玉溪市社科界2020年度课题

研 究 报 告

玉溪市社会科学界联合会
玉 溪 市 社 会 科 学 院
编

编委会

主　任　钱彦富

副主任　钟长生　傅鹏飞

委　员　赵莉萍　杞兆昌　高文庆　靳　雨　罗永宁

景　元　余秋萌

主　编　钱彦富

副主编　钟长生　傅鹏飞

序　言

2020年，玉溪市社科界贯彻党的十九大、十九届三中、四中、五中全会精神，具体落实省、市委全会精神，围绕玉溪市委、市政府中心工作，积极开展课题研究，完成一些较高质量的研究成果。

自2020年3月5日起至3月30日止，玉溪市社科联共计社科课题申请111项，经过资格审查、专家评审、网络公示，主席办公会议研究确定，33项课题获批立项，其中重点项目5项、年度项目28项（含自筹项目6项）。同往年一样，经济发展类的项目立项较多，同时还有疫情防控方面的项目，涉及玉溪市经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设方面等领域。

玉溪师院方一如老师主持的项目《玉溪市数字经济促进经济发展与转型对策建议》，从数字经济的基本概念出发，全面研究数字经济“出现-萌芽-发展-壮大”的各个阶段，总结归纳其主要特征，构建数字经济理论研究体系“画像”，对比国内外数字经济理论研究与应用基础研究，总结轨迹特征，分析发展趋势，为玉溪市数字经济发展和本土化数字经济理论体系构建提供有力的理论支持。玉溪师院老师承担的项目理论水平较高，外地的资料比较丰富；市委党校老师主持的项目，在理论与实践的结合上做得比较到位；县（市、区）课题组的项目在掌握第一手资料方面做得较好。2020年自筹项目的质量不低于全部课题的平均水平。

由于篇幅的限制，收录在本研究报告的只能是33项成果的一部分。与2019年一样，个别项目仍存在重申报、轻研究的情况而暂缓结项，未能编入本书。一些课题的参考文献收录在玉溪社科网（yxshkxj.cn），欢迎参阅。课题研究成果的结论只代表课题组的看法，不一定代表市社科联的观点。

玉溪市社会科学界联合会

2021年7月

目　录

玉溪市数字经济促进经济发展与转型对策建议 …… 方一如等(1)
玉溪市提高供给体系质量和效益对策建议 …… 李崇科等(60)
玉溪市处理稳增长与防风险关系的对策建议 …… 胡　飞等(110)
数字经济背景下玉溪市高质量打好“三张牌”研究 …… 周望德等(142)
基于增信视角化解玉溪市民营小微企业融资难题对策研究 …… 马庆波等(166)
乡村振兴战略下优化玉溪乡村人居环境治理成效研究 …… 王代芬等(178)
玉溪市少数民族地区易地扶贫搬迁稳定脱贫实证研究
——以新平县关圣庙为例 ……中共玉溪市委党校课题组(191)
聂耳文化的当代传承与创新实践研究
——以玉溪师范学院文学院人才培养为例 ……赵映蕊等(209)
玉溪市服务周边命运共同体建设(南亚、东南亚)研究 …… 郭　力等(217)
玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养对策研究 …… 单文周等(231)
玉溪市完善和优化社会治安防控体系研究 …… 龚　旭等(251)
推进政治监督具体化常态化难点、盲点及着力点研究
…… 市委党校　市纪检监察学会课题组(274)
党建引领民族地区基层社会治理创新的路径探析 …… 余　婷等(288)
新时代以党建工作引领社区治理研究 …… 杨丽红等(298)
新时代理想信念教育在基层如何实现常态化、制度化浅析 …… 董国兴等(315)
新时代以党建工作引领公立医院治理现代化的研究报告 …… 杨　玲等(324)

玉溪市数字经济促进经济发展与转型对策建议

方一如等

【内容提要】随着计算机科学、互联网技术、通信技术的不断演进，以新一代信息技术为代表的第四次工业革命，推动社会经济朝着数字化、网络化、智能化方向发展，推动数字经济作为新的经济增长方式在全球迅速蔓延。数字经济是“农业经济—工业经济—知识经济—信息经济—网络经济—数字经济”时代迭代变革发展下的新社会经济形态。数字变革是推动新经济发展重要动力，数字经济成为世界经济创新发展的主流模式和全球经济重要组成部分。数字经济发展浪潮席卷全球，如何在新一轮经济创新发展中抓住时代新机遇，抢占经济发展制高点，打破传统固态模式，降低经济发展制约因素，调整生产力、生产方式和经济增长方式，促使产业经济转型升级发展，成为现阶段各国政府、学者研究的聚焦点。

本课题研究，首先从数字经济的基本概念、基础内涵和应用衍生入手，全面研究数字经济“出现—萌芽—发展—壮大”的各个阶段，总结归纳其主要特征，构建数字经济理论研究体系“画像”，对比国内外数字经济理论研究与应用基础研究，总结轨迹特征，分析发展趋势，为玉溪市数字经济发展和本土化数字经济理论体系构建提供有力的理论支持。

其次，数字经济并非是一个孤立的存在，它具有全局性、全盘化、高辐射性、强带动力的特征，数字技术不断向传统产业渗透融合，驱动数字经济成为重要的经济增长极，带动经济整体复苏的同时，为其他产业注入新的活力和动力，引领各国经济增长的效用明显。通过对数字经济发展先行国和地区做出研究分析，归纳其数字经济融合发展的趋势及特征，梳理总结其数字经济战略部署和经验做法，探寻与我国数字经济应用发展的递进式关系。近年来我国重视数字经济的发展，从基础概念提法的引进，到构建具有中国特色的数字经济理论体系，再到数字产业化、产业数字化的“两化”建设；如何从一个尚处于工业经济发展阶段的跟随国，飞跃到数字技术融合应用、数字经济建设发展的践行国，全国各省市对数字经济发展所做出的战略部署、路径设计、数字技术创新革命、数字全域化推进等显得异常重要。目前，数字经济应用发展已快速渗透到我国社会经济建设的各个层面，带动经济迅猛发展，形成具有中国特色的数字经济建设体系和发展之路。通过对国内数字经济发展先行省市和地区做出比较分析和研究，分析影响我国数字经济发展的要素及现状特征，总结建设发展经验及发展趋势，为更好地建设和发展玉溪市数字经济提供高效、精准的应用支撑。

再次，数字经济的发展是基于一定的产业发展基础和经济社会发展水平。通过对玉溪市经济社会发展基础条件、支撑玉溪市数字经济发展核心要素及玉溪市数字经济发展现状进行调研分析，总结玉溪市数字经济发展中的特点、问题、发展优势和机遇，为更好结合玉溪市经济社会发展的实际，发挥地方特色及产业优势，建设具有玉溪特色的数字经济发展路径提供有效依据。

最后，基于玉溪市经济发展“5577”战略部署和数字经济发展“12310”指导思路，及《玉溪市数字经济发展规划（2020年—2025年）》等政策措施，从玉溪数字经济发展状况、发展趋势和格局出发，把握时代机遇，提出对玉溪市数字经济发展的转型对策建议：大力推进数字产业化、产业数字化建设，促进数字技术与实体经济深度融合，促进产业生产要素的重组与变革，驱动企业转型发展，形成新业态、新经济增长方式；推进数字化政府、城市、社会治理体系建设；规划布局数字经济发展的区域战略格局，构建数字经济发展的制度保障体系。着力打破制约因素，重塑经济发展意识形态，促进“四化融合”，推进“两型三化”现代产业建设；去产能调结构、促转型提升级、创新驱动、优化营商、换道超车；推动玉溪市经济社会向“数字+”能动式迭代发展，构建玉溪市数字经济发展生态体系，打造数字玉溪，推进玉溪市全域化数字经济建设，培育经济发展新高地，引领玉溪市数字经济高质量发展，促进玉溪市经济社会跨越式发展。

2020年是我国全面建成小康社会的决胜年，“十三五”规划收官、“十四五”规划布局启动的关键时刻。玉溪市要进一步重视数字经济建设，构建数字经济理论研究体系，规划部署数字经济发展战略，深化数字技术革命，加强数字经济政策引导，共建共享数字资源，加快数字化进程，加速新一代数字技术、设施和实体经济、传统产业深度融合建设，凸显玉溪数字经济快速发展引擎；进一步创新数字经济发展思路与路径，围绕新产业、新业态、新模式、新经济发展，着力建设全省数字经济发展先行区，提升玉溪市在全省数字经济领域的竞争能力，形成全面开放新格局，面向南亚、东南亚的数字经济示范区和创新中心，形成多元参与、成果普惠数字经济发展的“玉溪模式”。

一、数字经济理论综述

（一）数字经济概念及内涵

数字经济是随着信息技术、计算机互联网技术、智能通信设备演进下的新生代产物，是人类社会经济发展的新形态与新阶段，成为世界经济创新发展的主流模式和全球经济重要组成部分。

1.数字经济概念

数字经济概念出现于20世纪90年代，由经济合作与发展组织（OECD）首先提出，认

为数字经济是通过电子商务实现和进行的商品和服务贸易[①]。

世界主要国家和地区对数字经济概念的界定，一定程度上反映了该国对数字经济的理解和应用，其侧重点各有不同。譬如，以美国为代表的早期数字经济先行国认为，数字经济主要指电子商务或由电子商务引起的贸易行为，电子商务及使电子商务成为可能的信息技术产业成为构成数字经济两个方面，电子商务是进行交易的手段，信息技术产业是数字经济变革的发动机，支持电子商务的基础。澳大利亚则基于社会进程的角度出发，认为数字经济是指通过互联网、移动电话和传感器网络等信息和通信技术，实现经济和社会的全球性网络化，促进生产、提高国际竞争地位、改善社会福利的必然选择。英国从经济产出的角度，认为数字经济是指通过人、过程和技术发生复杂关系而创造社会经济效益，具体而言是各类数字化投入带来的全部经济产出。韩国和法国从产业角度界定，指包括互联网在内的信息通讯产业为基础进行的所有经济活动，依赖于信息通信技术的行业。俄罗斯从根本目的界定，指为保障俄联邦国家利益为目的在生产、管理、行政等过程中普遍使用数字或信息技术的经济活动[②]。

当前，对数字经济概念的界定，各国尚未有统一标准。我国认为数字经济是“以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动”[③]。本课题从两个方面维度界定数字经济概念：

(1)狭义方面

指一个新经济系统。数字技术和信息通信技术的介入，使生产、销售和消费等经济活动及经济环境发生根本变化，实现社会经济资源的快速优化配置与再生，促进社会经济高质量发展的经济系统。

(2)广义方面

是指数字技术和信息通信技术的介入，以数字化的知识和信息为关键生产要素，以数字技术创新为核心驱动力，以现代信息网络为重要载体，通过数字技术与实体经济及社会各层面深度融合，提高经济活动和社会活动的数字化、信息化、平台化和智能化水平，推动传统产业向现代化产业体系转型升级，加速经济发展与政府治理模式重构。包括三个方面：一是由数字生产、数字建设、数字市场、数字消费等数字化商务活动构建的全新经济体系；二是由数字政府、数字治理、数字服务等数字化信息服务管理构建的全新社会治理体系；三是市场主体（消费者、企业、政府）和市场各要素间通过网络通信基础设

① 逄健，朱欣民．国外数字经济发展趋势与数字经济国家发展战略．科技进步与对策，2013年4月第8期

② 田丽．各国数字经济概念比较研究．经济研究参考，2017年第40期

③《二十国集团数字经济发展与合作倡议》.G20杭州峰会，2016年

施、数字技术和信息服务加速信息转化，推动数字产业化、产业数字化和全域数字化社会转型发展，使社会资源配置—商业模式优化—产业转型升级—管理职能模式变革，使市场交易扩大，社会经济持续性增长，形成包容、创新、高效发展的生态社会经济体系。

2.数字经济内涵

(1)数字经济是信息化发展的高级阶段，是更高级的社会经济形态

科技革命的推动，社会经济形态时代迭代："农业经济—工业经济—知识经济—信息经济—网络经济—数字经济—智能经济"，数字经济时代的生产要素和生产关系发生变化，以云计算、大数据、人工智能、互联网为代表的新一代数字信息与网络通信技术成为新生产力发展载体，数据成为关键生产要素，数字信息技术融合应用、企业数字化转型、社会全要素数字化升级成为创新经济发展的重要推力，产品与服务、市场、技术、产业、政策是数字经济发展的五大核心要素。

(2)数字经济的本质是信息化数字技术的生产与应用

新一代信息技术规模化、产业化发展，并与实体经济深度融合，推动"两化"为主线的数字经济发展。数字产业化是数字经济发展的基础，产业数字化则是数字经济发展的驱动力，由于数字经济非自主虚拟空间，存在市场监管、政府治理与社会系统风险等方面的问题，数字化治理成为数字经济"两化"发展中的配套体系。

(3)数字经济是创新经济新形态与发展新模式的包容体

数字技术扩大数字经济行业应用范畴，移动互联网扩充数字经济涵盖的经济形态，共享经济成为数字经济发展中新经济形态的代表。根据数字技术应用侧重的不同，衍生出不同类型的数字经济发展模式，譬如，基础型数字经济、资源型数字经济、技术型数字经济、融合型数字经济、服务型数字经济等。

(4)数字经济呈现多层次、包容广、拓展快的内涵和外延

随技术和应用层面的开发，数字经济构建包含四个层级，①技术层，以数字交易为主的数字基础设施(硬件、软件、通信技术、网络和人力资本等)；②要素层，以数字交易活动为主的数字化交易(在线销售、企业内部数字化管理：MIS、MRP等)；③产业层，以数字化商业为主全网络电商运营活动，包括采购、生产、销售到配送全过程的数字化商务活动以及ERP、CRM、EDI等；④虚拟经济层，以纯粹数字化的"虚拟物品"交易为主的经济和社会活动(网络社交、互联网搜索、大数据资源、共享经济和数字化治理等)。

通过数字经济发展程度指数衡量数字经济发展程度，衡量指数取决于：①数字化就绪程度，即技术层，作为发展的基础层面，是数字经济发展程度的直接标志之一；②数字化普及程度，即要素层，是数字经济发展的受众基础，体现数字经济的需求大小；③数字化运用程度，即产业层，是经济基础，体现社会经济数字化应用情况；④数字化运用能力，

即虚拟经济层，是智力基础，体现数字经济发展的潜力；⑤创新竞争力，数字经济通过技术创新引领商业模式创新，并以底层技术创新为数字经济发展基础，两者正相关。此外，通过数据、信息、知识和智慧四个层级区别数字经济发展中数字技术运用程度。

(5)数字经济基本概念反映数字经济测算体系构成

数字经济测算体系一般由三部分组成：①数字经济规模构成GDP或商务部门增加值的一个部分；②数字技术对所有产业的动态影响；③数字经济活动对生产率和GDP增长的影响。美国普查局Thomas(2001)基于对数字经济概念的认知上，列出数字经济测算的三个组成部分[①]：①电子业务基础设施，用于支持电子业务和电子商务的经济基础设施，包括硬件、软件、电信网络、支持服务、用于电子业务和电子商务的人力资本；②电子业务，组织中以计算机网络作为媒介的活动；③电子商务，通过计算机网络进行的产品和服务的销售。

(二)数字经济特征

1.数字化与高效性

数字技术渗透到生产、分配、交换和消费等社会再生产全部环节，数字技术的发展促使传统产业改造升级，不断催生出新产业、新技术、新产品、新业态；同时降低信息获取成本使经济社会发展中的交易成本大幅降低，经济组织结构扁平化发展，建立产销直接联系，经济活动更少受到时空因素制约，降低交易成本，提高经济效益，技术创新、技术扩散、产品开发和价值创造快速迭代。

2.融合性与高渗透性

数字化和网络信息技术导致产业融合、产消融合，在供给侧，数字技术在产业间高度渗透，信息技术产业迅速地向第一、第二产业扩张，与三次产业的细分行业日益融合，界限模糊，新兴产业和新型业态不断涌现，产业边界模糊，产业相互融合；在需求侧，数字经济下的商业模式以消费者为中心，消费者广泛参与到产品价值链中的研发、制造和营销等环节，消费者变为“产消者”。

3.普惠性与分享型

数字技术使经济增长、就业和公共服务水平大幅提高，平台成为数字经济惠及企业及个人用户的重要方式，无论是公共部门还是私人部门均可受益；通过“互联网+”构建无限技术平台，形成分享经济新业态。

4.智能化与互联化

人工智能引发链式突破，推动生产和消费从工业化向自动化、智能化转变，生产效率

① 洪兴建.数字经济:内涵、核算与评价,中国统计

再次实现飞跃，推动工业社会重新洗牌，网络、信息、数据、知识成为经济发展的主要要素，改变生产要素结构；世界银行研究认为："宽带普及率每提升10%，带动GDP增长1.38%"，物联网快速渗透到各个领域，信息流、资金流、人流、物流、车流等在经济各个领域层面形成网状结构，依存度增强，向开放共享的互联互通状态发展。

5.速度型经济与边际效益递增

网络信息技术光速传输信息的特点，突破地域和时空限制，整合要素，使社会经济活动在更小的空间单元和时间跨度内完成，加快经济活动节奏；数字经济边际成本递减的同时，具有累积增值性。

6.生态可持续性

有效杜绝传统工业生产对有形资源、能源的过度消耗，造成环境污染、生态恶化等危害，实现社会经济可持续发展。

（三）数字经济理论研究体系的发展与内容范畴

1.数字经济理论研究体系的发展

从概念形成到理论体系构建到应用发展研究，越来越多的学者着手研究构建数字经济理论体系及其发展规律趋势，以期在新一轮经济创新发展中抓住时代机遇，抢占经济发展制高点。网络通信、信息技术、生产要素变化和社会资源配置机制、信息化发展程度、科技和社会经济发展水平等诸要素影响着数字经济发展历程，以北美、欧洲和亚洲为代表先后出现数字经济理论和应用基础研究体例。以时间维度看数字经济理论研究体系发展的七个阶段:

（1）20世纪40年代至60年代，单部门信息经济阶段①。以第二代晶体管电子计算机和集成电路发明应用为标志，开启信息经济学研究阶段，研究聚焦微观信息经济，强调信息要素作为经济活动重要投入和产出，并反作用于整个生产过程，信息经济等同于信息产业直接贡献，"向市场提供信息产品或信息服务的那些企业"是重要经济部门（1962年美国经济学家马克卢普）。

（2）20世纪70年代，数字生产阶段。计算机技术革命为标志，进入计算机时代，研究聚焦于将数字信息作为生产要素投入到经济活动中，发挥动态、可复制和低成本优势，降低经济活动成本，推动生产力发展，扩大经济活动范围。

（3）20世纪80年代，双部门信息经济阶段②。加速数字技术扩散和数字技术与其他经济部门交互发展，研究聚焦除"第一信息部门"外的"第二信息部门"，即融合信息产品和服务的其他经济部门（1977年，美国经济学家马克·波拉特），信息经济等同信息产业贡

① 鲁春丛.发展数字经济的思考.网络空间战略论坛,2018.03

② 鲁春丛.发展数字经济的思考.网络空间战略论坛,2018.03

献加上融合领域的间接贡献。

(4)20世纪90年代,网络经济(数字网络)阶段。以世界联网的商业用户首次超过学术研究用户为标志[①],进入网络经济阶段,网络建设及应用高速发展,数字信息通过互联网改变传统经济活动和生产方式的基本规律,数字化信息制造双向多向及多线程,改变经济增长方式和规律,成为经济发展主推力。1994年数字经济首次被提出,1995年"数字经济之父"Don Tapscott提出数字经济概念,世界经合组织、MIT媒体实验室、美国商务部成为数字经济基础理论研究领军者,《数字化生存》《信息时代三部曲》推进数字经济理论研究热潮向全球蔓延。

(5)21世纪初,数字化建设阶段[②]。以广泛通过二进制形式存储各类信息为标志,正式开启数字经济时代,信息存储和计算载体建设成为数字经济发展的关键,推进数字化建设进程,基于数字化信息的大爆炸与摩尔定律,聚焦数字经济发展的预测研究。

(6)21世纪10年代,数字经济阶段。以共享经济为代表,多样化新经济形态的出现为标志,进入全域型数字化发展阶段,聚焦整个经济领域的数字化研究,及数字化的信息在经济中的作用,数字经济理论与应用基础研究成为经济学和管理学交叉研究的创新领域和热点问题。

(7)21世纪10年代后至今,数字社会阶段。数字化信息作为经济活动要素,成为数字经济发展主推力,智能化融入社会各方面,成为社会的有机组成部分,形成数字经济社会,聚焦研究数字经济多要素理论构建及社会各领域发展及治理规则。

2.数字经济理论研究内容及范畴

数字经济理论研究内容和范畴主要集中四个方面:

(1)数字经济理论创新研究,包括数字经济微观理论和宏观理论创新,譬如,数字经济促进经济增长和发展的内生动力逻辑、源泉及运行方式创新,投资、贸易、消费及对金融、就业的影响。

(2)数字经济应用基础研究,包括数字经济驱动力和应用主体研究,譬如,数字经济在第一、二、三产业中的应用与体系构建,平台化和生态化融合路径,聚焦数字经济对现代产业体系、经济增长、投资、外贸、消费、就业等经济主体的影响,促进经济高质量发展。

(3)数字经济测度体系研究,包括经济比重统计和数字经济与现代产业体系关系构建。

(4)数字经济治理研究,包括社会经济治理、政府治理和数字经济的市场监管等。

(四)数字经济理论研究体系国际比较

对比分析国内外数字经济理论研究成果、理论体系构建和理论研究趋势,归纳如下

① 唐杰.全球数字经济发展现状分析及展望.经济研究参考,2018年第51期

② 唐杰.全球数字经济发展现状分析及展望.经济研究参考,2018年第51期

几方面特征：

1.欧美数字经济先行国发展基础较好，数字经济概念提出较早，理论研究成果较为丰富；我国数字经济概念的提出和理论研究雏形构建相对较晚，理论研究成果逐步积累。

2.国内处于数字经济理论研究初期阶段，尚属于“跟随者”，主要针对国外现有学术成果或数字经济建设发展体例的研究，理论发展及应用滞后于欧美等数字经济先行国和地区。以1998年中国社科院姜奇平翻译出版美国商务部文献《浮现中的数字经济》(TheEmerging DigitalEconomy)为典型代表，引起了国内学术界和应用领域对电子商务和信息产业的极大关注，开启了用经济学规范理论对数字经济进行分析研究和探索。通过大量外来文献进行研究，譬如，美国商务部每年的数字经济报告；通过国际研究对比，结合我国国情，开始对国内数字经济进行全面而系统的理论研究构建，譬如，《体验经济—来自变革前沿的报告》(姜奇平，2002年)，《美国数字经济研究》(何枭吟，2005年)，《数字经济与中国发展》(张新红，2016年)。

3.在“两化”融合方法与应用情境的理论研究中，我国以“追赶者”的角色采取不同的“两化”融合应用模式，发达国家采取信息化与工业化串行模式，我国则采取并行模式，即发达国家是先有工业化后有信息化，我国则是工业化尚未完成的情况下，信息化与工业化并举发展。

4.全球化进程加快，数字经济成为开放经济的重要驱动力，理论研究初期，诸多国际学者聚焦于数字经济水平的国际比较研究，强化融合应用后，聚焦于单一国别数字经济理论应用的深度研究。

5.根据数字经济战略导向的不同，各国理论研究重点有所区别。譬如，我国数字经济理论研究侧重经济转型、产业升级和安全治理等方面；美国数字经济理论研究侧重基础设施建设、技术创新、网络安全与国际治理等；英德等欧洲国家侧重研究数字经济发展及技术创新方面。

6.数字经济深度融合与应用，不断推进数字阶段进程，国内外不断完善数字经济理论研究体系，由于学术界对数字经济理论研究较零散，存在诸多理论研究空白或问题，基础理论研究滞后于指导数字经济发展的需要。譬如，区域经济一体化和地方产业经济发展融合方面，数字经济发展对地方经济发展贡献方面，数字经济发展规律和未来发展趋势方面，数字社会阶段发展规律及虚拟网络治理，数字素养提升及数字经济理论创新研究等。我国有机会作为“原创者”开展原创性质的重大应用基础研究，譬如，数字经济对现代产业体系、经济增长、投资、外贸、消费、就业等经济主体领域影响研究，促进经济转型升级及高质量发展等方面。

二、国外数字经济发展趋势特点与应用典型

（一）国外数字经济发展趋势及特点

数字技术不断向传统产业渗透，数字化、网络化、智能化持续推进，数字经济成为重要的经济增长点，带动经济整体复苏的同时为其他产业注入新的动力和活力，引领各国经济增长的效用和影响日益凸显，对比研究主要发达国家和发展中国家数字经济发展状况，呈现几方面的发展趋势及特点：

1.数字经济总规模呈扩大和快速增长趋势，占GDP比重提升，经济引领地位增强，经济驱动效果明显。2017年，G20国家数字经济总规模26.17万亿美元，高于GDP增速2.12%；美国数字经济总量11.50万亿美元（全球第一），占GDP59.28%；中国数字经济总量4.02万亿美元（全球第二），占GDP30.52%；数字经济占GDP比重最高的国家分别是德国（61.36%）、英国（60.29%）、美国（59.28%）①。

2.数字经济占行业增加值比重提升，三产渗透特征明显。2017年农业、工业、服务业中数字经济占行业增加值比重为9.63%、20.45%、28.99%，三产渗透率高于二产，二产高于一产。

3.基础设施投资呈提升态势。ICT作为投资形式进行数字经济发展测算衡量，ICT领域消费越高经济实现更快增长，ICT消费占国家GDP比重越大国家数字经济发展情况越好，ICT消费全球主导力量集中在发达国家市场，发达国家数字经济较发展中国家更为先进，各国ICT消费普遍呈现快速提升态势，发展中国家ICT市场增长较快，在ICT基础设施建设领域投资不断增长，以推动自身ICT产业发展。

4.资源禀赋、产业发展基础和比较优势影响，各国数字经济发展差异性凸显。譬如，韩国、墨西哥主要为工业数字经济优先发展国家，中日法主要为服务业数字经济优先发展国家，俄罗斯、澳大利亚、南非则为农业数字经济发展较快的国家，英德美三产数字经济较为均衡。

5.发达国家或数字经济先行国的数字经济规模基数普遍高于发展中国家，增速低于发展中国家。受国家经济社会发展水平、网络通信基础设施建设和数字技术创新研发力度等要素制约和影响，前者数字产业化布局较早，呈规模增长且增速平稳，传统产业数字化转型驱动力较强，产业数字化驱动数字经济增长能力较强，普遍形成了产业数字化占比高于数字产业化的发展格局；后者则相反。譬如，2017年美国、中国、德国、日本和英国产业数字化规模超1万亿美元，占GDP比重分别为52.13%、25.42%、55.13%、40.18%和53.23%②。

① 数据来源：张琳.汪明珠.G20国家数字经济实力对比与发展特征.政策瞭望,2019年7月

② 数据来源：张琳.汪明珠.G20国家数字经济实力对比与发展特征.政策瞭望,2019年7月

6.区域经济一体化发展格局影响域内数字经济发展水平。譬如,欧盟数字经济综合实力较强,数字经济发展较为领先,各国数字产业化与产业数字化实力差距小,占GDP比重平均值约44.7%;亚洲5国对数字产业化较重视,成为拉动数字经济的关键部分,数字产业化平均占比约21.7%①。

7.全球数字经济发展水平呈阶段式差异,构成全球数字经济发展"雁阵"格局。经济社会发展水平、创新竞争力等决定国家数字经济发展规模和快慢,美国数字经济总量及行业发展水平处于全球前列;中国、日本、德国、英国、法国、韩国加紧布局数字经济关键领域;印度、巴西、加拿大、意大利、墨西哥、俄罗斯、澳大利亚、印度尼西亚与南非处于数字经济发展第三梯队。

8.数字市场与数字消费联为一体,朝着移动商务方向发展。电子零售业和移动商务发展迅猛,作为数字经济重要组成部分,移动商务增速超过电子商务增速。数字城市成为数字经济发展最主要的市场和平台,成为城市化进程和发展的新内涵和新形式。

9.发展数字经济并上升至国家战略高度。世界经济进入数字经济时代,推动数字经济发展,提升国家竞争力、促进经济增长、社会发展,抢占数字时代制高点,成为各国关注的重点,主要发达国家和经济体已将数字经济作为提高国家竞争力的战略重点,上升到国家战略高度,出台数字经济发展战略与政策,推进数字化进程。

(二)国外数字经济发展典型分析

以美、英、澳、日四国为应用典型,围绕技术研发与应用、产业融合与转型、战略部署与发展等,研习数字经济成为国家经济社会发展重要动力的同时各行业领域的应对及变革。

1.美国

作为全球最大经济体,较早提出数字经济理论研究并建设发展数字经济的国家,数字经济总量及行业发展水平处世界前列。2017年数字经济规模约10.2万亿美元,占GDP比重56.9%②,数字产业化规模约1.39万亿美元,占GDP的7.15%,增速3.35%,产业数字化发展较快,其中,农业数字经济占比约10%—20%,工业数字经济稳步增长,服务业数字经济占行业增加值比重约55%③;2018年全球数字经济国家竞争力排名第一。数字化、网络化普及程度较高,数字与网络技术普遍应用于政府、社会、家庭、民众,政治、经济、科技、教育、军事、文化各方面。

2009年投入200亿美元建设政府"云计算",推出政府数据开放网站(Data.gov)和移动

① 数据来源:张琳.汪明珠.G20国家数字经济实力对比与发展特征.政策瞭望,2019年7月

② 鲁春丛.发展数字经济的思考.网络空间战略论坛,2018.03

③ 张琳.汪明珠.G20国家数字经济实力对比与发展特征.政策瞭望,2019年7月

公共服务建设；2010年出台国家数字经济战略（National Broadband Plan），推出《释放无限宽带革命》议案，推出政府数据开放网站（Data.gov）和移动公共服务建设，政府主导提供公共产品和公共服务推进数字政府建设，每年专项拨款39亿美元建设和改造宽带网络，保证各地区学校和图书馆都能享受高速稳定的宽带连接；2015年通过《网络安全法》，成为规制网络信息安全较为完备的法律，其关注点是网络安全信息共享的参与主体、共享方式及隐私保护规定等；2016年投入140亿美元加强网络数据安全①，从完全设施建设、安全人才培养等五个方面全面提升数字经济安全水平；到2020年为至少1亿个家庭提供最低100Mbps的实际下载速度和最低50Mbps的实际上传速度；到2025年实现500兆赫的商业无线宽带全覆盖②；建立公民的数字身份和电子文档验证系统（包括电子账单系统），发布“网络空间国际战略”，将网络空间视为与国家海、陆、空、外太空同等重要的国家战略性基础设施，并将网络空间安全提升到与军事和经济安全同等重要的地位。

2.英国

欧洲地区数字经济发展的典型代表，全球数字经济最为发达的国家之一。数字经济规模达1.4万亿美元，占GDP比重约48.4%，2018年全球数字经济国家竞争力排名第四③。鼓励本土数字科技企业成长，吸引国外科技创新企业共同发力促进数字产业化发展，数字产业化规模超过1000亿美元，产业融合和产业数字化发展较快，占比增幅约0.5%—1%，农业数字经济占行业增加值比重超过20%，服务业数字经济占行业增加值比重大于55%④。

出台《数字大不列颠》《数字英国》《数字经济2010年法案》《英国数字经济战略》（Information Economy Strategy of the United Kingdom,2013年）、《数字经济战略（2015—2018）》（2017年更新）等政策方案及战略，英国以打造世界“数字之都”，主导世界数字经济时代为目标，聚焦优势领域，通过数字经济重构英国的全球竞争力。在基础设施建设方面，提高宽带网络连接速度，2015年2Mbps宽带覆盖率100%，2017年24Mbps超高速宽带覆盖率95%；强调建设下一代数字网络设施，投入4.4亿英镑建设经费，明确“打造世界级数字基础设施，使宽带接入变成公民权利，加快网络全覆盖、全光纤和5G建设三方面的基础设施建设”战略目标和方案；强调数字技术及产业应用标准的制定、协同和优化，联合标准制定领域的相关机构、利益相关者共同推进“英国标准”，使其纳入标准和服务体系中，抢占国际标准的制高点，提高英国未来的全球影响力；数字企业和数字政务方面，应用网

① 唐杰.全球数字经济发展现状分析及展望.经济研究参考,2018年第51期
② 唐杰.全球数字经济发展现状分析及展望.经济研究参考,2018年第51期
③ 鲁春丛.发展数字经济的思考.网络空间战略论坛,2018.03
④ 张琳.汪明珠.G20国家数字经济实力对比与发展特征.政策瞭望,2019年7月

络进行业务运作的企业增多，85%以上的企业拥有自己的网站，规模越大的企业越倾向于利用互联网和ICT进行宣传和经营、网络采购、与政府部门互动联系，超过90%的企业通过网络向相关政府部门提交申请表格。

3.澳大利亚

数字经济规模约5000亿美元，占GDP比重10%—20%，产业数字化规模超1000亿美元，占GDP比重约13%—35%，2018年全球数字经济国家竞争力排名第九，产业数字化比例增长超过1%，是农业数字经济发展较快的国家①。

2011年出台《澳大利亚国家数字经济战略》(Government's 2011 National Digital Economy Strategy)，全球较早提出数字经济战略的国家，旨在2020年成为世界领先数字经济国家，缩小首都和其他地区网速鸿沟，战略涵盖8个目标领域：到2020年，家庭宽带接入率为经济合作组织前5名；企业及非营利机构互联网使用率进入经合组织前5名；为九成以上的老人、母婴、慢性病人建立电子健康档案；远程医疗方面，使25%的专家能为边远地区病人提供远程医疗保健咨询服务；在线教育方面，学校、大学等高等教育机构利用互联网创新教育模式，扩大在线学习的比例和机会；远程办公及电子政务方面，提高远程办公水平，使12%的人脱离传统办公场所，使八成的人可以通过互联网实现与政府的沟通。聚焦电子档案和远程医疗，2020年前把老年人、母亲、婴儿、和慢性疾病患者能够访问的共享个人电子健康记录比率提高90%，构建网络安全和解决数字安全问题。

4.日本

亚洲地区较早研究和发展数字经济的国家。2018年全球数字经济国家竞争力排名第七，数字经济规模约2万亿美元，占GDP比重47.5%②；日本立足信息通信产业优势，重点推动数字产业化发展，支持科学技术创新，数字产业化规模约3919亿美元；农业数字经济渗透比重10%—20%，服务业数字经济发展水平快于农业与工业，是服务业数字经济优先发展的国家，日本服务业中研发及其他商业活动：金融、公共管理和社会保障数字经济渗透率分别为78.1%、65.8%和48.9%，工业中数字经济发展相对较快的电子设备制造、机器设备制造、汽车制造数字经济渗透率为41.4%、32.5%和18.4%③。

2014年出台《日本国家数字经济战略》(Declaration to be the World's Most Advanced IT Nation)，旨在2020年成为全球最发达的IT国家。网络基础设施建设方面，提高国际信息技术基础设施(如海底光缆)的冗余；鼓励建设分布式网络；鼓励ICT部门研究和实验开发方面，强调支持超高速网络传输技术、数据处理和模式识别技术、传感器和机器人技

① 张琳.汪明珠.G20国家数字经济实力对比与发展特征.政策瞭望,2019年7月

② 鲁春丛.发展数字经济的思考.网络空间战略论坛,2018.03

③ 张琳.汪明珠.G20国家数字经济实力对比与发展特征.政策瞭望,2019年7月

术、软件开发和无损检测、多语种语音翻译系统；数字政府建设方面，提出建设“一站式”电子政务门户网站和公共部门数据库，让任何人在任何时间、任何地点，通过一站式电子政务门户访问公共部门数据，享受公共服务，建立更加便利、标准、高效、简洁、透明的政府。科教文卫及各产业融合发展方面，通过数字技术和信息实现产业结构转型、产业融合发展及培育新产业，提高产业国际竞争力，使处于国际领先地位，推动电子商务和管理以及商业流程再造过程中的创新，整合数字化技术，促进生产服务领域高附加值产业的发展；通过整合通信技术和数字无线电、广播，推动媒体产业发展；通过数字技发展，带动经济社会发展，提高居民生活质量；通过全球开发与合作，提高数字产业国际竞争力；将数字技术融入生活，通过电子医疗保健建立居民个人电子健康档案，加大医疗机构数字化和医疗机构数字基础设施建设力度，促进远程诊疗技术、电子健康记录（EHR）、医疗处方和配药信息电子化等提高医护人员的知识技能，提升医疗服务水平和质量；提升教育数字化水平，加大对教育机构信息教育和数字技术设施的投入，加快远程教育发展，通过教育和人力资源领域建设，提高学生学习欲望和专业能力以及利用信息的能力，培养拥有较高数字能力的专业人才。数字安全方面，2014年实施《数字安全基本法案》，2015年数字安全战略小组撰写国家数字安全战略，出台《e—Japan》《u—Japan》《i—Japan》《ICT成长战略》《智能日本ICT战略》《集成创新战略》和《综合创新战略》等战略规划方案，从智能制造、数字化人才培养等领域推动数字经济发展，建立安全活力数字化社会，实现信息技术的方便使用，突破数字技术使用的壁垒，确保信息安全，通过数字技术和信息在社会经济中的渗透扩散打造全新日本。

三、我国数字经济发展趋势及特点

（一）我国数字经济发展趋势

我国数字经济的发展，大致经历了萌芽期（1994年—2002年），以中国正式接入国际互联网，进入互联网时代，国内互联网行业崛起为显著特征；高速发展期（2003年—2012年），以电子商务的快速发展带动数字经济由萌芽状态进入发展阶段，“淘宝网”“支付宝”“博客”“腾讯QQ”相继应用，把数字经济发展推入新阶段；成熟期（2013年—至今），网络信息技术、智能化应用发展到新阶段，以数字化、网络化、智能化为特征的数字经济发展逐步上升到国家战略高度。

近年来，在全球性共识推动下，我国十分重视数字经济的发展，从数字经济概念式引入到融合应用，快速渗透到社会经济建设的各个层面，带动经济发展。2015年7月，以《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》为重要开端，2015年12月，习近平总书记在第二届世界互联网大会上发表主旨演讲指出：中国将推进“数字中国建设”。2016年，G20峰会提出“发展数字经济，促进全球经济增长”，习近平主席对数字经济的论述得

到广泛共识;2017年10月,党的十九大报告肯定了“数字经济等新兴产业蓬勃发展对经济结构优化的深远影响”,及2020年国务院《政府工作报告》等,不断强化数字经济发展,全面推进我国数字经济建设已成为国家、政府顶层设计及业界的焦点。

2020年是我国全面建成小康社会的决胜年,“十三五”规划收官、“十四五”规划布局启动的关键年。国家层面和各省市重视数字经济建设,积极构建数字经济理论研究与应用体系,部署规划数字经济发展战略与政策引导,深化数字技术革命,共建共享数字资源,加速数字技术与实体经济、传统产业深度融合,创新数字经济发展思路与路径,推动数字经济发展。在战略思想、基础建设、行业融合应用、发展环境优化、数字治理等方面均取得显著进展。

1.数字经济发展战略方面

(1)数字经济发展已上升为国家战略。2017年国务院总理李克强首次将数字经济写入政府工作报告,“数字经济”正式提升到国家层面;2018年政府工作报告提出“数字中国、网络强国”,数字经济成为助力数字中国发展的关键引擎;2019年,政府工作报告提到要继续壮大数字经济;2020年5月22日,李克强总理在《政府工作报告》中指出,要继续出台支持政策,全面推进“互联网+”,打造数字经济新优势。

(2)“国家—省—市”全面推进数字经济战略布局规划,地方政府高度关注数字经济建设,20余个省份先后出台省级数字经济战略,社会各界高度认同数字经济发展的重要性,省级层面战略部署基本完成。

2.数字经济政策规划方面

(1)各级政府高度重视,从中央到地方陆续出台数字经济政策,不断完善政策引导。2019年起加快建立数字经济政策体系,规划数字经济新一轮政策布局,实施“数字+”“互联网+”重大工程。

(2)我国数字经济“国省”二级政策体系基本成型,2019年下半年,政策布局加速向三四线城市及县区推进。据不完全统计,2017年到目前,全国主要省市发布数字经济发展相关政策及规划100余项。

(3)通过政策引导和扶持,大规模数字经济重大工程建设全面铺开,数字基建全面发力,大数据综合区、数字经济产业园区等建设重点,人才引进,传统行业动能转换成效凸显。

(4)2020年,我国数字经济政策呈现三大延伸:一是向市、县/区级延伸,二是向细化领域(如工业数字经济、数字文化等)延伸,三是向与传统经济结合落地延伸。

3.数字经济理论研究方面

基于西方发达国家数字经济理论建设经验,国家政府政策推动引导,结合我国数字经济发展的国情,构建和形成具有中国特色的数字经济理论体系,完善已有理论成果的

同时，个别领域具备开展原创式研究条件，逐步丰富我国数字经济理论研究成果。

4.数字经济基础要素方面

（1）党的十九届四中全会首次提出，将“数据”作为生产要素参与收益分配，数据以资产形式进入价值体系，“数据”在生产生活中应用将被提高。

（2）庞大的市场体量和网民数量、迅速发展的移动互联网、多元化移动应用、电子商务和移动支付领先全球水平，都成为支撑我国数字经济规模迅速扩张的基石。2019年我国网民规模8.54亿人，互联网普及率61.2%，光纤接入用户规模3.96亿户，移动通信基站总数732万个[①]；据2020年7月央视网报道：2020年上半年我国手机上网流量达到720亿GB，占移动互联网总流量的96.6%。

（3）信息技术为核心的新型基础设施建设不断夯实我国数字经济发展基础。新基建、新兴技术产业、智能化基础设施建设布局加快，2019年正式进入5G商用元年，开启5G规模化部署，设立上海、深圳、济南—青岛为人工智能创新应用先导区，阿里、百度、华为赋能企业数字化、智能化转型建设。

5.数字经济建设发展方面

（1）我国数字经济总量扩张，呈持续快速增长态势，数字经济领域成为吸纳劳动力重要渠道。2019年数字经济总量约35.9万亿元，名义增长14.7%，高于GDP增速，占GDP比重36.2%，GDP贡献为76.1%，成为带动经济增长的核心动力[②]；就业岗位1.91亿个，占当年就业总人数的24.6%[③]。

（2）数字化水平逐年提升，广东、江苏、北京、浙江四省市数字经济发展较为领先，成为数字经济发展龙头省市。2018年广东省数字经济规模超4万亿元，领跑全国；江苏省规模超3万亿元，山东、浙江数字经济规模超2万亿元，上海、北京、福建、湖北、四川、河南、河北数字经济规模超过1万亿元。

（3）数字产业保持平稳快速增长，数字产业进入发展黄金期，并反作用于其他行业领域，与实体经济融合成为数字产业增长主引擎。北京、深圳、广州、上海、成都位居数字产业城市排名前五[④]。

（4）“两化”建设不断强化，数字经济内部结构呈优化趋势，产业数字化占比高于数字产业化占比，产业数字化在数字经济中逐步占主导地位，成为数字经济增长主引擎。2018年我国数字产业化规模6.4万亿元，占GDP比重7.1%，数字经济中占比20.5%，数字

① 数据来源：网络资料整理

② 数据来源：中国数字经济发展白皮书（2020年）

③ 数据来源：中商产业研究院，中商情报网

④ 数据来源：中国“互联网+”指数报告（2018年）

产业化规模全球排名第二(美国第一、日本第三);产业数字化规模24.9万亿元,GDP占比27.6%,数字经济中占比79.51%,数字经济增长贡献度约86.4%,产业数字化规模全球排名第二(美国第一、德国第三)①。

(5)数字技术产品、服务加速向各行业融合渗透,对传统产业产出增长和效率提升拉动作用增强,信息通信产业实力增强,为行业提供充足数字技术、产品和服务支持,奠定数字经济发展基础。

6.数字经济融合应用方面

(1)与传统产业融合加快,制造业数字经济推进发展。2019年两会政府工作报告提出:打造工业互联网平台,拓展"智能+"。产业数字化融合步伐加快,制造业转型升级赋能,经济结构优化升级加速。

(2)从中央到地方,不断推动数字经济产业融合,创新数字经济融合模式,培育新业态。

(3)企业依托互联网平台加快推进企业互联网技术、设备和业务的数字化,重点平台平均工业设备连接数达65万台、工业App1950个②,催生共享制造、产业链金融等新模式、新业态。

7.数字经济发展保障方面

(1)数字治理能力不断提升,数字政府建设加快,治理载体不断创新,数字政务进入发展新阶段。2016年发布《关于加快推进"互联网+政务服务"工作的指导意见》,十九届四中全会聚焦推动国家治理体系和治理能力现代化,提出构建数字政府和全国一体化政务服务平台。各地政府加速推进数字变革,通过技术创新改善政务服务供给,加强政民连接密度,朝着"共建共赢共享"模式和集约化趋势建设发展。2017年,我国在线政务服务用户规模4.85亿,占总体网民的62.9%,微信城市服务平台作为各级政府政务改革创新的载体,发展迅速,累计服务全国362个城市4.17亿名用户,覆盖全国85.98%的在线政务服务用户,类型包含公安、人社、公积金、交通、税务等30个类别,可直接办理服务数占58.42%③。

(2)运用数字技术为经济社会精准高效运行,实现社会服务高效化,营商环境不断优化。世界银行《2020年营商环境报告》显示,中国营商环境排名居全球第31位,浙江、江苏、上海、北京数字政务能力领跑全国。

8.数字经济创新发展方面

(1)通过《国家数字经济创新发展试验区实施方案》,设立创新发展试验区,加速形成可落地、可复制方案制定、推广和执行。

① 数据来源:2019—2020中国城市数字经济发展报告

② 数据来源:网络资料整理

③ 数据来源:中国"互联网+"指数报告(2018年)

(2)加强自主创新,地方创新发展试验区方案不断成熟,结合区域要素禀赋,推行数字经济差异化发展路径,推进数字经济与本地经济融合,发挥数字经济效能。

9.数字经济外延拓展方面

(1)对外数字经济合作不断加大,推动数据流通、数字经济跨国发展和数字资源的国际应用,譬如,数据跨境流通、跨境电子交易、数字贸易。

(2)朝着中外数字经济合作的深度和广度发展,通过合作企业对话,加强人工智能、数字化商业模式、人才教育培训、工业互联网等专项模块合作建设,推动企业数字化转型,促进"智能+"应用发展。

(二)我国数字经济发展特点

通过资料查阅和研究,比较分析近年我国主要省市数字经济发展关联指数(见表一),代表产业发展情况(见表二)以及我国城市数字经济发展活跃度热力分布图(见图一),归纳我国数字经济发展特征。

表一　2019年中国数字经济主要城市各类数字化指数及排名情①

城市\数字化指数	数字中国指数	数字中国指数排名	数字产业指数	数字产业指数排名	数字政务指数	数字政务指数排名	数字生活指数	数字生活指数排名	数字文化指数	数字文化指数排名
北京	35.7336	1	124.4322	1	11.8763	3	19.3548	4	4.0621	1
深圳	27.2506	2	79.7355	3	16.2660	2	16.6166	2	3.5497	2
上海	25.9412	3	91.7800	2	6.8532	4	9.6964	8	3.1900	3
广州	24.9440	4	69.7328	4	16.8387	1	19.3548	1	2.9302	4
成都	14.4048	5	40.9079	5	6.5249	5	13.5021	3	2.4039	6
重庆	12.0758	6	30.6827	7	6.4633	6	10.2514	5	2.6440	5
东莞	10.9979	7	32.7200	6	5.0957	9	9.7771	6	1.4956	11
长沙	9.3968	8	25.8391	11	5.5820	8	9.7650	7	1.2157	16
郑州	9.2098	9	27.0655	8	3.7477	11	8.9392	10	1.4343	13
杭州	9.1422	10	25.3535	12	3.9015	10	8.3597	11	1.7749	7
苏州	8.7673	12	26.1288	9	2.9031	24	7.7260	12	1.5877	10
西安	8.9927	11	25.8751	10	3.2766	14	9.3089	9	1.6047	9
武汉	8.5142	13	24.5196	13	2.9275	22	7.2575	14	1.7336	8
昆明	5.2784	20	14.8724	18	1.9614	51	5.5823	21	0.9920	19

① 数据来源:网络资料整理及数字中国指数报告(2019年)

表二　2019年数字产业10大细分行业城市排名10强①

排名	数字零售	数字金融	数字交通物流	数字医疗	数字教育	数字文娱	数字餐饮住宿	数字旅游	数字商业服务	数字生活服务
1	北京	深圳	北京	广州	北京	北京	上海	北京	北京	上海
2	上海	北京	深圳	深圳	广州	广州	北京	上海	深圳	北京
3	广州	上海	广州	北京	上海	上海	深圳	深圳	上海	广州
4	深圳	广州	上海	成都	深圳	深圳	广州	广州	成都	深圳
5	成都	重庆	成都	东莞	郑州	成都	成都	成都	广州	成都
6	重庆	成都	东莞	上海	东莞	重庆	杭州	杭州	重庆	杭州
7	苏州	东莞	杭州	长沙	西安	东莞	苏州	重庆	杭州	南京
8	东莞	武汉	重庆	佛山	成都	苏州	南京	南京	东莞	天津
9	天津	佛山	南京	重庆	重庆	武汉	天津	苏州	苏州	苏州
10	杭州	郑州	苏州	苏州	长沙	佛山	重庆	天津	武汉	重庆

图一　中国各省份城市数字经济发展热力图

注:热力图中,颜色越红,表示数值越大,数字经济活力越大。

① 数据来源:网络资料整理及数字中国指数报告(2019年)

1.我国数字经济发展呈现区域发展不均衡性，形成“东南—东北—西南—西北”逐层推进的“梯形”格局关系

（1）东部和东南部地区数字化程度和数字经济发展水平较高，与西部地区差距明显。广东综合发展水平较高，领跑全国；江苏、浙江、北京明显领先于其他省份，是发展的第二梯队；福建、四川、山东、上海、湖北和河南为发展第三梯队。

（2）数字经济规模与地区经济发展水平关联，区域划分明显，数字经济增长“东快西慢”。东南沿海区域优势显著，新模式、新业态创新活跃，增速较快，2018年长三角地区数字经济规模8.63万亿元，增速18.3%，占GDP比重40.9%，珠三角地区数字经济规模4.31万亿元，增速17.6%，占GDP比重44.3%；京津冀地区数字经济规模3.46万亿元，增速14.2%，占GDP比重40.7%；东北老工业基地数字经济规模1.60万亿元，增速11.3%，占GDP比重28.2%；西北地区数字经济规模1.26万亿元，增速16.7%，占GDP比重25.6%①。

（3）数字经济发展呈区域城市集群效应，京津冀城市群、长三角城市群和关中平原城市群增幅领先，增速超过90%；珠三角城市群和成渝城市群增长略低于80%②。

（4）数字产业发展地域特征明显，数字产业绝对体量呈东高西低，且区域辐射强，中心城市周边城市数字产业指数高于非周边城市，中西部与东部数字产业发展差距较大。北京、深圳、广州多数行业活跃度较高，是数字产业发展第一梯队；中部地区数字产业总体发展水平落后于东部地区，是第二梯队；西部地区则是第三梯队。但中西部地区增速较快，增长率呈西高东低，“两湖”为代表的中部地区和川渝为代表的西部地区发展动力较强，增长率较高。

（5）因地制宜式发展区域数字经济，产业数字化是带动各重点区域数字经济发展主引擎，经济欠发达省份注重加强数字经济产业化应用。

2.数字驱动推进数字化进程，数字化进程改变经济增长方式，城市数字化进程中数字鸿沟明显

（1）受到地区经济发展不均衡多方面因素影响，出现数字经济城市数字化分层③。4个数字经济一线城市：北京、深圳、广州、上海；14个数字经济二线城：成都、东莞、佛山、福州、杭州、南京、苏州、天津、武汉、厦门、西安、长沙、郑州、重庆；19个数字经济三线城：大连、哈尔滨、合肥、惠州、济南、金华、昆明、南昌、南宁、宁波、青岛、泉州、沈阳、石家庄、太原、温州、无锡、长春、中山；65个数字经济四线城市：包括保定、沧州、常德、常州、潮州等；以及249个数字经济五线城市。

① 数据来源：网络资料整理.全国重点区域数字经济发展分析,2019年5月

② 数据来源：网络资料整理.中国城市群发展潜力排名:成渝城市群培育中国经济增长“第四极”,2019年7月

③ 数据来源：数字中国指数报告（2019）

(2)我国数字化进程开始由数字政务主导向数字经济主导转变,数字经济发展驱动力由政务驱动向产业驱动转变。数字化进程较高的一二线城市,已深入到产业领域,数字经济占比较高,数字化进程较低的后线城市则多数停留在政务服务和文化生活领域。

(3)科技加速落地,中心城市辐射影响,数字经济成为后线城市数字化进程的主推手,后线城市后发力强、增速快,增长极由东部大省向中西部延伸,中西部地区形成数字经济新的增长极或增长带。

(4)数字化进程城市集群效应明显,譬如,京津冀、长三角、珠三角等城市群数字化指数占比较大。

3.数字技术在经济领域渗透率提升,区域辐射效应增强,凸显中心城市带动作用

(1)区域内数字经济中心城市带动周边地区快速增长,形成珠三角、长三角、苏浙、川渝等数字经济发展辐射带,增速较高。

(2)数字经济重点区域引领带动作用明显,京津冀地区加快协调发展,长三角地区打造数字经济产业集群助推长三角全境经济高质量发展。

4.产业数字化发展出现行业间差异,产业间增速分化

科教文卫行业呈现高增长,数字化水相对较高的商业服务、社会生活服务行业则进入常态化平稳发展阶段。

5.国内云计算市场规模不断扩大,云计算效应显性,云能力向中小城市加速渗透

用云量与数字产业、数字政务发展呈现正相关,用云量每增长1点,GDP增加230.9亿元,用云量增长加速推动数字产业、数字政务发展,加速渗透助力后线城市数字经济发展,云计算加速落地助力各行业数字化转型的基础能力和数字产业发展。

6.数字政务发展新常态,新兴科技加速拉齐区域性数字鸿沟

(1)数字政务呈现连接广、数字化程度深、专业性更强、在线办事功能增多、全流程闭环服务、移动政务服务常态化以及区域性数字政务鸿沟缩小的特点。

(2)新兴科技加速落地拉齐后发地区数字政务水平,目前,广东处领先地位,珠三角城市群核心区成为全国数字政务发展版图的核心区,成渝城市群势能突出,增速领先珠三角、长三角和京津冀城市群,中西部地区数字政务发展仍落后于全国平均水平,地区内政务数字化鸿沟明显。

(3)数字政务与数字产业关联明显,数字政务指数高地区,数字产业指数相对较高,统计显示,数字政务指数每增加1点,数字产业指数大约上升2.70点。

(4)数字政务发展水平与地方营商环境呈正相关,提高数字政务水平,有利于改善营商环境,推动后线城市经济发展。

7.数字变革创新经济社会服务模式

(1)“科技+文化”加速融合,激活城市数字文化,数字文化消费拉动上下游数字产业发展,呈现线上线下文化消费联动发展特点。

(2)西部地区和五线城市数字文化增速赶超东部地区,成为不发达地区文化振兴创新和普惠路径。

(3)数字生活创新与普及,培育和提升国民数字素养。

8.电子商务和移动支付领跑全球,成为推动我国数字经济发展的加速器

(1)电子商务作为数字经济最活跃领域,自20世纪90年代末以来,发展迅猛,拥有全球最大的电商市场,成为塑造全球数字经济格局主要力量。2019年全国电子商务交易额为34.81万亿元,同比增长6.7%①。

(2)移动支付成为主要支付方式,培养新消费习惯。微信、支付宝等多种移动应用支付模式扩展电子支付手段,流程简化,小额资金快速流动,商品交易速度提高。2019年非银行支付机构处理网络支付业务达249.88万亿元,同比增长20.09%②。

9.创新驱动成为我国数字经济发展内动力,新业态新模式赋能经济发展

(1)以服务业为主创新带动新业态、新模式涌现,譬如教育服务、餐饮服务、医疗卫生等行业领域,2019年,我国在线教育用户规模2.32亿,线上外卖用户规模4.21亿人,网约用户规模3.37亿人③。

(2)企业创新组织构建模式,企业组织结构朝着网络化、平台化、众包化发展,更灵活、更具竞争力,创新企业发展模式改变我国经济增长方式。

(3)创新服务模式激发新消费需求,拉动社会经济发展,如移动服务、精准营销、个性化制定、线上线下融合等。

(4)“大众创业、万众创新”激发创业创新热情,中小企业创新创业机会增加,阿里巴巴、京东等大型互联网企业提供平台,降低创新成本,传统企业借力实现转型升级,机构提供创业孵化平台,优化创新创业生态环境,激发社会创业参与度,促进新旧动能转换。

四、玉溪市数字经济促进经济发展的基础与应用能力分析

(一)玉溪市数字经济发展的基础条件

1.地理位置与区位优势

云南省地处中国西南边陲,与境内多省、境外多国相邻,国境线漫长、口岸资源丰富。玉溪市隶属云南省,位于滇中腹地,北接省会昆明市,西南连普洱市,东南邻红河哈尼族

① 数据来源:中国电子商务报告(2019年)

② 数据来源:网络信息资料,http://www.llyzf.cn

③ 数据来源:中国互联网络发展状况统计报告

彝族自治州，西北靠楚雄彝族自治州。地理位置突出，是历史上古代南方丝绸之路陆路桥梁的重要节点。经济发展，通信、电力、城市功能完善，交通便利，路网布局良好，铁路公路四通八达，距省会昆明88公里，已建成以国道高速公路为龙头，市内经济干线为骨架的高等级公路网，向内接驳连接我国内地，向外与连接境外东南亚的泛亚铁路东线、中线及昆曼、昆河高速公路交汇。

基于地理位置和区位优势，形成二个层面的区位关系，一是域内联系，与昆明、曲靖、楚雄四州市形成滇中城市经济圈；二是域外延伸，是云南建设“国际大道”上的重要节点，是连接省外和南亚东南亚的重要交通枢纽，是融入“一带一路”国家战略、长江经济带和云南建设面向南亚东南亚辐射中心的重要节点。对上承接昆明政治、经济、文化和对外开放，对下辐射邻近州市和西南周边国家，成为面向南亚、东南亚地区，实施“走出去”战略的集散和加工“腹地”。

2.生态环境与资源禀赋

玉溪市下辖2个区（红塔区、江川区）、6个县（通海县、华宁县、易门县、峨山彝族自治县、新平彝族傣族自治县、元江哈尼族彝族傣族自治县）、1个县级市（澄江市）；75个乡（镇、街道）；全市城镇化水平52.98%，比2018年提高1.1%①。

玉溪市地处云贵高原西缘，为低纬度高原区，地势呈西北高东南低，地形地貌多样，总面积15285平方公里，坝区占比21.9%，半山区、山区占比78.1%。海拔1500—1800米，年平均降雨量800—950毫米，平均气温16.4—24.6℃，属中亚热带湿润冷冬高原季风气候，气候立体多样，干湿分明，四季如春，适宜生产种植和农业产业发展，有丰富的自然资源、历史人文资源、社会文化资源和产业发展资源。

（1）辖域内河流水系发育，河流、湖泊分属珠江和红河两大水系。四个高原断陷湖泊：抚仙湖、星云湖、杞麓湖和阳宗海，总面积305.4平方公里，总蓄水量约195亿立方米，其中，抚仙湖面积212平方公里，是我国第二深水湖，总蓄水量185亿立方米。总水能蕴藏量144万千瓦，可开发能源54万千瓦。

（2）辖域内动植物种类繁多，全市植被覆盖率40%，其中，森林覆盖率26%，灌木林覆盖率16%。

（3）矿产资源丰富，矿藏储量较大的有：铁矿石总储量5.4亿吨，居全省首位；磷矿石储量12亿吨，居全省第二；铜矿石储量135.6万吨；镍储量52万吨，为全国第二大矿床。40种矿产资源潜在经济价值4000亿元以上。

（4）民族文化资源鲜明，辖域内以彝族、哈尼族、傣族、回族、白族、蒙古族、苗族、拉祜

① 参考资料：玉溪市2019年国民经济和社会发展统计公报

族等少数民族为主，各民族独特的历史、文化、语言、服饰、礼仪、节日和民情风俗，形成独特民族人文情怀。

（5）人文历史资源丰厚，以聂耳故乡、云烟之乡、花灯之乡和高原水乡为代表的四乡文化；以帽天山古生物发源地文化、古滇文化、哀牢山—红河谷民族风情文化为典型的历史人文资源。

（6）农业资源丰富，境内气候温和，物产丰富，发展高原特色农业，因粮食高产、烟叶质地优良而享有“滇中粮仓”“云烟之乡”美誉，是世界优质烤烟最佳种植区，全省烟草种植规模最大的州市级烟区之一。

（7）辖域内旅游资源丰富，4A级旅游景区4个，3A级旅游景区2个，2A级旅游景区11个；形成“三乡三湖四山一海一池一泉一居”，融科研、考古、文化、旅游、疗养、度假为一体的以自然生态景观开发为特点的旅游资源优势。

3.经济发展与产业基础

（1）经济总量稳步增长，经济结构优化。

2018年全市完成现价生产总值（GDP）1493.0亿元，按可比价格计算增长8.9%。2019年全市完成现价生产总值（GDP）1949.7亿元，按可比价格计算增长6.8%，较全国（6.1%）高0.7个百分点，较全省（8.1%）低1.3个百分点（特别关注与比较：昆明市2019年全市生产总值达6475.9亿元，增长6.5%，在全国省会城市中排名从第17位跃升至第12位[①]）。其中，2019年第三产业增加值915.5亿元，增长9.2%，对GDP贡献率57.1%，拉动GDP增长3.9%，增速全省第3，比全国（6.9%）高2.3个百分点，比全省（8.3%）高0.9个百分点。

从2017年至2019年，玉溪三大产业结构比例分别为：2017年的10.0∶51.6∶38.4；2018年的10.0∶51.3∶38.7；2019年的9.3∶43.7∶47.0。经济结构进一步优化，第一产业、第二产业比重下降，第三产业比重提升。2018年全市人均生产总值达到62641元，按可比价格计算增长8.6%；2019年全市人均生产总值达到81667元，按可比价格计算增长6.6%。

表三　2018—2019年全市经济生产总值及三大产业占GDP比重情况[②]

	2018年（亿元）	占GDP比重（%）	2019年（亿元）	占GDP比重（%）
生产总值	1493.0		1949.7	
第一产业	149.5	10	181.6	9.3
第二产业	766.4	51.3	852.6	43.7
第三产业	577.2	38.7	915.5	46.9

① 2020年昆明市政府工作报告，2020年5月15日

② 数据参考：玉溪市统计年鉴（2018年—2019年）

(2)三大产业稳步发展,第三产业增长较快。

农业经济保持稳步发展状态,其中,2019年全市完成农林牧渔业总产值298.8亿元,增长5.7%。全市实现农林牧渔业增加值183.6亿元,按可比价格计算增长5.6%,比全国(3.2%)高2.4个百分点,比全省(5.5%)高0.1个百分点。

工业经济发展平缓,2018年全市完成全部工业增加值680.1亿元,按可比价格计算增长8.2%,拉动GDP增长4.0个百分点,对经济增长贡献率45.2%;2019年全市完成全部工业增加值721.6亿元,按可比价格计算增长5.5%,拉动GDP增长2.4个百分点,对经济增长贡献率35.6%。2019年工业增加值比2018年增长5.5%,比全国(5.7%)低0.2个百分点,比全省(8.1%)低2.6个百分点,其中烟草制品业增加值下降0.3%,其他行业增加值增长14.3%。2018年全市规模以上工业企业421户,主营业务收入1538.5亿元,增长12.4%,增加值增长8.1%;2019年全市规模以上工业企业446户,主营业务收入1745.2亿元,增长12.0%,增加值增长6.0%。

服务业以旅游业为例,呈现较快发展。2018年全市接待游客4290.9万人次,2019年4716.8万人次,分别实现19.8%和9.9%增长。2018年旅游总收入368.3亿元,增长30.1%;2019年旅游总收入452.0亿元,增长22.7%。完成住宿业营业额19.9亿元,增长15.1%,重大项目完成投资99.2亿元,增长19.9%,完成旅游固定资产投资44.1亿元,增长35.6%。

表四　2018年—2019年玉溪农业、工业增加值及增长率①

	2018年(亿元)	增长率%	2019年(亿元)	增长率%
农业	151.3	6.4	183.6	5.6
种植业	108.8	7.0	136.6	5.7
林业	4.2	3.1	4.3	4.8
牧业	34.3	5.2	38.3	5.6
渔业	2.1	3.7	2.4	4.9
农产服务业	1.8	7.2	1.9	4.3
工业	680.1	8.2	721.6	5.5

(3)消费市场增长平稳。

2018年全市实现社会消费品零售总额392.5亿元,2019年为439.4亿元,增长12.0%,比全国(8.0%)高4个百分点,比全省(10.4%)高1.6个百分点,居全省第3位。商品零售实现364.7亿元,增长11.9%,较2018年下降0.1%②。

① 数据参考:玉溪市统计年鉴(2018年—2019年)

② 数据参考:玉溪市2018年—2019年国民经济和社会发展统计公报

(4)电信产业发展迅速,重视科技创新。

2018年全市互联网出口总带宽2360GB,移动数据量11081TB,其中,农村宽带用户26.7万户,城市宽带用户29.8万户。2019年全市电信业务总量179.6万元,增长59.8%,互联网用户246.8万户,比2018年增加68.2万户,增长38.2%,其中宽带网用户57.2万户,比2018年增加0.5万户,增长0.9%,全市固定电话用户7.9万户,移动电话用户223.3万户①。

科技发展取得新成果,科技创新朝着高质量发展。2019年全市实施国家和省级各类科技计划项目112项,获国家、省奖励的科技成果项目6项,向市级申报科技项目364项,其中一等奖1项、二等奖1项、三等奖4项。争取各项科技经费5122万元,市级科技项目投入25万元,认定高新技术企业36户,拥有高新技术企业98户,认定国家科技型中小企业49户,认定省科技型中小企业66户,累计471户②。

(5)玉溪各区县地区生产总值增长,县域经济发展各具特色。

玉溪市各县区GDP总量提升明显,2019年全市所有县区GDP总量均超过100亿元,除红塔区达到841.0亿元,最高的新平县197.2亿元,最低的峨山县达112.5亿元。在全省129个县(市、区)GDP总量排位上,红塔区位居第5位、新平县第30位、峨山县第64位。各县区GDP增速差距缩小,有七个县区增速高于全市6.8%的水平,澄江市增长6.8%,与全市增速持平;红塔区增长4.4%,低于全市水平,在全省129个县(区)中排名第120位③(详见表五)。

表五　玉溪市2019年各区县地区生产总值

区县	2019年(亿元)	2018年(亿元)	增速%	人均地区生产总值(元)	GDP占比%
红塔区	841.03	655.03	4.4	163306	43.14
新平县	197.22	151.34	8.2	67541	10.12
通海县	156.77	116.71	8.9	50313	8.04
澄江市	139.76	100.29	6.8	76793	7.17
易门县	136.37	107.93	8	75302	6.99
江川区	133.94	100.03	10.3	46473	6.87
元江县	117.04	85.92	9.6	52131	6
华宁县	115.03	91.23	9.6	51933	5.9
峨山县	112.55	84.87	10	66166	5.77
玉溪市	1949.71	1493.35	6.8	81715	8.4

① 数据参考:玉溪市2018年—2019年国民经济和社会发展统计公报

② 数据参考:玉溪市2019年国民经济和社会发展统计公报

③ 数据参考:玉溪市统计年鉴(2018年—2019年)

（二）玉溪市数字经济发展的基本现状

基于玉溪市经济社会和产业发展的基础上，近两年，充分发挥数字作为关键生产要素的重要价值，围绕新产业、新业态、新模式，着力建设全省数字经济先行区，推动全市数字经济发展，2018年至2019年开局良好，数字经济发展取得初步成效。

自2016年信息产业被列为全市七大重点产业以来，全市加大建设发展力度，为实现“数字玉溪”和全面发展玉溪数字经济提供基础运作支撑和技术保障。

2018年，全市固定电话用户超过10万户，移动电话用户超过258万户，互联网宽带用户超过74万户，移动通信月数据业务量达11081TB，全面落实提速降费政策后，电信业务提速降费程度超过50%，完成电信业务总量112.37亿元，同比增长106.3%；移动通信网络深入覆盖，全市信息通信基础投资3.08亿元，建成移动通信基站约1.5万座，互联网出口总带宽2160G，市、县光纤网从2014年的50G提升到1840G，光纤接入端口达183万个，全市267个社区和435个行政村实现光纤全覆盖，4098个自然村光纤覆盖率90%，宽带用户达55.8万户，家庭宽带普及率达69.75%，互联网数据月流量2018年初的5187TB增至2018年底的10961TB，2018年全市113户纳入统计的数字商务企业实现销售收入7.9亿元、全市年电子商务线上交易额近10亿元，全市信息产业完成增加值29.8亿元，同比增长52.9%。2018年，实施“中国制造2025玉溪行动计划”、以“绿色能源牌”打造数字化工业经济有力新突破①。

2019年，全市光缆总长度达7.1万公里，互联网出口带宽超过2560G，全市702个行政村全部实现光纤宽带覆盖和4G网络覆盖，宽带用户57.2万户，移动互联网数据通信流量每月15443TB，互联网数据月流量2019年初的10816TB增至10月份的15136TB，全市互联网普及率指数增长到98%；全市信息产业增加值40.5亿元，同比增长25.7%，其中，全市电信业务总量179.6亿元，同比增长63.47%，7户规模以上电子信息产品制造业实现产值31亿元，增加值8.6亿元，同比增长16.5%，6户规模以上互联网、软件和信息服务企业年营业收入15.5亿元。截至2020年5月，全市移动无线网基站总数达9477个②。

作为“宽带中国”国家试点城市，2019年5G试点基站建成，开通运行及小规模组网，其中，玉溪移动建成5G基站65个，不断推动行业应用发展，与红塔集团、南方电网等企业合作，携手共建5G制造执行系统（MES）、5G智能台区等，拓展“5G+”应用。推进实施数字经济发展“12310”战略步伐加快，依托阿里巴巴、华为、腾讯、360等企业，大力发展人工智能、互联网、物联网、大数据、区块链等新兴信息技术产业，努力实现信息产业增加值同比增长25%，电子信息制造业同比增长30%、电信业务同比增长30%。较高互联网普及

① 数据来源：玉溪市2018年国民经济和社会发展统计公报

② 参考资料：玉溪加快布局发展数字经济

率，大数据、软件和信息服务产业培育初见成效，电子信息制造、大数据、软件和信息服务等数字经济产业快速增长，数字经济中数字产业化部分增长迅速，此外，2019年销售额超过10亿元；现代物流产业实现增加值22.5亿元，增长10%，规模以上工业增加值增长8%，非烟工业增加值增长20%。通过玉溪市相关部门测算，2019年玉溪市数字经济总体规模达415.3亿，约占GDP总额21.31%①。

预计2020年底，数字经济主体产业增加值保持年均增长20%以上力争实现全市信息产业增加值同比增长30%，电子信息制造业增加值同比增长30%，数字经济规模占全市生产总值比重22%以上。基本形成以新一代信息技术产业、大数据、农业数字化、工业（制造业）数字化、服务业数字化、融合新业态新模式为核心的数字经济发展格局。

红塔区作为玉溪市经济政治文化中心，亦是数字经济建设和发展的聚焦点，作为全市网络信息基础设施建设和信息产业发展的代表，信息基础设施较完善，信息消费的质和量较高。2019年，宽带用户规模达21.4万户，宽带光纤化率达86.1%，80%以上用户带宽达到或超过百兆，“宽带乡村”建设成效明显，全区行政村（社区）和自然村实现宽带全覆盖，互联网普及率达到100%；移动通信发展迅速，全区在网4G基站总数2811个，网络覆盖所有行政村、高速、干道、景区以及97%以上自然村，开通5G基站27个，移动通信开户规模达67.81万户，电信业务总量达565582万元，相当于十三五末期的近十倍②。

（三）玉溪市数字经济促进经济融合发展分析

1.支撑玉溪市数字经济发展的基本要素

（1）有力的战略规划与政策引导。

党的十八大以来，党中央高度重视数字经济发展，对建设“网络强国”“数字中国”“智慧社会”作出一系列战略部署，先后出台《国家信息化发展战略纲要》《国务院关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见》（国发〔2017〕50号）、《中国制造2025》等政策引导，推动我国数字经济发展。云南省抢抓机遇，布局“数字云南”战略规划，制定《“数字云南”三年行动计划（2019年—2021年）》，以全省全面数字化为目标，以资源数字化、数字产业化、产业数字化为主线，坚持特色化、差异化、协同化发展，加速推动信息技术与实体经济深度融合，打造数字经济和数字技术聚集区。

玉溪市委、市政府以习近平新时代中国特色社会主义思想及两次到云南的讲话精神，主动融入“数字云南”发展战略，强化顶层设计，先后制定《玉溪市信息产业“十三五”发展规划》《玉溪市数字经济发展规划（2020年—2025年）》《玉溪市发展工业互联网三年行动计划（2020年—2022年）》《玉溪市5G建设发展专项规划（2019年—2030年）》《玉溪

① 数据来源：内参资料

② 数据来源：内参资料

市信息产业发展指导意见》《关于玉溪市推进信息资源互联共享的意见》《玉溪市加快数字经济发展实施意见》(2019年1月,是玉溪市出台的云南省内第一个支持数字经济发展的专门文件)以及《玉溪市支持数字经济发展七条措施》等一系列培育和扶持数字经济发展的地方性政策措施。明确了玉溪经济社会发展的"5577"发展战略和数字经济"12310"发展战略发展,主动融入"数字云南"发展,推进"123456"改革,发展七大产业,打造"333N"玉溪数字经济发展体系,建设"4351"网络安全产业,实现"六城同创",通过"云上云"行动计划、"百千万人才计划""旅游革命"等具体方案,朝着"四化融合",集聚数字产业,动能式发展促进传统产业转型升级,推动构建"两型三化"现代产业体系。

(2)良好的生态环境与资源禀赋。

玉溪拥有丰富的自然资源、人文资源、旅游资源、新生态资源,特别是水电能源丰富且电价相对低廉。能源是大数据处理的动力,为大数据产业发展提供了清洁、安全、稳定和可持续发展的电力资源。宜人的气候和生态环境,为发展大数据、云计算、人工智能提供了"恒温"条件,生态环境也是建设构建新一代绿色数据中心、绿色工厂的自然归宿。

(3)不断建设的基础设施与数字产业化

全市在基础设施和数字产业化建设方面,形成"三个方面、两条路径和一区多园"的体系构建特色。

三个方面:细化基础设施建设功能。

①信息基础设施方面。通过布局新基建,加快培育数据要素市场,建设产业互联网,推进了"数字玉溪"建设。

一是2019年推进"光网玉溪"建设,推进5G技术的装备应用。与华为、360企业安全集团、易网科技、美亚柏科、猪八戒网、亿赞普等互联网通信企业助力玉溪新一代网络通信基础设施建设;在全省率先开展5G试用,5G通信布局,推动5G技术在社会管理、企业生产、商贸流通领域的推广应用;与移动、联通、电信等通信运营商达成5G战略合作协议,先后建设开通5G试点基站,展开小规模组网,建设核心网络和数据运营中心;玉溪移动在全市规划5G站点1000个,其中城区446个,县城区域496个,党政军、特色小镇、4A景区、垂直行业需求区域等重点场景58个,预计2020年内可全量实施建设,站点开通后,可实现红塔区城区、县城区域、4A景区连续覆盖,譬如,在大营街幸福小镇、青花街等地已开通5G基站,与中国铁塔玉溪分公司推进5G通信基站建设规划和试点;此外,助力红塔集团作为5G试点合作,与玉溪供电局共商建设"5G+电网智能台区"建设(云南省首例5G+电网的应用)。

二是加快工业互联网、物联网建设,加速IPV6、窄带物联网等新一代信息技术示范应用部署,实现"市—区—街道—社区"四级覆盖。

以人工智能、云服务、区块链等为代表的新技术基础设施有较大进展，形成2700个机架、22000台服务器的云服务规模，启动区块链产业金融服务平台建设，发布普洱茶区块链溯源平台。

以数据中心、云计算、智能计算中心为代表的算力基础设施方面，以大数据中心为支撑，建设新一代绿色数据中心集群，如，云南省绿色食品大数据中心；依托华为、腾讯、联通等互联网企业，建成华为和联通玉溪数据中心；其中，华为玉溪云计算数据中心通过国际T III标准认证，2018年联通西南数据中心暨国际出口局投入运营；玉溪融建信息技术有限公司则是省内唯一具备运维T3标准数据中心的IDC企业，投资建设基因测序超算云平台投入运行后，得到国内多家基因研究机构认可，与省内外科研单位和大学建立合作关系，在不断提升基因测序超算云平台算力并构建视频解析云计算平台的同时，打造创新性超算中心，成为国内重要云计算服务提供商，也是玉溪向数字一线城市输出高新技术服务的企业；2018年玉溪入选中国最适宜投资数据中心城市名单，成为中国数据中心、宽带中国优秀试点城市。

②融合基础设施方面。深度应用互联网、大数据、人工智能等技术，助推传统基础设施转型升级作用凸显，智慧城市建设路径清晰，新一代网络信息技术赋能城市精细化管理加强。

一是自主研发加强玉溪融合基础设施建设。云南永兴元科技有限公司围绕新型智慧城市建设，打造智慧城市大数据中心、运营管理中心、发展研究中心、智慧应用中心以及共性技术支撑平台，通过自主研发软件系统，打造市政服务平台，提供互联网+政务服务、移动政务、信息惠民、社会治理、政务大数据交换等政务民生领域全方位行业解决方案；奇安信网络安全态势感知平台构建等。

二是加快智能终端制造产业建设。2019年6月，与京东集团正式签订“互联网+”新经济项目合作协议，通过京东云“互联网+”新经济项目聚合引进京东生态、智慧物流、区块链技术等年产值过10亿元的龙头企业5户，与京东云共同打造“以云计算为支撑，以大数据为驱动”的智能城市生态，围绕传统产业升级、新型产业聚集、城市公共服务、数字化治理四个方面，提供产业云、数据云、政务云等综合解决方案，促进“产业上云转型”和“云上产业聚集”，融合服务领域包括，ALOT、区块链、AI、金融、智能城市、物流、零售、营销、教育、医疗、办公、融媒体、互联网等；规划建设京东（玉溪）新经济产业园、京东智臻链云南绿色食品追溯示范基地、京东云（玉溪）创新中心、京东（玉溪）新经济展厅等。

③创新基础设施方面。初步规划、设计和建设了一系列以支撑科学研究、技术开发、产品研制、人才培育、企业孵化为基准的多元化创新基础设施，以支撑科学技术研究，企业应用转换，经济发展的需要。

两条路径:引资+培育

①通过各类数字经济专题推介会,产业峰会或论坛,以玉溪区位、文化、能源等资源优势,引资引智。通过招商引资加大信息企业落地建设,华为、360企业安全集团、易网科技、美亚柏科、猪八戒网、亿赞普、永兴元、奇安信等35户互联网企业先后落地玉溪。

②培育壮大蓝晶科技、玉溪融建、永兴元等本土电子信息制造企业和软件企业,2018年蓝晶科技实施3500万片LED衬底片扩建项目,成为全球知名LED基片制造商,被认定为云南省唯一的国家级制造业单项冠军企业。

一区多园:全市信息产业以高新区为核心,多个产业园区配合玉溪数字经济建设发展。

①高新区作为国家级绿色园区,是全市信息产业发展的中心,结合玉溪优势,打造数字小镇、玉溪数字经济产业园、九龙数谷玉溪大数据产业园、广告产业园、网安基地玉溪网络安全产业园和京东(玉溪)新经济产业园等多个专项园区配合玉溪经济社会发展和战略布局规划,形成以产城融合为导向的数字经济生态型园区发展模式。终端智能制造以高新区为主,全市集中10个细分产业领域,推进高新区23个终端智能制造项目,产值超过百亿元;2018年信德科技等4个智能终端制造项目投产运营,电子信息产品制造业增加值同比增长70%。

②集聚华为、联通两大云计算大数据中心,形成动力电池、手机整机、智能穿戴及配套生产在内的电子信息制造产业集群,汇集电子政务、城市大数据、服务外包、跨境电子商务和软件开发在内的信息服务产业,拓展市场有效资源链的同时,增强对外吸引力。在京东新经济产业园建设上,打造“四个一”建设,使其成为玉溪构建“平台+生态+赋能”数字经济产业体系的重要载体和基础设施;高新区九龙大数据产业园则致力打造成为绿色数据中心集群;支持蓝晶科技产业链招商,建设光电子产业园。

③依托双创园,实施“双创”升级战略,提升启迪众创园孵化能力,推动数字经济产业链培育、创新孵化、品牌营销、电子商务、人才培养等一系列工作,其中,玉溪省级广告产业园开园,全市建成标准化厂房80万平方米,园区工业增加值增长10%。

(4)不断发育的数字消费与数字市场。数字市场大小与数字消费能力影响数字经济发展,数字市场的形成和数字消费习惯的培育,受经济社会数字化程度影响,益于网络经济与电子商务的发展,同时作用与反作用于公众数字素养培育和提升。

玉溪市积极打造和部署电子商务体系,不断推进电子商务产业发展。玉溪被列为国家电子商务示范城市,两个国家电子商务进农村综合示范县项目。创建国家电子商务示范城市,新增长限额以上服务企业15户,建成县级电商公共服务中心9个、县级物流配送(分拣)中心两个,乡、村服务站点149个,乡镇电子商务服务站实现全覆盖。2020年1月落地建设的京东(玉溪)新经济产业园,吸引新智数字、广州展卉等37家优质企业入驻;随

着京东云“互联网+”新经济项目运作，16家企业56个单品上架玉溪特产馆，17家企业开设旗舰店，开展“10·17玉溪生鲜节”、京东（玉溪）特产馆“11·11”线上线下销售等活动。为适应消费升级的趋势，完善促进消费体制和机制保障，健全城乡流通市场体系，开拓农村消费市场，有序发展消费新业态新模式。

（5）不断建设的数字治理与数字政务。①加大对合作产业及企业的扶持力度，整合政务信息系统，建设市级信用信息共享平台，推动区块链技术在政务服务领域应用，加快政府数字化转型；逐步形成市级统筹、部门协同、整体联动、一网通办的“互联网+政务服务”体系。据数据资料显示，玉溪智慧政务平台接入部门1359家，注册用户24000个，日活跃电脑用户9000个，日活跃手机用户14000个，日交换公文24000份[①]。

②推进网络安全建设，布局发展自主可控IT产业，打造网络舆情预警，开展应急管理数据治理能力建设，初步形成网络安全产业发展的“玉溪模式”。通过创建“网络安全服务基地”及“全省首个网络安全示范市”，部署网络安全产业“4351”发展战略，完成网络安全基地顶层设计规划及报告编制；推进法治治理，依法治市和民主法治数字化建设，加强社会信用体系建设，完善城乡社区治理体系，积极规范和引导各类社会组织健康发展，提升人民群众法治素养和社会文明程度。

（6）不断提升的人才培育与创新驱动。①人才是数字经济发展的智力支持，一方面，推进“互联网大学”“百千万人才计划”“网络空间安全学院”建设，推动北航云南玉溪研究院、云南农大玉溪未来技术研究院、玉溪脑科学与人工智能研究中心落地，实施本地人才培育；一方面，强化国内外知名企业和高端人才培养引进，为玉溪发展数字经济集聚人才，另一方面，通过落地企业（项目）“带动式”培养，例如加强与达内—阿里云学院、甲骨文、360企业安全集团、美亚柏科、永兴元、中科曙光等企业合作，开展各类教育和专业认证；京东云已经开展新经济赋能培训13期共1600余人次，培育赋能本地企业156户。

②创新创业取得新成果，玉溪市是国家新一批开展创新型建设城市，通海县进入国家首批创新型县建设名单。近两年，坚持创新引领发展，强化产业发展、城市运行、政府管理等方面创新，加快国家创新型城市建设，推动经济发展动力转变，为高质量经济发展提供新动能。双创中心启迪众创园入驻企业153家，出现一批成长性较好的初创企业。推动规模以上企业、高新技术企业建立研发平台，逐步实现高新技术企业研发机构全覆盖，新建重点实验室、工程技术研究中心5个，新增市级以上企业技术中心8户，申报认定省级科技型中小企业10户、高新技术企业20户。新认定省级工程技术研究中心8户，新增省科技型中小企业74户、国家知识产权优势企业3户，申报院士专家工作站8个，获中

① 数据来源：相关内参资料整理

国智慧城市创新奖，科技对经济增长的贡献率达58.5%；2019年，授权专利总数6553个，其中外观设计811个，发明授权97个，实用新型4751个。落实积极的就业创业政策，2019年城镇新增就业2.97万人，8189名就业困难人员实现就业，新增农村劳动力转移就业13万人，创业担保贷款扶持7000人创业，发放创业担保贷款10.2亿元，扶持创业8995人[①]。

2.支撑玉溪市数字经济发展的重要进展

全市数字产业化集聚发展态势初显，不断推进“两化融合”，与三次产业融合进一步提升，加快数字经济重点形态发展，不断改造提升传统产业，促进工业互联网、工业大数据、工业云协同发展，推动实体经济转型升级，为玉溪传统行业转型发展赋能，注入创新发展新动能，支撑玉溪市数字经济发展的“两化”融合取得新进展。

（1）农业数字化应用有成效。

发展高原特色现代化、数字化农业。其中，高原特色农产品区块链溯源应用全国领先；玉溪蔬菜基地认定为国家外贸转型升级基地，产品出口76个国家和地区，实现进出口总额20亿美元。完善新型农业数字应用基础设施建设，扶持农业电子商务发展，打造“绿色食品牌”。2018年以来，建成16个科技创新公共服务平台和17个科技“双创”平台，56户农产品数字商务平台交易超7亿元。农业农村龙头企业开展物联网示范点建设，4户农业龙头企业推广应用农产品质量安全追溯系统，66个益农信息社基本实现涉农村（居）委会全覆盖，建成2个乡级农村电子商务服务站[②]。

（2）工业企业数字化应用有推进。

玉溪是云南省重要的工业基地。结合玉溪市工业发展的区域特点，借力新一代网络通信技术，加快工业数字化、智能化融合应用与转变，以玉溪制造业和园区为发展主线，围绕制造业与互联网融合的关键节点，推动玉溪工业互联网创新应用，建设完成玉溪市工业互联网标识解析二级节点。发挥已建成新型基础设施，不断研发创新和建设数字化基础设施。全市发展数字工业，推进矿冶、能源、建材等传统行业数字化改造，建设“云南绿色钢城”，启动玉昆钢铁产能置换易地搬迁工程及配套项目建设，推进仙福、太标钢铁产能置换升级改造，全市矿冶产业规模以上增加值同比增长26.4%。推进智能制造基础设施建设，支持高新区智能制造产业园发展；实施“互联网+先进制造业”，推进重点制造领域装备数字化、智能化、制造业数字化控制和管理水平提升。推进卷烟及配套产业规模以上数字化增加值增长；推进云南通变电器有限公司建设变压器智能化生产系统；推进云南玉溪中汇电力设备有限公司打造配电智能远程运维系统，建设配电智能运维服务平台、全自动新型智能铁芯系列化生产线；推进玉溪新天力农业装备制造有限公司建设

① 参考资料：玉溪市2020年政府工作报告

② 参考资料：玉溪加快布局发展数字经济

“新能源干燥装备智能云平台”，加快从生产型制造向服务型制造升级步伐。培育开发新能源汽车产业，推进比亚迪绿色交通智能制造，595辆新能源汽车投入运营，新增集中充电站2座，创建国家新能源汽车应用示范城市。

（3）服务业数字化应用有成效。

服务业是三大产业中数字化、智能化融入较早较快，应用程度较深较广的产业，2019年全市内贸流通繁荣活跃，新增限额以上企业35户，第三产业增加值增长7.5%。随着社会信息化融合程度提升，玉溪市数字服务业加速发展，包括，以电子商务、智慧物流为主的生产性服务业；以旅游、医疗大健康、数字金融、教育、餐饮为主的生活性服务业；以新零售、数字共享、文化创意为主的新型服务业；以城市管理、社区管理、社会公共管理服务为主的职能性服务业。

生产性服务业方面，发展了标杆式小马国炬、通力物流等现代物流企业，推进建设通海杨广智慧农业小镇国际冷链物流园、滇中（玉溪）粮食物流产业园一期；建成投运九溪润特一期、中国东南亚食品仓储物流港一期商贸区等项目，2019年现代物流业增加值增长7%。物流产业增加值增长10%。全市电子商务发展态势良好，2019年电商企业线上销售额达3.86亿元，电子商务产业园入驻企业45户，线上销售额达9175万元①。

生活性服务业方面，运行“一部手机游云南”玉溪板块，开展创建6个县区全域旅游示范区，持续推进寒武纪乐园等38个重大旅游项目建设，2019年旅游总收入增长16%②。构建玉溪“大数据+医疗”“大数据+健康管理”体系，推进数字化医疗云平台建设，完成了6个试点基层卫生院与市级医院联网和医疗资源对接；完成大健康产业发展规划，建设教育云平台，整合优质教育资源。实施餐饮业提档升级行动，加快特色餐饮街区、特色商业区建设。

新型服务业方面，网络经济、电商时代、数字经济发展带动下，企业或服务商在“上云上平台”数字化意识不断提升，市场开拓需求提高，开发运用生产生活场景增多，在电子商务、移动支付、协同办公、远程教学等诸多领域普及扩散，不断涌现新经济、新模式、新业态，譬如，滴滴出行、共享汽车、共享单车、新零售、外卖配送、网上超市、无人售卖、自助收银、刷脸支付等。

职能性服务业方面，社会信息化程度的提升，城市数字化进程加快，通信运营、物联网服务在城市管理、市政服务、远程监测等领域广泛运用，建设产城一体，规划建设和提升数字化城市管理、社区管理和社会管理服务功能得到大幅度提升，譬如广告产业园建设，大营街未来社区数字化建设进入实施阶段，建设平安城市监控系统。

① 数据来源：内参信息资料整理

② 数据来源：玉溪市2020年政府工作报告

3.支持玉溪市数字经济发展的有利要素

(1)优质的营商环境。

产业优势突出,在西部城市中,玉溪综合经济实力居中上水平,是云南经济发展最活跃、最具竞争力、幸福指数最高的地区之一。以融入和服务国家战略为契机,玉溪市积极制定数字经济发展规划,出台各种相关政策,成为数字经济创新发展的强大保障。提升城镇治理水平,开展“城市双修”试点,完成科教创新城、高铁新城核心区等重点片区城市设计,启动市级行政综合服务中心规划。巩固提升省级文明城市创建成果,积极申报中国人居环境奖。加强城市精细化管理,加快新型智慧城市建设,推进智能服务平台等16个项目实施,提升城市管理服务信息化、智能化。不断推进城市数字化建设,推动“一部手机在玉溪”落地见效,加快实施“刷脸就行”工程,打造“移动办事之城”。玉溪市先后被列为国家信息消费、信息惠民、宽带中国、宽带乡村和智慧城市等试点建设城市。不断创新管理机制,便捷企业服务,拓展市场有效资源链,增强对外吸引力,形成部门间联动,不断加强政策保障、畅通服务链条,优化数字政务质量和营商环境。

整体营商环境良好,2018年4月,玉溪市荣获国家科技部、发改委批准开展创新型城市建设中云南省唯一的获批城市(全国有17个,西部地区3个)。2018年11月15日获中国智慧城市创新奖,2018年11月,通海县入选全国首批创新型县(市)名单,2018年11月,华宁县被生态环境部命名为国家生态文明建设示范县,元江县、澄江县入选第三批“云南省生态文明县”。2019年1月,玉溪市、江川区荣获第四届云南省文明城市称号,国家卫生城市通过第二轮复审。

(2)较强的后发优势及赶超潜力。

从本课题上一环节研究分析来看,玉溪市属于数字经济发展的五线城市,但数字经济发展落后的地区也存在实现数字经济超常规、跨越式发展的可能性。玉溪数字经济后发优势明显:在数字经济的增速方面,西部地区较东部、东南部地区增速高和快;长江经济带作为数字经济辐射带动发展的核心经济带,该经济带上“上、中、下游”地理区位看,云南省处于数字经济发展的重点引领区域;“昆明—玉溪—楚雄—曲靖”四地构成滇中经济发展圈,形成域内辐射带动。未来,数字经济发展程度处于中低等水平的地区将释放巨大发展潜能,数字经济总体增速会保持较高发展水平。

(四)玉溪市数字经济发展中的不利因素

尽管玉溪市步入了数字经济建设年份,从基础设施建设到两化融合应用发展取得一定阶段性建设进展,但仍存在诸多发展中的问题。

1.玉溪数字经济发展尚处于起步阶段,数字化程度较低

(1)2019年是官方宣布的玉溪数字经济元年,玉溪市数字经济发展处于起步阶段,城

市数字化程度较低，数字经济发展的相关政策机制、规范制度尚不健全完善。

（2）玉溪市新基建处于全国较为落后的水平，数字产业化整体水平不高，基础较为薄弱，产业支撑能力不足，总体发展水平不高，玉溪市大数据、云计算、物联网等新一代网络信息技术产业起步较晚、发展动力较弱，数字产业化体量较小，核心竞争力较弱且大多处于产业链中低端，对驱动玉溪经济社会实现“换道超车”动力不足；数字经济产业部门发展协调性不强，产业链配套差，缺少规模化集约经营、带动性强的数字龙头企业和数字专业化程度高的企业，钳制了数字产业集群优势效应发挥。

（3）玉溪市产业数字化总体发展水平和融合应用程度较低，传统领域数字化应用水平不高，数字化转型改造进程缓慢，尤其在第一、第二产业方面，第三产业由于应用场景和消费需求的拉动，数字化融合应用程度高于其他产业。在农业数字化应用方面，玉溪分散的县区区域农业经济发展仍然是处在现代迭代经济的最低端，需要一个漫长的、突进的过程；在工业数字化应用方面，工业数字化转型发展动力不足，玉溪装备制造、智能终端制造等产业支撑产业升级能力不足、发展实力较弱，产品结构层次偏低分散，且产业链较短，数字化、智能化转型内生动力不足。未建立起“以大带小、以小保大”的合理数字经济产业结构。

（4）企业数字化程度较低。大多数企业（尤其是小微企业、中小型企业）停留在原有的常态化管理和组织生产构建体系中，组织模式、商业模式和运营模式老旧，缺乏创新性变革。大多企业信息化应用程度较低，传统企业利用数字化技术转型升级的动力不足。

2.玉溪市数字经济发展基础支撑能力不足

（1）受国家级互联网骨干直联点传输影响，玉溪对外数据传输仍存在较大时延问题，不利于发展云计算和大数据产业。

（2）数字技术研发、人才、资金短板等数字经济发展高端要素对数字经济发展的支撑能力不足，尤其是数字经济建设中作为核心竞争力的专业人才匮乏，包括人才的数量和质量，影响数字经济建设和发展的速度、程度及质量，同时也缺乏输入和引进高端人才的有效机制。

3.玉溪数字经济发展受经济发展水平和产业发展基础制约

目前玉溪产业发展和结构布局短板来看，农业基础普遍薄弱，工业发展不优，规模较小、总量不足、结构单一、先进装备制造业等产业发展严重不足，高新技术产业的链条较短，高精端产品的品种不多；产业质量基础薄弱，投入不足，创新活力不足，在一定程度上制造约着数字技术的融合应用发展。

4.数字资源价值尚未充分释放，数字资源流动不充分

没有形成全域数字红利共享，尚未形成有效的归集和开放共享，业务系统缺乏统一

建设测评鉴定标准，数据作为重要生产要素的价值未能得到充分释放。应用创新和市场培育体系不完善，玉溪数字产业创新应用范围和领域较窄，市场培育和应用挖掘对企业成长发展的带动效应略显不足。

5.数字化治理水平及全民数字素养有待提升

全市社会对数字经济发展的认知度较低，一方面公众在数字运用能力和数字素养层面问题突出；一方面企业对数字经济认识不深、意识不到位，作为市场经济主体的主观能动性尚未发挥，缺乏主体意识和数字经济发展的内部驱动力；一方面公共管理职能部门面临着专业技能和专业素养需全面提升的问题，不仅需要具备充足的业务知识和能力，还需要具备数字化普及、数字化运用和数字化推广的综合素质能力。

6.玉溪数字经济发展存在较大的数字鸿沟

（1）存在区域性数字鸿沟，从全国全省各项数字经济发展指标排名对比看，云南省目前属于全国数字经济发展水平较落后的省份（见表六），玉溪落后于昆明且差距较大；县区间数字经济发展差异较大，玉溪市数字经济体量几乎集中于红塔区（和高新区），不管是基础设施建设还是产业融合发展情况，存在较大“市—县—区”层级差异。

（2）数字化进程方面，存在纵向、横向式数字运用较大的差异化，譬如，政府职能部门、社区管理机构、生活应用场景和生产应用场景等方面的数字化流通、运用和转化程度尚处在初期阶段，呈现发展不同步的状况。

表六　云南省主要州市“互联网+”及数字中国指数值在全国351个城市中排名

州市	2018“互联网+”指数	2018“互联网+”指数排名	2019年数字中国指数	2019年数字中国指数排名
昆明	2.8970	22	5.2784	20
曲靖	0.5170	169	0.9009	170
玉溪	0.5508	156	0.8195	181
红河	0.3967	216	0.7571	194
大理	0.3793	229	0.7107	205
昭通	0.3838	224	0.6676	216
保山	0.3752	230	0.5722	239
文山	0.3146	265	0.5460	247
楚雄	0.3974	215	0.4832	269
丽江	0.2810	280	0.4809	270
西双版纳	0.2704	284	0.4300	287

州市	2018“互联网+”指数	2018“互联网+”指数排名	2019年数字中国指数	2019年数字中国指数排名
临沧	0.2428	297	0.3979	294
德宏	0.2209	310	0.3471	304
怒江	0.1598	332	0.2022	335
迪庆	0.1516	339	0.2002	336

注：①据查，普洱市两项指数均未进入排名；②“互联网+”指数由数字经济、数字政务、数字生活和数字文化四部分指数加权平均构成；③数字中国指数由数字产业、数字政务、数字生活和数字文化四部分指数加权构成，其运算公式为：数字中国=w_{jj}数字经济+w_{zw}数字政务+w_{sh}数字生活+w_{wh}数字文化，数字中国即“互联网+”指数；④四大板块紧密联系产业、消费和政务数字化发展的三大领域，通过指数特征直观地反映国内数字经济发展情况和趋势。

五、玉溪市数字经济促进经济发展与转型对策建议

以新一代信息技术为代表，以全面数字化、网络化、智能化的数字变革为标志的第四次工业革命成为新时代经济社会发展新动能，数字产业化与产业数字化正成为世界数字经济发展的两大引擎，全新生产力的爆发，燃起全球数字经济发展热浪。发达国家数字经济总量占GDP总量的三分之一，正是发挥了信息与数字技术应用发展的推力作用。

在数字中国、数字云南发展的大背景下，玉溪市委、市政府抓住信息产业和数字经济带来的发展机遇，先后制定《玉溪市信息产业发展指导意见》(2015.5)、《关于玉溪市推进信息资源互联共享的意见》《玉溪市信息产业“十三五”发展规划(2016—2020)》；在发展数字经济方面，率先在全省制定了《玉溪市加快数字经济发展实施意见》的通知(玉办发〔2019〕3号)、《2020年玉溪市数字经济工作要点》《玉溪市数字经济发展规划(2020—2025)》(以下简称《规划》)等。为玉溪市数字经济的全面快速发展提出了一系列的方针、目标、任务、方法和措施。

《规划》中，全市信息产业以高新区为核心，集聚了国内一流的华为、联通两大云计算大数据中心，形成了包括动力电池、手机整机、智能穿戴以及配套生产在内的电子信息制造产业集群，汇集了包括电子政务、城市大数据、服务外包、跨境电子商务和软件开发在内的信息服务产业，培育壮大了蓝晶科技、玉溪融建、永兴元等一批本土电子信息制造和软件服务企业，形成了玉溪市初具规模的数字化产业。出台了培育、扶持数字经济发展的多项地方性政策措施，明确了经济发展“5577”战略和数字经济发展“12310”发展规划，围绕主体市场培育、数字技术创新、平台载体建设、产业生态营造等多个环节，数字经济

发展顶层设计愈加完善，产业发展路径更加清晰。

鉴于目前玉溪市数字经济发展现状，基于玉溪市数字经济发展战略部署及总的指导思想、发展方针路线、目标任务，玉溪市要“换道超车”，奋起直追，创新发展。要不断推动玉溪新型基础设施建设，以加快发展信息数字技术产业，提升数字服务的能力与水平；大力促进信息数字技术与传统产业、经济实体、新兴产业的深度融合与广泛应用，推动传统产业转型升级，创新现代企业；推动社会经济形态转型升级，重塑社会经济发展中的意识形态，加强数字政府与智慧城市建设；调整玉溪产业结构和经济社会发展大格局，突出区县产业优势，打造具有地方特色的数字经济体系；优化数字化治理与营商环境，打造玉溪数字经济发展新高地，实现玉溪数字经济与全面经济社会的跨越式发展。

（一）确立玉溪市数字经济发展的产业方向

1.发展直接生产及服务的数字化产业是玉溪数字经济发展的驱动动力

数字产业化是数字技术生产及其配套企业在数字生产的质和量发展到一定程度形成的产业化规模，数字产业化是数字经济发展的基础，数字产业化的绩效在于数字技术所产生的增加值。实施以网络强市、技术兴市为战略目标，把握数字产业化对玉溪数字经济发展的巨大引领作用和促进经济增长的巨大推动作用，大力发展数字生产产业，推进玉溪数字产业化发展，培育新一代数字技术产业体系。

（1）数据技术增值类服务产业。利用云计算、大数据、人工智能、区块链、物联网等技术，充分释放数据资源新价值，提高数据作为战略性资源的集聚利用效率，以数据采集、数据存储、数据加工分析挖掘、数据可视化、数据交换交易等业务为重点，直接从事数字化生产的数据增值类服务企业。推进发展“云计算”产业，建设云计算中心，加快建设政务云应用，完善功能；推进发展大数据产业，夯实玉溪大数据基础设施与大数字生产，促进大数据产业集聚发展；推进发展物联网产业，加强物联网核心技术研发，探索促进传统产业物联网应用发展。

（2）数字信息通信技术软硬件生产及服务产业。这些产业以数字技术为核心，通过信息技术变革，增强数字技术创新能力，从事智能终端产品、软件开发、信息系统集成、网络通信服务、数字安全等领域生产及服务，从事虚拟现实技术（VR）、智能穿戴设备、3D打印、人工智能等新兴前沿的相关产业发展。推进光纤宽带和移动宽带演进升级，加快百兆宽带普及，推进千兆宽带城市建设，实现高速光纤宽带网络城乡全面覆盖；推进建立5G技术产业，加快以5G为代表的新一代通信技术的建设和覆盖，打造“5G+工业互联网”、“5G＋”产业，以5G开启万物广泛互联，人机深度交互的新时代；推进数字技术应用于人工智能技术产品在实体经济的广泛融合应用发展。

（3）互联网平台经济产业。发展基于互联网的平台型经济产业，提供专业化数字技

术服务，发展线上线下协同、跨界融合的平台经济模式，引导平台产业向个性化、专业化、特色化、垂直化、辐射化发展。推进互联网产业，以“互联网+”促进行业数字技术渗透融合发展；推进构建区块链产业，加强区块链技术创新和成果转化，实施“区块链+”行动模式，构建区块数字产业链，推动数据上链，实现链上数据和链下信息系统相关联发展；推进数字技术文化创意产业，以数字技术和先进理念推动文化创意与设计服务业发展。

（4）提升传统基础设施功能，加大新型数字化产业基础设施建设。玉溪在数字经济发展规划上，应优先发展新基建，掌握第四次工业革命的战略先机，提升改造传统基础设施应用功能，加大新型数字化产业基础设施建设，抢占创新转型制高点。

①投资加大数字化产业新基础建设是拉动数字经济增长的有效方式。在逐步克服2020年国内“新冠”疫情的特殊时期，社会经济发展受其冲击和影响，玉溪市社会经济发展同样处在“质量变革”“效率变革”“动力变革”和“转型升级”的关键期，更需要审时度势，大处着墨，加大对新基建的投资，以新基建投资拉动玉溪经济增长。

②构建新型基础设施建设的底层逻辑、顶层设计和配套考量指标体系。实施玉溪市新基建的科学规划和部署，建立以“新基建—数字技术—新动能—新市场—新模式—新机遇”为模型的逻辑关系发展路线图，在新基建建设中兼顾开发的合理性、全域化、全局化、安全性建设，为新数字产业技术的研发创新、升级换代提供成长沃土。

2.实施数字技术融合发展的新业态产业是数字经济发展的内生动力

产业数字化是数字经济发展的融合部分，是新一代信息技术与传统产业、实体经济生产要素广泛渗透融合、替代，促进产出增加和效率提升的数字经济新增长方式。实现产业数字化发展，核心是实施数字产业化与产业数字化、数字技术与实体经济深度融合。“数字产业化”和“产业数字化”是一体两面的系统工程，是一个辩证的发展过程。数字产业化目标是整合传统产业生产要素，以先进生产力改变或替代落后的生产力，实现生产、营销、管理全过程要素调整、转型升级到信息化、数据化、网络化、智能化先进生产水平，推进产业数字化提升产品生产、产品质量、经济社会效益和核心竞争力；产业数字化反作用于数字产业化的发展，促进数字产业化不断的创造发展。加快产业数字化建设，关键在于推进“两化”融合，其本质是数字技术与实体经济的融合，推进融合应用的基本思路：

（1）以融合发展作为主攻方向，通过实施云计算、大数据、5G技术、人工智能、区块链、“互联网+”等新生产要素与实体经济深度融合，推动产业生产方式、管理方式和商业营销模式创新，发展新业态、新模式，促进传统产业数字化应用转型。

（2）加快推进产业数字化应用改造，以数字产业化技术新应用对传统产业进行全方位、全角度、全链条的改造，释放数字技术对经济发展的放大、叠加、倍增作用。

（3）发挥数字产业化技术平台的扩散作用，推进产业及其企业内部的网络与数字技

术、设施建设，提升数字技术的应用能力与应用水平，为企业生产提供数字化技术支撑。由此促进劳动生产效率提高，创新产业新业态、企业经济效益的大幅度提升。

(4)数字技术渗透作用于三大产业，基于数字化、网络化、智能化的应用与提高，对传统产业进行数字化改造，改进不相适宜的、落后的生产设备、生产力、生产方式和企业管理，推动体系重构、流程再造，形成新的数字化场景、数字工厂、数字制造、数字支付、数字生活，推进产业生产效率提高，降低生产成本，增加核心优势；推动数字技术应用，形成产业数字化新业态和新模式，数字经济发展新标准，促进经济增长方式新显现。

(5)实施产业数字化发展的目标是实现数字农业产业与农产品生产营销；数字工业企业与智能制造业的发展；数字服务业与智慧新业态的建立；发展智慧绿色能源和绿色现代产业体系；建立和发展平台分享经济；数字产业化的再创造再发展。

(6)数字技术应更加广泛地应用于政府及其政府治理、城市治理、社会治理，使之全覆盖，构建数字政府、智慧城市、数字社会。

(二)构建玉溪市数字经济发展新机制

玉溪市数字经济发展，是一项系统工程。以构建数字技术基础体系为驱动，以“两化”融合应用为发展，同时更需要一个多方面协同发展的机制，使构建政府引领、企业为主、职工参与、市场运作、数字化技术支撑的数字经济发展新体制，有效推进数字经济建设和聚力发展。

1.政府引领

政府对本地区数字经济的发展要做好顶层设计，使有规划、有指导、有政策、有协调、有监管、有创新、有发展，探索玉溪数字经济发展中“政府＋”共治共建模式，以机制创新促进发展。鉴于新基建的公共属性，需以政府为主导，构建涵盖基础设施、产业经济、公共技术服务、数据应用管理、运行监测的数字化公共支撑体系和公共互联网通用平台，为产业、企业数字化建设、互联网平台建设、数字技术服务提供综合服务。

2.企业为主

企业是数字经济活动和技术创新的主体，是数字技术应用与发展的主体。企业对数字经济的发展要提高思想定位，有序组织对数字技术的学习应用，规划部署企业融合发展的技术升级改造，实施有利于数字经济发展的方法措施，加强数字化发展的管理机制建设，创新转型以先进生产力支撑发展的新业态；充分应用数字技术体系平台服务，实现产业数字化与数字产业化的融合；从企业生产经营出发，构建企业数字化生产全方位、全链条的生产技术与产品制造，建立数字岗位、数字生产工艺、数字生产线、数字车间、数字工厂。

3.职工参与

职工是企业的主体，是企业数字化转型发展的主观能动力量，积极学习接受数字技术知识，参与企业数字化建设的技术应用，掌握“两化”融合及信息网络技术的新方法，融合专业提高数字素养，推动新经济发展。

4.市场运作

以数字化、信息化、网络化、智能化的技术为支撑，以市场为导向，遵循市场规律，研究不断变化的市场法则，组织企业生产经营，在数字经济发展中做到有生产、有品牌、有发展、有革新。

5.数字技术支撑

数字技术支撑是企业数字经济活动发展的基础，在农业产业发展中，实施乡村振兴战略，打造数字农业；在工业（企业）应用中，构建“工业互联网+”企业，实施数字化、智能化制造；在服务业产业中，充分应用数字技术的高渗透性、高扩散性，构建“互联网+”的数字技术应用，创新业态模式。以数字技术支撑，做到六个融合：数字化理念与传统生产观念的融合；数字技术与实体经济的融合；网络技术与机械技术的融合；新型生产力与传统生产力的融合；数字产业化与产业数字化的融合；加强产业、企业之间的数字技术交流融合，打造玉溪产业互联网联盟。

（三）强化数字化治理，有序推进数字玉溪建设

数字化治理是数字经济建设的模式创新，本质上是数字产业化、产业数字化的统一体，数字产业化与产业数字化的融合发展离不开数字化治理，数字化治理为数字产业化与产业数字化发展提供先决条件。从狭义的角度，数字治理是应用现代数字化技术与传统治理体系的融合，政府、企业、社会、市民为治理主体，通过对快速发展的现代数字技术和网络通信技术的应用，生产和服务功能的数字化延伸，实现治理主体的数字化转型和应用技能提升，优化发展理念和路径，提升玉溪经济社会的综合治理能力和水平。数字化治理主要包括政府治理、城市治理、经济治理、社会治理多个方面。

1.加快数字化治理理念全方位提升，推进全方位数字玉溪建设

（1）明确数字化治理目的，积极主动融入“数字中国”“数字云南”战略环境中，全面落实玉溪市数字经济发展《规划》提出的目标任务，多方学习和借鉴外部先进数字化治理经验，推进玉溪数字经济建设发展。

（2）把握数字化治理的本质，加快推动数字产业化与产业数字化、数字化技术与产业实体经济深度融合发展。坚持新基建与产业数字化建设并重，优化发展理念，重点产业（企业）数字化建设与数字化普遍应用相结合，培育发展龙头企业和行业典型，探索数字化产业（企业）发展经验，带动产业（企业）集群式发展，形成数字经济发展的玉溪模式。

（3）建立统一规范、高效共享的数字技术运行机制，畅通数字政务服务平台，建立安

全的数字信息交流机制;加速建立应用大数据、互联网、人工智能等技术的保障措施,规范管理的制度规则;建立政务云数据资源共享交流平台与安全机制,使规范有序共享、循环发展互利。

(4)以新基建、新一代信息通信技术、科技创新为支撑,实施全方位全过程的数字化治理体系,集理念创新、模式创新、管理创新、服务创新为一体,为玉溪数字经济的全面发展营造优良环境。

