

高质量发展主题下超大城市 空间治理的三大升维导向

——兼论武汉空间规划

樊志宏

摘要:重点以武汉空间规划为例,探讨了在信息时代和高质量发展阶段,超大城市空间治理需要遵循的系统属性、文化属性、时代属性三大升维导向。一是要探索运用复杂适应系统理论方法,强化人类社会系统与自然生态系统相统一思维;二是要以创建长江国家文化公园为主题,重点开展文化枢纽及文化线路的空间布局、家国文化承载的空间布局、中华美学的空间表达等文化空间规划研究;三是要从传统的“产城”融合发展升维到“创产城”融合发展,探索落实好“创新第一动力”的空间规定性,人才、知识、技术、数据等新决定性要素的空间规定性,高质量发展的空间规定性,统筹布局好创新动力空间。

关键词:超大城市;空间属性;升维导向;高质量发展

在两个大局的背景下,面对以高质量发展为主题的新发展阶段要求,中国的城市也将不可避免地迎接发展范式变革的挑战。一方面,从中华民族伟大复兴的战略全局出发,在探索中国式现代化道路的总体指引下,从模仿跟跑到自主发展的转向,不只是中国科技、产业等领域的时代命题,也是中国城市所应承担的使命任务。另一方面,人类文明从工业时代向信息时代的升维,也正在驱动城市向未来发展范式演进。对应于正在从三维空间走向四维时空的人类社会,城市可能会加速成为虚拟场景与实体场景的融合系统;对应于正在从众人的智能走向万物的智能的人类世界,城市也可能成为一个具有独立智能的“生命体”;对应于确定性与不确定性都在呈现出幂指数级规模化发展的人类社会复杂适应系统,城市也

将在原有枢纽功能的基础上,持续叠加越来越多的复杂的新枢纽功能。

综合以上两个方面的分析,我们可以得出一个基本的结论——中国城市今后一个相当长的时期,要积极探索的是,既能充分彰显中华文明本质特色、又能引领人类文明新形态的城市文明发展新范式。在这一进程中,本世纪初才诞生的超大城市,作为城市发展范式变革的新产物,也必将在人类城市文明的未来发展中扮演着关键性的角色,并必将代表着、承载着人类城市文明未来发展的最高成就、非凡梦想。

城市空间是城市发展的承载地。城市发展范式的变革,必然内生出、必然表现为城市空间格局的变革。对于超大城市来说,正因为其在全球城市体系中都是个新生事物,所以其空间治理,不仅

背负着上两个世纪就已经成为主议题的大城市病、空间正义等问题,而且还需要为自己之所以得以诞生并发展提供合乎理性逻辑的解释。该如何认识、顺应、适应、参与超大城市的空间变革进程,以维护、支持、促进超大城市得以合乎科学逻辑、历史逻辑及城市个性逻辑地演进发展下去,是我们研究探索超大城市治理现代化新路子的一个关键性领域。本文拟以武汉城市空间规划为例,就超大城市空间治理未来发展的三个属性导向,进行一个初步的探讨,以期为这一问题的探讨提供一个批判的靶子。

一、超大城市空间治理的系统属性导向

城市是复杂适应系统,超大城市就是超级复杂适应系统。必须强化系统思维、运用系统方法,特别是运用复杂适应系统理论来谋划布局超大城市的空间。

一方面,要强化人类社会系统与自然生态系统相统一思维。要更好地在空间上统筹落实好“坚持以人民为中心”与“坚持生态优先、绿色发展”两个原则,将人类社会系统全面纳入到生态系统中来考虑空间问题,以构建天人合一、人与自然和谐共生的空间为规划目标。在具体谋划与实践中,要探索以社会系统与自然生态系统相统一的视角来审视城市空间规划。也就是说,不仅要有人类的平视视角,还要有山水林田草、动植物生态群落等的主体视角,以实现生产、生活、生态空间的和谐统一。我们在进行城市空间规划编制时,需要进一步深化研究保护及促进生物多样性发展、自然生态系统可持续性发展的空间规定性,提升应对生态危机的空间弹性及能力;进一步深化研究气候友好的空间规定性,提升应对超历史最高限值自然及气候灾害能力及空间弹性,特别是与碳中和、碳达峰发展目标相适应的空间规定性。

另一方面,是要探索运用复杂适应系统的理论方法。重视空间的规模递增效应,包括正向的

积极效应和反向的消极效应,尝试采用非线性规划的一些研究方法,提升对城市复杂适应系统空间发展规律的认识水平和把握能力。更加注重对空间各领域主体不确定性的研究,提升对空间各主体及其相互之间适应性行为空间及空间适应性行为规律的认知水平及把握能力。以安全治理空间布局为例,武汉作为建设中的国家中心城市、超大城市,拥有多重国家安全治理功能,因此城市中远期空间布局应综合性、系统性考虑城市的安全治理空间布局,特别是要在一些重要空间板块布局中重点考虑进去。同时,由于诸多领域的安全治理与发展往往是共主体的,所以既然产业、科教创新、公共卫生、生态、信息网络、应急救援等领域的功能体系是遵循“枢纽—廊道”模式布局的,那么相关领域的安全治理空间也应考虑是否依然能够沿用“枢纽—廊道”模式展开。另外,低空通航能力是快速应对重大风险的有效支撑,而低空空间往往为现有空间规划研究所忽略。

二、超大城市空间治理的文化属性导向

城市是人类原发文明社会被认可及确立的重要标志之一,因此,城市空间也必然是文化空间,具有本地域、本民族的文化属性。文化属性具有本源性、历史性与引领性等特征,是回答城市何时而建、因何而兴、如何变迁、如何演进、走向何处等问题的关键依托和线索,所以对于城市来说具有独特的功能价值。

作为建设中的国家中心城市、国家历史文化名城,武汉处于长江文化传承枢纽的重要位置,其文化空间不仅对城市自身来说具有以上价值,更是对所在地的经济区域、对长江流域、对民族、对国家来说,都具有重要的相应功能价值。特别是在转向高质量发展阶段之后,文化在发展中的动力作用将越来越显著,文化空间如何更好发挥出基础资源的优化配置功能,以支撑服务好经济社会的高质量发展,将是一个重大的课题。

近年来,国家以构建国家文化公园为抓手,开始探索文化空间的整体系统建设工作,目前已经布局启动了长征、长城、大运河和黄河四个国家文化公园的规划建设。2022年初,长江国家文化公园建设也正式启动。因此,武汉城市空间规划有必要以创建长江国家文化公园为主题来开展文化空间的规划研究谋划。具体来说,需要凸显以下三个重点领域:

一是文化枢纽及文化线路的空间布局。历史来看,在文化沿历史四维时空传播演进的线性廊道中,城市一直都是关键枢纽节点。内生于并支撑着人类文明发展的一切知识、技术、数据、治理等带有文化属性的信息要素资源,都有赖于城市的庇护和涵养。在人类的出行、物流等还主要依赖于马车、帆船等交通工具时期,文化线路的“分形”升维延展演进,主要是受制于地理空间、地形地貌所限,特别是山脉河流湖泊海洋等。工业革命极大地提升了人类文化线路突破地球上大多数地形地貌限制的能力,城市特别是大城市的文化枢纽地位也日益凸显出来。进入到当下已经深度全球化的信息时代,人类文明的发展所受到的限制,则已经基本脱离了地形地貌等地理因素的影响,而主要体现为知识、技术、数据、治理等带有文化属性的信息要素边界限制。在这一发展趋势中,超大城市在文化线路演进上,承载着越来越重要的枢纽节点功能,其中,作为科学中心,承担着知识创造的枢纽功能;作为产业创新中心,承担着技术创新的枢纽功能;作为生产、生活范式变革中心,承担着数据交易的枢纽功能;作为区域乃至全球的治理中心,承担着支撑人类文明形态演进的枢纽功能。我们研究谋划超大城市空间治理,就必须既要让那些穿越历史时空的文化廊道、文化线路投影到当下空间,还要为未来文化创新发展的新廊道、新线路预留足够的空间,以未来的发展来指引当下的空间布局及治理。

二是家国文化承载的空间布局。“修齐治平”

不仅是中国知识分子的精神特质,也是中国传统社会治理体系的逻辑所在。受此影响,中国传统城乡空间布局也充分体现了这一精神特质。但是,随着以向西方学习为主导路径的工业化、城市化的深化演进,中国的这种传统空间布局也日渐消散。这就给我们当代及后代社会及知识分子如何传承这一精神特质提出了空间挑战。如何重构此空间支撑,应该是提升传统文化建设、文化自信的重要议题。具体来说,需要重点探索研究以下四个方面的空间问题:家(族)空间承载问题,以及由此延伸的社会关系网络中强关系的承载空间构建问题;社会交往空间承载问题,即社会关系网络中弱关系的承载空间构建问题;国家礼仪空间承载问题,特别是国家重要使命任务的承载空间构建问题;国际交往空间承载问题,特别是人类命运共同体建设的承载空间构建问题。

三是中华美学的空间表达。城市空间不仅要表现出科学性的真、道德性的善,还要具有能让人产生愉悦感的美。要打造城市的美,首先要从城市的空间美化入手。没有城市各维度空间的韵律和节奏、灵动和气质,就很难有城市整体的赏心悦目。中华美学应该是中国城市由内及外、内外兼修表达的风格气质。具体来说,在城市空间规划研究中,可探索写实与写虚相结合的基本手法,围绕未来可持续发展、人与自然可持续发展、人与社会和谐发展等发展主题,做好相应的战略空间留白与美化设计,包括城市核心战略空间、天际线空间、蓝绿线空间等的留白与美化设计,以空间的和谐唯美支撑促成城市系统的和谐唯美,促成城市独特魅力的形成与传播。

三、超大城市空间治理的时代属性导向

工业革命以来,科技创新、产业创新一直都是城市发展的关键动力;同时科技创新、产业创新也一直依赖于城市的孕育和庇护,才得以持续发展。城市只有具备了良好的“创新—产业—城市”融合发展

(简称“创、产、城”融合发展)的生态系统,城市发展才能更好地与时俱进。基于这样的发展主逻辑,城市空间规划布局的重要原则也应该从传统的“产、城”融合发展升维为“创、产、城”融合发展。

一是要探索落实好“创新第一动力”的空间规定性,布局好创新空间。我国近代以来的城市化进程没有经历过完整一轮科技产业变革,更没有从第一次工业革命开始演进,也就是说,我们的城市化是半路启动、模仿追赶的。因此,我们对于城市发展与创新驱动、产业演进等之间的逻辑关系的认知是不全面系统的、是缺乏历史经验的。当前,要成功实现从模仿追赶迈向创新引领,我们还需要认真梳理回顾并深入研究西方先行国家城市的“创、产、城”融合发展历史逻辑、发展潮流、未来趋势。具体来说,有以下两条基本原则值得重视和实践探索:一是从历史来看,科技创新和产业创新往往是城市空间核心区域所承载的重要功能;二是从当下来看,创新正在重新成为主要先行城市核心区域的重点发展功能,越来越多的城市致力于将最优质的空间资源用于创新,塑造信息时代城市中心区域的新动能空间。

二是要探索落实好新决定性要素的空间规定性,做好空间要素与这些要素的统筹优化配置。在信息时代和高质量发展阶段,人才、知识、技术、数据等要素已经替代土地、资本和低层次劳动等要素,成为经济社会发展新的决定性要素。同时,随着信息社会的加速演进,城市治理空间正迅速从实体空间向虚拟空间延伸升维,并开始形成现实系统及其数字孪生系统相互叠加、相互影响的复杂适应系统格局。适应这些变化,我们就要探索做好从决定于资本、劳动、土地等要素的空间表达,转向决定于人才、知识、技术、数据等要素的空间表达;探索做好从物质形态主导的空间规定性,

转向信息形态主导的空间规定性。

三是要探索落实好高质量发展的空间规定性,提升空间支撑高质量发展的能力。要探索从更多依赖于比较优势,转向更多支撑竞争优势的培育、发展、集聚;从更多关注标准化、规范化、确定性,转向对多元化、融合化、不确定性的包容、促进、支撑;从突出建成区规模面积的扩大、功能区的简单外延拓展、地面空间的平摊发展,转向突出现有空间支撑品质的提升、内涵的优化、功能的丰富,转向突出立体空间、网络空间的多维度发展。

参考文献:

- [1]仇保兴. 复杂自适应系统视角下的城市治理:导向、方法论与特征[M]//吴建南. 城市治理研究(第四卷). 上海:上海交通大学出版社,2019:1-10.
- [2]仇保兴. 基于复杂适应系统理论的韧性城市设计方法及原则[J]. 城市发展研究,2018(10):1-3.
- [3]樊志宏,张巍. 论超大城市治理的三个关键词[J]. 科学发展,2020(12):18-23.
- [4]武汉市委政研室与武汉大学国家文化发展研究院联合课题组. 武汉打造长江文明枢纽城市初步研究[J]. 武汉学研究,2019(2):3-14.
- [5]樊志宏,栾晓帆. 信息革命浪潮之下“未来城市”的时空变革初探[J]. 人与城市,2019(1):26-31.
- [6]杰弗里·韦斯特. 规模[M]. 张培,译. 北京:中信出版社,2018.

(作者简介:樊志宏,经济学博士,武汉市社会科学学院党组书记、院长,武汉市政府咨询委委员,研究方向为城市战略规划等。)

(责任编辑:周阳)

完善超大城市

防灾应急治理体系研究

袁方成 白钰梦

摘要:超大城市治理现代化对城市治理能力和治理体系提出新要求。近年来城市风险灾害事件频发,城市在应对重大突发公共卫生事件时暴露出防灾预警体系不完善、应急处置机制不健全、灾害响应能力不充足等短板,需要从完善城市规划、树立防灾意识、加强预警决策、迅速响应救援、助力灾后重建等方面集中发力,筑牢城市防灾应急安全屏障,助力实现城市治理体系与治理能力现代化。

关键词:城市治理现代化;防灾应急;风险应对

超大城市是我国城市发展中的“重镇”,汇聚了特定区域内的政治、经济、社会、文化资源,超大城市的发展速度与发展质量影响着特定区域甚至是全国的发展状况。党的十八大以来,习近平总书记围绕新时代推进超大城市治理现代化提出了一系列新命题、新论断、新要求,强调“城市是生命体、有机体”“城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容”“要敬畏城市、善待城市,树立‘全周期管理’意识,努力探索超大城市现代化治理新路子”,形成了兼具理论意义与实践意义的理论体系。推进超大城市治理现代化,对完善城市治理体系、实现国家治理体系与治理能力现代化具有重要意义,对全面建成社会主义现代化国家、实现人民幸福生活具有推动作用。

近年来,暴雨、地震、泥石流等极端自然灾害事件频发,对城市经济发展、社会稳定和人民生命财产安全造成极大威胁,同时也引发了一系列治理问题,暴露出城市防灾应急管理系统的脆弱性、

缺失性。构建起运转协调、高效完备、反应迅速的应急管理体系统,提高城市防灾应急管理能力,是落实“以人民为中心”发展理念的必然要求,也是新时代推进超大城市治理现代化的“必答题”。

一、新发展阶段对超大城市治理提出新要求

党的十九届五中全会提出,当前我国进入新发展阶段,经济社会发展的重心将逐步从重视经济规模的“高增速”转到提高效率和质量上来,实现“高质量”发展成为新的发展主题。进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局等新形势、新任务、新要求,对超大城市防灾应急治理提出新的要求。近年来学界对新发展阶段超大城市防灾应急治理从不同角度展开了相关研究。李胜(2017)、吕浩然(2021)从整体性治理角度出发,针对超大城市突发事件应对管理中的治理主体、治

理信息、治理理念、治理机制碎片化问题,提出要
进行整体性改革与创新,推动构建超大城市危
机应对整体性治理模式;毛晖(2021)、王健(2020)从
全周期管理模式出发,提出超大城市防灾应急
管理应该建立起科学高效的闭环式治理机制,做好
事前快速预警、事中有效防控、事后及时调整与
总结的全过程管控,注重管理的协同化、动态化、精
准化。2020年初以来全球蔓延的新冠肺炎疫情,直
接检验城市的安全管理和应急治理能力。立足不
同城市应对新冠肺炎疫情的不同举措,一些学者通
过对个案城市抗疫经验的观察,提出优化超大城市
防灾应急管理的建议,熊竞(2022)以上海为例提出
要完善基层应急管理体系,夯实基层应急管理要素
配置,落实基层应急工作保障;李国平(2020)通过
对北京抗疫经验的总结,呼吁超大城市建立健全
协调高效的政府治理体系,提高分级防控与精
准调控举措的实施效力,建立公共卫生应急管理
合作机制;董亚楠(2021)从法律角度出发,以天
津市为例,提出要完善重大公共卫生事件应急
管理法制体系,提高超大城市依法防控、依法
治理能力。总之,在城市高质量发展阶段,超大
城市防灾应急治理面临着预警体系待升级、应
急制度待完善、救灾能力待提升等一系列挑
战,亟待健全与完善治理体系,实现超大城市
防灾应急管理现代化。

(一)城市治理现代化亟须防灾应急管理 体系升级

党的十九届四中全会作出了“推进市域社
会治理现代化”的重大战略部署,提出要在建
党一百周年时“各方面制度更加成熟更加定
型上取得明显成效”的目标要求。《中共中
央关于制定国民经济和社会发展第十四个五
年规划和二〇三五年远景目标的建议》中强
调,“提高应对突发公共卫生事件能力”,对
城市抗风险能力提出新要求。城市化进程不
断加快,使得新的社会管理问题也随之滋生,
要求超大城市防灾应急管理体系与时俱进,

改造升级。

超大城市防灾应急管理体系的完善首先
要做到以人为本。“人民城市为人民”,城市
防灾应急管理要把人民群众生命安全放在首
位,灾害发生后切实保障受灾群众的基本生
活,建立灾后恢复重建与救助制度,将人民损
失降到最低程度。全面普及防灾减灾意识,
开展防灾减灾知识宣传教育,提升公众自救
互救技能。秉持“生命至上、人民至上”的
安全理念,切实满足人民群众对于“安全、
法治、公平、环境”等多方面的要求。

其次,超大城市防灾应急管理体系要做
到智慧化升级。习近平总书记在浙江考察时
指出“从数字化到智能化再到智慧化,让城
市更聪明一些、更智慧一些,是推动城市治
理体系和治理能力现代化的必由之路”。智
慧化防灾应急体系建设可以切实增强灾害分
析预警、信息获取、应急通信与保障能力,
提高城市防灾应急管理的速度与效率。超大
城市要进一步推动灾害检测与风险防范科技
发展,发挥现代科技在城市防灾应急管理
中的支撑作用。

最后,超大城市防灾应急管理要做到法
制化完善。城市的防灾应急管理要做到有
法可依,实现依法管理。当前我国已有400
多个应急管理法律法规及部门规章,基本
上涵盖了各类常见的公共安全事件,但是
仍然存在法律体系发展不够完善的情形。
应急管理法律缺乏具体详细的实施细则,
系统性不够,完整性不强,给实际操作带
来执行难度,需要不断完善与发展,形成
系统完备的城市应急管理法律体系。

(二)突发风险事件频增呼唤应急能力 提升

党的十八大以来,习近平总书记强调,
要健全风险防范化解机制,从源头防范化
解重大安全风险,把问题解决在萌芽之
时、成灾之前;《中共中央关于制定国民
经济和社会发展第十四个五年规划

和二〇三五年远景目标的建议》提出,要提高基层治理水平,健全防范化解重大风险的体制机制。超大城市作为治理资源集中地,社会经济活动最为集中活跃,各类要素聚集流动,各类城市危机往往比农村地区的危机更为复杂多样。一方面,城市人口高度集中流通,高层建筑群分布密集,城市基础设施连接紧密,灾害事件发生具有极大叠加性与不确定性,小灾易引发大灾,给经济社会发展带来巨大损失。例如暴雨会导致城市交通停滞,小型火灾蔓延致使建筑物坍塌等等。另一方面,近年来极端风险灾害事件频发,暴雨、台风、地震、安全生产、新冠肺炎疫情等自然灾害、社会灾害与公共卫生事件叠加,人民生命财产安全与社会经济发展受到威胁,亟须完善城市防灾应急体系建设。因此,探讨如何提高城市防灾应急能力、健全城市防灾管理体系,显得尤为迫切。

二、超大城市防灾应急管理存在的问题 短板

改革开放以来,多年的城市建设与管理经验已经形成初步的城市防灾应急管理框架,城市防灾应急、抵御风险的能力进一步得到提升。但是结合近年来部分城市应对突发风险事件的情况来看,当前超大城市防灾应急管理仍然存在一些问题与短板。

(一)防灾预警体系不完善,面对突发灾害“慌”

城市防灾应急管理工作不仅重在灾后的应急处置,防灾预警体系的建立也尤为重要。但是目前我国城市管理对于防灾应急工作重视不够,防灾意识不强,尚未形成制度化、程序化的防灾应急管理流程,在应对非常态化、突发式的防灾应急工作时专业能力不足。受当前信息科技水平限制,一些城市风险信息收集和预测预警能力有待提高,对突发灾害例如地震、暴雨、泥石流等不能主

动及时做出准确测量,导致灾害发生之前无法采取有效应对措施。

2021年7月,某市突发历史罕见的持续性强降雨,市区受灾严重,多地通信网络中断,大面积停电停水,社会经济损失惨重。某市城乡管理部门和居民群众都未能树立牢固的防灾意识,在气象台连续发布十条红色预警提示下,相关部门未能及时采取有效应对措施,交通线路仍然正常运行,企业正常生产,市民应对突发风险警惕性不高,防灾意识不足,没有储备应急物资做好防灾准备。灾害发生后,相继出现多名市民被困地铁、隧道车辆拥堵和车主被困、经济社会损失惨重等惨痛后果。

(二)应急处置机制不健全,灾害应急“乱”

首先,目前我国还没有形成有效独立的灾害应急机构,致使在灾害发生时不能进行有效的统筹安排。其次,应急平台信息沟通交流不畅通,缺乏核心枢纽对灾情信息的梳理汇总,从而对救援物资、救援力量的分配也无法达到有效调动,各部门应急措施不协调,有漏洞,灾后应急较为慌乱。最后,我国缺乏涵盖整个防灾应急管理流程的法律体系,对于各类灾害应对中的部门分工也缺乏详细规定,应急管理部门与其他部门之间权责不清、协同不足。在突发事件应对中,各部门抢险救援进程缓慢,效率低下。

例如某市在面对暴雨时,应急部门、医疗系统、公安系统之间合作不畅,联动困难,缺乏核心机构整合信息统一发布命令。同时,灾害发生时受到极端天气影响,某市内多地区网络、电视、手机信号中断,气象预警预报信息发布与传播渠道不够畅通,市民无法迅速获得相关信息,也无法发布求救信号,救援力量与受灾市民无法精准对接,影响后续救援力量的分配以及救援物资的发放,灾后应急局面一度混乱,严重延缓救援进程和效率。

（三）灾害响应能力不充足，救援进程“慢”

当前各大城市都制定了应急预案，以求在灾害发生时做到迅速反应，及时救援。但是部分城市针对突发事件的应急预案不够健全，有的只停留在字面上而缺乏实际应对经验。除此之外，灾害发生后，救援物资、医疗物资、生活物资的储备与配给问题也亟待解决，主要体现为抢险救援装备较为落后、应急防控产品储备不足、生活物资配给效率较低等等。

以公共卫生应急事件为例，2021年末，某市爆发公共卫生事件，在短短时间内迅速蔓延全城。在封控管理期间，某市防疫防控工作不到位，制度安排不合理，造成“健康码”系统崩溃、生活物资保障困难等乱象，网络上出现大量求助信息。

三、完善超大城市防灾应急体系的对策建议

构建起高效协同、快速运转的防灾应急体系，是推进城市应急管理和治理能力现代化的重要任务。针对当前超大城市防灾应急管理的短板问题，应从完善城市规划、树立防灾意识、加强诊断预警、迅速响应救援、助力灾后重建等五个方面着力，增强城市抵御风险能力，构建超大城市防灾应急治理体系。

（一）编规划，建体系，以民为本平灾结合

城市安全是国家安全的基础和重要组成部分。科学合理编制城市安全规划，有助于提升城市在突发事件防范和应对中的洞察力、预警力和应对效率，增强城市韧性。

一是编制城市安全规划前要对城市的基本要素进行全面的勘测、分析，了解城市的生态条件、人口分布、空间布局、社会发展状况，对本城市面临的风险灾害进行评估，明确城市可能面临的所

有灾种，根据评估结果制定与本城市各方面发展状况相适应的安全规划，做到以民为本，以防为主，确定符合城市实际情况的安全发展战略。

二是城市安全规划的编制要秉持科学合理的原则。编制规划要科学评估城市自然环境承载力、城市建筑受灾脆弱性以及城市综合防灾能力等等，充分采用国际先进的致灾因子风险分析和承灾体脆弱性评价方法和技术进行城市公共安全分析和评价，在此基础上编制安全规划，做到科学布局，安全运行。

三是城市安全规划应包含防灾、减灾、救灾三个体系，通过完善多灾种监测平台，提升灾害设防标准。合理规划城市空间和基础设施分布，确保城市供水、供电、通信等基础设施系统在灾害和极端气候条件下平稳运行，构建综合避难疏散体系，优化防灾减灾空间，做到平灾结合，主动适应灾害风险。加强巨灾应对体系建设，进一步完善功能齐全、系统配套的救灾机制。

（二）树意识，重预防，健全高效防控体系

树立正确的风险防范意识是城市防灾应急工作的前提。在加强防范意识的基础上，构建高效协同的风险防控体系，整合社会资源普及防灾减灾、自救自护知识，把防灾应急工作规范化、程序化，将风险预防的常态化工作与突发式的应急管理工作有效结合。

一是市区两级要强化风险防范意识，加强地下排水设施和防洪排涝等城市应急设施建设。加大灾害的源头排查，时刻保持对风险的敏感性与警觉性，从严落实日常预防管理工作，高度重视和防范灾害事故和重大风险，将防灾应急摆在城市规划的重要位置。

二是构建完善上下一体、左右贯通、政社协同的灾害预防体系，完善城市防洪体系、防涝体系、卫生应急体系等灾害预防机制建设，常态化开展洪涝、泥石流、滑坡等灾害危险源普查，编制城市

灾害风险评估地图。完善全市统一的灾害信息报送机制,确保灾害预防信息及时准确送达。

三是加强社会公众风险意识培育与救援技能培训,借助互联网和新媒体平台普及全民防灾的意识,将技能培训作为常态化工作展开,实现被动应对向主动预防的转变,提升市民群众自救与互救的能力水平。

(三)强诊断,明决策,贯穿全周期管理思维

城市防灾应急管理需要科学精准的灾害诊断与反应迅速的核心机构,在危急状态下整合各种社会资源,及时发出预警,强化风险灾害源头治理,防止危机扩大蔓延。

一是建立专业科学的突发公共事件预警决策机构。积极利用大数据和人工智能等现代科技加强风险灾害诊断,依托现有“水情指挥系统”“智慧桥梁系统”等智慧化手段,提高风险预警精确度,增强实时预测、动态预测的能力与水平,将风险灾害势头遏制在成灾之前。整合信息技术资源与人才资源,调配专业设施与专业人才,组建各职能部门相互协调、互通合作的决策机构,形成覆盖政府各层级、各领域、全方位、立体化的协调联动系统,在突发事件发生时能够迅速预警,及时决策。

二是完善城市应急管理法律体系建设,增强法治观念,推进城市防灾应急管理现代化、法治化进程。建立从预警到善后,涵盖抢救救急全过程、全领域的防灾应急法律体系,做到有法可依、有法必依。强化法治化问责机制,明确各部门职责,有效监督应急救援过程,对应急救援过程中的工作人员奖惩分明,严格执法,将法治化思维运用至城市防灾应急过程中。

三是运用全周期管理思维加强防灾过程管理。强化风险灾害源头治理、综合治理,风险“源头”与“过程”两手抓,构建统一指挥、功能兼备、反应灵敏、协合联动的应急管理体制,遵循风险生命周期原理,将治理理念贯穿到防灾应急的各方面、

各环节、各领域,建立起预防、预警、响应、恢复环节相扣、层层递进的城市应急治理闭环。

(四)制预案,速响应,统筹协作高效救援

应急响应是城市风险灾害应对的重要环节,也是城市应急处理能力的重要体现。在面对突发事件时要最大限度统筹社会资源,加强政社合作,实现优势互补,提高救援速度与效率。

一是综合各个城市自然环境、基础设施、社会经济发展状况建立健全个性化防灾应急预案体系建设,构建城市专业应急队伍,织密织牢“城市应急处置网”“矛盾风险化解网”“城市精细管理网”,在灾害发生时及时依托网络化解风险,启动应急预案,派出应急队伍,做到迅速响应,及时救援,最大程度减少人员伤亡和财产损失。

二是健全信息共享平台,加强部门之间的信息互通,衔接起应急管理部门与其他部门专业优势。完善灾情信息共享机制,社会力量参与机制、党政军群协同参与机制等防灾减灾机制,组织开展多部门、多单位共同参与的综合性应急抢险工作演练,实现实体化运作、常态化管理,统一指挥、统一调度、联动处置,确保灾害发生时迅速统筹协调,分工明确,运转高效。

三是建立统一的生活物资与医疗物资保障机制,按照系统管理、节约高效、统筹调拨、精准供应的原则搭建起应急物资保障体系。构建高效的应急物资调配系统,及时满足城市应急物资调配需要,重点解决应急物资调配中的薄弱环节,确保应急物资精准供应。确保突发性事件发生时,生活物资、应急资金、医疗用品供应充足,发放及时。

(五)抓善后,稳秩序,全力以赴灾后重建

城市灾后恢复机制影响到城市经济生产能力的恢复与社会秩序的稳定,灾后要积极开展受害群众援助工作,编制灾后恢复重建规划,及时公开

救灾信息,维护良好的舆论环境。

一是灾害发生后有序转移灾区受灾群众,保障群众生命财产安全;及时抢修受损道路和桥梁,有序恢复交通、生产、通信、电力等社会系统,保障外来救援车辆和群众生活秩序尽快恢复。切实进行各个生产单位隐患整改,排除各类事故隐患,积极恢复生产。

二是科学编制灾后恢复重建规划。从居民住房、基础设施、公共服务、产业恢复、生态环境、应急管理等方面进行灾后重建规划,明确时间节点与阶段性目标,对于灾区民众的房屋重建标准、补偿方式以及水、电、气价格明确规定。优先恢复重建学校、医院等公共服务设施和交通、能源、通信等重点基础设施,保障人民群众基本生活。

三是加强社会监督与舆情控制,官方权威媒体及时发布灾情和救灾进展情况,避免因政府决策失误、行为失当引发的舆情。保持良好舆论生态与社会秩序,杜绝谣言滋生,有效控制舆情,为灾后恢复重建建立良好舆论环境。

参考文献:

[1]李胜. 超大城市突发环境事件管理碎片化及整体性治理研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2017(12):88-96.

[2]吕浩然. 从碎片化到整体性:超大城市突发公共卫生事件有效治理的实现路径[J]. 领导科学, 2021(2):47-49.

[3]毛晖,王泯之.“全周期管理”视角下超大城市公共卫生应急治理体系研究[J]. 经济研究参考, 2021(11):65-76.

[4]王健. 树立“全周期管理”意识 探索超大城市社会风险治理的新路径[J]. 理论与现代化,2020(5):121-128.

[5]熊竞. 超大城市基层应急治理现代化路径研究——以上海市浦东新区为例[J]. 上海城市管理,2022,31(1):47-54.

[6]李国平. 超大城市疫情防控的实践经验——建立更加高效的突发公共卫生事件应急管理体系[J]. 人民论坛,2020(23):18-21.

[7]董亚楠. 超大城市防控重大公共卫生事件地方立法研究——以天津市为例[J]. 就业与保障, 2021(8):179-180.

[8]顾林生,张丛,马帅. 中国城市公共安全规划编制研究[J]. 现代城市研究,2009,24(5):14-19.

[9]唐皇凤,杨婧. 中国特色政党主导型城市应急管理体系:运行机制与优化路径[J]. 学海,2021(5):54-63.

[10]容志. 构建卫生安全韧性:应对重大突发公共卫生事件的城市治理创新[J]. 理论与改革, 2021(6):51-65,152.

[11]肖文涛,王鹭. 韧性城市:现代城市安全发展的战略选择[J]. 东南学术,2019(2):89-99,246.

[12]周芳检,何振. 大数据时代城市公共安全应急管理面临的挑战与应对[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2018,35(1):117-123.

[13]罗守贵,高汝熹. 论我国城市政府危机管理模式的创新[J]. 软科学,2005(1):49-52.

[14]王佃利,沈荣华. 城市应急管理体制的构建与发展[J]. 中国行政管理,2004(8):68-72.

[15]冯芸,盖宏伟. 我国城市应急管理体制存在的问题及对策研究[J]. 特区经济,2007(8):225-226.

[16]李国胜. 现代治理体系下推进我国应急管理能力和水平现代化的思路[J]. 领导科学,2021(16):24-27.

(作者简介:袁方成,华中师范大学政治与国际关系学院教授、博士生导师,研究方向为基层治理;

白钰梦,华中师范大学政治与国际学院硕士研究生,研究方向为基层治理。)

(责任编辑:陶秀丽)

关于新发展格局下规划建设武汉城市圈 商贸物流走廊的思考

陈华飞 林建伟 吴 静

摘要:在“双循环”新发展格局下,众多城市纷纷提出打造成为国内大循环的中心节点和国际国内双循环重要节点城市,商贸物流成为各城市提升竞争力的“发力点”和“风向标”。武汉城市圈从天河机场到阳逻港到花湖机场再到黄石港,长约100公里的大走廊上集聚了中部第二的天河机场,全球第四、亚洲第一、国内唯一的专业货运枢纽机场,亚洲最大的铁路货运编组站,长江中上游最大、内河第二的集装箱港口,还有京九、京广、沿江铁路在此交会,众多高快速路等交通设施,交通物流设施“类型全、能级高、密度大”,在全国都“绝无仅有”。武汉城市圈最有条件、最有优势打造成为国内大循环中心,唯有联合起来,持续强化区位优势,做大做强物流枢纽,强化多要素集聚、多业态融合、多平台支撑,建成具有全球影响力的商贸物流走廊,才能在全国“双循环”新格局中实现更大作为。

关键词:新发展格局;商贸物流走廊;武汉城市圈

近年来,全球宏观环境发生深刻变化,逆全球化趋势加剧,两个大局交织激荡。习近平总书记高瞻远瞩地提出构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,更多依靠国内市场实现经济发展。湖北省也提出要努力打造国内大循环的重要节点和国内国际双循环的战略链接,更好服务支撑经济社会发展。在“双循环”新发展格局下,商贸物流成为各城市提升竞争力的“发力点”和“风向标”,作为传统商贸物流中心的武汉也迎来了新的发展机遇。

一、“双循环”新发展格局下武汉商贸物流迎来新机遇

(一)有限全球化的新时代有利于武汉融入正在重组的国内国际物流链

当前,国际格局、世界秩序、全球供应链以及中国经济贸易和产业布局正在发生巨大改变。众多专家学者指出,在疫情持续时代,从过去“超级全球化”转向“有限全球化”,“未来将是供应链与供应链之间的竞争”,越来越多的国家把确保供应链国家安全上升为重大系统性风险加以应对。战

略性产业供应链回归本土,一些行业供应链布局的安全高于效率考量,强调关键核心环节自给自足等成为新趋势。例如,美国再工业化和制造业回归战略。在此背景下,我国也在下大力气积极构建以国内大循环为主体的全球产业布局,在综合考虑竞争力、成本和安全等因素的基础上,构建涵盖本地、区域和全球的多层次、立体化的产业链体系。产业链体系的深刻变化给全球和中国的贸易物流链重组带来深刻影响,也给武汉融入国内国际物流链带来了新机遇。

(二)以国内大循环为主体的新格局有利于武汉物流快速崛起

在过去构建以国际大循环为主体的发展阶段,东部沿海地区比中部内陆地区具有明显优势,但在构建以国内大循环为主体的新发展格局中,内陆的优势将更为明显。以武汉为中心 1000 公里为半径的区域,可覆盖全国 10 亿人口和 90% 的经济总量,与沿海地区相比,由武汉分拨至南、北、西、东的货物运输距离可平均节省 20% 左右(近千公里),平均降低物流费用 4%。中部地区比沿海地区具有较为明显的综合物流成本优势。因此,以国内大循环为主体的新发展格局有利于内陆地区商贸物流崛起。在以国内消费为主的美国,机场货邮吞吐量前 5 个城市中有 3 个都位于中部城市,超过了全美 1/3 的航空货邮吞吐量,国内货运量占比达到 87.6%,中部城市芝加哥铁路货运量占全美比例超过 34%。据此初步测算,未来中部地区物流潜力将是现在的 10 倍之上,我国中部地区特别是物流枢纽武汉市将迎来新的发展机遇。

(三)消费拉动为主的新动力有利于武汉商贸业的快速发展

中国经济增长从过去主要靠投资拉动正在

转向投资和国内消费市场双重拉动,而且国内消费市场对经济增长的促进作用越来越明显。随着居民消费水平的提升,消费品物流需求保持较快增长。近五年来,单位与居民物品物流总额年均增长 38.7%,保持较高增长速度,与消费相关的电商、冷链、汽车、配送等细分市场均保持较好增长势头。历史上,武汉市凭借优越的交通区位和广袤的消费市场腹地带来了商贸、服务业的快速发展,明末清初汉口成为闻名天下的商业名镇、“四大名镇”之首,1861 年汉口开埠后武汉市成为世界上最大的茶叶出口地。当前随着国内消费市场的拉动,武汉也正在打造国际消费中心城市,武汉市商贸业必将迎来快速发展时期。

二、国际国内商贸物流走廊案例启示

国际国内部分区域在发展商贸物流业过程中形成了一种建设“商贸物流大通道(走廊)”的发展模式,借助大通道吸引各类生产制造业、服务业在周边集聚,形成国际国内贸易和区域经济大走廊,对武汉具有重要借鉴意义。

(一)欧盟鹿特丹—芬洛物流经济走廊

荷兰作为欧洲的门户,是打入欧盟市场及整个欧洲、中东和非洲区域的理想物流通道。荷兰的总体物流绩效在全球排名第二,是外资物流与配送公司的聚集地之一。根据全球领先的工业物流地产专业机构普洛斯(Prologis)最新发布的调查报告显示,荷兰城市芬洛和鹿特丹分列“欧洲最具吸引力的物流枢纽地”前两位,鹿特丹—芬洛物流经济走廊(长约 130 公里)向来被视为是企业进入荷兰的最佳物流选择,企业可以顺畅进入欧洲市

场乃至全球市场。(见附件图1)

鹿特丹是全球物流中心,有全世界最大的港口,吞吐量位居欧洲第一,莱茵河上有现代化的顶推船队,有便捷的铁路往返于欧洲各国之间,在综合运输体系中发挥着内河运输和铁路短程运输的作用。而芬洛是欧洲物流分拨中心,芬洛以多种不同的方式与欧洲腹地相连,可通过公路(A37/A74/A67)、水路(与鹿特丹/安特卫普海港)、铁路(2个铁路终端)和航空(75公里内4个机场)来实现良好的连通,第3个铁路终端于2020年投入运营并成为荷兰国内最大的内陆铁路枢纽,依托先进的多式联运方式,与欧洲腹地相连,成为欧洲物流枢纽。以鹿特丹—芬洛物流经济走廊为中心,可快速覆盖1000公里范围内、超过2.4亿人的欧洲消费者,吸引了大量全球性物流企业和产业集聚。

鹿特丹作为“全球化物流中心”和“欧洲产业集聚区”,形成了重化工业、装备制造、海产品加工业和航运服务业等产业基地,促进了临港产业带的形成,带动港口经济的纵深发展,港口与内陆腹地的交通运输便利,促进了临港与内陆物流业和工业高度融合和一体化发展。芬洛产业布局上拥有北港贸易园区(占地400公顷)、绿港商业园、农业商业园(占地40公顷)、Brightlands研发园区以及欧洲最大的生鲜食品集散群—芬洛生鲜集散中心,汇集了包括农业、食品、贸易和物流等不同领域的企业。依托现代化的物流发展,鹿特丹—芬洛物流走廊发展成为荷兰最重要的区域经济走廊。

(二)美国芝加哥罗斯蒙特—嘉里物流经济走廊

芝加哥地处美国中北部,发挥地理和交通优势,建设了设施完备、运转流畅的多式联运体系和综合运输枢纽。它不仅是美国东西部铁路转接的汇集点(承担全美60%的铁路运输货物转运),也

是世界最繁忙的航空枢纽之一,市内九条高速公路交会,并通过运河实现了五大湖区与密西西比河的贯通。根据美国航运杂志物流中心排名,芝加哥物流枢纽排名全美第2名。特别是罗斯蒙特—嘉里这条长约90公里的环城物流走廊上,集聚了芝加哥2个国际机场(其中奥黑尔国际机场也是美国面积最大、货运最繁忙的机场)、50多处铁路货场(其中26处为铁路、货车联动运输的多模式货场)、世界上最大的一个内陆港口,同时周边也集聚了16处大型货运物流中心。政府通过设置产业走廊来保护现有的货运设施,吸引新的货运企业落户,并采取进一步的措施指定部分走廊为规划制造业区,制定严格的区划法规,防止货运用地挪作他用。(见附件图2)

通过这条物流走廊的带动,芝加哥成为联系中西部和东海岸之间的交通纽带,成为区域性和国际性物流中心,并带动芝加哥制造业和现代服务产业不断发展壮大,成为国际航空运输中心、国际(美洲)光缆通讯中心、美国的制造之都、金融贸易之都、会展之都、文化教育和工业中心。

(三)上海外高桥—洋山港物流经济走廊

上海是我国国际航运中心和国际贸易中心,根据《中国城市物流竞争力报告(2020)》,上海市物流竞争力居全国榜首。在上海沿东海约109公里的海岸线上,形成了外高桥—洋山港的物流经济走廊,这条走廊上集聚了我国最大机场浦东机场,货邮吞吐量全国第一,世界第一大港口上海港,上海市超过80%的物流空间都集聚在这条走廊上,以及外高桥保税区、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4个功能片区。在这条走廊上,外高桥物流园区、深水港物流园区、浦东空港物流园区依托上海自贸试验

区建设,已经成为联通国际、服务全国的功能性枢纽型物流平台。(见附件图3)

外高桥—洋山港物流经济走廊依托枢纽优势和自贸区政策,吸引了国内外众多物流产业链上下游企业入驻。一批跨国公司将上海作为全球和区域物流业务整合运作基地,全球四大物流快递企业设立中国区总部,3家建立了全球转运中心;全国十大民营快递企业中,有8家总部落户上海,上海的国家A级物流企业数量也位居全国第一。物流企业集聚也吸引了大飞机、高端智能装备、新能源汽车、生物医药等众多高端制造产业在这条走廊上集聚,形成了上海最重要的临江、临海高端产业集群发展带,成为了浦东新区的产业“黄金走廊”。

三、武汉城市圈规划建设商贸物流走廊的优势条件

武汉城市圈内“天河机场—武汉北铁路货运编组站—阳逻港—花湖机场—黄石港”这一条长约100公里的走廊,同样集聚了国内密度最高的交通枢纽设施、商贸物流园区,具备了建设商贸物流走廊得天独厚的有利条件。(见附件图4)

(一)交通物流设施类型全、能级大、密度高

这条走廊集聚了2个国际机场、1个军用机场、1个亚洲最大的货运铁路编组站、2个长江中游最大港口,京九、京广、沿江铁路在此交会,还有众多铁路、公路等交通设施,成功获批“五型”国家物流枢纽承载城市(全国仅武汉、重庆、南京3个城市)。天河机场航空货邮吞吐量排在全国第十五位、中部第二位;鄂州花湖机场是全球第四、亚洲第一、国内唯一的专业货运枢纽机场;汉口北铁路货运编组站设有130多条线路,是亚洲最大的货运编组站,2020年货运编解量日均2万辆,排名全国第六;阳逻港为世界内河港口第一方阵和长江

中游最大集装箱港区,集装箱年吞吐量已达到200万标箱,入围全国港口前30强,内河港口第二名;黄石港为长江中游最大单体港、国家多式联运物流示范港,单港货运吞吐量在长江中上游排名第三。从全国来看,武汉城市圈在100公里范围内集聚了“铁水公空”全类型大型交通枢纽设施,建设商贸物流走廊的基础雄厚。

(二)商贸物流园区企业多、辐射广、政策优

这条走廊区位优势明显,到全国各地综合物流成本最低,吸引了大量物流企业集聚。根据《中国城市物流竞争力报告(2020)》,武汉位居全国城市物流竞争力第6名,市内A级物流企业达265家,总数仅次于上海,位列全国城市第2。当年顺丰在全国经过大量的筛选将货运机场选址在武汉周边城市鄂州,正是对这一市场区位的高度认同。这条走廊物流辐射范围广,天河机场与全球主要城市形成“12小时航空圈”,国际通航点覆盖五大洲,国际航线达到63条,位居中部第一;武汉阳逻港连接中欧班列,构建了武汉至日本、韩国,通达欧洲与中亚的新通道,“武汉—舟山”万吨货轮江海直达,辐射世界各地。这条走廊集聚了武汉新港空港综合保税区、东湖综合保税区、湖北自贸区武汉片区、汉口北国际商贸物流枢纽区等众多政策区,武汉市黄浦区在加快建设进口商品集散分拨中心,天河机场周边正在争取设立离境退税街区。

(三)腹地经济发展支撑强、容量大、空间足

这条走廊涵盖了武汉长江新区、武汉临空经济示范区、汉口北国际商贸物流枢纽区、孝感临空经济区、鄂州临空经济区、葛店开发区、鄂州经济开发区、黄冈产业园、黄石经济开发区等经济区域。武汉城市圈2019年工业增加值超过1.1万亿

元,社会消费品零售额达到1.4万亿元,经济支撑强。2019年,武汉市货物周转量高达3897.18亿吨公里,高于同为交通枢纽的南京(3398.38亿吨公里),并且2020年在疫情影响下逆势增长,货物周转量达到4050.54亿吨公里,商贸物流具有足够的市场容量。另外发展空间充足,这条走廊是武汉城市圈区域具备集中连片开发条件为数不多的区域,是各城市未来空间拓展的重要方向,其中武汉长江新区作为武汉市未来发展主要城镇空间,规划范围约559平方公里,正在规划建设的武汉临空经济示范区达到198平方公里、鄂州临空经济区范围也达到178平方公里,加之部分已经在建的开发区和产业园,有超过1000平方公里的区域可以为商贸物流走廊发展提供充足的空间保障。

四、武汉城市圈商贸物流走廊规划建设存在的问题

(一) 商贸物流走廊战略地位还不够高,协同发展体制机制尚未建立

目前,武汉市已经进入到城市圈协同发展的新阶段,传统的经济发展动力也发生了改变。新发展动力主要围绕两个方面,一个是创新驱动,另一个是“双循环”内外协同驱动。湖北省和武汉市正在强力部署推进的光谷科创大走廊主要是围绕创新驱动,其核心任务是通过打造科学中心、产业创新中心、先进制造中心,促进从创新链到产业链的整体布局发展。另外,围绕“双循环”内外协同驱动将以这条商贸物流走廊为抓手。这条走廊将武汉、孝感、鄂州、黄冈、黄石串联起来,可以有力支撑城市圈协同发展,但目前其战略地位还不够高,尚未上升到省级战略,也没有纳入到国家内循环战略的总体布局。因此,需要加快构建规划建设体制机制,通过“以规划促创建”,争取上升为省级和国家战略。

(二) 多式联运的集疏运网络体系尚未形成,交通合力发挥不够

虽然这条走廊上集聚了很多“铁水公空”全类型大型交通枢纽设施,但这些交通设施联运效应和合力效应发挥不够,更多的还是单打独斗,规模小且现代化水平低,长期处于“1+1+1+1<4”状态。比如在航空货运方面,武汉的航空货运量落后于郑州,一方面是武汉高铁进机场滞后,航空货运与高铁货运的多式联运效应无法发挥;另一方面,花湖货运机场2021年底已完成校飞,但天河机场与花湖机场之间还缺乏快捷货运通道的规划建设,双机场的轴辐式联运效应无法发挥。铁路货运方面,虽然汉口北货运编组量比较大,但与汉新欧铁路联系不足,中欧班列开行数量也排在郑州、合肥、长沙之后。水路货运方面,由于水铁联运不足,阳逻港水铁联运比重仅占1.9%,低于我国平均水平约3%,而发达国家铁水联运的比重一般为20%~40%,不能使武汉成为长江下游和上游货物转运的节点,货运量也被长江中游沿线各个港口分解,内河港口货运吞吐量低于下游的南京和上游的重庆等城市。因此,需要将交通设施集聚的优势充分转换为交通合力效用,提升交通物流枢纽地位。

(三) 围绕物流枢纽布局的产业链协同缺乏,产业发展不够

目前这条走廊上产业布局缺乏整体协同,从物流到商贸到制造的全产业链尚未完全形成,产业发展不够。比如,武汉市临空经济发展相对缓慢,临空经济产业落后于郑州。郑州早在2007年就建立郑州航空港区,2013年上升为国家战略,2020年实现地区生产总值1041亿元,已形成国际航空快递物流主导的航空物流业、电子信息与生物医药主导的高端制造业、电子商务与专业会展主导的现代服务业,而武汉黄陂区临空经济发展刚刚起步,产业还以传统仓储物流、建材等为主。另外,由于区域产业协同不够,没有形成“前店后

厂”的物流商贸制造产业集群,汉口北市场以传统农副产品批发、水产市场、花卉市场、管材市场为主,“产销一体”的生产制造产业链没有跟上。再比如,阳逻港大部分物流仍然以转运为主,从武汉出口的货物比较单一,多以原材料及农副产品为主,临港腹地制造产品占比还不够高,从物流到制造的产业链尚未形成。因此,需要在商贸物流走廊上加强产业布局和产业链协同,形成以物流带动商贸、制造的经济大走廊。

(四)区域一体化政策机制尚未整合,对外贸易枢纽职能发挥不够

目前这条走廊上各类港口通关机制、税收政策等机制尚未实现整合,各口岸也尚未实现通关一体化,对外贸易职能发挥不够。历史上,武汉市依托黄金水道带动商业贸易发展,汉口开埠后成为对外贸易中心。但近年来,武汉市进出口总额低于全国同类城市(郑州、成都、南京、杭州等),在全国排名已到20名之后。当前上海、广州、深圳等城市都在加快推进国际贸易发展,通过进博会、广交会、深交会等建立更加便捷的通关机制,发布更多贸易产品和服务。武汉市也要加快补齐这条走廊上的政策机制短板,依托商贸物流走廊成为国内国际双循环的战略链接。

五、武汉城市圈商贸物流走廊规划建设的有关建议

针对战略地位不高、枢纽协同不够、产业发展不足、外贸发展不够等问题,重点提出提升战略目标定位、增强物流枢纽协同、加强产业空间布局、谋划空间行动安排、完善政策保障等方面的建议。

(一)提升战略目标定位,谋划在全国的内循环枢纽中心地位

武汉城市圈商贸物流走廊拥有大型综合运输

枢纽的优良区位、强大的中转功能、巨大的空间容量和高效的配套设施,在当前“双循环”新发展格局下,可以打造成为“国内大循环中心枢纽”(强枢纽),同时地处“一带一路”和长江经济带的交会点,具有巨大的市场腹地,也可顺势打造成为“国际国内商贸物流转运中心”(高效能)。另外,这条走廊在区位优势与交通优势的基础上,顺应未来“产销一体”经济模式,进一步吸引相关制造业和服务业集聚并带动广域空间的产业发展,打造成为“全国物流引领综合经济协同发展示范带”(新业态),形成“强枢纽、高效能、新业态”高质量发展示范区。重点应做好“再提升、再拓展、再跃升”三个方面的突破。一是枢纽地位再提升。武汉虽然获批“五型”国家物流枢纽承载城市,但在国内大循环中心的地位还不突出,武汉城市圈是中部地区以及长江中游城市群中少有的集铁、水、公、空等国家级运输通道、枢纽于一体的综合运输超级城市圈,应该在国内外大循环发展格局中发挥中心枢纽的重要作用。二是功能职能再拓展。有了国内大循环的物流枢纽中心地位,必然带来消费、商业贸易、会展产业、加工制造等多种功能的集聚,要围绕商贸物流核心功能,拓展国际消费中心、国际会展中心、国际贸易中心等职能,提升影响力。三是体量能级再跃升。这条走廊现有物流枢纽设施服务能级普遍不高,辐射力还不强,要完善中转集散、跨境物流和联运服务体系,提升航空、水运、铁路航线的全球直达能力,建立内外贸一体化体系,增强辐射力。

(二)增强物流枢纽协同,打造多式联运物流网络体系

当前这条走廊物流枢纽的主要问题在于集聚却没有形成合力,需要增强物流枢纽的联系和协同。一是要做大做强物流枢纽和节点合力。这条走廊集聚了“铁水公空”全类型交通要素,却没有

像荷兰鹿特丹—芬洛、美国芝加哥发挥多式联运的合力,要合理布局各种交通方式联络线,打通多式联运。在铁水联运方面,加快沿江货运铁路建设,推动武汉成为长江上游和下游水运、陆运货物转运节点,成为长江经济带陆海联运大通道中心节点。在空铁联运方面,要抢占未来高铁货运先机,实施高铁进机场工程,建设高铁与机场联络线,推进空铁联运。在空空联运方面,要充分发挥天河机场客运航班腹舱货运和花湖机场全货运航班的互补,建设客货双枢纽的快捷通道(高速公路、铁路),推动几大枢纽间形成联动效应。二是要打通物流集疏运大通道。要提高物流的协同效率,必须加强这条走廊集疏运交通网络体系规划,规划多条大运量疏港快速通道,便利衔接机场、铁路、航运和高速路网,打通物流大通道。为加快集疏运交通体系向武汉城市圈延伸,构建城市圈货运铁路环线、货运公路环线,打造武汉城市圈货运物流大通道。为加强这条走廊与长沙、合肥、南昌等区域中心城市联系,通过增强汉口北编组站中欧班列集结中心功能、鄂州航空货运转运中心功能和阳逻长江航运中心功能,打造长江中游城市群物流大通道。三是建设智慧物流信息枢纽。在经历以自然水运为依托的枢纽1.0,以综合交通设施为核心的枢纽2.0之后,着力建设以信息基础设施为引擎的枢纽3.0,形成信息流、资金流、物流等要素汇流之地。为实现以信息互联带动设施互联和物流互联,加快推进铁水公空联运公共物流信息平台建设,打造智慧物流信息枢纽,建立所有港区口岸统一货物调拨体系、统一的口岸通关体系,提升物流枢纽的高效协同。

(三) 加强产业空间规划,形成区域经济大走廊

当前这条走廊产业基础薄弱,难以支撑区域经济大走廊形成,需要重点加强物流园区、商贸区和产业园区规划。一是要做好物流园区空间规

划。物流园区规划和建设要与物流枢纽、综合运输体系规划建设紧密结合,以集疏运网络体系为依托,将多式联运功能视为物流园区的基本功能,集聚物流业上下游企业,建设全产业链物流园区。要集中规划建设大型物流园区,选址尽量位于“水、铁、公”运输交会点,强化铁水联运效应。要加快阳逻地区多式联运物流园区的扩大建设,规划建设内陆最大的“铁水公”物流园区,同时要抢抓未来航空货运物流的先机,加快武汉临空物流园区、鄂州临空物流园区建设。二是要做好商贸区空间规划。从物流吸引的人流、资金流、信息流等要素的集聚出发,谋划商贸、会展等贸易区规划建设。要抢抓未来商贸模式“产销一体”转型契机,未来商贸将更多成为体验中心、展示中心、时尚中心、配送中心、理货中心等,因此,要围绕展示、体验等职能提升目标,加强汉口北国际商贸城的提档升级,吸引人流集聚。加快武汉天河国际会展中心规划建设,补足会展贸易短板。加快物流交易所、免税店、物流金融等重要功能平台规划建设,拉动人流、资金流、信息流汇聚。三是要做好产业园区空间规划。为承接物流产业吸引来的加工生产制造产业集聚,预留产业发展空间,做好产业园区规划,明确各产业园区的功能定位、主导产业,促进区域功能差异化协同发展。为形成“前店后厂”的“产销一体”型经济,重点在重大枢纽港腹地加强产业园区规划,重点加快武汉临空经济示范区、鄂州临空经济区等产业园区规划建设,为产业承接提供空间支撑,形成这条走廊的物流—商贸—制造全产业链条。

(四) 谋划空间行动安排,支撑规划实施落地

为推动商贸物流走廊规划建设,谋划重大启动项目和启动区建设,引爆商贸物流走廊规划实施建设,建立五年行动计划项目库。一是谋划“大走廊”重大基础设施项目规划建设。考虑重大项目的带动

效应、重要性等因素,谋划一批重大基础设施项目。为尽快将“大走廊”上交通枢纽集聚效应转化为协同效应,加快谋划武汉市天河机场与花湖货运机场的快捷货运通道规划建设,加快高铁机场联络线规划建设,加快港口货运铁路规划建设,并且通过这些重大基础设施项目串联机场、港口、铁路等枢纽,形成“多式联运”物流大通道。二是谋划“大走廊”启动区规划建设。考虑区位条件、土地空间、产业集聚等多方面因素,谋划“大走廊”启动区的规划建设。加快武汉天河航空城、长江新区中心片区、阳逻铁水公空物流中心、鄂州临空经济区等先行启动区规划建设。三是制定五年行动计划项目库。为支撑规划实施落地,制定五年行动计划项目库,建立交通设施、物流园区、商贸会展、产业园区、生活配套设施等各方面项目库。

(五)完善体制机制保障,争取国家政策扶持

当前商贸物流走廊政策扶持不够,区域协调发展机制还有待健全,需要争取政策支持,创新体制机制。一是争取政策支持。应积极争取自贸区优惠的税收政策、便利的进出口贸易政策,如积极争取将天河机场片区、阳逻片区、鄂州花湖机场片区纳入湖北自贸区;积极争取重大交通物流基础设施落地,如沿江货运铁路建设、城市圈货运铁路建设;积极争取国家商贸会展品牌集聚,如汉交会等,进一步提升区域商贸物流影响力。二是创新体制机制。为促进区域

间物流基础设施共享协同,需要探索区域间利益分配机制,合作共建交通物流基础设施、物流产业园区等,完善信息对接、权益分享和税收分成等机制,建立重大项目共商共建机制,统筹推进重大项目及其配套项目引进落地。

参考文献:

- [1]王岳丽,曾海川.芝加哥大都会地区货运政策与规划[J].城市交通,2009,7(5):56-61.
- [2]张大鹏,曹卫东,姚兆钊,等.上海大都市区物流企业区位分布特征及其演化[J].长江流域资源与环境,2018,27(7):1478-1489.
- [3]田侠.“一带一路”倡议战略下物流多式联运发展模式与策略研究[J].市场论坛,2019(10):73-74.
- [4]胡天勇.区域国际物流大通道建设与发展模式分析[J].中国物流与采购,2019(19):48-49.

