进与苏北各市的合作等进行统筹考虑,细化为较具操作性的办法。

(三)人才方面。《江苏沿海地区发展规划》(下简称《沿海规划》)在人才方面给予了政策,我市需在以下几个方面继续争取落实:一是争取国家层面推动将淮海工学院恢复淮海大学(或者升格为江苏海洋大学),增强对江苏沿海规划落实的科技支持。二是我市科创城即将建成投入使用,应进一步争取省就鼓励留学归国人员到连云港创业给予优惠政策。

(四)金融方面。《沿海规划》明确:“建设连云港金融创新区。指导和支持东中西合作示范区在发展多种所有制金融企业、创新外汇管理制度等方面开展先行先试,2015年前将连云港初步建成区域性金融中心”。但是目前我市金融机构聚集度和层次较低;信贷资金使用效益低下;金融市场发育不全;保险市场混乱等。这些问题严重制约着连云港区域金融中心的建立和金融业的有序发展。

(五)园区建设和对外开放方面。《沿海规划》明确:“支持低产盐田用途调整。”我市大面积的盐田逐渐处于废弃或低效利用的状态,2013年,我市已经编制完成《江苏省连云港市工矿废弃地复垦利用专项规(2013-2015年)》,应加大工作力度,争取将我市纳入国土部工矿废弃地复垦试点。

(六)创新型城市试点方面。《省贯彻落实江苏沿海发展规划的实施意见》明确:“集中推进一批科技支撑、重大科技成果转化和产业调整振兴项目,支持沿海地区承担国家科技重大专项”。围绕此政策,结合创新型试点城市建设要求,突出“区域科技创新中心”打造、“高效低碳燃气轮机试验装置”国家重大科技基础设施建设项目和相关国家重大科技专项布局等重点工作,应进一步细化目标、落实责任单位和责任人,切实抓出成效。

三、不容忽视:国家战略推进中存在的主要问题

(一)思想上,统筹意识不强烈

统筹兼顾、协调发展,这是一直以来强调的发展原则,但在实践中要全面切实地得到体现,并非易事。一直以来,大多部门和领导同志对四大国家战略的基本认识仍是线性思维,“政策—项目—资金”,对各大战略内在逻辑缺少统一认识,因而更难说上形成统筹思维。在实际工作中,往往就某个战略谈某个战略,甚至多数时就某个战略的具体政策内容而论;缺乏系统设计,没有将四大国家战略所给予的政策优势分类优化,在更广阔的范围内配置资源,造成内部资源的耗损。

(二)行动上,统筹步调不积极

我们在推进国家战略中,没有充分考虑地方需求与改革关系。从市级层面看,目前尚未召开过四大国家战略统筹推进会议,分别推进、各自为战是现状。首先汇报衔接力度不足。表现在已上报项目的跟踪落实和争取工作方面,确保项目的持续跟进不足。与国家部门、省各部门的沟通衔接不足,无法及时掌握和分析项目立项争取情况。其次项目开发储备不足。根据国家投资政策,应该集中精力谋划、筛选和储备一批重大项目,充实完善项目库。但是现有的项目成熟度低,无法为争取更多的项目提供保障。三是重点项目推进不足。主要表现为对项目的经常性督促检查还不够到位,导致少数项目实施中还存在进度缓慢等问题。其四由于各级政府对项目前期投入不足,导致许多项目前期工作不够扎实,达不到项目报批的深度要求,影响了投资项目的及时审批和实施。

(三)措施上,统筹方法不够多

在实践中,缺乏四大国家战略落实方案的空间分解,即把战略具体方案的内容分解给各市县区的相关部门、再由它们逐层分解到岗位各个人,形成一个层层目标明确、岗位职责清楚的责任体系与目标体系相结合的结构系统;缺乏战略方案的时间分解,即战略方案的长期目标,从时间上分解成为一个个短期目标,明确规定什么目标,到什么时候完成到什么程度,便于实施,利于检查;缺乏战略方案的综合平衡各系统协调。组织机构与管理体制是实现战略目标得以有效地远行的基础。

(四)机制上,统筹手段不灵活

一是缺乏科学的研判机制。由于统筹主体的缺失,很难形成统筹机制,对形势分析不深入、不及时,对政策把握不全面、不系统,因而在推进国家战略过程中,很难使各种决策要素畅通、规范、高效、有序地发挥作用,也就谈不上广开思路、广开言路等等。二是缺乏部门联动机制。市里虽然对每个阶段的重点工作进行精心安排和有效协调,明确牵头部门责任和任务,但是具体执行过程

经济建设

中各牵头部门间沟通协调机制缺失,甚至有些部门往往考虑自己的部门利益,对牵头部门或者不配合,或者消极对待,缺乏履行协助义务的意识 and 积极性。三是缺乏督办检查机制。目前无论市内领导小组,还是省里协调机制,都缺少有效地调控和督办手段,有时存在重部署、轻督办的不良现象,对项目审批、调度情况等缺乏对应的责任追纠,因而直接影响政策落实推进力度。

(五)环境上,统筹氛围欠优化

环境是一面镜子,直接反映一个城市的综合竞争力。当前我市从环境建设上看主要存在三个方面问题:一是基础设施尚需完善,提高保障能力。铁路交通方面目前缺乏高铁与动车与外界联系,制约了客流与商流;通往园区内的道路交通状况跟不上企业发展的需要,园区内生活设施未能配套,给职工的生活带来诸多不便等。二是软环境方面。一些机关及其工作人员行政不作为、行政乱作为的现象依然存在。三是生态环境方面。淡水资源短缺、水质逐渐恶化,给饮用水与工业用水带来威胁;环保基础设施建设相对滞后,新的污染源随之产生,污染物排放总量继续增加等。

四、机不可失:强化统筹推进国家战略的思想认识

(一)增强机遇意识,在统一思想中凝聚共识

面对四大国家战略,我们要紧紧抓住这一机遇。一是深入发动。只有深入宣传广泛发动,才能促进全社会形成共识,凝聚共抓机遇的合力,在抢抓机遇的竞争中先行一步抢到机遇选择权和发展主动权,才能“抓得早”、“抓得多”。二是趁热打铁。只有趁热打铁,在中央和省委、省政府高度重视连云港、广大干群热情最高的时候,抓紧推进落实才最有力度,才能“抓得紧”、“抓得快”。三是突出重点。只有抢到各种机遇中最重要、发展促进最大和关键性的机遇,才能“抓得准”。四是形成特色。只有以自己独有特色把普适性的政策机遇转变为人无我有、人有我强、人强我优的特色发展机遇,才能“抓得稳”。

(二)增强统筹意识,在国家层面上定位思考

进入国家战略层面以后,我们不仅要从全国大局中找定位,还要在全球范围内谋发展,不断培养战略思维和世界眼光。一是高点站位,上升为国家战略后,我们必须改变过去一域或地方视角思考问题、谋划工作的习惯,时刻站在国家层面,从大局着眼、从高处入手;二是视野开阔,善于从战略和全局高度、以超前的眼光和思维把握机遇,这是抢抓的条件;三是统筹全局,四大国家战略是相互关联的、相互促进的,不是孤立的,在推进贯彻落实过程中必须树立统筹意识,全面系统研究政策,从整体上制定各项落实措施,统一部署推进、统一检查督促;四是系统规划,适应国家战略要求,既立足当前,又着眼长远,统

筹市内外各方面资源,做好发展的近期规划和长期规划,这是抢抓的前提。

(三)增强使命意识,在承担责任中昂起龙头

推进江苏沿海开发,是党中央、国务院作出的重大战略部署,是全市上下必须完成的历史使命。面对进入国家战略的新形势,连云港的发展已经不仅仅只关系到我们地区本身的发展,而且关系到苏北的发展、江苏沿海地区的发展、广大中西部的发展和全国区域共同发展,我们需要承担的责任更大、使命更重。我们一定要切实增强历史责任感、使命感,做到责任靠身、重任在肩。要清醒认识到,振兴港城、人人有责,一荣俱荣、一损俱损。

(四)增强人文意识,在服务环境上优化提升

在区域竞争日趋激烈的情况下,哪里条件环境好,哪里优惠政策就多,哪里经济发展就快。一是营造更加高效的服务环境,从机关干部做起,切实把服务放在第一位,在主动服务、优质服务、创新服务上狠下功夫。进一步简化办事程序,提高办事效率。二是营造更加包容的人文环境,建开放兼容、文明进步的人文氛围,以开放包容的胸怀兼收并蓄,扫除闭关自守、固步自封、划地为牢、以人划线的意识,来汇聚全市力量,激发创业热情。三是营造更加公平的经营环境。营造更加宽松的政策环境。坚持非禁即行的原则,充分发挥主观能动性创造宽松的条件为客商和群众把事办成。打造有强磁场效应的“政策洼地”。

(五)增强赶超意识,在解放思想中奋勇争先

加快发展时不我待。要抢抓机遇,必须赢得发展主动权,牢固树立赶超意识。树立赶超意识需要舍我其谁的争先精神。在激烈的竞争态势下,发展慢不得、更等不得,必须增强抢抓机遇的使命感、紧迫感,实干、快干、多干,一切工作向前赶,力争早出成绩、快出成绩、多出成绩。树立赶超意识需要求真务实的科学态度。要认真分析面临的问题和拥有的优势,广泛听取意见和建议,明确近期目标和长远目标,分解工作任务到岗到人,一着不让,脚踏实地,干一件成一件,务求实效。树立超越意识需要百折不挠的攻坚勇气,努力克服前进过程中的问题和不足,百折不挠地做好在手任何事情。

五、多措并举:加大国家战略统筹力度的对策建议

(一)创新体制机制,提高组织调控能力

建议设立国家战略统筹推进领导小组,由市委市政府主要领导任组长、副组长,市政府分管领导任副组长兼任办公室主任,以市沿海办为依托,整合沿海开发、东中西部区域合作和长三角发展“三大战略”,吸收创新型城市建设的综合协调功能,增挂“国家战略推进领导小组办公室”牌子。办公室具体负责各大

经济建设

国家战略的年度计划制定、形势任务分析、对上政策争取、部门相互协调、跟进落实督查等各项工作,并及时解决推进中遇到的问题与矛盾。

(二)以交通体系为突破,推进基础设施统筹发展

在推进统筹四大国家战略过程中,必须在重大基础设施上快推进、求突破。港口建设方面,围绕建设航道深水化、码头专业化、集疏网络化、口岸信息化、通关便利化的组合大港,推进 30 万吨级航道二期工程和 30 万吨级原油、LNG、液体散货、木材等一批大型专业化泊位建设;铁路建设方面,加快南北向的“连盐铁路”、“连淮铁路”、“连青铁路”的工作进度;航空建设方面,加快建设连云港新机场,着力构建区域性航空港,实现连云港空港口岸正式开放;公路设施方面,建成临海高等级公路和徐新公路,积极推进 204、310 国道等重点交通工程建设。

(三)统筹重大项目布局,建设现代化产业基地

从统筹产业和重大项目布局入手,加大工作推进的力度,把产业链长、拉动力强的基础性、基地型产业的落地作为重中之重。加大对传统优势产品、成长性产业的投资,重点推进环保、新医药、新材料、新能源、高端装备制造等产业发展,给予落户的示范区重点项目大力扶持,抢占产业发展的制高点。继续发挥港口优势,坚定不移地做大做强临港工业,重点发展市场前景好、环境影响小、产出效益高的临港制造业,打造区域特色鲜明、产业关联度大、创新能力强的石化、能源、钢铁、装备制造等基础型临港产业集群。以中石化炼化一体化项目路条获批为契机,加快建设石化、钢铁等大型临港产业基地。积极推进与上海的产业协作、与苏南地区的产业对接、与日韩的经贸合作,建设成进口资源加工基地、出口产业生产基地和重化工配套产业基地。支持中西部地区的城市和企业示范区、开发区以“区中区”、“园中园”的形式共建园区,积极推进中日生态科技园项目建设。

(四)强化开放载体功能,实现要素资源集聚集约

按照“市场主导、开放公平、互利共赢、优势互补、结构优化、效益优先”的原则,充分发挥港口的货物集散功能、开发区的加工制造功能、保税区的自由贸易功能以及经济区综合服务功能等,推动市域范围内的市场联动、产业联动、交通联动,加强资金、技术、经验以及人才等领域的交流合作。建设连云港铁矿石国际交易中心、开发区工业展览中心、徐圩新区大陆桥合作论坛国际会议中心;大力推进江苏金融改革创新区建设,打造区域性金融机构聚集中心、金融创新中心、金融市场交易中心和金融信息服务中心。借助丝绸之路经济带建设,主动策应向东向西双向开放,争取申报连云港综合保税区和连云港自由

贸易港区。

(五)积极推进港产城联动,充分释放优势潜能

通过港口与产业园区的融合发展,将临港产业、海洋产业、其他陆域产业的发展有机结合起来,促进海陆产业联动和港产城一体化。始终坚持以港兴市战略,着力提升城市的服务功能,建设云台山环山公路和城市外环线,加快海滨大道、临海高等级公路和徐新公路等进程,实现引山入城、揽山阅海;着力解决道路绿化、沿街环境,使完善道路景观功能,推进新区建设,加快商业中心区组团的建设,全方位改善城市面貌。提高中心城市承载功能,重点突破商务功能区建设,加快连云区国际商务中心、连云新城国际商务核心区、徐圩新区商务功能区和新海新区文化艺术城、金融商务中心等一批现代服务业集聚区建设。

(六)精心组织重大活动,切实做好宣传推介工作

“酒香也怕巷子深”。因此,必须精心组织大型招商推介活动,切实加大政策宣传力度。一是加强统筹对外宣传,注重策划,讲求实效,主攻中央级主流媒体,在黄金时段和重要版面展开集中宣传,形成较强的舆论声势和氛围,切实提高连云港对外的知名度和美誉度。二是加大招商引资工作,坚持大小齐上、内外并举的原则,积极探索以商招商、感情招商的新路径,紧盯长三角、珠三角以及台、韩等地,精心组织大型招商推介活动,务求取得实际效果。三是以连云港之夏、“西游记”文化节等节庆活动为基础,申办“丝绸之路经济带国际通海物流博览会”和东中西区域合作论坛,进一步凸显连云港在区域间的重要地位,不断助推经济社会发展。

(作者单位:连云港市人民政府研究室)

连云港建设中日韩自由贸易区先导区的相关思考

唐光普

中日韩自由贸易区这一设想是 2002 年在中日韩三国领导人峰会上由朱镕基总理首次提出,当时就得到了日韩两国领导人的积极回应。2010 年 5 月,中日韩领导人第三次会议通过了三国合作路线图,再次引发了国际社会对中日韩自由贸易区建设的期待。近年来,我国辽宁省大连、河北省曹妃甸、山东省青岛与烟台以及天津等沿海城市纷纷提出建设中日韩自由贸易区的设想,争取率先开展中日韩自由贸易区次区域合作战略部署。作为新亚欧大陆桥东桥头堡,连云港处于环渤海湾经济圈和长三角经济圈中间地带、沿海经济带和陇海-兰新产业带的结合部,是我国广大中西部地区最便捷的出海口,区位优势明显,连云港理应担负起建设中日韩自由贸易区先导区的重任。先导区的建设将对连云港市实现跨越式发展,对整个江苏沿海地区开发乃至我国中西部的发展都具有重要的意义。

一、发展理念

连云港建立中日韩自由贸易区先导区需要注重两个方向的发展理念:一个是对外开放的发展理念。当前连云港建设中日韩自由贸易区先导区,应当借鉴中国-东盟自由贸易区建立的成功经验,具体包括三个方面:一是中国-东盟自由贸易区整体制度的经验借鉴;二是东盟自由贸易区次区域经济合作以及中国-东盟自由贸易区框架下泛北部湾区域合作的经验借鉴;三是南宁构建中国-东盟自由贸易区区域性国际城市的经验借鉴。另一个是对内开发的发展理念。结合进程阶段和实际情况,以创造意识和科学思维来灵活运用有关中国-东盟自由贸易区的经验做法,在突出自身资源优势的基础上与在环黄渤海地区的邻近城市分工协作,打造出既具有可行性又符合自身特点的中日韩自由

贸易区先导区构想,从而有机会早日获得国家政策的鼓励和支持,助推连云港对外经贸跨越式腾飞。

二、战略定位

借鉴南宁市围绕构建中国-东盟自由贸易区的区域性国际城市战略定位,将发展方向确定为建设区域性物流、商贸和加工制造“三基地”及区域性国际综合交通枢纽、信息交流和金融“三中心”,建成面向日韩等东亚国家的现代化国际海港中心城市。连云港建设中日韩自由贸易区先导区的具体功能体系应该包括区域性产业合作示范中心、商贸中心、金融中心、信息中心、物流中心与会展中心。关于区域性产业合作示范中心。将连云港打造成中国与日韩的区域性产业合作示范中心,把握经济全球化加速、国际国内产业转移步伐加快、新一轮产业分工调整加快的新形势,对接日韩市场,改造提升传统优势产业,发展高新技术产业,走新型工业化道路,提升连云港在中日韩产业体系中地位和作用。关于区域性商贸中心。将连云港打造成中国与日韩的区域性商贸中心,发挥活跃交易、整合营销、调节供需、扩散技术、联动产业、增加就业等积极作用,不断提高城市消费层次和水平,实现连云港面向日韩,开展国际商贸活动的口岸和门户功能。关于区域性会展中心。将连云港打造成中国与日韩的区域性会展中心,促进会展经济的勃兴,具有极强的经济和社会带动力,大大增强了连云港作为中日韩自由贸易区先导区的枢纽功能、窗口功能、集散功能和服务功能。关于区域性物流中心。将连云港打造成中国与日韩的区域性物流中心,以保税港区为主导,形成以国际物流为重点,以区域物流为基础,以城市配送物流为支撑的综合物流体系,促使连云港的地缘优势尽快转化为城市的经济优势。关于区域性金融中心。将连云港打造成中国与日韩的区域性金融中心,为日韩提供人民币清算和交易服务,提供人民币国际信贷平台,能够有效地改善连云港金融生态环境,促进区域金融资本及其他生产要素快速聚集和有效配置,提升连云港在中日韩国家合作中地位和作用。关于区域性信息中心。将连云港打造成中国与日韩的区域性信息中心,以强大的信息技术为手段,建立标准化、系统化、多接口的信息交换与服务系统,对于支撑连云港建设中日韩自由贸易区先导区目标的实现具有重要现实意义。

三、相关举措

连云港建设中日韩自由贸易区先导区是一项长期的系统工程,紧紧围绕中日韩自由贸易区先导区的总体发展定位,按照建设中日韩自由贸易区先导

经济建设

区的具体功能体系要求,集中有限的人力、物力、财力和精力加快推进“八大工程”。

一是政府引导保障工程。区域经济一体化的实现,加强政府引导保障是关键。借鉴中国-东盟自由贸易区的管理推动相关经验做法,通过设立区域合作常设机构,组织开展相关理论研究,制定出台建设规划方案,为中日韩自由贸易区先导区确立制度性安排、提供良好的政策环境。一要成立不同层次专门机构。连云港建设中日韩自由贸易区先导区,建议成立不同层次的专门组织协调机构,夯实开展下一步建设工作的组织基础。特别是省市两级政府要设立专门机构,连云港市相关部门做好配合工作,对上主动请示汇报,尽最大努力赢得省级政府的关注支持;对下作为合作实施责任主体,全面推进中日韩自由贸易区先导区开发建设,全面启动基础设施建设,筹备组建合作开发公司,积极引进各类合作项目。建议江苏省政府专门协调机构,对上负责与国家部委及日韩两国作进一步沟通交流,综合协调中日韩次区域合作的规划和管理工作的;对下加强中日韩自由贸易区先导区推进工作的指导,帮助连云港争取国家相关政策扶持,推动相关合作项目尽快落实并取得实质效果。二要组织开展相关理论研究。省市级专门机构组织专家小组,立足中国-东盟自由贸易区相关建设经验,加强对连云港中日韩自由贸易区先导区的建设研究,准确把握中日韩自由贸易区先导区发展轨迹,寻找薄弱环节,破解产业结构、基础设施、人才队伍等方面存在的难题,为连云港建设中日韩自由贸易区先导区提供理论支持和实践指导。三要制定出台建设规划方案。通过编制城市未来相关发展规划,确立中日韩自由贸易区先导区发展战略,提出今后5年、10年乃至20年不同阶段的规划目标和主要任务,并就经济合作的范围和原则、目标方向、优先领域、机制安排、行动计划、标志性项目等制定切实可行的进度安排,确定合作的整体战略框架,以便为连云港中日韩自由贸易区先导区的顺利建立和未来的进一步发展创造条件。

二是产业合作示范工程。打造产业合作示范工程是应对全球化挑战、提高自身产业竞争力的重要渠道。借鉴中国-东盟自由贸易区的产业合作相关经验做法,依托国家东中西区域合作示范区建设,搭建产业合作创新平台,构建产业合作示范体系,建立产业合作示范载体,有利于探索中日韩产业一体化道路。一要搭建产业合作创新平台。通过积极改善基础性技术、主动引进日韩及国内周边地区先进科技来发展中高层技术,不断提高技术扩散整合能力和产

业优化升级能力,着力打造产业合作创新平台,积极发挥科研机构、科研开发推广服务中心的作用,形成产业创新技术扩散和整合核心地带,链接产业合作示范工程各类主体,提升产品供给能力和企业自身组织再造能力,加速改造传统产业,催生新兴战略性产业,增加产业科技含量和知识附加,形成动态产业比较优势,促进产业动态升级,跃升产业创新能力。二要构建产业合作示范体系。通过中日韩区域内产业转移和产业协作,围绕连云港的支柱产业和重点企业,大力发展新医药、新材料、新能源、石化、钢铁、海洋装备制造、农产品、渔业、矿业、林业、服装业、旅游业等产业,构筑富有活力的产业合作示范体系,推动形成中日韩区域上下游相互配套、专业化分工合作的产业链。需要注意的是,在合作方式上,坚持发展具有现实比较优势的劳动密集型产业,重点引进具有发展潜力的资本和技术密集型产业。在合作内容上,实行三次产业融合并举,在坚持工业主体地位的同时,大力拓展第三产业,开发提升第一产业。在合作导向上,注重发展规模大、带动能力强、产业关联度高的龙头型、旗舰型项目;注重发展资源节约型、能源节约型、环保型项目;注重发展科技含量高、市场前景好的高新技术型项目;注重发展有利于增加税收、解决本地就业的现代服务业项目,全面提升产业发展档次和水平。三要建立产业合作示范载体。学习关于国家间合作建设产业园区的成功经验(如中新苏州工业园),依托连云港中日生态科技城建设,全力推进日本生态科技项目,强化与日韩国家的联合与配合,加快建设产业合作示范园区,以建设徐圩新区和连云港经济技术开发区为重点,形成服务中日韩区域的进口资源加工基地、出口产品生产加工基地、产业承接与转移基地,促进中日韩产业集聚,推进形成区域产业协作战略联盟,深化陆桥沿海地区与日韩国家的经贸合作,为中日韩三国加强国际合作提供窗口平台。

三是商贸会展互动工程。打造商贸会展互动工程是促进中国与日韩商品、服务和投资的双向流动的重要举措。借鉴中国-东盟自由贸易区的商贸会展相关经验做法,举办中日韩博览会、推进商贸基地建设和创新互动管理机制,发挥连云港作为中国对接日韩经贸合作的枢纽中心的作用,同时为促进陆桥沿海地区与日韩各国的贸易往来、产业合作和相互投资构建服务平台。一是举办中日韩博览会。利用连云港特色产业优势和区位优势,积极承办全国性、国际性重大会议、商贸展览及文化活动,打造连云港中日韩博览会品牌,把博览会办成集货物贸易、投资合作、服务贸易、高层论坛和文化交流于一体,服务全

经济建设

国、服务日韩、面向世界的综合性、国际性博览会,使连云港在促进中国与日韩商品、服务和投资的双向流动中彰显举办地的效应和亮点。重点增强博览会对日韩进行横向经济联合与协作的功能,抓紧策划和筹办“中日韩自由贸易区高端论坛·连云港”,由市政府主办,可联合日韩国家首都和中心城市首脑及学术界参与,也可邀请国内主要城市市长参与,并形成论坛机制,增进多边多领域的高层对话,为连云港获取国内外优势资源和战略合作项目奠定制度基础。二是推进商贸基地建设。加快建设集购物、餐饮、休闲、娱乐、商务、旅游等为一体的面向日韩的区域性商贸基地,全面提升商贸业的集约化、现代化和国际化水平。按照江苏三大区域性商务中心之一的定位,推进商务核心区和海上 CBD 建设,积极发展总部经济,完善商贸配套服务功能。打造区域性大宗商品交易集散中心,将零散的、缺乏特色和竞争性的小市场整合为竞争力强、管理先进的大市场。构建多元化、国际化、现代化的商贸流通市场体系,构筑大容量、开放式、多功能、强辐射的新型流通网络,力促国际国内市场相通、货物贸易与服务贸易并重、有形市场与虚拟市场相容、现货市场与期货市场并举。鼓励国内外客商通过多种形式、多种渠道,投资商贸物流、批发、零售、餐饮、仓储等各个领域,为商贸基地的建设顺利完成增加动力。三是创新互动管理机制。借鉴深圳华南城、义乌小商品市场发展“商贸经济+会展经济”的成功经验,根据本地的产业特色和导向,适应国际国内市场需求,加强行业协会的管理作用,发挥其行业组织和协调职能,加强行业自律和行业间的协调能力,维持行业内的公平竞争秩序,促进商贸经济与会展经济相互融合。

四是保税物流提升工程。打造保税物流提升工程是改善地区投资环境、降低物流成本、带动区域协调发展的重要手段。借鉴中国-东盟自由贸易区的商贸会展相关经验做法,依托便捷交通,充分利用航空港、深水港优势,加快建设保税港区、科学发展物流园区及培育引进物流企业,构建集转运、仓储、批发、配送于一体的物流体系,畅通陆桥沿海地区及日韩国家物流通道。一要加快建设综合保税港区。打破由保税区向综合保税港过渡的习惯思维,争取直接建成能够面向日韩货物或日韩加工企业、物流企业等实行优惠开放政策的保税港区,整合保税港区、出口加工区、保税物流园区等各类海关特殊监管区域功能优势,享有国外货物入港区保税、货物出港区进入国内销售按货物进口的有关规定办理报关手续并按货物实际状态征税、国内货物入港区视同出口并实行退税、港区内企业之间的货物交易不征增值税和消费税等相关税收和外汇管

理政策。同时,积极探索海关特殊监管区域管理制度创新,争取先行先试国家经济领域一系列重大改革措施。加快推进区港联动进程,把保税区和港口功能融合,赋予有保税需求的专业码头以保税功能和政策,突出口岸贸易、转口贸易和国际物流服务功能,最终完成自由港即围绕港口形成的自由贸易区的转变。二要科学发展物流园区。依托连云港海铁联运、海河联运、海空联运等综合交通优势,加快建设提升港口物流园区、金港湾国际物流中心、B型物流保税中心、空港物流园区、徐圩物流园区、海州物流园区等建设,进行系统规划使各物流园区之间功能互补,避免重复建设、恶性竞争与资源浪费现象的出现,逐步构建起具备仓储加工、分拣配送、信息交易、辅助服务、综合集约等多种类型的物流园区体系。物流园区应布局于交通枢纽节点,在满足城市配送的基础上,发挥交通枢纽城市集散、中转的功能,与公路、铁路等物流线路共同构成物流网络,实现各个方向物流运输通道畅通,发展海铁联运以及多式运输。三要培育引进物流企业。积极出台优惠政策,引导当地物流企业从传统的仓储或运输企业向现代物流企业转变,招引国内外物流企业在连云港设立分公司、区域分拨中心、配送中心,鼓励开展国际采购、国际中转、国际分拨以及国际配送业务,完善现代物流配送体系,鼓励大型连锁企业和制造业的配送中心为社会提供物流服务。

五是口岸环境优化工程。打造口岸环境优化工程是进一步提高口岸工作效率、改善我国外贸投资环境的重要引擎。借鉴中国-东盟自由贸易区的商贸会展相关经验做法,通过完善口岸基础设施建设、加快电子口岸标准化建设及加强与内陆跨口岸协作,完善连云港口岸"大通关"体系,使连云港口岸的功能、效率、管理、服务全面达到一流水平。一要加强口岸交通基础建设。把交通基础建设放在口岸建设重中之重,按照“完善铁路、拓展公路、提升空港、打通运河”的思路,加快建设多元化的港口集疏运体系,强化连云港的综合交通枢纽地位。加强口岸与铁路的合作,推进沿海铁路建设,强化陆桥铁道通过能力,提升大陆桥班列,打造大陆桥运输品牌。规划修建区域性大型机场,推进空港一类口岸开放,建设服务苏北鲁南地区、面向亚太的区域性国际航空港。加快推进通榆运河建设,打通徐连水运通道,形成大运量海河联运体系。大力发展管道运输,积极促进以连云港港为起点的输油管道建设。加快推进铁路直通港、金港湾内河港池、疏港航道、主体港区三条疏港道路,赣榆、徐圩、灌河港区疏港道路以及徐圩新城区、物流园区内的公路网络和辐射通道等基础设施建

经济建设

设,提高区域内部运输通畅能力。二要推动与内陆跨口岸协作。加强与陇海-兰新沿线及其他内陆地区的跨口岸协作,在主要腹地城市建设具有综合物流集散功能的内陆“无水港”,拓展“属地申报、口岸验放”和检验检疫直通放行业务,延伸连云港口岸功能,逐步扩大“大通关”适用范围,积极推进连云港大陆桥班列西延,实现大陆桥全线贯通,简化进出境货物通关、转关和过境手续,提升通关贸易便利化水平,吸引新亚欧大陆桥更多货物从连云港口岸通关,使连云港口岸成为承载腹地物流的重要平台,成为内陆地区面向日韩、通向世界的开放窗口。三要加快电子口岸标准化建设。充分发挥电子口岸作用,推动海关、检验检疫实现货物便捷化通关。建立覆盖大通关各个环节的信息平台,实现口岸信息资源的互联、互通、互动。组织搞好海关、出入境检验检疫单位电子信息网络建设通过远程可视监控等措施,对重点出口企业实行从原材料进出口到成品出口的全过程电子监控,简化手续,提高货物的进出口的通过能力。

六是金融信息服务工程。打造金融信息服务工程是提高地区竞争力、现代化程度、综合实力以及经济增长能力的重要支撑。借鉴中国-东盟自由贸易区的商贸会展相关经验做法,通过建设金融合作平台、打造信息交流高地及加强其他服务支持,进一步拓展区域中心城市的服务功能,强化对陆桥沿海地区及日韩国家的聚集、扩散和带动作用。一要建设金融合作平台。加快现代金融业的发展,支持各类金融机构机制、体制、服务创新,建立多层次、多元化的金融体系。提高连云港金融服务水平,加强与日韩国家及其城市在跨国清算、金融业务、金融监管相互协助机制的合作;进一步完善金融救助机制、币互换机制;加强在金融监督和预警方面的合作,可设立中日韩自由贸易区次区域合作金融监督与预警机制框架;加强在货币汇率对话机制合作,并及时通报汇率政策的重大调整,为本区域经济贸易的发展奠定良好的基础。鼓励国内外金融机构在连云港扩展业务。吸引国内外特别是日韩国家有关金融机构在连云港设立金融投资办事机构。二要打造信息交流高地。着力提升连云港信息互联中心的功能,建立区域性信息资源交流发布高地。完善信息基础设施建设,提高信息资源开发水平和使用效率,提升城市信息服务功能;建立健全相关运行和管理制度,实现与日韩信息标准与技术协议的融合,建立起信息配套标准和交换体系;建立区域性城市群发展信息交流网络体系,广泛吸纳陆桥沿海地区及日韩国家的信息网络入网,联合建设区域农产品销售网、区域海洋水产协作网、区域旅游营销网、区域会展信息网、区域科技文化交流网、区域人力资源信息网

等信息资源网,加速形成区域信息化建设核心力量,实现信息资源的散发式开发利用和集约化交流共享。三要加强其他服务支持。建设面向日韩居民的生活服务设施,创造生态环境优美、居民生活舒适的宜居区,使国际友人能够安居乐业等;深入开发旅游资源,针对日韩游客提供一系列丰富多彩的旅游产品;简化与日韩国家之间的签证手续,促进人员来往的便利化;增加地方建设用地指标,用于中日韩次区域合作建设,并在国家安排的江苏年度用地指标中单列等。

七是人才支撑体系工程。打造人才支撑体系工程是应对日益激烈的国内外竞争、提升城市竞争力和综合实力的重要措施。借鉴中国-东盟自由贸易区的商贸会展相关经验做法,通过人才培养引进、完善人才管理机制及加大人才投入力度,在更宽的领域、更深的层次上为连云港经济建设与社会发展提供强有力的人才保证。一要加强人才培养引进。主动适应人才结构优化的需要,继续深化教育改革,大力优化教育办学层次与结构,创办我国面向日韩的一流综合性高等院校,开展跨国教育交流与合作,建设有利于人才生成的教育培养体系。多层次、多渠道、大规模地开展在职人员的继续教育,加快建立网络化、开放式、自主性的终身教育体系,使广大人员不断提高个人素质和能力。通过改善人才结构,运用选招、聘用、引进等方式,逐步改善人才队伍的专业结构、年龄结构与知识结构,重点引进面向日韩的复合型人才以及拥有专利、专业技术和才能的人才。二要完善人才管理机制。坚持以用为本,人尽其才的原则,不拘一格选拔人才,大胆使用人才,建立有利于各类人才脱颖而出的机制,最大限度地激发人才的干事创业的激情和活力。建立健全人才分配激励机制,坚持向关键岗位和优秀人才倾斜的政策,真正营造岗位靠竞争、报酬靠贡献的政策环境。加快优化人才选拔任用机制,按照公开、公平、竞争、择优原则,为不同身份、不同年龄段人才提供公平竞争舞台,逐步扩大竞争性选拔范围。不断完善人才交流工作机制,引导各类人才向重大发展战略、重点建设项目、重点攻关课题的需要流动,向经济社会发展急需的领域转移。建立人才评价考核机制,建立以业绩为核心,由品德、知识、能力等要素构成的各类人才评价指标体系,确保人才的合理开发和利用。三要加大人才投入力度。推动从注重物质资本的积累向注重人力资源的积累转变,大幅度提高人才投入占地区生产总值和财政支出的比重,各级财政设立人才培养、引进、鼓励、创业专项资金。鼓励企业增加人才资金投入,支持个人加大人才资金投入,引导社会增加人才发展投入,建立健全政府、用人单位、个人和社会多元化的人才发展投入机制。

经济建设

八是城市品牌塑造工程。城市品牌塑造工程是提升城市形象、实现城市可持续发展的重要途径。借鉴中国-东盟自由贸易区的商贸会展相关经验做法,发展城市品牌特色,加大城市品牌宣传及建立品牌长效机制,打造城市品牌形象,最大程度地发挥自身优势和特色,通过增强城市的吸引力和凝聚力来提升自身竞争力。一要发展城市品牌特色。围绕连云港建设“国际性的海滨城市、现代化的港口工业城市与山海相拥的知名旅游城市”的定位,以培育个性化城市资源为立足点和出发点,加大对城市特色资源的研究、开发、传承,突出城市自然资源与文化资源的山海特色,整合形成本土化的以山海为主题的城市品牌系列。鉴于连云港是将中国文化传播日韩国家第一人徐福的故里,同时也是在中日韩等东亚国家产生深远影响古典巨著《西游记》的诞生地,建议着重打造连云港山海主题城市品牌中的徐福城市名片与西游记城市名片,提升连云港城市品牌对日韩的独特吸引力,使连云港在中国与日韩进行国际交流中占有一席之地。二要加大城市品牌宣传。注重在各类城市宣传中融入品牌元素,提升连云港城市品牌的传播力和感召力。充分发挥媒体作用,加强媒体之间的联动,把握媒体宣传的节奏,对于城市品牌的传播要保持高强度和深层次宣传,全面发展和运用贸易、会展、旅游等各种新型传播方式和渠道,研究分析不同时段城市品牌宣传工作重点、热点和焦点,提高城市品牌推向社会的成功率,通过循序渐进、层层铺开、逐级深化,达到城市品牌传播的最佳效果。三要建立品牌长效机制。以坚持和保护的态度构建城市品牌,形成一套专门的管理和保护长效机制,包括利益反映机制、领导协调机制、宣传教育机制、制度保障机制和奖励监督机制等等,对城市文化品牌进行统筹规划和保护,对品牌塑造过程进行监控,对品牌塑造效果进行评估,减少政出多门、资源浪费,形成职能科学、合理的管理和保护机制,不断扩大连云港在日韩国家的知名度、美誉度与影响力。

(作者系赣榆区委副书记、区政府区长)

创新政策举措 促进结构改善 加快实现连云港市酒业品牌发展新跨越

孙巨传 李 军 胡勇明

2003 年以来的十年,是我国酒业发展的“黄金十年”。我市酒业发展与全国情况类似,以汤沟酒业为龙头的酒类行业持续快速发展,品质品牌快速提升,财税收入快速增长,市场占有率快速提高,酒业已成为促进我市地方经济发展、扩大社会就业的重要产业。但是,自 2012 年四季度,由于多种因素叠加作用,酒业市场形势出现急剧变化,高端市场需求迅速下滑,中低端市场继续扩大,经销企业库存普遍增大,酒类企业面临着市场的不确定性,产业结构进入新的调整时期。面对新的市场环境和需求结构的变化,我市酒类行业特别是白酒行业,要主动适应形势变化,借助本轮市场调整和重新洗牌机遇,厘清思路,顺势而为,寻求新的市场方向和发展空间,发挥优势条件,明确发展定位,着力做大做强特色品牌,力争实现酒类产业提档升级。

一、发展现状:地方酒业是我市经济发展的重要力量

酒类行业是我市具有区域竞争优势和发展潜力的传统产业。经过千年发酵和积淀,特别是最近几十年的发展,我市酒业取得了较好的成绩。目前全市酒类生产企业注册资本总额 54202.47 万元,总产值 127496.3 万元,利税总额 42271.67 万元。注册资本 1000 万以上的共有 8 户,产值 1 亿元以上、利税总额 1 千万元以上的共有 6 户。

(一)酒业分布状况——相对集中。近十年来酒业市场的需求扩张,导致酒类企业激增,产业规模也不断扩大,经济效益稳步攀升。截止目前,全市共有酒类生产企业 65 户,其中:灌南县 26 户,赣榆县 20 户,东海县 7 户,灌云县 2 户,新浦区 3 户,海州区 4 户,开发区 3 户。

(二)酒业品类状况——较为齐备。目前,我市共有地产白酒、红酒、啤酒、果

经济建设

酒和黄酒等五大品种酒水,品类比较齐全,地方特色明显。白酒生产分布在四个县,灌南的汤沟酒,东海的桃林酒,赣榆的徐福酒,以及灌云的镜花缘;果酒类主要集中在市区,目前山楂酒为全国第一品牌,产销量居全国首位,凯威葡萄酒有近 60 年发展历程,王子啤酒也有近 30 年历史,红香溢樱桃酒、润豪黑莓酒则是随着市场多样化需求应运而生的新生代。

(三)酒类流通状况——模式多样。在流通领域,酒类营销主要采取总经销分销模式、专卖店销售模式等,在零售环节仍以酒店、便民店以及名烟名酒商店等传统经销模式为主。目前全市酒类流通企业近 2 万家,经营业态包括批零兼营、零售、餐饮、酒吧等。截止目前,全市酒类批发零售、餐饮等企业已备案登记 9530 家,其中批零兼营企业 691 家,零售企业 7707 家,餐饮 1132 家。

(四)品牌开发状况——一枝独秀。我市酒类企业产品销售结构中,主要以中低档酒为主,每瓶 100 元以上的销售量较少。其中获江苏省名牌产品企业 2 家 2 个产品,连云港市名牌产品企业 4 家 6 个产品。2009 年起,汤沟商标连续多年被国家工商总局评为中国驰名商标。目前,我市已基本形成以江苏汤沟两相和酒业有限公司为核心、带动众多小酒企发展的格局,白酒品牌影响力不断提升。但是令人遗憾的是,一些老品牌老字号如“海州辣黄酒”等,却日渐淡出人们的记忆。

(五)人才集聚状况——基本匹配。经过多年传承和发展,在酒类生产工艺不断完善的同时,也培养和造就了一批专业技术人才,我市酒类企业多数具有了一批熟悉酿酒各工序、环节要领,通过眼看、鼻闻、口尝就能判别酒曲、酒醅好坏的新老技工,以及较高水平的勾兑师、评酒员。一些新创立的酒企,为了快速提升质量品位,一般也都高薪聘用市内外业内精英。

二、发展滞后:我市酒业品牌发展的结构制约

与全省全国著名酒业品牌相对照,我市酒业在企业生产、流通服务、品牌建设等方面,存在诸多深层结构和发展制约问题。

(一)产业结构问题——多元兴起而规模不济。我市酒业发展历史悠久,酒类品种较为齐全,产业结构呈现多元化发展趋势,但同时也普遍存在着层次低,规模小,现代化经营管理能力不高等特征,规模效应和集聚效应难以发挥。从企业结构看,我市酒类企业呈现“头大尾小”的结构特征,除汤沟酒、山楂酒和王子啤酒外,缺少具有较大影响力的二线企业,没有形成完整的梯次结构,酒类生产企业多、小、弱的问题突出。由于企业小,竞争乏力,因而在银行贷款、

人才引进、广告宣传、新产品开发等诸多方面工作无法正常开展,企业持续健康发展后劲不足。随着全国各大名酒企业向中端“腰部”产品发力,必将进一步挤压中小酒类企业发展空间,给行业规模扩张带来更大竞争压力。汤沟酒业在我市酒企中是最大的,对我市酒业发展就具有一定的引领和示范作用,但和周边几家著名酒企相比,规模和集聚发展都严重不足,因而无力带动我市酒业跨越发展。

(二)品牌结构问题——历史久而影响不远。追溯起来,我市酒业已有四千年历史。桃林酒飘香千百年,享有“名扬苏鲁三千里,味占江北第一家”之美名;汤沟酒起源于北宋年间,明末清初闻名于世。清代著名诗人、戏剧家洪升曾写下“南国汤沟酒,开坛十里香”之赞誉,稍后孔尚任亦留有“汤沟传奇水土,美酒绝世风华”之佳句。但是,目前酒类企业品牌开发建设不够,产品难以实现由区域性品牌向全国性品牌的跨越。除了汤沟酒具有一定品牌影响力外,其他酒类品牌发展潜力还有待挖掘。花果山系列山楂酒等曾作为“江苏省政府”接待用酒,获“江苏名牌产品”称号,但是其品牌影响力后来逐渐式微。葡萄酒、樱桃酒、黑莓酒等特色地产酒发展不足,尚未建立起较有影响力的地方品牌。

(三)市场结构问题——扎堆故地而鲜见他乡。我市酒类企业的市场培育意识不够,开疆拓土能力不强,缺乏积极进取精神,满足小富即安。从市场结构看,主导市场仍以产地为主,省内市场占有率比重偏低,省外市场基本处于空白待开拓状态。就营销方式而言,我市酒企营销模式相对滞后,处于初级阶段,未能适应现代市场需要,在中低档酒市场竞争日益激烈的情况下,酒类连锁专卖、电子商务等营销新模式尚未引入,在精、细、深等方面的流通服务还有很大差距,一些酒企甚至没有市场部。

(四)创新结构问题——守成有余而开拓不足。我市酒业普遍存在创新能力不强,风险管理能力低下等现象,导致主导产品不突出,差异化产品不丰富,创新性产品不惊艳,产品结构呈现“中间大、两头小”的格局,中档及中高档白酒比重较高,高档和低档白酒比重较低,高质量、高附加值产品少。我市酒企多数没有建立现代企业制度,没有专业研发机构和团队,人才队伍建设滞后,人才结构还不能适应企业发展需要,特别是一些地处偏僻的酒厂,在人才招引方面先天不足,高素质、高水平的研发、管理、营销人才短缺,严重制约酒类企业发展。一些企业抱残守缺,思想僵化,经营无方;一些企业有心创新创业,苦于能力不足。

经济建设

(五)市场环境问题——竞争失度而监管有限。我市酒业行业监管不到位,发展环境仍需优化。在质量管理检测方面,有的中小酒企仍以勾兑酒冒充酿造酒,产品标签不规范,存在以次充好、欺诈消费者现象;有的企业对原材料和产品质量把关不严,监测能力、质量意识亟待提高。在知识产权保护方面,有的中小企业缺乏拳头产品,恶意模仿、低价竞争,造假现象突出。如汤沟的经典品牌“蓝汤沟”、“君子兰”、“两相和”、“汤沟窖藏”等均曾被仿造过。据工商部门统计,每年查获的假冒汤沟酒超过1万瓶,最多时达2万余瓶。在市场流通环节,也存在不正当竞争现象,如啤酒市场有的竞争对手在各地市场大搞买断经营,特别是在我市城乡大酒(饭)店、夜市、茶摊等啤酒集中消费场所进行买断,抵制地产啤酒流入消费渠道。这些现象的存在,既有损地方酒类企业的整体形象,也不利于酒类企业持续健康发展。

三、发展愿景:我市酒业品牌发展的思路构想

确定产业发展的根本前提是市场需求和技术能力。酒业在中国源远流长,是中国文化发生演化的重要载体形式,已经深深融入文化生活之中,一定意义上可以说,酒是物质和文化互为依托的二元产品。我国市场对各类酒水的需求空间是巨大的,并且随着收入增加,这一需求空间还会扩大,需求层次还会提升。在全球化背景下,随着中国发展和崛起,中国酒业的世界市场空间还会扩充和提升。连云港要在现有酒业发展基础上,抓住中国酒业市场的重组和洗牌之机遇,更新观念,拓展思路,激活市场活力,促进酒业创新,提升酒业竞争力,加快打造中国酒业的连云港品牌。

(一)优势竞争战略——特色化发展。根据外地成功经验,加快我市酒业转型发展,做大做强我市酒业品牌,需要尊重产业成长规律,确定适宜的发展战略。我市酒业特色鲜明,结构多元,传统厚重,特色竞争优势较强,因而要立足特色化发展之路,将地方传统品牌做大做强,让老品牌青春靓丽。在推进特色化、差异化发展的同时,要适应市场发展的新趋势,适应消费心理变化,把握酒业发展周期前沿,注重融入现代元素,构建适应性强的白、红、黄、果及啤酒产品结构体系。根据我市酒业实际情况,应该实施“三步走”战略。一是地方化阶段,重点是打牢特色产业基础,保持市场阵地,积蓄发展力量;二是全国化阶段,重点是扩大市场份额,拓展市场疆域,提升我市特色酒业竞争力;三是国际化阶段,重点是提升产品内涵,强化品牌打造,积极融入国际化,提高我市特色酒业创新能力。

(二)文化资源提炼——内涵式发展。酒业既是食品行业,同时,也涉及文化领域,是地方或传统文化传播的载体,也是特色文化精神的呈现,可以说酒与文化形影相随。早在宋朝时,汤沟地区就有了酿酒作坊,鼎盛时达到 13 家。到了明朝末年,汤沟大曲远销日本和东南亚一带,汤沟酒开始为世人瞩目。桃林酒更是历史悠久,渊远流长,可以上溯到大禹当政之时,可谓是千年桃林酒,百代名品牌。连云港富饶的历史文化资源为酒业品牌塑造奠定了雄厚的基础。摩崖石刻、东夷文化举世关注;徐福东渡开创航海史上的奇迹;海州湾是古代海上丝路东方航线起始点;孔望山摩崖造像比敦煌莫高窟还要早 300 年;《西游记》、《镜花缘》等历史名著家喻户晓。加大与国内外品牌策划和建设机构合作,精心谋划,将文化与传统资源转化为现实的品牌优势,丰富酒业文化底蕴,提升酒业精神内涵,再造连云港酒业辉煌历史。

(三)创新能力构建——持续性发展。发挥市场的决定性作用,在市场中实现企业发展壮大,这是我市酒业内生发展的必由之路。根据酒业发展“三步走”进展情况,有重点有步奏地通过市场机制促进要素集聚、人才荟萃、产业转型、品牌建设,同时构建酒业创新发展的公共平台和基础设施。目前最重要的是加快企业家队伍建设。企业家是市场经济主角,是要素资源有效利用的决定因素,是要素组合和创新的核心,因此,没有企业家,酒类企业无法做大做强。研究我国酒业发展成功案例,不难发现,每个成功企业背后都有企业家的创新决策和精心运作。我市酒业发展滞后的一个基础性的问题是企业家人才缺失,因此,要加快企业家人才集聚建设进程,着力构筑创新基础。

四、发展引导:我市酒业品牌发展的政策举措

抓住酒业结构大调整的难得机遇,加快我市酒业发展,需要立足现实基础,瞻望未来趋势,在发挥市场决定性作用同时,加快规划布局创新,促进产业转型升级,支持品牌做大做强,激励市场空间开拓,推进发展环境优化,整合政策资源,合力打造我市酒业发展新境界。

(一)规划引导——完善发展布局。充分考虑发展基础、条件、环境承载和市场需求等因素,借鉴省内外有关地区酒业发展的经验教训,优化我市酒业发展规划,重点做好产业规划和区域布局,形成一县一品发展态势。邀请国内相关研究机构、酒业行业主管部门和协会等单位专家领导,共同把脉我市酒业发展规划,形成产业发展共识。加快做好白酒、红酒、啤酒、果酒和黄酒等五大产业规划工作,形成分工明确、结构合理、齐头并进的竞相发展局面。加快完善酒

经济建设

业区域发展布局,促进各县区特色酒业集聚,形成优势互补、特色彰显、竞争有序的区域特色发展格局。加快建立组织体系,负责规划布局实施的协调推进工作。

(二)优化引导——推动协同发展。按照酒业产业周期性变迁规律,合理实施相应政策,有效推动我市酒业梯度发展。把握新品开发、市场导入、前期培育、成长期、成熟期、退化期和衰亡期等过程特征,按照新产品、成熟产品及标准化产品等不同周期阶段的产业发展需要,实施分类政策支持,推进酒业梯度化协调发展。加大对大中型、成长型企业政策奖励激励力度,鼓励企业加强科研技改创新,推动建立酒类行业技术研发、产品检验和人才培养为一体的研发平台,激励结构调整,促进转型升级。顺应市场消费品类结构“多样化”需求趋势,进一步加大新产品开发创新力度,把握葡萄酒、保健酒等酒类消费正在成为酒类市场新宠的契机,引导和支持凯威葡萄酒、红香溢樱桃酒、润豪黑莓酒等特色新品酒加快发展。鼓励和支持重点酒企发展原料种植基地,重点支持欢墩万亩黑莓、云台千亩樱桃等特色基地建设。

(三)品牌化引导——开拓发展空间。引导企业优化产品结构,持续推进产品升级,发展名优品牌,以核心产品品牌塑造拉升企业品牌高度,不断提升品牌的整体价值。放大汤沟酒品牌优势,引导企业致力打造享誉全国、蜚声海外的国际化品牌;再塑桃林酒传统品牌,弘扬千年文化精髓,促进企业跨越发展;挖掘“海州辣黄酒”品牌资源,古为今用,推陈出新;重振花果山系列山楂酒等老字号品牌,支持企业做大做强。结合徐福文化、镜花缘文化等历史人文资源以及特色酒文化旅游资源,筛选建立酒业品牌库,加大培育、发展和保护力度,提高品牌知名度、美誉度和市场占有率,促进相关酒类企业尽快做成区域乃至全国知名品牌。引导企业合理构筑品牌结构,引进先进的品牌管理方法,建立科学规范的品牌管理制度,有效经营企业品牌和品牌资产,不断巩固和提升企业品牌竞争力。

(四)一体化引导——助推市场演化。发挥市场决定性作用,按照产业发展的市场演化逻辑,鼓励和引导我市酒业实施一体化整合,推动以收购、兼并和改制等多种方式进行优化重组,推动建立跨区域企业战略联盟的建设。加快形成以汤沟酒业为龙头带动,以桃林、徐福、镜花缘等酒业为骨干支撑的一体化发展新格局。突出优势产区的主导地位,推进酒业集群建设,推动企业跨区域发展,提升地方酒业整体实力。加强资金扶持,创新投融资体制和财税激励政

策,建立市级酒业专项发展资金,集中扶持和引导产业发展,对部分年销售过亿元、在区域内市场已经具有一定影响的企业进行重点扶持和保护,促其尽快做大做强。

(五)消费引导——创新营销模式。抓住当前酒类产品市场调整的契机,重点把握占领中低端市场需求空间的关键环节,及时下沉营销重点,尽快开辟市、县区和乡镇农村新市场。鼓励酒类流通企业通过兼并、重组等方式做大做强,减少流通环节,提高流通效率,引导酒类流通体系向专业化、网络化和体系化发展。支持创新酒类流通发展方式,鼓励发展以实力雄厚的批发商直供终端、大型零售专卖连锁化经营、电子商务为主体特色化经营为补充的新型酒类流通体系。依托文化、旅游资源优势,汤沟酒结合古镇酒文化,红香溢酒结合樱桃种植基地等,积极探索文化营销、体验式营销模式等,促进二、三产业资源共享、协调发展。

(六)自律引导——净化发展环境。强化监管,加强预防性管理,加大打假维权支持力度,严厉打击售制假冒伪劣产品行为,进一步规范零售终端收取高额进场费、酒类经销商违规促销、恶性竞争等不正当行为。规范酒类市场流通秩序,实时动态跟踪监管,探索建立完税贴标销售制度,防止不符合产品质量和偷逃税企业产品流入市场。建立和完善酒类生产流通监管信息化平台,落实监管责任和企业质量安全主体,完善抽查机制和公示制度,在质量和信用评价基础上形成评级和红黄牌制度。加强知识产权保护,规范酒类产品标识,商品标明基酒产地,杜绝以次充好和虚假宣传。探索建立酒业发展联盟或行业协会,充分发挥行业协会(联盟)的治理、服务、规划、标准制定及市场预警等功能,优化政府与市场、企业之间的沟通协调机制,完善行业治理模式,促进行业健康发展。

(作者单位:连云港市人民政府研究室)

关于重视我市电子商务产业发展的 建议与对策

周俊 乔萍 陈志超

当前我市正在全力推进“一带一路”建设,全面深化改革和扩大开放成为我市今后重要的任务,而电子商务产业发展水平正是衡量一个城市经济发展活力和对外开放程度的重要标签。当代电子商务发展的意义已经超越了商业模式的范畴,是推动未来实体经济发展的引擎。在我国电子商务产业领先的省市,电子商务已成为至关重要的经济板块,其产业链集聚的资金和资源正在产生巨大的累加效应,全面推动了当地经济的转型升级。近年来,我市电子商务产业虽有所发展,但是总体来讲起步晚,底子薄、规模小,与当前转化重大国家战略机遇和发展港口开放型经济的要求不相适应,电子商务产业发展亟待各级政府重视。

一、发展电子商务是我市推进“一带一路”建设的现实要求

2014年3月24日,国家发改委、商务部、财政部、海关总署等八部委联合下发了《关于同意东莞市等30个城市创建国家电子商务示范城市的通知》,东莞、泉州、徐州、常州、无锡、潍坊、烟台、西安、兰州、襄阳等城市被列入国家电子商务示范城市,其中泉州、西安、兰州等城市均提出将打造成“一带一路”电子商务示范基地,具有国际影响力的大宗商品电子商务交易基地,具有区域特色的电子商务创新创业基地,成为带动中西部、辐射欧亚、连通国际的国家战略性电子商务中心城市。我市作为丝绸之路经济带陆海交汇点,重视发展电子商务既是应对“一带一路”沿线城市综合竞争的选择,也是瞄准自身经济社会变化趋势的内在要求。

(一)电子商务发展改变了人们的生活方式。电子商务的发展,使人们形成了随时学习了解各类资讯的习惯,享受了网上消费的快乐,一体化服务的便

捷,体验了高效率的工作节奏和低成本的生活方式,以信息技术为基础的电子商务已经从根本上改变影响着人们的思维方式、生活习惯和工作节奏,从而形成了远超过商务商贸本身的经济社会人文影响力,将成为丝绸之路经济带建设中“贸易畅通、货币流通、民心相通”的重要载体。

(二)电子商务发展改变了经济发展方式。电子商务的发展改变了企业商务方式、生产方式和竞争方式,改变了传统行业的经营模式。电子商务服务业正成为新的经济增长点,在节约、集约利用资源能源的同时,推动着经济活动向快节奏、高效益、可持续方向发展。2013 年中国电子商务市场交易规模达 9.9 万亿元,同比增长 21.3%。其中网络零售 B2C、C2C 合计交易额占比达到 7.9%;预计到 2017 年电子商务市场规模将达 21.6 万亿元,电商零售将占社会零售的 30%左右。同时数据显示,近年来跨境电子商务发展迅猛,美英德澳巴西等国对中国网络商品的需求在 2013 达到 679 亿元,2018 年将达到 1440 亿元。跨境电子商务已成为国际贸易新的方式和手段,在扩大海外营销渠道、提升我国品牌竞争力、实现我国外贸转型升级等方面均具有重要意义。

(三)电子商务发展改变了城市的运营方式。电子商务突破了有限的地理空间限制,广泛渗透到生活生产、流通消费等各个领域,在更大范围内配置和利用相关资源,节约了交易成本,提高了经营效率,扩大了服务对象,从而改变了传统的商业模式和服务模式,变革着产业、企业及至城市的组织架构、管理模式、运行方式。目前,电子商务的竞争格局正向线下延伸,比如淘宝商城在线下开实体体验店,B2C 行业领先者当当网、京东商城开始在主要城市自建物流,向线下实体扩张。传统企业实体主动介入网络,苏宁电器打造的“苏宁易购”、中央百货打造的“云中央”线上平台快速占领市场份额,线上电子商务与线下实体平台呈现融合化趋势,线上营销、线下成交或线下体验、线上购买的模式加速形成。

二、我市电子商务发展的现状

(一)基本情况

1.大中型企业电子商务应用逐渐深化。近年来,我市企业电子商务意识逐渐增强,网上交易逐渐活跃,中央百货连云港店加大“云中央”建设,四季沐歌太阳雨在国内及跨境电子商务发展平台建设上逐步扩大规模,江苏数字旗美正在开发建设自有平台。截止目前,我市共有经营性网站 4648 户,其中企业为 3694 户,占网站开办主体总量的 74.47%;其他类型 635 户,占 13.66%。个体工

经济建设

商户为 319 家,占 6.86%,总体来看,我市企业开办网站的数量超过个体工商户,行业覆盖机械制造、农副产品、服装贸易、医疗器械、家居建材、数码电子、美术工艺、五金交电等。

2.C2C 和 B2C 模式创业主体增加。快捷便利的网上购物已经成为现代人们的时尚消费方式,促进了网络经济的进一步繁荣。据不完全统计,我市在淘宝网上开设的网店约有 4000 家,物流配送实体 673 个,7 个物流园区,2013 年全市网络零售交易额超过 50 亿元,行业涉及水晶、服饰鞋类、化妆品、农副土特产品等 32 个门类,交易量的店铺量主要分布在我市的海鲜、水晶和玩具等特色产业中。据调查,我市居民网购热情也很高,一次性网络购物花费在 100 元以上的居民占 77.4%,其中 16.1%的花费在 300 元以上。统计数据表明 2012 年我市城镇居民网购比上年同期增长 180%,显示出我市居民对网购的认可和需求度大幅提高。

3.本土商贸业电子商务发展迅速。近年来,一些大型连锁网站在我市应用电子商务日趋成熟,如百姓网、58 同城网、淘宝网、京东商城、国美电器、苏宁易购等。另外我市本土创建的各类信息网站和购物交易平台也相继涌现,表现活跃,走在前列的平台有:看看我网([原连云港商城网]),由连云港市众友网络科技有限公司开办,属互联网信息网络服务平台。该平台于 2009 年 2 月 14 日开办,面对的客户群体是本地化的网络资源,现有 23 人,投资约 200 万,加盟会员 300 个,持卡消费会员 3 万人,主要业务为社区会员发展会员持卡购物额外再补贴现金项目与商家建立合作关系及网络支付平台发展娱乐行业团购项目。幸运叶子,由连云港天马网络有限公司开办,属运动品牌在线销售网。自 2003 年成立以来,逐步发展到注册会员 20 万,VIP 会员 6 万的规模。先后投资 2000 余万元与 NIKE、ADIDAS、CONVERSE、卡帕、李宁等众多知名品牌商家签订销售协议,并即将与茵宝、彪马、新百伦等国际知名品牌签约合作。公司现有员工约 220 人,2013 年在线销售额达 15000 万元。连云港市菜篮子网,由原来市肉联厂改制天缘集团后 2012 年转型投资的产业,拥有 2000 平米工厂化配货中心、检测中心,全程冷链化,已初步形成了生产、加工、订购、配送产业链,通过 O2O 模式现有注册会员 2000 多个,1000 多个品种在线销售,全市设有 20 多个配送点、体验门店,如在市行政大楼一楼设置多个配送智能终端柜,2013 年营业收入约 400 万元,目前每天网上配送额超过 1 万元。

4.电子商务集聚平台应用加快。目前我市较为先进的电子商务结算平台

主要有三个:一是连云港电子口岸公共信息平台。该平台以建设区域性贸易和物流交易平台为目标,整合港口相关资源,利用互联网络和信息技术,以连云港港口优势货种线上交易为切入点,实现交易门户网站、会员业务中心、市场管理中心、仓单货押融资系统以及银行接口等基本功能一体化,2013年已实现网上交易结算20亿以上。二是东海水晶电子商务产业联盟。我市东海水晶已经成为网络销售的名牌产品,目前有约9000个其中3500个活跃网店铺和独立交易网站,超过15000人从事相关工作,销售水晶制品数十万件,2012年网络购物市场在线支付年交易额约7亿元,2013年在线支付年交易额约13亿元。三是中央百货打造的“淘港城”。目前约有会员50000个。

(二)制约因素

1.传统中小企业通过电商渠道扩大市场的紧迫感不强,应用比重偏低。企业对发展电子商务的认识不到位,竞争意识不强。大多数企业还把竞争的重点定位于实体市场和已建成的物理营销体系,上网应用比重偏低,缺乏利用电商渠道扩大市场销售的意识,没有充分认识到知识经济时代抢占网络信息虚拟市场的必要性和紧迫性。有些企业对互联网和电子商务虽然有了一定程度的了解,但存在一些误区,把电子商务看成是高新技术,把它当作纯粹的技术解决方案,在实施电子商务方案时全盘交给技术部门解决,还有些企业盲目地开展电子商务,认为只要上网建个网站就会财源滚滚,坐地生财。从目前情况看,我市相当一部分网站是企业开办的网站网页,以企业宣传、产品介绍和联系方式为内容。有的还是被动式开办的,是网络公司找到后,花几千元制作的,平时维护也不够。真正交易类网站还不多。

2.融资难,各类支持资金不足,企业缺乏客观有效的成本分析指导。无论大中小企业普遍存在资金不足或融资难的问题。电子商务虽能给企业带来巨大的商机,但开展电子商务的成本也不容小觑,有调查显示:当企业决定投资100万美元用于电子商务网络系统的开发时,在未来的五年内,该企业至少还要再投入300万美元用以系统的维护、升级和人员培训。由于缺乏政府有关部门或中介服务机构专业客观的成本效益分析和规划引导,庞大的经费支出让中小企业对电子商务望而却步。

3.电子商务产业需要的复合型人才不足,成为当前影响发展主要掣肘。电子商务是信息化与商务运营的有机结合,需要跨学科领域的复合型人才,既要懂得计算机技术,又要掌握有关金融、管理、商务等各方面的知识。我市高校不

经济建设

多,培养的电子商务专业人才较少,目前除了一些新兴的科技型企业外,大部分传统企业和劳动密集型加工企业的电子商务从业人员不多或专业水平不高,特别是既懂技术又懂经营管理的复合型人才更少,无法满足电子商务发展的需求,年缺口人数 1000 人以上。

4.现代物流配送体系与产业配套政策亟需建立。网络支撑环境相对滞后,物流和信息基础薄弱,我市的第三方物流配送和信息化普及处于初期水平,现有的物流企业多由传统的仓储、运输企业转型而来,没有形成一个配套便捷的物流配送系统。我市电子商务的发展还处于摸索阶段,没有形成健全的电子商务产业发展的配套政策,在目前政策不健全,信用、支付和物流等方面未能形成成熟产业链的环境下,对于需要通过互联网来实现信息流、商流、资金流以及物流整合的电子商务企业来说,风险较大。

5.政府的重视程度不高网购发展环境有待改善。目前,国家和省级层面都已印发促进电子商务发展的指导意见,对电子产业发展的目标、方向、扶持政策等发面做出明确的规定,省内苏中苏北扬州、泰州、徐州、淮安、宿迁等市均已出台政府具体意见,成立了全市电子商务协会,在规范制订、市场调研、协调服务、培训人才、促进联合等方面开展工作。然而,目前我市对于电子商务发展既没有出台专门扶持政策,也缺乏相应的规划管理。近日,淘宝网公布国内首个《中国城市网购发展环境报告》,通过对国内 2300 多个城市的网购水平进行分析,清晰地各城市未来的网购发展勾画出蓝图。报告结合当地经济发展、人口、消费、收入以及互联网渗透等多方面因素,对 2300 个城市进行综合考量,最终得出网购环境情况,将所有城市划分成 6 个级别。其中,网购环境一线城市有 4 个,二线城市 24 个,三线城市 92 个,四线城市 156 个,五线城市达 381 个,其余为六线,属于网购环境最欠发达的城市。连云港被划分为四线城市,排名 142 位,与首批沿海开放城市和“一带一路”交汇点的地位不匹配。

三、促进我市电子商务发展的建议和对策

(一)明确定位电子商务产业发展重点

1.打造电子商务发展集聚区。电子商务集聚发展可以有效降低电子商务成本,提高工作效率。建议我市充分发挥独特的区位优势和生活消费较低的成本优势,依托新海新区、海州白虎山批发市场、丁字路、海连东路、东海水晶市场等区域,规划建设集企业推广、融资担保、招聘培训、物流仓储、孵化培育等公共服务功能于一体的电子商务产业集聚园区和示范街区,招引一批知名电商,培育

一批专业化电子商务服务商,为中小商务企业提供平台研发、信息处理、数据控管和软件运营等外包服务,促进电子商务集聚发展。

2.重视淘港城综合门户网站推介。门户网站不仅是电子商务企业的"脸面",更是电子商务企业的核心,对电子商务企业的成功起着决定性的作用。建议我市加大对淘港城等综合门户网站扶持力度,建立健全电子交易和信息发布网络平台,加强对链接的各行业网站的指导,鼓励和引导现有电子商务网站不断完善,最终形成以贸易为主的全市统一的电子商务总平台。形成定位合理、运作规范、发展潜力大、影响力强的地区门户网站,鼓励其对全市相关网络资源进行整合,提高集聚度,使其成为全市各行业信息发布中心和第三方网络支付方。

3.支持传统商贸企业发展网络零售业务。支持中央国际、九龙大世界、家得福超市、保真超市等传统百货和连锁超市,依托现有实体门店、货源、配送等商业资源开展网络零售业务,发展集电子商务、电话订购和城市配送为一体的同城购物。鼓励日用消费品交易市场经营户依托淘宝、京东等第三方零售平台开展网上销售,推进线上线下有机结合。

4.鼓励生产性企业转型发展电子商务。鼓励我市太阳雨、杰瑞等优势企业搭建以产业链为基础、以供应链管理为重点的电子商务平台,实现采购、生产、销售全流程电子商务。鼓励中小企业通过第三方零售平台开设网络旗舰店、专卖店等网络零售终端,开展网络零售、网上订货和洽谈签约等业务。培育和引进专业化网络销售企业承接传统企业电子商务业务。

5.引导特色农产品积极发展电商交易。鼓励我市特色农产品骨干企业或第三方商务企业,建设特色农产品电子商务交易平台,推动电子商务与特色农产品融合,提高特色农产品市场反应能力和综合竞争力。重点推动连云港风鹅、板浦香肠、赣榆海鲜、黄川草莓、平明大米、汤沟酒等特色农产品电子商务交易平台建设,打响连云港特色农产品品牌。

(二)构建电子商务产业发展服务平台

1.构建电子商务电商信用平台。以 IPV6 新一代互联网技术为支撑,与征信部门合作,全面整合各政府部门和各公共服务机构掌握的企业、个人、事业单位和社会组织信用信息,建立信用信息公共数据库,设立统一的信用信息对外发布查询平台。支持信用调查、认证、评估、担保等中介组织对电子商务经营主体开展独立的网络消费信用评价,强化电子商务信用信息与其他社会领域信息的对接与共享,打造线上线下信用互通的电子商务信用服务平台;同时利

经济建设

用信息发布,帮助企业在各公共媒介上发布企业介绍和推介信息,并采用信息共享的方式,为各类企业搭建交流平台,实现多赢。

2.构建电子商务培训平台。建议我市成立电子商务服务中心,机构设在市商务局,在全市统一构建中小企业电子商务培训平台。以平台为载体,沟通联系电商企业,通过定期举办电子商务应用培训、讲座和交流会等形式,普及电子商务运营知识,推广电子商务成功运作经验,引导中小企业“上网触电”,鼓励中小企业运用电子商务创新商业模式,实现互联网新时代的蜕变腾飞。

3.构建电子商务创业平台。鼓励有丰富创业培训经验的市劳动就业中心与运作较为成熟的东海水晶联盟等机构合作,共同构建市级电子商务创业服务平台,为创业者提供创业指导、创业咨询、创业培训等创业服务以及公司注册、办公场地租赁、人才队伍建设、财务、物流、融资等配套支持,降低创业风险,提升创业者积极性,努力营造全市良好创业环境及创业氛围。

(三)完善电子商务发展政策支持体系

1.构建财政支持体系。在积极争取上级政策资金扶持的同时,参照周边城市做法,由市财政每年安排不少于 1000 万元的电子商务发展专项资金,重点支持电子商务产业园、电子商务示范基地(街区)、电子商务平台建设及重点电子商务企业发展。支持电子商务平台企业发展,鼓励我市中小企业在市内第三方平台开展电子商务应用。对市内电子商务平台企业项目投资额超过 500 万元,年网络交易额超过 1000 万元的企业,给予一次性资金扶持 25 万元。对投资额超过 2000 万元,年网络交易额超过 5000 万元的企业,给予一次性资金扶持 50 万元。对新引进的知名电商区域性运营中心和快递企业区域性物流中心,依据其缴纳税收、吸纳就业和产业水平等情况,经市发改、财政、税务等相关部门认定,给予一次性奖励 10-30 万元。电子商务企业在集聚区内租赁办公用房的,由注册地区县(开发区)财政按租金的 10%给予补助,最高补助金额不超过 30 万元,补助时间不超过 3 年。

2.构建税收支持体系。对年应纳税所得额低于 6 万元(含 6 万元)符合小型微利企业条件的电子商务企业,其所得减按 50%计入应纳税所得额,按 20%的税率缴纳企业所得税。对金融机构与小微型电子商务企业签订的借款合同免征印花税。对开展电子商务物流业务的物流企业自有的(包括自用和出租)大宗商品仓储设施用地,减按所属土地等级适用税额标准的 50%计征城镇土地使用税优惠政策。对电子商务企业引进高端电子商务人才而产生的有关

住房货币补贴、安家费、科研启动经费等费用,可列入成本核算。对电子商务企业交易平台的研究开发费用,未形成无形资产计入当期损益的,在按规定据实扣除的基础上,按研究开发费用的 50%加计扣除;形成无形资产的,按照无形资产成本的 150%摊销。

3.构建金融支持体系。鼓励金融机构积极探索无形资产和动产质押融资方式,扩大电子商务企业贷款抵质押品范围。积极发展小额贷款保证保险,缓解电子商务企业抵押担保难;积极探索网络联贷联保等中小企业网络融资产品,提高中小企业信贷审批和发放效率。鼓励银行拓展电子银行服务业务,强化在线支付功能;加强与电子商务企业的合作,发展电子票据、移动电话支付等新型电子支付业务,推出适合电子商务特点的支付产品和服务。

4.建立物流支持体系。大力推动电子商务企业与快递、物流企业对接,加大与淮安、宿迁重点物流园区、龙头物流企业的合作力度。引导中小物流企业通过合作、并购等方式提升为电子商务服务的能力和水平。支持电子商务企业在我市规划的物流园区内建设配送中心,对经认定的电子商务企业和我市从事城市、城际配送的第三方物流企业租用仓储设施进行电子商务配送的,按照租用仓储设施租金的 10%给予补助,年最高不超过 30 万元,补助时间不超过 3 年。对电子商务企业开展自主物流配送的车辆,可在车身外部规范设置企业标志,经公安交通管理部门审核可为其办理通行证,按指定路线和时间通行限货区域,在不影响交通安全和畅通的情况下,允许临时停靠。

5.放宽准入门槛。鼓励各类资本投资电子商务产业,电子商务企业登记注册时,除法律、法规和国家已有规定外,一律不设置前置性审批事项。放宽电子商务企业出资最低限额,除法律、法规另有规定外,允许电子商务企业注册资本分期缴付,注册资本首期缴纳 20%,其余 2 年内缴足。对同时拥有实体商店和网店的个人,应当将其实体商店的注册地作为税务登记地。对于只在网上从事经营活动的经营者,可在符合相关规定的前提下,将其自有或租用的住宅作为住所(经营场所)进行登记。对有实际经营场所的电子商务经营者,在符合条件的同一办公场所内允许多家企业注册。

6.加大用地和人才支持。优先保障重大电子商务项目用地。对国家和省重点电子商务项目,优先安排用地指标,保障项目落地。鼓励利用存量土地发展电子商务产业,在不改变用地主体、不重新开发建设等前提下,利用工业厂房、仓储用房等存量房产、土地资源兴办电子商务企业和园区,其土地用途可暂不

经济建设

变更。加强电子商务人才培养,推动市内高等院校完善电子商务学科建设,鼓励各类社会资源以多种方式开展电子商务培训,培养电子商务人才和管理人才,不断提高企业应用电子商务水平。对电子商务企业培养和使用电子商务人才,符合我市相关人才政策的,按照当前已出台政策给予奖励和补助。对获得国家、省级财政扶持政策支持的我市电子商务企业,分别按获得国家、省补助额优先给予配套补助,最高补助额不超过 100 万元。

(四)优化电子商务发展环境

1.加快电子商务发展政策环境和基础设施建设。市政府各相关部门要按照各自的职能,加强合作,大力推进电子商务持续健康快速发展,为电子商务行业发展提供政策支持与服务,支持重点电子商务企业做大做强,鼓励和帮助中小企业积极应用电子商务。加快公共技术平台建设,为电子商务发展提供良好的基础设施保障。加快电子商务在公共服务领域的应用示范,积极探索扩大“一卡通”项目实施范围,让市民享受便捷的社保、医保等基本公共服务,医食住行等日常生活实现“多卡合一、一卡多用”,提升市民生活品质。

2.加快建设电子商务行业协会。鼓励和支持我市龙头电子商务企业牵头筹备组建市电子商务行业协会,发挥行业协会在沟通政府、联系企业、行业自律、规范经营、宣传推广等方面的作用。行业协会建立后,可适当赋予行业协会一定的行业管理职能,提高行业协会的服务管理能力和权威性,并对行业协会开展的工作给予必要的资金支持。

3.加强对电子商务活动的监管。制定和完善电子商务行为规范和准则。研究推动电子商务企业认定和电子商务统计制度建设。加大对违法乱纪行为的打击力度,营造有利于电子商务发展的法制环境。探索建立电子商务市场信用体系,推动电子商务信用制度建设进程,推进电子商务信用标准建设,建立电子商务信用信息服务系统。建立信用监督和失信惩戒机制,加强与各行业电子商务平台的信息共享和合作,提高电子商务交易信息的透明度,营造交易各方依靠信用信息作出交易选择的市场环境。

(作者单位:连云港市人民政府研究室)

连云港市建设现代化国际海港 中心城市路径思考

张淑萍

一、现代化国际港口城市的内涵与发展规律

(一)现代化国际海港中心城市的内涵

港口城市是一种特殊类型的城市,具有港口和城市的双重内涵,是港口和城市的有机结合。这种有机结合体现在两方面:其一,港口作为城市的窗口和经济发展的引擎,能够带动城市经济发展,且港口经济决定了城市经济的发展规模和水平。并非有港口的城市一定就是港口城市。世界上多数城市都依托江河、湖泊、海洋而建,处在江河湖海边上的城市,就必然会有水路运输,也就会有码头泊位,并形成所谓的港口,但由于港口功能过于弱小,难以带动城市发展,因而不能称之为港口城市。其二,城市作为港口的载体,本身只有和港口的功能之间实现有效的关联,达到港城相互促进发展,才能成为港口城市。港口城市并不是城市和港口的简单相加。港口连接海洋和陆地两个扇面,具有较强的集聚和辐射功能,由此决定了城市形成和出现。临港新城的出现就是港口产业在区域集聚所形成的新城。那么,到底如何定义港口城市?国内外学者有多种解释,尽管表述不同,但有一点是共同的,就是都体现了港口与城市之间的互动关系。如王海平先生认为,港口城市是指以优良港口为窗口,以一定腹地为依托,以比较发达的港口经济为主导,连接陆地文明和海洋文明的城市。本报告认为,港口城市是以优良港口为依托,以陆地与海洋双向腹地为支撑,以特色鲜明的港口经济和其它现代产业体系为支柱,港口与城市之间相互联系、互动并进、一体发展的特殊城市类型。港口作为城市最重要的核心战略资源,对城市发展起着龙头带动作用;城市作为港口的载体,是港口经济发展的根本依托,只有港口与城市互为依存、互动发展,才是港口城市的本质内涵。

经济建设

世界上所有的现代化国际性港口城市都有其不同的区位条件、城市形态和发展历史,但是也有其共同的内涵。对于现代化国际性港口城市的确定,要采取国际社会公认的标准,而不是地方或本国自封的,它应当具有以下涵义:一是以现代化的港口为依托,借助自由港政策推动;二是具有雄厚的综合经济实力,经济发展的市场化水平和开放程度较高;三是城市综合发展水平和现代化程度较高,港口服务业和集疏运网络等基础设施十分发达,是国际或国内的生产要素资源流动的枢纽,在一个国家或者地区的经济中占主导地位。因此对现代化国际港口城市做如下界定:现代化国际海港城市是指经济社会发达,现代化水平很高,城市综合环境质量很高,具有港口资源和较高的利用水平,港口设施完善配套,外向型经济和港航产业发达并成为城市主要支柱产业,同时又是国际国内具有较高知名度的航运、物流、贸易和金融中心。

对于连云港市确立建设的国际性海港中心城市目标,本文认为其内涵应包括以下四方面:

1.区域性的经济中心

根据港口区位理论,港口联系海陆两个扇面,是现代生产力集中聚集的最佳区位。现代化国际港口城市以港口为中心展开生产力布局,具有明显优势的主导产业,特别是以临港工业、港口物流和国际贸易等产业为代表的港口经济十分发达,对区域经济活动具有较强的协调、控制和带动作用。与发达的港口工商业相适应,作为港口经济的延伸,现代化国际港口城市一般都拥有发达的金融、信息、科技、商贸等现代服务业。产业结构实现高度化,服务业成为经济主体,制造业以资金和技术密集型产业为主,具有较强的自主创新能力,是先进制造业基地和产业创新中心。世界著名的国际港口城市,如香港、鹿特丹、汉堡等都具有以港口经济为主导的多元化经济体系,是区域性的经济中心。

2.区域性文化中心和宜居城市

现代化国际港口城市应当处在港城互动关系的高级阶段,从具体阶段来说,应处在港城集聚效应和城市自增长两个阶段,经济体系和发展动力实现多元化,城市综合发展水平实现现代化,是经济与社会全面发展、局部与整体协调发展的港口城市。现代化国际港口城市不仅具有雄厚的经济实力,而且具有比较发达的教育、科技、文化、卫生等社会事业,居民思想道德和文化素质较高,是各类人才集聚的理想之地。城市基础设施完善,管理规范,环境优美,劳动就业比较充分,社会保障体系健全,居民生活质量较高,是适宜人类居住的城市。

3.区域性的国际物流和航运中心

作为现代化国际港口城市,拥有能够集聚国际生产要素和资源的现代化枢纽港,港口经营运作高度市场化,管理方式和管理手段实现现代化、信息化、一般拥有自由贸易区或自由港政策,通过货物自由贸易和关税豁免,港口对原材料和商品的集聚、辐射功能得到充分发挥,甚至带动国际资本流向的改变,港口成为所在区域通向世界的门户。与港口发展相配套,城市高速公路、铁路、航空等交通设施相当完善,与内陆腹地的联系快捷畅通。由于港口的高度国际化和完善的集疏运网络,现代化国际港口城市往往成为区域性国际航运中心和综合物流中心。

4.区域性的对外交流中心

高度的市场化环境是港口城市迅速繁荣的重要动力和活力源泉。世界主要港口城市均实行市场经济体制,投资环境极为宽松,对港口实行市场化管理,其码头建设与运作实行民营化。与高度市场化相适应,现代化国际港口城市必然具有较高的经济开放度和城市国际化程度。以外向型经济和港口服务业为先导,从工业到服务业、从经贸洽谈到旅游活动、从城市经济活动到对外文化交流,都按国际惯例运作,与国际化接轨。典型的现代化国际港口城市,是国际国内生产要素流动的枢纽,是联结国内市场与国际市场的节点,城市经济融入国际大循环之中,成为世界经济的有机组成部分。

(二)现代化国际港口城市发展的一般规律

世界上的现代化国际港口城市有其不同的区位条件、城市形态和发展历史,并形成了各自的特色,但也有着相似的发展规律。从国际先进港口城市转型发展经验看,港口城市在具备先天区位优势的基础上成长为具有突出竞争力的城市,港口功能的调整、腹地社会经济的发展以及地区制度和政策的制定都起着重要作用,而以现代服务业为主要内容的现代总部经济是其发展的方向。

1.建设以港口为核心现代化立体式交通网络,成为国际航运和物流枢纽

港口作为内陆通向海上的门户和节点,必须要有陆上的集疏运体系为配套,才能将海上货物运到内陆或将内陆货物运到海上。因此,现代化国际港口城市在发展过程中,都把完善港口集疏运网络作为基础,以港口为中心,大规模建设港口通向内陆的高速公路、铁路、航空、管道、内河等交通设施,形成了现代化、综合性、立体式的交通网络。港口城市发挥联结海陆、通达全球的突出优势,与世界各国进行通航和贸易,逐渐成为国际航运和物流枢纽。

经济建设

2.推进以临港产业为基础的区域工业化和城市化,建设现代化综合性城市

世界各大港口城市利用运输成本的优势,纷纷在港口及其附近地带发展临港产业,加快区域工业化,形成经济增长极核。同时,港口通过其前向和后向联系,对城市经济社会产生乘数效应,促进新的增长点的形成,并扩散到城市发展的各个领域。在港口城市发展过程中,通过港口建设形成一定规模的港口产业,首先对港口直接相关的前向和后向产业产生社会经济影响,再由初级乘数效应对间接相关产业产生影响,从而引起产业扩展产生下一级乘数效应,连续传递使城市和区域经济不断增长。其次,在港口规模扩展和城市经济增长的同时作用下产生诱入新产业,促进地区产业结构的多元化,要求提高城市化水平以适应产业组织形式的变化,这又引起城市和区域经济的持续发展,促进城市规模扩大和功能完善。在这一过程中,港口城市从初期的商业贸易城市,发展到中期的工商业城市,再到高级阶段的多功能综合性城市,成为协调和控制本区域、本国乃至全球经济的中心城市。

3.利用对外开放的天然优势,抓住国际产业转移机遇,加速推进城市国际化

从世界国际港口城市发展的进程看,港口城市国际化与世界经济增长重心的转移有着密切联系。世界经济增长中心的形成和转移,往往伴随着世界级城市群的形成;而世界级城市群基本上都是依托世界级的港口或港口群,并由此产生了相应的现代化国际港口城市。工业革命后到20世纪初,世界经济增长中心首先在英国形成,伦敦抓住这个机会成为世界上第一个国际性港口城市,并形成了以伦敦为核心的城市群。随着世界经济重心转向欧洲大陆和北美洲沿大西洋地区,纽约、鹿特丹等成为国际港口城市,形成了美国东北部城市群。20世纪七十年代开始,世界经济重心逐渐转向亚太地区,东京、香港、新加坡、上海等成为国际港口城市,日本的京滨和中国的长三角、珠三角城市群逐渐形成。

4.发挥港城互动作用,在实施港口外迁过程中,不断拓展城市发展空间

许多港口城市最先都由内河港发展起来的。随着城市规模的扩大,港口运输量大幅增加,内河港不能满足港口城市的发展需求,于是港口外迁至河口,再由河口迁至近海,港口在空间上由内河港逐步演变为河口港、海港。随着港口的迁移,在新港附近形成新的城区,港口与中心城区在空间上呈现逐步分离趋势,但港口与城市在功能上的结合更加紧密。尤其是到了20世纪后期,随着船舶大型化趋势的发展,不少港口城市原有泊位和航道不能适应,纷纷寻找深

水外港，以至港口与城市在空间上进一步分离，但城市与港口通过现代化交通、通讯体系实现紧密连接，同时通过临港工业和港口服务业的发展实现相互带动。在这一过程中，港城关系由初始联系到相互关联，再到港城集聚和城市自增长效应，港口城市在空间和功能上不断向高级阶段演进。

5.节约利用资源,重视环境保护,促进港口城市可持续发展

与其他城市相比,港口城市所面临的环境压力更加严峻。一方面要处理与其他城市类同的日常环境问题,如保持清洁的空气和水、消除噪声污染、减少城市拥挤等;另一方面要处理港口城市特有的环境问题,如减少港口作业引起的灾害、对浅水地区水质和海洋生物栖息地的保护、降低临港工业的污染排放、创造富有特色的港口城市形象等等。因此,现代化国际港口城市都十分重视保护生态环境,对污染排放有着严格要求,特别是随着临港产业的发展壮大,对环境污染日益显现,土地和水资源供应日益紧张,世界各大港口城市积极推进产业多元化发展,运用科技进行改造提升,实现节能减排、降低污染,促进产业结构升级节约资源,保护环境,走可持续发展之路,成为世界港口城市普遍的选择。

二、连云港市建设现代化国际海港中心城市的现状

(一)连云港市与相关港口城市的比较

1.江苏沿海开发以来连云港市发展态势

2009年江苏沿海开发上升为国家战略,这也是继 1984 年作为首批沿海开放城市之后,连云港市再次上升为国家战略。在一系列国家战略发挥叠加效应的背景下,近年来连云港市经济社会取得了快速发展,地区生产总值每年以两位数增长,港口带动战略的实施使港口经济的发展显著提升,城市开放型经济水平不断提高。

表 1 2009–2013 年连云港市主要经济指标

年份	地区生产 总值 (亿元)	公共财 政预算 收入 (万元)	固定资 产投 资 (亿元)	进出口 总额 (亿美 元)	社会消 费品零 售总额 (亿元)	规模以 上工业 增加值 (亿元)	工业用 电量(亿 千瓦时)	连云港 口吞吐 量(万 吨)	集装箱 量(万 标箱)
2009	941. 13	90. 21	1000. 10	38. 60	358. 80	360. 19	41. 34	1. 14	303. 2
2010	1150. 81	141. 39	1234. 25	50. 72	426. 75	454. 55	53. 98	1. 35	387. 1
2011	1410. 52	180. 08	1240. 93	68. 98	500. 23	534. 75	69. 83	1. 66	485. 2
2012	1603. 42	208. 94	1280. 88	80. 02	575. 49	672. 47	75. 91	1. 85	502
2013	1805	233. 3	1658	66	650	820. 9	88. 7	2. 04	560

注:数据来源于连云港市历年国民经济与社会发展统计公报,2013 年为预估值

经济 建设

(二)连云港市与相关港口城市的比较

1.连云港市与部分沿海开放城市比较

1984年国务院批准 14 个全国首批沿海开放城市--大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海。截止 2012 年底,这些城市以占全国 1/14 的人口创造了近 1/5 的 GDP,人均地区生产总值达到中等收入国家水平。在这十四个沿海开放城市中,已有八个城市在发展过程中提出过符合自身特点的现代化国际港口城市目标,包括上海、宁波、天津、青岛、南通、大连、烟台、连云港。港口是各沿海城市的立市之本。上海港是货物吞吐量、集装箱吞吐量均居世界首位的综合性港口。目前上海港正以上海自贸区建设为战略导向,以金融、航运、商贸、投资、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放进行试点,这将为上海带来十年发展红利。天津港以东疆保税港区作为北方国际航运中心的核心功能区和综合配套改革的创新平台,积极推进船舶登记制度、国际航运税收、离岸金融业务、租赁业务试点,将在五年内基本完善国际中转、国际配送、国际采购、国际贸易、航运融资、航运交易、航运租赁、离岸金融服务等功能。青岛港大力实施蓝色引领战略,在董家口港区加快建设一批世界一流的矿、煤、油和散杂货深水码头,全面发展港口综合物流、专项物流、加工、保税、仓储、商贸、信息、金融和综合服务等功能,打造国家战略物资物流中心、世界重要能源交易中心、东北亚临港产业加工中心、全球大宗物资信息中心和中国港航区域金融中心。连云港市与这些城市相比无论在城市发展还是在港口建设方面均存在较大差距。(注:根据数据全面性和可得性以 2012 年数据为准)

表 2 2012 年部分港口城市主要经济指标

城市	地区生产总值(亿元)	公共财政预算收入(万元)	规模以上工业增加值(亿元)	固定资产投资(亿元)	社会消费品零售总额(亿元)	进出口总额(亿美元)	港口货物吞吐量(亿吨)	集装箱量(万标箱)
大连	7002.8	750.1	2822.2	5654	2224	641.13	3.7	806.4
天津	12885.18	1760.02	—	8871.31	3921.43	1156.23	4.77	1230.3
青岛	7302.11	670	—	4153.9	2564.5	732.08	4.14	1450
烟台	5281.38	357.36	—	3043.92	1859.82	478.02	2.70	185
南通	4559	420	2273	2887	1709	263	1.85	50.4
上海	20101.33	3743.71	6446.14	5254.38	7387.32	8013.1	7.36	3252.94
宁波	6524.7	1536.5	2132.5	2901.4	2329.3	1975.8	4.53	1500
连云港	1603.42	208.94	672.47	1280.88	575.49	80.02	1.85	502

注:数据来源于各市国民经济与社会发展统计公报(说明:上海、天津为直辖市,大连、青岛、宁波为副省级城市,烟台、南通、连云港为地级市)

2.连云港市与南通、盐城江苏沿海城市比较

江苏沿海地区陆域面积 3.25 万平方公里,总人口约 2081 万,水深-30 米的海域面积 7 万多平方公里,海岸线近 1000 公里。2012 年沿海地区生产总值突破 9000 亿元,占全省的比重提高到 17.2%。固定资产投资达到 6108 亿元,高于全省 1.5 个百分点。公共财政收入 941 亿元,高于全省 9.3 个百分点。2012 年,南通、盐城和连云港市的地区生产总值分别为 4558 亿元、3120 亿元和 1603 亿元,经济总量由南向北规模逐渐变小,呈梯度发展格局,比例大约为 3:2:1。

表 3 2012 年江苏沿海三市主要经济指标

指 标	南通	盐城	连云港
地区生产总值(亿元)	4559	3120	1603
公共财政预算收入(亿元)	420	313	209
规上工业增加值(亿元)	2273	1357	673
固定资产投资(亿元)	2887	1941	1281
社会消费品零售总额(亿元)	1709	1023	576
进出口总额(亿美元)	263	58	80
实际利用外资(亿美元)	22	21	7
城镇居民人均可支配收入(元)	28292	21941	20816
农民人均纯收入(元)	13231	11898	9589
城市化率(%)	58.7	55.8	54.4

注:数据来源各市国民经济与社会发展统计公报

3.连云港市与山东港口城市日照比较

日照市与连云港市比肩并立在黄海之滨,同为沿海港口城市,新兴工业城市,中国优秀旅游城市。两市既有地缘之亲,又有腹地之争;既有互补之益,又有各自之利,连云港人关注日照由来已久,尤其是日照港口的快速发展。2006 年,日照港港口吞吐量突破 1 亿吨,2010 年达到 2.26 亿吨,四年再造了一个亿吨港。2013 年港口吞吐量超过 3 亿吨。

2013 年 1-9 月连云港与日照主要经济指标对比

城市	地区生产总值(亿元)	公共财政预算收入(亿元)	固定资产投资(亿元)	进出口总额(亿美元)	社会消费品零售总额(亿元)	规模以上工业增加值增速(%)	工业用电量(亿千瓦时)	连云港口吞吐量(万吨)	集装箱量(万标箱)
连云港	1303.90	165.97	947.07	49.81	468.85	14.7	62.39	1.51	410
日照	1040.75	78.20	775.96	242.66	354.60	11.5	98.22	2.43	153

注:数据来源于连云港市统计局

经济建设

(三)连云港港与相关港口竞争力对比分析

连云港港与天津港、青岛港、日照港同属中国北方大型海港,2013 年四个港口的吞吐量均超过 2 亿吨,由于四个港口的腹地存在交叉,且连云港港、天津港和青岛港均在积极申报自由贸易港区。因此将其进行比较以期分析连云港港竞争力的薄弱之处。

1.比较指标

本研究采用港口服务能力(包括泊位数、堆场面积、装卸效率、港口信息化水平,开放水平等),港口集疏运体系(公路、铁路、管道、空港、内河等)、港口国际化(货物吞吐量、集装箱、外贸货物吞吐量、集装箱国际航线、每月集装箱国际航班数、国际航线密度)、港口综合地位、港口所处阶段等指标进行比较(如下表)。

表:连云港港、天津港、青岛港、日照港港口竞争力比较(2012)

指 标		连云港港	天津港	青岛港	日照港
港口服务能力	泊位总数(个)	55	159	105(含董家口)	44
	其中:万吨级以上泊位数(个)	46	102	105	44
	最大等级(万吨)	30	30	40	30
	集装箱泊位数(个)	9	4	21	5
	最大等级(万吨)	10	12 万吨级以上	20	10
	堆场面积	420	320	200	158
	装卸效率(箱/日)	6000	6000	11928	4100
	港口信息化水平	较高	高	高	高
	开放水平	B 型保税物流园区	天津东疆保税港区	青岛保税港区	B 型保税物流园区
	航运功能集聚区	初步形成	较成熟	较成熟	无
港口集疏运体系	主要铁路通道	陇海—兰新	京哈、京沪、京津	胶济铁路、胶黄铁路	枣岷—陇海
	主要公路通道	连霍、深海、沈海	京津唐、丹拉高速公路、京津塘公路(103 国道)、津晋高速、海防公路	济青、烟青高速及环、胶州湾高速公路	日东、连霍、同三、京沪、京福
	管道	无	有直通北京及油田和成品油的管道	与淄博—青岛、龙口—莱州、烟台、威海等干线的输气管道网络相连接	日照—仪一东、征曲—明
	内河	内河港	内河港	内河港	内河港
	航空覆盖率	低	高	高	无
	货物吞吐量	1.85 亿吨	4.77 亿吨	4.02 亿吨	2.8 亿吨
港口国际化	集装箱(万标箱)	502	1230	1450	174
	外贸货物吞吐量	9680 万吨	24326 万吨	28505 万吨	19831 万吨
	集装箱国际航线	7	120(国内外)	140	1
	每月集装箱国际航班数	182	400	700	6
	国际航线密度	300	1500	900	—
	港口综合地位	非基本港	基本港	基本港	非基本港
	港口所处阶段	第三代初	第三代	第三代	第三代初

数据来源:由连云港港口集团提供

2.比较结果

1)泊位总数、集装箱泊位数、堆场面积、装卸效率、港口信息化水平、开放水平、航运功能集聚区等港口服务能力方面,连云港港与日照港相差不大,但与青岛港、天津港相差较大。

2)在港口集疏体系方面,连云港境内所拥有公、铁、管、空、内河等交通运输方式的密度及立体交通运输体系相互间衔接效率较低。

3)在港口国际化方面,连云港港的集装箱量、外贸货物吞吐量、集装箱国际航线、每月集装箱国际航班数、国际航线密度等方面与日照港相仿,但港口国际化水平远低于天津港、青岛港。

4)港口综合地位方面,由于连云港港是非基本港,所以其运费较高。

5)从港口所处的发展阶段看,连云港综合服务水平处于弱势。

由此可见,制约连云港港口发展的瓶颈主要集中在综合运输体系的打造及港口国际化方面,而这主要取决于政府政策层面的支持。

(四)连云港市建设国际性海港中心城市存在的问题

从以上分析可以看出,尽管这些年连云港市经济社会得到快速发展,综合实力显著增强,但对照国际性港口城市标准还有相当大的差距,主要体现在以下五个方面:其一,经济发展水平较低。在与上述沿海城市比较中,我们的经济发展水平较低。全市仍处在工业化的初期阶段,经济总量小,产业规模不大,集聚资源能力弱。尽管拥有一系列国家战略,但连云港市的"政策涯地效应"发挥不明显。其二,港口引擎作用发挥不足。港口是连云港的核心战略资源,因为拥有港口及独特的区位,连云港才频频受到国家战略的眷顾。但连云港港口基础设施结构性矛盾依然存在,港口能力、等级仍难以满足发展需要;集装箱干线港尚未建成;口岸配套设施建设亟待加强;与周边青岛、日照、天津、大连等港口迅猛发展态势相比,港口发展缺乏综合竞争力。港口对城市的拉动主要体现在港口经济上。上海、青岛、大连等国内一些大的港口城市,港口经济对城市GDP的贡献达到30%—40%,而我市只有11.8%,港口经济的发展还有很大空间。其三,产业基础薄弱。江苏沿海三市中,南通市船舶造修及配套相关企业2012年完成总产值1483.4亿元,成为南通最具竞争力的产业;由韩资注入的以东风悦达起亚、中大汽车为代表的盐城装备制造业成为其支柱产业。连云港市正在着力打造战略性新兴产业、临港产业和现代服务业三大主导产业,尽管战略性新兴产业中装备制造业产值已过千亿,但支撑连云港跨越发展的产业基础并不牢固。其四,城市功能不完善。国际性海港城市要求具有国际性影响

经济建设

力、吸引力、集聚力、是某一区域范围内国际事务的服务中心、国际资源的交换枢纽,国际利润的创造中心。由于城市的经济规模、人口总量、经济结构、对外开放水平等城市综合竞争力较弱,连云港市的经济功能、管理功能、创新功能较弱、因此对高端战略资源集聚辐射能力弱。其五,城市国际化程度低。连云港市作为我国首批沿海开放城市,较早进入国际市场,但由于城市功能不足以及交通条件等方面的原因,连云港市与国外在文化旅游、社会等领域的交流不足,城市国际化水平较低。开放型经济发展不够充分,开发载体虽然获批较早,但在国内同类开发区中实力相对较弱。

三、连云港市建设国际性港口城市指标体系的构建

国际性港口城市指标体系是由一系列从各个维度反映国际性港口城市的数量和质量规定性的各种指标所形成的有机评价系统。目前,对于国际性港口城市国内外并没有一套统一的指标体系进行衡量与界定,但一些地方和学者已开展过这方面的研究。上海、厦门、宁波、天津、青岛、南通、大连、烟台等城市根据自己的发展目标,结合自身发展实际,提出了符合自身特点的现代化国际港口城市指标体系。如宁波市政府经济研究中心广泛吸纳国内外专家建议,结合宁波实际,将宁波定位为“二类四等”即“现代的专业型、地区性国际城市”。根据这一定位设计了一套由经济与技术、人口与社会、城市基础设施、城市生态环境、国际港口 5 个一级指标和 25 个二级指标组成宁波市现代化国际港口城市指标体系。天津市现代化国际港口城市指标体系立足于经济社会可持续发展的前提,以经济实力为基础,同时反映居民生活质量,由经济实力、生活水平、城市建设、城市环境、产业规模、国际联系、港口资源七大类组成。山东青岛市在发展过程中提出了依托国际性港口发展国际性大都市的战略目标。青岛市作为我国重要的港口城市,发展历史悠久,近年在国家相关政策的支持以及自身努力下,已经基本实现了国际航运中心的目标,因此在规划中,青岛并未特意提出港口建设目标。青岛大学的李培祥教授等对青岛市 2020 年的现代化国际城市的指标进行了分析,指标分为经济、社会、城市现代化和国际化四个一级指标。

(一)指标体系

本文根据现代化国际港口城市的内涵和特征,参考上述城市与学者对现代化国际港口城市指标体系的研究成果,结合江苏基本实现现代化指标体系、江苏省更高水平小康指标体系、连云港市“十二五”规划、连云港市城市总体规划(2008-2030),连云港港口“十二五”规划,遵循科学性、重点性、整体性、可行性、可比性、前瞻性的原则,立足连云港市经济发展实际,突出以建设一流的国

际性港口带动国际性城市建设。

表 5 连云港市现代化国际港口城市的主要评价指标体系

一级指标	二级指标	单位	指标参考值	2012年 水平值
城市现代化 与国际化	1. 人均地区生产总值（GDP）	美元	13000	5777
	2. 服务业增加值占 GDP 比重	%	≥ 60	39. 6
	3. 直接利用外资金额	亿美元	50	7. 34
	4. 进出口贸易总额	亿美元	500	80. 03
	5. 外资金融机构数	家	50	--
	6. 接纳的外国旅游者数占人口比重	人/年	≥ 20%	2. 6%
	7. 研发经费支出占 GDP 的比重	%	2. 8	1. 3
	8. 万人拥有的专利数	件	12	2. 2
	9. 每万劳动力中研发人员数	人	100	--
	10. 每千人拥有医生数	人	2. 3	1. 66
	11. 人均拥有公共文化设施面积	m2	2. 8	--
	12. 每十万人刑事案件立案数	件/年	≤ 200	80. 26
	13. 人均生活用水量	l / d	≥350	118. 68
	14. 城市空气质量达到二级标准的天数比例	%	80	--
	15. 人均绿地面积	m2	50	12. 34
	16. 人均道路面积	m2	30	20. 12
港口现代化 和国际化	1. 港航产业占 GDP 比重	%	≥ 30	11. 8
	2. 港航产业从业人员占全市总就业人员数的比重	%	≥ 15	--
	3. 港口货物吞吐量	万吨	≥ 300	185
	4. 港口集装箱吞吐量	万标箱	≥2000	502
	5. 港口的国际集装箱航线数	条	≥ 100	7
	6. 每月国际集装箱航班数	次	≥200	182
	7. 港口资源的区位条件		优	优
	8. 港口资源的组合条件		优	良
	9. 港口资源的开发状况		优	良
	10. 港口资源规模度及容量		优	良
	11. 临港产业结构的协调程度		高	一般
	12. 港口的市场化程度		高	良

注:2012 年人民币对美元平均汇率中间价为 6.3125,接纳的外国旅游者数占人口比重、港航产业占 GDP 比重为 2011 数据。

(二)指标说明

本指标体系力求体现现代化国际港口城市的内涵和特征，保持相关城市之间的横向比较,同时更多地体现了当前发展的阶段性特征及今后发展趋势。本指标体系一级指标主要分为两大类，即城市现代化和国际化与港口现代化和国际化。具体说明如下:关于城市现代化与国际化。(1)人均 GDP 是衡量一个国家或地区经济发展水平的最重要指标。(2)服务业增加值占 GDP 比重是衡量经济现代化的重要指标,比重越大,说明经济发展水平越高。(3)直接利用外资是评价一个地区国际化程度的重要指标。(4)进出口总额作为一个绝对性指标，表示一个地区对国际市场竞争力的强弱，也能反映一个港口城市在国际城市体系中的地位。(5)接待外国旅游者人数占人口比重是国际上一些大城市在描

经济建设

述国际化时所用的指标，没有外国人或仅有零星的外国人说明国际化水平低下。(6)外资金融机构数是反映城市国际化程度的指标。(7)研发经费占 GDP 比重、万人拥有的专利数反映科技创新能力和产业层次，一定程度上也能反映经济发展水平。(8)每万劳动力中研发人员数、每千人拥有医生数、人均拥有公共文化设施面积、每十万人刑事案件数、城市空气质量达到二级标准的天数比例、人均道路面积、人均公共绿地面积等指标分别代表教育、人才、医疗卫生、文化体育、生态环境、社会治安等社会事业发展水平。

关于港口国际化和现代化。(1)港航产业占 GDP 比重和港航产业从业人员占全市总就业人员数的比重表明了港航产业在城市经济中所占的地位。(2)港口吞吐量是衡量港口生产能力大小的重要指标，其中集装箱吞吐量是衡量港口现代化的标志。香港、新加坡、鹿特丹等世界一流国际港口城市港口货物吞吐量在 2 亿吨以上，集装箱吞吐量在 2000 万标箱左右。(3)港口集装箱国际航线、每月集装箱国际航班数等指标指出了港口对外联系的能力和便利程度，反映港口国际化程度。(4)港口资源的区位条件、港口资源的组合条件指明了港口本身的实际状况。(5)港口资源的开发状况、港口资源规模度及容量说明了港口资源的开发程度和将来的开发潜力。(6)临港产业结构的协调程度说明了港航产业与其他产业间的协调程度。(7)港口的市场化程度说明了港口的市场化程度。本指标体系力求突显现代化港口城市对港口的发展方向和发展目标的要求，港口的可持续发展，港口的国际地位三者有机统一。

四、连云港市建设国际性中心城市路径

如何在连云港市这一东部经济发展洼地实现建成国际性海港中心城市的宏大目标，是摆在市委、市政府及五百万连云港人面前的重大现实问题。党的十八届三中全会为中国新一轮改革开放指明了方向，其中关于丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设及上海自由贸易试验区将形成的可复制、可推广模式，为连云港市新一轮改革开放提供了机遇。罗志军书记也在省委十二届六次全会上指出，连云港市应该走在新一轮改革开放的前列。由此，在十八届三中全会确定的改革框架统领下，依据国际性港口城市的发展规律，综合分析连云港市的现实基础，连云港要建成现代化国际港口城市，从战略层面来讲，应当走现代化、国际化、高端化、集约化、生态化的发展之路，从具体的路径来看，重点应实施以下举措：

(一)借鉴各地申报综合保税区、自由港区经验，开展先行先试

1.借鉴南通综合保税区,开展先行先试

在江苏沿海三市中,盐城综合保税区于2012年11月封关运作,南通综合保税区也于今年1月3日经国务院批准设立,而我市的综合保税区还在积极申报中。从南通申报综保区的过程来看有以下经验可以借鉴:一是快速、高效规划建设。南通市委、市政府把出口加工区转型升级作为搭建好的产业平台、完善功能配套,快速、高效规划建设以争创南通开放型经济新优势。二是开展先行先试。为了无缝深度对接上海自贸区,该市多次组织赴沪考察学习,目前已在借鉴上海自贸区“先照后证”创新投资管理体制、“离岸金融”拓展金融新型业务、创新海关国检监管模式等方面拿出先行先试运作方案,并与上海自贸区就建立高层对接沟通机制展开磋商。三是空前的申报力度。为了加快报批进程,市委、市政府主要领导、分管领导亲自协调重大问题,南通开发区成立了专门班子组织推进,南通海关等有关部门做好沟通服务工作,南通综保区管理局在南通海关、国检、市发改委、商务局、国土局、规划局等部门大力支持下,各项工作流程由“串联”改为“并联”,多管齐下同步推进。四是全新的管理理念和机制。按照《海关总署关于南通综合保税区规划建设有关事宜的函》的相关要求,南通专门成立了南通综合保税区管理局,作为南通经济技术开发区管委会的派出机构,履行对综合保税区的行政管理职责,全面负责综合保税区的规划、建设和发展工作。我市应结合目前正在申报的综合保税区开展先行先试。

2.借鉴浙江舟山申报建设自由贸易区(港)经验

上海自贸区正式获批以来,全国多地涌现申报自贸区的热潮。各地政府工作报告显示,沿海、中部、沿边的多个省份都把申报自贸区列入2014年重点工作,共有12个自贸区申请待批,其中包括广东、青岛、大连、重庆、厦门、天津等。这些申报的自贸区中由于青岛港、天津港与连云港港有着较强的竞争关系,因此一旦青岛、天津自贸港区申报成功将会对连云港港产生更大的竞争压力。日前,连云港海关自由贸易区(港)研究课题组在浙江舟山进行了实地调研,认为舟山在建设自由贸易区(港)方面的准备和推进工作对我市有一定的借鉴价值。其中有两项实质性举措值得关注:一是在中国(舟山)自由贸易港获批之前,先复制部分中国(上海)自由贸易试验区政策在舟山港综合保税区内操作,即实行“区内注册、区外监管”,就是打破行政区划,共同搞协同试验的机制,将企业投资地和经营地放在舟山,注册地在上海自贸区,按照上海自贸区标准监管或者与上海自贸区进行协同监管。因此,可鼓励我市企业到上海自贸

经济建设

区注册,比如服务类的公司注册在自贸区,其生产性的投资在连云港,形成连云港与上海自贸区的实质性对接。二是自主搭建功能平台。浙江舟山大宗商品交易所(浙商所)是舟山市委、市政府根据舟山群岛新区的发展定位,先行先试,举全市之力建设的综合性大宗商品交易平台,主要负责组织石油化工品、煤炭、有色金属、铁矿石、钢材、纸浆、木材等大宗商品交易,提供交易资金结算、交割及相关咨询服务。目前“浙商所”交易中心的大宗散货全部为办理了海关手续的进口货物,贸易商利用“浙商所”的功能平台进行交易,下一步将争取相关政策支持,将其打造成为国际性大宗商品综合交易、结算和定价中心。我市也是大宗商品如氧化铝、铁矿石等有色金属国内沿海主要进口口岸,关于建立有色金属交易中心的建议一直停留在政策争取上,可借鉴舟山经验,将在港口的贸易商、供应商等组织起来,自行搭建连云港大宗商品交易中心,结合大宗商品交易市场的实际,承担交易中心的日常运作,扩大连云港港口的影响力和竞争力,为连云港自由贸易港建设积累经验。

(二)进一步完善港口功能,为建成区域性国际航运中心奠定基础

1.积极建成集装箱干线港

一是优化航线体系。加强与中海等国内外知名船公司的战略合作,以快速发展的远洋干线为重点,以密集的近洋航线、内贸中转等为特色和优势点,不断优化航线航班结构。加快发展远洋干线。以美西等航线为重点,加大与大中型船公司合资合作力度,吸引大中型船公司把连云港港作为基地港,重点开辟远洋航线,迅速提高远洋航线数量和覆盖面,实现远洋干线的快速发展。着力提升近洋航线。以日、韩等航线为重点,加强与船公司合作,巩固和提升现有近洋航线航班密度,增强对区域内日、韩等航线货源的吸引力,打造区域日韩贸易核心港。加快巩固内贸航线。加密内贸航线航班,加强与内贸船公司合作,巩固现有内贸直达航线及南北中转运输。打造到华南的精品航线,形成北方重要的内贸集装箱转运港。集聚腹地箱源,积极对接国家中西部开发战略规划,加强与陇海兰新铁路沿线地区运输、物流和口岸合作,大力推动“无水港”建设和区港联动,做大做强铁水联运、海河联运和陆桥运输等特色物流品牌,构筑连接腹地的高效运输体系,加速腹地集装箱货源向连云港港集聚。

2.积极应对“渝新欧”等班列的挑战,建设“连新欧”

新亚欧大陆桥自开通运营以来,就存在着和西伯利亚大陆桥的竞争,且这种竞争愈来愈激烈。而目前国内也已开通“渝新欧”、“成新欧”、“郑新欧”等国

际班列,以及正在规划建设的由深圳到鹿特丹的亚欧三桥。重庆开通的"渝新欧"班列,货物以电子产品为主,每月发车 4-5 班,平均 16-18 天左右抵达德国杜伊斯堡。重庆政府对"渝新欧"运营企业按每大柜集装箱 2 至 3 千美元给予补贴,并积极宣传以重庆为桥头堡,吸引广东、义乌等地货源走"渝新欧"线运往欧洲。目前从连云港至新疆阿拉山口的新亚欧大陆桥的五定班列是国内五定班列;而重庆的五定班列是从重庆经新疆阿拉山口、经过哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯和波兰,到德国的杜伊斯堡港的成为沿途 6 个国家铁路、海关共同协调建立的铁路运输通道,实现了沿途海关监管互认,一次申报、一次查验、一次放行的国际五定班列。因此,相较于连云港等其它地方的货运列车,"渝新欧"班列具有优先通行权。这对连云港港口运输品牌-陆桥运输造成了一定影响。为积极应对这一竞争,连云港应打造"连新欧",通过借助中哈物流分拨转运基地这一国际物流平台,联合哈萨克斯坦等中亚国家,并借助上合组织,创新四种协调机制:铁路方面,要建立跨国铁路国际协作机制、推动各国合作开通"五定班列",实行全程监控,编制统一的运行时刻表,统一运单,统一调度;海关方面,要建立跨国海关的国际协作机制,实行多国海关的一卡通,保障在始发报关查验后,沿途各国海关不在重复关检,实现一次申报、一次查验、一次放行;组织方面,促使各国铁路部门和内陆省市与港口合资成立铁路物流公司,实现各负其责、利益共享;运费方面,要建立完善联席制度,明确协商程序和利益调剂方式,实现多赢。

3.以航运集聚区建设为着力点,开启港城互动新局面

国内部分先进港口城市如上海、天津、大连等率先抓住历史机遇,提出了建设国际航运中心的目标。在国际航运中心建设过程中,不仅加快了深水港建设,实现了港口的集装箱化、国际化、信息化与专业化,而且优化了港航业发展的软环境,为港口可持续发展提供了支撑。同时,国际航运中心建设对于提升城市集聚辐射能力、促进城市产业结构升级、扩大对外开放水平、提高国际竞争力及推动所在区域经济发展都发挥了积极作用。连云港的国际航运集聚区是国际航运中心的核心,是逐步提升连云港港口核心竞争力,使港口功能从传统装卸运输向多功能系统集成方向提升的关键举措。加快连云港航运集聚区建设,构筑航运金融、海事保险、海事仲裁、海运清算、航运交易、航运法律咨询等现代航运服务体系,对完善港口功能、提高通关效率,提高港口经济占全市 GDP 的比重,提升我市现代服务业发展具有重要意义,更能为中西部和沿桥及

经济建设

中亚国家提供高效便捷口岸服务,助推丝绸之路经济带建设。

(三)以建设全国性综合交通枢纽为支撑,建设连接南北、沟通东西的重要枢纽城市

综合交通枢纽是综合交通运输体系的重要组成部分,是衔接多种运输方式、辐射一定区域的客、货转运中心。当前我们应紧紧把握连云港作为全国性42个综合交通枢纽这一重大机遇,构建立体交通运输体系。港口方面,按照建设丝绸之路经济带东方桥头堡的目标定位和上海国际航运中心北翼的功能定位,继续推进港口转型升级、综合发展、做大做强。大力提升口岸通关能力和物流服务水平。开工建设30万吨级航道二期工程,做好“一体两翼”港区运营,做大做强港口集团。铁路方面,积极争取连徐客专作为“十三五”实施项目纳入国家中长期铁路网规划,并请相关单位尽快组织开展项目前期工作,研究确定技术标准,力争尽早立项开工建设。进一步加快连淮扬镇铁路、连青铁路前期工作。空港方面,目前我市已拥有20条航线,下一步将积极争取新机场开工建设。水运方面,应进一步加快内河航道和内河码头建设,加快形成以疏港航道、盐河为主通道,至京杭大运河、长江等重要水系的航道体系。立体交通运输体系的建设将有利于连云港发挥联结海陆、通达全球的突出优势,与世界各国进行通航和贸易,逐渐成为国际航运和物流枢纽。

(四)以多元化产业发展为导向,建设现代化产业体系

现代化国际港口城市拥有现代化的经济体系,港口经济特色鲜明并成为支柱产业,但产业发展实现多元化,服务业高度发达。连云港市已确定了临港大工业、战略性新兴产业和现代服务业为主要支柱产业,目前主要问题是临港产业发展不充分,战略性新兴产业虽然在整个产业体系中占比较高,但规模偏小,服务业比重偏低,连云港产业发展应实施总量与质量双提升路径。一是优先发展先进制造业。制造业的发展是推动港口经济发展的主要动力。在临港产业方面,要围绕炼化一体化项目尽早开工这个目标,编制好石化产业基地总体规划,做好基础设施配套,全面加大工作推进力度。钢铁、造船等临港大工业要着力提升科技含量和先进技术,重点发展市场前景好、资源消耗低、环境污染少、产出效益高的产品,建设石化、能源、钢铁、造船等临港工业基地。二是大力发展战略性新兴产业。新医药、新材料、新能源、高端装备制造等“三新一高”产业要在壮大规模的同时,着力提升发展层次。重点推动有资源禀赋和要素配套能力的新信息技术、节能环保、海洋产业发展,尽快形成一定规模,构筑“4+3”

高新产业体系。传统产业方面,充分发挥财政资金的杠杆作用,增加技改投入,引导更多的企业新上技改项目。三是加快发展现代服务业。适应港口开发和制造业发展的需要,加快发展以现代物流、国际贸易、金融保险、会展、信息、中介等为重点的生产性服务业,促进服务业与港口和制造业发展良性互动。改造提升商贸流通、房地产、社区服务等物质生活性服务业、大力培育旅游休闲、文化传媒等精神生活性服务业,更好地满足人民群众日益增长的消费需求。四是提高产业自主创新能力。把提高自主创新能力作为产业结构调整的中心环节,坚持引进技术和自主创新相结合,加强原始创新和集成创新,推进科技创新与产业发展紧密融合,实现从块状经济到产业集群再到产业基地发展路径。

(五)提升开放型经济发展水平,提高城市国际化程度

对外开放是港口城市本质内涵,国际性海港中心城市必然是高度开放的城市,从历史上看,连云港从汉代起就是一个重要的进出口商埠。作为海陆两条丝绸之路的一个交汇点,唐宋时期,海州生产的绫、绢、楚布、棉、丝在世界各地已享有盛名;据清嘉靖《海州直隶州志》记载,嘉靖年间,海州港一次可停靠10条装载价值数百万元珍货的大船。史料说明,对外开放,则港口兴,城市兴。因此连云港建设现代化国际港口城市,必须创新对外开放的思路和方法,以港口开发开放为龙头,推进城市全方位对外开放,不断提升城市国际化程度。今后应着力在以下方面下功夫:一是转变外贸增长方式。促进加工贸易转型升级,提升加工贸易的产业层次,提高加工贸易的出口比重;深入推进科技兴贸,扩大高新技术产品和自主知识产权产品的出口;高度重视发展服务贸易,提高承接国际服务业转移的能力。二是提高招商引资水平。强化利用外资的产业导向,加大现代服务业、基础设施和公用事业等领域引资力度,促进民企与外企、本土经济与外资经济融合互动发展,鼓励企业通过境外上市、国际融资等方式加大对国际金融资本的利用。三是扩大对外经济合作。鼓励和推动有条件的企业走出去,开展境外投资和跨国经营,大力发展对外承包工程,积极拓展国际劳务合作。四是加强文化交流,塑造国际化的城市环境。加强与中亚、日韩重要城市的友好交流,推动与这些国家主要城市建立友好关系。深化对中亚、东北亚政治经济文化的研究,支持高校之间的交流与合作。推进互派办事处和商务机构,积极争取哈国铁路公司在连设立代办处。

(六)以低碳港口为引领,建设生态型国际港口城市

连云港作为港口城市,应发挥区域经济特色和生态环境优势,在发展中加强环境保护和生态建设,实现经济社会发展与资源环境承载力相适应,把连云

经济建设

港建设成为具有优美的生态环境、宜人的生态人居、繁荣的生态文化、人与自然和谐相处的可持续发展的现代化港口城市。要着力构建经济高效的临港产业体系。当前,要着力推动发展模式向生态亲和型转变,增长方式从高消耗、高污染型向资源节约和生态环保型转变,使生态产业在国民经济中逐步占据主导地位,形成具有连云港特色的生态经济格局。大力推动高端发展、循环发展、低碳发展。要着力建设联防联控的大气污染防治体系。全面推进大气复合污染综合整治,实施大气污染联防联控,严格控制燃煤、工业废气、机动车、扬尘等主要污染物排放,发展绿色低碳集疏运系统,切实减少灰霾天气,提高公众对大气环境质量的满意率。要着力健全通江达海的河道活水体系,着力打造绿意满城的绿色屏障体系,着力形成资源集约的综合利用体系,着力完善约束有效的生态制度体系等。

综上所述,本研究认为连云港市建设现代化国际港口城市具体路径包括:借鉴各地申报综合保税区、自由港区经验,开展先行先试;进一步完善港口功能,为建成区域性国际航运中心奠定基础;以建设全国性综合交通枢纽为目标,建设连接南北、沟通东西的重要枢纽城市;以多元化产业发展为导向,建立现代化产业支撑体系;提升开放型经济发展水平,提高城市国际化程度;以低碳港口为引领,建设现代化生态型港口城市。

【参考文献】

- [1]冯娟,廖坚.把钦州打造成为现代化国际港口城市的路径分析经济研究导刊【J】,2013(22):224-226 页
- [2]南文化,王映.港口城市“港’城”和谐关系研究—以张家港市为例.天水师范学院学报【J】2011(4):17-21 页
- [3]陈芳,于丽娜,张世明.借鉴国外经验,建设国际港口城市.天津经济【J】.2006(10):19-21 页
- [4]刘重.借鉴日本横滨发展,建设天津国际港口城市.城市【J】.2007(04):11-13 页
- [5]黄建钢.论“第三级港口城市”——对“浙江舟山群岛新区”发展前景的一种思考.浙江社会科学【J】.2012(03):141-146 页
- [6]王启仿,陈钧浩.论宁波自由贸易区的建立.宁波大学学报(人文科学版)【J】.2007(01):11-16 页
- [7]周炳中,辛太康.中外主要港口城市可持续发展能力的比较研究.资源

科学[J].2008(02):178-183 页

[8]甘旭峰,黄青青.总部经济视角下港口城市转型发展的规律与启示.地域研究与开发[J].2011(04):82-85 页

[9]陈长江,周威平.现代化国际港口城市的内涵、特征和指标体系.南通大学学报(社会科学版)[J].2012(03):21-30 页

[10]周炳中,曹晓玲.上海市与国际港口城市现代化国际化水平的比较.研究同济大学学报(社会科学版)[J].2005(06):44-51 页

[11]周业付,罗晰,杜艳.长江黄金水道建设对沿江港口城市产业结构优化作用的分析.辽宁行政学院学报[J].2013(10):58-59 页

[12]刘亚洲.试析邮轮旅游对港口城市旅游业发展的作用.淮海工学院学报(社会科学版·社会经纬)[J].2011(08):119-121 页

[13]刘春梅.评析陆桥运输的经济作用及相关政策.华章[J].2013(5):43 页

[14]曹晓玲.上海市与国际港口城市的比较研究.同济大学硕士学位论文[D].2007 年

[15]何兴法.宁波建设现代化国际港口城市路径研究.同济大学硕士学位论文[D].2008 年

[16]杨东升.辟建连云港市自由港市的必要性和可行性分析.港口经济[J].2009(2):44-48 页

[17]孙军,高彦彦.区域互动与区域协调发展—新亚欧大陆桥经济带崛起分析发展研究.发展研究[J].2013(01):28-32 页

[18]连云港市港口“十二五”规划

[19]连云港市“十二五”规划

[20]连云港市城市总体规划(2008-2030)

[21]江苏基本实现现代化指标体系

[22]江苏省更高水平小康指标体系

[23]连云港市 2014 年政府工作报告

(作者单位:中共连云港市委党校)

丝绸之路经济带建设及连云港的 独特作用

王海运

建设“丝绸之路经济带”,是习近平主席 2013 年 9 月访问中亚国家时提出的中国对大中亚国家经济大合作的战略构想,是新形势下中国扩大“向西开放”的重要战略部署,同时也是我国践行“中国特色大国外交”的大动作、贯彻新型义利观的大手笔。连云港市由于具有独特的区位优势、先行优势、理念优势,因而可望在这一构想的实施中发挥独特的重要作用。

一、丝绸之路经济带构想的基本内涵

习主席在哈萨克斯坦演讲谈到“丝绸之路经济带”时主要提及,这是一种“创新合作模式”,要从“加强五通”做起(政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通),“以点带面、从线到片,逐步形成区域大合作”,“打通从太平洋到波罗的海的运输大通道”,“逐步形成连接东亚、西亚、南亚的交通运输网络”,形成“利益共同体”和“命运共同体”。

根据习主席的解释,考虑到提出这一构想的背景和目的、中国外交战略和发展战略的需要以及实施条件,对“丝绸之路经济带”构想的基本内涵大体可以做以下理解:

这是一个“经济大合作”的构想。既然是“经济带”,理所当然应以经济合作作为基本内容,遵循经济规律、发挥市场配置资源的作用,促进共同发展、共同繁荣。如此大规模的经济合作自然离不开政治关系作为基础,离不开政府外交和公共外交提供支持。而且,经济合作必然产生政治影响,包括密切国家关系、促进有关国家通过发展经济实现政治稳定。经济合作必然带动人文合作,深化有关国家人民的相互了解、相互理解,相互学习、相互借鉴。正因为此,习主席提出通过推动“五通”,通过“全面加强务实合作,将政治关系优势、经济互补优

势转化为务实合作优势、持续增长优势,打造互利共赢的利益共同体”,促使地区各国成为“共同发展、共同繁荣的好伙伴”。按照笔者的理解,还应进一步将整个大中亚地区链接成为一个新型地缘经济板块,为新兴国家的崛起和世界经济的发展提供强有力的支撑。

这是一个“经济带”而非“经济区”合作构想。在国际经济合作安排中,“经济带”与“经济区”存在较大差别。“经济带”近似于“经济圈”,有关安排不追求“紧密型经济一体化”;而“经济区”大多构成较为紧密的经济一体化合作关系,并且需要建立必要的组织机构。“经济带”的开放性、灵活性远高于“经济区”,宜双边者则双边、宜多边者则多边,以双边促进多边、以多边带动双边,自愿参与、协同努力。“经济带”的内涵也非常丰富,不是某一领域、单一项目的经济合作,而是多领域、多项目的经济合作。就“丝绸之路经济带”建设而言,重点应是沿途国家需要、中国能够提供支持的经济合作项目,例如互联互通、金融投资、商品贸易、资源开发、科技研发等经济合作项目。

这是一个以广义上的“路”为重点的合作构想。“路”是关键词。这里所说的“路”不是普通的道路,而是对“古丝绸之路”的复兴与发展,是利用高速铁路、高速公路、油气管道以及航空、互联网、特高压和智能电网等现代科学技术建设的多维、多向的道路、信息、能源互联互通网络,其覆盖区域也更加广阔。其目标应当包括:极大地提高物流速度,扩展物流空间,降低物流成本,密切相互经贸关系;实现亚欧大陆两端国家从太平洋到大西洋和印度洋的直接联通,为欧亚大陆腹地国家东出太平洋、南下印度洋、西达大西洋提供便利。

这是一个覆盖“古丝绸之路”沿途主要地区的合作构想。“古丝绸之路”有多条路线,主要覆盖亚欧大陆中部地区。从现实可能及中国战略需要看,“丝绸之路经济带”的建设重点也应是亚欧大陆中部地区,即大中亚地区、中国西部大周边地区、上合组织成员国和观察员国所在地区。从长远发展看,“丝绸之路经济带”建设有必要根据需求与可能,逐步向亚欧大陆更广阔的空间扩展。“丝绸之路经济带”具有很强的包容性,不具有排他性,欢迎区域外国家提供支持、参与共建。但是吸收哪些区域外国家参与,必须以沿途国家的需求作为基本考量,而不能盲目吸收区域外国家参与,更不能允许某些区域外大国以参与为名进行搅局。

这是一个秉承“丝绸之路”精神的合作构想。“古丝绸之路”所形成的“和平、合作、和谐”精神,或者王毅部长所说的“和平、友好、开放、包容”精神,体现

经济建设

了人类的共同价值,是人类的宝贵文化遗产。这与西方殖民主义者通过血与火的宗教东征和殖民战争所开辟的掠夺、奴役、压迫之路完全不同,与霸权国家所力推的以控制他国经济命脉、改变他国政治制度为深层目的的类似计划也有着本质的区别。“丝绸之路”精神符合 21 世纪“国际关系民主化、世界文明多样性”的时代要求,甚至可以视其为西部大周边国家的“普世价值”。“丝绸之路”精神与“上海精神”所倡导的“共同发展、共同安全”理念完全相通,建设“丝绸之路经济带”对于弘扬“上海精神”、促进上合组织发展,也具有重要的现实意义。

二、建设丝绸之路经济带的战略意义

建设“丝绸之路经济带”不仅具有巨大经济意义,而且具有重大地缘战略意义,必将为地区国家的共同繁荣、为中国的和平崛起提供重要支撑。

一是促进中国东西部经济社会的平衡发展。改革开放 30 多年,中国实施“沿海开放”,实现了东部地区经济社会的快速发展,在带动整个国家和平崛起的同时,也造成了东西部发展不平衡的突出矛盾。“丝绸之路经济带”建设的目的之一即是,通过大手笔“向西开放”,推动沿海与西部两大经济增长引擎的共同成长,促进东西部经济社会的平衡发展,同时对冲过于依赖“沿海开放”的风险。

二是促进“区域经济大合作”。中国作为世界第二大经济体、“负责任大国”,应当为区域经济一体化做出更多的大国贡献,成为区域经济一体化的“领头羊”。这也是践行“中国特色大国外交”、“命运共同体”理念的应有之举。通过建设“丝绸之路经济带”,可望推动地区各国“以更宽的胸襟、更广的视野拓展区域合作,共创新的辉煌”,进而打造一个幅员辽阔的亚欧经济合作带,推动世界经济版图的重构,为营造 21 世纪的新型世界经济秩序提供重要支撑。通过深化“区域经济大合作”,中国还可为亚欧大陆中部欠发达国家的振兴做出大国贡献,并且推动新一轮经济全球化的深入发展,并且为中国经济进行全球配置创造条件。

三是促进地区国家的能源安全。大中亚地区集中有俄罗斯、环里海及西亚国家等多个重要能源资源国,同时也集中有中国、印度等重要能源消费国,因此能源合作应是“丝绸之路经济带”建设的“重中之重”。通过建设“现代能源丝绸之路”,可以发挥地区国家资源、市场、资金、技术的互补优势,推动资源国能源出口多元化和消费国能源进口多元化,推动资源国大型能源项目的建设、能

源产业的现代化发展,推动环里海资源国通往东亚市场的能源出海通道及中国规避海上运输风险的陆上能源运输通道的建设,推动由资源国、消费国、过境国共同组成的新型能源合作机制的形成及国际能源秩序的改造,推动地区各国的能源安全、经济发展。

四是促进西部大周边“和谐地区”的建设。将大中亚地区建设成为共同发展、共同安全的“和谐地区”是中国西部大周边外交的核心理念,也是地区国家的强烈愿望。“丝绸之路经济带”建设的重要着眼点即是协助地区国家实现经济发展、政局稳定、关系和顺,打造中国和平崛起所需要的大周边“经济合作带”、“睦邻友好带”和“战略稳定带”。这不仅有利于中国西部各省区的发展与稳定,而且有利于为中国经略海洋、建设海洋强国建立陆上战略纵深,有利于中国在营造新的国际秩序中更好地扮演“负责任大国”的角色。

五是促进新兴国家的战略协作。大中亚地区国家全部都是发展中国家,并且集中有多个新兴大国,有条件成为建立新型国际秩序的基础性力量。以上合组织为基础打造新兴国家集合体和新兴大国战略协作平台,对于改变严重失衡的国际战略格局意义重大。通过深化经济合作,推动地区国家成为“好邻居、好朋友、好伙伴”,成为“利益共同体”和“命运共同体”,进而打造新兴国家集合体和战略协作平台,集结起一支有别于西方的新兴国家地缘政治力量,可望为改变严重失衡的国际战略格局、营造公正合理的新型国际秩序、破解美国战略围堵提供重要战略支撑。

三、连云港在丝绸之路经济带建设中的独特作用

连云港市具有独特的地缘优势。位于我国东部沿海的中心位置,南连长三角,北接渤海湾,西依大陆桥,东与日韩隔海相望,既是新亚欧大陆桥的终点又是海上丝绸之路的起点,并且具有建设数百个万吨级以上码头的自然条件。连云港市处于新亚欧大陆桥产业带、亚太经济圈、环渤海经济圈和长三角经济圈的“十”字结点位置,既是全国首批沿海开放城市,又是综合集疏运条件的重点海港城市。连云港还是一个拥有优美山海风光的旅游城市。这种区位优势,有望使连云港市建设成为“一带一路”的核心枢纽部。

连云港市具有独特的先行优势。早在 90 年代初就被国家 7 部委联合确定为“连云港港为新亚欧大陆桥东方桥头堡”,历届中央领导都对连云港市陆桥桥头堡建设予以高度重视,国家在对外开放、大通关、金融服务、国际商务、产业转移基地等方面赋予了连云港市较多的权限。经过多年努力,连云港市基础

经济建设

设施建设、合作机制建设、人才队伍建设均已取得重大进展,拥有了配套完善、设施一流的口岸环境,与 150 多个国家和地区的近千个港口建立了贸易往来,物流吞吐量也在快速上升。这种先行优势有望使连云港市在“一带一路”建设中发挥排头兵的引领作用。

连云港人具有独特的理念优势。连云港是古代海上丝绸之路的重要出海口,自古就有广泛的国际联系。连云港人具有很强的开放意识,人员素质高、服务意识强。在多年对外开放、陆桥建设中,连云港人积累了比较丰富的国际合作经验,并且建立起来比较广泛的国际联系。这种理念优势,为连云港市充分利用“一带一路”建设的机遇奠定了必要的软实力基础。

考虑到丝绸之路经济带的基本内涵、战略意义以及连云港独特优势,似应从以下从几个方面做出努力:

一是深入理解丝绸之路经济带构想的内涵和意义,找准连云港陆桥桥头堡发展与丝绸之路经济带建设的对接点。

二是充分发挥连云港具有独特的地缘优势,进一步强化连云港市陆桥桥头堡的地位,将连云港打造成为“一带一路”的核心枢纽部。

三是大力加强基础设施建设,健全作为陆桥桥头堡的硬件设施。

四是高度重视合作对方宏观环境的研究,特别是对这些国家的政治环境、经济环境、法律环境、社会环境、人文环境、安全环境的研究。

五是切实加强国际化人才培养,打造一支既熟悉业务又了解国际关系的人才队伍。

相信连云港人一定能够以积极进取的精神,搭乘“一带一路”建设的东风,在为“一带一路”建设提供重要支撑的同时,实现自身的快速发展。

(作者系中国国际问题研究基金会高级研究员,中国国际战略学会高级顾问,中国中俄关系史研究会副会长)

上海自由贸易区对设立连云港 自由港的影响与对策研究

古龙高 赵巍 古璇

第一部分

中国(上海)自由贸易试验区(以下简称上海自贸区)的设立,是中国改革开放历程中具有里程碑式重要意义的大事,其对于中国改革开放的影响,也将是里程碑式的。本文立足连云港作为国家丝绸之路经济带和海上丝绸之路(以下简称一路一带)东方桥头堡的实际,对上海自由贸易区的设立对连云港发展的影响进行,以期探索一条适应时代特点与连云港实际的跨越发展之路。

一、上海自贸区,一个新的开放时代的标志

(一)上海自由贸易区,观念的挑战

上海自由贸易区的设立,许多人认为这是加快上海发展的“政策红利”。基于这个认识,大家都共同关注这个“政策红利”的“溢出效应”,共同防范其“虹吸效应”。

在承接“溢出效应”方面,江苏的专家提出上海自贸区的设立将带来制度创新的示范效应,进一步推动外向型经济升级,国际国内产业转移与承接。(王海梅,2014)如太仓提出三大效应:溢出效应,产业转移效应,区域扩散效应;(张忠,2014)浙江提出上海自贸区的设立将带来三大机遇:优化产业结构的机遇,发展外贸出口机遇,招商引资的机遇等。(张汉东,2013)

在防范“虹吸效应”方面,浙江认为其总部经济面临“虹吸”,高端服务业面临挑战,杭甬独立发展大都市受到压制;对于江苏,除总部经济面临“虹吸”、高端服务业面临挑战外,海关特殊监管区也面临挤压挑战。江苏作为上海的近邻,处于上海自由贸易试验区的辐射区内,具有地缘优势,应根据上海自由贸易区性质和特点,找准战略定位,抓住机遇,主动对接,吸取“溢出效应”和“协

经济建设

同效应”，积极规避上海自贸区带来的短期内的“虹吸效应”、“挤出效应”，争取更大发展。

无疑，上述的“政策红利”的观点是正确的，“溢出效应”、“虹吸效应”的分析也是深刻的。但是，认为上海自贸区只是“政策红利”的认识是片面的，如果认为只是上海单一城市的“政策红利”就是狭隘了。

（二）上海自由贸易区，一个新的开放时代的开始

上海自贸区的建设，意味着全国性的改革开始破局；意味着进一步扩大开放，推动完善开放型经济体制；意味着目前全球贸易投资规则的重构；意味着一个新的开放时代的开始。

首先，新的开放时代是一个开放倒逼改革的时代。

在经过改革开放三十多年，对外开放达到了一定的高度，改革进入了深水区，这就是中国现在改革开放的阶段性特征。原有的、好改的都改完了，真正留下来的都是难改的——触动既得利益。

目前，国内开放不够，新一轮改革开放面临着如何根据国际经济形势的变化对内进一步开放的问题，对外关系怎么样进一步进行调整。“中国不能害怕开放，要一步步前进，中国走到了这一步，就该选择一个新的开放试点。上海完全有条件、有基础实验这件事，要用开放促进改革。”（李克强，2013）在这个背景下自贸区的形式应势而生，“它更多的是想通过一种自我开放倒逼国内体质的改革。比如说政府的负面管理，加上全国民待遇的一个改革，实际上是把政府的权力给削减掉了，以前都是政府批你允许不允许，现在是要进行限权、分权、减权、放权。实质上，上海自贸区不是政策上的优惠，实际上是改革方面的举措。”（刘志彪，2013）“我们要用开放扩大内需，用开放形成倒逼机制，用开放促进新一轮改革。”（李克强，2013）

其次，新的开放时代是一个改变规则的时代。上海自贸区是新的开放时代的代表，不管他的定义如何表述，但他的本质特征是带来开放规则转变。综合上海市经济研究中心郭爱军等专家有关研究成果，这些转变主要有以下方面：第一，重构了园区的经济规则。传统的园区经济是各类资源向园区集聚，形成了开发区经济和园区经济，其特征就是很大程度上以工业为主、制造业为主；而自贸区是从制造业为主向服务业为主转变、从原先的指向型向现在的综合复合型转变，重构了园区经济的规则。

第二，重构了招商规则。一是从特殊政策向可复制可推广的转变，原先的

招商体现的是单向性、自主性的特征,而自贸区讲究的是可复制可推广;二是从优惠政策向法制化的营商环境的转变,三是准入规则改变,这是自贸区的核心,一是从关境上的公平环境向关境内的公平环境的转变,二是货物准入的国民待遇向投资准入的国民待遇转变,三是从无条件的国民待遇向有条件的国民待遇转变,四是贸易便利化向投资便利化的转变,五是正面清单准入管理向负面清单准入管理转变,从选择性权利保护向全面性权利保护转变。

第三,重构企业监管规则。从准入管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管,从选择性的权益保护向全面的权利保护的转变。

第四,重构企业的择区规则。传统的开放一般热衷于土地和税收等的优惠,而自贸区提供的不是采用政策优惠等传统方式,而是希望更加注重几个机遇,一是跨界发展机遇,二是长位发展机遇,三是增转降升的机遇,即区外不适合做的业务放到区内,从区内转到区外或区内,自贸区可以降低大型国际企业开展离岸业务的成本,大型国际企业会将地区总部升级为亚太总部甚至全球总部。

第五,重构制度的优化规则。从2009年自今,优化规则主要从税收制度形成突破口,主要有三个路径:一是海南路径,就是关税加待征税道路;二是深圳路径,就是所得税道路;三是上海路径,就是流转税道路。自贸区的路径很清楚,首先是从准入和监管制度进行突破,然后跟随的是信用、法律等的突破。

第六,重构例外过程,我国采用国际规则一般是遵守加上例外,而自贸区采用的是七个例外:一是孤僻例外,二是产业和部门例外,三是金融例外,四是资质例外,五是属性要求(内外资一致原则),六是产业产品销售方向例外,七是其他例外。

二、上海自贸区对加快东方桥头堡建设的影响

(一)影响之一:思想观念的革命

上海自贸区对加快东方桥头堡建设的影响,很大程度上取决与我们自身的认知水平。作为丝绸之路经济带东方桥头堡,连云港要从国际化、高端化的大战略背景感受、认知上海自贸区。

首先,国际化是上海自贸区的一个内在品质,也是连云港作为丝绸之路经济带东方桥头堡的基本特质。在"丝绸之路经济带"建设中,大陆桥是亚欧国家和地区间贸易运输实现快速、简便、廉价和安全的最佳路径,连云港具有海陆联运节点的带动效应。因此,与一般区域的区别在于,连云港要面对国际、国内两大市场,兼及自身发展、丝绸之路经济带区域合作两大功能。因此,桥头堡建

经济建设

设尽可能开放性发展,形成企业成分国际化、体制机制国际化、服务规范国际化、城市环境国际化。要立足连云港,依托大陆桥,服务中西部、上合组织,面向东北亚,加强区域合作与交流,推动丝绸之路经济带区域良性互动,全方位拓展开放合作的广度和深度,服务中西部地区、丝绸之路经济带区域。

其次,高端化是上海自贸区的一个外在展示,也是连云港作为丝绸之路经济带东方桥头堡的基本目标。自贸区是世界上最高端的开放形式,上海市是中国发展最高端的城市,上海的今天应该是连云港的明天。因此,要将高端化的理念贯彻穿于桥头堡建设的始终,切实搞好功能布局规划、产业空间布局规划,实现载体现代化、意识和观念现代化(市场意识、公平意识、竞争意识等)、体制机制现代化。

再次,大战略是上海自贸区的本质属性,也引领了连云港作为丝绸之路经济带东方桥头堡的发展方向。我们之所以认为自贸区不是上海单一城市的“政策红利”,自贸区为全国性的改革破局带来巨大的示范效应,是全国改革开放的红利,就是基于大战略的认识。大战略要求连云港以新亚欧大陆桥经济带为依托,以自由港区为引领,以强化对丝绸之路经济带地区的服务和支撑为导向,将连云港建设成为服务丝绸之路经济带东向开放的重要门户、亚欧之间重要的国际交通枢纽、产业合作示范基地、区域合作体制机制创新试验区,为实现区域协调发展探索新路径。

