

前言

社会实践活动是大学生“受教育、长才干、做贡献”的重要途径，是大学生自我发展和自我完善的重要平台。党和国家十分重视大学生社会实践，《高校思想政治工作质量提升工程实施纲要》中明确提出，实践育人应坚持理论教育与实践养成相结合，整合各类实践资源，强化项目管理，丰富实践内容，创新实践形式，拓展实践平台，完善支持机制，教育引导师生在亲身参与中增强实践能力、树立家国情怀。

我校团委高度重视社会实践工作，不断创新工作模式，规范出台《中南财经政法大学学生寒暑期社会实践实施办法》，调动团学青年参与积极性。为响应校团委号召，我院团委积极开展主题契合社会热点、内容立足社会实际的社会实践活动，致力于服务大学生成长成才、就业创业和社会经济发展，取得了较为显著的成效与成果，并获得社会各界的一致好评。

近年来，我院团委连续多次获评社会实践“优秀组织奖”，荣获“实践育人单项奖”，同时在社会实践活动中涌现出大批形式新颖、方法创新、内容扎实的优秀团队项目和一批敢为人先、开拓创新、表现突出的先进个人，社会实践先进事迹被中国青年网、中青在线、三下乡官网、湖北共青团官网等知名网站连续报道。

为加强对学生社会实践活动的组织管理，帮助了解开展社会实践活动的形式、内容、途径等，促进我院学生社会实践活动持续、有效、健康地开展，院团委结合《中南财经政法大学学生寒暑期社会实践指导手册》，特编撰本指导手册，希望给广大公管团员青年提供参考。

本指导手册共分为四大章节。第一章为社会实践概况；第二章为社会实践要求；第三章为社会实践流程；第四章为社会实践优秀案例。

本指导手册欢迎广大团员青年提供宝贵建议，共同推进我院社会实践工作的改革与创新。

共青团中南财经政法大学
公共管理学院委员会

2018年12月

目录

第一章 社会实践概况	3
一、简介	3
二、意义	3
三、组织实施	4
四、工作要求	4
第二章 社会实践要求	6
一、活动要求	6
二、参与对象	6
三、社会实践登记表填写要求	7
第三章 社会实践流程	9
一、活动开展	9
二、相关流程	11
第四章 社会实践优秀案例	15
附件 1：《高校思想政治工作质量提升工程实施纲要》	38
附件 2：《中南财经政法大学学生寒暑期社会实践实施办法》	99
附件 3：《中南财经政法大学学生社会实践活动登记表》	103
附件 4：《中南财经政法大学寒暑期社会实践介绍信》	105

第一章 社会实践概况

一、简介

社会实践主要是指在每年寒暑期间，由学校、学院集中组织的文化、科技、卫生“三下乡”社会实践活动，含“第二课堂”学术科研、创业实践、志愿服务、社会观察、基层调研等活动。

二、意义

组织开展社会实践是把社会主义核心价值观教育融入大学生实践育人全过程的重要方面，是引导广大团员青年坚持理论学习、创新思维与社会实践相统一，坚持从实践中学习、向人民群众学习的重要途径，能够培养提升团学青年服务国家、服务社会、服务人民的社会责任感，勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力，促进团员青年全面成长成才。

社会实践是高校教学育人的重要补充。社会实践不仅是实践教育和思想政治教育的重要组成，是促进学生成长成才的有效途径，更是服务学生素质教育、就业创业和推动社会发展的重要举措。因此学校将社会实践融入到教学计划当中，依托学分制度，鼓励学生积极参加社会实践活动，从而顺利毕业。

社会实践是实施素质教育的重要手段。大学生参与社会实践，对于了解社会、认识国情、增长才干、锻炼能力、培养品格、奉献社会、增强历史使命感和社会责任感等方面，具有不可替代的重要作用，同时也对培养中国特色社会主义事业的合格建设者和可靠接班人具有深远意义。

社会实践是服务学生就业创业的重要举措。大学生参与社会实践符合学生自身成才的客观要求和服务社会的必然追求。大学生通过社会实践了解社会，锻炼心理承受能力、适应能力、人际交往能力、活动组织能力和创新创业能力。同时在社会实践中不断提高自身专业素养与知识运用能力，为以后更好地参加社会工作打下坚实的基础。

三、组织实施

学校成立大学生社会实践工作领导小组，负责领导全校学生社会实践活动开展。组长由分管学生思想政治教育工作的校领导担任，副组长由分管本科生、研究生教学工作的校领导担任，组员由各有关职能部门、学院党委负责人担任。领导小组办公室设在校团委，校团委主要负责人任办公室主任。

学院成立院级大学生社会实践工作领导小组，负责领导本学院学生社会实践活动开展。

校团委负责指导、协调各学院、学生组织开展团队社会实践，社会实践的安全教育，以及校级社会实践立项、结项、评优表彰工作。各项具体工作分别由校团委组织部、各学院团委（团总支）及有关学生组织等组织实施。

学院团委（团总支）负责本院学生社会实践活动的组织实施，落实相关工作安排，加强对社会实践活动的过程管理，指导学生认真填写《中南财经政法大学学生社会实践活动登记表》，完成社会实践报告，开展学院社会实践表彰；利用社会资源，加强社会实践基地建设等工作。

参与大学生社会实践活动的指导教师可由学院专任教师或大学生思想政治教育工作者担任。

四、工作要求

（一）注重宣传，创新形式

积极运用多种新媒体方式创新性地开展各项工作和活动，加强对社会实践事迹的推广和宣传，调动广大团学青年的积极性，做好社会实践的组织和引导工作，扩大社会实践在广大团学青年中的号召力，引导团学青年通过新媒体平台向外界充分展示自身实践成果，提升社会实践活动影响力。

（二）整合资源，力求实效

充分整合各方资源，为开展社会实践提供保障和支持，加强社会实践的安全管理工作，将社会实践工作的开展落到实处。同时充分调动社会实践成员的主观能动性，鼓励各实践成员公开发表成果

报告、主动寻求社会各方资源的关注和支持，促进社会实践活动取得良好成效。

（三）严格考核，注重激励

院团委将严格落实校团委关于社会实践考核评优工作的要求，遵循公平、公正、公开的原则，严格按照相关规定执行。在进行社会实践成果评比及推荐申报工作时，严格把关，规范格式，申报材料统一参照社会实践报送要求，杜绝学术不端和一稿多投行为的发生。学生参加社会实践活动需认真填写《社会实践活动登记表》，该表将作为学生返校注册的条件之一并归入学生档案。校团委、院团委将对在实践活动过程中涌现出来的先进个人及优秀成果进行集中表彰。

第二章 社会实践要求

一、活动要求

（一）活动主题

院团委根据院党委和校团委有关要求，积极围绕思想政治教育、形势政策教育、经济社会发展和社会关注热点的主题和要求，结合我院专业和学生实际，确定社会实践主题、发布社会实践选题。同时，院团委也会充分考量我院当年实际情况，适当增设社会实践专项主题。

（二）活动形式

社会实践活动涉及面广、内容丰富、形式多样，活动可以以个人形式进行，也可以以组队形式开展，鼓励学生跨学院、跨专业、年级（本科生、研究生联合参与）组队。

（三）活动地点

鼓励学生以文化、科技、卫生“三下乡”社会实践活动形式深入基层地区、农村乡镇、城市社区、爱国主义教育基地、革命老区及各类企业事业单位、工作生产一线等，体验国情社情民情，在实践中经受锻炼、增长才干。

二、参与对象

我院在校全日制本科生、研究生，在每学年的寒假、暑假均可以个人或团队为单位，参加寒暑期社会实践活动。

以个人为单位参加社会实践活动的，需按要求填写完成“中南财经政法大学学生社会实践活动登记表”（以下简称“登记表”，见附件），相关实践成果可申请“优秀实践成果”、实践个人可申请“社会实践先进个人”，但不具有申请“优秀社会实践队”资格。

以团队为单位参加社会实践活动的，院团委鼓励生结合专业特点与学科优势，组成跨专业、跨学科、跨学院的团队开展社会实践活动。其中多数团队成员应为我院在校的全日制本科生、研究生，原则上一个社会实践团队的成员不得少于 2 人，校级立项不得多于 8 人，院级立项不得多于 5 人。此外，团队中应有宣传员、安全员各

一名，保证团队社会实践活动顺利、安全开展。同时，社会实践团队在参加社会实践活动时，可视情况邀请专业专任教师或大学生思想政治教育工作者作为实践项目指导老师。

社会实践团队及其实践成果、成员具有申请社会实践相关奖项的资格。申请校级、院级奖项，均需满足：同一主持人不得同时申请两个及以上项目；同一成员不得参与两个以上的项目；同一项目不得申报超过 3 个先进个人；同一项目不得在多个学院同时申报；当年已申请“创青春”大学生创业大赛、“挑战杯”大学生学术科技作品竞赛、“博文杯”大学生百项实证创新基金项目、“明理杯”大学生创业大赛、“互联网+”大学生创新创业大赛、“大学生创新性实验计划项目”等竞赛的项目不得再用于申报社会实践项目或成果；往期社会实践项目有未结项记录的不得申报。

另请注意：申请校级奖项时，项目依托单位为项目主持人所在学院（或挂靠指导单位），且主持人所在学院学生人数（含主持人）不得少于团队人数的一半。

以上情况一经发现，学院将取消该生在校期间申报社会实践项目或成果的资格，情节严重者，予以通报处分。

另外，若与外校学生跨校组队进行社会实践活动，实践活动开始前应由学生所在高校校团委、院团委出具介绍性或相关证明，并向我校团委或项目挂靠单位所在学院团委报备，我院社会实践团队不得将非本校学生包含在本团队中申报奖项。

三、社会实践登记表填写要求

根据校团委要求，我校在校全日制本科生、研究生参加寒暑期社会实践活动必须填写登记表。登记表于学期结束前，由校团委统一安排，经由我院团委组织部、各班级团支部书记发放到学生手中。

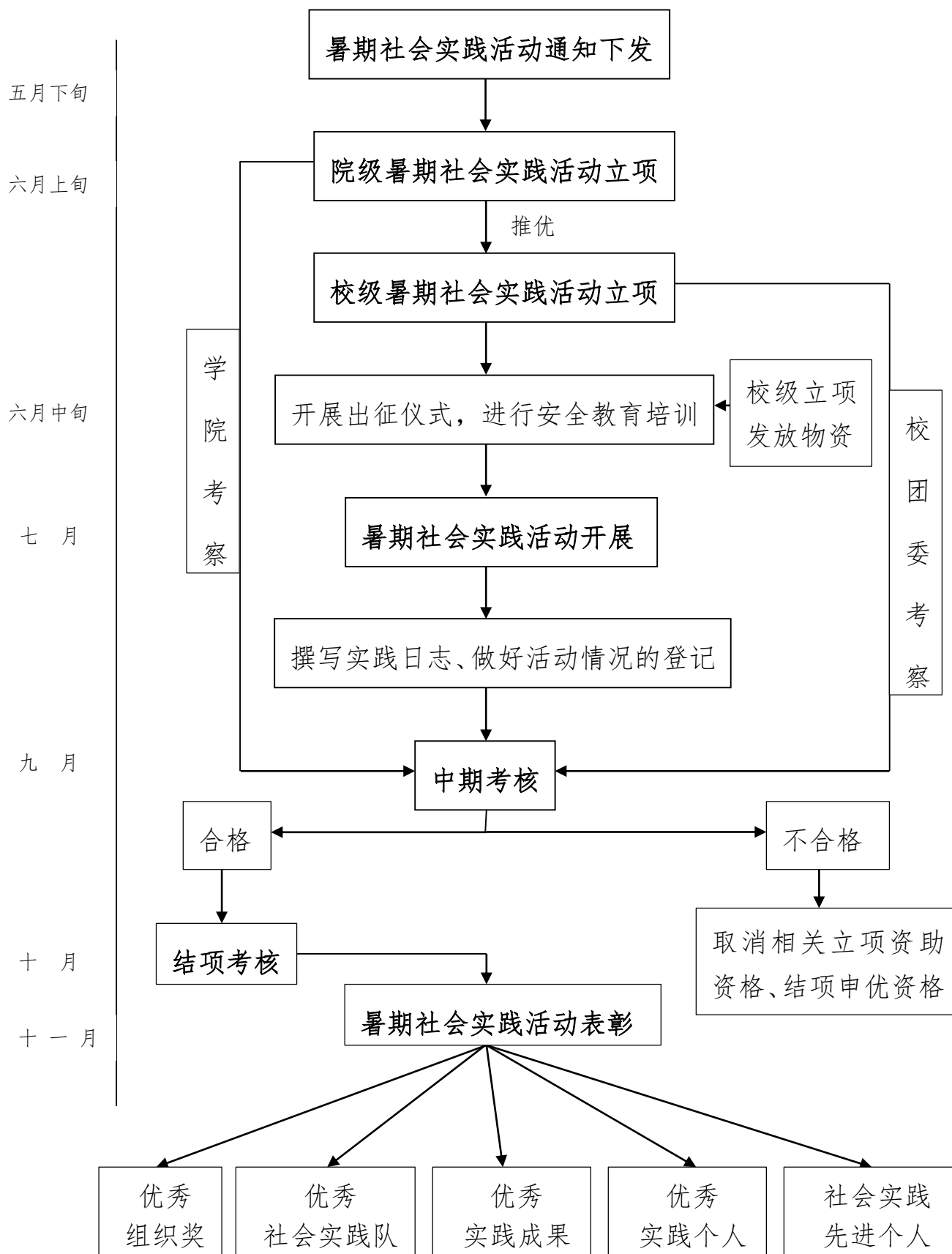
填写登记表时须用使用黑色中性笔，并保持书面整洁。其中，登记表基本信息栏（前三行），学生必须依照实际实践情况如实、准确地填写。“活动日志”栏需按实际时间情况准确、清晰填写，不可过于简略，若学生在假期有参加多项社会实践活动的，需用横线将活动日志栏分隔，并将社会实践活动日志分别填写。此外，学

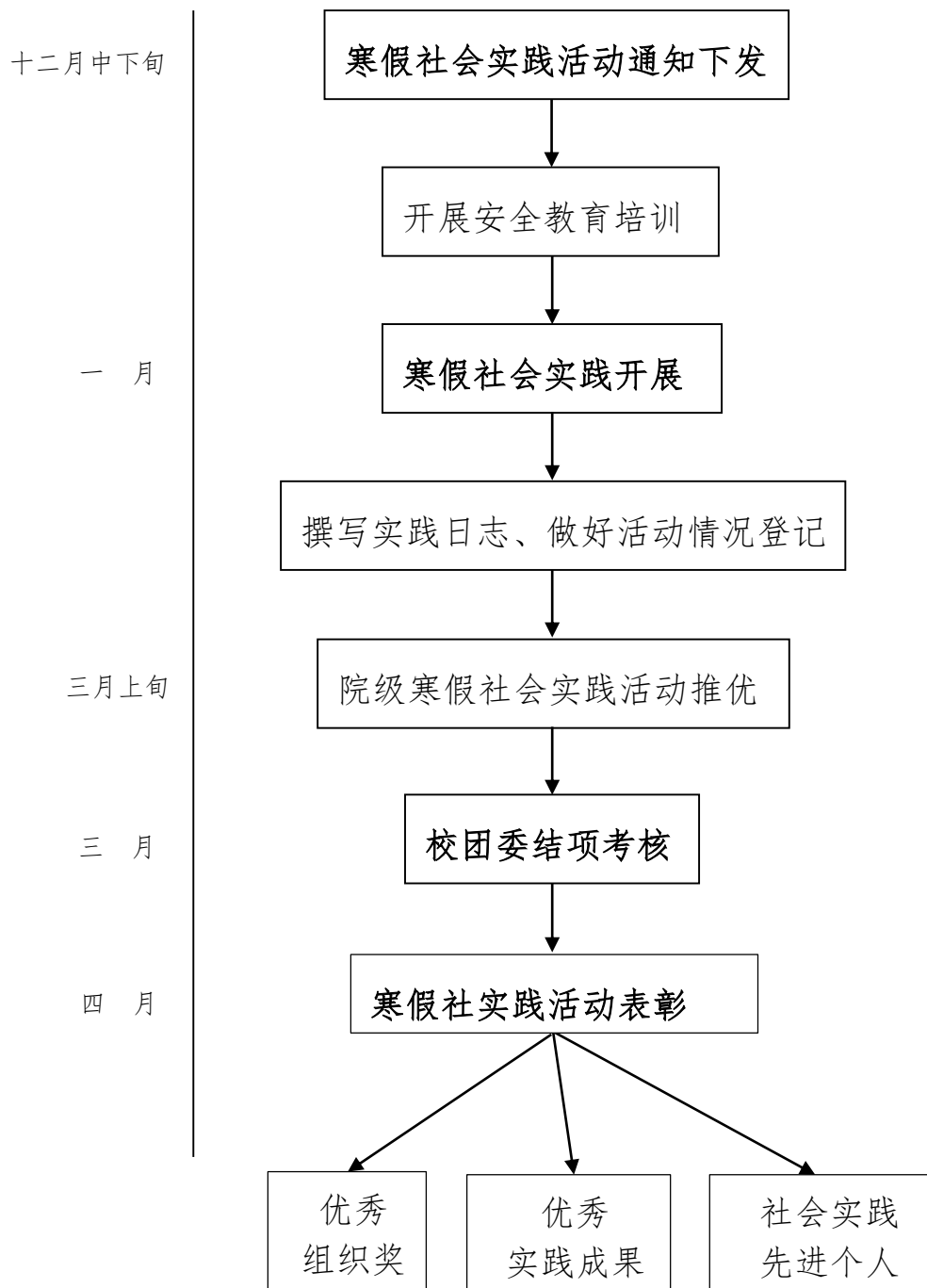
生参加社会实践活动要完成一篇字数不少于 800 字且有一定质量的实践心得。参加学校、学院集中组织的实践活动的学生，需有社会实践成果报告，实践心得可不填写。

“实践单位评价”栏，需由实践单位签署评价、日期并盖章。登记表右上角“编号”以及“学校意见栏”，学生开学后由我院社会实践领导小组统一收取整理并填写，学生无需填写。

社会实践完成后，所有学生均需填写登记表，经学院审核认定后，学生可获得相应素质学分，学院应将上述材料及时归入学生档案。

第三章 社会实践流程





一、活动开展

校团委根据上级党、团组织有关要求，于每学年寒暑假前确定、发布实践主题。院团委将根据校团委通知拟定学院通知，并转发相关文件。

相关通知可关注校（院）团委官网、校（院）团委微信公众号。未尽事宜可致电校（院）团委办公室或者发送邮件至社会实践部官方邮箱。（相关联系方式详见附件）

二、相关流程

（一）活动立项

1. 暑期社会实践活动立项

校团委根据上级党、团组织有关要求，于各学年暑假前确定、发布社会实践选题。有意愿申请校级、院级项目立项资助的学生可根据学校、学院团委及相关挂靠单位的工作要求进行项目申报、并邀请指导教师对团队（项目）进行指导，经评选推荐程序后参加校级、院级立项评审。其他由学生自主开展的社会实践活动及项目，可由各项目团队及个人自行实施。

校级社会实践立项评审过程包括学术诚信资格审查（查重，详情见后）、多维专业评审。校级、院级立项名单在校、院范围内公示不少于三天，公示期满无异议后生效。对公示有异议者需向相关领导小组进行反映，经重新审核后再生效。

校团委对获得校级立项的社会实践项目，给予相应资助经费，同时学院对相关项目实施管理并提供配套经费及物资支持。获得院级立项的社会实践项目，由学院给予相应资助经费。此外，校团委给予校级社会实践团队实践证明（介绍信），学院视具体情况对院级立项予以相应支持。其他由学生自主开展的社会实践项目或活动，由学生自筹经费组织实施。

2. 寒假社会实践活动立项

校团委根据上级党、团组织有关要求，于各学年寒假前确定、发布社会实践选题。校团委不设立寒假社会实践活动立项项目、不提供相应经费支持。学院会对结项的优秀寒假社会实践项目提供相

应经费支持。

（二）活动开展

1. 实地调研

寒暑假期间，获得院级立项的社会实践项目需在规定时间内赴调研地展开相关社会实践活动。建议项目（团队）的指导老师亲自带队并全程指导。在项目实施过程中，院团委对各立项项目进行中期考核和结项考核。中期考核过程中，各暑期社会实践项目（团队）需提供团队成员的**实践调研照片、往返交通及住宿票据或证明**。对于考核不合格者，取消相关立项资助资格、结项申优资格。

获得校级立项的社会实践项目，由校团委进行考核。

2. 安全对接

实践过程中，各实践队须做好安全保障工作。院级立项实践团队须**签署安全责任书**，并**全员购买安全保险**。同时，学院团委将设立安全联络员，各社会实践团队须设立安全员，在活动开展过程中“点对点”报备安全情况。安全员须在每天上午 8:00 和晚上 8:00 将团队所在的地点、人数、天气、安全状况等信息报送给相应安全联络员，以确保安全。实践过程中，各团队如遇到突发状况应暂停相关活动，并立即上报学院团委负责老师，相关负责老师须及时上报校团委。

3. 实践宣传

各社会实践团队须设立宣传员，负责自主编创、主动转发、及时发布、整理报送社会实践活动的开展情况，可依托校院内外各级媒体平台积极宣传社会实践活动及成果。注意积累有关素材，写好实践日志，积极与新闻媒体联系，撰写新闻报道材料，并及时将有关情况报送至学校、学院团委。

活动结束后应及时做好总结工作，通过主题汇报、经验分享、评比表彰等方式，进一步深化社会实践活动有形成果的形成。

（三）考核表彰

院级表彰：院团委在社会实践活动结束后，进行总结表彰工作，设立以下奖项

- (1) 优秀社会实践队
- (2) 优秀实践成果
- (3) 社会实践先进个人

校级表彰：校团委在社会实践活动结束后，进行总结表彰工作，设立以下奖项

1. 暑假社会实践

- (1) 优秀组织奖（此项针对学院，不超过6个）
- (2) 优秀社会实践队（不超过30支）
- (3) 优秀实践成果（论文或调查报告）（不超过40篇）
- (4) 优秀指导老师（不超过10人）
- (5) 社会实践先进个人（若干名）

其中，“优秀社会实践队”在表彰评审过程中会重点考核社会实践团队的实地实践过程（实践性）；“优秀实践成果”在表彰评审过程中会重点考核社会实践项目的社会实践成果报告（学术性）。

2. 寒假社会实践

- (1) 优秀组织奖（此项针对学院，不超过6个）
- (2) 优秀实践成果（论文或调查报告）（不超过30篇）
- (3) 社会实践先进个人（若干名）

结项评优采取以下方式进行：

1. 结项评优申请

各立项团队按照当年度寒暑期社会实践活动通知要求，向学院团委提交结项评优材料，由院团委评选院级奖项，并将部分推荐至校团委参选校级奖项。

由学生自主开展的社会实践项目，也可参照当年度寒暑期社会实践活动通知要求，经学院评选推荐后，向校团委提交评优材料。

2. 重复率检测

校团委、院团委将申报材料按照社科法学类、经济管理类进行分类后统一进行重复率检测，检测合格者进入专业评审程序，不合格者取消作品及作者的所有评优资格，情节严重者予以通报处分。

校团委、院团委采用维普系统进行学术不端检测。凡成果中调

研分析及建议部分引用率超过该部分 20%或成果总体内容引用率超过全文总字数20%（正文界定标准详见下文），将取消作品及作者的评优资格；先进个人总结材料引用率超过20%的，取消其评选资格。查重送检文本应当将封面及附录排除在外。封面部分包括立项、结项申报书模板封面、基本信息登记表及目录；附录部分包括但不限于参考文献、团队简介、团队成员研究综述、调研数据统计、调研问卷模板、访谈提纲、访谈实录、经费开销等不应当作为正文内容的部分以及团队在申报材料中自行归纳在附录中的部分。

若团队将以上部分放至正文部分，校团委、院团委将在查重时将非查重部分予以删除，再行送检查重。

团队成员分工、行程安排、新媒体宣传等正常申报材料部分可算作查重送检部分，自行查重时可不予以删除。

3. 评议公示

校团委、院团委将根据专业评审结果，结合实践活动开展情况，综合确定结项及评优名单，并进行公示；同时，校团委将根据上级团组织评优表彰工作安排，择优将优秀团队（项目）、成果及先进个人向上级组织推荐。

4. 总结表彰

- （1）对获奖的社会实践项目、先进个人及学院进行表彰；
- （2）视情况组织开展大学生社会实践优秀成果报告会暨总结表彰大会；
- （3）编印《寒暑期优秀社会实践成果集》；
- （4）视情况组织优秀实践团队（项目）及个人经验分享活动；
- （5）其他总结表彰形式。

同时，寒暑期社会实践各奖项奖状若存在信息错印、漏印等情况的，须在奖状下发后五个工作日之内与院团委组织部联系，由院团委组织部向校团委提出奖状补印申请。逾期将只能开具相关证明，不再提供补印奖状。

各社会实践团队或个人提交的申请由校团委或院团委受理后，将于10—15个工作日内予以答复。

第四章 社会实践优秀案例节选

（以下案例仅供参考，严禁抄袭、转载）

优秀案例一（校级基地）

神农架林区交通基础设施现状调研

一、研究背景

在乡村振兴背景下，从国家层面到省县乡层面，都在大力推进乡村振兴，新农村建设发展，争取早日实现脱贫。农村道路建设在乡村振兴发展战略中占据了重要位置，各地都在推进“四好农村路”建设，以期望通过道路建设带动乡村经济发展繁荣。神农架林区由于地处山区，道路崎岖，针对其高速公路、普通公路、农村道路、景区内道路的建设、维护仍需要大力关注与支持。

目前神农架林区在高速公路、普通公路、农村道路、景区内乘换体系建设等方面已经有所成效：保神高速、房神高速、松阳线是连通林区内部与外界进出的重要通道，作为“十二五”交通规划重点建设项目，这三条高速不仅能够联通神农架林区和周边地级市，形成交通运输网络，还能够促进神农架林区的旅游业发展，进一步带动周边区域经济发展，对于地方政府 GDP 增长及人民生活水平的提升有重要意义。除了高速公路、国道线的建设，林区内部的普通公路建设也得到了政府的大力支持：2017 年神农架林区年度计划投资 4.4589 亿元在交通基础设施建设上面，实际共投资 6.6277 亿元进行完善交通基础设施建设，占比达 149%。在景区内部逐步有序地推进实施无缝换乘：通过新建 37 个候车亭，修复 12 个站亭进一步完善道路沿途站点设施建设，此外还设计上线了候车亭乘车信息系统，使得乘客能够实时获取车辆最新信息；提高了景区与农村客运班车的发班密度，实现与宜昌公交有效对接；并通过互联网信息技术，逐步实现网络售票、自助售票。据 2016 年湖北省统计年鉴发布，神农架林区全区交通运输、仓储及邮政业增加 5974 万元，同比增长 35.1%。公路总里程达到 1910.9 公里，新修农村公路 81.6 公里，改造升级 26.8 公里，实现村村通客车，道路基础设施建设水平正在稳步提升。交通运输服务能力也紧随其后，截至 2016 年全区共拥有民用车辆 13496 辆，其中：营运车辆 1100 辆，非营运车辆 12395 辆，校车 1 辆。从中不难看出，近些年神农架林区为积极开展扶贫攻坚战做出了不懈努力，大力创建“四好农村路”，希望通过道路建设修缮帮助林区人民早日脱贫，建设美丽幸福乡村。

虽然当前神农架林区在旅游业的发展带动下经济增长迅速,但农村道路建设仍有很大提升空间,由于自然地理条件的限制,外来游客与当地农民出行都存在较大困难。道路缺乏整体规划,公交班次安排不合理,道路养护滞后,省道国道建设优先,农村道路发展落后,乡村道路建设资金缺乏等问题都亟待解决。因此通过实地走访调研获得一手资料对于农村道路建设具有重大意义。

神农架林区林地占总面积的85%以上,下辖6镇2乡和1个国家级自然保护区、1个国家湿地公园。凭借着得天独厚的自然资源,神农架主要依靠发展旅游业拉动其经济增长。而交通基础设施建设则是完成旅游的必要条件,道路的可达性、安全性、平整度逐渐成为评价旅游质量的重要指标;同时良好的区域交通条件也是影响当地居民生活品质的一个重要方面。所以此次我们团队针对神农架林区的道路交通基础设施建设情况展开调研,期望通过调研发现更多潜在问题,帮助林区政府做出政策调整,为林区人民建设更畅通更便捷的道路体系。



图 1-1：神农架林区旅游示意图

二、项目内容

(一) 调研内容

在乡村振兴战略大力实施的背景下,农村的道路等交通基础设施建设作为改善山区和农村出行条件和生活质量、解决好“三农”问题的一大方面,始终占据着重要位置。全国各地

尤其是较落后、偏远的地区都希望通过大力发展道路建设以带动乡村发展，实现繁荣富强。神农架林区积极响应国家号召，大力推进高速公路、普通公路、农村道路、景区内乘换体系等的建设，并已经有所成效。但由于神农架林区地处山区，地形复杂，受自然地理条件的限制，道路交通基础设施建设还存在着道路建设质量参差不齐、道路建设缺乏整体规划、道路交通管理不到位、公共交通安排不够合理、乡村道路建设资金缺乏等诸多亟待解决的问题。

基于此背景和契机，2018年7月15日，中南财经政法大学“情系神农”小分队奔赴神农架林区，开展了近十天的社会实践基地专项活动。本次调研活动以“神农架林区道路交通基础设施建设现状”为主题，旨在通过实地观察走访、问卷调查、访谈等调研形式，深入研究，发现林区道路交通基础设施建设方面更多的潜在问题和隐患，为神农架林区政府提出相关意见及建议，帮助其做出相关政策方面的调整，并为神农架林区人民建设更畅通、更便捷的道路交通体系。研究框架如下图所示：