(作者简介:陈华飞,武汉市规划研究院总体规划所主任工程师,高级工程师,主要从事产业空间规划及土地利用研究工作;

林建伟,武汉市规划研究院总体规划所所长,高级规划师,主要从事战略规划及国土空间规划编制工作;

吴静,武汉市规划研究院总体规划所规划师,高级规划师,主要从事国土空间规划及控制性详细规划编制工作。)

(责任编辑:周阳)



图1 鹿特丹—芬洛物流经济走廊示意图



图2 芝加哥罗斯蒙特—嘉里物流经济走廊示意图

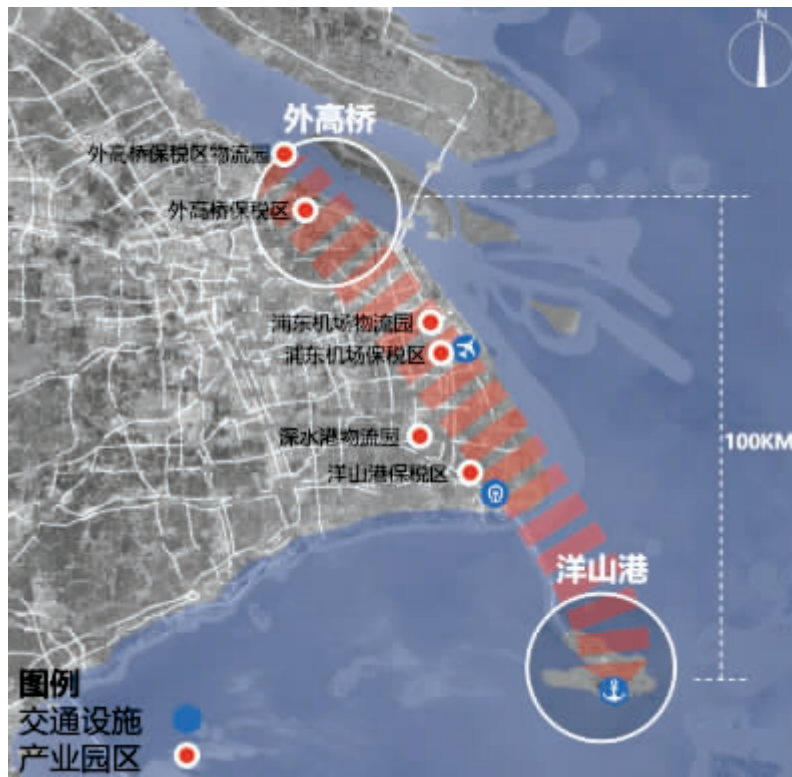


图3 上海外高桥—洋山港物流经济走廊示意图



图4 武汉城市圈商贸物流走廊示意图

超大城市防涝雨洪用地 价值评估及其规划引导

——以武汉市为例

杜 遂 王岳丽 赵 玥

摘 要:针对城市化快速发展期超大城市内涝风险加剧问题,从山水林田湖草的角度提出雨洪用地概念和使用功能,结合武汉城市发展分析了基于城市防涝安全的建设用地拓展特征,明确了防涝三要素——雨洪用地资源、排涝泵站能力和城市安全区地势条件的相互关系。在此基础上结合实际案例和工程经济性进行了雨洪用地价值评估,提出了提高超大城市防涝安全的规划理念和技术对策。

关键词:超大城市;雨洪用地;城市安全区;防涝三要素;规划引导

在我国城市化快速发展时期,城市建设规模不断扩大,城市开发边界向低洼区域延伸,占用港渠、坑塘、农田等用于雨水调蓄的雨洪用地,加剧了内涝风险,其中超大城市尤为明显。党的十八大以来,习近平总书记从生态文明建设的整体视野提出“山水林田湖草是命运共同体”的论断,而雨洪用地是山水林田湖草的重要组成部分。当前,国土空间规划对雨洪用地的保护较少,主要缺乏雨洪用地管控技术经济指标和定量控制标准。为加强山水林田湖草雨洪用地保护,降低城市内涝风险,提高城市建设用地利用效率,就如何协调好超大城市建设用地与雨洪用地的关系提出相关规划理念和技术对策。

一、雨洪用地对城市防涝安全的影响

(一)雨洪用地定义

《海绵城市建设评价标准》(GB/T51345 -

2018)在自然生态格局管控层面提出,城市开发建设前后天然水域总面积不宜减少,保护并最大程度恢复自然地形地貌和山水格局,不得侵占天然行洪通道、洪泛区和湿地、林地、草地等生态敏感区。该标准的保护对象就是雨洪用地。

雨洪用地由湖泊、港渠、冲沟、坑塘、农田、林地等低洼地组成,具有农业生产、生态环境、滨水城市景观和雨洪调蓄等多种功能。按雨洪调蓄功能划分,雨洪用地分为雨洪本体区和雨洪滞留区。雨洪本体区由湖泊、港渠等水域用地组成,是城市排水、农田排涝的基本雨洪调蓄用地。雨洪滞留区由冲沟、农田、林地等高出湖泊港渠常年水面的陆地组成,是超量雨洪调蓄用地。对应雨洪用地的是城市安全区,是地势高于雨洪用地、满足防涝安全要求、用于住宅、公建、厂房等建筑及市政道路的集中建设用地。二者关系见附件图1。

(二) 武汉城市发展与建设用地拓展特征

人类生活建设用地无一不选择地势较高区域,规避雨洪泛滥低洼的区域。武汉市处于长江与汉江交汇处,湖泊众多,在武汉市中心区域有东西山系带(适建地面高程 25~37 米)和沿长江、汉江两岸高地带(适建地面高程 22~26 米),也有汉口后湖、汉阳四新、洪山青菱、青山北湖等低洼雨洪用地(地面高程 17~20 米)。新中国成立前,武汉城市主要沿建设用地条件较好的沿江两岸高地发展。随着城市规模扩张,至 1980 年又沿东西山系带向东扩展,此时汉口后湖等雨洪用地得到充分保留,防涝安全性较高。到 2017 年,除保留一定的湖泊用地外,原有带状城市演变为圈层城市,包括汉口后湖、汉阳四新、洪山青菱等低洼雨洪用地也被纳入城市建设用地,相应带来内涝风险。(见附件图 2)

(三) 城市防涝三要素及相互关系

城市排涝系统以保护城市安全区最低建设地面为依据,利用雨洪用地调蓄容量和泵站抽排能力满足防涝标准下城市安全区不遭受雨洪淹没的要求。因此,城市防涝能力由防涝三要素——雨洪用地资源、排涝泵站能力和城市安全区地势条件决定。若雨洪用地资源丰富,排涝泵站能力强,城市安全区地势高,则城市内涝风险低,反之则内涝风险高。

雨洪用地资源处于主要地位,拥有丰富雨洪用地资源是最经济的防涝方式,可有效降低排涝泵站

规模,甚至达到汛期蓄水,非汛期自排出江的无能耗排涝模式。而排涝泵站能力和城市安全区地势条件处于次要地位。在雨洪水位控制目标不变条件下,排涝泵站规模与雨洪用地调蓄容量可达到增减平衡。排涝泵站规模还受工程经济性制约,无雨洪用地调蓄状态下,其规模很难达到超大城市降雨重现期 100 年标准的雨峰汇流量。城市安全区地势条件由有无雨洪用地空间决定,有地势较低雨洪用地,则城市安全区地势条件较好,反之则较差。

(四) 城市防涝雨洪用地价值评估

1. 案例评估

以武汉市黄孝河排涝系统为例,针对 1980 年和 2017 年两个时期的雨洪用地资源和排涝泵站规模的变化进行排涝水平评估(见附件图 3)。

1980 年,黄孝河系统内城市安全区主要在地势较高的南部区域,地面高程在 20.2~25.0 米,而北部地区为后湖低洼区,主要为鱼塘、耕地、排水港渠,地面高程为 17.0~21.0 米,作为雨洪用地使用。随着城市发展,到 2017 年,后湖低洼区均用于城市建设用地,仅保留了部分湖泊和少量港渠,雨洪用地面积较 1980 年减少 92%。此外,北部新城区的地势较南部旧城区低,最低高程相差 1.4 米,也降低了雨洪用地可调蓄水量的有效深度。为缓解城市排涝压力,2017 年扩建后湖泵站,扩建后总规模较 1980 年增长 387%。根据两个时期不同排涝条件,经城市排水防涝模型评估,2017 年防涝水平较 1980 年显著下降(见表 1)

表 1 武汉市黄孝河系统 1980 年与 2017 年防涝水平对比

建设年代	排涝面积 /km ²	城市安全区面积 /km ²	城市安全区最低高程 /m	排涝泵站能力 (m ³ /s)	雨洪用地总面积 /km ²	雨洪用地占排涝面积比例 (%)	雨洪用地可调蓄雨洪水量 /10 ⁴ m ³	应对降雨重现期/年
1980	51.40	16.88	20.20	50.16	11.27	21.9	1622	50~100
2017	51.40	50.52	18.80	244.5	0.88	1.7	132	5~10

因雨洪用地减少而增加排涝泵站规模的建设趋势,不仅体现在黄孝河排涝系统,也体现在武汉市中心城区。根据易子豪《武汉市生态用地时空演变及驱动力分析》,武汉因城市规模扩张,中心城区的雨洪用地(含耕地、林地、草地、水域及湿地)由2005年的647.6平方公里减少到2015年的512.8平方公里,减少21%。而为抵御因雨洪用地

减少所带来的城市内涝风险,中心城区排涝泵站规模由1979年的239立方米/秒增长到2020年的1496立方米/秒,增长了526%。

综上分析,城市化发展带来雨洪用地到建设用地的转变,也改变了城市排涝模式,加剧了城市内涝风险(见表2),充分表明保护雨洪用地对防范城市内涝的重要性。

表2 雨洪用地资源与城市内涝风险

城市化发展时期	建设用地条件	雨洪用地资源	排涝模式	内涝风险
起步发展期	房屋择高地而建	富有——湖泊水域连片	湖泊调蓄汛期降雨水量,非汛期雨水经涵闸自排入江	无
稳步发展期	城镇适建用地多	供需平衡——湖泊水域退化,发展渔业养殖	湖泊调蓄场次降雨水量,中小型排涝泵站协同抽排雨水入江	一般
快速发展期	城镇适建用地少	匮乏——湖泊萎缩,鱼塘、耕地转为城市建设用地	湖泊调蓄场次降雨水量,大中型排涝泵站协同抽排雨水入江	较高

2. 排涝泵站代替雨洪用地可行性评估

排涝泵站规模与雨洪用地调蓄容量虽可形成增减平衡,但用排涝泵站取代雨洪用地,则对生态环境、耕地保护的影响是不可弥补的。同时无限制扩大排涝泵站规模,其工程经济性是不可接受的。

排涝泵站利用效率是工程经济性的重要表现。泵站利用效率取决于水泵机组投入率和运行时间,机组设备投入率越大,运行时间越长,则排涝泵站利用效率越高,工程经济性越好。在无雨洪用地调蓄水量时,超大城市排涝泵站设计规模需按降雨重现期100年标准的雨峰汇流量确定,而雨峰汇流量持续时间一般不超过1小时,因而只有在罕见年份发生极值暴雨的时候,排涝泵站才能满负荷运行1小时。在降雨重现期1~5年的一般情况下,雨峰时间也只能发挥20%~40%的设施效能,非雨峰时间设施利用效能更低。而对于有丰富雨洪用地资源的农村水利排灌站,其设计标准多按降雨重现期10~20年、3日降雨5日排完确定,在湖泊调蓄的基础上,泵站机组抽排水量可满负荷运行,其持续抽排时间一般为5日左右,泵站利用效率较高。

综上分析,排涝泵站不能取代雨洪用地。排涝泵站的主要职能是水量控制,确保在一定时间内将雨洪用地的调蓄水量排完,满足后面降雨的调蓄需求。其次是水位控制,协同雨洪用地控制雨洪水位不超过城市安全区建设地面。

3. 雨洪用地削减排涝泵站规模经济性评价

在雨洪水位控制目标下,将雨峰汇流流量作为排涝泵站基准规模,此时增加雨洪用地将降低排涝泵站规模,可形成两者对应经济指标。该经济指标还受排涝标准、雨洪土地利用效率、城市建设密度、排涝面积等防涝条件影响,各影响因素按下述上下限条件界定。

排涝标准界定。采用超大城市防涝标准,按降雨重现期50年和100年确定。雨洪土地利用效率界定。雨洪用地调蓄水深大,则利用效率好,有利于城市防涝。雨洪用地调蓄水深参照武汉市湖泊现行控制水位和城市防涝建设竖向控制规划确定。雨洪土地利用效率上限采用湖泊、港渠水域雨洪本体区,调蓄水深按2.5米确定;雨洪土地利用效率下限采用农田、林地雨洪滞留区,调蓄水深按1.0米确定。城市建设密度界定。城市建设密

度低,能降低雨水汇流径流系数,有利于城市防涝。城市建设密度上限按平均人口密度 425 人/公顷(对应武汉市一环线—二环线区域)确定,下限按平均人口密度 155 人/公顷(对应武汉市三环线以外新城)确定。排涝面积界定。排涝面积大,将延长雨水汇流到排涝泵站的时间,减缓雨峰流量压力。结合武汉市防涝系统分区特征,排涝面积

上限采用 50 平方公里,下限采用 2.50 平方公里。

依据上述防涝条件影响因素界定条件,通过城市排水防涝模型计算,确定雨洪用地资源条件对应排涝泵站规模经济指标(见表 3)。通过表 3 评价,控制适量雨洪用地,特别是雨洪土地利用效率好的湖泊、港渠,对削减泵站规模有显著效应,经济效益较好。

表 3 武汉市雨洪土地利用程度对应排涝泵站规模经济指标

单位:%

雨洪用地占排涝面积比例	降雨重现期 50 年		降雨重现期 100 年	
	雨洪本体区应对泵站规模削减率	雨洪滞留区应对泵站规模削减率	雨洪本体区应对泵站规模削减率	雨洪滞留区应对泵站规模削减率
0	0	0	0	0
2	43 ~ 55	22 ~ 29	38 ~ 49	20 ~ 26
4	63 ~ 75	36 ~ 47	58 ~ 71	32 ~ 42
6	76 ~ 84	47 ~ 58	70 ~ 78	43 ~ 54
8	87 ~ 93	56 ~ 68	80 ~ 87	51 ~ 64
10	95 ~ 100	63 ~ 74	89 ~ 95	58 ~ 70
12		69 ~ 79	96 ~ 100	63 ~ 74
14		74 ~ 83		68 ~ 78
16		79 ~ 87		72 ~ 81
18		83 ~ 90		76 ~ 84
20		87 ~ 93		80 ~ 87
22		90 ~ 96		83 ~ 91
24		94 ~ 99		87 ~ 93
26		97 ~ 100		90 ~ 96
28				93 ~ 100

注:表中经济指标已区分排涝标准和雨洪土地利用效率影响因素,其他影响因素通过指标上下限值体现。下限值按不利于防涝条件影响因素边界值确定,上限值按有利于防涝条件影响因素边界值确定。

(五)雨洪用地面临的主要问题

1. 规划建设导向问题

“2012 低碳城市与区域发展科技论坛”首次提出“海绵城市”概念。2012 年北京发生罕见“7·21”水灾后给业界带来深刻反思。2015 年 10 月,《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》指出,采用渗、滞、蓄、净、用、排等措施,将 70% 的降雨就

地消纳和利用。而许多城市的防涝专项规划和海绵城市建设,未充分认识“大海绵”——雨洪用地在海绵城市建设中所起的主导作用,建设方向主要集中在“小海绵”——局部精细化改造建设,对海绵城市建设的 6 字方针中的“蓄”的防涝作用缺乏准确定位,尚未形成雨洪用地的管控红线。

2. 城市安全区与雨洪用地协调布局问题

在开发区控制性详细规划中,片面强调用地功

能的完整性和建设低成本,而忽视开发区原有地貌和水系泄洪特征对规划的影响,未将防涝与生态相结合的“雨水花园”“雨洪生态廊道”理念落到实处,出现一些在低洼地段建房、在自然高地布局绿化水系的“逆防涝”规划方案(见附件图4、图5)。“逆防涝”规划虽可以通过工程措施,在雨洪用地及调蓄容量不减少的条件下调整雨洪用地位置,但开发区建设是分期建设,建设时限较长,往往在未形成新的雨洪用地水系条件时就占用了原有雨洪用地开发建房,势必带来防涝系统的破坏。同时改变原有自然地貌特征也是对地域文化的破坏。

3. 建设管控问题

雨洪集中汇流的冲沟和蓄洪主要区域是雨洪用地的敏感地带。在雨洪用地敏感区内建房,对房屋自身带来极大洪灾风险,同时因泄洪通道受阻,调蓄容量降低,也削弱了城市排涝能力。例如,根据国务院灾害调查组《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》,在2021年郑州市“7·20”暴雨灾害中,雨洪用地管理失控,许多房屋、桥梁、道路等临河跨沟建设,导致阻水雍水,死亡251人,占总死亡失踪人员380人的66%。

二、雨洪用地规划引导

(一)城市新区防涝安全规划理念

20世纪90年代,我国城市建设的工程设计主要突出经济性,对场地地势起伏较大的城市新区规划,通常进行场地平整设计,实现场地挖、填方平衡,土不外运,节约工程投资。在21世纪我国城市化快速发展时期,城市发展与生态保护的矛盾日益突出,城市新区拓展用地应注重对自然地貌、生态环境的保护,要维系原有水系、泄洪通道的功能和特色。在规划方案中,城市开发边界要退让主要水域和地势低洼的湖、河漫滩,城市道路、组团地块的规划布局要退让主要冲沟、港渠等雨洪通道,在既满足组团地块功能完整性和道路系统性,又满足城市防涝安全要求的基础上,实现城市

安全区和雨洪用地协调布局。

(二)城市防涝安全雨洪用地规模

为满足城市建设用地需求,同时降低内涝风险,需寻求较为经济、高效的雨洪用地控制规模,以引导城市开发边界的划定和建设用地绿地系统规划布局。因排涝泵站需满足雨洪水量控制标准,雨洪调蓄水量需限时排完,存在排涝泵站基本需求规模。排涝泵站基本需求规模所对应的雨洪用地调蓄容量为城市防涝经济调蓄容量。

依据表3雨洪土地利用程度对应排涝泵站规模经济指标,转换为雨洪土地利用程度与泵站模数(单位排涝面积所占泵站规模)匹配线(见附件图6)。根据城市排水防涝模型计算,当泵站模数小于1.0时,所对应的雨洪用地占排涝面积的比例达到城市防涝经济调蓄容量要求,即附件图6中两条曲线截取的横轴区间,控制值为8%~28%区间。对于湖泊资源丰富、城市建设密度低的中心城区外围排涝汇流区域,可按下限控制,反之宜按上限控制。

(三)雨洪用地与城市绿化用地的结合

根据《城市绿地规划标准》(GB/T51346-2019)规定,规划城区绿地率指标不应小于35%,而全部作为城市建设用地的排涝汇流区域,理想雨洪用地占比达到8%~28%。为提高土地利用效率,处于常年旱地的雨洪用地可与城市绿地建设相结合,建成雨水公园、雨洪生态廊道等生态、防灾复合用地。规划应避免在冲沟、港渠低洼地段布置建筑用地,而在两侧布置绿化用地等一些生态与防涝不相协调的用地布局。

(四)雨洪水位与城市安全区竖向管控

城市防涝规划需结合自然地势特征、雨洪用地资源条件以及城市建设用地需求,在满足城市安全区最低建设地面防涝安全条件下,确定雨洪

用地经济调蓄容量,相应提出湖泊水系分级水位管控和城市集中建设区竖向控制规划。

提出湖泊水系分级水位控制是为满足滨水景观、管渠排水、农业生产、城市防涝等各项功能需求(见附件图7)。雨洪用地水系水位分常水位、一般调蓄水位、防涝水位三级控制。常水位和一般调蓄水位用于湖泊、港渠水域调蓄控制,满足一般降雨调蓄要求,防涝水位用于湖泊周边低洼鱼塘、耕地调蓄控制,满足超标雨水调蓄。最低建设地面依据防涝水位设定安全超高(城市1.0米,村庄0.5米),能避免防涝设计误差带来的雨洪影响,是工程设计通常采用的安全规定。

湖泊水系分级水位管控应满足城市安全区建设竖向控制要求。城市安全区最低建设地面要依据排涝系统范围现有公共道路、集中房屋建筑区最低地面高程确定,在此基础上确定湖泊水系分级水位管控。城市建设用地内,利用雨洪用地设置的雨水公园、雨洪生态廊道的竖向控制应低于城市安全区最低建设地面,按满足雨洪调蓄、排水和公园景观设计的要求确定。防涝敏感区的控制性详细规划应编制水系和建设竖向控制规划(见附件图8)。

三、结论

综上所述,雨洪用地是山水林田湖草的重要组成部分,是城市防涝安全的重要保障,是海绵城市建设的主要抓手。城市开发边界应结合雨洪用地控制需求确定。城市新区规划既要满足组团地块功能完整性和道路系统性,又要满足城市防涝安全要求,实现城市安全区和雨洪用地协调布局。雨洪用地保护宜达到城市防涝经济调蓄容量需求,其雨洪用地面积应达到排涝面积的8%~28%。对于湖泊资源丰富、城市建设密度低的中心城区外围排涝区域,可按下限控制,反之宜按上限控

制。城镇开发边界外的雨洪用地应保留原有自然用地属性。城市开发边界内的雨洪用地应与城市绿化相结合,实现生态、防涝复合用地功能。城市安全区最低建设地面要依据排涝范围现有公共道路、集中房屋建筑区最低地面高程确定,在此基础上确定湖泊水系分级水位管控。雨洪用地应纳入国土空间规划和相关职能部门的管控,明确管控边界线。属于防涝水位以下的雨洪用地可划为一级管控,城市安全区最低地面至防涝水位之间的雨洪用地可纳入二级管控。雨洪用地不得随意填土,除用于城市公园的配套服务设施外,不应建设其他无关建构筑物,以保障雨洪用地蓄水容量。

参考文献:

- [1] 易子豪. 武汉市生态用地时空演变及驱动力分析[D]. 武汉:武汉大学,2018.
- [2] 车伍,武彦杰,杨正,等. 海绵城市建设指南解读之城市雨洪调蓄系统的合理构建[J]. 中国给水排水,2015,31(8):13-17.
- [3] 刘云佳. 规划管控是海绵城市建设的重心——访中国城市规划设计研究院水务与工程院院长张全[J]. 城市住宅,2015(9):19-22.

(作者简介:杜遂,武汉市规划研究院交通市政分院规划部总工程师,研究方向为城市水环境;

王岳丽,武汉市规划研究院交通市政分院规划部部长,注册规划师,研究方向为交通市政与城市规划;

赵玥,武汉市规划研究院交通市政分院规划部工程师,研究方向为城市水环境。)

(责任编辑:周阳)

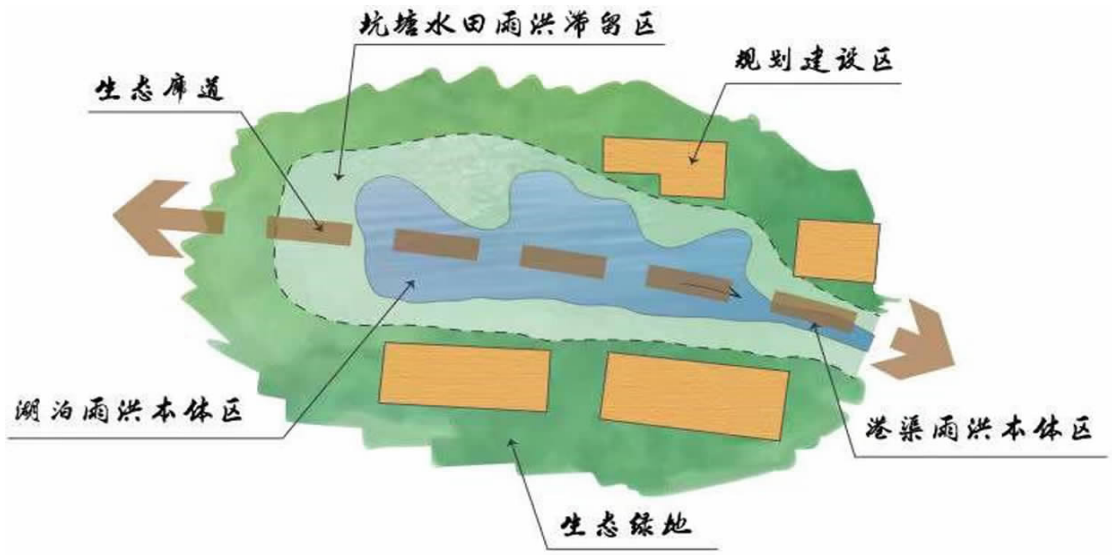


图1 城市安全区(规划建设区)与雨洪用地协调布局图

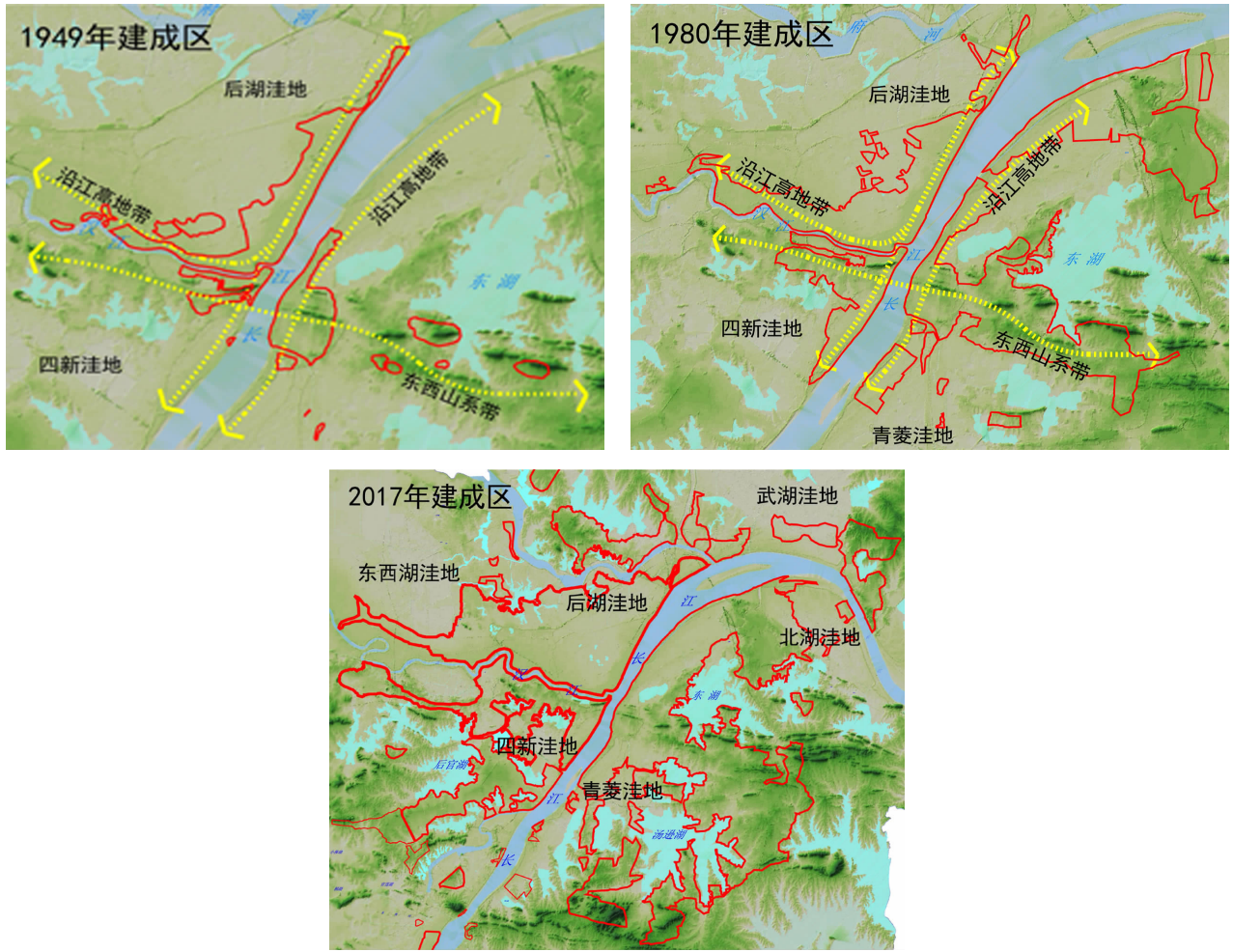


图2 武汉建设用地拓展特征

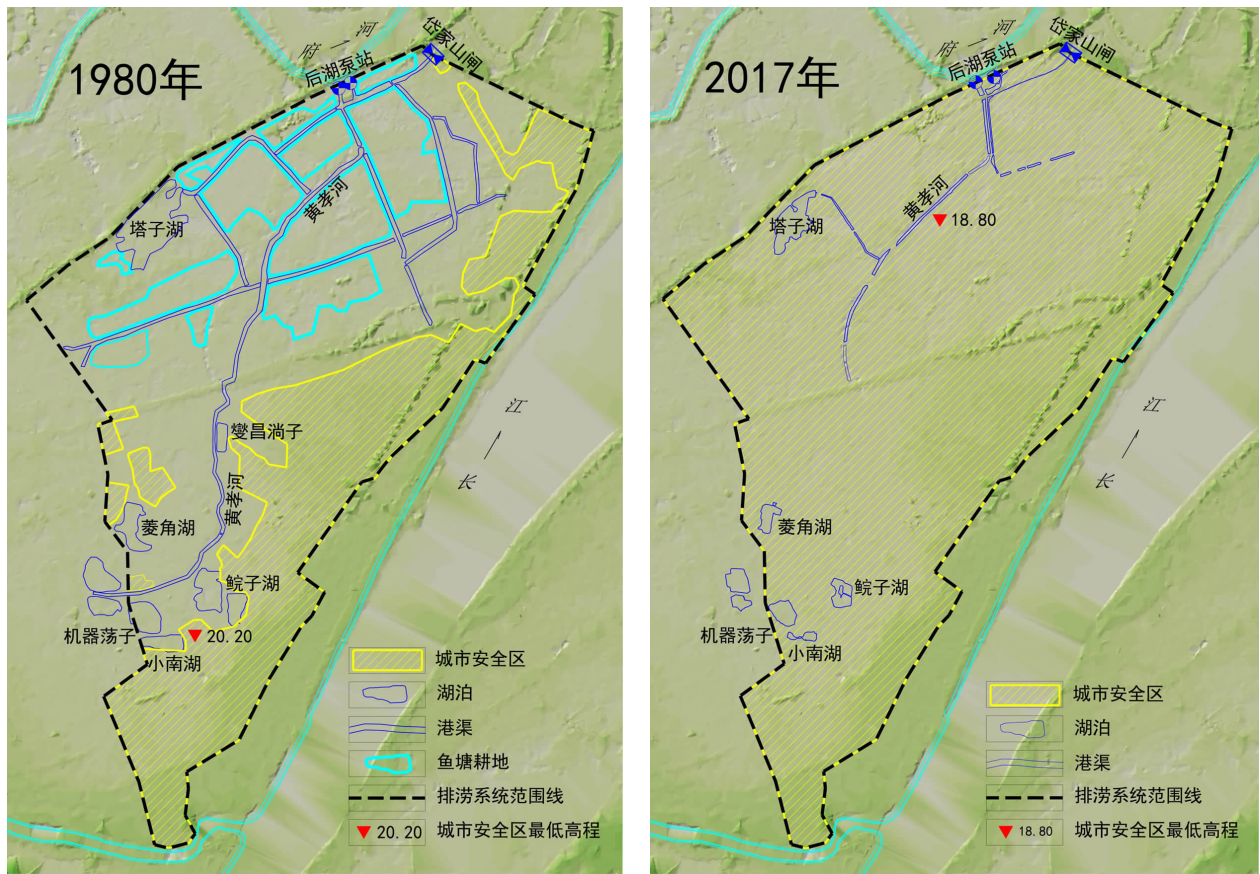


图3 武汉市黄孝河排涝系统不同时期用地特征

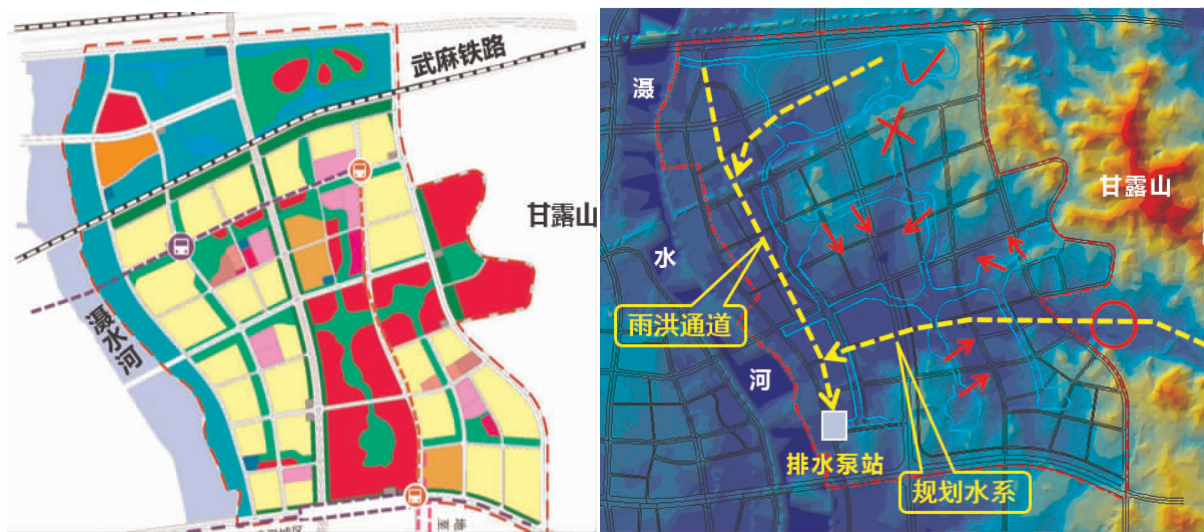


图4 武汉某地“逆防涝”水系规划评价

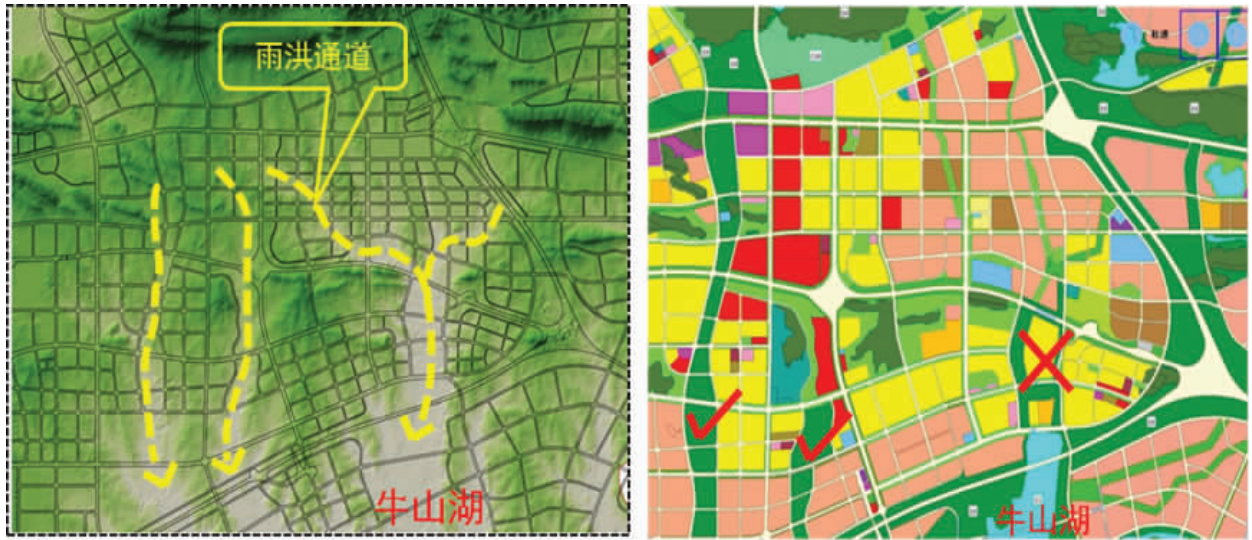


图5 武汉某地控制性详细规划雨洪廊道保护评价

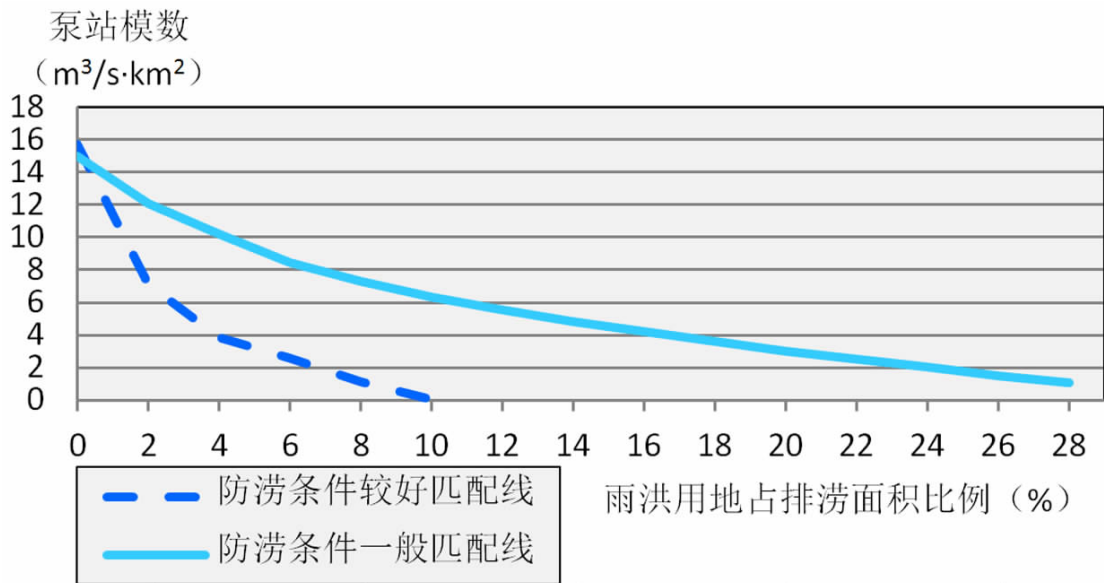


图6 雨洪土地利用程度与排涝泵站匹配线

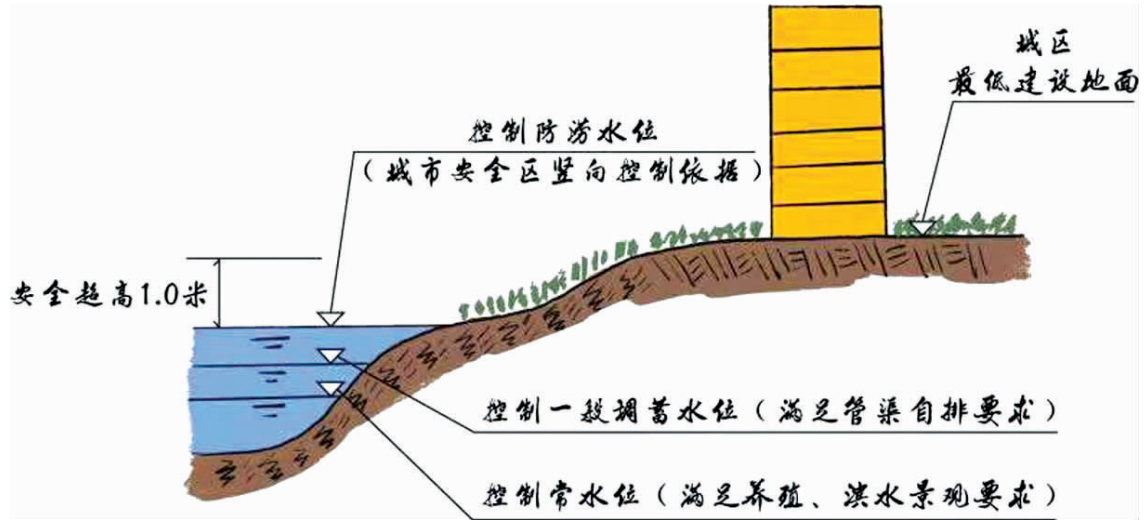


图7 城市防涝水位分级控制

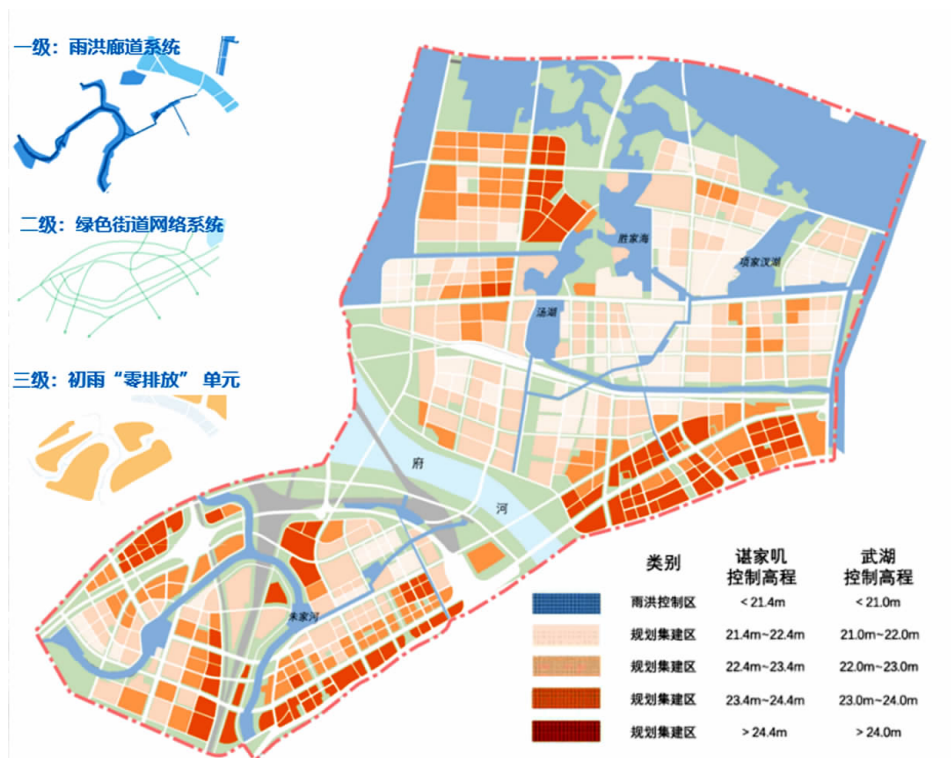


图8 武汉市谏家矶武湖地区防涝安全竖向控制规划

关于“武汉市探索超大城市现代化治理 新路子”的对策建议

——专家咨询会观点综述

武汉市社会科学院政法研究所

摘要:努力探索超大城市现代化治理新路子,是习近平总书记交给武汉的“时代考题”。为答好这一“时代考题”,武汉市社会科学院从统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的高度,组织邀请国内知名专家学者,聚焦“经济治理”“政府治理”“文化治理”“社会治理”“生态治理”“城市规划建设管理”“党建引领治理”等领域的前沿、关键、突出问题建言献策,对武汉探索超大城市现代化治理新路子具有重要参考价值。

关键词:超大城市;现代化治理;新路子;建议

超大城市治理现代化必须切实贯彻中央“进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局”的要求,从统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的高度进行谋划。根据市委办公厅部署要求,武汉市社会科学院于3月25日组织召开“武汉市探索超大城市现代化治理新路子”专家咨询会,通过访谈和笔谈形式邀请上海前滩新兴产业研究院、同济大学、华中师范大学、长江科学院、德勤等高校和企业的专家出具咨询意见,邀请武汉大学、华中科技大学、中科院、中科曙光、华为、武汉光谷创新发展研究院、市社科院等高校院所、企业及研究机构的专家现场座谈,共同为武汉探索超大城市现代化治理新路子建言献策。现将专家们意见综述如下:

一、经济治理领域

——关于创新动力激发。创新是经济发展的内生驱动力,激发创新动力是实现高质量发展的必然要求。武汉光谷创新发展研究院院长赵荣凯从创新链条、创新生态以及产业生发机制和产业治理三个角度阐述创新动力激发原理。一是创新链条。主要体现为从科学研究、技术创新、产业化到产业发展的逻辑。二是创新生态。包括创新主体(企业、高校院所、新型研发机构等)、创新要素(人才、技术、资本、数据等)、制度以及文化。三是产业生发机制和产业治理。我国产业发展正在进入无人区,政府对新兴产业、未来产业的监管和治理是一个重要的问题。赵荣凯建议,充分重视人才引领和产业治理,构建完善创新生态体系:一是

以人才引领创新,以创新驱动产业。创新的本质是人才,要围绕人才全生命周期构建生态体系,深化成果权益制度改革,充分释放科研人员活力和创造力。二是构建以创新生态化为根本、以市场化为导向、以产业化为目的、以企业为主体的机制。武汉应主动作为,在基础研究、新兴产业等方面为全国的科技创新和产业发展做出贡献。三是充分发挥大学的作用。加快建设具有全国影响力的科技创新中心,将武汉的科教资源优势加速转化为创新发展动能与效能。四是在新业态治理上进行更多谋划和突破。政府应给予产业创新更大的包容度,在促进产业发展和监管约束之间寻找平衡,加强资源配置和制度创新,推动形成企业、政府、社会机构等共同发力的业界共治局面。

二、政府治理领域

——关于数字政府建设。数字政府建设是实现政府数字化转型、推动政府治理能力和治理体系现代化的关键任务。华中科技大学公共管理学院王君泽副教授建议武汉积极争取国家政策试点,大力推进数字政府建设。一是争取政策试点。建议武汉抓住当前数据治理法规政策密集出台的时机,积极争取国家在推进数字政府建设方面的政策试点,促进武汉数字政府建设积累经验、突出特色、打出品牌。二是深化数据治理。要探索确立政府职能部门数据权责,加强对政务数据的统筹管理,遵循“一数一源”治理原则;探索数据所有权、使用权、收益权相关规则,构建数字产权体系。三是创新服务方式。借鉴上海“随申码”数字化应用,推广“健康码”+服务,拓展公共服务功能。四是加强能力建设。从政府、企业、社会等各方面,增强数字化治理能力;尤其需要注意为智能技术运用困难群体提供线上和线下的全方位服务;积极推进社区数字化治理,精准掌握社区人口结构、规模、偏好、诉求等信息,并有助于发现社区中的沉默群体,增强公共服务的公平性和普及性。

三、文化治理领域

——关于武汉城市软实力建设。上海前滩新兴产业研究院院长何万篷认为,软实力就是通过善治(包括政府职能部门统筹的,也包括市民自律自治的),而培育和迸发出来的,由内而外的,对资源要素的一种自然感召、吸引,使人们认同、喜欢、参与、享受,采取自觉行动。软实力的内核,是基于精神品格和文化特质的共识,没有共识就没有软实力,软实力这个“场域”的最外边界是文化,以文化人,以文化物,文化是人类全部精神活动及其产品。综合善治、自然感召、自觉行动是软实力的三个关键词。

何万篷认为,超大城市的软实力建设,既是国家需要,也是城市担当。武汉既要努力完成国家战略使命任务,又要努力建设国际化大都市,充分发挥全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放枢纽门户“四大功能”。武汉是软要素和硬核科技富集之地,两者相得益彰的潜能和“红利”在国内诸城市中,可能仅次于京沪,和南京、广州、杭州在同一水平。软实力是硬实力的加固器、倍增器,软实力和硬实力一起,构成超大城市的综合实力。

武汉如何加强软实力建设?何万篷建议:一是系统化挖掘软要素,注重讲好武汉故事,回答武汉何处、何以“好玩”。“好玩”是一种软要素的集合,“好玩”的城市,她有让人愿意亲近的功能性入口,可以是她的独特山水、特色美食,可以是一段传奇故事,也可以是概念题材和想象空间等。不“好玩”,则可能是法不责众的闯红灯,是熟视无睹的违章建筑,是高星级酒店服务台前面排起的长队,是服务价格和品质之间巨大的缺口等。二是软联通:增进资源的可贸易性,让要素自由、便利、增值地流动起来。三是软环境:完善致力于活化软要素、促进软联通的规则、制度和管理。建设整体政府,克服合成谬误,填补部门缝隙,不能“隔断化”、碎片化、板块化,更不能板结化。强化公众参与,将软实力建设打造成人心工程,“人人工程”,人人都

是城市软实力的载体,都是城市软实力的建设者、受益者、传播者。发展数字经济,在科学的顶层设计、管总规划的引领下,坚持基础建设与实战应用同步推进,全覆盖、全过程、全天候,让基于数字经济的智慧城市、韧性城市、安全城市建设,成为新技术、新业态、新模式的试验场和竞赛场。四是软实力:提升活化软要素、促进软联通、构建软环境的能力。五是深化和硬实力的关系。软实力和硬实力,如同DNA双螺旋,相互赋能、相互触发、相互牵引,一起构成超大城市的综合实力。

四、社会治理领域

——关于城市公共安全建设。同济大学城市风险管理研究院院长孙建平教授认为,要着力提升城市安全韧性能力,打造安全、活力、品质并存的现代化大武汉。孙建平认为,韧性治理能力已成为城市核心竞争力,实现“韧性治理”需培养城市风险免疫力、自愈力、恢复力等三种能力:“免疫力”重点对应“小恙事前防”,即增强超大城市风险防控与感知能力,提升超大城市各类新旧风险感知及防范能力,推进风险源头治理扎实落地,强化风险辨识、分类、分级、评估、评价等,做到底数清、情况明、参数准;“自愈力”重点对应“轻疾事中控”,在遭遇一般突发事件情况下,超大城市能够快速有效响应,对症下药,找准干预措施,抵抗干扰实现自我康复;“恢复力”重点对应“大病事后养”,确保在面临罕见事件时,超大城市所处区域救援力量、应急物资补给充足,空间资源及设施高效运作,城市运行较快回归正轨。

孙建平建议,要围绕提升韧性治理能力健全工作体系。一是关注治理的前端和深度,提高超大城市的“免疫力”。适时开展城市安全运行风险评估,利用城市现有的网格化管理基础,持续完善、滚动更新城市总体、各行政辖区、重点功能板块的城市安全运行风险评估工作。切实做好城市风险的辨识、分类、分级和评价,在行业管理上形成风险清单,在属地管理上形成风险分布,结合常

态化风险评估工作逐步形成城市和地区的风险清单和风险地图,实现风险可测、可观,做到底数清,情况明。加强城市综合风险监测预警,充分利用城市各系统、各行业的物联感知设备,构筑风险源监测体系,在治理前端明确目标,提升风险预判能力。进一步关注对城市总体运行的态势分析,结合风险评估成果和监测预警体系,构建城市风险指数研究。客观分析超大城市运行中的风险容量,结合横向比较分析,对城市风险运行态势进行分析。提升城市体检工作对城市安全运行的指导作用,尤其要关注在街道、乡镇等基层开展的安全运行专项体检,提升治理精度,找准潜在“病灶”,提前干预。二是完善治理的体系和工具,培育超大城市的“自愈力”。逐步完善城市风险治理责任体系,确定职能分工,构建风险管理操作手册,将责任体系转化为明确的行动机制,确保在遭遇突发事件时,部门协同高效。完善城市突发事件预案体系,基于超大城市可能遭受的各类风险开展情景模拟分析,重点加强灾害链、事故链的应急预案建设,强化应急演练,避免预案“束之高阁”。充分运用数字化转型契机,构建城市运行数字化平台,完善城市大脑的安全运行模块,形成风险管控平台。提前研究各类防灾救灾设施“平急转换”“平灾结合”的应急机制,提升应急响应效率,加强空间资源利用的复合性和机动性。关注数字化治理的“最后一公里”建设,逐步完善社区基层安全生活圈,利用手机小程序等“可用、好用、管用”工具,加强市民在隐患发现上报、应急物资获取、科普知识学习等方面的互动参与,提升韧性治理效能。三是孕育治理的环境和氛围,锤炼超大城市的“恢复力”。拓展市场参与的渠道,逐步建立责任让渡机制,培育保险环境,强化风险保险监管。明确风险分担方案,以保险作为政府和社会的媒介,强化将社会资源引入到城市风险防控活动中的能力,以浮动费率、市场化等多种手段防损止损,提升灾后救助能力。借助安全发展示范城市、防灾减灾示范社区等创建工作,提升基层安全文

化氛围,发挥基层文化建设对安全运行工作的引导力和感染力。借助自媒体、漫画式宣传手册等新颖的形式,提升公众安全意识和防灾救灾、灾后救助能力。不断总结各类突发事件应对中的舆情管控和引导经验,出台针对网络谣言的惩戒制度,将信息发布作为应急处置的重要环节,组织各类专班开展情景模拟演练,形成应对方案,做到舆情处理从容不迫,有序引导。

五、生态治理领域

——关于长江流域治理。长江科学院流域水环境研究所所长林莉认为,武汉是长江流域的重要节点城市,武汉探索超大城市现代化治理新路子,尤其要进一步强化长江流域河湖生态环境治理,这是对接国家、省市实施长江大保护战略的需要,是满足人民群众对美好生态环境的迫切需要。但武汉水生态治理还存在综合治理能力有待提升、水生态本底值不清、水生态保护修复任务艰巨、污染防治技术有待加强、生态保护治理能力亟待提升等问题。她建议实施“六大重点措施”:一是深入推进河湖综合治理。强化河湖监管,推进河湖“清四乱”常态化、规范化,坚决遏增量、清存量。严格水功能区监督管理,深入推进入河湖排污口溯源整治,完善江河湖泊排污口长效管理制度。二是加强重点区域系统治理。积极推进水生态保护修复,加强重点区域生态修复,认真做好饮用水水源保护,加强河湖生态监测与评价。充分发挥武汉作为国家中心城市、长江经济带核心城市的辐射带动作用,强化“一主引领”,带动协同保护,积极推动长江、汉江、通顺河、梁子湖、斧头湖等跨区域河湖生态协同治理。三是有序开展水生态本底调查与生态恢复工作。加强对生态指标的监测和考核,在开展水生态本底调查与评估时,同步开展长江(武汉段)生物多样性调查,全面落实长江“十年禁渔”,推进“江豚重返长江”计划,进而推动水生生物多样性恢复。四是科学溯源支撑重点水域水质改善。精准解析城市生态环境问题,

定量化、精细化城市污染物产排情况及其对水质的影响,重点围绕水质超标断面、达标不稳定断面、水质恶化区域定期开展水环境形势分析,科学溯源,解析污染成因,制定切实可行的水质改善行动计划,推动水环境监测预警常态化,促进重点水域水质改善。五是加强面源污染防治技术研究。加强科学合理、经济适用的面源污染防治技术研究,因地制宜筛选、研发、推广各种面源污染防治技术,同时探索规模化种植业、养殖业污染防治可行模式,减少面源污染的产生。六是强化生态保护治理能力。深入贯彻落实《中华人民共和国长江保护法》,强化区域内水生态环境保护修复的统一规划,统一治理、统一调度、统一管理,全面推进涉水生态空间管控与保护,加强涉水事务监管,推进河湖治理管理与河湖长制工作深度融合,强化科技和人才支撑,推进水治理体系和治理能力的现代化,加强数字孪生、大数据、人工智能、区块链等技术在河湖生态保护中的应用研究,大力推进卫星遥感、无人机、无人船、自动感知、智慧管控等新技术、新方法的应用,研究建立或更新环境大数据智慧监管平台,持续提升城市智慧治理能力。

六、城市规划建设管理领域

——关于智慧城市建设。智慧城市是新一代信息技术与城市现代化深度融合、迭代演进的新生态。华为湖北 CTO(首席技术官)石勇认为,武汉探索超大城市现代化治理新路子,其破题在于弄清楚武汉城市治理的特点、问题和需求。解题关键则是数字化变革,是“技术+组织+流程”的深度协同变革。一是强化数字化技术应用。要充分利用数字化技术提升治理和服务效率。二是管理体制机制改革。管理体系和决策机制的变革是数字化变革的重要支撑。信息化背景下,各职能部门间的沟通协同和扁平化管理机制再造尤为重要。三是推进流程变革。数字化赋能的作用发挥需要不断优化的流程相匹配,数字技术的提升也会倒逼组织流程的优化。比如,四川省推出“防火

码”数字化应用,通过信息技术提升森林草原火灾风险监控效率,做到早发现早处置,同时为决策指挥机制实现扁平化提供了条件。建议借鉴上海在“一网通办”“一网统管”方面的经验举措,成立城市运行管理中心,加强组织机制保障。以城市精细化治理为目标,围绕“高效办成一件事”,推动武汉城市治理体系不断完善,变被动服务为主动服务、变事后管理为事前治理、变经验主义为科学决策,提高人民群众的获得感和满意度,打造“善感知、会呼吸、有温度”的智慧之城。

——关于城市新型基础设施全生命周期运营。新型基础设施是城市高质量发展的重要决定性因素,是智慧城市建设、现代信息技术得以运转的基础支撑。但武汉是当前全国九大中心城市中唯一没有建设国家超算中心的城市。中科曙光华中区技术总监甘婷建议,武汉要着力构建“算力+数据+算法”的生态体系,在人才、政策制度、基础设施、主体单位等各方面共同配合,大力建设城市算力基础设施。一是加强统筹规划。基础设施建设要做到统抓、统建、统管,走向集约协同。加强数据融合共享,确保数据资源鲜活、准确、流动。二是强化技术手段。城市数字化底座要“全”,包括人工智能、基础算力设施以及“类脑超算”等大规模算力设施,是多种信息技术融合的综合性算力支撑平台,才能满足超大城市治理多种多样的需求。三是完善政策制度。将政府职能部门数据资源管理情况作为年度考核的重要内容,推动数据资源融会贯通。四是体现本地特色。武汉城市新型基础设施建设要解决武汉城市治理的特色需求。例如,武汉是全国互联网信息集散枢纽,国家网络安全人才与创新基地位于武汉,武汉城市治理需要特别关注和满足这类特色需求。

中科院先进计算产业创新中心副任何雪松认为,目前城市治理存在底数不明、基数不清和部门联动不紧等问题。他建议充分运用信息技术赋能城市治理,提升城市治理效能。一是摸清底数。掌握城市道路桥梁、供排水、管线等市政基础设施

底数,以先进计算的方式对变量动态进行监测、分析、预警,实现精准治理。二是摸清基数。精确掌握城市人口结构、规模、需求等基数,提升社区网格化治理效能。三是加强部门联动。通过大数据分析自动识别政务服务对象的各种需求,主动进行政策精准匹配。比如,宜昌市依托三峡云计算中心积极推进智慧城市建设,围绕市民关注的“衣食住行、生老病死、安居乐业”,多方面完善治理和服务体系。

——关于有目标的城市未来。德勤武汉有限公司总经理杨柳认为,在大力发展数字经济方面,武汉应抢抓机遇、乘势而上,以“科技之治”为治理目标,结合自身优势以数字化转型整体驱动生产、生活和治理方式的全面变革,探索数字孪生治理超大城市现代化建设。一要充分挖掘数据要素,营造数字化、智能化发展新环境。当前,政府各部门之间、社会各行业之间仍然存在数据资源“不愿共享”“不能共享”“不敢共享”等严重“信息孤岛”“数据烟囱”现象。武汉应加快提升数据的开放共享水平,挖掘数据要素价值,营造数字化发展“新环境”。如在平安武汉建设方面,持续加强联网整合政府职能部门、重点行业及社会单位的自建视频与相关数据信息,强化“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控、智慧应用”的视频监控格局,并继续加大视频资源的整合力度,加强人脸识别、红外监测等技术升级应用,进一步满足常态化防疫工作需求,提升城市平安建设的智能化水平。二是要通过数字与信息技术为支撑助力城市治理现代化。当前数字技术正与三次产业全面融合,向经济社会各领域深度渗透。应加快利用物联网、云计算、大数据等数字与信息技术,实现武汉市治理体系和治理能力现代化,推进城市“一网统管”“一网通办”,将数字触角延伸到市、区、街(乡镇)、网格、社区等城市治理端口,探索出具有武汉特色、体现当前时代特征的超大城市治理发展路线。三是要完善数字经济发展相关的法律制度与政策体系。在我国数字经济高速发展的情况下,较多

的基本市场规则有待建立完善,导致出现头部平台垄断、“数据杀熟”、盲目扩张、同质竞争、创新乏力、隐私泄露、税收征管困难等各种问题,中小民营企业和科技企业生存环境有待优化。武汉市应不断完善与数字经济发展相关的法规制度,努力保障数字经济市场的健康、高质量发展。

七、党建引领治理

——关于基层治理和社区建设。华中师范大学政治与国际关系学院袁方成教授认为,基层党建是引领基层治理的重要保障,在基层治理中发挥着“领头羊”“主心骨”“稳定器”作用。基层党建质量和水平直接关系到群众的获得感、幸福感、安全感。特别是经历疫情防控武汉保卫战,在职党员下沉已走向制度化,但仍需进一步总结经验,着力“推‘沉’出新”,充分发挥在职党员“扎根”力量。袁方成认为,当前在职党员下沉基层仍面临四大难题:双重组织“显矛盾”,协调管理难;权责关系“模糊化”,精准服务难;考核评估“力度小”,科学监督难;激励机制“有缺口”,持续动员难。建议:一是“沉”出秩序,制定管理“新规划”。优化报到管理,深化党员下沉“双报到”机制,创新党员报到登记形式,可采取线上与线下相结合的形式。构建常态组织结构,将临时党支部就地转化为多个功能型党支部,由社区综合党委统一领导、管理、调度下沉党员干部开展工作;各单位成立党员干部下沉社区工作领导小组,组建下沉党员工作队和应急突击队,社区应急联络时“有呼必应”。二是“沉”出服务,优化工作“新机制”。细化工作方案,机关企事业单位要收集整理下沉党员干部情况,制定服务能力清单;社区层面收集居民需求、愿景,形成需求清单。搭建沟通平台,社区应为下沉队伍搭建内外沟通与服务平台,内部联通

社区工作班子,外部联系群众。开展重点服务,在社区原有需求清单基础上,挖掘居民“微心愿”,整合意见,形成社区特色服务项目清单,社区选择一批重点开展。三是“沉”出规范,完善督评“新流程”。梳理制定工作正负清单,为各级社区党委和机关企事业单位党委监督评估提供参照。严格实施动态监管,建立纪实管理机制,通过实地调研、季度通报、晾晒做法等方式,做好督促提醒、优秀表彰、批评惩戒等工作;各级组织部门应定期对各下沉单位党员干部下沉工作情况进行监督并追究相应的责任。科学评估下沉效能,要建立规范化、科学化的考核体系。四是“沉”出动力,制定激励“新办法”。筑牢工作保障,为下沉党员干部提供必要的工作条件,将党员干部下沉社区补贴纳入财政预算,针对在基层社区治理工作中做出重大贡献的下沉党员干部,给予必要的经费补贴,重视应急抢险救灾工作后下沉党员干部的轮岗轮休与服务补贴。完善积分管理,社区对每位下沉党员干部的服务情况可进行积分登记管理,将积分结果作为党员民主评议、党组织分类定级、党内评优表彰的客观参照。树立模范典型,每年度针对下沉工作表现优秀的单位、个人,分阶评定星级,授予物质精神双嘉奖;注重挖掘下沉社区工作中涌现出的先进人物和典型事迹。

参考文献:

- [1]孙建平.提升城市风险治理能效的精细化管理路径[J].上海城市管理,2021,30(2):4-8.
[2]袁方成,何雪娇,林洁云.通往城市现代化之路:打造超大城市社会治理共同体[J].复旦城市治理评论,2021(1):135-162.