(5)通过数字技术的渗透效应,扩大在政府机关、行政事业单位、公共服务、新型城市建设管理、社会文化生活等经济社会各领域的应用,完善数字治理体系,打造数字治理平台,提升数字化治理能力,打造智慧玉溪、数字玉溪。

2.数字政府是玉溪数字经济发展的顶层设计

(1)政府以数字经济发展的理念统揽全局,确立玉溪市数字经济发展的指导思想、战略规划、目标任务、方法措施、融合发展、资源共享、发展格局、审慎监管、信息保护、制度保障、协同与发展机制。

(2)转变政府职能,政府是数字化治理的权力中心。构建开放的数字政府,政府通过现代数字技术,实现政府整体性服务的数字化,实现政府由权力中心向以产业及其社会、市民(人民群众)为服务中心的转变,实施对数字经济发展的宏观规划,实施领导、引导与指导相结合,提供政策支撑与制度保障相结合,协调解决数字化建设中的社会矛盾与突发性困难,构建良好的发展运行机制。

(3)提高政府部门人员的数字技能和数字素养。实施政府机构人员(特别是政府高层工作人员)的数字素质提升工程,与时俱进,提升政治素质、锤炼工作作风、提高业务能力的同时提升数字技能。

(4)推进政府数字化转型,创新治理体制。着力于构建“放管服”结合的数字政府管理新机制建设,实施“互联网+政务 + 管理服务”,推进政府“办公、办会、办文、办事”的数字化进程,将企业和基层组织作为政府数字服务的延伸和扩展。

(5)创新政府数字服务和构建监测评估体系。提升服务设计能力并降低运行成本,加强数据管理部门的纵向工作指导和横向工作协调力度,创新协同办公、数字远程办公应用,创新数字市场监管应用、决策保障应用、跨域协作应用等功能,加强网络安全建设。

(6)明确数字政府是玉溪数字经济的“催化剂”。完善开放公共数据、建立电子档案是建设玉溪数字政府的两大重点任务。推进政府政务服务网App建设,发布数据开放目录,支持社会公众数据共享,并通过政府开放接口,实施数据收集、分类、统计、计算与再分享,丰富数据资源和数据产品,为党委政府、行业发展提供大数据辅助决策支持。

3.推动城市数字化治理,加快玉溪城市数字化进程

数字化城市治理是一个地区数字经济发展的标志。数字化城市治理不等同于一般意义上的城市管理。数字化城市治理是利用一整套空间化、网络化、智能化与可视化的数字技术系统来支撑在玉溪城市管理与建设发展，是数字经济发展的重要组成部分。政府在城市数字化治理进程中仍是主导的地位，转变城市管理理念，推进管理规划、管理过程、管理手段、管理绩效，管理评估的全方位数字化建设。数字式公共服务和公众参与式城市治理将有效打破传统城市治理模式。

（1）城市是地方政府的一张名片。以政府运行为主导，以新型的综合式城市数字化治理模式，发展城市经济和为城市居民服务，建立绿色宜居的生活环境有机结合，实现创新、绿色、科技、协调、智能引领的城市经济，打造智慧玉溪、创新玉溪。

（2）开放透明是数字化城市治理的内在要求，通过处理后将政府数据资源转化为公共数据资源，数据共享的同时，建立与城市居民在公共决策、公共服务、改善城市治理方面的参与联系，加强共建共创共享。

（3）创新推进城市数字化进程，加强通信运营、互联网服务在城市管理、市政服务、远程监测等领域广泛运用，建设协调、产业、城市、生态、经济一体化发展模式，规划建设和提升数字化城市管理、社区管理和社会管理，提升数字化公共服务功能。

（4）逐步加强数据存储、构建数据目录、大众数据共享，宣传数字城市生产、生活、服务，升级数字城市建设的功能能力。运用专业分析，开展城市公共组织数据交流，实现城乡数据公开和共享，通过平台了解城市公众对数据的应用和使用概率。

（5）把握城乡公众理解和使用数据技能的差异性，做好数字城市文化宣传培训工作，帮助公众熟悉数字城市的运行新模式，适时适量建立IT专业技术团队与其他专业团队相结合，加强数字城市建设宣传、培训及其工作，打好建设数字城市的群众基础。

（四）加速数字技术与传统产业的深度融合，推进新型产业数字化发展

玉溪市传统产业聚集了历史性经济社会发展的智慧和力量，是多年经济发展的概括和总结，从农业到工业到服务业，从一般产业到地区支柱产业，从国有企业到民营企业，在发展数字经济的时代背景下：全市要努力营造“数字思维”环境，应用数字技术等先进生产力力量，聚合新的生产要素，组织企业生产与市场营销，着力培育新型产业数字化聚群，筑实数字经济发展基础。从本质上理解，产业数字化的发展，是玉溪市数字经济发展的源泉，也是玉溪市数字经济发展的出发点和落脚点。

1.立足玉溪高原特色农业发展特点，大力推进农业数字化

据《中国数字经济发展与就业白皮书（2019年）》显示：2018年，我国网络零售额超9万亿元，网络支付用户规模达6亿；全国农村网民规模达2.22亿，互联网普及率38.4%；我国贫困村通宽带比例达97%，纳入电子商务进农村综合示范的贫困县网络零售额已超过

了1700亿元[①]。数据的背后，是网络化和数字化技术在现代农业发展、新农村建设、农民致富进程中的巨大作用，显示了农业农村数字经济建设的巨大潜力。

2017年10月，党的十九大报告指出：实施乡村振兴计划，促进农村一二三产业融合发展；2018年1月由中共中央、国务院发布《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，2018年9月中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018年—2022年）》，先后提出要大力发展数字农业，实施数字乡村战略，推动农业数字化转型；2019年5月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》，明确数字经济在农业、农民、农村“三农”问题中的新应用；2020年1月农业农村部、中央网络安全和信息化委员会办公室制定并印发《数字农业农村发展规划（2019年—2025年）》。

农业作为玉溪市的基础产业，一方面，受到相对闭塞发展模式的制约，使得农业发展难以与社会转型相衔接，需要在产业升级转型中寻找更加符合玉溪经济社会发展的路径；另一方面，玉溪农业数字化改造潜力巨大，培育发展数字经济，增强农业产业发展能量，根本性解决三农问题，改善玉溪城乡发展不平衡的问题，缩小玉溪城乡数字鸿沟，着力推动“互联网+农业”转型发展，推进数字乡村建设。

实施数字乡村建设，既为加快现代农业和农村的转型升级进程，农村脱贫攻坚、建设共同小康社会，推进农民综合素质和职业技能不断提升；也为数字经济的全面铺开拓展空间，为全面数字化建设提速增效，实现农业、农村，农民数字化建设的综合发展。坚持统筹谋划、有序推进、数据驱动、创新引领、普惠共享、市场导向、多方协同的原则，充分发挥网络联通、整合资源、合力共建的效应，加快生产经营数字化改造应用，推进管理服务数字化转型，加强数字基础建设，强化关键数字技术装备建设。

（1）实施乡村振兴计划，加速数字技术应用，分享数字红利，包括互联网+、物联网、智慧云平台、电子政务平台、信息科技终端进乡村，共享智慧城市、政府政务云、数字玉溪建设大平台信息技术服务功能。

（2）构建农业农村基础数据资源体系，包括统筹建设农业自然资源、重要农业种植资源、农村集体资产、农村宅基地、农户和新型农业经营主体等五类大数据，为农业农村精准管理和数字技术服务提供有力支撑；融入实施国家农业农村大数据中心建设工程、国家农业农村云平台、国家农业农村大数据平台、国家农业农村政务信息系统，建立区域性农业农村互联网平台，共享政府政务平台资源，提高农业农村领域数字技术应用、管理服务能力和科学决策水平。

（3）建设玉溪农业农村数据信息网络体系，加快数字乡村的信息基础设施建设，提升

① 参考数据：“数字乡村”助推乡村振兴提速.广西日报，2019年10月30日第6版

乡村互联网设施的联通水平，完善乡村信息终端和服务供给，提速乡村联网升级，让看得见的交通网络与看不见的信息网络联手，助力乡村振兴提速。

（4）强化关键数字技术装备创新，关键共性技术攻关对农业生产环境、动植物生理体征智能感知与识别关键技术应用，加强农产品柔性加工、区块链+农业、5G等新技术应用，加强数字农业科技创新数据与平台集成服务，加强人工智能化集成在农业生产中的应用示范（如无人机农作物检查监测、喷洒农药）。

（5）建立实施互联网＋农业农村特色经济发展转型升级机制，依托和充分应用大数据数字技术、信息技术、互联网+、通信技术、宽带乡村建设在农业生产过程中的推广应用，包括农业生产项目由单一化向多元化模式转移，产品加工由机械粗放型向智能精细化转移，营销模式由简单产品模式向品牌塑造模式转型，销售渠道由线下模式向网络多元模式转型，乡村经济发展由单一经济模式向多元资源经济模式发展，推进智慧生产、智慧加工、智慧交易方式数字技术的推广与应用。

（6）打造“政府+企业+农户”的三分共建模式，“互联网+”能够有效地促进农村产业转型，提升农业发展的整体质量，提升前期农民转型意识，提升互联网技术的有效利用，提升农业农村特色农业转型的要素整合。

（7）调整农业农村产业结构，实施土地、生产的集群化经营，实施有利于打造智慧农业生产基地，有利于发挥数字化要素在农业生产中的应用，以传统特色产业、支柱产业为切入点，包括粮食、蔬菜、水果、花卉、烟草、生物药材以及畜牧禽渔业，打造数字现代化生产的高原特色农产品，加大树立玉溪农业品牌效应，提升数字经济增长。

（8）加强农业农村数字经济科技人才培训培育，建立学用结合的技术人才队伍，建立以乡镇街道集贸中心为重点的小乡镇大市场信息数据中心，树立数字乡村推广应用典型，实现科技人才队伍、数字乡村建设、数字农业生产营销方式的转型升级。

（9）加强对“三农”数字化及数字乡村建设的引导工作，全面落实“放管服”机制在农村乡镇、社区的作用，提升乡镇、社区数字化技术建设，推进管理服务数字化的融入转型，拓展数字化惠民益农服务，探索和建设乡村数字治理新体系，分步逐步实施目标，加大培训、培育数字经济发展人才，鼓励和保护数字乡村建设的典型应用。

（10）发挥玉溪各区县农业特色产业优势，与数字化技术、网络技术设施应用相结合的优势，把推动农业数字化转型作为实施乡村振兴战略的重要内容，以数字技术与农业农村特色经济深度融合为主攻方向，建立玉溪特色农业数字化体系，构建“农业+农产+乡镇+特色”的数字经济发展模式；坚持数字化、平台化、智能化和国际化“四化”建设发展玉溪农业农村的数字化水平；提升农产品应用电子商务平台走出去、引进来机制，形成更广泛的、更加紧密的互动发展。

2.依托工业互联网战略发展机遇,大力推进玉溪工业数字化

德国工业4.0曾掀起世界工业革命的浪潮,在数字技术成为引领新经济增长的今天,新信息技术再次激发新工业革命,运用数字技术整合传统工业生产要素,促进现代化工业发展。

研究玉溪工业企业的发展,虽有长期的发展历史和良好的发展趋势,但也存在诸多的实际压力:工业产业基础薄弱,支柱产业单一,资源分数,规模小,数量少,经济支撑弱;以装备制造业为例,产业布局分散,产业发展协调性不强,产品同质化严重;智能制造是玉溪的先进高端产业,但智能制造业支撑能力不足(如技术人才缺乏,高端技工、高级工程师严重不足,高端自动化设备利用率低);支柱产业"卷烟及配套、矿冶及装备制造业"的发展受到了诸多外部发展瓶颈的制约,改革创新与升级转型也势在必行。

2020年2月,《玉溪市发展工业互联网三年行动计划(2020年—2022)》(下称行动计划)发布,《行动计划》指出:坚持以数字经济驱动发展变革,建设全省数字经济发展先行区,攻坚发展工业互联网,争取用三年时间,建成辐射南亚东南亚的重要制造基地,推动工业互联网发展走在全省前列。在玉溪卷烟及配套产业、生物医药、食品、装备制造、矿冶、陶瓷等重点行业以及工业园区,培育全省领先的数字经济示范性企业。2020年3月18日,国家工业和信息化部制定和印发《中小企业数字化赋能专项行动方案》(下称行动方案),行动方案为中小企业的数字化转型方向标明了十三项重点任务,旨在以新一代信息技术与应用为支撑,以提升中小企业应对危机能力、夯实可持续发展基础为目标,培育推广符合中小企业需求的数字化平台、系统解决方案、产品和服务,助推中小企业通过数字化、网络化、智能化赋能实现复工复产,增添发展后劲,提高发展质量。

从《行动计划》总体精神出发,结合玉溪工业企业的发展实际,转变理念、提高执行能力。围绕工业互联网发展的总体架构,强化顶层设计规划、建设目标和路径,构建"1+N"工业互联网平台体系,"建平台"与"用平台"双轮驱动,"建生态"与"强基础"相互促进,提升玉溪工业数字化水平;以数字技术体系、工业平台体系、产业支撑体系、网络基础体系、安全保障体系,驱动加速工业企业升级改造,打造玉溪数字经济背景下"两型三化"现代工业企业新形象。

(1)解决融合的认知因素,提升工业企业数字技术应用能力。

数字技术及其"互联网+"在工业企业的融合发展,需要解决思想维度与发展维度的关系。①解决为什么融合、融合什么、怎么融合及融合的广度和深度;②解决数字技术与工业企业生产原要素的融合途径,实现对企业生产的技术改造和转型升级;③解决生产要素融合转型与走新型工业化发展道路的方向,在数字经济发展的大背景下,完善新型工业化发展的体系构建,包括产业、技术、资本、形态、劳动等要素聚合;④多种途径、多种

方法解决工业企业存在的人才缺乏、高端专业生产技术缺乏、资本金不足、发展后劲不足(如智能制造业)等困难,为数字技术的融合应用提供企业硬件软件支撑。

(2)打造玉溪工业互联网发展支撑体系。

工业互联网是以工业企业为主体,以工业互联网平台为载体,是新一代数字技术与制造业深度融合的产物。通过网络技术、大数据、云计算、人工智能等新一代数字技术与工业技术的深度融合,人、机、物全面互联,使融合全要素,延伸全产业链,全面连接发展的新型数字化工业生产制造和服务体系。

①强化政府统筹,推动高效运行。政府充分发挥好指导作用,为工业化和信息化的融合发展制定科学合理的政策和相关法规,把工业数字化发展作为区域经济发展的重要考量指标体系,推动"数字技术+工业企业""政府+工业企业"的运行模式,建立面向大型制造企业、中小服务商和中小制造企业的数字化运营改造。

②加强规划引领,构建合作机制。围绕构建平台系统、推进融合应用、增强产业支撑、提升网络水平、强化安全保障等五大重点任务,系统推出全市工业互联网发展总体构架,明确建设目标、实施路径、主要任务和保障措施;突出建设核心,建立"省—市—县"合作机制,借鉴学习与昆明、楚雄、曲靖等城市工业互联网建设规划,共同探索滇中城市经济圈数字经济一体化发展协同机制和区域合作模式,建设滇中城市经济圈玉溪工业互联网发展先行区。

③打造平台体系,创新服务模式,提升服务能力。结合玉溪产业特色,覆盖重点行业和主要块状经济产业集聚区,构建"省—市—县"三级联动,谋划高水平建设"1"个基础性平台和若干个行业级、区域级、企业级平台,推进"1"和"N"两类平台间的互联互通、资源共享,推动企业级互联网平台建设和开放资源共享能力,打通产业链上下游数据信息,提升产业链协同设计、研发及生产,开发集成企业专用App,实现大中小企业融通发展。提升物联网、云计算、大数据、人工智能、安全防护等基础共性服务能力。建立"平台赋能服务商,服务商服务中小企业"的三级业务模式,开展平台创建,组织平台推广,推动平台进园区、进企业,引导工业企业上云、上平台、用平台。

④优化产业生态,夯实发展基础。一是提升网络信息基础设施。二是提升工控安全保障。三是提升产业生态支撑。打造重大产业生态集聚平台,建设工业互联网创新中心;聚焦工业互联网、智能化改造、智能制造等领域,构建工业信息工程服务机构组成的"资源池",为大、中、小型工业企业提供专业化、个性化服务;丰富云计算产品和工业App供给,提高弹性计算、数据库、安全、IOT(物联网)、存储等核心技术产品质量,推动MES、ERP等传统工业软件的云化、轻量化、微服务化改造。

⑤强化专业合作,营造良好氛围。积极引智借力,通过打造工业互联网相关论坛和

活动品牌，邀请国内外知名专家到玉溪进行专题指导，加强与工信部相关支撑机构对接合作，签署共同推进工业互联网发展战略合作协议，推动优秀工业互联网企业“引进来”“走出去”，着力破解工业互联网领域的痛点、难点问题，为玉溪工业互联网平台打造良好的产业发展氛围。

⑥推动工业产业集群与重点数字化覆盖。实施重点产业、规上企业等实现数字化改造和提升全覆盖，着力建设数字化创新载体，提升产业集群与生态集聚水平，着力开展示范试点，支持龙头制造企业围绕上下游产业链、生态圈数字化、网络化、智能化发展需求，搭建企业级平台，解决产业链上下游企业信息系统割裂、数据共享难、协同效应差等问题。

⑦打造“5G+工业互联网”，推动全域工业数字化。推动“5G+工业互联网”发展与创新，也是推动全域工业数字化的途径，遵循5G与工业互联网融合发展的规律，扩大5G与工业互联网的融合应用，充分发挥5G网络业务承载力，提升5G网络使用率，推动融合应用创新，创造更多更好的新兴工业化应用服务；打造全域工业数字化，是工业互联网发展趋势，工业企业数字化转型的实现途径，实现新旧动能转换的关键力量。

⑧加快建设玉溪工业互联网大数据分中心。建立工业互联网数据资源合作共享机制，初步实现对玉溪市辖区、重点行业的数据采集、汇聚和应用，并且有利于加强与政府政务平台，与“昆—玉”一体化、滇中产业聚集区的互享共赢，提升工业互联网基础设施和数据资源管理能力、应用与服务和安全水平。

⑨推进工业企业数字化转型升级。一方面要“实事求是，循序渐进”，为大量处于工业2.0和3.0之间的企业补上自动化改造课；另一方面要“并行推进，跨越发展”，利用互联网、大数据、人工智能等数字化技术，推动具备条件的工业企业直接迈向工业4.0；大力发展智能制造、网络化协同制造、大规模定制、服务型制造、云制造、共享制造等先进制造业，深化新一代信息技术在企业的应用，加快发展工业互联网和工业大数据，打造数字化工厂，构建智慧企业。鼓励工业企业自主研发设计，以加快信息化建设步伐、优化研发流程、提升产品的技术含量为宗旨，增强自身市场竞争力。

⑩聚焦玉溪工业主导产业和特色优势产业，推动工业数字化转型。玉溪集聚了七大支柱产业和一大批特色优势产业，是玉溪市数字经济发展的骨干基础，特别是信息技术产业与新兴制造业，具有良好的数字技术应用能力，今后的发展是数字技术的升级，而处在工业2.0、3.0技术层面上发展的传统企业，面临着数字技术改造、转型发展，这就是工业企业数字经济转型发展的内在因素。

⑪发展智能制造。工业互联网应用和发展的核心是智能制造，数字化、网络化、智能化是智能制造的三大支撑，深化数字技术在制造业中的应用，网络化是数字经济发展的

输血管道，智能化是数字技术的产品；加强装备制造数字化、网络化、智能化，是工业互联网发展的必然性选择，发展数字产品，提升制造业数字化管理水平，推动制造业转型升级，推动制造业向更加全面和先进的工业智能经济时代发展。

⑫实施稳健的财政金融政策，助推工业投资新一轮增长。树立全新的工业投资理念，适时调整财政扶持政策，发挥财政资金导向作用对有综合实力、有精准定位、有用户基础、有发展前景的工业企业，分别给予专项资金支持，持续加大对工业互联网应用等数字化改造升级的支持力度，以数字经济与工业经济的融合投资填补传统工业投资下滑的空白。

⑬加强统计评估，提升工业数字化发展质量。以工业互联网为主要领域，建立产业数字经济评价体系：根据工业企业发展状况，建立健全工业化与信息化融合发展、定标、定质、定量、定安全的评价体系；深入调查研究，掌握好信息化资源的普及情况，清楚工业企业具备的信息化基础条件；合理评价工业企业与信息化的相符程度；建立工业化与信息化融合评价标准；开展工业互联网发展指数评估，对各工业互联网的建设水平、应用价值、社会效益等开展综合评价。

（3）树立特色典型示范，重点突破工业企业数字化发展。

“十三五”期间，玉溪市依据产业发展的规模和效益确定了支撑玉溪经济发展的七大产业，其中三大传统产业：卷烟及配套、矿冶及装备制造业、高原现代特色农业；四大新兴产业：生物医药及大健康、文化旅游业、信息产业、现代物流业。实际上，七大产业的发展，相对独立，又有相互联系、相互促进的发展机制。

以卷烟及配套产业为例分析：卷烟及配套产业即是玉溪传统支柱产业，也是数字经济背景下玉溪重点发展的新业态产业。烟草产业在玉溪经济发展中长期发挥着龙头的作用，在国内国际享有盛誉，尤其是对玉溪农业及烟草相关配套企业就业、生产、经济效益的带动作用，对玉溪经济发展、GDP增长有巨大贡献。但是，近年来由于国际经济发展处于低迷、国内经济增长速度放缓、消费需求减弱的大环境影响下，玉烟经济发展同样处于困难的转型期。在数字经济的大背景下，卷烟及配套产业同样面临着一系列的技术改造。

2020年1月，《玉溪市政府工作报告（2020年）》中指出：“配合红塔集团玉溪卷烟厂技改项目实施，提高品牌影响力，支持卷烟及配套企业加快提档升级，提升产品竞争力”，重塑烟草经济在数字经济中的示范带动作用。

①选择一批代表性配套企业，推进智能制造、智能生产，逐步建设数字化生产线、数字化车间及智能工厂数字化，打造数字化、绿色生产、智能管控为一体的现代工厂，促进卷烟配套行业向集群化方向发展。

②加大力度推进卷烟及配套企业实施“互联网+”行动，研发创新生产方式、创新产品和新经济形势背景下多种途径的生产、经营方式，走出制约瓶颈，提升经济效益。

③加快技改创新，实施数字产业化与产业数字化的融合力度，提升新业态生产步伐，探索以消费者为中心的“C2B”（泛指根据消费者定制组织生产）商业模式。

④完善烟草生产的配套措施，坚持把“第一生产车间”建在田间，实施绿色、生态烟区资源战略，推进玉溪最具影响力烟草栽种区域建设。

⑤建议加大与玉溪装备制造业的协同发展，强强联手，充分发挥卷烟及配套企业技术设备领先、资金积累雄厚和技术人才聚集的优势，充分发挥在数字技术与数字经济应用与发展中的引领和辐射作用，加大向非烟产业、装备制造业、精密智能制造、数字技术生产、应用设备等产业渗透合作的力度，拓展非烟产品研发生产。

（4）培育数字经济背景下“两型三化”现代工业企业发展。

“两型三化”现代产业体系经历了“十三五”历史的发展，在迭代经济体系的发展中，不失为数字经济发展背景下现代化企业发展的标准。2020年5月10日，云南省《政府工作报告（2020）》指出：按照“两型三化”方向，大力培育万亿级、千亿级产业，加快建设现代产业体系。实践证明，“两型三化”仍然是现代产业发展的方向，从玉溪产业发展的具体情况出发，解读其内涵，有利于产业建设的发展。

“两型三化”指建设开放型、创新性，绿色化、信息化、高端化的现代产业新体系，从玉溪数字经济发展趋势出发，把产业技术建设的出发点和落脚点放在“两型三化”现代工业企业的发展方向上，以数字化技术为引领，促进企业转型升级创新发展，促进产业数字经济建设发展的标准化、规范化、高效化、高质量化。

①创建开放型工业企业。企业的发展方向面向新技术新工艺、面向生产、面向市场、面向国内、国际大视野。

②打造创新型工业企业。企业的生产、管理理念是观念创新、技术创新、生产创新、产品创新、营销渠道创新、信息化应用管理创新、体制机制创新。

③营造绿色化工业企业。企业的生产准则是实施绿色、生态、环保的生产技术、生产过程、生产产品和营销手段，组织开展“绿色工厂”示范工程。

④建立数字信息化工业企业。企业充分运用现代信息技术、大数据、互联网与数字化技术产品实施企业生产经营过程，包括规划、设计、生产、营销、消费对信息技术的广泛应用与数字化再生产（指企业生产经营中产生的各类数据），打造数字设备、数字化岗位、数字生产线、数字车间、数字企业，智慧工厂，提高职工、班组、车间、生产、企业的数字化效率。

⑤瞄准高端化企业生产。企业的高端发展是主要指企业产品的性能、质量和用途，

即产品的价值和使用价值，当然也包括企业建设与生产的高技术含量、高技能人才队伍、高质量材料、高精密设计、高生产工艺、现代化管理企业（如玉溪沃森生物、蓝晶科技、华为联通云计算大数据中心），数字技术的广泛应用，将提高企业的高端化技术含量。

确立玉溪市工业企业数字化的发展方向，实施有条件和创造条件打造（两型三化）现代工业企业目标，高度重视互联网信息技术研发和应用，推进“数字技术 + 互联网 + 企业 + 制造”的产业融合发展，聚焦前沿技术，提高数字技术应用水平，继续实施先进制造业战略，把握制造业产业链与高附加值环节，利用数字技术推动制造业革命、激发传统工业活力。

建设玉溪（两型三化）现代企业，核心是实现工业企业的新“四化”标准，即数字产业化、产业数字化、培训制度化、产品精细化的融合发展，是现代工业企业组织生产发展的基本条件和要求。以数字化产业技术融合改造企业旧有的、落后的生产力，形成企业新业态新模式；以产业数字化的业态组织企业生产，以新的生产力方式提升劳动生产率和经济效益；以企业员工培训的制度化，提升新知识新技术与企业整体技术水平，提升劳动技能与高端专业技术能力，在一定程度上可以平衡企业劳动力和人才缺乏的困境；实施产品的精细化生产，是企业以质量求生存的必备条件，产品精细化可以防止浪费，降低成本，避免企业之间的同质化生产。

3.发挥第三产业“速融”的特点，大力推进玉溪服务业数字化

第三产业是网络信息技术结合应用最早、切入较广泛的行业领域，在产业结构中占比较重的产业。数字技术向服务业扩散、渗透，培育现代数字化、网络化新业态，创新融合发展商业模式及产品服务，服务业超新模式、新功能、新效益趋势发展。

推动第三产业数字化转型：一是在商贸流通领域，大力发展互联网+电子商务，结合“一带一路”战略，发展跨境电子商务营销；二是发展新零售业，促进网络消费升级；三是在交通领域，大力发展“互联网+交通”和智慧交通；四是在物流领域，大力发展无车承运；五是在金融领域，规范发展互联网金融、供应链金融、区块链金融等；六是在文化旅游领域，大力发展“互联网+文化”、智慧旅游等，开展旅游目的地网络营销，为游客提供一体化信息服务；七是在医疗大健康领域，大力发展“互联网+医疗健康”、健康大数据、智慧医疗、智慧养老等。

（1）推动电子商务产业链快速融合发展。充分应用数字技术、网络技术、通信技术与生产企业、消费者链接建立产生电子商务业态，推进电子商务服务业发展，目标是重点培育玉溪电子商务大数据应用服务平台，培育县域、乡村电商平台，培育整合覆盖全产业链的行业电商平台，形成本土化玉溪电子商务平台发展；推进平台商务贸易，完善跨境电子商务配套服务体系，建设跨境电商大数据、防伪溯源监管体系，促进玉溪产品贸易的发

展,形成玉溪电商品牌效应。

(2)大力发展智慧物流服务产业。现代物流是一个新型不可或缺的产业,加强物联网、云计算、大数据等先进技术在现代物流运作和管理体系中的应用,构建智能化物流网络,加快物流公共信息平台体系建设,整合和共享各区、县物流信息,形成跨行业、跨区域的智能物流信息公共服务平台,支持物流企业应用电子标识,打造物流信息共享体系,推动物流产业信息化发展,实现物流供应链实时跟踪等信息的互通共享;促进智慧物流平台与电子商务平台对接,构建智能物流调配配送网络,完善智能物流配送体系建设,推进电子商务与物流服务的协同发展。

(3)推进数字文化创意服务业。数字技术的快速发展,丰富了社会文化生活,结合玉溪本土文化特色,民族资源,探索建设文化创意产业园、原生态民族文化创意产业园等文化创意产业。推进数字化广播影视作品制作与推广,促进数字影视、数字音乐、动漫网游、互联网新媒体、文化艺术设计等数字文化新业态发展,丰富和满足人民不断增长的文化娱乐生活要求。

(4)推进智慧旅游服务产业发展。数字技术渗透到旅游业,依托玉溪“三湖三乡四山一海一池一泉一居”丰富的自然生态景观和历史人文景观资源,建立融科研、考古、旅游、疗养、度假为一体的现代旅游产业体系,打造玉溪智慧旅游产业,主动融入云南省从旅游大省向旅游强省的行列。深化融合数字技术应用,借助大数据、政务云,互联网、关联产业链平台,加强旅游业的数字化建设;以“一部手机游云南”为载体,建设基于全域旅游的智慧旅游公共服务体系;打造互联网+文化旅游、全域旅游,借力数字玉溪,对口建设信息互通、数据融合、协调管理,推动跨行业、跨部门的数字旅游综合体,加强协同开发应用,共享国际国内文化旅游网络经济;构建开放互动的智慧旅游多元化营销平台,创新智慧旅游营销模式,实现精准服务;采用自然景观、人文景观与虚拟现实技术的融合发展应用,提升抚仙湖、哀牢山、红河谷等自然旅游景区的数字化、智能化水平;在红塔区、澄江、通海、江川等地率先建设一批智慧景区,结合美丽乡村建设,依托特色产业、传统民居、乡土风俗、魅力乡村、特色小镇、古建公园,促进旅游业智慧化发展。

(5)促进智慧大健康服务业发展。数字技术渗透到健康养生产业,研发应用医疗健康数字化终端产品,创新基于“互联网+”的互联网医院、远程诊断新模式,构建从“互联网+医学科研+诊疗”、再到“康养+休闲”全产业链的智慧大健康服务产业发展体系。发展线上线下协同的医疗健康信息服务,加快医疗、养生、养老等相关健康产业与旅游业融合发展,培育医疗服务、健康管理、养老服务产业集群,建设国际一流的抚仙湖国际医疗健康城、南亚东南亚医学中心及生命健康城,将玉溪打造成服务云南,辐射两亚的国际先进医学中心、诊疗中心、康复中心和医疗旅游目的和医疗康养产业聚集地。

(6)提升数字金融服务产业。大数据、互联网、人工智能、通信技术等信息化技术手段与传统金融服务业相结合,发挥金融部门在玉溪数字经济建设中的支撑服务功能,鼓励金融部门构建网上银行、手机银行、在线保险、在线证券和网上基金销售等创新型金融服务业务,积极支持发展第三方支付、网络信贷、电商金融、众筹融资等互联网金融业态,加快形成互联网金融产业集聚优势;加快数字金融服务向企业、城乡、边远山区、农村地区延伸,提升数字金融的服务能力和普惠服务;构建面向政府、企业和个人提供数字资产的金融服务。

(7)培育互联网平台经济产业。提供专业化平台服务,发展线上线下协同、跨界融合的平台经济模式,引导平台产业向个性化、专业化、特色化、垂直化发展,提供更多的数字技术服务平台,例如数字交通、交通运输、数字车牌等。

(五)夯实玉溪数字经济发展先行区的战略格局

推动玉溪数字经济发展,打好玉溪数字经济发展先行区的核心基础,科学规划玉溪数字经济发展的战略格局,落实构筑云南省数字经济发展先行区和面向东南亚、南亚示范区以及全省数字经济创新中心的地位,主动融入"一带一路"战略沿线重要节点城市数字经济的共建互赢体,推动数字丝绸之路建设。规划玉溪数字经济核心区域发展的战略格局,找准突破口,集聚优势,打造"一核两圈"的发展格局。

1.强化数字经济核心区发展

核心区是以红塔区(行政区划包括玉溪高新技术产业园区)为中心的核心区域。红塔区位于玉溪市的中心地理位置,是玉溪市政府机关所在地,是玉溪政治、经济、文化的中心,具有交通运输国内国际大通道、玉溪海关获批建设落地的优势,集聚区了一大批数字产业化和产业数字化的高端先进优势企业,新兴产业以及传统支柱产业。经济社会发展具有良好的基础,2019年地区生产总值占到全市生产总值的43.14%。核心区域的发展,有利于产生引领与辐射功能。

(1)有利于产业规模化、集群化发展,以先进的绿色环保理念引进高端企业发展,打造数字产业化、产业数字化、数字园区、数字小镇和数字城市。

(2)有利于强化数字政府、数字城市治理、数字社会治理的发展建设,引领全市及其县区、乡镇的建设。

(3)有利于提速现有传统产业(企业)、发展新兴优势产业(企业)、民营先进企业的数字化应用与升级,规范与扶持中小微型企业的数字化应用发展,继续淘汰落后产能企业,为数字经济的发展奠定良好实体经济基础。

(4)有利于集约土地,协调城区商品房的过剩开发建设,除极少数为拆迁搬迁回迁建设外,应优先规划高科技产业建设用地。

(5)有利于经济社会综合发展与综合治理,提升数字经济发展能力,提升产业与经济实力,探索经验总结与可复制方案,形成影响辐射玉溪周边区县。

2.构建“两圈”数字经济发展格局

构建玉溪市数字经济发展“两圈”格局,指的是半小时经济圈与一小时经济圈。

(1)半小时经济圈,以红塔区为核心的包括江川区、峨山县、通海县范围数字产业化、产业数字化融合的数字经济发展区域。区域中心地理位置优越,工业企业集中,数字产业化和产业数字化应用发展优势突出,产业经济发展平稳,2019年“四县区”地区生产总值(GDP)占全市生产总值的63%。“四县区”区划范围集中、产业及特色优势产品集中,可以发挥五个有利于的因素:

①有利于协调解决数字经济发展、优化产业布局,在玉溪市实施相对集中、优化、规模、绿色的产业集群发展;

②有利于集中推进数字产业化与产业数字化的发展,集中推进数字技术与实体经济融合,建立新经济、新业态、新模式;

③有利于集聚数字经济的核心驱动力与产业发展优势,形成对外辐射力;

④有利于缓解红塔区坝区土地紧张,城市、人居、产业混合发展的困境,对集约区域土地,协调促进高新技术产业落地,建设发展良好营商环境;

⑤两区两县实体经济发展基础较好,特色产业、高原特色农产品发展集中,历史文化、自然人文景观丰富,有利于新业态产业数字经济的应用发展。

(2)一小时经济圈,以半小时经济圈为中心,辐射包括澄江市、华宁县、元江县、新平县、易门县为范围的数字经济发展区域。

①澄江市是未来玉溪旅游业发展的聚焦地,旅游资源丰富,农特产品莲藕藕粉驰名、高原湖泊抚仙湖明珠绽放,以数字化技术打造智慧旅游文化服务业,扩大国内外知名度。

②四县市经济发展基础较好,产业特色凸显,优势显著,电商应用良好,有利于数字技术与实体经济,特色优势产业的融合发展,推进县域数字经济发展。

③四县域得天独厚的自然资源,厚重的历史人文景观,发达的交通通道,内外相邻的经济带,区位特殊,优势突出。

④四县域是玉溪市对外经济贸易发展的门户,实施内联外引发展的必经之地,有利于带动玉溪市经济的整体发展。

(3)构建玉溪“两圈”数字经济发展布局。

①向内发展,打造“四带多园”互联互通的区域性产业数字化战略格局。

一是打造昆(明)玉(溪)—玉(溪)元(江)经济带,带动玉溪高新区、红塔工业园区、研和工业园区、大化产业园区、新平矿业循环经济特色工业园区、元江工业园区的多园联盟

及产业发展平台；

二是打造“三湖”生态经济带，带动通海、江川、澄江、华宁绿色经济和航空物流园，通海高原特色农业物流园、五金产业园等多元化发展；

三是打造滇中高速环线经济带，带动华溪高原特色水果经济园、高鲁山生态休闲文化旅游园、甸中—十街生物产业园、华宁工业园区、易门工业园区的发展；

四是打造红河谷—绿汁江热区产业经济带，带动易门、峨山、新平、元江热区资源开发。

②向外延伸，从方向及相邻区域方面：向北（南），形成元玉（元江—玉溪）一线、玉昆（玉溪—昆明）一体入昆明；向东，形成入红河州、文山州；向南，形成入红河、普洱市、西双版纳州；向西，形成入楚雄、临沧、德宏州；并可以再向外延伸发展，以集成玉溪数字经济的外向发展贸易。

（六）实施玉溪数字经济走出去发展战略

1.走出去发展战略的指导思想和内涵

玉溪地处滇中城市经济圈的南轴，是昆玉一体化的共同体，昆曼国际大通道、泛亚铁路中线的咽喉要地，“一带一路”由陆路通向海上丝绸之路经济带发展战略的必经之地，具有地缘经济发展的良好基础条件，有利于实施走出去、引进来的发展战略。

玉溪市实施数字经济走出去发展战略：一方面是数字技术、大数据、互联网宽带带宽的输出发展；另一方面重要的是，实施数字技术与传统产业实体经济的深度融合所产生的新业态新经济形态的发展。走出去发展战略，即在产业发展和经济发展间的互通有无、优势互补，形成产业链接与协同发展，双赢互利；也是一种营销扩张，包括营销内容、营销模式和营销渠道。在数字经济大背景下，数字贸易是随数字经济出现的新贸易形式，被赋予了创新贸易的新内容和新特征，服务于数字经济活动为目的，是现代服务新业态，从根本上数字贸易不会替代或颠覆传统的贸易与经济活动，而是提高效率和促进传统经济活动，由此，构建走出去战略的格局和路径，在当下显得十分重要。

构建玉溪市“四面经济连带、八方辐射功能”的数字经济高速通道，实施有利的对外开放战略，学习借鉴交流，发展共建贸易，以数字产业化、数字技术、互联网+、物联网、实体经济产品的贸易，助推外贸经济的发展，有利于顺势发展玉溪数字经济：

（1）向北链接发展。

入昆明市大区域，以昆玉一体化、滇中城市经济圈发展相连接，有利于共建共享，与昆明市数字化产业、数字经济应用发展学习借鉴交流，有利于利用云南自由贸易试验区昆明片区的发展通道和大区域空间的格局，有利于直通国内并与国内关联经济带、南方丝绸之路的发展相联系，以及向先进省区相联系学习，构建共同数字经济发展的经

济纽带。

(2)向东链接发展。

入红河、文山州,与滇中城市经济圈中的曲靖市发展相连接,有利于利用云南自由贸易试验区蒙自片区发展通道,延伸广西、广东,经向东出省大通道直抵北部湾经济区、珠三角经济区等经济发达地区(以2017年为例,珠三角地区进出口贸易6.51万亿元,占广东外贸进出口总值95.5%),形成新的数字经济发展纽带,探索共同发展的机遇。

(3)向南链接发展。

向南发展的优势和机遇比较大,既有交通优势,又有地缘优势,更有澜沧江、湄公河次区域合作发展(对云南而言)的趋势,以及东盟合作的大优势(对国家而言);玉溪通过泛亚铁路东线和中线、昆曼国际大通道、昆河高速公路连接的海上丝绸之路并通往东南亚、南亚各国23亿人口的大市场,通过提升合作共赢、互惠互利、共建贸易等,推进数字技术与经济的合作发展,成为面向东南亚、南亚的辐射中心。在以往的合作共建、对外贸易交往中已经具备了良好的基础,特别是在泰国、老挝、越南、缅甸、柬埔寨的应用发展。

(4)向西链接发展。

入楚雄、临沧、大理、迪庆、怒江、德宏州,延西藏进缅甸,构成经滇中高速环线、泛亚铁路西线链接服务孟中印缅经济走廊。大格局大市场大促进引领玉溪市数字经济建设的大发展。

六、玉溪市数字经济促进经济发展与转型的保障措施

(一)坚持数字经济发展指导思想

坚持数字经济发展的思想导向,充分认识当今时代数字经济在地区经济发展中的重要地位。李克强总理2020年5月22日在《政府工作报告》中指出:推动制造业升级和新兴产业发展。发展工业互联网,推进智能制造。要继续出台支持政策,全面推进“互联网+”,打造数字经济新优势。把思想和行动统一到中央、省市委、政府的数字经济工作规划部署上。坚持数字经济发展思想指导、以改革创新为驱动力,以稳中求进为保障,经过3—5年的努力,建设玉溪市数字经济发展的新高地。

(二)健全数字经济发展协同机制

数字经济的发展是一项社会“系统工程”,涉及政府、企业、社会生产与生活的各个层面。从数字产业化到产业数字化,从数字技术生产到实体经济的融合应用发展,从数字政府到数字城市治理,从数字治理到数字技术的应用创新,循环发展,彰显数字技术的渗透作用与应用发展功能。

构建开放协同的发展机制,推进数据资源社会化、专业化、市场化,开放共享和开发利用的协同机制,从机制上促进数字技术、物联网、互联网、云计算、大数据、5G、人工智能

等数字化关键基础设施建设，数字化基础建设与产业转型发展的协同匹配。引导关联行业企业基于互联网平台开展跨区域、跨领域协同合作、聚集发展，通过加强网络空间的联系。鼓励支持工业互联网、农业信息化产业协同平台建设，吸引中小企业从产业链和产业生态互补协同的角度加强合作。发挥企业在创新研发、科研攻关、成果转化、产品制造、服务提供等方面的各自优势，打造分工合理、优势互补的产业协作体系。建立完善、有序的测评机制，加强数字产业化与产业数字化、数字经济监测评估与网络安全保护机制和相关规章制度。

（三）强化数字经济发展组织管理

政府对数字经济建设实施组织引导和服务。加强数字政府建设，提升数字思维与数字政务能力，实施总揽全局，制定宏观规划，完善数字经济发展目标。成立“市—县—区”数字经济发展领导小组，在区县成立专门的信息化主管部门，负责数字经济发展日常工作，谋划和推动数字经济重大战略布局、重大政策规划，协调解决重大问题。提前谋划“十四五”玉溪数字经济发展总体思路、主要任务和保障措施。深化“放管服”改革，简政放权，调整措施，简化手续，推行“互联网+政务服务”平台，完善线上线下融合办公机制，推动更多服务事项一网通办，做到企业开办全程网上办理。创新监督管理机制，建立政府、企业联动管理，以公正监管维护公平竞争，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境。

（四）完善数字经济发展政策制度

完善政策制度，强化资金扶持。完善数字经济发展相关的政策，建立兜底性政策扶持体系，防范和降低企业融合发展过程中的社会风险，为中小企业提供及时的扶持政策，鼓励以“数据”资本的形式参与企业建设。完善资金扶持政策，加大产业发展资金、项目投入，积极引进国内外战略投资、风险投资、股权投资项目等机构到玉溪注册公司，参与数字经济领域企业战略投资，鼓励金融机构针对数字经济企业特点，创新金融产品和服务。在国家财经政策允许的范围内，多方融集企业改造升级存在的资金短板，推进改造升级；设立数字经济专项产业基金，每年实施一批企业急需、有前瞻性的数字经济创新科研项目；对于数字经济改革、创新型企业实施调节减免税收、进行资金补贴和专项奖。

（五）创新驱动经济发展转型升级

加快发展数字经济，以数字化丰富要素供给，以网络化提高要素配置效率，以智能化提升产业效能，推动玉溪经济发展质量变革、效率变革、动力变革。坚持“数字产业化”和“产业数字化”两条发展主线，突出数字基础型产业、数字应用型产业、数字服务型产业重点方向发展。支持高校教师、研究学者、政府智库人员进行数字经济理论基础研究和理论创新；实施传统产业数字化应用与发展机理理论研究，数字经济创新项目理论研究；支

持传统企业进行数字化升级改造、转型应用理论研究，进行数字技术创新。

大力发展数字农业，着力推进农业产业数字化服务体系建设，加快发展农业农村互联网、农业物联网、信息化服务，推进“互联网+现代农业”发展业态，发展数字农村经济。攻坚发展数字工业，把智能制造作为主攻方向，制定工业互联网发展行动计划，实施“互联网+先进制造业”，推进高科技新型产业，传统先进加工制造业数字化应用管理水平，发挥龙头领军企业的引领带动作用，加快形成园区集聚化、配套链条化、创新集成化的产业发展新格局，加快推进重点制造领域装备制造业数字化、智能化，发展数字产品，提升制造业数字化控制和管理水平。加速发展服务业数字化应用与管理水平，大力推进电子商务、智慧物流、智慧旅游，“大数据+”大健康建设。

（六）建立数字经济人才保障机制

人才是实现产业振兴、提升企业竞争力的战略资源。数字经济的发展离不开人才的支撑，应高度重视发展数字经济各专业人才的重要作用，实施人才发展战略，提升增速发展步伐。企业的发展，关键在人才，大力培育和引进各类型专业技术人才，包括高端技术人才与职业技术工人，解决企业熟练技术工人、高端专业技术人才、开拓管理人才的缺乏；实行更加积极、开放、宽松、有效的人才发展战略，“以识才的慧眼、爱才的诚意、用才的胆识、容才的雅量、集才的良方，集聚优秀人才；努力形成人人渴望成才、人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的良好局面，让各类人才的创造活动、聪明才智充分涌动”[①]。积极引进人才，培育本企业的工匠、技术能手、创新人才、革新专家、管理大师，建立一支企业数字经济发展的专家骨干队伍。

实施“引进＋培训＋使用”的人才机制。加大对数字经济人才引进的政策支持力度，提高待遇、给予住房、教育、医疗、税收等各项优惠政策，在同等条件下，提供比其他城市更有吸引力的人才引进机制；对于数字经济高级人才团队，可以采用柔性引进的方式进行使用，在创新科研团队建设、资本支持、红利分享、土地使用等各方面提供优惠便利措施，通过引进数字经济高层次人才，带动数字经济产业跨越式发展。

进一步加大数字经济人才的培育力度，培育本土化的高技能人才，支持企业加大对自身企业数字技术、经济创新人才的培养力度，健全企业激励机制，提高待遇，在薪金、福利、职称评定、住房等待遇方面享有与引进人才一样的待遇，鼓励本企业职员学习新技术，提高数字技术与数字设备的学习应用能力水平；加强两化融合人才建设，把两化融合人才作为主要人才规划到人才梯队当中，创新人才管理体系，全面提高数字经济人才培养质量，为数字经济人才的成长打造良好的产业环境和创新土壤。

① 党的十九大报告，2017.10

（七）建立数字经济测评监管机制

主动融入国家、云南省数字经济建设的大局，从玉溪市数字经济发展的实际出发，制定数字经济测评、监管和网络安全机制与政策，在法律范围框架内，实施数据的无限收集与有效保护，规范统计与科学计算，产业应用与平台共享，注重保护数据安全与个人信息，提高保密意识与完善保密制度，加强网络安全与预防和打击网络犯罪相结合，营造有创新活力和协调发展的数字经济发展生态环境。

参考资料及文献（略）

课题组成员简介

方一如，女，玉溪师范学院讲师，玉溪师范学院创新创业导师，主要从事区域经济发展应用研究，先后主持及参与完成各级科研基金项目研究十余项，公开学术刊物上发表科研学术论文十余篇，获国家、省市、校级奖项二十余项。课题负责人及执笔者。

马小宁，男，玉溪师范学院副教授，主要从事国际贸易研究。

彭牧青，男，玉溪师范学院副教授，主要从事创新经济发展研究。

龙海雯，女，玉溪师范学院副教授，主要从事产业经济研究。

王歆棋，男，云南无疆电子商务有限公司总经理，主要从事电子商务平台开发及运营。

张　卓，女，玉溪师范学院商学院教师，主要从事电子商务研究。

玉溪市提高供给体系质量和效益对策建议

李崇科等

【内容提要】

一、玉溪市经济发展现状简介。包括:玉溪经济发展综述;玉溪经济增长现状;玉溪产业发展取得的主要成就;玉溪市2020年以来发展的一些情况。

二、玉溪市供给侧结构性改革推进情况。包括:供给侧结构性改革的含义及提出;玉溪市推进供给侧结构性改革的情况;他山之石:云南省部分州市推进供给侧结构性改革的情况简介(以昆明市为例)。

三、玉溪市提高供给体系质量和效益的重大现实意义。包括:适应我国经济转向高质量发展的需要;突破玉溪经济发展的制约因素:玉溪经济发展的制约因素综述和拟突破的制约因素;抢占"十四五"期间经济发展的制高点。

四、玉溪市提高供给体系质量和效益面临的环境、条件及机遇。包括:(一)面临的国内外经济发展环境。1.国际经济发展环境;2.国内经济发展环境。

(二)云南经济发展环境。1.总体情况;2.困难和问题;3.2020年发展目标;4.2020年以来的发展情况。

(三)条件和机遇。1.玉溪良好的经济高质量发展的条件(玉溪产业发展的优势);2."一带一路"建设;3.滇中城市群建设;4.昆玉一体化的持续推进;5.近期政策红利和制度环境。

五、玉溪市提高供给体系质量和效益对策建议(此部分为研究报告的核心):

(一)指导思想和思路。1.厘清提高供给体系质量和效益与推动高质量发展的逻辑关系。2.确立提高供给体系质量和效益的指导思想。3.提高供给体系质量和效益需要对玉溪目标和区域优劣势的再审视。4.提高供给体系质量和效益主要是体现在产业发展中。

(二)进一步降低实体经济企业成本是提高供给体系质量和效益的必要条件。1.降低企业税费方面。2.降低企业融资成本方面。3.降低企业制度性交易成本方面。4.降低企业用工成本方面。5.降低企业用能成本方面。6.降低企业用地成本方面。7.降低企业物流成本方面。8.支持工业企业"轻资产"入园发展方面。9.提高企业资金周转效率方面。

(三)通过"两型三化"的推进构建现代迭代产业体系是提高供给体系质量和效益的

前提。1.“两型三化”简介。2.玉溪产业发展过程中的规律性和特点。3.玉溪七大产业比较分析。4.通过“两型三化”的推进构建现代迭代产业体系。

（四）创新发展是提高供给体系质量和效益的核心。1.背景。2.玉溪的创新发展情况。3.科教创新的落脚点和归属是产业创新。4.通过科技创新推进玉溪高原特色现代农业发展的步伐。5.通过科技创新实现玉溪工业（包括制造业等）的转型升级。6.通过科技创新推动现代服务业发展。

（五）高端化和有效需求的结合是提高供给体系质量和效益的生命力。1.找准玉溪的高端化产业。2.紧密依托工业园区积极打造高端化产业。3.认真分析疫情背景下的有效需求。4.高端产业发展新路径。

（六）绿色发展是提高供给体系质量和效益的应有之义。1.背景：玉溪生态立市战略。2.绿色农业。3.绿色工业。4.现代服务业为主的绿色服务业。

（七）集群化发展是提高传统产业供给体系质量和效益的必然选择。改革开放以来，玉溪的许多传统产业都得到了迅猛发展，但从现在的角度审视其发展已相对落后。在创新与发展为主题的新时代，必须准确把握产业发展特点和玉溪经济发展实际，遵循经济规律，对那些达到一定条件的传统产业实行集群化发展，使其增强核心竞争力，不断爆发出新的生机和活力。本部分以玉溪建筑业集群发展为例来探讨玉溪传统产业的集群化发展，期望通过集群化发展来提升玉溪传统产业的供给体系质量和效益。

（八）对外开放是提高农业供给体系质量和效益的重要发展方向。1.玉溪农业发展现状。2.玉溪开放型农业发展的时代背景（机遇）。3.玉溪开放型农业发展的优势。4.玉溪开放型农业发展的思考。

（九）新型工业化是提高工业供给体系和质量的出路。1.发展背景：云南省高度重视工业经济发展。2.玉溪工业发展的基础较好。3.非公经济为玉溪工业发展注入强大动力。4.总体发展思路。5.发展重点。

（十）融合发展是提高新兴产业供给体系质量和效益的突破口。1.基础条件。2.关于融合发展的几点思考：（1）加快发展数字经济，推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合是大势所趋。（2）物流业与数字经济、工业（制造业）等的融合发展。（3）一二三产业融合发展。

（十一）提高供给体系质量和效益的保障措施。1.全面深化改革——坚持稳中求进，勇于改革创新。2.加强组织保障——“放管服”改革。3.提升治理能力现代化水平。4.制订完善鼓励对外开拓的政策措施。5.出台应对疫情影响的相关政策措施。6.制定高质量发展综合绩效评价体系。

一、玉溪市经济发展现状简介

（一）综述

近年来，在国内外经济下行压力增大的背景下，玉溪以发展和创新作为主线，始终把加快经济发展、提高发展质量作为全市工作的重中之重，实现了全市经济平稳较快发展。2018年全市一市六县两区GDP总量全部超过百亿元。

2019年全市生产总值增长7.5%，一般公共预算收入下降6.5%，固定资产投资下降10%，社会消费品零售总额增长12%，城乡常住居民人均可支配收入分别增长8%和9%，居民消费价格上涨3%，城镇登记失业率3.3%，城镇化率52.9%，单位生产总值能耗完成省下达任务。在2019年云南“10强县”“县域经济跨越发展先进县”考评中，新平县、通海县上榜2018年度云南省“10强县”榜单。

存在问题和短板：由于经济下行影响、对严峻形势预判不足、稳增长措施落实不到位等原因，生产总值、一般公共预算收入、固定资产投资未能完成市五届人大二次会议确定的目标。2019年，受工业、建筑业下行压力持续加大影响，全市及各县区经济发展态势较上年均有所放缓。同时：新旧动能转换不畅，抓产业发展力度不够，支撑高质量发展的后劲不足；谋划包装大项目的精准性超前性科学性不够，存量项目支撑不足，有效投资增长乏力；营商环境有待优化，要素保障不够有力，招商引资大项目少、落地慢；财源培植严重滞后，收支矛盾突出，防范化解债务风险压力巨大；资源环境约束趋紧，“三湖”保护治理任务仍很艰巨，绿色发展任重道远等。此外，疫情对玉溪经济的影响也不可小觑。

（二）经济增长现状

下面，我们以对比中国、云南和玉溪近年来经济增长率的方式来了解玉溪经济增长现状：

表1　中国、云南和玉溪2012-2019年经济增长率及“十三五”和2020年的增长目标（单位：%）①

年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	“十三五”的目标	2020（目标）
增长率（中国）	7.8	7.7	7.3（目标：7.5左右）	6.9（目标：7左右）	6.7（目标：6.5-7）	6.9（目标6.5左右）	6.5	6.1	6.5以上	没有提出全年经济增速具体目标

① 注：此表资料和数据主要来自政府工作报告，此外也有部分数据和资料是笔者在有关网络收集的。为了方便读者更加了解近年来经济发展情况，特把2014-2018年的经济增长目标及2018年上半年的增长率放入表中。

年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	“十三五”的目标	2020（目标）
增长率（云南）	13	12.1	8.1（目标：>11）	8.7（目标：8.5左右）	8.5（目标8.5左右）	9.5（目标：8.5左右）	8.5	8.1	8.5左右	高于全国平均水平
增长率（玉溪）	12.2	10.2	8.0（目标：>12）	8.5（目标：10左右）	7.6（目标：9左右）	9.3（目标：8.5）	9	7.5	9左右	8左右

（数据主要来源：2012年—2020年中国、云南省及玉溪人民政府工作报告）

从表1的数据可以看出：（1）近年来受经济进入新常态的影响，玉溪的经济增长率也出现了放缓现象；（2）近年来玉溪的经济增长率高于全国平均水平，但低于全省的平均水平；（3）经济增长目标和实际经济增长率可能会有较大差距，说明经济增长的不确定因素增多。

（三）玉溪产业发展取得的主要成就

鉴于产业对供给体系质量和效益的重要影响，特对玉溪产业发展情况进行简要介绍：近年来，玉溪产业结构日趋合理，经济结构不断优化，现正全力转方式调结构，全面实施产业建设行动计划，巩固提升传统支柱产业，积极培育战略性新兴产业，促进结构优化、效益提升。一般来说，现代产业体系基本上是按照三次产业来构建的，分析产业体系和结构也可以从农业、工业、服务业三个角度进行。从数据上看，2002年玉溪一、二、三次产业的比重分别为11.5∶58.9∶29.6，2011年则分别调整为9.3∶63∶27.7，而到了2018年三次产业结构调整为10.0∶51.3∶38.7，全市实现农业增长6.3%，规模以上工业增加值增长8%，第三产业增加值增长7.5%①，一、二、三产业的质量和效益明显提高。

（四）玉溪市2020年以来发展的一些情况

2020年一季度，全市完成生产总值450.57亿元，同比下降2.9%，增速比全国高3.9个百分点，比全省高1.4个百分点，排名全省第6；工业增加值174.45亿元，同比增长0.7%，其中规模以上工业增加值增长1.3%，排名全省第7；建筑业增加值22.48亿元，与上年同期持平，排名全省第8；全市实现社会消费品零售总额178.99亿元，下降13.2%，降幅比上月收窄2.7个百分点，比全国高5.8个百分点，比全省高1.1个百分点，居全省第3位；固定资产投资下降23.3%，排名全省第14，降幅比上月收窄32.7个百分

① 数据来源：2019年玉溪市人民政府工作报告。

点，恢复趋势明显。2020年1至5月，全市经济发展经受住疫情考验逐步恢复向好，但也存在着指标完成不够理想、固定资产投资进度较为滞后、实体经济增长乏力、财政收支平衡难度加大、县（市、区）之间进度不平衡等困难和问题。一季度新签约项目49个，投资总额146.12亿元，已开工项目13个，完工7个。

二、玉溪市供给侧结构性改革推进情况

（一）供给侧结构性改革的含义及提出

1.含义

供给侧结构性改革就是从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好满足广大人民群众的需要，促进经济社会持续健康发展①。笔者认为，这个解释是比较全面和准确的。同时，在理解供给侧结构性改革的含义时，必须清楚供给侧结构性改革是由三部分组成，即“供给侧+结构性+改革”，不能任意地增减，这样才可能达到对其理解的逻辑严密性。供给侧结构性改革提出的时代背景主要是我国经济发展进入新常态、经济下行压力加大及其带来的经济转型升级，所以供给侧结构性改革任重而道远。

2.提出

在2015年11月10日的中央财经领导小组第十一次会议上，习近平总书记强调：“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，推动我国社会生产力水平实现整体跃升。”之后，中央多次召开专题会议研究部署供给侧结构性改革的相关问题，把供给侧结构性改革作为主攻方向。在我国经济进入新常态的背景下，中央对供给侧结构性改革高度重视，力图通过供给侧结构性改革来提升国家的整体生产力发展水平，这一则说明了供给侧结构性改革对经济社会发展的极端重要性，二则也表明供给侧结构改革不是一个类似于城镇化建设等之类的专项战略，而是具有全局性和复杂性的系统工程。

（二）玉溪市推进供给侧结构性改革的情况

玉溪市第五次党代会指出：发展动力不足仍然是玉溪面临的主要现实，产业结构不合理仍然是玉溪发展的主要短板。供给侧结构性改革是一个事关全局的系统性工程，对玉溪经济发展具有重大意义，主要表现：（1）玉溪经济处于艰难的转型期，部分产能过剩必须淘汰，新兴产业从培植到成大气候需要一个较长时期，高新技术产业的发展面临激烈竞争。（2）以往的烟草带动优势弱化，玉溪经济发展处于过去的经济增长模式慢慢结

① 注：此处定义主要根据360百科的解释。

束、需要开启经济增长新模式的时代，这就需要结合玉溪实际进行深刻的供给侧结构性改革。(3)玉溪的发展面临标兵渐远、追兵渐近的严峻形势。此外，我国目前正在实施的“一带一路”建设、长江经济带战略等，对云南省各州市的经济社会发展将带来深刻影响，也在一定程度上意味着云南省十六个州市未来一段时期经济地位的重新洗牌。因此，玉溪要奋力闯出一条具有玉溪特色的跨越式发展之路，在全省率先全面建成小康社会，必须要在供给侧结构性改革中做好文章。

玉溪市高度重视供给侧结构性改革。以2016年为例，2月22日，玉溪市召开为期2天的“争先创优跨越发展”大讨论，在这次大讨论中，提出供给侧结构性改革争先创优等“七个行动计划”及供给侧结构性改革争先创优两年行动计划，强调通过着力实施化解过剩产能、消化地产库存、防范债务风险、降低企业成本、逐步补齐短板、有效扩大消费等六大重点任务，抢抓机遇，强化措施，推进发展。此后，玉溪市多次召开专题会议研究供给侧结构性改革的问题，并多次在全市重要会议上强调推进供给侧结构性改革的重要性及落实问题，5月公布了《中共玉溪市委 玉溪市人民政府关于推进供给侧结构性改革的实施意见(征求意见稿)》，随后公布、出台、发布了一系列相关的实施意见：7月26日公布了关于“三去一降一补”的5个实施意见，7月28日正式出台《中共玉溪市委玉溪市人民政府关于推进简政放权放管结合优化服务改革的实施意见》，8月11日发布《关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的实施意见》。

近年来玉溪着力进行供给侧结构性改革，在淘汰落后炼铁、水泥熟料、平板玻璃、煤炭产能及消化库存商品房等方面取得明显成效，并积极依法处置“僵尸企业”。供给侧结构性改革取得积极进展，经济发展更加健康。近年来，玉溪的供给侧结构性改革取得明显成效，“三去一降一补”工作扎实推进。2016年，玉溪市全面实施供给侧结构性改革，化解和淘汰钢铁产能291万吨、平板玻璃60万重量箱，消化库存商品房120.5万平方米①；2017年，淘汰落后炼铁产能47万吨、水泥熟料138万吨、平板玻璃66万重量箱，取缔地条钢产能359万吨，销售商品房141.5万平方米，金融机构杠杆率下降0.68个百分点，为实体经济降低各类成本51.7亿元②；2019年为例，玉溪市化解过剩产能钢铁170万吨、水泥75万吨、焦炭25万吨，“地条钢”实现全链条监管，为实体经济企业降低综合成本91.3亿元。此外，玉溪市2016年以来累计减免税收143.81亿元，其中，2016年减免税收34.4亿元、2017年减免税收38.4亿元、2018年减免税收40.3亿元、2019年减免税收65.93亿元（含2019新增大规模减税降费政策降低税额30.37亿元），税收减免力度逐年加大，进一步减轻实体经济企业发展负担。

①资料和数据来源：2017年玉溪市人民政府工作报告。

②资料和数据来源：2018年玉溪市人民政府工作报告。

综合起来，玉溪“三去一降一补”开展较好，为提高供给体系质量和效益奠定了良好基础。同时，玉溪的供给侧结构性改革任重道远。

（三）他山之石：云南省部分州市推进供给侧结构性改革的情况简介（以昆明市为例）

在经济进入新常态的背景下，云南省各州市高度重视供给侧结构性改革，力图通过供给侧结构性改革获得经济发展的新动力、促进产业结构的转型发展，并通过供给侧结构性改革取得经济发展的新制高点。下面以昆明为例，来了解其他州市推进供给侧结构性改革的一些做法，以供借鉴。

2016年5月，昆明市委全面深化改革领导小组会议审议通过了《昆明市供给侧结构性改革实施方案》，并印发了《中共昆明市委 昆明市人民政府关于推进供给侧结构性改革的实施意见》，提出27条具体任务和措施，目标是建成与区域性国际中心城市功能相适应的供给体系。2016年7月25日，昆明市结合供给侧结构性改革，根据公布的《中共昆明市委 昆明市人民政府关于着力推进重点产业发展的实施意见》（昆发〔2016〕16号），确定要大力发展“188”重点产业，“1”即高原特色都市现代农业；第一个“8”即化工产业（含石化）、冶金产业、非烟轻工业、烟草及配套产业4个传统产业，以及先进装备制造业、生物医药产业、新材料产业、电子信息制造业4个新兴行业，第二个“8”即商贸及物流业、金融业、旅游业、文化创意产业、科技及信息服务业、房地产业、会展业和健康服务业①。

三、玉溪市提高供给体系质量和效益的重大现实意义

（一）适应我国经济转向高质量发展的需要

十九大报告中指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。此外，十九大作出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断。建设现代化经济体系要“把提高供给质量作为主攻方向”。在新时代，省委、省政府对玉溪经济社会发展提出了“六个走在前列”的要求，其中排在第一位的是要推动经济高质量发展走在全省前列。供给侧结构性改革是推动高质量发展的根本途径。无论是要克服经济社会发展中还存在的深层次结构性的矛盾和问题、实现高质量跨越式发展，还是更好地满足人民日益增长的美好生活需要，以供给侧结构性改革为主线已成为玉溪经济创新与发展的必然要求。在未来很长的一段时间，玉溪的经济工作将会毫不动摇地以供给侧结构性改革为主线，而在供给侧结构改革中，如何提高供给体系质量和效益已成为了玉溪供给侧结构性改革的核心和关键问题。

① 资料和数据来源：普腾中木，唐宗媛.“188”重点产业擎动昆明跨越发展.云南经济日报，2016-09-22.

（二）突破玉溪经济发展的制约因素

1.玉溪经济发展的制约因素综述：长期发展过程中面临挑战的集中表现

从其经济面临的困难和问题来看，主要是经济结构不合理的状况还没有得到根本性改变，农业面临从传统农业向现代农业的深刻转型的压力，工业结构单一且基础薄弱，第三产业发展滞后，县域经济不够发达，财政收入和农民收入增长缓慢，部分城乡居民尤其是部分少数民族及其支系的部分群众生活还比较困难，同时整个经济面临的波动可能性较大，经济（特别是工业经济）下行压力有增无减，经济增长与资源短缺、环境恶化、人口总体文化素质不高的压力依然存在。

2.拟突破的制约因素

（1）经济增长速度与省内其他州市相比相对缓慢。近年来玉溪的经济从增长速度来看，高于全国的平均增长速度但低于云南省的平均速度，和省内很多州市相比呈现出纵向相比发展较快，但横向相比则相对滞后的特点。玉溪经济增长速度纵向相比发展较快，但横向相比则相对滞后，经济总量在全省的排名下滑。云南省部分州市近年来也加快了发展步伐，玉溪的经济总量在云南省所占的位次从原来的第二位下降到第三位、第四位，分别被曲靖市和红河州超越，此外玉溪经济总量在全省第四的位次还存在被其他州市赶超的可能，前面的标兵越来越多、后面的追兵越来越少的形势依然逼人。

（2）环境压力仍然较大。玉溪市情中的人均耕地少、长期经济发展过程中导致的生态破坏和环境污染等一直与科学发展不相适应的局面还没有根本改变，环境污染问题依然不可小觑。在工业发展的过程中不可避免地会带来一定的经济污染，同时农业的发展照样会给生态环境带来影响，虽然玉溪生态立市战略的确立为玉溪生态文明建设带来了福音，在一定程度上扭转了玉溪生态恶化的趋势、提高了人民群众的生活质量，但玉溪的“三湖”生态仍然脆弱，水体、大气、土壤污染防治任务繁重，水土流失、石漠化、土壤盐渍化等现象依然在困扰着玉溪经济的又好又快发展，生态保护与开发矛盾突出仍然是玉溪发展的主要瓶颈，国家限制开发区域范围较广，开发与保护的矛盾十分突出，经济发展与生态保护之间的矛盾将长期存在。此外，在全国经济由高速增长步入中高速增长的大环境下，玉溪要实现跨越式发展就必须保证有一定的经济增长速度，或者说经济增长速度具有刚性，这确实会给玉溪的又好又快发展带来很大的环境压力。

（3）依托资源禀赋发展起来的经济带来的“增长极限”压力。长期以来，玉溪借助烟草经济的发展带动了整个经济社会的发展，所以出现了“红塔兴、玉溪兴”的现象，近年来通过调整工业产业结构，随着玉溪矿业的兴起，以往工业产业单一的局面已得到改观，但无论是烟草业还是矿业，都是依托玉溪的资源禀赋建立起来的，从路径依赖的角度来看符合玉溪的发展实际，而从长远来看则会给玉溪经济又好又快发展带来压力。因为建立

在资源禀赋基础上的经济，一方面可能会带来环境污染，另一方面始终存在着增长极限的问题，如：矿业的发展难以避免对生态环境的影响；易门是云南省最古老的铜矿区，现已被列入第三批资源枯竭城市。同时，从现阶段来看，除了烟草和矿业，玉溪尚无其他真正意义上的支柱产业，培育新的经济增长点难度很大，工业增长的潜力将严重受限。此外，虽然玉溪农业的发展一直位居云南省前列，但从自然资源方面来看，玉溪市人多耕地少，耕地后备资源贫乏，玉溪人均土地面积11.4亩，同时人均耕地已从2002年的0.81亩下降到2009年的0.75亩[①]，居云南省16个州市的末位，导致农民增收将会越来越困难、农业发展的局限将日益显现。上述这些因素都会影响玉溪经济的又好又快发展。

（4）发展动力不足，工业投资乏力。工业是经济发展的推动力。工业发展不仅能够吸引大量的劳动力就业，还能为其他产业提供技术支撑，促进其他行业的发展。玉溪地处滇中，但工业发展基础不雄厚，增长速度较慢。受全国经济增速放缓的影响，近年来玉溪工业出现了较大波动，工业经济增速放缓，工业投资占比下降，尤其是工业投资增长持续走低、大项目不多、生产性投资不足，大产业、支柱产业难以立竿见影，更是影响到了玉溪经济的可持续发展。从工业投资的角度来分析，近年来玉溪在全省中的经济总量排名被曲靖市、红河州分别超越，就是工业投资的被超越。

（5）经济处于艰难的转型期。作为玉溪市而言，烟草产业一支独大的格局并没有发生改变，烟草、矿业等传统产业对玉溪经济发展的举足轻重地位并没有发生根本改变。近年来受国内外宏观经济下行压力加大的影响，传统优势产业受到严重冲击，传统优势产业烟草产业在玉溪经济发展中的作用已由带动作用变成了基础作用。玉溪经济处于艰难的转型期：部分产能过剩必须淘汰，供给侧结构性改革须不断深化；烟草、矿冶产业面临严峻的挑战，传统产业转型升级艰难；新兴产业培植到成大气候需要一个较长时期，现在对玉溪经济发展的贡献率还不高；高新技术产业的发展面临激烈竞争，要占领制高点实属不易。

（6）传统支柱产业市场波动剧烈。由于受外部市场不景气、消费需求减缓、禁烟控烟等因素的影响，一直位于玉溪工业命脉地位的烟草制品业增长乏力；玉溪占比第二大的支柱产业钢铁行业出现剧烈的市场波动，现在还处于缓慢恢复时期。烟草产业的变化对玉溪的经济发展用一种生动的表述是“地动山摇”：玉溪的经济总量排名为什么会下跌，是因为玉溪的GDP增长率相对较低；玉溪的GDP增长率为什么相对较低，是因为工业增长率相对较低；工业增长率为什么相对较低，是因为烟草和矿电产业的市场波动较大。

（7）外部经济环境持续走低，经济增速整体放缓。总体上说，近年来世界、中国及云

① 笔者查到的最新数据为2009年的，之后年份暂没有查到权威数据。

南省的经济下行压力进一步加大，国际市场需求萎缩，今后很长一段时间世界经济将处于低迷状态，国内经济增长已从以前的高速增长转型为中高速增长。特别是2020年疫情的影响更加大了国内经济下行的压力。在此背景下，玉溪的经济增长也将难以独善其身。传统产业产能过剩问题突出，钢材价格低迷，主要是供过于求的矛盾凸显。国际市场化境变化对玉溪经济造成较大的负面影响，特别是大宗商品的国际市场低迷，严重影响了玉溪的经济发展。如，钢铁过剩。再来分析一下过剩产品对经济发展的影响：只要生产出来就计入GDP，所以第一年生产出来无论是否出售都对GDP影响不大、照样计入GDP，如果第一年卖不出去，就影响到第二年的生产、从而影响GDP，依次下去，对GDP的影响越来越大，从而对玉溪的经济发展造成恶性循环。所以，玉溪所具有的矿产资源（铁矿、镍矿等）优势对经济增长的贡献度大幅下降。

（三）抢占“十四五”期间经济发展的制高点

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，同时也是谋划“十四五”发展的关键之年。根据新时代我国经济发展中“以供给侧结构性改革为主线”的鲜明特点，通过提高玉溪市的供给体系质量和效益，抢占“十四五”期间经济发展的制高点，继续在高质量经济跨越式发展中走在全省前列，在滇中城市群中重振崛起。

四、玉溪市提高供给体系质量和效益面临的环境、条件及机遇

（一）面临的国内外经济发展环境

1.国际经济发展环境

世界经济发展不确定因素增多，贸易保护主义和逆全球化趋势抬头，世界经济增长动能不足。据世界银行2020年6月8日发布的最新一期《全球经济展望》报告说，受新冠疫情冲击，预计2020年全球经济将下滑5.2%，这将是二战以来最严重的经济衰退。报告认为，由于新冠疫情的冲击及其防控措施带来的经济“停摆”，全球经济将在2020年陷入严重收缩，预计人均收入降低3.6%。今年将是1870年以来人均产出出现下降的经济体数量最多的一年。其中，严重依赖全球贸易、旅游、大宗商品出口和外部融资的经济体受疫情冲击最大。此外，新兴市场及发展中经济体的脆弱性也将被外来冲击放大。报告预计，由于内需、供应、贸易和金融严重中断，2020年发达经济体经济将收缩7%。其中，美国、欧元区、日本经济将分别萎缩6.1%、9.1%、6.1%。新兴市场和发展中经济体经济将下滑2.5%。不过，中国经济有望实现1%的增长。根据发达经济体在今年年中、新兴市场及发展中经济体在今年稍晚时候疫情出现消退等假设前提预测，世行预计2021年全球经济将恢复增长4.2%。其中，发达经济体增长3.9%，新兴市场及发展中经济体增长4.6%。

另外，2020年6月24日，国际货币基金组织（IMF）24日发布新一期《世界经济展望报

告》,预计今年全球经济将萎缩4.9%,认为新冠肺炎疫情对2020年上半年经济活动的负面影响超过预期,预计复苏将比此前预测的更为缓慢。IMF还预测2021年全球经济增长率预计为5.4%。

有学者预测疫后世界经济呈现三大新特征:“后新冠时代”世界经济将再下一个台阶至3%以下的低速增长阶段;“后新冠时代”全球化进程将进一步削弱,逆全球化趋势会进一步加强;“后新冠时代”世界经济格局将发生重大变化,各方面的不确定性显著增强①。

2.国内经济发展环境

(1)国内经济发展处于新常态

“我国发展仍处于重要战略机遇期,我们要增强信心,从当前我国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心态。”2014年5月10日,习近平总书记在河南考察时首次明确提出经济发展“新常态”这一重大论断。“新常态”有丰富的内涵,即经济增长从高速转向中高速,经济结构不断优化升级,动力从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。现在我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期② 。

(2)近年来国内经济发展总体情况

2018年,国内生产总值增长6.6%,总量突破90万亿元,居民消费价格上涨2.1%,城镇新增就业1361万人、调查失业率稳定在5%左右的较低水平③。2019年在世界经济增长低迷、国际经贸摩擦加剧、国内经济下行压力加大的背景下,上半年,国内生产总值增长6.3%;2019年国内生产总值达到99.1万亿元,增长6.1%。城镇新增就业1352万人,调查失业率在5.3%以下。居民消费价格上涨2.9%。国际收支基本平衡。我国现在是世界第二大经济体、第一大工业国、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国。

目前遇到的经济困难和问题主要是:受全球疫情冲击,世界经济严重衰退,产业链供应链循环受阻,国际贸易投资萎缩,大宗商品市场动荡。国内消费、投资、出口下滑,就业压力显著加大,企业特别是民营企业、中小微企业困难凸显,金融等领域风险有所积聚,基层财政收支矛盾加剧等。

从国内经济发展趋势来看,我国经济长期向好、稳步增长的趋势不会发生改变,目前主要的经济工作重点是:深入推进供给侧结构性改革,大力推动高质量发展,加快建设现代化经济体系、制造强国和创新型国家,持续推进“一带一路”建设等。

① 参见:梁国勇.疫后世界经济呈现三大新特征.经济参考报,2020年05月27日

② 参见:习近平经济发展新常态重大论断,引领中国经济行稳致远.来源:央视新闻客户端,发布时间:2020年05月11日 10:12:56

③ 数据来源:2019年国务院政府工作报告.

2020年主要目标是：优先稳就业保民生，坚决打赢脱贫攻坚战，努力实现全面建成小康社会目标任务；城镇新增就业900万人以上，城镇调查失业率6%左右，城镇登记失业率5.5%左右；居民消费价格涨幅3.5%左右；进出口促稳提质，国际收支基本平衡；居民收入增长与经济增长基本同步；现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽；重大金融风险有效防控；单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降，努力完成“十三五”规划目标任务。政府工作报告没有提出全年经济增速具体目标，对此，李克强总理指出，这主要因为全球疫情和经贸形势不确定性很大，我国发展面临一些难以预料的影响因素。

（3）2020年的发展情况

受疫情冲击，一季度，我国GDP为206504亿元，按不变价格计算，比上年同期下降6.8%。一季度30个省区市经济运行比去年同期出现不同幅度的下降；西藏生产总值同比增长1.0%，是唯一正增长省份。在31个省区市中，除西藏外，其余30个省区市一季度GDP增速均同比下降。其中，26个省区市同比降幅小于全国6.8%的降幅；湖北同比下降39.2%，创下最大降幅；天津同比下降9.5%，黑龙江同比下降8.3%，辽宁同比下降7.7%，明显大于全国降幅①。

二季度以来，生产需求持续改善，就业物价总体平稳，积极因素累积增多，复工复产复商复市持续推进，经济继续呈现恢复态势，中国制造业PMI连续3个月位于荣枯线上方，主要指标与一季度相比明显改善②。

（二）云南经济发展环境

1.总体情况

近年来，云南省以供给侧结构性改革为主线，围绕开放前沿、辐射中心战略定位，紧扣八大重点产业，按照产业发展“两型三化”目标，加快新旧动能转换，积极构建现代化工业经济新体系，着力打造世界一流“三张牌”和以数字经济为龙头的战略性新兴产业。此外，在我国经济发展进入新常态的背景下，云南省千方百计稳增长促发展、并积极做好工业经济的转型升级是云南经济发展的一个重要特点。云南经济增速一直高于全国平均增速，且居于全国前列，增长的连续性有望保持。经济总量实现历史性跨越。党的十八大以来，云南经济总量实现翻番、达到2.32万亿元，在全国的排位跃升6位、居第18位；在实施大规模减税降费情况下，地方财政收入税收占比保持70%以上，实现了量质齐升。（2020年云南省政府工作报告）2018年云南省实现地区生产总值增长8.9%，从三次产业发展的情况看，第一产业增加值增长6.3%；工业投资增长扭负转正，比上年增长11.3%，

① 资料和数据来源：林火灿.各省份一季度经济运行成绩单亮相.经济日报2020-05-08

② 参见：国家统计局网站，2020-06-15

规模以上工业增加值增长11.8%;第三产业增加值增长7.6%[①](云南两会新闻发布)。2019年,云南省经济实现较快增长,保持了经济持续健康发展和社会和谐稳定。产业结构调整取得历史性突破,第三产业占生产总值的比重达52.6%,成为经济增长的主要动力,形成投资、消费"双拉动"新格局。以电力为主的能源产业快速发展,能源、烟草"双强支撑"新格局加快形成。

2.困难和问题

2019年全省主要经济指标增速虽然高于全国平均水平,但固定资产投资等个别指标完成情况低于预期目标,特别是今年以来,新冠肺炎疫情对全球生产和需求造成全面冲击,国际国内经济发展形势异常严峻复杂,我省发展面临的困难、风险和不确定性因素明显增多。短期看,疫情防控外防输入、内防反弹任务艰巨,不少企业复产不达产,工业恢复性增长受外部制约较多,服务业短期内难以全面恢复,居民就业情况不容乐观。长期看,经济下行压力较大,不可预测因素较多,发展不平衡不充分问题仍然突出,现代产业体系基础薄弱,新型城镇化进程不快,污染防治任务艰巨,社会事业仍有短板,营商环境仍不理想。

3.2020年发展目标

根据2020年云南省政府工作报告,2020年经济社会发展的主要预期目标建议为:全省地区生产总值增速高于全国平均水平,固定资产投资增长10%以上,地方一般公共预算收入增长2%,城镇调查失业率控制在5.5%左右,居民消费价格涨幅3.5%左右,居民收入稳步增长,现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽,单位生产总值能耗完成国家下达目标任务。

4.2020年以来的发展情况

1-5月,全省规模以上工业增加值同比下降2.2%,比全国(-2.8%)高0.6个百分点。分三大门类看,采矿业增加值同比下降7.3%,制造业增长0.6%,电力、热力、燃气及水生产和供应业下降9.6%。分经济类型看,国有控股企业增加值同比下降1.1%,股份制企业下降2.0%,外商及港澳台商投资企业下降3.0%。从产品产量看,卷烟产量322.19万箱,同比增长1.2%;十种有色金属166.01万吨,增长10.7%;糖231.86万吨,增长4.8%;原盐59.94万吨,增长2.7%;平板玻璃增长33.8%[②]。

(三)条件和机遇

1.玉溪良好的经济高质量发展的条件(玉溪产业发展的优势)

① 数据来源:2019年云南省人民政府工作报告.

② 资料和数据来源:黎鸿凯,胡晓蓉.5月份云南经济运行基本平稳 延续复苏态势.云南网,2020年6月16日

经济社会发展基础扎实，玉溪经济社会发育程度较高，发展水平居于全省前列，工业经济发展具有良好条件、农业发展优势明显、发展现代服务业的资源禀赋和区位较好，非公经济为玉溪产业发展注入强大动力，城乡发展底子厚实，加上优良的资源禀赋、优越的区位条件、优秀的玉溪精神和玉溪文化，已为玉溪的产业转型发展奠定了良好的基础。近年来，玉溪在新型工业化、新型城镇化、信息化和智慧城市打造、高原特色农业现代化建设方面都取得了可喜成绩，玉溪可以借势“新四化”的持续推进，积极发挥中西部的后发优势，实现经济的持续健康发展。同时，滇中城市经济圈建设的加快、昆玉一体化的持续推进等都有利于玉溪经济结构调整及产业发展。此外，特别值得一提的是，2018年底，海关总署正式批复设立玉溪海关，力争2020年完成建设。

玉溪市小康监测体系中“三大攻坚”指数达100%。经统计部门初步测算，2019年我市小康指数为93.00%，其中防范化解重大风险攻坚战、精准脱贫攻坚战、污染防治攻坚战三大攻坚指数达100%。

2.“一带一路”建设

新时代，玉溪要主动融入和服务“一带一路”建设。主要有两个方面：其一，外贸。外贸对于地方经济发展是一个重要的力量，可以有效地扩大需求，是经济发展的三驾马车之一。在世界经济一体化日益紧密的今天，外贸可以有效地缓解内需不足，促进企业的扩大再生产，进而带动地方经济的发展。近年来，玉溪外贸发展势头良好，玉溪的农产品出口创汇一直位列全省第一，随着中国—东盟自由贸易区内各国联系的日益增强，玉溪贸易良性发展势头继续推进。玉溪作为紧邻省会昆明的城市和连接东盟的陆路大通道，可以借助全省外贸发展势头强劲的机遇和地缘优势，积极发展外向型经济，扩大对东盟各国的贸易，鼓励有条件的企业走出去，同时积极引进针对东盟出口而投资兴建企业的外来资金，寻求解决区域经济发展面临的困境。其二，中国—中南半岛和孟中印缅经济走廊建设。①中国—中南半岛经济走廊建设。在中国-中南半岛经济走廊建设方面，2014年中泰高铁项目重新启动，现玉磨铁路正在建设中。加强大湄公河次区域经济合作，这将使玉溪处于国际大通道的地位逐渐凸显，为玉溪的桥头堡建设和固定资产投资起到积极作用，同时对于玉溪打造现代服务经济及云南省重要的物流基地起到重要作用。②孟中印缅经济走廊建设。玉溪可以积极融入孟中印缅经济走廊建设，发挥“一带一路”建设经济走廊作用。

3.滇中城市群建设

2020年1月14日国家发展改革委函复《关于请求审批滇中城市群发展规划的函》（云政函〔2019〕121号），原则同意《滇中城市群发展规划》。2020年云南省政府工作报告在强调当前要重点抓好10个方面工作时，提出：“全力促进区域协调发展。坚持‘做强滇中、搞

活沿边、多点支撑、联动廊带’，构建以滇中城市群为核心、以区域性中心城市为带动的城市化格局。大力推进滇中崛起，加快滇中城市群综合交通建设，促进昆明市与滇中新区‘市区融合’，提高产业基础能力和产业链水平。”国内有关专家认为：“今后5到10年，都市圈和城市群加快发展是中国经济增长最大的结构性潜能。用一个时尚的词形容，就是中国经济增长的‘新风口’”①。滇中城市群的建设对促进投资和消费具有广泛意义。玉溪作为重要的滇中城市，滇中城市群的建设对其今后的发展定位及在全省中的地位意义重大。玉溪在滇中城市群中的地位基本就决定了它在云南省甚至全国的地位。

4.昆玉一体化的持续推进

玉溪紧邻云南省会城市昆明，昆玉一体化的建设旨在为地区烟草、化工、机械、冶金、旅游等具有高度互补性的产业提供多样化的合作平台，实现地区间产业发展优势互补，相互协调，共谋发展。近年来，昆玉的深度合作不断加强，两市抱团发展的进程明显加快，昆玉一体化建设的合作轮廓基本成型。当前，昆明市晋宁区与玉溪市红塔区的经济社会发展已形成一定程度的融合。

5.近期政策红利和制度环境

（1）新的西部大开发政策。2020年5月17日，中共中央、国务院《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》（以下简称《意见》）发布。其中《意见》提到了云南并且与玉溪关系比较大的主要有：提升云南与澜沧江－湄公河区域开放合作水平；提高昆明、南宁、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特等省会（首府）城市面向毗邻国家的次区域合作支撑能力②；推动北部湾、兰州－西宁、呼包鄂榆、宁夏沿黄、黔中、滇中、天山北坡等城市群互动发展。

（2）“两新一重”。2020年政府工作报告首提“两新一重”：加强新型基础设施建设，加强新型城镇化建设，加强交通、水利等重大工程建设。今年政府工作报告首提“两新一重”是贯彻新发展理念的重大方略举措，也是扩大国内需求、推动经济高质量发展、满足人民群众新需要的现实要求。

据昆明日报报道，4月30日，《昆明市新型基础设施建设投资计划实施方案》（下称《实施方案》）正式发布。市工业和信息化局党组书记、局长赵小平介绍，《实施方案》以新技术新理念为驱动，以加快新型基础设施建设为主线，全市将实现5G等信息网络全面覆盖，人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施与传统领域深入融合，基本建成泛在感知、高速连接、协同计算、智能决策、绿色安全的新型基础设施体系。梳理提出新型基础设施建设五大领域，即5G基础设施、人工智能基础设施、工业互联网及物联网基础设

① 参见：赵萌.刘世锦委员：我国经济恢复和发展应主要依靠结构性潜能金融时报2020-05-25.

② 注：此处提到昆明、未提到玉溪，但鉴于昆玉一体化的重要性，所以提出。

施、“智慧+”基础设施、轨道和航空基础设施，重点项目394个，总投资10011.8亿元，2020年计划完成投资589.84亿元。

（3）《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》（2020年5月11日）2020年5月18日正式公布，对新时代推进经济体制改革、构建高水平的社会主义市场经济体制作出全面部署。《意见》指出：坚持以供给侧结构性改革为主线。更多采用改革的办法，更多运用市场化法治化手段，在巩固、增强、提升、畅通上下功夫，加大结构性改革力度，创新制度供给，不断增强经济创新力和竞争力，适应和引发有效需求，促进更高水平的供需动态平衡。

（4）《民法典》。2020年5月28日，十三届全国人大三次会议高票通过了《中华人民共和国民法典》，自2021年1月1日起施行。民法典是社会主义市场经济的基本法，有利于维护经济和社会秩序，对推进玉溪治理能力现代化、更好依法保障人民合法权益具有较好的促进作用。

（5）疫情背景下积极的财政政策。主要是用来“六稳”“六保”[①]，以达到稳中求进的发展目标。“积极的财政政策更加积极有为，必须坚持以供给侧结构性改革为主线，扎实做好‘六稳’工作，全面落实‘六保’任务，推动经济高质量发展迈出更大步伐，促进人民生活改善。[②]”2020年我国为企业新增减负预计超过2.5万亿元，发行1万亿元抗疫特别国债，新增1万亿元财政赤字规模，玉溪市可以抓住机遇积极申报2020年新增专项债券和中央预算内投资储备项目等。

（6）云南正在推进的云南省基础设施“双十”重大工程。在建项目包括滇中引水工程、渝昆高铁、玉磨铁路、“能通全通”工程、昆明机场改扩建工程、九大高原湖泊流域生态保护与修护综合治理工程、区域医疗中心、昆明国家物流枢纽、乌东德电站送电广东广西特高压多端直流示范工程、大瑞铁路；新开工项目包括昆丽高铁、昆明第二机场、沿边铁路、“互联互通”工程、滇中城际铁路、大滇西旅游环线、沿边高速、跨境电网和智能电网、5G网络全覆盖、多式联运物流网。

五、玉溪市提高供给体系质量和效益对策建议（研究报告的核心）

（一）指导思想和思路

1.厘清提高供给体系质量和效益与推动高质量发展的逻辑关系

逻辑关系：新常态→新发展理念→供给侧结构性改革→提高供给体系质量和效益→推动高质量发展（影响因素：疫情）。供给侧结构性改革是推动高质量发展的根本途径。

① “六稳”：稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期；“六保”：保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转。

② 刘昆.积极的财政政策要更加积极有为.人民日报，2020-05-14

即:提高供给体系质量和效益是为了高质量发展。

2.确立提高供给体系质量和效益的指导思想

总的指导思想。新发展理念+总书记两次考察云南的重要讲话+两型三化产业发展方向。

认真学习和领会总书记两次考察云南的重要讲话精神。2015年1月考察云南时提出的“一个跨越”“三个定位”“五个着力”要求,2020年年初,习近平总书记考察云南时强调,新时代抓发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。

新发展理念与“两型三化”。云南及玉溪产业发展的“两型三化”和新发展理念是一脉相承的,或者说“两型三化”是新发展理念的一些具体体现。“两型三化”简言之就是推动产业结构向开放型、创新型和高端化、信息化、绿色化转型发展。新发展理念包括创新、协调、绿色、开放、共享。创新、开放、绿色等关键词将构成对玉溪市提高供给体系质量和效益的重要指导。

3.提高供给体系质量和效益需要对玉溪目标和区域优劣势的再审视

(1)对玉溪发展目标的再审视:与省内发达地区(昆明)相互借鉴

玉溪要坚持以新发展理念为引领,正确认识和把握玉溪在全国(或西部)、云南、滇中城市群发展大局中的地位和作用;“有为才有位”,要努力把玉溪建设滇中城市群新增长极,保障玉溪在云南经济社会发展中走在前列。

昆明确立了区域性国际中心城市的奋斗目标。昆明市按照习近平总书记提出的“要主动服务和融入国家发展战略”和“一个跨越”“三个定位”“五个着力”要求,确立了“加快建设立足西南、面向全国、辐射南亚东南亚的区域性国际中心城市”的奋斗目标,制定了实施纲要,明确着力打造区域性国际综合枢纽,加快建设区域性国际经济贸易中心、科技创新中心、金融服务中心、人文交流中心,全面提升“世界春城花都、历史文化名城、中国健康之城”三大城市品牌的工作思路,在全市上下凝聚起了团结奋进的思想共识和强大合力。

(2)对玉溪目标和区域优劣势的再审视

在新形势下需要认真审视玉溪的区位优势并应该有一些冷思考,能客观剖析玉溪的区位优势问题,正确看待玉溪区位的优劣势:

①从玉溪以往的优势来看,站在区位的角度主要是离昆明近,容易“近水楼台先得月”,但现在需要辩证地看这个优势正在弱化,并且因为玉溪的综合条件往往与昆明很难竞争,在经济和产业发展中可能反而很难体现出自己的特色、优势,换句话而言,因为太近,也可能使得玉溪出现灯下黑现象、没有了这个区位优势。同时,近年来云南省交通基础设施方面的不断提升也使玉溪的区位优势有所淡化。所以,要巩固“近水楼台先得月”

的优势必须加快与昆明及滇中新区的融合发展。

②在周边州市(如曲靖、红河)的快速发展竞争中,玉溪有些原有的区位优势已无法充分发挥,甚至已平淡无奇,如:原先具有的立足于区位的部分投资优势已不明显。所以,玉溪必须在供给侧结构性改革中探索创新的经济发展路子。

③在我国目前正在实施的"一带一路"及其孟中印缅经济走廊建设、长江经济带战略中,玉溪和许多省内其他州市(如:昆明、曲靖、大理、保山等)相比,因为区位优势不明显,政策红利相对较小。在新形势下,区位优势需要用发展的眼光去看待,看看是不是别人无法取代的。在供给侧结构性改革中,因为涉及玉溪发展的顶层设计问题,所以需要重新看待玉溪的区位优势,不仅从历史的角度考虑,更要从现实需求的角度考虑;不仅从静态的角度考虑,更要从动态的角度考虑;不仅从先天的角度考虑,更要从做大、做强优势的角度进行打造,避免出现"温水煮青蛙"的现象。

④在"一带一路"建设、长江经济带战略中的相对劣势。我国目前正在进行的"一带一路"建设、长江经济带战略等,在某个意义上是给云南的十六个州市发放"政策红包",但也在一定程度上意味着是对云南省十六个州市融入和服务国家战略的考验、未来一段时期在云南省经济地位的重新洗牌,虽然从总体上来说玉溪得到了国家的"政策红利",但和其他省内的许多州市相比,因为区位原因,"政策红利"的份额不会很多。以孟中印缅经济走廊建设为例,《中共中央 国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》(2015年5月5日)第28条指出,要"扎实推动中巴、孟中印缅经济走廊建设",此处所说的孟中印缅经济走廊主要涉及的云南省的州市是曲靖、昆明、楚雄、大理、保山等,玉溪并没有多少区位优势。同理,因为区位的原因,玉溪在长江经济带战略中和省内其他许多兄弟州市相比也处于相对劣势而不是相对优势,在得到"政策红利"的同时,也面临着和其他十五个州市激烈竞争的严峻形势。

4.提高供给体系质量和效益主要是体现在产业发展中

供给侧结构性改革的核心是调结构,调结构从一定程度上也可以理解为是调产业结构(经济结构)。提高供给体系质量和效益主要是体现在产业发展中。鉴于提高供给体系质量和效益与产业紧密相关(甚至可以说:提高供给体系质量和效益最终必须通过产业来实现),所以涉及提高供给体系质量和效益的一些关键词(如:品牌、特色经济等)主要体现在产业发展论述中。

(二)进一步降低实体经济企业成本是提高供给体系质量和效益的必要条件[①]

提高供给体系质量和效益,主要是就是提高实体经济的供给体系质量和效益。进一

① 注:本部分主要是参考了玉溪师范学院商学院课题组完成的玉溪市发改委委托项目《2019年降低实体经济企业成本评估报告》(2020年5月).

步抓好政策落实、落实减负降成本相关政策，从而降低实体经济企业成本对于支持玉溪龙头企业的发展壮大、做大做强非常重要。比如：通过对通海进出口蔬菜企业的调研，得知蔬菜企业在通海的发展面临巨大的约束，如土地费用过高、出口交易成本过大导致蔬菜的价格竞争优势受到极大削弱，此外通海的土地资源已经让蔬菜的生产能力接近极限状态，所以包括蔬菜企业在内的很多通海县企业生产经营压力很大，也对不确定的未来（包括政策环境、市场需求等）充满担忧，有的企业甚至对在通海干事创业的信心有所动摇、因而把企业搬到了市内的其他县区，甚至把企业搬到了其他州市。所以，政府如何发挥定海神针的作用，给它们吃颗“定心丸”就显得非常重要。

要根据“巩固、增强、提升、畅通”的总要求，抓好供给侧结构性改革，继续以供给侧结构性改革为主线、推进“三去一降一补”。进一步降低企业税费；全面落实国家、省、市相关政策，进一步降低企业的融资成本、制度性交易成本、用工成本、用能成本、用地成本、物流成本等各项成本；提高企业资金周转效率；再出台一些鼓励政策并落在实处，对整个行业进一步支持保护；把国家、省、市相关政策落到实处，进一步加大做优做强奖补力度；积极引导企业内部挖潜，降成本，提效益；鼓励企业营造技术和管理技术提升。进一步降低实体经济企业成本的建议：

1.降低企业税费方面

（1）优惠政策制定过程中对优惠企业和项目的划分更具体更明确，统一划分标准，提高政策执行的可执行性和有效性。

（2）加快电子税务局建设，进一步提高税收数据的采集质量。

（3）全面支持税务部门加快信息化建设，不断提高税收征管系统集成度，推进信息系统的整合优化。

2.降低企业融资成本方面

（1）完善金融基础设施和机制体制建设。

（2）加强培育提升民营企业的发展质量。

（3）着力畅通企业征信信息数据的收集、汇总、发布、查询机制，为金融机构提供一站式信用信息查询服务，建议政府加强对融资担保公司、小贷公司、寄售寄卖行以及典当行的规范管理，建立机制引导上述机构对贷款单位信用状况在一定范围内给予公开。不同地区、不同行业、不同规模的企业，需要区别对待。

3.降低企业制度性交易成本方面

加强业务培训，提升相关人员履职能力。针对机构改革后很多部门的人员变动较大情况，继续加强培训，特别是针对负责公平竞争审查的工作人员进行实操培训，全面提升业务能力和专业化水平。

4.降低企业用工成本方面

加强向企业进行少缴、缓缴社保及住房公积金政策及办理程序的宣传工作，并积极联系、指导、协助符合条件的企业办理手续，进一步提升降低企业人工成本政策惠及的企业面和实施效果。

5.低企业用能成本方面

（1）进一步提高电力接入效率、降低社会“获得电力”成本、优化公共服务，全面推行“三零三减两提升”举措，提升服务质量，以解决客户需求为导向，改善企业群众办电获得感。

（2）积极发挥能源价格政策对于新冠肺炎疫情下企业复工复产的基础性支持作用，降低企业用电成本，支持企业共渡难关。

6.降低企业用地成本方面

（1）创新企业用地供应方式，提升企业用地的利用效率，切实保障工业经济高质量发展用地空间。积极争取国家层面明确创新出让方式操作规范，根据企业生命周期平均寿命，进一步健全弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合等供地方式以及工业用地到期续期的政策制度，明确价格体系、交易流程和监管环节，用制度规范指导地方具体操作；沟通协调金融管理部门针对新型供地方式创新金融政策，解决企业对土地抵押融资的后顾之忧。

（2）强化企业项目用地保障，努力降低用地成本。落实工业用地“标准地”监管责任。

7.降低企业物流成本方面

（1）持续深入推进国务院、省、市政府有关降低物流成本文件精神，认真贯彻落实车辆通行费优惠政策措施，推进降本增效工作，最大限度降低物流运输成本。

（2）加强集约用地与保障发展用地，对符合发展规划、城乡规划、土地利用总体规划的重点物流园区、物流中心、配送中心以及重点物流企业项目建设所需用地，优先合理安排年度用地计划指标。

（3）规范行政执法行为降低运输成本。通过清理和规范涉企收费来降低制度性成本，规范行政审批行为，大力推进“一站式”惠民，着力解决乱收费、乱罚款问题，降低物流费用。

（4）借助信息手段提高运送效率，增强全员的物流成本意识。运输成本占物流总成本比重较大，物流运输企业应加大对优秀物流人才的引进，加大对企业职工的培训和管理工作，牢固树立企业职工的成本意识，做到人人关心成本管理，人人参与成本控制，人人能够降低成本。

8.支持工业企业“轻资产”入园发展方面

应当正视与发达地区的差距，争取各级政府支持，加快推进玉溪市工业园区标准厂房建设和招商引资工作，力促全市工业园区快速发展；同时，应当注意保持政策的连续性。

9.提高企业资金周转效率方面

对目前保留的投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金共4类工程建设领域保证金，等待省有关政策措施进一步完善后适时扩大推行银行保函制度和保证保险方式。

（三）通过“两型三化”的推进构建现代迭代产业体系是提高供给体系质量和效益的前提

1.“两型三化”简介

党的十九大作出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断。在新时代，省委、省政府对玉溪经济社会发展提出了“六个走在前列”的要求，其中排在第一位的是要推动经济高质量发展走在全省前列。而玉溪经济要实现高质量跨越式发展，必须坚持“两型三化”产业发展方向，构建现代迭代产业体系。

“两型三化”简言之就是推动产业结构向开放型、创新型和高端化、信息化、绿色化转型发展。云南省提出产业发展“两型三化”方向主要是为了解决好长期以来产业结构失衡的问题，从而优化产业结构，加快经济的转型升级，构建高质量发展的现代产业体系。云南在“十三五”期间将以“两型三化”为核心促进产业转型升级，2019年省政府工作报告把“坚持走以‘两型三化’为方向的高质量发展路子”“加快构建‘两型三化’现代产业体系”列为年度的重点工作内容，同年玉溪市人民政府工作报告也把坚持“两型三化”产业发展方向列为年度重点工作内容。

2.玉溪产业发展过程中的规律性和特点

（1）产业结构在发生深刻变化

1998年以来，玉溪市产业结构发生了深刻变化，玉溪产业结构的调整呈现出“去工业化”的趋势，第一产业、第三产业的比重均有不同程度的上升，而占比一度超过60%的第二产业却下降近10个百分点。

（2）第一产业发展迅猛

分产业来看，第一产业比重增加了2.3个百分点，与全省大部分州市农业呈现下降的趋势相反。与此同时，玉溪第一产业内部的结构也发生了调整。1998年，玉溪种植业粮经比为64.5∶35.5，粮食作物面积200万亩，经济作物种植面积110万亩，其中烤烟、甘蔗、蔬菜、油料四类经济作物分别为45.6万亩、29.5万亩、21.4万亩和10.4万亩。2017年，玉溪全市种植业粮经比调整为40.6∶59.4，经济作物种植面积增长近40%。其中，蔬菜种植

面积达134.5万亩，水果在园面积累计达73.5万亩，花卉园艺面积达8.7万亩。玉溪农业已向多元化和产业化转变。

（3）以烟草为主的工业产业结构正在艰难转型

烟草产业多年以来一直在玉溪各产业中的位居支柱地位，而非烟经济薄弱成为后来制约玉溪经济增长和转型发展的掣肘。2013年开始，全国经济增速开始减缓，GDP增速降至7.7%。受禁烟政策推广、行业库存增加等影响，全国烟草工业出现整体滞涨甚至下滑，玉溪GDP增速也出现回落，降至10.2%。此后3年，玉溪第二产业增加值只增长了21.5亿，年均增长速度只有1%，而玉溪第二产业长期占比高于50%，拖慢了玉溪经济的增速。以2017年为例，玉溪市实现全部工业增加值662.53亿元，比1998年增长2.3倍。其中，烟草业实现增加值393.6亿元，比1998年增长1.2倍，占全部工业增加值的比重从88.4%下降到59.4%。相比之下，非烟工业的占比不断提高，玉溪产业单一的局面逐渐得到改变。在非烟工业之中，矿冶产业占比最大。玉溪引进了昆钢、云铜、云锡、云电、玉昆、仙福等企业集团，集中发展矿山采选以及钢铁、磷化、粗铜、镍合金并延伸产业链。2017年，玉溪市黑色金属矿采选业实现总产值255.1亿元，增长13.2%；黑色金属冶炼及压延加工业完成347.9亿元，增长8.5%；有色金属矿采选业完成106.3亿元，增长14.7%；有色金属冶炼及压延加工业完成176.3亿元，增长39.1%。玉溪矿冶行业总产值在2005年就首次超过烟草产业，但如果论增加值，矿冶行业还是远远小于烟草工业。2018年，全市矿冶产业实现增加值125.6亿元，比2002年增长2.9倍，占全部工业增加值比重19%。

（4）园区经济是拉动经济增长的重要因素

在工业独大的年代，园区经济是拉动玉溪经济增长的重要因素。玉溪高新区成立于1998年，2012年成为全省第二个国家级高新技术产业开发区。此外，玉溪市又相继建成了红塔工业园区、研和工业园区、易门工业园区等省级园区和一批市级工业园区，形成了国家级高新区、省级工业园区、市工业园区三级竞相发展的格局。截至2017年末，玉溪全市已建成11个工业园区，面积71.6平方公里，园区入驻企业3690户，从业人员达14.4万人，实现工业产值1151亿元。依托园区，玉溪第二产业构建起了以烟草、矿冶为支撑，装备制造、生物医药、食品加工、电子信息、新能源、新材料为主导，大企业大集团为龙头，中小微企业竞相发展的现代产业体系。

（5）第三产业占GDP比值仍居全省最低水平

1998年至2017年，玉溪市第三产业增加值从110.21亿元增长到491.52亿元，年均增速为13.26%，远远高于其GDP和第二产业增速，占比从31%提升到38.4%。

3.玉溪七大产业比较分析

近年来，玉溪市先是确定了9大产业（即“342”产业）发展战略①，接着，玉溪市第五次党代会结合云南省确定的8个重点产业重新审视和整合原来的9大产业②，提出要坚定不移地巩固提升卷烟及配套、矿冶及装备制造、高原特色现代农业三大传统产业，发展壮大生物医药及大健康、文化旅游、信息、现代物流四大新兴产业。培育和提升这7大产业的核心竞争力事关玉溪未来发展的前途命运。如果细细地研究这7大产业，就会发现它既和云南省提出的8大产业相互融合，也和昆明市提出的要大力发展的“188”重点产业相互融合③，所以在具体的发展过程中，既要在云南省加快推进的8个重点产业发展中一脉相承，还要注意和昆明市“188”重点产业发展的相得益彰，一定要特别重视这7大产业集群的形成和它们之间的相辅相成，才能形成玉溪产业发展的相对优势和核心竞争力。如：信息产业如何促进其他产业的发展；现代物流业如何支撑其他产业并与内陆港建设互为支撑，形成“一带一路　内陆港　现代物流业”的良性循环等等。

4.通过“两型三化”的推进构建现代迭代产业体系

“两型三化”的提出符合新时代我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的时代背景。一方面，“两型三化”与“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念契合；另一方面，“两型三化”与我国现代化经济体系“6+1”的战略构想契合④。面对经济发展的困难和短板，云南省深化供给侧结构性改革，以推动产业向开放型、创新型和绿色化、信息化、高端化方向转型发展的“两型三化”为产业发展方向，突出云南优势和特色，加快发展八大重点产业，全力打造世界一流“三张牌”；加快构建“传统产业+支柱产业+新兴产业”迭代产业体系，为经济高质量发展注入了新动能。

玉溪市提高供给体系质量和效益、实现高质量跨越式发展，就是要紧密结合玉溪的战略区位、资源禀赋和比较优势，通过坚持“两型三化”产业发展方向：(1)巩固改造提升传统产业。在传统产业中，烟草历来是玉溪的优势产业和成熟产业，直到现在都要充分认识到烟草行业的特殊贡献。以2020年1–4月为例，烟草制品行业占全市工业增加值比重为57.61%，累计增长7.7%，拉动全市规上工业增加值增长4.44个百分点。做强做大做优高原特色现代农业。加快矿冶产业的转型升级。(2)培育壮大重点支柱产业，加快发展

① 9大产业即：卷烟及配套、矿冶、高原特色农业三个支柱产业；旅游文化、生物医药及食品、装备制造、现代物流四个新的支柱产业；信息、新能源新材料及节能环保两个新兴产业。

② 8个重点产业即：生物医药和大健康、旅游文化、信息、现代物流、高原特色现代农业、新材料、先进装备制造和食品与消费品制造。

③ 注：昆明市的“188”重点产业见前面的有关内容。

④ “6+1”：即创新引领、协同发展的产业体系，统一开放、竞争有序的市场体系，体系效率、促进公平的收入分配体系，彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系，资源节约、环境友好的绿色发展体系，多元平衡、安全高效的全面开放体系，充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制。

战略性新兴产业，大力发展现代服务业，提升产业基础高级化、产业链现代化水平。(3)建立创新引领、协同发展的迭代产业体系和资源节约、环境友好的绿色发展体系，构建起“两型三化”的现代迭代产业体系。

(四)创新发展是提高供给体系质量和效益的核心

1.背景

近年来我国创新型国家建设突飞猛进。2019年发明专利授权量居世界首位；国际科学论文被引用数位居世界第二；全社会研发支出达2.17万亿元，占GDP比重大体上与欧盟平均水平相当；科技进步贡献率达到59.5%，有望在2020年实现60%的目标。我国创新指数位居世界第十四位，进入了创新型国家行列。基础研究投入增速超10%。国家自创区和高新区成为培育高新技术产业的核心载体，169个高新区生产总值达12万亿元，经济总量占全国的十分之一以上。全国高新技术企业达到22.5万家，科技型中小企业超过15.1万家。2019年全国技术交易额达到2.2万亿元，超过了2019年度全社会研发支出总额①。云南省也在大力推进创新型云南建设。

加快推动玉溪经济发展由要素驱动向创新驱动转变。改革开放以来，玉溪经济社会发展取得了瞩目的成就，众多主要经济指标名列云南省前列。同时，必须清醒地看到，玉溪市的经济增速、经济发展主要依靠劳动力、资本、土地、自然资源等要素驱动，成就显而易见，但问题也同样存在，人口红利逐渐枯竭，资源产出率低于先进水平，资源的过度消耗带来环境污染和生态退化，土地财政也空前膨胀。高质量发展靠要素驱动难以完成，需加快推动玉溪经济发展由要素驱动向创新驱动转变。

2.玉溪的创新发展情况

2018年，云南省深入实施创新驱动发展战略，聚焦重点产业和“三张牌”，强化资金配置和政策支持。同年，玉溪市在创新发展方面加大了力度和投入，取得了显著成效，已经进入国家创新型城市建设行列。玉溪市通海县进入全国57个创新型县行列，这在云南是唯一的一个。2018年，玉溪的发明专利申请量、万人发明量以及高新技术企业数量和科研机构数量都排在全省第2位，科研对经济的贡献率达到58.5%。玉溪规划建设的科教创新城正在加快落地，科教创新城实行产城融合、产教融合、政产学研一体化发展，与全国13个一流的高校和一批科研企业签订了合作协议。在产业创新方面，玉溪正在以绿色钢铁城建设为契机加快传统矿冶产业的转型升级。先进制造业的增速达到了26%，电子信息产业的增速达到了70%。玉溪在创新型城市管理方面也有新的突破，是国家智慧城市试点，实行“互联网+教育”，“互联网+医疗”，“互联网+政务”全面推进，让群众切实体会

① 参见：创新指数居世界第十四位——我国迈入创新型国家行列．经济日报，发布时间：2020年05月20日

创新型城市的实际成效，荣获了2018年国家新型智慧城市创新奖。

2018年，玉溪市R&D经费投入14.81亿元，位列全省第4位，比上年增加5.72亿元，增长62.94%，比全省18.73%的平均增速高44.21个百分点，增幅位列全省第2位（第1位是怒江州，研发R&D经费投入0.55亿元）；R&D经费投入强度0.99%，位列全省第4位，较上年提高了0.35个百分点，增幅位列全省第1位。2019年，按照创新型云南的要求，玉溪全力建设创新型城市，加快科教创新城的建设，加快一批科研机构创新平台和研发基地的落地，科研研发的投入要占到整个GDP的1.5%①。同时，实施“百千万”人才引入计划，引入培养一批人才，为高新技术发展提供支撑；大力发展数字经济，建设“数字玉溪”，要用数字技术全力推进传统产业的转型升级，加快生物医药、信息产业、文化旅游、现代物流等新兴产业的发展，努力实现资源数字化、数字产业化、产业数字化。

3.科教创新的落脚点和归属是产业创新

2017年9月8日，玉溪科创城启动建设。中共玉溪市委、玉溪市人民政府2020年5月28日印发的《玉溪教育现代化2035》《加快推进玉溪教育现代化实施方案》指出：“积极引进应用型本科院校和高职院校，把玉溪科教创新城建成立足云南、面向全国、辐射南亚东南亚的转型升级引领区、高端人才集聚区、创新创业示范区、新兴产业先导区、生态宜居样板区。”打造“科教创新城”在玉溪的经济社会发展历程中是一种新的发展模式，有许多值得探讨的地方。十九大报告指出，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。在新时代，科教创新城是玉溪能否实现转型发展、高质量发展的关键和载体，是玉溪借助于要素禀赋实现创新发展的重要平台。

在玉溪科教创新城建设中，教育创新、科技创新是基础和保障，而产业创新是核心，换言之“科教创新城”的落脚点是产业创新。而从玉溪的实际情况来看，工业经济是产业发展中的重点。近年来由于经济下行压力持续加大、卷烟产销市场波动较大等严峻形势，使得玉溪的生产总值增长率低于全省平均水平，经济总量在全省的排名有所下降，主要原因是产业创新不足、第二产业增长乏力。

在各种严峻形势条件下玉溪的经济增长率高于全国的平均水平实属不易，但和云南省的平均水平相比，玉溪的经济增长率低于全省平均水平，那么问题出在哪儿（或者说“罪魁祸首”是什么呢）？从近年来玉溪经济发展的数据中可以看出，玉溪市的第一产业和第三产业的增长率都高于全省平均水平，所以工业发展的相对滞后成为玉溪生产总值（GDP）的增长率相对滞后的主因。从笔者的观点来看，玉溪市提出的五大战略中的“产业富市”核心还是在工业经济，第一产业无论做得如何精致，基于自然资源等条件的限

① 注：2019年，我国全社会研发支出达2.17万亿元，比2006年增长6倍以上，占GDP的比重达到2.19%，大体上与欧盟平均水平相当。

制，它的能量（尤其是增量）总是有限的；第三产业如果没有第一产业、第二产业作为依托，它只能是昙花一现，如，以上世纪90年代为例，当时玉溪的物流产业发展处于全省的前列，主要的原因就是玉溪烟草产业的兴旺发达，物流产业依托烟草产业的发展就自然而然地获得了快速发展。玉溪科教创新城建设中，教育创新、科技创新是基础和保障，而科教创新城的落脚点和归属是产业创新，产业创新的重要内容又是工业经济创新。因此，科教创新如何融入产业创新（尤其是工业经济创新）之中，使产业链与创新链有效对接，是检验玉溪科教创新城打造是否成功的关键标准。

所以，玉溪科教创新城核心区的打造须凸显“创新”两字，积极引进人才增强科教创新城建设的核心竞争力，通过建设全域创新型的科教创新城来进行产业创新。换言之，玉溪创新发展的重点和核心依托国家创新型城市和科教创新城建设进行产业创新。（1）科技创新经费投入方面。党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，五大发展理念中创新是居于首位的，因此创新已成为各地经济社会发展的关键词。玉溪市的五大战略中其中一大战略就是“创新强市”。从省内各州市的情况看，玉溪的科技创新有一定的基础、在全省各州市中居于前列，但如果说到打造“科教创新城”，玉溪最薄弱、最困难的还是在于科技创新，特别是涉及第二产业、第三产业的科技创新。科技创新必须有政府的相应投入，从科技创新的实际经费需要，玉溪市还需要进一步加大财政投入力度，提高研发经费占地区生产总值的比重。（2）人才引进方面。2018年以来，人才愈益成为全国各地关注的焦点，许多城市之间开始了“人才争夺战”（甚至被形容为“抢人大战”），云南省多地已出台了相关政策。如：据报道，昆明人才引进政策的扶持力度，在西部省会城市中的排位比较靠前，仅次于成都和西安[①]。玉溪科教创新城的规划发展提出要突出玉溪的“四大优势”，其中第二大优势是“突出玉溪作为滇中城市经济圈重要节点城市作用，全力构筑滇中人才集聚和创新辐射中心”。创新需要招才引智，人才引进是科教创新城建设的核心竞争力所在，所以要制定好相关招才引智优惠政策和打造引智平台。

4.通过科技创新推进玉溪高原特色现代农业发展的步伐

（1）按照玉溪科教创新城“一核五片七区”的总体布局做好相应工作[②]。2018年4月，

① 参见：王云等.“橄榄枝”含金量居西部省会城市前列 高校毕业生近半数留昆就业.春城晚报，2018-05-05.

