

# 鄂州社会科学

## EZHOU SOCIAL SCIENCES

### 本刊编辑指导委员会

主任：刘建平

副主任：罗炳祥 蔡尚高

委员：(以姓氏笔画为序)

王时文 刘伟林 严宇斌 吴刚 张爱剑

李汉波 李晓刚 杨文才 肖廷香 陈文玲

周国强 胡 楠 徐伟斌 喻志斌

# 目录

## CONTENTS

鄂州社会科学  
EZHOU SOCIAL SCIENCES

PAGES 279

鄂州社会科学  
2015年第2期

### 主办

鄂州市社会科学界联合会  
湖北省社会科学鄂州分院

### 协办

鄂州市延安精神研究会

## ■ 本刊特稿

4/生态文明建设与农村产权制度改革同步推进的经济学思考  
省社科院、市委宣传部、市社科联联合课题组

## ■ 法治鄂州建设

12/关于打击涉诉非法上访问题的思考 项萌

16/推进依法兴林 建设法治林业 市林业局

18/强化制度建设 推进依法治村

鄂州经济开发区旭光村

## ■ 党的建设

19/弘扬延安精神 争做合格党务工作者 霍艳珍

## ■ 党风廉政建设

22 落实“一案双查”要求 加强党风廉政建设责任追究  
张学锋 胡碧素

26/基层党风廉政建设存在问题及对策建议

胡宏峰

29/浅议梁子湖区村级财务管理工作的现状、问题及对策  
邓桥松

## ■ 调查与思考

31/企业党外知识分子工作刍议 雷新鱼

34/基层团组织内意见领袖的作用领域与权利保障  
王艺霖

39/从鄂州信贷增长特征议经济结构问题及解决途径

陈 宾

## ■ 理论研究

41/法治是通往现代治理的基本路径 刘东杰

## ■ 人文鄂州

45/关于鄂州馆藏汉、三国六朝铜镜历史文化的初步研究

方文 丁莹华

## ■ 鄂州抗战

50/鄂城在鄂南抗日斗争中的地位和作用

湛有恒 肖良恺

## ■ 鄂州揽胜

52/西山集萃 李剑平

## ■ 社科信息

54/市延安精神研究会召开会长办公会 尹智源

## ■ 科普之窗

55/树立品牌 创新方式 推进社科普及工作

湖北省社科普及教育(鄂州)基地

## ■ 专家风采

58/江腾达 熊小平 徐喜元

## ■ 他山之石

59/以企带村 迁村腾地 互利共赢

——“彭墩模式”带给我们的启示 市社科联课题组

## ■ 文摘杂谈

64/以“三严三实”治庸官懒政 秦强

出版:《鄂州社会科学》编辑部

地址:鄂州市滨湖明珠特1号

市委大楼910室

电话:0711-3830078

邮政编码:436099

邮箱:ezsxx@163.com

网址:鄂州社科网(www.ezsl.com)

准印证号:湖北省内邮资特准 2014/鄂Z

印刷:鄂州日报社印刷厂

设计/排版:市艺图文设计工作室

# 生态文明建设与农村产权制度改革 同步推进的经济学思考

——以湖北省鄂州市为例

湖北省社会科学院  
鄂州市委宣传部 课题组  
鄂州市社科联

加强生态文明建设,加快农村产权制度改革,是我国全面改革发展的两项重要任务。如何把两者有机结合起来?鄂州市近两年来,深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会精神,以科学发展观为指导,以改善民生为目标,以生态文明为标准,以综合改革为动力,积极探索四化同步、城乡统筹、产城融合、资源节约、环境友好、社会和谐,具有鄂州特色、对中部地区和全国有先行示范意义的生态文明建设之路,努力将百湖之市建设成为新型现代生态滨江城市。

## 一、生态文明建设与农村产权制度改革共进的基本特点

长期以来,鄂州市作为“百湖之市”,由于靠山吃山,靠水吃水的传统农业生产生活方式根深蒂固,生态文明建设和维护的任务非常繁重。推进农村产权制度改革,有利于加快农村产权流转,实现农村资产资本化、市场化,增强了农村自我发展能力。它使农村居民获得金融支持去发展非农产业,摆脱了传统的生产方式,培育有意识去维护改善当地生态的新理念、新做法,由此获得可持续的生存发展机会。

1、稳步推进土地产权改革,初步形成以土地流转为中心、有效保障农民权益的农村产权制度体系。

目前鄂州市农村产权制度改革的整体框架设计基本完成,农村产权交易平台已经搭建,各项产权流转抵押管理制度逐步完善,农村产权流转规模不断扩大,特别是建设用地挂钩指标交易不仅解决了城市发展“用地指标从哪里来”和新农村建设“资金从哪里来”的双重难题,同时有效地保障了农民权益,为新社区建设和改善农民生产生活条件提供了大量资金。具体讲,鄂州农村产权制度体系内容有四:一是确权登记颁证,明晰9项农村产权。鄂州市将确权颁证作为农村产权制度改革的首要任务来抓,全面启动了9项农村产权确权工作:集体建设用地使用权、宅基地使用权、农村房屋所有权、水域滩涂养殖权、农村小型水利工程产权、集体建设用地所有权和林木确权。二是搭建农村产权交易平台,促进农村资产资本化、市场化运作。制定出台农村“五权”流转相关政策,为农村产权交易提供制度保障和政策支持。三是推进金融土地制度创新,破解农

村发展资金难题。针对“三农”投入严重不足的现实问题,在法律法规未作明令禁止、国家政策又鼓励探索的领域大胆创新,以制度创新破解农村发展资金瓶颈问题。推进农村金融制度改革,开展农村“五权”抵押融资,切实解决农业产业化发展资金不足问题。四是创新生态农业经营机制,推动土地流转规模经营。按照村集体代政府持股、农民带地入股保底分红、社会资本参股的模式,组建生态农业公司,发展农村混合所有制经济,促进生态农业规模化发展、市场化经营。土地股份经营兼顾了投资者、村集体和农户三方利益,调动了农户土地流转的积极性,目前全市面积超过100亩以上示范基地达到129个。

2、促进梁子湖生态文明示范区和百里长港生态示范带两个“龙头”的形成。

一个“龙头”是梁子湖生态文明示范区。梁子湖区是环境优势突出、环梁子湖发展的生态大区。梁子湖区在“两型”社会建设中先行先试,摒弃以牺牲生态环境为代价的传统工业化老路。鄂州推进新型城镇化,总结、完善梁子湖区突破“(环境)富裕中贫困”,坚持把生态环保与生态旅游、生态产业和生态城镇相结合的成功经验。一是坚持“生态立区”,不是只要生态不要发展,而是要实行环境保护与合理开发相结合,即实行更高起点上的发展。二是坚持生态农业、生态旅游和环境友好型工业一并举,以环境保护促结构调整,优化经济发展。三是坚持建设生态城镇,富民与富区同步,确保农民稳步增收,保持并再造生态环境。进一步推广生态环保与生态旅游、生态产业和生态城镇相结合的梁子湖模式,进一步创新环境保护、生态文明的体制机制,建立完善的梁子湖生态补偿制度,全面退出一般工业,建立水环境保护制度,严禁填湖围湖开发。努力破解鄂州市和武汉城市圈其它各市生态与经济不能双赢的难题,不断完善绿色GDP评价体系,健全各级考核激励机制,坚持以人为核心、以生态文明为标准的新型城镇化道路。

另一个是打造百里长港生态文明示范带,

即百里长港生态农村新社区示范带。该示范带由主城区樊口至梁子磨刀矶,跨越三个行政区,现有旭光、旭东、路口、东港、六十、大堤等一批特色新社区。示范带连接长江与梁子湖,贯穿鄂州腹地,港、湖、山、田、林一体,现代元素与自然风光互融,其生态示范价值为全国少有。建好百里长港示范带,形成鄂州独树一帜的生态新农村品牌。

3、促进富有鄂州特色的四大沿江滨湖生态城镇群的形成和完善。

鄂州市通过农村产权改革,既为小城镇建设吸引了城市工商资本,也为当地农村居民将原来不能流动产生价值的农村产权通过抵押、交易形式获得较为充沛的流动资金在家门口从事非农产业打开融资之门,从而在产城融合中,促进了四大沿江滨湖生态城镇群的形成和完善。一是环中心城区沿江城镇群,是工业化城镇化水平较高,“产、城、人”一体发展基础较好的城镇群。二是环葛店开发区(含红莲湖旅游度假区)沿江城镇群,毗邻武汉东湖开发区和洪山区,城镇化发展潜力巨大,武(汉)葛(店)同城化势必促进、带动其“产、城、人”一体城镇化进程。三是环花马湖城镇群,由于紧邻或融入黄石中心城区的优势,其城镇化必然依托黄石提速发展。四是环梁子湖生态城镇群,作为生态保护区,也是限制开发区,不宜大幅度提升工业化水平,主要任务是建设一批具有湖光山色、田园风光的生态文明示范镇。

4、促进了城市新区和农村新社区生态文明建设的城乡一体化进程。

鄂州市一方面建设用地需求旺盛、土地市场活跃,而用地指标不够,土地供需矛盾突出;另一方面,农村土地利用效率不高,农村生产要素流动不畅、农业产业化水平不高、农村新社区建设资金不足等问题日益突出,农村产权特别是农村土地资源权属不清、农村产权固化成了无用资产。这不仅阻碍了鄂州城乡一体化的进程,也不利于鄂州的生态文明建设。通过农村产权改革这个抓手,鄂州从以下方面推进生态文明建设的城乡一体化:一是推进农村金融

制度改革,开展农村“五权”抵押融资,切实解决农业产业化发展资金不足问题。截至目前,全市共办理农村“五权”抵押贷款109笔,贷款金额2.03亿元。二是用活“增减挂钩”政策,开展挂钩指标交易,解决农村新社区建设资金投入不足的问题。目前全市共交易指标109宗4238亩,成交额达6.78亿元。三是创新财政支农方式,搭建农业发展投融资平台,发挥财政资金四两拨千斤的作用,以此撬动和吸引更多的信贷资金和社会资本投向“三农”。截至目前,鄂州市农发投共投放资金2000多万元,撬动社会资本近亿元投入农业产业化发展和农村新社区建设。

## 二、生态文明建设对产权制度创新的内在需求

生态文明建设要以制度创新为重点,特别要注意发挥产权制度创新在生态文明建设中的核心地位。根据十八大报告要求,保护生态环境必须依靠制度。积极开展节能、排污权、碳排放权、水权交易试点。党的十八届三中全会又明确指出:“建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,划定生态保护红线,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,改革生态环境保护管理体制。”可见,产权制度创新是生态文明建设的内在需求,加强生态文明建设必须进行产权制度创新。

第一,健全自然资源资产产权制度,解决产权制度供给不足问题。

发挥价格杠杆作用是将自然资源资产化,也是建设生态文明的关键路径之一。因此,必须清晰界定自然资源资产产权,制定合理价格反映自然资源的本身成本和社会成本,使市场也能在生态环境资源的配置中起决定作用。例如,国际上通行的碳交易和排污权交易就是将自然资源进行定价,使环境成本内部化,通过市场反应自然资源的真实成本。但是,由于矿产资源和土地的国有性质,容易使自然资源的产权制度在设计和操作层面均面临权责不清

的难题,必须进一步深化自然资源产权制度改革才能解决相关问题。但是,当前我国自然资源领域的产权制度供给明显不足,已经建立的土地、山林、水、矿产等要素的定价制度,在现有体制机制的羁绊下,无法反映真实价值,价格调整也极其不灵活。在这种情况下,必须尽快进行自然资源定价制度改革,真正发挥市场在生态文明资源配置中的决定性作用。

第二,明确环境产权,解决环境产权界定滞后问题。

环境产权是指行为主体对某一环境资源具有的所有、使用、占有以及收益等各种权利的集合,其客体是环境容量资源,主体是人,包括自然人和法人。环境产权是一定社会历史阶段的产物,由于工业化、城镇化,产生了大量的污染物,进而出现了严重的环境问题,为解决环境问题,环境产权应运而生。可以说,没有环境问题,地球环境容许人类无节制的排放污染物,也就不存在环境产权问题。但是,污染物的排放很快就会突破环境容量,就必然会出现环境问题进而产生环境产权的问题。解决这一特殊产权问题,对其进行清晰界定是首要前提条件。当前,环境资源越来越稀缺,其相对价格也同步提升,只有进一步明晰产权才能提高环境资源的配置效率。但产权的界定不是免费的,而是有成本的,只有环境产权制度建立所带来的收益大于制度建设所耗费的成本,产权制度创新才能发生和持续。正是由于目前环境产权界定成本过高,从而没有办法阻止任何人消费环境资源,这就出现环境资源虽然具有一定竞争性但却没有排他性,环境资源产权制度严重失衡。日益稀缺的环境资源虽然已经迫切要求界定排它性产权,但却因技术等多种因素制约,导致产权界定的成本高昂,无法从制度需求和制度供给上达到均衡,也缺少向这一均衡移动的动力。显然,当前环境资源的产权供给滞后于产权需求。

第三,明晰定位土地产权,充分保障农村生态环境建设主体权益。

土地产权大体可分为土地所有权、土地用

益物权和土地他项权力,其中土地他项权利包括土地抵押权、土地承租权、土地租赁权、土地继承权、地役权等多项权利,是指有关土地财产的一切权利的总和。现在的土地产权安排产生了两个方面的不利影响。一方面,土地集体所有严重背离了产权排他性原则,因为土地所有权高度集中而又缺乏明确的人格化代表,致使土地名义上归集体所有,有明确的法人或法人机构,但实际上人人无份,从而农民对土地的长期投资缺乏激励,反而会刺激农民的短期行为,导致土地的过度开发,掠夺式经营。另一方面,土地所有权和使用权分属于不同利益主体,造成权责不明的经济和法律主体关系,使土地资源难以得到充分利用、合理使用,反而容易造成有限土地资源的浪费及使用上的不经济。十八大后,中央提出农民生态权益的概念,它具有客观性、基础性和均等性的特点。由于长期的不合理经济发展方式,我国农民的生态权益受到长期的忽视和损害。因此,构建什么样的生态权益保护机制和如何构建,是摆在我们面前的重要课题。一是要构建生态权益类的法律体系,明确生态权益的管理主体、监督机制、程序保障、法律责任等关键内容,以法律的形式保障农民生态权益。二是要运用市场手段保护生态权益,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。三是要辅之以行政手段,政府履行好在保障农民生态权益方面的行政职能,为农民生态权益建设提供坚强后盾。

第四,引入激励竞争机制,建立市场化的生态公共产权模式。

根据自由主义经济理论,解决生态环境问题,应当首先进行生态产权界定,使公共物品私有化,从而分担影响生态环境的社会成本。美国制度经济学家科斯提出的科斯定理,对于如何进行产权界定提出了解决办法,即只要交易成本为零,或者交易成本很小且收入的大小不影响交易双方的决策时,无论产权初始界定如何,私人之间通过协商、谈判可自行解决外

部性问题而无需政府干预。由此可见,进行生态环境治理,必须以市场调控的手段来界定产权,从而避免“公地悲剧”的发生。依据科斯定理,对生态环境的治理应当引入激励竞争机制,奖优罚劣,使生态环境这一具有公共物品属性的宝贵资源“私有化”,社会成本内在化。充分发挥市场这只“无形之手”的作用,对生态资源的稀缺程度进行界定和调节,促进生态开发技术的发明和应用,广泛适用管理合同、BOT模式(建设—运营—移交)、PPP模式、TOT模式等不同市场调控形式,通过建立多元化的投资主体,更好地解决生态环境治理中出现的技术、资金难题。

第五,建立生态产权混合市场及其运行机制模式。

生态资源产权界定之后,就能够而且应该在产权市场上进行交易,以实现生态效益的最大化。生态产权交易形式主要有三种模式,即使用权与使用权交易、使用权与所有权交易、所有权与所有权交易,其中所有权与所有权交易最彻底、最根本、最有冲击性。一旦生态环境资源具有完全的竞争性和排他性,而外部性又可以忽略不计,通过生态资源的所有权交易、使用权交易能增加产权交易的长期性收益预期并减少产权交易不确定性,产权交易的收益由此得到极大提升,时间越长,交易双方的收益将越大。所以,我们可以并且有必要将部分生态产权私权化,实行公私产权并行不悖、互为补充的混合生态产权模式,更能为生态文明建设提供有效的产权制度基础。

必须明确的是,不但加强生态文明建设要求推进产权制度创新,同时,产权制度创新反过来对生态文明建设产生积极影响。它主要表现在有三:

一是产权制度对个人行为的影响。一方面,它有利于形成稳定的预期。原来产权缺失使承包权的长度和强度难以到位,各级政府往往会利用管理权优势来干预承包者的生产经营权,扰乱了承包主体的预期,给承包者对土地承包期限延长的预期带来不确定因素,也不

愿在耕地、山地或草地上进行大规模长期投入,导致对资源的掠夺性开发,恶化了生态环境。通过农村产权改革,使得承包者对土地流转长期经营有明确政策保障,各种风险可以把控,因此愿意做较长期投入。另一方面,它有利于生态文明建设资金的筹集。生态环境治理投资大、周期长、见效慢的特点往往使当地居民不得不维持原有的生存生产方式。如果他们拥有的土地承包权利是一个完整的物权,可以自由抵押获得贷款的话,生态环境治理资金的筹集就会容易许多,从而刺激当地居民大力发展生态产业和循环经济,正确处理开发与保护的关系,实现经济效益和生态效益的统一。

二是产权制度对企业行为的影响。通过农村产权制度改革,企业可以通过正当的渠道进入农村从事生态农业、生态旅游的开发。企业因为有明确规定保障其经营权利,也可以投入足够资金进行环境建设,一方面既保证其产品、服务的生态品质,另一方面也对改善当地生态环境乃至维护与当地村民关系都有正面效应。

三是产权制度对地方政府行为的影响。地方政府通过实施农村产权制度改革,将农民的权益还给农民,改善了干群关系。从长远来看,也是地方政府由经济建设型政府向公共服务型政府的归位,实现公共服务的“不缺位”和市场竞争领域的“不越位”。

### 三、以农村产权制度改革促进生态文明建设的 basic 路径与模式

鄂州市生态文明建设与农村产权制度改革同步推进,核心就是以农村产权制度改革促进生态文明建设,实现二者的共赢。鄂州市以农村产权制度改革促进生态文明建设的基本路径主要体现在三方面:

一是坚持“还权赋能”,奠定土地合理流转基础。

2011年,省委、省政府确定鄂州市为全省综合改革示范区。鄂州市加大制度设计力度,降低土地交易门槛,逐步形成城乡统一的建设用地市场。统筹推进确权登记办证、农村产权

抵押融资、成立农村产权交易所、城乡建设用地挂钩指标交易、成立农业发展投资公司等五项改革,赋予农民更多财产权利,还权于民,赋能于民,在此基础上促进农村土地流转,逐步建立现代农村产权制度。通过加快经营权抵押、担保和风险分担等政策措施,促进更多不能交换、不能抵押的农村产权资本化、市场化,允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营,引导社会资本投向农业、农村和农户。鼓励农民通过经营权抵押融资贷款,开展农村创业试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点。

二是成立农村综合产权交易所,构建农村土地交易平台。

整合市国土资源局和市农委相关职能和资源,依托市国土资源局现有的交易平台,建立农村综合产权交易所,负责宣传全市农村产权流转法律法规和政策,提供信息咨询、供需洽谈、交易鉴证、跟踪监督等服务,组织开展农村产权、建设用地挂钩指标和耕地占补平衡指标等交易活动。同步建立网上农村产权交易信息发布平台,发布各类农村产权流转信息,公布交易指导价格。在村和新社区通过网格管理信息员收集、核实、上报农村产权流转信息。农村各类产权采取协议转让、招标、拍卖、挂牌、电子竞价等方式交易。

三是实现“五权两指标”的交易和抵押。

建立建设用地挂钩指标和耕地占补平衡指标交易制度。对实施城乡建设用地增减挂钩项目,以及农村集体或农民自发复垦的废弃地,经验收合格结余的建设用地面积,由国土部门登记并发放建设用地指标证书,形成建设用地挂钩指标。对市本级国土整治项目,经验收合格可用于建设用地报征的新增耕地面积,由国土部门发放耕地开发整理项目验收证书,形成耕地占补平衡指标。建设用地挂钩指标和耕地占补平衡指标交易必须进入市农村综合产权交易所进行。相关制度配套后,国有经营性建设用地(不含工业用地)使用权首次出让,土地招拍挂竞得人须持有一定比例面积的建



设用地挂钩指标。农民集体和农户自行实施农村土地综合整治项目的,相关指标交易收益归农民集体和农户所有;农民集体和农户委托投资者、政府土地整治专业机构实施农村土地综合整治项目的,相关指标交易收益由双方按合同约定分享。

开展“五权两指标”抵押融资。遵循自愿、互利、公平和诚实信用原则,在不损害农民利益的前提下,允许借款人以其所有的农村土地承包经营权、水域滩涂养殖权、农村房屋所有权、林权、集体建设用地使用权、建设用地挂钩指标和耕地占补平衡指标申请抵(质)押担保融资。规范农村产权抵(质)押登记行为,形成系统的制度体系。借款人到期无法偿还债务的抵(质)押人可与抵(质)押人协商通过依法拍卖、变卖等方式处置抵(质)押物。建立农村金融风险分担机制,市财政设立农村产权抵押融资风险补偿基金,用于收购和处置不良贷款抵债资产。

通过两年多的实践,鄂州市初步形成了以产权改革促进生态文明建设的五种模式:

其一,以农村产权制度改革促进以市场为主导的生态新村建设。

在蒲团乡石竹村,湖北城际房地产开发公司一次性从农民手中流转土地 580 亩,成立鄂州城际农业生态科技公司,发展林果种植、大棚蔬菜种植和精品水产养殖,自身发展壮大同时,还催生了拿租金、打工的“双薪农民”。去年,该村村民人均年收入增长 4000 多元。由鄂州市城际生态农业科技有限公司于 2011 年 4 月投资兴建的石竹农业生态园位于石竹社区西、南、东三面,规划占地面积 760 亩,总投资 4020 万元,建成后将成为沿武黄城际铁路和汉鄂快速通道一带,集绿色蔬菜、观光采摘、休闲垂钓、餐饮娱乐于一体的现代都市生态农业示范区。

其二,以农村产权制度改革促进规模经营的生态农业建设。

鼓励、引导社会工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,同时,注重保护和

发展以家庭经营为基础的农民经营主体,让大多数农民不失业、不转产,能致富、能发展。燕矶镇池湖新社区生态农业产业园,是一家首期占地 110 亩的高效纯生态农业示范基地,由社会资本湖北新都化工、池湖村委会集体、土地流转农户三方合作,三方分别占股 35%、32%、33%,农民流转土地保底租金 1500 元/亩,产业收益再按股分红,农民在基地劳务收入每天 80 元至 120 元。农民土地流转后,由农业企业统一经营管理,使一家一户分散粗放种植经营模式变成了现代化、集约化、规模化的产业模式,维护和壮大了家庭经营主体,兼顾了农民长远利益,实现企业、集体、农民三方共赢。

其三,以农村产权制度改革推进生态工业(两型工业)建设。

按照有所为有所不为的方针全面退出一般性工业,推进生态工业建设。关停矿山、采石厂、粘土砖厂、塑料造粒厂,积极稳妥地做好稳控工作,巩固前期成果。对禽畜养殖企业进行专项清理整治,对规模较小、污染治理措施难以落实的,分期关闭;对规模较大的,推广干湿分离工艺,严格落实污染治理措施。2014 年 6 月 4 日,深圳德森精密设备等 5 家 SMT 高端电子装备制造产业链龙头企业,以及中国中小企业国际合作协会激光产业分会签约落户东湖高新科技创意城,开创了湖北省首次全国范围内整体产业链成功招商的先河。

其四,以农村产权制度改革推进生态文化旅游发展。

梁子湖区广阔的湖水、宁静的氛围、宜人的气候、洁净的天空、自然的水质、原生的湿地、连片的森林、碧绿的田园、丰富的动植物资源等天然条件,都是武汉周边不可多得的宝贵资源。然而由于旅游资源开发利用程度低、景点分散、基础设施建设滞后等问题,如此良好的旅游资源并没有应有的效益。通过农村产权改革,一方面引进省联发投等工商资本成立“湖北联发生态旅游发展有限公司”,借鉴农业公司模式,公司注册资本金 3306 万元,其中生态文明公司以现金出资,占股 51%,张运中兴

土地合作社以3000亩土地经营权出资,占股49%。该种模式在充分保障农民利益、巩固农民主体地位的同时,引进充足的资金、现代企业管理模式、高端的种养植技术和畅通的营销渠道,提高生态产业比较效益。另一方面本地农村居民通过产权抵押方式获得大量资金来发展乡村生态休闲度假游。比如梁子镇结合山地、森林、水库、田园和特色文化,重点打造张裕制文化园、沼山森林公园、鄂文化文博园和蓝莓生态庄园等项目,发展森林养生、文化体验、鄂文化探秘、田园观光、山地运动、民俗展示等旅游产品。

其五,以农村产权制度改革促进大中小湖泊的保护。

湖泊具有供水、防洪、航运、养殖、观光等多重价值,人类在开发利用湖泊的过程中,由于管理不当容易使湖泊遭受破坏,导致湖泊产生泥沙淤积、面积萎缩、富营养化、有毒物质污染、物种入侵、生态破坏等问题。这是因为湖泊是一个复杂的动态水生态系统,它的特点决定了湖泊易受污染却难以治理与修复、易受破坏却难以保护管理。在“靠山吃山、靠水吃水”传统价值观的支配下,鄂州沿湖经济发展与湖泊环境保护的正面冲突日益加剧,特别是工业企业、畜禽养殖业、房地产和旅游开发开始向湖岸延伸,众多湖泊保护问题十分紧迫。为此,鄂州市以推进生态文明建设为核心,全面贯彻党的十八届三中全会提出的健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,划定生态保护红线,以及实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,建设美丽梁子湖(鄂州)。以保护区域生态环境、促进社会经济可持续发展为目的,落实生态环境保护责任、协调利益相关方关系,强化政府补偿的基础作用,积极引导市场机制共同参与,通过不断改善居民生产生活现状,实现生态环境与社会经济稳步推进、协同发展。

四、构建生态文明建设与农村产权制度改革共进的长效机制

生态文明建设要以农村产权制度改革为

基础,通过农村产权制度改革来创新生态文明建设方式,巩固和展现生态文明建设成果。从内容上来看,农村产权制度改革以农村集体土地所有权、使用权、承包经营权和房屋所有权确权登记为重点,同时还包括推进农村产权的流转。农村产权制度改革的目标是建立健全“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度,本质是“还权赋能”,前者是把农民的土地、房屋等要素的权益依照法律法规的规定还给农民;后者是让农民拥有发挥要素自主权的能力,成为农村改革的主体和农业市场的主体,实现农村产权要素资本化。而建设生态文明,要以建立系统完整的生态文明制度体系为目标,实行最严格的“源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度”。以制度来保护生态环境,这就要求必须形成生态文明建设与农村产权制度改革共进的长效机制,通过农村产权制度改革来不断推进生态文明建设。