(整理者:田祚雄、夏芸芸、胡玉桃)

(责任编辑:陶秀丽)

武汉民营经济发展质量不高的原因分析及对策建议

罗 知

摘 要:民营经济是调动创新动能和经济活力的关键。“十三五”期间武汉市民营经济发展取得了较大成效,但与先进地区相比,武汉的民营经济比重仍然偏低。本文从体制因素、经济结构因素和发展机遇因素三个方面进行分析,指出国有企业占比高造成的体制性扭曲、重工业比重高、商贸企业比重高、固定资产投资高以及未抓住入世机遇和电商机遇,是武汉民营经济占比不高的主要原因。借鉴浙江、江苏和珠三角的民营经济发展经验,结合武汉民营经济发展特征,指出未来武汉民营经济的发展方向是,形成技术创新互动的新发展模式,深化国企改革,优化竞争中性市场环境。

关键词:民营经济;发展模式;国企改革;竞争中性

经过改革开放四十多年的努力,我国已经从低收入国家转变为中等收入国家,迈入高质量发展阶段。但现阶段我国仍然面临很多新的矛盾和挑战,特别是此前支撑中国经济高速增长的几大动力均有不同程度的减弱,同时,创新能力的不足、经济活力的不足等因素也成为制约经济发展的重要因素。要调动创新动能和经济活力就需要大力发挥民营经济的作用。这是因为,在改革开放四十多年的历程中,民营经济的发展不仅极大促进了生产力发展,提高了人民生活水平,而且民营经济绩效高、创新实力强、研发投入高,尤其是近年来民营经济几乎主导了新兴产业的发展,表现出巨大的活力和创造力。

为了促进民营经济的发展,武汉市积极对标全国先进城市,先后出台一系列支持中小企业和民营经济发展的政策措施,着力优化企业发展环

境,深化企业服务,改善营商环境,对民营经济的发展起到了积极推动作用。但不可否认,目前武汉的民营经济占比偏低,民营经济活力不强,与国内一线城市、沿海城市存在一定的差距。本文将总结“十三五”期间武汉市民营经济发展的成效,对比武汉与国内主要城市民营经济发展的现状,然后从体制因素、经济结构因素和发展机遇因素三个方面分析武汉民营经济占比不高的原因,最后提出政策建议。

一、“十三五”期间武汉市民营经济发展的成效

(一)市场主体数量不断增加

“十三五”期间,武汉民营经济市场主体增长

速度较快,从2016年的34.65万户增加到2020年的58.7万户,年平均增长率高达14.09%。尤其是2020年,武汉市遭受新冠肺炎疫情的严重冲击,停工停产接近100天,民营企业数量仍然保持了13.6%的增速。截至2020年12月底,全市市场主体数达到140.3万户,同比增长8.6%。其中,民营企业户58.7万户,个体户79.8万户。

(二)中小企业民营经济实力不断增强

“十三五”期间,武汉民营经济增加值稳步提升,从2016年的5070.6亿元增加到2019年的6963.6亿元,年均增长率达到9.3%。2020年,受疫情影响,民营经济增加值有所回落,下降到6294.31亿元。2016—2020年间,武汉民营经济增加值占GDP比重一直保持在40.0%以上,最高达到44.0%。同时,武汉龙头民营企业实力不断提升,“十三五”期间武汉入围“全国民营企业500强”的企业从9家上升到13家,入围门槛从2016年的227亿元上升到2020年的409亿元。

(三)民间投资持续活跃

“十三五”期间,武汉民间投资持续上升,从2016年的3866亿元上升到2019年的4885亿元,受2020年企业较长时间停工停产影响,民间投资额下滑至3997亿元。除2020年之外,“十三五”期间,武汉民间投资占GDP比重始终超过50%,民营企业在固定资产投资中发挥主导作用。

(四)创新能力不断提高

“十三五”期间,全市高新技术企业从2016年的2177家增长到6259家,2019年即实现高新技术企业数量倍增。2020年,全市共认定高新技术企业1842家,高新技术企业总量达6259家。全市高新技术产业增加值4032.10亿元,高新技术产业

增加值占GDP的比重达25.82%。2020年,全市发明专利申请量34635件,发明专利授权量14667件,每万人口发明专利拥有量达到51.87件。2020年,全市有重点“小巨人”企业14家,国家级“小巨人”企业49家,省级“小巨人”企业73家。

(五)中小企业服务体系不断完善

“十三五”期间,武汉已经形成了以武汉市中小企业公共服务平台为核心,14个开发区服务分站以及辐射各产业园区、特色产业集群等窗口的“1+14+N”的服务体系,带动356个服务机构、100个创业之家、76个市级小微企业创业创新示范基地,成为服务小微企业成长的重要力量,大力提升了服务企业的能力,取得了良好的社会效益。此外,全市建成各级科技创新平台1819家,其中国家级134家、省级981家、市级704家。截至2020年底,全市共有科技企业孵化器163家(其中国家级41家),各类众创空间272家(其中国家级67家)。孵化器和众创空间的发展加快了中小微企业创新创业的培育,激发了中小微企业创新创业的活力,为经济增长和产业升级注入了源源不断的新动能。

二、国内主要城市民营经济发展情况及模式比较分析

为更加全面和深入地了解武汉市民营经济发展的现状,选取上海、北京、广州、深圳四个超一线城市以及杭州、南京两个新一线城市与武汉进行对比,并总结部分先进地区的民营经济发展模式。由于各地数据公布情况不同,部分城市的数据有所缺失。

(一)国内主要城市民营经济发展情况比较

1. 民营市场主体数

对比超一线城市与新一线城市(见图1)可以发现,四个超一线城市不仅私营企业的数量多,而且私营企业占民营经济市场主体的比重明显高于杭州、南京和武汉。其中,深圳市的民营市场主体最多,约为320.1万户;上海的私营企业数量以及

私营企业占民营经济主体比重最高,分别约为202.2万户与80.3%。而新一线城市的民营市场主体则多为个体工商户,武汉的个体工商户占比最高且私营企业最少,分别约为58.8%与51.7万户。

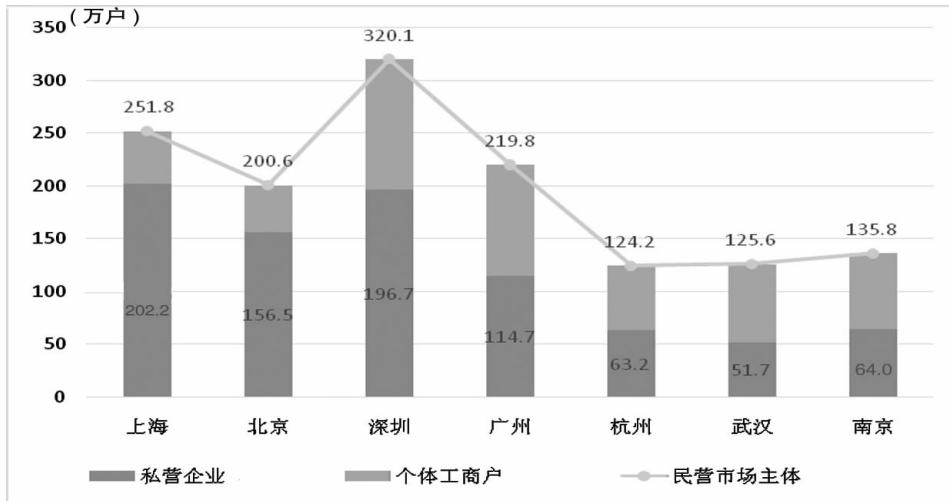


图1 各市2019年实有民营市场主体数量

2. 民营经济增加值

从图2可以看出,北京的民营经济增加值最高,约为14000亿元,其次为上海。但是这两个超一线城市的民营经济增加值占GDP比重并不高。主要的原因在于,北京的央企总部聚集,贡献了绝

大部分增加值,而上海的外资企业增加值占比超过4成。在三个新一线城市中,杭州的民营经济增加值与占比最高,分别约为9378亿元和61.0%;武汉的民营经济增加值低于南京,且其占GDP比重也不及南京,约为42.9%。

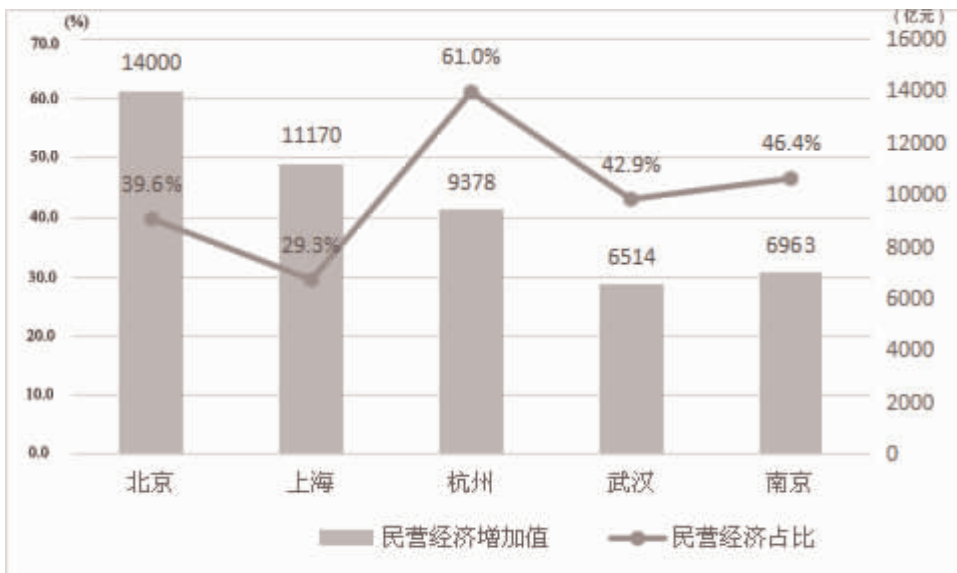


图2 各市2019年民营经济增加值与占比

3. 民营经济税收

从图3可以看出,北京的民营经济税收规模最大,约为6165.1亿元,但占比仅为37.1%。武汉的民营经济税收为1786.6亿元,高于南京,但是远

不及北京和上海。值得一提的是,武汉的民营经济占税收总规模的比重最大,约为65.3%,充分说明民营经济对武汉经济的贡献较大。

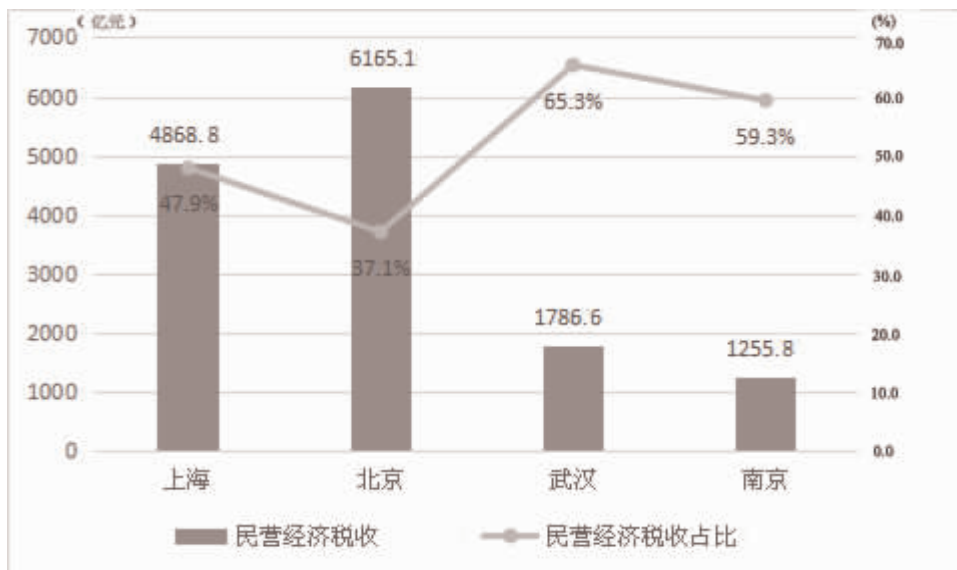


图3 各市2019年民营经济税收与占比

4. 民营企业竞争力

从图4可以看出,杭州入围全国民营企业500强的企业数量最多,为36户;而北京的新增上市民营企业的数量最多,约为39户。武汉在全国500

强民营企业的入围数量上与北京、上海、广州差异不大,还略优于南京,但是在新增上市民营企业数量上与北京、上海、深圳、杭州的差异较大。

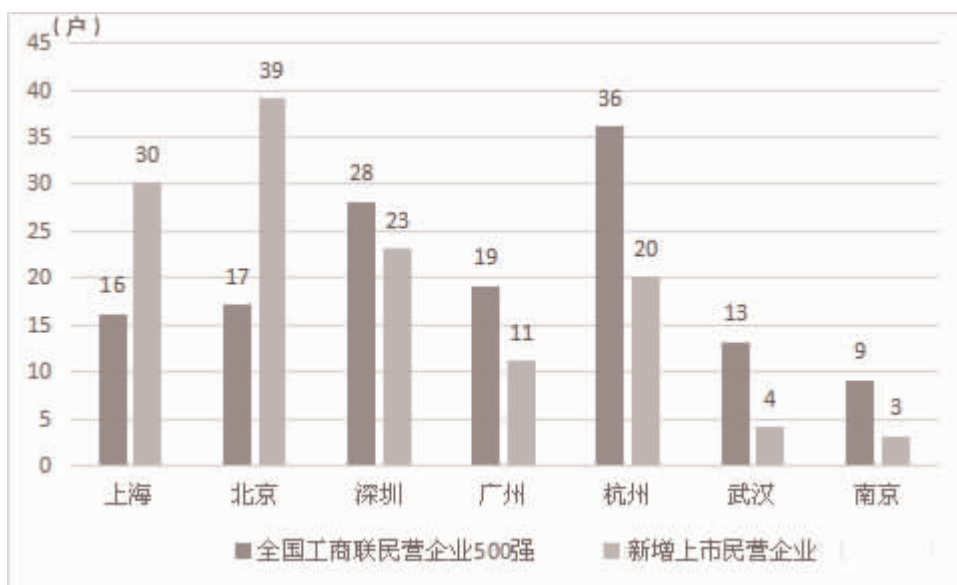


图4 各市2019年民营企业竞争力

(二)浙江、江苏和珠三角地区民营经济发展模式比较及对武汉的启示

1. 浙江模式:调整市场结构,由传统制造业转向信息服务业主导

在加入 WTO(世界贸易组织)之前,浙江的民营经济以温州和台州作为代表,表现为“小商品”和“国内大市场”的发展模式,即通过小商品的经营,以面向全国的大市场带动了工业化的发展,并涌现出一批知名的民营企业。但这些民营企业主要是以劳动密集型、低加工度、低附加值的传统制造业为主,民营企业缺乏人才、资金和技术等正规要素市场的支持。加入 WTO 之后,浙江的民营企业把发展重点放在了市场结构的调整上,通过内销改出口,逐渐走出了一条“小商品”带动“国际大市场”的发展道路。

2003 年之后,以杭州阿里巴巴为代表的浙江民营经济开始探索以风险投资为支撑、以新一代信息技术为手段的市场结构调整思路——“开拓网上市场”,并从 2008 年开始获得了大规模的发展。以阿里巴巴为代表的电子商务类企业依托互联网平台整合国内市场、开拓国际市场,形成了电子商务生态体系。这对浙江民营经济乃至整个中国的民营经济发展都产生了深远影响。这一阶段的浙江民营经济特别是杭州民营经济的发展,在本质上已经区别于之前的草根特征,而是依靠吸引国内外高端人才、大规模利用资本市场、提高企业治理水平发展起来的。浙江民营经济的中心也逐渐从温州、台州、金华等地向杭州转移,浙江民营经济的产业结构也由过去的以传统制造业为主转向以信息传输、计算机服务和软件业为代表的信息服务业为主导。同时,依托互联网技术的优先发展,浙江的传统民营制造业成为全国范围内较早开始依托互联网实现“生产—销售—消费”协同升级的企业。

2. 江苏模式:依托政府引导,不断推动其向高

新技术产业升级

江苏的民营经济发源于苏南地区的乡镇企业。从地理位置上看,苏南乡镇企业地处长三角中部地区,交通运输成本低,又因为靠近上海,更容易接收资金、技术和人才辐射。而且早在计划经济时期,江苏就有较好的工业基础,因此江苏民营经济的发展一开始就是工业化、规模化、重型化的“大商品”道路。

江苏民营经济的兴起和发展一直有赖于政府的大力推动。1997 年,江苏省委、省政府就将发展民营经济明确为 21 世纪江苏省经济战略重大转型决策,使得苏南地区的乡镇企业与政府脱离了关系,形成了新的法人治理结构。在 2000 年以后,江苏省政府充分认识到民营经济在扩大就业、百姓增富和创造社会财富等方面具有不可替代的作用,把加速发展民营经济作为实现“两个率先”的重大战略,并开始向浙江民营经济学习如何发挥市场机制和创业精神。2008 年之后,江苏省政府大力发挥政府的产业引导和资源整合作用,通过大力招商、建设国家级高新技术园区,不懈推动民营高新技术产业,特别是民营经济中的大企业、大产业的快速发展。

3. 珠三角模式:发展资本市场,由外向型经济探索实现自主创新

珠三角的民营经济发展是从外向型经济起步的。珠三角一直与港澳地区保持着密切的经济和社会联系,乡镇企业吸引了大量来自港澳的资本、技术、人才和先进的管理制度,并将“三来一补”作为农村工业发展的主要形式,形成了以“两头在外、大进大出”的发展模式。1997 年亚洲金融危机之后,珠三角的民营经济则走向了“代工升级+自主创新”的道路。特别是深圳,有感于传统加工贸易导致经济发展乏力的迹象,深圳市委、市政府早在 1995 年就提出以科教兴市为主的“二次创业”目标,并在 1997 年颁布了《关于进一步扶持高新技术产业发展的若干规定》。以 1997 年为起点,

华为、中兴通讯、比亚迪、腾讯等企业开始集中涌现和城镇化,使得深圳民营经济探索出一条自主开发、自主创新、自主知识产业的发展道路。

4. 重要启示

可以看到,浙江政府主要“以放为主”发展民营经济,江苏政府主要以大力推动产业升级为主发展民营经济,珠三角以聚焦创新为主发展民营经济。其中,浙江“以放为主”的模式导致浙江民营经济的发展更多地表现出一种市场自发的特点,具有一定的分散性和无序性。由于政府产业政策的缺位,无法为民营经济从事高投入、高科技、高风险的长远项目整合资源、分散风险,企业的创新创造能力受到了一定的制约。当然,近年来数字经济的兴起为浙江的民营经济注入了全新的活力。而江苏省政府大规模参与产业培育和产业更替,这让江苏的千亿级民营企业、高新技术企业数量、高新技术产业产值占比等指标在很长一段时间内领先浙江。珠三角特别是深圳市政府在放权给企业的同时,通过创建国家自主创新示范区、前海自由贸易区、大力发展民营创投等方式,为企业谋求更加宽松优厚的政策优势,构建更加发达的多层次资本市场,以此实现高科技民营企业的集聚和创新知识的外溢。

三、武汉民营经济发展质量不高的体制性因素分析

新中国成立后,国家在武汉重点投资建设了一批重工业企业,武钢、武重、武锅、武船等全国知名的“武字头”企业,让武汉成为了中国举足轻重的工业基地。武汉不仅工业产值高,而且央企和国有企业为武汉的经济发展做出了重要贡献。2019年,武汉共有规模以上工业企业2890家,其中国有及国有控股企业256家。国有及国有控股企业的总资产10084.32亿元,固定资产净值2648.34亿元,营业收入10486.85亿元,利润总额

445.27亿元,占规上工业企业比重分别为84.5%、67.1%、75.64%和51.35%。作为经济压舱石,央企和国有企业使得武汉在面对冲击时仍然可以有较大的韧性,例如2020年武汉遭受到新冠肺炎疫情的严重冲击,但全年仍然保持了经济和社会的稳定发展,国有企业功不可没。但是,也需要看到国有企业比重较高对武汉民营经济产生了挤出作用。这种挤出作用通过三个途径实现:一是地方经济的国企发展路径依赖造成民营企业边缘化,二是国有企业比重高强化了政府干预市场的行政力量,三是国有企业比重高导致行政模式不适应民营经济发展。这三者可以说是国有企业占比高导致的体制扭曲,这些体制性因素在很大程度上制约了民营经济的发展。

(一)地方经济的国企发展路径依赖造成民营企业边缘化

国有企业比重越高的地区,政府越有可能形成对国企的路径依赖。政府只要能够稳住国有企业,就可以保障地方经济增长的基本盘。因此,政策和优惠会偏向国有企业,使得民营经济特别是中小民营企业事实上处于市场的边缘。同时,在官员考核的规则下,官员为了尽可能在短期内做出成绩,最直接和快速的办法就是引进大项目,或是扶持央企、国企加大固定资产投资、上项目,而不是精耕细作去扶持规模较小的民营经济、中小企业。后者不仅见效慢,而且带来的GDP和税收可能远比不上引进一个大型央企项目。在这种激励制度下,地方政府会进一步强化依赖国有企业的发展路径。

(二)国有企业比重高强化了政府直接干预市场的行政力量

依赖国有企业的发展路径还会强化政府直接干预市场的行政力量,从而对民营经济造成挤出。

国有企业与民营企业在运行方式上存在很大差异,其中最重要的差异即体现在经营目标上。民营企业的目标是单一的,即追求利润最大化,而国有企业则可能同时具有多重目标,在一定程度上,国有企业是政府实现经济目标或政策目标的重要工具。这些政策目标可能包括稳定就业、稳定固定资产投资、实施产业政策、稳定物价等经济目标或政治目标。此外,国有企业还承担着提供国计民生的保障的任务,例如提供水电气、公共交通等公共品。

由于国企高管的任命、绩效考核、升迁等都与政府相关,且国有企业可以作为经济发展的逆周期调节稳定器(经济下滑时,政府指导国有企业追加投资和就业),这就导致政府有能力通过指令性或指导性意见,促使国有企业发挥工具性功能,协助地方经济发展。在国有企业比重越高的地区,国有企业的工具性功能就越大,地方政府通过行政干预市场的能力就越强,集中体现在重监管、资源集中、自由裁量权大、审批事项多、审批难等。这些都会增加民营企业的经营成本和办事难度,不利于民营经济的生存和发展。

(三)服务于国有企业的行政模式不适应民营企业的发展

涉企事项往往会牵涉到多个行政部门,在国有企业比重比较高的地区,这种多头、多部门管理涉企事项的行政模式并不会制约国有企业的发展。这是因为,一方面国企与地方政府之间存在着较强的社会网络关系,能协助国有企业解决难题,另一方面国有企业往往建立了一整套几乎与政府无异的行政体系,国企在办理不同事项时即使需要与多个政府部门打交道,也可以找到相应的专职人员去对接和处理。因此,在国有企业比重高的地区,由于国企和行政模式之间是匹配的,政府部门没有动力改进企业服务模式。

但这样的涉企事项碎片化管理模式会导致中小民营企业办事非常困难。民营企业数量众多、规模较小,政府不会主动、也没有精力与他们建立稳定的强关系。即使企业能与某个部门或者办事机构比较熟悉,也难以在整个政府行政链条上都建立起较强的社会关系网络。

此外,民营企业为了压缩成本普遍将管理部门合并,一个员工可能要完成诸多不同的任务。很多中小民营企业甚至连现代化企业制度都没有建立,尚缺乏经营管理和战略管理专业人员,更无力安排专门的人员对接不同政府部门。因此,很多中小民营企业在碰到问题时,要么是苦于没有门路,只能听天由命,要么就是到处找熟人、找关系,疏通完一个部门还要去疏通另一个部门,疲惫不堪。

四、武汉民营经济发展质量不高的结构性因素分析

武汉的经济结构也是导致民营经济占比低的重要原因,主要的结构性因素包括重工业比重高、商贸企业比重高以及固定资产投资占比高。

(一)重工业比重高

武汉市的重工业比重一直偏高。2010年以来,武汉重工业占比最低为73.81%,最高为78.83%,2019年为75.0%,远高于广东(最低61.7%,最高68.39%)和浙江(最低59.3%,最高64.7%)等民营经济发展较好的地区。民营企业往往难以承担巨额的固定资产投资和较长的回报周期,很少投资和参与重工业,而且重工业的发展对于民营经济是一把双刃剑。

从有利的方面来看,重工业企业以资本密集型为主,投资动辄十几亿甚至上百亿,央企和国企往往是重工业发展的主导者,所以,对于地方政府而言,发展重工业不仅可以有效拉动地方的GDP,

而且有利于地方引进大型央企和国企项目。发展重工业十分契合武汉市自解放以来形成的工业基础和央企、国企集聚的优势,因此,多年以来武汉市一直偏好重工业优先发展的战略,而且在一些重点的重工业行业,如汽车行业、钢铁行业,已经形成了以龙头国有企业和央企为雁首,与之相关联的上下游民营企业为雁身的雁阵发展模式。这种发展模式在我国快速工业化过程中,随着重工业行业的发展,确实带动了一批民营企业的成长。

从不利的方面来看,重工业比重过高意味着固定投入过大,企业转型升级难。特别是2008年之后,我国经济发展模式和经济结构不断转型,很多重工业行业陆续出现产能过剩现象,部分重工业企业被市场淘汰,还有很多企业生存艰难。围绕着这些大型重工业企业的本地民营企业也随之出现发展困难。即使不考虑产能过剩造成的影响,由于重工业行业中的央企、国企与产业链上下游的民营企业议价能力过于悬殊,民营企业被迫向央企和国企让渡一部分利润,这也导致武汉市重工业行业中的民营企业虽然数量多,但是毛利润率低、规模不大、实力不强。此外,重工业比重太高也会挤出轻工业发展,而轻工业是民营经济的发展重地。

(二) 商贸企业比重高

武汉一直占据着全国性水陆交通枢纽的地理优势,自古以来就有商贸繁荣的基因。武汉市的批发零售业、租赁和商务服务业占比非常高,截至2020年12月,这两个行业的企业户数占企业总户数的45.76%。但是,商贸的繁荣并未带动武汉轻工业的发展,即武汉虽然是商品的集散地但并不是商品的生产地,汉正街也并未像义乌小商品市场一样形成大规模的前厂后店发展模式。可能的原因是:一方面商贸行业就可以让本地民营企业

获得丰厚的回报,所以鲜有民营企业愿意从事投资高、周期长、风险大的商品制造业;另一方面是由于武汉市自解放以来的重工业发展道路,与其他轻工业发达地区相比在生产上并不具备技术优势和成本优势,因此,本地民营企业多从事商贸活动而非生产活动。交通的发达带来了大批商贸企业的诞生,但是商贸行业进入门槛低、没有核心竞争力,这就导致商贸企业利润较低、规模小、产业链短。因此,虽然武汉商贸企业众多,但是截至2019年底规模以上批发业法人企业仅1369家、限额以上零售业法人企业仅916家,与高达17.36万家(2020年12月统计数据)的批发零售企业总数相比,规上企业的比重十分低下。

(三) 固定资产投资占GDP比重高

1998—2019年,武汉市的固定资产投资占GDP比重基本呈现出逐年升高的趋势,从1998年的41.96%上升到2015年的73.24%,虽然2016和2017年出现了下滑,但是2019年仍高达58.9%,而2020年北京和上海的固定资本投资占GDP比重仅22%和23%。在经济发展到较高阶段之后,持续的高投资会导致资本投资效率低下,不利于创新的发展,这是因为企业如果能够依靠高投资获得利润,就没有动力追求创新和变革。更重要的是,高投资会导致经济结构越来越偏向重工业化,特别是政府主导的投资尤其偏好重工业和基础设施。上文我们已经分析过,过高的重工业比重对于民营经济发展的制约作用,因此,武汉市投资驱动型的增长模式不断强化重工业的发展路径,不利于民营经济壮大。在武汉市固定资产投资占GDP的比重不断上升的同时,民间投资占比自2012年却开始逐年下滑,从2013年的58.3%一直下滑到2019年的51.1%。这说明武汉市的经济增长不仅一直依靠投资驱动,并且政

府在固定资产投资中还占据了相当大的比重。

政府的过度投资会挤出民间投资,主要原因有三个:第一,政府投资增加会提升对资金的需求,在信贷供给有限的情况下,资金需求的上升要么会提高贷款的利率,从而增加私人投资的成本,要么会挤占金融机构对私人信贷的供给,这两个机制都会挤出民间投资。第二,政府的过度投资还会带动需求上升,在短期供给不变的情况下会导致物价水平的上升,增加企业的投资成本,进一步挤压民间投资。第三,由于政府很有可能通过发债的形式筹集资金进行投资,而债务的偿还最终需要通过增加税收的途径来弥补,这会降低居民的可支配收入、增加企业税负,从而挤出民间投资。因此,高固定资本投资、高政府投资比重的粗放型经济增长模式,不仅会造成产能过剩,强化重工业发展路径,而且会通过利率、信贷、物价水平、税负等多个途径挤出民间投资,不利于民营经济发展。

五、武汉民营经济发展质量不高的发展机遇因素分析

是否能把握住发展的机遇,也是民营经济能够蓬勃发展的主要原因。20世纪90年代之后,对于民营企业而言,较大的发展机遇有三次。

(一)90年代初的改革开放机遇

民营经济的第一次重大发展机遇出现在1992年至2001年间:1992年邓小平南方谈话后明确了中国特色社会主义的指导思想,终止了理论上纠缠不休的关于资本主义和社会主义的讨论,彻底扭转了民营经济徘徊不前的局面。再加上我国快速的工业化、城镇化进程以及国有企业“抓大放小”的战略重组改革,为民营经济的跨越式发展提供了重大机遇。

1993—2001年,全国民营企业从14万户增加到

244万户,年均增长33%,注册资金由221亿元增加到24756亿元,年均增长60%,投资者从30万人增长到622.8万人,年均增长49%,从业人员从232万人增长到3409万人,增长近14倍,税收贡献从4亿元增加到976亿元,年均增长70%。在这一时期,武汉市的民营企业也抓住了宝贵机遇,实现了快速发展。1992年,武汉市工业企业总产值中国有企业占比73.1%,到了1999年下降到29.6%,集体经济的比重从21.3%下降到18.5%,个体经济从3.4%上升到18.8%,其他类型的经济占比从2.2%上涨到33.1%。社会消费品零售总额中,国有企业的比重也从1993年的49.1%下降到32.2%。

(二)2000年初的入世机遇

第二次发展机遇是2001年中国加入WTO。由于我国低廉的劳动力成本和发达国家产业链的转移,民营企业迅速融入到全球化的大潮中,在轻纺、食品、电子、普通机械等行业的出口方面占据了绝对优势。然而在此期间,由于武汉市以重工业发展为主,资源和政策主要投向重工业行业,轻工业发展不具备产业优势和地理优势,导致轻工业企业未能较大规模地承接全球价值链转移,武汉民营企业和民营经济未能很好把握这次重大机遇搭上全球化的快车。

图5是全国、武汉市、杭州市和广州市2001—2019年的贸易依存度指标(进出口总额占GDP的比重)。可以看到,入世以后,武汉的外贸依存度确实有所提高,从2001年的14.6%上升到2008年的峰值24.2%,但随后开始逐年下滑,2019年的外贸依存度仅有15.0%。然而在此期间,全国的外贸依存度最高为2006年的64.0%,最低也为2016年的33.0%。而民营经济较好的广州和杭州的外贸依存度更高,峰值分别为85.0%和89.1%,即使到2019年也维持在42.0%和36.4%的水平。可见,虽然入世以后武汉的

外贸依存度的变化趋势与全国一致,且在2001—2007年之间有所上升,但是始终远低于全国平均水平,与

民营经济发展较好的浙江、广东差距巨大,甚至也不如周边的长沙、南昌和郑州。

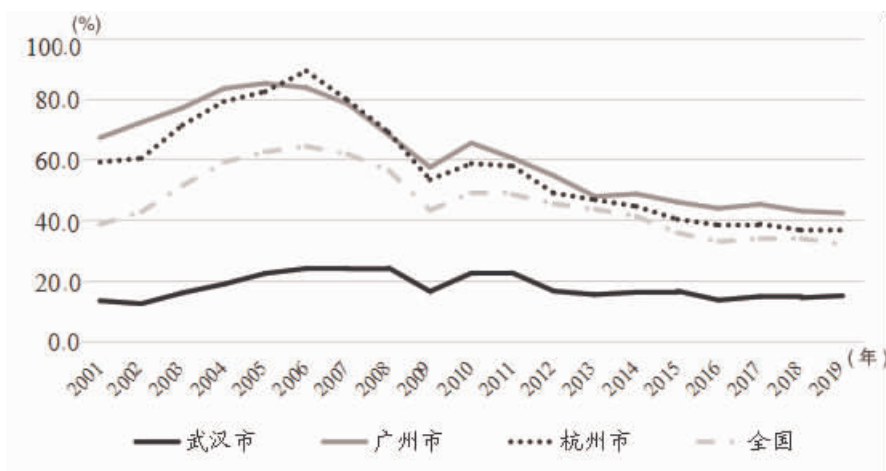


图5 2001—2019年武汉、广州、杭州和全国贸易依存度

由于很多地区或多或少地存在所有制歧视,在市场竞争中国有企业可以获得更多的政策扶持、信贷资金和补贴,因此,在封闭的国内市场不公平竞争阻碍了民营经济的发展。但是,当市场从封闭走向开放时,意味着民营企业可以自由进入国际市场,通过公平竞争获得订单。同时,进出口贸易扩大了产品市场的范围,有助于民营企业打开销路、做大做强。所以,一个地区的经济越外向,民营经济的发展机会就越多、面临的竞争越公平。然而,长期以来武汉市的开放程度在全国地级市中都处于中下水平。在封闭经济中,凭借优越的交通位置优势,依靠水陆交通发展商贸一直是武汉市经济增长的重要战略,也确实在很长一段时期发挥了作用。但是这种优势资源带来的发展路径不断强化,在面对经济从封闭走向开放时,企业忽视了外向型经济带来的巨大变革。进入21世纪以后,我国的商贸从内陆转移到沿海,内河与铁路的重要性大幅下降,海运和空运成了贸易的主要模式。由于发展战略没有及时调整和转型,企业既缺少融入全球经济贸易的意愿,也缺少

开拓国际市场的渠道和经验,武汉的民营企业并未借助中国融入全球化的进程发展壮大起来。

(三)近10年来的电商机遇

民营经济的第三次发展机遇是电商红利。2019年中国网购市场交易规模达到9.9万亿元,占社零总额的24.1%。随着大数据和人工智能技术的发展、互联网基础设施的提升,电商行业还直接催生了数字支付业务和以网络零售为基础的各类生活服务业(外卖、出行、家政等),带动了网店购物、物流配送、网络营销等一系列相关行业的发展,而这些行业中绝大部分都是民营企业。

2020年,天眼查发布《“双11”电商行业数据报告(2020)》,报告显示我国有超过378万家电商相关企业,其中广东的电商企业数量最多,达到74万家,占全国的19.7%,湖北未进入前十。从城市来看,中国电商最多的十大城市分别是深圳、上海、金华、广州、西安、杭州、南京、烟台、长沙和惠州,其中深圳最高为49.7万家,惠州为3.6万家。虽然武汉有17.35万家批发零售企业,但电商数量不及惠州,这一方面说明本地商贸企业转型不及

时,大多还是在从事传统的商贸经营,另一方面也说明本地的民营企业并未抓住电商经济带来的红利,这或许也与本地的轻工业产品生产不具备优势以及传统发展路径的依赖相关。

六、武汉壮大民营经济的政策建议

(一)形成技术创新互动的新发展模式

武汉是一座国企占比高、重工业占比高、内贸占比高的国家中心城市,民营经济既没有浙江的草根特性,也没有珠三角的开放特性。武汉民营经济发展模式也接近于自发的模式,但是这一模式在偏保守的地方文化和缺乏政府大力推动的双重因素下,民营经济不仅规模不大、缺少知名品牌、产品竞争力度不足,而且在活力和创造力上与沿海发达地区也存在较大差异。江苏民营经济发展的基础与武汉比较接近,因此,江苏模式对于武汉更具有借鉴意义。尤其是江苏政府对于民营经济的重视以及在政策上的扶持,是武汉下一步发展民营经济需要汲取的宝贵经验。但同时也需要看到,由于地理位置优越,江苏承接了来自长三角的资金、人才和技术,武汉要想实现民营经济高质量发展必须补足这三个方面的短板,走一条充分发挥自身潜在优势的道路。

以强化人才区位优势为基本点,创建有利于优势发挥的政策环境。作为全国人才科教基地和全国交通枢纽中心,武汉的人才优势和区位优势十分明显。政府要注重建设良好的政策环境,才能使这些优势得到充分的发挥。要进一步发挥武汉超大城市优势,加强与周边城市的合作共赢,通过超大市场规模,充分发挥产业、企业和人才的溢出作用,形成城市之间、产业之间、企业之间、人才之间的正向反馈。以数字化和智能化转型为突破口,以政府产业政策为先导,形成技术创新互动的新发展模式。谋划具有国际视野的创新驱动战略,大力发挥政府的产业引导和资源整合作用,通

过打造重点产业创新集群、重构创新体系、强化创新政策支持、优化金融支持体系、创新技术人才培养体系,不懈推动民营经济高新技术产业的数字化与智能化转型,形成与现代信息科技紧密相连的发展模式。

(二)深化国有企业改革

随着市场经济的不断发展,效率、创新、技术进步、资源配置效率开始逐渐取代资本积累,成为经济高质量增长中最关键的因素。特别是对于武汉而言,国有企业的比重较高已经产生了一些体制性的扭曲,对民营经济造成了挤出效应。这就要求武汉的国有企业加快改革步伐,做优做强影响力,更加注重发展效率和资本收益率,而不是规模。一方面,进一步调整和优化武汉国有经济的布局。国有资产应该尽量减少在竞争性领域的比重,向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业集中,向提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的重要行业集中,向前瞻性战略性新兴产业集中。另一方面,国有企业的发展坚持分类发展的原则,探讨国有资产的多种实现形式。在竞争行业的国企需要尽可能地市场化,可行的方案即混合所有制改革,通过引入非国有企业股东作为企业大股东,彻底解决国有企业所有者缺位的问题,建立商业化的治理机制、更加市场化的企业领导人管理制度。对于涉及国家安全和经济命脉的国有企业,则要积极推进股权多元化改革。对于具有一定自然垄断性质的企业,也要积极推进改革,把自然垄断属性的业务和竞争性业务分开,并逐步放开竞争性业务,引入民间资本,鼓励民营企业通过特许经营、公开招标、政府购买服务等方式积极参与,形成市场竞争。

(三)优化竞争中性的营商环境

按照市场竞争中性的标准优化营商环境,激发市场主体特别是民营经济的活力。所谓市场竞

争中性是由澳大利亚联邦政府在《联邦竞争中立法政策声明》中最早提出的。其含义是,在政府重大商业活动中,政府不能凭借公共部门所有者的身份,利用立法或财政权力,获得优于其他私人部门竞争者的完全竞争优势,在非盈利、非商业活动中则不适用此原则。2012年,经济合作与发展组织(OECD)发布《竞争中性:保持公共部门和私人部门的公平竞争》首次确认了竞争中性的8个标准:企业经营形式有区分,成本确认公开透明化,商业回报率合理化,厘清公共服务义务,税收中性,监管中性,债务和补贴中性,政府采购中性等。目前,竞争中性已经成为发达国家通行的技术性规范。

一些国有企业承担着调节市场、维护社会稳定、提供公共产品的功能,背负着比较沉重的产业政策负担和社会负担,因此,获得了大量的土地、政府补贴和市场保护。而且,由于中国的利率并未实现完全的市场化,银行无法根据企业的真实风险来确定贷款定价。在较低的银行贷款利率下,银行更愿意把资金借给风险较小、与政府相关联的国有企业,因此出现了信贷的所有制歧视现象。国有企业在要素市场上具备这些成本优势和资源优势,对民营企业形成了不公平的竞争。此外,垄断性行业的进入壁垒依然很高,且国有企业大多占据了产业链的上游,具有极强的议价能力和谈判能力,压低了中下游民营企业的利润和发展空间。这些都对竞争中性原则造成了一定的障碍,制约了民营经济的发展。

促进民营经济的发展,并不需要政府给予过多的干预或扶持。为了促进民营经济的发展,政

府最需要做的就是维护市场中性的竞争环境,打造市场化、法治化和国际化的营商环境,让民营企业可以平等地进入市场,平等地使用土地、资本、劳动等生产要素,平等地竞争,平等地接受市场淘汰机制,平等地获得补贴,平等地获得法律保护,平等地被执法等。

参考文献:

- [1]史晋川.中国民营经济发展报告[M].北京:经济学科出版社,2018.
- [2]全国工商联课题组.民营经济40年发展历程和经验研究报告[N].中华工商时报,2018-12-28(3).
- [3]罗知.武汉优化营商环境成效、问题与展望[M]//樊志宏.武汉社会科学·总第22辑.武汉:武汉出版社,2021.
- [4]樊志宏.营商环境优化的适应性机理及系统化治理研究[J].领导科学论坛,2021(2):89-94.
- [5]武汉市统计局,国家统计局武汉调查队.武汉统计年鉴2021[M].北京:中国统计出版社,2021.
- [6]国家统计局.中国统计年鉴2021[M].北京:中国统计出版社,2021.

(作者简介:罗知,教育部青年长江学者,武汉大学经济系主任、教授,武汉大学中国新民营经济研究中心主任,武汉大学经济发展研究中心副主任,研究方向为发展经济学、产业经济学。)

(责任编辑:周阳)

加快建设国家超算武汉中心 打造国家中部算力枢纽节点

欧阳海龙 科 光

摘要:武汉创建综合性国家科学中心和国家科技创新中心、加快推进数字经济高质量发展、建设新型智慧城市,都需要以超算为核心的算力的关键支撑。经分析,湖北武汉建设国家超算武汉中心、打造国家中部算力枢纽节点,虽需克服时间紧迫、竞争激烈和算力资源供需失衡等问题,却也有显著的区位、科教人才和资源能源优势,能产生社会、经济、生态等多重效益。进而从规划建设国家超算武汉中心、推动算力集群和数据中心集群、发展壮大算力全产业链、促进算力与行业融合发展、借助算力加速科教创新等方面,提出了打造国家中部算力枢纽节点的对策建议。

关键词:数字经济;超算中心;算力枢纽节点

数字经济时代的三个核心生产要素是“数据、算法、算力”。算力作为新型生产力,本身是数字经济的新业态和重要组成部分,是衡量数字经济发展的晴雨表。同时,算力又是数字化改革的基石和数字经济的物理承载,深刻改变人类生产方式、生活模式、科研范式,是数字经济发展的关键内驱力与必然保障,是经济社会发展和科技进步创新的重要基础支撑。

党中央高度重视发展数字经济和算力布局,并从国家战略层面部署推动。国家发改委于2020年12月发布《关于加快构建全国一体化大数据中心协同创新体系的指导意见》,提出布局大数据中心国家枢纽节点。2021年5月印发《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》,明确启动建设全国一体化算力网络国家枢纽节点。

2022年2月正式启动的“东数西算”工程,布局了8个国家算力枢纽节点和10个国家数据中心集群,着力打造全国算力网络,将为全国数字经济的发展创造新优势、注入新动能,也给算力产业和数字经济发展按下了“快进键”。

把握算力与数字经济发展的重大战略机遇期,湖北、武汉需要正视算力资源相对散、慢、弱的现状,检视算力资源供需不平衡的问题短板,重视以超算中心为重点的算力基础设施布局,尽快启动国家超算武汉中心建设工作,打造国家中部算力枢纽节点,推动数字经济更快更好更强发展,持续提升城市、区域整体竞争力。

一、建设国家超算武汉中心意义重大

在算力网络中,超级计算机是功能最强、运算

速度最快、存储容量最大的一类计算机,广泛用于高新科技领域和尖端技术研究,是国家科技发展水平和综合国力竞争的重要标志,也是推动数字经济发展的算力基础。世界各发达国家均围绕超级计算机建立超算中心等算力基础设施,并展开激烈竞争。在我国,“新基建”包含信息基础设施、融合基础设施与创新基础设施三大重点领域。国家超算中心就属于国家科技创新规划重点和战略性信息基础设施,是推动科技进步、产业升级、国家和地区经济社会发展、保障国家安全、服务大科学工程必不可少的重大科技基础设施。加快建设国家超算武汉中心,具有十分重要的意义。

(一)国家超算武汉中心是创建综合性国家科学中心和国家科技创新中心的关键支撑

在美日欧等发达国家,早已形成以重点科研实验室和大型超算中心为节点的科技创新服务网络。北京、上海、深圳、合肥等地建设综合性国家科学中心,大型超算中心都是必备重大科技基础设施。对武汉而言,建设综合性国家科学中心是科技强省的重点,建设国家科技创新中心也被列入武汉“十四五”规划。“两个中心”的创建,需要依托在汉的大科学装置、重大科学仪器设备、国家实验室、东湖实验室、优势科研领域及各类研发机构,而这些都依赖超算的基础关键支撑。超算中心配合科技政策与大数据资源,能显著提高科研尺度精度和产品技术开发效率,降低物理试验成本,强力支撑和促进全省大科学、大工程、大系统,推动科技创新发展。

(二)国家超算武汉中心是加快推进数字经济高质量发展的强劲引擎

各国算力规模与经济发展水平密切正相关,算力的提升显著拉动数字经济和 GDP 增长。算力规模前 20 的国家中有 17 个是全球排名前 20 的经

济体,且前四名排名一致。根据 2021 年《中国算力发展指数白皮书》,算力每增长一个百分点,带动数字经济和 GDP 分别增长 0.4 个百分点和 0.2 个百分点。算力平均每投入 1 元,将带动 3~4 元 GDP 经济增长。以超算为核心的算力已成为支撑数字经济持续纵深发展的重要新动能、新引擎。随着我国数字经济进入新发展阶段和“新基建”的推动,未来数字经济的应用场景更加丰富多元、产业需求更加复杂多样,超大规模的数据量对算力的需求也达到前所未有的高度和强度。推动武汉“965”产业集群发展,发挥“光谷、车谷、网谷、星谷”四大工业板块的引领带动作用,持续打造新兴产业基地和产业集群为省市经济发展注入新动能,加速人机物三元融合和万物智能互联等,都需要超算的支持。

(三)国家超算武汉中心是加快建设新型智慧城市的根本保障

武汉建设新型智慧城市的核心任务之一是推进城市数据资源汇聚、融合、共享,构建感知、联结、计算、运用“四位一体”的城市大脑。要真正发挥数据作为新型生产要素的作用价值,推进城市海量基础数据资源深度整合与开发利用,需要超算中心的超强算力和存储支持。政务服务“一网通办”、政府运行“一网协同”、民生服务“一码互连”、城市运行“一网统管”、社会治理“一网共治”、企业服务“一站直通”等任务的落实和目标的实现,也都需要建立在超算的支撑与保障基础上,并最终实现高效透明的在线政府、无处不在的惠民服务、精准精细的城市治理、快速灵敏的应急处置、集约细致的企业服务等。

二、建设国家超算武汉中心十分紧迫

(一)建设国家超算中心与算力枢纽节点竞争异常激烈

近年来,随着我国从超算大国迈向超算强国

和“新基建”政策的出台,越来越多的省市开始重视超算中心的建设和争取纳入国家超算序列,抢夺战略科技基础设施与数字经济发展制高点。“十一五”计划开始至今,国家先后批复9家国家超算中心。加上数家在待建待批的国家超算中心,国家超算中心已基本涵盖武汉周边省市。从国家中心城市角度看,目前全国9座国家中心城市中仅有武汉尚无国家级超算中心或一体化大数据中心。建设国家超算武汉中心的竞争态势不容乐观,武汉面临成为“超算洼地”的严峻形势,势必对城市吸引力和地区竞争力造成不利影响。

国家“东数西算”工程中的算力枢纽节点,尚未在中部地区布局。2022年1月,湖南省召开工业和信息化工作会议,已经提出将“升级改造国家超算长沙中心,把湖南建成全国先进的绿色算力枢纽、全国领先的新型数字基础设施高地”。2022年“两会”期间,来自河南、福建、湖北等多地的人大代表纷纷建议,在上述地区增设新的国家算力枢纽节点。湖北打造国家中部算力枢纽节点,势必面临与中部其他省份展开激烈竞争的局面,加快建设国家超算武汉中心成为重中之重的工作。

(二)湖北、武汉算力资源相对薄弱

目前,全省超算资源投资布局非常零散,未形成统一的国、省、市级公共超算平台,而主要依赖20余家高校、科研院所和企业的自发行为。这种分散性投资的超算平台规模小、算力低、更新慢、运营能力弱、发展后劲不足,大多仅满足本单位的教学、科研和一般性需求,而无法实现百万核甚至千万核的超大规模模拟,无法支撑新一代基于大数据和机器学习的智能超算应用,不利于高性能计算领域复合型人才的培养,也不利于支撑算力依赖的新兴产业发展。以武汉人工智能计算中心为例,2022年2月该中心将项目由100P扩容至200P,算力仍接近饱和,日均人工智能算力占用率

在95%以上。

算力资源严重不足、运维管理水平有限、并行计算和跨领域数据分析人才短缺,成为需求用户的主要困扰。大型超算平台及其运行经验的缺失,也成为湖北、武汉科技创新的重要瓶颈和发展短板。现有算力资源不仅无法为本地高精尖科研团队提供支撑,制约武汉创建综合性国家科学中心,还会增加各种创新资源流失风险。

(三)湖北科技创新和产业升级对算力需求日渐强烈

湖北省有1个国家研究中心、3个国家重大科技基础设施、1个产业创新中心,另有省部级以上制造业创新中心11个、重点实验室226家、工程中心496家、企业技术中心296家、产业(工业)技术研究院8家,高校院所云集,大型制造企业众多。据调研和不完全统计,有明确意向的超算用户未来3年已有超过200P的算力需求,主要分布在高校、科研院所、网络安全、生物类企业、制造业企业、气象环保部门、智慧城市(包括城市综合管理、政务与公共服务、智能交通、应急处置等)各行业领域。同时,近年来湖北大力发展数字经济,以“光芯屏端网”为重点的新一代信息技术已形成万亿级支柱产业。湖北转型发展对科技创新领域的持续大力投入,也导致对高性能计算等算力的刚性需求越来越旺盛。

三、湖北、武汉建设国家超算武汉中心和中部算力枢纽节点的机遇和优势

《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》指导思想中明确提出“后续根据发展需要,适时增加国家枢纽节点”。可见根据各地算力需求和算力基础设施建设情况,国家算力枢纽节点还有增加的可能。分析已布局的国家算力枢纽节点,分别考虑了“用户规模较大、应用需求强烈”与

“可再生能源丰富、气候适宜”两个主要因素。湖北、武汉建设国家超算武汉中心,打造国家中部算力枢纽节点和数据中心集群,具有以下明显优势。

(一)区位优势

国家“东数西算”工程尚未在中部地区布局算力枢纽节点。湖北作为全国中部地区和整个长江经济带的中心地区,也是数字中国建设的地理中心与网络中心,并不在邻近的国家枢纽节点覆盖范围之内,具有优越的地理位置。湖北到各热点经济区域的距离适中,也决定了网络传送的时延较低,湖北到其他8大算力枢纽的时延均在10ms以内。同时,伴随数字经济快速发展,非热点缓存等各种温数据也在爆发性增长。在湖北部署算力枢纽节点,能改善“东部存热数据、西部存冷数据”的模式,为全国提供高品质、低成本的温数据算力需求保障,也利于完善我国“东数西算”阶梯式的算力调度体系。

(二)科教人才优势

湖北科教人才资源丰富、优势显著,其中武汉尤为突出。华中科技大学和武汉大学在分布式计算、海量存储、人工智能及大数据技术等方面具备较强科研能力。中科院相关机构则在高性能计算、人工智能、大数据、量子计算、类脑智能等先进计算领域有长远布局和深厚技术积累,在芯片技术研发、系统架构创新、大型超算平台运营、重大超算应用开发等方面优势突出。武汉还拥有大量经验丰富的高性能计算及其应用领域的专家人才,可将人才优势直接转化为技术优势和创新优势。这些均可为建设国家超算武汉中心和中部算力枢纽节点提供有力的科技与人才支撑。

(三)资源与能源优势

相对于我国东部地区,中部地区的土地要素

和用能资源更加充裕,风力和光伏发电的新增并网发电容量占到全国的约24%。并且中部地区气候适宜,PUE(数据中心电能利用效率)较容易就实现低于1.25。湖北省内有长江、汉江、清江过境,水资源和水电资源丰富,西部则具有土地、电价、绿色能源等优势。湖北已和三峡集团建立合作关系,可利用清洁能源优势积极承接建设和运营国家中部算力枢纽节点的任务。处理全国尤其是东部温数据算力需求,也具备更好的资源能源供给条件和成本优势。

四、建设国家超算武汉中心和中部算力枢纽节点效益可期

(一)将带来显著的社会效益

一是提高湖北省乃至国家经济竞争力。除面向本市、本省、中部,更可广泛用于全国各行各业,为全省和全国经济发展带来新的增长点。二是提升国家和地方科研实力。超算等高性能计算与计算密集型应用、数据密集型应用联系愈发紧密,成为诸多战略新兴产业的重要支撑,只有千万亿次级别甚至E级超算才能催生巨大的科研成就。三是提升信息化水平,惠及社会和民生。通过面向企业和社会用户开放部分资源,满足经济社会信息化需求,使政府投资和超算技术惠及社会民生。

(二)将带来间接的经济效益

国家超算中心与算力枢纽节点的经济效益主要表现为间接性:一是高度集中算力资源,可减少政府在其他小规模超算上的投入,实现资源效率最大化。集中建设的初始投资和基建时间可缩减35%~40%。二是可带来新的经济增长点。既可通过承接国家重大科技创新和战略性项目带动相关产业发展,又可为科研机构、高校、企业等提供超算服务,助力科研水平提升和成果转化应用。

三是可优化湖北产业结构。通过带动上下游合作伙伴落户,形成产业聚集优势及良性发展循环,构建中部数字经济产业生态圈。四是可增加招商引资话语权和吸引力。通过纳入国家超算体系和算力网络整体布局,可获得更多政策与资源扶持,提升在全国的数字经济竞争力和影响力,推动更多优质企业和资本落地,间接带来更大经济效益。五是可提升地方人才竞争优势。通过超算中心与算力枢纽节点集聚高性能计算人才、优化人才结构,形成更具竞争力的人才培养机制和氛围,为科技创新和产业发展提供更强劲的人才吸引力。

(三) 将带来长远的生态效益

在碳达峰、碳中和的大背景下,高效充分利用算力资源,能够更高效地节能减排,助力“双碳”目标的早日实现。首先,超算中心和算力枢纽节点的建设本身需要采用新型节能技术,进行集约化、规模化、绿色化建设,推动共享使用,从而提高能源使用效率、减少自身碳排放。其次,算力设施能极大加快研发创新进程,利用计算仿真大量替代物理工程试验,尤其是高能耗、高污染的试验,从而减少研发过程的碳排放。再次,算力基础设施可显著优化生产经营流程,广泛应用于工业生产、城市治理、环保、交通等多个场景,从而减少生产运营过程中的碳排放。

五、建设国家超算武汉中心和中部算力枢纽节点的建议

湖北、武汉应积极面向国家重大战略需求和经济社会发展需要,充分发挥在区位、科教、人才、产业等方面的综合优势,集中资源力量,迅速启动建设国家超算武汉中心,并向国家主动申报。同步推动数据中心集群,加强国家超算武汉中心上下游建设,有效对接产业要素,布局建设全国中部算力枢纽节点。

(一) 高位布局启动建设国家超算武汉中心

一是要全面强化顶层设计、多级协同,统筹好规划设计和运营管理工作,集中资源力量,迅速启动“统一规划、统一投资、统一建设、统一运营”的超算基础设施建设,并围绕芯片设计、智能制造、生物基因、测绘遥感、长江生态环境保护治理等重大课题,向国家主动申报建设国家超算中心。二是要树立“立足武汉、面向湖北、辐射周边地区”的战略定位,重点围绕重大科研项目、战略性新兴产业和智慧城市等,努力打造集计算服务、交叉研究和产业创新“三位一体”的国家重大科技基础设施和区域通用公共计算服务平台。三是要对标国际高标准高水平推进,坚持“技术先进、自主可控、绿色节能、智能适用”,确保中心在建成投入运行时达到国际先进、国内领先水平。四是要坚持市场化运营管理,秉承创新驱动、产业引领理念,实行生态开放、共建共享,积极拓展增值业务,形成创新集聚效应。

(二) 依托国家超算武汉中心推动算力集群和数据中心集群

一方面推动算力集群。国家超算武汉中心一期的建设峰值性能规模,应至少要保证建成时计算能力达到同期世界 TOP10 水平。同时考虑长远发展,建议为后续超算中心的升级扩容预留足够空间。稳步提升武汉人工智能算力中心服务能力,探索建立区块链计算中心。依托国家超算武汉中心、武汉人工智能算力中心、中国移动襄阳云计算中心,形成超算、人工智能、云计算融合发展的云服务化算力集群。另一方面推动数据中心集群。据 2022 年最新统计,湖北有近 60 家数据中心,其中 36 家在武汉,襄阳、宜昌、黄冈各 4 家,咸宁、鄂州、十堰各 2 家,其他城市各 1 家。应推动武汉数据中心相关重大项目建设,加快其他城市数

据中心项目建设,同步打造服务于武汉城市圈的数据中心集群、服务于湖北各城市群和整个国家中部地区的区域性数据中心集群。同时,进一步打通算力集群、数据中心集群与其他国家算力枢纽节点之间的网络传输通道,提升跨区域的算力调度水平。

(三)推进算力全产业链发展壮大

通过算力枢纽和数据中心集群建设,推动构建多元生态、具有区域竞争力的算力全产业链。一是捋顺激活算力本身的产业链条。包括体系结构、芯片设计、系统设计、软件开发环境等从技术到应用的各个领域。二是加快对接算力产业体系统一规范的标准。加快省市算力产业发展,使算力产业不同环节的衔接更加顺畅,让算力到应用的转变更加快捷。三是完善算力产业上下游布局,扩大有效投资。包括上游的IT设备制造、信息通信、基础软件、绿色能源供给、土建工程,中游的运营、服务,下游应用到制造业、高校与科研院所、互联网公司、政府机关、金融机构、软件业等,形成更多内需增长点。四是优化异构计算产业布局。发挥龙头企业领军作用,协同异构计算上下游企业,制定供应图谱和协同发展计划,推动异构计算产业链本土化、供应链多元化。五是贯彻“引进走出”的理念。既引进国内外先进计算技术和经验,又推动省市算力产业积极参与全国分工,让自身先进的计算产品走出去,不断提升在全国算力产业体系中的话语权和竞争力。

(四)依托国家超算武汉中心推动算力技术创新以及算力与行业融合发展

一是推动算力自身技术创新。坚持需求导向,完善算力产业配套服务,围绕超算等重点领域布局一批创新中心。根据IT产业高度创新、技术更新迭代超快的特点,在服务器芯片、算力系统、

融合架构、高速互联、绿色节能等领域加快技术创新,持续开发和升级场景化的算力方案。二是加快算力在其他行业的创新性融合、赋能和应用。通过算力与智能制造融合,加速汽车、新能源、集成电路、新材料等制造业领域的智能转型。通过超算与城建结合,借助计算、数据和人工智能三大平台,赋能城市治理手段、模式和理念创新,提高城市治理和公共服务的现代化、科学化、精细化水平,打造更有感知性的“城市大脑”和更有普惠性的城市治理智慧中枢。通过超算满足超高清视频产业和云端内容渲染处理制作的算力需求,提升数字文化产业能级,实现超高清视频在广播电视、工业、智慧城市等各领域的规模化应用。此外,通过超算加快金融、能源、物流、医疗、媒体等传统行业的智能化升级,用新应用创造新业态,用新技术推动新变革。

(五)依托国家超算武汉中心推动科教模式创新

以国家超算武汉中心为重点的算力体系,将为全省全市的教育科研模式创新以及围绕创建综合性国家科学中心开展科研活动,提供高效的信息化基础支撑保障。借助超算中心和现有数据中心,推动省市高等教育体制机制改革、建设创新型大学。在算力保障支持下,通过开发云桌面、云自服务平台和云盘等子系统,整合各高校及周边区域的各类资源,创新科研教学和协同办公模式,推动数据密集型科学范式的落地实践。在此基础上,促进高校提升教育科研管理水平、创新人才培养模式,以及加强同科研机构和企业等开展协同创新和资源共享。同时,通过国家超算武汉中心的建设、运维以及开展相关技术研究,结合物联网技术、人工智能、大数据分析等信息网络前沿技术,更好地支撑并服务于武汉创建综合性国家科学中心和国家科技创新中心,持续开展世界前沿性重大科学研究、创新管理体制机制,为推动全

省、全市的教育科研创新驱动发挥有力作用。

参考文献:

[1] 习近平. 不断做强做优做大我国数字经济[J]. 先锋, 2022(3): 5-7.

[2] 王磊, 曾铮. “东数西算”将释放算力资源“乘数效应”[N]. 经济参考报, 2022-2-21(1).

[3] 苏诺雅. 中国超算技术赶超发展模式探析[J]. 国防科技大学学报, 2021, 43(3): 86-97.

[4] 张玺. 让超级算力转变为强大生产力[N]. 工人日报, 2022-3-2(7).

[5] 张云泉. 超算: 算力经济登上历史舞台[N]. 中国科学报, 2021-12-30(3).

[6] 房晓楠. 数字经济如何发展? 院士专家聚焦“数据要素与超级计算”[J]. 机器人产业, 2021(5): 58-61.

[7] 王乐. 部署中部算力网络国家枢纽节点 促进数字经济发展[N]. 人民邮电, 2022-3-8(2).

[8] 武聪. 王恩东院士: 做强做优做大数字经济需要强健的算力底座[N]. 人民邮电, 2021-12-2(1).

[9] 李佳. 人工智能计算中心接近饱和使用, 武汉新兴产业创新有胜“算”[N]. 长江日报, 2022-3-29(1).

[10] 王涛. 算力设施助力碳中和[J]. 张江科技评论, 2021(4): 30-32.

[11] 肖丽琼, 王驿东, 王紫微. 密织“算力网” 打造国家枢纽[N]. 湖北日报, 2022-3-23(6).

[12] 温晓君, 张金颖, 徐子凡. 我国算力经济发展现状、关键瓶颈及对策建议[J]. 新经济导刊, 2021(4): 58-62.

[13] 范海巍, 李雪春, 张迎冬. 云计算助力科教模式创新[J]. 科研信息化技术与应用, 2018, 9(2): 31-39.