② “一核五片七区”：“一核”即玉溪市“科教创新城”的核心区——红塔区玉枕山片区；“五片”即玉溪高新技术产业开发区九龙片区、玉溪高新技术产业开发区南片区高龙潭（产城融合示范区）、玉溪高新技术产业开发区龙泉园区、红塔区高铁海绵新城片区、江川区九溪片区（102平方公里，区域特色培育农业产业）；七区：分布于除红塔区、江川区之外的通海等七县的科教创新片区。

科技部、国家发改委发布支持新一批城市开展创新型城市建设的名单中全国共有17个城市入选，玉溪市成为云南省唯一上榜城市。玉溪市将按照“一核五片七区”的总体布局规划建设“科教创新城”。其中，“五片”中的江川区九溪片区是玉溪市重要的农业科技创新基地，“玉溪国家农业科技园区”和亚洲花卉科创谷均位于九溪。

（2）通过科技创新提升玉溪高原特色现代农业发展。玉溪农业科技创新已具有一定的规模和实力，“云南玉溪国家农业科技园区”获国家科技部认定，目前玉溪市的国家农业科技园区和省级科技园区拥有量居全省第一；新平县被农业部认定为国家级现代农业示范区；通海县和新平县被云南省委省政府命名为全省第一批高原特色农业示范县。凭借玉溪独特的气候资源优势以及现有蔬菜、林果、花卉等发展条件，借势农业科技创新，推进玉溪农业供给侧结构性改革，提升出口农产品的科技含量、附加价值，继续做大做强开放型绿色农业。如：加强学习和创新，在技术方面可以学习以色列先进的农业技术；培育壮大创新型农业企业；通过广泛推广与普及测土配方施肥助农增产；通过院士、专家工作站的建设促进农业科技进步与科技创新；通过引进国内外知名高科技农业企业（如：华大农业集团）在玉溪建设科技成果转化示范基地。

（3）借力“双创”推进玉溪高原特色现代农业发展。从“双创”的角度分析，农业“双创”具有其自身的优势：比起工业，它追求的规模不是很大，容易操作；比起服务业，它更实，更容易落地生根。只要双创者愿意，可能是一、二、三产业中最具有可操作性的。就近年来农业（农产品）方面的创新创业情况看，“褚橙”、通海蔬菜等一大批品牌已颇具实力。在新时代，玉溪开放型绿色农业发展可以充分借势众多“双创”平台。

5.通过科技创新实现玉溪工业（包括制造业等）的转型升级

大力支持企业建设技术中心、重点实验室、工程技术研究中心等研发机构，加快建设功能完善的科技企业孵化器等创新平台，积极开展原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新，发挥大企业大集团技术创新骨干作用，激发中小企业技术创新活力，着力突破制约产业转型升级的共性和关键技术，加快发展科技创新型企业和高新技术企业，推动产业链向终端延伸，价值链向中高端迈进，不断增强市场竞争力。

6.通过科技创新推动现代服务业发展

近年来，玉溪现代服务业迅速发展壮大，大量新兴服务行业和业态形式不断涌现，发展较为迅速的主要有现代物流业和信息服务业。从现代物流业的发展来看，玉溪市交通运输网络体系较为发达，已经拥有较为完善的物流基础设施。从信息服务业发展来看，华为玉溪云计算数据中心建设、“宽带乡村”“信息惠民”“信息消费”和“电子商务进农村”等几个重点项目的建设表现较为突出。

借助科教创新城建设契机，整合现有玉溪南站（泛亚铁路东线上的货运站），构建“一

港五园六通道”物流与交通基础设施体系，打造“面向南亚东南亚商贸物流组织中心、供应链物流创新与应用中心、智慧供应链示范区”的中国（西南）玉溪国际物流港，推动玉溪现代物流业的发展；开拓信息技术新品牌，继续以通信信息基础设施建设为重点，加速多媒体通信、数字移动通信及数据建设等骨干网络的发展，大力推进信息咨询业社会化、产业化，尽早发展和成长起一批具有专业优势、技术优势、规模优势、前景优势的精品企业。

（五）高端化和有效需求的结合是提高供给体系质量和效益的生命力

1.找准玉溪的高端化产业

从错位、辅助、互补等多个角度对玉溪在滇中城市群中的定位进行充实和完善，找准玉溪的高端化产业，并通过完善顶层设计促进产业发展的高端化。在“一带一路”、长江经济带、滇中城市经济圈建设和昆玉一体化发展的过程中，玉溪和昆明、曲靖、红河、楚雄等州市的发展既可以互相促进，也面临激烈的竞争，所以适当的错位发展思路很重要，如：和昆明要尽量避免新兴产业的雷同化竞争，和红河要尽量避免对外开放方面的同质化竞争，因为滇中卧虎藏龙的城市很多，况且昆明在许多新兴产业方面已经具有了先天的得天独厚的优势、红河州在对外开放方面（特别是与越南的经贸往来方面）借助其区位优势已经具有了先入为主的优势，所以错位的思想并不是妥协和退让，而是要追求各得其所的效果。特别需要强调的是，在发展思路上如何处理好和昆明及滇中新区的关系事关玉溪市未来的经济发展前途、命运，所以必须慎重和智慧，除了刚才说的错位之外，还可以采取互补的方式，甚至基于昆明是全省的政治、经济、文化、交通中心，在滇中城市群中起核心带动作用，玉溪和昆明在综合实力方面相比不在同一个平台上，所以在有些方面玉溪还可以甘当“绿叶”辅助昆明的发展并从昆明的发展中得到溢出效应。

2.紧密依托工业园区积极打造高端化产业

从明晰经济主体（经济功能区）层次定位的角度对玉溪工业园区（经济开发区）进行充实和完善，依托工业园区积极打造高端化产业。工业园区是支撑产业发展的主阵地。从玉溪发展竞争力的角度来看，关键是核心竞争力的培育和壮大，所以首先必须对这些工业园区（经济开发区）层次定位非常清晰和明确，即玉溪的经济开发区（工业园区）有国家级高新区、省级重点工业园区、市级工业园区的不同层次，应当对它们的功能定位有清晰标准，如：国家级高新区应当承担起引领玉溪新兴产业发展“领头羊”作用，突出“高”“新”两个字：“高”体现产业的站位要高，着眼“高大上”、瞄准高端产业；“新”要聚焦战略性新兴产业。其他工业园区也要有其清晰的功能定位。只有明晰它们的功能地位，才能使玉溪产业发展的脉络清清楚楚、层次井然有序，从而为培育和壮大它们的核心竞争力创造良好的前提基础。此外，工业园区应当在促进一二三产业融合发展方面进行积极探索。

3.认真分析疫情背景下的有效需求[①]

近期,全国各地的各级地方政府领导都亲自为地方特色、品牌产品代言,并由政府部门与京东智联云、京东物流、京东生鲜、京东直播联合推出直播活动,这一方面体现了各级地方政府及领导关注民生、关注经济发展的担当作为,但从另一方面也看成了消费市场的不景气。在疫情背景下,居民消费意愿不足,很多产品出现了严重的"买方市场"现象,所以全国国内外需求均出现萎缩现象,国内需求变得相对重要。

而从国内需求来看,必须高度关注居民的收入,因为收入是决定消费水平最重要的因素。李克强总理在2020年5月28日出席记者会并回答人民日报社记者提问时指出:中国是一个人口众多的发展中国家,我们人均年可支配收入是3万元人民币,但是有6亿中低收入及以下人群,他们平均每个月的收入也就1000元左右,1000元在一个中等城市可能租房都困难,现在又碰到疫情。高端化要注意有效市场需求,而不是好高骛远地一味追求所谓的"高端化",更不能把"高端化"同"高价格"等同起来。一方面,要积极挖掘国内消费市场,借力京东等大型企业平台,大力宣传玉溪特色产品;另一方面,要充分发挥省级外贸扶持资金的撬动助推作用,扩大出口规模,在巩固现有的以东南亚市场为主的基础上,努力拓展欧美日韩等产业规模大、产品需求档次高的市场,进一步提高出口供给水平,尤其是高端产品供给。

4.高端产业发展新路径

在我国经济进入新常态的背景下,玉溪的经济发展模式和过去相比也将发生巨大变化,即在改革开放以来很长一段时间玉溪经济辉煌的创造,主要是通过一个产业(即烟草产业,并且烟草确实变成了高端产业,"红塔山"牌香烟曾经成为中国第一品牌、进入了"奢侈品"行列)带动了整个经济的发展,但现在玉溪烟草业面临严峻的挑战、增长乏力,所以玉溪的产业发展必须适应新情况、形成新的发展路径。玉溪经济高质量跨越式发展的核心问题是新的支柱产业(或者说是高端产业)的培育和发展,在国内外经济形势复杂多变的环境下,必须充分分析国家和云南产业发展战略规划。同时,高端产业链的构建和发展要与"三去一降一补"及有效市场需求的发现、挖掘与培育充分结合起来。

高端产业发展新路径可以概括为:顶层设计(即生态立市、产业强市、创新活市、开放兴市战略和"三区一港"发展定位)→ 进行供给侧结构性改革 →传统产业结构转型升级、新兴战略产业集群形成并有了强大的新支柱产业→供给侧和需求侧形成良性互动循环→高端化和有效市场需求有机结合,并不断提升附加值、延伸产业链供应链,适应和引发有效需求,促进更高水平的供需动态平衡→实现高端产业跨越式发展。

① 本部分参考了:疫情背景下稳贸易工作面临的困难及对策建议,(玉溪)统计信息第25期,发布时间:2020-03-26

（六）绿色发展是提高供给体系质量和效益的应有之义

1.背景：玉溪生态立市战略

党的十九大报告把“坚持人与自然和谐共生”列入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。在新时代，加快推进云南生态文明排头兵建设已是大势所趋，绿色应该成为云南产品的底色。2020年6月25日，央视聚焦云南绿色发展《新闻联播》播出《云南：用绿色杠杆撬动经济转型》，其中也涉及玉溪的绿色发展（主要是抚仙湖周围）。绿水青山就是金山银山。作为在云南的十六个州市中首先确立生态立市战略的城市，近年来玉溪更加注重生态环境的保护，积极举办“保护青山绿水、共筑生态文明”等活动，坚持把绿色发展作为立市之本，努力建设资源节约型、环境友好型社会，以生态发展战略统领产业绿色发展。

2.绿色农业

即：以生态绿色食品为依托，立足生态立市战略调适结构，通过调整结构夯实开放型绿色农业发展的基础。2003年，玉溪市在云南省各州市中首先提出了生态立市的发展战略。玉溪的生态立市战略滋生出生态发展战略，在新的发展时期，生态立市与生态发展将融为一体，玉溪农业发展也要走生态农业（围绕生态调结构）的路子，开放型绿色农业发展必须根据生态立市战略调适结构，这也是玉溪农业长远的生命力所在。

玉溪市是第一批国家40个农业可持续发展试验示范区之一，可以通过发展生态农业来促进开放型绿色农业可持续发展：其一，抚仙湖、星云湖和杞麓湖三湖径流区要以环境保护为前提，积极发展生态农业。其二，山区要在保护自然生态环境的前提下，因地制宜、充分利用有限的自然资源集约经营，大力发展好绿色生态循环农业。其三，通过测土配方、有机肥替代的方式使玉溪农业减轻、减少化肥农药的施用，以防止土壤理化性质的改变及土壤养分的不均衡。其四，生态农业与养生农业融为一体。结合云南省和玉溪市大健康产业的发展，根据生态农业的内涵要求，积极发展养生农业。其五，对于传统优势产业，要坚定不移地推进绿色生态生产，注意传统优势的保留，走特色化经济之路（如：菌乡易门、元江的水果等），并尽可能使其形成特色县域经济，成为玉溪经济发展的新增长极。调适结构的归宿就是与国家及玉溪的生态发展战略相一致，遵循人与自然和谐发展的理念，消费者的健康至上，通过生产生态绿色食品来增加有效供给。

3.绿色工业

绿色工业是以减少污染物排放、保护生态环境的清洁型工业，是追求高效生产、清洁生产的工业，是实现工业化进程与资源环境相协调的可持续发展型工业。其核心是提高资源能源利用，其最终目的是要实现减少资源消耗，同时实现废物减少化、资源化和无害化。

“绿色发展相关产业既包括节能环保、清洁生产、清洁能源等新兴产业，同时也包括对传统产业的改造与升级[①]。”玉溪绿色工业的发展主要包括以下三个方面：加快打造绿色园区，建设绿色工厂，制造绿色产品，进一步降低万元生产总值能耗[②]；加快对传统工业产业的转型升级，支持红塔集团转型升级，打造“云南绿色钢城”，以绿色钢铁城建设加快传统矿冶产业的转型升级，构建“绿色化、智能化、品牌化”现代钢铁工业体系；加快构建绿色制造体系，提供绿色能源。

4.现代服务业为主的绿色服务业

玉溪发展现代服务业的资源禀赋和区位较好。玉溪位于滇中腹地，和昆明、红河、普洱、楚雄等州市接壤，中心城区距省会昆明仅88公里，境内的泛亚铁路东线和中线、昆曼国际高速公路等是连接省外和南亚、东南亚的重要交通枢纽，交通便捷，具有物资集散能力强的优势，现正在打造中国（西南）玉溪国际物流港。此外，滇中城市经济圈建设的加快、昆玉一体化的持续推进等都有利于玉溪产业结构调整及现代服务业发展。在新时代，澄江县作出了建设“国际旅游城市、国际健康养生城市、国际会议中心城市”的发展定位[③]，红塔区则把“科教创新城、健康宜居城、生态园林城”作为未来经济社会发展的方向，这些都有助于玉溪发展现代服务业。

服务业包括的内容广泛，以现代服务业中的生物医药及大健康和绿色金融为例来简要说明。(1)生物医药及大健康。以实施健康玉溪战略为抓手，坚持市场为导向，科技为先导，企业为主体，集合区位、生态、资源、人才和政策优势，沿着聚力打造从“现代中药、疫苗、干细胞应用”到“医学科研、诊疗”再到“康养、休闲”全产业链的大健康产业发展路径，建设世人向往的“健康生活目的地”。以玉溪高新区、澄江县等为依托，通过创新驱动和产业集聚来发展生物医药及大健康产业。(2)绿色金融。主要是引导和激励更多的社会资本投入到绿色科技创新和绿色产业发展，丰富绿色金融产品及业态。

（七）集群化发展是提高传统产业供给体系质量和效益的必然选择

改革开放以来，玉溪的许多传统产业都得到了迅猛复杂，但从现在的角度审视其发展已相对落后。在创新与发展为主题的新时代，必须准确把握产业发展特点和玉溪经济发展实际，遵循经济规律，对那些达到一定条件的传统产业实行集群化发展，使其增强核心竞争力，不断爆发出新的生机和活力。下面以玉溪建筑业集群发展为例来探

① 全国干部培训教材编审组指导委员会组织编写.建设现代化经济体系[M].人民出版社 党建出版社，2019年2月第1版，145页.

② 注：2018年玉溪高新区已被命名为国家级绿色园区.

③ 据云南省人民政府网站消息（2019-12-13），经国务院批准，民政部批复同意撤销澄江县，设立县级澄江市。澄江市由云南省直辖，玉溪市代管。

讨玉溪传统产业的集群化发展，期望通过集群化发展来提升玉溪传统产业的供给体系质量和效益[①]。

1.玉溪市建筑业发展现状

（1）玉溪建筑业发展的基本情况

①基本情况

玉溪建筑业的发展历史悠久，20世纪80年代曾经经历过辉煌时代，玉溪甚至被誉为云南的“建筑之乡”，但后来发展速度有所减慢。近年来玉溪建筑业发展得以加快，从2015年至2019年的数据来看，全市建筑业企业数量从189家发展到390家（截至2020年5月已有396家）；建筑业产值从112.9亿元增加到291.81亿元，增长了158.47%；建筑业增加值从42.88亿元增加到131.59亿元，增长了206.88%。从建筑业产业链来看，全市共有勘察设计企业35家，监理企业10家。从建筑业产值来看，2018年建筑业总产值268.35亿元，增长36.0%；建筑业增加值86.85亿元，增速28.8%，占GDP5.8%，首次成为支柱产业；2019年玉溪市建筑业增加值131.59亿元[②]，占全市GDP比重6.75%，建筑业从业人员10万人。

②2020年一季度的最新发展情况

截至2020年3月底，全市共有建筑业企业394家（其中：一级15家、二级144家、三级188家、不分等级47家）；从业人员10万余人。一季度全市完成建筑业总产值47.22亿元，同比增长8.7%；完成建筑业增加值22.48亿元，与上年同期持平，排名全省第8。

（2）玉溪建筑业发展存在的困难

①与省外建筑企业相比，玉溪市建筑企业综合实力弱。玉溪市建筑业企业资源整合度低，大部分企业资质低，实力偏弱，对外拓展市场艰难。与省外建筑企业相比，玉溪没有特级建筑企业，很少有企业能出省抢占市场。

②建筑企业对外竞争能力弱。玉溪市建筑企业在数量和质量方面处于云南省各州市前列，在资质、数量、质量上都有一定的相对优势，但与央企、上市公司相比存在明显差距，竞争能力较弱。

③建筑业增加值虽然增速快，但总量低。从建筑企业的数量和质量来看玉溪市都排

① 注：根据2020年5月15日农业农村部 财政部公布2020年50个优势特色产业集群建设名单，云南省有：云南花卉产业集群（38）和 云南高原蔬菜产业集群（39），本来玉溪的高原特色现代农业很有优势，并且其中的花卉和蔬菜完全可以集群化发展，但考虑到本研究报告其他部分专门有关于提高玉溪农业供给体系质量和效益的论述，所以此处不再赘述。

② 根据2020年玉溪市人民政府工作报告，2019年玉溪市固定资产投资下降10%，而2019年建筑业增加值能比2018年有大幅度提升实属不易。

在全省的前列，但建筑业增加值较低。从2018年的数据来看，玉溪市企业总量、高等级企业数量均排在全省的前三位，建筑业总产值排在前5位。但从建筑业增加值来看，玉溪市只排在全省的第12位。

④从GDP占比来看。从GDP占比来看，2013年至2018年玉溪市建筑业增加值占GDP的比重分别是3%、3.4%、4.1%、4.8%、5.8%，而全省建筑业增加值占GDP比重在10%以上，玉溪市建筑业增加值远远低于全省的水平。

（3）玉溪市建筑业发展面临的机遇

①城镇化的推进使基础设施和住房需求仍有空间。我国城镇化仍有较大的增长空间，云南省大约有25%。城镇化的发展离不开基础设施的建设和住房需求，这些将会拉动城市建筑业市场的扩大，为建筑业的发展提供空间。玉溪城镇化正处于提升期，2016年启动新一轮城乡总规编制，完成美丽玉溪行动、试点县区“多规合一”等规划编制，玉溪市已成为全国城市设计和“城市双修”试点城市。此外，“六城同创”、科教创新城、高铁新城、地下综合管廊、海绵城市、云南绿色钢城等58个项目持续推进，乡镇“一水两污”项目及乡镇供水、垃圾处理设施等城乡建设项目正在实施，这些都将为玉溪建筑业的发展提供众多机会。

②乡村振兴使农村区域的建筑业成为新的增长点。随着乡村振兴战略的提出，农村区域成为当前建设的热点。从2016年起，玉溪市陆续启动第二轮“百村示范、千村整治”，实行提升城乡人居环境五年行动。这些都会为玉溪建筑业的发展提供良好的外部机遇，为玉溪市建筑业提供大量的市场开拓空间。

③建筑业面临的市场环境更加公平开放。随着市场经济的逐步完善，我国建筑市场也将进入更为完善、更加规范的市场制度和环境下。建筑业的招投标制度也必将会改革，从而更加科学、完善、合理。这些规则和制度的改变将会为建筑企业提供更加公平的竞争环境，也是一个良好的发展机遇和发展平台。

④“一带一路”建设机遇。据测算，未来10年参与“一带一路”国家每年仅基础设施的投资规模约8000-10000亿美元，这为玉溪市建筑行业打开了一个巨大的国外市场空间。在海关总署和昆明海关的关心支持下，经过玉溪市政府多年的不懈努力，2018年底海关总署正式批复设立玉溪海关，力争2020年完成建设，这将为玉溪扩大对外开放、更好地融入“一带一路”建设提供契机。玉溪市建筑企业要借助“一带一路”建设机遇，积极走出去，抢占国外尤其是东南亚市场。

2.玉溪市建筑业集群发展定位、方向和趋势

（1）玉溪市建筑业集群发展定位

2019年玉溪建筑业占GDP的比重已达6.75%，从目前情况看，玉溪建筑产业集群发

展既是玉溪经济社会发展、特别是玉溪经济高质量发展的要求，同时也是解决玉溪市建筑产业困难的必然途径。综合玉溪建筑业对经济社会发展的重要支撑重要及其在GDP中的占比，玉溪市建筑业集群发展定位为：通过玉溪市建筑业集群发展，使建筑产业成为玉溪国民经济名副其实的支柱产业。

（2）玉溪市建筑业集群发展方向

玉溪建筑业高质量集群发展的方向：建设虚拟产业集群，并和当前的总部经济相结合，建设建筑业绿色科技创新园区，以此促进玉溪建筑业高质量集群的发展。

（3）玉溪市建筑业集群发展趋势

主要是：经营范围趋向全球化；建设模式趋向一体化；施工理念趋向绿色化；生产方式趋向工业化；行业结构趋向专业化；劳动组织趋向人本化；质量安全趋向标准化；经营理念趋向商品化；市场行为趋向契约化；行政管理更趋向法治化。

3.玉溪市建筑业集群发展目标与思路

（1）玉溪市建筑业集群发展目标

玉溪建筑产业要通过进一步完善监管机制与体制，培育一批初具规模、结构合理、竞争力强的建筑业龙头骨干企业，在全省形成竞争优势。同时，以龙头和骨干企业为核心，通过多种或混合体制构建建筑产业体系，按照3-5年发展规划，建设类型齐全的集群型建筑产业，并打造好建筑业总部经济，使玉溪建筑产业的规模和质量始终走在全省前列，从而促进玉溪经济社会的高质量跨越式发展。

到2025年，玉溪全市新增特级施工总承包企业1家、一级施工总承包企业5家、一级专业承包企业5家，培育产值超过10亿元的8个以上建筑企业，产业集群发展的效应明显；到2025年，玉溪全市实现建筑业增加值达260亿元以上、年均增长12%[①]，占GDP的比重达8.7%以上[②]；如果发展得好、能实现跨越式发展，则力争达到全省10%平均水平，即：全市实现建筑业增加值300亿元左右。

（2）玉溪市建筑业集群发展思路

①打造“玉溪建筑”地域品牌。玉溪建筑企业的发展具有悠久历史，加速全市建筑产业集群发展已经成为其提升经济地位的必然选择。伴随着全市建筑产业集群发展与壮大，建筑业在全市的影响力正逐步提高，知名度与美誉度不断提升，借助建筑产业集群发展形成“玉溪建筑”地域品牌非常有必要。“玉溪建筑”地域品牌是产业集群发展壮大的内在要求，能强化产业集聚优势，会对产业集群的可持续发展产生一种互动效应，优化升级现有

① 注：根据2020年玉溪市人民政府工作报告，2020年“力争建筑业总产值增长10%以上”。

② 注：以玉溪市2019年生产总值为1950亿元、年均增长7.5%大致估算，到2025年玉溪市的生产总值为3000亿元左右，如果2025年建筑业增长值为260亿元，则占玉溪GDP的比重为8.7%。

的建筑产业，成为玉溪新的竞争优势。区域经济的竞争优势逐渐表现为产业集群中拥有的区域品牌的优势，品牌作为增强区域经济综合竞争力的战略性资源日益备受重视①。

②加速中小建筑企业集群发展。玉溪建筑企业与省内其他大多数州市相比，企业资质数量质量有一定优势，但绝大部分企业参与竞争的能力较弱，承建工程规模相对较小，且部分企业施工工作量长期处于不足状态，综合实力相对较弱。特别是玉溪建筑产业中大部分为三级和不分等级的中小企业，在近年来玉溪市实施的海绵城市、地下综合管廊、黑臭水体改造、棚户区改造等重点项目和PPP项目中，由于资质等级、融资能力和技术实力上都存在明显差距，很难获得工程项目合同，其集群发展水平明显不高，所以必须加速中小建筑企业集群发展。

③优化建筑产业结构集群发展。玉溪建筑产业虽然在资质企业数、建筑业总产值、从业人员等指标上有较大发展，但产业主要业务活动、企业分布、总产值结构比例和增加值等却存在发展不平衡性，在一定程度上表明了玉溪建筑产业的结构还不合理，还需进一步加快调整与优化产业的内外结构，提升玉溪全市建筑产业的集群发展能力，逐步形成玉溪经济发展的重点产业。

④完善建筑产业组织集群发展。从产业组织理论上看，要求玉溪市政府及建筑监管部门要加快改革步伐，进一步完善与市场经济相适应的各项外部配套措施，建立公平的市场竞争机制，提高市场竞争的透明度，促进当前玉溪建筑产业发展，以提升建筑产业集群发展。

⑤鼓励实施混合组织制度，创造有序竞争环境。进一步为各类型建筑企业创造公平发展与竞争环境，在项目招标、工程采购、市政建设以及交通水利项目等方面通过公开建设标准和建设要求的方式，允许达到要求和资质的集体企业、私营企业和有限公司单独或者共同参与招投标，鼓励玉溪市属的各类型建筑企业进行资本联合，促进玉溪建筑产业集群发展；鼓励玉溪市区县级有一级资质的企业按照产业集群发展趋势向上层和下层延伸产业链，即进一步向上发展建筑材料、建筑设计以及建筑机械等行业，向下发展建筑装修、工程安装以及工业工程等行业，从而形成完整产业链和集群发展模式，充分发挥建筑产业集群发展的技术运用、物流减低和品牌汇集等优势，增强产业集聚发展动能。

4.玉溪市建筑业集群发展的重点内容

(1)牢固树立新发展理念，以重点行动引领城乡建设

建筑企业必须牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，全面提升发展质量和效益，以更高的水平服务于工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化的“新五

① 刘威娜.基于产业集群的区域品牌战略研究.黑龙江对外经贸.2007年第9期.

化”发展。实现科技引领、创新驱动、品质保障、效率兴企的高质量发展，必须以重点工作为抓手，切实推进市政基础设施建设、城镇保障性安居工程建设、农村危房改造、美丽县城创建、美丽乡村建设等重点项目。

(2)产业价值链向上游环节发展，向下游环节延伸

对于玉溪市建筑业集群发展，应当寻求整个产业纵向和横向产业链的一体化才能充分发挥集群的效应和创新的优势，从而推动整个建筑行业的升级和发展。当然，还应当抓住当下建筑信息技术等新技术发展机遇，整合产业链和产业发展布局，以获得行业技术创新的更大发展。

(3)培育本地龙头企业，多渠道发展建筑业总部经济

支持本土企业发展壮大，着力强化招商和开放合作，积极引进大型优质企业落户玉溪，推进建筑业强内功、具规模、提质量、创品牌，突出打造建筑业总部经济，把建筑业培育成玉溪新的经济增长极。统筹市内市外市场，加速建筑产业成长。以活发集团、玉溪三建建设集团有限公司等企业为代表，培育一批初具规模、结构合理、竞争力强的地方建筑业龙头骨干企业，打造建筑业总部经济。围绕供给侧结构性改革，不断调整企业的发展规划和措施，加强与周边城市对接，合理布局、精准开拓。加大引入建筑业企业到玉溪注册力度，引导相关部门锁定省内外建筑行业重点企业，实施精准招商，重点引进具有施工总承包特级及一级资质企业兼并、重组市内建筑业企业设立子公司落户玉溪。

(4)深化企业改革，推进本地龙头企业纵向一体化发展

调优产业结构，提高建筑业发展层次。推进建筑企业混合制改革，大力支持市内外优质建筑企业实施兼并、重组和合作，培育发展一批资产规模大、社会信誉好、综合实力强的建筑企业集团。积极扶持建筑行业特级、一级施工总承包企业转型升级，力争每年新增1家一级施工总承包企业，加快推进高资质等级、高技术含量建筑业企业发展。积极支持建筑业企业进一步深化内部改革，真正建立现代企业制度，实现企业投入多元化、风险社会化、动力群体化。

(5)完善激励机制，以科技创新提升发展质量

进一步完善建筑业发展激励机制，鼓励企业转型升级，加快推进高资质等级、高技术含量建筑企业发展，对企业落实相应奖励和优惠。加快构建建筑业科技创新体系，鼓励和支持建筑业企业与高等院校、科研院所的科技合作，建立产学研联盟，引导各类创新主体共同建设具有技术开发、成果转化、技术服务和人才培养等功能的联合创新载体，培育和组建一批工程研发中心、共性技术服务中心和行业协同创新中心。兴办技术研发机构、开发专利技术，强化科技成果转化应用。提高行业数字化水平，加快推动信息技术与建筑业发展深度融合，在应用BIM(建筑信息模型)方面取得突破性进展，推广建筑业节

能减排新技术，加快建筑业设备更新，提高建筑企业的机械装备率，推进建筑产品节能化、环保化、生命周期最大化进程，不断提升建筑业发展质量和效益。

(6)严格行业资质资格管理工作，大力推进人才梯队建设

严格行业资质资格管理工作，积极指导、支持企业新办、增项、升级资质。继续支持企业新申报建筑业企业资质，加大本市具有资质建筑业企业统计库企业数量；继续加大扶持和指导企业晋升资质的力度，从而增强企业竞争力，做好省建投六建司晋升特级以及其他晋升一级建筑业企业等高等级资质服务工作。加快建筑业人才队伍建设，鼓励和支持建筑业企业引进各类高端专业人才，积极培养建筑业技术研发、企业经营、项目管理、产业工人等专业人才，并切实做好建筑业从业人员社会保障服务工作。改变本地企业内培为主的人才模式，有效依托“玉溪市百千万人才计划”等政策契机，外引内培并举。培养多元化人才梯队，构建高素质的专家、工程师、技术员、工匠体系，改变建筑业人多而不精且结构不合理的通病。

(7)强化监督和协调，提升行业管理服务水平

强化建筑监管，建立建筑施工、质量、安全、工期备案跟踪制度，按照属地监管原则，由业务主管部门全程监督管理，全面掌控建筑业企业运营情况，严把工程质量和工程进度，确保工程项目建设高质量、高效率。强化安全生产执法监管，全面落实建筑业及相关领域安全生产责任，切实抓好对生产过程、关键环节的安全监管，健全安全预警及应急保障机制，杜绝重特大安全生产事故发生。突出节能、节水、节地、节材等环保要求，加强建筑设计和施工管理，控制扬尘污染、减少噪音扰民。充分利用建筑市场信用监管平台，将工程建设相关担保、保险、招投标与建筑市场信用体系挂钩，打造建筑诚信形象。严格执行国家、省、市有关保障农民工工资支付工作的有关制度，督促企业履行用工主体责任，实现建设领域无拖欠任务。实行建筑业企业黑名单管理制度，加强行业管理，严厉打击建筑业违规行为。

(八)对外开放是提高农业供给体系质量和效益的重要发展方向

1.玉溪农业发展现状

以高原特色现代农业为代表的玉溪农业发展一直走在全省前列。近年来，玉溪农业继续保持迅猛发展的势头。2017年10月，玉溪市被列为首批国家农业可持续发展试验示范区暨国家农业绿色发展试点先行区。2018年，玉溪市出台支持绿色食品产业发展的政策措施，着力打造世界一流“绿色食品牌”，农业发展稳中提质，全市粮食产量6.2亿公斤，烟农收入22.5亿元，畜牧业产值突破百亿元，实现农业增加值151.3亿元、增长6.3%、增速连续四年居全省第一；“褚橙”牌珍果品、“宏斌”牌小米辣等5个产品入围省“10大名品”品牌，新增“三品一标”农产品60个、云南名牌农产品7个；扶持发展农产品加工优强

企业和农业“小巨人”，达利食品入列省绿色食品“10强企业”，磨浆农业、猫哆哩、万绿生物获省绿色食品“20佳创新企业”，新增省级重点龙头企业11户，滇雪粮油入选国家级龙头企业；通海县、新平县、红塔区分别被认定为云南第一批蔬菜、柑橘、花卉特色农产品优势区。2015年至2018年，玉溪市农业总产值和农业增加值两项农业主要指标增速连续四年位居全省第一，打造“绿色食品牌”成效显著。截至2020年5月，玉溪市共有29个农业标准化示范区项目，其中国家级示范区项目13个，省级示范区项目7个，市级示范区项目9个；帮助示范区项目承担单位制定标准近300个。

玉溪农业开放总体发展简况：玉溪农业开放度较高，2015年至2017年农产品出口创汇位列全省第一，大批玉溪农企在境外建立了原料种植基地及营销机构，“十二五”期间农产品出口已占据了玉溪对外贸易的主角。2016年，玉溪农产品出口达17.71亿美元（云南：2016年农产品出口额44亿美元多），同比增长8.3%，占全市出口总值的88.9%。同年，玉溪市设立了驻泰国（曼谷）、老挝（万象）、越南（胡志明市）、柬埔寨（金边）4个商务代表处。2017年全市完成农产品自营出口额18.3亿美元，占全省农产品的40%，有8户企业进入全国农产品出口百强。2018年，玉溪市农产品出口继续保持全省第一。2019年，全市外贸实现历史性高速增长，全年完成进出口总额30.8亿美元，增长67.7%，增速排名全省第3位，在全省总额超过10亿美元的各州（市）中排名第1位，增长贡献率居全省第1位。这主要得益于玉溪开放农业的发展，同时也对玉溪的对外经济开放工作带来新的发展思路：以开放型现代农业引领玉溪产业的对外开放。

2.玉溪开放型农业发展的时代背景（机遇）

（1）国家“一带一路”建设（抢抓“一带一路”机遇）

“一带一路”倡议的提出引起了国内外的高度重视，“一带一路”建设现处于稳步推进阶段。2019年“一带一路”沿线国家对我国进出口的拉动作用更加明显。在国内外经济发展新趋势下，“一带一路”建设对玉溪经济发展将起到重要作用，如：帮助解决产能过剩、有利于寻找新的经济增长点、推进经济结构的转型升级等。目前，玉溪农产品出口主要集中在东南亚国家，随着“一带一路”建设的推进，农产品将面临更加广阔的国外市场。此外，玉溪要主动融入和服务“一带一路”建设，积极参与中国-中南半岛和孟中印缅经济走廊建设。

（2）“三张牌”的打造

2018年云南省人民政府工作报告提出要全力打造世界一流的“绿色能源、绿色食品、健康生活目的地”“三张牌”。2018年1月，云南省“两会”期间，省政府主要领导到玉溪代表团参加审议，对玉溪高质量发展提出要求，强调要围绕打造“三张牌”，加快培育发展新动能，形成产业新优势，在推动高质量发展中走在全省前列。

(3)云南省对外开放的迅猛发展

云南对外开放已从“末端”迈向“前沿”。2006年云南外贸进出口总额刚突破60亿美元;到2010年,突破了100亿美元;到2019年,突破了300亿美元,增幅位列全国第3。目前,云南已形成了全方位深层次多领域的对外开放新格局:1个国家级跨境经济合作区,2个国家重点开发开放试验区,4个国家边合区,2个综保区,25个国家一类二类口岸,93条陆路通道,19个规范化边民互市场等各类开放的平台。同时,值得一提的是:2019年8月26日,国务院印发了《关于6个新设自由贸易试验区总体方案的通知》,共包含山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江六省。同年8月30日,中国(云南)自由贸易试验区挂牌仪式在昆明、红河、德宏3个片区同步举行。

(4)积极申报第四批“中国特色农产品优势区”

根据农业农村部、国家林业和草原局、国家发展改革委、财政部、科技部、自然资源部、水利部《关于组织开展第四批“中国特色农产品优势区”申报认定工作的通知》(以下简称《通知》)要求,云南省将组织开展第四批“中国特色农产品优势区”(以下简称为“中国特优区”)申报认定工作。2020年各省市“中国特优区”申报认定数量为126个,其中云南5个,玉溪作为云南省现代高原特色农业的排头兵要积极抢抓机遇。

3.玉溪开放型农业发展的优势

(1)地理位置。具有多种土地和土壤类型,为农、林、牧、渔、副业的全面发展和开展多种经营提供了必要条件;热量资源比较丰富,气候类型多样,适宜多种动植物繁衍,为因地制宜发挥比较优势开发特色产品、发展特色经济提供了可能。

(2)劳动力资源。劳动力资源丰富,农业剩余劳动力多,发展专业化、规模化商品生产的活劳动投入的成本相对较低,同时,劳动者素质相对较高,劳动者能较快适应农业生产的技术要求。

(3)基础设施。经过多年的建设,农业基础设施比较完善,生产条件相对较好,水利化程度高,农业技术装备已成体系,农民自主扩大再生产的资金较为宽余。

(4)农业效益。农业效益较好,种植业亩均产值居全省之首,农业效率优势明显。

(5)交通便捷。交通便利,联外公路网已形成,是国际大通道(东南亚方向)的必经之地,具有物资集散能力强、外销及时的优势,有利于发展外向型农业和创汇农业。

(6)科技和信息化建设。科技型农业发展迅速,已具备较强的竞争力;在全省率先启动“互联网+农业”,农业信息化建设走在全省前列。

4.玉溪开放型农业发展的思考

(1)通过调整结构夯实开放型农业发展的基础

①以特色产品为依托,立足高原特色现代农业发展实际调优结构

通过品种选择调优结构。“十三五”期间，云南省高原特色现代农业产业发展将重点推进生猪、牛羊、蔬菜等10大重点优势产业。2019年7月出台的《云南省特色农产品质量提升行动方案》提出，围绕打造世界一流“绿色食品牌”，突出农产品绿色有机化发展定位，聚焦茶叶、花卉、水果、蔬菜、坚果、咖啡、中药材、肉牛等8个重点产业，通过开展特色农产品质量提升行动。结合玉溪开放型绿色农业发展实际，这些农业产业中比较优势相对突出的是水果、蔬菜、花卉苗木、核桃，所以调优结构选择品种方面总体思路可以归纳为“水果、蔬菜、花卉苗木、核桃+其他特色作物”①。此外，结合2019年云南省政府印发的《云南省人民政府关于创建“一县一业”示范县加快打造世界一流“绿色食品牌”的指导意见》，按照“大产业+新主体+新平台”发展模式，玉溪市各县区要认真梳理农业绿色发展的优势产业，进一步厘清发展思路，打造好具有地方特色、附加值高的绿色农业品牌。如：易门县被称为“菌乡易门”，可以充分发挥野生食用菌的品牌带动作用；新平县已被农业部认定为第三批国家现代农业示范区，可以努力打造好柑橘、药材、甘蔗等特色产业；通海县要以蔬菜产业为引领因地制宜调优结构。

通过发展高端农产品调优结构。经济发展得越快，人们的收入增加越多，对高端农产品的需求越旺盛。高端产品往往也意味着是高效产品，通过发展高端产品可以极大地提高农业企业的经济效益。

通过各县区因地制宜调优结构。如：易门县被称为“菌乡易门”，可以充分发挥野生食用菌的品牌带动作用；新平县已被农业部认定为第三批国家现代农业示范区，可以努力打造好柑橘、药材、甘蔗等特色产业；通海县要以蔬菜产业为引领因地制宜调优结构。

②以品牌建设为依托，立足区位优势（市情）调强结构

2020年5月10日我国第四个中国品牌日之际，由中国品牌建设促进会举办的2020年中国品牌价值评价结果发布。在近200个参评的地理标志产品中，云南省的普洱茶以品牌价值662.46亿元和品牌强度900的实力，名列区域品牌（地理标志产品）第7;宣威火腿和昭通天麻分别以90.28亿元和65.88亿元的品牌价值名列第40和48位，进入前50名。但比较遗憾的是，玉溪虽然高原特色现代农业在云南省名列前茅，但没有进入前50名的地理标志产品品牌。所以，打造玉溪高原特色现代农业品牌迫在眉睫。

通过实施好品牌战略调强结构。历史上，玉溪的许多农产品在省内外享有盛誉，比如古代“通海酱油，禄丰醋；新兴姑娘，河西布”的说法就充分说明了玉溪农产品的知名度、美誉度和在市场上的竞争力。鉴于玉溪的土地资源有限，农业发展必须进一步实施好品牌战略、走高端化道路，像做强20世纪90年代我国民族工业的旗帜“红塔山”品牌一

① 其他特色作物，如鲜食花生、红花等特色油料作物已成为区域经济发展的新增长点，是与南亚东南亚国家农业合作的优势作物，峨山县可以将特色油料作物作为基础、打造特色作物产业链。

样，不断地打造高精尖品牌。

通过农产品标准化建设以及质量、食品安全等提升调强结构。农产品标准化建设与增收、增效密切相关，如：根据云南省内相关新闻媒体的报道，丽江市华坪县和玉溪市元江县都生产芒果，但2018年元江县芒果的经济效益远远不如华坪县的，一个重要原因是华坪县的芒果已通过了欧盟的有机认证，所以更好销售且价位更高，在玉溪农业发展中要时刻关注农产品指标体系及标准化建设问题。此外，农产品关系国计民生，其质量、安全问题及其敏感，需要进一步做好农产品质量安全体系建设。

从2018年开始，云南省连续两年开展包括“10大名茶”“10大名花”“10大名菜”“10大名果”“10大名药材”在内的“10大名品”，以及绿色食品“10强企业”和“20佳创新企业”评选活动，玉溪市应该借此契机积极参与评选活动，打造农业知名品牌和知名企业。

（2）通过提升业态增强玉溪开放型农业发展的活力

①载体选择：龙头企业

激发玉溪开放型绿色农业发展活力最重要的是要做到提升新业态的载体——农业龙头企业。玉溪有一批在全省有一定知名度和美誉度的农业龙头企业，万绿生物、云南福慧科技股份有限公司（福慧科技）、玉溪明珠花卉股份有限公司（明珠股份）等企业等农业企业已登陆新三板。玉溪在发展开放型绿色农业过程中，必须紧紧依靠有实力的农业龙头企业，如：依托云南磨浆农业有限公司来打造玉溪乃至云南的核桃产业，把核桃做成附加值更高的产品销售到国内外。

②路径选择：龙头企业→农业小巨人→产业集群

改革开放以来，烟草及配套产业集群为玉溪的经济社会发展做出了巨大贡献，成为产业集群带动地方经济社会发展（包括农业发展）的典范。从目前玉溪的农业企业来看，已经出现了一批有鲜明特色的农业龙头企业，在此基础上能否将这些龙头企业打造成为农业小巨人、从而又将这些农业小巨人集合发展成为产业集群，是玉溪开放型绿色农业能否进一步做大做强的关键。

③营销选择：农业营销的创新

“互联网+现代农业”。玉溪农业属于面向国内外市场开放度较高的农业，所以关注互联网及网民（含手机网民）的发展情况和网民的农产品市场需求情况可以帮助企业在作出更好的营销选择。“互联网+现代农业”新模式的实施，从生产要素供给的角度看，“互联网+农资”等方式将对农业生产各种交易成本的降低、农业科技的普及推广等起到积极作用；从增加市场需求的角度看，对诸如鲜花、蔬菜、水果等许多时令性强的农产品销售起到“推波助澜”的作用。

VR创新营销模式。现代人追求快乐、健康，通过VR（虚拟现实）的模式来创新农产

品的营销模式，可以满足现代人的消费心理需求。玉溪市可以通过政府行为设立一个诸如“玉溪开放型绿色农业高精尖农产品虚拟展示中心”之类的农产品展示中心来促进玉溪绿色生态食品的营销。

④农业经营方式的转变

加快玉溪农业供给侧结构性改革、发展开放型绿色农业要积极培育新型农业经营主体、努力实现农业经营方式的转变。在新生动力和经营模式转变重点可以从如下几方面考虑：股份经济。如：土地作价入股；家庭农场；农民专业合作社；庄园经济；其他。如：通过集贸市场建设构建新型农业经营体系，加强新型农业社会化服务体系建设等。

(3)通过对外开放引领玉溪开放型农业发展的方向(发展思路)

近年来，玉溪外贸发展势头良好，玉溪的农产品出口创汇一直位列全省第一，随着中国-东盟自由贸易区内各国联系的日益增强，玉溪贸易良性发展势头继续推进。玉溪作为紧邻省会昆明的城市和连接东盟的陆路大通道，可以借助全省外贸发展势头强劲的机遇和地缘优势，积极发展外向型经济，扩大对东盟各国的贸易，鼓励有条件的企业走出去，同时积极引进针对东盟出口而投资兴建企业的外来资金，寻求解决区域经济发展面临的困境。玉溪要积极参与中国—中南半岛经济走廊、孟中印缅经济走廊建设，以及中国—东盟自贸区、澜湄合作机制建设，带动本土企业嵌入全球产业链、价值链、创新链，并通过农业开放引领包括工业、现代服务业等深度对外开放。

目前在提及玉溪对外开放方面，通常的提法是把南亚放在前面、东南亚放在后面，这与云南省的提法是一致的，“南亚东南亚”从云南省的角度是有充分依据的，因为云南和广西在面向东南亚开放中不可避免地存在竞争关系，而这样的提法使云南和广西相比就凸显出了自己的特色及优势，但结合玉溪的实际，应特别强调与东南亚国家的深度合作，理由如下：①玉溪现阶段的主要贸易对象为东南亚国家；②玉溪的区位及交通优势主要针对的是东南亚国家(特别是和大理、保山等州市比较)；③如果玉溪以后要大力加强与南亚国家的对外经济贸易，也可以通过东南亚再到南亚，比如通过泰国再到南亚国家[①]。所以在说到玉溪的对外经贸往来时，要坚定不移地把东南亚作为重点。

农产品出口的重点：水果和蔬菜。云南(玉溪)的温带水果和东南亚国家水果有互补的一面，具有良好的贸易前景。蔬菜产业是玉溪市最具优势的特色农业产业，已经成为玉溪第一大种植业和精准农业的典范。从未来的走向来看，玉溪农产品在东盟国家还有较大的市场潜力，而在出口农产品选择上，无论是从现实的角度，还是从未来发展的角度，水果和蔬菜都是玉溪农产品出口的主力部队。

① 注：即，如同历史上我国与欧洲国家的经贸往来主要是通过阿拉伯国家(如现在的伊朗)进行的。

加大资金、政策扶持力度。玉溪市2017年制定出台《玉溪市加快开放型高原特色农业发展的实施意见》,此外新设立1亿元的开放型农业发展基金,这无疑对广大开放型农业企业来讲是巨大的“红利”,但鉴于玉溪农业发展的导向是开放型的,出口型农业企业存在的效益不高、融资难、国际市场风险大等问题突出,可以加大设立开放型农业发展基金力度,并对相关企业进行分门别类的制定扶持政策,让资金和政策扶持对农业出口企业的生产经营起到“压舱石”的作用。

打造云南省高原特色农产品出口加工中心[①]。玉溪农产品出口一直在云南省各州市中处于领先地位,高原特色农产品出口在全省范围内有较强的比较优势,所以在开放型绿色农业发展过程中及“一带一路”建设背景下,应顺势而谋、乘势而上,将玉溪打造为云南省高原特色农产品出口加工中心。

学习推广通海县发展开放型农业的典型经验。近年来,通海县开放型农业发展速度很快,农产品占全县进出口总额的99%,出口品种达100余种,出口农产品销往17个国家和地区,一批特色鲜明的高原特色农产品在国内外市场具有较好声誉,通海县已成为云南省最大的蔬菜生产基地和西南地区蔬菜集散地。通海县以开放型农业为导向,凭借农产品优势,在开拓国外农产品市场方面闯出了一条成功之路,成为云南开放型农业的标兵,其他县区可以学习借鉴通海发展开放型农业的成功经验和模式,找准自己在出口贸易方面的比较优势,积极发展农产品加工型外贸。

(九)新型工业化是提高工业供给体系和质量的出路

1.发展背景:云南省高度重视工业经济发展

近年来,在我国经济发展进入新常态的背景下,云南省千方百计稳增长促发展,并积极做好工业经济的转型升级:(1)加快产业转型升级,打造工业升级版,提出产业转型升级的关键在工业、核心在工业,坚持把“工业强省”作为云南跨越式发展的第一战略。2018年《云南省先进装备制造业施工图》出台,明确:到2020年,争取装备制造业实现产值1700亿元;到2025年,争取装备制造业实现产值4000亿元;到2030年,争取装备制造业实现产值9000亿元的奋斗目标[②]。(2)深入推进供给侧结构性改革,出台政策“组合拳”。云南省深入推进供给侧结构性改革,出台政策“组合拳”来促进工业经济的转型攻坚。主要是简政放权,凝聚和增强社会创造力;激活市场主体合力;提高对外开放水平

①注:在2018年4月召开玉溪市农业工作会议中的提法是:“把玉溪建成面向南亚东南亚的农产品生产、加工、出口基地”,相比较,此处笔者的提法一则没有“面向南亚东南亚”的界定,因为笔者认为玉溪农产品可以有更大的国际市场;二则没有“生产”的界定,因为笔者认为玉溪土地资源有限,不一定全部出口农产品都在玉溪生产。

② 数据来源:人民网,2018-08-17.

等。(3)鼓励工业投资,加快项目建设。没有投资和项目建设,就意味着工业经济变成了无源之水、无本之木。2018年2月2日,云南省政府发布关于促进经济持续健康较快发展22条措施的意见,明确云南省将对2亿元以上的工业项目、30亿元以上的基础设施项目开“绿色通道”。

2.玉溪工业发展的基础较好

近年来,在传统支柱产业烟草业面临更加复杂多变市场环境的挑战下,玉溪工业围绕“中国制造2025”和“两型三化”发展方向,坚持走新型工业化道路,推动工业化和信息化深度融合,工业发展向中高端迈进,装备制造业、生物医药及食品业、新能源新材料业快速发展;大力发展高新技术产业,通过高新技术产业的发展提升工业产品的科技含量;工业稳步发展,人力资源得到更广泛的利用,规模经济的优势不断增强;节能降耗和淘汰落后产能工作成效显著,为玉溪经济又好又快发展做出了贡献。玉溪现已形成国家级高新区和省、市级工业园区三级格局,其中国家级高新区1个、省级工业园区6个、市级工业园区4个。

(1)工业供给侧结构性改革取得进展。近年来,全市淘汰小炼铁高炉、小水泥立窑,关闭影响环境的矿山矿点,万元生产总值能耗不断下降。通过节能降耗和淘汰落后产能,工业生产降低了资源消耗、减少了环境污染,保证了经济发展“好”字当头。同时,在化解和淘汰钢铁产能、平板玻璃等过剩及落后产能方面取得明显成效。

(2)新型工业化成效显著。在新型工业化的过程中,玉溪充分利用高新技术产业开发区推进全市新型工业化并取得显著成效,沃森生物技术有限公司是其中的佼佼者和典型代表。2010年11月,沃森生物技术有限公司成功登陆中国创业板成为上市企业,2020年在疫情背景下玉溪沃森生物技术有限公司得益于13价肺炎疫苗投产,1至5月实现产值12.86亿元,比去年同期5.01亿元增长156.7%,预计全年产值能突破30亿元,成为玉溪高新区体量最大的民营企业。截至2017年底,玉溪已有6户企业在中小板、新三板挂牌上市。2019年在全国169个国家级高新区中,玉溪高新区排名第59位,同创立之初的第87位相比上升了28个位次,进入前60强。2020年4月,根据《云南省市场监督管理局关于确定云南省知识产权示范园的通知》,全省共4个园区被认定为“2019年云南省知识产权示范园区”,玉溪高新区位居榜首,成为我市第一个省级知识产权示范园区。云南腾达机械制造有限公司被认定为“云南省知识产权优势企业”。2019年,玉溪高新区每万人发明专利拥有量32.83件,增幅17.39%;每万人商标注册量394.88件,增幅10.26%,高于全国平均水平。

(3)信息、科技助推工业经济发展逐渐形成良性循环。一方面,在加快工业经济发展的同时,玉溪市把信息产业作为新兴产业进行培植已取得成效,信息化将有力地促进新型工业化进程;另一方面,科技对玉溪工业经济的推动作用容易明显:2017年玉溪市科技

园区数量居全省第一位;2018年,玉溪被列入国家新一批开展创新型城市建设名单。

3.非公经济为玉溪工业发展注入强大动力

支持民营企业发展是我国坚持和完善基本经济制度的重要内容。2018年11月1日,习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话充分肯定了民营企业的重要。2019年云南省出台了《中共云南省委 云南省人民政府关于支持民营经济高质量发展的若干意见》,将为玉溪民营企业的发展提供更多的"政策红利"。

以2018年8月2日云南省工商联发布的"2018云南非公企业100强"榜单为例,玉溪共有13家上榜,并且大部分都是工业企业,其中云南玉溪玉昆钢铁集团有限公司、云南玉溪仙福钢铁(集团)有限公司分别位居第3、第4位;在云南省工商联同时发布的"2018云南非公企业制造业20强"榜单中,玉溪共有4家上榜,其中云南玉溪玉昆钢铁集团有限公司、云南玉溪仙福钢铁(集团)有限公司分别位居第2、第3位。从这些榜单中可以看出,非公经济为玉溪工业发展做出的贡献确实功不可没。

2019年,全市实现非公经济增加值921.7亿元,比上年增长7.7%,高于生产总值增速0.9个百分点;占生产总值的比重为47.3%,比2018年比重(四经普修订数47.2%)提高0.1个百分点,对全市经济增长的贡献率达51.9%,拉动全市经济增长3.5个百分点①。

4.总体发展思路

如果客观地分析玉溪的经济发展,其短板主要还是工业发展不足,而不是不要简单地看产业结构比例问题。玉溪产业发展"两型三化"最关键的、最硬核的还是工业的高质量发展。

近年来,在我国经济发展步入新常态的背景下,玉溪工业经济发展一方面稳中有进,为全市的稳增长作出了应有的贡献;另一方面,在云南省工业经济总体增长率超过全国平均水平的背景下,玉溪的工业经济总体增长幅度不仅低于全省平均增长水平、并且和全国平均增长水平有较大差距,说明了玉溪工业经济必须通过供给侧结构性改革和转型攻坚才能在新时代为玉溪经济的跨越式发展做出更大贡献。玉溪工业的高质量发展主要包括两个方面:一是传统产业的转型升级,如烟草、钢铁、有色金属、建材、化工等传统优势产业的转型升级;二是先进制造业的培植。

5.发展重点

玉溪工业经济发展对策可以罗列很多,但最关键的是加快贯彻落实国家、云南省高质量发展和稳增长相关政策措施,做好如下几个方面工作:

在技术和资源配置方面:①进一步促进高新技术产业发展,通过高新技术产业的发

① 数据和资料来源:(玉溪)统计信息第10期,发布时间:2020-02-07

展提升玉溪工业产品的科技含量。②进一步提升玉溪的工业发展水平,使玉溪的各种人力资源得到更广泛的利用,规模经济的优势不断增强。③大力发展以数控机床等为代表的装备制造业,培育新的经济增长点和财政增收点。④通过加大招商引资力度,用大项目推动工业的大发展,促进传统产业向新型工业转变,从而更好地实现经济资源在更大、更广范围之内的优化配置和利用。从目前情况看,中国的制造业和西方发达国家相比还是相对落后的,中国要成为制造业全国还有很长的路要走。所以,玉溪的工业化也不能好高骛远,只要坚持新型(或者说绿色)工业化,注重"先进+适用"技术,而不是马上要有巨大超越。

在工业供给侧结构性改革方面:①做好"三去一降一补"各方面的工作。如,在去产能方面,要继续淘汰炼铁、水泥熟料、铜冶炼等过剩产能,严禁新上产能过剩项目,防止"地条钢"死灰复燃;补短板方面,要加快县域工业经济的发展,努力将新兴产业培植为支柱产业。②主动融入"一带一路"建设,寻找更广阔的国外市场。

在工业转型攻坚方面:①结合科教创新城进行。路径:科教创新城→产业创新(尤其是工业创新)→工业转型(即:通过科教创新城的打造来实现工业产业的转型升级)。②积极推进"四个一百"重点项目和"三个一百"工业转型升级项目建设。③实施中国制造2025玉溪行动计划。④争取在未来3年内有2-3家单位进入国家绿色制造名单。

在工业经济发展攻坚克难方面:在玉溪经济社会发展中,县域经济发展不足、不平衡始终在影响着玉溪经济社会的跨越式发展步伐。而县域经济发展不足、不平衡主要是县域工业经济发展不足,包括玉溪市工业经济发展的排头兵红塔区由于受烟草产业增速的影响,工业经济发展也出现增速缓慢的现象。所以,县域工业经济的发展是玉溪工业经济发展的主要短板之一,如何增强县域工业经济发展就是玉溪经济发展的一个主攻方向。同时,在玉溪经济社会发展过程中,传统工业(如:烟草、矿电)的潜能已释放得差不多,玉溪急需培育新兴产业成为玉溪的支柱产业,新兴产业发展不足成为玉溪工业经济发展的主要短板之二,这是玉溪工业经济发展的另一个主攻方向。

在工业企业融资方面:玉溪上市公司数量与玉溪的经济发展是极其不相吻合的。2019年1月,云南正式出台《云南省推进企业上市倍增三年行动方案(2019—2021年)》,提出力争三年时间实现上市公司数量70家以上,将对符合国家产业政策要求的"金种子"企业给予重点扶持。2020年4月27日,中央全面深化改革委员会第十三次会议审议通过了《创业板改革并试点注册制总体实施方案》,符合基本条件的玉溪工业企业要主动抓住历史机遇,争取成为上市公司。

(十)融合发展是提高新兴产业供给体系质量和效益的突破口

1.基础条件

(1)云南省数字经济先行区建设。玉溪正在打造好云南的"数字经济先行区"。近年

来，玉溪编制了数字经济发展规划，实施“12310”发展战略，制定出台了鼓励数字经济发展的若干政策，在信息化、大数据建设及数字经济发展方面成效显著，数字经济规模占玉溪GDP的比重已达20%以上。2018年荣获中国数据中心、宽带中国优秀试点城市称号，为打造好云南的“数字经济先行区”奠定了良好的基础。2020年我国政府工作报告提出，要继续出台支持政策，全面推进“互联网+”，打造数字经济新优势。

（2）现代物流产业的打造。近年来，玉溪一直在努力打造现代物流产业，并出台了《关于推进玉溪市现代物流产业高质量发展的实施意见》。2020年5月14日召开的五届市人民政府第45次常务会议专门研究了推进现代物流产业高质量发展。指出，玉溪发展现代物流产业有潜力、有空间、有机遇。要抓好招商工作，深化与京东、阿里等大型电商企业的合作，吸引有实力的物流企业落户玉溪，并加快相关物流基础设施建设；要充分利用好交通网络中的关键节点，研究做大物流产业，同时要规划好航空物流发展。

2.关于融合发展的几点思考

（1）加快发展数字经济，推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合是大势所趋。玉溪打造云南的“数字经济先行区”要以云南省“三化一枢纽”（资源数字化、数字产业化、产业数字化以及面向南亚东南亚辐射中心数字枢纽）的数字经济发展规划为指导，以玉溪高新技术开发区为核心和主要依托，大力推动新一代信息技术与七大重点产业、世界一流“三张牌”融合创新发展，通过扎实抓好资源数字化、数字产业化、产业数字化三方面建设，最终借助“数字经济先行区”打造，努力将玉溪建成全省数字经济发展先行区，并借助云南数字发展经济先行区的打造，促进产业发展的“两型三化”方向，形成迭代产业体系（现代产业体系），实现玉溪经济的高质量跨越式发展。

（2）物流业与数字经济、工业（制造业）等的融合发展。玉溪的物流业要成为支柱产业，尚有待时日。目前，玉溪物流业还存在诸多问题和困难：玉溪市运输方式以道路运输为主，水路和航空处于空白运输，铁路运输发展缓慢，且发展范围较小，现只有研和一个铁路枢纽站，导致全市多式联运发展受到制约，降低运输成本也不同程度受到限制；支撑物流产业发展要素不充分，物流发展项目供地支持和保障力度不够，受年度用地指标制约，支持和保证物流项目用地还不能满足物流建设发展的要求；云南地理的高原特性使物流园区、物流项目、乡镇物流节点建设中，交通困难，投资成本大，加之资金筹措难，致使物流基础设施建设难以满足城乡物流的需求。总而言之，玉溪物流竞争力较低，在省内的比较优势不是很突出，不能和昆明、大理、保山等媲美。主要是满足：保障自身的物流畅通；弥补昆明的一些薄弱环节；在国际铁路东线与中线的交汇、滇中以南公路交汇方面其作用。所以，将其（物流业）与数字经济、制造业等融合发展可能更现实一些。

（3）一二三产业融合发展。借助玉溪数字经济先行区打造、物流业发展，积极促进一

二三产业深度融合。

相关链接:京东云推动我市数字经济快速发展[①]

京东云“互联网+”新经济项目落地我市以来,不到1年时间,相继举办了“10·17玉溪生鲜节”、京东(玉溪)特产馆“11·11”线上线下销售等活动,开展新经济赋能培训13期共1600余人次,培育赋能本地企业156户,成功聚合引进京东生态、智慧物流、区块链技术等年产值过10亿元的龙头企业5户,推动了我市数字经济快速发展。

(4)简单综述:玉溪的许多新兴产业要成长为支柱产业确实是一个久久为功的过程,在产业培育过程中建议将它们与其他产业融合发展。

(十一)提高供给体系质量和效益的保障措施

1.全面深化改革——坚持稳中求进,勇于改革创新

坚持以保障和改善民生、提高群众生活品质为中心的高质量发展理念,结合玉溪实际,把思想和行动统一到近年来中央经济工作会议和市委全会、市“两会”以及市政府全会等重要会议所做的决策部署。充分发挥市场的决定作用,坚持稳中求进、改革创新,逐项分析制定工作方案、措施办法、制度规范,切实做好防范化解风险等各项工作。

2.加强组织保障——“放管服”改革

进一步优化流程,完善企业资质政策,促进企业提质升级。强化事中事后监管。加大行政执法力度,严厉查处转包、挂靠、违反基本程序、违反质量安全规定标准等违法违规行为,净化市场环境。建立企业从业人员的信用管理制度,规范信用信息的采集、发布和评价,完善准入清出制度。推行“互联网+政务服务”。强化线上线下融合,深入推进行政审批程序法定化和审批工作标准化,进一步提高审批效率,逐步实行无纸化申报,实现流程优化、服务优质。

3.提升治理能力现代化水平

深入贯彻落实十九届四中全会精神,结合玉溪市出台的《实施意见》,不断优化办事创业和营商环境,切实解决企业办事难、办事慢、多头跑、来回跑等问题。全面清理行政审批事项,制定科学、高效的审批流程,建立便捷审批机制,提高审批效率。制定科学、高效的审批流程,打造优质的玉溪建筑业营商环境。

4.制订完善鼓励对外开拓的政策措施

(1)切实加大企业对外拓展力度方面的政策措施

通过制订相关的政策措施,鼓励企业在云南省其他州市设立分支机构,并提高属地化经营水平,实现与项目所在地区互利共赢。加强对玉溪市企业外出经营的行业服务,

① 资料来源:龚兖京.东云推动我市数字经济快速发展.玉溪网,2020-05-15

加强与外地主管部门的沟通协调，维护企业在外合法权益，为企业拓展市外市场提供服务和帮助。

（2）提高行业开放水平方面的政策措施

通过制订相关的政策措施，鼓励企业充分发挥区位优势，积极融入“一带一路”建设，瞄准省内外及东南亚和南亚市场，并以省内市场和东南亚市场为主要目标市场，形成一批具有海外竞争力优势的企业集团，打造和构建行业总部经济，带动和促进分散和独立运行状态的相关产业融合，实现玉溪市产业的良性发展。

5.出台应对疫情影响的相关政策措施①

为了统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作，云南省人民政府已制定出台《关于支持实体经济发展的若干措施》云政发〔2020〕11号（2020年4月22日）②，结合《关于支持实体经济发展的若干措施》及之前出台的《云南省人民政府关于应对新冠肺炎疫情稳定经济运行22条措施的意见》（2020年2月11日）、《玉溪市应对新冠肺炎疫情稳定经济运行25条措施》玉政发〔2020〕4号（2020年2月22日）③。根据疫情的变化情况，玉溪市应制定出台应对疫情影响的政策措施，以保障玉溪经济的高质量发展。

6.制定高质量发展综合绩效评价体系④

要制定出完整的《高质量发展综合绩效评价体系》是一项比较困难的工作。2020年5月，昆明市印发《关于贯彻落实〈推动高质量发展的实施意见〉工作方案》明确提出，要按照中央和省委的最新精神，结合昆明实际，率先建立高质量发展综合绩效评价体系，充分发挥绩效评价的激励和导向作用，努力在构建高质量发展体制机制上走在前列。其评价体系由综合绩效评价指标和减分项指标两大类组成，共设置7项一级指标和50项二级指标。综合绩效评价指标设置经济质效、创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展、主观感受7个方面，覆盖高质量发展涉及的各重点领域⑤。从目前课题组收集和掌握的资料数据来看玉溪还没有制定出完整的《高质量发展综合绩效评价体系》，可以参考和

① 注：鉴于新冠肺炎疫情是百年不遇的“黑天鹅事件”，它严重地影响了全球经济社会发展的步伐、不能等同于一般的“黑天鹅事件”，所以有必要单独提出。

② 注：我省原出台的各项政策措施继续实施，原措施与本措施不一致的，以本措施为准。

③ 注：25条措施未明确时限要求的，自发文之日起执行至2020年12月31日，国家和省出台有关支持政策的，按照上级最新安排部署执行。各县（市、区）在统筹防疫情稳增长中负有主体责任，务必结合各自实际抓好工作落实，高新区管委会也要对照具体要求，切实履行属地职责，扎实抓好措施落地见效。

④ 注：本研究报告很多地方考虑到与昆明市对标对表，这主要取决于昆明在全省举足轻重的地位，同时昆玉一体化对玉溪也是至关重要的。

⑤ 参见：昆明市制定高质量发展综合绩效评价体系 让“高质量”看得见说得清抓得实.昆明日报，发布时间：2020年05月12日

借鉴昆明的做法。

参考资料和文献

[1]中国共产党十九大报告.

[2]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过).

[3]2019-2020年国务院政府工作报告.

[4]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》(新华社发,2017-09-30).

[5]李克强总理出席记者会并回答中外记者提问(2020年05月28日).新华社,2020年05月29日 07:49.

[6]全国干部培训教材编审组指导委员会组织编写.建设现代化经济体系[M]人民出版社党建出版社,2019年2月第1版.

[7]2018-2019年云南省人民政府工作报告.

[8]中国共产党玉溪市第五次代表大会报告.

[9]2018-2020年玉溪市人民政府工作报告.

[10]玉溪市人民政府办公室.关于玉溪市加快建筑业发展的实施意见的通知.2018年5月.

[11] 贺俊.提高产业供给体系的质量.光明日报,2017-02-07.

[12] 赵展慧,王政.供给体系质量如何提高.人民日报,2017-11-01.

[13]廖兴阳.云南将构建"三化一枢纽"发展数字经济.云南日报, 2019-07-22.

[14]胡伟.用新的发展理念推进玉溪高质量发展.玉溪日报,2018-11-09(004).

[15]张文海.科技创新助推玉溪高质量发展的现状及对策.玉溪日报,2019-06-26(004).

[16]王晶晶.云南省各州市工业绿色发展路径选择研究.云南财经大学,2016.

[17]1-4月玉溪经济运行态势继续改善.索引号:(玉溪)统计信息第40期 ,发布时间:2020-05-25

[18] 玉溪师范学院商学院课题组.2019年降低实体经济企业成本评估报告(玉溪市发改委委托项目,2020年5月完成)

[19]任非.浅议建筑产业集群发展的内在机理.西部财会,2015年03期.

[20]孙剑,王保龙.建筑产业集群类型与模式研究.建筑经济,2012年第9期.

[21]高龙,汪霄.我国建筑产业集群演化及成长分析.现代城市研究,2012年第12期.

[22]简新华.产业经济学.武汉大学出版社,2001年版.

玉溪市处理稳增长与防风险关系的对策建议

胡　飞等

【内容提要】

第一部分：围绕“十三五”期间，尤其是近两三年来玉溪市经济增长的主要表现进行分析总结，为课题下一步研究稳增长与防风险的关系提供依据。通过分析得出，目前玉溪市经济发展主要呈现以下一些方面的特点：我市的经济基本面不断稳固，去产能成果进一步巩固，企业成本降低显著，微观主体活力增强。同时，存在去库存压力不断增大，疫情给全市经济发展带来了下行的压力，以及全市经济对烟草、房地产行业的依赖度较大的问题。

第二部分：分别从财政债务、金融、就业、生态环境、民族团结、疫情防控几个方面着手，分析了目前玉溪市存在的重要风险点，主要结论包括：①玉溪市的财政债务风险主要表现为：财政收支平衡的压力大，财政资金需求与供给的矛盾仍然突出，历史遗留欠账多，投资需求大，财政结构稳定性不高，抗风险能力不强，政府债务性风险依然存在，以往财政主要依赖的烟草产业发展缓慢，财政自求平衡、自求发展、自我调节的能力有待加强。面临较大的财政赤字风险，目前的政府债务偿还风险相对平稳可控，但财政支出对债务的依赖过大，存在导致未来财政状况进一步恶化、风险增加的可能性；②玉溪市目前的金融风险，尤其是民间金融风险主要表现为：监管漏洞风险，法律风险，信息不透明不对称风险，违约风险，信息风险，货币政策风险和技术风险；③玉溪市目前面临的就业风险主要表现为：企业员工因业务减少，被迫性裁员的风险，公司破产或暂停营业，员工暂时性失业的风险，公司利润降低，员工薪资降低的风险，创业者面临应收账款回款慢，下半年市场竞争激烈，融资不畅的风险，企业面临收支失衡导致的就业岗位缩减，用工效率低导致不愿提供就业岗位，运营成本增加限制企业增加就业岗位的风险；④玉溪市目前的生态环境风险主要表现为：火力发电能耗偏高，排污压力较大，规上工业能源消费量增幅远高于工业增加值增幅，排污压力较大，高耗能行业能耗比重过高，清洁能源在实际生产中使用比率偏低，能源品种结构短期难以改变，土地、水资源不足，环境容量小，生态脆弱，保持城市环境空气质量稳定优良压力较大，工业污染物排放强度增加；⑤玉溪市目前民族团结风险主要表现为：民族风俗、信仰与疫情管控之间的矛盾风险，民族聚居区特色产业产品滞销的风险，民贸民品企业经营困难进一步加剧；⑥玉溪市目前的疫情防控风

险主要表现为：疫情对消费型服务业的影响和冲击首当其冲，对生产企业的影响程度更大更深远，对中小企业创伤重大，总供需两头受挤压，劳动效率降低，企业成本全面上升，现金流断流，企业破产倒闭风险增加。

第三部分：分别从财政债务、金融、就业、生态环境、民族团结、疫情防控几个方面提出处理好稳增长与防风险关系的对策建议，主要结论包括：①处理好稳增长与防范财政债务风险关系的对策建议包括：通过用经济发展引导持续稳定的财政收入，以调整和优化财政支出结构为抓手，构建合理的财政支出深度和广度，政府债务不能超越财政承载力，坚守底线防风险；②处理好稳增长与防范金融风险关系的对策建议包括：完善相关法律法规，健全金融监管体制，民间网络借贷领域全面接入央行征信系统，完善互联网金融技术及设施，保障信息安全，倒逼玉溪市银行业创新金融产品，提高金融服务水平，强化宣传教育，引导理性投资；③处理好稳增长与防范就业风险的对策建议包括：实施“以工代赈”计划，援企稳岗向小微企业和初创企业倾斜，制定政府清偿企业欠款计划，实施“创业带就业”计划，加大普惠金融的实施力度；④处理好稳增长与防范生态环境风险的对策建议包括：加强企业节能减排，建立市生态环境风险防控智库，全面发挥市环境污染防治工作小组职能，落实各项环保制度，做好大气污染防控工作，加强河流、湖泊水质和工业污染场地土质监测，进一步降低工业污染排放强度，完善公众生态环境风险知情与自我防范制度；⑤处理好稳增长与防范民族风险关系的对策建议包括：民族团结与经济增长相互促进，相互带动，民族团结是经济发展的保证，经济持续增长是巩固民族团结的物质基础，动员民族意见领袖，开展民族风俗习惯的自我调适，多渠道促销民族地区特色产品，落实并加大对民贸民品企业的帮扶力度；⑥处理好稳增长与疫情防控风险的对策建议包括：精准施策，为企业复工复产营造良好发展环境，严格落实应对新冠肺炎疫情稳定经济运行的各项政策措施及指导企业运用各项优惠政策，加强金融支持，进一步开拓国内外市场，促进内外贸易经济持续发展，转变企业经营模式，加快重点产业领域改革，增强新经济对抗外性冲击的韧性。

一、玉溪市经济增长现状分析

1.1 经济基本面不断稳固

2019年玉溪市完成现价生产总值（GDP）1949.7亿元，按可比价格计算增长6.8%。分产业看，第一产业增加值181.6亿元，增长5.6%；第二产业增加值852.6亿元，增长4.9%；第三产业增加值915.5亿元，增长9.2%，第三产业增长较快。三次产业结构由2015年的10.2：55.6：34.2调整为9.3:43.7:47.0，产业结构得到了进一步地优化。

进出口额实现持续高速增长，2019年，全市外贸实现历史性高速增长，全年完成进出

口总额30.8亿美元，增长67.7%，增速排名全省第3位，在全省总额超过10亿美元的各州（市）中排名第1位，增长贡献率居全省第1位。单月进出口额、有进出口实绩企业数量、智能终端制造出口额创历史新高，入选省出口双百强企业数高居全省首位，外贸逆势发展、成绩突出。

1.2去产能成果进一步巩固

玉溪市进一步实施淘汰、压减落后产能政策，2019年全市淘汰黄磷电炉1套，压减黄磷过剩产能5200吨，淘汰4350D型焦炉1座，压减焦炭过剩产能25万吨，淘汰Φ4×60m新型干法水泥熟料生产线1条，压减水泥熟料过剩产能75万吨，淘汰1x450m^{3}高炉2座、1x35吨转炉1座，压减炼铁过剩产能110万吨，压减炼钢过剩产能60万吨。结合市生态环境局开展“双随机一公开”生态环境综合执法，去产能成果得以进一步巩固。

1.3去库存压力不断增大

自2018年开始，玉溪市房地产开发完成投资额超过百亿元后，连年创下历史新高，2019年全市商品房竣工面积172.3万平方米，下降3.6%，其中：住宅竣工面积142.7万平方米，增长5.8%；商品房待售面积109.0万平方米，增长17.0%，其中：住宅待售面积64.6万平方米，增长25.8%。据统计局公布的最新数据显示，2020年1-5月，玉溪市新建商品房销售面积81.0万平方米，增长31.8%。按照正常建设周期，待售面积的增长一般于房地产开发投资快速增长之后的半年至一年间得以体现。今年上半年，由于释放了上一轮建设周期所带来的商品房销售压力，去库存压力相对较小，下半年随着25个新入库项目的快速建设以及原在库项目竣工数量的增多，使本年待售面积快速增加，特别是住宅待售面积大量增加，预计今后及一段时期内，玉溪市的商品房去库化压力将持续加大。

1.4企业成本降低显著，微观主体活力增强

玉溪市近年从税收、规费、电价、水价、用地、保险费率、行政事业性收费等方面降低企业运行成本，效果显著。

2016年以来累计减免税收143.81亿元，其中，2016年减免税收34.4亿元、2017年减免税收38.4亿元、2018年减免税收40.3亿元、2019年减免税收65.93亿元（含2019新增大规模减税降费政策降低税额30.37亿元）（见图1），税收减免力度逐年加大，进一步减轻实体经济企业发展负担。

2019年玉溪市在降低实体经济企业融资成本方面的工作持续推进，金融机构进一步拓宽了资金来源，增强了金融支持的基础，积极执行了解决企业贷款，尤其是涉农、小微企业贷款难、贷款贵的相关政策措施，取得一定成效，特别是在贷款利息减免金额上较上年有较大增长，金融机构服务水平有一定提高。2019年辖内银行机构今年累计降低企业融资成本合计1.53亿元，较上年增加约17.18%。其中利息减免（含政府贴息金额）1.30亿

元，较上年增加约47.9%。

在降低企业用工成本方面，2019年玉溪市共完成降低企业用工成本7.27亿元，较2018年增长了406.57%，主要是2019年4月开始实施的养老保险费率与基数下调政策实施取得了较为显著的成效，对2019年降低企业用工成本起到了重要作用。

在降低企业用能成本方面，2019年玉溪市一般工商业客户节约用电成本2.01亿元，为自备电厂客户节约系统备用费0.52亿元，市场化交易方面全年共为企业节省电费开支11.41亿元，降低企业用能成本效果显著。

2019年共为企业降低成本93.55亿元，微观主体活力增强，供给侧结构性改革深入推进，经济、社会体制改革逐项推进，营商环境不断优化。

1.5 疫情给全市经济发展带来下行压力

根据2020年1-4月玉溪市经济发展状况分行业的数据显示，玉溪市第三产业受疫情冲击较大。烟草销售降幅较大，成品油销售量价齐跌，对批发业、零售业形成较大负拉动；聚集消费效应短期内难以恢复释放，文旅消费、康养消费等还未激活。批发业、零售业销售额分别下降12.3%和6.5%，住宿业、餐饮业营业额分别下降45.1%和32.6%；一季度全市接待国内旅游人数下降72.2%，旅游总收入下降71.7%，扩内需促消费压力较大。

1.6 全市经济对烟草、房地产行业的依赖度较大

根据2020年1-4月玉溪市经济发展状况分行业的数据显示，玉溪市经济增长的平稳复苏对烟草行业依赖明显，烟草制品行业占全市工业增加值比重为57.61%，累计增长7.7%，拉动全市规上工业增加值增长4.44个百分点，主要企业云南中烟工业有限责任公司-玉溪产品结构调整，累计增加值同比增长7.9%，仍是目前全市工业经济实现增长的主要动力。除烟草、医药制造等少数行业实现正增长外，其他工业行业增加值下降3.1%。

此外，自2018年玉溪市房地产开发继2013年、2014年之后年度投资再次突破百亿后，玉溪市房地产开发投资进入高速增长通道。2018年玉溪市房地产开发完成投资129.4亿元，增长60.0%，高于全省增速43.5个百分点，拉动全省房地产开发投资增长1.7个百分点。2019年全市房地产开发投资176.5亿元，投资总量创历史新高，增长36.5%，增速分别高于全省(27.8%)全国(9.9%)8.7、26.6个百分点。

在“十三五”期间，面对复杂严峻的国际国内形势和艰巨繁重的改革发展任务，以及经济下行的压力，玉溪市按照落实“六个走在全省前列”、推进“两型三化”、打造“三张牌”工作要求，坚持经济社会发展“5577”总体思路，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定和“六稳”工作，持续打好三大攻坚战，全市经济保持平稳发展、生态环境不断改善、社会大局和谐稳定。然而，2020年受到新型冠状病毒肺炎疫情的影响，经济增长呈现出一定的下行压力。根据玉溪市统计局发布的数据显示，2020年1月至4月，全

市规模以上工业增加值同比增长3.1%，增速比全国（下降4.9%）高8个百分点，比全省（下降1.9%）高5个百分点，比1-3月提高1.8个百分点，排全省第7位。可以看出，在市委市政府的坚强领导下，全市各级各部门认真贯彻落实党中央国务院和省委省政府决策部署，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，在常态化疫情防控前提下，行业复工复产持续推进，全市经济基本面呈现增长平缓、不断稳固的态势，主要经济指标逐步好转，为下一步持续推进防风险的措施奠定了一定的基础。

二、玉溪市现阶段风险防控重点分析

2.1 财政债务风险分析

财政风险是财政收入增长的惰性和财政支出增长的刚性，以及两者的合力所形成的财政稳固性遭到破坏，财政收支出现不平衡的可能性。政府债务风险是指由于政府的债务总量超过政府财政能够负担的债务规模，而发生到期无法还本付息的可能性，这种可能性形成债务压力，从而造成财政支出的压力，将进一步影响到地方政府的财政风险状况。

2020年，玉溪市面临的经济环境复杂多变，财源结构仍未得到根本改变，加之近年来政府采取的积极财政政策，减税增支，扩大内需，以促进经济平稳发展，导致市政府面临较大的财政压力，所面临的财政债务风险状况，可以从玉溪市近年来的财政赤字、财政收入、财政支出方面的变化趋势进一步研判。

表1　玉溪市一般公共预算收支表（2014-2019年）[①]

单位：亿元

年份	一般公共预算收入	一般公共预算支出	GDP	财政赤字	赤字率
2014	113.59	207.31	1184.725	93.72	7.91%
2015	124.82	223.3	1244.523	98.48	7.91%
2016	131.1	233.35	1311.882	102.25	7.79%
2017	137.22	262.12	1413.489	124.9	8.84%
2018	142.49	277.68	1493.038	135.19	9.05%
2019	133.2	292.7	1949.71	159.5	8.18%

根据表1的统计数据可以看到，在2014至2019年间，玉溪市的一般公共预算收支剪刀差十分严重，这样的状况形成了玉溪市长期一般公共预算财政赤字规模与财政收入规模相当，甚至有的年份赤字规模超过了一般公共预算收入总额，财政收支的缺口较大，近

① 财政收入中不包含政府债务收入与转移性收入，财政支出中不包含政府债务本息支出与转移性支出。

年来主要通过争取转移性支付、发行政府性债务以及土地使用权出让弥补缺口。根据玉溪市政府的预算草案显示，2020年政府性基金收入预计将达137.2亿元，规模几乎与2020年全市一般公共财政预算收入相当。

财政赤字是宏观经济政策的一个重要工具，意味着一定时期的财政风险。近年来玉溪市政府运用赤字政策，以此来扩大公共投资，为长期发展注入活力。赤字率是衡量财政风险的一个相对量指标，是指财政赤字占国内生产总值的比重，国际通用的政府赤字率红线是3%。然而，玉溪市的财政赤字率一直在8%左右，就算是计算了政府性经济收入后的财政收入与财政支出的赤字率也超过7%①，赤字越大，财政的稳固性越差，政府财政面临危机的可能性也越大，赤字率过高，说明财政收不抵支，债务负担也会因此而很重，长期存在会扰乱正常的经济运行。

表2　玉溪市一般公共预算收支弹性系数表（2015-2019年）

年份	一般公共预算收入增长弹性系数	一般公共预算支出增长弹性系数	税收收入增长弹性系数
2015	1.96	1.53	0.21
2016	0.93	0.83	-2.39
2017	0.60	1.59	0.81
2018	0.68	1.05	0.22
2019	-0.21	0.18	0.46

一般公共预算收入增长弹性系数是指一般公共预算收入增长率与GDP增长率之比。若弹性系数大于1，表明一般公共预算收入增长速度快于GDP增长速度。一般公共预算支出增长弹性系数是一般公共预算支出增长率与GDP增长率之比。若弹性系数大于1，表明一般公共预算支出增长速度快于GDP增长速度。由表2的数据可以看出，自2016年后，玉溪市一般公共预算收入的增长速度开始低于GDP的增速，2019年一般公共预算收入甚至出现了负增长，主要原因是受到大规模减税降费等政策的影响，尤其是2018年税收收入弹性降至0.22，释放了大量减税降费的空间，随着政策效应的充分释放，后续年份的税收收入增长弹性应不会有更大幅度的下降，2019年税收收入增长弹性系数回升至0.46，但财政收入增速的下降必然导致市政府财政压力不断增加。

另一方面，财政支出的需要以及相应的获取来源，如果没有相应的财力保障，财政支出风险的加剧将对整个财政运行构成威胁。从一般公共预算支出增长的弹性系数可以看出，玉溪市近年来财政支出的增幅一直超过或接近GDP增长的速度，除了2019年由于

① 2019年玉溪市的财政赤字率为7.43%。

大力压缩财政开支，一般公共预算支出增长弹性系数下降到0.18，也从另一个侧面印证了财政压力的增加。

一般来说，财政支出增长、财政赤字并不会直接的导致财政困难，主要是政府为了应对较高的赤字率，往往会追加债务来弥补财政赤字。当债务负担过重变得无法偿还时，财政风险甚至危机就会出现。根据2019年财政预算草案的数据以及2018年政府公布的财政收支执行情况的数据显示，2019年玉溪市新增地方政府债务92亿元，比2018年新增地方政府债务（决算数）增加了123.04%，可见增加政府债务是目前市政府财政压力的释放的重要通道。

表3　玉溪市政府债务相关指标

年份	国债依存度	国债负担率
2018	14.85%	20.42%
2019	31.43%	18.35%

在玉溪市政府债务风险方面，一方面，可从国债负担率角度进行分析，国债负担率用来衡量财政的存量债务负担，它反映了我市经济对政府债务的承受能力，也反映出经济增长中对债务的依存程度。因此国债负担率被看成是“最终的偿债基础”，是国际上公认的政府债务红线。一般来说，政府对债务的承受能力主要取决于其经济实力。经济发展水平越高，债务承受能力越大，国债负担率可以适当高一点。国债负担率规定了政府适度债务规模的临界值，如果超出这个临界点，说明政府的债务行为对整个国民经济的影响较大，财政负担就会加重，就会意味着债务危机或财政风险。国际公认的国债负担率的警戒线为发达国家不超过60%，发展中国家不超过45%，是一个参照标准。经测算，2017年、2018年、2019年玉溪市国债负担率分别为21.63%、20.42%、18.35% ，可以看出国债负担率并未接近警戒线。同时，今年由于政府严控地方政府债务规模，从表3可以看到，玉溪市的债务负担率呈现逐年下降的趋势，从这个角度来说市政府偿债的风险是相对平稳可控的。

另一方面，可从国债依存度角度来看，国债依存度指财政支出对债务收入的依赖度，是指当年国债发行额占当年财政支出的比率，即一定时期内财政支出中有多少是依赖发行国债筹措资金来安排。当国债发行规模过大、国债依存度过高时，表明财政支出过多依赖国债收入，财政状况将会变得脆弱，对财政未来威胁也会变大。国际上关于国债依存度公认的警戒线是20%，从表3的数据可以看到，2019年（预算数）的国债依存度为31.43%，超过了警戒线标准，说明玉溪市财政支出对债务额依赖性较2018年大幅增强，导致财政债务风险大幅增加，从这个角度来说玉溪市财政存在过度依赖政府债务的风险。

综上所述，财政收支平衡的压力大，财政资金需求与供给的矛盾仍然突出，历史遗留欠账多，投资需求大，财政结构稳定性不高，抗风险能力不强，政府债务性风险依然存在，以往财政主要依赖的烟草产业发展缓慢，财政自求平衡、自求发展、自我调节的能力有待加强。财政收支矛盾突出，财政支持公共基础设施建设、环境保护、基本公共服务和民生改善的压力加大。目前，玉溪市多个重大项目已进入偿债高峰期，虽然积极争取债券资金置换，偿债金额有所下降，但财力增加缓慢，财政调控能力较弱，加之受国家严控地方政府债务的影响，融资遇到了前所未有的困难，导致一批重大投资项目无法按期推进。玉溪市地方政府面临较大的财政赤字风险，目前的政府债务偿还风险相对平稳可控，但财政支出对债务的依赖过大，存在导致未来财政状况进一步恶化、风险增加的可能性。

2.2金融风险分析

金融是现代经济的核心，金融风险是整个市场经济体系的动脉。而金融本身的高风险性及金融危机的传染性，使得金融体系的安全、高效、稳健运行对经济全局的稳定和发展至关重要。

随着互联网在各行各业中的快速发展，以及当前市场发展越发多元化的背景下，以往金融市场的边界开始弱化，投资范围向可控范围较低的领域中延伸，是投资回报率的提升，也是业务范围的有效拓展，但同时也意味着规避金融风险的能力显著削弱。

当前，对于我国的金融企业而言，跨地区作业已经非常普遍，这是互联网金融的迅速发展所带来的新常态。互联网金融的新特征主要表现在金融货币商品的种类与范围不断扩大，无论是空间还是时间的束缚都已经被打破，消费者拥有更加多元化的选择。但这也意味着货币商品更加复杂，要想根据相关的评估指标预知风险大小，需要具备更强的甄别与判断能力，否则就可能意味着更大的风险。

首先，玉溪市互联网金融规模扩大化。课题组对玉溪市三十户中小型企业进行走访调研，调查发现，大部分中小企业面临融资需求时，往往优先考虑选择银行借贷，但是通常由于企业规模与偿债能力等多方面原因，大部分企业无法正常贷到经营所需款项，或者是由于所贷金额超出银行评估额度，只能转而通过互联网金融平台进行融资，互联网金融借贷的手续较银行等金融机构贷款的程序更为简便，如无须企业提供营业执照、财务报表等书面资料，获得融资的满足条件大幅度降低，而且资金迅速到账。因此，互联网金融借贷的单笔交易金额持续增大，借贷资本的总规模也大幅度增加，从最初为了缓解生活压力、资金周转困难而借款，到如今为了增加投资或扩大企业生产规模而借贷。与此同时，民间持有的资金通过银行或股票等进行投资，回报率持续走低，而互联网金融由于投资方式多样，回报率往往大幅超过银行投资回报，也让众多民间资金流入互联网金融，在受访中小企业中，就有不少企业明确表达愿意将富余现金流放入互联网金融，如可

以每日随时进去的余额宝等产品。

其次,互联网金融形式多样化。随着社会发展和经济体制越来越成熟,金融创新也越来越受到重视,而互联网金融的形式也随着大环境的发展越来越多样化。如线上直接对接的 P2P 借贷模式,泛亚的日金宝、被大众所熟知的余额宝等理财产品,对传统的民间借贷和正规金融借贷方式都造成了冲击,互联网金融已经大范围渗透到玉溪普通老百姓的生活当中,延续到买房买车、吃饭购物等日常消费当中。给人们的经济生活带来便利的同时也埋下了巨大的隐患。

最后,互联网金融借贷资金多流向虚拟经济。民间借贷的融资去向多元化,本应当大多投向制造业等实体经济,但实际上却大量流向利润高、风险大的投机性产业,比如房地产、股市等。据报告显示,互联网借贷资本中,大约20%的资金流向房地产等高风险产业。越来越多的民间借贷资金流向投资泡沫性的“虚拟经济”,势必会增大借贷方的违约风险。

不可否认,互联网金融业引入了便捷、灵活的基因,但缺乏传统金融审慎、严谨的特性,因此在其快速发展带来较大社会效益的同时,也带来了诸多的风险与隐患。当前玉溪经济发展与全国一样面临诸多困难和问题,全市金融运行中的各种深层次矛盾逐步积累,各类金融风险也逐步显现。

2.2.1 监管漏洞风险

金融体制改革不断发展改革,中央银行分离出了原本的金融监管职能,新成立的银监会对互联网金融借贷的监管也不明确,在课题组对监管部门进行调研过程中,发现对互联网金融的监管分为多个部门,由不同的主管部门进行管理,比如在玉溪市对互联网金融的管理涉及人行、银监、工商管理部门,以及政府下属的金融办,各部门之间配合难以统一,且数据对接难度大,数据资源共享程度严重不足。

多头管理可能带来巨大的风险,如2015年泛亚事件,泛亚对外宣称有专用的第三方存管账户,资金受银行的监管,安全可靠。实质是银商转账,资金源源不断通过银行汇入泛亚的对公账户 是“伪三方存管”模式。2010 年 12 月,昆明市政府印发《昆明泛亚有色金属交易所交易市场监督管理暂行办法》,并成立由分管金融副市长任组长的监管委员会,对交易所进行监管。但在泛亚的实际运营过程中,并没有起到实际的监管作用。在“泛亚挤兑事件”导致的流动性危机发生之后,云南省相关监管部门始终未明确监管责任,无法给出切实可行的解决办法。

2.2.2 法律风险

与监管主体缺失相对应的是法律风险,目前我国互联网金融方面的立法还相对滞后。2010 年中国人民银行曾发布《非金融机构支付服务管理办法》,对规范非金融机构支付服务,防范第三方支付风险,保护交易者合法权益等方面作了有益探索。2015 年 7 月,

中国人民银行与十部门联合印发《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》。但我国现行的《银行法》《证券法》《保险法》都是基于传统金融而制定的，法律所适用的对象和规范的行为非常清晰，监管的主客体及相关职责也只针对传统金融业务，还无法满足互联网金融发展的需要。在调研过程中，相关部门也提到法律的滞后性，希望能够尽快对互联网金融法律风险进行规范。

2.2.3 信息不透明不对称风险

监管主体的缺失和相关法律制度的不健全，进一步引发了信息不透明风险，基本上所有的互联网金融平台，如 P2P 网络信贷、众筹融资等，都有类似信息不透明的情况存在，对于平台客户的交易身份审核、信用评价体系的建立等方面还有很多不足。若客户刻意掩盖其真实情况，提供不真实的数据，就会导致依托于大数据分析互联网金融业务活动产生风险。就泛亚事件而言，从开始的风险积聚，到挤兑危机的爆发直至演化为流动性匮乏的全过程，泛亚的资金进出、结算数据无人监管，第三方存管银行形同虚设。

2.2.4 违约风险

资金链断裂往往会最终引发违约风险。“泛亚挤兑事件”及近期国内发生的“e 租宝”违约事件都是非常典型的案例。许多互联网金融平台都建立了所谓“资金池”。如果某些投资项目资金周转不过来，到期无法偿还，一旦“资金池”枯竭，很容易引发资金链断裂，出现各种跑路事件，这是目前 P2P、众筹融资等互联网金融业态饱受争议与质疑的原因。

2.2.5 信息风险

银行等传统金融机构对客户有一套较为完整的征信系统，并严格保密，而互联网金融则通过数据挖掘获取客户信息，通过大数据和云计算分析投资者行为，由于目前对其还无约束机制，容易产生个人和企业信息被滥用的风险。

2.2.6 货币政策风险

由于互联网金融不受存款准备金制度的约束，也未被纳入社会总融资范畴，使得 M2 的理论值产生偏差，可能间接影响货币政策的取向，这就形成了一定的货币政策风险，抑制国家货币政策执行力度，影响国家宏观调控效果。

参与民间借贷的个人或组织往往都处于金融体系监管之外，无规范约束，资金流向无法系统的预测和准确的把握，这部分资金长期游离于国家的金融监管、政策引导、市场约束之外，对国家正规金融机构的贷款产生了不良的影响，抑制了国家金融市场和货币政策宏观调控的执行力度。

2.2.7 技术风险

不同于传统银行业的独立核心业务系统，互联网金融植根于开发的互联网平台，对互联网技术高度依赖，安全性低，一旦被不法分子利用，可能演变为系统性风险。

2.3就业风险分析

中央提出的“六稳六保”的第一位分别是“稳就业”和“保居民就业”，可见就是当前经济社会发展中的头等大事。就业是民生之本。就业稳意味着收入稳、民生稳，宏观经济稳定增长才会有良好就业基础。

通过经济增长促进就业是世界上多数国家在解决失业问题时所采取的一种重要手段。联合国开发署将经济增长率和就业增长率的关系划分为四种类型：一是高经济增长、就业机会扩大类型；二是高经济增长、低就业或无就业类型；三是经济增长率下降，就业机会下降类型；四是经济增长率下降、就业机会有所扩大。

很明显，我国当前是处于第三种类型：经济增长率下降，就业机会下降。各位学者对我国经济发展实践的研究结论一致认为：经济增长导致需求增加，为了保持市场需求和供给均衡，供给也需要增加。因此生产就会增加，生产的增加必须投入资金和劳动力，因此就业增加了。

如今，受疫情和中美贸易摩擦的影响，企业和家庭收入下降，陷入现金流危机，政府部门收入下降，支出上升，导致债务积累、赤字增加。2020年一季度我国进出口均呈负增长，拉动经济增长的“三驾马车”已经折了一驾马车。在此形势下，稳定就业可以增加居民收入，保住消费这一驾马车。因此，当前形势下的稳就业意义就更加重要，是扩大内需，稳定经济增长的一条路径。

2.3.1企业员工面临的风险

在经济增速下行、中美贸易摩擦、全球疫情持续的背景下，企业面临的生存环境变得艰难。根据课题组对红塔工业园区、研和工业园区和创新创业孵化基地的企业员工的访谈，从员工角度来看，在当前的形势下，面临的就业风险主要有：一是企业因业务减少，被迫性裁员的风险；二是公司破产或暂停营业，员工暂时性失业的风险；三是公司利润降低，员工薪资降低的风险。

2.3.2创业者面临的风险

在形势下，经济社会环境的变动必然会加快企业的洗牌，对于创业者来说，机遇与风险并存。创业是就业的一种形式，是新形势下借助个人和社会资本力量扩展就业渠道的一条有效路径。根据对初创企业创始人的访谈，创业者面临的风险主要有：(1)企业应收账款回款慢，尤其是政府部门的欠款，在访谈中凡是和政府部门有业务往来的企业都谈到了政府拖欠项目款，拖欠金额在90—220万之间，拖欠时间12—33个月；(2)下半年市场竞争激烈，是企业生死存亡的关键时期。2020年上半年受疫情影响，很多中小企业和初创企业没收收入。为了生存，企业将在下半年竞揽业务，市场竞争加剧，甚至会出现恶性价格竞争，企业盈利能力下降，企业停业或者破产的风险增加；(3)融资不畅的风险。

在新形势下，金融机构提高了融资门槛，企业融资的难度增大，创业的增大。另外，初创企业和小微企业因无抵押无担保，外加财务制度不健全，融资难度大。再者，部分贷款实用性和普惠性不高，例如组织部门的红色贷款，贷款金额10万元，要求企业现付利息5800元，每月等额本金还款，还清后返还5800元利息。但部分企业反映17年至今，企业提前支付的5800元利息还未返还，而且这种还款方式严重影响了企业的资金使用效率。也有企业反映金融机构实施的普惠竟然贷款门槛高，条件苛刻，数量少，普惠金融不普惠。

2.3.3 企业面临的风险

从企业的角度来看，新形势下，企业面临的困境增加，新增的就业风险主要有：(1)企业收支失衡，就业岗位缩减。今年上半年，企业普遍反映收入减少，而员工的绩效和企业的业务挂钩，导致部分员工收入下降，可能会出现企业裁员，同时由于物价上涨，生活成本增加，员工希望涨工资而企业无法实现导致员工离职。(2)企业用工效率低，不愿提供就业岗位。在课题组调研中，企业普遍反映企业用工效率低，玉溪市场小，人才难以聚集，人才外流严重，但玉溪的生活成本高，企业以和昆明相同的用工成本招来的员工能力低于昆明的企业，无形中提高了玉溪企业的用工成本。为了降低企业运营成本，企业只能压低工资或者减少就业岗位，让员工一岗多职。(3)企业运营成本增加，限制企业扩大规模，增加就业岗位。从被调查企业的反馈来看，尤其要求企业为员工购买五险后，企业用工成本较前几年有较大的增加，而且企业时常或承担政府部门转移过来的业务性事务，占用了企业创收的精力和人力，无形中也增加了企业的运营成本。

2.4 生态环境风险分析

2019年以来，全市工业经济呈现出高开稳走、小幅波动态势，但受非金属矿物制品业、黑色金属冶炼和压延加工业两大高耗能行业生产快速增长的影响，规模以上工业能源消费量为720.65万吨标准煤(综合能耗，下同)，同比增长12.3%，节能减排形势十分严峻，不仅难以完成省政府下达的玉溪市2019年GDP能耗下降3.4%的目标，“十三五”节能目标的完成也存在较大困难。

2.4.1 火力发电能耗偏高，排污压力较大

2016年以来，我市电力生产量大体在30-40亿千瓦时之间，基本构成为水电占据半壁江山，风电、火电和太阳能光伏发电的占比大致为3:1.5:0.5。2019年，受高温少雨天气影响，我市多县降水量创1961年有观测资料以来的最少降水记录，全市水力发电量同比下降39.4%。除水电外，其他类型发电量均有不同程度增长，在2019年全市电力生产量中，水电占33.62%，风电占31.91%，火电占26.97%，太阳能光伏发电占7.50%，火力发电总量为近年最高，同比增长46.95%，占全市规模以上工业企业用电量的10.2%。平均发电煤耗482克标准煤/千瓦时，远高于全省火力发电煤耗348克标准煤/千瓦时的平均值。

此外，为符合国家环保标准（比如烟气脱硝标准的提高），需要投入的能源更多，能耗大大增加。火力发电过程中的排污压力较大。

2.4.2 规上工业能源消费量增幅远高于工业增加值增幅，排污压力较大

全市446户规模以上工业企业2019年完成现价工业增加值676.35亿元，按可比价计算同比增长6.0%；综合能源消费量为720.65万吨标准煤，同比增长12.3%。规模以上工业综合能源消费量增长速度高于工业增加值增速6.3个百分点。根据玉溪市2018年的统计数据测算，当年规模以上工业企业能源消费总量占全市总能源消费量的约65%，是全市能源消费的最大主体，然而，规上工业企业的一次化石能源消费量占比达72.25%，而化石能源消耗过程中产生的废气是空气污染的最主要来源，因此，较高的化石能源消费占比也间接地反映了玉溪市目前工业企业生产过程中污染物排放的压力较大。

2.4.3 高耗能行业能耗比重过高

当前，我市工业经济受烟草产业低迷的影响，且磷化工业时常停产，生产经营不正常，因此钢铁、水泥行业就成为我市工业经济增长的重要支撑。2019年，这两个行业对玉溪市规模以上工业增加值增长贡献率达56.3%，拉动全市规上工业增长3.4个百分点。但因为这两个行业为高能耗、低附加值行业，生产发展对能源消费量增长的拉动远远大于对增加值增长的拉动，生产与节能矛盾不断凸显。2019年，钢铁、水泥行业能源消费量占全市规上工业能耗总量的84.2%，拉动规上能耗增长14.8个百分点，拉动作用差距达11.4个百分点，导致规模以上工业能源消费量增速高于增加值增速6.3个百分点，规模以上工业万元增加值能耗上升5.9%，节能减排形势异常严峻。

2.4.4 清洁能源在实际生产中使用比率偏低，能源品种结构短期难以改变

2019年，全市规模以上工业企业电力消耗99.2亿千瓦时，同比增长4.4%，剔除火力发电的电力外，我市清洁能源占全市规上工业能耗总量的比重仅为14.4%，使用率偏低。全市能源消费品种仍以原煤、焦炭为主，这两种能源消费品占全市全市规上工业能耗总量比重达80.7%，远远高于其他能源品种。而我市三大高耗能行业又是原煤、焦炭的主要消费行业，同时，由于原煤的热值和利用率远低于油、电、气等能源，其排放物对空气的污染程度又远高于其它能源，给节能减排造成双重压力。

2.4.5 土地、水资源不足

玉溪人均耕地面积仅0.75亩，低于全国1.4亩、全省1.97亩水平，人均占有水资源1882立方米，为全国的89.6%、全省的38.9%，红塔区、江川区、通海县属水资源紧缺或严重缺水地区，60%以上总耕地面积工程性缺水。

2.4.6 环境容量小，生态脆弱

“三湖”保护与生态建设环境压力较大，特别是抚仙湖水资源总量占全国湖泊淡水资

源总量的9.16%，是国内屈指可数的优质淡水资源，对全省生态系统稳定、珠江流域可持续发展有重要意义。多年来，玉溪市相关县区牺牲发展速度，投入了大量人力、财力、物力，积极开展三个湖泊的保护治理工作，面临着既要退出部分产业，又要投入大量资金保护的困境。“三湖”保护治理任务繁重，“两江”个别断面时有超标，水质进一步改善提升的任务艰巨，保持城市环境空气质量稳定优良压力较大。土壤污染源繁杂，治理和修复资金筹措难，防控技术不成熟，农村环境问题突出。

2.4.7 保持城市环境空气质量稳定优良压力较大

2019年玉溪市中心城区环境空气质量一级211天，二级140天，超标13天，与2018年同期相比，二级天数减少27天，超标天数增加12天，空气质量存在下降的趋势。

2.4.8 工业污染物排放强度增加

表4　玉溪市工业污染排放情况表

年份	工业用水强度（吨/万元）	工业废水排放强度（吨/万元）	工业废气排放强度（万标立方米/万元）	工业烟尘排放强度（千克/万元）	工业固体废物产生强度（吨/万元）	工业固体废物综合利用率	污水处理厂	污水处理强度（吨/万元）
2017	3.04	1.38	1.07	29.73	1.49	54.92	11	3.93
2018	3.07	1.17	1.16	33.32	1.23	58.35	11	3.91

从表4的数据可以看出，2018年玉溪市工业用水强度、工业废气排放强度和工业烟尘排放强度均较2017年有所增长，尤其是工业废气和工业烟尘的排放强度增长幅度较大，污水处理强度存在下降的趋势，工业污染物排放强度不降反增，给我市生态环境风险的防控带来了较大压力。

2.5 民族团结风险分析

玉溪是一个多民族居民的区域，3个民族自治县、13个民族乡镇，根据2019年全市户籍人口统计数据，全市共有少数民族人口771948人，占全市人口比重34.89%[①]，人口分布在二区一市六县，居住地域广大，形成“大杂居，小聚居”，多民族杂散居住的格局。全市的森林资源、矿产资源、水利资源、耕地资源大多集中在少数民族聚居的山区。

按照习近平总书记指出的“各民族要共同团结奋斗，共同繁荣发展”“各民族都是一家人，一家人都要过上好日子”“各民族要像石榴籽一样，紧紧地抱在一起”，玉溪市的民族团结与繁荣发展取得了长足的发展。在民族团结方面，第二轮“十百千万”示范创建工

① 数据来源于玉溪市民族宗教事务局

程中，玉溪市整合资金120500万元创建了1个示范县、5个示范乡镇、59个示范村（特色村）、3个示范社区，有力地推动了民族团结发展。在繁荣发展方面，玉溪市建设了3个民族贸易县，58家民贸企业，12家民族特需商品定点生产企业，2015年至2016年玉溪市为民贸民品企业积极争取贷款贴息扶持1589.18万元，民族共同繁荣发展得到了有效落实。

新冠肺炎疫情发生以来，经济社会发展的各方面都收到了严峻考验，民族团结与经济增长也存在潜在的风险点，主要总结如下：

2.5.1民族风俗、信仰与疫情管控之间的矛盾风险

在疫情发生期间，按照疫情管理规定，全市宗教场所暂停开放，民族宗教活动暂停开放，减少大规模的人员聚集活动。随着云南省疫情的好转和管控时间的延长，玉溪市少部分宗教场所出现了麻痹大意，开展了宗教信仰活动，在婚丧嫁娶中出现了人员聚集，这些都为疫情防控带来了潜在的风险。民族宗教信仰、风俗与疫情管控出现了矛盾，是新形势下影响民族团结的潜在风险点。

2.5.2民族聚居区特色产业产品滞销的风险

高原特色农业是玉溪市重点发展的产业之一，聚居在山区的少数民族大多从事特色农业生产。以华宁县盘溪镇为例，截至2019年底，盘溪镇共有人口53214，少数民族人口24658人，占比46.34%，居民主要从事柑橘种植，是玉溪市著名的柑橘产地大镇。

表5　2019年盘溪镇12个少数民族聚居村人口及柑橘种植统计表①

序号	社区	少数民族人口	占比	面积/亩	产量/吨
1	东升社区	1195	39.13	658	1974
2	乐士堂社区	1147	29.90	1685	6030
3	新村	1572	36.91	6517	21800
4	小龙潭	1540	60.02	5202	13000
5	平坝	2300	56.54	8494	20200
6	磨沙塘	993	31.14	4080	9510
7	龙潭营	1874	63.33	4027	11450
8	盘江社区	3465	92.57	4050	3249
9	各那甸	1670	59.14	3799	10000
10	富民	547	39.87	1771	2517
11	方那社区	1761	81.60	1410	4100
12	矣得	829	79.18	429	120

