



关于小康社会研究项目成果

中共竹山县委党校
竹山县行政学校
竹山县社会主义学校

目 录

序号	时间	姓名	标题	期刊
1	2017 第 11 期	王 伟	秦巴山片区扶贫工作的形势、困境和对策	党政干部学刊
2	2018. 04	王 伟 师艳军	引导人才向贫困山区和乡村一线流动问题研究——以秦巴山区竹山县人才挑檐成果为中心	农业农村部管理干部学院学报
3	2019. 02. 15	杨明艳	打造堵河生态文化旅游带的路径思考	《汉江师范学院学报》
4	2019. 03. 20	杨明艳	秦巴山区村（社会）后备干部研究思考——基于竹山县 254 个行政村的调研	《国家林业局管理干部学院学报》
5	2019. 03	王 伟	乡村振兴背景下竹房城镇带提档升级问题研究	《武汉学刊》 2019 年 01 期

秦巴山片区扶贫工作的形势、困境和对策

——基于 A 市 F 县的精准扶贫调查

王 伟 陈卫东

(中共竹山县委党校,湖北 十堰 442200)

[摘 要]精准扶贫工作是我国全面建成小康社会的重要任务和主要抓手。深入研究当前秦巴山片区扶贫工作存在的问题及对策,对于未来如何进一步深化推动精准扶贫工作有着非常重要的参考价值。本文以国家扶贫开发重点地区秦巴山为例,基于 A 市 F 县精准扶贫工作的实际情况,提出了贫困户内生动力不足、贫困户认定精准度不够、产业扶贫措施单一等实践困境,并结合 F 县的自然条件和经济基础,为秦巴山区提出了“大数据+”精准甄别、扶贫产业联动等对策引导。

[关键词]秦巴山片区;扶贫工作;分析;

[中图分类号]C36 [文献标识码]A [文章编号]1672-2426(2017)11-0068-04

秦巴山片区是国家划定的集中连片特殊困难地区之一,是我国扶贫开发跨省市最多(涉及河南、湖北、重庆、四川、陕西、甘肃六省市)、地形地貌最复杂、内部差异最大、因灾致贫返贫现象最严重的地区。据国家相关数据显示,2016 年底,如果按照国家 2855 元的新标准测算,片区内共有贫困人口 156.2 万人,贫困发生率为 9.7%,比全国平均水平高 5.2 个百分点;农民人均纯收入仅相当于全国平均水平的 76.3%。^[1]而 F 县地处秦巴山片区腹地,是秦巴山片区扶贫攻坚和国家扶贫开发工作重点县之一,也是国家南水北调中线工程的重要水源区、秦巴生物多样性主体功能区的重要组成部分、江汉平原的重要生态屏障。精准扶贫工作开展以来,F 县在党中央的正确领导和规划部署下,对扶贫工作投入了巨大的人力物力,取得了较为显著的成绩,但贫困现状仍然十分严峻。截止 2016 年底,F 县共有贫困人口 110450 人,贫困发生率高达 23.5%,高于国家平均水平 19 个百分点,是研究秦巴山片区精准扶贫工作的典型样本。

一、当前秦巴山片区精准扶贫工作的基本形势

2017 年 6 月,我们在 F 县省定建档立卡贫困村中随机抽选了 8 个贫困村,就精准扶贫工作进行了专题调研。调研人群主要包括乡镇扶贫干部、扶贫工作队、村委会负责人、当地群众、致富带头人和贫困户,调研方式主要包括召开座谈会、发放调查问卷、实地走访等。调查内容包括贫困户家庭人口数、文化程度、致贫原因、收入来源、享受的扶贫政策、精准扶贫满意度和对精准扶贫的意见等。在该部分我们将结合 F 县政府为我们提供的相关数据和调研的实际情况,总结出当地面临的贫困形势。通过这 8 个贫困村的精准扶贫的相关情况,总结出了“三多三重”的贫困特征,大体可以反映出秦巴山片区面临的贫困形式。

1. 自然灾害多,脱贫任务重。F 县县域内地形地貌复杂,洪涝、旱灾、泥石流、山体滑坡等自然灾害多发易发,当地民众甚至以“雨下三天,一年白干”来形容自然灾害的严重性。2016 年 F 县人均 GDP 位居全省倒数第 9,区域内贫困人口不均匀分布在 17 大片

[作者简介]王 伟(1991-),男,山西晋城人,中共竹山县委党校讲师,研究方向为党史党建。

陈卫东(1968-),男,湖北十堰人,中共竹山县委党校副校长,研究方向为社会学。

区,大多为深山、高山、老区、库区和边远、移民、撤并乡镇的边远村落。根据调研数据反映,当地 60%的贫困户家里至少有 5 口人,87%的贫困户只有初中及以下文化程度。在致贫原因方面,因老弱病残致贫的人口约占 55%,个别村庄甚至达到 60%以上,因灾致贫的约占 20%,因学致贫的约占 10%,缺少劳动技能和项目扶持的约占 10%,其他原因约占 5%。从调研数据中可以得出,自然条件恶劣、文化程度低、劳动技能不足、缺少增收收入渠道等是导致秦巴山区致贫返贫的主要因素,而这些贫困群众通过自我发展来脱贫致富的可能性很低。

2.基础设施欠账多,改善任务重。因为自然条件恶劣和经济条件落后等原因,导致区域内基础设施建设历史欠账多,改善任务重。全县自然村到行政村未通水泥路里程达 1400 公里,而山区道路建设成本是平原地区的 2-3 倍,项目补贴往往难以满足建设需要,县级配套资金量非常大,部分项目配套比例甚至高达 70%。对于已经投入使用的公路,也因为地质情况复杂、气候情况多变、路窄弯多等原因导致使用率低下,不能充分满足当地的经济社会需要。与此同时,贫困群众的基本生活条件也亟待改善,因为供水电力等配套设施的落后,饮水困难贫困户占贫困户总数的 58.08%,未通广播电视贫困户占 32.28%,危房贫困户高达 71.11%。

3.产业发展制约多,经济负担重。F 县是典型资源富县、经济穷县,“八山一水一分田”的自然地貌,决定了传统农业种植效率低下,2016 年全县农民人均纯收入 6900 元,仅为全省的 70%、全国的 69%,在全省倒数第 4。在工业发展上,山区产业园区“三通一平”每平方公里投入是平原地区的 2 倍以上,建设难度非常大,引进和培育龙头企业难,目前全县规模企业仅 43 家,对贫困群众辐射带动能力有限。同时,F 县位处国家南水北调中线工程的重要水源区,是国家主体生态功能区,属于限制性开发区,在招商引资、产业发展上有极其严格的环保准入门槛,让许多贫困群众直接失去了在家门口就业的机会。

二、秦巴山区精准扶贫工作面临的实践困境

精准扶贫的最初目的是纠正过去粗放式扶贫带来的资源浪费、效率低下、缺乏长效机制等顽固弊端。在以往的扶贫过程中,各项数据基本来自基层政府随机抽取样本后的逐级上报汇总,扶贫中因为多报、瞒报、误报产生的信息失真问题可以说是普遍存

在,为后续展开的精准扶贫工作留下了很多隐患。如贫困人口情况不明、扶贫数据严谨性不够,资金使用和项目投入“大水漫灌”,产生了“越扶越贫”的怪现象;一些贫困县为了国家的政策红利舍不得“脱贫摘帽”,在扶贫数据上弄虚作假,造成了国家扶贫资源的极大浪费;在贫困户认定和扶贫资金使用方面缺少考核监管机制,关系贫困户和人情贫困户屡禁不止,甚至滋生了挪用套用扶贫专项资金的腐败现象;对贫困户的扶持多倾向于给钱给物,没有做好政策宣传和思想工作。^[2]这些粗放式扶贫存在的固有思维误区和制度缺陷,直接影响了精准扶贫的落实效果,并产生了以下实践困境。

1.贫困户内生动力不足。在我们调查的贫困人口中,主要以留守老人、留守妇女和儿童居多,受教育程度普遍较低,加之观念陈旧,缺乏致富能力和发展门路,发家致富的愿望不强烈。小部分贫困户存在消极懒惰思想,很多村民用“马瘦不吃草,人穷不起早”形容一些懒人。相当一部分贫困户“等靠要”思想比较严重,认为扶贫就是给钱给物,靠救济过活。一些群众为了纳入贫困户,故意通过转移变卖财产、分家分户、全部外出留下孤寡老人、不尽赡养义务等不正常手段取得贫困户资格。很多地方出现了“争当贫困户”的怪现象,形成了“撑死胆大的,饿死胆小的”心理,直接导致上访、无理取闹等诸多问题,敢于闹事的群众得到了政策优惠,老实淳朴的群众却产生了“穷占便宜富吃亏”的不平衡感。还有很多群众认为扶贫只是政府的事,与自己无关,甚至出现了没有纳入扶贫范畴的边缘户仇视贫困户的现象。

2.扶贫干部主观能动性有待提高。在调研中,很多干部直接向我们坦言,现在精准扶贫工作存在“会议多、表格多、检查多”的三多问题,繁多复杂的会议、表格和检查耗费了一线扶贫人员极大的精力,直接影响了扶贫政策的落实。各个扶贫工作队往往各自为政、单打独干,没有形成合力效应,一定程度上浪费了财力物力。农村基层党组织战斗堡垒作用未能充分发挥,党员队伍呈现老化趋势,有干部以“老人种地”和“老人治村”形容现在的农村老龄化,这些人市场观念淡薄,不能充分动员群众,总是将扶贫工作局限于小农思想的框架中。少数扶贫干部和村干部存在应付任务的消极情绪,总是强调资金不足、没有专业技能、群众任务难以开展等客观困难,思想僵化,缺少干事创业的劲头,成为群众口中的“住村干部”。

3. 贫困户认定需要进一步提高精准度。当前贫困户的评定主要根据家庭年人均纯收入和群众评议来决定,但是当前阶段农民经济收入存在多样化和不可知性,加上中国人情社会的固有缺陷,这样就导致三大问题:一是外出务工收入完全靠扶贫人员估算和自报,瞒报少报的现象比比皆是,一些不外出务工的村民比外出务工的可能更穷,但是因为在家从事种植养殖活动容易估算,所以有时收入反而更高。二是少数贫困群众因为性格孤僻,与村干部和街坊邻居关系比较疏远,因此没有被评为贫困户。在现实中,与村干部关系好的确实更容易被评为贫困户。三是扶贫工作是个动态过程,但是一些贫困户贪图政策优惠不愿脱贫,一些村干部也存在“怕得罪人”的心理,加上信息采集、反馈及管理机制相对滞后,出现了该纳入的没有纳入,能脱贫的不愿意脱贫,已脱贫而又不幸返贫的人员无法纳入系统的现象。

4. 危房改造和扶贫搬迁中存在缺陷。地方政府根据上级分配的任务和资金制定了危房改造和扶贫搬迁计划,但是在具体工作中仍然存在一些问题:一是各乡镇存在进度不平衡的情况。有的地区集中安置点还没有选址动工,而有的地区为了赶进度,在选址上没有认真统筹规划,存在交通不便、地质较差、基础投入不够等问题。二是在调研中有些群众向我们反映,扶贫搬迁存在一刀切的问题,一些群众搬迁地点过远,远离耕地,加上猪圈等生产设施被拆除,生产生活极为不便。三是一些贫困群众本来有能力建房,却通过分户、隐藏收入等手段获得安置房,待房屋修起之后,又在外地购买产权房。四是一些贫困群众已经在外面购置了房屋,但是因为无力承担剩余房款和装修费用而无法入住,又不能享受危房改造和扶贫搬迁等相关优惠政策。

5. 产业扶贫措施单一难以形成组合拳。在调研中我们发现,各个驻村工作队针对产业扶贫倾注了很多精力,通过结合自身实际,因地制宜地开展了许多有益的尝试和探索,如金线莲中药材项目、裕源食用菌加工项目、光伏发电项目等都取得了不错的效果,也得到了贫困户们的一致认可,但是也不可避免地存在一些“通病”。一是仍然存在“天女散花”的现象。直接发放到农户手里的资金多,对于产业脱贫投入则相对较少,只输血而不造血,未能体现扶贫的针对性和差异性。二是缺少整体规划和具体部署,资金使用分散,没有形成规模效应。开展的项目多以种植业

和养殖业为主,但是由于市场行情时常波动,一旦价格下跌就很容易导致血本无归,甚至可能让贫困户贫上加贫。三是产业扶贫主要多由政府主导,对社会资源发挥利用不够,没有制定相应的便利政策充分调动企业和社会组织,很多时候只是希望企业给予一些钱物方面的慈善性捐助,治标不治本。四是缺乏市场导向,没有充分利用市场经济资源,也缺少大型企业的支撑引领,很难形成产业化经营,无法形成品牌效应,导致很多优质农产品难以外销,例如当地的茶叶质量上乘,但是因为缺乏宣传,加上没有统一的质量管理体系,导致外部市场迟迟无法打开,销量和价格一直不太乐观。五是因为扶贫资金配套项目衍生出三角债问题。上级政府对贫困县设定了较高的脱贫标准,但是一些比较边远的乡村因为基础设施历史欠账太多,补贴资金有限,要求配套资金又太高,为了完成指标,很多村委会向建筑队赊账,或者向信用社贷款,资金漏洞从几十万到上百万不等,这与增加村集体收入的扶贫目标背道而驰。六是产业扶贫缺少长效机制,很多项目在具体操作之中存在困难。七是一些边远乡镇的基础设施仍然薄弱,导致很多前来考察的商人失望而归。

6. 不同部门和干部的扶持力度存在差异。为了完成扶贫任务,当地各个部门和机关干部分配了包村包户的具体任务。不同部门和干部因为职能不同,其帮扶力度也会存在差异,职能强的部门可以争取更多的资源,职能弱的部门却苦于无门,这样就使扶贫工作难以同步展开,拉大了贫困村之间的发展差距,从而出现了贫困村攀比帮扶单位,贫困户攀比帮扶干部的现象,进一步滋长了“等靠要”的扶贫风气。还有一些村干部向我们反映,一些单位对于已经脱贫的出列村往往缺少关注,总是认为万事大吉,这种做法为以后的检查工作留下了很多隐患。