(作者简介: 欧阳海龙, 武汉市社会科学院助理研究员, 理学博士, 研究方向为生态文明建设、城市生态环境学、生态经济学;
科光, 高级工程师。)

(责任编辑: 林丽)

武汉人才高质量发展战略研究

武汉市社会科学院课题组

摘要:武汉市第十四次党代会提出,打造创新涌动的新时代英雄城市,加快建设吸引和集聚人才的平台,努力打造近悦远来的人才高地。新时代武汉人才工作面临勇担国家战略的新使命,面临高质量发展新要求,面临国际竞争新机遇,面临城市竞争新态势,要加快建设高能级人才发展平台,完善人才发展全流程和全要素支撑体系,推动人才发展国际化,着力打造世界人才汇聚中心和创新高地,为武汉加快建设国家中心城市、长江经济带核心城市提供坚实人才支撑和创新动力。

关键词:人才;高能级平台;人才生态;国际化;发展战略

业以才立,国以才兴。武汉大力推进招才引智,统筹构建人才工作框架,人才集聚效应日益显现。武汉市第十四次党代会提出,打造创新涌动的新时代英雄城市,加快建设吸引和集聚人才的平台,努力打造近悦远来的人才高地。贯彻落实党代会精神,要打造高能级发展平台,着力引聚全球领军人才,建设全要素支撑体系,真正把人才“第一资源”转化为高质量发展创新“第一动力”,为武汉加快建设国家中心城市、长江经济带核心城市提供坚实人才支撑和创新动力。

一、武汉人才发展基本现状

近年来,面对复杂多变的国际环境,武汉抢抓长江经济带、一带一路建设、中部地区崛起等重大发展机遇,大力推进招才引智“一把手”工程,统筹构建武汉人才工作框架,形成城市与人才相互成

就、相得益彰的新格局。

(一) 人才集聚效应日益显现

截至2020年底,武汉市共有人才资源285.68万人,比2015年增长23.86%,其中具有硕士研究生以上学历学位或副高以上专业技术职称的高层次人才22.4万人。入选国家、省、市级人才工程人才5421人,柔性引进诺奖得主9名,武汉拥有两院院士81人(居全国第4),国家重点联系专家618人。武汉提出实施百万大学生留汉创业工程以来,2017年至2020年新增留汉大学生139万人,连续4年成为人才净流入城市。

(二) 人才政策持续创新完善

武汉成立招才局,将招才引智列为市“一把手工程”,统一实施、调度全市所有人才政策和人才

资金。坚持向用人主体放权、为人才松绑,把有为政府与有效市场结合起来,推动人才资源高效对接、优化配置。建立人才举荐制度,认定支持10名战略科技人才、191名产业领军人才和373名优秀青年人才。深化职称制度改革,目前已有11人从“零职称”获得“正高级”。改革创新激励机制,推出科技成果转化“黄金十条”、创新产品认定管理办法,将人才新产品、新服务优先纳入政府采购目录,支持创新产品规模化应用。

(三) 人才平台建设提档升级

“十三五”期间,武汉大力推进人才平台建设,建设中国(武汉)知识产权保护中心,成立武汉产业创新发展研究院,组建武汉人才集团,建设中国武汉人力资源服务产业园,举办武汉大学学生“英雄杯”创新创业大赛等活动,吸引人才来汉创新创业,引导人才向重点产业基地集聚。加强创新创业平台建设,推进以东湖科学城为极核的光谷科技创新大走廊建设,现有国家实验室和重点实验室29个,国家级工程(技术)研究中心37个,重大科技基础设施9个、国家级创新平台139个;建成“创谷”13家、高校创业孵化基地10个、国家级众创空间62家、国家级孵化器41家,入围全国首批“小微企业创新创业基地城市示范”。

(四) 人才活动影响力度深远

武汉市以“四大资智聚汉工程”为抓手,充分调动政府、企业、中介机构等各方面积极性。实施“英才聚汉”工程,建立高端人才“一事一议”机制,支持重点企业引进54名特聘专家,启动院士专家引领十大高端产业发展行动,策划开展85个产业创新项目。实施“学子留汉”工程,留住大学生和青年人才就业创业、放飞梦想,武汉成为新一线城市吸引大学生人才的领跑者。实施“楚才回汉”工程,聘请120多位知名校友担任“招才顾问”“招商大使”,促成1000多个重大智力和产业项目签约

或落户。实施“成果转化”工程,在全国率先成立市科技成果转化局,累计举办科技成果转化对接活动400余场次,签约金额近千亿元。

(五) 人才服务环境不断优化

坚持“不拼资金拼环境”,真诚关心人才、爱护人才、成就人才,营造拴心留人良好环境。完善党委联系服务专家制度,常态化开展“企业问计”“我为人才办实事”活动,帮助企业人才解决实际困难。推广“人才抗疫贷”“人才贷”,在全国率先创立服务海归人才的“海创板”。实施多层次人才住房保障政策。打造外籍高层次人才申办永久居留“直通车”。“十三五”期间,武汉累计帮助45家人才企业落实低息贷款5.83亿元,“海创板”挂牌企业达40家,建设筹集大学生租房房3.2万套、安居房3739套。全市推荐外籍高层次人才申请永久居留数量居全国副省级城市前列。

二、武汉人才高质量发展面临的形势和竞争态势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会之后,乘势而上为实现第二个百年奋斗目标而奋斗的第一个五年,是我国抓住难得机遇、面对各种挑战、拓展发展新空间的关键时期,也是武汉站在新起点,锚定国家中心城市和长江经济带核心城市总体定位,打造“五个中心”,建设现代化大武汉的关键五年。武汉坚持创新驱动发展,以推动高质量发展为主题,深入贯彻新发展理念,加快构建新发展格局。通过实施人才强市战略,推动人流、物流、信息流、技术流、资金流等资源要素在武汉加速汇聚流动,建设一支适应武汉高质量发展需要的人才队伍。在新时代,武汉人才发展面临新的形势和竞争态势。

(一) 国际竞争的新机遇

当前,正处于世界新一轮科技革命和产业变革

同我国转变发展方式的历史性交汇期,人才全球化流动成为不可逆转的趋势。面对西方发达国家对国际人才流动的限制和疫情防控常态化影响,武汉应紧抓海外引才的重要“窗口期”,依靠武汉雄厚的科教资源和比较优势产业,以更加开放的格局、更加灵活的方式、更加宽广的胸襟、更加包容的环境,激发市场主体和社会平台积极性,不断集聚和储备高层次、多元化、国际化的创新创业人才。

（二）国家战略的新使命

发展是第一要务、人才是第一资源、创新是第一动力。习近平总书记强调,要“深入实施新时代人才强国战略,加快建设世界重要人才中心和创新高地”,明确要求“一些高层次人才集中的中心城市也要着力建设吸引和集聚人才的平台”,武汉打造新时代的英雄城市,必须把握新机遇,勇担新使命,展现新担当,以历史眼光和国际视野,立足武汉的城市禀赋、发展阶段和产业特点,努力成为服务国家建设世界重要人才中心和创新高地的重要枢纽城市,集聚领军人才,打造创新乐园,为怀抱激情与梦想的国际各类人才发挥聪明才智创造良好条件,营造宽松环境,提供广阔平台,形成武汉人才引领发展的竞争优势。

（三）高质量发展的新要求

习近平总书记曾深情嘱托湖北武汉“一定要坚定不移走中国特色自主创新道路,培养和吸引人才,推动科技和经济紧密结合,真正把创新驱动发展战略落到实处”。武汉推进高质量发展,必须走创新驱动、转型发展之路,促进城市能级更加强大,在全国同类城市实现进位,创新能级更加强劲,科技创新策源能力全面增强,其核心是要抓好创新创业人才这个第一资源。从发展阶段来看,要加快推进武汉工业化升级,推动产业规模和质量效益同步提升,需要大力集聚创新创业人才,瞄准未来发展方向,加强创新性、复合型、数字化人

才引进培养,真正把“第一资源”转化为高质量发展的“第一动力”。

（四）城市竞争的新态势

在以国内大循环为主体、国内国际“双循环”相互促进的新发展格局下,各地人才竞争日益激烈。从武汉人才工作实际来看,虽然全市人才总量近300万,但是人才队伍结构不优,产业界创新创业领军人才相对偏少;国际性聚才活动知名度不高,影响力不强;人才引进与优势产业结合度不够,靶向精准度不高,人才平台影响力偏弱;引才方式尚未真正激发企业和社会的积极性;青年人才和高校毕业生大量外流的状况还没有得到根本扭转,创新创业人才不足等等,已经成为武汉高质量发展的重要瓶颈和制约。面对这一形势,武汉要立足发展需要和人才工作实际,以最好的政策集聚创新创业人才、最优的平台用好创新创业人才、最佳的服务引才育才用才,加快建设一支规模宏大、结构合理、素质优良的创新创业人才队伍。

三、建设高能级人才发展平台,打造世界人才汇聚中心和创新高地

科技和人才总是向发展势头好、文明程度高、创新最活跃的地方集聚,要引得来、用得上、留得住,人尽其才,必须着力建设人才平台,承载人才的创新发展。从武汉能够承担的国家使命和比较优势看,应重点聚焦武汉具有全球竞争力的先进制造、工程建设、商贸物流等领域,以及全国重要的基础研究、人文社科等领域,引聚战略科学家、产业创新领军人才及团队,引育卓越工程师,吸引大学生留汉就业创业,锻造新工匠。

（一）打造未来领军人才育成、汇聚中心和创新高地

把握信息时代人才育成汇聚规律与趋势,适应未来高等教育创新发展路径模式,构建“未来新

学科—新科教—新人才—新产业”协同创新发展格局,形成驱动城市未来发展的人才代际周期全链条发展体系。全力支持武汉高校院所巩固提升有关学科领域在全球的竞争力和影响力,引聚一批世界级学科带头人,吸引国际一流学生留学武汉,发挥高校院所基础研究主力军作用,推进重大原创性研究和前沿交叉研究。进军未来技术领域,创建未来技术学院,着力引进培养能够驱动科学研究、引领未来产业发展的领军人才;以学术前沿为导向,探索设立“学术特区”,创新项目遴选、人才和成果评价等方面体制机制。培养未来职业发展的专业人才,推进以信息网络数字化为主的新职业教育培训,鼓励市场主体为职业教育提供新场景、新赛道,建设具有全球和未来竞争力的职业教育基地,贯通高技能人才与专业技术人才复合发展通道,培育更多适应发展需求的高素质技能人才。

(二) 打造国际性人才育成、汇聚中心和创新高地

遵循新发展格局下人才引领高端要素“双循环”实现路径、模式,构建国际国内人才育成汇聚、引领高质量发展格局,打造国际性人才价值链重要枢纽。打造国际开放科技中心,积极依托科技平台载体,融入全球科学研究网络体系,集聚全球科学家和科研团队,大力支持在汉建设境外研发中心、联合实验室、离岸人才创新创业基地等平台,提升国际国内人才等创新要素的双向循环流动功能水平。打造国际高等教育集聚区,提升武汉地区高等教育国际化水平,创新国际化人才培养模式;优化市域高等教育空间布局,打造国际性留学目的地。打造国际人才交流中心,积极争取国际性人才主题活动在武汉落户,举办年度性国际人才大会和国际青年学术活动,吸引集聚全球人才。进一步提升开放办刊水平,提高武汉国际学术影响力。建立全球人才服务网络,建设武汉国际人才驿站,集聚发展国际人力资源服务机构,

构建全天候全球人才服务平台。加强国际人才发展趋势研究,构建市场化、国际化、专业化的人才研究网络。

(三) 打造新兴产业创新人才育成、汇聚中心和创新高地

探索遵循新一轮科技产业变革的长期发展规律及当前发展趋势,以人才链串联贯通产业链、创新链、资金链、政策服务链,形成人才引领产业创新发展的自主自立自强生态系统,构建产业创新人才引领战略性新兴产业、未来产业发展格局。打造信息时代新型创新园区、创新城区,优化完善产业集聚空间功能布局,探索“创、产、城”功能复合发展模式,促进各领域人才多元聚合、跨界融合,形成对国内外优秀产业创新人才的强大吸引力、聚合力。打造人才密集型市场主体和社会主体集群,以产业创新人才集聚为核心目标导向,优化招商引资、育商营商、产业扶持、企业资助政策体系,探索建立亩均人才总量、单位人才创新产出等考核指标体系,形成对研发机构和创新创业团队强大吸引力、聚合力。打造“人才+资本”创新集聚区,建立人才财政投入规模优先增长机制,设立市级天使母基金,超常规招引天使投资、创业投资、产业基金等落户,创新人才信贷产品和服务,探索投贷联动模式。

(四) 打造城市、高校、校友友好协同发展样板

充分激发400万武汉校友的城市情结,推进城市合伙人计划,完善三螺旋人才协同创新治理格局,打造“校友—高校—城市”奋斗共同体,让校友、高校与城市同频共振、协同发展。支持高校院所借助政府招才引智的产业导向和智回汉的政策支持,加强校区、园区、社区融合联动发展,吸引校友企业总部落地,推动校友经济规模化、专业化、集聚化发展。完善青年人才支持机制,开放博士后科研流动站,支持创新实践和国际交流。健全大学生全方位服务体系,打造大学生最友好城

市,努力成为全国大学生就业重要目的地。规划建设一批校友文化主题公园,打造校友回汉活动基地和校友文化展示基地,支持校友文艺作品创作,形成武汉特色校友文化,构建全方位校友回汉服务体系。

四、优化人才发展生态,建设全流程服务平台和全要素支撑体系

努力建设完善政府、市场、社会三方高效协同的人才育成汇聚工作体系,初步形成与世界先进城市无差异的创新创业宜居宜业环境,进一步提升全社会崇尚创新、尊重人才、服务人才的文化氛围,让人才近悦远来成为武汉最鲜明的标志。

(一)构建具有国际竞争力的人才引进机制

畅通国际人才“绿色通道”,放宽永久居留条件,探索技术移民、职业资格跨境认可、主持科研项目、科研经费跨境使用试点。加快推动国际社区配套建设,健全涉外教育体系,加强国际人才医疗保障,试点开展国际医疗保险直付,形成对国内外优秀产业创新人才的强大吸引力、凝聚力。

(二)突出市场导向,推动人才评价科学化

建立完善人才量化测评指标体系和积分计算模型,引入技术市场价值、获得风险投资额、薪酬待遇、成果贡献等市场化评价要素,突出中长期目标导向与分类政策,推动人才评价科学化。加强与国内重点区域人才合作,建设统一开放、资源共享、优势互补、协同发展的区域性人力资源市场和人才评价互认一体化政策。

(三)加强保护激励,推动人才服务制度化

强化人才法治保障和知识产权保护,构建符合

创新规律的数字经济监管制度和治理体系,加强对知识产权司法保护。完善科技成果转化和收益分配机制,开展科技成果转化所有权改革试点,改革科研经费管理,赋予科研人员更大技术路线决定权、经费支配权和资源调度权,落实职务科技成果转化收入现金奖励政策。创新高端人才知识产权持股、股权期权奖励、岗位分红、项目跟投和收益分红等中长期激励机制。完善高端人才政府奖励、科研奖励政策,建立突出贡献人才荣誉制度。

(四)建设宜居化环境,构建全天候服务平台

加强人才综合安居保障,构建多层次安居保障体系,重大创新平台就近建造高品质公寓和配套设施,大力筹建人才公寓,推动人才房“可租可售”。推动优质教育扩面提质,优化人才子女入学转学政策指导、教育支持和服务。扩大高端医疗资源供给,有序放开中外合作、外资独资医院入驻,深化发展“互联网+医疗健康”。积极构建人才服务集成化平台,实现云上政策解读、码上精准服务、链上信息共享,集成科技创新、政策服务、生活服务等服务,构建全周期智能化人才服务生态系统。

参考文献:

- [1]姜乾之. 构建全球人才流动与集聚的新范式[J]. 探索与争鸣,2020(5):142-148,160.
- [2]张新年. 人才国际化:历史进程、特征趋势与治理策略[J]. 南京社会科学,2020(5):44-50.
- [3]张颖莉. 深圳人才国际化发展现状及对策建议[J]. 中国人事科学,2020(4):66-73.

(课题组成员:董实忠、陶维兵、陶秀丽、曹莹、胡玉桃、欧阳海龙,成员单位:武汉市社会科学院)

(责任编辑:陶秀丽)

知识产权支撑武汉专精特新“小巨人”企业 高质量发展的对策建议

余永红 张柳 肖露 黄菲 容伯轩

摘要:该研究详细调研分析了武汉专精特新“小巨人”企业的发展现状和专利状况,发现这些企业在知识产权工作中存在专利总量少、维持年限不长、行业拔尖企业不多、海外布局缺乏等问题,同时对标宁波、成都、长沙、合肥等城市的先进经验,从建立统筹协调机构、加强知识产权支撑、用好专利武器、建立梯次培养机制、开拓海外市场、完善公共服务体系等六个方面提出了促进武汉市专精特新“小巨人”企业高质量发展的对策建议。

关键词:专精特新;知识产权;中小企业;高质量发展

专精特新“小巨人”企业作为科技自立自强的排头兵,在建设现代化经济体系、激发创新活力、构建新发展格局过程中发挥着越来越重要的作用。在专精特新“小巨人”企业发展过程中,知识产权的创造、运用、保护、管理和服务的重要性日益提升。《知识产权强国建设纲要(2021—2035年)》中明确提出,要深化实施中小企业知识产权战略推进工程。知识产权在武汉专精特新“小巨人”企业数量提升和高质量发展过程中具有重要意义。

一、武汉专精特新“小巨人”企业专利 情况现状

截至目前,工信部共发布三批专精特新“小巨人”企业名单,全国共有4762家企业被认定为专精特新“小巨人”企业,其中湖北省172家、武汉市49家,武汉占全国的比重为1.03%,占全省的比重

为28.49%。截至2021年12月底,武汉49家专精特新企业专利申请总计4138件,其中最早的一件专利申请发生在1997年,2008年开始年申请量急速增加,2020年达到顶峰641件。总体来看,武汉专精特新“小巨人”企业专利情况具有以下特点。

一是专精特新“小巨人”企业专利多为发明和实用新型专利,主要集中在国内。从专利类型看,武汉市49家专精特新企业的4138件专利申请中,发明专利1936件,占比46.78%;实用新型专利1934件,占比46.74%;外观设计专利268件,占比6.48%。从国内外布局来看,4124件专利申请为国内专利,仅14件为国外专利,国内专利申请基本占据全部。

二是全部专精特新“小巨人”企业都进行了专利布局。武汉所有国家级专精特新“小巨人”企业全部都有专利布局,近九成的企业专利申请量在11~200件之间,代表了专精特新企业专利布局的

主要规模,其中超过100件的企业有16家,占比32.65%。武汉人天包装自动化技术股份有限公司专利申请数量最多,达到486件,是唯一一家超过400件的企业。

三是专利申请活跃的专精特新“小巨人”企业主要分布在高端装备和先进基础材料、新一代信息技术、汽车制造和服务三大产业领域。专精特新企业中专利申请量排行前15的企业中,属于高端装备和先进基础材料领域的有7家,分别为人天包装(486件)、逸飞激光(193件)、中仪物联(153件)、奋进智能(141件)、电建武汉重工(108件)、凌云光电(108件)、能事达电气(105件);属于“光芯屏端网”新一代信息技术领域的有5家,分别为久之洋红外(220件)、精毅通电子(155件)、绿色网络信息(141件)、华工图像(138件)、武大吉奥(112件);属于汽车制造和服务领域的有2家,分别为开特股份(158件)、雷迪特(106件)。另外还有绿色环保领域的盛帆电子(203件)。在49家武汉专精特新企业专利中,排名前三位的领域分别为:高端装备和先进基础材料领域,占比39.08%;“光芯屏端网”新一代信息技术领域,占比23.46%;汽车制造和服务领域,占比10.73%。

二、武汉专精特新“小巨人”企业知识产权工作存在的问题

(一)专精特新“小巨人”企业专利拥有总量还有提升空间

截至2021年12月底,武汉49家专精特新“小巨人”企业共有有效发明专利822件(每组简单同族专利只记为一件),平均每家企业有效发明专利数量为16.78件。智慧芽发布的《2021“专精特新”小巨人企业专利能力和科创力报告》显示,全国专精特新“小巨人”企业平均有效发明专利拥有量为13件,武汉这一指标超过全国平均水平。对比全国各省市平均单个专精特新“小巨人”企业有效发明专利量,排名前三的省市分别是北京22件,

江苏21件,上海19件,但前三名省市的专精特新企业数量却是武汉市专精特新企业数量的5倍多,因而与这些省市相比,武汉还存在一定差距。

(二)专精特新“小巨人”企业有效发明专利维持年限过短

专利维持年限是专利价值的一个重要标志,维持年限越长,意味着专利价值越高,维持年限超过10年的发明专利通常是价值较高的专利。目前,武汉市专精特新“小巨人”企业拥有的专利中,维持年限超过10年的发明专利仅有131件,占总数的14.60%。绝大多数专精特新“小巨人”企业的发明专利维持年限在2~7年之间。

(三)专精特新“小巨人”企业中科创竞争力较强的拔尖企业数量较少

武汉市专精特新“小巨人”企业中,仅有武汉绿色网络信息服务有限公司和武大吉奥信息技术有限公司两家公司进入专精特新“小巨人”科创力前100强企业名单,两家企业的有效发明专利拥有量分别是73件、61件。

(四)专精特新“小巨人”企业海外专利布局有待提升

在海外布局专利并获得授权是企业获得海外知识产权保护的有效途径。截至目前,武汉专精特新“小巨人”企业向美欧日韩等国家和地区提出的国际专利申请仅为14件,仅占全部专利申请的0.34%。武汉专精特新“小巨人”企业国际化之路任重道远。

三、国内领跑城市强化知识产权助力企业专精特新发展先进经验

(一)宁波市

截至2021年底,宁波市共有182家国家级专

精特新“小巨人”企业,在全国城市中仅次于上海和北京,排第三位。作为非省会的副省级城市,宁波能够超越天津、重庆等直辖市和广州、深圳等一线城市,体现出宁波制造业和民营经济的强大实力。在培育和发展国家级专精特新“小巨人”的过程中,宁波市十分重视知识产权的强大支撑作用,具体表现在以下几个方面:

一是以质量和品牌为抓手打造制造业单项冠军之城。宁波市发布了《宁波市聚焦关键核心技术 打造制造业单项冠军之城行动计划(2020—2025)》,力争通过5年时间,培育国家级制造业单项冠军企业130家,形成若干条细分领域的标志性产业链,成为全国制造业单项冠军之城。宁波所打造的这些制造业单项冠军与专精特新“小巨人”企业高度重合。该市着力把埋头做质量与放手创品牌结合起来,力求培育更多耳熟能详、有口皆碑的大品牌,推动更多单项冠军从幕后走向台前。

二是重视院士专家等高端人才知识产权成果的落地转化。为进一步提升专精特新“小巨人”企业研发水平,宁波市依托中科院宁波材料所等国家级研究所,为企业提供成果推介、技术培训、院士专家面对面问诊、关键技术攻关和产线建设指导等方面的服务,院士专家等高端人才成为“小巨人”企业的“指导员”和“智囊团”,其产出的知识产权成果能够高效地在宁波就地转化。

三是注重发挥知识产权服务机构的作用。作为重要的外向型城市,宁波外贸经济发达,出口名牌数量多。在培育专精特新“小巨人”企业过程中,宁波注重发挥知识产权服务机构的作用,为企业申请海外专利、注册马德里商标、保护与维护商业秘密等方面提供全方位知识产权服务,助力企业拓展海外市场。

(二)成都市

截至2021年底,成都已有107家国家级专精

特新“小巨人”企业,是武汉的两倍有余。作为经济体量稍领跑武汉的城市,成都在培育专精特新“小巨人”企业中的先进经验更值得学习借鉴,主要体现在以下几个方面:

一是注重打造以知识产权保护为重要支撑的良好营商环境。成都在宜居名片基础上重点推出宜创名片,推动西部(成都)科学城、天府实验室挂牌运行,成立科创投集团,科技创新策源能力显著增强,制定实施国际化营商环境4.0版,知识产权保护在这些工作中都居于重要地位并发挥了重要作用。

二是注重知识产权赋能产业创新发展。《成都市知识产权保护和运用“十四五”规划》提出,建成12个知识产权产业赋能中心,以电子信息、医药健康、航空航天、智能制造等产业为重点,围绕产业链、技术链缺失和薄弱环节进行布局,弥补基层和产业功能区知识产权资源不足、专业服务能力欠缺等问题,让知识产权全面融入产业高质量发展主战场。同时,成都出台了《关于推进知识产权赋能产业高质量发展的实施意见》,将以开展知识产权赋能产业高质量发展示范项目为抓手,通过创新工作机制、汇集要素资源、拓宽公共服务领域,帮助产业功能区及企业大力提升知识产权创造质量、运用效益、保护水平和管理服务效能。可见,知识产权产业赋能中心的建立和知识产权赋能产业示范项目的实施,为企业专精特新发展奠定了坚实基础。

三是重视中小企业知识产权工作。成都制定了《关于促进知识产权创新发展的政策措施》,支持产业功能区强化知识产权创造、保护和运用,鼓励企业整合优势资源,建设高价值专利培育中心,培育高价值专利和专利组合,对高价值专利培育中心的建设单位实施3年支持,每年给予100万资助。

(三)长沙市

截至2021年底,长沙市以69家专精特新“小

巨人”企业位居全国城市第8(不含四个直辖市)、中部第1,数量多出武汉20家。在培育和发展专精特新“小巨人”企业的过程中,长沙市也非常重视对企业的知识产权工作支持和服务,主要体现在以下几个方面:

一是为专精特新“小巨人”企业提供一站式知识产权服务。长沙市整合知识产权、司法、仲裁、调解等多个相关部门和社会组织,打造“一站式”知识产权服务平台,为专精特新“小巨人”企业提供专利预警、运营以及公证、维权、仲裁等知识产权全链条服务。

二是推进“知产强企”行动计划。对接专精特新“小巨人”企业密集的先进制造业集群,提供优质知识产权服务,推动知识产权价值链向中高端延伸,引导中小企业提升知识产权水平、打造特色化品牌,大力培育专精特新“小巨人”企业、单项冠军企业、独角兽企业。

三是特别重视企业海外知识产权维权。作为“工程机械之都”,长沙的先进制造业在全国有着重要地位,拥有三一重工、中联重科、山河智能、铁建重工、蓝思科技等一批知名制造业企业。这些企业凭借技术实力,产品走出国门,让“长沙制造”远销海外,但是企业面临的海外知识产权纠纷也日趋增加。长沙市建立外向型企业服务名录,设置海外维权引导支持项目,规范服务流程,加强海外知识产权维权体系化建设,为外向型企业提供高效专业的知识产权法律咨询、实务指导、智力支持和资金援助,有效减少了企业遭遇海外侵权纠纷时的损失。

(四)合肥市

同为中部地区省会城市,合肥61家国家级专精特新“小巨人”企业也在武汉之上,主要分布在装备和材料、“光芯屏端网”、汽车制造和服务、绿色环保、人工智能等产业领域。为充分发挥知识

产权对专精特新“小巨人”企业发展的重要作用,合肥市重点强化对企业知识产权创造、品牌质量等方面工作的支持。

一是积极引导企业开展知识产权创造。发挥企业创新主体作用,支持企业加大技术改造投资力度,对符合条件的智能化改造和机器换人等项目给予资金支持。大力推进产学研用合作,鼓励有条件的企业购买高校院所科技成果,联合高校院所建立产业协同创新中心,推动企业建立制造业创新中心、工程(技术)研究中心、重点实验室等。

二是注重提升企业品牌质量。合肥市积极引导企业牢固树立质量第一意识,支持企业在质量管理、品牌建设、科技创新等方面与国际先进标准对标。对首次获得中国质量奖、中国质量提名奖、中国驰名商标的企业给予资金支持。鼓励企业主导制定国际标准、国家(行业)标准、地方标准和团体标准。深入实施增品种、提品质、创品牌“三品”行动和安徽工业精品提升行动。

三是注重企业的梯次培养。围绕合肥主导产业及战略新兴产业,坚持梯次培育、动态管理,按照“储备一批、培育一批、提升一批”的原则,实施“专精特新”中小企业培育工程,每年培育省级“专精特新”中小企业35户以上、市级50户以上,建立企业成长数据库,集中政策资源,扶持一批有潜力的企业成长为安徽省内乃至国内细分市场领域的“隐形冠军”和“行业小巨人”。

四、知识产权支撑专精特新企业高质量发展的对策建议

(一)建立市级层面统筹中小企业发展的协调机构

专精特新“小巨人”企业是中小企业的杰出代表,经信、科技、金融、市场监管、人社等职能部门都以专精特新“小巨人”企业为重点承担服务中小企业职能。因此,建议在市级层面建立相关职能部门

为成员的统筹协调机构,定期沟通,形成工作合力,共同将武汉打造成为全国甚至全球性创新型中小企业“蜂聚”发展高地。一是致力于营造一个企业家辈出的良好环境,努力推动新一代创新创业企业家的集中涌现。二是更加注重本土创新型中小企业的孕育发展。三是构建创新导向的企业政策服务体系,更好满足创新型中小企业的发展需要。

(二)以知识产权创造和保护支撑专精特新“小巨人”企业高质量发展

专精特新“小巨人”企业在技术上具有专业化、精细化、特色化、新颖化的特征,相当多的企业管理者也是企业技术带头人。调研走访中,我们发现,部分企业将自己的独门绝技以技术秘密的形式进行保护,尚未申请专利,在对外合作过程中,客户提出需要专利证明才能进入其供应链体系,企业无法提供,造成合作上的障碍,减缓了企业的发展步伐。建议加强知识产权法律法规宣传,增强专精特新“小巨人”企业的知识产权意识。充分发挥中国(武汉)知识产权保护中心等国家级公共服务平台职能,以专精特新“小巨人”企业需求为导向深化全市专利导航服务基地建设,围绕企业“卡脖子”技术攻关、国内外市场开拓、企校科技成果转化合作组织实施一批专利导航项目,提升企业知识产权布局、风险纠纷应对和知识产权运营能力。宣传专精特新“小巨人”企业知识产权创造成绩和保护绩效,在企业中营造良好的知识产权保护舆论氛围,切实做到以知识产权支撑专精特新“小巨人”企业高质量发展。

(三)引导企业用好专利武器开展持续创新

武汉专精特新“小巨人”企业中,有2家科创板上市企业和7家新三板挂牌企业,考察这9家企业,我们发现这9家企业专利的获取大多数集中在上市或挂牌的前后两三年间。企业获取专利的目

的性较强,大多奔着资本市场的需要或投资者的主观好恶而去申请专利,缺乏持续创新的内生动力。要从企业自身和外部环境两方面着手,引导企业持续创新,强化知识产权管理。企业自身要以创新为动力,以专利为武器,力争占据产业链价值链的核心地位,掌握在竞争中的主动权。政府要加强政策引导和创新文化塑造,引导企业持续加大创新投入,带动武汉高端装备和先进基础材料、“光芯屏端网”新一代信息技术、汽车制造和服务等重点产业的产业链和创新链深度融合。

(四)以知识产权试点示范助力中小企业梯次培养

按照企业知识产权发展能力状况等条件,在全市范围内遴选一批企业作为“武汉市知识产权培育试点企业”,有针对性地帮助它们加强知识产权工作,健全、完善企业知识产权工作机构与政策,加强企业知识产权人才培养,保障企业知识产权经费投入,提高企业知识产权专利信息利用水平,提升企业知识产权创造、运用与保护能力,从而达到做大做强的目标,并引导它们向“武汉市知识产权优势企业”“武汉市知识产权示范企业”等更高等级的典型企业发展。建立知识产权中小企业梯次培养与专精特新“小巨人”企业成长相互衔接机制,打通对企业的评价标准和支持政策,助力中小企业快速成长,促进专精特新“小巨人”企业数量大幅增长。

(五)以海外专利布局服务引导专精特新“小巨人”企业拓展海外市场

重点关注外向型专精特新“小巨人”企业,发挥国家海外知识产权纠纷应对指导中心地方分中心职能,以该中心为纽带,聚集一批高端服务机构、海外知识产权纠纷应对指导专家,“一企一策”助力企业解决海外专利布局难题。对PCT(专利合作协定)布局相对较好的“光芯屏端网”新一代信息技术领

域要继续加大扶持力度,保持良好增长态势。围绕高端装备、先进基础材料、节能环保、空天信息等潜在优势领域开展核心关键技术攻关,培育战略科技力量和战略科技成果,鼓励相关企业开展海外专利布局,为企业拓展海外市场打造知识产权盔甲。

(六)以更加完善的知识产权公共服务体系满足专精特新“小巨人”企业多样化发展需求

完善全市知识产权公共服务体系,优化基层知识产权保护工作站布局,强化工作站保护职能,打通知识产权保护“最后一公里”。进一步强化中国(武汉)知识产权保护中心和中国武汉(汽车及零部件)知识产权快速维权中心等国家级平台机构和人员建设,强化对专精特新“小巨人”企业和潜在企业的服务全方位覆盖与支撑。推动公安机关、检察机关、人民法院、司法行政机关以及仲裁机构建立有机衔接、高效快捷的知识产权保护机制,以知识产权协同大保护助力专精特新“小巨人”企业大发展。进一步推动拓宽专精特新“小巨人”企业融资渠道,落实财政部、国家知识产权局关于深化知识产权金融服务的最新精神,推动商业银行落实单列信贷计划和放宽不良率考核等政策,丰富知识产权质押物范围,扩大知识产权质押融资规模。建设知识产权大数据平台,综合运用大数据资源帮助银行深入了解企业和产业,更科学地评估质押专利的价值,减少因信息不对称带来的风

险,积极争取国家知识产权局支持,将专利质押登记手续整合进市级知识产权综合服务窗口,实现对专精特新“小巨人”企业的快速精准服务。

参考文献:

- [1]董志勇,李成明.“专精特新”中小企业高质量发展态势与路径选择[J].改革,2021(10):1-11.
- [2]知识产权强国建设纲要(2021—2035年)[J].知识产权,2021(10):3-9.
- [3]管伟,曹丽珍.“专精特新十条”助力南京经济高质量发展[N].南京日报,2021-11-24(A09).
- [4]刘昌年,梅强.“专精特新”与小微企业成长路径选择研究[J].科技管理研究,2015,35(5):126-130.
- [5]史亚源.推动形成创新型中小企业“蜂聚”发展态势[N].长江日报,2021-9-3(7).

(作者简介:余永红,研究员,中国(武汉)知识产权保护中心主任,研究方向为科技管理、知识产权;

张柳,副研究员,中国(武汉)知识产权保护中心发展研究部部长,研究方向为市场营销、知识产权;

肖露,经济师,中国(武汉)知识产权保护中心研究人员,研究方向为知识产权;

黄菲,经济师,中国(武汉)知识产权保护中心研究人员,研究方向为知识产权;

容伯轩,工程师,中国(武汉)知识产权保护中心副主任,研究方向为知识产权。)

(责任编辑:周阳)

武汉城市圈 2000—2019 年 区域差距测度及原因分析

何 雄 水兴雅

摘 要:本文以加权变异系数及泰尔指数描述了武汉城市圈 9 城市 2000—2019 年 20 年间的区域变动差距状况,试图从固定资产投资和人力资本投入、产业结构、市场化程度等方面解释影响区域经济增长的因素。实证结果表明:(1)2000—2019 年总体来说,武汉城市圈内部的经济差异是呈现不断扩大的趋势,但自 2016 年起,经济差距开始呈现缩小的趋势;(2)技术进步、固定资产投资、人力资本、产业结构以及市场化水平等要素显著促进了武汉城市圈的经济增长。

关键词:区域差距;加权变异系数;泰尔指标

一、导言与文献综述

经济学家缪尔达尔认为,经济发展一般从一些条件较好的区域开始,这些区域一旦由于初始优势开始超前发展,便会不断积累有利因素而不断扩大与其他区域的差距。但当发展到一定程度后,随着政府政策的干预,在市场机制的作用下,各生产要素又会转变流动方向,转而从发达区域流向不发达区域,各区域优势得以充分发挥,使区域差距缩小。美国经济学家威廉姆森分析发现,区域经济发展与区域差距之间呈现倒“U”字形关系。为了加快其他地市的发展,需要政府采取政策手段以减少核心地区对周边地区的虹吸效应,放大前者对后者的辐射带动效应。

长久以来,武汉市由于是副省级城市,能够吸引集聚全国性的经济和社会发展要素资源及功能,在湖北省内处于一城独大的发展地位。为了推动省域均衡协调发展,湖北省政府在 2003 年 11 月提出了“武汉城市圈”战略。2021 年 9 月,在多年协作发展基础上,又成立了武汉城市圈同城化发展办公室(简称“武圈办”)。那么武汉城市圈经过 18 年的发展,协调程度究竟如何?为了更好地评估及推进武汉城市圈的协调发展,有必要对武汉城市圈的区域经济发展差异进行历史比较研究。

对于区域经济差距的研究,学者们也进行过非常多的探索。回顾以往的文献,不同的指标选取、时空划分会得出不同的结论。以全国为层面的研究中,陈秀山等用基尼系数、变异系数、塞尔

指标分析了1970—2002年间的中国区域差距状况,认为三者的趋势基本一致,并呈现类似“V”字形的总体趋势。多数学者选择GDP等相关指标衡量全国经济的发展差距,也有学者采用夜间灯光数据来衡量地区的经济发展差距,王贤彬等发现1992—2012年城市夜间灯光亮度呈现绝对 β 趋同,得出中国城市间的经济发展差距正在逐渐减小的结论。从地区视角来看经济发展差距,学者们多从东中西的角度展开研究,许宪春等通过测算中国平衡发展指数,发现南北之间的差距在不断缩小。也有学者从城市群的视角出发研究城市群内部的区域发展差异,王青、金春采用因子分析法、基尼系数和泰尔指数对长三角、珠三角、京津冀、长江中游城市群等城市群的经济不平衡程度进行测度,发现各城市群经济水平在空间上呈现出显著的不平衡性。陈秀山等总结了影响因素的理论框架,将其划分为投入要素的量和质、要素配置效率、要素使用效率和空间格局变动四类,并认为不同的时期因素的影响程度也是不同的。李政等认为中部的经济增长受国有经济的影响最大。此外,人力资本、外商直接投资也被证实会影响区域经济发展。

总体来看,对东部三大城市群以及长江中游城市群等较大城市群的区域经济差距的研究较多,对于武汉城市圈区域经济差距的研究较少。本文基于学者们的研究成果,考察自2000—2019年共20年的武汉城市圈的区域差距变动情况,并实证分析武汉城市圈经济增长的驱动因素,最后从科技发展、物质资本、人力资本、产业结构以及市场化水平等方面具体分析武汉城市圈9个城市20年的发展特点和变动情况,分析不同因素影响武汉城市圈经济增长的不同效应。

二、相对差距测度

测度地区差距的指标有绝对差距和相对差距两种。绝对差距指标一般有量纲,适于测度特定时期的静态差异,主要有离差、标准差等。相对差距指标多采用比率、系数或指数形式,消除了量纲的影响,并可用于动态观测。具体的指标可采用变异系数、基尼系数、泰尔指数等。本研究采用的均为当年价格计算的GDP,运用加权变异系数(CV_w)及泰尔指数(I_{theil})衡量城市圈内部的相对差距。

(一)加权变异系数(CV_w)

$$CV_w = \frac{\sqrt{\sum (X_i - \bar{X})^2 P_i / P}}{\bar{X}} \quad (\text{式} 2-1)$$

式2-1中,为城市圈内人均GDP, x_i 为*i*市人均GDP,为地区生产总值和年末总人口的比值, P_i 为*i*市人口, P 为城市圈总人口, P_i/P 为人口权重。加权变异系数,又称威廉逊系数。该系数是个标志变异指标,反映人均GDP在各市间的离散程度,其值越大,说明区域差异越大。

(二)泰尔指数(I_{theil})

$$I_{theil} = \sum \left[(Y_i/Y) \cdot \log \left(\frac{Y_i/Y}{P_i/P} \right) \right] \quad (\text{式} 2-2)$$

式2-2中, Y_i 为*i*市GDP, Y 为城市圈总GDP, n 为市个数, P_i 为*i*市年末总人口, P 为城市圈年末总人口, P_i/P 为人口权重。泰尔指数可以有效反映区域经济的平衡程度,其值越接近0,地区之间的发展越均衡,其值越大,则区域发展越不平衡。

收集2000—2019年20年期间的武汉城市圈9个城市的GDP和人均GDP数据见表1、表2。

表1 武汉城市圈9个城市2000—2019年GDP变化表

单位:亿元

年份	城市								
	武汉	黄冈	黄石	鄂州	孝感	咸宁	仙桃	潜江	天门
2000	1206.84	320.33	200.75	90.55	262.51	133.07	113.08	84.12	87.49
2001	1347.80	343.05	222.62	101.39	287.80	144.77	101.04	79.70	94.20
2002	1492.74	362.27	245.45	111.34	314.06	156.59	110.13	85.44	99.52
2003	1662.18	387.24	273.64	125.70	343.55	173.68	123.15	94.42	112.19
2004	1956.00	432.40	316.98	141.92	381.29	205.00	138.47	106.43	127.40
2005	2238.00	348.56	343.21	146.97	360.23	203.83	142.07	106.56	108.82
2006	2590.76	391.19	401.03	168.33	404.15	234.15	162.51	125.28	122.11
2007	3141.90	473.74	466.68	208.71	480.80	286.74	190.40	156.63	151.93
2008	3960.08	600.75	556.57	269.79	593.06	359.19	216.26	211.82	187.25
2009	4620.86	730.19	571.59	323.71	672.88	405.15	242.55	234.01	186.86
2010	5565.93	862.30	690.12	395.29	800.67	520.33	290.97	290.67	219.48
2011	6762.20	1045.11	925.96	490.89	958.16	652.01	378.46	378.21	274.52
2012	8003.82	1192.88	1040.95	560.39	1105.16	760.99	444.20	441.76	321.22
2013	9051.27	1332.55	1142.03	630.94	1238.93	872.11	504.28	492.70	365.19
2014	10069.48	1459.15	1218.56	686.64	1354.72	964.25	552.27	540.22	401.86
2015	10905.60	1589.24	1228.10	730.01	1457.20	1030.07	597.61	557.57	440.10
2016	11912.61	1726.17	1305.55	797.82	1576.69	1107.93	647.55	602.19	471.26
2017	13410.34	1921.00	1479.40	905.92	1742.23	1205.00	718.66	672.66	532.79
2018	14847.29	2035.20	1587.33	1005.30	1912.90	1362.42	800.13	755.78	591.15
2019	16223.20	2322.73	1767.19	1140.07	2301.40	1594.98	868.47	812.63	650.82

表2 武汉城市圈9个城市2000—2019年人均GDP变化表

单位:元

年份	城市								
	武汉	黄冈	黄石	鄂州	孝感	咸宁	仙桃	潜江	天门
2000	16108.55	4408.00	8100.69	8854.32	5254.84	4800.33	7111.95	8328.71	5022.68
2001	17775.64	4746.52	8811.40	9815.10	5695.40	5214.68	6827.03	7876.27	5830.65
2002	19434.23	5003.73	9689.33	10742.96	6203.04	5635.98	6883.27	8434.35	5644.92
2003	21277.53	5343.38	10781.29	12048.31	6750.70	6240.30	7706.03	9320.83	6936.44
2004	24888.66	5953.08	12434.49	13475.12	7517.55	7401.26	8670.63	10489.85	7876.84
2005	27927.52	4799.12	13612.42	14088.38	7119.03	7365.93	9588.96	10656.00	6334.11
2006	31639.35	5366.56	15766.24	15814.54	7852.92	8310.26	11007.18	12528.00	7195.64
2007	37936.09	6480.89	18273.23	19503.53	9304.13	10023.07	12684.88	15631.74	8984.62
2008	47526.31	8171.91	21630.33	25256.51	11295.09	12462.79	14596.38	21034.76	11362.26
2009	55303.21	9872.64	22106.67	30185.76	12726.34	13940.41	15982.47	23025.68	11524.61
2010	66520.02	11614.88	26528.79	36445.69	15077.11	17883.21	18981.67	28458.00	13221.69
2011	81744.11	13636.61	35470.60	44858.81	18042.75	22083.32	24394.74	36730.12	16412.77
2012	97405.62	15943.33	39806.88	51223.95	20974.76	25545.15	28589.82	42810.35	19186.48
2013	110099.38	17762.60	43539.08	57462.66	23491.28	29021.96	32300.79	47470.85	22288.07
2014	121714.98	19681.01	45966.05	62308.53	25769.83	32521.08	35632.65	51959.22	24467.85
2015	131508.44	21348.70	45829.76	66190.04	27678.16	34288.81	38288.82	54786.87	27033.05
2016	142837.05	23108.03	48353.70	71875.68	30147.04	36445.07	41417.78	58848.18	28848.12
2017	157029.74	25959.46	54590.41	81614.41	33568.98	39638.16	46530.27	66560.60	33076.17
2018	167955.77	27465.59	58143.96	90567.57	36928.57	44669.51	51855.48	74941.00	36735.65
2019	178985.00	31481.84	64651.72	81433.57	44674.37	52246.46	56792.44	80866.75	40509.15

从上表可见,过去的20年,武汉市发展速度遥遥领先,鄂州市、咸宁市位于第二梯队,潜江市和仙桃市位于中间水平,黄石市、天门市、孝感市和黄冈市发展速度靠后。对2000—2019年间武汉城市圈9

个城市的人均GDP进行加权变异系数计算,见图1,可以看出人均GDP在各市间的离散程度。对20年间武汉城市圈9个城市的GDP进行泰尔指数计算,见图2,可以看出区域间经济发展的不平衡程度。

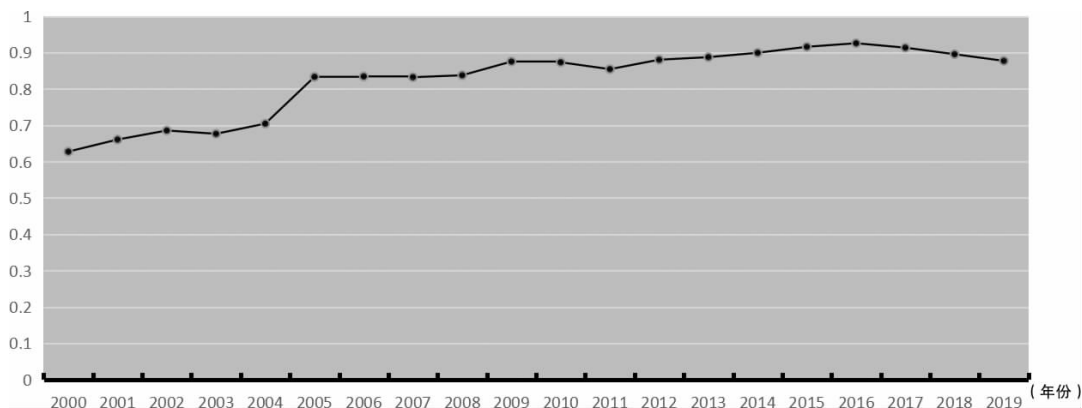


图1 2000—2019年武汉城市圈9个城市人均GDP的加权变异系数

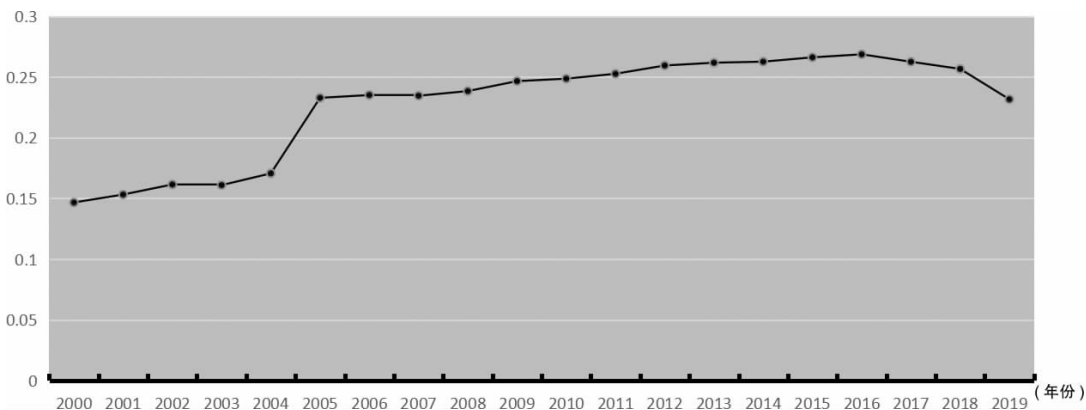


图2 2000—2019年武汉城市圈9个城市GDP的泰尔指数

从上图可以看出,两种指标计算出的趋势基本是一致的。在20年间,整体的区域差距系数在不断上升,只在个别年份呈现下降趋势,比如2010—2011年间及2016—2019年间。通过回顾湖北省的行政规划变革历史,2016年,国家发改委正式印发《促进中部地区崛起“十三五”规划》,明确要求发展壮大武汉城市圈,武汉城市圈的建设工作持续推进。但从两种指标计算出的变异系数趋势来看,值得注意的是,2004年正是“武汉城市圈”正式提出后的开局年,差异系数却出现了一个明显的跃升。说明,在武汉城市圈建立的初期,城市圈内部的经济的发展呈现不平衡发展的态势。总

体来说,武汉城市圈内部的经济差异呈现不断扩大的趋势,但从2016年开始,武汉城市圈区域差距开始呈现缩小趋势,武汉城市圈的发展协调程度向良性方向发展。

三、武汉城市圈经济增长影响因素分析

(一)经济增长影响因素分析

分析经济增长的影响因素往往不是简单的几个因素就能解释,其结果是众多因素综合作用所得。物质和人力资本的投入是基础,技术进步和良好的产业结构是经济增长的关键,健康与有效的制度是

经济增长的保障。本研究从这几个方面分析武汉城市圈经济增长和区域差距变化(见图3)。

技术进步。科技是第一生产力,经济高质量发展的核心在于技术进步,因此本文将技术要素纳入经济增长模型中。当前武汉城市圈的高质量发展处于起步阶段,推动高质量发展,持续提高全要素生产率,落实到具体实践中,不仅要提高生产的数量,更要提高生产的质量,在降低生产和服务成本的同时,要降低对环境的污染。实现这些要求的首要途径就是要依靠科技创新,创新作为发展的第一动力,是引领经济高质量发展的关键要素,而创新是与技术要素紧密相连的。

人力资本。不管是古典经济增长理论还是新经济增长理论,都无一例外强调资本的重要性。在舒尔茨提出人力资本概念之后,卢卡斯、罗默等经济学家以其为基础创立了新经济增长理论。在此之前,人们对资本的认识还仅仅局限于厂房、设备等实物形式的资本形态上。在经济发展的初级阶段,社会财富的积累主要是靠物质资本进行生产性投资来完成的;随着经济的发展和社会的进步,经济增长主要依靠人力资本的投入,人力资本在经济增长中所起的作用越来越重要。

产业结构。产业结构与经济增长是高度依存的。合理的产业结构是经济进一步发展的基础,不合理的产业结构则会束缚经济的发展。自从费希尔提出三大产业的概念之后,产业结构就与经济资源的配置及利用结合起来。因此,合理的产业结构有助于地区充分利用自身资源,发挥比较优势,提高区域经济产业效益。纵观历史,成功的经济发展都是发生在一次次的产业结构变动之后。而且,现在的社会也越来越重视保护环境,产业结构是否合理对于生态环境的影响也是尤为重要的。

制度因素。影响地区差距的因素,除了生产要素在地区间的配置和流动,还有制度和政策因素。制度当中很重要的一条就是市场化程度。虽然我国1992年开始逐步建立起市场经济,但各地的市场化进程仍然存在很大的差别。市场化程度的滞后会在

一定程度上影响经济的发展。除武汉之外,城市圈内部的其他地市一直以来都没有得到较快的发展,各城市受到政府以行政手段干预市场的影响较大,其市场活力的提高主要依赖于制度。

空间结构。武汉在城市圈乃至湖北的龙头地位,使得各城市的经济发展除了要依靠自身的原动力之外,也受到武汉与其经济联系紧密程度的影响。这也是湖北省政府在2003年底提出“8+1”城市圈的一个重要考量。9个城市空间上相邻、位于同一个行政单元中,彼此之间具有高度的协同、相关关系。因此,按照武汉城市圈的空间范围将样本划分为三个区间,借鉴刘承良在《武汉城市圈经济联系的空间结构》的腹地划分,武汉、鄂州、黄石、孝感归为紧密腹地,黄冈、仙桃、天门、潜江、咸宁归为次紧密腹地,按照与武汉市经济联系紧密程度分别赋予虚拟变量:紧密腹地地区记为1,次紧密腹地地区记为0。

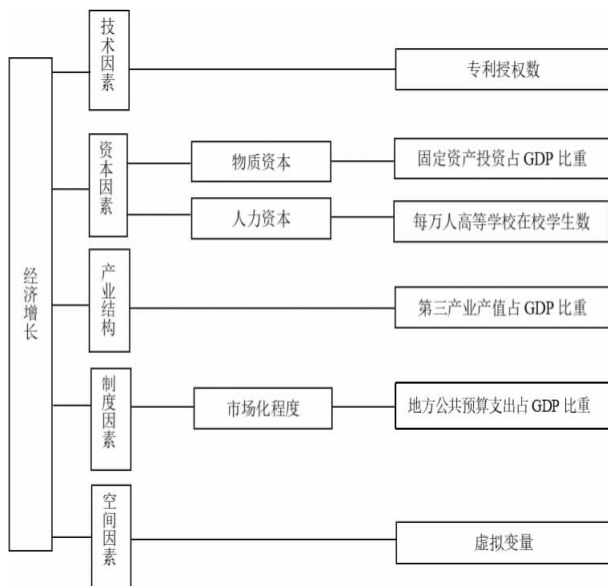


图3 经济增长影响因素分析图

(二)武汉城市圈9个城市经济增长分要素特点分析

1. 统计指标的选取

考虑到数据的可得性,本文以2010—2019年为研究区间,因篇幅限制,只展示2010年以及2019年的数据(见表3)。

表3 武汉城市圈9个城市2010年、2019年部分社会经济指标表

城市	年份	人均GDP /元	第三产业 占比/(%)	固定资产投资 占比/(%)	市场化 水平	空间虚拟 变量	每万人高等 学校在校生数/人	专利 授权数/件
武汉	2010	66520.02	51.44	67.43	0.91	1	1053.43	9345
黄冈	2010	11614.88	33.30	85.36	0.97	0	62.01	503
黄石	2010	26528.79	35.01	68.69	0.91	1	157.10	584
鄂州	2010	36445.69	28.46	75.55	0.89	1	92.92	169
孝感	2010	15077.11	33.54	71.27	0.95	1	50.66	447
咸宁	2010	17883.21	34.90	83.85	0.94	0	106.54	217
仙桃	2010	18981.67	34.00	57.55	0.89	0	52.19	177
潜江	2010	28458.00	31.11	22.94	0.85	0	43.46	100
天门	2010	13221.69	28.50	46.17	0.88	0	51.42	99
武汉	2019	178985.00	60.70	53.84	0.86	1	1110.88	39258
黄冈	2019	31481.84	44.91	115.53	0.77	0	59.64	2602
黄石	2019	64651.72	43.18	89.20	0.85	1	173.73	2960
鄂州	2019	81433.57	42.92	88.68	0.89	1	112.96	744
孝感	2019	44674.37	43.80	90.80	0.82	1	70.68	3212
咸宁	2019	52246.46	43.27	118.75	0.82	0	108.18	2070
仙桃	2019	56792.44	37.49	66.67	0.89	0	36.31	546
潜江	2019	80866.75	39.90	67.98	0.90	0	72.15	307
天门	2019	40509.15	39.70	73.66	0.86	0	23.94	684

资料来源:本研究原始数据如无特别说明,均取自《中国城市统计年鉴》《中国县域统计年鉴》《湖北省统计年鉴》,对于部分缺失数据采用线性插值法进行补充。

2. 武汉城市圈9个城市科技水平增长分析

科技作为第一生产力,是经济持续增长的重要动力。武汉城市圈2010—2019年技术水平不断提升,武汉市一直保持着较高的技术水平,但是近年来周边地区的技术水平持续提高,城市圈内部的技术水平差距呈缩小趋势,除潜江市以外,城市圈各城市的技术水平都有较大幅度的提升。

3. 武汉城市圈9个城市固定资产投资分析

从武汉城市圈2010年、2015年以及2019年物质资本的时空变化来看,物质资本有在由城市圈核心地区武汉向黄冈、咸宁周边腹地转移的趋势。2010年潜江市、天门市物质资本较为匮乏,经

过10年的发展,到2019年,孝感市、黄冈市、鄂州市、咸宁市等武汉市周边地区的固定资产投资已达到较高水平,而武汉市固定资产投资占GDP比重下降至武汉城市圈9个城市中最低水平,说明武汉城市圈的核心地区发展对于固定资产投入的依赖度下降,但是对于周边地区的经济仍起到提升作用,特别是周边地区城镇化建设过程中,大规模的基础设施建设仍需要大量的固定资产投资。

4. 武汉城市圈9个城市人力资本趋势分析

从人力资本的角度看武汉城市圈近10年发展,横向来看,城市圈内人力资本分布不均衡,武汉市的人力资本水平遥遥领先,吸纳了大量的水平人才,支持百万大学生留汉创业就业,拿出最

优的政策来提升对大学生的吸引力,将人力资本优势转化为切实的经济增长动力,但周边腹地近10年人力资本水平尚未得到显著的提升。如何将武汉市的人力资本优势转化为武汉城市圈全域的经济优势是接下来城市圈建设的重点任务。

5. 武汉城市圈9个城市产业结构趋势分析

从产业结构的视角来看,2010—2019年间,武汉城市圈内第三产业占GDP的比重持续增高,产业结构进一步优化。但是从横向来看,武汉城市圈的产业发展仍呈现不平衡的态势。值得注意的是,从时间维度上看,第三产业占比较低的城市数目持续降低。第三产业的持续发展意味着武汉城市圈经济增长的稳定性逐渐提高,但是当前仙桃、天门、潜江市的第三产业在经济中的比重仍处于相对较低水平。为了更深入地了解武汉城市圈的经济增长驱动因素,在接下来的研究中将通过构建实证模型,进一步分解经济增长驱动因素。

(三) 经济增长影响因素模型与实证分析

1. 测度的区域单元

本文以武汉都市圈内9个城市为样本,包含武汉、黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、天门、潜江。其中1个副省级城市、5个地级市、3个县级市。

2. 模型的建立及结果分析

$$\ln Y_{it} = \alpha + \beta_0 \ln Tech_{it} + \beta_1 FA_{it} + \beta_2 \ln H_{it} + \beta_3 X_{it} + \beta_4 M_{it} + \beta_5 V_{it} + \varepsilon_{it}$$

Y表示人均GDP,被解释变量选择人均GDP的对数。这里的人均GDP并非直接取自统计资料,而是利用各地区的GDP及年末总人口数相除得到。技术进步(LnTech):专利授权数的对数;物质资本(FA):固定资产投资占GDP的比重;人力资本(LnH):每万人高等学校在校学生数的对数;产业结构(X):第三产业产值占GDP的比重;市场化程度(M):政府财政支出占GDP的比重衡量;空间虚拟

变量(V):次密腹地地区为0、紧密腹地地区为1。

主要变量的描述性统计如表4所示。在构建面板数据模型时首先进行Hausman检验,判断具体使用固定效应模型还是随机效应模型。进行Hausman检验得到的P值为0.0000,拒绝选择随机效应的原假设,故本文选择固定效应模型。另外还进行了多重共线性检验,结果如表5所示,其中各解释变量的方差膨胀因子均小于10,说明并不存在多重共线性的问题。具体的回归结果如表5所示,方程的显著性检验和方程系数的显著性检验都能通过。

表4 主要变量的描述性统计表

变量	均值	标准差	最小值	最大值
LnY	12.888	0.606	9.360	12.095
LnTech	6.625	1.45	4.143	10.578
FA	84.749	23.982	22.94	139.093
LnH	4.443	1.232	0.871	7.07
M	0.901	0.047	0.763	0.991
V	0.444	0.5	0	1
X	35.901	7.192	27.1	60.7
N	90			

3. 实证分析结果讨论

产业结构每增长1%,人均GDP平均增长2.2%,表明产业在由传统向现代转变的过程中,显著提高了地区经济水平。物质资本每提高1%,人均GDP下降1%,这可能是因为物质资本投资经济效益较差,适当减少物质资本可以提高经济增长质量,现阶段武汉城市圈的基础设施较完善,继续增加物质资本投资,边际产量由正向负转变,会造成过度投资的局面,挤占了其他回报率更高的投资,导致经济水平下滑。再来看制度因素,市场化水平提高抑制了经济增长,这意味着随着市场化水平的提高,圈内部分落后地区无法有效承接工业化转移或参与城镇化建设,导致经济差距扩大,造成武汉城市圈整体经济水平的下滑。空间因素也显著提高了经济水平,意味着武汉市辐射带动能力明显,武汉市在城市圈中充分发挥“一主

引领”作用,促进周边腹地经济发展。位于城市圈紧密腹地的城市经济发展得更好。人力资本每提高1个单位,经济水平显著提高0.324个单位,人力资本作为经济增长的引擎,地区的人力资本存量越大,通过技术模仿等手段显著提高地区的技术水平,地区的边际生产率由此增加,进而地区经济得以增长。专利授权量每增加一个单位,人均GDP下降0.173个单位,这与大多数研究成果得出的结论不符,但也有部分学者得出了类似的结论,这可能是由于技术进步的投入对于经济水平的提高小于机会成本,同等投入用作其他生产可获取更高的回报,即技术进步投入并非可以转化成现实的生产技术,技术创新投入与产出水平的不对称导致了经济水平的下降。

表5 经济增长影响因素的实证分析结果

变量	OLS	共线性统计量
X	0.022* (1.99)	7.22
FA	-0.010*** (-7.17)	1.20
M	-2.465*** (-3.90)	1.23
V	0.256*** (3.76)	2.19
LnH	0.324*** (8.64)	3.41
Lntech	-0.173*** (-3.83)	7.02
Constant	12.474*** (22.43)	
Observations	90	
Number of year	10	

t - statistics in parentheses

*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

四、结论与建议

通过本文的分析,发现2004年作为武汉城市圈正式提出后的开局年,城市圈内部差异系数却出现了一个明显的跃升,意味着在城市圈建立的初期,城市圈内部发展呈现不均衡的现象,且内部差距随着

时间的推移逐渐扩大,一直持续到2016年,武汉城市圈区域差距开始出现缩小趋势,武汉城市圈的发展协调程度开始向良性方向发展;城市圈经济的增长主要与技术进步、物质资本投入、人力资本水平、市场化水平、产业结构以及空间因素有关,产业结构、人力资本以及空间因素显著提高了地区经济发展水平,而物质资本、市场化水平以及技术水平对于武汉城市圈的经济增长作用不显著。

缩小武汉城市圈经济发展差距、实现区域协调发展,可以从以下几个方面着手:

资本作为要素投入对于经济增长的作用显著。要保证区域协调发展,就要从最根本的投入上努力。对于欠发达地区,物质资本一直受到广泛关注。如何吸引人才也是值得考虑的。而且根据本文的实证结果,相较存量而言对于资本的配置更应该引起有关部门的注意。

以虚拟变量表示的空间因素在近年来的经济增长中占据了重要地位。但武汉城市圈中核心地区对于周边地区的经济辐射带动作用明显,为了进一步缩小武汉城市圈内部的经济差距,需要进一步发挥武汉市的“一主引领”作用,应在国家层面上推动武汉城市圈各城市协同发展的跨区域城市协调,如开展公共服务跨区域对接、基础设施一体化等建设,进一步实现圈域体制机制的协同。

进一步优化武汉城市圈内部的产业结构,通过技术创新推动产业结构优化升级。由于机会成本等因素的制约,技术创新尚未在武汉城市圈形成明显的产出增长效应,武汉城市圈要充分利用武汉市的人才优势,进一步夯实技术创新的基础,提高技术创新能力,利用外资引进技术来提高武汉城市圈的技术水平,在引进的基础上,要重视利用人才的优势对引进技术进行消化和吸收,加快技术创新转化为实际成果的速度。

参考文献:

[1] 陈秀山,徐瑛. 中国区域差距影响因素的实证

研究[J]. 中国社会科学,2004(5):117-129.

[2]王贤彬,黄亮雄,徐现祥,等. 中国地区经济差距动态趋势重估——基于卫星灯光数据的考察

[J]. 经济学(季刊),2017,16(3):877-896.

[3]许宪春,雷泽坤,窦园园,等. 中国南北平衡发展差距研究——基于“中国平衡发展指数”的综合分析[J]. 中国工业经济,2021(2):5-22.

[4]王青,金春. 中国城市群经济发展水平不平衡的定量测度[J]. 数量经济技术经济研究,2018,35(11):77-94.

[5]李政,钟永红. 基于岭回归分析法的中国区域经济差异影响因素分析[J]. 统计与决策,2006(4):103-106.

[6]魏后凯. 外商直接投资对中国区域经济增长的影响[J]. 经济研究,2002(4):19-26.