(二)影响之二:开发载体的确立

连云港与上海,一个是国家直辖市,一个是一般的地级市,在行政资源方面没有可比性。在经济体量上,连云港 2013 年的进出口总额仅占上海的 1.5%,大部分经济指标在 10%以下,更不具备可比性(具体见下表)。

连云港与上海 2013 年经济发展比较一览表

项目 \ 市别	连云港	上海	连云港占比%
国内生产总值(亿元)	1785.42	21602.12	8.26
规模以上工业增加值(亿元)	820.94	6769.64	12.12
社会消费品零售总额(亿元)	655.57	8019.05	8.29
固定资产投资总额(亿元)	1350.12	5647.79	23.9
进出口总额(亿美元)	66.41	4413.98	1.5
地方财政收入(亿元)	233.30	4109.51	5.67
城镇居民人均可支配收入(元)	20816	43851	47.46
农村居民人均纯收入(元)	9589	19208	49.92

资料来源:根据统计资料整理

但是,在我国的“两个大局”战略中,连云港与上海具有特殊的特殊区位。

上海自贸区的设立，也确立了连云港下一轮扩大开放载体的形式——设立连云港自由贸易区。

在我国国土东西构架中，长江流域和新亚欧大陆桥是东西两条主轴线，它与沿海地区相交，形成我国三次开放的“T”型战略格局。在这个格局中，连云港和上海分别成为沿海和沿桥、沿海与沿江两个结合部。在我国东部开放、西部开发的两个大局中，新亚欧大陆桥和沿江经济带又都成为西部其通过地区及辐射地带大开发的主要载体。在国家丝绸之路经济带建设与长江经济带建设中，连云港和上海一样，分别居于龙头的区位。这个在国家战略中的共同区位，在国内是唯一的。

共同特殊区位决定其具有深度开放的共性——建设自由贸易区。“真正在江苏有条件、有必要建设自贸区的是连云港。因为这些地方长期以来开放程度不够，应该进一步开放。另外，这个地方的开放可能性比较大，因为习总书记在最近的讲话中指出要重新建设新丝绸之路，打通陇海线。所以这个地方的开放可能性比较大，也很有必要性。这个地方建立自贸区，可以带动苏中苏北发展，带动整个东陇海线的贯通，带动整个出海口的贯通。”(刘志彪,2013)

(三)影响之三：错位发展的路径

上海自贸区的设立也确立了连云港下一轮自由贸易区的扩大开放载体形式，但连云港自由贸易区 $\neq$ 上海自由贸易区，这是由特殊区位的不同功能决定的。

上海港是中国的最大港口，背依中国经济最发达的地区，打造的是中国的国际航运中心。连云港是上海国际航运中心的战略北翼，二者关系上，前者与后者是从属关系；连云港是新亚欧大陆桥东方桥头堡，是国际贸易通道海陆联运的节点，打造的是区域性国际航运中心——大陆桥国际航运中心。

不同的港口功能决定其开发的广度有差别，与上海港定位相适应，上海建设的是综合型的自由贸易区，上海自由贸易试验区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家全局战略需要。形成与上海国际经济、金融、贸易、航运四大中心建设的联动机制。

与新亚欧大陆桥东方桥头堡定位相适应，连云港建设的应是以港口开放为特色的自由贸易区——自由港区。自由港亦称自由口岸，是国际贸易自由化、便利化的产物。是指在一个国家或地区设在关境以外国境以内的港口或海港

经济建设

地区,全部或绝大多数外国货物进出该港可以免征关税,一般还可进行改装加工、储藏或销售等,但外国船只须遵守有关法律规章。自由港的范围,或仅限于某港口的指定地区,或扩大至港口的邻近地区。从世界集装箱航运的发展趋势和港口激烈竞争的角度以及丝绸之路经济带建设的自身需要而言,连云港要建设丝绸之路经济带东方桥头堡就需要有自由港。

自由港对连云港大陆桥国际航运中心的形成将会起到积极的促进作用。一是有利于物流的“流动”,使连云港成为实物流、运输工具流、资金流和信息流能够迅速集聚、扩散的中心。二是有利于物流的“留下”,对集装箱源要有吸引力,能吸引箱源,特别是吸引国际中转业务;对国际班轮船公司要有吸引力,吸引投资建设码头,设立加工园区;对国际物流要有吸引力,设立物流园区,实现增值服务,使枢纽港成为国际货物的增值服务中心。

上海自由贸易区的设立使连云港的发展方向更加明确,即要与上海自贸区的形式有所区别——设立自由港区,借助上海自贸区实现错位发展。

三、连云港的对策

自贸区的主要特征是准入前的国民待遇,负面清单的管理模式,事中事后监管这三大制度创新。连云港的发展方略,通过对接、合作,吸收上海自贸区的先进理念;通过创新,循序渐进,推进连云港自由港建设,提高连云港作为桥头堡服务丝绸之路经济带的能力,使连云港在丝绸之路经济带价值链的位置上取得突破。

(一)管理模式对接,培育连云港自由港的生成环境

对接上海自贸区的发展,首先是管理方式的对接。学习建立负面清单管理模式,加强事中事后监管、创新政府管理方式,加快政府职能转变。上海自贸区预示着政府在经济中所扮演角色的重大转变,即从直接管理转变为监管和监督,优化和简化经济管理和监督,建立统一、协调、精简、高效、廉洁的管理体制,提高行政透明度,形成责权一致、监督有力的行政管理体制;按照负面清单管理模式要求,完善投资者权益有效保障机制,建立更加开放透明的投资管理制度,实现各类投资主体的公平竞争;深化贸易监管制度创新、提高贸易便利化水平,通过特别税收激励促进自由贸易和高附加值出口及服务行业发展;深化金融制度创新,服务实体经济发展;

(二)产业多边合作,夯实连云港自由港的生成基础

加快与上海自贸区多边合作,既要区域内贸易联系,发展对外经济;改革

完善招商机制,承接上海自贸区"溢出效应"带来的产业转移机遇,加快经济发展;利用好自由贸易试验区的"窗口"优势,大力引进国际先进技术。到自贸区设立窗口,实现与国际接轨,主动出击抢占发展机遇。更要加快连云港港口与上海国际航运中心的接轨,为连云港港口的国际化进程带来更多的机遇,促进海洋航运、港口服务业的发展。

上海自贸区将采取特殊的监管政策和优惠税收,对国内的转口贸易、离岸贸易将有极大的促进作用。自贸区关于航运发展将延续此前国务院"建设国际航运中心"的政策,即大力发展船舶交易、船舶管理、航运经纪、航运咨询、船舶技术等各类航运服务机构,拓展航运服务产业链,延伸发展现代物流等关联产业,不断完善航运服务功能。因此,在关税、贸易和港口、航运产业发展方面能够享受更多的便利和优惠,为建设以上海为龙头,连云港、宁波舟山为两翼,大力构建大宗商品交易平台、海陆联动集疏运网络、金融和信息支撑系统“三位一体”的港航物流服务体系和国际航运中心提供了契机,并拥有更大的发展空间。连云港要抓住机遇,密切合作,发展自己。

(三)建设自主制度创新机制,提升区域核心竞争力

上海自由贸易试验区建设模式是一种制度变迁内生化的变革模式,不同于之前经济特区制度变迁外生型模式,其必须建立一种制度创新机制。通过一系列的制度变迁,形成有效的制度,通过内生制度变迁的集聚和扩散效应,逐步向周边地区扩散和传导,促使周边地区结合自身的实际发展情况,进行相应的改革和调整,进而形成累积制度创新机制,获取相应的制度变迁的潜在利益。同时周边区域通过学习和相应的制度变迁获取潜在的利益,进一步的学习过程将其知识、技术、经验等的积累反馈到试验区,并对特定的制度创新产生一定影响。

连云港四大国家战略叠加,其中,四大国家战略赋予连云港机制体制创新的政策,这是连云港发展最大的红利。但连云港目前国家战略赋予的政策落实空间还很大,如:在加快连云港金融创新区建设,指导和支持示范区在发展多种所有制金融企业、创新外汇管理制度等方面先行先试,早日将连云港建成区域性金融中心的政策;赋予示范区相当于省级政府投资主管部门的项目管理权限的政策;争取建立国家陆桥沿线区域联席会议制度,取得陆桥沿线省(区)支持配合的政策;积极支持连云港高新技术产业开发区升级为国家级高新区的政策等,都还没有落实到位。这些政策包含许多“红利”及“红利效应”还没有

经济建设

形成现实竞争力。

与之相适应,连云港集聚辐射作用仍然不强,示范效应不突出,而且其发展依赖规模企业,尚未形成自主创新能力。以示范区为载体,对现有的政策资源最大限度利用;以自由港区为目标,争取新的政策。通过体制机制先行先试,政策优惠及发展环境的优化,逐步实现成为区域资本、信息、技术、人才等要素的集聚,激发市场潜力、资源潜力、经济潜力,进而形成增长极,并通过扩散效应带动周边区域的发展,实现整个区域的发展。

(四)循序渐进,扎实推进连云港自由港进入国家战略

上海自贸区着眼于发挥试验和探索的作用,肩负着更多制度创新的任务,政府的出台都具有稳定性和长期性,其建设也是一个逐步的发展过程。连云港自由港要进入国家战略需要一个过程,在此期间也很难立刻出台重大创新政策,因此自由港推进过程中应该遵循循序渐进原则。

在国家核批之前,特别要做好以下相关工作:申报、授权及立法准备工作;筹建连云港自由港管理委员会及其执行机构及高层、专业人员配置工作,为自由港未来建设筹备高端人才;研究制定自由港法规,做好规范性管理,建立规范完善的法律政策制度;建立合理的港口收费制度,符合国际惯例的、便捷高效的海关监管制度;争取有关国际集装箱中转的优惠政策;优惠的财政与税收管理体制,形成有竞争力的税收体制;开放的金融管理体制及金融业务,形成宽松可控的金融监管体系;港口配套服务经济的开发,自由港的环境建设;在自由港大力发展国内外船舶注册、保险、咨询、海事审判的事务等。

第二部分

国家对中国(上海)自由贸易试验区(以下简称上海自贸区)制度创新主要有以下五大要求:加快政府职能转变,扩大投资领域开放,推进贸易发展方式转变,深化金融领域开放创新,完善法制保障等。连云港要从自身的实际出发,借鉴上海自贸区制度创新的优秀成果和成功经验,以制度创新推进自由港的建设发展。

一、上海自由贸易区对设立连云港自由港区制度创新的启示

中国设立上海自贸区,没有现成模式可以照搬,设立连云港自由港区,上海为我们提供了可复制、可推广的制度创新范式,给连云港自由港区的制度创

新以有益的启示。

(一)制度创新是连云港自由港区建设的核心任务

上海自贸区的设立本质上是一种制度上的创新和变革。习近平总书记在今年在出席亚信上海峰会后在上海考察时指出,希望上海自由贸易试验区按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的原则,把扩大开放同改革体制结合起来,把培育功能同政策创新结合起来,大胆闯、大胆试、自主改。“上海自贸区要把制度创新作为核心任务,以形成可复制、可推广的制度成果为着力点,努力创造更加国际化、市场化、法治化的公平、统一、高效的营商环境;把防控风险作为重要底线,在建设全过程都掌控好风险,努力排除一切可能和潜在的风险因素;把企业作为重要主体,重视各类企业对制度建设的需求,鼓励企业积极参与试验区建设。”(习近平,2014)

对于上海自贸区的溢出效益,中央希望上海自贸区进行制度探索,然后能够更快向全国推广,而不是全国各地都到北京争设自贸区。因此,设立连云港自由港区,核心就是制度创新,要根据连云港的特殊区位环境和承担的特殊历史使命,以开放促改革,因地制宜地提出进一步深化改革的方案,加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进航运、贸易和投资便利化。挖掘改革红利,突破束缚,激发市场活力,增强发展潜力,在没有特殊政策和优惠政策的情况下,寻求经济增长的动力。

(二)制度创新将引领区域跨越发展质的飞跃

上海自由贸易区的实践告诉我们,制度创新将引领区域跨越发展质的飞跃。

一是制度创新有利于倒逼监管理念的转变。从上海的实践看,过去不论是航运发展综合试验区,还是保税港区的监管都涉及海关、税务、检验检疫等多个国家部门,由于分部门监管,各部门通常以监管货物为主;而自由贸易园区则强调企业监管的理念,倡导诚信法治建设,监管理念实现历史性的转变。

二是制度创新有利于提升税收政策的国际竞争力。就上海而言,与国际主要航运中心比较,尽管一些航运相关税收优惠政策如国际航运保险营业税减免、航运企业营业税改增值税等陆续出台,但企业税负依然偏高。整体上看,中国航运企业及航运金融企业面临偏重的税负,只有通过制度创新,才能提升税收政策的国际竞争力。

三是制度创新有利于贸易方式获得新的提升。自由贸易园区的贸易方式不仅有本地交易、转口贸易、离岸贸易、期货交易乃至保税期货交易,而且后两

经济建设

者的交易比重较大,制度创新有助贸易方式获得新的提升。

四是制度创新有利于拓展航运中心功能。如在上海自贸区的建设中,国家支持上海开展运价指数的编制和发布工作,加快发展航运运价指数衍生品交易业务;支持建立市场导向和政府推动相结合的航运发展股权基金,支持航运发展股权基金与有关拆船资金、特许航运经营权等政策结合使用,重点用于运力结构调整、所有权与经营权分离、航运企业规模化和专业化发展等领域,将极大地拓展航运中心的功能。

五是制度创新有利于提升服务水平。在上海自贸区的建设中,国家鼓励在上海成立中外合资邮轮公司拓展邮轮业务,提升上海国际航运中心在国际航运规则和标准制定、市场规制、信息咨询服务等领域的能力和水平,鼓励吸引国内外航运组织、相关协会、服务机构和平台落户上海,上海的服务水平在原有的基础上得到极大提升。自由贸易园区的贸易便利化措施将惠及劳动密集型的加工贸易企业,促进产业转型,进而推动上海国际航运中心建设向枢纽港的服务功能体系上偏重。同时自由贸易园区政策的开放程度将会吸引更多的航运高端人才聚集,为航运中心未来建设筹备高端人才。

六是制度创新有利于进一步加强基础设施建设。如通过推进综合运输体系建设,提升港口水水中转比例,鼓励江海直达船舶推广应用;促进内河 LNG 燃料动力船舶推广应用;完善国际海运市场监管机制,进一步发挥船东、港口等有关行业协会在行业自律方面的作用。

(三)上海自贸区制度创新对连云港的实践意义

“上海自贸区对于中国的意义关键在两点,一个是中国寻求进一步对外开放的道路在服务贸易领域和在投资领域当中要进一步的对外开放。第二,中国未来的改革不是寻求地方的政策突破,而是应该寻求能够在全国可复制可推广的制度性建设。”(吴晓灵,2013)上海自贸区制度创新为连云港的发展提供了成功的经验和借鉴,有些创新实践,如海关监管新模式;国际中转贸易、融资租赁、保税展示、跨境电子商务等贸易新模式,可以直接复制到连云港自由港区的建设中;有些是可以直接复制到连云港市的政策,如负面清单管理模式,以及相应的外商准入备案制;简化企业注册程序,企业注册资本从“实缴制”转为“认缴制”,服务业扩大对外开放领域和方式;自贸区企业构建全球贸易网络、形成产业增值链和转型发展模式等。从一定层面讲,后者更具有实践意义。

二、连云港自由港区制度创新的特质要求

连云港自由港区的建设应通过制度创新实现将功能注入化为内生发展条件,加快向货物贸易与服务贸易并重、贸易功能与投资功能并重、在岸与离岸业务并重、贸易自由、投资自由、金融自由制度联动创新并重的转型。

(一)货物贸易与服务贸易并重

全球服务贸易发展迅猛,在国际贸易中的地位不断上升,占全球贸易总额的比重已接近 20%。自由贸易园区在进出口贸易、转口贸易的基础上,开始向服务贸易领域延伸拓展,成为推动服务贸易自由化的重要载体,并呈现以下特点:

一是服务贸易领域拓展。如中国香港依托自由港的功能优势,金融保险、专业服务、旅游文化、教育医疗、商业服务等服务贸易领域快速发展,2006-2010 年服务贸易平均增速为 11.2%,比同期货物贸易平均增速 6.9%高出 4.3 个百分点。其中旅游、保险和金融服务贸易的增速在 2010 年分别达到了 35.6%、38.5%和 16.7%。二是服务贸易能级提升。通过集聚跨国公司总部和营运中心、研发中心、投资中心等功能性机构,服务贸易功能不断向贸易营运与控制、离岸贸易等高端贸易功能升级,如中国香港地区总部机构已超过 3500 家,新加坡吸引了 4200 家跨国公司设立地区总部,迪拜机场自由贸易区集聚了 1600 家国际企业。三是业态模式不断创新。伴随新产业革命和新技术革命的深入发展,自由贸易园区不断创新发展电子商务型贸易、平台整合型贸易、高端贸易中间商等新型贸易业态模式。

连云港自由港区制度创新要更加注重服务贸易发展,“以适应全球自贸区发展由货物贸易为主向货物贸易与服务贸易并重转变的要求”。(肖林,2013)

(二)贸易功能与投资功能并重

顺应全球双边多边和区域合作经贸谈判更加注重投资规则的新动向,自由贸易园区开始实行更为开放便利的投资自由化政策,在市场准入、外资国民待遇、业务经营、投资服务等方面营造高度开放宽松的投资环境,成为体现国际投资新规则的先行区域。如大陆桥西部桥头堡的鹿特丹保税港,除需要提供外汇情况报告以外,外国公司在当地投资不受特殊限制,在法律和法规方面与本土公司享有同等权利;除少数不准国内私人投资参与的国有和非政府的垄断行业(如军工生产、公用事业、铁路和公用广播)及在金融、投资服务业和少数其他领域受欧盟互惠条款的约束外,外国公司可自由投资当地任何部门,在法律上与当地公司享有同等权利,业务活动、公司地址和房地产所有权也不受

经济建设

任何限制；同时，依据外国法律设立的公司通过分公司形式在鹿特丹开展业务，运营上完全自由。

连云港自由港区制度创新要更加注重投资自由化便利化，“以适应全球自贸区发展由贸易功能为主向贸易功能与投资功能并重转变的要求。”（肖林，2013）

（三）在岸业务与离岸业务并重

自由贸易园区境内关外的特征，具备开展离岸业务的先天优势。伴随全球化的深入特别是跨国公司的分工深化，自由贸易园区的离岸功能也随之不断拓展深化。一是离岸贸易蓬勃发展，催生以离岸金融为核心的离岸服务功能。如中国香港离岸贸易所涉及的货物价值已经远超转口贸易，2011 年前者是后者的 1.4 倍。离岸贸易功能的发展推动了自由贸易园区贸易营运与控制功能，带动了高端服务业的提升发展。二是离岸金融创新，伦敦、中国香港、纽约、新加坡都已经形成了发达的离岸金融市场。如中国香港银行业离岸资产占总资产的月度比例均超过 50%，离岸资产规模不断扩大。同时，离岸出口押汇、离岸账户资金托管、离岸杠杆融资、离岸担保、离岸再保险等新型离岸金融业务加快发展。三是多元离岸业务兴起，离岸服务外包、国际维修检测、国际融资租赁、离岸研发数据中心等新型离岸业务加快发展。如中国香港离岸服务外包定位于高端服务市场，包括影视音像、软件信息、娱乐文化、动画制作、商业设计、法律服务、会计服务、金融服务等，已成为优势突出的行业。

连云港自由港区制度创新要更加注重拓展离岸功能，“以适应全球自贸区发展由在岸业务为主向在岸业务与离岸业务并重转变的要求。”（肖林，2013）

（四）贸易自由、投资自由、金融自由并重

顺应国际贸易投资的新规则和自由贸易园区功能创新的新要求，自由贸易园区将营造更为自由开放的制度环境，塑造参与全球竞争的新优势。针对原来的政策主要包括对货物贸易的“境内关外”政策，对生产型企业较低的所得税和增值税政策等，自贸区一是拓展贸易自由化制度安排，扶持政策向总部型企业、高端服务业、服务贸易活动等拓展。如中国香港形成了完善的服务贸易管理、促进体系；新加坡为跨国公司营运中心等机构制定专门的支持政策。二是更加突出投资自由化制度安排，投资领域更加开放。如中国香港除需要受到政府监督的行业以外，海外资本可以在各个行业进行投资；迪拜杰贝阿里自由贸易区外资可 100% 独资，不受股权限制。三是创新丰富金融自由化制度安排，

中国香港、新加坡、汉堡、纽约自由港体现所在国家或地区的金融自由化,均无任何形式的外汇管制,外汇可自由兑换,资金可自由进出;迪拜自由贸易区无任何货币限制,中国香港、新加坡鼓励金融创新,支持银行等金融机构开展离岸金融业务,允许企业开立离岸账户便利离岸业务的资金结算。

连云港自由港区制度创新要适应全球自贸区发展由贸易自由制度安排为主向贸易自由、投资自由、金融自由制度联动创新转变的要求,顺应国际贸易投资新规则。

三、连云港自由港区制度创新基本构架

连云港自由港区主要由区域性国际航运中心、商贸中心、经济中心和金融中心四大板块构成,四大板块的制度创新构成连云港自由港区制度创新的基本构架。

(一)区域性国际航运中心制度创新构架

研究表明,国外和香港等著名国际航运中心的发展有一个共性特质,就是这些国家和地区普遍实行的是自由港、自贸区等政策,通过税费优惠等措施吸引航运业入驻,从而带动船务经纪、船舶分级与登记、船舶融资和租赁、海上保险、船舶交易、海事仲裁等高端航运服务业的长期繁荣。如香港注册的船舶既是免税的,又实行简约税制,企业的经商成本降低,管理效率提高。以上海与之相比,近几年国际航运中心东移的过程中,海运企业和海事机构并没有选择上海,而是偏向新加坡,主要是因为法律环境上,新加坡具有健全、强大又稳定的司法体系;在金融方面,新加坡实现货币可自由兑换,并且有多层次的资本市场,为船舶交易提供融资支持;在税收政策上,新加坡航运税采取的是吨位税制度,费率非常低。

上海自贸区建设中,航运领域扩大开放,在远洋货物运输方面,外资企业突破股比限制,允许外商以超过49%的投资比例设立中外合资企业经营国际船舶运输业务;中资企业,允许中资公司拥有或控股拥有的非五星旗船,先行先试外贸进出口集装箱在国内沿海港口和上海港之间的沿海捎带业务。在国际船舶管理方面,允许设立外商独资国际船舶管理企业等。航运金融、国际船舶运输、国际船舶管理、国际航运经纪等产业提升了服务部门的专业化;航运运价指数衍生品交易业务等提升了运输服务交易;中转集拼业务发展等提升了运输服务能力。上述制约上海国际航运中心发展的"短板"取得突破,为上海国际航运中心实现航运要素和资源集聚提供了保障。

经济建设

连云港建设区域性国际航运中心需要争取建立航运发展综合试验区,借鉴航运发达国家和地区航运支持政策。大力发展船舶交易、船舶管理、航运经济、航运咨询、船舶技术等各类航运服务机构,拓展航运服务产业链,延伸发展现代物流的等关联产业,不断完善航运服务功能。与之相适应,连云港自由港区需要“先行先试”,在以下方面实现突破性创新应:合理的港口收费制度;便捷高效的海关监管制度;有竞争力的税收体制;宽松可控的金融监管体系;灵活的制度管理机构;规范完善的法律政策制度。最终在连云港形成一个真正意义上自由港区功能的“境内关外”特殊监管区域,实行国际通行的财税、金融和法律制度,带动连云港区域性国际航运中心建设的突破。

(二)区域性国际商贸中心制度创新构架

区域性国际商贸中心制度创新的核心是构建接轨国际的服务贸易制度,实现贸易便利化。目前,从国际上看,服务贸易是美国对外谈判 FTA(自由贸易协定)的重点之一,服务贸易领域构成 TPP(跨太平洋伙伴关系协议)谈判各方博弈的焦点;从国内来看,构建接轨国际的服务贸易制度是适应自由贸易园区向货物贸易与服务贸易并重转变新趋势,也是深化我国服务业领域对外开放、推动服务领域体制改革、提升国际服务贸易话语权的重要支撑。

按照建立接轨国际的服务贸易制度的要求,连云港区域性国际商贸中心建设要立足进一步扩大服务业开放的战略要求,形成符合国际惯例的服务贸易自由化便利化制度环境。一是服务业进一步扩大开放。除涉及意识形态、国家安全以及敏感领域外,重点推进航运服务、商贸服务、金融服务等领域的扩大开放(上海自贸区开放金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务六大领域)。二是服务贸易便利化制度。建立与服务贸易特点相适应的通关管理模式,在保证有效监管的情况下,为以实物载体形式出口的服务提供通关便利,为服务贸易商务签证、进出境审批提供便利。三是服务贸易管理服务制度。对照 TPP、TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定)和 BIT(中美双边投资保护协定)等相关条款,建立完善服务贸易领域标准体系、知识产权保护体系、服务贸易统计体系等。

贸易便利化的目的,是实现三个有利于:一是有利于鼓励跨国公司、贸易公司、企业总部进驻园区,在全球贸易价值链中发挥更重要的作用;二是有利于发展离岸贸易、跨境电子商务、融资租赁、期货保税交割等新型贸易模式;三是有利于发展各类贸易中介服务。

(三)区域性国际经济中心制度创新构架

区域性国际经济中心制度创新的核心是外资准入及投资管理制度创新,具体是探索创新建立基于负面清单的外资准入和投资管理制度,实现投资便利化。

区域性国际经济中心制度创新有一个非常明确的目标:有利于吸引跨国公司的地区总部入住自由港区,大力发展以内外交易和服务经济为目的的平台经济,推进发展邮轮经济。因此要建立基于负面清单管理的外资准入制度和高效规范的投资管理制度,先行试验与国际投资新规则相适应的外资准入方式和国民待遇制度,在监管方式、风险防控等方面接轨国际惯例,从根本上终结传统的投资审批制度,实行内外资一视同仁。具体而言,一是外资准入前国民待遇。选择部分产业、一定额度内试点准入前国民待遇,完善外资享受准入前国民待遇的风险防范、外汇登记、海关监管、安全审查等配套措施与机制。二是负面清单管理模式。全面梳理涉及外资进入的限制措施和行业领域,将涉及国家经济安全的战略性、敏感性行业及产能过剩行业列入负面清单,探索提出适合连云港市现阶段发展水平的负面清单总体构架,试点实施负面清单管理方案。三是实行备案管理。外商投资项目由核准制改为备案制;外商投资企业合同章程审批改为备案管理。对境外投资开办企业实行备案制;对境外投资一般项目实行备案制。四是注册资本实缴改认缴。实缴登记制改为认缴登记制,法律、行政法规对公司注册资本实缴有明确规定的(如银行、保险公司等),公司仍然实行注册资本实缴登记制;法律、行政法规、国务院决定对特定行业注册资本有最低限额规定的,公司注册登记时也会有最低注册资本的要求。五是提高行政透明度,建立一个窗口受理的工作机制。五是取消企业年度检验,试行“年度报告公示制”,建立经营异常名录制度,建立多部门信息共享机制及境外投资年检制度。

(四)区域性国际金融中心制度创新构架

区域性国际金融中心制度创新的核心是金融服务及监管制度创新。金融创新功能是自由港区的重要功能,离岸金融、融资租赁、期货保税交割等高端金融服务功能都产生于自由港区。

连云港自由港区建立与市场化全球化金融业务相适应的金融服务制度和金融监管制度,就是要建立资本项目可兑换体系、人民币跨境使用体系、利率市场化体系、离岸金融服务体系以及宽松可控的外汇管理制度,同时遵循国际

经济建设

惯例建立相应的金融监管制度。根据上海的实践,集中在资本项目可兑换、人民币跨境使用、利率市场化、外汇管理体制改革四个方面。一是人民币资本项目可兑换。实行特殊管理模式,区内开放自由汇兑交易,对区内与境内区外之间的资金流动按跨境原则实行管理。二是人民币跨境贸易结算与跨境直接投资。探索建立跨境直接投资模式、跨境融资管理模式。稳步拓宽跨境人民币投融资渠道,提升人民币投融资市场的国际化水平。三是利率市场化改革。探索建立与区内实体经济发展相适应的金融机构市场化自主定价机制。四是外汇管理改革。简化结付汇手续,直接办理经常项下本外币结算和相关汇兑业务。试行跨国公司总部外汇资金集中管理,吸引跨国公司人民币境外资金结算中心。扩大国际贸易结算中心外汇管理试点企业范围,将服务贸易纳入试点账户收支范围,拓展离岸账户理财、融资等功能。另外,离岸金融创新,探索离岸账户管理、离岸业务税收、离岸公司登记注册等的有效模式,支持离岸出口押汇、离岸账户资金托管、离岸杠杆融资、离岸担保、离岸再保险等离岸金融业务的开展。

四、健全法律制度保障体系

设立上海自贸区是我国融入新一轮全球化的标志,没有负面清单不行,而有了负面清单没有法律法规体系的支撑更不行。与上海自贸区一样,连云港自由港区也将是国家完善和推进多边规则的一个试验区,需要健全完善的法律制度保障体系。

(一)法律制度创新

依法设立自由港区并赋予一定的立法权是国际通行做法,公正透明、体系完备的法制环境是自由港区国际竞争力的重要体现。要以法治保障作为立足之本,参照发达国家自贸区立法实践,逐步健全以风险防范、规范运作为中心的法律基本制度构架和基本运行模式,加快推动相关立法工作,逐步建立起层级较高、层次分明、操作性较强的法律法规保障体系,为自由港区开展制度创新、政策探索、模式再造提供坚实保障。

连云港自由港区建立与国际规则相适应的法律制度,就是要营造公正透明、规范高效的法制环境,为接轨国际规则提供有力的法律保障。具体而言,一是“破”,在自由港区停止实施有关法律规定、行政法规和国务院文件的部分规定。二是“立”,赋予自由港区一定立法权,如服务贸易、投资等领域。制定与国际规则相衔接的知识产权保护、仲裁制度、权益保护以及新兴业务相关的法律

法规。

(二)其他配套制度创新一是建立高效便捷的海关监管制度

目前我国海关特殊监管区域在接轨国际法制环境方面还有较大差距,特别是 TPP、TTIP 和 BIT 等对缔约国的法律法规提出了如竞争中立、知识产权、权益保护等新的更高要求。按照《关于建立和协调海关制度的国际公约》要求,并在借鉴欧美等海关监管经验基础上,稳妥推行以“单一窗口、分类监管、便捷高效”为核心思想的海关监管基本制度构架。

二是建立适度合理的税收制度。参照世界上主要自贸区税收制度,制定专项型优惠政策,研究适应境外股权投资和离岸业务发展税收政策,加强实施以税负适度、平等对待为特征的税收管理基本制度构架。

三是建立重在事中事后的综合监管制度。参照国际条约、公约、协议以及通行惯例与准则制定试验区的质量及技术标准,加强探索以“事中事后动态监管+大数据网络平台”为支撑的综合监管执法基本制度构架,通过打造“制度+科技”双重支柱,以信息透明共享、机构高效精简、机制科学合理为目标,高标准建设起高度整合的综合监管体系。

四是建立共享透明的信用制度。参照香港等自贸区有关信息透明和诚信管理的做法,积极构建以共享透明、自律自治为核心的信用管理基本制度构架。

第三部分

经济模式既不是个人的凭空设计,也没有一成不变的万能模式,而是那些适应环境变化和社会变化的新结构不断被发现,在适应性进化的过程中产生的。自由港是自由贸易区的一种形式,世界自由港区自 16 世纪中期意大利雷格亨自由港的开设至今,无论是什么性质的国家,在什么样的经济发展模式下,无一例外都是适应商品经济发展的客观要求而建立和发展起来的,是商品经济走向国际化的结果,也是一种适应进化模式,它反映了商品经济从一国到多国发展是一种不依人的意志为转移的客观规律。合适的模式选择是连云港自由港区建设的前提与基础。

一、中国(上海)自由贸易试验区的模式与效应

(一)上海自贸区模式比较

中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸区”)于 2013 年 8 月 22 日经国务院批准设立,9 月 27 日国务院颁布上海自贸区总体方案,9 月 29 日

经济建设

上海自贸区挂牌成立。空间结构上采取“四区三港”形式,范围涵盖上海外高桥保税区、上海外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域,面积28.78平方公里。根据先行先试推进情况以及产业发展和辐射带动需要,逐步拓展实施范围和试点政策范围,形成与上海国际经济、金融、贸易、航运中心建设的联动机制。外高桥保税区和外高桥物流园位于长江口与长江第一镇高桥镇毗邻,仅隔一条杨高北路,距离城市副中心五角场不到10公里。上海浦东机场综合保税区毗邻浦东国际机场,与即将建成的上海迪斯尼乐园大约10至15公里,到上海市区大约50公里。洋山保税港区毗邻临港新城,离上海市区大约110公里车程(其中75公里路面,35公里跨海大桥)。属于同一城市“一区多园”的综合型自贸区。

据1999年的统计,世界上116个获奖和地区累计设立自由贸易区超过3000个,虽然形式各异,但从大类可分为物流集散型、出口加工向物流集散过渡型、商贸结合型和综合型四种模式,各有重点和特色。物流集散模式以欧洲的自由贸易园区为典型,表现为大进大出的物流集散模式:自由港利用先进的港口设施建立起四通八达的运输网络,货物可在24小时内疏散到所在国的任何城市,48小时内辐射欧盟全境。出口加工向物流集散过渡模式以亚非国家的自由贸易园区为典型,主要以从事加工为主,以转口贸易、国际贸易、仓储运输服务为辅,作为承接国际产业转移的重要平台。发展初期以出口加工区为主要形式,随着亚非各国经济的相继腾飞,出口加工区逐步发展成为功能更全面、更完善的自由贸易园区,国际中转、转口贸易等功能的发展,使众多自由贸易园区中逐步发展出多个区域物流中心。商贸结合模式以美国、阿联酋的自由贸易园区为典型,以从事进出口贸易为主,兼搞一些简单的加工和装配制造。综合型模式以亚太地区的自由贸易园区为典型,最具有代表性的是香港和新加坡,园区包括整个港口城市,由若干工业区组成,兼具转口贸易、出口加工及金融、商业、旅游等多种功能。园区内允许居民居住、生活、娱乐,并可享受免税进口消费品。

(二)上海自贸区的模式效应

上海自贸区同一城市的“一区多园”的空间模式在中国自贸区申请城市中产生了较大效应。综合我国目前申报自贸区的情况,已有以下模式:

一是福建模式——同一省区的“一区多园”模式。福建在申报自贸区时,突出对台特色和区位优势,而福建对台的优势区域一是厦门,二是平潭。前者是

特区,是两岸新兴产业和现代服务业合作示范区、两岸金融中心、两岸贸易中心、东南国际航运中心;后者是国务院批准的平潭综合实验区,但基础比较薄弱,单独申报胜算不大。按照“一区多园”的模式,福建省将厦门与平潭、福州一起申报。这样,既突出发挥厦门的载体平台作用,推动两岸经济深度融合,又平衡平潭的经济发展。

二是环渤海经济圈模式——同一经济圈的“一区多园”模式。环渤海经济圈的曹妃甸按照将曹妃甸打造成为“四区三大”,即港区联动管理模式创新试验区、承接京津地区产业转移的开放区、新型循环经济示范区、现代服务贸易开放的先行区、欧亚大物流重要枢纽、环渤海国际经济合作引领区(大合作)和国际大宗商品交易大平台的总体思路申报自贸区。在曹妃甸自贸区申报之前,与其相邻的天津也提交了自贸区申报方案。由于曹妃甸与天津滨海新区同处于环渤海经济圈,又同处京津冀一体化的背景,有专家提出“京津冀”自贸区的概念,即曹妃甸与天津滨海新区联合申报自贸区在未来的“京津冀”自贸区中,曹妃甸自贸区作为“京津冀”自贸区设想中的重要“一翼”。如中国社科院城市发展与环境研究所副所长魏后凯建议,为了更好促进产业集聚和人口集聚协同发展,应以天津滨海新区为主,把曹妃甸拉进来,打造一个多点的自由贸易区。这个以河北为腹地、京津为核心的跨省市自贸区不仅有利于促进京津冀一体化,同时也解决了单一自贸区体量不足的问题。

这种一区多园的模式体现了创新精神,但也存在着很多不足,如园区距离远,区域上相对分割,统一管理存在太大难度等。

二、连云港自由港区模式选择

(一)要体现有利于服务一路一带沿线国家的原则

连云港是一路一带海陆双向开放的桥头堡。从国际战略来看,新亚欧大陆桥沿线国家和地区的生产力状况差异较大,在大陆桥的两端,日本、德国等国家的生产力水平是全球最高的国家之一,西欧、东南亚等国的生产力水平也处于发达或较发达的地位,而沿桥的中亚、西亚等国,因地处亚欧大陆的腹地,没有海洋与之毗邻,对外贸易局限性很大,如哈萨克斯坦在新亚欧大陆桥开通之前,要与东亚、东南亚地区进行贸易,或者绕道伊朗下波斯湾,再转东亚、东南亚,或者经由西伯利亚大陆桥至东方港,再转东亚、东南亚,无论是哪一条线路,都比走新亚欧大陆桥要远,造成经济上的不合理。建立连云港自由港区要有利于东亚经济带同中、西亚各国之间的贸易交流,使连云港港成为东亚经济

经济建设

带同中亚各国(以至西亚部分国家)之间稳定经济联系的国际运输枢纽港,最稳定、最便捷的出海门户。节点活,全局活。

(二)突出连云港的区域特色

我们曾在《基于“丝绸之路经济带”背景下创建连云港自由贸易区研究》中对照上海自贸区对连云港自由贸易区的模式选择进行了研究,得出两点结论性意见:连云港与上海的共同区位特征决定其具有深度开放的共性——建设自由贸易区;连云港与上海港的不同功能决定自贸区类型的差异性。

首先,从前者来看,连云港与上海在“两个大局”战略中具有共同的特殊区位。在我国国土东西构架中,东起上海的长江流域和东起连云港的新亚欧大陆桥是东西两条主轴线,它与沿海地区相交,形成我国三次开放的“T”型战略格局。在这个格局中,连云港和上海分别成为沿海和沿桥、沿海与沿江两个结合部。同时,在东部开放、西部开发的两个大局中,新亚欧大陆桥和沿江经济带又都成为西部其通过地区及辐射地带大开发的主要载体。共同特殊区位决定其具有深度开放的共性——建设自由贸易区。

其次,从后者来看,上海港是中国的最大港口,背依中国经济最发达的地区,打造中国的国际航运中心。连云港是上海国际航运中心的战略北翼,二者关系上,前者与后者是从属关系;连云港是新亚欧大陆桥东方桥头堡,是国际贸易通道海陆联运的节点,打造的是区域性国际航运中心——大陆桥国际航运中心。不同的港口功能决定其开发的广度有差别,与上海港定位相适应,上海建设的是综合型的自由贸易区,上海自贸区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命,是国家全局战略需要。形成与上海国际经济、金融、贸易、航运四大中心建设的联动机制。上海自贸区负面清单管理模式,在金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放。上海自贸区获批推行,获得机会的不仅是贸易领域,对于航运、金融等方面均有“牵一发而动全身”的作用:将使上海突破已有的条框,放宽税收、外汇使用等优惠政策,有利于跨国公司内部的全球调拨、会有更多的金融机构在上海注册开业;将使得海上保险等航运服务业务在上海得以培育和集中,解决航运中心建设中金融支持的问题,这将使得上海获得更多的制度红利;将有利于吸引高端制造业,而贸易区将有利于吸引更多的加工、制造、贸易和仓储物流企业聚集,叠加中国的产业升级。

连云港是一路一带桥头堡,亚欧国际交通枢纽,与新亚欧大陆桥东方桥头堡定位相适应,连云港建设的应是以港口开放为特色的自由贸易区——自由港区。连云港自由港肩负着丝绸之路经济带探索“政策沟通、道路联通、贸易畅通”的重要使命,是区域性国际战略需要。因此要主动顺应丝绸之路经济带建设新格局,更加积极主动地开放,打造面向东亚、深耕中亚的战略载体。主动对接国际贸易投资新规则新要求。培育功能与政策创新相结合,形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度框架,借鉴上海自由贸易试验区负面清单管理模式,初期可先行选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务领域扩大开放。通过自由港这种更开放的模式,建成以下三个中心:一是主要服务于亚欧大陆桥沿线及辐射区域的“中转+腹地型”大陆桥国际航运中心。它的发展目标是融发达的航运市场、丰沛的物流、众多的航线航班于一体,以区域性国际贸易、金融、经济中心为依托的、以服务大陆桥运输为主的国际航运枢纽,是区域性国际航运中心口和国际海港城市的综合体。二是区域性国际商贸中心。应是将连云港建设成高度国际化、对国内外市场具有较强集聚力和辐射力,并在大陆桥沿线国家和地区中具有竞争力和影响力的我国沿海、沿桥地区主要国际商贸中心城市之一。三是区域性国际金融中心。

(三)“多园一区”空间模式

连云港自由港的空间构架,从连云港市的实际出发,划定在濒海的特定半岛区域,将连云新城、连岛、北港区建成“核心区”,先期以发展航运物流核心区为主,采取“一次规划、分期实施”,逐步推进。具体设想:

在连云港港北港区内辟建自由港,重点发展航运物流、及与陆海运输相关的港口服务业;东西连岛建设保税仓储园区,专供代售和转口货物寄存,发挥中转贸易、海内外配送的据点以及调整货物供需保管和配送基地的作用;连云新城建设成为国际商贸中心,重点发展货物贸易、商品展示、金融服务等。如在这里建立大型商品展示场馆,使国内客户不出国门就可以直接就地观摩世界各国的商品,并可以在看样后进行商谈和签订合同,办理进口手续;境外客户也可以在区内看样后与国内企业签订出口手续。将宿城、黄窝、墟沟海湾及前三岛、秦山岛一体打造为面向日韩的国际旅游度假区,开发海上旅游,发展邮轮经济;拟主体采取“多园一区、集中监管”的管理模式。特点是储、运、销一条龙,区港联动,封闭运作条件好,运行成本较低,试验风险可控。

产业配套功能区以国家东中西区域合作示范区先导区及其周边的港区、

经济建设

物流园区为实施范围,面积 297.5 平方公里,重点发展大型临港产业,以及现代港口服务业和其他现代服务业。未来区域涵盖整个示范区区域,将连云港市东部城区建设成为自由港市。

三、连云港自由港区的模式创新

以哈萨克斯坦为重点,吸引中亚国家、上合组织参与自由港区建设,共建连云港自由港。

(一)道路联通为共建连云港自由港奠定了基础

丝绸之路经济带建设以通道为载体。丝绸之路经济带所依托的交通运输干线,中国科学院地理所提出初步形成以新欧亚大陆桥为主的北线、以石油天然气管道为主的中线、以跨国公路为主的南线三条线。丝绸之路经济带所依托的三条主要交通运输干线中,新亚欧大陆桥通道是现有通道中效应最佳的线路,从远东到西欧的货物,经新亚欧大陆桥全程 10870 公里,比西行绕过好望角的海上运输线缩短运距 15130 公里,比经苏伊士运河出直布罗陀海峡海上运输线缩短 9100 公里;比东行经巴拿马运河的海上运输线缩短运距 12100 公里。新亚欧大陆桥 1990 年 9 月 12 日全线贯通,1992 年 12 月 1 日连云港市组织了新亚欧大陆桥的首列试运,1993 年以后陆桥过境运输逐步走上正常,可以说也是现有通道中最成熟的线路,将成为丝绸之路经济带建设的主要依托与载体,实现由国际运输通道到国际合作经济带的转变。不久前在塔吉克斯坦首都杜尚别举行的上合元首峰会签署了《上合组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》,“便利化协定实施后将组成包括欧洲-中国西部交通走廊在内的路线网,连接中国的黄海港口和列宁格勒地区港口(普京,2014)”。这里“中国的黄海港口”即指连云港,连云港将增加一条新的洲际通道。统筹谋划陆上、海上、航空基础设施互联互通,积极推进亚欧大陆桥、新亚欧大陆桥、孟中印缅经济走廊等骨干通道建设已摆到重要议程。在 2014 年 9 月 12 日上海合作组织成员国元首理事会第十四次会议上,在中国国家主席习近平题为《凝心聚力精诚协作推动上海合作组织再上新台阶》的讲话中特别提出要挖掘各国过境运输潜力。一路一带建设最终形成的将是繁忙的国际物流大通道。

(二)实体投入带来的多重利益具有先导效应

哈萨克斯坦是世界最大的内陆国家,每年与日韩及东南亚有大量的粮食、铁金粉、铁矿进出口贸易。连云港与日韩一水之隔,是哈萨克斯坦向东最便捷、最经济的进出境口岸。连云港“一带一路”建设推进了中亚五国与连云港市的贸易往来。2014 年 1-8 月份,连云港市对中亚五国出口增速为 64.7%和,其中

对哈萨克斯坦出口 399 万美元,占中亚五国出口 60.4%,出口增速为 28.8%。保税贸易进口 118913 万美元,同比增长 69%,高于连云港全市平均增幅 46.1 个百分点,占连云港市比重 50%。

哈萨克斯坦已经在连云港建设物流基地,投资总额超过 6 亿元人民币。2014 年 5 月 19 日晚,国家主席习近平和哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在上海通过视频连线,共同启动中哈(连云港)物流合作基地项目一期工程。这是在丝绸之路经济带建设中,中哈已经落地的第一个国际合作项目,意义重大。按照规划,双方进一步强调加强国际运输合作,促进哈国优势货种通过连云港集散,并保证日本、韩国及东南亚国家运往哈国的货物以及这些国家过境哈国运往第三国的货物从连云港港口中转。二期项目计划投资 4 亿元,建设粮食泊位和筒仓,为哈国小麦等农产品出口提供港口装卸、仓储等配套服务;三期项目拟计划投资 20 亿元,规划建设上合组织成员国国际物流合作基地,在铁路运输、物流仓储、国际贸易、出口加工等方面实现共建共用。

积极探索哈萨克斯坦在连云港建设物流基地模式的深化,将物流基地建成上合组织成员国海内外配送的据点以及调整货物供需保管和配送基地,为共建自由港区积累经验,探索路径。

(三)深化机制合作

吸引中亚国家、上合组织参与自由港区建设,共建连云港自由港,建立一套相应的运转机制是关键。自由港区管理体制可分为两个层次:一是对自由港区进行宏观决策、立法、监督、协调的国家级管理系统;二是对自由港区的微观经济活动进行组织、领导的区内组织体系。与中亚国家、上合组织深化机制合作,主要在这个层面具体包括权力机制、执行机制和管理机构三个方面。

首先,在自由港区的权力机制层面,在自由港区管委会层面可按照投入份额参与自由港区内微观经济活动的决策。建立符合国际规范的表决规则与决策程序。

其次,在自由港区的执行机制层面,可在自由港区管委会设立由参与国家共同组成的常设机构如秘书处担任,负责执行权力层面形成的决议、监督自由港区条约的执行等。管理机构指对自由港区的日常事务进行处理的机构,可与执行机构合二而一。

物流基地项目选址连云港港口庙岭作业区后方,毗邻陇海铁路和港口集装箱码头、散粮泊位,南侧距离集装箱码头前沿不到 600 米。连云港港口集团董事长白力群称之为“港口最好的地块”。项目一期建设集装箱堆场 22 万平方米、1763 个集装箱位,拆装箱库 2.3 万平方米;堆场铁路专用线 3.8 公里,日均装卸能力 10.2 列,年最大装卸能力 41 万标箱。

经济建设

除上述内容外,建立争端解决机制极为重要。任何事情既会存在共同的利益关系,也会存在各种不同的利益关系。因此,纠纷与矛盾在所难免。解决纠纷与矛盾,既需要磋商、沟通等优惠的方式,更需要走机制化途径,建立与国际接轨的争端解决机制。

本文为 2014 省社科规划课题《上海自由贸易区对设立连云港自由港的影响及对策研究》成果。

(古龙高系江苏省社科院沿海沿桥发展研究中心副主任,研究员;赵巍系淮海工学院商学院副院长、副教授、博士;古璇系东南大学博士研究生,淮海工学院讲师。)

国家“一带一路”战略:亚欧大陆桥 物流业的机遇与挑战

徐习军

【摘要】阐述了“一带一路”战略的背景的国际国内背景,分析了“一带一路”战略的目标诉求及其意义,认为,实施“一带一路”战略旨在建立一个跨洲际的合作贸易区,建立一个链接东亚、中亚和欧洲的新经济秩序,实现区域经济一体化,有利于破除美元和美军的霸权,推进上海合作组织的战略升格,构建中国发展新的空间。自“一带一路”战略提出以来,得到了国际国内的热烈的响应。丝绸之路经济带建设搭建了一个国际合作的平台,为大陆桥物流运输创造出更多的国际合作机会。推进贸易投资便利化、深化经济技术合作、建立自由贸易区,围绕这三部曲,大陆桥物流运输的机遇多多。但是,丝绸之路经济带区域国家间关系复杂,协调难度大,对“一带一路”战略的共同认识会有障碍,中亚地区面临的安全风险上升,与此同时,大陆桥通道的畅通受阻带来的物流运输不畅问题依然存在,丝路班列竞争不可避免。

【关键词】丝绸之路经济带;海上丝绸之路;大陆桥物流;机遇;挑战

2013年9月7日国家主席习近平在哈萨克斯坦演讲时提出了构建丝绸之路经济带的倡议,同年10月习近平主席在访问印度尼西亚时提出共建21世纪“海上丝绸之路”,受到国内外的高度重视。习近平主席关于区域经济发展的一系列重要论述,高瞻远瞩,审时度势,内涵丰富,影响深远,成为引领中国区域发展步入新的历史时代的正确思想指南。

丝绸之路和海上丝绸之路自古以来就是中国对外交流的通道,随着亚洲国家信任与协作的加强,中国提出将同各国一道,加快推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设,共建和平、稳定与合作的新亚洲。

经济建设

一、“一带一路”战略的背景

(一)国际背景

1.丝绸之路区域经济发展引起国际社会关注

丝绸之路区域经济发展之所以在度引起国际社会关注,是源于美国提出的“新丝绸之路战略”,该战略于2011年7月由美国国务卿希拉里在印度金奈提出,该战略的目标是以阿富汗为中心,把中亚和南亚连接起来。该战略所指的丝绸之路不是指一条线,而是指形成广泛的区域交通和经济联系网,包括软件和硬件两方面,其实质是为了美国试图“重返亚洲”寻求新的战略经济利益。美英对阿富汗实施军事打击,中亚地区出现了长期严峻的地缘政治态势。美国先后抛出了“新中亚地区战略”和“丝绸之路”修整案,宣布中亚地区为美国的战略利益区,对中亚进行政治、经济和军事渗透,企图将中亚地区纳入自己的经济圈。

2.国际经济新秩序重构

世界各国正试图通过新一轮的经济结构大调整寻找复苏的机会,以摆脱和避免全球性金融危机的就差和覆辙,重建国际经济新秩序。人们曾经充满希望的WTO,但多哈谈判12年的僵局使得国际社会开始对WTO失去信心。

此时,美国借此机会在WTO之外另开炉灶,主导了跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判和跨大西洋贸易与投资伙伴协定(TTIP)谈判。TPP谈判国的GDP占世界35%,成为世界最大的自由贸易区。TTIP则是有史以来最大的美国与欧盟的双边贸易协定谈判。与此同时,际最大的服务贸易谈判(TISA)也在紧锣密鼓。

国际上对丝绸之路的关注和研究十分广泛,丝绸之路沿线城市市长联谊会(论坛)一直没有中断,丝绸之路沿线国家的城市十分重视这个论坛,笔者记得在2009年5月在韩国平泽的第四届论坛上,许多学者还提出了如“空中丝绸之路”“丝路标识”等一系列新观点。

(二)中国发展的背景

1.中国东西平衡发展,需要西进战略

从国内经济发展看,多少年来我们都在关注东西平衡发展问题,也采取了一系列战略性的措施。但是我们要找出很好的“出口”。设上海自贸区,从地理上看是东,面向大洋。面对发达国家。设喀什经济区,从地理上看是西,西向大陆。面对发展中国家。因此,在“丝绸之路经济带”外,中国在“西进”战略上已提

出多个方案。包括建设“中巴经济走廊”，“中印缅孟经济走廊”等等。

除了经济发展不平衡因素外，中国对外关系也存在存在的诸多“不平衡”问题，实施“一带一路”战略也是解决这些“不平衡”的迫切需要。

2.中国应对国际经济新秩序，需要“一带一路”

WTO 给中国带来的益处远超西方的收益，不仅西方社会认为是这样，事实也是这样的。前边我们说过，一旦“3T”谈判成功，世界范围内高标准的经贸投资服务体系建立起来，中国再过去 30 年好不容易开拓的世界经济触角，将由于规则版本过低再次被挡在世界大门之外，到那时我国在世界经济舞台的能量势必萎缩，我国经济国际化、全球化的空间大大压缩。中国应对国际经济新秩序，需要实施“一带一路”战略。

二、“一带一路”战略的目标诉求及其意义

作为国家战略，不可能制定一整套细则，那是战术问题。战略要解决的问题是要有一个目标，埋下一些实现战略目标的管道。鉴于国家发改委的“一带一路”战略的目标尚未出台，这里只能是对“一带一路”战略的目标诉求做一个初步的蠡测。

(一)建立一个跨洲际的合作贸易区

1.建立一个链接东亚、中亚和欧洲的新经济秩序

新丝绸之路的发展方向绝不是一个象征性的工程，也并不是简单的合作交流，而将建立一个链接东亚、中亚和欧洲的新经济秩序，即利用丝绸之路经济带构造一个强经济生态圈，这个经济生态群以中国为核心，相互之间原本没有直接经济伙伴关系的国家可以通过中方的斡旋牵手实现合作，有希望建立一个跨洲自由贸易区。

2.实现区域经济一体化

丝绸之路经济带建设，可以综合交通通道为展开空间，依托以沿线交通基础设施和中心城市，对域内贸易和生产要素进行优化配置，促进区域经济一体化，最终实现区域经济和社会同步发展。

(二)破除美元和美军的霸权

对于中国来说，发展新丝绸之路可不仅仅是经济上的考虑。中国陆上向西开放，打造丝绸之路经济带，最主要的目的之一是挺进中亚和中东，获取能源，同时采取货币互换，不用美元支付；降低美元对世界能源和贸易的支付货币地位；同时，中国向南发展同东盟的关系，打造海上丝绸之路也是同样的目的。面

经济建设

对美国对中国步步紧逼,中国避其锋芒,在东边牵制的同时,采取西进战略,通过复兴和打造陆上和海上丝绸之路来实现中国崛起,破除美元和美军的霸权。

(三)推进上海合作组织的战略升格

上海合作组织打造成成员国命运共同体和利益共同体,使其成为成员国共谋稳定、共同发展的可靠保障和战略依托。有效促进区域经济一体化建设。"丝绸之路经济带"可进一步推动欧亚大陆各国的经济合作,促进各国经济发展,进一步改变整个欧亚大陆的经济版图。

(四)构建中国发展新的空间

以中国经济的综合发展和水平提升为基础,来构建新的发展空间,为中国的新发展拓展市场,推动相邻和延伸区的发展。新丝绸之路经济带建设就是出于这样的战略设计和目标。对中国国内经济来说,丝绸之路经济带可形成全方位对外开放的新格局,可进一步推动西部大开发,可促进产业结构转型,推动企业“走出去”。更主要的是可解“马六甲”困局,有利于保障国家能源和战略物资安全。

三、“一带一路”战略的响应

(一)来自国际上的响应

进入新世纪后,亚洲对世界经济增长的贡献超过欧美之和,世界新兴大国和新兴经济体也主要集中在亚洲,世界地缘战略天平日益向亚洲倾斜。2014年在上海召开的亚信峰会,标志着亚洲国家间日益紧密的信任与协作,揭示了中国战略重心转移的新思路。

丝绸之路经济带看起来像似从抵御美国出发的一种应对,也确实有平衡美国战略压力的含义,但实际从本质上看还是从中国和地区发展本身需要出发的。如果是一种抵御战略,就会受到其他国家的质疑,很多国家可能就不会参与。而我们的丝绸之路经济带就得到世界上多个国家的响应,特别是中亚国家,普遍支持丝绸之路经济带的战略倡议。

2014年5月12日,在国家主席习近平和土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫见证下,中土两国签署交通运输领域首个合作文件合作文件。

新丝绸之路将连接德国的工业重镇和内陆贸易大港杜伊斯堡,很有可能将这个工业老城变成一个新的欧洲贸易中心,这对德国意义非凡,因而德国十分关注并向中国示好;希腊已准备好在交通运输和基础设施等领域与中国开展更密切的合作;拉脱维亚欲借央企打通“丝路”,逐步扩大进口食品的国际贸

易额;中土扩大天然气合作;乌兹别克斯坦是中亚大国,在欧亚大陆具有不可替代的重要影响力,因此也是“丝绸之路经济带”建设不可或缺的重要参与方,中乌合作成重要亮点。

(二)国内所有省区都有积极的响应

连云港借此机遇打造“一带一路”交汇点;山东提出将全省纳入“海上丝绸之路”战略实施范围,将青岛、烟台等8市纳入“丝绸之路经济带”战略实施范围;四川借此机会打造长江经济带;重庆构建丝绸之路桥头堡;西安提出建设丝绸之路经济带新起点;甘肃提出建设丝绸之路经济带“黄金带”;宁夏提出建设“战略支点”;新疆构建亚洲中心地带的“经济脊梁”……

我国的沿海经济带正好是中国南北经济发展带;沿长江经济带一直是中国东西经济发展带;陇海经济带(新丝绸之路)正是中国现在和未来东西经济发展带。

沿海经济带和沿长江经济带是一直以来中国的两条重要发展带,近年来陇海经济带成为国家新的发展重点,配合西部大开发等国家战略,进一步拉动内需,促进沿海和内陆的深度交流。另外,长三角经济圈和京津冀经济圈也在原有基础上不断扩容。实施“一带一路”战略,东部沿海成了“一带一路”的交流节点。

四、“一带一路”战略给新亚欧大陆桥物流带来的机遇与挑战

(一)机遇

丝绸之路经济带建设搭建了一个国际合作的平台,为大陆桥运输创造出更多的国际合作机会。推进贸易投资便利化、深化经济技术合作、建立自由贸易区,是新丝绸之路经济带建设的三部曲。围绕这三部曲,大陆桥物流运输的机遇多多。

1. 经济技术合作的深化,大陆桥物流的量和质会有一个大幅度提升

丝绸之路经济带建设,可以综合交通通道为展开空间,依托以沿线交通基础设施和中心城市,对域内贸易和生产要素进行优化配置,促进区域经济一体化,这其中物流、人流、资金流、信息流的有序流动,这对大陆桥物流是一个利好的事情。构建丝绸之路经济带提出之时,在中哈两国元首见证下大陆桥东桥头堡连云港就与哈国铁签署协议,哈萨克斯坦在连云港建立物流基地,连云港确定为中亚国家的出海口。

2. 贸易投资便利化会使促进大陆桥基础设施建设得到快速发展

经济建设

一是铁路基础建设。新丝绸之路经济带正在谋划四大跨境高铁。计划中的欧亚高铁从伦敦出发,经巴黎、柏林、华沙、基辅,过莫斯科后分成两支,一支入哈萨克斯坦,另一支遥指远东的哈巴罗夫斯克,之后进入中国境内的满洲里。高铁建设增加了大陆桥运输的运能,即便客运主要用于客运,但其释放出来的运能环节大陆桥运输长期存在的压力。上半年中巴两国元首共同见证了《中国和巴基斯坦关于拉合尔轨道交通橙线项目的政府间框架协议》的签署。

二是园区建设。2013年9月,习近平主席提出构建丝绸之路经济带的演讲刚结束,在哈萨克斯坦,丝绸之路经济带第一个合作项目——中哈(连云港)物流合作基地项目在中哈两国元首的见证下签署。2014年5月20日,在上海,两国元首按下启动按钮,中哈(连云港)物流合作基地项目一期正式启用。随着这一战略的深化,大陆桥沿线会建立诸多自由贸易区、经济区,这些园区建设既可以为大陆桥物流提供货源又可以提供市场。

三是贸易投资便利化会促进更多的大陆桥基础设施的跨境投资。针对一直困扰我们大陆桥物流运输的阿拉山口和霍尔果斯口岸哈萨克斯坦的换装能力不足而压货的问题,我在几次市政协的常委会上向政府提出,政府出资或者鼓励中国民间资本到哈国去参股建设换装站,在丝绸之路经济带建设的大战略下,这一愿望可能实现。

3.促进南亚大陆桥加快建设

丝绸之路经济带地域辽阔,有丰富的自然资源、矿产资源、能源资源,特别是南亚地区人口众多,近年来与中国的合作不断深化,2012年中国与印度贸易额接近700亿美元,中印提出将贸易额达到1000亿美元的目标。中国与巴基斯坦的贸易额为125亿美元,潜力还远未充分发掘。今后中巴经济走廊、中缅孟印经济走廊的建设将促进中国与南亚地区的经济合作,推动各国经济发展。中亚、南亚地区随着丝绸之路经济带建设的深化,会催生物流业的跨越式提升发展,因而自然推进南亚大陆桥的加快建设。与此同时,中国西部地区公路运输迎来机遇。

4.促进港航企业服务“一带一路”战略,多式联运模式发生变革

随着“一带一路”战略的实施,港口、航运企业会制定一系列服务“一带一路”战略的制度,更新和完善服务大陆桥物流运输的措施。与此同时,以港口为基础的海铁联运等多式联运体系也会日臻完善,并进一步促进多式联运模式发生变革。笔者在2008年提出,延伸大陆桥东桥头堡到日韩,建立日韩到中国

的铁路轮渡,日韩货物到达中国东部沿海港口以后火车直接上桥运输。

5.政策机制得到创新,丝绸之路经济带国家在新亚欧大陆桥沿线城市互设领事、办事机构日益增多

随着新亚欧大陆桥物流的进一步发展,中亚、南亚、欧洲国家间人员货物的频繁往来不断,在此情况下,我国政府会应时应势创新政策机制,支持新亚欧大陆桥中国段沿线城市如西安、连云港、青岛等设立中亚国家领事馆、政府、企业办事机构。目前,已有哈国铁路公司设有驻华代表处。同时,中国连云港已经有中外运、中海、驰宇等多家公司在哈国设有分支机构或办事处,中国青岛等口岸也在哈设立了一些办事机构。

(二)挑战

1.主客观条件障碍

(1)对“一带一路”战略的共同认识会有障碍。丝绸之路经济带沿线国家在政治制度、决策机制、经济规模、发展模式、宗教文化等方面都存在着巨大的差异,各国的政策、利益协调起来势必会相当复杂和困难。对中国倡导并主导的“一带一路”战略必然会产生共同认识上的障碍。

国内各省区对这一战略也会有一些不同的认识。长期以来,我国各地普遍存在对“国家战略”争取的多,落实的少。大路桥沿线有上升为国家战略的已经很多,兰州新区、关中天水经济区、中原经济区、江苏沿海地区、山东半岛蓝色经济区以及东中西合作示范区、长三角一体化、对口援疆、西部大开发、东部率先发展、中部崛起等等多个国家战略。从某种意义上讲我们不缺战略,缺的是对战略的落实。

很多地区局部利益至上,对国家战略目标的实现与否关心不够,只重视自身在这个战略中捞了多少政策优惠、获得了多少银子,对国家战略留有“余地”。

(2)客观条件障碍。丝绸之路经济带地域辽阔、资源丰富,被称为 21 世纪的战略能源和资源基地,但该区域交通不够便利,自然环境较差,经济发展水平却与两端的经济圈存在巨大落差,整个区域存在“两边高,中间低”的现象。

2.中亚地区面临的安全风险上升

丝绸之路的两端,热衷于诉诸暴力的伊斯兰分裂分子日益猖獗,就在上个月,在巴基斯坦南部和中国西部均发生了极端袭击,存在恐怖威胁难。2014 年阿富汗局势的发展将对中亚安全形势产生较大负面影响,地区面临的恐怖主

经济建设

义、毒品走私威胁上升,会对丝绸之路经济带的建设产生不利影响。

3. 丝绸之路经济带区域国家间关系复杂,协调难度大

要构建这么大的跨洲际的国际经济区,势必要展开多边谈判,就方方面面达成协议并形成规则体系。而中亚国家在边界问题、水资源问题上的矛盾突出,各国之间的关系复杂,协调难度极大,要展开多边谈判,制定运行规则谈何容易,这也会影响到丝绸之路经济带的建设。

4. 丝路班列竞争不可避免

2014年4月23日,停运一年多的汉新欧班列恢复运行,标志着在丝绸之路经济带上,包括郑新欧、渝新欧、汉新欧、蓉新欧在内往返中欧的铁路货运班列将达6条之多,南京等等内陆港也开通了中欧班列。且有长距离线路重合,今后还会有更多的“X新欧”班列开通,班列之间的竞争将不可避免。

关键问题还在于:运价难题 政府补贴何时到头! 中欧货运快铁穿行多个国家,经过转关换轨,实际运营成本测算超过每标箱1万美元。而政府补贴是目前所有中欧货运班列开行的必需,补贴的多少则在于班列对当地产业拉动的贡献有多大。

一旦政府补贴这个“拐杖”被拿掉,“X新欧”们如何实现独立行走要画上一个问号。“X新欧”班列们要全程参与交易、物流、结算、配送,把握每个环节的“挣”的主动性,把离岸结算改为售后结算,最终形成一个国际货运网,沿途城市都将成为节点,城市在网中的地位直接与产业布局相关。当城市产业布局合理,结构优化,多参与国际分工,最终才能挣到钱。

货源不足 返程空车的尴尬。有去有回才能降低成本、提高效率。货源是各中欧货运班列必须考量的另一问题。货源主要来自豫、粤、浙、苏、沪、津等近20个省份。一些中欧货运班列存在货源地多有交叉的情况,如渝新欧与蓉欧快铁,因此,二者在货源上必须各出奇招,以避免重复建设导致的大量资金、资源的浪费。未来,扩大货物种类、延伸辐射半径是所有中欧货运班列争夺货源的必然之路。

2014年五月国家主席习近平考察郑州国际陆港时提出“四连问”：“中欧货运班列前景怎么样? 在国际货运中会占到什么比例? 比例会扩大到多少? 本省货占多少?”“X新欧”只有解决好上述的运价和货源难题,才能真正实现可持续发展,乱局才真正被终结。

5. 大陆桥通道的畅通受阻带来的物流运输不畅

20多年来新亚欧大陆桥的运营实践,很存在许多阻滞发展的问题,特别

是通道的畅通受阻带来的物流运输不畅等问题。目前,新亚欧大陆桥过境通道主要有阿拉山口和霍尔果斯两个口岸(不含陆路、管道、空中通道),而这两个通道,由于受哈方换装能力的限制,中国过境货物压货现象极为严重。加之运价调整没有规律,没有预告就随意涨价,其他调整也随机性太强,运营单位常常无所适从。海上新丝绸之路战略还需要需提高港口配套能力。

【参考文献】

- [1] 丁晓星.丝绸之路经济带的战略性与可行性分析——兼谈推动中国与中亚国家的全面合作[J].人民论坛·学术前沿,2014(2).
- [2] 郭安丽. 中国区域发展 2014 年将走向多点支撑格局[J]. 中国联合商报,2014-01-06.
- [3]徐习军.新亚欧大陆桥陆域开发理论与实践[M].北京:中国工商出版社,2012.
- [4]徐习军.中欧货运班列何时“独立行走”[N].中国交通报,2014-09-09

(作者系中国交通运输协会大陆桥分会专家委员会委员,淮海工学院学报编辑部主任)

连云港在“丝绸之路经济带”中的 战略定位与发展策略研究报告

孟庆亮

“丝绸之路经济带”研究和建设虽然由来已久,但真正上升到国家战略层面还是从 2013 年 9 月习近平总书记在哈萨克斯坦发表的主题演讲开始,首提“共建丝绸之路经济带”的战略构想,并指出要以点带面,从线到片,逐步形成区域大合作的工作思路,以及加强政策沟通、道路通联、贸易畅通、货币流通、民心相通的五项举措。这表明“丝绸之路经济带”构想已上升为中国国家战略目标。从地缘角度看,丝绸之路经济带涵盖 30 多个国家和 30 亿人口,西连欧洲经济圈,东接亚太经济圈,沿线国家经济互补性强,消费人力资源充足,互利共赢的潜力巨大。大卫·鲁宾斯坦指出“世界的经济中心正在从美国和欧洲逐渐转移到中东和东亚地区”,新亚欧大陆桥为亚欧两大洲加强合作交流提供契机,亚欧国家通过联手打造“新丝绸之路”交通经济带,降低运输成本,促进资源合理流动,发挥交通基础设施投资的扩散效应,发挥交通基础设施与经济增长相互促进作用,有利于提高双方抵御经济风险的能力,形成亚欧各国跨区域大合作。丝绸之路经济带的建设作为中国对外开放的新战略,能够使我国西部大开发走上合理、健康、可持续发展的道路,同时丝绸之路经济带也是实现我国内陆与沿海地区均衡发展的需要。连云港港口是新亚欧大陆桥沿线地区内外经济交流与融台的节点,是沿途城市和地区向东开放的窗口,具有较强的港口辐射力、凝聚力和影响力。同时作为区域性国际航运中心和物流中心,连云港港口越来越多的汇集了各种物流资源,通过融入“丝绸之路经济带”建设,整合物流资源和优化物流功能已显得非常重要。

一、绪论

(一)研究背景

据中国经济网报道,中国与"丝绸之路经济带"主要国家和地区近年来在经济贸易方面取代了快速增长,与沿途中亚五国建交到 2013 年双边贸易增长近 100 倍,其中中乌贸易额比建交初期增长了 50 倍以上,中哈贸易额增长了 70 倍,中土贸易额更是在 7 年内增长 100 多倍,这样的增长速度超出了 20 年前人们最大胆的预想。这就为丝绸之路经济带的建立和推进,提供了优质的区域合作资源,市场规模和潜力独一无二。

李克强总理 2014 年 3 月在介绍 2014 年重点工作时也指出抓紧规划建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路,推进新亚欧大陆桥、孟中印缅经济区、中巴经济走廊建设,推出一批重大支撑项目,加快基础设施互联互通,拓展国际经济技术合作新空间。以此为契机,我国“丝绸之路经济带”沿途各省市和相关机构掀起了研究和建设高潮:新疆提出打造丝绸之路经济带的战略高地,新疆连接亚太与欧洲两大经济圈,具有天然和无可比拟的区位优势,面临新的历史机遇的新疆肩负着特殊使命,新疆要努力打造丝绸之路经济带核心区,建设“五中心三基地一通道”,推进中国-中亚经济一体化进程;陕西实施“一带一路”战略的基本定位,提出以西安为战略支点,打造丝绸之路经济带新起点,建设内陆改革开放高地,加快构筑务实互利的合作平台:政府对话平台、经贸合作平台、多元文化交流平台,依托西安国际港务区和四个海关特殊监管区,积极探索内陆地区开展自由贸易的新模式;山东提出把日照打造“一带一路”桥头堡,以“无水港”、“旱码头”等方式向沿线河南、陕西、新疆拓展国际货运业务;连云港市则充分利用亚欧大陆桥东桥头堡优势和沿线省市密切的经贸联系,2014 年 4 月在北京隆重举办中国(连云港)丝绸之路国际物流博览会,目前得到了近 40 个国家和地区的专业协会及政府部门的广泛大力支持,取得预期效果。

(二)研究现状

连云港与“丝绸之路经济带”建设的研究随着国家战略的明确,无论从政府层面还是学术研究角度就连云港港口在“丝绸之路经济带”建设中的定位和策略进行了广泛深入的研究,就连云港港口在“丝绸之路经济带”建设中的地位与作用的认识研究达成高度一致,主要成果如下:

1.连云港港口是服务于“丝绸之路经济带”的核心战略资源

连云港市在 2013 年 12 月在《建设“丝绸之路经济带”东方桥头堡》中强调:充分发挥连云港港口在“丝绸之路经济带”建设中日益明显的口岸支撑作用,秉持“依托大陆桥、服务中西部”的宗旨,强化“连云港是中西部的连云港”。

经济建设

把连云港港口定位于“丝绸之路经济带”海上门户、商贸物流陆桥大通道、丝路经济产业合作区和东中西区域合作示范区，这四大战略较为全面的描述了连云港港口在“丝绸之路经济带”的地位与作用，“丝绸之路经济带”从国际战略角度对东方桥头堡提出了特质要求，即：战略目标的国际性，包括城市的国际化和港口的国际化；战略目标的全局性，包括我国重要的综合交通枢纽、我国东部地区重要的经济增长极；战略目标的系统性，既有战略的总定位，也有城市、产业和基础设施的具体要求。

2.连云港应该努力成为“丝绸之路经济带”重要增长极

《江苏省沿海地区发展规划》明确提出连云港“成为我国东部地区重要的经济增长极和辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡”的区域定位；《全国主体功能区规划》对连云港的功能定位是“新亚欧大陆桥东方桥头堡，我国东部地区重要的经济增长极”；《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》提出“连云港是中西部便捷的出海口和对外开放的重要门户”。依据法国经济学家佩鲁提出的经济增长极理论，吉林大学朱显平提出在区域经济一体化基础上，连云港港要成为“丝绸之路经济带”重要增长极，必须要能够带动区域经济快速增长，实现中国-中亚跨国带状经济合作。实现下列增长目标：促进投资增长、改善生产要素配置效率、推动产业结构优化升级、合作提升技术创新能力、提高过境运输服务国际竞争能力。在“丝绸之路经济带”从“交通走廊”向“经济发展带”的转型过程中，连云港港口要实现经济增长要素的完善。

3.连云港应该借助“丝绸之路经济带”发展促进自由港区建设

上海自由贸易区的建立为连云港深度开放提供了新思路，但两者的不同功能决定了自贸区类型选择的差异性，上海港背依中国经济最发达地区，打造中国的国际航运中心，构建的是综合性自由贸易区，而连云港依托的是陆桥沿线国家和地区，打造的是区域国际航运中心，是以港口开放为特色的自由贸易区——自由港区。江苏省社科院古龙高在系列相关论著中提出连云港港应该主动顺应“丝绸之路经济带”建设新格局，以更加开放的姿态主动对接国际贸易和投资新规则，借鉴上海自贸区建设与管理经验，在争取国家和江苏省政策支持下，选择在金融服务、航运服务、商贸交流等领域提高开放力度，促进连云港自由港区建设在理论层面和实践层面的推进，使连云港尽快成为亚欧大陆桥国际航运中心和“丝绸之路经济带”国际物流中心。

4.连云港参与“丝绸之路经济带”建设发展思路

中国上海合作组织研究中心高级顾问王海运指出,“丝绸之路经济带”首先是个构想,是个框架,其内涵需要进一步充实。其次,它是一个经济构想,以经济合作为内容,会产生政治效应,需要与各国的政治关系作为支撑。第三,“丝绸之路经济带”不是一体化的概念,而是一种灵活的合作形式。第四,丝绸之路突出“路”,是广义上的路,不仅包括铁路公路,还包括信息公路、互联网、能源和电网等,互联互通应是“丝绸之路经济带”建设的基础。第五,建设“丝绸之路经济带”要秉承丝绸之路和平、和谐的精神。在具体实施上,一要搞好“五通”,“丝绸之路经济带”的建设才有基础。二要互利共赢,中国坚持新的利益观,只要各国都做到这些,就有希望。三要以上合组织为依托,以上合组织为沟通平台。四要合作方式务实灵活,“大多边”搞不成可以搞“小多边”,自愿参与。五要以互联互通带动其他经济领域的合作,经济合作领域非常广泛。六要以人文合作为基础,这是古丝绸之路的重要启示。

二、重要性分析

连云港港口是新亚欧大陆桥沿线地区内外经济交流的枢纽,港口物流具有强烈的“双向开放”特征,通过合理的临港物流园区建设,吸引和培育具有强大竞争力的物流产业集群是港口发挥生产要素整合功能的主要体现,本课题研究的意义和价值在于:

(一)有利于深入落实国家层面“丝绸之路经济带”战略发展

“丝绸之路经济带”国家发展规划的提出,再一次把连云港推上了中国经济发展的最前沿,为振兴以连云港为东桥头堡的新亚欧大陆桥提供了千载难逢的历史机遇,现阶段连云港认真研究在“丝绸之路经济带”中的战略定位和发展策略既是自身超常规发展的迫切需要,也是落实国家层面重大发展战略的现实任务,我市应该结合自身优势和不足,对照“丝绸之路经济带”沿线地区发展战略现状,既突出特色又能沟通协调,寻找适合连云港的战略地位和发展策略。

(二)有利于完善连云港现代国际物流系统和提高口岸综合服务能力

“丝绸之路经济带”物流系统作为“丝绸之路经济带”经济系统的基础性产业,其发展有利于促进“丝绸之路经济带”区域社会经济的发展,优化“丝绸之路经济带”区域产业布局,改善产业结构,提高企业经济效益和“丝绸之路经济带”区域经济综合能力,增强“丝绸之路经济带”区域经济竞争力。“丝绸之路经济带”的国际性和广泛性对连云港港的国家物流枢纽和区域物流中心地位提

经济建设

出了更高要求,必须在国际物流的优惠政策、创新口岸物流发展模式、大陆桥物流信息化等研究内容上有所突破。

(三)有利于把握连云港港口自由贸易港的申报与试点的重要契机

连云港为了在“丝绸之路经济带”发挥更大的影响力,除了优越的区域位置和政策铺垫外,争取自由贸易港的试点是合理选择,现阶段自由贸易港货物与人员可自由进出不受海关的管制,可免除种种繁复的行政手续,且企业可于区内进行装卸、储存、制造、加工、组装等各种物流活动,创造自由流通的贸易环境以吸引外商投资与发展对外贸易的发展。因此连云港借助在“丝绸之路经济带”中的桥头堡定位积极申报自由贸易港试点,做好与上海自由贸易区对接工作,同时在连云港自由贸易港的发展模式、空间结构、争取路径等方面研究尤为重要,应该积极尽早启动。

(四)有利于连云港与“丝绸之路经济带”经济产业合作和资源共享

“丝绸之路经济带”上的重要国家与地区众多,具有很强的经济合作发展需求,连云港是“丝绸之路经济带”上中亚地区最便捷的出海口,加强与中亚地区的经贸合作是充分发挥连云港在丝绸之路经济带上的东桥头堡作用的必然要求,本课题研究不是停留在提升传统的陆桥运输功能,更强调连云港与丝路沿线国家和地区在制度规划、产业合作、金融支持、文化和旅游推广等方面上的模式创新。

三、主要观点

(一)连云港充分发挥新亚欧大陆桥桥头堡优势

连云港充分发挥新亚欧大陆桥桥头堡优势,努力构建和完善道路联通和贸易畅通的横贯亚欧的物流通道,把传统陆桥经济发展目标上升到“丝绸之路经济带”战略层次,是陆桥经济研究的新起点。连云港业已成为大陆桥中国过境运输第一大港,2012年连云港又开辟了霍尔果斯新通道运作,其中目的国为哈萨克斯坦的箱量约占到40%,连云港至霍尔果斯、阿拉山口过境总量快速增长,为两国经贸物流发挥了积极作用。2013年9月在中哈两国国家元首的共同见证下,由连云港市与哈国最大的国有企业哈萨克斯坦国有铁路股份公司签订项目合作及协作协议,连云港成为哈萨克斯坦的过境货物运输通道及货物中转分拨基地。借此契机启动与中亚国家在铁路运输、物流仓储等方面的共建共用,加快中哈连云港国际运输合作项目落地,合作共建霍尔果斯物流场站,整合出口加工区、保税物流中心(B型)等海关特殊监管区域资源,加快申建

综合保税区。

如果说 2009 年国家江苏沿海地区开发规划提出的“加快建设新亚欧大陆桥东方桥头堡”大桥运输注入了一针强心剂的话,那么随着国家层面的“丝绸之路经济带”的战略构想的提出,无疑将会使渐入佳境的新亚欧大陆桥物流通道建设进入高速发展阶段。为了使欧亚各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔,连云港必须依托新亚欧大陆桥桥头堡的优势用创新的合作模式,共同建设“丝绸之路经济带”。首先要加强连云港口岸物流服务能力建设,扩充和提升现有口岸的运输、通关、检验检疫能力,推进“丝绸之路经济带”沿线新增口岸的研究建设,提高口岸便利化服务;其次创新口岸物流发展模式,推进口岸和当地经济联动发展,提升连云港大陆桥物流企业综合竞争力,不断专注于市场服务创新能力和业务创新能力;再次发展大陆桥物流信息化和电子商务,创新商业模式,实现大陆桥国际运输和物流业务网上办理,推动物流金融、国际电子商务的开展,实现大陆桥国际商贸的无缝集成,降低运行成本。尤其重要的是连云港要利用国家加强中西部铁路建设的契机积极完善国际物流运输体系,大力发展以集装箱为代表的国际多式联运,向我国中西部地区和中亚各国延伸港口物流服务,增加在内陆设立“无水港”,扩大口岸通关区域省区数量。同时提升大陆桥运输通道的综合服务能力,在基础设施建设方面,当丝绸之路经济带上的交通实现真正便利后,很明显连云港应该是主要的受益者。

(二)连云港应该着眼于“丝绸之路经济带”经济区域的协调合作

连云港应该着眼于“丝绸之路经济带”经济区域的协调合作,扩大沿线区域的经济辐射能力,加强与沿线地区的战略规划和沟通,通过经济一体化和信息共享,实现新亚欧大陆桥的全线贯通。建设“丝绸之路经济带”,需要产业支撑,随着全球产业分工的细化,丝路经济绝不是“过路钱”经济,而是庞大的产业链经济。连云港正处于工业化中期,既需要大开大合的资源型产业,也需要创新引领发展的战略性新兴产业。“丝绸之路经济带”不仅涵盖了资源丰富的中国中西部、西亚、中亚等地区,也涵盖了重工业和新兴产业密集的东欧和东亚。因此,我们要抢抓丝路经济机遇,一方面,加快培育与丝路经济关系密切的临港大工业 战略性新兴产业、现代服务业三大主导产业,重点发展新医药、新材料、新能源、高端装备制造业“三新一高”四大产业和新信息技术、节能环保、海洋三大产业,努力构建“4+3”新兴产业格局。另一方面,拓展区域合作视

经济建设

野,依托港口和交通枢纽优势,加强与“丝绸之路经济带”沿线地区 and 国家的产业联系,开展经济、贸易、能源、金融、服务、基础设施等领域的合作,引进一批大型海工和大型装备等产业链长的大项目、大产业,建设进口资源加工基地、出口产品生产基地和重化工配套产业基地。

2011年5月,连云港获批设立国家东中西区域合作示范区,作为全国唯一以区域合作为主题的国家级综合改革示范区,我们秉持“依托大陆桥、服务中西部”的宗旨,强化“连云港是中西部的连云港、示范区是东中西共有的示范区”的意识,充分发挥连云港新亚欧大陆桥便捷的出海通道作用,不断创新合作机制,促进政策共享,投资扩建示范区先导区(徐圩新区)基础设施,初步形成“一区七园”发展格局,努力吸引中西部企业在连云港设立商务办事机构,有效地服务了中西部开发开放和“丝绸之路经济带”的合作共建。今后,我们将鼓励“丝绸之路经济带”沿线地区以参股、控股等形式,参与港口、码头等重大基础设施建设,形成共同开发、共同受益的新模式。进一步创新利益共享机制,自主确定利益分成比例,真正实现合作共赢,发挥好东中西示范区在建设“丝绸之路经济带”中的“以点带面”作用。

(三)连云港应该注重“丝绸之路经济带”中的民心相通

丝绸之路经济带传承并发扬了“古丝绸之路”的文化传统,是中国与沿线国家政治、经济、文化、宗教、科技交流的友谊之路。文化交流是经济合作的基础,尊重不同文化,吸收和融合世界各民族优秀文化,以文化合作带动经贸往来,提升沿线国家文化软实力,必将促进区域大融合、大发展,再创丝路辉煌。连云港市要认真借鉴国内其它城市在与中亚各国的人文交流,积极探讨如何将连云港市特色文化,包括研究将西游记文化作为双方人文交流的重要内容,突出以文化交流和旅游推介为主的人文沟通,挖掘西游记精神和山海相依的特色旅游资源,在构建战略合作伙伴关系上实现认同感和归属感。在文化传播的过程中,既要深度挖掘传统文化,使学习者领略到连云港传统文化的永恒魅力,又要全方位展示连云港当代文化成果与特征,让其体会到当代中国文化的底蕴和现实,从而使中国文化真正深入人心,获得持久的共鸣与影响。深化亚欧各国在文化领域的合作,需要以丝绸之路合作论坛为平台,通过开展不同主题的人文交流活动,健全文化交流机制,加强各国人民友好往来,以文化交流和人文合作增进传统友谊,带动经贸、教育、科技领域的发展。

2013年3月世界旅游组织和联合国教科文组织在世界旅游组织丝绸之

路第三次部长级会议上提出“丝绸之路遗产走廊”旅游战略项目,旨在支持中国与中亚等丝绸之路沿线国家在发展旅游业的同时,加强文化遗产的保护。从长远来看,丝绸之路旅游合作和开发需要沿线国家和国际组织通力合作。一是完善丝绸之路经济带沿线交通基础设施,提供舒适、便捷的旅游路线。二是打造丝绸之路旅游精品项目,加强跨国旅游合作。三是推出简便和高效的签证政策,打造丝绸之路旅游的黄金路线,形成丝绸之路无障碍旅游区。丝绸之路沿线国家要充分发挥上海合作组织的平台作用,依托欧亚经济论坛,借助丝绸之路国际旅游文化艺术节的影响力,推动建立双边、多边精品旅游合作项目,以旅游促进文化交流,发挥旅游产业的扩散和带动效应,促进区域经济发展。

连云港市在旅游文化建设中,一是要重视围绕古“丝绸之路”旅游环线上的历史文化、人文景观等文化品牌实施引领战略,积极与东中部地区和中亚及其欧洲国家,共同开发历史文化旅游产品,着力打造人文景观与自然景观相融合的国家级乃至世界级的综合型文化旅游精品线路。坚持通过深度挖掘和高质量的编排,注重对民族传统表演艺术类非物质文化遗产的原真形态的展示,使之成为具有地方特色和市场效益的品牌文化旅游项目。二是积极推进国有文艺团体转企改制,加快公司制、股份制改造,同时鼓励非公有制文化企业发展,共同打造高品质旅游文化艺术产品,促进文化开放、交流和旅游业的发展。三是以提高文化开放水平、提升文化交流能力为抓手,积极打造文化旅游系列品牌产品。在积极参与文化部、国家旅游局、省旅游局主办的文化旅游主题活动中,坚持以连云港丰富厚重的历史文化为背景,精心策划,积极争取将连云港特色的旅游产品纳入国家相关部门扶持名录中,借助国家的优惠政策、补贴资金和,使连云港的文化交流与旅游业成为拉动经济文化发展、促进“丝绸之路经济带”建设的重要力量。四是要重视有关旅游业吸引风险投资的技术和发展战略研究。连云港要努力打造国际旅游城市,实现旅游业的超常规发展,应该强化积极利用风险投资推进旅游业跨越式发展的意识,树立使用风险投资的融资观念,重视运用现代金融技术改善旅游业吸引投资的环境,为进一步加快连云港旅游业发展,带动文化交流事业发展奠定基础。

(四)连云港港口努力申报连云港自由港区和自由贸易区先导区

连云港是江苏省沿海开发的龙头,在国家对外开放战略中占有重要位置,在全省发展大局中有更大作为、承担更大责任。2014年4月罗志军书记曾经明确指示“申请设立连云港自由贸易港区,是省委、省政府的重大决策。对连云

经济建设

港来说,首先要不等不靠,先行先试,借鉴上海自贸区的经验,能做的事情先做起来,能用的政策先用起来,大力推进开放型经济体制机制创新,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合,构建更高水平开放型经济体系。”

连云港市将积极申报连云港自由贸易港,首先在功能定位需要进一步明确:目前,全球有各类自由贸易港区及其经营模式、功能定位和产业导向各有不同,其中又以香港模式、美国模式、汉堡港模式以及巴拿马模式最具代表性。国内辟建自由贸易区的方式方法还在不断探索中,连云港应该建什么样的自由贸易港区,应该从宏观环境要求和国家层面定位来分析,以明确连云港的功能定位和政策取向,如现在热议的中韩自由贸易区建设,连云港与韩国隔海相望,从连云港港口出发到韩国仁川仅 396 海里,是距离韩国最近的中国沿海港口之一,地理区位优势得天独厚。连云港在中韩经贸合作交往中发挥着重要的桥梁和纽带作用,是日韩地区货物进出中亚的最佳港口。再加上国家层面韩中自由贸易协定(FTA)谈判也在紧锣密鼓的进行,具有良好的政策预期。其次是港口管理体制有待进一步创新:管理体制是确保自由贸易港区有序健康发展的基本保证,成熟的自由贸易港区都是相对独立的区域,政府的行政干预很少,很多都是有民营企业来进行管理经营,实现完全市场化的运作。再次是要改进海关监管模式:借鉴国际先进的海关管理模式,加快港口通关制度的改革和创新都是自由贸易港区的重要制度保障,在通关制度改革中,真正落实“一线放开、二线管住、境内关外全面放开”的原则。如先期争取设立综合保税区和海关特殊监管的中哈物流贸易园区,合理规划连云港自由贸易港区面积,重点发展大型临港工业和航运物流贸易商品展示和金融服务。

另外争取在从制度机制层面推进贸易投资便利化,建立金融改革创新与贸易投融资便利化的联动机制。“丝绸之路经济带”是区域经济合作,本质是贸易合作,其流通、价值体现和外在表现形式都是货币或金融,离不开计价、融资、汇兑、结算、套期保值等金融服务和支持。通过金融总量扩展,提供资本积累、资金支持、融资渠道促进区域贸易规模经济,以“货币流通”促进区域合作为突破点,促进区域内贸易投融资便利化,使“丝绸之路经济带”沿线各国经济联系更加紧密、合作更加深入,最终实现区域经济繁荣发展的共同长远目标。

(作者单位:连云港开放大学)

连云港市产业结构调整成效与深化调整方向

卢 山

【摘 要】连云港的产业结构调整以 1998 年为转折点经历了两个阶段的转变,产业结构从“一、二、三”型转变到 2012 年的“二、三、一”型。采用比较劳动生产率、产业结构偏离度、三次产业贡献率和行业结构指数四个指标对连云港 2005 年以来的产业结构调整绩效进行评价,评价结果显示:连云港市第一、二产业的比较劳动生产率高于全省平均水平,第三产业的比较劳动生产率略低于全省水平;第一产业结构效益相对较差、产业贡献率好于二三产业;2005—2012 年的产业结构指数得到了提升,但明显低于江苏全省水平。提出连云港深化产业结构调整的重点和方向,构建富有竞争力的现代产业体系政策建议。

【关键词】产业结构调整;成效;现代产业体系

产业结构实质上是产业与产业之间的经济技术关系,产业结构的失衡和协调是影响地区产业和经济发展的两种重要因素。2013 年江苏省政府工作报告也提出“加大产业结构调整力度,按照调高调轻调优调强的思路,加快构建现代产业体系”。产业发展一直是连云港市经济发展的短板,因此,研究连云港市产业结构调整的演进历程和调整成效,可以研判连云港市产业结构调整存在的问题,为深化产业结构调整寻求着力点和调整方向。

一、连云港产业结构的演进与现状分析

产业结构演进遵循“配第一克拉克定理”,即随着经济的不断发展,第一产业比重会不断下降,向第二次产业为主转变,继而向第三次产业为主转变,产业结构以劳动密集型产业为主向劳动密集型、资本密集型和技术密集型共同发展转变。

1984 年 5 月,连云港成为国务院批准的全国首批 14 个沿海对外开放城市之一,政策环境的变化为地区经济发展和产业发展注入新的活力,连云港的经济也进入了快速发展的时期,表现为产业结构不断由低级阶段向高级阶段

迈进,由农业大市转向工业大市,三次产业结构由不合理逐步转向合理,结构不断得到优化。从 1984 年到 2012 年的 29 年间,连云港的产业结构演进突出的表现为二个阶段,产业结构由 1984 年的“一、二、三”型转变到“二、三、一”型(见图 1)。

连云港产业结构演进的第一个阶段为 1984-1997 年,产业结构主要体现为“一、二、三”型和“一、三、二”型的交替变化特征。1984 年连云港的三次产业结构为 49.7:29.7:20.6,1990 年三次产业比重变为 46.1:26.6:27.3,依然表现为农业大市的特征,但是第三产业比重首次超过第二产业。1993 年-1997 年三次产业结构又变为“一、二、三”型。

连云港产业结构演进的第二个阶段为 1998-2012 年,产业结构主要实现了“二、三、一”的转变,这在图 1 中表现明显。1998 年,三次产业结构首次实现第二产业超过第一产业,三次产业结构变为 33.2:34.1:32.7,产业发展迈向工业化发展的新阶段,尤其是到 2004 年,第二产业比重不断上升,达到 41.6%;一产比重逐年下降,到 2012 年,一产比重较 1984 年下降了 70.8%,而二、三产业比重分别比 1984 年提高了 54.5%和 92.3%;第三产业比重上升趋势非常明显,三次产业结构不断得到优化。但是,连云港的第二产业比重占比偏高,这与近几年临港重化工的布局相关,并且有进一步加强的趋势。一方面表明连云港还处于工业化的中期阶段,另一方面也反映出连云港产业结构与江苏省产业结构的相似性,即二产比重都高出三产比重 6 个多百分点。

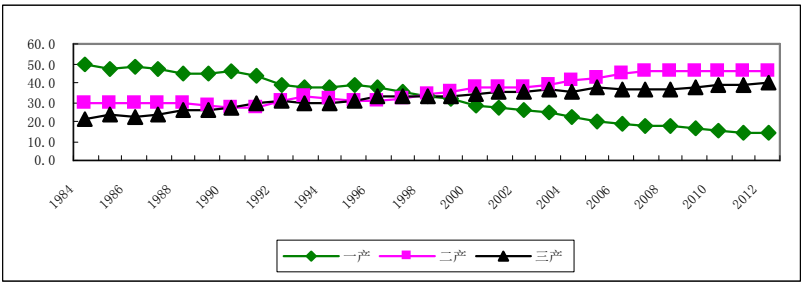


图 1 1984-2012 年连云港市三次产业结构变动轨迹

二、连云港产业结构调整成效分析

产业结构调整 and 产业结构优化目的是实现产业结构合理化和产业结构高度化,实现资源在产业之间的优化配置和高效利用,促进产业经济协调、稳定和高效发展。本着实际和可操作性的原则,选取三次产业比较劳动生产率、产业结构偏离度、三次产业贡献率和行业结构指数 4 个指标,对连云港市产业结构调整成效和变化轨迹进行测度和分析,为下一步深化产业结构调整 and 建

立现代产业体系提供可行方向。

(一)比较劳动生产率

比较劳动生产率能较为客观地反映某一部门劳动生产率的高低[],是某一产业产值占国内生产总值的比重与该产业劳动力占总劳动力的比重之比。比较劳动生产率越高,表明相同的劳动力所创造的产值越大。通常第一产业比较劳动生产率小于1,当第一产业的比较劳动生产率接近第二、第三产业的比较劳动生产率时,产业结构的总体效益水平较高。

从横向上看(表1),连云港三次产业的比较劳动生产率呈现出第二产业>第三产业>第一产业的格局;第一产业的比较劳动生产率小于1,二、三产业的比较劳动生产率都大于1,表明连云港市的产业结构调整是符合产业结构变动规律的。与全省相比,连云港市一、二产业的比较劳动生产率高于全省平均水平,第三产业的比较劳动生产率略低于全省水平。从纵向上看,自2005年以来二、三产业的比较劳动生产率都呈下降的趋势,第一产业的比较劳动生产率呈现先升后降的下降趋势,但是和二三产业的比较劳动生产率相差较大,仍存在较大的剩余劳动力,资源配置不合理。

表 1 2005-2012 年三次产业比较劳动生产率

年份\产业	第一产业		第二产业		第三产业	
	连云港	全省	连云港	全省	连云港	全省
2005	0.468	0.254	1.619	1.521	1.237	1.114
2006	0.479	0.248	1.507	1.471	1.176	1.103
2007	0.529	0.265	1.542	1.401	1.003	1.100
2008	0.512	0.270	1.532	1.364	1.014	1.106
2009	0.514	0.274	1.461	1.311	1.025	1.124
2010	0.502	0.275	1.442	1.250	1.032	1.158
2011	0.507	0.293	1.419	1.210	1.010	1.176
2012	0.435	0.304	1.472	1.175	1.115	1.192

(二)产业结构偏离度

产业结构偏离度(B)是反映产业结构效益以及就业结构与产业结构协调性的重要指标,等于某产业的就业人数比重与该产业的产值比重之差。当B=0时,该产业的产业结构与就业结构在总量上达到均衡状态,资源得到最优配置;当B<0时,该产业能够吸纳更多的劳动力;当B>0时,意味着该产业劳动力过剩,应该从该产业部门中转移出去。

从横向看(表2),连云港三次产业结构偏离度呈现出第一产业>第三产业>第二产业的格局,表明第一产业结构效益相对较差,第二产业的结构效益相对较好。从纵向上看,2005年以来,连云港第一产业的结构偏离度均为正

经济建设

值,平均偏离度为 17.49%,略低于全省平均偏离度 0.66 个百分点,表明连云港市第三产业产值比重和劳动力比重协调性略好于全省水平,但是农业劳动力过剩依然较严重。连云港第二产业结构偏离度均为负值且波动不大,平均偏离度为-15.02%,说明第二产业的劳动力比例低于产值比例,劳动力的产出效率高,可以创造更多的就业机会。第三产业的偏离度也为负值,2007 年接近于零,此后波动抬升,平均水平低于全省 2.21 个百分点,说明连云港第三产业的就业吸纳能力较好。

表 2 2005-2012 年三次产业结构偏离度(%)

产业 年份	第一产业		第二产业		第三产业	
	连云港	全省	连云港	全省	连云港	全省
2005	23.30	23.04	-16.18	-19.39	-7.12	-3.65
2006	20.50	21.49	-15.04	-18.09	-5.46	-3.40
2007	16.10	19.32	-16.00	-15.92	-0.10	-3.40
2008	16.40	18.32	-15.90	-14.65	-0.50	-3.67
2009	15.50	17.20	-14.60	-12.78	-0.90	-4.35
2010	15.20	16.17	-14.00	-10.51	-1.20	-5.65
2011	14.10	15.20	-13.70	-8.92	-0.40	-6.34
2012	18.81	14.48	-14.72	-7.47	-4.09	-7.00
平均	17.49	18.15	-15.02	-13.47	-2.47	-4.68

(三)产业贡献率

三次产业贡献率是各产业增加值增量与 GDP 增量之比,用以分析经济增长中各产业贡献大小的程度。从横向看(表 3),连云港三次产业对 GDP 的平均贡献率呈现出第二产业>第三产业>第一产业的格局,表明在国民经济增长中第二产业对经济增长的贡献最大,平均为 48. 1%,略低于全省 0.72 个百分点;第三产业对经济增长的贡献平均为 40.02%,低于全省平均 6.16 个百分点,表明第三产业发展层次依然较低,仍有很大的提升空间。第一产业平均贡献率为 14.67%,是全省平均水平的一倍,反映出连云港农业大市的特征明显。从纵向上看,2005 年以来,第一产业产值的增加对经济增长的贡献基本处于下降的趋势,但到 2012 年又上升到 14.67%,这说明国家对农业的重视和投入反映在地方,突出的表现为现代农业发展对经济增长的贡献力度增加。第二产业产值的增加对经济增长的贡献率处一种不稳定的波动状态的趋势,同时也表明连云港正处于工业化快速发展的时期。第三产业对经济增长的贡献率波动也较为剧烈。

表 3 2005-2012 年三次产业贡献率(%)

年份\产业	第一产业		第二产业		第三产业	
	连云港	全省	连云港	全省	连云港	全省
2005	11.56	2.61	44.92	58.05	43.52	39.34
2006	11.48	2.66	56.43	55.93	32.09	41.42
2007	13.19	6.34	50.09	51.17	36.71	42.48
2008	12.50	5.72	47.71	50.81	39.79	43.47
2009	10.55	4.65	49.54	45.26	39.91	50.08
2010	11.16	3.99	43.41	45.74	45.44	50.26
2011	9.90	6.83	50.28	44.89	39.82	48.29
2012	14.67	7.14	42.44	38.78	42.90	54.08
平均	11.88	4.99	48.10	48.82	40.02	46.18

(四) 产业结构指数

产业结构指数是某一产业在整个产业结构中所占的比例与全员劳动生产率的乘积，而全员劳动生产率是指某一产业的增加值与该产业从业人员数之比。通过产业结构指数变化可以把握该地区产业结构演进的整体情况和各行业的变化情况,明确产业结构调整成效及其存在的问题。

如表 4 所示，连云港 2005-2012 年的三次产业结构指数得到了显著提升，但是明显低于江苏全省水平;除第一产业外,二、三产业结构指数都低于江苏全省;连云港的二、三产业全员劳动生产率较高,相对于全省来看,第三产业全员劳动生产率有进一步拉大的趋势。

表 4 连云港与江苏全省产业结构指数及相关指标

地区	年份	产业比重			全员劳动生产率 (万元/人)			产业结构指数			
		一产	二产	三产	一产	二产	三产	一产	二产	三产	D
连云港	2005	20.5	42.3	37.2	1.02	3.53	2.70	20.84	149.26	100.27	270.36
	2012	14.5	45.9	39.6	2.80	9.47	7.17	40.60	434.86	284.08	759.54
全省	2005	9.10	56.30	34.65	0.91	5.2	3.7	8.3	290.9	128.9	428.1
	2012	6.32	50.17	43.50	3.45	13.3	13.5	21.8	669.6	589.0	1280.4

注:D 为地区整个产业结构指数。

三、连云港市深化产业结构调整的方向和现代产业发展新体系的构建

(一)深化产业结构调整的重点

按照“调高、调优、调强”的要求,顺应产业“绿色化、精致化、高端化”发展趋势,下一步我市深化产业结构调整的重点是进一步协调三次产业内部比例,提升第三产业比重,重点发展生产性服务业和现代服务业;按照“传统产业品牌化、主导产业高端化、新兴产业规模化、战略性新兴产业引领化、传统农业现代化”的思路,突出绿色发展、低碳经济和循环经济,在“工业化、信息化与生态化”融合发展中提升产业发展水平。

经济建设

(二)深化产业结构调整的方向与着力点

从我市的区位、资源、产业基础等现实情况出发,深化产业结构调整应着力构筑以现代服务业为主体、战略性新兴产业和先进制造业为支撑、现代农业为基础的现代产业体系,形成产业结构高级化、产业发展集聚化、产业竞争力高端化、产业绩效高效化、产业链群配套化、一、二、三产业协调发展的产业生态系统。

(1)积极发展现代农业体系。我市是农业大市,发展壮大现代农业意义重大。积极开展高效设施农业,农产品深加工、现代农产品物流业和都市型农业;增加农业科技创新投入,提升传统农业的竞争力,努力打造农业特色产品品牌和绿色品牌,依托链群关系建立体系完善的现代农业生产体系。

(2)建立创新型产业体系。以创新驱动发展高技术产业和战略性新兴产业。着力培育新医药、新材料、新能源、新型装备、新兴海洋、新型临港服务业等战略性新兴产业。加强规划引导和政策支持,组建产业发展联盟,推进新医药、新材料、新能源、装备制造等产业集群发展。以创新驱动发展与特色发展相融合,实现信息化和工业化深度融合,促进先进制造业与现代服务业相融合,增强产业链创新能力,从而形成融合创新的具有产业竞争力的现代产业新体系。

(3)建立高端化的先进制造业体系。依托现有基础和港口条件,积极引进发展临港基础型产业、基地型企业;重点发展资金与技术密集、关联度高、带动性强的现代装备、汽车、石化、船舶制造等产业。推进先进制造业特色产业基地建设,打造具有国际影响力的知名品牌,形成高端化的先进制造业体系。

(4)建立现代服务业新体系。要促进服务业发展提速、结构优化、质量提升。首先是重点发展金融服务、软件和信息服务业、现代物流、研发设计、商务服务业、文化创意、科技、信息等生产性服务业,建设现代服务业集聚区。其次是大力发展文化产业,加快广播、影视、新闻出版等传统文化产业改造升级和做强做大,努力推动文化产业成长为支柱产业。三是加快发展生产性服务业,提高整个工业的运行效率,提升工业在全球价值链中的地位。四是积极培育新业态,拓展新领域,推动服务业发展延展壮大。

(5)建立开放高效的国际化现代产业体系。以“新丝绸之路经济带”建设为契机,加快海陆双向开放,加快发展港口物流与相关服务业,创办通海国际物流博览会,建设国际展览交易中心和产业技术合作中心。主动融入上海自贸区建设,争取设立综合保税区和连云港自由贸易港区。深度融入长三角一体化,设立省加工贸易产业转移合作示范区。通过依托港口资源条件提升产业体系的外向度,发挥临港经济的集聚和辐射功能,形成开放的产业体系,融入国际

产业的高端层次。

(6)构建绿色产业体系,形成资源节约型、环境友好型的绿色低碳产业体系。调整和逐步淘汰资源浪费型、能源高耗型和环境污染型产业,发展环保、绿色等低碳产业,最大限度地提高资源使用效率,减少环境污染,为将来产业和城市可持续发展留下必要的空间。

(7)建立推进现代产业发展的现代市场体系。一是培育市场机制,消除制约产业发展的制度障碍。二是调整和优化产业政策,要构建结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系。三要建立科学完善可行的产业促进政策,更好地促进产业政策与宏观政策相协调、产业政策与对外政策相协调,以“发挥市场在资源配置中的决定性作用”引导产业调整升级。

【参考文献】

- [1]简新华. 产业经济学[M].湖北:武汉大学出版社,2003:43.
- [2]蒋智华. 云南产业结构调整的性能分析[J]. 学术探索,2013,(3):55-60
- [3]郑国. “十一五”时期深圳产业结构调整成效评价[J]. 城市发展研究, 2012,19(10):16-20.

(作者系中共连云港市委党校副教授)

“一带一路”愿景下连云港消费发展研究

谢陈祥

【摘要】世界经济发展和规律证实:一个国家人均 GDP 达到 4000 美元之前,基本处于工业化时期,“投资主导工业推动”是经济增长的主要动力源;人均 GDP 达到 4000 美元之后,由于消费快速扩张,服务业迅速崛起,“消费主导服务业推动”的经济结构组合逐渐成为新的经济增长动力。但数据显示,长期以来连云港市居民消费对经济拉动能力明显偏弱。国家“一带一路”发展战略的提出,为连云港经济社会发展提供了历史机遇。作为新亚欧大陆桥东方桥头堡的连云港必须尽快融入“一带一路”建设,着力加强东中西互动合作,强化服务功能,发挥开放窗口作用,构建区域内良好的营商环境,促进消费发展。

【关键词】一带一路;消费;发展研究

国家发展改革委、外交部、商务部 3 月 28 日联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中指出,根据“一带一路”走向,陆上依托国际大通道,以沿线中心城市为支撑,以重点经贸产业园区为合作平台,共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国-中亚-西亚、中国-中南半岛等国际经济合作走廊。作为新亚欧大陆桥东方桥头堡的连云港如何尽快融入“一带一路”建设,实现贸易畅通,构建区域内良好的营商环境,促进消费发展,对于加快全市经济发展具有重要意义。

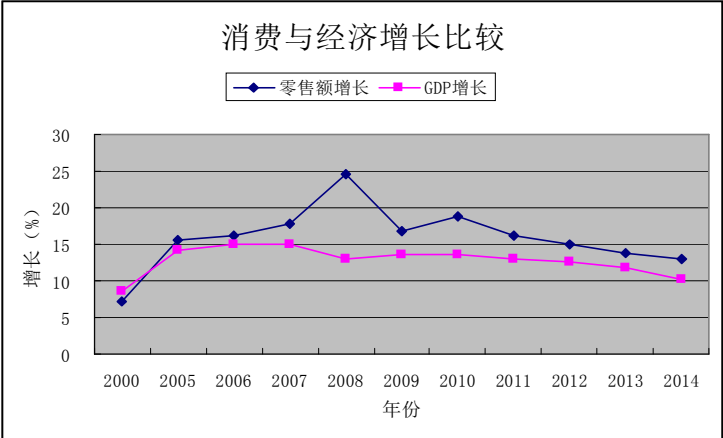
一、全市消费的主要特点

近年来,全市经济发展迅速,消费品市场流通规模进一步扩大,人们的消费水平逐步提高,消费结构有了新的变化,新兴业态不断涌现,流通企业快速

成长,市场消费需求在较高平台上保持较快增长。2014 年,消费对全市经济增长贡献率为 44.7%,拉动全市 GDP 增长 4.6 个百分点。

(一)消费品市场发展提速,先导性特征凸现

对比 GDP 和社会消费品零售总额同比增幅的历史数据可以发现,2000 年以前,销售增长与生产增长相比基本落后。而进入新世纪以来,这一传统格局发生了全新的变化,全市消费品市场发展迅速,社会消费品零售总额增长提速,除 2003 年外均高于 GDP 增长,且 2005 年以来社会消费品零售总额增幅高位稳定的特征更趋巩固。消费品市场销售增长领先于宏观经济体系生产增长,市场先导性特征凸现。



(二)城乡居民收入快速增长,消费水平不断提高

随着全市经济加速发展,城乡居民收入水平得到快速提高。2014 年,全市城镇居民人均可支配收入 23595 元,新世纪以来年均增长 12.2%;农民人均可支配收入 11698 元,新世纪以来年均增长 11.6%。消费是收入的函数,收入提高,必然会扩大消费需求,消费水平相应提高,城乡居民收入的快速增长为市场购买力的增强提供了坚实基础。

(三)消费结构由数量型向质量型转变,消费层次逐步提升

人们的消费由吃穿为主向吃好、穿好和交通通讯和教育文化娱乐消费方面转移,消费结构正逐步由数量型向质量型转变,消费层次则从温饱型向小康型、现代型过渡,以教育、住宅、汽车、旅游、信息通讯等为代表的新型现代化消费热点不断涌现。

居民八大类消费比重情况变化表

单位:%

项 目	城 镇				农 村			
	2000 年	2005 年	2010 年	2014 年	2000 年	2005 年	2010 年	2014 年
生活消费支出	100	100	100	100	100	100	100	100
（一）食品烟酒	38.7	38.6	39.1	32.3	45.9	46.1	40.9	32.7
（二）衣着	10.5	9.2	10.5	9.1	5.5	6.5	6.6	6.6
（三）居住	10.8	12.1	10.2	19.3	17.3	15.4	14.4	19.4
（四）生活用品及服务	14.3	5.7	7.9	5.9	3.7	9.8	15.9	6.5
（五）交通通信	6.5	8.9	11.8	9.5	5.1	5.5	5.8	9.9
（六）教育文化娱乐	11.2	13.1	11.5	16.2	13.7	9.4	8.8	18.0
（七）医疗保健	4.5	9.4	5.8	5.6	6.0	4.6	6.4	5.5
（八）其他用品和服务	3.6	3.1	3.3	2.2	2.8	2.6	1.3	1.4

城市市场集聚购买力作用明显。新世纪以来,随着经济发展和城市建设步伐的加快,农村剩余劳动力不断向城镇转移,城市规模扩大,城镇人口持续增长,城镇化水平以前所未有的年均 2 个百分点持续快速增长。2014 年,全市城镇化水平达到 57.13%,比 2000 年提高了 29.11 个百分点。城市的购物环境明显改善,综合服务功能不断增强。2014 年全市社会消费品零售总额中,城镇零售额实现 601.78 亿元,增长 13.6%;乡村零售额 138.69 亿元,增长 10.3%。城镇零售额占全社会零售额的比重达 81.3%,比城镇化水平高出 30.2 个百分点,城市市场集聚购买力的能力进一步凸现。

恩格尔系数下降明显。2014 年全市居民恩格尔系数为 32.4%,比 2000 年下降了 11.3 个百分点。居民粮油消费比重逐年下降,肉禽类、奶类、水果类等消费量大幅增长,各类精细加工的成品、半成品消费明显增加。2014 年,城镇居民每人年均消费肉禽类 29.49 公斤、奶及奶制品 15.55 公斤,分别比 2000 年增加 3.31 公斤、5.43 公斤;农村居民每人年均消费肉禽类 19.08 公斤、奶及奶制品 7.84 公斤、干鲜瓜果类 35.35 公斤,分别比 2000 年增加了 7.27 公斤、4.42 公斤、13.8 公斤。

家电专业店发展迅速。近几年,国内家电巨头纷纷抢滩连云港,引爆了较为强劲的家电抢购热潮,2014 年全市限额以上批发零售贸易业家电类销售额达到 20.39 亿元。家庭耐用消费品数量较快增长,2014 年末城镇居民百户家庭拥有空调、电脑、移动电话等分别为 138 台、78 台、240 部,比 2000 年分别增长了 4.5 倍、8.8 倍、13.1 倍。而农村居民家庭耐用消费品数量上升更加明显,2014 年末百户家庭拥有空调、电脑、移动电话等分别达到 74 台、45 台、219 部。

住房条件逐步改善。随着居民收入增加,购房、建房来改善居住条件成为很多居民生活的重要目标,住宅消费成了日益升温的消费热点。2014 年全市商品房销售额 160.63 亿元,销售面积 337.65 万平方米,比 2000 年分别增长了 30.4 倍和 6.3 倍。到 2014 年末,全市城镇人均住房建筑面积达 45.26 平方米,农村居民人均住房面积达 47.87 平方米,分别比 2000 年提高了 19.86 和 26.67 平方米。住房需求的增加也带动了消费品市场中建筑及装潢材料类、化工材料类等相关商品销售升温。

汽车消费增长迅速。随着汽车价格的下降和居民收入水平的提高,私家车步入寻常百姓家,成为人们享受生活的一个明显特征。2014 年,全市限额以上批发零售贸易汽车类实现销售额 60.92 亿元,比 2000 年增长了 30.5 倍。2014 年末,全市私人拥有汽车 31.9 万辆,比 2000 年增加 28.7 万辆,增长 9.03 倍。消费呈现品牌化。居民消费品市场已经进入了"优胜劣汰"的品牌竞争时代,面对较为严峻的市场环境和日趋激烈的市场竞争,名优品牌企业凭借优异的产品品质、较为完善的售后服务等优势,进一步提高了市场份额。从众心理、身份象征、追求品质等诸多因素促使居民消费品市场份额正在不断地向质量上乘、价格合理、购买方便、服务周到的名牌商品集中,消费者品牌意识进一步增强,名优品牌的市场集中度进一步提高。据统计,近七成的购买力投向了名优品牌,消费的品牌化正逐渐成为一种主要的消费方式。

(四)餐饮业强劲增长,对消费的拉动作用趋强

随着城乡居民生活水平的提高、生活节奏的加快和消费观念的转变,追求方便、快捷、舒适可口的饮食已成为一种趋势,居民家庭在外饮食就餐日趋频繁。旅游市场的长足发展以及社会经济交往和商务活动的增多,也为餐饮行业的发展注入了强劲的活力,餐饮业成为消费市场的亮点。餐饮业的持续快速发展,反映了城乡居民收入的增加、生活水平的提高,折射出的是迈向全面小康的百姓生活。2014 年,全市餐饮业共实现社会消费品零售额 54.93 亿元,比 2000 年增长了 4.58 倍,餐饮业对消费的拉动作用进一步增强。

二、制约消费发展的因素

尽管全市消费品市场发展迅速,形势较好,但我们在欣喜于消费结构持续升级、城乡消费差距不断缩小的同时,也应当看到仍然存在着一些不容忽视的制约因素。目前,投资仍是全市经济增长的第一推动力,投资的增速远高于消费的增速,消费率仍然较低。

一是经济下行压力加大,收入水平较低。近年来,全市城乡居民收入增长

经济建设

较快,总体上有了较大提高,但从全省范围来看差距仍然相当明显,绝对水平仍然较低。2014年,城镇居民人均可支配收入在全省十三个市中仅高于宿迁居倒数第二位,比全省平均水平低10751元,比最高的苏州市低23082元,仅相当于苏州的50.5%;农村居民人均可支配收入在全省十三个市中居倒数第二位,比全省平均水平低2901元,比最高的苏州市低11963元,还不及苏州的一半。收入总体水平较低严重削弱了全市居民的平均购买力,是导致消费需求不足的根本原因。

二是经济发展不均衡,收入差距过大。凯恩斯的消费理论认为,边际消费倾向和平均消费倾向会随着人们收入的增加呈现递减趋势,高收入群体随着收入的不断增加其消费倾向会逐渐减小,并逐渐低于中、低收入群体消费倾向。目前,收入差距过大主要表现在两个方面,一方面城乡之间收入差距大,2014年超过2:1;另一方面城镇、农村内部高低收入差距大,高低收入户可支配收入之比超过6:1。收入差距过大,必然导致总体消费倾向下降。

三是农村消费水平低,城镇化率需进一步提高。由于长期二元化体制使城乡分割,消费需求差异巨大,农村购买力差距明显。2014年,农村居民人均生活费支出8282元,仅为城镇居民人均消费支出16016元的51.7%,城镇化率的高低直接影响了消费品市场的发展。受乡村人口基数大、经济发展不够快和行政区划调整相对滞后等因素制约,与省内各市相比一定差距,城镇化水平仍然较低。2014年,全市城镇化水平比全省平均水平低8.1个百分点,在全省十三个市中仅高于淮安、宿迁居第十一位。

四是制度尚不完善,消费环境不尽如人意。第一,社保制度尚不完善,总体上还比较滞后。第二,市场秩序尚不规范。行业垄断、地区封锁、无序竞争、假冒伪劣等现象仍然存在,直接影响着消费品市场的快速增长和持续发展。第三,消费环境尚需改善。售后服务是否优质,交通是否便利,场所是否良好等都对消费产生重要影响。各方面因素导致被动性储蓄倾向增强,特别是农民的储蓄意愿过强。2014年末,城镇居民储蓄存款余额856.24亿元,增长10.8%。比城镇居民人均可支配收入增长高0.9个百分点;农村居民储蓄存款余额97.18亿元,增长24.4%,比农村居民人均可支配收入增长高12.6个百分点。

三、促进消费发展的措施和对策

世界经济发展的经验和规律证实:一个国家人均GDP达到4000美元之前,基本处于工业化时期,“投资主导工业推动”是经济增长的主要动力源;人均GDP达到4000美元之后,由于消费快速扩张,服务业迅速崛起,“消费主导

服务业推动”的经济结构组合逐渐成为新的经济增长动力。目前,经济进入新常态,要不断提升消费水平,促进经济转型升级。

(一)对外开放方面,要着力加强东中西互动合作,积极融入“一带一路”建设打造东中西区域合作示范区,全面提升开放型经济水平。2011年6月9日,国务院批准在连云港市设立国家东中西区域合作示范区,并正式批复《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》。这是搞好陆桥联动、加快港口建设、大力发展临港工业、增强东桥头堡带动力的重大举措,是进一步加强区域合作、促进“一带一路”协调发展的重大战略决策。要深入贯彻落实国家《总体方案》,充分发挥连云港比较优势,实行更加积极主动的开放战略,加强东中西互动合作,全面提升开放型经济水平。

强化服务功能,促进“一带一路”商品流通和对外贸易发展。连云港港经济腹地十分辽阔,是中西部客户交口称赞的名牌港。进口氧化铝、木薯干、化肥、硫磺、大豆、活牛和出口小麦、焦炭、铝锭、胶合板等一批运输品种市场份额沿海领先,是沿海出口煤炭唯一无索赔港和大陆集装箱服务最佳港,连续多年被评为中国船港星光榜五星级港口。要充分发挥东方桥头堡的服务功能,依托港口,发展大商贸,构筑大市场,加速建设与桥头堡地位相适应的沿海商贸中心,带动“一带一路”商品流通和对外贸易发展,为“一带一路”经济发展注入生机和活力。

发挥开放窗口作用,带动腹地外向型经济快速发展。强化亚欧大陆桥东方桥头堡作用,加强与沿桥各地经济合作,积极组建跨国家、跨行业的企业集团或企业联合体,在大范围内促进生产要素的优化组合。吸引外商以此为立足点,沿大陆桥西进内地,乃至中亚开展经贸合作,有效利用东桥头堡便捷的出海通道,加快外向型经济发展。

(二)内贸方面,要着力扩内需、促消费,提升全市消费水平。要按照国办发[2014]51号文《关于促进内贸流通健康发展的若干意见》精神,推进现代流通方式发展,加强流通基础设施建设,深化流通领域改革创新,改善营商环境,推动内贸流通发展。

提高居民收入,增强消费信心。收入的合理增长是消费结构升级和消费规模扩大的前提。一要努力开拓就业门路。政府要积极创造就业岗位,努力做好就业再就业工作,大力发展社区服务、餐饮等劳动密集型产业,鼓励中小企业和非公有制经济的发展,提高城镇就业率;二要要加快发展农村特色产业,大力推进农业产业化进程,努力构建城乡统一的劳动力就业市场,为农民提供平等

经济建设

的就业机会,最大限度增加农民的非农收入;三要认真落实国家出台的各项调节收入分配的政策措施,切实保障低收入群体的基本生活需求,以增强人们的消费信心。

加快推进城镇化,扩大消费需求。城镇化的快速提高促进了全市消费需求的快速增长,但是从总体上看城镇居民新的消费热点尚待培育。大多数城镇居民有消费能力但消费需求增长乏力,而相当数量的农村居民有消费需求但消费能力有限,这是消费难以快速增长的重要原因之一。因此,应当不失时机地实施城镇化战略,加快推进农业人口转移,通过增加城镇人口来带动消费需求的增长。随着全市新型工业化进程的加快和农业生产水平水平的提高,加快推进城镇化的条件已经具备。城镇化在当前及今后一段时期,对消费市场乃至全市经济和社会发展的的重要性将进一步体现。

创新贸易方式,拓宽贸易领域。一是大力发展现代物流,进一步确立连锁经营在全市商品零售业中的主导地位,奖优抚强,下决心培育一批大型流通集团,并以此为支撑促进全市消费市场发展。二是加快建设现代流通体系,拓展网络消费领域,规范促进电子商务发展,促进线上线下融合发展。三是科学规划,加快构建城乡一体化发展的商业网点新格局。适应消费需求发展趋势,搞好城乡零售市场的规划布局,以小城镇建设为依托开拓农村消费品市场,形成以县城为重点、乡镇为骨干、村为基础的农村消费品零售网络。

完善保障制度,激发消费热情。要进一步完善市场监管和信用体系,不断规范市场秩序,明确市场监管主体责任,调动市场主体积极性,尽快建立和完善统一公平、规范有序的市场体系,营造公平合理的竞争环境,营造良好的市场经济秩序,使消费者放心购买,安心消费。要不断完善基本养老保险制度、基本医疗保险制度、住房供给和保障制度,确保居民老有所养、病有所医、住有所居,从社会保障体系上和各项政策措施上让居民对自己未来的利益保障心中有数,从而增强居民即期消费行为,增强居民消费信心,激发居民消费热情,提高消费水平。

【参考文献】

[1]《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》2015 年 3 月

[2]《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》2011 年 6 月

[3]《连云港统计年鉴 2014》

(作者单位:连云港市统计局)

对连云港与中亚在建设“丝绸之路经济带” 进程中加强合作的几点思考

杨相红

连云港与中亚地区的合作早在上世纪 90 年代新亚欧大陆桥建立之初就已经开始。2013 年 9 月,国家主席习近平访问中亚四国并出席上海合作组织峰会时提出了“丝绸之路经济带”的战略构想,这为连云港与中亚地区的合作提供了新机遇和新思路。新时期,连云港加强与中亚地区的合作对建设“丝绸之路经济带”作出了重要贡献。2014 年 5 月 24 日,中国-哈萨克斯坦(连云港)物流合作基地项目近日在江苏连云港启用,“丝绸之路经济带”首个实体平台投入运营。至此,中国和中亚的合作有了新的载体,“丝绸之路经济带”进入实体建设阶段。未来,连云港将找准定位、创新方式,不断加强与中亚地区的合作,推动“丝绸之路经济带”的实施。本文将对“丝绸之路经济带”的战略构想、中亚与连云港在“丝绸之路经济带”的定位与作用进行解读,探讨连云港与中亚地区在建设“丝绸之路经济带”进程中加强合作的方式。

一、构建“丝绸之路经济带”的现实意义

(一)“丝绸之路经济带”的内涵 “丝绸之路经济带”是一个宏伟的战略构想,其地理范围涵盖了中亚、南亚、西亚和亚欧,是一个东起西太平洋沿岸、西到波罗的海、横跨欧亚大陆、总人口 30 亿的新兴经济合作区。“丝绸之路经济带”基本内涵是通过加强“五通”,即政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通,以点带面,一线成片,实现欧亚地区的互联互通和贸易投资便利化,推动欧亚地区经济一体化进程。

赵常庆,《关于“丝绸之路经济带”解读和外宣应注意的几个问题》,《欧亚社会发展研究》2014-01-03

经济建设

(二)“丝绸之路经济带”的现实意义“丝绸之路经济带”是一种新颖而独特的地缘经济合作模式,是中国新政府积极进取外交新思路的具体体现,是中国开创全方位开放新格局的重要组成部分。它集中体现了中国新政府在坚持全球经济开放、自由、合作主旨下促进区域经济共同繁荣的新理念,为加强和深化中国与欧亚国家关系提供了新的契机。

“丝绸之路经济带”的实施具有重要的地缘经济和地缘政治意义,它对未来中国及参与国的影响是全方位的。从中国自身来讲,推动“丝绸之路经济带”的建设,对内将带动中国西部的整体发展,逐渐缩小中国东西部发展不平衡,促进中国国内经济的均衡发展;对外将进一步推动中国以区域经济合作为重要形式的“走出去”战略,为中国在境外开拓更广阔的投资市场,不断扩大中国在世界上的经济影响力。在外交方面,它将拓宽中国外交的视野,提升中国外交战略的能力,以经贸发展促进全面合作,将中国分散零散的对外活动整合成一个相互关联、相互影响的巨大体系,不断整合资源,释放潜能,推动中国在欧亚地区的和平稳定进程中发挥更大作用,有更大作为。

需要强调的是,中国提出的“丝绸之路经济带”战略是开放的,是不排他的,它将给欧亚国家和人民带来巨大的利益,实现中国与“丝绸之路经济带”参与国的共赢,“是一个可为人类谋福祉的伟大事业”。“丝绸之路经济带”虽然是经济战略,但它带给各国带来的影响不仅仅局限于经济领域。加强“政策沟通”,各国就经济发展战略进行交流,协商制定区域合作规划和措施,将有利于参与国之间的相互理解与配合,增信释疑,提高合作水平。“道路联通、贸易畅通、货币流通”将使欧亚各国经济联系更加紧密,联结带动周围不同经济水平国家的共同发展。沿线各国将发挥比较优势,共同优化区域经济资源配置,完善产业布局,实现经济增长联动、互利共赢的发展。“民心相通”将加强人民友好往来和社会交往,增进区域内国家和人民的相互沟通与了解,消除误解,加深友谊。“丝绸之路经济带”的实施将对广袤的欧亚地区的和平、稳定与发展将产生深远的影响。

二、中亚地区和连云港在“丝绸之路经济带中”的地位与作用

(一)中亚经济带是“丝绸之路经济带”的核心区

1.中亚地区处于亚欧大陆的心脏地带,战略地位重要。中国与中亚在安全、经济、能源、等诸多方面利益交织,联系密切。中国与中亚在地理上紧密相连,共享 3000 多公里的边境线,共同面临“三股势力”的侵扰,具备维护地区安全与稳

定的共同需求。中国与中亚国家政治互信度较高,在涉及国家主权、领土完整、安全稳定等重大核心利益问题上坚定地相互支持。至 2013 年 9 月,中国与中亚五国均建立了战略级别关系,实现了中国和中亚地区国家关系的全面战略升级。中国与中亚经济往来密切,互补性强。在能源合作上,中亚是重要的油气资源产地,中国则是中亚油气资源最可靠的长期用户,中国与中亚长期稳定的能源合作关系对于双方都具有不可替代的重大战略价值。在互联互通方面,在中国的技术资金支持下,横跨中亚的公路、铁路、油气管道、信息网络初具规模。这些为中国与中亚共建“丝绸之路经济带”提供了良好的基础和物质条件。

2.“丝绸之路经济带”构想提出后,中亚地区在我周边外交中的地位进一步提升。它成为横贯亚欧大陆“丝绸之路经济带”的关键枢纽,是“丝绸之路经济带”的核心区,是我实施“丝绸之路经济带”首要区域。中国与中亚国家共建丝绸之路经济带,对促进亚欧经贸文化交流,推动东西双向开放,保障我国能源安全,维护边疆稳定具有非常重要的意义。正如新一届领导人所提倡的,中国与中亚国家应“相互扶持、联合自强”,建设“命运共同体”和“利益共同体”。

3.与此同时,中亚地区的复杂性将对“丝绸之路经济带”的实施将产生较大的阻力。如,大国在中亚地区利益交错,或明或暗的利益争夺不断;美国从阿富汗撤军后,三股势力对中南亚地区稳定的威胁不断增大;中亚地区经济发展整体水平落后,中亚各国间由于过于强调本国利益,致使经济合作不顺畅;中亚国家在水资源、边界等问题上分歧严重,影响国家友好关系的发展;中国与中亚地区的贸易合作规模偏小,结构单一,分布不均衡等,这些都将制约“丝绸之路经济带”战略构想的实施,对此必须有清醒地认识和心理准备。

(二)连云港将立足“一带一路”交汇点的定位,努力打造“丝绸之路经济带”的东方桥头堡

江苏省连云港地处东部沿海地区“脐部”,背倚中西部地区,面向日韩,在“丝绸之路经济带”建设中具有的特殊区位优势 and 重要作用。连云港市战略地位重要,它既是新亚欧大陆桥的桥头堡,又是“丝绸之路经济带”的东端起点,同时是陆上与海上丝绸之路的交汇点。连云港港口吞吐量大,目前已突破两亿吨,集装箱突破 500 万标箱,是世界百大集装箱港口之一,也是上海合作组织共同的出海口。

胡鞍钢 马伟 鄢一龙《“丝绸之路经济带”:战略内涵、定位和实现路径》,《新疆师范大学学报》2014 第二期

经济建设

连云港在国家战略布局中找准定位,发挥优势,努力打造“丝绸之路经济带”的东方桥头堡。目前,连云港以打造“‘一带一路’交汇点”为基本定位,立足港口城市、陆桥城市、开放城市的特色优势,以港口为龙头、以产业为支撑、以城市为依托,加快推进港产城联动发展,在东西双向开放、国际大通道建设、推动贸易便利化、完善城市承载功能、体制机制创新等方面争取突破,不断深化该市与中西部地区以及中亚西亚等国的合作。

连云港提出了“一带一路”交汇点和示范区建设五项重点任务。一是加大对内对外开放力度,着力打造区域重要开放门户。二是加大港口建设发展力度,优化提升出海通道功能。三是加大产业结构调整力度,做大做强临港产业基地。四是加大改革攻坚力度,不断创新区域合作体制机制。五是加大徐圩新区开发建设力度,更好发挥先导带动效应。

三、连云港加强与中亚地区合作,推进建设“丝绸之路经济带”几点建议

连云港加强与中亚地区的合作在建设“丝绸之路经济带”的进程中具有里程碑作用。“丝绸之路经济带”这个宏伟的战略设想尚处于初始阶段,只有大致范围和远景目标,尚未提出具体阶段性目标、操作机制及实施路径,在理论和实践上都需要更多研究和探索。而连云港与“丝绸之路经济带”核心区中亚地区的合作,把战略构想从理论变为现实,是建设“丝绸之路经济带”重要步骤和有益探索。

2014年5月24日,中国-哈萨克斯坦(连云港)物流合作基地项目近日在江苏连云港启用,“丝绸之路经济带”首个实体平台投入运营。至此,中国和中亚的合作有了新的载体,中国“一带一路”进入实体建设阶段。近期启用的集装箱物流场站为该项目一期工程;二期拟于主体港区建设粮食泊位和筒仓工程,计划投资约4亿元;三期拟于新丝路国际物流园区内联合打造集仓储、加工、贸易、中转于一体的中亚五国连云港物流中转分拨基地,占地5平方公里,投资约20亿元,全面拓展过境运输业务。

此前,2013年9月,连云港与哈萨克斯坦国铁签署了共建过境货物运输通道及货物中转分拨基地项目;同年11月29日,上合组织成员国总理会议决定将连云港作为上合组织的共同出海口。在国家政策的大力支持下,连云港与中亚的合作已经进入新的历史阶段。未来,连云港在加强与中亚地区的合作,推动“丝绸之路经济带”的实施过程中可以注意以下几点。

(一)凸显“一路一带”交汇点优势,提升竞争力,将连云港打造成中亚国家

货物进出口的主要依托

目前,在亚欧大陆上共有两个大陆桥,一个是从俄罗斯东部的符拉迪沃斯托克为起点通向欧洲各国最后到荷兰鹿特丹港的西伯利亚大陆桥,又称第一亚欧大陆桥;第二条即为东起我国江苏省连云港市,西至荷兰鹿特丹、比利时安特卫普等港口的大陆桥,被称为新亚欧大陆桥。新亚欧大陆桥全长 10900 公里,辐射世界 30 多个国家和地区。与第一大陆桥相比,新亚欧大陆桥具有明显的优势:第一,地理位置和气候条件优越。整个陆桥避开了高寒地区,港口无封冻期,自然条件好,吞吐能力大,可以常年作业。第二,运输距离短。新亚欧大陆桥比西伯利亚大陆桥缩短陆上运距 2000~2500 公里,到中亚、西亚各国,优势更为突出。陆桥运输比海上运输运费节省 20~25%,而时间缩短一个月左右。第三,辐射面广。新亚欧大陆桥辐射亚欧大陆 30 多个国家和地区。第四,对亚太地区吸引力大。今后,连云港与中亚地区合作中应突出新亚欧大陆桥与中亚国家距离近,时间短等优势,提升连云港作为新亚欧大陆桥枢纽的竞争力。

此外,与中亚国家货物进出口依托的其他港口相比,包括伊朗的阿巴斯港、拉脱维亚的里加港以及俄罗斯的东方港,连云港在时间、运距、成本等方面具有一定优势,运输稳定性也优于其他港口。在连云港至新疆霍尔果斯实现高速全线高速化后,连云港的优势将进一步凸显,未来连云港应努力成为中亚国家货物进出口的主要依托。

(二)东西双向开放、通过“一路一带”,把连云港建设成联动俄罗斯、中亚与亚太地区的经贸交往的重要枢纽

连云港与中亚合作应秉承“东西双向开放”原则,发挥独特的地理优势,联通繁荣的亚太经济圈与中亚经济区,将连云港打造成中亚与日本、韩国及东南亚国家进出口贸易及过境运输的主要中转基地。此外,通过海路将连云港与第一亚欧大陆桥以及俄罗斯“北方航道”相联通,形成贯通东西南北的大通道,把连云港打造成俄罗斯与亚太地区进出口贸易及过境运输的中转基地。

(三)选择重点国家进行突破,与中亚地区共同推进“丝绸之路经济带”建设

中亚国家经济发展水平差别很大,其中哈萨克斯坦国力最强,经济发展水平最高,是中国在中亚最大的贸易伙伴,中哈贸易占中国与中亚贸易的一半以上。连云港应继续以哈萨克斯坦为重点,推进“丝绸之路经济带”的建设。此外,中亚另一个大国乌兹别克斯坦近年与中国的经贸水平有了显著提高,乌是双内陆国家,对出海口有需求。连云港在发展与哈萨克斯坦贸易的同时,应加大

经济建设

与乌兹别克斯坦的合作。

(四)以经贸为基础,兼顾人文,与中亚国家开展全方位的合作

“丝绸之路经济带”的基本内涵包括“五通”,在新的历史时期,连云港与中亚地区的发展不能仅限于经贸关系,未来双方的内涵更为丰富。连云港在扩大与中亚地区经贸合作的同时,应大力加强政策沟通及人文领域的合作。人文领域的合作形式不应仅限于官方团体的相互交流,可以在友好城市建设、增加互派公费留学生、科技体育文艺交流等方面做文章,让更大范围的中亚民众亲身感受到“丝绸之路经济带”为沿线国家和人民带来的福祉。

(作者系国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所副秘书长)

“丝绸之路经济带”建设背景下 连云港与中亚五国共建经贸合作区路径探析

马 红

【摘 要】随着区域经贸合作规模的不断扩大,中国与中亚进一步提高区域合作水平、扩大合作领域、深入务实合作的诉求将不断提升。与此同时,中亚与太平洋西海岸的国家和地区之间经贸规模也不断扩大,新亚欧大陆桥将会成为关键承载通道,连云港面临的潜在转口贸易市场十分广阔。分析了中国与中亚国家贸易现状及连云港面临的潜在转口贸易市场,并以典型经贸合作区建设现状与政策优势为借鉴,尝试性地提出了连云港与中亚五国共建经贸合作区的路径。

【关键词】丝绸之路经济带;中亚五国;经贸合作区

中国与中亚山水相连,在古代的丝绸之路上,中亚是重要的通道和驿站,为东西方文明的交流和商品交换发挥了重要作用。中国与中亚区域经济合作的真正发展是在 20 世纪 90 年代初发生世界巨变,苏联解体,中亚国家获得独立之时。1992 年中国与中亚五国的贸易额为 4.6 亿美元,2012 年已达到 467 亿美元,增长了约 85 倍。其中,中哈贸易是主体,占到了中国与中亚总贸易额的 57%,其次为土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦。双方投资在 2009 年以后呈现爆发式增长,2013 年中国对中亚国家的直接投资达 86 亿美元,是 2008 年的将近 4 倍。截止到 2013 年,中国已成为中亚国家最主要的贸易与投资伙伴。随着区域经贸合作规模的不断扩大,中国与中亚进一步提高区域合作水平、扩大合作领域、深入务实合作的诉求将不断提升。与此同时,中亚与太平洋西海岸的国家和地区之间经贸规模也不断扩大,新亚欧大陆桥将会成为关键承载通道,连云港面临的潜在转口贸易市场十分广阔。2013 年 11 月 29 日,李克强总理在上合组织成员国总理第十二次会议上明确提出在连云港为上合

经济 建设

组织各国提供物流、仓储服务,并得到与会国家一致认可。在此一系列背景之下,连云港与中亚国家共建经贸合作区并向自由贸易区过渡发展已成为当前的重大课题。

一、中亚五国与相关国家的经贸合作现状

(一)中国与中亚国家贸易及特点

中亚五国独立后,我国利用地缘优势与中亚国家展开了经贸合作。上合组织的建立,为我国进一步开展与中亚国家的经济合作提供了制度框架,有力促进了双边贸易额的增长。哈萨克斯坦是中国与中亚经贸合作中最主要的国家,2013年中哈贸易总额为285亿美元,比2012年增长11.3%。中国已成为哈萨克斯坦的第一大贸易伙伴,根据中哈两国领导人商定,力争到2015年使中哈进出口贸易总值达到400亿美元,未来中哈贸易增长空间巨大。中乌贸易发展势头迅猛,能源、电子电气等领域所占比重较大。截止2013年底,中国对乌直接投资项目有56个,投资总额近80亿美元。中国目前在土库曼斯坦有数十项投资项目,涉及石油、天然气、电信、交通等土库曼斯坦经济建设的主要领域。双方合作建设的天然气管道,全长超过8000公里,是世界上最长的跨境天然气管道。

中国与吉尔吉斯共和国的经贸关系发展稳定,中国是吉主要商品进口国。2013年,中吉贸易额为51.31亿美元,是2008年的两倍多。双方贸易以对中国的进口为主,去年从中方进口额50.32亿美元,占到两国双边贸易额的97.5%,主要以传统消费品为主,包括服装及纺织制品、化纤材料及其制品、鞋帽、肉食、塑料及其制品、钢铁制品、玻璃及其制品、家具等,出口为8896万美元,主要为皮毛、油气等的初级品。相比于其他四国,塔吉克斯坦与中国的经贸往来份额比较小,但中国已成为其第三大贸易伙伴。

表 1 中国与中亚五国进出口情况(2013)(单位:亿美元)

国 家	进 出 口 额	支 柱 产 业	与 中 国 贸 易 商 品
哈 萨 克 斯 坦	285	石 油、天 然 气 的 开 采 加 工、金 属 开 采 和 冶 炼、运 输	中国从哈进口的产品从原来的几种初级原材料产品,逐渐发展到石油、天然气、钢材和铜材等。哈萨克斯坦进口中国的商品为服装、鞋类、布料、食品、棉纱、机械设备、化工产品、贵重及稀土金属、光学器材等。
乌 兹 别 克 斯 坦	45.5	棉 花 种 植、石 油、 天 然 气、铀 矿 开 采、 黄 金 等 有 色 金 属 开 采 和 冶 炼	中国向乌出口的产品有机械设备、运输工具、计算机、机电产品、茶叶、纺织品、服装等;从乌进口的主要是有色金属、蚕茧、原棉、棉织物、皮革、化工品等。
吉 尔 吉 斯 斯 坦	51.31	农 业、有 色 金 属 的 开 采 和 加 工 业、电 力 工 业、食 品 工 业	中国向吉主要出口服装、机电产品、烤烟、谷物、计算机和通讯技术产品等;进口主要有能源、畜牧业和一些绿色食品等。
土 库 曼 斯 坦	100	石 油、天 然 气 的 开 采 加 工、棉 花 种 植 和 棉 纺 织	中国对土出口的商品主要是机械及配件、金属制品、运输工具、茶叶、石油天然气设备等;中国从土进口的商品主要为原棉、蚕茧、牲畜毛等。
塔 吉 克 斯 坦	19.57	铝 锭 生 产 和 加 工; 棉 花 种 植 及 加 工; 食 品 工 业	中国向塔出口主要的商品有日用品、粮油、轻纺、化工产品和机电产品等,从塔国进口的商品主要有化肥、有色金属、铝锭、棉花等。