三、深入推进精准扶贫的相关对策

在全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的时代背景下,“精准扶贫”早已不是靠政府单方面力量就可以完成的,而是一项需要全社会共同发力的系统工程。要想根除秦巴山片区的延续数千年的“贫困顽症”,阻断贫困的代际遗传,就必须在深刻理解、精准把握习近平总书记关于精准扶贫系列重要讲话的基础上,摒弃原先“政府单干”的单一扶贫模式,结合当地的实际情况形成政府引导、市场主导、全民参与、法治保障的新型扶贫体系。^[3]

1.对扶贫对象进行精准甄别、教育引导。一是充分利用大数据比对对扶贫对象进行精准识别。尽管政府已经初步建立了扶贫信息库,并招聘了专业人员进行登记管理,但是并未与银行、房地产、车辆、消费记录、企业资产等信息系统对接,信息库的管理运用也还远远没有跟上,相关工作人员认为大数据平台对扶贫的作用仅仅在于查询比对信息。只有把那些懒汉、隐瞒收入、因子女不尽赡养义务导致生活无着落的对象剔除出来,并追究其相关责任,才能让老百姓明白精准扶贫不是天上掉馅饼。二是杜绝给钱给物的输血型扶贫,“扶贫先扶志”、“扶贫先扶智”,多采用以工代赈的方法,动员贫苦户互帮互助,自己修建房屋和基础设施,加大劳务扶贫的力度,提高培训针对性与劳务输出组织化程度。三是落实教育扶贫与健康扶贫政策,突出解决贫困户家庭大病、慢性病与孩子上学问题,帮助老百姓树立自强自立的脱贫理念,这样才能彻底挖断穷根。

2.激发扶贫干部的创业热情。配备一定比例的年轻干部从事精准扶贫工作,为扶贫工作注入新鲜血液。加强宣传引导,树立一批扶贫干部典范,给予其一定的精神或者物质奖励,凸显扶贫干部和扶贫工作的重要性。建立科学有效的评估体系及奖惩办法,对于那些表现优异的干部,可以在年终考核、职务晋升、职称认定等方面给予优先。对于工作未取得成效、工作不力的干部,组织部门则应采取谈话提醒等举措,确保脱贫攻坚任务稳步推进。对于表现优异的、有突出贡献的村干部可以通过一定程序为其办理事业单位或者公务员编制。

3.扶贫搬迁要因地制宜。在危房改造和扶贫搬迁过程中要因地制宜,充分尊重贫困户意愿,合理控建规模和成本,发展后续产业。扶贫搬迁户原有住房不搞“一刀切”的拆除方式,属于危房的必须全部拆除,对于安全性较好的房屋,可以让贫困户与村委会签订相关协议,以极低的租金租用相关房屋,以便其发展种植业和养殖业。严格安置房审查制度,一旦发现通过操作户口、隐藏收入等手段套取国家房屋建设资金的,取消其贫困户资格。政府已经为贫困户修建有住房的,五年之内不允许在外购买住房,否则收回其使用权并追缴租金,情节严重的还要追究其相关责任。也有干部向我们提议,可否整合相关资金,多为孤寡老人、残疾智障人士建造联排的小平房,这样不仅节约建设资金,也方便村干部集中看护。

4.产业扶贫要合力联动。清理目标相近、资金投入方向接近、资金管理方式雷同的转移支付资金,统筹整合使用财政涉农资金,提高产业扶贫和非农产业扶贫的资金比重。在产业开发之前,要对资金来源、土地流转、吸纳就业、股权规划、利润的分配、市场前景、责任分担等方面进行详细论证和数据分析,这样才能多挑选一些符合F县实际又确实有市场前景的项目,避免形式主义、面子工程。在产业布局上,做好统筹规划工作,不必追求面面俱到、村村有产业,可以在每个乡镇选择两到三处地理位置好、基础设施完备的地点进行产业开发,通过规模效应降低成本,吸纳就业人口。建立社会组织和企业参与扶贫工作的相关机制,通过提供配套资金、优惠贷款、减免税收、项目冠名权和经营权等优惠政策为其提供便利条件,充分利用社会组织和企业 in 市场经济方面的优势。

5.帮扶单位和个人要端平一碗水。扶贫攻坚是一项系统工程,但是各个部门和个人的扶持力度存在差异确实是客观现实。要想解决这一矛盾,一方面要加强党委领导,提高党委政府对扶贫资源的统筹整合能力,在规划设计、安排部署、统筹推进、资源投入等方面发挥主导作用。另一方面又需要各级各部门协同配合、真帮实扶。按照单位和个人的相应职能,分解落实各级各部门的扶贫开发责任,建立扶贫开发统计监测和绩效评价机制,进一步督促调动各级各部门的积极性,最终实现政策贡献、资源贡献、成果贡献、经验贡献“四共享”机制,确保一碗水端平。

“小康不小康,关键看老乡”,习近平总书记之所以反复强调这句通俗易懂而又发人深省的话,就是为了让全党同志认清形势、理清思路,深刻理解精准扶贫工作对于全面建成小康社会的必要性和重要性,以高度的使命感、责任感和紧迫感打好“精准扶贫”这场攻坚战。

参考文献:

- [1]国务院扶贫开发办.秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011-2020年)[G].2012.
- [2]徐龙顺.精准扶贫:理论内涵、实践困境与对策研究[J].中南林业科技大学学报,2016,(6).
- [3]邓维杰.精准扶贫的难点、对策与路径选择[J].农村经济,2014,(6).

责任编辑 杜福洲

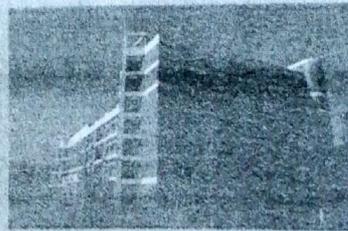
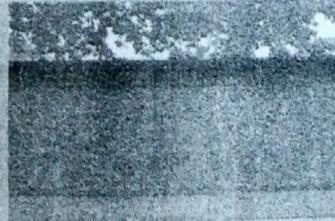
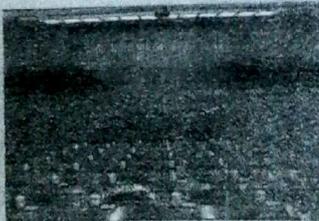
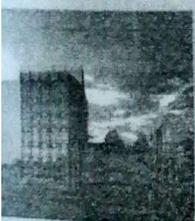


崇农 尚德 求真 创新
忠诚 奉献 进取 笃行

农业农村部管理干部学院学报

Journal of Agricultural Management Institute
of Ministry of Agriculture and Rural Affairs

2018 **04** 总第 33 期



基层治理

- 54 制度与实践:农村民主监督的新进展
——基于全国 263 个村庄 3844 户农户的跟踪调查 /杨 明
- 59 村规民约:践行乡村振兴战略的民间制度保障
——以云南省墨江哈尼族自治县龙坝镇为例 /王代芬 罗永春

贫困地区与扶贫研究

- 65 多维贫困视角下中国居民致贫因子研究
——基于 CGSS2015 全国、城乡、区域微观数据的实证分析 /林超群
- 72 引导人才向贫困山区和乡村一线流动问题研究
——以秦巴山区竹山县人才调研成果为中心 /王 伟 师艳军
- 79 南盘江流域文化旅游扶贫路径研究——以广西百色市为例 /韦曼莉

教育培训

- 84 素质拓展教育视域下大学生首创精神培养探析 /王雅君 姚丹蕾
- 88 学校公共安全管理的困境和对策研究 /卢 岚
- 91 浅谈农技推广骨干人员的实地培养模式创新 /赵 迪

贫困地区与扶贫研究

引导人才向贫困山区和乡村一线流动问题研究*

——以秦巴山区竹山县人才调研成果为中心

王伟 师艳军

(中共竹山县委党校 湖北 十堰 邮编: 442000)

摘 要: 秦巴山区竹山县人才总量不足且高层次和高技能人才严重短缺,人才流失问题突出,流动趋势和布局也不尽合理。造成人才向贫困山区和乡村一线流动困难的原因是经济社会发展较为落后、顶层设计不合理、保障措施不到位、体制机制不完善。做好人才工作是实现全面建成小康社会和乡村振兴的战略性、基础性和先导性工作。引导人才向贫困山区和乡村一线流动必须优化顶层设计、完善人才宏观调控政策、改革体制机制、强化服务保障以及创建尊才重才、聚才爱才的良好环境。

关 键 词: 人才流动; 贫困山区; 乡村一线; 贫困县; 竹山县

“致天下之治者在人才”,习近平总书记所作的党的十九大报告高度重视人才工作,强调人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源,必须坚持党管人才的原则,鼓励引导人才向边远贫困山区、边疆民族地区、革命老区和乡村一线流动。^[1] 习近平总书记关于人才工作的重要论述,为做好新时代人才流动工作指明了前进方向,明确了工作重点,提供了根本遵循。鼓励人才向贫困山区和乡村一线流动,在“三区一线”使用人才、锻炼人才和选拔人才,是党中央着眼于区域协调发展、城乡一体化发展、“四个全面”战略布局和全面建成小康社会的重大战略部署,更是践行“以人民为中心”的发展思想,不断提升贫困群众和农村群众获得感、幸福感、安全感和实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求和重要任务。

治国之要,首在用人。乡村脱贫,关键在人。正如习近平总书记指出:“没有一支宏大的高素质的人才队伍,全面建成小康社会的奋斗目标就难以顺利实现。”^[2] 党的十八大以来,党中央坚持把农村贫困人口精准脱贫工作作为全党工作的重中之重,经过五年的不懈努力,全国农村贫困人口累计减少6853万人,贫困发生率从2012年末的10.2%下降至3.1%,创造了世界扶贫史上的奇迹。但是因为人口基数过大、历史欠账较多、自然地理

环境限制、发展不平衡不充分等种种原因,截至2017年末,我国农村仍有3046万贫困人口尚未脱贫,这部分贫困群众贫困程度更深、自我发展能力更弱,精准脱贫难度更大,且大都集中在经济落后、自然条件恶劣和贫困程度较深的贫困山区和乡村一线。当前,精准扶贫和乡村振兴过程中的资源能源、生态环境、政策法规等刚性约束日益明显,过去主要依靠能源、资本和密集劳动力投入产出的粗放型扶贫模式已经走到了尽头。在当前贯彻新发展理念,建设现代化经济体系的大背景下,以人才为基础的技术、智慧则成为推进“精准扶贫”的战略性资源,要想真正实现精准脱贫、稳定脱贫,就必须构建实体经济与虚拟经济相结合,科技创新和资源投入相匹配的扶贫体系。如何打破体制壁垒和条件约束,积极发挥调控、引导职能,不断优化体制机制,完善整体环境,已经成为制约人才向贫困山区和乡村一线流动的关键问题。

一、竹山县人才工作的现状

竹山县地处鄂西北边陲、秦巴山腹地,是湖北省9个国家深度贫困县之一、南水北调中线工程核心水源区和竹房城镇带核心示范区,版图面积

* 基金项目:十堰市2018软科学项目“引导科技人才向贫困地区和基层一线流动问题研究”(201846)。

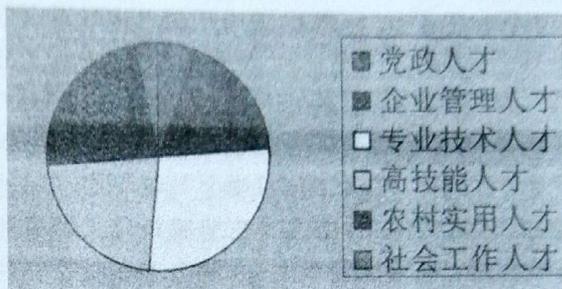
3586平方公里,其中山地占总面积80%以上。全县所辖17个乡镇全部为贫困乡镇,其中深度贫困乡镇5个,254个行政村有239个贫困村,其中重点贫困村61个、深度贫困村10个。竹山县连续多年名列国家深度贫困县名单,截止2017年年底,竹山县总人口46.5万人,其中建档立卡贫困户共55772人,贫困发生率为11.9%,占湖北省贫困人口总数(293.3万人)的1.9%,是典型的“老、边、山、穷”的地区,也是研究人才向贫困山区和乡村一线流动问题的典型样本。调研组以竹山党政人才、专业技术人才、公有制和非公有制企业管理人才和农村实用人才为主要调研对象,通过发放调查问卷、召开座谈会、实地走访、查阅档案、个人座谈等形式进行了调研,先后召开座谈会15个,个人座谈80人,实地走访党政系统、科研教育系统、卫生医疗系统和乡镇村等共15个,发放调查问卷800份,采用实地调查、数据统计、案例分析等方法,较为全面地掌握了竹山引才留才用才以及人才流动和布局的基本现状,并以竹山为样本对引导人才向贫困山区和乡村一线流动中存在的普遍性和突出性问题进行了研究。从调研的具体情况来看,尽管当地采取了多种方式加大引才留才的工作力度,但是全县人才工作与经济社会发展要求不适应的问题仍然比较突出,主要表现在以下几个方面:

(一)人才总量不足,高层次和高技能人才严重短缺

从当地的具体实践来看,尽管采用公开招考、考察引用等方式多方招徕人才,但实际效果并不明显,人才总量明显不足,高层次和高技能人才比例不合理、结构不均衡、培育使用不稳定不持续等问题依然存在。据不完全统计,截止2017年年底,全县人才资源总量为3.07万人,仅占人口总量的6.5%,远远低于我国15.5%的平均水平。从人才职业结构来看(见表1),党政人才1807人,企业经营管理5533人,专业技术人才8439人,高技能人才6725人,农村实用人才7205人,社会工作人才983人。从学历结构来看,拥有硕士学历及以上的仅有32人,仅占人才资源总量0.1%。拥有大学本科及以上学历的仅有5750人,仅占人才资源总量18.9%。众所周知,竹山县作为国家级贫困县,必然是精准扶贫的重点区域,而产业扶贫则是精准扶贫的关键。近些年来,竹山县急需