基金项目:中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金资助“武汉城市圈高质量协同发展水平测度及时空差异研究”(202251213)

(作者简介:何雄,中南财经政法大学公共管理学院副教授,研究方向为区域经济;

水兴雅,中南财经政法大学公共管理学院区域经济学研究生。)

(责任编辑:李春洋)

武汉数字经济 发展现状、问题与对策研究

《武汉市数字经济促进条例》立法调研课题组

摘要:近年来,武汉数字经济发展迅速,成为推动城市高质量发展的重要支撑,但与先进城市相比,在发展规模、水平及促进政策等方面还存在较大差距。为推进武汉数字经济突破性发展,有必要加快推动数字经济地方立法,培育数字产业化新优势,分类施策推进产业数字化转型,加快数据资源创新应用,探索超大城市数字化治理新路子,完善数字经济治理体系,全面推进数字文明新形态孕育发展。

关键词:数字产业化;产业数字化;数据价值化;数字化治理

当前,数字经济蓬勃发展,“数字红利”加速释放,数字文明新时代加快来临。面对数字文明和数字经济发展大潮,武汉市应全面贯彻习近平总书记的重要指示精神,紧跟时代发展步伐,结合自身独特优势,加快实施城市数字化转型的系统方略,把实现数字经济突破性发展作为带动经济社会高质量发展的重要战略抉择。

一、武汉数字经济发展现状

近年武汉市数字经济发展迅速,2020年全市数字经济核心产业实现增加值1365.07亿元(见表1),占GDP比重达到8.7%,带动全部数字经济占比超过40%,整体水平领跑中部,居全国前列。

(一)产业领域发展情况

重点细分产业发展形势向好,规模持续扩大。

第一,电子信息制造业快速增长,集群优势显现。全部电子信息制造业2020年规模以上工业总产值达2600亿元左右,工业增加值过1000亿元,总量规模居全国前10,是全市第二大产业。目前已形成“光、芯、屏、端”等优势产业集群,是全球最大的光纤光缆制造基地,国内最大的光电器件生产基地、存储器基地、中小尺寸面板基地、光通信技术研发基地。第二,软件和信息技术服务业持续高速增长,优势领域逐步形成。武汉市是中部地区首个“中国软件特色名城”,全市软件业务收入从2016年的1321.8亿元增长到2020年的1907.2亿元,保持年均15%左右的高增长发展态势。2020年软件相关的核心产业增加值在700亿元左右,拥有中国信科、烽火通信、领航动力、天喻信息、佰钧成等5家中国软件业百强。第三,人工智能产业发展迅速。现有人工智能企业260余家,人工智能核心产业规模超过150亿元。第四,5G+工业互联网

网产业发展占据一定优势地位。启动建设总规划面积211平方公里的国家工业互联网产业示范基地。5G研发生产基地、5G芯片、5G移动终端、5G

车联网、5G智能工厂等5G相关产业及应用发展迅速。

表1 武汉市数字经济及核心产业增加值

单位:亿元

细分产业	2018年	2019年	2020年
计算机、通信和其他电子设备制造业	368.42	396.97	369.04
电子信息机电制造业	89.51	94.70	80.31
专用电子设备制造业	33.68	38.17	49.64
电信、广播电视和卫星传输服务业	204.29	201.16	204.40
互联网及其相关服务业	140.84	172.37	228.34
软件和信息技术服务业	344.23	407.53	425.09
文化数字内容及其服务业	14.00	13.35	8.24
核心产业合计	1194.96	1324.24	1365.07

数据来源:武汉市统计局。

(二)新型信息基础设施建设情况

新型信息基础设施方面,具有一定领先优势。武汉拥有国家级互联网骨干直联点、工业互联网标识解析国家顶级节点、“星火·链网”国家级区块链超级节点等新型基础设施重器,武汉超算中心、湖北(国家)宽带研发中心、武汉人工智能计算中心等相继投入运行,数字经济发展的硬件基础较为坚实。武汉是首批5G规模试验网试点城市,5G商用规模和速度均位居中部第一,5G基站数量位居全国第三,5G网络实现全市域覆盖。目前,工业互联网标识解析国家顶级节点(武汉)接入二级节点21个,接入企业600余家,标识注册量超过55.09亿,覆盖了湖北、湖南、江西、河南四省的汽车、光通信、电子信息、工程机械、服装等多个行业。落地中金数谷、众维亿方、腾龙数据、武钢大数据等数据中心21个,共规划机架17.3万个,已建成投产机架3万个。

(三)数字政府和数字治理探索情况

积极推进数字政府建设,探索数字治理新模式。

加快推进政务数据开放共享,升级改造公共数据开放平台,正式启用“武汉云”(武汉智慧城市云基础设施及服务),政务云、信创云、产业云等资源池开始试运行,16家委办局业务上线了120余项业务系统,“一网通办、一窗通办、一事联办”加快实现。完成武汉智慧城市建设三年规划,初步搭建了城市大脑,已归集公共基础数据21亿余条,累计共享数据12.8亿条次,为社区管控、健康出行、复工复产、金融信贷、政务服务等提供数据支撑。作为全国首批“智慧城市”试点城市之一,武汉积极探索运用数字化手段赋能城市治理。数字化治理从生活缴费、电子证件、社保公积金、交通出行等数字公共服务、生活服务,延伸到城市综合治理和决策数字化,城市数字化转型加快推进。

二、武汉数字经济发展的困境与不足

武汉数字经济虽然已经具备了一定的规模,在“硬件”方面形成了光电子信息制造业优势产业集群,在“软件”方面也形成了基础软件和信息安全、互联网+、光通信嵌入式和工业软件、地球空

间信息等特色产业集群,但与先进城市相比,仍然存在不足和差距。

(一)数字经济发展与先进城市存在总量差距

综合赛迪、信通院等国内主要智库对各大城市数字经济的分析和排名来看,北上深广杭五大城市稳居数字经济第一梯队,南京、成都、天津、武汉等十余个城市处于数字经济第二梯队。具体而言,广州、杭州位列全国城市第4、5位,武汉居第11位,基本反映了相互间的差距。

表2 2020年武汉市与杭州市、广州市数字经济比较

单位:亿元

城市	GDP	数字经济核心产业增加值	数字经济全部增加值
武汉市	15616.1	1365	6500 *
杭州市	16106.0	4290	9000 *
广州市	25019.1	5000	11000 *

数据来源:武汉市相关数据来源于武汉市统计局,杭州市相关数据来源于杭州市统计公报,广州市相关数据来源于广州市十四五规划和公开报道。部分数据根据相应比重估算。“*”为估算数据。

(二)数字经济发展理念仍需增强

随着数字技术与一二三次产业的全面融合,向经济社会各领域的深度渗透,未来很可能只有“高数字产业”“低数字产业”之分。当前政府、社会和企业对于数字化转型的重要性、迫切性、必然性尚未达成广泛共识和高度警醒,在数字时代一步落后将步步落后,对数字化转型滞后可能带来的严重不利局面,各个层面还没引起足够重视。面对互联网“下半场”的重大机遇,在相关的政策支持 and 资金投入上,在服务供给和营商环境上,尚未形成突破性发展数字经济并以此带动经济社会高质量发展的合力,尚缺乏城市整体数字化转型的系统方略。

(三)数字经济发展结构存在失衡现象

一是数字产业化、产业数字化之间发展不平衡。与先进城市相比,武汉在产业数字化方面仅是渗透

与杭州、广州等先进城市相比,武汉无论在数字经济发展规模、发展质量上,还是在发展速度上,都存在不小的差距。如表2所示,不管是数字经济核心产业增加值还是全部增加值,武汉都处于落后位置。“数字经济核心产业增加值”方面,2020年武汉不到1400亿元,GDP占比不到10%,两个数值都低于杭州、广州。“数字经济全部增加值”方面,武汉约为6500亿元,GDP占比41.6%,而杭州约为9000亿元,广州超过1.1万亿元。

率偏低速度偏慢,差距尚不大,但在数字产业化方面,尤其是软件、人工智能、大数据、云计算、区块链等核心产业中的“软产业”方面,却存在不小差距。在建设具有全国竞争力的特色数字产业集群方面,还需加强顶层设计和系统谋划。二是大中小企业间数字化发展进程不平衡。大型企业和龙头骨干企业数字化投入大、水平高,中小企业“上云用数赋智”等数字化程度普遍偏低,面临发展机会欠缺、研发费用不足、技术人才引进困难等问题。三是数字经济产业链存在一些薄弱环节。如缺乏具有国际竞争力的硬件装备和硬件产品、缺少本土化有影响力的互联网企业等,亟待强链补链。

(四)数字经济发展市场力量亟待培育

与先进城市相比,武汉数字经济的创新能力和核心技术还不够强,“攻关”力度有待进一步强化。这导致武汉数字经济本土头部企业发展受限,难以形成引领辐射带动作用。例如,尽管武汉

是中部唯一的软件名城,工业软件企业众多,但数字经济头部企业仍然偏少。近年来,武汉市先后引进华为、腾讯、小米、阿里等互联网巨头企业布局建设区域总部、研发总部,但培育本土互联网头部企业的政策有限、力度不够。在2020年互联网企业100强名单中,武汉本土企业仅斗鱼、物易云通两家企业。

(五)数字经济治理制度建设有待加强

一是数据资源共享力度有待提升。政府部门间、社会行业间、企业间依然存在“信息孤岛”和“数据烟囱”现象,数据资源“不愿共享”“不敢共享”“不能共享”等难题亟待突破。支撑数据资源共享和企业合作的新型基础设施建设、标准化建设也有待提升。例如,作为中部唯一的工业互联网顶级节点,武汉在新型基础设施方面具备优势,但目前该二级节点建设相较于北京、上海、广州等城市而言仍存在差距;缺乏国家级工业互联网双跨平台;等等。

二是数据价值化体现方式尚需探索。武汉相关市场体系建设较慢,东湖大数据交易中心、长江

大数据交易中心等数据交易所运营情况低于预期。数字经济相关企业对数据要素的渴求难以得到满足,对数据红利的利用缺乏配套的政策支撑。武汉计划建设数字产权评估和交易中心,但对于数据交易的商业模式依然处于探索阶段,数据价值化面临数据价值不易标准化、数据定价难、资产评估难等诸多难题。

三是促进数字经济发展与治理的地方立法建设相对滞后。外地立法实践表明,在省级或市级层面制定数字经济促进条例是加强数字经济地方立法的重要内容,将有力推动本地数字经济发展。例如,在立法理念上坚持创新引领、包容审慎,强调政府职能发挥、构建多元共治体系;在立法主要内容方面,重视发展特色数字产业,提升产业数字化水平,推动新基建和城市治理数字化,积极探索数据要素市场化,优化数字经济发展环境,强化激励和保障措施;等等。与杭州、广州相比,当前武汉促进数字经济发展面临上位法缺位、规则覆盖面不全、制度系统性不足、政策实施效果有限等问题,缺乏更为权威、更为体系化、更为全面的促进政策,致使数字经济发展的顶层设计和促进意愿无形中被弱化。

表3 武汉与杭州、广州数字经济促进政策比较

	武汉市	杭州市	广州市
省级数字经济促进条例	无	有	有
省级数字经济规划纲要	有	有	有
市级数字经济促进条例	无	无	有
市级数字经济规划纲要	征求意见稿	有	无
数字产业化政策重点	集成电路、人工智能、区块链等	软件、5G、人工智能等	IAB产业、5G、人工智能等
产业数字化政策重点	工业智能化、线上经济等	新制造业计划、未来工厂等	工业互联网等
数字化治理政策重点	“新基建”、新型智慧城市、武汉云等	城市大脑、新型智慧城市等	“新基建”、新型智慧城市等
数据价值化政策重点	公共数据开放、数据要素市场化等	数字政府建设等	首席数据官、数据资源开发利用等

三、推动武汉数字经济发展的对策建议

为更好地推进武汉数字经济突破性发展,有必要结合武汉数字经济发展状况、政策环境,适度

超前地推进《武汉市数字经济促进条例》(以下简称《条例》)的制定,构建一套推动数字经济全要素发展的制度体系,为我市数字经济发展提供强有力的法治保障。同时,全面推进数字产业化、产业

数字化、数据价值化、数字化治理,完善数字经济治理体系,加快打造数字经济一线城市。

(一)加快推进促进数字经济发展地方立法

以强而有力的制度引领数字经济发展,提升数字经济治理效能,是促进数字经济高质量发展的必要途径,应切实提高数字经济促进制度意识,充分认识推进《条例》制定重要性和必要性。在当前我市数字经济发展状况、政策环境并不十分成熟的条件下,应继续深入开展立法调研,同时制定明确的立法路线图。一方面,要及时吸纳新的其他上位制度,纠正或调整陈旧做法。例如,规定按照《数字经济及其核心产业统计分类(2021)》建立常态化的数字经济及其细分产业统计、监测、分析、预警体系;遵循《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国数据安全法》的规则实行数据保护、维护数据安全;等等。另一方面,要因地制宜、因势利导,结合武汉发展实际和发展需求探索制度创新。这就要求,在确保制度结构体系化、制度内容全面性的基础上,充分提炼武汉现行政策的有益做法,呈现本地政策亮点,如实施数字经济“573”工程、加强人工智能创新平台建设等;同时借鉴外地立法经验,吸纳外地制度创新,如推动建立数字经济多元共治体系、确认数据资源的财产权益并明确可依法交易等;还要积极回应武汉数字经济发展的现实需求,提升制度实施效果,如大力推进医疗健康产业数字化发展、持续加强新型基础设施建设、持续推动应用场景开放等。

(二)培育数字产业化新优势

一是建设若干数字经济重大产业平台和集聚园区。因地制宜建设数字经济产业集聚区,加快建立功能复合的数字经济的孵化器、加速器、创新空间,提升数字经济集聚能级和创新水平。二是精心培育一批数字经济航母级平台型企业。打造“平台型企业+独角兽”的孵化生态,加速形成富

有吸引力和竞争力的数字经济生态圈。三是加快关键核心技术与创新能力攻关。加大对基础科学、产业共性技术以及“卡脖子”关键技术的研发投入,支持各类创新平台集聚更多创新主体和创新项目,向底层技术、深度技术突破。四是大力推动新兴数字技术向现实生产力转化。在算法、算力、算量(数据)上重点突破,打造人工智能创新高地。推进物联网在车联网、工业互联网、智慧城市等领域示范应用。五是继续做强做大“光芯屏端”等优势硬产业。紧扣国家重大专项和产业链布局,支持开展战略性前沿技术攻关,鼓励企业打造特色化、专业化、品牌化产业集群。

(三)分类施策推进产业数字化转型

一是着力推进制造业数字化转型。加大对工业互联网发展的支持力度,建设智能制造示范基地,持续深化制造业全产业链供应链体系的数字化场景创新和应用推广。二是构筑数字建造新势能。加快建设国家数字建造技术创新中心,打造“智能设计—智能工地—智能装备—智能决策—智能服务”等数字建造全产业链。三是拓宽服务业数字化转型空间。培育服务业数字化转型试点,推进研发设计、现代物流、法律服务等生产性服务业和健康、养老、教育等生活性服务业数字化,推进数字文创和数字内容产业发展。四是提升农业数字化应用水平。推广农业物联网应用,加快农业生产、农产品加工和流通领域大数据基础和应用平台建设,深入推进农旅电商融合。

(四)加快数据资源创新应用

一是推动实现公共数据开放共享。按照“一数之源、多源核验”原则,编制并维护全市统一的政务数据资源共享目录。支持联合共建行业大数据共享平台,探索建立政务数据、企业数据和社会数据流通机制。二是加快推进数字要素市场化。推动构建数据收集、加工、共享、开放、交易、应用等数据要素市场体系,高标准打造“交易机构+创

新基地+产业基金+发展联盟+研究中心”五位一体的综合性大数据交易中心。三是强化数据安全治理。制定完备的数据分类分级安全保护制度,完善安全预警、安全处置及安全协调机制,加强数据安全和隐私保护。

(五)探索超大城市数字化治理新路子

一是深化数字政府系统建设。按照整体智治要求,推动数字技术与政府履职全面深度融合,构建整体高效的政府运行体系、优质便捷的普惠服务体系、公平公正的执法监管体系、全域智慧的协同治理体系。二是推进高水平数字基础设施建设。加快建设5G、物联网、工业互联网等通信网络基础设施,数据中心、智能计算中心等算力基础设施,人工智能、云计算、区块链等新技术基础设施及智能交通、智慧能源等数字融合基础设施。三是持续推进应用场景开放。在数字化消费或生产应用场景方面,完善“揭榜挂帅”“赛马争先”“领跑者”制度,定期遴选并推广典型应用场景。四是提升公共服务数字化能力。加快建设“城市大脑”“武汉云”,促进数字技术在城市交通、平安建设、医疗健康、生态环保、文化旅游等领域的综合应用。

(六)完善数字经济治理体系

一是切实加强组织领导。充分发挥市数字经济发展委员会职能,健全协同工作机制。推行“首席数据官”制度,提高数据治理和数据运营能力。二是健全数字经济专项保障机制。在财政、税收、金融、人才、知识产权,以及土地供应、电力接引、设施保护、政府采购等方面制定有针对性的专项支持措施。三是建立数字经济试错容错机制。创新监管理念和方式,对新技术、新产业、新业态和新模式实行包容审慎监管。对在数字经济促进过程中出现失误或偏差,但符合未违反法律义务、未造成重大损失、未谋取非法利益等情形的工作人员,视情况不作负面评价,或从轻、减轻处理。

(七)全面推进数字文明新形态孕育发展

一是建立公平竞争规则,支持实体经济发展壮大,规范平台经济发展方式,及时治理“二选一”独家交易、“大数据杀熟”等竞争乱象,依法维护数字经济正常竞争秩序。二是充分考虑差异化需求,消减企业之间、人群之间的数字鸿沟,努力实现普惠性、公平性和非歧视性,保障不同群体更好地共享数字红利。三是建立数据权益保护规则,充分尊重和维护相关主体的隐私安全、知识产权、自主决策权等合法权益,探索便捷化的公共法律服务以及多元化的争议解决机制。四是制定相应的伦理道德规范及行为规则,增强科技伦理意识与行为自觉,积极引导负责任的数字经济研发与应用活动,构建公平、公正、和谐、安全的数字经济发展环境,有效避免偏见、歧视、隐私和信息泄露等问题,确保数字经济在数字文明的保驾护航下可持续发展。

参考文献:

- [1] 中国互联网协会. 中国互联网发展报告(2021)[M]. 北京:电子工业出版社,2021.
- [2] 赛迪智库数字经济形势分析课题组. 2021年中国数字经济发展形势展望[J]. 中国工业和信息化,2021(1):38-43.
- [3] 李晓华. “十四五”时期数字经济发展趋势、问题与政策建议[J]. 人民论坛,2021(1):12-15.

(作者简介:课题组长:杨瑜娴;报告主要执笔:杨瑜娴、周阳、胡玉桃。

杨瑜娴,武汉市社会科学院副研究员,法学博士,研究方向为城市法治、数字法学、司法制度;

周阳,武汉市社会科学院马克思主义研究所副所长、副研究员,经济学博士,研究方向为城市经济、区域经济、产业经济;

胡玉桃,武汉市社会科学院助理研究员,法学博士,研究方向为城市法治、数据法学、行政法学。)

(责任编辑:林丽)

关于打造数字经济时代 武汉文旅新名片的建议

施 岚

摘 要:结合数字经济时代我国文化旅游业发展新特点与新思路,分析了武汉文化旅游发展的主要优势、存在问题,并针对性地提出了突出规划引领、完善服务体系、构建生态体系、坚持创新驱动、深化国际合作,进而打造城市文化旅游新名片的对策建议。

关键词:数字经济;文化旅游;武汉;对策建议

十八大以来,党中央高度重视发展数字经济,将其上升为国家战略。习近平总书记强调,“要站在统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局的高度,统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事,充分发挥海量数据和丰富应用场景优势,促进数字技术和实体经济深度融合,赋能传统产业转型升级,催生新产业新业态新模式,不断做强做优做大我国数字经济”。随着5G、人工智能、物联网、大数据、云计算、区块链等数字技术加快在文化和旅游领域应用融合,文化和旅游产业数字化、网络化、智能化的发展步伐加快,云上剧院、数字展览、智慧景区、智慧旅游、云旅游、云阅读、云视听等大批数字文旅项目涌现,催生出许多新业态、新产品。例如,用数字技术可以把景区的景观和文化极致地表达出来,让游客在10分钟之内充分感受景区美景和历史文化,目前不少景区球幕飞行影院的游客满意度都超过90%。同时,移动支付、流量分成、预付费卡、新零售导流等成为新的收费入口,借助文旅IP赋能,

不断拓展品牌孵化、主题特展、广告推送、虚拟店铺引流等多元盈利路径。

近年来,我国数字文旅行业不管是企业数量、从业人员规模,还是资产总量、产值规模方面都发展迅速。2021年数字文旅行业共拥有企业29559家,从业人员达到178万人,资产总量达到2.37万亿元,工业总产值达到5881亿元,同比分别增长76.3%、87.4%、40.2%、22.7%。随着国家政策的支持以及市场的发展,越来越多的企业、人员、资金进入数字文旅行业。国家“十四五”规划要求,“实施文化产业数字化战略,加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式”。武汉市第十四次党代会报告和2022年政府工作报告均已提出,提升文化产业实力,实施“文化+”战略,发展新型文化业态。因此,武汉市文旅产业发展需要适应数字经济时代新的发展趋势和发展规律,加快与时俱进和转型升级,打造文化旅游新名片。

一、数字经济时代我国文化旅游产业发展新特点新思路新举措

(一) 文化旅游产业发展新特点

数字经济时代我国文化旅游产业向数字化转型最明显的标志是“数字文旅”产业的崛起。数字文旅是以网络为载体,以数字技术和信息通信技术与文旅业的深度融合而形成的新产业形态。数字文旅是文化建设的基础工程,也是旅游发展的产业动能,它链接供给和需求,为业态赋能;它培育和扩大新消费市场,实现产品增值;它驱动产品和业态创新,重构产业格局。随着数字技术的渗透与变革,潜移默化地改变着游客的需求、行为与体验,大幅提升着文化和旅游的智能基础设施和公共服务效能,带来规模巨大的下沉市场和新兴消费。用数字技术将大量文物、艺术作品、文旅资源数字化,借助网络平台,游客可以更加便捷地搜索、了解、观看相关文物和资源,一些珍贵的文物可以借此为更广大的民众所了解和认知。

数字文旅产业的主要特点是:资源无限,不再局限于资源的有效配置,更追求资源的深度挖掘和持续优化,也就是从有无问题向优劣问题转化;时空无界,需要突破传统时空观念上的思维、逻辑,产品和服务加快从有形向无形转化;身份多元,个人和企业的身份模糊,既是生产者,又是消费者,还是传播者、营销者,同时还存在虚实空间身份的随机、随时转换;数据驱动,数据成为新的生产资料、生产要素、核心资产,在文旅产业融合发展中发挥越来越重要的作用。

(二) 文化旅游产业发展新思路

我国各省市在“十四五”规划中纷纷拟定了数字文化产业发展的基本思路,着力推动数字文旅产业转型升级。例如,北京市实施公共文化数字化提升工程,实现数字图书馆、文化馆、博物馆、档

案馆各区全覆盖,打造公共文化数字服务网络群,构建全天候的现代公共服务新模式。推进中国乐谷、北京音乐产业园转型升级。开展5G+8K、人工智能、虚拟现实等技术在文化领域应用场景示范等。上海市聚集“网生内容”整合产业链,鼓励原创精品创作生产,扶持培养一批新兴数字文化优势领军企业,着力建设网文化产业高地。广东省加强数字技能普及培训,提升全民数字素养,积极营造数字文化氛围,做优做强4K/8K影视、数字出版、视听、动漫、数字文化装备制造等,前瞻布局智慧广电、出版、电竞、直播视,云游戏、云音乐、云演艺等引领全国的战略新兴文化产业。湖北省推进公共文化数字化建设,加强数字图书馆、数字文化馆、数字档案馆、数字博物馆、数字非遗展示馆、数字农家书屋等建设,打造公共文化数字资源库群,推进长江数字文化产业园建设。湖南省提升公共文化数字化资源供给能力和现代传播能力,加快数字图书馆、数字文化馆、数字博物馆、数字档案馆、数字非遗场馆等建设,建立线上线下相结合的分布式数字资源库,实现公共文化服务形式从“传统型”向“数字型”“科技型”转变;推动数字文化与社交电商、网络直播、短视频等在线新经济结合,培育壮大云旅游、云娱乐、云演艺、云展览等新型消费形态,扩大优质数字文化产品供给。浙江省以数字经济为支撑的数字文化全面繁荣发展,形成具有国际影响、中国气派、古今辉映、诗画交融的文化浙江新格局,通过数字赋能推动文化产业高质量发展,加快数字技术在文化领域的应用,大力发展数字影视、数字演艺、数字音乐、数字出版、创意设计、动漫游戏等优势产业,不断培育文化产业新业态、新模式、新动能等。

(三) 文化旅游产业发展新举措

近年来,全国各省市都十分重视发展数字文旅产业,纷纷出台相关政策措施,取得明显成效。例如,北京市文旅局公布了“2021年北京文旅技术

装备优秀项目”榜单,良业科技集团等19家企业入选,《千里江山图3.0》、“张灯结彩”故宫珍品宫灯沉浸式光影演绎等数字文旅项目榜上有名;在服贸会现场,VR眼镜“飞跃北京”、数字化全景故宫、滑雪模拟机体验单板滑雪、会唱歌的智能语音机器人等成为服贸会的热门展区和网红打卡地。广东省深圳华侨城集团与腾讯公司签约合作,促进线上线下消费和应用场景加速融合,共同推进智慧化、新文旅、新基建、大数据、大生态等领域的创新发展,加速推进产业数字化转型升级。湖北省加快发展智慧旅游,推动旅游景区建设数字化体验产品,丰富游客体验内容;实施全域旅游示范区创建工程,建设一批世界级国家文化旅游景区和度假区,打造“一部手机游湖北”综合服务平台,构建覆盖全省的智慧旅游体系。湖南省推进长江中游智慧旅游工程建设,发行长江旅游年卡,大力发展在线文娱、智慧旅游、智能体育等新业态;建设“一部手机游潇湘”公共服务平台,推进智慧旅游应用,加快建设一批智慧旅游示范城市、智慧旅游小镇和智慧旅游景区。浙江省文物局与腾讯达成合作,构建博物馆数字文博开放平台,为全省博物馆提供丰富全面的数字化服务能力。贵州省培育壮大智慧医疗、智慧教育、智慧旅游等数据融合新业态;持续推进“大数据+全域智慧旅游”建设,以“一码游贵州”服务平台建设为重点,整合旅游景区监控系统、云游贵州等资源,加强数据资产归集,形成集产品推广、服务预定、预售结算、实时查询、导游导览、投诉受理等功能于一体的智能化信息服务平台。云南省以实现“游客旅游体验自由自在”为目的,建设具有国际领先水平的智慧旅游平台;基于“城市大脑”和5G等技术支撑,推动城市智慧城管、智慧交通、智慧旅游、智慧政务等建设,全面提升城市智慧化水平。福建省完善“一廊、两环、五区”国际旅游岛空间布局,打造一批高品质旅游景区和旅游度假区,发展南岛语族、蓝眼泪、石厝等特色旅游,完善全岛智慧旅游平台,加强5G、AR体验等新兴科技应用,构建海洋休闲度

假游、文化旅游、海上运动旅游等多元旅游产品体系,加快形成全域全时旅游消费格局。

二、数字经济时代武汉文化旅游产业的发展现状

(一)武汉数字文旅产业发展取得的成绩

一是数字文旅产业发展外部环境不断优化。近年来,武汉市出台了《关于加快武汉市文化产业高质量发展的实施意见》,提出了“一核、一轴、两带”的文化产业空间布局,推动8大文化产业重点领域发展,促进数字技术与文化产业各大领域紧密融合,为武汉市数字文化产业发展提供了良好的外部环境。

二是数字文旅产业持续快速增长。据统计,武汉市文化产业法人单位数3.6万多家,其中规上文化及相关产业法人单位近千家。2021年一季度,全市规模以上文化及相关产业单位实现营业收入506.0亿元,比上年同期增长74.4%;比2019年一季度增长30.1%,两年平均增长14.1%。一季度,全市文化核心领域(包括新闻信息服务、内容创作生产、创意设计服务、文化传播渠道、文化投资运营、文化娱乐休闲服务6个行业)实现营业收入447.5亿元,比上年同期增长67.8%;全市文化相关领域(包括文化辅助生产和中介服务、文化装备生产、文化消费终端生产3个行业)实现营业收入58.5亿元,增长148.9%。互联网、数字出版、游戏动漫等文化新业态特征较为明显的16个行业小类合计实现营业收入219.8亿元,占全市文化产业营业收入的比重为43.4%,比上年同期增长60.3%,比2019年一季度增长82.1%,两年平均增长34.9%,表明我市“互联网+文化”新业态发展动力强劲。武汉理工数传、武汉语联网两家公司入选首批单体类国家文化和科技融合示范基地,武汉上榜数量仅次于北京。截至目前,仅东湖开发区就聚集了1200多家科技型文化企业。

三是数字文旅产业初步形成品牌规模效应。科大讯飞、小红书、尚德机构、西山居等知名互联网企业在汉设立总部,网络直播、新文创、互联网+教育、网络游戏等数字经济产业竞相发展,斗鱼直播节、中国游戏节等渐成品牌效应。武汉光彩影业出品的电视剧《你和我的倾城时光》入选国家广电总局庆祝改革开放40周年重要推广剧目。长江首部漂移式多维体验剧《知音号》、世界顶级大型现代旅游演艺项目《汉秀》、提档升级的武汉长江灯光秀等形成我市文化旅游演艺核心品牌。太崆动漫成功入围奥斯卡最佳动画短片奖,汉产动画短片《冲破天际》入围奥斯卡提名,武汉两点十分文化传播公司连续入选“国家动漫品牌建设与保护计划”。武汉斗鱼成长为全国最具影响力的直播企业,注册用户超过2亿人,日营业充值流水达2000万元规模。武汉数字图书馆(武汉图书馆网站、微信公众号、移动App)通过整合资源,打造一体化的服务平台,为读者提供便捷的阅读服务。武汉群众文化云(武汉市数字文化馆服务平台)列入第二批国家数字文化馆建设试点项目,已投入规划建设。2020年12月,武汉成功入选首批15个国家文化和旅游消费示范城市。

(二) 武汉数字文旅产业发展存在的问题

一是数字文旅产业发展核心竞争力还不够强。2017年武汉文化产业增加值在15个副省级以上城市中排第八位;拥有规模以上文化企业726家,是深圳的23.4%、杭州的26.5%、南京的58.7%、长沙的69.5%。在第11届“全国文化企业30强”中,北京上榜8家,杭州4家,长沙3家,武汉只有长江出版传媒集团入选。总体上看,我市文化产业明星企业还不多,文化旅游产业数字化建设核心竞争力还需要进一步提升。

二是数字文旅产业发展政策供给还不够多。近年武汉市出台的文化旅游产业经济政策数量不多,扶持力度也不算大。北京、上海、深圳、杭州、

成都、西安等地每年扶持文化产业发展财政专项资金规模,多的100亿元,少的也超过1亿元,武汉市只有3000万元。同上述城市相比,专项资金的引导、放大效应难以体现,文化旅游产业数字化建设的资金政策支持力度不够。例如,盘龙城考古遗址公园网络建设项目仅投入79.42万元,武汉市少年儿童图书馆红色文化及红色记忆数据库项目仅投入34.95万元。

三是数字文旅产业发展主题形象还不够鲜明。近年来,广东依托粤港澳大湾区建设珠江两岸数字创意文化产业带。深圳加强深港、深澳在创意设计等领域合作,“深港设计双城展”“深澳创意周”等品牌国际影响与日俱增。珠海推动建立“澳门资源+全球技术+创新人才+横琴载体”合作模式,协同发展数字文化创意、休闲旅游。佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆等市依托特色优势,聚焦影视、游戏游艺、4K产业、中医药文化等,协同港澳蓄能发力。武汉是一座英雄之城和国家历史文化名城,拥有丰富的红色文化、历史文化、荆楚文化、戏曲文化、工业文化、商贸文化等特色地域文化,但是目前尚未有效利用数字化技术挖掘城市历史文化内涵,打造个性鲜明的城市文化旅游名片。

三、数字经济时代加快武汉市文化旅游产业发展的对策建议

(一) 突出规划引领,把数字文化旅游产业发展作为全市“十四五”文化产业发展规划的重要突破口

1. 加强规划引领

将数字文化旅游产业作为“十四五”文化旅游产业发展的重点项目纳入政府工作目标计划,推动武汉市数字文化产品和服务供给质量不断提升、供给结构不断优化、供给效率不断提高,数字文化消费更加活跃,成为扩大文化消费的主力军。

培育若干社会效益和经济效益突出、具有较强创新能力和核心竞争力的数字文化领军企业,一批各具特色的创新型中小微数字文化企业。数字文化产业生态体系更加完善,产业支撑平台更加成熟,市场秩序更加有序,政策保障体系更加完备。

2. 完善政策体系

统筹利用好中央预算内投资、国家专项建设基金等投资政策,落实数字经济、战略性新兴产业等国家相关产业政策。制定出台增强文化旅游产业创新动力、扶持数字文化旅游产品原创、强化文化旅游人才培养、壮大文化旅游市场主体、引导文化旅游产业集聚发展、完善文化旅游金融服务等方面的政策举措。

3. 加大资金支持

每年安排文化旅游产业数字化专项经费并保持逐年增长,重点用于支持文化场馆、文娱乐场所、景区景点、街区园区,开发高水平的数字化文化旅游产品和服务。支持文物、非物质文化遗产开展线上和线下文艺资源、文娱模式数字化,创新艺术表现形式。支持具备条件的区域依托地方特色文化旅游资源,开发具有鲜明区域特点和民俗特色的数字文化旅游产品。

(二)完善服务体系,加强文化旅游产业数字化服务平台建设,优化武汉市数字文化旅游产业发展环境

1. 完善服务体系建设

以技术服务中心、交流合作中心、国际推广中心“三个中心”建设为突破口,构建“政府引导、企业主体、行业服务、社会参与”的文化旅游数字化服务体系。

2. 推进服务平台建设

搭建创意策划、文化研发、生产制作、影视播映、出版发行、市场开发、人才培养、经营管理、展会论坛、信息咨询等多功能文化旅游数字化服务平台。

3. 实施科技支撑

落实国家文化大数据体系建设部署,共建共

享文化旅游产业数据管理服务体系,尽快实现文化部门、文化企业、文化事业单位等文化旅游行业内部数据资源融通融合,打造文化旅游产业“大数据”服务平台。

(三)构建生态体系,加快数字文化旅游产业园区建设,推动武汉市数字文化旅游产业高水平发展

1. 推动数字文化产业跨界融合发展

完善文化旅游产业数字化建设生态体系,推动文化旅游产业创意策划、生产制作、出版发行、市场播放、产业投资间的相互渗透,紧密对接制造业、数字内容、旅游业人居环境、教育科研、体育产业、特色农业、文化产业,促进文化旅游产业数字化建设以IP运营为核心的跨界发展、融合发展。

2. 推动数字文化旅游产业园区高质量发展

打造功能强大、设施齐全、智慧服务、优势互补、分工协作、服务一流的数字文化旅游产业园区,推动构建集技术链、产业链、人才链、资金链、信息链于一体的生态化产业集群,加速园区基地企业集聚、产业集群、要素集约、技术集成、服务集中高水平发展。

3. 培育文化旅游产业数字化建设龙头企业

培育一批创新能力强、增长速度快、人才集聚度高、市场能力强、在国内外享有较高知名度的大型龙头文化旅游产业数字化建设企业,引进一批知名文化旅游品牌、精品数字文化旅游产品形象和优秀数字文化旅游作品,整体提升全市文化旅游产业数字化建设的竞争力、影响力、辐射力和带动力。

(四)坚持创新驱动,建立文化旅游产业数字化创新协同机制,推动武汉市数字文化旅游产业突破式发展

1. 建立产业协同机制

加快构建“政府引导、企业主体、市场导向、学

研依托、行业服务、社会参与、契约纽带”的文化旅游产业数字化建设协同创新体系。

2. 加强技术要素流动转移

推进企业、高校、科研机构间技术要素流动,鼓励通过许可、转让、入股等方式推动技术要素向中小微文化旅游产业企业转移。

3. 推动技术创新和应用

支持5G、大数据、云计算、人工智能、物联网、区块链等在文化旅游产业领域的集成应用和创新,建设一批文化旅游产业数字化应用场景。

4. 创新发展思路

用以IP打造和运营为核心的“泛娱乐”时代新理念,推动以数字化生产、网络化传播、链条化重组、IP化升级、生态化建设、融合化发展为特征的新时代文化旅游产业数字化创新发展,实现数字文化旅游产品制作、市场营销推广、产业发展运营等核心领域新突破,提升行业核心竞争力。

(五)深化国际合作,以数字文化旅游产业发展为抓手培育打造城市文化旅游新名片

1. 抢抓战略机遇

充分利用中央宣传部、文化和旅游部、湖北省人民政府在武汉举办中国(武汉)文化旅游博览会的契机,将2022年确定为“文化旅游产业数字化建设年”,用数字化技术整合红色文化、历史文化、荆楚文化、戏曲文化、工业文化、商贸文化等特色地域文化,向海外强势推广城市文化旅游新名片。

2. 深化国际合作

加强与欧美、日本、韩国、新加坡以及香港、台湾地区数字文化旅游产业行业组织、学术机构、创意企业间的线上和线下交流与合作,利用机构合作全面开展城市文化旅游新名片的国际化推广。

3. 完善国际市场体系

支持数字文化旅游企业通过电子商务、项目合作、海外并购、设立分支机构等方式开拓国际市

场。支持数字文化旅游企业参与境内外综合性、专业性展会,开拓线上文化产品展览交易会等新模式。支持一批具备国际竞争力的数字文化旅游企业和一批海外年轻用户喜爱的数字文化旅游产品合作开发。支持学术研讨、项目合作、人才培养、参展参会、海外授权、市场拓展、资本运作品牌建设等方面的战略合作。推动文化旅游产业数字化建设领域的人才国际化、市场国际化、产品国际化、品牌国际化、管理国际化。

参考文献:

- [1]郝挺雷. 产业链视域下数字文化产业高质量发展路径研究[J]. 理论月刊,2020(4):111-119.
- [2]牛壮壮. 5G技术背景下数字文化产业面临的机遇与挑战——以数字出版为例[J]. 中国传媒科技,2020(4):36-38.
- [3]郝挺雷,黄永林. 论双循环新发展格局下的数字文化产业链现代化[J]. 江汉论坛,2021(4):127-133.
- [4]陈宇翔,李怡. 数字文化产业发展的“双重使命”:逻辑、挑战与路径[J]. 南京社会科学,2021(5):169-176.
- [5]郑自立. 中国数字文化产业发展的实践考察与对策建议[J]. 宝鸡文理学院学报(社会科学版),2018,38(4):80-85.
- [6]陈波,陈立豪. 虚拟文化空间下数字文化产业模式创新研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版),2020(1):105-112.
- [7]范玉刚. 新时代数字文化产业的发展趋势、问题与未来展望[J]. 中原文化研究,2019,7(1):69-76.

(作者简介:施岚,湖北武汉人,武汉大学经济学硕士,武汉市人民政府参事,武汉市文化和旅游市场综合执法支队四级调研员。)

(责任编辑:周阳)

如何打造一支不走的乡村振兴工作队?

——论回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用

田北海 殷柯柯

摘要:在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接进程中,内生型村庄干部与外源型帮扶干部各有其工作优势,同时也分别遭遇不同的工作困境。与上述两类村庄干部相比,回流精英兼具理念、资源和动力等方面的综合比较优势,在提升基层治理水平、激发脱贫人口内生动力、拓宽脱贫人口增收渠道、传播现代农业技术、打造乡土品牌和改善农村生活水平等方面有较大作用空间,但也面临创业环境不完善、协同联动难、回流目标偏移等实践困境。为提升回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用,建议优化返乡创业保障体系,激励回流精英投身乡村振兴事业;加强沟通协商,促进回流精英与乡村社会协同联动;强化监督,防范回流精英治理风险。

关键词:回流精英;贫困治理;可持续发展;乡村振兴;城乡流动

一、引言

乡村振兴,人才是关键。培育知农爱农本土人才,打造“一支不走的乡村振兴工作队”,是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要任务。当前,乡村主要有两种不同类型的干部,一是以村两委干部为代表的内生型村庄干部,二是以驻村帮扶工作队为代表的外源型帮扶干部。两类干部在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中各有其优势,但也都有其局限性。乡村振兴工作常常遭遇外源型帮扶干部水土不服、内生型村庄干部工作能力不足、外源型干部与内生型干部协同联动难的困境。

随着东部地区产业升级与结构调整,回流到中、西部地区的农民逐年增加,农民回流正在成为

我国乡城人口迁移中的“新常态”。对于回流农民,学术界有两种截然不同的判断。一种观点认为,回流农民是城市竞争的失败者(Paine, 1974);另一种观点则认为,回流农民有长期的城市务工经商经历,他们在城市务工经商期间习得了都市现代文化、积累了人力资本(Galor and Stark, 1990; 殷江滨、李郁, 2012)和经济资本,能在资本投入、技术引进、观念创新等方面促进回流地经济发展与现代化转型(Gmelch, 1980)。

需要指出的是,在被动回流的农民中,固然不乏城市竞争的失败者,但在主动回流的农民中,亦不乏积累了丰厚经济资本的经济精英和积累了丰富经营管理经验与先进技术的技术精英。相对于多数没有流动经历的内生型村庄干部而言,回流精英有明显的资本与能力优势;相对于来自城镇

的外源型帮扶干部而言,回流精英有明显的本土化优势。可见,从应然讲,回流精英有可能成为乡村振兴的一股新兴力量。从实然来看,在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接进程中,一些地方已经认识到回流精英的潜在作用,纷纷动员精英回流、支援家乡建设。在当地党委和政府的扶持下,一些回流精英已经在相关工作中发挥着重要作用。

然而,无论是从应然层面,还是在实然层面,对于回流精英能否在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴中发挥独特作用、回流精英的作用空间及其具体实践,学术界的研究并不多见。为此,本文从“打造一支不走的乡村振兴工作队”的主旨出发,尝试在应然层面探讨回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用空间,在实然层面分析回流精英的作用实践及其困境,进而就如何提升回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用提出对策建议。

二、内生型、外源型乡村干部的工作优势与困境

(一)内生型村庄干部的工作优势与困境

1. 内生型村庄干部的工作优势

内生型村庄干部是乡村振兴战略的基层执行者,其工作素质直接决定了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴战略有效衔接的进度与成色。相对于外源型帮扶干部而言,内生型村庄干部主要具有沟通优势、网络优势和文化优势。

(1)沟通优势:熟悉当地语言,方便开展基层工作。欠发展往往与不发达的教育相关。对于学历层次较低的脱贫人口而言,在封闭的农村生活场域中,他们往往习惯用方言与人交流。尤其是老年人,他们甚至既说不好普通话,也听不懂普通话。因此,掌握当地语言是与脱贫户有效沟通的

前提条件。另一方面,农户经济来源、财产收入等是返贫致贫风险动态监测帮扶中需要核实的关键敏感信息。流利的方言与有效的沟通技巧有助于让农民消除戒备心理和顾虑情绪,提供真实信息。因此,相对于外源型帮扶干部,内生型村庄干部具有明显的沟通优势。

(2)网络优势:拥有乡村关系网络,易于调处矛盾纠纷。乡土社会是一个“无讼”的礼俗社会。所谓“无讼”,是指农民在面对冲突时,首选的不是法律手段,而是诉诸伦理、道德等“情理”手段来解决。礼治与法治的本质区别在于:前者基于特殊主义原则,是关系取向的;后者基于普遍主义原则,是规则取向的。近代以来,尽管政府通过多种方式“送法下乡”,但“无讼”和礼治传统仍然扎根农民日常生活秩序之中。内生型村庄干部生于农村、长于农村,与村民之间形成了千丝万缕的亲友或邻里关系。在调处基层矛盾和冲突时,他们可以动员这些关系网络,“晓之以理、动之以情、责之以礼”。较之生硬地宣讲政策、照章办事,关系取向的非正式治理方式往往更有人情味,更易于为矛盾各方所接受。

(3)文化优势:拥有地方性知识,易于推进乡村振兴项目。内生型村庄干部在本村生活多年,不仅对各家各户的人口结构、家庭关系和生产经营现状了如指掌,而且能洞悉农户不轻易表露的深层需求与真实想法,知晓本村对乡村振兴项目需求的优先项、项目实施可能遭受到的阻力及其来源等信息。这些地方性知识有助于本村因地制宜谋划乡村振兴项目、推进项目顺利实施。

2. 内生型村庄干部的工作困境

(1)动力困境:工作动力不足,主动作为意愿不强。当前,村庄干部收入水平整体偏低。在压力型体制下,内生型村庄干部普遍面临责一权、付出一回报不对等问题。作为理性行动主体,在工作收益与成本不成比例且常常面临追责风险的情况下,他们往往遵循“不出事”行动逻辑(贺雪峰、

刘岳,2010)参与乡村治理,主动为村里争取公共资源的积极性不高。

(2)能力困境:综合素质弱,带动致富能力不强。在青壮年劳动力大量外流背景下,一方面,留守农村的村干部通常年龄偏大、文化程度偏低。如,有调查显示,河北省涞源县50岁以上的村干部占比52.9%,高中以下文化程度的占比57.1%(白佳仪、许月明,2014)。另一方面,留守农村的村干部缺乏外出务工经历,市场意识差,流动经历少,除此之外,少数村干部理想信念动摇,诚实守信缺失(欧阳庆芳、赵忠伟,2012),缺乏创新意识、党员先锋模范作用差(周海英,2006)。他们应对市场经济乏术,没有制定村经济发展的规划,没有清晰的发展思路,缺乏带领农民脱贫致富之术(朱峰等,2008)。

(3)道德困境:产生谋利行为,侵占公共资源。在乡村振兴战略背景下,大量惠农、富农资源和项目源源不断投入农村,基层形成了一种新的“分利秩序”(陈锋,2015)。与税费改革之前相比,村干部的谋利空间扩大,谋利的可能性也随之增加。此外,“双重角色”让部分村干部面临现实困境,使他们欲当好国家代理人而不能,欲当好村庄当家人又缺乏基础(吴毅,2002)。沦为“边际人”的村干部处于国家行政管理系统与农村社区自治系统的边际位置,这使得他们在实行农村管理职能时常出现不规范行为(王思斌,1991)。谋利型村干部随之产生,他们利用职务之便和体制漏洞垄断了大量信息和资源,被形象地称为“精致的利己主义者”(龚春明,2015)。

(二)外源型帮扶干部的工作优势与困境

驻村帮扶制度也被称为“驻村制”或“包村制”,是我国农村工作的传统方式之一(严国方、肖唐鏢,2004;覃志敏、岑家峰,2017)。在脱贫攻坚期间,驻村帮扶工作队在帮扶贫困村链接扶贫资源、提升发展能力等方面发挥了重要作用。为促

进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,2021年5月,中组部发布《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》要求:对脱贫村、易地扶贫搬迁安置村(社区),继续选派第一书记和工作队,将乡村振兴重点帮扶县的脱贫村作为重点,加大选派力度。可见,以驻村帮扶干部为代表的外源型帮扶干部仍将是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的一支重要力量。

与内生型村庄干部相比,外源型帮扶干部具有自身的独特优势。

1. 外源型帮扶干部的工作优势

(1)能力优势:综合素质高,为乡村振兴提供智力支持。同内生型村庄干部相比,驻村干部文化程度较高,了解市场经济运作规律,能向农户传播现代经营理念、现代农业技术和现代经营经验,帮助小农户实现与大市场的有效对接。

(2)组织优势:组织资源丰富,为当地发展提供资源保障。驻村干部由各级机关企事业单位派驻,其背后依托的是强大的组织资源。借助组织力量,驻村干部可以帮助驻点村整合乡村振兴项目、争取对口帮扶资金、开展消费帮扶,链接社会帮扶资源,为改善驻点村基础设施建设与公共服务、发展特色产业提供资源保障。

(3)身份优势:“局外人”身份,便于缓解基层矛盾。驻村干部享受国家工资福利政策待遇,与驻点村农民没有利益瓜葛或利益冲突(黄陵东,2003)。这一方面便于他们中立地行使职权、依法依规开展帮扶工作,另一方面使他们更有可能以公平公正的姿态在调处基层矛盾中发挥积极作用。

2. 外源型帮扶干部的工作困境

(1)网络困境:外源型帮扶干部难以深度融入乡村场域。根据规定,干部驻村每2年一个周期。在短短的2年任期内,驻村干部难以与村民建立普遍的、深入的交往。除帮扶对象外,驻村干部对其他村民的情况并不熟悉,对村情缺乏全面了解,可能面临群众认同基础不足问题,这使得他们难以

深度融入农村社会。

(2)资源困境:帮扶资源不稳定性,难以保证帮扶绩效。帮扶单位类型、上级领导支持与否则直接决定了驻村干部能否获得帮扶资金、项目以及获得资金、项目的难易程度。若是驻村干部所属的帮扶单位无法提供资金与项目,驻村干部基本无法有效开展帮扶工作。调查显示,44.4%的第一书记无法获得派出单位的资源,同时也无法整合使用乡村振兴资金(王卓、罗江月,2018)。

(3)组织困境:驻村任期短暂,难以巩固脱贫成果。2年的短暂任期通常意味着有限的帮扶成效。一个普遍的社会事实是,各地驻村干部都在积极开展产业帮扶。为了在驻村期间做出成绩,他们往往会选择“短平快”的产业帮扶项目,较少考虑长期市场风险因素。其结果往往是,作为外生力量,驻村干部带来的改进缺乏可持续性,甚至可能存在市场风险隐患。此外,作为理性个体,当意识到短期驻村经历不一定能显著改善其职场境遇时,一些帮扶干部会权衡利弊,以过客心态开展帮扶工作,难免出现帮扶工作不到位问题。

三、何以可为:回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的独特优势

综上所述,在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接进程中,内生型村庄干部、外源型帮扶干部是在农村基层工作的主力军,但两类干部各有其优缺点,若在工作实践中协同不畅,便很有可能使巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接成效大打折扣。在乡村振兴战略背景下,在城市务工经商的部分劳动力选择回到农村,成为回流精英。回流精英是相对于传统乡村精英而言的,与后者相比,“流动经历”可以说是这一群体最大的特点,因此,他们也被称为“城归精英”。本研究中的“回流精英”是指那些生于农村,在城市或务工或求学或经商后主动选择回农村长期居住的、或在城乡之间进行频繁流动的人。换句话说,此处强调的“回流”包含精

英群体回到农村的“回流状态”,同时指涉精英群体在城乡之间进行频繁流动的“回流过程”。相较于内生型村庄干部,回流精英具有更多的流动优势;相对于外源型帮扶干部而言,回流精英有更多的本土优势。回流精英兼具两类乡村干部的优势,可以视为是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要补充力量。

(一)理念优势:回流精英在城市生活中习得了现代性与先进发展理念

在城市工作与生活过程中,回流精英群体耳濡目染了现代生产生活方式,经历了价值观念和行为习惯的解构和重构,其民主意识、法治意识、市场意识得到相应提升;回流精英经历了商品经济的市场化锻造,习得了一定的经济理性、生产技能和市场经营经验;回流精英经历了工厂、企业等现代组织的科层制规训,强化规范、守时、诚信等现代意识。

在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中,经历过现代性体验的回流精英能够成为城市文明与乡土文化、现代文明与传统文化交流沟通的桥梁和纽带,成为现代文明的义务推动者(田先红,2012)和传播者,助推回流地区农民提升现代性水平、市场竞争意识与能力。

(二)资源优势:回流精英在城市积累了丰富的资本,带动发展能力强

回流精英在城市积累了经济资本,有助于带动就业创业。他们会直接将这些经济资本带回农村,作为原始资本积累,进行相应的投资或创业(Lucas,2003; Mesnard,2004; 刘铮,2006)。实践证明,大量回流精英在家乡创办农业龙头企业、农业经营合作社、帮扶车间,通过土地入股分红、公益岗位、合作经营等方式,吸纳本土劳动力就业创业,已经取得了一定成效。

回流精英在城市提升了人力资本,有助于推动农业农村现代化。人力资本这一维度通常包含个体

受教育水平与职业技术培训这两个方面。虽然回流精英的受教育程度不一定高,但是他们在城市流动期间受到了职业技术培训,掌握了某项能够维持基本生活的具体职业技能或技术。而对于那些在外经商的回流精英,他们在城市夹缝中学会了经营之道,习得了市场经济运作规律,形成了现代法治观念。上述人力资本的积累,使他们有潜力向脱贫地区脱贫人口传播现代经营理念、分享现代生产经营经验,促进农业农村现代化。

回流精英在城市积累了社会资本,有助于为脱贫地区链接帮扶资源。相对于内生型村庄干部而言,回流精英在长期的城市流动经历中,会与异质性较大的个人及群体进行频繁互动。他们能够充分发挥个体主动性,利用个人的聪明才智,围绕自身的地缘、业缘、趣缘等构筑崭新的朋友圈。在回乡后,他们仍然能够从该朋友圈获得有益的资源与信息,助力本地发展。相对于外源型帮扶干部而言,回流精英“生于斯、长于斯”,对于各家各户的大致情况耳熟能详,有些甚至能够对脱贫户家庭发生的重大事件娓娓道来。这种社会关系的熟悉性(陆益龙,2015)为他们精准帮扶脱贫人口打下了坚实的基础。

(三)动力优势:乡情乡愁驱动回流精英在服务家乡乡村振兴中奋发有为

回流精英出生于乡土社会,他们懂农业、爱农村、爱农民,怀着对乡土社会的浓烈感情,愿意对生育自己、养育自己的家乡无私奉献,投身家庭乡村振兴事业。中国文化中告老还乡、荣归故里的传统与大量实例也从侧面表明,乡土情结流淌在中国人的血液中。区别于少数内生型村庄干部和外源型帮扶干部,回流精英关注巩固脱贫成果问题的主要出发点并不是工作背后的利益或是外生性的行政强制力,而是其内生型的情感纽带——乡情乡愁。区别于行政强制力的暂时性,这种乡情乡愁为回流精英投身家乡乡村振兴事业所提供的内在动力是具有可持续性的,能有效避免部分

帮扶干部“重眼前绩效、轻长期效应”的短视行为。

四、何以能为:回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用空间

(一)加强基层党组织建设,提升基层治理水平

农村基层党组织软弱涣散与农村欠发展存在高度相关性。农村基层党组织羸弱,便难以发挥带动村民致富、促进有效治理的领导作用。目前,我国农村基层党组织建设存在诸多局限,其主要表现为后备力量不足、领导力不够和与时俱进能力差等方面。

精英的回流能够改善村庄治理状态。现实情况是,越来越多的村民愿意接受“能人型”村干部。尤其是回流精英中的永久性返乡者,他们能够通过村民选举进入村庄权力结构中心(田先红,2012)。调查显示,回流精英走上村庄政治前台已非个别现象,有四成的村干部曾有过非农或外村工作经历,部分人还有参军和企业工作经历(肖唐鏢,2006)。这些人有丰富的管理经验和社会资源,能够通过改善村庄基础设施和公共服务、带动农民增收获得更为广泛的群众支持,推进乡村治理由管制型治理向服务型治理转型,从而实现对村庄的有效治理。

(二)发挥示范效应,激发脱贫人口内生动力

当前,脱贫人口内生动力不足是巩固拓展脱贫攻坚成果的主要障碍因素。已有研究表明,贫困人口参与程度是影响扶贫效果的关键因素(张海霞,2010)。在此背景下,回流精英学习先进经营管理经验和现代农业技术的经历在一定程度上可以起到示范作用;回流精英努力拼搏的身影也会激发脱贫人口对美好生活的向往,让他们摆脱“等、靠、要”的依赖思想,促进形成自立自强自主

的精神风貌。同时,乡土社会中社会关系的熟悉性也利于回流精英发挥自身良性辐射效应,营造勤劳致富的社会氛围。

(三) 带动脱贫人口就业, 拓宽脱贫人口增收渠道

回流精英可通过创办企业,吸纳脱贫劳动力就业。虽然回流农民创办的企业或经营项目规模普遍较小,单个经营主体带动脱贫人口就业的能力有限。但从总体上来看,随着越来越多的回流精英回乡创业,其带动脱贫人口就地就业的规模化效应会渐次扩大。

回流精英可通过合作经营,拓展脱贫人口增收渠道。一些回流精英以租赁脱贫户果园、鱼塘、山林、土地等方式,让脱贫户以土地、劳务、资金等多种方式入股,持续性地共享经营收益。

回流精英可动员城市社会资本,助力脱贫人口转移就业。回流精英虽已回到家乡,但他们与城市的联系并未中断。在与城市社会关系网络持续互动的过程中,回流精英可以帮助本地农民获取转移就业岗位信息、推荐转移就业机会、传授转移就业技能与经验,推动脱贫人口高质量转移就业。

(四) 传播现代农业技术, 促进农业现代化

回流精英文化素质较高,农业科技应用意识强。在回乡之后,他们可以深入农户田间地头,用知识服务家乡,助力农业经营现代化(刘铮,2006)。部分农户害怕承担未知的农业风险,可能不愿意尝试新兴农业技术。面对这种推广难题,回流精英可以龙头企业和合作组织,带头引进使用新技术,让农民看到使用新技术带来的新收益,通过示范效应带动农民拥抱新技术、发展新产业。

(五) 拓宽农产品销路, 打造乡土品牌

脱贫户媒介素养水平不高,缺乏有效的市场

销售渠道,常常面临农产品滞销的困境。回流精英品牌意识强,他们一方面借助于互联网、微商平台,打造和传播乡土品牌;另一方面,他们利用自身积累的社会资本,或者借助发达的互联网,帮助农户拓宽农产品销售渠道,增加收入。

(六) 推动互惠型消费, 改善农村生活水平

消费社会学研究表明:人们可以通过消费实践来建立、维护或扩大自身的社会关系网络,从而寻找更好的生活机遇(Isherwood Baron,1979)。对于流动劳动力而言,他们会采取“两栖消费”策略(王宁、严霞,2011),压缩在城市的消费欲望,而将其用于农村。为了实现社会关系的再嵌入,回流精英会与村民建立互惠关系,进行互惠消费(卢飞,2015),如自费修路等;村民也会以各种形式包括情感、行为实践对其进行回报。这种互惠消费既促进了回流精英与留守村民间的信任与合作(黎相宜、周敏,2014),也带动了农村生活水平的整体提升。

五、何以难为: 回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的实践困境

(一) 回流精英返乡创业环境有待改善

返乡创业融资难。一是创业担保贴息贷款限额低,难以充分满足创业资金需求。回流精英虽积累了一定资金,但许多创业项目资金仍存在较大缺口,创业担保贴息贷款最高10万元不能满足对正在创业初期的创业者资金需求。二是微小企业申请创业担保贷款,需为当年新招用人员缴纳社会保险。一方面,多数企业创业资金捉襟见肘,购买社会保险有心无力;另一方面,农业项目的参保率不高,致使创业担保贷款难以兑现。三是创办小微企业申请创业担保贷款,按规定要为当年新招用符合创业担保贷款申请条件的人员缴纳社

会保险,银行贷款要么担保、要么抵押,而多数农民工没有房产作抵押物申请贷款,找担保人难,自行申请贷款困难。

返乡创业扶持政策可操作性不足。如创业吸纳就业奖励政策明确规定,要签订劳动合同并缴纳社会保险才能享受,但多数返乡创业者创办的实体在农村,用工基本都是当地农民,且季节性用工等灵活用工方式居多,很难做到与劳动者签订劳动合同并缴纳社会保险,导致创业吸纳就业奖励政策基本享受不到。

返乡创业要素保障不足。回流精英返乡创业项目主要集中在农业领域,受土地红线政策及环保政策制约,一方面种养业创业项目无法做长远规划;另一方面观光农业、乡村旅游等创业项目的临时性建筑缺乏政策支持。

返乡创业人才支撑不足。回流精英返乡创业的主要区域是在农村,农村交通、物流、用水、用电、通信等配套设施不足,生活环境较差,对于人才缺乏足够的吸引力,在市场中难以形成核心竞争力,企业持续成长发展受到制约。

(二)乡土信任不足,乡村振兴协同联动难

作为乡土社会曾经的缺场者(卢飞,2015),精英的回流必须面对乡土性和现代性两种文化环境(江立华,2004)的转换,以及相应的价值体系和行为模式的调适(李强、李凌,2014)。作为主动返乡者,回流精英积累了人力资本、社会资本,有助于提升他们在回流创业(罗凯,2009)、投资开发性农业(瑞雪·墨菲,2009)等方面的就业竞争力,不存在职业适应困境。但作为乡土社会曾经的缺场者,回流精英需要恢复或重建与干部、村民的信任关系。只有建立起基本的信任,村民与回流精英的合作才有可能。然而,信任的建立需要时间的积累,合作也并非易事,这往往会打击回流精英的积极性。

来自村民的信任不足,创新型项目推进受阻。在乡土情结的驱动下,一些回流精英愿意对生育自己、养育自己的家乡无私奉献,参与乡村振兴。他们会积极采取各项帮扶行为,如传播新技术、引进新品种。在面对新技术、新品种时,一方面,由于自身抗风险能力较差,村民不敢轻易尝试新兴事物;另一方面,由于对回流精英的信任不足,一些村民往往怀疑回流精英的推广动机。在这种情境下,新技术、新品种往往很难在欠发达农村地区推广。

内生型村庄干部排斥,创新行动难以执行。当回流精英为了村民争取帮扶资源而怀疑村干部决策的时候,后者会觉得自己的权威受到挑战,威胁到他们在村民心中的认可度。此外,少数私利化倾向严重的村干部也会担心自己的经济利益尤其是灰色收入受损。因此,他们往往会采取忽视甚至是敌视的态度对待回流精英,阻碍回流精英在农村基层的创新行为。

(三)回流动机复杂,可能导致回流目标偏移

总体而言,回流精英群体拥有改善农村社会贫弱状态的强烈责任感,但有个别回流精英回流动机不纯。他们可能为了获取国家扶贫资金及利益而“大搞项目”。同时,这些“成功人士”可能仅仅将担任村干部作为自己发财致富的手段之一(田先红,2012),而没有考虑如何更好地帮助家乡实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,甚至产生“精英俘获”现象,导致帮扶目标偏移。

六、何以善为:回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用优化路径

(一)优化返乡创业保障体系,激励回流精英投身乡村振兴事业

优化返乡创业金融扶持体系。建议在适度提高返乡人员个人创业担保贷款额度、小微企业贷

款额度的同时,鼓励创业者利用农村承包土地经营权、农民住房财产权、农村集体经营建设用地使用权等进行抵押贷款。

增强返乡创业扶持政策操作性。建议对农民工返乡创业,属于农民合作组织或在农村创立的农产品加工企业,吸纳就地就近农民就业的,只要签订劳动合同、农民本人参加了城乡居民基本养老保险和医疗保险的,均认定可以享受岗位补贴、创业吸纳就业奖励等扶持政策,从而增强相关政策的可操作性。

补齐返乡创业要素保障短板。建议从省级层面面对返乡创业工作进行统筹规划,为返乡创业提供必要的土地、政策扶持、基础设施保障,加强对创业项目的论证、市场开发和融资服务。参照大学生创业园区的管理办法,在省级层面出台返乡下乡创业孵化园区管理办法,给予资金支持,提供精准孵化服务,切实解决创业者困难,降低创业风险,提高创业成功率。

营造返乡创业良好氛围,激励更多人才投身乡村振兴事业。一方面,建议加大宣传力度,大力宣传返乡创业扶持政策、先进典型和经验做法;另一方面,加大对返乡创业先进典型表彰奖励力度,激励更多单位和个人投身返乡创业、服务返乡创业。

(二)加强沟通协商,促进回流精英与乡土社会协同联动

对于回流精英而言,他们希望能够通过自己的帮扶行为得到村民认可与肯定,进而获得其尊敬与信任,从而实现其反哺家乡的目标。然而,在回流精英工作实践过程中,村民及村干部存在的猜疑、嫉妒等心态,可能打击回流精英的积极性和持续帮扶动力。为此,要着力培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态,促进回流精英与本土干部、村民的理解与互信;营造沟通环境,促进回流精英与本土干部、村民的有效沟通与良性互动;创新完善村民议事形式、议事决策主体和程序,落

实群众知情权和决策权,促进乡村协同治理。

(三)强化监督,防范回流精英治理风险

精英治理实质上就是能人政治,可能面临权力集中、威权治理、必要制约不足等治理风险(徐勇,1996)。在充分肯定回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用时,还需警惕因回流精英帮扶目标偏移而产生的治理风险。为此,要加强以回流精英为重要主体的农村新型经济组织和社会组织的党建工作,引导其始终坚持为农民服务的正确方向;加大回流精英思想政治教育,激励其“不忘初心,回报家乡”;加强村务、财务的公开与管理,防止乡村工作中的微腐败。

参考文献:

- [1]白佳仪,许月明. 贫困山区村干部综合素质对农民脱贫的影响及对策研究——以河北省涞源县为例[J]. 农村经济与科技,2014,25(4):142-143.
- [2]白南生,何宇鹏. 回乡,还是外出?——安徽四川二省农村外出劳动力回流研究[J]. 社会学研究,2002(3):64-78.
- [3]陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会,2015,35(3):95-120.
- [4]龚春明. 精致的利己主义者:村干部角色及“无为之治”——以赣东D镇乡村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(3):27-33,122.
- [5]贺雪峰,刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究,2010(6):32-37,159.
- [6]黄陵东. 下派“村官”何以可能:一种“合实践”的解释——基于南平市下派“村官”制度的一项研究[J]. 科学社会主义,2003(5):59-65.
- [7]江立华. 论农民工在城市的生存与现代性[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2004(1):74-77,85.