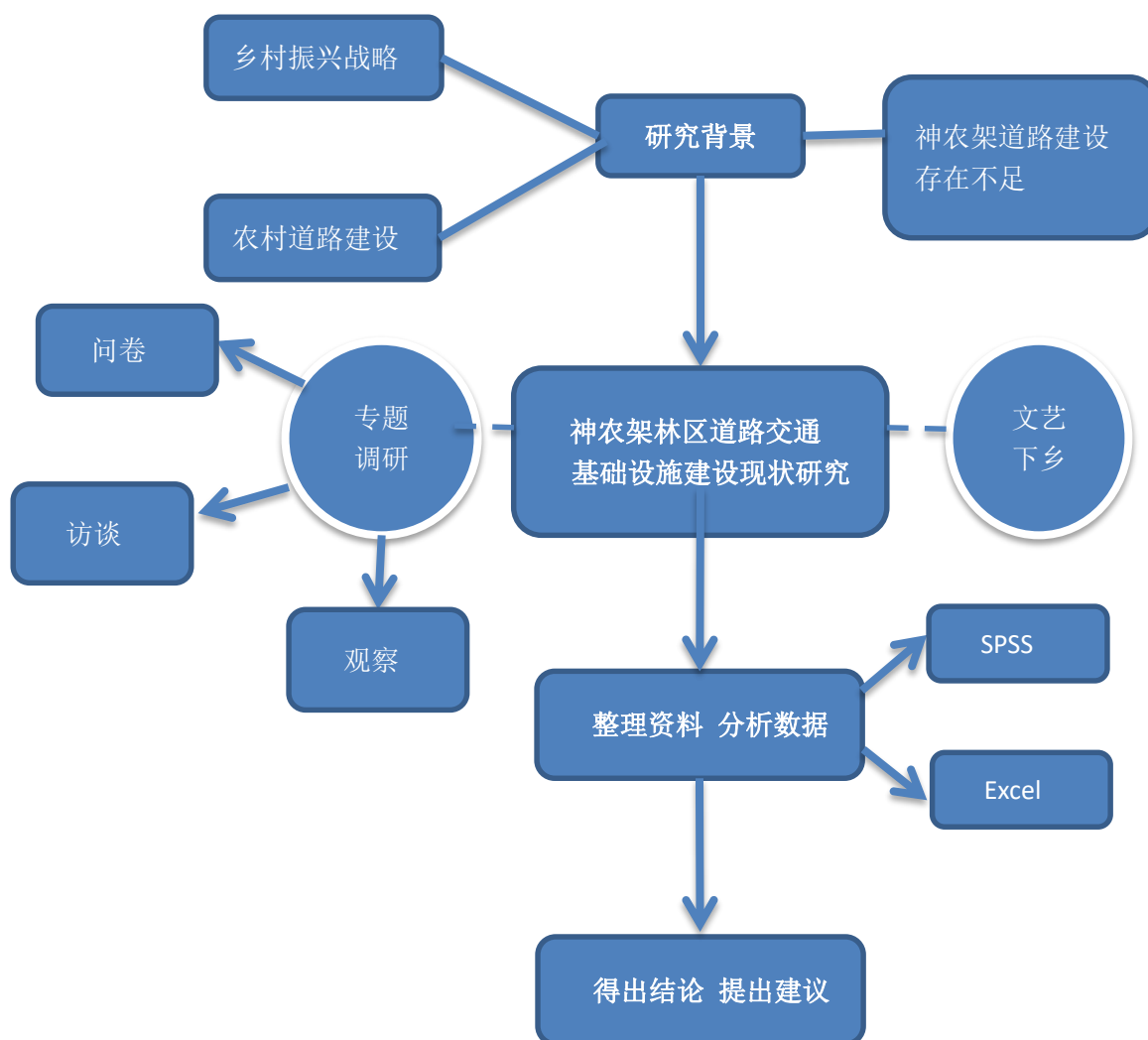


图 2-1：研究框架图

本次实践的调研内容分为“专题调研”与“文艺下乡”两大模块。“专题调研”活动重在以神农架林区独特的地理位置和特有的生态环境为基础，让实践队员们深入民众、亲身体验当地生活、深入了解当地情况，多角度、多方位地对当地道路交通基础设施建设展开研究，获取林区道路建设最真实的情况。在调研中，实践队成员们深入神农架林区的木鱼镇、松柏镇、红坪镇、阳日镇等地，通过前期精心设计的问卷，针对神农架林区当地居民和造访神农架林区的游客进行了详尽的问卷调查，并前往当地政府、道路运输管理局、村委会等单位对政府官员、村干部、相关部门负责人等进行了访谈，辅以走访观察等多种方式了解了神农架交通基础设施建设的现状，收集了大量一手资料和真实数据，寻找和发现了问题，在分析总结后提出了解决这些问题的对策以及建议，为促进神农架林区的道路交通建设和社会发展做出了贡献。

“文艺下乡”主题活动旨在通过文艺演出和互动联欢的形式，将文化带给当地居民，丰富居民的精神生活，以弘扬时代精神，倡导文明新风，展现当代大学生的综合素质和精神风采。为此，实践队成员们精心仔细地编排了居民喜闻乐见的文艺节目，在当地政府领导大力支持下，与乡文艺站、村民艺术团合作，在实践行程的最后一晚于下谷坪乡举办了中南财经政法大学“情系神农”暑期社会实践文艺汇演，表演了舞蹈、歌曲、堂戏、小品、相声、诗朗诵等形式丰富、内容精彩的文艺节目，为下谷坪乡居民们献上了一场精彩纷呈的文化盛宴。此次汇演节目还将大学生文化与神农架林区、下谷坪乡地方特色结合，贴近居民的生活、反映民生民情、表达居民的愿望、寄托了中南财经政法大学“情系神农”社会实践队和大学生们对神农架林区未来发展的美好祝福，收获了当地领导和观众居民们的热烈反响和一致好评。

（二）时间安排

时间	内容安排
2018年7月15日	全体成员从武汉乘坐动车前往宜昌并在宜昌转乘大巴前往校级大学生社会实践基地——神农架林区木鱼镇政府，并于当晚召开团队会议交代调研注意事项和具体行程安排。
2018年7月16日	全体成员分成两队开始调研工作，一队留在木鱼镇对镇上游客和居民进行问卷调查工作，一队前往木鱼镇人民政府进行访谈。

2018年7月17日	全体队员乘坐大巴由木鱼镇前往松柏镇，抵达后拜访神农架林区团委，协商调研、宣传、文艺下乡等相关事宜，并进行有关道路基础设施建设的走访问卷调研并观察记录道路交通基础设施状况，当晚排练文艺下乡节目。
2018年7月18日	全体成员分成三队，一队 在松柏镇乘坐公交体验及观察公共交通设施并拜访运管局、农公局；二队前往阳日镇白莲村进行问卷调查和访谈并观察记录道路交通基础设施状况；三队前往红坪镇及其所属乡村进行问卷调查和访谈并观察记录道路交通基础设施状况，当晚排练文艺下乡节目。
2018年7月19日	全体成员前往神农顶景区，分成若干小组在各景点对游客进行神农架道路交通基础设施建设的问卷调查，当晚返回松柏镇，排练文艺下乡节目。
2018年7月20日	全体成员前往下谷坪乡，抵达后拜访当地团委，对当地道路交通设施建设状况进行访谈和调研，确认当晚文艺下乡演出事宜，下午进行文艺下乡晚会彩排，当晚于乡内举办文艺下乡演出。
2018年7月21日	全体成员前往下谷坪乡民族小学慰问留守儿童，与学生互动交流，承担当代大学生社会责任与义务。并于当日乘坐大巴返回武汉。

三、神农架林区交通基础设施建设现状

基于此次调研的目的和研究内容,我们社会实践分队首先要了解的就是神农架林区交通基础设施建设的现状。本文试图以文献、数据资料及实地调研的情况为支撑,从宏观视角,分道路建设、道路养护管理等不同方面,对神农架林区的交通基础设施建设情况进行详细的、客观的描述。

(一) 公路建设情况

1. 高速公路克难攻坚、稳步推进。

为了增强神农架与外部的联系,改善交通状况,神农架林区大力推进高速公路建设。保神高速(保康县-神农架林区段)自2016年开工以来,备受神农架林区政府重视,林区党委书记、政府区长多次召开现场办公会、专题协调会,各级领导积极视察,通过协调碰头会,积极解决建设中存在的问题,集中各项优势资源,克服了包括征地拆迁和化工厂房屋征收安置等诸多困难,保证了高速公路建设项目的稳步推进。其中,神五高速(神农架房县-兴山-宜昌五峰县段)于2018年刚刚启动,由神农架至兴山、兴山至长阳、长阳至五峰3段组成。

2. 普通公路建设紧锣密鼓、全面铺开。

神农架林区政府除了积极推进内外高速公路的建设进程之外,还着重发展林区内部普通公路的建设,包括村镇之间、村镇与景区之间。其中,神农架林区政府对公路建设大力投资,在2017年完成交通基础设施建设投资6.6277亿元,占年度投资计划149%。鸭子口至大九湖替代路线方案正研究论证;松宋、阳竹、龙溪公路项目前期工作全部完成;宋徐线工可初设均已批复,正在进行施工图设计;阳观线公路隧道正加紧施工;松钢线盘水工业园区段已完成,盘八段路基正加紧施工;杜阳线路面基层已全部完工,正进行路面面层;455工程已完成省计划任务,正进行马脚岭至九冲公路37公里和宋洛乡徐家庄至长坊公路14.1公里招标工作;官塔线正进行路基填筑和挡土墙砌筑工程;燕塔线除路面上面层外,其余工程均已完工;龙降坪边坡治理和路面修复工程已完工;野红线已完工。省交通运输厅数次通报中“百千万工程”总体投资完成情况神农架始终排名第一。

3. 全省“四好农村路”示范县全力创建、争创成功。

神农架林区以精准扶贫为工作重心,大力发展农村道路建设,为此,林区内积极创建“四好农村路”。经过前期一系列准备,林区政府因地制宜、优化村镇经济布局,随后湖北省交通运输厅对其进行考核。2017年5月23日,湖北省全省“四好农村路”考核结果发布,神农架林区争创全省首批“四好农村路”示范县成功。

（二）公路管理情况

1. 公路养护管理水平不断提高

随着经济水平和科学技术水平的提高，神农架林区道路养护的机械化、标准化水平也不断提高。在此基础上，林区政府对公路养护建立了较为完善的管理体制，持续提高各类等级公路的养护水平，不断改善公路的环境质量。由于神农架林区海拔较高，雨雪天气较多，多发水灾和冰雪导致的道路险情。这种特殊情况锻炼了林区政府公路管理部门抢险救灾的能力，林区相关部门抗灾救灾效率高。

2. 公路路政管理力度不断加强

神农架林区地处湖北、重庆两省接壤处，毗邻湖北省十堰市、襄阳市、宜昌市等，并且神农架具有丰富的林矿资源，地理位置和运输需求使得进出神农架林区的车流量巨大。由此，神农架林区加大路政巡查管理力度，较好地保障了公路的完好度、安全度以及畅通度。当地部门严格按照国家统一标准，对过往车辆进行排查。全年共检测车辆 8.9 万台次，超限车辆 5032 台次，卸载 870.7 吨，收取补偿费 11.4 万元。

3. 公路质量管理等级不断提高

神农架林区交通运输管理在加大路政管理力度的同时，对公路的质量管理进行严格把关。在最初建设公路保持较高水准的基础上，后期加强交通建设工程监督，并对容易出现问题的路段进行常规的隐患排查，以此全面保障各级公路的各个路段的质量。

4. 公路安全管理力度不断加大

通过对公路的质量问题进行严格排查、及时解决，林区交管局强化日常安全巡查整改工作，对林区内的国道、省道、景区道路、村镇公路以及其他在建工程进行有效的安全管理。同时，加强对当地道路建设及运输企业的领导管理，对相关工作人员进行安全知识培训。在安全检查中，排除道路安全和施工安全隐患达 101 处，并全部进行整改，确保了道路及交通运输安全。

5. 公路财务管理规范不断完善

神农架林区通过利用旅游业吸引交通投融资和加大直接财政补贴力度，弥补了道路交通建设的资金不足的问题。为了保障资金的合理运用，林区交管局不断加强各类资金管理措施，提高工作人员的素质，切实规范财务工作的流程的合法性、规范性，保证投融资和财政补贴落实到道路交通建设上面。

（三）公共交通发展情况

1. 景域无缝换乘体系建设着眼长远、有序实施。

2017年神农架林区新建候车站亭37个，修复站亭12个，完成候车亭乘车信息的设计安装。提高木鱼-兴山发班密度，与宜昌808公交实行对接；提高木鱼-酒壶坪换乘中心、木鱼-三堆河、木鱼-老君山农村客运班线的发班密度；开通龙降坪、天生桥二条公交线路。实时加密农村客运班线，开通坪阡至九湖、坪阡至下谷、木鱼至酒壶坪客运班线。9月在全省率先完成了“两客一危”车辆4G动态视频监控网络升级任务，完成安装旅游客车97辆、三类以上班线客车41辆。长途客运班线实名制工作全覆盖，10月底林区两家三级客运站实现实名制售票、网络售票、自助售票。开通智能公交手机APP功能。

（四）交通投融资情况

1. 交通项目融资贷款首开先河、破冰前行。

神农架林区政府在道路交通建设过程中，通过大力扶持发展旅游投资公司和交通投资公司，利用金融行业的“窗口期”的良好机遇，大力推进贷款和投融资的进展。其中，神农架林区的松宋线项目获得省建设银行的贷款，阳观线获得省农业银行的贷款。这些贷款和投融资保证了道路交通建设资金的充足。

2. 政府对交通建设的财政投入持续增加。

根据对神农架林区2011-2016年的统计年鉴数据整理可以看出，在旅游经济收入持续增长的带动下，林区年度生产总值稳步增长。其中，林区内旅游交通收入占了相当重要的一部分，这也使得林区政府对当地交通运输中的投入整体上呈现增加态势。

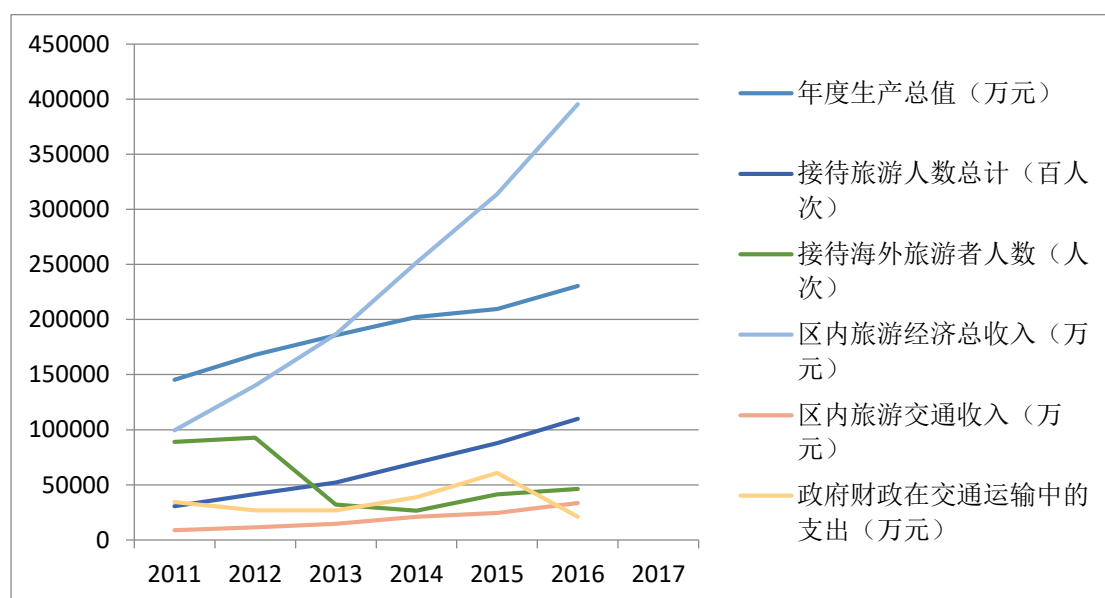


图 3-1: 2011-2016 年神农架林区旅游收入数据统计

数据来源: 2011-2017 年统计年鉴

（五）交通基础设施建设稳中向好，但仍存在诸多问题

由于神农架林区近年旅游业不断发展，林区政府对交通基础设施建设极为重视。林区政府通过交通项目融资贷款和增加直接财政投入，大力发展交通基础设施建设，并持续加强公路养护、路政管理，取得了一系列突出成就，对旅游业的发展起到了重大的基础性作用。但是林区内交通基础设施建设仍处在发展阶段，不可避免地存在诸多问题，如交通道路状况欠缺、交通道路建设配套设施不够完善、公共交通发展不足等，我们将结合实践调研获得的数据，在下文对这些问题进行深入的剖析。

四、神农架林区交通基础设施问题分析

我们在前期查阅文献资料和相关数据，了解神农架林区的交通基础设施建设的现状。然后我们社会实践分队实地走访林区内不同乡镇及其下辖的行政村，在当地进行了相关的问卷调查和深度访谈，以期从微观角度探究林区内交通基础设施仍存在的问题，并加以具体分析。

本次实践调研的问卷调查主要面向当地居民和游客，其中收到 238 份居民问卷，其中 92 份来自木鱼镇、112 份来自松柏镇、8 份来自红坪镇、25 份来自阳日镇、1 份来自神农顶；共收到 361 份游客问卷，游客主要来自于木鱼镇和神农顶，男女比接近 1:1，游客年龄较为分散。其中大多数游客在神农架旅游的时间为三天以上，“神农顶”、“大九湖”、“神农谷”为游客游玩地的首选。深度访谈主要面向林区内村镇政府工作人员，我们前往神农架林区政府团委，木鱼镇政府，松柏镇交管局、运管局，红花坪村，塔坪村等，对相关负责人进行了访谈。

（一）交通道路状况有所欠缺

1. 交通方式及交通路线不尽完善，内外出行受限。

根据神农架林区目前的交通状况来看，郑渝铁路尚未修建完工，现在只有乘坐飞机、驾车两种进出神农架林区的出行方式。乘坐飞机进出神农架林区，只有通过神农架林区的红坪机场，而红坪机场目前只开通了至武汉、上海、重庆等地的航线，且班次较少。驾车或乘坐客车进出神农架林区，可以从宜昌和恩施选择 G209、G42、S312 等路线，另外保神高速、神五高速仍在修建中，进出神农架林区的线路较少。可以看到，由于进出神农架林区的交通方式和交通路线均不够完善，神农架林区外部出行受到较大的限制。

在问卷调查中，我们统计了当地居民的出行工具使用情况。如表 4-11 所示，除了松柏镇有 34.59%的居民表示多驾驶汽车出行，木鱼镇和白莲村的居民多采用自行车、电动车、三轮车等作为日常出行的交通工具。在实地走访中我们发现，当地居民采用非机动车作为日

常出行的交通工具主要是由当地的道路状况决定的，如图 4-11、4-12 所示，公路建设尚不完善，以红花坪村为代表的众多村镇仍是泥土路，所以当地如图 4-13 所示，多骑行摩托及其他非机动车辆出行，而有些住户所在地只能徒步甚至攀爬才能抵达。因此我们认为，当地道路不完善和经济发展水平低导致出行工具落后，限制了神农架林区居民的内部出行。

表 4-1：当地居民出行工具统计

	自行车	电瓶车	三轮车	摩托车	汽车	大巴	步行	其他
木鱼镇	25.20%	29.13%	29.92%	3.94%	9.45%	0.00%	1.57%	0.79%
松柏镇	2.52%	3.14%	3.14%	3.77%	34.59%	8.81%	42.14%	1.89%
白莲村	0.00%	3.23%	3.23%	29.03%	19.35%	12.90%	16.13%	16.13%

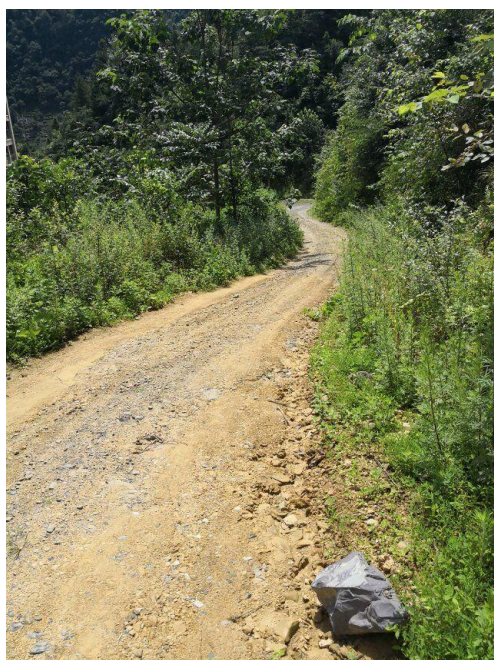


图 4-1：红花坪村山路

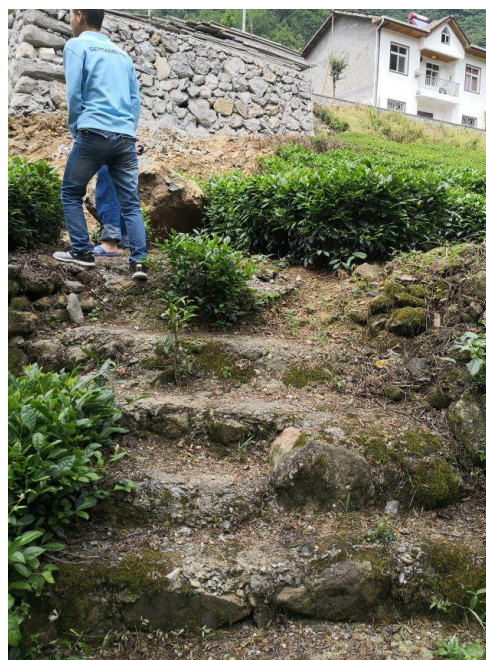


图 4-2：红花坪村小路



图 4-3：村主任骑摩托带我们进村

2. 部分地区交通道路质量有所缺陷，无法满足出行需求。

从外进入神农架林区的道路大多为国道和省道，建设标准和养护管理均符合国家统一规定的标准，并不存在质量问题。实地调查发现，神农架林区内乡镇之间、乡镇与乡村之间的道路存在较多问题。我们在调查问卷中设置了“通达度”、“平整度”、“安全度”、“实用度”、“安全度”5个指标考察当地居民对道路的评价。如表 5-11 显示，松柏镇道路状况明显优于木鱼镇、红坪镇。除松柏镇以外，其他乡镇城镇道路满意度状况明显优于本镇下辖乡村道路，且乡村道路的平均满意度状况均劣于城镇道路状况。此外，红坪镇乡村的道路安全度、白莲村的道路平整度得分在 3 分以下，说明道路状况并不乐观。结合我们实践分队亲身走访的经历，我们了解到木鱼镇乡村尚未完全铺设公路，多处仍为泥路土路；红坪镇塔坪村一处路段正在施工，开挖面积大，车辆难以通行；据了解，各乡镇前往景区的道路质量要明显优于乡村道路。

表 4-2: 出行满意度状况表

出行满意度状况表（1-5 分，5 分表示非常满意）					
	道路通达度	道路平整度	道路实用度	道路安全度	道路洁净度
木鱼镇城镇	3.84	3.78	3.91	3.84	4.00
木鱼镇乡村	3.92	3.32	3.78	3.22	3.70
松柏镇城镇	4.02	3.86	3.88	3.85	4.07
松柏镇乡村	4.25	4.25	4.25	4.00	4.00
红坪镇乡村	3.63	3.38	3.25	2.75	3.50
白莲村	3.75	2.88	3.88	3.29	3.43

3. 道路日常养护不及时，存在安全隐患。

首先，在调查过程中较多当地居民和游客向我们反映某些路段存在损坏的现象，如 209 国道接近木鱼镇的路段有坑洼损坏、塔坪村山路某一路段的路基垮了、兴山-神农架林区的交界处路段存在塌方、滑坡、碎石覆盖路面的现象。据称，这些情况长时间没有进行修缮和清理。其次，根据红花坪村村主任介绍，由镇政府到村中的道路尚未完全修好，有些道路尚未硬化，每逢雨雪天气，道路就会泥泞不堪。村民户与户之间的道路尚未改善，基本都是泥路土路，汽车无法通行。另外，我们在盘山公路上驱车行驶时，不时地就能看到路面被碎石覆盖，山体碎石大量积攒在防护网里面，随时都有散落的可能。我们有理由相信，以上这些没有及时修缮养护的道路，存在着较大的安全隐患。

(二) 交通道路建设配套设施存在问题

1. 盘山路上交通标识设置不合理、会车镜设置数量少。

考虑到只有司机才会对道路上的交通标识有所留意，所以仅以司机为调查样本。如表

4-21 显示，大部分当地司机表示木鱼镇和松柏镇的交通标识设置较为完善，但仍有 20%左右的司机表示特殊路段的交通标识较少甚至没有设置，存在安全隐患。如图 4-22 显示，约 67.31%的游客表示当地的交通标识对其出行比较有利，但仍有 15.24%的游客表示未见到交通标识或交通标志对其出行没有影响，仅有 13.85%的游客表示交通标志对其出行非常有利。同时，我们在神农顶景区询问某些游客时，他们表示在来景区的路上，交通标识只单面有内容，当反方向行驶时便无法看到。此外，我们社会实践分队在天燕景区-松柏镇的盘山公路上进行了统计，发现这一路段有 60 个小弯、39 个大弯（转弯大小以肉眼测算 90° 为划分依据），但会车镜设置数量较少，只有 10 个左右。如图 4-21 所示，某些受山体阻挡的地方并未设置。

表 4-3：交通标识设置情况表
所在地* 所在村的公路是否有交通警示标志 交叉制表

计数		所在村的公路是否有交通警示标志					合计
		都有	大部分有	较少	没有	没有注意	
所在地	木鱼镇	47	18	9	11	7	92
	松柏镇	56	38	7	1	9	111
	红坪镇	4	2	1	1	0	8
	阳日镇	3	3	4	15	0	25
	神农顶	0	1	0	0	0	1
合计		110	62	21	28	16	237



图 4-4：盘山路急弯没有设置会车镜

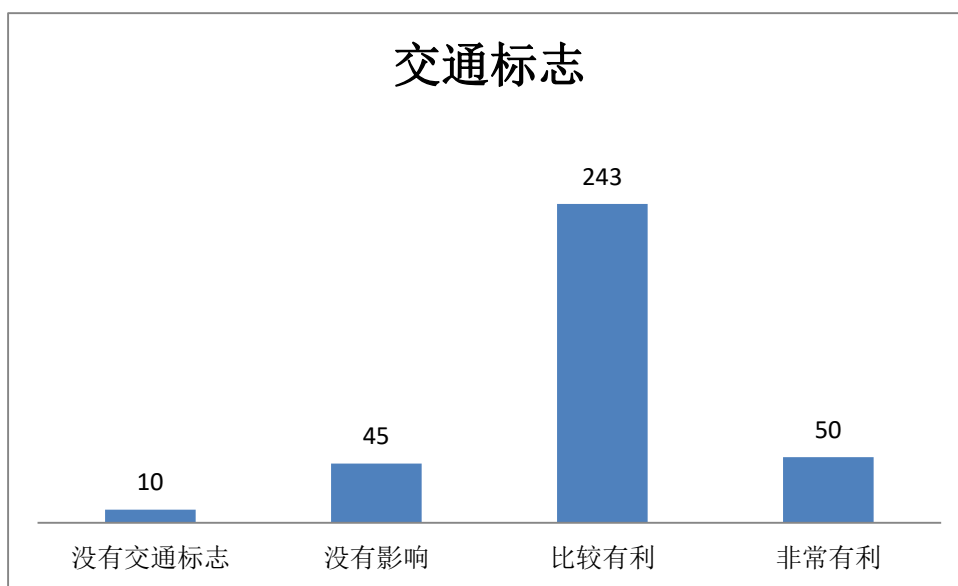


图 4-5：交通标志情况图

注：图 4-22 显示游客认为当地交通标识对其出行是否有影响。

2. 部分乡村盘山路防护栏设置情况欠佳。

如表 4-22 显示，林区内主要城镇及乡村盘山路的防护栏设置较为完善，我们对当地交通局工作人员进行访谈之后，了解到林区内山路的防护栏都是依据国家标准进行建造，防护栏设置较为合理。但依据表 4-22 显示，木鱼镇乡村和松柏镇乡村道路的防护栏设置评分均高于 2，表示只有大部分地方有设置防护栏，而白莲村道路的防护栏设置评分为 3.33，表示当地防护栏设置较少。可见，虽然林区内多数地区防护栏设置合理，但仍存在少数乡村的危险路段防护栏设置不完善的情况，是一种安全隐患。

表 4-4：防护栏设置情况

各地区危险路段防护栏设置情况	
木鱼镇城镇	1.55
木鱼镇乡村	2.08
松柏镇城镇	1.61
松柏镇乡村	2.00
红坪镇	1.38
白莲村	3.33

注：该评分考察危险路段是否设置防护栏，1-4 分，4 分为没有，5 分为没有注意。

3. 信号灯、斑马线等基础交通设施缺失。

我们在实地观察中发现，木鱼镇、松柏镇的街道上均未设置信号灯，斑马线也有所缺失。据当地居民解释，这是由于当初建城时此地居民少，旅游业尚未发展，车流量也不大，所有没有建设信号灯和斑马线等标识的必要。而如今经济发展，私家车增多，且林区旅游业发展，

外来车辆涌入，使得车流量骤增，信号灯和斑马线的缺失从侧面反映了交通管理秩序未跟上发展的步伐，存在一定的安全隐患。

(三) 交通管理不严，存在诸多不良交通状况

1. 当地存在众多不良交通状况。

为了解当地的不良交通状况，我们选择以游客的评价为主。如图 4-31，交通事故基本没有发生，但是却存在“堵车”、“路边乱停车”、“停车难”的现象，其中“路边乱停车”的发生频率最高，为 2.27。神农架林区内多山，道路相对狭窄，且平地面积十分狭小，停车位十分有限。7-9 月份为当地旅游旺季，外来车辆众多，车流量大，则十分容易出现堵车、路边乱停车、违规驾驶的情况。我们在实地观察中发现，木鱼镇街面道路狭窄，路面标识不清，信号灯不完善，且当地交管局门户紧锁，未见执勤人员。

2. 当地交通管理不严。

上述不良交通状况也从侧面反映出了当地存在交通管理不严的问题，这些问题的严重程度可以从游客对交通管理的满意度评价中窥见。如图 4-32 所示，游客对于神农架交通设施和交通管理的整体满意程度的别为 3.66 分与 3.58 分，介于“一般”（3 分）与“满意”（4 分）之间。交通管理是指处理道路交通中人、车、道之间的关系，但不可避免地会涉及到交通道路设施，因此我们将交通设施与交通管理满意度评分综合来看，其评价介于“3.58-3.66”之间，即交通的设施与管理综合上评分较低，并不能达到“满意”的评价。而在我们的实地调查中发现过两种现象：有公交路线却不见公交车的运行，或者发车频率较长，我们的调查员在一处等车时时间长达一个小时；无正规的交通运营系统，由居民自发运行，类似于黑车。可见无论是交通设施建设还是交通管理都不尽人意，有关部门应当给予关注。

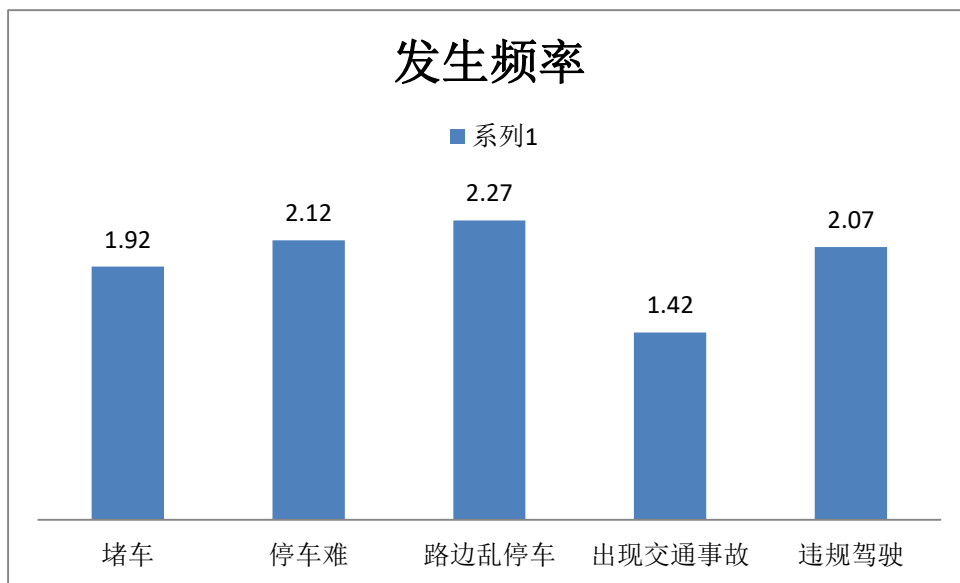


图 4-6：不良状况频率图

注：图 4-31 表示游客在旅游景点处所碰到的不良状况频率，1-5 分，5 分为经常发生。

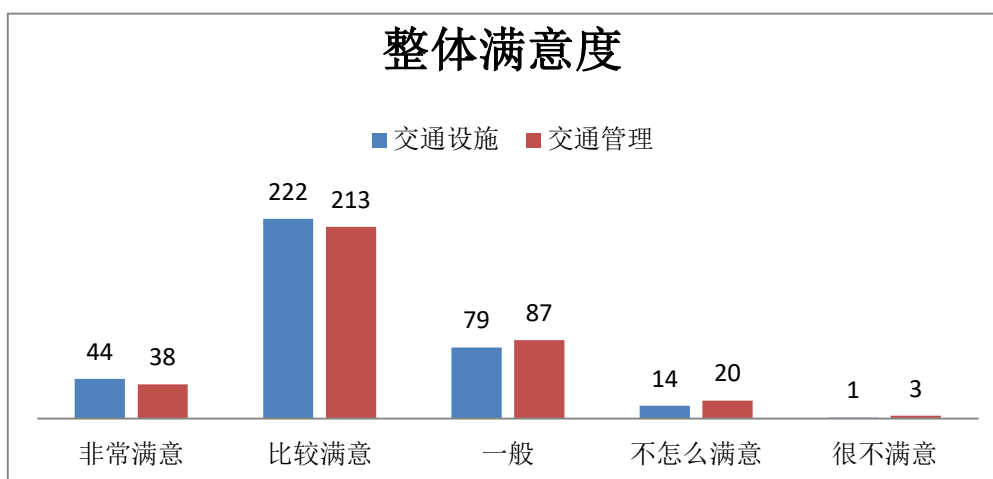


图 4-7：交通设施与管理满意度分布图

(四) 公共交通发展不完善，给居民出行和游客游玩造成不便

神农架林区的公共交通包括当地的公共汽车、进出林区的长途客运及旅游大巴、当地提供包车服务的小型旅游车。公共交通形式多样，但每一种公共交通的发展均存在不足。下面将从当地居民和游客的内外部出行需求、当地居民的出行便利程度、游客游玩中遇到的交通问题三个方面，分析公共交通发展不完善的影响。