① 数据来源于玉溪市民族宗教事务局2019年民族地区统计表

盘溪镇柑橘早熟产品7月中旬上市，晚熟产品8月中旬上市，少部分是外地客商提前预订，大部分产品是到柑橘成熟时，外地客商现场收购。按2019年市场收购价，早熟柑橘收购价格3-5元/公斤，晚熟柑橘收购价格2-3元/公斤，外地收购客商一般是采用订货定价方式收购。受疫情影响，盘溪镇柑橘销售形势不乐观，截至2020年6月27日，离早熟柑橘上市只有15-20天的时间，提前订货的客商明显减少，而且采用订货不定价，不预付货款的方式收购，价格随行就市。根据对橘农和收购商的调查，普遍对今年柑橘销售持悲观态度，玉溪橙红年代农业发展有限公司负责人介绍："今年公司订单量明显减少，以往的客户也都暂停下单或者是订货不定价，等柑橘上市后再定具体的收购计划。这与去年相比差距较大，2019年的6月底，公司每天订单量8-10吨，8月初开始，每天订单量平均40吨。"橘农杨某今年的早熟柑橘还没有找到收购商。

柑橘的滞销势必会影响当地产业的发展，阻碍"共同繁荣发展"和民族团结的推进。这是新形势下影响民族团结和民族聚居区经济增长的潜在新增风险点，玉溪市在处理民族团结和经济增长关系时必须要予以足够的重视

2.5.3 民贸民品企业经营困难进一步加剧

玉溪市有3个民族贸易县，58家民贸企业和12家民族特需商品定点生产企业，这不仅满足了民族经贸和商贸产业发展的需要，也成为带动民族地区经济发展的有生力量。玉溪市70家民贸民品企业涉及食品、粮食购销、生物科技、制糖、农产品种植、加工、商贸、医药、民族工艺、建筑装饰、清真食品、文化传播、工贸等行业。从整体来看，玉溪市民贸民品企业处于"小、散、弱"阶段，呈现出"规模小，技术低，整体层次不高"的特征，面临的现状是"产品以初级产品为主，市场竞争力不强，盈利能力低"。在全球经济下行、国家政策调整、中美贸易摩擦和新冠肺炎疫情等影响下，民贸民品企业的面临困难将进一步加剧。

一是企业筹集发展资金困难加剧。受市、县财政困难和"三保"压力的影响，从2017年起，玉溪市民族贸易和民族特需商品贷款贴息资金就没有落实兑现，其中2017年至2018年两年核定应贴息资金1888.32万元。同时，民贸民品企业融资更加困难，受经济大环境的影响，金融机构收紧了贷款发放的条件，企业因缺乏银行认可的抵押物或者银行对抵押物从严估值，导致企业贷不到款或者贷款额度较低。以玉溪市从事农产品加工的民贸民品企业为例，银行贷款在国家基准利率4.35%的基础上再上浮30%，加上贷款抵押物评估费等，融资成本将达6%左右，企业融资难度加大且成本高，而农产品加工企业利润仅为销售收入的3%—5%，玉溪市大部分民贸民品企业经营的风险加大。

二是企业收益持续降低。与2012年相比，粮食、蔬菜、水果等原料价格上涨了20%—50%不等，能源、动力价格上涨了30%，劳动力成本涨了一倍多，而同期大部分农产品加

工制品价格涨幅仅为20%—40%，成本的上升降低了企业盈利的能力。随着新冠肺炎疫情的发展，外贸受到的影响较大，出口和订单加工都出现了不同程度的下降。

2.6 疫情防控风险分析

2020年春季突发的新冠肺炎疫情，不仅使民众生命健康受到巨大威胁和损失，而且已经短期内对不同产业、地区、企业产生不同程度的影响，有些甚至是巨大的负面影响。目前疫情对玉溪市经济运行产生的负面影响已成事实，但还是属于短期外部冲击，随着时间的推移，冲击将逐渐减弱，对中长期经济发展趋势不会产生实质性影响。

2.6.1 新冠肺炎疫情对玉溪市产业产生的风险分析

从最直观上看，新冠肺炎疫情将极大影响玉溪市第三产业发展，通过对玉溪市部分服务企业走访调研，近五成受访企业估算自己因延迟复工将损失上年利润一半以上；其次，对其他产业的影响相对间接，但由于产业链长，其影响将更加深远。企业在疫情影响下面临的主要问题是成本压力、劳动力短缺、资金紧张和防疫物资购置难等。其中，劳动力密集型行业由于人群隔离，受到冲击巨大，产业链转移趋势加快；中小微企业资金链弱，产业链配套出现断裂风险；制造业成本急剧增加，产业链、供应链风险更集中。

2.6.1.1 疫情对消费型服务业的影响和冲击首当其冲

目前最有效的防疫措施就是对人际交往进行限制和隔离，以降低病毒的传染机会。由于服务业尤其是传统的消费者服务业的活动，必须以增加人与人之间的交流和集聚为基础，因此这场以隔离为主的防疫战使消费者服务业处于几乎停摆的状态，尤其是交通运输、餐饮、酒店、旅游、商店娱乐等行业的服务企业。一大批相关中小企业濒临破产倒闭。笔者对玉溪市部分中小型服务业进行调研，100%的调研对象认为目前最难的是收入锐减，固定成本无法摊销，现金流难以支撑。约10%的受访对象有一个月左右关闭停业的打算，主要问题是资金链断裂。

据玉溪市统计局统计数据观察，受疫情影响最大的几个行业分别是批发零售、住宿餐饮等方面。目前虽然多数住宿餐饮企业已经恢复营业，但是居民消费意愿不足，客源仍然不多，1-2月住宿业营业额同比下降61.0%；1-2月，玉溪市社会消费品零售额115.0亿元，同比下降15.9%，休闲、娱乐及升级类商品销售额明显下降，以此同反的是，刚需类消费保持增长，1-2月限额以上企业粮油食品类商品销售额同比增长25.5%，其中：粮油类同比增长36.1%，肉禽蛋类同比增长61.1%，蔬菜类同比增长57.1%，干鲜果品类同比增长26.7%；中西药品类同比增长7.3%。

2.6.1.2 疫情对生产企业的影响程度更大更深远

疫情对于制造业的主要影响，在于疫情流行期间劳动供给的不足和中间投入品的急速涨价，以及由此带来的对产业体系、分工体系的扰乱和可能使现代产业链发生暂时性

断裂。在产品内分工的条件下，根据供应链运作的基本规律，制造业供应链中某些环节的停摆，将出现“长鞭效应”现象，即供应链上游面临的需求波动，往往要大于供应链下游面临的需求波动，需求信号在向供应链上游不断传递的过程中，其波动有被内在牵引力量不断放大的倾向和趋势。

2.6.1.3 疫情对中小企业创伤重大

中小企业虽然经营灵活，但是却难以像大型企业那样抗击风险。这次疫情受影响最大的就是中小企业，尤其是服务领域中的中小企业。玉溪市中小型企业所占比重很大，疫情蔓延和复工复产越是延迟，越有可能导致实力弱小的中小企业大批退出市场，并由此引发很多社会成员丢失工作岗位，从而给经济活力、社会公平和社会稳定形成重大挑战，沉重打击中小企业和民营经济。

玉溪市统计局对全市部分规模以下91户小微工业样本企业进行了调查摸底。调查结果显示：全市小微企业复工率高，大部分企业已恢复生产经营。但因受疫情影响，企业订单数量不足，经营成本上升，流动资金严重不足，调查显示，从生产方面看，57.8%的企业产品订货量低于去年同期，60.9%的企业产成品库存处于或高于正常水平；从用工方面看，70.3%的企业无招工需求，76.2%的企业保持目前的用工规模；从企业投资方面看，68.8%的企业无投资计划，计划开发新产品和扩大生产规模的企业仅占15.6%。多数企业处于维持生存状态。

2.6.2 疫情对玉溪市企业经营可能造成的风险

2.6.2.1 总供需两头受挤压，劳动效率降低

虽然疫情得到控制后，玉溪市逐步复工复产，但是复工不等于复产，复工后如果得不到需求订单，复产率依然很低。调查显示，一季度末玉溪市企业复工率为96.8%，但59.4%的企业生产能力利用率低于正常水平，生产能力达到80%-100%的企业仅占37.7%。仅1.5%（4户）的企业认为一季度企业订单量与上年同期相比保持增长，17%（46户）的企业认为订单量基本持平，6.3%（17户）的企业预计一季度订单量同比下降减少10%以内，21.8%（59户）的企业预计减少10%-30%，27.3%（74户）的企业预计减少30%-50%，26.2%（71户）的企业预计减少50%及以上。

另一方面，由于各地对疫情管控方法和标准不一致，导致分布在不同地区的劳动者不能按时足量到岗工作，使企业产业链各环节的复工复产进度不同步，各行各业的产业链的内在联系被打乱；同时由于玉溪市很多企业与东南亚等国家协同合作，两头在外的企业的劳动效率也极大地受制于国外疫情防控，材料进不来，产品出不去。另外，因疫情防控的需要和影响，劳动者的工作时间、工作情绪、劳动密度和强度都会下降，低效率状态可能会持续较长的时间。企业对未来经济发展持谨慎乐观态度。调查显示，受新冠肺

炎疫情影响，企业经营者表示一季度经营良好或一般的比重仅为53.1%，为近四年来的新低（2017年为80.0%，2018年为86.8%,2019年为78.6%）。

2.6.2.2企业成本全面上升

由于产业链部分断裂、企业生产存在订单不足，生产要素流通不够通畅、社会资源向防疫工作倾斜，以及突发冲击使要素供求处于紧运行状态等原因，企业的原材料、人工、物流的成本普遍出现急速上升现象。即使复工率高但是达不到产能，企业单位产品成本也会高居不下，同时房租、人员工资、缴纳的税费社保等成本费用是固定支出的，加之企业员工返岗后的防疫支出也是一笔不小费用，导致企业经营成本抬升，产品竞争力减弱，企业经营陷入困境。另外，随着疫情向全球蔓延，国外因疫情严重而出现企业停工、社会停摆，东盟国家通关不稳定，部分外贸企业受原材料、人员和市场等影响复工未能完全复产。导致国内企业订单被取消或消失，或者价格上涨。

2.6.2.3现金流断流，企业破产倒闭

一些订单取消、暂时无法复工的企业，在短期内收支情况将发生恶化。一方面没有经营收入入账，但工资、社保、房租、贷款利息等刚性支出照旧发生。另一方面，受疫情影响，很多需求和订单消失，企业生产的产品只能堆放仓库积压，这种状况不解决，没有多少企业可以度过半年以上的经营期。

三、处理好稳增长与防风险关系的对策建议

3.1处理好稳增长与防范财政债务风险关系的对策建议

由于我国财政遵循“支出驱动收入”的作用关系，伴随着赤字性财政政策的实施，税收与国债规模在长期将因财政支出的扩大而适应性地增长。这就意味着在“财政支出→财政收入”驱动关系下，我们必须在宏观调控中把握好政府的合理支出，防范过度扩张的赤字规模加剧财政失衡的风险，具体来说可从以下几个方面处理好稳增长与防止财政债务风险：

3.1.1用经济发展引导持续稳定的财政收入

第一，政府应着力构建完善玉溪市市场经济体系，保障和扶持企业的公平有序竞争，营造良好的营商环境，吸引投资，留住投资，为在玉企业的发展提供适宜的营商基础。

第二，顺应新一轮经济结构调整、动能转换的趋势，把发展数字经济作为新的增长引擎，聚力打造“三张牌”，优化提升卷烟及配套、矿冶及装备制造和高原特色现代农业三大传统产业，积极培育生物医药及大健康、文化旅游、信息、现代物流四大新兴产业，建立新的财政支柱产业。一方面玉溪市要加快现代工业化进程，大力发展以高新技术产业为主导的现代制造业发展，形成一批自主创新、高科技、高附加值的现代企业，实施“中国制造2025玉溪行动计划”，支持烟草制品、钢铁、建材、化工等传统优势产业技改升级，提质增

效，确保经济发展的后劲和活力；另一方面，玉溪市应继续将“发展服务业作为加快推进产业结构调整、转变经济增长方式、提高国民经济整体素质、实现全面协调可持续发展的重要途径”，在提高传统服务业服务水平和科技含量的基础上，依托数字经济的推动，大力促进智力要素密集度高、产出附加值高、资源消耗少、环境污染少，以知识型服务业为主导的现代服务业，围绕“5577”总体思路和打好民营经济、县域经济、园区经济“三大战役”的部署要求，以促进服务经济转型升级创新为中心，推动生产性服务业向专业化和高端化延伸，推动生活性服务业向精细化和品质化转变，发挥服务经济在产城融合示范区与科教创新城建设中的纽带作用，培育构建宜居、宜游、宜养、宜业的服务经济新业态，在生产、流通、社会和居民4大领域，信息服务、现代物流、现代商贸、健康产业、旅游休闲、通用航空等14个重点行业实现倍增发展；电子商务、云计算大数据、平台经济、分享经济等新业态新模式不断壮大，三次产业结构有效优化，逐步形成“三二一”产业结构，从而增加服务业对财政收入的贡献率。

第三，持续“补短板”。围绕“五网”建设、产业发展、城乡建设、社会民生重点领域，加大投资力度，增强发展后劲。依据新型城镇化发展实施意见、美丽乡镇行动计划等一系列配套措施，推进城镇化水平提升。推进“互联网+餐饮”，扩大餐饮消费。引导信用消费，扩大汽车、信息、养老、旅游消费。落实促进电子商务发展配套政策，实施推进电子商务发展补助，扩大网络消费。

第四，扶持老龄产业发展，增强老年人的消费意愿，促进玉溪地方经济发展，扩展财税收入的源头。中国发展基金会发布报告预测，2022年左右，中国65岁以上人口将占到总人口的14%。2025年“十四五”规划完成时65岁及以上的老年人将会超过2.1亿占总人口的约15%。中国正由老龄化社会进入老龄社会，老龄消费将逐渐成为消费市场争夺之地。玉溪市素有“滇中碧玉”之称，应充分发挥发展大健康产业具备得天独厚的自然环境与气候条件，“十四五”期间市政府应持续着力打造健康生活目的地。吸引全国各地的老年人来玉溪旅游、观光、疗养、居住。政府可通过所得税减免和财政补贴等优惠措施，对专门生产和提供老年人消费产品或康养服务的企业进行扶持，使之可以以更低的价格提供更多物美价廉的产品或服务，从而吸引外地老年人来玉享受康养生活，增强玉溪本地老年人的消费意愿，开发老龄消费市场，促进老龄消费水平的提高，从而为市财税收入“开源”。

3.1.2 以调整和优化财政支出结构为抓手，构建合理的财政支出深度和广度

近年来，由于复杂多变的国内外形势，加之2020年受到疫情的影响，经济下行压力不断增加源，此外，实施大规模的减税降费政策，受到这些外部因素的影响，导致了玉溪市财政收入的大幅减少，优化财政支出结构，提高财政支出效率，减少政府支出，是控制财

政赤字的主要抓手。

第一,设立维护财政可持续性的长期计划,保证财政支出的优先性、减少不必要的支出,保证重点项目、紧急项目在财政支出中的优先性,提高财政支出效率。在玉溪市政府全部的支出项目中,通过梳理、分析各类项目的特点和性质,并据此划分出各类项目的支出优先等级,优化财政支出结构。在此基础上,保证那些具有较高优先等级的项目支出,削减,或者剔除那些不具有实际意义的项目。

第二,对财政支出效率进行合理评价,考核财政支出的使用情况和"所费"与"所得"的对比关系,具体来说,可设置财政支出效率三个层次的评价体系:①市政府总体层次评价,对财政支出从支出的总额、结构、社会经济效益等方面进行财政支出效率的综合评价;②部门层次评价,从财政资源配置效率、计划完成情况、重点项目评价等方面进行分目标的财政支出效率评价;③项目层次评价,从项目资金的保障、经济效益、社会效益、生态环境效益、项目完成进度等方面进行针对具体项目的财政支出效率评价。从而评价政府提供公共产品和服务的数量和质量,评价政府财政职能的实现程度。并对评价内容进行追踪、监督,参照项目预期绩效评价结果,提高对资金使用的管理和监督水平;对于部门评价结果,真实的反映部门对资金使用和监督责任落实的程度,作为平衡部门预算的重要依据;综合绩效评价结果可以直接的展示财政政策效应,控制财政风险,有助于未来把公共资金按照更加公平与效率的原则进行配置。

第三,民生领域的财政支出深度应保持适度。2019年玉溪市教育支出占到一半公共预算支出的17%,较2018年增长10.9%,社保和就业支出增长2.5%,医疗卫生支出增长5.4%,仅三项支出就占到了2019年公共预算支出的近40%。不仅、教育、医疗、社会保障领域会给财政支出带来压力,环境保护、新能源发展、城市化进程日益加重财政支出的压力。随着玉溪市经济增长速度放缓,财政收入完成预算任务越来越困难。在财政收入的硬约束下,必须科学厘定财政支出规模。政府在民生领域过高的支出承诺会增加政治违约风险和财政不可持续的风险,不利于经济和社会的长久稳定和发展。因此,政府在针对民生领域的财政支出中应当充分考虑国情、经济发展情势的限制。避免类似欧盟国家高福利制度带来的种种问题,我市财政对民生领域的支持必须与经济发展、生产力水平同步,适度和渐进式的扩大。一旦民生领域的财政支出与经济增长失衡,就难免走上依赖赤字和外债,寅吃卯粮的道路。民生领域财政支出的每一点进步都需要相应的财力作保障。只有财力充足,财政支出才能有效、持久的提高全社会的福利水平。在今后的财政支出结构中国,民生问题的薄弱领域依旧是支出投放的重点,应做到有的放矢,控制合理的财政支出深度。

3.1.3 政府债务不能超越财政承载力,坚守底线防风险

根据2019年财政预算草案的数据以及2018年政府公布的财政收支执行情况的数据显示，2019年玉溪市新增地方政府债务92亿元，比2018年新增地方政府债务（决算数）增加了123.04%，可见增加政府债务是目前市政府财政压力的释放的重要通道。把控制债务规模与控制财政赤字的政策相配套，是杜绝财政危机的有效办法。严格控制债务规模，就是使债务水平与财政的承载力相当。选择适当的时机减少新发行的政府债务，从而控制政府债务的总体水平，逐渐减低政府利息支出，逐步进入政府债务与利息支出同步缩减的良性轨道。

玉溪市在未来积极财政政策的引导下，追求政府债务规模的绝对缩小可能很难实现。因此要促进财政的可持续发展，就要能够有效地把控政府债务的数量，包括要强化全口径的政府债务统计和审计机制、落实严格的政府债务预警机制等，政府债务不超越经济和政的承载力。

持续做好地方金融企业财务监管，预警债务风险。建立政府债务和隐性债务月报表制度，依托信息系统对政府性债务和隐性债务实行项目、资产、风险穿透管理，及时统计反馈各类债务信息；对市级债务单位、县（区）即将到期的政府债务和隐性债务按月进行提示和监测。通过申请债券再融资、盘活土地、协商金融机构展期和借新还旧筹措偿债资金，防范了债务违约风险。严格执行《玉溪市防范化解政府隐性债务风险实施方案》和《玉溪市2019年防范化解政府债务和隐性债务风险工作方案》，着力构建一市一县一化债清单。将一般债务收支纳入一般公共预算管理，将专项债务收支、还本付息、项目专项收入全部纳入政府性基金预算管理。联合主管部门加强资金使用跟踪检查，确保债务资金安全、规范、高效使用。严格债务预算管理，做好到期政府债券再置换工作。

2020年，我市面临的经济环境复杂多变，财源结构仍未得到根本改变，受党中央国务院大规模减税降费政策实施影响，短期内财政平衡压力进一步加大。在当前收支矛盾突出等问题交织并存的前提下，要做好财政工作，为我市经济社会发展提供有力支撑，还需要全市各级各部门统一思想、齐心协力、克难攻坚。我们将在工作中认真践行社会主义法治理念，正视困难问题，着力在“开源、节流、盘活、争取、规范”上下苦功、出实招，切实提升财政保障能力和防范风险能力。树牢过“紧日子”思想，持续优化财政支出结构，强化财政项目库建设，全面实施预算绩效管理，着力构建“全面规范透明、标准科学、约束有力”的预算管理制度，努力建设高质量可持续财政，更好服务保障全市高质量跨越式发展。

3.2 处理好稳增长与防范金融风险关系的对策建议

3.2.1 完善相关法律法规，健全金融监管体制

目前我国金融监管部门已经积极着手调研互联网金融的发展情况，中国人民银行对

互联网金融的态度也逐渐由放任自由转向支持与监管。2015年7月，中国人民银行与十部门联合印发《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，提出“积极开展互联网金融领域立法研究，适时出台相关管理规章，营造有利于互联网金融发展的良好制度环境”。未来我国在相关的监管和立法方面应当体现开放性、包容性、适应性，鼓励和规范并重，将市场自律和外部监管相结合，维护金融体系稳健运行。

第一，政府应当从我国实际民间借贷的发展现状出发，划分央行、银监会和地方政府的权责和职能，明确监管主体，明确监管职责，做到专业、有针对性的监管，将风险扼杀在萌芽之中。即使风险发生了，不会出现部门之间“踢皮球”的现象，能够及时解决问题。目前，对于我国互联网金融需要审慎监管已有共识，但在监管主体、监管制度等方面尚存争议。

第二，审查从事互联网金融交易的民间金融组织，明确区分合法与非法行为，严抓各类非法集资、金融诈骗等非法金融活动和借贷行为，保证民间金融秩序。及时对不符合我国规章制度或达不到标准的组织进行淘汰或提出整改要求，从而引导互联网金融走上健康的可持续发展道路。云南省的互联网金融专项整治工作从2016年已经开始，云南省地方金融监督管理局2019年12月12日发布“关于网络借贷信息中介机构市场退出的公示（第六批）”显示，至今云南省没有一家平台完全符合国家网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法、备案登记管理指引、资金存管业务指引和信息披露指引相关规定。自2019年4月以来，云南金管局共公示六批退出的网贷机构，涉及的网贷机构达78家。在对玉溪市人民银行调研时，人行相关工作人员也明确表示玉溪市目前无正常经营的互联网金融机构，全市仅有20家还在进行业务活动，主要是对以前经营活动进行收尾工作。

3.2.2民间网络借贷领域全面接入央行征信系统

目前，我国尚未形成完善的征信体系，这对互联网金融发展而言是极为不利的，成为制约互联网金融发展的瓶颈。对此，必须完善信用评估体系，加强信用机制建设，同时，要积极推动第三方评估机构的发展，为互联网金融产品信用评估提供坚实保障。目前，在前期玉溪市信用信息公开和共享的工作基础上，人民银行玉溪中支2019年重点拓展“信易+”应用于金融领域，推动玉溪市建设信用信息金融服务平台，通过信息服务和增信服务，提高企业金融服务的可得性和满意度，着力在民生领域拓展社会化、市场化的守信激励措施，实现信用惠企便企。

3.2.3完善互联网金融技术及设施，保障信息安全

现代信息技术是互联网的基础，更是互联网金融正常运行的必要条件，因此，规避技术风险，保障互联网金融信息安全就显得尤为重要。首先，应建立并不断完善底层软硬件结合的安全运行机制。在确保硬件投入和物理层面安全防护的基础上，建立底层金融

风险监测预警体系，其次，建立健全互联网金融运营管理制度。大力开发具备自主知识产权的互联网密钥管理技术及数字签名技术，利用数字证书为各类互联网金融的交易主体提供安全保障。

3.2.4 倒逼玉溪市银行业创新金融产品，提高金融服务水平

第一，在市场需求呈现多元化、个性化趋势，在互联网金融快速发展下，这就要求传统银行业在产品研发过程中，以市场需求为导向，不断开发适合市场需求的金融理财产品。不断研发新的信贷产品和拓展信贷业务领域，有效促进辖内资金的供需平衡，减少民间借贷、非法集资活动等带来的资金风险和经济纠纷。

第二，金融机构要提高服务能力。例如，2019年7月19日，中国人民银行昆明中心支行和玉溪市委市政府在玉溪共同举办“金融助力实体经济高质量发展暨支持民营和小微企业玉溪专项行动”融资促进会议。“专项行动”涵盖30个重点项目、55户重点企业及4万余户民营小微企业，建立了由16家金融机构组成的“金融扶持民营和小微企业玉溪联盟”，汇集形成民营小微企业融资集合包16个，积极满足民营小微企业融资需求。切实发挥金融对玉溪实体经济和民营小微企业的支持托举作用。

3.2.5 强化宣传教育，引导理性投资

规范民间借贷发展，应当引导正确的资金流向，倡导正确、健康、合法的民 间借贷观念，玉溪市应该充分利用现代媒体渠道，积极进行法制和民间借贷相关金融知识的教育宣传，比如定期开办金融知识讲座、制作公益广告宣传等，通过政策舆论导向，加强人们的投资风险意识，提高风险辨别能。在课题组调研时，也将此建议向相关监管部门提出并获得肯定与支持。

3.3 处理好稳增长与防范就业风险的对策建议

3.3.1 实施“以工代赈”计划

在新形势下，政府要适当增加公共服务购买，并优先向本地企业购买服务，促进本地企业的生产，在经济社会发展的困境中实施“以工代赈”，增加本地企业的生产能力，以此来保就业、稳增长。

3.3.2 援企稳岗向小微企业和初创企业倾斜

小微企业和初创企业是提供就业岗位的生力军。在新形势下，它们面临的困境更加严重，政府在实施援企稳岗工作时要加强向小微企业和初创企业倾斜，通过政策扶持这些企业渡过难关，减少企业的破产和倒闭，例如小微企业经申请和员工同意，缓交和停缴（不超过1年）五险，对雇佣员工超过20人，1年内不裁员的小微企业给予奖励等。这样既能稳就业又能有效地降低失业率，还能为玉溪市经济社会的发展保留一批生力军，活跃市场，促进经济的增长。

3.3.3 制定政府清偿企业欠款计划

尽快出台政府清偿拖欠企业欠款的措施，要有“壮士断腕”的决心，政府要学会给自己“看病”，清晰地找出自身的“病灶和病源”，要拿出治理企业拖欠农民工工资的态度和决心，治理政府各部门拖欠企业欠款，给企业输血，缓解企业面临的资金困难。

3.3.4 实施“创业带就业”计划

稳就业的另一着力点就是以创业带动就业。运用财税政策，通过创业投资，引导社会资金和金融资本支持创业活动。一是鼓励返乡农民工回乡创业，利用玉溪高原特色农业发展的优势，创办专业合作社；二是吸引力高校毕业生来玉溪创业，增加玉溪市场的活力；三是鼓励退伍军人创业，把军人坚韧不拔的毅力融入创业中；四是鼓励城镇居民灵活分散就业，如借助地摊经济的灵活就业的形式，鼓励居民自谋职业。

3.3.5 加大普惠金融的实施力度

在新形势下，发挥普惠金融重点服务小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体的职能。针对当前的特殊情况，针对玉溪经济社会发展的现实，制定普惠金融实施的具体措施。一是改善中小企业和小微企业征信评估体系，放宽评估标准；二是鼓励或允许企业或者企业主使用动产抵押融资；三是鼓励农村居民使用农村产业抵押，开发针对农村产权，符合高原特色农业和林果经济生产周期的融资产品；四是降低小微企业和初创企业担保门槛，建议对征信良好的企业（包括法人代表）实行免担保贷款。通过有效地普惠金融措施，支撑企业发展，稳定就业，保持经济增长点活力。

3.4 处理好稳增长与防范生态环境风险的对策建议

3.4.1 加强企业节能减排

第一，进一步强化对节能降耗工作的认识。各级党委、政府必须高度重视，进一步统一思想，牢固树立抓节能降耗就是落实科学发展观、转变经济发展方式的理念，充分认识当前我市节能减排面临的严峻形势，采取强有力的措施，千方百计做好节能减排工作。

第二，积极调整能源消耗品种结构。我市2019年原煤产量仅占规上工业原煤消耗量的10.3%，焦炭产量仅占规上工业焦炭消耗量的10.5%，主要能源消费品种主要靠外地调入。要充分利用我市能源网建设的成果，大力开发和积极使用天然气等优质清洁能源和汽油、柴油等二次能源，逐步减少原煤使用比重，努力实现以清洁能源、二次能源、电力为消费品种的多样化结构，使工业能源消费结构得到优化，有效降低工业整体能耗水平。

第三，加强对重点行业、重点企业的监测预警。一是每月密切监测工业企业能源消费情况和全社会用电量的变化情况，关注主要经济指标的发展趋势，进一步加大节能降耗的监控力度，并依据能耗增长与经济增长的变动关系对节能降耗相关数据做好前期研判；二是抓好重点能耗企业的节能降耗跟踪监测工作，加大调研力度，及时了解企业节能

动态，跟踪企业节能管理情况、节能技改项目及节能效益情况，在此基础上撰写高质量的调研报告，为政府和相关部门制定节能降耗政策提供参考。

3.4.2 建立市生态环境风险防控智库

根据玉溪市生态风险防控重点的需要，设置生态环境风险咨询队伍，打造专业性强生态环境咨询专家队伍，并构建相应的经济-社会-环境风险智库，促使生态环评系统更好的建设。从理论与实际数据进行分析，并从现场调查方式等进行生态环境风险的研判。让智库与生态环保等政府部门形成合力，构建对我市生态环境风险持续性把控、管理的机制，从企业、社会、政府、居民各个层面给出适合的环保措施，力求从根源优化我市的环境，处理好综合型的环境矛盾，并能够给予对投资主体环境风险评估的支撑。

3.4.3 全面发挥市环境污染防治工作小组职能，落实各项环保制度

第一，市政府成立了由主要领导为组长的玉溪市环境污染防治工作领导小组，领导小组下设三大高原湖泊保护治理、两大水系保护修复、水源地保护、城市黑臭水体治理、农业农村污染治理、生态保护修复、固体废物污染治理、柴油货车污染治理等8个标志性战役专项小组和领导小组办公室，应充分发挥领导小组对打好污染防治攻坚战工作的组织领导职能。

第二，落实执行好《中共玉溪市委玉溪市人民政府关于全面加强环境保护坚决打好污染防治攻坚战的实施意见》，以及《抚仙湖星云湖杞麓湖保护治理攻坚战实施方案》《玉溪市两大水系保护修复攻坚战实施方案》《玉溪市水源地保护攻坚战实施方案》《玉溪市城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》《玉溪市农业农村污染治理攻坚战作战方案》《玉溪市生态保护修复攻坚战实施方案》《玉溪市固体废物污染治理攻坚战工作方案》《玉溪市柴油货车污染治理攻坚战实施方案》等8个攻坚战方案，用好打好污染防治攻坚战责任清单、工作成效考核办法，建立健全攻坚战进展情况月报制度，全力打好污染防治攻坚战，推进环境质量持续改善，积极助推经济高质量发展。

3.4.4 做好大气污染防控工作

严格落实大气污染防治目标责任制度，深入落实《玉溪市打赢蓝天保卫战三年行动实施方案》《玉溪市“散乱污”企业综合整治工作方案》《玉溪市重点行业挥发性有机物综合治理实施方案》，继续开展钢铁行业超低排放改造、工业炉窑综合治理、挥发性有机物、工业企业无组织排放管控整治工作。强化机动车尾气检测工作。实施《滇中大气污染联防联控工作方案》，推进滇中区域大气污染联防联控工作，构建区域协作的大气污染防治体系。加大空气质量监测的预警预判，严防空气污染事件的发生。

3.4.5 加强河流、湖泊水质和工业污染场地土质监测

继续保持对星云湖水质加密监测，每月对“三湖”以及主要入湖河流断面水质进行监

测，及时分析研判水质情况，实时采取应对措施。实施玉溪市跨界河流水环境质量补偿水质监测方案，及时预警通报南盘江、元江等流域超标国考断面水质情况。对重点行业、重点企业用地污染基础信息进行持续跟踪、监测。开展工业固体废物堆存场所排查整治工作，对全市“十类”工业固体废物及堆存场所进行逐一排查，筛选出存在环境污染风险的问题整治清单，并制定“一地一策”污染场地管理措施。

3.4.6进一步降低工业污染排放强度

进一步清理、淘汰落后技术和污染严重的过剩产能，巩固已经取得的“去产能”成果，加强跟踪、监管，防止“死灰复燃”，避免新污染源的产生，在生产的过程中逐步削减污染物排放。尤其应强化近年来增长较快的工业烟尘和工业废气的排放管理，加强“事中治理”和“事前治理”，加强对重点废气排放行业的监测和治理。

3.4.7完善公众生态环境风险知情与自我防范制度

以加强公众参与，充分发挥公众的监督作用，提升公众应急自我救护能力为目标，完善公众生态环境风险知情与自我防范制度，主要包括环境风险隐患公众举报制度、环境风险防范公众听证制度、环境应急公众自我救护制度等。并加强宣传、引导、教育，定期举办宣传活动，对我市的生态环境现状、政策、制度、监督机制等，以及其他公众需要和感兴趣的生态环保、环境风险防范知识理念，进行科普、宣传，鼓励公众参与我市生态环境风险监督工作。

3.5.1处理好稳增长与防范民族团结风险的对策建议

1.民族团结与经济增长相互促进，相互带动

民族团结和帮助少数民族地区加速经济发展是我国的民族政策，随着经济社会的发展，各民族之间的经济交往、文化交往不断加深，各民族间相互依赖程度不断加强，各民族之间以的根本利益越发趋向一致，各民族间的共同目标和共同理想的认同度不断提升，共同团结奋斗、共同繁荣发展已经成为新时代民族地区经济社会发展的主旋律。

从县域层面来看，2018年至2019年连续两年在全省29个民族自治县中经济发展排名第1，GDP197.22亿元，全省排名第30位，人均GDP67541元，全省排名第21位。城镇居民人均可支配收入40456元，增长8.1%；农村居民人均可支配收入14646元，增长9.1%,被列为全省县域经济发展“10强县”，各民族间的收入实现了平等，实现了共同团结奋斗，共同繁荣发展的目标。2019年新平被命名为民族团结进步示范县，发展经验在全市推广。

从乡镇层面来看，戛洒镇被国家民委命名为第六批“全国民族团结进步创建示范乡镇”。大部分少数民族聚居村人均收入超过万元，其中5个村寨人均可支配收入超过万元，人民生活富裕。

表6　戛洒镇少数民族聚居村收入统计表

社区	社区总收入/万元	产品销售收入/万元	务工收入/万元	人均收入/元	人均可支配收入(元)
达哈	2698	2008	442	23584	15406
南蚌社区	4660	3749	731		
戛洒社区	9550	6772	785	20037	9402
平寨社区	4883	2432	734	19357	19122
平田	1918	1398	290	7648	4665
耀南	1838	1265	432	6309	5628
冬瓜林	2808	2131	97	9104	6849
发启	3414	2528	311		
大田	1758	1164	100	16066	8646
米尺莫	2599	1820	450	12805	12450
新寨	3007	2256	190	20389	16891
竹园	2868	2151	286	18373	
腊戛底	6121	5197	305	18028	
大红山社区	1711	181	40		
青树社区	881	510	75	25017	18809
磨刀	3520	2642	100		

从乡村层面来看，塔冲民族特色村自2016年实施少数民族特色村寨建设以来，整合资金2778.18万元建设了25个项目，通过改造乡村生态环境，建设公共服务设施，发展乡村旅游和特色农业，在2018年塔冲村人均可支配收入达到15510元，超过了峨山县、玉溪市平均水平，塔冲村也成为民族团结和经济增长相互促进的示范典型。

3.5.2民族团结是经济发展的保证

按照民族团结的内涵，维护促进民族团结和各民族齐心协力共同促进祖国的繁荣发展是其两大要点。这进一步明确了民族团结的最终目标是促进地方经济的繁荣发展。从玉溪市3个民族自治县和13个民族乡镇来看，民族团结工作一直是地方政府着力推进的重点工作，2017年至2018年共投入235亿元加快民族地区的经济社会发展建设，通过对民族乡镇实施脱贫攻坚、加快民族地区基础设施建设，提升改善农村人居环境，提升医疗卫生条件和服务水平，发展特色优势产业，深化农业供给侧结构改革，全力打造“绿色

食品牌”，逐步缩小民族乡镇、村寨与城镇和坝区的差距。时至今日，玉溪市没有发生过较大的民族矛盾事件，玉溪市也正在创建云南省民族团结进步示范市。

在各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的努力下，2018年，三个民族自治县完成生产总值322.1亿元，增长11.4%；一般公共预算收入22.3亿元，增长2.3%；城镇居民人均可支配收入37347.3元，增长8%；农村居民人均可支配收入13092元，增长9.4%，主要指标增幅均达到或高于全省、全市平均水平。

13个民族乡镇中，2019年总收入1381807万元，公共财政收入31394万元，公共财政支出22822万元，农民可支配收入15798元，其中农民可支配收入比2015年增加了1589元。根据统计，2019年只有玉溪市通红甸彝族苗族乡的农村居民人均收入未过万元（8817元），其余12个民族乡镇全部超过万元，其中华溪镇和纳古镇超过了2万元，民族团结为民族聚居区经济社会发展提供了保障。

3.5.3经济持续增长是巩固民族团结的物质基础

在新形势下，要正确处理好公平与效率的关系，促进各民族共同富裕，共同繁荣，避免出现两极分化，巩固多年来取得的民族团结成果。玉溪市少数民族多分布在山区，经济发展环境和基础落后于城镇和坝区，在经济社会发展中要适当向民族地区倾斜，主动帮扶民族乡镇和民族村寨的发展，缩小差距，应当充分认识到，只有经济的平等，才能不断巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系。从玉溪发展的实际来看，玉溪的民族示范县、民族示范镇、民族特色村的经济和居民收入持续增长。

3.5.4动员民族意见领袖，开展民族风俗习惯的自我调适

针对玉溪市出现的部分宗教场所出现管控松动，婚丧嫁娶出现人员聚集的现象，要及时开展纠正措施，既要尊重民俗风俗习惯，又要执行疫情管控措施，保证民族团结和经济社会的稳定发展。

一是抓关键，抓重点。在民族问题中，民族意见领袖就是少数关键和重点，及时做好民族意见领袖的思想工作，确保他们的思想、行为与党和政府保持一致，让意见领袖成为党和政府民族工作政策的宣传员，在部分涉及民族风俗习惯的问题上，在遵守国家法律法规的前提下可以在意见领袖的带领下开展一定程度的“自治”，让民族意见领袖引导民族地区居民自我调适风俗习惯。

二是利用网络平台，开展宗教活动。在疫情管控期间，严格管理宗教活动场所，不允许出现大规模的人员聚集。针对民族宗教信仰活动，建议原有的宗教活动场所为单位，申请在网络平台上开展宗教活动，但每次活动要及时申报、备案并接受宗教事务管理部门的监督和审查，活动内容只限于和民族风俗习惯有关的宗教活动，不得传播其他非报备范围内的内容。

3.5.5 多渠道促销民族地区特色产品

在玉溪市3个民族自治县和民族乡镇，大部分地区依托山区资源优势，发展高原特色农业和林果经济，随着疫情的发展，经济社会的各行各业都收到了严重的影响，出现了订单减少，订货不定价的现象，种植户出现了普遍担忧和焦虑的情绪。针对这一现象，建议采取以下措施。

一是开展网红销售。借助“云经济”发展的热潮，积极拓展网络销售渠道，与网红合作，搭建玉溪特色农产品和林果产品的销售渠道。

二是在目标市场发展地摊经济。借助“地摊经济”热，在主要销售目标市场建立玉溪特色产品地摊市场，搭上市场的顺风车。

三是维护原有销售渠道。因疫情的发展，原有的收购商和客户都在处于观望、等待状态，可以合作社为单位主动与收购商沟通，建立利益共享风险共担的临时合作机制，以应对疫情的变化。

3.5.6 落实并加大对民贸民品企业的帮扶力度

民贸民品企业和玉溪市少数民族有着千丝万缕的联系，承担着民族地区就业、创收、特殊商品流通的重任，玉溪市的58家民贸企业和12家民品企业在当前的发展中也面临着各种困难，在疫情发展下，企业经营风险加大，建议从以下方面防风险，稳增长。

一是落实贴息扶持政策。从2017年起，对民贸民品的贴息补贴就没有落实到位，建议尽快落实原有的补贴承诺，支持企业发展。

二是对涉及进出口的民贸民品企业给予临时补贴。对因疫情和中美贸易摩擦出口受到影响的企业给予资金补贴，补贴额度和比例根据企业受影响程度和由此带来的风险来确定，通过政策扶持来降低企业经营风险，以民族地区实体企业的稳定发展来稳定地方经济增长。

三是以科技支撑企业技改。目前玉溪知识产权发明专利、创新人才及团队，省级研发平台等多项科技创新能力指标均居全省第二位，科技对经济增长的贡献率达58.5%。民贸民品企业要与建设国家创新型城市相结合，进一步推动科技成果在企业中的转化。政府也要从政策层面加强对民贸民品企业的科技扶持力度，对玉溪发展有突出贡献的企业实行科技奖励，即政府采购符合企业使用的专利、技术，免费给企业使用。对发展缓慢的民贸民品企业，政府可以把各种贴息、扶持资金换化成企业适用的技术，以技术奖励促使企业提升科技含量。

3.6.1 处理好稳增长与疫情防控风险的对策建议

1.精准施策，为企业复工复产营造良好发展环境

地区不同、行业不同受疫情影响程度不同、疫情后面临的困难不同，需要的政策支持

也不同。比如,大多数中小企业目前遇到的困难是资金不足、成本上涨、融资难;而大型企业遇到的主要问题是市场需求不足、供应链不稳甚至中断。玉溪市统计局调查显示,企业目前亟须解决的问题排前四位的分别是:53.9%的企业需增加信贷资金支持,帮助企业积极应对疫情影响;33.3%的企业需疏通原材料采购、销售等市场渠道,在企业订单增加时,能够保证原材料供应,促进企业尽快达产;31.7%的企业需要租金贷款减免或延迟偿还方面的帮助,以降低企业经营成本,减轻资金周转压力;30.1%的企业需要税费社保费等减免或延迟缴纳支持,才可尽快复工和恢复生产,切实降低企业运营成本和用工成本。不同市场主体对政策的需求显然不一样,需要根据不同需求实施不同的政策。围绕主要目标精准施策。

3.6.2 严格落实应对新冠肺炎疫情稳定经济运行的各项政策措施及指导企业运用各项优惠政策

目前国家、省、市出台了相关的优惠政策措施,助力企业渡过难关,政策内容涵盖了交通过路费用、用工政策、减税降费、公积金、用电用气负担、信贷支持等各方面,对支持企业尽快恢复生产具有很明确针对性和实用性。一方面,有关管理部门要加强这些政策的宣传,对享受政策准入条件、办理流程等给予清晰明确的指导,提高企业对政策的知晓率、利用率,支持企业用好税收、贷款、社保、减费等方方面面政策,帮扶企业尽快复工达产。另一方面,针对企业迫切提出的减免房租、水电等支出、减免税收、社保等“期盼”,各涉企部门要加强税收减免、财政奖补等政策落实,降低企业成本,助推企业保持平稳发展。

3.6.3 加强金融支持

鼓励金融机构充分考虑民营小微企业生产经营规模、周期、资金需求等实际情况,增加企业中长期贷款,减少企业“倒贷”成本。截至3月末,全市银行业机构对疫情重点名单企业授信贷款额度21.95亿元,发放贷款15.36亿元,涉及企业48户。充分发挥保险行业的保险保障功能,加快推进保险机构积极参与对受疫情影响的企业及个人的保障保险服务,优化疫情期间的保险理赔服务流程,确保高效理赔。发挥好市融资担保公司作用,对受疫影响较大的企业实行“容缺”受理,取消反担保要求,开辟“绿色通道”,缩短审批时限,帮助企业尽快获得贷款,确保企业平稳有序复工复产。

3.6.4 进一步开拓国内外市场,促进内外贸易经济持续发展,转变企业经营模式

第一,进一步深挖国内市场潜力,借力京东等大型企业平台,大力宣传玉溪特色产品,不断扩大蔬菜、水果等高原特色农产品的市场影响,积极探索推动线上线下结合的配送和电商物流集成整合发展模式,发展“无接触”消费,充分满足群众居家消费需求,扩大社会消费规模。

第二，克服疫情影响，稳住出口市场，充分发挥省级外贸扶持资金的撬动助推作用，引导外贸企业坚定发展信心，扩大出口规模。为企业搭建好对外交流平台，在巩固现有的南亚东南亚市场基础上，努力拓展欧美日韩等产业规模大、产品需求档次高的市场，进一步提高出口供给水平，尤其是高端产品供给和市场开拓，打破农产品出口一支独大的出口格局，推动外贸结构进一步优化，促进外贸经济持续发展。

第三，以抗击新冠肺炎疫情为契机，鼓励企业转变经营销售模式，发展物流直配、远程办公、线上营销等新兴业态。

3.6.5 加快重点产业领域改革，增强新经济对抗外性冲击的韧性

政府部门应对先进制造业和现代服务业的高端、高质、高新等“三高”企业项目给予更大力度的政策性支持，增强区域要素配置能力；加快培育发展现代物流、金融科技、生物医药、线上教育以及人工智能、新能源新材料等知识和技术密集型产业，适应 5G、电子商务等产业发展需求，加快构建以新一代信息技术和以数字化为核心的新型基础设施建设，支撑产业及社会网络化、数字化、智能化升级发展，加大重点产业的制度改革。

参考文献（略）

项目组成员简介：

胡　飞，男，1974 年 4 月生，管理学硕士，教授，现任玉溪师范学院机关党委书记。主要从事物流管理、营销管理、区域经济学方面的研究和教学工作。

龙海雯，女，1984 年 1 月生，经济学博士，副教授，玉溪师范学院商学院教师。主要从事区域经济学、绿色经济学方面的研究和教学工作。

金　萍，女，1973 年 11 月生，讲师，管理学硕士，现任玉溪师范学院商学院会计系主任。主要从事会计学、财务管理方面的研究和教学工作。

程浩然，男，1982 年 1 生，法学硕士，讲师，玉溪师范学院教师，主要从事城镇化、旅游规划方面的研究。

周望德，男，1990 年 7 月生，管理学硕士，助教。主要从事电子商务物流管理，品牌营销，企业管理方面的研究和教学工作。

李崇科，男，1971 年 9 月生，教授，现任玉溪师范学院商学院院长。主要从事区域经济学方面的研究和教学工作。

普顺华，男，1972 年 12 月生，经济管理本科，现任玉溪市发展和改革委员会体制改革和经济调节科科长。主要从事经济体制改革和宏观经济运行分析工作。

数字经济背景下玉溪市高质量打好“三张牌”研究

周望德等

【内容提要】当前，得益于边缘计算、云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术的发展，基于物理、社会和网络三维空间互动的新科技革命，彻底改变了人与人、人与物、物与物之间如何联系以及互动的方式和规则。玉溪数字经济的打造要以玉溪高新技术开发区为核心和主要依托，大力推动新一代信息技术与七大重点产业、世界一流“三张牌”融合创新发展，数字经济的时代来临为“三张牌”的高质量发展插上了翅膀。通过做好对数字经济的引导和规划，完善对数字经济的政策支持；加快推动数字技术与实体经济的深度融合，推动产业数字化转型；全面加强数字技术领域自主创新，加快数字产业化的进程；提高劳动力数字技能素养，为数字经济发展提供条件保障等。把数字经济与“三张牌”的有机融合，就能实现玉溪“三张牌”的资源优势转化为经济优势、竞争优势和发展优势。

一、重要概念概述

（一）数字经济

近年来，以互联网、物联网、大数据、人工智能等新技术为代表的数字经济影响力越来越大①。在数字经济时代，人们可以使用刷脸完成在线支付，使用手机就可以进行自助办公，还可以进行远程预约挂号、问诊看病……数字经济的应用越来越广泛。那么，究竟数字经济的概念是什么呢？

数字经济是一种新的社会经济发展形态，它承接了农业经济、工业经济的发展。人们对数字经济的认识随着时间的推移而变得越来越全面。1996年，“数字经济之父”唐·泰普斯科特（Don Tapscott）在《数字经济：智力互联时代的希望与风险》这本书中正式提出“数字经济”；随后，曼纽尔·卡斯特（Manuel Castells）、尼古拉斯·尼葛洛庞（Nicholas Negroponte）等人撰写的《信息时代三部曲：经济、社会与文化》《数字化生存》等著作相继出版，数字经济逐渐被更多人熟知；1997年5月，日本引入了“数字经济”并使用；1998年，数字经济被正式被美国官方使用，此后，数字经济也先后被联合国、欧盟等国际组织使用，“数字经济”这一术语逐步在全世界流行开来。

① 刘志毅. 数字经济的下半场:跨越信息鸿沟[J]. 中国信息化,2018,(03):5-7.

在中国召开的G20杭州峰会上对数字经济进行了定义，认为“数字经济是指以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动①。”技术创新为数字经济的发展创造了条件，数字经济的本质是充分利用信息技术，开发利用信息资源，通过信息交流与知识共享提高经济增长质量。数字经济的关键在于信息产业化和产业信息化，未来数字经济的发展潜力后劲十足，数字经济正引起越来越多的企业和国家的重视，成为全球经济高质量发展的新动能。

数字经济的特征主要包括：“数字素养是基本人权”“数字基础设施是发展基础”“数据是关键因素”“‘产消者’是供给方和需求方的融合”“发展理念是人人参与，共建共享”五个方面。以互联网企业为代表的数字经济体强势崛起，不断催生出新业态与新模式。一方面，数字经济驱动传统经济转型升级；另一方面，数字经济创造了新的需求和供给。

（二）“三张牌”

“三张牌”就是“绿色食品牌”“绿色能源牌”和“健康生活目的地牌”的总称。2018年云南省省长阮成发在《政府工作报告》中首次公开提出云南要打造与绿色生态相关的“三张牌”②。

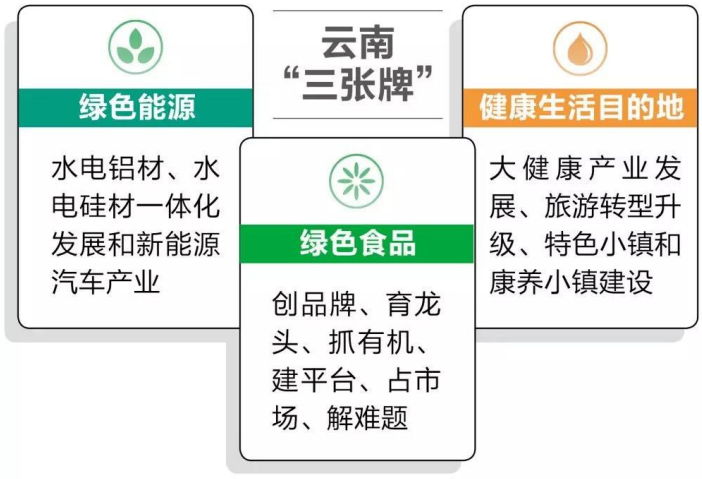


图1-1　云南“三张牌”

一是打造“绿色食品牌”。推进“大产业+新主体+新平台”发展模式和“科研+种养+加

①《二十国集团数字经济发展与合作倡议》http://www.cac.gov.cn/2016-09/29/c_1119648520.htm
② http://yn.yunnan.cn/html/2018-01/25/content_5059267.htm

工+流通”全产业链发展；打造“一县一业、一村一品”发展新格局；引进和培育农业企业，培育新主体；打造名优产品，围绕花卉、水果、蔬菜等特色产业和品牌，做好“特色”文章，积极打造品牌集群效应；推动农业生产方式“绿色革命”；发展农业精深加工；拓展国内外绿色食品市场，扩大绿色食品市场份额；加强领导，推动高原特色现代农业高效发展①。二是打造“绿色能源牌”。加速发展绿色能源产业，引进和培育新能源行业领军企业，加速绿色能源的使用效率和使用比率。积极推动新能源汽车产业发展，大力引进新能源汽车及其配套企业，不断完整绿色能源产业链②。三是打造“健康生活目的地牌”，发展“大健康产业”，借鉴国际管理模式，加大基础设施投入，打造集医疗、研发、康养为一体的医疗产业综合体。结合数字经济大力发展“全域旅游”等新业态，推动旅游产业全面转型升级。支持特色小镇建设，将云南打造成为世人健康生活的向往之地③。

（三）高质量发展

“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”④。高质量发展主要指发展过程中增长效率和增长质量的提升。高质量发展的理论内涵一般从两个方面来描述。一方面，高质量发展代表着“更高质量、更有效率、更加公平、更可持续”的发展；另一方面，高质量发展是“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展。要实现真正意义上的高质量发展，首先要通过创新驱动，这就需要提升全要素生产率，鼓励技术进步；提高劳动力素质，推动人力资本发展；鼓励企业家精神，营造创新环境；完善创新体系，推动协同创新。其次，要贯彻协调理念，既要协调区域、行业和部门发展，又要建设“体现效率、促进公平”的收入分配体系。第三，要推动绿色发展，要建设资源节约、环境友好的绿色发展体系，完善绿色发展制度体系。第四，要提升开放质量。第五，发展成果要与人民共享。在数字经济发展背景下，随着数字技术的提升和应用，为玉溪市高质量打造好“三张牌”提供了坚实的基础。

二、发展现状

（一）玉溪市数字经济发展现状

2019年，玉溪市《政府工作报告》明确提出发展数字经济的目标任务，明确发展数字经济是推进玉溪高质量跨越式发展的战略选择。如今，玉溪市数字经济发展成效明显，

① http://yn.yunnan.cn/html/2018-01/25/content_5059267.htm

② http://yn.yunnan.cn/html/2018-01/25/content_5059267.htm

③ http://yn.yunnan.cn/html/2018-01/25/content_5059267.htm

④ 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm, 2017-10-18.

2019年玉溪市数字经济总体规模达415.3亿元，约占GDP总额的21.3%，入选中国最适宜投资数据中心城市名单，让“数字玉溪”成为玉溪高质量发展新名片。根据建成云南省面向南亚东南亚的数字经济示范区的发展目标，玉溪市编制了《玉溪市数字经济发展规划》《玉溪市工业互联网三年行动计划》和《玉溪市支持数字经济发展七条措施》，通过“12310”发展战略的实施推进，联通西南数据中心暨国际出口局投入运营，京东云（玉溪）新经济产业园的建成使用，目前华为、融建、联通数据中心已经成功被列为云南重要的云服务中心，基础电信运营商中国移动、中国电信和中国联通均在玉溪建成了各自的数据中心和5G核心通信网，玉溪已初步建成南亚东南亚的通信国际出口节点和“孟中印缅”信息走廊国际数据服务基地。齐安信、中科曙光等90多户企业及上百个互联网行业创业团队落户玉溪，云南永兴元科技、融建信息、玉力科技等本土企业快速兴起，玉溪—华为互联网大学、云南省网络安全示范培训基地、同济大学玉溪智能制造研究院等机构先后建成并投入使用。成功建设玉溪市工业互联网标识解析二级节点，并作为国家工业互联网标识解析体系的重要组成部分及云南省唯一综合型二级节点，接入500余台工业设备及传感器，打造玉溪市工业互联网应用平台，部署数控机床生产、食品、饮料、化工、矿冶、生物医药等企业应用系统。

数字经济的发展为玉溪市当前全球化视野下驱动“三张牌”高质量发展和加快绿色食品产业、绿色能源产业和健康生活目的地相关产业转型升级和创新发展提供了良好的基础。玉溪市全力推进以大数据、云计算、5G应用、区块链为核心的“数字玉溪”建设，大力发展数字经济绿色产业，如今，数字经济已成为玉溪高质量跨越式发展的新引擎。2020年11月18日，《云南省“5G+工业互联网”示范工程推进方案》云南省“5G+工业互联网”重点推广园区（基地）名单中，“生物医药·云南玉溪红塔工业园区”入选国家新型工业化产业示范基地，“生物医药（生物制品与植物提取物）·玉溪高新技术产业开发区”“烟草加工·云南玉溪红塔工业园区”“陶瓷·易门”入选省级新型工业化产业示范基地。这对于加快玉溪各类企业向数字化、网络化和智能化发展十分有利。

（二）玉溪市“三张牌”发展现状

玉溪市市长张德华在2020年政府工作报告会上指出，玉溪市着力打造世界一流“三张牌”，做大做强特色优势产业，要在打造“绿色食品牌”上再发力，在打造“健康生活目的地牌”上求突破，在打造“绿色能源牌”上见成效，确保“三张牌”打造取得新进展，通过近几年的努力，玉溪市在打造“三张牌”方面取得了不错的成绩。

1.“绿色食品牌”发展现状

玉溪经过2018年至2020年近三年的努力，打造建立了玉溪花卉、新平和华宁柑橘、红塔区小香葱、通海蔬菜禽蛋、元江芒果、易门食用菌等一批区域性农产品品牌，“褚橙”

和“云秀”牌月季鲜切花等具备了较强知名度的品牌。2019年以来，玉溪市充分利用现有资源优势，加大高原特色农产品品牌打造，全市全力推进国家农业绿色发展先行先试区建设，采用了耕地轮作休耕制度，扩增高效作物6万亩。在云南省“一县一业”示范县、特色县评选中，玉溪的红塔区和通海县均成功入选为示范县，新平县成功入选为特色县。全市农产品中云南省著名商标已达25个，云南名牌达27个，省级“10大名品”达8个，云南省绿色食品“20佳创新企业”达5个，“三品一标”产品达265个，市级以上农业龙头企业达179个，农民专业合作社达1039个；多个蔬菜、花卉品牌入选云南省“十佳蔬菜”“十佳花卉”等称号；达利食品成为云南省绿色食品的代表。此外，玉溪市新增绿色食品认证75个、国家级农业龙头企业2户、省级农业龙头企业9户，新增家庭农场61个，累计达到1152个。

玉溪市切实增强食用农产品质量安全全程监管工作进入数字经济时代的发展力，加大“云南省食品安全监管网”推广力度。其中，2019年玉溪市红塔区共有省级以上龙头企业18家，“三品一标”企业19个，已全部录入国家农产品质量安全追溯体系建设平台，建立了农产品生产经营主体信用档案。深入食品安全监管追溯体系建设，红塔区内已有65户食品生产企业加入云南省食品安全监管网。

2.“绿色能源牌”发展现状

玉溪市深入贯彻落实党的十九大关于推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革的重大战略决策，积极践行省委、省政府对打造世界一流“绿色能源牌”的决策部署，提出了以绿色发展、低碳生活为重点，以加快转变能源发展方式为主线，加快能源清洁化进程，推动公交车电动化换代，以实现气化玉溪为总体目标，经过多年努力，绿色能源取得长足发展。取得的成效如下：

(1)全市能源结构调整取得新突破，绿色能源成为玉溪经济发展重要能源保障。

玉溪市以风电开发为重点，全面推进风电场建设，2014年华宁磨豆山首座风电场建成发电，2018年先后建成投产元江县羊岔街风电场、华宁将军山风电场、华宁大丫口风电场、新平县哈科迪梁子风电场、新平向阳山风电场、通海县五垴山风电场。玉溪市积极争取国家和省太阳能光伏发电指导性规模指标，全力推进太阳能光伏电建设，2015年元江甘庄第一座地面光伏电站建成运行，此后，元江北泽坝农业大棚光伏发电示范项目、通海县河西大平地并网农业光伏发电项目、红塔区响水光伏电站、易门县朝阳光伏电站、2018年元江县那塘山光伏电站、峨山县甸中镇农(林)光互补项目相继建成投产，全市太阳能光伏发电总装机规模达到20.8万千瓦，2016年开工建设玉溪市生活垃圾焚烧发电项目，2020年开工建设澄江市生活垃圾焚烧发电项目，江川—通海—华宁生活垃圾焚烧发电项目建设有效推进。截至2019年底，玉溪电力总装机容量139.54万千瓦，其中水电装机容

量53.4万千瓦，燃煤火电装机20.61万千瓦，风电装机44.70万千瓦，光伏装机20.83万千瓦。年发电量43.93亿千瓦时，其中：水电14.86亿千瓦时；风电14.17亿千瓦时；太阳能光伏2.82亿千瓦时，火电（综合利用电厂）12.08亿千瓦时。工业用电量110.63亿千瓦时，同比增长3.06%，绿色电力占比达92%。

（2）全力推进油气管道建设，油气设施建设取得新进展。

2016年6月—2017年8月，中石化“富宁—玉溪—昆明”成品油管道和中石油“安宁—玉溪—蒙自”成品油管道相继建设完成并投入使用，产品油油源主要来自云南石化昆明练厂，在大栗园建有配套玉溪油库，存储能力6万立方米，年周转能力86万吨，两座油库为玉溪成品油市场提供充足油源，特别是来自云南石化昆明炼厂的产品油，为玉溪市提前推广使用国Ⅵ（A）标准汽油、国Ⅵ标准柴油提供了坚实基础，为改善玉溪大气环境，保护绿水青山、蓝天白云发挥积极作用。截至目前，玉溪市建成投产天然气支线管道278.85公里、城市门站4座、CNG母站4座，天然气管网已覆盖6个县区。玉溪应急气源储备中心工程开工建设，日处理天然气30万立方米，储备能力5000立方米，基本建立天然气产供储销体系。截至2019年底，玉溪市建成成品油输油管道2条，全长178公里，配套建成中石油玉溪油库和中石化中村油库，两座油库储备能力13万吨，年周转量达到176万吨；建成天然气管道支线4条，全长189公里，门站4座、CNG母站4座，玉溪市应急气源储备中心（LNG）开工建设；天然气管网覆盖6个县区，全市累计建成城市输配管网411公里。

（3）电动汽车充电基础设施建设取得新突破，电动汽车充电基础设施建设走在地州前列。

全市建成充电站群共62个。其中：集中式充电站33座，分散式充电群29个，安装充电枪1259枪，总功率57923.3千瓦。其中：直流充电枪1115枪，功率56886千瓦；交流充电枪144枪，功率1037.3千瓦。充电站桩（群）基本覆盖玉溪境内高速高公路服务区、中心县区、乡镇。全市推广使用新能源车3037辆，其中：公交车665辆，出租车591辆，班线客运11辆，其他1770辆，累计充电量突破1000万千瓦时。全市建成电动汽车充电站21座，总功率32030千瓦，年充电量433万千瓦时；建成分散式充电桩（群）89棵，总功率3625千瓦，年充电量超过200万千瓦时，全市购进纯电动汽车2071辆投入运营，玉溪中心城区率先推广使用电动公交，走在地州前列。

3.“健康生活目的地牌”发展现状

玉溪市委、市政府高度重视“健康生活目的地”打造工作，积极培育生物医药及大健康产业、文化旅游产业。目前在生物医药行业上已拥有沃森生物、嘉和生物、泽润生物以及望子隆药业等企业25户，规模以上企业数达19户。形成了以玉溪高新区为核心，各县

区各具特色的发展态势。截至目前，全市拥有医疗机构1420个，建成和在建的城市公办养老机构10个，建成居家养老服务中心项目90个。玉溪市通过宣传推广“抚仙湖、帽天山、花腰傣”三张特色名片，提升玉溪旅游品牌的知名度和美誉度。于2018年按照“保护第一、治理为要、科学规划、绿色发展”的思路，以实施三年行动计划为抓手，统筹推进抚仙湖“四退三还”、生态修复等重点工作，全力打造“抚仙湖生态圈”。22家中央和省、市、县属企事业单位全部退出一级保护区，关闭一级保护区餐饮住宿业54户、二级保护区99户。此外，对常年种植蔬菜重度污染区6.35万亩耕地实施休耕轮作，轮作区化肥、农药施用量同比分别减施3750吨和39.7吨，削减率达93.9%和89.4%。通过一系列截污治污工程和生态修复工程的实施，抚仙湖山美水清林茂，成为玉溪市健康生活目的地一张靓丽的名片。

玉溪市以“玉溪高铁新城项目”为依托，按照海绵城市、智慧城市、生态园林城市的理念，打造滇中国际生态康养城。特色小镇建设成效显著，下辖的澄江市广龙旅游小镇和寒武纪小镇、新平县戛洒花腰傣风情小镇、峨山县嵋峨古镇、通海县杨广智慧农业小镇、华宁县盘溪橘乡小镇等6个小镇入列省级特色小镇创建名单，截至2020年7月，这6个特色小镇累计已有39个项目开工建设，完成投资165.75亿元，占设计投资额的90.16%。此外，全市加快足球场建设，按照中央、省和市要求，红塔区已完成社会足球场15块，校园足球场31块的建设任务，目前已开工建设社会足球场15块，校园足球场22块；其他县区足球场建设工作有序推进。峨山通过“景观致胜”“体验为王”的战略，构建“竹+”的度假生活，在亮出竹海最美景观的基础之上，嵌入式的把体验项目、康体养生植入景区，助推“彝人谷竹海”成为“竹健康”旅游景区，构建“竹健康”生活目的地。

三、存在的问题

（一）在打造绿色食品牌方面

全市数字农业虽然有所发展，但总体上仍处于起步阶段，要实现数字农业和打造绿色食品牌的有机结合，还存在一定的困难和问题。

1.数字农业发展还存在困难

（1）农产品电商发展不平衡。

2020年全国电子商务进农村综合示范县名单中，虽然玉溪市入选名单为易门县、华宁县，但其他县区均未入选，无法获得国家层面的政策资金支持；因电子商务涉及新知识、新理念、新技能，需要专业知识的人来进行运作，各县区电商企业存在专业技能人才匮乏严重、普通员工流动频繁等困难，2020年受疫情影响，小微企业经营压力增大，更加突显问题；多数农村电子商务服务站工作人员业务知识匮乏，系统性、创新性能力不足，电商运作意识、思维相对滞后，加之电商采供市场处于培育阶段，多数果蔬种植户还处

于逐利阶段，导致服务站销售当地农特产品过程中很难保证价格平稳、品质如一且容易造成断货现象，网上大规模推广面临困难，销售渠道拓展较慢，直接影响到交易额增长缓慢。

(2)缺少相对完善的数字技术标准。

农业生产管理、农产品电子商务等应用系统，由于缺乏统一的标准，既无法兼容，也无法与国内、国际大量开放的农业数据库等智能服务系统实现信息共享。不同区域、产业、主体的智能农业系统和设备互不通联，“信息孤岛”和重复建设现象较为普遍，存在同一个生产基地内多个物联网系统间不兼容的情况。

(3)数字技术应用深度不够。

调查显示，种植业主体，开展数字技术应用的，21%对生长环境开展数字化监测，只有8%将数字技术应用于病虫害监测诊断、智能测产、农机智能调度等；养殖业方面，46%的主体配备通风、在线监管等生长环境监测设施，24%的主体将数字技术应用于动物疫病监测、智能投放饲料等，离全程数字化还有较大差距。此外，涉农信息服务大多以在线查询为主，缺乏诸如农业优新品种推介、病虫害防治等智能专家服务系统，农情监测与市场信息规律性分析服务能力不足。

(4)数字农业发展统筹力度不强。

数字农业涉及生产管理多个环节，与农业企业、家庭农场、农户等多类主体息息相关。目前，玉溪市对数字农业发展缺乏统筹和规划，也缺乏政策支撑体系。在数字农业建设中，政府、企业、农民等各方定位不够明确，作用发挥不理想，协同推进机制不健全。农业数字化平台建设、系统开发、技术应用、设施改造需要大量的投入，目前，财政支持力度有限，农业经营主体缺乏投资的实力，一些数字化服务企业和营运机构还处于观望状态。

(5)复合型人才不足。

全市各级农业科技人员中，普遍缺乏数字化人才，导致对数字化系统构建、技术应用的指导服务能力欠缺。农业生产经营主体数字技术掌握程度不高，数字技术应用成为陌生的领域。农业企业缺少专业人员，或者技术应用难以到位，或者设备正常运行和后期维护难以落实，深化应用困难重重。数字农业第三方服务体系不健全，不少农业企业遇到使用问题，往往需要请教专业人员，成本较高，有时还会影响农事。

2.数字经济背景下绿色食品发展存在相应劣势

数字经济背景下绿色食品也存在相应的劣势。首先，虽然玉溪市已基本实现通信网络覆盖至村一级，但从事绿色食品经营的主体使用电脑的比例仍不高，他们缺乏互联网相关的知识和思维，要将数字技术运用到实际的绿色食品的生产经营中仍任重而道远；

其次，随着数字经济规模的扩大，电子商务的发展，由于绿色食品的运输、包装等的特殊性，对绿色食品网络营销的监管将面临钓鱼网站、黑客攻击等新的问题；第三，虽然我国的电子商务发展迅速，数字技术为新农业等各个领域带来了新的活力，但电子商务的相关法律法规出台较晚，我国《电子商务法》于2018年8月31日才正式出台，于2019年1月1日正式实施，《电子商务法》还不够成熟，其在个人隐私、税收和知识产权等方面发挥的作用仍然有限；最后，用于绿色食品运输的冷链等物流体系还不够完善，物流成本高。目前通海的冷库发展良好，但整个玉溪市的冷库和冷链物流还需进一步完善，但需要大量的物力人力的投入，要保证绿色食品新鲜、快捷、及时的运输要求，其物流成本很难得到有效降低。“互联网+”绿色食品存在的短板有待补齐。

3.政府扶持力度不够，在推进过程中存在相应问题

政府政策支持是绿色食品产业高效发展的主要动力之一，在数字经济背景下，通过政府用于发展绿色食品产业的财政专项资金的投入，包括银行贷款、用于绿色食品产业发展的创新基金、高校和植物研究所等科研基金及相关技术技能培训基金的投入，能有效提高绿色食品产业的管理水平，提升绿色食品经营者的抗疫病率和市场风险预警能力。但绿色食品的发展是一个持久的过程，其表现为投入高、见效慢、收益高，但目前政府用于支持绿色食品发展的相关政策还不够，绿色食品产业发展的速度仍比较缓慢。此外，物流配送成本高昂，冷链不完善。绿色食品相较于其他食品，其包装、储存条件要求更高，由于不能添加保鲜剂、防腐剂等添加剂，其更易腐烂变质，对物流的要求也更迅速快捷，故绿色食品需要更好的保鲜设备、物流成本更高昂，冷链的建设成本高，玉溪市除了通海和红塔区，其他县区的冷链均比较欠缺，没有政府相关政策的支持，建立一套完备的冷链运输提升任重而道远，从而降低了绿色食品的竞争力。

（二）打造绿色能源牌方面

虽然玉溪市能源结构调整取得新突破，绿色能源成为玉溪经济发展重要能源保障，油气设施建设、电动汽车充电基础设施也取得相应的进展，但在打造“绿色能源牌”方面仍存在一定的困难。

1.结构性矛盾依然突出

能源消费主要集中在焦炭、原煤和电力，2019年焦炭消费量330万吨，原煤消费量324万吨，电力消费量150.56亿千瓦时，焦炭、原煤和电力消费量折合标准煤1079万吨，占全社会能源消费总量的83%。特别是黑色金属冶炼和压延加工业，能源消费量占比高达48%，黑色金属冶炼和压延加工业主导全市能源消费的方向，全市产业转型升级任务依然繁重。

2.能源结构性矛盾突出

玉溪市能源结构与全省趋同，能源结构性矛盾突出。能源体系不完善，能源生产虽主要为清洁水能资源，但能源自给能力低，网内小水电大多为径流式电站，丰枯出力变化巨大，发电质量差。长期以来以煤为主的能源结构没有根本性的改变，煤炭在全市能源消费总量中占到60%左右，且主要靠从其他地区输入，油气生产尚属空白，利用较少。能源消费结构还需要进一步优化，城市居民燃气普及率较低。新能源发展相对缓慢，清洁能源使用率偏低，电力占能源消耗总量36%，天然气、生物质能源尚处于起步阶段，全市清洁能源使用率偏低。

3.节能降耗压力依存

云南省人民政府关于印发《云南省“十三五”节能减排综合工作方案的通知》，2015年玉溪市能源消费总量1035.34万吨标煤，“十三五”期间能耗增量控制目标120万吨标煤，2016年玉溪市能源消费总量1068.9万吨标准煤，实际增加33.56万吨标煤，2017年能源消费总量1117.75万吨标煤，实际增加48.85万吨标煤，2018年能源消费总量1205.04万吨，增加87.29万吨，2019年能源消费总量1297.66万吨，增加92.62万吨，四年能源消费总量预计增加262.32万吨标煤，占“十三五”能源消费增量218.6%。在国家能源消费“双控”和更加严格的环保约束条件下，给节能降耗工作带来较大压力。加快新能源和可再生能源开发利用势在必行，既是推动玉溪市能源生产革命、能源消费革命、顺应我国能源消费总量和强度“双控制”目标要求，也是提升新能源和可再生能源消费占比的重要途径。

（三）打造健康生活目的地牌方面

虽然玉溪市医药及大健康产业、文化旅游产业建设有序推进，特色小镇打造成效明显，但在打造健康生活目的地牌过程中也存在相应的困难。

1.人才短缺制约“健康生活目的地牌”的打造

缺乏大健康产业专业人才和科技人才。支撑创新发展的人才和智力保障不足；支撑重点产业战略性新兴产业和“数字经济”发展的科技创新队伍和科研人员能力不强。对大健康产业的宣传力度不够，人民群众了解不清不细，参与度不够高，开展各项体育活动参与的自觉性不高，没有把锻炼身体当成一回事，重视力度不够。大健康产业实施项目有限，难以形成规模化，政府持续性的经费投入不足，导致大健康产业实施受限，项目支撑严重不足。

2.健康医疗管理服务仍需完善

一是医疗服务能力有待提升。不少县区基层执业（助理）医师配备不足。服务创新发展不够，多元化办医较局限。社会办小诊所多、医院规模小，尚没有高端社会办医疗机构。临床新技术应用进展较缓。智慧医疗发展较慢。生物医药产业。产业规模小，产品单一，产业链短、竞争能力弱，支撑生物医药产业的企业偏少。

二是多元化健康管理格局尚未形成。目前的工作主要依托基本公共卫生服务和基层家庭医生开展,健康文化传播和交流还比较局限,多元化健康管理格局尚未形成。

三是医疗养老结合推进难度较大。养老机构与卫生医疗服务结合发展的政策目前还不配套不健全,对医养结合型医疗机构的扶持政策力度不强,土地、税收、金融、保险、财政等政策保障有待进一步整合。医保政策的支持力度偏弱,养老服务基础设施建设滞后。

四是健康食品监管难。执法装备紧缺,按照体制改革要求。部分县区乡(街道)监管所业务办公用房需修缮改造后才能使用;执法车辆和食品药品快速检测设备、数码相机、摄像机、电脑、便携式打印机、执法记录仪等执法装备数量不足,资金缺口较大;基层队伍力量薄弱,近年来频繁的食品药品监管体制和市场综合监管体制改革,导致各项监管工作职能叠加、药品安全监管执法力量被稀释,业务技能跟不上新形势、新环境需求的表现较为突出;监管工作缺乏激励机制。县(区)、乡(街道)监管工作量大、面广、线长,监管队伍与监管任务严重不匹配,节假日、夜间执法成为常态,一线监管执法人员工作负荷过大,工作积极性难以充分调动和发挥。

五是健康大数据没有统一的平台。各部门信息"孤岛"式深度融合较难,信息化人员配置及信息化经费不足,医院与公卫系统的接口问题仍然需要多部门配合解决。

四、对策和建议

(一)数字经济发展方面

1.着力提升数字经济发展水平

抢抓云南建设面向南亚东南亚辐射中心和高质量推进"新基建"发展的重大机遇,加强数字基础设施建设,提升数字经济包容性,以"数字产业化、产业数字化"为发展主线,以信息技术与实体经济深度融合为主战场,夯实信息基础设施,促进传统产业数字化融合发展,打造面向两亚数字经济开放发展新格局。充分发挥区位、产业、枢纽、园区、生态优势,紧扣"一带一路"空间新布局,积极参与"两新一重"建设;完善数字基础支撑,夯实数字经济发展新基础。发展数字主导产业,提升数字农业、数字制造业、数字服务业新能级。建设两亚数字枢纽,打造数字丝路新高地。力争到2025年,数字经济总体规模约占GDP总额的比重达35%,大数据(云计算)数据中心服务器数量规模达到10万台以上。

2.坚持创新发展,不断优化八大产业结构

深入建设"数字玉溪",持续完善数字经济体系,实施数字经济发展规划,以"区块链+三张牌"为重点,大力推广"大数据+""区块链+"等现代数字信息技术,重点培育"一部手机游云南""一部手机办事通"等"一部手机"系列产品和"刷脸就行"工程等示范应用"单项冠军",高标准推进"数字玉溪"信息通信基础设施建设。深化"三张牌"内涵,着力培育

文化旅游业、高原特色现代农业、健康服务等若干万亿级产业和绿色能源、数字经济、生物医药等若干千亿级产业。进一步加强与华为、中国电子等企业的合作，继续支持永兴元、融建信息等企业壮大发展，促进5G基础设施建设和应用。

3.构建网络安全防线

通过“产、学、研、用”一体化的产业合作模式的落实，推进玉溪网络安全生态示范园网络安全产业“4351”项目实施，打造玉溪网络安全保障中心和集产业发展、人才培养、技术创新、网络安全技术应用于一体的网络安全良性生态，为溪市数字经济发展夯实底座、筑牢安全防线。通过提供产业技术支撑预防和打击黑客改号软件实施诈骗、碎纸机窃密、钓鱼邮件等网络安全隐患，以网络安全助推数字经济发展。

4.利用好5G技术

一是促进5G+烟草发展。在种植上通过5G技术推进智慧烟田建设，在生产上使用5G技术对烟叶质量进行把关，提高烟叶自动分选和智能定级的生产效率；二是促进5G+绿色能源的发展。在发电上通过5G技术提升电厂设备管理效率，在输电5G技术提升配电自动化水平，在用电上通过5G技术提高用电侧精细化管理能力；三是促进5G+食品和消费品发展。在生产上通过5G技术提高产品质量，在巡修上通过5G技术提高生产效率，在物流通过5G技术提高产品运输和监管效率；四是促进5G+生物医药发展。在研发上通过5G技术提高研发成功率、降低研发成本，在生产上通过5G技术保障药品安全，在物流仓储上通过5G技术提高药品安全性。

（二）打好“三张牌”方面

1.打好“绿色食品牌”的对策建议

在“绿色食品牌”打造方面，依托“大产业+新主体+新平台”的发展思路，以农产品精深加工为突破口，着力引进和培育一批标杆企业，打造从种子种畜改良培育到种植养殖再到精深加工的全产业链，不断提升农产品绿色附加值，努力推动农业发展方式革命性转变。玉溪要加快数字经济与“绿色食品”的结合，既要加快农业数字化基础建设、提升数字农业服务管理能力、完善特色农产品溯源体系、推广农业物联网示范应用，又要拓展农产品流通渠道、加快区域型农产品中心建设、整体提升绿色农产品品牌、加快新型职业农民培育。同时，还紧紧围绕玉溪“四个一”的打造，即一个绿色食品大数据交易中心，一个绿色食品交易平台，一个品牌创新服务体系，一个智慧城市体系，促进绿色食品产业的快速发展。

（1）通过大力发展数字农业促进绿色食品牌的打造。

一是加强数字技术人才培养。加强农业信息技术的复合型人才培养，特别是在农业物联网、互联网、大数据等领域培养一批应用管理一线实用人才。结合实施“两进两回”，

鼓励大中专毕业生、科技人员投身现代农业、投资创办农业数字化服务组织、农产品电商企业，夯实农业信息化技术推广人员队伍。切实加强农民培训，特别是组织新型农业经营主体、现代农业园区建设业主、返乡创业青年等进行数字技术教育培训，不断提升应用能力，为加快农业数字化转型打下坚实基础。

二是夯实数字农业发展基础。加快农村网络基础设施建设，扩大移动通信信号覆盖范围，推进农村“三网融合”，提高乡村光纤覆盖面。推动5G技术应用，加快实现重点农业园区、重要农产品生产基地和农产品加工企业5G信号全覆盖。搭建完善智慧乡村云平台，推进农业农村大数据中心建设，统一数据规范标准，从农业生产管理、农产品营销、行业监管等方面，进一步优化业务应用系统开发。鼓励各地、有关企业开发特色化应用系统，打造专业化应用平台。着力在平台融通、数据互通、信息沟通上做文章，促进平台系统综合集成，数据资源互联互通，实现共建共享。按标准加快建设村级益农信息社，并打造一批服务效果明显、持续运营能力强、农民群众口碑好的示范站点，全面提升农村信息服务能力。

三是强化数字农业顶层设计。全面贯彻《数字乡村发展战略纲要》，按照走在前列的要求，把发展数字农业作为数字玉溪、数字乡村建设的重要内容，按照产业数字化、数字产业化的发展方向，强化整体规划和顶层设计，完善体系架构和总体框架。着眼于城乡数字化融合，强化城市数字化对农业农村的带动作用，推动城乡信息基础设施和技术应用一体化，缩小城乡“数字鸿沟”。突出市场需求导向和政府引导，以需求促建设，以建设促应用，以应用促开发，推动农业生产经营管理，以及产品营销各领域的数字协同发展。坚持平台系统开发和场景应用同步，区域整体解决方案与点上推广应用同步，完善建设机制、创新管理与运作模式，制订相关政策、标准和评价体系，加快实现在农业生产经营、农业资源环境、农产品安全监管、农产品电子商务、农村公共服务等领域重点突破，推进数字农业向纵深发展。

四是开展数字农业试点示范。实施数字农业示范工程，选择红塔区、通海县等有代表性的地方和农业生产经营主体，开展数字农业应用示范，形成一个区域有一批示范领域、一个产业有一群示范主体的局面，打造有一定影响力的可看可学的数字农业品牌。在点上，组织开展数字农业工厂试点创建工作，选择一批有一定规模、有一定数字技术应用能力的种养业主体，探索农业生产管理全程数字化建设路子；在面上，选择一些县区从机制创新、政策创设、技术应用等方面开展示范，创新整建制解决方案，探索区域数字农业发展新路子。

五是加强数字技术研发推广。聚焦数字农业前沿领域、关键环节、核心技术，强化高校、科研院所和企业的作用，完善协作开发机制，开展联合攻关。加快智能化农机装备研

究，制订完善数字农业相关基础标准，强化数字技术支撑。加强数字农业国际合作，加快先进设施装备引进示范。大力推进农业物联网、互联网等技术，积极推动农业生产经营各环节数字化改造，实现生产管理过程的精准化、智能化、科学化。

（2）以绿色食品产业链和开放型农业为引领，推进健康食品领域发展。

一是积极发展功能性农产品。建设果品、蔬菜等标准园，大力扶持“三品一标”产品基地。重点支持中药材、菌类和茶叶等营养功能成分提取技术研究，大力发展食药同源农产品种植养殖。加强功能农业技术研究，综合采用农业技术、生物工程、生物营养技术等，积极发展功能农业，开发富硒、富锌、富钙等功能性农产品，建设一批功能性农产品生产基地。积极发挥云南滇雪粮油有限公司、云南猫哆哩休闲食品有限公司的创新引领作用。

二是构建“科研+种养+加工+流通”新业态，增加农业科技资金的预算和投入，大力培育和引进具有发展潜力的科技型农业经营主体，通过农业物联网的发展促进玉溪绿色食品“产—学—研”创新链。

三是打造规模化、专业化农产品交易服务平台。促进“互联网+农业”的推广和应用，建设玉溪市特色农产品电子商务平台和特色农产品综合物流配送体系，通过交易平台的打造加快玉溪市绿色食品的市场布局。

四是健全绿色食品可追溯体系。健全农业生产质量标准体系、农业标准化生产示范体系和特色农业投入监管体系，使特色农产品质量安全监管无死角。

（3）发展壮大绿色食品制造业。

探索“大产业+新主体+新平台”发展模式推广路径，做精特色、做大存量、做优效益，强力推进食品制造业向绿色化、优质化、差异化、品牌化方向发展，全力打造世界一流“绿色食品牌”，加快推进产业、产品的结构调整，促进形成上中下游全产业链，不断提升绿色食品制造业整体竞争力。

根据各县区的实际情况，建设各县区特色加工基地。以红塔区、峨山为重点建设粮油加工基地，依托玉溪滇雪、源天植物油等龙头企业，扩大精炼油产量，引导企业积极发展核桃油、茶油、橄榄油；以通海、江川为重点建设蔬菜加工基地，依托宏斌、阳光、云菜等龙头企业，加强蔬菜加工产业链建设，提高市场份额；以红塔区、江川、新平为重点建设水果加工基地，依托实建果业、泰耀果蔬等企业，鼓励发展以“褚橙”为代表的一批特、精水果初加工和深加工，重点发展保鲜水果、冻干水果、果脯、水果罐头等产品。以红塔区、峨山、新平为重点建设畜禽加工基地，以玉溪凤凰生态为依托，助力宁州香等企业壮大发展，引导澄江鳡蒗鱼、江川大头鱼、大营街烤鸭等传统肉类特产进行产业化转型；以红塔区、通海、江川为重点建设花卉加工基地，以易门为重点建设食用菌、核桃加工基地，以高

新区、澄江、新平为重点建设休闲旅游食品加工基地。依托达利食品、猫哆哩、丫眯食品等企业，提高新产品研发能力，创新推广柿子、莲藕、食用菌、禽蛋、五谷杂粮等地方农产品为原料的零食类食品，拓展针对旅游、航空、高铁等细分市场的膨化类、烘焙类食品，加快发展薯片、薯条等休闲零食。

（4）补齐数字经济背景下绿色食品发展短板。

一是加快数字经济相关信息基础设施建设，通过绿色食品产业数据库建设加强绿色食品产品信息推广。通过政府相关政策的出台和资金投入，拓宽通信网络覆盖面和加速绿色食品基础设施建设，积极使用互联网远程培训、移动网络、数字电视等在各级地区对绿色食品经营者进行培训，提升绿色食品经营的主体使用电脑的比例和能力。

二是重视绿色食品相关的技术人才和电商人才引进和培养。既要通过制定科学的薪资体系、与高校签署定向培养协议等方式积极引进高端人才，又要通过互联网线上教育、远程教育和行业培训等丰富的培训方式加强本土人才专业知识的培训，普及数字经济背景下绿色食品种植技术知识和管理经验，培育本土的绿色食品技术人才和电商人才，以人才为引领，推动绿色食品产业发展。

三是向绿色食品经营者普及网络安全知识，让他们了解《电子商务法》相关知识和绿色食品网络营销可能面临的钓鱼网站、黑客攻击等安全风险，保护好个人隐私、税收和知识产权等相关信息，提升他们的网络安全防范意识。

四是健全和畅通玉溪特色“绿色食品”销售和推广渠道，满足北上广深等国内一线城市和其他国内大城市对特色多样、生态环保、安全优质的玉溪特色绿色食品的消费需求。

五是建立和完善绿色食品运输配送体系。要充分利用现代数字技术，加快用于绿色食品运输的冷链等物流体系建设，建立具有较强灵活性的物流配送系统，建成实现跨区域跨季节的绿色食品销售配送的物流体系，保证绿色食品新鲜、快捷、及时的运输要求，服务好线上线下销售。

六是加快电子商务发展。首先，多方位宣传推广，拓展公众影响力，更新更替传统纸质宣传物料，完善玉溪市产业园官网企业推介版块。互融互通，加强与地方自媒体合作渠道；创建产业园官方抖音号利用新平台运营及推广，树立玉溪市标杆性行业品牌，拓展公众影响力；其次，依托产业园现有资源积极对接如“一部手机云品汇”、建行“善融商务”、顺丰“顺风优选”、邮政“邮乐购”等第三方电商主流平台，对全市农特产品进行提升打造，在形成地方品牌的情况下带动农产品电商销售；第三，玉溪市商务局、产业园运营方要积极组织全市涉农电商企业到各乡、街道谈合作，找到与农户间的合作点，扩充电商企业的经营范围并加大宣传力度，通过微信、广播、发放宣传册等方法让当地农户更加熟知农村电商服务站在当地的影响力；最后，积极争取中央、省上资金支持，帮助企业渡过

市场培育难关，实现全市电商销售额新突破。

（5）多举措打造“绿色食品牌”。

一是突出抓好优势特色产业。进一步聚焦重点产业和区域性主导产业，集约项目、集中力量，全产业链打造，培育差异化竞争优势，不断提升产业规模和效益，将烤烟、花卉、蔬菜产业打造成竞争力一流的产业；将玉溪打造成全省重要的蔬菜加工基地；将花卉作、蔬菜、水果等作为“一区一业”重点，积极打造全市特色化、差异化、品牌化产业。加快培育壮大经营主体，推进菜、花、粮、烟等产业提质增效升级发展，促进生态畜牧业、生态水产业提质扩量，打造特色农产品品牌，持续推进开放农业。

二是优化产业结构布局。加快“抚仙湖”“星云湖”和“杞麓湖”三湖环湖观光农业的打造，实现三湖周边绿色农业、休闲农业的转变，推进各县区山地林农生态经济带建设。根据各县区水土资源的特点，逐步建立农业保护发展区、农业适度发展区和农业优化发展区，针对不同发展区制度不同的政策和发展措施。推广绿色种植技术，限制和减少高耗肥药花卉、蔬菜和水果的种植，在削减农业面源污染上下工夫，发展生态绿色农业和观光休闲农业，实现一三产业的融合发展。

三是加快培育新型经营主体。不断加大新型主体培育力度，充分发挥其市场带动作用，根据各县区重点加工基地发展方向，在各县区培育数个农产品加工龙头企业。通过生产技术、经营模式创新提升农产品加工企业的规模和带动能力，从而提升特色农产品的市场占有率。补齐各县区各种特色优势产业的生产型龙头企业、加工型龙头企业和外销型龙头企业。强化新型经营主体培育用地要素保障，加快土地流转进程，大力提高以粮油、蔬菜、花卉等为重点的农产品加工水平。

四是持续推进新型平台建设。大力发展农村电商，加快实施“互联网+现代农业”，在全市各县区开启“农村淘宝”模式，升级传统销售模式，将蔬菜、水果、鲜花、粮油等农产品放到电子商务平台上进行销售，拓展销路；加快推进各县区市现代农业产业园区建设。坚持提升与新建相结合，抓好服务对接；完善农业信息化平台，建设“云农12316”三农综合信息公共服务平台（益农信息社），将政务服务、民务服务、商务服务延伸到村，并将农业生产、农产品加工、农产品流通供求情况等实用信息搭载进村入户。全面推进信息进村入户建设工程，加快“网”和“端”的建设、运管和应用。

五是不断强化产品品牌创建。加大投入、宣传和推广力度，制定特色农产品区域品牌的门槛规范（产品质量标准），编写特色农产品生产技术规程，加快绿色食品高端品牌的打造。使特色农产品生产向专业化、标准化、规模化方向发展，通过农产品追溯体系增强对农产品质量的管控和品牌的培育。打造玉溪自己的特色“云菜”“云花”“云菌”“云果”等绿色生态农产品品牌。继续推进“一县一业”“一村一品”工作，为玉溪打造一批具

有较高知名度、美誉度的农产品品牌。重点打造各县区市区域性公共品牌。做大做强玉溪蔬菜、花卉产业。加快玉溪名优产品打造，围绕蔬菜、花卉、粮油、水产、烤烟等产业，打造具有玉溪特色、高品质的农业品牌，促进农业品牌集群效应的形成。

六是大力发展农业绿色生产。按照“一控两减三基本”的要求，开展主要农作物农药化肥负增长行动，大力推广测土配方施肥和水肥一体化等节水节肥技术，合理使用高效、低毒、低残留农药和先进施药机械，持续推进农业废弃物资源化利用，大力推广绿色生产方式。推广“生态养殖+有机肥生产+绿色种植”、稻渔综合种养等生态循环农业模式。

七是提升农业对外开放水平。加大招商引资力度，策划和包装招商引资重点项目，突出招商重点，瞄准国内外知名农业龙头企业为目标，全力做好招大引强工作。加快蔬菜、花卉等外向型生产基地建设。加强与省内外企业的沟通联系、促进深度合作，实现玉溪高原特色农产品销售进入北上广深等一线城市，提升农业对外开放水平。

八是保障农产品质量安全。以增加绿色优质农产品作为供给目标，坚持产管并重，全面提升农产品质量安全监管水平。加强产地环境、农业投入品、农产品监督检测力度，建立健全监测结果通报制度和质量诚信体系。积极开展食用农产品产地准出与市场准入试点工作，推行农产品质量安全追溯体系建设，建立高原特色农产品质量安全全程追溯体系。

(6)积极营造良好营商环境。

一是强化高位推动。强化全市“绿色食品牌”领导小组作用发挥，进一步发挥好领导小组办公室统筹、协调、跟踪、督办等工作职责，提升“绿色食品牌”打造相关的重大政策、重要工作制定和推进力度，及时掌握各乡镇、各部门工作进展情况，研究有关问题，确保领导小组决策部署落到实处。进一步完善多部门联合参与、分工协作的工作机制，重点发挥好各县区、乡镇党委、政府和相关职能部门能动性，形成全员参与、整体联动的工作局面；

二是强化政策供给。加快推进招商引资、绿色生产、加工延伸、市场拓展、品牌建设等方面政策支撑体系的构建；开设专栏链接省级开通的“绿色食品牌”直通车平台，建立和全市涉农企业的专门沟通通道，及时解决企业提出的反映和投诉，努力形成政企良性互动的工作局面。

三是强化投入保障。每年设立相应的“绿色食品牌”专项资金，从绿色有机基地建设、品牌打造等方面，实施全产业链扶持，全力推进“一县一业”“一村一品”示范创建。

四是强化难题破解。围绕用地难、融资难、第一张发票难等关键问题，深入进行调研，提出相应政策措施建议和解决方案，有效解决企业运营过程中遇到的困难和问题，政企互动，协同发力。

2.打好玉溪市绿色能源的对策建议

在“绿色能源牌”方面，要推进绿色能源开发与就地消纳，面向全国引入清洁载能产业项目，吸引技术装备先进、研发能力强的企业来玉溪发展。促进数字经济与“绿色能源”相结合，促进玉溪水电、风电、光伏发电等能源的开发，推动能源结构不断优化调整，推进水电铝材、电池、电机、电控等零配件和新能源汽车等产业发展，全力打造玉溪“绿色能源牌”。

(1)加强可再生能源开发利用。

推进陆上风电、太阳能光伏发电、生物质发电高质量发展，坚持集中连片原则，着力打造华宁、新平风电基地，加快风电、光伏发电就地消纳，有序推进局域网直接供电，降低新能源交易成本。

(2)加快推进生态文明建设。

坚持新发展理念，调整优化空间结构，推动低碳循环发展，继续推进玉溪市应急气源储备中心项目、玉溪市生活垃圾焚烧发电项目，加快推进江川—通海—华宁生活垃圾焚烧发电项目等项目的建设，把降低能源消耗强度与控制能源消费总量相结合，加快构建玉溪市节能长效机制，不断推进生态环境改善，推动玉溪生态文明建设走在全省前列。

(3)优化能源供需结构。

进一步优化能源供需结构，推进天然气高效输运利用，继续加强天然气管道支线、终端管网建设，不断延伸天然气管网。努力增加天然气供应，通过天然气液化存储、液化天然气长途运输等构建多元供应格局，积极推进分布式能源、综合能源、微管网建设等扩大天然气供应范围。健全多层次储气调峰体系，主要供气企业储气能力达到年供气量的5%，市县区政府达到3天用气量的储气能力，玉溪迈入天然气时代。

(4)强化天然气输运安全管理。

落实安全生产主体责任，严格管控各类风险，及时排查消除安全隐患，加强油气管道安全保护的执法检查，依法查处危害油气管道安全的各类违法行为，建立健全油气输送管道保护和安全监管长效机制，确保油气管道运行安全。

(5)继续支持和鼓励新能源车的使用。

加大新能源公交车和新能源汽车的普及力度，由红塔区至其他县市区，逐步普及新能源公交车的使用，提升新能源汽车的使用比例，着力打造智慧公交，让乘客能实时了解各路公交车的到站时间。

(6)加快“互联网+先进制造业”建设。

建设高新区智能制造产业园，推进玉溪能源行业数字化改造。利用玉溪丰富的水电、风能、太阳能等能源带来的电力市场化交易优势和工业用电价格优势，吸引更多诸如

上海电气、比亚迪、汇龙科技等龙头企业落户玉溪，着力创建国家新能源汽车应用示范城市，打造新能源汽车产业。推进玉昆钢铁集团产能置换升级改造，全力打造云南绿色钢城，推动绿色能源升级发展。

3.促进“健康生活目的地牌”打造的对策建议

在“健康生活目的地牌”方面，云南聚焦大健康产业、全域旅游、特色小镇等重点方向持续发力，推进“大健康+康养+全域旅游+特色小镇”发展模式的发展。玉溪市充分把握文旅融合机遇，全面提升“吃、住、行、游、购、娱”六大旅游要素品质，规划建设美食街、综合购物中心，规范民宿建设，强化旅游交通，完善机场至景区的换乘体系，加强A级景区建设，打造历史文化街区、休闲养生街区、文化演艺街区等，发挥集聚效应，丰富旅游体验，提升玉溪旅游品质。将通过旅游革命暨“一部手机游云南”工作，全力推进文化旅游产业发展，加快发展文化旅游支柱产业，让更多人“吃、游、住、养”都在玉溪。

(1)发挥区位优势，促进健康旅游领域发展。

一是加速全域旅游战略推进。全力推进健康旅游取得实质性突破，促进医疗、康养、体育等健康旅游业融合发展，把抚仙湖打造成世界一流的“健康生活目的地”，把大营街等建设成全省一流的“健康生活目的地”。玉溪要在打造“健康生活目的地牌”上求突破，既要打好大数据引领的信息战略牌，又要树立大数据意识，掌握大数据思维，创新旅游产业向“康养、休闲”全产业链的“大健康产业”发展的数字模式。统筹推进智慧旅游管理、服务、营销体系建设，积极培育生物保健养老旅游、中医药康养产品，壮大健康旅游企业。通过“互联网+健康”提升个性化健康管理服务产业发展水平。出台招商引资、招才引智相关支出政策，鼓励各县区积极引进优质医疗机构，与旅游服务机构、疗休养机构和旅游休闲基地展开合作，嵌入各地文化元素，加快文化和旅游融合发展，加速全域旅游战略推进。

二是加快文化旅游产业转型升级。大力推进重大旅游项目建设，以“一部手机游云南”为契机加快智慧旅游建设，着力实施旅游信息化建设工程。加大对抚仙湖、帽天山、花腰傣等特色名片的提档升级和宣传力度，提升玉溪旅游品质。积极培育生态、文化等旅游品牌。发展休闲度假、养老养生、露营自驾、户外运动、森林探险等新产品新业态，推动“旅游+医疗、养老、康体、体育、农林”等融合发展，借助“一部手机游云南”等相对成熟的旅游科技产品，与招商引资相结合，与高端制造业、信息技术产业相结合，综合利用人工智能、机器人制造、航拍技术、3D打印技术、VR技术等，开发具有良好视听体验和人机交互模式的特色文化旅游产品，开启面向科技与未来的旅游纪念品开发与制造的时代先河，不断增加文化旅游业产业增加值。

三是促进特色小镇发展。加大旅游市场秩序整治力度，通过数字服务业的提速发

展，加快特色小镇智慧景区、智慧公园的建设，推进智慧酒店、智慧停车场、智慧厕所等旅游配套设施建设。加快精品自驾旅游线路开发，补齐汽车营地、厕所等设施短板，积极打造旅游产业新业态。大力改善特色小镇旅游基础设施条件，加快旅游发展规划布局和规划实施力度，通过软硬件完善加快各县区景区提档升级。推进旅游特色小镇创建，着力把广龙旅游小镇、戛洒花腰傣风情小镇打造成为全国一流的特色小镇，把寒武纪小镇、橘乡小镇、嶍峨古镇打造成为全省一流特色小镇。吸引社会各方资本参与全市各县区特色小镇建设，争取每个县区至少打造1个特色小镇，提高相应特色小镇旅游产品的科技附加值。

四是大力发展山地生态健康旅游。依托丰富的山地生态资源，以高鲁山生态休闲文化旅游园、龙马山旅游开发项目、凤凰山旅游开发项目、磨盘山旅游开发项目和秀山风景区为重点，加快登山揽胜、景区森林浴、中医药疗养康复、竹林疗养等生态养生体验产品的打造，开展避暑避寒度假养生项目，支持中医药健康旅游、森林旅游主题线路的开发，大力发展山地生态健康旅游。

五是发展温泉浴养健康旅游。积极培育温泉等旅游品牌，充分挖掘丰富红塔区大营街、华宁县宁州镇等地的温泉地热水体资源，发挥美容、瘦身、养生、康体等功能，打造以温泉旅游、温泉保健、温泉康养等健康养生旅游业态。把大营街幸福小镇、宁州镇象鼻山温泉森林公园打造成集特色医疗、休闲度假、保健养生于一体的温泉度假保健疗养基地。

六是发展田园休闲健康旅游。依托各县区自身特色资源条件和市场需求情况，积极探索健康养生项目与种植养殖基地、农业生产过程等的有效结合，建设田园观光、农耕民俗体验、乡村度假、乡村慢生活体验等不同的田园休闲健康旅业态，加大对各县区田园康养综合体和休闲农业公园的培育。以各县区乡村振兴行动为契机，着力打造红塔区“春和景明、九龙呈祥”田园综合示范点项目、澄江左所田园综合体项目、通海县大树社区田园综合体项目等田园综合体项目。

七是拓展体育健身休闲产业。深入推进全民健身与全民健康深度融合，大力开发具有消费引领性的健康运动项目，积极推广覆盖全生命周期的运动健康服务，构建健康运动产业生态圈。重点发展路跑、骑行、登山、露营、攀岩、垂钓等户外运动健康休闲产业，积极推广太极拳、健身气功等传统养生运动项目。大力培育健身休闲、竞赛表演、场馆服务、体育中介、体育培训与教育、体育传媒等体育服务业，支持优秀体育俱乐部、协会等体育社会组织加快发展。开展各项体育基础设施建设。有序开放部分体育设施，并组织相关体育活动，确保人民群众对体育锻炼的需要。

八是高标准建设美丽县区。以全市县区A级景区创建为指引，围绕“干净、宜居、特色、智慧”四大要素，聚力功能优化完善、环境美化亮化、管理服务提升、特色文化保护等，

全面推进美丽县区建设。一是加快推进各县区城镇化补短板强弱项，升级公共服务、环境卫生设施，在产业培育上谋划一批立足实际，契合群众迫切需要的项目，分批推进建设。二是强化各县区风貌管控和特色街区建设，对各县区主街道、标志性建筑进行风貌提升改造，打造特色鲜明的主题街区、历史文化街区、民族风情街区，强化县区内历史建筑、历史街区的保护和修缮。三是围绕“厕所革命”、生活污水、垃圾处理设施等基础设施建设，推进共建干净家园；围绕各县区公共基础设施建设，营造宜居环境；四是强化5G、智慧路灯、智能工厂、物联网等新型基础设施建设，打造智慧县城。

（2）促进健康大数据领域的建设和发展。

一是夯实健康大数据应用基础。加快医院信息化改造进程，积极优化信息系统，如加大对健康大数据相关的管理信息系统的使用，通过多管理信息系统的上线及融合，加强信息化的建设、整合，以及基础数据库的建设及维护，不断促进信息化产业与健康产业的融合。目前玉溪市人民医院、玉溪市第三人民医院等医院的居民健康档案信息能够实现整个区域内互联共享，医生在门诊医生站可以通过公共平台接口进入，查看整个区域内居民健康信息。

二是促进健康大数据的应用。通过建设“医共体”区域心电网络，全面实现各县区区域内医疗机构的心电设备产生的检查数据通过平台统一管理，提升心电图检查数据的便捷度和准确度。优化心电检查诊断中心流程，通过区域心电服务平台提供远程心电监控、数据监控、专家会诊服务等服务。将“医共体”总院的优质资源下沉乡镇卫生院，提升基层的整体诊疗水平和服务能力，真正实现小病不出村，大病不出县，切实解决民族地区群众看病难、看病贵的问题。

三是培育健康大数据新业态。卫健系统依托区“医共体”成立信息中心，积极搭建心电诊断平台、影像诊断平台，各分院可以通过平台上传心电图和DR影像，由总院出具诊断报告。民政系统依托智慧养老+系统实现了60岁及以上老年人养老信息和养老床位管理。

四加大大数据在健康产业的应用。建立医疗协同平台，将多个信息系统通过该平台整合在一起，进一步加强基础数据库的维护及大数据、大平台的应用；继续促进区域医疗信息共享。

五是加快发展健康管理产业。一是以家签信息化做支撑，做实“真签约、真服务”。以“云南省家庭医生签约管理服务系统”为抓手，与玉溪卫生综合信息平台融合对接后，通过信息化支撑做实“真签约、真服务”。二是加大签约宣传力度。加快推广签约系统居民手机端App运用，为签约居民与所签约家庭医生服务团队在线沟通信息、日常健康管理提供平台。三是以妇幼保健机构创等工作为契机，进一步加强“三级保健网”建设，提

升服务能力，进一步强化基层指导，以实施国家基本公共卫生服务和重大妇幼卫生项目为抓手，全面提升基层妇幼卫生计生网络体系服务能力，切实推动妇幼保健工作持续健康发展。

（3）加强各种平台的建设。

一是加强展示交易平台建设。一方面，积极宣传推介“医养”健康产业投资方向与政策，引导社会资本投资玉溪市“医养”健康产业。通过互联网、微信、招商大会、洽谈会等多种形式推介；做玉溪市打造“健康生活目的地”专题推介。另一方面，开展线上线下招商推介暨签约。积极参加省招商委办组织的云南省绿色食品产业招商线上推介会；积极推进建设集文旅、康养、商业、地产、教育等为一体的“产城”融合项目。

二是加强开放合作平台建设。以重点项目为抓手，借助市区招商引资平台，吸引外资到我区投资项目建设，同时也积极主动的走出去，加强玉溪市人民医院、玉溪市第三人民医院及其他各县区医院专家工作站的建设。下一步全市将以“医、养、康”项目为平台加大招商引资合作力度。

三是加大对“大数据+医疗”和“大数据+健康管理”数字化医疗云平台的建设。发挥好各方力量形成合力。首先，要加大“医养”健康平台政策扶持，统筹规划，准确定位，做好品牌宣传；其次，要完善“医养”健康平台上下游产业链，拓展空间，深度融合发展；第三，要汇聚力量，创新手段，加快园区和平台建设；第四，要打破地域界限，优势互补，合力推进“康养”结合；最后，多措并举，联动发展，强力推进“康养”产业平台服务体系蓬勃发展。

（4）提升玉溪医疗产业建设。

一是提升医疗服务水平。以各县区尤其是红塔区、澄江市为支撑，紧紧抓住省委、省政府把建设云南国际医疗健康城布局澄江的大好机遇，围绕红塔区“健康宜居城、生态园林城、科技创新城”三城建设和澄江市“国际旅游城市、国际健康养生城市、国际会议中心城市”目标，加大政策研究，高标准、高水平、高质量加快推进，力争通过几年的努力，将玉溪红塔区、澄江市等县区打造成国际先进的医学中心、康复中心和全国一流的诊疗中心、医疗旅游目的地。

二是加快生物医药产业园建设。全力支持沃森、维和、九州生物、万绿等龙头企业发展壮大，支持企业加快核心产品产业化，培育一批具有较强国际竞争力的企业和拳头产品，力争到2022年，实现生物医药及大健康产业增加值100亿元、年均增长18.9%，建成全省重要的生物医药产业集聚区，为建设世界一流的“国际医疗健康城”形成强有力的产业支撑和产品支持。

三是要进一步完善园区基础设施建设，优化产业规划布局，加大区园路网、管网、水

网、气网等公共服务配套，强化政策保障，切实加大对民营企业的扶持力度。

四是加大民族药的研发。重视民族药政策供给和基础理论研究，重视原料基地建设和产品营销推介，实现第一、二、三产业融合发展；发挥好党委、政府的领导作用和行业协会的自律作用，不断优化营商环境。要注重产业发展的“第一车间”，加大中药材种植基地建设；要激活产业发展的“第二车间”，一企一策精准帮扶；要拓展产业发展的“第三车间”，上下连动搭建产销购平台，助推产业提质增效。

五是推进红塔区健康宜居城建设。首先，开展健康细胞工程建，加大健康主题公园、健康步道、健康示范大道、健康一条街、健康小屋建设。设立乡（街道）自助健康检测服务点，培训社会体育指导员，鼓励自发组建群众性健身团体；其次，签订大健康战略合作协议。积极开展与科研机构和具有影响力医疗机构的合作，并签订大健康战略合作协议；最后，大力推进中医药特色服务。继续巩固玉溪市全国基层中医药工作先进单位成果，加大中药材种植企业及大户的培育。

五、小结与展望

本课题首先分别介绍了“数字经济”“三张牌”的概念。其次，从不同角度分析了玉溪市数字经济、“绿色食品牌”“绿色能源牌”及“健康生活目的地牌”的发展现状及发展基础。然后根据项目调研了解的情况及通过各种渠道收集的资料，概括了玉溪市数字经济、“绿色食品牌”“绿色能源牌”及“健康生活目的地牌”发展过程在存在的问题和困难。最后针对目前存在的问题提出了相应的对策和解决措施。对于数字经济背景下玉溪市高质量打好“三张牌”具有一定的参考价值。数字技术从发展到成熟运用需要一个过程，如何运用数字信息技术从全局出发，统筹好“三张牌”中的技术开发、物流运输、绿色认证、溯源机制、智慧旅游、优化效率等各项工作的协同推进，这是玉溪今后一段时间内高质量打好“三张牌”仍需持续探索的关键问题。此外，如何引进和留住数字经济相关的大数据科学家、大数据分析师等这样的高端数字经济人才，形成大数据技术与绿色食品、绿色旅游和新能源人才的“云飘”效应也是今后研究的重要方向。

参考文献（略）

课题组成员简介

周望德：男，广南县人，1990年出生，玉溪师范学院商学院教师，硕士，云南省市场学会会员。主要从事市场营销和企业管理相关研究，目前主持、参与省市各类纵向项目7项，横向项目5项，公开发表论文5篇。

李崇科：男，元江县人，1971年出生，玉溪师范学院教授，曾任元江县羊街乡副乡长

（挂职锻炼）、普洱市澜沧县副县长（挂职锻炼）、商学院副院长、商学院党委书记等职，现任商学院院长。

胡　飞：男，通海县人，1974出生，玉溪师范学院教授，现任商学院副院长，云南省市场学会会员。

赵　洋：男，经济学博士，玉溪师范学院副教授。2018年度云南省“千人计划”青年人才专项，2019年度玉溪市“百人计划”第四类高层次人才。

彭牧青：男，硕士，副教授，玉溪民建文教医卫支部主委。

李胤珠：女，1981年出生，玉溪师范学院讲师，现任商学院团委书记。

基于增信视角化解玉溪市民营小微企业融资难题对策研究

马庆波等

【内容提要】民营小微企业已经成为国民经济的重要市场主体，然而受多重因素叠加影响，民营小微企业融资难问题依然突出，本研究以玉溪市民营小微企业为研究对象，试图从增信的视角深度探究化解民营小微企业融资难的路径选择。本研究先从信息和风险补偿的角度对增信与民营小微企业融资进行了理论分析，后对当前玉溪市的主要增信实践进行了梳理和总结，再结合实地调研的情况，重点比较分析了玉溪市民营小微企业融资增信中存在问题，最后从完善市场化的征信体系、建立政府性融资担保体系和风险分担机制、提升融资担保公司担保能力、提升企业自身信用等级和不断改进商业银行信贷管理体制五个方面提出了针对性政策建议，具有决策参考性价值。