1、坚持农村产权制度改革是生态文明建设的关键一环。

农村在整个生态文明建设中具有重要地位,减少农村的环境污染对于促进生态文明建设具有直接的现实意义。为调动农村生态文明建设的积极性,必须坚持农村产权制度改革,始终将其作为生态文明建设中的关键一环。一是坚持、完善和落实党在农村、农业方面的基本政策。如农村土地承包经营制度、统分结合的双层经营体制、农业经营体制机制等。更重要的是要保持与时俱进、不断进行制度创新的政治自觉。二是在保护好耕地红线的同时,盘活农村闲散土地资源,促进土地资源流转和集约节约利用。三是维护好农民的合法权益,调动农民参与生态文明建设的积极性和主动性。切实保障农民在农村集体资产利用方面的知情权、表达权、参与权和监督权,建立合理的收益分配制度。四是在农村产权制度改革中,自觉贯彻生态文明建设的要求,对于不符合生态文明建设目标的农村产权制度,要及时修正。

2、弱化所有权,强化用益物权,保障农民个人的土地财产权益。

土地是农民的立身之本,农村土地制度是农村产权制度改革的核心,同时也是深入推进统筹城乡发展的关键所在。由于土地关系到农民切身利益,所以保障农民个人的土地财产权益,必须适用法律制度来进行保证。根据《物权法》,所有权与用益物权分别属于物权法概念中的自物权与他物权,两者之间关系十分密切。由于当前中国农村集体所有权主体不明,农民的产权地位模糊,要使“还权赋能”在实践中得到很好的贯彻还有相当的难度,既缺乏法律和政策制度上的顶层设计,也缺乏实际操作上的可行性。在此情况下,应该弱化农民集体土地所有权,强化农民个人的用益物权,强调农民作为土地主人的地位和作用,让其自主决定土地资源产权的处置和流转,而“集体”只作为所有者,对农民土地流转的行为进行法律上的监督,确保土地用途不作不符合法律规定的改变,这样才能保障农民个人的土地财产权益。

3、实施多样化土地流转经营方式,促进土地市场的健康发展。

农村土地流转市场的方式直接关系到整个土地市场的活跃程度,因地制宜的土地流转方式可以极大地提高农民和社会各界参与土地流转的积极性。但是,目前鄂州市农村土地流转方式比较单一,流转范围小,整个土地流转市场自然不活跃,市场参与主体的积极性也不高。因此,除农户之间小规模的土地流转之外,还应该鼓励多种形式的土地流转模式,如通过承包经营补贴等优惠政策鼓励农业龙头企业、种植大户、专业合作社、集体统一经营等多种形式加快农村土地流转。只要法律没有明文禁止,不损害农民根本权益的流转方式都应该进行积极的探索,以促进土地流转市场的健康快速发展。

4、完善土地流转中介服务体系,培育良好的市场环境。

土地流转中间服务是农村土地流转市场

发展的润滑剂,通过建立市场中介服务体系解决土地流转中信息不对称问题。一方面,土地流转中介服务体系可以帮助农民更好地掌握市场动态、控制流转风险,有效消除农民进行土地流转的顾虑;另一方面,土地流转中介服务可以激发市场活力,使更多的农民和市场主体参与到土地流转中来,既能增加土地供应,也能激发土地市场需求。当前应当建立和完善多种类的土地流转中介服务机构和平台,如农村综合产权交易所、农村土地产权资产评估机构、土地流转法律咨询机构等。通过完善土地流转中介服务体系,实现交易信息的聚集、发布、定价、资本进退、产业引导等目标,培育良好的土地交易市场环境,为土地流转增加润滑剂。

5、完善农村土地流转相关法律法规,保障土地市场有序运行。

任何农村土地产权制度改革都必须依法进行,做到有法可依。由于历史的原因,中国农村土地流转的法律法规还不健全,多以制度性的红头文件约束,有些甚至是根据领导批示进行土地流转,这就难免出现农村土地流转不规范甚至不合法的问题。而土地关乎农民根本利益,为解决农民的后顾之忧和切实保障农民权益,必须进一步坚强农村土地流转的相关法律法规。根据鄂州市农村土地制度改革现状,应配套制定农村土地流转、抵押及收益分配等方面的相关法律法规,充分适用法律的正当性和权威性有效界定不同市场主体间的利益关系,保障不同产权主体的正当权益。从市场补充的角度来看,建立农村土地流转法律法规还可以有效抑制土地流转的短期行为和侵权行为,使农村土地流转兼顾农民、集体和国家长期利益不受损。另外,还要加大对农民和其他市场主体的普法宣传工作,强化法律意识和法律观念,更好地保障土地流转市场在法律框架下进行。

(课题组成员:陈文科、叶学平、罗炳祥、邵南高、章丹、李志、李灯强、夏渠)

## 关于打击涉诉非法上访问题的思考

◎ 项 萌

鄂州市中级人民法院积极推进诉访分离改革,规范信访工作秩序,取得较好成效。但是,重复上访、无理上访仍然存在。本文试图总结近年来打击非法上访工作,分析潜在的非法上访问题,找出打击非法上访存在的不足,提出改进意见和建议。

### 一、打击非法上访的主要做法

2013年下半年启动涉法涉诉信访改革以来,一把手亲自抓、负总责,推动落实“四定三包”责任制,取得一定效果。全市法院21件进京非正常上访案化解10件,进入再审程序、执行程序4件,终结稳控7件,无一件矛盾激化、无一件群体性事件发生。

为了解决进京非正常上访突出问题,切实做到“五个到位”。

一是思想认识到位。院党组高度重视涉诉信访工作,要求全市法院切实把涉诉信访工作作为一项法定职责和长期任务全力抓好,提出“千方百计化解信访积案、千方百计控制信访新案、千方百计稳控进京上访人员、千方百计做好息诉罢访工作、千方百计堵住信访源头”方针,不惜人力、物力、财力,做好信访维稳工作。党组不定期召开专题会议研究涉诉信访工作,调整了信访维稳工作领导小组,研究制定信访维稳工作应急预案,每月通报分析信访维稳工作情况,确保了涉诉信访工作的开展。

二是接待处置到位。坚持每月1日、15日领导接待日制度,并在一年内开展3次院长接

访活动。廖天明院长接待上访80余人次,督办信访件56件次。建立信访档案接待台帐,做到上访情况明了。对于重复上访者和上访老户坚持不定期接访,组织专班接待,并主动下访,及时掌握上访人的思想动态,针对性地提出解决方案,赢得上访人的基本理解,妥善化解了一批重复上访案。加强立案信访窗口建设,率先在全省法院建成远程视频接访系统,并完成首例远程视频接访,方便了上访人就地上访。加强日常接访处置,对信访案件穷尽诉讼程序、信访程序的,妥善息诉息访。重要节会期间坚持派驻专班驻会接待、劝访,确保安全稳定。

三是领导包案到位。市、区两级法院制定了化解进京非访案件包保方案,将21件进京非访案件分解到两级法院和每一名领导班子成员,落实“四定三包”责任。廖天明院长负责化解15年来进京上访案,通过多方协调,相关单位参与,成功促成该案化解。

四是推进改革到位。积极推进涉诉信访工作改革,制定诉访分离路线图,下发《关于依法处理涉诉信访问题的暂行规定》,建立完善诉访分离、及时导入、依法办理、信访终结和司法救助等机制,加强网上信访工作,去年以来,共处理网信省长信箱54件次,回复率100%。推进以法治方式处理涉诉信访问题。试行第三方评估化解信访案件。首批11件信访案件委托湖北中信律师事务所组成的律师顾问团进行评估化解,出具律师团评估意见10份,化解1

件。加大司法救助力度。2012年以来,给予114名特殊困难当事人司法救助金212.6万元。

五是稳控打击到位。进一步巩固“党委领导、法院理诉、政府解难、多元化解”的长效工作机制,对穷尽法定程序,上访人继续上访的,报请党委政法委交地方党政机关做好稳控工作。加强与政法部门之间的协调配合,加大无理上访的打击力度。去年11月以来,全市两级法院依法打击信访活动中的犯罪行为,受理刑事案件5件6人,审结4件5人,判处有期徒刑5人。重要节会期间,对一批无理上访人由公安机关一律予以治安拘留,有效遏制了非法上访蔓延的势头,维护了正常信访秩序。

## 二、非法上访主要特点及问题

截止目前,鄂州市法院登记在册重点信访案件44件,其中已经鄂州两级法院、省高院、最高法院一审、二审、再审作出终审裁决,上访人仍不服的24件,占54.5%,其中已给予司法救助的12件,占27.3%;尚未穷尽诉讼程序,正在审理执行或再审之中的上访件12件,占27.3%;暂时沉寂、间隔上访的8件,占18.2%。分析44件重点上访案件,主要呈现以下特点:

一是上访时间长。90%以上涉诉上访因十年前的纠纷引起,一审判决生效大多已超过10年以上,最早可追溯到1978年作出的刑事判决;近五年的案件引起上访的仅3件。

二是大多已穷尽诉讼途径。穷尽诉讼途径的达24件,占54.5%。

三是司法救助后反悔比例较高。已给予司法救助仍上访的12件,占27.3%,有的甚至经过省法院、市法院、区法院、地方组织多途径救助,上访人多次承诺息访、又多次反悔。

四是上访事由超出诉讼请求。重点上访案件的上访诉求大多超出诉讼请求,或者通过诉讼途径无法解决,如徐某起诉要求政府追认其叔父为革命烈士未果,索要100万元司法救助;上访人李某索要补偿更是高达800万元;涉执行上访占比较大,而重点信访案件中反映执行不到位的仅3件,反差较大。

五是投诉行政机关和法院、法官不作为、乱作为的上访上升。上访人因民事诉讼不能实现目的,转而投诉涉案的征地拆迁、规划、土地等行政行为的明显上升,由单纯民事纠纷延伸至相关行政执法领域,涉及社会管理体制机制问题。如何某因房屋拆迁安置补偿纠纷,已穷尽诉讼程序仍不服,转而起诉规划、城管等部门,至少另外提起了8起民事、行政诉讼。与此同时,上访人因不服判决转而举报法官司法不公、司法不廉,该类上访较以前明显上升。

分析重点上访案件和打击非法上访工作现状,主要存在以下问题或不足:

一是多头上访问题突出。目前,党委政府信访部门、政法单位的信访部门均可受理涉法涉诉信访案件,网络、信件、电话、领导信箱等多种渠道也能接收涉法涉诉信访案件。就法院而言,信访没有级别管辖限制,上访人可以在本级和上级法院同时上访。这种涉法涉诉信访案件归口多的现状,严重浪费信访资源,耗费人力、物力、时间,信访案件在各部门、单位之间的交转也可能激化矛盾,是导致上访者多处上访、越级上访、重复上访的重要原因之一。

二是终结程序运行困难。一些信访案件终而不结、无限申诉,反复启动法律处理程序,是困扰政法机关的一个难题。虽然中政委《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的意见》中规定,对涉法涉诉信访事项,已经穷尽法律程序的,依法作出的判决,裁定为终结决定。但实际操作中,信访终结程序的有效使用效率非常低。因为案件终结的报批程序过于繁琐,而且没有明确的报批要求和程序,不同案件的报批材料和手续不同,上报终结的案件期限未到的通常也不批准;对于案件终结的审批过度谨慎。报批终结的案件,都是穷尽了法律救助程序的,但这并不意味着上访人对结果的满意,更并不意味着上访人能息诉罢访。出于多种原因,审批部门审核批准的终结案件相对较少。2014年,鄂州法院上报的终结案件至今没有1件获批。再者,上访人对信访终结程序认同度

也不高。

三是司法救助效果不佳。尽管中央、省、市均已出台司法救助规定,但对于救助范围的界定不十分清晰。实践中,上访个案千差万别,正确把握司法救助条件、救助标准较为困难,存在救助范围扩大化趋势。另外实际操作中存在借司法救助让当事人承诺息诉罢访的倾向,助长了无理上访的风气。少数上访人申请救助时承诺息诉罢访,其后反悔重新上访,或借上访对政府或法院施压,漫天要价,借上访获利的意图明显,而现有规定对这类行为缺乏相应的制约。

四是信访违法行为界定不明确。违法信访行为标准不明确,且操作性不强,对何种行为属于违法犯罪,应当采取何种措施予以打击不明,信访部门、政法机关在理解适用上易出现分歧,导致部门协调不够默契,公安机关、检察院、法院对打击处理信访违法犯罪行为协调配合不够,通常只对那些行为极为过激或产生严重不良影响的才予以打击,存在立案难、移送难、查处难等问题。

### 三、打击非法上访当下应加强的工作

一要进一步统一打击非访的认识。坚定不移地实行信访分离,健全涉法涉诉信访机制,不断总结经验,进一步统一认识,加强党委信访部门、司法机关和地方组织之间的沟通,注重分析研判,明确认定非法上访标准,采取综合治理的方法整治非法上访,坚持以法治方法规范涉法涉诉信访工作,对无理上访,无序上访,扰乱社会秩序,造成社会危害的,坚决予以打击,决不手软。

二要进一步规范信访秩序。按照涉法涉诉信访工作改革的相关文件,严格并明确信访案件的入口。首先归口办理涉法涉诉信访。一般的涉法涉诉上访,统一归口政法机关办理;到党委政府信访部门上访的,只作登记备案,不列为交办事项;对于影响较大的重要上访,需要领导督办的,才予以登记交办;对于多头上访、重复上访的,登记备案,杜绝重复交办。由

党委政法委、党委政府信访部门和政法机关共同建立涉法涉诉信访信息共享机制。到人大、政协等其他机关上访的,均需查询相关信访信息,比照前述规定办理。对于举报行政机关、法院和法官不作为、乱作为的,凡属举报违法违纪的,通过纪检监察部门处理。其次引导依法信访。引导上访群众向有管辖权的政法单位反映问题。属于哪一级管的,到哪一级申诉;属于哪个部门办的,就到哪个部门申诉。通过诉讼程序不能解决的事项、或明显超过诉讼请求的事项,应完善相关信访制度,明确认定为非法上访或无理上访。再次,引导上访群众依法表达诉求。法院立案信访部门要认真审查、甄别涉法涉诉信访事项,符合政策法律规定的,才能进入涉法涉诉信访程序处理,对于不符合政策法律规定的信访事项,或正在法律程序办理中的,依法不予受理。

三要坚持源头治理。大力推进司法公开,主动接受社会监督,促进审判质量提升,从源头预防信访问题发生。对申诉、再审案件进行全面研究,分析申诉、信访形成的原因,查找一些影响审判质量、效率的深层次、规律性问题,积极采取预防措施。对初信初访的受理和办理,应高度重视,建立健全统一规范的办理流程和管理制度;对重大敏感信访案件,要由领导亲自督办,力求把群众来信来访问题解决在初始阶段。

四要形成整体联动机制。涉法涉诉信访问题不是法院一个单位的事,更不是立案信访一个部门的事,各单位、各部门要协调一致,形成合力。对内而言,法院所有部门要有大局意识,各具体办案部门就是化解信访案件的责任单位,严格执行首访负责制;各级法院之间加强沟通协作,设立中级法院“院长信箱”,与最高法院开通“法官留言”平台,对接远程视频接访平台,形成互动,共同做好化解工作。对外而言,主动争取党委政府、党委政法委、信访部门和基层组织的支持,各政法机关要加强沟通与合作,形成化解信访难案、打击处理非法上访

的整体合力。

五要进一步完善信访机制。第一,畅通信访渠道。健全和完善群众来信来访接待登记、交办、督办制度,坚持实行院长接待日,利用信息化手段推进信访工作。第二,健全和完善矛盾排查、处理突发性群体事件的应急机制。经常做到深入基层、深入群众,通过座谈、走访等形式,了解民意,倾听民声,发现问题及时处理。对可能发生的突发性群体事件应制定预案,做到早发现、早制止、早处理。第三,完善司法救助制度。根据中央政法委、省、市委政法委有关司法救助制度,结合法院实际研究完善司法救助实施细则,将确有特殊困难、承诺息诉罢访作为司法救助的必备条件,防止花钱买平安问题的产生;对于承诺息访,领取救助款后反悔的,应建立追责机制,依法依规追回救助款,并作为非法上访的认定条件,予以从严追究。第四,健全和完善处理信访问题终结机制。对群众反映的信访问题,信访部门应本着化解矛盾、解决问题的原则,积极主动履行职责,认

真负责地加以解决。已穷尽法律程序救济的应当及时终结案件,合理分配信访资源。第五,健全和完善责任追究机制。发现推诿拖延、不按程序办理、态度不好、不认真负责办理信访案的工作人员,应批评教育;对失职渎职,造成严重后果的,应对有关责任人进行行政处理,触犯法律的追究刑事责任。第六,加强法制宣传工作。将涉诉信访工作列入法院宣传重要内容,定期梳理现行涉法涉诉信访法律、法规、政策,整理典型案例资料,通过新闻发布会、举办专栏、制作宣传片等方式,广泛开展涉诉信访法制宣传,引导形成依法信访、依法接访理念,营造依法治理涉法涉诉信访的良好氛围。

六要做好司法建议。对于上访者反映的行政不作为、乱作为,经过诉讼程序无法救济当事人权益的,应当及时形成司法建议,促使政府有关部门建章立制,整改完善。

(作者单位:鄂州市中级人民法院)

(责任编辑:徐喜元)

## 征稿启事

为了更好地服务我市“一改两化”发展战略,服务市委、市政府中心工作,促进理论研讨和学术交流,推动我市哲学社会科学事业繁荣发展,《鄂州社会科学》设置了本刊特稿(领导言论、专家观点)、“一改两化”(创新发展、改革举措)、法治鄂州(依法治理、尊法守法)、沿江滨湖开放开发(项目推进、前瞻研究)、党风廉政建设(工作措施、思路对策)、调查与思考(调研心得、实践探索)、理论研究(基础研究、一家之言)、党的建设(经验推广、工作研究)、人文鄂州(文史钩沉、地域文化)、鄂州抗战(抗战史实、英雄宣传)、鄂州揽胜(风土人情、名胜古迹)、他山之石(经验借鉴、参考资料)、社科信息(工作动态、大事纪略)、专家风采(社科专家、学界权威)、学会工作(学术交

流、学会管理)、文摘杂谈(杂文时评、社情民意)等栏目。

《鄂州社会科学》是我市广大社科工作者展示的平台,社科工作的阵地,欢迎大家踊跃投稿。稿件以文字、图表、照片等形式均可,文责自负。文字稿要注明文章摘要、关键词、参考文献、引文等信息,字数控制在4000字以内。照片配以简短的文字说明。所有稿件须注明作者姓名以及联系方式。来稿发送至EZSKZX@163.COM。本征稿启事长期有效。

地址:滨湖北路特1号市委大楼910室  
电话:0711-3830078

《鄂州社会科学》编辑部

二〇一五年六月

# 推进依法兴林 建设法治林业

◎市林业局

“六五”普法以来,我局以“依法兴林,依法行政,建设法治单位”为目标,组织开展“学法、尊法、守法、用法,做法治务林人”活动,深入推进以“法治林业”为首的“五大林业”建设,取得良好成效,有力地促进了全市林业事业发展。

## 一、建立“四项机制”,强化组织领导

我局建立了法治林业建设领导机制、责任机制、考评机制、保障机制,为推进法治林业建设提供了切实保障。局党组高度重视法治林业建设,将其列入重要议事日程,纳入目标考核范畴,实行目标管理。及时调整充实局法治单位创建工作领导小组,组建工作专班,形成以市区乡一级抓一级、层层抓落实和系统总动员齐抓共管的工作格局。领导小组定期召开专题会议,研究部署开展法治单位创建工作中遇到的困难和问题,落实专项工作经费,保证创建工作顺利开展。四年来,林业系统用于法治创建和普法宣传教育工作的经费累计 150 万元。

## 二、开展“法律六进”,强化法制宣传教育

积极响应中宣部、司法部、全国普法办提出的“法律六进”号召,大力开展法律进机关、进林区、进校园、进媒体活动,法制宣传教育深入推进。

一是开展法律进机关活动。采取集中学习和分散学习、重点学习与一般学习相结合的方式,每月至少组织一次机关干部职工学习林业

法律知识及开展法治专题培训活动。创新学习方式,安装无纸化学法用法及考试系统,引导机关干部网上学习法律知识。同时,积极参与市依法治市办主办的“宪法在我心中”专题演讲比赛等一系列学法、守法、用法活动,丰富法律知识,增强法制观念。在去年底全市无纸化学法用法考试中我局均取得优异成绩。

二是开展法律进林区活动。深入林区开展林业法制宣传教育。对林区采取送法治宣传资料、发布法制信息、提供法律服务的方式,切实提高林农和林业职工的法律意识;深入重点乡镇、村开展法律宣传。以开展《鄂州市森林资源管理年活动》、《鄂州市打击非法占用林地专项行动》、《林业普法和执法质量“问万民”活动》等一系列活动为载体,在重点乡镇、村宣传保护森林资源和野生动植物资源的法律法规,增强林区群众及广大市民爱树护树的生态意识;在森林防火期间,通过张贴《森林防火戒严令》,发放警民联系卡和森林防火村民公约等,向林区群众宣传森林防火知识,起到了良好的教育作用。去年,我市森林公安局邀请鄂城区法院以巡回法庭的形式,在林区公开审理 2 起典型案例,对犯罪分子起到了震慑作用。在重点林区村庄创造性地开展林区森林防火网格化管理。四年来,发放各种法治宣传资料 15000 余份,宣传标语 500 余条,办宣传栏 40 余期。



三是开展法律进校园活动。在中小学开展森林法、森林防火、野生动物知识宣讲,发放“致家长的一封信”,扩大了林业法制宣传教育效果。在华中师范大学附属梧桐湖学校成功承办了全省野生动物保护宣传月活动启动仪式。省政协副主席郑心穗出席会议并在宣传横幅上签名。梧桐湖学校学生代表在会上发表倡议书,呼吁全省中小学生和广大市民热爱大自然,保护野生动物。四年来,先后在全市学校开展讲座50多场次,致学生家长信万余封,增强了学生及其家长的法制意识。

四是开展法律宣传进媒体活动。利用市广电《亲民热线》栏目,积极与群众现场互动,热心解答群众关心的有关林业的法律法规问题。利用法治宣传日、植树节、爱鸟周、世界野生动植物日、湿地日等节点,与市电视台、电台、鄂州日报社联合宣传林业相关的法律知识。先后在各级报刊、网站发布涉林法治信息200余篇,制作法律宣传栏268个,常年开设林业法治报专版,出动巡回宣传车1320余次,发放宣传单和宣传小册4000余份,每月出两期《新农村——生态林业》专栏,在市电视台新闻频道固定播出20秒森林防火公益广告,在全社会形成了爱林、护林的浓厚氛围。

### 三、严把“六个关口”,强化执法监督管理

一是把住执法队伍建设关。通过开展“解放思想、改革创新、提高机关执行力”、“规范化建设”、“讲党性、重品行、作表率”、党的群众路线教育实践活动等一系列活动,加强执法人员的执法业务培训和职业道德教育,逐步建立一支“政治合格、纪律严明、业务精湛、装备精良”的高素质执法队伍。

二是把住执法制度关。建立健全了《行政执法责任制》、《依法行政实施细则》、《林业规范化管理规定》、《督办落实制度》、《野生动植物保护行政执法人员行为规范》、《林业系统内部审计工作规定》等,构建以制度管人、管

事、管物的平台。公开收费项目、收费标准、审批事项、审批条件、政策法律依据,使广大群众熟知有关林业的执法办事程序,逐步建立起公开、公正、公平的工作机制。

三是把住林业行政案件审核关。各执法单位和人员在办理行政案件过程中,严格履行法定程序,严格执行《湖北省林业行政处罚自由裁量指标(试行)》,实行公开制度,接受社会监督,杜绝处罚与依据不符、以罚代刑等现象,保证了林业行政案件处罚的公正和透明。

四是把住全国性专项行动关。以全国性专项行动为契机,先后开展了“候鸟三号行动”、“绿盾三号行动”、“清网行动”、“破案攻坚百日会战”、“天网行动”、“打击非法侵占林地”等保护森林资源和野生动物一系列专项行动。近四年来,共查处各类森林案件310起(刑事案件25起,行政案件285起),刑事拘留15人,行政处罚290人,收缴林木579.81立方米,为国家挽回经济损失100余万元。严厉打击了违法犯罪活动,有效地保护了我市森林资源,维护了林区社会治安。

五是把住重大疑难问题处置关。及时汇报疑难问题,由局法制办认真研究并提出初步意见,提交局党组会、局长办公会讨论,并报上级法制部门,从而使问题得以及时解决。近年来,全市林业系统依法行政能力明显提高,林业专项执法活动成效明显,无一例行政复议和行政涉讼案发生,受到上级法制部门肯定。

六是把住执法问责追责关。我局于去年建立行政执法终身责任追究制度和责任倒查机制,依法追究行政执法人员及有关人员不作为、乱作为、慢作为。去年,局属两个单位主要负责人及相关责任人分别受到行政警告、诫勉谈话的处理,起到良好的警示效果。

(执笔:王克林)

(责任编辑:尹智源)

## 强化制度建设 推进依法治村

◎鄂州经济开发区旭光村

鄂州经济开发区旭光村大力推行依法治村,全村干群的法制观念、民主意识不断增强,形成了遵纪守法、安定团结的良好氛围。近年来,全村无一起群体性事件,无上访案件。做到了小事不出组,大事不出村。

**1、加强领导,完善制度。**一是加强组织建设。成立了以村党总支书记、村委会主任肖卫民为组长,村委会副主任谢珺为副组长的依法治村领导小组,把依法治村工作列入村两委重要工作议事日程。加强村综治办、矛盾纠纷调解委员会、治安联防队、志愿者队伍建设,着力加强业务培训,不断提高人员的政治、业务素质,保证了依法治村工作的正常开展。二是加强制度建设。村党总支、村委会制订了《旭光村创建民主法治示范村实施方案》,建立健全了村民会议和村民代表会议制度、村务财务公开和民主评议党员等制度;村、组、户三级之间建立了共创依法治村网络,实行村干责任到组,组长责任到户。

**2、开展法制教育,提高村民素质。**一是加大法治宣传教育力度。以“六五”普法为契机,以群众需求为导向,建立图书阅览室法制专柜、举办法制宣传栏、悬挂法制宣传标语,营造尊法、学法、守法、用法氛围。采取鼓励干部自

学法律,请律师进村讲授法律知识等措施,不断增强干群依法治村观念。二是配送法律书籍入户。村两委成员将大量普法手册和法律相关书籍亲自送到村民家中,把学法用法守法抓到“家”。组织驻村干部、村干部和教师包村包户宣讲法律,为村民提供法律帮助和服务,促进了我村学法用法守法工作落到实处。