1. 公共汽车和长途客运供给不足，无法满足旅游交通需求。

据统计资料显示，近年来神农架林区旅游业发展迅速。如图 4-41 所示，2016 年，全区接待国内外游客 1098.2 万人次，同比增长 25.0%。交通收入 33404 万元，同比增长 37.1%；其他收入 78473 万元，同比增长 28.6%。可以直观地看出，游客对神农架林区的交通需求十

分巨大。同时，受地形限制，神农架林区的公共交通仅限于公共汽车和长途客运大巴，公共汽车主要为当地居民所用，长途客运大巴则用于运送来往游客。首先根据对当地居民的调查，如图 4-42 所示，选择公共汽车/客运大巴的人数占所调查人数的 13.22%。另据表 4-41 所示，这些人集中在松柏镇和白莲村。其次根据对游客的调查，如图 4-43、4-44 所示，乘坐私家车前往神农架的游客人数占所调查人数的 49.8%，乘坐旅游大巴和汽车站客车抵达神农架的游客占所调查人数的 38.89%，且在神农架林区内游玩时乘坐当地旅游巴士的游客占到 20.5%。综合分析来看，如表 4-42 显示，共有占所调查人数 35.46% 的游客乘坐过当地巴士。

通过以上数据，我们有理由相信，当地居民和外来游客对神农架林区的公共交通的需求量较大。但是神农架林区只有在木鱼镇和松柏镇有两个综合性客运站，并且两个客运站的车次较少，无法满足如此巨大的旅游交通需求。

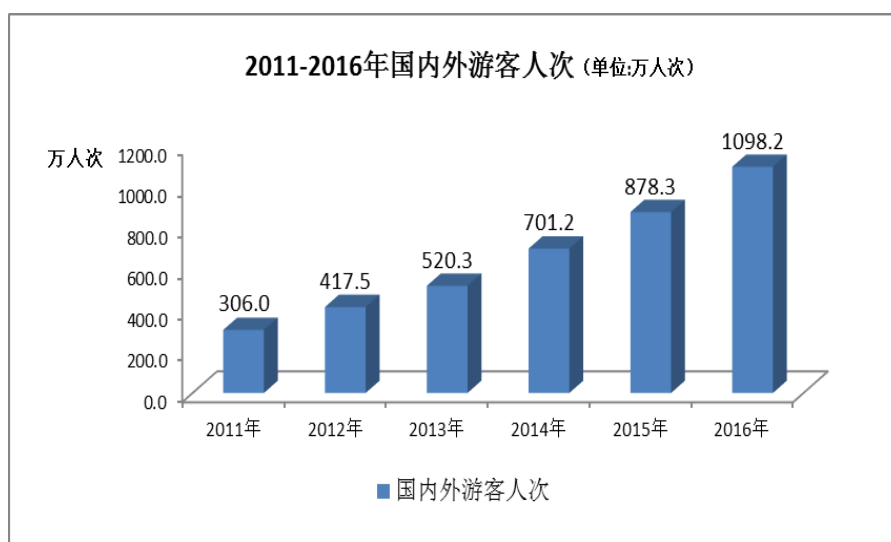


图 4-8：2011-2016 年国内外游客人次

数据来源：2017 年神农架林区统计年鉴。

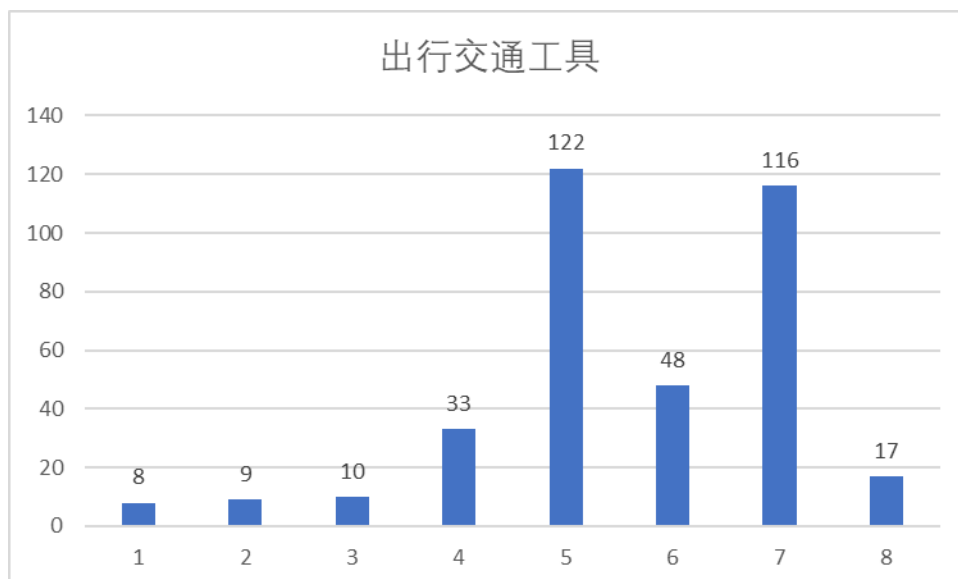


图 4-9：出行工具统计图

表 4-5：当地居民出行工具统计

	自行车	电瓶车	三轮车	摩托车	汽车	大巴	步行	其他
木鱼镇	25.20%	29.13%	29.92%	3.94%	9.45%	0.00%	1.57%	0.79%
松柏镇	2.52%	3.14%	3.14%	3.77%	34.59%	8.81%	42.14%	1.89%
白莲村	0.00%	3.23%	3.23%	29.03%	19.35%	12.90%	16.13%	16.13%

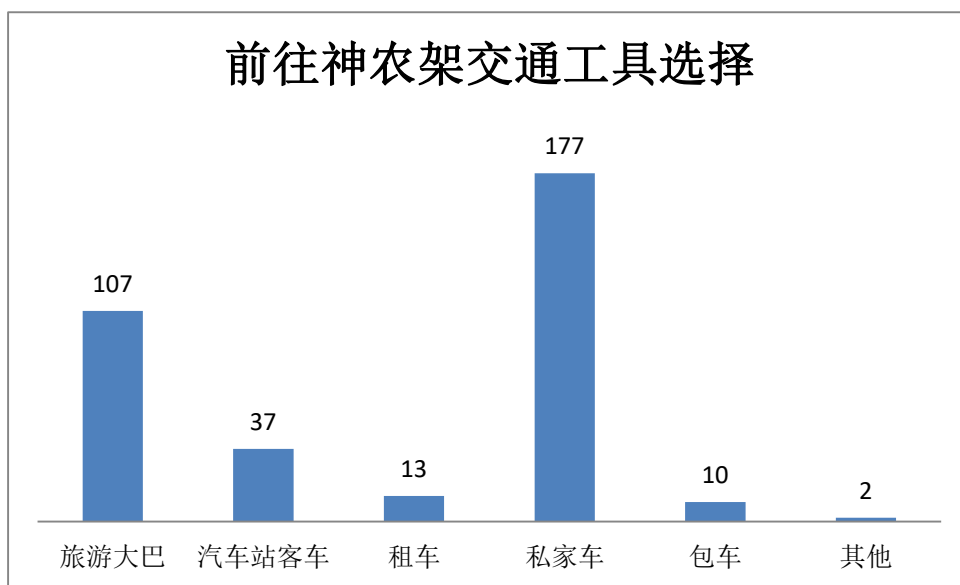


图 4-10：前往神农架交通工具分布图

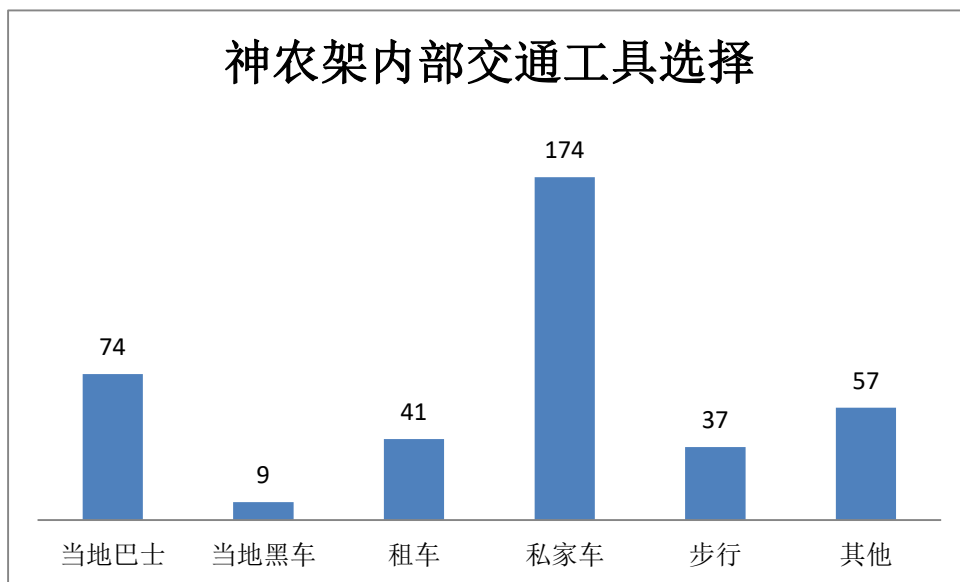


图 4-11：神农架内部交通工具分布图

表 4-6: 巴士乘坐表

是否乘坐过巴士		
是	128	35.46%
否	233	64.54%

2. 公共汽车发展滞后，给当地居民出行造成不良影响。

公共交通对于人们的日常生活具有重要意义，而神农架林区内公共汽车建设发展滞后，给当地居民造成诸多不便，下面从三个方面展开分析。

首先，对于当地居民来说，完善公共交通的建设，可以改变人们的日常出行方式，使人们出行更加便利。如表 4-43 所示，林区内各地城镇和乡村居民均比较认同公交车可以改善他们的出行便利程度，由于红坪镇样本容量过小故将其排除在外，可以看出一般村民对公交车的认同程度高于城镇居民。同时，如表 4-44 所反映，公交车车站、发车时间及频率等设置不合理成为造成当地居民出行不便的主要因素。由此可见，神农架林区内公共汽车的发展不完善，造成当地居民出行不便。

表 4-7: 公交车改善出行的看法统计表

木鱼镇城镇	3.21
木鱼镇乡村	3.92
松柏镇城镇	3.32
松柏镇乡村	3.63
红坪镇	2.83
白莲村	4.09

注：该表考察居民对“公交车改善日常出行”的认同程度，1-5 分，5 分为非常认同。

表 4-8: 造成出行不便的因素统计表

	村中无公共汽车	公交车站较远	公交车班次少，发车时间不合理
木鱼镇城镇	3.09	2.92	2.69
木鱼镇乡村	2.27	2.81	2.57
松柏镇城镇	3.59	3.43	3.12
松柏镇乡村	2.00	1.63	1.63
红坪镇乡村	1.00	1.00	1.00
白莲村	1.88	1.79	1.71

注：1-5 分，1 分表示该因素对出行不便的影响程度最大。该表剔除与公共交通无关的因素。

其次，根据上文对林区内交通状况的分析，我们可以看到有堵车、乱停车、违规驾驶等诸多不良交通状况。这些不良交通状况除了受当地地形和道路建设的影响，不完善的公共交

通设施也是其中的重要影响因素。若公共交通得到大力发展，那么势必会对当地的交通管理现状有所改善。

另外，在针对公共交通出行满意度的调查中，如表 4-45 所示，我们发现林区内各村镇居民对日常出行所用的公交车的评价，大多数介于“一般”与“满意”之间。其中，只有松柏镇城镇居民对当地公交车收费情况表示为“满意”之外，其他均未能达到“满意”，甚至“不满意”。另外，有不少居民向我们反映到，公交车线路建设较少且收班早，公交车的班次、刷卡等安排不合理，阳日镇等地根本没有公交车，出行只能搭他人的顺风车，十分不便。由此普遍的不良评价可见，各城镇的公交车发展不完善，影响到了当地居民的日常生活。

表 4-9：当地居民对公交车出行满意度状况

	公交车站点设计	公交车发车频率	公交车收费情况	公交车车辆状况
木鱼镇城镇	3.09	3.22	3.89	3.47
木鱼镇乡村	3.08	2.83	3.21	3.29
松柏镇城镇	3.41	3.25	4.04	3.89
松柏镇乡村	2.67	3.00	3.00	3.00
红坪镇	—	—	—	—
白莲村	2.13	2.20	2.87	2.80

注：该表考察当地居民对公交车出行的满意度，1-5 分，5 分为非常满意。红坪镇数据缺失。

3. 公共旅游交通发展滞后，给游客游玩带来不便。

公共旅游交通包括游客进出神农架林区的长途客运和旅游大巴、前往不同景区的小型旅游车，这些公共交通方式发展不完善，给游客的游玩带来诸多问题。

首先，据湖北日报（2016 年 10 月 3 日讯）报道，神农架林区于 2016 年开通了两条“景域直通车”的专线，分别为“天生桥-神农坛-官门山-惠苑-杨家店”、“木鱼客运站-养心谷-阿尔卡迪亚酒店-青天袍-香溪源-杨家店”，前者每个班次间隔 30 分钟，后者发班间隔为 1 个小时，两条线路票价均为 2 元钱。据了解，近两年来，景域直通车的线路并未继续发展，神农架林区内众多景点如大九湖、天燕景区、红坪画廊等均没有被覆盖连接，景区道路面对数量只增不减的游客，仍然承载着巨大的车流量压力。

其次，据携程网数据及我们实践分队亲身体会，在林区内的游客除自驾出游之外，最多的出行方式便是包车。当地小型旅游车包括 4 座、7 座、10 座不等，收费也从 300-700 元/天不等。据我们观察，包车出游的多是组团出游的游客，如家人、朋友，且数量要基本符合这些小型旅游车的规模。对于单独出游和人数较少的团队游客来说，从人数和价格两方面来看，包车出游无疑都是一个较为尴尬的选择。

另外，这种包车出游的方式存在着较多不规范甚至是非法营运的情况。据我们实地考察了解到，提供小型旅游车包车服务的有当地客运站和自营的个人。对于当地客运站提供的小型旅游车包车服务，存在着宣传不力的问题。我们在携程网、神农架交通微信公众号、客运站公示牌均未发现有包车的路线、价格等信息，也有乘客跟我们提到过不了解包车的渠道。对于自营的包车服务则存在更多的问题。我们曾采用神秘人调查法，假装游客对自营包车服务的门店和个人进行暗访。我们发现，在木鱼镇的纪念品店和松柏镇的道路边，就可以联系到包车司机，并且对于同一条线路，不同的司机收费不同，没有统一的标准，存在乱收费的现象。并且自营的车辆状况不一，安全性无法得到有效的保障。

最后，经调查发现，如图 4-45 所示，除“道路通达度”这一指标以外，乘坐过巴士的游客对道路平整度、实用度、安全度、洁净度的评价均明显高于未乘坐过巴士的游客的评价。并且结合图 4-46 来看，乘坐巴士的游客每日出行所花费的时间在明显少于自驾的乘客在路上的时间。通过以上两点，我们可以看出，在神农架林区内多山地形、多盘山道路以及较长的出行时间这一特殊的交通道路情况下，是否乘坐旅游巴士游客的游玩体验有较大影响。而如图 4-47 所示，游客对当地巴士的满意度并不高。综上，我们可以看出，由于公共旅游交通发展不完善、不成熟的实际情况，众多游客只能选择自驾出行，这无疑在一定程度上对游客的游玩体验产生了不利影响。

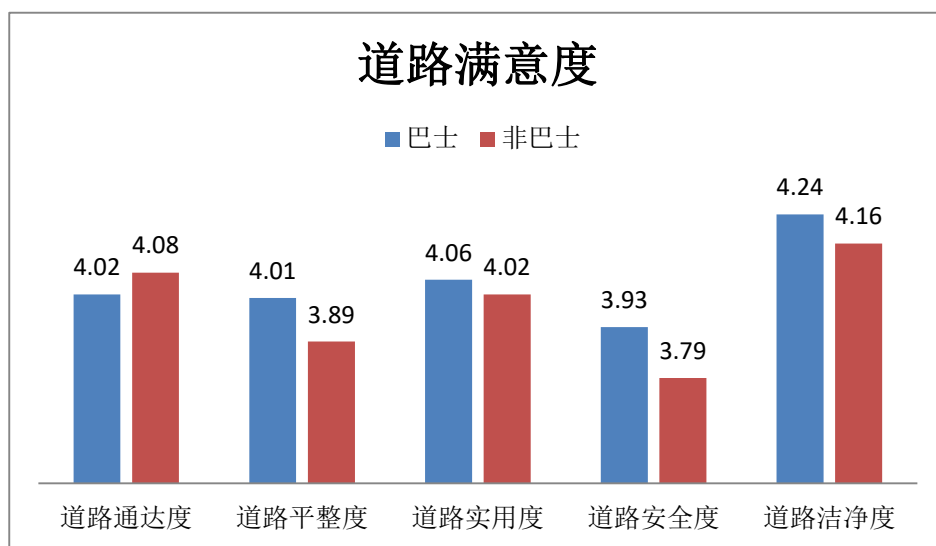


图 4-12：道路满意度分布图

注：该图比较了乘坐巴士和未乘坐巴士的游客对于道路的评价，1-5 分，5 分为非常满意。

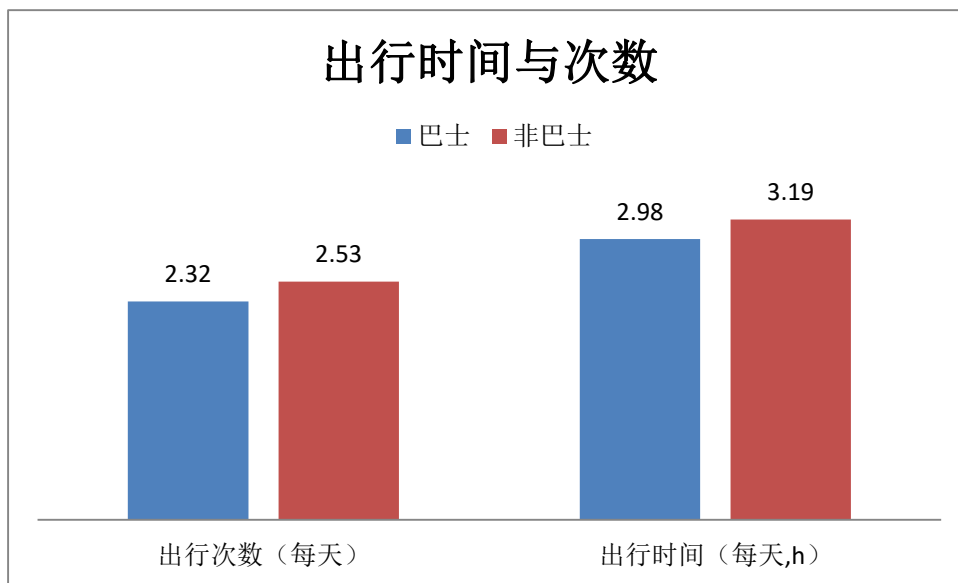


图 4-13: 出行时间与次数分布图

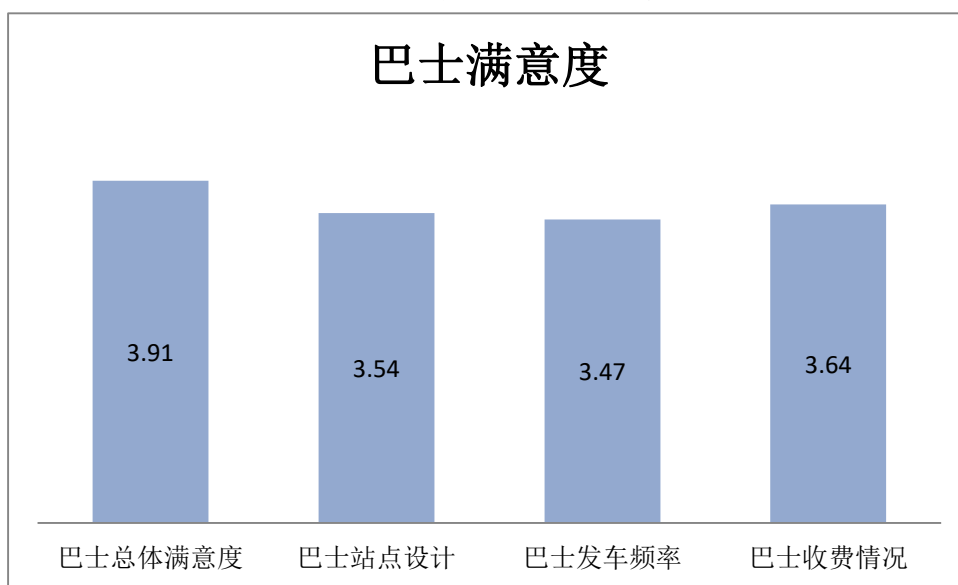


图 4-14: 游客对巴士满意度分布图

(五) 道路建设资金存在缺口

我们通过对木鱼镇政府工作人员，红花坪村、青峰村的村干部进行深入访谈，了解到神农架林区道路建设的资金存在缺口。神农架林区目前绝大多数公路的修建和维护都是靠国家的财政补贴，而国家对山区和平原的公路补贴是统一标准的，但山区由于地形复杂公路建设成本要大于平原地区，道路建设和养护成本较高。并且道路修建与养护资金来源单一，只依靠上级拨款，没有自筹资金和外来投资，因而在道路建设和养护方面存在着资金缺口。

五、完善神农架道路交通状况的政策建议

(一) 农村公路建养结合

作为全国著名的旅游城市，神农架林区交通方式及道路路线的单一阻碍了当地旅游业的

发展，想改变神农架内外出行受限的现状，就要从根本上提高神农架林区交通方式的多元化程度，实现公路、铁路、水路、航空相结合的交通方式，彻底打通神农架林区与其他地区的往来之路。

另外，作为经济社会发展的“生命线”，公路质量关系到农民出行、生产生活和生命财产安全等切身利益。乡镇政府与道路交通相关部门应秉持“建设是发展，养护优化更是发展”的科学发展观，坚持农村公路建养并重，协调发展的工作理念，在加快农村公路建设的同时，重视农村公路优化养护工作，提高公路质量。一是根据林区农村公路管理办公室的农村公路质量标准，在对全镇农村公路通达通畅情况开展调查的基础上，成立了农村公路建设养护领导小组，负责指导监督农村公路建设养护工作。二是提高农村公路养护频率，将公路日常养护由原来的义务工、季节性养护，转变为承包式日常养护，切实解决公路质量问题。

（二）完善道路交通安全设施

受地形影响，神农架林区大部分公路均为山路。盘山公路上会车镜、防护栏等安全设施配备不到位导致部分山区公路存在较大的安全隐患。为保证出行者的生命财产安全，道路交通管理相关部门需在山路急弯、陡坡等事故易发地设置会车镜、防护栏等保护设施，并在相应位置设立警示牌、路标等配套设施。

除此之外，神农架林区部分乡镇公路存在信号灯、斑马线缺失等问题，有一定的安全隐患。相关部门应该加大道路交通基础设施的管理力度，紧跟神农架林区发展步伐，完善配套的道路交通基础设施，为游客、当地居民的交通安全保驾护航。

（三）加强交通管理力度

作为一个旅游城市，神农架林区车流量大、流动人口多，特别是到每年旅游旺季时更是容易出现路边乱停车、堵车、停车位不够等现象，导致林区交通秩序混乱。为改变这一现状，交通部门可在旅游旺季时于枢纽道路加派交警数量，维持交通秩序，同时采取单双号限流制度缓解林区交通压力；在适当位置修建更多大型停车场满足游客停车需求，这一做法在某种程度上可以避免路边乱停车的现象发生。

（四）公共交通方式多元化

受山区地形影响，神农架林区的公共交通以客运大巴和公共汽车为主。通过实地观察和访谈我们发现神农架林区公共交通方面存在的两个问题：一是包车、自驾等新型出行方式对传统的客运大巴运输冲击较大；二是乡村公交班次较少，平均一小时一班，公交出行较为不便。

针对客运大巴市场份额被挤占的问题，当地政府及交管部门可以增加公共交通种类的数

量，除了客运大巴之外，可以开通景区专线、共享汽车等服务，扩大市场份额。针对农村公交班次较少的问题，在各地区交管所走访村镇进行调查的基础上，交通局统一部署，协调安排，增加农村公交线路，提高部分线路公交车发车频率，方便村民出行。

（五）调动村民修路积极性

目前神农架林区公路修建与维护的费用主要来自上级政府拨款与国家财政补贴，乡镇及村里的自筹资金基本为零。由于山区地形复杂，公路建设成本大于平原地区，在道路建设上存在着一定的资金缺口。

要解决公路建设资金缺口问题，一方面要抢抓机遇，积极向上争取公路建设资金，加强交通主管部门和相关部门的沟通衔接，提前制定农村公路建设计划，上报到交通局、发改委、扶贫办以及相关部门，积极争取这些部门的支持与扶持；另一方面充分调动农民参与农村公路建设的积极性。修建农村公路的最大受益者是农民，要求最迫切的也是农民，充分调动农民参与农村公路建设的积极性，把“要我修路”变成“我要修路”，把原来修路资金不足，需要农民参与建设的“义务工”变成农民自发组织的“志愿工”，农民的积极性调动起来后，政府主要是在规划、建设质量、安全生产上把关，在资金上予以补助和奖励，对该修的和必修的农村公路，采取政府补助一点，村自筹一点，向上争取一点的“三点办法”予以解决，对通组到户的新修公路，镇村实行统一规划，统一安排，并按实际需要，尽量形成路网，节约投入，由农户出资和出劳自行解决。这样一来，即解决了资金投入单一和不足的问题，又实现了农民想修路的愿望。

优秀案例二（优秀实践成果）

工商资本参与乡村振兴的激励与规制机制研究

——基于湖北省部分县市的实证研究

摘要

工商资本大规模下乡是国家和经济规律共同作用的结果，是城乡一体化发展的必然趋势。习近平总书记在中共十九大报告中提出要实施乡村振兴战略，工商资本下乡已成为促进农村发展的重要手段。由于资本本身的逐利性及信息的不对称，基层政府在工商资本下乡的过程中，很容易与之勾结谋取利益，从而导致农民利益受到损害。冲突和矛盾不断地激化，不仅没有实现农民增收，提升农民幸福感，反而导致了社会的不稳定。如何明确政府的角色定位，是促进工商资本更好地参与乡村振兴的关键问题。因此需要对工商资本参与乡村振兴的激励和规制机制进行深入的分析和研究。

本文基于湖北省枝江市的实地调研，采用质性研究方法，主要通过文献研究以及深度访谈等方法收集相关资料，还原工商资本参与乡村振兴的“枝江模式”，并分析工商资本参与乡村振兴的实践样态及其适用范围；系统分析工商资本参与乡村振兴对三农的影响机制；分析总结政府对工商资本参与乡村振兴的鼓励与规制机制最终系统分析政府激励与规制工商资本下乡的引导机制构建。研究表明，工商资本参与乡村振兴具有规模经济效益、知识溢出效应和社会组织效应，然而同时会带来小农利益被挤出、工商资本动机不纯、治理模式转变治理难度加大、基层政府与工商资本形成利益共同体等等问题。目前政府将招商引资作为中心工作，以项目制分配资源，通过干部挂点进行落实，为资本下乡做好基础设施建设从而鼓励工商资本下乡，并且在实践中常常表现出“做大扶强”的注意力分配方式；目前已建立一定的准入机制、规范管理、仲裁纠纷等风险防控机制从而对工商资本进行规制。政府目前对于工商资本下乡仍有准入机制不完善、公共资金投入效率与公平难以兼顾、盲目扩大规模、过度干预等等问题；因此应当从建立健全工商资本准入机制、退出机制，协调配套政策，处理好政府和市场的关系，加强思想引导工作等方面完善工商资本参与乡村振兴的激励与规制机制。

关键词：资本下乡；乡村振兴；基层政府；工商资本；农民权益

一、绪论

（一）研究背景

中国是传统的农业大国，三农问题是我国的根本性问题，关系到国计民生，也历来是党的工作重心。改革开放以来，农民的收入结构由单一的农业收入变为由农业收入、打工收入和国家转移支付组成，收入形式渐趋多样化，并且农民外出打工，家庭经营二、三产业等形式的收入占比日益上升（杨灿明、郭慧芳，2006）。但由于小农经济的局限性，农业收入增长空间十分有限；同时，由于农民受教育水平普遍不高，缺乏相关方面的专业知识和技能，打工收入也具有不稳定性与不确定性；而国家的转移支付在农民收入中所占的比重十分微小。而在城市，生产要素已经较为健全和完整，诸如劳动、资本、技术、管理等。这样的对比就显现出，要解决三农问题，缩小城乡之间的差距和对立，促进农民增收，就必须开辟新的途径，促进工商资本要素流入农村，进而带动当地产业的发展。

2013 年中央发布一号文件提出“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种植业”。2018 年 2 月 4 日中央发布一号文件重点阐述了乡村振兴并制定了相应的战略规划。这一系列战略的提出为实现农村的发展、改善农民的收入状况提供了政策上的支持，也成为了资本下乡进入农业的最新动向（王海娟, 2015）。