资料来源:根据相关网站整理

(二)中亚与东亚、东南亚贸易形势分析

进入新世纪，中亚地区不断加强对外开放的步伐，积极开展对外贸易往来。作为亚欧大陆内陆区域,向东打开出海口,与亚太地区建立广泛的经济合作关系,是现阶段中亚国家实施开放战略的优先行动。中亚与太平洋西海岸的国家和地区之间经贸往来中,新亚欧大陆桥将会成为关键承载通道,且随着贸易规模不断扩大,连云港面临的潜在转口贸易市场十分广阔。

1.中亚与东亚国家的经贸关系发展迅速

近年来,随着中亚经济的发展和国际战略地位的提高,日、韩越来越重视与中亚国家的贸易往来。虽然目前双方的贸易额不大,但发展迅速。2012年,日本对中亚五国的贸易总额为23亿美元,与2006年相比增长4倍多。韩国与中亚的贸易额在2011年为18亿,比2006年增加了2倍。从日、韩与中亚的贸易结构来看,日韩向中亚地区主要出口汽车及零配件、家电、通讯及电子设备等;中亚的天然气、稀土、铀矿、稀有金属等能源、资源是日韩的主要进口品种。目前,双方正致力于促进相互经贸合作的磋商。随着双方经贸往来的升级和贸易规模的扩大,便利的港口物流通道将成为双方经贸发展能级的重要因素,日韩与中亚国家之间需要打通更加便利的商贸渠道。

2.中亚与东南亚国家和地区间贸易往来初见端倪

目前,中亚与东南亚之间的经贸往来已初见端倪,以中亚最大贸易主体哈萨克斯坦为例,2013年,哈向新加坡、印尼、泰国、马来西亚、越南出口总额为1.9亿美元,从上述五国进口总额为8.5亿美元。在总贸易额上,2013年较2012年增长翻一番,发展势头很快。中亚-东南亚之间贸易往来中,中亚以出口皮棉、矿砂、有色金属为主,东南亚以出口的水稻、橡胶、蕉麻、油棕等为主,双方贸易领域特色明显,具有一定的互补性。两个区域国家的政府开始关注双方相互间的市场打开,未来贸易具有较大的开拓空间。

表 2 中亚-东南亚间主要的贸易往来状况(单位:万美元)

国家	哈萨克斯坦 (2013 年)		哈萨克斯坦 (2012 年)		吉尔吉斯斯坦 (2012 年)	
	出口	进口	出口	进口	出口	进口
印度尼西亚	13034.4	4010.9	1992.8	3731.9	—	194.0
新加坡	5554.6	29377.6	169.9	8446.3	3.1	205.0
泰国	255.0	16065.9	1159.5	13038.8	—	530.0
马来西亚	215.1	12059.1	134.2	10604.5	1.3	1033.8
越南	143.0	23186.4	532.1	11586.2	—	757.6
菲律宾	5.0	1928.1	1.9	1760.7	—	51.3

数据来源:根据相关网站整理而得

经济建设

二、典型经贸合作区建设现状与政策优势

(一)中哈霍尔果斯国际边境合作中心

中哈霍尔果斯国际边境合作中心是中哈两国元首达成共识的国家战略项目,是世界上第一个跨境的经济贸易区和投资合作中心,也是上海合作组织框架下区域合作的示范区。作为两国间的战略合作项目,其目标定位是通过合作中心的实践,将合作范围逐级扩大,最终建立中哈双边自由贸易区。该合作中心位于中国与哈萨克斯坦边界线两侧毗邻接壤区域,紧邻霍尔果斯口岸,实行封闭式管理,总面积 5.28 平方公里,其中中方区域 3.43 平方公里,哈方区域 1.85 平方公里。

1.战略定位

中哈霍尔果斯边境自由贸易区中国定位:建成我国西部地区、新亚欧大陆桥西端的第二座桥头堡,集区域性的加工制造、国际中转、国际配送、国际采购、国际转口贸易、金融和旅游中心等多种功能为一体的、具有特色的国际城市。主要功能是贸易洽谈、商品展示和销售、仓储运输、宾馆饭店、商业服务设施、金融服务、举办各类区域性国际经贸洽谈会等。

2.管理模式

(1)中哈两国对项目用地实施封闭后各留一个出入口,两国人员、第三国人员和无国籍人员、车辆、货物,持有效证件由各自出入口进入后可以跨境自由流动;

(2)对合作中心的监管采取一线放开、二线监管的基本原则,两国的查验机构由边境一线退入二线,两国项目连接通道属于无障碍区;

(3)两国人员、第三国人员和无国籍人员进入合作中心后,可以在区内自由选择停留点,一次性合法免签停留 30 天;

(4)合作中心各自一侧受本国司法管辖,适用本国现行法律及有关国际公约或中哈协议。

3.优惠政策

中哈霍尔果斯国际边境合作中心所享有的税收政策和离岸金融政策:

税收优惠政策 (1) 在先封闭后进行基础设施建设的前提下,对由中方境内进入中心的基础设施(公共基础设施除外)建设物资和区内设施自用设备,视同出口,实行退税;

(2)对由哈方进入中心中方区域的基础设施(公共基础设施除外)建设物

资和区内设施自用设施免征关税及进出口增值税。由中心进入中国境内的货物按一般贸易税收管理规定办理;

(3)对旅客每人每日一次携带物品免税额提高到 8000 元人民币。

离岸金融政策:2013 年 8 月 9 日,中国人民银行发文准予中哈霍尔果斯国际边境合作中心率全国之先,开展跨境人民币创新业务。跨境人民币创新业务的核心是利用人民银行赋予的特殊优惠政策,打通合作中心从国际金融市场融入低成本的人民币资金的通道,人民币资本可以在合作中心和伦敦、纽约、法兰克福等国际金融中心无缝隙地自由对接,支持合作中心项目建设、企业走出去和国际贸易投资活动等。这是全国首个跨境人民币创新业务示范区,是国内最优惠的离岸人民币政策,比深圳前海、上海自贸区都优惠,被国内金融界称为革命性变革。

4.建立合作中心配套区

为支撑合作中心的发展,国务院又批准在距合作中心一公里处建立合作中心配套区。配套区面积为 9.73 平方公里,主要功能为进出口加工、保税物流、仓储运输。配套区的政策是把中国现行的保税区和出口加工区的政策在此叠加执行。主要政策如下:一是境内货物入区退税;二是由境外进入配套区的货物免征关税和进口环节增值税;三是区内法人企业之间的产品交易免征增值税和消费税。同时,在合作中心及配套投资的企业还同时享受国家和自治区西部大开发的优惠政策。

(二)东盟国际商务区

1.东盟国际商务区概况

东盟国际商务区是围绕中国-东盟博览会的举办,为进一步加强中国与东盟各国和日本、韩国等国家及地区的贸易往来,拓展合作领域而设立的,是为东盟各国和其他国家提供商务、办公、生活及服务中国东盟博览会的综合园区。整个商务区总用地规模约 3.0 平方公里,由国际商务核心区、东盟各国联络部基地和体育休闲公园组成,并拟规划设置一个用地规模约 20 万平米、预设 20 个国家领事馆独立的领事馆区。

2.战略定位

东盟商务区的建设目标定为:一是创建南宁最具国际化的区域;二是以“中国-东盟博览会”为契机,创建一个具有商务区功能并承载商业服务、文化交流、娱乐休闲职能的城市核心区;三是创建一个具有东盟各国特色,为东盟

经济 建设

各国和其它国家、地区政府、商务机构提供商务、办公和生活服务的综合园区-联络部(办事处)基地,最终使南宁成为东南亚--商务平台、商贸平台、文化平台。

3.优惠政策

2012年,南宁市出台《关于加快南宁·中国-东盟国际商务区商业街发展的若干意见》,对进驻商业街经商的企业或个体经营户给予各种补贴及优惠政策。

表 3 东盟国际商务区优惠政策

资金补贴	第一, 2012~2015 年, 南宁市财政和青秀区人民政府每年安排一定的资金, 主要用于鼓励东盟 10 国、日本、韩国及我国港澳地区企业进入商业街经商, 在各自园区商业街设立总部; 鼓励其他国家(地区)企业进驻商业街经商; 鼓励园区开发商及商家在商业街经营东盟 10 国、日本、韩国及我国港澳地区特色商品、餐饮、旅游、文化娱乐等, 开展相关的国际商务活动、文化活动、特色商品宣传推介活动及办展会。 第二, 对在商业街内设立公司总部的境外公司进行奖励和补助。 第三, 支持商业街园区开发商向其他国家城市宣传推介商务区的投资环境及招商引资政策。经审批后的对外宣传推介经费, 青秀区政府每年给予 10%的补贴, 每个园区年补贴金额最高不超 10 万元。
税收优惠	一是开通办理相应证照的绿色通道。免除缴纳属南宁市收费权限范围内的行政事业性收费; 免除办理税务登记证工本费, 符合小型、微型企业认定标准的, 免收发票工本费; 免除其他缴纳证照工本费。 二是对入驻商业街经营东盟 10 国、日本、韩国及我国港澳地区商品的个体经营户, 经批准可实行定期定额纳税, 并实行简易纳税申报。 三是购买商业店铺面且自行经营的企业缴纳房产税、城镇土地使用税确有困难的, 可向地方税务机关提出申请, 给予减免照顾。 四是对入驻商业街经营国外知名品牌的企业及境外企业设立的专卖店、连锁店, 给予纳税奖励。

资料来源:根据该经贸合作区网站资料整理

另外,《意见》还明确了一些配套服务政策,例如对于在商业区销售的进口商品、举办各类展会的进境展览品,协调海关部门在其办理报关、转关、缴税、查验、放行、展会备案及展品保证金等海关手续时,提供优质、高效、便捷的服务。

中哈霍尔果斯国际边境合作中心与东盟国际商务区区位交通条件优越,战略定位明晰,均享有较好的优惠政策支持。此外,在产业选择上,均选择当地具有资源优势、发展潜力较大和政策支持的产业,合作区对入园企业均提供“一站式”专业化服务。

三、连云港与中亚国家共建经贸合作区路径探析

(一)认清比较优势,进行精准定位

经贸合作区的产业定位至关重要,合乎经济规律、清晰准确的定位才能突出合作区的优势,才能使经贸合作区聚集起核心资源和优势产业。连云港与中亚国家经贸合作区在推进过程中,一定要结合本地资源、产业基础及所能辐射的国际市场特征等,就园区产业方向和商务功能做出具体定位。首先,产业选

择不能过杂。应从产业经济学的角度仔细评估合作区的主导产业,走专注型产业发展道路,这样才可有效发挥所在地的资源或者市场需求优势。其次,合作区的未来产业方向和商务功能定位要具体。具体而有特色的定位才有助于投资企业有效结合其产品特性选择对口的功能区,从而带动本地的经济发展。此外,在运营过程中也要注重与招商对象沟通,及时了解其经营状况和实际要求,以便对合作区的定位作必要调整。

(二)建立政府间沟通机制,促进经贸区发展

连云港与中亚国家共建经贸合作区离不开中国和中亚五国政府之间的协作。要积极推动中国和中亚五国政府签署关于建设经贸合作区的政府间框架协议,建立两国政府间的磋商机制,为合作区的整体发展提供指导,并争取将其纳入上合组织协调框架之下。同时,推动成立由中国商务部和中亚五国外资投资促进中心、海关总署等相关部门参加的合作区工作委员会,并设立合作区办公室,处理合作区日常工作,并组织协调解决合作区建设中遇到的重大问题。

(三)借鉴典型经贸区经验,争取全方位政策支持

借鉴中哈霍尔果斯国际边境合作中心、中国-东盟自由贸易区等省市政府出台对经贸合作区的税收、资金补贴等优惠政策,并积极向上争取离岸金融政策,以此为基础出台对入区企业优惠政策实施细则;加强和完善经贸合作区内的物流与通关等公共服务条件,推动合作区建设。同时,积极拓展多元化融资渠道,创新融资模式,为合作区建设和产业发展提供有力的资金支持,保障合作区的持续开发建设。

(四)打造产业链优势,促进经济带沿线企业集聚

以优惠的商贸政策、便利的贸易服务、完备生活商业设施、多样的文化氛围为助力,促进商贸企业及相关组织的集聚,打造经贸产业集群,实现跨区域跨国家的经贸企业及创新集聚。完善软硬配套环境,构建特色合作区,秉持以人文本、生态可持续发展理念,尊重各国文化发展,结合跨国经贸合作特色与习惯,打造具有文化质感、国家特色且具有便利的经贸氛围、优质生活配套的宜商宜居特色跨洲际经贸合作区,实现“产、商、住”一体化发展。

(五)积极宣传推介合作区,加强专业人才培养

连云港与中亚国家的经贸合作区要通过政府部门各种平台和各种媒体对合作区的区位、政策、环境和服务优势进行宣传和推广,可以通过参加亚欧博览会等国际性展会,重点推介以加快合作区招商进程。加强入区企业与专业人才培养,通过连云港与中亚国家的高校合作,开设相关课程,加强专业技能培

经济建设

训,提升人才层次和水平,培养适应合作区发展需要的管理人才,促进合作区的可持续发展。

【参考文献】

[1]舒剑超,黄大熹.从援助效应看中非经贸合作区建设[J].浙江师范大学学报(社会科学版).2011(04):21-25 页

[2]张世国.发展境外经贸合作区建设的几点设想[J].大经贸.2007(01):20-21 页

[3]路红艳.中国境外经贸合作区发展的经验启示[J].对外经贸.2013(10):7-10 页

[4]韦朝晖.共建经贸合作区增强区域经济合作新动力[J].东南亚纵横.2012(11):27-31 页

[5]陈志铭,陈苑苑.广西云南中越跨境产业合作区比较研究[J].时代经贸.2013(5):20-22 页

(作者单位:中共连云港市委党校)

浅析“一带一路”国家战略 对连云港旅游业的发展机遇

刘增涛

2013年9月和10月,国家主席习近平出访中亚和南亚时,提出中国愿与周边国家共建新丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的倡议,也就是“一带一路”的战略倡议。2014年11月份APEC会议上,将“加强全方位基础设施与互联互通建设”作为一项重要议题提出。这意味着“一带一路”将不再只是一个单纯的构想,而是进入了规划蓝图阶段,它对推进我国新一轮对外开放和丝路及海丝沿线国家共同发展意义重大。当前,经济全球化深入发展,区域经济一体化加快推进,全球经济增长和贸易、投资格局正在酝酿深刻调整,亚欧国家都处于经济转型升级的关键阶段,需要进一步激发域内发展活力与合作潜力。“一带一路”战略构想的提出,契合丝路沿线国家的共同需求,为沿线国家优势互补、开放发展开启了新的机遇之窗。“一带一路”是中国走出去的全球化战略,这一战略对于中国旅游业的影响是史无前例的。未来,我国的旅游业发展将在很大程度上服务于这一战略。从外部视角来看,旅游业也将成为亚太区域经济一体化的关键力量,基于旅游业所带动的服务业增长,将成为亚太地区互联互通的重要推动力量。“一带一路”的战略构想,继承了古代中国与陆上丝绸之路及海上丝绸之路沿线各国的友好往来传统,是我国新一轮改革开放的大手笔、大布局和大战略。这也为连云港市全面深化改革、进一步增强旅游业的发展提供了难得的历史机遇和重要平台。

一、连云港旅游业与“一带一路”国家战略的关系

(一)连云港旅游业与“一带一路”国家战略的历史渊源

连云港是丝绸之路经济带的东向出海口,处于陆上丝绸之路与海上丝绸之路的交会节点,向东与日本、韩国隔海相望,向西通过新亚欧大陆桥与中西

经济建设

部地区、中亚、西亚乃至欧洲相连。当前,“一带一路”国家战略的提出,使连云港在促进我国新一轮对外开放中的战略地位更加突出。连云港更应当准确定位,充分发挥自身旅游景点众多、文化底蕴深厚的优势,通过扩大对内对外、向东向西双向开放,着力将连云港打造成为依托大陆桥、面向东北亚、辐射亚欧大陆与东南亚的新丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路的旅游强市。

连云港旅游业在陆上丝绸之路与海上丝绸之路中也有着悠久的历史,不仅徐福是古代海上丝绸之路的最早开拓者,而且东汉时期佛教文化就传到了连云港,比敦煌石刻早 200 年。连云港市拥有丰富的陆上丝绸之路与海上丝绸之路的历史遗迹,比如所保留下来的徐福祠堂、徐福泊船山及徐福生态园、孔望山摩崖石刻、唐僧家世碑、花果山海宁禅寺(三元宫)、阿育王塔、金圣禅寺等陆上丝绸之路和海上丝绸之路文化遗产,大大丰富了连云港的旅游资源;而其蕴含的深厚的历史文化底蕴及海陆丝绸之路文化也弥补了其单调海上文化的欠缺,与连云港神仙文化一起共同推进了连云港特色城市文化品牌的形成。这些陆上丝绸之路和海上丝绸之路文物景点及其丰富的历史文化内涵,不仅仅是发展连云港文化旅游事业的宝贵资源,更可以提高连云港旅游业的文化内涵、文化品位、文化形象。海陆丝绸之路旅游品牌新颖、资源独特,以新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路为主题,开拓多式多样的文化旅游项目,可以形成一批新的旅游“拳头”产品,丰富和充实连云港文化旅游的内容。

(二)连云港旅游业是“一带一路”国家战略建设的切入点

旅游是新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设中一部分,也是在丝路建设中最易见效的。连云港是个山海相拥的知名旅游城市,拓展旅游业具有得天独厚的优势。2014 年 8 月份,国务院出台了《关于促进旅游业改革发展的若干意见》,对旅游从“一带一路”的战略层面进行了详细阐述,将丝路旅游上升到国家高度,为国家为把旅游业打造成战略性支柱产业制定了时间表。在“一带一路”规划尚未出台的情况下,旅游业战略性支柱产业时间表很可能为新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的时间轴提供参考,为其它产业提供先行经验,并吸引其它产业向旅游业靠拢。《意见》指出,要进一步深化对外合资合作,支持有条件的旅游企业走出去,这为我国众多旅游企业转型发展外向型经济提供了重大机遇。基于此,连云港和各地之间合作意识应不断增强,合作范围不断拓展,实现从城市自我发展向陇海沿线城市、江苏旅游新三角、江苏旅游新干线、淮海经济核心区等区域组织化的转变,从旅游部门间的单一

合作向政府主导、企业主体、市场运作的转变,从区域间单纯的管理交流到服务交流、规划衔接、投融资互动等全方位合作的转变。《意见》还提出要“完善国内国际区域旅游合作机制,建立互联互通的旅游交通、信息和服务网络,加强区域性客源互送,构建务实高效、互惠互利的区域旅游合作体。”其中的交通、信息、服务以及区域性客源互送,必需物流供应链的全面跟进。基于上述三点,我们有理由认为,发展连云港旅游业将成为连云港在积极融入新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设的切入点。

(三)连云港旅游业具备借力“一带一路”国家战略加快发展的条件

连云港位于中国万里海疆的中部,南连长三角经济圈,北接环渤海经济带,向东与日韩隔海相望,向西有横贯全国、沟通亚欧的铁路大动脉—亚欧大陆桥、有东起连云港,西至新疆霍尔果斯的连霍铁路(G30)、北起吉林长春,南至广东深圳的长深高速(G25)、有北起辽宁沈阳,南至海南海口的唯一贯通东南沿海地区的沈海高速(G15),交通条件非常便利。连云港作为新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的交会点,密集出现于国家级战略规划中。从港口向东看,是浩瀚大海,航线连接日韩;向西看,一条铁路直通中亚,向欧洲延伸。新亚欧大陆桥从连云港出发,沿陇海铁路大动脉,西出新疆进入中亚的哈萨克斯坦,经俄罗斯、波兰直至荷兰的鹿特丹港口。这是一条连接亚欧两大洲的世界上最长、最经济的运输线,也是辐射众多沿途国家的一条黄金贸易线。多年经营大陆桥运输,为连云港在新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设中争得先手,使连云港旅游业在中亚国家拥有了相当的影响力和广泛的知名度。

二、“一带一路”国家战略对连云港旅游业所带来的发展机遇

(一)“一带一路”国家战略给连云港旅游业带来新的生命力

连云港是一座独具特色的山海之城、城抱着山、山拥着海,被誉为“神奇浪漫之都”,是环境风光优美的重点旅游城市,是中国首批 14 个沿海对外开放城市之一、是举世瞩目的新亚欧大陆桥东方桥头堡、是中国水晶之都和中国十大安静城市、49 个重点旅游城市之一,风景名胜众多,历史文化浓厚。

连云港旅游资源更是丝绸之路经济带与海上丝绸之路建设中较好的资源之一,连云港还是我国旅游资源较为富集、资源结构较为完善、单体旅游资源开发潜力巨大的地区之一。目前,全市有各类旅游景区 20 个、景点 200 多处,其中有花果山、连岛、孔望山、渔湾 4 个国家 4A 级旅游区,桃花涧、石棚

经济建设

山、大伊山 3 个国家 3A 级旅游区,高公岛 1 个国家 2A 级旅游区和港口、宋口村、振兴花卉园 3 个国家工农业旅游示范点,具有“海、古、神、幽、奇、泉”六大特色。著名的景区有江苏唯一的连岛海滨旅游度假区、《西游记》中孙大圣的故里——花果山、中国最早的佛教造像孔望山摩崖石刻和中国沿海唯一反映母系社会先民遗迹的将军崖岩画,以及渔湾山水、宿城仙境、东海温泉、抗日名山,处处令人流连忘返。

(二)“一带一路”国家战略给连云港旅游收入带来新的增长点

在过去的十年间(2004 年-2013 年),到连云港旅游人数由 2004 年的 609.42 万人,增长到 2013 年的 2138 万人;旅游收入由 2004 年的 49.6 亿元,增加到 2013 年的 262 亿元;旅游收入占当年 GDP 比重也由 11.43%增长到 14.67%。连云港旅游收入对连云港 GDP 的贡献很高,这还不包括由旅游业所带来的其他一些隐性收入,入住宾馆收入、餐饮收入、交通收入以及商场销售商品收入等。新丝绸之路经济带游和 21 世纪海上丝绸之路游作为一项新的旅游开发项目,不仅在连云港,甚至在国内外也是一项新的旅游项目。它必然会吸引众多国内外游客来连参观游览,为连云港旅游业注入一剂新鲜活力,从而会促进连云港旅游业抢抓新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设的重大战略机遇,快速向前发展,进一步增加连云港旅游业的收入。同时连云港的新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的旅游开发还可增加连云港旅游产品的种类,进一步整合旅游资源,有利于推进连云港旅游产品结构的调整 and 旅游服务和功能的完善。

(三)“一带一路”国家战略给连云港旅游业相关产业带来更大发展空间

据世界旅游组织统计,旅游产业能够影响、带动和促进 110 多个行业的发展,旅游收入每增加 1 元,就可带动相关产业增收 4.3 元,产生经济增长的乘数效应,实现产业规模的快速扩张。

连云港新丝绸之路经济带游和 21 世纪海上丝绸之路旅游对本市国民经济和社会发展有很强的关联带动作用,有很多相关产业和行业可以借助连云港融入新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设的重大战略机遇带动自身的发展。这种“乘数效应”是以一个产业的发展同时刺激和带动其他产业的发展,从而带动第一、第二、第三产业的发展为特征的。一般而言,任何投资都有其乘数效应,但连云港新丝绸之路经济带游和 21 世纪海上丝绸之路游的发展的效应要高于平均乘数效应。

新丝绸之路经济带旅游和 21 世纪海上丝绸之路旅游是综合性产业,与经济、文化、外交有综合的特性,和交通、城建、文化文物、商业金融、对外经贸、轻工纺织、特色养殖业、邮电通讯、房地产业、科技教育等行业关系密切,且起着关联带动作用。连云港新丝绸之路经济带旅游和 21 世纪海上丝绸之路旅游不但创造经济效益,提供就业机会,提升城市知名度等效益,而且还产生积极的联动效应,能够带动其他事业,诸如:交通、商业、餐饮、城市基础设施及环境建设等领域的发展。连云港新丝绸之路经济带旅游和 21 世纪海上丝绸之路旅游的开发还可以对海上丝绸之路文化进行保护和保存,使世人和后人都可领略这宝贵的世界文化遗产和人类文明。但机遇向来与挑战并存,“一带一路”国家战略在给连云港旅游业带来重大机遇的同时,也带来了严峻的挑战。

(四)连云港旅游业将面临更加激烈的内外部竞争

在全国上下如火如荼的建设新丝绸之路经济带旅游和 21 世纪海上丝绸之路旅游的大背景下,连云港旅游业可能遭遇更加复杂的外部环境、更为激烈的竞争。同中亚东欧、东南亚部分国家、国内各城市、甚至江苏省内各城市间互相竞争拉取旅游客源是即将面临的一个重要问题。通过吸引国内外游客,促进当地旅游业发展,“一带一路”沿线国家和地区纷纷出台许多优惠政策,这就不可避免加剧争夺国内外客源的竞争。

2005 年至 2012 年间,连云港旅游业吸引海外旅游者的人数逐年上涨,从最初的 53758 人,递增到 2012 年的 144684 人(约为 2005 年的 2.7 倍),旅游收入由 2005 年的 38080.18 万元增加到 2012 年的 90935.64 万元(约为 2005 年的 2.4 倍),尽管如此,海外旅游者给连云港所带来的旅游收入占当年 GDP 的比重仅为 7.2%左右(加权平均数值),也就是说连云港旅游业在“一带一路”建设上升到国家战略的重大机遇期,有很大上升空间,应当大有作为。

国内部分“一带一路”沿线城市已经提出,或者正在探索的应对新丝绸之路经济带旅游和 21 世纪海上丝绸之路旅游资源开发思路主要有:广州提出对 21 世纪海上丝路旅游资源进行大旅游整合,结合休闲、商贸、城建、港运活动综合进行,要注重海上丝路旅游资源文化内涵的发掘,并与海上丝绸之路历经的国家和地区联合开发。泉州提出应该致力于把“21 世纪海上丝绸之路”打造成特色旅游品牌,将进一步扩大挖掘渠道弘扬“海上丝绸之路”精神,扩大“海上丝绸之路”文化的影响力,进一步发扬“海上丝绸之路”文化的品牌效应,擦亮这张新的城市名片,为泉州市建设文化旅游强市而服务。宁波海上丝绸之路

经济建设

文化节，重点推广海洋海岛和山地湖泊旅游度假产品，稳步推广置业旅游产品，推动优化市场结构，提高旅游经济收益。

(五)连云港旅游业软硬件建设亟待进一步提高

随着新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设的加快，丝路旅游将逐步成为广大群众的消费需求，从而对旅游景区的要求越来越高。首先要求景区要常建常新。其次要求景区档次要高。第三要求游乐项目要有参与性。第四要求服务要规范。游客不仅要有一流的景区，更想享受一流的环境，必须创造卫生、整洁、安全的城市环境迎接八方来客，这样，在新一轮竞争中才能争取主动，赢得新的优势。连云港市的旅游市场开发深度不够，高质量、高品味的旅游景区和新的旅游项目开发缓慢，制约了旅游业的快速发展。另外，旅游的经营管理能力和服务水平也是产品，其质量的好坏，会直接影响招徕旅游者的多少，影响到旅游客源市场，影响到经济效益。连云港市一些旅游景点经营管理水平和服务质量较低，景点环境卫生差，这在一定程度上制约了连云港旅游业的发展。

(六)连云港旅游业的体制机制需要不断完善

目前，全市 A 级景区门票收入占景区旅游总收入的 80% 以上，景区尚处于层次较低的门票经济阶段；旅游资源开发与项目建设亟待大力推进；旅游业作为城市经济的战略性支柱产业的地位不够显著，没有充分发挥旅游业在现代服务业中的综合带动作用。全市各景区之间交通联系松散，缺乏合理的旅游交通体系连接；城市商圈缺乏旅游吸引力，会展服务体系尚不完善，旅游景区服务功能单一，不能满足旅游多元化的需要和人性化服务的要求，对未来旅游发展产生一定限制。全市旅游景区按资源的性质分属不同部门，多头管理造成了条块分割和整合不足；旅游投融资平台缺失，缺乏有特色的旅游大项目，制约了连云港由旅游资源大市向旅游强市的跨越。

三、连云港旅游业应对“一带一路”国家战略加快发展的建议与对策

作为新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的交汇点，连云港旅游资源具有先天优势和较强的国际影响力。在推进“一带一路”国家发展战略中，充分利用好连云港的丝路旅游资源，把旅游业作为先导产业，促进连云港与“一带一路”沿线国家和地区的产业、文化、旅游融合发展，是实现连云港旅游业跨越式发展的最佳路径。

(一)创新思维，强化理念，确定连云港旅游业未来发展目标

面对新形势新任务,连云港应认真研究旅游市场的发展规律,顺势而谋,乘势而上,下大力气转变旅游发展方式,推动旅游转型升级,打造港城旅游升级版。在新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的建设过程中,连云港旅游业未来发展的目标应当是:巩固新亚欧大陆桥东桥头堡、海上丝绸之路东方起点、苏北区域振兴和江苏沿海开发的龙头地位,建设区域性旅游中心城市,努力把旅游业培育成全市国民经济重要的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业,将连云港建设成为国内著名、国际知名的海上丝绸之路文化旅游目的地。

战略性支柱产业就是:发展现代旅游产业尤其是海上丝绸之路文化与既有旅游资源的完美结合,实现向休闲度假为主的复合型旅游转变,提高旅游业对国民经济贡献度,实现旅游业可持续发展;提升旅游业在国民经济中的促进和带动作用,充分发挥旅游业社会经济文化综合功能;所谓区域性旅游中心城市就是:加强旅游集散中心、信息中心建设,增强旅游综合竞争力,立足“新亚欧大陆桥”、“新丝绸之路”、“新海上丝绸之路”的起点地位,引领“江苏旅游新干线”、“江苏旅游新三角”、淮海经济区城市旅游经济发展,打造环黄海和新亚欧大陆桥明珠城市;所谓国际知名、国内著名、特色鲜明的旅游目的地的内涵就是:以西游记文化、海洋文化以及海上丝绸之路文化之底蕴,塑造鲜明海丝文化旅游城市形象,加快推动重大项目建设,形成“山、海、泉、晶”旅游集聚区,打造山海相拥的知名旅游城市。从而连云港将实现滨海旅游业由观光旅游型向休闲度假型转变;连云港旅游产品结构将得到优化变得更加合理;连云港旅游业将会实现由国内旅游强市到国际旅游强市的转变;旅游服务将由简单粗放型向细微规范型转变;连云港旅游城市功能将更加完善。

(二)加强宣传,打造品牌,进一步强化连云港旅游精品推介

连云港虽然是海上丝绸之路北线重要的起点,但相对于海上丝绸之路南线上的泉州、宁波、广州来说,知名度相对较低,需要大力进行宣传来提高知名度,并打造品牌。而如果仅单单对连云港海上丝绸之路文化进行宣传,人们印象不会太深,效果不佳;而将它与连云港的“徐福东渡”、“唐僧家世碑”及“孙悟空老家花果山景区”等神仙文化进行捆绑式宣传,效果必定会事半功倍。因为连云港的“徐福东渡”和“孙悟空老家花果山景区”等神仙文化知名度较高,人们对之有一定的了解,这样通过关联性记忆,人们很快会记住连云港不仅有“徐福东渡泊船山”的海上丝绸之路文化,也有前往印度求取真经“唐僧家世

经济建设

碑”陆上丝绸之路文化,还有“孙悟空的老家-花果山”的神仙文化。对这些景点进行捆绑式宣传是连云港旅游产业开发首要和关键的一步,必须做好宣传的每一项工作。

(三)重视合作,多管齐下,建立国内外区域旅游经济共同体

新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路是人类文明的重要组成部分,是中华民族乃至整个人类的共同遗产和宝贵财富,因此连云港发“一带一路”旅游单靠自身力量去开发其旅游是存在着明显的不足的,如旅游资源无法共享,旅游产品雷同化,旅游业整体形象不尽人意,旅游市场分割,各地区的旅游企业之间缺少协作精神,难以发挥整体优势等。这些问题都不利于连云港海上丝绸之路的旅游开发,因此必须树立区域旅游合作理念。

一是树立合作理念。牢固树立“从大局着眼,合则俱荣,分则易损”旅游合作理念,充分认识“新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路”是人类文明的重要组成部分,是中华民族乃至整个人类的共同遗产和宝贵财富。搁置哪里是起点,谁是发祥地之争,呼吁进行联合开发。新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路沿线的每个参与城市,其历史事实和地位都是客观存在着的,要以合作共赢的精神来共享古老的海洋文化,共享旅游合作带来的利益。沿线各城市旅游景点之间的关系不仅仅是竞争,更存在取长补短、相互弥补、相得益彰的双赢,甚至多赢的依存关系,各区域旅游合作使得单打独斗、色彩单调的旅游地组合起来,使得中外游客旅游体验更加充实、丰富多彩。

二是实行政企合作。新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路旅游合作开发是一项复杂、庞大的系统工程,合作区域的广泛性,合作内容的复杂性,合作伙伴的多元性等,就要求合作开发必须在充分论证的基础上,有步骤、有层次、由初级合作到高级合作逐步推进。连云港市政府在合作开发中发挥关键的主导作用,企业在合作开发中进行市场运作和项目的具体实施。

三是鼓励联合开发。鼓励和支持连云港旅行社与国外旅行社联合调查、考察并开辟新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路国际旅游线路。连云港是著名的旅游城市,一方面其旅游资源具有吸引力,已形成了具有一定基础的国内外旅游市场;同时也是重要的客源地,加上长三角的客源,客源条件良好。海上丝绸之路旅游合作开发更需具有前瞻性、可操作性强、科学的合作开发总体规划,才能高效、快速、有效地推动海上丝绸之路旅游的快速、健康发展。

(四)抢抓机遇,加大开发,打造连云港文化旅游精品

连云港新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路文化的旅游开发,首先要对丝绸之路的遗址遗迹及文物进行开发,如徐福东渡泊船山、徐福生态园、老君堂、高老庄、南天门、点将台、唐僧家世碑、七十二洞等景区和景点;而像海宁禅寺、海清寺、法起寺、金圣禅寺、城隍庙、碧霞寺等可开发成观光型旅游产品。其次主要是打造连云港丝绸之路文化主题的休闲度假产品,如建设徐福生态园主题度假村、东海温泉旅游度假区、海州湾旅游度假区、石桥生态旅游观光园、罗阳湿地休闲旅游区、大伊山风景区等;除此还可以在海上丝绸之路有关的节日上进行开发,旨在使游客参与其中,如航海船队的起航与归航仪式,龙王宫、天后宫的庙会与祭祀仪式等。最后还要开发与丝绸之路有关的且具有当地特色的旅游纪念品。

(五)优化环境,建设队伍,形成连云港特色旅游品牌

大力开发连云港旅游文化资源,依托重大旅游节庆活动,着力打造“山、海”旅游品牌,连云港已连续多年举办“在海一方广场文化活动”、“连云港之夏”、“中国《西游记》文化节”等重大活动,同时各县区还推出了徐福海洋文化节、东海水晶节、海州连云港之春、灌云美食节等一批具有浓郁地方特色并在全国产生较大影响的地方文化品牌。

新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路文化内涵极其丰富,通过萃取和筛选海上丝绸之路文化主题,将其注入连云港城市或景区的建设,丰富其文化内涵,对推动连云港城市与丝绸之路文化的融合,突出丝绸之路文化的特色,形成连云港城市特色文化品牌具有重要意义。具体做法是在道路、公园、建筑和雕塑等方面进行科学规划,精心设计,选取车站、广场和城市入口等重要节点,建设蕴含海上丝绸之路文化特色的标志性文化设施和文化载体,形成鲜明的城市特色文化形象。

一个城市旅游业的开发成功与否,不仅取决于旅游资源和旅游服务设施等硬件条件,还取决于该城市服务人员的服务水平等软件条件。哪座城市拥有众多的旅游人才,拥有高素质的人力资源,该座城市就拥有市场,拥有未来。旅游产业的发展归根到底是靠人,旅游从业人员的素质高低关系到旅游产业的兴衰成败。

连云港在开发新丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路这一旅游产业时必须重视旅游从业人员的培训,尤其是导游队伍建设,导游是旅游行业的窗口,其素质的高低关系到焦作旅游服务的质量和旅游业的形象。要通过建立培训机制,坚持文化素质和业务素质培训并举,使导游掌握新知识、新经验、新技

经济建设

术,提高综合素质和实践能力,使得使国内外游客在旅游过程中有宾至如归的感觉,使导游从业人员的讲解能够让游客印象深刻。这些对于提高连云港丝绸之路经济带与海上丝绸之路旅游业的知名度、品牌和口碑都有着至关重要的作用。

除此之外,连云港还可通过加大发掘丝绸之路经济带与海上丝绸之路的旅游资源;举办与丝绸之路经济带与海上丝绸之路有关的高层次常设性活动和进行与之相关的旅游商品、纪念品的开发等方面来应对连云港丝绸之路经济带与海上丝绸之路旅游业的开发,切实使得连云港旅游业能够借力“一带一路”上升为国家重大战略机遇期,实现连云港新丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路旅游业的跨越发展。

(作者单位:连云港市社会科学院)

打造“海上门户”，西拓“丝绸之路”

——关于拓展连云港市与中亚地区贸易的设想

孙 瑾

2013年9月,习近平主席访问中亚四国时,提出建设“丝绸之路经济带”的宏大战略,倡议欧亚各国间加强政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通,以点带面,从线到片,逐步形成区域合作。“丝绸之路经济带”战略不仅为创造一个现代化的、多方位的、立体的新丝绸之路提供了解决方案,而且将“贸易路”的概念扩展到了“经济带”,给沿线各国家、各城市之间的经贸往来提供了更为广阔的平台。2014年9月7日,在习近平主席和哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫共同见证下,由连云港市与哈国最大的国有企业——哈萨克斯坦国有铁路股份公司签订的项目合作及协作协议,为新亚欧大陆桥建设的美好前景做了一个注脚。当日签订的两国一揽子20多个合作协议中,有6个协议幸运地在两国元首的见证下签署,其中大多是国家和部委之间的合作协议,而连云港市与哈铁的合作协议是6个项目中唯一的由地方与哈方开展合作的项目。连云港在“经济带”战略中再次面临难得的机遇,连云港与中亚地区的经贸合作也将迎来新的春天。

一、中亚五国的对外贸易

中亚是能够对中国战略安全和经济发展产生重大影响地区。中亚五国(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦)是中国重要的能源和原材料进口市场,也是中国大量制成品的主要出口市场之一,与中国有着密切的经贸联系和区域合作关系。上世纪90年代苏联解体后,中亚五国就进入由计划经济体制向市场经济体制的转型过程,对外开放程度逐渐提高,进出口贸易规模逐渐增长。商务部数据显示,2012年中国和中亚五国双边贸易额为460亿美元,同比增长13.7%,是建交之初(1992年)的约100

经济建设

倍。中国已成为哈萨克斯坦、土库曼斯坦最大贸易伙伴,是乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦的第二大贸易伙伴,是塔吉克斯坦的第三大贸易伙伴。作为中国进入中东和欧洲市场的陆上通道,中亚五国在中国的对外贸易中扮演了重要作用。作为新亚欧大陆桥东端桥头堡,连云港市在发展与中亚地区经贸合作中有着得天独厚的优势。

(一)中亚五国的对外经贸政策

1.哈萨克斯坦。哈萨克斯坦所有自然人和法人均可从事对外贸易活动。哈国政府主要通过调节进口关税管理对外贸易,进口商品税率平均水平为12%。哈国主要机电产品的现行进口税率为5-20%不等。如核反应堆、锅炉、设备及机械装置为零税率,农业机械一般为5%。除武器、弹药、毒品、药品、废有色金属等个别商品(出口9个,进口11个)外,其他商品进出口均不需配额和许可证。哈国实行自由浮动汇率制度,经常项下和资本项下均实行有条件的可自由兑换。从2007年7月1日起,哈国外汇管理制度执行欧洲国家标准,取消外汇业务许可制度,实行通报制度。

2.乌兹别克斯坦。1997年10月起,乌兹别克斯坦取消了出口许可证和出口关税,仅保留4类由国家控制的专项商品。允许经营出口业务的外贸公司和联合公司,在境外开设商店和代表处;允许出口单位经营出口运输业务,运输经乌国家标准局和授权机关出具商品证书的货物时,无须经海关商品检验机构检验;对同乌国签订了自由贸易协定的产品输出国和原产国进口免征关税;现行进口关税适用同乌国相互给予最惠国待遇的国家生产和出口的商品;同乌国没有相互给予最惠国待遇的国家生产和出口的商品的进口关税翻倍。

3.吉尔吉斯斯坦。原苏联解体后,吉尔吉斯很快取消了国家对外贸的垄断,全面放开外贸制度,所有法人、自然人均有权从事国内贸易和进出口贸易。1994年后,吉国逐步取消了出口关税,减少贸易壁垒,对进口商品实行10%的统一进口关税。1998年吉国成为独联体第一个加入世界贸易组织的国家,并根据世界贸易组织的要求对贸易管理体制进行了调整,目前关税总体水平保持在5%左右,零关税的进口商品占到商品税号的50%以上。中国向吉国出口较多的面料、服装、鞋类等商品,税率多为10%。高科技产品、部分机电产品、有色金属原料、精细化工原料、洗涤用品、木制品、纸及纸制品、农机、农药、化肥、药品、玩具等吉国短缺或无生产能力的商品进口多为零关税。对包括中国在内的世界贸易组织所有成员国、以及与吉国达成有关双边协议的国家给予贸易

最惠国待遇;对于产自吉国未与其达成相互给予最惠国待遇国家的商品、或未明确原产地的商品,实行加倍征收进口关税的规定。1997年以后,吉国取消了出口关税。对进出口商品实行原产地规则。对少数商品的进出口实行许可证管理。

4.土库曼斯坦。规定在8个自由经济区内成立外资企业或合资企业,企业进口设备及相关产品的关税和增值税为零。土国的税收体制相对比较简单,为外国投资者提供了很多税收优惠。主要税收优惠有:对外国投资资本和用于外资企业生产产品所需的财产免征关税和进口税;对外资企业进口供外国职员自用的财产免征关税;当外资法人(企业)的投资额占注册资本的30%以上时,有权根据授权机构所颁发的证书,在不需要许可证的情况下出口相当于外资在注册资本中所占比例数量的自产产品(工程、服务);外资法人(企业)有权在不需要许可证的情况下进口用于企业经营活动的产品(工程、劳务);在缴纳法律规定的税费后,外资法人(企业)可自行支配其出口自产产品所得的外汇收入。

5.塔吉克斯坦。塔国法律规定,外国企业除可以多领域投资外,有权决定其产品或服务的价格和销售,也可以决定其原材料的来源和使用等。从事原材料生产的外资企业(不包括农业及自然资源采掘业),如果外资份额占到30%以上,可以享受税收优惠待遇:投资额达10万-50万美元的企业可免缴2年所得税;50万-200万美元的可免缴3年所得税;200万-500万美元的可免缴4年所得税;500万美元以上的免缴5年所得税。自由贸易区内的外国投资者和外资企业可享受税率比塔国境内的通行税率低50%以上的优惠;享受较低的土地和其它自然资源租用费或使用费;享受较低的进出口关税和简便的出入境签证手续。

(二)中亚五国进出口商品结构

1.出口:中亚地区油气资源和稀有矿产资源非常丰富,被誉为世界的“能源和原材料基地”,其出口商品以能源和原材料产品为主。以中国在中亚的最大的贸易伙伴哈萨克斯坦为例,2012年,哈对中国出口147亿美元,石油和主要矿产品占53%,其中石油原油占38.7%,铁矿石占7.6%,铜矿占6.6%。乌兹别克、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦对中国出口的主要商品都是有色金属、原棉、化工品等。产业和产品结构单一,出口易受国际能源和原材料市场波动的影响,风险较大。

经济建设

2.进口:随着中亚各国的经济发展、对外开放度和市场化程度的不断提高,中亚各国的进口贸易有了较快发展。由于中亚各国的生产技术仍处于低水平,一般工业制成品和消费品大都依赖进口。以哈萨克斯坦为例,2012年,哈自中国进口110亿美元,制成品占92%,其中石油天然气管道占25%,钻机和掘进机等工程设备占3%,通讯设备占2.3%。乌兹别克斯坦人口占到了整个中亚的大约一半,拥有中亚地区最大的消费市场,自中国进口的商品主要是机械设备、运输工具、计算机等机电产品和茶叶、纺织品、服装等;其他三国自中国进口的商品结构近似,主要为机械及配件、通讯技术产品等机电产品、茶叶和纺织品、服装等。

(三)中亚五国进口需求

1.哈萨克斯坦。近年来,哈萨克斯坦大力发展房地产业,写字楼、居民住宅建设规模不断扩大,工业生产领域和城市市政基础设施的建设和改造项目逐年增加,水泥的消费需求大幅增长。哈国目前的水泥生产企业数量少、规模小、技术工艺落后,不能满足不断增长的市场需求。哈国建材工业基础薄弱,仅能供应砂石和部分砖瓦水泥等,其它品种如塑钢材料,卫生洁具、卫生陶瓷、地砖、壁纸、涂料均依赖进口。

2.吉尔吉斯斯坦。农业是吉尔吉斯优先发展的产业,政府鼓励农产品和食品出口。但是目前吉只能保障1/4的化肥需求,绝大多数需要从国外进口。农药、兽药供应严重不足,农资价格昂贵。农业机械、农机具急需更新。

3.塔吉克斯坦。近年来,塔吉克斯坦的经济整体恢复较快,国内建筑工程需求也开始出现快速增长。大宗建材,如钢材、水泥和其它建筑材料严重短缺,供不应求,依赖进口。塔国纺织业的基础薄弱,每年都要进口大量纺织品来满足国内的消费需求。由于塔国冬季漫长寒冷,夏季短暂,本国生产的蔬菜很难满足市场需求,蔬菜和水果必须大量依赖进口。随着塔国经济持续稳定增长和国力恢复,国家对固定资产的投资不断增加,中国产工程机械已成为中塔贸易新的增长点。塔吉克斯坦进口中国的工程机械设备主要包括装载机、挖掘机、推土机、起重机、压路机、碎石设备、混凝土泵、混凝土搅拌机、工程自卸车、散装水泥车等各种工程设备。

4.乌兹别克斯坦。乌兹别克斯坦建材业落后,但需求逐年增长。2012年建材进口量约为5亿美元,共包括90个品种,主要是油漆、卫生洁具、瓷砖、隔热材料、焊条、聚合材料管件。乌兹别克是世界第五大产棉国,纺织原料丰富,但

纺织技术和服装加工工艺落后,纺织机械缺乏,主要依赖进口。

二、连云港市对中亚五国的贸易情况

连云港市对中亚五国的贸易自 2005 年起开始有明显发展,贸易额逐年增长。连云港市自中亚进口的商品以矿产品和稀有金属为主,出口的商品主要是医疗器材、纺织品、机械和建材制品。连云港市自中亚进口金额远远大于出口。受金融危机、次贷危机影响,国际市场原材料和能源价格波动较大,连云港市自五国的进口呈同步波动状况。连云港市对中亚地区出口规模很小,但呈增长趋势。哈萨克斯坦是连云港市在中亚五国最大的贸易伙伴,2012 年连云港市与中亚五国的进、出口总额分别为 448 万美元和 14944 万美元,其中哈萨克斯坦占 379 万美元和 12903 万美元,占五国总额的 85%和 86%。连云港市自哈萨克斯坦进口的主要商品是铬铁、硅锰合金和非铝合金,出口的主要商品是胶合板、无纺布制品、钻井机和太阳能热水器。塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦分别是连云港市在中亚地区第二和第三位贸易伙伴。2009 年以后,受全球金融危机影响,连云港市与中亚五国进出口贸易额大幅减少。2012 年连云港市从事中亚地区进口贸易的企业只有连云港中外运保税服务有限公司、连云港雅仕硫磺有限公司和连云港陆桥公共保税仓库;对中亚地区出口的企业有 24 家,年出口额超过 5 万美元的企业 11 家。

三、拓展连云港市与中亚五国经贸合作的建议

(一)连云港市与中亚五国间的贸易优势。

1.地理和区位优势。连云港是新亚欧大陆桥东桥头堡。新亚欧大陆桥以连云港为起点,东向日本、朝鲜和韩国,西行出境穿越哈萨克斯坦等中亚地区,经过西亚、俄罗斯、东欧、中欧和西欧,抵达荷兰鹿特丹。日本、韩国、美国、泰国、印度尼西亚等国及台湾、香港地区的货物从连云港上桥,源源不断运往中亚地区。从连云港上桥过境运输的集装箱数量占全国陆桥过境箱量的 90%以上。

2.交通和运输优势。在丝绸之路经济带上,连云港就像一条扁担横挑“两头”,其中一头是中日韩经济圈,另一头是上合组织及其周边国家经济圈。从国际战略格局上看,连云港是我国东中西部地区沟通欧亚的重要通道节点。新亚欧大陆桥和国内部分连接 5 个省区,辐射 15 个省区。作为东方桥头堡,连云港是横跨陇海兰新沿线东中西部地区和中亚国家的最便捷、最经济的出海口。

3. 产品和货源优势。2012 年连云港市出口商品中,机电产品出口占 23.4%,建材占 15.6%,纺织服装产品出口占 11%,医药及医疗器材出口占

经济建设

22.6%。连云港市出口商品结构与中亚五国的市场需求有较大吻合。2012 年连云港市胶合板出口超过 3.6 亿美元,是江苏省胶合板出口的最大地区,具有较强的竞争力。新亚欧大陆桥开通以来,中西部地区进出口货物一直占连云港港口吞吐量的 60%以上,近年来连云港港口 40%以上的增量也主要来自中西部地区。随着国家西部大开发战略的推进,中西部地区经济快速发展。新亚欧大陆桥的贯通运营,沿桥经济带的开发,为实现连云港市与中亚的经济互补,促进连云港市发展对中亚经贸合作提供了条件。

(二)扩大连云港市与中亚五国贸易的建议

中亚五国作为新兴经济体,经济发展迅速,市场开放度和对外需求快速增长。连云港市应当充分利用自身优势,抢占贸易先机。

1.加快连云港自由贸易港区的申报工作。通过设立自由贸易港区,尽快确立连云港作为新丝绸之路经济带、我国东中西部区域合作与发展的重要节点,成为扩大东亚、东南亚地区与中亚、欧洲国家经贸合作与交流的重要支撑。要依托港口优势,加强与我国中西部以及中亚地区重大交通基础设施的对接,形成以多式联运为核心的综合性交通枢纽,打造欧亚大陆桥沿线便捷高效的出海通道、重要的贸易加工基地、资源集散与物流中心。

2.与中亚五国贸易促进机构建立联系。通过中国外运陆桥运输有限公司在五国的办事处引荐,连云港市商务主管部门与五国的国家级商务机构、贸易促进机构和中国驻五国大使馆经商处建立官方联系,签订贸易和投资合作框架协议,为双方的投资和贸易奠定基础。

3.对中亚五国进行贸易考察。根据连云港市对中亚地区的进出口贸易特点,组织对中亚有出口实绩的纺织服装、鞋靴企业、纺织和采矿机械出口企业、矿产品进口企业对中亚实地考察,与中亚五国的贸易商对接交流,促进贸易机会的生成。

4.建设外经贸信息平台。在连云港市外经贸信息网中开辟"贸易合作"频道,着重推介中亚等新兴国家和地区,将国别外贸政策、贸易需求、贸易促进机构等信息向企业公布并及时更新。

5.组织企业参加商务部举办的哈萨克斯坦-亚洲商品展览会。这个展会是我国在中亚地区举办的最大的商品博览会。通过 10 多年的培育,展会效果越来越好,到会客商逐年增多。要动员企业精心准备展样品和货单,选派有语言能力、业务精通的外销人员参会。鼓励企业展会之外积极主动与客商接触,寻

求贸易机会。

6.加大宣传力度,吸引更多货源。新亚欧大陆桥东面辐射我国东南沿海和日本、韩国等发达国家和地区,西接以欧盟国家为核心的欧洲经济圈,构成亚欧两大洲重要国际商贸大通道。随着陇海、兰新铁路电气工程的全部完成,海路铁联运系统的形成和效率的不断提高,陆桥运输的优势将充分发挥出来,吸引亚欧各国更多的货源,带动陆桥经济的繁荣和我市物流、国际贸易的发展。要利用各种方式加大对新亚欧大陆桥的宣传,使陆桥效应尽快得到显现。

7.加强政策扶持,鼓励企业“走出去”。连云港市与中亚地区在产业结构、技术结构、产品结构方面具有较大互补性。中亚地区医药、轻工业品、电子产品和机械设备的制造能力相对落后,迫切需要得到技术、资金、人才和管理经验的支持。连云港市恒瑞制药、康缘药业、黄海机械厂、鹰游纺机、太阳雨太阳能等有一定实力的企业应当积极开拓中亚市场,在中亚地区投资兴业,带动产品、设备和技术出口。对于走出去兴办实业的企业,政府要从政策上、资金项目上予以大力支持。

(作者系连云港市商务局副局长)

江苏沿海开发背景下苏北地区承接 苏南产业转移问题研究

刘洪昌

【摘 要】在经济全球化的时代,区域之间联系的深度与广度在不断加深,依据区域的比较优势,积极承接发达区域产业转移,是欠发达区域实现跨越式发展的重要途径与明智选择。在江苏沿海开发的背景下,苏北地区必须抓住江苏沿海开发和苏南产业梯度移出的机遇,充分发挥自身的比较优势,积极承接苏南产业转移,为苏北地区崛起注入新的成长动力。本文从产业转移的涵义及特点入手,分析了苏南苏北产业转移的现状及苏北地区承接苏南产业转移的制约因素,提出了苏北地区承接苏南产业转移的具体对策。

【关键词】江苏沿海开发 ; 苏北; 苏南; 产业转移; 产业承接; 对策

目前,苏北地区已经成为兼具长三角一体化和江苏沿海开发两大国家战略的重点区域,具备了战略上双重叠加的最佳优势,苏北地区应如何紧紧抓住江苏沿海开发的战略机遇,充分发挥自身优势,积极承接苏南产业转移,尽快融入长三角经济一体化进程,推动苏北经济的跨越式发展,已经是一个迫切需要解决的重大课题。

一、产业转移的涵义及特点

(一)产业转移的涵义

国内外学者对于产业转移的概念目前虽未形成一致的表述,但都比较认同产业转移是产业的空间移动或空间迁移现象。学者们对产业转移的概念进行了广泛的探讨,如陈建军(2002)认为“产业转移是由于资源供给或产品需求条件发生变化后,某些产业从某一地区或国家转移到另一地区或国家的一种经济过程”,这是从资源供给和产品需求角度来界定的;魏后凯(2003)认为“产

业转移的实质是企业空间扩张过程,也是企业的再区位和区位调整的过程”,这是典型的“区位论”观点。在本文中我们认为产业转移是指在某一区域内由于受到资源供给或产品需求条件等诸多因素发生变化影响下,该区域内的企业出于获取资源、扩张市场、优化结构、追逐政策等多种目的,而将处于不同发展阶段的产业转移到另一区域的经济行为和过程。产业转移是促进区域产业结构优化升级的重要途径,其在客观上表现为产业在空间上的移动。

(二)产业转移的特点

1.梯度性。即由于不同区域间经济发展水平的差异,形成了不同的发展梯度,正是由于这种经济梯度的存在才促进了产业转移的产生。一般来说,产业转移通常是由经济比较发达的高梯度区域向梯度较低的欠发达区域转移,产业从低梯度地区向高低度地区转移的现象是很比较少的,通常也只是资本、劳动力等一些孤立的生产要素从低梯度地区向高梯度地区转移。

2.区域粘性。所谓产业转移的“区域粘性”是指产业在原产地经过长期积累所形成的多种关联性而对产业转移所产生的多种阻力。区域粘性产生的原因是多种多样的,如企业对运营成本(包括由市场因素决定的机会成本、由投资因素决定的沉没成本)的考量、对地缘联系的依赖、对政府制度安排的种种诱惑等等。

3.阶段性。即产业转移是分层次进行的,具有渐进性。通过对国内外产业转移发生发展的历程的研究,可以发现产业转移与区域产业结构的演变二者之间具有很强的一致性。随着区域产业结构逐渐从劳动密集型、资本密集型,向技术和知识密集型方向升级,区域产业转移也从层次较低的劳动密集型产业,逐步向着以资本密集、技术和知识密集的方向演化。

二、苏南苏北产业转移现状分析

改革开放以来,苏南经济一直处于快速发展阶段。2013 年统计数据显示,苏南地区生产总值为 33381.66 亿元,占全省(55758.15 亿元)的 59.87%;人均地区生产总值 101370 元(按照常住人口计算),比苏中(62208 元)、苏北(40914 元)分别高出 39162 元和 60456 元;城市居民人均可支配收入 35827 元,而苏中为 27095 元,苏北为 20822 元;农村居民人均纯收入 17160 元,远高于苏中(12877 元)、苏北(10502 元)的水平,总体上苏南经济发展处于领先水平。因此可见,江苏南北经济发展存在明显的不平衡性,从(表 1)可以看出江苏三大区域三次产业构成比例存在明显差异。苏北地区一产所占比重仍然较高,经济规

经 济 建 设

模总量虽然在逐年攀升，但经济规模总量仍然较小,2012 年 GDP 仅为苏南地区的 36.50%;产业结构层次较低,集聚能力和扩张能力都较弱。苏南苏北经济发展存在的客观差异性、生产要素及资源的互补性,为苏南产业向苏北转移提供了可能性。

表 1 苏南苏中苏北三次产业比重(根据产值计算)

年份/地区		苏南	苏中	苏北
2008年	地区生产总值(亿元)	18506.16	5477.62	5931.61
	构成(%)	第一产业	2.1	14.9
		第二产业	57.5	49.8
		第三产业	40.4	35.3
2009年	地区生产总值(亿元)	21154.19	6390.12	7196.89
	构成(%)	第一产业	2.5	14.8
		第二产业	55.4	49.1
		第三产业	42.1	36.1
2010年	地区生产总值(亿元)	25185.39	7743.88	8920.37
	构成(%)	第一产业	2.3	13.7
		第二产业	54.0	47.7
		第三产业	43.7	38.6
2011年	地区生产总值(亿元)	29635.09	9133.14	10744.32
	构成(%)	第一产业	2.3	12.9
		第二产业	52.9	47.9
		第三产业	44.8	39.2
2012年	地区生产总值(亿元)	33381.66	10193.55	12182.94
	构成(%)	第一产业	2.3	12.7
		第二产业	51.5	47.5
		第三产业	46.2	39.8

数据来源:2009-2013 年江苏省统计年鉴

近些年来,江苏南北在各个领域的合作日益紧密,合作领域已经覆盖一、二、三次产业,苏北 5 市承接产业转移已取得了显著成效(见表 2)。为了促进江苏区域经济协调发展,进一步缩小南北经济差距,江苏省委省政府加大了推动南北经济合作的力度,早在 2005 年 7 月、9 月就分别出台了《关于加快南北产业转移的意见》、《关于支持南北挂钩共建苏北开发区政策措施》,积极推进南北共建产业园区的建设,以产业园区建设为抓手,推动苏南产业向苏北转移,截止到 2012 年底,南北共建园区有 37 家,转移的产业既有纺织、服装、农副产品等传统产业,也有新型装备制造、新能源、新材料等新兴产业,法国佛吉亚、台湾玻璃、江苏国信、韩国重山风力、康缘集团、雨润食品、波司登实业、富士康、达方电子、百威英博(宿迁)啤酒有限公司、双汇集团、京东商城、江苏万联能源集团、中海运集团、亚邦化工、徐州丰成盐化等一大批国内外知名企入驻园区,2008-2012 年苏北 5 市新开工 500 万元以上产业转移项目 10360 个,总投资额 9073.20 亿元,其中有 857 个来自苏南对口五市,总投资额达 1295.59 亿元,其中,2012 年承接苏南 500 万元以上产业转移项目 133 个,总投资额 317.04 亿元,实现税收 18.39 亿元,带动就业人数 112.77 千人,江苏南北产业

转移取得了可喜的成绩。

表 2 苏北 5 市近 5 年来承接产业转移项目情况

指标 时间	500万元以上产 业转移项目（个）	项目总投资额 （亿元）	实际引资金额 （亿元）
2008	2006	1203	620.7
2009	2051	1454	778
2010	2175	1755.1	972.7
2011	2021	2111.74	1202.11
2012	2107	2549.36	1471.13

三、苏北地区承接苏南产业转移的制约因素分析

作为经济欠发达地区,苏北地区既有历史形成和积累的矛盾,也有改革发展中出现的新问题,对于苏北经济发展及产业转移承接具有重要的负面影响。

(一)市场化程度较低,产业结构不尽合理

苏北地区经济发展整体水平仍然不高,尚未建立起比较完善的市场体系,市场运行机制尚不健全,市场对资源的配置能力不强,吸引外资有限,对外开放度有待提高。民营经济比重远低于全省平均水平;外贸依存度仍然较低。根据近几年的《江苏省统计年鉴》显示,总体上苏北地区一产比重仍高于全省均值;二产比重低于全省均值;三产中的战略性新兴产业的比重仍然低于全省均值。产业集聚度低,产业链条相对较短,原材料初加工产业产品所占比重仍然较高。农村工业化程度不高,农民收入增长缓慢,2012 年农村居民人均纯收入为 10502 元,比苏南地区(17160 元)少 6658 元。

(二)缺少产业集群,配套能力不强

目前,江苏全省总体上已进入工业化中级阶段,苏南地区已进入高级阶段,但苏北地区仅处于初级向中级过渡阶段,工业化进程比较落后,且工业产品中初加工产品所占比重仍然较大,产品附加值较低,工业结构总体上还未能进入高加工度阶段,许多产业布局零乱,企业“小、弱、散、差”,缺乏大的产业集群,产品配套能力不强。这就导致了转移企业的配套成本上升,难免影响苏南产业向苏北转移的进程。

(三)科技教育相对落后,人力资本比较缺乏

人力资本是影响区域经济发展及产业结构优化升级的长期性、基础性因素。2012 年末,苏北地区户籍人口为 3430.99 万人,比苏南地区(2392.52 万人)多 1038.47 万人;有普通高校 25 所,比苏南地区(94 所)少 69 所。2012 年普通高校在校生 28.86 万人、毕业生 7.89 万人,比苏南地区(112.41 万人、31.80 万

经济建设

人)分别少 83.55 万人、23.91 万人;教育投资总额为 392.76 亿元,比苏南地区(533.70 亿元)少 140.94 亿元。和苏南地区相比,苏北地区对教育的投资明显偏少,长期以往导致当地人力资本积累不足,严重制约了教育和科技的发展。科技教育的长期落后,导致苏北地区的创新能力明显不强,2012 年度苏北地区专利申请授权量为 24139 件,仅为苏南地区(193047 件)的 12.5%。正是由于科技教育基础的薄弱、人力资本的缺乏、科技创新能力不强等诸多因素的存在,直接造成了苏北地区承接苏南产业的转移力度不足,在与苏南发达地区高新技术产业价值链分工中往往被低端锁定。

(四)重产业转移承接和外源引进,轻内源产业发展

苏北五市都比较重视承接外部产业转移,但自主技术创新能力却比较薄弱,内源产业发展后劲严重不足。在苏北地区承接的转移产业中,外资在医药制造、黑色金属冶炼、化学原料及化学产品、交通运输设备、电子通信设备等高附加值产业中所占的比例都显著高于内资。近些年来,苏北地区在产业转移过程中都比较注重引进、使用和模仿,但吸收、消化再创新能力较弱,在许多领域尚未形成技术优势。如果没有核心技术、没有自主知识产权,未能形成自主创新能力,苏北地区就会固化甚至拉大和苏南地区的产业技术差距,就很难实现苏北地区的崛起腾飞,更谈不上跨越式发展。

(五)周边地区竞争激烈,中西部地区虹吸效应明显

根据产业梯度转移理论,苏南产业发展到一定阶段后一般会向周边邻近的低梯度地区转移。由于江苏在地理空间上被分为苏南、苏中、苏北三大区域,苏南产业如果在省内转移的话,苏中地区占有地理优势,苏南产业有可能优先向苏中转移,从某种意义上说,苏中和苏北在承接苏南产业转移问题上存在着比较激烈的竞争。此外,和苏南地区临近的上海、浙江、安徽等省市也出台一系列吸引产业转移的优惠政策,有些地方的优惠政策甚至比苏北地区出台的政策更具吸引力,这在客观上也造成了对苏南产业转移资金的拦截。特别是 2010 年 1 月 12 日国务院发文批复《皖江城市带承接产业转移示范区规划》[详见(国函[2010]5 号),以下简称《规划》],安徽省通过该《规划》的实施来积极推动泛长三角区域分工合作,大力吸纳长三角区域的各类产业转移,打响了吸纳产业转移的争夺战,这在客观上对苏北地区承接苏南产业转移形成了巨大挑战。

四、苏北地区承接苏南产业转移的对策

苏北地区承接苏南产业转移要依据《江苏沿海地区发展规划》的要求,坚

持走新型工业化道路,坚持“突出重点、发挥优势、市场导向、效率优先、可持续发展”等原则,当务之急要做好以下几点:

(一)科学制定规划,有效引导产业转移

苏北各市地方政府要紧紧抓住江苏沿海大开发的战略机遇,一方面,要充分发挥苏北各市产业发展优势,在准确把握产业发展趋势、遵循产业发展规律的前提下,科学地制定各地区产业发展规划;要遵循市场发展规律,通过市场手段来调控产业转移空间“准入”与“禁入”,使产业转移能够符合区域产业发展方向,真正为区域经济发展服务。另一方面,要加强引导产业转移的组织机构建设,逐步建立并完善有效引导区域间产业转移的经济利益协调与监管机制,纠正产业转移过程中的各种违规行为,推动收益共享机制创新,提高资源配置效率。

(二)瞄准产业转移的重点区域,选准产业转移的承接点

苏北各市在承接苏南产业转移时,首先要考虑现有的产业布局,注重于本身优势产业的培育,要逐步建立起对转移产业的评价指标体系,科学选择,不能来者不拒,避免产业趋同竞争。实施产业转移承接必须要有利于壮大各市主导产业,有利于加快培育新兴产业,有利于促进苏北地区的产业转型升级。从目前苏北地区产业发展趋势来看,以“三新一高”(新医药、新能源、新材料及高端装备制造)为代表的战略性新兴产业发展势头强劲;节能环保、新一代信息技术、旅游业、信息服务业等产业成长性良好,但目前这些产业规模仍然不够大,产业链条较短,产业集聚程度较低,苏北各市要加大政策扶持力度,积极推动技术引进和产业转移承接,努力将苏北沿海地区打造成为江苏沿海新型先进制造业基地、战略性新兴产业的集聚区。

(三)加快园区提档升级,积极培育产业集群

要积极借鉴国内外工业园区建设经验,对现有的南北共建园区进行必要的整合,不断提升园区档次,塑造园区品牌形象。以各市龙头企业为依托、优势产业为基础,加快对现有工业园区改造升级的步伐,努力打造一批能体现地方产业特色的工业园区。加快产业集群培育,引导产业集聚发展。目前,苏北各市要依据区域经济发展规模、产业分布,本着合理布局、优势互补、产业衔接、促进产业集聚、实现规模经济的原则,有效整合各共建园区资源。对地理位置接近,产业结构类似或有产业关联性的园区,通过政策引导,必要行政干预,促进园区合并或一体化运作。大力推进产业集群化进程,通过不断优化园区内外部

经济建设

投资环境、提供一流的服务和有足够竞争力的招商引资政策,来有序引导企业到园区发展。加快产业配套体系建设,努力促进形成比较完整的产业链经济,以此不断增强对苏南产业转移的吸引力。

(四)坚持走可持续发展道路,理性承接产业转移

产业转移是把双刃剑,对承接地产业升级换代既能起到积极的推动作用,也能起到消极的延缓作用,能否发挥其积极作用,关键一点就在于各产业承接地能否变“引资”为“选资”,在“选资”上多下功夫。苏北各市要着眼长远,面向未来,坚持有所为有所不为,坚持环保优先,绝不能以牺牲环境为代价而换取短期的经济利益;不能盲目追求承接产业转移的项目数量,不能走“先污染、后治理”的老路,而要理性承接产业转移。对拟转移来的项目要进行严格的环保评估,要建立责任追究制,和相关企业要签定环保责任书,努力将负效应降低到最低程度。为此,政府部门必须审慎行事,积极引导,做好宏观决策,环保部门要主动参与,严把项目引进关。

(五)坚持合作共赢原则,加快南北共建产业园区收益共享机制创新

南北共建产业园各合作主体在推动共建合作园区的实践中,要积极地探索并建立多种形式的利益共享机制,有力推动各共建园区的健康发展,如:建立股权分成机制,合作双方共同投资设立股份有限公司,由公司负责园区规划、投资开发、招商引资和经营管理,收益按协议比例享受股权分红。建立土地使用权免费奖励机制,外来合作方受委托建设园区基础设施,或围绕产业链引进关联企业的,按协议约定可免费获得一定面积一定时期内的土地免费使用权。建立 GDP、税收利益共享机制,合作共建方政府在协商一致的基础上签订合作协议,按一定比例将增值税、所得税的地方留成部分让渡给产业输出地政府,合作共建园的税收地方留成部分按一定比例来分成;负责产业转移工作的各市有关部门,要积极建议省政府与国家有关部门协商,对合作共建产业园区给予特殊的政策,推进研究制定 GDP 指标分解和跨区域合作政府的绩效考核办法,不断创新工作思路,扫除合作障碍,努力开创合作多赢的局面。

【参考文献】

[1]魏后凯.区域经济发展的新格局[M],云南人民出版社,1995.

[2]陈建军.中国现阶段产业区域转移的实证研究[J].管理世界,2002(6):64-74.

- [3]范剑勇.长三角一体化、地区专业化与制造业空间转移[J].管理世界,2004(11):77-84.
- [4]彭连清.我国产业区域转移的路径选择、产业定位与政府作用[J].山东社会科学,2007(11):104.
- [5]张兆同.促进苏南产业向苏中和苏北转移的思考[J].现代经济讨论,2007(10):72-75.
- [6]刘远柱.江苏省区域产业转移问题对策分析[J].改革与战略,2008(7):96-98.
- [7]郝朝军.苏南与苏北产业转移的机制与政策研究[J].徐州工程学院学报,2007(5):52-56.
- [8]张蕾,高志文.关于苏南向苏北产业转移乏力的研究[J].江苏商论,2009(3):3-5.

(江苏省社科界第七届学术大会苏北片区分会应征论文)

(作者系连云港职业技术学院副教授、博士)

关于加快连云港市民营经济发展的对策研究

——基于工商系统服务民营经济发展视角的探讨

华宏铭 李 瑛

【摘 要】深化经济体制改革,推动市场化改革,是十八届三中全会确立的国家未来经济发展战略,民营经济的发展、转型、壮大对改革进程和国家战略至关重要。连云港市委、市政府将民营经济提到“是最具活力的经济体,是优化经济结构、促进产业转型的生力军,是推动全市经济社会持续快速发展的重要力量”的高度。不管是民营经济的过去、现在还是未来,不管是服务经济发展还是市场监管的角度,工商部门与民营经济都有着密不可分的血肉联系,当前工商部门面临着政府职能转变和行政体制改革,特别是与民营经济联系密切的协会更需要及时转型。在这样大的形势背景和历史任务下,连云港工商局成立“连云港市民营经济研究课题组”,以截止 2013 年度全市民营经济发展状况为依据,收集分析了统计、工商、财政、税务、商务、相关企业、其它省市等数据资料,采取了 SWOT 分析法,对连云港民营经济发展的优劣势、机会和困难进行了分析,并从工商部门服务经济发展的接口出发提出了相应的建议。

【关键词】民营经济;发展;工商;对策

贯彻市委、市政府关于大力推进民营经济发展的决策部署,在全面梳理国家、省里出台的“新 36 条”、“42 项实施细则”等支持民营经济发展政策的基础上,本文从连云港市“是未来中日韩自由贸易区的中方纽带,是哈萨克斯坦等上海合作组织成员国的重要出海口,在江苏区域协调发展全局、全国生产力布局乃至世界经济格局中都占有重要位置”的大局出发,针对港城经济发展的实际,从工商部门服务民营经济发展的视角,对推动全市民营经济发展进行了研究和探讨。

一、连云港市民营经济发展现状及优势

经过多年坚持不懈的推进,基于发展过程的纵向比较,连云港市民营经济发展的成效是显著的,这是加快发展的基础。

(一)民营经济成为经济增长的重要力量。2013 年全市民营经济实现增加值 908.8 亿元,比去年同期增长 12.1%,占全市 GDP 的比重达到 50.9%,对经济增长的贡献率达 52.1%;全市规模以上工业企业中,民营工业企业 1179 家,占全市规模以上工业企业的 83.1%。2013 年全市规模以上民营工业实现总产值 2934.3 亿元、销售收入 2858.7 亿元、利税 314.7 亿元、利润 194.5 亿元,分别比去年同期增长 22.3%、21.9%、14.3%、10.7%。民营经济成为拉动经济增长的重要力量。2013 年全市民营经济实现税收 195.1 亿元,比同期增长 18.5%,占全市全部税收的 71%,比去年同期提高 5.4 个百分点。民营经济成为财政增收的重要源泉。

(二)民营企业发展实现新的突破。大项目有了突破。2013 年,新海石化位列全国民营企业 500 强第 195 位,比 2012 年上升了 8 位。新海石化位列还位列全国民营企业制造业 500 强第 129 位。2012 年发布的"中国制药工业百强"中,恒瑞、豪森、康缘分别位列"中国制药工业百强"23 位、28 位、31 位;恒瑞、康缘、日出东方太阳能、豪森药业、鹰游纺机入围江苏省第二届百强民营科技企业名单;日出东方、黄海机械成功实现上市,天明机械、太平洋石英、德源药业等一批民营科技企业上市步伐加快。新产品有了突破,连云港市 15 个公司产品获批 2013 年江苏省重点新产品,全年累计获批高新技术产品 169 个。新平台有了突破。7 家民营企业获批准建设省级工程技术研究中心,4 个企业工程技术研究中心经省科技厅绩效考评优良等级。

(三)民营科技创新能力实现质的提升。2013 年连云港市新确认省级民科技企业 95 家,全市累计认定民营科技企业 1850 家。其中鹰游两个项目荣获第七届国际发明展览会金奖。豪森药业入选国家技术创新示范企业;康缘药业荣获 2012 年度中华中医药学会科学技术进步一等奖。2013 年江苏省入围全国重点新产品计划战略性创新产品项目的两个产品全部来自于连云港市;建成了苏北苏中地区首个省级科技金融服务中心。

(四)民营企业发展亮点纷呈。一是部分产品在国内居于领先地位,如中复神鹰干喷湿纺 SYT45 级碳纤维实现规模化生产,填补国内空白。恒瑞伊立替康成为国内首个通过 FDA 认证进入美国市场的注射液。灌南食用菌产业集聚

经济建设

规模全国第一。赣榆泥鳅年出口量占全国首位。二是品牌意识增强,五年来,连云港市民营企业创牌保持了年均注册 2000 件以上的增速。目前全市拥有驰(著、知)名商标 12260 件,其中民营企业创牌 9808 件;全市驰名商标 9 件,其中民营企业达 7 件^①。三是民营对外贸易稳步增长。2013 年全市共有民营外贸企业 903 户,占全市全部外贸企业的 92.2%;实现进出口总额 34.1 亿美元,同比增长 2.6%,占全市进出口总额的 51.3%;其中出口额 21.7 亿美元,同比增长 12.8%,占全市全部外贸企业的 57.3%。形成了自己的出口产品特色,如传统产品中,赣榆县年出口各类石材工艺品 65 万件(套),年创产值 3 亿多元;创新产品中,连云港伍江数码科技有限公司新开发的集上网、看电视、打电话于一体的智能 3D 电视机已远销澳洲、新西兰、斯里兰卡及中东等国家和地区。

二、连云港市民营经济发展存在的问题

基于江苏全省的横向比较,连云港市民营经济发展中的一些劣势应引起高度关注。

(一) 民营经济总量过小。2013 年底,连云港市私营企业累计注册户数 4.14 万户、注册资本 1281.9 亿元,分别占全省总户数(145.07 万户)和资金总额(47568.08 亿元)的 2.85%、2.71%。2013 年在册个体工商户 12.5 万户,资金总额 81.8 亿元,分别占全省总数(379.35 万户)和资金总额(3722.6 亿元)的 3.29%、2.19%。全省私营企业和个体工商户登记的从业人数达 2543 万人,连云港市私营个体经济从业人员总数为 48.7 万人,占全省总数的 1.91%。

(二) 民营企业数五年来增长滞缓。与周边地市加快民营经济发展步伐、加速进位赶超的态势相比,连云港市民营企业发展步伐滞缓。从总量来看,2009 年底,连云港市民营企业户数和注册资本总额在全省 13 个市中尚居倒数第二位(具体情况见附表 1、附表 2),从 2010 年至今不进反退,民营经济总量一直居全省 13 个市末尾。(具体见附表 3-10)。而宿迁市由 2009 年底私营发展列全省倒数第一、个体工商户发展第 9,到 2013 年底已分别升至全省第 9 位、第 4 位。从增幅来看(具体见附表 11、12),2010 年至 2013 年,连云港市私营企业连续四年增幅在苏北地区倒数第一,私营企业数量增速一直在 10%左右徘徊。而宿迁、淮安、镇江等民营经济后发城市连续几年增幅都在 20%以上,有的甚至高达 50%、70%以上。个体工商户发展情况类似,虽然连云港市和全省年均

^①汤沟、恒瑞医药、康缘药业、东浦管桩、吴兆城水晶、太阳雨、泰格油墨。其余两家拥有驰名商标的企业非民营,其中豪森为外资企业、苏云为中外合资企业。

增速基本保持一致,但 2011 年户数增长为全省最低(1.8%)。而镇江、宿迁连续保持了 30%以上的增速;户数位列全省第一的盐城市也保持了年均 15.6%的发展速度。

(三)民营企业经济规模小、实力弱。首先是资金实力整体较弱。2013 年底,全市私营企业户均注册资本 295.1 万元,低于全省私营企业户均注册资本 11 个百分点。其中注册资本 1000 万以上的私营企业 2573 家,仅占私营企业总数的 6.4%;注册资本 500-1000 万之间的私营企业 4827 户,占私营企业总数的 12.1%;注册资本 500 万以下的私营企业 33303 户,占全市私营企业总数的 81.5%。其次是规模企业小。全市总资产超 1000 万的私营企业 5611 家,占私营企业总数的 14%;年销售额大于 1000 万的企业 81 家,不足全市私营企业总数的 1%。连云港市民营企业上市公司只有日出东方、康缘药业和恒瑞医药 3 家。2013 年工商联发布的全国 500 强民营企业排名中,江苏省占 92 个席位,其中连云港市入围民营企业仅新海石化 1 家^①。连云港市超过一半以上的化工企业规模偏小,且头尾企业之间的规模差距较大。

(四)民营经济发展结构不尽合理。首先产业结构亟待调整。2013 年连云港市私营企业在三大产业中的比重是 3.5:69.8:26.7,个体工商户在三大产业中的分布比重为 1.8:75:23.1,一、三产业发展不充分。从行业分布情况来看,二产业虽然占比重大,但户数最多的前三个行业为:矿产品和建材及化工产品批发、机械设备、五金产品及电子产品批发,从事机械设备制造的民营企业仅 136 家,仅占二产业总数 28412 户的 0.48%。2013 年,全市新开业的个体工商户和私营企业中,从事互联网信息及相关服务、物流、物业管理等新兴行业的仅占 13.6%。其次第二产业中支柱性产业不突出。以新医药、新能源、新材料^②为重点的战略性新兴产业和临港化工产业对改善经济结构、拉动经济增长发挥了积极作用。但从税收贡献来看,尚未真正发挥“支柱”功能。2013 年地方税收数据显示,新医药、新能源、硅产业、化工产业四类企业上缴税收分别占连云港市同期税收总额的 1.77%、1.60%、0.025%和 0.92%。新海石化虽然营业收入位列 2013 年中国民营企业 500 强榜单的第 195,但税收却排在全市民营企业

①而同时上榜的民营企业南京 9 家、苏州 15 家、常州 12 家、无锡 19 家、南通 16 家、张家港 6 家、镇江 5 家、徐州 4 家、扬州 3 家、泰州 1 家。

②工商部门下辖的私营个体经济协会与民营经济主体特别是中小企业联系紧密,在历史渊源、人手、组织网络、工作抓手等方面具有独特优势。

经济建设

的百位之后。2013 年全市纳税 50 万元以上的规模企业中,从事硅产业加工的企业仅 2 户。第三,产业链条不健全。如化工企业,无论是市区,还是灌南、灌云两县园区企业的原料来源都是两头在外,供、产、销三个环节出现波动,直接影响化工企业的连续生产,受制于人的情况时常发生,企业税利随时被转移出去,后果是“带走利润,留下污染”。

三、加快连云港市民营经济发展的思路和建议

党的十八大和十八届三中全会为民营经济发展带来重大发展机遇,连云港市民营经济必须把握形势、抢抓机遇,针对民间资本创业、民营企业发展过程中亟需解决的上述突出问题,以创新为动力,加强组织领导,创新服务机制,转变发展方式,提升产业层次,通过“四创一改”,推动“三个转变”——由粗放分散发展向集约集聚发展转变、由产业低端向高附加值环节转变、由传统运营机制向现代企业制度转变、由量的扩张带动向质的提升带动转变,实现“五个发展”——创新发展、集约发展、规模发展、开放发展、可持续发展。

(一)创新领导机制,形成推动民营经济飞跃发展的强大合力

1.建立健全组织机构。全市各级党委和政府应把发展个体私营经济纳入重要工作日程,做到认识到位、工作到位、责任到位。建议成立全市发展个体私营经济领导小组,市委、市政府主要领导担任组长,市分管领导具体负责,工商、财政、税务、银行、公安、科技、卫生、文化、环保、城管、教育、工会、共青团、妇联等部门参加。领导小组下设办公室,具体负责研究起草全市个体私营经济发展的政策措施、编制全市个体私营经济中长期发展规划和年度计划;分析、预测、监测全市个体私营经济运行态势,协调实施宏观调控;组织个体私营经济评选表彰等活动。办公地点可设在市工商局,日常工作由市经济职能部门负责抽调人员承担。这也是发达地区的成功经验,如宁波市在发展民营经济的历史进程中,专门成立了发展个体私营经济指导协调小组,指导小组下设办公室,办公地点设在宁波市工商局,由宁波市工商局局长兼任办公室主任。随后全市 32 个相关部门都制定了实施办法或细则。2004 年连云港市也成立了发展民营经济联席会议制度,下设“一办两中心”,即办公室、民资投资服务中心和民营企业投诉中心,其中民资投资服务中心设在工商局,由时任局长周裕昌同志任主任。各县、区也应成立相应的组织架构,形成相互协调、推进有力的工作机制,形成推动民营经济飞跃发展的强大合力。

2.健全考评奖惩机制。在全市目标管理考核体系中加大对民营经济发展

的考核权重和分值,将对民营经济工作的组织领导、发展成效等项目作为各级领导任期考核的重要内容,在全市目标考核体系中单列,将市政府对各县区民营经济发展的年度工作目标、序时进度、工作重点分解落实到具体企业和项目,实行目标管理,节点式推进。

3.强化督查考核。建立健全鼓励民营经济发展的统计指标体系,进一步强化工作推进机制,以大发动、大观摩、大考核、大表彰为主要措施,建议每月对县区个体私营经济发展情况进行通报;每季度召开一次个体私营经济工作协调推进会议;每半年组织一次个体私营经济发展情况大观摩活动;每年召开一次全市个体私营经济工作总结大会;每年开展争创“个体私营经济强县、强镇”、“百强私营企业”、“百佳个体工商户”活动,对发展个体私营经济先进单位和优秀个体私营企业家大张旗鼓地进行表彰奖励;每两年表彰一次创业典型。

(二)创新发展理念,以“移动互联”等新兴产业为主攻培育新的经济增长点

发展大型重化工产业、装备制造业是连云港市民营企业实现跨越的关键,但需要较长的周期。当前要利用国家创新型试点城市的有利条件,加大对产业的科技支撑,站在战略的高度,从全球经济的视野来加以把握产业发展,特别是关注互联网等新兴产业的发展,研究培育新的经济增长点。当前,传统商业模式正受到颠覆性冲击,以移动互联为代表的新产业模式创造了诸多商业传奇。如小米手机产值从 2.5 亿元到逼近百亿美元仅用短短 3 年,被著名企业 Facebook 以 190 亿美元收购的美国通讯应用企业 WhatsApp 员工仅有 50 人。移动互联企业人手少、成长快,经营灵活,相对传统产业依赖少,不需营销队伍、不需产业链、无需资金积累,但创造价值惊人,依靠好的政策环境和人文环境即可落地。以移动互联等新兴产业为主攻是民营企业发展的战略性举措,是缩短发展路径、实现飞跃迭升的制高点。

1.目前连云港市民营企业互联网产业的电子商务模式

互联网等新兴产业在连云港市已经有了一定的基础,据不完全统计,连云港市有近 1000 家在本地注册的网络企业,约 1.5 万家网店在网上经营,2013 年全市电子商务交易额达 80 亿元以上。主要模式:

东海水晶电子商务模式。东海是国内最大的水晶专业市场和世界水晶重要集散地,年产 2000 万件水晶首饰、500 万件水晶工艺品,有业已成熟的水晶

经济建设

产业链。近年来,东海水晶电子商务方向逐步从 C2C 向 B2C 转型,平均每天有 1 个销售水晶的淘宝商城上线。在工商部门引导下,2013 年东海成立了水晶电子商务产业联盟,产业联盟建立了会员服务中心、消费维权中心等机构,与北京大学合作共建质检认证服务中心;与知名物流企业合作建立物流配送中心。目前已有约 3500 个网络店铺和独立交易网站,超过 15000 人从事相关工作,年网络市场购物在线支付交易额约 7 亿元。

天马网络销售模式。天马网络发展有限公司 2005 年成立,是一家专业电子商务网站运营及软件开发公司,涉足电子商务以来,连云港天马网络一直保持着高速持续增长,今已达到注册会员 20 万,VIP 会员 6 万,天马网络坚持纯电子商务模式运营,并运用创新化商业模式,结合资本,管理,网络技术与国际、国内优质合作伙伴等优势,正在逐步发展成为中国最大的正品运动休闲网络销售代购商。

菜篮子电子商务模式。2013 年连云港市引进第三方物流的新模式,通过政府引导、市场化运作,将“线上”与“线下”结合在一起,建起了鲜活农产品社区直供(直销)网络,现已形成生产、加工、订购、配送产业链,公司全年营业收入约 2000 万元。

上述电子商业模式可借鉴运用到其它特色产业中,打开发展新局面。如天马计划进一步整合连云港市区域内相关产业与产品的线上销售,在原来单一整合服装鞋类产品的基础上,扩大到更广泛的产业与产品领域,推动连云港市区域内中小企业从设计、制造、品质、营销、售后服务等环节的商业模式改进、优化与创新。

2.为互联网等新兴产业的快速健康发展提供良好外部环境

建议出台《连云港互联网产业振兴发展规划》和《连云港互联网产业振兴发展政策》等旨在推动电子信息产业发展的纲领性文件。制定规划和专项资金扶持计划,招引移动互联企业进驻港城、创办企业。对在连云港设立独立法人资格、符合互联网产业重点发展方向的重要企业或区域性总部的企业,不仅给予优惠政策,还应给予专项资金资助,并优先予以用地安排。建议出台支持政策招引优秀创新团队进驻港城,使连云港市成为国内外移动互联优秀人才的荟萃之地。

建设连云港市电子商务产业园区,打造新的区域发展极。编制全市电子商务发展规划,成立相应服务管理机构,整合连云港市电子商务各项资源,协调

出台鼓励和扶持电子商务企业发展的政策和措施,降低参加电子商务的成本。从数据采集、存储处理、数据分析、呈现应用、数据安全到数据设备和软件,围绕构建完整产业链目标,引进、培育一批龙头企业带动突破。通过发展高端产业,减少对污染项目的依赖,使连云港市这一全省唯一的海滨旅游城市留住一片“绿水青山”^①。

(三)创新发展方式,推进民营经济由粗放分散发展向集约集聚发展转变

1.推动民营经济围绕国家战略重点集聚发展

以四大战略叠加为依托,借力丝绸之路经济带建设,引导民营经济主体处理好国家发展战略与连云港产业发展实践关系,在发展大项目、大投入、大工业、大流通中寻找商机,做大做强。

一产业应着力加强农业经营主体培育,引导民营经济主体在粮食高产增效创建项目、高效设施农业建设项目、农业产业化建设项目等重点项目上集聚发展。二产业应坚持以先进制造业为主体、临港产业为支撑,布局合理、集聚集约、开放融合的发展理念,引导民营经济主体充分利用连云港深水海港优势,围绕推进大型石化及精细加工项目,做足基础石化产业链文章;推进硅材料加工、医药、粮油加工等优势产业及化工材料、特色创新药和海洋医药等新兴产业集聚发展,打造中国东部沿海新型工业化基地。三产业应引导民营经济主体重点发展现代物流、科技服务、金融、商务服务、软件和服务外包等生产服务业,大力发展商贸流通、旅游、家庭服务等生活服务业。

2.推动民营经济依托中小企业园区集聚发展

立足连云港市的资源优势和产业基础,围绕建设创新药物、新能源、特种船舶修造、精细化工、生物化工、电力设备、装备制造、海洋资源开发等特色产业,提供标准厂房,集聚本土企业,培育一批特色鲜明、优势突出、用地集约、生态环保的中小企业产业集聚示范区,实现集约化发展基地。同时,建立健全园区公共服务平台,制定公共服务平台扶持政策,以科技资金、国有资金等财政投入建设的科技服务平台均纳入科技公共服务平台管理体系,并对社会进行开放与共享;设立平台建设补贴专项资金;实行平台年度考核管理体系,努力形成公共技术服务平台、开放实验室以及创业支撑服务平台三大公共

^①如 2012 年 2 月淮安与中国移动合作建立全国移动呼叫中心,项目投资 40 亿,拥有 2 万呼叫席,三年后建成将创造 6 万个以上直接就业岗位。可以想见该项目将给当地带来的可观收益,其创造的价值丝毫不亚于一个高污染的钢铁或化工项目。

经济建设

服务体系,形成产业发展的支撑能力,提升产业发展环境。

3.推动民营企业围绕区域资源优势集聚发展

整合财政、金融、培训、人才等公共资源,制定融资、用地、用水、用电等方面优惠政策,推动民营企业集聚发展。通过产业联盟整合规模资源实现集聚发展。造船业是连云港的一个优势产业,但面临着“接单难、交船难、融资难、盈利难”等难题,如果不能成功破解,船舶产业将有可能在这轮转型升级中遭受重大损失。建议整合各方资源,组建全市船舶产业的联盟,在规模经济中寻找破解难题的钥匙。

(四)创新服务机制,营造公平、公正的民营经济发展环境

1.全面清理不利于发展的政策法规。各有关部门要根据经济体制改革的要求出台实施细则,减少审批事项,精简办事环节,增强对私营企业、个体工商户的服务、保护、支持、提高的职能,在产业政策、投资方向、安全生产、环境保护、质量监督、劳动人事、社会保障、政策优惠、法律咨询等方面加强服务,确保政策落实到位。

2.全面强化对民营企业的监管服务。市场准入“宽进”之后更要“严管”。只有建立公平的环境,才能实现公平的竞争。目前,市场经济秩序还很不规范,经营不讲诚信、假冒伪劣屡禁不绝、侵犯知识产权时有发生。必须严厉打击侵害个体私营企业利益的刑事犯罪以及危害企业发展的各类违法经济活动,切实保障个体私营企业的正常经营行为和合法权益,为各类市场主体营造公平竞争的发展环境。

3.切实减轻创业负担。指导企业合理利用分时电价、优惠电价、最大需求量、功率因素等政策,减少不必要的电费支出。免收企业土地证书工本费、组织机构代码证书工本费、工业产品生产许可证申请费等;减半收取企业新建厂房测绘费;降低白蚁防治费、人防易地建设费、安定保用户报警系统服务费。实行创业保护,企业过失行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。

(五)深化改革,切实解决束缚民营经济的发展难题

1.研究发挥财政资金对民营经济发展的引导路径

每年市、县财政预算中安排专项资金,重点支持个体私营企业信用担保体系建设、社会服务体系建设、小企业贷款风险补偿、创业辅导和咨询;重点支持民营企业转化、技术改造、标准制定、创建品牌等;支持个体私营企业扩张创

业,对年销售收入超过一定额度,并对地方财政贡献比上年度增长不低于 10% 的个体私营企业,给予奖励。

2.拓宽民营经济融资渠道

建立民营经济信息资源共享机制,整合银行、税务、海关、工商、质监、保险等相关部门的信息资源,加快建立健全民营企业征信评价体系和守信受益、失信受惩机制;鼓励民营资本进入金融市场,支持民营企业以股权融资、项目融资、知识产权质押融资等方式筹集资金。

3.加强税收扶持

全面落实国家鼓励扶持民营企业发展的税收优惠政策。对需要重点支持的小型微利企业和高新技术企业,分别减按 20%和 15%的税率征收企业所得税;对年应纳税所得额低于 6 万元(含 6 万元)的小型微利企业,其所得税减按 50%计入应纳税所得额,按 20%的税率缴纳企业所得税。市区新设立的工业企业,兴办产业政策鼓励类项目,其增值税、营业税、所得税等三项入库税收的地方留成财力,按第一年 100%、第二年和第三年 50%由同级财政补助给企业,用于企业科技创新和技术改造。

(华宏铭系连云港市工商局局长,李瑛系连云港市工商学会秘书长)

连云港农产品加工业发展现状、问题及对策

徐云鹏

【摘要】农产品加工业是国民经济基础性产业,也是保障民生的重要支柱产业,其产业关联度高、涉及面广、吸纳就业能力强,在服务“三农”、促进就业以及扩大内需等方面都发挥着重要作用。农产品加工业共涵盖农副食品加工业、食品制造业、饮料制造业、纺织业等 12 大类行业(江苏省农业基本现代化监测体系中农产品加工业仅指其中 10 大行业)。连云港市农产品加工业拥有除烟草制品业外的其他 11 类行业。因此,分析连云港农产品加工业发展现状,聚焦问题、发掘潜力、提出对策,对于加快建设全市现代农业产业体系,促进农业现代化与新型工业化、城镇化协调发展,都具有十分重要的参考意义。

【关键词】农产品加工;现状;问题;对策

一、发展现状

(一)总体看,产业逐步壮大,产值增长较快。统计数据显示,2013 年,全市共有规模以上农产品加工业企业 449 家,比 2012 年多 70 家,企业数占整个规模工业的 27.2%;全市规模以上工业实现总产值 4101.1 亿元,同比增长 20.1%;农产品加工业累计实现总产值 657.4 亿元,比 2012 年多 111.7 亿元,占整个规模工业产值的 16%,产值同比增长 20.5%,增速比整个规模工业高 0.4 个百分点。

(二)行业分布,农副食品加工、纺织服装、木材加工和中药材制造规模居前。连云港农产品加工业涉及农副食品加工、食品制造、饮料制造、纺织等 11 个行业。2013 年,产值规模居前五位行业共实现总产值 546.4 亿元,占全市规模农产品加工业的 83.1%。其中,农副产品加工业实现产值 324.8 亿元,占全市规模农产品加工业产值的近五成;纺织服装服饰业实现产值 77.4 亿元,占

全市规模农产品加工业产值的一成多;其他行业产值占比均为个位数,其中,家具制造业占比仅为 0.8%,橡胶制品业占比最低,仅为 0.5%。(见表 1)

表 1:2013 年农产品加工业分行业占比情况表

单位:亿元、%

行 业	2013 年产值	占比
合 计	657.4	100
农副食品加工业	324.8	49.4
食品制造业	26.3	4.0
饮料制造业	40.3	6.1
纺织业	33.4	5.1
纺织服装、服饰业	77.4	11.8
皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	17.8	2.7
木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	55.3	8.4
家具制造业	5.3	0.8
造纸和纸制品业	24.8	3.8
中药材制造业	48.6	7.4
橡胶制品业	3.4	0.5

(三)增长态势,超八成行业增长超过 20%。从产值增速看,2013 年,家具制造业、造纸和纸制品业、纺织服装服饰业增长迅猛,分别达到 86.6%、52.0%和 39.6%;木材加工和木竹藤棕草制品业、橡胶制品业和中药材制造业增长较快,增速均在规模农产品加工业平均增速之上;纺织业、食品制造业增速略高于规模农产品加工业平均增速;占比最大的农副产品加工业增速略低于规模农产品加工业平均增速;皮革毛皮羽毛及其制品和制鞋业、饮料制造业,这两个行业增长较慢,其中皮革毛皮羽毛及其制品和制鞋业 2013 年总产值与上年同期相比持平略增,饮料制造业总产值与上年同期相比持平略降。(见表 2)

表 2:农产品加工业两年产值对比表

单位:亿元、%

行 业	2013 年产值	2012 年产值	增幅
合 计	657.4	545.7	20.5
农副食品加工业	324.8	278.7	16.5
食品制造业	26.3	21.8	20.6
饮料制造业	40.3	40.9	-1.4
纺织业	33.4	27.6	20.7
纺织服装、服饰业	77.4	55.4	39.6
皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	17.8	17.1	3.6
木材加工和木、竹、藤、棕、草制品	55.3	43.2	28.0
家具制造业	5.3	2.9	86.6
造纸和纸制品业	24.8	16.3	52.0
中药材制造业	48.6	39.1	24.5
橡胶制品业	3.4	2.7	27.6

(四)效益水平,盈利能力稳步增长。2013 年,全市规模工业农产品加工业共实现主营业务收入和利润总额 659.2 亿元和 49.1 亿元,分别比上年同期增

经济 建设

加 117.6 亿元和 10.9 亿元,增长 21.7%和 28.7%。农产品加工业主营业务收入利润率为 7.4%,比上年同期高 0.4 个百分点。(见表 3)

表 3: 两年经营效益对比表

单位:亿元、%

类别	企业数	主营业务收入
100 亿元以上	1	137.0
10-50 亿元	3	76.9
5-10 亿元	3	16.9
1-5 亿元	161	294.5
亿元以下	281	115.0

二、存在问题

近年来,随着连云港经济结构调整和农业现代建设的不断推进,全市农产品加工业得到较快的发展,为连云港农业和农村经济发展起到较大的促进和带动作用,但在发展中仍然面临着一些问题:

(一)发展不均衡。一是行业间发展不平衡。主要表现在行业规模主要集中在农副产品加工业,这一个行业的产值就占整个规模以上农产品加工业产值的近一半,其他十个行业除了纺织服装服饰业占比在 10%以上,其他都未超过 10%,而像橡胶制品业全行业只有 5 家规模以上企业,中药材制造业规上企业最少,只有两家。二是行业内部发展不平衡。主要表现在农副产品加工业内部企业产值规模主要集中于植物油加工、谷物磨制和牲畜禽类屠宰肉制品加工上,其中仅益海(连云港)粮油有限公司一家的销售收入就占整个农副产品加工业的 43%,中药材制造业一共两家企业,其中江苏康缘集团有限公司一家企业的销售收入就占 96%。三是企业地区分布不均衡。从规模以上农产品加工业企业的地区分布看,赣榆县规模以上农产品加工业企业数最多,数量占全市规模以上农产品加工企业数的 37.2%,随后依次为东海县占比 27.2%,市区占比 15.2%,灌云县占比 12.2%,灌南县占比 8.2%。

(二)企业规模小。2013 年,全市规模以上农产品加工企业数量占全部规模以上工业企业数量的近三成,而其产值占比还不到全部规模以上工业总产值的两成,产值占比较小。2013 年,全市规模以上农产品加工企业户均资产总计 0.76 亿元,户均主营业务收入 1.6 亿元,均低于整个规模以上工业企业的户均资产总计 1.6 亿元,户均主营业务收入 2.8 亿元。2013 年,449 家规模以上农

产品加工企业主营业务收入在 100 亿元以上的只有 1 家,为益海(连云港)粮油有限公司 137 亿元。100 亿元以下、50 亿元以上没有。50 亿元以下、10 亿元以上的有 3 家,分别为江苏康缘集团有限责任公司 46.6 亿元,连云港福润食品有限公司 19.3 亿元,江苏东成生物科技集团有限公司 11 亿元。5 亿元以上、10 亿元以下的有 3 家。1 亿元以上、5 亿元以下的有 161 家。其余均在亿元以下。百亿级的益海(连云港)粮油有限公司为合资企业,从目前来看,连云港本土农产品加工企业距离百亿级企业差距甚远。(见表 4)

表 4:2013 年规模以上农产品加工企业规模分类情况表

单位:个、亿元

指 标	2013 年主营业 业务收入	2013 年利润 总额	利润率	2012 年主 营业务收入	2012 年利润 总额	利润率
规模以上工业	4083.7	316.1	7.7	334.6	273.2	8.2
农产品加工业	659.2	49.1	7.4	541.6	38.1	7.0

(三)加工层次低。从目前全市农产品加工业的整体情况看,企业数量及规模主要集中于农副产品加工业的谷物磨制、食用植物油加工、牲畜屠宰和肉制品加工等粗加工行业,此类企业大多只是对农产品采取直接、简单的收购进行简单的粗加工,效益水平不高,而产品附加值高的烟草制品业、酒饮料制造业、中成药生产等精深加工行业企业较少,像中成药生产企业只有江苏康缘集团一家,而烟草制品业则更是空白。农产品加工层次低,加工转化率低,产业链条短,一方面降低了产品的潜在价值,造成资源的浪费;另一方面,也不利于农产品加工业整体技术水平的提高,企业亦缺乏市场竞争力。

(四)制约因素多。一是融资难。由于我市农产品加工业企业大多为中小企业,加上农业生产的弱质性,资金短缺一直是制约我市农产品加工企业发展的“短板”,资金供给不足、融资难问题在农产品加工企业中普遍存在。二是质量标准 and 监测体系滞后。产品质量是企业核心竞争力,而我市农产加工企业质量体系认证工作起步较晚,虽大中型的农产品加工企业大都得到了认证,但众多中小型加工企业还不能严格按照国家标准组织生产,企业产品质量难有保证,导致市场竞争乏力。三是市场开拓难。农产品加工企业大多重生产,轻销售,企业的市场意识比较欠缺,在市场营销,品牌建设等方面投入不多,大多数企业没有重视互联网经济和信息技术飞跃发展给企业带来的巨大机遇。

三、对策建议

(一)因地制宜,科学规划产业布局。从全市各地的资源、区位等条件出发,

经济建设

科学布局,合理谋划,整体统筹,制定全市农产品加工业发展指导规划和相配套的扶持措施,充分发掘和利用各地的资源禀赋,延长产业链,逐步建成一个区域一个系列、一个县区一个产品的专业化农产品加工体系和格局,产业结构的不断优化,特色优势产业的加快发展,企业经营规模扩张,促进产业进一步集中发展。大力引导龙头企业向优势农产品产区集中,促进企业集群集聚,培育壮大区域主导产业,增强区域经济发展实力,培育区域特色形成规模效应。

(二)分类扶持,加大企业培育力度。从全市农产品加工业企业规模情况看,大企业偏少、中间断层的梯度特征明显,不利于行业的集聚集约发展,制约了农产品加工业整体竞争力的提高。因此,充分利用我市农业资源丰富的优势,做大做强农产品加工企业,尽快实现转型发展,任务艰巨而紧迫。要落实国家、省市对龙头企业的各项优惠政策,在土地流转、农业产业化经营机制、财税优惠等方面为企业发展提供政策支持和资金支持。同时,各类扶持性项目要适当降低立项申报门槛,多向尚处于起步阶段的一些发展前景较好、能带动我市农业发展的农产品加工企业倾斜。鼓励龙头企业通过联合、重组、兼并、参股等方式,扩大企业规模、壮大企业实力,培育大型龙头企业和企业集团。具体看,在市级层面,可选择现有农业产业化国家级及省级龙头企业,进行重点扶持,集中力量进行培育,使其迅速扩张壮大,成为在全省甚至全国有核心竞争力的名牌骨干企业;在县区层面,可分别选择当地骨干企业进行重点培育,优化布局,带动集聚集约发展。

(三)科技引领,提升产业发展水平。一要依靠科技进步,改造一批传统加工业。增强传统农产品加工企业技术创新和技术推广能力,引导龙头企业引进、开发和推广新品种、新技术、新工艺。二要加强科技投入与人才建设。要充分利用我省科教资源丰富的优势,鼓励引导龙头企业加大科技研发投入,建立研发机构,加强校企合作,支持高校科研院所与龙头企业开展企校合作,联合共建技术创新平台、网上销售平台、产品质量监测追溯系统,开展农产品加工关键技术攻关,提升自主创新能力。支持省级以上农业产业化重点龙头企业申报国家级和省级高新技术企业、技术研发中心。三要鼓励科技人员通过技术承包、技术入股、技术转让等形式,加快农业科技成果的推广应用,提高企业的科技创新能力。

(四)多措并举,突破产业发展瓶颈。一是拓宽筹资渠道,切实保障资金供给。资金是农产品加工企业的血液。要针对农产品加工企业发展面临的资金需

求特点,建立多元化的投融资体系,增加对企业的投入。建立以财政资金为引导,工商资本投入为主体,招商引资为核心的多元化、多渠道投入机制。政府方面充分运用贷款贴息扶持和税费减免等政策,利用国土、农业、林业、水利、科技开发资金,有计划地、分期分批地加强扶持。金融机构方面,要加强银企对接,银企合作。各商业银行要给予农产品加工企业优惠贷款,简化抵押、担保手续、降低评估费用、积极扩大授信额度。二是以生态绿色农产品为突破口,提高产品竞争力。着力发展绿色、无公害产品,提高原料的综合开发利用水平,提升产品附加值和竞争力。通过实施生态型绿色农产品名牌战略,精心培育一批绿色名牌产品,提高市场占有率,塑造绿色食品整体品牌形象,实现产业的可持续发展。三是拓展营销模式,不断开拓国内外市场。广大农产品加工企业在注重传统营销手段的同时更要不断拓展思路,积极探索新的营销方式,要充分运用互联网信息技术,大力发展网上交易、电子商务、连锁经营、物流配送等形式,不断拓展农产品销售渠道和空间。

(作者单位:连云港市统计局、国家统计局连云港调查队)

连云港农业产业化龙头企业融资问题研究

刘 振 孟凡荣 徐云鹏

【摘 要】当前我国农业的发展正在由传统农业向现代农业转变,农业产业化是推动农业现代化的重要途径。而发展农业现代化,培育农业产业化龙头企业是关键。由于农业产业化龙头企业大多数属于中小企业,加上农业生产的弱质性以及龙头企业资金需求特点,资金短缺成为制约本市龙头企业发展的"短板",资金供给不足、融资难问题在龙头企业中普遍存在。

【关键词】龙头企业;资金短缺;融资

农业产业化龙头企业是指以农产品加工或流通为主,通过各种利益联结机制与农户相联系,带动农户进入市场,使农产品生产、加工、销售有机结合、相互促进,在规模和经营指标上达到规定标准并经政府有关部门认定的企业。近年来,连云港市突出品牌创建和科技创新,实行项目化管理,把农产品加工业作为培育壮大龙头企业的重要抓手,加快农业结构调整步伐,大力推进农业产业化经营,本市农业产业化龙头企业发展取得显著的成效。然而,由于连云港市农业产业化龙头企业大多数属于中小企业,加上农业生产的弱质性以及龙头企业资金需求特点,资金短缺成为制约本市龙头企业发展的“短板”,资金供给不足、融资难问题在本市龙头企业中普遍存在。

一、连云港市农业产业化龙头企业基本情况

(一)总体情况

统计资料显示,连云港市共有 211 家农业产业化龙头企业,其中国家级 2 家,省级 39 家和市级 170 家。2014 年上半年,连云港市级及以上农业产业化龙头企业共实现销售收入 195.31 亿元,较上年同期增长 17.2%,完成利润 10.63 亿元,较上年同期增长 21.9%,上缴利税 2.27 亿元,较去年同期增长

12.4%,创汇 1.53 万美元,较去年同期增长 15.0%(如图 1 所示)。

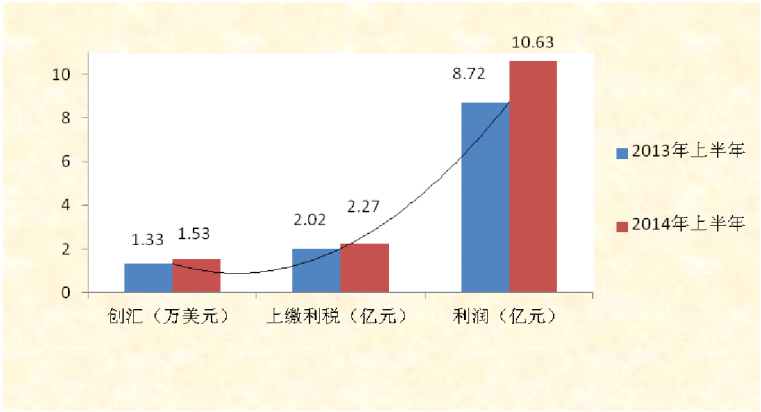


图 1: 市级及以上龙头企业利润、上缴利税和创汇对比

连云港市把农产品加工业作为培育壮大龙头企业的重要抓手，深入实施品牌战略,大力发展外向型农业,着力推进农业产业化经营,加快农业结构调整步伐,本市农业产业化龙头企业发展成效显著,榆城渔业、福润食品等一批国家和省级龙头企业实力雄厚,并逐步形成连云港市的发展特色。

1.发展加快,企业竞争力不断提升。坚持多元投入,推进连云港市农业龙头企业规模壮大、产品升级,提升企业综合实力。如东海蓬祥畜禽生态养殖建设生猪标准化育繁基地；灌南香如食用菌投资 3000 万元用于 2 期厂房扩建；丽沙食用菌投资 2000 多万元新建新厂区；如赣榆县伊顿猕猴桃在黑林镇建设万亩猕猴桃基地及加工厂；灌云县丹育种猪 10 万头育肥场已开工建设等。

2.积极引导,企业集聚趋势发展显著。连云港市重点支持粮棉油、“菜篮子”、特色农产品大型生产、加工、流通企业发展。鼓励龙头企业扩大规模、壮大实力,引导龙头企业向优势农产品产区集中,促进企业集群集聚,增强区域经济发展实力。目前全市形成了 1 个国家级连云港出口农产品加工产业集聚区,3 个省级农产品加工集聚区,6 个市级农产品加工集聚区。

3.带动能力明显增强,实现双赢。连云港市积极引导龙头企业采取“公司+农户”、“公司+基地+农户”、订单生产、合同约定、保护收购价、股份合作、二次分配等多种利益联结方式,为农民提供技术、资金、物资等服务,保障农民利益,增加农民收入,实现了农户和龙头企业的双赢。据统计,上半年连云港市县级以上农业龙头企业带动农户约 60 万户。

4.外向带动,外向型农业发展良好。实施外向带动,发展外向型农业,是连

经济建设

云港市农业发展的重要战略。2014 年上半年出口 2.48 亿美元，同比增长 29.2%，比全省平均高出 10.8 个百分点。今年新增 7 个农产品出口示范基地（区），全市建成蔬菜、淀粉、水产品等十大农产品出口创汇基地，牛蒡、紫菜、豆粕、黄桃罐头、速冻蔬菜等一批拳头产品出口量继续在全国保持领先。

5.实施品牌战略，提升品牌优势。“花果山”凤鹅被评为中国名牌产品，榆城集团“榆城牌”长江系中华绒螯蟹苗，益海粮油“口福”牌大豆油等 8 家企业被评为省名牌产品，文峰木业、金五食品等 15 家企业的商标被评为省著名商标。天缘食品、东海种猪场等 7 家企业被评为省名牌农产品，26 家企业被评为市名牌农产品。这些品牌为全市招商引资和产业集聚提升了竞争优势，拉长了产业链条，初步实现农产品的多次转化增值和由“卖原料”到“卖产品”、由“卖产品”到“卖品牌”转变。

（二）今年以来龙头企业运行情况调查

从连云港市农业产业化龙头企业中随机抽选出 23 家企业进行经营情况、融资状况等调查，其中 5 家中型企业，18 家小型企业，涉及蔬菜、水果罐头制造、谷物磨制、牲畜屠宰、水产品冷冻加工、食用植物油加工、饲料加工、淀粉及淀粉制品制造等农副产品生产加工企业，成立时间 10 年以上的有 17 家，6-9 年的有 6 家，1 家企业成立在 5 年以下。从调查结果来看，今年以来龙头企业总体运行平稳，但是资金短缺现象在本市龙头企业发展中普遍存在，劳动力成本上升、能源原材料价格上涨、招工难、订单不足等问题在龙头企业发展中依然突出。

1.今年以来调查企业总体运行平稳，部分企业出现亏损。与去年同期相比，调查企业中今年 1-6 月份工业总产值和销售收入增加的分别有 13 家和 12 家，占比均超过一半以上。同时就调查企业今年以来生产经营状况来看，有 4.3%的企业反映生产经营状况良好，增长速度较快，有 47.8%的企业反映生产经营情况正常，保持平稳增长，有 26.1%的企业反映生产经营状况不佳，增速放缓，有 21.7%的企业反映生产经营困难，出现亏损。

2.调查企业普遍存在资金短缺。农产品加工龙头企业多为季节收购型企业，在收购旺季资金供需矛盾尤为突出。调查的龙头企业中有八成以上企业反映现阶段企业发展过程中存在资金短缺，有企业反映在农产品收购旺季资金缺口更大，而且大多数企业资金缺口在 500-1000 万之间，有企业资金缺口甚至超过 1000 万。资金短缺现象在连云港市龙头企业中表现突出。

3.劳动力成本上升、原材料价格上涨等问题依然存在。从调查情况来看，

今年以来影响龙头企业发展的主要因素有劳动力成本上升、能源原材料价格上涨、市场竞争压力加大、订单不足、招工难、留人难等问题,其中劳动力成本上升、能源、原材料价格上涨、市场竞争压力加大问题在调查企业中比较普遍(如表 1 所示),分别有 17 家、16 家和 16 家企业存在。例如某棉纺纱加工龙头企业介绍一方面人工成本每年都在涨,今年该企业人员工资较去年上涨 5%左右,另一方面企业人员流动性比较大,招工难、留人问题较为明显。

表 1:影响龙头企业发展因素调查表

影响龙头企业发展的主要因素	存在企业数（家）	占比（%）
劳动力成本上升	17	73.9%
能源、原材料价格上涨	16	69.6%
市场竞争压力加大	16	69.6%
订单不足	11	47.8%
招工难、留人难	10	43.5%
汇率波动较大	8	34.8%
税负负担过重	5	21.7%

二、连云港市龙头企业资金需求特点以及融资现状

(一)连云港市龙头企业资金需求特点

农业产业化龙头企业主要从事农产品加工销售，属于资金和劳动型密集产业。一方面原料收购资金季节性需求量较大。农产品生产大多有很强的季节性,这决定了龙头企业只能季节性收购,企业在农产品收购季节收购需要大量流动资金。另一方面资金需求比较集中。龙头企业全年加工销售,要求原材料均衡供应,需要在农产品收购旺季集中采购原料。调查中一家面粉加工企业每年大概 6-9 月小麦收购期需要大约 7000 万的收购资金充实企业储备库,但是单凭企业自有资金一般无法满足收购资金需求。

龙头企业的资金需求特点,决定了需求生产资金数量大而且时间集中,加之龙头企业自有资金不足，部分龙头企业有扩大生产经营规模做大做强的需求,寻求银行贷款等金融支持方式是龙头企业缓解资金压力的客观实际。

(二)连云港市龙头企业融资现状

1.银行借款成为企业融资的首选。龙头企业资金来源主要有依靠自筹和银行贷款两种方式,融资渠道相对比较单一。调查中,我们发现对于本市资金短缺的龙头企业，有 95.2%的企业选择银行借款作为企业融资的首选,仅 4.8%的企业选择民间借款，可见采取银行借款方式补充流动资金不足成为本市龙头企业融资的首选渠道。

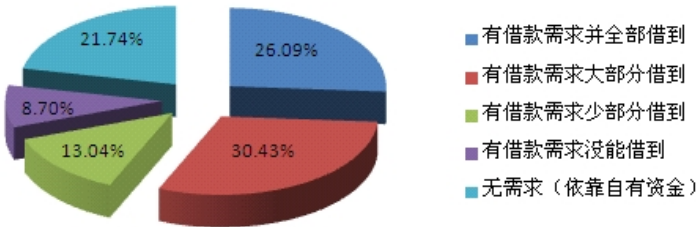
2.企业可承受的贷款利率水平不高。自 2013 年 7 月 20 日起中国人民银

经济 建设

行全面开放金融机构贷款利率管制，其中取消金融机构贷款利率 0.7 倍的下限,由金融机构根据商业原则自主确定贷款利率水平。实行贷款利率市场化以后,金融机构与客户协商定价的空间将进一步扩大,有利于促进金融机构采取差异化的定价策略,降低企业融资成本,增强企业融资活力。从对本市龙头企业能承受的贷款利率水平调查来看，本市龙头企业普遍反映能承受的利率水平不高,其中有 36.4%的企业能承受基准利率或低于基准利率的浮动利率,有 27.3%的企业能承受银行贷款基准利率的 1.1-1.3 倍,仅有 4.5%的企业能承受银行贷款基准利率的 1.4-1.5 倍,另外有 31.8%的企业更关心是否能够及时获得贷款。

3.企业存在申请银行贷款未获批的情况。据调查了解连云港市部分龙头企业存在向金融机构申请贷款而未获得批准的情况，调查中的一家从事生产销售猪分割产品的省级龙头企业介绍,之前曾向中国银行、工商银行、农业银行等金融机构申请贷款,因企业销售量下滑,银行贷款利率上浮较多,有的银行上浮 15%左右以及贷款相关费用较高、上级金融机构未授信县区机构贷款等原因而未获批准。另外一家从事饲料生产销售的企业曾向邮政储蓄银行、农业银行等申请贷款,因投资多、有效资产抵押少和担保不足也未获批准。

4.融资额度满足不了企业正常经营需要。从对今年以来企业向银行借款情况调查来看，如图 2 所示,23 家企业中仅有不到三成企业可以向银行借到全部的所需资金,可以借到大部分资金的占到 30.43%,可以借到少部分资金的占到 13.04%,向银行借不到款的占到 8.7%,另外有 21.74%的企业依靠自有资金。调查中的一家食品加工企业介绍目前该企业主要通过向银行借款弥补资金缺口,而企业进行补充流动资金、购置固定资产、扩大生产经营规模等经营活动中所需的资金缺口大概在 3000 万左右,因自身抵押物不足等原因银行批给企业的额度只有 1700 万左右，融资额度无法满足企业正常资金需求,如果有足够的资金,企业原材料采购成本可以降低 8%左右。



5.企业对融资环境感受一般。在对本市龙头企业融资环境调查中,我们了解到近七成龙头企业反映目前企业发展所处融资环境较去年同期一般,近两成企业反映融资环境比去年同期较差。六成企业反映未感受到政府改善龙头企业融资状况的一系列政策措施,四成企业反映政府对改善龙头企业融资状况有措施,但是效果不明显。例如有的龙头企业反映对政府用于扶持本地区龙头企业发展的专项资金补助、贴息等优惠政策申请获得比较困难,一方面能够申请的专项资金额度较小,另一方面企业自身需要相应的配套资金投入,如果企业没有充足的配套资金投入,一般很难享受到专项资金优惠。

三、连云港市龙头企业融资难的原因分析

目前连云港市农业产业化龙头企业主要以中小企业为主,而中小企业在成长过程中面临的融资困境成为制约企业发展壮大的主要问题。从对龙头企业融资情况调查结果来看,资产负债率偏高、抵押不足、贷款手续复杂等成为制约本市龙头企业进行融资困难的主要原因。

(一)企业资产负债率偏高。资产负债比率作为评价企业负债水平的综合指标,也是反映债权人发放贷款的安全程度。调查的龙头企业中今年上半年有一半以上资产负债率高于50%,而且有70%的龙头企业资产负债率高于去年同期,有的企业资产负债率已达到90%以上。银行等金融机构贷款审批条件一般对企业资产负债率、盈利情况等有明确要求,较高的资产负债水平,成为部分龙头企业向金融机构申请贷款融资的制约条件。据从事水果罐头生产经营的一家龙头企业介绍,该企业曾经向江苏银行、东海村镇银行申请贷款未获批准,主要原因一是无抵押物,二是因企业资产负债率较高。

(二)企业无有效资产抵押或抵押不足。金融机构审批贷款多以企业能提供资产抵押特别是不动产抵押或能提供有效的担保为首要条件。龙头企业主要以加工、营销农副产品为主,固定资产投资不多,加上银行对中小企业的贷款抵押率较低,企业通过抵押实际得到的贷款额度相对较少。据了解,企业抵押贷款的一般抵押率以土地、房产70%,机器设备50%,动产25-30%,专用设备10%为上限,银行还要根据企业信用度高低、征信状况、经营情况等将贷款抵押率上下浮动。龙头企业没有足够的抵押物或者抵押物不足,导致融资难度大,融资渠道不畅。比如调查中有的企业以租赁厂房和土地进行生产经营,没有房屋和土地作为抵押,向银行贷款相当困难。

(三)企业未评级或者信用等级达不到要求。对本市龙头企业在银行获得

经济建设

评级或者授信调查中,有 10 家企业无评级或者授信,有 6 家为 3A 级,1 家企业评级 2A+,2 家 2A 级,3 家 A 级,1 家 3B 级,其中 3A 级企业在调查企业中不足三成,而且四成多企业在银行无评级。银行向企业贷款时除了抵押、担保、盈利状况等要求以外,对企业信用等级也有相应要求,企业未评级或者信用等级达不到要求一般很难从银行获得资金支持。

(四)企业内部管理制度不健全。相对于大企业来讲,农业产业化龙头企业规模偏小,经营管理水平不高,企业财务制度不健全,财务信息模糊,内部管理制度欠缺,缺乏现代经营管理经验,使得企业无法达到贷款审批条件。调查中一家从事淀粉、粉丝生产加工企业,该企业反映因自身资金实力薄弱、规模小,经营管理水平较低,企业管理制度不健全,同时无法找到规模较大的企业为其担保,不具备银行贷款条件,银行不愿也不敢给企业提供资金支持。

(五)贷款手续复杂,费用较高,审批时间较长。对本市龙头企业融资过程中面临的主要困难和问题调查时,他们普遍反映银行办理贷款手续繁杂、时审批间长、成本费用高。一方面贷款时抵押、评估手续较多。农业产业化龙头企业办理抵押时需经过评估、登记、公正等手续,要提供多种相关资料,例如有的企业反映在办理土地房产抵押登记过程中审批手续复杂严苛,在当地办理《他项权证》时需要会办等手续,办理时间较长;另一方面部分企业除了需要支付正常的贷款利息以外,贷款时与金融机构人员往来过程中要花费大量的心思和精力,增加了企业的时间成本和经济成本。另外还有企业反映在还贷款时,过桥资金难筹,而且过桥资金费用太高。

(六)农村信贷担保体系不健全。银行之所以有慎贷、惜贷的心理,主要是对农业产业化龙头企业的抗风险能力和还贷能力有所顾虑。近年来银行为防范风险,在贷款方式的选择上越来越多地要求企业提供抵押担保,农业产业化龙头企业经济实力不强,自身信用水平较低,缺乏良好的资信状况,抵押不足,进入正规金融机构融资必须经过担保机构的担保。但是目前的担保体系不够健全,一方面龙头企业很难通过国有担保公司为其担保,另一方面民营担保公司经营不稳定,诚信度不高。调查中有企业反映国有担保公司门槛高,民营担保公司不够诚信,保证金会有损失,之前因一家民营担保公司"跑路",企业 50 万保证金没有收回。

四、解决龙头企业融资问题的对策建议

(一)加大落实农业产业化的优惠政策力度。一是鼓励增加涉农信贷投放,

对支持农业经济的金融机构实行适当的税赋减免,激励金融机构加大对龙头企业的信贷力度。二是政府加大对财政专项资金补贴等优惠措施的落实和实施,房产、土地等相关部门简化审批手续,缩短审批时限,让企业切身感受到政府对龙头企业的政策扶持。三是政府加强支持和引导,建立解决龙头企业融资问题的简易快速的融资平台,如联合多家龙头企业相互联保,可省去担保公司的中间费用,还贷时,每家联保企业拿出部分资金,可省去过桥资金成本,省去企业为筹款还贷而到处借款。

(二)建立和完善龙头企业融资的制度体系。从法律层面推动国有商业银行和股份制商业银行加强对农业产业化龙头企业金融服务,把支持农业产业化发展和为龙头企业提供金融支持作为国有商业银行和股份制商业银行应当履行的社会责任之一,同时加强对农业产业化龙头企业贷款保险、贷款担保率的价格指导,进一步规范市场行为,降低龙头企业融资成本。

(三)加强龙头企业建设,提升自身信用水平。一是要加强自身管理,提高企业自有资金的使用效率和供给率。龙头企业要加强自身的经营管理,引入先进的管理理念,积极开拓市场,促进企业生产销售环节资金的循环与流通。二是要转换经营机制,树立法人治理机构。建立健全企业财务制度,规范企业行为,提高企业信息的真实性、合理性和透明度。三是注重与银行等金融机构的信用关系,通过龙头企业自身建设,增强企业软实力,提高信用水平,为向银行等金融机构获取金融支持积累能量。

(四)增加金融机构对龙头企业的金融支持。金融是经济的血液,一切活动都离不开金融的支持,同样农业产业化龙头企业的发展壮大离不开资金的投入和金融机构的金融支持。一是银行等金融机构多增加对农业产业化龙头企业的金融支持产品,灵活贷款方式,降低获取贷款的附加成本。二是简化贷款手续,提供多种形式贷款,按时办理相关手续,提高办事效率。三是提高对龙头企业的贷款额度,适当调高抵押率,增加利率优惠,降低龙头企业的资金使用成本。

(五)建立健全农村信用担保体系。建立健全农村信用担保体系,充分发挥农村信用担保机构在农村金融的补充作用,实现金融资源向农村地区的优化配置。一是完善农村信用担保体系,加大政策引导和扶持,支持农村中小企业信用担保机构的发展,建立多种形式农村信贷担保机构。二是促进担保机构和银行机构的合作,共担风险,为龙头企业增加信用,为银行机构降低风险,共赢

经济建设

发展。三是加强担保机构管理,规范民营担保公司行为,避免龙头企业通过担保贷款的相关权益损失。

【参考文献】

[1]《关于进一步加强中小企业金融服务的思考》,林琳,《现代金融》,2013.04

[2]《农业产业化金融服务路径探寻》,翟敏,《农村经济》,2013.03

[3]《农村中小企业融资体系研究》,陈啸,江西财经大学博士学位论文,2013.06

[4]《农业产业化龙头企业的金融支持》,段应碧,《中国流通经济》,2007.09

获奖及采用情况:该调查报告被国家统计局权威报刊《中国信息报》2015年4月7日、全国中文核心期刊《现代金融》杂志2014年11期刊登、连云港市委党校学报《理论视界》2014年4期对全文进行刊登、人民银行连云港市中心支行刊物《连云港金融》2014年3期也对全文进行了刊载,同时也被国研网、中国知网等电子期刊收录。

(作者单位:农业银行连云港分行、国家统计局连云港调查队)

连云港城市居民收入与消费支出关系研究

刘 丝

【摘 要】十八大报告明确指出,到 2020 年实现城乡居民人均收入比 2010 年翻一番,居民收入问题已经成为政府和社会民众关注的热点。在过去二十年的发展过程中,连云港城市居民的消费结构逐渐发生着改变。为了解连云港市居民收入和消费支出的基本情况,探讨居民收入和消费支出的相互关系,本文以连云港市居民收入和消费支出情况为依据,建立计量模型,解读连云港市居民收入和消费支出的关系。

【关键词】消费结构;消费倾向;误差修正模型;协整

一、居民收入情况分析^①

(一)连云港城市居民收入发展阶段

改革开放后,中国经济的发展踏上了历史的新征程,社会转型由此开始,连云港城市居民的收入进入连续增长的上升期,2012 年连云港城市居民人均可支配收入 24342 元,连云港市统计年鉴显示,1983 年人均可支配收入为 480 元。三十年间人均可支配收入增加了 23862 元,增长近五十倍。

1.城市居民收入快速增长阶段(1983 年-1992 年)

1983 年至 1992 年,确立了社会主义市场经济体制改革目标,经济发展“三步走”战略目标等,这一时期,鼓励全民、集体、个体、外商等不同所有制经济进行合作、合资、联营,小型国有企业可以“租”、“包”给集体企业或个人,强调以按劳分配为主体,其他多种分配方式为补充,市场化改革以及对外开放逐步深化,城镇居民收入进入快速增长阶段,1992 年连云港城市居民人均可支配收入为 1997 元,较 1983 年增长了三倍多。

^① 连云港市统计年鉴人均可支配收入指标从 1983 年开始统计

经济建设

2.城市居民收入波动增长阶段(1993 年-2002 年)

1993 年至 2002 年,进入全面改革阶段,经济发展迅速,城市居民收入快速增长,但增长幅度波动较大,2002 年连云港城市居民人均可支配收入为 6953 元,是 1993 年的 2.65 倍,1993 年-1996 年间,居民收入维持 10%以上的高速增长,1997 年-2001 年间增速平稳,在 3%至 9%的区间波动,2002 年与 2001 年基本持平,略有下降^①。

3.城市居民收入稳定增长阶段(2003 年-2012 年)

“十六大”以后,国民经济持续快速健康发展,基本形成了以公有制经济为主体,股份制、个体和私营等非公有制经济共同发展的格局,城市居民收入水平不断提高,增收渠道日益拓宽,2012 年连云港城市居民人均可支配收入为 24342 元。这一时期,连云港城市居民人均可支配收入增速普遍较高,在 10%至 16%的区间内,居民人均可支配收入逐步超过 10000 元,在 2011 年更是首次突破 20000 元的大关。

(二)连云港城市居民收入的现状分析

1.工资性收入

2012 年 6 月,连云港市区最低工资标准从原 930 元/月调整为 1100 元/月,增幅为 18.3%。2012 年 7 月,连云港市企业工资增长基准线调为 15%,企业工资增长下线为 6%,不设企业工资增长上线。另外,2012 年连云港市绩效工资改革继续落实,公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资从 2009 年 10 月实施,其他事业单位绩效工资从 2010 年 1 月实施,部分事业单位在编正式人员工资调整,一些单位补发部分薪资。

2012 年连云港每百户家庭就业人口 121 人,从而很好的拉动了工资性收入的增长。工薪收入的增长对提高职工家庭的收入水平,改善生活质量起了重要作用,也为城市居民可支配收入的增长奠定了基础。在各项工薪政策调整的带动下,2012 年连云港城市居民的工资性收入同比增加 1675 元,工资性收入占家庭总收入的比重达到 55.8%,对收入增长的贡献率为 7.1%。

2.经营净收入

政府进一步加大对个体、私营等非公有制经济的扶持力度,城市居民从事个体私营的人数不断增加,经营净收入增长强劲。2012 年人均经营净收入为 2327 元,同比增长 16.1%。随着连云港投资环境的进一步优化及一系列再就业

^①2002 年人均可支配收入使用新口径,城市居民人均可支配收入不含从工资中扣除的社会保障支出

优惠政策的出台,部分下岗、失业人员实现了自主创业、自谋职业;二是近几年连云港市旅游等第三产业快速发展,三产效益的显著攀升也推动了居民经营净收入的快速增长。

3.财产性收入

2012年连云港城市居民财产性收入为277元,同比增长0.9%,财产性收入整体增收情况都不容乐观,出租房屋收入148元,利息收入88元,这两项占财产性收入的85%。受前段时间通货膨胀、银行存款低利率、负利率的影响,居民的存款意愿减弱,利息收入不高,股息红利收入、保险收益、其他投资收入人均都在十至二十元,财产性收入占比、对居民收入增长的贡献率都偏低。居民收入增长支撑的多样化有待进一步挖掘,居民理财能力需增强。

4.转移性收入快速提高

2012年,连云港市退休、退職及领取定期生活费的人员,每人每月按调整前的月基本养老金(生活费)的10%增加基本养老金(生活费)。退休、退職及领取定期生活费人员按上述标准增加的基本养老金(生活费)低于180元的,再增加40元,但增加总额不超过180元。除了普遍调整,还对部分离退休人员适当增发基本养老金,增加特殊调整部分。据统计,经过这次调整,离退休人员的养老金人均增加173元/月。在事业单位在职人员实施绩效工资的同时,对事业单位退休人员发放一次性生活补贴。2012年连云港城市居民人均养老金(离退休金)为7453元,同比增长21.8%,养老金收入带动可支配收入增长3.5%,为可支配收入增长的第二大拉动力。

5.高低收入组收入差距情况

2012年,10%低收入户的人均家庭总收入为9608元,可支配收入为8832元;较低20%收入户人均家庭总收入为18016元,可支配收入为16741元;中间20%收入户人均家庭总收入为23425元,可支配收入为21545元;较高20%收入户人均家庭总收入为31919元,可支配收入为39417元;最高10%收入户家庭人均总收入为69006元,可支配收入为63344元。

10%低收入户的人均可支配收入同比增长14.6%,20%中等收入户人均可支配收入同比增长12.3%,10%高收入户人均可支配收入增长12.4%,10%低收入户、20%中等收入户、10%高收入户的可支配收入比由去年的1:2.5:7.3,变成2012年的1:2.4:7.2,收入差距有所缩小。

(三)小结

经济建设

随着改革开放的不断深化,三资企业、股份制、私营、个体等多种经济类型日益成长,就业渠道日益拓宽,居民择业就业观念发生了明显变化,除工资以外的其他劳动收入、经营收入明显增多,银行存款利息、房屋出租、股票、基金、保险等都成为居民收入的重要组成部分,居民家庭收入来源由单纯依赖工资性收入向工资性收入、经营收入、财产性收入和转移性收入共同发展的格局转变。

在居民收入经历快速增长的同时,也应看到连云港处于苏北地带,经济发展较全省平均水平落后,连云港城市居民对工资性收入的依赖较大,工资性收入占比接近 60%。近年来,受各级领导的高度重视,转移性收入占比和增幅都出现明显增长。民生问题不断受到关注,尤其是低收入家庭和离退休人员的收入不断增加,生活状况逐步得到改善,财政转移支付力度不断加大。离退休人员的离退休金逐年增加,并且能够足额发放。同时随着城市最低保障面不断扩大,最低保障线、最低工资标准的不断提高,对低保户发放价格补贴,都促进了居民转移性收入的增加。

二、连云港城市居民消费情况及特点

(一)连云港城市居民消费行为演变及现状

从 1984 年以来,随着居民收入的增加和消费水平的提高,连云港城市居民的消费结构逐渐发生改变。食品类支出占比呈现明显的下降趋势,恩格尔系数从 1992 年的 52.92%下降到 2012 年的 37.06%,此外,衣着类支出的比重也呈下降的趋势;与此同时,教育文化娱乐服务、交通和通信支出增势比较明显,医疗保健支出、居住支出、家庭设备用品及服务、杂项类支出呈现曲折的增长。这些变化构成连云港城市居民消费结构演变的基本格局。

2012 年,连云港城市居民八大类消费“七升一降”,家庭人均消费性支出 15615 元,同比增长 10.7%。八大类消费支出除其他商品和服务类支出下降外,其他七类支出均有不同幅度增长,衣着、居住、交通和通讯均为增幅较大的支出项,成为消费热点、亮点,各种享受型和发展型消费逐步显现,拉动消费性支出大幅增长。

据统计,2012 年,连云港城市居民的文化娱乐消费在其整体消费中的比重,根据收入高低的不同,彼此间的差异从 8%到 15%不等,而且两级间的差距将近一倍(参阅表 1)。连云港居民收入的不均等,其消费结构也存在着很大的差异。居民消费结构的差异,主要表现在食品、住房、文化娱乐,以及交通和通讯等消费领域(参阅表 1)。

表 1 2012 年连云港城市居民不同收入群体的消费结构一览表

单位:元/人

指标	单位: 元/人					
	平均	低 20%	较低 20%	中 20%	较高 20%	高 20%
可支配收入	24342	10816	16741	21545	94175	514325
家庭总支出	23738	9984	14572	21665	28392	52874
消费支出	15615	8186	11311	14578	19378	29067
食品	5787	4132	4725	5882	6722	8473
衣着	1684	612	1286	1814	2010	3277
居住	1333	812	1166	1546	1033	2414
家庭设备用品及服务	1185	506	612	1037	1042	3234
医疗保健	1033	720	1047	522	885	2164
交通和通信	2124	619	933	963	5309	3634
教育文化娱乐服务	1940	664	1245	2235	1956	4378
其他商品和服务	529	120	298	579	422	1493
恩格尔系数	37.06	50.48	41.77	40.35	34.69	29.15

(二)当前连云港城市居民消费的主要特点

1.居民消费能力不断提升

1992年至今,连云港城市居民的人均消费支出为 1626 元,在 1995 年实现第一个翻番,达到 3726 元,第二个翻番在 2006 年实现,人均消费支出为 8324 元,2012 年达 15615 元。

随着市场经济的发展,各种产品的供应品类增多,居民在吃饱穿暖的基础上,越来越注重生活的品质和品位,食品类消费上更加注重调整膳食结构,追求食品的营养性、均衡性和多样性,衣着上追求个性化和品牌化,各种新颖美观的时装融入百姓生活之中。近年来商家利用黄金周、各种节庆、双休日不断推出打折促销活动,使服装消费市场更加火爆。城市居民交通和通信支出也大幅度增加,占消费支出的比重不断上升。随着社会的进步、生活质量的改善,滋补保健品受到人们的青睐。居民注重保健,食补、购买健身器材成为部分市民的新时尚。在物质生活得到满足之后,精神文化生活需求旺盛,城市居民文化娱乐消费支出呈跨越式增长,传统的娱乐项目如看电影、跳舞等已经不能满足时下人们日益增长的精神文化需求,各种高档的娱乐项目和健身活动消费支出不断增加。教育的重要性不断为人们所接受,成人教育充电、孩子智力开发和兴趣爱好培养成为家庭教育投资的重点,各种培训教育渠道不断拓宽,培训班费、非义务教育阶段学杂费支出增长趋势明显。

2.耐用消费品增长

耐用消费品的统计项目不断细化,家庭耐用消费品直接反映居民家庭的消费支出情况和生活质量,在八十年代城镇住户调查之初,绝大多数城市居民已解决温饱问题,第一代“百元级”耐用消费品如手表、自行车、收音机等进入居民

经济 建设

家庭。经过十多年的积累和收入水平的提高,在二十一世纪之初主要的耐用消费品基本步入“千元级”,主要耐用消费品为摩托车、洗衣机、电冰箱、家用电脑、组合音响、照相机、空调、热水器、健身器材、手机,最近五年开始加入家用轿车、消毒碗柜、微波炉、钢琴等中高档乐器、摄像机的统计指标。耐用消费品已经从“老三件”(手表、自行车和缝纫机),发展到新三件(冰箱、彩电、洗衣机),目前居民的新新三件和大三件逐步走向汽车、住房等更高层次的消费品类上。

各种耐用消费品的拥有量和普及率不断提高,据统计,至 2012 年底,连云港每百户城市居民家庭拥有洗衣机 95 台、电冰箱 99 台、空调器 173 台、电视机 154 台,另外,每百户家庭拥有助力车及摩托车 117 辆、家用汽车 15 辆、手机 226部、电脑 90 台、照相机(摄像机)47 架,耐用消费品拥有量增长趋势明显。

3.居民生活方式不断转变

随着消费品更新换代节奏的加快,城市居民的消费日益多样化,居民消费总体向注重生活水平和质量的提高上转变,从追求物质精神消费向服务消费转变,从满足基本生存需求向追求人的全面发展转变,智能个性、方便、环保成为消费的时尚。个性化数码及通讯产品、私家车等产品不断融入居民家庭,购买商品房也在逐渐改变城市居民的生活方式。

三、连云港城市居民消费倾向分析

本文基于扩展线性支出模型,利用边际消费倾向理论分析连云港城市居民消费结构情况。根据 2012 年连云港城市居民按相对收入不等距九组分组的分户资料,利用最小二乘法可求得食品、衣着、家庭设备用品及服务、医疗保健、交通和通信、教育文化娱乐、居住、其他商品和服务 8 个商品的回归方程的分析结果:

食品 = 2920.61+0.115805* 可支配收入

Se = (377.5016) (0.0118) R2= 0.9701

t = (7.7367) (9.7951) 效正 R2=0.9313 F=95.9438

衣着 = 321.594+0.0550333* 可支配收入

Se = (259.6092) (0.0081) R2= 0.9403

t = (1.788) (6.7687) 效正 R2=8649 F=45.8153

家庭设备用品及服务 = -127.072+0.0798767* 可支配收入

Se = (392.6193) (0.0123) R2= 0.9357

t = (-1.8519) (6.4960) 效正 R2= 0.8548 F=42.1986

医疗保健 = 12.308+0.0436379* 可支配收入
Se = (314.8743) (0.0099) R2= 0. 8749
t = (0.0391) (4.4251) 效正 R2= 0.7264 F=19.5818

交通和通信 = 62.3441+0.0801638* 可支配收入
Se = (883.5530) (0.0277) R2= 0.7636
t = (0.0706) (2.9870) 效正 R2=0.5136 F=8.3925

居住 = 389.071+0.039017* 可支配收入
Se = (188.3282) (0.0059) R2=0.9378
t = (2.0659) (6.6151) 效正 R2= 0.8593 F=43.7601

教育文化娱乐 = -157.102+0.0941514* 可支配收入
Se = (275.6674) (0.0086) R2= 0.9757
t = (-1.6954) (10.9054) 效正 R2= 0.9440 F=118.9278

其他商品和服务 = -203.487+0.038543* 可支配收入
Se = (192.2900) (0.0060) R2= 0.9339
t = (-2.0983) (6.4001) 效正 R2= 0.8509 F=40.9618

上述城市居民各类商品需求方程估计中常数项未通过 t(a=0.1)检验的有 2 个,分别是医疗保健、交通和通信,变量系数全部通过 t(a=0.1)检验。总体来看通过检验的指标达到 87.5%,除交通和通信回归方程估计的拟合度较低外,其他回归方程的拟合优度和整体显著性都较好。表 2 是上述 8 个方程的主要估计系数汇总。