【关键词】玉溪市；增信；民营小微企业；融资难题

一、问题的提出

当前，民营小微企业已经成为国民经济的重要市场主体，在推动经济发展、优化资源配置、缓解就业压力等方面发挥着不可替代的作用。2018年，习总书记在民营经济座谈会上指出：民营经济具有“五六七八九”的特征，即贡献了50%以上的税收，60%以上的国内生产总值，70%以上的技术创新成果，80%以上的城镇劳动就业，90%以上的企业数量。2019年，玉溪市实现非公经济增加值921.7亿元，增长7.7%，高于全市GDP增速0.9个百分点，对全市经济增长的贡献率达51.9%。然而，受金融去杠杆、去产能、去库存等多重因素叠加影响，宏观经济下行压力加大，国际经贸摩擦不断升温，面对稳中有变、变中有忧的形势，全市民营小微企业融资难问题依然突出。从间接融资方面看，2019年末，全市民营企业（除国有企业和个体工商户外）贷款余额286.6亿元，减少2.54%，信贷数据表明融资难问题正在加剧；从直接融资方面看，全市民营企业中仅有恩捷新材料股份有限公司和4家新三板企业具有从资本市场融资的资格，还未有民营小微企业从债券市场融资。通过调查和比较研究发现，企业本身和辖内社会融资信用环境是影响全市民营小微企业融资的一项重要变量。

为此，本研究在新冠肺炎疫情对实体经济产生冲击的背景下，试图从增信的视角，以

玉溪市民营小微企业融资难为研究内容，基于文献梳理和实地调查，运用比较分析和案例分析等研究方法，为化解我市民营小微企业融资难探究选择路径，为玉溪市经济实现高质量跨越式发展，实现“六个走在全省前列”，率先全面建成小康社会提供政策建议。

二、增信与民营小微企业融资理论分析

增信是通过采取行政化或市场化措施，帮助民营小微企业提高信用等级，减少银行机构贷款损失风险，从而提升民营小微企业贷款尤其是信用贷款的可获得性。

（一）信息增信：解决信息不对称问题的有效途径

信息增信，旨在解决信息不对称问题，在贷前促进信息交流和共享，为银行信贷决策提供更完整、更充分、更具认可度的参考信息。比较传统的信息增信方式是征信和信用评级，在此基础上，还形成了从信用信息产生加工到修复重建全链条的信息增信体系：一是信息共享增信，加强中小微企业信用信息共享，能够减少信息不对称，提高风险评估的准确性，在国际上被广泛采用；二是应收账款融资服务平台增信，应收账款是一种“软信用”，能够反映企业经营状况和财务营收状况，通过对信息的集合和处理对中小微企业的信用起到增进作用；三是金融科技增信，互联网、大数据等技术的发展和应用，能够进一步促进信用数据的广泛搜集、高效分析和科学应用，有助于解决中小微企业贷款效率低、成本高、信息不对称等难题；四是信用修复重建增信，信用修复是失信主体退出惩戒措施的机制保障，从一定意义上讲，也是一种特殊的增信措施。

（二）风险补偿增信：降低贷款损失风险的重要方式

风险补偿增信，主要是解决银行贷款损失风险高问题，在贷前进行风险分担，在贷后发生违约时按一定比例对贷款损失进行补偿，从而实现信用增进。主要方式：一是担保增信，以政府为主导建立政策性信用担保体系，是许多国家扶持中小微企业发展的普遍做法；二是保险增信，在发达国家，信用保证保险是中小微企业融资增信的重要手段；三是互保联保增信，互保联保能够在成员企业间产生连带责任和社会约束效应，提高借款人还贷可能性；四是信用衍生工具增信，信用衍生工具是提供与信用有关损失保险的一种金融合约，通过分散、转移信用风险，从而起到为企业增信的作用；五是企业内部增信，内部增信是通过增加企业自有资产抵质押方式提升信用。

三、玉溪市民营小微企业融资增信的主要实践

当前，在发改委和人民银行双牵头持续推进社会信用体系建设，玉溪市各银行业金融机构在不断完善客户信用资料，重点以中小企业信用档案建设为重点，搭建中小企业信用信息服务平台，多渠道采集信用信息，使中小企业拥有“经济身份证”，深入开展“信用户、信用村、信用乡（镇）”创建评定活动，做大做强全市信息增信的同时，玉溪市借助大数据等科技力量，以及辖内一些市场主体做了一些自发性的创新性增信实践。

（一）应收账款融资服务平台增信

应收账款质押融资是企业用它的应收账款作为质押，向商业银行申请贷款，以解决临时性的资金短缺，满足企业生产经营的需要。《物权法》第223条明确规定应收账款可以出质，为企业以应收账款质押实现融资提供了法律依据。应收账款质押登记公示系统由中国人民银行征信中心建立并维护的、服务于应收账款质押登记与查询的、全国集中统一的互联网电子登记系统。近年来，玉溪辖内各级人民银行牵头持续推进供应链核心企业与融资服务平台开展系统对接，带动链上企业整体加入融资服务平台，开展在线供应链融资业务，形成基于平台—核心企业—商业银行三方对接的全流程线上应收账款融资链条，实现持续、循环、快速放款的线上供应链融资，提高供应链企业融资效率。同时，持续推动政府采购单位与融资服务平台达成系统对接意向，开展系统对接，带动政府采购供应商加入融资服务平台，依法依规开展应收账款融资，形成基于平台—政府采购部门—商业银行多方共赢的线上政府应收账款融资业务模式，发挥线上融资优势，服务政府采购中小供应商融资，提高政府采购供应商的融资效率。2020年1-7月，玉溪市在平台上新增开通企业用户1808户，平台融资23笔、金额79.14亿元，在线确认9笔、金额5.2亿元，通过平台线上开展政采贷业务3笔、金额554.98万。

案例1：2020年3月29日，A机动车驾驶人考试服务有限公司，因向B汽车服务中心购买汽车配件及润滑油需要资金1500万元，自有资金500万元，不足1000万元，以收益权为质押，采用公司收费权及借款企业股东承担连带责任担保，通过应收账款融资平台向云南C农村商业银行1000万元，期限12个月，成功获得授信，并享受了利率定价后的执行优惠利率。

（二）金融科技增信

2020年，针对企业经营者面临的融资难困境，玉溪市区块链产业金融服务平台正式上线，也是云南省首个区块链产业金融服务平台，将对中小微企业融资产生积极而深远的影响。该平台以政府大数据、区块链和人工智能为支撑，从金融科技的维度为中小企业提供了很好的增信：一是搭建了金融机构和政府以及京东生态下的数据信息通道，保证银行能够获取到自己想要的信息和数据，更有效的对企业进行综合评估；二是以区块链的核心技术去保障所有数据的真实性，不可篡改，不可伪造，保证数据的价值；三是结合银行现有的金融服务产品，根据辖内企业的特点和诉求进行产品开发和定制，提升企业获得融资机率。

该平台线上融资流程提升了小微企业融资的便捷程度，大数据提升了金融机构的风控定价能力，线上线下运营有效降低了金融机构的获客成本，政策申报功能提升了用户获得金融政策支持的便捷度和效率。截至2020年11月10日，玉溪市区块链产业金融服

务平台注册企业1399家，入驻金融机构30家，金融产品67项，平台发布582项融资需求139.0亿元，金融机构解决151项融资需求16.6亿元。

（三）融资性担保公司增信

解决小微企业抵押担保不足的问题，融资性担保公司提供担保是最为重要的风险补偿增信措施，修订后的《融资担保公司监督管理条例》对担保责任余额不超过净资产的10倍规定保持了不变，但同时规定，对主要为小微企业和“三农”服务的倍数可提高至15倍，可见融资性担保公司增信仍是当前我国主要的增信措施。

当前，玉溪辖内共有22家融资担保公司，其中国有融资担保公司9家，民营融资担保公司13家，但受经济周期下行和银行风控管理行动影响，辖内融资担保行业，尤其是民营担保公司生存堪忧。调查中，民营融资性担保公司表示，在当前境况下，看不到民营融资担保公司的未来。一是严峻的经济形势，担保机构生存环境恶化。2013年以来宏观经济下行压力大，加上经济结构调整，消费需求不足，民间理财风险爆发，生产周转困难等因素，中小企业普遍出现资金链趋紧现象，融资难问题更加凸显。甚至出现银企信任危机，中小企业信用意识淡化，违约风险接连出现，导致担保公司代偿现象集聚发生，部分担保机构代偿能力几近丧失。二是金融机构风险转嫁，没有与担保机构建立风险共担关系。面对经济下行压力，金融机构不仅没有与融资担保公司共担风险，反而对合作融资担保公司的要求更加严苛，采取降低授信额度，压缩单笔规模，停止新增业务，有的甚至中止与民营融资担保公司的合作。

案例2：担保公司丧失担保能力的风险案例

1.基本情况。云南A担保有限公司于2010年与B银行达成合作意向，并每年与B银行签订《最高额保证金质押合同》、《信贷业务担保合作协议书》，到2016年初，因该担保公司经营情况持续恶化，资金链断裂，在B银行担保业务发生逾期等违约情况时不能按约定履行担保代偿义务，公司已经不具备担保能力。

2.风险情况。由于该担保公司担保的借款人甲商贸有限公司、乙饲料有限公司、丙建筑工程有限公司B银行贷款结清后担保公司无法退还借款人缴存的保证金，双方多次协商未果后发生围堵担保公司、严重影响B银行正常营业，且在原业务办理过程中经办机构向借款人出具了具有承诺意思表示的收据（承诺借款人还贷后退还相关保证金），B银行也因此先后被甲商贸有限公司、乙饲料有限公司诉讼。

3.事件处理。鉴于A担保有限公司担保风险日趋显现，保证金弥补敞口日趋扩大，业务结清借款人与担保公司之间纠纷已经营销到B银行正常营业。该担保公司已经不具备担保能力，不符合继续合作的条件，为防范风险的进一步扩大，决定对A担保有限公司的保证金进行集中扣划处理。对贷款已经结清的，根据客户情况将所缴保证金按一定比

例退还客户，剩余资金用于偿还其他在保未结清的贷款。

（四）互保联保增信

互保联保增信是在缺乏抵质押物的情况下，通过在成员企业间产生连带责任和社会约束效应，提高借款人还贷可能性，从而提升小微企业在金融机构获取信贷的能力。该增信方式，在国际上也不乏成功经验，如意大利互助担保基金由小企业联合出资成立，为团体内成员提供贷款担保，共同分担债务风险；同时，设置第二层次的互助担保体系，通过为担保基金提供再保险（或者反担保）来分担风险；再如，孟加拉国的无抵押、联保式小额贷款的典型案例是格莱珉银行无抵押小额信贷方案，采用小组联保模式放贷，并在后期引入更为灵活的还款措施。在玉溪市，江川区民间自发组织成立了“三农贷款联保管理协会”，元江县在81个村（社区）成立了农村资金互助会，这两类组织均采取会员制，为成员获取贷款提供增信，提升融资获得能力。

案例3：元江县农村资金互助会

1.主要做法。根据《国务院扶贫办、财政部关于进一步做好贫困村互助资金试点工作的指导意见》、《贫困村互助资金试点操作指南（试行）》和《农村资金互助社管理暂行规定》，元江县委、县政府在“元江卡腊村民资金互助会”成功经验做法的基础上，出台《开展农村资金互助会试点工作实施方案》，县农村资金互助会试点工作领导小组办公室组织开展业务培训工作，以乡镇（街道）为单位对资金互助会管理人员、乡镇（街道）农经中心和财政所人员进行业务培训，提高资金互助会管理人员的管理水平和财务代理人员的业务水平，在坚持所有权、使用权、收益权、决策权不变的前提下，签订委托代理协议，委托乡镇（街道）农经中心代理，乡镇（街道）统一申请开立1个资金互助会银行账户，村（社区）互助分会单独建账核算，保证互助资金安全运行。

2.取得成效。按照群众自愿组建原则，成立农村资金互助会81个，实现全县81个村（社区）全覆盖，有效缓解了农村金融服务不足问题。资金互助会以服务会员为宗旨，向会员提供有偿借款服务，借款手续简便，借款门槛相对低，只要会员诚实守信，经会员联保小组同意联保就可以申请到借款，切实缓解了农户因抵押担保能力薄弱而难以融资的问题。通过有借有还、互助担保、借款付费，增强了农村群众的互助合作意识和借款诚信意识，对优化农村信用环境发挥了积极作用。资金互助会计收的资金占用费率控制在2-4%，低于当期商业银行贷款利率，切实让农户享受到了实实在在的经济实惠。

四、存在的问题

（一）小微企业数字化征信仍面临较多困难

一是小微企业征信市场存在结构性矛盾。由于小微企业信用信息不易获得，征信机构不易形成规模效应，提供征信产品的成本和收益不均衡等原因，导致征信供给方不足，

玉溪市还没有市场化的征信机构;企业内部信用管理水平较低,成本与效益间表现不均衡等,则使得征信需求方不足,过于依靠政府又将在一定程度上抑制市场力量和社会力量的发挥,造成征信市场化和公共化之间的矛盾。二是小微企业信用信息不全且来源渠道窄。当前,人民银行征信中心的企业信用信息主要来自商业银行、农村信用社等专业化的提供信贷业务的机构。政府主导的地方性信用机构多数只提供工商注册登记基础息,客观地收集和展示客户的基本信用信息,并不对客户信用信息做任何评价。小微信贷往往呈金额小、碎片化、即时性特征,信用风险难以掌控,需要更多的企业信用信息来对单个金融主体进行全面刻画。三是小微企业信用征集协调机制不健全信息共享难。各职能部门协调机制不健全,信息割据现象严重,相关部门对信用信息采集工作的积极性不高,使得信用信息的全面采集及共享难度很大。另外,人民银行征信系统相对互联网金融是闭环的,无法与互联网征信系统的数据平台对接,导致信息无法共享。四是小微企业征信监管和自律性尚不成熟。《征信业管理条例》没有具体规范小微企业信用信息如何征信,部分法律、法规不利于征信数据的全面收集和信用评估。相关监管尚未发育成熟,行业标准尚未统一,行业规范及行业职业道德等内容尚未完善。

(二)融资担保增信面临较多的制约因素

1.融资担保公司精细化风险识别及管理体系建设有待加强。修订后的《融资担保公司监督管理条例》对担保责任余额不超过净资产的10倍规定保持了不变,但新《条例》同时规定,对主要为小微企业和三农服务的倍数可提高至15倍。从走访的融资担保公司看,担保放大倍数最高为6.58倍,平均为3.76倍,远远低于《条例》关于放大倍数的规定,担保杠杆作用没有有效发挥,资金没有得到有效利用。同时,通过走访调查发现融资担保公司均没有建立精细化风险识别及管理体系,风险识别主要通过调查员的感性认识确定风险。由于风险识别能力的不足,随着经济走入下行周期,大量的担保贷款形在不良贷款,担保贷款风险突出。

2.融资担保费率过高。从走访调查的情况看,融资担保公司担保费率主要集中在1.5%-3%之间,对有政府背景的担保对象费率低一些,为中小企业的担保费率较高,多数担保业务执行2.5%左右的费率。如,甲融资担保公司担保费率为1.5%和3%两档,为政府性融资担保费率为1.5%,为其他中小企业担费率为3%。乙融资担保有限公司成立最初3年对农户、种、养植业的融资费率为2%,其他行业3%,3年后所有行业担保费率均变为3%。

3.融资担保公司风险控制措施偏弱、风险识别能力较低。 通过走访调查,大部分民营融资担保公司业务运作规范性较差,内部管理松弛,风险识别和管控能力不足。风险评估主要依赖于担保业务人员的主观判断,对于风险管理和控制并未有科学量化的标

准，缺乏有效的决策程序及内审机制。公司业务开展主要依靠合作银行推荐，业务主动权较小，担保公司只有等客户通过银行机构审核后才能决定是否予与担保，从而，担保公司对银行机构所掌握的信息不能及时、全面了解，信息的不对称造成了担保公司风险识别、控制效率的不足。

4.政策性融资担保体系尚未建立。从调查情况看，辖内22家融资担保公司中虽然有9家国有融资担保公司，但全市目前还没有建立信用再担保公司，没有形成真正以政府主导的风险分担机制。目前，玉溪市政策性融资担保体系如何建立，从调查的融资担保公司意愿看，认为很有必要，但相关的实施细则、办法有待统一认识，大部分公司认为政策性融资担保体系需要政府主导，可以借鉴安徽省的“4321”模式，建立风险分担机制，即一旦出现风险，担保公司承担40%损失，再担保公司承担30%损失，地方政府承担20%损失，银行承担10%的损失。

5.融资担保机构获取小微企业和农户信息难。从调查情况看，目前玉溪市所有融资担保公司均未接入国家金融信用信息基础数据库，担保公司难以获得客户准确及时的信用信息，造成信息不对等，这一短板非常不利于他们对担保对象的贷后管理和风险管控。加之寻求担保公司担保的客户大部分都是由于缺乏抵质押物的小微企业，如果融资担保公司出于控制成本和拉拢客户考虑，缺乏对客户信息的深入调查，很难获取小微企业的真实信息。

6.被担保对象提供反担保存在的问题。调查发现，被担保对象提供的反担保主要存在以下一些主要问题：一是反担保手续不健全。为转移风险，担保公司要求受保借款人提供反担保、反抵押，但由于大多抵押物为厂房、设备、房产，抵押物普遍存在不足值、变现能力差，且未在相关部门办理过户手续等问题，导致贷款逾期债务追索困难。二是抵押物可能存在瑕疵。需要担保公司进行融资担保的企业多为抵押物不足的企业，所提供的反担保物基本已在其他融资银行作过抵押，而担保公司一般只能了解到合作银行的抵押物情况，也就造成了反担保物重复抵押的事实，给担保公司后续处理抵押物带来困难。三是反担保的质押物很难把控。企业或第三人提供的抵押资产没有取得有效证件，无法进行价值、真伪鉴别；无法对企业提供的无形资产、商标、专利等价值进行认定质押；无法对企业提供的股权质押进行有效控制。由于法律上的缺陷和实际操作层面的难处，使得反担保的抵质押物变现存在一定的困难。以担保费率为2.5%为例，如果发生一笔代偿，在追偿率为40%的情况下，至少需要24笔同等规模的担保才能弥补损失，体现了融资担保行业的高风险特性。

（三）企业自身信用水平等级待进一步提升

从调查情况看，一是绝大多数小微企业财务制度不健全、信息透明度比较低，导致金

融机构无法对其进行科学、准确的资信调查，难以审核和确定是否给予其信贷支持。二是小微企业抗风险能力差，金融机构贷款风险大。目前大部分小微企业仍处于小规模、低档次、粗放型经营的阶段，资本实力不强，经营管理制度不完善，产品单一、市场竞争力较低，金融机构贷款出现损失的可能性大，使得其不敢涉足。三是金融机构发放小微企业贷款的成本收益不匹配。小微企业贷款具有规模小、高频率、风险大的特点，贷款的管理成本较高，利息收益和其他衍生收益水平低，金融机构介入小微企业贷款的利益驱动力小。四是小微企业很难达到金融机构的信用评级要求。目前大多数银行不论是对大中型企业还是小微型企业，都执行一致信用评级标准。而小微企业由于资产规模小、抵押担保不足、经营期限短和业绩不稳定等方面的原因，很难达到商业银行发放贷款所要求的信用级别。

（四）商业银行对小微企业信用风险管控依然较严

调查发现：一是国有商业银行贷款审批权限过于集中，对经济结构不均衡的玉溪而言，负面影响十分突出，大量的小微企业贷款拿到省会一级分行审批，因受地区经济发展水平限制，玉溪上报的缺少绝对优势，在全省范围内统一进行信贷资源配置对玉溪的小微民营企业贷款肯定不利。二是近年来，受宏观经济下行的影响，大量的小微民营企业经营出现困难，银行不良贷款攀升压力逐年增加，小微企业贷款潜在风险也不断提高。随着“严监管、控风险、追问责”的主旋律不断推进，不少银行处于风险防控和资产质量控制的双重考虑，只愿意将贷款投放至优质项目中，拓展民营小微业务的主观意愿不高，“不敢贷”“不愿贷”“不能贷”等问题突出，信贷客户经理怕担责、惧贷思想一定程度上依然存在。三是各金融机构在审核把控第一还款来源的前提下，第二还款来源主要还是依托于传统的抵质押和担保，并且对抵质押物和担保合作对象存在较多的约束。如某银行反映，该行可接受押品主要有金融质押品、应收账款、商用房地产和居住用房地产、其他押品四大类，暂不接受专用机器设备类押品，暂停接受其他机器设备类押品，主要接受国有背景融资担保公司提供保证，审慎接收民营类融资担保公司提供保证。同时，各金融机构对小微企业贷款主要采用一年期及以内的流动资金贷款方式予以控制信用风险，导致企业“短贷长用”现象的普遍存在。据玉溪市某食品有限公司负责人反映，所在公司利用流动资金贷款用于厂房的改扩建，每年当贷款快到期时需要大量的时间和精力筹措资金调头。

五、政策建议

（一）不断完善以市场化为核心的征信体系

一是以市场化为核心，辅以政府监管，兼顾公平与效率。市场化能够激励企业等不同经济主体探索不同的商业模式，积极参与到采信和评信环节，激活经济社会发展过程

中沉淀的数据资源。积极开发征信细分市场,推出有特色的、多元化的信用产品,满足不同客户的用信需求,做到征信产品的供求精准对接。二是在各行各业数据互联互通不断加强的背景下,加强对外部数据、外部平台的研究、获取和应用,尽快形成对小微企业生产经营数据的全覆盖、全掌握。对分散在各个系统的业务交易数据、分区域特色数据进行整合。征信行业监管机构,要积极引导企业建立共享机制,打通数据孤岛,避免机构间保守、低水平的竞争,提高征信行业整体发展水平,让征信助力经济发展。三是应时刻关注数字化技术前沿发展和最新成果,广泛收集研究领先同业特别是互联网银行对数字化技术的最新运用。加大与互联网公司等第三方的合作力度,推进业技深度融合,积极借助数字化技术开展小微金融业务模式创新、产品创新和流程创新。随着互联网渗透率的提高,互联网活动沉淀巨量且多维的非结构化数据成为征信的主要数据来源,运用机器学习等数字技术进行信用评价。通过数字技术进行采集和分析广泛、多维和实时的征信数据,及时提供高质量的信用产品。四是建立健全政府大数据采集制度,确保各部门在履职过程中依法记录和采集相关信息。强化符合大数据特征的信息安全保护机制,既要加快规范统一信息标准、技术标准和管理标准的建设,建立标准规范体系,又要维护征信主体的知情权、查询权、自主决定权、异议权、救济权等信息主体权益。

(二)建立政府性融资担保体系和风险分担机制

从各级政府层面推动建立政府性融资担保体系,发展政府支持的融资担保公司,建立政府、银行业金融机构、融资担保公司合作机制势在必行。各级政府财政部门通过资本金投入、建立风险分担机制等方式,对主要为小微企业和“三农”服务的融资担保公司提供财政支持,扩大对普惠群体的融资担保服务,在扩大为小微企业和“三农”提供融资担保业务规模的同时,并保持较低的费率水平。建议从省、市、县三个层面着手操作,具体来说:一是坚持政府主导,做大做强政策性融资担保体系。从省级层面大力推动,完善政策制度,出台有关促进融资担保行业加快发展的实施意见、省级融资担保风险补偿专项基金管理办法等系列支持融资担保发展的政策文件,省、市、县财政持续注资参股政策性融资担保公司,建立风险补偿基金,充分发挥财政资金杠杆作用。二是坚持持续发展,借鉴安徽省“4321”政银担合作模式。改变传统模式,引入政府、再担保、银行共同分担风险,探索“4321”新型政银担合作的新模式,对单户2000万元以下的贷款担保业务,由融资担保公司、云南省再担保公司、银行、当地政府,按照4:3:2:1的比例承担风险责任。三是坚持完善功能,建立健全多层次再担保体系。通过以股权为纽带、以业务为抓手,编织成稳健运行的担保网络体系,推动云南省再担保公司转型,完善和强化再担保功能,参股控股市、县政府性融资担保公司。四是坚持正向激励,完善对政策性融资担保公司考核机制。推动政策性融资担保公司以服务小微企业和“三农”为宗旨,在考核上淡化盈利要

求，突出小微客户数量、放大倍数、风险控制和担保费率等服务考核，更好地发挥政府的引导性作用。五是坚持上下贯通，实现银行与担保体系全面对接。推进云南省再担保公司代表省政策性担保体系成员，与各银行省级机构和市县区联系对接，自上而下理顺担保体系与银行体系合作关系，增强银行与融资担保公司合作的信心和动力。

（三）强化监管与服务，提升辖区融资担保公司担保能力

一是市、县融资担保公司要通过增加注册资金增强担保能力。加强对业务人员的培训力度，提高人员素质，加大市场拓展力度，进一步扩大市场份额。加强对担保客户担保前的可行性调查和风险评估，防范担保风险。加强与金融机构的合作联系，合理放大担保倍率。加强大数据等现代金融科技的运用，增强运用大数据等现代信息技术手段的能力，为小微企业融资需求服务。二是厘清银行与融资担保公司的责任界线。走访调查中，部分融资担保公司强调，担保公司担保的是本金，利息和罚息是银行与贷款企业之间的经济行为，对某个企业能不能放贷的决定权在银行，如果发生风险银行一点责任也不担有失市场经济的公平、公正。发生代偿时，担保公司只承担本金的代偿责任，一旦贷款出了问题银行可以作挂账处理，不应该向担保公司收取利息和罚息。三是强化监管与服务，促进融资担保公司健康有序发展。地方政府和金融管理部门一方面要加快推进信用体系建设，营造良好的信用氛围，积极协调银行、担保公司、企业或个体工商户之间的关系，同步推进银行、担保公司、企业或个体工商户之间的协调发展；另一方面要按照修订后的《融资担保公司监督管理条例》的要求，加强对担保行业的监管，进一步规范担保行为，促进担保行业的可持续发展。

（四）提升企业自身信用等级，创造获贷条件

一是努力提高企业自身素质。民营小微企业要不断树立市场经济意识，改变家族式管理方式和粗放式经营方式，加快企业技术改造和产品更新，找准优势资源和特色产业，积极培育符合产业发展方向的产品，增强企业的竞争能力，从根本上改善自身融资条件。二是努力提高企业财务透明度。要严格按照有关规定完善财务会计制度，建立能真实反映企业经营管理状况的财务会计制度，以便银行进行科学、准确的资信调查，提高企业资信等级。切实提高信用意识、诚信意识，按时偿还银行贷款，不断提高信用等级，获得银行持续的贷款支持，促进自身持续快速发展。三是努力提高与银行的“亲密度”。小微企业应加强与银行的沟通，及时将企业的生产、经营、财务状况、企业规模、存续时间以及企业拥有可抵押资产等信息及时反馈给银行，降低银行获取信息的成本，增进相互了解，建立互相信赖的银企合作关系，在保证双方利益的前提下，促进双方共同发展。

（五）不断完善改进商业银行信贷管理体制

一是创新适合民营小微企业的金融产品。市内各金融机构应充分发挥自身优势，积

极开发适合小微企业需求的金融服务品种，农村商业银行、农村信用社、农业银行可针对县域农业产业化小微企业的融资需求开发金融产品；国有商业银行和股份制商业银行可以针对小微制造业企业贷款中抵押、担保缺乏的难题，推出无形资产质押贷款、自然人担保贷款、动产抵押贷款、仓单质押贷款和企业联保互保贷款等新的融资方式。二是构建小微企业征信成果反馈及运用机制。监管部门应建立小微企业信用信息反馈及运用机制，定期、不定期地组织召开银行、小微企业、担保机构等多方参加的小微企业信用信息对接会，及时将小微企业信用信息反馈给银行和担保机构，有效利用征信成果。积极引导银行利用中小企业信用信息创新小微企业信贷产品。将应收账款系统与小微企业信息档案系统对接，方便银行进一步了解小微企业经营现状、发展潜力和信用状况，为银行创新小微企业信贷产品创造条件。三是重新构建适应小微企业特点的信用评价体系。改变规模歧视和单纯依赖财务指标测评企业信用等级的做法，将评测重点放在小微企业业主及主要股东的个人素质、小微企业及业主的个人信用记录、企业的发展速度与增长潜力、企业对银行的综合贡献以及对企业部分经济活动单据的印证方面。有效克服由于小微企业信息不透明、特别是财务信息失真给银行信用评级工作带来的困难。四是重新构建区别于传统信贷管理的激励约束机制。科学制定信贷人员对小微企业授信的评定、考核、激励和约束等业绩考核和奖惩机制，将小微企业信贷人员的收入与其业务量、效益和贷款质量等综合指标挂钩，摒弃传统的对单笔、单户贷款追究责任的做法，综合考核小微企业信贷人员所管理客户的整体回报情况。

参考文献

[1]姚铮、胡梦婕、叶敏："社会网络增进小微企业贷款可得性作用机理研究"[J]、《管理世界》，2013(4)。

[2]戴东红："互联网金融对小微企业融资支持的理论与实践——基于小微企业融资视角的分析"[J]、《理论与改革》，2014(4)。

[3]郑霞："政策视角下小微企业融资机制创新研究"[J]、《中央财经大学学报》，2015(1)。

[4]耿红山："政策性银行对小微企业融资支持探究"[J]、《财会通讯》，2016(5)。

[5]黄宗成："加快推进政府性融资担保体系建设破解中小微企业和"三农"融资难题"[J]、《广西经济》，2016(11)。

[6]徐全红："政府金融环境供给与小微企业融资模式创新"[J]、《上海金融》，2016(6)。

[7]张蕴晖、董继刚、杨致瑗："小微企业信贷可得性的影响因素实证分析"[J]、《海南金融》，2016(11)。

[8]李桂兰、周胥丞："融资约束下的小微企业融资行为研究"[J]、《山西农业大学学报:

社会科学版》,2017(3)。

[9]边文武、杨雪宁:“小微企业融资问题分析”[J]、《知识经济》,2017(3)。

[10]方思元:“小微企业融资困境与破解之道”[J]、《发展研究》,2018(12)。

[11]沈相应、尹建设:“互联网金融下小微企业融资的风险与对策”[J]、《鄂州大学学报》,2019(1)。

[12]孙娟:“解决我国小微企业融资难问题的对策建议”[J]、《企业改革与管理》,2019(7)。

[13]龚旭云:“小微企业融资:一个文献综述”[J]、《商场现代化》,2019(8)。

[14]宋耐、平慧轩:“以数字化征信破解小微企业融资难”[J]、《河北金融》,2020(1)。

[15]王晓明:“增信助力中小微企业融资”[J]、《中国金融》,2020(20)。

课题负责人

马庆波:讲师,云南民族大学应用技术学院财经系主任

课题组成员

罗云芳:副教授,任职于云南民族大学经济学院

聂顺江:博士,教授,云南民族大学学术委员会副主任

汤茂洋:会计师,供职于中国人民银行华宁县支行

乡村振兴战略下优化玉溪乡村人居环境治理成效研究

王代芬等

【内容提要】改善农村人居环境是全面建成小康社会的基本要求，是统筹城乡协调发展实现乡村振兴的有效途径，是扶贫验收的重要指标之一，也是乡村振兴的重要内容。本课题通过调查分析玉溪主要通过发展乡村产业经济，科学规划村庄发展，改善村民居住条件，治理村庄卫生环境，完善基础设施建设，配置相关工作人员，引领村民开展治理工作以及整合相关资源、加大资金投入力度几个途径来进行农村人居环境治理，通过治理取得了村庄规划更加科学合理、村容村貌改善效果显著，垃圾整治、污水处理有序开展，建立文明村规民约、形成一定的治理机制等方面的成效。但同时也存在“他治”为主，村民主体参与意识不强；资金支持力度不一，治理存在区间差异；基础设施利用不合理，造成资源浪费；资金来源单一，治理方式缺乏长效性等问题。通过分析发现村民环保意识淡薄，村组干部待遇低；地区经济发展不均衡，外出务工人员多；治理机制不健全，整治资金利用低效只造成这些问题的主要原因。故针对问题与原因，从借鉴成功经验，优化村庄规划布局，突出地方特色；发展生态特色产业，助力人居环境治理；加强宣传，转变观念，从“他治”到协同治理；提高“村两委”待遇，提高资金利用效率四个方面来优化玉溪乡村人居环境治理成效。

【关键词】乡村振兴战略；人居环境；环境治理

人居环境科学的创建者吴良镛院士在《人居环境科学导论》中提出，人居环境由自然系统、人类系统、社会系统、居住系统和支撑系统五大子系统构成[1]。农村人居环境指居住在农村的人们在利用和改造自然过程中所创造的生产和生活环境，是农民利用自然和改造自然的主要场所[2]，不仅有基础设施、自然环境、公共产品等有形因素，也包括文化活动、社会交际、社会文明、行为习惯等无形的因素，是有形与无形的结合作用。其中，居住条件、自然环境、基础设施建设是发挥决定作用的主要因素。相应地，农村人居环境整治就是各级政府根据国家政策、法律和法规，对农业农村生产和生活环境中产生有碍农村人居健康发展经济和社会活动进行干预和改善的过程，以确保农村环境、经济和社会和谐发展，这是一项关乎民生的大工程。在乡村振兴战略之下，乡村人居环境治理如何从

“帮扶”到“振兴”转变,这需要进行深入地探究。

一、研究背景

(一)研究的意义

1.理论意义

改善农村人居环境全面建成小康社会的基本要求,是统筹城乡协调发展实现乡村振兴的有效途径,是扶贫验收的重要指标之一,也是乡村振兴的重要内容,要不断加强对农村人居环境整治的理论研究,为乡村振兴战略的实践提供必要的技术引导和理论支撑。本课题既有研究成果的基础上,对玉溪农村人居环境整治情况进行调查,分析整治的成效及探究巩固成效的措施,从而为全市农村乃至其他地区的农村人居环境整治提供一些理论借鉴。

2.实际应用价值

本课题尝试调查分析索玉溪农村人居环境整治的思路与措施,总结其成效,并探究巩固成效的措施,希望借此为地方政府制定更好、更完善、更符合实际的农村人居环境治理的政策措施提供参考和借鉴,具有一定的实践意义。一是贯彻落实习近平总书记“绿水青山就是金山银山”思想及考察云南重要讲话精神的责任担当,以实际行动积极响应中央和云南省的要求,建设天蓝、地绿、水净的美好家园。二是杜绝脏乱差,实现洁净美,通过持续环境整治,提升农民生活水平和村庄品质。三是营造优美城乡环境 提升玉溪魅力指数。四是提高广大农民群众幸福感和获得感。加强农村人居环境整治,让农民生产生活的空间山青水绿、鸟语花香、空气清新,让农村成为令人向往的人间田园的同时,进一步缩小城乡差距,进一步提高广大农民群众的幸福感和获得感。

(二)学术界研究现状

经过整理分析,学术界对于农村人居环境治理主要从三个方面进行研究:

一是与脱贫攻坚相结合来探讨农村人居环境治理的方案策略。如在脱贫攻坚阶段,生态扶贫通过公益岗位设置、人居环境整治、生态产业发展等取得了积极进展,为生态振兴提供了良好的基础与有效经验[3],从人居环境整治来助力脱贫攻坚[4],亦可以通过人居环境整治来助力乡村振兴。二是基于乡村振兴视角来分析农村人居环境治理的现状。脱贫攻坚后,农村居民的物质生活得到很大程度上的丰富,但农村人居环境建设却一直呈现出较为滞后的发展状态。基于乡村振兴审视农村人居环整治存在较多问题,如农户参与意愿较低[5]等。三是探讨人居环境具体项目的治理,如垃圾处理、污水排放、厕所革命等[6]。

可见大部分研究依然倾向于人居环境治理方法的探讨,较少关注对治理成效的巩固与提升,尤其在脱贫攻坚期间与乡村振兴衔接之际,需要探究前一阶段的人居环境治理

的成效及其在乡村振兴战略的新要求之下，成效如何巩固提升，如何转变方式方法进行成效的优化。这是学界目前关不足的领域，需要给予补充，以更好为改善乡村人居环境的提供理论指导。

（三）乡村人居环境治理要求解读

2014年5月，国务院办公厅印发《关于改善乡村人居环境的指导意见》对乡村人居环境治理作出明确要求[7]。2017年10月，党的十九大报告强调要开展乡村人居环境综合治理行动，全面部署乡村振兴战略。2018年2月，《农村人居环境整治三年行动方案》颁布指出："我国农村人居环境状况很不平衡，脏乱差问题在一些地区还比较突出，与全面建成小康社会要求和农民群众期盼还有较大差距，仍然是经济社会发展的突出短板"[8]。2018年4月，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平作出重要指示强调，要结合实施农村人居环境整治三年行动计划和乡村振兴战略，进一步推广浙江好的经验做法，建设好生态宜居的美丽乡村。2018年6月，云南省结合自己的实际情况印发《云南省农村人居环境治理三年行动实施方案（2018年至2020年）》指导全省乡村人居环境治理的开展[9]。2018年1月，中共中央国务院印发了《关于实施乡村振兴战略的意见》，同年9月印发《乡村振兴战略规划（2018年至2022年）》，分别对乡村人居环境治理提出了新要求——生态宜居美丽乡村[10]。习近平主席强调：要结合实施乡村人居环境治理三年行动计划和乡村振兴战略，建设好生态宜居的美丽乡村。十九大报告也指出："加快生态文明体制改革，建设美丽中国"。乡村振兴战略内涵丰富，其提出城乡融合、乡村绿色、乡村文化兴盛以及乡村善治之路等方面都与农村人居环境治理密切相关。尤其是20字方针中的"生态宜居"。其并不单指向卫生这一板块，而是包含了基础设施、生态环境、公共服务、人居环境等方面，与改善乡村人居环境的要求举措一致。基于此，有必要探索乡村振兴战略下乡村人居治理的方向与路径，以及优化前期成效的策略。

二、玉溪乡村人居环境前期治理举措、成效与问题

玉溪现辖红塔区、江川区、通海县、澄江区、华宁县、易门县、峨山彝族自治县、新平彝族傣族自治县、元江哈尼族彝族傣族自治县，设24个街道办事处、25个镇、26个乡，702个村（居）委会、社区，5827个自然村。全市国土面积1.5万平方公里，有彝族、哈尼族、傣族、回族、白族、蒙古族、苗族、拉祜族为世居少数民族。根据国家以及省市的相关要求，市委、市政府把改善农村人居环境作为脱贫攻坚和实施乡村振兴战略的重要战场，以及提升人民幸福的重要途径。因此玉溪市也通过各种各样的方式营造优美城乡环境。经过实地调研，玉溪市在农村人居环境整治方面的工作与措施较多，其中主要有以下几方面。

（一）玉溪乡村人居环境前期治理主要举措

2018年12月，中共玉溪市委办公室印发《玉溪市进一步提升城乡人居环境五年行动

计划(2016年至2020年)》明确了玉溪城乡环境整治的总体要求、重点任务,并且指出在这个过程中要发挥村民主体作用,扎实有序推进环境整治工作。而且随着工作的推进,还先后出台了《玉溪市城乡人居环境整治夏季攻势行动方案》《玉溪市农村"厕所革命"实施方案(2019年至2020年)》《玉溪市红塔区农村人居环境整治村庄清洁行动方案》等一系列重要指导性、政策性文件,开展一系列专项行动,取得了阶段性成效,有效统筹了城乡一体化发展。

1.发展乡村产业经济

乡村振兴视角下,产业兴旺是重点。一是壮大村集体经济,提供治理资金。农村产业发展是乡村振兴的基础,对于农村集体经济规模的不断扩大以及农村生态产业的不断发展,为农村居民自身居住环境治理在物质层面提供较为有效的支持,如推进农村集体产权制度改革,提高集体经济收入,为农村人居环境治理提供财力保障。随着村民收入增加,农村人员自身文化、精神层面的需求便会随之不断增加,进而为其主动参与农村环境治理带来较为有效的促进作用。二是创办农村专业合作社,发展生态产业。立足玉溪良好的自然生态资源和林果蔬菜产业和旅游景点,按照"工业园区+集体经济合作社+种植大户+股民"的三产融合发展产业式,流转土地,实现规模经营,因地制宜发展现代农业、乡村旅游、养老养生、文化创意等生态产业,为乡村振兴打下坚实的产业基础。

2.科学规划村庄发展

村庄建设房屋建设杂乱无序,布局混乱,严重影响村容村貌,给人居环境治理带来了不少难题。玉溪市根据各地地域差异、风俗习惯、归属意愿,探索建立特色村落,着力打造澄江、峨山两个示范县城,重点推进广龙旅游小镇、寒武纪小镇、红塔古镇等18个特色城镇建设。深入实施城乡人居环境综合整治和增绿添色、点亮玉溪的工作,作美广大乡村,推进城乡一体化发展。

3.改善村民居住条件

玉溪市严格按照农村危房改造工作要求,对乡村的危房进行改造,遵循"政府引导,自愿自主,因地制宜,分类实施"的基本原则,将建档立卡贫困户、低保户、五保户和贫困残疾人家庭作为主要改造对象,在全市积极开展危旧房改造工:危房进行排查——改造(修缮、翻建、新建、集体搬迁等方式),通过农村危房改造工程,解决生活困难群众的住房问题,改善了村民的居住条件和生活环境,有利于人居环境的改善和美丽乡村的建设。

4.治理村庄卫生环境

玉溪市以创建文明县城、卫生县城、园林县城和生态县城(乡镇、村)为目标,着力优化群众生产生活环境,努力建设生态宜居文明幸福的美丽家园。以集镇、农村、城郊接合部和过境干道两侧为重点,紧盯垃圾处理、污水治理、绿化美化等环节,认真清理卫生死

角，疏浚河道沟渠，营造了干净、整洁、有序、优美的城乡环境，并积极推进城镇生活垃圾、污水处理设施建设，继续推进美丽乡镇、城乡垃圾整治行动，启动城市黑臭水体和城乡公共厕所治理。如红塔区在“十三五”期间开展生态保护国土整治项目11个，治理水土流失面积34.91平方公里，红塔区推进大气污染综合防治、饮用水源地周边环境保护、大河综合治理、生态文明体制改革，实行蓝天、碧水、净土保卫战，大营街片区5户企业“退二进三”，面源污染治理，推进全区国土空间绿化美化工程。黑臭水体和城镇污水治理，实行河（湖）长制，编制“一河一策”方案，建设信息平台。调查重点行业企业用地土壤污染状况，采集企业信息，清理排查全区固体废物存点，开展绿色示范创建。一是健全完善农村生活垃圾收运和无害化处理体系。积极推进农村生活垃圾分类工作，完善生活垃圾分类设施。保洁人员队伍的管理上，建立村级保洁员队伍，同时积极吸纳有能力的建档立卡贫困户，初步建成了“户集、村收、镇运”的城乡环卫一体化体系。二是推进生活污水无害化处理。根据山区农村污水收集和处理的特点，采取就地自动连续处理方式，建成分散地埋式农村生活污水处理设施，进行农村生活污水连片整治处理。三是全面推进农户改水和旱厕改造。开工建设新的水厂，对水源地实施常态化检测保护，提升全镇饮水安全保障。在农村旱厕改造方面，坚持推进“厕所革命”，提升农村环境卫生保障能力。四是着力改善村容村貌。着力解决村庄环境“脏乱差”问题，因镇制宜抓“五化”即绿化、亮化、美化、净化、硬化，注重清理农村垃圾，清理村内塘沟，以及畜禽养殖粪污等农业生产废弃物，同时积极倡导村民，改变影响农村人居环境的不良习惯。以实施“百村示范千村整治”工程为抓手，确定重点整治村，重点对村庄卫生环境进行整治，打造生产与生活契合，自然、文化与历史和谐的美丽乡村。

5.完善基础设施建设

乡村振兴战略指出，基础设施建设的重点仍旧在农村，基础设施是农村发展的基本条件和重要保障，应加快完善农村基础设施建设，实现基础设施城市和乡村之间的互联互通，推动农村基础设施提档升级。玉溪市不断加大对基础设施的投入力度，完善水、路、电、网等基础设施，提升群众幸福感。节水灌溉和饮水安全连片，同步实施弱电、管线下地，绿化，美化，亮化和沿街改貌工程。铺开建筑节能改造、中心卫生室建设、农村洗澡工程、集中供水提升等工程建设，有效提高了路网通行能力。

6.配置相关工作人员，引领村民开展治理工作

一方面，我市成立了玉溪市城乡人居环境综合整治三年行动指挥部，由市长任指挥长，市委、市政府相关领导任副指挥长，市直相关部门和各县区主要领导为成员，指挥部下设督导组、办公室、文明县城创建组、卫生县城创建组、生态县（乡镇、村）创建组、园林县城创建组。各县区、乡镇（街道）参照市级的做法成立了相应的组织机构，结合实际制

定和细化实施方案,有的县区还增设了综合执法组,从公安、住建、交通、卫生、工商等部门抽调人员组成综合执法队伍,集中执法、统一执法。另一方面,政府成立相关部门、指派相关人员专门负责人居环境整治工作,把人居环境整作为重点工作来抓。一是依托扶贫“挂包帮”“转走访”单位以及他们派出的驻村队员,他们是人居环境整治的上传下达者,是农村人居环境整治工作的指导者和执行者。自2006年春季以来,玉溪市委、市政府把近1000多名县、乡的大批优秀中青年干部、科技人才派到基层任职,带领导广大农民建设新农村。二是组织带领广大农民参与村庄整治。三是树立模范,党员干部带头倡导文明的生产生活方式。最后,整合农村一线工作人员,如村组干部、妇联干部等。

7.整合相关资源,加大资金投入力度

玉溪市调整国民收入分配格局,使公共财政更多地向农村地区倾斜,公共物品更多地为农村地区提供,基础设施进一步向农村延伸,公共服务更多地为农村治理提供支持。采取多部门合作、集中各块资金形成合力的办法,建立投资主体多元化,通过市、镇两级投入资金进行引导,严格按规划建设新农村,美化净化村容村貌,改善农村人居环境,使村庄建设布局合理、设施配套、功能齐全、环境整洁。同时,鼓励农民多栽树、多种果、多养花草、美化家园,建设生态村庄,争取村庄面貌有显著变化。

(二)玉溪乡村人居环境前期治理主要成效

经过一系列的工作举措,玉溪乡村人居环境治理取得了不错的成效。

1.村庄规划更加科学合理,村容村貌改善效果显著

编制科学合理的村庄未来发展规划,按照各个村庄自身的地理环境和资源条件,进一步细化村庄功能和作用,明确该村庄未来的发展路径与方向。此外,村庄内部的相应功能要健全,进行相应的基础设施建设配套,实现内部规划功能规划与外部专项规划的结合,在完善村庄基础设施,增强公共服务的同时,生态和文化优势得到彰显。

村容村貌显著改善体现在:一是建设与硬化入村道路和串户路,实现了村村通公路路,且进行公路路域环境整治和绿化美化工程;二是农村旱厕改造、实现一村一公厕,一家一入户卫厕;三是进行危房改造,进行村正的绿化、亮化、美化、净化工程,村庄面貌得到极大的改善。通过一系列农村人居环境治理工作的开展,改变了农村以往“脏乱差”的现象,提升了村庄的整体风貌,使干净舒适、宜居宜业的美丽农村成为可能。

2.垃圾整治、污水处理有序开展

一是农村生活垃圾连片整治工程。对项目区的生活垃圾集中收集、封闭运输,形成了“户集、村收、镇运”的网格化农村生活垃圾处理体系。二是农村生活污水连片整治工程。分散片区则几个片区共用垃圾站和污水处理池,行相对集中收集处理。三是深埋地下排污管网,进行雨污分流。四是建立了保洁团队,确保工作有人负责。

3.建立文明村规民约,形成长效治理机制

玉溪将乡村人居环境治理与发展乡村旅游、强化组织建设、脱贫攻坚等其他重点工作相结合,积极发动多方力量、整合各种资源,形成了强大的工作合力。通过参与人居环境整治,极大调动了村级组织开展人居环境治理的积极性,同时村民清洁卫生文明意识普遍提高,村庄环境干净整洁有序,保护农村环境卫生,倡导文明风尚的村规民约在各村普遍建立起来,通过村规民约对村民进行约束与激励,使村庄呈现“生产美、生活美、生态美”的全新面貌,村规民约的制定有利于农村人居环境治理长效机制的形成。

(三)玉溪乡村人居环境前期治理存在问题

经过最近几年的整治,玉溪市人居环境,尤其是农村人居环境得到较大程度的改善,取得了一些成效,在一定程度上助力了脱贫攻坚。然而基于乡村振兴的视角,玉溪乡村人居环境治理依然存在一些问题。

1.“他治”为主,村民主体参与意识不强

村民是农村人居环境治理的主体,同时也是农村人居环境改善直接的受益者,乡村振兴要求尊重农民群众的主体地位,发挥主体作用,农村人居环境治理需要村民的广泛参与,但是在实际治理开展的过程中,乡村人居环境治理更像是政府和村干部以及驻村干部的事情,村民看起来都是被迫参与其中。特别是在一些环境基础原本就薄弱的村庄,参与的自觉性更不高。不仅仅是主体参与意识不强,有时还出现不参与、不配合、不支持的情况,这直接影响了这些村庄农村人居环境治理的进程和效果。乡村振兴要求构建农村共商共建共享的治理体系,而实际情况是做到了共享,要想提高农村人居环境治理的有效性,必须想办法提高村民参与治理的热情,激发村民的积极性和主动性,否则一旦政府力量外撤,人居环境的治理便难以维持。

2.资金支持力度不一,治理存在区间差异

在实际治理农村人居环境过程中,不同行政村治理情况不同,示范村、建档立卡贫困户较多的村乡镇政府驻地、上级政府检查经过的村落以及交通主干道附近村庄一般会进行重点治,所有不论是在政策支持,还是在资金投入,基础项目建设上,人居环境治理成效在其他村庄的农村人居环境治理之上,导致农村人居环境治理存在区间差异,即便是同一个村之下的自然村的人居环境治理情况也是参差不齐。目前的农村人居环境治理主要依靠政府财政资金的支持,所以政府财政资金投入的多少直接影响各村农村人居环境治理的进展和成效,但政府财政资金投入没有明确的标准,使各村人居环境治理差异较大。村委会附近、主干道近旁以及经济发展水平较高,有村集体收入的村庄,农村人居环境治理规模大、范围广、投入高,效果显著。但是在地形复杂、的村集体经济相对薄弱偏远村庄,由于资金、技术、政策以及村民认识等的不到位,村人居环境治理工作整体滞后。

3.基础设施利用不合理,造成资源浪费

农村基础设施利用的低效严重影响了农村人居环境治理的质量和效率,通过改厕改水、道路硬化等一系列措施进行农村人居环境治理,基础设施实际的利用和预期效果不一致。如村里厕所管护人员有限、津贴较低,所以公共厕所的卫生得不到保障,而由于条件限制,所以有的村组的厕所为旱厕,所以会由于得不到有效清理而臭气熏天。有的村的公厕到是水冲厕所,但由于水资源供应不足问题或者选址问题(远离水源或位置高于水源)也会导致厕所无法使用。甚至还有村民家中改造的厕所,由于化粪池安装的不是十分合理,排污管道也跟不上,成为闲置。还有一些文化和体育健身设施,没有发挥其作用而成为摆设,有的文化广场成为废物堆积点,极大的造成了资源的浪费,同时也不利于良好人居环境的形成。

4.资金来源单一,治理方式缺乏长效性

农村人居环境治理资金主要来自各级政府转移支付的财政投入,但人居环境治理不是一劳永逸的项目投入,后期还需要源源不断地投入和管护,如果费用支付不上,治理便难以为继,那么前期的投入便难以获得成效,从而导致公共资源的浪费,故必须确保后续资金的投入,最好形成一个保障机制。但是人居环境治理的回报率较低,因此社会资本(如企业等)一般不会进行这样的投资,所以农村人居环境治理在一定程度上具有公益性。故农村人居环境治理应该是政府主导、村民与市场、社群组织多主体参与治理,但是在实际的治理过程中,治理仍是以政府为主体。一是政府经常通过行政命令或是管制等强制措施,解决治理问题,但是不能从根本上解决问题。甚至为了达到短期治理的效果,采用简单、片面的治理方式,强制拆除和关停,引起不必要的治理纠纷。二是一些人居环境治理只是为了完成上级的任务,应付检查和考核,只注重面子,不考虑村民需求和意愿,不根据实际规划、不注重长期管护,存在着“局部有效、整体缓慢”的问题。虽然资金主要来源于政府,但是政府不应该事事亲为,而应该做好引导者,鼓励村民参与其中。在人居环境治理中,部分项目是可以依靠村民自身的力量完成的,并不需要大量的资金投入,如公共环境卫生清扫、房前屋后以及室内卫生这些只需要群众配合便能完成,如果在这样的活动政府还要大包大揽,则会导致治理效率低下。

三、乡村振兴战略下玉溪乡村人居环境治理的制约因素

(一)村民环保意识淡薄,村组干部待遇低

一是缺乏主体意识。村民受知识水平的限制,村民环保意识较低,加上村民长期养成的行为习惯,这就导致在看待问题和全局考虑上就存在自身局限,村民只顾眼前利益而不能用长远的眼光看问题,故认为人居环境治理这是政府的事情,并不认为这会给自己带来什么实际的利益,所以根本不参与或者消极参与。二是定势思维。一认为农村本

来就比不上城市，脏乱差也是正常现象，毕竟农村鸡鸭牛羊满街跑，谁还能管得了，不养这些又不行，这本就是不可兼得的事情，而且农民本身就是和泥土打交道，家里如何能保持干净。此外，村民偏激地认为人居环境治理良好获益的不过是政府干部，是他们的政绩，迎接考核不过是搞形式主义，有检查就弄一下，没有检查又回到了老样子，这些都影响了农村人居环境治理工作的开展和推进。三是村组干部待遇低。“村两委”成员作为村庄开展农村人居环境治理的带头人，其中也不乏有人对农村人居环境治理持观望态度，政府的许多工作需要村干部的配合，但部分村干部文化水平不高，年纪偏大，工资又低，所以也不愿意投入过多的时间精力。

（二）地区经济发展不均衡，外出务工人员多

农村经济发展能够为农村人居环境治理提供物质支持，村庄经济发展情况的不同会导致农村人居环境治理的区间差异。若农村人居环境治理开展仅仅依靠政府下拨的资金，则治理进度与效果就会受到影响，反之，则可以在农村人居环境治理投入更多时间、资金与高科技，从而提高治理的质量和水平，提高人居环境。而因环境改善之后又能够吸引外来资金投入，从而促进经济发展，形成一个良性循环。同时，经济条件也会对村民参与人居环境治理的意识造成影响。当不用再受到经济的紧紧束缚之后，便不会只关注农业生产，而是会开始追求“美”，而且也能有更多的时间来参与人居环境治理，参与治理的积极性就比较高。此外，若是村民的文化水平偏高，也能够更加积极主动参与人居环境治理。此外，由于近些年农村劳动力转移较多，导致许多房屋常年失修，残墙断壁较多，毁坏程度严重，影响村容村貌。同时，有的家庭全员外出务工，平时不参与村集体活动（尤其是义务劳动），导致其他村民意见较大，同时接导致新建基础设施的浪费和利用程度低效，影响农村人居环境治理的开展。

（三）治理机制不健全，整治资金利用低效

农村人居环境的重视和治理工作起步晚，治理机制还不够成熟，需要政府进行引导，如果政府不引导，这项工作便无法推进。农村人居环境治理是一个长期过程，不是只靠一个项目的建设完工就解决了人居环境问题，更重要的是后续的运行、管理和维护，而对于后期的管护缺乏全面统筹规划以及缺乏行之有效的农村人居环境监督管理机制，致使农村人居环境治理缺乏长效性。此外，由于农村产业经济发展缓慢，人居环境治理资金主要来自政府财政专项投入，且一些项目反反复复就是没有任何的效果，且有时候一些人居环境治理项目只是为了应付检查，如临时性的一些花草盆景等既浪费钱又缺乏持续性，导致人居环境治理资金问题矛盾更突出。

四、乡村振兴战略下优化玉溪乡村人居环境治理成效的策略

乡村振兴视角下，农村人居环境治理必须树立以人为中心的治理理念，按照习近平

总书记关于农村人居环境治理讲话中的要求，特别关注重点，着力解决难点，使农村人居环境治理真正落到实处，切实满足农民群众更高层次的环境需求，在具体治理工作中，要遵循因地制宜原则、以人为本原则以及循序渐进原则，采取科学的办法，使农村人居环境真正得到改善，促进农村经济可持续发展。

（一）借鉴成功经验，优化村庄规划布局，突出地方特色

1.引导和鼓励村民积极参与规划的设计和编制

广大乡镇干部要走村入户，宣传动员，倡树文明新风，同时构建起上通下达的参与机制和系统治理的工作机制，确保治理项目真正发挥为村民服务的作用，积极回应农村人民群众对美好生活条件的期盼。做到尊重村民委员会和村民的主体地位，村民是主体，也是村庄规划和农村人居环境治理的最终受益者，从规划开始到项目终结和后续管理，都要听取村民的想法和意见，尊重村民的意愿，引导和鼓励村民积极参与规划的设计和编制，依靠群众的智慧和力量建设生态宜居美丽乡村。

2.参考借鉴治理成功经验，突出地方特色

良好的村庄规划布局能够让村庄看起来更加整齐、功能更加齐全，一切看起来井然有序，这是乡村村人居环境建设的前提条件，也是建设生态宜居美丽乡村的重要基础。所以，政府在制定村庄规划之时，可以参考其他地区的成功经验，做好顶层设计，一方面要既要着眼于解决当下农村人居环境治理问题，同时还要有规划全局的长远眼光，在建设的全部流程内需有效保证规划的科学性、合理性。在某些建设开展的实际期间内，未能对规划之中的问题因素进行合理有效解决，规划自身的效用未能得到较为充分的体现，换言之就是要兼顾现在与未来，保证治理的可持续发展，特别要重视传统村落保护。立足地方实际，相关规划的开展需以村庄自身风俗、生活习惯、地形地势以及现阶段实际情况为基础。另一方面要在治理中突出地方特色，针对自身具备较为显著文化特色的乡村，需对其自身传统建筑、文化等资源进行有效保护，实现自身文化氛围的有效构建，对自身特色进行全面的呈现，避免对其他地区相关建设的生硬模仿。对于村庄传统风貌的保存同时可对成本、资源层面进行有效节约。

（二）发展生态特色产业，助力人居环境治理

1.发展生态农业

农村经济发展和农村人居环境治理密不可分。农村经济发展能够提升村民的生活质量，增加村民收入，为农村人居环境治理提供物质支持，治理农村人居环境的根本动力是农村经济的发展。随着村民收入增加，农村人员自身文化、精神层面的需求便会随之不断增加，进而为其主动参与农村环境治理带来较为有效的促进作用。玉溪市拥有良好的自然生态资源和环境条件，这位生态特色农业发展奠定了良好基础。要加快形成以可

持续发展为基础的农业绿色发展观，实现资源节约、环境友好、人与自然和谐共生。要按照“大产业+新主体+新平台”建设思路，持续打造世界一流“绿色食品牌”，加快推进高原特色现代农业高质量发展，打造千亿级农业产业，把玉溪建成全省发展现代农业的展示区、农产品加工与出口的集散区。

2.发展旅游业

发展旅游业，要充分利用好特有的乡村文化资源，传统手工艺、独特的田园风光、特色村落等资源，要运用先进的技术，不断挖掘和传承传统文化的精髓和内涵。要高度重视乡村文化脉络的传承和延续。在农村环境整治提升过程中，不能搞“一刀切”，全部推翻重来，而应基于不同村落的风土人情，发展形式多样的生态旅游产业，通过发展旅游业，可以促进产业结构调整，增加村民收入，又能够留住“乡愁”，保留生态环境，提升人居环境。

（三）加强宣传，转变观念，从“他治”到协同治理

1.加强宣传，转变观念

政府应该加强农村人居环境治理宣传力度，乡镇干部要走村入户，向村民宣讲农村人居环境治理，大力倡树文明新风，同时注重收集民意，只要广大村民的环保意识树立起来，积极配合，农村人居环境治理的成效会更加显著。如利用张贴栏、宣传册、广播等传统宣传方式基础上，要充分发挥新媒体的宣传推广和舆论引导作用，以贴近生活、贴近群众的方式广泛宣传，重点宣传农村人居环境改善为村民生活生产带来的便利以及在我国全面建成小康社会中的意义，让农村居民深刻认识到环境治理是为自己创建更好的生活环境，与自己息息相关，主动参与的同时更应该维持和保护好治理的成果。从而发动村民积极行动起来、参与进来，把自家承包地内及周边、自家小院及房前屋后、自家院内的环境搞好，通过一段时间的努力，使村民养成良好的环境卫生习惯，营造人人参与的良好氛围。通过宣传使村民，增强责任意识和参与意识，要配合政府工作，积极参与到治理的过程，从自身做起，培养自己良好的环境保护习惯，提高村民环保意识。

2.从“他治”到协同治理，加大制度执行力度

农村人居环境治理应是在政府引导下，发挥政府、社会、村民三者的协同治理。当前的农村人居环境治理主要依靠政府，即一种“他治”，所以政府要通过继续深化简政放权，制定健全的指导体系、完善机制等措施，营造良好的社会建设人居环境氛围，引导村民积极参与，发挥主动性与创造性[11]，同时充分发挥市场在资源配置中的作用，构建以政府为主导、村民为主体、社会组织和公众共同参与的协同治理模式来改善我国人居环境治理，建设美丽宜居的新农村。政府应该制定详细的办法，明确准入标准，健全监管机制，规范社会资本的参与农村治理，政府应该通过完善激励机制，引导越来越多的社会资本参与

农村基础设施建设中来，比如，政府能够采用购买服务的方式，处理农村生活垃圾等。社会组织的参与一定程度上能改变政府是单一供给主体的现状，通过政府与社会组织的协作，满足农村村民对公共服务的各种需求，提高农村人居环境治理的有效性。此外，人居环境治理方案已经形成，甚至已经经过村民表决，写入村规民约之中，因此就应该严格执行制度，不能放任自流。如，全村的卫生大扫除必须家家户户到位，家门前屋后三包，自家负责。如果不按规定执行，一定要按照规定实施惩罚，否则治理便难以进行。

（四）提高“村两委”待遇，提高资金利用效率

1.提高“村两委”待遇，提升工作积极性

提高“村两委”待遇，能够让他们将更多的精力放在村子的治理而非自家的农业生产上，只有村干部积极配合，政府的一些治理政策与方案才能推行下去。而且在一些时候，还需要村干部带头做，率先垂范，这样才能调动村民参与治理的主动性激发内生能力，靠自身的力量来进行人居环境治理，比如不乱砍滥伐，爱护环境卫生、不乱扔垃圾，出钱出力、共同打造干净整洁和生态宜居的居住环境。

2.用好治理经费，提高资金利用效率

农村人居环境治理必须把握好资金的利用，按要求严格掌握专项资金使用，发挥专项资金最大用途，把资金真正用到改善农村人居环境的实事上。一般而言，乡村人居环境治理经费主要是政府专项治理资金、其他连带资金以及村集体中划拨的部分资金。对于这些资金，一定要做好规划，提高资金利用效率，做好治理工作。对于专项资金，要全面考虑村庄的多种情况和具体实际，做好提前谋划，确保金的运用达到预期的目标，也能够缓解政府用于人居环境建设的财政专项资金紧缺问题[12]。可采取以奖代补、先建后补等方式吸纳社会资金的参与，用政府专项撬动社会资金投入。激励村民主动参与治理的同时又可吸引更多社会组织加入环境治理。对于其他连带资金，要在做好原本规划的基础上，尽可能发挥资金的多方效用，达到一份资金多分成效的效果。对于村集体经济，一方面要努力创收集体经济，同时也要做好集体经济的使用规划，不能全部用于某一项工作，而应该根据村里的实际情况，有的放矢地使用。积极引导各类社会组织和群体，积极参与农村环境治理。

总之，在乡村振兴战略之下优化农村人居环境，构建宜居美丽的新时代乡村不仅可对现阶段全面小康社会建设进行较为有效的补充，同时对未来“十四五”规划中对脱贫攻坚成效的巩固拓展也具有十分重要的意义，需要不断探索其治理路径与方法，与时俱进，打造生态宜居的美丽乡村。

参考文献

[1] 吴良镛.人居环境科学导论[M].北京:中国建筑工业出版社, 2001.

[2] 吴良镛.人居环境科学的探索[J].规划师,2001(06):5-8.

[3] 胡钰,付饶,金书秦.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接中的生态环境关切[J].改革,2019(10):141-148.

[4] 吕富来.大山深处有桃源——婺源县沱川乡小沱村人居环境整治助力脱贫攻坚侧记[J].老区建设,2020(15):70-71.

[5] 房可欣,李梦梦.农村人居环境整治研究综述[J].发明与创新(职业教育),2020(08):104+116.

[6] 陈强.乡村振兴战略实施背景下人居环境整治研究——基于四川省的实践[J].农业农村部管理干部学院学报,2019(04):58-62.

[7] 中共中央国务院.关于实施乡村振兴战略的意见[N].人民日报,2018-02-05(001).

[8] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》[J].社会主义论坛,2018(02):12-14.

[9]《云南省农村人居环境整治三年行动实施方案(2018—2020年)》[N].云南日报,2018-06-06(004).

[10] 中共中央政治局召开会议审议《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》和《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》[J].实践(思想理论版),2018(06):12-13.

[11] 邓莉萍.利益引导型治理:从他治走向自治[D].华中师范大学,2015.

[12] 杨锦秀,赵小鸽. 农民工队流出地农村人居环境改善的影响[J]. 中国人口·资源与环境,2010,20(08):22—26.

[13]朱丹.大力提升农村人居环境[N].云南日报,2018-07-05(005).

[14]王有平.加强农村水环境污染治理,提升人居环境[N].云南经济日报,2017-10-27(A04).

[15]白目.提升城乡人居环境一刻不能放松[N].玉溪日报,2017-12-21(002).

[16]叶枫.营造优美城乡环境 提升玉溪魅力指数[N].玉溪日报,2015-12-19(003).

[17]吴良镛.人居环境科学导论[M].北京:中国建筑工业出版社, 2001.

[18]吴良镛.中国院士书系,建筑·城市·人居环境[M].河北:河北教育出版社,2003.

[19]王如松,徐洪喜.扬州生态市建设规划方法研究[M].北京: 中国科学技术出版社, 2005.

[20]马立原.乡村振兴视角下山东省D镇农村人居环境治理问题研究[D].山东大学,2020..

罗永春,男,1988.02,助教,研究方向,书法创作,研究生,硕士,玉溪师范学院

李明奎,男,1990.05,,讲师,研究方向,历史文献学,研究生,博士,玉溪师范学院

左兴玲,女,1985.10,讲师研究方向,女性主义哲学,研究生,博士,玉溪师范学院

玉溪市少数民族地区易地扶贫搬迁稳定脱贫实证研究

——以新平县关圣庙为例

中共玉溪市委党校课题组

【内容提要】“易地扶贫搬迁”是指将居住在自然条件和生存环境恶劣、不具备基本生产和发展条件的贫困人口搬迁到基础设施较为完善、生态环境较好的地方，改变其现有的居住环境、生活和生产条件，使其能够融入现代社会，跟上现代社会发展的步伐，接收到更多信息，受到更好的教育，为其彻底脱贫致富创造条件 。易地扶贫搬迁是扶贫的重要举措，它对于贫困人口的脱贫和当地经济社会的发展具有非常重要的现实意义。随着今年决胜全面建成小康收官年的到来，爆发了全球性的新冠疫情，对脱贫工作以及经济社会的发展产生了较大的冲击，少数民族异地搬迁后返贫风险和致贫风险都在加大。同时，实现异地搬迁以后如何推进全面脱贫与乡村振兴的有效衔接，易地扶贫搬迁的后续问题，尤其是搬迁群众的生活方式变迁等问题研究显得尤为重要，针对主要矛盾发生的变化，各级党委政府如何激发群众发展的内生动力，促进搬迁后的群众逐步实现共同富裕成了我们需要深入研究的一个重要课题。本文以新平县关圣庙为例，对玉溪市少数民族地区易地扶贫搬迁稳定脱贫开展实证研究，主要研究：异地扶贫搬迁的概述，关于贫困的定义、精准扶贫的含义以及易地扶贫搬迁的意义做一个简要的概括；关圣庙易地扶贫搬迁的现状，通过对关圣庙问卷的调查数据结果进行分析出现状和得出结论；易地扶贫搬迁后续发展主要存在的问题分析，主要从政策、产业、就业、基础设施、公共服务、社会发育、复垦复绿等方面来探讨后续发展存在的问题；易地扶贫搬迁稳定脱贫路径探析，主要探讨后续发展的对策和方法。

新平县戛洒镇是玉溪市的少数民族聚居区，地处哀牢山中段，资源富集，但生态脆弱，地质灾害多发、频发，贫困人口多、贫困程度深。在易地扶贫搬迁政策支持下，关圣庙成了最大的扶贫搬迁点，搬迁的居民在戛洒镇成立了11个民族聚居的“曼哈社区”。通过对曼哈社区居民搬迁前后的生产、生活访谈，以及问卷调查，在实证分析了搬迁后村民的生产生活状况的基础上，提出从政府跟进、产业培育、就业帮扶、社区融入、深化扶持等方面上下功夫，因地制宜加大后续扶持力度，促进扶贫创新和制度的根本转变，促进生产方

式转变，加快劳动力转移，不断巩固易地扶贫搬迁工作成果，使搬迁人口过上稳定的生活，真正富裕起来，彻底消除贫困的根源等对策建议。

【关键词】易地搬迁；稳定脱贫；实证研究

习近平总书记强调："全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，农村贫困人口全部脱贫是一个标志性指标"。2020年3月6日在决战决胜脱贫攻坚座谈会上，总书记又指出："脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点"。易地搬迁扶贫是解决"一方水土养不活一方人"的根本举措，是帮助贫困群众挪穷窝、斩穷根的关键举措。自国家发展改革委印发2016年《全国"十三五"易地扶贫搬迁规划》以来，玉溪市制定了《脱贫攻坚巩固提升三年行动实施方案》，易地扶贫搬迁工程在玉溪逐步展开。经过持之以恒的艰苦奋战，到2019年底，玉溪市完成了历史上最大规模的"挪穷窝""换穷业"行动，使我市脱贫攻坚取得了决定性成就。

但是随着今年决胜全面建成小康收官年的到来，爆发了全球性的新冠疫情，对脱贫工作以及经济社会的发展产生了较大的冲击，少数民族异地搬迁后返贫风险和致贫风险都在加大。同时，实现异地搬迁以后如何推进全面脱贫与乡村振兴的有效衔接，易地扶贫搬迁的后续问题，尤其是搬迁群众的生活方式变迁等问题研究显得尤为重要，针对主要矛盾发生的变化，各级党委政府如何激发群众发展的内生动力，促进搬迁后的群众逐步实现共同富裕成了我们需要深入研究的一个重要课题。本文以新平县关圣庙为例，对玉溪市少数民族地区易地扶贫搬迁稳定脱贫开展实证研究，主要从以下几个部分进行研究：

第一部分：异地扶贫搬迁的概述，关于贫困的定义、精准扶贫的含义以及易地扶贫搬迁的意义做一个简要的概括。第二部分：关圣庙易地扶贫搬迁的现状，通过对关圣庙问卷的调查数据结果进行分析出现状和得出结论。第三部分：易地扶贫搬迁后续发展主要存在的问题分析，主要从政策、产业、就业、基础设施、公共服务、社会发育、复垦复绿等方面来探讨后续发展存在的问题。第四部分：易地扶贫搬迁稳定脱贫路径探析，主要探讨后续发展的对策和方法。

一、易地扶贫搬迁的内涵

（一）贫困的定义

自人类进入文明社会起，贫困可以说一直是迄今为止各社会形态中一种常见的社会现象。从经济学的角度看，贫困是经济、社会、文化贫困落后现象的总称。也可以看作是一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可以接受的最低标准。从社会学的角度讲，贫困则是在物质资源方面处于匮乏或遭受剥夺的一种状况，其典型特征是不能满足

基本生活需求。纵观古今中外，不少思想家、经济学家、社会学家都曾对贫困的内涵作出过种种解释，都没有一个统一而科学的定义，但总的来讲，贫困让人们感知的就是缺吃少穿、营养不良、没有足够收入、无法获得教育和医疗卫生服务等现象。而随着人类社会追求文明程度的提高，摆脱贫困俨然是衡量一个社会文明和一个制度优劣的标尺之一。

（二）精准扶贫的含义

精准扶贫指的是运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。早在2013年11月，习近平到湖南湘西考察时首次提出了："实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫"的指示，2014年1月，中办详细规制了精准扶贫工作模式的顶层设计，推动了"精准扶贫"思想落地。2015年1月，习近平总书记新年首个调研地点选择了云南，总书记强调坚决打好扶贫开发攻坚战，加快民族地区经济社会发展。

2015年10月16日，习近平在"2015减贫与发展高层论坛"上强调，中国扶贫攻坚工作实施精准扶贫方略，增加扶贫投入，出台优惠政策措施，坚持中国制度优势，注重"六个精准"，坚持分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批，广泛动员全社会力量参与扶贫。

（三）易地扶贫搬迁的意义

"易地扶贫搬迁"是指将居住在自然条件和生存环境恶劣、不具备基本生产和发展条件的贫困人口搬迁到基础设施较为完善、生态环境较好的地方，改变其现有的居住环境、生活和生产条件，使其能够融入现代社会，跟上现代社会发展的步伐，接收到更多信息，受到更好的教育，为其彻底脱贫致富创造条件①。易地扶贫搬迁是扶贫的重要举措，它对于贫困人口的脱贫和当地经济社会的发展具有非常重要的现实意义。

1.阻断人类与生态环境之间的恶性循环链条。对于生态环境恶劣不适于人类居住，或生态条件极为脆弱，人类的活动很容易对生态环境造成不可逆的消极影响的地区，易地扶贫搬迁是解决人类和自然环境矛盾的可行选择之一。

2.提升搬迁居民的全面素质。在边疆民族地区和边远深山区，在一定程度上客观存在着教育落后、知识素质低下、生态意识薄弱、生产和生活方式落后且对生态环境产生消极影响等问题。通过易地扶贫搬迁，深度贫困地区居民的生活环境发生了巨大变化，其社会结构和文化结构将发生深刻变化，随着文化素质的提高和生活方式的转变，这些地区的居民的观念、意识、知识水平、能力素质等都会显著提升。

3.促进搬迁地区经济发展。一是数千万被迁移出来的贫困人口形成了巨量的就业

①中华人民共和国国家发展和改革委员会．易地扶贫搬迁"十二五"规划[Z]．2012－07－25．

人口，能够为经济发展带来大量的劳动力，从而极大地缓解劳动力短缺给经济增长带来的瓶颈约束。二是政府在基础设施投入、教育和医疗等公共服务方面的投入的大幅度增长，也具有明显的增长效应，对经济的短期和长期增长都会产生显著的推动。三是由于生活环境的改善和生活方式的变化，这些贫困人口在新的居住区将启动大量的消费，消费的增长对整个经济的增长起到催化作用。

4.促进社会的平衡和稳定。当这些边远深山区和生态脆弱区的居民迁移出来之后，原来横亘在他们和经济相对发达地区的社会福利鸿沟和社会保障鸿沟逐渐被填平，长期以来因公共服务缺失和社会保障水平低下而造成的公民之间不平等将被弥合，整个社会的和谐与均衡将显著提，有利于整个国家的长治久安。

二、关圣庙易地扶贫搬迁的现状

位于新平县西部的戛洒镇，地处哀牢山脉中段东麓，红河上游的戛洒河自东北向西南穿境而过，镇域面积二百平方公里，人口三万，少数民族占八成。镇域内地形复杂，既有海拔二千米的高寒山区，又有海拔五百米的河谷热坝。镇域内资源丰富，有大型磁铁矿和铜矿；盛产稻谷、玉米、甘蔗、香蕉、芒果、荔枝等粮经作物。

（一）基本情况

戛洒镇的关圣庙多数村落地处地质断裂带山腰，山高路远箐深，是降雨型滑坡的典型代表，滑坡形成于九十年代，近年来坡床蠕动变形，严重威胁着当地群众的生命和财产安全。加上关圣庙土地贫瘠、道路通行条件较差，人员出行和物资运输十分困难，多数群众居住在年久失修的危房中。信息极度闭塞，农业经济凋零，群众收入微薄，建档立卡户占比较高，相当一部分群众还停留在温饱生活状态。为使关圣庙贫困群众早日脱贫致富，“不让一个少数民族兄弟掉队”，经上级批准，新平县决定实施关圣庙易地扶贫搬迁工程。

项目以建档立卡贫困户为主要搬迁对象，兼顾镇域内地质灾害隐患点和农村D级危房户，涉及5个村（平田、耀南、纸厂、发启、东瓜林）49个村民小组586户2196人（其中建档立卡贫困户98户347人），含汉族、傣族、彝族、哈尼族、白族等11个民族，新安置点毗邻戛洒镇中心位置，占地575亩，项目总投资3.7亿元，是玉溪市最大的易地扶贫搬迁安置点。

（二）易地扶贫搬迁概况

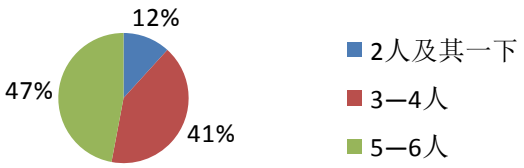
1.项目及落实情况。截至目前，关圣庙易地扶贫搬迁工程已经完成竣工验收，586户搬迁户已入住安置点新房，安置点基础设施和公共服务配套设施十分完善，后续产业发展和搬迁人员就业帮扶成效显著，搬迁户生活条件明显改善。2019年安置点成立新社区——曼哈社区，组建了社区领导班子，打造了社区党群活动中心。如今的曼哈社

区，新房错落有致，道路干净整洁，草坪郁郁葱葱，住户笑容满面，一个“民族团结、生活富裕、美丽秀雅”社区已经展现在世人面前，昔日大山深处的贫困群众正阔步走向幸福小康生活。关圣庙易地扶贫搬迁走出了一条“搬得出、稳得住、可发展、能致富”的易地扶贫搬迁新路子，证实了“不搬走，永远过的是苦日子”的结论。

2.搬迁以后社区居民的基本情况

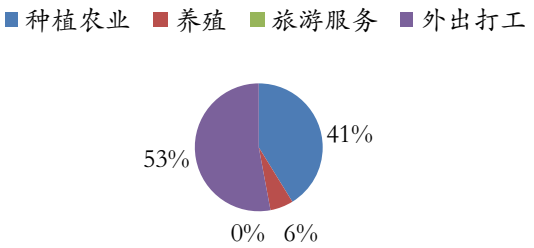
（1）生活在社区以户为家庭结构的人口数大都是3人以上，问卷抽样结果如图1，一个家庭基本上是老中少结构。

图1　家庭人口数



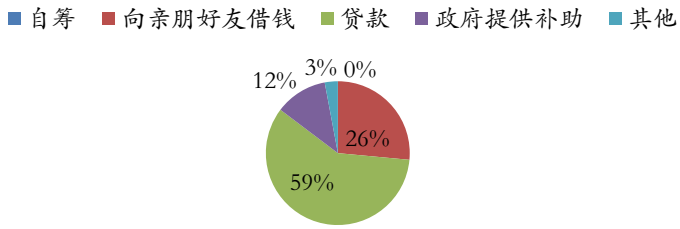
（2）家庭的经济来源、收入及债务情况。如图2：从调查情况看，搬迁户家庭主要经济来源是外出打工和种植农业，几乎没有人参加旅游服务的。大多数还停留在传统的种植阶段，年轻人靠打工获取收入。

图2　家庭主要经济来源



家庭人均年收入情况，低于5000元的占到55.88%，5000～1万元的占41.18%，1万元以上的只占到2.94%，以种植农业为主、加入第三产业的严重不足的经济结构导致了村民的收入不高。

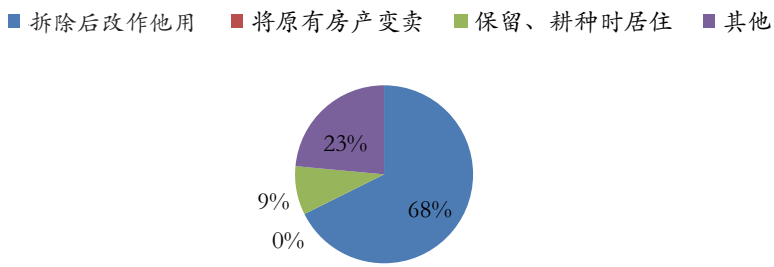
图3　搬迁费用的筹集



如图3,调查显示,前期搬迁费用的筹集大多是靠贷款以及向亲朋好友借的钱,这样就导致搬迁户入住以后还有大批的资金需要偿还。

(3)搬迁后对原有房产的处理情况。如图4:

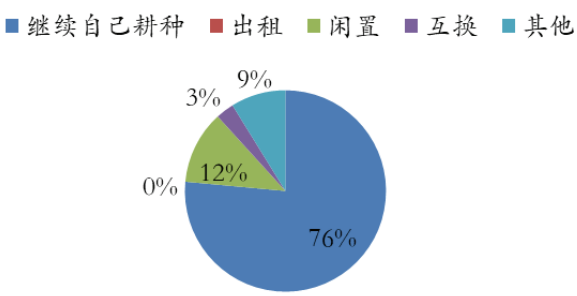
图4　搬迁后对原有房产的处理情况



可以看出大多数已经拆除,但仍然有一部分被保留,作为耕种时的临时住房。特别值得注意的是有23%的人表示虽然“旧房被政府依法拆除,但是感觉非常不方便,没有了生活来源”,怨言较大。希望政府给予考虑,“耕种时需要摆放农具和休息的地方”,还有就是“搬迁后的生活出路”。

对耕地的处理情况。如图5:

图5　搬迁后对原有耕地的处理情况



可以看出，目前大多数还在自己耕种，也有部分出现了闲置，没有出现流转的。值得注意的是有9%的人觉得“路远，没有办法去耕种”。

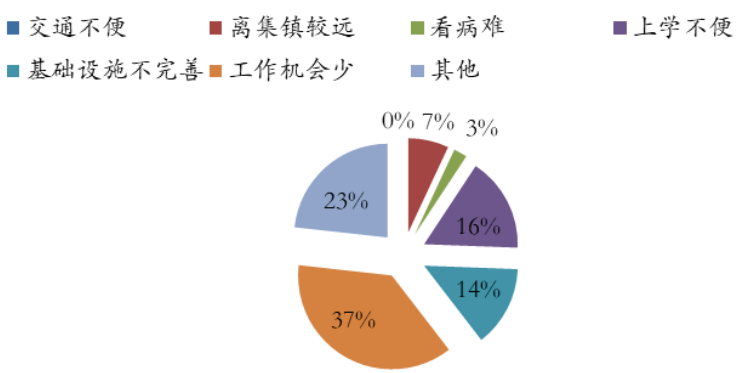
3.搬迁前后部分问题对比问卷调查情况统计，如图表1：

调查问题	搬迁前	搬迁后	趋势
人均纯收入(年/元)	8937	14566	上升
人均住房面积(平方米/人)	13	47	上升
人均耕地面积(亩)	3.46	3.46	不变
人均粮食产量(千克)	396	412	上升
社会关系满意度	一般	较好	上升
适龄儿童入学率(%)	98	100	上升
对外交通条件	差	很好	上升
自来水普及率(%)	100	100	
用电保证率(%)	100	100	
水源质量	小组水池消毒卫生差	水厂过滤消毒卫生好	
空气质量状况	好	一般	下降
居住区域绿地覆盖率(%)	80	50	下降
居住区域水土流失程度(%)	15-20	0	
农业生产便利程度	较好	较差	下降
人均财政性资金投入(元)	0	16000	上升
人均负债总额(元)	0	15760	上升

4.搬迁后社区居民的意愿情况。

(1)对当前生活环境的看法，如图6：

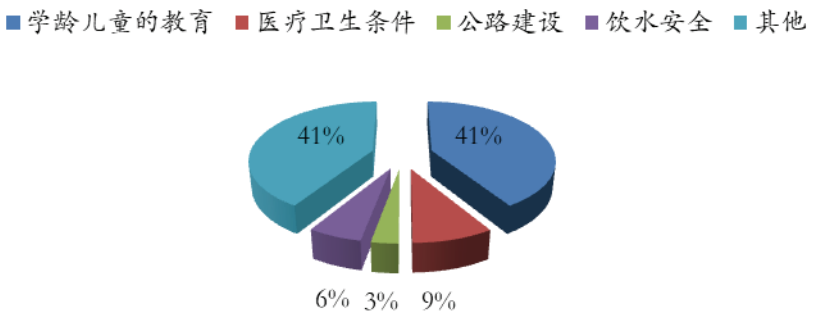
图6　对当前生活环境的看法



可以看出，搬迁后居民对交通方面满意度较高，但是对就业机会、基础设施和上学等方面仍然有很大需求，社区没有幼儿园，孩子教育不方便。在其他问题部分，有村民提出："50～60岁领不到生活保障金，生活没出路""搬迁后没有种植养殖的地点""生产用地离家太远""生产成本太高""没有养猪鸡牛羊的地方，基本生活困难"等问题。

（2）搬迁后最关心的问题，如图7：

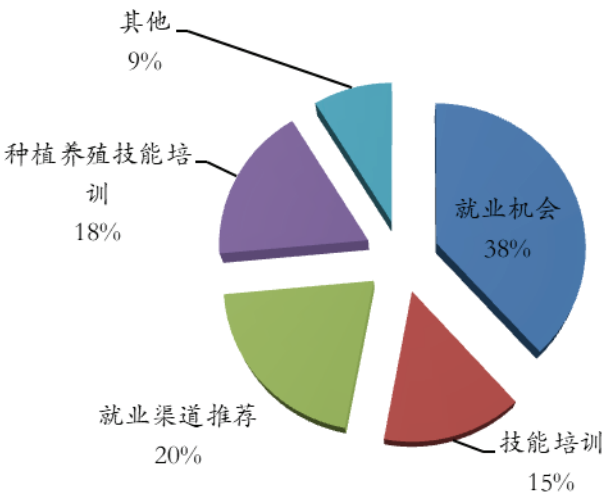
图7　搬迁后最关心的问题



搬迁后最关心的问题，除了"学龄儿童的教育"占到41%外，还有41%的人提出"50岁以上人员的工作找不到、生活困难""水电费太贵""供孩子上学的费用不足""生活困难、买不起菜""老人的养老问题"等问题值得关注。

（3）搬迁后对自我发展的愿望，如图8：

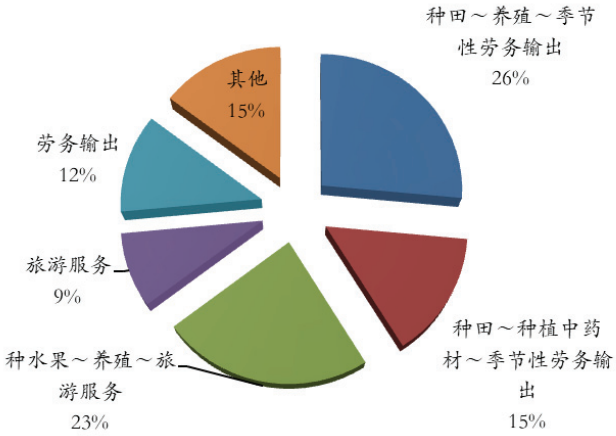
图8　搬迁后自我发展的愿望



可以看出，村民对实现自我发展的愿望很迫切，希望获得就业培训的机会来实现自我的发展。

(4)发展家庭经济方面的愿望，如图9：

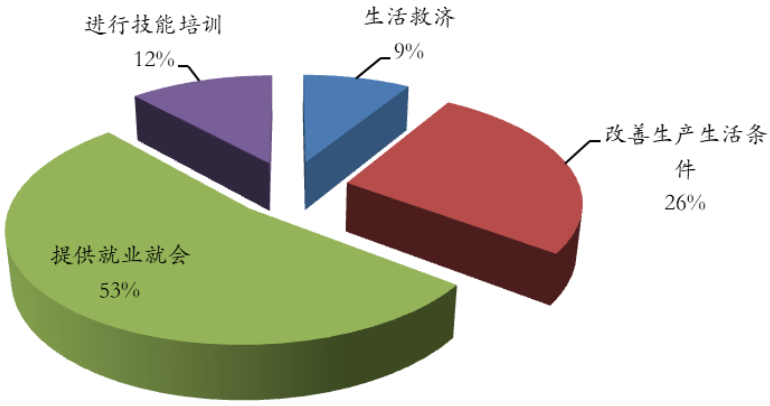
图9　选择发展家庭经济的模式



可以看出，希望通过组合型的劳务安排来实现发展家庭经济的愿望比较高。

(5)搬迁后最希望政府做的事，如图10：

图10　搬迁后希望政府最先做的事



调查显示，搬迁后村民迫切希望政府帮助的还是“提供就业机会”，其次是“改善生产生活条件”。

除此以外，调研还发现，村民对建房贷款有一些看法，需要工作人员深入宣传政

策，答疑解惑。还有的村民认为“社区缺乏民主，大部分管理人员不是群众推选，而是内定”等。

三、易地扶贫搬迁后续发展存在的问题

戛洒镇关圣庙是新平最大的异地扶贫搬迁点，搬迁以后存在的问题也反应映了整个扶贫工作中存在的短板。易地扶贫搬迁虽然使贫困群众脱离了资源匮乏、发展难的、存在地质隐患的地方，克服了脱贫工作投入大、效果差、操作难的弊端，在保障改善贫困群众居住条件的情况下，看得到发展的希望。但是实践中也存在一些问题，特别是后续发展的问题十分突出。

（一）政策扶持不足。易地扶贫搬迁本身就是国家脱贫政策的具体实践，效果相当明显，极大地改善了贫困群众的生活条件。但也存在不少问题，一是对建房补助、资金管理、项目审批、后续发展等的配套政策措施还不完善，操作中为了避免麻烦也存在“一刀切”的现象，给群众生产生活造成了不便，特别是没有形成规范化、制度化的后续发展政策体系。二是有的乡镇的后续帮扶措施只是放在规划上，有的没有将后续产业发展纳入项目实施方案。三是户籍存在“两头管”现象，既是特色也是弊端。就业扶贫数据收集归原居住地管，而村民生活在安置区，产业发展也得依托原住地。四是政策衔接有差距，有的已经搬迁了4年，但户籍还在原地。有的住进了新房，但没有房产证，等待后续政策出台。

（二）产业发展困难。一是不成规模或者规模很小。易地扶贫搬迁目前基本只解决了“搬出来，能就业”的问题，没有形成有规模的主导产业，带动能力有限。新成立的专业合作社带动力较弱，存在大量的“空壳社”“挂牌社”，多数合作社处于闲置或半闲置状态，集体经济组织欠缺或者没用运营管理能力。种养大户数量少、实力弱，新型经济主体发展滞后，不利于整合农村资源和组织发展产业。二是资金短缺。一方面，现有财政扶贫资金支付慢，整合难度大，缺乏具体操作办法，涉农贷款规模小、期限短、门槛高，许多贫困乡镇财政还无力承担风险保障金，造成有限的支农贷款落地难；2020年新平全县共实施产业发展项目26件，涉及财政专项扶贫资金1801.37万元，占下达资金的64.73%。另一方面，农村地区有大量“沉睡资本”，林权、土地承包经营权、农村集体资产、农房、农业设施、农机具等因为确权颁证、评估交易等滞后，无法转变为实实在在的财富。三是政府在搬迁后的相关配套产业不完善，阻碍了产业的发展。四是产业扶贫方式不当、精准度不高。目前，部分搬迁户的内生动力不足，“等靠要”和自暴自弃的懒汉思想严重，产业扶贫中存在“政府忙、群众看”的尴尬局面，群众的内生动力不足。

（三）就业不充分。要使迁入者获得稳定的收入来源，就必须使他们在新的社区获得就业机会。但是边远深山区和边疆少数民族地区的贫困人群在知识储备、生产技能、语

言沟通能力等方面存在着较大的问题，这些问题极大地降低了他们找到就业机会的可能性。在调查中发现，易地扶贫搬迁的村民存在就业率低、竞争力不强、收入不高的情况。一是政府的就业计划对搬迁群众求职意向、技能水平、创业意愿和市场需求调研不足，针对性不强。二是搬迁前，村民的收入主要靠农业生产。搬迁后，生活环境的改变导致了以耕地为生的状况也发生改变，而大多数贫困户长期从事的是体力劳动，没有专业技术技能，文化水平和素质较低。加之少数民族地区经济发展滞后，村民在就业竞争中没有优势。三是社区劳动力转移工作还需加强。例如曼哈社区共有务工人员753人，并组织了大量培训，但是依然存在就业人员与用人单位信息沟通不畅、劳动力就业组织化程度不高、对就业人员思想认识引导不够、对劳动力资源转移的精准性及有效性上思考不足的情况，在社区内劳动力转移工作上仍然还有上升的空间。

（四）基础设施不足，公共服务不到位。要使迁入者能够“稳得住”，除了稳定的就业之外，还需要政府大量的财政投入，以建立完善的教育、医疗、基础设施、社会保障等公共服务网络。地方政府在公共服务网络建设中的投入能力不足，会极大地影响迁入者心理的稳定性，增加他们的生活成本。由于资金缺乏，搬迁地的基础设施和公共服务还有很大缺口，以曼哈社区为例，原计划的3个公益房至今都没有落实，公厕不足，运动场2个也没有解决，社区里没有幼儿园，村民在安排孩子入托方面很不方便等等。虽然搬迁户的养老、失业、医疗等都按照政策要求给予落实，但与城市社区相比仍然存在差距，义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障、公共就业服务仍然存在较大差距。

（五）社会融入有待完善。边远深山区和边疆少数民族地区的贫困人群有着自己的历史传统、民族习俗、固有的信仰和观念以及日常生活与节庆的特有行为习惯。在搬迁到一个所谓“现代化”的经济文化较为发达的地区之后，他们原有的文化符号和文化行为很难在新的迁入地复制，那些他们习以为常的生活方式，在新的迁入地突然变得与当地文化格格不入。社会融入不充分及文化冲突时有发生，一是社区民主化程度不够，有居民反映，社区的管理者没有经过充分的民主选举，存在内部操作的嫌疑，二是居民素质有待提高。例如，曼哈社区搬迁群众来自5个村48个小组，生活环境、地理位置的差异导致了群众的生产生活习惯的不同，特别是从山区搬迁至集镇后，很多不良的陋习需积极进行改变，人居环境问题还需持续发力、常抓常管。三是社区文化发掘不足。曼哈社区作为全市最大的易地扶贫搬迁安置点，搬迁了含彝族、汉族、哈尼族、傣族、拉祜族、白族等11个民族，是一个民族大团结、大融合的安置点。但目前社区内的体育文化活动组织不够，对各民族的内部文化及民族融合所碰撞出的新火花发掘不足，在民族团结、共同富裕的工作上还需努力。四是民族特色文化濒临消失。由于易地搬迁，环境的变迁，原有的少数民族传统文化、农耕文化等，随着搬迁而受到不同程度的破坏，有的将面临消失。如

特色民居、农耕技艺、饮食文化等。因此，如果不能很好地解决这些贫困人群的社会融入问题，易地扶贫搬迁就难以达到应有的效果。

（六）搬迁群众原有的生活共同体被割裂。被搬迁的贫困群体在进入新的迁入地之后，他们原有的生活共同体被割裂和打破了，他们在原来的共同体中所享受到的“熟人社会”中的相互关照、守望相助的生活方式在一定意义上也不存在了。旧有的共同体被割裂后给这些贫困群体带来的孤独无依和被抛弃的感觉是非常强烈的。有些搬迁户在搬迁后，长期封闭在自己的单元房里看电视，不跟其他人进行沟通。这些贫困人群必须适应经济发达地区新的生活共同体，适应新的共同体中的交往方式和合作方式。易地扶贫搬迁的最重要工作之一，就是为这些被搬迁的贫困群体迅速找到并融进新的共同体，熟悉并认同新的共同体（如居委会、党支部、合作社）的运作方式。

（七）宅基地复垦复绿推进较慢。按照政策要求，易地扶贫搬迁群众的旧房拆除和宅基地复垦应全部纳入城乡建设用地增减挂钩项目范围，遵循“一户一宅”的规定，但现实执行中难度较大，旧房拆除和土地复垦复绿进展依然缓慢。一方面搬迁之后土地还没有流转，生产资料还在原地，村民进行生产活动，农产品和生产工具需要地点存放。另一方面居住地离劳动地约40～50公里，增加了生产成本和出行成本，村民拆除旧房的意愿不高，政策的刚性与群众的诉求存在矛盾。再就是原来签订的协议包含“留一部分生产用地”，但执行中不好界定就一并拆除，“一刀切”不但造成了村民的生产不便，也积累了一些矛盾。

（八）搬迁群众生活成本增加。易地扶贫搬迁还会导致被搬迁者在迁入地面临着生活成本急剧上升的困境。在原来的传统生活方式和生存环境中，这些贫困人群的生活成本相对很低，他们在衣食住行中的花费较少。他们往往有自己的菜地或小片耕地，或许还养着一些家禽家畜，他们在深山中获取免费食物的概率很高，他们的饮水和洗漱是免费的，他们日常的生活几乎是零成本的。可是进入城市、进入新的社区、住上楼房之后，他们的生活成本陡增，买菜、买食物、饮水等都要花费他们的收入，甚至如厕（要消耗水）这种原本几乎只有正面效应的日常行为（粪便可以积肥）也会不可避免地给他们带来额外的现金支出。生活成本增加是很现实的，在没有稳定的收入的前提下，这些生活成本的增加会严重降低迁入者留在迁入地的意愿，降低他们对政府易地扶贫搬迁政策效果的认同度。

四、易地扶贫搬迁稳定脱贫路径探析

在全面建成小康社会收官之际，易地扶贫搬迁改变了群众恶劣的生活环境，实现了基本的脱贫，但并不意味着扶贫工作的结束，习近平总书记2020年初考察云南时指出，要让幸福的群众更幸福。对于易地扶贫搬迁工作来说，搬迁只是手段，脱贫致富才是目的，

必须在产业培育、就业帮扶、社区融入、深化扶持等方面上下功夫，因地制宜加大后续扶持力度，促进扶贫创新和制度的根本转变，促进生产方式转变，加快劳动力转移，不断巩固易地扶贫搬迁工作成果，使搬迁人口过上稳定的生活，真正富裕起来，彻底消除贫困的根源。

（一）抓政策支撑，强化保障功能

易地扶贫搬迁的后续发展，需要依据法律规范和制度安排加以推动，在“十三五”收官之时，把异地扶贫搬迁群众的发展纳入“十四五”发展规划是推动后续发展的最好时机。

1.完善组织领导制度。加强涉农部门、民宗局与扶贫部门的协调与联动，形成工作合力，整合来自中央、农发行贷款、百村整治工程、农村危房改造、地质灾害补助等各方面的资金，共同推动异地扶贫搬迁群众的后续发展。

2.继续推进干部帮扶机制。进一步发挥驻村第一书记与科技特派员的作用，按照精准扶贫、精准脱贫的总要求，巩固脱贫成果，持续帮助村民研究项目、解决资金、加强培训、沟通联系，继续助推稳定脱贫的后续发展。

3.谋划新型城镇化建设方向。在“十四五”期间，希望通过项目建设来实现安置区后续发展，完善公共服务体系建设机制，加强易地扶贫搬迁项目监管机制，推动安置区与城镇教育、医疗、文化、社保等公共服务均等化。

4.探索易地扶贫搬迁后续发展差异化补助机制。区别对待绝对贫困户、低保户以及一般贫困农户的经济补助，对没有就业的村民要求全员参与职业技能培训，鼓励村民自主创业。

5.建立政策跟踪反馈机制，提升政策执行力，激发内生动力。

（二）抓产业发展，增添后续动力

发展产业是解决脱贫的好方法，产业扶贫是“造血式扶贫”，是提高贫困地区群众自我发展能力的根本举措。发展产业是条“致富路”，为易地扶贫搬迁增添“后劲动力”。

1.发展高原特色高效农业。玉溪山多地少，高原气候特征明显，发展高原特色农业具有独特优势。各县区结合资源禀赋，积极探索易地扶贫搬迁安置区与高原特色农业有效衔接，充分挖掘农业潜力，深化农业供给侧结构性改革，依托农业优势资源，推进乡村振兴的农业发展，以聚集农业生产要素和生产经营主体，实现全链条开发，带动区域乡村产业做大做强。

2.打造特色农业品牌。借助成功地区的经验来看，特色农业的成功，其标志是形成专业村、专业镇，拥有品牌，占领市场。玉溪农业发展好的县区也有这样的特点，如通海的蔬菜、华宁的柑橘等都有专业合作社。通过适度规模经营，提高农业的组织效率，从而

提高农业科技水平、提高农民科技文化素质、提高农业综合经营效益。易地扶贫搬迁安置区的农业发展也要培育新型农业经营主体，注重打造专业品牌，以专业和特色来占领市场。

3.促进一二三产业融合发展。一是紧紧围绕种养殖业、林业等产业，大力发展农副产品加工流通业，形成以生产、加工、流通、销售于一体的全产业链延伸，拓宽农业产业链，丰富产业内容，提升产业价值，确保人才、技术、资金等生产要素流向农村，为贫困群众干事创业创造基础条件。二是针对区域优势，充分挖掘乡村绿水青山、民族文化、乡土风情等资源，创新发展农村旅游经济，拓宽安置区致富门路。像新平曼哈社区地处戛洒特色小镇，依托集镇建设，深入挖掘各种民族的文化特色，打造民族风情和民族团结旅游名片，促进农民实现增收。

4.探索发展社区工厂，实现村民就地就业。社区工厂模式可以将部分产业的分级生产放入安置点，或者将民族手工艺品，例如刺绣、编织等相关产业引入安置点，让村民就近就业，实现稳定脱贫。其优势在于能够将农村剩余劳动力利用起来，引导向二、三产业转型，有助于推动城镇化，实现村民增收。

5.鼓励吸引各类企业到安置区投资产业。一是通过出台优惠政策，吸引企业到安置区办厂投资，以扶贫车间、产业孵化园等形式吸纳安置区劳动力，促进安置区从“输血”到“造血”的转变。二是支持社会资本向农产品加工业、农业产业化经营倾斜，允许社会资本参与组建专业化、特色化、集约化的农民合作社，推动安置区乡村振兴。

（三）抓职业技能培训，促进转岗就业

制约村民后续发展的最大因素是自身的生存发展能力不足，也就是职业技能欠缺，扶贫的关键是扶志和扶智，激发自身发展动力必须注重提升村民的职业技能。通过教育培训，提高村民生存和生活的能力，切实把扶贫搬迁项目延伸为扶贫致富项目。

1.加大搬迁群众非农职业技能培训。一是集中培训。结合安置点产业发展规划，有针对性地对村民进行技能培训和创业培训，做到全员参与和培训全覆盖。为安置点产业发展培养合格的产业工人。二是针对培训。结合经济发展需求和村民培训意愿，利用农闲时间，从村民的生产和生活习惯出发，送服务上门，送培训下乡，送技能入户，培养各类有需求的人才。

2.培育新型农业人才。通过“送出去”“请进来”等多途径和方法，加快培育和发展安置点的农业专家、畜牧业专家、各类企业家、营销物流人才等各类行业人才，以适应农业合作社、家庭农场、农业产业园区等各类新型农业的发展需要。

3.组织技能竞赛。一方面通过技能竞赛选拔优秀人才，以便推荐到更适合发展的岗位，二是激励安置点的青年比学赶超，拓宽人才成长渠道。三是引导村民树立真正的发

展观念，发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，以提高山区移民的就业能力，拓宽村民致富的途径。

4.完善扶持创业优惠政策。认真落实国家针对异地扶贫搬迁的政策，完善创业贷款、创业培训、创业孵化基地等扶持创业的优惠政策，努力形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业的局面。

（四）抓基础设施和公共服务，补齐发展短板

基础设施建设和公共服务水平是推动安置点产业发展，振兴乡村经济，促进农村现代化转型发展的重要引擎，更是缩短城乡差距、解决发展不平衡、不充分的重要手段。

1.完善搬迁后续帮扶政策措施的落实。将安置区内教育、医疗、养老、文化广场等公共服务设施列入地方的“十四五”发展规划，逐步配套完善安置区路、水、电、气、网等生产生活、公共服务基础设施建设，确保道路、供电、供水、有线电视、通信、垃圾处理等基础设施配套到位，为安置区后续产业发展打下坚实基础。

2.加强公共文化服务体系建设。一是完善教育、卫生、文化、社保等公共服务体系，保障安置点群众能及时享有基本公共服务，提升城镇化、公共服务均等化水平。二是加快推进乡级公共文化服务中心建设，按照要求配套建设公益性用房、文化广场、娱乐中心等，确保公共文化设施人均拥有量达到城镇水平。

3.设立搬迁后续文化建设专项资金。一是充分挖掘、保护、传承各民族特色文化，利用各种节庆开展各种文化体育活动，进一步激发群众参与文体活动的积极性，传播社会主义核心价值观和少数民族特色文化，积极创建民族团结融合示范点。二是加强民族地区文化人才队伍建设和文化工作者专项资金要统筹安排，开展文化工作者的选拔和培训工作，为公共文化服务体系建设提供扎实人才支撑。

4.提供丰富多彩的公共文化服务产品。一是支持安置点文化设施的免费开放，例如公共图书馆、文化中心、乡镇综合文化站等确保免费开放。二是组织民族文化研究团队，充分挖掘民族文化，创作出通俗易懂、寓教于乐、健康向上的文艺作品。三是组织文艺队，通过传播公共文化不断满足人们精神文化生活的需要。

（五）加强和完善社会治理，打牢社会基础

1.健全安置点的机构设置。一是完善居委会、法律咨询中心、村民调解室、警务室等社区服务机构的建设，易地搬迁社区的居民大多来源于几个甚至更多村民小组，容易结成小团伙而争夺资源，不利于社区和谐与发展。完善社区的配套机构，通过社区服务机构建设，凝聚起社区的人心，增强社区治理能力和组织动员能力。二是提升社区服务中心的服务水平，加快搬迁群众习俗、文化、观念的深度融合，提高群众归属感、幸福感。三是深入开展移民搬迁文明社区创建活动。

2.健全的社区管理制度。良好的制度是实现安置点后续发展的基础,从散居到群居,易地搬迁村民的生活环境和生活方式发生了较大的改变,在社区的建设和管理过程中,需要制定详细、科学、具体的管理制度,引导村民自觉遵规守约。同时还要有合理的管理手段,由于村民来自不同的小组,文化水平参差不齐,生活习性各有差异,聚居在一起时必须有针对性和差异性地开展工作,让大家逐步适应群居生活。地方政府在引导搬迁群众融入当地社会时要有足够的耐心和信心,帮助村民搭建社会融入平台,重新配置社会资本,构建社会融入网络,让群众更好更快地融入新社区。

3.弘扬社会主义核心价值观。习近平总书记论扶贫工作时指出:扶贫先扶志,既要送温暖,更要送志气、送信心。对于部分存在“等靠要”思想的移民,一是要加强教育引导,从思想上改变抱残守旧的观念。二是加大国家的政策法规宣传和励志宣传,鼓励村民自强不息。三是开展农业、生产技术及卫生等方面的知识教育,提高移民综合素质。四是通过职业技术培训,鼓励自主创业,变被动为主动地融入社会,实现稳定持续发展,获得更好、更稳定的生活,从而增强其对新居住社区的认同感和归属感。

4.深化基层党组织领导核心作用。安置点的社区建设要坚持把党的领导作为头等大事来抓。要创新方式、加大力度提高群众的法治意识,通过完善移民新村立法,制订出切实符合村民根本利益的法律法规或村规民约,建立健全移民新村的法律服务体系。同时,还要建立健全村民自治机制,以党务公开、村务公开、村务监督等形式让村民自治机制运行程序化、制度化,有效推动农村社会治理向安置点延伸。

(六)加快推进宅基地复耕复绿,盘活土地资源

1.大力发展特色农林产业。一是引导搬迁户通过复垦复绿,增加可利用土地面积,一方面可以发展适合当地种植、养殖的高原特色产业,增加基本的收入来源。另一方面帮助村民选择培育适宜的产业项目,如办农家乐,发展观光农业、民宿旅游等,扶持村民发展特色产业。二是对较远或者没有自营能力的农户,采取集中流转土地,催化现代农业园区、家庭农场、农业大户等经营模式,发展特色农业,打造区域特色经济亮点,构建生态立体农业产业链,实现生态资源向生态资本、生态产业的转化。

2.盘活农村土地、老宅基地等资源,壮大集体经济。集体经济是实现全民脱贫的重要保障,也是夯实农业基础地位、深化农村改革的决定因素。一是要盘活复垦复绿土地,将其纳入集体资产管理,发展集体经济。二是要建立健全资源资产管理和监督机制,规范重大经济活动财务支出审批流程,确保民主监督有效、集体资产不流失。三是做好集体经济发展规划。鼓励农户通过转租、入股、转让、互换等形式流转复垦复绿土地,为实现土地规模经营创造条件。

3.鼓励引导各类企业、社会组织和个人以多种形式参与帮扶,吸纳更多的社会资本

参与对搬迁后的高山林地进行统一流转经营,增加贫困户的收入。

总之,脱贫攻坚虽然临近收官,但扶贫工作仍在持续,易地扶贫搬迁后续发展还需要各级党委政府以及各部门通力合作,一如既往的扎实帮扶,同时也需要社会各界的关心支持,以“一抓到底”之势,以爱心、耐心、信心的情怀,带领搬迁群众在脱贫致富的道路上乘风破浪,让幸福的日子更幸福。

参考文献

[1]习近平 脱贫摘帽不是终点而是新生活、新奋斗的起点 人民日报 2020.3.6

[2]成美君 贵州少数民族贫困地区易地扶贫搬迁中移民就业问题研究,农村经济与科技2018(15)

[3] 董运来 王艳华 民族地区易地扶贫搬迁存在的问题与对策——基于甘肃临夏州(甘南州的数据 沈阳师范大学学报2019(5)

[4]朱婷 秦巴山区移民安置社区管理建设研究——基于商洛的实践探究 城乡建设与发展2018(4)

课题组成员简介

刀有忠(统筹协调领导),男,1971年9月出生,傣族,中共党员,毕业于玉溪师范学院中文系,现任中共玉溪市委党校常务副校长、社会主义学院副院长。长期致力于民族地区的经济建设、社会治理及党务工作,曾执教在民族地区的基础教育,先后主抓过民族地区的经济建设及社会治理工作,对民族地区的历史发展、经济状况、自然环境、民族文化等方面有较深刻的了解及研究,所分管工作连续四年年度考核皆为优秀。

魏旭萍(第三、四部分执笔),女,汉族,在职研究生学历,中共玉溪市委党校公共管理教研室主任,副教授,玉溪市古滇国文化研究会会员,从事党校干部教育、党的建设、民族文化、区域经济等方面研究工作。参与或主持省市级课题研究10余项,有30余篇论文发表在省市各级刊物上。

石文虹(第一、二部分执笔,统稿),女,汉族,学士学位,中共玉溪市委党校科研科科长,党史党建副教授,校学术委员会办公室主任,云南省区域与发展研究会会员,云南省妇女理论研究会会员,玉溪市古滇国文化研究学会会员。主要从事党校干部教育、学术研究、科研管理等工作。多次在校内外讲授各类专题课,进行玉溪经济社会发展研究,参与和主持玉20多个省级、市、校级重大课题的研究,撰写论文和调研报告70多篇,公开发表60多篇在国家、省、市等不同级别的刊物上。

陈从林(第一、二部分执笔),男,汉,在职研究生学历,中共玉溪市委党校副教授。主

要从事地方党的历史和党的建设的教学科研工作，特别是致力于农村基层党的建设和“三农”工作调查研究。参与完成了省级课题《玉溪农村电子商务发展研究》、红塔区史志办《烽火红塔》一书编纂等。

龚家祥（第三、四部分执笔），男，拉祜族，大学本科学历，中共新平县委党校高级讲师，教学科研科长。长期从事民族地区的文化教学研究工作

聂耳文化的当代传承与创新实践研究

——以玉溪师范学院文学院人才培养为例

赵映蕊等

【内容提要】近年来玉溪市委市政委正着力打造聂耳文化品牌，大力弘扬聂耳精神，玉溪师范学院作为玉溪唯一一所普通本科高等院校，亦有责任推动聂耳文化的当代传承与创新实践。本文以玉溪师范学院文学院人才培养为例，主要从《国歌的故事》精品课程建设、聂耳文化与课程思政融合策略以及聂耳文化融入大学生活动之路径三方面进行研讨，为地方高等院校如何讲好聂耳故事、弘扬聂耳精神贡献智慧。