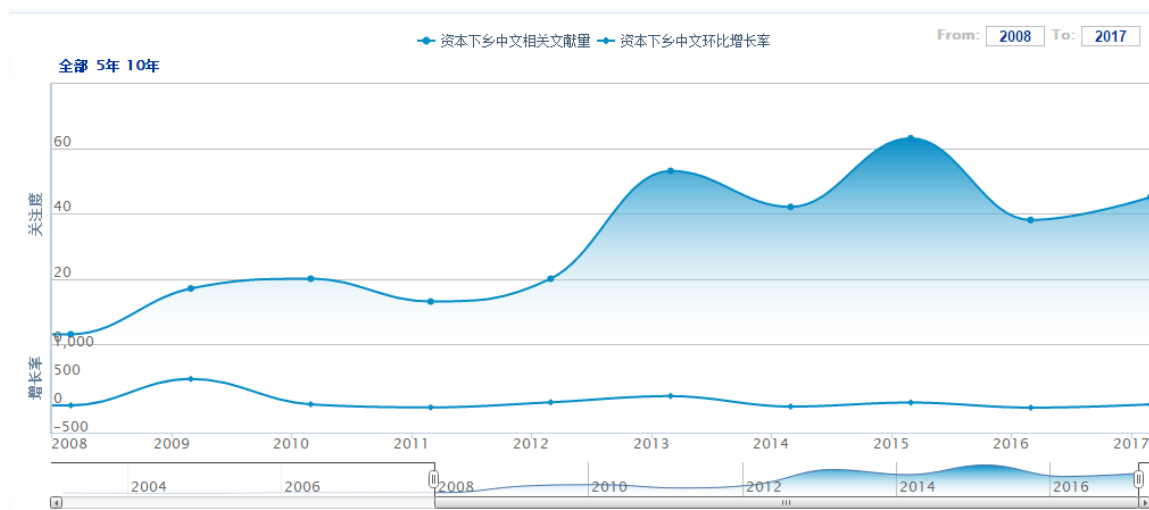


图 1: 资本下乡学术关注度

工商资本下乡已然成为改善三农问题的重要方式，给农村的发展带来了诸多经济效益。然而一个机制的运行背后必然涉及多个利益主体的冲突问题。由于资本本身的逐利性及信息的不对称性，基层政府在工商资本下乡的过程中，很容易与之勾结谋取利益，从而导致农民

利益受到损害。而农民作为这一链条中的薄弱环节,自然会为了保护自己的合法权益而抗争。冲突和矛盾不断地激化,不仅没有实现农民增收,提升农民幸福感,反而导致了社会的不稳定。要解决这一系列问题,就需要对下乡资本的鼓励和规制机制进行深入的分析 and 研究。

(二) 研究意义

1.理论意义

(1) 进行具有中国特色的工商资本参与乡村振兴的模式研究, 弥补理论研究不足

目前, 关于乡村振兴中农业产业化与土地资本化等方面, 国外学者已有一定研究, 但由于制度环境、政治体制、发展阶段和水平的差异, 国外研究在某种程度上不符合中国国情, 我们的研究意识到中国的乡村振兴具有某种独特性, 因此突破研究的局限性, 以创新性的视角进行具有中国特色的工商资本参与乡村振兴的研究, 一定程度弥补了理论研究不足;

(2) 对工商资本参与乡村振兴的系统性、机理性分析, 丰富理论研究内容

对于乡村振兴的相关问题, 国内学者已有相当程度的研究。但通过梳理文献, 我们发现国内学者的研究往往侧重于土地流转、产业融合、乡村治理等单一领域的问题, 缺乏对工商资本参与乡村振兴的系统性、机理性分析, 且现有研究多是静态分析, 缺乏对工商资本参与乡村振兴中基层政府与工商企业的动态互动形式的探索。我们的研究中构建系统性框架, 对互动机制的动态过程进行研究, 扩充了国内理论研究的内容。

2.现实意义

(1) 有利于政府合理构建激励与约束机制, 更好促进工商资本参与乡村振兴

农业生产具有弱质性, 受市场风险和社会风险影响较大, 而工商资本的下乡促进了一二三产业的融合, 提高了农产品的附加值, 在一定程度上增加了农民的收入。然而在工商资本下乡的过程中也产生了一系列问题。我们的研究总结出了工商资本下乡过程中存在的问题, 并为更好地鼓励和规制资本下乡提出了对策和建议, 有助于促进工商资本的良性发展, 更好地助力乡村振兴。为此, 对工商资本下乡进行鼓励和约束具有很强的现实意义。

(2) 有利于提高农民福祉, 促进农民增收, 实现农业农村的可持续发展

工商资本进入农业领域, 给农村带来了资金、技术和管理等先进的生产要素, 促进农业的现代化发展; 同时, 也有助于实现规模化经营, 提高生产效率。我们的研究为更好地鼓励和规制工商资本的发展提供了可参考的建议, 有助于促进农村经济的发展进而带动农民增收。

(3) 有利于引起社会对工商资本参与乡村振兴中问题的重视, 引导农民关注切身利益。伴随着城市化的发展, 农村空心化现象越来越严重, 农村中多为受教育水平不高、法律意识也较薄弱的老年人。同时, 由于工商资本违约成本低, 部分企业下乡具有盲目性、动机不纯等原因, 容易导致坑农害农的严重后果。我们的研究揭示出了在工商资本下乡的过程中农民利益受损的事实, 有助于促进对农民自身利益的关注, 进而降低农民的风险, 更好保护农民的利益。

(三) 国内外研究现状

1. 国外研究现状

(1) 西方国家乡村振兴主要方式——农业产业化与土地资本化

西方国家的农村也曾面临着乡村发展乏力的状况。西方国家的乡村衰败是由快速工业化所导致的, 工业革命的兴起对传统农业形成冲击, 工业化的跃进导致农村人口大量涌入城市, 成为工人阶级。现代化给国家带来的一个至关重要的后果便是城乡差距 Samuel Huntington (1968), 但城乡经济体系将随着经济社会活动的交易效率持续提高逐步演进。经济体系将会形成一种完全分工状态。由此对城乡之间的生产力水平、商业化程度水平及商业收入水平进行分析可知, 城乡将会逐步走向均质化从而最终实现城乡一体化 (Yang and Rice)。

乡村振兴的有力方法之一是发展乡镇企业, 通过内生创造带动乡村发展 (Gladwin, C. H., Long, B. F. B et al., 1989)。日本通过战后农业立法、建立农业协同组织来实现农业规模经营、发展农业产业化, 此外也还通过发展乡村旅游等方式促进乡村繁荣 (Tsutsui. WM, 2002,)。

美国的乡村振兴是依靠土地资本化, 美国是私有土地产权, 因此在农村人口涌入城市成为工人的同时, 新移民通过农村的地块交易买入荒废的农场, 使农村的土地市场及商品市场得以重新繁荣。美国在 20 世纪 90 年代采取银行财政项目, 提供农村地区的资本可得性, 对乡村工商业提供技术帮助 (DeWitt. J, 1989)。发达国家进入农业的工商资本主要有以下模式: (时雅杰、蒲应葵, 2015)

表 1: 发达国家工商资本进入农业主要模式

美国	法国	日本
“资本+家庭农场” “资本+合作社”	“资本+合作社+家庭农场” “资本+资本”	“资本+农协” “直接投资” “资本+要素租赁”

股份制或股份合作制适合资本不断进入农业生产经营环节的趋势。在欧美发达国家，股份制和股份合作制是农业经营的重要组织形态，也是传统小农经济走向现代农业的重要标志（Staatz, 1987）。在农业市场化过程中，股份合作制具有规模生产、降低交易成本等优势（Hernández-Espallardo M, 2013）。而土地股份合作社则是有效地将城市工商资本与土地资源紧密地联结起来，把土地从固定的物质资源变为市场交易中的要素和资本，极大地激发了土地资源的内在效能，为农业与农村发展带来了丰富的资金，为农业现代化提供了充足的物质基础（Armour A M. , 1991; De Soto, 2000）。

在美国，土地股份合作社已经从传统土地流转延伸到发金融信托领域，甚至已经构建起市场化的土地发展权转移交易机制，极大地提高了农村土地资源的配置效率（Gilbert A. , 2009）。

（2）发展中国家乡村振兴的主要方式——回归农业

发展中国家由于资本要素的匮乏，加之产权制度、治理机制的不完善，其乡村振兴的主要方式是回归农业，保存原有农业继承制度（Qingwen, M, 2016），芝加哥由于其贫穷、人口负增长、经济低迷的状况，当地依靠志愿者的形式，通过草根组织进行对口社区帮扶来提高乡村发展水平（Pitzel, Gerald R. , et al, 2007）。而第三世界国家的乡村衰败来自于其农业生产效率低下，在这种情况下，必须依靠农业培训、推广农业机械等方式来提高农业生产效率以促进乡村振兴（Gergely. M, 2004）。

（3）城乡一体化进程中工商资本对传统农业的改造存在多种问题

城乡一体化进程中工商资本对传统农业的改造可以促进农业经济增长（舒尔茨, 1964），但也会引发多元主体利益博弈与冲突。政策往往将利益给予高度集中的、有组织的集团而将成本分摊给没有组织的农民（Robert H. Bates, 2005）。由于过分强调效率，农业产业化从未轻松嵌入生态和社会环境，造成各种各样的摩擦（Hardeman, 2012），引发农民抗争与社会动荡（Addison, 2008）。利益冲突的发生与制度安排有很大关联性，不公平的土地制度成为社会冲突和农民抗争的根源（Fitzpatrick D. , 2006; Cynthia S. Simmons, 2004），农村土地问题关系到中国城市化道路转型，日益严重的土地冲突是重大的政治社会问题（You-tien Hsing (2010)）。中国农村土地的共有产权导致了土地资源效率低下，土地与资本的结合面临着诸多制度障碍，工商资本主体、村集体与农民等无法实现利益相容，农民不能以土地作为资本分享城市化收益，成为土地纠纷的重要来源（Eddie C. M. Hui, 2013），此外，Cui E, (2015) 认为中国土地股份合作社还不够完善，资本主体、村集体在利益分配

中居于强势地位，容易诱发新的利益冲突，中国的乡村振兴道路还存着土地制度不完善、利益分配不合理、话语权偏向严重等诸多问题。

2.国内研究现状

(1) 工商资本参与乡村振兴的实践样态

经过多年的探索与试验，我国现已大范围地进行了工商资本参与乡村振兴的实践。

当前，进入国内现代农业的工商资本主要有两种模式：一是直接经营，二是收购兼并。前者是直接到农村租地进行经营，建设产业链条以实现规模化运营，在农村形成“产加销”一体的经营模式。后者通过对破产或退出的农业上市公司进行收购、兼并而组建农业上市公司（刘成玉、熊红军，2015）。根据主导要素不同，我国工商资本直接进入农业的模式可以被分为以下三种类型：商品契约合作模式主要是“龙头企业 + 农户”，通常被称为“订单农业”。工商资本以龙头企业角色进入农业，龙头企业在农业产业链下游投资农产品加工业，亦可在上游对农业生产提供技术支持服务。农户主要负责农业生产，为龙头企业提供符合要求的原材料。这种合作安排是通过龙头企业与分散农户签订商品契约建立联系，契约中规定了双方的权利义务关系；资本要素主导的要素契约合作主要模式是“企业+政府+农户”，这一合作模式中企业以资本要素主导土地和劳动力要素，通过其代理人“村组织”与农户缔结要素契约，以土地经营者角色直接介入农地生产经营管理；土地要素主导的合作模式主要是“企业+专业合作社+农户”。建立专业合作社可以协调农户的内部关系，对土地进行整合，作为拥有土地要素承包经营权主体与政府和工商资本投入者进行联系互动（曾博，2018）。

(2) 工商资本参与乡村振兴对三农的影响

工商资本参与乡村振兴具有规模经济效应、知识溢出效应与社会组织效应（涂圣伟，2014）。

工商资本参与乡村振兴过程中一方面通过给乡村带来资金、技术促进其“硬件”的提升，另一方面为乡村带来发展理念还带动乡村的“软件”提升（李文博，2014）。工商资本利用技术、资金、管理方面的优势对传统农业加以改造，实现了农业生产的规模化和集约化，也以合作社等形式提高了农户的组织化程度（胡鞍刚、吴群刚，2001），有效带动了农民共同参与现代农业开发，促进了农民增收。在工商资本与乡土社会的嵌入过程中，大力推动“农民上楼”和“土地流转”，改变了乡村治理格局。促进了阶层再造、村庄再造，从而形成了政府和企业联合“经营村庄”的样态（焦长权、周飞舟，2015）。

工商资本参与乡村振兴由于投资过程中缺乏必要的约束和指引，资本会挤出小农利益。

由于资本的地位和信息的不对称，资本易于对产业链形成控制，由此将风险转嫁给小农，并挤压农民的生存空间（涂圣伟，2014）。从而产生一个意外后果——原作为土地承包经营权的主体农民却成为了土地收益的局外人（柴鹏，2011）。此外部分工商企业打出“农业产业化”虚假旗帜，实际上在乡村进行圈地，套取政府财政补贴（石霞、芦千文，2013）。工商资本具有趋利性，对市场敏感性强，而农业目前相对而言收益较少，因此企业在长期中并不一定会持续经营农业，这不利于保障我国粮食安全（马九杰，2013）。而基层政府往往有其独立的利益诉求与行为模式，在“锦标赛体制”（周飞舟，2009）下，基层政府官员为了晋升和政绩，往往会主导土地流转，不加限制地引进工商资本进入当地，对农民的土地进行大面积、长时间的租赁，利用其强势地位采取强制或欺骗手段迫使农民流转土地，并予以农民较低的土地租金，放纵工商企业的“非农业”、“非粮化”等行为，甚至与企业合谋从中谋利（涂圣伟，2014），发展现代农业与城乡建设用地增减挂钩试点项目相结合，获得节余建设用地指标出让的巨大收益（张良，2016）。巨大的地方政府私利使得地方政府上下级间、政府与村委会之间、政府、村委会与资本之间形成利益共谋关系（赵祥云、赵晓峰，2016），导致政府的异化。“资本下乡”改变了乡村的治理主体、权力结构和治理机制，进而使乡村治理目标在一定程度上违背农民的公共利益，治理方式在一定程度上没有体现民主参与精神，乡村治理资源利用趋向内卷化，乡村治理结果在一定程度上不利于农村发展（张良，2016）。

（3）加强政府对工商资本参与乡村振兴的引导和规制

政府除了积极引入工商资本下乡，同时要建立降低工商资本下乡风险的准入机制。建立起严格的工商资本审查制度，对企业经营项目、资格以及土地流转进行严格审查。从企业的经营管理能力、资金状况等方面审查企业资格；评估企业的经营项目应从项目与产业相关政策及产业规划相适应。具体说来，是否在自愿有偿等原则的基础上签订协议进行土地流转；是否合乎法律规范；是否存在违反规定而去改变使用土地用途的情况等。政府应当通过完善土地流转和备案的机制，来降低工商资本参与乡村振兴给农村带来的风险，以保障农村安全地可持续发展（张忍，2017）。而有其他学者认为认为，应该引入第三方监管机制。政府的职责只在与与为工商资本参与乡村振兴设计公平有效的规则体系，在具体执行与运作层面则应该交给市场和法律系统。故而政府最重要的是去建立工商资本参与乡村振兴的保证金制度、资质审查制度、监管制度以及风险防控制度（张风云，2015）。

综述：国内外的已有文献为本研究提供了视野、理论和工具，奠定了研究基础，但既有

文献也存在一定不足，为本研究提供了补充的空间：

国外研究在某种程度上不符合中国国情，中国在制度环境、政治体制、地理环境、发展阶段和水平和国外存在着许多差异，中国的乡村振兴具有独特性，国外研究对中国实践具有局限性；

（1）国内研究往往侧重于土地流转、乡村治理等单一领域的问题，缺乏对工商资本参与乡村振兴的系统性、机理性分析；

（2）现有研究多是静态分析，缺乏对工商资本参与乡村振兴中政府引导和与资本参与、利益联结与政策互动间动态关联的理论阐释；

（3）在实践中很多地区对工商资本参与乡村振兴进行了先行先试的实践探索，但是目前理论界缺乏对这些实践经验的理论总结与阐释。

（四）研究内容与研究思路

1.研究思路

本次调研基于“乡村振兴”的大背景，首先通过实地调研总结出其实践样态及其对农业、农民和农村的影响，然后从理论层面总结出政府对工商资本进行鼓励和规制的原因。探究政府鼓励和规制工商资本下乡的具体措施，并分析其中存在的问题，提出相应的对策和建议。

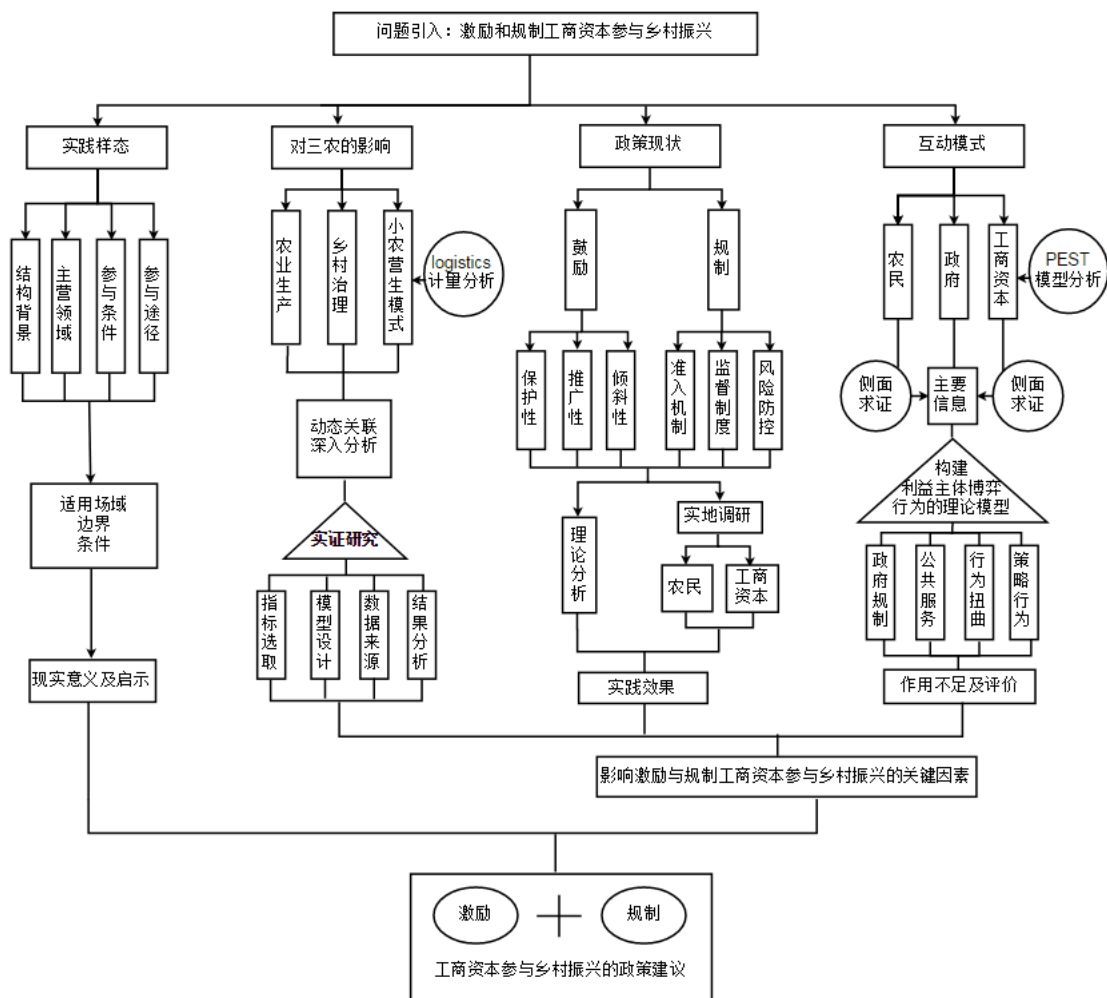


图 2：研究思路图

2. 研究内容

项目小组通过实地调研、资料收集、问卷调查、访谈等方法调查了调研地湖北省枝江市多个工商资本的发展状况及对乡村振兴的影响，探究政府为鼓励和规制所采取的措施及其存在的问题，进而为更好鼓励与规制工商资本参与乡村振兴提出制度设计与对策建议。具体可拆分如下：

(1) 工商资本下乡“枝江模式”

通过在湖北省枝江市开展实地调研，从多个维度考察当地工商资本参与乡村振兴的结构背景与主营领域，总结出工商资本参与乡村振兴的主要方式与途径，进而剖析出工商资本参与乡村振兴模式的实践特征，最终总结出枝江市工商资本参与乡村振兴的新样态即“枝江模式”。

（2）工商资本下乡对“三农”的影响

通过实地调研，微观、具体地研究工商资本输入对农业方面的影响；通过对县乡政府及村干部的深入访谈，分析工商资本下乡对于乡村治理的影响；通过微观层面的问卷及访谈分析，研究农户对工商资本下乡的态度及工商资本下乡对农户生计产生的影响；从而归纳总结出工商资本下乡对“三农”的影响进而得出政府对工商资本下乡进行鼓励和规制的动因。同时参考相关文献从理论层面归纳出政府对工商资本进行鼓励和规制的原因，并在实地调研中，通过访谈政府相关工作人员，进一步补充和完善。

（3）政府对工商资本进行鼓励和规制的具体措施

在了解了调研地相关政策的基础上，通过对当地政府官员进行深度访谈，对当地激励和规制工商资本的政策进行深入分析，从而全面认识政府鼓励和规制的具体措施。

（4）鼓励与规制工商资本措施中存在的问题

通过对政府鼓励和规制工商资本参与乡村振兴的政策进行文本分析，结合对政策体系的理论分析和实地调研得到政策实践的直接后果和深层影响，抽象出政府与工商资本的互动模式，并由此分析其不足。

（5）鼓励和规制工商资本的政策建议

从以上方面分析出影响激励和规制工商资本参与乡村振兴的关键因素，进而从政策保障、运行体系、衔接机制、创新动力、风险防控等方面提出对策建议。

（五）研究方法与研究安排

1. 调研方法

研究工商资本参与乡村振兴的激励与规制机制既是理论问题也是实践应用问题，因此，本课题的研究主要采用案例研究法和质性分析法进行研究。

（1）案例研究法

本研究基于湖北省枝江市工商资本参与乡村振兴的地方个案，运用调查研究、文献调研、实地研究方法深入探究案例，利用随机抽样、结构和非结构访谈以及实地观察、互联网搜索等研究技术获取案例信息，描述和分析通过理论分析与实践调研分析工商资本参与乡村振兴的实践样态及其适用范围、系统分析工商资本参与乡村振兴对三农的影响机制；基于实地调研总结目前政府对于工商资本参与乡村振兴的鼓励与规制机制此案例具有较好的代表性，得出的结论也具有普适性。

（2）质性分析法

本研究所采用的分析方法以质性分析法为主，尤其注重政府、工商资本、农民进行活动

背后的意义理解、交互影响、生活经历和现场情景，以求在自然状态中获得对于工商资本参与乡村振兴的整体理解。我组在调研中深入农村，完全参与到枝江市工商资本所处的自然环境中，尽量降低因调研而对其环境产生的影响。通过与各企业经营主体的互动来理解其行为；通过对农民、基层政府工作人员、下乡工商资本成员多方访谈与实地考察来充分地收集资料，采用归纳的方法来分析资料和形成结论。

（3）制度分析法

本研究借助制度经济学领域的相关理论，对农村产业发展与农民利益联结、利益分享、促进农民收入增加等进行系统化的机制设计。

2.调研地点与对象

本次调研选取的是湖北省枝江市，属宜昌市代管县级市，地处长江中游北岸、江汉平原西缘。枝江市把“三乡工程”作为深化农业供给侧改革的重要路径，因地制宜探索新模式，吸引资本下乡，转变农业发展方式，推进农业现代化发展。目前，全市依托央企、民企和农村新型经营主体，共吸引资本下乡项目 163 个，总计投资 70.32 亿元，形成了独具特色的资本下乡、兴乡模式。枝江市政府通过吸引国企回枝、吸引民企回枝、吸引主体回枝，推进一体化发展，为资本下乡铺路；改善人居环境，促品质提升；改善乡村治理，促资源共享；加大政策支持，为资本下乡搭台。

根据实际情况，我们调研小组选取了具有代表性的村庄和工商资本企业进行深入调研，具体包括问安镇袁码头村、同心桥村，殿春园林景观工程有限公司，同心花海农业旅游开发有限公司农业旅游开发有限公司；仙女镇的向巷村、牛郎山特色小镇；百里洲镇曹家河村、坝洲村，百里洲砂梨专业合作社；安福寺镇秦家傍村、东方年华农业开发有限公司、天问农场；董市镇五岭村五岭虾稻种植基地；同时，在市政府座谈会中与枝江市市长、市农委办、市招商局、市经管局工作人员进行交流，更深入地了解政府在工商资本下乡过程中所采取鼓励和规制措施。



图 3：枝江市地理位置

同时，为了更深入地了解工商资本与农民的利益联结方式、对农民的影响以及当地政府在工商资本下乡中发挥的作用，从不同角度全面地认识工商资本的发展现状及其存在的问题，我们选取了政府部门、工商资本企业资本、农民三方分别进行了深度访谈。根据研究内容，我组事先拟定出了访谈提纲。在调研中根据提纲内容有针对性地进行了访谈，了解政府、工商资本企业和农民的具体情况。本次调研，我们对枝江市农办、农业局等政府部门的工作人员进行访谈，了解该市工商资本下乡发展现状与详细的数量、规模、领域等状况，及各部门在工商资本下乡中承担的任务，如何激励和规制工商资本下乡；对工商资本企业的访谈，主要了解工商资本企业制定的协调农民利益的规则及其运行效果，以及当地政府在企业发展中发挥着什么样的作用；对村组干部、农民专业合作社的访谈，主要从侧面了解工商资本进入时工商资本和当地政府采取的保障措施的情况，以及与农民的利益联结方式；对农民的访谈可以获得工商资本的进入给农民带来的影响，从而根据第一手资料总结经验、发现问题、提出建议。

注：此处省略访谈纲要、人员分工、调研安排等

二、工商资本参与乡村振兴的“枝江模式”

工商资本的不同种类、各异的经营模式决定了其参与乡村振兴的方式与途径的多样性。本主题研究着眼于湖北省枝江市几个大小乡村，根据村内下乡资本的经营模式，从产业链延

伸、价值链提升、利益链共享等方面剖析了工商资本参与乡村振兴的具体实践样态。根据枝江市的具体实践案例，总结出特色农业小镇、产业集群、产业化联合体、特色农业旅游四种主要的实践样态，并根据不同经营主体的经营模式和发展特色，归纳出这些实践样态的使用场域、条件以及对周边乡村的具体拉动作用。

（一）产业集群——以同心花海为例

1.概念

产业集群是指在特定区域中，具有竞争与合作关系，有交互关联性的企业、专业化供应商、服务供应商、金融机构、相关产业的厂商及其他相关机构等组成的群体。各个产业地理集中，生产、服务、金融各类别相关产业集聚成一条产业链，形成特地区的成本优势。不同产业集群的纵深程度和复杂性相异，代表着介于市场和等级制之间的一种新的空间经济组织形式。

2.实践操作模式——同心花海

同心花海是以特色旅游为主导的企业，然而在其整个园区内部，却有多个产业相互扶持。有关产业集群的规划已在进行中，实践队在采访同心花海园主时，园主也为队员们提供了案例。如同心花海会和虾稻共作、柑橘园、娱乐设施建设公司等产业合作，一方面，来旅游的游客可以到这些产业中进行垂钓、采摘等活动，另一方面，这些产业也为同心花海带来了多样化的形式，吸引着更多游客来体验。可以说，同心花海内部的产业集群化造就了风险共担和利益共享，这也是一个大型企业在变化的市场中生存下去的有效方式。

3.适用场域和条件

（1）集聚：集聚在一个区域是产业集群的基础条件。一个区域，要有自身的优势，或是在某些大企业的带动下，才能吸引众多中小企业。企业间既是竞争也是合作，这种方式突破了企业和单一产业的边界，形成了整个集群的特色优势。

（2）产业间联系：产业集群化的基本条件之一是产业内部企业之间具有某个或某几个显著的产业特征作为联接，通过集群成员之间供需关系的连结，实现采购本地化，形成整个集群的成本优势。例如案例中同心花海内部各个产业，包括柑橘园、稻虾供养、娱乐设施建设公司、以及同心花海本身都互相依赖，形成整个集群的特色。

（3）资源：众多大中小企业在某个区域集群，这个区域必须有相应的资源供其发展。无论是自然资源还是人力资源，重要性都很显著。例如案例中的同心花海，产业集聚在同心花海所在土地，主要缘由还是其能带来的客流量和可观的收益，各色企业互相扶持，亦相互

竞争。

4.对当地乡村的拉动作用

同心花海等产业来了之后，一方面流转土地，付给农民租金，另一方面，企业需要劳动力，农民可以选择到企业打工，每月有相对固定的收入。当然，作用最大的还是体现在这些企业对当地经济的拉动和游客的增加，给予了当地农民机会贩卖家种植物、家养牲畜，并且能以比平时贩卖更高的价格售出。此外，在旺季时，农民可以选择自己办农家乐，客流量大时带来的收益颇为可观。

（二）产业化联合体——以百里洲砂梨合作社、同心花海为例

1.概念

农业产业化联合体是指在纵向产业链上龙头企业、家庭农场和农民专业合作社以合理分工为前提、以规模经营为依托、以利益联结为纽带的一体化农业经营组织联盟。具有以下特征：一是独立经营，联合发展，二是龙头带动，合理分工，三是要素融通，稳定合作，四是产业增值，农民受益。

2.实践操作模式——百里洲砂梨合作社、同心花海

百里洲砂梨合作社是枝江颇具代表性的下乡资本。其始建于 2016 年，属于新型经营主体，是由公司发起、农民参与的新型合作社。一方面，当地农户可以选择将土地以每年每亩 500 元的租金流转给该合作社，确保每年有收益；另一方面，参与合作社的成员可以选择将土地入股，由于砂梨有三年的生长周期，合作社成员需到第四年开始才有每年每亩 1000 元的保底分红，额外加上纯利润的 30% 分红；再者，既没有将土地流转给合作社也没有以土地入股的农户，可以选择加入合作社，自己种砂梨，合作社提供种子及种植技术，并以 4 元每斤的价格回收砂梨。据悉，在坝洲村（砂梨合作社所在村子）有 40 多户社员自己种植砂梨，有 30 多户农户选择土地流转和土地入股。

同心花海是以旅游为主的特色企业。一方面，其自身种植花卉蔬菜，用以观赏售卖，另一方面，同心花海鼓励当地农户以家庭农场的方式入驻同心花海。例如，其将 200 亩土地给予一家农户，专门种植柑橘，形成柑橘园的特色景观。旺季时，许多游客来到同心花海，其可以自主到柑橘园采摘柑橘，其中获得的收益 80% 作为家庭农场主的自主收益。两者相互带动，互相成就。

3.适用场域和条件

（1）规模经营：在这种以合作社为纽带的模式下，规模经营是发展的必须要素。由此

导致的土地流转问题则构成了资本下乡除经营外的最大阻碍。一方面，农民思想保守，不愿意将土地流转出去，另一方面，农民不相信企业，认为将土地租出去风险太大。这时候，政府和村委会的协调作用就体现出来。

(2) 土地：传统的种植业和养殖业都离不开肥沃的土地，案例中新品种砂梨的种植亦需要肥沃的土壤作为基础。

(3) 销售渠道：农民最担心的是将地租出去却得不到收益，而企业想要将合作社发展下去，就必须有固定发收入来源。在案例中砂梨合作社的规划和现状来看，其礼品装砂梨能够卖到 10 元每个，效益颇丰，且不仅线下销售，还采取新兴电商销售模式，这也为其种植的新品种砂梨打开了市场。

4.对当地乡村的拉动作用

专业合作社对当地农户的拉动作用是巨大的。一方面，对于非社员，企业给予每年每亩固定 500 租金，另一方面，对于社员，自己种植的会给予基础帮扶，以土地入股的则会给予每年不低于 1000 的分红。从规划上看，该公司主导的合作社可以给当地农民带来较大利益。正如枝江市农办负责人所说“只要跟着合作社走，没有不脱贫的。”

(三) 特色农业强镇——以牛郎山特色小镇为例

1.概念

农业特色小镇是以特色农业产业为依托，结合绿色生态、美丽宜居、民俗文化等特征，打造具有明确的特色农业产业定位、农业文化内涵、农业旅游功能的新型现代农业发展空间平台。结合其特色产业，以景观、文化为辅助产业，打造小镇特色文化，推进农村一二三产业深度融合发展，是现代农业发展的新平台。