市场营销、电子商务、经济金融、农林畜牧、机械化工、珠宝加工等高层次和高技能人才,虽然当地出台了許多引进人才的优惠政策和措施,每年由组织部和人社局牵头制定人才引进方案,通过发布公告和组织各个用人单位赴武汉、西安、北京召开招聘会等方式开展招才引才工作,但是都没有达到预期效果。

表1



(二)人才流失问题比较突出

受交通区位、自然环境和经济条件等因素的制约,竹山和其他贫困山区一样,在引导人才向贫困山区和乡村一线流动中普遍存在流入和流出的不平衡,流入的基本上都是刚出校门的学生,而流出的绝大部分都是拥有一定实践经验和能力的专业技术骨干和高层次管理人才,而人才流出问题则更为突出。从调研的情况来看,人才流失问题主要表现为“四多四少”:一是贫困偏远乡镇流入近郊富裕乡镇乃至县城的比较多,逆向流动比较少;二是县内人才流向十堰城区、武汉、西安、重庆等地的比较多,逆向流动比较少;三是专业技术人才流向行政管理岗位的比较多,逆向流动比较少;四是深度贫困片区、乡村一线人才流失特别多,流入特别少。近五年来,竹山引进高学历和高技能人才50余名,其中有20多人先后离职,除此之外,还流出教育卫生、产业急需紧缺人才40多人。在全县公务员和事业单位招聘中,尽管报考条件已经设置的比较宽松,但仍有9%左右的招聘岗位因无人报考或报考人数达不到开考比例而取消;通过考试上岗的公务员和专业技术人员,因为各种原因离职的比例近20%。

(三)人才流动和布局不够合理

近些年来,竹山通过提供学费补偿、创业就业优惠、人才津贴、住房保障、子女入学、配偶安置等方式吸引人才流入,但是因为贫困山区和乡村一线缺乏足够的吸引力,直接导致当地的人才流动

和布局不够合理。据调查问卷反映的关于竹山人才流动和布局的合理性数据,认为竹山人才流动和布局“比较合理”及以上的仅为23.5%,而认为“不太合理”及以下的却高达46.3%。调研组针对县内本科以上学历在读大学生的调查问卷显示,毕业后愿意留在北上广深等一线城市或者武汉西安等二线城市就业的占79.6%,愿意留在十堰城区就业的占16%,而愿意返回家乡乃至乡村一线就业的仅占4.4%。这充分反映了人才在贫困山区和基层流动的过程中,存在外地人才“不愿来”,本地人才“不愿回”,引进的人才千方百计“往外走”的困境,很多已经本科毕业或者硕士毕业的本地学子宁肯选择“北漂”或者“南下”,也不愿意回乡就业。除此之外,竹山人才在地域和行业分布也不尽合理。在地域分布上,当地人才主要集中在县城或者宝丰、溢水、潘口、擂鼓等条件较好、距离县城较近的乡镇,偏远贫困乡镇和农村人才总量较少。在行业分布上,教育、卫生、社会服务等行业人员占专业技术人员总量的69%,工程技术人员和农业技术人员仅占总量的8%,其他人才则零散分布在不同行业。当地重点支柱产业拥有人才698人,主要集中在农林牧渔、机械加工、矿产开发、仓储运输等传统领域的人才较多,占78%;绿色能源、绿色食品、生物医药、生态矿产、生态旅游等主导产业和新材料、新能源、节能环保、电子商务等新兴战略产业人才较少,仅占12%。从上述数据分析得知,竹山人才流向和分布与党中央引导人才向贫困山区和乡村一线流动的要求极不相称,也与当地构建现代化经济体系,推进精准扶贫和乡村振兴战略的发展要求极不相符。

二、竹山县人才流动和布局困境的主要原因分析

引导人才向贫困山区和乡村一线流动,特别是向贫困地区的乡村一线流动,绝不是写十几个字这么简单,也绝不是敲锣打鼓、轻轻松松就可以实现的。人才向贫困山区和乡村一线流动困难,主要是因经济、政策、文化、社会等复杂因素长时间积累而导致的,如经济发展落后、基础设施薄弱、思想观念封闭等,也有政策导向、发展平台、资源配置等多种原因,造成竹山县人才流动和布局困境的原因有很多,主要有以下三点:

(一)客观原因:经济社会发展较为落后

竹山是典型的“资源富县,经济穷县”,由于地处秦巴山区腹地、交通不便、自然地质灾害多发,加上资金短缺、基础设施薄弱、缺少支柱产业等原因,从而导致竹山经济社会发展水平一直较为落后。根据《2017年度湖北省县域经济工作考核情况》,竹山2017年GDP总量为94.5亿元,在湖北省80个县市区中排名第71,人均GDP23125元,在湖北排名排名77。笔者将竹山与省会城市武汉的江夏区、以及地理位置最相近的十堰张湾区、茅箭区和丹江口市进行了横向和纵向对比(见表2)。从空间分布格局来看,无论是经济总量还是人均,竹山远远落后于湖北中、东部地区,即使和同市的其他县市区相比也远远不如。从经济增长率来看,竹山县的经济总量和财政收入虽然略有增长,但是因为教育医疗、精准扶贫、固定投资等开支巨大,导致财政状况仍然入不敷出,只能依靠国家的转移支付弥补差额。薄弱的经济基础和沉重的财政负担,不仅极大地制约了竹山的后续发展能力,也直接导致人才工作的经费投入严重不足。

表2 2017年竹山县地方经济基本情况

城市	竹山	江夏区	张湾区	茅箭区	丹江口市
GDP(亿元)	94.5	770.9	531.4	319.4	225.1
比上年增长%	8.3	11	10.3	8	9.5
财政收入(亿元)	8.5	130.1	22.5	19.6	20.7
财政支出(亿元)	37.5	130.1	—	18.4	39.1
人均GDP(万元)	2.3	8.5	12.6	12.3	4.8

数据来源:竹山、江夏区、张湾区、茅箭区、丹江口国民经济和社会发展统计公报,财政预算执行情况报告中统计所得

(二)政策因素:顶层设计不合理,保障措施不

到位

基层是一切工作的落脚点。党的十八大以来,习近平总书记无论是在具体会议还是到地方调研时,都反复强调要牢固树立在边远贫困山区和乡村一线培养选拔人才的鲜明导向。他指出:“上面千条线、下面一根针,必须夯实基层。要有千千万万优秀基层骨干,结合实际情况落实好各项工作。”^[3]众所周知,越是边远贫困山区和乡村一线,基础设施建设和工作环境越是艰苦,越是需要政策和资源倾斜来吸引人才。很多地区在制定政策时已经注意向贫困山区和乡村一线倾斜,以提供食宿、解决行政级别、发放津贴等方式招徕人才,但是因为吸引力不强、落实不到位等因素,结果收效甚微。从近年来的情况来看,在公务员、事业单位招聘抑或是人才引进过程中,报名情况大都存在“冷热不均”的现象,北上广深一线城市和大部分二线城市的机关岗位,广大学子趋之若鹜,报录比高达几百甚至数千比一,用“千军万马过独木桥”来形容毫不过分。2017年北京地区“民盟中央办公厅接待处科员”一职,竞争比高达9837:1。2018年“武汉市国家税务局第二稽查局”科员一职,竞争比也高达1439:1。而在乡村一线,特别是贫困山区的乡村一线,尽管已经采用降低报名条件、不设开考比例等方式,报名者却依然凤毛麟角,远远不能满足贫困山区和乡村一线的需要。

人才不愿向贫困山区和乡村一线流动的原因是多方面的。据调查问卷显示,认为物质待遇较低导致人才流动困难的占42.3%,认为晋升困难前途无望的占22.5%,认为经济社会发展落后、条件艰苦的占15.5%,认为缺少建功立业的平台空间占11.7%,其他原因占8%。从上述数据可以看出,虽然人才并非一味地追求物质利益,也看中建功立业的平台空间和较为优越的生活工作环境,但是相对较好的工资待遇已经成为必不可少的重要条件。尽管近些年来中央一直强调要建立“越往基层、越是艰苦、待遇越高”的激励机制,但是因为贫困山区经济发展较为落后,无法为人才提供具有竞争力的薪资报酬,加上生活成本和物价水平与日俱增,甚至形成了“越往基层、越是艰苦、待遇越低”的逆向机制,严重挫伤了人才向贫困山区和乡村一线流动的积极性。即便在同一地区横向比较,不同系统、不同编制的人员薪资待遇

也存在较大差距,呈现出“行政编制待遇高于事业编制,管理人员待遇高于专业技术人员”的总体趋势。仅以教育系统为例,当地新入职教师年平均工资仅27000元,远低于新入职公务员年平均工资水平,仅仅能够满足日常生活所需,直接导致教师资源的大量流失。2015年,距离竹山县城最近的柳林乡中学招聘了15名教师,在三年服务期满后,所有教师全部离职。2016年,竹山一中引进14名教师,现已流失12名;2017年,竹山一中再次引进11名教师,现已流失7名。除去条件艰苦,待遇低下等原因之外,还其他深层次原因。有47%的人认为在现行的公务员体制下,县乡村干部责任压力大、晋升途径少,绝大多数人尽其所能只能干到正科级,一旦遇到“年龄天花板”,这辈子都可能晋升无望。调查对象中37%的专业技术人员认为基层中高级职称名额极少,竞争激烈,部分专业技术人员在乡村一线辛辛苦苦工作二十多都没有评上中高职称。过低的薪资待遇、狭窄的上升途径、艰苦的生活条件,已经成为阻碍人才向贫困山区和乡村一线流动的最大障碍。

(三)微观因素:体制机制不完善,人才作用无法充分发挥

虽然中央和湖北省委都结合精准扶贫和乡村振兴战略出台了一些引导人才向西部地区和乡村一线流动的具体政策和措施,也取得了一些实实在在的效果,但仍有一些体制机制障碍亟待破除。调查问卷显示,在人才流动的体制机制障碍中,排在首位的是“培养选拔机制不合理”,占67%,第二位是“编制制度隔离”,占46.7%,第三位是“激励保障机制不完善”,占37.5%。上述体制机制障碍主要表现在以下几个方面:

一是人岗不匹配。从竹山来看,人才“不被用”、“不适用”、“用不好”等突出问题仍然存在。部分地区和单位在使用人才时,没有充分考虑人才的求学背景、家庭状况、工作经历和个人意愿等因素,盲目地认为越是艰苦越是复杂的岗位越是锻炼人,导致人才无法发挥其所学所长,既耽误了工作进程也挫伤了工作积极性。二是引才不留才。事实证明,人才的培养和成长自有其规律,仅靠短期的优惠政策和物质利益很难留住人才。在制定人才引用实用计划时,很多地区都脱离具体实际,把人才引进作为“面子工程”和“政绩工程”,盲目地追求高层次人才的数量,在引进之后

便将人才束之高阁,缺少有效的管理使用机制,直接导致人才结构不合理、大材小用甚至不用等问题产生,部分人才在心灰意冷之后直接选择离开。三是注重引进外部人才而忽视培养本土人才。部分地区和单位信奉拿来主义,总是认为“外来的和尚会念经”,在引进人才方面不遗余力,在培养本土人才时却没有投入足够的人力、物力、财力,甚至出现了“骑着良马找良驹”的怪现象,这种做法不仅影响了本地人才的工作积极性,而且一定程度上激化了外来人才和本土人才的矛盾。四是缺少有效的激励奖励制度。部分地区和单位对于作出从事热门行业或者有突出性贡献的优秀人才和先进典型,在资源、宣传和待遇上反复投入,而对于在贫困山区和乡村一线的埋头苦干中青年人才却鲜有问津,甚至为了留住人才而人为地设置发展障碍。加上少数人才个性独特,难以适应体制环境,而用人单位又缺少爱才的诚意和容才的雅量,从而导致外来人才难以快速融入当地生活而另谋高就。

三、引导人才向贫困山区和乡村一线的实践和思考

为进一步畅通人才流动渠道,全面推进人才优先发展战略,激发各类人才创新创造创业活力,竹山县通过加强统筹规划、创新体制机制、强化引进培养和推动创新创业等方式,明确了党管人才的领导体制和具体工作开展机制,制定了全县人才工作发展规划、目标任务和主要措施,党委统一领导,组织部门牵头抓总,有关部门各司其职,社会力量共同参与的人才工作大格局基本形成,确保各类人才聪明才智和创造活力充分涌流。一是进一步推动人才工作规范化、法制化。竹山先后印发了《关于深化人才发展体制机制改革推动创新驱动发展实施办法》《竹山县企事业单位引进高层次人才暂行办法》《关于实施“我选湖北·智扶竹山”计划促进大学生在竹山就业创业的办法》,为开展人才工作提供根本遵循。二是完善体制机制,优化发展环境。先后出台《竹山人才新政25条》等多部政策性文件,通过打通人才流动通道、加大柔性引才力度、加强实习实训基地建设、加快推进创业载体建设、健全完善人才服务体系、建立招才引智协作机制等方式方法,基本构建起系统

科学、层次分明、严谨规范的人才引进培养、选拔使用的政策体系,形成了引进外部人才、用好本土人才“两条腿走路”的良好局面。三是健全人才保障激励政策。加大引进和培养人才资金投入力度,将县人才发展专项资金按规定纳入县财政预算,用于全县人才引进、培养、开发、使用及奖励等。用于人才引进、培养、开发的各项费用,按有关政策列入相应成本范围。完善人才引进配套政策,优化人才及家属落户、配偶就业、子女入学、社会保障、人才安居、体检疗养、创业扶持等服务。定期开展优秀人才评选,对有卓越贡献和重大贡献的杰出人才,积极向上级主管部门推荐,提请授予荣誉称号,并按相应等次给予一次性物质奖励。四是大力培育选聘乡村一线、艰苦岗位人才队伍。实施四个“一村一”培养计划,即一村一名电商骨干人才、一村一名大学生“村官”、一村一个人才创新创业示范基地、一村一个农民示范专业合作社,通过多元化培育农村实用人才,打造一支不走的扶贫工作队,培育一批新型职业农民,用以助推脱贫攻坚和乡村振兴工作。从实践效果来看,正确培育和使用人才资源,不仅形成了人才资源和经济资源之间互促互进的良性循环,也显著改善和提高贫困山区和乡村一线的社会文化发展水平。