【关键词】聂耳文化；传承创新；课程思政；学生活动

作为《中华人民共和国国歌》的作曲者，聂耳在我国拥有巨大的知名度，作为云南玉溪首屈一指的本土名人，聂耳在本地更拥有着极大的名人品牌文化效应[1]。玉溪市目前除了已有的聂耳故居、聂耳音乐广场、聂耳大剧院、聂耳图书馆、聂耳纪念馆、聂耳公园、聂耳小学等一系列聂耳文化建设品牌之外，玉溪市委市政府目前还在着力打造聂耳音乐小镇，中共玉溪市委宣传部、玉溪市文化局也编辑出版了系列聂耳研究书籍，以崎松先生（原名刘本学）、王志雄先生为代表的聂耳研究专家也在玉溪本地大力宣传聂耳文化。聂耳的音乐创作具有鲜明的革命时代感、严肃的艺术思想性、高昂的民族精神和卓越的创新创造性，值得本地高校进行深刻的文化挖掘与广泛的精神宣传。为进一步融入国家“一带一路”战略，更好地讲述中国故事，讲好云南故事，响应习近平总书记提出的云南省“三大定位”要求，挖掘云南地方红色文化资源，服务地方经济社会发展，进一步提升玉溪师范学院在应用型本科人才培养示范院校的办学水平，将其建设成为云南省特色鲜明的区域性高水平应用型师范大学，玉溪师范学院文学院目前在民族文化继承创新和聂耳精神传承发扬上形成了鲜明的区域特色。学院不断收集、整理、挖掘聂耳精神文化资源，依托优秀的民族文化和名人特色，重点建设了聂耳文化传承与创新实践平台，并以此为基础整合学院各学科专业资源，依托地方政府与本地专家的支持与指导，不断研究和推广聂耳文化，继承和发扬聂耳精神，力图在聂耳之乡打造具有国际影响力的聂耳文化品牌，创建聂耳精神文化传承创新创业实践基地，服务地方民族文化传承创新发展，着力构建

本土聂耳精神文化传承应用型人才培养体系。为有效实现这一既定目标，学院集思广益，多方听取各方意见，制定了全方位、多层次的实施办法，为聂耳文化的当代传承与实践创新提供了保障。以下我们即从《国歌的故事》精品课程建设、聂耳文化与课程思政融合策略以及聂耳文化融入大学生活动之路径三方面对玉溪师范学院文学院的人才培养路径进行深入讨论。

一、《国歌的故事》精品课程建设

大学人才培养离不开精品课程建设，在当下世界，科技与人文、学术与职业、开拓与创新、伦理与道德的融合，是现代人才素质综合化的必然要求，大学人才培养模式的改革必须适应这种人才素质要求[2]。诚然，当下的世界，人才资源已经成为第一资源，人才战略是在激烈的国际竞争中赢得主动的第一战略[3]。在聂耳故乡高校开设《国歌的故事》课程，正是在这种人才素质要求的大背景下结合本地实际而开讲的。本课程依托玉溪师范学院文学院“聂耳文化传承与创新实践平台”，主要以文学院教师为主体、音乐学院教师为辅助，面向全校学生开设。聂耳作为中国共产党的早期优秀党员，是从云南走向全国、走向世界的人民音乐家，是第一位为中华民族和中国劳苦大众写歌的革命家、艺术家。2009年，聂耳作为中国文艺界的杰出代表，入选经中央批准，11个国家有关部门联合组织开展评选的“100位为新中国成立作出突出贡献的英雄模范人物”[4]。聂耳和国歌的故事作为玉溪本地具体而生动的红色文化资源，与学校立德树人的根本任务完美融合，是新时代爱国主义教育的鲜活载体与绝佳素材，具有独特的现代意义与育人价值。作为聂耳家乡的高等院校，我们有责任、有义务传承聂耳爱党爱国、扎根群众的红色基因，深入挖掘和发扬聂耳文化中的革命内涵、艺术内涵、民族内涵，将我们的专业特色和学科优势与聂耳文化有机融合，并不断开展人文艺术研究和进行文学艺术创作，彰显文学院的办学水平与特色，从而弘扬时代主旋律，传播中华优秀文化，将玉溪师范学院文学院打造成聂耳文化研究的重镇。

聂耳一生创作了37部音乐作品，聆听聂耳能让我们感染到一种全新的情感、鲜明有力的节奏、朴素明朗的曲调，这使他的作品区别于同时代的某些作家[5]。由田汉作词、聂耳作曲的《义勇军进行曲》自1935年在民族危亡的关头诞生以来，经历了由代国歌到成为正式国歌的曲折历程[6]，此后作为中华民族解放的伟大号角更是响彻了全世界。聂耳的音乐作品积淀着中华民族最深沉的精神追求，体现着中华民族生生不息的生命原力。聂耳的不朽不仅是由于此曲之功，也不仅仅是因为他在短暂的一生中留下了一批不朽的作品，他的艺术创作的动力，来源于他对中国革命事业的忠诚和献身精神[7]。2004年3月14日，中华人民共和国第十届全国人民代表大会第二次会议正式将《义勇军进行曲》作为国歌写入《中华人民共和国宪法》。事实证明，聂耳的音乐创作不仅适应当时中国和时代的

发展进步要求，也有着深厚的历史渊源和广泛现实基础，直至今天仍不过时。

目前，关于《国歌的故事》已有学者编写过一些书籍，这其中有的仅介绍《中华人民共和国国歌》的历史源流与相关故事[8]，也有的以亚洲、欧洲等为分区对部分代表性国家的国歌做了系统性介绍[9]。近年来还出现了一些手绘介绍国歌故事的作品，如北京开明出版社2019年底出版的《国歌诞生的故事》绘本。总体来看，在玉溪师范学院开设《国歌的故事》这门课程已有不少可供借鉴的教学内容。该门课程立足于深入发掘聂耳文化的精神内核和文化内涵，阐明聂耳文化的革命意义和时代价值，激发教师与学生双向交流，围绕聂耳文化形成一定的成果产出与教学业绩。课程集合了玉溪师范学院中文、音乐两大优势学科教研团队，通过聂耳文化传承实践创新平台不断创作优秀的文学艺术作品，并结合文学院新闻学科的特色优势进行相关节目制作与传播，最终树立聂耳文化研究和创作的卓越文化品牌。

在教学内容安排方面，《国歌的故事》将围绕作词者田汉与作曲者聂耳的生平经历与国歌的诞生背景展开，对聂耳的革命之路、聂耳的音乐创作、聂耳与青年精神、《聂耳日记》解读[10]、聂耳的创造[11]、聂耳的家国情怀、聂耳研究史与近代名人论聂耳等展开讲述[12]，并介绍中国现代时期《义勇军进行曲》的传播途径与精神传承，旁及聂耳与《玉溪文征》、聂耳与中华古典诗词的爱国传统等方面，力图向学生全面展示与解读聂耳短暂却璀璨的光辉人生。此外，课程将适度介绍其他代表性国家的国歌故事，并结合玉溪与昆明相关的聂耳文化景观如聂耳纪念馆、聂耳墓等展开实践教学。《百年巨匠·聂耳》《为国而歌》《国家宝藏·聂耳小提琴》等影视资源也是课程的绝佳素材。关于课程考核，本课程更加注重学生创造个性的养成，通过聂耳的创造生涯，充分发挥学生的个性智慧，运用课堂讨论、课下独立研究、撰写研究综述和小论文、手绘聂耳一生行迹、设计聂耳纪念场所研学旅行方案等多种方法考核学生的文化素质与教学效果。此外，课程依托玉溪师范学院文学院与音乐学院的相关资源，通过进一步完善主体建设，打造一流的情景化教学模式和人才培养环境，应用数字化影音图像技术，按照“足够、配套、先进、高效、共享”的原则，添置数字化影音图像设备，采取虚拟仿真、数字媒体和沉浸式虚拟现实展示等前沿技术，真正打造聂耳与国歌的故事线上文化体验平台和线下文化展示基地，挖掘聂耳文化精神的当代价值与人文意义，建设具有相当影响力和知名度的聂耳研究创作中心。此外，该课程的后期建设还将围绕建立音乐话剧实训室、聂耳文化课堂等现代化实训工作室展开，为《国歌的故事》的体验式教学提供硬件保障，并将其打造为线上金课。

二、聂耳文化与课程思政融合策略

2020年5月28日，教育部印发了《高等学校课程思政建设指导纲要》，提出要深入挖掘各类课程和教学方式中蕴含的思想政治教育资源，科学设计课程思政教学体系，将专

业教育与思政教育相融合，构建全员全程全方位育人大格局。有关课程思政的研究与相关实例解析，目前已有一些学校进行了较好的探索[13]。基于本土文化资源情况与教育部最新文件要求，玉溪师范学院文学院的课程思政教学即以聂耳文化为切入点，充分挖掘运用这一红色文化资源，将聂耳精神融入课程教学综合改革，主动讲好聂耳和国歌的故事，在推动高校红色文化资源育人实践工作方面做出了探索。相对于思政课程，课程思政是更大范围和更常态化的思想政治教育途径，正如习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调的，要用好课堂教学这个主渠道，各类课程都要与思想政治理论课同向同行，形成协同效应。可以说发挥好课程思政这一“主渠道”将聂耳文化与日常教学相结合，与学生实践类课程相结合，不仅可以增强专业教育的思想性、理论性和亲和力、针对性，也可以将党的优良传统与当下学生教育有机结合起来，这样才能在更大程度上确保全面贯彻党的教育方针，解决好培养什么人、怎样培养人、为谁培养人这个根本问题。

聂耳文化传承的最好方式无疑是在聂耳遗迹或相关纪念场馆的实践体验中来传承、在聂耳文化的日常教育中来体现。作为玉溪历史文化名人，本地高校的课程讲授不仅要将新时代社会主义价值观引导寓于各专业的知识传授与实践体验之中，也要把以聂耳文化为代表的本地名人精神资源融入学生的精神教育中，真正实现把思政小课堂同社会大课堂结合起来，通过聂耳文化资源与研学旅行这一“行走课堂”的融合，推动聂耳文化资源与本地高校学生的社会实践相融合，真正让聂耳文化深入学生心灵世界，学习聂耳那种将个人命运与国家命运紧密而深刻地结合的青年精神，居安思危，奋发图强。聂耳以国家的命运为己任，用热血音符唤起民族精神，其家国情怀与责任担当在当下的大学生教育中极为重要。在聂耳故乡高校传承聂耳精神就是要在大学生中广泛弘扬聂耳的爱国主义情怀，践行党的群众教育路线，勇于担当作为，敢于付出奉献。聂耳在当下时代的意义不仅仅是曾经谱写国歌的人民音乐家，他更是引导当下青年积极向上的一面鲜红旗帜。在聂耳故乡高校谈课程思政，我们不仅需要广大学生在理想信念上传承聂耳“对祖国始终如一的忠诚与热爱、对人民深沉的眷恋与忧思、对事业无限的执着与追求”之精神，亦当以聂耳的光辉生命激励当下大学生把肩负的民族振兴使命化为不断奋斗的不竭动力。

其次，聂耳文化还与文学院学生的志愿服务相结合，将聂耳文化资源全方位地纳入学生志愿服务体系，构建文学院故事地图、故事梯田与故事工坊三大故事教育体系，推动学生在“青年红色筑梦之旅”“小我融入大我，青春献给祖国”等主题社会实践活动中融入聂耳文化元素。此外，学院积极推动学生志愿者服务走进聂耳文化基地，并与聂耳文化相关纪念场所开展广泛交流与合作，利用暑期三下乡等活动开展直过民族推普活动、走访峨山聂耳外祖父故居等形式多样的志愿服务，使学生在服务、宣讲、推广聂耳文化资源

中践行聂耳精神，认同聂耳文化，并争做聂耳文化的传承与实践志愿者，进而促进学生本土文化能力形成与地方服务平台建设，为建设应用型高水平人才培养示范高地，引领地方社会向前发展的目标增强实力，发挥好名人文化多样性和跨境合作交流的区位优势，彰显课程思政文化育人功能，为服务云南民族文化强省战略做出积极努力和贡献。

最后，在聂耳文化与课程思政的融合中，还可将聂耳文化与学生的实习实训相结合，在深度调查挖掘与整理聂耳文化相关文献资源与相关文化场所的基础上，和玉溪市委市政府、聂耳研究相关社会组织协商共建、协同联动“聂耳文化资源实践育人共同体”或“聂耳文化资源实践育人平台”。当下，由昆明、玉溪共同承办的“聂耳音乐合唱周”已成功举办了六届，在接下来的系列活动中，玉溪师范学院文学院还将承办聂耳文化研讨会，邀请全国各地聂耳文化研究专家共襄盛举，积极将人才培养纳入当地的经济文化发展之中。学院还以此共同体或平台为基础，推动聂耳文化资源与学生的实习实训融合的常态化与机制化，将学生的认知实习、社会实践等和聂耳文化充分结合，带动学生实践能力和创新能力的提升，进而提高学生就业率，促进学校转型发展，突出应用型特色。在以上聂耳文化与课程思政融合策略的实施中，我们还将对课堂的融合效果进行定时反馈，通过反馈结果进一步完善相关融合方式，并进行实际教学检验，通过对比实验、问卷调查的方式论证其融合效果，进而通过课堂反馈、个别访谈等方式发现问题并进一步改善融合策略。

三、聂耳文化融入大学生活动之路径

人才培养是高等学校的根本任务，不断提高人才培养质量，服务地方经济社会发展是地方高校的生命线和持之以恒的目标追求[14]。培养学生是教育的目的，也是学校对社会的责任，教师的价值正是在培养学生的过程中体现出来的[15]。优教优学、教学相长一直是广大教师与学生的共同追求。玉溪市现有双创中心、高新技术产业园区、互联网产业园、玉合溪谷广告产业园等大学生就业创业园区，为玉溪师范学院大学生活动与创业提供了较好的发展平台。作为高校人才培养的重要组成部分，大学生活动无疑是促进学生素质全面发展的重要一环。从大学生活动分类来看，我们大致可以将其分为文娱活动、体育活动、庆典活动、参观活动、接待活动、团队训练活动、展览活动、训练活动、新闻发布活动、创业活动、社会实践活动和学术科技活动等层面[16]。具体到聂耳文化融入大学生活动方面，我们亦可从以上大学生活动分类上着手推进。在文娱活动方面，玉溪师范学院文学院鼓励学生创作与聂耳文化相关的优秀文学原创作品，并举办“聂耳杯”文学、音乐类作品创作大赛。在聂耳《中华人民共和国国歌》作曲场景的还原以及有关聂耳精神传承与发扬上，学院还将借鉴《国家宝藏》中“聂耳小提琴”的节目演出以及《为国而歌》电影的创作方式、腾冲市党性教育舞台剧《信仰的火炬》的呈现方式，发动广大师生创作一系列聂耳精神文化舞台剧、话剧和微电影等，排练完善后可持续对校内外演出或发

布到“学习强国”、微信公众号等融媒体平台。另外，结合文学院历年参加省内外演讲朗诵与解说类的比赛情况，重点突出聂耳文化特色，在文化娱乐类活动中不断弘扬聂耳文化。在体育活动和训练活动方面，雷小明、汪雄等已指出聂耳对体育的认识与实践“时至今日仍然具有‘牢固树立健康第一、切实关注体育在素质教育中的作用、践行和传承公平竞争的体育精神、积极推进全民健身计划实施’等当代借鉴价值[17]。”其身心和谐统一思想、“三育”并重思想、养生保健与休闲体育思想、倡导公平竞赛的体育道德风尚、大众体育思想等是聂耳体育思想的重要实践内容，在当下对强化我国民族体质仍具有重要的教育实践意义[18]。文学院在此方面亦注重引导学生关注聂耳的体育认识与实践，并借助体育学院的相关教学有效地将此思想应用到了学生的相关体育活动中，这亦不失为对聂耳文化的有效传承。

在庆典活动、参观活动、接待活动、展览活动与新闻发布活动等方面，玉溪师范学院文学院为学生提供了相应的活动信息与实践平台。在有关聂耳文化的系列活动中，学院为学生积极搭建了才艺展示平台，不断开展校企合作与产教融合，深刻落实学校“以学生能力形成为核心”的人才培养理念，与音乐学院、聂耳图书馆、聂耳大剧院、聂耳故居、玉溪日报社、玉溪市文化广电局、玉溪多家乐器本土企业以及市委市政府、影视文化企业等在师资培养、实践项目开发、生产实习等方面深化合作，进一步完善了产教融合的人才培养模式，并有效推动了学院各相关专业的教学改革。学院已邀请过数位聂耳研究专家莅临文学院讲学，相关活动海报与新闻发布即由文学院学生具体负责，通过此类项目的合作与学生活动的开展，将能对学生传承发展聂耳文化产生积极效应，并丰富大学生活动内涵与人文底蕴。

有关团队训练活动、创业活动、社会实践活动和学术科技活动方面，文学院目前已建立起由基础性实验、专业见习、基础实训、综合实训、技能竞赛、毕业论文等组成的校内外、课内外相统一的实践教学体系，保障了应用型本科专业教学质量，进一步提高了学生的专业技能、创新精神和人文综合实践能力。在此基础上，学院不断优化人才培养体系，改革教育教学方法，建设特色鲜明的一流应用型专业。依托聂耳文化资源，推动学生大胆探索创作，形成本土文化资源艺术上的品牌文化创新。通过学习其他名人文化馆的相关文创产品，学院鼓励学生学习玉溪华宁陶、青花瓷、江川青铜器、通海银饰、峨山彝族刺绣、元江哈尼族原创民族服饰、傣族织锦、元江红宝石，还有木雕、土陶、竹编、剪纸等文创产品，大胆结合聂耳文化资源进行相关产品的再创新，引领社会文化产业发展，推动应用型人才培养，进一步提高特色文化实力。通过前期实施，学生在理论学习与实践创新方面已取得非常良好的效果。此外，文学院还专辟了一间教室与一层走廊作为聂耳物质文化的宣传园地，为学生相关团队活动与学术活动提供了平台。接下来，学院还将通过打

造线上线下虚拟仿真语音平台和聂耳文化专题文化墙，实现聂耳所有歌曲的电子化、图像化，并通过VR等现代化技术，实现聂耳生活经历的可视化，实现知识产出与社会需求相适应，理论方法创新与人才培养相结合。

结语

聂耳是玉溪人民的骄傲，也是云南人民的骄傲，今天我们学习聂耳，就是要紧扣时代发展的脉搏，坚定理想信念，挺立于时代潮头①。聂耳的音乐是人类共同的财富，聂耳不仅是中国的，也是世界的，其为国而歌的精神与担当至今有着深刻的现实意义，值得我们深入总结其遗产、继承发扬其文化。本文以聂耳的家乡高校玉溪师范学院文学院的人才培养为例，对聂耳文化的传承与创新实践从课堂教学平台、思政融合策略、大学生活动拓展等三方面进行了深入研讨，仅为抛砖引玉，希望能对地方兄弟高校的本土文化传承与打造一流的学科人才培养环境有所启示。

参考文献

[1]参见玉溪市社会科学界联合会编著，云南省社会科学界联合会组编．玉溪史话[M]．昆明：云南人民出版社，2017：86—90.

[2]程静主编．高校人才培养模式多样化：诠释与对应[M]．北京：北京工业大学出版社，2003：7.

[3]徐奇伟．开启创新之门——高校创新人才培养的实践与探索．[M]．长春：吉林人民出版社，2017：1.

[4]中共玉溪市委宣传部，玉溪市文化局编．百年聂耳——纪念聂耳诞辰100周年[M]．昆明：云南美术出版社，2011：367.

[5]《聂耳全集》编辑委员会编．聂耳全集[M]．北京：文化艺术出版社，2011：17.

[6]（日）冈崎雄儿著，李玲译．不愿做奴隶的人：聂耳传[M]．北京：新星出版社，2019：226—233.

[7]昆明市文史研究馆编．聂耳——从昆明走向世界[M]．北京：人民出版社，2019：257—266.

[8]参见赵杰．国歌的故事[M]．沈阳：辽宁美术出版社，1999．李国才．国歌的诞生[M]．上海：上海人民出版，2015.

[9]参见周小静编著．国歌的故事[M]．天津：百花文艺出版社，2006.

[10]聂耳著，李辉主编．聂耳日记[M]．郑州：大象出版社，2004.

① 玉溪市社会科学界联合会编．聂耳：玉溪人民的骄傲[M]．北京：中国民族摄影艺术出版社，2006：10—11.

[11]李业道.聂耳的创造[M].北京:人民音乐出版社,1984.

[12]马永明主编.聂耳研究书目提要[M].昆明:云南人民出版社,2013.

[13]《高等学校“课程思政”教学案例》编委会主编.高等学校“课程思政”教学案例[M].北京:知识产权出版社,2018.

[14]梅友松.地方高校人才培养机制改革与实践[M].北京:科学技术文献出版社,2015:2.

[15]胡亚敏、张岩泉主编.以生为本,探索创新:华中师范大学文学院教研教改论文集[M].武汉:华中师范大学出版社,2014:1.

[16]赵中利、杜永明主编.大学生活动组织能力训练[M].北京:北京师范大学出版社,2016.

[17]雷小明、陈玉林.为呐喊者而呐喊:聂耳体育思想研究的当代启示[J].运动.2018(7):149—150.

[18]汪雄、陈玉林、陈蓉.聂耳体育思想的形成与实践[J].当代体育科技,2015(34):222—223.

课题组成员简介

赵映蕊,男,1989年生,汉族。2019年6月毕业于华中师范大学,获文学博士学位。2019年7月进入玉溪师范学院文学院工作,主要从事中国古代文学的教学与研究,研究方向为唐宋文学、中国文论、地方文化研究等。

项目组成员简介

时遂营,男,1972年生,玉溪师范学院文学院院长,云南大学国际学院研究生导师,兼任玉溪市教育学会副会长、玉溪市演讲学会会长、玉溪市立法专家委员会委员、全国优秀社科普及专家、第五批玉溪市中青年学术科技带头人。

周　飞,男,1981年生,河南新乡人,郑州大学文学学士,北京师范大学文学硕士,清华大学历史学博士,现为玉溪师范学院文学院讲师,研究方向为文字学、古文字学、出土文献。

赵　欣,女,1983年生,山东济宁人。浙江大学中国现当代文学硕士,云南大学文艺学专业博士,现为玉溪师范学院文学院讲师,主要研究方向为中国古典文论。

玉溪市服务周边命运共同体建设(南亚、东南亚)研究

郭　力等

【内容提要】周边地区是中国地缘政治、安全、经济利益最为密切地区,通过“一带一路”,中国致力于与周边各国“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”,推进建立和谐稳定的周边命运共同体,将周边国家和人民的命运紧紧联系在一起。玉溪市位于云南省中部,是云南“国际大道”的重要枢纽,起着辐射南亚、东南亚周边国家的重要作用。本文通过对周边命运共同体科学内涵的阐述,结合南亚、东南亚概况探讨玉溪市服务周边命运共同体建设(南亚、东南亚)的基础和重要性,找出建立合作和发展的影响因素并加以分析,最后从玉溪市通过发挥沿边开放区位优势,构建跨境冷链物流体系;促进农业资源优势互补,构建庄园经济合作新模式;服务基础设施共享共建,推动电力大数据赋能新产业三个方面提出建议。

【关键词】周边命运共同体;区位优势;资源互补;基础设施

一、周边命运共同体的科学内涵

(一)发展沿革

2007年,时任中国国家主席的胡锦涛就提出“命运共同体”,用于描述中国大陆和台湾之间的特殊关系。2011年《中国的和平发展》白皮书提出,要以“命运共同体”的新视角,寻求人类共同利益和价值的新内涵。2012年11月,中共十八大报告中提出,“要倡导人类命运共同体意识”。2013年3月,习近平总书记在莫斯科国际关系学院的演讲中就提到了“命运共同体”的概念,在坦桑尼亚发表演讲时,他三次强调了命运共同体的重要性。4月,在博鳌亚洲论坛年会上演讲中强调“我们生活在同一个地球村,应该牢固树立命运共同体意识”,在10月出访东盟时,郑重提出了“携手建设中国—东盟命运共同体”的倡议。2014年,在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上讲到“大家共同生活在亚洲这个大家园里,日益成为一荣俱荣,一损俱损的命运共同体”。在2015年3月的博鳌亚洲论坛,再次发表了题为“迈向命运共同体开创亚洲新未来”的演讲,概述了实现这一愿景的四个原则。2016年1月在亚洲投资银行开业仪式上讲话,“亚投行一定能成为构建人类命运共同体的新平台”,2017年1月在世界经济论坛主旨演讲中说“只要我们牢固树

立人类命运共同体意识，就一定能够让世界更美好”，2018年在同联合国秘书长古特雷斯会谈时，提到“五位一体的总体布局，也是构建人类命运共同体的主要内容”。2019年，习总书记多次发表讲话，更加具体和严谨地提出了构建命运共同体的内涵，方法和重要性。2020年，在会见和通话老挝总理、缅甸总统、柬埔寨首相、印尼总统、马来西亚总理时都多次强调人类是一个命运共同体，都应该为推动人类命运共同体贡献智慧和力量，唯有团结协作才能应对全球性风险挑战。9月在会见联合国秘书长古特雷斯时，讲到“各国互联互通，命运休戚与共。要站在全人类高度，推动构建人类命运共同体，共同建设好我们赖以生存的地球家园”。总之，随着全球价值链、供应链深入发展，构建“人类命运共同体”是大势所趋。推动构建人类命运共同体的实践，展现了中国作为大国积极参与全球治理体系变革和建设的责任，这也是全世界人民凝心聚力维护共同家园，齐心协力应对挑战的人间正道。

“任何大国崛起，都需要一个可资依赖的周边依托带”。“中国作为一个地区大国，其实现中华民族伟大复兴 必然是在和地区分享发展、共同进步中才能实现”，服务构建人类命运共同体事业始于周边。2019年中国与“一带一路”沿线国家货物贸易超1.3万亿美元，中国与南亚东南亚国家贸易关系也不断升温，2020年上半年，我国与东盟进出口总值2.09万亿元，同比增长5.6%，取代了欧盟，成为我国第一大贸易伙伴。与周边国家的友好合作发展，特别是2015年亚洲基础设施投资银行（AIIB）的正式成立，首批意向创始成员国就达21个这些国家几乎涵盖了中国所有的周边国家。中国与周边国家的共同利益更是紧密相连，中国主动推动“周边命运共同体”具备了“天时、地利、人和”。

（二）内涵意义

“命运共同体”是中国提出的新的概念体系，也是一种新的价值理念。2015年的博鳌亚洲论坛上，习近平主席在“迈向命运共同体开创亚洲新未来”演讲中，概述了迈向命运共同体四大内涵：

一是必须坚持各国相互尊重、平等相待；

二是必须坚持合作共赢；

三是必须坚持实现共同、综合、合作、可持续的安全；

四是必须坚持不同文明兼容并蓄，交流互鉴。

“命运共同体”已成为新时期中国外交理论和实践创新的一面旗帜，也成为中国构建周边战略的主要抓手。建设“周边命运共同体”是适应世界发展大势，是中国以友好、和平、开放的态度促进共同发展以至共赢。通过倡议共同推进共性发展，减少发展差距，提高发展同步性，加强经济合作整合，避免内部资源竞争，建立责任共担体系等方式，让整个区域紧密联系在一起共同面对挑战，共同携手发展。

二、南亚、东南亚概况

(一)南亚

南亚位于亚洲南部,包括印度、巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔、不丹、斯里兰卡和马尔代夫7个国家。它东濒孟加拉湾,西部连接阿拉伯海,南部面对浩瀚的印度洋,与东南亚、海湾地区、阿拉伯半岛和非洲东部都有着良好的地缘优势。中国的西部与南亚7国中的印度、不丹、尼泊尔、巴基斯坦接壤,与孟加拉国近邻。南亚陆地面积达400多万平方千米,人口约为18.36亿(截至2019年)。南亚大部分地区属热带季风气候,全年高温,各地降水量差异很大。西南季风迎风坡降水极其丰富,是世界降水最多的地区之一。

南亚政体有四类,分别为实行联邦制的印度、巴基斯坦、尼泊尔;实行共和国制的孟加拉、斯里兰卡;实行民主的君主立宪制的不丹和实行总统内阁制的马尔代夫。在南亚7国中,最早被英国承认独立的是尼泊尔,1965年7月,马尔代夫共和国宣告成立,从此南亚7国全部独立。南亚国家从取得独立起就存在错综复杂的地缘政治问题,这些问题与各国的种族、民族、宗教等矛盾交织在一起。

我们把南亚当作一个整体来看,其独立后各国实行的经济体制大致相同,如实行混合经济、发展公营经济等。作为南亚第一大国的印度,国土面积占南亚地区面积的60%,其经贸的发展对该地区有着牵一发而动全身的重要作用。2019年,印度占南亚国家的商品贸易额达61%以上。为适应世界潮流,促进区域内的贸易增长,南亚各国于1985年在孟加拉国成立了“南亚次区域联盟”(SAARC),定下了“通过最有效地利用南亚国家的人力和物力资源,加速各自国家的经济和社会发展进程,从而促进该地区各国人民的福利和繁荣,并改善他们的生活质量”的基本目标。实际上,为了融入全球化和区域经济一体化,南亚国家在不同程度上加大了贸易对外开放,与国际市场接轨的力度。印度、尼泊尔、巴基斯坦等国家内部以与中国在不同程度上签署了一些双边或多边自由贸易协定,为彼此减免关税、贸易流通、扩大交流等创造了良好条件。

南亚是世界四大文明发源地之一,公园前3000年左右,一些繁华的城市就出现在恒河—印度河流域,种姓制度在这时大概也已经出现,根深蒂固的种姓制度也是南亚宗教和社会的一大特征。在南亚7国格局形成的历史进程中,宗教所起的作用也至关重要。他们的宗教信仰有着很大的不同,相邻的两个山地国家,尼泊尔信奉印度教,不丹信仰佛教。隔海相望的两个岛国,斯里兰卡70%的人信仰佛教,而马尔代夫信奉伊斯兰教。南亚历史上众多外来的民族和当地民族交融衍生,形成了各种血统混杂的人种类型,使次大陆有了“世界人种博物馆”的称谓。

(二)东南亚

东南亚是指亚洲东南部,包括老挝、越南、泰国、柬埔寨、缅甸、马来西亚、新加坡、印

度尼西亚、菲律宾、文莱和东帝汶11个国家。其中老挝、越南、泰国、柬埔寨和缅甸5个国家为东南亚的“陆地国家”，其余6个称为“海岛国家”。实际除老挝外，其他国家都是沿海国家或岛国。东南亚东濒临太平洋、西临太平洋、南眺澳大利亚、北接东亚大陆，和南亚的孟加拉国和印度，是连接三大洲和两大洋的桥梁。东南亚陆地面积约为449万平方千米，人口约为6.54亿（截至2018年）。东南亚地处热带，自然资源丰富，它是世界上稻米的主产区，泰国、越南、缅甸有“世界三大谷仓”的美誉；矿产、石油等资源储量也很大，例如印度尼西亚就是输出国。

东南亚政体分为四大类型，第一是实行人民代表大会制度和共产党一党执政的社会主义国家，有越南和老挝；第二是实行议会共和制，有新加坡、印度尼西亚、菲律宾和东帝汶；第三实行君主制或君主立宪制，有文莱、泰国、柬埔寨和马来西亚；第四是实行联邦议会制，有缅甸。多样性的政体是东南亚国家的一大特点，为解决区域内政体多样性带来的矛盾和冲突，1967年8月8日建立了“东南亚国家联盟”，简称东盟（ASEAN），目前除东帝汶外，其余10个国家都为成员国。东盟的宗旨是本着平等与合作精神，共同促进地区经济增长、社会进步和文化发展，为建立一个繁荣、和平的东南亚国家共同体奠定基础，以促进地区的和平和稳定。这与我们提出的“周边命运共同体”有着异曲同工之妙，睦邻友好和互利合作是中国—东盟关系的基石。

从经济体制来看，大致分为两类，第一是实行市场经济体制的国家，有新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾、印度尼西亚和东帝汶；第二是从计划经济向市场经济过渡的国家，有越南、老挝、柬埔寨和缅甸。从经济结构上来看，除新加坡外，农业仍保持在经济发展中的基础作用。工业方面，近几年都加快了现代工业化的进程，制造业、出口加工业发展迅猛。同时，产业结构也在不断升级和软化，服务业发展较快，尤其是新加坡的服务业增长较快，占本国GDP的60%以上。

在贸易方面，东盟国家采取措施促进对外开放，建成了东盟自由贸易区和投资区，降低关税和减少非关税壁垒，由于东盟经济的持续增长，各国贸易也快速增长，但也出现了发展不均衡。随着中国经济的高速发展和中国东盟自由贸易区的建立，中国与东盟经贸合作不断加深，中国在东南亚地区国际贸易中的地位不断上升。到2020年8月，东盟成为中国的第一大贸易合作伙伴，双边贸易额达4165.5亿美元，占中国外贸总值的14.6%。自古以来，东南亚与中国就有着密切的联系。交往始于汉代，海上丝绸之路的开辟，更加促进了在经济和文化等方面的交流。随着大湄公河次区域经济合作、东盟—中国自由贸易区建设、孟中印缅地区经济合作的不断纵深发展，东南亚与中国在基础设施、贸易投资、能源、跨境物流、产业链升级等诸多领域开展合作，为中国西部大开发和西部对外开放产生了重大影响。

在文化方面,东南亚国家共有25种语言和250多种方言,在形成具有本地区特色的民族文化之初就受到外来文化的影响,如新加坡深受中国文化影响,马来西亚和文莱受印度文化和伊斯兰文化影响,菲律宾受文化影响等。东南亚国家吸收外来文化,同时又具有鲜明的地区特征,如以水稻种植为特征的农业文明延续形成了现代东南亚发达的稻作文化,村社文化等。

三、服务周边命运共同体建设(南亚东南亚)的基础和重要性

(一)服务建设的基础

1.具有良好的合作环境。一是玉溪有良好的政策环境,能够建立战略合作伙伴关系,且已建立了运行多年的有效合作机制;二是玉溪与南亚东南亚国家相邻,习俗、文化等有诸多相似,交通便利,人员往来频繁,交往密切,为开展合作创造了条件。

2.具有多年的合作基础。与南亚东南亚多个国家已进行了多年、多种形式和多个项目的合作,且颇具成效。通过合作,带动了玉溪技术、设备和产品的出口,促进了经贸关系的发展。

3.是开展合作的客观需要。首先,在发展上各有所长,加强合作可以取长补短、优势互补,提高区域内整体发展水平。其次,是参与中国—东盟自由贸易区的客观要求,深化合作可以带动原材料、设备和产品的进出口,扩大贸易范围,提高贸易档次。

4.具有开放包容的合作平台。玉溪市经多年体制改革和创新能力建设,在农业、生物制药、数字信息和电力系统等方面建成了独特体系。而南亚东南亚国家也在不同程度上建立了涵盖农、林、牧、渔、交通、旅游和健康与卫生等多个领域。因此,通过现有的体系融合,为进一步开展交流合作搭建了全方位、宽领域、多层次的合作平台。

5.产业结构具有一定的互补性。双方在第二、第三产业方面和轻重工业方面都有一定的互补性。例如泰国的生物技术成果大部分已经得到了较高的经济回报,玉溪在生物制药上与泰国加强合作的空间很大。而玉溪的烟草产业相对于泰国又有较强的比较优势。

(二)服务建设的重要性

首先,与周边国家的安全合作、经贸合作和人文交流机制等地缘合作平台建设是与周边国家地缘共生关系的主要体现。基于地缘环境开展的密切合作,促进了玉溪市与周边国家的共同发展,增进了地缘共生关系。地缘相近提供了互动的便捷,地缘互动使彼此利害相息。地缘相近为玉溪市与周边国家的交往提供了互联互通的便捷条件。玉溪市与南亚、东南亚国家谋求资源互补、合作共赢、共同繁荣也是维护边境地区稳定乃至国家稳定与发展的重要因素。

其次,基于共同发展目标玉溪市稳步与南亚、东南亚开展跨境区域经济合作,建立起

双边或多边的经济合作机制。一方面，有助于增强与南亚、东南亚国家产业结构及资源等方面的互补性，另一方面，借助大湄公河次区域经济合作机制发展特色产业，也势必进一步促进经济互融。玉溪市与南亚、东南亚国家在经济方面彼此交融，若以夯实和加强基础设施建设方式打通交通网络，必定能促进能源与资源的合作开发，形成基于能源与资源的市场一体化。与南亚、东南亚国家增进互信、携手应对外部挑战，充分利用经济的互补性深化合作，进一步拓展经贸合作空间，在互利共赢中实现共振和共进效应，则会推动区域一体化的深入协同发展。

最后，优质资源的有效共享，可以减少资源的浪费，提高利用率，同时也可以使资源、能源种类大幅增加，从而有效地共建共同价值理念。发挥各地区优势，共商资源开发方式，从而推动区域资源建设的良性发展，强化责任意识。与南亚、东南亚国家的资源共享、能源互补共生是今后玉溪市跨境发展的必由之路。构建周边命运共同体，不仅是治世的理想，还有着深厚的现实基础，符合时代发展趋势。构建周边命运共同体不是一国之事，只有全世界人民齐心协力才能最终促进人类文明的向前发展。

四、服务周边命运共同体建设（南亚东南亚）的SWOT分析

基于玉溪市服务周边命运共同体建设（南亚东南亚）的内外部竞争环境和竞争条件下的态势分析，将与周边命运共同体建设（南亚东南亚）密切相关的各种主要内部优势、劣势和外部的机会和威胁等，通过调查列举出来，把各种因素相互匹配起来加以分析，从中得出一系列相应的结论。具体内容详见下表：

内部分析 外部分析	优势S 1.地缘共生 2.交通便利 3.良好的合作环境 4.产业结构互补 5.技能技术相对发达	劣势W 1.缺乏外向型企业和人才 2.合作范围小 3.基础设施建设合作项目少 4.经济发展相对滞后，抵御经济风险能力弱
机会O 1.“一带一路”倡议 2.政府支持 3.全球经济发展需要 4.绿色产业优化升级 5.“大数据”背景	SO战略 1.发挥地缘共生优势，争取政府支持，发展绿色产业（S1、O1、O2、O4） 2.利用交通便利，推动绿色产业体系建设和升级，促进经济发展（S2、O3、O4）	WO战略 1.共同培育企业人才，加大合作范围（W1、W2、O1、O4） 2.利用“大数据”，共享共建基础设施抵御经济风险（W3、W4、O2、O3、O5）

挑战T 1.区域内存在的竞争者 2.新兴产业的崛起 3.技术技能的高速发展 4.产业结构的改革 5.全球疫情影响	ST战略 1.巩固良好合作环境，通过产业结构改革深化互补合作，加入新兴产业建设（S3、S4、T2、T4） 2.加强技能技术的学习和应用，适应产业结构改革，共同面对竞争和全球疫情挑战（S5、T1、T3、T4、T5）	WT战略 1.培养外向型人才，促使人才流动，增强自身竞争能力，服务新兴产业。（W1、T1、T2） 2.加大合作范围，扩大基础设施建设合作项目数量，创新技术技能。（W2、W3、T3）

结合分析结果，玉溪市服务周边命运共同体建设（南亚、东南亚）最有利于探索和发展跨境冷链物流（SO战略、ST战略），“庄园经济”合作模式（S0战略、WO战略、ST战略）、电力基础设施及电力大数据（S0战略、WO战略、WT战略）。

五、对策建议

（一）发挥沿边开放区位优势，打造跨境冷链物流新格局

玉溪市位于云南省中部，是滇中城市群的重要组成部分。也是中国内地通往东南亚的昆河、昆曼高速公路以及泛亚铁路等区域性国际大交通交汇地。是云南“国际大道”的重要枢纽和面向南亚、东南亚实施“走出去”战略的集散、加工“腹地”，起着辐射南亚、东南亚周边国家的重要作用。交通枢纽发达、区位优势明显成为玉溪发展的重要助力，打开跨境冷链物流新格局将加速玉溪与南亚、东南亚国家的互联互通，对进一步辐射南亚、东南亚具有推动作用。

1.突出区位特色，凸显跨境冷链物流新优势

2018年“一带一路”国际冷链物流国际高峰论坛暨第五届创新与供应链国际管理会议推出了《2018年中国冷链物流行业发展白皮书》。报告指出，据统计，我国道路建设、现代化冷藏储运基础设施落后，大约90%、80%的水产品、大量的牛奶和豆制品基本上是在没有冷链保证的情况下运销，每年在运输中，腐烂变质等受损食品总量达750亿元。伴随着人民日益增长的美好生活，冷链物流体系的发展成为了行业聚焦点。在国务院颁布的《物流业发展中长期规划（2014年至2020年）》中明确指出要大力发展冷链物流，构建运转高效、规模化、现代化的跨区域冷链物流配送服务体系。

玉溪市在构建跨境冷链物流体系中，具有明显区位优势和特色。玉溪北上经昆明与我国内陆各省区连通并连接丝绸之路经济带，南下通过泛亚铁路东线和中线、昆曼国际大通道、昆河高速公路连接海上丝绸之路并通往南亚东南亚各国23亿人口的大

市场，向西可经滇中高速环线服务孟中印缅经济走廊，向东经“七出省”大通道直抵北部湾经济区。

2018年以来，玉溪市全力推进国家农业可持续发展试验示范区暨国家农业绿色发展先行先试区建设，新认证“三品一标”农产品60个，累计203个。为促进蔬菜、水果和肉类等农产品保鲜销售，玉溪市大力扶持各型冷藏冷冻库建设，2020年6月底，全市已建成各型冷藏冷冻库1200多座。近年来，玉溪农产品贸易伙伴遍及全球五大洲的38个国家和地区。为加快构建跨境冷链物流发展需要，各县（市、区）大力推动涉农冷链物流体系建设，加强农产品质量检测、农产品供应链优化及冷链加工运输能力建设。目前，玉溪市新鲜蔬菜、水果等农产品的保鲜加工日贮藏能力超过10万吨，具备国际道路运输经营许可资质的运输企业达7户，拥有各型农产品冷链运输车辆50多辆。此外，玉溪市还围绕昆曼经济带、滇中环线经济带布局，组织实施了一批重大现代冷链物流项目。包括：澄江东南亚食品仓储物流港、通海杨广农产品智慧物流园、江川九溪润特物流园、雄关农产品物流园等物流项目已建成投入运营。

2.依托服务构建周边命运共同体，打造跨境冷链物流新体系

当今世界正处于百年未有之大变局，经济全球化是不可阻挡的历史潮流。从玉溪地缘优势出发，认真贯彻落实中央对外工作大政方针政策，落实构建人类命运共同体，特别是服务好构建周边命运共同体，坚持以邻为善、与邻为伴，坚持亲诚惠容的周边外交理念，与南亚、东南亚国家增进友好互信、携手应对外部挑战，充分利用经济的互补性深化合作，进一步拓展合作空间，积极开展跨境冷链物流体系建设。

首先，建设中国面向南亚东南亚的跨境综合交通枢纽。联动滇中发展，昆玉协同共建，重点构建陆港、航空、客运三大枢纽体系和面向市域、滇中、泛亚三级辐射层级。通过跨境冷链物流基础设施建设加强跨境物流与国际大通道、国内综合交通体系衔接。加快玉磨铁路玉溪段建设，开工建设大化园区铁路专用线，做好铁路对外联系道路规划建设（含进站道路、铁路与物流园区、产业新区、工业园区、公路货运枢纽联系道路）。加快推进滇中高速环线和县域高速互联互通工程，开工建设澄华、永金（新平至元江段）高速公路，推进弥玉、玉楚、墨临高速公路建设，确保澄川、元蔓、大戛（县城至戛洒段）高速公路建成通车；抓好G8511昆磨高速复线玉溪段、石屏宝秀至新平大开门、新平戛洒至镇沅者东、北城至研和等高速公路前期工作。扎实做好玉溪民用运输机场前期工作。

其次，建设面向南亚东南亚的跨境物流网络。2018年，玉溪市现代物流产业重点项目20个，完成物流产业项目建设投资15.6亿元，重点打造“通道+枢纽+网络”的跨境冷链物流运行体系。提升滇中（玉溪）粮食产业园、云菜集团农产品加工冷链物流、通海杨广智慧农业小镇农产品冷链物流园、云南食盐仓储分包物流配送中心等物流园区的功能，

抓好玉溪研和铁路、南货运站等6个物流站场建设。增加交通运输冷藏车的配备和管理，严格冷藏冷冻产品的温度控制，拥有GPS定位和温度数据记录仪等，确保产品质量和上架时间。

最后，充分用好云南省与周边国家建立的对外合作机制，开展跨境语言培训、运输资质培训、物流操作技能培训等提升冷链物流工作人员综合素质、服务意识，同时共制培养方案，签订培养协议鼓励更多大学生加入到现代物流创新创业中来。

3.深化经贸往来，发挥跨境冷链物流新潜能

近年来，玉溪市稳步与南亚、东南亚开展跨境区域经济合作，建立起双边或多边的经济合作机制，以投资、合作、联盟等形式对外拓展业务，在泰国、老挝、越南、柬埔寨分别设立驻外商务代表处。各商务代表处积极为玉溪市各级各类企业到境外投融资提供政策咨询，协助办理相关手续，服务好各项调研工作，发挥着桥梁作用。截至2020年6月，玉溪市经过国家商务部及省商务厅核准备案的境外投资项目共有39个，涉及11个国家和地区，其中，在“一带一路”沿线国家对外投资项目33个，占全市对外投资项目总数的84%；涉及农产品加工、烟草种植加工、矿产资源开发、建筑建材、房地产、水电开发、贸易、餐饮等领域。

充分发挥跨境冷链物流生产加工、预冷处理、储藏、冷链运输、进出口通关、冷链配送等环节的高效率，集群一批规模化、专业化、商品化、绿色化的订单生产、精深加工、产品网销基地，高质量推进“绿色食品牌”打造工作。夯实和加强冷链物流体系建设方式打通农产品供应链要道，在涉农企业“走出去”和“引进来”过程中必将发挥“纽带”新潜能，促进能源与资源的合作开发，形成基于能源与资源的市场一体化。抢抓国家建设面向南亚东南亚辐射中心、云南自贸区等历史机遇，加快玉溪海关建设，持续推动建设云南重要内陆港工作，扩延跨境冷链物流发展格局，促进外经外贸高质量发展。

（二）促进农业资源优势互补，构建庄园经济合作新模式

素有“滇中粮仓”美誉的玉溪是云南农业文明历史悠久的城市。2020年以来，玉溪市通海县在全国“南菜北运”“西菜东运”的蔬菜年运销总量常年保持200万吨左右，销往泰国、越南、马来西亚等多个南亚东南亚国家；在红塔区各大花卉企业的生产基地大部分都采用了环境数字化监控，形成了国内领先的花卉智能精准种植模式；在江川区九溪镇的九溪“高架草莓” 吸引着国内外的游客前来品尝、购买。2020年上半年，玉溪市大小春蔬菜种植面积达124.96万亩，新植水果面积3.98万亩。玉溪市深入实施高原特色农业三年行动计划，抓好国家农业绿色发展试点先行区建设，烟菜花果药畜等特色产业加快发展，农业增加值增速连续四年全省第一。农产品出口额占云南省农产品出口额40%以上，玉溪市实现进出口总值30.79亿美元、增长67.7%，总量排名云南省第四、增幅排名第三。

1. 紧扣可持续发展目标，优化“互联网+”新模式

当前，传统产业转型升级步伐加快，紧扣“农业特色高效可持续发展”的目标，聚焦特色农业产业提升、民族文化旅游开发、特色村镇打造、生态环境保护等领域，结合“花果飘香”“时光秘境”“风情花腰”三张名片，打造民族特色产业经济带，带动峨山彝族自治县、新平彝族傣族自治县、元江哈尼族彝族傣族自治县等热区资源开发。玉溪市网络基础设施建设推进较快，“互联网+”公共服务体系也初步形成，实施“12310”发展战略，京东云（玉溪）“互联网+”新经济产业园正式开园、建成华为玉溪云计算数据中心、联通西南数据中心暨国际出口局投入运营、绿色食品交易平台、大数据中心、经济与产业发展运行中心等项目。2018年，纳入统计的电子商务企业124户，实现交易额10.9亿元，其中涉农企业64户，交易金额6.8亿。玉溪市有8家企业在农业生产中应用物联网技术。

通过推进“互联网+现代农业”“互联网+种植”“互联网+养殖”等智慧农业建设，利用大数据、云计算等构建绿色生态农庄，以农业龙头企业、跨境新型农民合作社、联合农场等新型农业生产主体为依托，整合并优化配置农业生产要素，发挥产业优势，并最终与南亚东南亚地区形成农业产业联盟。玉溪市农产品以外销为主，通过实时数据分析，实现农产品区域、品种供求平衡，南亚东南亚国家以农庄运营为主，通过“互联网+”实现资源互补，线上订购，建立现代农业产业链。通过两者的配合，创建品牌推进农业电子商务建设，构建完整农业产业价值链，实现订单生产和农产品加工衍生品，差异式发展特色农业。

2. 完善特色农业产业链体系，建设农业庄园经济集聚带

近几年，玉溪市开始创新、尝试观光农庄园、种养农庄、农产品加工庄园、旅游庄园的运营，庄园经济也应运而生。各个地区对农业产业化的依托载体与模式各异，有的为产销一体化，有的实行资金、技术、人才等要素的集约经营，有的已经形成了生产专业化，产品商品化，服务社会化的经营格局。目前比较成熟的庄园有：玉溪庄园、褚橙庄园、新平磨盘山樱花庄园、峨山彝族自然村寨凤窝园等。玉溪市以完善特色农业产业链体系，发展现代农业庄园经济为抓手，培育具有地方独特优势的绿色农品牌，推进传统农业向现代农业转变，着力打造成集生态有机、技术创新、人文体验、高端旅游等为一体的综合型现代农业庄园，使之成为特色农业产业链转型升级的重要支撑。

玉溪市可以现有庄园为依托，实现与南亚东南亚在人文交流、产业集约、跨界整合、规模经营上的联合，以农业庄园为承接资本和未来承接创业热潮的载体，搭建以特色农业产业为核心，各式产业联动发展的经济集聚带。通过跨境整合经营，多点互动、异业促进，引入联合投资经营主体，逐步形成互利互赢，风险共担的投资环境，最终推动农业庄园经济集聚带的统筹发展。再通过降低投资门槛，打通个体投资人的投资渠道，利用专

业的项目公司进行统一管理。搭建国际农庄营销体系,通过互联网,众筹农产品,丰富农产品的营销渠道,同时农庄和农产品两者相结合带动,将农庄使用权和农产品等作为众筹回报。不同区域的庄园应融入地方文化、民族民俗特色为软件支撑,不同的庄园通过农业庄园经济集聚带有机链接,实现文化交流、优势互补、经济合作的命运共同体。

3.培育国际新型职业农民,促进开放包容平台建设

以优势特色农产品生产庄园基地农民及周边农户为主要培育对象,通过双边或多边优惠政策扶持、当地政府投入引导、龙头企业带动和产业大户投资等方式,培育发展国际新型职业农民、多国农民组织和联合农产品产销协会等产供销经营主体。不断提高农民的组织化程度,提高其生产经营能力、农业技术应用能力、市场开拓能力等。参与庄园的建设和管理,依托庄园发展生产、增加收入。

共建"新型职业农民培训平台",进行多国线上资源整合和线下培训基地筹建。结合当地农民学习规律,知识水平和日常话语习惯,深入浅出,有针对性地提供大量线上精品课程。线下以各国庄园为基地,高校教师和高级技师为流动教学资源,结合本地实际发展状况着重对不同农民群体进行种植养殖培训。同时立足发展实际,签订培训基地共建协议,不断完善基础设施建设,初步建成一批兼具创业孵化、技能培训、技术创新等功能于一体的培训中心,打造玉溪市与南亚、东南亚教育合作品牌,促进教育开放包容平台建设。

(三)服务基础设施共享共建,推动电力大数据赋能新产业

在基础设施共享共建中,电力建设关系到国计民生,并在不同程度上影响着后续项目的发展进度。从2008年以来,玉溪市率先在云南省实现户户通电后,又成为"云电外送""西电东送"的重要阵地。目前,玉溪建成7座投产的风电场,7座太阳能光伏发电站,87座在运行的水电站,全市电力装机容量达139.4万千瓦,年发电量43.9亿千瓦时,占全社会用电量的30%。近年来,玉溪市依托良好的水能、风能、太阳能等资源,大力发展水电、风电、光伏发电,推动电力装备制造业转型升级。通过引进一批风电装备制造企业落户华宁县,现已成为云南省唯一的完整风电产业制造基地。截至2018年,玉溪市电力系统累计拥有专利数95项,技改贡献奖11项,专利授权获奖11项。2020年8月,玉溪市首个生活垃圾焚烧发电项目运营启动,预计日处理生活垃圾700吨,年发电量8718万千瓦时,正式开启"减量化、资源化、无害化"处理新模式。电力行业拥有海量大数据,因能反映一定的生产情况,电力大数据成为国民经济的"晴雨表"。利用电力大数据应用价值,推进价值转化赋能新产业成了探索合作的一个方向和热点。

1.打造"电力大数据+基建企业"业务样板

玉溪市与南亚、东南亚等经济体进行电力基础设施合作对服务周边命运共同体建设

是具有重要意义的。首先,在国际经济合作中,电力基础设施共建是较为容易达成共识的领域,它不仅是经济增长的必要条件,也能带动经济效益提升。其次,玉溪市可以为电力基础设施共建提供优质且价廉的设施产品,同时也可以改善因产能过剩带来的一系列问题。电力基础设施建设还有一大显著的特点,就是合作效果需要一定的周期去彰显。随着合作周期的推进,电力基础设施网络和整个合作体系也逐渐形成,这一效果将呈递增式发展。不仅提高了整体经济发展水平,更将整个区域联通起来,包括了物质和精神的联通,这种强大的纽带,为彼此之间合作提供了便利。

打造"电力大数据+基建企业"业务样板,助力企业"走出去请进来"。由于基建企业"走出去"会遇到资金短缺的困境。电力系统可以帮助分析基建企业的电力大数据,出具用电数据分析报告来反映企业真实的生产经营状况,帮助银行等金融机构开展征信分析、贷款后的风险防控等,这将有效缩短贷款周期,为基建企业在融资方面赋予了很大的便捷。通过电力大数据的评估和分析,提供具有针对性的投资建议,可以帮助玉溪市有意向有能力到南亚东南亚去投资基础建设项目的中小企业完成决策,同时也在很大程度上降低了投资风险。通过电力大数据赋能,玉溪市在引进外资时,就可以对选址、环保、经营、信用等情况进行预判并做出合理决策。依托电力大数据,围绕基础设施共享共建,不断优化营商环境,吸引外商来玉溪投资。

2.推动"电力大数据+绿色能源"业务创新

绿色之路是服务构建周边命运共同体走向高质量发展阶段的必然选择,也是各国合作的需要。坚持绿色发展,创新"绿色"业务,以多边机制共同参与到全球生态文明建设与保护的大潮中,以实际行动落实绿色发展,促进共同发展繁荣。

生活垃圾焚烧发电为保护环境又添新助力。玉溪市利用江川—通海—华宁生活垃圾焚烧发电项目为契机,电力大数据为监测体系,进行城市或区域合作,共建"绿色电厂"。由玉溪市政府部门牵头,组织电力行业各部门各企业人员学习考察由中国企业投资建设运营的项目,如越南芹苴电厂项目、老挝南欧江梯级水电站项目等。与柬埔寨奥多棉吉省、越南安沛省安沛市等国际友好城市共享共建生活垃圾发电厂,扩充电力大数据来源,利用数据信息赋能制造业谋绿色转型、绿色产业优化升级及绿色新产业挖掘等。定期举办电力系统人力资源培训促进民心相通,鼓励玉溪市电站设备制造企业和综合性工程公司进入南亚东南亚市场开展业务。

3.抢滩"电力大数据+通信"业务领域

玉溪市实施数字经济发展规划,以"区块链+三张牌"为重点,大力推广"大数据+""区块链+"等现代数字信息技术。通过培育永兴元、融建信息等企业,推进"4351"网络安全产业项目建设,加快5G基础设施建设和应用。主动抢滩"数字新基建"领域,全面推进与

南亚东南亚“电力大数据+通信”业务合作,加强地区间电力与通信合作,深化关键技术应用。借助通信网络速率快、可靠性高、延时低、连接广等技术特点,通过电力大数据锁定满足扫描的高电压等级的架空输电线路,构建数字化电网,全面提升电网的智慧运维水平。而通信基站的建设可建在变电站内,实施共享基站、共享配电房等基础设施,不仅节约了土地、管道、人力等资源,也节省了投资,降低了成本。通信网络覆盖范围和质量的提升,在设施联通中起到了以点带面,从线到片,逐步形成区域大合作格局的重要作用。

以加速布局“电力大数据+通信”为着力点,组建或培育基础设施服务有限公司,开展通信光纤、站址、大数据等电力基础资源的增值服务运营,按照共享共建、联合运营、专业管理和市场运作的模式,打造区域发展的良好生态圈,提速玉溪市服务构建周边命运共同体(南亚、东南亚)发展。

参考文献

[1]赵可金.打造周边命运共同体:习近平对周边外交的思考[J].世界知识,2020(3):18-19.

[2]石源华.构建周边命运共同体的历史使命与现实意义[J].东北亚论坛,2018,27(4):12-16.

[3]江一舟.中国周边命运共同体的研究现况[J].产业与科技论坛,2019(17):5-7.

[4]杨正权,戴自荣.面向南亚东南亚开放大门越开越大[J].社会主义论坛,2020(3):38-39.

[5]何祖坤,林延明.文明交流互鉴与中国--南亚东南亚命运共同体构建[J].南亚东南亚研究,2020(3):1-21.

[6]无.从电力大数据看浙江经济运行态势[J].浙江经济,2020(9):57-58.

[7]赵雪松.云南省面向南亚 东南亚跨境电商物流发展研究[J].物流工程与管理,2020,42(5):34-36.

[8]胡淑燕,吕玉花.我国庄园经济的现状、问题及对策建议[J].南方农业,2017,11(12):73-74.

[9]高骞,胡广伟,林辉,杨金龙.电力大数据价值链及其价值创造模式研究[J].中国科技资源导刊,2020,52(1):6-13.

[10] 李琳,段桂珍,杨立波,周文忠,张培清.关于推进玉溪市绿色农业发展的建议[J].云南农业,2019(09):48-51.

[11] 杨光荣,杨旭东,张子伟.玉溪市实施“互联网+”现代农业促农增收成效显著[J].云南农业科技,2018(06):14-16.

课题组成员简介

郭　力，女，1988年11月，硕士研究生，玉溪农业职业技术学院对外交流中心主任，研究专长为区域发展、经济管理和数据统计结果运用等。

杨文博，男，1992年8月，本科，玉溪农业职业技术学院物流管理专业负责人，研究专长为物流管理。

豆盈勋，男，1987年6月，本科，新平磨盘山樱花庄园有限公司，研究专长为农业资源与环境。

王志成，男，1998年8月，专科，玉溪农业职业技术学院老挝留学生。

蒋志宏，男，1986年12月，本科，玉溪江川供电局，研究专长为配线网规划与建设。

玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养对策研究

单文周等

【内容提要】教师是立教之本，兴教之源。职业院校教师队伍是发展职业教育的第一资源，是支撑新时代国家职业教育改革发展的关键力量。所谓“双师型”教师，是指同时具备理论教学和实践教学能力的教师。深化职业教育“双师型”教师培养，是我国职业教育培养高素质技能人才的重要师资保障。

开展本课题研究，主要是基于三个层面的背景：一是“双师型”教师培养现已成为新时代国家对职教师资队伍建设提出的新要求；二是“百万扩招”背景下职教师资数量及教学能力素质面临着巨大挑战；三是“双师型”教师严重短缺，其培养路径遭遇发展“瓶颈”。

基于此，本课题以“玉溪市深化职业教育‘双师型’教师培养需求”为主题进行研究，本课题研究主要采取“点面”结合方法展开研究：首先从“点上”进行实证个案分析研究，即以玉溪市2所中高职院校（云南Y校和玉溪Z校）为例，重点研究其“双师型”教师培养现状及存在主要问题；再从“面上”进行样本调查研究，即重点以玉溪农业职业技术学院、玉溪工业财贸学校等3所中高职院校、以及参与校企合作办学的玉溪玉之陶文化传播有限公司、昆明嘉创汽车服务有限公司等3家企业进行“面上”访谈与调查研究，另外课题组还访谈了本地有关政府职能部门、教育主管部门、行业组织等相关部门的部分人员，此样本设计的调查对象合计为500人，最后收回有效调查问卷458份，问卷有效率为91.6%。

通过课题组人员的深入调查与样本统计分析，当前玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养中存在的主要实践难题是：“职前培养”不足；培养政策体系不健全；行业企业未能充分参与；职业院校缺乏长远培养规划；部分教师专业化发展意识不强等，这一系列问题致使玉溪市深化职业教育“双师型”教师队伍的培养路径遭遇发展“瓶颈”。要从根本上解决这一系列的实践困顿，从纵向方面而言，需要采取“职前培养”与“职后培养”相结合的培养路径；从横向方面而论，亟须构建政府、行业组织、企业、学校、教师“五位一体”的培养模式。为此，本研究提出的应对思路与策略是：拓宽“职前培养”路向；加强政府部门引导；增强行业组织指导效能；充分发挥企业育人主体作用；职业院校应加大“职后培养”力度；教师应积极转化自身角色意识。最后，课题组对本研究的结论，进行归纳与概述，

同时提出有关建设性的意见。

【关键词】职业教育;“双师型”教师;职前培养;职后培养;“五位一体”培养模式

一、深化职业教育“双师型”教师培养的背景

“教师”内涵:首先,它是一种专门职业;其次,是指从事这一职业的个体承担者。[①]职业教育“双师型”教师,是指精通某个专业领域的理论和实操技能的教师。早在1995年,在原国家教委下发《关于开展建设示范性职业大学工作的通知》中就提出“双师型”教师概念。进入新时代,“双师型”教师队伍建设开始上升到了国家职业教育政策高度。然而,在我国职业教育“双师型”教师队伍建设中,却遭遇诸多培养“瓶颈”。具体说来,开展本选题研究的主要缘由是:

(一)“双师型”教师培养成为新时代国家对职教师资队伍建设提出新要求

教师是立教之本,兴教之源。职业院校教师队伍,是发展职业教育的第一资源,是支撑新时代国家职业教育改革的关键力量。随着产业升级和经济结构调整不断加快,各行各业对高素质劳动者和高技能人才的需求越来越紧迫。因此,提升职业院校“双师型”教师队伍建设水平,是培养高素质劳动者和技术技能人才的师资保障。

进入新时代以来,国家高度重视职教师资队伍建设,对职业教育“双师型”教师队伍建设做出重要部署和决策:2018年1月,党中央、国务院出台《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,这是新中国成立以来关于教师队伍建设的“里程碑式”政策文件,其中提出:“全面提高职业院校教师质量,建立一支高素质‘双师型’教师队伍。”2019年2月,国务院出台《国家职业教育改革实施方案(职教20条)》中明确提出:“到2022年,‘双师型’教师占专业课教师总数超过一半。自2019年起,职业院校、应用型本科高校相关专业教师,原则上从具有3年以上企业工作经历并具有高职以上学历的人员中公开招聘,特殊高技能人才可适当放宽学历要求,2020年起基本不再从应届毕业生中招聘。”2019年9月,教育部等四部门印发《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》(职教师资12条)再次明确提出:“到2022年,职业院校‘双师型’教师占专业课教师的比例超过一半……经过5-10年,基本建成一支师德高尚、技艺精湛、专兼结合、充满活力的高素质‘双师型’教师队伍。”

2019年10月,教育部教师工作司印发新的《职业技术师范教育专业认证标准》,这是职业教育“双师型”教师培养“新指南”。2020年11月初,中共中央制定《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》中提出,“建设高质量教

① 朱德全,易连云. 教育学概论[M]. 重庆:西南师范大学出版社,2013(12):204-209.

育体系”的一项重要内容就是：加大人力资本投入，增强职业技术教育适应性，深化职普融通、产教融合、校企合作，探索中国特色学徒制，大力培养技术技能人才[①]。可见，深化职业教育“双师型”教师队伍建设，现已成为新时代国家对职业院校教师提出的新要求。

（二）“百万扩招”背景下职教师资数量及教学能力素质面临巨大挑战

在《2019年政府工作报告》中提出：鼓励更多应届高中毕业生、中职（含中专、技工学校、职业高中）毕业生、退役军人、下岗职工、农民工等报读高职，2019年高职扩招100万人。据2019年8月教育部发布《中国教育概况：2018年全国教育事业发展情况》等有关资料数据显示：我国高职（专科）院校有1418所，专任教师仅为497682人。2018年招生368.83万人。2019年扩招100万人，实际完成116万人，此次高职扩招人数，将近占到去年专科招生人数的1/3。如果按照国家标准“生师比”18：1，这需补充5.5万名教师。现有老师有退休等自然减员情况，假设每年正常减员是1万人，综上，那大概需有6.5万名老师。

2019年11月，据上海市教科院、国务院教育督导委员会办公室发布《2018年全国高等职业院校适应社会需求能力评估报告》显示：近70%的院校生师比超过18:1，其中有近30%的院校生师比23：1。可见，“百万扩招”后高职师资面临两大挑战：一是师资总量不足，生师比不达标；二是扩招后生源呈多元化，将有大批非传统生源（农民工、失业人员、退伍军人、三校生等）进入高职院校学习。这对高职师资数量及教学能力素质问题，均面临巨大挑战。

（三）“双师型”教师严重短缺，其培养路径遭遇发展“瓶颈”

据2019年10月教育部教师工作司发布数据显示：当前，我国职业院校专任教师133.2万人，其中，中职专任教师83.4万人，高职专任教师49.8万人。“双师型”教师总量为45.56万人，其中，中职26.42万人，“双师型”教师占专任教师比例31.48%；高职19.14万人，“双师型”教师占专任教师比例39.70%[②]。目前，我国职业院校“双师型”教师数量都并不高，距2022年我国“双师型”教师培养要求“占专业课教师总数超过一半”的目标，还有较大的差距。可见，当前我国“双师型”教师严重短缺。我国高职院校“双师型”教师所占比例要略高于中职学校（如表1所示），由此可以发现，我国中职学校“双师型”教师更为短缺，培养任务更加艰巨。

① 中华人民共和国中央人民政府．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[DB/OL].（2019-5-21）[2020-11-26]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content-5556991.htm.

② 中华人民共和国教育部教师工作司．“双师型”教师队伍建设有关工作情况[DB/OL].(2019-2-19)[2020-11-16]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50294/sfcl/201902/t20190219_370020.html.

表1　我国高职院校“双师型”教师所占比例略高于中职学校

类别	院校规模	专任教师总数	“双师型”教师	双师所占比
高职院校	高职院校有1418所	49.8万人	19.14万人	39.70%
中职学校	中职学校1.02万所	83.4万人	26.42万人	31.43%

综上，当前我国职业院校教师队伍结构明显不合理，“双师型”教师严重短缺。究其根源，在于当前职业院校师资队伍建设存在“职前培养”和“职后培养”机制不清晰和不完善所致。具体症结是：职前培养“先天不足”，导致职业教育师资来源单一和数量短缺；“双师型”教师资格认定标准参差不齐、考核评价体系、权益保障和激励机制等制度不健全；职后培养（在职培养）体系不完善；行业、企业参与职业教育办学的积极性不高，校企合作“两张皮”，产教融合机制难形成；职业院校受传统办学思想影响，缺乏长远发展计划；部分教师对终身教育理念认识不清；社会兼职教师聘用机制不健全等等，这一系列问题致使我国职业院校“双师型”教师队伍建设路径遭遇发展“瓶颈”。

由于云南省中高职教育及玉溪市职业教育师资的“生师比”，远远高于国家18:1标准。职业教育“双师型”教师所占比例，与国家要求也相距甚远。基于此，课题组以“玉溪市深化职业教育‘双师型’教师培养对策”为选题进行研究，旨在探索出一套符合玉溪市情的职业教育“双师型”教师培养模式，这正是以此为选题的主要缘由。

二、玉溪市职教师资队伍发展的基本情况：高职师资不足

截至2020年3月，云南省的中等职业教育（包括普通中等专业学校、职业高中、技工学校和成人中等专业学校）共有405所，在校生66.49万人，比上年增加1.48万人，专任教师2.41万人，生师比为27.59:1。全省共有普通高等学校81所（独立学院7所），其中，普通高校中本科院校32所、高职（专科）院校49所。全省各类高等教育在学生达到129.26万人，普通高等学校教职工5.66万人，比上年增加0.18万人，专任教师4.15万人，比上年增加0.14万人，普通高校生师比为23.9:1①。目前，在全省中高等教育的发展中，云南省生师比远远大于国家标准的“生师比”18:1，可见，云南省中高等教育的教师数量明显不足。

那么玉溪市中高职学校的师资情况如何呢？就2020年3月底发布《玉溪市2019年教育事业发展统计公报》数据显示：玉溪市现共有中等职业教育学校21所，其中，普通中专

① 云南省教育厅.云南省2019/2020学年初全省教育事业发展统计公报[DB/OL].（2020-3-25 [2020-11-16]. http://jyt.yn.gov.cn/web/ac1f1eb64e6d4e36999869a47598935d/9d03708b61fc4b6b982355b4e1d8b8fd.html.

学校3所、职业高中学校10所、成人中专学校8所。2019年全市中等职业教育学校共招生7779人，现有在校生22809人，玉溪市中等职业教育学校，共有专任教师1522人，比上年增加21人，生师比14.99:1，其中，普通中专学校专任教师629人，比上年增加1人；职业高中学校专任教师838人，比上年增加17人；成人中专学校专任教师55人，比上年增加3人；玉溪市高职学校有1所，玉溪农业职业技术学院在校学生6495人，有专任教师216人，生师比30.07∶1①。由此得知，玉溪市中职学校的生师比低于国家标准的“生师比”18∶1，而高职学校生师比高于国家标准的“生师比”18∶1，高职院校师资明显不足。究其原因在于，近年来，高职扩招、普职招生没有得到良好的调控与布局，以及中职教育办学吸引力不高等原因存在，导致高职生源相对较好，而中职生源出现骤减的境况。

三、玉溪市职业教育“双师型”教师培养的个案分析

对于“双师型”教师概念，起初一直无一个明确统一概念。在我国学界，对于“双师型”概念阐述主要有三类：一类是“双证书型”，教师在获得教师相应的职称外，还需获得职业资格证书；再一类是“双能力型”，教师既要具备理论教学素质，也应具备实践教学素质；第三类是“双融合论”，即既强调教师持有“双证”，又强调教师“双能力”。直至2019年2月，在我国官方出台“职教20条”中才明确回答了“双师型”教师概念及其内涵，即指具备理论教学和实践教学能力的教师。综上，“双师型”教师，必须持有“双证”作为“凭证”，但“双证型”教师，倘若缺少技能实践指导能力，显然也不能认定为“双师型”教师。简言之，新时代“双师型”教师，就是精通某个领域的理论和实操技能的教师。从新时代“双师型”教师内涵要求以及课题组调研中发现，玉溪市职业教育“双师型”教师数量依然短缺，“双师型”教师培养成效也并不乐观。因此，课题组首先从“点上”，对两所职业院校玉溪Y职业技术学院（以下简称玉溪Y校）校和玉溪Z中等职业学校（以下简称玉溪Z校）进行实证个案分析，旨在深入了解其各自的培养的现状及存在主要问题。

（一）玉溪Y校“双师型”教师培养现状及存在的主要问题

1. 玉溪Y校“双师型”教师培养现状

玉溪Y校现开设三年制高职专业60个，五年制高职专业24个，涵盖电子信息技术、财经管理、农产品加工技术、公共事业管理与服务、设计技术等七大职业门类。下设建筑与环境艺术工程学院、经济管理学院、信息电气工程学院等8个二级学院。今年秋季入学后在校生共为8688人，在职在编教职工256人，专任教师216人，其中专职教师101人。正高级职称7人，副高级职称62人；具有硕士学位133人；省级教学名师2人，省级教学团队2个，市级中青年学科技术带头人3人，省级教学名师工作室1个。

① 玉溪市人民政府.玉溪市2019年教育事业发展统计公报[EB/OL].(2020-3-24) [2020-11-16]. http://xxgk. yuxi.gov.cn/yxszfxxgk/tzgg1801/20200324/1141069.html.

近年来，玉溪Z校采取了轮流派出青年教师到实习点蹲点、选派教师到企业锻炼、外出进修，积极搭建“双师型”教师“职后培养（在职培养）”平台，鼓励广大教师积极开展应用研究并在校内实训基地将成果转化、从生产一线引进专家、技术能手等多种行之有效的措施，提升教师实践能力、改善师资队伍结构，努力建设专兼结合的“双师型”教师队伍，取得了一定的成绩，学校在某些专业实行的“农科教”三结合办学模式，既增强了学生动手能力，服务了“三农”，又培养了“双师型”教师队伍，得到了国家、省级部门的高度评价，在全国职业院校中享有较高盛誉。然而，目前玉溪Y校向外公布的真正具有“双师素质”教师仅有107名，占专任教师的49.54%，这一数据已远远高于全国中职、高职“双师型”教师的比例，但距国家要求“至2022年‘双师型’教师（同时具备理论教学和实践教学能力的教师）应达到‘专业课教师’总数的一半”的培养目标，目前仍然还有一定的差距。

2. 玉溪Y校“双师型”教师培养中存在主要问题

在课题组深入调研中发现，玉溪校“双师型”教师培养中存在着“双师型”教师在学科领域内分布不均、“双师型”教师实践能力不强、“双师型”教师队伍建设的激励机制不完善、教师提升实践能力的渠道不畅等多个方面问题。

第一，“双师型”教师在学科领域内分布不均。玉溪Y校建校之初，就提出了建设成为“设施先进、功能齐全、管理科学、特色鲜明的综合性职业技术学院”的目标。近年来，随着基本办学条件的改善及学校发展目标的逐步落实，学校的服务面向从第一产业扩展到了第二、第三产业，开设专业的数量不断增加，招生规模不断扩大，在校学生人数迅速增长，学校开设的专业从升格初期的20多个增加到了60个，在校生人数从3000余人增加到了近9000人。但教师增长的速度却远远低于在校生增长的速度，学校专任教师数并没有随着学生规模的快速增长而相应的增加，生师比达到了40.2∶1，远远超过了教育部相关文件规定的18∶1。因为历史的原因，学院现有的“双师型”教师大数集中在农林、动物科学等传统的农科专业，而近年来新开设的机电、食品药品等专业中专业教师紧缺，“双师型”教师更是稀少，“双师型”在不同专业间分布不均。

第二，“双师型”教师实践能力不强。这主要表现在以下几个方面：一是整体来看，尽管许多教师通过各种途径取得了各类证书，达到了“双师型”教师的标准，但是相应的实践能力并没有得到有效提升，因而许多符合“双师型”教师标准的老师只是持有“双证”，但其专业实践能力依然薄弱；二是许多教师持有的证书与教授的课程不符。因为职业教育的特殊性，学校专业设置变化较快，许多老师从事的并不是其第一专业所涉及课程的教学，也不是其持有的“双师型”教师证书相关专业的教学，自然实践能力也不强，同时部分公共课教师也通过获取职业资格证书等，达到了“双师型”教师的标准，计入了“双师型”教师，但其从事的依然是公共课程的教学。三是引进人才技能老化。因为渠道不畅、

缺乏激励机制等原因，学校从一线引进的教师因为长时间不能与生产一线交流，技能不能及时更新，原来掌握的技能慢慢地也落后于实际，引进的技术能手、专家处于理论教学能力不强，实践能力陈旧、老化的尴尬境地。

第三，“双师型”教师队伍建设的激励机制不完善。学校尽管已经建设了“双师型”教师认定办法等规章制度，但并没有建立完善的激励教师提升实践能力的机制，相反，在现行的绩效分配方案下，对于参与外出培训的专任教师，学校并未适当减少其工作量，甚至出现专职教师外出培训后因为课时不足，绩效工资被扣的现象，导致绝大多数专职教师不愿意外出学习进修，原来的国培、省培等项目派出的教师，在很多时候也都是在兼职教师中教师轮流进行，因而学校并未给全体教师提供足够、均等的实践机会，加之学校规模快速扩张导致教师教学任务繁重，教师忙于应付日常教学，学习与提升的时间和精力不足。同时，学院以学术成果为主导的专业技术职称晋升、专业技术人员等级评定机制，导致教师对技能培训的重视程度不够，主动学习意识不强，参与培训的效果不佳。

第四，教师提升实践能力的渠道不畅。尽管《关于加快发展现代职业教育的决定》《国家职业教育改革实施方案》等一系列文件都提出了“充分发挥市场机制作用，引导社会力量参与办学”“健全企业参与制度”“鼓励和支持社会各界特别是企业积极支持职业教育”，并制定了鼓励措施，但因为多种原因，企业等单位参与玉溪Y校举办职业教育的积极性并不高，政府统筹管理，社会多元办学的格局还没有形成，学校产教融合校企“双元”育人的局面还没有出现。玉溪Y校教师提升实践能力的渠道依然不畅，具体现为：一是企业的参与“双师型”教师队伍建设的积极性不高。目前，学校在政策引导下开始与当地企业开展校企合作，但双方合作层次较浅，往往出现“校热企冷”的现象。部分企业对校企合作的认识不足，将协同育人视为额外的负担，且认为企业在校企合作过程中难以获利，甚至可能因为指导、管理教师而影响企业的日常工作，降低企业的生产效率，因此参与教师培养的意愿不高。二是学校缺乏实践基地。由于教育经费有限，学校实践基地数量与规模有限，难以满足教师实践锻炼的需求。三是缺乏有效的校本培训。学院为了提高教师的专业教学水平，坚持利用学生开学前、放假后等时间对教师开展校本培训。但是，培训内容大多为师德师风、教育理论等方面，这些培训对于师德师风建设、提高教师的职业教育理论水平、提升教师的理论教学能力具有一定的积极作用，但因为实践能力的提升具有很强的专业性，必须采用分散的、个别的方式进行，大规模、普遍性的校本培训实践性、针对性不强，难以真正对教师的教学，尤其是实践教学提供帮助，教师的实践能力难以有效提升。

第五，兼职教师队伍建设困难重重。为了建设一支专兼结合的“双师型”教师队伍，学校制定了兼职教师聘用办法，规范了兼职教师聘用标准、程序，并且调整了兼职教师课

时酬金标准，试图吸引生产一线的技术专家、能工巧匠到学校担任兼职教师，从事实践教学，但依然面临兼职教师来源单一、流动性大、教学能力薄弱、管理困难等许多因素的制约。目前，玉溪Y校专兼结合的“双师型”教师队伍建设依然困难重重。

（二）玉溪Z校“双师型”教师培养现状及存在主要问题

1. 玉溪Z校“双师型”教师培养现状

多年来，玉溪Z校习惯性认为，只要持有职业资格证和教师资格证“双证”的教师就是“双师型”教师。在487名在职在编教职工中，有427名专任教师，其中专业课教师325名、基础课教师102名，有双证的教师有364名，此部分教师被认定为“双师型”教师。

近年来，玉溪Z校把“双师型”教师内涵，界定为具备较丰富的专业理论知识、具有较高水平的专业教学能力和实践技能，有良好的职业道德和职业素养，持有讲师及其以上职称证书和本专业中级及其以上职业资格证书的专兼职教师。据此认定标准，玉溪Z校有讲师及其以上职称证书和本专业中级及其以上职业资格证书的“双师型”教师176人，占40.93%。而实际具备一定实践能力承担实训教学的真正的“双师型”教师仅有97人，仅占专业课教师总数的22.56%，说明近一半持有职业资格证书的教师没有实践能力。

从“双师型”教师的成长经历而言，玉溪Z校“双师型”教师队伍主要通过二个途径进行培养：一是从天津职业师范大学引进55名“职教师范生”。二是通过师徒制教育模式，以实训教学、技能大赛为平台，打造能胜任实训教学和指导大赛训练的“双师型”教师42名。可是能够参加技能大赛的专业教师人数有限，所以，参加技能大赛成为众多专业课教师的期盼。从培养的模式上，长期采用传统的师徒传递的传统模式为主，以徒弟为中心的现代模式为辅的培养模式，缺少让教师自主成长的机制保障和相关培养实践探索，徒弟创新能力处于逐代减弱的趋势。三是组织团队培养。虽然玉溪Z校认识到团队的力量和效果大于个体的努力，但相应的培养“双师型”教师的团队平台创建不够，上级有关部门和学校层面缺少必要的制度保障措施，团队内成员没有的明确的任务要求、标准要求、职责要求、考评标准等，致使这样团队作用难以发挥应有的作用。

总之，玉溪Z校在“双师型”队伍培养中，缺少对培养提高“双师型”教师实践能力的有效措施，“双师型”教师培养成效甚微。

2. 玉溪Z校“双师型”教师培养的存在主要问题

在课题组深入调研中发现，玉溪Z校“双师型”教师培养中存在着对“双师型”教师培养重要性的认识不到位、培养机制缺失、培养路径单一等多个方面问题。

第一，对“双师型”教师培养的重要性的认识不到位。玉溪Z校在“双师型”教师培养中的认识上不够深入。一是在学校定位方面，办学局限于自闭和传统的办学模式，以培养低级别学术型人才为主要思路，忽视校企深度合作、深化产教融合办学模式。二是在

目标确立方面，表现出对高职设计、技术、技能型高技能人才和中职技术技能型高技能人才的培养目标定位不清，对产业结构调整和转型所要求提升高技能人才培养质量研究不深，忽视校企合作共同培养人才的重要性和教师下一线锻炼的必要性。三是学校管理层对“双师型”教师内涵深度理解。“双证型”教师长期左右学校的师资队伍建设思想，某些管理者认为该校教师取证率很高，“双师型”教师已经很多了。有很大一部分教师也认为，自己有两个以上职业资格证书，觉得自己就是“名副其实”的“双师型”教师，这部分教师对“双师型”教师能够适应生产、建设、管理、服务等应用型工作岗位能力的提升，认为可有可无。四是在专业设置和课程开发、高技能人才培养的适应性及其相应的人才培养模式等方面，缺乏科学性认识，自然对“双师型”教师在其中所发挥的作用认识不足，致使对“双师型”教师的培养、考核与鉴定等工作，就难于有效开展。五是在机制建设中，不重视长效的学校培养保障制度架构。譬如，虽然国家对职业教育学校的专业教师必须到企业生产一线锻炼的硬性要求，可至今玉溪Z校还未能制定相应的规章制度，这明显就不利于“双师型”教师实践能力的提升。

第二，“双师型”教师培养机制缺失。“双师型”教师的培养，不是一朝一夕的事。一般而言，“双师型”教师在教学能力发展和实践能力要达到成熟状态，没有几年的经历，是难于达到的。只有在发展过程中不断适应新知识、新技术、新工艺的能力要求，自身实践能力才会得到质的提升。因此，需在推进教育教学改革方面的建立长效的培训机制。然而，玉溪Z校正是未能建立长效培养机制或培养机制不健全的问题，才导致其培养成效甚微。比如，玉溪Z校“双师型”教师认定标准未能形成、其校企合作共同培养没有相应的规划、企业高素质师傅很少到学校任教、没有形成“双师型”教师的培养激励机制、“双师型”教师的特殊性和作用未能在职称晋升、绩效倾斜、骨干教师评比等方面得以充分彰显，缺少一套完整的管理制度及保障制度。

第三，“双师型”教师培养路径略显单一。由于“双师型”教师具有终身成长的特点，各职业院校培养的政策有所不同，职业院校、合作企业和合作院校（培训机构）自身的基础条件不同，培养机制、内容、模式、方法和评价标准等也各不相同，决定了“双师型”教师的培养路径的多元性、长短性和合作性。譬如，一般采取校本培养、校外培养和引进，或把“双师型”教师的培养置于日常教学中让其自然成长，其原因在于缺少相应的长效培养机制，未能因地制宜构建系统的培养模式。玉溪Z校有时为了解决技能实操教学难题，学校不定期聘请少量的企业师傅到校任教，安排理论课教师跟班教学，让学校教师在一定程度上学到了一些实操技能，但依然没有从根本上解决学校专业课教师实践能力水平的提升。再者，该校通过技能大赛中师带徒模式培养青年教师，但仅局限于体现其个人的技术技能水平，难于培养其教学能力和企业实践能力的培养，并且覆盖面也只是少量

的专业教师。总之,玉溪Z校“双师型”教师的培养路径略显单一。

第四,“双师型”教师培养缺乏考核评价标准。“双师型”教师培养是一个系统工程,每一个方面的情况都会影响到全局的情况。首先,“双师型”教师是教师中的一员,师德考核是共性的问题,例如,良好的思想政治素质、职业道德、爱岗敬业、严于律己、遵纪守法、为人师表是硬指标,人人必须遵守,凡违规违纪者均一票否决。同时,“双师型”教师有别于普通教师的是增加了实践教学和生产实践,虽然对他们的能力和水平要求较高,但他们所获得的权益往往与普通教师一样,如果没有相应的师德品质作支撑,师德表现容易出现不良的倾向和问题。其次,理论教学能力是“双师型”教师的基础,对其教学理念、教学规律、教学目标、教学内容、教学方法、教学态度和教学效果的把握能力和效益必须进行考核,考核的方式目前以说课和听课为主,并且玉溪Z校大部分专业以传统考试分数为评价标准,忽视了职业院校的职业性和社会性,加之上级主管部门对学校没有类似“升学率”的指标要求,考试成为一种形式,分数成为学生参与教学的象征。事实上,评价应该落到对学生知识和技能的习得,以及对学生应用知识和技能于生产的效益等方面,因此,过程评价是校园里的说课和听课,结果评价是校外企业、学生和家长的效益评价。再者,实践能力的评价是“双师型”教师有别于普通教师的部分,是职业院校目前最缺少评价标准的部分。“双师型”教师的评价包括实践教学能力和生产实践能力两个方面,实践教学能力是围绕学生的实训教学目标,“双师型”教师制定实训教学大纲、教学计划、教学项目和承担实训教学的课程建设能力;生产实践能力是“双师型”教师对企业生产、建设、管理、服务的适应能力,也是对“双师型”教师的评价难点,包括宏观上熟悉企业生产、建设、管理、服务的要求和状况,企业面临的形势和问题,了解行业企业新材料、新工艺、新技术的能力,微观上掌握生产一线原材料、工艺、技术、技能以及企业技术革新改造的能力。目前,玉溪Z校“双师型”教师培养缺乏评价标准。

四、玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养存在实践难题

课题组在前文对玉溪Y校和玉溪Z校两所中高职院校“双师型”教师队伍建设的基本情况进行实证分析,上述两所职业院校存在的主要问题,是否也是玉溪市其他职业院校所存在的共性问题呢?基于此,为了能够深入了解当前玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养中存在共性难题,本研究再从“面上”对玉溪农业职业技术学院、玉溪工业财贸学校、玉溪技师学院等3所中高职院校,以及参与校企合作办学的3家企业玉溪玉之陶文化传播有限公司、昆明嘉创汽车服务有限公司进行了深入调研,通过调查问卷(纸质和网络)与访谈相结等方式,调查了职业院校管理层人员、教师、企业方及教育主管部门等各方有关人员,此样本设计的调查对象为500人,最后收回有效问卷458份,问卷有效率为91.6%。调查对象如表2所示:

表2　本项研究调查对象的样本分布

企业3家	管理层人员	中层管理人员	生产一线技术工人	小计
调查企业人数	6	18	70	94人
职业院校3所	高职院校（1所）		中职学校（2所）	小计
管理层及教师	101		280	381人
其他人员	政府人员	教育部门人员	行业协会	小计
调查数量	9	9	7	25人

通过课题组人员的深入调查与样本统计分析，当前玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养存在的主要的实践难题，可以将其归结为职前培养不足、培养政策体系不健全、行业企业未能充分参与、职业院校缺乏长远培养规划、部分教师专业化发展意识不强等，这一系列问题致使玉溪市深化职业教育“双师型”教师队伍的培养路径遭遇发展“瓶颈”。

（一）“职前培养”不足

当前，“职教师范生”培养的来源，主要还是依靠传统“老八所”及近年新增四所职业技术师范院校培养：“老八所”指天津职业技术师范大学、江西科技师范大学等；新增设广西科技师范学院、滇西科技师范学院等4所职业技术师范学院。职业技术师范院校，目前依然是培养“职教师范生”主体力量。另外，地方综合院校中普通师范院校、综合型大学、工科大学，也积极加入职教师范生的培养行列。2015年起，国家又新增设了职业技术领域的教育硕士，天津大学等49所综合型大学、工科大学，都开始招收硕士层次的职教师范生。尽管如此，近些年来，我国高校培养“职教师范生”人数上升缓慢（图1）。每年培养数量，仅是“百万扩招”后高职教师缺口的1/3，每年培养“职校师范生”大约为2万人。

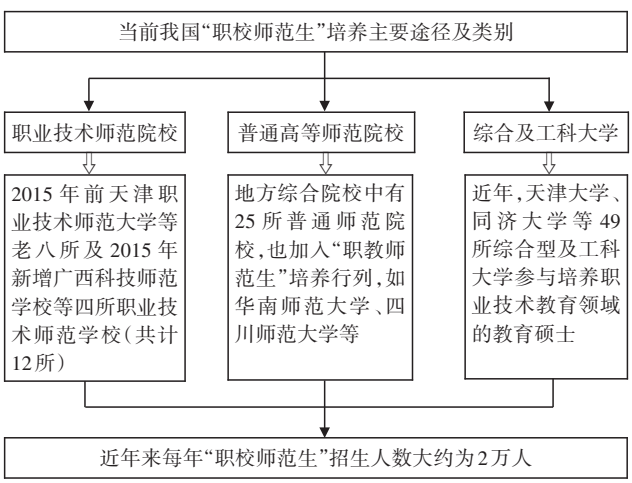


图1　当前我国“职教师范生”培养的主要来源

据课题组调研所知，当前我市职业教育“双师型”教师队伍的“职前培养”尚未得到充分重视，采取“校校合作”“政校合作”的方式来培养“双师型”教师，依然没有得到足够重视。当前，倘若我市职业院校希望招聘到部分“职教师范生”，一般都是用人单位直接到省外“职业技术师范院校”进行校园招聘，另外，直接从企业招聘兼职教师的实例也是少之又少。当前我市职教师资来源，主要还是普通高校的非职教师范生，因此，“双师型”教师“职前培养”明显不足。

2020年至2021年，我国高职院校将再次扩招200万人。可见，在“双师型”教师原本就不足情况下，又将连续两年“百万扩招”，就高职师资而言就面临巨大挑战，同时具备理论教学和实践教学能力的“双师型”教师就更加短缺。

（二）培养政策体系不健全

从政策环境角度而论，我国职业教育“双师型”教师培养政策体系亟待进一步优化，在我市职业教育“双师型”教师培养中此“痼疾”也依然存在。其一，“双师型”教师的认定标准不统一。目前，不同学校采取“认定标准”各不相同。有“双证”“双职称”“双能力”等多种认定标准，当前我是不同学校实行“双师型”认定标准不一，导致“双师型”教师培养数量严重短缺。因缺少官方统一标准，作为操作主体的各职业院校只能制定易于自己实行的认定条件，最终使得“双师型”教师培养实效不佳①；其二，培养评价与监督体系缺乏。当前，我国职教师资素质虽有所提升，可与2019年年出台“职教二十条”提出的培养目标相差甚远，这与缺少监督不力有很大关系。其三，缺乏一个统一培养激励机制。尽管当前培养政策明确了教师绩效工资，要向“双师型”教师倾斜，但至今没有出台地方性的实施细则，因此各职业院校在具体落实时“无据可依”。同时，目前缺乏对企业激励机制，企业一线人员主动到职业院校担任兼职教师的实例少之又少，致使众多企业方始终不愿意将其技术骨干分派到学校任教，校企双方无法进行深度校企合作办学模式，高素质产教融合教师队伍（“双师型”教师）难以培养。以上三类情况存在，也是制约我市职教“双师型”教师有效培养工程有效开展的一个根本性因素。

（三）本土的行业企业未能充分参与

行业企业未能充分参与，是职业院校“双师型”教师培养效果不理想重要原因之一。首先，我市行业企业在校企合作中处于“配角”地位。当前，职业教育主要是由政府部门和学校主导办学，行业企业在校企合作中处于“配角”地位。在校企合作办学实践中，无论是课程体系开发、教学标准制定，还是职业资格标准、学制、师资培养等方面，都是学校主导实施，缺乏行业企业深度参与。在校企合作、产教融合办学中，师生无法广泛深入参

① 李晓东.基于岗位能力视角的高职“双师型”教师认定标准及培养路径研究[J].现代教育管理，2019（08）：77.

与生产实践，导致培养毕业生很难符合市场、行业企业需求。其次，我市“校热企冷”现象甚是普遍，导致校企合作层次低。在学校和企业合作办学中，更多企业看重的是有无成本盈利的可能，也有一小部分大型企业期望在校企合作中能够实现某项科技开发，由于职业院校教师科研能力又相对薄弱，为此很难给行业企业带来明显的科技成果转化，所以企业缺乏协同培养教师的动力。再次，玉溪的大部分企业对参与产教融合不够重视。双方互为合作对象，均是深化产教融合责任主体，只有校企双方互商、共治、共担、共享，产教融合才能取得实效，反之，当企业总把合作目标放在眼前的短期利益上，则校企双方就无法实现共赢互惠，然而“双师型”教师培养自然就无法取得实效。

（四）职业院校缺乏长远培养规划

从整体趋向来看，我市六成以上职业院校缺乏一个“双师型”教师培养的长远规划，致使“双师型”教师培养成效甚微。首先，学校专业技能培训内容不足、形式单一。教师参与培训的时间短，培训内容偏重理论学习，职业性、实践技能性的培训内容不足；培训形式单一，主要以专题讲座、会议、为主，研讨形式培训较少。其次，职业院校不重视校企深度合作办学模式。没有校企深度合作平台，学校教师没有机会下企业参与实践锻炼，教师实践技能水平难以提高。其三，有的学校对教师管理机制不完善。教师管理体制完善与否，直接影响和决定了教师个人专业成长和学校教学质量的整体提升。据调查，当前玉溪市有近80%成学校缺乏教师激励机制，对教师未来职业生涯规划没有明确要求。其四，教师评价体系未能具体量化和实施。当前大部分职业院校仍采用传统量化指标体系，偏重于政治思想理论、常规教学评价，对教师专业实操能力及科研能力没有设置具体量化标准，一般实行常规化教学考核，无法凸显职业学校教师的个体专业优势。

（五）部分教师专业化发展意识不强

对教师专业化是一个长期终身教育的学习过程，它始终贯穿每位教师一切工作之中，对教师专业化发展的评定，是教育发展的必然要求。一方面，在现实的教育实践中，有很大一部分教师容易满足现在岗位和待遇，有意降低自己发展要求，参加校本、外出培训和学习的积极性不高，这对职校教师“职后培养”途径甚是不利。另一方面，当前有些教师不能正确认识提高教师专业化重要性。有很大一般职业学校教师总采取过去的教学方法，缺乏自我提高意识。再者，部分教师对所从事职业发展认识模糊，导致教师无自我提高动力。新时代职校老师，不但要有扎实专业理论，还应具备娴熟的实践技能指导能力。然而，当前有近90%职校老师依然停留在“当当班主任、上上课”二维空间里，仅习惯于安于现状，满足于个人教学工作量达标，对自身专业化发展没有更高要求，导致下企业实践锻炼的意愿不强。

五、玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养的对策

教育部等四部门在2019年10月印发《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》明确提出：“我国职业院校‘双师型’教师培养，亟需形成政府部门统筹管理、行业组织、校企深度融合培养机制，利于健全中高等职教师资培养体系①。”在2020年1月，玉溪市政府工作报告中强调：要完善职业院校体系，需加快构建中高衔接的现代职业教育体系，健全教师队伍培养机制，提高立德树人水平②。职教师资队伍建设，涉及政府、行业组织、校企等多方责任主体，需要各责任主体能够协同培养“双师型”教师③。因此，玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养，不应成为职业院校“独角戏”，而应形成政府、行业组织、企业、职业院校及其教师“五位一体”的协同培养模式。

（一）拓宽“职前培养”路向

拓宽培养路向，是解决“双师型”教师严重短缺主要路径。首先，通过“政校（校地）合作”“校校合作”的方式，应与省内、省外应用型本科、工科院校及职业技术师范院校培养“职教师范生”。若是本科毕业生，只能到中职学校任教。如果要到高职院校任教，至少要取得研究生层次学历。所以，玉溪市应与省内外部分应用型本科、高水平工科类大学、职业技术师范院校“结对”举办“职教师范生”，并适当联合培养职业技术教育硕士博士生。目前，就省内情况而言，云南大学、云南民族大学、云南师范大学三所高校都已培养“职业技术教育学专业”硕士研究生，而滇西科技师范学院却是我省唯一一所能够培养本科层次的“职教师范生”的职业技术师范院校。我市在省内即可与上述四所院校，通过“校地合作”“校校合作”的方式“结对”举办“职教师范生”。其次，职业院校自身也要主动与企业开展校企深度合作、产教融合办学模式，为“双师型”教师培养奠定良好的实践技能锻炼平台。再次，教育行政主管部门应积极借助玉溪师范学院的办学优势，在条件允许的情况下，积极调整专业设置，开展“职教师范生”培养，或开设“职业技术教育学”专业本科、甚至硕士层次招生，方可为我市“双师型”教师的“职前培养”做出应有贡献和必要保障。

（二）政府部门应积极优化政策制度体系建设

良好政策制度体系，是“双师型”教师培养取得成效的重要保障，不仅能为职校师资

① 中华人民共和国教育部．教育部等四部门印发《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》[EB/OL]．(2019-10-16)[2020-7-6]．http://www.moe.gov.cn/srcsite//A10/s7034/201910/t20191016_403867.html．

② 张德华．政府工作报告——2020年1月12日在玉溪市第五届人民代表大会第三次会议上[N/OL]．玉溪市人民政府，2020-1-17，http://www.yuxi.gov.cn/yxs/zxdt/20200117/1123491.html．

③ 贺文瑾．职业教育“双师型”教师队伍专业化建设的新部署.[J].中国职业技术教育，2014(21)：217.

培养指引方向，也能激发企业及教师积极参与。其一，增强政府职能部门引导功能。政府部门要转变自身角色意识，从过去“办”职业教育，逐步转变为引导，积极优化政策环境、加强顶层设计、做好服务监管工作。其二，制定一个政府层面“双师型”教师认定标准的实施方案。制定政府层面上的统一认定标准实施方案，是职教师资培养的基础。各职业院校根据这个统一设计的认定标准制的指引，在结合院校实际，细化实施。其三，建立健全监督机制。由于当前监督不力，使得各个责任主体之间沟通不畅，培养成效甚微。因此，亟须建立健全监督机制，明确行业企业、学校各责任主体的职责和权益，实施问责机制，客观公正进行过程监督，对存在问题及时调整，进而有效促进职教“双师型”教师健康发展。其四，完善培养经费投入机制。在有条件情况下，可由政府部门牵头设置一定“双师型”教师培养专项基金，支持教师“走出去”，到省内外、国外进行交流和培训。其五，政府部门应极力支持地方校企深度合作、产教融合办学模式。对合作办学企业要给予一定资金补助、贷款等方面支持，激发企业积极协同培养，不仅能为学校教师提供良好的技能实训平台，促进企业人员到校兼职教学工作，方能有效实现校企深度融合。其六，完善和落实相关激励制度。根据国家、省级相关政策支持，制定我市企业参与办学的税收减免的具体实施细则，提高企业参与职教师资培养积极性。

（三）促进本市行业企业积极参与

“双师型”教师培养，需要根植于校企合作、产教融合。行业协会式最为了解本行业的人才需求和技术前沿动态的社会组织，一般以决策咨询、管理与服务的形式，参与现代职业教育治理。企业积极参与，利于建立校企深度合作的共同体。

首先，增强行业组织指导效能。玉溪市行业组织（行业协会）应积极配合学校和企业制定教师需具备的专业理论能力素质标准、实践技能训练教学大纲、教师培养规划，并在行业组织牵引下，积极开展校企合作人才交流、专业教学人才需求调研、岗位职业能力培养、教学建设等工作。在政、行、企、校的协同培养中，应增强行业组织指导效能。增强行业组织在校企合作办学中指导效能，积极牵头组建产教融合集团（联盟），搭建校企对接桥梁，促进校企深度合作、产教融合办学模式，为师生实践技能实操提供基本的软硬件保障。

其次，需要充分发挥企业参与办学的育人主体作用。根据2019年国务院出台“职教20条”及教育部等四部门联合出台“职教师资12条”等有关政策制度设计与要求，企业将成为今后我国“双师型”教师的重要来源与培养者。一方面，从企业招聘而来的教师实践经验丰富、动手能力强，在学生实操技能教学环节方面，具有明显优势；另一方面，企业的生存环境也使得从企业出来的教师工作态度更积极、危机意识更强，这更加有利于提升职教师资的基本素质能力。

再次，由于当前高职扩招，高职“双师型”师资将会更加紧缺，亟须建立校企深度合

作、深化产教融合的办学机制，通过校企双向紧密交流协作及互聘等方式，及时培养出一批批技艺精湛的“双师型”教师队伍。

总之，要提升职业教育办学质量，需从供给端发力，瞄准当前玉溪重点发展的生物医药、数字经济、大健康、文化旅游、高原特色现代农业等，按照专业群布局要求，优化专业设置，推行“1+X”证书、现代学徒制试点，积极促成学校与地方、专业与行业、教师与企业的“三对接”，不断提升职业教育人才培养质量①。可见，倘若没有行业企业充分参与，“双师型”教师的“职后培养”就难以有效实现。因此，需要充分发挥行业企业参与办学育人主体作用。

（四）职业院校应加大“职后培养”力度

我市职业院校应积极采取自助有效措施，进行职后（在职）师资培养，使已有的优质资源得到充分发挥。“职后培养（在职培养）”主要途径：

其一，建立健全新教师准入制度。对新进教师，要提高准入“门槛”。除了进行教育学、管理学、心理学的教师基本素养的培训外，还需到企业参加顶岗实习，或先到合作企业锻炼，确保新进教师理论和实践素质双提高。

其二，建立培养津贴机制，完善相关激励机制。职业院校需结合学校自身实际，制定教师岗位津贴机制，对“双师型”教师应给予相应的福利津贴，适当提高“双师型”教师的待遇，使其明确感受到学校给予的重视程度，旨在提高广大教师参与“双师型”教师培养的积极性。

其三，职业院校应开展形式多样培训内容。学校应对中青年教师开展不定期的校本培训，校本培训内容着重邀请企业技术骨干人员到校作行业前沿知识讲解，同时，应积极支持中青年教师到省内外参加专业知识培训和学习，不仅提高老师理论教学水平，也能有效增强老师专业实践指导能力。

其四，学校应积极主动开展校企深度合作、产教融合办学模式。玉溪市职业教育发展，要进一步深化校企合作办学模式，推动职业院校“招生即招工、入企即入校”的校企“双主体”育人，实施好“1+X”证书制度试点工作，推动形成玉溪特色的骨干专业品牌，探索综合高中办学模式，不断提升技能型人才培养质量，努力构建玉溪现代职业教育体系②。职业院校重视校企合作、产教融合办学模式，不仅为学生提供充足技能实操训练条件，而且也能为学校教师提供实践技能训练的良好平台。

其五，完善在职教师培养管理机制。学校应在“职教师资12条”宏观指引下，制定一

① 王力.在2020年全市教育工作会议上的讲话[R].玉情通报，2020(9):16.

② 玉溪市人民政府.玉溪市人民政府办公室关于印发玉溪市服务经济倍增计划2020年工作方案的通知[DB/OL].(2020-4-22)[2020-11-25].http://xxgk.yuxi.gov.cn/yxszfxxgk/tz/20200422/1147753.html.

个符合本校实际的培养管理制度，有计划、有步骤地分批、分阶段、分专业、分类别地对不同群体的在职教师进修集中培训和外派进修。其六，职业院校应建立培养评价机制。对学校教师与企业兼职教师进行区分，根据产教融合教师队伍岗位职责，考核评价中，要以理论教学能力和实践操作指导能力为考核评价重点内容，对其做出客观公正评价。

（五）职业院校教师应积极转化自身角色意识

在“双师型”教师培养中，教师既是培养对象，也是培养责任主体。倘若教师参与培养提升的积极性不高、意识不强，将严重影响和制约着“双师型”教师培养的效度和质量。为此，我市职业院校教师应积极转化自身角色意识。

首先，教师应对自己所在学校的发展定位有清晰的认识。职业教育与普通高等教育相比，职业教育更加注重实践技能操作。基于此，作为新时代的职教老师，应该清楚意识到自己肩上所承担责任，只有具备“双师型”素质，才能符合新时代我国现代职业教育发展新要求。

其次，教师应克服自身惰性。有很大一部分职校教师在评上相应的职称资格之后，就乐于安于现状，止步不前。新时代职校教师应消除这种“消极怠工”不良情绪，应紧跟时代步伐，积极深入合作企业领域，主动学习行业领域先进技术，适时了解自己专业当前的发展现状，努力提升自己理论教学和实践技能指导能力。

再次，新时代教师需要不断提升自身专业化水平。只有不断更新和积累自身专业知识，才能达到社会认可专业化水平。职业学校教师可充分利用自己空余时间，积极主动到合作企业中学习锻炼或兼职，弥补自身实践技能的不足，让自己尽快成为一名名副其实的“双师型”教师。

六、研究结论与建议

通过近六个月的深入研究，课题组精心制作研究量表与访谈提纲、精读文献、实地走访，主要采取“点面结合”的实证分析和样本调查研究，并认真完成量的、质的研究与数据统计分析，目前形成一定的阶段性研究成果。课题组现对本课题的研究成果进行归纳与概述，同时提出有关建设性的建议，以期更好地为玉溪市深化职业教育“双师型”教师培养提供有益参考，为玉溪市职业教育的改革和发展服务。

（一）研究结论

本研究的结论，可以概括为以下五个方面：

第一，新时代“双师型”教师，必须持有“双证（教师资格证和职业资格证）”作为“凭证”，但仅有“双证”的教师，倘若没有专业实操能力或者说缺少企业生产实践经验的职业院校教师，显然也不能认定为“双师型”教师。

第二，我国职业教育“双师型”教师培养是一项复杂的系统工程，仅依靠职业院校单

方力量，是难以达到新时代职业教育“双师型”教师内涵要求的。在实际培养过程中，政府部门统筹管理、行业组织参与指导、校企联合培养、教师主动参与，即实现“五位一体”培养模式，方能培养出新时代高素质“双师型”教师。

第三，职业院校“双师型”教师培养路径，必须依靠“职前培养”和“职后培养”两条路径来实现，这样既能解决“双师型”教师人员数量短缺的问题，又能提升职教师资自身的素质和能力水平。

第四，“双师型”教师培养内容，应针对职业院校教师专业素质的特殊性，着重加强培养教师的专业理论知识、专门职业技能、职业教育心理学知识、教育科研能力、职业指导和创业教育能力等模块内容培养。职后培养（在职培养）的方式有校本培训、在职教师继续教育、教师自我教育等，多方式多路径即可培养出新时代“双师型”教师。

第五，新时代的“双师型”教师，不仅是职业化的专业教师，而且也是专业化的学术型教师。为此，职业院校“双师型”教师的专业发展就不能按照以往的只关注教师学科知识的发展或工具性的教学技能训练与提高，而是要把教师当作研究者来理解并推动他们的专业发展。可以说职业院校“双师型”教师的专业发展，不仅是传统意义上的知识发展，更重要的是教师能力发展，特别是创新能力发展、以价值观为核心的专业精神的发展。

（二）研究建议

本研究的启示，可以归纳为以下五个方面：

第一，亟须构建以职业技术师范院校为主体、产教融合的多元培养格局。一方面，要充分重视“职前培养”的路径，以地区或学校之名联合职业技术师范院校、高水平工科大学或普高师范高等学校举办职业技术师范教育，开展在校学生或在职教师的“双师素质”进修。另一方面，需要积极建设校企合作的“双师型”教师培养培训基地与教师企业实践基地，旨在健全普通高等学校与地方政府、职业院校、行业企业联合培养教师机制，发挥行业企业在培养“双师型”教师中的重要作用，积极探索本科、硕士、博士教育阶段整体设计、分段考核、有机衔接的人才培养模式。

第二，亟须健全职业院校自主聘任兼职教师的办法。2019年5月，玉溪市政府已在《玉溪市推行终身职业技能培训制度实施方案》明确提出：“加强职业教育培训资源全方位建设。加强教师队伍建设，实行专兼职教师制度，建立常态化的业务能力提升培训机制。允许职业院校依法依规自主聘请具有一线工作经验的企业工程技术人员、高技能人才为专业课和生产实习指导教师①。”可见，设置一定比例的特聘岗位，畅通高层次技术技能人才兼职从教渠道，规范兼职教师管理。实施现代产业导师特聘岗位计划，建设标准

① 玉溪市人民政府.玉溪市人民政府办公室关于印发玉溪市推行终身职业技能培训制度实施方案的通知[DB/OL].(2019-5-21)[2020-11-26]. http://xxgk.yuxi.gov.cn/yxszfxxgk/tz/20190521/1047135.html.