2.实践操作模式——牛郎山牛业特色小镇

本次调研，实践队队员们在市监管局的陪同下，来到当地特色企业——牛郎山牛业特色小镇访问，小镇养殖场场长向队员们介绍了相关情况。该镇以养殖肉牛，出售牛肉为主，在市场上有固定的销售渠道和买家，所以预计在 2019 年底会扩大规模，并会在未来几年美化环境，加设旅游业。此外，养殖场内养殖约 1500 头肉牛，养殖土地以流转农民为主，其中买断承包权和经营权的有 600 亩，农户可以选择参加由该公司主导的合作社，即自己养牛，再卖给公司（或其他企业），或者选择到养殖场上班，这也是该企业帮扶农民的主要方式。

3.适用场域和条件

(1) 选址：一是选地需交通便利，利于往来；二是农业相对发达，土地充足且肥沃，

这是农业发展的重要构成要素；三是最好具备生态环境好，有可以挖掘的自然资源、历史人文、特色产业等条件，使得农业型特色小镇具有发展的延伸性。

（2）产业：小镇需有自己特色的产业，构建出特色小镇品牌。例如牛郎山牛业特色小镇，以养牛为主，卖出的牛肉是一大收益来源，此外，根据牛郎山特色景观挖掘当地的历史文化、发展特色旅游，形成特色小镇的辅助产业。

（3）经营：经营主体需有一定的风险防范意识和市场把控能力。如案例中以养殖肉牛为主的企业，要确保收入来源，需要防控如自然、气候、人为带来的种种风险，保证产品有固定销路，方能将小镇经营下去。

4.对当地乡村的拉动作用

一方面，当地农户可以将土地租给该企业，每年有固定租金收入，另一方面，农户可以选择自己养牛，企业会提供养殖技术和基础帮扶，并且如果市场价格不好的话，企业会在市场价格基础上多加两毛进行回收。再者，对于平时没用的秸秆，企业会与农民签署订单，农民可以以每吨 400 元的价格将秸秆卖给企业。而对于 600 亩既买断经营权又买断承包权的土地，企业则以每亩 3-4 万元的价格向农户购买。基本上这些土地都是当地老人的，家里没有年轻人，自身又没有多少劳动能力，选择将土地卖出在一定程度上也增加了他们的收入。

（四）特色农业旅游——以同心花海、东方年华为例

1.概念

乡村，以其独特的自然景观、地理位置和历史文化，吸引了无数城市来客。农业旅游则是利用农村的这些特点，把农业与旅游业结合在一起，利用农业景观和农村空间吸引游客前来参观的一种新型农业经营形态，即以农、林、牧、副、渔等广泛的农业资源为基础开发旅游产品，为游客提供乡村的特色服务和旅游体验。

2.实践操作模式——同心花海、东方年华

同心花海是 2014 年进入枝江的新型经营主体，其以三产联合的方式，打造出一个颇具特色的农村旅游胜地。在一产发展上，其有特定的农业区，种植花果蔬，其中 500 亩土地打造成柑橘园，进行售卖；在二产发展上，其有 200 亩土地进行传统的有机种植模式，并且将种植的各类产品加工成各类特色商品，让前来观赏的游客有选择地购买；三产发展则是同心花海的带动产业，例如其特地打造樱花园、稻田展示区等供游客观赏，随之而来的门票、餐饮则构成了同心花海的主要收入来源。

东方年华具有“湖北省最大研学田园综合体”的美誉，其目前建设用地已达 10000 亩。与同心花海不同的是，其农业特色旅游主在“研学”，即并非以观赏为目的，而是以研学教育为主旨。东方年华设有八大主题，其农业特色体现在，一方面发展生态农业，其种植出来的蔬菜直接送往学校，一方面也认识到单搞农业没有收益，所以格外发展畜牧业、蔬菜公园、体验园区等，此外，其最大特色是当做课堂，既让城里人放松，又让来这里实践的学校和团队达到研学的目的。据悉，东方年华每年有固定合作团队和学校，而这是其在如此大的规模下能经营下去的主要倚仗。

3. 适用场域和条件

(1) 规模经营：发展旅游业必不可少的是规模化的土地，在此基础上对于不同的土地，建设不同的设施，给予不同的用途，也多种多样的方式吸引游客

(2) 创新性：单纯的旅游业并不能带来长久的客流量。案例中同心花海除了发展传统的种植养殖业，还另设餐饮、服务、采摘等体验方式，而东方年华，除了单纯地观赏农业发展、水稻种植外，还额外发展畜牧业、八大主题教育等方式，前来体验的学生、游客到这里后可以选择多个课堂，体验城市中不能体会的生活方式。

(3) 产业联合：发展特色农业旅游一定要以农业为主，而传统的种植业和养殖业不能带来较大收益，发展旅游业应该认识到三产联合，；利用三产带动一产，促进花果蔬的售卖，也体现旅游地的特色。

4. 对当地乡村的拉动作用

一方面，土地流转每年有固定租金，另一方面，当地农民可以选择到企业工作，如除草等杂活，每天 8 个小时，70-80 元每天。此外，由旅游业带动的，当地农户可以选择自己做农家乐或者拿东西到旅游地售卖如家养的鸡蛋、兔子或家种的水果蔬菜等，对于此类农户，每逢旺季，其都会有较多的收益来源，较之以往确实收入增加。

三、工商资本下乡对三农的影响

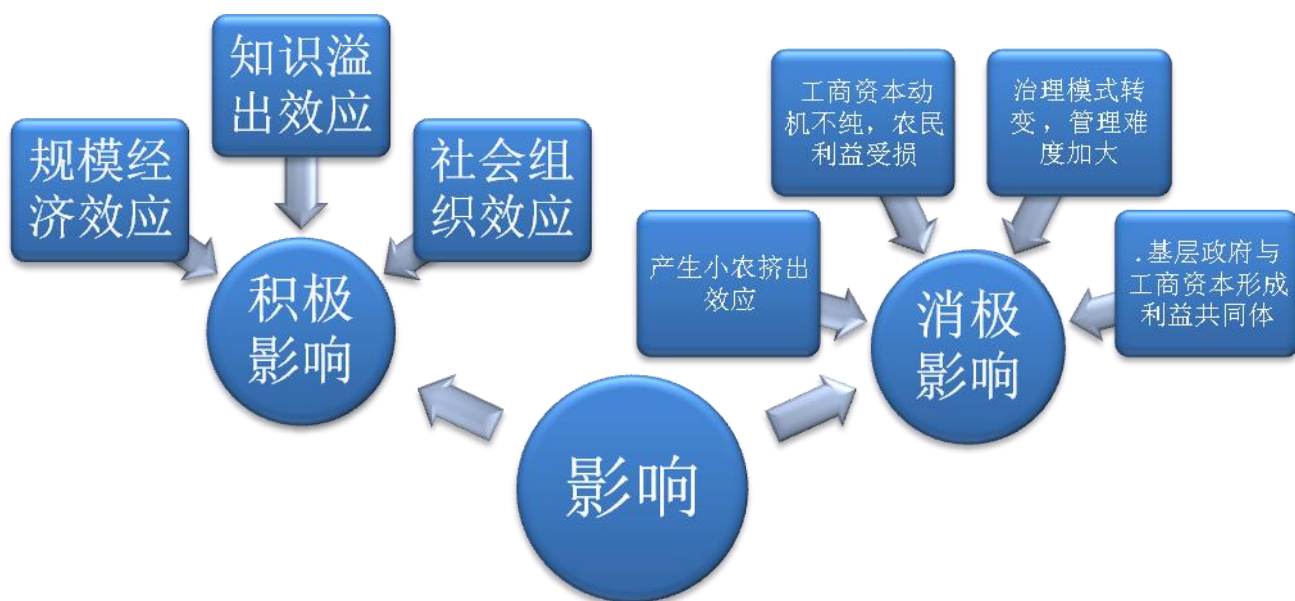


图 4：工商资本下乡的影响图

（一）积极影响

1. 规模经济效应推动农村经济增长

首先，工商资本下乡可以引领农业生产体系变革，促进现代农业与小农户进行有机地衔接。工商资本下乡使得资金、技术等资源的配制向农村流动；并且通过土地流转等形式集中土地进行大规模生产，进而可以充分发挥规模经济效应，大幅度提高生产效率，推广先进生产模式。例如，枝江市中化农业打造江汉平原首个 MAP 示范农场，在 2018 年初的极端低温天气下，企业农场种植的土豆亩产达到 4000 斤，较往年实现产量翻番。此外，通过企业对接市场，有利于提高农产品的市场流通能力和品牌效应，提高了农业产业链的整体效益。政府通过扶持龙头企业研发和引进新技术、新工艺，推动农产品加工向高端升级转型，同时使产业链不断延伸，提升农产品的附加值。

案例：丰联佳沃打造的牛即山牛业特色小镇，产业链不断延伸，培育出的雪花牛肉相当于日本神户牛肉的 A3 等级。将牛除酸后分开销售，一头牛附加值还可增加 1000 元，通过

餐饮往下走还能再增加 3000 元，把附加值“吃干榨尽”了。¹

2. 知识溢出效应促进农业现代化发展

工商资本下乡有利于专业知识在农业生产中的扩散与传播，接受知识后的生产者结合自身农业实践经验，融合形成新知识并扩散给周围的其他生产者，从而产生知识溢出效应。因此而有力地提升了农村的人力资源，促进管理方法、科学技术、专业知识应用于农业生产，推动现代化农业的发展。另一方面，工商企业家起到了示范带动效应，通过与产业链前后不同主体的密切联系，促进知识溢出效应。同时，在政府的大力扶持下，工商资本下乡给农村带来道路、网络覆盖等多个方面的改变，扩散知识溢出的积极影响。例如，枝江市推进农村电网改造升级，增强农村电网供电保障和安全运行水平，提高了农村移动通信网络覆盖和宽带网络接入水平。现代科技、产业技术、数字技术、信息技术等技术进入农村，促进农村信息化发展。

“砂梨合作社啊，是在国外考察过的，引进新的模式，而目前这种新的模式还蛮少，因此合作社的砂梨可以卖出较高的价格。而我们除了流转土地给合作社外，自己家也种砂梨，全国各地都有来买的。现在村民自己会用电脑的多的很，由于品牌打出去了，现在砂梨供不应求，我们要用大箱子装好，一车一车的拖到枝江。”²

3. 社会组织效应提高农民组织化程度

工商资本下乡不仅实现了农业生产的规模化和集约化，也以合作社等形式提高了农户的组织化程度，进而有效带动了农民共同参与现代农业开发，促进了农民增收。例如枝江市政府本着“扶优壮强”的原则，以互联网大数据为应用载体，引导专业合作社网上销售产品，推进农产品上行。围绕食品酿造、果蔬水产加工、棉花油料加工三大集群，创新推出虾稻米、阳台菜、生态肉等高端私人定制运营模式。在销售范围、渠道方面，问安镇同心桥村的桔缘柑橘合作社新建柑橘加工精品车间和冷库，实现了柑橘错峰销售，且宜昌等多地的柑橘也通过合作社销往国外。在销售方式上，百里洲砂梨合作社实现线上线下融合发展，引导村民通过淘宝平台将砂梨销往全国各地，促进农村电商等新产业、新业态的发展，从而使农民收入增加。

1【20180818008】访谈对象：枝江市市政府（姚市长、市委农办、市招商局、市农业局、市经管局及相关经营主体负责人）；访谈者：同学 A

2【20180817004】访谈对象：百里洲三洲村许爷爷；访谈者：同学 B、同学 D

（二）消极影响

1. 农民地位边缘化，产生小农挤出效应

工商资本下乡后，小农户在与企业的关系中处于弱势地位，就我国的实际情况而言，由于小农户与企业的权力不平等而容易致使小农面临高交易成本。同时，企业追求利润最大化，其目标决定了企业的行为会是尽可能压低向小农的收购价格，而抬高出售给消费者的价格，部分公司未选中的小农户面临被“挤出”的困境。另一方面，在农村人口大量流出的背景下，部分农民自发将土地低价流转给亲朋好友，从而产生一批靠耕种此类土地为生的农民。由此在当前的村庄治理中，逐渐以这一批农民为中坚力量。然而政府为鼓励工商资本下乡，将大量土地流转给企业集中经营，逐渐瓦解这一中坚力量群体，使得部分外出务工的农民也处于长期失地的状态。

2. 工商资本动机不纯，农民利益受损

作为民营企业，如何实现利益最大化自然是其首要考虑和实现的目标。然而有些企业家盲目逐利，不考虑社会责任和对生态环境的影响，同时政府部门的考核机制不健全以及相关约束和惩处政策不完善等因素影响，工商资本企业“跑路”成本较低。而一旦企业违约，流转农民的土地复垦成原貌，恢复原有的成产能力所需要花费的成本又十分高昂，给农民带来了灾难性的打击。另一方面，有些企业成立的目的并不是为带动农民致富、地方发展，而是为了骗取国家项目资金，这样恶性逐利的行为更增加了地方资本市场和经济发展的不稳定性，伤害农民利益。然而，农村空心化现象严重，部分村民思想观念保守、法律意识薄弱，在签订合同等过程中未得到明确解释与说明，在与工商资本的互动关系中处于弱势地位，农户权益无法得到保障，对社会安全与稳定存在威胁。

“天盈合作社流转的土地现在大概只种了三分之一，剩下的已经四五年没好好种了，也没给村民租金。刚开始，蔬菜合作社很红火，租金是一年一给的，一亩一千元，另外田上面的油菜补青苗费。但是他们就给了几年，后来就没给了。其实他们这个就是来骗政府的钱的，有的人不在家，有三四年没拿到钱。”³

3. 治理模式转变，管理难度加大

新中国成立以来，农村实行以农村居民自治制度为核心的基层治理模式，县乡是基层治

3【20180818001】访谈对象：问安镇关庙村问安镇关庙村林阿姨（天盈农民专业合作社工资亏欠者）；访谈者：同学A、同学C

理的正式主体，村民自治是基层治理的基础。农村税费改革后，国家与农村社会的张力消解。而随着工商资本下乡，大量国家资源进入农村。一方面，异文化的资本侵入农村，加剧村庄内部的分化，改变村庄既有结构，村庄文化和经济结构变迁会伴随村庄整治的变革，需要地方政府和基层政府在治理体制和治理机制上做出改善；另一方面，“资本下乡”给农民带来的问题会削弱农村基层政权的民意基础，当农民的利益受损，作为动员农民流转土地的主体，基层政府和村级组织承担很大的治理风险。由于村庄由利益松散向利益密集型转变，涉及到农民分享了工商资本发展红利方式的合理性、村集体在土地流转、生产经营以及红利分配中的角色、工商资本和农民之间的利益协调等诸多问题，矛盾纠纷及利益分配不均造成的外部性问题，往往由地方政府与村社组织来承担，造成官民纠纷，管理的复杂性加大。

案例：据秦家塋村的村支书讲，工商资本下乡后给村委会的工作带来了一些难题。例如租金发放的问题。原来是2018年要支付2019年的租金，现在可能是因为公司刚起步，2018年12月才支付18年的租金。引起农民不满，农民不找企业，要找“政府”解决问题。如果租金再不能按时支付，按照精准扶贫、农民的满意度等标准，就不能达到了，村里很多事都不好办。

另外，安福桃园流转了村里的380亩土地，但现在是荒芜的，没有种植东西，是空地。本身有380亩土地，但企业来了之后修路修广场，但没有任何管理。这380亩除了修路修广场修沟渠以外，还剩下200多亩。企业只认这200亩土地，并支付租金，那180亩建了广场之类的，想要再变回农田不可能，造成农户不满意，当时是农田，现在成了道路。其实村中内在矛盾相当多，政府多次出面也没用。⁴

4. 政企形成利益共同体，治理目标背离公共利益

工商资本下乡导致公司替代村庄和村级组织横亘在国家与农民之间，逐渐成为基层治理的社会基础。一方面，社会分化打破了乡村原有的政治权力格局，依托资本下乡而新崛起的精英极易与基层权威形成利益共同体，从而形成共谋关系，享受国家政策优惠和获取项目扶持。乡村权威和精英人物被吸纳进资本体系中，借公司下乡名义大肆侵蚀乡村利益，包装下乡资本的伪合作社套用农民的身份符号和土地资源，各种惠农政策和资金被公司以“惠农”名义“劫走”。另一方面，在土地流转等工作中，村级组织往往发挥了重要作用，扮演了农户“代理人”的角色，这为基层政府与工商资本形成联合共同谋取利润提供了机会，以求获

4 【20180814001】访谈对象：秦家塋村村支书；访谈者：同学A、同学B、同学C、同学D、同学E

得经营农业项目的利润以及土地增值的收益。乡村组织的治理目标逐渐背离公共利益，以独立的主体的形式自主操作、获得不正当利益，从而破坏了乡村治理的民主参与，在资源利用方面趋向于“内卷化”，对村庄的发展产生不良影响。同时，政府上下层级之间也有可能形成联合，由于信息不对称、激励不相容等问题而使得中央政策的落实出现执行偏差，不利于农村的发展。

四、政府对工商资本下乡的鼓励与规制机制

（一）政府对工商资本下乡的鼓励机制

1.工作机制：将“招商引资”作为中心工作，并以项目制向上级申请资源

站在地方政府的角度，“土地-财政-金融”三位一体的发展模式使得招商引资的强大经济驱动，而“政治锦标赛”中招商引资带动作为可以度量的显性政绩成为官员关注的重点。于是在科层制运行的过程中，“招商引资”成为中心工作，在政治压力与经济激励的双重作用下沿科层制管道逐层下放，分解指标给每个人作为任务完成。因此在涉农的职能部门与农村地区的乡镇，吸引工商资本下乡既是实现地区发展的关键也是上级对下级进行考核的重点，成为乡镇政府的“中心工作”。将“招商引资”作为中心工作实现了强有力的体制内动员，使得工商资本下乡的引导工作能够在一定程度内突破科层制的层级、分工的局限，是短期内实现效率的原因。

县级财政在农业方面投入较少，因此并非直接以财政支出的方式对工商资本下乡直接提供支持，而是以项目制向上级为下乡的工商资本争取资源。项目分为两种，第一种是总体性的项目，地方政府以县为单位向上级申请，对整个县进行统筹分配；第二种则为专业性、针对性较强的项目，需要工商资本向各个对口部门联合进行申报。

访谈一：“一六年之前也有比如说沟渠道路水利设施一六年之前也有但是投入也不是很大。但是现在看着我们做的很好，政府的投入也变得逐渐大了起来，比如说高标准农田项目什么的。其他的一些项目，我们也在不断的搞关我们今年就报了九个项目，但是批了一个项目，还有几个项目正在申报中。如果算一下从以前到现在我们一共拿到国家支持了多少钱呢，就是一个农业局的一个三万、一个五万、一个八万。”⁵

访谈二：“其实枝江市对于农业这一块的投入整体是亏欠的，枝江市主要把财政支出放在了工业上。在农业方面主要就是通过项目制拼命向上面争取资源。我们申报项目有两种方式，第一种方式是通过问安市政府然后挖市政府来报上去，第二个通道就是我们的指导部门。

5 【20180814001】访谈对象：同心花海总经理王总；访谈者：同学 A

农业局旅游局林业局都是我们的主管部门。也有通过这些主管部门。那向上申报。比如说我们今天通过农业部门报道，示范区农业综合田园综合体。农业林业旅游。但是在旅游这一块儿我们还是没有项目。申报项目是经营主体来相申报。比如说，这次我们报了一个发改委的重点项目库入库。他就要求第一你的项目主体。总投资额在一个亿以上。还有其他的一些标准达到了这样一些标准之后才能报。”⁶

2.落实机制：干部挂点

工商资本下乡后会面临土地流转、项目申请、建设用地配套、资金流转等一系列需要政治资源与非正式关系的问题，需要得到政府的实际支持，然而在这个过程中工商资本难以与整个官僚体系进行高效的信息交流和灵活的资源供给。因此政府以“干部挂点”的形式实现鼓励工商资本下乡的高效落实。

工商资本下乡中的“干部挂点”可以认为是一种包干制。在县域治理中，包干制有三种类型，分别是机构包干、领导包干和临时性包干。政府官员在企业挂点则属于领导包干，指将工商资本下乡的全域性工作按每个工商资本进行划分，由领导包干每个企业相应的工作的任务、责任和权力，他们作为责任主体负责工商资本下乡过程中相应工作的落地。

干部挂点强调结果导向，需要挂点的干部自己去想方设法发为工商资本调动政治资源与社会关系，在行动中保持了自主性和灵活性，从而高效、精确地满足各个工商资本的需求。

在实际中这样的挂点机制可以使企业与政府实现紧密联系，降低信息成本。通过责任的明确也能够充分调动政府官员的积极性。

案例：在枝江市，每个副科级以上干部都会作为一个下乡资本的“企业秘书”，以这种一对一的挂点的形式进行联络、服务。市长承诺“对企业家永不说‘不’”。⁷

“乡镇各个职能部门都有招商的任务，比如说董市镇姚家塆村以化工企业招商为主，毕竟园区就在他们那里。所以我们对乡镇的任务分解也要根据产业不同。那么安福市它主要就是以食品加工为主。每一天都要根据具体情况来分解任务，但每年都是在去年的基础之上。所以乡镇是非常忙的，主要的招商还是以我们，以我们窗口为主。我们的书记、镇长也是亲自带头抓，参与调研，考察企业，对扶贫工作的带动，招商对扶贫工作也是非常有利的。对各职能部门也有考核。”⁸

“我们全市开展“双全”服务。每个市级的副科级干部，每个人联系一个主体。我们书

6 【20180818008】访谈对象：枝江市市经管局负责人；访谈者：同学 A

7 【20180818008】访谈对象：枝江市市政府负责人；访谈者：同学 A

8 【20180818008】访谈对象：枝江市市招商局负责人；访谈者：同学 A

记在会上亲自承诺对我们企业家永不说“不”。我们和企业家主体建立了微信群。企业家有什么要求都可以和我们主要领导直接沟通。”⁹

3.基础工作：乡村建设

工商资本下乡需要环境的完善，然而这类投资规模大、外部性强的公共品靠企业来独立完成是难以实现的，因此需要政府为工商资本下乡做好基础工作，与政府的其他任务结合起来则体现为推进城乡一体化发展，进行乡村建设，为资本下乡铺路。

主要是基础设施建设，其中主要包括农村道路、农村电网、农村移动通信网络和宽带网络覆盖等等方面。其次是生态环境的改善，主要包括清理沟渠，“四边两化”专项整治（村边、路边、水边、屋边）。

“我们枝江市为了推进资本下乡大力改善设施，促城乡互融，我们枝江目前主要在做三个项目。大约是我们9月初会开工。每个村都有一条六米宽的旅游公路。前期我们通过一些道路交通的项目，已经在对道路进行扩宽。接下来我们会对道路进行提档升级。今年是完成一百公里，我们计划用三年完成550公里。还有电网升级，网络升级等等。主要是为资本下乡，实现城乡互融，提供一些基础设施条件。”¹⁰

4.注意力分配机制：“做大扶强”

工商资本下乡的过程中，地方政府试图通过工商资本来带动经济增长、发展“政绩名片”。因此地方政府更倾向于发展“大”而“强”的企业。“做大扶强”也使得政府投入资金更容易存活，客观上具有合理性。

在这种注意力分配机制中，以挂点领导级别、现场办公、讲话内容来发出指示。具体来讲，下乡资本所挂点的官员级别会体现出地方政府对它的重视程度，级别较高的挂点领导所掌握的资源通常越多，也就能够为企业争取到更多的财政资源与政治资源；对于重视的下乡资本，政府也会采取座谈会、现场办公的方式来了解工商资本的需求，联合相关部门一起进行解决；对于特别重视的重点企业，市镇领导人会以讲话、文件的方式指出其特殊地位，从而给出下级指示，也就赋予了对应工商资本丰富的政治资源。例如东方年华市长说的那句话

注意力分配最终会以资金分配、信息优势作为结果、非常规程序通道。得到“青睐”的重点企业最终会得到更多的资金支持、在信息获取上得到极大的优势，并以超过一般规则的“非常规程序”来实现效率与发展。

9 【20180818008】访谈对象：枝江市委农办负责人；访谈者：同学A

10 【20180818008】访谈对象：枝江市委农办负责人；访谈者：同学A

“我们希望是招五百强企业，招大引强。一个优质企业过来的话，我们是欢迎的。如果不符合我们枝江市的规划和政策，我们也是会再考虑下。比如化工企业这一块，国家对化工企业也是非常重视的，强调生态保护，我们也是在长江一公里以内是不能招商引资的。”¹¹

（二）政府对工商资本下乡的规制机制

1.选择：工商资本的准入机制

地方政府对于工商资本下乡的准入机制一般通过对工商资本下乡的整体规划进行宏观调控。受限于信息不对称，地方政府并不能对下乡的工商资本进行全面的考评，因此落实到工商资本时只会对规模和领域有所要求。在规模上，地方政府遵循“做大扶强”的逻辑，倾向于选择规模大、实力强的企业。在产业领域上，地方政府会选择发展适合当地资源条件的产业。

在实际落实中，市镇一级的准入机制与村一级的准入机制侧重点有所不同。市镇一级筛选工商资本主要根据其规模，即依靠其经济实力从而判断是否有效带动当地经济；而村干部对工商资本的筛选主要是判断其是否能够在当地进行持续经营并持续依约支付村民土地流转金，因此企业的经济实力只是考虑因素之一，还需要考虑所处产业是否符合当地自然条件、是否能够盈利。村干部与下乡工商资本的接触较市镇政府也更加频繁，能够获取较多的信息，支持其对工商资本的主观性筛选。

在工商资本下乡发展程度不同的地区对工商资本的准入机制有很大差异。对工商资本下乡以鼓励为主的大环境下，本身较为富裕或已有较多下乡资本的地区更可能发展出严格的准入机制。目前工商资本的准入机制没有具体标准，更多的是靠市镇领导人、村干部在规模、领域的基础上对工商资本做出主观判断而进行抉择。

2.培育：规范管理与仲裁纠纷

政府对下乡的工商资本所进行的规范管理包括但不限于：提供在财务、技术上的指导培训，指导流转土地的价格，对合同文本的统一规范等等。例如在枝江市就统一了土地流转合同的形式。进行规范管理可以降低交易成本，帮助下乡资本更顺利地适应在农村的经营模式。

工商资本下乡的过程中容易出现纠纷，尤其是在土地流转及流转金支付的环节。集体行动能力差、法律维权能力弱的村民难以通过一般司法渠道进行维权。并且由于集体用地等方面的法律不健全，并且工商资本下乡过程中产生的纠纷更接近民生问题，不适宜通过常规司法渠道解决。因此在村级以上开设专门仲裁纠纷的部门能够更有效地对工商资本起到规制的

¹¹ 【20180818008】访谈对象：枝江市市招商局负责人；访谈者：同学 A

作用。

“新型经营主体本身要按照农业专业合作社法或者说相关的合同法。我们也要对他们进行培训，特别是关于财务管理方面。我们8月份准备县级以上的示范农民专业合作社或者家庭农场集中进行培训。主要是业务培训，财务管理、建章立制这些方面。虽然新型经营主体他们的素质很高，但他们起初也是从个体经营户或者是建筑商逐渐发展起来的。他们的专业上确实是很出色，出类拔萃。但在政策上，经济上，管理上需要进行知识的更新，接受一些规范性的管理和指导。

工商资本也确实存在着一些不可忽视的问题。我们要对工商资本的资信能力进行一定的考察。对于他们找银行贷款不了款这些问题，他们有一个资信互助。我们对他们的这个资信互助要进行一个监督。这也是我们防范金融风险的一种措施。”¹²

3.控制：先建后补

先建后补是部分地方政府会选择的一种风险控制办法，指对于部分符合要求可以进行补助的建设项目，让企业首先自行垫资进行建设，完成之后进行考核，如果达到标准才发放对应的资金补助。

一方面，在企业申请项目资金支持的过程中，具有工商资本动机不纯的风险。工商资本建设需要政府的资金补助，然而得到了资金补助的工商资本不一定会按照要求进行建设，甚至并不进行建设。通过“先建后补”的方式，工商资本如果进行的建设不符合标准或者并未建设则无法获得资金补贴；另一方面，为保证公平性，申报项目的程序较为复杂，工商资本从申请项目级级上报到最终资金下批需要大量时间。然而市场具有时效性，等待资金的时间过长可能会导致失去进行建设的最佳时机，造成效率亏损。因此选用“先建后补”的方式可以降低申报的时间成本，提高效率。

“有一种方式是主体先做，后期给她补资金，也就是就是验收以后再补资金，包括我们现在乡村振兴的一些项目也是这样的，先建后补。

实际上先审批建好之后再给钱，或者在一级一级批之前就让他先建，这两种形式是都有的。比如说，现在高标准农田项目这一块主要是先申报。比如说周总，他的主体在这一块经营，那么这个地方周边的项目就要围着他的产业发展来做。那么土地前期申报啊什么的，要审批才能过，这是其一。其二呢，先建后补，比如说信达的李总承办了一个项目，他能承办某个项目是有前提的，你这个主体要达到某个资格，目前的经营规模达到哪个层次，服务水

¹² 【20180818008】访谈对象：枝江市市经管局负责人；访谈者：同学 A

乎达到什么层次，那么这个就要求你提前要有些成果在这里，然后再来申报某个项目，然后后期再验收，这个在基层中都是有的。

这个审批有设计部门，有申请服务制以及其他规范的东西。资补的时候，主体不同但其他的管理流程是一样的，像设计、监理等流程，都会全程跟踪，包括各个镇的经营管理，整个管理流程都是一样的。”¹³

五、目前政府对工商资本的鼓励和规制措施中存在的问题

（一）准入机制不完善

目前下乡的工商资本良莠不齐，如果不对下乡资本进行一个合理的筛选，放任其进入乡村，会带来许多风险，产生许多问题。一方面是生态问题，有的工商资本打着“旅游观光农业”等旗号套取国家项目资金、大规模流转土地、集中进行土地整改，改变土地性质，违法进行房地产开发，破坏了生态环境，触碰了红线。一旦企业退出经营，完成了规模化整治的土地又难以再复原退，对环境和生态造成了极大地破坏；另一方面会带来社会问题，破坏乡村治理的秩序、影响乡村社会的稳定。当下乡资本出现亏损、破产甚至企业主“跑路”的情况，最终无法及时发放流转土地费用或农民雇工工资，农民也很难的到复原完好的土地。村级组织作为土地流转过程中的协调者、资本的代言人也会遭受政治风险，村级组织权威的合法性和公共性受到挑战。

在资本下乡的过程中，基层政府发挥着主导作用，可以说是掌握着资本下乡的命脉。目前有的地区经济发展较弱，基层政府出于经济发展的考虑，对于工商资本来着不拒；虽然还有些地方政府在招商引资的过程中对工商资本进行了资信评估，但并未出台具体考核指标与明细，存在着对工商资本资质甄别不到位的问题；还有基层政府与工商资本合谋，在对工商资本的引入和筛选过程中，基层政府出于其私利选择了部分并不适合的企业，比如为了联合下乡的工商资本共同获取涉农项目利益。

放任地方政府在资本下乡过程中随意选择工商资本，可能会为地方政府的机会主义行动创造机会。一是财政机会主义和界别机会主义、二是竞争机会主义、三是维稳机会主义。2015年枝江市桃园花卉苗木专业合作社同枝江市秦家塆村流转土地 1000 亩，签订为期一年的流转合同。一年期间只利用国家土地平整项目资金对土地进行了平整，而完成规模化整治的土地又不能再退还给还给农户。秦家塆村书记表示：“签订这个一年期合同，村里当时没有考虑太多，是前任书记的事情。后来他们退还了 1000 亩土地，村里其实无力经营这么大面积