**3、落实村民自治,推进基层民主法治建设。**一是完善村务公开内容。从村民普遍关心和涉及群众切身利益的问题入手实行村务公开。计划生育政策落实、救灾救济款物发放、宅基地审批、村集体经济收益等信息均按时按期如实张榜公布。尤其将财务公开作为村务公开的重中之重,切实做到让群众了解、监督村集体资产和财务收支情况。二是规范村务公开的形式和程序。设立固定的村务公开专栏,做到每季度公开一次,涉及农民利益的重大问题以及群众关心的事项实时公开;设立由5人组成的村务监督委员会,成员由村民大会选举产生。村委会通过建立切合实际的民主管理制度,有效地推动了村级管理逐步走向透明化、法治化,使依法管理、依法办事成为我村干群的自觉行为。三是畅通法律服务渠道。村委会聘请法律顾问,法律顾问以定(下转第25页)

# 弘扬延安精神 争做合格党务工作者

◎霍艳珍

以毛泽东同志为代表的老一辈无产阶级革命家打造的延安精神是党和人民的宝贵财富,内容丰富。作为一名新时期的党务工作者,面对新机遇、新挑战、新情况、新问题,必须继承和发扬延安精神,不断增强综合素质,提高工作能力。

## 一、努力提高口头表达能力

毛泽东同志在延安抗大讲课和作报告,总能以生动形象的比喻和鲜明晓畅的语言,引用大量事实深入浅出分析问题。他讲演时,神采奕奕,声情并茂,引人入胜,既通俗易懂又魅力无穷。如“人固有一死,或重于泰山或轻于鸿毛”,“夺取革命的胜利,只是万里长征走完了第一步”,“警惕‘糖衣炮弹’的袭击”等。能说会讲是党务工作者一门基本技能和艺术。日常工作中,具有口才的人能把平淡的话题讲得非常吸引人,把工作讲清、把政策讲明、把道理讲透,有利推进工作和化解矛盾。相反,口笨嘴拙的人就算他讲的话题内容很好,道理再多,人们听起来也是索然无味,不利于问题解决,甚至有时弄巧成拙。有些干部开会照稿子念,有的甚至照搬照抄,与人交谈时,观点不鲜明,逻辑性不强,表达不准确。干部个人口头表达能力差,影响了工作,影响了机关干部的整体形象。

## 二、努力提高文字写作能力

毛泽东同志不仅是伟大的思想家、革命家和军事家,而且是杰出的诗人和写作大师。他的作品言之有物,不讲空话,通俗易懂,善集百家之谈,逻辑严密。《纪念白求恩》一文采用层层推进、卒章显志的结构,先论证了白求恩的国际主义精神,顺势提出中心论点,“这是共产主义的精神,每一个中国共产党员都要学习这种精神”。接着赞美了白求恩毫不利己专门利人的精神,然后用对比讲白求恩对技术精益求精。文章的最后,作者一语中的地指出这些精神的根本就是“毫无自私自利之心的共产主义精神”,号召全体共产党员学习。深邃的思想性、严密的逻辑性是全文博大气势的支柱。文字表达能力对于党务工作者而言,是一项必备的素养和基本功,能写好文章的人,是一种综合素质的具体体现。起码他具备较广博的知识、较缜密的思维、较丰富的想象、较独到的见解、较严谨的作风、较厚实的功底。要提高文字能力,不学习不行,不思考不行,不多写多练不行。一要敬学。古人曰:“敬而好学,不耻下问。”学习是我们日常生活中的大事。一般来说,机关大多数的文字材料起点较高、政策性较强,具有广度和深度。如果没有一定的笔力和练达的素材,将难以满足工作需要。二要博采。就是说平时要十分注重广泛收集,点滴积累素材。荀子在《劝学》中提到:不积跬步,无以至千里;

不积小流,无以成江海。只有平时大量积累素材、吸收素材,才能做到词汇丰富、拓宽知识面、突出新颖性,起草的材料才会文笔生动、言之有物,不至于单调枯燥、陈旧老套。注重针对性。尤其要细心留意,仔细观察各方面的情况、重大决策和重大事项的信息,从而把握事件的前因后果、来龙去脉。要做工作中的有心人,利用各种机会、各种场合,留意收集领导的讲话、指示,理清领导思路,把握领导意图,了解领导用语风格,从而总结提炼对全局工作有指导意义的观点和看法。三要善思。“学而不思则罔,思而不学则殆”。思考的过程本身就是学习过程的继续和深化,也是提高文字工作水平的重要途径。勤于思考、善于思考有助于我们把平时所听、所看、所学转化为知识和能力,促进文字功底的升华。四要深耕。“常看胸中有本,常写笔下生花”。文字表达能力的提高,不是一日之功,也没捷径可走,关键在于勤学多练,不断地积累经验,探索技巧,只有这样才能做到厚积薄发,倚马可待。

### 三、努力提高业务处理能力

党的建设是一项系统复杂的工程,包含党的思想建设、组织建设、作风建设和制度建设等方面。从一手拿枪、一手拿锄,一边生产、一边打战的战争环境到当今经济模式、思想观念、生活方式的多元化,党务工作面临着众多新的课题。从井冈山到延安、西柏坡,我们党特别注重从思想上建党,要求不但要在组织上入党,而且要在思想上入党。今天我们党强调加强党的执政能力建设,是党面临复杂环境、严峻挑战作出的抉择。党务工作者要胜任如此繁杂的日常工作,必须学会“弹钢琴”、“抓牛鼻子”,对本职工作应知应会的业务知识和工作程序要了如指掌。党务工作的实践告诉我们,提高党务工作者的业务素质,必须系统地掌握党的建设的基本理论和基本知识,具备较高的政策水平,积累丰富的党务工作经验。只有这样,才能成为本职工作的行家里手。

### 四、努力提高调查研究能力

“没有调查就没有发言权”。延安整风的重点是反对主观主义以整顿学风,促进马克思主义中国化,推动马克思主义实事求是的思想路线和思想作风的形成。在反对主观主义的斗争中,大兴调查研究之风就是其中举措之一。深入调查研究是求真务实的重要环节,也是联系基层、联系群众的重要手段。实践证明,调查研究工作做得好,制定的工作计划符合实际,工作就顺手,任务就完成得好。相反,工作难度大,任务完成效果差。要搞好工作,有所创新,必须不断开展调查研究。如何使调查研究成为认识社会、改造世界的重要工作方法?一方面,调查要实。调查研究是一项实实在在的工作,来不得半点的浮漂和应付,不能搞形式主义,来一些浮光掠影、蜻蜓点水式的调查,必须深入基层、深入实际、深入群众,虚心倾听群众的呼声和建议,反映群众的意愿和要求。尤其是要善于听真话、讲实话,有一说一,有二说二,有喜报喜,有忧报忧,对“喜”要总结经验,对“忧”要作出分析,如实反映事物的本来面目。另一方面,研究要深。要学会从大量的调查事实中作全面系统的思考,经过科学提炼、概括和总结,找出事物发展的内在规律。特别是对我们不熟悉的问题,不要简单轻易地下结论,要舍得花一些时间和精力,经过一番去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的深入调查和精心分析,找到它们内在的联系和深层次的矛盾,从而为决策提供可靠的依据。调查研究是自我学习提高的过程,也是联系群众、为民办事的过程。通过深入基层、深入实际、深入群众,就可以了解群众在想什么、盼什么,最需要我们党委、政府干什么,从而使我们的各项决策和工作部署集中民智、体现民意、反映民情。

### 五、努力提高组织协调能力

陕甘宁边区政府在政治、经济、文化、社会等建设中,始终把人民利益作为一切工作的出

发点,在经济、婚姻、继承、民族、宗教、边界等纠纷处理上,尊重民意,协调各阶级各阶层利益,这些举措为当前构建社会主义和谐社会积累了丰富经验。“政治路线确定后,干部是决定因素”,组织协调也是我们每个干部必备的基本功,我们的工作性质决定了这种能力的重要。开展每一项活动需要组织协调,所做的每一项工作也要与各单位各部门协调,在单位内部也有处室之间、领导之间、上下级之间的协调问题。工作协调好,办事顺利,效率、质量高,工作协调不好,事情就不容易办好,甚至无法开展工作。对上协调要严格程序,按领导分工职责逐级请示汇报,避免领导之间产生误会和“返工”;对平级协调要谦虚周全,争取支持;对下协调要把握分寸,做到解难、督查相结合。

#### 六、努力提高开拓创新能力

“自己动手,丰衣足食”、“发展经济,保障供给”的轰轰烈烈军民大生产运动,创造性解决陕甘宁根据地生存和发展问题。抗日根据地政权机构在人员分配上实行的“三三制”原则,团结了各抗日阶级、阶层,争取了中间力量,孤立了顽固势力,巩固和发展了抗日民族统一战线,这都是延安军民的创新。没有创新,革命就没有生机和前途。面对不断发展变化的形势和繁重的工作任务,我们应营造鼓励探索、支持创新、宽容失误的环境和氛围,在干部中形成蓬勃向上的朝气、开拓进取的锐气、不畏艰险的勇气,克服求稳怕乱、按部就班、守摊保本的思想,做到善于谋事、善于创新、善于探索。一要创新思想观念。坚决摒弃不合时宜的旧思想、旧观念,使思想更加贴近客观实际,观念更加贴近时代要求。破除安于现状的思想,树立争创一流的意识;破除被动应付的思想,树立主动服务的意识;破除唯书唯上的思想,树立求真务实的意识;破除墨守成规的思想,树立时效优先意识。二要创新思维方式。应冲破旧的思维方式,变经验性思维、习惯性思维为超前性思维、立体性思维,力求把问题考虑得早

一点、广一点、远一点、深一点。

#### 七、努力提高廉洁自律能力

陕甘宁边区是抗日战争时期中共中央和中央军委所在地,抗日根据地的总后方,同时也是反腐败斗争的模范地区。边区政府实施了一系列反腐败措施,规范干部行为,整治贪污腐败,对抗战和新民主主义革命胜利起到重要作用。机关干部的一举一动,一言一行,既体现个人的综合素质,也关系到党和政府在人民中的形象,必须时时、事事、处处严格要求自己,提高自律能力,做到“三个于”:一是忠于职守。忠于职守是敬业的核心。要忠于党,坚决贯彻党的路线、方针、政策,自觉维护党的权威。要忠于人民,想问题、当参谋、办事情,都要从维护人民群众根本利益出发,忠实地实践为人民服务的宗旨。要忠于事业,爱岗敬业,严谨细致,精益求精,不让领导布置的工作在自己手里延误,不让需要办理的事情在自己手中积压,不让各种差错在自己身上发生,不让来办事的同志在自己这里受到冷落,不让单位的形象在自己这里受到损害。二是乐于奉献。机关平时的工作比较辛苦,没有奉献精神是搞不好工作的。为了党和人民的事业,要有以奉献为荣、建功为乐的思想境界,多比吃苦奉献,少比阔气享乐;多比工作绩效,少比生活待遇;多比服务质量高低,少比个人升迁快慢。从而在奉献中体现价值,在忙碌中享受生活,在艰辛中体验快乐。三是善于自省。善于自省是我们干部成熟的一个标志。应时时慎思自省,既看自己的长处,更看自己的短处,不能自以为是。要多一点自以为非,常想立身之本,常思贪欲之害,常怀律己之心,常敲慎独之钟。切实做到耐得住寂寞,挡得住诱惑,守得住清苦,管得住小节,经得起考验。

(作者单位:市直机关工委)

(责任编辑:尹智源)

# 落实“一案双查”要求 加强党风廉政建设责任追究

◎张学锋 胡碧素

落实“一案双查”要求,是税务系统责任追究和权力制衡中的重要环节和举措,在监督税务人员规范执法、加强党风廉政建设方面发挥着重要作用。税务部门要加强党风廉政建设责任追究的研究和完善,要以“一案双查”为抓手,强化责任追究,落实和深化党风廉政建设责任制。

## 一、落实“一案双查”要求的现实意义

一是税务部门适应当前反腐形势的需要。当前,反腐斗争在全国各地如火如荼地开展,“老虎”“苍蝇”一起打,把权力关进制度的“笼子”里,有腐必反,有贪必惩,表明了党中央惩治腐败的高压态势和坚定决心。王岐山同志在十八届中央纪委三次全会工作报告中明确指出:对发生重大腐败案件和不正之风长期滋生蔓延的地方、部门和单位,实行“一案双查”,既要追究当事人责任,又要追究相关领导责任。实行“一案双查”,既追究当事人的责任,又追究相关领导的责任,不但会对当事人产生震慑作用,而且对相关领导而言也是警钟长鸣;不但能促使相关领导主动“接地气”,主动介入问

题,主动承担起监督、管理责任,对腐败问题和不正之风自觉“抓早抓小”,还能防止选人用人上的随意性和拉帮结派,有益于纯洁官场生态。可以说,在税务部门落实“一案双查”要求,对推进党风廉政建设责任落实,具有很强的针对性和现实意义。

二是税务部门规避税收执法风险的需要。在税务部门,“一案双查”是指在查处纳税人税收违法案件中,对涉案税务机关或税务人员违法违纪行为进行调查,并依照有关规定追究税务机关或税务人员的责任。“一案双查”由稽查部门和监察部门按照职责分工实施,稽查部门负责检查纳税人税收违法行为,监察部门负责调查税务机关和税务人员违法违纪问题,“一案双查”是对同一涉税案件根据不同目的进行的双重检查方法。一方面,实行“一案双查”,不仅是税务稽查工作的延伸,也伸展了税务监督的触角,通过强化事中和事后监督来扩大事前监督的视野,多方位、多角度监督税务人员廉洁从税,规范执法,不断提高税务人员的工作责任心和使命感,达到不断改进工作作风,规

避执法风险的目的；另一方面，可以强化税务执法过失、过错、失廉或渎职等问题的自查自纠，对税务人员是一种有效的监督和鞭策，体现了组织上对税务人员的关心和爱护，能起到惩前毖后，治病救人的作用。

三是税务部门营造公平税收秩序的需要。实行“一案双查”，把税务人员的执法行为置于纪检监察部门的监管之下，就是把税务人员的执法权和自由裁量权关进制度的“笼子”，让税务人员在执法过程中有所敬畏和顾忌，不能为所欲为，可以有效地防止税务人员尤其是税务稽查人员在税收执法中故意“放水”和纵容纳税人偷税漏税的现象，减少人情案、金钱案和关系案，有利于查深查细查透各类涉税违法案件，促进税务人员公正执法，规范执法，营造公正公平的税收环境。

## 二、落实“一案双查”要求存在的困难和问题

早在2008年，国家税务总局就出台了《税收违法案件一案双查办法(试行)》，此后又对其进行了修订和完善。但在贯彻落实过程中，税务部门基于现有条件，推行“一案双查”还存在着一定的困难和问题。

一是主动协作意识不强。在实际工作中，税务机关“征管查”各部门相对独立，稽查部门认为自己专司偷、逃、骗、抗税的打击，案件检查是主业，精力不能放在发现“一案双查”案件线索上，移送案件线索会得罪管理部门和相关人员；管理部门认为自己组织收入压力大，为了完成收入任务，在税收管理过程中，或事多人少、或干部素质和能力问题难免出错，因此对案件查办有抵触情绪；监察部门怕案件查处中得罪人，有畏难情绪，对案件调查和处理不主动，往往会避重就轻；其他职能部门则认为“一案双查”是稽查和监察部门的事，对办案缺少配合意识，提供涉案业务问题的界定意见模糊、态度不明。

二是纪检监察部门力量不足。目前，国税纪检监察部门规格较低，仅仅是一个内设科室，要监督自己的领导和同志，监督力度明显不大；市州局人员配置大部分地方也就是3到5人，基层区局2人，分局监察力量更为单薄，实打实地将“一案双查”落到实处，人力、精力、条件和手段都相对不足；此外，查处案件既涉及到征、管、查等税收执法方面的业务，又涉及企业财务管理方面的知识，还涉及到纪检监察各种规章制度，因此，需要复合型人才才能满足工作的需要，而目前基层国税纪检监察部门大多都缺乏复合型人才，制约着“一案双查”深入开展。

三是执行标准过于笼统不易操作。“一案双查”工作的开展，需要分解任务、明确职责，量化执行标准，尤其是稽查部门在税收检查中，对如何认定税务人员有失职渎职、滥用职权等行为，缺少具体的标准。同时，“一案双查”工作还存在税务系统内部各部门之间职责界定模糊、不易操作等问题，工作中缺乏统一执行标准。

四是党风廉政建设责任追究不力。“一案双查”要求税务机关对涉税案件实施检查时，对外检查纳税人偷、逃、欠、骗税等问题，对内审查执行税收政策是否准确、有无违纪违规和侵权渎职等问题，目前“一案双查”工作中的难点，主要是对内部的查处工作，查出问题来了，会影响单位的形象，影响干部的政治前途，所以个别单位考虑到保护内部人员，往往会用警告、批评、绩效考核或经济处罚等手段对相关人员进行处理，党风廉政建设责任追究不彻底，处理违法违纪干部力度不够，缺乏严肃性、震慑力。

## 三、落实“一案双查”要求的对策建议

在税务部门如何落实“一案双查”要求，我们认为要紧紧围绕总局《税收违法案件一案双

查办法(试行)),积极研究新形势下国税人员违法违纪的新特点,加强纪检监察部门与税政、法规、征管、稽查部门的配合,不断改进办案方式和方法,坚持以查促管,以查促廉。

(一)统一认识,形成合力。一是要大力宣传“一案双查”工作。通过宣传使各部门、各岗位、各层面的税务干部形成统一认识,明白“一案双查”的目的和意义,打消患得患失的各种顾虑,同时运用工作中的实际案例教育职工树立责任意识、风险意识,排除阻力,积极参与,有效规避税收执法风险。二是要高度重视“一案双查”工作。成立“一案双查”领导小组,把稽查、监察、征管、税政等各部门负责人纳入领导小组成员,在宣传教育、监督查办上形成整体合力;同时发挥稽查及各监察员在“一案双查”中的联系和监督作用,把监察员作为联系点串联起来,构筑“一案双查”的信息交换平台。三是要落实领导责任。坚持“一把手”负总责,班子成员分工负责,既给纪检监察部门提供独立办案的空间,又要形成班子集体协同作战、齐抓共管的局面,确保“一案双查”顺利开展。四是严格责任分工。纪检监察和税务稽查作为“内查”的两个主要牵头部门,既要做好部门之间的紧密配合,又要确保各自的职能得到规范行使,做到主抓不缺位,协抓不越位,不推诿、不扯皮,各自发挥应有的作用。

(二)配强队伍,提高战斗力。一是配强纪检干部。首先要配强纪检组长。纪检组长是基层纪检监察工作的排头兵,是双查工作的主要组织协调者,对双查工作起着至关重要的作用。其次要将业务熟练、综合素质高、组织原则性强、作风扎实的同志充实到纪检监察部门,使“一案双查”工作有一支能征善战的队伍,确保检查工作规范、高效开展。二是要充实“一案双查”工作新鲜力量。优化“双查”人员结构,尽可能把年龄轻、懂业务、会查账、素质高的干部

充实到各级稽查和监察部门,建设上下一体、信息畅通、指挥有力的“一案双查”队伍。三是整合办案一线力量。监督检查部门由以前的监察部门一家改为由监察、征管、税政、法规四部门组成,增强“双查”工作的检查力量,解决由监察部门一家检查所带来的人员少、力量弱、税收政策把握不准、业务能力不强、阻力较大等问题,提高工作质量。四是抓好学习培训。重点组织各级领导干部和纪检监察、稽查、征管、法规、税政等部门以及税收征管一线这三个层面的人员的学习培训,提高办案人员的执法水平和业务水平,进一步增强工作责任心。

(三)常查不懈,形成威慑力。“一案双查”只有常查、长查,才能形成威慑力。一是明确“一案双查”范围。对上级交办、同级转办、稽查部门查办案件、外部举报中涉及到税务机关和税务人员违反廉政工作纪律的行为以及重大税收违法案件,都应列入“一案双查”范围。二是建立联合办案机制。开展“一案双查”,实行稽查局与监察室联合办案。稽查主要检查纳税人偷、逃、骗税等涉税违法问题;监察主要检查税务机关及其税务人员是否有违反党纪政纪条规、不履行或不认真履行工作职责和党风廉政建设责任制规定以及是否有失职、渎职等行为,同时跟踪稽查办案过程,加大对稽查人员执法能力的监督。三是建立情况通报制度。稽查部门和纪检监察部门要经常召开“一案双查”工作互动会议,不断改进和完善工作措施。纪检部门与稽查部门以及其他有关部门之间,应定期召开联席会议沟通情况,掌握、分析、筛选案源线索;尤其是稽查部门在稽查选案环节要做到认真分析、区别案源情况,凡涉及税务机关和税务人员有违法违纪问题的,需及时与监察部门联系,共同制订检查方案、落实检查人员。四是加强监察回访。对于“双查”案件,监察部门要定期进行监察回访,重点关注税务人



员的执法态度、执法质量和廉洁自律情况,保障“一案双查”的成果。五是要发挥“一案双查”的综合效应。注重开展案例剖析和问题反思,针对案件反映出税收管理中的不足和问题,深入分析根源,及时改进提高,减少失职渎职行为。要通过发出一份《监察建议》,尽快纠正执法错误;通过出台相关配套制度,有效堵塞征管漏洞;通过召开案例分析会,增强税务人员责任心,减少失职渎职行为,提高廉洁意识。要以“一案双查”的综合效应,推动惩治成果向预防成果的转化。

(四)严格追究,保持查案推动力。一是要建立健全“一案双查”工作的责任追究制度。坚持将“一案双查”工作和执法责任追究结合起来,将“一案双查”工作列入目标管理考核中,严格按照有关规定对相关人员进行责任追究,对应查的项目不查,或对发现的问题隐瞒不报、不如实报告,以及对该移送的案件线索不按规定移送等问题,要按规定严格追究责任,对确定存在执法过错应当追究责任的,由稽查或税政法规等部门按照有关规定进行处理;对确定存在违法违纪行为应当给予党纪和政纪处分的,由纪检监察部门依据法律、法规和党纪规定进行处理,情节严重的,移交司法部门

追究其刑事责任。二是明确责任追究的形式,提高办案质量。纪检监察部门要以党纪、政纪、组织处理来追究涉案税务机关及税务人员的责任,避免混淆使用追责依据和实施主体,杜绝以其他手段替代法纪处罚和组织处理。要具体分析各种过错行为的性质、情节,相应细化、明确责任追究的类别,相近情形处理相当,以达到在违法违纪案件处理结果上的公平和规范。三是要明确责任追究的对象。严格追究范围,防止“追下不追上、追小不追大”问题的发生。总局《税收违法案件一案双查办法(试行)》里的“又要追究相关领导责任”的表述比较笼统,应根据涉案人员人数、职务等情况,明确不同情形应追究哪一级、哪些领导的责任。如某单位发生重大腐败案件,涉案人员为一般工作人员或中层干部,在追究该单位分管领导责任的同时,是否追究单位主要领导的责任。四是通过责任追究推动“一案双查”工作有效开展。对“一案双查”工作中执行不力或不认真履行工作职责的部门,视其情节轻重给予通报批评或追究相关人员的责任,以促进“一案双查”工作全面到位。

(作者单位:市国税局)

(责任编辑:徐喜元)

(上接第18页)期服务、挂牌服务、限时服务、上门服务、应急服务等方式为村提供法律服务,事项涉及法治宣传、纠纷调解、涉法信访、法律援助、法治建设、法律咨询和矫正帮教等,有效提高了我村民主法治建设水平。

4、依法处理纠纷,维护社会稳定。为及时有效化解鄂州经济开发区区域发展以及创业园区规划与村民产生的房屋拆迁、征地补偿等方面的矛盾,我们切实做到情况明、依法办。村两委班子充分发挥法务工作室的作用,组织村法务网格员、人民调解员定期摸排网格内各类

矛盾纠纷,做到底数清、情况明、登记全。组织人民调解员加强对《人民调解法》、人民调解技巧等内容学习,提高调解矛盾纠纷的能力,引导村民依法理性表达诉求,运用法律武器维护合法权益。同时,村委会在服务大厅显眼位置公示驻村律师和法律服务工作者的姓名、联系方式等基本信息。村民有法律服务需求可随时通过电话、电子邮箱方式,进行挂点律师预约、免费法律咨询或预约见面商谈。

(执笔:王春媛)

(责任编辑:李志)

# 基层党风廉政建设存在问题及对策建议

◎胡宏峰

近年来,鄂城新区纪工委认真落实党风廉政建设监督责任,坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针,推进转职能、转方式、转作风,加大从源头上预防和治理腐败工作力度,为推动新区经济发展、维护社会和谐稳定作出了积极贡献。但基层党风廉政建设永远在路上,须针对存在的问题进一步加大工作力度,使基层党风有一个根本性好转。

## 一、存在的问题

1、部分农村基层党员干部的廉政意识不强。一是挥霍公款,勤俭节约意识不强。少数党员干部认为为公家办事,自己很辛苦,公家的钱物,不用白不用。新区紧邻主城区,项目协调任务较多,少数党员干部认为吃喝是增进感情的最好方法,觉得“不吃不喝、不好联络”,“协调不喝酒、工作免开口”,“有吃有喝、一切好说”,由此,个别村和部门借口协调招待,支出了大量的招待费用。例如,英山村每年的协调招待费用有几万元。二是图享乐,跟风攀比争面子。少数单位的领导干部喜欢横向攀比,比如公款吃喝、外出旅游等,总觉得别人做了,自己没做的,就是没面子,怕被单位的同事或下属埋怨,于是借学习考察之名,行旅游之实。例如,某村过去每两年都要组织村组干部一次外出旅游,2012年借“清洁乡村”之名外出旅游。三是法纪意识不强,工作随意性大。例如,个别村组在集体山林、水面发包过程中,没有

签订协议,甚至有的都没有要承包人缴纳租金,导致集体资产流失;因招投标手续繁琐,对个别需要招投标的项目没有招投标,如原新庙镇计划生育服务中心,以为是政府行为,跟领导解释一下就行了,后来被媒体曝光,原新庙镇党委、政府向区纪委进行了深刻检讨,且至今都没有搬进去办公,这就是当时相关领导无视法纪、拍脑袋决策的结果。

2、对农村基层党员干部缺乏有效的监督制约。一是党内监督流于形式。一些党内监督各项制度没有严格执行,领导班子特别是村里的领导班子民主生活会、述职述廉等虽然年年召开,实质效果不尽如人意。同时,很多工作一般都是“一把手”说了算,民主集中制没有落实到位。有的村财经主任知道的开支明显违规,但不能坚持原则,“一把手”说了算。例如,某村的原书记、主任通过虚列工程支出 36.52 万元,用于冲销该村送情送礼及相关费用。二是党外监督力所不能及。有些单位的工作决策、措施、环节、结果不公开、不透明,公开栏中公开的内容不及时、不具体。例如,随着村组集体土地被征用,村组资金越来越多,非生产性支出如吃喝招待、外出考察等就没有受到限制,但是在公开栏中根本没有公开这些内容,即使公开了,也是变更了数据,导致群众了解掌握的相关信息少,无法进行有效的监督。三是财务监管不够到位。近三年来,新区 13 个村