统一、序列完整、专兼结合的实践导师队伍，推动形成双师素质专业教学团队，进而健全职业院校自主聘任兼职教师的办法。

第三，亟须建立职业院校和企业人员双向交流协作共同体。加大政府统筹，依托职教园区、职教集团、产教融合型企业等资源平台，建立校企人员双向交流协作共同体。建立校企人员双向流动相互兼职常态运行机制，可以发挥参与办学企业的示范带头作用，在企业内设置教师企业实践流动站、技能大师工作室，健全高技能人才到职业学校从教制度。与此同时，鼓励校企共建教师发展中心，在教师和员工培训、课程开发、实践教学、技术成果转化等方面开展深度合作，推动教师立足行业企业，开展科学研究，服务企业技术升级和产品研发，从而利于完善教师定期到企业实践制度，推进职业院校专业课教师每年至少累计1个月以多种形式参与企业实践或实训基地实训。

第四，亟须建立和健全职业院校“双师型”教师资格制度。职业技术教育与普通教育是两类不同类型的教育，相互间的教学内容和教学方法都存在很大的差异，对教师的能力要求和资格要求也就不同。鉴于当前还没有国家层面的“双师型”教师工作特点和要求相适应的资格认定标准。为此，需要进一步加强和重视对职业院校“双师型”教师任职资格和培养标准的研究开发，尽早确立国家层面或者地方层面的具有中国职业技术教育特色的职业院校“双师型”教师资格制度，其内容要以能力达标为先导、以动手实践能力达标为主导、以学历达标为辅助，重视职业教育教学方法养成的“双师型”教师培养和使用的现代理念，突出职业院校教师的实践性，从而有效促进职业院校教师来源渠道多元化，拓宽“双师型”教师队伍建设。

第五，亟须建立和健全职业院校“双师型”教师的全员终身培训制度。一方面，重视新师资的职前培训。新进教师刚到工作岗位时存在很多困难，特别是角色转变的问题。职业院校有必要向新教师提供及时而有效帮助，具体可采取老教师对新教师的传、帮、带，同时从学校规章制度方面鼓励新教师主动与企业界及其教师的联系与沟通。另一方面，注重在岗教师的专业发展。在各类教育中，职业技术教育与经济发展、技术更新关系最为密切，这也就使得职业院校教师的在职进修和专业发展变得更加重要和不可或缺。因此，各职业院校必须加强和支持教师的在职进修和继续发展。教育行政管理部门和学校制定出相应教师发展措施和政策，要积极改变过去那种认为教师的继续教育和发展问题是教师个人的事情的人才培养观念，从而保证职教教师始终能与前沿技术、经济发展保持同步提高的能力。

参考文献（略）

课题组成员简介

单文周：男，1977年6月生，博士研究生，讲师，玉溪技师学院党委办干事、汽车技术系教师，研究专长：职业技术教育学。

李　磊：男，1974年4月生，硕士，高级讲师，玉溪技师学院计财处主任研究专长：经济法。

陈恩波：男，1967年11月生，本科，副教授，玉溪农业职业技术学院教师，研究专长：高等职业教育。

史来星：男，1965年8月生，本科，高级讲师，玉溪技师学院教务处副主任、教师，研究专长：职业技术教育。

张庆泉：女，1975年10月生，硕士，高级实习指导教师，玉溪技师学院党委办主任，研究专长：职业技术教育。

合莉娅：女，1979年9月生，硕士，高级讲师，玉溪技师学院人事处干事、教师，研究专长：职业技术教育。

吉　轶：女，1979年1月生，本科，高级实习指导教师，玉溪技师学院人事处干事、教师，研究专长：职业技术教育。

高　洋：女，1986年3月生，硕士，一级实习指导教师，玉溪技师学院教务处干事、教师，研究专长：心理健康教育。

卢婷婷：女，1983年10月生，硕士，讲师，玉溪技师学院职教研究所干事、教师，研究专长：教育技术学。

周曼琳：女，1991年10月，本科，助理讲师，玉溪技师学院计财处干事、教师，研究专长：会计学。

潘晓娟：女，1982年12月，硕士，一级实习指导教师，玉溪技师学院财经系教师，研究专长：专门史。

秦淑华：女，1992年8月，硕士，助理讲师，玉溪技师学院财经系教师，研究专长：语言人类学。

玉溪市完善和优化社会治安防控体系研究

龚　旭等

【内容提要】课题组从社会治安防控体系的概念切入，以社会治理理论、系统理论和环境预防理论为基础，紧密结合当前玉溪市社会治安防控体系建设、发展和运行的现状，指出完善和优化玉溪市社会治安防控体系建设的重要性、紧迫性。在调研走访玉溪市各县区后，对玉溪市社会治安防控体系的供给结构进行分析：就玉溪市社会治安防控体系建设情况、运行情况和取得的成效进行总结提炼，并分析概括出玉溪市治安防控体系建设运行中存在共建合力尚未形成、运行机构不顺畅和保障机制不到位三个问题。课题组借鉴美国、英国、日本三个国家及国内武汉、上海、苏州三个城市社会治安防控体系建设取得的先进经验，加以浓缩提炼获得对玉溪市社会治安防控体系建设有益的启示，提出完善和优化玉溪市社会治安防控体系应从构建体系、提升运行、加强保障、实现立体四个路径着手。

引　言

我国社会主要矛盾的转变，是党的十九大释放出的一个重要信号，从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”，转化为“人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾”，这背后蕴含着人民群众对公平、法治的更高追求，也蕴含着对党和政府的更高期望。为了回应追求、达到期望，党中央提出全面推进深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，而构建立体化社会治安防控体系，实现公安工作现代化目标就是其中一个重要内容。但目前来看，改革已经进入深水期和攻坚期，在国内国外两个大局下，社会治安形势面临着新的威胁，社会治安防控工作迎来了新的挑战。因此，党中央把平安中国建设放在了前有未有的高度，第一次在党代会中写入了“平安建设”，明确提出通过构建和完善立体化社会治安防控体系，实现违法犯罪得到有效遏制，犯罪行为得到严厉打击，人民生命财产安全得到有力保障的目标。对于如何加快建设好立体化、信息化社会治安防控体系，习近平总书记也作出了两次重要批示。2015年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强社会治安防控体系建设的意见》。2016年10月，中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱在全国社会治安综合治理创新工作会议上强调要贯彻好、落实好习近平总书记的两次重要批示，并安排部署

了社会治安防控体系服务实战工作。2017年党的十九大从打造共建共治共享的社会治理格局这一新层面再次提出要加快社会治安防控体系建设。2019年《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步要求完善社会治安防控体系，坚持专群结合、群防群治，提高社会治安立体化、法治化、专业化、智能化水平，形成问题联治、工作联动、平安联创的工作机制，提高预测预警预防各类风险能力，增强社会治安防控的整体性、协同性、精准性。社会治安防控体系建设频繁出现在领导人的重要讲话中、国家的各项重要会议中，这意味着完善立体化社会治安防控体系是满足人民对美好生活向往的重要工程，是国家治理的重要组成部分。

在此背景下，云南省将立体化社会治安防控体系建设纳入公安机关改革的重要举措，要求全省公安机关站在推进社会治理现代化、全面提升风险管控能力的高度，深入推进云南省立体化社会治安防控体系建设，全面提升动态化、信息化条件下驾驭社会治安局势的能力水平。近年来，玉溪市坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，提出构建立体化、科技化、全覆盖的社会治安防控体系，并捧得全国社会治安综合治理最高奖——长安杯。目前，在市域治理现代化方面玉溪虽然取得了一定的成效，但也存在一些现实问题，为实现高质量跨越式发展，继续完善和优化社会治安防控体系的研究尤为必要。

一、社会治安防控体系建设的核心概念与理论基础

（一）核心概念

1.社会治安防控。国内学者对这一概念研究众多，金其高认为社会治安防控是对可能或者已经扰乱了公共秩序和个人行为次序、危害公共安全和个人安全的行为举止做好预防和控制。刘奇耀将社会治安防控的概念界定为公安机关对人、物、地、事和组织实行整体性控制的功能、体制、结构、机制、措施等要素的综合①。董士昙则认为，社会治安防控的本质属性是公共服务，作为公共产品，应当遵循公共产品理论，在社会治安防控中，通过资源的有效协调利用，提高公共服务的利用效率②。综上分析，主要存在三种观点：第一种是认为社会治安防控是预防和控制社会治安问题。第二种是认为社会治安防控是一种社会控制。第三种是认为社会治安防控是一种公共服务。以上三种观点均有其合理性，立足课题研究内容，本课题认为社会治安防控应以预防为主，打击为辅。从根源上来说，社会治安防控重点在防控的理念、布局、机制、措施以及成效。一方面，国家针对犯罪现象产生的原因和因素，采取有效措施予以消除或减少，并对可能犯罪的人进行早期防御与矫治，以减少或杜绝犯罪行为的发生的活动；另一方面，国家司法机关及司法行

①刘奇耀.社会治安综合治理的法治逻辑[D].山东大学，2014.

②董士昙.对立体化社会治安防控体系建设的探索[J].山东警察学院学报，2017，29(04):116-127.

政机关运用强制手段，制裁违法犯罪行为，产生惩罚、威慑和矫正效果，从而控制犯罪行为的发生。

2.社会治安防控体系。我国学者对社会治安防控体系的概念界定观点各异，如李爽提出社会治安防控体系是为了维护公共和个人行为的秩序与安全，在党和政府的领导下，以公安司法机关为主体，依靠各种社会力量参与，综合运用各种策略、措施及技术手段对社会治安问题进行系统性预防和控制的一项专门工作与方案①。李少丹从广义和狭义两个角度对社会治安防控体系的概念进行阐述，广义上是指为了有效维护社会治安秩序稳定，以党委和政府为领导力量，同时开展广泛动员，在深入调查分析的基础上综合运用各种系统科学原理，科学、合理、有序地将所有影响社会治安的积极成分与要素系统化组织管理起来，充分发挥综合优势和整体优势，提高对社会治安的管控能力，遏制、消除治安问题发生、发展的客观条件和社会因素，促进治安环境良性循环可控的社会治安管控系统；狭义上是指以公安机关为主导，按照“防控并举”的基本思路，从管理社会治安、提高整体战斗力的角度出发，以预防和压减警情为工作核心，以“发案少、秩序好、社会稳定，群众安全感和满意度持续提升”为工作目标，全面加强社会治安防控体系中各构成要素的建设②。杨建中认为社会治安防控体系是以政府治安管理部门为主体，通过采取社会化管理，充分整合各种资源，综合运用各种手段，建设犯罪预防、犯罪控制和犯罪打击以及突发事件处置、社会治安管理高效、合法有序的体制机制③。综上发现，各学者对社会治安防控体系概念的差异聚焦于主体的界定，一是以党和政府为领导，以公安司法机关为主体；二是以公安机关为主体；三是以政府治安管理部门为主体。本课题更倾向于社会治安防控体系是在党和政府的领导下，以公安机关作为主体，综合运用各种手段维护社会治安的系统性工程。这是我们党总揽全局、协调各方职责的体现，也是《宪法》所规定的政府对本行政区域内公安及司法行政工作行使管理权，依法保护和保障公民各方面的权利等内容的要求，还是由社会治安防控需要整合资源和社会协同才能得以实现的内在要求所决定的。此外，公安机关作为打击违法犯罪，保障人民群众生命和财产安全的主要力量，有责任也有能力担负起社会治安防控的主体角色。当然，社会治安防控还是一项系统性工程，特别是处在社会转型期，社会治安状况复杂，需要投入大量人力物力资源，整合各部门力量进行防控，而公安机关资源有限，仅仅依靠公安机关的单打独斗，难以发挥实效。因此，实现各部门的通力合作，充分调动社会资源也是社会治安防控必的关键。

①李爽.基于公共治理视角的增城区社会治安防控体系建设研究[D].华南理工大学，2015.

②李少丹.广州市海珠区立体化治安防控体系优化研究[D].兰州大学，2015.

③杨建中，杨鞠.推进治安资源整合构建社会防控体系[J].上海公安高等专科学校学报，2006，16(3):12~16.

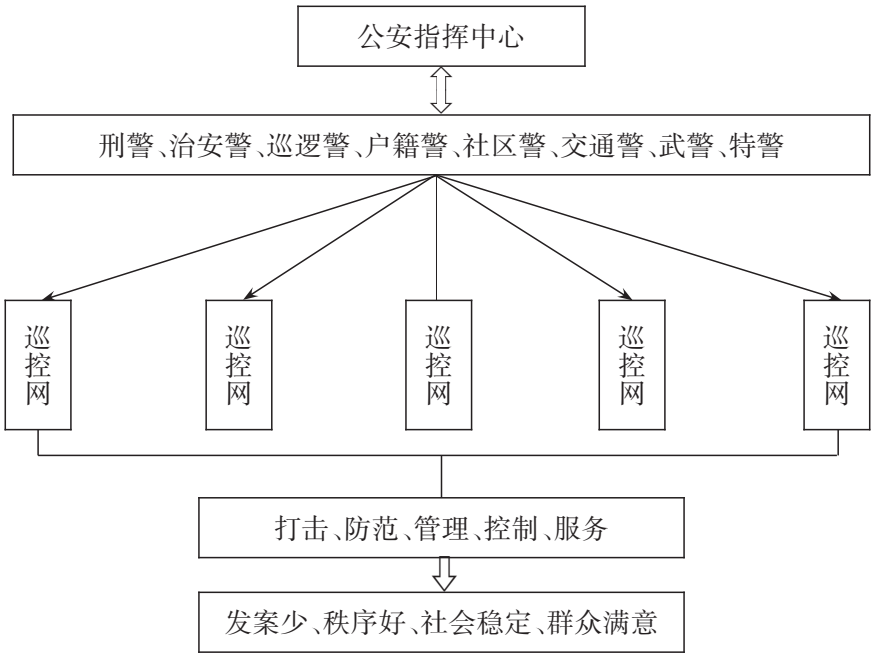


图1　社会治安防控体系运行图

3.立体化社会治安防控体系。公安机关在2009年首次提出全体候、全方位、立体化的社会治安防控体系建设。到2012年,党的十八大报告首次提出"深化平安建设,完善立体化社会治安防控体系",将治安防控体系定位为"完善",标准是"立体化",而不是"探索"或"重建"。立体化社会治安防控体系的概念边阳昊做了较为全面的界定:指在党委政府的统一领导下,公安机关等部门充分依托各类社会资源和公安科技信息化的发展成果,构建防控信息共享机制,组织起运用打击、防范、控制、管理、服务等多种功能,对影响社会治安的各种因素进行动态预警、统一指挥、快速反应、整体联动,同时依靠单位、社会组织、群众等社会群防力量的全人员、全方位、全天候防范控制的工作机制和系统立体化①。社会治安防控体系主要包含五个方面内容,一是防控主体的立体化,表现为以公安机关为主导,社会上的其他力量共同参与完成②,这与社会治安防控体系的理念不谋而合;二是防控手段的立体化,打破传统的政府动员方式,灵活整合政治、经济和文化手段达到防控目的;三是防控对象的立体化,本着预防为主,打击为辅的原则,既要纠正、引导、教育越轨行为,又要惩治违法犯罪行为,同时还要培育公民的自我防范意识;四是防

①边阳昊.武汉开发区立体化社会治安防控体系优化研究[D].中南财经政法大学,2018.
②肖倩.广州市白云区立体化社会治安防控体系建设研究[D].华南理工大学,2018.

控空间的立体化，防控范围涉及当前社会、虚拟社会以及公民心理状况，当前社会又涵盖到城市街道防控、场所防控、道路防控、单位防控、社区防控以及农村防控等多个部分；五是防控系统的立体化，立体和平面是相对的概念，防控系统包括管理、指挥、决策、信息、打击等多个方面，各系统之间相互关联、共同作用。

（二）理论基础

1.社会治理。社会治理是伴随着国家的存在而出现的，属于治理理论范畴。在政治学领域，“治理”一词指的是，“在政治系统的特定范围内行使权威，对政务或公共事务做出有效的安排，以达到维护政治秩序和正义价值的目的①。”由此，可以将社会治理理解为运用公权力达到维护社会秩序、保障人民群众合法利益，从而实现国家长治久安的一种方式。管理和治理是两个概念，社会管理和社会治理也是两个范畴，首先是主客体关系不同，社会管理更侧重于主体对客体的控制和管理，而社会治理偏向于双方主体实现平等合作；其次是参与过程不同，社会管理是政府单向的行为，社会治理是多元主体之间的多向协作；再者是内容不同，社会管理强调政府对社会公共事务的管理；而社会治理既包括政府对社会公共公务的管理，也包括公民对社会公共事务的自我管理与自治，并且更侧重于后者；最后是表现形态不同，社会管理是刚性的、静态的、被动的管控，而社会治理是柔性的、动态的、主动的治理。国家行政学院教授龚维斌认为社会治理是社会管理的升级版，指出社会治理思想在没有提出之前就已经渗入到社会管理的主张和政策之中②。社会治理是一个长久存在且始终需要关注的问题，而要实现有效的社会治理就必须要准确定位谁来治理，治理什么以及如何治理，这实际上也就是治理的三大要素：治理主体、如何治理、依靠什么治理③。社会治理主体包括党和国家、广大人民群众以及社会力量；社会治理对象是各类社会矛盾和社会问题；社会治理内容是保障和改善民生的各个方面；社会治理的途径涉及：依法治理、源头治理、系统治理、综合治理。以社会治理理论为借鉴，社会治安防控体系需要实现防控力量多元化，发挥政府、社会、广大人民群众的力量，从而才能建立良好的社会治理路径，推进国家治理体系和治理能力现代化。

2.系统理论。20世纪40年代最早产生了系统论，它是一种把逻辑和数学结合起来的理论。系统理论认为，系统是由若干个要素通过一定的结构组合形成的，具有某种功能的有机整体。这表明系统要素结构功能是系统的特征，系统内部的结构方式表明系统具有整体性、关联性、结构性和动态平衡性、时序性的特征。在系统理论中，需要将系统作为一个有机的整体，对于系统进行分析，最关键的思想在于整体性观念，关注系统不仅关

①孔繁斌.《治理对话统治——一个政治发展路径的阐释》，载《南京社会科学》，2005年11期，第62页.

②龚维斌.《中国社会治理研究》[M].北京:社会科学文献出版社，2014:5.

③俞可平.《中国的治理变迁:1978~2018》，北京，社会科学文献出版社·社会政法分社，2018年5月，第4页.

注内部要素的特征及相互之间的组合方式，还应该从整体的层面分析各个要素最佳组合策略，得出帮助系统更好发展的一般性规律[①]。系统理论为优化和完善社会治安防控体系提供了坚实的理论基础。从系统理论的基本内涵不难看出，它强调的是系统内部各要素之间的有机结合，这就是系统理论整体性的体现。当然，系统理论还内含创新性和层次性，创新性即不同要素在相互作用下创新出全新的系统，从而不断满足新的需求；层次性即系统中不仅包括子系统，还存在衍生出的子系统。社会治安防控体系正好与系统理论不谋而合，在社会治安防控体系中，需要党委和政府为领导，公安司法机关为主体，同时整合社会组织、人民群众的力量，这是就是典型的各系统有机结合。此外，社会治安防控体系的基本构成包括指挥系统、信息系统、应急系统、奖惩系统、保障系统等等，其中指挥系统又进一步分化为警力布局、信息预判、综合调度系统等各个构成要件。所以，从系统理论的要求来看，社会治安防控体系的完善和优化，不可片面强调整体性，更要关注到整个大系统中子系统、子子系统的完善和优化。从整体性来讲，社会治安防控体系的完善和优化要宏观把控社会治安防控体系存在的价值和意义，提高各治理主体的认识；从层次性来看，要厘清社会治安防控体系分为人防、物防、技防之间的结构关系，探索天网、地网、人网有效组合的策略，发挥资源的最大整合效果，实现社会秩序的长治久安。

3.环境预防理论。20世纪70年代，美国学者奥斯卡·纽曼提出了环境预防论。环境预防论是指从研究犯罪产生的原因或条件出发，在环境设计上堵塞犯罪的可能，或者创造一种不能实施犯罪的环境，从而消除或限制企图犯罪者作案的原因或条件，以达到预防犯罪的目的[②]。纽曼认为，滋生犯罪需要一定的外部环境条件，如果能够控制或者改变这种外部环境条件，那么就能达到抑制犯罪发生的效果。这是在破窗理论的启发下发展出的理论，包括三个方面的内容：一是让犯罪分子不能犯，通过改造环境来防范犯罪，比如说安装监控摄像头、防盗门窗、划分巡逻区域、报警系统等这些常规的预防措施来阻碍犯罪的发生。此外，还可以加强管控措施，比如对危险化学物品对危险化学品、易燃易爆品、国家管控的特殊药品等加强控制，禁止随意流通[③]；二是让犯罪分子不想犯，通过加强巡逻检查来防范犯罪，在盘查可疑车辆和可疑人员时，及时发现潜在风险，开展劝导教育，纠正错误意识。同时，提高群众危险意识也能够防范犯罪，如将大额现金存取改为线上交易，不轻信网络信息，不搭乘陌生人车辆，避免自陷风险；三是让犯罪分子不敢犯，通过加大犯罪惩治力度来防范犯罪，如像朝阳区一样“群防群治”，实现案件及时报、迅速查，对犯罪分子产生威慑力，或对违法犯罪行为严格依法惩处，提高犯罪成本，让犯罪分

①范旭东.大连立体化社会治安防控体系建设研究[D].东北财经大学，2018.

②康树华.《犯罪学通论》[M].北京大学出版社，1996，878.

③李森青.济阳县社会治安防控体系建设对策研究[D].山东师范大学，2017.

子不敢犯。在社会治安防控中运用环境预防理论，就是要充分考虑到环境对犯罪发生的影响，通过改善外部环境，缩小可犯罪环境范围，从而达到减少犯罪的目的。

二、玉溪市社会治安防控体系的运作模式及工作成效

玉溪市公安机关在玉溪市加强市域治理的契机下，积极搭建了适合玉溪市的社会治安防控体系。目前，已经初步形成一个立体化、信息化、智能化的社会治安防控体系，在实施过程中取得了良好成效。

（一）一以贯之，强化体制机制

自2015年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强社会治安防控体系建设的意见》以来，云南省、玉溪市尤其重视社会治安防控体系的建设。从云南省来看，省公安厅先后下发了《云南省公安厅关于立体化社会治安防控体系建设的实施意见》《云南省公安机关立体化社会治安防控体系建设责任分解方案》《云南省公安机关社会治安防控体系建设行动方案》《云南省社会治安防控体系实战业务应用系统建设指导意见（试行）》等多个社会治安防控体系建设的相关文件，在推进立体化社会治安防控体系“365”工程建设同时，构建环省、环州（市）、环县（市、区）“三层”社会治安防控圈、健全街面巡逻防控、城乡社区防控、单位和行业场所防控、区域警务协作、技术视频防控、网络社会防控“六张网”，创新情报信息预警、警务实战指挥、警务实战运行、打防管控衔接、警务实战保障等“五项工作机制”的基础上，进一步完善圈层“治安防控圈”、推进市域单元防控、严密治安要素管控、加强基础工程建设和加强治安防控机制建设，突出适应信息化时代发展趋势，运用物联网、大数据、云计算等信息化手段，推进社会治安立体化防控实战应用平台建设。从玉溪市来看，早在2015年，市委市政府就印发了《关于加强社会治安防控体系建设的实施方案》，2019年12月，市委五届九次全会审议通过《中共玉溪市委关于认真学习贯彻党的十九届四中全会和省委十届九次全会精神高水平推进市域治理现代化的实施意见》，明确要加快构建点、线、面结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化、信息化治安防控体系，推进问题联治、工作联动、平安联创，目前已形成“党委领导、政府主导、综治协调、各部门齐抓共管、社会力量积极参与”的社会治安防控体系建设格局。

（二）“六网”防控，提升管控能力

1.筑牢街面巡逻防控网。玉溪市、县两级组建了10个公安、武警混编专班，31个武装处突单元、4个公安武警联勤反恐突击单元共同实行24小时应急值守，并在街面屯警点的支撑下，建立了“1分钟、3分钟、5分钟”巡逻防控圈。

2.夯实城乡社区防控网。一是实施“一村（社区）一警”，在702个行政村（社区）配备派出所驻村民警502人，机关包村民警231人；建立内部单位保卫组织2742个，配备专职

保卫人员4176人，加强内部单位和社区的警务工作。二是出台了《关于加强治安保卫委员会建设的意见》，建立治保会702个、治保小组6030个，治保组织成员达10388人，治安志愿者达32400余人。

3.加强单位行业场所防控网。一是制定《玉溪市企事业单位和居民住宅小区安全技术防范设施建设管理办法》，加快视频监控和技防设施的普及，目前已有5098家企事业单位、320个居民小区安装了此类设备。二是推广“两车”防盗系统的安装，进一步提高案件侦破率，截至2020年6月，已有19万余辆车安装了该系统，破获案件达2613起，实现了“两车”盗窃案件持续下降。截至2020年6月，玉溪市共建成卡口420个、视频监控摄像头13725个。

4.完善区域警务协作网。一是制定《玉溪市公安局情指中心24小时查询服务工作机制（试行）》，开展情报信息汇总收集、分析研判、推送预警、收集报告等工作。截至2020年6月，累计协助排查线索25000余条，协破案件4000余起，抓获犯罪嫌疑人1380余人。二是按照统一规划、整体部署的原则，现已建成1个一级公安检查站、5个二级公安检查站、4个三级公安检查站。

5.强化技术视频监控网。加大高清视频监控前端摄像头的推广和应用，不仅实现了各县、市、区中心城区监控布点全覆盖，还不断向乡镇、农村延伸。目前，已在市、县、乡边界分别建设11000路高清视频监控前端摄像头，41套集视频抓拍、通讯采集、WIFI采集“三位一体”的卡口，形成三层电子防护圈，汇集整合了180类共40亿条警情、人口、案件、旅店业、网吧、卡口等公安业务和人员轨迹信息。

6.织密网络社会防控网。一是按照第一时间发现、第一时间报告、第一时间处置的原则，实行“7×24”舆情监控，及时发现和处理各类舆情信息。二是通过实名上网，对上网人员进行规范管理，建立健全有害违法信息巡查发现体系，及时巡守发现有害、违法信息，并督促删除，消除影响。

（三）优化创新，做强专业力量

1.做实治保力量。一是按照玉溪市委市政府印发的《关于进一步加强基层治安保卫委员会建设的意见》，以村（居）委会为基本单位，配备702名专职治保主任并兼任村级警务助理。二是实行村（居）治保主任和调解主任交叉任职，统一制式服装和制发《上岗证》，并分期分批到基层派出所跟班学习，实行“以月定补”的绩效考核办法，对矛盾纠纷调处实行“一案一补”。三是每年划拨3000余万元用于治保建设，给予所有治保主任按照当地村（居）委会副职岗位津贴的标准给予保障（最高的社区治保主任达到每月2000余元），并购买不少于20万元的人身意外伤害保险，每月为治保主任和治保成员分别发放100元、60元的通信补助，治保人员因公牺牲或伤残的，依照国家有关规定给予抚恤、补

助，力求通过系统规划、整体推进，打造治保会建设“玉溪模式”。

2.优化调节机制。构建以市人民调解指导中心为龙头，人民调解委员会为主体，调解小组为基础的三级调解组织网络，全面推行人民调解、司法调解、行政调解“三调联动”和行业调解助推的调解模式，妥善化解矛盾纠纷。目前，已建立702个村级人民调解组织、74个乡镇（街道）人民调解委员会、77个专业人民调解委员会，62个企事业单位人民调解委员会，其中红塔区的“杨顺龙调解室”、通海县的“和事佬”、华宁县的“青龙义警”都是快速调解、化解矛盾的优秀典范。

3.创新群防模式。制定《玉溪市公安局关于弘扬“枫桥经验”开展群防群治“3＋N”工作的指导意见》，以警务室为依托，实现警务室、治保室、调解室“三室”合署办公，在城乡社区实行“1个民警+N个辅警+网格员”的网格化管理模式和责任制度，形成警民互动、多元共治的局面。例如，红塔区以治保会、单位内保、保安队伍3支骨干力量为主，整合环卫工人、公交车司机、出租车驾驶员等“N”种社会力量，创新推出群防群治“3＋N”工作模式，夯实了基层治理基础。

4.做活防控力量。一是以实施社区警务战略和信息化建设为着力点，加强警综大数据建设，依托社区警务App、微信群、钉钉管理软件等智能终端，搭建联通公安、治保会等基层工作人员、辖区群众的工作和交流平台，开发推广“群防群治App”等小应用，开展信息采集、发动群众等基础工作。二是制定《玉溪市平安小区安全防范建设技术规范（试行）》，以重点人员管控为突破，创新开展“平安＋智慧小区”建设。通过互联网物业综合管理平台，在各新建居民小区安装门禁系统、人脸识别系统、来访人员登记管理系统、车辆特征识别系统、电子围栏、联网报警系统、视频监控系统，全面采集“人、地、物、事、组织、物业”等社会动态数据，并接入公安网数据汇聚平台，进行综合汇总分析，对小区治安实现全时空感知掌控。

（四）突出重点，健全情报指挥实战机制

1.发动成员单位。将“一标三实”采集工作提升为政府工程，以公安机关牵头，发动各级综治成员单位配合开展信息采集。截至2019年底，玉溪市共采集标准地址、实有人口、实有房屋、实有单位信息420万余条。通过这些信息的采集应用，提供线索破获案件174起、抓获在逃犯罪嫌疑人25人、化解矛盾纠纷1393起、收缴危爆物品310件、各类子弹455发、提供户籍便民办理579件、服务民生859件。

2.建设数据系统。一是成立承载着12个大数据系统和90余亿条数据应用的云南公安云计算首家州市级分中心。二是开发建设大数据挖掘钻取、云中碰撞和分析研判的实战模型，进一步提升预警防范打击的精准性。2018年至今，共破获吸贩毒案件78起，抓获犯罪嫌疑人704人。

3.加强内部监管。一是在公安机关内部建立情报中心、指挥中心、新闻中心、网络舆情中心和相关警种部门联席的“4+N”情报会商研判机制。二是建立公安、维稳、信访及相关职能部门联合座席的“3+N”情报会商研判机制，依托各级情报网络、公安大数据库等资源平台，监测“风险源”，预警“风险点”，防范“风险体”。

（五）动态监管，创新工作业态

1.提升人口管理效能。一是加强流动人口和出租房管理，推行居住证制度，及时发现违法犯罪线索。二是全面放开人才、学生等重点群体以及中心城区、建制镇地区落户限制，推进城镇化建设。三是在全省首创并建成9个群众可自助办理户籍、交通、出入境等业务的实体“公安便民超市”。四是首创短信评警工作，强化公安服务管理监督，将群众办事满意率提升到98%以上。

2.重视行业动态。一是改进娱乐服务业、旅馆业等行业治安管理工作，督促并检查此类行业配齐硬件设备和专业保安人员，推送完善信息，及时发现和打击违法犯罪活动。二是规范物流寄递、网约车、无人机等新业态的监管体系和机制，落实实名制管理；加强出租车和营运车辆动态管理，严密掌控行业动态；在玉溪市204家加油站安装使用散装汽油销售实名登记信息系统，系统安装率达100%；创新推出山岭高速公路长下坡“五位一体”交通管理模式，着力打造全国、全省推广的“玉溪经验”。

3.强化单位管理。印发《关于进一步加强单位内部治安防控网建设的指导意见》，落实重点单位、重点部位的内部防控网络，提升内部单位安全防范水平。例如，对反恐重点目标实行分类分级管理，进一步落实人防、物防、技防措施。特别是在重点单位，建设单位来访人员登记信息系统。2018年至今共采集上传数据140万余条，上网在逃预警3条，抓获犯罪嫌疑人2人。

4.加强公交通枢纽防控。一是在玉溪市10个县级以上汽车客运站建立车站警务室，落实“1+2+2”的人员配置要求，即1名民警、2名辅警、2名客运站安保人员。二是安装乘客购票实名登记信息系统，购置必要设备，完善全覆盖的视频监控设施，建立健全实名制管理工作制度，规范工作流程。三是将城市公共交通安保纳入客运公交单位治安防控体系建设，依托保安企业成立50人的公共交通安保大队，负责红塔区所有公交车辆、站点的安全保卫工作。

5.规范危险品管理。一是加强枪支弹药、爆炸、剧毒、放射等危险物品治安管理，监督落实安全管理制度，依法查处非法生产、运输、储存、使用等违法犯罪行为。二是建设民用爆炸物品使用环节末端监控系统，实现全程监控；创新危险物品“二维码管理”工作，实行实名购销，强化危险物品的源头性、可溯式管理。

6.做好大型活动的安全保卫。从审批备案、风险评估、组织领导、方案预案、信息研

判、装备保障等入手，确保各类大型活动安全、有序进行。

（六）打击防治，优化社会环境

1.打击黑恶违法犯罪。按照“零遗漏”的要求，聚焦涉黑涉恶问题突出的重点地区、重点行业、重点领域，成立专案攻坚，摸排各类涉黑涉恶犯罪线索。截至2019年6月，玉溪市公安机关打掉黑恶犯罪团伙44个，其中涉黑犯罪组织9个，涉恶犯罪集团（团伙）35个，抓获团伙成员725人，刑事拘留551人。

2.强化社会综合治理。一是加强刑侦部门辐射联动，整合力量资源，铲除黑恶势力滋生土壤。最近六年，玉溪市刑事案件呈现连续6年持续下降的趋势，人民群众的获得感、幸福感、安全感显著增强。二是加强金融行业准入资格审查，开展投资类公司分类处置工作，从源头上降低黑恶势力假借公司名义进行“套路贷”等违法犯罪活动的风险。

三、玉溪市社会治安防控体系实施存在的问题

（一）社会综合治理共建合力尚未形成

当前治安形势的复杂性决定了治安防范必须实行综合治理，需要党委政府、各级部门广泛参与和支持，公安机关作为主力军，单打独斗的局面没有明显改变，各级机关部门参与立体化社会治安防控的作用没有显现。

1.组织保障不足。在社会治安防控过程中，过度强调公安机关的作用，导致其他部门的价值得不到关注和发挥。很多职能部门没有清晰认识到自己在社会治安防控中的地位和作用，单纯地认为涉及治安问题的工作不在自己职能范围内，理应由公安机关负责，由此形成了公安机关单打独斗，其他相关部门极少发挥实质作用的局面。社会治安防控体系的实施不仅缺乏部门配合，还存在职权冲突的情况，主要表现在各部门之间没有建立相互协作机制、区域之间没有建立整体防控合作机制两个方面，各自执法，各自管理，哪里出问题解决哪里，难以达成合作共赢。各部门之间如果无法形成有效的资源贡献、配合协调机制，必然导致资源的浪费，整个社会治安防控的成效也会大大减弱。

2.警力保障不足。就公安机关本身而言，工作任务繁重，警力保障无法跟上社会治安防控的需要。现行公安体制下，机关人员数量占比过大，甚至存在一线警力向机关吸收的情况，导致派出所一线警力不足，技术部门也缺乏专业技术人才。玉溪全市81个公安派出所（有6个所合署办公，实际运行75个）共有警力860人，占县级公安机关总警力的36.3%，9个县（市、区）均低于全局警力40%，2020年3月份派出所警力占比最高的39.3%，最低的29.7%，部分派出所“保运转”都成为难题。另外，全市派出所辅警力量虽然有1389人，但队伍流动性大，效能发挥不充分。近年来，派出所警务工作呈现出“职能泛化、定位模糊、工作繁重”的状态。非警务类工作大量增加，分散了派出所抓本职的精力。专业警种机关化倾向严重，本该由专业警种承担的大量工作摊派下压到派出所，使派出所

脱离了基础工作重心。派出所承担的各类报表190多种、台账40余类，有的派出所2019年参加的会议多达184个，让派出所不堪重负、应接不暇，对公安机关的工作造成了严重的负面影响。

3.群防群治不够显著。立体化治安防控体系建设是一项综合性工作，属于公安机关的全局性工作，需要各部门协调运作。但从一定程度上来说，社会环境的好坏决定了社会治安防控的成效，公众参与度高，维权意识强，就能够压缩违法犯罪的生存空间，反之则会妨害社会治安的防控。目前，玉溪市群防群治工作尽管取得的一些成绩，但除治保会外，其他群防群治组织机构设置不够完善，还缺乏规范性指导意见，没有形成群防群治的关联，防范效果还不明显。有的基层调解组织、村级联防、物业保安等没有发挥作用，甚至处于可有可无状态；有的单位内部不重视安全防范工作，保卫组织形同虚设；大部分群众没有树立社会治安防控体系的主体意识，不愿意主动加入到防控行动中来，积极性较低。

（二）社会治安防控体系建设的运行机制不畅

1.立体防控体系信息化深度应用不够，资源整合不够，科技融合，大数据应用不够。玉溪市的信息化基础建设已初具规模，但由于培训开展较少，民警普遍存在对信息系统的功能不清楚、不会用、用不好的情况，公安大数据应用缺乏人才，科技手段助力侦查破案的后劲不足。公安内部系统种类繁多，系统间的兼容性差，大部分警种的系统资源尚未整合，而外部数据共享多以拷贝或安装前置服务器的方式进行，数据量少不鲜活。

2.机制设置不合理。“大轮班”是目前派出所勤务主流，这种方式造成责任不落实的问题，导致派出所打、防、控力量走不出去，沉不下去，综合战斗实体的作用发挥受到很大影响。很多派出所的勤务指挥室有名无实，以情报信息为主导、以科技手段为支撑的现代警务运行机制没有真正建立。社区民警专职化程度普遍不高，达不到网格化布警标准，社区警务工作重组重塑无法实现，社区民警的组织能力、动员能力严重不足。对派出所基层民警的培训不少，但针对性不强、质量不高，对辅警的培训不足，执法能力不高的问题日益凸显。派出所管理管控任务十分繁重，全市公安派出所纳入管控的重点人共1万余名，还要负责5万余个行业场所、学校医院、重点单位等的管理。警情分级分层处置机制不完善，警情分类流转处置不科学，牵扯了派出所大量警力精力，警察专业能力难以提升。

（三）社会治安防控体系的保障机制不到位

1.法制保障缺失。由于法制不完善，在社会治安防控过程中导致无法可依。部分领域法律的空白和滞后使得很多犯罪行为无法得到有效的监管。如网络诈骗犯罪，目前很多高科技犯罪通过网络渠道将诈骗所得迅速转移到国外，而法律法规尚未完善对网络犯

罪行为的处理规范,公安机关在锁定犯罪嫌疑人、抓捕犯罪嫌疑人方面存在重重阻碍,由此导致网络诈骗犯罪率不断升高,难以得到有效抑制。这一因素对虚拟社会防控工作带来了巨大挑战。

2.经费保障不足。受资金的影响,部分社会治安防控体系建设项目进展缓慢。在2019年度创建国家社会治安防控体系建设标准化城市中,公安部测评组提出了存在的问题。包括环市防控圈围闭度低,公安检查站无信息共享和信息接入设备;部分系统建设不完善,各类信息无汇聚、上传功能,有些系统还没有建设;系统不能实现智能化指挥调度和分析研判功能,不能发挥信息化工具的应有作用等。此外,受资金影响,装备配备无法满足防控需要,大部分派出所民警单警装备10年来都没有更新,各所武器、警械、器材五花八门。全市派出所拥有执法执勤车辆从公车改革前的285辆,减少到141辆,车况普遍不佳,无车出警的情况时有发生。另外还存在警用摩托车缺乏防护装备、电瓶车难落户、电动自行车(电动车)无保险等问题,综合服务能力普遍偏低。

四、国内外社会治安防控体系建设及其经验借鉴

(一)国外社会治安防控体系建设及其经验借鉴

1.美国社会治安防控体系建设情况。美国安全城市计划是美国社会治安防控体系的雏形,这一计划在美国推开后,城市安全感大幅度提升,经过不断探索和完善,美国警务部门总结出了一套警务战略创新模式①,这一模式的运用使传统的警察执法转变为警察解决问题,在政府机构与社区组织、居民个人之前搭建起了合作的桥梁。

(1)部门合作。最高设置有联邦调查局和中央情报局,市警察局为最基层的警察部门,为市民提供方便快捷的治安服务,内设机构优化配置,设置有8大职能部门,34个业务科室,8个警务区,同时协调司法委员会、公职律师局、邮局等单位从业务领域入手参与社会治安治理工作,如公职律师局等单位可提供司法帮助,解决安全防范疑惑②。

(2)全民参与。美国安全城市计划的最大特点就是市民的深度参与,一方面是普通市民具有贴近生活,了解一手信息的优势,能够提出一些切实可行的建议;另一方面是安全城市计划中对民众意见和建议能够做到认真听取,调查考证可行性。此外,美国的第三方警务为吸收更多的民众参与到犯罪预防和控制中提供了解决方案,第三方警务实质上就是指警察利用说服、强制执行等一系列措施来促使各种社会组织、群体等各界力量帮助警察组织开展预防与控制犯罪行为的活动③。

(3)信息预警。美国警务工作的信息公开度非常高,刑侦工作总结、工作计划、各部

①梁德阔.美国警务战略创新模式比较[J].犯罪研究,2016(03):90-100.

②徐刚.美国的社会治安和警务工作[J].公安研究,2004(01):93-96.

③肖倩.广州市白云区立体化社会治安防控体系建设研究[D].华南理工大学,2018.

门沟通方式等，一律对外公开，民众能够全面了解警务工作内容。当民众了解到有助于警务工作的信息时，有畅通的上报渠道，帮助警队掌握更多有效信息，及时预警。在美国有一项警务模式称之为热点警务，这是一种以地点导向警务为基础的分析模式，通过调查分析城市空间环境对犯罪分布的影响，绘制出犯罪地点区域图，能够直观看出需要重点防范区域，实现先发预警并针对性锁定目标。

2.英国社会治安防控体系建设情况。英国在犯罪防控体系中研究了外部情景要素与犯罪的关系，创新发展了社区预防模式和人脸识别技术。

（1）情景犯罪预防模式。情景犯罪预防是通过研究跟犯罪发生的时间、空间等有关的外部情景要素，通过管理其外部环境，增加实施犯罪的难度，来降低和减少犯罪的一种模式①。比如安装摄像头监控系统，设置值班岗亭等，就是情景预防模式的实际应用。

（2）社区预防模式。英国在社会治安防控中充分发挥了社区的作用，调动居民参与到犯罪预防中来。推行了“睦邻巡逻计划”和“邻里守望计划”，最大限度利用社区合作关系，及时发现问题，快速解决问题，从下到上的预防模式有效减少了犯罪的发生。这项举措增强了社区居民的凝聚力，同时也加强了警民之间的联系与合作，双方相互理解，相互支持，社区安全系数不断提高。

（3）人脸识别技术。英国发明并最早使用的NeoFace人脸识别系统在社会治安防控中起到了巨大作用。即使犯罪嫌疑人面部被遮挡，运用NeoFace系统仍然可以识别出面部轮廓，通过对比照片数据库就能够锁定犯罪嫌疑人。这项技术在英国已经推开使用，帮助英国警方破获了将近50%的案件②。

3.日本社会治安防控体系建设情况。日本社会治安防控建设中最具特色的制度就是交番制度，加上完善的警察教育考核和现代化的警务装备，为日本社会治安打造了稳固的基石。

（1）交番制度。交番在日语中的意思是“设在交叉道口的警察岗亭”③，是在城市中所设置的执勤岗亭。在日本，交番是警察署的驻外机关，具有很高的便利性和高效性。其一，实行倒班制。倒班民警的家属可以一同生活在所内，解决了民警的后顾之忧，也保证了24小时有人在岗，发生案件及时出警。其二，实行巡逻制。全方面开展巡逻工作，在打击犯罪中发挥出了一线的优势力量，根据统计，1999年，交番派驻的逮捕数占全国逮捕综述的78.7%。其三，职能多样化。除了提供接报警、先期处理案件、巡逻防控等警务服务外，还为城市居民提供交通指挥、失物招领、问题解答等各种服务。警察下沉到群众中

①戈登·休斯.解读犯罪预防——社会控制、风险与后现代[M].中国人民公安大学出版社,2010.78-79.
②陈桂香.英国视频监控系统建设与管理[J].中国安防,2010(04):100-107.
③文海,大启.“交番”与“邻里警岗”——日本、新加坡的社区警务[J].人民公安,1999(06):3-5.

间，搭建了与群众的亲密关系，对震慑罪犯起到一定作用。

（2）警察教育考核制度。在日本，警察的教育和训练与国民教育不同，是相互分开的。新入职的警察和每次得到晋升的警员都要参加教育培训，培训内容包括专业知识、职业道德、身体素质训练、高尚人格塑造等，全方位提高警察素质，强化警察的服务意识。

（3）现代化的警务装备。日本的警务科技装备是世界一流水平，在全国已经建成了信息通信网络系统，无线通信、警用电话等信息通信网络系统实现全覆盖。110指挥调度系统在指挥街面巡逻中能够做到准确高效，交通控制中心能够根据路面各项情况，随时机动调整交通信号灯，疏通道路拥堵。此外，日本还建立建立了声纹分析室、燃烧分析室、车辆分析实验室、显微比对室、颅骨画像室等实验室，及时将现代科学技术转化为警用科学技术，并将研究成果及时应用于侦查及其他警务活动中，其实验室的仪器设备和实验水平处于世界领先水平①。

4.国外社会治安防控体系建设的经验借鉴。通过梳理美国、英国、日本三个国家社会治安防控体系的经验，立足国情、市情，有以下三点经验值得学习：

（1）深化社区警务工作。社区是整个社会的基本单元，涉及社会关系的各个方面，也是犯罪多发地，比如入户盗窃、抢劫、诈骗、放火、绑架等案件都与社区有或多或少的关联，因此深化社区警务工作是预防犯罪发生的重要途径。推进社区警务工作，一方面可以通过日常的巡逻防控及时处理突发警情，同时起到威慑犯罪分子的作用；另一方面，可以通过宣传、走访、提供服务等方式增强与群众的联系，得到群众的理解和支持，将以往的管理与被管理关系转变为共同合作关系，激发社区居民参与社会治安防控的积极性。

（2）推进群防群治。国外的社会治安防控已经从单一的政府系统治理模式转变为二维的政府与社会协同合作的模式。美国社会治安防控注重整合和挖掘部门力量、社会力量以及群众力量，发动全社会参与到社会治安防控工作中，这样的方式让法治观念深入人心，同时又形成了全社会齐抓共管的防控格局。由此可见，社会治安防控是一个系统工程，只有实现资源整合、配置优化，推动优势互补，才能达到“整体大于部分之和”的防控效果。

（3）加大防控科技化建设。从国外经验来看，信息的收集和研判、警务装备的完备和升级、信息通信网络系统的全覆盖是社会治安防控的三个关键。需要注重信息数据在警务工作中的重要作用，完善社会治安监控网络系统，对重点区域、敏感时期、薄弱环节重点布控，同时通过公安信息系统等平台有效拓展警务管理范围，这样才能实现精准打击、全面保障的警务工作模式。现代化的警察装备在社会治安防控中发挥着重要的作用，涉

①王在山.日本警务工作与社会治安[J].山东警察学院学报,2005(01):120-123.

及警用电话、通讯指挥等是否能够实现无监控盲区，城市、乡村全覆盖，现代化科学技术研究室的研究成果能否转化为警用科学技术。

（二）国内城市社会治安防控体系建设及其经验借鉴

1.武汉市社会治安防控体系建设情况。作为湖北省省会，武汉市结合自身发展定位建立了“六网一体”的社会治安防控机制，包含城市、乡村、社区、村庄、区域等防控和警务协作六个部分。此外，武汉市设计了一项“四三”工程，即城区战巡、特警驻巡和社区联巡的“三巡一体”；民警沉社区、内保强组织、警治抓联勤的“三位共防”；街道视频防控网、虚拟网上控、行业信息控的“三网合控”；工作有目标、岗位有职责、奖惩有标准的“三法并举”。

（1）实行区域块防。武汉市的城区派出所设立了社区队、巡逻队、治安队和指挥室，落实“一区一警、一警多能、一包到底”制度。社区队驻守社区，在社区办公室安排警务室，有专职民警和辅警在岗。巡逻队驻守街巷，以社区为单位，每天对街区巡查、巡防，每晚组织民警到农村结合部开展区域巡逻和蹲守盘查。治安队控守场所，针对发案率高、治安较差的居民区、城中村、娱乐场所，由治安队每日开展研判分析、每周巡逻盘查。指挥室发挥指挥调度作用，汇总每日的巡逻情况，定期进行研判分析，调整巡逻路线，防控任务，厘清源头，变打击为主到源头预防。

（2）开展网格巡防。推行巡防机制改革，实行专岗、专人、专责、专域和专考，对街面实行24小时动态接处警、责任化防控。主要采取的措施是推警上路、网格布警、专岗巡守和责任督导。在武汉，防控警力占一线警力的65.8%，在全市7个主城区和3个开发区的繁华商业区、党政要地、交通枢纽等街面复杂核也部位建设50个一级警务综合服务站，再由各分局结合辖区治安实际，按照“5分钟接处警网络、15分钟环线巡逻圈、福射周边、无缝对接”的要求建立二级警务综合服务站，形成全市覆盖①。每周、每月、每季、每年都开展责任督导，实行调度、预警、考核和奖惩。

（3）实行科技协防。武汉市注重人防、物防、技防一体化建设。一是加强视频监控网覆盖力度，做到“路修到哪里，监控摄像头就安装到哪里”全市建成由4000个A类探头、4.3万个B类探头、22个智能卡点、78个监控中心组成的社会治安视频监控系统和市区县视频侦查队伍，实行指挥调度、空中巡逻与路面巡逻实时互动②。二是依托电子防控技术，交叉对比可疑信息，实现有效预警。三是推行简易小型技防装置，如“车卫士”、耕牛“气死贼”等，方便操作的同时能有效预防案件发生。

2.上海市松江区社会治安防控体系建设情况。上海市在中心城市建立了多层次立

①李少丹.广州市海珠区立体化治安防控体系优化研究[D].兰州大学,2015.

②肖倩.广州市白云区立体化社会治安防控体系建设研究[D].华南理工大学,2018.

体巡控，社会治安防控起到了良好效果。

（1）进行顶层设计，加强组织保障。上海市将社会治安防控体系纳入“大平安”建设总体工程，把社会治安防控体系建设同平安建设放在同等重要的位置，由主要领导负总责。同时扩充了责任单位，坚持“属地原则”，将区委、区政府主要工作部门、街镇综治委、办等纳入到社会治安防控中来，履行起相应职能。对在社会治安防控中取得突出成绩的单位给予奖励，把社会治安防控绩效作为提拔领导干部的重要考核依据。

（2）坚持打防并举，发挥信息化作用。其一，上海市充分发挥公安机关主力军作用，持续加大对治安顽症的打击力度，侦破一批大案要案，用高压的打击态势威慑违法犯罪；其二，排查整治治安复杂区域，以城中村、城乡接合部、外来人员聚集区为重点，进行每月排查，加大整治力度；其三，强化人防、物防、技防三张网建设，人防方面，成立机动巡防队，在火车站等人员密集区域与铁路公安联合武装巡逻。物防方面，在公房、老旧小区安装防盗门窗等设施，安装覆盖率80%以上。技防方面，加大资金投入，用于建设和维修主要道路的监控系统。

（3）坚持以人为本，创新管理模式。上海市对外来人口加强服务管理，对特殊人群实行帮教服务。一方面，外来人口流动性大，人员复杂，探索了“以证管人、以房管人、以业管人”的管理模式，建设外来人口集中居住点，解决外来人口子女的教育需求，深化对外来人口的管理与服务；另一方面，对社区服刑人员、刑满释放人员、吸毒人员、闲散青少年等特殊人群重点开展帮教服务。以派出所、居委会、社工组织和相关部门为主体，对特殊人员通过开展活动、心理关怀、技能培训等方式，帮助他们重新融入社会，从而维护社会稳定。

3.苏州市社会治安防控体系建设情况。苏州市打造了“内核防区至外围防线”一张网，情报与打防“双刃剑”“网上+网下”“现实+模拟”“空中+地面”三联动，公安机关总调度，数据警务“总集成”，治安防控“总枢纽”，警务实战“总开关”四总部的防控格局。

（1）建立治安预警评估制度。苏州市制定了《苏州市公安局警情等级和分级布警实施办法》，设置警情日均常态值，根据接报警情日平均数分析研判进行工作调整。建立“红橙黄绿”“四色警情”通报制度，根据通报，在重点区域开展巡防工作。

（2）打造动态防控勤务模式。苏州市建立了实战化的巡防网络，变被动为主动，在路面投放尽可能多的警力，错时、分片区巡逻，不断充实一线巡逻警力，把警力主要分布在人口密集、治安较差、案件多发的区域。同时，开展多样化巡逻防控，一是根据警情等级的高低，按级分布警力；二是把“天网”和“地网”结合起来，发挥监控视频空中巡逻的作用；三是针对重点单位周边、案件高发的公共场所、治安较差的案件连发区域分别采取以防为主、以控为主、以打为主的方式。

(3)做实“虚拟社会”服务管理。苏州市公安局推进了“虚拟社会”实有化管理的进程。完善了网上网下综合防控和管理的服务体系,在国内率先建成了“互联网预警服务平台”,依托宽带拨号、网络游戏、网吧、网站论坛等多种渠道,采用自动弹出窗口的方式,全面、实时向全市700万余名网民发布预警防范提示。建立健全互联网数据中心动态监管体系,实现对新入驻网站的自动发现,对入驻网站的淫秽、赌博、诈骗等违法犯罪活动的自动报警,对入驻网站向公安机关登记备案的自动监督①。

4.国内城市社会治安防控体系建设的经验借鉴。国内选取了经济发展水平较高的武汉、上海和苏州作为学习对象,结合云南省情和玉溪市情,经验启示有三点:

(1)防控网的建设应保持全面、科学的原则。从三个城市的防控网建设经验来看,都遵循了从点到面,从内部到外部,从线到阵地的全方位布局,同时依托信息情报的分析研判,科学的制定巡逻路线,分配巡逻力量,从而实现精准防控。以上海市的经验来看,开展区域块防和网格巡防能够实现防控的全覆盖,发挥社区防控的作用,扩大了治安防控的力量,实现警民联合。

(2)防控离不开高科技的支撑。当今时代科学技术水平日新月异,犯罪手段也不断更新换代,如何把高科技运用到社会治安防控当中,是有效防控的关键。从苏州市的防控信息预警机制和动态防控模式来看,在社会治安防控中,视频监控设备的全覆盖,一方面能够获取有效信息有利于案件侦破,另一方面可以通过数据收集和分析进行研判,在预防犯罪和治安管控方面有着重要作用。

(3)“人防、物防、技防”三张网是防控的基础。从三个城市的经验来看,社会治安防控体系正是以“人防、物防、技防”为基础展开的。“人防”的力量来源于公安机关、社区、企事业单位安保、人民群众等等,是一个汇聚各方力量才能完成好的“大项目”。“物防”主要来自政府相关部门的支持,安装有效的物防设施,才能遏制入户案件的频发。“技防”就是运用科技增强技防建设,包括监控设备的覆盖和使用,红外线报警装置的安装等,发挥监控作用,提升治安防控的效果。

五、玉溪市社会治安防控体系的优化路径

针对目前玉溪市社会治安防控体系建设的现实问题,总结发达地区发展经验,建立健全一个从时间、空间、心理以及社会交往四个方面展开,把政府、社会、市场和个人当作主体,利用指挥中心,使八张大网与六项机制结合起来,让治安防控之间的每个要素都能够相互配合沟通立体化防控体系迫在眉睫,其运行如下图所示。

①李爽.基于公共治理视角的增城区社会治安防控体系建设研究[D].华南理工大学,2015.

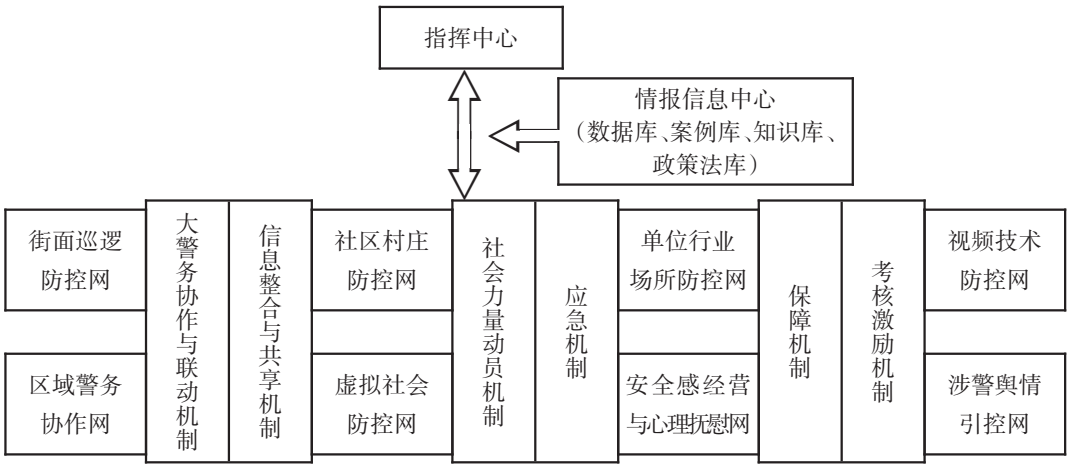


图2　立体化社会治安防控体系结构图

（一）“内”“外”结合，构建“一体化”的社会治安防控体系

稳定的社会治安环境是良好投资环境的前提，而健全完善的社会治安防控体系是社会治安环境稳定的基础，因此，必须健全和完善社会治安防控体系，才能有效促进城市的进一步发展。整体而言，要坚持把党的领导作为根本保证，把党的领导这一最大优势转化为推进公安工作，促进社会治理的强大效能。

1.加强外部保障。党委政府务必正确认识社会治安防控体系的重要性并给予政策、资金支持，改善社会治安基础设施建设，提高影响社会治安的软硬件设施，将立体化社会治安防控体系建设纳入政府“智慧城市”“雪亮工程”建设的大盘中，超前布局、统一规划，切实深化“党政领导、公安主导、部门联动、社会参与”的治安防控建设新格局，动员更多的社会主体参与到防控体系建设中来，建立完善联动融合、开放共治的社会治安防控机制、矛盾纠纷联调联处机制、公共安全风险隐患的预防、评估、控制、处置和善后工作机制，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。同时，建议通过完善相关法律法规，明确界定政府各部门、社会团体、人民群众等多元主体在社会治安防控中的主体权责，从而促使各防控主体从自身职能出发，履行好社会治安防控的职能。

2.提高内部认识。党的十九届四中全会对推进国家治理体系和治理能力现代化做出了全面部署安排，习近平总书记在考察云南重要讲话中强调要“不断增强边疆民族地区的治理能力”，中央、省、市关于加强新时代公安工作的意见中，提出了实现公安工作现代化的目标任务。公安机关必须从全局和战略的高度深刻认识完善社会治安防控体系的极端重要性、必要性和紧迫性，站在推进基层社会治理现代化，提升边疆民族地区治理

能力，促进公安工作现代化的高度，把加强社会治安防控工作放在党建引领基层治理，市域社会治理现代化的范畴中来统筹推进。健全落实信息资源共享整合机制、情报信息会商研判机制、重大警务活动等级勤务机制、合成作战机制、打防管控衔接机制等，整合各部门资源力量、技术手段、人才优势，通过建章立制、规范运行，形成防控工作的合力。将值班备勤、警情接报、上传下达、警力调配、设卡布控、后勤保障、技术装备、信息支持等各环节进行规范，确保对街面警情做到迅速反应，处置高效。

3.突出“专”“群”结合。党的十九届四中全会作出了推进国家治理体系和治理能力现代化的重大决策部署，提出了坚持和完善共建共治共享的社会治理制度的要求。社会治安防控的特殊性决定了必须要依靠社会大众的力量才能发挥社会治安防控的最大效能。在专业力量上，进一步推进公安机关警务实战化建设，充实基层警力，全面推进社区警务战略，积极为基层松绑减负，使社区民警把更多的精力投入到信息采集、治安防范、组织指导群防群治等工作上来。加强新时代公安派出所建设，民警、辅警配备力度向基层派出所大力倾斜。要做到“老中青”结合，要逐步建立民警年龄结构、素质能力与案件、警情、辖区治安要素相适应的动态化警力调配机制，保证人岗相适，同时尽可能延长新招录民警下放到基层锻炼的时间，既能全面熟悉公安工作，也可以补充基层警力。还要加强辅警力量建设，积极落实农村“一村一警一辅警”和城区“一区一警两辅警”配备标准，逐步实现城区1:2、建制镇（乡）1:1的标准配备辅警（不含驻村辅警）。强化教育培训，保证基层所队民警的数量和质量。派出所是公安机关最基层、最前沿的综合性战斗实体，这一性质和职责任务决定了其在社会治安防控体系中是主力军、支撑点。公安机关要以深入开展“枫桥式公安派出所”创建工作为载体，坚持党建引领，把派出所打造成为基层社会治理的重要基石，巩固基层政权的重要支撑，为完善社会治安防控体系贡献公安力量。在群防力量上，公安机关要充分利用好社区阵地资源，在激励和保障的前提下，建好用好治保会、内部保卫组织、保安组织、辅警、治安志愿者等5支队伍，继续推动落实各级群防群治组织人员、经费、装备保障，健全完善日常管理和考核奖惩机制，推动治保会相关工作经费全部落实到位。此外，还可以广泛发动各行各业人员加入到社会治安防控中来，在二手市场、网吧、KTV、车站和医院等办案所涉及的重点区域和重点行业中建立从业人员信息库，信息库里的成员兼职治安信息员，充分发挥出他们来自群众，易于融入群众的优势，广泛收集可能危害到社会治安的信息情报，发现苗头、隐患就地及时解决，构建起重点区域和重点行业的阵地防控网。还可以探索建立群防群治长效激励机制，根据群防群治力量报送信息、参与矛盾纠纷排查化解、重点人群帮教管控、环境秩序维护引导等服务成效，给予一定政策优惠，如实行积分兑换的方式，根据所取得的成效累计积分，可兑换相应物品。这样的方式可以激励和吸引更多人士参与到社会治安防控工作中来，不断

壮大群防群治的力量。

（二）“天”“地”结合，提升社会治安防控体系现代化的运行

大数据智能化是推动公安工作现代化的重要引擎，也是推进社会治安防控体系的重要支撑。加快推进科技信息化与治安防控工作的深度融合，从以下三点入手：

1.提高智慧安防。紧紧结合全省环滇数字防控网、全市“雪亮工程”建设，深入推进视频监控、三位一体卡口、人脸识别系统等信息采集系统建设，补齐盲点死角。加大覆盖市、县、乡、村的高清视频监控探头建设，按应建尽建的要求，实现重点公共区域、重点行业、重点领域视频监控覆盖率、联网率、摄像机高清率三个100%，织密信息采集、动态感知的“天网”。同时，依托全省云计算玉溪分中心，在视频专网上构建“视频云”，在云上开展视频图像的实时结构化解析，加快推进视频图像深度应用，全面提升公安机关预警预测和动态管控能力。

2.加强技防建设。积极推进“两车”智能防盗、智能联网报警、小区门禁、外来人员登记管理等安全防范技术系统建设，建牢预防犯罪、巩固平安的“地网”，加强新建小区技防全设施建设，逐步推进老旧小区的技防设施建设改造。通过搭建立体化、全时空、无缝隙的数字化防控网络，实现对“人、地、物、事、组织”等基本治安要素的严密管控，提高公安机关的精准预测、精确防控能力。

3.整合视频监控。社会治安防控的整体性和系统性需要视频资源的共享，跨区域、跨警种、跨部门的信息共享，但要实现视频监控的全区域、无死角覆盖还存在一定难度。因此，要树立“不求所有，但求所用”的精神，鼓励指导各企事业单位、校园、社区和个人投资建设视频监控并纳入公安机关的视频监控平台，推广私人企业和居民安装与公安机关联网的自动报警装置，有效弥补人防的不足。从而全面建立起以视频监控网为依托的“天网”，社区和街面防控共同作用的“地网”，二者有效衔接，打造社会治安防控的“天罗地网”。

（三）“情”“指”结合，加强社会治安防控体系现代化的保障

情报预警存在的主要问题是信息的广度和深度不够，信息化应用不强。因此，要积极推动建设“情指融合、情勤对接、情行一体”的情报指挥实战机制，做强做实各级情指中心，完成指调平台建设，充分整合各类公安信息系统和平台资源，汇聚海量数据，强化分析研判，开发建设集打防管控于一体的智能化实战模型，开展违法犯罪、社会稳定、风险隐患的研判预测预警，最大限度实现情报引领下，警情的精确指挥和警力的精准投放。

1.建立健全情报信息研判机制。完善派出所勤务指挥室建设，优化办证室、值班（首问）室、视频监控室、情报分析研判室、勤务指挥民警办公室“五室”功能设置，配齐配强民警和辅警力量，坚持警情研判制度，派出所、各分县局和市局相关部门，对辖区警情坚持每天

每周、每月、每季进行分析研判,重大警情及时研判。重点对各类刑事、治安警情,重点人员动态,矛盾纠纷隐患、场所隐患等进行分析,对多发案地段、时间、区域、部位及受害人、重点人及违法犯罪嫌疑人员的基本情况等进行研判,对违法犯罪行为实施精准打击。

2.建立健全扁平化指挥调度机制。探索建立“扁平化”指挥、“垂直式”用警、“点对点”调度的工作机制。一般的社会治安问题建议由指挥中心进行先期处置,同时打破属地原则,赋予指挥中心对一般社会治安问题的跨级指挥权,简化指挥流程。

3.健全实战化勤务机制。把社会治安检查、入户调查、巡逻执勤作为最主要的勤务方式,让民警下沉到街道、社区,走进人民群众中,主动发现问题,解决问题,建立实战化的勤务机制,做到警情变部署变、警情走部署走,打破常规的作息时间,有针对性部署警力,以案件高发、防范薄弱地区和时间为重点,做到提前预警、及时出警、有效防控。

(四)“网”“网”结合,健全完善多层交织的立体防控体系

1.筑牢党建引领防控网。要加强基层党组织建设,注重发挥党在社会治理和社会治安防控体系建设中的领导核心作用,按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,积极担负起社会建设、社会治理的政治责任,确保进一步完善和优化社会治安防控体系取得良好成效。县、乡镇、社区、村组(小区)四级组织要依托党建网,充分整合卫生网、民宗网、综治网、群防网等各种网格,做到多网归一,合署到党建网上,由党的组织来统领网格化工作,充分发动网格内各种力量,做到矛盾纠纷联调、社会治安联防、重点工作联动、治安突出问题联治、服务管理联抓、基层平安联创。

2.布建巡逻防控网。一是要建立点线面结合的街面巡航模式,分发挥街面复合警务站的枢纽作用,开展综合性立体化的网格治安巡逻,科学划分区域,以车站、广场等为重点部位,以主次干道为“线”,以背街小道和小区为“面”开展常态性巡逻;二是要推行网格化巡逻,配齐车辆、武器、警械等相关装备,根据区域特点、治安状况、发案特点,采取机动车巡线、步巡巡点,车巡与步巡相结合,车巡与定点值守相结合的弹性工作方式积极开展处警巡防工作,将巡逻触角延伸到辖区各个角落,全天24小时对街面进行“网格化”动态管控;三是要加快便衣队和图巡队防控建设,通过视频图像巡查中心和组建便衣巡逻队来弥补警力不足的问题。便衣队发挥“隐形用警,守伏捕现”的作用,图巡队根据视频图像资源,进行网上巡查研判①。

3.提升单位内部防控网。在单位内部组建安全领导小组,落实主要负责人的社会治安防控责任制,建立社会治安防控目标责任书制度,由派出所与单位签订安全责任书,指导和督促各企业事业单位落实好社会治安防控的各项措施,构建以党委和政府为主导,

①白雪.乐山市社会治安防控体系建设研究[D].西南民族大学,2018.

以综治部门为主推，以公安机关为主抓，以社会参与主力的防控格局。

4.实施行业场所管控网。建议按照区域特点，开展以重点单位场所为首的“三区三圈”治安提升行动。“三区”是指在党政机关单位所在的行政区建立常态化秩序维护和非访处置机制，在群众休闲娱乐的景区建立园林管理、城管执法、公安保障及治安处罚的联合执法一体化工作模式，在车流人流集中的站区推行武装巡逻、动中备勤等作用机制，经常开展实战演练。“三圈”是指在校圈建立校园守护、人员管控等机制，安装监控视频、红外线探测器等报警系统确保校园技防，在医圈建立科学化调解机制，引导群众正确解决医患纠纷，在商圈以“打击涉众型经济犯罪为重点”，加强对金融业态集中区域的清查，全力打击侵犯财产类犯罪。

5.增强宣传防范网。依托微信、微博等宣传新媒体，关注群众对治安情况的反映，认真分析不同时期的发案特点，适时对巡防重点、防控重点、打击重点进行调整。同时，根据不同案件的发案规律，第一时间向群众宣传近期防范重点，揭露犯罪手法和特点，传授防范技巧，引导群众通过转发，分享防范宣传知识，扩大宣传覆盖面。并通过走访、入户宣传和节日宣传等方式防范，还原揭露犯罪分子的作案手段，提高群众的防范意识。

课题组成员简介

龚　旭，女，1991.03，助理讲师，研究专长，法社会学、法治政府建设，法学硕士，中共玉溪市委党校。

张颖婕，女，1982.6，副教授，研究专长，区域经济和公共管理，硕士，中共玉溪市委党校。

曾　祥，男，1984.8，红塔区研和派出所所长，研究生，玉溪市公安局红塔分局。

李仕杨，男，1989.10助理讲师，研究专长，法治政府研究，法学博士。

推进政治监督具体化常态化难点、盲点及着力点研究

市委党校　市纪检监察学会课题组

习近平总书记强调:“对我们党来说,外部监督是必要的,但从根本上讲,还在于强化自身监督。”在中国共产党领导的政治制度背景下,党内监督无疑是党和国家各种监督形式中最基本、第一位的监督。党内监督包括政治监督、纪律监督、权力监督和作风监督四个方面,政治监督作为党内监督的重要内容,从形式上讲,加强党内政治监督,是坚持党的全面领导和实现全党政治统一的重要保障,是深入推进反腐败斗争的重要举措。然而,相比其他方面的党内监督,政治监督存在思想不重视和具有隐蔽性的特殊难点,由此造成了推进政治监督具体化常态化中仍存在难点、盲点等问题。

围绕当前党的路线方针政策和党中央重大决策部署落实情况加强政治监督,保证党中央重大决策部署到哪里,政治监督就跟进到哪里,发现和推动解决上有政策、下有对策,有令不行、有禁不止等问题,是当前及今后解决政治监督难题的关键所在。因此,从理论和实践上系统研究推进政治监督具体化常态化难点、盲点及着力点具有深刻现实意义。

一、政治监督的内涵

由于权力具有扩展性和腐蚀性,政治监督成为政治活动运行的必不可少的环节。政治监督的本质是对政治权力主体及其权力行使过程的控制和约束,对于遏制腐败蔓延、防止权力滥用或者行使不当、提高治理效能理具有重要意义。立党为公、执政为民是中国共产党的执政理念,围绕政治权力主体和政治运行进行监督,使党的政治目标得以实现,体现了中国共产党执政过程中的党性和人民性的相互统一。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻把握党在长期实践中形成的自我监督规律,创造性地以政治建设为统领构建党的建设体系,强调管党治党不仅是腐败问题,也是政治问题,不能只讲腐败问题、不讲政治问题。在此以前,偏向于就腐败谈腐败,缺乏在政治性上的认识。习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上指出,“这些年,在干部监督上,相当一部分党组织习惯于把防线只放在反对腐败上,认为只要干部没有腐败问题,其他问题就可以忽略不计,没有必要加以追究,也不愿意加以追究。有的干部也认为,自己没

有腐败问题就行了，其他问题都不在话下，没有什么可怕的[①]。”党的十九大以后，政治监督的重要性进一步凸显。习近平总书记明确指出，“干部在政治上出问题，对党的危害不亚于腐败问题，有的甚至比腐败问题更严重[②]。”政治监督作为政治建设的重要内容被写入《中共中央关于加强党的政治建设的意见》中，《意见》指出，“深化政治巡视，强化政治监督，着力发现和纠正政治偏差”“强化政治监督，加强对党的理论和路线方针政策以及重大决策部署贯彻落实情况的监督检查”。

相应地，政治监督所依据的党内法规体系日益完备，标准逐步清晰。具体包括：《中国共产党党章》为纪检检查履行政治监督指责提供根本依据；《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党巡视工作条例》为纪检监察履行政治监督指责作出明确规定和具体规范。《中国共产党党员权利保障条例》为政治监督对象提供权利保障。《中华人民共和国监察法》颁布实施后，纪委和监委合署办公，实现了政治监督全覆盖，扩大了政治监督的范围。

关于政治监督的内涵，国内学者的前期研究给出了相应解释。有的学者认为，政治监督从其监督形态上讲可分为两类。一类是对横向监督，表现为政治权力主体的横向分权和制衡。另一类是纵向监督，政治主体在向下授权后，对被授予者行使权力情况进行监督、督查，并对被监督者的违规行为进行纠正和惩罚[③]。有的学者认为，在中国特色社会主义政治制度的语境下，政治监督与党的自身建设相适应并为其服务。并提出，对于中国共产党来说，党内的政治监督主要是指对于党组织和党员领导干部以及普通党员在坚持四项基本原则和党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本信仰，贯彻执行党中央各项反正政策，与党中央保持高度一致，对党忠诚等方面的监督[④]。有的学者从中国政治监督体系大厦的构成要素上，把政治监督具体细分为纪检监督、监察监督、审计监督、司法监督、人大监督、民主党派监督、政协监督、媒体监督、公民监督、网民监督、社会组织监督[⑤]。有的学者把政治监督分为国家层面的监督和治党层面的政治监督，国家层面的监督主要包括人大监督、执政党监督、司法监督、行政体系内部监督和自下而上的公民、社会组织、媒体等非国家性质的社会监督体系；在治党层面，党的政治监督是拥有政治监督

①《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》《中国纪检监察报》，2017(22)。

② 十八大以来重要文献选编(中)[C].北京：中央文献出版社，2016:21.

③ 陈国权.政治监督：形态、功能及理论阐释[J].政治学研究，1998(4).

④ 肖剑忠.论十八大以来党内监督的新进展[J].井冈山大学学报，2017(5).

⑤ 何增科.中古政治监督40年来的变迁、成绩与问题[J].中国人民大学学报，2018(6)。

权力的主体依据政党的基本准则和规定,采取一定的方式对组织及成员进行有效监督,规范其政治权力运行,使其在一定规则内活动①。

习近平总书记在多个场合上提出关于政治监督的重要论述,为阐释政治监督提供根本遵循。在十八届中央纪委二次全会上强调,绝不允许“上有政策、下有对策”,绝不允许有令不行、有禁不止。绝不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通。在十九届中央纪委三次全会上强调,在党的纪律中,政治纪律最重要、最根本、最关键。政治纪律和政治规矩不是抽象的,而是由具体的人和事构成的,必须看行动、见实效。严明政治纪律和政治规矩,是政治建设的保证,也是政治监督的重要内容。在十九届中央纪委四次全会上强调,要强化政治监督保障制度执行,增强“两个维护”的政治自觉;并明确指出,纪检监察机关要紧扣当前形势任务,强化问题导向,把政治监督作为根本职责做实做细,督促党员领导干部把“两个维护”落到贯彻落实党中央重大决策部署的实际行动上。

综合已有关于政治监督的内涵,中国共产党领导下的政治监督,是纪检监察机关的根本职责,在政治监督中发挥核心作用;上级党委和政府作为法定授权主体对于下级党委和政府发挥着政治监督的重要作用②。目的是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以增强全党“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”为根本要求,依据是党章党规党纪尤其是政治纪律。通过采取巡视巡察、督查、检查等多种方式,重点监督党组织和党员干部对党中央重大决策部署、党的理论路线方针政策落实情况,监督习近平总书记重要讲话精神的贯彻落实情况,尤其是领导干部、部门“一把手”在党的建设落实情况、履行职责情况、权力行使情况、日常行为表现等进行监督。另外,行使公权力的公职人员,也在监察督查范围之内,也纳入政治监督对象范畴;依据宪法和党内法规纠正不正之风,预防和打击职务违法、职务犯罪特别是贪污腐败。

二、推进政治监督具体化常态化的难点

(一)监督主体多而难以形成合力

在我国,政治监督的主体由专门的组织和人员构成,监督的主体非常多,主要由纪检监察机构和巡视巡察机构履行政治监督的重要主体,因此,纪检监察机构和巡视巡察机构是行使政治监督职责的专门机构。除此之外,法院、检察院、审计部门、政府督查机构等主体中履行政治监督职责的组织及其人员具有监督主体资格,以及党委或政府部门的一些内设组织和人员也有专门履行政治监督的主体责任,也是属于政治监督的主体。第一,从纪检监察机构来看,纪委和监委虽然合署办公,都是政治机关,但纪委属于党内机

① 全家悦.新时代加强党的政治监督论析[J].西北工业大学学报,2019(3).

② 何增科.中古政治监督40年来的变迁、成绩与问题[J].中国人民大学学报,2018(6)。

构，监委属于国家机构，两者在执纪执法依据、措施手段、给予的处分等方面都不一样。第二，从巡视巡察机构来看，巡视巡察机构设在纪委，由各级纪委主要领导兼任巡视巡察组的主要领导，但巡视巡察并不是纪检监察机关的内设机构，而是党委设立的机构，由党委的组织部门以及其他部门的人员参与巡视工作，党委直接领导巡视工作，巡视组向党委汇报工作。第三，从负有政治监督职责的各级党委、政府及相关部门来看，例如，各级党的机关、人大机关、政协机关、行政机关、审判机关、检察机关、事业单位、群团组织、国有企业等，都要在坚持党管干部原则、正确用人导向情况、执行干部选拔任用工作政策规定、遵守组织人事纪律、匡正选人用人风气、促进干部担当作为等方面负有政治监督的责任①。由此可见，政治监督的主体非常多，仅从专门行使政治监督的机构来看就有四个，即纪委、监委、派驻机构和巡视巡察机构，它们分别行使纪律监督、监察监督、派驻监督和巡察监督。

但就目前来看，政治监督的主体虽然多，但尚未形成既分工负责、衔接贯通，又协同配合、相得益彰的统筹联动工作格局，各个监督主体之间难以形成监督合力。从力量的配备上来看，在纪律监督、监察监督、派驻监督和巡察监督中，由于机构编制和人员配备等原因，派驻监督的力量相对较弱，派驻机构的大部分工作时间和精力主要是应对各项“规定动作”，开展政治监督的有效性难以保证；从监督职责上来看，纪律监督、监察监督、派驻监督和巡察监督都是代表纪委监委对党和国家机关党组织、党员领导干部和公职人员开展监督，既体现党的纪律检查机关的专责监督，也体现国家监察的专门监督，理论上各司其职，各有侧重，但在实际工作中，仍然存在职责的交叉重叠、边界模糊不清的问题，在流程上难以进行统筹细分②。

（二）监督内容广而难以突出重点

政治监督主要包括对权力机构及其人员的思想监督和行为监督。思想监督主要是对权力机构及其人员的政治立场是否坚定，政治方向是否正确，对党是否忠诚等思想动态方面的监督。行为监督主要是对权力机构及其人员的政治行动的优良性进行监督。具体的监督内容非常广，不仅涉及廉洁自律方面的政治纪律要求，而且还包括政治领导、政治根基、政治生态、政治本色、政治信仰、政治生活、政治能力、政治风险等多方面的内容，体现在选人用人、意识形态安全、社会和谐、经济发展、生态环境保护等多个领域的具体实践中。监督内容主要通过“正面清单”和“负面清单”两种形式表现出来。“正面清单”

① 蒋来用.多重视角下政治监督概念的理论性阐释[J].中州学刊，2020(04).

② 中共山东省纪律检查委员会，山东省监察委员会.构建统筹联动的权力监督格局——推进纪律、监察、派驻、巡视四个监督全覆盖的实践与思考[OB/OL].http://www.sdjj.gov.cn/gzdt/llyt/201806/t20180628_11307721.htm(2018—06—28/2020—10—25)

主要包括增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”等内容，其中，对践行“两个维护”情况的监督是政治监督的首要任务。当前，监督对象执行党的路线方针政策情况，执行党中央的重大决策部署、重大战略举措和习近平总书记重要指示精神落实情况，贯彻落实党的十九届四中全会精神情况，以及各地区各部门履行职责使命情况等也是政治监督的重点内容；“负面清单”主要只指党纪国法中的一些禁止性规定，即违纪违法问题方面的规定。具体内容包括有令不行、有禁不止、拉帮结派、团团伙伙、阳奉阴违、“四风”问题等①。

但是，广泛的监督内容很难突出重点，这很容易导致在监督的过程中出现监督内容的空泛化，或者出现在具体的监督工作中想要抓重点但处处是重点的茫然状态，甚至导致某些监督主体在监督的过程中出现大包大揽、政治监督走形式主义、监督缺位或者越位等问题。换句话说，监督内容太宽泛并不利于监督主体把握监督的重点，监督主体在监督过程中，如果抓不住重点，那并不利于监督主体从源头上发现问题，从而很难有针对性地开展各种专项治理。

（三）监督手段柔而难以做到刚性有力

政治监督的客体带有政治性，监督的过程就是对监督对象进行政治体检的过程。监督主体在发现问题之后虽然可以对监督对象依据一定的党纪国法采取相应的措施，但有时也会用到一些在长期政治实践中形成的不成文的政治规矩，从而使监督手段的不确定性增加。目前，在监督过程中，监督主体主要通过谈话、函询、座谈、查阅文献、民主生活会、听取汇报等常规途径来检查干部的政治表现、政治忠诚度、政治能力水平等方面的情况，方法较柔且主观随意性较强，监督效果不理想。政治监督发现问题的处理，较多运用批评、警告、降级、撤职、解聘等纪律处分、组织处理等比较温和的柔性措施，留置、搜查、技术侦查、监视住所、限制人身自由等强制性措施和手段基本不用。所以，政治监督的措施和手段主要以柔性监督为主，与刚性监督相比，柔性监督的震慑力相对较弱。有时，柔性监督很容易成为政治监督中的短板②。有调研显示，由于监督手段不足和监督缺乏刚性等原因，某些政治监督在落实方面还存在着查找和解决政治立场问题研究的力度不够，政治生态像画得不准，精细化、精准化发现问题的能力不够等问题。

总的来说，政治监督工作的有效开展不能只靠柔性监督，但也不是越刚越好，最好的监督方式是要刚柔相济。在某些监督工作中，如果监督手段过柔，就容易使监督变成一个走程序的活动，至于是否真的发现了监督对象的问题，都成了无足轻重的要求。或者在发现问题之后，只是对监督对象进行简单的思想教育和批评教育，而缺乏刚性

① 蒋来用.多重视角下政治监督概念的理论性阐释[J].中州学刊，2020(04).

② 蒋来用.多重视角下政治监督概念的理论性阐释[J].中州学刊，2020(04).

纪律的约束，会使监督“无牙”，纪律“无电”，监督虽有温度，但却缺乏力度；在某些监督工作中，有些监督主体简单地认为所谓的“刚性”监督就是按照一些纪律性规定的条条框框来对监督对象进行对照检查，从而陷入生搬硬套和教条执纪的困境，致使监督只有惩前毖后的“刚”，而没有治病救人的“柔”，监督虽有力度，但却缺乏温度。因此，要使监督做到刚柔相济成为考验监督主体政治艺术和政治智慧的一大难题。假如监督主体不能做到刚柔相济，很容易导致政治监督出现虚化泛化简单化，进而影响监督的政治效果。

（四）监督结果抽象而难以具体量化评估

政治监督是加强党的政治建设的重要内容，是引领带动管党治党质量全面提升的重要抓手，也是推动全面从严治党向纵深推进的重要力量。政治监督的目的是为了保证政治建设目标、政治理想、政治使命的实现，所以，监督的过程主要是对监督对象是否做到“两个维护”、是否履行管党治党政治责任、是否严守政治纪律等方面的情况进行检查，在此基础上对政治生态情况进行分析研判。这不仅要求实施政治监督的主体要具有十分丰富的政治理论功底和实践经验，而且还要具备超高的政治工作能力、政治鉴别能力和政治敏锐性，否则就难以对政治监督进行合理有效的定性分析。

由此可见，政治监督的结果主要是注重定性分析。与经济监管、社会管理、生态环境保护、脱贫攻坚检查等工作不同的是，政治监督的结果很难运用具体的指标来进行数字性评估，也很难运用问卷调查等主观评价的方法得出量化的结论，这在一定程度上增加了分析和判定监督结果的难度，也容易导致监督结果的判定带有较强的主观性。因此，对于监督主体来说，如何对抽象的监督结果进行公平合理的分析研判，成为考验监督主体政治能力和水平的又一难题，如果处理不好这一难题，很容易导致“外行监督内行”的尴尬局面。

（五）推进政治监督具体化常态化的创新方式方法欠缺

第一，强有力的监督体制有利于建立廉洁政府，但符合现代国家治理体系要求的政府需要是廉洁高效、廉洁有为的政府。在纪检监察部门履行主体监督职责，上级党委和政府对下级党委和政府履行主要监督职责时，有利于“两个维护”，提高了各级党组织贯彻党中央决策部署的力度和效率，但与此同时，强力的监督问责机制，也会造成党组织和党员干部、下级党委和政府机械执行上级指示，不结合当地实际机械执行文件精神，表面化整改问责清单。这样无异于增强了党组织和党员干部的“等、靠、要”思想，不利于现代化治理国家、现代化治理政府的建立。因此，在把政治监督贯穿于日常监督和党内其他监督的过程中，要区分不同层级，不同对象，辩证处理重点任务和本部门职能职责，“坚持从实际出发，确定本地区、本单位、本部门政治监督的重点任务、重点对象，突出领导机制

和领导干部，不能上下一般粗、各地一刀切[①]。”第二，虽然政治监督所依据的宪法法律，重点是党内法规制度体系日益健全，但是在强化政治监督震慑力、实现政治监督全覆盖的前提下，如果容错纠错机制建立不健全，或者政治监督错误纠正机制不健全，容易出现偏离监督目的的“灯下黑”情况，会导致损害党组织和党员干部的自身权利和控告申诉救济机制。

（六）对“一把手”的政治监督机制不健全不完善

由于主要领导干部，特别是“一把手”的在执行决策权事往往具有较大权力，特权思想、特权现象隐蔽较深，在发现和查处其特权行为、是否遵规守纪、秉公用权、依法履职、廉洁从政以及道德操守等方面的问题事后，往往具有滞后性，并且难以在日常监督中实现做实做细。因此，“一把手”腐败问题仍然是反腐败斗争中存在的重点和难点问题，也是政治监督具体化常态化的重点和难点问题。

三、推进政治监督具体化常态化的盲点

总体来看，由于政治监督践行时间较短，从经验上升到理论层次的积累尚欠缺，在实践中推进政治监督具体化常态化存在痛点、盲点。

（一）对推进政治监督具体化常态化的重要性和功能性认识不足

从政治监督的角度来抓党的建设、推进全面从严治党治理腐败问题，强调防患于未然，既可以惩治又可以预防，有利于标本兼治，使治标为治本奠定基本条件，有利于保障一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的机制建设，以实现更好的政治、经济和社会效果[②]。“推进政治监督具体化常态化”是中共中央强化政治监督的再部署和再动员。2019年2月20日在全国巡视工作会议暨十九届中央第三轮巡视动员部署会议提出“推进政治监督具体化常态化”。2020年1月召开的中央纪委第四次全体会议将其作为重要内容进行部署。可以说，推进政治监督具体化常态化，是马克思主义政党讲政治的根本属性的重要体现，是中国共产党实现自我监督的重要途径；是中国共产党自我革命精神和要求在政治层面的具体体现，是保持中国共产党先进性和纯洁性的重要保证；是新形势下推进党的建设、将从严治党向纵深发展的重大命题。做好新时代的纪检监察工作，必须突出政治监督，以政治监督引领和带动纪检监察工作高质量发展。

（二）没有把握好政治监督与其他党内监督的互促关系

政治监督是统领性、根本性监督，主要聚焦维护党中央权威和集中统一领导，党中央重大决策部署和党的路线方针政策，然而，政治监督并非是独立与其他党内监督的

① 关于做实做细第一职责的调研[N].中国纪检监察报,2020-04-09.

② 蒋来用.政治监督常态化：反腐败战略优化路径与对策[J].政治学研究，2020(4).

监督形式，政治监督与其他党内监督理念相通、目标一致、内在统一。使政治政治监督与其他党内监督分割，搞“两张皮”，没有把政治监督贯通在日常监督的方式方法中，把政治监督当作专项工作、专项检查，导致政治监督的内容抽象化和空心化，使得政治监督的敏锐性和鉴别力受阻，降低政治监督的效能作用，也使得政治监督具体化常态化的实现程度不高。由于政治监督与其他党内监督的协同性、联动性欠缺，政治监督不能有效与各类监督有机贯通、有机协调，甚至出现了有关责任部门“不愿监督”的问题现象。

（三）思想认识上的盲点难以量化

习近平总书记指出：理想信念是共产党人精神上的钙，缺钙就会得软骨病。坚定的理想信念来自于对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想的笃信，来自于大风大浪的考验。近年来落马官员“两面人”的画像，人民群众调侃“台上一套，台下一套”，这都是理想信念的衡量难以有量化的标准，更多的是定性的标准。部分干部“思想不纯、组织不纯、作风不纯”问题突出，难以形成持续有效的监督氛围。

（四）干部政治方面的问题难以发现

当前尤其是纪检监察机关主要监督重点在落实中央重大决策部署上，以及一些专项的整治巡查上，优点是针对性很强，能够在短期内集中解决某一方面某一领域高发、多发的问题上，多是集中在廉洁纪律上。但关于干部政治能力的巡查还不够，且方式方法较为单一。另一方面政治问题和腐败问题有时相互交织，盘根错节，有的认为腐败问题是腐败问题，政治问题是政治问题，不能只讲腐败问题、不讲政治问题。干部在政治上出问题，对党的危害不亚于腐败问题，有的甚至比腐败问题更严重。

（五）干部认识上存在盲点

有的干部对政治监督的重视度不够，理解不透彻、不深入，认为只要没有腐败问题，不收受贿赂就可以，殊不知思想上松一尺，行动上就会差十万八千里。甚至“反腐拐点论”死灰复燃，认为聚焦政治监督就是只抓小事、虚事，抓一头过了就行，“避风头”的思想仍然存在。有的存在日常生活中存在政治娱乐化的不良倾向，信奉美式“全民调侃总统”的虚假民主，存在不同程度的“低级红”和“高级黑”。

（六）机制衔接上还存在盲点

在政治监督中有个重要的机制就是领导干部、领导班子年检核查工作机制。它主要由纪委、组织部、审计、执法等相关部门联合，对在执法过程中出现违纪违法的领导干部相关线索，涉及违纪的移交纪委，不涉及违纪的按照组织程序函询、谈话、提醒等形式。联合检查核查机制对领导干部震慑作用很大，比如近些年醉驾入刑、公职人员直接开除

等措施对减少公职人员尤其是领导干部危险驾驶等行为起到积极作用。但联合检查核查过程中还存在执法程序性问题、执法过程中突发事件应急处理等问题,需要不断完善衔接机制。

(七)政治监督体系不完善

1.“八小时之外”的监督难以延伸。随着反腐败斗争压倒性态势的形成,干部尤其是领导干部在八小时之内的监督得到了很好的落实,但在八小时之外,很多认为那是干部的私人空间,不需要过多干涉。但近年来的腐败案件显示,多数干部出问题就是八小时之外没有把好关。习近平总书记2015年考察云南时鲜明指出:有的只管8小时以内不管8小时以外,对党员、干部业余情况的了解一片空白,认为那是个人的“私人生活”“自由空间”,管了吃力不讨好。解决这些问题,根本在于严格管理标准、延伸管理链条、落实管理责任,使每个党员、干部都及时纳入组织管理,使党组织对每个党员、干部都做到情况明、问题清、措施实。习近平总书记的讲话振聋发聩,实际调研中也发现,不论是纪检监察部门还是组织人事部门对干部8小时以外的活动不清楚,有的即使清楚也没有提醒,认为那是“私人空间”。目前针对党员干部八小时之外的主要考虑采取干部自我约束,目前通过在民主生活会上让干部介绍八小时之外的活动情况、朋友圈、社交圈情况,但也仅限于干部在民主生活会上的“自我介绍”,真正“八小时之外”的生活全貌如何,没有落到实处。私下的(八小时外)如果有违反中央的难以发现,即便是举报,在核查举证的时候也存在难度。

2.监督手段单一。目前政治监督的主要方式还是靠听取工作汇报、领导干部述职述廉、查阅台账、个别谈话等常规途径,容易造成重复监督且监督效果不一定好。同时被监督单位在安排谈话人选上往往出于谨慎地考虑,都会安排一些讲好话的参与谈话,造成对监督单位政治生态描述不够准确,甚至南辕北辙的情况时有发生,没有做到精准监督、精准画像。没有充分运用互联网大数据优势开展精准监督。

3.发挥群众监督不够,群众路线没有走深走实。近些年随着脱贫攻坚工作不断深入,领导干部普遍对脱贫攻坚工作极为重视。在各种检察考核的压力下干部热衷于到基层扶贫联系点调研、嘘寒问暖,推动工作。但另一方面,我们党的群众路线是一切为了群众,一切依靠群众和从群众中来,到群众中去,这里的“群众”不仅仅包括扶贫联系点的困难群众,还包括各单位各部门广大的基层干部职工。目前有的领导尤其是一把手热衷于安排完工作就甩手,等着检查考核,期间几乎不过问;还有的领导在一个单位待了多年,但这个单位基层员工特点是什么?有什么困难?思想动态如何?什么专业?这些问题都不清楚,一直高高在上,趾高气扬。基层干部群众都无法近身,谈何监督!

四、推进政治监督具体化常态化的着力点

(一)把握推进政治监督具体化常态化的政治方向

“政治方向是党生存发展的第一位问题,事关党的前途命运和事业兴衰成败。”政治方向问题是一个根本问题,开展党的工作、完成党的任务,要以正确政治方向为前提。开展政治监督,首先要督促党组织和党员干部校准政治方向。第一,在推进政治监督具体化常态化中,聚焦党组织和党员干部在政治行为上是否有违背党的政治方向的问题,确保党的事业沿着正确的政治方向发展。重点看是否坚持支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,是否做到坚定执行维护党中央权威和集中统一领导,是否做到坚持党的领导、落实党的领导制度横向到底、纵向到边。第二,在推进政治监督具体化常态化中,监督党组织和党员干部践行正确政治方向,确保党的基本理论、基本路线、基本方略在具体实践中落实。重点监督是否坚决贯彻党中央和省委、市委重大决策部署;是否自觉把新发展理念贯穿到经济社会发展全过程,落实好三大攻坚战、实施乡村振兴战略、保障和改善民生、推动高质量发展、深化改革开放,补齐全面建成小康社会的短板和弱项,切实解决发展不平衡不充分等问题。

(二)找准推进政治监督具体化常态化的抓手

政治监督是具体的、现实的,不是抽象的。党组织和党员干部的政治问题必然会反映到具体的行为当中。十九届中央纪委四次全会强调,突出政治监督,强化日常监督。“正确把握政治监督和日常监督的内在一致性”[①];“党内监督具体包括四个方面的监督,即政治监督、纪律监督、权力监督和作风监督[②]”。政治监督是日常监督根本统领和重要支撑,与党内其他监督和日常监督有着紧密联系。政治监督的重点内容,比如坚持党的领导、执行党的决定、保持政治本色、构建良好政治生态等,让政治监督在日常监督和其他党内监督中得以呈现、观察。以政治监督为引领,将政治监督与日常工作、思想状况相结合,善于从政治上发现问题、分析问题、解决问题,达到“从业务看政治、从问题看责任、从现象看本质”的目的,避免政治监督陷入空化泛化简单化。

1.政治监督与思想监督相结合。运用批评与自我批评这一锐利武器,将政治监督贯穿于“不忘初心、牢记使命”主题教育活动中,融入组织生活会、民主生活会中,强调和督促党员领导干部在组织生活会、民主生活会中深挖思想根源、深刻自我反省深刻自我剖析,对党员领导干部在马克思主义祖国观、民族观、文化观、历史观、宗教观等方面的思想问题进行认真考核和深入考察,避免自我批评只重视业绩不重视思想的情况。及时纠正各级党组织和党员干部在政治纪律方面、意识形态领域、理想信念方面出现的思想偏差。

① 关于做实做细第一职责的调研[N].中国纪检监察报,2020-04-09.

② 肖剑忠.论加强党内政治监督[J].中国井冈山干部学院学报,2019(2)

2.政治监督与权力监督相结合。明确权力边界、坚持全则统一，坚持权责法定、分岗设权，盯紧权力运行各个环节，突出“关键少数”、关键岗位，通过权力运行过程中完善制度、规范程序和运用科技等手段进行有效见效，进一步建立和明确权力清单、责任清单、负面清单。加强对权力运行依法依规监督，把依据党内法规、国家法律法规和部门、地方规范性文件制作权力运行流程图、内部职权运行流程图、建立管权管事管人管物等重要岗位工作人员轮岗交流制度、全面贯彻执行民主集中制情况纳入政治监督范围。把政治监督贯穿于巡察监督、监察监督、派驻监督全过程，加强各监督检查部门、派驻机构以及巡察机构监督互动，建立常态化监督机制，提高频率、公开反馈，增强权力运行的严肃性、规范性、有效性，对于有令不行、有禁不止、随意变通、恶意规避等行为，发现一起、查处一起，既追究乱用滥用权力的渎职行为，也追究不用弃用权力的失职行为，不仅查处直接责任人，还要追求相关领导人员责任。监督坚持权责透明，推动用权公开情况，形成权力运行可查询、可追溯的反馈机制，压减权力行使的任性空间；监督预算决算、政府采购、“三公经费”等公共资源实用公开请情况；运用媒体监督有力武器，丰富政治监督运行载体，通过各类媒体及时公开权力运行情况、做到决策公开、管理公开、结果公开。

3.政治监督与纪律监督和作风监督相结合。把对政治纪律、政治规矩的落脚点放在党员领导干部真抓实干、狠抓落实的实际行动上来，把形式主义、官僚主义，“四风”突出问题，是否推动党的方针政策落地生根等方面的监督考察，具体从人民群众知晓度、满意度、获得感、幸福感、安全感中进行考察。把选人用人公信力、职称评选公正程度、请示报告制度完善程度等纳入政治监督进行评估和考核。加强制度执行力和治理能力考核，把制度执行力和治理能力作为全市目标任务综合考评、党员领导干部述廉述责和民主生活会的重要内容，纳入党风廉政建设责任制考核，作为干部选拔任用、评先评优的重要依据。紧扣政治纪律和政治规矩，充分运用监督执纪“四种形态”政策策略，落实政治关爱、激励担当作为，发挥纪律威慑，起到红线、底线的保证作用；积极发动和支持受到党纪政务处理或者正在受到审查调查的党员干部和公职人员，切实放下思想包袱，勇于担当责任。

4.政治监督与日常工作相结合。“政治监督对其他监督方式具有统领性。在具有工作中，要用政治监督统领党内监督和党外监督，统领纪检监督、监察监督、巡视监督、派驻监督，统领长期监督、日常监督①。”把监贯穿于重点工作推进全过程，强化监督执纪问责，严肃查处在重大原则问题上不同党中央保持一直，对党不忠诚不老实，表里不一，阳奉阴违，欺上瞒下，工作中不负责任或疏于管理，贯彻执行、检查督促落实上级决策部署不力，

① 庄得水.从强化政治监督入手推进全面从严治党.http://fanfu.people.com.cn/n1/2020/0121/c64371-31558343.html

贯彻党中央决策部署指只表态不落实，热衷于搞舆论造势、浮在表面，单纯以会议贯通会议，以文件落实文件等违反政治纪律、工作纪律问题，以及其他形式主义、官僚主义。一是聚焦重点工作加强政治监督确保省委市委要求落地见效。围绕加快推进红塔区“三城”建设工作开展监督检查，重点监督相关主责部门是否克服“等、靠、要”思想，积极对接国家投资政策，为“三城”建设提供强有力保障；围绕澄江市落实“生态立市、开放兴市、旅游强市”发展战略，打造“三个国际城市”开展监督检查；围绕践行“绿水青山就是金山银山”的理念，落实省委和市委决策部署，加强抚仙湖保护治理、建设“三个抚仙湖”开展监督检查；围绕民法典的学习宣传和贯彻执行落实情况开展监督检查。二是在围绕脱贫攻坚巩固提升各项任务落实情况开展日常监督检查，集中监督检查、督促整改落实，对照全面建成小康社会52项统计监测指标，实行“一月一分析、一月一研判、一月一督查”，采取“体验式”“蹲点式”“点穴式”等灵活激动的监督方式，2020年1月至9月，共处置扶贫领域问题线索159件，问责干部30人，党纪政务处分40人，以批评教育、提醒谈话等其它方式处理228人，通报曝光71起99人。三是在人防系统腐败问题专项治理工作中，通过深入开展专项巡察，开展问题线索大起底大排查，联动开展审计，财务监督检查，严肃查处违纪违法案件，强化督查督办，强化以案促改方式，共处置问题线索64件，立案8件8人，问责1个单位、6人，发现问题721个。四是针对经济利益与政治利益交织问题的存在，营商环境建设中存在失职失责、优亲厚友、吃拿卡要、政商环境不清等破坏亲清政商关系、法制化营商环境遭的行为，建立信访举报沟通工作机制、明确监督方向、层层传导责任压力、持续净化生态环境，共问责单位（党组织）7个、干部24人，给予党纪政务处分19人。

（三）推动政治监督的制度化和规范化

一是纪检监察机构严格依规依法，充分运用党内法规制度，厘定权力关系、合理权力分配，保证权力行使的合法性、合规性、有效性，确保政治监督工作有据可循、有法可依，防止权力扩张、保障民权。二是把握纪检监督的职能定位。按照“监督的再监督、检查的再检查”工作要求，聚焦监督首责，提高监督效能，既独立开展监督、又与相关部门协调配合，做到贯通协同、一体推进，围绕全面建成小康社会52项检测指标，持续推动“找问题、补短板、抓落实、奔小康”行动，注重监督检查方式方法，注重精准规范，做好“找准”“聚焦”“攻坚”三件事，不“过度监督”，不给监督对象的正常工作造成干扰。三是完善政治监督容错纠错机制，认真落实《关于提振干部队伍精气神激励干事创业担当作为的实施意见》《玉溪市关于支持干部改革创新建立容错纠错机制的实施办法（试行）》等要求，坚持“三个区分开来”，对符合容错免错情形的失误、过失，予以免责或减责，切实为担当者担当、对负责者负责、给干事者撑腰。四是督促整改落实，及时树立汇总日常监督、重点抽查发现的问题，建立问题清单、整改清单和责任清单，明确责任单位、责任人，及时把问题

反馈到有关部门，对不作为、慢作为或工作落实不力导致目标任务完不成的责任单位和相关责任人员，实施追责问责。

（四）补齐推进政治监督具体化常态化的短板瓶颈

1.突出抓好“一把手”监督。《中国共产党党内监督条例》规定，“党内监督的重点对象是党的领导机关和领导干部，特别是主要领导干部。”对“一把手”的监督，建立“一把手”预警机制，坚持纪在法前面、纪严于法。动辄得咎，严格执纪，严格监督，严肃问责；完善领导班子内部监督机制，破解对“一把手”监督和同级监督难题；规范和约束“一把手”权力运用。一是督各级“一把手”做制度执行的表率。坚决反对特权思想，带头维护制度权威，发挥表率作用，领会制度精神。带头捍卫制度，坚持原则、敢抓敢干，在设计制度层面的大是大非问题上，旗帜鲜明、立场坚定。二是督促认真履行本单位全面从严治党第一责任人职责。党委(党组)书记要做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要案件亲自督办；管好班子、带好队伍、抓好落实，支持、指导和督促领导班子其他成员、下级党委（书记）履行全面从严治党责任，发现问题及时提醒纠正；按照“一岗双责”要求，领导、检查、督促分管部门和单位全面从严治党工作，对分管部门和单位党员干部从严进行教育管理监督。三是强化“一把手”监督的针对性、实效性。完善任职回避、定期轮岗、离任审计等制度。强化党组织对各级“一把手”自上而下的监督，推动上级“一把手”抓好下级“一把手”。运用“1+1+N”“捆绑”联动工作机制，有针对性地约谈党委（党组）书记。深化运用“四种形态”。采取检查考核、述廉述责、巡察监督、审计监督、重大事项报告等方式，以及广泛开展“政治关爱式”谈话、经常性“面询”“蹲点式”调研、“体验式”监督、“澄清反馈会”、联动式监督等撬动监督工作的杠杆、支点，加强“一把手”监督。严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，正确选人用人的情况；按照《中国共产党重大事项请示报告条例》规定和工作要求，向组织请示报告重大问题、重要事项、重要活动的情况；遵守社会公德、职业道德、家庭美德及“八小时外”的社会交往等方面的情况。

2.把政治监督融入国家监督体系的运行中，整合监督力度。发挥好各级党组织主体作用和各主管部门的监管职责，强化纪委监委的协助引导推动作用，促进政治监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调，不断增强监督严肃性、协同性、有效性。尤其是将现代信息技术运用于政治监督中，按照国办印发《关于全面推进政务公开工作的意见》，督促党委政府落实“互联网+政务服务”，推荐政务公开，建设透明政府，保障公民的知情权。在保证纪检监察的权威性下，使各个监督支柱状态均衡，有效形成健全事前监督、事中监督、事后监督的闭环机制。完善对重大决策失误的追责机制，在合宪性审查制度、专家论证制

度、集体决策制度、风险评估制度、决策公开制度、决策评估制度、决策追责制度上强化政治监督，保障对领导决策权的刚性约束。

3.维护好制度权威，保障制度执行。加强对权力集中、资金密集、资源富集部门、行业和领域的监督制度建设。推动深化党务、政务、司法公开和其他领域办事公开制度建设。强化日常督察和专项检查，以严格的执纪执法增强制度刚性，把制度建设情况纳入党风廉政建设责任制检查考核内容，推动干部严格按照制度履职尽责，善于运用制度谋事干事。

课题组成员简介

刘　杰，中共玉溪市委党校党史党建教研室讲师、玉溪纪检监察学会常务理事。

刘　佳，中共玉溪市委党校党史党建教研室助教。

许亚萍，中共玉溪市委党校党史党建教研室讲师。

王双金，中共玉溪市委党校市情教研室讲师。

戚艳会，云南财经大学马克思主义学院教师、玉溪纪检监察学会理事。

吕敬荣，云南民族大学应用技术学院教师、玉溪纪检监察学会常务理事。

党建引领民族地区基层社会治理创新的路径探析

余　婷等

【内容提要】城市社区治理是我国社会治理体系中的重要组成部分，通过实现党建引领社区治理，能够引导群众的政治思想，协调群众之间的矛盾，使社区更为和谐、有序。本课题通过选取玉溪市新平县锦秀社区为案例，分析近年来锦秀社区在创新基层社会治理的有效探索及推进党建引领社区治理的经验成效，从而提出党建引领社区治理创新路径的几条对策建议，以期为党建引领社区治理创新提供有效路径。

【关键词】党建；民族地区；社会治理

城市社区治理是社会治理系统的基础单元，是社会治理体系中不可或缺的一部分。而党建在城市社区治理中能够有效地引领社区建设，同时在动员群众及服务群众方面也有着相当重要的作用。十九大报告中明确提出："要把基层党组织建设成领导基层治理、团结群众、推动改革发展的战斗堡垒"。随着经济社会的发展，社区承载着越来越多的社会建设、社会治理及公共服务等兜底功能。基层党建在城市社区治理中也具有政治领导、社会协调、服务保障和文化导向的功能。党建引领社区治理在社会治理中承担着更重要的作用，如何更加充分地发挥基层党建在城市社区治理中的各项优势，已成为新时代党建引领城市社区治理的重要问题。

2015年1月和2020年1月，习近平总书记两次亲临云南考察调研，2020年1月，习近平总书记在考察云南时要求要"认真贯彻党落实党的十九届四中全会精神，不断增强边疆民族地区治理能力"，要"践行初心使命，激发奋进新时代的力量"。习近平总书记在党的十九大报告中提出要"打造共建共治共享的社会治理格局"并"加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。"党的十九届四中全会通过的《决定》提出："要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全的制度建设任务"，指明了新时代基层社会治理的前进方向。改革开放40多年来，我国的基层党组织发展迅速.目前，我国基层党组织覆盖面广，且内嵌于社会治理格局之中，在此基础上，利用党建来引领基层社会治理将切实可行，并能行之有效。因此，坚持党建引领，结合边疆民族地区实际，不断增强基层社会治理能力是下一步工作的重点中心，也是必由之路。

一、增强基层治理能力的根本遵循和重大意义

习近平总书记在党的十九大报告中提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”并“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”党的十九届四中全会通过的《决定》提出：“要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全的制度建设任务”，指明了新时代基层社会治理的前进方向。

（一）增强基层社会治理能力的根本遵循

改革开放40多年来，我国的基层党组织发展迅速，但其引领基层社会治理的成效却并不突出，且还普遍存在一定的“组织建设强，治理能力弱”局面。目前，我国基层党组织覆盖面广，且内嵌于社会治理格局之中，在此基础上，可积极利用党建来引领基层社会治理。截至2018年，中国共产党共有基层组织461万个，比上年增加3.9万个，增幅为0.8%。其中基层党委23.9万个，总支部29.9万个，支部407.2万个。全国8561个城市街道、31610个乡镇、102555个社区（居委会）、545189个行政村均已建立党组织，覆盖率超过99%（数据来源：《2018年中国共产党党内统计公报》）。基层党组织在全国的广泛覆盖，为其引领地方基层社会治理打下坚实的组织基础。

第一，要认真学习领会贯彻落实党的十九届四中全会精神。十九届四中全会通过的《决定》明确提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全的制度建设任务”，指明了新时代基层社会治理的前进方向，体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当。因此，全省各级党委（党组）要行动起来，确保支撑中国特色社会主义的根本制度、基本制度、重要制度得到坚决贯彻落实。

第二，要坚决走符合民族地区特点的科学发展之路。在深刻领会党的十九届四中全会关于坚持和完善社会治理制度的重大部署的基础上，我们要结合民族地区实际，准确把握党的十九届四中全会关于健全充满活力的基层群众自治制度、构建基层社会治理新格局的战略布局。要始终坚持走中国特色解决民族问题的正确道路，全面深入持久开展民族团结进步创建，以党建为引领，固根基、扬优势、补短板、强弱项，有效推进民族地区基层社会治理现代化，切实促进民族地区经济社会发展，不断提高各族群众生活水平。

第三，要坚持党建引领民族地区基层社会治理的创新发展。我国是一个幅员辽阔的多民族国家，其民族构成、民族分布、民族文化及各少数民族地区的自然区位、经济社会发展水平等均有差异。民族地区的基层社会治理既关系着当地的和谐与发展，更关乎着国家的稳定与繁荣，因此，要坚持党建引领，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，不折不扣地贯彻落实中央部署，不断完善民族地区社会治理体系、增强边疆民族地区的社会治理能力。

（二）增强基层社会治理能力的重大意义

党的十九大报告提出了基层党组织的建设目标，即要“建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”，其中的“领导基层治理”更是党的十九大对基层党组织职能的全新定位。近年来，随着基层党组织职能发生转变，全国各地均积极响应，积极试点，探索出了许多将党建与基层社区治理相结合的新思路、新方法，使党的执政基础更加坚实，也使党建引领基层社会治理更加有效。

第一，新时代社会主要矛盾的转化为民族地区社会治理创新指明了方向。党的十九大报告中明确指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”这种变化使人民群众，特别是我国广大民族地区对社会治理创新有了新期盼。如：良好的法治环境、诚信环境、公正环境、福利环境、安全环境等，都是民族地区广大人民群众的共同期盼。因此，基层社会治理创新要找到症结，要在适应民族地区社会主要矛盾转化的变化基础上，全面提升社会发展质量，切实满足人民群众对美好生活的需要。

第二，民族地区的特殊性决定了其基层社会治理创新的必由路径。民族地区的基层社会治理创新是极度紧要与迫切的，特别是进入新世纪以来，随着我国经济社会的快速发展，民族地区基层社会治理所面临的问题更加特殊，局面更加复杂。因此，民族地区基层社会治理创新既要关照全国共性，又要照顾地方特性，任务依然十分艰巨。民族地区基层社会治理要因地制宜，密切结合实际，要坚决以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，把握大政方针与具体政策，切实团结各族人民群众，为党的长期执政夯实基础。

第三，党建引领是民族地区基层社会治理创新的重要“武器”。党的政治建设是党的根本性建设，因此，要激发党建引领在民族地区基层社会治理中的功能与活力，就必须把推进党的政治建设放在首要位置。要坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，不折不扣地贯彻落实中央部署，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上与党中央保持高度一致。通过倡导社会主义核心价值观，促使民族地区的广大人民群众在思想意识上达成共识。通过党建引领民族地区基层社会治理，有效增强基层党组织的领导力、号召力、凝聚力和战斗力。

二、新平县锦秀社区创新基层社会治理的经验成效

云南省玉溪市新平彝族傣族自治县古城街道锦秀社区于2011年4月由新平县人民政府批复成立，位于县城新建城南片区，是全县唯一一个“纯城市”社区。辖区面积5.8平方公里，有23个机关事业单位，26个居民小区，总人口达到了1.6万人。社区成立党总支1个，下设实体党支部4个，功能性小区党支部21个，共有党员117人。

近年来，随着城市化进程的推进，社区居民不断增多，群众对社区提供的服务需求逐年渐增，对服务质量的要求也越来越高。锦秀社区积极探索多方联动的服务机制，统筹各驻社区单位力量，打破“单打独斗”局面，形成上下联动、左右互动的良好工作格局，进一步把工作岗位前移到一线、工作重心下沉到一线，通过构建纵向联动、横向协同的工作体系，全面提升社区对居民的服务水平。社区党总支探索党建新模式，把基层党建工作融入群众家园构建全过程，以“家园”党建工作为载体，从内涵提升、力量壮大、服务深化、和谐营造、共建共享等方面下功夫，引导广大党员和群众共建家园、共享家园，营造包容、开放、共享的生活环境，在推动社区高质量发展中发挥了积极作用，也取得了明显成效，谱写了新时代基层党建工作的“锦秀”华章。

（一）开创“365”工作模式，引领社区网格化治理

近年来，锦秀社区大力推进城市社区基层党建工作，积极构建共驻共建区域党建一体化工作格局，全面整合了驻区单位和社区党组织的社区党建资源，汇聚多方社会力量参与社区建设，大幅度提升了社区整体的服务能力和水平。锦秀社区开创了“365”工作模式，即全年365天做到全方位、立体式服务群众。为满足社区居民对社区服务多样化的需求，锦秀社区推行党建联席会议制度，建立健全需求清单、资源清单、项目清单“三项”清单，在“一岗通”工作机制的基础上，整合人力资源，推出了错时服务工作模式，将党群服务中心为民服务时间进行调整，全年365天推行“早8晚9”全天13小时的服务制度。社区工作人员在8小时工作时间外，延长5个小时为居民提供服务，方便上班一族及在外地工作的居民到社区办理日常事务。365天不间断为居民开放服务，白天方便群众办事，夜晚让点亮的党群服务中心成为社区居民们的学习园地、休闲去处，切实搭建起服务群众“最后一公里”的“连心桥”。社区以“党建引领促和谐，服务群众暖万家”为工作目标，大力推进党建网格和综合治理网格的“两网融合”，探索“党建引领小区网格治理”新模式。我们按照单位小区分布，将辖区划分为7个网格，每个网格配有两名网格员，负责定期、不定期走访网格，采集网格内单位和居民的社情民意，为居民群众排忧解难，基本实现了“小事不出家门”。同时，社区党总支结合“红色物业”工作，在7个网格的26个小区成立25个小区党支部，全面构建社区党总支领导下的联动服务模式，以“红色引擎”为群众难题做“减法”，为基层治理做“加法”，有效破解了社区治理中人口管理难、发挥作用难等问题，有效促进了“家园”党建工作精细化、科学化服务管理全覆盖，打通了联系服务群众“最后一公里”，进一步夯实了基层基础。

锦秀社区立足于“365”工作模式这一基点，围绕“支部建在网格、资源用在网格、服务沉在网格”的理念，大力推进党建网格和综合治理网格的“两网融合”，探索“党建引领小区网格治理”新模式。锦秀社区按照各单位、小区的分布，将辖区划分为7个网格，每个网

格配有两名网格员，负责定期、不定期走访，采集网格内单位和居民的社情民意，结合党建网格员收集起来的社情民意，根据事情的轻重缓急，经网格员初步研判后划分为“马上办”“抓紧办”“上门办”“常态办”“协同办”，分类、高效办理，切实为居民群众排忧解难。同时，社区党总支结合“红色物业”工作，在7个网格的26个小区成立了25个小区党支部，全面构建社区党总支领导下的联动服务模式，以“红色引擎”为群众难题做“减法”，为基层治理做“加法”，有效破解了社区治理中人口管理难、发挥作用难等问题，促进“家园”党建工作精细化及管理服务的全覆盖。

（二）打造“五锦”服务品牌，提升社区党建新活力

锦秀社区党总支坚持以人民为中心，出实招、创品牌，做好贴心人、下好绣花工，创新开展“五锦”品牌党建服务活动。一是联动共驻共建单位，为社区居民谋划“锦囊妙计”。强化与共驻共建单位的协同联动，坚持以群众需求为导向，以共驻共建单位为主体，广泛提供法律援助、政策法规宣传、心理咨询等服务，使广大居民群众快捷了解和掌握法律援助、政策法规、心理健康等知识，让法制宣传“接地气”，培养居民法制意识，提升居民幸福指数。目前，共开展政策法规宣传15期，法律咨询4期，受众10000余人次。二是创新志愿服务载体，使志愿活动“锦上添花”。社区党组织全面贯彻践行社会主义核心价值观，大力弘扬“奉献、友爱、互助、进步”志愿服务精神，主动适应时代发展，积极寻求创新突破，以暖心红马甲、筑梦心愿、圆梦微心愿、情系向日葵等志愿服务项目为主，形成了由社区牵头，党员干部为骨干，群团组织主动参与，居民群众自愿加入的志愿服务工作模式。结合“双报到、双报告、双考评”及党员志愿者管理，吸纳高技能专业志愿者积极参与，为社区居民提供困难帮扶、环境保洁、交通劝导等形式多样的志愿服务，红色旗帜在社区高高飘扬。目前，共开展志愿服务126次，1500余人次参加。三是立足居民兴趣需求，以红色教育引领“锦秀前程”。为全面培养社区居民的学习兴趣、拓宽视野、丰富知识，激发群众的求知欲和丰富群众的业余生活，社区开展了锦秀前程系列课程，依托社区党群服务中心，为居民免费开展珍珑棋局棋艺课、佳人礼仪化妆课、小蛮腰瑜伽课、沉醉墨海书法课、天籁之音声乐课等特色课程，进一步培养社区居民创新精神和实践能力，丰富社区居民文化生活。目前，共开展培训课程4期，参加居民7500余人次。四是推广全民阅读活动，将红色文化融入“书香锦秀”。社区党总支依托云岭先锋党建书苑，开展云岭先锋红色锦秀小书桌服务活动，为社区153位中小学生提供课业辅导；积极创新阅读理念，成立“书香锦秀——悦读悦快乐”读书会，定期开展主体鲜明的读书活动，倡导全民阅读，进一步满足居民群众对文化需求，红色文化牢固扎根社区。目前，共开展读书会活动20期，参加居民600余人次。五是依托党群服务中心，让文娱活动呈现“繁花似锦”。社区党总支紧紧依托党群服务中心，创新活动载体，以“一月一主题”文化娱乐活动为主，组建“四叶

合唱团”、锦秀舞蹈队等文娱队伍，精心设计每月活动，让服务“走进群众、贴近百姓、融入生活”，通过活动的开展，不断丰富社区服务内涵，推动社区精神文明建设。目前，已经开展了各类文化娱乐活动100余次。

（三）借助“三社联动”试点契机，推进社区精细化治理

党的十九届四中全会通过的《决定》提出：“要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全的制度建设任务”，指明了新时代基层社会治理的前进方向。锦秀社区顺应新时代发展要求，充分发挥党组织的核心引领作用，统筹基层多元治理力量，建立健全以社区为平台、社会组织为载体、社工专业人才为支撑的“三社联动”机制，探索“共建共治共享”的基层社会治理新格局。

为推动社区服务项目化、市场化运作，实现公共服务均等化、便民服务个性化发展。2019年年底，玉溪市明确了全市第一批8个社区作为党建引领“三社联动”试点。作为试点社区之一的锦秀社区借助此次契机，全力构建党建引领基层社会治理新机制，提升城市社区治理水平。按照“党委领导、政府负责、民政牵头、部门配合、社会协同、民众参与、政策保障”的工作思路，锦秀社区初步形成了以社区党组织为核心，社会组织、社工人才、社区老党员和社区志愿者为主体，同时吸纳基层社区各类力量参与，上下贯通、左右联动的基层社会治理新格局。着力构建了以社区平台为依托、居民需求为导向、政府购买服务为牵动、社会组织承接运营、项目化管理运作、专业社工为骨干的社会力量深入参与的“三社联动”社区服务体系。锦秀社区将社区、社工、社会组织“三社”联动起来，让有专业服务能力的社会工作者，通过社会组织这个桥梁和纽带，为社区居民提供专业的服务。实现了居民自治规范化、社会组织多样化、社工队伍专业化、项目运作市场化、社区服务精细化、社区事务信息化。

此外，锦秀社区通过实行“1+2+3+N”工作法，探索党建引领社区精细化治理的“锦秀”经验。“1”是围绕“党建引领”这一主线，全面构建街道社区党组织领导下的联动服务模式；“2”是组建两支队伍：业主委员会和志愿者服务队伍，相互衔接、合力协作、共商对策；“3”是推进三方治理：业委会、志愿者、物业公司担当自治主角，形成业委会自治管理、志愿者自主管理、物业公司专业管理相结合的自治体系；“N”是力促多方联动：实行“街社吹哨，部门报到”机制，定期召开多方联席会议，稳妥化解小区治理中的顽瘴痼疾，撬动多元共治的“大格局”。通过创新实施“1+2+3+N”工作法，锦秀社区有效推动了社区精细化治理。

通过创新实施“365”工作模式、打造“五锦”服务品牌、推动“三社联动”试点建设，锦秀社区进一步建好队伍、开展服务，使更多的社区党员群众感到“党组织就在身边”。通过有效推动社区精细化治理，如今的锦秀社区管理有序、服务完善、治安良好、环境

优美、相处和睦、生活便利。社区先后荣获“全国和谐示范社区”“全国地震安全示范社区”“云南省绿色示范社区”“玉溪市级文明和谐示范社区”“新平县科普先进单位”等20多个荣誉称号。

三、新平县锦秀社区创新基层社会治理过程中仍存在的问题

(一)社区党组织的主体作用发挥不足

在当前社会自主化、流动化、碎片化的趋势下,基层党组织的政治功能弱化、组织力不强,依靠自上而下组织动员的基层党组织在参与社区事务方面的有效性降低,党组织无法有效发挥在基层治理中的核心作用。而基层党组织、社区物业公司以及社区社会等其他组织之间因利益诉求的不同也很难形成治理合力,从而导致社区治理出现困境。社区党组织和社区其他单位缺乏有效地沟通。社区党组织与辖区企事业单位缺乏有效沟通,从而导致社区内企事业单位不能够充分了解社区的发展假设,进而导致当党组织需要人力、物力的支持时无法得到辖区单位的支持。

(二)社区党组织的社区治理领导机制不畅通

在当前社区治理中,基层党组织所面对的是从事不同职业、不同阶层、不同文化背景,不断流动的群体和社会组织,这和传统的“单位制”党建模式不相匹配,这导致党组织在社区治理中吸纳包容能力发挥有限、组织覆盖有限,无法适应社区治理现代化的要求。建设基层服务型党组织的需要社区事务关系到邻里关系的和睦和社会环境的和谐,将党建工作融合到社区治理中去,能够有助于集成党员干部深入到社区一线,能够让党组织倾听到广大市民的声音,能够及时地去解决社区居民所遇到的实际问题。激发社区居民参与社区治理的需要在社区治理的过程中,群众是不可或缺的一环,但大部分群众往往参与社区治理的积极性不高,这就在一定程度上增加了社区治理的难度。而推进党建引领社区治理创新能够增强居民投入到社区治理的积极性,在社区居民心中树立社区是自己的家园的思想,从而激发社区居民参与社区治理的积极性。

(三)社区党组织的社区治理能力不足

1.社区工作人员的素质参差不齐。近些年来,虽然各地都在有意提升社区工作人员的整体素质,但由于能够投入到社区的资源有限,社区工作人员的薪酬很难吸引到优秀的人才,这就导致社区工作人员的能力还不能完全满足社区治理的需求。

2.社区党组织存在资源性困境。城市社区人口基数庞大,有的社区人口总数达到数万人之众,但其社区工作人员却往往十分有限,社区党组织人员数量更是不足,且在社区事务中还缺少相应的人才进行指导。人才是建设美好社区的关键,社区的发展同样需要人才来推动,社区在资源上,尤其是人才资源上的不足严重制约了社区治理的发展。

3.社区党组织的服务能力不足。就目前城市社区治理而言,社区党建工作呈现机关

化态势。社区党组织精力过多的用来应付上级各部门的检查和抽查，这就导致党务工作人员整日被困于办公室中无法深入群众，无法向居民提供满意的服务。

四、推动党建引领民族地区基层社会治理创新路径

新时代创新民族地区社会治理的首要任务是铸牢中华民族共同体意识。民族地区广大人民群众的价值取向应以社会主义核心价值观为引领，在充分吸收借鉴少数民族优秀传统文化的基础上，在与其他民族的交往、交流、交融中形成共识，筑牢深层次的民族团结、民族和睦意识。进一步推动民族地区基层社会治理创新，关键在于谋划新思路、拓展新空间、激发新活力，有效推进党建与民族地区基层社会治理的有效衔接，切实打通基层社会治理的“最后一公里”，积极打造民族地区基层社会治理的特色文化品牌。最终实现民族地区的善治，进而促进民族团结。

（一）谋划“新思路”，推动民族地区党建与基层社会治理的有效衔接

首先，要促使民族地区达成“党建+基层社会治理”的创新工作思路共识，让党建与民族地区社会治理有效衔接、相互促进。其次，要转变思路，坚持以人民为中心，推动普惠、共享的发展，使民族地区的基层社会治理过程真正实现以人民权益和人民利益为先，用“服务型”治理取代“管控式”治理，切实提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。再次，要创新谋划推进民族地区基层党建工作，破除束缚、打通围墙和壁垒，在更大范围、更宽领域、更深层次实现构建融合互通的联动治理格局。此外，还应在党建的引领下整合社区治理资源对于外部资源。党基层组织应加强引入力度，要尽可能地在基层党建所引领的体制内加入高校、智库资源、行政资源等，为城市社区进行公共项目论证提供科学的理论依据，确保城市社区治理中的任何一项公共事务都能表达民意。同时，还要积极促进内部资源之间的共享，并及时补充完善其中的不足，在基层党建资源共享前提下，对城市社区治理发展制定长期的科学规划，促进在多元化城市社区治理主体间资源的流动和有效利用。对社区中的资源优化配置采用市场体系的方法，在对城市社区中的公共资源进行有效利用的同时，促进城市社区中的富余资源在共享流动中逐渐升值和增效。

（二）拓展“新空间”，打通民族地区基层社会治理的“最后一公里”

首先，要进一步推动基层行政管理体制改革，并加大民族地区基层党建工作的区域化改革探索推进力度，建立容错机制、力戒形式主义，真正为基层党员干部减负，让基层党员干部们在日常工作中能够负重更少、干劲更足。其次，要进一步理顺基层社会治理工作机制，通过创新思路、拓展空间，强化民族地区党建引领基层社会治理的形式与路径。应鼓励各级、各地区因地制宜地尝试探索，通过多种形式、各种行之有效的方式延伸基层党组织的引领力。再次，要建立健全群众参与基层社会治理的工作机制，通过充分调动基层群众性自治组织的积极性，创新其吸纳方式，更好的激发和引导民族地区广大

人民群众积极主动地参与到当地基层社会治理的各个层面。此外,还要强化基层党组织的建设,突出政治功能,通过完善基层党组织架构,开展街道“大工委”、社区“大党委”建设,聘请兼职委员,法定社区党组织书记为居委会主任,突出基层党组织在社区治理中的核心地位。此外,建立市、区、街、社区四级党建联席会议制度,实现各级党组织的上下联动和同级党组织之间的互动,使党组织成为领导社区治理创新的战斗堡垒。另一方面,提升社区党组织组织能力。提升社区党组织组织力应从党组织书记、党组织建设、社区党建机制三方面进行。

(三)激发“新活力”,打造民族地区基层社会治理的特色文化品牌

首先,要着力打造“党建+民间文艺”品牌,多渠道、多形式开展党建工作,把党的方针政策、党建知识创作为通俗易懂文艺作品,让广大党员群众看得懂、听得进、学得会、用得上,扩大党在民族地区的影响力。其次,要倾力打造“党建+民族文化”品牌,把党建植根于深厚的民族文化沃土之中,搭建融合民族文化元素的党建活动阵地和平台,如在建筑主体和外观设计上融入民族文化元素,体现少数民族特点,以此增强党在民族地区的亲和力,并推动民族文化传承。再次,要积极打造“党建+红色文化”品牌,将红色元素与民族地区有机融合,转化为鼓舞斗志、推动发展的鲜活力量,凝心聚力、扩大社会认同,有效激发党员队伍中的先进典型在民族地区基层党建中的红色引领作用,激励青年党员重拾对红色文化的温情与敬意。

五、结语

综上所述,党建引领下的社区治理还有待进一步发展。基层党组织在展开治理的工作时,要紧跟社会的发展和党的政策,树立不断强化创新为人民服务的理念和形式,不断将党建和社区群众联系起来,想群众之所想、急群众之所急,要做到的为人民服务,将基层党建的根基深扎于城市社区居民之间,稳固党的群众基础,提升党的执政能力。基层社会治理应当以自治为目标、法治为遵循、德治为支撑,三者相融合方可在社区治理中起到积极的作用。社区治理作为国家治理体系中的重要组成部分,坚持党的领导是完善社区自治、法治、德治的融合体系的重要保障,要在社区层面确保社区治理在党的领导下有序进行。要落实社区的自治权利,拓宽法治路径,激发社区居民参与社区建设的内生动力,充分运用法治思维和法治方式推进社区治理现代化,通过健全居民议事监督机构,履行议事监督规则,发展壮大社区社会组织,引导居民参与社区自治,充分发挥居民自我管理、自我服务的作用。

参考文献

[1]张昱,焦志勇.统治 治理 自治:国家与社会关系视角[J].社会建设,2015,(2)

[2]俞可平.治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:270-271.