13 【20180818008】访谈对象：枝江市委农办负责人；访谈者：同学 A

的土地，但领导不让退还给农民，为此在 2016 年 12 月成立了观光现代农业合作社，用来经营这 1000 亩土地。”盲目允准工商资本进一步大规模的流转土地，一方面出于秦家垌村加快发展的竞争需要，一方面出于争取财政项目资金的需要。虽然秦家垌村村委会是一个村民自治组织，但在中国完全具有准行政组织的性质。秦家垌前任书记随意签订这个一年期的流转合同，体现出其界别机会主义行为，在界际更替过程中，上任掠夺式的透支下一任的各类资源。而后合作社退还 1000 亩土地，上级领导出于维稳的需要，不让退还给农民，只能由村一级承接经营。

（二）公共资金投入的效率和公平问题

在工商资本下乡的过程中，地方政府更倾向于发展“大”而“强”的企业。他们希望能够通过大力发展实力较为雄厚的企业来带动整体的发展，打造出亮点，增加政绩。枝江市招商局负责人明确表示：“我们希望是招五百强企业，招大引强。一个优质企业过来的话，我们是欢迎的。”枝江市委农办表示“我们在主体的选择上面也会着重倾向于在我们枝江发展比较规范、对群众的带动力比较强的这些主体来进行扶持。我们枝江有个‘三十工程’，里面就是扶持我们重点的几家主体，对他们在项目资金方面有重点的倾斜。主要是希望通过他们的发展，能够带动我们群体的共同发展，提升枝江的农业发展方式。

而这样只关注了资金使用的效率性，那些本身实力较为强大的企业得到了更多的支持，会带来马太效应，形成强者愈强，弱者更弱的局面。这样却忽视了公共资金投入的公平性。一味做大扶强不利于规模小，经济效益小，但社会效益高的企业发展。当使用公共资金时，不仅仅要关注经济价值，还需要关注社会价值和生态价值。公共资金的使用所产生的经济价值是蕴含在于社会价值和生态价值之中的。

公共资金所投入的项目是应当具有公共性，这些项目的实施效果如何关系到当地的发展。如果这些项目资金使用不恰当，以致难以达到预期效果，甚至出现严重的问题时，受到损失的是的是整体社会公众利益。

（三）发展规模过大

目前大多数企业和政府都非常重视规模经济效益——通过不断扩大生产规模，促使生产成本和经营费用不断降低，从而获得成本优势。然而其实中小规模经营也不一定是坏事，小规模经营可以更快的融入当地，更快的回应市场需求，具有极强的灵活性。

在生产力发展的不同阶段，农业经营所对应的规模值也不同，一定的规模经营会产生一定的规模效益。农业经营规模扩大不能为了扩大而扩大，而应基于提高劳动生产率和土地生

产率的目标。

由于农业具有弱质性，所以不断扩大农业经营规模的过程也是一个风险集聚的过程。下乡从事“集中流转土地”、“发展现代农业”是极有可能赔钱的项目。真正从事现代农业发展的公司对于大规模流转土地是要采取一个非常谨慎的态度。

秦家畈村一个实力较强的工商资本东方年华的李总表示：“最初政府和他们规划了的一万亩地没有完全流转完，搞了一半已经投了 30 个亿了，投入太大了，摊子铺开以后投入就很大了。”

虽然基层政府也强调要规模适度，但基层政府实际上对于资历较为雄厚的工商资本寄予厚望，希望他们能够尽快进一步发展壮大。在资本下乡的实际过程中，基于基层政府的压力和非理性预期，企业在没有做好规划的情况下就过度流转土地，扩大规模。这给企业带来了巨大的资金链压力和管理压力。一旦企业主经营不善、规划不当，最后破产，无法及时发放流转土地费用或农民雇工工资，而此时完成规模化整治的土地又难以再复原退还给农户，也会产生极大乡村治理风险。

（四）政府过度干预企业

在工商资本下乡的过程中，政府为超额完成责任目标，追求政治绩效和晋升资本；争取项目，减少项目运作成本，不断催促工商资本发展，甚至直接干预到产业本身。然而一定的时期，工商资本并未达到相应的发展水平，一个产业链的发展也是需要多主体竞争。政府过度干预市场使得市场在发挥资源配置中的决定性作用受到限制。

枝江市政府就曾催促枝江市同心花海农业旅游开发有限公司提前开园，然而当时园内的改造并未完善。公司的王总表示“我觉得政府引导只是一个方面，其实还是应该以市场推着我们去做为主。政府它毕竟不是做市场营销的，他距离市场还是有一个距离。虽然政府的引导和落地还是非常的重要，但是他对市场主体的引导还是要与市场来接轨。不能说你搞柑橘搞得好就全部都鼓励来搞柑橘，这个产业链不是一个人完成的，比如说他们福建那里他就一个人专门负责一部分搞得很细化，比如说你搞技术专门搞技术，你搞销售了专门搞销售。”

六、对策和建议

（一）建立健全工商资本准入机制和考核机制

目前下乡的工商资本质量参差不齐，必须对下乡资本进行一个资信评估。只有引进高质量、高水平且适合当地发展的工商资本，才能最大程度释放工商资本的活力，带动农业农村

的发展。基层政府在在资本下乡过程中起主导作用，但我们要避免资本主导政府，左右政府。要减少灰色交易和政府权力寻租行为。基层政府可以通过制定详细地方性法规或规章作为考核依据，减少考核结果和过程的随意性和人为性。建立严格的工商资本准入制度，按照程序对想要下乡工商资本进行审查，对符合条件的资本给予准入资格，对暂时不符合条件的工商资本不予考虑，并及时公布对想要进入的工商资本的资质审查结果。提高基层政府在招商引资过程中的公平性和透明性。

除了政府对工商资本进行资质审核，还可以引入第三方进行评估，第三方评估是一个良好的外部制衡机制，在一定程度上可以解决单一政府在评估过程中可能存在着机会主义行为的问题。要重视村民代表的意见，工商资本下乡的首要直接影响者就是村民，政府在筛选工商资本的过程中要自觉接受公众的监督。

同时不仅要引入，更要正确引导、强化监管。要实时对工商资本发展状况进行考核，防止一些工商资本到农村后借用“旅游观光农业”、“乡村旅游开发”等口号大肆进行土地流转，实际上进行农转非，开发房地产的行为。一旦发现擅自改变农地用途、对农地造成难以修复性破坏等违法违规行为，要依法追究下乡资本相关责任。要建立良好的企业信息披露机制，定期向社会公示失信主体的信息，启动联合惩戒机制。

（二）建立健全退出机制

在工商资本下乡过程存在着巨大的风险，因此一方面要完善工商资本租赁土地的准入机制和监管机制，另一方面还需要建立工商资本投资农业的土地退出机制。当企业因经营不善等问题退出农地经营时，可以以此合理的机制来引导工商资本有序退出，排除潜在的社会隐患，维护乡村社会稳定，减少治理风险。一方面可以建立自愿退出激励机制，鼓励工商资本通过与农户合作的方式投资农业，不直接占有土地。另一方面还可以建立惩戒性退出机制，政府和农业行业协会等相关机构对在下乡过程中存在不良行为的工商资本予以相应的惩戒，将其涉农信用评级为差。除此之外还可以建立退出成本预算机制和改造及复垦机制，在企业进入之前可进行退出成本测算，让下乡资本缴纳一定的保障金，这些保障金可用于之后的土地复垦和修复。

（三）配套政策协调

基层政府要对下乡资本加大政策支持，为资本下乡搭台。

一方面要提供资金和金融支持。整合各类资金，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，精准对接中央、省政策导向；同时为部分合适的企业提供一些资信担保。

另一方面要提供部分建设用地的支持，要正视工商资本在发展乡村休闲农业、田园综合体等新兴农业时的一些建设用地的需求。诸如停车位、办公区等等。要看到目前建设用地审批较慢，土地指标相对空缺的问题。要适度调整乡村振兴土地利用规划，通过城乡建设用地增减挂钩，占补平衡等方式保证新型经营主体发展休闲旅游农业等建设用地的需要。

最后政府要创新和各经营主体的联系机制。创建微信群、QQ群等方式可以便于主体与基层政府各主要负责人直接联系，表达其利益诉求，也便于基层政府对各主体发布实时信息，加强引导，还有利于各主体交流经验、资源共享、共同发展。还可以采用基层干部直接对接主体模式，有政府对其一对一的帮助。这些配套政策很大程度能够提高经营主体的积极性、增强其信心。

（四）处理好政府和市场的关系

政府在引导和监督过程中要处理好政府和市场的关系，要发挥市场在资源配置中的决定性作用。一方面要理清政府和市场的边界，政府应做好相应的政策支持和落地工作，对市场进行一个合理的监督，保证一个稳定和谐的市场环境，减少对产业本身的直接干预；另一方面，政府要遵循市场规律办事，保障工商资本自由竞争、合理发展。引导工商资本适度规模发展，综合考虑到当地的实际情况，包括农地状况、人口规模、劳动力数量、农业科技水平、经济发展状况等诸多因素来确定土地流转的规模。同时，政府还应改变“政府就是扶强，哪个强大就扶哪个”扶持策略，适当关注社会价值和生态价值高的小企业。

（五）加强思想引导工作

在资本下乡过程中，由于部分农民思想保守，一味决绝不接受。给部分工商资本在土地流转过程带来了一些困难，影响企业规模化、集约化经营。双红砂梨合作社负责人表示“在土地流转过程中，有几个农民无论村干部怎么劝导都不同意流转土地，由于我们砂梨种植需要规模化作业，我们只好放弃那一片土地。”

因此，一方面政府要对于下乡资本进行思想引导，培养企业的责任感，限制工商资本与民争权、与民争利，确保能够保障农民利益；另一方面，政府要对农民进行思想引导，促使其开拓思维，理性看待资本下乡的利弊。当工商资本与当地村民发生利益冲突是，要秉承公平公正之初心，尽力调解，切不可与本地村民的利益相悖。

优秀案例三（优秀实践团队）

我国西南山区义务教育阶段“书籍匮乏”问题调查研究

——以云南省梁河县为例（节选）

二、调研内容及成果展示

（一）问卷调查结果

经过前期的调研准备，我们选择在民族寄宿制学校（中学），平山乡小园子小学、小厂乡友义小学、遮岛镇水箐小学开展调研活动、发放问卷。剔除无效问卷后，分析样本为 229 份。其中中学 114 份，小学 85 份。

1. 人均课外书籍拥有量低

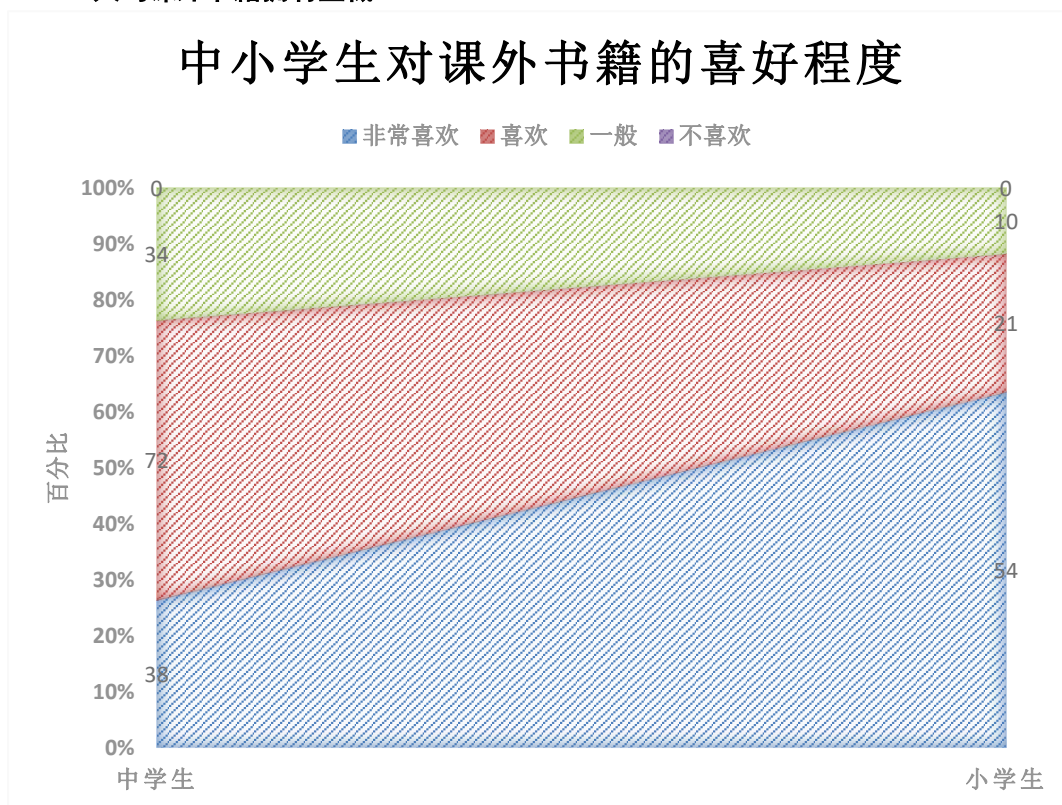


图 1 中小学生对图书的喜好程度

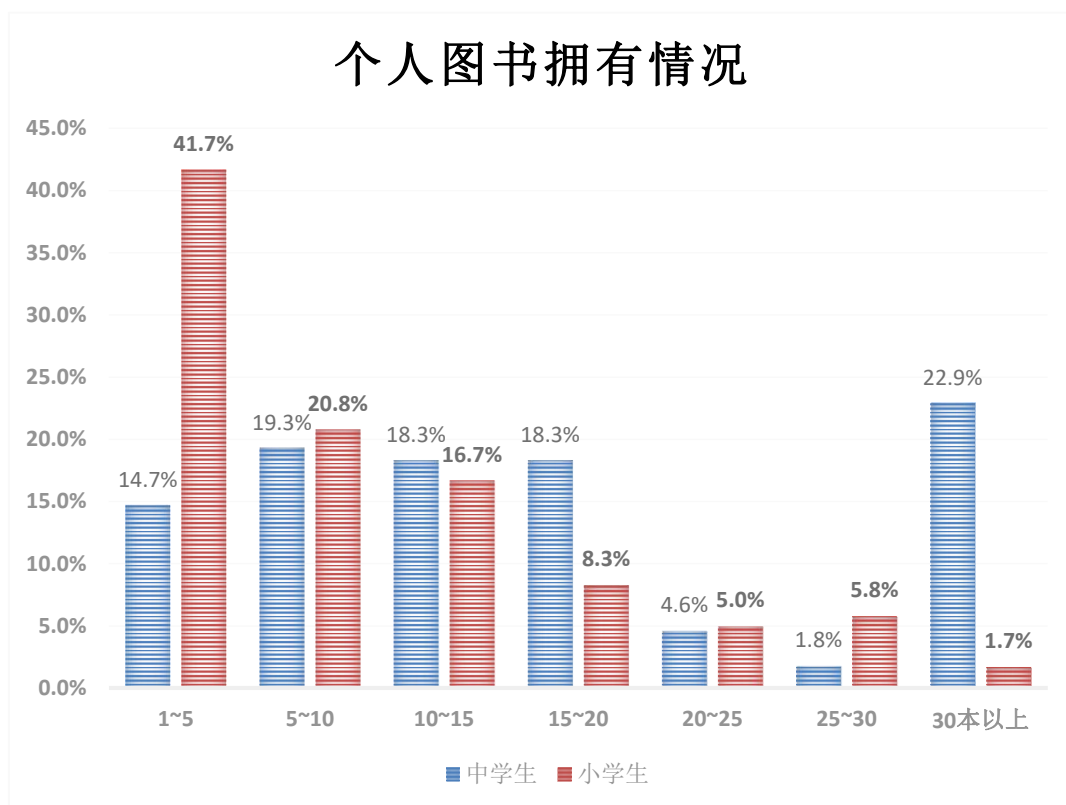


图 2 个人图书拥有情况

由于地理位置和经济发展等其他多方面因素的影响，梁河县在教育等方面发展滞后，只有一个中学与多个小学。其中小园子小学是梁河县最偏最远的小学，很多资源只是达到了相关标准，却并不能满足学校教育的需求，适合学生阅读的书籍明显不足，很多书出现被“翻烂”的情况。

从图1可以看出，中小学生对图书的需求非常之大，对其喜爱程度分别占到76%和88%，不喜欢图书的人数为0，几乎全部的孩子都是愿意为了课外活动阅读的。于此对应的是孩子们的个人图书拥有情况（图二），孩子们的书籍相当的匮乏，有40%左右的小学生甚至只有一到五本图书，拥有二十五本以上的孩子仅在百分之三左右，需求与供给方面存在着明显的矛盾。

中学生在图书方面的供需矛盾虽然明显的优于小学生，但图书资源仍然是处在一个匮乏的状态，大部分学生的个人书籍拥有量处于较低水平。由此得知，梁河县中小学生对课外图书资源匮乏，人均课外书籍拥有量低。

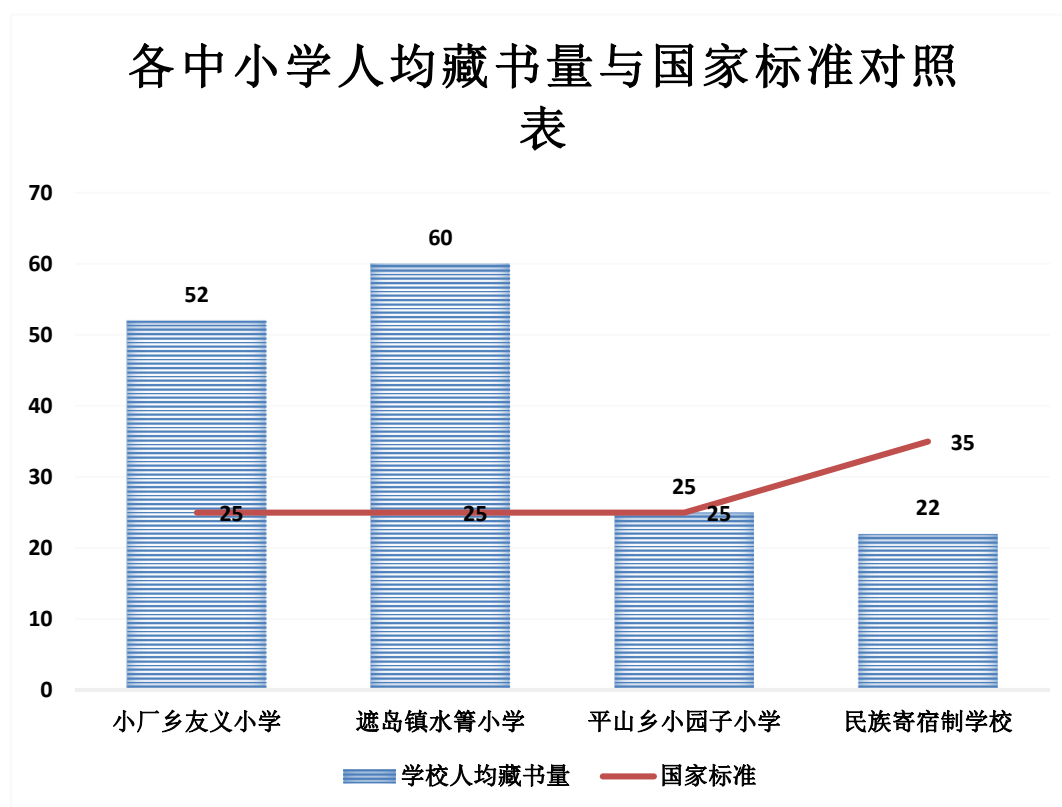


图5 各中小学人均藏书量与国家标准对照表

在调查中的三所小学里，图书阅览室的人均藏书量高于国家政策标准或与其持平（图5），但因为部分图书针对性不强，内容复杂，趣味性不够而难以被小学生接受。而民族寄宿制学校人均藏书量明显低于国家标准，孩子们处于书籍匮乏状态。这都是影响当地中小学生学习课外阅读的重要因素。

2. 课外阅读场所受限

根据梁河县中小学生学习场所调研数据（见图3）：67.5%的小学生从未去过公立图书馆，有过5次以上包括5次去往公立图书馆经历的小学生仅占4.1%，中学生相对小学生来说，有更多的对书籍的需求，但从未去过公立图书馆的人数也占36.7%；而学校阅览室相对公立阅览室来说，出于交通，学生自身状况等一系列原因，从未去过学校阅览室的小学生仅占8.2%，有过5次以上包括5次去往学校图书馆的中学生占比17.4%，相对于公立图书馆，有显著提高。

而在调研过程中我们了解到，公立图书馆处于县区内，而山区小学因为交通因素的限制，只能通过学校的阅览室来满足学生们对书籍的需求，场地的受限使学生们接收到的图书知识处于更新缓慢，增速延缓的态势。在走访的几所山区小学中，均存在书籍与学生年龄段不匹

配，书架等硬件设施严重不足的情况。同时，县城学校的书籍阅览室管理系统，也并不能完全适用于山区小学的阅览室。

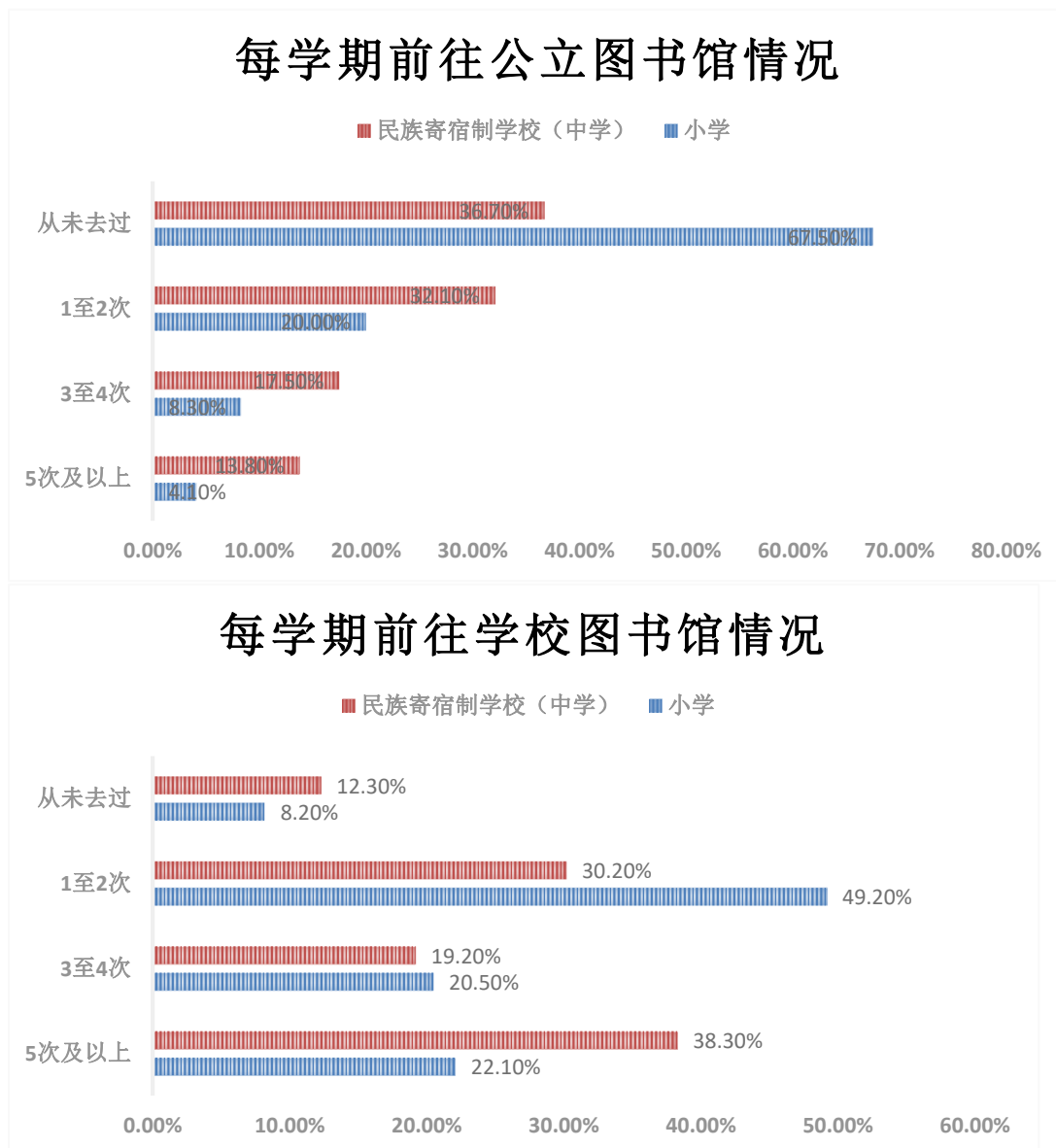


图3 中小學生前往图书馆情况

3. 图书内容超出接受范围

根据调查数据我们了解到（图4），孩子们对于图书的爱好非常广泛，在问卷中所提到的图书种类均受梁河县中小学生的青睐，他们对于漫画、童话故事、历史名著的图书需求都处于较高水平，而对于外文读物、外国文学等类别的书籍则相对需求较少。相对于小学生对漫画，童年故事的高需求，中学生则明显对于艺术类、网络文学、言情小说的需求量更大。

在实地的调研走访当中，我们也发现孩子们所能利用的图书资源与他们的需求存在明显差异，由于部分图书来源于社会捐赠，许多爱心人士缺乏相关经验，捐赠的图书不符合学段

以及专业性太强或内容过于深刻，图书内容超出孩子接受范围的问题较为严重，孩子们难以对其进行充分的利用，这也是导致孩子们可阅读的图书资源匮乏的一个重要原因。

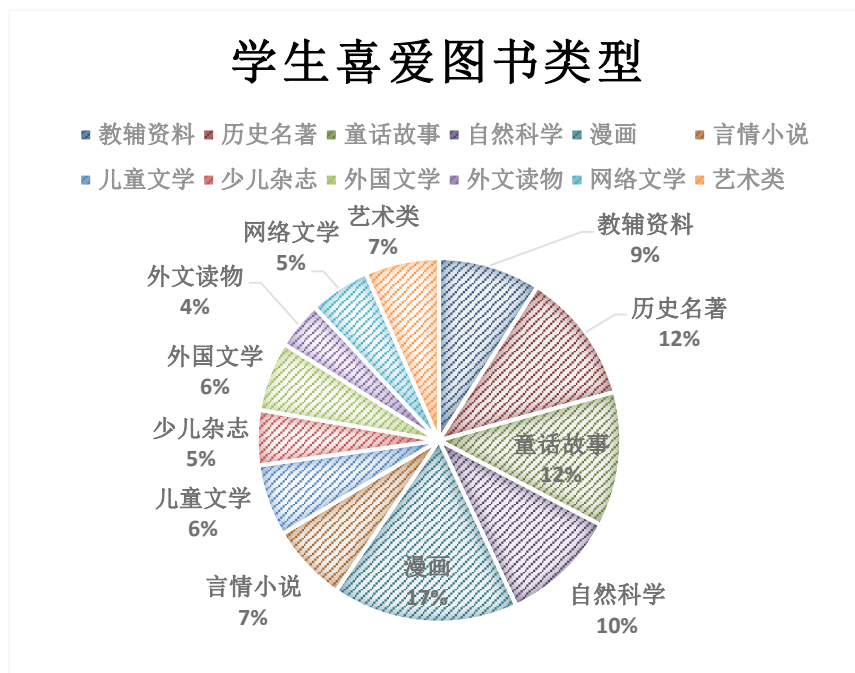


图 4 学生喜爱的图书类型

在调研的过程中，我们也了解到了孩子们的部分期望书目。小学生期待的是四大名著、《格林童话》、《一千零一夜》等童话寓言故事、《十万个为什么》、《昆虫记》等科普类图书，偏重于少儿文学。而中学生的需求明显广泛一些，有《朝花夕拾》、《繁星·春水》、《傅雷家书》、《平凡的世界》、《活着》等种类繁多的艺术、社科类文学著作，有《斗罗大陆》、《十宗罪》、《夏至未至》、《从你的全世界路过》等广泛传播的网络文学，也有《钢铁是怎样炼成的》、《泰戈尔文集》、《查理九世》、《童年》、《老人与海》、《苏菲的世界》、《飘》、《简爱》等外国名著以及四大名著。

（二）访谈结果

1. 山区较多，学校教学点分散

梁河县隶属于云南省德宏傣族景颇族自治州，为国家重点扶贫地区，梁河县多地形崎岖，山区和半山区的人口占全县总人口 87%，全县教职工总数 1876 人，义务教育阶段在校学生 16512 人。山区较多，且人口聚居地多为山区，因此，梁河县的主要教学点多半也处在山区，这使得教学点与外界交流成为一个大问题。因教学点较为分散，各个学校之间也很难进行有效的沟通，教育机关对山区小学的系统化管理的成效有待提高，家长与学生公平教育，优质教育的双重期待，使得县委县政府力求义务教育均衡发展，逐步实现基本公共服务教育均

等化的目标。通过社会募捐、上级和各级财政部门资金支持创建的团县委希望工程图书室，很大程度上是无法达到图书馆配置标准，覆盖到小园子小雪一类山区偏远小学。

2. 学校阅览室设施配置不全

根据走访结果，由于书架，桌椅，电脑信息管理等硬件设施配置的不足，县城内小学的图书管理系统，并不能适用于山区小学的阅览室管理系统。平山乡小园子小学阅览室共有图书 1614 册，但是却没有更多的书架来安放社会捐赠的图书。同时，由于缺乏专业管理技术与人才，图书管理系统紊乱，图书分类管理有一定难度，且更新缓慢，借还登记较为困难，学生虽有强烈的读书欲望，却没有良好的阅览环境。

3. 图书针对性不强，趣味性不强

在当地的中小学里，存在很多书都是新的、无人借阅的现象，很多图书对当地中小學生来讲，针对性不强，趣味性有待提高，这是一个共性的问题。由于当地部分图书大都来源于学校购买，项目配备与社会捐赠，在社会捐赠这一方面，很多爱心人士缺乏相关经验，捐赠的图书不符合学生的学段的事情时有发生。现在多方认识到了这个问题，在促进县内调整、乡内调整，学校与学校之间的调整。在接受相关捐赠的时也会给对方善意的提醒，与从前相比，情况有一定的好转。

（三）问题研究：

1. 电子图书管理系统未能实现全覆盖

在调研过程中，梁河县图书管理以人工管理为主，依靠人力进行图书分类，仅有少数学校如遮岛完小依照标准配备了电子图书管理系统，其他学校如小园子小学等更多的基层学校并没有这一设备。这主要是由于西南边境地区的基层教育的设施不足，经费不足等问题导致的。这一方面增加了学校在这一方面的支出水平，同时也增加了图书管理员的劳动量，此外，也会有管理失位，图书分类混乱，借阅手续复杂等一系列问题。同时，根据教育部 2018 年 5 月印发的《中小学生图书馆（室）规程》，其中明确指出，中小学图书馆（室）的现代化是中小学教育化的重要体现，各地要将中小学图书馆（室）的信息化建设作为教育信息化的重要内容。

2. 图书未按照国家标准进行分类

在不少学校中，我们发现图书均存在分类混乱的情况，大量图书鱼龙混杂，导致学生在借阅图书的时候要花费大量的时间与精力来挑选到自己想要的图书。例如在小园子小学，我们发现只有一个书架存放书籍，书籍封面上没有按照要求进行贴上标签进行分类，各种书籍

合放在一起，在借阅时给学生带来了极大的不便。另一方面，这也导致在图书管理员的工作过程的工作量加大。这一现象出现的主要原因是学校没能按照国家标准将图书进行分类，从而在后续的工作过程中导致图书管理愈加混乱。图书名录的缺失，未能按要求进行计算机管理，也导致这一问题的加剧。