表 2：连云港城市居民各种商品需求曲线的参数估计值

商品类别	ai	bi	R ²	F
食品	2920.61	0.11581	0.9701	95.9438
衣着	321.594	0.05503	0.9403	45.8153
家庭设备	-127.07	0.07988	0.9357	42.1986
医疗保健	12.308	0.04364	0. 8749	19.5818
交通和通信	62.3441	0.08016	0.7636	8.3925
教育文化娱乐	-157.1	0.09415	0.9757	118.9278
居住	389.071	0.03902	0.9378	43.7601
其他商品和服务	-203.49	0.03854	0.9339	40.9618
合计	3218.2661	0.515119		

根据公式 (1)可计算出各种商品的基本需求,再根据公式 (2)计算出各种商品的总支出。公式的计算结果见表 3。

表 3: 2012 连云港城市居民各种消费支出的基本需求及消费倾向

	食 品	衣 着	家 庭 设 备	医 疗 保 健	交 通 和 通 信	教 育 文 化 娱 乐	居 住	其 他 商 品 和 服 务	合 计
边 际 消 费 倾 向 β_i^*	0.1158 1	0.05503	0.07 988	0.04364	0.08016	0.094 15	0.0390 2	0.038 54	0.51511 9
基 本 需 求 $p_i x_i^0$	3748.7 31555	715.137 1283	444. 1262 817	324.362 6229	635.5954 338	516.1 74661 4	668.08 1567	72.13 3993	7124.34 3243
消 费 支 出 $p_i x_i$	5787.3 4	1684.43	1184. 64	1032.81	2123.5	1939. 52	1333.2 7	529.4 4	15614.9 5

2012 年连云港城市居民人均基本消费支出为 7124 元，最低 10%收入户人均可支配收入为也突破八千元,超过基本消费支出,说明连云港城市居民的基本生存得到满足。从以上计算结果可知,2012 年连云港城市居民边际消费倾向 $= \beta = \sum_{i=1}^n \beta_i^* \cdot 0.515119$ ，即居民收入剔除基本支出后新增部分近 52%用于生活消费支出,由各类消费支出的边际消费倾向 β_i^* 可知,市区居民各项消费支出的顺序依次为食品（0.11581），教育文化娱乐（0.09415），交通和通信（0.08016），家庭设备（0.07988），衣着（0.05503），医疗保健（0.04364），居住（0.03902），其他商品和服务（0.03854）。整体来看,连云港城市居民的边际消费倾向不足,居民在获得基本生活需求支出后,剩余的收入一半用于各项消费性支出,主要的支出项为食品、教育文化娱乐、交通和通信、家庭设备等,说明连云港城市居民的消费结构除了满足基本的温饱需求外，还不断向享受型和发展型消费转变。

需求的收入弹性是指当收入变动百分之一时，需求量变动的百分比,记为第 i 项需求的收入弹性,计算公式分别为： $\eta_i = \beta_i^* \cdot y/v_i$ （3）
式中,y 为不同收入类型家庭的人均收入总平均数, v_i 为不同收入类型家庭对第 i 项需求的平均数;即对第 i 类商品支出的平均数。依据上述定义计算得出连云港城市居民的各项消费需求收入弹性,结果如表 4。

表 4: 2012 年连云港城市居民各项消费需求收入弹性分析

食 品	衣 着	家 庭 设 备	医 疗 保 健	交 通 和 通 信	教 育 文 化 娱 乐	居 住	其 他 商 品 和 服 务
0.3445	0.5625	1.16096	0.72749	0.64999	0.8358	0.50387	1.253463

表中连云港城市居民消费需求收入弹性的计算结果表明,家庭设备、其他

商品和服务(主要为金银珠宝、美容美发、化妆品等产品和服务)的需求收入弹性 >1 ,教育文化娱乐、医疗保健的需求收入弹性达到 0.8 和 0.7,明显高于其他项的需求收入弹性,说明居民对家庭设备、其他商品和服务的需求量的增长率要高于收入的增长率,用于这些项目的消费支出增长潜力较大。而食品、衣着、居住的消费需求收入弹性相对较小,说明对食品、衣着、居住的需求已得到相当的满足。

四、误差修正模型

在进行消费和收入的研究分析中,通常所用的数据是时间序列,建立计量经济模型的假设是这些数据是平稳的,故本文先进行时间序列数据的平稳性进行检验,然后进行单位根检验和协整检验,最后在这两个检验的基础上建立误差修正模型。

(一)数据来源与处理

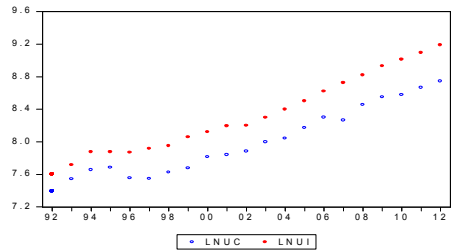
本文实证分析所选用的变量是名义城市居民人均可支配收入、名义城市居民人均消费性支出,采用数据为 1992–2012 年连云港市统计年鉴的数据(2002 年使用新口径,城市居民人均可支配收入不含从工资中扣除的社会保障支出)。为剔除价格因素的影响,用名义数据除以居民消费价格指数得到实际城市居民人均可支配收入(UI)和实际城市居民人均消费性支出(UC),从而对各经济变量进行平减。为了消除数据中可能存在的异方差,使模型更加稳定,我们对所选取的时间序列全部取自然对数,变换后的各个变量为 $LN(UI)$ 、 $LN(UC)$ 。

(二)单位根检验

时间序列数据计量分析的有效性以时间序列的平稳性为基础,为避免出现伪回归的现象,需要先对各个序列进行平稳性检验,根据数据图形和自相关图判断时间序列平稳性的方法比较简单,可以初步判断时间序列是否平稳,然后本文采用学界广泛采用的 ADF 单位根检验法。若序列存在单位根,那么序列是非平稳的,反之就是平稳的。

下图 1 是 $LN(UI)$ 、 $LN(UC)$ 的走势图,从两图来看,都有明显的上升趋势,很明显,这两个时间序列都是非平稳序列。

图 1 连云港城市居民收入与消费对数值趋势图



下面用 eviews6.0 对 LN(UI)、LN(UC)做 ADF 单位根检验,得到如下检验结果,见表 5。

表 5 ADF 检验

变量序列	检验统计量	检验类型 (C, T, K)	临界值(水平 5%)	是否平稳
△ (LNUI)	-3.266894	(1, 0, 2)	-3.029970	是
△ (LNUC)	-4.140284	(1, 0, 2)	-3.029970	是

注:ADF 检验表中 Ln 表示对变量取自然对数,r 表示一阶差分;检验形式 (C,T,K)中的 C、T 和 K 分别表示单位根检验方程包括常数项(0 表示不含常数项,1 表示含常数项)、时间趋势项(0 是指检验方程不包括常数项或时间趋势项)和滞后阶数。

通过 t 统计检验量与临界值水平的对比,发现一阶差分后所有序列都没有单位根,是非平稳的。由于两序列都是一阶单整的,可以进行协整分析。

(三)协整分析

LN(UI)、LN(UC)的协整检验

本文采用 EG 检验法进行协整检验,以此来判断 LN(UI)、LN(UC)两个变量之间是否存在长期均衡关系。首先,利用 OLS 法对 LN(UI)、LN(UC)建立线性归方程模型,结果如表 6:

回归方程为:

$LN(UC)=0.797088+0.864480*LN(UI)$

回归方程的整体拟合度比较好,R2 达到 0.986040,调整的 R2 为 0.985305。回归方程的 DW 值为 1.407073,在样本为 20 个,解释变量为 2 个情况下,在 5%的显著性水平下,Dl 为 1.1,Du 为 1.54,经判断,无法判断是否存在自相关。通过下面的 White Heterogeneous test 和 Breusch–Godfrey Serial Correlation LM Test,得到结果如表 6、表 7。

表 6:异方差检验

Heteroskedasticity Test: White			
F-statistic	2.130120	Prob. F(2,18)	0.1478
		Prob.	
Obs*R-squared	4.019051	Chi-Square(2)	0.1341

表 7: 自相关检验

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	0.822965	Prob. F(2,17)	0.4559
Obs*R-squared	1.853731	Prob. Chi-Square(2)	0.3958

对模型的估计结果进行异方差和自相关检验,结果显示,模型估计结果不存在异方差和自相关问题。若 LN(UI)、LN(UC)系数具有协整关系,则误差项 Et 应具有平稳性,Et 则可表示为:Et= LN(UC)-0.797088-0.864480*LN(UI)。对 Et 进行 ADF 检验,采用无截距项和趋势项的形式,滞后期数为 1,结果见表 8,从各结果数值判断,可以认为 Et 是平稳序列。

表 8:Et 的 ADF 检验

		t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic		-3.263915	0.0025
Test critical values:	1% level	-2.685718	
	5% level	-1.959071	
	10% level	-1.607456	

至此,通过回归模型的建立和误差项 Et 的平稳性检验,可以发现连云港城市居民人均可支配收入与人均消费性支出之间存在长期均衡关系,长期弹性为 0.86448,连云港城市居民人均可支配收入每增长 1%,居民人均消费性支出会增长 0.86448%。

(四)误差修正模型

把由方程 LN(UC)=0.797088+0.864480*LN(UI)+ Et 得到的误差项作为误差修正项 ECMt,然后把它作为解释变量,与其他短期波动建立回归模型,得到如下方程:

D (LNUC) = 0.727202188152*D (LNUI) + 0.735566999474*RE + 0.0107506344882 (0.0181) (0.0069) (0.430832)

R-squared= 0.558286 Adjusted R-squared=0.506319 Durbin-Watson stat=1.923454

该协整方程和误差修正模型的统计量符合统计要求,参数估计值符合经济理论,根据误差修正模型,连云港城市居民人均消费性支出对人均可支配收入的短期弹性为 0.727202188152,连云港城市居民人均可支配收入每变动一个百分点,人均消费性支出会同向变动 0.727 个百分点,非均衡误差修正项则以 73.5566999474%的比率对消费进行与收入同方向的波动。

五、结论与建议

经济建设

(一)结论

1.连云港城市居民收入、消费水平与全省平均水平存在差距,且差距还在扩大。从收入水平来看,近两年连云港城市居民人均可支配收入与全省平均水平拉大。1995年,连云港城市居民的人均可支配收入和消费支出分别为4504元和3726元,江苏城镇居民人均可支配收入和消费支出分别为4634元和3772元,基本与全省平均水平持平;1999年,连云港城市居民的人均可支配收入和消费支出分别为6538元和4091元,江苏城镇居民人均可支配收入和消费支出分别为6018元和5011元;2012年连云港城市居民人均可支配收入为24342元,而江苏城镇居民人均可支配收入为29677元,相当于全省平均水平的82.0%。从消费支出看,2012年连云港城市居民人均消费支出为15615元,江苏城镇居民人均消费支出为18825元,相当于全省平均水平的82.9%。连云港与全省水平的差距越来越明显。

2.消费预期增加,消费倾向降低。居民预期消费增加是影响消费增长的重要因素,预期支出增加是导致居民谨慎消费的重要原因。目前药品、医疗费、教育费用、购建房成本、养老支出等较大幅度增长以及难以预期的意外事件的发生,已成为城市居民家庭的沉重负担,这些都是居民家庭的即期消费受到一定程度的抑制。2012年,城市居民面对复杂多变的社会就业形势和国内外经济形势等种种不确定因素,自觉增加了消费预期,缩减了即期消费,全年人均消费性支出增长仅增长10.7%,而2011年连云港城市居民人均消费支出增长14.8%,2012年较上一年下降四个百分点。

3.2012年连云港城市居民人均基本消费支出为7124元,最低10%收入户人均可支配收入为也突破八千元,超过基本消费支出,说明连云港城市居民的基本生存得到满足。2012年连云港城市居民边际消费倾向为0.515119,即居民收入剔除基本支出后新增部分52%用于生活消费支出,由各类消费支出的边际消费倾向可知,市区居民各项消费支出的顺序依次为食品(0.11581),教育文化娱乐(0.09415),交通和通信(0.08016),家庭设备(0.07988),衣着(0.05503),医疗保健(0.04364),居住(0.03902),其他商品和服务(0.03854)。整体来看,连云港城市居民的边际消费倾向不足,居民在获得基本生活需求支出后,剩余的收入一半用于各项消费性支出,主要的支出项为食品、教育文化娱乐、交通和通信、家庭设备等,说明连云港城市居民的消费结构除了满足基本的温饱需求外,还不断向享受型和发展型消费转变。

4.连云港城市居民消费需求收入弹性的计算结果表明,家庭设备、其他商品和服务的需求收入弹性 >1 ,教育文化娱乐、医疗保健的需求收入弹性达到0.8和0.7,明显高于其他项的需求收入弹性,说明居民对家庭设备、其他商品和服务的需求量的增长率要高于收入的增长率,用于这些项目的消费支出增长潜力较大。而食品、衣着、居住的消费需求收入弹性较小,说明对食品、衣着、居住的需求已得到相当的满足。

5.连云港城市居民人均可支配收入与人均消费性支出之间存在长期均衡关系,长期弹性为0.86448,连云港城市居民人均可支配收入每增长1%,居民人均消费性支出会增长0.86448%。

6.根据误差修正模型,连云港城市居民人均消费性支出对人均可支配收入的短期弹性为0.727202188152,连云港城市居民人均可支配收入每变动一个百分点,人均消费性支出会同向变动0.727个百分点,非均衡误差修正项则以73.5566999474%的比率对消费进行与收入同方向的波动。

(二)建议

1.完善和加强医疗保健、交通通信、教育文化娱乐服务的基础建设,满足城市居民对这些消费的快速增长需求。积极开拓有助于提高居民整体生活质量的消费种类和渠道。现阶段,多数居民已步入小康生活,消费重点仍然主要集中于食品、衣着和日用品上,对文化、教育、娱乐、旅游、体育、保健、通讯等支出比例低,这与地方第三产业发展的落后有一定关系。因此,要采取有效措施加快发展第三产业,促进城乡居民在教育、高品位的各类娱乐、旅游、保健、通讯,以及个人投资理财咨询和家庭服务业等方面的消费。

2.切实解决城市居民住房、购房问题,防止城市居民居住消费成为消费结构升级的障碍。切实增加住房有效供给,全力加快保障性安居工程建设,增加中小套型普通商品住房和保障性安居住房建设。

3.关注低收入群体,促进中低收入者扩大消费。要针对中低收入者做好教育、住房、法律等专项救助工作,帮助低保边缘群体解决特殊困难。政府部门合理调整财政支出结构,加大公共财政向城乡困难群众倾斜、向基层民政部门倾斜、向社会福利事业倾斜力度,认真安排和落实好灾害救助、最低生活保障、社会福利和优抚安置等各项资金,确保困难群众、特殊群体和优抚对象的生活权益。大力发展社区服务、餐饮业等劳动密集型产业,鼓励下岗和失业人员灵活就业和自主创业。充分发挥劳动密集型产业、中小企业及非公有制经济对增加

经济建设

就业的积极作用,积极发展对外劳务合作,扩大劳务输出。同时,应尽快建立起更高水平的最低工资制度、工资正常增长机制和支付保障机制,改变居民收入水平、促进消费结构调整。

4.完善医疗、教育体制,减轻居民医疗、教育负担,提供更多生活保障,改善居民消费预期。为解决居民的后顾之忧,充分提高生活水平,需要进一步健全和完善社会保障体系,加快教育、医疗、就业等体制改革步伐,满足城乡居民物质生活需要,为消费结构向更高层次发展提供条件。加快出台社会保险、社会救助、养老保险、医疗保险、社会保障基金管理等法律法规。扩大社保覆盖,增加受保人群基数。加快完善城镇医疗保障体系,针对不同人群医疗保障需求建立保障制度多模式、保障方式多样化、保障水平多层次的医疗保障体系,实现人人享有基本医疗卫生服务。

【参考文献】

- [1]黄晖,王吉利,魏振军.马克威软件与当代数据分析[M].中国统计出版社,2006
- [2]衡昌.广东省城乡居民收入-消费的实证研究[J].安徽农业科学,2009,37(35)
- [3]艾晓声.上海居民收入-消费关系分析及比较[D].上海社会科学院,2006
- [4]袁霓.我国城镇居民收入与消费关系的协整研究[J].技术经济与管理研究 2005(5)
- [5]易丹辉.数据分析与 Eviews 应用[M].中国统计出版社,2002
- [6]张晓彤.计量经济学软件与 Eviews 使用指南[M].南开大学出版社,2003
- [7]谢识予.计量经济学[M].高等教育出版社,2004
- [8]连云港市统计年鉴[M],(1993-2012 年)

(获奖情况:2013 年度全省调查队系统招标课题三等奖)

(作者单位:国家统计局连云港调查队)

关于我市农村土地流转的调查与思考

王 洋 万兴军

【摘 要】农村土地流转有着强烈的现实意义。目前我市农村土地流转呈现出面积逐年增加、流转方式和主体多样、流转价格逐年攀升、农民对土地收益更加看重等特点,也存在着土地流转的愿望不强烈、土地流转形式不规范、流转难度大、流转市场发育缓慢、惠农政策出现偏差等问题。加快农村土地流转应当遵循土地农用的流转原则、规范的流转制度、直接式+间接式+中介式的流转模式和一系列相配套的农村社会保障制度。

【关键词】农村;土地流转;调查

党的十八大报告指出,“坚持和完善农村基本经营制度,依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权,……提高农民在土地增值收益中的分配比例。”土地问题依然是农村发展问题的核心,其中农村土地流转问题又是土地问题的集中体现。从统筹城乡发展的国家战略层面上,亟需把土地这种重要的生产要素和稀缺资源,更好地加以利用和流转。

一、关于农村土地流转概况

相对于国外农村土地流转,主要是在坚持土地私有制的前提下进行而言,我国的农村土地流转一般是指土地使用权、经营权流转,土地的(集体)所有权不变,即农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织来使用,简言之,保留承包权,转让使用权。我国《土地承包法》第三十二条规定“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。”

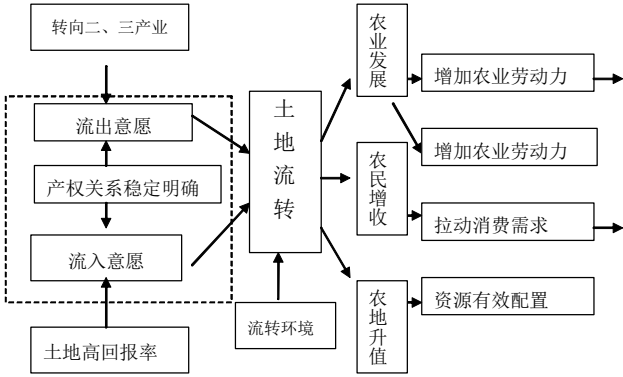
(一)我市农村土地流转的现实意义

第一、我市属于经济欠发达地区,无论是农业产值效能,还是土地价值张力,仍存在一定的上升空间。因此,土地适时流转能够有效提高我市土地资源

经济 建设

配置率,促进土地升值,为农业集约化、特色化、高效化经营提供广阔空间;第二、土地流转有利于促进我市农民增收。我市农民,循规蹈矩,缺少竞争的压力,面对市场、资本,其弱势地位凸显出来。在这种情况下,农民收入的多少在很大程度上只能与土地能带来的价值直接挂钩,所以土地的有效流转能提高农业经营的效益,促进农民增收;第三、以适当的集中与合理的土地置换方式促进土地流转,能够避免我市农村居民点过于分散的住房方式所造成的土地浪费,有利于推进我市新农村建设;第四、土地的有效流转有利于提高农民非农转移的稳定性,弱化城乡二元体制,加快城镇化进程,从而有利于探索开启城乡一体化的新路径。

土地流转的现实意义如下(见图 1):



(图 1)

(二)我市农村土地流转的主要特点

1.流转面积逐年增加。据调查数据汇总,2010-2013 年四县土地流转面积累计分别为 103.3 万亩、136.6 万亩、150.9 万亩、187.6 万亩,流转率分别为 21.8%、28.3%、31.4%、35.9%,土地流转规模呈现逐年增加的态势,且新流转的土地多用于规模化经营,改变了过去分散流转、分散耕种的局面,切实发挥了流转对发展现代农业的作用。

2.流转方式和主体多样发展。从流转方式上看,主要包括:出租、转包、转让、互换、股份合作和其他形式,其中出租和转包是两种主要流转形式。流转主体也趋向多元化,过去土地流转主要在本村尤其是亲戚邻居之间,主体比较单一。随着流转不断加速、农业项目的不断引进,农业龙头企业、种粮大户、农民专业合作社等多种新型规模经营主体不断增多。本地有限的土地资源已经满足不了能人大户的需求,土地跨村、跨乡流转面积逐步扩大,土地流转逐步打

破传统的区域界限，如灌云县圩丰镇房保亚在本村承包 300 亩后又在临近的农场承包 1000 亩耕地。

3.流转价格逐年攀升,农民对土地收益更加看重。在 2007 年以前农村土地流转价格多是由农户亲友之间自发流转形成,流转田块较小,价格根据土地的自然条件不同一般在 100-300 元/亩。近几年,由于国家连续提高粮食收购保护价,同时地方政府大力发展设施农业,土地增值潜力逐渐显现,农户对土地流转价格期望值越来越高,导致土地流转价格逐年上涨。从种粮大户反映的情况来看,土地流转价格近 3 年从 300-700 元涨至 500-900 元,涨幅近 50%。设施农业和特色农产品种植的土地流转价格上涨幅度更大。农民除了从土地流转中获取收益,还可以在农业基地里打工获得劳务收入。在东海县驼峰八湖村,农民流转土地每亩可以获得 800 元收益,每 5 年上涨 50 元,如果给农业生态园打工,一天还可以获得 30-50 元收入。

二、流转土地价格成本收益分析

为了解当前我市土地流转现状、价格、收益以及后期流转行情走势等情况,我们选择 15 个大中小不同规模种植户(粮食为主)作为调研对象,其中 500 亩以上大规模 3 户、50-500 亩中规模 7 户、50 亩以下小规模 5 户。情况如下:

(一) 调查户流转土地价格差异。调查户耕地总面积 6480 亩,户均耕地 432 亩,亩均流转地费用 615 元。通过调查,我们发现流转土地价格差异很大,高的超过 1000 元,最低的只有 200 元。价格差异大的主要原因:一是地理因素,山区丘陵地质较差,流转价格较低,平原土地地质肥沃,有利于农作物生长,流转价格相对较高,而高速公路沿线、城郊地区土地流转价格更高;二是行业因素,流转出来发展粮食种植的土地价格相对较低,而用来发展经济作物如设施蔬菜、花卉、食用菌等行业价格较高,一般都在 1000 元以上;三是流转规模,大规模流转明显比零散流转(一般农户间自发流转)的价格高,本次调查中大规模户亩均流转地费用 860 元,中规模户亩均流转地费用 740 元,小规模户亩均流转地费用 320 元,土地流转价格与流转规模呈正比。

(二)调查户成本收益对比。根据农产品成本调查数据,近年来我市粮食作物保持稳产高产,其中水稻亩产平均 595 公斤、小麦亩产平均 390 公斤左右,按去年粮食平均收购价格测算,亩均净利润总体应稳定在 600-700 元,这与本次调查平均数据基本相符。

不同规模类型土地流转成本收益比较

经济 建设

规模类型	亩均收入	亩均	亩均	亩均土地	占总成本
大规模	2567	2033	534	860	42.30%
中规模	2357	1900	457	740	38.95%
小规模	2380	1572	808	320	20.36%
平均	2406	1750	656	615	35.14%

1.从收入情况看,大规模种植户亩均收入 2567 元,分别较中、小规模户高出 210 元和 187 元,体现了大规模户在种植品种、技术和产品销售价格上的优势。以灌南县种植大户武成军为例,其共流转土地 2600 亩,主要种植有机稻和小麦,由于销售价格明显高于普通稻麦市场平均价格,亩均产值达 3000 元,比一般种植户收入高出三成。

2.从成本定量分析,大、中规模户种植总成本分别较小规模种植户高出 461 元、328 元,而前两者土地成本则分别较小规模种植户高出 540 元、420 元,显然如果扣除土地成本因素,前两者的亩均成本还要低于小规模户,说明大、中规模种植户在人工、物质成本支出控制上具有明显优势。种粮大户房保亚反映,由于种植地块集中,有利农业机械作用的充分发挥,今年他家种植的小麦机械收割费用仅为 40 元/亩,比当地普通种植户小地块减少机械费支出 20 元一亩。

3.从种植效益来看,小规模户的亩均净利润高于大、中规模户,这是因为小规模户土地大部分属于自有承包经营,其价格参照零散流转地块导致其定价偏低,因此小规模户土地成本明显低于大、中规模户,抵消了在产值上的劣势。从调查数据结构分析,大、中规模户土地成本占总成本的比例平均在 4 成左右,是小规模户的 2 倍,如果小规模户土地成本比例升至和前两者一样的话,其净利润将减少 60%。

(三)土地成本与粮食价格的关系。粮食收购价的上涨调动了农民种粮积极性,调查中 80%种植大户有继续流入土地的愿望,显然这些需求将有力推升农村土地流转的价格。反过来,土地流转费用上涨势必增加农民种粮成本,在国家保障种粮农民利益的前提下,又会对粮食价格上涨形成倒逼作用。根据测算,在人工费用、农资价格等其它成本因素不变的情况下,土地成本每上涨 100 元/亩,粮食收购价格就要上涨 0.1 元/公斤,才能保障农民种粮收益维持现有水平。

三、梳理我市农村土地流转中存在的不足

农村土地流转是调整农业产业结构、推进适度规模经营的重要途径,也是发展生态高效现代农业、增加农民收入的有力举措。由于农民思想意识和流转环境的不成熟,土地流转中还存在一些问题:

(一)我市农村社会保障体系不健全使得农民土地流转的愿望不强烈。农

业在我市举足轻重,农民对土地固有的依恋情结,让"土地为本"的传统观念根深蒂固,加上目前我市农村社会保障体系还不健全,土地仍然是农民安身立命的根本保证。同时,由于目前土地的产出效益比较低,土地流转的低收益很难打动农民产生流转土地的冲动。因此许多农民不愿放弃土地承包经营权,宁可把土地留在身边粗放经营,也不愿流转出去,往往选择私下协商代耕、临时性转包等方式处置所承包的土地。

(二)土地流转形式多样且不规范。通过走访调研发现,仍有相当部分的土地流转只是口头约定,没有签订书面合同,有些虽签订书面合同,条款也多不规范,内容过于简单,对双方权利义务及违约责任规定不具体,且大部分流转合同没有通过职能部门鉴证和备案,土地流转价格存在不合理现象和纠纷隐患。此外,各乡村为了减少矛盾纠纷,对耕地按好坏搭配进行调整。表面上看土地分配是公平的,但为农户土地流转增加了交易难度。在绝大多数农户同意租出的情况下,仅个别农户反对而造成整片土地无法流转的情况普遍存在。

(三)法律条款的相对原则性导致流转难度大。目前我国法律规定农村的土地归村“集体”所有,村民按户承包土地,使得(村集体的)土地所有权与(农户的)经营权的分离,实践中容易造成流转土地利益主体的虚化,从而极易产生权利的纷争。农村土地往往局限于村内甚至是村民小组内流转,很难跨区域、跨所有制流动,这在一定程度上影响了土地流转的规模和效益,阻碍着土地流转在更大的范围和更高的层次上进行,使土地效益得不到最大限度地发挥。

(四)土地流转市场发育缓慢,土地流转中介机构缺位。目前我市还没有建立起与市场经济相适应的农村土地交易市场,缺乏一个完善的土地交易平台,阻碍了土地交易双方信息的沟通与交流,导致当前多数土地流转交易基本上是由农户漫无目的寻找转让对象,并随意完成整个交易过程,土地流转的随机性和偶发性成分比较大,土地流转的成功率比较低而且极易产生流转纷争。

(五)惠农政策的偏差让土地流转衍生出消极因素。近年来,依据国家政策,我市不断提高农业综合补贴、粮食直补等补贴标准,但在实际土地流转中,享受政策补贴的不是粮食种植者,而是坐享租金的土地流出方。国家惠农政策和粮补资金的效果产生偏差,并对土地流转和规模经营形成了一定的逆向调节作用。此外,我市农村排灌站、交通道路、桥梁、沟渠、涵闸等基础设施难以适应大规模粮食生产需要,道路太窄、桥梁承载力太小,大的运输车辆无法进入,种植大户望而却步,也是制约土地大规模流转的重要因素。

四、加快我市农村土地流转的思考

(一)流转原则:坚持土地农用地原则

推动农村土地(尤其是耕地)流转是为了提高农村土地利用效率,优化农村土地资源配置,提高农业收益,增加农民收入,增强粮食自给力,所以农村土地权流转应该是面向农业和从事农业生产的自然人或法人,而不是面向非农产业与从事非农产业的自然人或法人。换句话说,农村土地资源的流动应该在农业内部、在从事农业生产的自然人或法人之间进行。不能将农村土地用于商业、工业等非农产业,从而改变农村土地的用途,加剧农村土地资源的稀缺性。如果出于追求非农产业的较高收益而盲目将农村土地转为它用,且不说不符合我国的法律政策,其必然会削弱农业发展的基础,使农业成为制约我国经济发展的瓶颈。因此,在坚持土地农用的原则下,鼓励农村土地在不同的农业区域间进行跨区域的流动,即一个地区从事农业生产的自然人或法人可以到另一个地区获得农村土地使用权,这可以将富裕农民的资金、农业技术带到较落后的地区,促进生产要素的跨区域流动和组合,有利于消除县域之间的差异,实现县与县均衡发展。

(二)流转保障:规范的制度匹配

农民所拥有的承包使用权是农民以合同契约形式取得的一种财产权,在合同有效期内为农民所占有、经营、使用,其产品为农民所支配,在规定的使用期限内可以继承、租赁、赠予、拍卖、抵押入股,为此,首先要继续坚持土地承包“长久不变”的政策,维护农户的土地“产权”,明确土地承包经营权是进行土地流转的前提——这是健全土地承包经营权流转市场的基础性工作。其次,应建立以县为单位、规范公平的农地使用权市场,培育农地使用权流转机制,促进农地规模经营,缔造使用权交易的中介服务组织如土地经营公司、土地评估事务所、土地银行、土地保险公司、土地证券公司等。再次,建立对流转土地农民的收益保护和补贴制度,试行土地流转最低保护价制度,鼓励发展土地流转社会化服务组织,为流转土地的农户提供信息中介或担保服务。复次,建设土地流转信息平台,及时全面准确地掌握农村土地承包经营和土地流转的状态情况,为农民提供有效服务,规范土地流转管理。最后,健全土地承包合同管理机构,建立健全土地承包纠纷调处机制,妥善协调和处理土地流转纠纷,保证土地流转健康有序地进行。

(三)流转模式:直接式+间接式+中介式

转包、出租、互换等方式属于直接式土地流转模式,主要特点是对农业内

外部条件的要求比较低,流转的数量也没有最低标准,尤其适应经济相对落后及劳动力转移率相对低的地区。我市属于经济相对落后的地区,农民从事非农产业的就业机会相对要少,只是部分劳动力转移出去,农村也只是部分零散的土地需要流转,因此,我市农村非常适用出租流转模式;农村剩余劳动力有一定程度的转移,农村剩下的主要是孤寡老人、妇女儿童,劳动力明显不足,这种情况下的农村,适合政府参与的间接式土地流转模式(如反租倒包流转)--从这个角度讲,我市某些乡镇应该因地制宜,引导农民走间接式土地流转模式;对于人多地少,工业化和城市化水平较高,第二、三产业发达,纯农业收入在农民收入中所占的比重不大,农民对土地的依赖性较弱,应当采取中介参与的土地流转模式(如股份合作制流转、土地信托流转)--目前我市的经济发展而言,这种模式应用范围还比较窄,还不成熟,但可在部分乡镇探索先试先行。

(四)流转“定心丸”:健全农村社会保障制度

建立健全农村社会保障制度是能为农村土地流转创造良好的流转环境,给一些疑虑重重的农民吃上“定心丸”:一是建立农村最低生活保障制度,进一步完善农村救济体系;二是大力发展农村保险事业。政府要加强农村社会保险的宣传工作,切实增强农民的社会保险意识,在充分尊重农民意愿的前提下组织引导,以避免农民产生逆反心理,真正把好事办好、办实;三是建立农村基本医疗制度。加强农村医疗卫生基础设施建设,提升服务能力,为农村居民提供安全、有效地公共卫生服务和基本医疗服务;继续完善新型农村合作医疗制度,减少农民因病致贫、因病返贫的现象。在经济社会发展到一定程度,最终要建立城乡一体化的社保体系,使农民能够和市民享受同等的就业、医疗、就学、社会保障待遇,使农民不再担心因流转土地而缺乏养老的最后保障。

总之,农村土地流转应该遵循“农民产权——经营权(使用权)流转——土地集中——规模经营”的思路,即赋予农民土地承包经营权的政策法律要稳定、长久、充分,“有恒产者有恒心”,尊重农民的基本财产权利,在此基础上鼓励并规范农户的土地经营权(使用权)以及与之相应的收益权和转让权,进而对分田到户的散户承包格局进行调整,使土地达到相对集中状态,从而以农民物权(土地产权)制度建设为中心,培育土地流转的集中机制,逐步“构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。

(作者单位:中共连云港市委党校、连云港市物价局)

对基层税收管理改革和税收现代化建设 现状的调查与思考

厉伟 高浪 殷然

【摘要】新的时期,各级基层国税机关全面贯彻落实国家税务总局、省国税局关于全面推进税收管理改革的部署要求,新的征管模式现已基本全面形成并取得了显著成效。但在基层推进税收征管改革和加快现代化建设过程中,也存在不少问题和薄弱环节,需作深入的研究和探讨。本文以灌云县国税局为例,从三大方面进行论述、探讨。一是对基层落实税收管理改革及税收现代化的主要做法进行了简述;二是分析了目前基层税收管理改革及税收现代化建设中存在的问题及不足;三是对在基层进一步深化税收管理改革及税收现代化建设提出了基本思路与对策。

【关键词】税收;现代化;建设

目前,全省国税机关正在全面推进的税收管理改革是适应国家治理现代化战略的必然要求,也是实现税务机关税收治理体系和治理能力现代化的必然选择和关键举措。本轮税收管理改革从以前“人盯户、票管税”为主要特征的传统管理方式向以信息化支撑下的风险管理为核心的现代管理方式转变。近年来,各级基层国税机关全面贯彻落实总局、省局关于全面推进税收管理改革的部署要求,采取有效举措,以落实省国税局“211”工程为着力点,深化应用税收风险应对模板和法律指引,打破了以前税务机关职能部门各自为政、基层单位一局统辖、责任区管理员单打独斗等诸多弊病。新的征管模式已基本全面形成并取得了显著成效。在推进税收征管改革和加快现代化建设过程中,我们不难发现,在基层也还存在不少问题和薄弱环节,需要我们将作深入的研究,并尽快加以解决。现以灌云县国税局作为基层国税机关一例,对上述问题进行必

要的思考和探讨。

一、基层推进税收管理改革及税收现代化取得的基本成效

(一)达到了三个提升。一是思想认识得到提升。以连云港市灌云县国税局为例,该局能认真贯彻落实省局税收管理改革工作部署,形成推进改革的一致共识。结合开展“正风肃纪”主题教育活动,通过正面宣传教育、深化谈心交流,化解干部心中的“疙瘩”和误解,确保了 100 多名干部队伍的思想稳定,为深化税收管理改革奠定了坚实的思想基础。二是制度建设得到提升。该局借改革之机,进一步完善相关制度体系,促进各业务部门运转有序、协作紧密、成效显著。在此基础上,实行清单式管理,进一步明确每个干部职工的岗位职责,在县局内网晒干部工作日志,做到依制度办事、以制度管人,比实干、比实绩、比贡献。三是综合素质得到提升。充分发挥兼职教师和业务骨干的作用,开展实际案例模板应用前后对比竞赛,边学边干,边干边学。开展业务技能轮训,通过“点菜式”教学,打造一支拉得出、打得响、过得硬的风险管理专业化人才队伍。

(二)促进了三个规范。一是进一步规范了执法程序。该局严格落实职责清单,按照清单规定的职责范围和业务流程,切实规范税收执法行为。以集体审议为关键点,把住任务分配、分户分析预案制作、实地检查和应对结论下达 4 个关口。县局专门建立谈话室,集同步录音录像等功能,从物质上保证具体检查行为的规范实施。二是进一步规范了指引应用。突出法律支撑和法律运用的规范化,以提高应对质量为本,力求每个应对案例经得起检查,查处的结果经得起考验。以交叉质疑为主,强化跟踪质疑,进一步推进应对质量提高。严格资料档案化管理,专岗负责,强化督查。三是进一步规范了支撑保障。在风险应对过程中,该局充分运用数据情报平台等信息技术,同时加强业务能力支撑,在充分用好县局骨干团队的基础上,更加注重发挥相关商会、行业协会等部门外部专家、人士的作用,为涉税风险应对工作提供更加专业、更具特色的智囊服务,提高应对质效。

(三)实现了三个突破。一是基础管理实现了新突破。加强涉税信息源头管控和事后纠错,提高基础数据质量,为分析应用提供支撑。细化执法人员专业分类,做到分户分析、预案制定、情报采集和应对实施人员职责分离,全面保证省局模板应用,打牢执法基础。二是综合治税实现了新突破。该局进一步扩大第三方信息采集范围,在把原有 23 个县直部门纳入涉税信息的采集基础上,今年,又把本县 13 个乡镇政府纳入涉税信息采集范围,挖掘更多有价值的涉

经济建设

税情报;推进社会纳税诚信建设,与县财政、地税共同开展会计人员诚信管理,分别评定为“纳税诚信、纳税基本诚信、黄牌警告和红牌警告”等级,从源头上整治会计人员做假账、不监督等行为,促进纳税遵从。三是绩效管理实现了新突破。将税收管理改革任务的完成情况纳入绩效管理,对纳税服务人员、分析人员、风险应对人员和机关人员进行分类考核,以良好的个人绩效促进组织绩效的提升,推进风险应对工作持续改进。通过推进新一轮的税收征管改革、加快现代化建设,该县在风险应对方面出现了较好态势。今年 1-6 月份该局仅税收风险应对总成效就达 3826.59 万元,同比增长 111%;其中已入库税款 2838.61 万元,同比增长 106 %。

二、目前基层税收管理改革及税收现代化建设中存在的问题及不足

通过对灌云县国税局这一基层国税单位的调查,我们发现在推行新一轮的税收征管改革、加快现代化建设的实践中还或多或少存在一定的问题和薄弱环节,综合如下:

(一)人员“偏大化”问题比较突出。可以肯定的是,近年来,各级国税机关投入了大量人力、物力用于加快税收征管改革、特别在数据情报平台的建设方面,一些基层单位把集信息采集、数据查询、分析为一体,为税收工作提供了很好的大数据支撑,有利于发挥税收大数据的增值利用和深度挖掘。但是,目前基层税务机关面临的客观情况是人员的素质跟不上改革的步伐,在一定程度上高估了基层国税干部能力和素质。从灌云县国税局干部构成来看,全系统现有 112 名正式干部,平均年龄在 45 岁以上,其中 50 岁以上的 43 人,占比 38%,40-50 岁 52 人,占比 46 %,30-40 人以下 7 人,仅占比 6%,30 岁下 10 人,只占比 10%。据了解,干部年龄偏大的问题在江苏国税系统普遍存在。许多年龄偏大的基层税务人员近年来一直在不断的调整适应过程之中,从传统的无目的随机检查转变到现在分析查找出疑点再检查尚有许多不适的现象,同时由于他们的自身知识水平、技能更新跟不上风险应对工作需要,特别是利用计算机分析检查知识欠缺,基本无法全面、适时开展风险应对工作,有的也只能完成一般工作上的看看表、对对数、查查票等浅层次的评估,导致数据情报平台使用不能物尽其用,深层次分析模块成为摆设。

(二)执法刚性弱化问题比较突出。目前,我们全省整体国税机关的税收服务水平和意识逐步提高,受到社会各界好评。但是从税收改革的具体实践来看,不乏存在过高地估计了纳税人的纳税遵从度和纳税意识的问题。一些税

务机关、税务工作人员片面地认为现在税收管理理念和管理方式现代化了,纳税人的素质就自然而然提高了。显然这种认识与客观实际存在偏差。比如从目前多许多纳税人对基层国税机关的“评价”来看,就可见一斑,甚至有纳税人公开地说:“国税就是好,申报多少是多少”!此看法虽然不能代表全部纳税人的感受,但是最起码可以表明目前纳税人的纳税“自由度”是大大提升了,而从另一个角度看,税务机关对纳税人是否存在管理失之宽、失之于弱、失之于软的问题值得深思。联系当前基层的税收法治环境和纳税人的法治意识,税务机关过分地强调、片面地强化“纳税服务”,或多或少对税务机关的执法刚性产生负面影响,过分地强调纳税服务也在一定程度上影响着税务人员的刚性执法意识的树立,从某种意义上造成了税收执法刚性的削弱。从而导致当前新欠税时常发生,甚至有蔓延势头,纳税人逃税、偷税、故意欠税十分方便。面对偷逃骗欠税等税收违法行为,基层税务机关税收强制措施运用极少,打击乏力。据调查,目前基层税务机关和税务干部普遍对税收强制措施的使用缺乏底气,不敢用、不会用、惧怕用的情况比较突出。在风险应对中、甚至稽查工作中出现了部分纳税人愈发不予配合的情况。又如所得税汇算清缴、增值税发票升级等许多事项在落实过程中出现了一些纳税人不理解、不支持、不配合、甚至有意抵触的情况。

(三)改革后的职责不清问题比较突出。据许多基层税务机关一线同志反映,当前职责不清问题是目前税收管理改革表现最为突出的问题。按正常推论,省局清单界定的职责是较为清晰的,基层不该出现此类问题,但是随着总局绩效考核的推行,省、市局的考核指标与基层现行职责之间存在的矛盾越来越凸显,考核指标的设定并未与基层的职责清单对应,造成一些基层单位为了保证考核绩效,却不得不不断地、人为地调整任务的安排和分配。比如,在大企业及国际税收方面存在职能上收、考核却下移、风险应对人员仍要承担新欠增长率、税收收入预测偏差率、放弃享受优惠政策户数不超过小型微利企业盈利户数的占比等基础性管理考核事宜等等。再如,一些阶段性任务工作量大、事多,仅依靠基层一个分局(如:办税服务厅)一个部门是很难完成的任务,最终还得靠税收风险分局一起参与,而税收风险应对分局的职责中已经明确没有了这些基础管理事项。如前期总局部署的增值税发票升级版推行工作,由于时间紧、任务重,如果税收风险应对分局不出力配合,那么增值税发票升级版推行工作将变得十分困难。同样的道理,今年企业所得税汇算清缴工作,由于

经济建设

基层税务机关的职责调整,光靠纳税人的自觉申报,汇缴申报率、申报质量也无法保证总局考核指标,最终还得抽调税收风险分局人员参与进来,进行跟踪督促才能完成任务。下半年随着营改增的进一步扩围,相信仍会有大量基础性管理事项需要应对分局协助,诸如此类大量事务性工作与应对工作不断交叉,从而导致基层干部觉得职责不清,摸不着头脑。在一定程度上,存在局部上的混乱感觉和状态,不利于工作上的明确分工、相互配合。

(四)基础管理事项头重脚轻问题比较突出。目前,各级国税机关都在强调夯实征管基础,但许多基础事项管理缺失,调查、核实、审批事项减少,而事后监控乏力,导致税收投机者抬头。最典型的就是个体税收管理风险、商贸企业虚开发票风险、非正常户管理风险、漏征漏管户风险等不断增大。有些纳税人大量注册商贸企业,大量领购发票,涉嫌违法虚开问题激增。当发现被税务机关准备检查时,立即走逃,甚至无需走逃,不接收送达文书,后被基层税务机关认定为非正常户后就可以从容躲避税收评估了(非正常户是中止评估的)等等。这些都是现行模式下国税机关极难管理的。新形势下如何进一步强化事后监控管理、避免头重脚轻问题愈发突出地表现出来了。

三、进一步深化税收管理改革及税收现代化建设的基本思路与对策

关于如何做好下一步的税收管理改革及现代化建设,笔者认为,应从以下几个方面入手:

一要加大整合人力资源力度。政策决定以后,人是根本的因素。税收管理改革的深化,最终需要人才队伍的支撑。税收管理改革如果脱离了基层一线税务干部队伍素质的实际,就会现力不从心的现象,改革的成效也会打折扣。针对基层干部队伍的实际,需把深化税收管理改革与坚持以人为本的思路结合起来,需要有效地整合人力资源,最大限度地提升合理使用人才的效力。一是建议加大专业化人才的招录力度,保证基层招录的人员留得住又用得好。目前基层税务机关的大学生流失现象应引起税务机关反思。市局与基层县局的人才引进应该有“一盘棋”的考量和规划,合理安排年轻人在合适的岗位上建功立业。二是建议进一步加大基层人力资源的“盘活”,对不同年龄层次的税务干部进行合理使用,保证人人想干事、干成事、不出事、能共事,做到人尽其才,材尽其用。针对税务系统干部职工年龄结构偏大的实际情况,要想方设法创造条件,加强教育,给予温暖关爱,以调动年龄偏大同志的工作积极性和主动性,不能任其放任自流,消极怠工。三是建议开展相关有针对性的业务培训,实行

工作与干部的绩效挂钩,与一些针对性强的实战相结合,突出学以致用,切实解决培训中“人在曹营心在汉”、“上面讲课无人瞧、下面溜网静悄悄”的现象。

二要坚持纳税服务与执法刚性并重。税务机关在为纳税人提供便捷高效服务的同时,也有必要充分运用《税收征收管理法》及相关涉税法规政策赋予的法定强制措施,对纳税人的违法行为进行依法严厉打击。在税收执法中过分地强调“纳税服务”而放松对纳税人的管理,也不利于全社会税收法治意识的确立,最终影响国家税收环境的长治久安。对基层工作人员不仅要强调“服务至上、文明服务”意识,也要树立“严管就是善待”的意识。对纳税人的涉税违法行为给予“心慈手软”,从某种意义上说也是一种失职行为。税务机关要树立法治思维和法治方式意识,面对偷逃骗欠税等税收违法行为,必须坚持运用税法赋予的各种有效措施对纳税人进行依法管理,才能提高纳税人的税法遵从度和纳税意识。当前就是要全面学习应用好《省局法律指引》,以此保证执法的刚性,彰显税法威力。要坚定江苏国税现代化建设的根本方向,建设“法治江苏国税”,将崇尚法律成为一种风气、遵守法律成为一种追求、运用法律成为一种习惯。要增强学习力、培养理解力、提升执行力,呈现运用法治观念认识税收现象、运用法治原理谋划税收事业、运用法治思维来思考税收问题、运用法治方式推进税收工作新局面。要把打好深化改革的第三战役作为建设法治江苏国税的重要任务,切实用好风险应对模板、用好法律指引、全面规范各项工作。要锁定江苏国税现代化建设的根本目的,注重体现江苏国税现代化建设的根本标准,不断提高综合满意程度。包括征税人、纳税人、用税人、管税人都满意;要让纳税人满意,就要尊重纳税人、相信纳税人、还权纳税人、服务纳税人,要让纳税人交明白税、放心税、公平税、便捷税。

三要进一步理顺职责关系。首先要利用制度管事。根据税收管理改革后出现的新情况及时修订岗责体系,完善制度,让基层税务干部明白自己的职责,知道干什么及如何干。这就需要我们广泛调研,结合实际,合设置理岗位,把适合的人调配到适合的岗。一是发挥精英团队作用。把一部分风险应对水平较高的人组织起来,形成精英团队,负责各应对部门的复杂事项单户深入分析预案制作工作,并以跟踪质疑作为后续保障,提升应对质效。二是做实基础管理。把业务水平一般的应对人员集中起来,让他们除了做好简单分析应对外,主要就是做好案件预案的实施工作,此外还可以分配他们从事情报采集和管理事项的事后监控工作,并对口服务乡镇,衔接、延伸纳税服务,做一些基础管理后续

经济建设

深化工作,如税收预测、协调政府代征个体管理、漏征漏管户清理、平台以外风险事项采集等,真正做大做强做实税收基础管理。三是建立“混合加”团队。下半年的“营改增”将再次扩围,工作的压力和强度无疑会进一步加大,理顺关系也将有利于增强工作合力。要根据省局 2015 清单,合理界定各部门权责,该谁的事就必须明确谁负责,但同时也要有一盘棋思想,对新任务可以采取牵头负责基础上的“混合加”团队形式完成任务,真正做到分工不分家,发挥单位整体效能。四是要做到考核引导到位。目前基层税务机关感觉职责有些混乱,很大程度上缘于上级考核指标与职责清单要求不对应,这就需要省、市局根据职责进一步修订绩效考核指标,简化对基层的考核,使考核指标的设定尽量与基层承担的职责相吻合,使考核具有较强的可操作性和实效性,尽量避免出现考核事项与基层不一致的情况或无法发挥考核指挥棒的作用的现象。

四要进一步促进执法规范。规范执法,是建设法治国税的需要,也是保护防范执法风险的需要。首先,要规范执法程序。严格落实职责清单,按照清单规定的职责范围和业务流程,切实规范税收执法行为。深化省局风险应对模板的应用,以集体审议为关键点,把住任务分配、分户分析预案制作和应对检查结论下达三个关口。其次,要规范文书档案。以提高应对质量为根本,检查必有文书,结案必须归档,力求每个应对案例经得起检查,经得起考验。以交叉质疑为主,强化跟踪质疑,进一步推进应对质量提高。第三,要规范支撑保障。在风险应对过程中,要充分运用数据情报支持,同时加强业务能力支撑,在充分用好市、县局专家团队的基础上,更加注重发挥商会、行业协会等部门外部专家的作用,为风险应对工作提供更加专业、更具特色的智囊服务,提高应对质效。同时建立约谈室、查账室,增强税务检查工作的约束力。第四,要强化风险防控。要围绕江苏国税现代化建设根本途径,转变管理方式。要在税收执法、行政管理中建立“前台办理、后台支撑、风险指引、分类应对、过程控制”的 20 字格局,把牢“流程、纠错、核查、问责”四道防线,进一步规范权力运行,并通过分级分类的岗责体系加以落实,从而实现职责清单、信息系统、应对模板、法律指引、业务流程持续、完善、优化。

五要发挥信息化的支撑作用。近年来,全省国税系统投入大量的物力、财力、人力建立起功能强大的风险管理平台,集信息采集、数据查询、分析、应对为一体,为税收工作提供了很好的大数据支撑,有利于发挥税收大数据的增值利用和深度挖掘。但是受基层干部队伍自身素质的制约,数据平台的应用效果

仍需要进一步提升。一方面,要把好税收数据的入口关,即对纳税人的申报数据要逻辑把关,保证数据平台数据的准确性和及时性;另一方面,要做好对基层税务机关一线人员的培训,保证相关人员对数据平台要会用敢用而且熟练地加以运用,下一步要借全省税收风险管理平台内容的更新,把应用考核作为重中之重来抓,要让现代化的信息支撑作用得到有效体现,让基层税务干部真正想用会用熟练地使用。

六要强化综合治税建设。要进一步扩大第三方信息采集范围,要把与税收有关的县直部门全面纳入综合治税平台,同时也需要在全省扩大把乡镇政府、街道纳入涉税信息采集范围,充分而有效地发挥综合治税整体效能。通过真正委托代征个体税收,最大限度把该征的个体税收管理到位,把假的非正常户、漏征漏管户挖掘出来,形成更多有价值的涉税情报提供给税务机关,让基层税务机关准确定位,从重查处、打击不遵从的纳税人。要推进社会纳税诚信建设,在贯彻总局纳税人“黑名单”和纳税信用等级评定基础上,强化对企业会计人员和代账会计的诚信体系建设。有必要根据会计人员所在企业的诚信纳税情况,在其从业资格证书年检时,分别评定为“纳税诚信、纳税基本诚信、黄牌警告和红牌警告”等级,从源头上整治会计人员做假账、不监督等行为,促进纳税遵从。

七要把激励措施向基层税务机关倾斜。一是在激励措施上,上级税务机关要考虑多向基层税务机关倾斜,既要马儿跑,也要让马儿吃得饱,或者吃得好一些,让大家感觉上组织的关心与支持。二是绩效考核要联系工作实际。要运用组织绩效考核和个人绩效考核的指挥棒,按月、按季组织考评,真正解决“干与不干一个样、干多干少一个样”的问题。三是注重激发干部活力。通过营造氛围、培养人才、团队运作、绩效考核等激发干部队伍活力。如,可在基层税务机关开展纳税管理之星、税收管理之星、风险管理之星、情报管理之星和行政管理之星的“五星”评比活动,在广大基层税务干部中形成比实干、比实绩、比贡献、争奉献的氛围,让有才者有位,立功者受奖。最终通过常态化的思想教育,富有成效的绩效管理,引领干部职工立足本职、爱岗敬业、乐于奉献,保证税收管理改革及税收现代化建设的各项举措在基层税务机关落地生根,开花结果,从而推动和促进整体税收事业的不断发展。

(本文系 2015 年 8 月 11 日全省税务学会研讨会优秀论文)

(作者单位:连云港市税务学会)

试论国税在推进江苏经济转型升级中的作用

殷然 庞达 谢文艺

【摘要】本文从全面实施江苏经济转型升级战略背景下,分析了国税部门在江苏经济转型升级中面临新的挑战和机遇,重点论述了国税部门围绕发挥职能作用,如何有所作为,做好必为,为推动全省经济转型升级作出贡献。具体从三大方面论述:一是简要论述了国税部门要充分认识全省经济转型升级的现实意义和面临的新机遇、新挑战;二是分析了在全省经济转型升级新常态下,国税部门“可为”、“应为”、“必为”所面对的正确定位和新的要求;三是对在推进全省经济转型升级中,国税部门如何做好“为”字文章,提出了具体的对策和建议。本文立意较新,观点正确,有图表,有数字,论述结构完整,且针对性、现实性、可行性较强,对实际工作有一定的参考价值 and 指导意义。

【关键词】经济;转型升级;国税

2014年,省委省政府围绕习总书记在江苏调研时提出的“经济强”发展目标和“经济发展迈上新台阶”的工作要求,对经济发展新常态下深入实施转型升级工程进行了全面部署。作为经济重要执法部门的国税部门,理应主动作为,更应做好必为,务必找准定位,充分发挥其自身的职能作用,在推进全省经济转型升级中切实做好“为”字文章,为促进全省经济转型升级、实现“经济强”的战略目标作出应有的贡献。

一、国税部门要充分认识全省经济转型升级的现实意义,充分认清所面临的新机遇、新挑战

当下,全省正在全面实施转型升级工程,以打造制造强省,推动服务经济和平台经济快速健康发展,推进大众创业、万众创新,全省经济社会发展正进

入新常态。税收工作也呈现出一系列新特征、新情况、新问题,税收职能作用发挥面临许多新机遇、新挑战,这为经济发展新常态下的国税部门如何“定好位”、“作好为”提出了新的课题,也为国税部门对接经济转型,融入地方经济发展,发挥职能作用提供了需要作为、大有可为、主动作为、顺势而为的空间和机遇。作为国税部门要全面深入地掌握全省经济转型升级的内涵,把握经济发展的脉向,适应经济发展新常态,有的放矢地落实税收各项政策,充分发挥税收职能作用,助力全省经济转型升级,助推全省经济社会稳步发展,要认识到:

(一)全省经济转型升级的现实意义。作为国税部门要想在全省经济转型升级中有所作为,做好必为,就要充分认识全省经济转型升级的现实意义。首先,要全面了解全省经济转型升级的主要目标,这样才能有的放矢工作,才能有目标地作为。一方面,要明确全省经济主要是围绕实现“五个强”(强在创新能力上,强在质量效益上,强在经济结构上,强在企业活力上,强在优势特色上);另一方面,要明确深入实施转型升级工程,实现由经济大省到经济强省的跨越,总的要求是“调高、调轻、调优、调强、调绿”,做好“加减乘除”法。其次,要认识到:正确把握率先建成制造强省的方向和措施,要深入理解推进我省经济转型升级离不开互联网平台经济和服务经济发展的双轮驱动。作为国税部门,必须要深入理解互联网平台经济在全省经济升级中的重要作用。再次,要充分认识大众创业、万众创新的现实作用。大众创业、万众创新不仅对当前培育新的经济增长点具有重要的现实意义,而且是推进产业转型升级、打造发展新动能的根本之策。作为国税部门要认识到:通过采取新技术、新业态、新模式,发挥市场配置资源的决定性作用和包括税收优惠政策在内的政策导向扶持作用,以良好的创新创业环境吸引参与创新创业者,全面释放各方面创新创业的活力。这将无疑为推动全省经济转型升级带来较大的潜力和机遇。

(二)在全省经济转型升级新常态下,税收职能发挥、税收调控方式面临着许多新的机遇、新的挑战。深入实施转型升级工程,实现由经济大省到经济强省跨越,就是要走一条全省经济逐渐持续道路,逐步淘汰落后产能、有效化解过剩产能;江苏制造与“中国制造 2025”无缝对接,将走一条以创新为驱动力的智能制造、绿色制造、绿色发展之路,传统制造业将实现凤凰涅槃,腾笼换鸟步伐进一步加快;互联网平台经济和服务经济全面发展,新的科技、管理、市场和商业模式将不断出现,新增长点不断涌现。所有这些将使税收职能作用从经济层面拓展到经济、社会、文化、生态等诸多领域,更加深刻地介入江苏经济转

经济建设

型升级战略的各个方面,从更深层次、更广范围服务于江苏转型升级战略,这既为国税部门发挥税收职能、转变税收调控方式提供了更为广阔的舞台,也为国税部门主动作为指明了方向。国税部门要融入江苏经济转型升级战略,主动适应经济发展新常态,充分发挥税收职能作用,科学有效实施税收调控,促进全省经济调速不减势、量增质更优上有新思路新举措;要在推动开放型经济新体制的发展中维护好国家税收权益上站到更高位,彰显更大的调控作用。

(三)在全省经济转型升级新常态下,税收征管改革、纳税服务工作面临许多新的机遇、新的挑战。当前,推动全省经济转型升级,主要体现在五个方面,即提升科技进步贡献率,创新管理、市场、商业模式,使创新成为经济发展的主引擎;提高投入产出比、劳动生产率、产品和服务附加值等,取得良好的经济效益、社会效益和生态效益;增加先进制造业和现代服务业在整个经济总量中的比重,消费对经济增长贡献率显著提高,城乡区域协调发展水平显著提升;营造良好的法治化国际化的营商环境,企业市场竞争能力、持续发展能力、抵御风险能力明显增强;进一步彰显战略性新兴产业、现代服务业等产业比较优势,推进企业、城市、人才“三个国际化”,实体经济、各类园区的发展活力、竞争能力、品牌效应进一步增强。可以预测,随着全省经济转型升级战略的深入实施,全省经济结构转型升级步伐不断加快,因节能减排和淘汰落后产能力度加大等原因,税收收入增速可能会下滑或持续下滑一段时间;随着经济结构调整和“大众创业、万众创新”逐步推进,也必将带来税源结构的深刻变化,跨国、跨地区经营的大企业集团不断涌现,税源的复杂性、隐蔽性和流动性越来越强,纳税人将在现有企业、个体工商户的基础上增加数量、增加类型,税收征管面临更直接、更尖锐、更繁多的矛盾和问题;国税部门要在发挥税制改革的突破口作用、推进全省经济“调结构促转型改民生”、加快实现税收管理现代化等方面走在前列。同时,经济发展动力由要素驱动、投资驱动转向创新驱动,将催生一批新业态、新产品、新商业模式,对国税部门的税收征管、纳税服务工作也提出了新的挑战。所以,国税部门要理性分析、全面看待这些新变化、新情况、新趋势,有针对性地创新税收管理模式,优化纳税服务,不断提升纳税服务水平,找到服务全省经济转型升级的新的纳税模式和方式。

二、在全省经济转型升级新常态下,国税部门“可为”、“应为”、“必为”面对的正确定位和新的要求

经济与税收关系是密不可分,税收作为国家宏观调控的主要经济杠杆之

一。全省经济发展的现状对国税部门提出了更多的要求,要求国税部门必须从税收角度对全省经济发展情况进行清醒地正确分析, 准确掌握全省经济在转型升级过程中存在的问题,真正明确“可为”、“应为”、“必为”所面对的正确定位和新的要求,为更好地发挥职能导向作用指明主攻方向,在实现全省经济转型升级进程中积极有为、主动作为、做好必为。

(一)推进产业结构不断优化,需要税收政策发挥适度的辅助作用。目前,在投资、消费、出口三大需求增幅都在回落的经济转型过程中,企业经营者面临寻求新的市场订单的压力,宏观上面临寻求新的经济增长点的压力。这些压力既是产业结构调整的动力,也是推动经济发展方式转变的市场力量。从下列的(表一)提供的数据,表明全省第二、三产业结构正朝着优化的方向调整变化,但产业结构不合理、深层矛盾突出的问题依然突出。今后一段时期,不断优化产业结构将是全省经济转型升级过程中的一条主线。作为国税部门在这一过程中,要适时改革税收政策,正确落实相关涉税政策,适度发挥税收政策辅助作用,而不能主导产业调整,也不能直接干预企业调整产业结构的活动。

2013-2014 年全省三大产业发展情况表(表一)

项目	2013 年度			2014 年度		
	增加值	增幅(%)	所占比例(%)	增加值	增幅(%)	所占比例(%)
第一产业	3646.1	3.1	6.1	3634.3	2.9	5.6
第二产业	29094	10	49.2	31057.5	8.8	47.7
第三产业	26421.7	9.8	44.7	30396.5	9.3	46.7

2013-2014 年全省先进制造业产值情况表(表二)

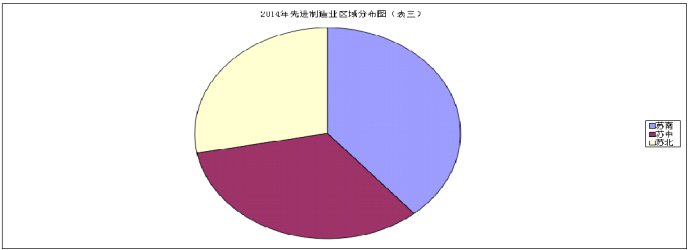
项 目	2013 年度		2014 年度	
	产值	增幅(%)	产值	增幅(%)
汽车制造业	5765.7	25	6448.8	13.4
医药制造业	2768.3	19.8	3136.4	13.7
专用设备制造业	5028.1	12.4	5622.2	10
电气机械及器材制造业	14621.4	12.8	16003.3	9.8
通用设备制造业	7201.4	9.3	8134.3	10.5
计算机、通信和其他电子制造业	17323.2	5.1	18055.9	4.1

(二)推动全省先进制造平稳发展,需要税收优惠政策的全力支持。构建一个以“创新、智能、绿色、高效”为特征的先进制造体系是推动全省经济转型升级、实现制造强省目标的基础和强力支撑。据有关统计数据表明:2014 年,全省先进制造业实现的产值占整个工业产值的 41.25%,首次超过四成,较 2011 年提升 3.32 个百分点,年均提升 1.1 个百分点。但先进制造业发展增幅放缓、

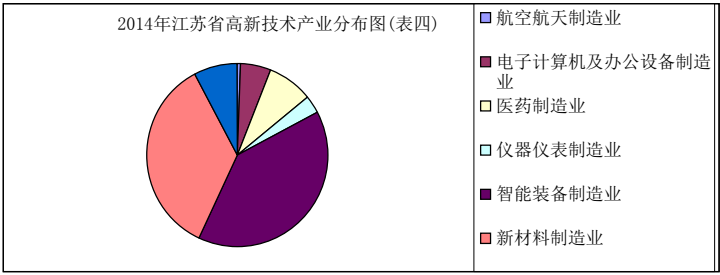
经济 建设

行业间发展不平衡(见表二),2014 年苏南、苏中、苏北先进制造业占比分别为 45.58%、39.17%、32.90%,三大区域的工业化梯度差距较大,先进制造业区域发展不均(见表 3)等问题比较突出,特别是一些新兴产业如新能源汽车、碳纤维、航空航天装备、高端船舶、工业机器人、物联网和高端芯片等规模小、发展相对滞后,这就需要国税部门积极采取措施,全面落实税收优惠政策,引导和推动创新成果转化、新技术推广和新产品应用,逐步放大其对全省先进制造业的贡献份额。

2014年先进制造业区域分布图(表三)



(三)加大技术改造、增加研发投入,需要税收政策的有效激励。在实施转型升级工程过程中,创新驱动、自主创新是“关键一招”,需要运用先进适用技术和现代信息技术,加大对传统产业技术升级、设备更新和绿色低碳改造,增强企业内涵发展能力。据统计数据表明,“十二五”以来,全省累计完成技改投资超 3 万亿元,年均增长 20%左右,其中仅 2014 年全省完成技改投资 9841.9 亿元,占全国技改投资比重超过 11%,同比增长 19.9%;



2014 年,全省研发投入达 1630 亿元,比上年增长 12.4%,占地区生产总值比重达 2.5%,区域创新能力已连续六年位居全国第一。根据对省重点技改竣工项目效益跟踪情况,技术改造每投入 1 元,可实现年新增利润 0.25 元。所以,大规模、高水平的技术改造和研发投入能有效支撑工业经济稳定增长,有力地助推产业结构持续优化,也将成为今后推动全省经济转型升级、特别是先

进制造业发展的主动力。对此,国税部门应主动融入到全省经济转型升级战略之中,加强与财政、金融等部门配合,打好“组合拳”,在激励高新技术企业加大科研、技改研发、改善投融资环境、实施人才培养和人才吸引等方面充分发挥税收政策的激励作用,通过有效的税收政策,大力引导企业加大有效投入,不断提高工业技改投资中高新技术产业投资比重、智能化绿色化改造和研发投入比重,全面提升产业发展质量和效益,这既是全省经济转型升级、使之出现良好的新常态化的内在需求,也是推动经济适度增长的重要保障。

全省 2013-2014 年相关产业发展情况表(表五)

单位:亿元

项 目	2014 年			2013 年		
	收入或产值	增幅(%)	占比(%)	收入或产值	增幅(%)	占比(%)
高新技术企业	57000	10.4	39.5	50000	15	38.5
新兴产业		13.2			18	
服务业	30396.5	9.2	46.7	26596	9.8	45

(四)全省现代服务业的快速、健康发展,需要国税部门在发挥职能作用及优化服务方面有更多的作为。推进全省经济转型升级离不开互联网平台经济和服务经济发展的双轮驱动。从相关统计数据可以看出(如上述表五),2014 年全省服务业实现收入 30396 亿元,增长了 9.2%,占经济总量的 46.7%,比上年同期提高 1.7 个百分点,现代服务业呈现发展加快趋势。但整个服务业税收占比下滑,此行业发展缺乏领军企业。2014 年全省国、地税部门监控的服务业重点税源企业共入库税收 1802.8 亿元,同比下降 4.7%,低于全国平均水平 12.8 个百分点,全省重点企业中服务业税收占比为 37.6%,较 2013 年下降 3.7 个百分点。与相关沿海省份相比,全省服务业重点企业税收占比仅略高于山东(32.6%),与上海(61.5%)、广东(50.1%)和浙江(45.1%)差距明显。由此看出,我省服务业发展具有更大的发展空间。国税部门要立足本职,发挥税收职能作用,在改善全省经济的投入产出结构、特别在鼓励促进服务业发展方面要有所作为,以促使全省现代服务业稳步健康发展。

(五)在化解产能过剩、激活市场活力、保持经济景气综合指数等方面,需要国税部门从创新体制、机制和发挥税收引导作用等方面有所作为。全省经济转型升级就是一个不断培育新的经济增长点,逐渐淘汰落后产能、化解过剩产能,推进科技、管理、市场、商业模式不断创新,全面提高劳动生产率和资本回报率的过程。但全省经济社会发展仍面临着市场主体活力有待进一步释放,部

经济建设

分行业产能过剩与市场需求不足矛盾并存,出口产品竞争力需要提升,消费增长动力不足,部分企业生产经营困难较多等问题,转型升级的任务仍然艰巨。省国税局相关数据表明,2014 年全省重点税源企业涉及的 31 个制造业行业中,18 个行业的税收能耗指数低于制造业平均水平,13 个行业的税收能耗指数高于制造业平均水平,且 2014 年制造业税源景气指数呈稳中有降的态势,四个季度的综合指数在 90-100 之间徘徊,特别是从四季度开始回落至 94.99 点,这说明企业持续发展的能力增强,但税收能耗指数偏高、经济发展不确定性因素依然很多的问题不容忽视。同时,部分行业产能过剩风险凸显,部分高耗能高污染行业区位居在全国的排位有所提高。2014 年,钢铁、建材、化学原料化学制品、造纸等高耗能高污染行业的区位居分别为 1.05、0.97、1.38、1.07,分别较上年提高了 0.01、0.02、0.04 和 0.01,产业转型、节能减排任务仍然艰巨;建筑工程机械制造、起重机制造等工程机械制造行业产能过剩风险凸显,其 2014 年营业收入同比下降了 16.9% 和 24.3%,利润大幅下滑 28.7% 和 54.0%,同时产成品库存增长了 28.7% 和 22.6%,工程机械行业面临产能过剩风险加剧。国税部门要从全面落实结构性减税政策、发挥税收奖限作用,进一步增强税收政策支持的确信性和帮扶引导的针对性,提高税源经济对未来发展的预测性,从而逐步采取有效措施化解过剩产能、降低生产能耗、提高资本利用效率和生产效率,提升企业自身发展景气度。同时,要全面推进税收征管改革,加速税收管理现代化进程,进一步简化行政审批手续,改进出口退税管理,从完善税收管理体制、机制等方面,进一步激活全省市场活力,平衡地区间的产业合理布局,为推动全省大众创业、万众创新提供支持,为创造和挖掘新的经济增长点提供支持,从而保持企业持续健康发展,力促企业尽快实现转型升级。

(六)扶持企业发展的税收优惠存在不足,需要国税部门在尽快出台新的税收政策上有所作为。在当前全省经济转型升级中,存在部分高新技术企业质量不高,一些高新技术企业创新能力不强,竞争力偏弱,使得企业享受的税收优惠被大打折扣。如,2104 年在全省 4209 户高新技术企业中,2509 户享受高新技术企业所得税按 15% 征收的优惠,占比不到六成,949 户高新技术企业因研发费、产品比例、研发人员比例等达不到相关要求,未能享受税收优惠。税源经济对未来发展的不可预测性,需求有新的适应企业发展的税收优惠和管理方式出现,这就需要国税部门在尽快出台或制订新的税收优惠政策上有所作为,以进一步

推动企业保持一定的发展进度,促进整体企业尽快实现转型升级。

三、在推进全省经济转型升级中国税部门如何做好“为”字文章

面对全省经济转型升级的新机遇、新挑战,国税部门要在“定好位”的基础上,围绕全省经济新常态下实现转型升级的目标,针对目前存在的问题和不足,自觉把税收置于经济发展新常态中去谋篇布局,用新的税收征管体系、税收政策、服务水平,切切实实做好“为”字这篇大文章,这篇好文章。具体来说,就是要做到:顺势而“为”,有所作“为”,主动作“为”,致力必“为”,及时必“为”,做实必“为”,真正为推动全省经济转型升级提供有力的支撑,提供到位的服务。

(一)要积极推进税收管理改革,在激活市场活力方面要顺势作为

随着全省经济结构转型升级步伐的加快,全省经济将迎来以“中高速增长、创新驱动、结构调整、新增长点带动”为特点的经济发展新常态,对发挥税收职能作用提出了新的挑战。国税部门要在全面落实“两个办法、一个清单、一个平台”,规范各级各类风险应对,用好风险应对模板和风险应对法律指导,提升风险应对功能的基础上,顺势而为,因势而为,进一步加快推进税收管理改革,以最大限度激活市场活力,培育新的增长点。

一是要全面打通简政放权、放管服结合的“最先和最后一公里”。对已清理取消的 57 项税务非行政许可审批事项和 7 项行政许可事项以及调整为其他权力事项的 23 项税务非行政许可审批事项,要切实做好清理和管理工作,逐项优化、公开审批流程,严格按权力清单落实到位,以加快转变职能,推行法人和其他组织社会统一信用代码的“三证合一”制度,将涉税部分的有关抑制经济活力、不该有的审批事项坚决予以取消或下放到位,最大限度减轻纳税人办税负担、方便纳税人缴税,激发市场主体创业创新活力,增强经济发展的内生动力,形成“万民创业、万众创新”的生动局面,为打造江苏经济升级版创造良好的税收发展环境。

二是要运用法治思维和法治方式加强后续管理和行政指导,为各类纳税人发展营造公平、公正、公开的税收环境。要全面推行“互联网+税务”,运用大数据优化税收服务和事中事后监管,建立随机抽取被查对象、随机选派检查人员的“双随机”抽查制度,压缩权力寻租空间,为全省经济转型升级和持续健康发展开一扇更宽阔、更公开、更公平的门。

三是要及时推行税收征管,以适应经济转型升级新常态下的税收实际需要。要依托税收征管新版本,加快推进以信息化为支撑、税收风险管理为

经济建设

核心的税收征管改革,形成优化服务、规范执法、法治化信息化现代化的税收征管改革新格局。通过持续改进税收管理方式,推行创新的税收管理新模式,加快提高税收管理的集约化水平,及时适应经济新常态,主动适应结构新变化,找到现代化税收管理新出路,从而顺应全省经济发展。

(二)要全面及时落实税收政策,在促进企业发展方面要致力必为

推动全省经济转型升级是当前经济新常态下的重大战略任务,需要包括税收政策在内的一系列政策手段来推动、来助力、来促进。而税收政策、尤其是税收优惠政策是其中必不可少的组成部分。科学合理的税收政策对经济发展方式转变有着巨大的促进作用。而全面及时依法落实各项税收政策,是国税部门推动和促进全省经济转型升级的极其重要方面,也可谓是“必为”的核心内容。各级国税部门要在这方面致力作为,有所大为。这样,才能充分发挥税收促进产业结构调整、引导要素投入、促进各类企业加快发展等方面的调控、引导、激励作用,最终达到推动全省各项经济转型升级预期目标的实现。

一要全面落实有利于促进产业区域合理布局的税收政策,在产业合理布局、缩短区域发展差距等方面发挥税收引导作用。目前,要重点落实支持企业兼并重组和区域性的税收优惠政策,合理确定项目转出地与转入地税收分享办法,积极融入“一带一路”、沿海开发、长江经济带三大战略,围绕黄金水道、黄金海岸线及东陇海线,统筹苏南、苏中、苏北和沿江、沿海、沿东陇海线战略组合,引导和鼓励企业通过跨地区、跨行业、跨所有制的资产并购、重组等形式,实现资源优化配置,优化区域生产力布局,化解产能过剩矛盾,调优产业结构,提升区域产业竞争力。

二要正确落实引导要素投入、促进产业升级的税收优惠政策,以更好地发挥税收在促进高新技术产业发展、推进现代制造业升级等方面的激励作用。税收优惠是撬动转型升级的有力杠杆,直接体现了产业导向和发展方式转变路径。当前,国税部门要围绕省委省政府加快转变经济转型升级的战略目标,继续突出重点落实好支持高新技术企业、软件企业的税收政策,实施研究开发费用加计扣除,最大能量地推进经济转型升级;落实好推进文化体制改革等税收优惠政策,增强全省经济社会文化发展软实力;落实好农民专业合作社的税收政策,支持社会主义新农村建设;落实好小微企业优惠政策、促进就业再就业、残疾人就业、鼓励民间资本自主创业的税收政策,促进社会和谐发展;落实好资源综合利用、促进节能减排的税收优惠政策,执行环境保护节能节水项目企

业所得税优惠目录,鼓励资源循环利用,推动全省低碳经济发展。

三要全面落实鼓励企业淘汰落后产能、化解过剩产能的税收政策,在限制高能耗、高污染和档次不高、潜力不大的产业发展方面,充分发挥税收的奖限作用。严格高新技术企业认定标准,对档次不高、投入不多、潜力不大的高新技术企业建立淘汰机制,以提升高新技术企业的整体质量;严格落实出口退税管理有“保”、有“调”、有“控”的税收政策,以鼓励出口劳动密集型、科技含量及附加价值高的商品,限制“两高一资”类商品(即高耗能和高污染类、资源类商品)的出口。同时,要全面实施《税收减免管理办法》和差别化的退税管理办法,加快出口退税进度,加速企业资金流转,进一步增强企业发展后劲,增强产品国际竞争力;要及时运用税收相关政策,加大对高污染、高耗能企业的管理力度,倒逼企业升级改造,对积极注资开展节能减排、低碳改造和资源综合利用的企业,要及时兑现税收减免和抵扣的政策,实现用税收杠杆作用达到节能降耗政策的效果。

(三)要不断丰富纳税服务“工具箱”,在服务纳税人方面全力作为

国税部门除了发挥应有的职能作用外,还应注重从优化纳税服务,改进服务方式等方面,不断丰富和建好纳税服务的“工具箱”,为全省经济转型升级创造一个真正的优质、高效、公平、公正的税收服务环境。

一要大力推进依法治税,规范税收执法,严格执行税收执法权力清单和责任清单,做到透明用权、阳光行权,最大限度减少税收执法的随意性和自由裁量权,最大限度规范税务人执行公务行为,最大限度地方便纳税人。

二要主动围绕全省经济转型升级工程、平台经济建设和大众创业、万众创新等战略部署,搭建税银企对接合作平台,积极向金融机构推荐符合转型升级要求的产业项目,促进金融机构加大对结构调整、科技创新、小微企业等提供信贷支持力度;持续开展“便民办税春风行动”,让纳税人时刻感受国税部门便民办税的四季清风,并要有针对性地创新服务管理措施,拓宽服务渠道,提升税收服务水平。

三要认真实施全国税务机关纳税服务规范和国地税合作规范,进一步拓展和扩大优化纳税服务空间,为纳税人提供更加便利的纳税服务,切实维护好纳税人合法权益。深入推进税收信用体系建设,坚持褒扬诚信、惩戒失信双向发力,对A级信用纳税人提供一定的便利,有序开展对税收“黑名单”纳税人的联合惩戒工作,促进在全省范围内形成依法诚信纳税、合法守信经营的良好

经济建设

氛围。

(四)要加强税收风险管理,发挥好组织收入职能作用,在确保经济与税收同步增长上努力作为

税收是经济的“晴雨表”。全省经济结构转型升级步伐的加快,将带来税源结构的深刻变化,创新驱动经济发展也将催生一批新业态、新产品、新商业模式,税收征管将面临更直接、更尖锐、更繁多的矛盾和问题。国税部门必须要加强税收风险管理,充分发挥组织收入的职能作用,在确保经济与税收同步增长上及时作为、努力作为。以全省经济增长为依托,通过依法征收,为全省社会事业发展提供足额、有力的财力支撑。一方面,要抓好机遇,坚持在税源经济大力发展的同时,要保持税收收入的合理增长,形成经济促进税收、税收服务经济的良性互动;另一方面,要坚持依法征税,杜绝收“过头税”等违规行为,进一步深化税收分析,加大税务稽查工作力度,努力防止税收流失,不断提高税收收入的质量,从而实现经济与税收同步稳定持续增长。这也是体现经济转型升级是否取得良效的一个重要方面。

(五)要强化干部队伍建设,在提供人力资源保障上要大力作为

人是干好任何事情的决定因素,也是关键因素。国税干部要想在江苏经济转型升级中大有可为、有所作为、做好必为,大显好为,必须依靠人来支撑,必须依靠国税系统广大国税干部来努力,来苦干,来奉献。因此,一定要重视对国税干部队伍建设,在提供人力资源保障上要大力作为。要重力打造一支业务精、素质高、作风硬的国税干部队伍作为重要支撑。这就要求我们国税部门要善于做好“带好队”这篇人为文章,这篇万万不能忽视的重要文章,以充分发挥人的主观能动性、工作主动性、积极性、创造性,在促进全省经济转型升级过程中体现大有可为、有所作为。这是一种保障因素,这是重要的关键环节。如果离开了这一保障因素、关键环节,或者说这一保障因素、关键环节不过硬,就不可能在推动江苏经济转型升级中有所作为,有所好为。这就要求我们,这就提醒我们:在江苏经济转型升级中,加强国税干部队伍建设工作务必抓好做实。

一要教育国税干部树立不断学习、终身学习的理念,不断更新知识,努力掌握新的技能和本领,使他们跟上形势、社会、经济发展的步伐,便于应对出现的各种新问题和新挑战,能及时适应变化的新常态、新情况,胜任所从事的涉税实际工作。在不断适应新常态中推陈出新、提升自己,不断激发他们的工作热情,争先创优,乐于奉献,积极工作。

二要在全面依法治国、从严治党的新背景下,善于运用国税文化引领,引

导干部自觉增强法律意识、纪律意识和规矩意识,有效减少执法的随意性,做到依法、公正、文明执法,树立良好的整体国税形象。

三要强化对干部有针对性、实效性的培训,并注重追求培训的效果,不断提高他们的综合素质。从而使他们的工作积极性、主动性、创造性充分地发挥起来,充分地调动起来,在江苏经济转型升级中大显可为、应为、好为之举,为推动和促进江苏经济转型升级提供强大的人力资源保障。

(六)要扎实开展涉税科研活动,在理论服务经济发展上要有所作为

税收科调研的理论研究成果对发挥税收职能作用服务全省经济转型升级同样具有一定的理论指导意义。国税部门在扎实做好服务全省经济转型升级的同时,在理论服务经济发展上要有所作为。要高度重视开展相关涉税的调研、科研工作,并要加大这方面的工作力度,以便为更好地做好新时期相关涉税工作提供科学的可靠的理论依据和有价值的参考性借鉴意见、建议,便于为领导层决策服务。要善于对新的税收政策实施评估、分析、考核,要深入分析、调研税收政策执行对经济税源的影响及税源经济对税收政策、国税作为的需求,及时形成有深度、有广度的税收科调研(报告)材料,及时校正税收政策执行中的偏差,以便于国税部门把握好执行税收政策的“度”,发挥参谋助手作用,通过对税源税收情况的科学分析,为在全省经济转型升级及统筹制定产业发展规划提供决策参考,避免项目规划等产业过度重复建设,更好地发挥税收科调研工作对经济活动的指导作用。要注重鼓励和动员广大国税干部、特别是一线干部参与这方面的活动,同时,要善于把相关调研、科研成果及时转化成改进工作、指导工作、服务实践、推动全省经济产业转型升级的“特殊产品”和“催化剂”,为加速促进全省经济转型升级向良性发展提供理论上和智力上的支持。

(本文系 2015 年 9 月 15 日全省税务学会研讨会优秀论文)

(作者单位:连云港市税务学会 东海县国税局)

连云港市物流企业成本及社会负担调研报告

乔 娟 王 浩

作为支撑、推动经济社会运行的桥梁和纽带,物流业在中国经济高速发展过程中发挥着举足轻重的作用。从总体情况看,物流行业在国民经济中所占的份额逐年上升,物流企业规模也在不断扩大,但物流企业的发展水平还很不平衡,特别是不少企业反映成本负担加重、效益下滑,并传导至生产、消费等环节。为摸清全市物流企业运营成本及社会负担情况,切实减轻企业负担,促进物流企业健康发展,连云港市物价局会同市交通局、减负办、财政局等单位对全市物流企业 2010-2013 年成本及社会负担情况进行了专题调研,相关情况如下:

一、基本情况

本次调查,共收集有代表性的企业样本 20 个,按照企业所有制性质分,国有及国有控股企业占 35%,民营企业占 65%;按照生产类型分,道路货运类企业占 35%,港口码头类企业占 25%,货运代理类企业占 20%,水路货运类企业占 5%,农产品物流企业占 5%,仓储服务占 10%;按照注册资本类型分,1000 万元及以上企业占 35%,1000 万元以下企业占 65%;按照从业人数分,100 人及以上企业占 35%,100 人以下企业占 65%。从调查情况来看,连云港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。

二、企业经营效益呈下滑态势

调查显示,企业营业收入呈逐年下降趋势,其中 2012 年和 2013 年,被调查企业营业收入分别较上年下降 0.8、5.4 个百分点。营业收入同比增长的企业

数由 2012 年的 10 家下降为 2013 年 6 家。2013 年,40%的被调查企业营业成本有所增加,平均增幅达 0.9%,高于营业收入增速。受收入下滑,成本上升影响,被调查企业经营利润大幅回落。调查显示,50%的被调查企业净利润同比减少,平均下滑 30.9%。2013 年企业收入利润率为-9.8%,同比降低 3.72 个百分点,是近年来的较低水平。

三、企业支出及税费压力依然较重

一是燃油费支出压力较大。2013 年,被调查企业燃油费平均支出为 533.5 万元,占企业业务收入的 20%。其中,运输型企业燃油费支出平均占运输业务收入的 34.6%,部分干线运输和内河运输企业燃油费支出占运输业务收入的近一半。

二是过路过桥费支出较高。2013 年,被调查企业过路过桥费平均支出 250 万元,占运输业务收入的 10.9%。44.4%的企业过路过桥费占运输业务收入 5%以上,22.2%的企业占比在 10%以上,22.2%的企业占比在 20%以上,11.1%的企业占比在 30%以上。其中,运输型企业过路过桥费支出平均占运输业务收入的 23.7%,部分大件运输、冷链运输企业过路过桥费支出占运输业务收入 50%以上。与去年同期相比,22.2%的企业认为过路过桥费变化不大,55.5%的企业认为过路过桥费不降反升。企业普遍反映,过路过桥吨公里收费标准提高,高速公路和国道从车型收费改为计重收费,汽车、大件等特种运输收费标准过高。农产品物流企业反映经过初加工的农产品无法享受农产品绿色通道优惠政策,给企业经营带来较大成本压力。

三是公路罚款问题依然突出。2013 年年,被调查企业平均支付罚款 25.4 万元,占企业运输业务收入的 1.1%。运输型企业公路罚款支出平均占运输业务收入的 1.5%,部分汽车运输、大件运输企业公路罚款支出占运输业务收入的 5%左右。与 2012 年同期相比,57.1%的企业认为公路罚款变化不大,21.5%的企业认为公路罚款不降反升。企业普遍反映,道路限行线路过多、时段过长、设计不合理导致公路罚款成为常态,已经成为企业运输成本的一部分,尤其是部分地方交警执法随意性强,乱罚款现象仍然屡禁不止。

四是营业税改征增值政策有待改进。2013 年调查企业平均支付增值税 226.9 万元,比 2012 年上升 71.7 个百分点。调查显示有 47%的企业税金支出有所增加,其中,40%的税负增加超过 20%,27%的税负增加超过 50%,20%的税负增加超过 100%。企业普遍反映,营改增后物流企业的税负不减反增,主要

经济建设

原因是物流企业可抵扣的进项税项目太少、税率不降反升。

四、减轻物流企业负担的政策建议

为切实减轻物流企业负担,进一步推动现代物流业发展,培育壮大市场主体,结合调查内容和座谈交流,提出以下政策建议:

一是降低过路过桥收费标准,治理“乱收费、乱罚款”现象。建议进一步做好收费公路清理工作,撤并不合理收费站点,降低和统一全国收费公路计重收费标准。回购繁忙路段和收费即将到期的公路,禁止超过收费期限的公路继续收费,让公路回归“公益”性质。加强对收费公路的管理,修订《收费公路管理条例》,完善收费公路价格形成机制,规定收费公路还贷比例和期限,增强新建收费公路资本充实率,减少贷款比例。尽快制修订《大件运输管理办法》、《超限运输车辆行驶公路管理规定》,完善跨省综合协调机制,规范申报和审批程序,制定全国统一、科学合理的特种运输收费标准。全面取消涉企行政事业性收费,设立全国性的统一执法与处罚标准,推行交通与路政执法“互认”机制,坚决制止“乱收费、乱罚款”,并形成长效机制。

二是加大物流用地规划和保障力度。建议出台物流用地强制性规划。贯彻落实《全国物流园区发展规划》明确的物流园区规划布局基本原则和标准,严格相应的约束机制。实行严格的用途管制。把物流用地纳入城市总体规划。根据城市物流需求,确保物流园区、配送中心等仓储类物流设施的用地需要。对于既有物流用地,不得随意变更用地性质和规模,不得因为地价升高,强制物流用地无限度外迁。对新建物流设施用地做出硬性规定,只能用于物流服务活动,不得改变用途或转租。为有效减轻企业一次性投资压力,建议参照国外物流用地模式,推行租地建库方式。地方政府不再将土地 50 年使用权一次性出让给物流企业,而是采取租赁方式,即在适合建设物流设施的地区统一规划建设物流园区,土地属国有,用途为物流,企业可租地建库,政府可用租金调节供需。

三是开展物流产业基金试点。募集来自金融机构及大中型国有企业、民营企业及私人的多元化投资,按照“专家管理、组合投资、利益共享、风险共担”的原则进行运营,集中投资于符合规划的物流园区、物流中心、配送中心、仓储设施等物流设施建设和运营项目,通过兼并、收购、参股、控股等多种方式,提高物流设施的集中度和规范性,改变现有资源过于分散和持续短缺的局面,搭建覆盖全国的现代化物流服务节点网络,有效降低社会物流成本,提高物流运作效率。

四是加大税改进程,扩大营改增范围。目前税改正处于推进阶段,税改范围尚未完全覆盖所有行业,如:建安、金融等行业。物流企业作为一个新兴的服务部门,投入大、收益期长且不动产比例大,而公共设施不动产投入和银行借款利息无法进行抵扣,削弱了“营改增”对物流业的节税效果。建议从扶持国家公共基础设施项目发展的角度,尽快将建安和金融业务纳入增值税范围或对物流行业给予一定的抵扣政策。

五是推行保税业务的税收优惠政策。保税园区的成功运作可以充分发挥物流集聚效应,扩大了连云港的保税品牌,增强企业竞争力,拓展了本地物流的经营范围,促进地方经济发展。建议:一是申请上海洋山保税区域内的物流企业享受仓储、劳务及运输等物流服务税收“即征即退”政策,扶持本地的物流链条相关企业,从而带动地方经济发展;二是在保税园区内实行“财税封闭”政策,将税收地方留成部分全额补助园区,扶持园区发展。

(乔娟系连云港市物价局成本监审分局副局长,王浩系连云港市物价局科员)

城市经济视角下的连云港市房地产市场发展研究报告

倪亚洲

【摘 要】连云港房地产市场受到全国房地产市场普遍性影响的同时,也具备自身的特殊性。本文从人口集聚力、房地产、需求、房屋供应量、房价收入比与租售比等角度,逐一分析了影响连云港房地产发展的诸多因素。针对连云港市房地产市场的特性,本文提出了促进本市房地是健康发展的建议。

【关键词】房地产市场;供求关系;健康发展

一、研究背景

(一)中国房地产市场的整体环境

当前中国房地产市场已由“普涨时代”进入“分化时代”,中国房地产的高增速已经结束,这也将进一步促使调控政策的差异化。十八届三中全会首次提出市场在资源配置中起决定性作用,该制度的进化将引导着各地调控机制的稳步建立。《2014 年政府工作报告》中也指出“针对不同城市情况分类调控,增加中小套型商品房和保障性住房的供应,抑制投资性需求,促进房地产市场持续健康发展”,“一刀切”的调控将不复存在,长效机制将逐步建立。

从短期来看,虽然土地制度、财税制度改革进一步推进,房地产税等相关长效机制有望逐步确立,但是市场化改革和长效机制的建立需要一个过程,在热点城市房价仍然上涨的背景下,难以期待限购限贷政策的放松,现有的行政化调控手段很难在短期内退出,不同城市的政策取向继续差别化。中长期来看,不动产登记、财产公示等制度出台,房地产税改革试点的进一步扩大,将进一步促进长效机制的建立和完善,限购限贷等行政性措施才有望逐步退出,在全面深化改革的大背景下,房地产业也必将迎来更加市场化的机遇和挑战。

总体来说,房地产市场的非理性繁荣已经实质性地损害到国民经济健康稳定运行,再加上国民经济增速放缓、货币环境偏紧、全面深化改革的大政治环境,以及房地产税改革、土地制度改革、金融制度改革以及人口增速减缓等的影响,房地产市场风险必须进行释放,房地产需求理性需要回归。当前房地产市场已经逐渐出现冲高回落的趋势:一线城市及部分二线城市已经进入了房价高企阶段,尽管基于人口导入、配套拓展、产业升级等原因,需求较集中,价格短期未必会下行,但相比而言,市场的可成长性明显变弱;三四线城市整体市场冷热不均,部分三四线城市房地产市场将继续分化,表现为发展不均衡、需求不均衡、供应不均衡、库存不均衡、价格涨幅不均衡等,部分三四线城市的库存去化周期较长^①,泡沫化趋势加重^②,不排除部分城市会出现价格大幅下行的可能性,甚至正在酝酿崩盘风险。

(二)中国房地产市宏观调控政策

根据当前官方表态及过去历史经验,在宏观经济尚未明显好转之时,房地产市场投资拉动宏观经济稳中有升的角色还要继续扮演,针对中国当前房地产市场所呈现的区域分化局面,“双向调控”将是政府短期调控的主基调。政府将对不同类型城市采取“调结构,平衡供求”的“双向调控”思路,从城市角度进行结构性调整,供求关系不同的城市“差别化”对待,调整土地供应结构,影响中长期房地产供求关系,即对部分城市继续增加供应,抑制、遏制投资投机性需求,限购政策短期不退出,而对于库存量比较大的城市,要控制供地结构、供应结构,避免“一刀切”的调控破坏市场供求关系。

二、连云港房地产发展影响因子分析

连云港房地产市场受到全国房地产市场普遍性影响的同时,也具有自身的特殊性。连云港房地产市场近几年发展表现活跃繁荣,但是由于城市经济基础相对薄弱,人口集聚能力相对有限,人口经济基本面较差,市场增长潜力较小,房地产市场与城市人口、产业经济具有一定的不相协调性,城市购房更多

^①根据中国指数研究院测算,截至2013年11月,一线城市可售面积较历史高位下降4%,平均出清周期降至9个月;典型的二线城市可售面积较历史高位略有下降,出清周期保持在10个月左右;典型的三四线城市可售面积已升至历史高点,平均出清周期高达37个月,去库存压力突出。

^②美经济学家查尔斯·金德尔伯格认为“泡沫是一种或一系列资产的价格在一段时间内持续快速上涨,且初始的上涨导致了人们对未来进一步上涨的预期,吸引了通常是投机者的新买家,这些投机者购买资产的目的是从交易过程中获得利润,而不是使用该资产或提高其盈利能力。”

经济 建设

的表现 为投资性需求,使之极易受到外部环境变化的冲击,进而使连云港房地产市场出现严重的供给过剩或供需矛盾从而导致市场疲弱或是房地产泡沫加大,进而将直接冲击整个连云港经济市场,影响其发展活力。

(一)人口集聚力分析

根据江苏省统计年鉴,对连云港市市域年末人口进行统计分析发现,连云港市年末常住人口和户籍人口差值常年为负值,占年末户籍人口的比重 2012、2013 年均达到-13%以上,流出人口年均都超过 70 万人,表现为典型人口外向流动性(见表 1)。与苏南城市的内向人口流动相比较,差距巨大,比如:2012 年苏州的内向人口流动比例占年末户籍人口的比重已达到 62.8%,流入人口为 407.1 万人;无锡为 37.5%,流入人口为 176.48 万人;常州市为 28.5%,流入人口为 103.91 万人;南京市为 27.8%,流入人口为 177.62 万人;镇江市为 16.2%,流入人口为 44.08 万人。

连云港市平均每年人口流出基本在 70 万人左右,而连云港市却没有更多的吸纳其它城市的流动人口的能力,连云港市人口一直面临着“出超”的困境,人口集聚能力较弱。

表 1 2012 江苏城市年末人口统计分析

区域	城市	年末户籍人口 (万人) 户籍人口	年末常住人口 (万人)	差值 (万人)	比例 (%)
苏南	南京市	638.48	816.10	177.62	27.8
	无锡市	470.07	646.55	176.48	37.5
	常州市	364.77	468.68	103.91	28.5
	苏州市	647.81	1054.91	407.1	62.8
	镇江市	271.40	315.48	44.08	16.2
苏中	扬州市	458.42	446.72	-11.7	-2.6
	泰州市	506.35	462.98	-43.37	-8.6
	南通市	765.20	729.73	-35.47	-4.6
苏北	徐州市	990.53	856.41	-134.12	-13.5
	盐城市	822.40	721.63	-100.77	-12.3
	淮安市	546.81	480.30	-66.51	-12.2
	宿迁市	560.26	479.80	-80.46	-16.8
	连云港市	510.99	440.69	-70.3	-13.8

(资料来源:根据江苏省统计年鉴整理分析)

(二)需求人口分析

根据连云港市统计公报显示,2008 年到 2013 年连云港全市年末户籍人口 482.23 万增加到 520.18,每年平均只增加 6.3 万人(见表 2)。

表 2 连云港市市域年末人口统计表

2013 年全市年末常住人口 442.83 万人,年均增加 2.14 万人。2013 年市区年末常住人口为 110 万人,根据《连云港市城市总体规划(2008~2030)》,2012 年连云港中心城区规划人口总规模为 130 万人,远远没有达到人口增长预期。同时官方政府工作报告中指出连云港市市区建成区面积 2013 年为 150 平方公里(实际建设用地放量规模可能更大),按照常规推算,这基本达到了容纳 150 万城市人口的建设用地规模。

2013 年连云港市区年末户籍人口仅 98.21 万人,近 10 年的年均人口增长率为 3.89%(见表 3),年均增长人口不足 3 万人。按照人口年龄构成分类,其中 0~14 岁为幼年组,15~64 岁为成年组,65 岁以上为老年组。按照成年组总人口 50%的比例作为刚需人口来计算(根据近几年数据统计,连云港成年组人口比例在 75%左右),粗略估算每年的新增刚需人口也才 1 万多人。每年新增刚需人口对房地产市场的支撑作用十分有限。

表 3 连云港市市区户籍人口统计表

年 份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
人数(万)人	70.17	70.96	71.56	80.88	88.69	93.59	95.53	96.65	98.21
增长率(%)		1.13	0.85	13.02	9.66	5.52	2.07	1.17	1.61
年均增长率	3.89%								

(资料来源:根据连云港市统计年鉴整理分析)

经济 建设

基于以上分析，可以推断连云港的房地产需求主要是本地常住人口的投资性需求。按照一般的市场规律，房价越高，同样资金所能购买的面积越小，购房者在资金约束条件下压缩购房面积，导致居住需求降低，但是在投资属性的驱动下，房价上涨推高未来房价继续上涨的预期，且上涨持续时间越长、幅度越大，预期也就越高，导致房地产的投资需求上升。房地产投资需求增量抵消甚至超过居住需求的缩减量，导致总需求的增加，供需矛盾更加突出，房地产市场持续过热，房价将进一步脱离居住需求的实际承受能力。

同时政府主导下的城市扩张表现过热，工业化和城市化矛盾凸显，人口增长和城市建设用地扩张表现出一定的不相适应性，进而为房地产市场过热的发展起到了推波助澜的作用。

(三)供应量分析

第一、在土地供应方面（见表 4）：2010 年，市区共计出让经营性用地 11225 亩（748 公顷），其中，实质开发用地 6276 亩（418 公顷），融资用地 4949 亩（330 公顷）。可开发商品房建筑面积 1434 万平方米，其中实质开发用地为 934 万平方米。2011 年，市区共计出让经营性用地 5232 亩（348 公顷），其中，实质开发用地 3720 亩（248 公顷），融资用地 1512 亩（100 公顷）。可开发商品房建筑面积 842 万平方米，其中实质开发用地为 613 万平方米。2012 年，市区共计出让经营性用地 2152 亩（143 公顷），其中，实质开发用地 1892 亩（126 公顷），融资用地 260 亩（17 公顷）。可开发商品房建筑面积 246 万平方米，其中实质开发用地为 211 万平方米。2013 年，市区共计出让经营性用地 17616 亩（1174 公顷）^①，其中，实质开发用地 2805 亩（187 公顷），融资用地 14811 亩（987 公顷）。可开发商品房建筑面积 3841 万平方米，其中实质开发用地为 431 万平方米。

^①海州区成交地块约 1300 亩，成交金额 9.16 亿元；新浦区成交地块约 580 亩，成交金额 7.981 亿元；新海新区成交地块约 2373 亩，成交金额为 48.631 亿元；开发区成交地块约 5220 亩，成交金额为 45.0 亿元；连云区成交地块约 1068 亩，成交金额为 8.0 亿元；另外徐圩新区、连云港新城、云台山风景区均有地块成交记录。

表 4 连云港市区经营性土地近几年成交面积统计

年 份	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
市区土地供应量（公顷）	748	348	143	1174
市区土地供应建筑面积（万平方米）	1434	842	246	3841
融资用地供应量（公顷）	330	100	17	987
实质开发用地（公顷）	418	248	126	187
	合计:979			
实质开发用地可建筑面积（万平方米）	934	613	211	431
	合计:2189			

（近 4 年市区经营性土地累计融资土地面积为 1424 公顷，累计可开发土地面积为 979 公顷，累计可开发建筑面积为 2189 万平方米）。

第二、在房地产供应量方面(见表 5):据连房研究统计数据显示,2011 年连云港市区共计新推房源 32575 套,房源面积约 2916882.04 平方米。与 2010 年度市区的推盘总量相比,2011 年市区新推房源套数增加 10336 套，同比增长 46%,房源面积增加 624428.39 平方米,同比增长 27%。2011 年市区商品房累计可售房源面积为 343.85 万平方米，与 2010 年的库存总量相比同比增长 35.81%。

2012 年连云港市区共新推房源 24311 套，房源面积约 2560412.06 平方米，与 2011 年同期相比,2012 年市区新推房源套数减少 8264 套，同比下滑 25.3%,房源面积减少 356469.98 平方米,同比下滑 12.2%。2012 年连云港市区成交商品房 20138 套,成交面积约 2067998 平方米,与去年同期相比,虽然市区商品房成交套数减少 145 套，同比下滑 1%，但成交面积增加 159111 平方米,同比上涨 8%。

2013 年连云港市区共新推房源 35041 套，房源面积约 374.201 平方米，2013 年连云港市区成交商品房 22521 套,成交面积约 2395920 平方米,较去年增加 2383 套，同比增长 12%。2013 年连云港市区房地产完成投资 175 亿元,保持施工面积 890 万平方米、新开工面积 240 万平方米、竣工面积 245 万平方米。2013 年施工面积可以承载约 9 万人的购买力,按照近四年的年均成交量(206 万平方米),即可消化 4 年左右的时间。近四年的实际库存量已经将

经济 建设

近 330 万平方米,去库存也将需要 1.6 年,在不计算未来放量的情况下总消化周期即达到 6 年左右,存在高库存去化风险。

表 5 连云港市区近四年商品房相关情况统计

年份	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
新推房源面积 (万平方米)	229.245	291.688	256.041	374.201
	总计: 1151.175 万平方米、年均值 287.8 万平方米			
房源销售面积 (万平方米)	187.302	190.888	206.799	239.592
	总计: 824.581 万平方米、年均值 206.1 万平方米			
新推房源套数(套)	22239	32575	24311	35041
	总计: 114166 套、年均值 28541.5 套			
房源销售套数(套)	19238	20283	20138	22521
	总计: 82180 套、年均值 20545.0 套			
新推房源库存小计 (万平方米)	41.943	100.8	49.242	134.609
	总计: 326.594 万平方米, 31986 套			
全年施工面积 (万平方米)				890
全年新开工面积 (万平方米)				240

2010年-2013 年,连云港市区新推商品房共计 1151.175 万平方米,共成交商品房 114166 套,成交房源面积约 824.581 万平方米,库存量 326.594 万平方米,每年的成交总量年均值 206.1 万平方米,供求比为 1:0.7。2010 年-2013 年,连云港市区经营性土地实质可开发面积为 2189 万平方米,实际可供应库存量已达到 1363.419 万平方米,也就是从 2014 年连云港市区不进行土地供应按照近几年年均销售量计算就可以满足未来 6.6 年的需求,即可满足到 2020 年左右的土地需求。

第三、在保障性住房供应量方面:从 2011 年起,连云港市区商品房开发项目在土地“招拍挂”出让前,必须将配建保障性住房作为前置条件,在市区新建商品房项目按总建筑面积 3%的比例配建保障性住房,不宜配建保障性住房项目,可以通过缴纳保障性住房易地配建费用进行置换。2013 年市区新开工各类保障性住房 3954 套,基本建成 3453 套。2014 年市区计划新开工建设各类保障性住房 5250 套,基本建成 4700 套。

第四、在旧城改造房屋征收方面(见表 6):2013 年连云港市委市政府颁布《2013 年全市旧城区改造房屋征收计划》和《加快市区旧城改造工作实施意见》,明确提出用 3 年时间完成 BRT 沿线、海滨大道两侧、连盐铁路、南极北路周边片区、海州古城、猴嘴片区等旧城区改造面积 500 万平方米。其中 2013 年

度完成 260 万平方米,2014 年完成 200 万平方米;2015 年底完成市区剩余的旧城区改造任务。

2013 年连云港市区计划旧城改造房屋征收总面积为 260 万平方米,其中新浦区 80 万平方米,海州区 40 万平方米,连云区 60 万平方米,开发区 30 万平方米,新海新区 30 万平方米,云台山风景名胜 12 万平方米,徐圩新区 8 万平方。实际完成 267.5 万平方米,涉及企业 561 家,涉及居民 9499 户。

表 6 连云港市区 2013 年旧城改造房屋征收情况统计

县区名称	年度任务 (万平方米)	完成情况(万平方米)	征收户数 (户)	
		完成房屋征收总量	企业	居民
新浦区	80	94.95	69	3319
新浦区(代管)	28	17.28	31	456
海州区	12	13.76	1	1067
连云区	60	61.03	391	2505
开发区	30	30.2	31	829
新海新区	30	31.85	24	401
云台山景区	12	10.03	14	120
徐圩新区	8	8.4	0	802
小计	260	267.5	561	9499

另外连云港市住宅有着一定的空置率，导致住房租金价格上涨明显滞后房价,且受到中低收入人群收入状况制约,因而住房实际投资价值已经明显下降,中高收入人群的投资性住房需求也表现出泡沫性,需求也因此会受到抑制。综上所述,连云港市商品房库存去化周期将逐渐加长。

(四)房价收入比与租售比分析

所谓房价收入比(Housing Price-to-Income Ratio),是指住房价格与城市居民家庭年收入之比。国际上通用的房价收入比的计算方式,是以住宅套价的中值,除以家庭年收入的中值。以连云港市为例:2013 年一套中心城区普通两居室新房 100 平米,按市场年均价 5718 千元计算,平均 57.18 万;若以中产阶级家庭为单位买房,假设夫妇月工资均为 3000 元,则家庭月收入达到 6000 元,年收入为 7.2 万元,房价收入比则为 8.0(以新海新区板块和万润商业街板块来计算,房价收入比则更高,达到 12)。根据世界银行和联合国人居中心数据,合理的房价收入比的取值范围为 3-6,若计算出的房价收入比高于这一范围,则认为其房价偏高,房地产可能存在泡沫,高出越多,则存在泡沫的可能性越

经济 建设

大,泡沫也就越大。从经济负担能力角度分析,城市高位房价已给普通人群造成了较重的经济负担。

租售比通常是指每平方米建筑面积的月租金与每平方米建筑面积的房价之间的比值。房屋租售比这个概念是国际上用来衡量某地区楼市运行是否良好的指标之一,国际标准通常为 1:200 到 1:300。比值越高,说明房价中的投资需求越大。根据 2012 年三季度房屋租赁登记备案数据统计,市区住宅租赁月均价为 11.72 元/平方米(其中新浦区为 13.38 元/平方米,海州区为 9.31 元/平方米,连云区为 12.48 元/平方米),按照 2012 年连云港市区住房均价 5553 元/平方米计算(见表 7),连云港市区住房平均租售比就已接近 1:500。按照租售比的概念理解,连云港市区房屋租售比需要 500 个月才能收回购房成本,这意味着房地产投资价值相对变小,表明该地区的房地产市场存在着价格虚高或投机行为,房地产泡沫已经显现。

表 7 连云港市区近四年商品房成交均价统计

年 份	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
市区商品房 成交均价(元/平方米)	4680	5047	5553	5718

连云港市区房价收入比和租售比超出国际公认的合理范围,这也从侧面反映出连云港房地产的投资属性被过分放大,投资投机风盛行,导致房价上涨过快,脱离真实需求的承受能力,房地产泡沫化风险加剧,对连云港市宏观经济发展构成潜在威胁。

(五)案例支撑

2014 年初世联行和上海同济大学房地产研究所联合做出《城市房地产投资价值研究——分化市场中的价值探寻》报告,报告选取了 120 座地级及以上城市作为研究样本,主要从城市人口、产业经济和市场特征三方面入手对城市房地产投资价值进行分类。

连云港市被列入脆弱型城市行列(见表 8),分析认为,连云港市人口经济基本面较差,市场增长潜力较小,房地产市场和城市人口、产业经济间具有一定的不相协调性,和风险型城市的关联度极高,极易受到外部环境变化的冲击而失去投资价值或陷入风险型城市。

表 8 城市房地产投资价值分析表

城市类型	主要城市 户籍人口 (万人)	数量	典 型 特 征
领跑型 城市	北京、上海	2	经济高度发达、人口高度集聚的超大型都市，已经形成与其人口规模、消费能力相匹配的房地产市场，但有限的供给始终难以与旺盛的需求相协调（即便出现短期过剩也能快速去化）。
领先型 城市	重庆、广州、天津、武汉等	13	13 领先型和 30 个潜力型城市，其经济实力相对较强，对人口具有较强的吸附集聚能力。
潜力型 城市	长沙、厦门、昆明、西安等	30	
脆弱型 城市	连云港、湘潭、岳阳、襄樊、包头、嘉兴、哈尔滨等	41	人口经济基本面较差，市场增长潜力较小，城市人口、产业经济和房地产市场间的不相协调，其与风险型城市的关联度极高，极易受到外部环境变化的冲击而失去投资价值或陷入风险型城市。
风险型 城市	鄂尔多斯、三亚、榆林、北海、黄石、温州等	14	典型特征在于其房地产市场出现严重的供需矛盾或供给过剩从而导致的市场疲弱。经济繁荣的背后是经济结构失调、城市经济空心化、贫富差距过大等严峻问题。房地产市场的过度繁荣与城市人口、经济发展健康水平的背离。

(六)小结

基于以上分析特别是连云港市房地产刚性需求和投资性需求的实际情况，连云港房地产市场逆市持续升温必将蕴含较大的风险，在供大于求去库存周期持续拉长的情况下，高周转周期极易导致房地产商资金链断裂，进而导致“以价换量”，房价快速跳水，甚至是房地产泡沫破裂，因此需要加以防范与警惕。

如果制定相应政策机制，有效促使投资性需求表现为一定的周期性衰退，再加上投资性需求自身购买力的绝对有限性以及投资性需求人数的相对有限性，结合刚性需求的现状，进一步考虑连云港人口的老龄化趋势、土地财政对房价回调的阻滞从而导致的需求减少，连云港市的房地产需求的增长将会持续减弱，这些都会促使连云港市房价回归理性。

三、连云港房地产健康发展建议

支撑房价上涨、市场规模扩大的基础，是城市人口与社会经济两大基本因素。当房地产供给与人口、经济发展产生的市场需求相协调时，才能形成房价合理上涨、市场规模有效扩大。房地产市场的稳定发展将直接促进金融体系的稳定，同时也会促进资金、建材、工程机械等上下游产业市场的繁荣，促进各类要素资源的有效配置，并对其它相关产业产生带动作用，从而拉动城市经济的健康发展。

反之，当一定时期内房地产价格严重偏离由社会经济等基础条件所决定

经济建设

的内在价值,价格水平不再受正常的市场供求机制调节,房地产价格远离社会大多数家庭的购买承受力,房地产价格脱离真实居住需求的支撑,而是由投机性需求导致的价格快速上涨,价格越上涨,需求越旺盛,但此时的需求并不是真实的需求,而是投机性需求占主导地位,越买越涨,市场供求关系基本规律已经不起作用,房地产泡沫不断扩大,房地产市场便面临崩盘风险。

结合全国房地产市场的大环境,针对连云港市的房地产市场的特殊性,提出如下建议:

第一、进一步增强政府公共服务能力,在加快推进交通、水利、能源、市政等基础设施建设的同时,推动产业发展,改良第一产业、巩固第二产业、盘活第三产业,再次基础上提升城市人口集聚能力,进而使城镇化与工业化良性互动,促进产城融合,使之成为城市现代化发展的两大重要引擎。

第二、合理预测城市人口的需求规模。尽管理论上存在供给创造需求的可能,就房地产市场而言,土地投资能否最终转化为财富要取决于房地产市场终端需求。因此要针对连云港市的人口集聚能力现实和刚需人口的有限需求,适度提前透支需求,加强对投资性房地产的控制,使房地产供应与城市人口、产业、经济相匹配,使房地产平稳健康发展,增强其对外部环境变化所带来的风险承受性。

第三、紧抓新型城镇化的战略部署,按照“三个 1 亿人”的要求,加速城镇棚户区改造,合理推进城市建设用地供地规模,使城市规划由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划,使城市规划由增量规划逐步转变为增量规划和存量规划并重,并最终转变为存量规划为主的过程。2014 年连云港市政府工作报告指出 2014 年计划完成旧城改造 550 万平方米,其中市区 310 万平方米,这将为房地产市场的健康发展注入新的活力。同时加大保障性住房建设,以大量的保障房建设,去住房供应市场的单轨化。

第四、鼓励城市房地产市场的多元化发展,增强房地产的抗风险能力。除一般住宅项目、商业、办公、工业/产业等传统经营性项目外,结合连云港旅游、文化资源的天然优势,可给予政策支持为旅游地产、文化地产的发展开辟新空间。

第五、主动应对房地产市场风险,加强预警分析能力。通过对人口集聚程度、房地产供应量和库存量等市场供需关系、城市居民收入、银行存贷款利率等经济因素分析,作出住房合理价格的评估指标,再采用房价增长速率比、房

价收入比等多种政策工具和分析指标,跟踪调查房地产市场价格的风险程度,并做出预警监控机制。

【参考文献】

- [1] 十二届全国人大二次会议. 2014 年政府工作报告
- [2] 江苏省统计年鉴(2008-2013)、连云港市统计年鉴(2008-2013)
- [3] 世联行和上海同济大学房地产研究所.城市房地产投资价值研究——分化市场中的价值探寻[J]

(作者单位:连云港市规划局)

连云港市经济增长与就业关系实证分析

曾献东 陈蓉

【摘要】经济的持续健康发展离不开就业的稳定。本文基于柯布道格拉斯生产函数建立回归模型,对连云港市经济增长与就业关系进行实证分析。研究表明,长期来看,就业增长能够有效促进经济增长,但经济增长的就业弹性较低,且就业结构转变滞后于产业结构转变,就业对经济增长的拉动作用并没有投资拉动作用大。提高经济增长的就业弹性,需要政府理顺经济发展机制,兼顾处理好“经济增长”与“就业”两个目标,以加快第一产业剩余劳动力转移为契机,以增加二三产业就业为出发点,进一步优化各产业就业结构,在缓解就业压力的同时,增加民众福祉,确保经济健康持续稳定发展。

【关键词】连云港市;经济增长;就业

经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡是政府宏观经济管理的四大目标。从理论上讲,就业与经济增长之间存在着一种互为因果、互相促进的关系。一方面,经济的持续增长为社会提供更多就业岗位;另一方面,劳动力又是重要的生产要素,是经济增长的重要推动力量。把握好就业与经济增长的数量关系,能够比较准确地判断经济增长对就业的促进作用,对于缓解当前的就业压力,促进社会和谐发展具有重要意义。

一、连云港经济增长与就业特征概述

(一)经济增长情况及结构特征描述

近 20 年间,连云港市经济总量增长速率较高,但波动也较大,总体上在 5%到 25%之间波动。1994 年至 2000 年间,环比增长率呈逐年下降的趋势。2001 年至 2005 年,经济增长率逐年上升,之后出现到 2009 年出现下滑。2009 年大规模投资兴起,到 2010 年环比增长率迅速达到 26%,之后出现调整。

20年来,第一产业的产值从1994年的42亿元增长到2013年的245亿元,增长了5.8倍,小于连云港市GDP增长倍数16。第一产业的产值占连云港市GDP的比重从1994年的38.2%下降到2013年的13.7%;第二产业的产值由1994年的35亿元增长到2013年的807亿元,增长了22.8倍,产值比重由1994年的32.1%上升到45.2%;第三产业1994-2013年增长了22.3倍,占比从29.7%提升到41.0%,略低于第二产业。

1994年以来,三次产业比重从1994年的38:32:30变动到2013年的14:45:41。第一产业产值比重在不断下降,第二、三产业产值比重不断上升;第二产业产值比重从2006年后增长较为缓慢,第三产业产值所占比重则一直上升到2013年最大41.0%,显示了第三产业对连云港市经济总量增长的贡献越来越大。

(二)就业总量及就业结构描述

连云港市就业总量处在一种波动式上升过程。1994-2001因区域经济发展差距并伴随劳动力转移及其他因素的影响,连云港市就业人数出现递减的态势,从1994年的223.16万人减少到2001年的208.03万人。2002年开始,就业总量逐渐上升并达到2011年的308.18万人。2012年就业人口统计采取劳动力抽样调查数,数据较以往有所变化。总体来看,近十五年以来,随着连云港市经济实力的不断增强,劳动力总量呈温和上涨趋势。

从三次产业就业总量分析来看,第一产业的绝对就业人数逐年减少,但在2007年以前仍然占主体地位。第二产业就业人数波动性增加,第三产业就业人数逐年上涨,变动趋势相对稳定。2000年前第一产业就业人数减少趋势较缓,二三产业就业人数也较为持平,反映了此阶段连云港市第一产业发展速度缓慢,二三产业对劳动力拉动作用也较为滞后。2000年以后,二三产业对就业拉动作用逐渐提升。

二、连云港经济增长与就业关系的实证分析

(一)经济增长的就业弹性分析

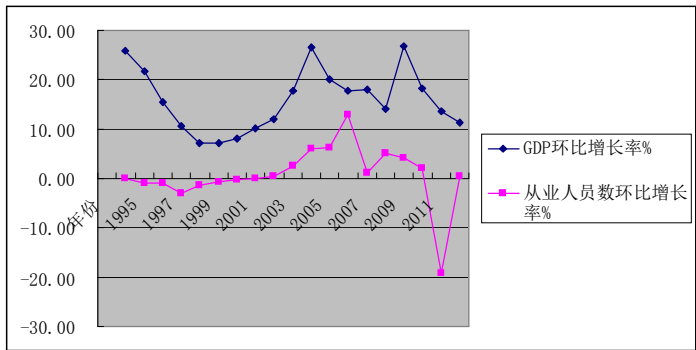
1.经济增长率与就业增长率波动情况

从经济增长率与就业增长率拟合度上看,连云港市经济增长率与就业增长率总体趋势相同,同步波动明显。总体上,经济增长率高于就业增长率,出现了高经济增长、低就业增长的情况,并且两者之间的差距近年也有一定程度的扩大。2000年前,经济增长率呈现高增长高波动的情况,但劳动力增长率为

经济 建设

负,虽然波动趋势大致一致,但经济的高速增长并未带来就业的增长。2001 年以后,经济增长与就业增长波动趋势逐步走向协调,经济的高速增长带动了就业的增长,但带动效果随两者增长差距的扩大而减弱。

图 2-1 连云港市经济增长率与就业增长率情况



2.经济增长的就业弹性变动情况

经济增长的就业弹性指当影响经济增长的其他因素不发生变化时，经济每增长一个百分点所引起的就业变动情况。通过就业弹性的测算,可以看出经济增长对就业拉动的贡献变动状况。

经济增长的就业弹性计算方式为： $K = \frac{\partial L}{\partial GDP}$ 为就业弹性。 K 为就业增长率， $\partial L = \Delta L / L$ 。 ∂GDP 为实际经济增长率， $\partial GDP = \Delta GDP / GDP$ 。实际经济增长率用《连云港统计年鉴 2014》公布的 1978 为 100 的历年生产总值指数计算得到，即实际增长率。根据已有数据和就业弹性计算公式得到连云港市 1994-2013 年就业弹性如下表 2-1。

表 2-1 连云港市 1994-2013 就业弹性

年份	就业弹性	年份	就业弹性
1994	0.07	2004	0.18
1995	-0.01	2005	0.43
1996	-0.06	2006	0.41
1997	-0.07	2007	0.85
1998	-0.22	2008	0.09
1999	-0.15	2009	0.38
2000	-0.07	2010	0.3
2001	-0.02	2011	0.16
2002	0.01	2012	-1.51
2003	0.05	2013	0.03

图 2-2 就业弹性趋势图

从表 2-1 及图 2-2 不难看出,连云港市经济增长的就业弹性并不稳定,处于较低的水平,并且出现小于零的情况。就就业弹性的含义来说,弹性值越大则经济增长对就业的拉动作用就越大,弹性值越小则经济增长对就业的拉动作用就越小。当就业弹性出现小于零情况时,就业弹性的绝对值越大,则表明经济增长对就业的“挤出效应”越大,经济正增长而就业减少。当就业弹性大于零情况时,就业弹性的绝对值越大,则表明经济增长对就业的“吸入效应”越大,经济正增长时就业增加。

连云港市 GDP 的就业弹性主要可以分为两个阶段。2001 年前,从 1994 年-2001 年,就业弹性一直为负,1998 年达到最低的-0.22,出现了“一方面经济保持快速增长,另一方面就业增长率逐步下降,失业和下岗人员逐渐增多”的独特现象;2002 年之后,就业弹性转正,持续攀高,并在 2007 年达到最大值 0.85。2012 年因劳动力统计方式变更,劳动力数据发生变化,就业弹性变化较大,无可比性。

经济增长对就业的“挤出”与“吸入”效应与产业结构变化及技术进步、政策变动等都有着密不可分的联系。如就业弹性最低的 1997 年发生东南亚金融危机,并伴随全国“国企改革与工人下岗大潮”。就业弹性最高的 2007 年,时逢全国经济过热,之后的 2008 年出现全球金融危机及沿海下岗浪潮。2009 年的就业反弹伴随 4 万亿投资计划的实施及全国大开发大建设开始。连云港的就业弹性变化总体上与全国的阶段性特征较为吻合。

3.连云港市就业弹性评价

总体来看,连云港市经济增长率与就业增长率吻合度较高,说明了连云港市经济增长与就业长期上存在着正相关关系。但就业弹性总体偏低,经济增长对就业的拉动作用并不十分明显,近 20 年就业弹性平均值为 0.042,意味着近 20 年 GDP 平均每增长 1%,所带动的就业增长率仅有 0.042%。同时,近五年来,经济增长率与就业增长率差距进一步扩大,说明,经济增长对就业的拉动作用进一步减弱。

就业弹性偏低,经济增长对就业拉动作用偏弱的具体原因有以下几种:

(1)以资本投资、深化为导向的发展模式导致经济发展对劳动力吸纳的锐减。投资的加大、资本的深化,促使第二产业快速的发展,但第二产业就业弹性较小,且随着资本价格的逐步下降,资源配置倾向于资产投资而轻劳动力投入,导致了经济发展的同时对就业的需求大大缩水。这也是第二次世界经济危

经济建设

机的根本性原因,资本的投入带来经济高速发展的同时,并未带来劳动力需求的增加以及劳动力价值的增加,失业与经济增长、通货膨胀并存。

(2)技术进步、经济转型导致劳动力市场的结构性失衡。劳动者的素质与经济转型并不匹配,劳动力总体受教育水平未能跟上技术变迁的步伐。劳动力素质水平的低下导致了在经济转型和产业升级过程中出现大量结构性失业。随着人民币升值、国际需求下降、劳动工资上升等影响,劳动密集型企业不断寻求技术改良及转型,必将带来劳动力市场的剩余。

(3)第三产业发展速度滞后,对劳动力吸纳能力不足。改革发放以后,国民经济建设一直奉行“效率优先兼顾公平”的政策,并在当前的财富分配机制中,经济增长的成果并未带来“国富民富”甚至“均富”的理想状态,在此状态下,第二产业资本深化时,第三产业发展速度难以超过第二产业转型升级的速度,造成第二产业转移的劳动力未能被第三产业吸纳,形成新的“产业升级失业”。

(4)相对发达地区发展过程中“集聚作用”对欠发达地区抽血。经济发展中,相对发达地区在发展的前期会对欠发达地区资金、劳动力等资源产生集聚作用,大量的资金、劳动力会从欠发达地区向相对发达地区转移,造成欠发达地区第一产业“劳动力蓄水池”作用减弱,对二三产业的发展模式及产业结构造成影响。

(二)经济增长的就业贡献分析

基于经济增长率和就业增长率计算的就业弹性,虽然能在一定程度上能够反映经济增长与就业的关系,但因该弹性计算的假设前提为,仅劳动力的投入对经济产生的影响,没有考虑技术的进步以及资本的投入,局限性明显。且仅反映短期时点上的就业贡献,不能从长期角度进行测算,也难以从三次产业的角度对就业与经济增长的关系进行数据化界定。

1.基于柯布-道格拉斯生产函数模型的就业贡献测度

以下借助柯布-道格拉斯生产函数计算连云港市经济增长中就业的长期贡献情况。该函数模型的基本假设是只有资本和劳动两种生产要素,并且可以相互替代,经济处于完全竞争,技术不变条件的新古典增长模型基本公式是 $Y=AK^{\alpha}L^{\beta}$ 。Y为GDP总量,K为资本存量,用固定资产投资总额替代,L为劳动投入量,以劳动从业人员数替代。因通货膨胀所引起的财富幻觉依然会促使企业扩大劳动用工,对劳动力总量产生影响,此处直接使用名义GDP进行核算,同时并不考虑产业划分制度不同对2004年前后数据造成影响产生的误差。因

2012年劳动力数据采集使用抽样调查数字,数据波动较大,为避免产生较大的函数误差,此处使用 1994-2011 年 GDP 及劳动力数据时采取分阶段测算。

函数两边取对数得到: $LnY = LnA + \alpha LnK + \beta LnL$

带入数据,因前述 2001 年前后因劳动力转移及政策等原因,就业弹性变化较大,且将 1994-2011 分为 1994-2000 及 2001-2011 进行分析。运用 SPSS17.0 进行回归得到:

1994-2000: $LnY = LnA + \alpha LnK + \beta LnL$

($R=0.930$ $R^2=0.864$ DW 统计量=0.913 Sig.=0.018)

DW 统计量显示函数残差存在一定程度的自相关,同时显著性一般,但 1994-2000 年函数表明该阶段连云港市经济增长主要靠投资贡献,此阶段受劳动力转移及政策等因素的影响,经济增长并未带来劳动力的增长,与前述的该阶段就业弹性为负正好吻合。

2001-2011: $LnY = 12.185 + 0.583LnK - 1.765LnL$

($R=0.991$ $R^2=0.983$ DW 统计量=1.262 Sig.=0.000)

函数方程拟合度 R 为 0.991,即固定资产投资和劳动力就业在 99.1%的程度上解释了连云港市的经济增长。方程残差自相关影响较小,同时在 5%的置信度下显著。

此阶段,投资对经济增长的贡献度 α 为 0.659,即投资每增加 1%,带来 GDP 增长 0.659%。劳动力对经济增长的贡献度 β 为 0.419,即就业人数每增加 1%,带来 GDP 增长 0.419%。且 $\alpha + \beta > 1$,即该阶段经济发展中,生产资源的投入存在规模报酬递增现象。

本阶段与 1994-2000 年阶段比较中,固定资产贡献度 有所提高,即投资效率较以往有所提升,且固定资产贡献率依然超过劳动力贡献率,即本阶段经济增长中,投资依然占主体地位。根据新古典经济增长模型,资本积累前期,资本边际使用效率会随资本量提高而提升,但随着固定资产投资的不断增加,预期未来一段时间内固定资产贡献度 α 将有所下降,同时劳动力贡献度 β 会有所上升。即经济发展的后期,第二产业资本的替代效应会促使劳动力向第三产业转移,以下将通过三次产业劳动力贡献变动情况说明经济发展中产业结构变动对劳动力增长的影响。

2.分产业结构的经济增长与就业关系定量分析

此处运用 2001-2011 年分产业结构经济总量及劳动力总量之间关系进行

经济建设

定量分析。基于柯布道格拉斯生产函数,在不考虑技术进步及固定资产投资的情况下,定量分析经济增长与就业增长之间的关系。

(1)经济总量与三产从业人数的关系

带入 $LnY = LnA + \alpha LnK + \beta LnL$

假设 K 为常数,则 $LnY = B + \beta_1 LnL_1 + \beta_2 LnL_2 + \beta_3 LnL_3 + \delta$

带入 2001-2011 年分产业就业数据,运用 SPSS17.0 进行回归得到:

$$LnY = -1.69 + 0.153LnL_1 + 1.13LnL_2 + 0.602LnL_3$$

($R=0.988$ $R^2=0.976$ DW 统计量=0.922 Sig.=0.000)

拟合优度为 0.988,即该模型解释了经济总量变动的 98.8%。从各产业吸纳就业对经济的贡献系数可以看出,第二产业劳动力边际经济贡献>第三产业劳动力边际经济贡献>第一产业劳动力边际经济贡献。边际劳动对经济的贡献呈现“二、三、一”格局。且第二产业产业边际贡献为 1.13,接近第一产业的 7.38 倍,接近第三产业 1.88 倍,即该阶段技术水平下,投入一个劳动力在第二产业可获得的经济产值为第一产业的 7.38 倍,为第三产业的 1.88 倍。投入到第二产业的劳动力能获得等大的经济效率。符合基本经济发展规律中,经济发展中期的基本特点。

(2)就业总量与三产经济产值的关系

带入 $LnY = LnA + \alpha LnK + \beta LnL$

假设 K 为常数,变换因变量、自变量关系,转换得到

则 $LnL = E + \mu_1 LnY_1 + \mu_2 LnY_2 + \mu_3 LnY_3 + v$

带入 2007-2011 年分产业经济总量数据,运用 SPSS17.0 进行回归得到:

$$LnL = 9.723 - 3.878LnY_1 + 0.832LnY_2 + 1.780LnY_3$$

($R=0.999$ $R^2=0.999$ DW 统计量=1.494 F=256)

拟合优度为 99.9%,该模型解释了就业总量变动的 99.9%,但模型显著性较差。系数表明第一产业的就业吸纳弹性为-3.878,绝对值最大,其次是第三产业的就业弹性 1.780,第二产业的就业弹性为 0.832。

从三次产业联动的就业弹性系数可以看出,第一产业的就业弹性最大,且系数为负,反映了当前产业结构中第一产业作为就业"蓄水池"的作用,同时也很好反映了随着第一产业的发展,劳动力随之流动到第二、第三产业的过程;第二产业的就业弹性系数小于第三产业,即随着第二产业资本深化,单位第二产业经济产值所吸纳就业人数逐渐减少并少于第三产业;第三产业的就业弹

性为正的 1.78,即第三产业的产出每增加 1%,就业总水平就增加 1.78%,第一产业转移的大量剩余劳动力,被第二、三产业,尤其是第三产业所吸纳。

第三产业就业弹性系数高于一、二产业,可以看出第三产业的发展能够更好的提高就业总量,解决过剩劳动力问题。同时,可以在一定程度上反映,该阶段连云港市第一产业过剩劳动力存在向周边城市转移的过程。

3.分行业的就业创造能力分析

以上从总量及产业的宏观角度对就业弹性的长短期影响效应进行了分析,了解了连云港经济的总体就业弹性变动趋势及各产业就业弹性状况。在此基础上,笔者拟通过细分行业,从微观角度,对不同的行业的就业创造能力进行考量,来明确各细分行业的产值的提高所带来的就业量情况,以便引导劳动力向就业创造力大的行业流动,以此解决总体就业弹性下降的问题。

这里借助连云港市第三次全国经济普查公报中各行业从业人员数等相关指标,在简单核算的基础上进行比较分析。从业人员总数为三经普法人单位从业人员数及个体户从业人员数加总。

行业就业创造能力计算方式为： $p_i = (l_i / L) / (gdp_i / GDP)$

为 i 行业的就业创造能力。 l_i / L 为 i 行业从业人员占总行业从业人数比值。 gdp_i / GDP 为 i 行业产值占总行业产值比值。GDP 以 2013 年及 2014 年连云港市统计年鉴公报数据为准。根据计算公式及相关数据计算得到连云港市 2013 年各行业就业创造能力如下表 2-2。

表 2-2 连云港市 2013 年各行业就业创造能力

行业	P	行业	P
采矿业	0.63	房地产业	0.2
制造业	0.74	租赁和商务服务业	1.11
电力、热力、燃气及水生产和供应业	0.12	科学研究和技术服务业	2.96
建筑业	1.98	水利、环境和公共设施管理业	0.95
批发和零售业	1.73	居民服务、修理和其他服务业	4.82
交通运输、仓储和邮政业	1.08	教育	1.09
住宿和餐饮业	1.84	卫生和社会工作	1.33
信息传输、软件和信息技术服务业	0.28	文化、体育和娱乐业	1.93
金融业	0.35	公共管理、社会保障和社会组织	0.86

从表 2-2 可以看出,产值最高的工业部门并非为就业创造能力最高的部门,相反,随着工业技术的提高及资本的深化,工业部门就业创造能力较弱,即工业产值的提高对就业的拉动能力较弱。服务业部门就业创造能力相对较高。工业部门平均就业创造能力为 0.50,服务业部门平均就业创造能力为 1.52(不

经济建设

含批零住餐),批零住餐部门平均就业创造能力为 1.78,建筑业为 1.98,房地产部门为 0.2。

分行业中,连云港市就业创造能力最高的为居民服务、修理和其他服务业 4.82,其次为科学研究和技术服务业 2.96,建筑业 1.98,文化、体育和娱乐业 1.93,住宿餐饮业 1.84,批发零售业 1.73,卫生和社会工作 1.33。

4.经济增长的就业贡献分析相关结论

(1)连云港经济依然处于发展中期,产业为“二、三、一”格局,劳动力及固定资产投资投入到第二产业能够获得等多的经济产值。

(2)当前连云港市经济处于规模经济递增状态,固定资产投资及劳动力投入能获得更多的经济产值,且固定资产投资所产生的边际经济效率更大。

(3)连云港市第一产业“蓄水池”作用显著,劳动力转移中,第三产业就业弹性更大,第一产业转移的大量剩余劳动力,被第二、三产业,尤其是第三产业所吸纳。

(4)通过分产业经济总量与就业关系模型可以看出,长期中,各产业就业增长可以很好的解释经济增长,但各产业产值增长并不能很好的解释就业增长。即就业增长并非为经济增长的必要条件。

(5)经济发展后期,随投资边际经济效率递减,劳动力向第三产业转移,劳动力边际经济效益必然向第三产业倾斜,产业结构会逐渐形成“三、二、一”格局。

(6)连云港市服务业就业创造能力最大,工业次之。但连云港市工业及建筑业吸纳就业量也最大,因此,在强调服务业的高就业吸纳作用的同时,也应该重视工业和建筑业的平稳发展。

三、促进连云港经济增长与就业协调发展的政策建议

经济的持续健康发展离不开就业的稳定。同时没有经济的持续健康增长,失业问题也不可能得到有效解决。政府在确保经济增长同时,应该理顺经济发展机制,正确处理好经济增长与就业之间的互动关系。宏观经济政策应当强调经济增长与就业增长并重,努力将扩大就业量视为经济发展的首要目标,通过发展经济来促进就业,同时通过扩大就业推动经济发展。

(一)确保第二产业发展速度,提升第二产业就业弹性

第二产业是经济增长的原动力,对经济增长的拉动作用最强,任何经济发展阶段都离不开第二产业的发展。第二产业是第一产业农业机械化及第三产

业新兴产业发展的基础和前提。第一、三产业的发展要靠第二产业的带动。日本战后及美国经济危机、金融危机以后的经济复苏都是靠第二产业驱动。第二产业当前乃至未来很长的一段时间仍是连云港市经济增长的主要支柱。随着第二产业技术进步及资本深化,第二产业就业弹性会逐渐下降,要增加就业弹性,就需要促进技术密集型产业和战略性新兴产业的快速发展,并通过此类产业的集聚形成新的增长极,通过带动和扩散作用,加速经济增长方式的转变、经济结构的转型升级,带动全行业的发展和转型,提高就业弹性。

确保连云港市第二产业的发展,应当紧抓国家战略机遇,以“江苏沿海大开发”、“一带一路”交汇点建设为重点,以“创新试点城市”建设为契机,做强支柱产业,壮大主导产业,全面加快新型工业化建设进程。一方面大力加强传统产业改造,促进其高科技化、信息化和高度化的发展。以石化、冶金、装备制造等传统产业为主导,在抓好相关项目招商、审批、建设的基础上,加快重点技术改造项目的实施进程。另一方面,以传统产业为依托,抓住长三角、珠三角等经济较发达地区产业结构调整转移的机遇,积极引进项目和资金,努力推动新医药、新材料、新能源产业园区建设,加快产业集群发展,促进产业结构的提升和就业水平的提高。

(二)加大第三产业发展力度,建设亮点突出的服务型城市

前述模型结果可以看出,第三产业的就业弹性较高,且第三产业就业人数近年来都保持了较为快速的增长,但第三产业就业比重与苏南城市相比存在巨大的差距。由于第三产业的许多行业投资门槛低,能够创造大量就业岗位,对于缓解就业压力十分重要。在今后相当长的时间内,第三产业也将成为吸纳劳动力就业的主要部门。相关部门应当积极创造条件发展商业零售、交通运输、文化旅游、教育卫生、社区服务、信息中介等就业需求潜力大的第三产业,在实现经济高速增长的同时有效扩大就业。

连云港市第三产业仍然较为落后,社会化服务水平较低。要加快第三产业发展,需要以“港口建设”、“旅游城市建设”、“文化建设”为重点,突出亮点。

一方面,依托港口经济大力发展物流业,建设区域性航运集散中心及区域物流中心。加快航运市场培育,优化物流园区规划,完善城市配送体系,以发达便捷的海陆空三级立体交通网络为依托,以信息发布共享平台为载体,充分利用航空、水陆优势,构建集疏运、仓储、配送于一体的物流体系。

另一方面,依托旅游城市建设,整合全市核心旅游资源,加大开发和保护

经济建设

力度,加快区域旅游中心建设,推动观光旅游和休闲旅游发展。旅游业关联产业较多,可以将旅游业作为服务业的龙头产业带动其他相关产业发展,通过打造精品旅游景区景点,加大旅游文化品牌塑造带动住宿餐饮、商贸娱乐等行业的发展。今后需做好包括提高旅游管理水平,开发新的旅游景点和内容,加快旅游设施建设、旅游产品开发,提升旅游配套服务等多方面的工作。

其次,依托文化建设,做大文化产业。重点发展西游记文化、淮盐文化、水晶文化等地方特色文化产业,配合做好海州古城、盐河巷、连云老街等设施开发建设。

(三)扶持中小企业发展,提升经济发展和就业增长后备力量

中小企业产权清晰、运转灵活、经营效率高,在促进经济发展、吸纳劳动力就业方面发挥着十分重要的作用。市场上九成就业岗位为中小企业提供。解决就业难题,需要为中小企业发展创造有利的条件,消除制约中小企业发展的制度障碍,健全促进中小企业发展的政策服务体系。同时,要促进相关信贷担保、会计、法律、咨询等商务服务业的发展。

当前连云港市中小企业发展面临着产业层次低、技术水平落后、组织规模小、经营能力差等多重问题。因此,在落实好国家有关中小企业优惠政策的同时,应当结合本地区实际情况,进一步出台相关政策,强化服务意识和扶持力度,为企业营造良好的经营环境和政策环境,帮助其积极提高经营管理水平和市场竞争力。一方面,为中小企业搭建信息交流平台,促使企业积极融入“中东西合作示范区”建设及“一带一路”等区域发展中,通过开拓市场做大做强。另一方面,积极推进金融体制创新,鼓励小贷公司、典当公司、资金互助合作社的发展,同时发展信用评级、贷款担保公司等社会信用中介机构,拓宽中小企业融资渠道。引导并规范中小企业用工,提供相关的用工培训和管理培训,提高经营者管理水平。

(四)加强教育和职业培训,减少结构性失业

产业结构调整及转型升级中,容易出现因现有劳动力知识技能并不适应新生工作岗位而出现劳动力供求失衡的情况。随着经济发展模式从粗犷向集约转变,知识经济的发展更需要高素质、高技能的人才。因此,发展教育,提高劳动者素质,是提高劳动者就业能力、促进就业的根本途径。

一方面,需要健全劳动力市场体系,充分发挥其配置劳动力资源的功能。通过有效的劳动力供求信息交流,扫除劳动力转移障碍,降低劳动力的流动成本,提高劳动力资源的配置效率。另一方面,需要在坚持基础教育和高等教育

的同时,更要加强职业教育和职业培训,特别是有针对性的加强对下岗和失业人员的教育培训,不断提高劳动者素质、技能和职业转换能力。此外,密切关注经济和社会发展对劳动力的需求,引导就业培训服务于经济和社会发展,从而促进有效就业。

连云港市职业教育起步晚,发展规模小、水平低,难以满足连云港市社会经济发展对高级技术应用型人才的需求。政府部门应该有步骤地把职业教育培训纳入今后的经济社会发展战略,纳入“江苏沿海大开发”战略、“一带一路”交汇点建设、“创新试点城市”的总体布局。应该加快制定出台适应本地区经济社会发展对技能人才需要的政策措施,统筹安排职业教育培训发展规模,鼓励民办职业教育培训机构发展,并借助本地及周边高校优势,对接企业,做好“产学研”平台建设,解决高层次应用人才匮乏的问题。

【参考文献】

- [1]《连云港统计年鉴 2014》,中国统计出版社,2014 年 9 月
- [2]张燕.我国经济增长与就业增长的非对称性分析[J].特区经济,2010.10
- [3]王浩.重庆经济增长与就业关系的实证分析:1986~2011[J].经济研究参考,2013.53

(作者单位:国家统计局连云港调查队、中国农业银行连云港市分行)