[3]龚维斌.我国社会治理的新特点[J].前线,2015,(5).

[4]张瑜.从社会管理走向社会治理:内涵、动力与路径分析[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2015,(4).

[5]刘伟.从"嵌入吸纳制"到"服务引领制":中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择[J].行政论坛,2017,24(5):38-44.

[6]王河江,陈国营,巫丽君等.协商民主:提升治理能力现代化的路径选择——基于浙江社会治理创新的探讨[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2017,40(5):115-120.

[7]蒋捷舟.助推城市基层党建实践创新[N],组织人事报.2016-12-29 (001).

[8]党建搭台引导多元主体参与社会治理[J].上海党史与党建,2015(10):50-51.

[9]王大鹏,岳春颖.基层党组织参与社会治理的路径研究[J].宁夏党校学报,2016,18(04):44-48.

[10]武汉市江岸区委党校课题组.坚持民生导向创建多元互补社区治理模式——以武汉市江岸区社区治理为例[J].党政干部论坛,2017,(3):46-48.

[11]郑迎,郑丽娟,陈学伟等.松江区西子湾社区:党建引领居民自治打造社区"幸福湾"[J].上海党史与党建,2017,(4):59-61.

[12]肖毅,男,汉族,云南玉溪人,工学学士,中共玉溪市委宣传部一级科员。近年来,主要从事舆情信息相关工作。

课题组成员简介

余　婷,课题负责人,女,汉族,湖北武汉人,新闻学硕士,社会学博士。先后在中共玉溪市委宣传部办公室、理论科工作,现任中共玉溪市委宣传部三级主任科员。近年来,主要从事理论武装、理论研究、理论宣讲工作,负责"学习强国"学习平台供稿及推广工作。主持和参与完成国家社科基金、省、市级课题11项。

李　南,女,汉族,云南玉溪人,历史学学士,中共玉溪市委宣传部理论科副科长。近年来,主要负责全市理论武装相关工作,组织参与全市宣传思想工作调研。

肖　毅,男,汉族,云南玉溪人,工学学士,中共玉溪市委宣传部一级科员。近年来,主要从事舆情信息相关工作。

新时代以党建工作引领社区治理研究

杨丽红等

【内容提要】社区是社会治理中的基本组成单位,其治理水平的高低直接反映着国家治理能力与治理体系的成熟与完善程度,社区治理的现代化是国家治理现代化的基础支撑。随着经济社会的高速发展和城市化进程的快速推进,传统的社会管理方式和基层组织模式,越来越难以适应新的形势需要。本课题立足党建引领社区治理的时代背景及江川撤县设区的形势要求,创新延展"支部建在连上"的思想理念,通过党支部建在小区上,带动发挥"一名党员一面旗帜、一个支部一座堡垒"的引领辐射作用,深入推动党的"神经末梢"和社区治理"基础单元"的无缝衔接。探究新方法、挖掘新路子,有效补齐基层党建和社区治理短板,构建起新时代共建共治共享的社区综合治理新型模式,让"枫桥经验"在各社区节节生发,推动城市社会现代治理体系的建构升华,助力城市综合能力稳步提升,为实现区域高质量跨越式发展、开启全面新时代中国特色社会主义建设新征程提供坚强的政治保证。

【关键词】新时代;党建;社区治理;互融共建;枫桥经验

社区是社会治理的基本单元,也是党和政府联系、服务居民群众的"最后一公里"。党的十九大报告中明确提出,"要以改革创新精神探索通过加强基层党的建设引领社会治理的路径,推动基层党建工作全面加强、不断进步,社会治理有序推进、健康发展",充分体现基层党建在基层治理中的地位和作用。重构社区治理体系,推动城市基层党建与社区综合治理融合发展,以党建引领促进社区治理能力提升,以社区治理质效丰厚城市基层党建内涵以然成为新时代基层党建工作的重要课题。

一、新时代以党建引领社区治理的逻辑思维

(一)"支部建在连上"与新时代党建引领

1.支部建在连上的历史渊源

"支部建在连上"是建党、建军的一项基本原则和制度,是毛泽东同志在人民军队加强党的基层组织建设方面的一大发明。1927年介石、汪精卫先后发动"四一二"和"七一五"反革命政变后的革命危急存亡之秋,党领导的湘赣边界秋收起义失利,在退守文家市、挺进井冈山的过程中,毛泽东同志开展"三湾改编""水口建党",首创性地提出并实践

了“把支部建在连上”。在连队设党支部,在优秀士兵中发展党员,在班排设党小组,在连以上设党代表并担任党组织书记。在部队建起严整的党组织体系,初步确立“党指挥枪”原则,实现党对军队的绝对领导,极大地增强了人民军队的战斗力和向心力。并开始了农村包围城市、武装夺取政权革命道路的探索,经过实践总结,“支部建在连上”逐渐完善,遂纳入1929年底古田会议通过的决议案并形成定制,成为建党建军的基本原则和制度延续至今。

2.“支部建在连上” 与新时代党建引领

党的十八大以来,习近平总书记在多个场合重提“支部建在连上”的组织原则,要求全党弘扬“支部建在连上”的优良传统,把全面从严治党落实到每个支部、每名党员,推动全党形成大抓基层、大抓支部的良好局面。2018年9月,以习近平同志为核心的党中央为了适应新时代党的支部建设的新要求,进一步把“支部建在连上”的优良传统和党的十八大以来基层党组织建设的实践相结合,适时制定并审议通过了《中国共产党支部工作条例(试行)》(以下简称《条例》)。开篇就强调,要“弘扬‘支部建在连上’的优良传统,落实党要管党,全面从严治党的要求,全面提升党支部组织力”。从中可见,继承和加强支部建设的优良传统,对于推进新时代党的支部建设有着极为重要的意义。继而延之、续而升华为“将党组织根植于社区之中”的引领社区治理的理念思路。具体组织程序为:以组织部为主导,联合各部门单位,组织力量对小区进行逐户排查,全面掌握社区党员的基本信息。在广泛征求居民意见的基础上,严格按照组织程序要求成立小区党支部并选举产生党支部书记和支部委员,打造坚强的战斗堡垒并充分发挥党组织的政治优势,组织优势,进而延伸党的工作触角,实现小区治理力量从“分散”到“聚集”的飞跃,揽获新成就,促进新发展。

(二)党建引领与社区治理

1.社区治理的基本内涵

社区治理是指政府、企业、第三部门、社区自治组织、居民通过共同参与和通力合作,解决社区建设发展过程中存在的诸多问题的过程。社区治理事关党和国家大政方针贯彻落实,事关居民群众切身利益,事关城镇基层和谐稳定。坚持以“党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力”的社区治理,能有效引导基层社区实现良好的自治局面,弥补政府和市场在社会管理中的失灵问题。能够较好的健全体系、整合资源、增强能力,完善社区治理体系,全面提升社区治理法治化、科学化、精细化水平和组织化程度,促进社区治理体系和治理能力现代化提高,进而为建设和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园,提供组织保证。

2.党建引领与江川社区治理

原玉溪,一市辖红塔一区,随着经济社会发展和城镇化建设的不断加快,城市空间布

局与生产力要素配置的矛盾日益凸显，一市只辖一区的行政区划管理体制已经不能适应经济社会发展。为了增加玉溪中心城市的辐射能力，也为了增加城市的拓展空间以及未来增长潜力，江川撤县设区应势而为。因而，玉江一体化发展在推动三次产业结构优化、突破环境资源和要素制约、加快城乡一体化进程等方面的有利动因正在持续叠加，但从近期的江川发展来看，江川城市还太年轻，涵养不够。撤县设区加剧地方政府公共服务供给问题更加凸显，带来的城乡、区域、产业发展不充分不协调，城市规划、建设、管理方面的不少短板，教育、医疗、住房等优质民生保障不足，以及因此引发的社会治理各方面潜在矛盾，正在逐步显现出来。理性辩证地分析研判江川城市新发展，课题组认为短板就是进步空间、差距就是发展潜力。江川，由“县”迈“区”最关键的一点就是必须全面树牢“城市辖区”的理念，坚决从过去一切不合时宜的“县”的思维定式、固有模式、路径依赖中走出来，并最终从传统县域治理走向现代市域治理中去，只有这样“现代市域治理”才不会成为只是写在报告里的新词汇，“城市化新江川” 才不会成为只是画在纸上的蓝图。行棋观大势，落子谋全局。基层党建可以通过整合资源、发动群众、利用互联网资源、加强队伍建设、经费保障、制度建设来引领和推动社区治理的良性发展，从而引领社会治理“从单向管理向双向互动转变，从事后处理向源头治理转变，从条块分割向协同治理转变，从维护稳定向创造稳定转变，从传统管制向智慧治理转变”的举措调整，进一步为加快推进市域社会治理现代化奠定坚实的基础。

二、新时代以党建引领社区治理的江川实践

社区让生活更美好，党建让社区更幸福。近年来，江川区深入学习贯彻习近平总书记考察云南重要讲话精神和关于城市基层党建、基层治理工作一系列重要指示要求，强化政治引领、推进“五网”融合、组建“九大党建联盟”，形成了以党组织为“主轴”，其他各类组织围绕“主轴”有序运转的城市基层党建格局，党组织在引领各类组织中发挥了“主心骨”作用，在联系服务群众中发挥了“主力军”作用，在城市社区治理中发挥了“主引擎”作用，实现了城市基层党建创新提质。

（一）上下联动，架起城市基层党建“四梁八柱”

把城市基层党建工作作为“一把手”工程和“书记领航”项目，构建区、街道、社区三级责任体系，按照“159”基层党建工作布局和“4445”城市基层党建思路，通过主体责任派单、“双比双通报”制度、年度述职评议考核，以上带下、以下促上，三级书记同心同向抓推进，形成一贯到底、强劲有力的“动力主轴”。强化区域统筹：组建“区级领导+街道党工委班子成员+辖区主要单位党组织负责人”组成的“城市基层党建联盟”，探索“区委领导、党建联盟、党群互动、部门主责、党员主体、志愿服务”工作机制，有效整合调动各方力量、各类资源，构建起城市区域大基层党建格局。注重顶层设计：从体制机制创新入手，健全完

善工作制度，制定出台《加强和创新城市基层党建工作实施意见》及相关配套措施，形成了比较完整的政策制度体系，为深入推进城市基层党建提供遵循和支撑。

（二）明责赋权，打通城市基层党建“任督二脉”

把抓好街道社区体制改革作为“先手棋”，做足“加、减、乘、除”法，推进“赋权、减负、增配、析置”，让街道“归位、专注、专业、高效”。做加法，赋权扩能：抓住新一轮机构改革的有利时机，打出一套“组合拳”。不仅赋予街道党工委规划参与权、综合管理权、辖区单位文明创建评价权，还给足社区党组织对党员干部选拔任用、评先评优、晋职晋级综合评价话语权，实现街道功能定位由“向上对口”向“向下对应”的转变，推动街道把工作重心转移到抓党建、抓治理、抓服务上来。做减法，瘦身减负：按照“5办7中心1所”的格局设置内设机构，明确街道承担加强党的建设、统筹区域发展等13项职能，逐步取消招商引资、协税护税等工作任务。建立社区事务准入制度，社区办理事项从原来的117项精简到87项，清理社区“牌子”过多的问题，社区大幅“瘦身”。做乘法，建强队伍：注重社区工作者队伍建设，创新实行“四岗六级”制薪酬管理体系，稳步提升社区工作者待遇。探索建立社区党组织书记选育管用机制，动态评选“两好三强”优秀书记，获评的优秀党组织书记最高每人每月增加补助1000元，为城市基层党建工作“蓄水”，有效激发社区干部担当作为的新动能。做除法，分权提效：主城区大街街道户籍人口8.5万余人，实有常住人口超过10万人，街道“管不了、管不住”“小马拉大车”的现象突出。充分科学论证后，启动了街道析置工作，将大街街道析置为2个街道，强化行政管理和提高服务水平，切实推进城市管理规范化、科学化。

（三）共建共治，汇聚城市基层党建“动力引擎”

全面推行“双报到双结对双评议”制度，发动90个机关单位党组织到所驻社区和所挂网格党组织报到结对，组织3000余名在职党员到居住地社区和挂钩网格党组织报到结对，签订共驻共建协议，协商推选社区党组织班子。优化资源、需求、服务“三张清单”，将过去传统、被动、分散的末端治理，转变为现代、主动、系统的前端治理。“双召集”办法相融力量。推行“吹哨、报到”工作法，推动重心下移、力量下沉、服务基层，街道可横向向其他乡镇、也可纵向向区级职能部门吹哨；区级职能部门可横向向其他区级职能部门、也可纵向向乡镇（街道）吹哨。街道在开展人居环境综合整治、棚户区改造、老旧小区改造、疫情防控等重点工作中，利用“吹哨、报到”工作机制，开展“我是新时代共产党员服务标兵”“讲法规、治环境、办义诊、解问题”“十百千万”专项行动等各类活动，打通城市管理、治理和服务的“最后一公里”。“五网融合”联推共建。推进党建网、“双创”网、综治网、城市管理网和民族团结示范区建设网五项重点工作进社区、进网格，每月街道、社区通过向“五网”单位派单，形成了“一网多责、一格多员、责任共担、协同联动”的基层治理模式。

（四）以人为本，激活城市基层党建“神经末梢”

始终坚持以人民为中心的发展思想，把让群众满意作为党建引领基层治理的出发点和落脚点。抓主线，构建“10分钟党群服务圈”：党群服务中心是城市基层党建工作成效的集中体现，以场所集中、功能集成、人员集约、开放共享为原则，按照“1+1+5+N”的格局，推动区级、街道、城市社区和两新组织、商圈党组织党群服务中心建设，精准定位功能、丰富活动内容、提升服务质量，构建10钟党群服务圈，“团团小课桌”“妈妈夜校”“国学社”成为常态开展的活动，把服务送到群众家门口，让城市更有温度。扣难题，实施“红色物业”党建推进行动：老旧小区无人管、环境脏乱差、公共设施不配套，一直是群众关切的揪心事、烦心事。解决这一难题，区委以“红色物业”为突破口，由网格长牵头，网格责任单位协同街道、社区，推动小区党支部、小区业委会实现全覆盖，构建“街道党工委—社区党总支—小区（网格）党支部—楼栋党小组—党员中心户”组织体系。累计投资1.8亿元，分三年全面启动了城区66个老旧小区改造工作，怎么改、改什么，针对各小区实际充分问需于民、问计于民，赢得群众支持。聚民力，共建和谐美好家园：日常工作中，机关党员干部深入一线，走进社区，走近群众，看清治理“堵点”，感受百姓“痛点”，共同解决“难点”，有力推进了平安小区创建、扫黑除恶、“民族团结进步示范进社区”“520美丽家园城乡人居环境整治日”“高原湖泊卫士”等活动，带动群众以强烈的主人翁意识主动参与到小区治理中来。

三、新时代江川区以党建引领社区治理存在的问题

总的来看，江川区以多举措积极推动党建引领社区治理的创新实践，取得了不少成绩，呈现良好发展势头。但也要看到，其成效还是初步的，还有不少弱项需要加强、还有不少短板需要补齐。

（一）法律法规不全不新，办法措施不契合实际，社区治理“头”“系”难理。一是宏观层面的国家大法《城市居民委员会组织法》指向不细、不够与时俱进。具体表现为：从制定到现在已过去多年，新时代的社区实践已经和以前大不相同了，一些规定早已和实际情况脱节，不能为创新社区治理手段和提升社区治理水平提供必要的保障。其次，组织法只是一个个框架性和抽象性的法律规定，对于具体问题没有明确规定和指导。比如，组织法在规定居委会的任务时，很多内容都是一笔带过，其中一项任务为办理居住地区居民的公共事务与事业，那么公共事务包括了什么内容，程序上该如何执行等都没有做出明确的说明。二是微观层面的社区管理规定《××社区管理（暂行）办法》等大多没有经过深入的调查研究，没有实事求是的结合社区自身的实际需要，只是应付式的死搬硬套、照搬照抄，不接“地气”、不科学严谨、不具备可操作性。宏观过过“大”，微观不“实”的法制“旷荒”，直接导致在解决某些社区问题时出现了无法可依的尴尬局面，容易引发社区

治理中的矛盾冲突,无形中抑制了社区治理手段的优化创新和治理水平的增效提质。

(二)社区行政化弊病突显,自主管理被动无力,直陷僵局。一是居委会的被迫“错位”,本应是“居民的头”,现实中却成为“政府的腿”。社区居委会本是居民选举产生的自我管理、自我教育、自我服务的基层群众自治组织,但现实是,居委会在实际工作中承接了大量由政府下沉的行政性事务,据统计,政府各职能部门或派出机构指派的行政任务占居委会工作的80%以上,社区直呼“权力不大,责任不少”。二是政府社区治理的行为失范。具体表现为政府引导社区治理过程中仍然习惯于行政管控和“大包大揽”,忽略了它在宏观指导方面的作用,直接对社区建设和管理进行管控,直接行政管理居委会的日常工作。大而不细的结果就是在治理引导方面的“缺位”,比如基层自治所需要的资源缺乏而政府未提供有效的供给、不能对居委会运行提出成体系的指引等。再比如,车辆乱停乱放、道路拥堵、环境脏乱、没有物管、设施残缺、功能单一……多年来,这些问题一直困扰着小区居民及社区党组织。但不是问题解决后容易反复,就是多个部门职责不清、扯皮不管,问题一直存在,社区一度出现管理盲区和真空地带,顽疾难以根除。所以“看得见的办不了,办得了的看不见”就是现在很多社区治理中最真实的现状叙写。

(三)社区治理理念陈旧,只“管”不“治”、想当然的“单边自信”,不得民心。一是社区管理工作者团队专业化水平不够,社区工作人员普遍存在年龄大、本地化、学历低、效率差等特点。对社区治理往往是凭借老经验、惯用土办法,在社区治理、建设过程中不能快速预判风险、发现问题,对出现的新问题处理常与“理性+创新”失之交臂。缺方法、缺“暖”意,很难满足社区居民提出的多样化、差异性需求;二是社区治理缺乏科学性的指导,由于没有专业的技术培训和理论学习,致使管理团队对社区治理的实质理解不够深入、不够透彻、遇到问题时的跟“风”处理,容易造成“水土不服”,反促矛盾升级,不知不觉中折损了社区居民如履薄冰的“社区认同”。

(四)社区党建形式单一,“红韵”未尽,党支部自身动能不足,环建浅薄,战斗堡垒名不副实。一是党组织建设滞后,建而不精。任务式的成立社区党支部,样板式的打造红色文化阵地,程序化的开展党内生活,外表虽“鲜红”,却少了深入骨子里“红之韵律”,弄丢了党之精髓,党支部形同虚设,无“声”无“息”,静默无为;二是社区党组织领导能力不足,引而不发。党支部的成立引导发动力量不足,党员的参与积极性不高,“站出来”的不多,勇作为的不现。支委班子搭建时没有激发出小区中威望较高、有公心、能奉献的党员积极参与其中,支委委员大多是单位在职工作人员被动兼任,平时忙于单位工作,心有余而力不足,社区党支部工作基本处于无暇顾及的状态,直接导致社区党支部的被动“空壳”,并没有发挥出党支部在社区治理中的“主心骨”作用。

(五)“三双报道”流于形式,“标配”监管机制滞后,党员先锋不“先”不“闪光”。一是

“社区吹哨部门报到”流于形式，只报不到趋于常态。动态监管机制的缺失与常态监管的松散是造成“以填表代替报到，用盖章证明作为”最直接的原因。二是社区居民的参与意识淡薄，“事不关己高高挂起”的心态固植人心。具体表现为，参与社区治理的广度不够深度不足、有效参与概率不高，直接影响了社区基层民主自治治理理念的培植和创新发展，很大程度上导致了邻里关系的冷漠淡化。

（六）党支部、业委会偏善于“单兵作战”，合而不依，难聚合力，缺乏硬核原动力。一是党支部、业委会“两张皮”，党建与社区治理互嵌生硬、工作脱节、浮于表面、流于形式，难以达成治理共识，更不可能凝聚合力。二是缺“合剂”乏沟通。两个组织、两套班子、两种理念、两个方向，各自为政，力量分散，无缘于党建工作与社区治理的互通共建，双向促进。

四、新时代江川区以党建引领社区治理的途径

习近平总书记强调：“要把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点”。从现实来看，江川城市发展任重而道远，当前和今后一个时期，我们要总结实践经验，一手抓顶层设计，一手抓基层基础，不断提高社区治理能力现代化水平。切实以社区党建引领社区治理，加快完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、社区自治、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人担责、人人履责的社会治理共同体。

（一）推动制度创新，量身定制办法措施，一脉相承，清爽治理。一是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完善现代化社区治理法律法规体系，推进社会治理法治化新进程。进一步加快地方政府法治化建设的步伐，成功实现区域立法对社区治理组织的扶持指导，指导社区以法治化手段开展社区治理工作。并刚需性的优化社区法治工作管理团队，加强对工作人员法治建设方面的教育培训。建立健全对应的奖励机制，激发他们更高的工作热情，积极投入到“依法治区”的社区治理中去，为广大民众营造一个守法、讲法的文明法治环境。二是量身定制以宪法为基准、以组织法为主体，将地方性政府规范文件作为补充、兼顾小区管理实际的法律法规体系，以法治带社区治理，让“自治”建立在“法治”的轨道上。以争取司法局援助或向法律服务社会组织购买服务的方式，下派法治专员进社区，作为社区自治活动中法律问题上的指导者、协调者，帮助社区居民办理自治工作中的各项法律事务、帮助社区制定并细化社区自治公约制度。居民就可以很便捷的按约执行，让法治作为社区自治的基层保障，推进基层社区治理的法治化进程。

（二）党建引领去行政化，优化结构、完善体系，互嵌共进。一是理顺政府与社区的关系，推进政府职能转变，变主导为辅助，合理对政府职能进行定位。政府要充分发挥其在社区治理过程中的引导作用，在宏观层面进行政策指导、制度保障和社会秩序保证，减少

对城市社区治理微观层面的行政管控，退出其在微观事务方面的“大包大揽”的行政管控角色，将本该由社会承担的职能交还给社会，优化社区自治环境，真正实现多元性主体参与社区治理的局面，培育社区自治功能。二是政府指导，社区作为。充分发挥政府行政部门在社区治理中的指导、帮扶作用，要深入社区调查研究，发现问题，帮助解决问题；要在政策、人力、物力、才力上给予社区治理支持倾斜，成为社区治理团队“办得了”的坚强后盾。也就是实现政府、行政部门的“看得见”，社区自治的“办得了”的质量转化。

（三）与时俱进、管治并举，变“单边自信”为“双向互敬”。一是系统配置社区机构，竭力配强管理团队，有针对性地对物管团队、业主委员会、社区党支部人员、社区工作者的培训教育，提升他们的与新时代新要求高度契合的管理水平和服务能力，构建共同利益平台，在高效自治中服务社区居民，在高质服务中提升治理水平。二是健全社区自治体系，引进人才、更新理念、优化途径，倡导多元主体参与治理、协同治理等理念，多方法多渠道创新治理手段，优化治理途径，让社区居民认同社区管理并积极地参与其中，“各美其美、美美与共”全面提升其社区自治水平。

（四）夯实基层党建，在共融共享中推进全面从严治党

党建引领，以“红色物业”为突破，抓实“组织建设、作用发挥、成果转化、社会参与、网格联动”五项工作联推共建，建强小区党支部，着力搭建“一方引领、多方协作”的基层治理共治构架，推进物管会、业委会融入基层党建，推进全面从严治党，提升党建引领社区治理水平。

图1　江川区“城市基层党建”联盟网格示意图

1.党建引领“红色物业”，画出社区治理同心圆（引领）

(1)成立一个党支部。以街道党工委为主导,以网格联系单位党组织的指导共建为抓手,向驻区单位“吹哨”、唤其报到,协助社区对目标小区和物业公司进行全面摸排。一是要具体摸透“中心城区共有几个小区,有党员多少名,有物业管理的小区有几个,成立业主委员会的小区有几个,有物业公司几个,物业公司有党员多少名”等具体信息,为党支部在社区落地生根提供保障。二是要细致研究各个小区党员的“文化层次、职业占比、素质素养”更重要的是要了解各党员的“政治素养、组织能力和担当精神”,把这些摸透“数”清,为支委在党支部的强强组建奠定基础。

(2)结对共建,有活力。一要按照“1名区级领导+1名街道党工委班子成员+N个驻区单位+1名社区党总支委员”的阵容组建“红色物业”党建指导组,每个党建指导组联系1个小区,点对点指导“红色物业”工作;二要多举措推进社区党支部与区域城市党建的深度融合,蓄积各方力量结对开展红色议事、红色志愿服务、红色微心愿等活动,引导居民自己“搭台唱戏”,在活动组织开展中培养一批综合能力强的社区党务工作者,努力营造“支委委员率先垂范,全体党员紧跟密上”的氛围机制激发服务群众的热情。例如:江川区的“五网”(综合网格、双创网格、城市管理网格、党建网格、民族团结进步示范区建设网格)联合。

2.一个支部一座堡垒,充分发挥党支部在社区治理中的战斗堡垒作用(发动)

(1)筑牢一座堡垒。一是坚持“以标准化引领规范化”的要求,严格对照“五个基本”要求,挂图作战、整改销号,持续推进支部规范化创建达标,把各领域党组织建设成为坚强的战斗堡垒。二是坚持“一竿子插到底”,牢固树立和践行“一切工作到支部”的鲜明导向。切实抓住党支部这个“线头”,着力构建区、街道、社区、驻社区单位四级联动体系,全面推行街道社区“大工委”“大党委”制,探索吸纳驻区单位党组织负责人以及业委会、物业企业中的党员负责人担任街道党工委和社区党组织兼职委员制度,构建以街道党工委为核心、社区党组织为基础、辖区单位党组织共同参与的区域化党建领导体系。建立健全责任联动体系、组织联动体系、制度联动体系等,着力构建共驻共建、互联互动的党建格局,实现“党员联管、活动联抓、资源联用、服务联办”的良好格局。

(2)减负加“薪”,能战斗。一要赋予街道社区党组织相应的职权和资源,突出政治功能,充分发挥街道社区党组织领导核心作用入手加以解决。引导街道党组织聚焦主责主业,赋予街道党组织相应职责职权,调整优化街道内设工作机构。确保真金白银用于基层,真招实招帮助基层,精兵强将充实基层,努力让社区党组织有资源有能力为群众服务,使社区各项工作体现党的意志和要求。二要逐步清理面向街道社区“多头考核”“重复考核”和“一票否决”事项,减少一些不必要的任务摊派,切实减轻基层负担,让基层干部轻装上阵,实现由“抓商业”到“抓主业”、由“忙事务”到“忙服务”的转

变。同时，从提高思想政治素质、切实改进工作作风、严肃党内政治生活、从严教育管理党员等方面入手，持续加强街道社区党组织自身建设，为街道社区党组织领导核心作用的发挥提供关键保障。

3.“三双报道”，多元社区治理主体，推动基层党建成果转化（能动）

（1）推动一番转化。一是推行区委统一领导，“五网”融合齐抓共管的组织领导体系。在城市社区划分个体网格，成立网格联合党支部，建立联席会议，共驻共建，“双召集”三项机制。二是结合社区实际量身定制《“吹哨、报到”工作办法（试行）》，通过联席会议由吹哨单位和报到单位共同商定“吹哨、报到”任务清单，“报到”服务情况通过“志愿者综合服务平台”进行全程纪实，吹哨单位联合组织部建立健全动态监管和常态服务评价考核机制，双管齐下、齐抓共管，变部门分治为协调联动。

（2）联转带动，出成效。一要结合“双报到双结对双评议”制度，将“五网”融合工作内容纳入社区和驻区单位共建协议，建立“社区工作者+在职党员+社会志愿者”的联动模式。以“支部共建、党员帮带、活动共办”为抓手，引导全区在职党员进社区、进网格，亮身份、亮承诺、领岗位、领职责、当先锋、树形象，指导小区党支部开展学习、宣传、教育等工作，联合开展小区治理志愿服务活动。二要积极探索推进“互联网+”智慧党建模式，开发“志愿者管理服务”智慧平台，实行爱心积分制度，发挥大数据支撑作用，提高志愿活动管理效率，激励志愿服务积极性。打造“五网”融合试点，把“五网”融合作为小区党建的重要载体，构建“社区党组织+党支部+楼栋长+党员户+居民群众”五级网络体系，整合资源力量，提升小区的管理、服务、治理的精细化水平。

4.“三社联动”，孵化社会群团组织，丰厚社区综合治理体系（会动）

（1）孵化一批组织。一是以“党建带群建、群建服务党建、党群共建”为工作思路，按照统一标识标牌、统一功能设置、统一人员着装要求，建设社区党群服务中心，构建10分钟党群服务圈，促进人才、信息资源、服务活动向党群服务中心聚集，打通服务群众的“最后一公里”，让党的形象更加鲜明、党的阵地更加完善、党的服务更加优化。二是充分发挥好社区“基础平台”的支持作用，社会组织“服务载体”的承接作用和社会工作者“专业引擎”的纽带作用，以“发现居民需求—统筹设计服务项目—支持社会组织承接-引导专业社会工作团队参与”的理念主线，按照街道“八有”和社区“八化”标准要求，将功能定位、机构设置、工作支撑、运行机制等进行规范，打造有影响力、带动力的示范社区，有效弥补政府部门、企业、居民自治组织参与城市治理方面的不足，补齐社区治理短板，筑牢社区善治坐标，辐射带动党建引领城市基层治理工作水平整体提升。

（2）政企结合，强运作。一要制定完善孵化培育、人才引进、资金支持等扶持政策，落实税费优惠等配套政策，逐步开放成立第三部门社会组织的注册管理。依托政府部门、

企业和社区，成立一系列服务于社区建设和社区管理的自治型组织，扩大社区自治组织的影响力，使其在动员居民参与方面的作用得到最大程度的发挥。二要创新资源集聚工作机制，统筹协调党政部门、群众团体、基层组织、企业单位、社会组织等组织资源力量在一线下沉、在一线聚合，形成权责清晰、条块联动的运行机制，将过去传统、被动、分散的末端治理，转变为现代、主动、系统的前端治理，合力破解职权分散形成“多龙治水”，社区“牌子多”等难点堵点痛点问题。开展如法律咨询、纠纷调解、健康养老、教育辅导、技能培训、公益慈善、女童保护、文体娱乐、防震减灾科普讲座进社区、“团团小课桌”暑期辅导、“妈妈夜校”“三星缘 三世情”七夕交友等活动，打造服务基层发展、凝聚党员群众的有效平台。

5.网格联责，扎实推进全面从严治党（铭动）

（1）落实一区党建。一是要提高党建引领的核心意识，明确党建在城市发展、社区治理的地位和作用。街道社区党组织，是城市基层党建工作的基础，是联结辖区内各领域党组织的坚强“轴心”。区委区政府要积极主导推动街道社区机构体制改革，把街道社区党组织建设得更加坚强有力、牢固可靠，提升街道社区党组织在服务群众中唱主角的能力。二是结合网格单位工作职能职责，采取“规定动作+自选动作”的方式，向网格责任单位派单，协助街道社区党支部为社区提供学习教育、政策宣传、志愿服务等便民、惠民事项。将规范小区停车位、修缮小区公共设施、确保小区环境整洁干净等指标作为基本事项，一改小区无人管无人问，环境脏乱差，设施陈旧的情况，全面提升小区住户的幸福感。

（2）网格互动，共打造。一要树立城市大党建理念，突出系统思维、开放意识和整体效应。组建城市基层党建联盟，由区委领导担任联盟主席，形成区委统揽全局，主责部门牵头，街道社区、驻区单位、群团组织和行业组织组织互联互动、共驻共建、资源共享、责任共担、活动共办、事业共创的局面，探索“区委领导、党建联盟、党群互动、部门主责、党员主体、志愿服务”工作机制，充分释放和放大各领域各单位党建“外溢”效应，形成“聚合”态势。变某街道社区“一域党建”为城市“全域党建”，变各领域党建各自为战、封闭运行为各领域党建互联互动、条块结合，变更多依靠基层“单兵作战”为各级党组织“协同推进”，变就党建抓党建的自我循环为紧密结合中心工作的融合发展，努力走出一条创新城市基层党建工作的新路子。二要在前期各项工作规范开展的基础上，将网格责任单位党支部工作进一步下沉到小区，让网格责任单位党支部与社区党支部的融合工作落实有平台，让社区里各小区的治理工作更显成效。如，宣传部党支部可以将创文工作融入小区治理，联合打造“文明小区”；统战部党支部可以将民族团结示范工作融入小区治理，联合打造“团结小区”；政法委党支部可以将平安江川建设工作融入小区治理，联合打造“平安小区”；教体局党工委可以将文化健康等工作融入小区治理，联合打造“文化小区”等。

（五）夯实强化党建引领，以共建共治催化社区和谐自治

党建引领，以“业主委员会”的建立健全为契机，做硬“机构设置、队伍建设、自主管理、体系创新、枫桥颜新”五项工作联推共建，建强小区业委会，着力打造“一区示范，整区推进”新时代社区治理新格局，以共建共治催化社区和谐自治，提升社区综合治理水平。

1.党建引领“红色物业”，夯实社区自治根基（明向）

（1）做强一个业委会。一是社区党总支联合网格责任单位，推动小区推进“红色物业”工作。在“点对点”指导成立小区党支部的前提下，再由党支部牵头，“手牵手”联合组织居民选举成立小区业委会。二是保证至少3名支部委员进入业委会，实现60%的交叉任职，搭建在党组织领导下的小区治理平台。量身定制小区业主委员会的权利及义务、业主的权利及义务等，搭建“业委会、物业服务企业、小区业主”等多方主体共同参与小区自治的行为规范体系，明确党支部和业主委员会地位作用和职责任务，引领小区治理健康有序的稳步运行。

（2）多方协力，发挥作用。一要健全“网格责任单位、街道、社区、小区党组织、小区业委会和党员、业主代表”促成的多方议事、协商机制，创新搭建高科技信息收集平台，收集“民声、民意”，对涉及居民业主利益重大事项进行磋商，协调解决物业管理中存在的疑难问题，真正做到“民事民议、民事民办、民事民管”。二要充分发挥小区业主委员会在党建引领社区治理中的主体作用，要把关引进口碑较好的物业公司，吸纳社会组织、社会团体、驻区企业、个体工商户等社会力量积极参与小区治理，积极打造小区功能型社区阵地，将社区服务延伸到小区的各个领域，如：党员活动中心、妇女儿童之家、业委会议事中心、社区矛盾纠纷调解中心等，让业委会真正在小区“建起来、活下来、起作用”。

2.一名党员一面旗帜，充分发挥党员在社区治理中的先锋模范作用（带动）

（1）打造一支队伍。一是构建“小区党支部支委委员+在职党员+物业党员+业主党员”的组织模式，整合力量、标的指向，引领党员干部自主认领服务项目、担当作为，实现“被动作为”向“主动担当”的自然转变。二是打造志愿服务平台。组建“云岭先锋党员志愿服务队”，设置党员先锋岗，公开服务流程、服务承诺，以此来充分调动党员的模范带动作用，让社区党员示范带动，引导更多居民参与到社区综合治理的各项事务中，形成“人人有事做、事事有人管”的良好局面。

（2）创先争优、增强主力。一要以各小区居民的差异性需求为依据，以增强小区居民的获得感、幸福感为目标，制定并动态更新服务项目、适时下发服务清单。充分发挥党员志愿先锋队作用，进驻小区，亮身份、做表率，广泛开展“讲法规、治环境、听民意、办义诊、解问题”等志愿服务活动。不断拓展学习、医疗、健身、娱乐、环保、救助、解困、物业等民生服务项目，实现服务覆盖社区生活全领域；二要发挥“一名党员一面旗，一个党员一个

群”的引领带动作用。在小区开展“亮身份、亮职责、亮承诺”活动，在小区党务政务公开栏里公示公开党员姓名、联系电话、门牌号等信息，促使党员铭记身份、展示形象，主动参与小区治理，争当爱党爱国、遵纪守法、举止文明、卫生整治、秩序维护、邻里友善等方面的表率，全面提升党员志愿服务的动力。带动更多居民力量，促使他们用实际行动完成从旁观者到小区建设、管理、治理的参与者的角色转变，为改善小区人居环境，全面提升社区居民的综合文明素养等工作做出自己应有的贡献。

3.居民自治，激发自主管理的主观能动性（主动）

（1）激发一批民众。一是以“小区党支部—党员中心户—普通群众”的三级架构模式，确保各项工作和任务能落实到小区每户业主，同时更好地听取业主的心声和诉求。开通“民意直通车”，实现小区管理人性化、规范化，从而激发居民自主管理热情、主观能动性。二是民主决策、阳光监督。贯彻落实“小区重大事项由党支部先理先议，社区党总支、小区党支部、业主委员会、物业公司四方共商共议、业主代表会议表决通过后再由物业执行”的议事决策程序，公示管理信息、严格进行党务、政务公开，发挥全体业主监督作用，在监督中参与、在参与中监督，提升小区居民融入感、参与感、责任感。

（2）凝心聚力，提升动力。一要建立横向到边的工作制度，实现小区管理“自转”。以“小区党支部+业主委员会+物业公司+业主代表+业主党员代表”的架构组建小区治理基本队伍。在配齐基本队伍的基础上，同时配套小区党支部议事、物业服务承诺、志愿服务等制度，推动小区治理和小区建设从“杂乱无章”到“核心引领”“居民自治”。如江川区的聚龙小区通过召开由小区党支部、业委会、物业公司、业主代表、党员代表参加的联席会议，共同探讨小区治理难题。梳理环境卫生、惠民项目、维修服务等方面的服务项目，同时业委会根据居民代表反映存在的难题当场作出承诺，限时对会议中反映的问题进行清理垃圾、检修路灯系列整治。二要建立纵向到底的联席会议制度，实现基层治理“共商共建”。建立由组织、政法、统战、宣传、住建、公安、民政、司法、城管、物业公司、街道、社区党组织、小区党支部等组成的多方联席会议制度，每月到街道或者社区党群服务中心召开“红色物业”议事联席会议。邀请业主代表、业主党员代表列席，研究城市基层党建和住宅小区治理等问题，负责受理督办和回复居民涉及物业服务诉求，助力解决小区管理难点、痛点、堵点问题。

4.部门联动，构建新型社区治理体系。（联动）

（1）强化一套体系。一是进一步加强对社区党组织的工作支持和资源保障。构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系。二是完善“社区党组织、网格党支部、楼栋党小组、党员中心户”四级组织网络覆盖。完善群众需求、单位资源、服务项目“三张清单”，推动各级各类党组织在更大范围、更广领域、更深程度互融

共通。

(2)联推共建,形成合力。一要依托“五网融合”工作,充分发挥网格单位作用。统筹协调党建网、“双创”网、综治网、城市管理网和民族团结示范区建设网相关党政部门、群团组织、基层组织、社会组织等组织资源力量下沉到小区,融入社区治理和居民服务中,提升社区居民幸福指数。例如:为解决车位严重不足、水网电网老化严重,环境脏乱差、车辆乱停乱放、私搭乱建等问题,小区党支部可以通过“网格化管理、精细化服务、协商化议事、融合化治理”四项举措,形成驻网格单位党组织、社区党组织、小区党支部、业委会及小区居民共建共享共治共推的区域化党建新格局。小区党支部、业委会、物业公司和谐共进,合力解决问题,这样不但能使各种多年存积的老大难问题迎刃而解,还能进一步提升小区居民的获得感、幸福感、安全感。二要抓资源整合,促服务能力提升。社区党总支整合网格责任单位、志愿服务者的力量,全面加强对社区居民的服务。通过整治社区环境卫生,打造干净整洁的人居环境,提升社区居民的幸福感。同时还要利用各种特殊节日,号召党员干部、志愿者开展“送春联”“中秋赏月饼”“重阳节座谈”等关心关爱活动,结合支部主题党日、“3•5”学雷锋日等,组织开展“我是新时代共产党员服务标兵”志愿服务活动,始终把服务居民,改善民生作为各项工作的出发点,促进服务效能不断提升。

5.“枫桥颜新”,纵深推进社区和谐自治(自动)

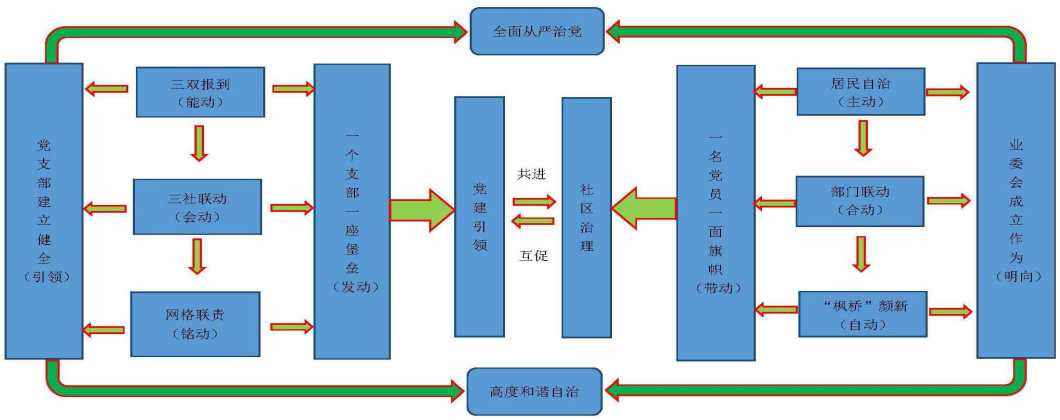
(1)做实一方管理。一是严格执行“三向进入、交叉上任”制度,竭力化解物业公司和小区居民之间的矛盾,调动广大居民共建共治的信心。区党支部、业主委员会、物业公司,实行一体化“三向进入、交叉任职”,使小区党支部、业主委员会、物业公司合成一股力、拧成一股绳。二是激发内生动力,构建“幸福小区”。营造“小区是我家,建设靠大家”的氛围,实现居民在小区治理中由“局外人”向“主人翁”的角色转变,提升自我管理、自我服务、自我监督的能力,实现小区秩序从“无章”到“有序”,居民矛盾从“僵持”到“化解”。例如:从“组团—单元—幢—楼层”层层设置联系负责人,义务承担政策法律宣传、民情民意调查、矛盾纠纷调解、卫生督查、治安协管等工作,实现精细管理。并建立健全联系报告制度,精准施策,形成“楼道有人护、小事有人管、大事有人办”的温暖管理。

(2)“枫桥颜新”,自治给力。一要做好“四前工作”,不断开创小区治理“矛盾少、治安好、发展快、社会文明进步”的良好局面。即:组织建设走在工作前,保证预防化解工作有人抓、有人管;预测工作走在预防前,建立一个反应灵敏、能及时发现矛盾纠纷的预警体系;预防工作走在调解前,努力减少矛盾,尽可能避免纠纷;调解工作走在激化前,力争把矛盾纠纷解决在萌芽状态。二要结合社区实际创新发展“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的“枫桥经验”。坚持“党建引领,支部带区—自治为基,民主管区—德治为先,道

德润区—综合治理,平安护区”道路途径,构建新型社区治理体系,践行为民初心使命,让“工作落到家门口,矛盾问题化解在小区”成为新时代社区治理的真实写照。

(六)新时代以党建引领社区治理之江川之治

图2　新时代以党建引领社区治理的操作流程图



社区居民的需求是治理的本,不能满足社区居民需求的治理都是无效的治理。新时代党建引领社区治理要紧紧围绕坚持和完善共建共治共享的社会治理制度总要求,不断完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。持续推进党建引领平安江川建设,深化“五网融合”,全面推进“红色物业”小区治理。形成党员带头、群众人人参与,专群结合的社会治安防控体系,实现全民参与和共建共治共享目标。努力建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。推进智能化建设与社会治理深度融合。利用好大数据、云计算、物联网、人工智能、智慧安防等技术手段,推动社会治理现代化和服务现代化。充分发挥政治引领、法治保障、德治教化、自治基础、智治支撑作用,探索具有江川特点、时代特征的社会治理新模式,为全市高质量跨越式发展、谱写中国梦江川篇章营造安全的政治环境、稳定的社会环境、公正的法治环境、优质的服务环境。

坚持党建引领新时代社区治理,创“枫桥经验”之江川之治。以基本制度为保障,力争将党建工作、群众工作、社区工作、网格化管理和物业服务一体化。区级建立由区委副书记任组长,组织、政法、住建、民政等相关部门主要负责人为副组长的社区党建工作领导小组。适时召开联席会议,通过实体化运作、常态化联动,研究解决,社区工作中的重要事项。街道牵头建立健全民情恳谈会、事务协调会、工作听证会和服务成效评议会“四会制度”的协商共治机制,实现小区居民参与物业服务管理相关的重大事项、重要问题事前、事中、事后的全过程监督。社区建立由社区居委会、业主委员会、物业企业和辖区单

位共同参与的多方议事协商机制，定期在社区党群服务中心的“红色议事厅”召开会议，交流工作情况，汇集群众诉求，研究解决方案。小区建立由小区支部、业委会、物业企业、业主代表、挂包单位共同参与的社区党建议事联席会议制度，适时研究住宅小区环境改造、公共设施改善等重大事项，真正做到“小事不出区、矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”。并将新时代党建引领社区治理的经验做法装到“玉溪”这列车上，统筹整合、打通融合，系统集成、系统联动，突破环境资源和要素制约，全方位地融入进去，真正形成全市一盘棋、上下一条心的生动局面。

参考文献

[1] 李璐.社区组织结构优化：城市社会管理体制创新的应然选择——以杭州“上城模式”为例[J].理论导刊，2013(6)：30-32.

[2] 王连喜.城市社区党组织引领基层治理的对策研究[J].探索，2018(3)：28-29.

[3] 聂苗.社区治理新格局中“党建引领”的内涵与路径分析[J].广西青年干部学院学报，2017(7):45-46.

[4] 叶本乾、万芹.新时代党建引领城市社区治理的逻辑契合和路径选择[J].党政研究,2018(6).

[5] 黄摇撰.城市社区治理体制的运行困境与创新之道——基于党建统合的分析视角[J].探索-党建研究,2018(6).

[6] 马克思恩格斯选集(第一卷)[M].北京：人民出版社,1995 年:56.

[7] 刘建军.社区中国：通过社区巩固国家治理之基[J].上海大学学报(社会科学版)，2016(6):73-85.

[8] 李友梅.关于城市基层社会治理的新探索[J].清华社会学评论,2017(1).

[9] 陈怡.基层党组织在社区多元治理中的功能转型及实现路径[J].求实,2010(11).

[10] 刘建军.社区中国：通过社区巩固国家治理之基[J].上海大学学报(社会科学版)，2016(6):73-85.

[11] 何海兵，陈煜婷，赵欣，汪金龙，李晓彬.社区治理创新的成效、问题与对策——基于上海市的问卷调查[J].华东理工大学学报(社会科学版),2017(2).

[12] 朱煜.社区党建对社区治理的作用研究[D].上海：华东政法大学，2016:13-15.

课题负责人简介

杨丽红，女，中共党员，助理讲师，大学本科学历(理学学士)、省委党校研究生(在读)，研究方向为党建、干部教育。曾任任学校党建办主任两年，工作期间多篇论文、教学

设计获国家、省、市、区级奖项，参与区级立项课题研究一项。

业居敏，女，中共党员，区委党校副校长（正科）、江川区第二届政协委员，大学本科学历，研究方向为党史、党建。

张　琪，女，中共党员，区委党校副校长（副科），大学本科学历（理学学士）、省委党校研究生（在读），研究方向为党建、干部教育。

李拥军，男，中共党员，高级讲师，大学本科学历（法学学士），研究方向为党史、党建。

新时代理想信念教育在基层如何实现常态化、制度化浅析

董国兴等

【内容提要】理想信念是人们力量的源泉,精神的支柱。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视理想信念教育,提出“坚定理想信念是党的思想建设的首要任务”“广泛开展理想信念教育”应成为全国各族人民思想道德建设的重要内容。中共十九届四中全会要求“推进理想信念教育的常态化和制度化”,以巩固全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。

该项目拟通过对基层村组理想信念教育的现状、存在的问题等进行实地了解,总结经验,查找问题,初步探索新时代基层理想信念教育的有效途径,为真正解决新时代理想信念教育“最后一公里”的问题,让理想信念教育确实落到实处,取得实效提供鲜活的案例。

【关键词】基层理想信念教育;常态化;制度化

一、新时代理想信念教育的重要性

理想和信念是一个人的世界观,人生观和价值观的根本反映,是人类社会发展的精神支柱和力量来源。在五千年的中华民族文明史中,理想信念的教育始终发挥着重要作用。中国共产党人的理想信念,是对马克思主义真理的信仰、共产主义的最高理想和新时代中国特色社会主义的共同理想。毛泽东曾经说过:“中华民族有决心重拾过去,并有能力在世界各国中自立。”为了实现中华民族的伟大复兴,一代代仁人志士前赴后继,鞠躬尽瘁。这种浩然正气的产生和延续都来自于共同的理想信念。习近平指出:“一个国家,一个民族,要同心同德迈向前进,必须有共同的理想信念作支撑。”回顾我们党在团结领导人民的斗争中,我们可以克服困难和障碍,创造一个个人间奇迹,依靠的就是共同理想和信念的鼓励和凝聚,开启了中华民族从站起来、富起来到强起来的巨大飞跃。历史和现实表明,坚持共同的理想信念一直是我们的重要优势,也是进步的根本动力。当前,中国经济虽然取得了举世瞩目的成就,但也进入了一个矛盾凸显期。世界环境复杂多变,加强对理想信念的教育已成为当务之急。但是,理想信念的建立、巩固是一个长期的过程,理想信念教育也是一个持续深化的过程,理想信念教育必须作为一项基础性工程

和战略性任务做到常态化开展、制度化推进。

（一）加强理想信念教育具有重要的历史意义

回顾我们党在团结和带领人民一路走来的奋斗历程，之所以能够战胜一个个艰难险阻，创造一个个人间奇迹，并迎来中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，都取决于我们共同的理想信念的凝聚力和鼓励。中国共产党成立之初，就把理想信念的教育作为党的一项重要工作，在广大党员干部中广泛开展。新中国成立后，明确地把理想信念教育作为党的思想建设的重点。随着改革开放的不断深入，邓小平同志反复强调思想政治工作和思想观念教育的重要性。江泽民同志，胡锦涛同志和习近平同志都非常重视理想信念教育。加强理想信念教育是中国共产党的优良传统。

（二）加强理想信念教育具有重要的现实意义

有正确的理想信念，才能树立正确的道德观念，理想是道德的灵魂，有了坚定正确的理想和信念，一个人就可以站得更高，看得更远，胸怀更广，并能经受住各种考验。党员干部要通过加强理想信念教育，激发崇高的思想道德要求，确保正确的道德观念树立，防止观念庸俗化。随着全面建设社会主义现代化新征程的开启，面临前所未有的机遇和挑战，加强理想和信念的教育更具有重要的现实意义。

（三）加强理想信念教育具有重要的精神支柱作用

我们党从小到大，由弱变强，不断发展壮大，始终保持着强大的战斗力，就是因为我们党始终把共产主义的崇高理想和每个历史阶段的具体目标作为理想信念教育的主要内容，来教育党员，指导群众，团结民心，激发斗志。邓小平同志在总结我们党的历史时指出："我们为共产主义奋斗了许多年，我们的信念和理想就是要搞共产主义。在最困难的时期，共产主义的理想是我们的精神支柱，多少人牺牲就是为了实现这个理想。"这些话清楚而深刻地说明了理想信念对我们党的极端重要性。因此，我们必须加强理想信念教育，使广大共产党员和干部保持强大的精神支持。

二、新时代基层理想信念教育存在的问题

群众路线教育实践、"三严三实"专题教育、"两学一做"学习教育、"不忘初心、牢记使命"主题教育，……。党的十八大以来，接力开展的各种主题教育，始终坚持精神洗礼，理想信念教育扎实开展，不断向纵深发展。

理想信念教育，重点是少部分的关键领导干部，但基础却是扎根基层、发展经济、改善民生、维护和谐的多数基层党员和干部，基层是建设社会主义现代化的重要基础。党的执政重点在基层，基层党员干部是党的方针、政策、制度的最终执行者和落实者，他们与群众关系最密切，代表了党在基层的形象，基层党员干部的理想和信念直接影响着党在人民群众中的形象，决定则党的政策的最终实施，能否得到很好的实施，直接关系到党

执政基础的巩固，他们的思想动态最能影响到广大群众，也最容易受到各种非马克思主义理想和信念的影响。

“百年未有之大变局”、国内外复杂的形势、动荡的社会变革、多样化的信息传播方式，都对新时代的理想信念教育提出了更高的要求。然而在基层，由于缺乏人才和资金，在理想信念教育方面仍然存在许多不足和问题。通过对一些乡村党员干部的调查，大多数党员干部对中国特色社会主义都有坚定的共产主义理想信念，但是少数党的领导干部的理想信念还不够坚定。就对共产主义的理解而言，有85.3%的人认为，马克思主义在今天仍然是“具有说服力的，而不是过时的”。在关于资本主义和民主社会主义理论是否可以代替马克思主义作为解决中国当前社会问题的指导思想的意见时，有93.4%的人回答否定，有86.5%的党员领导干部认同“共产主义理想和新时代中国特色社会主义”和“核心社会主义价值观”，但近一半左右的人不能清楚地解释“新时期的中国特色社会主义”和“社会主义核心价值观”的正确含义。

（一）理想信念教育中存在的主要问题

1.在思想和行动上均重视不够。坚定和正确的理想信念不能自发产生，必须依靠持续不断的教育。中国共产党成立以来，成功地建立了马克思主义理想信念的理论基础，确立了马克思主义理想信念的领导地位，实现了理想信念教育的组织化，基本造就了一支政治坚定、素质优良、扎根基层、服务群众的党建工作队伍，党员干部理想信念教育不断完善。但是，随着时代的发展，虽然我们在经济建设中取得了显著的成就，但是却没有能够很好处理发展经济和理想信念教育的关系。总体而言，基层组织强调经济胜于政治，强调业务胜于教育的现象普遍存在，对基层党员干部的理想信念教育“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的状况还没有根本得到解决。

2.理想信念教育的实施者能力不强。理想信念教育的实施者，主要指在理想信念教育过程中，对受教育者进行有目的性和计划性的教育影响的个人或团体。他们是理想和信念教育活动的发起者，组织者和实施者。它可以是个人，例如中小学思政课教师、党校教师、基层党务工作者等；也可以是团体，例如基层团组织、党组织、党校等。在传统的宣传环境下，理想信念教育的实施者占绝对的主导地位，但在当今网络时代，基层党员理想信念实施者的教育主导地位已经“动摇”，人们信息来源多元而且复杂。这对基层的理想信念实施者提出了更高的要求，不仅要求理想和信念实施者要具有很高的思想和道德素质，而且他们的政治观点必须正确，综合素质也必须很高，还需要具有熟练的网络信息处理能力，并能够通过网络与基层党员干部进行沟通。但是，一些基层理想信念实施者不能熟练运用新媒体，特别是在基层党员网络聚集或新事件引起舆论时，要求基层理想信念实施者能立即给予正确的指导，但是实际工作中，一些基层理想信念实施者仍然沿袭

以前的宣讲工作方式，执着于现行“一言堂”的授课方式，对新媒体“不感冒”、不认同甚至反感、抵触，缺乏运用新媒体的能力，从而也就错失了占领基层党员理想信念教育新媒体阵地制高点的最佳时机。

3.理想信念教育的内容不是很令人信服。一是教育内容乏味，缺乏生动感。一些村组的理想信念教学内容以单纯的政治理论知识为主，枯燥乏味，导致一些党员干部受教育乏味，不愿接受教育。第二是教育内容含糊不清，缺乏针对性。对个人在理想信念问题上产生的迷茫或困惑，不能因人而事释疑解惑，解决实际问题，理想和现实很难较好地联系。第三是教育内容过时，缺乏本地特色。教育的内容与现实相差太远，无法解决基层党员干部心里对一些社会热点、难点的疑惑，效果不好。

4.教育的载体不够吸引人。一是教育形式是单向的，缺乏互动，一些村组开展理想信念教育，仍然采取“上说下听”的教育形式，宣讲人员单向灌输知识，党员群众单纯接受教育，缺乏互动交流，课堂气氛沉闷，这样的课党员群众“听不进，坐不住”。二是教育方式单一，缺乏多样性。随着现代信息技术的不断发展，人们获取知识和信息的方式越来越多，但是，一些村组的理想信念教育仍然只依靠会议，而大多数村组并没有采用现代方式。

（二）问题产生的原因

1.新变化带来的新挑战。随着时代的发展，社会已进入信息化时代，世界各国各种意识形态交融和对抗，导致人们意识形态日趋多元、多变，一些西方国家甚至将社会主义中国的发展和壮大视为对其价值观和体制模式的挑战，他们加大了对我国意识形态的渗透，宪政民主、普世价值观、新自由主义、民主社会主义、历史虚无主义等思潮，披着“美丽的外衣”，影响国人的思想，也让一些党员干部的世界观、人生观和价值观产生了变化。面对诸多的不稳定和不确定的因素，我们就越需要加强对理想和信念的教育。

2.新阶段提出的新课题。随着社会主要矛盾的转变，特别是今年，我们将全面建成小康社会，并开启全面建设社会主义现代化的新征程，社会需求和社会观念正在发生重大变化。第一是差异。过去人们希望吃得好，穿得好，生活得好。现在人们越来越关注“好不好”“优不优”，期望天空更蓝，水更清，空气更新鲜，社会更安全，更和谐。同时，人们参与公共事务和社会治理的意识不断增强，既彰显了个人主张，又彰显了群体意愿，要求“多说”和“有最终决定权”。第二是分层。互联网时代催生的分层式社交网络将“人以群分”的特征更加鲜明化，圈子中的相同性越强，他们的社会黏性越低，圈子之间的对抗性就越强，并且容易出现“只站队，不站对”的现象。第三是情感。当前的社会心态总体上是积极健康的，但各种消极、非理性甚至极端的社会情感也在增加。特别是使用信息来表达情绪时，个人情绪很容易演变为群体情绪，个人诉求也容易扩散而影响全局。面

对社会需求的变化，培养小康社会的心态，这也是加强对理想信念教育的一个新的课题。

3.新媒体带来的新要求。随着“全民皆是媒体人”的时代到来，舆论传播方式正发生着深刻的变化，这给加强理想信念教育提出了新的要求。首先理想信念教育要有新的思想。在人人都有“摄像机”“麦克风”、处处都有“广播站”“电视台”的无地域媒体时代，可谓信息海量而泥沙俱下、众声喧哗却真假难辨。开展理想信念教育，必须把握好互联网这个“最大变量”，树立新的思想，勇敢挺进主战场，牢牢把握舆论主导权。其次理想信念教育要熟练掌握新技术。5G、IA、云计算、大数据、物联网等迅猛发展，网络直播、短视频、自媒体等新应用雨后春笋般不断涌现，在更宽领域、更大范围、更深层次上推动信息传播和共享，也使一些有害信息“看得见、管不了、删不掉、堵不住”的风险加剧。此外理想信念教育还要有新的表达方式。理想信念教育的话语体系、表达方式要考虑到当代人们的接受习惯、现实感受，只有“同频共振”才能“引发共鸣”。从实际操作来看，报、台、网、端、微等多种传播方式一起推的立体传播更有人气，通俗易懂、简短实在、新颖独特、轻松活泼的“网络语言”更受欢迎。我们要顺应传播格局的深刻变化，善用新理念、新技术、新表达开展理想信念教育，形成网上网下最大同心圆。

三、加强基层理想信念教育应该解决的问题

解决当前理想信念教育存在的问题，首先应该厘清以下几个方面的问题。

（一）“立”与“破”的问题

理想和信念不是虚幻的“海市蜃楼”，它产生于对历史发展规律的正确总结和对基本国情的准确把握，建立在对科学理论的理性认识，因此，它们可以赢得广大人民的广泛支持，从而产生强大的精神力量，使我们的事业不断取得胜利。“立”就是要用科学的理论武装我们的思想，树立起马克思主义的理想信念。当前，我们就是要高举马克思主义中国化的最新成果——习近平新时代中国特色社会主义思想的伟大旗帜，用创新的理论来武装全党，教育人民。充分利用“两中心，一平台”，即新时代文明实践中心、县级融媒体中心和“学习强国”的作用，打造多层次、全方位、广传播宣讲矩阵，把新鲜的思想带入生活，将习近平新时代中国特色社会主义思想讲深讲透，不断激发基层干部群众的思想共鸣和精神共鸣，不断增强基层干部群众的政治认同、思想认同和情感认同。“破”就是要树立底线思维、增强斗争本领，旗帜鲜明地反对各种错误思潮，坚决同否定党的领导、质疑改革开放、攻击社会主义制度等思想作斗争，大胆讲话，驳斥谬误，揭穿谣言，澄清迷雾，帮助人们提高辨别是非的能力，自觉抵抗错误观念的侵蚀。

（二）“中”与“外”的问题

我国经济的飞速发展和社会的长期稳定，实实在在地表明了中国共产党的领导和中国特色的社会主义制度的优越性。中华民族的自信心和自尊心得到了极大增强。特别

是党中央在面对新冠肺炎疫情突发时，始终坚持把人民群众的健康和生命安全放在首位，领导有力、部署得当，全国人民众志成城，共克时艰，防疫战取得了重大战略成果，经济社会各项事业平稳发展，赢得了国内外的一致好评。另一方面，在西方世界，反全球化趋势和民粹主义趋势不断抬头，难民危机，恐怖袭击，债务危机和金融危机等问题持续恶化，新冠肺炎疫情没有得到有效地预防和控制，却热衷甩锅和推卸责任。理想信念教育过程中，我们要重视运用铁的事实和新的例子，帮助基层党员干部全面、客观地了解中国特色社会主义制度的优越性和西方自由民主的虚伪和局限。特别是在当前，我们要充分利用抗击新冠肺炎中形成的鲜活案例，利用“十三五”期间取得的巨大成就，利用决战决胜全面建成小康社会的生动故事，大力弘扬社会主义核心价值观，全面加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，聚集万众一心、团结奋斗、顽强拼搏的强大精神力量。

（三）“古”与“今”的问题

“以史为鉴，可知兴替”，把历史、现实、未来连起来看，很多问题才能把得准、辨得清、看得深。重视从历史中汲取智慧和力量是中国共产党的优良传统，学习好党史、新中国史、改革开放史和社会主义发展史，才能真正做到“四个自信”，真正认识到我们国家选择中国共产党、选择中国特色社会主义道路的历史必然性。做好理想信念教育，还应该树立正确的历史观、国家观、文化观、民族观，既要从中汲取强大的精神力量，但也不能全盘继承，要“取其精华、弃其糟粕”，深入挖掘其历史过程中优秀的思想观念、人文精神、伦理道德等，结合当前形势，进行转化、创新和整合，大力弘扬社会主义核心价值观，大力弘扬时代新风、培育时代新人，使其成为一种精神文化基因。

（四）“虚”与“实”的问题

习近平总书记指出，人在哪儿，宣传思想工作的重点就在哪儿。当前，网络已经成为人们日常生产生活的新空间，所以也应该成为理想信念教育的主战场。在新冠肺炎爆发之初，各种信息满天飞，各类情感交织，相互放大并迅速传播，多种舆论导向冲击着人们已有的理想信念，虚拟社会成为了影响人们理想信念的一个重要阵地，也为理想信念教育的规范化和制度化提出了不同的要求，理想信念教育必须主动求变、准确识变、科学应变，制定切实可行的方案，主动加入虚拟网络主战场，在准确呈现、有效供给上狠下工夫，系统推进网络理想信念教育体系建设，把网络这一“最大变量”转化为理想信念教育的“最大增量”。同时，对那些多年实践证明的行之有效的传统载体、手段和方法，也要继续使用好、运用好，走好融合路，把“键对键”和“面对面”有机结合起来。理想和信念教育只有具有时代感和吸引力，我们才能实现面上的有效覆盖和点上的有效渗透。

（五）“统”与“分”的问题

理想信念教育对人固有思想的改变，它既需要整体规划和推进，也需要因时、因地、

因人进行精准施策和关键突破。只有掌握了教育对象的思想、期望和需求，才能有针对性地开展教育活动，只有进村入户、见人走心，才能打动人心、深入人心。所以，理想信念教育必须始终坚持以人为本，不断提高教育的针对性和精准度，根据不同地方和群体的认知特征和接受习惯，明确受众的基本构成，“量身定制”，有针对性地开展教育。同时，还要充分利用我国传统节日、重大事件、重要会议、当地革命历史遗迹等，分时段、有重点地开展理想信念教育，也可以起到良好的教育效果。

（六）“知”与“行”的问题

进行理想和信念的教育，绝不能纸上谈兵，空喊口号，推进理想信念教育的规范化和制度化，应该妥善处理好“知道”与“行动”之间的关系，将理想和信念转化为工作的目标和动力，在日常的工作生活中，要以为人民服务为最大的追求和责任，踏实做好本职工作，在关键时刻，要敢于面对矛盾，敢于面对危机，敢于面对挑战，敢于承担责任，坚决同邪恶作斗争。

四、构建基层理想信念教育常态化、制度化机制的建议

构建基层理想信念教育常态化、制度化，是理想信念教育起作用的内在规律，也是加强基层理想信念教育的必然要求，通过调研，建议从形成合力、教育培训、实践养成、环境优化和实施等方面来进行健全和完善。

（一）建立统一指挥、上下联动、各方配合的合力机制

有统一的思想，才能有统一的行动。在理想信念教育中，基层党组织必须清醒认识到，做好辖区内广大党员干部的理想信念教育就是最大的政治任务，以坚定的理想信念作为党内开展党的思想建设和政治生活的首要任务，切实发挥政治核心和战斗堡垒作用，真正把理想信念教育列入工作计划，制定工作制度，完善落实和监督制度。负责党务或宣传的工作人员要发挥主力军作用，具体负责理想信念教育的组织实施、加强日常的监督和考核。其他班子成员要通力协作，根据各自的工作职责将理想信念教育落实到具体的工作中。

（二）建立有效的教育和培训机制

对党员干部进行教育培训，是我们党加强理想信念教育的优良传统，也是当前抓理想信念教育的主要手段。通过了解，大多数基层党员干部都认为教育培训是增强理论力量的有效途径，对党员干部树立正确的理想信念具有重要作用。要建立由村组书记、党务工作者、大学生村官、当地先进典型、老党员等组成的相对固定的宣讲队伍，针对基层党员干部的现实状况和基层党员高度机动性的特点，创新宣传形式。利用党员大会、村委会、专题讲座、黑板报、广播等多种形式，通过村组干部带头讲、干部轮训专题讲、深入农户家中讲、流动党校田头讲等多种形式，实现对基层党员理想信念教育的多方位、常态

化、全覆盖。把共产主义和中国特色社会主义理想信念作为村组党员干部学习和培训的必备内容,作为发展新党员和培训老党员的必要知识,切实端正新党员的入党动机,使他们不仅组织上入党,而且思想上入党,进一步增强老党员为党的理想奋斗的主动性自觉性,要把中国特色社会主义理想信念落实到基层党员干部服务社会的伟大实践中,融入他们的工作和生活中。

(三)建立理想信念实践养成机制

理想信念是人们开展社会活动的基本动力,它既来源于教育和实践,又必将反作用实践,它的这一实践性特征决定了对基层党员干部的理想信念教育不能仅仅是理论水平的教育和提升,还必须将教育延伸到具体的工作实践中。增强基层党员干部的理想信念教育,不但要让他们明白马克思主义和中国特色社会主义的基本原理,还必须从实际工作出发,让基层党员干部积极参加实践活动,在具体的实践中生动感受马克思主义的理论魅力、感受中国特色社会主义制度的优越性,真正将共产主义的理想信念"内化于心"。此外,理想信念教育不可能一劳永逸,必须长期坚持,所以还要积极探索基层党员干部教育模式,不断创新教育形式,不断丰富教育平台,善于利用运用道德模范、先进典型、身边好人等榜样的力量来激励党员,有效地提高理想信念的新鲜感、说服力和吸引力。

(四)建立理想信念教育贯彻落实机制

理想信念教育制度制定得再好,也必须要有强有力的、切实可行的贯彻落实机制保障才能落到实处,取得效果。要健全贯彻落实责任制,把理想信念教育真正纳入目标管理,完善考核评估机制,充分利用党内监督、舆论监督、社会监督、群众监督等力量,把其作为考核领导班子和领导干部的重要组成部分,对思想滑坡、理想信念动摇的党员进行重点加强教育直至进行处理,对理想信念坚定的党员要重点培养、褒奖、任用。还要不断健全定期评测制度,动态跟踪党员干部的思想动态,强化检查督导。

(五)建立理想信念教育的环境优化机制

基层党员干部理想信念的养成和坚持,环境的影响也是一个重要的因素。任何一个基层党员干部都不可能生活在"真空"中,都有其特定的工作生活环境,这些特定的工作生活环境时刻影响着他们理想信念。如果所处的环境理想信念缺乏,没有形成渴望崇高理想和信念的工作生活氛围,其思想和言行将不可避免地受到不良思想的影响,难以感受到理想信念的力量,难以树立和坚守崇高的理想信念。为此,在基层理想信念教育的过程中,还应该努力为基层党员干部营造良好的政治生态,营造风清气正的工作生活环境,为基层党员干部坚定理想信念打造外部环境基础,让基层党员干部从内心为自己坚守的理想和信念感到自豪。

（六）建立以上率下的理想信念教育表率机制

每一个基层党组织就是一个堡垒，每一名领导就是一面旗帜，理想信念教育的效果如何，就要看堡垒坚固不坚固，旗帜鲜明不鲜明。做好理想信念教育，基层党组织书记和领导班子成员应该率先垂范，带头搞好学习和宣讲，带头做好调研和讨论，带头开展好批评和自我批评，在思想学习、行为践行上要领先于普通党员干部，对工作学习的要求要比普通党员干部更严格，努力成为学习共产主义理想信念和习近平新时代中国特色社会主义思想的典范。

参考文献

[1]党的十九大报告

[2]习近平谈治国理政

[3]中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲.学习出版社

[4]党的十九届四中全会报告

课题组成员简介

董国兴：项目负责人，通海县社科联党组书记、主席。参与过多年社科研究、基层理论宣讲等工作，负责完成过2019年度云南省社科智库课题一项。

陆　瑢：项目成员，通海县社科联副主席，多年从事基层党建工作，参与完成过2019年度云南省社科智库课题一项。

龚建云：项目成员，通海县委宣传部理论股负责人，从事基层理论宣讲工作近20余年，有丰富的基层理想信念教育教育。

新时代以党建工作引领公立医院治理现代化的研究报告

杨　玲等

1.问题的提出

根据中办印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》:“把党的领导融入医院治理各环节,使党建工作要求得到充分体现。”公立医院作为医疗卫生事业的主阵地,积极推进公立医院治理体系和治理能力现代化建设,是当前公立医院新的理念与使命。

1.1背景

党的十九届四中全会提出了中国特色社会主义制度和国家治理体系的“13个显著优势”,其中首要的是坚持党的集中统一领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征,也是最大优势。公立医院是我国医疗卫生服务体系的主体,是守护人民群众生命健康的主阵地,也是党联系人民、服务群众的重要窗口。公立医院必须把加强党的建设摆在重要位置,夯实基层、铸牢根基,才能推进治理现代化。

2020年初,新冠肺炎疫情在武汉市发生,迅速席卷全国,成为国际关注的“突发公共卫生事件”。习近平总书记指出,抗击新冠肺炎疫情,是对国家治理体系和治理能力的一次大考。对公立医院来说,这次疫情既体现出公立医院在重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系等方面的重要作用,也暴露出明显的短板。要加快弥补公立医院治理体系的盲点,避免由此可能诱发的潜在风险。公立医院必须加强党的建设,引领医院决策、民主管理、人力资源开发、绩效考核、人才培养培训、科研管理等管理制度现代化,激发广大医务人员参与医院管理、服务人民健康、促进医学事业发展的积极性和主动性。

1.2意义和价值

1.2.1加强党的建设,是推进公立医院治理现代化的根本保证

公立医院承担着守护人民群众健康的神圣职责,公立医院党的建设工作历来受到党中央的高度重视。2017年6月,中央办公厅下发了《关于加强公立医院党的建设工作的意见》,为新时代加强公立医院党的建设提出了制度性设计,提供了强大政治、思想和组织保障。当前,公立医院改革进入深水区、攻坚期,触及更深层次矛盾,利益关系错综复

杂。必须立场坚定、旗帜鲜明地落实新时代党的建设总要求，透过纷繁杂乱的现象分析本质，保持理论上的清醒和实践中的坚定。必须坚持公立医院姓“公”，党组织姓“党”，充分发挥党组织把方向、管大局、做决策、促改革、保落实的“总开关”作用，推动公立医院党的建设体制机制同坚持党的全面领导、全面从严治党的要求相适应，确保改革发展始终沿着正确方向前进。

1.2.2 加强党的建设，是推进公立医院治理现代化的内在需要

推进公立医院治理现代化，必须建立健全现代医院管理制度，构建权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的体制机制。这迫切要求加强公立医院党的建设，充分发挥党委的领导作用，把政治优势和组织优势转化为推动医院高质量发展的强大力量。通过加强公立医院党的建设，把党建与业务工作深度融合，充分发挥基层组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，释放出巨大磅礴的能量，推动医院治理现代化水平不断提升。

1.2.3 加强党的建设，是推进公立医院治理现代化的紧迫任务

当前，公立医院党的建设和党的建设还存在一些突出问题和薄弱环节，主要原因是党要管党、从严治党责任落实不到位，管党治党失之于宽、松、软。需要贯彻落实好党委领导下的院长负责制，进一步强化党委的领导地位，充分发挥党委领导作用。把党的政治建设摆在首位，强化“四个意识”、坚定“四个自信”，做到“两个维护”。坚持党管干部、党管人才，健全干部培养教育、交流锻炼、监督约束和考核评价制度，充分发挥党的政治优势，凝聚、培育和吸引人才，侧重把标准、定政策，优化人才成长环境。

2. 现状：我市公立医院党建现状

2.1 组织体系逐步健全

全市20家公立医院8家已成立党委，9家设立党总支部，3家设立党支部。其中，市级4家全部设立党委。目前，全市公立医院共有党委8个，党总支15个，党支部131个，党员2456名，实现了组织和工作全覆盖。

2.2 工作机制不断完善

市委卫生健康工委制定了工委工作规则、细化基层党建重点任务项目清单。发挥玉溪市公立医院党建工作指导委员会作用，加强对全市医院党建工作的指导。建立了党委（党组）书记党支部工作联系点、工委委员分片联系基层党建工作制度，分别联系县（市、区）和委属医疗卫生单位。落实党建工作责任制和派单制，制定了工委委员、市级公立医院党委书记抓基层党建工作责任清单，层层压实党建责任。全市20家公立医院已修改完善《“三重一大”议事决策制度》《党委会议议事规则》《院长办公会议事规则》《书记办公会议事规则》等决议事策制度，将党建工作要求写入医院章程。

2.3 基础工作扎实有效

全面推进支部规范化建设，对照“五个基本”，理顺党组织关系，做好按期换届工作。制定“三会一课”、支部主题党日、党员积分管理、组织生活会、民主评议党员等制度，确保组织生活的政治性，强化基本制度对党员的约束。依托“三会一课”、主题党日，积极引导支持基层党支部创新活动方式，推动基层党建与中心工作深度融合。今年6月份以来，工委下属各级党组织三会一课、主题党日、党费缴纳、学条例测试、党员积分等数据保持在全市前列。做好支部党建工作经费管理，确保每个党支部都有固定活动场所，确保党支部建设工作有人抓、有人管。已实现70%以上支部达标创建。

2.4 品牌选树成效明显

去年，市委组织部、市委卫健工委制定了《玉溪市公立医院党建示范创建工作方案》，以示范点建设为抓手，以点带面，促进我市公立医院党建工作水平再上新台阶。去年主题教育期间，开展了公立医院党建示范创建月活动，先后打造一批具有医院特色、特点的党建工作新品牌。目前，20家公立医院8家完成党建品牌打造，12家正在提炼完善，形成了玉溪市人民医院“党建引领凝心聚力打造人民满意医院”，第二人民医院“全心党建”，玉溪市儿童医院“举先锋旗帜，托明天太阳”，江川区人民医院“动车党建”、易门县人民医院“医+N”党员示范引领工程等党建品牌。

3. 问题：党建引领公立医院治理现代化的问题与难点

截至2020年6月，玉溪市、县（市、区）有各级各类公立医院26家，其中，三级公立医院4家，二级公立医院16家，二级以下公立医院5家；州市属公立医院4家。玉溪市人民医院作为唯一一家玉溪市三级甲等公立医院，推进公立医院党的建设，是实施党委领导下的院长负责制的必然要求。公立医院党委角色已从“政治核心”成为“领导核心”的转变，同时党建引领公立医院的治理面临新的挑战和机遇。

3.1 制度层面：党的建设相关制度尚需完善和强化执行力度。

一是公立医院党的建设制度体系已基本成型，但与上级对公立医院党的建设要求还有一定的差距。加强公立医院党的建设，是带根本性、全局性的问题，需要一系列的制度体系相配套，医院原有制度存在着有待进一步完善与创新的地方，需要在现代医院管理制度创新方面进行探索。如：在推进专家治院、科学决策方面，对决策事项提供技术咨询和可行性分析的程序需要进一步完善，专家委员会的运行机制及成员构成还需要进一步探索；在健全完善沟通机制方面，还需要借鉴先进地区经验，探索和建立清晰顺畅的沟通机制。二是制度落实还有差距，在现代医院管理制度运行过程中，原有的思维定式、工作惯性还需要加以引导和规范。

3.2 思想层面：对加强公立医院党的建设认识不到位。

一是党务工作队伍认识还有差距，党务工作岗位缺乏吸引力，职业发展空间小，没有专门的职称系列，上级没有核定党务干部的职数，没有良好的职业规划，一定程度影响了党务干部工作的积极性，党务干部职级待遇和晋升渠道暂缺乏有效途径解决。二是党建工作专业化程度有待提高，医院党务干部大多是临床一线专业技术人员，对党建工作知识和技能没有经过系统培训，部分基层党组织书记认为，党务事情多，抢占业务工作时间，部分支部缺乏将党建工作与科室工作融合的办法措施，遵照上级指令开展工作多，发挥主观能动性还有待加强。三是基层党组织治理理念陈旧，工作创新性不足，虽然按照年度业务收入的0.1%-0.5%比例作为党建工作经费并纳入预算支持基层党组织开展活动，但是大部分支部开展活动形式较为单一，党建工作融入业务工作不够深入，行业特色还不是十分明显，实现党建与业务深度融合还要做很多方面的探索、思考和推进，党建工作形式多样性不足，对党员吸引力还有待加强，加上业务工作繁忙，工学矛盾突出。

3.3 实践层面：基层党组织治理能力有待加强。

一是治理客体多元、幅度较广、难度较大，客观上说，医院年承担160万门诊量、6万住院量，职工总数2051名，退休职工611名，治理领域面临诸多系统性考验：在医药卫生体制改革中，碰到一些难啃的“硬骨头”，需要注重改革的协调性；医疗卫生服务供求矛盾、医患矛盾仍然比较突出；医院自身发展面临“三个转变、三个提高”的供给侧结构性改革，规模发展和精细化管理的并行、规模效益和管理效益的协调、外延发展与学科建设的同步等系统性问题交互叠加，而现代医院管理制度、运行机制和治理体系，是一项与时俱新的系统工程，需要统筹考虑各种治理因素进行综合施治。二是治理主体缺乏实践经验，在调研中，有的基层党组织书记表示，目前医院党务干部三分之二以上的精力都是在做常规工作，忙于应付上级布置的任务，力不从心，根本没有时间和精力抓治理。一些专科负责人、学科带头人不愿从事党务工作，党务干部队伍人才匮乏，医院专职党支部书记占比32.56%，兼职支部书记占比67.74%，兼职的支部书记长期从事业务工作，缺乏党建基础理论知识，也缺乏党建引领基层治理方面的经验。

4. 对策：以党建工作引领公立医院治理现代化

根据中办印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》：“把党的领导融入医院治理各环节，使党建工作要求得到充分体现。”公立医院作为医疗卫生事业的主阵地，积极推进公立医院治理体系和治理能力现代化建设，是当前公立医院新的理念与使命。

4.1 新时代公立医院党建治理功能研究

4.1.1 党建引领公立医院的治理理念与价值导向

治理理念与价值导向是公立医院战略选择的精神基础，是决定公立医院行动的指向和价值归属。在新时代的背景下，把高质量党建贯穿治理全过程，无疑为公立医院的改

革发展确立了“坐标系”和“定位仪”。

4.1.1.1 党的领导:公立医院治理现代化的根本政治保证

中共中央办公厅印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》提出:“把党的政治建设摆在首位,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,旗帜鲜明讲政治。”坚持党的领导、坚持正确的卫生与健康工作方针、坚持中国特色卫生与健康发展道路,是健全现代医院管理制度的根本要求与基本特征。公立医院的承担着党和政府为人民提供基本医疗服务、维护健康平权的重要责任,是党全心全意为人民服务宗旨在健康领域的具体体现。实现医院治理体系和管理能力现代化,为推进健康中国建设奠定坚实基础,必须贯彻全面从严治党要求,不仅要加强党建对公立医院的思想引领、作风引领、组织引领、目标引领、方法引领,还需要不断加强公立医院基层党组织建设、强化基层党组织战斗堡垒作用,不断创新医院治理、筑牢党在基层的执政根基。

4.1.1.2 以人民健康为中心:公立医院治理现代化的根本出发点

党中央、国务院高度重视人民健康,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心,把人民健康放在优先发展的战略地位,树立“大健康、大卫生”理念,将“以人民健康为中心”作为新时期卫生健康工作方针的核心。贯彻党的卫生工作方针,党建引领公立医院治理的核心目标,理应为维护好、实现好人民健康,以提高人民健康水平为核心,促进人的全面发展,将人民健康优先的理念贯穿公立医院治理体系和治理能力建设的全过程,按照国家卫健委《关于坚持以人民健康为中心推动医疗服务高质量发展的意见》,把解决人民群众最关心、最直接、反映最突出的健康问题作为医院的出发点和落脚点,以人民群众健康需求为导向,优化医疗服务流程,完善医疗服务模式,为人民群众提供连续性的医疗服务。

4.1.2 党建引领公立医院治理的运行格局和治理结构

4.1.2.1 系统观念:公立医院治理现代化的组织管理模式

党的十九届五中全会将“坚持系统观念”作为“十四五”时期我国经济社会发展必须遵循的原则之一,深刻指明了提高社会主义现代化事业组织管理水平的方向。公立医院党建工作,需要在系统观念的指引下引领治理能力现代化。当前,我市公立医院管理领域面临诸多系统性考验:在医药卫生体制改革中,碰到一些难啃的“硬骨头”,需要注重改革的协调性;医疗卫生服务供求矛盾、医患矛盾仍然比较突出;公立医院自身发展面临“三个转变、三个提高”的供给侧结构性改革,规模发展和精细化管理的并行、规模效益和管理效益的协调、外延发展与学科建设的同步等系统性问题交互叠加,而现代医院管理制度、运行机制和治理体系,是一项与时俱新的系统工程,需要统筹考虑各种治理因素进行综合施治,对医院党委系统谋划、统筹推进医院各项事业提出了新的要求。因此,党建

工作要立足公立医院发展阶段，尊重医院发展规律，统筹全局，从制度机制、管理运营等全面寻找和优化治理方式方法，形成系统化的公立医院现代化治理体系。

4.1.2.2 以基层为重点、以改革创新为动力：公立医院治理现代化的着力点

新时期卫生健康工作方针提出："以基层为重点，以改革创新为动力"，这反映了卫生事业发展的新形势、新需求。立足我市实际，公立医院要以党建为引领，将基层群众健康与改革创新作为重要着力点。一是推进分级诊疗制度，依托医疗联合体、医共体和家庭医生签约服务等形式促进公立医院优质医疗资源下沉到基层，促进以基层卫生服务为基础、以人民健康为中心和医疗质量同质化的优质服务体系。同时，借助互联网、大数据、人工智能等，以党建引领智慧治理，促进上级专科医生远程诊断、远程会诊和远程教学培训等互联网技术助力医疗服务能力提升。二是借势公立医院改革的"玉溪经验"，直面医疗事业供给与需求的新矛盾新问题，从供给侧结构性改革为根本动力，突破利益固化的藩篱，以自我革命精神，破立结合，创新体制机制，进一步建立和完善运行机制、医保支付、药品保障、薪酬分配、人才激励、医患关系等方面的改革，以扎实有力的党建工作为公立医院综合改革提供政治保障，确保改革发展的正确方向、确保中央、省市委的各项改革决策部署落到实处。

4.1.3 党建引领公立医院治理的制度建设与实践机制

4.1.3.1 依法治院：公立医院治理现代化的基本方式

没有法治就没有公立医院治理现代化，深化依法治院、依法执业、依法管理，是建设法治医院的重要组成部分，也是医疗卫生事业改革发展的重要保障，既事关全市及周边群众的健康权益，又事关医疗卫生事业的长足发展。应把依法治院作为公立医院的发展之基、立院之本，全面领会、准确把习近平法治思想的核心要义，把依法治院的理念贯穿于公立医院治理的主体、客体和方法中，推进公立医院治理体系和治理能力现代化。而依法治院是一个庞大的系统工程，需要党的领导主体对这一系统工程作整体谋划、统筹安排、重点攻关，保证依法治院的系统性、整体性和协同性。医院要在党的领导下，一是医院基本管理制度层面，立足医疗卫生事业改革的新任务、新要求，围绕医院改革发展稳定的大局，建立党建与医院章程深度融合、党建与现代医院管理制度深度融合的制度体系，严格执行党委领导下的院长负责制，贯彻集体领导与个人分工相结合，以科学决策为主线，不断健全决策、执行、监督机制，进一步规范党政工作的若干规定、学术委员会章程、会议议事规则等制度；二是加强党建制度建设，深入推进不忘初心、牢记使命的制度建设，健全党建工作体系，建立健全党委理论学习中心组学习实施细则、进一步加强和改进意识形态工作的实施方案、思想政治工作质量提升工程实施方案等制度；三是以医院章程为核心，建立健全系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。

4.1.3.2 共建共治共享：公立医院治理现代化的实践格局

公立医院公益性的属性，决定了要把人民共建共治共享作为医院治理的基本格局，毫不动摇把公益性写在医院事业的旗帜上。医院党的建设工作，需要完善共建机制，将医院、医务工作者、群众关于健康维护和促进的责任明确下来，将深化医改的实践成果固定下来，促进治理的多元主体各归其位、各担其责，推动形成人民共建共享良性互动局面。一是充分发挥广大医务人员卫生健康服务和深化医改“两个主力军”作用，积极推进医院的民主管理和基层自治。二是畅通群众参与健康管理的渠道，激发群众参与“健康中国行动”的意愿，倡导每个人是自己健康第一责任人的理念，激发居民热爱健康、追求健康的热情，加大健康教育培训和宣传引导力度，让群众在健康治理中积极行动，养成符合自身和家庭特点的健康生活方式，合理膳食、科学运动、戒烟限酒、心理平衡，实现健康生活少生病，把以治病为中心转变为以人民健康为中心，全面提高人民健康水平。

4.2 以党建引领公立医院治理现代化的实现路径

4.2.1 加强公立医院党的建设：筑牢治理之魂

聚焦加强党对公立医院的全面领导，在政治过硬、党建引领上下功夫。把政治建设作为公立医院党的建设的“纲”和“魂”。将严守政治纪律和政治规矩摆在首位，把旗帜鲜明讲政治作为根本要求，确保医院治理现代化始终沿着正确方向健康发展。一是加强政治建设，不断发挥党委理论中心组学习、职工政治理论学习以及党的创新理论进头脑的思想引领作用，创新理论学习形式，不断提高马克思主义理论水平和运用能力，自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想指导实践、推动工作。二是把党的建设贯穿医院治理的全过程，把抓好党建作为最大的政绩，健全加强党的全面领导的组织体系、制度体系、工作机制，不断完善三级书记抓党建制度。三是强化党对公立医院各项事业的领导，建立健全“组织覆盖+工作联系+作用发挥”的党建与业务融合发展体系，将党支部建在科上、建在重大项目和急难险重任务上，促进学科专业建设、教学科研、人才培养和医疗服务高质量发展，把党的领导贯穿医院治理全过程。

4.2.2 践行新时代党的组织路线：扎好治理之根

贯彻践行新时代党的组织路线是公立医院治理现代化的组织保障，党委要科学把握新时代党的组织路线的深刻内涵，强化理论武装，把组织优势转化为实践优势，主动思考、提前谋划，自觉用新时代中国特色社会主义思想指导党的组织建设、干部队伍建设、人才建设和制度建设，结合医院发展实际，坚持问题导向，明晰目标定位，为实现医院高质量发展提供强有力的思想和组织保证。一是聚焦基层组织体系建设，在完善体系、提质升级上下功夫，促进各级党组织谋大事、抓大事、成大事的本领和作用在实践中体现，在内设机构建设方面，组织架构体现党委领导下的院负责制的治理结构，努力构建党建

工作一体化发展格局，加强党建工作部门的协调配合，在基层党组织设置方面，将党建工作贯穿于业务工作的全过程，以党建把握方向、引领发展，支部原则建在科上，优配强基层党组织书记，配齐配强党务工作队伍，推进基层党组织标准化党员活动室、党群服务中心等阵地场所或设施建设，为基层组织开展工作和活动提供必要的物质条件。二是聚焦建设忠诚干净担当的高素质干部队伍，在坚持政治标准、优化发展路径上下功夫。坚持事业为上、以事择人、人事相宜，不断增强干部队伍活力，要补齐干部能力本领短板，把提高现代医院管理能力作为新时代公立医院干部队伍建设的重要任务。三是聚焦党管人才，进一步抓好人才队伍建设，始终坚持党管人才，确立人才引领发展的战略地位，积极推进人才引进和培养机制，大力实施人才培养工程，不断壮大人才队伍，改善人才结构，完善人才激励机制，真正让人才引得进，留得住、用得好、流得动。

4.2.3 党建引领优质高效服务体系，强化治理之本

中共中央《关于加强公立医院党的建设工作的意见》明确要求："把公立医院党的建设与业务工作相融合，努力建设患者放心、人民满意的公立医院。"实施健康中国战略，为人民群众提供全方位全周期健康服务，医院不能缺席，党建引领治理现代化不能缺位，必须毫不动摇地坚持和完善党的领导、坚持不懈地推进以人民健康为中心的治理现代化进程，适应新时代人民群众对健康的需求，深化医疗供给侧结构性改革为主线，全方位、全周期维护人民健康，不断提升人民群众看病就医获得感、幸福感和安全感。一是坚持高站位谋划，以人民健康为中心定位发展思路；二是突出高标准落实，以人民健康为中心推进综合改革；三是推动高水平建设，以人民为中心创新发展；四是聚焦高效能管理，以人民为中心建立现代医院管理制度。

4.2.4 党建引领治理方式创新，夯实基层治理之源

根据中办印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》，把党支部建设成为坚强战斗堡垒，一是构建上下贯通的公立医院党建工作格局，医院内设机构党支部要突出政治功能，建立"七同"运行机制，即：管理同抓、队伍同建、发展同促、文化同育、重担同当、考核同量、学习同促，从制度层面明确支部参与内设机构重大问题决策的范围、路径，促进党支部参与科室业务发展、人才引进、薪酬分配、职称晋升、评先评优、设备配置、业务发展等重大问题的决策，对业务科室重大决策进行监督，党支部与内设机构定期对业务发展的重大事项进行研判与沟通，明确发展方向与发展共识，发挥党支部服务功能，激发党员先进模范作用。二是在党建工作和医疗业务深入融合方面，党建业务统筹协调，以公立医院党建质量考核为抓手，将医改指标、党管干部、党管人才等要求融入考核，推动基层组织活动与医院工作有机融合，有效避免"两张皮"问题。三是健全和落实民主管理运行机制，完善发展委员会、专业委员会等机制，通过党务公开、职代会等形式，积极推进

引领科学民主决策、民主管理。

4.2.5 党建引领优化公立医院政治生态，破解治理之困

一是推进全面从严治党在医院落地落实，随着全面从严治党向纵深推进，党和群众对医疗工作期待越来越高，全面从严治党永远在路上。这就要求我们必须顺应人民期待，坚持从解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，把正风肃纪与推进干事创业结合起来，不断推动新时代公立医院全面从严治党向纵深发展；二是认真推进公立医院党的建设制度体系建设及执行力度，真正做到制度建设从严；三是弘扬和树立新风正气，真正做到作风建设从严；四是党建引领文化建设，以社会主义核心价值观筑牢深厚的思想和精神支撑，推进医院文化建设，传承大医精神和工匠精神。

本课题基于公立医院在医疗体制改革进程中，对新时代以党建工作为引领，推进公立医院党建工作，探讨健全落实党委领导下院长负责制与现代医院管理融合的对策，加强党对公立医院的全面领导，提升党建工作对医疗服务工作的引领力和统筹力，把党的领导融入医院各层级的管理，把党建工作融入医院各领域的工作，是健全现代公立医院管理的必然性。依靠委领导下院长负责制、依靠各级党组织，积极发挥党员先锋模范作用，健全医院决策机制，管理制度，提升医院医疗质量、服务品质以及就医感受，通过创新工作理念，提高工作效率，为公立医院各项工作的持续发展提供坚强保障。

参考文献

[1]王丹，郑铁，刘畅．现代医院管理制度的国际比较研究[J]．中国医院管理，2019，39（12）：99-101，104．

[2]李律忠，王瑾．“互联网+”在现代医院党建工作中的运用研究[J]．中国研究型医院，2019，6（5）：23-27．

[3]赵晓阳．浅析现代医院管理中基层党建工作的现状及对策[J]．中国卫生产业，2019，16（1）：84-85．

[4]赵璎琪，赵雪．现阶段医院党建和思想政治工作的现状及迫切性思考[J]．中国保健营养，2019，29（21）：393．

[5]刘一鸣．新时期加强医院党建工作的思考与实践[J]．江苏卫生事业管理，2019，30（4）：512-514．

[6]潘晓辉，刘丹．对当前加强公立医院党建工作的实践与思考[J]．中国医疗管理科学，2019，9（5）：64-68．

[7]缪荣明．新时期下党建引领医院精细化管理的实践与思考[J]．中国疗养医学，2019，

28(5):524-526.

[8]林凯程,朱宏,张广清,王平华,王媛媛.基层党组织在现代医院管理制度中的作用探讨[J].中国医院管理,2019,39(4):76-78.

[9]李天庆,邵先成,杜舒宁,任在方,尹琳,苏源,仇玉青,朱文赫.新时代加强公立医院党建落实健康中国战略的探索[J].中国医院,2018,22(4):74-76.

[10]张泽洪,熊晶晶.现代医院管理制度的现代性提升路径之我见[J].中华医院管理杂志,2018,34(8):625-630.

[11]司建平.司建平.中医医院现代管理制度建设调查研究[J].中国医院管理,2019,39(8):26-28.

[12]窦莹域,曾向阳,易水晶,刘清,肖松舒.党建工作——大学附属医院现代化建设的引领力[J].现代医院,现代医院.2020年02期 第189-191+194页.

课题组成员

张　松　沈　瑜　李君君　闫若玉　周云波　雷素玲