中有3个村的招待费用超过了60万元,有2个村的外出学习费用超过了20万元。这些违规开支都能入账,除了村里要负主要责任外,财政专管员也有不可推卸的责任,没有监督到位,他们认为钱是村里的,开支报销合不合法、合不合规,与己无关,就没有认真审核,也没有跟相关领导报告,监管形同虚设。

### 3、农村基层民主政治建设制度不够完善。

一是公开内容避重就轻。在一些重大工程项目的发包、土地转让使用等群众关心的重大事项上,公开内容避重就轻,缺乏规范的操作制度和必要的制约手段,从而造成了财务管理比较混乱等问题。二是“三资”管理不够规范。有的村组资产资源原始数据录入不准确,村级资产资源的经营发包、租赁、产权转让、工程建设、土地流转等项目合同签订执行存在问题,“三资”代理中心也没有精力参与村组土地征用协议的监督,直接影响了“三资”管理水平。三是理财小组的作用没有充分发挥。各村虽然都成立了民主理财小组,但由于民主理财小组成员大多都是由老党员、退休干部、退休教师组成,他们财务管理水平不高,且很多同志存在怕得罪人的思想,觉得反正是村里的钱,随便村里怎么用,只要手续齐全就行,因此,他们对村级“三资”监管的作用不是很大,甚至成了村里不合理开支的“挡箭牌”。

### 4、对违规违纪行为责任人查处不够有力。

新区自成立以来,新区纪工委共收到上级转办的各类信访举报15起,初核15起,初核率达100%。其中,立案5起,目前已结案5起、处分7人,其中给予1人留党察看一年处分,给予2人党内严重警告处分,给予4人党内警告处分。虽然查办的案件比上年增加了,但是按照上级对反腐工作“零容忍”的要求,我觉得我们的工作还有一定的差距。平时查处案件力度不够,不敢“亮剑”的原因主要源于“三怕”:一是怕得罪人,伤和气,不想留下“整人”的骂名;二

是怕影响关系,失人气,在换届选举或民主测评中丢选票;三是怕遭到被处分人的打击报复,添怨气,给自己找麻烦,以致大事化小、小事化了。

5、“三转”(转职能、转方式、转作风)不够到位。一是工作不专。由于各种原因,新区除了纪工委书记是专职外,其他纪工委委员是兼职,没有精力把很多时间放在纪检监察工作上。二是业务不精。大部分基层纪检监察干部业务素质不高,他们有的本身参加纪检监察工作时间不长,对有些程序和规定不太熟悉,他们参加的业务培训虽然有但是太少,很多办案工作人员对案件办理等工作的程序、规定不是很熟悉。三是经费没有单列。目前,基层纪检监察工作的相关经费一般都是列入了本级财政预算,但由于没有专户,经费没有单列,各项开支都依赖于党委、政府,导致有些监督党委、政府的工作不可能有效地进行,如果监督党委、政府,既怕影响了关系,又怕工作经费得不到保障。

## 二、对策建议

1、加强思想教育,努力提高党员干部廉洁从政的自觉性和拒腐防变能力。一是强化理想信念教育。要把理想信念教育、宗旨观念教育放在突出位置,深入开展保持共产党员先进性和纯洁性教育、“艰苦奋斗、廉洁从政”等主题教育活动,巩固和扩大党的群众路线教育实践活动的成果,强化立党为公、执政为民、全心全意为人民服务的宗旨。二是强化党纪政纪和法律法规教育。继续认真学习贯彻中央“八项规定”、省委“六条意见”及市、区相关要求,牢固树立作风建设永远在路上的理念。三是强化廉政文化建设宣传。通过经常性的丰富多彩的教育活动,使广大基层党员干部明确行为规范,知道什么应该做,什么不应该做,强化廉洁自律行为。大力宣传正面典型,特别是选择模范遵纪守法、带领农村致富的典型,同时也要适

时组织学习反面案例,让党员干部接受教育。

2、健全制度建设,努力规范领导干部廉洁从政行为。一是深化村组财务“双代理”工作。进一步健全完善村组财务“双代理”工作制度,严格村组财务管理,规范财务管理程序,使农村党员干部“不能腐”。二是建立完善“三资”管理平台。开通网上“三资”管理平台,以村为起点,上下联动对接,派专人负责平台建设,确保“三资”数据的及时登记、更新和变动,建立起科学化、动态化的信息管理体系,实现科学化和动态化管理。三是健全重点环节管理制度。落实主要领导“四个不直接分管”制度,完善“三重一大”事项管理制度,进一步规范和完善建设工程、土地使用权出让、产权交易、政府采购等招投标市场,以切实解决领导干部利用职权和职务影响谋取私利的突出问题。同时,要对公务接待、公车配备使用等进行彻底改革,杜绝奢侈浪费。

3、加强监督约束机制的建立,防范各种违纪违法行为的发生。一是突出党内监督。要认真落实《中国共产党党内监督条例》,严格执行党内监督各项制度,认真开好党员民主生活会,切实加强基层领导班子内部的监督。二是注重审计监督。采取定期不定期审计的方式,对重点单位、重点环节进行审核,特别是换届之年或重大项目实施后,要进行离任审计或项目审计,发现问题,及时整改,将问题消除在萌芽状态,确保每个党员干部在卸任前交一本明白账。三是强化民主监督。通过“四议”(提议、商议、审议、决议)程序,实行“四公开”(栏公开、网公开、短信公开、会上公开);严格按照要求进行公开,及时督促将群众普遍关心,涉及人、财、物的关键信息进行公开,接受“四督”(民督、村督、乡督、区督)。

4、认真纠正和查处不正之风和违纪违法案件,切实维护广大群众利益。一是严厉查处

侵害群众利益的案件。抓住群众反映强烈的突出问题,对群众的各类信访件、举报信,及时处理,对反映属实的问题,必须追究有关人员的责任,大力整治农村基层党员干部不正之风。二是严厉查处“为官不为、为官乱为”行为。对领导干部职责范围内的反腐败工作敷衍失职,不抓不管,乱作为,造成恶劣影响的,严格责任追究。引导党员干部牢固树立“有为才有位、有位就要有为、为官就要为民”的意识,革“庸”为“能”、变“懒”为“勤”、除“混”为“为”,大力营造风清气正的干事创业氛围。三是严厉查处顶风违纪行为。对在中央“八项规定”出台后,在保持高压反腐的态势下,还顶风违纪的单位和个人,从重处理,快查快结,以达到震慑的作用。

5、强化业务学习,提升基层纪检监察干部能力和水平。一是强化自身学习。在新形势下,纪检监察干部要适应新常态,重点解决能力不强、知识不全、业务不精的问题,通过学习,不断提高自身能力和素质,并在实践中锻炼提高工作水平。二是加强业务培训。建议上级纪检监察部门能多开展一些基层纪检监察干部的培训活动,不断提高他们的业务水平和办案能力。三是加大协作力度。充分利用划分的乡镇片区,组织片区内的乡镇联合办案,一方面解决基层纪委办案力量薄弱的问题,壮大办案队伍,另一方面让纪检监察干部在办案过程中互相学习、相互促进、共同提高。

(作者系鄂城新区纪工委书记)

(责任编辑:徐喜元)



# 浅议梁子湖区村级财务管理工作的现状、问题及对策

◎ 邓峤松

随着中央对社会主义新农村建设的推进,不断加大“三农”的投入,许多惠农、助农政策要通过村级财务落实到农民头上。长期以来,农村财务由于存在管理不完善,缺乏有效监督,制约措施不够健全,出现理财不民主、财务公开不及时等问题,在一定程度上影响了农村的社会稳定,影响了党群、干群关系,这不仅给农村和谐社会的构建造成了一定的影响,也给新农村建设的推进带来了相当的阻力。

## 一、梁子区农村财务管理的现状

区委、区政府高度重视村级财务规范化管理工作,陆续出台了一系列有关加强农村财务管理方面的措施,并且在全区推行了村务公开、代理记账和会计电算化等措施,使村级财务管理工作逐步走上制度化、规范化的轨道,有效密切了党群、干群关系,进一步增强了基层组织的凝聚力和战斗力,有力地推动了我区基层党风廉政建设,促进了农村社会的和谐发展。

2011年,我区从全面推行村级财务委托代理开始,全区86个行政村(居委会)村账全部进入会计服务中心,代理面达100%。在全区范围内推行村级会计代理记账过程中,各镇财政所实施农村集体“三资”监管代理制度,即在财政所设立专门的会计服务中心,选派两名工作人员分别代理行使村级会计和出纳的职能,对村级财务进行全程代理。

1、清理账务,盯牢“进口”。全面清查各村收款收据,理清历史遗留问题,免除后患。确立由财政所主任监管的工作机制,制订了各项财

务制度,在财政所专门设立会计服务中心,组织人员进行村级财务专项清理。2013年各镇根据上级要求在信用社设立一个财政专户,由各镇安排财政所人员分别代理行使村级会计和出纳的职能,通过该账户办理日常转账结算和现金收付,并实行支票户管理。严格实行村级资金“一个口子进”,加强对资金流向的监管,各村先在会计服务中心开具农村集体经济组织统一收款收据,然后足额存入财政专户。

2、严格管理,规范“出口”。各村实行报账制,严格支取方式,各村支取方式为“三整合一”(即财政所主任印鉴、出纳印鉴和会计服务中心印鉴)支取。规范报销手续,每一张原始凭证上面都要附上四人一章(即村书记签字、报账人签字、民主理财小组组长和证明人签字,并盖上村民民主理财小组印章)。集中整理建档,会计服务中心建立村级财务档案,做到一村一柜,对村级财务资料进行集中管理。

3、阳光作业,树好“窗口”。村级财务公开内容每月由会计服务中心填好财务公开表,村委会盖章后,由驻村专管员交民主理财小组成员在村财务公开栏内公开。一般性收支实行一季一公开,收支金额大、往来频繁的村实行一月一公开,具体由财政所根据实际情况确定。涉及土地征用补偿及分配、村内“一事一议”筹资筹劳、粮食直补等关系农民切身利益的重大事项做到随时公开。

4、明确职责,把严“关口”。明确各责任人的职责,对报账员、民主理财小组、会计服务中

心的职责权限作了明确的规定,同时建立了规范化管理责任追究制度。

## 二、梁子湖区村级财务管理存在的问题

一是部分村级财务管理内部监督机构形同虚设。村务公开,民主管理工作是党在农村工作的重要内容,也是一项重要任务。但许多行政村虽然设立有内部民主理财机构,却没有发挥机构应有的监督作用。部分村理财小组不是由村代表大会选举产生,而是由村干部确定,该机构反而成为掩盖不合理收支的一个幌子。部分村财务收支虽然通过了民主理财小组的审定,同时也公布了财务收支情况,但是由于有的村民和村民理财代表缺乏财经法规知识,不懂看账与算账,仍然起不到监督的作用,民主理财,民主监督实为空壳。

二是村财务人员业务素质低。村会计绝大多数只有初中及以下文化程度,而且大多数财会人员年龄偏大,也没有参加过正规财会知识培训,业务素质较低。换届选举后有的村财务人员更换频繁,导致上一任报账员熟练了业务知识后被替换上了新的报账员,又得重新熟悉业务知识。

## 三、对当前村级财务管理工作的对策和建议

(一)推行和普及“三三四”工作法,加强过程监管

财务管理是一项过程与结果并重的管理工作,从某种意义上讲过程比结果更重要,只有过程合规、合法,才能保障结果合规、合法。因此规范有效的过程管理应该也必须成为研究破解农村财务管理首要难题,也是我们加强农村村级财务管理的首选。

1.“三审”保证合规性。一是村“两委”自查自审。由村“两委”主职干部月终对照《村级财务管理制度》对本村当月村级各项活动产生的费用进行审核,对不规范票据的当事人进行逐一询问,通过村集体否决剔除不合规支出。二是由民主理财小组复审。经村“两委”自查自审后的支出凭单传递给民主理财小组,由理财小组代表再议再审,理财小组代表对支出超标或不应列入村级支出范围的,由民主理财小组提

出复核意见、出据审核结果后交由村“两委”再进行核对调整。三是会计服务中心审查。经二审后送达到各镇(新区)会计服务中心的村级财务支出凭证,由会计服务中心会计按照《梁子湖区村集体资金监管代理工作流程》对其合规性进行全面审核,最后上报中心主任签字审批,并依据各镇(新区)纪(工)委审核意见进行相关业务处理。通过三审程序,基本保证村级当期支出合规性,既体现纪律监督又保障群众监督。

2.“三查”保证合法性。根据村多面广的实际,一般情况下,村民人数在1000人以下的当季度报账,1000-3000人的一年报12次账,即1个月报一次账。经过三审后的村级财务支出原始凭证,由于财务支出发生与财务处理之间存在较长时差,会计服务中心还必须对其时效性、准确性、合法性进行监督检查,这项工作由会计服务中心进行。一是查取得的原始凭证真伪。凡不是税务部门提供的正式发票,或明令禁止使用的发票,由会计服务中心通知相关村,退回处理,不予核销。二是查原始凭证内容。对不属村级财务核算范围,经核查且内容与村级当期经济活动明显不符,属虚列支出的不予列支。三是查要素是否齐全。发现原始票据四人一章要素不齐的退回给村报账员补办。

3.“四公开”保障公开性。一是公示收入,由各区村级财务代理服务中心定时分别对各村各类收入进行公示,保障群众对村级公共收入有充分的知晓权。二是公示财产,在村级财产变动前,及时公开相关信息,保障村民对村级财产变动、处置、增置、转租等质询决策权。三是公示支出,定期举行村民代表大会,将村级财务支出结果向村民及村民代表公示公布,保障群众监督权。四是公示村级获得上级财政专项资金、项目资金、村民应享受各项强农惠农资金,便于群众及时了解村级经济发展情况和自身利益获得情况。

## (二)坚持“大财政监督”工作理念

规范的代理服务和规范的财政监管是农村村级财务管理的两大核心支柱,缺一不可。

# 企业党外知识分子工作刍议

◎雷新鱼

党外知识分子工作是统一战线的基础性工作,在企业统战工作中有着十分重要的地位。随着社会主义市场经济体制和现代企业制度的建立和完善,知识分子在企业中的地位越来越重要。如何加强与党外知识分子的联系,引导和促进他们在企业两个文明建设中发挥更大的作用,这是亟待认真研究的课题。

## 一、深刻认识企业党外知识分子工作的重要性

企业要在激烈的市场竞争中立于不败之地,知识分子的作用非常重要。党外知识分子

具有较高的文化素质和专业知识、较广泛的社会关系和较丰富的实践经验,是从事科学研究、技术革新的带头人,是企业生产、发展的一支骨干队伍。因此,做好企业党外知识分子工作极为重要。

(一)做好党外知识分子工作是企业维护稳定的需要

搞好企业生产经营,实现经济稳步增长,最关键的问题是需要社会和企业有一个稳定的环境。在企业深化改革过程中,随着利益关系的变化,职工内部矛盾增多,统战工作在化

作为肩负农村村级财务管理职能的“三资”监管代理中心,一方面要认真履行代理服务职能,另一方面必须全程加强财政监督。按照财务管理制度要求,及时接受区审计部门的定期审计,及时接受区财政局的内部审计审查。及时将村级财务运行情况向村民进行公开公示,同步接受群众监督。俗话说的好,多一双眼睛多一杆秤,只要管理质量上“足斤足两”,管理绩效就能大幅提升。

(三)努力提高村级报账员业务素质及道德水平

一是加强对报账员的培训和教育。报账员作为特殊从业人员,既要有良好的业务素质,还要有较强的政治观念和职业道德水平。因此,要通过举办业务讲座、法制讲座、继续教育等,定期对报账员进行培训,提高报账员的业务素质和遵纪守法的自觉性。二是针对部分农村报账员年龄偏大、素质不高的问题,将一些

年富力强、爱岗敬业、业务精通的村民选拔到岗位上来。三是在选拔报账员时,要坚决杜绝“任人唯亲”的行为。

(四)严禁举债兴办村内公益事业

坚持量入为出,量力而行,决不能不顾自身的经济实力,盲目搞一些形象工程,增加村级集体经济组织债务。村“两委”必须严格坚持“谁举债、谁负责,谁违反、查处谁”的原则,杜绝新的债务产生。

总之,村级财务管理是一项长期性的基础性工作,需要常抓不懈。在新形势下,只要我们按照党的群众路线教育实践活动的总体要求,充分认识加强村级财务管理的重要性,认真研究新情况、新问题,采取扎实有效的措施,一定会促使我区的村级财务管理工作向制度化、规范化迈进。

(作者系梁子湖区纪委副书记、监察局局长)

(责任编辑:李 志)

解矛盾、协调关系、维护稳定方面具有特殊的功能。而党外知识分子的思想、行为对社会和企业的意识形态及实践活动影响较大,做好企业党外知识分子工作尤为重要。

(二) 做好党外知识分子工作是企业创新发展的需要

随着经济建设的发展,市场竞争日益激烈,企业出路在于不断开拓市场,加快技术创新。党外知识分子具有许多优势:一是很多人与“三胞”及其亲属有交往和联系,能够内引外联;二是其中的专家、学者不断出国考察,进行技术交流,了解国外市场情况;三是他们大多数是企业科学研究、产品开发、技术革新的带头人,可以根据市场产品的需求,直接研制生产。

(三) 做好党外知识分子工作是企业民主管理的需要

建设高度的社会主义民主和完善的社会主义法制是我们党的长远目标。要进行社会主义民主和法制建设,需要有知识分子的参与。党外知识分子参与企业民主管理和民主监督,有利于企业加强党风廉政建设,有利于企业促进经济发展,有利于企业形成对重大问题的正确决策。

二、准确把握企业党外知识分子工作的突破口

企业是党外知识分子较为集中的地方,知识分子在企业从事脑力劳动,以思维活动进行探索和创造,具有不同于其他行业工作的特点:一是在企业多从事理论、宣传、科研、技术管理等工作;二是具有观察事物的敏感性,容易接受新鲜事物;三是具有分析问题的独立性,善于分析思考,具有独立见解;四是具有干事业的积极性,工作认真,有吃苦奉献精神;五是自尊心较强,但工作不够大胆,讲话、办事含蓄等。因此,要做好新形势下企业党外知识分子工作,必须根据党外知识分子的特点,针对以往工作的薄弱环节,抓住重点进行突破。

(一) 破除落后意识,实现观念上的突破

长期以来,由于种种原因,在党外知识分子的选拔任用上存在一些偏见。如:(1)大部分优秀分子已经加入中共组织,党外知识分子能人不多;(2)党外知识分子有学历,但没有组织管理能力;(3)党外知识分子喜欢给领导挑毛病、提意见,难协调;(4)做好党外知识分子工作,不要过多地从政治上考虑,只要解决物质待遇问题就行,等等。因此,企业要破除这些落后观念,在干部选拔培训时,做到党外知识分子同步列入,同时考察,同样使用。对符合条件的,及时把他们推荐到重要岗位发挥作用。

(二) 采取切实措施,实现手段上的突破

一是针对企业党外知识分子较多、社会影响较大的特点,经过自下而上、上下结合的推荐,把有一定专业特长并有发展前途的优秀中青年知识分子确定为党外知识分子代表人物;二是对党外知识分子的职业设计进行宏观指导和统筹安排。对职业设计脱离实际、不够科学的,要及时给予帮助调整;三是实行“助理制”加快培养,为党外知识分子搭建展示才干、加强锻炼的成才舞台。如通过推行厂长助理、处长助理制等,使一批年轻的党外知识分子破格走上中层干部岗位。

(三) 落实培养政策,实现机制上的突破

一是逐步构建以“发现、培训、锻炼、使用”为一体的党外知识分子培养机制,建立“党外知识分子人才库”,一年考评一次,滚动刷新;二是建立党外知识分子评价机制,根据品德、知识、能力等要素构成的评价体系,科学合理、客观公正地对党外知识分子进行综合考评;三是建立以经济利益为主的激励机制,打破传统的工资薪酬结构,实行多元激励。

三、努力探索企业党外知识分子工作的新方法

当前,只有按照市场经济的新思路和企业发展的新要求,将企业党外知识分子工作纳入



到企业整体运行的轨道上来,尊重、团结、吸引更多的党外知识分子参与企业经济活动,才能把企业党外知识分子工作落到实处,使企业党外知识分子工作取得实效,在企业产生影响力。

#### (一)围绕企业的经济中心开展各项活动

坚持以经济工作为中心,集中精力把企业的经济效益搞上去,既是企业自身的内在要求,也是企业统战工作的立足点和出发点。为此,党外知识分子工作要紧密围绕企业的生产经营活动,结合企业管理的重点、难点和关键部位,组织开展技术攻关和科学服务活动,力求把党外知识分子工作融入到企业经济活动的全过程,并体现在企业的效益之中。

#### (二)充分激发党外知识分子的政治热情

在党外知识分子群体中,一部分人表现出对政治的淡漠,这种情况将会弱化他们的综合素质,使他们的发展方向产生偏差。因此,在具体工作中,应该把培养他们参与政治的热忱作为我们工作的一项重要内容,帮助他们化解远离政治的心态。既要着眼于把他们培养成为党外知识分子群体的代表人物,又要着眼于把他们培养成为对企业整体经济发展有贡献的优秀人才

#### (三)注重为党外知识分子成才铺路搭桥

尊重知识、尊重人才,重视和发挥党外知识分子的作用,最根本的一条就是要使他们在企业两个文明建设中大有用武之地,放手让他们发挥自己的特长和优势。坚持“政治上—视同仁,工作上放手使用,生活上关心照顾”的原则,选拔、培养、推荐那些在社会上有一定威望和影响、政治上比较成熟、参政议政能力较强的党外知识分子担任各级政协委员。同时重视在党外知识分子中做好吸收入党和提拔使用工作。

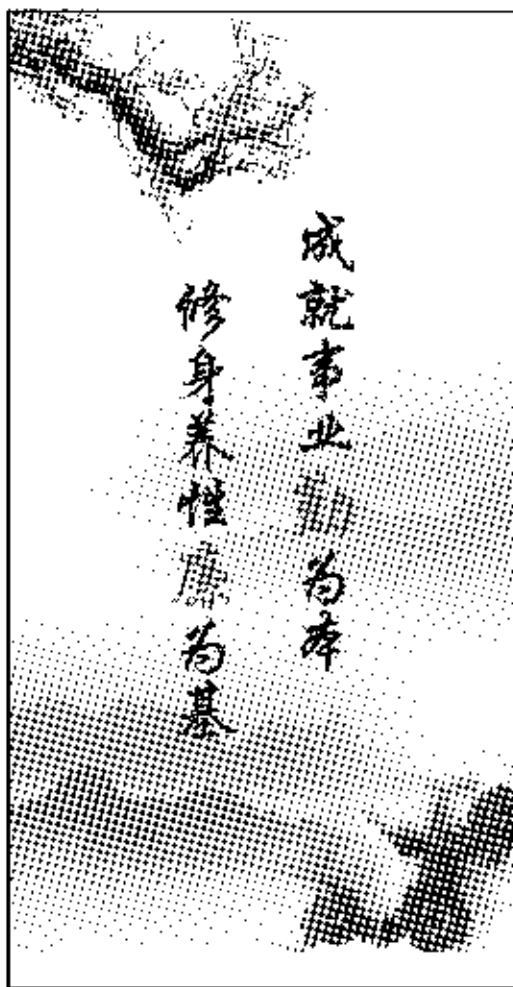
#### (四)建立党外知识分子工作网络化格局

在新时代社会条件下,企业党外知识分子

的愿望、要求、价值观都发生了较大的变化。做好为他们服务的工作,必须全面了解其基本状况、思想动态、意见要求以及工作中出现的新诉求和新问题等情况,应在全面统计党外知识分子情况的基础上建立重点人物档案。同时,还要建立相应的工作机制和工作制度,形成党委、行政、工会、共青团四条线共同去做党外知识分子工作的新格局,建立党政结合、上下结合、内外结合、点面结合,以党委为核心、工作部门为主体、基层为基础的党外知识分子工作网络,从而推动党外知识分子工作的发展,有效地调动党外知识分子的积极性、主动性和创造性。

(作者单位:武钢集团鄂钢公司党委工作部)

(责任编辑:徐喜元)



## 基层团组织内意见领袖的作用领域与权利保障

◎ 王艺霖

**摘要:**处在社会转型期的中国,内外部环境的变化,基层团组织中产生了具有独特话语的“意见领袖”。文章通过文献研究与实证调研,分析了行政组织、经济组织与社会组织中基层团组织内的意见领袖,发现他们尽管在基层团组织中的表现不尽相同,但有着共同发挥作用的领域,即为党联系青年、协助政府服务以及表达青年团员诉求。而实际中对这类群体的导向与保护还缺乏相应的重视与制度规范,从而使意见领袖在基层团组织的建设中并没有发挥应有的功能。因此需要我们从政策保护、政治关怀、物质保障以及拓展引导渠道方面给予相应权利保障,以充分发挥意见领袖的现实作用。

**关键词:** 基层团组织 意见领袖 作用领域 权利保障

基层团组织作为中国共产党领导的先进青年群众组织,作中国共产党的助手和后备力量,它在发挥党联系青年方面起着重要的桥梁和纽带作用。改革开放的深入发展、互联网技术的不断革新以及行政体制改革的推进,带来了越来越包容的社会环境。在这一大背景下,中国基层团组织内涌现出诸多“意见领袖”,其言行深刻影响着其他青年的思想和行为。他们利用新的传播手段以及青年群体本身所固有的生理、心理特点,即青年群体更易发生崇拜、

模仿、学习等行为,从而使得他们的影响力不断加强。<sup>①</sup>这类群体的产生与壮大对国家治理与基层团组织的建设带来了新的挑战。研究这类群体独有的特点与作用领域,对于我们加强基层团组织凝聚青年力量具有重要意义。

### 一、意见领袖的概念界定

1944年美国著名学者拉扎斯菲尔德首先提出“意见领袖”这一术语。一般而言,意见领袖比一般受众具有更强的交际活动力和权威影响力,他们是“大众传播中的评介员、转达者,是组织传播中的闸门、滤网,是人际沟通中的‘小广播’和‘大喇叭’”<sup>②</sup>。Kingdon认为,“所谓意见领袖是指那些影响人们意见、态度、信仰、动机与行为的人”。<sup>③</sup>20世纪90年代以来,在中国社会的各个领域,意见领袖依靠自身的技术与智慧,向大众展示着他们对社会的深入思考与独特见地。意见领袖群体也伴随着国内的政治与社会环境不断发生变化。在新的历史时期,意见领袖的重要性不容忽视。<sup>④</sup>

在中国的意见领袖划分中,有的把意见领袖划分为现实的意见领袖、网络的意见领袖和具有比较优势的意见领袖<sup>⑤</sup>;有的把意见领袖划分为体制内意见领袖和体制外意见领袖(民间意见领袖)<sup>⑥</sup>等。基于以上已有对意见领袖的界定与区分,本文研究的“意见领袖”主要是指基层团组织建设领域中,在团组织内部具有较强的舆论引领、价值引领以及组织凝聚作用的

团组织成员,即在基层团组织青年群体中具有影响其他青年行为、意见、动机与信仰的个体。这些人主要包括基层团组织中的团干部或团员、青年。他(她)们具有鲜明的个性,敏锐的社会观察力,卓越的号召力以及众多的“跟随者”与“信息中转者”,同时能够带领所在范围内的青年开展学习与教育活动。