在社会主义市场经济的大环境下,要想引导人才向贫困山区和乡村一线流动,既要牢牢把握党管人才的正确方向,也要发挥市场机制在引导人才流动过程中的积极作用。当各类人才选择在贫困山区和乡村一线奉献自己的力量时,国家、社会乃至团体个人都有责任和义务为他们排忧解难、撑腰鼓劲。人才资源是实现民族复兴、社会发展的基础性、战略性资源,如何引导人才向贫困山区和乡村一线合理、有序和高效流动,是当前做好精准扶贫和乡村振兴工作的现实需要,也是各级党委、政府亟待解决的重大难题。为此,必须准确把握和正确分析当前人才流动工作的现实需求、现有实际和突出问题,进一步优化人才引进培养、提拔使用的政策环境,深化人才流动体制机制改革,完善人才考核评价机制,建立激励机制和约束机制,实现人才向贫困山区和乡村一线流动的常态化、制度化。

(一)优化顶层设计,完善人才宏观调控政策
贫困山区和乡村一线要想做好人才工作,就

必须建立起“有效政府+有效市场”的人才工作模式,既要坚持党管人才的重要原则,发挥好党委政府在人才宏观调控、统筹规划和管理服务等各项职能,也要坚持市场在人才资源配置中的决定性作用。一是引导和支持贫困山区和乡村一线改善人才发展环境。当前,由于湖北省乃至全国都没有制定鼓励和引导人才向艰苦边远地区和乡村一线流动的总体规划 and 具体方案,在具体实践中存在待遇低下、食宿无法保障、晋升途径无法畅通等诸多不确定问题,切实提高贫困山区和乡村一线人才保障水平仍然困难重重。因此,各级党委和政府要优化顶层设计,出台人才流动规划,在政策保障、薪资待遇、选拔任用和生活保障等各方面作出明确规定,真正建立起“越是基层,越是艰苦,待遇越高”的人才激励制度,让他们在政治上受重视、社会上受尊重、经济上得实惠。二是政企结合,充分发挥企业在人才队伍建设中的主体作用。要引导企业以市场为导向,帮助企业拓宽人才引进培养和使用流动的途径和形式。各级党委和政府可以通过加强产学研联合、划拨专项经费补助、税费减免、共建共享科研培训基地、领导干部一对一服务等方式,鼓励企业、社会和个人前往贫困山区和乡村一线发展优势特色产业,依托产业发展吸引各类人才回流,对于作出突出贡献、成效显著的给予奖励。

(二) 改革体制机制,破除人才发展藩篱

习近平总书记曾经指出:“人才资源是第一资源,也是创新活动中最为活跃、最为积极的因素。”^[4]古典经济学在考虑经济增长时,往往将资本和劳动力作为主要因素,而忽略了制度的重要性。贫困山区和乡村一线要想吸引人才、留住人才、让人才尽心尽力为当地服务,就必须从三个方面全面深化人才体制机制改革,最大限度地释放人才红利。一是健全创新服务发展的人才开发和利用机制。要建立学校培养、企业锻炼和基层实践相结合立体式、开放式的人才培养体系。整合企业、学校以及机关事业单位等现有资源,建立政校企合作联盟,通过放宽入职门槛、提供金融扶持、住房和生活津贴等优惠政策吸引人才前往贫困山区和乡村一线实习实训和创业就业。树立“不求所有,但求所用”的人才理念,采取政府顾问、访学讲座、技术转让、资源贡献等多种形式建立人才智库。强化人才需求信息的调研判断,推

行“企业+项目”的灵活引才模式,提高引才育才的针对性和有效性。二是完善建立人才评价和职称评审机制。建立以统一开放、竞争有序、公开透明为导向的人才评价制度,制定多样化、多元化、合理化的人才评价体系,消除行政权力对人才评价的过分干预,推动人才管理部门简政放权,发挥市场和企事业单位在人才评价、选用、调配的主体作用。全面深化职称制度改革,破除“看文凭”“拼论文”“讲资历”的职称评价体系,针对不同地域、不同职业和不同层次的专业技术人才,建立以岗位职责为出发点,以职业品德和能力成绩为落脚点的具体标准和实施方案。通过放宽评审要求、适当提高中高级职称比例等方式落实职称评审向贫困山区和乡村一线倾向政策,将基层服务经历列入高级职称评定时必要条件。完善评价结果公示反馈制度,确保评价过程公开公正。三是健全改进人才流动激励机制。建立人才流动及配套支持政策,为人才跨地区、跨行业、跨体制流动提供便利,引导行政机关、企事业单位和社会团体等各类人才向贫困山区和乡村一线自愿流动、合理配置,确保人岗相适、用当其时。对于少数专业性较强、稀缺性较大的高层次人才可以尝试采用协议年薪、技术入股、绩效分红等奖励措施,实现高层次人才资源的优化配置。

(三) 强化服务保障,创建尊才重才、聚才爱才的良好环境

贫困山区和乡村一线因为基础设施建设滞后,人才经费投入不足,很难营造支持人才发展的良好环境。各级党委和政府要转变思想观念,加快服务型政府建设,形成以政府统筹规划为主导,用人单位、社会和个人通力合作的四位一体的服务模式。一是改进和完善领导机构,提升人才服务水平。成立专门机构,收集各类人才的基本资料建档立卡,确保人才管理一人一档。建立党政领导直接联系人才制度,以思想交流和感情联系为桥梁,畅通各类人才建言献策渠道,帮助解决实际困难。设立人才服务绿色通道,为各类人才提供“一站式”服务,确保各项人才优惠政策可以有效落实,对于不及时兑现、变相抵触优惠政策的单位和个人要严肃处理;二是健全人才市场体系,推进人才资源服务体系高质量发展。各级党委和政府要采用政策扶持、资金投入等方式,整合各级各类人才服务信息资源,建立统一高效、灵活有序的

人才数据库,建立人才发展状况动态监测评估制度,为人才的引进培养和使用流动提供数据参考;三是畅通人才开发投入渠道。加大人才资金投入力度,建立人才引进培养资金优先保障的财政制度,确保人才经费投入不滞后于GDP增长。转变以往单一化的政府投入体系,引导鼓励企业和社会力量参与人才引进和培养,提高人才开发投资效益。

参考文献

- [1] 习近平. 中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 北京:人民出版社,2018:52.
- [2] 习近平. 在欧美同学会成立一百周年庆祝大会上的讲话[N]. 人民日报,2013-10-22(2).
- [3] 习近平. 在重庆代表团参加审议[N]. 人民日报,2018-03-20(09).
- [4] 习近平. 习近平主持中共中央政治局第九次集体学习并发表重要讲话[N]. 人民日报,2013-10-02(2).

打造堵河生态文化旅游带的路径思考

杨明艳

(中共竹山县委党校, 湖北 竹山 442200)

[摘要]堵河是十堰境内除汉江之外的最大河流,为汉江的第一大支流。由南向北贯穿竹山全境,成为神农架、武当山后院最美丽的绿色画廊,具有重要生态旅游发掘价值。堵河生态文化旅游带要建成以堵河为中心,沿线重点乡镇为子集的综合发展走廊。本文立足生态旅游探讨了堵河生态文化旅游带建设的当前成效和存在的现实困境,提出了七条相关解决对策。

[关键词]汉江;堵河;生态旅游;成效;对策

[doi]10.19575/j.cnki.cn42-1892/g4.2019.01.003

[中图分类号]F592.7;G127 [文献标识码]A

[文章编号]2096-3734(2019)01-0011-06

一、堵河生态文化旅游带建设成效

(一)局部规划着陆,发展定位明确

各乡镇因地制宜,就堵河生态文化旅游带建设已制定出详细的发展规划。官渡镇以“走生态旅游之路、建竹山南部支点”为发展目标,依托“山、水、人”三大特色,突出乡村旅游、文化旅游、全域旅游三大重点,着力打造“一心两轴三线”旅游新载体,构建3A级秦巴民俗风情苑、百里河4A级景区和武陵峡5A级景区,强推“探险武陵峡,寻梦桃花源”生态文化旅游品牌形象,建设堵河生态文化旅游带核心区。柳林乡以“走生态旅游之路,建堵河生态文化旅游经济带桥头堡”为发展定位,形成以烟叶种植为主,中药材、干果种植,大鲵、畜牧养殖为辅的“一主四副”绿色经济发展格局。上庸镇以“一主三辅”产业(生态旅游产业为主,以茶叶、养殖和林特产业为辅)为抓手,全力推进生态旅游名镇建设。文峰乡以“培植现代观光农业,打造生态休闲度假

村”为发展思路,基本形成以肚倍、茶叶、核桃、蔬菜、畜牧、旅游为主导产业的发展格局。深河乡以“走产业富民之路,打造县城后花园”为战略定位,全面建设“五园五路”(五园:茶园、菜园、花园、游园、公园,五路:生态路、公园路、景观路、平安路、军民共建路)。

(二)部署有序落实,建设初具雏形

堵河生态文化旅游带在基础硬件建设、重点项目落实、特色文化挖掘等方面呈现良好的态势。各乡镇正在积极部署,为旅游带建设主动发力。

1.持续夯实基础设施。乡镇集镇街道硬件设施不断完善。着力整治集镇公共场所,建设集镇广场;完成非机动车道、人行道、绿化带、下水道等建设,水、电、路等基础设施大都基本配套,街道实现绿化、硬化、美化、亮化,城区到各个乡镇的公交基本实现全覆盖;邮电通讯、网络宽带、快递速运得到进一步普及。重点旅游区深度建设正在紧锣密鼓地进行。官渡镇的百里河——松树岭旅游步道、上庸镇环湖游自

[收稿日期]2018-10-26

[作者简介]杨明艳(1989-),女,湖北十堰人,竹山县委党校教师,主要从事马克思主义与当代中国研究。

行车道正在修建；圣水湖环库公路正在加紧施工；柳洪线作为连接竹山县柳林、房县九道、神农架大九湖的重要生态旅游公路，各标段正按计划有序推进，即将全线竣工通车；县城至上庸一级路、²⁴²国道改线也将进行；高级购物中心、超市、酒店、农家乐数量不断增加，旅游接待能力不断提升。

2. 稳步推进重点项目。武陵峡·桃花源旅游区项目正在开发；堵河源自然保护区调规工作即将启动，洪大公路一线、高山草甸、天台溶洞、民主溶洞等重点旅游开发区域将调整为试验区，为堵河源旅游开发留出空间；圣水茶博园建设即将启动，上庸渡口码头配套建设将进一步完善，湖北省水上运动训练基地项目正在稳步推进；太和梅花谷生态旅游开发项目进展顺利，“竹山第一腊梅谷”已在去年开门迎客，青龙寨旅游开发骨架正在加快搭建。同时，官渡、上庸两镇的旅游名镇建设及各乡镇的美丽乡村建设也将推动乡村旅游的发展。

3. 深入挖掘特色文化。武陵峡·桃花源是陶渊明笔下桃花源的原型，女娲山是神话传说女娲炼石补天之圣地，上庸镇古庸国文化源远流长。秦巴山区玩龙灯、划龙船、皮影戏、山歌民乐、剪纸根雕、奇石技艺等民间艺术丰富多彩。秦巴民俗博物馆作为鄂西北第一家民办民俗博物馆，馆藏丰富，许多藏品在鄂西北地区实属罕见。民歌文化、隐逸文化、移民文化、红色文化等为堵河生态文化旅游带的发展奠定了良好的文化基础，各乡镇正在积极挖掘当地特色文化，为生态旅游带建设发展添加文化元素。

二、堵河生态文化旅游带建设存在的问题

(一) 旅游自然资源丰富，开发进度相对滞缓

堵河生态文化旅游带从整体来看，具有较为丰富的旅游资源。例如官渡镇境内的武陵峡·桃花源风景区、秦巴民俗风情苑、百里河森林公园、松树岭、龙背湾、溶洞、千年红豆杉、千年紫荆等。特别是桃花源风景区，体现了1500多年前陶渊明笔下的《桃花源记》留给世人对田园生活、隐世外的美好向往，无疑是聚揽人气的王牌景点。堵河沿线的乡镇都有丰富的历史文化积淀和可供开发的资源，具备生态文化旅游带的建设条件。

虽然各乡镇都在积极挖掘相关生态文化旅游资源，但是开发进度缓慢。以官渡为例，旅游发展现状存在以下问题：一是旅游景点开发不到位。武陵峡优势资源尚未完全发挥出旅游价值，景区出入难度大，安全不能保障，目前主要是“驴友”群体探险的理想地。二是配套设施建设没有完全到位。部分乡镇在餐饮、住宿、公共设施等方面还处于起步阶段，难以承载大批量游客的到访。三是景点包装推广不到位。迄今“竹山桃花源”还并未广为世人所熟知，而以“桃花源”著称的常德桃花源、酉阳桃花源等已经过开发公司进行了系统的包装，推广成为知名景区。堵河生态文化旅游带的其他沿线乡镇也存在共性问题，还有很多可挖掘的景点仍处于“默默无闻”状态，如柳林溶洞、驴头峡、三圣庄园、草甸等。