- [8]卢飞. 农民工返乡消费与乡村社会关系再嵌入[J]. 学术研究,2015(3):40-46,159.
- [9]李强,李凌. 农民工的现代性与城市适应——文化适应的视角[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2014(3):129-139.
- [10]黎相宜,周敏. 跨国空间下消费的社会价值兑现——基于美国福州移民两栖消费的个案研究[J]. 社会学研究,2014,29(2):43-64,242-243.
- [11]刘铮. 劳动力无限供给的现实悖论——“农民工回流”的成因及效应分析[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2006(3):125-129.
- [12]陆益龙. 后乡土中国的基本问题及其出路[J]. 社会科学研究,2015(1):116-123.
- [13]罗凯. 打工经历与职业转换和创业参与[J]. 世界经济,2009(6):77-87.
- [14]欧阳静. 乡镇驻村制与基层治理方式变迁[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2012,29(1):111-115.
- [15]瑞雪·墨菲. 农民工改变中国农村[M]. 黄涛,王静,译. 杭州:浙江人民出版社,2009.
- [16]覃志敏,岑家峰. 精准扶贫视域下干部驻村帮扶的减贫逻辑——以桂南s村的驻村帮扶实践为例[J]. 贵州社会科学,2017(1):163-168.
- [17]田先红. 在地市民化:农民工返乡的村庄社会后果[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2012,11(2):109-117.
- [18]王宁,严霞. 两栖消费与两栖认同——对广州市J工业区服务业打工妹身体消费的质性研究[J]. 江苏社会科学,2011(4):90-100.
- [19]王思斌. 村干部的边际地位与行为分析[J]. 社会学研究,1991(4):46-51.
- [20]王卓,罗江月. 扶贫治理视野下“驻村第一书记”研究[J]. 农村经济,2018(2):8-15.
- [21]吴毅. 双重边缘化:村干部角色与行为的类型学分析[J]. 管理世界,2002(11):78-85,155-156.
- [22]肖唐镖. 宗族与村治、村选举关系研究[J]. 江西社会科学,2001(9):125-130.
- [23]肖唐镖. 什么人在当村干部?——对村干部社会政治资本的初步分析[J]. 管理世界,2006(9):64-70.
- [24]谢秋运. 走上乡村政治前台的“城归”精英[J]. 社会,2004(2):41-43.
- [25]徐勇. 由能人到法治:中国农村基层治理模式转换——以若干个案为例兼析能人政治现象[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),1996(4):1,8.
- [26]亚历山德罗·波茨. 社会资本:在现代社会学中的缘起和应用[M]. 李惠斌,杨雪冬,译. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [27]严国方,肖唐镖. 运动式的乡村建设:理解与反思——以“部门包村”工作为案例[J]. 中国农村观察,2004(5):69-78,80.
- [28]张永亮. 驻村帮扶存在的问题与对策[J]. 中国国情国力,2016(4):20-23.
- [29]庄天慧,陈光燕,蓝红星. 精准扶贫主题行为逻辑与作用机制研究[J]. 广西民族研究,2015(6):138-146.

本文是国家社科基金重点项目《乡城人口迁移中回流农民的社会再适应及治理机制研究》(17ASH013)的阶段成果。

(作者简介:田北海,教授、博士生导师,华中农业大学农村社会建设与管理研究中心副主任、农村减贫与发展研究中心主任,研究方向为农村社会学、发展社会学;

殷柯柯,法学硕士,华中农业大学文法学院2019届社会学专业硕士研究生,研究方向为农村社会学。)

(责任编辑:陶秀丽)

空间社会学视角下农民工 “嵌入态”生存现状调研报告

王 铁 曹 莹

摘 要:大力推进农民工市民化,让数亿长期在城市稳定工作的农民工真正融入城市,是新发展阶段下我国实现共同富裕必不可少的环节。本文根据空间社会学核心概念“空间生产”及社会批判理论体系,针对农民工市民化现状,提出农民工“嵌入态”生存范畴。本调研组2018年在全国范围开展的农民工问卷调查显示,在生存空间上,农民工与城镇职工在工作空间、居住空间、消费空间的空间差异正在缩小;在权利空间上,农民工在社会保障、社会组织、政治参与“不在场”的现状仍然存在;在交往空间上,农民工正在逐步缩小其社会交往、网络交往、社会认同等方面与城市居民的差距;在精神空间上,农民工正在接受城市的信仰观念、群体心态和娱乐。基于以上调研分析,本文提出一系列有针对性的对策建议。

关键词:空间社会学;农民工;嵌入态;市民化

发轫于20世纪80年代的大规模人口流动,是改革开放以来对中国经济社会影响最深远的事件之一。由于我国长期实行城乡分治以及由此所形成的二元经济社会结构,大量的农民工虽然在城市就业和居住,为城市建设和经济社会发展做出了重要贡献,却仍处于没有城市户口的外来打工者的社会地位,成为生活在城市边缘的最大弱势群体。在政治上,他们干了工人的活,却没有得到应有的工人身份;在就业上,他们仍然受到各种或明或暗的规则制约;在行政管理上,他们没有当常住市民,而是被看作流动人口;在文化教育上,他们的子女很难以平等身份进入城市公立学校。这种现象的存在很大程度上将过去城乡之间的空间对立浓缩为城市空间范围内的乡与城的对立,突出和升级了多种社会矛盾。

2020年全国农民工总量达到2.86亿人,其中在城镇居住的进城农民工1.31亿人,占全国人口的9.07%。如此规模巨大的农业人口城镇化在世界城市化进程中是史无前例的,也是欧、美、日、东南亚等任何一个国家所无法比拟的。大力推进农民工市民化,让多数长期在城市稳定工作的农民工真正融入城市,应是新发展阶段下我国实现共同富裕必不可少的环节。

一、农民工“嵌入态”生存的概念提出 和研究框架

20世纪70年代,在西方社会理论和社会学研究领域开启了一场影响深远的思想变革,空间的社会本体论化和空间概念进入社会学研究的核心

成为这一变革的一个重要方面。不可否认的是,范围更加广阔的社会世界的发展和变革无疑是导致传统思维方式受到广泛质疑的一个重要诱因。例如:城市化空间的社会生产对于资本主义的工业化和经济增长所产生的巨大推动力量;资本在国内和国外向那些并非完全是资本主义的生产领域的扩张,在国内是通过资本主义的自我强化,而在国外则是通过不均衡的发展和在地理上“延伸”至世界范围内的较少工业化的区域;资本主义的全球扩张和全球范围内空间的不均衡发展对于资本主义的生存所具有的重要性;以及在时空压缩背景下的全球化的同质性和空间的多样化发展和所谓的脱嵌与时空伸延影响下的全球性对地方性的拓殖;等等。这些不同程度上彼此联系且相互交叉和重叠的现象或多或少地推动着人们将理论的视野聚焦于空间。

在一种将空间概念社会本体论化的倾向下,当代空间转向呈现反历史主义、反客观主义、反普遍主义以及综合客观环境论和主观空间论的基本特征。这一转向深刻地影响和改变了当今社会理论和社会学的基本面貌,批判和超越了传统主流社会学在实质上忽视空间的状况,使空间成为一个核心的社会学范畴,使对于社会空间的研究成为社会学的重要方面。此外,尤其值得注意的是,当代空间转向对从空间的视角来反思和批判资本主义社会无疑做出了重要的贡献,例如列斐伏尔对资本主义抽象空间的研究和批判;福柯用全景式监狱作为现代资本主义社会的原型,进而批判资本主义社会对个体的生产和压制;等等。事实上,当代空间思想对空间的工具论的阐发在很大程度上就是对空间的社会统治甚至社会压迫意义的探讨,抽象空间的异化和压迫,以及纪律社会的生产性的压抑,无不充分说明了这一点。

进入21世纪以来,我国学术界不断出现介绍西方空间社会学的文章和综述,但对学术界影响深远的是,包亚明主编的《现代性与空间的生产》

于2003年出版;随后2008年,孙江著的《空间生产——从马克思到当代》对空间社会学的普及,并与研究中国的实际结合起来,有着广泛的影响。景天魁、朱红文在其主编的“时空社会学译丛”(10本)总序中指出,在系统介绍时空社会学的基本概念和理论的同时,“必须立足于把握中国的时空特征”。值得特别指出的是,他们还进一步指出,“时空问题不仅对于理解宏观社会过程和社会制度有重要的理论与方法论意义,而且也是个体与群体日常社会行为的重要分析工具”。

为了更好地推进我国时空社会学的研究和紧密结合改革开放的实践,景天魁等又出版了《时空社会学:理论与方法》《时空社会学:拓展和创新》。前者“意在系统阐述时空社会学的理论和方法,重点论述时空结构、时空视角和时空分析”,后者则是“诸多学者从多领域、多视角、多维度展开研究,及时总结、推广已有的研究成果”。可以说这两本书,大体可以代表我国学术界时空社会学研究的最新进展。

由于空间社会学是诞生于西方资本主义社会晚期的社会批判理论,体系庞杂,语言晦涩,因此难以直接将其理论体系以及范畴、概念用于分析我国现实的社会。但是,空间社会学的理念和视角具有深刻的启发性。本文尝试运用空间社会学的理念和视角,对其范畴、概念经过转换和扩展,用一组本土化的工具,分析农民工在城市空间的生存状态及其命运的演化。

根据西方空间社会学核心概念“空间生产”及其社会批判理论体系,针对农民工市民化的现状,我们创造性地提炼出“嵌入态”这个极具空间象征意味和建构性的范畴。从空间社会学角度来看,“嵌入态”是指农民工作为客体进入城市,与城市社会空间互为“他”者,双方均保留各自的清晰边界,特别是城市社会空间未充分开放,使农民工长期处于没有被城市有机融入的状态。“嵌入态”主要是在现有制度条件下形成的消极状态。嵌入和

融入是可以转化的。空间生产的价值导向决定了嵌入还是融入的演化方向,也就是注重空间生产的公平、正义还是依从资本力量,是决定农民工融入城市空间的决定性因素。长期的“嵌入态”固化会形成空间分割和空间分化,从而造成空间对立和空间冲突。只有改变嵌入的条件,尤其是会导致嵌入固化的因素,如制度空间,才能最后促使嵌入走向融入。

本文拟从生存空间、权利空间、交往空间、精神空间四个维度对农民工“嵌入态”生存现状进行分析,其中生存空间包括工作空间、居住空间和消费空间;权利空间包括社会保障、社会组织、政治参与;交往空间包括社会交往、网络交往、社会认同;精神空间包括信仰观念、群体心态和文娱娱乐。详见图1。

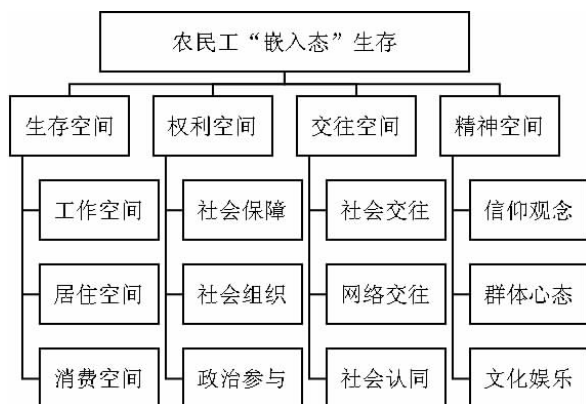


图1 农民工“嵌入态”生存的研究框架图

二、农民工“嵌入态”生存现状分析

2018年,笔者根据全国地理位置、城市规模、城市代表性,在全国范围内抽取重庆、武汉、苏州、西安、东莞、哈尔滨、南宁、黄石等7个国家级城市群的8个城市,以“农民工融入城市”为题,按分层、定比、整群、随机抽样原则选取符合对应条件的农民工自填问卷。调查实际发放问卷3116份,调查企业111家,剔除掉空白率超过84%的问卷(242个变量,有200个以上变量值为空)和不符合条件的问卷,有效回收问卷2649份,有效回收率达

到85%。

参与调查的农民工中,男性占55.15%,女性占44.85%;未婚占19.87%,有配偶且在同城的占39.78%,有配偶在异地的占37.01%;党员占4.59%,群众占75.78%。农民工的平均年龄37.21岁,其中新生代(1980—2002年出生)农民工占到56.49%。分行业看,从事制造业的占34.69%,建筑装修的占24.24%,居民服务的占7.90%,交通运输的占8.93%,批发零售的占14.14%,环卫服务的占1.65%。本次调查农民工与全国农民工监测报告农民工在性别、年龄、职业分布等关键变量上基本一致,且问卷中多道题目的克伦巴赫 α 系数(Cronbach's alpha)在0.77~0.92间,可以说调查数据可信度高、代表性强。

依据农民工“嵌入态”生存的研究框架对调查问卷展开分析,现阶段农民工“嵌入态”生存在生存空间、权利空间、交往空间、精神空间等方面呈现如下状况。

(一)农民工生存空间现状

农民工“嵌入”城市,首先是从离开农村到城市打工开始的。他们与城市居民在城市工作的一个本质不同,就是在没有城市户籍且工作、居住等方面制度化保障不完善的情况下开始打工生涯的。不过随着新型城镇化的推进,他们的生存状况也在发生明显的改变。

1. 工作空间

从“打工妹”到“现代产业工人”,农民工逐步从制造业、建筑业转移至第三产业,城乡之间的中低行业就业门槛已经基本破除,农民工与城镇职工的工作空间差异正在逐步缩小。

一是政策对改善农民工现状有积极的推动作用。相较于城市职工,农民工受其自身禀赋、个人境遇等因素影响,多数在技术门槛低、收入低、劳动强度大的第二产业工作,“工资低”(58.93%)、

“劳动强度大”(36.46%)是一直困扰他们的主要问题。值得庆幸的是,各地政府目前已初步建立比较完善的农民工薪金预防和管理机制,拖欠农民工工资的现象已经基本得到遏制。调查显示,“工资被拖欠”的农民工仅为3.73%。

二是城市间“漂泊”的农民工正在逐渐减少。调查显示,2018年农民到城市初次打工的平均年龄是24.5岁,其中到城市初次打工年龄在15~25岁之间的达到67.72%,且初次打工年龄在15~20岁的超过四成。相较于2012年课题组在武汉市开展的农民工调查(下文所有2012年数据均来自此次调查,不再赘述),农民工初次打工平均年龄增加了0.8岁。可见随着农民工学历的不断增长,农民工初次参加工作的时间也在逐步接近于城市居民。调查同时显示,有44.90%的农民工只在一个城市打工,有43.31%的农民工在一个城市居住时间已超过10年,农民工近五年平均换工作次数为1.19次,其中五年没有换过一次工作的占比达到49.80%。在城市定居已经成为越来越多农民工的最终目标。

三是农民工内部已经出现明显的分化。中国农民工现象出现于1978年前后,蓬勃于1984年,1988年开始全国大规模跨区域流动。一批批的农民工从农村走出来,他们中有部分因为各方面的原因重返农村,也有部分在城市已经扎根,甚至于现在有相当比例的新生代农民工,从小就在城市成长。同时其内部也已出现明显的分化:有一定比例的农民工仍然从事环卫、简单制造业、建筑小工等工资低、劳动强度大、工作不稳定的工作,但也有一定比例的农民工通过不断地努力,已经成为收入高、居住稳定、创业成功的经营者或企业骨干。2012年武汉市农民工平均工资在2000元以上的占37.1%,超过3500元的仅占10.2%;而至2018年,2000元以下的降至8.52%,4000~5000元的占14.08%,超过5000元的占12.47%,农民工收入总体处于中低水平,但较高收入群体也在

逐渐增多。

2. 居住空间

居住问题一直以来是农民工最关注的问题。相对于城市居民,农民工作为弱势者、嵌入者,他们与城市居民在居住空间存在着明显的边界。近几年随着大规模的城中村改造和农民工自身条件的不断提升,越来越多的农民工已经从脏、乱、差的城中村住房转移至城市旧小区住房,但动辄上百万,甚至更昂贵的城市新小区住房,仍然让大量的农民工无法触及。

一是农民工与城市居民在居住空间上存在明显的壁垒。调查显示,农民工在雇主或单位提供宿舍居住的占28.53%,在工地活动板房居住的占11.37%,在生产经营场所或仓库居住的占1.27%,即有四成的农民工仍居住在雇主给他们提供的免费住房或低价住房。有26.21%的农民工居住在城乡接合部或城中村,有26.90%的农民工居住在厂区(单位)内住房,有16.8%的农民工居住在老城区街道住房,有15.22%的农民工居住在城市旧小区。农民工为了降低生活成本,不得不更多地选择在房价低的城中村和老城区居住,隐形的“贫民窟”现象应引起各界的重视。

二是农民工的居住现状正在逐步改善。调查显示,有11.81%的农民工在当地城市购买住房,人均居住面积由2012年的人均12.89平方米,上升至2018年的人均16.64平方米。拥有单独卫生间的比例由2012年的38.4%上升至2018年的54.52%,有单独厨房的比例由2012年的34.9%上升至2018年的48.7%。

三是农民工居住条件仍与城镇居民有较大的差异。调查显示,有49.79%的农民工是不需要支付房租的,需要支付房租的农民工,他们的平均月房租是842.47元,也是一个比较低的水平。农民工就业的企业和其个人,为了降低生活成本或用工成本,拥挤、脏乱的城中村住房是他们的不二选择。近几年不断加强的城中村改造工程和标准化

工棚建设,极大地改善了农民工的居住环境,但即使农民工与城市居民的居住距离仅一墙之隔,他们与城市居民的居住空间仍有较强的空间壁垒,他们仍较难真正融入城市居民的居住空间。

四是农民工逐渐在城市站稳脚跟。农民工经过几代人努力,已逐步从前期以高收入为目的、个人到处漂泊的生存状态,转变成以稳定为目的、以全家迁徙至城市为目标的新型生存现状。他们从工作空间开始,正逐步扩大其在居住空间、交往空间、权利空间、精神空间等空间的广度和深度。调查显示,农民工在调研城市居住的平均时间为7.40年,甚至有不少的农民工从出生开始就已经在当地城市生活。农民工一年内最多搬家次数由2012年的1.71次,减至2018年的1次;在一个地点最长居住时间由2012年的2.91年上升至2018年的4.55年。

五是两室一厅的住房是农民工向往的目标。公租房是政府解决困难群体居住问题的主要手段,作为常住人口的农民工,他们在居住方面一直处于劣势,而公租房可以极大地改善他们居住的稳定性和安全性。农民工对于公租房的选择也反映了其对自身居住环境的判断,从两次调查数据来看,仅有1/4的农民工选择“三室一厅”作为满足基本居住条件,而满足核心家庭居住的“一室一厅”和“两室一厅”是目前六成左右农民工的首选。

3. 消费空间

现代社会与前现代社会有一系列重大区别,其中有两个最具空间意味,一个是城市化,几乎所有现代化国家城市化率都在70%以上;另一个是随着城市化的到来而形成的大众消费。农民工由于收入低、工作时间长,其消费场所受到无形的限制,导致他们在消费空间常常处于“不在场”的状态,空间的不公正性反而更加严重。

一是农民工的午餐水平正在逐步提高。随着生活水平的提高,农民工日常消费水平也在逐步提升。调查显示,农民工在单位食堂吃饭的占

58.97%。农民工的午餐质量虽然与城镇职工还有一定的差距,但农民工就业的企业也不断提高农民工的午餐水平,现阶段有近六成的农民工可以在卫生、有营养的单位食堂吃饭,甚至有37.58%的农民工由单位提供免费午餐。

二是农民工消费层次较低。调查中,有22.72%的农民工从未在外吃饭,有66.09%的农民工从没有旅游。农民工聚餐地点选择在路边摊的占22.47%,在小餐厅的占42.91%;购物地点选择在路边摊的占13.83%,在门面店的占13.73%,在超市的占47.33%;有旅游经历的农民工选择国内三日游的占81.42%。聚餐地点选择在高档餐厅的仅占0.45%,购物地点选择在高档商场的仅占0.15%。调查结果同时显示,有41.17%的农民工在单位提供的住房居住,有9.07%的农民工合租住房,也就是有近一半的农民工无法自己在“家”做饭,他们只能经常在外吃饭,而消费水平较低的路边摊和小餐厅自然成为他们的首选。由此可见,农民工受收入水平、闲暇时间、消费环境等因素影响,多数农民工整体消费水平较低。

(二)农民工权利空间现状

如果说,农民工在城市空间的工作空间、居住空间和消费空间中处于一种劣势地位的话,那么,在城市空间的“权利空间”中,则处于一种“漂浮”状态——他们的“权利空间”的根基在乡村,但他们的身体空间已远离乡村落脚在城市。在城市,农民工只是一个被雇佣的劳动力,并不具备城市工人所拥有的政治权利,如参加工会(虽然《中华人民共和国工会法》规定农民工有参加工会的权利,但现实情况并不乐观),或在单位入团、入党、选举人大代表,等等;也不拥有城市居民所拥有的政治权利,如对城市治理的参与、社区事务的自治,等等。据国务院发展研究中心2010年调查报告显示,18岁以上的农民工中只有33%曾回乡参

加村委会选举,但有55%的农民工期待参加所在企业或社区的民主管理。这种“权利空间”的“漂浮”状态,其本质是农民工“权利空间”的不在场。

1. 社会保障

一是农民工与城镇职工的社会保障仍有一定的差距。调查显示,农民工日平均工作时间为9.78小时,其中12小时以上的占25.63%。农民工中合同工占57.91%,劳务派遣工占11.06%,临时工占24.96%,但合同签约率为67.61%。已办理城镇职工医疗保险的占45.08%,城镇职工养老保险占41.28%,工伤保险占50.32%,失业保险占37.30%。农民工虽然与城镇职工在工作保障上仍存在一定的差异,但“同工不同酬”的现象目前正在逐步弱化。

二是工作空间不公平是农民工权利缺失的主要体现。农民工的弱势群体地位,最主要的体现就是城市权利空间的缺失。对于“在城市打工,社会地位低,容易受歧视”,农民工中10.04%的表示非常同意,38.60%的表示同意。调查同时显示,过去五年,有57.34%的农民工曾经受到过各种伤害,其中“同工不同酬”的占21.10%(多选题)，“没有养老保险”的占15.59%，“工资被拖欠”的占12.00%，“医疗无保障”的占11.63%，“就业受歧视”的占8.46%，这五项均与工作相关,排名前五位。可以看出,农民工权利空间的不公平首先体现在工作空间的不公平。

三是农民工办理居住证的积极性差异较大。从“暂居住证”到“居住证”,是我国户籍制度改革的一项过渡性措施,虽然离彻底破除城乡二元结构的户籍制还有很长的路要走,但现在许多城市以居住证为主要载体,以此保障外来常住人口的基本公共服务权益。因各地对居住证管理的差异,以及居住证所赋予的基本公共服务的不同,不同城市农民工办理居住证的积极性也有较大差异。调查显示,部分城市本地农民工不需要办理居住证。有些城市外来人口较多,办理居住证能带来

一系列的优惠,如苏州已经办理居住证的比例达到88.82%,而不想办理居住证的比例最低为6.22%。

四是农民工对其合法权利未得到保障表示不满。基本权利能够得到充分保障是衡量城市空间正义的重要尺度。如果城市居民与农民工在权利保障上不平等,就会造成农民工空间权利的相对剥夺感。调查以“城市应该为农民工提供更多的平等权利”为题,征询农民工的看法,结果显示,“很同意”的占33.97%，“同意”的占52.77%。也就是说,有86.47%的被调查者认为应赋予农民工更充分的权利保障。

2. 社会组织

在现代社会,社会组织是“权利空间”的载体,群体利益和权利诉求经由社会组织表达,从而形成有效的政治参与。由于农民工身份的特殊性,在城市社会组织空间场域,绝大多数情况下,他们是“缺席”者。

一是农民工所在企业多有工会,但工会组织力度存在明显差异。调查显示,制造业农民工所在企业中有工会的比例最高达到64.95%,其次是交通运输仓储和环卫,分别为51.90%和50.00%,再次是住宿餐饮业和建筑装饰业,分别为33.08%和32.30%,批发零售业和居民服务业占比最低,分别为28.48%和30.67%。可以看出,稳定性越强的企业,工会的存在度越高。

二是多数农民工参加过工会活动。调查显示,单位有工会的农民工中,有61.90%的参加过工会活动,其中有37.43%的参加过技能培训,有20.58%的参加过文化体育活动,有16.60%的参加过政策法规的学习,有8.81%的参加过企业民主管理,有6.60%的参加过维权帮扶,有4.83%的参加过工资协商。

三是农民工参加组织活动的频次不高。调查显示,农民工近三年内参加过同乡会的有14.12%,参加过业余爱好群体的占13.21%,参加

过职业团体的占 17.03%，参加过校友会的占 13.44%，参加过义工组织、志愿者协会的占 4.79%，参加过联谊组织的占 4.42%，参加过宗亲会的占 4.15%，参加过宗教团体的占 1.21%。也就是说，有 45.22% 的农民工近三年内没有参加任何组织及活动。同时农民工在被调查的前一年（2017）没有参加过“工会、共青团、妇联组织活动”的占 80.08%，没有参加过“社区组织活动”的占 84.94%。农民工受其休闲时间、社交网络、兴趣爱好等因素影响，八成以上的农民工没有参加企业和社会组织的活动，有近五成的农民工三年内没有参加任何团体活动。农民工在社会组织空间的缺场是他们融入城市的主要难点。

四是农民工正在逐步享受社区公共服务。农民工在离开农村之前，作为农民与国家或政府的关系，是通过各级政府，特别是乡镇一级的政府，再经过村委会而实现的。农民离开了农村来到城市，理应将用人单位作为实现其经济权益和政治权利的中介。但是由于农民工的流动性大和组织化程度低的特点，现实中国家与农民工的关系在某种程度上中断了，农民工“权利空间”的“漂浮”由此而来。而农民工与“社区”这一独特的空间却发生着越来越多的关系。数据表明，有 45.75% 的被调查者得到社区的公共服务。近几年，许多城市已把居住在本社区的农民工纳入了基本公共服务范畴。特别是技能培训、就业咨询、法律援助，在帮助农民工融入城市的过程中是非常必要的。让一部分在城市社区稳定居住的农民工更多地参与到社区各类事务中，使他们逐步拥有城市居民参与城市管理的资格和权利，使农民工“漂浮”的“权利空间”真正具有制度化保障，应成为今后社区的工作重点。

3. 政治参与

我国城市化的历史进程，决定了农民工不仅必然成为产业工人不可或缺的组成部分，在某些产业中甚至成为主体，与此同时，农民工也将必然

获得市民的身份，并且作为国家的公民享受到均等的政治参与权。从空间社会学来看，现阶段由于城乡二元结构的分割以及农民工自身素质的原因，造成其在“政治权利空间”的不在场，只能是一种过渡状态。

一是多数农民工采用理性方式保障自己的权益。在农民工政治参与场域有限、渠道不畅、信息不充分的状态下，农民工的政治参与更多地表现在其自身权益受到伤害所采取的举动。“向单位或有关部门反映”和“争取法律援助机构的帮助”是农民工保障自己权益的首选。但需要注意的是，“直接把事情闹大”和“将自己的意见写成标语展示”这两种比较激烈方式的选择，23 岁以下农民工选择的比例最高，分别为 5.57% 和 4.92%，而 60 岁以上的农民工选择此两项方式的比例，则降为 0% 和 2.27%。

二是农民工关注国家大事，但较少评论。关心时事政治，通过各种途径了解国家大事，并与家人、同事、朋友谈论、议论自己关心的国家、社会现象，是现代社会公众参与政治的重要方式之一。数据显示，农民工关注国家大事和时事政治的比例达到 89.01%。这说明农民工的政治参与意愿高，对国家的命运、前途等重大问题，抱有较高的关注和期待。与此同时，农民工与家人、同事或朋友议论政治问题的强度相对较弱，经常的仅占 15.06%，偶尔的占 63.13%，还有 21.81% 的从不谈论。这是农民工政治参与的真实状态。毕竟，由于政治参与渠道的缺乏和“政治权利空间”的“漂浮”，他们的政治身份和角色在城乡二元结构的分割条件下被边缘化，农民工没有时间，也没有机会（场域）参与讨论政治问题。

（三）农民工交往空间现状

1. 社会交往

农民工，尤其是第一代农民工来源于单一的、

以亲缘为主要交往方式的乡土社会,而城市社会则是一个拥有复杂社会网的交往空间。仅以地缘甚至于亲缘为主要关系网的农民工,无论在城市交往空间的广度还是深度都明显不足,交往空间的局限性也必将使其在工作、居住等方面处于城市边缘。

一是农民工正在逐步扩大自己的社会网络。2018年,农民工的求职渠道已经发生变化,朋友介绍成为农民工就业的主要渠道,占比达到37.79%;企业招聘位居第二位,占27.26%;亲戚和老乡介绍已经降至第三、四位,分别占22.31%和22.65%。社会网理论认为,亲缘、地缘等内部交往属于强关系,业缘等其他外部社会交往属于弱关系。强关系主要维持群体、组织内部的功能,而弱关系则在群体、组织与外部社会间建立联系纽带,从而更能跨越群体内部的边界,从更广阔的空间获取更多的社会资源。对空间社会学而言,强关系对应的是内部交往空间,弱关系对应的是外部交往空间。农民工已逐步从早期的以亲缘、地缘为主的内关系网,逐步扩展为以学缘、业缘为主的外关系网,农民工正在逐步扩大自己社会网的宽度和深度。

二是现阶段农民工与城市居民仍处于浅层交往。调查显示,有10.35%的农民工与城市居民完全没有交往,有87.56%的农民工与城市居民交往较少,仅有2.09%的农民工与城市居民交往很多。而对于农民工与城市居民交往较少的原因,有42.66%认为“没有机会和条件与城市人交往”,有46.52%“说不清楚”,有5.53%认为“城市人不愿意跟我交往”,仅有5.29%认为“自己不愿意与城里人交往”。由于工作空间和居住空间与城市居民的隔离,农民工极少有机会与城市居民有较深的接触。

三是部分农民工已逐步建立以业缘为核心的城市关系网。调查显示,农民工在遇到困难的时候,得到城市居民帮助有以下几种情景。一是工

作,占12.57%;子女教育(5.89%)、生活用品(5.21)、住房(4.57%)、资金(4.27%)分列第二至第五位,占15.3%;无法归类的其他帮助占19.03%。同时,农民工拥有城市居民朋友的方式主要是:工友或同事(44.14%)、工作(32.47%)、亲戚(19.61%)、同学(13.58%)、邻居(13.33%)、同乡(11.88%)。工作关系、工友或同事成为农民工拥有城市居民朋友的主要途径,分列前两位。可以看出,越来越多的农民工已经通过业缘建立自己的城市外部社会空间。

2. 网络交往

相对于真实存在的社会网络,网络交往空间是一个虚拟空间,这个空间来源于真实的社会空间,又超脱于现实空间,且与现实社会有着千丝万缕的联系。农民工作为社会空间的弱势群体,在城市交往空间经常处于“不在场”状况,而网络空间则明显淡化其显著的身份特征,农民工借助网络这个相对公平的平台空间,改善其城市社会交往空间的单一性,更方便建立起自己的城市关系网。

一是移动网络极大扩大了农民工的网络空间。调查显示,农民工每天上网的占45.72%,从不上网的占11.55%。他们的上网方式是手机的占92.16%。农民工碎片化的休息时间、拥挤流动的居住空间、有限的经济收入,导致他们中仅有22.64%的人通过个人电脑或平板上网,但低廉、方便的手机可以极大地弥补他们在此方面的欠缺。手机上网成为农民工获取网络资源的主要方式,同时由于微信、支付宝、快手等App的流行,很多农民工不知不觉地通过手机获取网络资源。

二是丰富自己的精神空间是农民工上网的主要目的。调查显示,农民工上网的主要目的是聊天的占62.67%,娱乐休闲的占47.44%,可以看出农民工在城市社会交往空间缺失的情况下,选择网络空间作为其扩大交往空间的重要手段,这具有积极的意义。毕竟人们在工作 and 劳作之外,交往需求是人社会性的本质体现。聊天的内容是十分广泛的,既

可以包括工作需要,也可以涉及交友,还可以通过各种类型的“群”获取知识性、生活性、趣味性信息,这无疑丰富了农民工的交往空间。另外,利用网络空间“购物”的占39.97%、“关心时事政治”的占31.25%、“上论坛、看微博”的占23.57%、“获取资讯”的占23.31%、“工作、创业、赚钱”的占19.44%,这些网络空间社区都包含有交往的互动性,对农民工拓展网络空间感都有着积极的社会意义。

3. 社会认同

社会距离最开始反映社会阶层之间的差异程度,此后被用来表征群体偏见、文化差异和群体互动等。农民工与城市居民在现实社会必然会形成一定的“社会距离”。社会距离体现了农民工在城市的融入程度和他们的市民化、城市化水平。

调查显示,有41.63%的农民工自认城里人对其态度是“可以到城市来打工”,有14.66%的自认为是“可以成为亲密朋友”,有14.19%的自认为是“可以成为一般朋友”,有13.60%的自认为“可以成为同事”,仅有4.99%的认为“可以成为邻居”,只有2.83%的认为“可以和城里人通婚”。调查同时显示,农民工对于自己的“身份”认同,有63.01%的认为自己是“农村人”,有19.22%的认为是“一半城市人一半农村人”,仅有5.54%的认为是“新市民”,有2.10%的认为是“城里人”,有10.13%的认为是“说不清楚”。现阶段农民工与城市居民的社会距离较远,虽然就年龄来看,更年轻的农民工与城市居民的社会距离有较小幅度的缩短,但农民工主体仍认为他们仅仅是城市的打工者,其最终身份仍是农民。

(四) 农民工精神空间现状

在列斐伏尔看来,社会空间具有可建构性。在这个意义上,“空间正义”就具有了价值观的指向性。

1. 信仰观念

一是农民工对实现共同富裕越来越有信心。

为了解农民工的信仰信念空间和现代观念空间,笔者分别于2012年和2018年对农民工的信仰信念相关问题进行测量。数据显示,对于“社会主义最终会实现共同富裕”,2012年调查中,选择“同意”和“很同意”的比例共计42.28%,在所有13个问句中占比最低;而至2018年调查,“同意”和“很同意”的占比达到69.38%,占比最高。对于“党和政府值得信赖”,2012年调查中农民工对此“很同意”的占12.49%，“同意”的占39.13%，两者相加占51.62%；2018年调查中，“同意”和“很同意”的占比67.44%，比2012年显著提高了约16个百分点。可以看出,近几年党和政府越来越关注“三农”问题,出台了一系列有利于改善农民工生存状态的政策,特别是近几年大力推行的精准扶贫政策,极大地改善了落后农村的面貌,缩小了城乡差距,这也是农民工再次相信“社会主义最终会实现共同富裕”的原因。

二是越来越多的农民工开始接受现代观念。“人人生而平等,没有人能够高人一等”是对现代平等理念的测量。2012年调查有60.92%的人对此表示赞同;2018年调查有78.85%的人对此表示赞同。“经过努力奋斗,一定能改变我的命运”,2012年有78.27%的人表示赞同,至2018年有81.54%的人表示赞同。而对于“打点工、赚点钱,日子过得去就行”这种消极的态度,2012年有54.62%的人表示赞同,而到2018年赞同的比例下降至48.22%。这表明农民工的现代观念总体上倾向于积极,越来越多的农民工已经接受现代观念。可以看出,经过多年的城市生活,农民工或多或少都受到现代观念的熏陶,其在现代观念上和城市居民的差距已经在缩小。把自己当作城市居民的一员,享受与城市居民的平等权利已经成为农民工追求的目标。

2. 群体心态

空间社会学认为,要分析社会空间的本质,特别是要分析社会空间的对立和差异性,就要运用

日常生活的“多样性、复杂性和异质性来摧毁统一性和均质性,用具象、具体和特殊来否定抽象、一般和普遍,通过强调偶然、临时、可变、暂时、变易来实现历史化、语境化和复数化”。

一是农民工总体日常生活感受相对消极。调查显示,“劳累,钱不够用”,是农民工普遍反映的感受,占比分别达到47.74%和69.90%。农民工在城市生活的总体感受是消极的,但还没有到“绝望”的程度。的确,无论从什么意义上说,我们应该让农民工更多地感受到城市生活的快乐,绝不能让农民工在城市生活中感到绝望,如果这样的话,我们的新型城镇化就是失败的。

二是农民工市民化信心仍有待提高。农民工能否更好地融入城市,最直观的体现就是他们对于融入城市是否有信心。调查显示,对于“城市人越来越认同、尊重农民工”,2012年调查中有46.10%的农民工表示有信心(包括“很有信心”和“有信心”),到2018年调查,有信心的占比达到56.04%,提高了约10个百分点。但是对于“城市和农村医保、养老金的差别会越来越小”,2012年和2018年有信心的占比分别为46.10%和46.56%,没有明显变化。同时,有39.59%的农民工相信“农民工到500万人口以上特大城市落户会越来越容易”,有54.64%的农民工相信“农民工在城市会获得更公平的待遇”。近几年,城市基本公共服务正在逐步向常住流动人口覆盖,而作为流动人口中的主体——农民工,一方面享受到此项政策给他们带来的福利;但另一方面,作为弱势群体,他们极少能获得优质的公共服务资源。特别是以学历为前提的落户门槛,对于多数仅初中毕业的农民工而言,无疑是一道难以逾越的鸿沟。这也无疑是造成20%以上的农民工对于市民化信心不足的主要原因。

三是农民工对于是否留城出现明显的分化。对于农民工而言,他们的最终去向可以在城市与农村之间进行选择。对于自己的短期目标,70.74%的农民工表示“继续在城市工作”,也就是

说近七成的农民工会继续在城市打工。值得高兴的是,除了继续在城市工作外,农民工的第二选择是“回乡创业,做新型职业农民”,占比达到13.84%,而且38岁以下的农民工回乡创业的比例较高,甚至于24~28岁的农民工选择此项的比例达到21.58%。改革开放以来,农村大量剩余劳动力转移至城市,“老弱妇孺”成为了中国农村人口的代名词。十八大以后提出的“乡村振兴战略”,需要土地集中,需要农村大量的剩余劳动力从简单的农业生产中解放出来,但农村同时更需要“爱农业、懂技术、善经营”的新型职业农民。

3. 文化娱乐

空间社会学认为,社会空间不是均衡的,而是一个关系体系,并由这个关系体系构成不同的社会空间和地方感、间隔、距离,也就是差异体系。而各种各样的社会空间构成各不相同的场域,产生类似的性情系统,最后构成不同阶层的惯习和品位。所谓不同场域形成的惯习和品位,也就是具有阶层差异的精神空间。不难理解,农民工的文化娱乐场域,也是构成农民工精神空间的一部分。

一是公园、电影院是农民工的主要娱乐场所。调查显示,农民工在城市休闲场所去过最多的是公园,占63.65%,其次是电影院(占44.58%)、KTV(卡拉OK,占30.46%)、游乐场(占29.22%)。前四位都属于大众文化休闲场所。相比之下,图书馆占17.78%,博物馆、艺术馆占10.95%,茶馆、咖啡厅占10.42%,排五、六、七位则属于较有文化艺术品位和个体消费特色的场所,农民工去过的比例明显下降。列在最后三位的是科技馆(占7.10%),大剧院、音乐会(占3.06%),高档会所(占2.19%),表明农民工在这种高档文化休闲场所更少光顾。农民工在不同种类文化休闲场所身体空间的分布,就是农民工文化休闲的场域特征。形成这种场域特征,不仅有经济原因,也有惯习和品位的原因,而且二者之间在很大程度上是互为因果的。

二是看电视、逛街是农民工的主要娱乐活动。调查表明,农民工在日常闲暇时间里,文化娱乐分布的类型是,看电视(占66.63%)、逛街(占44.85%)、听流行歌曲(占28.65%)、喝酒与朋友聊天(占25.10%)等大众娱乐活动,其次是读书看报(占18.04%)、打球(占12.65%)、打牌打麻将下棋(占9.63%)、跳舞唱歌(占8.98%)等个人爱好活动。这在表面上与城市居民,特别是年轻的城市居民没有大的区别,但从选择频次上来看,有31.07%的农民工只选择一项娱乐活动,有26.99%的选择两项娱乐活动,有19.18%的选择三项娱乐活动,也就是说77.24%的农民工选择三项及以下的娱乐活动,同时还有15.1%的农民工在选择了各项文化娱乐活动后,仍选择了“待着,什么也不干”。因此从中可以分析出,在时间分布上,农民工的闲暇娱乐活动是相对单调的。

综上所述,农民工在城市文化娱乐和文化休闲空间中的“场域”特征,还处在大众消费的浅层次。更严重的是,由于文化能力的不足和自身素质的原因,不少农民工的文化娱乐空间还存在不小的提升空间。从根本上说,文化娱乐空间的匮乏反映和导致的是精神空间自由度的缺失,它会直接或间接地降低农民工在未来社会空间的开放性与建构性。

三、小结和建议

本项研究显示,在生存空间上,农民工与城镇职工在工作空间、居住空间、消费空间的空间差异正在缩小;在权利空间上,农民工在社会保障、社会组织、政治参与“不在场”的现状仍然存在;在交往空间上,农民工正在逐步缩小其与社会交往、网络交往、社会认同等方面与城市居民的差距;在精神空间上,农民工正在接受城市的信仰观念、群体心态和文化娱乐方式。

“嵌入态”是对现阶段中国农民工生存状态全面而准确的表征,既形象又深刻地反映了农民工现阶段在城市社会空间亲身经历的真实图景,其

直观的表达就是农民工生存空间低质、权利空间缺席、交往空间分隔、精神空间缺乏。基于农民工“嵌入态”的生存现状,本文提出以下建议:

(一)加快户籍制度改革,推进农民工融入城市的进程

如果说户籍制度改革的滞后是影响农民工融入城市的主要因素,那么制度变迁滞后对农民工的影响更为显著。以积分入户为例,由于农民工的自身文化素质特别是其工作、居住地点的流动性、分割性等特性,他们身体空间的流动性、组织的碎片化严重,决定了他们是弱势群体,这使得他们获得积分入户的机会更少,也更艰难。因此,可以说,农民工群体中会有一些数量的个体因其自身禀赋的劣势,可能在城市融入过程中的任何阶段“脱嵌”,导致融入失败。

城镇化水平应以事实上在城市工作、定居为主要依据。农民工市民化的重点对于在大城市和特大城市长期稳定工作和居住的存量农民工,应尽可能使其真正在城市定居。农民工落户城镇意愿下降,主要原因是不愿放弃农村承包地和宅基地,但不会从根本上影响他们在城市工作和事实上的定居。因此,现阶段解决农业转移人口的主要方向不是以落户为标准,而应以提高居住证含金量为今后工作的重点。

(二)农民工市民化的重要突破口是解决农业转移人口的保障性住房建设问题

一是将农民工纳入城市保障性住房体系。安居才能乐业。现阶段以及未来较长时期内,农民工在城市就业不是主要矛盾,但他们由于主要从事收入较低的工作,以城市现有的高房价,他们中的绝大多数不可能购买商品。因此,为农民工提供低成本的住房就是解决农民工市民化的首要条件。更由于农民工前期没有享受到改革开放以来城市居民在房改中得到的各项住房政策红利,应尽快将农民工居住问题纳入城市保障性住房体

系和城市住宅发展规划。

二是将农民工纳入住房公积金体系,是一项有利于解决农民工居住问题的重大举措,应切实执行。具体措施为:先从大量使用农民工的建筑业和制造业入手,再逐步推广至服务业,缴纳比例可给予一定优惠;自由职业者通过个体工商协会参与,缴纳比例可参照灵活就业人员;住房公积金可用于缴纳住房租金。

(三)从工会和社区两个角度提高农民工的社会组织化程度

一是将所有农民工纳入工会管理。从本次调研数据可以看出,建筑装饰、居民服务业农民工,因为他们的流动性强、企业管理不规范,多数没有进入工会,这也导致他们在遇到欠薪等问题时常常处于弱势。工会可以通过各类行业协会将这些流动性较强的农民工组织起来,加入工会,为他们更好地进行服务。

二是社区积极开展专门针对农民工的各项活动。多数农民工为了节省生活成本,居住在脏乱差的城中村,甚至有部分建筑业农民工居住在待建小区的工棚内,这也导致他们经常处于社区工作的盲区。社区,特别是农民工居住较多的社区,应将辖区内所有常住农民工纳入自己的管理范围,开展专门针对农民工的各项活动,增强农民工对城市的认同度。

参考文献:

- [1]国家统计局. 2020年农民工监测调查报告[N]. 中国信息报. 2021-5-7(2).
- [2]亨利·列斐伏尔. 空间的生产[M]. 刘怀玉, 译. 北京:商务印书馆,2021.
- [3]景天魁,何健,邓万春,等. 时空社会学:理论

和方法[M]. 北京:北京师范大学出版社,2012.

- [4]景天魁,张志敏. 时空社会学:拓展和创新[M]. 北京:北京师范大学出版社,2017.
- [5]蔡禾,刘林平,万向东,等. 城市化进程中的农民工——来自珠江三角洲的研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [6]吴晓,等. 我国大城市流动人口居住空间解析——面向农民工的实证研究[M]. 南京:东南大学出版社,2010.
- [7]萧世瑜,方志祥,陈碧宇,等. 城市人群活动时空GIS分析[M]. 北京:科学出版社,2018.
- [8]曹莹. 农民工“嵌入态”生存的空间社会学分析——以建筑业农民工为例[J]. 学习与实践, 2016,388(6):109-117.
- [9]王桂新,沈建法,刘建波. 中国城市农民工市民化研究——以上海为例[J]. 人口与发展,2008, 14(1):3-23.
- [10]索杰. 第三空间——去往洛杉矶和其他真实和想象地方的旅程[M]. 陆扬,等,译. 上海:上海教育出版社,2005.

* 基金项目:国家社科基金重点项目(项目编号:14ASH008)。

(作者简介:王铁,武汉市社会科学院研究员,研究方向为社会学理论、时空社会学等;

曹莹,武汉市社会科学院农村与生态研究所副研究员,研究方向为城市社会学、社会统计学、人口社会学等。)

(责任编辑:陶秀丽)

武汉家庭支持服务需求与提升调查研究

杨莉 徐桂娣 孙文静

摘要:通过对武汉市8494位常住居民开展“家庭支持服务需求与对策”问卷调查,结果显示,现阶段家庭对养老托育入户指导服务需求迫切,家庭矛盾主要集中在“亲子沟通”和家庭教育方面。针对当前家庭建设和发展方面存在的问题,应从发展婴幼儿普惠性托育服务、精准化养老家庭支持服务、构筑家庭教育合作支持服务体系、增强家庭建设社会协同治理等方面着手,提升家庭支持服务水平。

关键词:家庭支持;服务需求;养老托育;社会协同

家庭是社会的基本细胞,是国家发展、民族进步、社会和谐的重要基石。习近平总书记高度重视家庭在基层社会治理中的作用。国家“十四五”规划纲要首次设立了“加强家庭建设”的章节,提出了具体任务和要求;今年1月1日《中华人民共和国家庭教育促进法》正式施行,为促进新时代家庭健康发展提供了重要的政策和法治保障。妇联组织作为党和政府联系妇女群众的桥梁纽带,做好家庭工作,发挥家庭建设在基层社会治理中的重要作用,既是其传统工作和擅长领域,也是新时代的重要任务。对此,2021年武汉市妇联将“家庭支持服务提升计划”纳入重点实项目,联合武汉市社会科学院开展“家庭支持服务需求与对策调查研究”课题调研,通过问卷调查了解武汉市家庭现状及家庭服务需求,旨在着眼小家庭、做好大家庭,解决广大家庭急难愁盼之事,为做好家庭支持服务工作提供现实基础支撑。

一、调查实施的基本情况与初步结果分析

(一)调查实施的基本情况

本次调查对象选择的是武汉市13个城区及2个开发区内的常住居民。调查采取整群抽样方式,共回收有效调查问卷8494份。调查问卷从家庭结构、家庭收入、家庭需求、家庭发展四个维度设计,采取不记名方式进行,调查时间从2021年10月下旬至11月中旬,历时20天。

对回收的8494份有效问卷进行统计显示,调查对象中,女性占比85.58%,大幅超过男性;各城区调查对象比例相当(见图1);中青年(18~59岁)调查对象占比达到98.14%;已婚人群占比83.79%,其中已生育一孩、二孩、三孩的占比分别是61.07%、20.61%、0.93%;调查对象学历在大

专以上的近八成,整体认知程度较高。

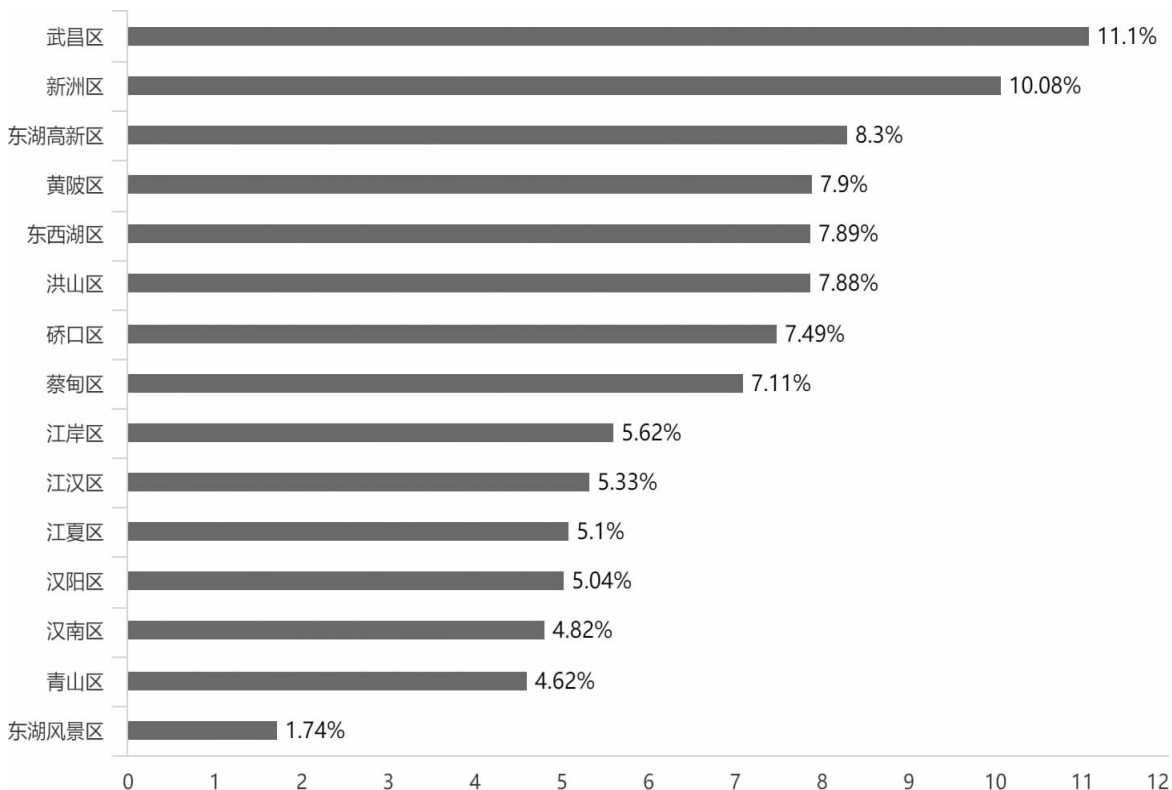


图1 各城区调查对象比例图

本次调查对象涵盖党政机关公务员、各类专业技术人员、国企管理层、国企员工、事业单位职员、私企员工、自由职业者、军人/武警/公安、学生、农民工、农民、其他职业和已退休人员。其中调查对象本人是独生子女的占33.52%,非独生子女的占77.48%。调查对象家庭年收入低于8万元的超过六成,代表武汉普通收入水平家庭。

本次调查问卷呈现的性别比例、年龄分布、婚育状态、收入偏差等数据与武汉市妇联微信公众号平台的用户现状相符。

(二) 调查的初步结果分析

1. 家庭结构与婚育状态密切相关

调查显示,家庭规模和生育孩子数量呈正相关。老人对未婚子女、多子家庭提供较多生活支

持,能承担更多哺育第三代的责任。目前最主要的家庭模式是核心家庭(夫妻和孩子),会因为子女增多,增加与老人一起生活的需求,从而家庭规模扩大,变成主干家庭(三代同堂)。由此可见,婚姻状态不仅决定居住状态,更影响家庭依恋关系。

2. 家庭最需要养老托育入户指导服务

调查显示,“一老一小”养老托育服务(56.42%)是家庭最需要的家政技能入户指导项目,然后是传统的家政服务(54.81%)和新兴的家居收纳整理需求(45.44%)及其他(3.67%)。将需求和性别、年龄作交叉分析,发现选择需要“婴幼儿托育”(包括社区托管、技能培训)的大多是35岁以下、已生育的青年女性;选择“养老服务”(包括上门巡诊、报销补偿、日常护理培训、康复训练)的男性在任何年龄阶段的占比均超过女性,并随着年龄的增长,高龄男性对养老服务的需求更高(见表1)。

表1 不同年龄性别对家政技能入户指导需求人数与比例

调研对象		需求内容(多选)					答题人数
		家政服务	婴幼儿托育	养老服务	家居收纳	其他	
男性	18岁及以下	7(46.67%)	2(13.33%)	1(6.67%)	7(46.67%)	2(13.33%)	15
	19~35岁	259(51.49%)	189(37.57%)	153(30.42%)	189(37.57%)	20(3.98%)	503
	36~60岁	340(51.28%)	127(19.16%)	250(37.71%)	210(31.67%)	34(5.13%)	663
	61~80岁	26(60.47%)	3(6.98%)	27(62.79%)	7(16.28%)	3(6.98%)	43
	80岁以上	0(0.00%)	0(0.00%)	1(100.00%)	0(0.00%)	0(0.00%)	1
女性	18岁及以下	6(42.86%)	3(21.43%)	6(42.86%)	5(35.71%)	2(14.29%)	14
	19~35岁	1691(53.91%)	1261(40.20%)	697(22.22%)	1544(49.22%)	98(3.12%)	3137
	36~60岁	2283(56.61%)	784(19.44%)	1240(30.75%)	1877(46.54%)	146(3.62%)	4033
	61~80岁	43(50.59%)	4(4.71%)	44(51.76%)	21(24.71%)	7(8.24%)	85
	80岁以上	0(0.00%)	0(0.00%)	0(0.00%)	0(0.00%)	0(0.00%)	0
选择人次		4655	2373	2419	3860	312	

3. 家庭暴力发生率降低,女性维权意识强

本次调查中,14.46%的调查者表示身边存在家庭暴力现象(包括常年冷暴力),发生率低于全国平均值24.7%(全国妇联和国家统计局组织的第三期中国妇女社会地位调查结果显示,我国24.7%的女性遭受过不同形式的家庭暴力,包括侮辱谩骂、殴打、限制人身自由、经济控制、强迫性生活等。其中,明确表示遭受过配偶殴打的比例为5.5%)。遭遇了家庭暴力,34.77%的调查者最先想到的是“报警后让公安机关对施暴人进行惩戒与训诫”,其次是“保留家暴证据,通过法律途径实现诉求”(31.75%)和“得到妇联组织的专业维权协助与倾听陪伴”(27.98%),另有5.5%的人会选择“寻求家人朋友的武力支持,尽快完成以暴制暴”。充分说明,近年来武汉市妇联的防家暴宣传得力到位,女性维权意识增强。

调研发现,九成以上调查对象听说或参加过武汉市妇联组织的主题活动,妇联组织的主题活动参与知晓度高。

二、家庭发展中存在的主要问题

(一)家庭矛盾主要集中在“亲子沟通”

调查结果显示,“亲子教育”作为家庭最需要的培训服务(60.62%),超过“心理咨询”(36.63%)、“金融理财”(35.07%)、“婚姻辅导”(26.64%)、“法律援助”(25.58%)及其他(2.47%)。

有3797个家庭表示,最需要妇联组织提供的家庭辅导服务是“亲子关系提升”(44.7%),然后是“夫妻关系经营”(40.15%)、“烹饪厨艺培训”(40.15%)、“婆媳相处技巧”(18.15%)、“生育生殖指导”(2.52%),另有20.00%的家庭不需要婚姻家庭辅导服务。

同时,“亲子沟通”也是最容易引起家庭争吵和矛盾的原因(42.92%),其次是“夫妻矛盾”(33.59%)和“经济收入”(26.97%),以及“家务劳动”(26.63%)和“婆媳关系”(14.05%),其他原因占比4.66%。

如果将男女性别作交叉分析可以发现,除了“亲子沟通”和“夫妻关系”是最容易引起家庭矛盾

的两大原因外,妻子多因家务劳动争吵,丈夫更易因为经济收入问题产生矛盾。归因就是男人不爱干家务活、女人喜欢花钱、孩子让人抓狂等等。

(二)家庭教育存在“重智轻德”误区

调查显示,当前家庭教育存在的问题主要集中在亲子沟通和培养目标上,教育目标急功近利。45.09%的被调查者认为“家长与孩子沟通少”,33.71%的觉得“家长对孩子过度保护”,28.79%的觉得“重视身体健康,忽视心理健康”,28.41%的认为“重知识、轻能力培养”,19.47%的觉得“夫妻间缺少沟通和理解”,18.84%的认为“家长忽视自身学习与发展”,12.68%的觉得“家庭教育以辅导功课为主”,还有9.94%的忽视家风建设、6.93%的家长过于严厉,另有2.12%的选择其他。

许多家长希望孩子学习优异,琴棋书画均有所长,用上兴趣班代替亲子时间,用报名费沟通家人情感,忽视孩子思想品德、生活能力和独立精神的培养,让家庭教育进入了误区。

(三)家庭服务社会化购买认同度低

本次问卷调查中的8494个调查对象,明确表

示“愿意花钱购买技能培训和家庭入户服务”的人数比例只有11.78%，“愿意半价购买,政府补贴一半”的占32.28%,明确表示“不愿意购买”的占到55.93%。一方面大家对家政服务、亲子沟通、养老托育有强烈需求,另一方面不愿意掏钱买服务,愿意差额购买的比例也不高,这除了家庭经济收入低的原因,还涉及社会保障和公共服务的适度普惠问题。要想转变观念,提升家庭购买服务意识,除了提高服务水平和政府补贴比例,还需加强宣传,提升普通家庭对购买社会化家庭辅导服务、提高生活质量的认知。

调查中,66.93%的调查对象“希望上门服务入户指导的时间”在双休日,18.85%的选择在工作日,14.5%的选择在节假日。“希望每次入户的时长”在1小时、2小时、3小时、4小时及以上的比例分别是63.39%、31.23%、3.46%、1.92%。“网络线上学习”(47.61%)成为当今时代最受欢迎的培训指导方式,其次是线下面对面方式(37.78%)、发放宣传手册(12.34%)、电视广播宣传(6.28%)。但是随着调查对象年龄的增加,大家对线上培训的认同度逐步降低,变得更倾向选择传统的培训方式,所以提供家庭服务时应考虑年龄因素(见图2)。

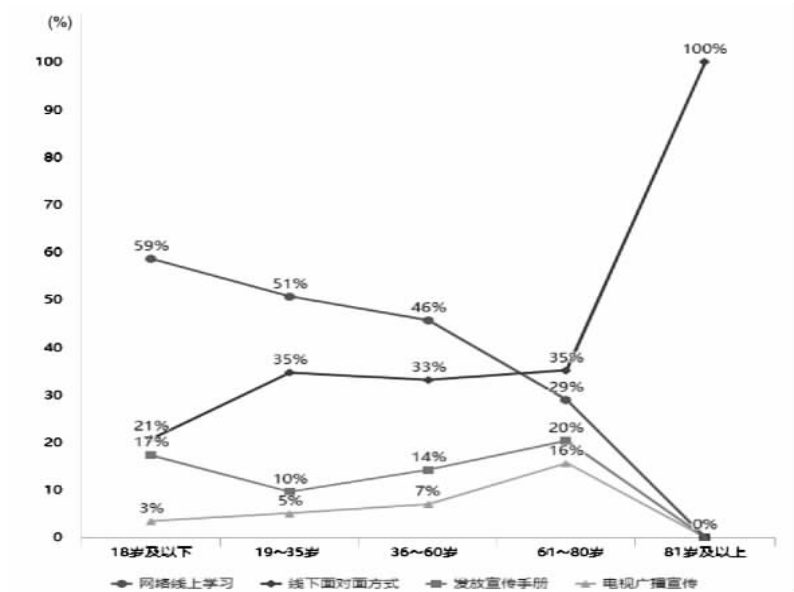


图2 不同年龄人群喜欢的培训方式

当然,超过八成的调查对象选择在双休日或节假日面对面上门入户服务,只有社会化服务才能实现。但是相对只有 11.78% 的普通家庭愿意全额付费,这不仅不利于家庭服务社会化发展,也给妇联的家庭支持供需平衡提出了挑战。

三、提升家庭支持服务水平的对策建议

随着人们生活方式的改变和生活节奏的加快,留给家庭的时间越来越少,这就造成照顾家庭、陪伴老人、教育孩子等方面越来越多的问题。没有时间照顾家庭已经成为现代双职工家庭的一大痛点。“一老一小”问题已经从家庭问题转变成社会问题,服务保障好“一老一小”是积极应对人口老龄化、促进人口长期均衡发展的重要基础,增强多层次多样化养老托育服务供给能力,切实提高人民群众的获得感、幸福感、安全感,促进经济社会高质量发展,促进养老托育服务普惠性发展,对于改善民生福祉、释放新兴消费、培育经济动能、扩大就业潜力具有重要意义。

(一)提供精准化家庭养老支持服务

1. 加强养老产业的资源整合

进一步整合社会力量投入养老产业。这不仅涉及资本资金投入,也包括志愿者队伍的构建,辖区企事业单位、社会家政服务机构以及各类民间组织的参与等。可充分借鉴国外的“义工”制度,为中青年志愿者和学生社会实践提供一个平台;同时努力开发“银发劳务储蓄”制度,利用“劳务储蓄”或“以服务换服务”的形式,让志愿者为高龄老人和生活不能自理老人提供服务。

2. 积极探索养老健康产业 PPP 模式

实施政府和社会资本合作模式,鼓励民营企业、民营资本与政府进行合作,参与公共基础设施的建设。妇联作为家政行业的“娘家人”,用政府购买服务方式实现女性就业帮扶,增加居家护理培训、培养养老服务人才、购买社区就业岗位,既

为从事家政服务的女性提供公平的工作机会、维护体面的生活权利,也减少政府援助资金投入,有利于社会化养老产业的有序发展。

3. 建立完善多层次、多样式的养老服务方式

针对不同类型的老人,建立居家、社区、机构相协调,医养、康养相结合的养老服务体系。可以向空巢的健康低龄老人开展社会化养老服务;对与子女同住的健康低龄老人,提供家务“减负”的家庭支持服务;为高龄、半自理老人提供居家养老上门服务;对突发困难(疾病、丧亲)的老人,提供临时救助服务;向完全不能自理的独居老人提供社区养老院代养服务。

(二)发展婴幼儿普惠性托育服务

2022 年 3 月政府工作报告提出,完善三孩生育政策配套措施,将 3 岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除,多渠道发展普惠托育服务,减轻家庭生育、养育、教育负担。“多渠道”就是要动员各方面资源扩大托育服务供给,这包括支持社会力量举办托育服务机构,支持有条件的用人单位为职工提供托育服务,加强社区服务设施建设等。

1. 以需求为导向,推进托育服务供给侧结构性改革

发展婴幼儿托育服务,重点要以不同阶段婴幼儿发展需求为导向,推进托育服务供给侧结构性改革,为家庭提供科学养育指导,并保障育龄妇女平等就业的权益,让父母安心照护婴幼儿。

根据 2021 年 11 月 26 日通过的《关于修改〈湖北省人口与计划生育条例〉等地方性法规的决定》,武汉产妇除享受国家规定的产假外,增加产假 60 天,其配偶享受 15 天护理假。针对 3 岁以下婴幼儿家庭需求特点,可采取适当延长产假政策,以照顾婴儿支持措施、增强家庭的科学育儿能力、发挥社区公共服务设施的婴幼儿托育服务功能、扶持托育行业等方面为工作重点。

2. 坚持普惠性为主,发展多渠道的婴幼儿托育服务

目前武汉普惠性的0~2岁婴幼儿托育机构数量较少,政府应优先支持普惠性婴幼儿托育机构发展,在免费提供场地、减免场地租金、分担人工成本、政府购买服务等方面提供政策支持。妇联可进一步加大对家政行业的扶持力度,增加月嫂、育婴师、营养师等专业技术的培训和评估,促进托育行业积极发展。

3. 立足人口趋势,完善托育服务发展的顶层设计

政府在托育服务发展中起主导作用,需要结合地区实际和人口发展趋势,精准务实地做好顶层设计。要按照近年来育龄妇女数量的减少趋势、初婚初育年龄推迟等影响因素的变动,合理预测未来一段时间的出生人口数量,从地区经济发展水平和人才储备现状出发,科学设定“十四五”时期武汉婴幼儿托育服务工作的发展目标,避免盲目扩张、资源浪费。逐步稳健地满足人民群众对婴幼儿照护服务的需求,促进婴幼儿健康成长、广大家庭和谐幸福。

(三)合作构筑家庭教育支持服务体系

在家风建设中,父母行胜于言,孩子需要看得见摸得着的父母之爱,如果父母总是玩手机,忽视孩子,缺少真情陪伴和亲子沟通,待到子女长大后往往会埋怨孩子不听自己的话。还有些父母在教育方式上“宽以待己,严于律娃”,不能以身作则为孩子树立良好榜样,只能停留在口头说教。面对孩子的问题,往往失去理智地打骂一顿,缺少耐心与智慧,没有有效的解决措施。中老年家长对于成年子女缺乏科学的家庭教育科学指导,经常陷入个人经验模式,有时过分干预子女的婚恋生活,制造家庭矛盾,不适应时代发展。2022年施行的《中华人民共和国家庭教育促进法》,“规定父母或者其他监护人负责实施家庭教育,承担家庭教育的主体责任”“规定家庭教育的内容和方式”,这不仅从法律层面强化了家长作为家庭教育实施主体义不容辞的责任和不可推卸的义务,更要求广大

家长不断提高学习教子之道、治家之道。

1. 落实家长主体责任,建立良好的家庭关系

家庭是人们成长发展的第一场所和终身场所。开展家庭教育,首先要强化家长主体责任,密切亲子关系。“双减”政策实施以来,学生的作业负担减轻了,与家长接触的时间变长了,家长更要重视家庭教育,转变重智轻德的家教方向,注重品德和心理健康教育,依法科学带娃,提供高质量的亲子陪伴,促进亲子沟通的和谐发展,建立良好的家庭关系。

2. 加强家校合作,开发形式多样的家教课程

学校要整合教学资源,为家长提供科学的家庭教育知识,帮助家长树立科学的家庭教育观。通过联合购买服务方式,聘请专业机构提供父母“微课堂”、校园讲座、班级团体辅导、家庭心理咨询、特殊儿童督导、科普教育旅行等服务,将家庭教育外包给专业机构团体,充分开发家庭教育课程的娱乐性,寓教于乐宣传家风文化。

3. 遵循成长规律,开展与时俱进的教育服务

遵循青少年成长规律,在世界观、价值观、人生观形成的关键时期,开展送法进校园活动,引导学生们学法、知法、懂法、守法,打牢法治根基,提升法治素养;在青春期发育成熟阶段,开展符合各年龄阶段的性教育,提高未成年人防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力,并将生殖健康课程纳入教学大纲,强调安全性行为,减少意外妊娠;在制定《家庭教育指导工作实施方案》时,由妇联常态化开展涉案未成年人、失管未成年人和预防性家庭教育指导,唤醒那些监护缺位的“沉睡”监护人,保障妇女儿童合法权益。

(四)社会协同提升家庭建设治理水平

家是国的基础,国是家的延伸,治国从治家开始,家治好了国就治好了。家庭建设在教育引导

家庭成员自觉履行法定义务、家庭责任的同时,还承载着独特的社会功能,能辐射影响周围人的思想观念、处事方式和品格修养。和睦的家庭、严正的家教、朴厚的家风对营造良好社会风尚、维护社会和谐安定具有基础性作用。

1. 加强部门统筹协调,为家庭建设提供保障

建议建立一套由妇联牵头,民政、宣传、司法、教育等部门共同参与的家庭家教家风建设协同治理体系,统筹协调各方力量,着力打造家庭的幸福安康工程。民政系统应通过定向奖励与政府购买服务的形式,积极探索志愿服务与社会组织参与工作,通过成立家庭中心、家庭文明建设指导中心等形式拓展服务家庭建设的阵地。宣传系统主要负责家风家训文化建设,将家风家训建设与农村、社区文化礼堂、道德文明馆建设等结合起来,提升德化教育的空间。司法系统应积极开展青少年社区矫正工作,通过家风家训的熏染,让他们重新回到共同体的生活轨迹。教育系统将家庭教育与学校教育结合起来,协同推进智力发展与人格健全。

2. 发挥妇女作用,建构家庭友好型政策体系

做好家庭工作,发挥妇女在社会生活和家庭生活中的独特作用,发挥妇女在弘扬中华民族传统美德、树立良好家风方面的独特作用,是新时期以习近平同志为核心的党中央交给妇联组织的重要任务,也是妇联组织服务大局、服务妇女的政治责任和使命担当。建构家庭友好型政策体系,化解家庭风险与不确定性,设立更多的关切家庭利益、促进家庭发展,特别是生育、安全、照料、教育、养老等方面的支持政策,应是妇联下一步的工作重点。

3. 探索基层社会治理家庭服务机制,为家庭排忧解难

组织建立党员就近就地进社区志愿服务常态化机制,加强社区志愿服务体系和志愿服务文化建设,建立以社区党组织为主导的社区、业主委员会(社会自治组织)、物业公司(社会企业)、社区党

员志愿者在社区基层治理上的“四社联动”机制,实现协同共治。

转变服务机制,增加制度供给,引导人们重视家庭、回归家庭的同时,把为家庭排忧解难作为基层社会治理工作的重要内容。积极探索建立社区养老机制、社区家政服务机制、社区家教指导机制,为居民实际解决家庭问题。发挥组织优势,把妇联组织直接建到社区、建到居民的家门口,在乡镇街道设置互助组,进一步提高对社会组织的引领,增加社会化服务的购买能力,为家庭提供专业服务。由“管理”转变为“服务”,只有建立好家庭服务机制,基层社会治理在家庭建设中的成效才能得到充分显现。

参考文献:

- [1]杨莉、卢军. 新时代全面二孩政策下0~3岁托幼服务体系研究[M]//袁超越. 武汉社会科学·总第21辑. 武汉:武汉出版社,2021:98-106.
- [2]杨莉. 武汉推动城市适老化改造调查研究[M]//袁超越. 武汉社会科学·总第22辑. 武汉:武汉出版社,2021:85-93.
- [3]王春霞. 增进家庭幸福与社会和谐 促进未成年人健康成长[N]. 中国妇女报,2021-8-20(3).
- [4]李雪婷. 2021教培行业人才市场分析报告显示“双减”政策效应凸显[N]. 中国妇女报,2021-09-21(3).