连云港与中西部地区共建 对外贸易示范区研究

骆炳玲

近年来，连云港与新亚欧大陆桥沿线城市在物流方面建立了良好的合作关系，但由于受到各种因素的制约，这种关系主要处于简单的生产资料过境状态，并没有形成生产要素集聚的互动关系。随着国家区域经济发展战略调整，要求深化连云港与中西部地区的联系，建立联动机制，加强物流、产业、科技、信息等方面的交流与合作。然而这样局面的实现，需要活跃的对外贸易市场和强大的产业合作作为支撑。连云港和中西部地区如何借助国家东中西部区域合作示范区和丝绸之路经济带这股东风，依托“大数据”下的对外贸易信息系统平台，突破地理限制，共建跨越空间的对外贸易示范区，促进对外贸易共同发展是我们需要认真研究的课题。

一、港口与腹地经济发展理论基础

在世界经济一体化的发展趋势下，港口与城市及腹地之间的经济合作关系越来越紧密。港口不仅为腹地提供运输服务，更重要的是对腹地产生强烈的辐射作用。港口利用腹地能够通过陆路交通网络，吸纳和集聚陆路经济能量，又可以通过海上通道，超越地理的空间限制，大跨度地直接参与到国际经济中去，在世界范围内吸纳和聚集生产力各要素。腹地也可以利用港口运输的优势，大力发展进出口贸易、加工贸易，促进腹地与世界经济的融合，带动腹地经济的发展，使腹地经济具有更强的生命力。因此，港口与腹地区域之间这种关系是密不可分、不可或缺的。

《简明大不列颠百科全书》中对腹地的解释：腹地(hinterland)是位于港口背后，为港口提供出口货物和销售进口商品的内陆地区。腹地面积的广度及其经济潜力的大小，通常受港口背后内陆地区的地形、气候、河流、自然资源等自然

条件以及人口、经济因素的影响。国外对港口与腹地经济发展的研究比较早,其中侧重研究经济腹地对港口重要性方面的代表人物最早的是德国学者高兹(Erich A Kautz),他在1934年发表的《海港区论》中强调了腹地因素的重要性,提出随着经济的发展,海港区位选择权从海洋和海岸的位置出发是不够的,良好的港口必须具备较好的腹地,认为海港区位选择不仅需要考虑海洋和海岸的位置更需要考虑腹地条件。法国经济学家F·佩鲁(Francois Perroux)1955年在《经济空间:理论与研究》一文中提出增长极理论,主要观点是经济增长不是均匀分布在空间上,而是首先出现在一些增长极上,然后借助各种渠道实现对外扩散,进而逐渐带动整个区域经济的发展。国内学术界对港口开始专门研究是伴随着改革开放,沿海城市经济不断发展尤其是外贸发展迅猛的背景下对港口及其腹地开始了深入分析。对港口与经济腹地关系研究的代表人物有:陈贻龙(1999)在《运输经济学》一书中通过增加值法衡量了港口对地区经济和国民经济的贡献,借助各项指标分析得到港口的直接和间接经济贡献。李增军(2002)认为港口与经济腹地在发展中互为动力,腹地经济的发展为港口生产带来强有力的动力,同时,港口为腹地各行各业的发展创造了条件。黎鹏、张洪波(2004)认为影响港口与经济腹地系统形成的主要条件包括自然条件、区位条件、人口因素、科技条件、经济条件以及社会条件等因素。王杰、杨赞(2005)对港口腹地进行了深入的研究,引入经济地理学的理论成果——圈层结构法,认为腹地与港口的距离是衡量港口腹地的重要指标,在整个系统中,港口起着物流中心和经济中心的作用,腹地形成以港口为核心的集聚和扩散的圈层状的空间分布结构。

近年来,我国沿海港口的建设取得了巨大的成就,在我国经济发展和对外开放中发挥着重要的作用,港口的发展水平已经成为衡量一个国家或地区经济发展水平的重要标志之一。在如此良好的趋势之中,连云港港口必须着力提高自身的发展水平,才能得以更好地服务于腹地经济,同时腹地经济的蓬勃发展也将作用于连云港港口的发展,形成一个良好的循环。

二、连云港港口腹地的划分

港口经济腹地的划分受交通条件、港口区位以及运输成本等多因素的影响。在港口腹地的范围划分上,国内外学者提出了多种不同的方法,主要分为经验判别法、行政区划法、区位商法和圈层结构法等。与一般的港口腹地划分方法不同,圈层法更注重对港口腹地的细分。例如,圈层法将港口腹地分为三类,这种划分更接近于港口腹地的实际状况,有利于制定港口的经营发展策略。

经济 建设

连云港港口腹地利用经济地理学中圈层结构法的划分方法，将港口腹地区分为内圈层、中圈层和外圈层三个层面。连云港港口的内层圈是指以连云港港口为圆心，按距离划分为 250 公里以内的扇形区域，包括连云港市、苏北地区和鲁南地区，它们是与连云港港口发展最密切的圈层。连云港港口位于江苏省境内，是苏北地区最主要的出海港口，对其依赖性较高。山东省与连云港相距较近，受到港口辐射较为强烈，因此对连云港港口的依存度较高，但是由于受到青岛、日照等其他港口的竞争影响，近几年对连云港港口的依存度有所下降。连云港港口腹地的中层圈以连云港港口为中心，按距离划分为 250-700 公里以内的扇形区域，主要指山西、河南、安徽等中部地区，这部分地区是利用港口较多的地区，其中河南省对连云港的依存度较高，这是由于陇海铁路横穿河南省中部，刚好联系河南省的主要城市带——河南中原城市群，郑州市作为河南省的省会，不但是中原城市群的中心城市，更是陇海兰新铁路上的重要铁路编组站和全国重要交通枢纽城市。同时河南省的主要资源：中原油田、河南油田以及河南省的安阳、舞阳煤矿都分布在陇海线两侧。连云港港口的外层圈以连云港港口为中心，按距离划分为 700 公里以外的地区，包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆等西部地区，这些地区是离港口距离相对较远，但通过各种交通设施可以与港口产生联系，并且其经济发展在某种程度上依赖于港口的发展。其中青海省由于境内交通设施不完善，境内只有一条铁路在甘肃境内接陇海兰新线，因此其进出口货物数量受到交通设施的限制，对陇海兰新线的依存度较高，连带对连云港港口的依存度也较高。

连云港是我国沿海主枢纽港之一，新亚欧大陆桥的东方桥头堡，亚欧间重要的水陆中转港。作为腹地型港口和外贸运输为主的连云港港口，与腹地的互动关系愈显重要，当港口地区的经济发展之后，其技术、产业等必将沿着交通经济带向腹地沿伸，并进一步促进腹地经济的发展。

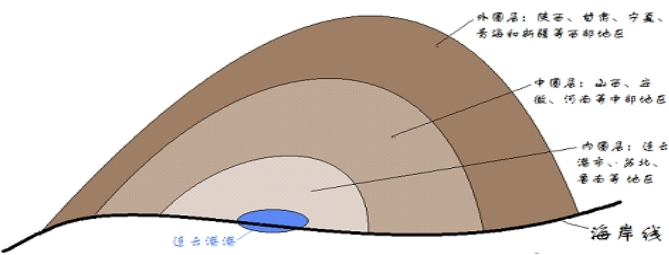


图 1 连云港港口腹地圈层结构示意图

三、连云港与中西部共建对外贸易示范区的优势条件

当前,中国的对外贸易主要集中在东部沿海地区,中西部的潜力尚未得到充分发挥,基于中西部地区的资源禀赋、经济基础、产业结构以及当前世界经济贸易的趋势特征,连云港与中西部共建对外贸易示范区既要突出连云港的区位优势条件,又要注重中西部地区的自然和经济特点,以便获得最大利益和对外贸易的可持续发展。

(一)连云港拥有的优势条件

1.优越的区位优势——新亚欧大陆桥东方桥头堡

连云港是新亚欧大陆桥东方桥头堡,它的东西两端连接着太平洋与大西洋两大经济中心,连云港港口集中了江苏沿海的优质海岸线,是国家重要对外贸易港口和长三角地区三个区域中心港口之一,是连接南北、沟通东西的重要节点与纽带,东与日本、韩国等东北亚国家隔海相望,腹地横贯安徽、河南、陕西、甘肃、新疆等中西部 10 省区,又通过陇海兰新铁路西连中西部地区以至中亚,辐射亚欧大陆 30 多个国家和地区,是陇海—兰新沿线地区出海距离最短、最便捷的口岸,也是哈萨克斯坦等上合组织成员国的重要出海口岸。目前,连云港已开行了至中西部地区以及中亚国家的 10 余条铁路“五定”班列,开通了日韩、东南亚、欧美等 60 条近远洋航线,每年港口货物吞吐量的 60%来自中西部地区,承担的大陆桥过境集装箱运输量超过 60%。

连云港是江苏省北部地区及新亚欧大陆桥沿线发展外向型经济、内引外联的门户,是我国对外贸易的重要口岸,是全国水运主通道、公路主骨架的重要节点和沿海主枢纽港之一,连云港河海相通,港路相接,水陆空相连、陆上经新亚欧大陆桥直达欧洲各国,与全球 160 多个国家和地区近 1000 个港口开展了贸易往来。

2.优良的港口条件——港口建设初具规模

港口是连云港服务中西部地区协调发展的核心战略资源。近年来,连云港港口业务发展迅猛,“十一五”期间港口货物吞吐量突破 5 亿吨,年均增幅达到 17%、集装箱运量突破 1300 万标箱,年均增幅超过 40%。2011 年港口货物吞吐量达的 1.66 亿吨,同比增长 23%,集装箱运量 485 万标箱,同比增长 25%。2012 年港口发展更上一层楼,完成货物吞吐量 1.85 亿吨,同比增长 11.4%。其中散杂货吞吐量达 1.16 亿吨,连续第二年突破亿吨大关,集装箱运量 502 万标箱,同比增长 3%(见图 2、图 3)。连云港港口基础设施构建也逐步完善,连

经济 建设

云、徐圩港区 30 万吨级深水航道、赣榆港区 5 万吨级航道、灌河港区拦沙治理等重大事项全面铺开；铁矿石、氧化铝、散化肥、液体散货泊位等专业化码头强力推进；疏港公路、临港高等级公路、东陇海铁路改造、内河航道等集疏运体系快速构建；金港湾物流园区、内河码头、中心货运场站等特色物流基地异军突起，港口正朝着船舶大型化、航道深水化、码头专业化方向发展。

基于上述优势，连云港正在按照“一体延伸、两翼拓展”港口布局和建设港口群、发展组合港的总体思路，形成构建五大港区的格局，深入优化港区布局，合理调配产业结构，明晰港口新的发展空间，各港区形成“优势互补、错位发展”格局，使得连云港港口的发展空间得到极大拓展。

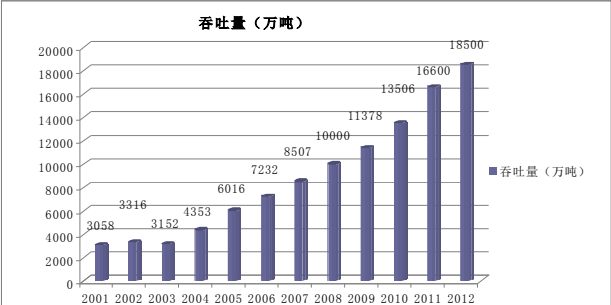


图 2 2001-2012 年连云港港口吞吐量



图 3 2001-2012 年连云港集装箱吞吐量

3.国家层面的政策优势——国家东中西区域合作示范区

连云港发展建设已经上升到国家战略层次。2009 年 06 月 10 日，国务院常务会议审议并原则通过《江苏沿海地区发展规划》。根据《江苏沿海地区发展规划》，未来将以连云港为核心，将江苏省沿海建成全国重要的综合交通枢纽，并逐步形成亚欧之间重要的国际交通枢纽。发挥港口资源丰富的优势，加快以连云港港为核心的沿海港口群建设，壮大港口实力，提升服务功能，发挥连接

南北、沟通东西的桥梁作用,建设我国重要的综合交通枢纽,成为辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡。2010年5月24日,国务院正式批准实施的《长江三角洲地区区域规划》明确了长江三角洲地区发展的战略定位,提出沿东陇海线发展带包括东陇海沿线的市县,大力发展劳动密集型产业,积极发展对外贸易,建设资源加工产业基地,成为振兴苏北、带动我国陇海兰新沿线地区经济发展的重要区域。从上述来看,连云港是《江苏沿海地区发展规划》和《长江三角洲地区区域规划》两大国家发展战略重要发展节点,在中国区域经济发展中占有重要地位。

2011年5月31日,国务院更是批准在连云港市设立国家东中西区域合作示范区。示范区建设的总体要求和战略定位是,以服务中西部地区发展为宗旨,以双向开放、互利共赢为取向,立足连云港,面向东北亚,依托大陆桥,服务中西部,加强区域合作与交流,推动东中西区域经济良性互动,全方位拓展开放合作的广度和深度,以徐圩新区为先导区,建成服务中西部地区对外开放的重要门户、东中西产业合作示范基地、区域合作体制机制创新试验区。适应中西部地区开放合作的实际需要,重点打造现代物流服务、产业合作、商贸服务、科技创新和人才服务、生态文明等五大功能区。强化“连云港是中西部的连云港”的功能定位,本着“依托大陆桥、服务中西部”宗旨,在扩大与中西部合作,促进政策共享,推动港口和东中西示范区共建共用,繁荣大陆桥经济带等方面已取得实质进展。

(二)中西部地区具有的优势条件

1.优越的地理优势——中西部地区是连云港的经济腹地

从地域空间分析,中西部地区与新亚欧大陆桥相通,居于新亚欧大陆桥东西连接的区域,地理位置十分重要。陇海—兰新铁路,横穿中西部的河南、陕西、甘肃、青海、新疆等省,东接连云港出黄海,西经新疆去独联体及东欧各国,这几条重要通道把中西部各省与连云港和中亚国家连接起来。拓宽这几条通道,扩大其通过能力,发展水陆联运,就是把沿海的区位优势向内陆延伸。在新亚欧大陆桥发展战略中,连云港如何保持自身优势,打好腹地战略,实现港口经济与腹地经济的互动发展,强化连云港港口经济对新亚欧大陆桥腹地经济的拉动作用,促进中西部地区对外贸易发展,成为当前和今后最为紧迫而艰巨的任务。

2.丰富的自然资源——中西部地区能源、矿产、生物等资源、

经济 建设

中西部地区在能源、矿产、生物、土地等方面具有明显优势。粮食、棉花、水果、生物等资源丰富;矿产、能源资源拥有量分别占全国的 31.57%和 35.77%,石油、天然气占全国 41%,全国已探明的 140 种矿产资源中,中西部地区就有 120 多种,铂、车巴、铈、铍、钨、硒、铸型粘土、重晶石等探明储藏量均占全国第一位,还有占全国探明储量 53%的磷矿资源,占全国储量 96.7%的钾盐资源等,在全国占有显著的优势;西部广大的草地、森林也为发展农、林、畜、牧产业等提供了必要的条件与可能,是中国重要畜牧业生产基地。

中西部地区在独有的自然条件下形成的具有区域特色的丰富的自然资源,是中西部地区发展对外贸易的强大的物质基础。其与自然资源紧密联系的农业、矿业、乳品、肉类、毛纺、生物、药业、花卉等产业的相关产品,在国内外有很好的市场前景。只要开发得当,完全可以把它们培养成为中西部地区的知名品牌和龙头产业,走出去占领国际市场。

四、连云港与中西部共建对外贸易示范区的具体措施

中西部地区受对外开放条件的限制,进出口总额和外贸依存度与东部地区有较大差距。随着国家西部大开发和中部崛起战略的深入实施,迫切需要进一步对接国际市场。通过依托“大数据”下的对外贸易信息系统平台,突破地理限制,共建连云港和中西部地区跨越空间的对外贸易示范区,充分利用新亚欧大陆桥便捷的出海通道,加快构建一个具有较强辐射带动能力的对外开放门户,提升中西部地区对外开放水平。

(一)完善连云港港口基础设施及配套工程的建设

我国沿海优质岸线资源众多,港口分布相对密集,导致沿海各港口腹地资源相对狭小并相互交叉。为拓展内陆城市腹地,天津、青岛等国内各大港口相互竞争,加强港口基础设施建设,提高港口生产能力,为港口腹地提供高效优质的公共服务,作为新亚欧大陆桥东方桥头堡的连云港,要充分利用建设国家东中西区域合作示范区的重大机遇,利用现有的发展基础,进一步完善港口基础设施及配套工程的建设,建设国际深水大港,建设航运服务中心,完善管道运输体系及航运贸易体系,提升港口对新亚欧大陆桥腹地的服务水平和竞争力,将连云港建设成为我国沿海中部货运基地和对外快速运输通道,增强新亚欧大陆桥东方桥头堡的辐射带动功能,促进新亚欧大陆桥沿线对外贸易发展。连云港港口不仅是连云港的,也是江苏的,更是中西部和国家的港口。要根据国家东中西区域合作示范区的新要求,把增强连云港港口的综合功能,作为提

升服务中西部地区对外开放的关键环节。随着港口和航运业的集装箱化、船舶大型化、航道深水化、码头巨型化、设备现代化和专业化等特点,连云港要加快港口基础设施和配套工程建设提升综合服务功能,一是加强深水航道、深水泊位和专用泊位建设,首先要加快建设 30 万吨级深水航道;其次要加快深水码头建设,抓紧建设 30 万吨级矿石中转码头、30 万吨级原油接卸码头以及 10 万吨级液化天然气码头;再次要重点建设第五、第六代集装箱码头并能升级为可接卸 8000-10000 标箱集装箱船型的大型集装箱专用码头。二是加强配套设施建设,提高港口集疏运综合能力,加快港区道路改造提升解决港口集疏运道路与高速公路连接不畅问题,提高公路运输在港口集疏运中的地位;推进连淮扬镇、连盐铁路前期研究和建设,形成合纵连横的铁路网络;同时配套建设大堤作业区、徐圩港区、赣榆港区、灌河港区等铁路专用支线;按照海铁联运要求重点改造集装箱货场和装卸区,完善办理站装卸、搬运设备,建设适应直达列车快速作业的集装箱货运基地,从而打通陇海兰新铁路通道,完善综合交通体系,大力发展集装箱干线运输和海铁联运,加强陆桥沿线口岸之间的合作,建立快捷的协调机制,打造中西部地区最便捷的出海通道。

(二)发展连云港与中西部地区的“飞地经济”

“飞地经济”是指两个互相独立、经济发展存在落差的行政地区打破行政区划限制,通过跨越空间的行政管理和经济开发,实现两地资源互补、互利共赢和经济协调发展的一种区域经济合作模式。飞地经济是既保持现有行政区划又突破区域分割的一种经济发展新形式。飞地经济按照不同标准,可分为多种模式:根据投入方式分,可分为飞出地投资、飞入地投资和两地共投三种;根据管理方式又可分为飞入地管理型、飞出地管理型和两地共管型;根据形成原因可分为集约用地型、优势互补型和产业梯度转移型。

由于中西部地区对外开放和经济发展起步较晚,经济基础薄弱,总体经济发展水平明显落后于东部沿海地区,加上地理位置的局限性,在对外经济贸易发展的规模和水平上,同东部沿海地区相比存在较大的差距。在对外贸易过程中,比起沿海地区,即使单位公里的运费相同,中西部地区由于运输路线的加长导致运输成本增大,中西部地区的商品价格成本优势因为较高的运输成本、发货延误及其他不利因素抵消了。交通运输的落后制约了中西部地区对外贸易的发展,反过来,对外贸易发展的低程度又影响着交通运输基础设施的建设,两者恶性循环,相互牵制。目前国务院批准设立的连云港“国家东中西部区

经济建设

域合作示范区”为东中西飞地经济的发展提供了平台和载体。连云港要发挥港口、土地等资源优势,在国家东中西部区域合作示范区的先导区——徐圩新区利用“飞地经济”模式,积极对接中西部地区寻求对外扩张、拓宽发展空间的企业,鼓励中西部地区企业利用连云港深水海港、海铁联运和临港产业园区等有利条件,在徐圩新区内设立服务中西部地区的进口资源深加工基地、出口产品生产加工基地和产业承接与转移基地,打造东中西对外贸易合作的集聚区,降低物流成本,形成紧密型产业链,增强中西部地区企业参与国际竞争的能力。支持中西部在徐圩新区内设立企业总部机构和办事机构集中区,加快建设对外贸易产业承接基地,迅速扩大区域对外贸易总量,提升对外贸易示范区的总体实力,进一步增强对中西部地区产业的辐射能力。

“飞地经济”由点对点企业转移转变为区对区的产业转移,由单纯的资金承接变为管理与项目的复合承接,需要研究切实可行的实施政策。对转移到对外贸易示范区的重大产业项目,要建立产业跨行政区域转移的利益共享机制,为保证转出地不因项目转移而收益受损,项目投产后所形成的增值税、所得税在示范区的留成部分,由示范区与项目转出地政府按一定比例进行分成。鼓励中西部地区在徐圩新区建立“区中区”、“园中园”,采取相应的合作模式参与示范区建设,积极探索加强产业合作和共建共享基础设施的新模式,真正实现优势互补、资源整合和联动发展。飞地经济模式是探寻跨区域发展的良方之一,从未来发展看,不得不面对的是转移过程中的环境保护、人才、理念以及市场层面等问题,这些都需要双方共同协调解决,从财政补贴、用地指标、融资贷款、电费补贴等方面给予政策性完善,对对外贸易产业转移的重大项目试行环境保护指标单列等具体措施。

(三)建设连云港与中西部地区的“无水港”

“无水港”是指在内陆地区建立的具有报关、报验、签发提单等港口服务功能的物流中心。“无水港”内设置有海关、进出口商品检验检疫等监督机构为客户提供通关服务。同时,货代、船代和船公司也在“无水港”内设立分支机构,以便收货、还箱、签发以当地为起运港或终点港的多式联运提单。内陆的进出口商则可以在当地完成订舱、报关、报检等手续,将货物交给货代或船公司。

沿海地区外贸发展迅速的重要条件之一是有众多的口岸和便利的海运,中西部地区要加快对外贸易发展,必须创造条件把沿海的区位优势向中西部延伸,打通中西部对外开放的通道。连云港作为新亚欧大陆桥的桥头堡,对于

完善并发挥新亚欧大陆桥的辐射带动效应具有重要作用,实施大陆桥沿线“无水港”建设,推动连云港和中西部地区对外贸易产业联动,共建跨越空间的对外贸易示范区,努力拓宽中西部地区的对外开放通道。对外贸易示范区的建设不能局限于地理区位,应跨越空间限制,中西部内陆无水港的建设是连云港与中西部共建对外贸易示范区的一部分。中西部与连云港合作建立“无水港”,可以大大缩短中西部地区与国际市场的距离,也将吸引更多世界 500 强企业、跨国公司对中西部地区的投资。由于“无水港”在促进外贸增长、增强对外开放程度、助推物流企业发展等方面有明显的效果,它将是促进中西部地区发展对外贸易的工作重点,也是连云港和中西部地区共建跨越空间的对外贸易示范区的工作重点。

在“无水港”建设模式上,连云港要注意吸收多元主体的参与,以达到发挥各自优势、打造快捷物流链的目的。在每一地创建的“无水港”,都要选择当地最有实力的物流公司作为合作方,以充分发挥本地企业揽货能力强的优势,同时邀请全国性物流大公司参与,以充分发挥他们陆上运输能力强、网络覆盖面广的优势。通过多方的通力协作、强强联手,来打造以连云港港口为节点、最为便捷的中西部内陆集疏运网络体系,并以运输通道为纽带、促进连云港与中西部地区的对外贸易共同发展。

(四)优化新亚欧大陆桥沿线的通关模式

海关作为进出境的监督管理机关,是对外贸易中不可或缺的角色,海关在各项业务行为上的举动影响着国际贸易货物和人员的流动,有时甚至成为一种壁垒。复杂、不可预见、不透明、不统一的通关程序无形中会增加对外贸易的成本,降低对外贸易带来的效益,严重影响对外贸易的发展。面对全球经济一体化进程加快,国际间和区域间经济的日趋紧密,促进贸易通关便利化的呼声越来越强烈。

为了加快连云港和中西部地区对外贸易共同发展,要对新亚欧大陆桥沿线的通关模式进行改革,实现有效监管和快速通关有机统一,提出建立新亚欧大陆桥沿线的“无水港”申报管理信息系统设想,实行“属地申报,口岸验收”通关模式。所谓“属地申报,口岸验收”是指企业在办理进出口货物通关手续时,可以选择向属地海关单位申报,在货物实际进出境地的口岸海关办理货物验收手续。由于从“两次申报,两次放行”,转为“一次申报,一次检验,一次放行”,企业只需在本地海关办理通关手续,货物直接在口岸海关验收,可以缩短通关

经济建设

时间,节约通关成本,提升海关通关监管工作的整体效能。当然,这种模式适用对象必须是守法企业,诚信度要求比较高。

对通关模式的改革,一方面要更好地适应对外贸易发展需要,另一方面要在借鉴发达国家“无水港”快速通关的经验基础上,通过科技、管理制度的创新,在加强监管的前提下,在电子口岸、大通关协作平台的建设上,以及连云港和新亚欧大陆桥沿线城市的对外贸易信息平台同步对接上,进一步完善相关的功能。不管通关模式采用何种改革,都要因地制宜,具有可操作并有利于连云港和新亚欧大陆桥沿线对外贸易的可持续发展。

(五)创建连云港与中西部地区的国际会展联盟

会展业在国际上被称为“触摸世界的窗口”,作为会议业和展览业的总称,它通过举办会议、展览等活动,一方面可以聚集商品和服务信息,为参展商与贸易商建立新的客户关系,寻求贸易伙伴,获取经贸信息提供便利。另一方面,有助于企业了解产品技术发展的最新动态,学习、引进和吸收发达国家的先进的技术知识和管理经验,加强与发达国家的技术交流与合作,加速技术的传递和流动,提高企业技术水平。在区域经济一体化、世界经济全球化日益发展的现代经济生活中,会展经济可以促进生产要素国际间流动和跨国重新组合配置,推动国家经济和贸易的发展。

会展联盟是适应会展业发展需要,满足区域会展发展要求而联合起来的组织。会展联盟中的区位条件对会展经济影响很大,不同的区域需要结合自身的优势和特色,寻求会展经济区域合作和发展。连云港作为新亚欧大陆桥东方桥头堡,重要的港口城市,国家东中西部区域合作示范区的所在地,拥有江苏省内规模较大、功能和设施先进的现代化国际展览中心,可以充分利用这些优势条件,整合与中西部地区会展资源,构建国际会展联盟,打造一批具有行业与区域影响力的国际会展平台。成立后的国际会展联盟应致力于提高连云港与中西部地区国际会展业整体水平,充分发挥连云港与中西部地区的区位、资源优势,推动和促进连云港和中西部会展业持续发展。定期举行连云港与中西部地区的会展发展论坛,加强各会员城市会展业的联合和互动,协调各会员城市之间的资源和市场,实现资源共享、优势互补、强强联合、合力共赢,推动连云港与中西部地区的对外贸易经济发展。

创建连云港与中西部地区的国际会展联盟,可以利用网络技术,部分采用网络会展这种新型会展模式。网络会展相对于实物会展,具有成本低、效率高,展出空间无限,经营规模不受场地限制,展出时间长,观众面广泛,贸易机会增

多,反馈及时,统计和评估电子化等优势。通过专业的会展网站建设,和实体展览进行充分地结合,形成实体展览、网络展览、行业网站为中心的立体式会展网络,让会展成为真正意义上的“永不落幕的展览会”。

(六)构建“大数据”下连云港与中西部地区对外贸易信息系统

对外贸易离不开信息,国际市场信息瞬息万变、信息数量大、传播速度快成为当今信息时代的主要特征。贸易大战已经成为当今世界没有硝烟的战争,占领市场的制高点、制裁与反制裁、倾销与反倾销、新技术的封锁与引进成为这场战争的主要表现形式,只有及时纵观国际贸易各种信息,才能料敌于先,找出应对措施。因此,对外贸易领域只有采用现代化管理方法与手段,研发和使用对外贸易信息系统,才能适应世界贸易发展。

构建连云港与中西部地区的对外贸易信息系统,要借助连云港和新亚欧大陆桥沿线城市电子政务系统和区域性国际商务信息中心,发挥其在连云港与中西部地区之间的联系中枢和纽带作用,对外贸易信息系统要渗透到连云港市和新亚欧大陆桥沿线城市各个领域的各个环节,成为对外贸易跨区域超常规快速发展的强力推进器。经过努力,要建成以连云港为中心,利用信息网络把新亚欧大陆桥沿线城市的政府机关、海关、商检及外贸企业联为一体,为各方面提供综合性、智能化信息服务的跨越空间的对外贸易信息枢纽。

面对海量信息,传统的数据库架构已经无法从容应对,信息社会的不断进步让政府和企业越来越依赖数据的分析和决策。“大数据”技术能够实现对隐藏于海量数据中的信息和知识的挖掘和利用,为国际经济活动提供决策依据,提高对外贸易的运行效率。“大数据”泛指单一数据集的大小超过常规处理技术和能力,无法用现有软件工具提取、存储、搜索、共享、分析和处理的海量的、复杂数据集合。大数据的非凡意义并不在于数据规模之“大”,而在于带来了思维、技术和方法上的全新变革。通过“大数据”分析,我们不仅仅是了解到过去发生的和已经拥有的信息,更重要的是可以预测未来可能发生的变化,从而帮助我们更准确、快速地制定出对外贸易决策。对对外贸易信息进行深度挖掘、趋势分析,探索更多的对外贸易应用模式,将是连云港和新亚欧大陆桥沿线城市对外贸易信息系统应用“大数据”的主要目的。

(七)注重连云港与中西部地区对外贸易复合型人才的培养

人才是发展的基石,对外贸易示范区建设和专业人才的培养息息相关。对外贸易示范区建设和发展需要高层次的复合型人才,只拥有对外贸易专业知识是远远不够的,还应该具有管理、公关营销、外语、财务会计等知识和组织及社交的能力。连云港市和新亚欧大陆桥沿线城市从事对外贸易的人并不少,

经济建设

但多数是一些进行实务操作的基础人员,中高层次的外贸管理人才缺口还很大,优秀外贸人才更是匮乏。综合型高层次的外贸人才短缺必然成为制约对外贸易示范区建设的瓶颈。

要重视综合型外贸人才培养,加强与发达国家和地区的合作培训,大力推进与国内知名院校的人才培养和合作;要建立连云港市和新亚欧大陆桥沿线城市开放型经济高层次人才需求目录,制订和实施吸引外经贸优秀人才专项规划;依托对外贸易示范区等载体,加快引进适应对外贸易示范区发展的紧缺人才,引进国际贸易、现代物流、市场营销、会展服务等各类高层次和综合型人才,创新人才激励机制,加大人才保障力度,为对外贸易贸易示范区发展提供强大智力支撑。

(作者单位:连云港职业技术学院)

东中西合作示范区持续发展机制的研究

——基于合作博弈理论在区域经济发展中的应用

陶 瑞

【摘 要】区域合作是经济全球化和区域一体化发展的潮流。国家东中西区域合作示范区是我国探索东中西部地区合作的重要举措，是促进区域统筹协调发展的关键。然而，目前区域合作中存在着信息不对称、软约束、机制不健全等问题，本文从博弈论的视角出发，通过分析当前合作示范区的现状，引入合作博弈理论，从合作长远规划、约束机制、多领域合作、营造良好环境等方面探索示范区建设与发展的策略，以推动区域统筹协调发展、实现利益最大化，同时为新时期区域合作的途径选择提供参考。

【关键词】合作博弈；示范区；发展机制

一、问题的提出

2011 年 5 月，国务院批准在连云港设立国家东中西区域合作示范区，即以连云港为合作平台，紧密联系中西部地区的区域经济合作，目标是打造现代物流服务、产业合作、商务服务、科技和人才服务等各类功能区，通过新亚欧大陆桥经济带的培育，强化对中西部地区的经济服务和支撑作用，这无疑给中国东部与中西部地区间的分工与协作的实现提供了极好的发展平台。从当前来看，如何利用好、发展好这一合作载体，实现资源的跨区域流动和优化配置，实现东中西合作示范区的可持续发展与整体利益最大化，从而推动东部与中西部地区在更宽领域、更高层次上开展交流与合作，提升中国整体对外开放水平等等，都是亟待解决的问题。一般而言，区域经济关系主要体现于冲突和合作两方面，东中西各省市以及地方政府作为各自利益的维护者，在经济发展过程中追求本地区利益最大化的目标造成了地方保护主义、市场分割、资源浪费等

经济建设

问题的存在。合作博弈正是基于解决以上合作过程中的问题产生的,给东中西合作示范区的持续性发展和整体利益最大化的实现提供可能。本文在深入研究和借鉴国内外的先进做法基础之上,将合作博弈的理论观点引入其中,通过分析当前合作示范区的发展现状,探索示范区建设与发展的具体策略与路径,以此推动区域统筹协调发展、实现利益最大化,同时为新时期区域合作的新途径选择提供参考。

二、合作博弈的引入

“囚徒困境”指两个被捕的囚徒之间的一种特殊博弈,说明为什么甚至合作对双方都有利时,保持合作也是困难的。是博弈论的非零和博弈中具代表性的例子,强调的是个人最佳选择并非团体最佳选择。“囚徒困境”的化解往往通过有效磋商达到具有约束力的协议后,合作各方可以建立一个利益平衡机制,使得合作中获益较少的成员确信暂时的获益受损可以从长期稳定的合作中得到补偿,而获益较多的成员会自愿在某些方面为其他成员的利益承诺一定的让步。也就是说,从长远看,一种稳定的经济合作会使所有合作成员分得大致公平的收益。此外,东中西合作示范区的建立将在区域内产生静态效应(贸易转移和贸易创造效应)和动态效应(竞争效应和规模经济效应),区域内各经济成员因此可能获利。如果通过合作成员之间的有效磋商来达成各方认可、有约束力的协议,就可确保整体利益在竞争与合作并存的环境中实现最大。

三、东中西合作示范区的发展现状

当前合作示范区发展过程中的“囚徒困境”现象表现明显:一方面,东部地区和临港产业发展迅速,发展的积极性、主动性极为高涨,但发展往往基于自身利益的考虑,无法从示范区整体大局出发,同时发展的重点还处于聚集临港产业集群的初级阶段,尚未有效带动中西部地区的产业发展,东部与中西部的合作还流于形式;另一方面,各地区之间缺乏信任的基础,合作的“表面形式”较为明显,并且中西部地区的发展主要依托当地资源,经济的内向性特征明显,因而东部沿海的经济发展与产业布局之间关联较少,亦未形成对东部地区发展的支撑。

(一)合作意思不足导致发展缓慢

东中西区域虽然由于地缘、人缘、业缘具有天然联系,在产业、基础设施、环境保护等方面的合作亦已取得一定成果,但长期受行政区划经济的影响,某

些地方政府自利、短视和狭隘的执政思维使得他们缺乏合作意识^①。各地区在发展战略和思路上立足地方利益,缺乏区域层面的审视与相应的协调和沟通,地区之间没有形成合理的产业分工,产业价值链断裂严重,区域经济联动性较差。此外,由于长期受计划经济的影响,东中西部地区市场意识淡薄,缺乏“亲商环境”,较多依赖财政投资,人们的市场观念、政府优化环境的意识和合作意识都需进一步提高。

(二)经济发展存在差距造成合作受阻

东中西区域各地区的自然、经济、社会条件差异显著,长期存在的地区经济发展差距问题不仅是经济社会发展的重大问题之一,更是实施区域经济一体化发展战略要解决的核心问题。一方面,市场经济条件下,市场机制使经济发达城市吸引和集聚了大量人力资源、技术、资本等要素,加快了中心城市发展,由于中心城市选择封闭性发展,在整个区域中,大城市总是处于绝对优势,其他城市不能很好地承接产业梯度转移,中心城市对周边地区的资源“空吸”造成周边地区经济发展缓慢。另一方面,中心城市形成的产业聚集和产业链由于找不到适宜的发展环境,不能顺利地向周边地区推广和扩散,阻碍了合理经济梯度的形成,消弱了中心城市向周边地区的扩散效应,导致东中西各地区经济差距的进一步扩大。

(三)强约束力的合作协议难以达成共识

由于东中西部在行政区域上的划分由来已久,自改革开放以来,中国的经济发展与行政区域的划分联系密切,相当长一段时间内,东中西各方都以行政区域为单位发展经济,同时以区域竞争多于合作的状态进行经济发展,即便是各地的资源、交通、产业关联等存在天然的合作优势,但基于地方政府的“经济理性”(自身利益最大化),“囚徒困境”仍然在一定意义上存在,合作博弈在很大程度上仅仅流于形势,即中央政府关于区域合作与经济发展的相关指导理念的宣扬。同时,在东中西合作示范区建立的一年多时间内,目前各合作区域的合作行为仅局限于发展推介会、招商引资会、合作洽谈会等表面形式,仍然是为了响应中央的所谓“号召”、“指导理念”等,基于合作博弈实现前提的“约束协议”并没有实现,在很大程度上制约了合作示范区的发展,使得整体利益最大化难以实现。

^① 陆大道.我国区域发展的战略、态势及京津冀协调发展分析[J].北京社会科学,2008(6).

(四)难以建立有效、长期的利益协调机制

东中西各自独立的行政区划的现实,决定了在制定政策时,各方政府不会把其他地区的利益和区域利益作为行动目标来考虑,出现“合而不作”、“只强调我发展,不允许你发展”的倾向^①,造成区域发展缺乏统一规划,中心城市和各卫星城找不准自己的产业定位,无法形成错位发展、优势互补的协调发展格局,出现基础设施重复建设、资源闲置和浪费的无序竞争局面。因此,“地方经济利益的追逐”成为影响区域经济合作的基本矛盾和核心问题。没有利益的融合,就不可能有经济的融合;没有利益的一体化,就不可能有真正的区域一体化^②。只有建立区域经济发展的利益协调机制,才能有效解决地区间的利益冲突。

四、东中西合作示范区的发展策略选择

(一)制定合作示范区的长远规划

合作示范区的发展涉及方方面面的内容与打算,同时持久性与长远性的发展需求要求合作示范区必须制定发展的长远规划,从发展机制、利益协调机制到发展合作示范区的各项产业基地的建立,无不需要长远规划,这其中,产业基地的建立是合作示范区先驱发展的基础。

1.建立进出口加工基地。一方面,根据中西部地区产业链拓展需求,完善相关配套设施,鼓励中西部地区进口资源加工企业在示范区建立有色金属、精品钢材、粮油食品、木材等加工基地,形成资源性加工产业集聚区。另一方面,利用现有港口条件,大力发展海铁联运,建设面向中西部地区的资源集中采购平台,鼓励中西部地区外向型企业在示范区建设出口产品加工分装、装备制造出口组装等专业化生产加工基地。

2.建立产业承接与转移基地。增强东部园区综合配套能力,推进大型一体化项目,引导内陆地区特别是城市钢铁企业向示范区转移,形成特色鲜明的石化、钢铁产业集群。注重承接有技术、有品牌、有市场的国际国内知名公司落户,鼓励国外大型企业在示范区设立区域性总部和研发生产、采购配送、商品交易中心,并向中西部地区拓展分支机构。

3.建立循环经济示范基地。大力推广应用清洁生产工艺,研究实施多污染

① 李尧远,任宗哲.我国区域经济发展中地方政府合作困难的原因与措施探析[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2009(5).

② 李素喜,王小平.京津冀服务业合作博弈分析与机制设计[J].商业研究,2008(1).

物协同减排方案,探索开展主要污染物排放总量初始权有偿分配和排污权交易,此外,加快建立排污权跨区域、跨产业调剂交易制度,形成以高新技术武装、闭合式循环的产业发展格局。

(二)制定强有力的合作约束机制

众所周知,东中西合作示范区的发展受到东、中、西部多个省份的影响,根据中国经济发展的竞争与合作方面的历史沿革,成功的合作与发展与地方政府的政策选择与作为与否联系紧密。若仅从相关的中央文件出发,各方政府出于自身理性的角度,合作示范区的发展往往会流于形式,难以实现持续性的机制与长远的发展。因此,强有力的合作约束机制对合作博弈的实现相当重要,在东中西示范区发展过程中起到关键作用。一方面,可由中央政府出面制定约束条例。作为上级部门,中央政府对合作过程中的种种“不配合”、“不合作”等问题进行协调与管理,通过制定相关规章制度对合作各方的行为进行约束,从而有效避免“囚徒困境”的发生,为合作博弈的实现奠定基础。另一方面,可由合作各方共同制定。合作博弈的实现由合作各方在充分信任的基础上共同实现,由此,合作的约束机制可以由合作的各方共同来约定,国外经济共同体的持续发展就是很好的例证。由于事先约定了自身与对方在合作过程中的行为,在自我约束的同时也能很好地约束另一方行为,一旦遇到难以调和与解决的矛盾时,根据事先约定的合作协议,能够有效避免“囚徒困境”的发生。此外,在大多情况下合作博弈的实现往往是以上两个方面共同产生作用,由双方共同遵守协议,当无法调和时由上级部门来解决,具体的发展可视情况而灵活决定。

(三)在充分信任的基础上实现多次合作

“囚徒困境”的发生往往产生与合作各方信息的不对称,导致合作过程中信任缺失进而造成合作失效,而多次合作、多领域合作的实现无疑不是解决“囚徒困境”、实现合作博弈的先决条件,多次合作的实现除了在合作次数上有所要求,多领域内的合作亦显得更加重要。

1.加强信息服务领域的合作。深入开展东中西部广播、电视、报刊、出版、互联网等媒体的合作,宣传示范区优惠政策;加快电子政务、电子商务和企业信用资讯等体系建设,共同构建国家东中西区域信息平台,实现信息资源的互通互享,降低商务交易成本;整合信息资源,加强出口产品的统计分析,逐步构建多层次、一体化的出口信息服务体系。

经济建设

2、加大科技人才领域的合作力度。吸引中西部高层次人才,鼓励中西部地区高校、科研院所与示范区合作办学,深入开展产学研合作;建设一体化的东中西网上人力资源市场,实施“统一的职业资格认证考试”及“异地人才服务合作”等,推进东中西部区域内人才市场和劳动力市场的信息互通、网络对接、资源共享,促进人力资源跨区域合理流动。

3、推进文化旅游领域的合作。加强东中西部旅游领域的宣传与业务合作,共同探索旅游客源培育、市场联合促销、资源统一规划、线路网络化经营、导游服务等相关联合协作机制。建立旅游资源信息、电子地图资源共享等平台,协调开发相关景点,共同打造东中西“旅游经济合作圈”。

(四)构建合作间的诚信沟通机制

构建诚信的沟通机制是解决合作过程中信息不对称的关键,同时也是实现合作博弈的重要步骤,一般说来,诚信的沟通机制的建立往往有政府组织、企业组织和民间组织三种类型。

1.政府组织。可由国家发改委牵头,组织成立负责区域合作的协调管理机构——“国家东中西区域合作协调管理委员会”,由国家相关部委和东中西部各地方政府共同派员组成,负责制定发展战略,组织实施重大事项,协调解决区域合作中出现的矛盾和问题。将其常设办事机构设在示范区内,每年定期组织东中西部各省、重点城市召开东中西区域合作论坛,并邀请国家发改委、商务部、国务院发展研究中心等担任论坛指导。

2.企业组织。积极组织协作区内城市各领域的行业协会,组建跨地区的同业联盟,开展城市之间、地区之间多领域、多方式的合作。如建立政府主导下的东中西部城市联合商会、行业协会、大企业联合会和产权交易联合中心等行业组织,以行业协会来推动不同地区间相同行业内企业的经济、技术合作及产权运作。

3.民间机构与 NGO 组织。发挥中介组织的桥梁纽带作用,建立以服务和信息沟通为主要目的、市场化运作的中介协作组织,开展市场调研、信息发布、投资咨询等。如成立国家东中西区域发展研究院或发展研究中心等咨询机构,组织东中西部的研究部门、大专院校、科研院所、新闻单位的专家学者召开论坛或研讨会,就加强东中西部区域合作等有关问题开展定期研究探讨。

(五)完善合作博弈实现的创新开发模式

1.创新利益共享与补偿机制。各合作成员在共同发展的前提下,探索建立

产业跨行政区转移的利益共享与补偿机制,实现利益的合理分配。示范区承接产业转移项目的收益以及共建园区合作共建期间引进项目的收益,由合作各方分享,项目投产后产生的增值税、所得税地方留成部分,合作双方在协商一致的基础上按一定比例分成。

2.创新科技合作机制。探索建立东中西科技资源开放、共享、共建的体制机制。依托各省区科技文献、工程文献、科学数据平台和数据信息资源,通过分散加工、集中上网、信息共享、协同服务的方式,合作建立区域科技资源共享服务平台。大力推进陆桥沿线地区产学研合作,加强技术交易市场建设,推进科研项目的协同攻关、科技成果的资源共享,支持科研院所和企业相互转让先进适用技术和专利、商标,促进科技成果转化。

(六)完善合作实现的外部条件——营造良好的合作环境

1.建立区域合作的金融服务体系。加强东中西地区跨区域金融合作,加快引进金融机构法人总部、地区总部和结算中心,组建东中西合作发展银行,在示范区设立总部。加快组建金融租赁公司、港口金融公司、基金管理公司、货币经纪公司、物流金融公司等非银行金融机构。大力发展金融中介服务,建立便捷高效的资金结算、票据贴现、证券发行、信托投资和保险等投融资服务体系,为中西部地区企业发展进出口业务提供金融服务。

2.健全区域合作的通关服务体系。加快建设口岸一站式服务平台,设立中西部地区驻示范区办事机构集中区。加强示范区与中西部地区电子口岸、信用建设、交通信息等多个领域的合作,推进区域通关和跨关区转关运输;加快内陆“无水港”建设,实现“一次报关报检、一次查验、一次放行”;深化与霍尔果斯口岸战略合作,加强东中西部地区海陆口岸双向开放。

3.构筑区域合作的商务服务体系。大力引进金融、法律、信息等专业性中介服务机构,加快推进连云港国际商务中心建设;引导现代航运服务业集聚,建设大陆桥国际航运功能区。在示范区定期举办中西部地区和东部沿海地区的投资贸易洽谈会,构建高端服务业聚集发展平台。

(作者单位:江苏银行连云港分行)

求解连云港市融资性担保行业发展之困局

穆晓英

信用担保业务和担保机构的产生，从根本上说是市场经济和政府政策共同作用的结果，它与国家的市场化程度和市场秩序有着密不可分的联系。担保行业作为中小企业与银行融资的特殊中间体，自 2006 年以来，走过了发展、壮大、辉煌的历程，取得了长足的进展。但 2012 年上半年以来，随着国家金融政策的调整以及担保行业自身运营所积累问题陆续显现，各地融资性担保行业呈现逐步下行的局面，担保行业业务量急剧下降，部分担保公司经营不善等，整个担保行业发展前景扑朔迷离。

一、连云港市融资性担保行业发展现状

(一) 融资性担保行业基本情况

我国的中小企业信用担保实践起步较晚，1992 年重庆的私营中小企业互助担保基金会、上海的工商联企业互助担保基金会、广东的地方性商业担保公司作为起步标志拉开担保行业发展序幕。1999 年 6 月 14 日，国家经贸委发布《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》，以贯彻政府扶持中小企业发展政策意图为宗旨的中小企业信用担保体系正式启动。2000 年 8 月 24 日，国务院办公厅印发《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》，我国中小企业信用担保体系开始进入制度建设、组建国家信用再担保机构和完善形成社会化信用体系建设阶段。2011 年 6 月，银监会等八部委发布了《关于促进融资性担保行业规范发展意见》，鼓励融资性担保机构从事行业性、专业性担保业务，提高风险识别和管理能力，形成自身专业优势和独特竞争力。2012 年 6 月，财政部、工业和信息化部修订印发《中小企业信用担保资金管理办》，上述政策的出台，对促进我国担保行业的发展起到了积极的推动作用。

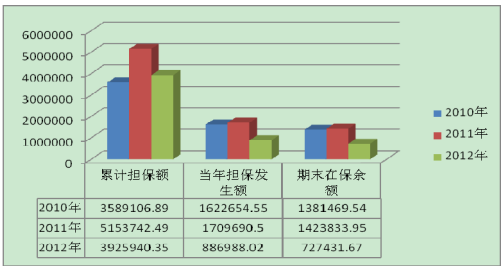
连云港市的担保行业发展自 1999 年开始起步，最初只有寥寥可数的几家

国有担保机构,2005 年以后,随着担保行业的快速发展,大批民营资本进入担保行业,据不完全统计,最高峰时期连云港市共有大大小小各类担保公司 300 余家,但真正与银行有合作关系常规开展融资性担保业务的不足 100 家。2010 年该市首次对融资性担保公司进行整顿,首批经整顿合格发放经营许可证的融资性担保机构 85 家,数量上在全省处于前列。截止 2012 年末,全市在连云港工商局注册的冠有“担保”字样的公司 126 家。其中取得 2012 年融资性经营许可证的 75 家(含一家分公司),1 家再担保分公司。2013 年,全市通过融资性经营许可证年检的担保机构锐减至 45 家,户均注册资本为 7617 万元,其中只有 40 户担保机构参与了 2013 年度信用评级,7 家信用级别被下调。级别下调的主要原因为经营状况不良、代偿大幅增加,担保业务及资金运作的合规性不符合监管要求等。担保机构整体等级的变化,一定程度上反映了担保公司运营现状。

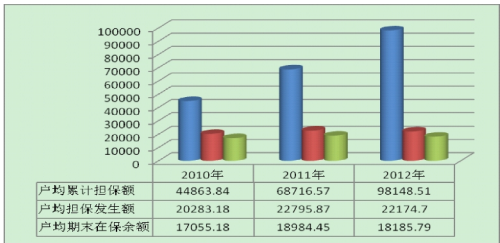
(二)近三年连云港市融资性担保行业运营情况

2008 年担保行业发展高峰过后,2012 年以来,全市担保行业发展呈现逐步下行的态势,担保机构数量、累计担保额、当年新增担保、期末在保余额以及户均业务量都相应下降,受银行业“国进民退”思想影响,民营担保机构业务下降趋势更加明显,国有担保公司相对逆势扩张,整个担保行业发展态势为平稳中下行,行业前景不容乐观。

近三年全市担保业务总量图



近三年全市户均担保业务总量图

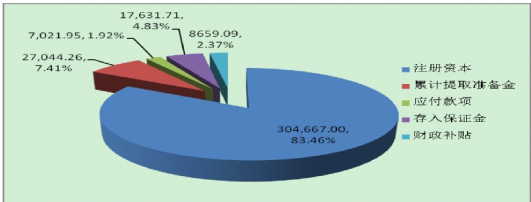


经济 建设

(三)近三年连云港市担保机构财务管理及资金运作情况

连云港市担保机构的资金来源主要为注册资本金、提取的准备金以及部分财政补助资金,保费收入虽然是担保公司的重要收入来源,但整体保费率水平一般在 1.8%/年左右,保费率整体水平低造成了担保业务的风险与收益不对称,代偿能力不足。为增加收益,部分担保机构通常会通过短期资金拆借、短期投资、委托贷款等形式进行对外投资,对担保行业的发展形成一定风险,制约着担保行业的规范性发展。

全市担保机构资金主要来源图



近三年全市担保机构财务情况表

资金使用情况 (万元)	2010 年	户均	2011 年	户均	2012 年	户均
货币资金	202781	2535	138272	1844	108269	2707
存出保证金	324776	4060	321138	4282	154022	3851
长短期投资	42887	523	85889	1145	27,381	685
应收账款	97581	1190	116030	1547	54,166	1354
委托贷款	-	-	-	-	10,905	273

担保机构资产的构成主要由货币资金、存出保证金、长期股权投资、短期投资、应收账款及固定资产等科目组成。资金主要以货币资金和存出保证金形式存在,有些担保机构为了达到经营许可证的年检要求,往往主动调整了自身的资产结构,长、短期投资、应收款项较以前有所下降,大部分担保机构货币类资产占比都能符合主管部门业务监管要求。

担保机构存在资金挪用现象,部分资金被股东及关联方长期占用、拆借给担保客户或运作房地产投资及各类实业投资、股权投资等现象,导致担保资金流动性和安全性受到一定影响。其中政策性担保公司由于实际控制为地区政府或相关职能部门,资金多被调拨给地市区级各类政府部门及关联企业;而民营担保公司由于资本逐利的本性,担保资金多在注册之后被股东长期占用、或进行高利息的资金拆借业务,实际业务收入中拆借利息远高于担保业务收入。

近三年全市担保机构资金使用情况

项 目	2010 年	2011 年	2012 年
累计代偿额（万元）	6674.82	14497.20	29110.97
户均累计代偿额（万元）	83.44	193.30	727.77
累计追偿金额（万元）	3794.80	5138.74	8854.46
户均累计追偿金额（万元）	48.04	68.52	221.36
当年代偿额（万元）	2900.80	5652.18	23568.03
户均当年代偿额（万元）	36.26	75.36	589.20

二、连云港市融资性担保行业发展存在问题分析

担保行业成立本身,就有其存在的特殊性。这么多年来,担保行业一直按照传统的业务模式发展、扩张,2%左右的担保费收入只考虑了行业的运行成本,但对风险成本的考量并没投入计入测算。过度依赖于合作银行的授信额度一直是担保行业发展的软肋,收益与风险严重不匹配问题始终困扰着担保行业的发展。加之前些年缺乏相应的业务主管部门统一管理,各自为政多头发展造成经营管理方面的问题也愈积愈重,终于在一个脆弱的时间点上造成整个行业危机的爆发。从目前全市担保行业发展来看,面临的问题主要有:

(一)民营担保公司生存维艰

由于民营担保机构在资金规模、风险管理、人员素质等方面与国有及国有控股担保机构存在一定差距,银行对与民营担保机构合作始终保持相对谨慎的态度,合作条件与放大倍数存在相对较高的限制。全市的民营担保机构的合作银行一般为 2~3 家,易受银行信贷政策调整的影响。特别是 2011 年上半年以来,为规避风险,各商业银行倾向于与国有控股担保公司合作,减少与民营担保机构合作并压缩与其合作业务规模,提高了与担保机构的合作门槛,促使担保机构在业务操作、风险管理和资金运用等方面都要加强管理,以适应银行的合作要求。这些偏向与门槛,直接造成一部分体量较小的民营担保公司业务量急剧下滑,生存维艰。

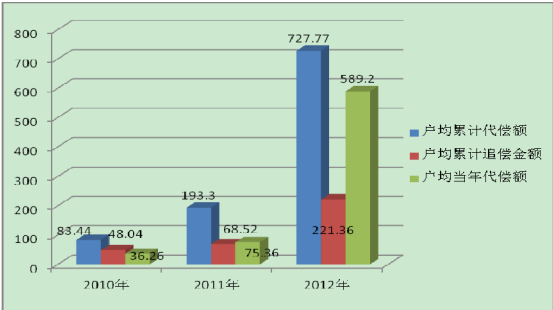
(二)担保行业整体代偿率大幅提升

近年来,由于银根收紧与行业发展环境的影响,造成一部分中小企业在洗牌中倒闭,贷款资金难以偿还,由于担保机构负担保责任,直接形成了代偿。每笔代偿业务发生后,银行直接从担保公司保证金中予以扣款,后续的追偿与变现都由担保公司承担,时间上的跨度使得担保公司的运行更加困难。“三年赚的不够一年赔的”,部分担保公司出现关门现象。

近三年全市担保行业代偿情况表

项 目	2010 年	2011 年	2012 年
累计代偿额（万元）	6674.82	14497.20	29110.97
户均累计代偿额（万元）	83.44	193.30	727.77
累计追偿金额（万元）	3794.80	5138.74	8854.46
户均累计追偿金额（万元）	48.04	68.52	221.36
当年代偿额（万元）	2900.80	5652.18	23568.03
户均当年代偿额（万元）	36.26	75.36	589.20

近三年全市担保行业代偿情况图



(三)担保行业普遍反担保措施有效性不足

截至 2012 年 12 月底,连云港市各担保机构反担保比率为 31.70%,总体反担保比率较低,反担保实际保证力度不足,有效反担保措施缺失,追偿能力偏弱。部分担保机构对客户设置了第三方保证担保及个人无限连带责任担保、房地产抵押、设备抵押等方式,但从具体执行情况看,设备抵押的在工商系统内进行登记,但设备存在重复登记的情况;房产抵押的签订抵押担保合同,部分未办理登记,未取得他项权证;在抵押物价值的评估方面缺少资产评估机构的评估报告,担保机构自己评估的以资产的发票票面价值进行折扣,缺乏科学的抵押物评估机制,管理较为粗放,不利于风险控制,担保资产潜在损失较高。

三、破解连云港市融资性担保行业发展困局的建议

一是致力加强银保合作,建立合理的保贷还运行机制。当前银保合作关系中,没有相关法律法规来强力推动和约束这种关系的建立,担保机构缺乏话语权,商业银行与担保机构合作,主要是看中担保机构的保证金规模、担保客户的业务结算量、担保机构的风险控制能力、人员素质、未来的发展趋势等,对担保机构风险管理能力及业务操作的规范性的认可度将直接影响银保合作关系,商业银行的信贷政策直接影响担保机构经营状况。建议商业银行在综合考

量担保机构各方面状况的前提下,加大与担保机构的合作力度,减少对民营担保机构的偏见。担保机构密切关注商业银行政策调整,积极探索银行、担保机构间风险分担机制,形成安全有效的保、贷、还运行机制,实现双方互利共赢。

二是全面加强业务监管,努力实现担保业规范化运作。针对当前受宏观经济周期、银行信贷紧缩、区域经济等不利因素的影响形势下,在要求担保机构规范经营的同时,业务监管部门要充分考虑到区域经济和金融不利因素给担保机构经营的冲击,尽力给予担保机构生存空间。通过开展许可证年检、提高准入门槛、加大现场考核力度,实行高管持证管理、加强日常经营监管和信息化管理等有效手段,增强行业的规范经营意识,着力推进真正服务于中小企业融资的规范经营的担保机构发展。加大政府扶持力度,推进银保合作,从而实现行业的规范化发展。

三是担保行业内外兼修开拓创新,努力走出困境。担保行业在中国的发展至今不过 20 余年,还有许多可以研究的领域可以拓展。在严峻的行业形势面前,一些大型担保机构开始尝试业务转型,不断强化风险意识,根据公司的业务品种及银行信贷品种设置不同的业务流程和风险控制措施,结合银行的信贷业务流程不断完善相关业务流程管理制度。通过实物担保、组合担保从而实现风险全过程的担保。担保行业未来的出路也在于业务的转型与否,能够把担保客户全方位的经营和风险有效管理起来,从而真正发挥对银行等金融机构有益的补助作用。

四是充分发挥行业组织作用,推进行业纵向横向联系。担保行业协会可以发挥沟通协调作用作用,组织担保公司相互交流和共同对外交流,有利于促进担保机构业务水平。从各地经验来看,担保业协会组织的交流和培训,一方面增进担保机构之间的交流,通过风险控制、内部管理方面经验的交流,达到相互促进相互提高的目的;另一方面,通过对外交流,对各地区担保发展状况、重大担保业务风险经验、担保业务新品种、规范的管理制度体系等方面的系统性学习,有助于全方面提高担保从业人员的业务素质,对于担保公司的规范运营和发展起到了良好的促进作用。

(注:表内部分数据取自市担保协会)

(作者单位:连云港市财政局)

对接 21 世纪海上丝绸之路推进苏北振兴

薛继坤

【摘 要】在当前经济地理国家战略大宏观背景下,中央关于共建 21 世纪海上丝绸之路的战略决策,给处于“一路一带”重要区域的苏北提供了良好的发展机遇。探寻苏北对接 21 世纪海上丝绸之路建设的思路、助推苏北振兴,尤为必要。苏北与海上丝绸之路一直保持着十分紧密的联系,海上丝绸之路的繁荣有苏北的功劳,苏北的发展也将有赖于 21 世纪海上丝绸之路建设。苏北的地理区位、交通网络、政策规划夯实了苏北在 21 世纪海上丝绸之路建设中的战略地位。推进苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设对接,有助于苏北找到发展机遇与挑战的平衡点,提升工业化水平,推进苏北与周边区域共同构成“流域经济”一体化,促进苏北接轨国际化,是加快苏北全面建设小康社会、推动区域协同发展的有效选择。但是,苏北在对接 21 世纪海上丝绸之路过程中面临着全局谋划、产业发展适应性、区域内部达成“共识”、人才等方面的紧迫挑战。为了紧紧抓住 21 世纪海上丝绸之路建设的国家战略机遇,借力海丝,培育苏北开放型经济竞争优势,苏北必须统筹做好顶层设计,凝聚发展合力,加快海陆空三方联动发展,夯实苏北产业和基础设施基础,创新区域交流平台,完善对外开放合作新机制,实现苏北振兴的同时为 21 世纪海上丝绸之路建设做出积极贡献。

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放新格局。建设 21 世纪海上丝绸之路成为国家对外开放的重要战略,为我国区域(尤其是处于海上丝绸之路重要区域)经济发展提供了更多的发展契机。随着京津冀区域经济一体化、全力推进建设长江经济带等国家战略的提出,中央在考虑经济发展战略布局时已经把区域地理因素放在了越来越重要的高度,

在经济地理国家战略大宏观背景下,中央关于共建 21 世纪海上丝绸之路的战略决策,更是给处于“一路一带”重要区域的苏北提供了良好的发展机遇。围绕共同建设 21 世纪海上丝绸之路,把握其重大意义,明确苏北地区的地位、优势以及问题所在,提出对接 21 世纪海上丝绸之路建设的思路、助推苏北振兴,尤为必要。

一、苏北与海上丝绸之路的联系

(一)苏北与 21 世纪海上丝绸之路的历史渊源

苏北地区与 21 世纪海上丝绸之路有着极深的历史渊源。中国大运河(以下简称大运河)是沟通海上丝绸之路与内陆丝绸之路的枢纽,包括京杭大运河、隋唐大运河以及浙东运河,终点为宁波,由宁波入海,与海上丝绸之路由此相连起来。“海上丝绸之路”离不开“大运河”,大运河发挥着极为重要的中转功能。苏北地区运河航段属于京杭大运河的里运河,徐州蔺家坝——淮阴——扬州邗沟被称作苏北运河,全长 404 千米,纵跨徐州、邳州、宿迁、淮阴、扬州等 11 个县市,沟通了微山湖、骆马湖、洪泽湖、高邮湖等水系,是京杭运河上运输最繁忙的河段。同时,苏北地区的连云港、盐城地处江苏沿海地区,临黄海与日韩相望,是历史上海上丝绸之路的东洋航线重要的港口,历史上朝鲜、日本与我国交往,一条重要线路就是从江苏北部的楚州及其附近沿海(连云港、盐城)登陆,转由淮南运河达于扬州。另外,徐福东渡、孔望山摩崖石刻等史料引出了一个新设想——连云港有可能是海上丝绸之路起点之一。由此可见,苏北与海上丝绸之路一直保持着十分紧密的联系,海上丝绸之路的繁荣有苏北的功劳,苏北的发展也将有赖于 21 世纪海上丝绸之路建设。

(二)苏北在 21 世纪海上丝绸之路建设中的地位及对接条件

苏北的地理区位、交通网络和政策规划奠定了其在 21 世纪海上丝绸之路建设中的重要地位,也为实现对接提供了良好的发展条件。一是苏北地理区位为 21 世纪海上丝绸之路焕发新的生机和活力奠定了重要的基础。苏北地处黄海之滨,海岸线 9544 公里,与日本、韩国隔海相望,位于以上海为龙头的长江三角洲地区,处在南下北上、东出西进重要位置,是中国沿海经济带重要组成部分;苏北境内京杭运河沿淮安和徐州向山东延伸,连云港、盐城是江苏沿海面向海洋的重要港口城市。二是苏北的交通网络铸就了其在 21 世纪海上丝绸之路建设中的重要地位。苏北地区的交通一向以水运为主,京杭大运河为交通动脉,成为中国仅次于长江的第二条“黄金水道”,海上港口有连云港港、盐城

经济建设

大丰港,列入首批海峡两岸直航港口。苏北拥有新亚欧大陆桥即陇海铁路、京沪铁路、新长铁路、宁启铁路以及规划建设的沿海铁路等组成的四通八达的铁路网,高速公路方面,有连徐、汾灌、宁靖盐、宁宿徐、宿淮盐、连盐通、宁淮等高速公路。徐州观音国际机场、盐城南洋国际机场、连云港白塔埠机场、淮安涟水机场组成了苏北的空中门户,也是长三角北翼的重要物流空港和对外开放的窗口。由此,苏北的现代化大交通网络初具规模,水、陆、空三个交通网络将进一步沟通苏北与 21 世纪海上丝绸之路沿线经济文化的交流,为苏北振兴和 21 世纪海上丝绸之路的共赢做出贡献。三是苏北的政策规划夯实了其在 21 世纪海上丝绸之路建设中的战略地位。当前,苏北正抓住“长江三角洲地区区域规划”、“江苏沿海地区发展规划”和“东陇海地区国家主体功能区规划”、“国家东中西区域合作示范区”四大国家战略以及“振兴苏北”、“振兴老工业基地”、“苏北计划”、“苏北中心城市建设”“东陇海产业带”、“南北挂钩合作”、“城乡发展一体化综合配套改革”八大省级战略,夯实了其重要的战略地位,为苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设对接提供必要的政策支撑。

二、推进苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设对接的重要意义

如今的苏北,正处在经济快速增长的发展期、转变发展方式的关键期和全面小康建设的攻坚期。推进苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设对接,是加快苏北全面建设小康社会、推动区域协同发展的有效选择。

(一)有助于苏北找到发展机遇与挑战的平衡点。一方面,苏北与 21 世纪海上丝绸之路对接能够产生叠加效应,为苏北加快发展提供了重大历史机遇。另一方面,苏北发展也面临着国内外经济环境变化所带来的严峻挑战。苏北地区的产业基础相对薄弱、结构不够合理,高新技术企业不够多,产业竞争力还不强,这些短板使得苏北地区发展面临着严峻挑战。当前推进新一轮苏北发展大背景下,将积极参与建设 21 世纪海上丝绸之路,推进苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设的对接作为新时期贯彻中央部署和江苏省发展要求、增创苏北对外开放新优势的重要举措,将促进各大国家战略和政策效应的发挥,同时也将有效弥补苏北发展的短板,帮助苏北寻找到发展机遇与挑战的平衡点,实现苏北振兴。

(二)有助于苏北提升工业化水平。近年来,苏北的工业化进程在加快,但工业化水平悬殊,因为苏南正积极致力于转型发展,现在主要在做新型产业,苏北的传统产业还是占比较大的比重。2013 年苏北规模以上工业增加值占全

省的 22.6%, 苏中占 22.4%, 苏南占 55%, 由此可见, 苏北工业化水平较苏南相去仍远。同时, 随着区域经济竞争的激烈化, 苏北在劳动密集型产品上的生产优势已逐渐丧失, 迫切需要加快自主创新和技术进步, 实现优势产业由劳动密集型向资本及技术密集型转变, 从而巩固和提高在区域产业分工中的地位。积极推动苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设的对接, 就成为了解决以上问题的最佳途径, 将有利于苏北化解产能过剩, 提高苏北承接产业转移的优化度, 提升苏北产业技术水平, 从而加快苏北产业结构调整, 推动苏北形成具有国际竞争力的产业体系, 提升苏北工业化水平。

(三) 有助于推进苏北与周边区域共同构成“流域经济”一体化。苏北地区既有内陆城市徐州、宿迁、淮安, 又有沿海城市连云港和盐城, 实施淮河流域经济与海洋经济联动发展是实现苏北地区陆海统筹发展的前提; 促进淮河流域——海洋联动发展、将内陆——流域——海洋互动作为苏北区域经济发展思路是实现苏北地区陆海联动的最佳途径。淮河生态经济走廊出海口在苏北, 通过苏北的灌河、通榆河、盐河的海河联运将淮河流域与 21 世纪海上丝绸之路紧密联系起来, 通过规划、协调、引导等手段, 提高淮河流域与 21 世纪海上丝绸之路经济带两大系统的内在联系程度, 以达到优化资源配置和产业结构升级, 促进一体化发展, 从而实现向东发展、拥抱大海、走向世界, 实现双赢。

(四) 有助于促进苏北接轨国际化。与 21 世纪海上丝绸之路建设对接是当前促进苏北接轨国际化的最便捷途径。推进苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设对接, 可以带来海丝沿线国家和地区的诸多合作项目, 比如产业领域的合作、投资领域的合作、服务领域的合作、人才领域的合作、文化领域的合作等等, 为苏北振兴集聚有利资源, 增强竞争优势。积极参与 21 世纪海上丝绸之路建设成为苏北“走出去”的契机, 有助于推进苏北构建面向“海丝”的开放型经济体系, 有助于促进苏北地区与海丝沿线国家及地区贸易自由化便利化, 有助于建立苏北更加开放的双向投资服务机制, 有助于全面拓宽苏北对外开放合作格局, 促进苏北接轨国际化, 并通过苏北接轨国际化解决产业“消化不良”的问题, 推动苏北现代化产业体系的构建。

三、苏北与 21 世纪海上丝绸之路对接面临的挑战

苏北拥有对接和推进 21 世纪海上丝绸之路战略的良好条件, 同时却也面临着严峻的挑战。

一是苏北对接 21 世纪海上丝绸之路面临全局谋划的重大挑战。苏北内部

经济建设

缺乏对接的统筹规划,没有功能区的分工,缺乏优势互补的产业布局。缺乏明确的具有前瞻性的共同发展框架,无论是未来苏北地区与 21 世纪海上丝绸之路的对接规划还是苏北参与 21 世纪海上丝绸之路建设的既有举措,均无法满足 21 世纪海上丝绸之路建设和苏北振兴的需求。同时,苏北振兴规划与 21 世纪海上丝绸之路战略规划彼此衔接不足,使得苏北振兴所借海上丝绸之路建设之力相对比较弱。导致了苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设的对接工作缺乏有效指导,彼此合作契合点不明显,距离共赢思路仍有相当一段距离。

二是苏北产业发展适应性面临巨大挑战。一方面,从海丝沿线国家引进的产业在苏北“消化不良”。多年沉积的欠发达状态,导致苏北地区的产业基础相对薄弱、结构不够合理,高新技术企业不够多,产业竞争力还不强,导致从国内外发达地区招商引资进来的产业适应性较弱,“消化不良”现象逐渐出现,直接影响了整个苏北地区的对外开放质量。另一方面,苏北企业“走出去”到海丝沿线发展中国家适应性不足。就目前苏北的产业情况来看,比较缺乏能够“走出去”的龙头企业,所输出产业也还不够强大,导致苏北输出到海丝沿线国家和地区的产业本土化建设不足。

三是苏北区域内部面临着达成“共识”的紧迫挑战。苏北各市分别拥有着地理区位、交通运输、港口、物流中心、国家战略政策等方面自己独特的优越条件以及未来的发展规划,但有很多是重复的。苏北地区仍处于各自为政的“散”发展模式,每个城市都在积极致力于抢抓 21 世纪海上丝绸之路建设带来的战略机遇,缺乏协同作战战略思想,并不能形成苏北的整体优势最大化。对接 21 世纪海上丝绸之路,前提必须是苏北内部友好、协作发展,在内部一盘棋的前提下,达成与海丝沿线国家和地区的共赢共识。因此,苏北对接 21 世纪海上丝绸之路建设面临着“共识”的挑战。

四是苏北对接 21 世纪海上丝绸之路面临人才挑战。苏北作为经济洼地的过去,导致了人才流失和高端人才、专业人才的缺乏。对接 21 世纪海上丝绸之路需要海洋科技人才、通晓海丝沿线语言的人才、熟知国际法则的国际化人才等等,苏北所吸引的相关高层次专业人才紧缺,人才不足是当前苏北对接 21 世纪海上丝绸之路的“短板”。同时,苏北人才载体建设缓慢,拥有的相关科研机构较少,不能为苏北对接 21 世纪海上丝绸之路建设的现实技术难题提供有效的解决之法。苏北面临着经济洼地如何打造人才洼地的严峻挑战。

四、对接 21 世纪海上丝绸之路推进苏北振兴的对策建议

(一)统筹顶层设计为实现对接提供明确指导

对接 21 世纪海上丝绸之路推进苏北振兴最首要的就是顶层设计,融入国家对外开放大局,统筹全局,谋划长远,在苏北区域内部实现功能区的分工、优势互补的产业布局,强化苏北与 21 世纪海上丝绸之路的对接。深化研究对接 21 世纪海上丝绸之路推进苏北新一轮发展的战略取向、目标定位、发展重点、现实路径,进一步突出对接 21 世纪海上丝绸之路推进苏北振兴规划的科学性、前瞻性、系统性、协调性和可操作性,在更高起点上开题立意,在更高层次上谋篇布局,以科学规划引领苏北参与 21 世纪海上丝绸之路建设,推动实现苏北振兴的目标任务。

(二)拓展泛苏北区域合作为实现对接凝聚合力

鉴于苏北地区借力 21 世纪海上丝绸之路的“散”发展模式致使苏北核心竞争力不足,我们考虑应该建设“泛苏北经济区”(徐州、扬州、泰州、南通、盐城、连云港、宿迁、淮安 8 市),一改以往行政区划局限的苏北 5 市局面,根据地缘因素将 5 市扩展到 8 市,形成泛苏北经济区,举全区的资源和力量合力共谋发展。从地理经济角度来看,泛苏北经济区各城市具备较强的地缘关系,产业结构优势互补,且京杭大运河贯穿境内,形成江海河联运网络,是合力对接 21 世纪海上丝绸之路的最佳主体。通过泛苏北经济区进一步扩展与 21 世纪海上丝绸之路的联系渠道,坚持陆海统筹战略,充分发挥泛苏北区内各城市的优势,最大限度地调动各方面的积极性,形成优势互补、多极增长、共同支撑的经济格局,增加与海丝沿线合作市场与空间,更好地凝聚发展合力,实现共赢。

(三)夯实发展基础为实现对接做好充足准备

对接 21 世纪海上丝绸之路建设,更多的应该是产业基础和基础设施的准备。

1.提升苏北产业双向适应力。大力推进苏北产业结构进一步调整,构建更加适应国际化发展的现代产业体系,夯实苏北与 21 世纪海上丝绸之路对接的产业基础,提升苏北产业双向适应力。一方面确保苏北更多地从海丝沿线发达国家及城市承接高新技术产业转移,转移的产业真正扎根苏北、成长为产业大树;另一方面确保苏北产业竞争力大幅度提升,以便苏北企业“走出去”到海丝沿线国家和地区,在当地顺利本土化,与沿线国家经济紧密融合在一起,促使苏北企业在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济合作与竞争,在激烈的国际市场竞争中发展壮大。加强苏北与海丝沿线国家在重大产业项目方面合作,发展一批国别(地区)产业园,在苏北区域内规划建设几个双边、多边

经济建设

合作的产业园区，也可支持有条件的苏北企业在海丝沿线国家投资建立境外经贸合作区、创办开发区。探索与海丝沿线国家建立“两国双园”建设，加强海洋经济领域合作，加强石化、海洋新材料等领域合作等。

2.实施水陆空联动发展战略。一是完善陆路系统建设。加快苏北与周边地区及其广阔腹地地区的公路、铁路互联互通，完善 21 世纪海上丝绸之路基础设施平台。充分发挥徐州的铁路枢纽作用和连云港、盐城疏港公路、铁路网作用，加快沿海铁路、铁路港区支线建设，支持海铁联运延伸到运河经济带、海河经济带、东陇海产业带，促进陆路与海上的联通。二是拓展水运通道。进一步开展京杭大运河徐扬段建设，提升京杭运河在苏北的水运能力与地位，为苏北地区江海河联运提供基础支撑。加快苏北沿海与海丝沿线海运通道建设，推进 21 世纪海上丝绸之路沿海港口互联互通。积极发挥苏北沿海组合港作用，扩大港口开放合作，推动完善海丝沿线港口合作网络和机制建设，进一步扩展海上邮轮经济，形成海上丝绸之路旅游圈等等，为苏北与海丝对接提供安全的通道保障。三是构筑航空走廊。以徐州观音国际机场、盐城南洋国际机场、连云港白塔埠机场、淮安涟水机场、扬州泰州机场、南通兴东机场组成的泛苏北空中门户，作为长三角北翼的重要物流空港和对外开放的窗口。搭建苏北与海丝沿线的空中通道，推进空港跨越式发展。四是建设信息通道。搭建面向海丝沿线的电子商务及物流信息平台，推进苏北与 21 世纪海上丝绸之路区域信息互联互通。推进港口、航运信息叫唤，形成便捷高效的物流信息通道。

(四)构建交流平台为实现对接创新载体

一要打造开放发展平台。依托泛苏北区域现有的各类海关特殊监管区、城市功能区，围绕贸易物流产业链，搭建一批贸易、物流、航运、金融等行业产业集聚区，为做大做强贸易物流产业提供空间载体。依托泛苏北沿海港口，发挥保税港区、保税区特殊政策功能优势，大力发展进口、出口配送和期货交割等业务，提升贸易物流综合服务功能；继续谋划泛苏北境内建设自由贸易区。二要构建金融合作平台。以推进金融改革和实现投资贸易便利化为重点，整合泛苏北现有的各项国家战略，积极争取海关、金融、自贸区建设等各项政策在苏北“先行先试”，强势推进金融改革。推动跨境人民币业务创新，加快完善金融组织体系，培育发展多层次资本市场，推进保险市场发展，加强金融基础设施建设的跨境合作，促进跨境贸易投资便利化。推动跨境电子商务平台建设，建立大宗商品现货和期货交易中心。三要搭建文化交流平台。加快构建友好城市

和人文交流圈,夯实苏北与海丝沿线国家合作的基础。继续举办海上丝绸之路文化节,争取联合沿海城市召开海上丝绸之路沿线城市的经济合作会议,开展国际招商、投资、贸易的跨海合作,密切经贸、旅游、人员往来,开展历史研究及学术研讨。

(五)实施人才战略为实现对接提供智力支撑

人才是海上丝绸之路建设不可或缺的助力,也是苏北振兴必不可少的支撑,必须将强化苏北对接 21 世纪海上丝绸之路建设的人才支撑。一方面,建立苏北与海上丝绸之路沿线产业人才教育培养基地,建立合作共建机制,把教育培训基地建设成为产业人才培养、科学研究、区域合作、国际交流的重要平台。就地培养一批具有较高专业学术造诣,掌握一门以上海丝沿线国家语言的苏北与海丝沿线国家间互补发展的产业技术人才,为推动服务苏北与 21 世纪海上丝绸之路建设对接提供充分有力的人才和智力支撑。另一方面,必须支持苏北发展涉海科研机构,大力培育海洋高层次科技人才,培育更多从事海洋高新技术成果研究与应用开发的人才,以此作为苏北沿海与海上丝绸之路对接人才战略的有益补充。

(六)活用政策为实现对接添加发展助力

政策不仅仅是落于纸上的文字,而是有生命力的。在推进与 21 世纪海上丝绸之路对接实现苏北振兴的伟大实践中,更应该激活政策的生命力,把国家出台的政策用好、用活、用到位,为促进经济发展创造有利条件。要认真分析研究当前国内外经济形势,了解掌握国内外经济动态,在国际大背景下深入研究国家各项政策的运用,切实加强经济运行调度,及时协调解决苏北与 21 世纪海上丝绸之路对接中的重大问题,使政策成为鲜活的发展助力,促进苏北与海丝沿线共赢。

结语

21 世纪“海上丝绸之路”,其理念应该是和平、友好、协作、发展。建设苏北的美好明天,必须积极对接 21 世纪海上丝绸之路建设,大力实施创新驱动战略,大力引进技术和人才,加强科技成果转化和产业化,凝聚发展内生动力;加强苏北与海丝沿线国家和地区的经贸、文化等合作,扩大苏北对外开放,提升苏北长远发展竞争力,增创发展新优势。相信与 21 世纪海上丝绸之路建设的对接必将为助推苏北振兴的新动力,为加快苏北全面小康建设、推进区域协同发展做出贡献。

【参考文献】

- [1]朱晓镭.沿海开发:加快苏北振兴的关键举措——三论江苏沿海开放开发战略[J].经济体制改革,2008年06期;
- [2]姚铁明,黄丽娜.论苏南、苏北与沿海开发的互动作用[J].中国商界(下半月),2008年07期;
- [3]张卫东.在新起点上加快苏北振兴步伐[J].群众,2012年05期;
- [4]省政府关于促进苏北地区又好又快跨越发展的若干政策意见[J].江苏省人民政府公报,2011年10期;
- [5]顾永庚.加快经济转型 实现跨越发展[J].群众.2008年07期;
- [6]龚缨晏.20世纪中国“海上丝绸之路”研究集萃[M].浙江大学出版社,2011-11-1;
- [7]龚缨晏.中国海上丝绸之路研究百年回顾[M].浙江大学出版社,2011-11-1;
- [8]林立群.跨越海洋——“海上丝绸之路与世界文明进程”国际学术论坛文选[M].浙江大学出版社,2012-8-1。

(江苏省社科界第八届学术大会苏北片专场应征论文)

(作者系江苏省社科院连云港分院助理研究员、硕士)

连云港市中小微企业管理服务体系构建研究报告

钱 军

【摘 要】本课题实地调研我市中小微企业管理的现状、存在问题及其内外部影响因素,在把握我市中小微企业管理实践的基础上,借鉴国内外先进经验和做法,运用管理咨询的方法,提出构建连云港市中小微企业管理服务体系,以促进我市中小微企业的科学、健康发展。

【关键词】连云港市;中小微企业;管理咨询;管理体系

2013年以来,连云港市认真落实国家和省有关扶持中小微企业的一系列政策和措施,深化改革创新,转变政府职能,优化发展环境,加强公共服务,推进两化深度融合,提高企业管理水平和人员素质,激发中小企业和非公有制经济的发展活力,在全市范围内组织开展了各项扶助中小微企业专项行动,取得了积极成效。但中小微企业仍面临外部经营环境复杂多变、内部管理提升乏力等一系列问题,需着力解决。为使市场在资源配置中起决定性作用并更好发挥政府作用,促进连云港市中小微企业管理服务进一步提升发展,连云港市需进一步以系统和创新的思维,既尊重和运用好市场化原则,同时提供必要时限和满足一定条件的政策性支持,从政府层面研究支持中小微企业管理服务提升的发展对策。

本课题组运用管理咨询的方法,在文献深度检索的基础上,通过前期内部访谈和外部走访等大量调研工作,以连云港市相关中小微企业和政府部门为对象,诊断并确认连云港市中小微企业内部管理现状、存在问题及其成因,确立连云港市支持中小微企业管理服务提升的发展目标和实现路径,并提出连云港市支持中小微企业管理服务提升的发展对策。现分述如下:

一、国内外政府支持中小微企业发展概况

经济建设

中小微企业在各国经济发展中都起着不容小视的作用,但同时,中小微企业又是经济发展中的弱势群体,本身比较脆弱,它的发展受到来自各个方面的挤压和打击,其生存环境相对来说也比较恶劣。这些都决定了中小微企业的健康和蓬勃发展离不开政府的保护和扶植。实践也证明,中小微企业发展比较好的国度,政府都在中小微企业上花费了大量心血。同时,随着经济发展,各国的中小微企业保护扶植的政策与法规也纷纷出台。在这方面,应该说我国是相对落后的。

对于中小微企业的保护和扶植,各国的经验主要集中在以下几个方面

(一)建立专门的政府机关负责中小微企业保护和扶植政策法规的制定及具体实施

日本根据《中小企业厅设置法》,在通商产业省设置了中小企业厅。中小企业厅中设有四大机构:厅长办公室、计划部、指导部和小企业部。为了把中小企业厅的工作推向全国,还在各地设置了许多下设机构,以保证其作用的发挥。除此之外,日本还设置了具有各种职能的中小企业审议会审议会作为总理大臣或省、厅首长的咨询机构,对中小企业的管理起着十分重要的作用。美国根据《中小企业法》设立小企业管理管理局作为政府的永久性管理机构。在日本和美国,负责中小企业事务的机关都具有相当的级别,而且其整个机构设置也相当系统,从而使中小企业政策法规从科学制定到从上而下地切实推行有了强有力的保证,这无疑是在发达国家给我们的启示之一。

(二)通过政策和法规确保中小微企业获得一定的生存和发展空间

要保证中小微企业的健康而稳定的发展,就必须对中小微企业提供一定容量的市场空间。日本政年府制定的《传统工艺品产业振兴法》,尤其是通过的《中小企业经营领域调整法》都以此为目的。法国在《竞争法》中,也有相当内容旨在为中小企业营造较好的生存和发展空间。例如,在法国的商业企业中,中小企业占有相当大的比重,但由于超级市场集团的迅猛发展,几乎垄断了商业零售部门,导致大批小商业企业倒闭。为此,政府对国内发展超级市场予以严格限制,以保证超级市场和小商商业零售领域并存与共荣。韩国制定的《中小企业产品购买促进法》也属于此类。总之,政府应该通过各种手段为中小企业创造适度的生存和发展空间。

(三)十分注意对中小微企业的金融支持

日本政府为了解决中小企业资金短缺问题,加强了政府所属中小企业金

融机构的信贷和民间金融机构对中小企业融通资金的工作。在日本,作为政府系统的中小企业金融机构主要有中小企业金融公库、国民金融公库、商工组合中央金库和环境卫生金融公库等。除此之外,根据《中小企业投资育成法》,在东京、大阪和名古屋分别设立了扶植中小企业的投资公司,通过这些公司认购中小企业为扩充资本而发行的股票和债权,并且在经营管理和技术上给予指导,使中小企业早日达到进入证券市场的标准,以便依靠中小企业自身的力量筹措资金。除了以上所说的,还有中小企业的民间金融机构,其中包括相互银行、信用公库和信用组合。另外还有信用保证协会以及信用保险库为中小企业提供贷款担保和债务保险。其他国家也各有各的方法来实现对中小企业的金融支持。其中值得一提的是意大利的互助担保计划,或称“互助担保基金”。我国也根据中小微企业的发展进行了金融体制改革,加强了金融行业对中小企业的支持,但这对于中小微企业的迅猛发展形势来说还远远不够。

(四)非常重视对中小微企业的技术支持

在德国,国家研究技术部、经济部等设立了中小企业开发促进基金,对中小企业科研开发人员的技术项目投资给予补助。其次,国家给予长期低息贷款。还有鼓励企业加强国际、国内科研合作开发的贷款。最后还有鼓励企业与科研机构联合开发的项目。意大利通过的《扶植中小企业创新与发展法》,该法律特别侧重对中小企业技术进步给予大力支持。凡是进行在法律规定范围内的创新投资都可以享受优惠。美国制定了《小企业创新发展法》,并根据此法设立了小企业创新研究计划。合格的小企业可申请经费,以将它们的创新思想变为现实。日本政府为提高中小企业的技术水平而出台的许多政策法规。例如《促进中小企业现代化法》、《中小企业现代化资金补助法》、《中小企业投资育成株式会社法》以及《促进中小企业技术开发临时措施法》;同时日本政府组织社会力量为其提供技术咨询、现场指导、构和有关高校。此外,日本还实行“技术顾问制度”等。在这方面,我国做的明显不足,在许多地方都属于空白,这也是我国中小企业发展水平低的一个重要原因。

(五)对中小微企业的组织建设

在日本,根据《中小企业协同组合法》而制定的中小企业协同组合制度,这样的中小企业组织形态,主要有中小企业协同组织、商工组合、商店街振兴组合等。其目的是:根据中小企业者互助精神,共同合作兴业,其中主要有事业协同组合,主要从事共同生产、加工、购货、销售、运输、保管、研究等。

经济建设

总之,在中小微企业的发展中,政府起着举足轻重的作用。政府除了从以上几个方面对中小微企业提供帮助和进行扶植外,通常的办法还有减免税收、加强就业培训、提高中小企业人员素质等。这些方法既可以通过政府直接采取措施进行,也可以通过鼓励和指导民间组织进行。这两种方式往往结合使用,取长补短。值得一提的是,政府在这方面的法规政策也是一个相当完整的体系,各种法规、政策之间相互补充、相互支持,以求对中小微企业有一个全面、科学、有效的保护、管理和指导。

比较我国的中小微企业实践,不容置疑的是,我国的中小微企业在整体发展水平上与发达国家尚有很大差距。这其中固然有不少体制上的因素,但我国对中小微企业的长期忽视,以及这方面法规、政策的不健全、不完善也是其中的一个重要原因,政府对中小微企业的保护和扶植明显不够。当前我国政府改革了投融资体制,加强了对中小微企业的金融支持,可是这些扶持中小微企业的举措对于解决这一问题来说还远远不够,针对中小微企业的各种发展问题和困境尚需以系统和创新的思维,既尊重和运用好市场化原则,同时提供必要时限和满足一定条件的政策性支持。

二、连云港市中小微企业管理现状、突出问题及其成因

(一)连云港市中小微企业管理现状

中小微企业是国民经济的生力军,在稳定增长、扩大就业、促进创新、繁荣市场和满足人民群众多方面需求方面,发挥着重要作用,促进中小微企业健康发展,事关经济社会发展全局。相比大中型企业的成熟完善,中小微企业在管理体系、水平和能力等方面与大中型企业有着较大差距,管理水平普遍较低,呈现粗放、不规范的状态,企业信息化程度低,导致其在市场竞争中处于下风,很容易在与大中型企业的竞争中倒闭破产,同时也制约了中小微企业的进一步发展。进入 21 世纪,中小微企业发展面临着空前机遇。因此,从战略高度重视中小微企业管理问题,全面提高中小微企业管理水平,支持中小微企业发展,是当前我国政府从上至下迫切需要注意解决的重要问题。面对强手如林的市场竞争,中小微企业管理者越来越意识到:除了政府必要的政策扶持外,要提高竞争能力,必须致力于企业的内部管理服务提升。

有鉴于此,国家已经采取多项政策措施帮扶中小微企业的发展。在各项府扶持政策支持下,连云港市中小微企业呈现了较快的增长趋势。比如:为了解决中小微企业融资难、税负高等问题,连云港市政府加大对小型微型企业的信

贷支持,减免中小微企业部分税费,从金融、财税政策措施方面给中小微企业发展提供支持。连云港市的中小微企业随着各项政府扶持政策的出台与落实,呈现了较快的增长幅度。据政府统计数据显示,从 2008 年至 2013 年,中小微企业的数量由 115423 户增长为 155729 户,增长率为 34.92%;中小微企业的注册资金也在节节攀升,由 5008350 万元增长为 13067090 万元,增长率达 160.9%;中小微企业为连云港市财政贡献利税和容纳就业的人数也在逐年增长,税收贡献由原来 217700 万元增长到 500127 万元,增长率高达 129.7%;在容纳就业人数上则由 2008 年的 431942 人增长到 2013 年的 523772 人,增长率为 21.26%。自 2014 年全国工商企业注册等各项改革实施后,进一步降低了创业、开业门槛,更是极大地促进了我市中小微企业的快速发展。(见附表一:连云港市民营经济(私营经济与个体经济)统计一览表)

随着中小微企业数量的快速增加和对财政税负贡献的增加,中小微企业逐渐成为近年来我市经济社会发展的一支重要生力军,在促进我市经济增长、转型升级、优化经济结构以及扩大就业、增加收入、改善民生、促进社会化稳定等方面发挥着举足轻重的作用。连云港虽然是较早的沿海开放城市,可经济发展一直处在江苏各城市的末端。在我国经济增长放缓和结构转型的大背景下,虽然各级政府连续出台一系列针对中小微企业的扶持政策,但连云港中小微企业在生存和发展方面仍面临诸多问题和难点。

表一:连云港市民营经济(私营经济与个体经济)统计一览表

指标 年份	2008	2009	2010年	2011年	2012年	2013年
中小微企业户数	11542	12829	139265	143409	148747	155729
注册资本(万元)	50083	70058	9060551	1097045	11088923	13067090
从业人数(人)	43194	48085	522667	473965	486709	523772
上缴税收(万元)	21770	27382	370050	413962	537278	500127
人行贷款(万元)	58865	88278	1352794. 5	2378463	2528143. 9	2541469. 6

注:本表数据统计来源于政府部门统计报表,税收数据包括国税与地税。数据截止时间为 2013 年 8 月。

表现在内部管理方面,我市中小微企业整体管理水平低下,中小微企业法人代表或负责人及其管理团队理念、素质不足,阻碍了中小微企业自身的健康、快速发展。部分中小微企业仍采用作坊式管理方式或家族管理手段,用人唯亲,机制落后;多数企业不注重职工的专业培训,员工整体素质不高;企业缺乏健全的内部管理制度,管理意识不强,既影响了企业自身的成长,也使企业

经济建设

经营波动较大;一些中小微企业虽有改善内部管理的愿望和需求,但限于自身条件、认识和企业外部管理服务体制机制缺失,也无法完成企业内部管理服务提升的现实目标,致使大部分企业管理水平长期停滞得不到提升,最终丧失经营优势和发展机遇。

(二)连云港市中小微企业管理突出问题及其成因分析

1.家族式管理、家长制作风严重,观念陈旧,重经验轻规律,“人治”还是“法治”纠结不清

相当多的中小微企业都是老板亲自管理,重要岗位全部安排亲友,对员工管理基本是老板及亲友人盯人,老板一言九鼎,即使有管理制度也形同虚设。相当一部分企业根本就没有制度意识,认为“法治”不如“人治”,这种企业基本上很难长足发展也留不住人才;有一部分企业知道应该“法治”,但制度不完整、不细致、不严密;一些企业制度执行不到位,更重要的就是没有随着业务发展与时俱进进行制度创新;大多业主未受正规高等教育,尤其未接受管理专业方面的教育,管理水平大多停留在传统经验管理阶段,缺乏专业化、制度化的管理分工。认为劳动力市场对企业是敞开大门的,企业在任何时候都可以招到需要的员工,因此不在乎员工的离职;还有一部分企业主学过管理知识,知道“人治”的危害性和“法治”的优越性,有较好的制度,但只是搞花架子流于形式,不注重制度的实施和管理,实际操作时就感情用事,赏罚不均,执法不严,使制度就成为一纸空文。

究其成因,我们认为企业业主实质是对于企业管理“人治”还是“法治”的问题认识不清。“人治”是凭借经营者的主观经验,通过简单的信任和亲情去约束人,没有一套规范系统的管理制度,或者说管理体制不健全不规范,随意性强。“法治”是企业有强烈的制度意识,企业设立之初就要建立规范完整的制度体系,在企业不断发展过程要不断完善管理制度,用制度来管理人和事,只有建立规范的管理制度并不断修正完善,企业才能发展壮大。

另一方面,科学管理、规范管理的理念和意识淡漠,重血缘关系,轻管理规律,家族管理,近亲繁殖。公司关键岗位都是老板“自己人”,普遍排斥外部优秀人才介入,就是能进来也只是临时岗位,说不定什么时候就被辞退。这种人员组合必然导致企业专业技术、管理人才缺乏,很难使企业构建一个具有开拓创新精神、善于科学决策的领导班子。由于传统的人情观念,规章制度对全体员工也不一视同仁。工作中失职、经济上出问题,常常感情用事,明知道对企业的

危害很大,但碍于人情,常常不能进行有效处置;对裙带关系中的人,大事化小,小事化了,对其他人则严厉惩罚,长此以往,恶性循环,管理的各种积弊和问题堆积如山,难于处理。

2.企业管理制度无规范、不规范,或者是不全面的规范性,职责定位不清,无管理服务提升意识

调研中发现,相当多中小微企业没有一套完整的公司管理制度,存在很多管理混乱的现象。比如:规定双休,却总是在周末安排会议;夫妻制企业经常出现两人意见不同的时候,此时员工往往不知听谁的好,甚至出现命令与公司规章制度相抵触,也按领导的话做,制度变成了“摆设”等。另一方面,相当多中小微企业岗位职责定位不清。比如:某员工招聘时是以企管部职员入职,但上班近一个月也不知道要做什么,之后2个月时而被叫去人力资源部帮忙,时而又被叫去帮市场部人员给客户送资料,或去生产部填制表格,或陪着公关部去接待客户等等,不仅是其个人如此,整个公司各个岗位都没有相应的岗位职责,很多人都扮演“跑龙套”的角色,不知道该做什么工作,实际也做不好工作。

我们认为,企业管理制度包括企业的人事制度、生产管理制度、民主管理制度等一切规章制度。企业制度作为员工行为规范的模式,能使员工个人的活动得以合理进行,同时又成为维护员工共同利益的一种强制手段。因此,企业各项管理制度,规范性是第一位的,同时也是强制性的。通俗地说,企业制度是对企业所有人员涉及方方面面的要求,要求企业每个员工包括老板及其下属必须共同遵守的规则和办法。不能说对老板有利的就规范,对员工保障方面就能够忽视。很多中小微企业很注重生产或服务业务过程的制度建设和执行力度,条款细致,执行严格,赏罚分明;但是在用人制度、财务制度及决策制度上就很“随意”。招人用人不讲究职务清晰界定,员工的转正晋升也没有正规的考核方式和渠道,多半是口头许诺但不是真的按能力和业绩晋升,很多有能力的员工失望之后最后选择离开。还有些企业根本不给员工交社保或承诺后一再拖交拒交,对女职工还有性别歧视。财务制度更是不规范,很多中小微企业没有专职会计,即使有也是身兼数职,有的企业老板就是出纳,很不规范。制度不规范与职责定位不清反映的实质问题是中小微企业自身对管理服务提升缺乏内在动力与自觉。

3.用人唯亲,权力集中,留不住人才,人员流动大,员工忠诚度低

调研发现,相当一部分的中小微企业其管理者都是亲戚和朋友,任人唯亲

经济建设

的现象经常发生,员工流动性比较大。比如:某些中小微企业一个月少则 1~2 人,多则 3~4 人离职,多数是新进不久的员工,超过 1 年以上的离职相对较少,偶尔也有老员工离职。企业人员流动率在 5%~10%是正常的,超出这个数就要分析原因了。有的老板常说,公司的薪资不低,各项福利也好,为什么员工会不断流失呢?他还能找到比我这更高的薪水吗?一方面是大量员工流失,另一方面又感觉招不到合适的人。

我们认为,靠家庭和亲情等社会规范和道德规范来维系企业,其封闭性和不规范性,对优秀人才的引进具有排他性,不利于企业的人才发展。同时"家族式"管理模式普通存在于中小微企业中,虽然企业发展初期有一定积极意义,但随着企业业务发展规模壮大必须适当调整尽力改进,主要从企业本身的规模、从事产业的特点、企业的激励与约束机制等方面出发加以调整,以适合企业发展的需要。适当时候企业要舍得花代价引进职业经理人,适度放权,采用制度保证决策的科学性和民主性,有利于增加企业经营管理能力和增强企业的凝聚力,才能留住人才。

用人禁忌乃揽权不放。企业管理者要善于放权、授权,合理用人。公司的事务有大有小,管理者应优先处理最重要的事情,有些不很重要的工作,或是各样琐碎的事情,就应该交给下属,把权力下放给他们,让他们把各样事情都处理妥当,使自己有更多的时间和精力去处理其他事情。另外还有就是如何授权的问题,有些工作管理者根本就没有能力处理,就涉及到授权的正确运用了,把任务权力一起授给下属,保留检查督查权力,这样做既可以调动起部属的积极性,也可以培养员工的能力,让员工和企业一起成长,还可以培育员工对企业的忠诚度。

4.中小微企业作为局中人,面对大量管理问题,有时无能为力,有时有心无力,政府层面为中小微企业提供管理服务的社会中介服务机构和配套支持体系缺失

连云港市在支持中小微企业管理服务提升方面目前主要是贯彻落实国家和省级政府的各项现有政策和措施,政府公共服务平台和社会服务机构的管理服务水平尚不能满足全市中小微企业管理服务提升的巨大需求。从调研了解的情况看,我市中小微企业管理服务提升需求巨大,但各类企业情况各有不同,应区别对待加以解决;从管理服务供给的社会中介服务机构和配套支持体系来看,我市管理咨询公司数量少,规模小,提供服务的数量和质量

有限,尚未成立行业性协会组织,连云港市对管理咨询行业的支持和宣传力度不足,企业缺乏完善有效的渠道和平台接受管理服务,中小微企业自身对管理服务提升乏力和外部管理服务体系的缺失和不足,导致我市中小微企业在步入初创阶段以后长期陷于低水平发展,高速成长的中小微企业发展缺乏坚强的管理支持,而成熟的中小微企业更缺乏进一步发展提升的管理创新和变革。

地方各级政府在支持中小微企业管理服务提升方面既责无旁贷,又大有作为。连云港市针对中小微企业出现的上述突出管理问题,可以充分发挥政府的优势和力量,同时发挥市场在管理资源配置中的基础性作用,增加管理服务的供给,有效满足各类中小微企业的不同管理服务要求,这对促进连云港市中小微企业的管理升级进而提升竞争力并增强盈利能力无疑具有深刻的现实意义和积极的应用价值。

三、连云港市支持中小微企业管理服务提升发展对策

(一)连云港市支持中小微企业管理服务提升发展目标

本课题的研究正是基于此,建议连云港市以系统和创新的思维,既尊重和运用好市场化原则,同时提供一定时限和一定条件的政策性支持,在巩固完善现有制度、平台基础上,构建连云港市中小微企业管理体系,落实并协调组织、人员、制度和运作,政府通过在中小微企业和管理服务机构之间发挥桥梁和中介作用,实现管理服务需求方和供给方之间的有效互动和无缝对接,从而为连云港市实现中小微企业管理服务提升发展创造良好的外部制度环境和实操平台,促进连云港市中小微企业又快又好地科学、健康发展。

(二)连云港市支持中小微企业管理服务提升的路径选择

中小微企业自身演变发展有其内在的客观规律,不能简单采用粗放式管理或者延续以往传统的大中型企业的管理模式,管理服务提升必须坚持以科学发展为主题,以加快转变经济增长方式为主线,在经济新常态方式下,以解决企业管理中存在的突出问题和薄弱环节为重点,通过自主优化、引进吸收、创新发展等方式,持续加强企业管理,积极推进管理创新,促进中小微企业持续、稳定、健康发展,这对连云港市各级政府决策部门制定决策和广大中小微企业长远发展都具有举足轻重的作用。

从连云港市现实来看,提出构建中小微企业管理体系问题有其客观必然性。(1)从国外成熟的经验看,大多数国家在对中小微企业采取积极的政策性扶持的同时,还建立了专门的服务体系为中小微企业提供各种社会化的

经济建设

服务(包括管理服务)。(2)中小微企业因为规模狭小,资源有限,不可能在企业内部建立小而全的部门设置,所以更依赖于社会的分工及其他部门的协作,需要借助于政府搭建的管理服务体系完善其自身的管理变革与创新。(3)市场经济中市场在资源配置中发挥着决定性的作用,有助于提高管理效率和竞争水平,但中小微企业由于先天不足,即使具有灵活的机制、顽强的生存心理,但靠其自身是难以改变市场弱势的。这时候单靠市场的调节,不仅不可能解决其企业遇到的经营困难和管理困境,而且容易导致不同规模企业的不公平竞争或过度竞争,因此也迫切需要政府支持、帮助中小微企业,通过构建中小微企业管理服务体系提升企业管理水平,提高中小微企业的竞争能力,促进中小微企业健康发展。

根据构建连云港市中小微企业管理服务体系的发展目标,结合中小微企业的自身特点和连云港市实际情况,连云港市实施这一目标的可选路径应为:按照政府承担的扶持中小微企业的相关职能,由相关部门或机构牵头,搭建中小微企业管理服务供需平台,遵循市场化和政府扶持的双调节原则,根据管理服务性质和连云港市中小微企业的不同规模和盈利情况,政府通过向管理服务机构支付不同比例(0~100%)的购买价格,向中小微企业提供其所需的管理服务。针对连云港市的实际情况,政府需大力扶持管理服务机构,条件成熟时组建地方管理咨询行业组织。在平台构建阶段可考虑从区域外引入符合资质的管理咨询机构并争取有关行业协会的指导、协调。

(三)连云港市支持中小微企业管理服务提升发展对策

地方各级政府在支持中小微企业管理服务提升方面既责无旁贷,又大有作为。作为连云港市支持中小微企业管理服务提升的发展对策,为实现构建连云港市中小微企业管理服务体系这样一个发展目标,政府应通过与区域内、外有关行业协会或管理咨询公司合作,通过搭建中小微企业管理服务供需平台,对中小微企业实施分类指导、差别化支持。针对连云港市中小微企业发展的趋势特点及急需解决的实际困难,我们认为应以区域为单位(一般以市、地为单位为宜),构建统一规范的中小企业管理服务体系,整个体系至少应由金融服务体系、技术服务体系、营销服务体系、管理监督体系和咨询服务体系等五大部分构成。按照管理服务性质和中小微企业发展的需要,以政府、社会、企业为主体,市、县、镇三级为中心,创建五大服务体系为重点,逐步形成机构齐全、功能配套、结构优化、布局合理、规范有效的中小微企业管理服务体系和网络。根

据连云港市的中小微企业管理服务实际,相比其他四大服务体系与平台的政府重视和支持,其功能和框架已基本成型;而咨询服务体系由于更多需借助"外脑"提供和行业支持,目前连云港市整体呈现弱势格局,尚无相关的统一中小微企业管理咨询服务体系和平台,需连云港市政府特别加以扶持和促进。以下以构建中小微企业管理咨询服务体系为例重点加以说明,具体建议如下:

1.构建连云港市中小微企业管理咨询服务体系

中小微企业管理咨询服务体系主要包括信息、管理、会计、审计、法律等方面的咨询服务。(1)信息中介服务。创建和组合各类信息网络或机构,有针对性地搜集中小微企业所需的市场、技术、政策和人才等信息资料,经过必要的分析和加工后,直接为中小微企业提供咨询服务;利用互联网,建立中小微企业信息查询系统;通过网络、报刊等媒体,定期为企业发布有关信息。(2)经营理财服务。以会计事务所、审计事务所等为主,帮助企业加强财务制度和会计核算,对企业项目投资、业务经营及内部管理等提供会计、审计、管理等服务;建立区域性的小规模企业财务中心,为企业会计核算、统一开票、税务代理等方面进行服务。(3)法律援助服务。由法律援助中心、律师事务所等法律服务组织,为中小企业提供各种法律咨询、代理及专项服务等法律援助。建立经济环境监测投诉中心、“经济 110”等组织机构,专门监测、接受投诉和查处任何向中小企业“卡、拿、要”等违法违纪事件,使企业发展得到良好的环境保障。(4)创业协助服务。以中小微企业管理服务中心、生产力促进中心及镇(乡)工办等为主,为经过筛选、具有良好发展前景的中小企业,特别是科技型中小微企业的创立和发展提供条件和一条龙的服务。

2.搭建中小微企业管理咨询服务供需平台

结合中小微企业管理服务体系建设,为中小微企业和管理咨询机构搭建供需对接的公共服务平台,切实帮助中小微企业提高和改善经营管理水平。根据中小微企业的管理需求,通过采购服务、委托服务、服务补助、机构认定等各种行之有效的政策手段,鼓励和引导管理咨询机构为中小微企业提供有针对性的、质优价廉的管理诊断或咨询服务。大胆创新工作思路,借鉴全国各地的成功经验。例如:北京市开通了“管理咨询热线电话”,创办“中小企业专家门诊”,免费为小企业提供一对一、面对面的管理服务;江苏省举办了以“管理咨询推动中小企业成长、变革、创新”为主题的中国(南京)企业管理咨询与发展年会,不断拓展管理咨询的深度、精度和广度,推动管理咨询业和中小企业共同

经济建设

发展；厦门市推出首个国内终身免费的中小企业在线管理软件应用平台—厦门中小在线“E 管通”，积极引导中小企业运用信息技术提高管理水平，目前已有 2000 多家中小企业注册使用。这些不同层次、不同形式的中小微企业管理服务供需平台搭建，必将有力促进连云港市中小微企业内部管理的不断提升。

3.大力扶持本地管理服务机构，条件成熟时组建本地管理咨询行业组织。

加强本地管理服务机构培育，发挥政策引导和市场机制作用，优化配置各类服务资源，推动形成以中小微企业管理服务供需平台为核心，行业协会和专业服务机构为依托的中小微企业管理体系。认定一批管理服务机构示范机构，加强规范管理，发挥示范效应。对认定的示范服务机构，经业绩考核，给予年度物质和精神奖励。坚持社会化、专业化、市场化的方向，整合社会服务资源，加快建立市、区(市)县和产业园区中小微企业管理体系网络，努力实现各平台资源共享、互联互通、服务协同和功能互补。认定一批运作规范、业绩突出的中小微企业管理服务供需平台，以业务委托、业绩奖励、设备设施建设补助等方式，给予财政和信贷支持。鉴于连云港市管理咨询业的实际情况，现阶段尤其需要大力培育本区域管理服务机构和合格的管理咨询顾问队伍，条件成熟时组建我市管理咨询行业协会，更好地发挥行业管理和自律的作用和影响。

4.对中小微企业实施分类指导区别支持

根据连云港市中小微企业的实际情况，可结合规模和盈利情况等指标认定不同管理服务支持类型的各类中小微企业，比如可划分为初创型、成长型和成熟型，对不同类型的中小微企业进行分类指导区别支持。针对初创型中小微企业，由中小微企业管理服务供需平台提供公益价格，以零价格或成本价格获得管理服务；针对成长型中小微企业，由政府提供购买补贴，以高于成本价、低于市场价购买管理服务；针对成熟型中小微企业，按市场价支付管理服务价格。这样设计既尊重并坚持了市场化原则，同时也提供了有区别、分条件的政策性支持，既考虑了连云港市中小微企业的实际情况，也充分兼顾了管理服务机构的培育和发展，同时也最大限度地发挥了政府在管理服务供求双方的引导和促进作用，为连云港市支持中小微企业管理服务提升提供了有力的保障和实际的指导，既有现实意义，也有可行性。

我们相信，越来越多的中小微企业管理者必将意识到：除了政府的必要政策扶持外，要提高竞争能力，必须致力于企业的内部管理服务提升，要敢于借

助管理体系及其平台,通过“外脑”的变革和创新,完善并完成连云港市中小微企业的成长和发展,最终实现企业自身的价值和使命。本课题的研究对促进连云港市中小微企业的管理升级进而提升竞争力并增强盈利能力无疑具有深刻的现实意义和积极的应用价值。

【参考文献】

- [1]贺尊,肖强,余子鹏.中小微企业的运行环境及其发展对策研究——以武汉为例[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2012,11:51-54.
- [2]庞佳慧.浙江中小微企业金融服务市场的特征及发展对策[J].中国商贸,2012,35:119-120.
- [3]肖娜.辽宁加快中小微企业发展对策的再思考[J].商场现代化,2012,34:127.
- [4].经济欠发达地区中小微企业发展对策[J].中小企业管理与科技(中旬刊),2013,02:25-26.
- [5]马晓珍.中小微企业生存现状及其发展对策研究——以广西桂林市中小微企业为例[J].经济与社会发展,2013,03:69-72.
- [6]纪茂利,单丽娟,杨卓.辽宁中小微企业面临困难分析及发展对策研究[J].经济研究参考,2013,27:67-71.
- [7]胡海燕.经济欠发达地区中小微企业发展对策[N].金融时报,2013-02-18011.
- [8]赵昕源.长治市政协研究助推中中小微企业发展对策[N].山西政协报,2013-06-2600A.
- [9]郭田田.政府支持中中小微企业融资的国际经验与启示[J].科技信息,2013,01:459+483.
- [10]刘永刚.专访全国政协委员、福耀玻璃董事长曹德旺:政府支持中小微企业不能停留在文件上[J].中国经济周刊,2013,10:47.
- [11]见习记者朱永康.“阿里信贷”发力中中小微企业[N].中华工商时报,2013-03-11005.
- [12]记者陈甬沪.上海首个中小微企业城市商业合作社诞生[N].中国工商报,2012-03-09003.
- [13]侯立军.实施管理创新促进中小微企业健康发展[J].江苏政协,2013,05:

经济建设

21-22.

[14]本报记者童芬芬.人才问题恐成中小微企业最大挑战[N].中华工商时报,2012-09-19001.

[15]邳丙寅,陈晓虎,姚亚杰.创新企业人力资源管理服务提升企业的核心竞争力的研究[J].东方企业文化,2013,11:80.

[16]姜秀英.实施精细化管理服务提升企业竞争力[J].商业经济,2011,05:49-50.

[17]彭璟.企业人才管理服务提升机制研究[J].当代经济,2012,02:54-55.

[18]姚桂艳.像企鹅一样沉潜下去——一个“年轻人”管理服务提升年的思考[J].中国建材,2012,10:118-119.

[19]贾连庆.突破问题链[J].企业管理,2006,02:47-48.

[20]丁士明.浅谈新形势下如何提高企业的经济效益[J].黑龙江科技信息,2007,11:65.

[21]蔡达林.小心管理服务提升瓶颈[J].中国农资,2008,06:52-53.

[22].以审计促进管理服务提升用法律规避经营风险[J].工业审计与会计,2008,01:23-24.

[23]李国顺.以信息化带动管理服务提升以管理服务提升助推转型升级——中机六院信息化建设的实践与思考[J].中国勘察设计,2012,11:24-26.

[24]桑文林.让管理“负熵”化[J].施工企业管理,2013,02:105.

[25]连云港市历年国民经济和社会发展统计公报—江苏省统计局.

[26]连云港考核中小微企业安全生产—中国江苏网.

[27]连云港中小微企业招高校毕业生可享社保补贴—中国江苏网.

[28]连云港中小微企业感受国家免税政策帮助带来的变化—中国江苏网.

基金:2014年度连云港市应用研究课题(项目编号 LSK1405)。

(作者单位:连云港职业技术学院)

谈连云港“一带一路”交汇点 建设中的文化跟进

刘 芳

【摘 要】“一带一路”交汇点建设,是新一轮改革开放给予连云港难得的发展机遇期。回顾历史,面对现实,连云港市文化工作的目标就是要宣传好“一带一路”交汇点建设的文化价值;多角度、深层次的开展“一带一路”交汇点的研究;搞好“一带一路”交汇点的文化建设;促进“一带一路”交汇点的国际区域文化交流。

【关键词】一带一路;交汇点;文化;建设

连云港作为“一带一路”的交汇点,已进入国家新一轮改革开放,促进中国与中亚各国、中国与南亚、东盟各国加强区域友好合作,共创经济繁荣的战略层面。这是历史给予我市的难得的又一发展机遇期。如何在“一带一路”交汇点建设的背景下,做好文化跟进的各项工作,是我们连云港文化人的共同思考。

一、“一带一路”交汇点的历史地位

今之连云港地区即历史上古海州的域境。秦汉时属东海郡,地名朐县。打开地图可见她位处中国沿海脐部,《明·隆庆海州志》谓之:“东滨海道,西掠徐邳,北控齐鲁,南蔽江淮,……高丽、百济、日本诸国在其东,风帆之便,不测可数。”历史上就以其区位优势当之无愧地占有经济、军事和文化的战略地位。印度佛教沿着西汉时期汉武帝令张骞打通西域开辟的古丝绸之路,以东汉永平八年(公元 67 年),明帝求法及天竺僧人迦释摩腾和竺法兰应汉使之邀访问中国到达洛阳为开端,渐入中土。从此迈开了在中国立足、传播并与中国传统的儒、道文化碰撞、交融的历史之路。古丝绸之路不仅是中外贸易之路,同时也是文化交流之路。

文化 建设

佛教初传中土,传播速度非常快。究其原因,乃是当时中国道教正在初创,其神仙系统尚未完全定位,故视外来神灵——释迦牟尼佛为神仙中之一尊,对其采取包容的态度;而佛教初传中土,难免“水土不服”,一些参与佛经译著的高僧则借用中国儒、道两家的语言典故,引入神灵的偶像崇拜。如与汉明帝刘庄同辈的楚王刘英就在宫中“咏黄老之微言,尚浮屠之仁祠”“与神为誓”;到桓帝时“宫中立黄老、浮屠之祠”,而且“以金银作铜佛像”;到灵帝时,命徐州牧陶谦让笮融“大起浮屠祠,以铜为人,衣以锦彩”。佛教传入中国不久,就在中国由西向东传播到东海郡一带,并为考古资料所证实。如:山东滕县出土的汉画像石中就有一块刻有佛教“六牙象”的画面,属东汉顺帝时期;山东沂南汉画像石墓中的八角擎天柱顶端,刻有头带项光的佛像,属桓、灵时期;又,山东嘉祥宋山汉画像石中的一石上刻有“宰屠婆”(印度佛舍利塔),属东汉末年。具有划时代意义的是凿刻于东汉桓、灵之际的我市孔望山摩崖造像,以其丰富的含有佛教内容的画面向世人昭示:东汉一朝,着佛教文化沿着古丝绸之路,从洛阳经徐州,延伸到濒临东海的古海州。古海州是古丝绸之路向东延伸的终点。

《史记》记载秦始皇“三十五年,立石东海上胸界中,以为秦东门。”是中国历史上第一次标定中国滨海国界的盛事。秦东门面向浩瀚大海,表明古海州对外海上交通不晚于秦代,是中国最早的东亚海上交通始发港之一。而徐福东渡日本,从今赣榆的柘汪港出发,海路经山东半岛,从庙岛群岛到朝鲜半岛并留有遗迹。秦汉以后,魏晋南北朝时期,郁洲——今云台山——的战略地位凸显出来,它不但是北方汉族政权侨立郡县的所在,而且成为南、北王朝争夺的战略要地,同时也是南北两方通过海上走私交换物产的“互市”之地。当时存在着一条从建康(今南京)经京口(今镇江)跨越长江,再经扬州、楚州(今淮安)到达郁洲岛的一条近海便捷的海路交通线。而当时的扬州港自汉代以降就与浙江的明州(今宁波)港、福建的泉州港、广东的交州港有着频繁的海上交通贸易。隋统一中国以后,沿海北上航线又通过郁洲岛北上经密州(今青岛)港到达登州(今烟台)港。古海州港成为连接中国近海航线的中间补给港和通过官河(古盐河)取道大运河、淮河、泗水达汴河直通中原的内河转运港。从中唐开始中国的经济中心南移,沿海港口渐趋成熟,东南地区的海外贸易变得十分活跃。到唐宋时期,中国的瓷器发展也到了顶峰,至少在海路的对外贸易中的商品从以丝绸为主过渡到以瓷器为主。当时中国通过海上贸易的大宗商品瓷器(还包括茶叶)可能有相当多的部分,是通过古海州港为枢纽而南下经扬州转运达明

州、泉州、交州诸港直通南亚各国;或北上至日新罗(朝鲜半岛)、日本的。这一历史的定位,在唐宋时期的尤为凸显。考古发现我市云台山地区、海州南门砖厂、新海电厂基建工地、墟沟海岸边上都曾发现唐宋时期的邢窑白瓷、铜官窑白瓷、越窑青瓷、龙泉窑青瓷、景德镇影青瓷乃至长沙窑(釉下彩)等的执壶、碗、盏、盂、盘、茶托、罐的完整器以及大量的瓷片,这些都是榜上有名的“出口瓷”。证明海州是历史界称之为唐宋时期的“东海(黄海)北路”出口日本、新罗国的主要的陶瓷商品集散地,货运船舶沿胶州半岛近海至登州港,或南下至扬州港,这两处港口分别承担着北、南两个方向的海外贸易出口。而北宋时期海州榷茶所的设立,除了内销至中国北方的山东、河北、山西、陕西、内蒙等地区外,作为“黄海北路”的集散枢纽港,也与为了解决茶叶外销日本、新罗的关税征稽问题有关,从一个侧面反映了古海州在海上丝绸之路中茶叶、瓷器贸易的重要地位。

在人文交流方面。徐福东渡,秦始皇“遣童男女三千,资以五谷、百工而行。徐福得平原广泽(今日本九州),止,王,不来。”(《史记·淮南衡山列传》)应该看成是一次“文化移民”,或曰“文化传播”。至今在韩国的济州岛以及日本的九州、佐贺、新宫等地还保留着众多的徐福东渡遗迹以及有关徐福的传说和民间祭祀活动。唐代玄宗开元五年(717),倭国(日本)人阿倍仲麻吕以遣唐使身份来华求学,入唐后改名晁衡,学成后留在唐朝做官,在中国共生活 53 年,与大诗人李白、王维等结为好友。天宝十二年(753)随日本遣唐使船回国。传闻海上遇难(实乃随船飘至海南岛一带,后遇救折回长安),李白特写诗致哀:“日本晁衡辞帝都,征帆一片绕蓬壶。明月不归沉碧海,白云愁色满苍梧。”唐代苍梧即今云台山,此一典故说明今连云港与日本之间可能有一条日本遣唐使往来的海上之路。无独有偶,在唐文宗开成三年(838),日本圆仁和尚随日本最后一批遣唐使西渡入唐,从扬州经楚州涟水船行至海州东海山登岸,后随船去登州择道去五台山学佛,在中国“求法巡礼”。到会昌五年(845),因唐武宗毁佛,形势危逼而假装中国僧人还俗离开长安,到扬州后北上经海州取道登州回国。九年期间两次路过海州地,曾拜谒兴国禅寺(在今朝阳),心净寺(在今大村)、龙王庙(今海州龙洞庵)得到“粗解佛教”的地方官员的给养照顾,了解唐代海州的山海景观和风俗人情。其间还巧遇侨居在宿城的新罗人,得到留宿、指路的照顾。演绎了中、日、韩三国人民友好交往的一段佳话。

自秦东门的确立、徐福东渡的成功、魏晋南北朝时期扬州至郁洲近海海路

文化建设

的开通、隋、唐至宋、元、明三朝中国海外商品贸易活动的和平崛起,海州港作为国家对外出口的枢纽港和货物集散地的位置的凸显起来。

二、“一带一路”交汇点建设的文化跟进

国家主席习近平 2013 年 9 月 3 日至 14 日访问中亚四国,出席上合组织 2013 峰会期间,在哈萨克斯坦提出了"丝绸之路经济带"的区域合作战略构想。继之,2013 年 10 月 3 日,习近平主席又在印度尼西亚国会发表演说,提出了与东盟各国携手共建"21 世纪海上丝绸之路"的战略构想。党的十八届三中全会提出要"推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放格局"从国家层面把“一带一路”提到新一轮对外开放的战略高度。2014 年 3 月 5 日,第十二届全国人大第二次会议《政府工作报告》提出:构建开放型经济新体制,推动新一轮对外开放,抓紧建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路,把与中亚各国和东盟及南亚国家共建"一带一路"确定为国家重要的对外开放战略。

面对连云港“一带一路”交汇点建设迎来的新的改革开放战略机遇期,如何跟进“一带一路”交汇点建设,是摆在全市文化研究机构、文化工作者面前的重要课题。

(一)充分利用现有文化资源,宣传好我市作为“一带一路”交汇点的文化价值

所谓文化资源,包括图书馆、博物馆、地面文物景观、艺术馆、演艺团体、网络和平面媒体等硬件设施,同时也包括可资利用的文献图书资料、当代的各类研究成果、文艺作品、表演剧种、影像作品等软件资源。如果说前者是宣传的平台,那么后者就是宣传的“原料”。我们要充分调动这两方面的积极性,通过宣传平台将反映我市两千多年来海陆两路丝绸之路的丰富的历史资料、文物实物、人文景观、当代成果通过诸如举办文物展览、旅游品牌推介、书刊发行,影视广播宣传等手段予以充分的展示,以起到对外扩大宣传,进一步提高连云港的国内外知名度,对内扩大对广大市民普及教育的作用。

(二)多角度、深层次的开展"一带一路"交汇点的文化研究

早在上个世纪七、八十年代,随着孔望山摩崖造像的发现,连云港市实际上就揭开了古丝绸之路研究的序幕。接着,在地名普查活动中,徐福东渡遗迹的发现和研究,继之开展的新亚欧大陆桥东方桥头堡的研究及国家对此的战略定位,引起了国内外学者的广泛关注。陆桥经济研究涉及到秦汉至隋唐中国

与中亚以及欧洲沿线国家的经贸往来和人文交流,如宗教方面的佛教、回教、景教、拜火教等,还有西域传来的印度和波斯的服饰、音乐、金银工艺品等,是我国史学界开展的丝绸之路经济带研究领域的拓宽和延伸。而有关南传佛教与连云港地区早期佛教艺术的关系、本地区发现的唐宋外销瓷遗存的研究、作为枢纽港的古海州在中外海上交通史的地位和作用等方面的探讨,拓展了我市海上丝路的研究。这方面可谓硕果累累,成绩斐然。涌现了一批杰作和专家学者。当下,面对“一带一路”交汇点的定位,势必将我市陆海丝路的研究再次推向一个高潮。我们要紧紧抓住这一宝贵的机遇期,以拓展国际经济合作,维护我国海洋权益安全的战略眼光,围绕港口的建设发展,特别是连云港作为西连西亚、欧洲,东接日本、韩国的货物运输枢纽港的作用,进一步把文化研究引向多角度、深层次的研究领域。

(三)加强“一带一路”交汇点的文化标志物建设

从秦始皇立石秦东门,到孙中山先生规划建设东方大港的实现,再到当代亚欧大陆桥东方桥头堡的国家定位,我市“一带一路”交汇点标志物可以说非常多。有的作为文物点已经成为或将成为各级文物保护单位而现实存在;有的历史遗迹可以通过复原建设而再现原貌;有的可以通过建立诸如城市雕塑、城市公园、历史标牌、文化街区、小型博物馆等而展现其现代风貌。我们只要看一看广州、厦门、泉州、宁波、上海、青岛、威海、烟台、大连这些沿海港口城市海洋文化的标志性建筑是如何的丰富多彩,就足以启发我们的思路了。与上述城市相比,作为山海相依的、开放型的、现代化的海滨旅游城市,在当前“一带一路”交汇点建设方兴未艾的形势下,我市的这类具有深刻文化内涵的文化标志物确实是太少了。尽管这几年已经有所建设,但离国家对我市的功能定位以及我市自有的历史文化丰富内涵的要求还有很大的距离。上述这些基础性文化设施建设,不光是为了带动旅游经济的发展,更重要的是提升城市文化品位,陶冶城市居民的文化情操,铸造城市的精神风貌,展示对外开放海滨城市的风采。而它带来的直接的、间接的、或隐性的经济功效都是无法用数字来统计的。

三、开展“一带一路”的区域文化合作

无论是古陆上丝绸之路还是古海上丝绸之路,都是历史的产物,是中国历史上国力强盛时期,随着对外贸易的和平拓展,文化引进来、走出去的标志,古代连云港人都为此作出过贡献。当今欣逢国家昌盛,党的十八届三中全会提出

文化 建设

了“一带一路”的战略构想。所谓“文化跟进”，就是要围绕这一战略构想，把“一带一路”的文化区域合作同样做好。在2013年11月乌鲁木齐举办的“丝绸之路经济带文化体育教育卫生合作论坛”上，连云港市代表指出“促进中西文化的合作发展，是连云港建设‘丝绸之路经济带’东方桥头堡的基本诉求之一”，指出“无论从历史渊源，还是历史区位上、资源优势上，作为‘丝绸之路经济带’东方桥头堡，连云港有着独居特色的文化品格和文化魅力，是‘丝绸之路经济带’建设的重要承载者、吸纳者，也应成为‘丝绸之路经济带’实现与众多外来文化和睦相处和谐发展这一理念的推动者和实践者。”并提出了：加强载体建设、加强产业联动、加强项目合作、建立合作机制的四点主张，受到与会代表的热烈赞许。2014年6-9月，连云港演艺集团精心组织策划了江苏女子民乐团“中国梦·丝路情”巡演活动，行程16000多公里，先后赴丝绸之路经济带的7省12市演出15场，观众超过1万人，受到当地人士的欢迎，为促进区域文化合作与交流起到了率先示范的作用。更进一步，我们则应该思考如何运用地面文物遗迹和地下出土文物的研究成果，展现连云港作为“一路一带”交汇点的历史风貌；如何通过诸如摄影图片、美术作品、图书画册等形式来展示连云港亚欧大陆桥东方桥头堡的当代建设成就；如何利用非遗传承项目来宣扬连云港浓郁的风俗民情，突出连云港的人文精神。又比如抓住区域合作机制，举办东中西部以古陆、海丝绸之路中外贸易和文化交流为主题的文物联展、高端论坛、学者访谈等活动；举办丝绸之路经济带以当代建设、民族文化为主题的各类展览、演艺、文博会等文化交流和文化产业经贸等活动。既是拉动和促进区域经济合作的支点、杠杆，同时也抓住了驱动文化产业区域合作的契机和动力。在此基础上加强合作，积极创造条件，整合我国东中西部陆桥沿线省市和沿海城市的陆、海丝绸之路文化资源，让文化走出国门，成为与各国友好往来，促进区域文化合作、文化产业产品贸易的重要推手。

连云港“一带一路”交汇点建设中，文化的跟进是一个重要的课题，我们应该有一种大有作为，敢于作为的精神状态，在我国改革开放新形势、新常态下，把文化工作做好，做出更大的成绩。

（作者系连云港市博物馆文博馆员）

创意经济背景下我市旅游工艺品设计 人才培养研究

庞 瑾 王 玉

创意产业或译成“创造性产业”，是一种在全球化的消费社会的背景中发展起来的，推崇创新、个人创造力、强调文化艺术对经济的支持与推动的新兴的理念、思潮和经济实践。创意产业通常包括广告、建筑艺术、艺术和古董市场、手工艺品、时尚设计、电影与录像、交互式互动软件、音乐、表演艺术、出版业、软件及计算机服务、电视和广播等等。此外，还包括旅游、博物馆和美术馆、遗产和体育等。当今世界，创意产业已不再仅仅是一个理念，而是有着巨大经济效益的直接现实。据联合国教科文组织统计，1998 年全球有关文化创意产品方面的国际贸易额已经占当年全球总商品贸易量的 7.16%，从 1980 年的 953.4 亿美元一跃到 1998 年的 3879.27 亿美元。约翰·霍金斯在《创意经济》一书中明确指出，全世界创意经济每天创造 220 亿美元，并以 5% 的速度递增。在一些国家，增长的速度更快，美国达 14%，英国为 12%。纵观全球，发达国家的众多创意产品、营销、服务，吸引了全世界的眼球，形成了一股巨大的创意经济浪潮，席卷世界。各发达国家的创意产业以各自独擅的取向、领域和方式迅速发展，展现了一幅创意产业全球蜂起的热烈景象。各国的竞争变成了发展创意产业的创意经济竞争。

改革开放后，我国旅游业经过多年的发展，取得了令人瞩目的成绩，在扩大内需、拉动经济增长上起了极其重要的作用。旅游业的兴盛促进了旅游商品的发展，作为旅游产业中的重要组成部分，旅游工艺品具有极大的经济价值和社会效益。就全国来说旅游工艺品的设计、生产、销售仍然是旅游业中一个十分薄弱的环节。旅游工艺品的设计、包装等质量普遍较低，缺少纪念性、文化性、独特性，大同小异，没有个性，跟不上旅游业发展的需要，加快提高旅游工

文化建设

艺品设计人才的素质,增强旅游工艺品的研发力度,已是一项紧迫的任务。尤其是在当今旅游市场竞争日趋激烈的环境下,开发能反映地方特色的旅游工艺品,对地区旅游业的发展具有极为重要的价值。旅游工艺品产业的发展必然带来岗位和技术的细分化,它既需要擅长艺术创造的精英,又需要数量大且具有较高技能的熟练制作人才。人才的培养依赖于教育,旅游工艺品产业是旅游工艺品教育的依托,职业教育的介入是旅游工艺品行业发展的必然趋势。职业教育的地方性、特色性对人才培养起着至关重要的作用。

一、旅游工艺品市场现状及其对工艺品设计人才能力的要求

近年来在旅游产业迅速发展的同时,值得注意的是在国内旅游产业发展过程中尽管我国的旅游需求总量呈现出飞速增长的趋势,但在旅游消费特别是旅游购物方面的消费依然呈现出较低的水平。国家旅游局对 2007 年国内旅游消费的统计结果显示我国居民的人均旅游消费仅为 482.6 元,处于较低水平。根据马耀峰等(2004)的研究结果,目前国内旅游纪念品消费仅占到了旅游整体消费的 19.7%,这一比重不仅远远低于发达国家的 40%至 60%而且较 30%世界平均水平也存在很大差距。更为值得注意的是,国内旅游纪念品消费在旅游整体消费中所占的比重呈现出了下降趋势,已经由上世纪八十年代末九十年代的 28%下降到了上文提到的 19.7%。

通过这些对国内旅游需求及旅游消费变化趋势的分析可以看出,目前国内旅游产业的高速发展是建立在大规模旅游景区开发、相关基础设施建设及旅游服务设施建设基础上的。这一特征反映了国内由“吃、住、行、游、购、娱”六大核心要素构成的旅游产业链在发展过程中存在的片面性。而从地区经济发展及旅游产业对地区经济贡献的角度来看,旅游产业在其发展过程中如何连接地区固有产业在很大程度上决定了旅游产业对地区经济的波及效果。因此,无论是从扩大旅游产业对地区经济的波及效果角度出发还是从完善旅游产业链角度出发都需要加强对旅游工艺品设计、生产、加工、销售等方面的研究。提高旅游工艺品水准的最至关重要的因素是对相关设计人员的培养。

旅游工艺品设计人才能力的要求:

(一) 设计表现能力

设计表现能力是设计师将构思创意,通过图纸或模型实物等具体形式表现出来的一种能力,包括设计图纸表现和实物制作两部分。旅游工艺品设计师应该具有较扎实的素描、色彩等绘画基础,以及动手制作能力,还应该具备三

大构成、计算机辅助设计、材料工艺等方面的知识。在民族地区尤应注意传统手工艺的传承与发展。

(二)设计创新能力

旅游工艺品没有特色就没有生命力。设计创新能力对于设计师来说尤为重要。创新的方法很多,可以在题材、材料、工艺、功能、包装等因素上寻找突破口,可以尝试转换角度重新认识。旅游工艺品的开发要求多元化、精细化,多注入一些文化内容,在设计上要精益求精,讲究艺术性和独创性。

(三)市场认知能力

旅游工艺品设计存在的另一主要问题是研发生产与市场严重脱节,对旅游工艺品的经济价值和社会文化价值认识不足,所以一名优秀的旅游工艺品设计师还应具有较强的市场认知能力。旅游者的购物动机主要有纪念动机、馈赠动机、新异动机、价值动机、文化动机、享受动机等,促使游客作出购物决定的往往是多种动机的综合。因此,旅游工艺品开发还必须注重研究游客的心理,了解其购物需求,关注旅游活动方式、时尚观念的发展变化。

(四)设计表述能力

设计表述能力往往是被人们忽略的。现实生活中,经常有这样的事情:明明是很好的设计,但由于旅游工艺品设计师向客户阐述讲解得不到位,或是推介措施不当,致使设计作品未被采用或投产。因此加强工艺品设计师的沟通表达能力和谈判技巧很是重要的。

(五)设计学习能力

时代在进步,设计师必须及时更新知识,掌握最新信息,延长自己的设计生命,不断设计出新颖的、受市场欢迎的旅游工艺品。具备以上全面能力的旅游工艺品设计人才完全依靠师承的无法完成,需要地方院校的全力参与,以科学化、系统化的教学体系塑造全面的旅游工艺品设计人才。

二、连云港地区旅游工艺品产业现状及分析

从地方旅游产业发展角度来看,连云港市作为依山傍海,自然资源丰富地旅游城市,目前旅游工艺品市场中主要材料有:贝壳类、水晶类、木器类等。主要题材有西游记,也有传统的吉祥纹样。总体说来,取材宽泛,非常缺乏有特色的创意,加工粗陋,产品附加值低,纪念性、观赏性、艺术性都远远不够。在这类产品中,水晶旅游工艺品独树一帜,由于依托原产地东海,形成了独有的东海水晶文化。

文化 建设

连云港东海水晶产业历程虽然不长但是发展速度非常惊人。东海作为我国最大的水晶集散地被称为“水晶之都”水晶产业的收入占整个县财政收入的80%。目前全县拥有水晶加工企业近3000家,形成年产2000万件水晶饰品,500万件水晶工艺品的规模。年成交额从1991年的0.5亿到2010年实现40亿,2011年上半年的市场交易额已超过22亿。进出口额占交易额的30%以上。拥有专业的水晶大楼如东海水晶城、中国水晶工艺礼品城、水晶汇等。每逢农历初四初九举行水晶大集,销售摊位有1500个之多,水晶从业人员达15万人以上。

但是目前东海市场上的专门的加工和镶嵌企业基本没有,有少数的家庭式作坊,设备简单加工水平不高。原材料要在异地加工镶嵌,同水晶之都之称甚不相符。缺乏好的加工和雕刻,也缺少设计和管理营销方面的专业人才。同时由于东海水晶产业是从马路市场发展起来的,商户的品牌意识普遍淡薄,到目前为止有影响力的品牌屈指可数,缺少有强影响力的品牌。东海市场上加工工艺水平的欠缺,增加了产品的成本耗费了时间,也给成品出口方面带来瓶颈,这是市场面临的一个重要问题。因此吸引高水平的技师和引进专业人员尤为重要。东海水晶市场处于一个转型时期,如何增加水晶产品的附加值是一个重要问题。只有赋予其更多的文化内涵才能使其附加值增加。旅游工艺品的开发需要从源头抓起——即从旅游工艺品设计人才培养抓起。依托本地培养的设计人才,其设计与创意融入了当地的了解与情感因素,因此能够融入更多的地域性和审美价值。为了解决这些问题,东海县职教中心于2006年开始开设了珠宝首饰加工与营销专业(水晶雕刻方向),每年为社会输送150名水晶雕刻人才,2014年开设工艺美术(水晶雕刻专业方向)五年一贯制大专班,首次招生40人。这两种招生形式培养的都是雕刻专项人才,远远不能满足本地旅游工艺品产业多元化的需要,为了提高整个水晶产业营销与设计队伍的水平,2010年东海县政府与连云港职业技术学院联合创办旅游工艺品专业(水晶方向),旨在培养能够独立进行设计、制作、营销的高技能型的旅游工艺品从业人员,为当地水晶制品的生产提供了素质全面的设计人才。但是这一类型人才的培养还在起步阶段,如何能够使得人才的知识结构、专业技能的培养更加合理化,更能契合市场的需求,还需更深入地研究与探讨。

三、连云港地区高职旅游工艺品人才培养研究

(一) 对高等职业教育培养目标的再认识

高等职业教属于专门教育，其培养目标是技术应用型人才和高技能型人才。早在 1917 年，中国职业教育的创始人 与理论家黄炎培先生等在上海发起成立中华职业教育社，提出职业教育目的是：第一，谋个性之发展；第二，为个人谋生之准备；第三，为个人服务社会之准备；第四，为国家及世界增进生产力之准备。其宗旨是职业教育要使受教育者在知识、技能、道德品质和身体健康等方面受到培养和教育。为个人谋业，为社会服务，进而提高社会生产能力。后来，黄炎培先生又进一步概括为：“使无业者有业，有业者乐业”，并把它确定为职业教育的终极目标。未来的职业技术人才需具有全球视野、综合素质和多种能力，人才资源也需在国内外市场上重新配置。从国内外人才招聘趋势看，对国际视野、外语能力、交际能力、专业知识结构、管理经验、人才素质等都提出了很高的要求。我们必须培养知识结构合理、创新创业素质优良、掌握扎实的专业技能、具有过硬的国际语言交流能力的复合型高等职业教育专门人才。新时期高等职业教育旅游工艺品人才的培养目标的应该是：建立在高中阶段教育基础之上，实施具有高等教育属性的职业与技术教育，培养适应旅游工艺品产业生产经营与服务第一线需要的，适应国际竞争需要的，适应终身发展需要的，德智、体、美全面发展的技能型人才。

(二)对高等职业教育旅游工艺品人才培养规格的要求

1.复合的知识结构

复合知识结构是指知识在学生头脑内部所形成的组合结构，包括基本知识、专业知识和相关知识，它们之间相互联系、相互作用，以专业知识为核心，以基本知识和相关性知识为外延，形成协调优化的、均衡发展的、高度开放的知识结构体系。

(1)基本知识。主要指适应旅游工艺品职业岗位所必需的前提性知识，它包括高等职业教育的基础性知识和数学、语文、外语、计算机知识。基本知识既是求职谋生的文化基础，又是终身学习、转职转岗、创业立业的前提条件。

(2)专业知识。主要指适应旅游工艺品职业岗位所必需的本专业的常规技术知识和最新科技知识。就高等职业教育旅游工艺品人才培养规格而言，专业性知识指设计概论、旅游工艺品设计基础、三维建模技术(3D MAX)、工艺品包装、装饰语意表达、水晶雕刻工艺等旅游工艺品专业知识以及与其它学科交叉的专业知识。

(3)相关知识。主要指转岗转业所需要的，适应科学技术进步、产业结构调

文化建设

整、技术结构提升所需的相关的专业知识、行业知识、产业知识、商贸知识、营销知识和现代管理知识等。

2.综合的能力结构

(1)核心能力。包括掌握旅游工艺品专业技能的能力、创新能力、接受新技术能力、认知能力、管理能力和语言能力等。这些能力相互影响,具备的能力越多竞争力越强,从而体现高技能型旅游工艺品人才的鲜明特色。

(2)相关能力。包括敬业爱岗能力、合作交流能力、创业能力、信息处理与加工能力等。

(3)外围能力。包括自学能力、发展能力和自我推销能力等。

3.完善的人格素质

人所谓的人格素质是指以完善人格,促进人的“自我实现”,全面发展,提高人的个体素质为主要目标的。

(1)基本素质。独立、创新、敬业、诚实等精神是一个人应对各种挑战和机遇、创业立业、待人处世的基本素质,在高等职业教育人才培养规格中,必须得到足够的重视和充分的体现。这些素质影响着人对事物的看法和抉择。

(2)核心素质。学会学习、学会生存和学会发展。

复合的知识结构、综合的能力结构、完善的人格素质结构是相互渗透,相互影响、协调发展的。复合的知识能力是综合的能力结构的基础,没有一定的知识是无法进行旅游工艺品专业技能培养的、完善的人格素质结构同时又是旅游工艺品技能及文化内涵表达实现的保证。

(三)对高等职业教育中旅游工艺品人才培养模式的定位

高等职业教育人才培养模式回答高等职业教育“培养什么样的人才”和“怎样培养人才”这两个根本性问题。高等职业教育人才培养模式应以促进就业为导向,以市场需求为原则,以职业岗位群为依据,以技术含量为参数,构建高等职业教育人才培养新模式,即“宽口径、强基础、重实践、图发展”。高职旅游工艺品专业的人才培养模式构建应该从以下几个方面入手。

1.宽口径

一个健康成长的旅游工艺品产业链包括一系列环节:策划—设计—制作—营销。制作绝非旅游工艺品产业的全部,它只是其产业链条中的一个关键环节。旅游工艺品专业的设置要突破单一学科式设置模式,实行按旅游工艺品大类专业招生,在宽口径的专业面上打好适应基础,培养不同岗位适应能力,