(二) 建设缺乏统一规划，乡镇开发各自为营

堵河生态文化旅游带作为“带状”发展的旅游布局，需要突出其整体性。但是各乡镇闭门造车小圈发展，呈现自发性、随意性、零散性、盲目性开发态势。在走访调研中发现：一是旅游基建工程进度参差不齐。其中上庸镇基础设施建设较为完善，沿线其他乡镇正处于在发展或初步发展阶段。二是核心旅游景点建设缺乏重点。官渡实施桃花源和民俗文化两步走战略，上庸以

圣水湖、国家湿地公园、上庸文化博物馆为发展重点。部分乡镇虽有旅游发展重点，但是重点不突出，平衡用力，没有主力打造旅游“拳头景观”；三是旅游具体规划设计不够科学。首先是各乡镇虽然有相关生态旅游规划设计，但对生态旅游的本质把握不够。例如各乡镇普遍重视景点的商业开发，忽略对传统建筑、土房院落保留，对于远离农村在城市居住的游客难以形成有效的心理冲击。其次是景区票价定价混乱。部分乡镇在已开发景点的定价上普遍存在过高的问题，缺乏科学、合理、亲民的行业标准，

(三)创新发展动力不足，同质发展十分严重

堵河生态文化旅游带建设总体来看，大多乡镇简单克隆复制，发展创新不够。主要表现在：一是旅游产业发展同质。多数乡镇依托农家乐、采摘园(葡萄、桃子、樱桃等产品)走乡村旅游路线，但是种植的产品大体相似。二是旅游规划方案同质。多数乡镇的规划方案没有很好融入现代元素，缺乏吸人眼球的创新设计，总体上是以传统思想走旅游发展的“老路”。三是形式主义路线同质。有些乡镇在规划上做的工作较多，预期目标上定得过高。例如，某乡镇旅游基建工程处于初步发展阶段，在预期实现旅游收入定为“一个亿”的目标。

(四)民间资本投入缺位，开发资金较为短缺

旅游资源开发是一项资金需求量大，建设周期长的社会活动。虽然各乡镇在旅游开发上投入了一些资金，但与之项目相比，显然力度不够。有些乡镇景点开发刚刚起步，因资金链断裂使最基础性的道路硬化等问题都没有得到有效解决。资金难筹是大多乡镇的“通症”，想依靠一己之力落实相关旅游项目，势如登天。加之招商引资力度不够，民间资本较少融入，大型景

点缺乏有实力的企业来投资开发。主要景点没有开发、无力开发、难以开发。例如桃花源，至今尚未形成健全完备的旅游基础设施。

三、堵河生态文化旅游带建设的路径思考

(一)依托青山绿水，走生态发展之路

习近平总书记执政以来，十分重视环境的美化、亮化、绿化工作。竹山县坐落于秦巴山区，生态环境良好。未曾经历过工业蓬勃发展的“光灰”污染、生态赤字，也未经历过乱砍乱伐之后的山秃水竭。植被覆盖面积广、水质达到国家二级标准、空气质量长期呈优良状态，在全国范围内具有明显的后发优势。依托生态立县打造堵河生态文化旅游带，是竹山实现全面小康的战略选择。

竹山要以“女娲补天地，人间桃花源”为旅游宣传理念，进一步发掘二者的旅游定位价值。绿松石的故乡，赋予女娲补天现实逻辑。女娲补天反映了原初人类社会人对于世界的猜测与幻想，还需进一步厚植传统文化色彩，增强游客吸力。古今结合打造新型桃花源，旧瓶装新酒赋予桃花源全新的时代内涵。以女娲山、桃花源等主要景点为特色，举办大型旅游活动，扩大竹山知名度。同时加大官渡的桃花种植面积和堵河沿线的植被覆盖面积。旅游带上的各乡镇要选择种植标示性树木，如上庸的柳树、官渡的桃花树、深河的腊梅花树等，形成规模效应。在生态保护的基础上，高标准的建设、规划，打造区域系统旅游带。依靠“绿山绿水绿松石”，走可持续发展道路。

(二)把握城乡差异，走自然原始之路

习近平总书记在十九大报告中指出“人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然”。^[1]堵河生态文化

旅游带开发的过程中,应充分遵循自然原始的原则。在城镇化背景下城乡差异二元结构矛盾已经造成游客旅游观念发生的巨变,“西化”和“陌生化”的城市化进程,让人们怀念传统的农村社会和逝去的农村生活。随着城镇化进程的加快,在钢筋水泥的“森林”中生活的群体越来越多,生活的压力也越来越大;随着现代化生活方式的变革,人们返璞归真的方式越来越少,对回归自然的需求越来越高,要求的服务体验也越来越细化。游客出行的理念正在随时代的发展悄然发生着巨变,不再仅仅满足“景点拍照留念、餐厅吃顿饱饭、宾馆床位入眠”这种粗线条的旅游模式,而是更向往一种深层次的心灵体验和洗礼。生态旅游是人们走进自然、亲近自然、回归自然的最好方式。同时也是各个群体释放压力、休闲娱乐、求知体验的有效形式。

师法自然是中华民族的优良传统,是历代先人遵循的哲学之道,自然之壮美、自然之静谧、自然之无穷让人类心灵净化。堵河生态文化旅游带应充分把握城乡差异的特点,坚持走自然原始的生态旅游路线。保持原始秀美的自然环境、传统悠久的农耕文明、别具一格的民俗特色、淳朴浓厚的乡村民风等,对有特色的传统村落加强保护或者实行保护性再开发,让游客回归自然。

(三) 统筹规划设计,走异化共存之路

当前,各沿线乡镇围绕堵河生态文化旅游带制定了相关的设计图册或规划方案,但是缺乏长远性、全局性、整体性、创新性。针对同质竞争的严重现状,需县旅游局根据各沿线乡镇具体特点,坚持总体开发、规模开发、特色开发、规范开发、主题开发的基本原则,以政府作为、公司监管、群众参与的模式,进行总体谋划、统筹部署、平衡发展。主要抓好这样几个方面:一是统筹旅游重点项目,让游客玩得开心。在

旅游带上制定慢游带、景点带、采摘带、暂住带、避暑带等综合发展之带。走“差异化”道路,挖掘和培育各乡镇特色招牌,如上庸以古城为特色,依托圣水湖开展垂钓、农家乐活动。其他乡镇分别打造“烟叶观赏区”、“桃花观赏区”、“荷花观赏区”、“向日葵观赏区”、“薰衣草种植区”、“栀子花种植园”、“茶园游”、“特色养殖基地游”等。二是统筹配套设施建设,让游客玩得放心。谋划成立“旅游住宿协会”,鼓励群众把自家房屋按美学的标准进行“容貌改造”,以现代、舒适、安逸、青春、唯美等理念为改造原则,着力建设“田间屋舍美如画,天水相映花满楼”的优美宜居环境。室内要做到有空调、有WiFi、有电视,整洁卫生,配有消毒标识。入住必须采取实名登记,保证游客的人身和财务安全。三是统筹优质服务理念,让游客玩得舒心。不断提升餐饮服务,做好地道农家菜。在餐饮价格上做到合理定价、明码标价。坚持科学、品质、细致的服务理念打造堵河生态文化旅游带。

从十堰市来看,各县都在大力发展生态旅游。以郧阳区遵循的差异化生态旅游方针为例,在鲍峡镇百合花节、五峰乡油菜花节等都已经初具规模。从国内来看,红河州元阳县的梯田、江西婺源县油菜花、宜昌市夷陵区的茶园等都已形成“个性”品牌效应。在统筹规划、坚持差异化原则的基础上,通过环境考察在堵河生态文化旅游带上种植四季轮回作物如春桃、夏荷、秋菊、冬梅等,让堵河生态旅文化游带四季如春、四季可游。

(四) 革新陈旧思想,走特色创新之路

特色并非邯郸学步,哗众取宠,而是在尊重自然肌理和文脉特征上,从山水中获取灵感,减少人造盆景式特色,多打造彰显本地特质的真特色,避免“捡到篮子就是菜”的发展误区。在这方面,一要借鉴学习

成功经验,消化吸收再创新。学习国内国外现代乡村旅游发展模式。比如香港把楼房外墙涂上不同的颜色,形成彩虹效应;落实“城市艺裳计划”——艺满阶梯,打造艺术阶梯,钢琴台阶等。二要发掘新型旅游资源,创新旅游体验。充分考虑竹山资源的比较优势,把“竹山特色”融入堵河生态文化旅游带。首先,要发展新型游玩项目。堵河生态文化旅游带以堵河为主线,做“活”水上文章,如水下潜水观光、水上漂流、“天然徒步按摩吧”、举办“堵河奇石观赏节”、“堵河马拉松”等把人气带动起来;用“活”水下物种,把“桃花鱼”、“钱鱼”等特有物种发掘出商业价值。强化游客参与,创新体验方式,如开展学唱民歌、体验插秧等参与性活动。其次,要创新竹山文艺事业。通过开发堵河生态文化旅游带上的趣事、传说,形成脍炙人口的文艺作品进行推广;定期举办秦巴民歌大赛,将农民的生活、堵河母亲河等谱成曲,广为传唱。在坚持本地特色文化的基础上进行再创新,创新有特色的山歌文化、发扬优秀的乡村民俗文化。三要组织专业旅游培训。县委定期开展相关旅游发展策略培训、宣传工作,把群众组织起来学习,加大对群众的思想改造力度,提升当地居民文明素养。引导群众树立长远观念、现代化观念、市场经济观念、创新意识等,把握住游客的心理,提供给游客难忘的生态旅游记忆。

(五)利用“互联网+”,走新型旅游之路

乡村旅游目前处于转型阶段。旅游目的比较原始,大多还是停留在吃顿农家菜、采点蔬菜瓜果、来个烧烤垂钓、看山看地看庄稼。随着互联网+时代的到来,乡村旅游需要重新思考发展路径,打造多样化、个性化智慧型产品。利用“互联网+”旅游,打造堵河生态旅游网,搭建堵河旅游电商平台,推动堵河旅游从消费、服务、营销、管理由传统型模式向现代型转型升级。利用

智能识别和智能传感信息技术,为游客提供全方位的线上服务。堵河生态旅游网可向游客提供导游、导航、导览、导购等服务,通过气象局把堵河生态旅游带上的各乡镇的空气质量、水质情况、天气情况进行及时的更新与播报;把竹山特产如绿松石、懒豆腐、茶叶、中药材、胭脂米、官渡木椅等进行包装推销。

利用“互联网+”有效整合旅游资源,建设堵河沿线的游客服务中心、农家乐、乡村酒店等堵河旅游咨询服务系统。用互联网思维进行产品和服务创新、提升产品品质和服务品质。加大互联网旅游宣传工作,把堵河风光风貌、独特民风民俗、精彩故事传说、特色物资物产等,通过网络终端、手机终端等多样营销渠道进行宣传,提升知名度。利用多媒体把乡村资源和乡村原貌推广出去。在堵河旅游网建立游客反映板块,畅通投诉渠道,完善反馈机制不断整改相关问题。创新游客交流方式,如直播、论坛等,以现代化的旅游模式把真正好的景点宣传出去。

(六)实施 PPP 模式,走众筹融资之路

PPP 最早由英国政府于 1982 年提出,泛指政府与私营商签订长期协议,授权私营商代替政府建设、运营或管理公共基础设施并向公众提供公共服务。^[2] PPP 模式能够发挥市场在资源配置当中起决定作用和更好地发挥政府作用,堵河生态文化旅游带可采用 PPP 模式,把投融资中生态环境优越,开发环境广阔的比较优势发挥到最大化。

依托政府宏观统筹难度大,必须吸纳大量社会闲散资本和人力资源推动堵河生态文化旅游带建设。各沿线旅游景点必须遵循商业运作的原则,在成本控制和后期营利方面更能提升综合效益,让发展的红利惠及周围百姓,辅助于脱贫攻坚主要任务。县委政府要营造良好的投资环境,制

定科学的实施方案,减少投资审批项目,加大政策支持力度,用法治为融资护航,鼓励大小民间资本参与堵河生态文化旅游带建设。

(七)发挥区位优势,走联动发展之路

习近平总书记在视察湖北讲话中指出“要强化生态环境保护,牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,统筹山水林田湖草系统治理,强化大气、水、土壤污染防治,让湖北天更蓝、地更绿、水更清”。^[3]竹山作为秦巴山区的绿色县城,正处于全新的历史发展机遇期。在堵河生态文化旅游带上的重点乡镇要积极作为,其他乡镇也要把握县内区位优势和机遇谋求联动发展。

打造堵河生态文化旅游带是一项惠及竹山四十七万百姓的民生工程,让本地人民不再“抱着金饭碗讨饭”。立足堵河沿线自然资源,充分发挥官渡“桃花源”在十堰市内区位优势,以大带小联动发展。着力

建设“新型桃花源”,借助神农架国内影响力,以“秀美神农架,寻梦桃花源”打造“神农架—桃花源”旅游路线;凭借武当山国际影响力,以“道有武当山,心有桃花源”打造“武当山—桃花源”旅游路线,依托桃花源带动堵河生态文化旅游带走出湖北,走向世界。

[参考文献]

- [1]习近平.在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京,人民出版社,2017.
- [2] Michae, Spackman. Publie - private partnerships: lessons from the British approach[J].Economie Systems, 2002,(3).
- [3]习近平.奋力谱写湖北发展新篇章[DB/OL].新华网, http://www.xinhuanet.com/2018-04/28/c_1122761463.htm.

【编校:饶咬成,蔡贤富】

On the Ways to Build Duhe River Ecological Culture Tourism Belt

YANG Ming-yan

(The Party School of CPC Zhushan Committee, Zhushan 442200, China)

Abstract: Duhe River is the second biggest river after Hanjiang River in Shiyan area as the biggest tributary of Hanjiang River, which runs through Zhushan County and becomes the green gallery of Shennongjia Forest Zone and Wudang Mountains, with very important value of ecological tourism. Duhe River Ecological Culture Tourism Belt is a comprehensive development corridor centered on Duhe River and complemented by nearby key townships. Based on ecological tourism, the paper discussed the effect of building Duhe River Ecological Culture Tourism Belt and the existing problems and then put forward seven counter-measures.