## 二、实践调研基本概况与分析

### (一)研究内容与研究方法

基于上文的概念与研究主体的界定,本文研究的内容主要包括以下两个方面:第一,研究在基层团组织中可以被认为是意见领袖的团组织成员,并对其在基层团组织中发挥作用的基本领域进行初步分析。第二,为更好地发挥基层团组织建设中意见领袖的功能,当下应该通过何种渠道改善并加强他们应有的地位,以实现他们应有功能的发挥。

基于此,调研组采取参与式观察、面对面访谈以及问卷填写的方法,对上海市的三个街道下的3个团支部、3个企业中的3个团支部以及上海3所高校的4个团支部进行了调研,主要是了解分析针对意见领袖的主要人员分布、发挥作用领域以及互动影响中的问题。

### (二)问题及分析结果

实践调研首先选择基层团组织中具有影响力、权威性和能凝聚大家共同行动的青年领袖。他们主要是在本支部正式或非正式团体活动、生活中,享有较高话语权的团支部成员,可以是所在基层团支部的团干部,也可以是支部的其他成员。在我们的访谈资料与收集的180份有效问卷中,分析了10个支部的成员回答结果。

单位	人数
WL 街道 1	15
DPQ 街道 2	20
KJ 街道 3	25
CH 企业 1	20
FX 企业 2	18

HH 企业 3	22
SW 学校 1	12
SD 学校 2	16
HS 学校 3	18
HS 学校 4	14

基层团支部的分布与人员数量表(表一)

在对基层团组织中意见领袖的界定下,超过72%的受访者认为在基层团组织建设中,团干部是所在支部的关键性人物,被认为是意见领袖。访谈中,大家表示这主要因为他们能及时传达党支部以及团委的信息,让支部成员很快了解到党对团员的时代要求;他们能很好地整合团支部发展所需要的信息,能够统领支部活动。但是对于这种认同,因所在单位的性质不同,表现很大的差异性。在街道部门管理下的基层团支部对团干部作为意见领袖的认同性高,而在学校与企业中,这种认同感呈逐渐递减趋势。

	团干部	团员	青年	其他
街道(60)	52	4	4	0
学校(60)	40	20	0	0
企业(60)	11	30	18	1

所在团支部中可以作为意见领袖的人  
(单选)(表二)

通过上表可以发现,基层团支部所在单位的性质越趋于行政性,团干部越容易被认为是本支部的意见领袖。例如,在街道3个基层支部中,60人中有52人认为可以作为本支部意见领袖的人选是本支部的团干部,比例高达86.7%。企业中,团干部被认为是意见领袖的比例仅为18.2%,其他成员被认为是意见领袖的反而高达81.8%。

对于3类组织内的基层团组织,其中意见领袖在性别与政治面貌上也表现出不同特点。基层团组织中,10个支部中被认为是意见领袖的,男性比例大于62%,占有一定的优势地位,主要表现在街道部门下团组织中的意见领袖。

政治面貌方面,街道基层团组织中,党员作为意见领袖被绝对认同。访谈中,大家认为这主要是街道党组织吸收与发展了大批优秀的新青年团员,原先的优秀团员意见领袖都被党支部吸收入党。

	男	女
街道(60)	4	1
学校(60)	4	2
企业(60)	2	3

所在团支部作为意见领袖的性别(表三)

	党员	团员	青年
街道(60)	5	0	0
学校(60)	4	2	0
企业(60)	1	3	1

所在团支部作为意见领袖的政治面貌(表四)

基层团支部中,成为意见领袖的原因也具有较大差异。街道的团支部中,“拥有的权力”因素成为决定性因素,而在企业中这种情况存在的概率较小,其中团支部人员的“信息资源”与“个人魅力”占据绝对的位置。访谈中,大家认为这种现象与基层团组织所在的单位性质密切相关。企业中,只有充分满足其他青年实际需要的人才能够成为意见领袖,而这为企业中具有个人魅力强和经济信息资源广的人提供了有利条件。

	拥有的权力	拥有的信息	拥有的经济资源	个人魅力	其它
街道(60)	41	10	4	5	0
学校(60)	20	20	10	10	0
企业(60)	6	21	12	20	1

他(她)可以成为本支部意见领袖的原因(表五)

### 三、基层团组织内意见领袖的作用领域

通过对访谈资料与问卷的整理,发现在不同组织体建设发展中,基层团组织的意见领袖

发挥作用的领域主要体现在以下三个方面:

#### (一)为党联系青年,宣传政策

对基层团支部意见领袖的访谈中,所有人回答出了几乎一样的答案:我们基层团支部是党联系青年最好的帮手与助手,作为基层团支部的一员,我们日常进行的舆论宣传与引导工作主要是服务于大局。特别是对街道中被大家认为是意见领袖的个人访谈,普遍表示其舆论引导工作几乎无一例外是围绕以上中心工作开展,只不过把工作的形式转化成团支部成员易于接受的语言形式。在这一背景下,一方面为党组织密切联系青年团员提供了有利基础;另一方面由于对党组织的过分依赖,使部分意见领袖容易失去青年人的信任。

基层团组织建设中,青年团员思想工作的引导离不开组织载体,而作为这个组织的思想整合与信息传输的意见领袖,党组织经过认真的考察都会不断的加以吸收,以实现团组织工作围绕党的中心工作开展舆论引导。在调查的10个支部中,所有的支部建有自己的QQ群、微信群、微博群、微信群等,专人发布党务信息与团务活动信息。这些人在街道与学校基层团支部中,都被认为是本支部的意见领袖,但在企业有所弱化。

#### (二)协助政府部门,开展青年支持工作

我国政府作为国家政策与法律的执行机关,必须紧紧围绕落实国家的政策与法律开展自己的中心工作。而在基层社会管理与宣传中,离不开相关组织的配合与协调。在青年舆论引导工作中,基层团组织意见领袖的作用就显得重要起来。基层团组织中,意见领袖具有很高的权威和威望,能够及时整合政府相关信息,并以青年团员易于接受的方式进行宣传,这是行政机关依靠自己的组织体系所无法达到的。

然而,不同组织体系中意见领袖在这一领域发挥的作用是不同的。在街道层面,意见领袖由于受到街道行政部门的指导,更加了解行政部门需要的宣传方式,他们能够很好地配合

行政部门做青年工作的宣传。意见领袖们因为上下具有的信息与权力优势,能够更好地把行政部门的工作宣传出好的效果。而在企业中,这种宣传效果并没有得到很好的体现,难以达到行政性宣传要求。这与企业的特殊性质与企业团组织的脆弱性以及意见领袖很难受到行政性约束有关,这也使得企业团组织中的意见领袖更加具有自由性。

(三)为广大青年群体提供服务,表达青年心声与诉求

基层团组织中形成的意见领袖,与组织内的其他成员有密切的联系,与成员间的关系呈现融合特性,这使得基层团组织中的意见领袖在与青年的互动中具有很大的优势。一方面,意见领袖处在组织成员的依赖关系上,具有很好的信息优势和人格魅力,能够得到组织成员信任;另一方面,意见领袖以自己独特的方式拥有的地位,能够及时地反映青年团员的心声。

在基层团组织的访谈中,意见领袖在这方面作用的发挥上具有不同的功效。在企业团组织内部,意见领袖们与青年团员的良性互动与密切的关系网络,使得意见领袖有更大的发挥空间与创新能力;而在街道层面,街道层级的管理体系中,很多意见领袖所具有的官方话语表达,并不能完全得到大家的信赖,在表达青年团员的心声上也没有那么全面。

#### 四、基层团组织内意见领袖的权利保障举措

前文的分析描述并论证了意见领袖在基层团组织中的作用。依照结构——功能主义的理论,意见领袖在基层团组织建设中所具有的功能(作用),决定了意见领袖在基层团组织建设中应有的地位与权利保障。然而,在实际的调研过程中我们发现,对于不同性质单位内的意见领袖保护存在很多问题,急需我们完善制度机制,从而更好地发挥基层团组织中意见领袖的作用。

(一)运用顶层设计的理念,加强意见领袖的制度保障

顶层设计是指针对某一具体的设计对象,

运用系统论的方式,自高端开始的总体构想和战略设计,注重规划设计与实际需求的紧密结合。它不仅需要从系统和全局的高度,对设计对象的结构、功能、层次、标准进行统筹考虑和明确界定,而且十分强调从理想到现实的技术化、精确化建构,是铺展在意图与实践之间的“蓝图”。对于基层团组织中意见领袖的保护,尽管目前制订了保护青年的相关法律与规定,但是针对基层团组织中兴起的意见领袖这一特殊群体,目前仍然缺少相应的法律法规保护,对实践中意见领袖出现的不当言论和行为缺少相应的制度规定与引导,更为重要的是缺少对意见领袖基本权益的维护,现行的行政管理体制很大程度上限制了意见领袖的作用发挥。

加强对这一主体的合理制度保护与引导,需要我们当下从战略层面重视这一群体的发展。首先,针对基层团组织发展的特点,研究意见领袖的特点与时代诉求,改革基层团组织的话语权,加强制度完善,按照顶层设计的理念,不断完善具体的保护法律,为意见领袖发挥作用创造良好的法制环境。其次,制定具有针对基层团组织中出现的这类群体的相应规章、条例与细则,实行分类管理的制度规范,针对不同组织体系中的意见领袖进行有区别的引导与保护,以更加理性和合理化的制度手段管理与引导这类群体。

(二)统筹兼顾,实现对意见领袖物质保障与政治关怀

基层团支部中的意见领袖,限于组织体系的制约,个体素质相差很大。在理论宣传的设定与引导上缺少时代性与吸引力。同时,在与行政性组织联系较为紧密的基层团支部中的意见领袖,长期受到主流价值观的影响,也易失去对新形势舆论引导的敏锐性。为了更好的发挥这些体制内意见领袖的作用,一方面,需要推进意见领袖的物质条件保障,满足意见领袖的物质需求。另一方面,还要加强政治关怀,给予政治上的帮助与肯定,使意见领袖在舆论宣传中正确对待自身的定位,满足行政部门的

宣传工作需要。

(三)积极转变工作方式,提升基层团组织内意见领袖的服务能力

在社会转型时期,基层团组织内外部环境发生了巨大变化。基层团组织在引领与凝聚青年方面面临外部环境的较大影响,特别是基层团组织以外的“意见领袖”对基层团组织的建设提出了更大挑战。而基层团组织对于组织内意见领袖却缺乏关注与重视,造成组织内大量意见领袖失去威信,进而流失。作为意见领袖所在的组织体为更好地联系凝聚青年力量,需要不断创新工作方式与方法,为组织内意见领袖作用的发挥创造良好环境。一方面,要求基层团组织不断完善组织体系建设;另一方面,基层团组织必须适应现代宣传渠道的变化,不断完善新媒介发展背景下意见领袖技术能力培养,从而获得宣传渠道上的支持。

##### 五、结语

本文主要在界定意见领袖的基础上,对基层团组织内意见领袖进行了调查与分析,提出了执政党在建设基层团组织时,必须分类加强对各类组织体中意见领袖的认识与保护,同时加强对于组织外部青年意见的引导与重视。此外,笔者认为:基层团组织内意见领袖发挥作用的基本领域是为党宣传基本政策方针,提高所在支部成员的政策认识水平与政治认知;协助政府相关部门引导与服务青年工作,为支部成员提供切实的制度保护;为支部成员表达诉求,利于执政党进行正确的外部整合。因此,需要对基层团组织内的意见领袖给予足够的重视与权利保护。

有关基层团组织与意见领袖的关系学术界已经进行了探讨,主要集中在对新媒介发展背景下网络意见领袖的研究与讨论<sup>[6]</sup>;民间意见领袖与共青团工作的互动关系<sup>[7]</sup>以及意见领袖的作用与功能<sup>[8]</sup>。这些文章对意见领袖的作用领域进行了不同层面的探讨,然而并没有关注基层团组织内部意见领袖应有的作用领域

与权利保障。

本文的价值在于利用结构——功能理论的基本思路,分析了基层团组织中一类被极少关注的群体,他们对于执政党、社会管理、青年诉求的表达都有着重要的意义。因此,本文的实证调研与分析,为初步认识这一群体提供了基础条件。然而,本文做出的贡献只是初步的,对此类群体的资料掌握并不完全充分。尽管对基层团组织所在的组织体分为三类,并进行了初步的比较分析,但是数据量和代表性还是需要进一步的完善与提高。

##### 参考文献:

- [1] 梁莹.20世纪90年代以来我国意见领袖的梳理和分析[J].中国青年研究,2011年第9期。
- [2] 邵培仁.传播学[M].北京:高等教育出版社,2000:228。
- [3] Velazte, T. W. & Pumpuang. Identifying Opinion Leaders to Promote Behavior Change, Health Education & Behavior, 2007, 34(6): 881。
- [4] 曹永森.意见领袖在重大事件中的作用分析[J].中国青年研究,2011年第9期。
- [5] 童潇.团结精英:关于新时期共青团凝聚民间青年领袖的思考[J].中国青年研究,2009年第12期。
- [6] 倪邦文.中国网络青年意见领袖的构成、特征及作用[J].中国青年研究,2011年第9期。
- [7] 石国亮、朱峰.社会管理创新视角下民间青年意见领袖与共青团工作互动关系研究[J].中国青年研究,2011年第9期。
- [8] 朱世昭.意见领袖——农村社区重建社会信任的重要力量[J].沈阳大学学报(社会科学版),2010年第2期。

(作者单位:中共上海市委党校)

(责任编辑:尹智源)

# 从鄂州信贷增长特征 议经济结构问题及解决途径

◎陈 实

2014年,在经济下行压力较大、经济增长持续放缓的大背景下,全市贷款增速呈现明显回落态势。为适应经济发展新常态,全市金融部门围绕地方经济发展重点、关键领域,主动调整信贷投向,提升与实体经济需求的契合度,有力的支持了全市经济的企稳回升。但是,当前经济及信贷增长过程中的不均衡性特征又在逐渐凸显,给下一步经济及信贷增长带来了较大压力。

## 一、2014年贷款投放情况

12月末,全市金融机构本外币贷款余额首次突破300亿,达到303.51亿元,比年初增加32.52亿元,增长12%,高于GDP增速2.5个百分点。本外币存量贷存比为67.57%,在全省排第4,比第5位襄阳高6.88个百分点。增量贷存比为63.3%,居全省第10位。

2014年贷款增速呈明显回落态势,四个季度末的同比增速分别为14.42%、13.51%、10.69%、12%。就全年的贷款增量来看,较上年少增13.16亿元。分析原因,除受农村信用社置换不良贷款、银行对“两高一剩”行业信贷投向限制等因素影响外,表外融资、直接融资等融资方式的增长,对银行信贷具有较强的替代作用。从全市社会融资规模来看,全年社会融资规模新增额为48.83亿元,贷款占比仅为

66.59%。其中,城投公司发行企业债券15亿元,银行承兑汇票新增4.62亿元。同时,部分商业银行针对企业的融资需求,加大了对新型表外业务的拓展,并取得较好效果。如市工行在12月底,与信托公司合作,为梧桐湖新区办理了5亿元的集合资金股权型信托产品。

从贷款期限来看,新增贷款长期化趋势明显。全年中长期贷款增长迅猛,至12月末新增额达到33.28亿元,同比多增18.9亿元,占全市各项贷款新增额的102.34%。同时,个人消费贷款维持高速增长,促进了消费需求增长。12月末,全市个人消费贷款余额71.29亿元,比年初增加13.16亿元,增长22.63%。其中,个人住房贷款余额较年初增加12.64亿元,占消费贷款增加额的96.04%。分行业看,基础设施建设等政府主导行业贷款流向大。以政府项目为背景的基础设施建设类贷款呈快速增长态势,共增长15.09亿元,占全部新增贷款的45.74%,同比提高32.16个百分点,主要投向了政府主导的八个沿江滨湖新区的项目建设。对当前面临较大经营压力的制造业,贷款余额较年初下降0.61亿元,剔除鄂钢因素,其信贷投入不减反增。

## 二、当前信贷增长的“不均衡”特点及经济增长不均衡问题

受经济增长方式及经济结构特点影响,信贷投放在品种、行业、客户、期限、投向等方面高度持续集中,全市信贷增长过程中的“不均衡性”特征不断凸显。

**期限结构分布不均衡:**信贷投放向中长期高度集中。2014年,全市中长期贷款全年新增额达到33.28亿元,同比多增18.9亿元,而流动性较强的短期贷款,余额较年初下降0.27亿元,票据融资减少0.44亿元。这是近年来首次出现短期贷款“负增长”。

**贷款行业分布不均衡:**政府主导的投资项目成为信贷投放重点,特别是对有政府背景的投资公司的贷款增加较多。如辖内工行、农发和信用社三家金融机构对湖北梧桐湖新区投资有限公司投放贷款达8.89亿元,中信银行和建行对鄂州新环境建设投资有限公司投放贷款3.62亿元,农信社对鄂州市土地储备中心投放贷款6.71亿元。

**贷款投放节奏不均衡:**全年贷款增长前高后低。全年新增贷款主要集中在上半年,新增贷款占全年新增的65.31%。下半年增长明显减弱,仅占34.69%,特别是三季度贷款甚至出现负增长。

经济决定金融,信贷增长特点归根结底取决于经济增长特点。因此,从信贷增长的不均衡可以折射出经济增长的不均衡,且反过来又加剧了经济的进一步失衡。

一是经济增长的主要动力源于投资。1-12月份,全市实现地区生产总值686.64亿元,同比增长9.7%;完成固定资产投资698.03亿元,同比增长22.1%;实现社会消费品零售总额230.28亿元,同比增长13.1%,固定资产投资增速较消费高出10个百分点。投资中,基础设施投资增长较快,上年增长79.5%,高出全部投资增幅58.4个百分点,而制造业投资比上年下降17.6%,基本与信贷投放不均衡特点吻合。

二是投资的增长主要依靠政府。固定资产投资中,民间投资528.39亿元,增长12.9%,低

于总固定资产投资9.2个百分点。反映在贷款投放上,大量银行贷款向政府主导的投资项目集中。特别是当前进行的八大新区建设,均为政府主导,且前期的基础设施建设,对银行贷款的需求巨大。为获得银行贷款,几大新区几乎均成立公司运作,加大与银行的合作力度,使得此类贷款得到较快发展。一方面,导致全市中长期贷款持续增长;另一方面,单笔信贷资金动辄几个亿,贷款的发放、还款均会给全市的数据带来波动,影响了信贷投放的稳定性。

三是产业结构不合理。鄂州是以工业为主的,但在工业结构中,重工业占比过高。2014年,规模以上工业增加值中,重工业占比超过76%。特别是以钢铁、水泥等行业为主的产业结构,受信贷政策的影响较为明显,相当数量的企业属于信贷退出行业。在鄂州市纳税前50强企业,涉及钢铁、水泥、房地产等限制性行业共18家,占比达36%。而具备资金需求的中小企业、三农、部分高新技术企业、服务业等主体都在一定程度上存在贷款瓶颈。产生瓶颈的主要原因是由于这类企业发展程度较为滞后,规模偏小,对信贷资金的吸纳能力相对较小,项目建设特别是大的项目少,银行难以找到新的承贷主体。

### 三、解决问题的主要途径

一是加大经济结构调整力度,营造信贷支持产业结构调整的良好环境。经济结构是信贷结构的基础,建议政府部门继续加大经济结构调整力度,加快建立现代化产业体系,大力发展战略性新兴产业,努力培植新的经济增长点,有效吸纳信贷资金。继续加大金融生态环境建设,发挥政府在信用体系建设中的主导作用。通过奖惩双向措施推动落实贷款风险补偿、担保体系扶持等政策,提高银行业机构支持弱势群体和薄弱环节的积极性。

二是坚持区域经济特色化、差别化原则,提高产业、财政等政策与信贷政策的契合度。



# 法治是通往现代治理的基本路径

◎ 刘东杰

党的十八大明确了我国治理体系与治理能力建设的目标,十八届四中全会专题研究了依法治国基本方略,从而最终将国家治理体系与治理能力建设与依法治国方略放入同一维度同步推进。那么依法治国与国家治理能力与治理现代化到底是什么关系呢?国家治理体系是一个比法治体系更为宏观的概念,治理体系在一定程度上是包含法治体系的。法治体系从根本上来讲是国家治理体系的重要一元。因为现代治理体系的开放、民主、理性、多元等特质,使得法治体系作为治理体系的重要方面其地位处于不断上升的趋势。从一定意义上讲,现代治理体系与治理能力的建设是离不开法治体系的建设的,也就是说,现代治理必须由法治建设才能实现,法治是现代治理的基本

途径。

## 一、法治是现代治理的基础

一是法治具备现代治理手段理性化特征。在人类发展史上,存在三种基本的治理理念或方式:人治、德治与法治。这三种基本治理理念或方式通常共同对人类治理实践产生综合影响,特别是德治与法治,更是相辅相成,彼此浸润。在人类发展的不同历史阶段,受不同政治、文化思潮的影响,这三种治理理念或方式的具体实践各有凸显。近代,自人类“理性”觉醒以来,工具理性与价值理性的复合实践成为人类活动的“合理”标尺。所谓理性是指“为达到一定的目的,解决一定的问题,人们使用冷静、客观和精确的计算,利用已获取的信息或统计资料,对目的和手段进行分析,以求得最佳的手

建议政府相关部门在国家总体产业政策的基础上,根据鄂州发展实际,准确拟定和动态调整重点支持类、准入类、限制类和退出类的行业、企业及项目目录。拟定进要充分体现地区特色和差别化原则,提高政策的适应性和针对性。同时,加强统筹协调,拓宽产业、环保、财政等信息与金融信息的交流渠道,提高政策实施的协调度,增强各部门对结构调整作用的政策合力。

三是强化财政资金的引导作用,扶持相关领域和产业的发展。在推进产业结构调整方

面,财政资金有主动性和带动性强的优势。建议出台和完善财政对新能源、新技术开发及中小企业、“三农”、就业再就业等领域的风险补贴激励政策,通过贴息、补助、担保、资本金注入、直接投资、土地抵押等手段,发挥财政资金“四两拨千斤”作用,引导金融机构将信贷资金更多地投向优先发展产业和弱势产业,以促进经济结构调整。

(作者单位:人行鄂州中心支行)

(责任编辑:李 志)

段或解决办法,有效率地或有效地达成目的”。<sup>[16]</sup>事实上,理性通常存在计算的理性与逻辑的理性两种。法律是符合逻辑理性的。在现代治理理念或方式的选择深受理性主义影响的背景下,故合乎总体逻辑理性的法治手段开始主导现代国家的治理进程。当前,法治主导国家治理的理由至少有三条:一是法治更具效率。法治要求治理行为服从理性化的法律,而非任何个别意志,具有相同情景依据相同法律,产生相同结果的规律性,能够有效削减人治状态下的随意性与德治缺乏拘束力带来的各种治理成本。二是法治更具合法性。合法性在本质上是一种政治认同。法治是体现公共意志的法律实践,能够有效维护和增进现实公共利益,故而能够获取较强的治理认同。这是人治与德治所难以企及的。三是法治能够增强可治性。法治通过公民意志的权威化,使国家、经济社会运作具备普遍认同的章程,能够大大降低混乱无序,增强公共问题的可治性。而人治与德治囿于治理主导者的个性、能力与德性,耽于道德教化的教约束,通常很难保证秩序的常态化。

二是法治具备现代治理主体多元化特征。现代治理是“比政府活动范围更为广泛的现象,包括政府组织、非政府组织,形成了多元主体相互合作而不是自上而下的互动格局,这些主体都可以在治理过程中发挥积极的作用”。<sup>[17]</sup>也就是说,现代治理是一种多元主体协作共治结构。任何一元主体都难以独自承担起全部的公共治理责任与任务。在我国,合法的治理主体包括:一是中国共产党。中国共产党是我国当然的执政党,因其具备其它任何组织都无法比拟的政治优势、组织优势与思想优势,而成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。十八届四中全会亦明确指出,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治的根本保证。没有党的领导,建设中国特色社会主义法治体系与法治国家,建构现代治理体

系与治理能力将会沦为空谈。二是人民政府。这里是指包括立法机关、行政机关、司法机关在内的政治学意义上的大政府。各级人民政府是代表人民具体施行依法治国的权威主体。通过现代政治制度设计,人民将手中的权利委托给代表人民意志的政府而形成公共权力。政府通过在规范的框架内施行公共权力来实现人民的意志。公共权力的规范运行,即是依法治国的具体践行。三是其它各类主体。包括个体的公民,各类政治、经济、社会组织等。四中全会指出,人民是依法治国的主体和力量源泉。这表明了依法治国最基本的依靠力量来源;各民主党派、群团组织等政治组织经由自身优势途径来积极参与依法治国方略;各类市场经济组织、社会组织在权利的范围,通过组织宗旨的追寻来参与到依法治国进程。公民、各类政治、经济、社会组织虽非依法治国的权威主体,却构成依法治国的基础参与力量和保障监督力量。综上,中国共产党、各级人民政府与其它各类主体构成了我国多元法治主体。治理主体的多元性正是现代治理的重要特征。

三是法治具备现代治理意志公共性特征。“工欲善其事,必先利其器”。公共意志经由理性化途径所形成的法律即是依法治国的“利器”。法律作为一种稳定且权威的公共存在,具有强烈的公共性取向。公共性“作为一种理念,公共意味着所有的人们,为了公共的利益,而不是出于个人的或者家庭的目的才走到一起来。作为一种能力,公共意味着为了公共的利益而在一起工作的一种积极地、获取充分信息的能力”。<sup>[18]</sup>法律的公共性规范着各类公共治理主体的具体行为,力图使其按照规范化的公民意志活动,这是依法治国的表征,体现了现代治理意志的公共性特征。四中全会明确指出,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,必须完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。这表明,我国依法治国的“利器”是中国特色社会主义法律体系。

中国特色社会主义法律体系是以宪法为核心,各部门法为主体,党内法规为重要内容,市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范为补充的科学规范系统,这一规范系统是公共意志的体现。宪法作为我国的根本大法,在法律体系中具有最高的权威性,其它一切法律、法规、制度规范的制定与施用必须循其精神。各部门法是调节各具体法治领域的权威性规范,是宪法精神的具体施行。党内法规作为管党治党的理性工具,保障着党对依法治国的核心领导。市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程以“共识”为基础,实现着社会主体自我约束、自我管理。中国特色社会主义法律体系作为公共意志的体现,为我国各类公共治理主体都提供了合法的活动规范,各主体遵循这些规范主导或参与国家治理,即是对公共意志的现实践行,也是现代治理意志公共性的具体诠释。