(作者简介:杨莉,武汉市社会科学院社会学所副研究员,研究方向为人口老龄化、未成年人教育及社会心理研究;

徐桂娣,武汉市妇联副主席;

孙文静,武汉市妇联家儿部部长。)

(责任编辑:汪涛)

老年人在智慧城市发展中的适应性研究

——以武汉市的调查为例

张 玉

摘 要:智慧城市的快速发展,使得智能化服务应用到生活的各个方面。然而因为不少老年人不会上网、没有智能手机,智能技术、数字化服务的高速发展不仅没有给他们带来便利,反而形成无形的屏障,将他们挡在日常的生活场景之外。近年来,国家积极推动解决老年人受困“数字鸿沟”问题。本文以武汉市智慧城市发展为例,调查研究老年人在智能化社会发展过程中所面对的“数字鸿沟”,在此基础上提出一个不分年龄、人人共享的智慧社会建设路径。

关键词:智慧城市;老年人;数字鸿沟;适老性

互联网、大数据、人工智能等信息技术快速发展,使得智能化服务应用到生活的各个方面,并带来生活新模式、消费新业态出现。然而不少老年人因为不会上网,没有智能手机,在出行、就医、消费等日常生活中遇到不便,甚至于个别老年人因不会用数字应用而陷入困境的事例频频登上热搜。老年人能否适应智慧城市发展过程中的种种改变,是信息化与老龄化相交汇的时代背景下社会治理面临的一个新考题。

2020年11月,国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》,其设定的目标是,2020年底传统服务兜底保障到位,2021年底老年人享受智能化服务更加普遍、传统服务方式更加完善,2022年底解决老年人面临“数字鸿沟”问题的长效机制基本建立。基于此,本文以武汉市智慧城市发展为例,调查研究老年人在智能化社会发展过程中所面对的“数字鸿沟”问

题,意在提出破解老年人“数字鸿沟”的可行方案,探索不分年龄、人人共享的智慧城市发展路径。

一、武汉市老年人对智慧城市的适应性调查

(一)调查对象及调查方法

本次调查采用问卷法与访谈法相结合的方法进行,针对老年人发放并回收问卷共300份。问卷调查过程中,因为老人口音或手写不便利等原因,访谈并帮助填写问卷74人次。

(二)调查地点选择的说明

本次调研地点选择武汉市武昌区洪山广场周边区域。洪山广场地处武昌中心城区,离武昌火车站比较近,覆盖地铁、公交站、体育馆、图书馆、

政务中心、景点、学校、银行、超市、商场、酒店、医院、药店等与人们生活密切相关的场所,能够全面涵盖老年人生活的方方面面。然而由于条件限制,此次调查存在以下两个缺陷:第一,本次调查虽然尽量遍及老年人常去的场所,但仅限于武昌区洪山广场辐射范围,调查样本有一定的局限性;第二,由于老年人身体状况、文化程度以及口音等原因,此次调查采取老年人和子女共同答卷方式,以及调查员帮助填写或输入信息方式,可能存在一定的信息偏差。但总体来说,调查对象生活于武汉市中心城区,社会生活智能化场景十分丰富,能够充分展示老年人在智慧城市建设发展中遇到的“数字鸿沟”问题。

(三)本次调查的样本特征

1. 性别

男性 156 名,占比 52%;女性 144 名,占比 48%。

2. 年龄

50~60 岁 38 人,占比 12.67%;61~70 岁 143 人,占比 47.67%;71~80 岁 92 人,占比 30.67%;81~90 岁 22 人,占比 7.33%;90 岁以上 5 人,占比 1.67%。

3. 户籍

本地户籍 200 人,占比 66.67%;非本地户籍 100 人,占比 33.33%。

4. 文化程度

不识字 12 人,占比 4%;小学及以下学历 67 人,占比 22.33%;初中学历 71 人,占比 23.67%;中专及高中学历 62 人,占比 20.67%;大专学历 35 人,占比 11.67%;本科及以上学历 53 人,占比 17.67%。

5. 离、退休前职业

公务员 19 人,占比 6.33%;个体、私营业主 33 人,占比 11%;工人、商业服务人员 91 人,占比 30.33%;科教文卫工作者 90 人,占比 30%;其

他 67 人,占比 22.33%。

6. 婚姻状况

已婚 177 人,占比 59%;离异 18 人,占比 6%;分居 34 人,占比 11.33%;丧偶 71 人,占比 23.67%。

7. 居住状况

独居 49 人,占比 16.33%;老年夫妇同住 123 人,占比 41%;与子女或孙辈同住 97 人,占比 32.33%;其他 31 人,占比 10.33%。

8. 主要经济来源(多选)

离退休养老金,159 人次;积蓄投资收入,39 人次;劳务工作收入,57 人次;配偶供给,15 人次;子女供给,63 人次;最低生活保障补助,36 人次。

9. 使用手机类型

老人机使用者 45 人,占比 15%;智能手机使用者 245 人,占比 81.67%;没有手机者 10 人,占比 3.33%。

(四)调查结果分析

1. 使用手机状况

调查对象中,可以熟练使用智能手机者 129 人,占比 43%;稍会但需要帮助 117 人,占比 39%;不会 52 人,占比 17.33%。从调查结果看,老年人的身体状况、收入水平、年龄、受教育程度与老年人对智能设备的适应性具有较高关联性,身体状况和收入水平是影响老年人适应智能社会的重要因素。本次调查中,有 17.33% 的老年人因为经济原因或身体原因没有智能手机,这部分老年人的生活基本与现代智能技术脱节。表 1 显示,年龄与熟练使用智能手机的关系呈现负相关:年龄越小,手机使用熟练度越高;随着年龄增加,熟练使用智能手机的比例变小。而表 2 则显示,学历与熟练使用智能手机的能力呈正相关,学历越高,熟练使用智能手机的老年人比例越高。

表1 年龄与智能手机使用之间的关系

单位:人

年龄	熟练	稍会,但需要帮助	不会	其他	小计
≤60岁	22	14	1	1	38
61~70岁	68	63	12	0	143
71~80岁	37	34	21	0	92
81~90岁	2	6	14	0	22
90岁以上	0	0	4	1	5

表2 学历与智能手机使用之间的关系

单位:人

学历	熟练	稍会,但需要帮助	不会	其他	小计
不识字	0	1	11	0	12
小学及以下	8	36	22	1	67
初中	23	33	15	0	71
中专及高中	29	29	4	0	62
大专	26	8	0	1	35
本科及以上	43	10	0	0	53

2. 对目前智能社会生活方式的评价

本次调查中,有78人次表示对目前智能社会生活方式感到方便、高效、适应,占比26%;79人次感觉虽然便利,但是相比传统的已经习惯的不那么智能的生活方式而言,还是有些不适应,有生疏感和被强迫的感觉,占比26.33%;有70人次感觉不方便、不适应,有与社会脱离的感觉,占比23.33%;有176人次担心使用智能设备过程中,特别是涉及钱财方面会受骗上当,占比58.67%。

3. 关于感受最不方便去的场所

本次调查中,有237位老年人表示,目前最不方便去的地方是医院。有211人对网上挂号和机器查询结果感觉不方便,不少老人的普遍感受是,以前不少可以人工操作的流程,现在都被机器代替,进了医院无所适从。有些子女也抱怨:老人看病,必须自己请假陪着,变相增加了看病的负担。2020年后,医院普遍采取了入院必须出示健康码、出行码、网上预约挂号、机器查询检查结果等措施,老年人感觉医院

特别是三甲医院比以前难进很多。

银行是本次调查中第二个让老年人感到不方便去的场所。其中有175人次感觉去银行不方便。2020年前,不会操作网上银行的老年人可以直接去银行存钱、查账、转账,但后来因为进银行首先要查看健康码、量体温,还有一些比较特殊的业务要进行人脸识别等智能手段,导致一些不会用智能手机或使用不太熟练的老人感觉十分不方便。

同样,因为网上购票、进出站必须刷健康码和身份证才能顺利出行的火车站也让老人们倍感不方便。本次调查中,有100人次老人表示火车站是让人很不方便的场所,他们的购票一般会请人网购,万不得已不出门。

4. 感受不方便的智能方式

本次调查中,有59人次对必须出示健康码、出行码感到不方便,这部分老年人要么没有手机要么使用老人机。因为没有智能手机,整个疫情防控期间他们基本闭门不出,他们表示现在只去不

需要健康码和出行码的地方。

112人次感觉网上支付结算不方便或者不安全。手机功能快速发展以及网络各种訊息的轰炸,使网上诈骗的事件日益增多,老年人上当受骗的事件多有报道,这使得许多老年人表示,使用智能手机进行支付时心有余悸,生怕因为自己的不当操作导致钱财损失。

有122人次老年人对网上购物和订票方式表示不方便。主要是对相关软件的下载、注册、登录以及后续的操作不会,他们一般会放弃网上购物和订票的方式,或者请亲戚帮助进行网上操作。有211人次的老人对网上挂号和机器查询结果感觉不方便。

(五)调查结论

综上所述,调查显示,老年人在当前智慧城市发展过程中,其适应性存在以下几个问题:

受收入水平、受教育程度、职业特点、身体状况、年龄阶段、消费习惯等因素影响,老年人在智能社会发展中存在多层次适应性困境,需要各部门、各企业制定多层次服务措施,满足多元化需求。

智慧城市的发展离不开智能化设备和智能产品,也离不开互联网环境,没有智能化设备和产品的老年人如何共享智慧城市发展进程是我们应该考虑的问题。

在老年人需求突出的领域,比如就医、护理、就餐、银行等方面存在适老化设计缺乏的问题,比如医院预约挂号系统、一些点餐系统、一些查询系统,均需要进行多个步骤才能成功,老年人因为年龄、生理原因,使得缺乏适老化设计的这些智能设施对老年人而言并不智能,反而繁琐难以掌握。

二、老年人适应现代智能社会的路径探讨

本次调查中,关于老年人适应现代智能社会路径的选择中,有171人次老年人希望保留传统渠

道,占比57%;131人次希望有人帮助(包括志愿者、党员、家人),占比43.67%;53人次希望社区或居住小区组织学习,占比17.67%。高达232人次老年人希望在社会发展进程中,不要因为不会使用智能设备而被歧视或者忽视。

(一)政府各项适老性政策应及时出台并实施到位,帮助老年人适应智慧社会

为切实解决老年人在运用智能技术方面遇到的突出困难,经湖北省人民政府同意,省发改委、省卫健委牵头,联合省交通厅、省商务厅、省文旅厅、省应急厅等30多个部门建立湖北省切实解决老年人运用智能技术困难部门联席会议制度,印发重点工作任务和部门分工方案,聚焦应急、出行、就医、消费、娱乐、办事、智能化产品和服务七大场景,让老年人更好地适应并融入智慧社会。各部门制定的适老性政策具有以下共性:

同时提供线上线下高效协同的适老性服务。据了解,为进一步改善老年人办事体验,让老年人在信息化发展中有更多获得感、幸福感、安全感,武汉市政务办出台多项措施,推动老年人享受智能化服务更加普遍,传统服务方式更加完善,线上线下服务更加高效协同,高频服务事项办理更加便捷。线上方面,党员和志愿者轮流上岗,在各个需要使用智能设备的场所或窗口提供咨询和实际操作引导服务。各级政务和服务平台均增加和完善授权代理、亲友代办、一部手机绑定多人等功能,方便不使用或不会操作智能手机的老年人网上办事。进一步推进政务数据共享,优化政务服务,实现社会保险待遇资格认证、津贴补贴领取等老年人高频服务事项便捷办理,让老年人办事少跑腿。同时开设或加开传统的人工窗口,人工通道,优化线下办事渠道服务模式,服务没有Wi-Fi或者不会使用手机和智能设备的老年人。

满足老年人多层次服务需求,提供更多精细的多元化服务。比如在医疗方面除了去医院看

病,搭建社区、家庭健康服务平台,满足居家老年人的健康服务需求也在同时进行;推进“互联网+医疗健康”,借助智能穿戴设备和社区卫生服务中心数据相连,为老人就医提供方便。提供老年人常见病、慢性病复诊以及随访管理等服务,努力解决老年人运用智能技术看病就医困难。武汉市卫健委以增强签约居民感受度为导向,制定个性化服务包,做好老年人等重点人群,以及高血压、糖尿病等慢性病患者的健康管理。在交通出行方面,优化老年人打车出行服务,引导建立巡游出租车“爱心车队”“志愿者车队”提供敬老助老服务,完善约车软件老年人服务功能,鼓励重点场所提供便捷叫车服务。在消费支付方面,银行机构正结合老年支付服务需求,开发推广适老性支付结算产品,提升支付服务满意度。如湖北省联社、湖北银行等推出老年人专属银行卡;10余家银行已开发或正在开发老年版手机银行App,突出大号字体、常用功能和精简布局,提升手机银行App对老年人客户的友好程度。文化部门则出台了多项适老性措施,比如在省图书馆,开展多期线上线下“助老服务”培训,优化简化了“图书借阅”“快递还书”等程序,并用大号字提示提醒服务,以读者服务为中心,推出有温度、有实效、适合老年人需求的“经典影院”“有声读物”“楚地拾遗”服务举措,受到老年人的喜爱。湖北省图书馆图书阅览室专设了敬老专座,还为老年阅读者提供放大镜、老花镜等工具。

(二)社区与企业组织开展各种适老性活动,帮助老年人快速掌握各项智慧化应用

为了帮助老人适应数字化社会,同时帮助更多老人熟悉数字时代诈骗手段,2021年7月21日由湖北省青年志愿者协会指导,武汉市公安局东西湖区分局、支付宝等单位联合主办的“蓝马甲”公益行动在武汉正式启动,走进100个武汉社区,开展蓝马甲

“反诈+老年智能手机课堂”。该项活动针对老年人特点专门使用大号版教材,受到老年人热捧。数十位来自政府、媒体、公益组织等社会各界的蓝马甲公益讲师,和百名志愿者一起深入武汉社区、超市、老年大学等区域,解决老年人手机不会用、不敢用的问题,帮助老年人学习手机支付、无接触乘车、挂号看病等常用的手机功能。同时,针对老年人进行反诈理财知识普及,帮助老人守护好“钱袋子”,帮助他们提高反诈防骗意识。

社区组织志愿者参与帮扶活动。武汉市许多社区组织志愿者们为老年人提供手机使用知识讲解、手机维护、手机贴膜、防电信诈骗宣传等多项志愿服务。比如2021年5月8日,武汉市东西湖区“智慧夕阳青春助行”青年志愿服务启动仪式在常青花园举行,通过搭建区级“智慧夕阳”志愿服务平台,构建青年志愿服务常态化进社区的工作机制。在东西湖区委组织部、共青团东西湖区委员会的指导下,各单位、各社区依托党员下沉工作和“青春社区”志愿服务项目,组建起了一支支“智慧夕阳青春助行”青年志愿服务队伍,整合全区下沉党员、青年志愿者、企业、社会组织等多方力量,帮助老年人提升防疫扫码、视频聊天、网上购物、网上就医、日常出行等智能技术的应用能力,增强老年人抵御网络骗局的能力。

三、思考与建议

在国务院《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》的推动下,社区、企业、各个部门、机构积极出台各项适老性政策,解决老年人日常生活中的社会适应性困难。但面对日新月异智慧城市发展,老年人依然面临各种各样的生活不便,帮助老年人适应智慧城市的发展需要从以下方面提高认识。

需要科学地前瞻性应对老年群体在适应智能社会发展中的滞后性问题。老年群体的生理、心

理特征及社会经济因素,导致其在科技认知上处于弱势地位。年龄和受教育程度对老年人使用电脑、互联网、智能手机等有显著影响。老年人视觉、听觉等身体机能的衰退,直接影响其对现代科技的使用与操作;学习和记忆困难让老年人容易产生无力感和心理抗拒,进而产生对新科技以及科技产品和科技设备的恐惧感;传统生活模式和消费方式的惯性思维,对技术有用性和易用性的感知缺失,也影响了老年人对智能技术的接纳;同时因为疫情原因产生的对新的生活模式和新的消费方式没有以前生活方式便利的刻板印象,导致大部分老年人感觉智慧城市的发展与他们的生活格格不入,甚至感觉被社会抛弃。

当前,中国正在迈入老龄化社会,老年人群体面临的是直接从传统生活模式快速跨入智能生活模式的困境,未来老年群体面临的困境可能又有不同。所以,对于如何打造老龄化社会的便利生活场景,需要有一定的前瞻性。社区、社会各部门,应该把帮助老年人作为一个长期的工作任务和目标,在社会政策、社交工具、社交方式、智能设备适老化设计等方面,提前做好适应老年人的准备工作,让老年人不再和智能化社会产生隔膜。与此同时,要加强政策宣传引导工作,注重对老年人的心理疏导,帮助他们从心理上认同并主动适应和融入智慧社会。

以人为本的政策是老年人适应智慧城市发展的根本保障。经过媒体的关注,国家层面及时制定调整了相关政策,各个省、部门、机构积极应对,面向老年人开展各种智能设备培训活动。而企业也在加强改进,推出优化的各种适老化产品,这些举措无疑是帮助老年人克服科技智能带来的数字鸿沟有效的

路径。但是我们也应该看到,参与智能化培训的老人是在身体、年龄甚至是学习能力允许的范围;再好的适老化产品也必须有经济能力才能购买;各项适老化政策中最受老人们欢迎的仍是传统的线下的人工服务。由此可见,在大力发展线上服务的同时,保留线下办事渠道,两条腿走路才是最好的既全面又兜底的保障,也体现了以人为本的政策温度,是老年人适应智慧社会发展的最根本保障。

社会包容性对老年人适应智慧城市发展具有重要作用。智慧社会发展的包容性体现在生活的各个方面、场景,涉及与生活相关的各个部门、机构、企业。社会包容性强弱取决于政府政策支持、城市建设中的适老化设计、社区企业互助帮扶,以及志愿者、工作人员的积极参与干预。智慧社会的智能机器虽然是冰冷的,但营造有温度的社会包容性环境,是智慧社会和谐发展的最终理念。我们有理由相信,在将多层次老年人需求考虑在内的发展理念和政策体系支持下,建设一个不分年龄、人人共享的智慧社会一定具有美好前景。

参考文献:

- [1]黄晨熹. 老年数字鸿沟的现状、挑战及对策[J]. 人民论坛,2020(29):126-128.
- [2]多国推出适老化产品[J]. 中国报业,2021(1):128.

(作者简介:张玉,武汉市社会科学院社会学研究所副研究员,研究方向为教育学。)

(责任编辑:汪涛)

“双减”政策背景下学校治理的变革

——基于学业负担治理的考察

廖思伦 程红艳

摘要:“双减”政策为教育回归学校创造了良好生态,然而其减轻学生负担的初衷尚未完全实现。学校执行政策过程中面临上级权威与相关利益者的双重压力,家长的教育结果焦虑以及校外培训机构的利益博弈部分消解了政策的执行效果。“双减”政策的执行困境背后体现了学校治理的困局,主要表现为多元主体参与权制度不完善、优质教育资源供给不足以及教育评价制度价值异位三个方面。在“双减”政策背景下,以学业负担治理为契机实现学校治理变革,需要着重完善多元治理主体参与权制度、强化教育资源的优质化和个性化供给、深化以“育人价值”为导向的教育评价制度改革。

关键词:“双减”;学业负担;学校治理变革

改革开放以来,中小学学业负担问题始终伴随我国基础教育发展的全过程。21世纪以来,随着学历社会的来临,在教育部三令五申的减负令之下,学生负担不减反增,并出现了校外培训裹挟校内教育的严峻态势。为进一步推进中小学学业负担治理,中共中央办公厅、国务院办公厅于2021年7月24日出台了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称“双减”)。这一政策不啻为减负的一剂猛药,打破了资本市场和校外培训机构对于教育竞争和教育内卷化的推波助澜,为教育回归学校创造了良好的生态。然而,学生学业负担治理是一个综合性工程,具有复杂性、系统性、长期性。落实“双减”政策,切实实现中小学生学习负担减轻,需要以学校治理变革为突破口,否则“双减”政策孤掌难鸣,对于减轻校内学业负担的效果就会非常有限。因此,聚焦于“双减”政策下学校治理的困境与变革,

既有利于“双减”政策取得良好效果,也是学校治理现代化的题中应有之义。

一、“双减”政策执行的现实困境

“双减”政策执行之后,各地基础教育有了明显改观,学校教育被教育竞争和家长焦虑情绪拧紧的压力得以适度释放,小学低年级教育减负、走向素质教育的趋势比较明显;而初中教育减负则有地区差异,一些应试教育传统深厚的地区学生校内负担反而更重。学校利益相关者的观望、犹豫和两难表现比较突出。

1. 学校执行政策中的双重压力

英国学者科尔巴奇指出,“政策理解有两个基本维度,即:‘垂直的’与‘水平的’。‘垂直的’维度与政策自上而下的传达与执行的权威性有关。‘水平的’维度指不同组织‘行动的建构过程’”。

学校是“双减”政策的主要执行者,在政策执行过程中面临来自“垂直的”与“水平的”两个维度的压力。首先,基于学校的“组织身份”,必须承担上级政策权威带来的压力。“双减”政策对学校作出了诸多“底线规定”,如小学一、二年级不布置家庭书面作业、不得利用课后服务时间补新课等。学校必须忠实执行这些硬性规定,否则就会面临“合法性危机”或直接被相关部门问责。然而,学校目标具有多重性,教育质量和业绩考核也是上级部门的重要要求。无疑,这一要求与双减目标有一定的冲突。其次,“双减”政策导致利益相关者之间现有利益格局的重新洗牌,利益相关者的不同利益诉求从“水平的”维度给学校执行“双减”政策带来巨大的压力。如教师因承担课后服务任务导致工作压力过重,教师的正常教学工作与课后服务工作之间的矛盾,家长对学校执行“双减”政策的价值误解等,都需要学校承担并化解。学校作为落实“双减”政策的主体,面临前所未有的巨大压力。

2. 家长的教育结果焦虑依旧存在

“教育焦虑是我国家长的真实心态写照”,且已成为当前我国家长的一种群体症候。有调查数据显示,“家长对子女的教育感到‘非常焦虑’与‘比较焦虑’的比例为68%。且家长的教育焦虑从婴儿期一直延续到大学毕业”。家长的教育焦虑主要集中在两个方面:一是争夺优质教育资源的焦虑。择校热、学区房、培训潮等现象,背后都是家长为了争夺优质教育资源以达到让自己子女享受更好教育的目的。二是对子女升学的焦虑。包括幼升小、小升初、初升高以及高考在内的所有升学环节,家长都显示出较严重的教育焦虑情绪。“双减”政策的目标之一是要“有效缓解家长焦虑情绪”。政策出台之后,家长在作业辅导、校外培训经济支出、择校、学区房购买等方面的焦虑得到有效缓解。但是,家长对子女的教育结果的焦虑依然比较严重。就如一位家长所言,“‘双减’之前,你们给我加油跑,哪怕精疲力尽都无所谓。‘双减’之后,你们随意跑,反正跑快跑慢都是A,

但是在终点线也只能挑那几个跑得快的而已”。“双减”在减轻学生作业负担、减少考试频率、弱化考试功能等方面的政策规定与现行“一考定终身”的教育评价制度和考试分流制度之间的矛盾,加剧了家长对子女的教育结果焦虑,使得家长对“双减”政策犹豫观望,产生内心隐忧。

3. 校外培训机构的利益博弈

有数据显示:“我国的校外培训机构超过70万家,从教人员超过1000万人。”与此同时,“在公共教育体系中,中小学校数量仅为21.08万所,专任教师为1029.49人”。通过数据对比可以发现,基础教育领域中“校外培训机构在规模体量上已超过了公共教育体系,出现了‘校内上课’‘校外补课’的双轨现象”。巨量存在的校外培训机构以及裹挟而来的教育资本化炒作,严重侵蚀了教育的公共性。“双减”政策出台之后,大量校外培训机构倒闭或者转行。但受资本的逐利性、培训机构的暴利引诱以及大量教培人员“生存”需求的影响,部分校外机构利用政策漏洞,变相开展校外学科类培训;或打着“素质提升”的旗号进行“学科培训”;或采取“小团体作业”模式,分散至学生家里进行学科培训。同时,培训机构和培训行为“地下化”,家长和教育培训机构之间的“合谋”,使得监管成本很高。校外培训机构与“双减”政策的利益博弈,影响学生学业负担的治理效果。

二、“双减”政策背景下学校治理困局

双减政策的执行困境及其对于学业负担缓解的局限,折射出学校治理背后的问题。从政策实施的层面来看,学生学业负担治理需要从课堂教学、学校组织层面、教育系统层面、社会系统四个层面来综合考虑,只从“控制作业总量”等五项具体措施入手还不足以缓解学业负担。当前“双减”政策只对课堂教学层面有触动,而对学校组织、教育系统和社会系统层面触动不够。具体表现为:社会系统层面面临着多元主体参与不够、学校组

织层面遭遇优质教育资源供给不足不均、教育系统层面面临着考试评价制度的制约等问题。如此种种,限制了“双减”政策拳脚施展的空间。

1. 多元治理主体参与权制度不完善

教育是社会合作的事业,不能只依靠政府部门,有效落实“双减”政策,要求包括政府、学校、教师甚至校外培训机构等多元主体的共同参与。然而,由于学校治理多元主体参与权分布不均,使得学校多元治理主体之间缺乏完善的权力关系结构。主要表现在:(1)政府治权过大。“当前我国的治理,仍然以政府为主体,体现出‘政府主导型’的特质。”政府严格把控教师编制、人员聘用、工作津贴等方面的话语权,对学校管得过多、过细、过死,使得学校在落实“双减”政策过程中缺乏适度的弹性空间。(2)学校自主权不足。学校收取合理的课后服务薪酬并自主进行分配的权力不足,没有赋予学校将课后服务工作量及效果与教师的奖励、职称晋升挂钩的自主权,学校也没有聘任课后服务教师的自主权等。(3)其他社会主体参与不够。包括社区、志愿者团体、非政府组织、家长在内的社会主体共同参与学生作业辅导、课后服务等工作的渠道比较单一,无法有力分担学校的工作压力。由于没有充分发挥多元主体的共同治理效能,教师与学校承担了绝大部分的工作压力,使得“双减”政策在落实中隐约形成一种“政府让学校拼命干、其他主体一边看”的尴尬局面。

2. 优质教育资源供给不足与不均

义务教育阶段学生的学业负担问题,从本质上讲,反映的是教育资源尤其是优质教育资源供给不足的问题。“拥有公平的优质教育资源成为人们的新追求,即需要有质量的教育公平。”然而,当前义务教育优质资源供给还无法完全满足人民对“公平而有质量”的教育强烈需求。首先,优质教育资源总量供给不足并且校际分布不均。近年来,虽然各级政府部门不断加大对义务教育阶段的资源投入力度,但人民日益增长的对优质教

育资源的需求与供给不足之间的矛盾依然比较突出。尤其是优质师资力量供给不足,而且优秀师资向发达地区、重点学校集中,区域内校际差距大,择校竞争致使学业竞争加剧。另外,校内教学资源无法满足学生的个性化发展需求。学习时间、课程内容、教学方式等方面的统一规制,无法满足学生的个性化需求,学生学习缺乏个性化指导,致使学生的“培优”“补差”需要只能在培训市场上得到满足。

3. 教育评价制度价值错位

当前的教育评价制度缺乏正确的价值理念与目标追求,忽略了教育的发展功能和学生的成长需要。首先,社会用人观念僵化,学历社会导致学历贬值,名校学历更显稀缺。“文凭依然是社会分层、经济收入的重要变量。”“重文凭、轻能力”“重知识、轻技能”的社会用人观念依然普遍存在。“文凭效应”传导到中小学,不断激发学生知识学习、获取各种文凭证书的需要,加重了中小学生的学习负担;其次,学校评价制度导向偏差。以“升学率”“重点率”“学校排名”等指标评价学校教学质量的高低,使得对学校的评价异化为一个数字统计与控制排名的过程。学校极力追求学生学业成绩的高低,分数多少,而忽略了学生的全面发展;最后,考试制度价值错位。在考试制度的功能定位上,中考制度充当了“普职”教育的分流器。中考“学得容易考得难”,是家长和教师们的普遍感受。中考筛选分流制度的存在使得初中教育很难从应试教育的泥淖中解脱出来。

三、“双减”政策背景下学校治理的变革

要让双减政策发挥更大的减轻学生负担、促进素质教育的积极而长期的效应,显然学校治理必须变革。实现学校治理变革,增加多元主体的参与,首先需要建构一个由政府、社会、学校、家庭等多主体参与的多中心权力体系。在此基础上,强化优质教育资源供需两侧治理,深化“育人价

值”治理导向的教育评价改革。

1. 完善多元治理主体参与权制度

“由治理向管理的转变,意味着依靠多元主体的共同参与和权力分享,而不是依赖于自上而下的统治权威。”治理意味着更多的协商、合作与共治以及治理权的重新分配。首先,政府给予学校适度的自治权。学校本身就是复杂网络下的自组织系统,具有自主性。学生学业负担治理,必须确立学校的自组织思维,尊重学校自治。包括:学校在课后作业设计、教学设计、课程安排、教师弹性上班安排、校外教师资源适度引进、教师服务适度报酬等方面的自主权。通过将权力还给学校,让学校在“双减”政策落地中主动作为。其次,适度关照校外培训机构参与权。要充分利用好校外培训机构资源优势,通过政策支撑引导校外培训聚焦于学生特长发展、能力养成等领域,弥补学校在这些方面的劣势。最后,扩大家长和社区参与权。不断完善、丰富“家—校”沟通渠道,让家长充分参与到学生学业负担治理当中,形成教育合力。学业负担具有一定程度的个体差异性,家长相比于教师,更了解学生学业负担的实际情况。学校教育应该倾听和回应家长的合理需求。

2. 加强教育资源的优质化和个性化供给

办人民群众满意的教育,实现“有学上”到“上好学”教育目标,需要强化教育资源供需两侧的治理。从需求侧治理来讲,主要是社会正向教育价值宣导。“小学教育需要一场思想启蒙,需要教育观念革命的洗礼。中学教育需要以学生为中心,满足学习者个体化、多元化的学习需要。”从供给侧来讲,政府需要大力加强优质教育资源的供给,实现教育资源供给“优质而均衡”的高位目标,促进义务教育师资均衡分布。“以公平为价值导向思考并履行自身的责任,为所有适龄儿童提供公平有效的义务教育服务及保障,并对服务水平、质量和公平情况给予有效监督与评价。”另一方面,学校要减负增效,必须要开展个性化教育,增加对

学业落后学生的补差教育和对于成绩优秀学生的培优教育,而不能像过去一样“一刀切”“齐步走”。如果减负政策不能针对学生的个性化学习需要来推行,要么它根本是无法落实的“一纸空文”,要么它落实了,但在减轻学生负担的同时造成学生发展的平均化和平庸化。

3. 深化“育人价值”治理导向的教育评价改革

实现学校治理变革,最重要的是需要改革现有的教育评价制度。首先,凝构“能力本位”的社会用人共识。“文凭本位”是一种异化了的用人观念,忽视对人的能力的培养,需要实现对人的衡量标准由“文凭本位”向“能力本位”的转变;其次,学校评价突出“教育价值”。对学校的评价应以“学生的全面发展”为标准,而不只是关注学生的分数与排名。通过改革学校评价制度,引导学校由“育分”转向“育人”,引导学校从关注“优秀率”到关注“合格率”,引导学校从关注“入口”的优质生源到关注“出口”的学业进步。最后,考试要回归理性。落实“双减”政策,应深入推进以考试制度改革特别是中考制度改革为核心的教育评价制度改革。应该淡化“分数”的衡量作用,弱化考试的“选拔”功能。尤为重要的是,要降低中考的难度,降低中考的竞争性,扩大普通高中的入学率,如此才能真正为初中教育松绑。

学业负担过重是当前基础教育的顽疾,它损害了青少年一代的身心健康。要对之进行有效治理,必须在“双减”政策的风向下对学校治理进行课堂教学、学校组织、教育制度体系和社会参与四个层面的整体系统变革。否则“行百里者半九十”,学校教育整体生态仍难有改观。

参考文献:

- [1] H. K. 科尔巴奇. 政策[M]. 张毅,韩志明,译. 长春:吉林人民出版社,2005.
- [2] 余雅风,姚真. “双减”背景下家长的教育焦虑及消解路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科

学版),2022,43(4):78-88.

[3]余晖.“双减”时代基础教育的公共性回归与公平性隐忧[J].南京社会科学,2021(12):145-153,170.

[4]蒋庆荣,王彩波.中国教育治理的政治学阐释[J].人民论坛·学术前沿,2018(5):94-97.

[5]郑石明,邬智.迈向有质量的公平:中国教育公平政策变迁与转型逻辑[J].清华大学教育研究,2018,39(5):29-37.

[6]沈红,张青根.劳动力市场分割与家庭资本交互作用中的文凭效应[J].教育研究,2015,36(8):22-32.

[7]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.

[8]程红艳.中国基础教育学校变革的现状与前

瞻[J].人民教育,2021(10):49-53.

[9]蒲蕊.基于公平价值取向的政府义务教育服务责任[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013,52(6):167-175.

本文系全国教育科学规划课题“教育现代化进程中学校变革的伦理追求与实践路径”(BEA180113)的研究成果之一。

(作者简介:廖思伦,华中师范大学教育学院博士研究生;

程红艳,华中师范大学教育学院道德教育研究所教授,研究方向为基础教育改革、德育理论研究。)

(责任编辑:陶秀丽)

高校参与城市社区图书馆建设研究

向 勇

摘 要:城市社区图书馆是满足广大基层读者文化需求的重要场所,其创新发展离不开所在城市文化资源的科学配置,需要科教领域各层级、各主体综合统筹协调支撑。高校图书馆文化资源丰富、装置设施先进、管理服务专业,是高校所在城市优质文化资源的重要一环。加快城市社区图书馆建设意义重大,高校参与城市社区图书馆建设具有现实基础和多方诉求,建议通过明确正式共建关系纳入政府和高校的工作议程、探索多元立体合作发挥政府和高校的比较优势、坚持公益服务导向营造学习和阅读的良好氛围、构建开放运行机制鼓励企事业单位的积极参与、利用现代技术手段提供多样化体验的文化服务、增强文化品牌意识打造具有传播力的多维空间等六大举措探索具体的建设路径。

关键词:高校;城市社区图书馆;建设路径

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视中华优秀传统文化的传承发展。2019年9月8日,习近平总书记在给国家图书馆八位老专家的回信中,对图书馆事业作出了重要指示,图书馆是国家文化发展水平的重要标志,是滋养民族心灵、培养文化自信的重要场所,国家图书馆在传承中华文明、提高国民素质、推动经济社会发展等方面发挥了积极作用。图书馆系统要深入学习贯彻落实习近平总书记重要指示精神,坚持正确政治方向,弘扬优秀传统文化,创新服务方式,推动全民阅读,更好满足人民精神文化需求,为建设社会主义文化强国再立新功。

城市社区图书馆是图书馆系统的重要组成部分,是方便市民读书、推动全民阅读的基础设施和重要一环,是社区文化的重要载体,对丰富居民文化生活、提高居民文化自信具有重要意义。在新

的历史时期,社区图书馆建设同样需要与时俱进,创新发展模式,推进高质量发展。高校等社会力量参与社区图书馆建设是推动社区图书馆发展的一种自下而上的力量,是社区图书馆发展的有效路径(汪其英,2019)。高校聚集于城市的天然特点与毗邻于社区的自然属性,内在决定了高校参与城市社区图书馆建设的合理性。因此,本文重点从现实背景、重要意义、实践探索、路径建议四个方面论述高校参与城市社区图书馆建设的重要性、必要性和可行性。

一、高校参与城市社区图书馆建设的现实背景

读书对于个人、国家、民族的重要性不言而喻,而我国人均读书量偏低也是不争的事实。除了人口

文化素质、习惯等因素之外,图书馆建设滞后,借阅书籍不便是一个重要因素。2020年全国共有3212座公共图书馆和43687座文化馆(站),即便把这些全部算作“图书馆”,我国也仅达到约每3万人一个“图书馆”的水平,人均藏书量、人均图书馆面积更低于国际平均水平。进入新发展阶段,面对全面建设社会主义现代化国家新征程,图书馆事业发展尤其是以社区图书馆为代表的基础公共文化服务供给和设施已经与经济社会高质量发展要求不相适应,与深入推进全民阅读、建设“书香中国”的目标不相匹配。社区图书馆作为公共图书馆的补充和延伸,必须顺应时代发展潮流,借助多方力量发展壮大,突出其公益性、文化性和多样性。我国高校图书馆众多,不管是在数量上还是在质量上都具有举足轻重的地位,如果能够调动高校资源尤其是高校图书馆力量参与城市社区图书馆建设,将大大加快城市社区图书馆的发展步伐。

(一)新时代城市社区图书馆发展需要向高质量迈进

随着知识更新速度加快和高文化素质人口比重上升,人民群众的文化需求日益增长,加强公共文化服务支撑,特别是基层文化场馆、社区图书馆,已经日益成为提高阅读便利性、增加人口阅读量、提升文化供给质量的重要载体。新时代社会主义精神文明建设,要求繁荣发展文化事业和文化产业,提升基层公共文化服务设施供给水平,创新实施文化惠民工程,推动全民阅读工程、打造“书香中国”,对城市社区图书馆建设提出了更高标准。新时代城市高质量发展,要求建设文化强市,打造文明典范,形成社区文体圈,对城市社区图书馆建设提出了更高品质。新时代推进共同富裕,要求创新公共文化服务供给机制、供给质量,促进公共文化服务提档升级,促进精神与物质生活共同富裕,让人民群众对城市社区图书馆建设有了新期待。随着城市一刻钟便民生活圈建设的不断完善,城市社区图书馆将成为未来便

民生活圈的重要组成部分,在繁荣社区文化中发挥更重要的作用。因此,在新的发展阶段,如何推动城市社区图书馆高质量发展,需要加快探索和破局的步伐。

(二)城市社区图书馆发展面临现实困境

近年来,我国城市社区图书馆渐渐兴起,在馆舍面积、服务网点数量、藏书规模、设施设备、资源建设、借阅人次和服务方式等方面都有了较大进步,日益丰富了市民的精神文化生活。然而,与我国城市经济与社会的快速发展相比,社区图书馆的建设仍然滞后,存在一些问题与不足。

一是缺乏相关配套政策支持,法律法规保障滞后。社区图书馆建设的经费、管理和人员等各方面都得不到很好的保障,成为社区图书馆存在和发展的最大障碍。目前,我国的国家、省、市、区(县)四级图书馆网络基本健全,而街道、社区这两个层级的图书馆建设尚未明确要求。具体到城市社区图书馆建设,罕有成功典范,也没有引起上级部门的足够重视。因此,大部分社区图书馆建设的上级经费支持较少,基本都是自筹经费,投入明显不足,发展较慢。同时,自主探索也出现了各自为政、重复建设、资源浪费、力量单一、缺乏特色等问题。

二是建设质量不高,发展前景令人担忧。目前,很多社区还没有建设图书馆,已建的社区图书馆服务覆盖面还不够广泛,布局不尽合理,市区各地发展不均衡。由于持续建设经费难以保障,大部分社区图书馆的基础都十分薄弱,宣传和服务意识不强,馆舍面积狭小,环境不好,座位较少,藏书量少,服务单一,吸引力弱,无法满足社区居民高质量文化需求,造成人们不知道或不愿意去社区图书馆读书学习。久而久之,一些社区图书馆门庭冷落、形同虚设。

三是管理不规范,运作效率低,服务质量难以保证。由于社区图书馆的公益属性,尚未有统一

的办馆模式,管理不规范、管理散漫等问题明显。一些社区图书馆没有明确的规章制度,开馆和闭馆时间随意,甚至完全依赖于管理人员心情。社区图书馆管理人员的工资待遇不统一,人才队伍建设缓慢,大部分工作人员都是兼职,文化素质参差不齐,不具备现代化管理能力,在人员和技术上都难以保证服务读者的质量和水平。

(三)高校参与城市社区图书馆建设具有独特优势

与社区图书馆存在的问题和不足相比,高校图书馆拥有完善的政策、雄厚的力量、先进的技术、充足的人才,参与社区图书馆、社区文化建设具有独特优势,不仅能够大大改善社区图书馆的发展困境,而且能够拓展高校服务社会的功能渠道,实现城校合作共赢。

一是文献信息优势。我国有近3000所高等院校,绝大部分都配有图书馆,经过多年积累,形成了较大规模的馆藏,内容丰富、学科齐全,大量的纸质图书、电子资源以及中外文数据库总量已经远超所有公共图书馆的文献信息资源总量。这样一笔宝贵的财富,仅用于服务高校师生可能资源利用不够充分,如果能够通过模式创新参与到社区图书馆建设之中,将实现高校馆藏文献信息资源的再利用。

二是人才服务优势。高校图书馆拥有一批高学历、高职称,具有前沿图书情报知识、计算机应用知识的专业人才,信息服务意识强,能有效地提供高质量、系统性的服务。如果能够通过柔性流动或志愿服务机制,实现这些高素质的专业人才积极参与到城市社区图书馆建设中来,将极大弥补社区图书馆的人才队伍短板,更好开展深层次、高质量、高针对性的社区服务和文化活动。

三是设备技术优势。高校图书馆基本已经普及了采访、编目、典藏、借阅、查询等信息化网络化智能化管理,具备馆藏信息资源共享的基础条件,为参与城市社区图书馆建设和社区服务提供了强

大助力。一方面可以将先进技术和设备向社区图书馆延伸,提供信息资源及技术支持,另一方面可以向社区用户开放多媒体阅览室、网络在线服务系统等,充分利用富余资源为社区内企事业单位、居民提供服务,发挥更大作用。

四是临近社区优势。截至2020年6月30日,全国普通高校共计2740所,分布在336个城市之中,其中15个城市拥有量超过50所。高校在城市集中分布,经过多年发展,大部分高校所在驻地已经由相对封闭的“小社会”逐渐演变成与周边社会密不可分的繁华城镇,高校与驻地及周边社区的联系也越来越紧密。周边社区依托高校、服务高校,而高校也凭借资源人才技术优势反哺社区。高校聚集于城市和毗邻于社区的属性,以及高校与驻地社区之间紧密的联系,为高校参与社区图书馆和社区文化建设带来了就近服务的优势。

五是政策创新优势。高校参与城市社区图书馆建设获得了国家战略支撑和国家政策支持。近年,我国提出了国家文化发展战略和建设学习型社会的发展目标,为高校图书馆参与城市社区图书馆建设指明了方向。此外,2018年1月1日起施行的《中华人民共和国公共图书馆法》第四十八条明确提出,“国家支持公共图书馆加强与学校图书馆、科研机构图书馆以及其他类型图书馆的交流与合作,开展联合服务。国家支持学校图书馆、科研机构图书馆以及其他类型图书馆向社会公众开放”。这为高校参与公共图书馆尤其是城市社区图书馆建设,分担部分社区文化服务职能提供了根本遵循,也为城校合作共建共享图书馆和创新公共文化服务,留下了探索空间。

二、高校参与城市社区图书馆建设的重要意义

高校充分利用自身在文献信息、人才服务、设备技术、政策创新等方面的优势,参与城市社区图书馆建设,通过各种服务方式走进社区、服务社

会,具有十分重要的意义。

(一)更好为社区居民提供文献信息服务

高校参与社区图书馆建设,能够利用其强大的人才资源、文献信息资源、设备技术资源来发展社区图书馆,有效弥补社区图书馆在资金和资源方面的不足,通过文献信息资源共享优化社区图书馆藏书供给结构,为居民提供更加便捷、有效的图书服务,扩大社区图书馆的覆盖面、认可度与影响力。更确切地说,高校图书馆的强力介入,能够采用多种多样的服务方式,让社区图书馆成为高校图书馆在社区服务的一个站点,更贴近社区居民开展多种多样的文献信息服务。

(二)更好依托社区图书馆载体为社区文化建设提供强大动力

高校参与社区图书馆建设,能够根据社区居民的各种需求特点,利用节假日、寒暑假开展丰富多彩的社区文化活动,提高高校师生社会实践能力,增强城市社区建设内涵品质。例如,针对中、小学生寒暑假在家时间长的特点,举办音乐欣赏、美术、法律、网络信息技术等知识讲座,免费播放相关知识的影片,积极开展各种读书活动;针对中老年人读者可举办健康知识、养花、钓鱼、摄影、书画等知识讲座。

(三)更好发挥高校的文化遗产创新功能

与人才培养、科学研究、社会服务等传统三大功能相比,高校在文化遗产创新功能方面仍然缺乏一些有效抓手,尤其是缺少与外部主体的共同活动和长期互动。该功能的长期性特征内在地决定了短期内的现实显示度明显偏低。而随着我国少儿人口比重回升和老龄人口比重加深,如何为少儿和老年人口提供有品位的高质量社区文化服务,迫在眉睫。这两大部分人口是文化遗产创新

的重点。高校积极参与城市社区图书馆建设,探索共建共享的可行路径,能够更好地发挥高校对政府、地方和社会的积极作用,彰显高校在服务社会和文化遗产创新方面的基本功能。

(四)更好实现高校图书馆自身发展与价值

由于传统体制的原因,高校尤其是高校图书馆长期处于与社会分割状态,封闭对外服务。随着信息时代和数字经济不断发展,人们对各种文献、知识、信息和图书馆服务的需求日益增长,对高校图书馆向社区开放的呼声也越来越强烈。高校参与城市社区图书馆建设,提供了高校融入社会的切入点,能够让高校图书馆跳出仅为本校服务的狭小圈子,将其服务向社区延伸,扩大服务范围,最大限度发挥社会效益,实现更大价值。同时,也有利于高校图书馆自身的整体建设和长远发展,增强竞争意识和进取精神,提升社会地位和社会影响力。

三、高校参与城市社区图书馆建设的实践探索

从现实发展来看,高校参与城市社区图书馆建设是图书馆事业高质量发展的一个重要方向,已在一些地区开展了有益的实践探索。

(一)高校参与城市社区图书馆建设已有一定的实践探索

从现阶段的实践探索情况来看,城市社区图书馆及其扩展形式已受到一定重视,并涌现出一些有代表性的创新模式。例如,深圳市龙岗区“高校+社区”社会服务新模式,由龙城街道社会事务办与香港中文大学(深圳)联合首创,充分发挥国际大学园高校、街道、社区三方优势,各尽所长,通过服务实践,一方面帮助大学生了解社会,践行社

会责任,提升综合素质,另一方面为辖区居民带来多姿多彩、内容丰富的服务项目,逐步形成多角度、多层次的的大学生志愿服务体系。首都图书馆与顺义区图书馆联合北京工业大学耿丹学院共建了高校图书馆与公共图书馆的共享模式。由首都图书馆和顺义区图书馆为社会读者配送图书资源,由北京工业大学耿丹学院提供阅读场地和服务,同时首都图书馆还为其免费开放管理系统并承担相应的培训项目,在联合提供服务的情况下,让服务项目更加多元化,给社会读者带来更多帮助(钟海燕、杨永琴,2021)。青岛“悦读书房”创建了社区公益阅读推广模式。“悦读书房”项目由青岛市李沧区委、区政府主导,李沧区委宣传部、区文化新闻出版局、区民政局、虎山路街道共同推进实施,书房由致力推广阅读的专业团队——“快乐沙”公益组织负责具体运营,青岛出版社儿童期刊中心、半岛都市报亲子工作室和青岛大学、青岛科技大学、山东外贸职业学院等4个大学生社团共同参与,打造了一家具有社区图书馆性质的公益免费书房,对社区内居民完全免费开放,探索推进全民阅读的长效机制。此外,福州市仓山区对湖街道依托福建幼儿师范高等专科学校、福建师范大学、福建第二轻工业学校等高校建立街道党员教育培训基地,通过引进高校服务资源,依托高校志愿服务者、专业学生团队,搭建“少儿成长服务站”“青少年科普室”“国学班”等服务平台,丰富社区服务功能。北京大兴清源街道社区和高校达成“红色约定”,深化地区共建体系,推动共治、共建、共享向深、向实发展,发挥“街校结合”优势,解锁就近服务新模式。

可见,高校参与社区图书馆和社区文化建设的实践探索正越来越多。更多的城市社区图书馆还处于探索阶段,与社区现有各种文化资源的关系还没有理顺,彼此间的融合程度较低,未能充分发挥更大作用,如何引入高校资源参与社区图书馆建设尚待破题。以武汉为例,近年“读书之城”

建设成效十分显著。每年市区两级图书馆开展各类阅读活动1000余场,阵地服务和数字服务超过1000万人次;全市50台街头自助图书馆与地铁集团97台自助图书馆实现全面通借通还;全市共建立135个分馆,形成办证、借阅、流通、活动四位一体的全市公共图书馆流通服务体系,市民读书热情不断提高,阅读氛围不断增强;围绕“书香江城”形成了“国际儿童图书日”阅读推广、“江城读书节”“武汉淘书节”等阅读品牌。尽管武汉图书馆事业大发展,在部分区域也实现了高校图书馆向社会开放,但如何吸引武汉高校资源参与公共图书馆系统建设,尤其是参与到街道、社区等基层图书馆中来,尚未有典型模式。

(二)高校参与城市社区图书馆建设尚存在一些障碍

尽管高校参与城市社区图书馆建设具有独特优势和现实基础,但真正要付诸实践仍然面临一些障碍。一是高校种类众多,主管单位不一,图书馆运营状况参差,大规模创新和推广建设模式难度较大。虽然城市社区高度重视并迫切希望高校参与社区图书馆建设,为此提供各种机会和可能,但各个高校图书馆主管机关和业务辅导体系不同,双方合作模式只能“一事一议”,成功经验较难复制推广。二是信息系统的无缝对接可能存在难题。社区图书馆现代化建设滞后,资金匮乏,信息系统建设各自为政,与高校图书馆的信息系统对接需要一定的资金投入、技术保障和设备维护,在共建共享中划分好各自的权责利关系也可能是一大难题。三是高校图书馆服务观念的转变和平衡好校内外服务关系与质量面临考验。高校图书馆虽然在信息资源、人才队伍、信息技术和服务经验等方面拥有优势,但也存在文献专业性过强、服务观念急需转变、管理体制受限等问题。在向社区开放或者参与社区图书馆建设中,很可能由服务资源过剩转变为服务资源紧张,如何在保持服务质量的同时平衡好校内校外需求,需

要更大魄力和勇气。

四、高校参与城市社区图书馆建设的 路径建议

(一)明确正式共建关系,纳入政府和 高校的工作议程

我国已发布的一系列政策提出了诸多社区图书馆建设的要求,尤其是《社区图书馆服务规范》《公共文化服务保障法》,这些政策包含基层公共图书馆服务思想,为发展社区图书馆提供借鉴。为把国家有关社区图书馆的政策落到实处,并根据当地情况进行调整和优化,便于政府和高校顺利开展后续共建事宜,应以合作协议、双方共建等形式予以规范,正式严肃地确立双方在社区图书馆建设的权利和义务。这种正式关系或契约的确立,既有利于政府将社区图书馆的相关工作纳入工作议程,为高校提供必要的支持与协助,提升城市文化建设水平,切实服务社区居民;也有利于高校调动整合资源参与社区图书馆建设,彰显服务社会和传承创新功能,丰富新时代高校高质量发展的内涵。

(二)探索多元立体合作,发挥政府和 高校的比较优势

为把高校参与城市社区图书馆建设工作落到实处,政府可以从城市(设区市)层面、区级层面、街道层面、社区层面等着手,根据城市社区图书馆建设定位及相关要求,与高校建立主体多元、形式丰富、内容立体的合作关系,最大限度匹配城市垂直管理运行体系的优势。对高校而言,则可以从全校、职能部门、学院、研究院等层面着手,结合高校类型与学科分布特点,合理划分职能分工,全校主要考虑从城市(设区市)层面和区级层面进行对接,其他则主要考虑从街道层面和社区层面进行对接。在上述对接工作开展的基础上,积极鼓励

和支持教工党支部、学生党支部、高校群团组织、学生群团组织、系(教研室)等,以多种形式参与城市社区图书馆建设工作,并在城市社区图书馆条件成熟时,适时拓宽和深化服务内容,逐步形成长期稳定的合作机制。

(三)坚持公益服务导向,营造学习和 阅读的良好氛围

在发展定位设计方面,高校参与城市社区图书馆建设应坚持公益服务导向,从整体上进行科学规划与合理设计,以服务 and 满足居民需求为目标,持续提升社区图书馆服务质量,打造社区阅读与服务的立体化空间,有序推进社区图书馆建设。从属性上看,社区图书馆基本职能是面向本社区居民提供教育和交流服务(臧国全等,2019)。为此,应针对城市社区图书馆存在的发展理念滞后、资金来源不足、管理不够规范、服务水平和质量偏低等问题(高小军,2017;黄德林等,2020),着力突显城市社区图书馆的公益性、教育性、休闲性等特征,强化以社区为中心的基本定位与中心意识,适时调整和优化城市社区图书馆的发展目标,坚持回归社区、服务社区、融入社区的建设思路,塑造城市社区图书馆的鲜明形象、服务标准与专业管理。

(四)构建开放运行机制,鼓励企事业 单位的积极参与

在高校参与城市社区图书馆建设的实践探索中,应坚持开放包容的基本理念,尝试建立健全动态开放的运行机制,鼓励其他各类企事业单位、社会组织等积极参与(毕丽萍,2019),最大化吸收来自各方的多元化支持,合理考虑并体现城市社区图书馆的用户需求与利益相关者诉求(苏日娜,2019)。为此,可以充分借鉴国内外社区图书馆的典型案列,在客观总结其成功经验的基础上,有效吸收其合理成分。例如,青岛市李沧区“悦读书房”项目围绕多元参与主体的资源、利益、行动等

设计社区图书馆服务协同供给机制,提升服务质量,降低运行成本。英国社区图书馆服务内容紧密围绕社区居民的需求,运行管理主要体现共享、共赢、参与方相互制衡的理念和模式,实现地方政府、社区居民和图书馆三方共赢(文蓉,2017)。

(五)利用现代技术手段,提供多样化体验的文化服务

当前,人工智能、区块链、云计算、大数据等现代前沿技术正在全方位地影响社会经济发展模式与进程。在高校参与城市社区图书馆建设过程中,应重视并合理借助上述现代技术手段,推动城市社区图书馆在管理手段、管理模式、管理理念进行必要的创新,在图书资源整合、服务方式提供等方面突破传统型城市社区图书馆建设的局限与不足,适度适时引入数字化与智能化服务(江云,2019),增强城市社区图书馆的数字化和智能化程度。具体到高校参与城市社区图书馆建设方面,一方面应认真总结和反思目前社区图书馆建设面临的主要瓶颈与制约因素;另一方面要加强协同发展,围绕移动服务打造以“图书馆+”为载体的全时空覆盖城市社区图书馆,围绕阅读推广推出以“阅读+”为创新的同步伴随式城市社区图书馆,同时辅助提供共享书屋、掌心图书馆等特色服务项目,为社区提供多样体验的文化服务。

(六)增强文化品牌意识,打造具有传播力的多维空间

作为社区文化的基础单位,城市社区图书馆是公共图书馆服务体系的细胞,是社区文化建设和大众创新的直接承载者,建设具有吸引力的创客空间将极大地促进社区居民的创新热潮,同时也有助于社区文化建设和居民交流(杜文龙等,2017;苏锦姬,2020),促进社区图书馆文化品牌的形成,推动城市文化建设。为充分发挥高校自身优势,增强城市社区图书馆建设的文化品牌意识,

打造具有传播力的多维空间,应从品牌个性、传承文化资产、开发美学价值、讲述品牌故事等元素切入,积极探索破解城市社区图书馆发展困境的多样化路径,进而实现城市社区图书馆品牌创新与传播。同时,围绕打造文化品牌创新城市社区图书馆运营与服务,突出以需求为中心的服务对象细分,坚持理念革新引领多样化服务活动开展,整合政府和高校资源,提升城市社区图书馆影响力。

参考文献:

- [1]毕丽萍. 共享图书对社区图书馆发展策略的启示[J]. 图书馆理论与实践,2019(6):97-102.
- [2]高小军. 以社区为中心的现代社区图书馆服务模式研究——以深圳市罗湖区“悠·图书馆”为例[J]. 图书馆论坛,2017,37(3):57-66.
- [3]龚维斌. 以社区为重点建设社会治理共同体[N]. 光明日报,2019-12-23(16).
- [4]黄德林,尚天成. 城市社区图书馆居民阅读意愿及其影响因素研究——基于湖北省城市社区图书馆的实证分析[J]. 图书馆理论与实践,2020(4):94-98.
- [5]汪其英. 社会力量参与社区图书馆建设的现状与思考[J]. 图书馆学刊,2019,41(9):18-22.
- [6]吴文光. 文化建设中社区图书馆的共建共享研究[J]. 智库时代,2019(44):276-277.
- [7]马红. 高校图书馆与公共图书馆资源共建共享策略研究[J]. 黑龙江科学,2019,10(7):140-141.
- [8]钟海燕,杨永琴. 新时代高校图书馆社会化服务助力全民阅读的研究[J]. 参花(下),2021(11):141-142.