最大限度地满足国内外市场需求。经济社会的不断发展,科学技术的日新月异,新职业不断派生,一些传统职业淘汰速度加快,导致人才流动频率提高,要求高等职业教育必须大力拓宽专业覆盖面。

2.强基础

所谓强基础,主要涵盖两个层面,一是强化做人(人格素质)的基础;二是强化做事(职业能力)的基础。做事的能力是生存的基础,做人是生活的基础。做人是一个人可持续发展的重要基础,做人教育的内涵是培养学生的基本品质和基础能力。高等职业教育中的旅游工艺品专业要重视选修课程的数量和质量的合理匹配,多设置一些人文、社会、艺术等课程,让学生通过对人类文明历史的了解与学习,“内化”所学的人文知识,形成做人的基本态度和基本责任,并升华为一种奋发向上的人文精神。

3.重实践

重视实践教学是高等职业教育的重要特色,也是区别于普通高等教育的重要方面,是构建高等职业教育人才培养模式的重要内容,实践教学体系构建的基点必须定位到相应的职业岗位群(如旅游工艺品行业中的制作环节)。

4.图发展

宽口径、强基础、重实践的落脚点是促进学生的可持续发展。

一个人一辈子固定在一中岗位或一个工作岗位上的时代即将消失。人才流动已成为一种熟悉的社会现象。高等职业教育旅游工艺品人才培养模式的构建必须强调以学生为本,按照国际高等职业教育发展的惯例和终身教育的思想,人才培养模式构建一定要考虑到学生今后的学习(自学、继续教育、深造)需要,奠定一个扎实的学习基础,增强学生可持续发展的能力。同时拓宽专业口径,强化做事和做人两个基础,进行必要的理论和专业技术的储备,使学生具备从事旅游工艺品职业综合的发展能力;另外还要培养学生创业的心理素质和健全的人格素质,具有自强不息的精神和跨行业创业的能力。

(四)以职业能力为本的高职旅游工艺品设计专业课程体系设置

高职院校旅游工艺品专业进行课程设置时要基于一中几条原则:一是适应社会旅游工艺品从业人员的文化技术素质要求;二是适应旅游工艺品行业发展对从业人员的特殊素质要求;三是满足学生今后的可持续发展对终身学习提出的要求;四是知识经济的发展对旅游工艺品从业人员创新素质的要求。终身学习、创新教育思想要在课程设置中得到充分体现,高等职业教育课程设

文化 建设

置必须紧跟高新技术的发展前沿,必须体现前瞻性,这样,培养的人才才能更好地适应全面建设小康社会发展需要。

1.教学计划

旅游工艺品设计专业教学计划

(旅游工艺品制作方向)

①专业培养目标

本专业本着以服务为宗旨、以就业为导向的高职教育方针,旨在培养具备较好的素质和较快适应生产、建设、管理、服务第一线岗位需要的实际工作能力,毕业生对旅游工艺品市场具备营销策划能力,具有较强美术基础,并能熟练掌握传统民间工艺品设计制作技术,能把传统美术设计手段与电脑技术相结合的,能独立从事旅游工艺品设计与制作的应用性专门人才。

②专业服务岗位(群)及所需能力分析

由于国内外旅游行业的蓬勃发展,目前旅游工艺品设计与制作人才需求量较大。旅游工艺品设计与制作专业是一门涉及绘画艺术、美学、心理学、市场营销学、工艺加工的综合性专业。对旅游工艺品设计与制作艺术人才的培养,既要走出专业技能的圈子,又要了解与整合民族技艺文化,促进技艺的转型与创新发展,兼顾传统与现代工艺相结合、设计与制作相结合,立足地区特色,按不同的工艺岗位能力分阶段实施教学,走产、学、研结合的开放式办学道路,以培养学生优良的职业素质为目标,注重学生动手能力的培养,使学生设计制作的能够成功地转化成产品,被市场所接受。

学生毕业后主要面向工艺美术各类产品生产企业,从事工艺品设计和制作、旅游产品开发与销售、装潢与设计企业、旅游饭店、日用品生产企业及职业学校教学等工作。本专业的建立经过了缜密的市场调查,结合当地经济与本校自身的办学特点,着重培养旅游工艺品的设计与制作基本技能。要求学生具有系统的基础理论知识及相关学科的专门知识,并具有本专业管理和服务第一线岗位需要的实际工作能力。具有获取新知识、不断开发自身潜能和适应知识经济、技术进步及岗位要求变更的能力;具有较强的组织、协调能力;具备积极探索、开拓进取、勇于创新的能力。具有较强的适应和拓展能力。除取得毕业证书外,还需通过省计算机等级考试,取得高职高专英语应用能力考试证书,取得工艺品雕刻工(四级)、宝石琢磨工(四级)职业资格证书。

③人才培养规格要求和知识、能力、素质结构及其支撑条件的详细分析

专业技能为核心、基础素质为依托、相关专业素质为辅助,从知识结构方面、能力方面、素质方面对学生设置相对应的课程,全面提高学生的文化素养、语言能力、计算机应用能力、身体素质、画与设计能力、旅游工艺品专业能力、综合能力、计算机辅助设计能力等。

专业拓展课(可以任选两门)

序号	名 称	开设目的
1	动漫创作 (38 课时)	补充动漫造型设计的基础知识
2	地方文化 (38 课时)	补充连云港当地文化与传统知识
3	市场营销 (38 课时)	补充市场营销知识
4	项目管理 (38 课时)	补充旅游工艺品制作管理知识

所有课程围绕学生的实践能力培养展开,同时与市场的专业方向要求相结合,充分利用教育资源,提高教学效率,并根据市场的变化要求及时调整,保持课程的先进性、时代性,以提高高职院校旅游工艺品专业的市场适应能力。现代社会的发展要求高职院校旅游工艺品专业培养的人才既有宽广的文化基础,又有较强的旅游工艺品技术应用能力。在教学中按照“以应用为目的,以必需、够用为度”的原则,夯实专业基础教学,凸显旅游工艺品专业特点,强调造型能力的培养;专业拓展课让学生自由选择,为学生将来的转岗提供可能;同时高度重视实践和实训环节教学,以旅游工艺品的设计、制作、营销等课程作为旅游工艺品创作课程的主线,所有的专业课程围绕旅游工艺品制作需要来设置和开展教学,全面培养和提高学生的综合素质和创作能力。

2.构建课程设置的保障体系

1) 建设课程研发队伍

首先,课程设置要有行业专家和教授的参与。高职院校要认真听取他们的意见,使课程设置具有一定的科学性和可操作性,也使自己对于人才市场的预测和招生的定位更加准确。其次,需要专门的课程设计人员。课程设计人员与专家、教授合作,系统设计课程的总目标、子目标,完成教学参考资料、动态教材和电子教材选定等一系列基本任务,使全部课程有序、完整,层次清楚,目标明确。再次,充分吸纳一线教师参与。一线授课教师可以提供一些课程的基本情况,比如对于过去用过的大纲和教材如何评价,哪些东西不适用,哪些东西需要改造和改革等。

2) 探索可操作的产学合作人才培养模式

文化建设

学生不但可以参与到实践中,也可按企业的需求进行培养。可以与企业开展深度合作,共同培养人才并解决就业问题。

3) 更新教学方法

根据课程特点采用“过程式”的教学方法,课程学习紧密围绕“过程”开展,并且课程设计和选择注意课程的前后衔接。而不仅仅是每个独立科目的学习,如旅游纪念品设计的课程应开在硬质材料基础与创作、编织技艺课程后,并不同景区知识,进行有命题的旅游工艺品设计与制作。拟订教学阶段(总学时70):理论讲授与示范(20学时)—命题与构思(16课时)—制作完成(30课时)—课程总结与作业展示(4学时),作品可以在校园内展示销售。努力实现教与学的互动,调动显示独立思考、主动学习和参与的积极性,培养和提高学生的全面素质和创造能力,使学生真正了解艺术设计的本质。教学中以培养学生创造性思维方式和创造能力为主线,并引导学生从多方位知识领域寻找思考和解决问题。让学生参与知识形成的过程,让他们动口、动手、动脑、动心,培养和发展学生的主体性—主动性、自主性和创造性。

4) 做好校本课程开发、抓好教材建设

学校可以在执行教学计划时,充分发挥各校的专业优势,并利用已掌握的、发展变化的知识及技术,开发出相应的校本课程,构建和优化特色课程体系,满足学生个性发展的需要,校本课程开发(school-based curriculum development),是20世纪70年代在英美等发达国家中开始受到广泛重视的一种课程开发策略,与国家课程开发相对应。“校本”课程实质上是一个以学校为基地进行课程开发的开放民主的决策过程,即校长、教师、课程专家、学生以及家长和社区人士共同参与学校课程计划的制定、实施和评价活动。它涉及学校教育经验的各个方面,比如学校组织结构优化、教师在岗培训、教育资源选用和社区参与等多种相关措施。因此,在整个校本课程开发的过程中,教师应当是参与性的,而最终的决策应当由所有参与教育经验综合的人共同决定。

5) 实验室建设

引入旅游工艺品公司的生产运作模式,实行工作室教学模式。各工作室按照旅游工艺品制作公司岗位分类为依据进行设置,进行从旅游工艺品初创到出作品一系列过程的分段训练与综合创作。定期下达任务至工作室,联合设计制作系列产品,在每周的周日举办创意产品售卖活动,也可以开设网店。

雕刻工作室:配备较全面的雕刻工具及操作台,为学生提供水晶及其它工

艺品的雕刻训练场所。

编织工作室:为学生的编织技艺练习提供场所、范例与原材料。

包装工作室:配备基础丝网印设备,为学生的旅游纪念品包装设计提供从设计到实物化的全面条件。

6)校外实习基地建设

实行多区域实习,与基地签订协议,配备工作能力较强的指导教师通过产业基地内企业群安排实习生,分配实习任务,布置实习内容,为满足专业教学实习的需要,制定切实可行的措施,确保实习质量;以促进学生就业为目的,依据企业项目,调整实践教学计划,实行顶岗实习,以内涵强化求质量提高,从课程改革入手,根据行业对人才知识结构的需求,设计教学的重点难点,注重课堂教学和实践教学的有机结合,强化应用性技术、技能训练。

7)师资培训

提高专业带头人的教学水平,通过境内外专业研修、国际专业交流等方式提升专业带头人职业教育理论层次、更新教育观念、提升科研能力、拓展专业视野、提高专业带头人对专业发展的整体把握能力;引进和培养"双师"骨干教师,通过企业培训等方式提高专业骨干教师教学能力及实际操作能力,提升青年教师的双师素质,提高专业教师对影视旅游工艺品产业发展动态的把握能力;通过到企业实习,参加国内外培训、参加行业研讨会等方式,培养其他教师的双师素质。

四、小结:

在研究中笔者通过对高等职业教育培养目标的再认识,提出并论证了在创意经济国际大环境下高职院校旅游工艺品专业人才培养目标:建立在高中阶段教育基础之上,实施具有高等教育属性的职业与技术教育,培养适应旅游工艺品产业生产经营与服务第一线需要的,适应国际竞争需要的,适应终身发展需要的,德智、体、美全面发展的技能型人才;对高等职业教育旅游工艺品人才培养规格进行解析:高等职业教育旅游工艺品人才培养规格主要涵盖知识、能力和素质三要素,是三位一体的互动发展的整体;论证高等职业教育中旅游工艺品人才培养模式以促进就业为导向,以市场需求为原则,以职业岗位群为依据,以技术含量为参数,构建高等职业教育人才培养新模式,即“宽口径、强基础、重实践、图发展”;并以此为出发点,通过反思、比较、借鉴、归纳等方式设计了高职院校旅游工艺品专业人才培养专业基本框架。专业人才培养框架是对于高职院校旅游工艺品专业课程发展的一种尝试性探索,尚需在理论和实践两方面进一步完善。比如,从理论上怎样合理地建构综合课程与专业课

文化建设

程有机融合的课程观,如何科学地制订学科评价及其实施细则,如何实现综合课程与专业课程的整合,哪些课程更有利于本专业的发展;从实践上如何开发旅游工艺品设计专业人才的资源,如何加强专业人员的综合素质,如何具体规范旅游工艺品设计专业课程的实施,以什么样的课程形式进行教学更有效,等等问题,仍有待于进一步思考和探索。

【参考文献】

- [1]王受之.世界现代设计史[M].中国青年出版社,2002.9
- [2]弗兰克·惠特福德.包豪斯[M].三联书店,2002.10
- [3]吴卫.论我国艺术设计与工艺美术的关系[J].株洲工学院学报,2006.1.
- [4]刘兰明.高等职业技术教育办学特色研究[M].华中科技大学出版社,2004.4
- [5]E.H.贡布里希.艺术与错觉——图形再现的心理学研究[M].湖南科学技术出版社,2002.5
- [6]鲁道夫·阿恩海姆.艺术与视知觉[M].四川人民出版,1998.3
- [7]李丽红.艺术设计专业基础课教学体系新探[J].美术研究.2005. 3
- [8]郝大欣.高职院校艺术设计专业的基础教学[J].河南商业高等专科学校学报.2005.7
- [9]吴灿.对艺术设计专业基础课教学改革的探索[J].湖南商学院学报,2005年2月第一期
- [10]李屹松.在平面设计课中介入思维拓展练习的探讨[J].维普资讯网络.
- [11]袁静.平面设计教学初探[J].维普资讯网络.
- [12]胡俊红.设计策划与管理[M].合肥工业大学出版社,2005.1.
- [13]潘鲁生.艺术设计教育笔谈[M].山东画报出版社,2005.7
- [14]叶立群主编.职业技术教育学[M].福建教育出版社,1995
- [15]王明伦著.高等职业教育发展论[M].教育科学出版社,2004
- [16]丛立新著.课程论问题[M].教育科学出版社,2000
- [17]袁振国著.教育新理念[M].教育科学出版社,2002
- [18]施良方著.课程理论[M].教育科学出版社,2000
- [19]奚传绩编.设计艺术经典论著选读[M].东南大学出版社,2005
- [20]诸葛铠著.设计艺术学十讲[M].济南,山东画报出版社,2006
- [21]舒可文著.相信艺术还是现象艺术家[M].中国人民大学出版社,2003
- [22]皱文著.美术社会观——当代美术与公共文化[M].中国人民大学出版

社,2005

[23]丁宁著.缤纷图象——视觉艺术的文化维度[M].中国人民大学出版社,2005

[24]王镛著.移植与变异——东西方艺术交流[M].中国人民大学出版社,2005

(作者单位:连云港市职业技术学院)

连云港市中小学校管办评分离制度调查报告

孙朝仁 赵 渊

【摘 要】建设现代学校制度的关键是推进管办评分离。为了更好地探索管办评分离制度的现实路径,为教育行政决策提供咨询服务,在基于学校视角的调查分析基础上,认为管办评分离制度建设得到广泛认同,实现管办评分离不仅非常必要,而且对教育事业的发展具有促进作用,但统一的管理模式以及权利分配问题是管办评分离的主要障碍。为此,推行“管办评分离”制度,管理模式要从“三位一体”走向“主体独立”,需要重构教育管理模式,需要增强学校自主办学意识和能力是核心,需要构建多元评价体系。

【关键词】管办评分离;学校视角;问卷调查;建议

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出:“深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估监测。”江苏省副省长曹卫星在 2014 年 1 月 7 日召开的全省教育改革推进会上的讲话中明确指出,“创新人才培养模式、推进素质教育、管办评分离等,这些都是下一步深化改革绕不开、躲不过的”,要求“对方向已定、但路径尚不明晰的改革,要积极探索、先行先试。比如,推进管办评分离,扩大学校办学自主权,涉及相关利益较多,对改革的预期成效没有很大把握,就必须深入研究、充分协商,试点先行、逐步推开。”

作为一个地级市,对“方向已定”的管办评分离制度的建设,有必要有义务更有责任进行“积极探索、先行先试”。为了更好地探索连云港市管办评分离制度的现实路径,为教育行政决策提供咨询服务,我们于 2014 年 6 月至 10 月开展了相关的问卷调查与访谈。

一、调查方法

本次调查采用问卷和访谈两种调查方法进行调查。研究组在学习和研读全国、省有关管办评分离制度的政策文件及相关解读的基础上,设计调查和访谈问卷,于2014年6月3日形成初稿,并在连云港市教育科研网上广泛征求意见,得到广大教育工作者的普遍关注,收到了近百条修改意见,特别是东海县还组织了60余位教师进行试填。根据收到的修改意见以及试填写的情况,形成了“建立基础教育‘管办评’分离制度调查问卷”正式稿,同时确定了访谈话题。

调查问卷共设置20个问题。其中,关于基本情况的问题7个,涉及性别、学校性质、所处学段、年龄、职务、学历、职称等;关于管办评分离制度的问题13个(此外还有访谈话题5个),涉及对该制度的了解程度及所持态度、政府和教育行政部门对学校管理的突出问题、政府教育统筹权等的重要性、学校拥有办学自主权的必要性、办学自主权对促进学校发展的作用、学校拥有办学自主权需要建立的共同体、对委托社会组织开展教育评估监测的基本态度、教育督导的基本看法、制度建立对教育的影响程度、制度建立的最大障碍、对目前教育制度的满意程度、制度落到实处的突破口等。

2014年8月21日起,历时近两个月,在我市赣榆县、东海县、灌云县、海州区、连云区以及高新区等主要县区采用不记名方式进行了随机问卷调查与访谈。因篇幅有限,本文仅就问卷调查的结果进行分析。

二、调查对象

本次调查,共发放调查问卷2000份,收回有效问卷1963份。调查和访谈的对象包括校级领导、中层干部、教师等,具体构成情况如下:

从调查对象性别来看,男教师683人,占35%;女教师1280人,占65%。女教师居多,这是由于调查学校涉及初中、小学较多所致。

从调查对象所在学校性质来看,市区学校占52.5%,城镇学校占8.8%,城郊结合部学校占18.1%,农村学校占20.6%。总体来看,城市、乡镇教师约各占一半,具有一定的代表性。

从调查对象所处学段来看,高中段教师占7.7%,初中段教师占42.1%,小学段教师占47.1%,幼儿园教师占3.1%。总体上看,中学、小学(幼儿园)教师各占一半,具有一定的代表性。

从调查对象年龄分布来看,46岁以上教师占12.1%,36—45岁教师张

文化 建设

43.5%,26—35 岁教师占 37.6%,21—25 岁教师占 6%,20 岁以下教师占 0.8%。其中,26—45 岁教师占 80%以上,这部分教师有多年的教育经验,具有较为丰富的阅历,对教育比较了解,其观点和看法也较为成熟,因而,他们的观点具有一定的可信度。

从调查对象的职务来看,校级领导占 4.4%,中层干部占 14.3%,普通教师占 79.3%,教辅及后勤人员占 2%。总体上看,以普通教师为主,兼顾各个层面人员,他们的观点在一定程度上是真正代表“民声”的。

从调查对象的学历来看,本科及以上学历占 74.3%,专科占 17.9%,中专或高中学学历占 7.5%,其他占 0.3%。总体上看,本科及以上学历占大多数,这部分人群研究深入,专业知识丰富,具有较为广阔的宏观视野,其观点有助于管办评分离制度的建立和推行。

从调查对象职称情况来看,正高级占 0.9%,副高级占 29.3%,中级占 47.6%,其他占 22.2%。总体上看,中级教师占半壁江山,这部分教师没有“船到码头车到站”的想法,正处于上进和奋斗期,非常关心新型的现代学校制度的建立。

三、调查结果分析

本问卷的统计与分析,仅对每个问题作独立统计与分析,没有进行不同人群的关联性分析,其原因是管办评分离制度的建立和推行是基于整体的、面上的,具有统一性,因此,进行不同人群的关联性分析意义不大。

1.制度知晓程度不高,有近三成人员不了解

一项改革制度的推行能否顺利,要以制度相关者的知晓程度为前提。从调查结果来看,对管办评分离制度不了解的占 29.6%,而在有所了解到人群中,通过学校会议传达渠道了解的占 32.3%,通过网络、报刊渠道了解的占 21.0%,通过个人口传了解的占 7.7%,只有 9.4%的人员是通过纸质文件了解的。

从调查结果可以看出,一方面,我市大部分学校对教育领域制度改革的敏感性较强,有近三分之一的学校能够及时传达,较好地维护了广大教职员工的知情权;另一方面,人们是通过学校会议、网络、报刊、纸质文件、个人口传等多种渠道了解该项制度,说明当今信息传播的途径是多元的。

2.制度赞同者众,政府管教育的突出问题是统一模式

据问卷调查,对于“政府管教育,学校办教育,社会评教育”的态度,完全赞

同占 60.8%,不完全赞同的占 33.6%,不赞同仅占 3.4%,还有 2.2%的调查对象认为与己无关。这充分说明,管办评分离制度的改革是顺应民心的,得到了绝大多数人的赞同,是完全可以“试点先行、逐步推开”的。

关于目前政府和教育行政部门对学校的管理存在的比较突出问题,认为“统一模式”的占 39.7%,其次是“干预太多”(占 27.5%),再次是“评价方式单一”(占 22.7%),最后是“管理太细”(占 10.1%)。这一方面说明政府和教育行政部门对学校管理“大一统”现象比较普遍,加之“一把尺子衡量”的单一评价方式,容易导致“千校一面”,“一校一品”仍是停留在理想状态。另一方面说明政府或教育行政部门对学校管理的干预太多、管理太细也是普遍现象,导致学校办学自主权的丧失,这也充分说明推行管办评分离制度是势在必行的。

3.政府放权应重于分权、监权,办学自主权对学校发展促进作用大

“政府教育统筹权”包括分权、放权和监权,在这三者之中,调查对象认为,依重要性的程度分别是放权、分权、监权。道理非常明显,要想让学校真正拥有办学自主权,政府或教育行政部门首先要舍得放权,“对凡是可以下放又能事后监管的权力要一律下放”。当然,放权也并不等于“放任自流”,而是要有“监权”做保障;分权也并不等于“一分了之”,而是要有“分而有合”的大局观作保证。

调查显示,有 37.9%和 52.8%的调查对象认为学校拥有办学自主权非常有必要和有必要,只有 6.3%的人认为没有必要,另有 2.9%认为与己无关。而认为学校拥有办学自主权对学校发展有促进作用的占 81.4%,只有 11.3%和 5.1%的人认为促进作用不大、有没有办学自主权都一样,另有 2.3%的人认为有反作用。在促进作用方面,认为办学自主权可以促进学校特色发展的占调查对象的 41.5%,可以促进学校内涵发展的占 34.5%,也有 14.2%的人认为将导致学校的不均衡发展,另外,有 9.8%的人认为影响不大。

以上数据说明,在“政府宏观管教育、学校专心办教育、社会参与评教育”这三个方面中,“学校专心办教育”至关重要;广大的一些教师以及学校领导干部非常渴望学校拥有办学自主权,只有拥有了办学自主权,才能专心办教育,才能推动学校的内涵发展、特色发展。

4.社会参与评教育很有必要,共同体建设必不可少

管办评分离制度的建设其关键点及其难点在于“评”,采取“委托社会组织开展教育评估监测”应该还是比较理想的评价方式,这样可以有效遏制“既是运动员,又当裁判员”的现象蔓延。调查显示,有 48.6%的调查对象认为社会参与

文化 建设

评教育非常必要,有 38.7%的人员认为有必要,只有 7.5%的人认为完全没有必要,另有 5.1%的人认为社会参与评教育可能导致教育质量下降。可见有近 9 成(占 87.3%)调查对象认为“委托社会组织开展教育评估监测”(也即第三方评估)是有必要的,但是,什么样的社会组织有资质评教育?评价教育的方式方法在哪?评价的科学性、公正性、促进性等方面如何保证?……总之,建立科学合理、能引领教育事业持续健康发展的评价体系,还有很长的路要走。

学校拥有办学自主权并不等于校长的自主权,而需要建立健全诸如教职工代表大会、学生家长委员会、学校理事会、校务委员会、政府学校社区共同体等组织机构共同参与办教育。调查显示,认为学校拥有办学自主权最需要建立的是政府、学校、社区共同体,占调查对象的 53.1%;其次是建立学校理事会,占 25.8%;第三是建立校务委员会,占 15.1%;最后是建立学生家长委员会,占 6%。呼声最高的是建立政府、学校、社区共同体,这说明广大的一线教育工作者对管办评分离制度的理解是到位的,认为办人民满意的教育需要“分工而不分家”,需要各方力量的共同努力。

5.教育督导监督有余而指导不足,权利问题成制度建设主要障碍

为了保证教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的贯彻执行,实施素质教育,提高教育质量,促进教育公平,推动教育事业科学发展,国务院于 2012 年 8 月 29 日通过并颁布了《教育督导条例》(以下简称《条例》)。根据《条例》,国家、省相继出台了《中小学校责任督学挂牌督导办法》《江苏省中小学校责任督学挂牌督导工作规程》,我市于 2014 年初相应地提出了《连云港市中小学校责任督学挂牌督导工作实施方案》,并迅速实施。从调查数据来看,认为目前教育督导成效显著的只占 25.9%,认为监督有余而指导不足的占 45.6%,认为指导有余而监督不足的占 13.8%,认为没有成效的占 14.7%。目前教育督导的“监督有余指导不足”的现状是不容忽视的。教育督导理应涵盖“监督”和“指导”两项职能,“督”是“导”的前提,而“导”是“督”的保障,仅行使“督”的权力而缺少“导”的职责是不够的。

在调查对象中,认为影响“管办评制度”建立的最大障碍是权利问题的占调查对象数的 35.6%,认为是认识问题的占 26.4%,认为是责任问题的占 22.4%,认为是利益问题的占 15.6%。影响管办评分离制度建立的最大障碍是权力问题,这说明只有“分权、放权、监权”落到实处,才能各自履行好相应的“责”,现代学校制度的建设才指日可待,各级各类学校的办学活力才能得以充

分的激发。

6.教育管理的满意度有待提升,办学权与管理权的分离是制度建设突破口

调查显示,对目前的教育管理制度感到非常满意的占调查对象的 7.9%,比较满意的占 39.9%,一般满意的占 12.6%,只有 12.6%的调查对象感到不满意。虽然从总体上看,感到满意的人占八成以上(87.4%),但感到非常满意的人数不足一成,仅为 7.9%,这说明目前的教育管理制度以及教育现状离“人民满意的教育”还有较大的距离。我们认为,人民满意的教育首先要让教育工作者感到满意,让广大的一线教师感到幸福,只有教师的幸福感指数高,才能影响学生的学习心理,最终影响学生的成长与发展,才能办成让社会满意的教育。

调查显示,对于管办评分离制度落到实处的突破口,认为是办学权与管理权分离的占 50.1%,认为是管理权与评价权分离的占 34.0%,认为是办学权与评价权分离的占 15.9%。当然,办学权与评价权的分离虽然不是主要突破口,但也不能忽视,正如前文所述,只有办学权与评价权分离,才能改变学校“既当运动员又当裁判员”的局面。

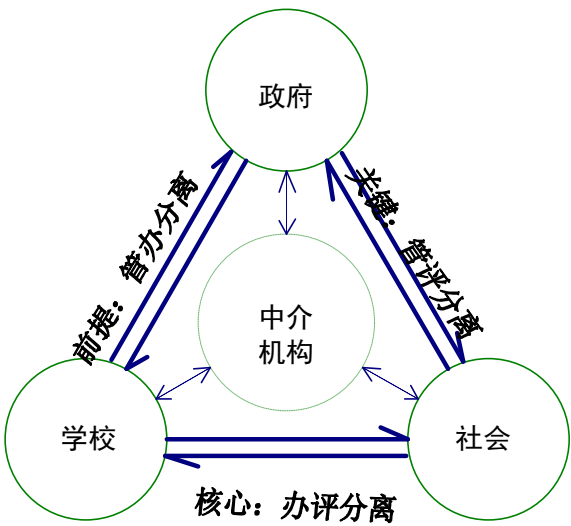
四、政策建议

构建“管办评分离”机制,关键是进一步理顺政府、学校、社会并重构三者之间的关系,使得教育系统能高效率的运行。通过调研,我们认为,推行“管办评分离”制度,需要管理模式从“三位一体”走向“主体独立”,构建如下的管办评分离机制系统。

为了使管办评这项改革有序推进,按照“积极探索、先行先试、逐步推开”的原则,依据上述构建的机制系统,结合问卷调查结果,提出如下的对策和建议,仅供参考。

1.重构教育管理模式,政府依法简政放权是前提

时期不同,教育事业的管理模式也不一样。在计划经济时代,我国的教育事业管理体制的基本特征为:高度统一、重心偏高,这种模式在当时的条件下,有着它积极的意义。随着社会的不断发展,特别是改革开放以来,为了适应经济社会发展的需要,我国的教育管理体制也在不断的改革,并取得了一定的成效。但“大统一”和“集权制”的模式并未能彻底改变,政府主管部门仍集管、办、评于一身。这种大包大揽的管理模式,使教育主管部门直接管理学校,导致教育行政部门和学校的职责不清晰,运转效率不够高,所有权与行政权这两种不同不同性质权力混淆,而且由于政府和教育行政部门管的过多过细,使其应该



管理的事情也不能很好的管理起来。这样,在其领导下的学校只是上级制定的各种各样政策与法规的执行者,是政府和教育行政部门的附属物;学校缺乏自己的特色,发展模式千篇一律;学校缺乏办学自主权,缺乏办学的积极性与创新性,极易形成等、靠、要的被动心态。学校缺乏活力和主观能动性及创造性,使学校办学没有特色、学生发展没有特长。

现有的管理体制显然不能满足学校特色发展的需要,也不能满足教师自身专业发展的需要,更不可能满足学生个性化发展的需要。以现有的政府职能去承担学校发展的具体任务这种模式已经很难适应当前学校发展的需求。为此,近年来,在政府和学校的关系上,我国开始逐步简政放权,强调学校的独立地位,出台了一系列的政策。如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)要求建立政府、学校、社会之间新型关系,改革我国宏观教育管理制度和学校内部的管理制度,要求“推进政校分开、管办分离”,“落实和扩大学校办学自主权”。另外,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中也指出:“深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估监测。”学校管理体制的改革必须从思想上予以高度重视,切实转变思想观念,简政放权,理顺关系,彻底打破“政事不分、政资不分、管办不分”的格局,加快政府职能由“以办为主”向“以管为主”转变,由“直接管理”

向“间接管理”转变,彻底实现管办分离,推进学校优质均衡发展。

2. 加快建立现代学校制度,增强学校自主办学意识和能力是核心

管办评分离最根本的目的就是为促进学校办学质量的提高服务,满足人们日益增长的对优质教育的需求。随着我国行政体制和教育管理体制等改革的不断深入,现代学校制度建设进入新的阶段。《规划纲要》中指出“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”,这是对现代学校制度内涵的明确阐释,这是我们推进“管办评”分离的、建立现代学校制度的主要依据,也是落实学校自主办学的核心。

学校作为办学的主体与核心,理所当然享有法律规定的各项办学权。推进“管办评”分离,主要目标是明确权责关系,主要任务是落实学校办学的主体地位。在扩大学校办学自主权后,学校要切实提高办学的专业化水平,依法实现自我管理、自我约束、自我发展。一方面,要大力倡导教育家办学。教育家办学是社会发展的必然要求。《规划纲要》中有明确要求,也就是说已将教育家办学上升为国家战略,其核心是尊重教育的规律性和教育管理的专业性。要改变和完善学校领导的管理模式。不能照搬、照套行政干部任用及管理办法,要取消学校的行政级别。这种改革有很多地方也在尝试,如推行校长职级制,改变原来由上级组织部门负责学校干部任用的做法,而是由教育专家和学校教师代表等共同组成的“校长选聘委员会”选聘校长。也有地方试行“校长组阁制”,教育行政部门只选任校长,学校管理团队由校长组建,目的是从制度上保障学校管理层理念一致,行动合拍。这些做法都值得尝试。另一方面,要进一步优化学校内部管理。坚持依法治教、依法治校,探索建立自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。充分发挥学校的主体作用,提升自主办学能力,强调学校的核心作用,是学校的自主权得到保障。要进一步加强制度建设,重点加强学校章程建设,进一步完善学校科学民主决策机制和校务公开等制度,推进学校民主管理制度化,依法保障教职员工参与学校管理和监督的民主权利。同时,也要引导学生、家长、社会以及有关专业人士参与学校管理,使学校内部管理走上科学化、规范化道路。

3. 加快社会专业评价机构建设,构建多元评价体系是关键

促进管办评的分离并不是要取消国家或政府的评价权,而是要建立健全一套科学可行的评价体系,这对教育事业发展和管办评分离至关重要。管办分离必然要求有大量社会专业机构参与承担管理、督导、评估以及办学的职责。

文化 建设

而当前我们可以依靠的比较成熟的专业机构数量少,质量不高,难以承担起这些职责。如何通过政策支持和引导培育专业机构,增加社会专业机构的数量,提高专业机构的质量,同时又不影响专业机构自身的属性,不把它们变成政府的附属机构,是管办分离面临的重要挑战。

为了保障与增强教育评价的客观性与有效性,更好地促进教育事业的发展。这就要求政府以转变工作评价方式为契机,建立起多维的评价机制。评价应坚持“为谁服务,由谁评价”的原则,将公民满意原则贯穿在指标制定和运用的始终,所有的评价指标和评价途径,都要以老百姓最后获得的服务作为依据。一方面,要规范教育中介组织机构。政府要进一步建立健全和完善教育中介机构的制度,规范其性质与责任,加强对教育中介组织行为的监管,防止行为错位。政府职能部门应委托第三方对民间组织和社会组织的能力和绩效进行评估,做到对民间组织和社会组织在“政社合作”前有资质审查,在合作过程中有跟踪调查,在合作完成后有社会绩效评估,形成公开、公平、公正的优胜劣汰竞争激励机制。另一方面,建立绩效评估与问责机制。委托社会中介机构等第三方作为第三方实施基础教育质量及绩效评估,能够最大限度地保证评估的独立性、专业性、客观性和公正性,提升评价结果的科学性与准确性,促进学校错位竞争、特色发展、和谐发展。

总之,在推行管办评分离制度的过程中,要牢记不是为了分离而分离,而是为了更好地服务于学生、教师、学校发展,促进区域教育科学发展,做到“管在关键,办在特色,评在公正”。

【参考文献】

[1]庄西真. 地方政府教育治理管办分离模式改革的分析——以无锡市为例[J]. 当代教育科学,2011(02).

[2]王婷,从“管办合一”到“管办分离”——县域学校发展共同体建构,硕士学位论文,2014.06

[3]张力,教育领域深入推进管办评分离的探索,中国机构改革与管理

[4]任仕君. 可欲与可能:学校管办分离的合理性与实践挑战[J]. 当代教育科学,2011(04).

[5]胡 伶.我国教育行政职能变革:趋势、难点和对策——透析上海浦东新区“管办评”分离与联动改革的实践[J].教育实践与研究,2008(11B).

本文系连云港市第二批重大调研课题“普通中小学管办评分离的机制研究(批准号 ZD-Z2014/06)”(课题主持人:孙朝仁,赵渊。核心成员:顾长明、孟庆亚、刘洪超、孙运利、殷汉卿、伏艳梅)研究成果。发表于《江苏教育研究》2015 年第 2A 期。

(孙朝仁系江苏省连云港市教育科学研究所所长,特级教师;赵渊系江苏省连云港市新海实验中学副校长,中学高级教师)

以职业化为导向的连云港地区口译 人才培养模式探究

刘 静

【摘 要】近年来,国内各界要求口译人才培养职业化的呼声越来越高。职业化口译人才的培养模式需要针对本地口译职业化的现状。课题组对连云港地区的口译职业化的现状进行了调查研究,对调查所得的数据进行详细分析得出了连云港地区的口译职业化进程还处于起步萌芽阶段,但是职业化的趋势已经初现。根据这一结论本文提出了针对本地区实际情况的口译教学模式。这一模式融合了多元化的因素,包含口译内容的选择,译员翻译综合能力和团队协作能力的培养,注重课内外口译的实践和师资队伍的职业化建设。

【关键词】职业化;口译;人才培养

一、引言

在当今全球化进程不断加快的背景下,不同国家和文化之间的交流越来越频繁,人类信息密切交往的需求越来越大。而合格的翻译人员正是不同语言和文化背景的双方能够顺畅交流的桥梁和纽带。

根据中国译协的有关数据显示:全球翻译市场的年产值超过 130 亿美元,中国翻译市场的规模在 2005 年达到了约 200 亿元人民币的销售额,发展空间巨大。而且随着因特网应用范围的不断扩大和国际间电子商务市场的日渐成熟,这个数值还将继续增加。

与此同时,从事翻译服务的企事业单位和人员也在迅速增加,中国翻译协会提供的资料显示,经近十年的发展,内地目前在册的翻译公司有近 3,000 家,翻译市场从业人员约有 50 万人,服务的种类和方式日益繁多,包括人工翻译、机械翻译、翻译软件以及网站的本地化等等。(数据来源:国家工商总局统

计网)

然而,我国的翻译人才,特别是口译人才无论从数量、质量还是人才培养上都不能满足日益增长的需求。据报道,我国的翻译从业人员大多是兼职,专业性不强。能够从事现场口译翻译的人才更是缺乏。翻译公司派出的译员因不能满足客户要求而被辞退的现象也时有发生。在中国翻译工作者协会第五届全国理事会上,众多与会专家表达了这样一种忧虑:中国虽是“翻译大国”,却远称不上“翻译强国”,翻译的总体水平不高,鱼龙混杂。面对这种巨大的反差,培养高素质的翻译人才特别是口译人才成为迫在眉睫的问题。在当前国家大力推动丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的建设的大背景下,连云港地处“一路一带”陆海交汇枢纽位置,对高端口译人才的需求越来越大。而目前,连云港地区高端口译人才极度匮乏,已经成为影响连云港对外交流和文化宣传的瓶颈。

二、口译职业化发展的历程和定义

近来中国口译界要求口译职业化和职业化发展的呼声越来越强烈。这就需要对口译职业化的渊源做一些说明。事实上,口译是一门很古老的技艺,先于文字的出现,可以上溯到远古的蛮荒时代。人类最早的迁徙,促使不同语言和文化的人开始交往,这时候略懂两种语言的人就会充当这种交流的中间人,他们被称为“舌人”。然而口译真正职业化进程是从近代才开始的。一般为口译界所广泛接受的近代口译职业化的里程碑是 1919 年的巴黎和会。随后,二战结束后的纽伦堡审判和联合国的成立,正式确立了口译职业的国际地位。在上个世纪 50 年代,欧美等发达国家口译教学也逐步确立了其独立学科的地位。

而我国口译职业化的起步较之欧美国家就更晚,始于上个世纪 80 年代改革开放之后。口译的职业化培训也是始于当时的北京外国语大学的联合国译员培训班。所以只有短短 30 多年的时间。同样不容乐观的是,与口译职业化相关的研究就更少了,而且大多数是经验性的,仅有少数的实证研究(潘珺等,2009)对个别地区(如北京,上海,重庆等地)的口译职业化发展的现状进行过调查,得出的结论是探索性的。而且由于数据采集的代表性不足,可能和连云港地区的实际情况有较大差异。由于连云港在全国所处的地域较为特殊,对外交流以及对口译人才的需求较之上海和北京等一线城市稍弱,但是比起西部和北方地区则需求要高出许多。因此我们不能完全套用其他地区的研究成果,

文化建设

而应该针对连云港本地的特点,调研当地口译职业化的现状并与其它地区的调研结果进行比较分析,才能探索出适合本地区的口译人才培养模式。

(一)什么是口译职业化

要想探索当地的口译职业化的现状,首先要了解口译职业化的定义,以及衡量口译职业化发展的要素。然而到目前为止,还没有任何一个人或权威机构对口译职业化给出一个精确的定义。但是许多学者和口译研究者都从不同的角度对口译职业化实质做出了阐述,对其中具有代表性的观点进行梳理会让我们对口译职业化的定义有更加全面的认识。

美国蒙特雷国际研究学院的鲍川运教授(2007:50)认为“职业化就是一种工作状态的标准化、规范化、制度化”。他指出口译要达到职业化应该至少满足两个条件。第一个条件就是要有足够多的译员把口译工作当做主要生活来源,即以口译作为职业,没有职业就没有职业化;第二个条件就是译员需要具有职业素养,遵守职业规范,掌握职业技能。他的论述简洁明了,说出了口译职业化的核心要素,但是不足以概括口译职业化的所有要素。国际会议口译协会主席 Jennifer Mackintosh(2006)除了认同口译职业化是一个社会化的过程,译员须将口译工作作为主要生活来源,遵循共有的职业道德公约、价值观以及行为规范这些要素外,她同时认为从事这一职业的人还应该共同创办该职业的行业准入资格认证组织,并有完善的成员制度和严格的如入会标准,对成员要进行专业化的管理以及自我管理。另外她还认为职业化包含其他几个要素,如专业组织载体、信息交流、公认的培训模式、外部认可等。

(二)衡量口译职业化的五个主要因素

就像任何一种职业的发展一样,口译职业化发展并非一个静止的状态而经历着一个不断发展和自我完善的过程。这个过程一般包含萌芽、初步发展、繁荣、成熟和稳定几个阶段。一般来说衡量一个地区口译职业化的水平需要观察以下几个因素。

1.口译职业市场的发展程度:口译职业化的前提条件是口译职业市场的繁荣和发展。通常认为一个地区的职业化发展水平越高,职业化特征越突出,当地的口译使用领域分割性就会越明显,职业口译的使用量就会越高,同时使用职业口译的高峰期就会越明显。因此这是衡量一个地区口译职业化程度的一个重要指标之一。

2.口译职业技能的使用情况:口译从形式上分,主要包括两大类,一是交

替传译,另一个是同声传译;如果从服务场合来分,还可以分为会议口译、法庭口译、传媒口译、联络陪同口译,教学口译和商务谈判口译等;从语言方向上分还可以分为外语译入母语和母语译成外语两种形式。首先,从口译形式上来说,对交替传译和同声传译的区分是口译职业化发展水平的重要标志之一。这一指标同样能反映口译职业化的特征。其次,在根据不同服务场合划分的口译中,通常认为会议口译的难度最高,正式程度最高,因此如果会议口译在某地的使用比例越高,则认为当地的口译职业化发展水平越高。但是如果其他类型的口译在当地独立发展为一定的规模,同样可以用来衡量当地的口译职业化的发展水平。最后,在外语译入母语和母语译成外语的两种形式中,通常认为从事外语译入母语的口译比例越高,职业化水平就越高。例如国际口译协会的译员大多从事外语译入母语的工作,但是由于各种语种的对译和要求不同,这项指标不能作为衡量口译职业化水平的决定性因素,只能反映口译职业化的特征。

3.口译人员职业素养水平:这一指标主要指的是从事口译工作的人员中专职、兼职的比例。一般来说,从事口译工作的人员中专职的比例越高,职业化发展的水平也就越高。另外还指口译人员所受的职业教育水平,口译人员中受过专门口译教育或培训的人的比例越高越好。

4.口译的职业认证水平:具有外语能力的人,不一定具备口译能力;即便他们确实可以做些口译工作,但是能否达到专业化、职业化就另当别论(鲍川运,2007)。所以设立口译行业的准入标准就十分必要。这就需要译员像医生或教师一样经过一定的资格认证后,能够持证上岗。目前国内有三大权威翻译资格考试,即人事部推出的全国翻译专业资格考试(CATTI),教育部的全国外语翻译证书考试(NAETI)(包含口译和笔译两大类的资格认)以及上海外语口译证书考试。衡量一个地区的口译职业化发展的水平还需要看当地的职业化认证的普及程度,以及是否有相应的职业性机构的建立。

5.口译职业教育水平:要想口译职业化,那么口译教学也应该达到相应的专业化的水平。而专业化的口译教学正是制约口译职业化发展的重要因素。“口译专业教学的目标是培养真正能熟练运用口译工作语言、掌握专门口译技能、具备良好心理素质、了解相关知识、并具有符合口译工作的职业道德的职业口译员”(柴明颀,2007:14)。同样口译的专业教学对如何教和学都提出了更高的要求。

文化 建设

以上的五个指标是为考察某地区口译职业化的现状提供了重要的参考依据。只有了解当地的口译职业化的现状和存在的问题,才能为规范和促进口译职业化的发展提供方向,同时也可以为当地的口译职业化培训和教学精确定位并制定明确的发展方向。

三、连云港地区口译职业化水平的调研

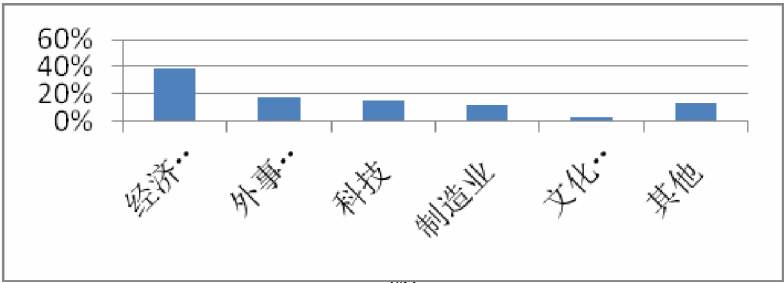
(一)调研方法

本次的调查研究主要采用以下几种方法,即问卷调查,当面访谈,电话或网络访谈以及公司网站数据的收集。调查的对象主要是口译用人单位和口译从业人员。

(二) 调研结果及其分析

1.口译职业市场的发展程度

(1)口译使用的领域。调查结果显示,连云港地区口译使用频率最高的领域是经济贸易领域,占比达 39%,远远高于北京和上海这些大型城市。其次是外事外交,科技和制造业几个主要板块,分别占 18%,15%和 12%(见图一)。笔者选取的调研时间是从 2014 年 1 月至 10 月这段时间。这表明在国家大力推动丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的建设的大背景下,连云港地处“一路一带”陆海交汇枢纽位置,其经贸活动必然大幅度的增加,为经贸服务是本地区的核心功能。同时经贸口译比例如此之大,迫切需要专业化的经贸口译人才。从用人单位的调查问卷结果来看,经贸领域排名稍微下降一些,但是从口译从业人员的调查问卷结果来看,经贸领域仍然遥遥领先其他领域,这样的结果说明从事经贸口译的人员在增加,适应了本地区日益增长的经贸口译的需求。但是我们同样要看到其他领域的口译使用比例较低,分工细化程度不够,这也就表明本地的口译职业化程度不高。



图一

(2)口译从业人员的职业化程度。从口译人员专、兼职的比例来看,专职译

员多在政府机关,国有企业工作。其主要的口译活动领域为经贸和外事领域。这表明口译在政府以及外事部门职业化的特征明显。而翻译公司以及制造业企业多用兼职译员,尽管他们有时候也会雇佣专业的口译员,但是比例极小。这是因为一般的翻译公司和企业为了降低经营成本大多采用以任务为中心的运作模式,只有当他们承接到项目或举办大型会议时才会从本公司或外部渠道寻找口译人员参与项目。这表明在连云港地区口译的需求量具有不稳定和不确定性,因此要想让所有译员都以口译为生几乎不可能,这就导致了兼职译员的比例较大。数据还表明,兼职的译员多来自本地或外地的大专院校师生(55%),其次是自由职业者(36%)。通过访谈还进一步了解到为了保证收入,这些兼职译员还同时从事笔译和翻译培训的工作。由此可见本地区口译职业化的发展还处于起步阶段。

(3)口译的使用量和使用高峰。综合调查结果显示,本地区口译月平均使用量主要在 10 小时左右。远远低于北京和上海等大城市。具体到各用人单位之间由于公司性质和口译需求的不同,口译月平均使用量差距也较大,有的在 10 小时以下,有的达到 30 小时以上。政府部门的口译使用量基本在 10-20 小时之间,而翻译公司的口译使用量稍高于政府和公司企业。说明有些公司或政府部门的口译外包给了翻译公司。从口译从业人员的情况来看,专职译员的口译月平均工作量基本为 10-20 小时,而兼职译员的口译月平均工作量几乎都低于 10 小时,这也是由他们的工作性质决定的。符合预期值。就此次调查而言本地区口译的使用高峰在 9,10 月份。这是由于政府在这段时间内招商引资,对外交流的力度加大以及首届中国(连云港)丝绸之路国际物流博览会暨第 11 届中国国际物流节的召开,短时间内的大规模活动造成的。由于调研的周期较短,还未能确定此数据的代表性。

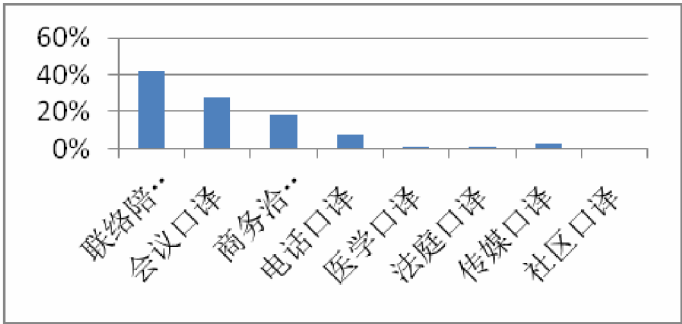
2.口译职业技能的使用情况

交替传译和同声传译的比例来看,差距极大。连云港地区的口译以交替传译为主,达到 91%。本地口译从业人员的交传使用率几乎达到 98%。而同声传译不管是在用人单位还是口译从业人员中使用量都极小。专职口译员的同传使用率高于兼职译员,而兼职译员的同传使用率为零。通过电话访谈了解到一些制造业企业,甚至某些政府部门如果有同声传译的需要(这种场合很少)基本上会去上海或南京等大城市聘请专业口译员,这也说明了本地的同传人才极度匮乏。

文化 建设

本地区外译中和中译外的比例差距不大,(中译外 56%,外译中 44%),中译外的比例稍高一些。用人单位的情况和口译人员的情况基本相当。数据表明专职译员的外译中的比例高于兼职译员,说明他们的职业化意识较强。

从不同类型的口译需求方面的数据看,本地区对联络陪同口译的需求占主导地位,几乎达到一半,占 42%。其次是会议口译,达到 28%。这说明本地区会议口译职业化的程度不高,有很大的上升空间。紧随其后的是商务洽谈和电话口译,各占 18%和 7%。医学口译,法庭口译和传媒口译在本地区需要不大,各占 1%-3%不等。而社区口译在本地区的需求为零(见图二)。



3.口译人员职业素养

从本次调查结果来看,本地区用人单位对专职和兼职口译员的使用比例差距非常大,只有少数的政府外事部门和某些国企使用专职译员(这是由于他们对单位信息机密性的要求),其他的用人单位几乎都使用兼职译员。这样的调查结果和北京、上海等大城市差距极大,这也说明本地的口译职业化水平较低。

至于口译从业人员的受教育程度比起一线城市来说也相对较低。硕士和本科毕业生的比例相当,各占 33%和 56%。博士的数量较少,只占 8%。值得注意的是有一些学历在本科以下的人员也在从事口译工作,这是一些一线城市所没有的。所有接受调查的口译人员中翻译专业毕业的人员比例不高,只有 25%,接受过口译专门训练的人也较少,只有 36%。这样的现象值得关注,同时也凸显了本地区口译职业化几乎还处于起步萌芽阶段,在口译人才培养方面还有很大的提升空间。

4.口译的职业认证

本地区虽然隶属于江苏省,临近上海,但是到目前为止还没有任何机构组

织过有权威性的口译认证工作。而因为临近的上海和苏南等地区都有上海市中高级口译认证的考点,所以本地区的人员大多去临近的地区参加口译认证的考试。这表明本地区的口译职业认证还处于零起点的位置。究其原因,由于地理位置、经济发展以及教育水平的制约,在本地区组织有影响力的口译认证几乎不太可能。但是我们可以利用临近上海的地理优势和其先进的高教资源,鼓励当地的口译人员到附近的考点进行资格认证,从而逐步提高本地区持资格证书上岗的口译人员的比例。

5.口译职业教育

承担口译职业化教育的主要是高等院校的口译专业教学,而且多集中在硕士培养的层次。我国教育部于2006年批准设置翻译本科专业,于2007年才开始批准在高校设置翻译专业硕士学位,2008年才开始招收翻译专业硕士生,在此之前只有极少数的几所外语院校在培养口译专门人才。可见全国的规模化的口译职业化教育的开展还不足短短的7年。而连云港本地目前还没有任何高校在研究生阶段开展口译专业的教学,也没有高校设立翻译专业,只有在英语专业的本科教学中开设了口译课,但是做为本科层次的教学还远远跟不上口译职业化的需求。另外当地也没有正规的口译培训机构。这体现了本地区口译职业化教育还亟待加强。

四、基于本地口译职业化现状探索本地口译人才培养模式

(一)职业化口译人才的培养需要职业化的教育

本次调研的结果显示本地对优秀口译人才的需求得不到满足,高端口译人才缺乏。而本地的相关职业教育起步较晚,这就需要本地区的高校或其他有能力的教育培训机构积极加大口译职业教育的步伐。比如地方高校在有能力的条件下要积极申请设立翻译专业,或翻译硕士点。因为翻译硕士专业学位(MTI)是针对一定的职业背景,培养应用型和高层次的翻译人才的,其教学大纲对口译的实践所必须达到的学时都做出了规定。这表明它和传统的侧重理论和学术研究的硕士学位有较大的差别。也可以就当地的实际情况在现有学校的英语专业口译课程中添加职业化教学的内容。这些职业化教学的内容其中不可或缺的一项就是关于译员职业道德方面的教育。任何一个职业都应该有他相应的职业道德准则。目前口译界普遍认同的有《国际会议口译工作者协会关于口译职业道德准则的规定》。厦门大学的雷天放和陈菁(2006)综合国内外各种关于职业道德的理论的基础上也提出了7条译员的道德准则,即:量力

文化建设

而行,有所为有所不为;保证质量;口译过程中应精神饱满,保持最佳工作状态;保持中立,不对发言人、发言内容和表达的观点进行任何评论;信守合约,保守机密;坚持操守,秉公办事;未获许可,不得私自转让口译工作任务。要想成为一名合格的译员,必须遵守这些职业道德准则。

(二)口译教学应采用多元化的教学模式

1.口译教学内容要与职场实际材料相融合

目前许多口译教材的出版时间较长,导致有些口译练习的内容与实事相脱节,学生没有积极性。教师应该根据学生能力发展的不同阶段,选择适合的教学内容,并合理地结合一些口译现场的材料做为学生学习和训练的内容。由于口译职业化在北京上海等大城市已经发展较为成熟,所以大部分的口译教材和实战内容是围绕着这些城市和内容而编撰的。而连云港地区的高校毕业生相当一部分都会留在本地或苏北地区,因此口译教学内容应该给予连云港的一些本地化材料必要的重视。比如适当添加关于连云港独特地理位置,当地的饮食文化,历史文化,风景名胜古迹,特色产业以及经济发展特点等方面的内容。这样学员在从事当地的一些口译活动时更能够胸有成竹。

2.综合翻译能力的培养必不可少

如何培养译员综合翻译能力是所有口译教学模式都应该围绕的核心目标。在对国内外各种关于翻译能力的代表性的理论的综合和分析的基础上,刘和平(2011)教授将综合翻译能力分为4大类即双语能力,语篇处理能力,分析综合抉择能力,和职业能力。每一大类下面都包含相应的更细化的内容。首先双语能力是核心,它是第二和第三类能力培养的基础。语篇分析能力主要指的是在充分考虑语篇用途等因素的同时进行译员和言语生成的过程;综合抉择能力主要指的是源语理解阶段的阐释分析,抉择和记忆等能力;职业能力主要包括翻译工具和翻译资源的使用能力和职业道德。有了明确的口译教学目标,口译教学的模式也就应该围绕着如何强化培养这些能力而建。其实综合翻译能力也是许多翻译类资格证书考试的测试目标。如果学生的翻译能力达到了一定的水平,就应该鼓励学生去上海等地参加口译职业资格证书的考试,为今后能够持证上岗,在口译职业市场上做一名优秀的口译员做好准备。

3.培养学生的团队协作能力

许多职场上的口译任务都需要译员与他人或团队互相配合与协作才能完成,所以团队协作能力是合格译员的基本素质。在口译课堂上教师可以开展各

种小组活动来强化培养学生的团队协作能力。例如小组模拟口译现场任务,小组课堂展示口译练习。也可以布置口笔译任务让学生课后合作完成。经过这样训练的学生可以真切地体验相互学习成长,取长补短,利用群组的优势提高自身的各种技能。

4.注重口译实践和校外实习

口译的课堂教学只是培养学生口译能力的一个出发点,而实践是学生知识和技能获取的重要环境。同时口译实践也是检验学生课堂学习效果的一个最佳手段。口译实践活动可以在校内和校外开展。在校内层面上可以开展的口译实践活动有组织类似翻译工作坊的口译俱乐部,或在课堂上采用真实口译情景模拟的教学方法。校外的口译实践活动包括鼓励学生参加社会上的各种翻译活动,在有条件的情况下组织学生到大型国际会议上作志愿口译者。还可以和当地的翻译公司,翻译协会或外事机构建立联系,推荐学生去那里实习,形成定点或规模化的实习基地。

5.口译师资队伍需要职业化

口译是一门专业性较强的技能,所以口译教师不仅需要从事教学工作的专业知识和教学技巧,还应该是从事过口译实践,具备相当口译能力的教师。即合格的口译课教师既要具备职业化的教师技能还要具备职业化的口译技能。穆雷教授曾指出担任口译核心课程的教师应证明承担过20场次以上高规格的口译。这是对口译师资队伍是一个新的挑战。据调查,目前连云港地区高校口译教师中能达到这个要求的几乎没有。所以各高校的口译师资力量亟待加强。要想解决这个问题可以从几方面着手。例如,可以邀请职业译员来学校讲座,或外聘职业译员为客座教师给学生授课。也可以和职业的翻译机构或政府外事部门合作为教师提供口译锻炼的机会。在高校人力和财力条件充足的情况下,应该加大口译教师进一步深造和进修的力度。

五、结语

本文在对连云港地区口译职业化的现状进行详细调研的基础上得出了本地区口译职业化尚处于起步萌芽阶段,但职业化的趋势已经初现的结论。同时不容忽视的是本地口译职业化的程度与周边上海和南京等大城市还存在较大的差距。这对本地的口译职业化教学既是一个挑战也是一个机遇。通过对调研数据的进一步分析和总结,本文提出了针对本地区口译市场实际情况的口译教学模式,希望给本地的口译教学机构带来一些有用的启示。最后,由于时间

文化 建设

和精力有限本文所涉及的调研的范围和代表性有限，所得的数据可能和实际情况存在一定的偏差，希望今后其他的研究人员对此问题可以进行更加深入的探讨和研究。

【参考文献】

[1] Markintosh, J. Professionalization: Conference interpreting: a new profession [A]. In Chai Mingjiong & Zhangjiliang (Eds). Professionalization in Interpreting: International Experience and Developments in China [C]. Shanghai: Shanghai Foreign Language Education Press, 2006.

[2]鲍川运. 口译的职业化[J]. 中国翻译,2007,28(1):50-51.

[3]柴明颀. 口译职业化带来的口译专业化[J]. 广东外语外贸大学学报, 2007,18(3):12-14.

[4]雷天放,陈菁. 口译教程[M]. 上海:上海外语教育出版社.

[5]刘和平. 翻译能力发展的阶段及其教学法研究[J]. 中国翻译,2011(1).

[6]潘珺,孙志祥,王红华.口译的职业化与职业化发展-上海及江苏地区口译现状调查研究[J].解放军外国语学院学报,2009(6).

[7]仲伟合.MTI 及其对中国外语教学的挑战[J]. 中国外语,2007(4).

(作者单位:淮海工学院外国语学院)

连云港市基础教育满意度调查报告

孙 焱

【摘 要】公众对基础教育的满意度,关系到教育事业的发展和走向。基于涉及教育满意度的七个维度对 1 万余名家长、学生、教师、教干的问卷调查分析,认为公众对教育的整体满意度较高,尤其是教育效能、教育质量、教育收费等方面满意度高,但是在教育公平、教育过程等方面满意度相对较低。建议要严控择校现象,逐步实现教育起点、教育过程的公平;推进基础教育均衡,逐步缩短地区之间、城乡之间的差距;改进教育评价,逐步促进每所学校、每个学生的发展;实行依法治教,逐步建立现代学校制度、加速管办评分离,以此提升公众对基础教育的满意度。

【关键词】基础教育;满意度调查;分析与建议

教育问题是最大的民生问题。随着社会的发展、大数据时代的到来,社会、家长对教育的要求越来越高,教育热点、教育难点也日益凸显。目前,通过教育现代化的创建、义务教育均衡的建设,教育的质量和水平已经上了一个新台阶。但是家长、学生,包括教师、教干对基础教育满意度怎样,是我们需要明确的一个问题,这个问题关系到我们对发展经验的梳理和不足的反思,也关系到今后教育的发展和走向。

为全面了解“十二五”以来师生及家长对教育工作的感受和评价,总结分析“十二五”以来连云港市(下简称“L 市”)教育改革和发展取得的成就和经验,客观反映公众对教育工作的评价水平,我们于 2014 年 4 月-12 月间对 L 市基础教育满意度状况进行了问卷调查。

一、调查方法

文化建设

本着“宏观与微观相结合、学术性与简明性相结合”的原则,研制调查问卷,并进行分析。本次调查主要以《国家教育现代化评价指标体系》《江苏省县(市、区)义务教育优质均衡发展督导评估实施办法》等文件为依据,参考“江苏省教育现代化建设监测评估满意度问卷调查”,将教育要素分解为教育公平、教育过程、教育质量、教育制度和决策、教育收费、教育效能等六个方面,并设计直接指向以上六个方面的 20 个关联问题的问卷,涉及区域差异、入学机会、择校、政府改善教育措施、师资配备、课业负担、课程设置、学业成绩、教育收费等问题。

本次调查采用抽样调查法,以问卷法进行。问卷采用李克特(R·A·Likert)五级计分制,即“很不满意—不太满意—一般—比较满意—非常满意”,分别计分为“2-4-6-8-10”,算出每张问卷的分值,并以各问卷得分情况为基础数据,统计和分析采用 SPSS Statistics19.0 软件进行处理,得出 L 市教育满意度的基础数据 43 组。

二、调查对象

本次调查的对象以城市初中的学生和家長为主;教师问卷中小学教师比例基本一样,以女教师、中青年教师和职称为高级教师为主,其中城市教师比例偏高;教干问卷小学和中学基本各占一半,年龄上基本上是中青年,职称上以一级和高级为主,职务上学校中层比例较大,学校所在地为城市、农村和城乡结合部基本各占三分之一。由于本次调查问卷所涉及内容中的“校际差距、择校现象”等在城市有比较集中的反映,因此,样本的选择以城市为主。

三、调查结果分析

本次调查共发放调查问卷 11500 份,收回问卷 11420 份,有效问卷 11411 份,其中,家長卷 4564 份,学生卷 4920 份,教师卷 1407 份,教干卷 520 份。因篇幅有限,本文仅就问卷调查的结果进行分析。

(一)在教育整体评价方面,社会各个层面比较满意,满意度最高的是教育效能,最低的是教育公平

如果把基础教育满意度看成是一个宏观、中观和微观的评价系统,那么宏观评价,也即整体评价则是指一个地区基础教育系统适应并促进政府管教育、学校办教育、社会评教育等多元主体需要与发展的程度。

表 1 教育整体满意度均值统计表

整体	家长	学生	教师	教干
7.8	8.1	8.0	7.6	7.3

由表 1 可知,在教育满意度得分均值上,教育整体满意度得分为 7.8,介于一般与比较满意之间,且偏向于比较满意。家长、学生、教师和教干对教育整体上满意度得分均值均在 7.3 以上,反映出公众对教育整体比较满意。作为服务对象,家长和学生对教育整体情况的评价高于作为服务者的教师和教干,对 L 市近年来教育举措和成效持认可态度。教师和教干对教育整体情况的评价略低于家长和学生,在一定程度上反映出教育行业内部对教育的更深认识和更高诉求。

表 2 七个维度得分均值统计表

项目	均值
教育整体满意度	7.8
教育公平满意度	6.5
教育过程满意度	7.6
教育质量满意度	7.5
教育决策与制度满意度	7.3
教育收费满意度	7.9
教育效能满意度	8.7

由表 2 可知,在七个维度的调查中,满意度均值最低的是教育公平,得分只有 6.5,同样是介于一般与比较满意之间,但偏向于一般。满意度均值最高的是教育效能,得分 8.7,介于比较满意与非常满意之间,且偏向于比较满意。在七个维度中,只有“教育效能”的满意度均值高于 8 分,这说明“整体满意度较高”的背后,还有很多工作要改进,距离办人民满意的教育还有一段路要走。

(二)在教育公平方面,师资配置及其水平满意度最高,教育差距满意度最低教育公平是教育满意度的一个重要指标

这个问题已经成为教育的焦点问题,关系着群众的切身利益,关系着地区的经济社会发展,关系着人心向背。

表 3 教育公平满意度均分统计表

关联问题	家长	学生	教师	教干
地区教育差异、城乡教育差距	5.04	4.10	5.36	4.93
入学机会	7.27	7.60	7.05	7.14
学生的择校行为	5.11	4.81	5.60	5.69
进城务工人员受教育的现状	6.60	6.63	7.06	7.18
政府改善贫困地区教育的措施	6.79	5.96	7.08	7.03
师资配置及其水平	8.56	8.29	7.84	7.56
均值	6.56	6.23	6.66	6.59

文化 建设

表 3 显示,在教育起点公平和过程公平方面迈出可喜一步,家长、学生、教师 and 教干最为满意的是“师资配置及其水平”,4 份问卷中这项指标的满意度均位列第一,其中家长和学生“对“师资配置及其水平”的满意度均达 8 分以上。师资是教育实现公平的软实力和核心要素,公众对这个方面的满意度已达优良,从一定层面说明 L 市在“师资”的培养及均衡流动方面所取得的成效。但在“地区教育差异、城乡教育差距”和“择校现象”方面公众的满意度普遍偏低,仅在 5.0 分上下,这个数据表明,在继续做好均衡教育方面任重而道远。

(三)在教育过程方面,对“师生关系”的满意度最高,对“学生的课业负担”满意度最低

教育过程是一种师生相互作用的特殊认识活动,是实现学生身心发展的过程,社会公众对教育过程的满意程度是对教育满意的重要内容。

表 4 教育过程满意度均分统计表

关联问题	家长	学生	教师	教干
课业负担	5.97	5.43	5.62	5.79
学生每天的睡眠时间	6.78	6.77	7.05	7.05
学生在校学习生活	8.26	7.82	7.77	7.99
师生关系	8.87	8.05	8.30	8.49
学生在校学习的心理安全度	8.54	8.18	8.30	8.07
学生所在学校的课程设置	8.57	7.68	7.96	8.14
均值	7.83	7.32	7.50	7.59

从表 4 可以看出,在教育过程的 6 项指标中,“师生关系”的满意度最高,家长、学生、教师 and 教干的满意度均达 8 分以上。这个指标在一定程度上反映出教师的教育理念、教育行为较前已经发生根本性变化,以生为本、关爱学生等已从理念落实为行动,并取得学生和家长的普遍认可。

“学生在校学习的心理安全度”“学生所在学校的课程设置”和“学生在校学习生活”这 3 个关联问题,家长、学生、教师 and 教干的满意度得分在 8 分以上或接近 8 分。与之比较,“学生的睡眠时间”问题,家长、学生、教师 and 教干的满意度得分则低 1 分左右,尤其是与“学生的睡眠时间”有因果关联的“学生的课业负担”问题,家长、学生、教师 and 教干满意度得分均没有达到 6 分,可见公众对学生的课业负担不是太满意,这个方面是今后工作改进的一个重点和难点。

(四)在教育质量方面,对学生的“综合素质”及“学业成绩”的满意度基本达良好级

对教育的满意度尽管涉及多个指标,但是学生的综合素质和学业成绩是公众最关注的指标,这个指标也是衡量教育满意度的重要指标。

表 5 教育质量满意度均分统计表

关联问题	家长	学生	教师	教干
学生的综合素质	8.10	7.38	7.34	6.95
学生的学业成绩	7.56	7.36	7.56	7.24
均值	7.83	7.37	7.45	7.10

表 5 显示,家长、学生、教师和教干在学生综合素质和学业成绩两方面基本持肯定态度。在学生的综合素质方面,家长的满意度高于学生,学生的满意度高于教师,而教师的满意度又高于教干;在学生的学业成绩方面,也存在和学生的综合素质同样的排序。这一方面说明,就家长而言“孩子是自家的好”的惯性心理在起作用,或者说是一种期待心理使然;另一方面也说明,教师、教干对教育效果有更高的期望值,“恨铁不成钢”的意识更强。

(五)教育决策和制度方面,对教师培训满意度最高,对民主决策及信息公开满意度其次,对招考制度满意度最低

教育决策和教育制度决定着教育的发展和走向,也制约着教育的过程和质量,科学决策、民主决策应是教育政策过程的基本诉求。

表 6 教育决策和制度满意度均分统计表

关联问题	家长	学生	教师	教干
教师参与继续教育、业余培训等活动的必要性	8.51	6.60	8.50	8.65
小升初就近入学方案、中考或高考的选拔招生制度	6.73	7.13	7.19	7.02
学校的民主决策以及信息公开等工作	8.10	6.40	7.74	7.98
均值	7.78	6.71	7.81	7.89

在教育决策和教育制度方面,家长、教师和教干最为满意的是教师参与继续教育和业余培训,均达 8 分以上,但这个指标中学生的满意度最低,只有 6.6 分,这个分值从一定程度上反映出学生不喜欢教师因为参加继续教育等培训而调课,稳定教学秩序也是我们在今后工作中需要注意的问题。在学校的民主决策以及信息公开这项内容中,家长和教干的满意度略高于学生和教师。家长、教师和教干对招考制度的满意度均低于培训和民主决策,但学生对招生方案的满意度却在教师培训和民主决策之上。整体上看,公众对招考制度存在疑问,特别是家长对现行的招生考试制度满意度较低,这说明目前的招考制度还有有待完善之处。

(六)教育收费方面,满意度良好

教育收费也是教育上的一个敏感问题,近年来一直备受关注。曾经有段时间,教育收费成为一种社会乱象,经过近几年的治理,这一乱象已经得到有效

遏止。

表 7 教育收费满意度均分统计表

关联问题	家长	学生	教师	教干
当前学校的教育收费情况	8. 19	7. 40	8. 07	8. 30

表 7 显示,公众对教育收费满意度良好,同时,家长、学生、教师和教干的认同率比较一致。这些数据说明,近年来在落实各项收费政策和管理措施上成效明显,教育收费治理效果显著。

(七)教育效能方面,满意度优良

教育效能感是指公众对“只要努力,可以通过教育改善个人处境”所持的态度。教育效能感的满意程度高,表明公众比较认同教育对改善个人处境所发挥的效能。

表 8 教育效能满意度均分统计表

关联问题	家长	学生	教师	教干
教育对于改善和促进孩子个人发展方面	9. 08	8. 25	8. 92	8. 24

以上数据表明,公众对教育效能的满意度优良,并且家长和教师的满意度高于学生,学生的满意度略高于教干。这说明,尽管对教育还存在一些不满意之处,但教育仍然对多数人生存状况的改善发挥了明显的作用。与此同时,人们仍然对教育抱有积极的期望。另外,以上数据也充分说明,L 近年来无论是在课堂教学改革,还是在学生综合素质的培养等各方面,成效显著,“教育能促进孩子有效发展”得到公认。

四、建议与对策

教育应该服务于学生的发展、服务于公众对教育的需求,服务发展应该是教育的出发点和终极目标。针对以上调查分析,结合教育发展状况,提出以下建议与对策:

(一)严控择校现象,逐步实现教育起点、教育过程的公平

择校现象在 4 份调查问卷中的满意度都偏低,仅在 5 分左右,属于低满意度。择校的根本在于择起点、择过程,从而择结果。而教育的起点公平对教育的过程公平和结果公平起着重要作用。应该说,关于择校问题一直是教育系统关注和重视的问题,也收到了显著的成效,相比以往,择校现象明显减少,但还没有完全消除。因此,要真正意义上推进教育公平,任重而道远。

1. 要树立公民意识

党的十七大报告明确强调加强公民意识,公民享受平等教育是树立公民意识的必备要素之一。因此,在推进教育公平的征途上,就必须充分尊重每一个公民受平等教育的权利,以教育的公平体现社会的公平。虽然目前的“择校热”高温已退,但“余热”还在。为此,树立公民意识,推进教育公平,是教育事业健康持续发展的根本保证,也是达成《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》目标要求的必经之路。

2. 要客观看待择校现象

之所以出现“择校”现象,其原因是多方面的。主要来说,一方面是校际间的差距过大,现有的“名校”满足不了社会对优质教育资源的需求,从而导致“择校”现象的存在;另一方面,“不让孩子输在起跑线上”在家长意识里根深蒂固,从而导致“择校”现象余温不减;第三,从教育内部来看,幼儿教育“小学化”、小学教育“初中化”倾向也时有出现,助长了“择名校”“择名师”“择名班”的现象。这些原因不能说都是“无理”的,只能说是合理合情而不合法。因此,我们要正确看待择校现象,要在尊重现实的基础上逐步减少、直至消除择校现象。

3. 地方教育行政、财政部门要提供必要的支持

教育行政要从各个层面支持学校,从根源上遏制择校现象。一方面,区域内逐步消除校际间的差距,特别是要改造、扶持薄弱学校。整合优质教育资源,做到均衡配置,以达到区域内学校办学实力相对接近;另一方面,进一步规范招生政策,严格执行划片招生、就近入学制度,在现有 10%、20% 的择校生比例基础上,逐年减少比例,直至完全消除,形成招生政策“新常态”;第三,加大对教育的投入力度,特别是对“差额定补”性质的学校,要想方设法保证能让学校正常运转的资金有合理来源,因为学校本身没有“造血”功能,需要各级财政进行“补血”,以解除学校的后顾之忧。

(二) 推进基础教育均衡,逐步缩短地区之间、城乡之间的差距

在家长、学生、教师和教干四份调查问卷中,满意度最低的是“地区之间的教育差异、城乡教育差距”,满意度均低于 5 分。L 市在推进教育均衡方面做了大量的工作,出台了相关的政策并采取了有效的措施,所有这些政策和措施,都取得了一定的成效,城乡之间、地区之间的差距也在逐步缩小。但从调查数据来看,离人民满意的教育还存在一定差距。

文化建设

1.要正确理解基础教育均衡

基础教育均衡发展,就是在教育公平、教育平等原则的前提下,国家、各级政府以及教育部门制定的有关基础教育法律、法规和政策,都要体现教育均衡发展的基本思想。均衡教育是我们教育发展的一个方向,是一种理想化的教育状态,也是实现公平教育的前提条件。但就 L 市教育现状看,教育的地区之间、城乡之间有着较大的差距。缩短这种差距的策略不是“杀富济贫”,也不是“削峰填谷”,而是借助一定的行政力量,使“差的”赶上来,“好的”在原有基础上更好。

2.要逐步缩短差距

基础教育均衡发展,主要表现为“八大均衡”,即:入学权利和入学机会实现均等发展、区域间实现均衡发展、校际间实现均衡发展、学生间实现均衡发展、不同类别不同级别教育间实现均衡发展、教育质量实现均衡发展、教育结果在学校教育中和受教育者间实现均衡发展。这八个方面在地区之间、城乡之间存在的教育差距不是一日形成,也不可能一日消失。试图通过短期大面积教师交流这一个方面来改变教育差距的做法应该慎重。在推进教育均衡的过程中,还应考虑和兼顾到学校的文化遗产、办学特色和教师群体的发展和特点,采取逐步推进的策略,分“点”击破,最终达到“面”上的均衡发展。

(三)改进教育评价,逐步促进每所学校、每个学生的发展

教育评价是教育发展的指挥棒,教育评价仅看学业成绩,学生的课业负担就不会减轻。本次问卷,家长、学生、教师和教干对学生课业负担的满意度普遍偏低,均没达到 6 分,从一个侧面说明学生的课业负担问题是一个亟需解决的问题。同时,课业负担不仅仅是教师的问题,也不仅仅是学校的问题,它还涉及教育行政管理等多个层面,要从各个层面进行综合考虑。

1.建立多元人才观,确立“行行出状元,人人能成才”的理念,从认识层面解决问题

首先教育部门要达成共识,结合目前高考制度的改革,重新认识“成才”这个结构性的概念,形成多样化人才的成长、发展和培养机制,摒弃“一考定终身”和“用一把尺子衡量不同人才”的做法,以此影响和带动社会和家长以多元价值观和多元人才观帮助学生进行学业生涯和职业生涯规划,逐步消除“千军万马过独木桥”的现象。

2.建立“绿色”评价体系,从行政管理层面解决问题

建立“绿色”评价体系,需要在评价内容上,不能仅看学业成绩,还应将学生的兴趣爱好、习惯特长、社会实践等综合素质纳入评价体系;在评价对象上,既评学生也评教师,既评学校也评教育行政部门和政府;在评价结论上,应是定性和定量的统一,人的价值观、情感、意志等对人生具有终极意义但又不易量化的方面,也应成为评价的重要指标;在评价手段上,应多样化,既要有考试,也要有非考试性测评;在评价主体上,应该民主化,学生、教师、家长、专家、领导干部都是评价主体。需要指出的是,评价学校要注重分类评价,鼓励特色发展、错位竞争,要把群众特别是学生和家長对学校是否满意作为重要标准。同时,逐步完善中考、高考制度,逐步建立过程性的学分制。

3.提升教师的专业素养和专业境界,从实践层面解决问题

实施素质教育,减轻学生过重负担,关键在于校长和教师,在于提高教师队伍整体素质,教师的教学效果直接影响着学生的学业负担状况。同样的内容,教师教的方法不同,学生学习效果就不同。教学得法,学生学的轻松、有趣,学得活,学得好。教学不得法,则学生学的吃力、枯燥,师生负担都重。要建立职前和在职教育一体化的教师教育体系,引导教师树立“学生为本、师德为先、能力为重、终身学习”的理念,加强对教师职业的理解和认识,规范对学生的态度和行为,提高专业知识和专业能力,从而在根本上解决学生课业负担过重问题。

(四)实行依法治教,逐步建立现代学校制度、加速管办评分离

本次问卷调查,在政府改善贫困地区教育的措施、进城务工子女受教育的现状和学生每天的睡眠时间方面,其满意度也偏低,平均得分分别为 6.48 分、6.70 分、6.48 分。在这些方面,无论从省级层面还是市级层面,都出台了相应的政策也采取了针对性的措施,从政府层面有效地改善了贫困地区的办学条件、保证了进城务工子女受教育的权利以及中小学生的睡眠时间,但“理想”与“现实”之间总是存在一定的差异。如何消除这样的差异,我们认为必须严格依法治教,将出台的这些政策文件上升到法的高度进行执行,方可收到实效。

1.提高对依法治教的认识,明确责任主体

依法治教的关键是要把解决教育事业中的热点难点问题作为出发点和落脚点。要切实将依法治理与解决师生关注的社会热点和难点问题结合起来,开展多层次、多领域的依法治理工作,不断提高政府、学校法治化管理水平。比如说,改善贫困地区教育的实施问题,省政府提出“八个一样”的具体要求,2014

文化建设

年在全省基础教育工作会议上又提出“推进财政拨款制度化”的相关要求,出发点非常好,但问题是教育投入如何?谁来监督?如果“不一样”责任谁来负?所有这些问题,只有上升到法的高度,才能解决责任主体与责任追究的问题,也才能从根本上解决问题。

2. 加强建立现代学校制度,实现管办评分离

现代学校制度建设的关键是处理好政府、学校、社会之间的关系,实现管办评分离,做到政府宏观管教育、学校专心办教育、社会参与评教育。对于政府来说,要宏观把握学校的办学方向,规范学校的办学行为(可以解决学生的睡眠问题),要行使好监督权利,关注教育资源的合理配置,管好基础设施建设和保障投入(解决贫困地区教育实施问题)。对于学校来说,拥有办学模式的自主权,合理用好教学管理权、特色创设权、课程设置权、课程安排权等,要从教育行政办学转变为教育家办学;对于社会参与评教育来说,要做到多元、多维、多次评价,集中和随机相结合,量化评价与定性评价相结合,特色评价与分类评价相结合,过程性评价与发展性评价相结合。评价具有指挥棒和风向标的作用,建立健全一套科学可行的评价体系对教育发展至关重要。

需要说明的是,调查对象具有一定的局限性,其调查结果也可能存在一定的片面性。但一般而言,参加教育满意度调查的公众(教师、学生、教干及家长),对教育的关注度非常高,对教育也有一定的思考和见解,本课题所调查的内容也事关他们切身利益,因此能在一定程度上反映公众对教育的满意度情况。

【参考文献】

- [1] 汤林春,吕星宇,张文周,朱光华. 2009 年上海市基础教育满意度调查报告[J].上海教育科研,2010(4)
- [2] 程黎,冯超,韦小满,杜亮,徐志勇. 北京市公众基础教育满意度问卷编制[J].教育学报,2011(6)
- [3] 李志峰,赵承福. 基于 SEM 的义务教育满意度研究[J]. 中国人民大学教育学报,2013(3)
- [4] 李志峰,张茂聪. 义务教育质量感知满意度的实证研究[J]. 山东师范大学学报(人文社会科学版),2012(1)
- [5] 易兰华,我国高校学生满意度测评研究述评[J]. 江西科技师范学院学报,2009(1)

-
- [6]王灵玲.学习满意度评价指标体系的建立与灰色综合评价[J].宁波职业技术学院学报,2006(5)
- [7]曾青霞.大学生满意度测评体系的研究[D].2009
- [8]王一军.江苏省中小学素质教育研究——教育质量保障专题(2011)[M].南京:江苏教育出版社,2012
- [9]奈尔·诺丁斯.教育哲学[M].北京:北京师范大学出版社,2009
- [10]舒志定.教育哲学引论[M].北京:中高社会出版社,2007
- [11]金忠明.教育十大基本问题[M].上海:上海教育出版社,2008

(注本文发表于《江苏教育研究》2015年第7-8A期)。

(作者系江苏省连云港市墟沟小学校长、特级教师)

连云港市区居民休闲体育活动研究

汤景瑞

【摘 要】本文运用调查访问、文献资料、数据分析等方法,总结出连云港市区居民休闲体育活动呈现总体消费水平低、活动时间不均、消费热情不高等现状;分析制约连云港市区居民休闲体育活动发展的因素,包括缺少相对应的场地设施、休闲体育活动项目策划水平低、活动开展社会化程度不高、居民消费价值理念薄弱、消费结构没有根本性转化、生活方式比较传统,没有变革。根据研究的现状提出了改善连云港市区居民休闲体育活动的对策,包括采用不同的经营策略、发展体育爱好者俱乐部、发展大型体育康乐中心、传统文化与地理特点相结合、发挥好政府的作用等,旨在让更多的居民能够积极的投身于休闲体育活动中去,为连云港市休闲体育健康发展提供一定的参考。

【关键词】连云港市区;休闲体育;消费状况;经营对策

一、休闲体育内涵

“休闲”指的是除了工作以及生理需要,人们在其它空闲时间内的各种活动,并从其中所获得的情感体验,如休闲、娱乐、学习和交往等。随着社会的发展,体育活动的健身、娱乐、益智、消遣等众多优点逐渐被人们所认可,体育活动作为一种文化,逐渐的成为人们休闲的重要内容。对于“leisure sports”,我国体育界的学者所翻译的“余暇体育”、“闲暇体育”等概念即为休闲体育。休闲体育是在休闲时间内,以一定的体育活动为依托,以追求积极良好的身心体验为目标的一种生活方式。本文把休闲体育界定为“在余暇时间里,以健身、娱乐身心、发展自我为目的,以体育项目为手段进行的身体和心理的活动”。

二、休闲体育在连云港市区推广概况

连云港市区居民的界定,市区居民指的是连云港下辖的:海州区、连云区、

赣榆区、灌南县、东海县、灌云县的城市居民,这些居民一般具有固定的工作时间,以及重合的余暇时间(不包括学生),具有一定的经济消费能力,年龄上最低为 18 岁,最高为 80 岁的城市居民。

本文通过调查连云港市区居民休闲体育活动情况,总结当地居民的休闲体育活动具体以下特点:

(一)总体消费水平低,有很大的发展空间

目前,连云港市区居民每年用于休闲体育活动的开支情况:接受调查者中,有超过 60%的居民每年平均休闲体育消费 50-200 元左右,还有 20%居民在休闲体育尚有接近两成的被调查者每年消费上低于 50 元,只有 4%的居民在消闲体育开支上超过 200 元。同时,连云港居民的休闲体育开支,主要是用于购买运动产品如运动鞋、运动服装以及羽毛球、网球等。分析居民休闲体育消费开支可以发现:本地区居民在休闲体育开支上主体是 50-200 元,消费超过 200 元的和消费低于 50 元的所占比例都较小,各消费区间整体较为稳定,比例变动较小。这与我国休闲体育消费较高的大城市相比,连云港市区居民休闲体育的消费层次和消费水平,都处于就较低阶段的购买实物产品,在到收费运动场地参与型和服务型休闲体育消费上较为落后。根据马斯洛的需求层次理论,连云港居民经济发展水平较高,已经满足了最低层次的生活需要,其消费必然会随着生活需要的转变,走向更高层次。因此,连云港地区休闲体育存在较大的发展空间。

(二)休闲体育活动的时间不均

通过对参加休闲体育运动的居民的活动时间调查,我们可以发现这样的结果:参加休闲体育运动的时间区间较为分散。调查表明,每周进行休闲体育的时间低于小时的约为 22%,1 小时到 2 小时的比例为 24%,运动时间 2 小时到 4 小时的,比例为 30%,而运动时间超过 4 个小时的,也有 24%。连云港居民参加休闲体育运动的热情还不高,还处于自发阶段。

如图 1 所示:

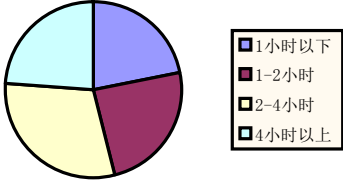


图 1 连云港市区居民休闲体育活动时间分布状况

文化 建设

性别间的差异,在休闲体育运动时间上表现的极为明显。在 23-28 岁年龄段居民中,男性的总体平均用于休闲体育的时间明显高于同年龄段的女性。而在根据不同年龄段进行分组调查时,各个年龄段参加休闲体育活动的时间的有着明显不同。在 18-22 岁年龄段居民中,有 86% 的接受调查者的平均活动时间为 3-4 小时。而在 28-45 年龄段和 22-28 年龄段居民参加休闲体育时间调查,发现这两个年龄段的时间分别是低于 3 小时和高于 4 小时。

通过调查清晰的显示,各个年龄段的居民参加休闲体育时间分布上,基本趋势是随着年龄的增加而上升,到达一定长度后下降,然后再上升,呈现波浪形。参加休闲体育活动的主体是 45 岁以上的中老年和 23-28 岁的青年。随着我国社会经济的发展,城市居民的可支配活动时间越来越高,将从现在的每周 19 小时,变为每周 30 小时。这说明连云港市区居民未来的休闲体育时间潜力将会很大。

(三)兴趣高,但消费热情不高

目前连云港市区的休闲体育经营机构大多为健身俱乐部。调查表明:有超过 72% 的连云港市民愿意到俱乐部进行休闲体育锻炼,有 18% 的居民表示参加休闲体育在哪都行,只有 4% 的居民拒绝去健身俱乐部参加休闲体育,还有 6% 的居民选择弃权。但是,85% 居民认为,去俱乐部参加休闲体育花销过高。调查表明,市民现在对休闲体育这种全民健身运动是比较认可的,但当前的价格因素是影响全民休闲体育运动广泛开展的重要原因。

三、影响连云港市区居民休闲体育活动因素的分析

(一)基础设施落后,对休闲体育运动发展重视不够

近年来,连云港市经济发展迅速,城市建设不断加快。但在城市配套公共体育设施建设上投入不足,城市中用于全民健身的公共体育场馆较少。城市人均体育运动场地不足 1 平米,而发达国家的人均体育运动场地高达 2 平米以上。已有的运动场所主要是国营性质的运动场馆,经营思想落后,场馆利用率较低。对居民的开放程度不足,如羽毛球、网球场平时很少对普通居民开放,而高尔夫球场则从未向普通市民开放过。同时,连云港市各级政府对休闲体育发展重视不足,政府体育部门把精力都集中在了竞技体育上面,忙于实现竞技体育的超前发展,忽视了休闲体育运动的发展,休闲体育发展缺少资金支持。

(二)休闲体育产业发展滞后,经营水平较低

近年来,虽然连云港市休闲体育发展较快,但整体水平较低,还处于起步

阶段。体育产业经营具有投资大,周期长的特点,民间企业在休闲体育产业上投资热情不高,很少有企业愿意投资经营平民休闲体育产业。大多数商家经营休闲体育主要围绕高档休闲体育上面,收费较高:如高尔夫球场,网球场、极限运动观等。在连云港平时打一场高尔夫球(9洞),要400元左右,节假日则需要600元,与普通人的消费水平相差很远。可以说,休闲体育运动完全是“贵族化”运动,不符合连云港居民的实际消费水平。

同时,商家也很少在休闲体育项目上进行促销和宣传,很多居民对于本市的休闲体育场所所知甚少,降低了休闲体育项目的吸引力。直接影响了居民参与休闲体育调动参与热情,限制了休闲体育产业的健康发展。

(三)体育社会化程度低,休闲体育价值观念淡薄

大部分市民参加健身意识淡薄,业余时间很少主动用于体育锻炼,空闲时间主要用于上网、看电视和打牌等娱乐活动。很多社区都有健身器材和一定空间的公共场地,但居民对这些场所和设施的利用较低,只有小部分居民在此运动健身。

几千年儒家文化熏染,市民心理普遍重文轻武,在大多数人眼里,体育就是玩乐。居民的思想观念还十分保守。新型时尚的休闲体育在近几年刚刚兴起,对于休闲体育价值的认识,居民还比较模糊,只有很少一部分人意识到了休闲体育对自身发展的重要价值。

(四)居民的消费观念落后,生活方式没有转变

个人参与体育活动的时问,与收入水平有着密切的关系。随着经济的发展,连云港市民的收入水平有了显著增长,但由于各种原因的影响,人们的消费观念还十分落后,生活方式与经济发达城市相比还十分的保守,消费还停留在吃好、穿好阶段。而在体育运动消费上,一直坚持着耐用和实用原则,主要以简易运动器械和运动服装等为主,大多数居民不愿意在休闲体育上消费过多。在居民的日常生活安排中,没有专门的休闲体育运动内容,参加体育锻炼往往是临时起意。可支配的余暇时间都用于了生活的其它方面,没有养成健康的生活方式,以运动服装,简易运动器械等消费资料为主。

四、改善连云港市区居民休闲体育活动对策分析

基于连云港市区体育消费状况,结合其它地区休闲体育发展情况,就连云港地区当前和未来休闲体育发展和经营提出几点建议,使休闲体育在连云港市区健康发展。

文化 建设

(一)加强宣传教育,倡导休闲体育活动的价值

随着人们生活水平的提高,对生活品质也有了更高的要求。而休闲体育具有愉悦身心、强身健体的健身娱乐功能,有改善心理环境、缓解精神疲劳和增强体质等众多优点,是人们健康生活不可或缺的内容。针对连云港居民对休闲体育认知程度不高的问题,加强宣传教育,借助媒体推广,课堂让连云港休闲体育进入发展的快车道。因此,各级政府和体育管理部门,应该加强对休闲体育价值的宣传,让广大居民了解参加休闲体育运动的众多好处,调动普通居民参与到休闲体育活动中来。

此外,相关部门还应该结合各社区特点,组织专门的休闲体育指导人员。在平时向居民教授休闲体育运动知识,帮助居民更好的参与体育锻炼,形成全民参与的热潮。

(二)创造条件,转变居民休闲体育消费观念

作为休闲体育运动开展的最成功的国家美国,能够获得成功依靠着公民的广泛参与、齐备的硬件设施、以及强大的媒体效应。走在美国的城市中,公共运动设施、活动广场以及健身俱乐部到处都是,让广大市民参与体育锻炼有了便利条件。休闲体育的众多优点,充分吸引着信仰自由理念的美国民众。上至美国总统下至普通家庭主妇,都积极参加各类休闲体育活动,运动成为了美国居民生活的重要内容。连云港作为旅游休闲城市,发展休闲旅游不能仅仅停留在简单的宣传上,应该切实采取行动。结合连云港市民休闲体育发展特点,引导居民正确的认识休闲体育文化和价值,提升城市居民对休闲体育的认识程度,逐步转变消费观念。体育管理部门可以定期的组织一些免费的休闲体育运动场馆开放活动,调动市城区居民尽量的到消费性的体育场馆参加各种体育娱乐活动,有目的的锻炼身体。让市民先体验一下休闲体育魅力,如免费开放门球场、高尔夫球场、攀岩管、健身馆等,并在这些场馆组织一些体育赛事和运动知识科普活动。美国经营和组织体育活动思想就是尽量让体育活动变成一个愉悦的大派对。我们要借鉴美国经营体育的经验,让普通居民参加休闲体育公共活动的日子,就像享受节日的快乐一样,借此可以很好的推销休闲体育的消费理念。

(三)加强体育场馆和设施建设,科学布局休闲体育活动场所

政府部门应该加大对休闲体育建设的投入,多渠道筹集经费大力兴建体育场馆以及配套设施。同时,政府还应该把休闲体育场馆以及运动场地的建

设,纳入到城市整体规划之中,大力引导和鼓励社会力量投资兴建体育运动场馆和设施。政府部门还应该加强对已有场馆和设施的利用。如在新建和已有的社区以及公园、广场等地,安放简易的运动健身器材,满足广大城市居民日常休闲健身的需求。对于已有的政府投资的运动场馆,必须实行市场化经营,从事业型向市场型过渡。对于已经具备市场化经营条件的场馆,可以转变自主经营或者企业化经营。同时还应该对休闲体育运动场馆加大宣传力度,让居民知道场馆内的运动设施以及开放时间等,为居民参加休闲体育锻炼提供便利。体育场馆还应该提高服务水平,为居民提供满意的休闲体育服务。

(四)发展多元化、娱乐化的休闲体育项目,吸引群众参加休闲体育运动

连云港拥有丰富的旅游资源:境内依山傍海,山海相拥,港城一体。拥有6个国家4A级景区、14个风景区和近210个风景点,包括孕育古典名著《西游记》的花果山、浪漫神奇的连岛海滨浴场等等。因此,应该充分的挖掘连云港的人文文化和自然资源,休闲体育发展坚持多元化、娱乐化的思想,这样就能把不同需求、不同爱好居民参加休闲体育运动。这样不仅可以丰富连云港市民的业余生活,还能更好的促进连云港休闲体育产业成长。

当前的休闲体育运动市场消费,主要依靠公款消费和商业交往。不正当的公款消费以及涉及政府官员的商业交往,必然会日益减少。未来休闲体育消费的主体应该是普通居民,发展休闲体育应该坚持大众化路线。这也正从另一个方面说明了经营理念一定要与当地的休闲消费习惯保持一致。连云港市,可依托云台山与大海的天然资源,开展登山、高尔夫及水上项目等休闲体育活动。如可以利用已经建成的453条行政村健身路径,2条登山健身步道组织开展万人长跑、自行车赛等休闲运动赛事。

(五)加强政策扶持,为休闲体育产业发展创造良好的经营环境

政府应该充分发挥主导作用,结合体育产业发展的实际,制定相关政策和发展战略,满足人民全面发展需要。在市场经济体制下,作为经济活动主体的企业和个人,主要目的就是为了获得经济利益。因此,发展休闲体育产业过程中,政府要为企业和政策资金等方面的扶持,全面落实国家体育总局《2001-2010年体育改革与发展纲要》:“要建立适应市场改革体育产业投资体制、充分利用社会资源发展产业”。为企业营造良好的投资和经营环境,带动更多的社会资本投入到休闲体育产业。提高休闲体育产业在地区生产总值中的比例,实现经济效益和社会效益的双丰收。

【参考文献】

- [1]鲍明晓.小康体育[J].中国体育,2003(1).29-31
- [2]俞继英.休闲与健康[M].人民体育出版社,1996.
- [3]苏志平,张克昕.消费经济学[M].北京:中国商业出版社,1990.
- [4]孔莉.服装市场营销中消费心理及消费行为的特点分析[J].武汉职业技术学院学报,2005(3):32-34.
- [5]李东进.消费者行为学[M].北京:经济科学出版社,2001.
- [6]王玉娟,张星.服装市场中消费审美心理趋势解析及应用[J].西安工程科技学院学报,2011(4):445-448.
- [7]黄武胜,刘静,赵向晴.中小学大课间民族传统体育活动模式构建研究[J].体育文化导刊,2012(11):42-44
- [8]王琪延.年北京居民体育活动变化调查研究[J].体育文化导刊,2013(4):124-125
- [9]李杉,黄苹苹.四川省城市社区居民体育活动开展现状及其对策研究[J].西南师范大学学报,2013(2):13-16.

(作者单位:连云港市财经高等职业技术学校)

连云港民俗文化与“一带一路”建设研究

赵 鸣 胡宝明 刘丽蓉

【摘 要】地方民俗是中华民族主流文化重要组成部分,根植于地方历史文化的沃土,代表着地方传统文化的过程与历史,衍生出中国文化未来发展的脉络。我国的丝绸之路溯源于秦汉,繁荣于唐宋,盛誉于明清,形成了海陆丝绸之路的中西方交流大通道,是我国历史文化对外传播的典范,也是我国经济、运输业发展的历史印迹。连云港作为海陆丝绸之路的历史交汇点,充分运用地方民俗文化,发挥其不可替代的时代作用,融入区域性的对外交流和联系,将极大地有助于连云港经济、社会的全方位开放,实践通过海陆丝绸之路建设联通世界民心 and 保障地方对外开放可持续发展的目标。

【关键词】连云港;民俗文化;丝绸之路;建设

一、引子

2013年9月和10月,习近平主席在出访中亚和东南亚期间,分别提出建设“丝绸之路经济带”和21世纪“海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的战略构想。最近,习主席在访欧时进一步指出,建设文明共荣之桥,把中欧两大文明连接起来,让亚欧大陆上不同肤色、不同语言、不同信仰的人们携起手来,共同走向更加美好的生活。建设“一带一路”,是以习近平同志为总书记的党中央统筹国内国际两个大局,着眼实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦,为进一步提高我国对外开放水平而提出的重大战略构想。在建设“一带一路”的进程中,我们应当坚持文化先行、沟通民心的原则,通过进一步深化与沿线国家的文化交流与合作,促进区域合作,实现共同发展,让命运共同体意识在沿线国家落地生根。

2000多年前,中国汉代特使张骞出使中亚,开辟出横贯东西、连接欧亚的

文化 建设

古丝绸之路；随着古代航海业的不断发展，中外之间的海上贸易运输日益兴起，从徐福东渡到郑和下西洋，横跨欧、亚、美、非诸州，逐渐形成了海上丝绸之路。古丝绸之路是中西方对话的平台，搭建起了沟通东西方文明的桥梁，并逐步成为中国与欧、亚、美、非各国之间商业贸易的通道。正是在丝绸之路的引领推动下，世界开始了解中国，中国开始影响世界。丝绸之路在推动东西方思想交流、文化交融，全球经济一体化、人类文明多样化方面发挥了十分重要的作用。在新的历史时期，随着中国与沿线国家经济文化联系的日益密切，古老的丝绸之路重新焕发生机与活力，迎来难得的发展机遇。建设“一带一路”，是我们顺应时代发展潮流的必然选择。

文化的影响力超越时空，跨越国界。文化交流是民心工程、未来工程，潜移默化、润物无声。习近平总书记提出了具体实现“五通”的具体任务，即加强政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通。他在访欧时还进一步指出，建设丝绸之路就是要建设文明共荣之桥，把中欧两大文明连接起来，让亚欧大陆上不同肤色、不同语言、不同信仰的人们携起手来，共同走向更加美好的生活。由此可以看出，民心联通既是目标，也是手段；既是任务，也是共建海陆丝绸之路各国人民的历史传承和未来期盼。因此，我们在建设“一带一路”的进程中，要积极发挥文化的桥梁作用、引领作用和融合作用，加强各国、各领域、各阶层、各宗教信仰的交流交往，努力实现沿线各国的全方位交流与合作。民俗文化是中国传统文化的主体要素，承载这我国传统的多元核心价值内容和历史，因此，运用和发挥民俗文化的软实力作用，加快推进“一路一带”建设是非常必要和适时的。

连云港是“一路一带”的交汇点，也是我国渔民俗文化、盐民俗文化和山地民俗文化的融合之处。2010年至2014年，海州湾渔民习俗、淮盐盐民习俗和山民习俗分别被江苏省人民政府和连云港市人民政府确定为非物质文化遗产保护名录，成为建设现代海陆丝绸之路不可多得的文化元素。我们现在重新梳理连云港的民俗文化资源和历史，以及在建设海陆丝绸之路中的重要作用，将极好地推动连云港城市加快融入丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设过程中，成为丝绸之路经济和文化发展的引领者。

二、连云港市民俗文化的总体状况

（一）民俗与民俗学的溯源与发展

民俗是一个十分宽泛的概念，是一个地方或一个国家民间民众的风俗生

活习惯的统称,是依附于地方居民的生活、习惯、情感与信仰而产生的,也泛指一个国家、民族、地区中集居的民众所创造、共享、传承的风俗生活习惯。民俗既包含物质事物,也体现精神文化现象。

民俗具有普遍性、传承性和变异性,因此,其最主要的特质就是具有群体性,利于培育全社会共有的一致性。民俗不仅是一种生存方式,或一种文化模式,而且是民族思想文化的源头活水。民俗文化善于在生产、生活等民间事项中缩小民族群体间的隔膜和差异,增强民族的群体认同,强化了民族精神,塑造了民族品格,集体遵从,反复演示,不断实行,这是民俗得以形成的核心要素。

民俗涉及的内容很多,就民俗学界公认的范畴而言,民俗包含以下几大部分:生产劳动民俗、日常生活民俗、社会组织民俗、岁时节日民俗、人生礼仪、游艺民俗、民间观念、民间文学、宗教及巫术、婚丧嫁娶等,而且,它所研究的疆域仍在不断的拓展,也正是由于民俗的重要,我国的许多著名专家学者开始研究民俗,并逐步发展成为一门学科——民俗学。

民俗学作为一门现代学科被引入中国,肇始于1918年以北京大学为中心的歌谣征集活动。1918年2月1日的《北京大学日刊》上发表了《北京大学征集全国近世歌谣简章》,从此揭开了中国民俗学的序幕。20世纪20年代末,除北方的北京大学外,广州的中山大学又成为民俗学发展的另一个中心,1928年成立了中山大学语言历史研究所民俗学会,并创办《民俗周刊》,出版了一批民俗学调查与研究著作,在学术界产生了积极的影响。北京大学的民俗学活动一直持续到1937年抗战爆发,中山大学的民俗学活动持续到40年代初期。其间,20年代末到30年代后期的杭州、抗战时期的西南、三四十年代的陕北等,都有一些属于民俗学方面的活动,并出版有民俗调查和学术研究的成果。

1949年至1979年的30年间,本来就没有显赫过的民俗学更加寂寞。在这期间,由于社会的、政治的原因,民俗学中的民间文学受到特别重视,得到了突出的发展。民俗学研究的部分内容也在其他领域得到了应用,如在五六十年代的民族普查与民族识别工作中,对于调查者而言,民俗学成为必不可少的知识,而民族的风俗习惯也成为识别区分不同民族的重要标志。费孝通、钟敬文、杨成志、容肇祖、白寿彝、马学良、杨堃、罗致平、常任侠等一批著名老教授,以及现在依然活跃在讲坛上的刘魁立、张紫展、乌丙安、王汝澜等学者都是我国民俗学的奠基和传承人物。

1979年至今,民俗学从呼吁恢复到学科地位的最终确立,又走过了20年

文化建设

的历程。如今的中国学界,民俗学已经登堂入室,被确立为社会科学大家庭里面的一门独立学科,民俗学专业人才的培养也步入正规,民俗学的学术组织纷纷建立,民俗学的学术著作不断面世,全国各地建起了许多规模不等的民俗博物馆,民俗、民俗学、民俗文物这些过去不被人们所重视的名词.现在也已经广为人们所熟知。可以说,现在是中国民俗学的学科建设和学术发展黄金时期。

(二)连云港民俗文化内容

民俗文化源于地方居民的日常劳动、生活,是地方居民各类事项的抽象表现。连云港依山傍海,位居中国沿海地域的中部,毗邻黄海,坐拥云台山,长期以来,渔民、盐民、农民、山民群居,孕育出了独特的地方民俗。粗略梳理一下主要涵盖了渔民、盐民、山民的生产劳动、日常生活、社会组织、人生礼仪、游艺、婚丧嫁娶、宗教及巫术、岁时节日等方面的民俗,拥有自己独特的民间理念和宗教思想。具体内容大体如下:

1.生产劳动民俗:海钓技艺、对虾养殖技艺、沙光鱼垂钓方式、紫菜制作技艺、云雾茶制作技艺、流苏茶制作技艺、石雕技艺、水晶雕刻技艺、淮盐晒制技艺、农耕技艺、渔民号子等;

2.日常生活民俗:马鲛鱼丸制作技艺、山柿子熟制方法、海州辣黄酒制作技艺、樱桃酒制作技艺、海鲜烹饪技艺;山民门前屋后喜爱种植石榴、香椿、柿子、李子、樱桃树;盐民、渔民喜好饮酒、口重;山民喜爱灰墙红顶石头建筑、居民性格好爽、尚权轻商等;

3.社会组织民俗:连云港市民俗协会、连云港市孝文化研究会、渔业帮会、农业专业组织、宿城石氏、南城江氏、杨氏、武氏、朝阳张氏、中云金氏、花果山赵氏、海州徐氏等姓氏宗族宗亲会组织、凑份子、续家谱等;

4.岁时节日民俗:春节、元旦、端午节、中秋节、清明节;腊八吃粥;冬至大如年、徐福节、花果山登山节、《西游记》国际旅游文化节、三月三白虎山庙会、朝阳庙会、大伊山清明节庙会、新安镇正月十五元宵灯会等;

5.人生礼仪:出生礼仪、成人礼仪等;

6.游艺民俗:民间儿童游艺、乡棋、封氏登技、朱氏顶技、汪奇魔魔术;

7.民间观念:多子多福、平安是福、图吉利、喜红色;

8.民间文学:徐福东渡传说、花果山传说、东海孝妇传说、沙光鱼传说、盐河传说、汤沟酒传说、二郎神传说、《镜花缘》传说、羽山传说等;

9.宗教及巫术:道教、佛教、基督教、伊斯兰教;过年海祭、徐福祭祀、山祭、

三月三祭拜盐神、祭拜孝妇、石祖、地母崇拜等；

10.婚丧嫁娶：丧葬习俗、结婚习俗、生子习俗等。

三、运用地方民俗文化服务“一路一带”建设

社会公认，“丝绸之路”的概念源自 19 世纪晚期的德国地理学家李希霍芬的德语文字“Seidenstrassen”。他是在研究了前人的成果的基础上起了这个名字的。事实上，古丝绸之路发端于民间文化对话和经济往来，久而久之成为既成事实的交流通道。各个民族民众的往来是古丝绸之路之路形成的溯源和基础。因此，在建设“一路一带”建设的过程中，习近平总书记提出了通过五方面的措施来推进丝绸之路经济带建设的建议，即加强政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通；从而以点带面，从线到片，逐步形成区域大合作。而丝绸之路经济带建设的根本在于民心相通，在此基础上进而发展包括经贸、科技、文化、能源、交通、教育、安全等各类事务的沟通、合作。因此，地方民俗文化就大有用武之地。就连云港如何运用民俗文化加强“一路一带”建设，我们有以下思考和建议：

（一）充分认识连云港民俗文化的时代作用

连云港民俗文化长期根植于地方民众生产、生活之中，是地方居民世代积累保留下的文化精华，也是经过历代历练和大浪淘沙般地淘汰后保留下来的，是我国核心价值体系中重要的文化要素。比如；连云港自秦汉传承的徐福东渡传说，故事中内容涉及到我国海上丝绸之路的发端，是国家级非物质文化遗产保护名录。且，徐福在东南亚的日本、韩国影响深远，有人不知连云港，但对于徐福则知之甚多。徐福还被部分日本人尊为神武天皇，药神、农神等。只要提及徐福家乡来的，即刻可以拉近相互之间的关系。还比如孔望山佛教摩崖石刻，其核心价值除了是我国沿海保留下的唯一东汉时期的摩崖石刻，更重要的是东汉时期佛教内容的石刻，它揭示了我国汉代佛教传播的区域和内容，留下了佛教传播的路径，代表着汉代陆域丝绸之路的走向。作为我国宗教传播的节点城市，民众中接受佛教的影响是不言而喻的。这些民俗事项深深的融入了地方居民的生活，保留下了挥之不去的印迹，并为当代人了解海陆丝绸之路，继续实践丝绸之路提供的动力。谁都想在先人的基础上再创辉煌！可见其价值是不可忽视的！

（二）充分认识连云港民俗文化的地缘优势

丝绸之路海陆联通，横跨亚、欧、非、美、非五大洲，涉及到西亚、中亚、中

文化 建设

东、东欧、西欧、北非、美洲等 50 多个国家和地区,在中国国内贯穿中国东、中、西部的江苏、山东、安徽、河南、山西、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆 10 个省(区),还影响到湖北、四川、内蒙古等地区,覆盖范围十分广泛。由于,“一路一带”途经各国国情和自然禀赋不同,对华合作态度各异,而且历史和地缘政治原因复杂,还有一些国家对我国提出“一路一带”举措和目标尚存疑虑和猜忌,这些都可能导致我们在“一路一带”建设过程中遇到一些困难和问题,都需要通过国家之间的交流和沟通逐步解决。事实上,在该区域内,不仅国家与国家之间文化差异性很大,即便是在中国国内文化内容涉及到海洋文化、中原文化、各类少数民族文化等,特别是中亚、中东等地受地缘政治影响,地方民俗文化与欧洲、美洲和中国等地在地缘文化方面差异较大,既有欧洲的冒险精神,也有亚洲的内敛个性,文化的地缘作用十分明显。俗语说:十里不同风,百里不通俗。何况又有海上和陆地的区别,文化相互影响和渗透是必然的。连云港民俗兼容海陆,即可与周边的海洋文化对接,也可以与陆域文化相通,适应性较好。我们要很好的发挥连云港地缘文化的特点和优势,遵循文化先行的方针,用文化敲开联通民心的大门,有针对性的逐步开展建设,然后再逐步过渡到经济交流、运输交流、政治交流,先实现民心相通,最终达到经济交往的目的。

(三)注重连云港民俗文化表达时机和方式

民俗文化是传统文化的源泉和基石,也是地方居民某些深层次精神内涵的形象表达。在什么场合、什么时机去展现需要一定的机缘。表达到什么程度才能为对方接受,或能够恰到好处地体现都是需要认真研究的。我们的政府和宣传文化部门对内通常喜欢灌输式表达,不管你是否愿意,也不管你是否喜欢,我想说的就尽情表达,你是否接受与我无关!这是在对外是十分忌讳的。民俗地方性特点明显,要想让别人理解和接受表达的形式也很关键。而“一路一带”区域内国家众多,宗教各异,地区跨度宽泛,不同的人群、不同的种族、不同的文化、不同的表达方式和接受程度都需要我们十分注重尊重对方的文化表达方式和时机,选择适当的、有针对性的形态去展示我们连云港民俗的魅力和精神价值,以期最终获得对方的认同和接受。比如徐福文化,在日本是非常受到崇敬的,但有人认同他为“神武天皇”,也有的不认同;假如,你一味地说他一定就是日本的先人“神武天皇”,在一些时候可能会适得其反,难以统筹文化大局。

(四)发挥民俗文化润物无声、融入血液的作用

民俗文化长期植根于民众中,对于现代社会、经济建设具有重要的影响。

民俗文化的影响往往不像经济交往那样直接。它一方面需要一定的沟通、交流,也需要相互的了解和互动。比如连云港的地方习惯和习俗,有些可以被外来人接受,也有的不能被大众认可。这就需要来连云港开放投资的,或连云港人走出去开发投资的人,尽可能尊重地方的民俗习惯,尊重各地方的文化价值观,不能强加于人,带来不必要的矛盾和误解。我们应该让来连云港的客商首先了解连云港的居民生活和日常习惯,形成同俗同心的社会环境,使之逐步融入地方群体的生活中,了解连云港地方文化,喜欢连云港的山山水水,接触连云港的乡民,了解他们的习性,这样才能在经济交往中考虑各地的民俗习性,减少不必要的矛盾。比如通过旅游活动,拉动各国之间、各地区之间的人员交流,增加旅游中游客对民俗风情的参观、游览活动,使之在自然而然地游览中,获得潜移默化的文化影响,增进各国民众群体之间的了解和沟通。还比如有计划的实施文化输出,在丝绸之路经济带和海上丝绸之路沿线各国举办小型民俗文化展示、交流活动,推广地方民俗文化概念,加深民族文化沟通,提升相互文化认同。

(五)发挥民俗文化团结民族的作用

建设“一路一带”,既是发展经济运输,更要开展人文交流,打通民族联系,构建和谐的文化交流渠道。地方民俗是一个地方民族文化的核心内容,也是易于被其他民族接受的地方文化。比如连云港渔民祭海神,山民祭山神,盐民祭盐神,体现了地方居民的宗教崇拜,我们不能强迫新疆人和哈萨克斯坦人、吉尔吉斯他、乌兹别克斯坦等国家的民众也同我们一样祭拜,他们有信佛教、回教的,祭拜释迦牟尼或真主,但是,从另一个方面来看,他们也容易理解我们的地方崇拜,尊重我们地方居民的宗教选择。又比如连云港地方乡民中喜爱祭拜泰山石敢当和石母,或祭拜石祖和祭东海孝妇的习俗,这是数千年地方民俗文化的经典,也是连云港居民传承中国多子多福和孝敬长辈的文化价值观的体现,这些对于外国和其他地方的居民依然有借鉴和利用价值,也是构建民族团结和民族和谐的沟通钥匙。我们传播这些地方传统文化的精髓,顺应了各个民族的人生价值观和个人信仰,因此,非常易于被各国大众接受,改善他们对中国人的不当认识。

(六)加强文化交往中民俗文化元素的设计和应用

正如上面分析的那样,连云港的渔文化民俗、盐文化民俗、山地文化民俗承载着连云港的历史,是建设连云港、发展连云港不可缺的元素,特别是对于

文化 建设

现代“一路一带”建设,有着不可替代的重要作用。在建设“一路一带”的过程中,可以尽可能的添加民俗文化元素,通过民俗文化的交流和互动,减少民族之间、区域之间和国家之间民众群体的思想文化隔膜。应该看到,人文交流先于经济交流,没有民族、国家居民之间的群体交流,也没有生意可谈。不管是徐福东渡日本,郑和下西洋,还是哥伦布发现美洲大陆,先期工作就是人员的远航和接触,然后才有货物的交换和贸易的开展。美国学者埃里克·杰·多林在他著的《美国与中国最初的相遇——航海时代奇异的美中关系史》一书中描述了最初美国人最初对中国的认识源自于对茶的迷狂。在 17 世纪末,美国人着迷于由英国人带去的喝茶习俗,对茶有着特有的迷恋。正是由于茶文化的熏陶,才使得美国人一定要到东方看看这个“中央王国”,于是有了茶叶贸易!又比如连云港居民民风淳朴、喜爱喝酒、比较豪爽等人性个性,同时,也有兼容我国南北的人性禀赋,不失精明、圆滑,使得来连云港的人在结交地方朋友前,也该了解这些个性,以便在后期交往中运用。所以,在建设“一路一带”的过程中,我们要加强对地方民俗文化的研究和利用,运用好这些特有的元素,快速实现商务交流的目标。

(七)发挥民间文化团体在“一路一带”建设中的主要作用

民俗文化具有原生态的文化意识团特征,它们是在一个关联群体中传播、行动的,表现在社会在组织发展过程中就会形成一批志趣相投、爱好同向的群体。比如连云港市民俗协会、连云港市孝文化研究会、徐福研究会、大陆桥研究会等社会组织机构。这些协会或机构由爱好相近的连云港地方居民组成,属于非功利性组织,成员中有研究人员、文化爱好者、热心某方面文化的人士组成。他们在组织中承担着各色角色和任务,维护着组织的成长和发展。推进“一路一带”建设,我们面对的是各类国家,他们的政治体制和管理体制与我们有着完全不同的构成,社会组织是他们这些国家管理的社会中间力量。这些组织完全独立于政府之外存在,自主管理和运行。因此,我们承认不同的意识形态和不同的社会管理制度,有针对性地依托各类世界组织和沿线国家的内部社会组织,借力国内民俗文化的社会组织。他们是现代社会发展状态下,社会类文化群体、文化个人在推进国家战略过程中发挥民俗文化软实力主要渠道和载体,以及行之有效的规律和形态,破解意识形态领域造成的隔膜和障碍,具有不可替代的重要作用。

(八)注重在建设过程中开展民间民俗文化交流活动

活动是沟通的载体,也是沟通的主要方式。近十年来,连云港市定期举办了徐福节、花果山登山节、《西游记》国际旅游文化节、三月三白虎山庙会、朝阳庙会、大伊山庙会、新安镇正月十五元宵灯会等民俗事项活动,这些活动不仅延续了地方民俗文化,而且,还吸引了大批外来客商。在活动过程中,他们潜移默化地接受了连云港市民俗文化。比如新疆伊犁在丝绸之路建设努力打好文化旅游“组合拳”,既有伊宁国际啤酒节、“舌尖上的丝绸之路”等文化节庆活动,又有薰衣草博物馆、西域酒文化博物馆等工业文化项目;同时,必不可少的添加上哈萨克族、维吾尔族、俄罗斯族等 13 个伊犁世居民族的民俗体验活动,表演民族舞蹈、叼羊等传统体育习俗、住毡包等,以民俗文化活动拉长游客的逗留时间,影响外地游客。因此,应该更加重视民俗文化在“一路一带”建设中的引导作用,持续开展民间民俗活动,以便加强民族和国家人民潜在的心灵之间沟通,释放民俗的内生活力。还看可以开展跨区域、跨文化、跨国家的民俗研讨、交流活动,邀请各国、各地的民俗文化研究者来连云港,或走出去参与外地的民俗文化研讨活动,借助民俗文化交流活动,扩大连云港民俗文化的影响力,提升其美誉度和吸引力,加快地方民俗文化的传播和运用。

(九)发挥政府引导的社会管理和杠杆作用

建设“一路一带”,增强民心沟通,目的还是要促进经济、社会发展。政府部门责无旁贷需要承担一定促进发展的责任。连云港地方政府可以运用政府规划、引导、指导、管理的杠杆作用,加快调研制定“一路一带”文化发展规划,以规划引领,提供必要的资金保障;充分运用好政府的社会管理和指导功能,调动和利用民间力量,参与到“一路一带”建设中。比如组织国际性的文化展示、文化研讨、文化交流、文化表演活动,扶持地方社会组织积极参与文化交流,推动民间文化互通互动,增强连云港地方民俗的穿透力和渗透力,将连云港的形象融入到沿线国家和地区的民众心中。

(十)民心相通是建设“一路一带”的终极目标

运用民俗文化软实力,积极推进“一路一带”建设是非常有必要的,也是非常有效的。古人云:不战而屈人之兵为上策。民心相通就是要通过民俗文化的魅力去影响对方,使之了解地方的特有文化,接受地方文化,相互理解,减少对抗。建设“一路一带”,需要建设基础设施,联通交通,解决地缘政治带来的不合,增加共同发展经济的合作和动力,但是,这一切都需要依靠人去做。近几年来,我国在世界各地进行了大规模的投资,除了国际间贸易壁垒造成的不利影响以外,很多失败的案例往往归结于中资企业与地方居民沟通不够,导致了

文化 建设

地方居民的不理解,有些甚至是反对。他们认为我们的投资不利于他们的个人生活和地方发展,或损害了他们的切身利益。这类事件究其原因有很多,缺少民心沟通可能是至关重要的。比如中铝在秘鲁就注意保持与当地居民的良好沟通,从增加就业、儿童就学、公正执法、治疗老人眼疾等争取民心的方式入手,获得对方居民的拥护和支持。而中石油在乍得忽视了劳工、环保问题,没有能够构成和谐的地方环境,结果收到了12亿美元的罚单。提倡建设“一路一带”只是一个发展过程中的一个环节,以后的路还更长,需要做的事还更多,还需要继续维护好海陆丝绸之路的运营和持续发展,假如,地方民众不能理解支持,建设好的通道也可能断掉。这在国际上的例子也太多了,如巴拿马运河、苏伊士运河等。

四、结语

连云港民俗文化丰沛,富有特色,特殊的地理位置和地域民俗文化形态是建设海陆丝绸之路不可或缺的元素。建设“一路一带”需要建设交通基础设施,开展经贸和金融活动,加强沟通,实现信息共享,其核心是构建各族人民、各国人民密切联系的心路。

民众是“一路一带”的建设主体和最终的归宿,民众的意愿决定着“一路一带”建设的成功与失败。没有民心相通的海陆丝绸之路是很难实现习近平总书记提出的:力求中国与国际各国、各民族之间成为利益共同体、命运共同体的目标。

民俗文化是各国居民世代传承的文化精髓,早已深入到当地民间居民生产、生活的深层级中。它们是各地居民长期传承和衍生的血脉和事项,世代传承,生生不息,融入到各地社会发展的方方面面,是历史进步的过程和标识。因此,我们要充分发挥民俗文化的迷人魅力,进一步发挥民间社会团体、个人的社会融合功能,在“一路一带”建设过程中着力传承中国精神,传播中国传统文化,运用适宜的文化表达形态和方式,加强各国民俗文化之间的交流,发挥文化软实力在构建地域核心价值观和人心联通的价值和作用,积极推进多元、同构的文化丝绸之路建设,建设丝绸之路沿线各国共享的利益共同体和命运共同体。

基金项目:连云港市2014年社会科学资助课题(LSK1423)

(赵鸣系连云港市城乡经济发展研究会副会长;胡宝明系连云港市民俗协会会长;刘丽蓉系连云港市非物质文化遗产保护中心办公室主任)

将军崖岩画博物馆规划建设研究报告

陈 贵 洲

岩画是珍贵的历史文化遗产。目前,世界上 120 多个国家分布有岩画,我国也有 20 几个省、区分布有岩画。岩画学家宋耀良先生在《读书》1992 年第 3 期上撰文认为,中国岩画按图像的符式特征划分,可分为三大系统,即北中国岩画、南中国岩画及西中国岩画。以全国重点文物保护单位——将军崖岩画为代表的江苏连云港市境内的岩画,分布广泛、内容丰富、学术性和艺术性极高,在中国岩画中占有重要地位,是古东夷文化的重要组成部分,是不可多得的地方文化资源。如何最大限度地发挥其资源优势,使之在社会主义文化大发展大繁荣中发挥作用,是当前一项重要课题。然而,由于岩画的研究长期以来偏重于纯学术领域,而没有与地方经济社会和文化的发展相联系。建立岩画博物馆的目的就在于为岩画的保护、岩画、宣传及开发利用等提供一个有形的物质平台。集文物保护、科学研究和开放旅游为一体是建立岩画博物馆的根本宗旨。

一、国内外岩画博物馆建设情况

(一)国外岩画博物馆建设情况

国外的岩画研究与保护工作起步早,水平高,取得了一定成就,有一定借鉴意义。发达国家通过各种方法保护史前岩画。早在 1964 年,世界上第一个史前艺术中心“卡莫诺史前研究中心”创办于欧洲南部阿尔卑斯山脉南麓的梵尔卡莫尼卡谷地,该中心旨在研究史前和原始部落的艺术,并涉及史前和原始部落的经济、社会和精神生活等方面。该研究中心为意大利岩画遗产研究起到了重要的推动作用。1979 年,梵尔卡莫尼卡谷地岩画成为意大利首个进入世界文化遗产名录的项目,也是世界上第一处进入世界遗产名录的岩画遗址。如今,梵尔卡莫尼卡谷地已被建设成意大利国家公园,当地生活的居民已养成以保护岩画为己任的习惯,促进了当地旅游业的发展。葡萄牙科阿峡谷史前岩石

文化 建设

艺术遗址位于葡萄牙瓜达区查所斯蒙太斯省和奥多都罗省，是人类黎明时期富有创造力的天才们即兴发挥的一个杰出例子，对我们从新的侧面了解早期人类祖先的社会、经济和精神生活有着重要意义。早在 1998 年已被列入《世界遗产名录》。南非金山大学建有“起源中心”(Origins Center)博物馆，其岩画艺术研究所的收藏和学术水平位于世界前列。南非的岩画数字博物馆也是世界上做得最好的，岩画现在是非洲一些著名大学的重要考古项目，南非岩画艺术研究所也是在这样的背景下设计组建的，由前任总统姆贝基亲自拨款立项。而西开普德拉肯斯堡山脉和塞德堡的南非岩画艺术馆永久开放。

发展中国家在岩画保护方面也做了有益探索。如吉尔吉斯斯坦伊塞克湖附近建有岩画博物馆，又名露天石刻博物馆，在不破坏岩画周边地貌风景的前提下，尽可能地对岩画进行保护和展示，游客进入参观，看到的都是未经扰动的大片乱石和精美绝伦的古代岩画，这在吉尔吉斯斯坦乃至全世界都是独一无二的。

(二)国内岩画博物馆建设情况

自上世纪 90 年代以来，建立博物馆以保护、展示和利用岩画日益受到专家学者和各级政府的重视，研究成果不断，并且一些地方已经付诸实践。目前，大致呈现四种情况：一是启动申遗程序。宁夏贺兰山岩画和内蒙古阴山岩画已分别于 2004 年 4 月和 2010 年 5 月就正式启动了阴山岩画申报世界文化遗产的工作。2010 年两地决定把阴山岩画与贺兰山等北方岩刻捆绑，共同申报世界文化遗产。1999 年，南宁所在宁明县拉开了花山申遗工作的序幕；2003 年，广西壮族自治区将花山岩画作为全区重点申遗项目进行推荐；目前，国家文物局已把内蒙古阴山岩刻及广西花山岩画列入中国世界文化遗产预备名单，将向申报世界文化遗产发起冲刺。而 2013 年 6 月成立的中国岩画学会，明确将致力于建立中国岩画界与世界岩画界的有效对话、交流、合作的桥梁，推动中国岩画走向世界，使中国岩画尽快进入世界文化遗产名录。这些措施将极大提高中国的岩画研究和保护水平。二是率先建成专题博物馆，如宁夏银川市于 2008 年 8 月建成贺兰山岩画博物馆，是目前中国唯一、世界最大的岩画专题博物馆；馆内岩画内容非常丰富，几乎包括了世界各国岩画的所有内容，有动物图像、人像画、人体画、生活图像、符号与图案等五大类。岩画馆共征集和受捐来自 70 地多个国家、150 个地区的 3000 多件岩画图录、拓片、实物，以及与岩画同时代的原始艺术品，精选展出精品 546 件。集中展示岩画、岩画拓片、

岩画照片,介绍贺兰山岩画的特点、制作工艺、文化现象等。三是正在筹备建设专题博物馆。如由中央民族大学中国岩画中心牵头正在建设全国性岩画数字博物馆,目前已经集纳 29 个省(直辖市、自治区)、211 个县(市、区)的上万幅岩画。如果建设成功,还可成为岩画遗产数字化学习、交流工具,有利于促进相关的文化创意产业发展。内蒙古正在筹建阴山岩画生态博物馆和曼德拉山岩画博物馆,云南丽江、广西花山也在研究筹备岩画博物馆;四是在综合性博物馆内设立岩画专题展馆或展示区。如内蒙古巴彦淖尔市博物馆即是在原“阴山岩画博物馆”基础上建立的;连云港市博物馆基本陈列中也设有将军崖岩画展示区;而连云港市的岩画虽有丰富岩画资源和众多理论研究成果,并且在全国乃至世界岩画中占有重要地位,但在建设专题博物馆乃至在此基础上启动申报世界文化遗产工作问题上尚属空白,处于落后地位,亟需改变这一现状。

二、建设将军崖岩画博物馆的可行性与必要性

(一)国内外岩画博物馆的实践探索为连云港岩画博物馆的建设提供了经验。国外尤其是发达国家多年来在史前艺术特别是史前岩画方面进行了卓有成效的研究,取得了丰富的成果。一些世界文化遗产项目和专题博物馆经过多年的保护和运行,积累了相当成熟的经验。而国内岩画资源比较丰富的地区如宁夏、内蒙古等地近年来加大了申遗工作和专题博物馆的建设步伐,极大提高了中国岩画的研究和保护水平,也为其它岩画比较丰富的地区起了示范引领作用。

(二)连云港岩画的丰富性和独特性为建设连云港岩画博物馆奠定了坚实基础。将军崖岩画是中国迄今发现的最古老时代岩画,是东南沿海地区首次发现的岩画,是唯一反映农业部落原始崇拜内容的岩画,距今约 7000 年。著名考古学家苏秉琦先生称之为我国最早的一部天书。这是将军崖岩画的独特性所在,是其它岩画所无法替代的。早在 1988 年即被中华人民共和国国务院公布为全国重点文物保护单位。自发现以来,全国众多知名学者对将军崖岩画这部“东方天书”从民族学、考古学、文化人类学、原始宗教学、古天文学等领域进行了分析研究,取得了丰硕的研究成果。据不完全统计,自 1979 年以来,各种公开发行的纸质媒体含有“将军崖岩画”的专题知识聚类高达 4360 余条,视频 105 部,相关图书 76 种,期刊论文 47 篇,报纸 18 篇,词条 5 条,文档 5 篇,学位论文 2 篇,会议论文 1 篇,可谓成果累累,蔚为壮观。这些成果是建设岩画博物馆宝贵的资源。

文化 建设

(三)连云港市政府对将军崖岩画的高度重视是建设将军崖岩画博物馆的强大动力。认识和研究连云港岩画的历史价值,以及它所表现出来的自然和人文精神,加大保护力度,是连云港市近几年在经济社会文化建设中非常重视的一个方面,整合各类文化资源,提出文化强市战略,打造知名的海港旅游城市,把以将军崖岩画为代表的连云港岩画作为连云港文化的重要标志。付诸了多方面的探索和努力。对境内岩画做了全面的保护普查工作。推动将岩画第二组中的星象图拓片和第一组中的两张拓片模型作为我国最早的天文文物资料陈列于北京天文馆古观象台。开展大型宣传活动,进京重金邀请海内外专家学者破解“东方天书之谜”,邀请世界各国千名专家学者先后到连云港考察研究,建立科学、翔实的岩画记录档案和资源信息系统,编制保护规划,开展保护工程等等。在连云港党政领导及各界人士的不懈努力和帮助下,将军崖岩画已享誉世界,大大提高了连云港市在全国乃至全世界的知名度。

(四)自然和人为因素的双重破坏使连云港岩画的保护迫在眉睫。连云港岩画地大多地处荒山僻野,由于年代久远,日晒、雨淋、风化、山崩、土埋等自然剥蚀损伤,致使许多岩画风化剥蚀,刻痕模糊,图像不清。特别是随着城市和乡村建设进程的加速,建设规模的日益扩大,开山采石、私建墓地等现象时常发生,严重危及到岩画的安全,甚至造成毁灭性的破坏。例如原来分布密集、造型独特的刘志洲山岩画,在开山采石的隆隆炮声中毁去近半,令人痛惜。对连云港岩画的宣传力度不够。虽然将军崖岩画的价值已被国内外专家认可,在世界岩画中也占有重要的地位,但对于大众来说,岩画还是一个陌生的名字,并不知其为何物。同时,管理滞后也制约了岩画的保护和开发。管理体制不健全,林业、旅游、文博等部门之间职责交叉,不甚明确,导致管理缺位。政府应予以积极协调,明确管理责任,增加投入。

三、将军崖岩画博物馆规划建设对策

(一)规划建设原则

借鉴国内外岩画开发的成功经验,吸收国内其它岩画博物馆建设的经验,立足高起点规划设计和建设,要坚持以下原则:1、突出在保护好将军崖岩画的基础上进行有效科学地规划设计和适度合理开发,从而形成开发促进保护,保护扩大开发的良性循环。2、突破以往侧重理论性研究而忽视实用性研究的局限,体现理论研究关注现实、为现实服务的功能,社会效益和经济效益并重,对连云港市大文化建设将起到示范引领作用。3、以露天展馆为主体,以室内展览

为补充,突出生态、建筑与文物的和谐统一、研究与展示的统一。4、集岩画的保护、岩画、宣传及开发利用为一体,集文物保护、科学研究和开放旅游为一体。

(二)规划建设思路

1.规划设计分露天展馆和室内展馆。露天展馆以现有的基础设施为基础,适当进行扩大和更新改造,利用将军崖岩画所在的后小山山坡自然地形和走向,延伸步游廊道,将第五组岩画纳入保护和参观范围,形成大环形参观线路,使游客在轻松漫步之间,完整观赏将军崖岩画全貌。在山顶西端设立观赏岩画平台,通过高倍专业望远镜这种特殊方式观赏岩画及景区风景,达到既增加展示趣味,又解决与保护间的矛盾问题。露天展馆应限制参观人数,为解决游人过多的问题。在后小山北侧谷地建设室内展馆,展馆外貌可采用汉代仿古建筑形式,并且以二层高度为宜,以与周边环境相协调。展馆内设立“世界岩画展厅”、“中国岩画展厅”、“连云港岩画展厅”、“原始艺术展厅”、“专题展厅”,精选世界各地具有代表性的岩画图录、拓片、实物以及同时代的原始艺术展品,加以集中展示。为避免参观过程中的单调枯燥,应注重高地域性、高情感性、高参与性、高科技性的应用,如各展示区同时配备大型LED显示屏等现代传播介质,使观众能够身临其境般感受世界各地岩画的独特魅力。

2.整合岩画周边生态资源和新石器时代文化遗存资源,使自然景观和人文景观有机结合。具体而言,回填桃花涧景区入口东侧磷矿废坑,在后小山南侧平旷土地西、东两侧复原桃花涧旧石器时代和二涧新石器时代遗址,设立原始祭祀演示区,制作古东夷人蜡像模型,生动再现其生产、生活等场景。在遗址模型后方缓坡地上复原古东夷人观天测象、祭天、大型娱乐活动,使参观者如有穿越时空,切身感受上古祖先的精神世界。利用将军崖岩画西侧现有道路改建回廊,将室内岩画展馆和石器时代遗址复原区相连,廊内竖立国内外、市内外知名学者专家和书法家赞扬将军崖岩画的名言、诗句,以及连云港市有代表性的摩崖刻画图案,同时,在整个景区适当点缀花木奇石,为公众提供一处环境优美、品味高尚、服务周备的文化旅游胜地,最终较好地实现岩画的社会价值。

3.适度开发岩画研究成果,拓展其展示内容,延长文化产品链。在室内展馆注册成立专门以将军崖岩画为创意题材的设计与生产单位,树立品牌,提炼创作元素,将将军崖岩画图案平面化,制作织物、各种包装、甚至服装等;将图案立体画,制作功能与艺术化结合的各种陈设、家居用品与特色旅游纪念品等。利用“专题展厅”,以岩画为历史线索,展示海州地区国家更替、生态变迁、

文化 建设

历史人物等。针对青少年开展“博物馆奇妙夜”;针对家庭开展“亲子博物馆日”;针对群众开展系列“文化遗产和文保单位讲座”等。适时开设收费的 4D 电影,通过给观众以电影内容联动的物理刺激,增强临场感的效果,达到将平面的、静止的岩画立体起来、运动起来;将书本上的海州文化通过先进科技生动起来、形象起来。

4.初步建立岩画数字档案库,为今后的研究和保护夯实基础。团结连云港市乃至全国各地有志于岩画研究的专家学者和爱好者、志愿者,依托连云港岩画博物馆成立连云港市岩画研究所或连云港市史前艺术研究所,作为连云港岩画研究、保护和开发的专业学术机构。研究所认真做好岩画调查,记录、归档等工作。对连云港岩画分布集中的区域,进行 1:1 万比例尺的地形测绘,局部应进行 1:1 千比例尺的地形测绘。将普查中 GPS 测量的数据标绘在地形图上。力争市有关单位的支持,积极应用遥感技术,采集云台山及其周围地区的遥感影像图,以适应连云港岩画研究、保护与利用的需要。开展对外交流。同时侧重利用数字化技术搜集整理岩画资料,逐步建立岩画数字档案库,作为岩画遗产数字化学习和交流工具,从而有利于促进相关的文化创意产业发展,达到保护与开发的互利共赢的目的。

(作者单位:连云港市开放大学)

在“一带一路”建设中 进一步加强连云港投资发展软环境建设

杜广庆 马 岳

【内容摘要】党中央、国务院作出了推进丝绸之路经济带、21 世纪海上丝绸之路(简称“一带一路”)建设的重大决策,并确定了连云港在“一带一路”建设中的重要战略地位,这给连云港的发展带来了千载难逢的发展机遇。然而,机遇并不等于必然,在目前世界经济下行、各类投资放缓的情况下,连云港市如何抓住机遇、乘势而上、实现“跨越发展、崛起腾飞”的宏伟目标,进一步优化投资发展软环境建设的重要性就愈显突出。本文以“一带一路”建设为背景,就连云港市投资发展软环境的现状和存在的问题进行分析研究,继而提出加强连云港市投资发展软环境的对策和建议

【关键词】一带一路;软环境;建设

自 2000 年开始,连云港市委、市政府就充分认识到投资发展环境对于地区发展的重要性,在全省率先开展投资发展软环境建设工作,先后于 2002 年和 2006 年,开展了两次软环境革命,全力打造“环境优化、效率提高、作风过硬、服务到位、客商满意、社会认可”的投资发展软环境,连云港市的投资发展软环境比以前已经大为好转。截止 2013 年底,已经有 8 个世界 500 企业在我市投资,65 个国家(地区)在连云港市注册工商企业 1000 多家。调研中我们发现,连云港市的投资发展软环境还存在着许多问题,需要正确对待和逐步解决。

一、连云港投资发展软环境存在的问题

(一)思想观念环境:不够开化、更新缓慢

1.眼光不开阔。部分领导干部考虑和处理问题带有狭隘的地方观念,限制市场准入,构筑地方贸易壁垒。

社 会 建 设

2.主观能动性较差,“等、靠、要”的惰性比较严重。法律、制度没有禁止的,不敢去试,去做,整体缺乏敢闯敢试,敢为天下先的改革创新精神。

3.习惯于计划经济的思维定势。一些干部不善于运用市场机制运作和管理经济,发展经济的思路死,路子窄,办法少。

4.许多人还没意识到投资发展软环境的重要性。没有形成“人人都是投资软环境,改善投资发展软环境就是发展生产力”的新观念。

(二)政策环境:不够完善、不够优惠、落实不够

实事求是地说,连云港市作为首批对外开放的港口城市,政策的效应发挥不好。

1.政策不够完善。连云港市招商引资方面的政策缺乏统一性、连续性。不同部门、不同地区针对同一事项都在制定政策,有些政策甚至相互抵触不一致、不连贯。此外,政策灵活性不够。在宏观经济形势发生大的变化时,不能根据变化的情况及时对政策进行修订和补充。

2.政策不够优惠。连云港市的某些政策,特别是土地使用、旧城改造、国资嫁接、人才流动等方面的政策体现不出优惠。

3.政策落实不够。一方面,对投资政策的宣传不力、不全面,只偏重于从总体上宣传政策的优惠,而忽视具体政策的宣传。另一方面,优惠政策的制定与执行脱节。政策的落实过程中存在着“截留”、“克扣”以及“问则惠,不问不管”的现象。

(三)法治环境:法制不健全、执法水平不高

法治环境是投资发展软环境中的核心内容。然而,连云港市的法治环境不是很令人满意。

1.执法不严。有些执法部门不能公正执法,甚至知法违法,把执法当作一种产业经营;对中介机构在评估、审计、验资、仲裁等服务过程中有失公正的行为缺乏法律追究等监督措施。

2.司法过程中没有完全做到“违法必究”。一些并不复杂的经济纠纷案往往也要花上很长的审理时间,并且要做大量的幕后交易,并且判决后又常常由于诸多人为的因素,一拖再拖,无法执行。

3.公民的法律意识不强。实事求是地说,在连云港市,公民的权利意识还不强,在自己的合法权利受到侵害后,不太愿意拿起法律的武器来维护自己的利益,而总是乐意找熟人、找关系摆平事情。

(四)政务环境:政出多门、程序繁琐、效率较低

投资者对政务环境的感受是最直接和最现实的。从客观上看,连云港市的政务环境还存在一些问题。

1.政出多门,“中梗阻”现象突出。市级一些部门各行一套,政策规定互相打架,缺乏统一性和协调性,投资者无所适从。一些部门遇事先从小团体利益考虑,形成部门“中梗阻”。此类现象占涉软投诉比例高达 40%。

2.办事环节多、程序多,手续繁杂。调研发现,连云港工业项目基本建设审批流程走下来,要跑 32 个部门,盖章 100 多个,平均审批周期要 400 多天,涉及中介服务 10 多种,许多办事流程都是串联审批,互为前置条件,投资者在办理各种手续时常常摸不到头绪,浪费很多时间和精力。

3.服务水平不高。相当部门工作人员办事推诿、拖拉、马虎。有的解释政策、执行政策模棱两可,有的甚至“吃、拿、卡、要”。许多投资者认为,机关仍然是“门难进、脸难看、事难办”,并且往往是“阎王好见,小鬼难缠”。每年市优化办平均受理此方面投诉近 1000 件。

(五)市场环境:中介欠缺、秩序较乱、服务较差

市场环境是经济发展最基础的环境,也是最重要的条件。连云港市在市场环境方面突出的问题有两个:

1.市场中介服务落后。一方面,市场经济发展所需要的服务于人流、物流、商流和信息流的许多中介性质的组织空缺,尤其是各种类型的经纪人奇缺,现有的不少中介组织也只属于起步性质。另一方面,诸如会计师事务所、审计师事务所、信息咨询和各种业务代理机构的运作不十分规范,服务水平不高,一些中介机构的中高级职员对国际规则知之甚少。

2.管理手段粗放。目前,对市场的管理缺乏统一性、规范性和连续性,乱检查、乱收费、乱罚款的“三乱”现象依然存在。许多职能部门形成了诸如管理就是审批、管理就是收费的错误思维定势,审批不仅周期长,而且每过一关都要“雁过拔毛”,给企业和外来投资都造成不必要的负担和压力。