Key words: Hanjiang River; Duhe River; ecological tourism; effect; counter-measures

国家林业局管理干部学院学报

State Academy Of Forestry Administration Journal

2019年第1期 (总第69期)

目 录

林业改革发展论坛

- 弘扬红色精神 助推绿色发展
——中共国家林业和草原局党校第53期党员
干部进修班赴贵州省调研报告
…… 中共国家林业和草原局党校第53期党员
干部进修班 (3)
- 坚持以为人民为中心服务乡村振兴战略
——浅析乡镇林业工作站公共服务能力提升…… 董 原 (9)

林业生态建设论坛

- 论如何利用信息化推进天然林保护精细化管理
…… 倪 璇 (13)

培训工作研究

- 关于林业和草原有害生物防治行业培训工作的思考
…… 初非诤 (17)
- 林业干部自然体验与森林康养培训课程开发的探索与思考
…… 高力力 李云华 (21)
- 试论新时期专业技术干部教育培训创新…… 刘昌勇 (25)

教育教学研究

- 关于提升高校思想政治课教师信息素养的思考
…… 王 琪 (30)

政策法规研究

- 关于我国濒危木材物种进口贸易管理的思考
…… 罗春茂 (34)
- 森林采伐限额执行中的主要问题及对策
——以葫芦岛市为例…… 梁燕博 (39)

人力资源管理研究

- 技能应用型外语人才社会需求状况研究
——基于广东省152家重点农林企业的调查
…… 陈晓兰 (42)
- 秦巴山区村(社区)后备干部研究思考
——基于竹山县254个行政村的调研
…… 杨明艳 吴金鑫 (48)

工作研究

- 行业科技期刊如何在办刊中服务科学研究
——以《森林防火》为例…… 陈小华 (53)

版权声明…… (56)

主 办
中华人民共和国国家林业和草原局
国家林业局管理干部学院

主 编
李俊超

副 编
李俊超 赵 磊 侯树兵

编 委
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超

编 者
李俊超 赵 磊 侯树兵

主 编
李俊超 赵 磊

副 编
李俊超 赵 磊 侯树兵

编 委
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超
李俊超 李俊超 李俊超 李俊超

址: 北京市大兴区林垡北路
编: 102600
话: 010-60282116
邮: lgyzh@abiyun.com
址: www.lgpx.cn
传: 010-60282116
刷: 北京强华印刷
号:

ISSN 2095-2880
CN 11-5579/C
2019年3月20日出版

秦巴山区村(社区)后备干部研究思考

——基于竹山县254个行政村的调研

杨明艳 吴金鑫

〔中共竹山县委党校 湖北 竹山 442200〕

摘 要 村(社区)后备干部是乡村振兴的后备力量,是当前和今后农村改革发展稳定各项工作的政府管理者和实施者。当前,竹山县村(社区)后备干部培养的质量不高,复合型人才缺乏,村级干部发展空间有限,工作难度大,更有待提高。竹山县探索村级后备干部培养,建立多渠道培养机制,拓宽选拔渠道,充实后备干部队伍,提升农村工作水平,为乡村振兴提供人才支撑。

关键词 竹山县 乡村振兴

DOI:10.19597/j.cnki.2095-2850.2019.01.011

一、村(社区)后备干部综合情况

竹山县地处秦巴山区边陲,全县总人口46.16万人,其中乡村人口39.2万人,占总人口的91.9%。庞大的农村人口基数决定了做好村(社区)后备干部培养工作对于区域整体发展的重要地位。为进一步抓好村(社区)后备干部培养工作进行摸底,开展了本次调研活动。调研开发257份调查问卷,收回有效问卷165份。针对性别、年龄、学历、干部来源、职业初心等进行了认真的调查。

(一)村(社区)后备干部在性别上以男性为主,男女占比见图1。

村(社区)后备干部年龄构成以中青年为主,后备干部群体。其中20岁以下为2人,20~30岁后备干部127人,30~40岁后备干部113人,40~50岁后备干部41人,50岁以上5人。

(二)年龄构成见图2。

(三)村(社区)后备干部文化程度以高中、中专、本科为主,学历分布见图3。

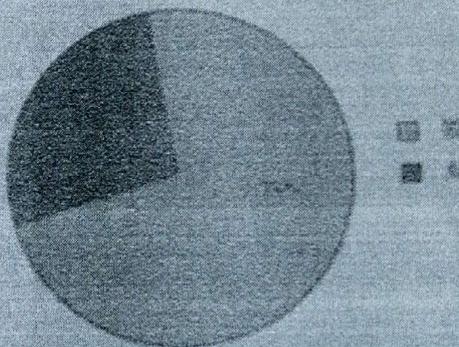


图1 村(社区)后备干部男女比例

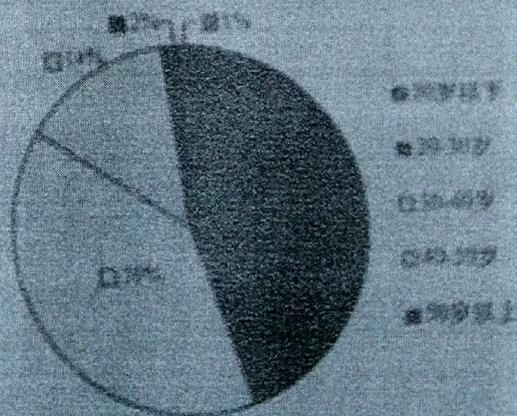


图2 村(社区)后备干部年龄分布

基金项目:十堰市2018年度项目(201845)

收稿日期:2018-12-25

作者简介:杨明艳(1989-),女,湖北十堰人,竹山县委党校教师。

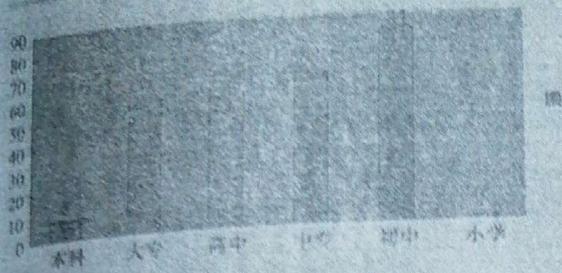


图3 村(社区)后备干部学历分布

(四)后备干部来源主要是普通群众和农村致富带头人,来源构成见图4;



图4 村(社区)后备干部来源

(五)选择从事村(社区)后备干部职业初心以造福家乡实现个人价值为主要目的。职业初心来源见图5。



图5 选择村(社区)后备干部职业初心来源

二、村(社区)后备干部队伍面临的困境

随着时代的快速发展,农村社会在社会转型中发生了重大而深刻的变化,急需大批优秀人才治理农村,推动农村社会跟上时代、融入时代、引

领时代。当前,后备干部人才短缺束缚了秦巴山区农村经济社会文化生态等方面的持续发展。调研数据统计结果显示,农村致富带头人占后备干部总数的57%,40岁以下的年轻人占比85%,说明当前村(社区)后备队伍建设在鼓励能人回乡,后备干部队伍年轻化等方面的工作取得了颇多实效。但是,针对当前重大的政治任务,复杂的农村工作,后备干部队伍的选拔、培育、建设还存在一系列薄弱环节。

(一)缺乏复合型干部人才,村级发展后劲不足
村(社区)后备干部是农村发展的新鲜血液补给,将是打通村级小康“最后一公里”的担当者。在城镇化的浪潮中,农村向城市输入了大量的人力,包括优秀的人才都汇聚在城镇,导致乡村出现严重“空心化”现象,后备干部数量严重不足。近五年来,经过有力落实小村合并政策,多数村落成为千人以上大村,对村(社区)后备干部的学习能力、管理能力、组织能力、协调能力、法制水平等提出了新的要求。在调研中可直观看到村(社区)后备干部队伍学历分布中受教育程度以初中学历为主力军,其次是高中学历、中专学历,共占比为77%;大专学历占比为20%;本科学历占比为3%。意味着接受正规的学校专业教育的后备干部占比较少,大部分为农村闲散青年。在学习能力、专业知识、个人素养、工作能力上还有较大的提升空间。乡村振兴是国家长期战略,需要有担当有作为的村级干部一代一代接力前行。显然,从农村的长远发展来看,当前村级后备干部队伍整体质量有待提高,队伍发展后劲严重不足。

(二)村级班子重视不够,后备干部“重心”不稳
在调研中发现,285名同志任村(社区)后备干部以来,表示已在村里试用锻炼过的同志占37%,主要参与调解村级矛盾观摩学习,精准扶贫大数据核查工作、农业普查工作等。63%的同志表示未在村里试用锻炼,村级班子从未安排后备干部在村里进行能力锻炼和熟悉村情等工作。多数村后备干部对于所在村的人口、产业、精准扶贫等基本情况一无所知或一知半解。对模拟今后担任村干部职务后的展望提问环节,大多难以提出长远发展的战略性村级规划意见。村干部对后备干部培

养举措没落到实处,导致部分后备干部没有足够的信心应对村级事务,甚至恐惧邻里的矛盾纠纷,担心村级的稳定工作,对村级事务感觉力不从心,出现严重的能力恐慌。多数被调查者表示目前的状态是“脚踏西瓜皮滑到哪里是哪里”,像“和尚撞钟”,一旦有更好的机会,将会转业从事其他行业。后备干部与村级具体事务的分离,让后备干部与村子未来发展无法结成命运共同体。

(三) 村级发展空间有限,职业“天花板”明显

在后备干部座谈对象中,有59%的村(社区)后备干部认为村干部工作发展渠道狭窄,缺少干部流通机制和相关的政策。普遍认为当前村干部的晋升较为困难,难以改变身份进入公务员干部队伍,或者从事其他有大担当大作为的工作。由于城乡人才流动趋向,多数年轻人倾向于去城市生活,对于村干部这一一眼望到头的职业,存在悲观思想。部分后备干部受视野和思维所限,没有发现农村好的发展方向,对村干部工作认识不足,定位不准。多数同志存在“一日为村干部,终身为村干部”的职业恐慌,对今后个人发展、人生定位没有明确详实的规划。

(四) 村级工作任务多压力大,薪资待遇低

乡村振兴战略从中央、省、市、县部署的各项政策最后落实都在基层,所谓“上面千条线,下面一根针”。村级干部要当好“下面一根针”,既要穿针引线,又要承上启下,做好深入群众、贴近群众、服务群众的一系列日常性工作。特别是当前开展的精准扶贫工作,涉及识别贫困户到村、到组、到户,村级公示,公开评议,对每户贫困户的家庭情况必须有详实的了解,才能精准识别,确保措施到户精准,项目安排精准,资金使用精准,脱贫成效精准。基层干部工作任务多、活路杂、担子重,同时作为最基层的政府代言人,手握最贴近群众的公权力,要求后备干部必须具有过硬的职业道德、良好的品德修养、崇高的人格魅力,才能让群众信服。当前村(社区)后备干部队伍执行的待遇是每年5000元的财政补贴,每月约合417元。部分村后备干部全职在村锻炼,执行了高强度的工作任务,但是薪资难以支撑生活的日常开销。在座谈中有82%的村(社区)后备干部认为当前待遇偏

低,导致干事创业的积极性降低,没有信心在村支两委班子换届中获得选票,顺利进入村干部队伍。

三、村(社区)后备干部队伍建设的对策建议

党的十九大宣示,中国特色社会主义事业进入新时代,对于农村干部队伍建设提出了新要求。村(社区)后备干部队伍作为村干部队伍的储备力量,是进一步推进农村脱贫致富的主心骨和乡村振兴的领头雁。中央一号文件也指出“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。没有农业农村的现代化,就没有国家的现代化。”^[1]在秦巴山区培育一批公道正派、群众认可、能力过硬、清正廉洁的村(社区)后备干部,对于打赢脱贫攻坚战,实现乡村振兴,推进农村治理体系和治理能力现代化具有重要作用。

(一) 完善村级管理制度,建立长效培育机制

村级(社区)后备干部应既注重选拔培养,也注重管理使用,要与时俱进建立长效机制完善后备干部管理制度,对于秦巴山区村或社区实现有序管理,稳定发展至关重要。一要严格选拔程序。制定规范的村(社区)后备干部选拔标准,把群众基础好、个人能力强、综合素质高的优秀人才纳入后备干部队伍,让真正“懂农业、爱农村、爱农民”的人才在农村的土地上施展才华。二要规范培养制度。部分村落在村干部队伍出现空缺的情况下“一将难求”没有替补干部,甚至存在后备干部“备而不用”、“备而难用”的现实情况,主要原因在于缺乏相应的培养后备干部制度。三是完善考评管理制度。后备干部应实施一年一考核,“能者进,劣者汰”,把“德政勤绩廉”考核不合格的后备干部及时清理出干部队伍。四是鼓励创新,建立容错纠错制度。后备干部作为农村工作的填充力量,应鼓励其运用新思维、新思想,大胆创新、大胆干事,建立可控范围内的容错纠错机制,让后备干部放心干事。五是落实监督问责制度。近五年是村干部队伍腐败问题易发多发时期,后备干部也应纳入问责范围,确保在日常工作中能够知敬畏、存戒惧、守底线。

(二) 拓宽选拔任用渠道,充实后备干部队伍

通过调研,当前村级后备干部重要来源是困

歇待业、失业人员。亟需完善后备干部选拔渠道，要以“年轻化、现代化、知识化”为标准，多渠道培育优质后备干部。一是村内部选拔优秀原籍高素质青年。原籍干部具有稳定性，对于村级事务、人际关系有全面的掌握。二是省、市、县、乡四级机关直接下放年轻干部到基层一线担任后备干部。习近平总书记提出“一些地方选派优秀机关干部到村任职、挂职，是有利于了解基层真实情况，夯实基层工作基础，培养锻炼干部的举措，一举多得。”^[3]有句俗话说“当得了乡长未必当得了村书记”，最大的智慧在群众，村干部的工作最贴近群众，下乡挂职是磨砺干部品德，提升干部的群众工作本领的直接途径。下放政府机关年轻干部有助于干部快速成长，解决部分村子“矮子里面拔将军”的困境，同时能历练大批干部，让年轻干部把人生第一颗扣子扣好。三是安置退伍转业军人回乡任职。军人严明的纪律，高度的责任感，特殊的秉性，在农村广阔的大地定能有所作为。四是鼓励农村致富带头人担任后备干部。“村看村，户看户，村民看干部”，致富带头人拥有技术、专长，熟悉市场，是帮助村民脱贫致富，发展产业的得力人选。五是鼓励退休老干部发挥余热担任后备干部。部分干部退休后，仍工作热情不减，可返聘作为村后备干部实现人生价值。六是落实大学生村官到村任职制度。大学生村官应沉入基层一线，到村里了解民情，增长才干，做好群众工作。