3. 图书内容超出所接受范围

根据《规程》规定图书馆的图书配备应以满足学生需求为主，教师为辅。应当包括适合中小学生学习阅读的各类图书和报刊，供师生使用的工具书，教学参考书，教育教学研究的理论书籍和应用性的专业书籍。但是在实地调查过程中，我们发现大量不适合中小学生学习阅读的图书存在图书馆中，同时，图书报刊比例过小，参考书与教学辅导书占据了大量的比例，这导致了学生阅读时的可接受面降低，同时也在一定程度上降低了学生的阅读欲望。在遮岛完小，我们发现了大量如初中甚至高中的辅导书，这明显是不符合小学生的阅读需求的。同时其中存在有大量的教师教育用书，相比之下学生书籍占比过少，这明显不符合国家以学生为主，以教师为辅的要求。真正适合学生的图书借阅率高，让很多学生无法读到自己想读的书，这让他们的渴求心下降，对学生的成长学习带来不利的影响。

4. 捐赠方重量不重质，捐赠图书未能满足图书需求

在深入贫困山区学校调研中，我们了解到大部分企业和相关慈善组织在捐赠图书时只注重捐赠图书的数量，而不注重捐赠图书的质量，导致有些学校图书馆中藏书的数量是足够的，但是由于图书过于陈旧破损、图书的专业性过强等等原因，并不适合中小学生学习阅读，从而致使中小学生对这些图书的兴致平平，捐赠图书未能满足中小学生的图书需求。

5. 政府相关部门和学校未筛选图书，图书阅读率低

在与学校图书相关负责人进行访谈中，以小园子小学为例，我们得知政府相关部门和学校并未对捐赠的图书进行筛选整理，学校缺乏管理人员来进行图书的整理分类，在山区学校，大部分老师都是“身兼多职”，既要在教室里教书育人，还要负责学生的饮食，并且很多老师都是同时带多个年纪、多个学科，没有更多的时间精力进行图书的管理工作。

6. 缺乏图书管理人员及相应配套设施，图书管理难度大

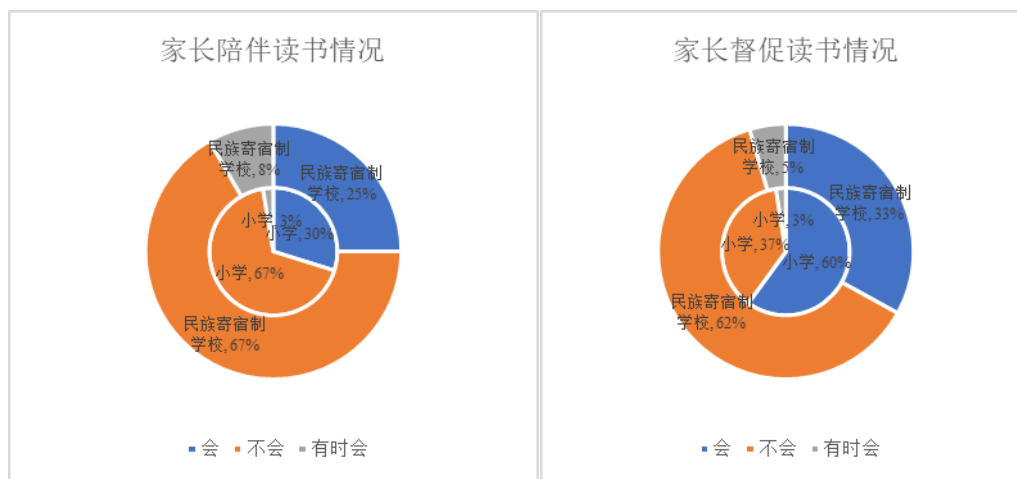
在对学校图书馆进行实地探访时，以小园子小学和水菁为例，我们发现部分山区学校缺乏相应的图书配套设施，甚至有些偏远的学校没有单独放置图书的教室、没有摆放图书的书柜，与此同时，山区学校教职人员严重缺失，教师大多已经“身兼多职”，没有多余人员进行图书管理，这就更不用说将图书进行分类整理了，进行有效的管理工作。

7. 阅读条件受限，学校无法开展阅读活动

以遮岛小学为例，虽然学校按标准配备了电子图书管理系统，具有相对完善的图书管理设备，但是由于学生学业压力大，学校将更多的精力放在了如何提高学生学科成绩上面，无暇开展阅读活动，并且大部分学校缺乏图书管理人员及相应配套设施，图书管理工作难度大，难以具备开展阅读活动。

8. 家庭阅读氛围低

在西南贫困地区，由于受自身条件的限制，家长往往不能成为孩子课外阅读的榜样，难以为学生提供良好的课外阅读氛围，工作或劳动之余，家长很少有阅读的习惯，更有督促、陪伴子女阅读的情况。具体见图 4。



三、结合边疆少数民族特困山区的特点对教育阶段“书籍匮乏问题”做出解释

1. 经费依赖财政直接拨付

自 1986 年我国颁布《义务教育法》正式以法律形式规定义务教育的内容以来，随着经济发展，社会进步，以及教育领域在稳定中变革使得教育事业蓬勃发展。蓬勃发展的曙光背后不可忽视教育领域财政力量的支撑，目前我国在基础教育领域采用“经费省级统筹，管理以县为主”办法，这意味着县级政府承担着落实教育发展的重要责任。从财政权利上来看早在 1994 年“分税制”改革实现重新划分中央和地方的税源和比例以后，中央政府实现财权上收，其转移支付能力大大提高，此后中央政府与省级政府的财政转移支付部分成为支撑地区教育发展的重要力量。省级政府负责对本省所有教育经费进行划分，再由县级政府统一规划管理。从拨款程序上来看，教育经费是由财政部门拨付给教育部门，再由教育部门拨付给所属学校，学校除财政拨款和社会捐助所得经费以外，基本不可能从其他渠道筹集到更多的

资金，这一点在农村贫困地区体现尤为突出。县级政府的税源少，财政能力有限，却要负担义务教育阶段的大部分教育经费；学校所得经费主要用于满足规定的基础设施建设，例如教学楼、校舍、体育场等，而在经费更少的农村贫困地区，基础设施建设还在努力攻坚阶段，又如何有额外的经费支撑图书阅览建设呢？名义上每个学校都设有图书室，图书数量均已达标，实际上图书大部分都来自社会捐助，不仅种类繁多，还很难对应到基础教育阶段的读书兴趣和要求，因此对于疆少数民族特困山区来说，“书籍匮乏”实为一大难题。

2. 积弊已久，不可操之过急

基础教育经费体制经历了由“县级为主”向“经费省级统筹，管理以县为主”转变，无论转变与否，县级政府都承担着最大的压力，不过在变化之后更加突出了中央转移支付，省级投入并支持和县级实行管理三方有机结合的重要程度。在边疆少数民族贫困地区，脱贫是首要关键词，当地政府是在脱贫中艰难地发展基础教育事业。对一个地处偏远，交通不便且发展落后的地区来说，贫困已然成为最大的难题，值得赞誉的是各级政府为响应习近平总书记“全面贯彻落实党的教育方针，努力把我国基础教育越办越好”的号召，依旧咬牙坚持发展教育事业，尽一切人力物力财力办好基础教育，也为教育脱贫攻坚工作打好基础。多年来的财政大力投入支持才使得大部分学校逐渐配备应有的基础设施、设备，少数更为偏远落后的山区学校还正等待更多的经费来支援建设与完善工作。从边疆少数民族贫困地区县级政府对教育事业的财政支出总额来看，投入力度的确很大，可目前的经济实力还不足以解决教育发展起步晚，基础教育普及工作从零开始等一系列影响持续发展的长期性问题，加上贫困山区由于工作环境较差，待遇较低所带来的教师人数少，后备力量不足问题会直接影响发展教育工作，因此贫困山区县级政府先将主要精力放在集中解决学校基础设施建设和教师资源两大硬性条件问题，先努力将教室、校舍、课程内容及书籍、活动场所、师生配比等建设达标，再全方面完善其他软件建设，例如课外图书阅览室。

3. 先解决从无到有的问题

边疆少数民族贫困地区教育阶段的“书籍匮乏问题”主要表现在课外阅读图书数量上已经达到考核标准，但质量参差不齐，既不符合现阶段学生阅读要求，也无法满足学生的阅读兴趣。我国教育领域财权和事权的匹配漏洞使得贫困边疆少数民族地区县级政府需要承担较多的责任，既要解决贫困问题，又要兼顾教育事业的发展，而在这样复杂性极高的地区，往往又需要更多的资金支持，因为特殊的山区地形导致交通基础设施不完善，学校分散无法将

集中办校，“学校小而多；小学校学生少；好学校学生多”多重问题冗杂在一起，若没有更大的资金投入力度，一定难以解决教育的硬件设施建设问题，更别说建设完善课外图书阅览室这般具有促进学生培养阅读兴趣和习惯，提高学识涵养等单纯通过教师传道授业解惑无法提供的促进教育发展的有利条件。一直以来社会力量在教育事业发展都扮演不可或缺的角色，从资金筹集到募捐课外书籍都给贫困山区的教育发展注入了新鲜血液。目前边疆少数民族贫困地区学校所有拥有的课外图书总量基本来自于社会捐赠，因此学校的图书室图书拥有量实现了从无到有的第一目标，质量上得到提高还需要时间，更需要资金支持，才能实现所设校图书室精确到学生的读书需求，电子化图书管理，宽敞舒适的阅览室建设等一系列有关完善层面的最终目标。

4. 县域内留守儿童较多，家庭教育观念落后

边疆少数民族贫困山区经济发展缓慢，地形带来的交通不便严重影响了县区的经济发展。经济发展依赖于农业、牧业及农副业，当地居民收入来源少且普遍偏低，为了支撑家庭的经济支出，获取更多的收入，年轻劳动力往往选择到市区、省会、省外发达地区务工赚取生活费用，然后寄回家里供老人和孩子使用。这些上有老下有小的父母们一年只能回两三次家，务工地点距县域不远的话才能一月勉强回一次家看望孩子，在校学生的监护人实为父母，实际上是由年迈且要务农的老人们看护。长期在落后山区生活的老一辈们基本上不识字，所谓的监护人职责仅局限于照顾非住校时段的日常生活起居，更坏的情况是：在以务农为主的家里，主要劳动力外出打工，非上学时段的学生就成为了家里的劳动力，做农活、做家务都需要“小帮手”。现阶段义务教育已经基本普及到每一个家庭，然而在边疆少数民族贫困山区这样一个需要大部分家庭需要先解决基本物质生活问题的地区，父母们包括正在接受教育的学生们大多都会持有“快点上完学就出去打工赚钱”的观点，在接受教育的阶段，学生们从家庭里接收到的讯号是复杂的，“读书有用”的确深深烙印在每个人心中，但大多数家庭不会选择负担义务教育以外的教育支出，以及在义务教育阶段的其他额外支出，例如升高中的学费，在中小学时期购买课外图书的费用。究其原因，经济压力大为其一，其二则是教育观念落后，家长没有意识到培养孩子进行课外阅读的重要性，尤其当课外阅读需求需要家庭收入支撑的时候，这样的意识几乎不可能出现。

5. 少数民族村寨边远，条件较差，课外阅读机会少

边疆少数民族贫困地区具有更大的特殊性，那就是少数民族聚居，少数民族文化对当地居民影响深远，教育观念相较于汉民族文化处于劣势。由于山区地形复杂形成了以民族划分多地分局的格局，且少数民族村寨多分布在距离县城很远的河谷、半山腰或深山。这样的格局长期存在且几乎不能改变，少数民族有自己民族的文化信仰和风俗习惯，聚居地长期与外界隔离，为照顾到各个地区的教育发展，县政府采取学校分散的做法，才能让每个地区孩子都有学可上。但是不得已分散校点就意味着资金分散，即便有村民们筹资帮助，经费总量也无法支持学校建设，校点面积小、拥挤，施工难度大，成本高等问题使得少数民族山区的学校条件更为简陋。孩子们能上学接受教育已实属不易，更何况是享受优质的课外阅读条件。社会捐助的书籍由于空间限制只能放在面积极小的房间里，书籍种类繁多只能简单放在书柜中；由于缺少管理设备，教师人数少且职责多，因此无人担任图书室管理员。加上图书质量层次不齐的影响，边疆少数民族贫困山区的“书籍匮乏问题”已经形成了多方面环环相扣的闭环，学生们的课外阅读机会更是少之又少。

四、对于解决西南山区“书籍匮乏”问题的相关建议

云南省德宏傣族景颇族自治州梁河县具有“边疆”、“多民族聚居”、“国家贫困县”、“山区”等显著特征于一体。梁河县义务教育也有“留守儿童”、“民族交流”、“贫困家庭”等现象或问题出现。这些特点也导致了县域内山区中小学在基础教育均衡发展考核中暴露出的诸多问题。而以梁河县为代表的西南山区“书籍匮乏”，不仅表现在图书供给的匮乏，也有青少年读书需求的匮乏问题。因此，本次社会实践从调查结果出发，结合实际需求和地域特点，对我国西南山区义务教育问题，教育阶段“书籍匮乏”问题提出以下建议：

（一）教育部门应协助社会力量进行有效捐助

此次走访的五所学校中，山村学校阅览室书籍70%以上来自社会力量捐助，包括高校学生、民间企业和个人捐赠。而对于所捐赠书籍内容超出学生接受范围的问题，在民间企业和个人捐赠中最为严重。且图书版本过老、图书质量良莠不齐，缺少图书配套设施等问题也需要通过教育部门协调解决，达到捐赠资源的有效配置。一方面，教育部门可以将地域偏远资源匮乏的学校信息传达给社会团体，使得图书可以捐赠到最需要学生手中。另一方面，教育部门也可以对缺乏教育理论指导的社会捐助活动进行指导，帮助他们确定图书种类和书目，引导他们配合图书配套设施采购工作，使得图书捐赠更加有效。

（二）政府设立义务教育阶段图书阅读专项资金

学校图书阅览室、图书馆的大部分图书来源于社会捐助，单靠政府教育部门购买的书籍数量无法达到《中小学图书馆（室）规程》中对于人均藏书量的要求。在梁河县的实地访谈中我们发现，政府并未为设立有关学校图书采购及管理的专项资金。而早在 2003 年《教育部关于印发〈中小学图书馆（室）规程（修订）〉的通知》中就已经要求各级教育部门按照比例设定图书采购的专项资金来满足课外阅读的需求。

梁河县为国家级贫困县，资金来源主要是国家财政的转移支付，项目资金使用的自主性较差。因此，需要从国家层面来设置有关学校图书采购及管理的专项资金，来保证西南山区义务教育阶段学生的图书需求，从供给层面解决“书籍匮乏”问题。

（三）高校学府与西南山区中小学结对互助

西南山区中小学由于自身条件限制，缺乏优秀校友资源和高素质人才资源，而这些却是高校学府的优势所在。当代大学生应肩负起民族复兴国家富强的使命和责任，高校青年志愿者在教育关爱和教育扶贫方面发挥着巨大作用。高校学府与西南山区中小学结对互助在解决西南山区“书籍匮乏”问题具有以下优势：

首先，先进教育理念支撑。高校人才的教育理念与山区学校的教育理念有巨大差别。高校人才培养注重创新性和综合性，教育理念更适合国家现阶段青少年的培养方案。而山区学校教师几十年如一日扎根深山，缺少与优秀学校先进理念沟通交流的机会，教育观念较为落后。

其次，人才资源数量、质量优势。高校高素质人才数量和质量对比山区学校教师具有优势。书目确定、图书采购、图书管理都可以配备专人负责。而在山区学校，老师没有过多精力去负责图书阅览室的常务管理工作，部门学校一位教师负责多个班级多门课程，图书登记和复位工作常常交给班干部负责。人才优势的另一方面体现在捐赠活动的有效性上。梁河县遮岛小学图书室是在云南师范大学的对接帮助基础上建立的。人均藏书量不仅达到中小学图书阅览室的一类标准，图书种类数量也达到了国家要求，图书借阅率也比较高。这说明云南师范大学对遮岛小学捐献的书籍是可以被学生接受且广泛阅读的。

最后，高校志愿组织优势。近年来，各级高校志愿服务组织蓬勃发展，组织建设更加合理，服务内容切合实际需要，且能整合社会各界资源，到祖国最需要的地方奉献青春热血。中南财经政法大学“文澜·金孔雀”项目就是与云南省梁河县结对互助，用高校资源协助梁河县精准扶贫，打响脱贫攻坚战。中南财经政法大学公共管理学院志愿者协会“阳光书库”

也在梁河县遮岛小学举行捐赠仪式，共捐赠图书价值 4000 元，有效填补学校分类书籍数量不足的空缺，给孩子们进行课外阅读提供更多选择。

（四）“三位一体”拉动课外阅读需求

政府工作报告中多次提出，要倡导全民阅读，构建书香社会。而义务教育阶段的少年儿童作为新兴力量，更应该重视阅读。而由于诸多原因限制，学生阅读兴趣不高。因此，家庭、学校、社会三方应在拉动学生课外阅读需求方面做出努力。

家长是孩子最好的老师，家长的阅读兴趣和阅读习惯会在潜移默化中影响子女对于课外阅读的观念。梁河县留守儿童较多，部分家长教育观念及其落后，“读书无用论”在山区家庭中屡见不鲜。不少家庭知识水平较低，家长自己不读书且不愿意出资购买书籍工子女阅读。而学校在升学压力和课业压力和教师资源急缺的情况下，完成正常的教学任务已经勉强，更无暇督促学生完成课外阅读任务。在梁河县内，唯一的一座县级图书馆在 2018 年评定中被定为三级，而即使这样，图书馆也门可罗雀，很多县城的孩子不知道图书馆的存在，而山区孩子甚至没有机会去过县城。

“书香家庭”应发挥其真正的作用，鼓励家庭阅读，陪伴阅读，改变落后观念，让阅读改变生活；“读书小博士”等学校活动可以在县域内进行推广，鼓励孩子们阅读课外书籍，写下读书感悟和心得体会；“小小图书管理员”学生自主阅读自主管理，减轻教师压力，也有助于学生养成良好的阅读习惯；“流动图书馆”前往深山边疆，让山区学校的孩子也可以获得更多资源，不让崎岖山路限制孩子们读书的脚步。

优秀案例四（先进个人）

政府部门联动监管机制调查研究

——以武汉市网约车规制为例

本次调研基于网约车规制背景，分析各部门的思想、行为背后的利益动因，揭示在网约车监管问题中政府各部门间的利益博弈关系，进而为平衡各部门之间的利益冲突提供思路，为构建一个合理的政府部门联动监管机制提供科学的依据。通过实地走访调研、发放调查问卷等多种方式获得了大量直接与间接数据，为调研成果的得出奠定了坚实基础。

（一）部门联动成效

1. 联动监管力度不断加强

我们此次调研以湖北省武汉市为例，通过对湖北省武汉市人民政府、湖北省武汉市交通运输委员会以及武汉市客运出租汽车管理处等地进行实地访谈，在调研过程以及实践结束后的总结中，我们进一步了解到部门联动监管制度的发展。在温州“8.24”恶性事件发生之后，互联网中出现的“武汉滴滴官方群”发表的言论不尊重死者、肤泛不切甚至发表污言秽语的现象，不仅显现出滴滴平台潜存的安全隐患与严重的管理经营漏洞，相关企业主体责任意识欠缺等问题，并且反映出对国家法律的践踏、对道德底线的蔑视以及对生命安全的藐视。武汉市客管处作为武汉市网约车的主管单位，针对此次事件，8月27日，武汉市客运出租汽车管理处在约谈滴滴武汉分公司之后，武汉市交通运输委员会与武汉市公安局联合约谈神州、滴滴以及优步等九家网约车平台，勒令武汉市所有网约车公司聚焦合规化进程的稳步发展，把握安全防线关卡，落实司机安全稳定管理主体责任，以乘客出行安全以及合法利益为出发点和落脚点，对于有关整改情况及时向社会公众公布。

武汉市交委相关负责人对于此次事件作出相关规定，要求武汉市网约车平台公司严守安全红线，把握道德底线，加速推进网约车合法合规化过程，严格落实安全生产主体责任。同时联合武汉市公安部门，加强对驾驶员的教育培训管理，对于网约车平台中运行的车辆以及驾驶员信息进行全面管控、清理和整改，强调各平台对于录入网约车监管信息交互平台做到真实、全面、实时。其他以各种理由拖延提供或拒不提供数据的，市交委将秉承严肃的态度毫不手软。全面整改滴滴出行的相关服务特别是顺风车业务，同时要求其他平台以滴滴平台公司此次事件引以为戒，要求相关负责人及时整顿平台中存在的问题以及隐患。

武汉市客管处汇同交通大队，对武汉市网约车公司展开联合检查。重点对网约车公司

主要从企业运营安全管理和运营服务质量两大方面进行了排查。对驾驶员上岗前安全培训教育进行了着重检查，强调安全培训的重要性，对于检查中发现的问题提出相应整改要求：首先是增强驾驶员安全管理意识，落实上岗前安全教育培训工作。其次，切实落实乘客投诉处理制度，对于投诉不仅做到及时反馈回复，更要安排检查，标记被投诉多次的驾驶员，提高服务质量的同时保障乘客的合法权益。再有，抓紧完善 GPS 监控系统，与管理部门进行对接，对每一台运营中的车辆进行实时监控，对于运行中出现的问题及时查找问题车辆降低损失。

针对武汉市内风景区周边“网约车黑车”聚集众多的现象，武汉市客管处联合城管委以及旅游局相关部门在欢乐谷、东湖风景区等地，进行网约车营运秩序综合整治行动。对驾驶员的“网约车驾驶员证”和“网约车运输证”进行证件核查，若不满足条件，将会依法暂扣运营车辆并且面临最高 30000 元罚款。

2. 奖惩结合，双管齐下

武汉市在 2019 年将作为东道主，举办世界军人运动会。近期武汉市委、市政府提出“迎接军运会，打造新环境，当好东道主”的口号。为响应市委以及市政府相关号召同时以全新的精气神迎接军运会，当好东道主。前不久，武汉市交通管理委员会联合出租汽车行业开展“新形象、新秩序、迎军运”活动。在军运会来临之际，武汉市将通过为期一年的时间，通过奖惩结合，双管齐下的方式来树立出租行业全新形象。新形象与新秩序不仅代表出租行业新风气与新面貌，也是对传统出租行业的一次新的突破与变革。武汉市交委企图通过此次推动全市网约车行业营运秩序净化进程，提高网约车行业服务质量。在未来的一段时间内，交委、公安、工商、物价等部门，将以交通窗口、地铁站、商圈等市民反映突出的重点地带为主要排查对象，严厉查处出租车驾驶员各种违规行为，打击“网约车黑车”非法营运。同时武汉市客管处作为武汉市出租车行业主管单位，将采取联合执法、综合监管、明察暗访等手段，对网约车黑车采取一贯严厉手段，推动网约车合法合规化过程。在对违规黑车进行打压查处的同时，客管处鼓励出租车行业进行和谐企业创建活动，通过对各出租车企业以及各驾驶员的考察审核，评选出一批优秀模范，引领网约车行业良好风气的不断发展。

3. 完善事前审核、事中监督和事后处理机制，多方位治理

国家近几年相继出台《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》和《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》显示着国家对网约车这个新兴产业的重视，同时随着大数据技术以及信息交互系统在我国的兴起，网约车监管信息交互平台应运而生。该平台可以对网约车平台的相关车辆信息进行对接，同时具备省市监管平台对接与数据

交流互换共享的能力。温州“8.24”事件之后，针对网约车资质审核不严等问题，武汉市交委联合公安等部门，约谈滴滴等九家网约车企业，强调各企业需要如实录入数据，一旦发现有虚假篡改等行为将会对企业进行严厉处罚。不仅如此还引入网约车监管平台更好的对网约车进行监管，以便达到事中管控的目的。

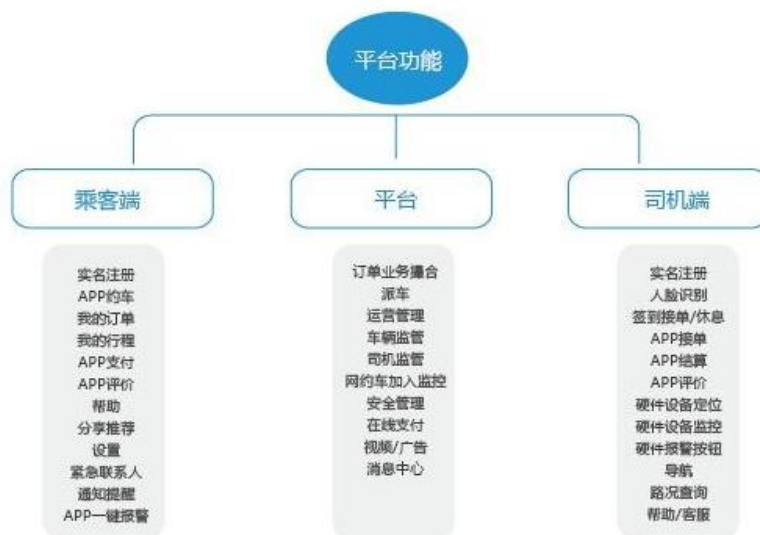


图 1：网约车监管平台功能

网约车监督平台多运用大数据、云计算等功能，依托互联网以及各种移动端平台，在乘客乘车之前，对驾驶员采取人脸识别以及身份核实查验，建立起驾驶员和车辆计入网约车服务的“双门槛”。通过此平台，乘客可随时报警或触发安全系统以便保障乘客生命安全以及财产安全，建立乘客对网约车的信任以及支持。

事后处理也依托于网约车监管平台以及网约车信息交互系统，迅速查找相关信息定位车辆，以便将损失降到最低。

（二）部门联动存在的不足

1. 个别部门对联动监管的重视不足

受传统监管体制、部门各自利益、工作量增加等因素的约束，许多政府部门对工作中联动监管的重要性认识不足，导致部门联动监管机制得不到广泛深刻的应用。网约车服务是基于“共享经济”背景，依托信息化浪潮下的一种新兴交通运输方式，既不属于传统意义上的公共交通，也不完全属于出租车行业。它相对于公共交通系统具有一定的独立性，这也使得它的监管涉及到了多个部门，必须由多个部门实行多方合作，才可以对其进行全方位监管。但当前的政府部门分工较为明确，虽然各个部门会根据流程进行一些工作对接，但并不是真

正意义上的实时合作。目前对于网约车大多是通过准入标准、违规处罚等方面出台法律法规，但却并未对网约车的性质进行明确规定，各部门不了解网约车的法律性质，在监管上不清楚自己的职责，再加上工作事务繁多，对网约车监管就会有所忽略，出现部门间责任推诿的现象。另外，这种机制其实仍属于监管体制上的一种创新，许多部门对其应用和需求缺乏积极性、主动性，仍然倾向于选择保守的、稳健的传统监管方式。

2. 政策落实不到位

2017年4月15日，武汉市政府发布了《武汉市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则》，并于次日起正式实施。对网约车的车辆类型等多方面准入条件进行了明确的规定，从制度层面规范了网约车的行为。但是监管不到位的情况时有发生，类似多领导主导的组织时常发生的问题，责任的互相推诿以及政策落实上的执行松懈是主要问题。这些都是对网约车的纵容，没有做到有法必依、执法必严、违法必究。

部分网约车平台公司无视法律法规，对于一些不具备准入资质的司机，不但不取缔，反而默许其继续接单运营。一些网约车平台还对于驾驶员的实时运营情况不甚了解，会出现一些线下车辆人员非线上本人的现象，不但威胁到了乘客的生命安全和市场秩序，而且对正规出租汽车企业和从业人员产生了不正当的冲击。网约车在一些用车高峰或者热点地区会根据一定比例进行加价，但关于加价比例的确定方法和管理都没有明确的规定。这种随意的加价行为，既是对消费者权益的损害，又不利于市场的公平竞争。

政策落实的不到位，不仅使行业的发展和监管脱节，而且令部门联动的效果微乎其微，导致网约车的不良纠纷时有发生，且解决困难。

3. 缺乏信息衔接的对接机制

网约车的监管一方面由政府各部门联动执行，另一方面《暂行办法》也要求网约车平台进行自我约束管理。虽然网约车信息监管交互平台早在2016年就开始试运行，但是平台出于自身利益的考量，部分网约车平台并没有进行自我监督，反而隐瞒“黑车主”信息，没有向政府开放软件平台接口，公开相关统计信息和数据。并且网约车在政府相关部门的注册登记信息也没有向网约车平台开放，信息交互的不畅通导致政府部门与网约车平台信息失联，出了事故也无法及时掌握信息。

另外，政府各部门间也存在着信息不畅通的状况，各个部门不了解网约车运营的实时信息，对一些大数据也没有进行及时的共享，缺乏信息衔接的对接机制，这就使部门联动只停留在制度层面上，当落实到具体的实施情况时就会产生信息滞后、断层的现象。

（三）部门联动的启示

综合考虑了多部门联动的优点和不足，结合我们实地调研得到的数据参考，我们从以武汉市网约车为例的部门联动监管中得到了如下启示。

1. 部门联动监管是发展需要

在信息化浪潮和“共享经济”背景下，越来越多的新兴行业逐步发展起来，传统的监管模式并不能适应其发展需求，多部门联动便成为当前政府处理社会问题的有效手段，合理高效的部门联动为应对社会群体多，解决难度大的各领域难题提供了很好的处理办法。但是许多部门联动仅仅是为了解决一段时间内的突发状况由几个部门联合执法，之后便会失去效用。而政府部门在对武汉市网约车的监管中，体现的是一种长效的部门联合机制。通过对网约车的平台公司，车辆安全，驾驶员准入等方面进行监管，不仅促进了网约车行业的健康发展，保障了乘客和司机的安全与利益，而且为政府部门联动机制在其他领域同样发挥长效作用提供了借鉴意义。

2. 要建立规划统筹制度

首先，加强规划统筹。牵头部门要对所监管行业的发展、现状、建设等重大事项进行统筹考虑，明确个各部门的职责，在充分与相关部门协商研究、沟通衔接的基础上制定总体规划，政策措施。

其次，加强信息衔接。既要保证政府各部门之间的横向信息畅通，又要保证各部门与所监管行业之间的纵向信息畅通。以武汉市网约车的规制为例，武汉市交通运输管理部门应主导建立和完善电子政务监督管理平台，实现公安、交通、工商等多部门和区交通运输管理部门之间的信息共享，互通有无。共享信息不仅应包括车辆和驾驶员基本信息还应该涵盖之前乘客评价信息以及信用记录等。同时，以交通运输管理部门为主导的各部门也应主动与网约车平台进行信息对接。一方面可以开放部分车主的数据库，以便于网约车平台核实准入条件和资格审查，提升网约车主的可信度；另一方面，对网约车的软件平台进行实时监管，获取网约车型，驾驶员信息等，也可通过约谈等形式对网约车平台进行进一步规范。

再次，协同规划实施。多部门联动监管的实现有赖于建立系统完善的实施保障机制，领导部门要根据规划确定工作任务，各相关部门要明确自身职责，有规划的制定具体的实施方法和措施，切实落实工作任务。各部门之间要紧密协同合作，在共同推进规划实施的同时，对规划实施情况进行跟进评估、调整完善。同时完善奖惩制度，对于积极配合各部门工作的网约车平台，可以进行适当的奖励，树立行业的榜样形象；对于违反规定的现象也必须严惩