(作者简介:向勇,武汉图书馆借阅部馆员,研究方向为图书馆管理、文献资源建设、人文社会科学文献检索。)

(责任编辑:陈雯)

“新基建”赋能高校阅读推广信息 智能化转型研究

陈君理

摘要:本文以“新基建”为背景,结合5G、人工智能、物联网等新兴信息技术的发展,分析了高校图书馆在数字化、信息化、智能化服务创新建设过程中针对阅读推广信息进行智能化转型的必要性和可行性。针对我国高校智慧图书馆信息技术和内容存在定位模糊、内容陈旧、技术落后、人才短缺、联合度低、评价缺失等问题,从数据导向入手,将阅读推广信息智能化过程分为前期数据分析、中期策划执行、后期评价反馈三个阶段,通过信息化智能化技术支持同步转型,更好地服务师生需求。

关键词:智慧图书馆;信息智能化;阅读推广;“新基建”

一、引言

高校图书馆是文献中心、数据中心、学术情报中心、发挥着为教学科研服务的学术性机构作用。目前,以互联网+、人工智能、物联网等为代表的信息技术已经给图书馆数字化建设和信息服务带来了巨大变化,并促使高校智慧图书馆持续成为各种信息技术应用与研究的前沿阵地。

2020年3月,中央政治局会议强调要加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设(简称“新基建”)进度。《2020年国务院政府工作报告》也第一次提出,重点支持“两新一重”建设(新型基础设施建设、新型城镇化建设,交通、水利等重大工程建设)。“新基建”是发力于科技端,以新发展理念为引领,以技术创新为驱动,以信息网络为基础,

面向高质量发展需要,提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系建设。新型基础设施主要包括信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施三个方面内容,其中信息基础设施内含5G基站建设、大数据中心、人工智能、工业互联网等领域。

“新基建”涉及领域和技术已经成为或正在成为高校图书馆发展和研究的新方向,也必然引起高校图书馆新一轮升级与变革。阅读推广信息智能化作为高校智慧图书馆近年来重要工作内容之一,也势必会受到影响。如今,“智慧图书馆”“智慧服务”“智慧阅读”已成为高校图书馆研究的热点,面对“新基建”带来的变革挑战,高校图书馆阅读推广信息智能化工作,在面临挑战的同时,更应该抓住机遇,实现突破创新。

二、高校阅读推广信息智能化转型的必要性

现阶段高校图书馆阅读推广工作,无论在推广内容还是在推广技术上都存在一定的问题和技术短缺,都需要找到合适的方式,实现突破转型。

定位模糊不准。图书馆是进行阅读推广工作的前沿阵地,大学图书馆更是大学师生读者进行阅读推广的首要阵地。杨新涯提出大学图书馆主要服务于大学学术研究,属于参与教学与研究的学术性机构。其定位、使命、资源性质、服务对象都带有“学术性”标签,因此阅读推广导向也应该区分于公共图书馆的“公益性”定位,多向学术服务倾斜。目前,高校阅读推广活动仍然延续多年以来线下传统媒体开展,如书友会、读书沙龙、阅读征文、图书漂流等,同时也伴随了微信、微博、网站等网络在线推荐,这些活动多在世界读书日、读书月、纪念日等时间段开展,活动持续时间短暂且形式与公共图书馆相似。

内容区分度低。高校阅读推广实践中,存在着活动形式大于内容、对象不够明确、活动参与度不高、活动持续性弱等问题。同时也存在大部分推广活动都有相互借鉴、形式陈旧的问题。一些高校在举办阅读推广活动时,仅从图书馆角度出发,根据以往的经验开展活动,并没有对学生的兴趣、心理特点及实际需求进行详细调查,甚至没有任何来自学生的建议纳入活动中,导致高校阅读推广活动面临着从众度高、分众度低等问题。另外,高校图书馆的数字资源馆藏规模虽日益扩充,但对于数字资源的推广却比较落后,大部分资源推广仍然集中在馆藏纸质资源的推荐上,对数字资源的分类与推广大多通过信息咨询、学科服务、嵌入式培训等方式,较少通过阅读推广活动进行。

技术更新较慢。尽管我国高校图书馆智慧化的呼声和举措越来越多,但阅读推广、推广服务的智慧化却普遍落后于馆舍资源等硬件智慧化。目

前,大部分高校图书馆已开通微信公众号、服务号,并且多采用微信公众号向师生用户推送资源、活动等信息,但推送形式单一且单向,推广缺乏时代前沿技术,如:大数据分析、定向推送、人工智能应答、微视频等应用技术,无法切实帮助学生读者进行学术上的查漏补缺,无法满足读者求新求异的心理需求,无法激发读者参与的热情和积极性,也无法产生读者与图书馆的互动,容易造成读者对阅读推广活动逐渐丧失兴趣,难以使阅读推广活动达到理想效果。

专业人才短缺。阅读推广人是阅读推广活动的策划者、组织者、实施者,阅读推广人这一角色也已经被大众熟知。随着阅读推广成为图书馆主流服务的一部分,高校图书馆馆员更是成为高校图书馆阅读推广工作的主力军。但目前,我国阅读服务专业人才的供给严重不足,虽然中国图书馆学会每年都会开展行业培训,且已经培训了一批图书馆阅读推广急需人才,但仍然无法满足巨大的需求缺口。与此同时,高校阅读推广人主体单一,大部分由图书馆馆员担任,在实际推广工作中,缺乏与专任教师、辅导员、学生志愿者、社会名人等群体的联络与交流,没有很好地吸引这部分人群的加入,致使推广工作思路单一、缺乏创新,不合读者口味。

部门联合度低。一方面,外部联合不够。大部分高校图书馆在开展阅读推广活动过程中,还是仅限于本校师生读者,并未通过“校校联合”“校企联合”等方式面向本高校以外读者开放。这样的推广方式影响力弱,无法形成叠加效应。另一方面,内部融合不够。高校图书馆开展阅读推广工作过程中,与学校其他职能、教学部门的联系不够,很多活动仅为图书馆组织开展,没有利用与学校其他组织的关系,使推广内容在学生中高度覆盖。

评价体系不健全。阅读推广的目的是引导读者养成良好的阅读习惯,但这种隐形的目的很难用量化指标评定,缺乏对阅读推广工作的科学评价体系。

对于推广活动的评价体系,谢燕曾研究指出,阅读推广活动要加强内容吸引力、活动宣传、方案、形式多样性和馆藏资源等方面的质量控制,同时对于阅读推广的组织管理评价体系也要加大对活动时间、互动性、激励、制度基础、经济基础等方面的投入,这些指标的管理关系到阅读推广活动的整体质量。在实际工作中,上述指标的数据量化、权重分配、综合评价等都存在困难。

随着大数据、智能技术、物联网技术的更新迭代,多种媒体工具、智能设备、移动阅读的广泛使用,公民获取信息资源越来越丰富,高校图书馆传统阅读推广工作的弊端越来越明显。针对以上问题,“新基建”赋能高校图书馆信息智能化,有利于提高图书馆信息数字化、智能智慧升级、融合部门智能服务、培养相关创新人才,助力高校阅读推广信息的数字化智能化转型。例如,通过读者特征数据的自动处理,根据大数据进行个性化推送,图书信息处理方式的转变等,促进阅读推广服务更加深入,服务质量更加优秀,更好满足读者精神文化需求。

三、高校阅读推广信息智能化转型的可行性

高校阅读推广信息智能化转型,是指高校图书馆区别于公共图书馆“公益性”“普适性”“大众化”的活动,而为满足高校师生读者的学术研究需求,有针对性地开展的一系列“学术性”“专业性”“分众化”的学术活动、专业推送服务。其信息智能化转型过程需要从推广目标、工作导向、推广内容、技术驱动、读者范围、活动时间、投放方式等方面进行深层次研究。目前,各个高校已经实施的智慧图书馆建设,为阅读推广信息智能化转型奠定了基础,提供了支撑。

为阅读推广信息智能化转型提供了试验平台。从2017年第二届全国高校图书馆阅读推广案

例大赛获奖案例可以看出,利用新媒体开展线上阅读推广信息智能化平台、微信小程序文本朗诵与试听、线上21天阅读挑战赛等形式的阅读推广信息智能化已经成为高校阅读推广的趋势。与此同时,人工智能也被应用于阅读推广信息智能化实践探索中。如中国矿业大学图书馆使用人工智能机器人进行书目推荐与经典引读,通过对大数据比对、识别自然语言技术,智能机器人能够与读者进行互动,机器人能够通过追踪、辅助、修正等方式,参与读者的阅读活动。人工智能技术的应用,是图书馆阅读推广智能化的重大进步。目前,微视频也开始被探索和应用于阅读推广信息智能化工作中。这种短视频、视频短片,通过录制拍摄推广内容,能够更加快、精、准、广地在大众读者中传播。

为阅读推广信息智能化转型提供了技术支持。资源是推广的前提,技术是服务的保证。高校阅读推广信息智能化转型,需要图书馆自身在“硬件”与“软件”上都有所提升。刘明信、齐凤青、王璞琳对近十年内智慧图书馆领域研究表明,智慧图书馆在已经经历了萌芽发展(2010—2013年)、开始实施和内容扩展(2014—2016年)、稳步推进(2017—2019年)三个阶段。现阶段,关于智慧图书馆建设的研究主要集中在空间智慧化、智能技术更新、服务体系化、高职院校建设研究等四个方面。其中空间再造、智慧空间建设,与智慧服务、个性化定制服务等方面,高度依赖5G、人工智能、用户画像等智能技术应用。

为阅读推广信息智能化转型提供了科学导向。阅读推广信息智能化利用“资源”+“平台”+“服务”的融合,在精准了解用户、资源和服务能力的前提下,通过规划、决策制定推广方案,在高效率进行阅读推广的同时,保证了推广信息的合理性、时效性和适应性,有效避免了靠主观经验推广而导致的低效率问题。阅读推广信息智能化是在对读者的阅读特征与阅读需求进行全面感知与智

能识别的基础上,自动设定推广信息智慧化目标和方法,传递匹配的阅读资源,并通过实时跟踪、监控记录读者阅读的过程与成果,从而提供个性化推广支持。相对传统的阅读推广服务,它具备“以读者为中心”的服务模式,重视阅读的互融互通,展现出多视角决策过程等内涵。

为阅读推广信息智能化转型提供了评估指标。智慧图书馆旨在通过技术手段高效、准确地进行读者服务,也能够通过跟踪及时了解与反馈读者需求满意度。这为阅读推广信息智能化质量评价提供了科学的来源,通过指标评价,不仅能够对活动中所涉及的要素进行分析与研究,还能够为之后的活动策划提供数据支持,为后续活动的开展提供有效参考,进而提高阅读推广信息智能化活动的整体服务质量。

为阅读推广信息智能化转型提供了人才队伍。图书馆的智慧化发展,除了对图书馆的空间、技术、资源、服务进行了智慧化升级改造,还对提供和使用图书馆的工作人员提出了新的挑战。传统阅读推广工作中,阅读推广活动的策划者、实施者、组织者大部分由图书馆馆员担任,这部分馆员大多并未接受过专业的阅读推广培训,在阅读推广信息智能化转型过程中需要通过对自身基本素养和核心能力进行学习提升,在转型后的阅读推广信息智能化活动中,需要更多地依靠专家型、技术型、跨学科、通用型的符合人才,使阅读推广更具有多样化、个性化和“智慧化”。

为阅读推广信息智能化转型提供了合作伙伴。智慧图书馆通过信息技术的运用,在一定程度上摆脱了单一馆舍资源的限制,通过“云阅读”“云图书馆+”建设中的技术运用实施,高校图书馆能够将智慧服务与读者需求、社会需求高度融合,打破空间壁垒,实现日常阅读与互动体验。同时,高校图书馆还能够通过与其他高校、机构、团体进行信息互通、数据共享、技术同步等方式,获得区域范围内和行业范围内的交流与互助,为阅

读推广信息智能化转型提供更好的平台。

四、“新基建”给阅读推广信息智能化转型带来的机遇

阅读推广信息智能化是高校图书馆资源介绍与利用的有效途径,是图书馆解决资源与获取不对称问题的重要方式。在图书馆资源较少的时期,阅读推广信息智能化主要解决的是读者知识不足的问题;在图书馆资源丰富的时期,阅读推广信息智能化主要解决的是读者知识过剩的问题。阅读推广作为高校图书馆工作的重要部分,在将大学图书馆的“学术性机构”定位贯穿和体现在整个推广工作之中的同时,更要解决学术性资源存储量大与获取度小的矛盾。解决这一矛盾的关键点在于:如何在庞大的文献数据资源中获取有效的学术信息,如何获取不同群体各阶段所需要的资源信息,如何通过“分众”方式有针对性地将图书馆资源进行推广。阅读推广信息智能化需要通过“前期数据分析”“中期定向推广”“后期效果评估”三个阶段,解决矛盾关键点,完成转型。“新基建”给高校图书馆阅读推广信息智能化转型带来了三大机遇。

(一)“新基建”提供了硬软件新技术设施机遇

“新基建”关于信息基础设施方面的网络基础设施,包括5G、物联网、工业互联网等;新技术基础设施,包括人工智能、云计算、区块链等;算力基础设施,包括大数据、数据中心、智能计算中心等。这些技术与设施的采用,能够帮助图书馆在文献资源统计与数据管理过程中,更好地解决目前面临的文献资源服务中文献冗杂、信息重复、整合无序;信息咨询服务中咨询解答水平不一、针对性服务不足、服务反馈不及时;网络技术服务中数据存储能力弱、数据分析速度慢、数据爬取路径长等问

题。同时,也能够帮助图书馆在阅读推广信息智能化工作中,更准确地收集、分析、利用数据,更切实、高效、新颖地展开资源推荐工作,更完整、快速、准确地做好效果分析与活动评价。

(二)“新基建”提供了新技术试运行平台机遇

随着中国矿业大学图书馆人工智能机器人作为人工智能在阅读推广信息智能化上的首次尝试,并在图书馆工作会议上的亮相,以人工智能为代表的新技术会越来越多地被运用在阅读推广信息智能化中。“新基建”的提出和实施,会促进数字资源存储与获取方式、短视频制作、VR 实景阅读、AR 馆舍、智能参考咨询和检索推荐等通过新技术手段进行改革试验与研究。“新基建”提供的技术平台,能够成为智慧图书馆从文献资源、信息咨询到阅读推广信息智能化等工作进行创新发展与技术升级的载体。

(三)“新基建”提供了“融合”+“提取”转型机遇

“新基建”在技术上突破了行业、地域的壁垒,

能够为图书馆构建“本地+云端”基础设施体系提供技术支持。这也为阅读推广信息智能化工作提供了新的思路,传统的阅读推广在推广方式和推广场景侧重于“线下”“校内”,忽视了线上资源推荐和新媒体平台的运用,推广多集中于开展活动的校区范围内,没有与同等或同类院校、专业产生互动交流;推广内容和对象上侧重于“全面”“完整”,强调将资源广而多地推广,忽视了不同受众群体对于信息的需求,缺乏针对性。转型后的阅读推广信息智能化可以更多地尝试突破区域壁垒,通过技术平台进行院系、校企等多方交流,获取专业发展信息;也可以尝试通过区分读者类型、数据分析、智能跟踪采访等方式,有针对性地对不同读者进行定向推送。

五、高校图书馆阅读推广信息智能化转型流程设计

高校阅读推广信息智能化转型要从根本上实现“学术化”,需要以数据为导向,从前期数据分析、中期策划执行、后期评价反馈三个阶段进行流程设计,见图1。

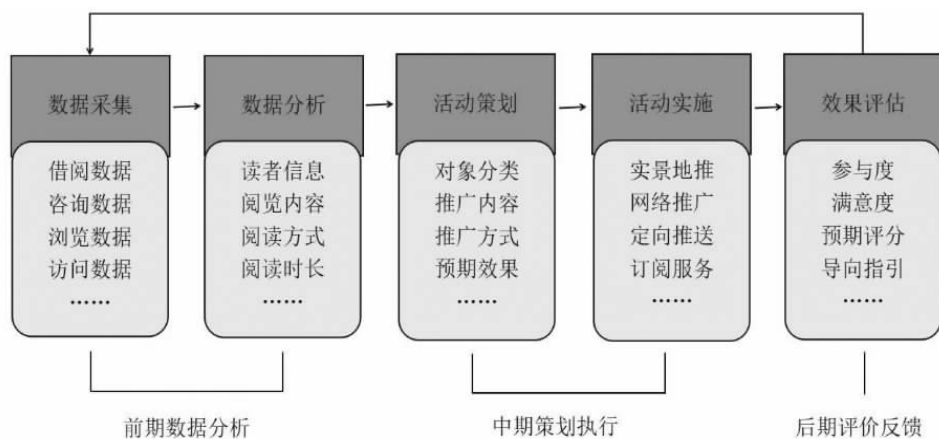


图1 转型后的高校阅读推广信息智能化流程设计

（一）前期数据分析

数据采集是进行阅读推广信息智能化策划的前提。图书馆已经由纸质化向数字化和智能化演变,阅读推广信息智能化需要工作人员通过利用图书馆现有的数据采集、处理、分析技术,实现对读者借阅数据、咨询数据、浏览数据、访问数据等阅读数据的集中整合。同时依靠5G网络、物联网等通信网络基础设施,通过技术人员进行存储设备客户端、数据日记、多方平台等多源异构数据进行数据分析,加入人工智能、云计算、区块链等新技术基础设施,依托大数据、数据中心、智能计算中心等算力基础设施,对读者身份信息、借阅内容、阅览方式、阅读时长等信息进行筛选、过滤、处理、筛选、排序、推送从而达到自动识别,构建不同的信息资源推送目标,为中后期阅读推广工作提供多元素、个性化的信息共享服务。

（二）中期策划执行

经过前期数据分析,阅读推广信息智能工作人员需要在数据萃取和分析之后,借助大数据中心以及互联网算力平台进行智能分析和推荐,对本次活动对象、内容、方式、预期效果进行人机协同共享信息需求比对,同步合作信息共享查询与检索的交互协作,从而实现教育多元化,学习共享化、科教一体化的预判和组织。在此基础上,通过智库基础设施、知识产权信息中心基础设施、新媒体融合基础设施,通过线下定点推广、网络资源推送、定制阅读任务、定向信息服务等途径,将“智能化”“专业化”“学术化”思路贯穿整个活动组织规划与实施之中,引导读者在参与阅读推广信息智能化活动的过程中,能够尽快找准信息,实时动态挖掘和分析满足读者获取知识、创造知识的阅读需求,以及制定相应需求的策划方案,进一步提升智慧图书馆阅读推广的效果和效率。

（三）后期评价反馈

阅读推广信息智能化效果评估,是对推广工作前期预判与决策是否有效的一种检验,也是对推广工作中存在问题的一种排查,通过提高“云阅读”和“云图书馆+”馆藏资源利用率,以5G网络为后盾情况下提升各个分管的协作共享,以“大数据”和“互联网+”技术支持完成个性化推送服务,满足用户需求,提升数据追溯效果评估,可以对前期数据进行反向推导,修正错误预判,为之后的推广信息智能化工作提供更为准确的指导。推广活动结束后,专业化工作人员可以利用评测工具对参与读者展开测评,通过问卷或访谈方式,了解读者想法,也可以通过问卷数据及时产生活动报告和阅读报告。其中,个人阅读报告也可以通过服务器直接推送至个人,使读者自身能够清晰地了解当前阶段自己的阅读情况,这对读者自己主动调整和完善阅读行为有一定的帮助。

六、结语

随着信息技术的不断发展,图书馆经历了由数字图书馆到移动图书馆到智慧图书馆的技术升级。高校图书馆阅读推广信息智能化工作在图书馆技术革新中越来越被放在前沿地带,越来越成为图书馆技术革新的展示平台。目前,高校阅读推广信息智能化工作处在一个新的转型期,以“新基建”为契机,高校图书馆阅读推广信息智能化能够获得更多新技术应用机会,通过推广内容和推广方式的同步转型更好地服务于师生读者的学术科研需求,助力高校“新文科”“新理科”“新工科”建设,满足新时代大众日益增长的文化需求。

参考文献:

[1]孙萍,苏东出.新基建对高校图书馆发展建设的影响[J].内蒙古科技与经济,2020(16):149-151.

- [2]张勇. 我国高校阅读推广研究演进路径、热点与趋势分析[J]. 图书馆工作与研究,2020(8):87-97.
- [3]袁红霏. 高校图书馆开展阅读推广工作现状研究[J]. 兰台内外,2019(7):43-44.
- [4]闫方宇. 高校图书馆阅读推广中存在的问题及对策[J]. 新西部,2019(3):109-110.
- [5]周玉琴,吴建华. 我国阅读服务专业人才供需矛盾与破解之策[J]. 图书馆论坛,2020,40(5):123-131.
- [6]谢燕,邹军. 高校图书馆阅读推广质量评价指标体系研究[J]. 图书馆学研究,2019(2):89-93,25.
- [7]李沛. “第二届全国高校图书馆阅读推广案例大赛”获奖案例解析与启示[J]. 高校图书馆工作,2020,40(2):54-60.
- [8]孙英月. 高校图书馆利用微视频开展阅读推广研究[J]. 大学图书情报学刊,2020,38(5):38-41.
- [9]刘明信,齐凤青,王璞琳. 近10年国内智慧图书馆领域文献研究分析[J]. 情报探索,2020(8):121-127.
- [10]赵发珍,杨新涯,张洁,等. 智慧图书馆系统支撑下的阅读推广模式与实践[J]. 大学图书馆学报,2019,37(1):75-81.
- [11]张泸月. 智慧阅读推广:智慧阅读时代的新常态[J]. 图书馆建设,2018(7):72-79.
- [12]郑勇,胡冰倩,惠涓澈. 图书馆阅读推广人的基本要求及培养方式[J]. 图书馆论坛,2019,39(1):138-144.
- [13]林晓欣. 基于“云图书馆+”的阅读推广和智慧化服务创新的机制与内容[J]. 图书馆理论与实践,2019(6):29-37.
- (作者简介:陈君理,中南财经政法大学信息与安全工程学院助理研究员,研究方向为信息管理与信息系统。)
- (责任编辑:陈雯)

比较视野下的法治城市建设研究

夏芸芸

摘要:我国法治城市建设采取的是建构型模式,不仅在主导力量、发展重心、理论依据上与西方国家不同,而且各城市间在立法权限、建设基础、目标定位、法治水平上也有所不同。当前,我国法治城市建设存在特色彰显不够、一体化推进不足、可持续推进不够、建设合力有待提升以及应对时代挑战不足等问题,建议以城市发展实际为基石推进城市法治建设对上负责和对下负责有机统一,以“一体化”为导向统筹推进城市法治政府和法治社会建设,以人民为中心推进城市权力制约和权利实现双向落地,以整体性治理为目标形塑城市法治建设合力,以信息法治为契机提升城市法治建设水平。

关键词:建构型法治;法治城市;比较

法治发展历史经验表明,城市一直是宪制发展的“试验特区”。法治城市建设作为全面依法治国基本方略与地方法治实践相结合的重要场域和载体,不仅承载着“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的重大使命,更是关系着“全面推进依法治国总目标”的最终实现。本文基于比较视野,通过法治城市建设国内外对比,深入分析我国法治城市建设存在的问题,并针对性地提出对策建议,以期对我国法治城市建设有所裨益。

一、国内外法治城市建设比较

(一)国际层面

在我国,法治城市发展走的是一条与西方完全不同的发展道路。我国法治城市不是自然生成

的,而是建构的,在主导力量、发展重心、驱动因素和发展依据上与西方国家均有所不同。

第一,理论依据不同。是否遵循马克思主义基本原理,是中国特色社会主义法治理论与西方国家法治理论最鲜明的区别。西方法治城市建设以西方国家法治理论为基石,以反对封建特权、主张人权,主张各个阶级、阶层、等级法律上的平等为特征。按照西方法治理论,法律的社会基础不是一元的而是多元的,不同阶级、等级、利益群体相互对峙,利益冲突且不可调和。在这种条件下,“法律至上”地位得以确立,并由此衍生出多党制、三权鼎立、权力制衡、司法独立等系列制度。而我国法治城市建设以中国特色社会主义法治理论为依据。中国特色社会主义法治理论建立在马克思主义实践观基础之上,无论是法治理念、原则,还

是法治各环节,都体现了实践或者实事求是精神、从中国实际出发的原则。基于长期的法治实践探索,坚持中国共产党领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发等法治原则得以确立,并成为我国法治城市建设的基本遵循。

第二,主导力量不同。“西方城市系市民自治的政治活动之场所,城市的法律为市民的法律,是自发的,具有自律性。”在西方国家,法治城市发展是一个自然演进的过程,法治城市建设由社会主导,采取自下而上的路径。而在我国,从2008年正式开启法治城市创建,到法治示范城市,再到一流法治城市、法治城市示范等目标提出,法治城市建设是在国家的主导下建构的。这种建构型法治城市发展模式,强调国家优先于社会,由国家力量主导(城市权力机关主导),自上而下推动,基本都遵循着方案制定—执行—监督—评价—完善的过程。

第三,发展重心不同。西方法治重视司法判决,法治由司法案例塑造而成。司法为重是西方法治的内核。而在我国,由于法治城市建设起步较晚、基础薄弱,某些法律制定之初相关的法治内容几乎是一片空白。因此,我国法治城市建设上更加重视立法,由城市立法机关制定地方法规规章及其他规范法律文件,由此来制约城市政府权力的行使和保障公民权利的实现,旨在构建理性的法律制度体系。无论是新中国成立初期的“有法可依,有法必依”八字方针,还是十一届三中全会的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的十六字方针,以及十八大报告中的“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”新十六字方针,都将立法作为法治建设的首要任务,作为重中之重。

(二)国内层面

立法权限不同。在我国,享有地方立法权的城市有直辖市,省、自治区人民政府所在地的市,经济

特区所在地的市,国务院批准的较大的市和其他设区的市。此外,基于经济社会发展需要,一些城市或城市区域还在政策层面上被赋予特殊性优惠政策,如经济特区、计划单列市、沿海开放城市、新区、示范区、自贸区(港)等。而根据我国立法法规定,地方立法还有实施立法、变通立法和创制立法的不同,导致不同类型的城市立法权限不尽相同。以深圳为例,深圳不仅享有较大的市立法权,还享有经济特区立法权,可在遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则前提下,就“经济事项”做出创制性规定。这种先行先试、创新变通优势,为深圳一系列开创性创新性立法提供前提,同时也为深圳高质量发展奠定了坚实基础。

建设基础不同。城市法治建设不是空中楼阁,而是深深扎根于城市经济、社会、文化、社会土壤之中。如上海所拥有的较强的公民精神、理性的“海派”文化、雄厚的经济基础以及深度的国际化等特质,为上海法治城市建设注入了宝贵的法治基因,为上海当好中国特色社会主义法治建设排头兵、先行者,奠定了坚实的基础。而深圳,虽然法治城市建设也一直走在全国前列,但其法治秩序生成的特殊动力是“区位优势”“社会需求”与“政策红利”。

目标定位不同。各个城市基于经济社会基础、人文精神特质及承载的国家战略使命等不同,在法治城市建设目标定位上也不尽相同。如深圳,在建设社会主义法治国家上始终肩负着改革创新、先行先试的重任,法治城市建设目标从“特区立法”到“依法治市”,再到“一流法治城市建设”,再到“法治城市示范”,一直走在全国前列。而上海,则立足面向全球、深化“五个中心建设”实际,提出建设具有世界影响力的社会主义法治城市的目标定位,不断推动法治成为上海核心竞争力的重要标志,把法治修炼成上海的城市涵养。

发展水平不同。基于改革开放以来“东重西轻”的发展格局以及“只有少数东南沿海地区才享

有改革型地方立法变通权的现状”影响,我国法治城市建设呈不平衡发展态势。以政府组织机构为例,据《法治政府蓝皮书:中国法治政府评估报告2020》评估结果显示,上海、深圳、北京、广州等超大城市尽管城市管理事项较之其他国家更加繁多,但这些城市的政府机构却相对精简,政府管理和服务的效率和水平更高。政府组织机构是否精简、高效是衡量城市法治水平高低的一个重要指标。可见,我国法治城市发展水平不平衡,总体呈现东部地区城市法治发展水平要远远高于中西部地区城市法治发展水平的特征。

二、我国法治城市建设存在的问题

自2008年法治城市创建以来,我国法治城市建设虽然成就斐然,但与法治中国、法治政府、法治社会一体化建设的新要求,人民群众对美好生活的新期待,以及信息时代对法治城市建设的新挑战相比,还存在不小的差距。

一是特色彰显不够。我国法治城市发展不是自下而上自然生成的,而是自上而下建构的。在法治中国建设规划、法治政府建设实施纲要等顶层设计指导下,以及充分借鉴先进城市经验的实践要求下,我国各城市法治城市建设指标体系不仅与中央法治建设要求严格保持一致,而且各城市间指标体系设计也大同小异,大都从贯彻实施宪法、城市立法、法治实施、法治监督、法治保障以及党内法规建设等几个维度予以推进。这种构建型模式,虽有效解决了法治城市建设对上负责、法治统一的问题,但在地方法治实践上,即立足城市实际、服务城市经济社会建设、推进市民城市权利实现等方面,改革创新不够、特色彰显不足。

二是一体化推进不足。“推进法治国家、法治政府和法治社会一体化建设”是新时代社会主义法治建设的基本要求,也是法治城市建设的内在必然要求。长期以来,我国法治城市建设均由国

家力量主导,更加重视自上而下推进,更加强调法治政府建设优先。这就导致了法治城市建设实践中,群众、基层与社会参与不够,公众法治认同感低获得感不强,社会自治发育较慢等问题,法治社会建设严重不足,城市法治建设缺乏自下而上的社会力量推动。社会参与城市法治建设还大多停留在信息公开阶段,在前期的调研、论证、决策等环节参与不足,法治社会建设滞后于法治政府建设,一体化推进不足。

三是可持续性推进不够。在我国,法治城市建设常常是以运动的方式予以推进的,如各城市纷纷出台的各种法治专项行动、法治重大工程等。运动式治理在一定程度上缓解了国家治理体系的绩效压力,契合了中国式官僚制组织特征,回应了治理资源相对稀缺的现实。但同时,运动式治理的弹性逻辑可能对制度有效性造成伤害,路径依赖可能会影响常规治理的建设进程,动员机制可能会增加“行政之恶”的风险。以运动式治理方式推进法治城市建设,必然会将法治城市建设打上鲜明的主政者烙印,法治理念、制度建设、改革举措等缺乏传承,法治城市建设可持续性不足。

四是建设合力有待提升。法治城市建设是牵涉全社会各个领域各个方面的系统性变革,需要中央与地方之间、政府与社会之间、政府内部各部门之间突破藩篱、打破边界,通过制度整合、机构整合、功能整合等形式,实现协同合作、整体治理,形成法治城市建设的强大合力。然而,由于我国长期按职能划分、实行条块分割管理,碎片化的分割式管理因分工过细,产生部门林立、职责交叉和多头指挥;因组织僵化而资源割裂、流程较碎;因本位主义而整体效能低下。法治城市建设呈碎片化倾向,各个部门只针对性地为部门利益而推动实施部分法治策略,建设过程呈现孤岛现象,冲突矛盾时有发生,建设合力尚未形成,在制度、层级、资源、力量等方面尚待进一步优化整合。

五是应对时代挑战不足。当前,我国城市法

治体系还是工业时代的产物。法治秩序奠基于政治国家—市民社会二元论;法律必须介入到特定的生产与生活空间,法律关系表现为物理空间相对固定的权利义务;以权力制约和权利保障作为结构性要素和根本性支撑。而在信息时代,“去中心化”“去地域化”“去结构化”等特征使得人们的生产生活方式、社会组织方式、城市治理体系以及法治实践形式都发生了全面而深刻的变革。新兴的社会关系催生出多元化的社会主体和社会利益,权力与权利呈现出前所未有的“新样态”,法律关系呈现为拓扑学式的非线性法律秩序。建基并适应于工业时代要求的城市法治体系显然已应对不足,亟须适应信息时代要求做出相应的调整 and 改变。

三、深入推进法治城市建设的建议

法治是城市软实力建设中的“硬道理”。针对我国法治城市建设中存在的问题,建议从以下方面予以完善。

(一)以城市发展实际为基石促进城市法治建设对上负责和对下负责有机统一

法治城市建设是法治中国建设在地方的重要载体和实践场域。法治城市建设既要对上负责,也要对下负责,即在维护国家法治统一的基础上进行城市法治创新实践,为城市改革发展保驾护航,服务地方经济社会发展。

在对上负责方面,一是要全面贯彻实施宪法,坚定维护宪法尊严和权威,城市法律规范必须严守宪法规定,不得同宪法相抵触;二是要加强党的领导,压实城市党政主要负责人履行法治建设第一责任人职责,健全党领导全面依法治市体制机制,确保法治建设的正确方向;三是要坚持以中国特色社会主义法治理论指导城市法治实践、破解城市法治难题,探索城市法治发展路径,在法治轨道上推进城市治理体系和治理能力现代化。

在对下负责方面,一是立足城市实际,城市法治发展目标定位要综合考虑城市实际、城市所承载的国家战略以及城市自身发展定位等因素,充分彰显城市法治特色;二是用足用好地方立法权,充分利用地方立法优势,推进更多突破性、引领性制度创新,服务城市所承载的国家战略及城市中心工作,为城市发展保驾护航;三是要科学制定法治城市建设方案,贯彻中央相关政策要求,突出城市要素禀赋,制定切合城市实际、符合城市发展要求的法治城市建设方案。同时强化法治城市建设方案指标体系及问责机制设计,推动法治城市建设真正落实落地。

(二)以人民为中心推进城市权力制约和权利实现双向落地

权力制约和权利实现是法治的核心议题。习近平总书记指出,法治的根本目的在于保护人民权益。法治城市建设需要坚持以人为本理念,通过权利实现和权力制约的双向互动和落地,让法治真正成为城市的核心竞争力,让城市真正成为人民的城市。

一是推进权利实现。权利实现是从规定性的法治理念转型到操作性的法治实践,权利能否落地,就在于各个城市的“小制度”是否具体,是否具有可操作性,是否能切实保障权利的价值内涵。首先,要尊重城市个体权利利益。提升公权力对权利的尊重意识,厘清政府与市场、社会的边界,落实权责清单制度,推动市民经济、社会、文化、生态等权利从法律权利走向实有权利。其次,拓宽权利实现方式和渠道。积极培育社会主体,不断扩展社会参与范围、途径和方式,完善相应责任配套机制,推动市民通过参与城市治理来解决城市问题,提升法治认可度、满意度和获得感。最后,便利市民实现权利。充分利用现代信息技术手段,推进政务服务“一网通办”“马上办”“就近办”“一次办”,提供智慧便捷的城市公共服务,完善公

益诉讼制度,便利市民权利的实现。

二是有效制约权力。“不受监督的权力必然导致腐败”,要完善监督体系,整合监督力量,确保权力行使到哪里,监督就跟进到哪里。要强化党内监督、国家监察和群众监督有机结合,确保立党为公、执政为民,国家机关依法履职、秉公用权,权力来自人民,也要服务人民。

(三)以“一体化”为导向统筹推进城市法治政府与法治社会建设

法治政府建设和法治社会建设是法治城市建设的两翼,二者相辅相成、缺一不可。深入推进法治城市建设,需一体化推进法治政府和法治社会建设,不可顾此失彼,也不可厚此薄彼。一是在制度层面,建立“软法与硬法”相结合的复合治理规则体系。在完善“硬法”在推进法治政府与法治社会建设方面的“制度化调控”和“价值导向”作用的同时,强化社会自治规则体系的建立和完善,重视“软法”在灵活有效解决社会冲突纠纷中的作用。二是在机制层面,合理调配法治资源和完善法治运行组织。在法治资源投入、常态化法治实施组织机构建立以及权力运行机制等方面对法治社会建设予以倾斜配置,补齐法治社会建设短板。三是在心理层面,增强公众法治意识和法律信仰,完善公众参与和民意表达机制,提高公众法治满意度、信任度、获得感,促进社会法治认同的生成。四是在策略层面,科学制定城市法治政府和法治社会一体化建设规划或方案,加快推进城市法治政府和法治社会一体化建设实践行动。

(四)以整体性治理为目标形塑法治城市建设合力

整体性治理作为公共行政学领域的一种新范式,已成为世界各国发展的现实之需和方向指引。整体性治理打破了条线分割的主体界限,弥补了资

源碎片化、价值碎片化、部门碎片化、对象碎片化等缺陷,从社会整体的视角调处社会矛盾,回应社会公众的现实需求,提供了治理主体多元、协作、耦合的全新治理模式,开启了城市治理转型的新向度。以整体性治理为目标形塑法治城市建设合力,需进一步协调和整合法治城市建设的制度、层级、力量、资源等。一是整合治理制度。重新梳理改造现行部门化、行业化法律制度体系,衔接协调不同形式、层级之间如“硬法”与“软法”、上位法与下位法的制度规范等,以适应整体性治理的需求。二是整合治理功能,既包括纵向的行政科层化层级关系整合,也关切到横向主体之间的关系协调,包括政府部门之间的功能优化以及政府组织、市场组织、社会组织和私人实体之间的合作。三是整合治理流程。包括立法、执法、司法、守法、法治监督等法治各环节、全过程的衔接、协调与整合。

(五)以信息法治为契机提升法治城市建设水平

信息时代在给现行城市法治体系带来严峻挑战的同时,也为城市法治建设带来新的契机。城市数据法治状况直接关系到城市法治建设水平的高低。建议从以下方面着力:一是加快城市数据立法。以保护信息主体权益、促进数据开放共享、加速数据要素市场培育、强化数据安全等为目标,加快制订出台有关数据创新、数据产业发展、政府数据开放、数据安全、数据规范等方面的地方性法规,逐渐构建起体系性的数据开发利用保护规则。二是提高城市政府数字化服务效能。推进城市政府运行方式、业务流程和服务模式数字化智能化。深化“互联网+政务服务”,提升全流程一体化在线服务平台功能。加快构建数字技术辅助政府决策机制,提升预警和应急处置能力。三是推动司法范式的数字化转型。加大人工智能、大数据等信息技术在智慧法院建设、司法裁判辅助、司法证据支持等方面的运用。积极构建线

上线下打通、内网外网互动的立体式诉讼模式,拓展网上诉讼服务,普及网上调解、网上证据交换、网上质证、网上开庭功能,构建支持全业务流程的互联网诉讼平台。

参考文献:

[1] 钱弘道. 中国特色社会主义法治理论的四个渊源[J]. 法治现代化研究,2021,5(2):6-32.
[2] 朱景文. 西方法治模式和中国法治道路[J]. 人民论坛·学术前沿,2022(2):40-47.
[3] 今井弘道,毕莹. 誓约的城邦形成论与社会契约论——对韦伯的东西方比较城市形成论的考察之一[J]. 浙江社会科学,2014(9):38-46,156-157.

[4] 李乾. 城市治理法治化的深圳经验研究[J]. 人民论坛·学术前沿,2018(7):72-79.
[5] 王建学. 改革型地方立法变通机制的反思与重构[J]. 法学研究,2022,44(2):36-52.
[6] 李辉. “运动式治理”缘何长期存在?——一个本性分析[J]. 行政论坛,2017,24(5):138-144.
[7] 吴晓凯,文军. 整体性治理:中国城市治理形态的逻辑转型及其实践反思[J]. 江苏行政学院学报,2020(4):64-70.

(作者简介:夏芸芸,武汉市社会科学院副研究员,法学博士,研究方向为城市治理。)

(责任编辑:张玉)

加强快递物流行业党建工作研究

——以武汉市东西湖区为例

武汉市社会科学院、东西湖区委党校联合课题组

摘要:作为快递物流业发展高地,武汉市东西湖区大胆探索以“一五六”工程为统揽,坚持构建“四个体系”,着力打造“物流红·链临空”党建品牌,其主要做法和基本经验在全市、全省乃至全国产生一定影响。同时,其行业党建工作中存在的一些薄弱环节和发展短板,在全国亦具有普遍意义。为此,应从着力提高从业人员职业发展和福利待遇保障、培育行业复合型基层党务工作人才、创新党建与产业双链对接的方法路径、推进传统物流企业转型升级、优化平台建设、创新融入基层治理途径等六个方面,进一步推动快递物流行业党建工作高质量发展。

关键词:快递物流;党建工作;经验;高质量发展;东西湖

近年来,快递物流业爆发式增长的同时,行业发展也面临着一系列挑战。积极探索快递物流行业党建工作的有效方式方法,逐步将党的组织优势转化为产业发展优势,不断扩大党在新兴产业领域和新就业群体中的影响力、号召力和凝聚力,具有重要现实意义。为此,中央组织部明确要求探索加强物流行业党建工作,在全国开展了快递行业党建示范创建工作。在“双循环”发展战略的背景下,如何进一步发扬行业党建工作经验,推进快递物流行业党建工作补短强弱,以高质量党建工作引领行业高质量发展,是一个重要的理论和实践课题。武汉市东西湖区地处城市近郊,集聚了一大批头部和成长性良好的快递物流企业,快递物流业成为全区重要支柱产业,行业党建工作开展得有声有色。本文以武汉市东西湖区为例,

总结近年来快递物流行业党建工作创新的做法与经验,分析薄弱环节和短板不足,期望以小见大,思考研究新时代进一步推动快递物流行业党建高质量发展的有效路径。

一、加强快递物流行业党建工作的重要意义

改革开放以来,作为新兴业态的快递物流行业在吸纳就业、服务民生、推动发展等方面发挥着越来越重要的作用。但是,在井喷式的发展中,快递物流行业也面临着诸多矛盾和问题。在这一背景下,积极探索以党建引领快递物流行业发展的契合点和新路子,成为快递物流企业转型发展的必然选择。

（一）提升从业人员福祉

近年来,快递物流从业人员快速增加,同时伴随行业快速发展,客观上也出现一些问题,如从业人员就业不稳定、流动性大,工作环境差,工作安全系数低,职业的社会认同度不高,可替代性强,在劳动保障方面存在一些盲区。这些问题不解决或解决不好,可能影响行业的健康发展。习近平总书记多次对行业改革发展作出重要指示批示,强调要加强快递从业人员队伍建设,要做美好生活的创造者、守护者。2019年2月,习近平总书记在北京市调研时,特地看望“快递小哥”等劳动者。各地的实践表明,通过加快推进快递物流业党建工作,建立健全快递物流从业人员多重保障机制,提升从业人员在政治、工作、生活方面的福祉,有利于强化从业人员思想引领,提升职业技能,帮助他们维护合法权益,有利于提升从业人员的职业荣誉感、获得感和忠诚度,提高企业的凝聚力,促进企业做大做强。

（二）促进企业转型发展

党的十八大以来,中央高度重视快递物流行业发展和行业党建工作。习近平总书记强调,要完善非公有制企业经营管理体制,增强企业内在活力和创造力,推动企业不断取得更新更好发展。近年来,在快递物流行业的高速发展中,涌现出一批龙头企业和中小企业,但是行业发展中仍面临着一些问题,如过度看重市场份额提升和企业规模扩张,忽视企业内涵发展、服务品质升级,过于重视国内市场而忽视国际市场拓展,等等。加快推进快递物流业党建工作,通过党建引领稳定队伍,党员示范激发创新创造活力,党建服务提高职业认同度和企业忠诚度,有利于提高企业从业人员的职业素质和创造活力,建强企业人才队伍;通过抓党建助推企业资源、社会资源整合优化,推动跨行业、跨区域合作,有利于壮大企业主业发展,

将党的政治、组织、群众工作优势转化为行业发展优势,推进快递物流产业转型升级,构建以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的产业新发展格局。

（三）夯实社会基层治理

快递物流行业网点区域分布密集,属于劳动密集型行业,吸纳大量快递从业人员,同时从业人员工作时走街串巷,社会接触面大,对这一群体变量的社会治理面临着巨大挑战。加强基层社会治理,既要把这一群体纳入党的工作体系之中,更要发挥这一群体的职业优势,把他们变成社会治理的重要参与主体。加快推进快递物流业党建工作,通过党建引领,实现党的组织和党的工作在快递物流业的全覆盖,有利于推进党的创新理论和政策方针向基层传导,更好组织群众、宣传群众、凝聚群众和服务群众,增强党在社会基层的凝聚力;有利于充分发挥群众的主体作用,引导快递物流从业人员参与社会治理、服务居民群众、提高服务质量,使快递物流从业人员成为基层社会治理“编外的网格员”,使快递物流业成为城市“流动的风景区”,打造基层治理共建共治共享的新格局。

二、东西湖区快递物流业党建工作的基本经验与短板不足

近年来,我国快递物流行业蓬勃发展,行业党建工作创新也取得积极成效。以武汉市东西湖区为例。目前,该区共有从事快递物流相关业态(包括运输、配送、停车场、汽车服务、仓储、装卸、船务、信息服务、供应链等)企业6259家,其中,在运输部门备案2841家、规模以上企业118家、A级企业65家,共有47家快递企业、20个快递品牌、36个分支机构、251个快递网点,快递物流从业人员约2万人,党组织28个,党员437名。为把从业人员和众多企业紧密团结在党组织周围,更好发挥党建引领行业发展作用,东西湖区以快递物流行业党建工作试点为契机,在省、市党委组织部门的

指导下,借鉴其他省市加强快递物流行业党建工作的经验,大胆探索以“一五六”工程(即建立一个行业党委,着力提升政治引领力、基层组织力、党建聚合力、行业服务力、区域融合力等“五力”,打造个人、队伍、网点、企业、园区、产业带“六个示范”,构建“示范带动、行业拉动、社会联动”的党建驱动体系)为统揽,坚持构建“四个体系”(即组织体系、服务体系、治理体系、发展体系),着力打造“物流红·链临空”党建品牌,在全市乃至全省产生了较大影响。

(一)坚持构建更加健全的组织体系

东西湖区始终坚持加强区委对快递物流行业党建工作的全面领导,坚持推动党的组织向产业带、园区和企业等最基层延伸,健全基层党组织体系,着力推进党的组织和党的工作的全覆盖。

一是健全“区委—街道大工委—社区大党委”责任体系,资源下沉,责任压实,提升“基层组织力”和党建服务功能。以区委名义出台政策文件,召开工作研究和部署会议,进行整体谋划,成立区级工作领导小组强力推进,为快递物流行业党建工作起到了牵头抓总、把关定向、谋篇布局的作用。在区委的领导下,东西湖区着力健全党的基层组织体系和责任体系,推进党建工作力量和党组织服务向街道、社区延伸,确保了区委关于快递物流行业党建工作的相关决策和具体举措落地见效。

二是织密“东西湖区委—区委两新工委—东西湖区物流行业党委—物流企业(园区)党组织”的组织体系,构建党建驱动物流企业转型升级、规范创新发展的工作体系。创新成立行业党委,确立物流行业党建联席会议制度,建立物流行业党建联盟,整合东西湖区运输与物流企业协会、联创物流商会等社会组织力量,基于产业链、供应链整合物流资源,形成共商共建、齐抓共管、集聚发展的党建工作格局。按照“纵向到底、横向到边、不留死角”的原则,组织开展快递物流业摸底排查和

党组织集中组建行动,根据实际情况采取单独组建党组织,基于片区联建、同业共建等成立联合党支部,选派党建指导员等方式,进一步扩大“两个覆盖”。开展“组织找党员、党员找组织、党员找党员”活动,引导动员快递物流园区、企业管理人员、专业技术人员、卡车司机、装卸工人、快递员等群体中的党员主动亮身份,及时将他们编入党的组织,参加党组织活动。选派专兼职党建指导员结对指导快递企业(网点)党建工作,流动党员全部纳入社区流动党员党支部进行教育管理。

在健全快递物流业基层党组织体系的过程中,从整个行业看,党组织覆盖率仍然不高,大企业、知名企业相对重视和配合,覆盖率也较高,一些中小企业则迫于市场竞争压力制约,党建基础比较薄弱,覆盖率较低。究其原因,既有企业意愿不足的因素,也跟专兼职党务工作者“本领恐慌”,党组织的政治引领和教育引导不强,不能找到业务和党建的最佳平衡点和有效契合点有关。因此,进一步扩大覆盖,仍然要从提高行业党建工作质效上寻找动力。

(二)坚持构建更加贴心的服务体系

东西湖区坚持强化组织链接、创新服务平台、整合各类资源,不断建立健全服务快递物流企业及其从业人员的工作体系,体现了党建工作的温度。

一是建立健全快递物流从业人员服务体系。全面启动关爱行动,积极争取和协调市、区相关职能部门政策支持,推动试行快递物流从业人员“工伤保险+商业保险+工伤预防”多重保障模式。探索打造“红心同行·江城蜂巢”等示范阵地、开展为民服务示范活动,通过典型示范形成以点带面的党建工作效果。建立街道社会组织孵化基地,培育孵化予童、创梦等10余家社会组织承接公共服务、公益服务、便民服务等。以这些网点和组织为依托,引导各类资源要素协同向社区集聚,为快递物流行业从业人员提供休憩、阅读、饮水、充

电等多种服务。同时,积极推动中通、德邦、玖通达等建设物流企业(园区)党员职工服务中心或“司机之家”,全方位精准服务快递物流企业及党员、人才、职工和群众。

二是建立健全服务快递物流企业工作体系。东西湖区各级党组织在推进快递物流业党建工作中,十分注重团结凝聚职工群众,助力企业发展,着力提升“行业服务力”。通过物流行业党委、物流行业党建联席会、物流产业党建联盟等平台,听取企业意见、诉求,定期研究、协调解决阻碍企业发展的各类问题,支持建立企业发展共同体,助推企业高质量发展。发挥区直部门、街道工委、社区党组织作用,常态化开展需求调研,建立需求、资源、项目清单,对快递物流企业进行党建指导,解决其在企业招工、补贴资金申报等方面的实际问题。建设司机之家“线上+线下”服务平台,整合区内外资源,丰富党群活动和服务,积极促进党建引领、服务功能与园区、企业、个人服务需求的链接,以党建工作温度助推产业发展高度。推动走马岭街汇通公路港向产业社区转型,加快区域性、综合性党群服务阵地汇通公路港“司机之家”的建设进度,全面开展综合环境整治,丰富生产生活服务供给,逐步集中产业发展信息、资源和生活要素,为往来司乘人员、周边企业全天候提供全方位服务。

建立健全“两个服务体系”,是依托党的组织优势、发挥基层党组织服务群众、凝聚人心作用的重要创新举措。这种探索仍处于起步阶段,存在有典型难示范、有点无面的现象,快递物流从业者作为服务对象的实际需求与职能部门、党组织作为服务提供者的供给资源匹配不够,存在资源错配与需求空白的结构性失衡状况。因此,如何提高服务的针对性、增强从业人员的获得感,仍需进一步探索。

(三)坚持构建更加系统的治理体系

东西湖区不断探索以行业党建服务基层治理

的实践,坚持以党建创新促进企业治理能力提升和社会多元参与治理体系形成,成效比较显著。

一是助力企业提高内部治理能力。加强对快递物流企业负责人、高管、高端人才等“关键少数”和党员教育引导,支持党员亮身份、担重担,加大在配送一线、技术骨干和经营管理人员中发展党员的力度,加快形成“关键岗位有党员、重点攻关有党员、困难面前有党员”的企业治理格局。发挥企业(园区)党组织在维护职工群众合法权益、化解劳资纠纷、构建和谐劳动关系中的积极作用,努力调动企业、职工两个积极性。

二是促进社会构建多元治理格局。引导快递企业、快递网点到街道、社区报到备案,分层签订共建协议,履行社会责任,主动融入区域化党建格局,积极参与基层治理、志愿服务、扶贫帮困等活动,感恩回馈社会。指导长青街、径河街、金银湖街等社区组建快递小哥志愿队,指导汇通公路港“江城蜂巢”探索建立义务民兵连,有效服务社区居民。引入互联网信息技术,上线“江城小蜜蜂”报事信息平台,畅通快递从业人员参与基层社会治理的线上渠道,形成有效激励机制,引导他们在服务半径内参与基层社会治理工作,发挥其在异常情况预警、突发事件直报、社情民意传递等方面的作用。信息平台已累计收集报事207条,近百名快递员成为社区(大队)义务动态信息员,近千名快递员通过各类平台参与基层社会治理服务,越来越多的快递物流从业人员成为社会治理的新生力量。

党建工作嵌入企业治理和社会治理,是行业党建推动发展、促进和谐的重要途径。实践中的探索虽然取得积极进展,但仍然存在一些不足。一方面,企业党组织达到一定覆盖率,但组织嵌入更多停留于表面,党组织与企业管理的双向嵌入和融合不够,党员和党组织在企业内部治理中的作用发挥仍然很不够;另一方面,通过组织引导,一些快递企业、快递网点到街道、社区报到备案,一些快递员也参与到基层社会治理中来,但快递物流业融入基层治理的方式方法有待进一步探

索,从业人员参与占比仍然偏低,发挥的作用也很有限。如何进一步提高组织嵌入的幅度、工作嵌入的效度,仍需要大胆探索。

(四)坚持构建更加持续的发展体系

东西湖区通过建强物流行业党委,大力培育党建示范龙头企业(园区),加快产业社区建设,积极以“六个示范”推动党建工作与产业发展供需链接,以政策链串起“党建链”和“产业链”,以服务链衔接“供给链”和“需求链”,党建工作不断释放发展动能,促进了全区快递物流产业的加速发展。

一是健全快递物流从业人员发展体系。组织职业培训、技能比武、职业维权、交友联谊等活动,为企业党员、职工成长成才提供平台渠道,帮助他们提高职业技能、加强劳动保护。支持物流企业(园区)党组织和党员亮出身份,积极发挥“主心骨”作用,通过成立党员突击队、设立党员示范岗、开展“金点子”“最美物流人”“红色先锋骑手”“优秀物流技能人才”评选活动等方式,引导优秀从业者争当行业标兵,培养一支物流行业示范队伍。

二是健全示范网点、企业、园区和产业带发展体系。加快实施快递进村、进厂、进小区工程,加快建立网点建设标准,部署推动快递网点升级改造,大力推进示范网点建设。依托党的组织体系有序开展政策宣讲、专业指导、银企对接、资金补助、规范经营等各类特色活动,支持物流企业(园区)用好用活相关政策,协调解决发展中的各种困难,以高质量党建赋能快递物流企业可持续发展。发挥党建新优势,通过各种方式引导物流企业(园区)党员带头爱岗敬业、克难攻坚,服务企业创新发展。积极培育九州通医药物流、京东、中通等党建示范龙头企业,支持探索创新党建工作方法,带动引领其他中小快递物流企业比学赶超、创先争优。组建东西湖综合物流园综合党委,统筹物流园区党建工作,完善党建工作机制,建立物流行业服务驿站、区域性综合服务中心等服务阵地,打造党组织

强、党员队伍强、服务能力强、发展势头强、行业品牌强的党建示范园区,实现党建赋能园区发展。

快递物流行业党建工作的生命力在于党建与产业的融合。东西湖的探索在这方面初见成效,较好调动了企业、园区的积极性。但是,党建工作与产业发展融合、供给与需求两端链接仍然存在一定落差,精准度、有效性有待提高。为更好激发行业党建活力和功能,应更多从企业、园区和从业人员立场思考研究党建工作,在努力解决当前我国快递物流业高速发展过程中面临的一系列普遍性问题中去创新党建工作,从进一步提高行业党建工作质量和引领能力寻找出路。

三、新时代进一步推动快递物流行业党建高质量发展的思考

东西湖区快递物流行业党建具有一定典型性,其发展经验代表了我国近年来非公党建工作的创新成果,其短板不足亦具有全国性的普遍意义,凸显了进一步推动快递物流行业党建高质量发展必须破解的痛点难点问题。着力解决这些问题,应从以下六个方面发力,积极探索党建工作创新与快递物流行业发展的契合点,以高质量党建引领助推产业高质量发展。

(一)着力提高快递物流从业人员职业发展和福利待遇保障,进一步强化党建服务功能

进一步增强快递物流从业人员服务质效。深化关爱服务活动,通过在街道、社区建设快递、外卖电动车专用停放点等服务设施,吸纳、引导更多社会资源要素进入服务平台,加快充实街道社区公共服务空间、物流企业(园区)党员职工服务中心或“司机之家”、物流行业服务驿站等平台服务功能,积极为快递物流从业人员提供休憩、阅读、饮水、充电等更多基本服务。同时,结合从业人员

实际需要和街道社区自有条件,探索拓展职业发展、心理健康、法律援助等更多服务内容。

进一步落实快递物流从业人员职业发展保障措施。依托企业党组织,立足行业发展趋势和职工实际需求,组织开展职业培训、技能比武、职业维权等活动,支持企业开展“优秀物流技能人才”评选活动,帮助从业人员提高职业技能、明确职业规划。争取人社等部门政策支持,在龙头企业率先落实快递从业员工工伤保险保障的基础上,引导更多企业落实“工伤保险+商业保险+工伤预防”多重劳动保障措施。进一步在快递物流企业中发展党员,提高党员从业人员的政治归属感和荣誉感。

(二)着力培育快递物流行业复合型基层党务工作人才,进一步提高工作能力

提高党建专员、党建指导员等党务干部综合素质和工作能力。优先选派熟悉党的创新理论、快递物流产业政策,熟悉党务工作、有工作干劲的干部担任党建专员、党建指导员。对不符合要求、不愿意从事党务工作的干部应及时调整。拓宽选人用人渠道,大胆探索面向社会公开选聘专职党建指导员,推进党务干部职业化和专业化;探索制定党建指导员选派管理办法,明确工作职责,规范管理制度,加强科学考核。

提高行业党务工作者以业务促党建的意识和能力。积极推广党建示范创建活动,通过抓党建促发展成效激励引导企业重视党建工作,提高企业党务工作者的存在感、话语权。进一步探索推广企业党组织和管理层“双向进入、交叉任职”和企业党组织与管理层共同学习、联席会议、沟通协商等制度,引导非公企业将党组织书记纳入管理层序列,提高企业党务工作者的荣誉感和获得感。以党建经费补贴、组织培训等方式充分调动和激发企业党务工作者积极性,提高工作能力。建立健全党务工作者职业发展制度安排,开展专职资

格认证,发放“红领津贴”。

(三)着力创新党建与产业双链对接的方法路径,进一步构建融合发展格局

提高“纵向贯通”效能以提升党建赋能产业发展质效。建强行业党委,加快健全物流行业党组织体系,提高行业发展问题反馈、解决效率,进一步强化党建引领快递物流行业高质量发展的政策效应。可考虑筹划建设快递物流产业研究院,研发产业发展指数,推出智库产品,召开物流产业研讨会、发布会,加大快递物流业发展政策解读宣传,提高行业党委抓党建促发展能力。

扩大“横向协同”范围以提升党建服务行业发展能级。加快打通相关职能部门的职责边界,强化工作协同,提高物流行业党建联席会议制度在推动党建工作与生产经营管理互融共促中的作用。强化行业协同,继续扩大和做实行业党建联盟,常态化组织开展党建观摩、行业交流、技术推广、项目对接、职工服务等各类活动,支持龙头企业跨区域共建产业生态圈党建联盟,开展多地协同,提高产业竞争力,切实让党建与业务工作从“两根筷子”变为“一根麻花”。

(四)着力推进传统物流企业转型升级,进一步增强党建引领功能

抓细行业党建以进一步提高企业竞争力。继续发挥行业党委、党建联盟等党建平台集聚资源、政策沟通、银企对接等方面的作用,协调解决快递物流企业各种实际困难,积极拓展党建服务企业发展的方式方法,助力传统物流企业转型升级。进一步发挥党组织团结教育职工群众的优势,引导物流企业党员在克难攻坚、服务企业创新发展中实现个人价值,引导企业、职工依法化解劳资纠纷,共同推动企业发展。加强党建示范龙头企业示范引领,带动中小快递物流企业做大做强。依托产业链、供应链开展党建创新,推动快递物流企业拓展市场、参与国内市场竞争,提高竞争力。

抓好行业党建以进一步提高企业凝聚力。继续开展党建示范创建活动,培育更多党建示范龙头企业和行业特色党建品牌,引导快递物流企业履行社会责任,主动融入区域化党建格局,积极参与基层治理、志愿服务、扶贫帮困等活动,感恩回馈社会。创新企业(园区)党组织维护职工群众合法权益、激发职工创造性的有效途径,加强企业文化建设,推动传统物流企业向现代企业转型。

(五)着力优化平台建设,进一步强化平台服务功能

进一步做实各类服务平台功能,着力提升“行业服务力”。强化服务导向,根据企业、快递物流从业人员实际需求,及时调整充实党员职工服务中心、“司机之家”、服务驿站等各类服务平台的功能,如增加心理疏导、健康辅导等功能。提前研判各类服务平台的可持续运营成本压力及安全风险,支持探索采取政府购买服务的方式引入专业力量,提高各类服务平台运行水平和服务效能。

(六)着力创新融入基层治理途径,进一步健全多元治理体系

进一步强化党建示范,全面落实企业需求清单,提供企业个性化需求解决方案,吸引更多快递企业、快递网点到街道、社区报到备案,参与基层

治理。在稳步扩大示范服务驿站覆盖范围的基础上,进一步拓展服务内容,积极发现发展向党组织靠拢的快递企业先进分子,激励引领他们参与线上线下的基层社区治理,当好城市动态“信息员”、城市形象“宣传员”和城市生活“服务员”,锻造一支服务民众口碑好、热忱友善形象好、职业技能本领高的物流行业示范队伍。

参考文献:

- [1] 锦江区牛市口街道党工委.“党建之钥”开启快递物流行业服务城市基层治理之门[J]. 先锋, 2021(S1):35-37.
- [2] 方玉瑶. 快递物流行业党建如何有形有效[N]. 中国组织人事报, 2022-3-11(8).
- [3] 尹晓燕. 党建引领“红色速递”[N]. 工人日报, 2020-11-4(7).

(作者简介:课题组长:黄新胜、陶维兵;课题组成员:李虹、胡荣涛、吴非、陈雯;

报告执笔:陶维兵、吴非、陈雯。

黄新胜,中共武汉市东西湖区委党校常务副校长;
陶维兵,武汉市社会科学院文化与历史研究所所长、副研究员,研究方向为党史党建、城市历史文化。)

(责任编辑:吴非)