(三)围绕“八种本领”，提升综合能力素养

从1978年实行改革开放以来，村民自治作为一种低成本的农村管理模式一直沿用至今。“村民自治经历了家庭联产承包责任制实施、农村税费改革、惠农政策实施、社会主义新农村建设等‘大事件’。”^[4]当前作为重大政治任务，精准扶贫工作给农村社会带来了大的改观，今后将持续推进的乡村振兴战略也将为农村带来前所未有的发展机遇，这些对村级治理人才的综合素养提出了更高要求。习近平总书记指出“领导十三亿多人的社会主义大国，我们党既要政治过硬，也要本领高强。”^[4]村级后备干部作为党的基层干部也应着重培养八种本领：学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工

作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领，才能胜任村民自治的农村工作。“火车跑得快，全靠车头带”，村（社区）后备干部是即将走向村级治理岗位的管理干部，在秦巴片区实现艰苦地区“弱鸟先飞”，必须围绕“八种本领”，打造高素质村（社区）后备干部队伍，推动农村“村民自治”实现治理体系和治理能力现代化。

(四)加强重视力度，增加农村工作归属感

选好后备干部，还需留好后备干部。农村工作远离现代化的城市，如何让后备干部在村里“待得下去”，有农村工作归属感是一个重要的现实问题。村（社区）后备干部是村干部的储备人才，在培养锻炼上应落到实处，在关键时刻才能够独当一面，面对复杂矛盾能够迎难而上，解决问题。一是组织关爱，加强培训力度。每年定期在县级党校安排一个月时间的“后备干部主体班”学习，组织学习党的方针政策，通过支部主题党日活动，“三会一课”，实现“两学一做”常态化学习，特别是要加强廉洁纪律教育，确保后备干部明确底线，不碰红线。二是前辈厚爱，实现帮带制度。资历老的村干部应热心帮助后备干部快速成长，破除村支两委“青黄不接”的困局。老干部自觉做好后备干部的引路人和指导人，特别是做好群众工作是一门大学问，村级事务矛盾多发，处理难度大。老干部需在思想上关心后备干部，在工作上培养后备干部，在生活上照顾后备干部。让后备干部在思想上宽心，在工作上安心，在生活上舒心。三是才能偏爱，因材施教发挥个人价值。充分了解后备干部的性格、能力、品格等综合因素，安排其在合适的岗位，得心应手地工作。四是后备期满，及时选拔任用。在推进精准扶贫和乡村振兴的过程中“要选准配强村级党支部班子，切实把那些政治素质好、品德作风正派、处事公正公平、勇于创新、能带领农民群众增收致富的能人选进班子，培养一大批优秀的农村干部。”^[5]对于考评优秀的后备干部要及时通过村民选举，走上村支两委工作岗位，提高基层一线工作的归属感。

(五)搭建干事创业平台，提升职业成就感
后备干部的职业成就感是在完成村级任务的过程中，发挥了自身的组织、协调、动员等工作能

(国家林业与管理干部学院学报)2019年第1期

力,充分展示其在村级事务工作方面的潜能,实现了成功解决村级问题的目标,达到了自己事先设定的标准,对实现自我价值和社会价值的感受与体验,以及由此而获得的一种内在心理满足。成就感能够调动后备干部的工作热情和工作干劲,从而热爱村级工作,乐于村级工作。村后备干部由于缺乏工作经历,应多搭建平台,多岗位锻炼,让后备干部在村级工作中寻找成就感。鼓励后备干部参与精准扶贫、信访维稳、城市建设等具体工作。指导后备干部调节邻里纠纷矛盾,组织召开支部主题党日等活动,让后备干部主动作为,发挥作用,实现心理预期的满足。

(六)提高综合待遇,给予基层干部获得感

根据调研结果显示,63%的村(社区)后备干部选择回归家乡,从事村干部工作,都怀抱造福家乡贡献社会的初心和使命。历史唯物主义认为,经济基础决定上层建筑,新时代如何确保后备干部在农村能够安居乐业,走实基层情怀路,需要提升经济待遇和社会地位,确保后备干部能够怀抱初心大展宏图。一是科学制定基础工资。随着基层工作任务的加重,多数村干部从过去的“兼职”工作,转化为“全职”工作。应保证村后备干部的基本生活待遇,确保后备干部能够把主要精力用于村级事务。二是健全绩效制度。制定工作考核细则,在基础工资待遇基础上实行奖惩制度。三是增加转移支付薪酬。扩大村集体经济收入,从村集体收入中转移支付一部分资金作为后备干部的补充薪资。四是鼓励后备干部在村干事创业,增加个人经济收入。五是让表现优秀的村干部有为者有位,畅通后备干部职业发展“出口”。切实落实中共中央一号文件要求,“健全从优秀村党组织书记中选拔乡镇领导干部、考录乡镇机关公务员、招聘乡镇事业编制人员制度。”^[6]通过多

种途径,让村(社区)后备干部成为贫困山区有较强吸引力的职业,让更多的优秀人才愿意投身于农村工作。

中国特色社会主义进入新时代,乡村迎来了一个难得的跨越发展历史机遇期。最广泛最深厚的群众基础在农村,最大的发展潜力和后劲在农村,最复杂最棘手的社会矛盾在农村,最艰巨最繁重的工作任务也在农村。秦巴山区是连片特殊困难地区,需要培育大批优秀的后备干部跟上时代扎根基层,宣传群众、教育群众、凝聚群众、组织群众、服务群众。走好群众路线,做群众的贴心人和带头人,把党的方针政策路线贯彻落实在田间地头,是当前重要的一项涉及农村长远发展稳定的基础性工作。同时,基层作为坚强的战斗堡垒,要有政治立场坚定、务实重行的后备干部奠定好党的执政基础,让更多的群众享受改革开放的红利,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,带领基层百姓决胜全面建成小康社会,为中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量。

参考文献:

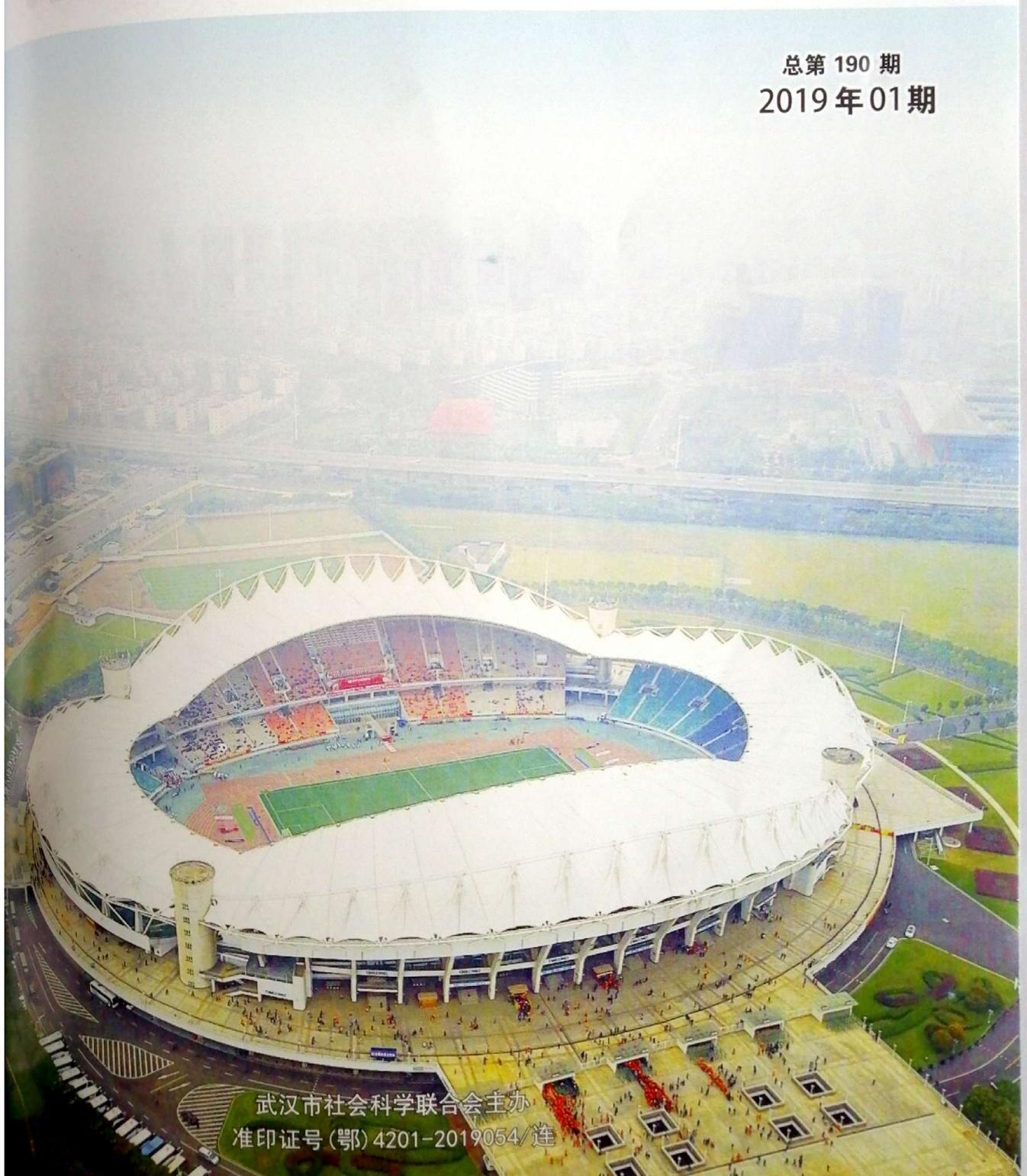
- [1],[6]中共中央 国务院 关于实施乡村振兴战略的意见[Z]:2018.
- [2]选派机关优秀干部到村任第一书记[N].人民日报,2015-05-01(04).
- [3]习近平.在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:68.
- [4]葛良泽.村民自治研究40年:理论视角与发展趋向[J].中国农村观察,2018(05):8.
- [5]习近平.之江新语[M].杭州:浙江人民出版社,2007:200.

(责任编辑 裘焯真)

武汉学刊

WU HAN XUE KAN

总第 190 期
2019 年 01 期



武汉市社会科学联合会主办
准印证号(鄂)4201-2019054/连

两江四岸

30 互联网时代商业银行线上线下一体化研究

武汉城市金融学会

36 武汉市科技型中小企业创新发展研究

武汉现代管理科学研究会

43 乡村振兴背景下竹房城镇带提档升级问题研究

王 伟

社科联工作

46 武汉辛亥首义研究会成立五周年暨二届三次会员大会隆重召开

46 武汉市全民国防教育协会二届一次理事会召开

47 武汉市教育学会第八届一次会员代表大会召开

47 武汉工业职业教育协会召开第七届会员大会

48 武汉市老教授协会 2019 年年会暨湖北省老教授协会“老有所为”经验交流大会召开

48 武汉市法学会荣获全国法学会系统先进集体

封一：武汉体育中心

封二：武汉学人

封三：武汉工业职业教育协会

WHXK

刊名题字：韩忠学

《武汉学刊》编委会

主 任：吴天勇

编 委：(以姓氏笔划为序)

田文江 付永祥 朱 卫 朱库成

刘 萌 刘卫明 刘庆平 李 策

杨学文 余汉芳 余英杰 张 灼

易 晓 周 玉 高惠祥 涂文学

曹 竹 黄志彤 湛红好

主 编：付永祥

责任编辑：施旭峰 高 纯



乡村振兴背景下 竹房城镇带提档升级问题研究

王伟

2010年11月,为统筹山区城乡发展,破解竹溪、房县、竹山等地区因交通“瓶颈”制约产生的贫困问题,省委、省政府印发《关于竹房城镇带城乡一体化试验区建设的指导意见》,将竹房城镇带城乡一体化试验区正式纳入省级试点层面。近年来,十堰市和竹房三县干部群众对竹房城镇带建设投入了大量人力物力。为了更加直观深入地了解竹房城镇带对区域经济和城镇建设的影响,根据十堰市委党校统一安排,竹山、房县、竹溪三县县委党校成立联合调研组,采取座谈会与实地查看、查阅资料和发放调查问卷相结合的方式,实地调研了竹房城镇带的建设情况。现将有关情况报告如下:

一、竹房城镇带主要做法和成效

根据总体规划,竹房城镇带城乡一体化试验区以346国道(原305省道)为主轴,沿线西起竹溪县蒋家堰镇关堰、东至房县城关镇,将约173公里呈带状分布的城镇群划分为竹溪、竹山、房县三大片区,覆盖18个乡镇、373个村,区域总面积2570.85平方公里。截止2017年,试验区内城镇化率从2010年的36.55%提高到67.4%,GDP达到220.1亿元,占三县GDP总额的84.7%,是三县的经济发展的主战场,人口密集区和政治文化中心区,在推进新型城镇化、助力脱贫攻坚、优化产业结构、建设生态文明及完善农村公共服务等方面取得显著成效。

(一)坚持科学谋划,分步有序推进

十堰市和竹房三县按照省委、省政府《意见》要求,坚持“七为并举”的规划理念,即“规划为先、产业为基、镇村为重、扶贫为要、生态为魂、民生为本、创新为力”,以“全省有示范性、至少二十年不落”的标准编制试验区规划,先后编制了竹房城镇带建设总体规划、3个片区规划、17个专项规划和18个乡镇规划,形成了一套系统、全面、