(六)人才环境:不够灵活、不够机动、不够宽松

人才环境的好坏是评价一个地区投资软环境的基本因素。在目前,连云港市的人才环境存在以下问题:

1.人力资源观念淡薄。对人力资源在经济发展中的重要作用认识不足,甚至怀有国内外人才进来会影响本地人才发挥作用,影响本地人就业的狭隘观念。

2.引进人才的方法死板。认为只有把户口、家庭都迁到本地才算是真正的引进,不善于运用“不求所在,只求所用,允许流动”的观念和灵活手段引进人才。

社 会 建 设

3.用人机制不活。不善于发挥利益机制的杠杆作用,因而不能广泛地吸引各种人才,特别是高层次的科技创新人才和高级管理人才。

4.用人环境不宽松。缺乏公平和效率观念,不善于为人尽其才创造舞台和机会。

二、优化连云港投资发展软环境的对策和建议

连云港市要在“一带一路”建设中发挥龙头作用,抢占先机,乘势而上,加速发展,加快实现新的振兴,必须在改善和优化投资软环境上下大决心,使大力气,动真功夫,以优越的投资软环境,形成经济资源的集聚效应,展现连云港市的新形象。

(一)以转变观念为先导,优化人文社会环境

1.应树立和巩固以下新观念

(1)创新观念。要敢为人先,不能其它地区没有做的事情,连云港就不敢做,更不能连其它地区已经做到的事情也不敢跟着做。

(2)市场观念。在连云港发展的过程中,凡应当和能够通过市场运作解决的事情,都要充分发挥市场机制作用。相比之下,连云港的市场经济发育程度和市场观念不如东部其它沿海地区。

(3)效率观念。在科技进步一日千里、市场形势瞬息万变、竞争日趋激烈的形势下,不容我们慢吞吞的迈“四方步”走路,不容我们拖拖拉拉地处理问题。

(4)信用观念。市场经济是一种信用经济、契约经济。如果言而无信,不守契约,说了不算,那就从根本上违背和破坏了市场经济秩序,也堵塞了与外界交往合作的道路,会严重影响连云港市经济发展的进程。

2.加大宣传教育力度

通过宣传教育,引导广大干部群众充分认识优化和改善投资发展软环境对加快连云港发展的重大意义,从而树立环境也是生产力,改善环境出效益的观念;树立以大开放促进大发展的观念;树立你赚钱,我发展的观念。要教育每一个市民以主人翁的姿态,从我做起,从小事做起、努力营造“人人关心连云港发展,事事关系连云港形象,处处维护投资发展软环境”的社会氛围。建立热情、诚信、和谐、开放的人文环境和文明、道德、健康、安全的社会环境。

(二)以依法行政为核心,优化法治环境

1.强化依法行政

首先是决策、规划要依法进行。通过政府决策的法治化,建立一个良好的规划、决策的法治机制,并辅以法律责任制度,依法规范政府的行为,保证决

策、规划的科学化、民主化、规范化,避免主观性、随意性和"长官意志",将决策失误降至最低限度。其次要保证行政执法的公正性、公平性、公开性。坚决纠正和防止行政执法中的地方保护主义和部门保护主义,这是连云港优化行政执法环境的关键。最后应积极探索建立高效、廉洁、公平、公正、公开的解决纠纷的新机制,以方便群众,方便投资者。

2.强化执法工作

一方面要加强对行政执法的监督,充分发挥人人监督、司法监督、舆论监督、群众监督、各民主党派民主监督等各种监督机制的作用,尤其要发挥行政复议制度的监督作用,及时有效地纠正违法和不当的行政行为,确保各级行政机关严格依法行政。另一方面,对有法不依、执法不严、知法犯法者要依法严惩。

3.强化法律服务

“一带一路建设”也对我市的律师和其他中介服务机构提出了更高、更严格的要求。因此,政府应引导律师、会计师、资产评估师、公证人员等适应当前的实际需要,大力提高自身素质,拓宽服务领域,提高服务的层次和质量,为连云港经济的发展提供更多更好的服务。

(三)以落实各项政策为着眼点,优化政策环境

1.切实落实好国家政策

国家大的政策环境已经构筑,连云港现在需要的是,把国家给予的关于“一带一路”建设的各项政策措施(特别是改善投资发展软环境的政策,扩大对外对内开放的政策,吸引人才和发展科技教育的政策)用足、用活、用好。在此基础上,结合连云港的实际制定具体实施意见,并加强与中央政策的协调。

2.建立科学合理的吸引投资的政策体系

进一步清理、取消一批过时的、有碍于“一带一路”建设的政策和规章,修正、调整、建立科学合理的吸引投资的政策体系。

3.有针对性地出台优惠政策

(1)实现三个创新。投资理念创新:树立新发展观,应是高起点,讲效益,“不求所有,但求所在”;树立新投资观,强化市场性,特色性。投资政策创新:要以“普惠”、“宽松”、“服务”三要点为核心,清理和制定新政策,发挥政策的“磁铁效应”。投资模式创新:应以“多样化”、“灵活性”、“混合制”三取向为出发点,建立集各种有效投融资办法为群体的新模型。

(2)加强优惠政策的横向研究。特别是与东部沿海地区其它市的比较,制定一些更加优惠的政策来增加吸引力。

社 会 建 设

(3)加强优惠政策规划与导向控制。优化政策环境,仅仅靠优惠政策是不够的,特别是不能把优惠政策理解为待遇差别越大越好。实际上,政策的稳定性、透明性、公开性、公正性对投资的吸引力比优惠待遇对投资的吸引力更大。

4.在政策范围上应大胆突破

(1)进一步放宽个体、私营等民营经济主体的投资范围,允许其以独资、合资、合作、特许权等多种方式进行投资。在市场准入、融资渠道等方面,为民营经济发展创造良好的政策环境。

(2)在税收政策上应大胆突破。一方面允许企业加速折旧,增强企业清偿能力,鼓励再投资;另一方面对企业再投资税收减免,鼓励企业扩大经营。

(3)加大投资补贴。对到连云港进行投资的企业给予包括免税期、免税额或直接的投资补贴方面的鼓励。

(四)以转变政府职能为关键,优化服务环境

1.加快推进政府机构改革

对职能相近或可有可无的部门,该撤的撤,该并的并。对过多的冗员,要下决心裁掉。机构林立、冗员过多的地方,投资发展软环境决不会宽松。因为有庙就有神,有神就要念经、就要化缘,这就必然会干预微观经济,加重投资者的负担,并影响行政效率。

2.加快转变政府职能

按照十八大、十八届三中全会的部署要求,着力实施行政审批制度改革“三四五”工程。通过“三减、四联、五推进”,全面清理行政审批事项,优化行政审批事项流程,降低市场准入门槛,强化事中事后监管,以此加快转变政府职能,将政府工作重心转移到宏观调控、社会管理和公共服务上来,切实减少政府对微观经济活动的干扰。

3.切实转变工作作风

采取日常考核、电视评议、社会评议相结合方式,对软环境建设责任单位开展年度考核评议,并形成制度。严格考评结果运用,对考评排名靠后的部门和单位,给予组织上和经济上的处罚,并限期整改。对故意刁难投资者,不给好处不办事、推诿扯皮贻误时机的,给予严肃处理,该调离的调离,该撤职的撤职。

(五)以培育和发展开放、有序的市场为目标,优化市场环境

1.完善现代市场体系

继续深化改革,完善市场体系,规范市场行为,集中清理地方性政策文件。通过引资方式的创新,提高利用外资的规模与水平,积极探索在服务贸易、证

券投资、产权交易、并购重组等领域的开放。同时,按照现代企业制度要求进行公司制改革,完善法人治理结构,培育多元化投资主体。

2.进一步整顿和规范市场秩序

严格执法,依法严厉打击制售假冒伪劣商品、坑蒙拐骗行为和走私贩私活动。对侵犯投资者、企业经济利益和人身安全的各种违法行为,要及时严肃查处。坚持公正执法,严格执法,加强社会治安综合治理,严厉打击各种经济和刑事犯罪,及时审理涉及投资商的各类纠纷案件。

3.提高服务企业的水平

围绕投资商对投资发展软环境和项目的可行性考察,以及立项、注册、开工建设、生产、销售等环节,提供快捷周到的服务。大力发展会计、审计及信息咨询、法律公证、代理代办等中介机构,加强行业自律,规范职业行为。

(六)以尊重知识、尊重人才为出发点,优化人才环境

1.更新人才使用观念

对国内外的高层次优秀人才,要实行“不求所在,但求所用”的“柔性流动”政策,不要求他们将户口家庭迁来,只要能抽时间来搞研究,转化科技成果,进行项目指导等,就要大力支持,而且允许他们再流动。

2.制定优惠的人才政策

连云港要留住人才,重要的一个内容就是提高在连云港工作的人才、特别是科技教育人员的物质待遇,缩小与东部其它地区的差距,引进人才比留住人才更难,它需要创造比其他地区更高经济待遇,只有更高的经济待遇,才能对外地人才构成吸引力。

3.为人才提供良好的发展环境

首先,要深化人事制度改革,逐步用岗位管理代替身份管理,形成人员能进能出,职务能上能下,待遇能升能降,并支持优秀人才通过竞争进入关键岗位。其次,建立完善科学的激励机制,建立协调、多元化的人才奖励体系。再次,加速高层次科技人才的培养,加大人才培养经费的投入。最后,改革落后的“非正式制度”,推进和提倡连云港的思想解放和观念变革,不但为人才创造宽松的工作环境,而且为其创造较为宽松的社会大环境。

(作者单位:中共连云港市委党校、
连云港市优化投资发展软环境建设领导小组办公室)

连云港市城市功能定位及其提升路径研究

刘玉梅 洪霞 王晓芳 薛为昶

一、连云港市城市功能

城市功能是以城市基本条件(包括自然、经济、社会各个方面)为基础,动态、宏观地把握城市的性质、地位及城市的未来发展方向。连云港城市定位的几度变迁,实际上就是以城市功能的演化为依据的。

不同发展阶段的城市,其功能主要作用形式是不同的。前工业社会的城市的功能为统领、控制,工业社会时期城市功能为聚集、扩散,后工业社会时期城市功能为渗透、辐射。目前,我国大多数城市尚是处于工业化阶段,城市功能是以经济功能为主要功能,即城市起经济中心的作用。在这个时期,占主导地位的产业是第二产业即工业,工业产品需要交换,因而,城市就是工业生产中心和产品交易中心。然而,当今世界的经济社会是国际化的时代,现代性特征和后现代性特征交织,现代城市大多是具有综合功能的。城市是人口和要素的密集地,有着大量的生活资料和生产资料的需求;城市聚集的大量企业是社会供给的主要来源;城市之间、城乡之间的专业化分工使得城市之间、城乡之间的交换成为必然;城市的交通位置和交通设施优越,与外界有广泛的联系。

(一)连云港城市功能的演变

古城海州历史悠久,到了近代,海州也和其他城市一样具有行政中心和交换集市的功能。海州东北方向的新浦(原称新滩),因为靠近河口港和东陇海铁路的铺筑,也在 20 世纪之初逐步发展成为一个小商埠,成为沐河三角洲河口地区的商贸中心,城市中心也从古城海州转移至新浦,新浦成为地区性的行政中心和手工业、商业集中的区域。墟沟、连云也已形成渔村、集镇,连云也已开辟了港口码头。20 世纪 30 年代,东陇海线延伸至连云港,港口部分码头开始启用。1935 年,民国江苏省政府在连云港埠设连云市,在墟沟成立连云市政筹备

处,1937年,连云港市正式成立。1946年内务部指定由江苏省政府恢复连云港市,拟辟为二等港埠,呈准设省辖市。可见,连云港市从设市时起就定位在港口城市上。但是,位于临洪河口的大浦港只是一个河口型的以煤炭外运(大部分是输出中兴煤矿(今枣庄煤矿)的煤炭)和内河商贸为主的水陆码头,后来在东部另辟的港口新码头也是煤炭外运和出海渔船的停靠码头。直到新中国成立,多点式的连云港还是典型的农耕社会的传统集镇,城市功能就是行政中心或商贸集市的功能。建设具备海港功能的现代城市--连云港只是“东方大港之梦”,并未曾真正付诸实施。

1946年以后,城市形态和功能都有了较大的变化。商埠新浦沿着交通线朝东北方向延伸,形成了工业和仓库用地的伸展轴,城市形态开始向外呈轴向发展。东部的墟沟、连云依托港口也有了发展。工业、港口经济与城市的经济功能初露端倪。因而,建国之前,连云港已经形成多点式城市构架,流通城市的基本功能已初具备,但工业和海港还很薄弱,尚不具备现代工业城市 and 海滨城市的特征和功能。

新中国成立时,连云港称新海连市。1961年新海连市更名为连云港市,1962年上升为江苏省直辖市。随着社会主义建设和工业化的发展,连云港也和其它城市一样,从流通城市向生产城市转变。在国家财力支持和国民经济发展计划的指导下,新海地区围绕海洋发展盐业、化工业、加工业,发展成新兴的轻化工业城市。商业和生活服务、交通运输、科教文卫等也有一定的发展,基础生活设施也得到逐步完善,现代城市的基本功能逐渐完备和提升;东部城区的发展围绕港口和海洋航运而展开。1956年,经国务院批准,连云港港正式对外开放,开始外贸货物运输。1957年,港口拥有5000吨级以下生产泊位7个,当年完成吞吐量105万吨,其中煤炭占20%,连云港港步入沿海“八大”港口之列。生产港区及港航行政管理部门的建立使得连云港的东部城区有了一些现代港城的模样,港口特色功能突显,但城市的基本功能不够完善,特别是生活服务的不配套和科教文卫的功能薄弱,使得很多单位的职工选择工作在港口,居住在新浦的双城生活,港、城功能脱节。

上世纪70年代始,工商业的发展、人口的聚集,促进城市建设进一步发展,新浦和海州、连云和墟沟在空间上连接,多点城市演化成一市双城。改革开放,为连云港迎来第一次发展机遇。1984年连云港被确立为第一批十四个对外开放的沿海城市之一,同年,国家级连云港经济技术开发区的建立,连云港

社 会 建 设

的城市性质发生了根本性的改变,港口、海滨和外向经济成为城市的特色要素,对外开放成为城市的主导功能,连云港的现代性城市的特征明显增加。也就是从 70 年代末 80 年代初,开始制定城市发展规划,统筹城市建设与发展,在《连云港市城市总体规划(1980-2000)》中,确定了“一市双城”的城市总体布局框架,1991 年和 2003 年编制的城市总体规划基本上延续了这一思路和结构,“双城”结构使得城市功能分割,并表现出“一主一副”的特征,即新海城区集中了连云港城市的主要人口、市级行政、工商业、交通物流服务业、科教文化等主体功能,中心城区的基本功能具备,而东部城区作为则更多地集中了外贸、港口及配套产业等经济功能,城市基本功能薄弱,这种城市功能分工的模式大大削弱了城市的综合竞争力、整体竞争力,特别是限制了东部城区的城市因素集聚和功能效应的完备和发展。

2005 年,“十一五”规划、江苏省沿江、沿海、沿线的“U”型战略和开发苏北的战略实施,连云港又迎来了一个大开发、大开放、大建设、大发展的高潮,尤其是“一体两翼”港口发展和“一心三极”的城市发展战略的提出与实施,城市建设与发展,从理念到空间结构和生产力布局等方面,全方位地大改观、大飞跃、大提升。城市的整体功能得到了进一步的提升和完善,但客观地讲,历史形成的东西两城空间分离、功能分割的现象还有明显的痕迹。城市规划落后于城市发展,《连云港城市发展总体规划 2006-2030》、《连云港城市发展总体规划 2008-2030》相继出台,进一步完善“一体两翼”和“一心三极”的发展战略。在《连云港市城市总体规划(2008-2030)》中,在明确了连云港的城市性质的同时,把城市职能定位为:1、沟通东西、连接南北的重要节点与区域中心城市。2、我国中部沿海的国际性干线大港。3、江苏省乃至国家级临港产业基地。4、山海相拥、环境优美的现代化海滨城市。5、开放创新、和谐发展的生态宜居城市。

(二)城市功能现状分析

城市建设与发展的战略性调整,也引起城市主导功能发生战略性转变,港口、新兴工业化、国际性海滨城市成为连云港城市特色和战略性发展资源,港口经济、产业集聚、对外开放成为连云港主导性城市功能。

1.港口经济

①港口现状。港口与港口经济是连云港城市发展的核心价值、特点功能。连云港港口目前拥有包括集装箱、散粮、焦炭、煤炭、矿石、氧化铝、液体化工、客滚、件杂货在内的各类码头泊位 35 个,其中万吨级以上泊位 30 个;与 160

多个国家和地区的港口建立通航关系,辟有至欧洲、美洲、中东、东北亚、东南亚等集装箱和货运班轮航线 40 多条,并开通了至韩国仁川、平泽两条大型客箱班轮航线。

在“十一五”的五年间,连云港港口投资 200 个亿,航道从 10 万吨到 15 万吨、20 万吨,正向 30 万吨发展,全世界最大的集装箱船可以全天候满载进港,吞吐设计能力翻了一番多,实际吞吐量也翻了一番多,2010 年达 1.35 亿吨,集装箱运量也达 387.1 万标箱。目前,连云港港口集装箱运量占据江苏首位,是江苏唯一拥有可靠泊世界上最大的万标箱集装箱班轮的专业码头、30 万吨级大型深水矿石码头、在建 30 万吨级深水航道的顶级港口。连云港港正在形成由海湾内的连云主体港区、南翼的徐圩和灌河港区、北翼的赣榆和前三岛港区共同组成的“一体两翼”组合大港格局。在江苏沿海,连云港港口的规模已经成为江苏沿海港口群的名副其实第一港。

经过多年的建设与发展,连云港港已经形成了自己的优势和特色:(1)连云港港是中国氧化铝进口第一港,出口铝锭、胶合板第一港,焦炭出口、化肥进口第二港;是中国煤炭出口唯一无索赔港,是国家确定的“北煤南运”、“西煤东输”的五大基本港口之一;是中国五大粮食进口港;是中国三大活牲畜接卸港;是中国重要的机械设备进口大港;是江苏第一、全国第九深水大港。(2)在中国港航服务星光榜评选中,连云港港以其服务质量连续几年与香港港、青岛港并列为“中国五星级港口”。(3)连云港港是“新欧亚大陆桥”东桥头堡,具有“海铁联运”的巨大优势:第一,连云港港口无封冻期,自然条件好,可以常年作业;第二,运输距离短,新亚欧大陆桥比西伯利亚大陆桥缩短陆上运距 2000 多公里。太平洋沿岸各国(地区)货物经由新亚欧大陆桥运输到欧洲,比绕道苏伊士运河海运,在时间上可以节省一半,运费可以节省 20%。到中亚、西亚各国,新亚欧大陆桥运输优势尤为突出。连云港已经开通了通往中西部地区的集装箱“五定班列”、连云港至俄罗斯的国际集装箱“五定班列”以及连云港至鹿特丹的国际班列,2007 年 10 月 9 日开通的连云港港至俄罗斯过境集装箱直达快运“五定”班列,使得连云港至俄罗斯的陆路运行时间只需 14 天,比海上运输减少 30 天。连云港港已经名副其实地成为了我国中西部地区和中亚国家最便捷、最经济的集装箱海铁联运通道。第三,辐射面广。新亚欧大陆桥辐射亚欧大陆 30 多个国家和地区,总面积达 5071 万平方公里,居住人口占世界总人口的 75%左右。

社 会 建 设

②港口建设与发展的的问题。首先,连云港港口应该是陇海——兰新经济带各省区的“天然”港口。但由于种种原因连云港港口建设速度还是比较缓慢,班轮航线较稀缺,特别是对中国主要贸易伙伴之间的班轮航线稀少,出港货物难以及时装船出港,造成出口货物运输成本上升,出港货源减少。其次,港口的服务配套能力较弱,服务水平不高,导致港口服务的总费用相对较高,对于腹地经济的服务与上海、青岛等大港相比,目前还难以达到“总费用”最低,大大削弱了中部地区最便捷出海口的比较优势。第三,连云港港口腹地经济目前尚不发达。包括连云港地区作为港口的直接腹地,经济规模总体偏小,陇海沿线各省区的经济发展水平也比较落后,一定程度上影响了对连云港港口的支撑力度,弱化了连云港港成为国际枢纽港的地位。第四,港口硬件建设还较滞后,30万吨级深水码头和深水航道建设一直是制约连云港港口能力提升的主要瓶颈。对外疏港交通体系与城市交通体系混杂,也严重影响港口功能的发挥和港口的发展。

③港口功能定位。《连云港港总体规划》指出,连云港港是我国综合运输体系的重要枢纽和沿海主要港口;是江苏省、连云港市率先全面建设小康社会、率先基本实现现代化的重要依托;是连云港市及苏北地区振兴、接纳产业转移、调整产业结构、发展外向型经济、实现工业化的重要支撑;是陇海兰新铁路沿线等中西部地区扩大对外开放、参与国际经济技术合作和交流的战略资源和便捷的出海口。连云港港是国家规划的能源和原材料运输的重要口岸和重要的煤炭装船港;是我国沿海集装箱运输的支线港,应加快发展成为集装箱运输的干线港,并在服务于长江三角洲北部地区和渤海湾南部地区沿海经济带的发展及带动中西部纵深腹地经济协调发展中,逐步发展成为区域性中心港口。

连云港港口的总体功能定位:未来的连云港港将以集装箱运输和能源、原材料等大宗散货运输为主,商贸流通功能和临港工业发展并重,客运与货运相结合,具备装卸仓储、中转换装、运输组织、现代物流、临港工业、通信信息、综合服务及保税、加工、商贸、旅游等多种功能,逐步发展成为设施先进、功能完善、管理高效、效益显著、文明环保的现代化、多功能的综合性港口。

按照“一体延伸,两翼拓展”和建设组合大港的发展思路,把市域的 176.5 公里海岸线和 43.1 公里灌河岸线统筹规划为五大港区。在主体港区优化各作业区的功能布局,完善集疏运体系,规划港口后方物流园区。南北两翼港区(赣

榆、前三岛、徐圩和灌河港区)以临港产业起步,着眼于功能互补、错位发展和可持续发展。利用开发的岸线资源和后方土地资源,发展临港产业和为承接主港区大宗散杂货功能转移,预留发展空间。

2. 园区经济

①园区现状。园区具有充分发挥各种资源优势,对生产力进行集中布局,易于形成企业间合理分工、竞争协作,集中控制污染、节约土地资源、降低服务设施成本等功能;具有集聚效应、辐射效应和增长极作用。在我国,特别是在外向经济和区域经济发展中,开发园区占有越来越重要的地位,成为拉动外向经济和区域经济发展的引擎和增长极。

1984年,连云港被国家确定为首批沿海开放城市,第一批设立了以发展外向经济为主要功能的国家级连云港经济技术开发区。从那时起,对外开放、外向经济成为连云港城市发展的主导功能之一,连云港经济技术开发区就承担起连云港对外开放和发展外向经济的职能。二十多年来,开发区的建设与发展已经取得了巨大成就,已经成为连云港对外开放的窗口和龙头,吸引了日本、韩国、法国、意大利、美国、澳大利亚以及我国台湾、香港等 35 个国家和地区的客商进区,建成了医药、纺织、电子、化工、食品、机械、建材等一批大中型企业,有 4 个国家重点高新技术企业,8 个省级高新技术企业,9 个在国内同行业排名第一的企业。目前,在开发区规划管理面积 126 平方公里内,已经形成了国家级出口加工区、国家级新医药产业基地、新材料产业基地、国家高技术产业基地、省级国际服务外包示范区、省级高性能纤维检验中心,还有留学生创业园、软件园等科技创新载体。随着开发区功能的拓展和完善,连云港经济技术开发区也已经成为连云港新兴工业化的产业基地,经济发展的重要新增长极,新亚欧大陆桥沿桥省份对外开放的重要窗口和国外投资的热点地区。

以外向加工为功能的连云港外贸加工区也是连云港外向经济和园区经济的特色资源、核心资源。我国自 2000 年开始在全国各地建立出口加工区。这些出口加工区是由海关 24 小时监管,实行封闭式管理模式的特殊区域,主要功能是促进产品出口的加工贸易。连云港出口加工区作为全国第三批出口加工区,自 2003 年 7 月封关运作。连云港出口加工区位于连云港经济技术开发区规划范围内,规划用地面积约 3 平方公里,其中起步区面积 70 公顷,已经按照国际标准,投入 1.67 亿多美元资金,建成了 16 万平方米的现代化的通用厂房,基础设施达到“七通一平”标准,具备了海关封关运行和企业进驻的条件,

社会建设

并为进区企业提供特别优惠的政策和服务,至 2010 年,已经有 12 个企业进驻并投产,合同利用外资 7,070 万美元;实现工业总产值 167,795 万元,实现增加值 34,626 万元。

连云港高新技术产业开发区,实行与经济技术开发区“两块牌子、一套班子”的管理体制。高新技术产业开发区已与新海中心城区连为一体,区内现有企业孵化器 16,000 平方米,设有“科技风险金”和“科技发展金”,扶持高新技术企业和高新技术成果产业化。

“十一五”期间,是连云港市园区经济的高速发展期。特别是专项园区的建设发展速度明显加快,以新医药、新能源、新材料、新装备制造等为特色的专业园区和以国际物流商贸等为中心的“五园五中心”,在经济技术开发区中已经基本形成,并已经初具规模。具有港口、临港产业园区功能的徐圩片区和国家级东中西合作示范先导区在徐圩片区启动建设,使连云港东城南翼成为园区经济和城市建设的新亮点。灌河、赣榆南北两翼重化工业园区也已初具规模,全市园区的基础建设和配套设施日趋完善,服务功能不断提高,规模和层次都有较大提升,“企业集聚、产业集群”,集约发展的态势明显呈现。2010 年,连云港市共有 2 个国家级开发园区、8 个省级开发园区;2 个重点工业园区、1 个省级科技兴贸出口基地、5 个南北挂钩产业园区、4 个特色产业园和 1 个农业示范区。还有若干市级各类开发园区。全市园区完成工业增加值 384.9 亿元,业务总收入 2,129 亿元,GDP 总额达 685.03 亿元,占居全市 GDP 总量的 57.4%;财政收入 120 亿元,一般预算收入 53.7 亿元。连云港已经初步形成以经济技术开发区、徐圩新城工业园区为核心,重化工业园区为重点,特色产业园区齐发展的园区经济体系和临港产业带,形成以工业为支柱,以港口物流为支撑,以科技创新为动力的园区经济发展的新格局。

园区经济的快速发展也使园区聚集资金、技术、人才、人口等资源优势和促进经济、社会、环境、生态协调发展的功能得以突显。园区建设的快速发展及其功能的发挥,有力支持和促进了全市的“一体两翼”产业布局、一心三极的新城发展框架的全面实施,有力推动了城市化、现代化的发展进程。园区成为推进现代化、城市化进程、加快区域经济发展和经济国际化的新平台。

②存在的问题。不少园区的产业层次和产业集聚化程度较低,产业配套、集聚功能不强,集聚效益以及集聚引出的外部经济不高,缺乏核心竞争力。至 2010 年,连云港市省级以上园区建成投产企业数量众多,但缺少能支撑起连

云港经济半壁江山的超大型企业集团。而且,在一些园区中,至今还没有形成上下衔接的优势产业链,企业之间的关联度差,产业集聚的优势没有体现。产业发展雷同、重复建设、无序竞争现象也有存在。

园区投资密度、土地资源集约使用率、产出强度还比较低。全市园区的投资密度平均 100 万元/亩,国家级园区只有 167 万元/亩,远远低于同类型城市的工业园区。省级开发园区的产出强度低于省同类园区的平均水平。园区规划不合理,土地资源分配不均,产业布局分散、跑马圈地的问题存在,项目建设不快、投资环境较差以及招商引资质量不高等现象也不同程度存在,园区经济的优势功能和集聚、扩散效益不大明显。

经济园区开拓大市场、服务大企业的能力欠缺,对人才、投资、企业缺乏吸引力。全市园区的基础设施建设与其它省、市的同类、同级开发园区相比仍显得相对落后,基础设施、配套设施的相对滞后。产业集群的利益实现机制,企业集群的促进与形成机制,现代性的服务体系等尚不健全和完善。连云港经济技术开发区、高新技术园区这样国家级的园区内至今还没能形成商业、服务、文化娱乐等功能齐全的都市圈,服务配套、生活设施跟不上,缺乏高素质人才聚集、居住的条件,缺乏生活气息和园区文化,缺少现代化氛围。

经济园区的国际资源挖掘深度不够,开放度不高。对外贸易整体规模小,缺乏龙头企业带动,对外市场拓展能力不强。国家级园区的外向度在同层次同类型园区中比较低。内联外引的力度不够大,“走出去”国际化经营步伐不快。少世界 500 强、跨国公司或央企在园投资集聚。尤其是服务业利用外资、国际服务外包、国际高新技术合作以及引进新兴产业的发展速度较慢。

对外开放前沿的出口加工区的发展也面临着一些具体问题:一是现已入驻的企业不多,缺少特大龙头企业,一直未能形成产业规模与支柱产业;二是产业链不够完整,有些企业往往要到更远的地区采购所需的零部件、元器件,因而企业成本难以降低。三是出口加工区配套服务功能比较弱。由于出口加工区工业基础较弱,整体实力不强,加工贸易规模不大,因而,出口加工区物流需求量有限,造成大多数物流企业不愿进区投资,从而缺少第三方、第四方物流服务,物流服务的配套,在一定程度上制约了区内制造业深层次发展。另外,生活配套设施也不够齐全,影响了投资者的投资积极性。四是存在配套政策实施和服务效率不高的问题,存在重招商引资,轻后续服务的现象。五是宏观政策优势已趋弱化。随着入世后关税水平大幅降低,国民待遇原则普遍实施,保

社 会 建 设

税区、保税物流园区(中心)、保税港区等各类特殊区域的快速发展,出口加工区的政策优势正在弱化。

③支柱产业与新型工业化。支柱产业与主导产业的不同点在于,它侧重的是产值和利润水平,是国家和地方财政最重要的收入来源。支柱产业具有强调大规模产出,着重强调产业的净产出占国民经济或地区经济的比重;现在比重大的产业就是支柱产业,即便其比重呈下降趋势,只要比重还较大,仍可称为支柱产业。

不同的发展阶段,支柱产业可能不同,盐化工曾经是连云港的支柱产业,但随着产业结构的调整和新兴工业化的进程加快,盐化工在连云港已逐渐失去了支撑城市经济的功能和作用。

几年来,连云港在新型工业化、产业高端化道路上取得了实质性的进步,新医药、新材料、新能源、装备制造等高新技术产业已经成为支柱产业,高新技术产业产值占工业产值的比重,高新技术产业利税率一直保持在江苏省前列。新医药、新材料、新能源等高新技术产业已经成为连云港市的优势产业。2010年,“高新”产业产值超过1,000亿元,高新技术企业达200家以上。

新医药产业。到2010年,全市拥有规模以上医药企业68家,实现工业总产值160.5亿元,利税40.6亿元,利润25.7亿元。江苏恒瑞医药、江苏康缘药业、江苏豪森药业、江苏德源药业等46家新医药企业,拥有注册商标699件,其中著名商标11件,知名商标15件。年销售总额153.3亿元。其中年销售收入达20亿元的企业4家,共实现115.1亿元,占全市医药行业的75%。全市医药行业已经形成了新型化学合成药物、现代中药及制备技术、药用包装材料等六大门类较为完善的产业集群,有国家级高新技术企业6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。“恒瑞”、“康缘”、“豪森”、“正大天晴”等系列品牌产品拥有良好的品牌形象和市场占有率。江苏恒瑞医药是国内最大的抗肿瘤药物研发和生产商,抗肿瘤药市场份额在国内排名第一。康缘药业创新能力位居全国中药企业前三名、制药工业企业前二十名。恒瑞医药、康缘药业入选国家创新型试点企业,康缘药业获批建设国家重点实验室,为中药制药新技术领域获批的2家国家重点实验室之一。连云港的新医药产业集群在国内已具有一定影响力和行业地位。

新材料产业。连云港已经形成以碳纤维产业和硅材料产业为核心,围绕新材料国家高技术产业基地、国家高性能纤维及复合材料高技术产业化基地等

载体,集聚了中复神鹰、中复连众、阳光晶源、汉高华威等 40 多家骨干企业,形成以碳纤维、高强高模聚乙烯纤维、差别化氨纶纤维为主的复合材料和以硅资源深加工为主的硅电子信息材料、复合材料、电子封装材料、新型无机非金属材料、太阳能光伏材料、化工新材料等特色产业基地和产业集聚区。神特新材料高强高模聚乙烯首期项目竣工投产,东方星光电公司半导体发光二极管(LED)外延片和芯片项目设备安装完毕,登泰生物纳米纤维素、太平洋石英公司半导体微电子用高纯石英砂、珩星电子集成电路封装等项目的上马,又为新材料产业带来新的发展后劲。2010 年,全市已形成年产千吨级规模 T300 级碳纤维、2500 吨 PAN 原丝的生产能力,规模以上新材料企业实现产值 169.1 亿元,销售收入 164.1 亿元,实现利税 16.3 亿元。

新能源产业。利用本地区资源优势和政策优势,大力发展新能源产业,重点组建核(电)-风(电)-光(电)组合。江苏省十大创新园区——清洁能源创新产业园、国家新能源产业和中小企业科技创新与成果转化示范园、机光电产业园等新能源产业载体已具雏形。2010 年,以太阳雨、阳光晶源、晶海洋等企业领衔的新能源产业规模以上企业 26 家,主营业务收入 203.22 亿元,形成光伏产业、风力发电产业、太阳能热水器产业、核电四大产业集群,中复连众、国电联合动力、韩国重山精工、江苏阳光晶源、尚明 LED 等 30 多家研发生产风电设备、光伏产品的骨干企业,形成集风电整机、关键零部件、控制系统配套发展的风电装备产业链。以风电装备、太阳能光伏和热利用设备、能源动力重大装备及关键材料为重点,建立健全新能源产业技术创新体系,培育自主知识产权和自主品牌。田湾核电站 3 号、4 号机组工程已经开工建设,为核电配套的装备制造、零部件产业,利用核电余热实施海水淡化和海水化工产业的建设,也已提上议事日程。

装备制造业。2010 年全市装备制造业规模以上企业 352 家,61 家企业产值过亿,10 家企业过 10 亿,全行业实现工业总产值 466.2 亿元,实现销售收入 451.4 亿元,利税 48.4 亿元。中复连众、五洲船舶、国电联合动力、名洋船业等 6 家企业位列全市工业总产值 20 强之中。

3.现代交通、物流、服务业

交通、物流、服务业是现代城市的基础功能。连云港有海陆空河兼备的集成交通优势。海运开通了 50 多条远近洋航线,可到达世界各主要港口。公路是规划建设的全国 45 个主枢纽之一,高等级公路四通八达,纵横交错,沿海高速

社会建设

基本建成,进一步拉近连云港与上海等沿海城市的时空距离;铁路可通过陇海线直达全国各大中城市。民航机场开通了至北京、上海等 10 多条航线,并着手开辟至日本、韩国、香港等国外、海外航线,打造全方位、立体式、高效率、海陆空河兼备的交通网络。

现代服务业主要包括商贸物流、金融、商务办公、信息服务和科研教育业。商贸物流主要发展商贸和现代物流等。金融主要发展银行、保险、证券、信托和金融租赁业等。商务办公主要发展企业管理服务、法律服务、咨询与调查、知识产权服务和会展等。科研教育业主要发展研发、设计、专业技术服务等科研服务业和高等教育、职业教育等教育服务业。

近几年来,连云港市现代服务业、商贸物流的发展也较迅速。2009 年,连云港实现生产性服务业增加值 121.23 亿元,占服务业比重 34.5%,占 GDP 比重 12.9%;实现物流业增加值 78.67 亿元;实现商务服务业增加值 6.22 亿元;实现金融保险业增加值 28.99 亿元;实现科技研发设计业增加值 4.35 亿元。消费性服务业增加值 229.83 亿元,占服务业比重 65.5%;全市限额以上企业实现消费品零售总额 93.97 亿元;限额以下企业(含个体户)实现消费品零售总额 275.56 亿元;全市年成交额达亿元以上的商品交易市场(以下简称亿元市场)达 24 个;其中年成交额 30 亿元以上市场 2 家,10 亿元以上市场 2 家,5 亿元以上的市场 2 家。平均每个亿元市场实现成交额 6.2 亿元;累计接待国内外游客 1,220.28 万人次;旅游总收入 134.58 亿元。

2010 年,全市社会消费品零售总额 426.75 亿元,比 2009 年增长 18.9%;批发零售企业商品销售总额 1,320.13 亿元,比上年增长 29.2%;餐饮业产值 37.78 亿元,增长 23.4%;住宿业完成 4.82 亿元,增长 17.9%;服务贸易进出口总额 6.98 亿美元,增长 72%;全市 492 家规模以上物流企业,完成物流增加值 92.6 亿元,比 2009 年增长 15.2%;累计接待国内游客 1,393 万人次,同比增长 17.6%;国内旅游总收入 154 亿元,增长 24.6%;接待入境游客 11.7 万人次,同比增长 16.6%;实现旅游外汇收入 1.08 亿元,增长 17.2%。全年旅游总收入 163.43 亿元,增长 24.6%。

海州区(新浦和海州)是我市的传统中心城区,商业发达,已经形成了巨大的规模优势和人气,新浦陇海步行街已跻身国家级特色商业街的行列;连云新城主要承担市级商务办公、商业贸易、商务流通、文化娱乐、旅游接待等综合服务职能,是高标准建设的现代化特色滨海城区,是连云港以后的经济中心所在

地。随着“一心三极”城市化战略的实施,作为“一心”的连云新城的地位和作用将会更加突出,其工商服务等功能会逐步增强,商业核心的地位会逐渐确立和显现。

城市主干道花果山大道两侧、比邻连云港高新技术园区、花果山风景区的连云港科教园区在 2010 年已正式启动。连云港科教园是政府主导,企业、高校、科研院所和其他机构合作联办,以高等教育、科技创新和文化产业为主要业态,教育、创业、文化产业、体育、会展、外包服务等“多园”联动发展型、多功能园区。现已有 7 所高、中等专业院校、50 个以上科发机构和 30 多个文化企业入住。

连云港服务业总体上取得了长足的发展,在全市产业中的地位得到了提升,但仍存在着生产性服务业发展滞后、增速不快、发展质量较低、层次不高,并且对制造业带动力不强的问题;对于消费性服务业来说,其存在着行业规模较小、产业集聚度不高、规划布局不合理、整合力度不强以及特色不鲜明等问题,特别是国际服务、高端服务和外包服务仍然是连云港服务业的短板。

(三)城市功能的提升

现代城市是多元功能的有机集合体,从功能的角度可以把现代城市分成三类:消费型城市,生产型城市,生产消费综合型城市。当然,每类城市还可以细分。在我国大多数城市是综合型城市。现代城市的集聚功能表现在以下几个方面:一是重要的资源转换中心,将汇集和吸引的资源转换成各种产品、货物和信息知识产品;二是价值增值中心,在资源要素的转换过程中,创造出新价值;三是物资集散和流转中心;四是资金配置中心;五是信息交换处理中心;六是人才集聚中心。也就是表现为城市对诸如人才、信息、资本、物质要素、技术等社会资源的高势能吸纳和高效率利用,这是城市集聚效应的最集中的体现。在大中综合型城市中,集聚的功能又是以划分功能区的形式体现出来。

以连云新城为核心的东部中心城区,要以增强对产业新城和港口发展的服务功能为第一发展目标,以“五大中心”为重点建设载体,进一步加快城市、港口、产业互动发展步伐,加快中心城区的功能区建设,迅速增强中心城区承担为发展提供综合服务的功能,增强对发展要素的集聚力。进一步增强与东部沿海地区特别是长三角地区、与中西部地区的沟通与衔接,建设成为苏北地区乃至淮海经济区的区域经济龙头,进而建设成为我国沿海中部连接长三角和环渤海、沟通中西部地区的区域性中心城市,成为带动区域发展的新增

社 会 建 设

长极。以扩展领域、扩大总量、提升水平为导向,重点完善对港口和产业发展的服务功能,将连云港建设成为具有商贸物流、知识服务、旅游休闲等功能的综合性服务业中心。同时,随着产业发展对人口集聚要求的增强,进一步增强人口集聚的承载能力,建设成为特大城市。加快城市现代化和国际化步伐,加快建设金融、物流、旅游、商务、信息等五大国际性、区域性中心,积极推进现代服务业发展,打造为产业发展、港口发展服务的中央商务区,促进各类发展要素的集聚和交融。

国际性航运中心。适应世界港航发展船舶大型化的趋势,建设“一体两翼”组合大港,大力加强深水航道、专业码头、集疏运体系建设,积极开拓航班航线、申报保税港区、运作保税物流中心、培育两个(国内国际)航运市场,不断完善港口为主的海陆空河立体集疏运体系,构建现代航运服务体系,努力建设航运资源集聚、航运服务功能健全、航运市场交易活跃、国际物流服务高效,具有国际航运物流资源优化配置能力的陆桥航运中心,成为上海国际航运中心的北翼,并与上海等其他长三角城市一起成为亚太地区重要的国际门户。

国际性的物流中心。世界港口的发展大体经历了三代。第一代港口功能定位为纯粹的“运输中心”,主要提供船舶停靠、海运货物的装卸、转运和仓储等;第二代港口功能定位为“运输中心+服务中心”,除了提供货物的装卸仓储等,还增加了工业和商业活动,使港口具有了货物的增值功能;第三代港口功能定位为“国际物流中心”,除了作为海运的必经通道在国际贸易中继续保持有形商品的强大集散功能并进一步提高有形商品的集散效率之外,还具有集有形商品、技术、资本、信息的集散于一体的物流功能。随着经济全球化、市场国际化和信息网络化,国内外的一些大型港口已经处于第三代港口转型期。

依托港口资源,通过港口物流要素的集约化、规模化和高效化,建立围绕港口的集疏运系统和保税物流园区等物流枢纽中心,促进城市和区域现代化物流的发展。根据现代物流的功能要求对港口资源进行重新整合,通过功能多元化、标准国际化、布局合理化、管理现代化和运行高效化的改造,使港口功能适应未来国际集装箱多式联运和国际物流网络节点的要求,全面提升港口竞争力。

以港口物流为主导,利用港口、铁路、高速公路等交通枢纽和重要节点,以发达便捷的海陆空河立体交通为依托,以信息平台为载体,充分利用陆桥、深水港优势,构建集转运、仓储、批发、配送于一体的物流体系。大力发展与先进

制造业相配套的大型物流、现代金融、信息服务等生产性服务业,不断提升产业层次,建立“高增值、强辐射、广就业”的现代服务业新业态,实现服务业跨越式发展,为新型工业化提供支撑。建立物流信息平台,加快推进物流服务体系建设。加强与国内外知名物流企业合作,培育现代物流企业。加快实施区港联动,形成以连云港港和保税物流园区等为主体的配送、中转、采购和转口贸易高效、便捷、低成本的物流功能体系。

国际性的商贸、服务中心。全面提升商贸业的集约化、现代化和国际化水平,促进金融、物流、会展、专业服务、旅游、文化创意等支撑行业的融合发展,突出商贸中心的聚集、辐射、示范、展示、服务、创新等六大功能,打造辐射沿陇海线产业带、沿海经济带的批发贸易高地、时尚购物天堂,建成贸易总部密集、交易服务完善、要素市场完备的区域性商贸中心。

进一步提升商业中心地位,促进商业繁荣。商业街是中心城区地域文化的重要载体,也是反映城市地方特色的重要窗口。按照“市场主导、政府引导、政策辅导、形成合力”的思路,积极打造特色商业街,使其空间进一步拓展、内涵进一步丰富、实力进一步增强、功能进一步完善、特色进一步鲜明,成为商贸业快速发展的重要支撑。以特色化为发展导向,将商业街的发展与城市建设和改造相结合,全面提升商业街的品牌形象和营销水平,使商业街成为反映城市历史风貌特色、适应居民购物、休闲娱乐和社会交往的重要商业景观和场所,重点培植形成有较高起点、较高档次、在省内外有较高知名度的重点商业街,重点打造完善有特色、有商业文化的商业街,形成 3-5 条在全省乃至全国具有影响的特色商业街。

推动服务产品和方式创新,完善服务功能,构建国际商务平台。开展离岸金融试点、技术交易、产权交易试点,设立非上市公司产权交易中心,中小企业融资服务市场。完善中介服务体系,培育发展评估、审计、会计、法律、税务、咨询、策划等中介组织。积极发展会展业,承办各类国际国内会议,提升国际会展功能,创建国家级“中国连云港大陆桥投资贸易洽谈会”会展经济品牌。发展科技研发、设计、专业技术服务等科研服务业和高等教育、职业教育等教育服务业。

区域性的金融中心。加快银行类金融机构、非银行类金融机构、准金融机构体系建设,构建以国有商业银行为主体,多层次、多元化、开放型的现代金融组织体制,大力发展银行业、证券期货业、保险业、信托业、产业投资基金及相

社 会 建 设

关配套产业,健全金融体系、培育金融市场、加快金融改革、优化金融环境,全面提升金融业的综合实力、竞争力和辐射力,显著增强金融对港城经济社会发展及区域单元的服务、带动、辐射效应。争取组建总行设在连云港的区域性银行。争取国家开发银行、中国进出口银行、股份制银行、外资银行在连云港设立分支机构,提供融资服务。加强政府投融资平台建设,积极发展资本市场直接融资、项目融资,创立港口发展产业基金和临港产业基金,加快建立信用担保体系,推进金融创新,完善金融服务功能。建立集区域性金融市场中心、金融创新中心、金融信息中心于一体,拥有现代化水准的金融服务体系,形成有相当规模和影响力,服务于苏北、鲁南地区,向西辐射陆桥沿线的区域性金融中心。国际性的信息中心。以市场为导向,以信息产业为基础,以推进区域内信息化建设和加快实现企业信息化为主体,以信息技术推广应用为根本,以信息人才和政策环境为依托,坚持工业化与信息化相结合,坚持自主创新与区域合作相结合,大力发展电子信息制造业和信息服务业及软件业,推进信息技术应用,推动行业和企业信息化进程,促进工业经济结构调整和优化升级,提高技术创新能力和竞争能力。完善通信和信息支持环境,构建信息服务产业链,提高信息国际化程度,增强网络交换与通信能力、信息资源整合与共享能力、信息化建设与应用水平、信息交流与服务能力、信息技术人才培育能力,形成信息产业聚集效应,促进信息汇聚和交流。建成服务功能完善、高效,集聚、扩散效应和带动作用突出的国际性信息中心。

国际性的旅游中心。以高端规划为引领,以特色文化为灵魂,以景区建设为基础,以区域协作为手段,实施市场引导战略、联动发展战略、跨越发展战略、景区带动战略等。加大旅游资源整合力度,拓宽旅游服务领域,提高旅游业发展水平,促进旅游产业布局不断优化,促进行业互动协调发展,进一步加快旅游产业集群建设,建设国际知名海滨旅游城市和国内著名的旅游目的地。建成国家级海滨旅游度假区、花果山 AAAAA 级旅游区、省级东海温泉旅游度假区。发展邮轮经济,开发日韩海上旅游航线。建成立足苏北鲁南地区、辐射陆桥沿线、面向日韩市场的区域性旅游中心城市,建成国际知名的海滨旅游城市和国内著名的旅游目的地。

二、城市空间布局

城市空间是城市功能的载体,城市空间规划与布局关系到城市的外部形象和未来发展。

(一)城市空间布局的变迁

建国以来,连云港的城市空间布局几度变迁。《连云港市城市总体规划(1980-2000)》确定了“一市双城”的城市总体布局框架,1991年和2003年编制的城市总体规划基本上延续了这一思路和结构。在城市建设的实践中,城市发展基本上也是围绕新海城区、连云城区两大空间单元展开。直到《连云港市城市总体规划(2006-2030)》,开始突破“双城”发展的思路,开始大手笔、大气魄、大尺度、高端化地描绘城市和港口的发展。2007年的连云新城和徐圩新区的破土动工标志着“一体两翼”“一心三极”国际性港口城市、特大海滨城市的构想开始实施。

1.“一市双城”

在新中国成立之前,连云港市就已形成了多点式的城市形态,自西向东呈线形布置的大小不等的点状城区:海州、新浦、猴嘴、墟沟、连云港,它们之间由铁路和公路连通着,连云港与新浦相距约25公里,新浦与海州之间约4公里,墟沟与连云港之间约6公里。

建国初期,随着国民经济的恢复,城市的工业、港口、人口都有了一定的发展。在我国完成社会主义改造,进入第二个五年计划时期,工矿企业布局使得连云港城市空间有了较大的发展。新浦、海州在空间上出现相吸的趋势。新浦地区的用地形态由内向外较大幅度地扩展。由于城市功能的加强以及交通条件的初步改善,海州、新浦的工厂、仓库开始脱离原来城区的限制,沿着交通线向外围扩展。同时,新浦开始跨过铁路向南发展,铁路开始分割城市,行政机构,工商业、居民生活区在空间上扩充中心城区。但这时墟沟、连云的城区空间形态发展还是比较缓慢。

70年代末,新浦与海州、连云与墟沟的空间连接,使得连云港多点式的城市形态逐渐发展为分散组团的双城格局。80年代是连云港城市综合发展的时期,也是城市空间形态不断扩展的时期。随着铁路、公路等交通条件的日益改善,在新海和连云墟沟之间又形成了新的点状地区。1984年,经国务院批准,连云港成为我国第一批沿海开放城市之一,在中云兴办经济技术开发区,开发区处于新浦与连云之间,远离中心城区布局,使得连云港的城市空间形态出现了跳跃性的发展。此后,朝阳编组站的建立使得新的居住点向交通线靠近,形成新的点、块;宋跳工业区的建立,也加强了新浦与猴嘴之间的联系。这些新的点、块地区的出现,为新海与连云地区的不连续空间布局进行了有效的补充,使连

社 会 建 设

云港的城市形态逐渐连为一体,发展成为特大带状城市框架形态。90年代是连云港城市综合发展的时期,也是城市形态不断扩展的时期。原穿城而过的陇海铁路线移至城区北侧,新浦城区迅速向南扩展。新浦与海州基本上在新世纪之初已经完全融为一体,墟沟和连云镇也在港口建设的大力依托下,完全连成一片。由新海城区和东部城区所组成的双核式城市格局已经完备。

“双城”结构,由于两大城区相距 20 多公里,两城的规模、实力的差距以及功能分割,相互间的辐射和支持非常有限,在一定程度上分散了城市投资,降低了资金的投入产出率,使两个城区均未得到很好的发展。随着连云港经济技术开发区、宋跳-大浦工业园的建设推进,新海城区向东、向北发展,连云城区向西、向南发展,二者相向融合的趋势逐步显现。但因为两个城区空间距离过远且综合实力欠缺,双城空间离散力仍大于聚合发展的势能。由于长期形成的“双城”和沿交通线的带状城市格局的路径依赖,城市、产业及港口的发展空间仍主要局限于云台山北麓和临洪河东岸的狭长地域,而陇海铁路-新(浦)墟(沟)公路作为城市最重要也是唯一的发展轴线,聚集了城镇发展轴、产业发展轴、交通联系轴等过多的功能。而广阔的东部滨海区域优势空间资源仍没有充分利用。

2. 一体两翼与产业新城

2005 年,连云港提出并实施“战略东进、拥抱大海”和建设“一体两翼”组合大港、“T”型沿海产业布局、“一心三极”城市发展新战略。

连云港港按照“一体延伸,两翼拓展”和建设组合港群的发展思路,在连云港市域的海岸线上和灌河岸线上统筹规划、建设发展。全力打造的由主体和南北两翼五大港区组成“一体两翼”的组合大港和依港而建的以石化、钢铁、能源、物流等大项目为主体的徐圩——板桥工业园区、赣榆柘汪(海头)工业园区、堆沟港化工产业园区、燕尾港临港产业园区等临港产业带已见雏形,连云港港正在向中国大型的现代化、国际化的组合港口群迈进。

主体港区指海湾内的连云港区。湾内主体港区由老港区、庙岭港区、墟沟港区、北港区、东港区组成。主体港区是要充分发挥深水港资源优势,加快深水航道和大型专业化矿石、煤炭等泊位建设,以集装箱和大宗散货运输为主,兼顾客运和散、杂货运输的综合性港区,大力发展综合物流,使其成为以物资转运、商贸流通为主的核心港区。已经形成生产能力的大吨级码头泊位主要集中于此;港区航道规划为 17 万吨级双向航道,第五、六代集装箱船全天候通航、

15万吨级以上散货船乘潮通航。2010年,庙三突堤第六代集装箱码头、30万吨级矿石码头等大型专业化码头建成试投产;30万吨级航道项目投资12.5亿元,挖方2,224万立方,中心底标高达-17.3M。

北翼港区,是以赣榆柘汪和前三岛港区组成。赣榆柘汪是在苏鲁两省交界处的绣针河口,赣榆港区岸线20.3公里,可建设170个泊位,分柘汪和海头两大作业区,围填面积近80平方公里。北翼港区依托临港工业而建,规划发展成为腹地经济发展和临港工业服务的综合性港区,并预留远期发展集装箱运输功能;柘汪临港产业区以引进重大型项目为支撑,围绕建设石油化工产业定位,构建出了以大项目为核心、多边配合发展的产业集群。目前,年加工能力500万吨石油的新海石化等多家大型企业已落户柘汪工业区。临港型石化为主的产业格局已初步形成;前三岛是海上岛屿,此港区规划是以石油运输为主。

南翼港区,由徐圩港区和灌河港区组成。徐圩港区正在建设大吨位级码头泊位,30万吨级大型专业码头和30万吨级深水航道工程取得突破性进展;预留发展集装箱运输功能,随着徐圩新城的建设与发展,徐圩港区和主体港区连成一片,逐步发展成为腹地经济发展和临港工业园区服务的综合性港区;依托30万吨级深水航道工程,方洋港闸至埭子河口13公里岸线的徐圩港区将建成74平方公里的双堤环抱式港湾。175平方公里的临港产业区内,总投资900多亿元的15个基地型大项目已经落户。投资120亿元的珠江钢管、210亿元的烯烃、80亿元的镍合金新材料等7个大项目已经开工。灌河港区以散杂货、化工品运输为主,兼顾修造船功能。

把连云港建设成区域性国际枢纽大港、集装箱干线大港和带动区域经济发展的组合大港,显著提升港口的整体竞争力和核心竞争力,30万吨级深水航道与泊位建设是关键。根据2009年《国家发改委关于连云港港30万吨级航道工程项目建议书的批复》,全长为71公里的连云港港30万吨级航道工程及相应配套设施已获国家立项。“十二五”期间,连云港港确保30万吨级航道与30万吨级原油码头建成并投入运行。同时,加快主体港区的大堤作业区4个10万吨级集装箱泊位、赣榆港区5万吨级航道和灌河口港区2万吨级航道以及锚地、防波堤等其他港口公共基础设施建设,进一步完善港口集疏运体系。

在“一体两翼”和“T”型沿海产业布局的战略部署下,凭借铁路、港口、内河

社 会 建 设

航运等区位和交通优势大力发展临港产业。徐圩—板桥产业新城作为连云港临港工业发展的主阵地,自 2007 年开发建设以来,累计投入各类资金 500 亿元以上,基础设施建设“123”工程正在加快实施。“一园”建设初具形象,连云高新技术创业园 1 万平方米的主体孵化大楼已具备项目入驻条件,8 万平方米的宝联科技产业园一期主体装修已接近尾声,亿鑫源研发大楼正进行主体建设,10 万平方米的科技孵化基地初见雏形。“两片”提升全面实施,烧香河大桥入口片区正进行绿化;刘圩湖滨湖商务片区正在规划设计,水电路已配套到位,完成抛填 100 亩。“三网”配套加快完善,35 平方公里“三横四纵”路网主框架已初步形成,自来水、雨水、污水、燃气等管网已延伸到园区主干道;河网开挖工程正在实施,园区基本实现“九通一平”。

围绕重大临港物流、临港工业项目,不断加大招商引资力度,努力以产业项目的快速建设拉动经济增长、带动全局发展,不断打造临港经济加速发展的新引擎。截至目前,园区落户的个体投资过亿的项目 20 多个,其中,益海盐化项目总投资 200 亿元,单体投资规模创我市之最。中彩多晶硅、离子膜烧碱、东茂矿业等 9 个项目已竣工投产,益海盐化、华乐合金等 10 多个项目加快建设,以盐化、金属材料、现代物流为主导的临港产业在徐圩产业新城已经雏形初现。

3.一心三极与中心城区的发展

通过“一心三极”的打造,引领市域发展。“一心”即滨海新城,由新区和连云城区两大组团构成,是未来重点培育的区域性综合服务中心区。主要承担市级行政办公、商业贸易、商务流通、文化娱乐、旅游接待等综合服务职能,同时,滨海新城也是高标准建设的现代化特色滨海社区。”三极“分别为新海城区、南翼新城和赣榆城区。其中,新海城区主要承担市级科学技术、高等教育,以及区级行政办公、商贸服务、文化体育、生活居住等职能,应成为综合配套完善、生态环境优美、历史文化醇厚、尺度宜人的城区;南翼新城主要培育为都市发展区、南翼港区及临港产业园区综合配套服务的职能,并进一步拓展成为产业实力雄厚、配套设施完善的大型临港新城,成为我国中部沿海产业带的龙头;赣榆城区主要承担都市发展区北翼的服务中心职能,重点发展区级行政办公、商贸服务、文化体育、生活居住等功能,形成功能齐全、环境优美、具有较高水准的复合型城区。

中心城区以 58 平方公里的连云新城为依托,加快彰显“东方鹿特丹”的神

韵,快速打造辐射陇海、带动沿海的国际高端商务区,打造现代化国际海港城市核心区。近年来,东部城区已相继完成连云新城、中央商务区、连岛度假区等各类规划 30 余项,拆迁旧城 200 万平方米,新建高档 50 米以上商住楼 100 余幢,完成大港路、海棠路等 80 余项 100 万平方米绿化工程,完成规划总面积 50 平方公里的连云新城 7 平方公里核心起步区打造,建成了海州湾商务中心、胜利湖景观、平山北路等一批重点项目,“青山、碧海、泻湖、湿地”的生态型海滨城市风情初步彰显。与此同时,加快完善城市基础设施配套,发展与国际性海滨城市相配套的城市业态,形成宜业宜居的城市核心竞争力。

进一步深化、优化现有的城市和产业功能布局,以“五大中心”为重点建设载体,迅速增强中心城区服务功能,增强对发展要素的集聚力。按照产业布局和功能定位要求,重点突出商务中心区建设,将东部城区建设成为现代化国际海港中心城市核心区。主攻三大片区:一是以北固山两翼片区范围、连云新城为核心的商务中心区;二是以连岛为引领,云台山国家森林公园、前三岛、核电、黄窝等景点为链接的观光休闲旅游区;三是以徐圩、板桥的码头、新城、园区的“港产城一体化”示范区。

徐圩新区位于连云港市东部中心城区东南部,是连云港市“一体两翼”发展战略和“一心三极”城市布局的重要组成部分,规划面积 464 平方公里,其中徐圩港区约 74 平方公里,临港产业区约 173 平方公里,海岸线 28 公里。按照《江苏沿海地区发展规划》的目标定位,徐圩新区总体战略定位为:立足深水港口,依托陆桥经济带,面向东北亚,融入长三角,服务中西部和淮海经济区,构筑国家东中西合作发展示范区、循环经济示范区和江苏沿海新型工业基地,打造江苏沿海新的经济增长极。徐圩新区将重点发展石化、冶金、清洁能源、装备制造、现代港口物流等五大主导产业。形成“一核、两轴、六片区”空间格局。“一核”是徐圩商贸核心区;“两轴”分别是沿 226 省道的产业轴和沿纵六路形成的城市轴;六区分别是徐圩港区、钢铁产业集聚区、石(煤)化工产业集聚区、创新产业服务区、先进制造业产业区、生态农业示范区。面积约 1.5 平方公里的云湖核心区是徐圩新区的核心功能区,将重点打造国家东中西区域合作示范区(先导区)的功能平台,包括大陆桥合作论坛永久会馆、大陆桥沿线产品展览展示中心、技术交易中心和大陆桥国际航运交易市场等。

(二)城市发展的空间战略应对

当前,连云港已逐步进入工业化中期和城市化的加速推进期。随着江苏沿

社 会 建 设

海开发上升为国家战略,既有的空间结构和功能区划亟待进行战略性的调整。只有通过城市空间结构的跨越发展和功能区划的合理调整,才能真正理顺港—产—城的关系。

1.轴线拓展:战略东进,拥抱大海

从可建设空间分布看,连云港东部滨海地区拥有相当充裕的土地资源储备,是城市及产业发展不可多得的空间资源。随着包括同三高速公路、沿海铁路在内的沿海大通道的建设,拥有区位、土地、交通、生态、文化景观等综合优势的连云港东部滨海地区应作为城市与区域发展的战略性空间予以精心规划和充分利用。特别是在江苏沿海开发的背景下,必须提前做好承接国家级重大项目的准备。因此,城市及区域的发展轴必须积极主动进行战略性调整,在完善提升传统的“沿东陇海发展轴”的同时,加快拓展战略性发展轴线——“沿海发展轴”,从而积极对接并主动融入沿海区域开发的整体格局。

作为连云港城市未来重点战略性轴线,沿海发展轴应具备三方面内涵:(1)区域性的产业发展带:围绕“一纵一横”产业布局总体框架,实施产业功能分区布局。重点打造临港工业,改善提升劳动密集型产业,加快培育现代服务业和高新技术产业,形成“蓝色”产业带与“绿色”产业带相交的“一纵一横”型布局结构。蓝色(沿海)产业带:以发展沿海临港产业为导向,培育壮大石化、重型装备制造、能源和物流四大产业集群,打造大型石化、新型钢铁、新能源、现代机电、临港物流、海产品加工等六大产业基地。绿色(沿东陇海)产业带:以发展资源加工和劳动—技术密集型产业为主,培育壮大医药、新材料、纺织服装、电子信息及机械加工五大产业集群,建设一批都市型特色产业园区。区域服务中心(海滨新区核心区):蓝色产业带和绿色产业带的交汇处重点发展商务服务、信息咨询、中介代理、会展交易等现代服务业。同时,积极发展商业服务、餐饮娱乐、文体休闲等消费性服务业。(2)区域性的城镇发展轴:对接产业园区、整合现状乡镇,构建北起柘汪镇,经赣榆县城、连云港中心城区向南延伸至燕尾港—堆沟港镇、杨集镇等地区的沿海城镇发展轴,使其成为与沿海产业带有机互动,并推动市域城市化的共同发展的“脊梁”。(3)区域性的交通联系轴:包括现状及规划的沿海铁路、同三高速公路、国道 204、省道 226 和 242、沿海城际铁路等,共同构成了沿海产业带与沿海城镇发展轴的支撑与保障。

2.主体培育:两大区域,新增长极

随着空间发展轴线从沿交通线走向沿海,连云港东部滨海地区成为城市拓展的核心区域,在广阔的东部滨海地区打造两大区域新增长极——南翼新城和连云新城。其中,南翼新城重点服务于滨海地区的临港产业发展,以产业“重

型化”和“新型化”为目标,打造城市及区域经济发展的增长极,成为江苏沿海开发的龙头。连云新城则作为连云港城市未来的中心城区进行建设,主要服务于区域高端的生产服务与滨海居住综合需求,形成繁荣城市核心区。

3.基础支撑:“一体两翼”,组合大港

实现连云港市空间战略构想,港口是最重要的支撑。当前,连云港港发展势头良好,2010年货物吞吐量和集装箱运量分别达到1.35亿吨和387.1万标箱,业已形成以散杂货为主、集装箱运输快速发展的货运格局。但要实现部省联合批复的港口总体规划确定的2020年总吞吐量3.1亿吨、集装箱1000万标箱的发展目标,承担起长三角北翼港群中心港的责任,连云港港就必须在港口发展空间与腹地支撑方面寻找突破口。

连云港港未来的发展同样要放眼世界,立足建设区域性国际枢纽大港、集装箱干线大港和带动区域经济共同发展的组合大港来谋篇布局。坚持港口与腹地经济一体化、港口建设与临港产业、港口城市建设一体化的发展思路,按照大型化、深水化、专业化、现代化的要求,利用东部滨海地区的发展空间及深水航道资源,建设“一体两翼”组合大港。重点发展综合物流,成为以物资转运、商贸流通为主的集装箱商港,并且通过疏港通道的建设强化其与中云台物流园区的联系,实现区港联动,增强港口的区域辐射带动功能;形成临港产业与港口互为支撑的格局。全力打造名副其实的“新亚欧大陆桥东方桥头堡、中西部地区最便捷出海口、长三角地区主要深水海港”。

(三)城市空间再构及品质提升

以连云中心城区建设为重心的,整合东部滨海重点区域,构建连云港都市区的空间发展框架:连云中心城区,全市的行政、文化、商贸及流通中心;中心城区南、北两侧的产业发展和综合配套区。

战略东进—拥抱大海。全面加强新海城区与连云城区的联系,加大高新区、科教园区和连云新城的空间建设、产业、企业和人口等城市要素的集聚。实施“东进向海”战略,以连云城区为重点,形成新海城区、高新区、科教园区、开发区、连云城区的网络型、多中心、组团式城市空间结构体系;重点发展国际产业园区、国际物流园区;重点拓展港口、徐圩新城、临港产业和经济技术开发区的空间和加密城市要素,提高东部新城新区的空间密度,实现连云新城、徐圩新区为区域中心的建设有更大跃进和提升。

科学布局功能分区,进一步细化东部城区与新海城区的功能定位,合理确定市级功能区与区级功能区,坚持城市空间布局与城市交通体系紧密结合,“南北相连、东西贯通、中心成网、外围成环、四周通达”,加快完善城市交通体

社会建设

系。

按照整体规划、分步实施、组团推进的思路,集中优势资源,突破重点片区,加快城市组团式开发建设,推动各个组团快速形成规模。东部城区以彰显海滨特色为导向,快速突破连云新城,加快集聚商务、金融、航运等商务功能,为大港口、大产业发展提供配套。新海城区加快互连东进,推进科教创业园区、滨河新城、西盐河东片区建设,增强面向居民生活的商业、文化、科教、居住功能。城市主轴线花果山大道沿线南段重点拓展科研教育、旅游休闲、文化产业、生活居住功能,北段重点培育与高新技术产业发展配套的生产性服务业,带动东部城区、新海城区融合发展。

主轴拓展——“T”型布局。依托徐圩港区的建设发展,大力导入临港重型产业,奠定南翼新城的产业基础,由新海城区与连云城区相向发展,构筑连云新城核心城区的基本空间框架。随着连云港高技术园区、开发区、国际产业园区的进一步拓展,以及行政文化区、产业园区、高教园区等组团间交互作用的日益紧密,依托城市主干道的建设,实现城市及区域发展主轴由沿东陇海转向沿海的战略调整。通过区域“T”型快速通道的建设,实现东部滨海地区的新区、南翼新城、赣榆城区等新兴发展组团的畅顺联系,并使各功能片区成为互相关联的功能整体,基础设施实现较高度度的共建共享,提高城市要素密度和公共资源的利用效率。到 2015 年,城市中心建成区面积将达到 170 平方公里左右,人口要突破 150 万人,迈入特大城市行列。并且,全市的城市化率要达到 60% 左右,城镇化与现代化水平也有显著提高。

拓展新城——“一心三极”。随着城市与区域经济的发展壮大,进一步整合和拓展两翼港区、产业园区等区域性空间资源,并随着城市产业发展的阶段成长,实现城市功能区的动态更新与升级改造,构建滨海中心城区为主体的特大都市区空间结构,形成以连云新城为核,以赣榆城区、新海城区、南翼新城为重要发展极的“一心三极”的中心城市空间格局。“三极”所簇拥的“一心”——连云新城,成为城市行政办公、金融服务、文化公共活动的中心。它不仅服务于连云港市域,而且辐射陇海沿线及中部沿海区域。同时,随着处于城市发展主要轴线上的国际产业园、国际物流园、国际商务中心、国际文化会展中心等国际化组团建成、运行和发展,城市服务国际化功能的进一步提升,国际化环境进一步优化,一个有世界性特色,“一心三极”的特大型国际化、现代化的海滨城市、中心城市真正形成。

(作者单位:淮海工学院、连云港技术职业学院)

全面构筑对外开放新格局下 提升我市志愿服务水平的思考

朱 云 李成林

【摘 要】志愿服务是一项全社会广泛参与、共同开展的公益事业,其蕴含的奉献、友爱、互助、进步精神是社会主义核心价值观的体现。针对当前我市志愿服务社会认知程度不高、志愿服务政策法规规范空缺、志愿服务组织隶属关系分散、志愿服务管理运行机制滞后、志愿服务物质资金保障薄弱等问题,需要通过重抓组织架构,进一步强化志愿服务的领导力量;重抓政策支持,进一步激发志愿服务的强大动力;重抓宣传引导,进一步营造志愿服务的浓厚氛围;重抓品牌塑造,进一步扩大志愿服务的社会影响;重抓机制建设,进一步提高志愿服务的管理水平;努力形成“党政支持、团组织牵头、各部门协同、全社会参与”的工作局面

【关键词】新格局;志愿服务;水平

志愿服务是一项全社会广泛参与、共同开展的公益事业,其蕴含的奉献、友爱、互助、进步精神是社会主义核心价值观的体现。南京青奥会期间,志愿者传递出的社会正能量,展现出的靓丽“中国名片”,为志愿服务这项工作加分、获赞,使社会对志愿活动有了更直观、鲜明的认识。为进一步探索创新我市志愿服务工作的队伍建设、服务项目、活动方式和工作机制,不断提高连云港市志愿服务的质量和水平,及时回应连云港市科学发展、跨越发展过程中的社会转型问题,有必要对连云港市志愿服务工作进行调研和思考。

一、志愿服务对连云港市的现实意义

随着建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路“一带一路”重大战略

社会建设

的全面推进,以及江苏沿海地区发展、长三角一体化、东中西区域合作示范区建设和创新型城市试点等国家战略的深入实施,连云港市在国家对外开放大布局中再次迎来了历史性的发展契机,这一发展时期尤其需要社会保障、社会工作、志愿服务提供的支持功能。

(一)全面构筑对外开放新格局背景下的志愿服务对推动连云港市经济发展、促进社会和谐有着重要意义。当前连云港市正处在结构调整、转型升级的初始阶段,社会转型期各种矛盾逐步凸显,统筹兼顾各方利益、维护和谐稳定的难度不断增大,志愿服务能够降低社会风险、促进社会和谐;连云港市在着力推进社会领域改革,加快社会事业领域的改革创新步伐,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求的过程中,需要志愿服务能够提供补充性的社会支撑;志愿服务的自愿性、公益性、组织性等特征,能够为社会保障的制度整合和政策完善、城镇化建设与新农村建设的统筹推进、农业产业化、农村社区化、农民市民化的“三化”进程,生态城市的创建工作、山绿水清天蓝城靓行动的组织开展提供人才和组织保障。

(二)志愿服务对提升公民素质、塑造良好城市形象具有积极、正面的意义。马克思认为,人的本质是“一切社会关系的总和”,人的这一基本属性决定了每个人不是一个孤立的过程,而是相互作用和影响的过程。志愿者在为社会作出个人奉献的同时,也把“爱心”从一个人身上传到另一个人身上,随着一颗颗“爱心”的聚集,最终会汇聚成一股强大的社会暖流,在人间撒播爱心,为人类传播文明;另一方面,志愿工作就是人与人之间的交往及关怀的互动行为,在一次次志愿活动中,降低着现代社会带给人與人之间的疏远感,促进着社会和谐。另一方面,志愿服务不能仅认为是个人时间精力的付出,它也是个人心灵上的收获:志愿者最初参与志愿服务行动只是把它作为“做好人好事”的一种表现形式,但随着志愿服务行动逐渐规范化、持久化、角色化,越来越多的志愿者意识到,青年志愿者行动并非单向的“付出”、“奉献”,在为社会、为他人付出的过程中,自己也得到“丰厚的回报”——被社会认可、被他人需要,感到自己的奉献有价值。这种“内在奖励”能够带给志愿者持久的激励,潜移默化提升了自身素质。连云港市科学发展、跨越发展正需要许许多多愿意奉献、勇于担当、积极向上的连云港人。

二、连云港市志愿服务的基本情况

(一)连云港市志愿服务概述

连云港市于 1995 年成立连云港市青年志愿者总部,2003 年,正式更名为连云港市志愿者协会,并注册登记为法人社团,统一组织和指导全市志愿服务活动。目前,市志愿者协会已有 8 个县(区)分会,23 个行业分会,近 1000 支各类志愿者服务队;全市登记注册志愿者 66.8 万名,占城区人口的 13%,形成了一支规模大、素质强、热情高,相对稳定的注册志愿者队伍。

连云港市志愿服务项目主题鲜明,在环境保护、支医支教、社区建设、扶贫济困、助老助残、大型活动等领域,体现出地方色彩,涌现出“雷锋车服务组”、全国志愿服务金奖获得者熊伟等志愿服务典型,并在志愿服务过程中初步形成了“党政支持、团委牵头、项目化管理、社会化运作”的志愿服务工作格局,志愿者行动的感召力和凝聚力与日俱增,赢得了社会各界的高度认同和广泛赞誉。

(二)连云港市志愿服务存在的主要问题和面临的主要困难

尽管连云港市的志愿服务事业取得了较为显著的成绩。但是,在调研中发现,随着我市经济社会文化发生的剧烈变化,我市志愿服务的思维、方法和措施却没有及时跟进,志愿服务工作存在的整体力量缺统筹、运行机制不健全、服务行为不规范、保障措施不到位、项目品牌不响亮等不容忽视的问题,成为影响其进一步发展的制约因素。主要表现在:

1.志愿服务社会认知程度不高。由于缺乏整体全面的宣传、推广和普及,志愿服务精神传播未能家喻户晓,妇孺皆知,深入人心。在思想认识上,许多干部群众普遍把志愿服务和慈善行为等同视之,认为从事志愿服务仅仅是乐善好施的表现,是专门针对老人、残疾人或者特殊对象的服务,忽视志愿者活动对参与者个人的促进作用,也忽视志愿服务应是社会成员的全面需求,主动参与志愿服务的群众较少。

2.志愿服务政策法规规范空缺。志愿服务的法律地位问题、志愿服务的原则问题、志愿服务组织及志愿者与服务对象之间的法律关系问题、志愿者的权利及义务问题等等,这一系列涉及法律问题的疑惑在目前的法律条文中难以找到确切的依据,必须通过地方制定的政策条文加以明确和规定。我市没有立法权,在志愿服务方面目前也没有制定政策性文件予以规范。

3.志愿服务组织隶属关系分散。目前,全市所有依靠团组织建立的各个层级和各种类型的志愿服务组织,已依法全部纳入民政部门法人社团管理体系。但是,除团组织之外的其他政府部门、社团组织包括民间成立的各种志愿者组

社 会 建 设

织,大部分游移于民政部门管理体系之外,在机构性质和运作方式上缺乏统一规范,在服务方向和内容上重复建设,在项目实施和工作推进上多头管理,没有形成工作合力,一定程度上限制和阻碍连云港市志愿服务事业的发展。目前急需更高层次的协调机构,统筹整合全市志愿服务资源。

4.志愿服务管理运行机制滞后。目前,连云港市虽然制定了一系列志愿者注册、培训、考核、激励制度,但是没能在工作实践中规范地加以贯彻执行。志愿服务的管理运行缺乏长期发展的规划和支持,多采用“会战式”、“突击式”、“集中式”志愿服务手段,志愿服务的连续性和持久性不够。志愿者的招募手段较为单一,社会公开招募不足。志愿服务的评价和激励机制仍不够到位,影响志愿服务事业的吸引力和凝聚力。志愿者与服务对象之间的衔接机制不健全,还不能实现实时有效对接。

5.志愿服务物质资金保障薄弱。志愿者组织的日常管理、人员培训、项目策划、活动开展都需要基本的经费支撑。经费短缺是制约志愿服务活动正常开展的主要因素。在现阶段,志愿服务组织一般都由共青团组织设立并指导,并依托团组织建立了庞大的服务组织网络,但由于团组织自身的经济实力相当有限,志愿服务在诸多方面都饱受资金短缺的制约。各级党政部门和社会机构对于志愿服务资源的使用也越来越普遍,但是,重使用、轻支持,重付出、轻资助的现象普遍存在。

三、思考与建议

持续深入地开展志愿服务工作,必须用创新的思维 and 办法来解决前进中出现的问題。针对工作中存在的问題和不足,在今后的工作中,必须按照项目化推进、品牌化建设、事业化发展的要求,坚持规范管理、拓展服务、突出特色的工作思路,实现志愿服务管理的思路创新、内容创新和方法创新,努力形成“党政支持、团组织牵头、各部门协同、全社会参与”的工作局面。在具体工作中,建议在以下几个方面创新实践:

(一)重抓组织架构,进一步强化志愿服务的领导力量。建议本着“队伍整合、力量聚合,资源共享、成果共有”的思想,建立全市志愿服务体系“三级架构”。第一级,成立由市文明办、团市委、民政局等单位共同参加的连云港市志愿服务工作协调委员会,为全市志愿服务工作的统筹指导层面,宏观把握志愿服务事业的发展规划,督促检查各地各部门开展志愿服务活动的情况,总结推广先进经验;下设办公室在团市委,负责日常联系工作,定期召开会议,研究部

署志愿服务工作;第二级,连云港市志愿者协会为全市志愿服务工作的组织管理层面,负责全市志愿服务工作的推动和开展;第三级,各志愿者行业协会、专业分会和各类志愿者服务队(站)为全市志愿服务工作的实施操作层面,从事具体的服务项目实施。

(二)重抓政策支持,进一步激发志愿服务的强大动力。根据新形势的发展和要求,建议市委、市政府在没有立法权的情况下,尽快制定出台《连云港市志愿服务事业发展规划》。努力争取把志愿服务事业纳入政府经济社会发展的规划,纳入全市文明村镇、文明单位创建的考核体系,并作为考核的重要指标,促使各级党委政府加大对志愿服务的支持力度。把志愿服务活动与公民道德建设,未成年人思想道德教育,大学生思想政治工作等配合实施,从政策上给予志愿者服务更多的支持,大力倡导在全社会形成参与志愿服务光荣的道德风尚,推动志愿者服务事业的健康深入发展,为和谐港城、平安港城建设添砖加瓦。

(三)重抓宣传引导,进一步营造志愿服务的浓厚氛围。充分发挥报刊、广播、电视、互联网、手机短信等大众传媒的作用,运用新闻报道、言论评论、公益广告等形式,普及志愿服务知识,倡导志愿服务精神,增强志愿服务意识,让更多的社会公众了解志愿服务的内涵和意义,大力吸纳文化层次、富裕程度、社会影响较高的人群加入志愿服务队伍,调动社会公众参与志愿服务的积极性和主动性。充分挖掘和积极选树先进的志愿服务组织、志愿者典型,发挥示范带动作用,推动全社会关心、支持和参与志愿服务事业,形成志愿服务的新热潮。

(四)重抓品牌塑造,进一步扩大志愿服务的社会影响。坚持从实际出发,将服务特色与社会热点结合,个人所长与服务对象需求结合,在巩固扶老助残、社区建设、环境保护、健康教育、医疗卫生等传统领域的基础上,围绕国际性海滨城市建设的宏伟目标和人民群众生产生活的需要,不断开拓外事交流、科学技术、网络安全、应急救援等新兴领域。在项目设计和选择上,适当降低短期性项目、一次性项目和纯形式项目的比重,重点打造极具影响力的长线项目。注重包装宣传,突出精神内核,总体形成具有连云港特色的志愿服务品牌,为提升市民素质,树立良好城市形象锦上添花。

(五)重抓机制建设,进一步提高志愿服务的管理水平。不断建立健全志愿服务工作机制,促进志愿服务向科学化、规范化、专业化和社会化方向发展。建

社会建设

立志愿服务培训机制。对培训对象、培训时间、培训内容有统一规划、合理安排,采取定期与临时相结合的办法,围绕服务理念、相关制度、服务纪律及经验技巧等内容,对志愿者开展培训工作,努力提高志愿者的个人综合素质、提升服务水平及服务质量。健全志愿服务激励机制,对志愿者工作完成情况实施量化评价,对优秀志愿服务组织和青年志愿者个人开展评选表彰、星级认定和志愿服务奖章颁授活动,通过对在服务过程中表现突出的志愿者大力表彰,形成人人争做志愿者的良好局面。完善志愿服务资金筹措机制。引入“政府购买公共服务”的理念,争取党政部门的项目和资金支持,探索“财政拨款+基金资助+社会赞助”资金筹措机制,多种形式募集资金,降低服务成本,切实把志愿者参与服务的积极性保护好、引导好、发挥好,促进我市志愿服务事业持续健康发展。

(本研究报告获得 2014 年度决策咨询市委党校优秀成果二等奖)

(作者单位:中共连云港市委党校法政教研室、中共连云港市委办公室)

小微非公企业和谐劳动关系状况的调查与思考

——以连云港市为例

王东升 董入法

【摘要】构建小微非公企业和谐劳动关系对促进小微企业发展和社会和谐稳定具有重要意义。目前,小微企业在劳动合同签订、用工行为规范化、社会参保面以及文化和组织建设投入等方面存在不足,应通过开展法律法规宣传教育、推进企业文化建设、发挥典型示范带动作用 and 建立多方联动工作机制等,推进小微非公企业构建和谐劳动关系的构建。

【关键词】小微非公企业;构建和谐劳动关系;调查与思考

构建非公企业和谐劳动关系是经济领域统战工作的一项重要内容。与大中型企业相比,小微非公企业^①在劳动和谐关系创建方面相对薄弱,存在的问题比较突出。如何推进小微非公企业和劳动关系创建,是我们需要重点研究和思考的问题,也是当前甚至今后一个时期的工作重点和着力点。为进一步摸清小微非公企业劳动关系运行状况,我们江苏省连云港市通过实地调查走访企业、召开座谈会和抽样问卷等形式,先后对全市 100 户小微非公企业进行了专门调查,调查的 100 户小微非公企业主要集中在工业、建筑业、批发和零售业、交通运输业、住宿和餐饮业五大行业,涉及从业人员 10294 人,在此基础上,对如何推进小微非公企业构建和谐劳动关系进行了思考。

^① 注:本文所指的小微企业是根据《关于印发统计上大中小微型企业划分办法的通知》(国统字[2011]75 号)和《关于印发中小企业划型标准规定的通知》(工信部联企业[2011]300 号)中的有关规定划分的小微企业,小微非公企业是指非公有制小微企业。

社 会 建 设

一、构建小微企业和谐劳动关系的重要意义

(一)小微企业正发挥着无可替代的作用。扶持小微企业发展是国家的一项重要战略措施,将会推动大众创业、万众创新,也能增添社会活力和发展内生动力,促进经济稳定增长和民生改善。国务院总理李克强 2014 年 9 月 17 日主持召开国务院常务会议,部署了六项进一步扶持小微企业发展的新举措,目的是助推小微企业赢得“大未来”,这充分说明了小微企业在新时期的重要地位。实践证明,小微企业的发展已不单单是国民经济发展的生力军,在稳定增长、扩大就业、促进创新、繁荣市场和满足人民群众需求等方面,发挥着极为重要的作用。

(二)和谐劳动关系是社会和谐的基础。劳动关系作为生产关系的重要组成部分,是在劳动过程中劳动者与劳动力使用者之间形成的一种社会关系。劳动关系作为一种最基本的社会关系,其状况成为社会是否和谐的晴雨表。和谐社会必定是劳动关系和谐稳定的社会,劳动关系不和谐也必然影响到全社会的和谐。从这个意义上说,和谐劳动关系是和谐社会的重要基础。当前,受国际债务危机和国内经济下行压力增大等因素影响,许多加工制造业小微企业生存与发展遇到了严峻的挑战。为实现利润最大化,很多企业主通过逃避法律责任的方式来降低劳动力成本,侵害劳动者权益的情况十分普遍,劳资纠纷多发频发,已成为影响经济社会和谐发展的重要隐患。

(三)构建和谐劳动关系是完善社会主义市场经济体制的内在要求。作为市场经济体制基础的现代企业制度,包括明晰的产权关系与和谐的劳动关系两大层次。劳动关系不和谐的企业是没有生命力的,在此基础上不可能建立完善的市场经济体制。发展社会主义市场经济,要求发展和谐的劳动关系,广泛调动企业和职工两个积极性,确保生产者和经营者、劳动者与建设者和谐相处、平等合作、互利共赢,使企业保持健康持续发展的良好势头。

二、小微非公企业在构建和谐劳动关系中存在的主要问题和原因

(一)主要问题

1.小微非公企业职工队伍建设存在不稳定性

职工队伍的不稳定必然会对和谐劳动关系带来一定的负面影响。通过调查了解到,部分小微非公企业在用工行为上还存在较大的随意性,少数企业没有执行劳动用工登记备案制度。小微非公企业从事订单式、加工型、技术含量低行业为主,职工去留比较宽松,用工稳定性差、流动性大,职工队伍建设不稳

定。小微非公企业虽然自有职工占主体,但外来流动职工仍然占一定比例,达到 14.1%。按行业分,建筑业外来流动职工占的比例大,占 34.8%,其中农民工占地 33.8%。劳务派遣使得劳动者的雇佣和劳动者的使用分离,被派遣者不与实际劳动的单位签订劳务合同,而是和派遣单位签订合同,形成了“招人不管人,管人不招人”的特殊劳动关系,从某种程度上也会影响劳动关系的和谐,私营企业占的比例比较大,占到全部企业总派遣工的 86.6%(见表 1)。

表 1:用工情况(按行业类型)

行业类型	调查企业户数	比例(%)	企业用工人数	其 中		
				自有职工	劳务派	农民工
工业	38	30	4221	3896	136	189
建筑业	10	10	2236	1457	23	756
批发和零售业	23	23	2130	1942	56	132
交通运输业	14	22	494	414	68	12
住宿和餐饮业	15	15	1213	1138	43	32
合 计	100	100	10294	8847	499	948

2.小微非公企业劳动合同签订率还不尽如人意

从经营方式看,小微非公企业用工稳定性差,及时签订合同难。从用工主体看,小微非公企业大多数使用外来工、农民工、下岗职工以及企业经营者的亲朋好友,价值取向考虑眼前多、长远少。从政策层面看,政府更多地是鼓励小微非公企业发展,在招商引资时就作出了某些承诺,有些地方软环境建设的特殊要求使小微非公企业用工行为受到了一定的限制。另外,部分小企业合同文本不规范,有的是为了应付检查,即使签了合同,也流于形式。参与调查的 100 户企业中,仅有 47 户签订了集体合同,多数企业没有签订集体合同。在签订劳动合同的 9599 人中,农民工占 92.8%,低于 93.25%的平均数。

3.社会保险参保面还未能达到要求

调查显示,参加养老、医疗、工伤保险的人数分别为 8853 人、8235 人、9265 人,分别占从业人数的 86%、80%、90%。一方面,大多数小微企业处于创业成长阶段,利润微薄,加之社会保险缴费费率偏高,影响企业参保积极性。另一方面,少数劳动者不愿参保,影响自己劳动所得,加上有的经营者为了降低成本,有意放大了劳动者不愿参加保险的影响。同时,劳动者尤其是农民工参保预期不明确,社保转移、接续还没有做到无缝对接。

4.小微非公企业用工行为规范化有待进一步提高

调查显示,部分小微企业在用工行为上还存在较大的随意性,少数企业没有执行劳动用工登记备案制度,与职工之间不签订方劳动合同,录用和解除职

社 会 建 设

工随意性大。在被检查的企业中,部分企业薪酬采取计件工资,职工的工资结构多为最低工资标准加上加班费,有的甚至岗位工资加上加班费才达到最低工资标准,劳动者为了获得报酬,超时加班现象比较普遍。

调查的 100 户企业,职工日平均工作时间为 7.79 小时,均能按国家规定的工作日八小时来执行,但仍然有加班现象存在,职工日平均加班工作时间 0.66 小时(见表 2),按行业分,建筑业职工加班现象比较突出,日平均加班时间为 0.95 小时。

表 2:工作时间情况(按行业类型)

行业类型	企业用 工人数	工作时间情况				
		自有 职工	劳务 派遣	农民 工	职工日 平均工 作时间	职工日平 均加班工 作时间
工业	4221	3346	686	189	7.83	0.15
建筑业	2236	1457	23	756	8.00	0.95
批发和零售业	2130	1942	56	132	7.62	0.09
交通运输业	494	414	68	12	7.74	0.09
住宿和餐饮业	1213	1138	43	32	7.90	0.10
合 计	10294	8297	876	1121	7.79	0.66

5.企业文化和组织建设相对滞后

调查显示,小微企业成立工会组织、党团组织、劳动争议调解组织的分别只有 75、45、37 户。这些企业中,盈利的有 58 户,占 58%;持平 23 户,占 23%;亏损 19 户,占 19%。因此,和大中型企业相比,小微企业在文化建设和组织建设方面投入的资金和精力不够,党团组织、工会组织、群众组织建设都相对薄弱,甚至一部分小微企业没有建立任何组织,这些都大大影响了企业和谐劳动关系的创建。(见表 3)

表 3:组织建设情况(按行业类型)

行业类型	调 查 企 业 户 数 (户)	是否成立工 会组织		是否建立党 团组织		是否成立 劳动争 议调 解组织		制定规章制 度是否征求 意见		本年度是 否签订集 体合同	
		是	否	是	否	是	否	是	否	是	否
工业	38	30	8	22	16	12	26	33	5	20	18
建筑业	10	10	0	6	4	4	6	9	1	3	7
批发和 零售业	23	12	11	2	21	10	13	21	2	10	13
交通运 输业	14	13	1	10	4	5	9	12	2	7	7
住宿和 餐饮业	15	10	5	5	10	6	9	13	2	7	8
合 计	100	75	25	45	55	37	63	88	12	47	53

(二)原因分析

1.小微非公企业遭遇生存尴尬。在复杂的国际国内经济形势影响下,处在产业链的末端和低端的很多小微企业,产品的技术含量和附加值低,受融资成

本、原材料成本上升和采购商压价等影响,企业利润不断下降,甚至有严重的亏损现象,小微企业的生存和发展的困境对劳动关系和谐造成直接冲击。通过调查发现,企业效益差的,劳动关系创建也会显得力不从心。

2.企业用工理念和管理不到位。部分企业经营者法律意识、诚信意识、责任意识不强,忽视甚至侵害职工权益。有的在签订劳动合同时,故意隐瞒某些事实,以便在合同中设置虚假性、欺骗性条款;有的在职工待遇上,寻找种种借口,不兑现承诺,甚至恶意欠薪;有的在经营管理上,只求生产快、成本低、挣钱多,不讲环境条件、安全保障和人文关怀;有的在执行法律法规中,断章取义,曲解内容,漠视要求,合意的执行,不合意的不执行;有的把经济利益作为追求的唯一目标,实现利益共享共同发展的意识不强,千方百计通过拖欠克扣工资、不依法支付加班工资、逃避社会保险责任等方式来获取最大利益。

3.和谐劳动关系监管力度不够。一是少数党政领导对劳动关系在社会和谐稳定中的重要性认识不足,忽视劳动者权益保护。对构建和谐劳动关系认识不到位,工作力度不大。一些部门抓劳动关系工作或者不上心或者不使劲,或者立场错或者定位偏,或者措施虚或者方法粗,或者制度缺或者法纪松,或者谋断少或者落实差,致使宣传引导不得力,协调处置不到位,小矛盾逐步演变成大问题。二是劳动保障执法力度不够,劳动保障监察人员普遍配备不足,执法力量薄弱,面对众多中小微企业和大量的劳动违法案件,劳动监察机构只能疲于应付,事前监督和事后处理的工作难以完全到位。三是劳动关系协调机制不够完善,作用发挥不够充分。地方协调劳动关系三方机制不少只建立框架,办事机构虚设,开展正常工作不够,难以有效解决实际问题。

三、发挥统一战线独特优势构建小微非公企业和谐劳动关系的对策思路

统一战线在构建和谐劳动关系方面具有独特的优势和作用。结合多年来的工作实际,我们认为充分发挥统一战线优势,在推进小微非公企业和谐劳动关系创建方面大有作为。

(一)充分发挥统一战线是教育引导功能,提升非公人士思想政治素质,为构建小微企业和谐劳动关系提供智力支持。高度重视,认识到位,是构建和谐劳动关系的思想基础

一是积极开展理想信念教育活动和“四信”教育活动。统战部门要按照“团结、帮助、引导、教育”的方针,积极开展非公有制经济代表人士的思想政治工作,引导他们“致富思源、富而思进”,努力做到“爱国、敬业、诚信、守法、贡献”,

社会建设

使他们充分认识到尊重和维护农民工的合法权益,既是企业家义不容辞的责任,又是企业自身发展必不可少的条件,也是企业持续快速发展的推动力量,切实提高小微非公企业主思想认识。

二是大力开展法律法规宣传教育。调查发现,小微非公企业集体合同签订率低,缴纳职工保险不到位等一个重要原因是企业主法律法规意识淡薄。针对这种情况,要有针对性地采取多形式、多渠道,广泛深入开展《劳动合同法》及《实施条例》的普法宣传活动,积极营造全社会学法、知法、用法、守法的良好氛围,切实增强小企业经营者和劳动者的法律法规的观念。督促小企业依法规范用工行为,帮助小企业破解用工难题,进一步提高人力资源管理水平。要引导非公有制经济人士,协调并取得政府有关部门和单位支持,创造条件,有针对性地对农民工开展职业培训和市场经济法制教育。同时,也要大力培养企业职工依法处事、依法维权意识,提高法制观念。

三是切实加强组织建设。调查发现,小微非公企业组织建设相当薄弱,要通过加强党、团、工会基层组织建设,进一步延伸统战工作手臂,建立健全统战工作载体和网络,既有利于维护农民工的合法权益,也有利于维护社会稳定。同时,要积极探索基层组织发挥作用的有效途径,强化基层组织能力建设,针对农民工具有流动性大、居住分散、就业不稳定等特点,采用灵活的形式,加强党、团、工会组织建设,及时将农民工吸收到组织中来。

四是大力推进企业文化建设。抓文化引导,寓教于乐助推和谐劳动关系建设。坚持把推进企业文化建设作为创建和谐劳动关系的一项重要载体,明确提出企业文化建设的核心就是要建设和谐企业。企业文化建设是小微非公企业的薄弱环节,企业文化建设是需要长期加强的一项重要工作。

(二)充分发挥统一战线人才荟萃智力密集的优势,助推企业自主创新转型升级,为构建小微非公企业和谐劳动关系夯实物质基础。小微非公企业的发展壮大,是构建和谐劳动关系的物质保障

一是积极引导非公企业形成科技领先的人才战略,逐步建立激励人才、留住人才的机制。调查发现,人才困乏是小微非公企业存在的一个突出问题。人才在企业发展中的作用已愈发明显,企业的竞争从某种程度上说就是人才的竞争。客观地说,小微非公企业在吸引高端科技人才、高级管理人才方面,相比大中型企业还有相当的差距,可以说是很薄弱。要帮助小微企业树立科学是第一生产力的思想,牢固树立人才观念。要在善用企业内部人才的同时,还要引

导他们广泛借用社会人才,学会利用各种机构解决人才不足问题,小微企业也要建立自己的知识团队、研发团队,提升企业各方面的技术含量。要用美好的远景吸引人,用灵活的机制留住人。

二是发挥统一战线密切联系优秀人才独特优势,帮助小微非公企业引进和使用高端人才。充分发挥市归国留学人员协会的优势和作用,引进海外归国留学人员,利用在职或者兼职等多种途径为小微企业提供高科技人才服务和技术服务,补足小微企业在人才方面的洼地。发挥统一战线联系各民主党派和无党派人士的优势,建立技术信息和企业生产数据库,帮助联系技术和企业的对接,组织高科技人才为小微企业提供有偿或者无偿的技术服务,促成技术和生产的联合,实现技术到市场的对接,实现“双赢”。

三是进一步深化小微非公企业与本地区高校、科研院所科技合作项目的合作和对接。调查发现,小微非公企业科技含量较低,缺乏市场竞争力,转型升级缺乏动力。要充分发挥统一战线与高校和科研院所无党派人士中科技创新人才广泛联系的优势,充分发挥无党派知识分子联谊会的桥梁和纽带作用,建立科技合作项目资源库和专家、创新人才库,帮助召开高校、科研院所党外人才以及科技创新人才创新项目发布会,并有目的地将科技项目向有资金和开发项目需求的小微非公企业进行定向推荐,做好技术项目和企业的对接服务工作,不断提升小微非公企业的自主创新能力,加强发展新能源、新材料等高新技术和新兴产业,提高小微非公企业的核心竞争力,打造新型创新型企业,实现由小微到大中型的转变、升级。

(三)充分发挥统一战线组织协调的优势,推进机制和制度建设,为构建小微企业和谐劳动关系搭设联动平台

一是加大调研指导,摸清底数完善制度。通过调研,摸清小微企业的经济运行情况和劳动关系现状,发现问题,做到有的放矢,找到解决办法。要深入小企业相对集中的步行街、商贸园区、街道(乡镇)、社区(村)和就业服务机构进行调研,结合实际制定切实可行的具体工作方案,明确年度目标任务、工作措施和时间进度,建立目标管理与考核机制。

二是多方联动,建立健全良好的工作运行机制。调查发现,小微非公企业在用工行为上缺乏制度上的规范和经常性的监督检查,要加强与人社、总工会、经信、工商等部门的联系与协作,充分激发各部门的工作积极性和主动性,建立健全运转灵活的协调劳动关系工作机制。充分发挥工商联、行业商会沟通平台作用,由工商联、总工会和人社局联手打造三方劳动用工关系网络监控平台,对区

社 会 建 设

域内小微企业的劳动用工关系进行全方位监督,发现问题及时沟通,积极化解,发现倾向性、代表性问题及时研究,共商解决之道。积极引导企业内部建立企业主、工会、员工三方劳资关系协调机制,通过调解、协商,把劳资矛盾解决在萌芽状态。对已经出现的劳资关系问题要及时妥善依法处理,不留后遗症。

三是注重发挥典型示范带动作用,以点带面推进创建工作。推进和谐劳动关系建设,典型的带动作用不容忽视。要坚持把企业劳动关系是否和谐作为能否推荐参加各类评比表彰的一个一票否决项目,以此强化广大非公企业对创建活动的认识。通过工商联和总工会等单位对以建设和谐劳动关系为主要内容的“关爱员工优秀民营企业家”、“热爱企业优秀员工”和“双爱双评先进单位”进行表彰授牌,选树一批劳动合同管理先进单位和劳动关系和谐小微企业予以表彰奖励,树立典型,推动工作。

四是结合实际,不断创新和谐劳动关系创建新举措。不断研究加强小微企业劳动用工管理的新模式。由于小微企业一般以劳动密集型、来料加工型和家族式的经营管理模式为主,大多数处于创业成长阶段,订单来源、资金周转、市场份额都受到一定的局限,导致用工岗位不是十分稳定。可按地区、行业的不同,分类推行比较灵活、简明的劳动合同文本,既提供规范依据,又方便双方履行,有利于提高劳动合同签订率和监督合同执行力。同时,不断研究服务小企业发展的新举措。目前由于产业升级、国内外企业间竞争加剧、原材料成本上升等因素增加了企业的成本,在一定程度上刺激企业加大对熟练工的用工需求。针对企业招工难、留人难的问题,在完善对企业的监管和考评的同时,探索建立“从业人员诚信记录”,对恶意违反劳动合同,因“跳槽”而造成企业重大损失的劳动者,经查实的,应有相应的处罚措施和“从业失信”记录,既保护企业和职工合法权益,又从制度上遏制企业职工加速流动性的趋势。

(四)充分发挥统一战线凝心聚力的作用,大力营造企业发展的良好氛围,为构建小微非公企业和谐劳动关系提供持久保证

一是进一步广泛动员各界党外人士为发展小微非公企业献计出力。调查发现,小微非公企业需要实实在在的帮助。号召统一战线广大成员增强政治责任感和时代使命感,把与党同舟共济、与国共克时艰、与企共同奋斗作为义不容辞的责任,为推进小微非公企业的健康快速平稳发展贡献智慧和力量。围绕促进小微非公企业健康发展、推进小微企业和谐劳动关系创建等重大课题,推动各民主党派、工商联和无党派人士深入考察调研,组织党外人大代表和政协委员通过人大议案、政协提案等形式多层次多渠道向党委和政府建言献策,对小微非公企业

在发展中可能出现的问题进行分析、研判,为各级决策提供重要参考。

二是发挥参谋助手作用,大力营造小微非公企业发展环境。充分发挥统战部门在非公经济领域统战工作的总抓和牵头作用,充分认识小微非公企业发展的重要作用,深刻认识到小微企业和谐劳动关系创建是新时期统战工作的一项重要职责和工作的新领域。要求统战部门服务发展、服务企业、维护稳定的方式方法和工作作风等方面实现根本性的转变,也要求统战干部服务科学发展的能力要有新的提高。要成立小微非公企业服务中心,坚持用“家”的温暖帮助解决小微企业发展诉求,关系非公企业发展,倾听非公人士和职工的心声,了解反映发展诉求,协调解决发展难题,同舟共济凝聚人心,统筹兼顾汇聚力量。要充分发挥工商联等统战团体作为党委和政府的参谋助手作用,发挥“两新组织”服务管理职能和协调作用,对进一步建立健全服务非公经济发展的体制和机制提出建议。要以提供全面的政策服务为基础,搭建六大联动平台,以营造良好的非公经济发展的社会环境、法制环境、行政环境、信用环境、区域环境和人文环境为重点,帮助协调解决融资、技术、信息、市场等难题,为小微企业发展做好全方位的服务,通过评选表彰优秀中国特色社会主义建设者等活动,树立典型,激励先进,营造良好的发展氛围。

三是推动建立有利于小微非公企业可持续健康发展的保障措施。调查发现,在助推小微企业发展方面,还缺乏相应的配套保障措施。要推动加快建立非公有制企业社会劳动保障制度,社会保障作为一种重要的利益平衡机制,是企业进步和经济发展的基础性支撑。要引导、教育非公有制经济人士在企业内不分职工户籍身份,让农民工与其他职工享受同等的“国民待遇”,做到同工同酬、同工同时、同工同权,建立和完善农民工失业、养老、医疗保险、工伤保险赔偿制度等,使他们与企业同呼吸共命运,同心协力,共谋发展。要积极推动建立加快小微企业发展的各项优惠配套制度和措施,在产业政策、技术支持、资金扶持和税收等方面给予一定的倾斜。统战部门要深入非公有制企业进行调研,形成政策建议,提交党委和政府有关部门,为小微非公企业发展提供政策支持。

(本文荣获中共江苏省委统战部 2014 年度优秀调研成果奖,
刊发于 2014 年 10 月 10 日第 39 期中央统战部《调研报告》)
(作者单位:连云港市政协、中共连云港市委统战部)

苏北城乡一体化发展现状及路径探析

吴秋婷 晁永

【摘 要】江苏城乡一体化发展虽然走在全国的前列,但是对于苏北来说,农村人口比重较大,城乡一体化刚刚起步,仍面临许多问题,但也有较好的发展潜力。因此了解苏北地区城乡一体化的现状,找出苏北地区发展城乡一体化的不足,给出发展的路径和具体措施具有重要意义。

【关键词】苏北;城乡一体化;问题;路径

一、苏北城乡一体化建立的经济社会基础

根据全省行政区域划分标准,苏北地区包含徐州、连云港、宿迁、淮安、盐城 5 市,共有常住人口 2988 万人,其中城镇人口 1676 万人,城镇化率为 56.1%。苏北地区土地资源较为丰富,土地面积达到 5.23 万平方公里,占全省的 53%。2013 年苏北地区生产总值增长 12%,比全省、全国平均水平高 2.4、4.3 个百分点。2013 年苏北城镇居民人均可支配收入 22933 元,增长 10.1%,农民人均纯收入 11769 元,增长 12.1%,均高于全省平均增长速度。

近年来苏北十分注重在基础设施方面的建设,在交通设施方面,形成了水运、公路、铁路、航空组成的现代化综合运输体系,苏北的现代化大交通网络初具规模。苏北有连徐、汾灌、宁宿徐、连盐通、宿淮盐等高速公路,正在建设徐州至济宁高速公路江苏段,连云港至临沂高速公路江苏段,苏北地区高速公路骨架网已经形成;苏北铁路四通八达,拥有陇海铁路、京沪铁路、新长铁路等,可通达国内各重要城市并可最远至欧洲;航空发展很快,淮安机场、徐州观音机场、连云港机场、盐城南洋机场,组成了苏北的空中门户。连云港港和盐城大丰港列入首批海峡两岸直航港口,连云港港成功迈进亿吨大港行列,跃居全国沿海十大集装箱港口和全球百强集装箱港口行列(位列全球 84 位)。

此外,苏北产业结构不断优化升级。2013 年苏北三大产业结构比为 12.5:46.9:42.5,第一产业比重逐渐缩小,第二产业也呈减缓趋势,第三产业比重逐渐增加,产业结构不断优化。第三产业发展迅速,一方面成为经济新的增长点,另一方面提供了大量就业岗位。

把城乡统筹置于经济社会发展的重点工作,为经济社会发展提供引擎和动力,是苏北发展的一大特点。苏北地区各个市县在城乡建设的一系列的实践和探索,正在形成以相对落后经济为基础的城乡发展一体化格局。

二、苏北地区城乡一体化发展现状

(一)苏北城乡经济发展差距现状

目前,苏北地区经济不断快速发展,基础设施建设得到加强,城市面貌焕然一新,人民生活水平显著提高,但在整体得到显著改善中,城乡发展的差距仍不容忽视。

城乡收入对比差距较大。城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入是最直观反映城乡居民收入水平主要指标。从表 1 可以看出,苏北的城乡收入是苏南城乡收入的近 1/2,苏北的城镇居民收入与农村居民收入相比也有很大差距,城镇居民收入是农村居民收入的 2 倍。

表 1 2013 年我省城镇居民、农村居民人均纯收入对比

	城镇居民人均可支配收入(元)	农村居民人均纯收入(元)
苏南	39224	19107
苏中	29706	14375
苏北	22933	11769

表 2 对苏北城镇居民和农村居民的收入来源进行比较,工资性收入、财产转移收入、转移性收入的差距也很大。

表 2 2013 年苏北城镇居民与农村居民收入来源对比

	城镇居民(元)	农村居民(元)
工资性收入	14767	5962
经营净收入	3973	4919
财产性收入	560	214
转移性收入	5769	674

消费支出对比。居民的生活水平可以通过消费水平来反映,城乡居民消费支出的差距比较大。除宿迁外,2013 年苏北五市中城镇居民人均生活消费支

社 会 建 设

出都是农村居民人均生活消费支出的 2 倍多，城乡居民消费支出差额也高于农村居民人均生活消费支出。

表 3 2013 年苏北城镇与农村居民生活消费对比(元)

	徐州	连云	淮安	盐城	宿迁
城镇居民人均生活消费支出	15963	1399	1676	16678	1313
农村居民人均生活消费支出	7210	6609	6782	6856	7172
城乡居民消费支出差额	8753	7382	9981	9822	5963
城乡居民消费比	2. 21	2. 12	2. 47	2. 43	1. 83

对城镇居民与农村居民家庭常见耐用品的拥有量比较发现，在交通工具上,农村居民以摩托车为主,城镇与农民家庭在家用汽车拥有量这一项上的比值高达 4.7。家用电器的拥有量也不少差距,特别是家用电脑、空调的拥有量之比分别高达 2.68、2.50,这反映出农村家庭在中高档耐用品的消费上与城镇家庭差距较大。

表 4 2013 年末苏北平均每百户家庭耐用品拥有量比较

	城镇居民	农村居民
洗衣机（台）	99. 69	93. 0
电冰箱（台）	100. 41	92. 9
摩托车（辆）	17. 37	44. 7
彩色电视机(台)	171. 55	149. 0
空调（台）	194. 94	78. 0
家用电脑（台）	98. 08	36. 5
固定电话（部）	69. 82	72. 2
移动电话（部）	233. 16	218. 8
家用汽车（辆）	33. 90	7. 2

(二)苏北城乡社会发展差距现状

1.城乡基础公共服务存在较大差距。教育、卫生、文化等基本公共服务功能,无论是投入水平、硬件建设,还是管理水平等,都存在较大的城乡差距。以教育为例,农民教育文化支出水平远低于城镇居民。城乡居民在教育文化娱乐方面的支出水平差别巨大,两者相差近 5 倍。虽然城乡教学条件差距缩小,但师资力量仍然差别明显。在医疗卫生方面,农村卫生资源严重不足。当前苏北城乡居民的基本医疗需求相当，但由于收入的差别导致在医疗方面的支出比重仍有差距。另外,苏南、苏中 28.5%、39.9%的村建有图书馆文化站与体育健身场所,均为全国第三。但苏北有图书馆文化站的村比重不到苏中一半,有体育健身场所的只有苏中 1/3,与苏南的差距就更大了。

2.城乡环境建设存在巨大落差。农业方面污染源治理、生活垃圾处置、生活污水接管、河道综合整治等方面的任务还相当艰巨。管理方面,农村环境“无人管、无力管”在部分地区还相当严重;投入方面,农村环保投入严重不足,农

村环境基础设施严重缺乏。有限的环保资金,绝大部分投到工业和城市,导致农村环境保护的公共投入严重不足,由此造成农村环境基础设施严重缺乏。苏北现有的乡镇企业废水、废气、废渣等污染物排放总量很大,远远大于环境承载能力。有的虽有治污设施,但长期闲置,没有正常运行,废水不经处理,直接入河、入海;有的企业甚至私设排口,偷排现象严重;不少锅炉、窑炉、生活大灶烟尘超标严重。总之,苏北地区农业人口多、经济落后、工业基础薄弱、产业结构及分布不合理的现状,以及自然环境条件的限制、环境容量弹性小、上游污染物下泄等主客观制约因素的存在,环境压力很大,环境形势非常严峻。

3.基本社会保障的城乡差距明显。从第二次全国农业普查结果看,苏北地区农户参保比例极低,只有 5.9%参加了农村社会养老保险,1%参加了城镇基本养老保险。虽然近几年农民参加养老保险的数量有所增长,但比例仍然较低。可以看出,近年来苏北的综合经济实力得到了长足的快速发展,在经济社会整体迅猛发展的同时,城乡差距的问题也越来越凸显。因此对于城乡发展的问题值得深入分析和研究。

三、苏北城乡发展一体化中存在的主要问题

苏北各个城市都在城乡一体化的建设,但从目前建设情况来看,明显存在以下几个方面的问题:

(一)产业结构层次不高

产业结构层次水平不高,工业化程度偏低,第三产业相对于第一、第二产业比重偏小。目前世界中等收入国家第三产业劳动力所占比重在 40%左右,第二产业劳动力所占比重不低于 35%,而农业劳动力所占比重多数低于 25%。2013 年,徐州、连云港、淮安、盐城、宿迁非农产业就业比重分别为 64.16%、67.57%、70.95%、70.02%、70.01%,农业劳动力所占比重都超过了 25%。

第一产业内部,2013 年苏北地区农林牧渔业总产值为 1688.3 亿元,农业产值为 809.56 亿元,占农林牧渔总产值的 47.9%,林业产值为 47.02 亿元,仅占 2.7%。牧业总产值 328.68 亿元,占 19.46%,渔业总产值 226.24 亿元,占 13.4%,农林牧渔服务业总产值为 63.08 亿元,仅占 3.73%。这说明占农业收入半壁江山地位的仍然是最基础的种植农业,与发达地区第一产业内部结构相比结构水平较低。从第二产业内部来看,劳动密集型产业比重大而高新技术产业比重较低。而第三产业内部,科技、技术型行业基础比较弱,仍以传统第三产业为主,而金融业、社会服务业、旅游业、信息产业等比重则较小。

社 会 建 设

(二)城乡居民生活水平差距明显

对于苏北五市来说,普遍的特点就是人口多、农村比重大。从数据可以看到,苏北农村普遍恩格尔系数都偏高,说明城乡一体化发展任务还很艰巨。

表 5 2013 年苏北地区恩格尔系数与居民收入

地区	城镇恩格尔系数	农村恩格尔系数	城镇居民收入(元)	农村居民收入(元)
徐州	33.5	35.8	25802	12052
连云港	36.5	35.4	24559	10745
淮安	34.3	36.2	25723	11045
盐城	35.2	34.8	25835	13344
宿迁	35.2	36.9	19685	10703

经济在一路迅猛发展的同时,社会收入分化的问题越来越凸显。著名的“倒 U 曲线”假说:收入分配的长期变动轨迹是“先恶化,后改进”,贫富差距的缩小只有在市场转型彻底完成,产业结构走向成熟时,才有可能扭转,但也要避免拉美型“中等收入陷阱”的风险。城乡收入差距缩小是体现城乡协调发展和实现一体化的关键和基础。徐州、连云港、淮安、盐城、宿迁五市的城乡居民人均可支配收入之比分别为 2.14、2.28、2.32、1.93、1.84,只有盐城市和宿迁勉强在 2 倍以内,其它地区均高于 2 倍,城乡居民收入差距比较显著。

城乡居民收入的差距直接造成了城乡居民的消费差距。2013 年苏北城乡居民消费的支出结构中,衣着类的支出差距最为显著,城镇居民支出所占比重接近是农村居民的 2 倍,落后的农村基础设施,滞后的农村商品销售网络及服务体系,在很大程度上影响了农民的消费购买的热情,而不健全的农村社会保障体系也同样限制了农村居民消费需求的实现。而在居住类这一项支出中,农村居民的支出比例是城镇居民支出比例的 2 倍。可见,城乡居民生活质量方面的差距比较显著。

(三)忽视公共服务的建设

苏北地区除了一大批交通、能源、水利、民航等重大基础设施已经投入使用外,区域之间的公路设施和用水、用电、生产设施已达到较高的水平。但与“硬件”形成鲜明对比的是,作为“软件”的公共服务明显受到忽视,城乡基本公共服务存在明显的不均等。仅从政府提供的城乡基本公共服务的水平来看,目前苏南地区已经基本实现了城乡的高位均等,而苏北地区不仅整体服务和保障水平偏低,而且存在明显的城乡差别。农村基本社会保障体系正在逐步建立,但处于低水平保障阶段。基本社会保障是社会的“完全网”,健全的社会保

障有利于提高居民的生活质量,营造安定有序的社会环境。尤其是对于农民这部分收入低且收入来源不稳定的群体,特别是一旦在城乡一体化进程中失去土地从而失去生存就业保障而言,基本的社会保障体系建立就具有更加重要的意义。

四、苏北城乡一体化发展的实现路径

目前,苏北城乡一体化与苏南相比差距很大,苏北城乡一体化的特点是:建立在相对落后的经济基础之上,重点工程建设是推进的主要手段。通过深入学习调研,综合比较国内国外城乡一体化发展模式,特提出以下几点意见建议:

(一)借鉴国外先进经验,打造城乡一体化苏北特色模式

日本在上世纪前半叶因追求发展工业,一度出现工农收入和城乡差距拉大等现象。但此后,日本通过制度性安排,从源头上避免“城乡二元结构”的形成,实现了较为均衡的统筹发展。首先,城乡居民享受同等的政治经济待遇,在户籍、政治权利、社会保障和人员流动等政策上对城乡居民一视同仁。其次,消除阻碍人员、资金等经济要素在城乡间流动的壁垒,促进各种资源向农村和落后地区流动。第三,重视城市化过程的总体布局,避免出现“城乡结合部”和“贫民窟”。在经济高速发展时期,日本政府的一系列根本性制度安排成为日本避免“城乡二元结构”出现的核心因素。日本通过建立统一的社会保障体系、建设高标准的卫星城和小城镇、维持农产品较高价格以保障农民收入等措施,打通了城乡之间存在的各种壁垒。统一社会保障体系和宽松的户籍制度是城乡居民相互流动的前提。高标准建设大城市外围卫星城和小城镇是大城市减轻人口压力的前提条件。以日本的情况来看,苏北无论在大城市郊区、中小城市和小城镇建设方面,还是在农业集约化、精细化方面,都具有巨大潜力。

(二)夯实城乡产业基础,统筹苏北城乡经济发展

推进农业现代化。苏北地区应坚持高效农业特色化、特色农业规模化、规模农业产业化、农业产业外向化,坚定不移地推进农业产业化和土地经营规模,实现传统农业向现代农业转变,不断提高农业综合效益。解决好工业化与农业产业化的结合与协调问题,大力发展优质高效生态农业,加快高效农业示范园区建设,大力发展家庭农场、农民专业合作社,推进农村土地流转,引导农村向集约经营、规模化方向发展。坚持优化农业产业结构、产品结构和区域布局结构相结合,加强农业基础设施建设,培育区域主导产业,着力培养龙头

社 会 建 设

企业,促进加工转化,大力发展“企业+基地+农户”“企业+合作经济组织”等新型农业生产模式,加强加工企业与原料基地联接,带动和促进农业产业化。

推进工业现代化。苏北地区正处于工业化初期向中期转变阶段,从苏北地区的城市化趋势以及苏南、苏中一体化发展的要求看,可以突破行政区划制约,推进长江北岸的开发,形成苏北地区新的经济增长中心,增强对周边地区的辐射作用,进而推动苏北地区城市化进程。同时,积极开展行政区划调整,加快“撤乡并镇”步伐,扩大小城镇的规模,改变乡镇企业分散的局面,增强小城镇的集聚效应,保障小城镇的发展空间和资源供给,降低小城镇的行政成本。在今后相当长的一段时间内,苏北地区的经济增长主要依靠工业来带动。苏北应主动承接长三角和沿江开发区的辐射,强化与苏南地区的产业联动发展,依靠高效、顺畅的交通网络体系加强与苏南地区的要素交流,形成产业的集聚发展。还要加快建立以徐连经济带为龙头的苏北增长极,提高徐州与连云港的城市化水平,强化周边省份与苏北区内生产要素的流动,增强核心带动作用 and 辐射作用。

(三)加强基础设施建设,促进城乡社会事业发展

加快城乡一体的路网、电网、信息网、供水网和污水处理网的“五网”公共基础设施建设。大力开展洁化大地、绿化村镇、美化庭园的“三化”活动,加大成片连线村庄整治建设力度,强化农村环境污染综合治理,重点开展农村生活污水、工业污染、村庄河道治理、农村固废垃圾处理 and 循环利用,加快建立管护长效机制。推进农村新社区建设,努力把有条件的村率先建成农村新型社区,整合服务资源配置,发展提升社区各项服务业。

实现城乡教育、医疗、养老等基础设施的一体化。根据人口布局,建设城镇中小学和农村寄宿制学校,解决好农民工子女就近入学问题以及留守儿童的教育监护问题。普及义务教育,加强职业教育,夯实城乡教育平等的基础。进一步改造完善县级医院,加强乡镇卫生院基础设施建设和内部配套改革,根据新农村布点搞好村级卫生室建设。加强农村妇幼保健,稳定农村低生育水平,有效治理出生人口性别比失衡问题。实施农村基层公共文化体系建设促进工程,抓好乡镇综合文化站和村文化室建设,促进文化信息资源共建共享。建立健全农村社会保障体系,逐步缩小城乡社会保障体系差距。加快建设一批区域养老中心,吸引落后区域老年农民集中养老,推动村组整合。加大保障性住房建设力度,逐步将具备条件的农民工纳入城镇经济适用房和廉租房保障范围。

(四)创新制度改革,构筑苏北城乡一体化保障体系

深化户籍制度改革,逐步实现城乡自由迁徙。制定时间表和路线图,在统一登记城乡户籍的基础上,逐步降低购房、投资经商、大中专毕业生、务工、暂住人员等到城镇入户的标准,并逐步剥离附着在户籍制度上的城乡居民不平等待遇,最终实现城乡无障碍迁移。

探索土地流转方式,推进土地规模经营。要制定规范性文件,在保障农民土地承包经营权的基础上,引导和鼓励农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式进行土地承包经营权流转,促进土地向专业大户、龙头企业和示范园区集中,形成土地规模化经营;完善征地制度,强化征地程序,依法提高征地补偿标准,解决好失地、减地农民的就业、住房和社会保障问题,促进失地农民市民化。经批准占用农村集体土地建设的非公益项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营。建立农村集体建设用地交易许可制度,逐步形成城乡统一的建设用地市场。

加大公共财政主导力度,创新农村投融资体制。保证各级财政对农业农村投入的总量、增量、增幅。市、县两级对欠发达地区新农村建设的项目补助标准和农民参加养老、医疗等社会保障的补助标准要高于其他地区。健全扶持农业生产的动态补贴机制,逐年增加对粮食等重要农副产品的补贴;全面推行农村小企业和农业贷款风险补偿制度,鼓励有条件的农民专业合作社开展信用合作和金融服务;扩大农村担保物范围,完善农村信贷担保机制,提高金融服务效率。引导工商资本、民营资本参与新农村建设,探索村企结对等共建实施办法,探索各类社会资金参与农村基础设施等项目建设的多种投融资模式。

加强领导,形成强有力的办事机构。城乡一体化涉及方方面面,是个难度极大的系统工程,需要有专门的工作机构和工作人员,为顺利试点和推进提供坚强的组织保证。一是党政主要领导牵头,明确政府分管领导,相关部门负责人参加;各市成立专门的领导小组,负责统筹协调改革试点工作中的重大问题决策。市四套班子全体领导和市各有关部门与改革试点地区挂钩联系制度,强化城乡一体化发展的整体推进机制。设立专门的办公室,从有关部门选调精干人员,集中办公。二是实行绩效考核。把各项改革试点任务分解落实到各级各部门和责任人,定期进行考核,考核结果作为干部使用的重要依据。三是要发挥农村党员的先锋模范作用。强化农村两委班子,拓宽选人用人渠道,注重从农村致富能手、退伍军人、回乡大中专毕业生、外出务工经商返乡人员、农

社 会 建 设

民专业合作组织负责人中选拔干部,把那些真正有文化、有胆识,思路新、点子灵,有群众威信,有驾驭市场经济能力,又具有改革和拼搏创新精神的能人推选为村支部书记,让他们带领广大农民完成城乡一体化这项新的历史变革任务。

(五)突破行政跨界限制,凝聚苏北五市城乡一体化合力

徐州是江苏和华东地区重要的能源、原材料基地,重要的交通枢纽,苏鲁豫皖交界地区的商业中心。淮安是江苏重要的综合交通枢纽,苏北南部的区域性中心城市和商贸、物流中心。连云港是新亚欧大陆桥最东端的港口城市和区域性交通枢纽城市。盐城是江苏海洋开发基地和新型工贸城市。宿迁是轻型工业为主、生态环境优良的园林化城市。五座城市功能定位各有优势,要加强合作共同发展经济和社会公共服务,缩小城乡居民收入差距,减少农村居民恩格尔系数,加强农村基础设施建设,改善农民居住条件,发展农村公共服务设施建设,提高农民生活水平。以苏北五市为整体制定城乡一体化整体发展目标,分阶段发展计划,实行整体推进措施,建立城乡一体化联席会议制度,定期召开会议,对城乡一体化分工协作和关键性、全局性的问题进行协调。

实现城乡一体化,经济建设是基础,要狠抓关系区域共同发展的重点环节,努力实现城乡区域市场一体化、城乡产业一体化、城乡旅游一体化和城乡环保一体化。要支持连云港申报建设自由贸易区,支持有条件的开发区或高新区设立综合保税区和出口加工区,鼓励宿迁创建国家级开发区、高新区,帮助各市创建国家级创新型园区、软件和信息服务产业园。要加强商品市场和生产要素市场的建设,取消地方保护,加强区域合作,协调共建基础设施网络和信息化网络,完善支撑市场一体化的物流平台和电子网络平台,发展电子商务、连锁经营、物流配送等现代流通方式,积极发展和规范专业化的市场中介服务机构和各类行业协会、商会等自律性组织,促进苏北区域市场一体化。优化提升苏北产业内部结构,科学选择地区主导产业,培育主导产业集群,促进苏北区域产业一体化。

(该研究报告获得 2014 年度江苏省党校系统“重点调研课题奖”)

(作者单位:中共连云港市委党校)

苏北欠发达地区加快新型城镇化路径选择

——以灌南县为例

杨海洋 赵雷 陆红军

【摘要】文章从介绍新型城镇化的内涵、加快推进行新型城镇化建设的意义入手,分析了当前灌南县加快推进新型城镇化建设的可行性。接着着重分析了当前灌南县新型城镇化建设的现状及发展缓慢的原因,在此基础上提出了一些加快新型城镇化建设的优化路径。

【关键词】欠发达地区;新型城镇化;路径

传统的城镇化道路重土地轻人口,重增长轻生态,重短期轻长远,城镇化质量低下,不可持续,难以为继。2012年中央经济工作会议首次正式提出“把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。十八届三中全会再次强调坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化。

一、灌南县加快推进新型城镇化的意义

新型城镇化的“新”应是从传统的重视土地和城市空间扩张转向提升城市内涵为中心,同时让城市成为宜居宜业的地方。新型城镇化应是农村人口适当集中居住,逐步实现公共服务均等化,人口、资源、环境协调发展,传统性和差异性和谐共生,城镇化与工业化良性互动,包容、精明、可持续的城镇化。

加快推进行新型城镇化是为了:积极应对国内外政治、经济发展的新形势;弥补长期以来高速城镇化带来的弊端和损失;最大限度地将改革开放成果惠及广大人民;促进未来城乡建设的可持续发展。

当前,灌南县城镇化的推进速度有较大提高,但离省委、省政府要求的55%的城镇化水平还存在很大差距。从国际经验看,城镇化率达到30%,人均

社会建设

国民生产总值达到 1 千美元左右,会出现一个城镇化快速推进时期,城镇化的决定性进展能在这一时期实现。随着灌南县工业化进程的加快和农业生产力水平的提高,加快推进新型城镇化的条件逐渐成熟,灌南县已经跨进这个快速发展的机遇期。在客观条件初步具备的前提下,灌南县一定要抓住有利时机,利用好这个时期,千方百计加速推进新型城镇化进程,努力开创灌南跨越发展的新局面。

二、当前灌南县新型城镇化建设现状

(一)发展取得成绩

2013 年区划调整后,灌南县辖 10 镇 1 乡,225 个行政村,13 个居民委员会。2012 年末,全县户籍总人口 78.7 万人,常住人口 62.2 万人,城镇居住区常住人口约 26.3 万人。

1.发展速度明显加快

通过制定科学的发展规划,明确镇区的分区布局和功能定位,因地制宜,充分发挥各地区优势,统筹利用各种资源,积极推动镇区建设,建成区的面积继续扩大,带动就业和劳动力转移作用进一步显现,全县城镇化步伐明显加快。城镇化率由 2003 年的 22.8%提升到 2012 年的 42.3%,城市绿化覆盖率由 2003 年的 17.1%提升到 2012 年的 37.6%。从业人员中,第一产业从业人员 10.9 万人,占从业人员比重 30.4%;第二产业从业人员 11 万人,占从业人员比重 30.6%;第三产业从业人员 14 万人,占从业人员比重 39%。随着工业化、城镇化的快速发展,商贸零售、物流仓储、餐饮娱乐等领域迅速崛起,带动二、三产业从业人员增加,一产从业人员相比显著下降。

2.建成区人居环境更加优化

社区环境质量直接影响着居民生活水平的高低。灌南县高度重视社区环境治理工作,加大对社区环境的整治力度,不断提升社区环境卫生水平,并建立社区环境治理长效管理机制。努力完善软、硬件建设,加强社区居民思想道德建设,加大对环境保护的宣传力度,调动更多的社区居民积极主动地加入到保护社区良好环境的行动中。着力净化、美化社区环境,提升居民的生活质量。

3.居民社会保障体系更趋完善

县委、县政府以改善和保障民生为出发点和落脚点,逐步健全以社会保险、社会救助、社会福利为基础。以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,覆盖城乡居民的社会保障体系。全县社保

覆盖面迅速扩大,统筹层次全面上升,各项待遇水平稳步提高,广大人民群众切实分享到了社会保障日趋完善的发展成果。2012年,全县敬老院福利院个数17个,收养人数1262人;参加农村社会养老保险人数343169人,农村新型合作医疗人数635866人,享受居民最低生活保障人数33887人,使用自来水户数203140,占总户数比重96%;有线电视入户率85%,农户家庭享有卫生厕所比重51%,住楼房户比重57%。

4.科教文卫配套设施更加健全

随着新型城镇化建设的深入推进,全县科教文卫事业的投入得到有效保障,各项设施进一步完善。

2012年全县各类科技人员数12102人,农技推广服务机构37个,农技推广服务从业人员331;农民专业合作社经济组织个数314,农民专业合作社经济组织成员6176人;十二五期间,在县政府的大力支持鼓励和引导下,农民纷纷参与合作组织,农民专业合作社经济组织迅速壮大,极大提高了我县农民持续增收和抵御经济风险的能力。

教育事业有序推进。全县加快现代化、科学化、标准化办学,切实加强中小学、幼儿园的校园安全保障工作,教师队伍建设显著加强,教学质量大幅提升,同时积极推进职业教育的稳步发展,千方百计做强中等职业教育,为经济发展提供实用型人才。2012年,全县学校总数69所,幼儿园、托儿所141所。

文化事业成效显著。随着文化事业的繁荣发展,金字塔3D影剧院、文化艺术中心、周口河风光带、二郎神遗迹公园、硕项湖生态湿地等文化基础设施的不断完善,文化事业焕发生机,为群众的休闲娱乐活动提供了场所,丰富了群众的业余活动,提高了生活质量。2012年,全县共有图书馆、文化站18个,公共图书馆藏书量30万册,影剧院4个,公共体育设施面积83000平方米,公共文化设施面积18407平方米。

卫生事业持续加强,基础设施明显改善,医疗水平不断提高,医疗设备向高、精、尖技术发展,灌南县新区医院的建成以及灌南县中医院门诊大楼的扩建,将极大提高我县医疗卫生服务的整体水平,保障了全县人民的身体健康。2012年,全县医院、卫生院个数26个,医院、卫生院医生数799,医院、卫生院病床数2565床。

(二)面临的困难和不足

1.建设用地指标有限

社 会 建 设

随着国家用地指标控制更加趋紧,全县的城市、工业等建设用地紧张的矛盾日益加剧,各建制乡镇与县本级争土地指标的情况是普遍存在的。由于小城镇建设用地指标不足,城镇经济发展缺乏土地资源,一些工业招商、房地产开发和三产业项目无法落实,制约了项目引进和经济发展。

2.建设资金缺乏

城镇建设资金主要靠地方政府的支持,虽然按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则,鼓励个人、集体和社会各方面参与建设、管理和经营,但没有形成稳定的融资渠道,城镇建设资金来源有限,缺乏必要的资金政策支持,制约了小城镇建设。

3.城镇管理滞后

由于城镇管理维护经费不足,对城镇的管理还有许多难题亟待解决。城镇管理、养护、保洁的管理体制和长效机制尚不完善,城镇环境还没有得到彻底改观,村镇的无序建设问题时有发生。城市管理工作更多的是依靠突击式、集中式整治,对城市管理顽症的治理尚未取得根本性突破。

4.户籍改革不到位

户籍改革相关配套措施不到位,农村居民进城门槛过高,进城农民在就业、社会保险等方面缺乏保障,教育、医疗等相关政策也不配套,造成城乡居民权利的不平等,城镇化的拉力不足。另一方面,由于现行的土地制度和农村计划生育管理政策,不少农村不愿因身份转变而放弃拥有的土地收益和生育上的优惠,导致了农村进城的推力不足。

三、灌南县近年来新型城镇化推进缓慢的原因

近年以来,灌南的新型城镇化进程虽较以往加快了步伐,但按照省委、省政府的要求,相对于苏南地区而言,其推进速度依然缓慢,究其原因,主要有以下几点:

(一)工业经济的推动力不大

近年来灌南县虽通过招商引资大力推动工业经济发展,但工业发展总体规模、工人工资水平和发达地区相比仍然存在较大差距,因而发展工业对本地农业人口的吸引力不大,从而导致新型城镇化的水平偏低。

(二)原有城镇的吸引力不够

根据城镇化过程中人口集聚的“推动—吸引”理论,人口从乡村向城镇的集聚动因既有来自乡村的推动作用,又有来自城镇的吸引作用;前者主要表现

在农村的生活压力巨大,后者主要表现为城镇的预期就业机会多,预期收入高,生活舒适等。根据这一理论,城镇化水平的高低很大程度上取决于城镇的吸引力。灌南城镇是政治城镇而非经济城镇,因而城镇所能给农民提供的预期就业机会也少,预期收入自然不高;再加上生活设施相对落后,使得在城镇也很难享受到舒适的生活,这就导致了城镇吸引力远未达到吸引农民“离土”的程度。商品经济,特别是针对农村有特色的商品市场发育不健全(县城内仅有老西湖街一个),这使得县城商品市场对农村人口的吸引力较弱,新型城镇化的进程自然也慢。

(三)思想观念的导航力不足

城镇化的进程需要思想观念的导航。灌南传统农民在祖祖辈辈的影响下,有着“树高千丈,叶落归根”的传统,尽管这种浓厚的乡土情结本身并没有什么过错,但这对于城镇化的进程而言却是一种阻力,严重制约着农业人口的外流,其城镇化的进程缓慢便无须多言。加上政府对土地流转政策宣传不足,农民普遍有丧失土地经营权的担心,这也直接导致了农民不愿集中居住、不愿进城。

四、灌南县加快新型城镇化的路径选择

(一)提高科学规划水平,提升新型城镇化进程质量

城市规划是百年大计,要进一步强化和突出规划的龙头地位,科学地制订城市规划。城市形态与产业、静态与动态、短期发展与中长期发展的规划,要有发展眼光。充分利用灌南现有港区、工业园区、开发区的优势,立足高起点,明确城镇体系的空间结构。规划的具体制定要集思广益,广泛听取专家、群众的意见,反复修改和完善,一经审查批准,坚持予以实施,决不能因领导意志、行政命令干预,出现一任一改的短期盲目行为。

要以质量看待新型城镇化,防止城镇化水平与经济发展水平脱节,切忌把城镇化等同于房地产开发,避免“大跃进”式的“造城运动”。过去城镇化快速发展重速度有余、重质量不足。这样的城镇化给城乡居民日常生活带来不便,而且弱化了城市带动农村的内在功能和承载能力。在城市产业结构调整的过程中,应从有利于经济发展的角度,通过农民居住向社区集中、工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中的“三集中”,将集体资产所有权、土地经营承包权、宅基地及住房置换成股份合作社股权、城镇保障和住房的“三置换”,社区股份合作、土地股份合作和农民专业合作的“三大合作”等一系列制度创新,

社 会 建 设

建立起一套城乡统筹发展、共同繁荣的有效运行机制,促使强农惠农政策不断化为农民看得见、摸得到的实效。应为农民稳定务农收入外,多方广辟由工资性收入、家庭经营二、三产业收入以及非经营性收入等组成的非农产业收入的增收渠道,促使农民收入连续增收。根据城乡统筹发展的要求,清除户籍、土地、就业、社保、财政、教育、卫生、公共服务等方面的政策体系障碍,使进城务工农民进得来、留得住,并逐步转变为城镇居民,真正实现农村人口向城镇的转移。此外应建立一套与经济社会发展相适应的城镇管理体制,大力提升城镇管理水平,通过管理使城镇有形和无形的资源达到保值和增值,不断提升新型城镇化的品质和档次。

(二)突出优势产业主导地位,实施工业立县兴镇战略

城镇化是人类的生产、生活活动随着社会生产力发展,由农村向城镇转换和扩大的过程,其动力源于经济发展。城市的发展必须以产业的发展为依托,其规模的扩张必须以经济的繁荣为前提。有效地推进新型城镇化,必须紧扣发展这个主题。不仅要注重城市“量”的扩张,更要加强“质”的提升。灌南县加快推进新型城镇化一定要以市场为导向,以产业为依托,立足资源、区位、交通等方面的优势,选准和培育主导产业,形成城市发展的经济支撑体系。通过加强产业、产品结构调整,加快工业化发展步伐,使城镇逐渐成为吸纳农民进城的主渠道,以此带动和推进新型城镇化进程。

(三)大力推进小城镇建设,加快农村城市化步伐

一是引导农村人口向小城镇聚集。要改革小城镇户籍管理制度,建立城镇户口自由进出机制,让农民“住得进”。凡在小城镇规划区内有固定住所,有稳定的生活来源,居住满一定期限的均可申请办理小城镇常住户口。二是加快小城镇建设,提升城市承载力,让农民“住得好”。加速新型城镇化进程,必须加大投入,搞好小城镇基础设施建设,提升城市承载能力,为进镇农民提供良好的生活环境。三是形成与当地的经济发展水平相适应的新型农村社会保障体系,使进镇农民“住得起”。小城镇的社会保障要与当地的经济发展水平相适应,建立健全三大保障体系:社会养老保险体系、社会医疗保险体系和社会救济福利体系,使进镇农民安居乐业,保证小城镇健康、持续发展。

(四)创新体制机制,突破发展瓶颈

适度超前、高质量地建设一批城市重大基础设施项目,可以有效地推进新型城镇化进程。通过市场运作方式,吸引社会各方面力量参与城市建设,加大

城市基础设施建设力度。要建立多元化的融资机制,广开门路、依靠民力、借助外力、多方筹集资金,逐步建立以农民投入为主体,政府、企业、个人共同投资的多形式、多元化、多渠道的适应市场经济发展的新的投资体制,用好财政的钱,吸纳银行的钱,争取上级的钱,撬动社会的钱,切实解决好资金难题。

土地供应量是有限的,这就要求务必提高土地利用率和做好土地利用的统筹工作。通过农民居住向社区集中、工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中的“三集中”来提高土地利用率和做好土地利用的统筹工作。积极推进农村住宅置换城镇住房、土地承包经营权置换城镇社会保障的“双置换”发展新模式。加快清理闲置房屋、土地,形成农村宅基地的退出与盘活机制。加大土地流转政策的宣传力度,加紧土地确权工作的开展,让农民吃上定心丸,推动土地顺利流转。

(五)坚持“以人为本”,打造生态宜居环境

充分体现“以人为本”的城镇化精神内涵,除了考虑城市人口比重因素外,还必须关注诸如环境质量、收入和劳动生产率水平、住房条件、服务设施、工作生活质量、教育程度、社会安全、福利水平等等。应建立与人口城镇化目标相对应的、诸如城市住宅人均面积、自来水和燃气普及率、污水集中处理率、人均公共绿地等一系列量化指标和其它定性定量标准。使城市人口能使用现代化的设施、得到现代化的服务、能呼吸到新鲜的空气、能享受到新型城镇化所应该带来的诸多好处,这样的新型城镇化才是人们追求的终极宜居目标。

(作者单位:中共灌南县委党校)

现阶段苏北地区农村贫困新特征 与扶贫开发政策建议

沈春梅 魏范青

【摘要】2008年以来,江苏省组织实施了脱贫攻坚工程,到2013年在全国率先消除了绝对贫困。但苏北地区一直是江苏省经济发展的“洼地”,富裕中的贫困是江苏省实现“两个率先”目标的最大挑战。现阶段,苏北地区的绝对贫困现象已经大大缓解,但相对贫困现象却日益突出。针对苏北地区贫困的新特点,江苏省的扶贫开发政策也发生一些变化,扶贫瞄准对象的多维化,开发式与救助式扶贫并举的双轮驱动机制已经形成。本文结合苏北地区农村贫困与扶贫政策的新特点,建议在扶贫路径上必须建立“以农为本”新模式;重视农村公共产品的供给,建立和健全农村社会保障制度;加强财政转移支付资金的管理和监督,使之发挥最大效益。只有这样才能更好地提高扶贫的效益性。

【关键词】农村贫困;新特征;扶贫开发

江苏省是个经济强省,2013年地区生产总值达到5.9万亿元,全国排名第二,同年在全国率先消除了绝对贫困。自2008年以来,江苏省组织实施了脱贫攻坚工程,到2011年底,2007年确定的全省农村468.2万贫困人口达到或超过年收入2500元的扶贫标准,1011个经济薄弱村全面达到“八有”和村集体收入5万元以上的目标。目前,江苏省又启动了实施新一轮的扶贫开发工作,计划到2015年全省400万左右的低收入人口年人均收入达到4000元的标准。根据江苏省“百村万户”抽样调查,这400万左右的人口占全省乡村人口的8.1%,从分布情况看,苏南仅占2%左右,苏中占10%左右,85%以上的人口集中在苏北地区。苏北是全省经济薄弱县密集地区,经济发展基础相对薄弱,发展步伐明显滞后于苏南地区,是全省实现“两个率先”的“瓶颈”所在。江苏要实现全面小康社会,重点在农村,难点在苏北。因此,探讨苏北地区农村致贫原因

和特征,提高扶贫开发对策的针对性,找到切实可行的增收致富路子,从根本上预防和减少新的贫困现象,是加快苏北新农村建设的步伐,确保“两个率先”目标顺利实现的关键所在。

一、现阶段苏北地区农村贫困与扶贫开发政策新特点

(一)绝对贫困现象已缓解,相对贫困现象日益突出

2011 年,中央决定将农民人均纯收入 2300 元作为新的国家扶贫标准,这个标准比 2009 年提高了 92%,这将更多的低收入人口纳入到扶贫范围,这是社会发展的进步,也是扶贫的新举措。笔者将三口之家视为标准家庭,根据目前的物价水平,对连云港市辖 5 个乡镇 30 户贫困农户作了一个调查。一个三口之家,每天的最低消费:米面 7 元,油盐酱醋 1.5 元,蔬菜 2 元,荤菜 2 元,穿着 4 元,日用品 3 元,水电 0.5 元,合计每天 20 元,年人均均为 2433 元,^①这些消费不包括上学、治病、人情来往等支出,只能维持最低水平的基本生活,这离新农村建设“生活宽裕”和江苏省“两个率先”的要求差距很大,这表示脱贫者集中在刚刚高于贫困线的收入区间。同时这一数据说明,江苏省的扶贫标准理应比全国要高,人均年收入 4000 元这一新的扶贫标准是切合江苏省实际的。根据江苏省统计局的相关数据研究。我们还可以得出如下结论:第一,江苏省的城乡之间的差距越来越大(表一)。改革开放以来,随着江苏省经济的腾飞,无论是城镇还是农村的生活都发生了翻天覆地的变化。总体而言,农村生活水平远远落后于城市居民,且差距越来越大,上个世纪初,城乡差距不算特别大,其主要得益于农村家庭联产承包制这一制度的创新带给农民的实惠,在上个世纪末以后,随着承包制度的效应递减,而农村又没有形成新的有利于农民收入增长新机制。其差距维持在 2.4:1 左右。

表一 江苏省农村居民家庭人均收入情况表(部分)

年份	农村居民家庭人均纯收入				城乡居民收入比 (以农民收入为 1)
	绝对数 (元)	名义增长 (%)	实际增长 (%)	实际增长指数 (1978=100)	
1985	493	10.0	0.5	293.2	1.55
1986	561	13.9	6.7	312.8	1.62
1995	2457	34.1	9.5	416.1	1.89
1996	3029	23.3	12.6	468.6	1.71
2005	5276	11.0	8.4	750.1	2.33
2006	5813	10.2	8.4	813.1	2.42
2007	6561	12.9	7.7	875.7	2.50
2008	7357	12.1	6.2	930.0	2.54
2009	8004	8.8	9.4	1017.4	2.57
2010	9118	13.9	9.2	1111.0	2.52

① 笔者根据基本需求法在调查的基础上确定的苏北地区最低生活标准。

表二 分地区农村居民家庭基本情况(2010 年)

指 标	苏南	苏中	苏北
调查户数(户)	2790	1600	2920
调查户人口(人)			
常住人口	9805	5780	11352
平均每户常住人口	3.5	3.6	3.9
平均每户整、半劳动力	2.6	2.7	2.8
人均总收入(元)	14713	11567	10399
人均纯收入	12978	9626	7724
工资性收入	8608	5651	3698
家庭经营收入	2934	3245	3582
财产性收入	640	167	131
转移性收入	795	562	313
低收入户	5563	4194	3089
中低收入户	9091	7034	5250
中等收入户	11898	9067	7005
中高收入户	15370	11616	9275
高收入户	25166	17828	15535

第二,农村内部的收入存在较大差异,苏南苏北地区差距鸿沟呈现扩大化趋势,其中表二反映了苏南、苏中、苏北在人均年纯收入上的巨大差距,特别是高、中、低收入组的人均年纯收入的差距存在巨大鸿沟,可以说农村内部的贫富差距非常惊人。

以上两点说明,我省虽然消灭了绝对贫困,但相对贫困的问题却日益严重,随着我省经济的发展,相对贫困率会越来越高,我省的扶贫工作更是意味着进一个新的攻坚阶段。特别是随着我省苏北地区农村基尼系数的提高更是增加了处理农村相对贫困问题的难度。新时期苏北地区贫困的新特点也告诉我们必须对于农村的相对贫困以更多的关注和研究,如果对农村内部收入分配不平等还不引起高度重视的话,会加深农村社会的裂痕,造成不可估计的后果。今后,相当长的一段时间内我省苏北地区的相对贫困问题的会日益突出,如果解决不好这一问题,一方面会继续造成苏南苏北贫富差距的不断扩大,另一方面会更加不利于江苏社会的和谐与稳定。

(二)扶贫瞄准对象的多维化,形成了开发式与救助式扶贫并举的双轮驱动机制

苏北地区是我省贫困和低收入人口的集中地,省扶贫开发的 12 个重点县

区全部在这一区域,可以讲它们是江苏省的“西部地区”。我省的扶贫开发政策以苏北地区的重点县区为瞄准对象,实施整村推进计划的开发扶贫模式,这种模式通过生产性建设,增强了苏北地区的自我发展能力,它的涓滴效应确实带动了农民脱贫致富,在解决我省绝对贫困人口过程起到了历史性作用。但它是反贫困的必要而非充分条件,开发式扶贫以县和村为瞄准对象,以经济发展带动反贫困相当于把蛋糕做大了,问题是蛋糕不仅要做大,更要处理好分蛋糕的问题,贫困地区经济发展如果没有一个好的分配机制未必就能直接带来贫困人口生活状况的改进。而且现在贫困人口插花式零星分布状态,扶贫以县、村为瞄准对象,如何保证贫困户在整村推进中受益不被排挤这一个需要深思的问题。为了改变开发式扶贫模式在以县、村为瞄准对象会导致精准度不高,容易造成不公平的现象,就必须以贫困家庭为瞄准对象,实现扶贫瞄准对象的多维化,以提高扶贫开发的政策效益。2008年以来,为了摸清苏北地区农村贫困人口的数量、分布、结构和致贫的原因,江苏省组织各地对贫困人口情况进行了拉网式调查,完成了农村贫困人中建档立卡的主要数据,并根据扶贫目标的序时要求,采用倒排确定年度农村低保标准,实现扶贫开发 with 农村低保的衔接,将救助式扶贫作为开发扶贫的辅助形式转变为开发式与救助式扶贫并举的双轮驱动机制。

二、苏北地区扶贫开发政策建议

(一)建立“以农为本”的扶贫开发新路径

工业化与城市化是苏北振兴的核心任务,但实现工业化和城市化的方法和途径不是以“以工带农”、“以工哺农”,恰恰相反,只能实行“以农带工”,“以农哺工”的农村经济发展战略,才能真正实现苏北的工业化和城市化。目前,苏北正处于工业化的初级阶段,以乡镇企业带动农村经济发展的“苏南模式”不能移植到苏北,苏北经济薄弱,村基础设施条件较差,社会事业发展滞后,贫困人口较多,村民市场意识较弱,如果不根据具体情况实施一刀切式的“以工带农”经济发展模式,扶贫不仅不能取得如期效果,甚至出现越扶越贫的现象。在苏北推行“以工带农”的一些地方,扶贫的效果不显著,在人人都要招商的口号下,各个乡、镇、村都大力引进和扩建工厂以求行工业发展,由于地理条件的限制,引进企业大多是其它地方限制发展的化工类企业,再加上工厂的分散性造成污水不能集中处理而造成周边生态环境的破坏,引起广大村民的不理解和不满意。当前,苏北地区农业的发展仍然处于传统模式,这也是苏北地区贫困

社 会 建 设

人口较多的一个主因。传统农业的生产技术主要源于长期的经验积累,农民当前所使用的技术与上几代人使用的大体一样,其结果就是:在现有的技术条件下,要素配置已达到最优状态,虽然实现了帕累托的最适度经济状况,但农业的生产率却极为低下,想依靠重新配置受传统农业束缚的农民所拥有的要素也不会使农业生产有显著的增加。根据国际经验,人均 GDP 超过 1000 美元,是传统农业向现代农业转变的关键阶段。苏北人均 GDP 在 2006 年就接近 2000 美元了。因此,江苏省苏北在总体上也已具备了发展现代农业的时机和条件。所以,苏北地区扶贫的重点是走新型“三农”发展道路,将生产率很低的传统农业改造成商品率高有经济部门,使农业成为经济发展的巨大原动力。其一,就是花大力气进行农村产业结构的调整,因地制宜,发展特色种植业,发展高效农业,大力提高来自农业内部的收入,帮助贫困农民发展种短平快的增收项目,让农民得到农业结构调整的实惠,从而增强信心,调动他们的积极性和主动性,只有满足了农民这种“急功近利”心态,才能整合资源,培育特色产业。其二,实现农业产业化经营。这是解决传统农业向现代农业转变的必由之路。苏北的农业产业化应按照“生产基地化、品种优质化、种养规范化、加工标准化、产品名牌化、销售订单化”的农业产业化链式开发原则来推进,做到从农产品生产到农产品加工到农产品销售再到农产品消费的流程高效化。为此,必须进一步优化、整合现有的农产品加工、流通企业,发展大型龙头企业;积极发展农业产业化中间组织,处理好农户、中中间组织和市场的关系;积极培育农产品市场,搞活农产品流通,充分发挥市场机制的作用。

(二)重视农村公共产品的供给,建立和健全农村社会保障制度

取消农业税后,苏北地区相当部分农村出现公共产品供给严重不足的问题,特别是公共基础设施建设更为严重,虽然国家有一定的补贴,但农民自筹资金也占了农民支出的很大比例,农村公共产品的滞后性会严重影响农民的消费提升。因此,国家加大农村投资公共设施与公共产品的建设力度,解决农民生产、生活中急需的农民个人解决起来不经济或个人无力解决的那些问题,就会大大降低农户用于生产和生活中必需的公共支出,支出的减少就意味着收入的相对增加,这些措施会在一定程度上有助于调动农民脱贫致富的内在动力机制,对于消除贫困起到不可忽视的重要作用。

另外,农村制度的变迁也非常重要,从抽象意义上讲制度也是农村公共产品的供给表现形式,新的制度的嵌入对于苏北地区农村扶贫具有重要的意义。

当前,经济政策是扶贫资源分配的物质经济,其发展的公式就是:经济收入的增长加瞄准贫困地区及贫困家庭的扶贫就等于农村的发展和消解贫困。这种模式对于风险意识准备不足,环境一旦发生变化,贫困者返贫的可能性会增加,在扶贫战略框架中嵌入发展型社会政策,建立和健全农民社会保障体制,也将大大提高经济政策的扶贫效应,解决经济增长模式的减贫与社会保护体系缺失间的不平衡问题。建立和健全农村社会保障体系是一项重要的反贫困的制度安排,它会为陷入贫困状态者构建一个预防线和保障线,从更深层次意义讲,它会增加农民的主体意识,让农民产生一个强烈的归属感,只有这样,扶贫才具有它的制度价值意义。

(三)加强财政转移支付资金的管理和监督,使之发挥最大效益

资金是扶贫的重要物质条件,如何科学地实现扶贫资金和各级财政转移支付资金的管理,是扶贫工作所面临的一个重大课题,不同途径的财政转移支付资金如何有机结合起来使用,更是当前需要解决的难题。随着扶贫工作的进一步深入,简单的资金使用和管理制度将不会适应当前农村发展现状。因此,各级财政转移支付资金的管理和监督制度的建立迫在眉捷。在充分调研的基础上,我们初步形成了一系列资金管理和监督的思路与构想。第一,在全球统筹的基础上将各级财政转移支付资金进行分类,第一类为救助式扶贫资金,第二类为农村基础设施建设资金,第三类为产业发展资金,其中各级财政支付的扶贫资金主要侧重于第一类和第三类,其它财政支付资金侧重于第二类,这样有所侧重点的分类别的进行资金管理使用,可以有效地提高资金使用的效率。第二,建立专门机构保证转移支付政策和制度的落实。在这方面,全省和全国还没有先例,因此,这方面的尝试和探索具有重要的前瞻意义,如配备专职人员进行转移支付制度、政策、数据资料的分析和研究,这将对进一步规范转移支付资金的分配,提高转移资金的使用效益。第三,财政部门 and 审计部门对资金的管理和监督实施联席审核和查对制度。首先对资金财政转移支付资金进行制度化、规范化、科学化的管理。要建立一整套完整的会计核算体系和管理制度,加强扶贫资金的跟踪问效和监督检查。财政部门会同审计有关部门进行严格的政策把关,除了组织日常性检查外,还可以通过交叉检查、上查下等形式,加大财政及审计部门对扶贫资金的检查与审计力度,防止挤占挪用扶贫资金。发现问题,及时处理,确保扶贫资金的高效、安全运转,还可以不定期深入项目单位调查研究和监督检查,掌握项目建设动态,纠正项目管理中存在的问

社会建设

题确保项目投资发挥预期的经济效益和社会效益。

【参考文献】

- [1]徐进.整村推进—扶贫思路与方法研究[M].北京:中国财政经济出版社,2008.
- [2]姜爱华.政府开发式扶贫资金绩效研究[M].北京:中国财政经济出版社,2008.
- [3]杨颖.中国农村反贫困研究[M].北京:光明日报出版社,2011.
- [4]张新文.发展型社会政策与我国农村扶贫[M].广西:广西师范大学出版社,2011
- [5]李兴江.中国农村扶贫开发的伟大实践与创新[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [6]赵曦.中国西部农村反贫困模式研究[M].北京:商务印书馆,2009.