## 二、践行依法治国战略的途径

一是夯实三个前提。这三个前提是健全的法律体系,明法的法律人才,以及尚法的治理主体。当前,我国社会主义法律体系虽已初步构建,但仍不够完备,许多法律制度仍在进一步的修订完善中,如2015年拟修改或制定的法律就近30部,涉及政治、经济、社会、公共服务及国家安全等方方面面。对于法律体系的建设,四中全会明确提出了四个方面的要求,即健全宪法实施和监督制度;完善立法体制;深入推进科学立法、民主立法;加强重点领域立法。完善社会主义法律体系应当按照这四个方面的要求具体开展,对我国当前具体情况而言,这仍是一个较为长期的过程。有了健全的法律体系,尚需要一批明法的法律人才。无论是党政部门,抑或是社会领域,供给充足的法律人才,是法律体系得以具体施行的前提。在公共部门中,公共管理者进行治理的工具是法律政策,如何执行法律政策,以及在自由裁量范围内如何有弹性的运用好法律政策工具,都将考验着一个公共管理者的法律素养。在社会

中,法律如何能被理性地诠释、公正的宣传,也将影响到法律作为治理工具的效用,要做到理性地诠释与公正的宣传,亦需要诸如律师、法务工作者等一批明法人才承担。仅有完备的法律体系与明法的法律人才,尚难以有效推动依法治国战略。法律人才作为法律精英在社会中所占比例毕竟较小,法律人才更多的是作为法律的主动执行、诠释、宣传者的角色出现的,其对面是一支更为庞大的法律影响对象——社会公众。社会公众作为法律的直接或间接的作用对象,其对法律的认识、信仰及遵循程度,都将在根本上制约我国法治建设的进程和效度。因此,践行依法治国是离不开社会公众识法、信法、守法的尚法精神的。只有我们建立了完备的社会主义法律体系,培养一批明法的法律精英,培育出社会公众的尚法精神,践行依法治国才会具备基本的前提和基础。

二是完善监督与奖惩机制。基于“经济人”理论分析,我们不能将任何人置于道德的高地,事实上也不存在没有任何自身利益追求的自然人,无论是公共管理者抑或是社会公众概莫能外。构成政府能动主体的公共管理者是公共权力的具体行使者,但并非权力的最终拥有者。依据公权委托代理的逻辑关系,公共管理是无权将公权“私有化”运用的,他们必须保证公共权力的规范化运用。但基于“自利”动机的驱使,我们无法再像过去一样将公共管理者视为天然的公共利益代言人,“政府官员与常人没有什么差别,既不更好,也不更坏。这些人一样会犯错误,一样具有‘经济人’的理性思维的利益取向”。<sup>[907]</sup>故而,仅依靠公共伦理的规范难以保障公共管理者对公共权力的规范化、公共化运用。因此,我们需要相应的公权运作监督和奖惩机制。对于公共管理者而言,依法治国即是一种基于公共权力规范化、公共化运作的现实践行,为防止依法治国流于形式或走样变异,也必须依靠相应的监督和奖惩机制来加以约束和规制;社会公众天然的具有追求自身

“私利”的权利,只要其追求“私利”的行为没有危及或侵害到公共利益或者其他社会公众的利益,这种追逐“私利”的行为都应当受到尊重和鼓励。对社会公众而言,依法治国是其“私利”合法化的规范化过程。让公共管理者抛弃“自利”动机去践行依法治国,与让社会公众在合理合法的范围内追求“私利”,都需要一定的监督与奖惩机制。当前,我国已经形成了较为完备的监督与奖惩制度体系,既有诸如《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政监察法实施条例》等法律制度,也有基于道德约束的诸如《交通行政执法职业道德基本规范》、《工商行政管理人员职业道德规范》等之类的公共职业道德规范,基本上形成了针对公共管理者“内外兼备”的监督与奖惩体制机制。但随着经济社会的发展,许多法律规章制度还需要进一步的完善,如应加大道德立法的力度,将更多涉及职业道德的领域法律化;对于社会公众的合法行为,应给予法制的保障。对于其违法的行为也应给予符合法治精神的惩处,做到令行禁止。唯有此,才可能形成尊重法律、遵守法律的社会氛围,法治国家建设才能顺利推进,才可有效防范依法治国中的各种形式主义、破坏因素。

三是树立动态的法治思维。现实中,存在着对法治认识的各种误区,其中,将法治视为一种具有恒定标准的社会治理状态即是一大误区。的确,法治是需要一系列客观标准去度量的,如法律体系的完备程度、公民法律素养的水准等,但这些客观标准并非固定不变的,因为随着社会结构的变迁、思想意识的嬗变,对于法治的客观标准也会出现不同的观感。也就是说,依法治国是个动态过程,并非一成不变,也绝无止境。当前,法治对于我国而言,仍是一个努力的方向,当我国治理结构与状态符合一定时期的法治客观标准时,即可称之为法治社会。但随着经济社会的发展,各种新的公共问题会不断涌现,治国的前提、监督与奖惩

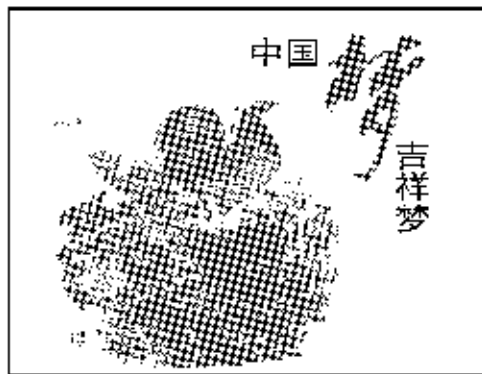
机制都需要不断的调整与完善,法治社会的客观衡量标准也相应的出现了调整,此时,可能又进入了一个追求更为理想的法治社会过程。唯有如此,一个社会才会进入良性的法治建设轨道。因此,依法治国必须要杜绝短期效应与静态思维。树立动态的法治思维,一是要用马克思主义武装自己。马克思主义辩证法告诉我们,世界唯一不变的是变化。只有确立了变化是恒常的世界观,才会自觉的用动态的眼看待依法治国;二是要不断做出适应性和前瞻性调整。面对新问题的不断涌现,为使得法治手段更为贴近现实问题,就必须不断做出包括法律体系、运作机制等元素的调整,在许多情况下,这种调整需要具有一定的前瞻性;三是要建立广泛的参与机制。依法治国是个多元主体共同参与的过程,广泛性的主体参与是依法治国顺利推进的基础。广泛性的社会参与会形成一种巨大的社会势能,使法治建设一旦步入正轨将难以偃旗息鼓。

注释:

- [1]陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2012.
- [2]覃功荣.西方公共行政学思想与流派[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [3]H·乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [4]张国庆.公共行政学[M].北京:北京大学出版社,2007.

(作者单位:中共淮安市委党校)

(责任编辑:尹智源)



# 关于鄂州馆藏汉、三国六朝铜镜 历史文化的初步研究

◎方文 丁堂华

考古发掘资料证明,早在三、四千年前的齐家文化墓葬、甘肃广河齐家坪遗址墓葬中就有铜镜出土,商周时期得到进一步发展,一直到战国时代才被普遍使用,两汉及三国六朝、隋唐时期曾一度达到鼎盛阶段,成为人们必不可少的日用品之一,以致于人死后铜镜与青铜礼器、陶瓷器、兵器、车马器等一样,亦作为随葬品放入墓内。这样就为中国古代铜镜的研究提供了十分珍贵的实物资料。

湖北鄂州,位于长江中游南岸,史载属“吴头楚尾”,地处“左控肥(合肥)庐(九江)、右连襄(襄樊)汉(武汉)”、“捍御上流、西藩建康(南京)”的战略要冲之地。两汉六朝皆为南方重镇,三国时期一度还曾作为吴国的王都和帝都。历年来,鄂州市博物馆配合各项基本建设工程,发掘、收藏战国、两汉、三国六朝、隋唐、宋、元、明、清等历史时期的青铜镜 500 余面,其中两汉、三国六朝时期铜镜近 300 面。通过整理和分期综合研究,从中可以窥视其发展、变化规律。本文选择汉、三国六朝几个时期的铜镜予以比较分析。

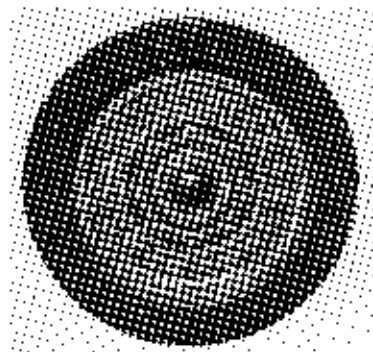
## 一、两汉时期铜镜

自 20 世纪 50 年代以来,在鄂州东、南、西郊以及杨叶、燕矶、泽林、石山、华容、殷店等乡镇发掘了两汉时期的墓葬百余座,出土和征集了一批这个时期的铜镜。下面依据馆藏情况、

时代先后分别论述。

西汉昭、宣帝时期:该期主要镜类为日光镜、昭明镜等,制镜风格、型式较之以前有了新的发展,铭文带镜类突飞猛增,改变了以前铭文文字少、句短和以花纹为主、铭文为辅的状况,这时则以铭文作为主题纹饰。所见有“见日之光、天下大明”、“内清以昭明、光象夫日月”等等。这种日光镜、昭明镜,往往内区饰有一周八或十二个内向连弧纹、边缘饰铭文。日光镜的每字铭文之间用“e”或“◊”符号间隔,镜通体较小轻薄,一般直径 8 厘米左右;昭明镜的铭文之间间隔一“而”字,整个镜体显得厚重,一般直径 10 厘米左右。如鄂城钢铁厂 M9 号汉墓出土一件,镜体厚重,呈青黑色,保存较好,光泽照人(图一)。

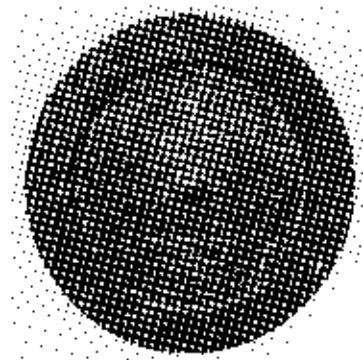
(新)王莽时期:这个时期流行的铜镜,依其型式、花纹等分类,可分为规矩镜类(包括规矩四种镜、规矩四螭镜、几何纹规矩镜等)。规



图一西汉昭明镜

矩(◻)本是一种木作工具,以此作为铜镜

的装饰主题图案,其含有规天矩地、忌犯图谋不轨的寓意。规矩镜类中的规矩四神镜,圆钮,多见圆钮座,少见重方柿蒂座,钮座内有方格,格内有“长宜子孙”四铭,并较多地出现十二地支的铭文,即“子丑寅卯辰巳午未申酉戌亥”。格外用规矩纹分成八个等份,有青龙、白虎、朱雀、玄武“四灵”画像等禽兽图像。镜边缘常有一周铭文带,一般为七言韵语,如“尚方作(或御)竟(镜)大毋伤,巧工刻之成文章,左龙右虎辟不羊(祥),朱雀玄武顺阴阳,子孙具备居中央,长保二亲乐富昌,寿蔽金石如侯王兮”(图二)。又如“尚方作竟(镜)真大巧(或“好”),上有山(仙)人不知老,渴饮玉泉饥食枣。浮游天下遨



图二 规矩(博局纹)镜

四海,寿如金石天之保兮”和“汉(或“新”)有善铜出丹阳,和以银锡清且明,青龙白虎掌四方,朱雀玄武顺阴阳”等几种主要内容的铭文。这些铭文,在内容上并不是都具备以上三种那么完整无缺,有的以镜体的大小铸铭,因而出现缺字短句的现象。规矩四神纹镜和几何纹规矩镜,形制基本上与规矩四神镜一致,不同的是,四神纹镜只见朱雀、青龙、白虎“三灵”而不见玄武,或只有鸟兽和仙人等组成的主题纹饰。几何纹规矩镜主题花纹呈弯曲形纹饰,由规矩纹发展演变而来。

规矩镜类中的几种铜镜,我们将它与两汉中晚期的铜镜相比较,这时铜镜的显著特点是边缘纹饰出现并流行,例如在《洛阳烧沟汉墓》中规矩镜出现在第三期(王莽前后),一直延用到第五期(东汉初、中期)。

多乳禽兽纹镜类(又称“鸟兽纹带镜”),包括多乳四神禽兽纹镜、多乳禽鸟纹镜等。这一类铜镜是王莽前后出现的另一类铜镜,它与规矩镜的最大区别是不见规矩纹,代之以神、禽

兽作为主题纹饰,其间有乳钉5-8个不等。镜铭内容亦为七言韵语,如“调冶佳镜子孙息,长保二亲得天力,传入后世乐无极”。

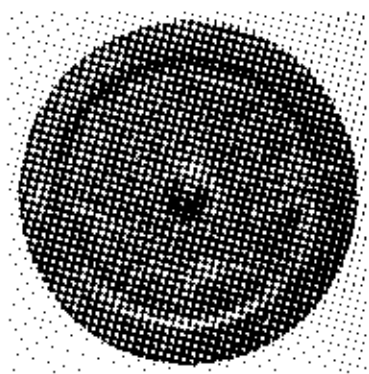
从以上规矩镜类、多乳禽兽纹镜类的花纹、铭文来看,所表现的内容不仅同当时的阴阳五行、谶纬迷信色彩相吻合,而且充溢着羽化升仙、祥瑞避邪的思想含义。其句末偶加一“兮”字,就是受到楚国文化或楚辞的影响。

东汉时期:这个时期,鄂州虽然为“鄂县”建制,但通过西汉时期的开发和人口的递增,经济、文化得到了进一步发展繁荣。历年来,这里发掘了东汉时期的墓葬近百座之多,出土同时期的铜镜数十余面。为叙述方便,下面从东汉前期、东汉后期(分前后两段)分别予以综述。

东汉前期:这个时期在铸镜风格等方面继承了王莽时期铜镜的特征,但在造型上仍反映出不少的改进。北宋时期著名科学家沈括在《梦溪笔谈》中云:“古人铸镜(即“镜”),镜大则平,镜小则凸”、“凹则照人面大,凸则照人面小。”

这一期所见的四乳禽兽纹镜类(包括四乳四神镜、四乳禽兽镜等)、简化规矩纹镜类(由王莽时期规矩纹镜简化而来)、连弧纹镜类(包括云雷连弧纹镜、素连弧纹镜、带铭连弧纹镜)等,这几种类型的铜镜,均为圆形,镜面微鼓,带有一定的“曲率半径”,收入图形较大。四乳禽兽纹镜:这种铜镜的特点是在镜背面用四个乳钉划分为四区,两乳钉之间饰以青龙、白虎、朱雀、玄武“四灵”,有的则为四神或禽兽等代替。连弧纹镜:一般为圆钮,柿蒂座,蒂间有云纹。主纹为连弧纹,有的其间附有三角云雷纹。钮座柿蒂纹间有四铭“长宜子孙”、“君宜高官”、“位至三公”或八字铭文“寿如金石,佳皿好兮”等,常作竖写或环写。书体多为小篆间杂汉隶,并展见省笔略划现象。与此同时,这种连弧纹镜还见到有买镜者在镜体上的针刻文字,如鄂城钢铁厂五四四工地出土的一面连弧纹镜,在镜边缘上刻有“佗年平东郑李镜一里六寸”11字。此镜直径14.6厘米(按东汉1尺合今23.7厘米左右,六寸合今14.2厘米,所刻直径数比实际大0.4厘米)(图三)。

东汉后期(即汉和帝前后):在铸镜风格、内容上较之前期有了较大的变化,主要以神仙、神兽、瑞鸟(兽)作主题纹饰,内容多反映神



图三 连弧纹镜

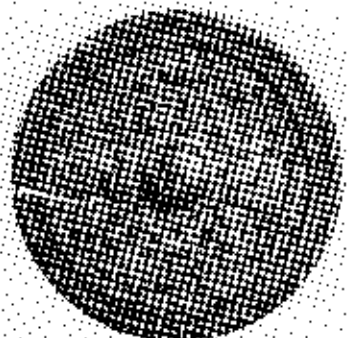
话传说、历史故事;在花纹装饰艺术上,出现了立体状之浮雕式,该期以神兽镜、画像镜类占主要优势。这里分前、后二段介绍。

#### 东汉后期

前段:反映题材仍继承前期风格,但不乏许多创新,主要表现在:(一)纹饰隆起,创浮雕式手法表现纹饰;(二)花纹布局上出现“轴对称”、“心对称”,构图更趋活泼得体,神兽花纹图像别致多样,反映出一种不断革新和提高的趋势;(三)铭文又得到了发展和出现更新状况。此期流行的铜镜计有蝙蝠纹镜、夔凤纹镜、神兽镜、变形四叶兽首镜等种类。蝙蝠纹镜:一般为圆纽,柿蒂叶纹纽座,纽座外饰以对称四蝙蝠形纹,其间常有铭文“君宜高官”、“位至三公”字样,字体细长,秀丽飘逸,装饰味显得非常浓厚。此镜的边缘多见有菱格云纹和草叶波浪纹。夔凤纹镜:包括双头龙凤纹镜、直行铭文龙凤镜。这类铜镜主要见于北方,南方地区的湖南<sup>①</sup>、湖北<sup>②</sup>两省亦有部分出土。前一种铜镜内区主题纹饰为对称双龙、双凤,即一头为龙,一头为凤;后一种出现了直行铭文,一般为“长宜子孙”或“君宜高官”四字。神兽镜:主题纹饰为浮雕(以前主要以线条勾划花纹)的主神东王公、西王母,附神为四神画像,其间还有瑞兽等禽兽图案,内区的边缘常见有一周半圆方格,格上1-4字不等,形状颇似“瓦当”。方格的左右一般分布有环状乳钉6枚左右,外区或边缘有铭文带、花纹带一周。此镜对魏晋南北朝的铜镜影响很大,这被鄂州六朝墓出土的铜镜所证实。

东汉后期后段:从这一段流行的铜镜统计,其种类有变形四叶凤纹镜、直行铭文双兽

镜、阶段式重列神兽镜、龙虎镜、画像镜等。前二种铜镜,基本上与前段铜镜一致,只是凤纹较之以前略有增加,龙、凤图像线条由粗向细发展。重列神兽镜:主纹神兽均为浮雕,纹饰布局出现了重列现象。神兽以伯牙、黄帝、人首鸟身以及南极老人作为主题花纹,在装饰上,由上而下分几段重列。所见铭文内容复杂,如1964年11月在鄂州邮电局工地出土的一面铜镜,铭文为“吾作明镜,幽三商,周刻无极,□□□暹白牙奏乐,神见周□,天禽□□,福禄寿周官贵镜□至,子孙蕃昌,□□□见师长命张氏□□君王东无□□□□委”(图四)。又如鄂州菜园头村出土一件铜镜铭文“高吾□□竟(镜)、幽涑官商,周□□日□五帝白牙单(弹)琴,黄帝□□凶,朱鸟玄武,青龙君三官□雷”。这种铜镜以建安年间最早出现,在鄂



图四 重列神兽镜

州东汉末至三国初期的墓葬中多达20余面。龙虎镜:亦为高浮雕,但主题纹饰为龙虎纹,中间常配以鸟兽、仙人和钱纹,外区边缘纹饰为三角锯齿纹、水波纹等。铭文中常带有“青盖作镜”字样,王仲殊先生考证为工匠的姓名。如“青盖作竟(镜)四夷服,多贺国家人民息,胡虏殄灭天下服,风雨时节五谷熟,长保二亲得天力”。又如1970年8月鄂城钢铁厂六三〇工地出土的一面,铭文为“青盖作竟(镜)大毋伤,巧工刻之成文章,左龙右虎辟不羊(祥)。朱鸟玄武顺阴阳,子孙备俱居中央,长保二亲乐富昌,寿蔽金石如侯王兮”。反映了当时人们以神求福的思想意识,展现了东汉晚期少数民族的内迁和当时战争带来的动荡不安的局面。画像镜:则是这一阶段的新品种,在花纹装饰上虽为浮雕,但立体感不如前几种铜镜明显,主题纹饰主要以历史人物和歌舞为特征,如伍子胥等,内区一般以四个乳钉分成四区,纽座外为莲花

(珠)纹或方格纹圈带,此类铜镜在武昌(今鄂州)、会稽(今绍兴市)最为多见。

鄂州馆藏数十面东汉时期的铜镜,基本上反映了这一时期铜镜的状况,我们将该期镜与西汉时期相比较,从中可以反映出一些特点:东汉早期铜镜,基本上继承了王莽前后的铸镜风格;中期前后变化较大,题材丰富,“轴对称”构图形式完善,花纹布局结构日趋复杂,神兽图像出现了东王公、西王母和历史人物等主要内容的题材,并开创了重列图案的布局方式。铭文内容上反映出当时人们对战争的厌恶和渴望和平的到来。同时,还反映出北方流行的连弧纹镜、禽兽纹镜等和南方流行的神兽、画像镜等,在制作工艺上相互影响、彼此渗透的情况。

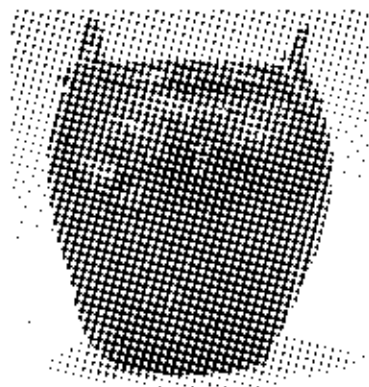
## 二、三国六朝时期铜镜

鄂州,即三国时期的古武昌,是孙权称帝的所在地。据文献记载,孙权于公元221年自公安徙都“鄂”,取“以武而昌”之意,故将汉时的“鄂”县改为武昌,同时在此设立武昌郡,下辖武昌、下雒(今阳新县以东)、柴桑(今九江市西南)、沙羡(今武昌县境内)等六县,辖境东到今九江市,西抵今武汉市,是东吴最重要的郡治之一。西晋初年,这里仍为武昌郡治,太康元年(公元280年)复立鄂县。南北朝时又恢复武昌郡。从三国至南北朝时期,虽然政局动荡、战争频繁,但处于长江中游的东吴武昌郡(今鄂州),凭借长江天险,曾一度得到了安定,经济上仍处于一种发展的势头。因此,武昌郡的手工业铜镜铸造继续保持着一定的生产能力。《三国志·东夷传》记载,魏文帝曹丕、明帝曹睿曾两次赠送倭国(日本)铜镜数百面,在日本古坟中出土的纪年铭文铜镜,如“黄初二年”、“黄武六年”、“黄龙元年”、“黄龙二年”等计有百面之多。这些带有纪年铭文的铜镜,均系三国时期吴国的匠师所作,这被在鄂州吴晋墓葬中出土的纪年铭文镜所证实。

据考证,东吴时期的武昌是当时南方铜镜铸造业的中心(另一中心是会稽山阴县,即今浙江绍兴市)。据南朝著名科学家陶弘景在《古今刀剑录》中云:“吴王孙权以黄武五年(公元226年)采武昌铜铁、作千口剑、万口刀……”可见当

时的兵器产量之大。1977年在鄂城钢铁厂古水井中出土一件罐形铜釜,上面刻有铭文“黄武元年作三千四百卅八枚”、“武昌”、“官”十五字(图五),标明是黄武元年(公元222年)武昌官府手工业的产品,一共生产了三千四百三十八枚(件),说明了年代之早和产量之大。

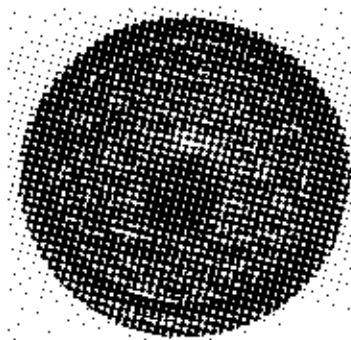
铜镜的生产数量也较多,铸铜冶铁业相当发达。在鄂州发掘的近二百座吴晋时期墓葬中,出土吴镜近五十面,两晋



图五 黄武元年罐形铜釜

时期铜镜近百面。从这些铜镜的造型、花纹和装饰工艺等方面分析比较,可分成神兽镜、画像镜两大类。尤以神兽镜最为突出,纪年铭文镜居多:计有黄初二年半圆方枚重列神兽镜二枚,黄初四年半圆方枚神兽镜一枚,黄武四年重列神兽镜一枚,黄武六年半圆方枚神兽镜、分段式重列神兽镜各一枚,黄龙元年半圆方枚神兽镜、分段式重列神兽镜各一枚,黄龙二年分段式重列兽镜一枚,嘉禾二年分段式重列神兽镜一枚,赤乌三年半圆方枚神兽镜一枚,赤乌五年半圆方枚神兽镜一枚,太平元年半圆方枚神兽镜五枚,永安四年半圆方枚神兽镜一枚,永安六年半圆方枚神兽镜一枚,宝鼎二年半圆方枚神兽镜一枚,宝鼎□□半圆方枚神兽镜一枚等等。这些纪年铭文铜镜,既有铸镜年代,又有作镜匠师、地点等。如鄂钢六三〇工地出土的一枚黄初二年半圆方枚重列神兽镜,铭文为“黄初二年十一月丁卯朔廿七日癸巳、扬州会稽山阴唐豫作镜,大六寸清昌,服者高迁,秩公美、宜侯王、子孙蕃昌”;又如1956年8月在鄂州樊口朱家坟M21出土的一枚黄武六年分段式重列神兽镜,铭文为“黄武六年十一月丁巳朔七日丙辰,会稽山阴作鲍唐镜,照明服者也。宜子孙、阳遂、官贵老寿、先牛羊马、家在武昌、思其河天下命、吉服、吾王干骨口





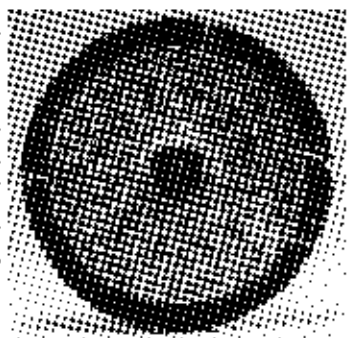
图六 黄武六年重列神兽镜

□”(图六);再如鄂州西山铁矿M105出土的一枚分段式重列神兽镜铭文:“黄武二年七月丁未朔七门癸丑,大师鲍豫而作明镜,玄(幽)溟三(商)。”

灭绝乎禩,服者高迁、位至竹帛、寿复[金石]也”和1966年3月鄂城水泥厂出土的一枚黄龙元年分段式重列神兽镜铭文“黄龙元年太岁在丁酉,七月壬子朔、十三日甲子朔、陈世严造作三溟明镜(下残)……人富贵”等纪年铭文铜镜。从这些铭文记载来看,作镜匠师有“鲍唐”、“陈氏”等,铸镜地点有“会稽”、“武昌”等地,证明了文献上记载的孙权建都武昌(今鄂州),并从“建业(今南京)移民千户到武昌”(其中有手工业者)的历史事实。再从这些纪年铭文镜的造型、花纹结构观察,主要有半圆方枚神兽镜、半圆方枚重列神兽镜、分段式重列神兽镜三种,一般为扁圆钮,圆纽座,少见莲珠圆座。镜背图像均为高浮雕,以神兽为主,其间有鸟、凤、龟、蛇等禽兽,其外缘一周半圆方枚。镜体直径在11.3-12.8厘米之间,最大一面直径13.7厘米。