多层次的规划体系。在推进过程中,十堰市和竹房三地均成立了业务主管部门,并将竹房城镇带建设纳入发展战略,围绕县城、乡镇和重点村三个重要节点,建立了科学系统、相互配合、整体联动的工作体系,扎实推进城乡规划布局、产业布局、基础设施、社会事业、公共服务、生态建设等“六个一体化”。

(二)整合规划资金,确保建设成效

坚持把整合项目资金作为推进竹房城镇带建设的关键,实行项目集中、资金整合,发挥资金聚合效应,形成了基础设施建设以政府投入为主导、产业发展以市场运作为主体、农房建设以农民投入为主责的“三为主”资金投入模式,提高竹房城镇带建设质效。据不完全统计,竹房城镇带建设累计吸收社会投资11.1亿元、农民自筹9.8亿元、信贷投资2.7亿元。

(三)突出产业扶贫,强化示范引领

为了确保“好钢用在刀刃上”,从根本上扭转竹房城镇带经济基础差、贫困程度深的整体落后局面。十堰市和竹房三地以建设“竹房产业带”为核心,坚持以城镇带建设带动精准扶贫,以精准扶贫促城镇带发展,探索出了“园区开发+基地建设+精准到户”的发展模式。一是抓园区建设,促进产业向园区聚集。把工业园区、物流园区和重要旅游景区建设作为促进竹房城镇带经济发展的重要抓手,先后兴建18个工业园区和10个大型物流园区,吸引投资上百亿元,积极打造了“鄂西生态文化旅游圈”和十堰“三区三线”生态旅游带。二是抓基地建设,壮大特色产业规模。竹溪、竹山、房县重点建设茶叶、中药材、核桃、山羊养殖“四个百万”特色产业基地,覆盖整个城镇带的大产业格局基本形成。三是抓精准到户,增强发展活力。引导龙头企业和贫困户共同开发特色产业基地,按照“企业+基地+农户”、“企业+合作社+

农户”的经营模式,走以企带村、农企联姻之路,培育了一批与企业建立紧密利益联结机制的新型经营主体,为沿线贫困户提供收入支撑,确保稳定脱贫。

(四) 明确建设标准,优化空间布局

从调研情况看,十堰市和竹房三地均对照《意见》标准并结合实际,制定了实施方案。一是坚持以3个县城为龙头,推进旧城改造和新区建设,明确了竹山“山水城、圣玉都”、竹溪“一河两岸三区”、房县“西延北扩”的县城发展方向,把县城作为生产要素集聚和承载农村人口转移的重要区域,着力提升功能和品位,吸引农民进城居住。二是以5个重点镇和10个特色乡镇为依托,引导符合条件的农业人口集中居住。三是实施乡村振兴战略,通过对现有行政村或自然村集并、改造、迁建,统一规划设计、高标准建设150个新型社区,促进农民适度集中居住,大力建设美丽乡村。

(五) 聚焦城乡一体,共享发展成果

一是坚持基础设施一体化。重点解决农村群众用水、用电和出行问题,村村通水泥路目标全面实现,346国道改造升级等重点交通工程建设进展迅速,新修和硬化公路977.3公里,解决了15万农村居民饮水、用电和出行问题。二是推进公共服务均衡化。合理配置等公共服务资源,不断促进试验区农民在教育、医疗、住房、就业等公共服务上与城镇居民享受同等待遇,确保城乡统筹发展成果惠及所有群众。三是推进社会保障规范化。坚持构建城乡统一、规范的社会保障体系。截止2017年,新农合参保率达99.4%,新农保参保率达99.1%;农村低保进一步扩面,实现应保尽保;社会管理水平不断提升,通过强化基层组织社会管理服务职能,帮助城乡居民融入社区、融入社会,减轻留守儿童、留守妇女和留守老人等一系列社会问题。

二、存在的主要问题

(一) 政策宣传不到位,思想认识有所懈怠

一是认识没上升,“不想为”,没有真正认识到竹房城镇带建设是实施乡村振兴战略的重要抓手,是推进农业农村现代化、促进农村一二三产业融合发展的基础工作,对竹房城镇带建设知而不解、贯而不彻、执而不行,缺乏积极主动作为的信心、决心和担当精神。二是责任没上肩,“不愿为”,竹房城镇带建设已有8年时间,随着时间的推移,部分干部和群众的热情逐渐消退,存在“你给钱我办事,给多少钱办多少事”的消极思想。三是政策没上心,“不会为”。换届后,部分领导对竹房城镇带建设“胸中无数”,吃不透旧政策,摸不准新政策,也没有对竹房城镇带建设如何与乡村振兴有机融合,互助共建开展调研思考,不能有针对性地制定切实有效的新措施、新办法。

(二) 统筹整合不到位,推进机制有待完善

一是统筹协调不到位。虽然十堰市和竹房三县已经出台了关于竹房城镇带的详细规划,但是因为缺少强有力的宏观管理机构和考核标准,竹

房三县仍然一定程度上呈各自为战态势,对规划落实存在标准、尺度、时序不一致的问题,缺少对竹房城镇带经济规划、开发建设、就业培训、品牌塑造等重大事宜进行充分的论证规划和统筹协调。二是整合平台建设不到位。没有建立统一、稳定的资金池,基本上还是“各用各的钱、各做各的事”。三是持续推进机制还需完善。对竹房城镇带由哪个部门牵头,省里没有明确规定,虽然十堰市和竹房三县都成立了相关办公室,但具体的行政职能仍由有关部门行使,甚至出现了“撂挑子”、“甩砑子”等现象。

(三) 资金缺口大,投资途径有待扩展

一是财政资金缺口大。市竹房城镇带办公室每年只有450万以奖代补资金,每个片区不足90万元,政策口径不明确,拟定的建设项目无资金支持,竹房三县普遍反映资金筹措难度大。二是建设机制不活,动力不足,引进社会资本困难。

(四) 产业发展特色不强。竹房三地在竹房城镇带中的产业定位不明晰,发展战略不明确,没有形成较为稳定的产业链条,一二三产业融合度较低,存在产业发展同质竞争、景区设计雷同等风险。如竹房三地都将茶叶、香菇列为主导产业,在市场前景不明朗的情况下很容易导致相互竞争。在工业园建设中,劳动密集型产业比例较大,部分企业反映招工困难。在旅游项目建设中,普遍存在视野不宽、站位不高、创意不足、品牌不靓等问题,如房县和竹山同时建造观音旅游区,竹山借助“女娲补天”和“桃花源”的古代传说修建女娲山风景区和武陵峡风景区,而同类景区在国内不胜枚举。

(五) 就业就学渠道较窄。一是部分城镇新居民就业困难。受经济社会发展制约和劳动力自身素质影响,竹房城镇带新迁入的部分居民就近就业渠道不够通畅,就业地和居住地两头住的情况较为普遍。再加上部分居民缺少专业技能,不符合用工企业的要求,只能从事汗水型、低报酬、不可持续的工作,直接导致了企业招工困难和群众就业困难两大矛盾。二是教育资源分布不均衡。随着城镇化的逐步推进,一些小学分校点逐步撤并,许多学生集中到乡镇中心学校,而部分中心学校的教师和宿舍满足不了撤并后的需要。优质师资力量和教学资源集中在县城,直接影响到了城乡教育均衡化的推进。

(六) 公共服务质量和人居环境相对滞后

一是道路建设和管理机制不健全。竹房城镇带地处秦巴山区,道路建设成本是平原地区的2-3倍,各县表示道路建设资金压力较大。已经建成的公路由于道路养护资金不到位,在道路管理机制不健全的情况下,存在的一些问题仍未得到妥善处理。部分道路开山而建,两侧山体没有采取加固措施,易造成落石危险。部分道路路窄弯多,减速带和转弯凸面广角镜等配套设施不健全。二是医疗卫生保障不充分。部分乡镇和绝大部分农村卫生室缺少专业医护人员和医疗设备,服务质

量不高。三是城镇带尤其是农村生态环境有待改善。由于垃圾收集处理机制不完善,加之环保意识较差,部分群众采用随意丢弃、露天堆放或简易掩埋等方式处理生活生产垃圾,不仅影响了镇容村貌,更对生态环境造成了长远危害。除此之外,工程项目建设、农村焚烧秸秆、冲水式厕所较少、太阳能和燃气灶不够普及等也对生态环境造成诸多不利影响。

(七) 城镇化总体水平不高

从调研的情况来看,竹房城镇带存在建设规划不够科学、城镇规模不大、城乡之间经济联系较弱等问题。一是建设规划不够科学。部分工业园和特色产业没有经过充分论证就匆忙上马,不同程度地导致了重复建设、资源浪费等现象。与此同时,随着城镇化的推进,大量的房屋、土地、山林资源被闲置,没有得到充分利用开发。二是建制镇规模不大,建设水平偏低。竹房城镇带除去宝丰等少数乡镇外,绝大部分乡镇人口均少于5万,无法充分发挥人口聚集效应。三是城镇密度较低,城乡之间经济联系较弱。由于城乡空间分布离散程度高导致城镇、城乡之间经济联系水平较弱,未能形成等级系列完整的城乡分布体系,也限制了城镇对整个区域经济社会发展辐射带动作用的发挥。

三、推动竹房城镇带提档升级的对策建议

(一) 加快城镇空间优化布局

在竹房城镇带建设初期,省委省政府给予重点支持,取得了显著成效,近几年省级支持力度减弱,城镇带建设速度缓慢,建议继续将竹房城镇带纳入省级乡村振兴战略层面,在省级层面成立竹房城镇带协调办公室,统筹竹房城镇带跨区域合作、生态治理和环境保护、规划建设、重大设施、创新就业、区域品牌构建与宣传等重大事宜。通过以奖代补等形式加大财政投入,合理配置沿线区域城镇资源,有序引导经济、人口及各类发展要素在空间的合理聚集。加快培育区域优势明显、城镇经济发展较快、人口规模较大、基础条件较好的宝丰、军店、蒋家堰等乡镇。积极构建竹房城镇带路网体系,将346国道与各县城、镇村、重点园区的连接公路纳入其中并进行统筹规划建设。

(二) 进一步完善竹房城镇带建设机制

一是强化市级层面的统筹协调职能,相关主管部门要积极主动参与,对上沟通对接、争取政策,对下加强监管、推进项目。二是要强化上下联动和部门协同,有关竹房城镇带建设的政策规定、任务分配、资金筹措及使用。尽快建立信息互联互通共享机制,把竹房城镇带建设和乡镇振兴、精准扶贫、产业融合等项目相对接,发挥“组合拳”效益。三是要建立科学考核和评价机制。在考评时要扩大第三方机构和群众参与度,特别是要听取企业、新型经营主体和农民的意见。省市县每半年召开一次工作推进会,由主要领导汇报工作推进情况,从政策、机制层面集聚资源,形成合力。

(三) 强化区域沟通协调,凝心聚力推进“三

产”融合

省市共同支持竹房城镇带建设,依托堵河资源优势和文化传承,积极拓宽营销渠道,大力发展生态文化旅游产业,联合鄂西北生态文化旅游圈,主动对接武当山、神农架、大九湖和西安等优势旅游资源,重点支持房县温泉和野人谷,竹山圣水湖,竹溪楚长城等精品旅游景区景点,围绕香菇、胭脂米、娃娃鱼、绿茶等优势产品,延伸特色农产品产业链,打造“堵河臻品”区域特色产品品牌。强化区域合作,设立县域合作发展现行区,在资源共享、文旅开发、农业协作、生态共建等方面探索合作经验。

(四) 加强培训指导,确保政策落地落实

一是加强对分管干部的培训,通过以会代训等形式,指导各县统一思想认识,准确把握乡村振兴、竹房城镇带等相关政策,厘清思路。要有针对性地指导各地科学编制建设规划和年度工作方案,明确任务,落实可操作的具体措施。要推广成功经验,发挥典型示范作用。强化各级、各相关部门主体责任意识和坚持标准意识,提高工作能力和水平。二是建立城乡就业培训制度。通过完善城乡就业信息网络,建立统一规范的人力资源市场,为用工企业和劳动者牵线搭桥。加强创业培训和推动创业促就业工作,提高城乡劳动者就业率。

(五) 拓宽融资渠道,破解资金难题

要完善以奖代补、先建后补、贷款贴息等相关配套政策措施,灵活采取多种形式吸引社会资本参与竹房城镇带建设。鼓励农村集体经济组织、农民群众、各类市场主体特别是新型农业经营主体自主建设,着重挖掘城边、路边、景区等区域闲置资源的潜力,推动农村闲置土地经营性市场交易,让城市资本、人才、技术流动到农村,支持农村发展。实施“互联网+现代农业”战略,推动农业与工业、旅游、养生、文化等产业深度融合。

(六) 做好民生服务,挖掘发展潜力

一是加强城乡公共基础设施水平。坚持“谁所有、谁管护,谁受益、谁出资”的原则,建立公路管护长效机制,并作为项目验收的重要内容,落实管护主体、资金、措施。在项目资金中,适度安排一定比例的项目后期管护资金,专门用于公路维护和后期管护。强化公路安全管理,实现开凿山体防护网全覆盖,在危险路段设立醒目警示牌,在弯道路段设置减速带和转弯凸面广角镜。同时推进城市供水、燃气、污水和垃圾处理向农村延伸,使城镇化和乡村振兴形成良性互动。二是推进城市教育医疗资源向乡村延伸,合理配置城乡医疗教育资源,优先推动远程教育系统和远程诊疗系统向乡村普及。三是实施环境卫生整治工程。通过合理规划村镇卫生设施布局,落实环境卫生和公共设施“三包”制度(包绿化、包保洁、包管护),完善农村垃圾处理机制,倡导文明生活方式。

(作者单位:湖北省十堰市竹山县委党校)