(作者单位:淮海工学院法学院)

连云港市“居家养老服务课题”调研报告

连云港市老龄协会调研组

居家养老服务是指政府和社会力量依托社区，为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式。它是对传统家庭养老模式的补充与更新，是我国发展社区服务，建立养老服务体系的一项重要内容。从 2013 年下半年起，连云港市老龄协会调研组用了三个多月时间，通过走访、参观、座谈、交流、讨论等形式，对全市四县两区城镇、农村养老服务体系建设和居家养老服务情况，进行了较为深入的考察调研。现将全市居家养老服务的主要情况报告如下。

一、我市居家养老服务的基本情况、做法和成绩

(一)基本情况

据统计，我市 60 岁以上老人已达 69.4 万，占全市总人口的 13.66%，为应对人口老龄化，探索养老服务的新路子，到目前为止，连云港市共建成养老服务机构 128 个，床位 15426 张，其中市县政府主办养老机构 10 个，床位 2750 张，乡镇敬老院 80 个，床位 8609 张，以上床位中护理床位 1680 张，占床位总数 12%。民办 36 个，床位 3935 张，作为连云港市 2012~2013 年十大民生工程之一的市社会福利中心建设项目占地 66.18 亩，床位 1000 张，总投资 1.48 亿元，今年底已顺利竣工。围绕“老有所养”要求，各级政府和民政部门加强居家养老服务体系建设和，三年来，我市共建成农村老年集中居住区 5 个，床位 460 张。以社区为依托的居家养老服务中心(站)、小型托老所、“老年关爱之家”共 823 个，全部通过省级验收，床位数 3529 张，其中 36 个被省老龄办评为省级示范居家养老服务中心，全市共拥有养老床位数为 17932 张，每百名老人拥有养老床位数 2.66 张。全市初步实现居家养老服务中心(站)在城镇社区全覆盖，在农村覆盖面达 40%。养老服务信息化全面启动，居家养老服务系统实现

社会建设

与全国联网,建成虚拟养老院 2 个,居家养老网络服务覆盖率达 29%,为老年人提供日托、家政、康复、精神慰藉等服务。

(二)推进居家养老服务体系建设的主要做法

一是我市各级民政部门重视居家养老服务站(中心)建设:注重规划布局,确保养老服务体系设计科学合理,各级政府坚持把此项目建设纳入城市大规划、大开发、大建设的总体框架进行布点布局,按市级、区级、街道三个层次确定居家养老服务机构的数量、规模、档次和发展速度,注重政策引导,动员全社会力量把养老服务事业做大做强。对新建居家养老服务中心(站)发放一次性补贴 2 万元,激发了全社会发展养老服务的积极性,近几年来全市投入 1.2 亿元,对城市 146 个社区办公和老年活动用房进行新建或改扩建,面积都达到 200 平方米以上,为社区开展居家养老服务提供了支撑,去年居家养老服务中心(站)建设,省、市级地方各级投入有 2000 多万元,现已投入使用。

二是加强管理,加大检查指导力度,为基层排忧解难,把居家养老服务工作落到实处。首先是加强宣传,正面引导。一方面,运用报刊、电台、电视台、网络等媒体进行宣传,引导社会和群众对居家养老给予关注和支持,动员广大老人树立正确的消费观,拓宽居家养老服务的市场需求。另一方面,通过召开养老服务工作推进会、现场会,组织县区相互参观学习,交流经验,指导基层正确开展居家养老服务工作。其次是健全制度,加强管理,提高服务水平。通过实地考察各类养老服务机构建设和社区居家养老服务中心日常运营情况,帮助基层解决实际困难和问题。加强为老服务队伍建设,鼓励各类职业培训机构对居家养老服务人员开展职业技能培训,考试合格发给相应的职业资格证书。三年来依托市社会福利院养老护理培训中心,举办养老护理员培训班七期,有 518 人取得养老护理员职业资格证书。

(三)居家养老工作亮点

赣榆县:“离家不离村”居家养老模式坚持十年获得成功。青口、海头、柘汪等乡镇,充分尊重老人“离家不离村”的愿望,自筹资金,利用村内闲置土地,采取规定建筑面积、统一设计标准、统一施工建设,分别建起了 20 多个规模不等的老人集中居住区,让老人不离开生息之地,不打破原有的生活方式,即可享受生活照料、身体检查、精神关爱等服务。具体做法是:只要是本村村民,超过 60 周岁,均可向村集体提出申请,经村委会评审,符合条件者,其儿女与居家养老服务中心签订授权委托书,缴纳一定数额押金即可办理集中居住区入住

手续,可享受多重养老服务。当老年人不再需要居住而退出时,押金予以一次性退还。

集中居住区中既保留了传统的家庭生活方式,又能享受到社会福利待遇,社区不组织统一活动,不干预集中居住区老人的活动自由,老人住进去后照样可以为子女做家务、照看孩子,照样可以种自己的小菜园,安享晚年生活。而为了居住其中的老年人能够更好地生活,这样的村级居家养老区都形成了一个较为完整的配套体系。以该县青口镇大盘村、柘汪镇秦家沙村为例,他们以老年公寓为核心,以服务中心专业化服务为依托,以集体资产及基金运作为依靠,形成了独特的集中居家养老模式。村集体出资按照统一规划、统一标准、统一规格建设老年公寓及相关配套设施,免费供老年人集中居住,同时成立服务中心为老年人提供免费护理、医疗、心理咨询、休闲、娱乐、公共卫生等服务。赣榆县这种村建养老区的模式,已成为江苏省三种农村养老机构建设形式之一,而且引起了国家及省有关部门的关注和重视,被《人民日报》大篇幅刊登在2013年10月14日《财经纵横》栏目,向全国推广。

新浦区:创设社区居家养老服务新模式效果初显。新浦区路南街道贾圩社区不断探索和健全社区为老服务体系,在全市首批建立了居家养老服务一条龙服务“社区”。组建了一支由退休老教师、律师、医生、保安、电工、社区志愿者及下岗再就业人员组成的服务队伍,向辖区老年群体实施医疗、保健、休闲、娱乐等各种有偿、无偿服务。社区还不断完善社区居家养老服务网,运用信息化手段作为居家养老服务技术支撑,建立居家养老服务平台,为老人提供有效的网络服务。为提高服务水平和质量,街道对“居家养老”服务专业人员进行定期不定期或短期培训,发放服务卡、服务券,对老年群体需求实行24小时“随叫随到式”服务;对生活缺乏自理能力且行动不便的高龄、空巢、独居及病残的老人,社区还选配了专门的护理人员,确保及时上门为社区老年群体提供全方位的服务。苍梧社区老年人居住较为集中,为了解决老人就餐难题,苍梧社区创办了老年配餐服务中心,提供的套餐以其实惠,卫生,可口受到了社区老人们的欢迎。该社区还通过“居家养老”服务领域的拓展,吸收6名4050人员参加为老服务工作,有效促进辖区困难下岗失业人员实现再就业。

连云区:政府甘当困难老人“贴心保姆”。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。如:为老人提供日间照料、精神慰藉、家政服务等,被老人称为“政府保姆”。该区还在为各社区居家

社 会 建 设

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。他们还建立智能化养老 962069 白玉兰呼叫系统,为居家老年人提供送货、送医、叫车、送气、订餐、急救、报警、送报、订奶、家政、维修、天气预报、走失查找、政策咨询等各种服务。为弥补养老服务中心人员不足,该区积极倡导建立志愿者服务体系,在社区范围组织各类志愿者队伍 200 多支并开展爱心服务“时间银行”活动,为辖区居家老人提供各类服务 5000 人次,受到社会的关注和广大老人的欢迎。

灌云县、东海县、灌南县通过召开座谈会,发放问卷调查等形式,广泛征求老人对居家养老服务的意见,经过汇总交相关部门在工作中加以落实和改进,有效地改善了老人的居住环境,提高餐饮质量,为老年人提供温馨、舒适的生活氛围。为鼓励基层干部在居家养老服务事业建设中大有作为,各地政府将民生服务作为考核作用干部的重要指标,培养造就了一批有远见、有胆识、有大爱、有担当、有奉献的基层干部和社会人士,成了养老服务爱心模范和时代先锋。

二、存在的困难和原因

(一)居家养老服务存在的困难

1.服务中心(站)运转经营难。从总体养老形势看,全市为居家养老提供服务的机构相对偏少,由于老年人口增长速度较快,养老床位数不足,而部分养老机构档次不高、入住率较低,与广大老人对养老服务需求相比存在较大差距。目前,以社区为依托建设的居家养老服务中心(站)全市总数虽已达到 800 多个,但这些距离老年人群体最近的养老服务机构大多难以真正发挥作用,调查中据群众反映:不少社区居家养老服务运营困难,有的是形式大于内容,有的只是空架子,有的是为了应付上级检查考核做样子,没能很好地发挥其居家养老服务的基础性作用。目前我市居家养老服务建设还处于起步发展阶段,政府投入的部分资金多用于养老服务中心(站)和社区老年活动场所上,而市、县区政府购买养老服务能力薄弱,具体表现为:缺钱、缺人、缺场地,很难吸引社会力量参与,成为制约居家养老服务事业发展的瓶颈。

2.老年人养老服务需求满足难。全市居家养老服务中心(站)建设不能满足老人的需求,农村居家养老服务机构尤显不足,虽然养老床位总数多于城市,其中大多数是农村敬老院床位数,主要是面向农村“五保”特定人群。大部分农

村老人不愿去敬老院养老,其原因有多面:有的老人子女进城打工,老人留守在家,要种田、要搞副业,还要带孩子,老人自己缺乏子女照顾,这样就使传统的家庭养老功能弱化;再是农村大多数老年人没有购买养老保险,操劳一辈子,不能自己养自己,生活上主要靠儿女赡养,没有多余的钱去住养老机构或购买养老服务;;农村享有退休金的老人毕竟为少数,月收入达 2000 元的老人只占 20%左右;还有农村养老机构多在乡镇所在地离村庄较远,老人不方便入住,或因基础设施差,难以满足老年人需求。

(二)原因分析

1.居家养老服务的市场机制不够健全。从理论上讲,居家养老服务行业是夕阳工程、朝阳产业,其中蕴藏着巨大商机。当前实际运作,主要还是政府自己搭台,自己唱戏,长期下去就会形成政府部门包办居家养老服务机构,迫使自己在琐碎的事务性工作上事无巨细操心费力,反而影响政府检查、监督、协调等职能的发挥,甚至会与民争利,冲击投入居家养老服务事业的的社会资本。而民办养老机构建设征地难,相关审批越来越严,使准入门槛和运转成本提高,由于养老服务产业是高投入低回报产业,资金回收周期长,造成许多民间团体、社会资金在观望中犹豫不决不敢投资。加上老年人的消费观念比较保守、瞻前顾后,各种家政公司的不良竞争,也给居家养老服务市场增大了压力,使居家养老服务行业经济收益相对较低。

2.养老服务队伍不稳定。居家养老服务人员主要由各老年公寓(福利院)工作人员、家政服务员、志愿者,以及社区工作人员组成,经过相关专业培训的不到 30%,愿意长期坚持在养老一线的服务人员不到 10%。

3.社区内老年活动场所、服务设施比较少。有的社区连自己办公用房都很紧张,腾不出老人活动空间,但辖区内有些部门或单位活动场所长期闲置,属于个人、集体空置房、空闲场地得不到充分利用。

三、思考和建议

(一)一点思考

连云港市人口老龄化形势严峻必须积极应对。到 2008 年底全市 60 岁以上老年人口 56 万,占全市户籍人口总数的 11.8%。2010 年底,全市 60 岁以上老年人口 63.8 万,占户籍人口 498.8 万总数的 12.8%,2012 年底 60 岁以上老年人口增至 69.46 万,占户籍人口 508.7 万总数的 13.8%,每两年增长 1 个百分点,比专家预测的十年平均增长 3.5%的比率要高,可以说我市是跑步进入

社 会 建 设

老龄化社会,现在 13.8%老龄化比率虽然低于江苏省平均水平,但是连云港市处于苏北经济欠发达地区,从《2012 连云港年鉴》可以看到,江苏省地区生产总值表中,连云港市为 1410.52 亿元,在全省 13 个省辖市中位次排列在第 12 位,城镇居民人均可支配收入,连云港市为 21698 元,位次排列第 11 位,农村居民人均纯收入连云港市为 8434 元,与宿迁市差不多,位次排列第 12 位,以上三项主要经济指标在全省处于倒数第二、三位,“未富先老”比较典型,是我市现在面临的最大挑战,最新颁发的《中华人民共和国老年人权益保障法》确定“国家建设和完善以居家为基础,社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。倡导全社会优待老人。”它充分体现了国家意志,《老年法》“要求各级人民政府应将老龄事业纳入国民经济和社会发展规划,将老龄事业经费列入财政预算,建立稳定的经费保障机制,并鼓励社会各方面投入,使老龄事业与经济社会协调发展”。发展老龄事业,特别是养老事业,任重道远,各级领导责无旁贷。目前连云港市居家养老服务事业的建设比较机构养老政府的托底服务,很多方面需要完善和提高;单靠一两个部门做养老服务事业远远不够,需要全社会的关注和投入;养老基础与养老保障密切相关,需要政策设计,要走的路还很长。我们要以党的十八大和十八届三中全会精神为引领,深入学习贯彻国务院 2013 年 9 月 13 日颁发的《关于加快发展养老服务业的若干意见》,高举改革大旗,不断推进全市养老服务业持续健康发展,加快建立组织健全、功能完善、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、与人口老龄化进程相适应,与经济社会发展水平相协调,覆盖城乡的养老服务体系。

(二)四点建议

1.在全市范围内开展一次养老服务体系大建设大检查。针对预定目标,找寻差距、分析原因、制定措施、落实行动。2009 年以来,以市委、市政府下发的有关养老服务方面的文件有 8 个,包括《关于加快全市老龄事业发展的实施意见》、《连云港市“十二五”老龄事业发展规划》、《关于印发民生幸福工程六大体系实施方案的通知》等,文件对“十二五”期间养老体系建设包括发展居家养老事业各项指标、保障措施都提出过明确要求。“十二五”还有最后两年时间,目前我市正在积极打造“9325”养老新格局,即通过养老服务业的快速发展,让全市 93%的老人通过社会化服务实现居家养老,2%老年人通过政府购买服务养老,5%的老人通过入住养老服务机构集中养老。2014 年是实施《连云港市老龄事业“十二五”发展规划》的关键一年,新年里检查工作要坚持实事求是

是的原则,既要肯定工作成绩,又要正视存在的困难和问题,要认真倾听基层意见,特别是老年人的诉求,坚决按照“十二五”规划目标和时间进度表,确保各项任务的完成,并以此制订整改措施,真正做到把养老服务这项工程办实办好,把党和政府对老年人的关怀送到千家万户。

2.建立“联席会议制度”。进一步加强老龄工作的组织领导和老龄工作机构的建设。各级党委、政府要高度重视老龄工作,将老龄事业列入重要议事日程,纳入本地区经济社会发展总体规划和年度计划。由于老龄化进程的加快,老年人群体在迅速扩大,给社会经济带来的压力也越来越大,老龄工作涉及到医疗、卫生、保险、宣传、教育、金融、法律等各个领域。建立“联席会议制度”就是把与老龄事业相关的部门和组织,定期召集在一起,举行会议、听取工作汇报,及时研究解决老龄工作的重要问题,在政策引导、制度建设、宣传教育等方面充分发挥政府主导作用。进一步建立健全党政主导、老龄工作机构组织协调、相关部门各司其职、社会广泛参与的领导体制和运行机制。目前,我市的老龄工作机构,有的县区不够健全或关系不顺,工作推进缺乏力度,需要及时调整。要进一步理顺老龄工作管理体制,明确各级老龄委办的职责和任务。根据老龄工作任务,落实人员编制,选派政治和业务素质高的人员从事老龄工作。乡镇、街道都应建立相应机构设专人负责老龄工作。

3.打破旧格局引进新机制让社会资本唱大戏。提请各级政府继续加大对养老服务的投入或给予政策扶持,并尽可能多的争取省财政投入,对已经建起来的居家养老服务中心(站)扶上马,再送一程。新建一批承载能力强的养老服务场所,如养老城、养老社区,采用市场化运作模式,如公办民营、民办公助、合资等形式,政府重点是进行监管。大力扶持社会力量兴办养老服务事业,政府通过资金补贴、税收减免、购买服务等,引导社会资本参与养老服务事业发展,要加大引资力度。对民间资本兴办的非盈利性养老机构与政府兴办的养老机构应享有相同的土地使用政策,可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地;对非盈利兴办养老机构建设要免征有关行政事业性费用。各类养老服务建设用地都要纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划,规划部门对老城区改造和新建居民小区要预留养老用地,凡养老服务设施建设要经老龄办审批并签署意见。积极支持社会力量兴办养老机构,在资金、场地、人员等方面,进一步降低社会力量兴办养老机构的门槛,简化手续、规范程序、公开信息,提供便捷服务。鼓励个人兴办家庭化、小型的养老机构,鼓励民间资本对企

社会建设

业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源整合和改造,用于养老服务。

4.加强和完善居家养老服务“最后一公里”的保障能力建设。居家养老是我国养老体系建设的基础,90%或以上老人都要在家庭中养老,社区的责任就是要提供良好的家政服务,这样居家养老服务中心(站)就成了养老服务的前沿阵地。社区养老服务要实现“三个全覆盖”即服务区域全覆盖、服务对象全覆盖、服务项目全覆盖。首先要建立健全辖区内所有老年人养老档案,包括健康状况、家庭成员、经济收入、赡养条件、文化程度、性格爱好、通讯地址、联系方式、生活照料责任人等等,对岁数大的高龄老人或患有严重疾病的老人以防意外,要做到24小时信息监管。有的老人反映,退休离开单位后觉得无人管,好象没了着落,事实是原单位不管,社区不知晓。希望以后办理退休手续时,原单位包括工厂、学校、机关事业单位都要与所在社区进行人员管理对接,建立联络员制度。要大力提倡全社会尊重老人、优待老人。岁月流逝,我们都将老去,这是自然规律,在养老问题上,没有任何人可以置身事外、袖手旁观。“老吾老,以及人之老;幼吾幼,以及人之幼”,孝敬父母赡养老人是天下做儿女的应尽义务,在人口老龄化日趋严峻的今天,尊老敬老的优良传统更应该得到传承与发展,要大力表彰先进典型,深入开展法律援助。对子女不尽赡养义务要予以法律惩戒或强制其尽到赡养责任。居家养老服务中心(站)要及时为老人提供助餐、助聊、助行、助学、助洁、助急、助医、助乐的服务。积极发展老年教育,丰富老年人文化体育活动、关注老年人心理和精神健康问题,鼓励老年人参与社会发展。在社区内使不同年龄段的老人,即低龄老人、中龄老人和80岁以上的高龄老人都可以享受到各有侧重的养老服务。县区政府要像配建幼儿园、学校一样配建社区老年人服务设施,把建立日间照料场所等助老设施作为社区标准化评价的内容之一,鼓励和支持社区养老义工等服务组织发展。制定社区居家养老服务实施办法,加强考核,提高服务质量。

连云港市就业情况分析报告

许 平

就业是民生之本。近年来,市委市政府高度重视统筹城乡就业工作,将稳定和扩大就业作为保障和改善民生的头等大事,落实积极就业和创业政策,切实做好对农民工、大学生和就业困难群体重点援助,积极推进创业带动就业工作,确保就业形势基本稳定。现根据市领导的要求,将我市就业情况分析如下:

一、基本情况

截止 2012 年末,连云港市城乡户籍人口 505 万人(其中,市区 96 万人),常住人口 439 万人。

(一)就业人口情况

就业人口是指在一定年龄以上,有劳动能力,为取得劳动报酬或经营收入而从事一定社会劳动的人员。

全市就业人口为 252 万人,占常住人口的 57.4%。

1. 从产业比重看,第一、二、三产业就业人口所占比重分别为 36.3%、31.3%、32.4%。与全省平均水平相比,第一产业所占比重比全省高 13.6 个百分点,第二产业比全省低 12.7 个百分点,第三产业比全省低 0.8 个百分点。

2. 从行业分布看,主要集中在农、林、牧、渔业,制造业,批发和零售业,建筑业,占就业人口的 66.2%。

3. 从职业构成看,体力为主劳动者占就业人口的 89%;智力为主的劳动者占 11%。智力为主劳动者占就业人口的比重比十年前增加了 2.8 个百分点。这种变化特征与就业人口从第一产业向第二、第三产业分流和调整是相适应的。

4. 从年龄结构看,就业人口平均年龄 41.64 岁,比十年前增加了 4.47 岁,其中:男性为 41.64 岁,女性为 40.68 岁。

5. 从教育程度看,就业人口中,仍以初中、高中受教育程度人口为主体,两

社 会 建 设

者占到 65.9%。比较十年前,提高幅度最大的是初中就业人口,上升了 6.7 个百分点,大专及以上学历的提高 3.5 个百分点,表明高素质的就业人口所占比重上升。就业人口平均受教育年限为 9.02 年,较十年前提高了 0.93 年,超过了初中受教育程度。

(二)就业从业情况

全市就业人口为 252 万人中,城镇就业人口 104.3 万人,农村就业人口 147.7 万人。

1.城镇就业人口中,城镇非私营单位从业人员 35.2 万人。其中,机关单位 3.2 万人;事业单位 9.5 万人;企业 22.5 万人。私营企业及个体从业人员 54.6 万人。社区公益性岗位及灵活就业人数为 14.5 万人。

2.农村就业人口 147.7 万人,市外劳务输出就业 84 万人,市内非农转移就业 33 万人,从事农业 30.7 万人。

(三)失业登记情况

失业登记指我国对城镇人口中在法定劳动年龄内,具有劳动能力和就业愿望,而暂时尚未就业的人员进行登记。

全市城镇登记失业人数为 3.47 万人,城镇登记失业率为 2.47%。

城镇登记失业人员中,就业转失业 1.6 万人,占 46.1%;新成长人员为 1.87 万人,占 53.9%,其中高校毕业生为 0.32 万人,占 9.2%。

(四)就业需求情况

每年,全市就业人口中新增就业需求:

- 1.农村富余劳动力新增转移就业 3 万人。
- 2.城镇就业转失业人员,保持在 2 万人左右。
- 3.初中、高中毕业后没有继续升学的(简称“两后生”)0.7 万人。
- 4.当年毕业需要就业的大学生 2 万人左右。
- 5.职业技术学校、中专校毕业生 2 万人左右。
- 6.其他(含部队转业、外地户籍人口迁入等)0.3 万人。

由此估算,每年需要安排就业的 10 万人左右,其中市内 7 万人,市外劳务输出就业 3 万人。

(五)岗位提供情况

- 1.每年公务员招考吸纳就业 300 人(人社局提供)。
- 2.事业单位招聘吸纳就业 1500 人(人社局提供)。

3.城镇非私营企业招聘吸纳就业 3500 人(统计局提供)。

4.城镇私营企业 2.5 万人(工商局提供)。

5.社区公益性岗位就业 3000 人(人社局提供)。

6.死亡和退休等自然减员 1.5 万人(人社局提供)。

目前,我市每年可提供的就业岗位在 5 万个左右,这与我市每年就业岗位需求 7 万人仍存在较大缺口。

二、主要开展的工作

我们积极围绕加快推进统筹城乡就业工作的目标,以提供均等化公共服务为抓手,通过实施积极的就业政策,培育全民创业的体制,加快形成城乡平等的公共就业服务体系。开展城乡劳动者技能培训 58.9 万人次;组织职业技能鉴定 12 万人次,完成规划目标的 54.5%。全市零就业家庭保持动态为零。主要工作有以下几个方面。

(一)落实积极就业政策,实施城乡一体推进计划

建立城乡一体的就业管理服务体系,实现城乡人力资源和社会保障服务机构全覆盖。构筑“十五分钟公共就业服务网”,建立城乡一体的就业失业和求职登记制度,对城乡劳动者统一进行就业、失业登记和求职登记,逐步建立起城乡统一的就业失业登记和统计制度。建立的城乡一体的就业援助制度,把促进就业各项政策逐步延伸到农村。同时还建立城乡一体的创业服务制度,健全农民创业服务指导工作体系,完善了基层人力资源和社会保障平台创业服务功能。在苏北范围内率先启用“就业 e 图”,借助“十五分钟公共就业服务网”,打响港城公共就业服务品牌,实现了全市 1432 个行政村基层人力资源和社会保障平台全覆盖。

(二)努力开发就业岗位,实施就业增长推进计划

一是开发公益性岗位。制定全市公益性岗位开发管理和使用的指导意见,对公益性岗位开发、管理及岗位补贴标准的制定提出了具体要求;二是鼓励企业吸纳就业。对 120 家重点企业实施用工需求监测,准确掌握着企业生产状况和用工态势。三是制定农民就业培训特别计划,开展“三进服务”。招聘现场进百镇,推动 5 万多名农民转移就业。用工岗位进千村,将各级人力资源市场招聘信息发布到 1432 个行政村,张贴到农民家门口。培训信息进万家。把培训机构、培训项目、补贴标准、农民培训补助政策等信息印制成“培训菜单”,印发到 6 万多名农民手中。“十二五”以来,全市累计实现城镇新增就业 16.24 万人,城

社 会 建 设

镇登记失业率 2.44%, 低于控制目标; 新增转移农村劳动力 8.7 万人, 累计转移 117 万人。

(三) 强化创业带动就业, 实施创业拓展推进计划

一是开展创业服务。编印《创业指南》, 举办“创业讲堂”、“周末辅导员”、“中外企业家论坛”、“小企业管理顾问”和“金融服务辅导员”等多种形式创业服务活动。二是营造浓厚氛围。开通了连云港创业网, 开发完成了具有自主知识产权的创业实训软件。市、县区政府加大创业明星的表彰和奖励力度, 市政府每年评选表彰创业明星 10 名, 在全社会营造了鼓励创业、创业光荣的良好氛围。三是提升创业能力。丰富创业项目库, 举办大型创业项目推介会, 提升创业指导专家队伍水平, 不断优化创业服务, 推动劳动者自主创业。新征集开发创业项目 30 个。四是开展主题活动。举办创业项目设计大赛、创业项目推介会、创业博览会, 2012 年 11 月牵头成功举办了东中西创业联盟城市首届青年创业大赛, 全国 10 个省区派代表参加了比赛, 推动全市创业带动就业工作。全市打造市级示范性创业孵化基地 30 个, 开展“一镇一品”农村创业孵化示范基地建设试点工作, 在苏北处于领先地位。

(四) 帮扶重点群体就业, 实施就业援助推进计划

一是帮扶重点群体。以帮助高校毕业生、促进农村劳动力转移就业、解决困难群体就业问题为重点, 开展“就业援助月”、“春风行动”、“民营企业招聘周”等专项活动。二是开展离校未就业高校毕业生实名制登记工作, 对 4794 名未就业大学生调查摸底, 提供职业介绍、职业培训、就业见习、创业服务等各项公共就业服务, 落实各项就业扶持政策。三是开展专场招聘。每季度全市组织县区及各级基层人力资源和社会保障平台适时联动, 开展针对就业困难人员的专场招聘会, 推动就业再就业。四是实施专项援助。每月对市区零就业家庭和农村零转移家庭进行一次摸底统计, 跟踪服务, 多渠道援助就业, 确保动态清零。全市目前累计创建省级充分就业示范社区 14 个, 创建省级充分转移乡镇 51 个, 在苏北领先。

(五) 完善就业服务体系, 实施平台覆盖推进计划

2005 年以来, 按照“城乡一体、平台到村、联系到户、服务到人”的要求, 推动人力资源社会保障工作职能向村、社区级延伸。一是开展星级创建。对乡镇、街道、社区的劳动保障所(站)开展星级创建和评估工作, 整体推动全市基层人力资源社会保障平台建设。二是加大投入。投入 600 万元, 为所有街道、乡镇、

社区的劳动保障所(站)统一配备计算机设备,筹集资金 1100 万元,用于保障基层平台工作人员的工作经费。三是开展统一培训。每年组织两次劳动保障协理员的统一培训和考核,目前已有 1061 名协理员取得国家级协理员从业资格,并持证上岗。四是工作重心下移。全市街道、乡镇、社区、行政村人力资源社会保障基层平台全覆盖,四级公共就业服务体系基本形成,实现市、县(区)、街道(乡镇)、社区(村)就业信息系统联网。五是提升服务功能。投入 1000 万元,改造市、县区人力资源市场,完善信息化建设。市级人力资源市场新建 108 个多媒体现场招聘摊位和 32 个自助求职机,实现无纸化招聘。

(六)提高就业创业能力,实施技能提升推进计划

推进“2442”企业职工技能培训工程。发挥企业的主体作用,加大财政经费投入,搭建公共培训平台,形成政府指导、企业主体、市场主导的企业职工培养机制。在全市企业中培养 2000 名高技能人才、4000 名中级工、4000 名初级工,开展 2 万人次的企业职工岗位培训。突出抓好四大培训:一是创业培训;二是就业技能培训;三是岗位提升培训;四是高技能人才专项培训。做好金蓝领培养工程,加大高技能人才培养力度。培养 600 名技师、高级技师,6800 名高级工,高技能人才占技能人才比例苏北领先。做好“技能下乡工程”,建立城乡统一的培训制度。深入开展送技能下乡行动,提升农民就业创业技能。

(七)创建人才服务品牌,实施大学生就业推进计划

继续实施“百企千人”就业见习计划,着力帮扶就业困难高校毕业生就业,继续推进“三支一扶”及购买公益岗位安排困难家庭大学生专项行动。全面开展“就业创业服务进校园”系列活动,打就业创业指导、就业供需交流、创业孵化扶持等就业创业服务“组合拳”。切实加强高校毕业生就业工作的组织领导,重新调整连云港市高校毕业生就业工作领导小组成员,全面落实国家、省、市各项高校毕业生就业促进政策。全面开展“就业创业服务进校园”系列活动,促进高校毕业生充分就业,实现“511”目标,即:每年录用专科以上毕业生 5000 人,就业见习基地数量超过 100 家,就业见习人数超过 1000 人。

三、存在的困难和问题

(一)就业总量供大于求的矛盾。通过上述基本情况分析估算,由于城市化进程的快速推进,每年新增有就业需求的人员在 10 万人左右,而通过经济发展带动,能满足的就业岗位在 5 万个左右,可以说,“十二五”期间,我市面临新成长劳动力、失业人员、农村剩余劳动力和未就业大学生“多个龙头放水”的形

社 会 建 设

势。但是,从我们了解的人力资源市场招聘情况看,就业需要大企业的入驻和招聘支撑,例如,我市的珠江钢管有限公司,从进驻以来,已经招用 1000 多名员工,下一步还将继续扩大用工的规模,像这类的企业在我市还很少。从社会保障参保情况看,我市市区单位 6 年以来,净增就业人数总和仅 4.07 万人,新建工业企业中参保在 100 人以上的仅 24 家,没有大企业对接就业的拉动,给我市就业工作带来了很大的压力。同时,我们与统计、工商部门共同调查的新增就业情况看。今年前三季度,工商部门统计的城镇个体从业人员新增 1.1 万人,人社部门统计的社区公益岗位灵活就业人数新增为 3.76 万人,而统计部门统计的城镇单位从业人数新增仅为 0.16 万人,这组数据说明,与人力资源市场招聘反映的情况是一致的,我市规模企业吸纳就业能力有限。

(二)就业结构性矛盾突出。随着沿海开发战略的深入实施,由于人才资源结构失衡,人力资源市场供求的结构性矛盾突出,产业转型升级所急需的研发人才、高技能人才和部分工种的技术人才紧缺。来自人力资源市场的统计信息表明,近两年,以机械加工为主的技术、技能型劳动力紧缺。工科和应用性较强的学科专业大学生就业形势较好,而普通劳动力和文科专业大学生就业出现困难。我市目前反映出在制造、加工、建筑等传统产业,高技能人才的短缺现象,或许会成为阻碍我市经济社会持续发展和产业转型升级的“瓶颈”。从今年人力资源市场反映的情况看,各类企业(含私营个体企业)提供的 1.2 万个就业岗位中,技能性工种需求占 57.3%,而匹配成功率只有 12.6%。下一步要尽快完善高技能人才的培训机制,合理调整各类技工职业培训学校、公共培训(实训)基地的课程设置,推动高技能人才队伍的整体建设。

(三)就业不稳定因素依然存在。截止目前,全市城镇尚有登记失业人员 1.6 万人,其中长期失业人员 0.37 万人。城镇登记失业人数基本上保持在 1.4 万-1.6 万人之间,说明始终有一部分群体处在长期失业状态。在岗职工方面,部分企业招用人员虽签订了劳动合同,但没有为职工依法缴纳社会保险,造成职工流动性大。同时,在我市新增就业中,有 30%至 40%属于灵活就业,这其中又有相当部分是依靠岗位补贴、社保补贴来支撑,就业很不稳定,随时面临再次失业的风险。

(四)创业带动就业工作推进难度大。一是全民创业的氛围不浓。社会缺乏对创业的关注,在体制和观念中都没有把创业放在应有的地位,创业氛围不浓。比如就大学毕业生来说,往往把创业作为求职不理想下的选择,而不是首

选。二是政府促进创业的投入不足。虽然各级财政安排了一定的资金用于引导创业,但是,与建设创业型城市的要求相差还很大,并且通过扩大失业保险基金支出试点筹集用于创业的资金,投入也不到位,没有产生积极的成效。三是创业服务不配套。目前,我市市场化的创业服务机构较少,且专业化水平低,运行不规范,服务功能较为单一,满足不了广大创业者管理、信息等各方面需求。另一方面,政府提供的公共就业服务也存在明显不足,比如“创业贷款难”,“办证难”等等。

四、下一步工作措施和设想

围绕“十八大”提出的推动实现更高质量就业的目标和人才强市战略,重点做好“六个推进”,努力实施“六个创建”。

(一)推进创业助推体系建设,创建省级创业型城市

围绕省级创业型城市创建工作要求,出台了《关于创建创业型城市促进创业带动就业实施意见》,明确促进创业就业的一系列扶持政策,加大创业扶持力度;完成省级创业型城市创建阶段性基础工作,基本建成创业型城市创建“组织领导、政策支持、创业培训、创业服务、工作考核”五大体系;召开全市创业带动就业推进会,组建创建省级创业型城市工作领导小组,整合各部门职能,共同推动全民创业;成立政策性创业贷款服务机构,充实扩大创业助贷基金规模,推动各类创业资金落实。建立健全市、县(区)、乡镇(街道)三级创业指导服务中心,为创业者提供一条龙服务;建立省、市级创业孵化基地和创业见习基地各 10 家以上,落实租金补贴等一系列进驻基地的优惠政策;建立完善创业带动就业统计指标体系和统计制度。

(二)推进就业援助体系建设,创建“两充一基”就业示范

把就业援助行动作为就业工作首要指标,依托基层劳动保障平台,健全促进就业援助的长效机制,农民就业失业登记、求职登记、农民困难家庭就业援助、创业服务制度得到有效落实,做到“发现一个”,“援助一个”,“稳定一个”,力争四项制度覆盖率 100%,进入全省第一方阵。开展“就业援助月”、“春风行动”、“民营企业招聘周”、“大学生就业服务进校园”等专项活动;以省级充分就业示范社区创建和充分转移乡镇创建为抓手,实施更加积极的就业政策。对就业困难人员享受不限次数免费职业指导和职业介绍,畅通援助就业热线,提供就业信息、创业培训、政策咨询服务。

(三)进职业技能培训体系建设,创建岗位技能提升培训示范

社会建设

完善院校培训、企业培训、专项实训、街镇培训、社会培训五大体系。开展重点产业职工技能提升培训示范城市创建活动。投入 500 万资金用于企业职工技能培训,在全市企业中开展 3 万人次的企业职工岗位培训。在 20 家企业中建立企业技能人才评价体系,逐步提高企业内部鉴定在全市鉴定总量中的比重。形成政府指导、企业主体、市场主导的企业职工培养机制。率先在全省举办市级技能状元大赛,完善连云港市技能大赛管理机制,形成技能竞赛工作的长效机制,不断提高技能竞赛组织工作质量和水平。开展高技能人才培养示范工程建设。建立 8 个市级高技能人才培养示范基地。

(四)推进人才评价体系建设,创建评价鉴定质量示范

以制度创新为重点,健全高技能人才评价选拔制度,逐步完善各项考核办法,加强技能人才评价体系建设、职业技能鉴定质量监控体系建设,在全市范围内开展“职业技能鉴定质量年”活动,确保职业技能鉴定质量走在全省第一方阵;加大技能人才选拔力度,加强技能人才使用体系建设。引导和鼓励用人单位完善培训、考核、使用与待遇相结合的激励机制。指导企业建立和落实职工凭技能职业资格得到使用和提升、凭业绩贡献确定收入分配的机制,促进职业资格证书制度与企业劳动工资制度的衔接;加大职业院校学生技能鉴定工作力度。

(五)推进公共就业服务体系建设,打造公共就业服务圈

完善公共就业服务体系建设指导意见,修订星级基层平台创建评估办法和程序。继续加大对街道、社区基层平台的硬件投入,筹集 500 万元,用于各级基层平台的硬、软件提升和改造,确保城乡人力资源和社会保障服务机构全覆盖。进一步提升工作水平和规范化水平。通过优化网络设备,加快全市 VPN 建设,全面建成以市为核心、覆盖城乡的就业服务信息网络。完善 15 分钟公共就业服务圈,确保市、县(区)、街道(乡镇)、村四级联网,实现 1000 个基层平台就业信息系统联网运行,覆盖率苏北领先。开展星级公共人力资源市场评估,全面推进县级人力资源市场创建“四星级”,力争苏北领先。推进人力资源服务业发展,争取建成 1 个省级人力资源服务园区,进入省首批目标。

(六)推进人才服务体系建设,创建人才服务示范品牌

创建人才服务示范品牌,着力在吸引人才、留住人才上争先,不断完善人才政策体系,增强人才吸引机制,优化人才服务流程,不断改善我市引才留才环境,为连云港市科学发展、跨越发展提供有力的人才支撑。连云港以“三百引

才工程”系列活动为载体,以“请进来、走出去”为手段,大力引进急需紧缺高层次人才。开展“百家名校港城行”和“百名海外博士江苏行”,大力实施人才、技术、项目于一体的交流活动。积极落实 2013 年度 100 套“人才安置房”。建立区域性人才服务合作机制,举办东中西区域合作人才开发研讨会和人才交流大会。协商设立东中西区域人才开发合作联盟,促进人才服务制度、标准的统一,畅通人才流动渠道,深化相互间的交流合作。抓好人才公共基础服务,为引进人才提供便捷高效的“一站式、全方位”服务。

五、对促进就业工作的有关建议

1.加大对中小企业的扶持力度。建议应采取多项措施,切实帮助中小企业解决生产经营中的困难和问题,促进中小企业平稳、较快的发展。一是应着力缓解中小企业融资难的问题。通过实施创业助贷工程,加大中小企业融资比重。二是完善和优化中小企业发展环境。制定出台帮助中小企业发展、解决用人成本方面的扶持政策。三是积极打造中小企业诚信环境。开展“诚信企业”评选活动,加强中小企业信用担保体系建设。

2.进一步建立完善创业服务体系,充分利用扩大保险试点支出政策。积极提高服务质量,搞活服务模式,丰富服务内容,提升服务水平,为创业者提供方便和指导。要重点抓好公共创业服务机构和平台建设,切实改善行政管理,建立和完善信息发布机制。进一步通过扩大失业保险基金支出范围,设立小额担保贷款基金,扶持大学生、下岗职工、农民工自主创业,在扩大小额贷款担保基金规模的同时,进一步完善小额担保贷款管理运作体系,让资金真正用到创业人员身上。要深入研究创业小额担保贷款的运作模式,切实解决当前资金运转存在的问题,强化资金投向的针对性和可操作性,为广大创业者和中小企业提供有力扶持,强力推动我市的全民创业和创业型城市创建工作。

3.继续实施积极的财政政策推动就业创业。为做好全市就业创业工作,建议市财政应进一步加大就业创业扶持力度,全面落实各项就业创业财政扶持政策。安排专项资金,通过政策引导、媒体宣传等方式,营造全民就业创业的良好氛围。出台鼓励就地就近创业、进城创业、返乡创业政策。对于吸纳零就业家庭、残疾人等就业困难群体就业的企业,按有关规定给予企业社保补贴、岗位补贴和培训补贴。同时,进一步拓宽创业融资渠道,扩大创业小额贷款基金规模,解决创业者自有资金不足的难题。

4.研究建立人才培养与市场需求接轨的新机制。人社部门会同教育部门

社会建设

要针对市场对职业的需求进行深入的调研,促使行业趋势与教学内容的衔接,深化教育教学改革,优化课程设置,加强课程内容与市场、社会需求紧密联系。在促进高校毕业生就业的同时,为经济的进一步复苏和经济发展方式转变储备相应人才。通过强化高校毕业生就业见习制度,提高毕业生在动手能力和知识储备。加大技能人才培养力度,着力提升劳动者就业素质。围绕沿海发展战略,加快开发适应产业发展要求的新职业、新技能的培训项目,不断提高技能人才培养的有效性、针对性和前瞻性。

5.对基层公共就业服务平台建设加大投入力度。乡镇和行政村的公共就业服务平台是统筹城乡就业的重要抓手,发挥着重要的作用,全市 172 万农村劳动力资源管理、农民培训、转移就业、就业失业登记、返乡监测、农村养老保险以及农民工劳动保障维权等大量繁重的工作,均由这些平台来承担。但从目前现状看,基层平台的工作人员大多为兼职,工资水平低,工作人员积极性不高,工作质量均难以保证,给统筹城乡就业工作带来一定影响。建议加大对基层平台专项资金补助。

(作者单位:连云港市人力资源和社会保障局)

连云港市县级公立医院医药价格综合改革 实施情况跟踪评估报告

万兴军 杨汝成

连云港市东海县、灌云县、赣榆区 6 家医院(每县区的人民医院和中医院)已实施医药价格综合改革。其中,东海县作为试点县,医药价格综合改革方案按照省物价局批复,于 2013 年 2 月 1 日实施;灌云县、赣榆区医药价格综合改革方案于 2014 年 1 月 26 日实施。为掌握全市县级公立医院医药价格综合改革运营情况,及时发现存在的问题,完善医改方案,市物价局对全市实施价格综合改革的县级公立医院 2014 年上半年运营情况进行跟踪评估,有关情况如下:

一、医药价格调整情况

东海县价格提高的医疗服务项目数为 823 个(其中中医项目 136 个),灌云县价格提高的医疗服务项目数为 725 个(其中中医项目 126 个),赣榆区价格提高的医疗服务项目数为 1506 个(其中中医项目 132 个),按规定取消检查类项目 15%加价率,药品价格按实际进价销售。2014 年上半年,全市参改医院提价项目提价额 4136 万元,降价项目降价额 966 万元,提降价相抵净额 3170 万元;药品销售额 25160 万元,其中基本药物销售额 11096 万元,廉价药品销售额 183 万元。

二、医院运营情况

全市参改 6 家医院上半年(灌云县、赣榆区为 2—6 月份)医疗收入为 54938 万元,2013 年同期为 50184 万元,上涨 9.56%;门诊收入为 18978 万元,2013 年同期为 16656 万元,上涨 13.94%,其中,门诊药品收入 8481 万元,2013 年同期为 7878 万元,上涨 7.65%,门诊卫生材料收入 1182 万元,2013 年同期为 987 万元,上涨 19.76%;住院收入为 36005 万元,2013 年同期为 33828 万

社会建设

元,上涨 6.44%,其中,床位收入 2124 万元,2013 年同期为 1398 万元,上涨 51.93%,护理收入 1438 万元,2013 年同期为 548 万元,上涨 162%,住院药品收入 16523 万元,2013 年同期为 16938 万元,下降 2.45%。医院支出合计为 53691 万元,2013 年同期为 49641 万元,上涨 8.15%,药品费支出为 24838 万元,2013 年同期为 21983 万元,上涨 12.99%。

参改 6 家医院提降价相抵净额 3170 万元,药品费支出(不含中药材支出)为 24498.7 万元,按照 15%加价率计算,可产生药品收益 3674.8 万元,全市平均补偿率为 86.26%;按照提高医疗服务价格补偿 85%,财政补贴 5%,医院自我消化 10%计算,全市平均补偿率为 101.49%。

三、医药费用控制情况

全市参改 6 家医院上半年(灌云、赣榆为 2—6 月份)门(急)诊人次为 902579 人次,2013 年同期为 820957 人次,提高 9.94%;门(急)诊总费用 18606 万元,2013 年同期为 16685 万元,上升 11.51%,其中药费 8029 万元,2013 年同期为 7553 万元,提高 6.3%,医疗费 9977 万元,2013 年同期为 8575 万元,提高 16.35%,检查费用 4294 万元,2013 年同期为 3616 万元,提高 18.75%,化验费用 1638 万元,2013 年同期为 1431 万元,提高 14.47%。

每门(急)诊人次收费 206.14 元,2013 年同期为 203.23 元,提高 1.01%,其中药费 88.96 元,2013 年同期为 92 元,下降 3.3%,医疗费 110 元,2013 年同期为 70.4 元,提高 56.25%,检查费用 47.6 元,2013 年同期为 44.05 元,提高 8.06%,化验费用 18.15 元,2013 年同期为 17.43 元,提高 4.13%。

出院者人数 62646 人,2013 年同期为 60886 人,提高 2.89%,出院总费用为 34195 万元,2013 年同期为 31490 万元,提高 8.59%,其中药费 15488 万元,2013 年同期为 15501 万元,下降 0.8%,化验费 3039 万元,2013 年同期为 2647 万元,提高 14.8%,可单独收费的耗材 1565 万元,2013 年同期为 1760 万元,下降 11.08%。

出院者人均费用为 5458 元,2013 年同期为 5172 元,提高 5.5%,其中药费 2472 元,2013 年同期为 2546 元,下降 2.9%,化验费 485.1 元,2013 年同期为 434.7 元,提高 4.59%,可单独收费的耗材 250 元,2013 年同期为 289 元,下降 13.49%。

四、情况分析

(一)参改医院门(急)诊人次和出院人次都有一定幅度的上升。其原因一

是随着群众生活水平的提高和各项医保覆盖率的上升,群众的医疗需求在不断上升;二是实施基本药物制度后,政府办基层乡镇卫生院(社区卫生服务中心)为了规避医疗风险、医保实行总额控制等原因,部分患者被推向县级医院,与县级医疗机构医药价格综合改革并无直接联系。

(二)控费情况不理想。连云港市地处苏北,为全省经济洼地,医院设备落后,造成公立医院药占比高,相对检查检验费用、一次性耗材费用占比相对较低,随着对医院基建和医疗设备投入的加大,市级医院对县级医院管理和医疗技术的输出(由市一院牵头,各县人民医院等7家公立医院参与,成立“一院集团”),提高了县级医院的医疗服务水平,同时带动县级公立医院的检查检验费用占比的上升。

(三)人均门诊费用不平衡。6家参改医院人均门诊费用为206.14元,其中最高为东海县人民医院为287.37元,最低为东海县中医院为142.30元。东海县人民医院人均门诊费用与2013年同期相比呈下降趋势,但仍处于较高的水平,形成的原因一是“惯性”,实施了医药价格改革后,医院内部的管理、考核机制没有改变,在现行机制下,控费对医院、科室、医生将是长期而痛苦的过程;二是慢性病定点报销制度,作为县城唯一的慢性病定点医疗机构,慢性病患者的需求也推高了医院的人均门诊费用。

(四)实施药品零差率之后,医院药房的命运显得扑朔迷离。实行药品零差价,医院药剂科几乎成为零收入科室,产生了工作人员工资和绩效的困惑,同时医院对药剂投入的积极性下降,降低药品资金占用量,形成处方外购,容易形成新的药品利益链。

(五)医疗资源布局不合理,导致群众“就医难”。较高层次的医疗人才、较高端的医疗设备集中在县(区)人民医院,形成县(区)人民医院在县域内一家独大,参改的3个县(区)人民医院的医疗收入是县(区)中医院的5—8倍,造成部分医疗资源浪费严重、医务人员队伍不稳定、医务人员技术提高不快、待遇没有保障等恶性循环,难以实现有限资源的效益最大化,造成部分医院门可罗雀,县(区)人民医院人满为患。

(六)公立医院已感受到民营医院竞争的压力。连云港市县域民营医院发展壮大迅速,赣榆区已有2家年医疗收入过亿的民营医院,国家出台放开民营医院医疗服务价格等扶持政策,民营医院较低的运营管理成本、灵活的用人机制,特别是药品收益,民营医院药品实行自行采购政策,虽然价格部门规定二

社 会 建 设

级以上非营利性民营医院药品加价率不得超 15%，但实际民营医院通过各种渠道获得药商的返利，收益丰厚，价格部门难以做到全方位监管。因此，民营医院发展迅猛，县级公立医院面临竞争的压力将逐步加大。

五、建议

(一)各项医改政策同步推进。县级公立医院改革是一项综合性配套工作。目前，只有医药价格改革单兵突进，相关配套改革没有实施到位，物价部门面临较大的社会压力，需要各级政府及相关部门统筹运作。只有相关政策措施落实到位，价格改革的作用才能显现。

(二)加大对公立医院的投入。政府财政对公立医院投入严重不足，参改 6 家县级公立医院政府一般性财政投入不到医疗收入的 0.5%，加上近年来都进行整体搬迁或正在新建，资金需求量巨大，依靠医院自身资金积累很不现实，而且现代化医院建设投入大，运营成本也高，县级公立医院医院债务负担大，有资金链断裂的危险，刺激了医院收费欲望，对遏制过度医疗产生不利影响。只有政府加大投入，化解债务，才能使公立医院轻松上阵。

(三)加快推进公立医院医药价格改革，保持地区医疗服务价格水平的平衡。县级公立医院综合服务价格调整已到位，各项服务性收费标准有所提高，县级医院收费标准高于市级医院，群众对价格产生异议，出现患者外流现象。

(四)改革公立医院现行药品流通体制。目前公立医院药品实行省级药品集中采购制度，医院在采购过程中“二次议价”情况普遍存在，说明药品的招标价存在被挤压的空间，只有挤干药品价格水分，才能减轻政府和群众负担，节约医保基金，提高医保报销比例，同时降低价格部门提高医疗服务项目价格的压力，提高反映医护人员劳动价值的医疗服务项目价格，提高医护人员的积极性，切实缓解群众“看病难、看病贵”。当公立医院没有医药代表忙碌的身影，药品价格应该得到合理的回归。

(五)合理配置医疗资源，健全卫生服务体系。要充分利用现有卫生资源进行重组配置：一是加大公立医院逐级的技术和管理输出，实现小病不出乡镇、大病不出县；二是提高乡镇卫生院和社区卫生服务中心的人员待遇，吸引高层次的卫生技术人员到乡镇、社区卫生服务机构工作；三是建立利益调节杠杆，拉开县级医院、乡镇卫生院以及社区卫生服务机构的报销比例，引导病人就医合理分流，以此破解“就医难”问题，实现“公共服务公益化、一般诊疗平民化、特需服务高端化”。

(六)给予公立医疗机构价费政策支持。目前医疗机构是按工业用电、工商业用水收费,加大了运营成本,应给予优惠政策。

县级公立医院医药价格综合改革仅是整个医改的组成部分,医改的关键是要政府牵头、多方联动,每一个微小政策的调整,可能都会使一部分人的利益改变。实行药品零差率,破除“以药养医”,改变公立医疗机构的收入结构,仅仅是整个医改的开始,要考虑整个医药市场的大环境,推动整个医改政策落实,推进医疗资源的合理配置,提高医护人员的积极性,切实缓解群众“看病难,看病贵”,才能实现医改的初衷。

(作者单位:连云港市物价局)

“中国范式”思维下的沿海城市生态文明建设发展模式

闫凡峰

【摘要】生态文明从它的产生、出现危机、到寻求解决方案,这一系列过程中折射出的是一个关于“中国范式”的哲学思维体系,而其中蕴含的范式哲学思维,有利于帮助沿海城市正视生态问题以及更好地解决生态危机。通过走这样一条崭新的发展模式道路,才能尽早实现生态文明中国梦。

【关键词】生态文明建设;中国范式;沿海城市

十八大报告将生态文明建设提上重要日程,并将其提升到更高的战略层面,中国特色社会主义事业总体布局由“四位一体”拓展为包括生态文明建设在内的“五位一体”,充分说明我们党在坚持中国特色社会主义实践道路上对生态文明建设的高度重视,把生态文明建设摆在五位一体的高度来论述,表明我们党对中国特色社会主义总体布局认识的深化。报告对社会发展的构想再一次实现了社会发展模式的转变,该转变体现了我国社会主义建设遵循的已有范式也发生了变化。范式,即“可以作为典型的形式或样式、模式”是解决问题的理论模型和框架,形成一种共同的科学传统,规定的是共同的发展方向,同时也限制了共同的研究范围。

一、“中国范式”的生态文明建设

“范式”这一哲学范畴最初的提出是为了阐明科学进步,解决科学发展问题。但在今天,人们在思考与分析问题、解决问题所用的某种被固定化的思维方式被我们称作为范式。人们在研究问题时,总是在一定的研究领域和既定的条件下,利用已有的研究工具,运用公认的知识和方法进行的认识世界的活动,通过已有范式思维模式可以有效地解决问题,处理沿海城市人与海洋等自

然环境打交道过程中遇到的困境,当现有范式对遇到的问题和困境无法再满足人们的需要,不能有效处理现有问题与困境时,先前的范式就成为一种阻碍科学进步、城市发展的思维方式,人们便会抛弃旧的范式,解放思想,形成一种解决城市生态文明建设的新的新范式——中国范式。

生态文明建设是我们提出的一种新的思维范式,该范式的提出是因为生态危机的出现。生态危机的出现是人类的某些不理智的活动,在使社会财富的成倍增长和积累的同时也造成了经济的盲目发展。正是由于人们功利主义价值观念的设定和生产方式发生偏差,只顾眼前的生产效益和具体的、局部的或个体的利益满足,而不顾人类长远的、整体的基本利益才造成了人与自然的关系破坏,给沿海城市造成了生态危机。实际上,生态危机并不是因为人成了中心而导致的,而是在这个以人为中心的思路中因为现实的困难与人的操作不当出现扭曲,产生了一种不适应社会发展的生态危机。人类在自己生活的圈子里生存,始终把人类的需求和利益作为一种最高的价值取向,只是单纯的考虑了人是目的和中心这个重点,而往往忽视了自然界中其他生命体的存在以及对人生存的重要意义,不断地对我们拥有的海洋资源任意宰割和索取,不顾后果进行无限度的开发和利用,砍伐树木森林、过渡开发污染海洋无所顾忌地向空中排放污气等粗放型的经济增长方式的出现,正是人类中心主义(一定意义上与理性主义、本质主义也相关联)思维范式导致的。此时,人们所认为的发展是一种以经济高速增长为核心的片面发展观,是一种只是看中物质财富增长的一维发展观。这样一种浪费资源和破坏环境为代价的高投入、低产出的经济发展模式最终导致的是破坏了自然界的生态平衡,海洋动植物资源的不断减少,生物物种的灭绝,水土流失的侵蚀,土地荒漠化的加剧等一系列全球性的共同问题,产生了严重的生态危机。生态危机的不断加剧表明我们不得不对以往的人与自然关系的认识及其发展模式进行反思,实现生态哲学思维转向,必须要抛弃过去的旧范式,解放思想,致力于去开拓一种新的中国范式,即生态文明建设的提出和倡导。

生态文明建设的提出经历了一个发展过程,由最初仅局限于经济发展中注重资源消耗到今天提升为整个战略要点,这一进程说明生态文明已成为一种思维范式,而非仅仅解决个别问题的对策。从党的十七大报告指出,“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式,循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升,主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善,生态文明观念在全社会牢固树立”。到十

生态文明建设

八大报告中提出要大力推进生态文明建设,“建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”;每一阶段对此前生态文明认识的不断深化,正是一种新范式思想的不断形成。

二、沿海城市生态文明的产生及其内容

沿海城市生态文明建设的中国范式思维的产生,是大部分人意识到走出生态危机的紧迫性并将该意识外化为生活中的具体行为时,才会出现新范式替换旧范式的局面,实质上也是“范式”的不断完善和更迭。正是对生态危机产生的原因在于人类中心主义的思维方式,这一思维方式导致了不能恰当地处理人与自然的关系,并将粗放型经济发展模式作为解决人与自然关系的典型形态,由此引发了严重的生态危机,使人与自然的关系日趋紧张,沿海城市所独有的海洋资源等面临严峻挑战,致使旧范式产生危机,最终出现上述生态文明建设的新理念与新范式。而“一切危机都随着新范式的出现及其被接受而宣告结束”。

沿海城市生态文明是一种崭新的社会文明观,是一种与物质文明、精神文明、政治文明、文化文明具有同等地位的“五位一体”下的新范式的思维体现,其基本内涵主要是围绕以人为中心,人与自然关系相互协调、相互促进、和谐发展,在维持好生态平衡的基础上仍然来保证人类生存的质量,这是一种“文明的人类中心主义”思想的体现,而不是背离。生态文明是指科学的生态发展意识、规范有序的生态发展制度、人与自然和谐共生的文明行为。它所强调的是社会、生态、经济必须协同发展的以人类和自然相互依存为中心的一种新的生态文明,是一种新中国范式的思维方式。

沿海生态文明建设的内容主要包括意识、制度和行为三个方面。生态文明意识是指人们对待生态问题的一种正确的观念或态度,它不是一种单纯以人为中心、仅限于满足人类个体需求的、向大自然肆无忌惮索取的错误想法。生态制度文明是指,人们解决生态问题需要一种正确的制度形态,其中包含相关的规章制度和法律,它是在合理范围内约束人们的行为,其目的仍是为人类谋求更多的正当利益。生态行为文明是指在正确的生态文明意识和制度下,在人类的实践活动中进行的合理合法的积极保护生态环境的行为。

三、加强沿海城市生态文明建设的途径

基于沿海城市发展过程中日益严重的生态环境问题,建设生态文明城市的建设是沿海城市自身发展的现实需要,其必要性不言而喻,我们可以看出建设沿海城市生态文明实质上就是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会,以人与自然的和谐发展为旨趣,以实现人的正当利益与人生幸福为立足点,这是当今时代发展的要求。而科学发展观这一新范式代替片面的一维发展观的旧范式就是很好的体现,是解决生态危机建设生态文明的一个重要途径。解决生态危机的具体措施也应从三个层面着手进行。

首先,应树立生态文明意识。范式思维是一种信念,由旧范式到新范式的转变正是信念的转变。新范式的创立者和倡导者在一定意义上要有“怀疑一切”和“批判”的精神,意识到一种粗放型的旧范式是社会发展的阻碍力量。因此要打破旧框框,树立一种正确的生态观,寻求一种节约资源和保护环境的“沿海生态强城”战略,坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针。环境保护是生态文明建设的主阵地和根本措施,提高生态文明水平的关键是在环境保护上取得突破性进展。环境保护取得的任何成效,都是对生态文明建设的积极贡献。这样一种文明的人类中心主义思想,有助于推进绿色发展、循环发展、低碳发展、合理消费的经济和生态并重的集约型经济增长模式,使得生态环境恶化的趋势得到扭转。真正的树立生态文明的意识,可以根据年龄差异和经济发展程度等特殊情况的分析,通过媒体等现代化大众传播形式搭建平台进行加强生态意识文明宣传和教育,提高公民生态文明意识的认知程度和关注度,增强全民节约环保的生态意识,最终形成可持续发展观念,在不断探索新道路的实践中、在不损害自然利益的前提下为人类谋取正当利益。这可以说是新范式中的基础和前提,没有这个意识作为指导,那么制度和行为文明建设的工作将会很难展开。因为在这个新旧范式转变过程中,也会有一部分人难以抛弃旧范式去接受新范式,仍然把自身的经济效益作为根本,如很多企业仍在走“先污染后治理”的老路,公众、执法者对破坏生态环境的现象视而不见,这个意识没有发生根本转变。正确的意识有时会给社会的发展带来意想不到的惊喜,所以要从根本上彻底改变这个旧范式的错误指导,把以人为本的科学发展观新范式的正确指导落实到实践中。

其次,加强生态文明的制度建设。谈到生态文明的制度文明建设,可以说从党的“十七大”将“建设生态文明”写入党的报告到“十八大”上将“生态文明建设纳入五位一体”并作为党的纲领和国家发展战略,这充分说明党和政府对

生态文明建设

生态文明问题的认识又上升了一个高度和层次。而要落实和实施这些战略目标,主要着力点应该放在国家、政府身上,城市政府是生态城市规划建设的重要组织者和推动者,即政府应发挥主导作用,为整个生态文明建设的实施和落实提供坚实的制度保障。政府应把资源消耗、环境损害、生态效益等这种生态文明建设的绩效纳入经济社会发展评价体系,作为政府各级领导干部的一个考核项目,以此建立一个健全的体现生态文明要求的目标体系的监督制约和奖惩机制。在国土海洋资源开发方面建立保护制度,实施最完善最严格的耕地保护制度和环境保护制度以及海洋资源管理制度;在资源性、能源产品方面,政府应给与优惠政策,建立反映市场供应和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和税费改革制度;在企业生态技术创新方面,政府要加大对其投资,最终形成生态技术创新投资的动力机制并建立其资金支持体系,实现“绿色”信贷,引导绿色消费,培育绿色市场;在环境保护方面,要加强环境监管,建立和完善生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度;由此形成一种以政府为主导、企业为主体、公民积极参与的科学有效的生态管理和发展的文明体制。尤其是十八大报告首次把优化国土空间开发格局放在突出位置,作为加快推进生态文明建设的重要工作。国土空间开发布局对生态环境保护带有根本性、战略性意义,从而进一步凸显了生态环境在国家经济社会发展顶层设计的基础性、前提性地位,这也为进一步加强环境保护的宏观调控和综合管理职能提供了契机。为生态文明立法是时代发展的要求和需要,只有在这样一个合理的制度保障下,才能使新范式真正落实到位,以一种白纸黑字的法律条文的形式展现出来,否则只有口头上的倡导是有气无力的一种病态的呻吟,是一张“空头支票”而已。只有制度的保证,人们的生态环境保护意识才能激发甚至是强制性的服从,抛弃旧范式,才能使得生态环境责任成为普遍践行的责任,把责任意识和经济效益放在同等重要的地位,一种生态环境保护意识能够顺利落实到每个单位、家庭和每个人,公民的生态保护行为,正是由于有了制度保障才能成为自觉的行动。因此沿海城市生态文明建设要把推进政府职能转变作为一项重要工作,通过政府体制改革,形成促进沿海生态城市建设的政策和体质合力,推进生态文明建设进程,这是沿海生态城市建设的内在要求。

第三,生态文明行为建设。生态意识和制度文明的建设,最终是为行为文明进行领航的,而整个生态文明建设的最终有效可见的证实则是行为文明的建设。生态文明的新范式是在实践中进行检验和实施的,而这个标准就是行为

文明是否落实。发展节约循环经济,坚决抵制资源浪费,彻底改变那种只重视经济发展忽视生态文明的粗放型经济增长发展方式的旧范式,推动资源集中利用和回收,大力加强全过程的节约管理,降低能源等消耗强度,使利用效率和效益都得到提高,以使集中型经济增长发展模式的这样一种新范式得到贯彻实施。同时,加强生态科学和技术的研究和推广,增强生态产品的生产能力,加快节能减排新技术新产品的研发,科学技术是第一生产力,充分利用好大自然提供给我们的珍贵礼物,发挥好沿海城市特有的海洋资源。企业要采用生态技术,加大对生态技术创新投入,生产绿色产品,引进国外先进的生态技术,提高企业生态技术的自主创新能力。深入开展节能减排工作,除了新技术的推广和利用外,采取强化目标责任、调整产业结构和政策上的激励等一系列强有力的政策措施,形成一种独具中国特色的循环经济发展模式,使经济社会发展和自然相协调。一个良好的生态环境,包括清新空气、清洁水源、安全食品等人类生产生活的必需品,而这样的必需品的生存环境仍然是由人类自己产生和创造的,人类生存在这个环境中,同时环境又联系着人类的生存,两者不可分离。人类保护环境建设生态文明的行为其实也正是为了自身的利益。这个新范式最终战胜旧范式,还是在这个行为的实践检验中完成的。原料和能源的低投入和产品高产出、环境低污染,“资源——产品——再生资源”循环流动的生态和经济并存的文明发展方式实质是一种新中国范式的落实。着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,以形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势,为沿海城市人民创造良好生产生活环境,为生态安全作出贡献。

生态文明建设的倡导和落实正是对生态危机问题的解决,是范式的交替过渡,一种新范式代替一种旧范式。这种新中国范式主要体现在建设生态文明的实现路径上:“转”(转变经济发展方式),“调”(优化海洋空间开发格局),“节”(全面促进海洋资源节约),“保”(加大自然生态系统和环境保护力度),“建”(加强生态文明制度建设)。实现沿海城市生态文明中国梦,就是要加强生态文明建设,让美丽港城成为我市人民享受美好生活的乐土和全国人民期待向往的旅游目的地。实现沿海城市生态文明中国梦,就是要实现人口资源环境的均衡发展,实现人与自然的和谐相处。实现沿海城市生态文明中国梦,就是要形成合理消费、绿色消费的社会风尚,建设资源节约型和环境友好型社会。生态文明建设的这些要求体现了人与自然和谐程度的进步和人们生态文明观念的增强,是对过去只重视经济忽视生态问题的片面发展观这种旧范式的整

生态文明建设

理和抛弃,迎接的是一种以人为本的生态文明和经济建设共存的科学发展观的新中国范式的体现。这个新范式的正常运行需要各方面的积极努力和配合,不是一蹴而就的,是一项任务艰巨的工程,我们每个公民也应尽自己的一份微薄之力,为全面建成小康社会贡献自己的力量,让生态文明的理念落实到位,真正的为人类自身的利益考虑。

【参考文献】

- [1]谷树忠,胡咏君,周洪.生态文明建设的科学内涵与基本路径[J].资源科学,2013,1.
- [2]周生贤.中国特色生态文明建设的理论创新和实践[J].环境工程技术学报,2012,2(6): I0002-I0005.
- [3]白杨,黄宇驰,王敏,等.我国生态文明建设及其评估体系研究进展[J].生态学报,2011,31(20): 6295-6304.
- [4]吴瑾菁,祝黄河.“五位一体”视域下的生态文明建设[J].马克思主义与现实,2013,1: 025.
- [5]李润敏.“范式”哲学思维下的生态文明“中国梦”发展模式[J].中共济南市委党校学报,2014(2).
- [6]裴淑娥,左戌革,王东.公民参与环境意识与生态文明建设现状及途径研究[J].前沿,2010,17: 037.
- [7]郭世平.公众参与生态文明建设的制度路径探索[J].学术交流,2014(001): 129-132.
- [8]Hai W, Xinqiong W, Heng Y, et al. Preliminary Investigation on Tracking Evaluation of Planning Environmental Impact Assessment in Ecological Civilization Construction of Wuhan City[J]. Meteorological and Environmental Research, 2014, 2: 011.
- [9]Wei Z, Hulin L, Xuebing A. Ecological civilization construction is the fundamental way to develop low-carbon economy[J]. Energy Procedia, 2011, 5: 839-843.

(作者单位:连云港市苍梧绿园管理处)

城市备用水源地生态建设与环境保护研究

——以灌南硕项湖城市饮用水备用水源地建设为例

赵 雷 谢存旭 杨海洋

【摘 要】随着经济社会的快速发展,城市化进程的不断加快,饮用水源污染趋于严重。饮水安全问题涉及到人民群众的生命健康和经济社会的可持续发展,成为我国全面建设小康社会的一个重大问题。确保饮用水安全、保障人民群众的生命健康,既是全面建成小康社会、促进经济社会可持续发展的具体体现和基本条件,更是稳定社会秩序、构建和谐社会的重要基础。本文在实地调研灌南硕项湖备用水源地基础上,总结了灌南硕项湖备用水源地生态建设的经验做法,并提出加强城市备用水源地生态环境保护的对策和措施,以期对江苏乃至全国各地的备用水源地建设提供一定借鉴。

【关键词】城市备用水源地;生态建设;环境保护;研究

党的十八大报告指出:“建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”。十八届三中全会再次强调:“建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体制,用制度保护生态环境。”

随着经济社会的快速发展,城市化进程的不断加快,饮用水源污染趋于严重。2009年2月江苏盐城城西水厂原水受酚类化合物污染;2010年7月,吉林永吉县三甲基一氯硅烷泄漏造成松花江污染;2011年6月云南曲靖剧毒铬渣造成珠江源头南盘江附件地区水污染;2012年1月15日,广西龙江河段重金属镉含量超标造成的沿岸及下游居民饮水安全;2013年3月5日,上海市黄

生态文明建设

浦江漂浮大量死猪,诸如此类的突发水安全事件,令人心有余悸!

水是生命之源、生产之要、生态之基。饮水安全问题是我国全面建设小康社会的一个重大问题,涉及到人民群众的生命健康和经济社会的可持续发展,是国家发展水平和质量的一个重要标志。确保饮用水安全、保障人民群众的生命健康,既是全面建成小康社会,促进经济社会可持续发展的具体体现和基本条件,更是稳定社会秩序、构建和谐社会的重要基础。党中央、国务院高度重视饮用水源地环境保护工作,国务院(国发[2005]39号)《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》明确提出“以饮水安全和重点流域治理为重点,加强水污染防治。要科学划定和调整饮用水水源保护区,切实加强饮用水水源保护…确保群众饮水安全”。

目前,我国绝大多数城市尚未建立备用水源,这些城市一旦突发水污染事件,后果不堪设想。即便有部分地区建立了备用水源地,也因水体污染、水量不足、疏于管理等一系列生态环境问题失去应有作用,饮水安全风险问题日益突出。如何以实际行动落实十八大提出的“加强水源地保护和用水总量管理,推进水循环利用,建设节水型社会”要求,在备用水源地生态建设的基础上加强保护水源地附近的生态环境是一项长期而艰巨的任务。

一、灌南县建设硕项湖备用水源地的必要性

近年来,灌南县经济社会快速发展,水资源作为区域经济社会发展的重要资源,供水安全作为区域经济社会发展的重要保障,正面临严峻的挑战。

由于历史原因,灌南县城是江苏省最后一个依靠地下水作为单一饮用水源的县城。长期开采地下水,致使地下水位平均以每年 2.8m 的速度下降,特别是县城及周边地区已形成面积约 40km² 的地下水降落漏斗,20 万人的饮水安全受到严重威胁。寻找安全、可靠、稳定、经济、可持续的地表饮用水水源,成为保障灌南县可持续发展的当务之急。灌南县委、县政府高度重视,为解决城市饮用水水源问题,按照省政府《苏北地区区域供水规划》,结合灌南水域特征,将北六塘河确定为饮用水水源地,于 2004 年建成地表水厂。

在灌南县地表水厂正式供水两个月后,即 2010 年 7 月 6 日~7 月 19 日,北六塘河水质受到严重污染,导致地表水厂关闭,经水利厅及时调度,钱集闸加大流量冲污,至 7 月 25 日北六塘河水质恢复Ⅲ类水标准,地表水厂恢复供水。事隔一年以后,北六塘河水质又受到严重污染,被迫暂停使用地表水,取用地下水作水源,并立即协调上游钱集闸放水冲污,至 8 月 10 日地表水厂恢复

供水。地表水厂关闭停止供水对灌南县城城区人民的生产和生活产生了极为不利的影响。

北六塘河现状水环境污染的来源是六塘河地涵以上的淮泗河、跃进河和渠西河来水及右岸的民便河来水和左岸的塘沟新开河、钱北大沟来水。污染性质为农业面源污染、生活面源污染。

鉴于城区饮用水源的脆弱性和事故的频发性,要求灌南县必须将饮用水源保护工作当作一项生命工程来做,采取切实有效的措施,保障城市居民喝上干净水,促进社会和谐稳定。打造生态灌南、水绿新安,建设备用水源不仅是十分必要的,而且是十分紧迫的。面对危及全县人民生命安全的饮用水问题,灌南县人民政府想人民之所想,急人民之所急,积极寻找解决北六塘河饮用水源地污染问题、保障灌南县城城区供水安全的办法,寻找合适的备用水源地。《灌南县城城市总体规划(2008~2030年)》给水排水规划明确以硕项湖为灌南县城城区应急备用水源。通过本项工程的实施,在北六塘河水源水污染时,能够保证城区供水水质水量不受影响。该项工程同时还具有一定的调蓄功能,在出现上游水量突然减少等情况时,应能保证一定的供水期,为采取其它应对措施赢得时间。

二、灌南县硕项湖备用水源地生态建设基本情况

硕项湖备用水源地位于灌南县城西南部,湖区作为城市备用水源的同时兼做城市的生态景观水体。硕项湖城市饮用水备用水源地占地面积约 1970 亩,库容 322 万立方,调节库容 117 万立方,可以保障城区 40 万人口 20 天的供水需求。水源地西起硕项河,经瑞安路、富阳路后与周口河立交,穿过幸福大道和迎宾大道后,至尹渔大沟,采用 AB 湖设计方案,周口河以西为 A 湖,以东为 B 湖,建周口河闸涵一级控制形成二级水位。在北六塘河取水口建引水泵站抽引非污染期清水通过管道引水至硕项湖补库;建硕项湖输水泵站正常向地表水厂输水,保证灌南县城城区正常供水;为了应对硕项湖湖区本身可能发生的突发性污染事件,修建退水闸站。当外河水位低于硕项湖水位时,开闸自排,当外河水位高于湖水位时,开机抽排。对于湖区存在的死水区或水体交换不彻底处,增设曝气机等设备改善水质、加速水体交换,确保硕项湖水质达到地表饮用水水源的标准;硕项湖湖区设计兼顾湖区水质和生态景观两方面要求,建设水质净化系统和绿化生态系统。其主要做法如下:

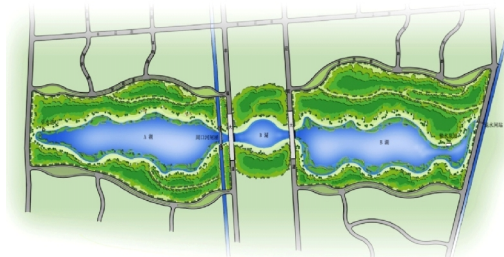
(一)谋划科学起点高

生态文明建设

硕项湖备用水源地经过江苏省水利勘测设计研究院有限公司、台湾里昂设计院专家的多次论证,规划了东西湖两大景区的整体布局,以及以湖区为核心的“二横四纵”的交通网络。

硕项湖备用水源地湖底选在微渗水层,减少了渗漏对湖区蓄水的影响。为确保硕项湖满足地表水环境水质标准,合理确定了湖泊水位,提高水体自净能力,并通过调水引流加快湖水置换。目前湖底高程定位 A 湖 0.0M,B 湖—0.5M,周边的湖堤顶高程为 A 湖 4.6m、B 湖 4.1m。硕项湖备用水源地的应急备用容积为 100.0 万 m³,应急备用容积对应的水面面积 1250 亩。

通过营造防护林等措施,切实对湖区的水资源进行保护,杜绝污染,改善湖区水文和生态条件,保证水质;兼顾景观效果,营造高品质的生态环境,梳理流传于民间的水文化元素,将其应用于工程之中,提升工程内涵。以新的治水理念为指导,处理好社会经济发展与资源环境的关系,力求做成一项人与自然和谐相处的水利工程。



硕项湖生态平面布置示意图

如图所示,规划主要由植物隔离带、生态湿地、生态挡墙、闸泵站建筑物等组成。湖区岸线保证了适当曲度,通过岸线的蜿蜒作用,可以吸纳、截留污染物,使河流生态功能得以更好的实现,从而提升城市人居环境的适宜度。植物隔离带呈长条状东西向布置,增强了湖区规划的方向感;利用对景、衬景等手法,合理配置乔灌木,空间有开有合,使湖区在满足水源地条件的同时,成为城市景观。

目前硕项湖备用水源地主干道、湖区已全面完成,配套功能也逐步到位。届时灌南县 40 万群众将实现双水源供水、20 天应急供水需求,从而实现县城区“一用一备”的供水目标,彻底解决县城区饮水安全问题。

(二)注重生态环境好

1.植物隔离带。为防止降雨时环湖陆源污染物进入湖区,结合环湖湖堤填筑,在整个湖区的边界外侧 15~25m 不等的范围内种植绿化隔离带,种草和草

皮防护、栽植乔木灌木。

植物隔离带能通过植物根系吸收作用，阻隔地下浅层水所携带的污染进入湖区。充分利用植物隔离带林冠层下部空间，设置简易的林下步道，还可以给市民提供一个可以晨练、休憩、体验自然的好去处。



植物隔离带效果图

2.截水沟。为避免周遭生物、化学污染物进入湖区，在植物隔离带坡底建设截水沟，拦截有污染的地表径流，并经过引流、交汇，最终再集中处理后排放，确保湖区周边的陆源污染物不进入湖区。

3.生态湿地。湿地被人们称为“地球之肾”，可作为直接利用的水源或补充地下水，又能有效控制洪水和防止土壤沙化，还能滞留沉积物、有毒物、营养物质，从而改善环境污染。湿地还是众多植物、动物特别是水禽生长的乐园，是人类赖以生存和持续发展的重要基础。因此，湿地的建设对维持湖区水生态平衡，隔离、净化水污染有着很大的益处。

规划在营造生态湿地的同时，为满足城市景观水体安全需求，在湖岸和湖区深水区之间设置一道浅水过渡区。在浅水过渡区，为保证良好的预处理效果，选择具有一定的阻水功能，且对污染物质有一定的耐受及分解作用的动植物，在净化水质的同时达到美化环境的效果。

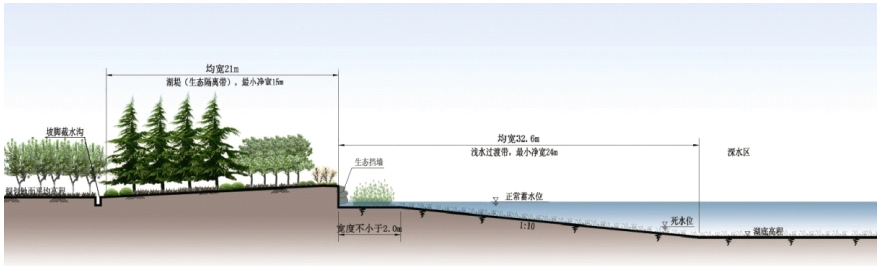


生态湿地效果图

4.生态挡墙。现有生态挡墙技术，能够在满足水工护坡结构功能的同时，尽可能地减小人工措施对原有生态环境造成的损害，并能有效的降低流速、提

生态文明建设

高护坡的耐冲刷能力，防止水土流失，除此之外也能起到美化水工护坡的作用。



硕项湖生态典型断面图

5.水循环系统。在湖区深水区建设喷泉、曝气系统,在中南部建设 1 处、东部和西部各建设 1 处,共 3 处推流曝气系统,向湖中和东北部推进形成环流。一方面增加水体中的溶解氧,加速水体和底泥微生物对污染物的分解,为水体中各种水生动物呼吸提供氧气,提高水体的透明度,促进系统生物的多样性,保持水质稳定;另一方面增加晚间开放时的夜景观效果。

6.周口河闸涵工程。备用水源硕项湖的建设,截断了区域排涝干河周口河的排水出路。因此在进行硕项湖设计时,既要避免周口河来水对硕项湖备用水源水质的影响,又要避免硕项湖的建设对现状排水系统的影响。必须考虑建设必要的工程措施。根据硕项湖和周口河各自的功能需求,采用周口河通过地涵穿越硕项湖的立交方案。

7.设置换水周期。为保证备用水源满足地表水厂供水的水质要求,需要确定设计换水周期,考虑到硕项湖岸坡建有生态隔离带,且硕项湖近岸边种植水生植物群为生态湿地和湖区建有水循环系统,对湖区水质起到一定的净化作用,综合分析得换水频率保持在 60 天左右能保证备用水源地Ⅲ类水质标准的要求,因此设计换水周期确定为 60 天。

8.水土保持及复耕方案。硕项湖备用水源工程的建设会产生弃土、临时堆土和新裸露表土、破坏原生植被、扰动原地貌,不可避免地会造成一定程度的水土流失,对临时占地土壤会造成土壤原有的剖面结构被破坏、一定时间内的漏水漏肥、改变原有耕植层的土壤养分平衡、原有的农田排灌系统遭到破坏等不良后果。按照《开发建设项目水土保持技术规范》及有关法律法规的规定,在综合考虑工程特点及地域自然条件的基础上,提出了切实可行的水土保持方

案。对于符合《土壤环境质量标准》二级标准的弃土,可用于农田、城市建设中洼地填高和公路建设需要等。施工结束后应用生物有机肥料和多品种植物对土壤进行改良,提高生态利用效率,有效防止雨水冲刷而造成水土流失。

(三)双水源互备防隐患

为防止重大突发恶性水污染事件的发生,灌南县还在田楼镇又新建了一处水厂。田楼水厂位于 204 国道与通榆河之间,水厂规模为日产 12 万立方米,整个工程分两期建设,近期建设日产 6 万立方米的规模,水厂将从通榆河引水。田楼水厂主要覆盖三口镇、田楼镇、堆沟港镇及灌河临港产业园区近 20 万人用水问题,建成后将与硕项湖水厂相连接,在重大突发恶性水污染事件发生时实现“双水源互备”和区域供水全覆盖目标。

三、硕项湖备用水源地环境保护对策建议

(一)提高居民生态环保意识,树立生态文明理念

备用水源地保护与备用水源地经济发展存在矛盾,牵扯到的利益较多,因此必须大力进行备用水源地保护的生态环保的宣传教育工作,让广大居民树立生态文明理念。

1.深入开展水环境警示教育。目前我县水资源利用率不高,浪费水资源的情况还比较普遍,提高水资源利用率的空间很大。因此,在全县要营造珍惜水资源,节约水资源的意识。通过水安全事例警示广大群众充分认识水源区生态保护的重要性和紧迫性,促进全社会对水源区环境问题的关注,提高公众的环境忧患意识,增强各级干部贯彻可持续发展战略的自觉性。

2.强化宣传教育,树立全民环保意识。充分发挥新闻媒体作用,在电视、广播、报刊投放公益广告;充分发挥网络优势,在政府网站及时上载保护和治理相关信息,以及在学校、社区、农村、企业等范围组织开展环境教育活动,让群众明白建设硕项湖城市饮用水备用水源地不但能解决城市应用水备用水源问题,还可以调蓄洪涝、调节局部气候、改善周边环境、提供市民娱乐场所、促进城市旅游、传承历史文化、推动城市化进程、带动土地增值、提高城市综合竞争力等综合利用功能,具有“明湖出名城”效应、“城市名片”的作用。通过宣传使广大群众知法守法,增强饮水安全和水源地保护意识,增强环保责任感,规范自身行为。最终形成人人自觉监督,社会团体、消费者、公众等社会力量积极参与保护水源地的良好氛围。

(二)完善相关法律法规,创新备用水源地工作机制

生态文明建设

多年来经过全县各级党委政府共同努力,各个部门协调配合,在统筹解决应急需要与长远需要的关系,水量与水质的关系方面取得了一定成效,但饮用水源的保护工作仍面临许多必须解决的新情况和新问题。必须落实以人为本的科学发展观,维护生态安全,以生态文明建设为新要求,全面推进饮用水源保护工作,进一步完善我县饮用水源保护的法律法规,进一步创新工作机制和管理体制。建议县有关部门结合我县实际,认真研究完善硕项湖备用水源地保护办法,进一步明确硕项湖备用水源地的功能定位,并在此基础上研究和理顺有关的工作机制及管理体制。从依法治县的高度解决饮用水源保护面临突出矛盾,确保饮用水源安全。建议把硕项湖备用水源地饮用水安全保障工作纳入重要议事日程,建立政府任期目标责任制,合理确定和分解水源地保护工作的目标和任务,层层落实领导责任制,加强部门协调,形成合力。县水利、环保、建设、农业、卫生等部门要按照各自职责,密切配合,齐抓共管,形成饮用水源安全信息共享和联动机制,共同做好城市备用饮用水安全保障工作。

(三)加大水资源保护和水污染防治工作力度,严格饮用水备用水源地监督管理

完善水源地保护与执法监督管理制度,强化监管能力建设,加大执法力度,从而有效遏制和打击破坏水源的非法活动。

1.加大水资源保护和水污染防治工作力度

(1)确立忧患意识,依法划定备用水源地保护区。在一级保护区内,取缔一切与保护水源无关的活动。在二级保护区内,禁止超标排放污染物,禁止新建、扩建向水体排放污染物的建设项目。对保护区内违法设立的畜禽、水产养殖场等污染设施要加以整治取缔。

(2)积极有效地防治建设性的水污染。严格建设项目环境管理,所有项目建设都要认真做好环境影响评价工作,凡在备用水源保护区内兴建的项目,必须经规划、水利、建设、国土、环保等相关职能部门联合会审,防止和杜绝因局部利益损害全局和长远利益,从源头上有效防止水污染。

(3)切实做好农业面源污染防治工作。在备用水源保护区内积极推广化肥农药减量技术,提倡和鼓励使用有机肥、生物肥和配方施肥,严禁使用剧毒、高残留农药。优先发展高效益、低污染的生态农业,积极研究和推广生态养殖技术、秸秆综合利用技术、畜禽养殖场污染防治技术,最大限度地降低农业对生态环境的影响。

2.严格饮用水备用水源地监督管理

(1)设置专门管理机构负责水源地的日常管理。主要任务是:进行工程的检查、维修、养护、观测,确保工程状态完好,安全运行;建立起定期和不定期的硕项湖水质、工程质量、环境状况检查、汇报制度,发现问题,及时研究解决。日常按照《城市供水应急预案》的要求,进一步强化突发情况模拟演练,不断积累应急工作经验,做到防患于未然。

(2)加大执法力度,依法查处和打击非法排污行为。加强执法检查,采取明查暗访、抽查、突击检查以及专项整治等方法,切实解决社会关注的热点问题以及重点区域、重点行业、重点企业存在的突出问题,做到发现一起,依法查处一起,及时纠正一起。对依法取缔的小企业和责令关停的企业要进行“回头看”,对“死灰复燃”的要予以严肃查处。

(3)加大对环保事业的投入,提高环保装备水平和监测能力。组织信息化技术研究、进行水污染控制和水模拟技术研究,实现利用计算机技术、通信网络技术、微电子技术、计算机辅助设计技术等一系列高新技术手段对水环境进行综合管理。

(四)确保安全,积极探索保障饮水安全的长效机制

饮水安全工作是一个动态管理工作,随着经济的不断发展,饮水不安全问题会更加突出,因此,要积极探索保障饮水安全的长效机制。

积极探索保障饮水安全的长效机制,切实为水源地保护创造有利条件。建立有效的领导和协调机制,实行饮水安全和饮用水水源地保护地方政府问责制度;创新水源地保护投入机制。探索建立水源地保护专项资金,落实好政策补偿措施。不断创新饮水安全动态监管机制和建立企业生态经济管理的激励系统。在市场经济条件下,政府应充分利用市场机制的激励作用,采用各种经济手段,使企业的外部性成本内部化。现有的排污收费的标准远远低于企业的控制成本,所以排污收费制度的激励作用不明显。对于以“外部经济”方式进行生产经营的企业给予的奖励应大于其外部成本内部化的费用,这样企业才有动力以“外部经济”的方式进行生产经营,同时对于以“外部不经济”方式进行生产经营的企业给予的惩罚应大于其外部成本内部化的费用,迫使企业以“外部经济”的方式进行生产经营。

备用水源工程兼具应急备用供水和改善城市生态环境的双重任务,切实解决好备用水源地生态建设和环境保护问题,是关系到广大居民切身利益的

生态文明建设

大事,也是备用水源工程建设面临的一项长期而艰巨的任务。其中的涉及的学术问题也较多,还有许多内容值得今后进一步研究,如备用饮用水源地生态建设过程中的生态补偿机制的完善,生态管理公司的运作模式等等。在以后的学习和工作中将尽可能从更多的视角对这些问题进行分析,以便为我省乃至全国各地加强备用水源地生态建设和环境保护提供更多的理论支持。

【参考文献】

[1]张凤成.楚雄市城市水源地生态保护中存在的问题及对策[J].林业建设,2012年06期.

[2]于健,孙振东,左建军.鞍山市城市水源地现状及保护对策研究[J].黑龙江水利科技,2013年06期.

[3]肖红宇,林翰华.城市水源地水源保护与经济协调发展策略探讨——以铁岗水库为例[J].北方环境,2011年09期.

(作者单位:中共灌南县委党校)

让绿色成为“一路一带”经济发展的主旋律

——以连云港市灌南县为例

徐 华

【摘 要】绿色经济,是产业经济为适应人类环保与健康需要而产生并表现出来的一种发展状态。多年来在追求经济发展的同时,我们给环境和资源造成了较大的破坏和损失,环境问题引起了全世界的关注。让绿色经济发展体系代替传统经济发展体系是 21 世纪世界经济发展的必然趋势。习近平总书记在提出“一路一带”经济建设时特别强调要突出“绿色发展”的主题,连云港作为“一路一带”经济走廊的重要交通大动脉更应该让“绿色”成为自身发展的主色彩。作为一种新兴的经济发展体系,绿色经济在发展过程中存在着一些优势和不足,本文立足于这些原因的归纳、分析、总结,进而以连云港市灌南县为例阐明了如何发展绿色经济的理念和途径。

【关键词】绿色经济;发展现状;灌南;发展思考

“绿色经济”一词源自英国环境经济学家皮尔斯于 1989 年出版的《绿色经济蓝图》。它是以市场为导向,以生态、环境、资源为要素,以传统产业经济为基础,以科技创新为支撑,以经济、社会、生态协调发展为目的,科学开发利用资源和协调人与自然关系为主要特征的一种新的经济形态。“开发需求、降低成本、加大动力、协调一致、宏观有控”是发展绿色经济的五项准则。在提高 GDP 数值的同时融入绿色概念,是产业经济为适应人类环保与健康需要而产生并表现出来的一种发展状态。多年来在片面追求 GDP 数据的指挥棒下,我们忽视了环境保护及资源的节约,在经济增长的同时,给环境和资源造成了较大的破坏和损失。十八大报告中,中央正式将生态文明建设纳入“五位一体”的建设发展体系之中;十八届三中全会上又进一步提出必须建立系统完整的生态文

生态文明建设

明发展的制度体系,确立我国今后要走发展绿色经济之路。随着“一路一带”经济建设观点的提出,相关国的专家纷纷呼吁:“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”建设应突出绿色发展主题。中亚、中东和我国西部等地区多是能源富集区,也是生态脆弱区。只有突出绿色发展主题,探索适应生态文明新时代的生产方式、生活方式、商业模式,才能促进丝绸之路可持续发展。连云港作为“一带一路”经济走廊的重要交通大动脉,新亚欧大陆桥东桥头堡,必须让绿色成为自身发展的主旋律,做到向绿色要发展红利,让人民分享“绿色福利”。

一、发展绿色经济原因分析

(一)经济全球化催生绿色经济

二十世纪末,人们在经济增长、城市化、人口、资源等所形成的环境压力下,对增长=发展的模式产生怀疑并分析得出:传统经济系统坚持封闭性、独立性,认为只要系统本身不断扩大,经济就会得到永无止境的发展,不受其他任何条件的制约,结果导致全球环境危机的不断加剧。绿色经济系统坚持开放性和协调性,将环境资源的保护和合理利用作为其经济系统运行的重要组成部分,在生产、流通和消费各个领域实行绿色先导原则,并将自然环境代价与生产收益一并作为产业经济核算的依据,使社会发展具有可持续性。绿色经济是对工业革命以来几个世纪的传统经济发展模式的根本否定,是 21 世纪世界经济发展的必然趋势。

事实上,经济的发展与环境资源的消耗是并行的,在量化经济发展的各项收益指标时,环境消耗价值理应据实计算并从中扣除。目前,很多国家已推广发展绿色 GDP,如:挪威 1978 年就开始了资源环境的核算;法国、美国、芬兰也都建立起了自然资源核算框架体系;发展中国家中率先试行绿色 GDP 的是墨西哥。中国 1994 年确立了“可持续发展”战略,2006 年国家环保总局和国家统计局联合发布了《中国绿色国民经济核算研究报告 2004》,这是中国第一份核算绿色经济的 GDP 研究报告。

现在全球经济发展与自然环境的矛盾日益加剧,一方面,经济发展需要大量消耗资源和能源,人类生活需要清洁舒适的自然环境;另一方面,资源与能源总量锐减,甚至一些资源开始枯竭,供应紧张,各国争夺资源的明争暗斗愈演愈烈,甚至不惜诉诸武力,在此情况下,发展既有利于资源节约和环境保护、又能实现经济高速发展的绿色产业成为全人类共同关心的核心问题。

(二)绿色经济可以使我国步入可持续发展的良性循环

自改革开放以来,中国经济发展创造了世界经济的历史奇迹。与此同时,随着中国新型工业化和城镇化的推进,资源消耗加速,CO₂ 排放增加,中国的环境问题,不仅引起周边国家的抱怨,也成为全世界关注的焦点,更有甚者把中国的经济奇迹与严重的环境污染画上等号。据《中国绿色 GDP 核算报告 2004》表明由于污染造成的损失占当年 GDP3.05%,加入治理环境污染应该投入的虚拟成本,当年的 GDP 要再增加消耗 1.8%。就江苏省的研究报告来说,江苏省的绿色 GDP 要在传统 GDP 的数字上降低 8 个百分点之多,2002 年当年仅大气污染给全省居民造成损失就达 100 亿元人民币。由此可见,平衡和协调发展绿色经济已成为解决我国经济建设瓶颈的重要途径。

1.是实现经济增长模式转变的有效途径。绿色经济是在减量化、再利用、资源化的基础上对大量生产、大量消费、大量废弃的传统增长模式进行变革。自 2008 年世界金融危机之后,我国抓住这个经济增长模式转变的关键期,大力执行国家产业政策和年度落后产能淘汰计划,分别淘汰炼铁、炼钢、造纸、电力落后产能 1000 万吨、600 万吨、50 万吨和 1500 万千瓦。据统计,2013 年全年国内粗钢产量达 7.8 亿吨,全年消费量为 7.3 亿吨,0.5 亿吨产能出现闲置,相比 2010 年闲置的 1 亿吨,过剩率减少 50%,以此参照,我国经济增长模式转变效果显著。

2.是保护和改善环境的有效途径。发展绿色经济可以遏制高消耗、高污染、高排放行业的发展,有利于保护和改善环境。近年来,不断出现生态灾害,国家承受的环境压力越来越大,例如,太湖的蓝藻事件、全国的雾霾天气、近期的南四湖生态告急事件等。为了还百姓青山绿水,连云港市明确提出了生态两部走的建设目标:第一阶段(2012-2015) 2014 年,赣榆县、东海县建成国家级生态县。2015 年,连云港经济技术开发区建成国家级生态示范工业园区,其他县区完成省级生态县区建设工作,除“单位工业增加值新鲜水耗”及“化学需氧量排放强度”外的指标均达到国家级生态市建设标准,经济社会可持续发展能力显著增强。第二阶段(2016-2017 年) 2016 年,其他 2 县 3 区完成国家生态县区建设工作,连云港市建成省级生态市;2017 年,连云港市建成国家级生态市。

3.是实现区域全面协调发展的有效途径。绿色经济是运用生态学规律指导人类社会经济活动,实现人类社会经济系统与自然生态系统之间共同发展的良性循环。现在许多地方只追求眼前利益和短期效益,不把主要精力和财力

生态文明建设

放在可持续发展战略上,致使农业基础设施建设、重大水利设施建设、环境保护和生态建设得不到加强,要从根本上解决这些问题必须走发展绿色经济之路。连云港市通过重点组织实施八大类工程(生态产业建设工程、资源保护工程、污染防治工程、生态功能提升工程、生态人居工程、生态文化建设工程、生态系列建设工程、能力建设工程。),共 110 个工程项目,规划总投资约 268.1 亿元。力求达到港城全面协调发展的七大任务:以维护生态功能为核心,构建生态安全体系;以发展循环经济为契机,构建生态产业体系;以提升人居环境为重点,构建和谐人居体系;以加强污染防治为主线,构建优良环境体系;以节约保护资源为目的,构建资源保障体系;以倡导生态文明为抓手,构建生态文化体系;以生态市建设为龙头,推进生态系列创建。力争到 2017 年,使港城成为经济发达、生活富裕、环境优美、文化繁荣、社会和谐、生态城市。

二、绿色经济发展中遇到的困境

(一)认识观念不够全面深刻

虽然,发展绿色经济的重要性,已基本形成共识,但仍有一部分领导对此认识不足,没有树立正确的资源环境价值观,在思想上和实际工作中重视程度不够。重视绿色经济的发展,意味着观念的深刻转变,意味着全新的发展观与政绩观。一旦实施绿色 GDP,人们心中的发展内涵与衡量标准就变了,扣除了环境损失成本,当然会使一些地区的经济增长数据大大下降。一旦实施绿色 GDP,必将带来干部考核体系的重大变革。过去各地区干部的政绩观,皆以单纯的 GDP 增长为业绩衡量标准,现在要将经济增长与社会发展、环境保护放在一起综合考评,这会使很多干部想不通,形成诸多阻力。但任何观念的转变都有一个艰难渐进的过程,因为这是一项改革,是使公平与效率双赢的一个创新,是我们社会主义市场经济理论的一次重大升华。

(二)绿色经济的核算体系还不成熟

主要表现在资源和环境的定价难,未进入市场交易的环境要素不受市场供求规律的影响,而且环境和资源常会有新情况、新变化。由于资源和环境的损失具有开放性,很难像产值统计那样严格按照属地原则进行估算。例如砍伐一片森林,卖掉原木,原木的销售价,即可表现出价格,也可以纳入 GDP 统计。但因为森林砍伐而导致依赖森林生存的许多哺乳动物、鸟类或微生物的灭绝,这个损失是多大呢?再因为森林砍伐而造成的大面积水土流失,这个账又该如何核算呢?这些野生的鸟类、哺乳动物、微生物与流失的水土并没有市场价格,

也没有货币符号,我们却不知用什么数据来确定它们的价值。

如今,许多国家都在抓紧研究绿色 GDP 核算方法。但在目前,国际上还没有成熟的做法可以借鉴,也没有一个国家正式公布绿色 GDP 统计数据。

三、灌南县发展绿色经济途径的探究

(一)树立正确的政绩观,加大对生态工程建设的投入

2013 年中央组织部《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》颁发后,我县领导班子及时组织学习,领会中央精神,正确调整干部考核的各项指标。要求干部在实际工作中更新思想观念,树立绿色发展意识。自 2012 年以来,灌南县委、县政府注重区域的协调发展,不断加大对生态工程建设的投入。

1.对农村环境建设加大投入

我县以绿色灌南、生态灌南建设为主线,大力实施沿海防护林建设、村庄绿化建设、绿色通道建设、高标准农田林网建设等重点工程,全县共有林地面积 42.36 万亩,森林覆盖率达 27.5%,绿化造林成绩显著。2013 年我县在田楼、三口两个试点镇环境治理中投入 11.05 亿元,建污水处理站、垃圾处理站、沼气池等 28 个重点项目;第一二批试点村 57 个重点项目投入 1.96 亿元,项目进展全市领先。利用省级奖补资金 156.2 万元为 11 个镇购买垃圾收运车 110 辆,每个整治村配备 2 名保洁员,农村环境建设得到加强。大力推进 15 个县级农民集中居住区建设,农村示范村移动电话普及率提升 10.2%,互联网普及率达 22.4%。根据国家级生态县创建工作目标和市政府任务,我县今年要创建 1 个国家级生态镇,2 个省级生态镇。通过生态县的创建,提高广大群众的生态观念,确保生态灌南的理念深入人心。

2.对污水治理加大投入

总投资约 3150 万元建设灌南县污水处理厂。本项目建成并投入运行后,对于区域污染物的削减将起到十分重要的作用。项目主要水污染物削减量及排放总量如下表所示。

表 区域主要水污染物削减量及排放总量

污染物	削减量 (t/a)		排放总量 (t/a)	
	近期	远期	近期	远期
CODcr	2190	4380	730	1460
BOD5	730	1460	219	438
NH3-N	36.5	73	182.5	365

生态文明建设

3.投资储备水源建设

为了解决城市饮用水备用水源问题,改变县城区居民饮用水源单一的现状,灌南总投资 2.26 亿元建设硕项湖城市饮用水备用水源地,计划建设规模一期日供水 10 万吨、远期 20 万吨的硕项湖水厂,铺设管网 130 公里。项目建成后将为城区及周边乡镇 40 万群众提供清洁的地表水,经济效益可观。

(二)遵循可持续发展方针,淘汰或改进粗放的生产模式

随着经济全球化的发展,企业呈现的生产模式应该是科学化、生态化、服务化。如果不及时的实现转型,势必会影响我县可持续发展的能力。

1.提高化工园区企业绿色生产能力。近年来环保形势越发严峻,环境信访诉求不断增多,着眼于可持续发展理念,我县认真组织在化工园区开展环境违法行为大排查,对检查中发现存在的不符合规范的企业进行处罚、限期整改或停产整治。如:兴鑫钢铁、朗易化工、双蝶染料、泰盛化工排污严重超标,责令停产整改;亚晖医药锅炉冒黑烟,金围农化、天辰化工气味刺鼻,被处以罚款并限期整改。此外我县还定期组织专家对园区企业绿色生产能力现状进行调研,现场指导整改,以促进园区企业科学生产、环保生产。

2.调整和改进县开发区产业结构。“制定科学、合理的产业发展规划,提升企业的持续发展力”是我县开发区秉承的工作理念。在土地资源紧缺、生态资源脆弱的发展环境下,我县开发区采取有选择、有重点地审慎引资,拒绝那些落后的没有发展潜力的产业,对现有的资源消耗大、环境污染严重的企业加大转型和税收征管力度。自 2012 以来,我县开发区清理了立众电气、紫鑫铜业、润鑫铸造等二氧化硫排放较高的产业;通过技术革新和整改生产线对科冠电子、源珏金属、银得隆木业等粗放型低税收企业进行转型;择优引进大禹食品、宝丽森实业、广范电子、博恩电子等绿色产业,为我县工业的可持续发展奠定基础。

(三)培育绿色新兴产业,为县域经济发展增添活力

立足县情、突出重点,灌南县委、县政府大力培育和发展生物质产业、文化产业、新兴信息产业、现代农业等绿色新兴战略产业,逐步构建绿色产业体系。

1.发展可以循环利用的生物质产业

我县根据“开发和节能并重、建设和管理并重、经济效益和生态效益并重”的要求,大力推进农村沼气建设。全县 300 名技术人员经培训全部获得国家级沼气生产技工资质。在建设过程中,沼气池质量合格率和巩固率均达到 100%。

据了解一座沼气池一年可为农民增收节支 1300 元左右。

沼气进入农业循环经济的链条，整合了农业资源，提高了农业综合利用率，实现了农业生产资源低消耗、经济高产出、污染低排放的良性循环模式。这种以沼气建设促进生态发展和新农村建设的循环经济模式得到了省、市农委的高度评价，灌南县先后荣获“全省生态建设示范县”、“江苏省能源工作先进单位”等荣誉称号。

2.发展低碳无污染的文化产业

文化产业被公认为是“21 世纪全球经济一体化时代的朝阳产业”。我县在硕项湖、五龙口投资建设 2 个文化产业园，为新兴的科技文化产业提供“孵化”、发展的基地。2013 年我县加大文化产业的招商引资力度，与“津通科技集团”成功签约，引进文化创意、动漫游戏、数字出版等生产项目，此外我县还与太仓市结成技术与项目的友好帮扶关系，成立“太仓工业园”，发展电子出版、数字影视、网络传输等现代技术。新兴的文化产业与我县地方特色文化龙头产业合理融合、相得益彰形成了特色鲜明的 4 大文化产业集聚地。

(1)五龙口集聚区

以“二郎神文化遗迹公园”、“湿地公园”为中心，打造集生态观光、旅游度假、美食健康为一体的灌南城市绿核。

(2)硕项湖集聚区

以硕项湖为载体，打造樱花主题公园、异国花卉园和薰衣草产业园。还将配套建设科技馆、动漫城、影视中心、水净化科技馆、湿地水净化科普区和民俗文化游览区，形成具有地方特色的湿地景观。

(3)汤沟古酒文化集团

“南国汤沟酒，开坛十里香”立足汤沟古镇文化，以古酒文化博物馆为载体，全面打造汤沟古酒文化产业。

(4)魔技文化集聚区

立足灌南五张文化名片之一的汪奇魔魔术文化，建设“魔术为主，歌舞、民俗表演为翼，杂技、小品、武术为辅”的多元化演出团体，加快魔术道具、魔术服装、魔术舞台音响、魔术大观园等产业的快速发展，打造灌南魔技文化集聚区。

3.发展绿色生态的品牌农业

围绕“产业富民”核心，我县大力培育食用菌、设施蔬菜、畜禽养殖和花卉苗木等绿色产业。

生态文明建设

(1)是做大菌菇彩椒。重点建设新港大道、宁连高速两侧示范基地,引进日本等国流水线瓶栽生产金针菇;沿 326 省道、临港产业大道、235 省道、窑北路等沿线,建设千亩红辣椒基地。

(2)是做强畜禽养殖。突出“规模、效益、科技、环保”四大主题,全面推进生态健康养殖,切实转变养殖业增长方式。例如组建灌南县百禄镇奶牛养殖协会,年底实现奶牛饲养总量达到 5000 头,创建“硕项湖”牌大闸蟹实现年产量 1500 吨。

(3)是做优花卉苗木。以现代农业示范区、生态农业产业区为主要载体,大力发展花卉苗木产业。目前,全县拥有绿化苗木基地 2.2 万亩,年生产蝴蝶兰、凤梨、红掌、大花蕙兰等高档盆花 500 万盆。

(作者单位:中共灌南县委党校)

社会治理创新视域下的美丽乡村建设

——以灌南县为例

陆红军 吴先举 张吉哲

【摘要】美丽乡村建设是一个系统性的社会工程,必须创新社会治理理念,完善社会治理的手段和方式,以期实现美丽乡村建设的宏远目标。然而,关于美丽乡村建设,本身起步就比较晚,人们往往注重美丽乡村的生态内涵,对人文内涵挖掘或者重视不够,从社会治理创新这个角度研究美丽乡村建设更是少之又少。党的十八届三中全会《决定》对创新社会治理方式作出全面部署,为我们创新社会治理方式指明了方向和路径。本课题以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导,从美丽乡村的生态内涵和人文内涵入手,以灌南县美丽乡村建设实践为基点,在分析美丽乡村建设的有利条件和存在问题的基础上,以社会治理创新为切入点,试图摸索出一条美丽乡村建设的可行性路径。

【关键词】社会治理;美丽乡村;灌南

一、问题的缘起

随着我国改革发展的进一步推进,无论经济体制、社会结构、利益格局以及人们的思想观念等都发生了深刻变化。这种空前的社会变革,既给我国经济社会发展注入巨大活力,也引发了一系列的矛盾和问题。在以往片面追求GDP增量的传统增长方式下,生态问题凸显出来了。因此,党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局,提出了建设美丽中国的宏伟目标。美丽乡村建设是“美丽中国”的浓缩版,是积极推进生态文明建设总体部署的战略之一,是提高农村建设品位、提升农民生活品质、促进新农村建设与生态文明建设协调发展、加快城乡一体化进程的有效途径。

生态文明建设

2013 年初,中央一号文件根据十八大确立的“五位一体”总体布局中关于生态文明建设的要求——“努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”,做出了“加强农村生态建设、环境保护和综合整治,努力建设‘美丽乡村’”的工作部署。此后,美丽乡村建设作为一项国家战略,在全国各地迅速铺开。

二、灌南县美丽乡村建设的有利条件

近年来,灌南县本着“生态宜居村庄美、兴业富民生活美、文明和谐乡风美”方针,以改善农村生态环境、加快农民奔小康步伐为目标,以绿色灌南、生态灌南建设为主线,大力实施沿海防护林建设、村庄绿化建设、绿色通道建设、高标准农田林网建设等重点工程,全县共有林地面积 42.36 万亩,森林覆盖率达 27.5%,绿化造林取得显著成绩,农村环境建设得到加强。

(一)基础设施得以较大改善

为切实加强美丽乡村建设,灌南县委县政府高度重视今年的春季绿化工作,县林业部门专人专门针对今年的镇村春季绿化工作进行摸底排查,覆盖全县 11 个乡镇 238 个行政村,主要从沟、渠、路、家前屋后零星地、公共场所(村部)及农田林网等方面开展宜林地块调查,共调查宜林地块 894 个,面积 32569.9 亩。根据调查结果,围绕美丽乡村建设的总体要求,灌南县瞄准“打造绿色灌南,建设生态家园”的目标,制定了详实的绿化方案,规划分五年实施,从 2014 年开始,每年按 20%推进,力争到 2018 年,镇村主要道路、沟渠、河流绿化率 100%;农田林网控制率 98%以上,其中一、二级林网 90%以上;每户村民家前屋后栽种 10 株以上乔木树种;在有条件的行政村,尤其是村委会所在地,按照汤沟镇沟东村生态示范村绿化模式建设;20%的村庄建成各具特色的农民公园,初步达到“点上绿化成园、线上绿化成荫、面上绿化成林、村周绿化成环”的景观效果。

各乡镇将大力开展镇村道路、河道、沟渠、村部、宅旁绿化和农田林网的建设。五年内,我县各乡镇将实施道路绿化 7001.8 亩,沟、渠堤岸绿化 8311 亩,家前屋后绿化 12944.2 亩,公共场所(村部)绿化 109.8 亩,农田林网绿化 4203.1 亩,乡村总绿化面积达 3.2 万亩。各类绿化根据不同情况,选择不同绿化苗木,做到灌木、乔木、花草既相结合,又层次分明,同时还突出乡土树木,保护本土物种,形成生态多样性。方案要求村庄绿化规划布局、绿化用地安排等要与各部门的专项规划整体协调,统一规划,完善好镇村绿地系统,以改善农村居民的生产、生活环境。

(二)本地自然条件优势明显

灌南有“苏北水乡”之美誉。这里,林木葱郁,空气清新,是全国知名的菌都花城,堪称一座森林公园和天然氧吧。境内 17 条大中河流纵横交错,260 平方公里的水面,鱼鲜蟹肥,菱甜藕香,灌河三鲜名闻遐迩。素有苏北黄浦江之称的灌河河面宽阔,通江达海,已成为一条黄金水道。近年来,快速发展的灌南,以花卉苗木、设施蔬菜、食用菌等为主导产业的现代高效农业,千红万绿,绵延无边。蝴蝶兰、红掌、凤梨等中高档盆花年产量不断攀升,正快步向华东地区最大的高档盆花集散中心迈进。如今的灌南,水清气秀、云白天蓝、土沃林茂、环境宜人。徜徉花海之中,欣赏菌菇文化,体验乡村生活,让心灵得到放松,怡情冶性,别有情趣在其中。

(三)协同创建实力普遍提升

按照突出重点、分步推进的思路,实施新安镇、新集镇、三口镇、李集乡农村环境连片整治,其他乡镇选择 3-5 个村,建设环境整治示范村。进一步完善村庄规划、有序引导和满足农民合理建房需求,整合引导各类扶贫资金、财政支农奖补资金、社会资金,全年改造农村危房 500 户、新建“一池三改”800 个。合理配置文体设施、游园绿地等公共服务设施。大力开展绿化造林,全年新增植树 500 万株,努力把镇村道路建成风景线,把村庄庭院建成新景点。充分结合自然村庄现状、发展态势,大力发展有历史记忆、地域特色、产业支撑、文化传承的美丽乡村。

(四)党委政府重视程度提高

党委政府是否重视以及重视的程度,直接影响美丽乡村建设的成效。近年来尤其是十八届三中全会以来,县乡两级党委政府,高度重视美丽乡村建设。为了推进美丽乡村建设,打造美丽幸福新灌南,灌南县坚持“四个结合”,大力整合财政专项资金,因地制宜建设美丽乡村。一是与推进现代农业产业化相结合。紧密结合农业产业化转型和倍增计划,结合农业科技服务,大力引导农村经济合作组织拓展功能,培育农产品知名品牌,为农民增产增收提供服务;二是与推进新农村示范点建设相结合。按照美丽乡村建设标准,进一步加大统筹力度,全力推进新农村示范点建设和美丽乡村建设步伐;三是与推进农田水利设施建设相结合。将农田水利设施建设作为美丽乡村的基本要求,与农水工程建设紧密结合,全面推进农村饮水安全、中小河流治理工程等工程建设;四是与镇村联动建设相结合。加大投入,完善基础设施建设,加大村庄“脏、乱、差”

生态文明建设

整治力度,大力开展创建清洁工程示范村、文明生态村、绿色小康村、优美环境村“四创”活动。

(五)群众创建愿望日趋强烈

带领农民群众共建美丽乡村,让农民群众共享改革发展成果,是党和政府一直追求的目标,也是基层党员干部义不容辞的责任。在新形势下,为了不断满足农民群众的新需求,特别是农民群众对建设绿色灌南和幸福小康社会的追求,灌南县县乡两级党委、政府,多次召开会议,多方面征求意见,,完善建设美丽乡村的决策部署,决定发挥大学生村官的积极性和创造性,让他们进村入户,通过广播、发放宣传资料等多种形式,广泛宣传动员,加大宣传力度,转变群众观念。比如宣传垃圾未进行无害化处理的危害,让村民认识到垃圾是一种“暂时放错地方的资源”,引导转变消费观念,自觉对垃圾进行分类,从源头上减少垃圾的产生。积极引导村级两委干部和广大党员群众把美丽乡村建设作为一项重要惠民工程落实。以青山、绿水、白云以及浓厚的乡情激发广大干部群众创建热情,顺应农村发展趋势,开阔广大干部群众发展视野,使广大群众成为美丽乡村建设的主体,为创建美丽乡村建设打下良好的群众基础。

三、影响灌南县美丽乡村建设的制约因素

要使美丽乡村建设能够取得显著成效,必须强化问题意识,归纳、总结并深入分析美丽乡村建设中存在的制约因素,结合已经取得的成绩,才能进一步探究出解决问题的可行性路径。笔者通过调研认为,制约灌南县美丽乡村建设的因素主要有:

(一)认识尚不到位,思想合力有待整合

少数干部群众无论对新农村建设中的村庄整治还是现在开展的美丽乡村建设,在不同程度上存在认识上的误区,认为再搞美丽乡村建设也是“换汤不换药”,没什么“大名堂”,对美丽乡村建设内涵不甚了解,存在“差不多”思想;有的基层干部特别是村干部,争上级资金争上级补助项目热心,存在只向上“要”想法,没有调动群众参与积极性,没有发挥农民的主体作用,而少数村干部“单打独斗”,有的由于决策不正确,事倍功半,造成群众不满意,干部“吃力不讨好”;有的村干部只看到资金补助,不根据当地实际甚至不顾自身的条件急于求成,盲目投入,结果后续资金跟不上,工程“尾巴”过长,造成“虎头蛇尾”,出现争资金“用心”,抓工作“无心”现象;也有极个别干部认为现在搞美丽乡村建设还不到时候,会影响发展经济工作精力,现在没有实力难以抓好,等

经济发展起来再来抓建设,把美丽乡村建设与发展经济对立起来。这些片面认识、畏难情绪、不正确决定,工作误区都不同程度制约了美丽乡村工作开展。

(二)规划略显滞后,建设目标有待明确

规划的重要性不言而喻,但口径不同、侧重点不同的规划在同一区块就存在“打架”的可能,甚至可能成为美丽乡村建设的约束条框和限制条件。县级美丽乡村规划、镇级美丽乡村规划、特色村、精品村和精品线等各项规划大都还处在酝酿之中,只有少数乡镇完成了编制和接近定稿会审,有的还未启动,规划的滞后给这项工作带来很大的影响。许多村存在无序建设情况,往往来一个项目盲目上一个,未能着眼长远,有序建设。以至出现刚硬化的路面,不久又要敲掉,刚铺好的水管,用不了一年又被废弃,造成有限建设资金的浪费,更影响了政府的形象。美丽乡村规划与原有的其他各项规划衔接也是一个很重要环节,需要多方协作才能突破,有的规划需要调整,但必须经过一系列的程序,必须提前安排,适时推进,否则会产生“两张皮”,无法协调建设。由于规划尚在制定,很多镇村是心有余而无法展开实质性启动,真正的实施直接受到规划的制约。

(三)政策亟需跟进,扶持力度有待加强

美丽乡村建设也是一个社会系统工程,涉及面广、情况复杂,延续时间长,操作难度大。许多政策不够完善,需要深入调查研究,在广泛征求意见的基础上,制定符合灌南县实际操作性的考核细则、奖补办法、项目管理措施,在运作程序上,县级审批,乡镇级负责落实把关,村级实施具体操作。有的项目涉及到多个村,必须以乡镇级作为基本单位进行建设,需要协调各村利益。有的工程项目跨行业跨地域需各部门配合协同开展,这些都还未形成行之有效的工作机制。在实施过程中很可能成为“软件”的制约因素。

(四)人文特色未显,建设内涵有待提升

美丽乡村建设最本质的还是人,只有每一个村民的素质都提升了,才能达到 $1+1>2$ 的聚合效应。就目前而言,道路通畅、绿树成荫,美丽乡村初具规模。但是,由于历史的积淀,农村居民的素质还有待提升,农民旧的生活陋习还没有彻底改变,婚丧嫁娶中存在的不良村风民俗也亟待转变等,在短时间内迅速铺开的美丽乡村建设,还在一定程度上将美丽乡村等同于旧村改造。一些村富有特色的生态文化、民居文化由于人力、财力所限未能得以发掘,更有甚者被毁灭或破坏。

生态文明建设

然而,真正的美丽乡村,在规划布局上要渗透文化元素,在环境营造上要体现文化特色,在生活方式上丰富文化活动,凡此种种,应该说,灌南县的美丽乡村建设离上述标准还有很大的提升空间。

(五)组织机构欠缺,日常监管有待完善

美丽乡村建设要求把生态文明的理念体现到经济社会发展的全过程中去,但是现在的美丽乡村建设的管理体制很难实现这一条,这方面与党中央所提出的建设生态文明、建设美丽乡村的要求差距甚远。同时,美丽乡村建设是一项系统工程,必须依法治理、系统治理、综合治理。这就必须建立常态化的管理机构,加强日常监管。但是,目前还没有建立统一、效能的管理体制和管理机构,同时,环保、林业、农委等部门在美丽乡村建设中的职责定位不明确,任务不清楚,往往各自为战,从自身角度提出有关美丽乡村建设的指导意见及模式,也缺乏统一和协调。

四、推进灌南县美丽乡村建设的对策建议

美丽乡村建设是深化灌南县十百工程的重要平台,围绕县委县政府“沿海开发、城乡融合、产业转型、开放带动、环境提升”的战略部署,动员各方力量,弘扬绿色灌南主题,以美丽乡村建设为突破口,充分挖掘本地自身优势,发展生态经济,繁荣生态文化,培育文明乡风,促进灌南县生态文明建设的整体发展。

(一)宣传发动,提高认识,营造创建氛围

创建美丽乡村,农民是主体,因而,美丽乡村建设,要正确认识和科学把握科学发展观所强调的以人为本的理念以及整体性、均衡性、协调性、可持续性的要求。建设美丽乡村是统筹城乡发展与统筹人与自然和谐发展的综合体,是推进科学发展的重要载体。发展为了人民,发展也要依靠人民,发展成果由人民共享。始终把农民群众的利益放在首位,尊重农民群众的知情权、参与权、决策权和监督权。要重在探索村庄整治的长效机制建设上求突破,深化村庄整治工作,持续不断改善农村人居环境,在农村改革发展政策保障上求突破,努力发展农村经济;在农民增产增收上求突破,培育特色农业产业,拓宽农民增收渠道;在农村社会管理创新上求突破,全面发展农村社会事业,提高农民生活质量,深入推进农村传统文化和民主政治建设,实现农村社会稳定。同时,通过电视台、发放手册等多种方式,宣传垃圾未进行无害化处理的危害,让农村居民认识到垃圾是一种“暂时放错地方的资源”,引导转变消费观念,自觉对垃圾

进行分类,从源头上减少垃圾的产生。推进现代农业产业化相结合。紧密结合农业产业化转型和倍增计划,结合农业科技服务,大力引导农村经济合作组织拓展功能,培育农产品知名品牌,为农民增产增收提供服务。

(二)民主决策,以民为本,科学合理规划

社会治理的主体是人民群众,创新社会治理需要发挥群众的主体作用,让群众真正受益。我们坚持把加强和创新社会治理与改善民生结合起来,不管转变职能还是改革体制机制,都围绕服务群众来转,朝着让群众满意、高兴而行。十八届四中全会《决定》指出,“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。”为此,县乡两级党委政府以及各村委会首先在完善制度方面下工夫,实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障广大村民的知情权、参与权、决策权、监督权,在政策和法律框架内,每项制度的制定,既符合法律和政策的要求,又尊重农民群众的意愿,真正体现了合情、合理、合法。

为了提高美丽乡村建设的针对性,让农民群众共享社会主义新农村建设的成果,县乡两级党委政府应该组建调研组,进村入户,充分听取农民群众和基层干部的意见。根据调研情况,确定群众当前呼声最强烈、要求最迫切的问题,比如群众迫切希望喝上洁净水、硬化村内道路、收集处理垃圾以及改造厕所等。在此基础上,确立清污、清障、清垃圾以及改水、改厕、改路、改环境等规划方案,力求把工作做深、做实。

(三)明确目标,协同推进,着力推进重点

按照“四美、三宜、两园”的总体要求(科学规划布局美、村容整洁环境美、创业增收生活美、乡风文明身心美,宜居、宜业、宜游,幸福家园、休闲乐园),坚持“规划先行、扩面提升、集聚发展、长效运行、全面惠及”的方针,始终围绕美丽乡村建设做好融合对接工作。整合各种人力、物力和资源,各类涉农建设项目实行统筹安排,合力共建美丽乡村。

为此,要推进农田水利设施建设,将农田水利设施建设作为建设美丽乡村的基本要求;要加强农水工程建设,全面推进农村饮水安全、中小河流治理工程等工程建设;要坚持镇村联动,加大投入,完善基础设施建设,加大村庄“脏、乱、差”整治力度,大力开展创建清洁工程示范村、文明生态村、绿色小康村、优美环境村“四创”活动;要推进新农村示范点建设,按照美丽乡村建设标准,进一步加大统筹力度,全力推进新农村示范点建设和美丽乡村建设步伐。

生态文明建设

(四)因地制宜,彰显人文,注重历史积淀

由于每个乡镇、村的地理位置、自然禀赋、文化特色、民风民俗有别,建设美丽乡村必然要求彰显地域文化特色,反映村风民俗,彰显丰富多彩、多种多样、多元化的美丽乡村个性,丰富美丽乡村内涵。因而,无论在规划布局上还是在实践中,都要求渗透文化元素,在环境营造上体现文化特色。在创建活动中,注意保留田园原始风貌,望得见山,看得见水;开展人居环境整治,让天更蓝、水更碧,村更美,宜人居;对有历史文化价值的传统村落、民居、古迹祠堂等加以修缮,注意保护乡村原有的文脉,留住乡愁;在生活方式上丰富文化活动。要着眼于提高农民生活品质,按照有场地、有队伍、有活动、有经费的要求,加强以生态文化为核心的文化体育建设。要进一步加强农村文化设施建设,提升农村文化设备配置水平;继续广泛开展农村文化活动,把生态文明作为送文化和种文化的重要内容,送戏下乡、送电影下乡、送书下乡,把广场舞等群众热衷参与的文体活动深入推进,增强农村文化建设的内生活力。另外,在创建过程中,还要发挥榜样的力量,让村民通过对正能量的学习和接受,使各乡镇村的村风民俗变得更美。总之,我们要建设的美丽乡村,是让村民望得见山,看得见水,记得住乡愁的美丽乡村;是人人参与,成果共享的美丽乡村;是居民生活品质提高,个性品位提升的美丽乡村。

(五)完善政策,整合资源,凝聚创建合力

在建设美丽乡村过程中,县级要专门出台美丽乡村建设项目和资金管理办法,有计划地保证美丽乡村建设资金的基本需求,明确项目的补助标准,使用规定配套要求,保证有限的资金用在重点项目上,每年要有美丽乡村专项建设资金,以项目形式进行扶持,主要用于精品村、特色村项目建设补助。各涉农部门项目资金和乡镇配套资金必须优先向精品村、特色村倾斜。同时可探索以乡镇为基本单位拓宽美丽乡村建设投融资渠道,增加乡镇一级的投入力度。研究制订有关激励政策,实行多元的投入机制,鼓励和引导社会力量积极参与美丽乡村建设。村级人力物力的投入力度要进一步加大,形成多方共建共享的投入机制。另外,农村垃圾治理长期被视作一项公共事业,其经费资金来源渠道单一,已影响到新农村建设的进程。要转变资金来源方式,进行多渠道筹措资金,并加大垃圾收集与处理资金投入力度,更好推进垃圾处理设施建设。

(六)建立机构,加强指导,落实组织保障

县乡两级政府应设立农村道路修筑、村庄绿化以及环境整治等专门领导

小组,专门负责农村美丽乡村建设以及环境整治工作综合协调、资金整合、项目实施和监督管理等工作的统一部署,共同推进农村环境整治。比如,在垃圾集中收集处理方面,要成立县、乡镇、村三级农村垃圾收集处理组织机构。县农村垃圾收集处理领导小组应该由县委、县政府主要领导担任组长,分管领导担任副组长,县农业和农村工作办公室、环保、卫生等十多个部门为成员单位,形成各乡镇、村相互衔接、功能互补、优势整合、共同促进的协调发展新局面,形成“综合执法、县乡(镇)联动、部门协作、依法管理、堵疏结合、全面覆盖”的治理格局;按照村民参与、村民受益的原则,形成“宣传舆论广泛、村民认识到位、公众监督有力、社会共筑共建”的新氛围。

(七)完善机制,长效管理,夯实制度基础

各级领导干部要正确把握科学发展规律,更加密切联系农民群众,更加有效地提高领导科学发展能力,把美丽乡村建设作为实践科学发展和密切联系群众的重要平台,围绕总体目标落实创建工作总体部署。一是加强领导,党政领导必须亲自抓,以创新社会治理方式为抓手,积极构建“党政主导、部门协作、农民主体、社会参与”以及社会自我调节、居民自治良性互动的社会治理体制和共建机制,可采用领导小组和联席会议制度常态化的办法,研究美丽乡村建设中的重大事项和工作难题,加强沟通、衔接和协作,农办、建设规划、国土、环保、文化、旅游等相关部门要密切配合,切实担负起美丽乡村共建的工作职责,保证做好专业指导,服务到位,落实到项目,动员组织农民积极参与,确保创建工作“领导有人管、项目有人抓、具体有人做”。二是明确任务,制订年度工作目标分解落实各项工作,农办、发改、农林、国土、建设规划、水利、文化、环保等按照统筹城乡生态文明一体化发展要求,合理安排和全面统筹农村生态环境、生态经济、生态人居、生态文化建设。把美丽乡村同农村土地综合整治、中心村、和谐村居、生态村建设等项目结合起来,将各具体工作分解到相关部门,积极发挥部门的职能作用,形成参与美丽乡村建设的整体合力和长效机制。三是完善协调机制,明确各自工作职责和要求,强化工作责任。县里要抓资源资金的整合,相关部门做到分工协作,真正做到美丽乡村建设到哪里,资源资金集中倾斜到哪里,相关部门指导服务到哪里,合力创建,使行之有效的工作机制在共同推进美丽乡村建设中发挥独特的作用。同时,随着美丽农村建设的推进,必须转变环境保护责任、执法监督等监督管理机制,促进农村垃圾处理减量化、无害化、资源化。四是贯彻十八届三中全会和四中全会精神,把握政策导向,树立正确的政绩观,把建设美丽乡村建设成就以及能否做到依法治理纳入

生态文明建设

乡镇主要领导干部政绩考核评价体系。

总之,美丽乡村建设既要秉承和发展新农村建设的宗旨思路,延续和完善我国的“三农”政策,又要丰富和充实新农村建设的深刻内涵,“更加注重关注生态环境资源的有效利用,更加关注人与自然和谐相处,更加关注农业发展方式转变,更加关注农业功能多样性发展,更加关注农村可持续发展,更加关注保护和传承农业文明”。我们要建设的美丽乡村,是规划科学、布局合理、环境优美的秀美之村;是生活水平提高、个人素质提升的富裕之村;是传承历史、延续文脉、特色鲜明的魅力之村;是功能完善、服务优良、保障坚实的幸福之村;是创新创造、管理民主、体制优越的活力之村;也是人人参与、依法治理、系统治理、综合治理的文明之村。

(作者单位:中共灌南县党校、灌南县农开局)

后 记

党的十八大以来，中国特色新型智库建设得到全社会的广泛关注。今年1月，中央印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，9月，省委、省政府又印发了《关于加强江苏新型智库建设的实施意见》，为我们加强新型智库建设明确了任务和要求。

连云港作为中国首批对外开放沿海港口城市、新亚欧大陆桥东方桥头堡、“一带一路”交汇点核心区，智库建设得到了较快的发展，取得了显著的成效。作为全市社科界业务主管部门，市社科联充分发挥枢纽智库的功能，发动全市社科组织和广大社科工作者紧紧围绕经济社会发展大局中的重要领域、重大项目、重点课题，深入开展应用对策研究，在解决制约和影响连云港科学发展的各类结构性、深层次问题上提出了一系列建设性对策建议，为市委、市政府提供了有价值的决策咨询参考。

为了更好服务全市经济社会发展大局，进一步推进社科研究成果转化，充分发挥连云港市各类智库的思想库、智囊团功能，连云港市哲学社会科学界联合会决定，从今年起，每年将全市社科界有代表性的社科应用研究成果结集出版，名为《连云港智库》。

这本《连云港智库(2015)》，收录了全市社科界2014年度部分政策研究成果，分为政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设等五个专题。希望她能成为全市各级党政领导决策咨询的参考用书和大众接受社科知识普及的辅助读本。

本书主编市社科联党组书记、主席杨东升提出编辑设想、审定编写方案并审阅书稿。市社科联副主席明磊、市社科联秘书长周一云负责编辑工作，市社科联刘宏光、谢仁善、汪海波、王兰舟、郑婷元、刘怀君、陈亚蒙等同志参与了征稿、编辑、校对等工作。

本书的征稿工作得到了各县区社科联、高校社科联、市属各学会(协会、研究会、民办非企业研究机构)和市直各机关事业单位以及众多社科专家的大力支持,在此深表谢意!

中国文联出版社社长朱庆先生、编辑室主任陈香君女士对本书的出版给予了无私的帮助,一并表示感谢!

由于编辑时间仓促,加之编者水平有限,书中难免存在不足之处,敬请读者批评指正。

编 者

2015 年 11 月