这里需要对三角缘神兽铜镜作进一步的说明。此镜主要特点是边缘隆起,刻面呈三角形,为吴国的特有制造品。该类镜在鄂州吴晋时期墓葬中出土10余面,主要是神人鸟兽三角缘画像镜、方枚乳钉纹三角缘镜、三角缘神兽镜、飞鸟镜、龙虎镜等。王仲殊先生考证三角缘神兽镜为“舶载品”,是东渡的吴国工匠在日本国时制造的。这种铜镜的特点是:直径超过20厘米,镜外区有两个锯齿纹带夹一个双钱波纹带;内区的最外边有兽纹带、波纹带、锯齿纹带或铭文带等,主题纹饰有4-6个小乳钉分开,中间配置神兽图像;铭文较长但比较规范,大都标明了作镜的时间、工匠、地点以及铜镜的质量等问题。在日本的古坟中有大量这类铜镜和三角缘佛兽镜出土。

画像镜是汉末、三国时期的一种新的铜镜种类,在吴末、晋初仍然得到了提高和发展,南北朝时期逐步衰退。画像镜与神兽镜一样,亦保持了较强的生命力,只是在装饰内容上增补了凤、鸟和边缘纹饰出现了画纹带。从鄂州馆藏的铜镜来看,显得复杂多样,计有柿蒂八凤镜、八鸟镜、四叶八凤镜、四叶八凤佛兽镜、神人鸟兽画像镜、画纹带神兽镜、半圆方枚神兽镜、方枚环状乳神兽镜、翔鹤飞鸿镜、重列神兽镜、分段式重列神兽镜等二十余种。其中神兽镜出现了“对置式”神兽图像,即神、兽头对头夹纽对峙。“同向式”和“求心式”神兽镜两旁有两个兽向着神。四叶八凤佛兽镜(或四叶兽首镜),主题纹饰一般为四桃形叶间四对凤,叶内饰佛或兽首。鄂州五里墩工地出土的2面四叶八凤佛兽镜,四叶内存有一佛,其中三尊为结跏趺座,一尊为半跏趺座,后者前面跪一供养人,作礼佛状,佛背一人可能为胁侍弟子。这种画像镜一般为素平缘,直径16厘米左右,边缘厚0.4厘米(图七)。



图七 四叶八凤佛兽镜

东晋、南北朝时期,由于战争频繁,人口流动,经济上遭到了较大的破坏,铜镜的制作处于低潮时期。以前流行的神兽镜、画像镜甚至不见,鄂州发掘的东晋、南北朝时期墓葬近百座,出土铜镜只有四、五十面。铜镜的种类只见规矩禽兽镜、龙虎镜、四虎镜、“羽人”镜等,形制多为仿照前期的铸造风格,花纹、线条粗糙模糊;质量明显下降,镜背的龙、凤、虎及人物形象清风秀骨,神兽的形体修长流连,与佛教造像极其相似,说明佛的色彩内容渗透到了人们的生活之中。

(作者单位:市博物馆。本文系2014年度社科应用课题,编号EZLS017)

(责任编辑:李志)

# 鄂城在鄂南抗日斗争中的地位和作用

◎ 湛有恒 肖良恺

回顾鄂南抗日斗争的历史,鄂城在整个鄂南抗日斗争中处于十分重要的战略地位。概括起来,鄂城是开辟鄂南抗日根据地的桥头堡,是坚持鄂南抗日斗争的活动中心、指挥中心和交通中心。

## 一、鄂城是开辟鄂南抗日根据地的桥头堡

鄂城之所以会成为开辟鄂南抗日根据地的桥头堡,是由其特殊的地理位置和地形地貌决定的。

1942年底,鄂豫边区党委组织部长、鄂皖湘赣指挥部政委杨学诚提出:要把鄂城建设成为巩固的抗日根据地,成为开辟鄂南,坚持鄂南抗日斗争的桥头堡。这个结论不是主观随意作出的,而是经过一个多月的调查和思考得出的。当时,他带着指挥部参谋长熊作芳、政治部主任夏农苔和鄂南工委书记鲁明健,在鄂城沿江抗日根据地鄂大、樊湖之间出没往返,了解情况,察看地形,反复思考着如何坚持鄂南抗日斗争的问题。他和大家一起对比分析了鄂南沿江和山区的情况,一致认为鄂城最适宜建立巩固的抗日根据地,并以此地为桥头堡,开辟和坚持鄂南的抗日斗争。鄂城的优势有四个方面:一是鄂城处长江南岸,与鄂东抗日根据地隔江相望,易于连成一体,成为抗日武装往

返大江南北,跳跃回旋的江南桥头堡;二是鄂城湖泊众多,山水相连,港汊交错,地形复杂,便于打游击;三是鄂城土地肥沃,物产丰富,取给方便;四是鄂城群众基础好,抗日战争初期建立起来的梁湖游击大队是鄂南最早、也是最有实力的一支抗日武装力量,群众抗日情绪高。由于上述特点,国民党九战区的部队两次进攻我抗日武装,都不敢深入腹地。以鄂城为基地,向南可开辟鄂南抗日战场,向北可进入鄂东抗日根据地,进可攻,退可守。鄂南山区虽可开展游击战争,但是由于其地连湘鄂赣,接近正面战场,湘鄂赣边屯有国民党九战区王陵基、杨森等集团军,兵力大于我军几十倍,我军进入鄂南后,在5个月内九战区的川军在地方士顽的配合下,曾两次向我驻谈家桥的部队发起进攻,在鄂南山区只能利用山区有利地形,开展灵活机动的游击战争,创建抗日根据地非常困难,更难以巩固。据此,杨学诚等同志制定的坚持鄂南抗日斗争的方针是:巩固、发展鄂城沿江抗日根据地,并以此为依托,积极开展山区的抗日游击战争。

杨学诚等同志还考虑到,与鄂城隔江相望的鄂东抗日根据地,与鄂城抗日根据地连为一体,互为依托,将更有利于开辟鄂南抗日战场,

利用长江通道,进可攻,退可守,也便于抗日武装南下北上,有利于钳制日伪在长江和长江两岸的活动。据此,杨学诚同志提出把黄冈划归鄂南,成立长江地委和第四军分区,统一领导鄂南抗日斗争。鄂豫边区党委和五师师部复电同意杨学诚的意见和人事安排的建议。

1943年11月,郑位三同志从新四军二师师部去五师,途经鄂城,听取了鄂大工委书记王表的工作汇报后作了重要指示:“鄂城是我党我军进入鄂南的江南桥头堡,地理位置很重要,我们一定要坚守好这个阵地。”

1945年2月,八路军在三五九旅南下支队先遣队渡江和抗战胜利后南下支队北返,鄂城沿江根据地作为南下支队提供了休整的落脚点,并为几千人马往返大江南北胜利完成接送任务。南下支队首长王震感慨地说:“在远离根据地的江南敌后,有这样一小块根据地作为落脚点,对我们来说是难能可贵的。”称赞鄂城这个江南桥头堡发挥的重要作用。

由此可见,鄂城是开辟和坚持鄂南抗战的桥头堡,这一重要地位和作用得到了各级领导的认同。

## 二、鄂城是鄂南抗日斗争的活动中心

在抗日战争时期,战斗在鄂城地区的抗日武装来自四面八方,使鄂城成为鄂南抗日斗争的活动中心。

首先是鄂城本地的抗日武装。如梁湖抗日游击大队、县手枪队、樊湖挺进支队、江防大队、便衣队、樊湖总队、樊湖抗日游击队、县武工队、葛华区游击队等等,这些本地的抗日武装,在游击战争中发挥了机动灵活的优势,在打击日伪小股部队、配合主力部队作战、开展锄奸活动、保护群众生命财产安全、掩护主力部队渡江作战等方面,都发挥了突出的作用。

第二是来自江北的抗日力量和武装。1939年9月,黄冈中心县委先后派陈大发、喻南山、杨森全、陈大行、郭穆生、谭道如等领导同志到

鄂城葛店、华容等地宣传抗日救国方针,发展党员,建立基层组织。1939年10月黄冈抗日游击队大队长漆少川同志率100余人暗渡长江,在鄂城德马乡徐家汉登岸,沿途进行抗日宣传活动,以唤起民众投入抗日斗争。1940年1月,黄冈中心县委又派漆先庭、刘天元、邱国清等同志过江,来到鄂城樊湖地区,招集四乡群众聚义砍香,将汉流“泉华山”抗日群众组织发展到鄂城。

第三是来自鄂大、大鄂、武鄂、武北、咸武鄂、鄂南总队、四军分区等地方抗日武装力量。

第四是新四军五师和八路军南下支队。在整个抗日战争时期,新四军五师一直活跃在鄂南地区,鄂城则成为新四军五师的主要活动区域之一。

## 三、鄂城是鄂南抗日斗争的指挥中心

抗日战争时期,鄂城不仅是本地党政军队首脑机关的所在地和指挥中心,也是鄂大、大鄂和鄂南党、政、军及鄂皖湘赣指挥部、新四军五师十四旅、新四军五师鄂南独立第五团首脑机关和指挥机关的所在地。抗日战争后期,中共湘鄂赣边区党委、行署和军区机关亦移至鄂城境内的樊湖六十口。王震、王首道、聂洪钧、杨学诚、刘少卿、张体学、吴林焕、熊作芳、夏农哲等领导同志曾先后在这里指挥过抗日斗争。五个层次的党政首脑机关齐聚鄂城,使鄂城成为鄂南抗日斗争的指挥中心。

各层次党政军首脑机关的许多会议、决策、命令是在鄂城境内进行并发出的。

上述史实表明,鄂城既是五级首脑机关的所在地,也是鄂南抗战的决策、指挥中心。

## 四、鄂城是鄂南的水陆交通中心

在敌强我弱、白色恐怖笼罩中华大地的情况下,建立地下交通情报站,成了打破敌人封锁、联络周围抗日武装和抗日根据地,传递上级指示,护送我党、我军领导人和抗日武装的生命线。1942年底,根据鄂豫(下转第57页)

# 西山集萃

◎ 李剑平

在鄂州众多的风景名胜中,首屈一指的当推西山。游览西山,会有一种渐入佳境的感觉。人们把西山称为“人文西山”、“避暑胜地”,确实名不虚传。宋代大文豪苏东坡说,到鄂州而不到西山,乃是憾事。西山因为以奇绝的自然景观的和丰富精深的人文景观,显示了无与伦比的魅力。

西山,位于长江中游南岸,北临长江,与黄州赤壁相望;南濒瀾湖,同万顷碧波相连;东有凤台烟树,似绿城环抱;西有百里樊川,如玉带萦回。西山规划总面积为6.16平方公里,虽不及庐山之大,但有一山飞峙,凌空而起之奇;主峰海拔167.2米,虽不及黄山之高,但有丹岩翠壑,飞泉漱玉之秀。由大江仰望西山,重峦叠嶂,一脉九曲,群峰竞峙,挺拔多姿。入夜漫山灯火,万里空明,西山就像玉盘中的一颗晶莹璀璨的明珠。

西山有如下自然景观和三国遗迹:

1、吴王避暑宫。吴王避暑宫是吴王孙权在公元221年定都武昌(今鄂州)后在西山避暑读书的行宫。牌坊上“吴王避暑宫”五个大字为张爱群将军亲笔题写。原吴王避暑宫早已毁坏,如今的吴王避暑宫是1998年恢复建成的,占地面积80亩,主要建筑包括武昌楼、避暑殿、读书堂和议政殿。

武昌楼。武昌楼为楼阁结构,气势恢宏,金

碧辉煌。楼上有我国当代著名作家王蒙先生为武昌楼作的《武昌楼记》。站在武昌楼外栏,凭栏四望,景象万千。俯视长江,水天一色。“孤帆远影碧空尽,唯见长江天际流”的壮观尽收眼底。

吴王避暑殿。避暑殿是孙权在繁忙政务之余休闲娱乐的地方。门两边的对联为我省著名书法家周华琴先生撰写。上联是“才志在孙郎,惟有造宫传避暑”,下联是“莓苔封剑石,犹余胜迹引游人”。避暑殿为双层屋面,厅廊结构。避暑殿周围苍松环绕,翠竹掩映,殿内布局古朴淡雅,游客入内,有一种“六月无暑气”的感觉,游客可入内感受“清凉福地”,欣赏编钟古曲。

吴王读书堂。吴王读书堂位于避暑殿的左侧。读书堂为内天井四合院结构,四壁回廊间嵌有22块人物碑刻,记载了孙权在古武昌称帝的经历。读书堂内古色古香,书剑为侍,是当年吴王孙权习文讲武之地,游客到此,都会发出“生子当如孙仲谋”的感叹。

吴王议政殿。穿过读书堂,进入吴王议政殿。议政殿为一层屋面结构,风格古朴庄重,这里曾是孙权与群臣一起谋天下三分,“以武而昌”的地方,当年吴国许多重大国策都是在这里运筹帷幄的。正如门上对联所书:“华域三分,功迈父兄承志业;戎衣一着,君临吴楚

坐江山。”

2、吴王试剑石。从吴王避暑宫顺小路而行，右边便是吴王试剑石。试剑石流传已久，据《舆地纪胜》记载，吴王孙权曾试剑于此。有块一分为二，一立一卧的巨石，相传为孙权一剑所劈。巧的是，被孙权劈下的这块石头正好是原石头的三分之一，所以，后人们都说当年魏、蜀、吴三分天下，东吴只有三分之一的江山，此乃天意也。明代的夏琮在《试剑石》诗中写道：“落月冷吴钩，苍然天地秋。霸王不可降，山鬼向人愁。一击风云碧，千年暝色收。青苔横断石，长歌怀仲谋。”试剑石旁还有一块石头叫比剑石，相传刘备与孙权曾先后在此比剑，因而此石一分为四。赤壁之战前夕，刘备驻军樊口，一次他登西山来到这里，感到联吴抗曹十分艰难，便抚石举剑暗自祷告天地：“联吴抗曹若成，则剑劈石开。”结果此石一分为二。后孙权见此石，怒曰：“玄德以吾剑不利耶！吾方欲攻之，先一验吾剑。”于是剑落星飞，此石二分为四。如今，这石上两道剑痕还依然可辨。

3、秀园。秀园原是吴王避暑宫所属的御花园，因为秀丽清新，故名秀园。园内亭、廊、阁、榭依山傍水，松、竹、梅、桔天然巧成，园内环境典雅秀丽，虽然占地面积不大，但由于掇山理水，错落有致，给人一种曲径通幽的感觉，是西山风景区内一座自成格局的山地园林。循着梯廊台阶顺势而下，有座长方形馆阁，名叫“停云馆”。“停云”是挽住流云的意思。游客可进馆休憩，品尝西山名点东坡饼，欣赏古筝演奏。

4、凤雏庵。凤雏庵位于幽谷之中。这里相传是三国名士庞统读书的地方。庞统，字士元，号凤雏先生，曾被拜为蜀国副军师。西山古有四贤祠，祠中有庞统塑像。而今的凤雏庵，古刹轩敞，飞檐翘脊，绿树掩映，安静幽雅。

西山除了有众多的三国遗迹外，历代名人骚客在西山也留下了丰富的文化遗产。主

要景点是松风阁和九曲亭。

1、松风阁。始建于宋代，松风阁之所以闻名天下，是因为宋代著名的文学家、书法家黄庭坚曾夜宿此阁，观松林、听松涛而命名为“松风阁”。并写了一首《松风阁》诗珍藏于阁内。古松风阁遭毁，现松风阁是1988年重建的。新建的松风阁为三层砖木结构，仿宫殿式样，重檐飞角，红椽青瓦，古朴典雅，四周苍松相依，松涛不绝。目前松风阁内仍藏有历代名人诗文佳作及当代著名书画家的珍画墨宝。说到松风阁，另有一段文坛佳话。1964年，陈毅元帅登临西山，曾经站在西山主峰邱亭山上，竟然一口气朗诵完了《松风阁》诗。松风阁一楼大厅正壁是黄庭坚《松风阁诗》真迹复制巨屏：“依山筑阁见平川，夜阑箕斗插屋椽……”，两边悬的是宋人薛季宜的《松风阁记》和今人洪洋的新《松风阁记》。二楼为历代名人字画，三楼大厅收藏的则是当代著名作家徐迟所写的《鄂州西山记》。

2、九曲亭。位于西山东麓，九曲亭原名吴王岷，始建于三国时期。到了宋代，这座亭子已成废墟。苏轼因“乌台诗案”谪贬黄州为官时，经常过江到西山游览。当他发现吴王岷亭遗址后，便捐资在遗址上重建，并取山路羊肠九曲之意，名此亭为“九曲亭”。九曲亭建筑古朴，座设轩敞。身处亭中，视野开阔，是游客登山休息的理想之地。

亭内有一屏，外壁有苏轼写的《陪子瞻游武昌西山》诗。此诗叙事写景，情景交融，给人以美的享受。内壁有苏轼写的《武昌九曲亭记》，结构严谨而不板滞，条理清晰而有波澜；全文跌宕腾挪，曲折多变，为亭记文学中的上品。亭子两根红柱上清代张之洞撰写的一副楹联：“身世总虚浮，酹酒临江，笑孙郎官名避暑，霸业而今安在；江山真面目，登高作赋，独东坡亭称九曲，风流千古犹存。”张之洞的这副对联，可谓道破了“古今多少事，都付笑谈中”、惟有文章可传世的真谛。

（作者单位：市旅游局）

（责任编辑：尹智源）

#### 市延安精神研究会召开会长办公会

6月4日,市延安精神研究会召开会长办公会,市延研会会长王文华、副会长张汉桥、罗炳祥、李传贵、余佑庭、宋毓均、王大林、曹焱明、张成元、严志文、高应堂参加会议。会议研究了市延研会工作报告(讨论稿),对延研会成立以来的工作进行了总结,对未来工作进行了规划。会议传达了市委常委会关于延研会工作的会议纪要,通报了市延研会换届工作的进展情况。

市延研会会长、市政协原常务副主席王文华指出,市委高度重视延研会工作,市延研会在各位副会长以及市社科联大力支持下,做了大量工作,成绩有目共睹,希望研究会进一步加强组织建设,开展“六进”活动,大力弘扬延安精神。市延研会副会长、市人大常委会副主任张汉桥强调,当前要围绕“三严三实”专题教育,结合实际扎实开展弘扬延安精神活动,积极做好市延研会第二次会员代表大会筹备工作。(尹智源)

#### 2015年度鄂州市社科应用研究课题立项

经专家组评审,2015年度鄂州市社科应用研究课题立项,共有38项通过市级立项审批,其中选送12项申报省社科联“基层社科研究资助”项目。

2015年度鄂州市社科应用研究课题主要围绕鄂州全面深化改革、鄂州新型城镇化建设、鄂州产业转型升级、法治鄂州建设、社会主义核心价值观与党风廉政建设、鄂州历史人文发掘利用等六大专题申报,截至申报截止日,共有78个课题组提出立项申请。

本年度社科应用研究课题的结项截止时间为2015年11月16日。(李志)

#### 第四届鄂州市社会科学优秀成果评奖申报工作结束

截至5月29日,第四届鄂州市社会科学优秀成果评奖申报工作已经结束。本届评奖的申报从4月1日开始,在规定的申报时限

内,市评奖办共受理申报成果102项,其中论文类(含调研报告、决策咨询研究报告等)81项,直接服务鄂州经济社会发展的成果47项,占58%;著作类(包括专著、编著、科普读物等)21项,研究发掘鄂州历史人文、服务鄂州产业、行业发展的成果9项,占42.9%。81项论文类成果按分组口径统计,综合类48项,经济类33项。

本届评审工作共分资格审查、初评、复评、终审四个程序。资格审查由评奖办组织专人对全部申报成果的真实性进行严格审查。目前,资格审查工作已经完成,共有95项成果符合申报条件。(李志)

#### 市社科联启动“三严三实”专题教育

5月15日,市社科联召开党组(扩大)会议,对市社科联开展“三严三实”专题教育进行了动员和部署。市社科联党组书记邵南高传达了市委“三严三实”专题教育动员会和市委李兵书记讲话精神,要求市社科联全体干部(县处级以上干部开展端正为政心态教育活动)迅速行动起来,切实落实省委、市委要求,迅速制定实施方案,抓住活动的关键环节,把握时间节点,结合本单位工作实际,强力推进教育活动开展。他要求,市社科联机关干部要深入开展学习教育,开展走访反思,进行专题讨论,开展为政承诺活动,要以“严”、“实”的作风抓好教育活动各项任务贯彻落实,确保不搞形式、不走过场、取得实效。(尹智源)

#### 鄂州市图书馆移动图书馆和微信服务平台全面开通

为满足读者对移动信息服务的需要,优化信息呈现方式,给读者提供方便快捷的移动服务,近日,鄂州市图书馆移动图书馆和微信服务平台全面开通使用。读者通过手机在这一平台除了可以随时查询自己在鄂州市图书馆的借阅信息,办理续借图书,查阅图书馆的所有馆藏书目,推荐、荐购自己喜欢的图书,了解图书馆的最新动态、新书通告等信息内容外,还可以下载电子书、实现在线阅读电子书刊;登陆移动图书馆可以浏览或下载100万册电子书、7800万篇报纸文章、3亿篇中外期刊文献。(陈建新)

## 树立品牌 创新方式 推进社科普及工作

◎湖北省社科普及教育(鄂州)基地

2014年,湖北省社科普及教育(鄂州)基地在省、市社科联的领导和指导下,以党的十八大、十八届三中、四中全会精神为指导,紧紧围绕党的群众路线教育实践活动,充分发挥“吴都讲坛”科普品牌优势,坚持“贴近群众、贴近实际、贴近生活”的原则,开展社科普及进机关、进社区、进企业、进学校、进农村活动,为推进鄂州“一改两化”,推动鄂州科学发展、跨越式发展作出了贡献。

### 一、发挥优势,提升社科普及服务能力

一年来,湖北省社科普及(鄂州)基地依托市图书馆自身的资源优势,通过开展社会科普图书推荐、读书活动、专题讲座、放映社科普及影片、设立社科普及宣传栏、送社科知识下基层等多种方式,在全市开展丰富多彩的社科普及教育活动56场次,取得了良好的社会效果。

一是举办诵读经典,传承中华传统,践行社会主义核心价值观活动。为弘扬中华民族传统文化的精髓,加强未成年人思想道德建设,培养学生的爱国情感,在“吴都讲坛”报告厅举办第二届“诵读经典,分享快乐”少儿经典诵读比赛活动,全市12所小学3000多名小选手参加了初赛和决赛。此次比赛以少儿诵读中华民

族的国学经典和优秀古典诗词为主要内容,让中华民族优秀传统文化焕发出勃勃生机,让经典浸润孩子们的童年,陶冶情操、净化心灵、提高素养,让国学教育起到培育和弘扬社会主义核心价值观的功能和作用。

二是开展送图书、送政策、送知识下基层活动。发挥图书馆资源优势,利用流动图书车,通过共享工程网络平台,有针对性地编印宣传单计8000余份,分别送到华容镇、段店镇及沙窝乡赵寨村农户手中;组织少儿科普知识书籍1000多册,送到贫困山区鸭嘴小学孩子们手中,尽量满足基层群众和学生对社科知识的需求。

三是开展社科图书推荐阅读社科知识咨询活动。为倡导全民阅读,普及社科知识,基地围绕市民关心的热点、难点问题,就劳动就业、社会保障、法律纠纷、投资理财、婚姻家庭、心理健康、医疗保健、家庭教育等专题开展咨询活动。在对外服务窗口,开展免费赠送创文明单位、创卫生单位、市民文明礼仪等宣传普及资料。开设社科普及宣传栏,推出了《鄂州市市民文明公约》、《文明单位创建》、《十八大》、《党的群众路线教育实践活动》等专栏;电子阅览

室在节日期间组织农民工开展影视观摩活动,放映《感动中国》、《焦裕禄》、《双百人物》、《党的群众路线教育系列纪录片》等影片;举办社科新书展借,外借部设立社科普及书籍专架,定期开展科普图书推荐阅读活动。如《老百姓关心的10大反腐问题》、《老百姓关心的17个社会问题》、《对话:中国社会转型中的焦点问题》、《法律保护你系列丛书》等书籍,成为我市开展社科普及及知识阅读、社科普及及知识传播的重要窗口。

## 二、树立品牌,开展社科普及活动

湖北省社科普及(鄂州)基地树立“吴都讲坛”品牌,发挥品牌号召力、影响力及辐射力,抓住社会热点,进行社科知识普及宣传,突出人无我有的“流动讲坛”特色、“主动服务”的态势,结合社科普及周,开展系列社科普及现场专题讲座和视频讲座28场,听众达2万多人次。一是举办“建设学习型、服务型党组织”系列专题讲座。吴都讲坛走进机关、走进基层、走进社区,为基层党组织和广大党员开展党的群众路线教育实践活动专题讲座,如《市直文体系统革命传统教育》、《如何做一名合格文化工作者》、《做好新时期宣传思想文化工作》等专题讲座,教育引导广大党员树立正确的世界观、人生观、价值观。二是举办鄂州历史文化科普专题讲座。如:三国吴王古都历史文化研究、三国赤壁之说、鄂州文物的价值与作用等专题讲座。三是举办儒家文化等传统文化专题讲座,邀请著名儒学专家安德义先生主讲《儒家文化与幸福人生》、《儒家文化与人生宽恕》、《儒家文化与军人的心性修养》等,邀请台湾东吴大学教授黄兆强作《中华文化的传统美德——谈名、利、色、权等问题》讲座。四是及时推出“荆楚讲坛”视频讲座。每逢双周日,开通“荆楚讲坛”视频讲座,吸引了广大市民踊跃参与。基地依托鄂州共享工程的信息资源,还向基层发放

“法律知识”、“未成年人思想道德教育”、“世博文化解读”等社科普及方面的讲座光盘。采取“走出去,引进来的方式,分别在莲花贺小学、碧石中学等10家单位举办精彩的科普视频讲座12场,受到师生的热烈欢迎。

## 三、打造平台,创新丰富社科普及方式

基地2014年底投入150万元开通了数字服务平台,现拥有数字资源包括期刊4000种、报纸2000种、电子图书约50万册、视频讲座4000集。同时还购置了电子书借阅机、阅报机、资源查询机等,开通了微信服务平台,极大地方便了群众获取社科知识。与此同时,我们还在“全省社科普及宣传周”及图书馆服务宣传周期间,举办大型社会科普知识宣传活动,如:《绿色的生活》摄影图片展、《非物质文化遗产》图片展、《鄂州文物精品》图片展、《廉政文化》书画展、《“楚天智海杯”全国漫画作品》图片巡展、《第五届道德模范系列图片展》、《美丽中国、美好生活》摄影作品展等。这些活动的开展,不仅吸引了大批的市民走进科学、了解科学,而且还通过观看科普展览,使他们学到更多的社科知识,让他们更加懂得如何科学地工作、学习和生活,受到干部群众的一致好评。

## 四、扎实做好今年基地科普工作

2015年,湖北省社科普及教育(鄂州)基地充分利用“吴都讲坛”平台和图书馆社会教育活动场所,以及丰富的馆藏资源和图书馆教育职能作用,扎实开展社科普及活动,有计划、有步骤把科普讲座、培训延伸到社会,让更多的市民受益,推进我市社科普及事业进一步向前发展。