不贷，严格执法。

三、主要观点

1. 国内网约车规制背景

2012年3月，我国第一款摇摇招车软件上线，随后“滴滴”、“优步”、“神州专车”、“易道”等打车软件相继上线，有关网约车合法性的话题也随之争议不断。直到2015年，国内许多地区网约车的发展仍处于“冰火两重天”：一方面市场对网约车的需求在不断增长，另一方面监管部门对网约车的打击也接踵而来。网约车正式合法化的标志是2016年7月出台的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，即人们常说的网约车新规出台。为了对其进行规制、维护消费者的安全和合法权益，部门联动监管机制被引入网约车安全监管中来。网约车的联动监管涉及政府中的许多部门，新规中将出租汽车行政主管部门、通信主管部门、网信部门、人力资源社会保障部门、工商部门、质检部门等都列为网约车监管的责任主体。

2. 武汉市网约车规制情况

(1) 政策规定：在2017年4月，武汉出台了《武汉市网络预约出租汽车经营服务管理暂行实施细则》，里面就明确提到工商部门负责查处不当行为，人力资源社会保障部负责管理签订合同行为，物价部门负责监督价格，税务机关负责监督税收行为，公安、网信、通信部门负责监督网络、通信信息安全。这种体制能有效地将网约车的运行纳入一个全面、具体、多方位的监管体系中，对网约车行为起到了很好的规制作用。

(2) 实践调研：我们在调研中发现，武汉市在网约车规制这一方面的部门联动卓有成效，主要体现在监管力度不断加强，奖惩结合，不断完善事前审核、事中监督和事后处理机制，进行多方位治理等多个方面。但也仍然存在个别部门对部门联动监管不重视，政策落实不到位、各部门间缺乏信息衔接对接机制等问题。我们认为在武汉市的网约车规制中，部门联动监管是发展的需要，与此同时要加强统筹规划和信息衔接，各部门密切合作协同规划实施。

综合上述情况，我们认为武汉市在网约车规制应用部门联动的情况已有较大进步，其质量和效率已有显著提升，整体的网约车环境也有所改善。但也不能忽视现存的许多问题，这些问题会导致部门联动效果大大减弱。横向上各部门之间需要通力合作，信息互通，尊重牵头部门的相关安排；纵向上各部门与被监管单位也要积极对接，严格按照政策执行相关规定。从长期来看，武汉市的网约车规制模式可为其他地区构建部门联动的网约车监管体制提供相关经验。

附件 1

高校思想政治工作质量提升工程实施纲要

教党〔2017〕62号

为认真学习贯彻党的十九大精神，进一步把贯彻落实全国高校思想政治工作会议和《中共中央 国务院关于全面加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》精神引向深入，大力提升高校思想政治工作质量，特制定《高校思想政治工作质量提升工程实施纲要》（以下简称《实施纲要》）。

一、目标原则

1. 总体目标。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持和加强党的全面领导，充分发挥中国特色社会主义教育的育人优势，以立德树人为根本，以理想信念教育为核心，以社会主义核心价值观为引领，以全面提高人才培养能力为关键，强化基础、突出重点、建立规范、落实责任，一体化构建内容完善、标准健全、运行科学、保障有力、成效显著的高校思想政治工作质量体系，形成全员全过程全方位育人格局，切实提高工作亲和力和针对性，着力培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，着力培养担当民族复兴大任的时代新人，不断开创新时代高校思想政治工作新局面。

2. 基本原则。（1）坚持育人导向，突出价值引领。全面统筹办学治校各领域、教育教学各环节、人才培养各方面的育人资源和育人力量，推动知识传授、能力培养与理想信念、价值理念、道德观念的教育有机结合，建立健全系统化育人长效机制。（2）坚持遵循规律，勇于改革创新。遵循思想政治工作规律、教书育人规律和学生成长规律，坚持以师生为中心，把握师生思想特点和发展需求，优化内容供给、改进工作方法、创新工作载体，激活高校思想政治

工作内生动力。(3)坚持问题导向,注重精准施策。聚焦重点任务、重点群体、重点领域、重点区域、薄弱环节,强化优势、补齐短板,加强分类指导、着力因材施教,着力破解高校思想政治工作领域存在的不平衡不充分问题,不断提高师生的获得感。(4)坚持协同联动,强化责任落实。加强党对高校思想政治工作的领导,落实主体责任,建立党委统一领导、部门分工负责、全员协同参与的责任体系。加强督导考核,严肃追责问责,把“软指标”变成“硬约束”。

二、基本任务

充分发挥课程、科研、实践、文化、网络、心理、管理、服务、资助、组织等方面工作的育人功能,挖掘育人要素,完善育人机制,优化评价激励,强化实施保障,切实构建“十大”育人体系。

1. 课程育人质量提升体系。大力推动以“课程思政”为目标的课堂教学改革,优化课程设置,修订专业教材,完善教学设计,加强教学管理,梳理各门专业课程所蕴含的思想政治教育元素和所承载的思想政治教育功能,融入课堂教学各环节,实现思想政治教育与知识体系教育的有机统一。

2. 科研育人质量提升体系。发挥科研育人功能,优化科研环节和程序,完善科研评价标准,改进学术评价方法,促进成果转化应用,引导师生树立正确的政治方向、价值取向、学术导向,培养师生至诚报国的理想追求、敢为人先的科学精神、开拓创新的进取意识和严谨求实的科研作风。

3. 实践育人质量提升体系。坚持理论教育与实践养成相结合,整合各类实践资源,强化项目管理,丰富实践内容,创新实践形式,拓展实践平台,完善支持机制,教育引导师生在亲身参与中增强实践能力、树立家国情怀。

4. 文化育人质量提升体系。注重以文化人以文育人,深入开展中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化教育,推动中国特色社会主义文化繁荣兴盛,牢牢掌握高校意识形态工作领导权,践行和弘扬社会主义核心价值观,优化校风学风,繁荣校园文化,培育大学精神,建设优美环境,滋养师生心灵、涵育师生品行、引

领社会风尚。

5. 网络育人质量提升体系。大力推进网络教育，加强校园网络文化建设与管理，拓展网络平台，丰富网络内容，建强网络队伍，净化网络空间，优化成果评价，推动思想政治工作传统优势同信息技术高度融合，引导师生强化网络意识，树立网络思维，提升网络文明素养，创作网络文化产品，传播主旋律、弘扬正能量，守护好网络精神家园。

6. 心理育人质量提升体系。坚持育心与育德相结合，加强人文关怀和心理疏导，深入构建教育教学、实践活动、咨询服务、预防干预、平台保障“五位一体”的心理健康教育工作格局，着力培育师生理性平和、积极向上的健康心态，促进师生心理健康素质与思想道德素质、科学文化素质协调发展。

7. 管理育人质量提升体系。把规范管理的严格要求和春风化雨、润物无声的教育方式结合起来，加强教育立法，遵守大学章程，完善校规校纪，健全自律公约，加强法治教育，全面推进依法治教，促进教育治理能力和治理体系现代化，强化科学管理对道德涵育的保障功能，大力营造治理有方、管理到位、风清气正的育人环境。

8. 服务育人质量提升体系。把解决实际问题与解决思想问题结合起来，围绕师生、关照师生、服务师生，把握师生成长发展需要，提供靶向服务，增强供给能力，积极帮助解决师生工作学习中的合理诉求，在关心人、帮助人、服务人中教育人、引导人。

9. 资助育人质量提升体系。把“扶困”与“扶智”，“扶困”与“扶志”结合起来，建立国家资助、学校奖助、社会捐助、学生自助“四位一体”的发展型资助体系，构建物质帮助、道德浸润、能力拓展、精神激励有效融合的资助育人长效机制，实现无偿资助与有偿资助、显性资助与隐性资助的有机融合，形成“解困—育人—成才—回馈”的良性循环，着力培养受助学生自立自强、诚实守信、知恩感恩、勇于担当的良好品质。

10. 组织育人质量提升体系。把组织建设与教育引领结合起来，强化高校各类组织的育人职责，增强工作活力、促进工作创新、扩

大工作覆盖、提高辐射能力，发挥高校党委领导核心作用、院（系）党组织政治核心作用和基层党支部战斗堡垒作用，发挥工会、共青团、学生会、学生社团等组织的联系服务、团结凝聚师生的桥梁纽带作用，把思想政治教育贯穿各项工作和活动，促进师生全面发展。

三、主要内容

1. **统筹推进课程育人。**深入推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑。完善课程设置管理、课程标准和教案评价制度，实施高校课程体系和教育教学创新计划，推动面向全体学生开设提高思想品德、人文素养、认知能力的哲学社会科学课程，创新高校思想政治理论课建设体系。修订各类专业教材，加强课堂教学设计，推进马克思主义理论研究和建设工程教材、思想政治理论课统编教材编写修订，研制课程育人指导意见，充分挖掘和运用各门课程蕴含的思想政治教育元素，作为教材讲义必要章节、课堂讲授重要内容和学生考核关键知识。发挥专业教师课程育人的主体作用，健全课程育人管理、运行体制，将课程育人作为教师思想政治工作的重要环节，作为教学督导和教师绩效考核的重要方面。加强教材使用和课堂教学管理，建立哲学社会科学专业核心课程教材目录，研制引进教材选用管理办法，建立国家优秀教材评选奖励制度，制定高校课堂教学管理指导意见，明确课堂教学的纪律要求。培育选树一批“学科育人示范课程”，建立一批“课程思政研究中心”。

2. **着力加强科研育人。**改进科研环节和程序，把思想价值引领贯穿选题设计、科研立项、项目研究、成果运用全过程，把思想政治表现作为组建科研团队的底线要求。完善科研评价标准，改进学术评价方法，健全具有中国特色的学术评价标准和科研成果评价办法，构建集教育、预防、监督、惩治于一体的学术诚信体系，治理遏制学术研究、科研成果不良倾向，组织编写师生学术规范与学术道德读本，在本科生中开设相关专题讲座，在研究生中开设相应公选课程。健全优秀成果评选推广机制，服务国家和区域经济发展，促进全社会思想文化建设。培养师生科学精神和创新意识，实施科

研创新团队培育支持计划、科教协同育人计划、产学研合作协同育人计划等项目，引导师生积极参与科技创新团队和科研创新训练，及时掌握科技前沿动态，培养集体攻关、联合攻坚的团队精神和协作意识。加大学术名家、优秀学术团队先进事迹的宣传教育力度。大力培育全国高校黄大年式教师团队，培养选树一批科研育人示范项目、示范团队。

3. 扎实推动实践育人。整合实践资源，拓展实践平台，依托高新技术开发区、大学科技园、城市社区、农村乡镇、工矿企业、爱国主义教育场所等，建立多种形式的社会实践、创业实习基地。丰富实践内容，创新实践形式，广泛开展社会调查、生产劳动、社会公益、志愿服务、科技发明、勤工助学等社会实践活动，深入开展好大学生暑期“三下乡”“志愿服务西部计划”等传统经典项目，组织实施好“牢记时代使命，书写人生华章”“百万师生追寻习近平总书记成长足迹”“百万师生重走复兴之路”“百万师生‘一带一路’社会实践专项行动”等新时代社会实践精品项目，探索开展师生志愿服务评价认证。深入推进实践教学改革，分类制订实践教学标准，适度增加实践教学比重，原则上哲学社会科学类专业实践教学不少于总学分（学时）的15%，理工农医类专业不少于25%。加强创新创业教育，开发专门课程，健全课程体系，实施“大学生创新创业训练计划”，支持学生成立创新创业类社团。完善支持机制，推动专业课实践教学、社会实践活动、创新创业教育、志愿服务、军事训练等载体有机融合，形成实践育人统筹推进工作格局，构建“党委统筹部署、政府扎实推动、社会广泛参与、高校着力实施”的实践育人协同体系。培育建设一批实践育人与创新创业示范基地。

4. 深入推进文化育人。推进中华优秀传统文化教育，实施“中华经典诵读工程”“中国传统节日振兴工程”，开展“礼敬中华优秀传统文化”“戏曲进校园”等文化建设活动，展示一批体育艺术文化成果，建设一批文化传承基地，引导高雅艺术、非物质文化遗产、民族民间优秀文化走近师生。挖掘革命文化的育人内涵，实施“革命文化教育资源库建设工程”，开展“传承红色基因、担当复兴重

任”主题教育活动，组织编排展演一批以革命先驱为原型的舞台剧以革命精神为主题的歌舞音乐、以革命文化为内涵的网络作品；有效利用重大纪念日契机和重点文化基础设施开展革命文化教育。开展社会主义先进文化教育，开展高校师生社会主义核心价值观主题教育活动，推广展示一批社会主义核心价值观教育典型案例，选树宣传一批践行社会主义核心价值观先进典型。大力繁荣校园文化，创新校园文化品牌，挖掘校史校风校训校歌的教育作用，推进“一校一品”校园文化建设，引导高校建设特色校园文化；实施“高校原创文化经典推广行动计划”，支持师生原创歌剧、舞蹈、音乐、影视等文艺精品扩大影响力和辐射力；广泛开展“我的中国梦”等主题教育活动，推选展示一批高校校园文化建设优秀成果。建设美丽校园，制作发布高校优秀人文景观、自然景观名录，推动实现校园山、水、园、林、路、馆建设达到使用、审美、教育功能的和谐统一。广泛开展文明校园创建，评选“全国文明校园”，把高校建设成为社会主义精神文明高地。

5. 创新推动网络育人。加强工作统筹，建设高校思想政治工作网，打造信息发布、工作交流和数据分析平台，加强高校思想政治工作信息管理系统共建与资源互享。强化网络意识，提高建网用网管网能力，加强师生网络素养教育，编制《高校师生网络素养指南》，引导师生增强网络安全意识，遵守网络行为规范，养成文明网络生活方式。拓展网络平台，发挥全国高校校园网站联盟作用，推动“易班”和中国大学生在线全国共建，推选展示一批校园网络名站名栏，引领建设校园网络新媒体矩阵。丰富网络内容，开展“大学生网络文化节”“高校网络育人优秀作品推选展示”“网络文明进校园”等网络文化建设活动，推广展示一批“网络名篇名作”。优化成果评价，建设“高校网络文化研究评价中心”，建立网络文化成果评价认证体系，推动将优秀网络文化成果纳入高校科研成果统计、列为教师职务职称评聘条件、作为师生评奖评优依据。培养网络力量，实施“网络教育名师培育支持计划”“校园好网民培养选树计划”，建设一支政治强、业务精、作风硬的网络工作队伍。

6. 大力促进心理育人。加强知识教育，把心理健康教育课程纳入学校整体教学计划，组织编写大学生心理健康教育示范教材，开发建设《大学生心理健康》等在线课程，实现心理健康知识教育全覆盖。开展宣传活动，举办“5·25”大学生心理健康节等品牌活动，充分利用网络、广播、微信公众号、APP 等媒体，营造心理健康教育良好氛围，提高师生心理保健能力。强化咨询服务，提高心理健康教育咨询与服务中心建设水平，按照师生比不低于 1:4000 配备心理健康教育专业教师，每校至少配备 2 名专业教师。加强预防干预，推广应用《中国大学生心理健康筛查量表》“中国大学生心理健康网络测评系统”，提高心理健康素质测评覆盖面和科学性；建立学校、院系、班级、宿舍“四级”预警防控体系，完善心理危机干预工作预案，建立转介诊疗机制，提升工作前瞻性、针对性。完善工作保障，研制高校师生心理健康教育指导意见，保证生均经费投入和心理咨询辅导专用场地面积，建设校内外心理健康教育素质拓展培养基地，培育建设一批“高校心理健康教育示范中心”。

7. 切实强化管理育人。完善教育法律法规体系，加快制（修）订教育规章，保障师生员工合法权益。健全依法治校、管理育人制度体系，结合大学章程、校规校纪、自律公约修订完善，研究梳理高校各管理岗位的育人元素，编制岗位说明书，明确管理育人的内容和路径，丰富完善不同岗位、不同群体公约体系，引导师生培育自觉、强化自律。加强干部队伍建设，按照社会主义政治家、教育家要求和好干部标准，选好配强各级领导干部和领导班子，制定管理干部培训五年规划，提高各类管理干部育人能力。加强教师队伍建设，严把教师聘用、人才引进政治考核关，依法依规加大对各类违反师德和学术不端行为查处力度，及时纠正不良倾向和问题。加强经费使用管理，科学编制经费预算，确保教育经费投入的育人导向。强化保障功能，健全依法治校评价指标体系，深入开展依法治校创建活动。把育人功能发挥纳入管理岗位考核评价范围，作为评奖评优条件。培育一批“管理育人示范岗”，引导管理干部用良好的管理模式和管理行为影响和培养学生。

8. 不断深化服务育人。强化育人要求，研究梳理各类服务岗位所承载的育人功能，并作为工作的职责要求，体现在聘用、培训、考核等各环节。明确育人职能，在后勤保障服务中，持续开展“节粮节水节电”“节能宣传周”等主题教育活动，推动高校节约型校园建设建档，大力建设绿色校园，实施后勤员工素质提升计划，切实提高后勤保障水平和服务育人能力。在图书资料服务中，建设文献信息资源体系和服务体系，优化服务空间，注重用户体验，提高馆藏利用率和服务效率，开展信息素质教育，引导师生尊重和保护知识产权，维护信息安全。在医疗卫生服务中，制订健康教育教学计划，开展传染病预防、安全应急与急救等专题健康教育活动，培养师生公共卫生意识和卫生行为习惯。在安全保卫服务中，加强人防物防技防建设，全面开展安全教育，提高安保效能，培养师生安全意识和法制观念。增强供给能力，建设校园综合信息服务系统，充分满足师生学习、生活、工作中的合理需求。加强监督考核，落实服务目标责任制，把服务质量和育人效果作为评价服务岗位效能的依据和标准。选树一批服务育人先进典型模范，培育一批高校“服务育人示范岗”。

9. 全面推进资助育人。加强资助工作顶层设计，建立资助管理规范，完善勤工助学管理办法，构建资助对象、资助标准、资金分配、资金发放协调联动的精准资助工作体系。精准认定家庭经济困难学生，健全四级资助认定工作机制，采用家访、大数据分析和谈心谈话等方式，合理确定认定标准，建立家庭经济困难学生档案，实施动态管理。坚持资助育人导向，在奖学金评选发放环节，全面考察学生的学习成绩、创新发展、社会实践及道德品质等方面的综合表现，培养学生奋斗精神和感恩意识。在国家助学金申请发放环节，深入开展励志教育和感恩教育，培养学生爱党爱国爱社会主义意识。在国家助学贷款办理过程中，深入开展诚信教育和金融常识教育，培养学生法律意识、风险防范意识和契约精神。在勤工助学活动开展环节，着力培养学生自强不息、创新创业的进取精神。在基层就业、应征入伍学费补偿贷款代偿等工作环节中，培育学生树

立正确的成才观和就业观。创新资助育人形式，实施“发展型资助的育人行动计划”“家庭经济困难学生能力素养培育计划”，开展“助学·筑梦·铸人”“诚信校园行”等主题教育活动，组织国家奖学金获奖学生担任“学生资助宣传大使”。培育建设一批“发展型资助的育人示范项目”，推选展示资助育人优秀案例和先进人物。

10. 积极优化组织育人。发挥各级党组织的育人保障功能，进一步理顺高校党委的领导体制机制，明确高校党委职责和决策机制，健全和完善高校党委领导下的校长负责制，推动学校各级党组织自觉担负起管党治党、办学治校、育人育才的主体责任。启动实施高校党建工作评估，全面推开校、院（系）党组织书记抓基层党建述职评议。实施教师党支部书记“双带头人”培育工程，分中央和地方两级开展示范培训。实施“高校基层党建对标争先计划”，开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，遴选培育全国百个院（系）党建工作标杆，培育建设一批先进基层党组织，培养选树一批优秀共产党员、优秀党务工作者，创建示范性网上党建园地，推选展示一批党的建设优秀工作案例。发挥各类群团组织的育人纽带功能，推动工会、共青团、学生会等群团组织创新组织动员、引领教育的载体与形式，更好地代表师生、团结师生、服务师生，支持各类师生社团开展主题鲜明、健康有益、丰富多彩的活动，充分发挥教研室、学术梯队、班级、宿舍在师生成长中的凝聚、引导、服务作用。培育建设一批文明社团、文明班级、文明宿舍。

四、实施保障

1. 强化改革驱动。推动“三全育人”综合改革，遴选部分工作基础较好的省（区、市）和高校作为“三全育人”综合改革试点。在省级层面，整合育人资源，统筹发挥校内外自然资源、红色资源、文化资源、体育资源、科技资源、国防资源和企事业单位资源的育人功能，带动支持在本地区打造“三全育人共同体”，形成学校、家庭和社会教育有机结合的协同育人机制。在学校层面，以《实施纲要》所涵盖的“十大育人体系”为基础，系统梳理归纳各个群体、各个岗位的育人元素，并作为职责要求和考核内容融入整体制度设

计和具体操作环节，推动全体教职员工作把工作的重音和目标落在育人成效上，切实打通“三全育人”的最后一公里，形成可转化、可推广的一体化育人制度和模式。

2. 搭建工作平台。建设高校思想政治工作创新发展中心，依托部分省（区、市）和高校建设一批理论和实践研究中心，推动开展党的建设、思想政治教育、意识形态工作、维护安全稳定等方面的理论创新和实践探索。建设省级高校网络思想政治工作中心，支持各省（区、市）建设本地区网络思想政治工作中心，推动各地整合网络建设管理资源，深入开展网络意识形态研判分析、网络舆情研究引导、师生思想政治状况调查、网络文化产品创作生产等工作，统筹推动“易班”和中国大学生在线全国共建共享。建设高校思想政治工作队伍培训研修中心，依托部分省（区、市）教育工作部门和高校建设队伍培训研修中心，以强化理论武装、提升政治引领为重点，组织开展线上线下培训、高级访问研修、学历学位教育、课程体系研发、思政文库建设等工作，不断提高培训研修的覆盖面和受益率，推动理论研究和实践探索成果转化应用。

3. 建强工作队伍。完善教师评聘和考核机制，把政治标准放在首位，严格教师资格和准入制度。在教师教学评价、职务（职称）评聘、评优奖励中，把思想政治表现和育人功能发挥作为首要指标，引导广大教师不忘立德树人初心，牢记人才培养使命，将更多精力投入到教书育人工作上。加强专门力量建设，推动中央关于高校思想政治工作队伍和党务工作队伍建设的政策要求和量化指标落地。大力培育领军人才，在“长江学者奖励计划”中，加大对思想政治教育相关领域高层次人才倾斜支持力度。加大培养培训力度，开展高校思想政治工作队伍国家示范培训，遴选骨干队伍参加海内外访学研修、在职攻读博士学位。强化项目支持引领，实施“高校思想政治工作中青年杰出人才支持计划”，支持出版理论和实践研究专著，培育一批高校思想政治工作精品项目，建设一批高校思想政治工作名师工作室。

4. 强化组织保障。成立高校思想政治工作委员会，加强工作统

筹、决策咨询和评估督导。设立高校思想政治工作经费专项，保证《实施纲要》各项目顺利实施。健全高校思想政治工作质量评价机制，研究制定高校思想政治工作评价指标体系，创新评价方式，探索引进第三方评价机构。强化高校思想政治工作督导考核，把加强和改进高校思想政治工作纳入高校巡视、“双一流”建设、教学科研评估范围，作为各级党组织和党员干部工作考核的重要内容。各地各高校结合实际，将《实施纲要》实施纳入整体发展规划和年度工作计划，明确路线图、时间表、责任人。

附件 2

中南财经政法大学学生寒暑期社会实践实施办法

中南大政字〔2017〕132号

第一章 总 则

第一条 为全面贯彻落实《中共中央 国务院关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》《教育部等部门关于进一步加强高校实践育人工作的若干意见》《关于加强和改进新形势下高校共青团思想政治工作的意见》精神，按照《普通高等学校学生管理规定》要求，制定本办法。

第二条 本办法规定的社会实践主要是指在每年寒暑假期间，由学校、学院集中组织的文化、科技、卫生“三下乡”社会实践活动，含“第二课堂”学术科研、创业实践、志愿服务、社会观察、基层调研等活动。

第三条 组织开展社会实践是把社会主义核心价值观教育融入大学生实践育人全过程的重要方面，是引导广大团员青年坚持理论学习、创新思维与社会实践相统一，坚持向实践学习、向人民群众学习的重要途径，能够培养提升团员青年服务国家、服务社会、服务人民的社会责任感，勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力，促进团员青年全面成长成才。

第二章 组织机构和工作职责

第四条 学校成立大学生社会实践工作领导小组，负责领导全校学生社会实践活动开展。组长由分管学生思想政治教育工作的校领导担任，副组长由分管本科生、研究生教学工作的校领导担任，组员由各有关职能部门、学院党委负责人担任。领导小组办公室设在校团委，校团委主要负责人任办公室主任。学院成立院级大学生社会实践工作领导小组，负责领导本学院学生社会实践活动开展。

第五条 校团委负责指导、协调各学院、学生组织开展团队社会实践，社会实践的安全教育，以及校级社会实践立项、结项、评优表彰工作。各项具体工作分别由校团委组织部、各学院团委（团总

支)及有关学生组织等组织实施。学院团委(团总支)负责本院学生社会实践活动的组织实施,落实相关工作安排,加强对社会实践活动的过程管理,指导学生认真填写《中南财经政法大学学生社会实践活动登记表》、完成社会实践报告,开展学院社会实践表彰;利用社会资源,加强社会实践基地建设等工作。

第六条 参与大学生社会实践活动的指导教师可由学院专任教师或大学生思想政治教育工作者担任。

第三章 内容形式和工作要求

第七条 校团委根据上级党、团组织有关要求,积极围绕思想政治教育、形势政策教育、经济社会发展和社会关注热点的主题和要求,结合我校学生专业特点和学生实际,确定当年度社会实践主题,发布社会实践选题。

第八条 各学院团委(团总支)、有关学生组织根据当年度社会实践主题,结合实际,积极组织学生围绕主题开展社会实践活动。有意愿申请校级、院级项目立项资助的学生可根据学校、学院团委的工作要求进行项目申报,并邀请指导教师对团队(项目)进行指导,经评选推荐程序后参加校级、院级立项评审。其他由学生自主开展的社会实践项目,可由各项目团队自行实施。

第九条 校团委在校级立项评审工作中,参照学术科研评审机制,加强对学生的学术诚信教育,引入查重检测系统对项目申报材料进行资格检测;通过检测的项目将进入专业评审环节,由校内外专家对立项申报书进行评审,对选题立意、项目方案设计、前期资料准备等方面逐一打分,综合各项评分结果确定立项公示名单。院级社会实践项目由各学院负责评审立项。

第十条 校级立项公示名单需在全校范围内公示不少于三天,公示期满无异议后生效。对公示有异议者,经领导小组重新审核确定。

第十一条 寒暑假期间,获得校级立项的社会实践项目需在规定的时间内完成项目实施。在项目实施过程中,校团委对各立项项目进行中期和结项考核,对于考核不合格者,取消相关立项资助资格。获得院级立项的社会实践项目,由各学院进行考核。

第十一条 各团队实践过程中，要注意积累有关素材，写好实践日记，积极与新闻媒体联系，撰写新闻报道材料，并及时将有关情况报送学校、学院团委。活动结束后要及时做好总结工作，通过主题汇报、座谈分享、评比表彰等方式，进一步深化社会实践活动的成果。

第四章 实施管理和工作保障

第十二条 校团委对获得校级立项的社会实践项目，给予相应资助经费，鼓励学院对相关项目提供配套经费支持。获得院级立项的社会实践项目，由学院给予相应资助经费。其他由学生自主开展的社会实践项目，由学生自筹经费组织实施。

第十三条 校团委将为校级立项团队（项目）就当年度的社会实践工作进行政策解读，开展学术诚信教育，对成员思想状况、实践技能、经费资助、安全常识、宣传和新媒体综合运用等方面的工作进行培训指导，并为成员统一购买保险并签订《安全承诺责任书》，提供部分实践活动物资。获得院级立项的社会实践项目，由学院负责相关项目实施管理，并提供相应物资支持。

第十四条 社会实践完成后，所有学生均需填写《中南财经政法大学学生社会实践活动登记表》，经学院审核认定后，学生可获得相应素质学分。学院应将上述材料及时装入学生档案。

第五章 表彰和奖励

第十五条 校团委在社会实践活动结束后，进行总结表彰工作，设立以下奖项：

（一）暑期社会实践

1. 优秀组织奖（不超过 6个）
2. 优秀社会实践队（不超过 30支）
3. 优秀实践成果（论文或调查报告）（不超过 40篇）
4. 优秀指导老师（不超过 10人）
5. 社会实践先进个人（若干名）

（二）寒假社会实践

1. 优秀组织奖（不超过 6个）

2. 优秀实践成果（不超过 30 篇）
3. 社会实践先进个人（若干名）

第十六条 结项评优采取以下方式进行：

（一）结项评优申请。各立项团队按照当年度寒暑期社会实践活动通知要求，以学院（或挂靠指导单位）为单位，提交结项评优材料。由学生自主开展的社会实践项目，也可参照当年度寒暑期社会实践活动通知要求，经学院评选推荐后，向校团委提交评优材料。

（二）重复率检测。校团委将申报材料按照社科类、经管类进行分类后统一进行重复率检测，检测合格者进入专业评审程序，不合格者取消作品及作者的所有评优资格；同时凡有 1 项或 1 项以上材料涉嫌抄袭（重复率超过一定比例）的学院，直接取消“优秀组织奖”评选资格。检测软件和重复率标准，以当年度寒暑期社会实践活动通知要求为准。

（三）评议公示。校团委将根据专业评审结果，结合实践活动开展情况，综合确定结项及评优名单，并进行公示；同时，将根据上级团组织评优表彰工作安排，择优将优秀团队（项目）、成果及先进个人向上级组织推荐。

（四）校团委将对当年度寒暑期社会实践工作进行总结表彰。

1. 对获奖的社会实践项目、先进个人及学院进行表彰；
2. 组织开展大学生社会实践优秀成果报告会暨总结表彰大会；
3. 编印《寒暑期优秀社会实践成果集》；
4. 组织优秀实践团队（项目）及个人经验分享活动；
5. 其它总结表彰形式。

第十七条 本办法自 2017 年 9 月 1 日起执行，由共青团中南财经政法大学委员会负责解释。

附件3

中南财经政法大学 学生社会实践活动登记表

编号：

姓 名		性 别		政治面貌		学院班级	
实践活动单位		时 间		形 式		内 容	
成果名称							
活 动 日 志	月	日	活 动 内 容				

活 动 日 志	月	日	活 动 内 容
实 践 单 位 评 价	<p style="text-align: right;">盖章 年 月 日</p>		
学 校 意 见	<p style="text-align: right;">盖章 年 月 日</p>		
备 注	<p>1. 此表作为学生返校注册的条件之一并进入学生档案。 2. 实践心得/实践成果另附。 3. 本表发给本科生和研究生。</p>		

共青团中南财经政法大学委员会制

附件4

编号:

中南财经政法大学 2019 年寒假社会实践

介 绍 信

_____单位:

兹介绍我院_____等共____人前往贵单位开展 2019 年寒假社会实践调研活动, 请予以接洽支持。

此致
敬礼!

共青团中南财经政法大学
公共管理学院委员会
年 月 日

编号:

中南财经政法大学 2019 年寒假社会实践

介 绍 信

_____单位:

兹介绍我院_____等共____人前往贵单位开展 2019 年寒假社会实践调研活动, 请予以接洽支持。

此致
敬礼!

共青团中南财经政法大学
公共管理学院委员会
年 月 日

联系方式

校团委官网：<http://tw.zuel.edu.cn/main.htm>

院团委官网：<http://ggglxy.zuel.edu.cn/>

（校）联系电话：027-88386796 027-88387068

（院）联系电话：027-88386956

（校）投稿方式：zuelshehuishijian@163.com

（稿件命名：项目（团队）名称+学院+负责人姓名）

（院）投稿方式：ggtwxcb@126.com

（稿件命名：项目（团队）名称+负责人班级+负责人姓名）



校团委微信公众号



中南大公管团委微信公众号