1、办好“吴都讲坛”,提升科普讲座质量。今年,我们计划依托“吴都讲坛”平台每月举办一次科普讲座,科普讲座内容围绕:儒家文化教育及宣传;鄂州人讲鄂州史、讲鄂州事;吴都三国历史文化专题;文学鉴赏;政治、经济发展



研究等。

2、开展主题活动,增强科普效果。为吸引公众参与,基地将组织丰富多彩的主题活动,将科普与主题活动有机结合。与城区社区联合组织科普活动,组织广大居民参与;与中小学联手,以文艺演出、手工制作、宣传画板展等形式,宣传科普知识。与市直机关工委、文广局、团市委联合举办大型赛事,举办国学经典少儿诵读比赛、纪念抗战胜利70周年爱国诗词朗诵比赛等。

3、发挥网络作用,推动科普广覆盖。一是加强农村科普网络建设。以基地为平台,成立

一支科普队伍,配备科普专兼职联络员。加强与基层文化馆、文化站、农家书屋、文化中心户协作与协调联系。建立村级科普活动站、科普宣传栏、科普宣传员。二是强化基层科普示范阵地建设。巩固现有科普阵地(科普图书室、科普文化中心),提高和扩大科普阵地在基层的带动作用 and 辐射范围。三是流动图书车为载体,送科普知识进课堂,推动科普工作中、小学校广泛开展。全年开展流动图书车送书、送科普知识进学校10场次。

(责任编辑:尹智源)

(上接第51页)边区交通总局指示,鄂城首建了樊湖交通情报站。1943年3月,鄂东黄冈交通分局副局长林又喜(化名张元)和徐魁同志来到樊湖,使鄂南与鄂东的敌后交通正式建立了直接联系。不久,樊湖交通情报站发展为鄂南中心交通站,人员发展到30多人。中心站下设有鄂大、大鄂、武鄂、咸武鄂交通分站。从此,鄂城成为鄂南敌后交通情报中心。

鄂城不仅是鄂南的陆上交通中心,也是鄂南的水上交通中心。抗日战争时期,鄂城抗日根据地的长江沿线的渡口都建立了水上交通站,负责组织船队,担负着我军往返大江南北的运输任务。

除池湖水面上交通线外,还有葛店白济镇渡口、五丈港、泥湖港、华容赵家矶渡口等水上交通线,在运送我部队和干部往返大江南北的行动中发挥了重要作用。

1943年夏天,顽军马钦武部进攻我樊湖根据地之横山,我四军分区主力部队奉命渡江,打击马钦武部的进攻,同时,为了钳制西线马钦武部,阻击其对横山增援,由李平、林魁率1个连由新洲阳逻过江,在葛店白济镇上岸,直

插横山以西之脉岭,阻击顽军宦云龙大队,战斗结束后,又返回江北,往返都是由葛店白济镇渡口交通员组织船只接送的。

1945年2月13日,池湖港交通站接到通知,要他们组织船队,迎接八路军三五九旅南下支队先遣队1600余人和90匹战马渡江。交通站接到通知后,冒着寒风大雪,立即分头行动,在五丈港、池湖港、泥湖港动员组织了100多条民船,连夜抢渡,将部队安全接到江南。

日寇投降后,三五九旅南下支队和新四军五师十四旅奉命北返,4000多人马都是由华容赵家矶渡口水上交通站组织船队送到江北的,渡了两天两夜,于9月27日全部胜利渡过长江天堑。

抗战期间,鄂城沿江水上交通站的同志们在敌人眼皮底下,冒着敌舰封锁长江的风险,带领船队,一次次往返大江南北,迎送我党政军干部和战士数百趟,2万多人次,都及时、安全、出色地完成了接送任务。鄂豫边区领导把他们誉为“水上尖兵”。

(本文选自《鄂州抗战》)

(责任编辑:尹智源)

## 税收理论研究带头人——江腾达



江腾达,男,1964年出生,湖北黄冈人,经济学学士,湖北省国家税收研究会第三、第四届理事会理事,鄂州社会科学界首批入库专家,鄂州市国家税收研究会历届常务理事、秘书长,鄂州国税“蓝风笔会”常务理事、秘书长,《鄂州国税》杂志主编。

参加工作近30年来,多年从事基层一线税收执法工作,主要研究方向为税收理论和税收征管,先后主持牵头中国税务学会、湖北省国家税务局承办的“增值税转型改革研究”和“新形势下税收行政管理研究”两大课题调研

任务,执笔的《增值税转型改革及相关配套措施》一文在有首都经贸大学、山东大学、中山大学、中南财大等高校专家学者参加的研讨会上获最佳优秀论文,并在全国税收理论研讨会发言交流,被省税务学会评为“2000-2005年全省群众性税收研究成果”一等奖;先后参与《从税收透视湖北经济》、《税收促进“两型”社会建设研究》、《税源管理实践与创新》等4部著作的编写,在《税务研究》、《中国税务报》、《湖北国税》等报刊发表调研论文及新闻通讯40余篇;多次参加省国税局组织的报告起草和论文点评任务,先后获得全省国税系统“征管能手、最佳征管能手、写作能手、优秀通讯员”等荣誉称号。

## 高等教育管理专家——熊小平



熊小平,1962年出生,女,湖北鄂州人,硕士,副教授。多年从事高校教学及管理工作,主要担任《消费者心理学》《组织行为学》《管理学》《公共关系学》《普通心理学》《教育学》的主讲教师,历任鄂州职业大学经管系副主任、科技处副处长、教务处副处长,评估中心主任,2009年调任《鄂州大学学报》副主编、编辑部主任至今。主要从事高等教育与管理的研究工作,近期主要成果有:发表论文:1.《高职院校校园文化建设中教师作用探析》(《鄂州大学学报》2014年第3期),2.《发挥高职院校基层党组织在校园文化建设中的作用》(《鄂

州大学学报》2014年第11期),3.《多元文化背景下院校校园文化建设的路径探索》(《鄂州大学学报》2013年第6期);出版论著:《校地产学研互动发展机制研究》(2014年4月由武汉理工大学出版社出版),获湖北省职业技术教育学会科学研究成果一等奖;主持基金项目:省级课题《职业院校校园文化建设内涵与途径研究》。

(责任编辑:徐善元)

# 以企带村 迁村腾地 互利共赢

——“彭墩模式”带给我们的启示

◎市社科联课题组

彭墩村隶属于钟祥市石牌镇,是一个仅有317户、1159人、面积10.5平方公里的偏远乡村,距离钟祥市区60多公里,到石牌镇20多公里。就是这样一个交通闭塞、经济落后的乡村,彭墩人通过以企带村、迁村腾地,探索出一条适合彭墩农业产业规模化、集约化、现代化发展的路径,并通过农业产业的溢出效应,带动旅游业跨越发展,只用短短的十年时间,就将其建设成一个乡村都市。彭墩村“以企带村、迁村腾地、互利共赢”的成功实践被概括为“彭墩模式”。本文通过对“彭墩模式”进行基本层面的解读,希望给鄂州新型城镇化建设和“四化同步”发展带来一些有益的启示。

## 一、以企带村,龙头企业引来活水

彭墩村的历史巨变是张德华和他的荆富商贸有限公司(后改名为彭墩科技有限责任公司)带动的结果。正是荆富商贸公司的资本下乡,彻底激活了彭墩村原来沉淀的资源要素。

### 1、以企带村的前提是资本下乡

张德华是从彭墩村走出去的创业能人。2003年,他为了把他创办的荆富商贸有限公司旗下的“苏州府大酒店”餐饮业做大做强,决定开发原材料基地,一方面保证鸡、鸭、鱼、肉、蔬菜等

原料供应、降低成本,另一方面把控原材料的品质安全。出于家乡情结,张德华最终把基地选在了彭墩。公司先期投资200多万元,修好了通村公路,打通了彭墩通向外面世界的梗阻,加速了彭墩与外界各种要素的流通速度。接下来投资数百万元帮助村民集中土地连片发展种养殖业,全村建起100多个果蔬大棚、3个禽畜养殖场,免费赠送果蔬、禽畜良种,承包给村民种养,以优惠价格收购乡亲们的农产品,村民只需按要求生产,几乎不承担任何风险,收入大幅提高,还减轻了劳动强度。这极大激发了彭墩村民的创富热情。

### 2、以企带村的重点是打牢合作基础

“以企带村”的关键是要使企业和村有着很好的兼容性,解决好企业现代管理与农民个体耕种之间的协调问题。首先,张德华以合同承诺,只要是按照公司规定生产的农产品,不论遇到什么情况,他们都会按高于市场的价格全部收购。张德华的“苏州府大酒店”及其连锁店日耗材量很大,初期基地的原材料基本可以靠酒店自身消耗,农户生产的农产品没有出现滞销贱卖的问题。二是建立联络制度。他们将责任分解到村干部,每个村干部包联50户,全

村 317 户,50 户从事养殖,50 户种植精品蔬菜,50 户种植优质稻,50 户专业户,涉及全村 60% 以上的农户。进入规模种植的农户,基本形成了一个联系紧密、分工协作的共同体。三是及时跟进做好全程服务。为了解决专业分工与相互协作、提高农业效益与机械化耕作程度的关系,他们同步成立农田机械化生产、精品蔬菜生产销售两个专业合作社,帮助农户解决产中、产后问题。这些举措,密切了公司与彭墩村、村民协作关系,为以后的大发展打下了坚实基础。

### 3、以企带村的关键是开辟致富门路

随着种养业结构的大力调整,传统作物种植逐步被优质果蔬、优质稻替代,农业效益得到了大幅提升;随着规模化的不断推进,传统单户分散耕种的模式被规模经营代替,降低了农业经营成本,抗风险灾害能力有了明显增强;随着大型农机的普遍使用,大大降低了劳动强度,农业生产效率大幅提升。到 2013 年完成新社区建设时,彭墩全村土地都进入流转。在发展现代高效农业的同时,还充分利用现代规模农业的有利条件和溢出效应,适时发展第三产业,做大做强旅游产业,培植新的经济增长点。农业产业增效和三产业的快速发展为农民增收开辟了途径,2003 年当年就为彭墩人均增加收入 1000 元,这对当时人均只有 1500 元的彭墩人来说,已经是上了一个大台阶。随后几年,彭墩农民纯收入每两年就会增一倍,到 2014 年,人均纯收入达到了 25000 元。以前连摩托车都不多见的彭墩,如今超过 70% 的农户购置了私家小轿车。

## 二、迁村腾地,彭墩村旧貌换新颜

迁村腾地体现了彭墩人的前瞻性和大手笔,使彭墩村发生了蜕变。

### 1、迁村腾地腾出新型城镇化

彭墩人均土地 8 亩多,居住分散,三两户

居住在一处,每户宅基地面积少则几亩,多则十几亩。张德华从中看到了新的路径,他想通过迁村腾地的办法进行土地流转。一方面为农民建设别墅式的新住宅,改善乡亲们的居住条件,一方面通过土地复耕流转,扩大有效农田种植面积。2007 年,他们从四组启动新农村建设。在动员会上,张德华宣布,每栋造价 12.5 万元的别墅,每户只需交 4.5 万元就可以迁进居住,不足部分由公司补足。为了解除村民的疑虑,张德华和村干部与农户逐个谈心,四组 30 户有 26 户认购。当年底,所有认购的农户都搬进了占地 400 平方米,车库、厕所、庭院宽敞,水电、网络、团路完备,道路、绿化、设施齐全的崭新别墅。张德华的公司为此补贴 200 多万元。通过集中建设新社区,腾出土地 300 多亩,经过平整复耕和流转,当年就增收 40 多万元。2008 年、2010 年,他们又分两批对彭墩村其他 8 个村民小组 179 户实施迁村腾地,共有 168 户申报,都在当年迁进新居。全村共腾出土地 3000 多亩,全部进入流转,仅流转租金一项,每年为全村人均增加收入 3000 多元。

如今的彭墩已经建成“9 区 3 中心”的城镇格局。9 区是指彭墩全部 9 个自然村均经过农村新社区改造,已经形成了环境优美、居住舒适、设施齐全的居民小区,各居民小区健身、娱乐、购物等功能齐全,道路、水电、宽带、环卫、沼气等基础设施完备,每家农户独立别墅,绿树环绕,宜居宜业。3 中心是指以村委会为主的便民服务中心、以湖北省农村基层干部培训基地为主的教育培训中心、以绿化广场为主的休闲娱乐中心。昔日的落后彭墩已经变成了乡村都市。

### 2、迁村腾地腾出农业产业化

由于彭墩村的所有土地都进入流转,这为发展板块、规模农业创造了条件。经过不断优化组合,已经形成“1 带 6 板块”的建设格局:沿

竹皮河两岸各 50 米的经济林带；以种鸭、肉鸭、蛋鸡养殖为主的养殖板块，以精品蔬果种植为主的蔬果产业板块，以高产农田为主的优质稻种植板块，以渔业养殖为主的水产业板块，以农产品加工为主的加工产业板块，以接待游客为主的乡村休闲游板块。从产业链结构及其具体分布情况看，初具规模的种养业有：6000 亩高产稻、400 多个有机温室大棚、530 亩有机温室大棚葡萄园、2000 亩有机蔬菜、1000 亩有机瓜果、12 万只蛋鸡养殖、10 万只肉鸭养殖、2000 亩生态水产养殖等。与产业发展相互作用的休闲农业观光：游客接待中心、村容村貌、农民公园、文化广场、文化艺术中心、农耕文化博览园、购物一条街、3 个各 1000 亩的葡萄果蔬采摘园、十里水上长廊、千亩荷香、动物园、灯光网(篮)球馆、可同时接待 230 人食宿配套齐全的彭墩花园酒店、可同时容纳 800 就餐的梦江南生态餐厅等数十个景观点。

彭墩人以他们前瞻性的眼光，几乎在发展现代农业的同时，就开始着手实施“彭墩乡村世界旅游区”的规划，成效显著。2011 年 2 月，彭墩被农业部、国家旅游局批准为“全国休闲农业与乡村旅游示范点”，同年 9 月，被授予“全国生态文化村”，年底即被评定为 3A 景区，2014 年 4 月升格为 4A 景区，目前正全力冲刺 5A 景区。彭墩旅游产业初具规模，2013 年接待游客 15 万人次，直接旅游收入突破 2500 万元，带动消费 1.5 亿元；2014 年接待游客 50 万人次，直接旅游收入超过 4000 万元，带动消费近 3 亿元。

### 3. 迁村腾地腾出农业规模化

彭墩的农业规模化实际是分两步实施的。前期主要是立足彭墩，带动农户，属于小型规模化，主要是为服务“苏州大酒店”及其连锁餐饮分店而建设的果蔬、禽畜种养基地。近年来，经过对这些基地的改造和扩充，除继续作为果

蔬供应基地外，还拓宽了其休闲体验农业等功能，成为彭墩休闲观光农业的主要基地和景点。后期主要是辐射效应，适时扩张，属于大型规模化。这个扩张也分两线进行，一线是“1+5”的大彭墩裂变。通过较强的辐射作用，彭墩已经带动周边横店、皮集、胡冲、胡刘、郑坪 5 个行政村共同发展，按照确定的顺序，启动了迁村腾地新社区建设。另一线是大规模扩张，辐射更大区域，甚至延伸到荆门市东宝区等其他县区。建成的基地主要有 60000 亩连片的有机稻基地、柴胡万亩有机果蔬基地、2000 亩生态水莲基地、以青龙湖水库为主体的数万亩水产养殖基地、投资 11 亿元的牌楼农业物流园。目前正与钟祥市有关部门、石牌镇政府及有关村协商，拟流转 10 万亩以上土地种植黄豆，发展豆制品产业，争取在 5 年内形成 50000 吨的黄豆深加工生产能力。

### 4. 迁村腾地腾出农民市民化

随着专业化程度的不断提升，彭墩基本上没有传统意义的农民，农民都成为农业产业化各个环节的产业工人，成功实现了从农民向市民的华丽转身。彭墩集团总经理张德华将他们的作法总结成“二八定律”：20%的土地解决吃饭问题，满足彭墩现实需要；80%的土地发展规模经营，大幅度提升经济效益。20%的人种田，从育秧、插秧，到田间管理、收割、储运等，全程实现机械化操作；80%的人从事旅游等新产业，形成多向发展、多维增值的多元产业发展格局。随着旅游业的不断做大，催生了旅游餐饮、旅游培训、旅游策划、旅游购物、休闲体验等新的经济增长点，现在可以提供上千个就业岗位。所有生活在彭墩的居民不愁找不到工作岗位。事实上，彭墩本村的村民已经远远满足不了彭墩集团的用人需求，在彭墩就业者中更多的是周边农民，也有不少大学生慕名而来，安家落户。张德华强调，“二八定律”只是现阶段

的业态分工,随着产业现代化、互联网的不断发展,今后直接从事农业生产的人数应该还会有所下降。现在他正在研究如何利用“互联网+”这一新兴业态,抢占先机,让彭墩的现有产业与之深度融合,创造新的发展生态。

### 三、村企共建,优势互补实现双赢

彭墩集团的优势是资金,彭墩村的比较优势是土地。彭墩集团资本下乡与彭墩村土地等资源结合的过程,实质是双方优势互补的过程,也是互利双赢的过程。

#### 1、产业链得到纵横延伸

产业前伸方面:彭墩集团的“苏州府大酒店”及其连锁店日需消费数吨果蔬、肉禽,彭墩集团和彭墩村的各个基地为其提供高品质的货源,这实质是彭墩集团的产业链向前延伸到了生产环节。他们与华农大联合组建了全省第一个民营水产研究所,为彭墩及其周边关联的水产基地提供原种供应和优质服务;建设了高品质的鸭苗孵化基地。这些不同的基地从源头确保了彭墩现代农业的发展质量和发展后劲,有效防范了因品种退化给产业带来的影响。这些科研型实业不仅为彭墩本地服务,同时也能辐射周边,带来了一定的经济效益。产中扩环方面:规模化的种养殖业,催生了资源循环利用、2000万只肉鸭分解厂、万吨有机肥厂、50万吨“嘉靖贡米”精加工厂等新的经济增长点。产业后延方面:主要集中在品牌创建与高级营销策划,“彭墩蔬菜”已经国家工商局商标注册,赢得了大发展、大提升的主动权。高级营销则集中体现在售“板块”景。彭墩的每一个产业板块,基本都是一个旅游景点。如今,到彭墩旅游的人,一定会到各个农业板块走一走,看一看。像蔬果基地、葡萄园种植基地,都有接触泥土、体验农活,亲手采摘、品尝鲜味的项目,而且价格只是略微高出市场,游客大多愿意体验。彭墩旅游景区的建设,大多是利用现代农

业的景观效应,这正是经济学所称的“溢出效应”。

#### 2、全循环赢得发展先机

基地内小循环。日光大棚采取棚—沼—猪—菜四位一体的循环种养模式。每个日光大棚建一座小型猪舍和沼气池,猪粪制沼气为大棚增温,沼渣作为有机肥料施菜,沼液用于杀菌杀虫,大棚里大量菜边叶可以喂猪,形成以猪养沼、以沼养棚、以棚养猪的循环体系。这种模式同样适用于养殖业,他们在种鸭场、蛋鸡场、生猪场等地方,都会根据其规模建有相应的沼气池,沼气保证养殖场生产生活用气和照明,沼渣沼液直接流进鱼池,大型养殖场的沼渣则运到蔬果大棚或进入有机肥厂。产业内中循环。每年上万吨的畜禽粪便,经过无害化生物处理,作为水产饲料和有机果蔬有机肥料,这一运行过程,催生了有机肥厂的诞生,满足了大规模有机稻对有机肥的需求。年出笼数十万只肉鸡肉鸭,催生了肉鸭、肉鸡分解加工企业的建设。农业产业化、规模化种植,催生了农机合作社、农资合作社、种子合作社、育秧工厂、管理团队等众多组织,形成了专业分工明确、高度社会化分工的全新生产关系。产业链大循环。随着果蔬、鸡鸭等农产品种养规模的不断扩大,需要拓展更为广阔的市场。他们除了稳固周边市县各大超市市场外,把视野投向了省内外、国内外。2013年10月12日,湖北彭墩科技集团有限公司与台湾汉光果蔬生产合作社签订合作框架协议,双方投资11亿元,在牌楼镇建设彭墩汉光农业物流园项目。经过几年运作,现在彭墩汉光农业物流园已经初具规模,它将辐射到省内外,甚至直达国外。与之关联的果蔬清洗包装公司也应运而生。用不了多久,彭墩果蔬产业链可以在更大范围、更大空间通畅循环起来。

#### 3、合作方双双从中受益

在打造产业链过程中,企业、村集体和村民都实现了互利共赢。彭墩集团改变了单一的经营模式,拓宽了经营收益渠道,呈现出快速增长的强劲势头,年营业额由合作前的1亿多元提升至4亿多元,年利税由1千多万提高到3千多万元。彭墩村集体仅土地流转这一项,每年就可获得200多万元的收益,为发展彭墩的公益事业提供了资金保障。村民更是从土地流转中获得了实实在在的利益。彭墩村土地流转的基准价是每亩每年1100元,对于户均26.7亩的彭墩村民而言,即使自己不耕种,也意味着每年有30000元左右的纯收入。村民土地流转后,可以有选择地就业,所有在彭墩集团各基地就业的人员,每年人均收入在40000元左右。还有人成为职业机械手,带着自己的农机入股农机合作社,农忙时受请外出耕作,一年工作时间大概100天上下,一般有70000元左右的收入。

城市工商资本下乡,在为自身找到更广阔的投资空间的同时,也适应了农业现代化、规模化的发展趋势,极大提高了劳动生产效率,大大提升了农业产业的抗风险灾害能力,降低了劳动生产成本,改善了农村长期落后的生产关系,促进了生产力跨越发展,是实现农村“四化同步”的有效路径。

#### 四、“彭墩模式”给我们的启示

一是科学利用资源禀赋。除了自然山水保持良好外,彭墩文化底蕴并不深,几乎没有特别有影响的历史人物或事件(明显脱离彭墩很远)。彭墩能够在不长的时间内,把曾经荒芜的偏远村庄发展成4A景区,最大的优势在于充分利用了自然资源。在现有景观中,只有少量地方经过了简单装点,如大量种植名贵树木,提升绿地覆盖率(10年时间种植了10万棵大小树木)。这种“清水出芙蓉,天然去雕饰”的自然美,同样具有很大的吸引力。彭墩人用最普

通的资源,创造了其他地方难以企及的成就和财富。

二是拓展产业循环链环。彭墩能够在短时间内进行大规模的产业扩张,很重要的一条就是科学拓展延伸产业链环,让资源得到充分、循环利用。彭墩对研发的重视、对各种废弃物的综合开发利用,有许多值得我们学习的地方。

三是重视品牌创建保护。彭墩现代农业品牌建设取得了相当的成就,注册的“苏州府”、“彭墩蔬菜”、“彭老哥”、“嘉靖贡米”等商标品牌,市场价值节节攀升。商标品牌虽然不是现实货币,但却是更为宝贵的知识产权,特别是那些著名商标的潜在价值,会随着时间的推移和文化的沉淀,具有越来越高的价值。

四是切实保护农民利益。任何地方的城镇化都必须首先考虑人的融入问题。因为,一种旧的生产关系被打破,必然要由新的社会关系来填充。但社会发展规律又往往是:旧的关系打破容易,新的关系建立很难,或者即使建立起来了又未必能为社会成员接受。对于千百年来生活在农村的农民来说,由农村而城镇,由农民而市民,差异很大,就有一个过渡与适应的问题,应该让农民在城镇化进程中,真正享受到改革带来的实实在在的利益。特别是那些已经完全失去土地的群体来说,保障他们的生活是题中之义。我们决不能让少数人承担改革的全部成本,以致因为城镇化而使他们重新陷入贫困。彭墩村的作法值得借鉴,他们确定土地流转第一年的基准租金是1100元,以后每年增加100元,这就考虑了土地增值与物价变动的因素,保障了农民的切身利益。

(执笔:李志)

(责任编辑:徐喜元)

## 以“三严三实”治庸官懒政

◎秦强

现在,一些领导干部中存在庸官懒政现象,不少人持“不做事也不出事”的消极态度,懒政怠治,不思进取,占着位子,混着日子。这种病,同样得治。党中央决定,在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育,推动各级领导干部把“三严三实”作为修身做人用权律己的基本遵循、干事创业的行为准则,是从根本上解决庸官懒政问题的良方。

行为上的偏轨,背后必然是认识上的偏差。随着高压反腐态势的形成,一些官员想腐不敢、欲腐不能,便滋生了一种“官不聊生”的错误认识,为避免“出事”,把责任担当搁一边,不碰矛盾、不接挑战。有的人觉得这是作风问题、个人修养问题,只要不贪不腐,不违法乱纪,少做点事、少干点活没什么。如果这种错误认识泛滥开来,将败坏官场风气,污染政治生态。

庸官懒政现象的产生,说到底,根子在改革触动了既得利益。制度的笼子越扎越紧,触动了一些官员的切身利益,压缩了一些官员的寻租空间。建设法治政府、服务型政府,权钱交换、利益输送的可能性减少了,一些人不甘把权力轻易交出去,而下放权力便甩走了责任,宁愿庸碌无为,不愿踏实干事。

“徒善不足以为政,徒法不足以自行”,再好的政策部署,若梗阻在落地生根的“最后一公里”,也是毫无意义的一纸空文。庸官懒政,是良法善策的天敌,严重影响了改革效率,降低了党和政府公信力,造成党群关系、干群关

系的误解隔阂,轻则妨碍发展,重则误国殃民。在这个意义上,庸官懒政并不比贪污腐败危害小。即便在封建社会,贪官污吏和冗员懒官同样也为吏治文化所不容。在山西榆次县衙六房楹联中,对吏房的要求是“唯贤是举德能选吏,以廉为衡勤慎考绩”,由此可见古代官吏选用非常注重“德能”和“廉勤”。近代大儒梁启超也说:“近世《官箴》,最脍炙人口者三字,曰清、慎、勤”。可以说,清廉、谨慎、勤勉,是为官从政必不可少的基本素质。

“三严三实”体现着共产党人的价值追求和政治品格,明确了领导干部的修身之本、为政之道、成事之要,恰是根治庸官懒政的良药。“有勤无廉,政失之于公;有廉无勤,政失之于慵。”落实“四个全面”战略布局,既需要清官勤政,更需要能官廉政,二者相辅相成、缺一不可。如果只清廉不勤勉,就会尸位素餐、毫无作为;如果只勤勉不清廉,就会贪赃枉法、恣意乱为。廉和勤是一枚硬币的两面,做不到廉是腐败,做不到勤也是变相腐败。

大道至简,有权不可任性,为官理当有为。各级领导干部当以开展“三严三实”专题教育为契机,强化党性观念、增强实干精神,紧密联系思想和工作实际,着力解决“不严不实”的突出问题。对庸官懒官既要用好监督问责的武器,又要纾解他们的畏难畏错心态,更应从考核制度上保护担当有为者,在选人用人上为敢闯敢拼者提供更大舞台。

(责任编辑:尹智源)