

# 微改革 大启示

——写在《基层改革故事汇》系列报道收官之际

湖南日报全媒体记者 宁奎

改革创新，是湖南人最突出的基因。各州市坚持深化改革、不断克难奋进，创造了令人惊叹的发展奇迹。

8月上旬起，湖南日报全媒体派出多路记者，深入工厂车间、医院学校、田间地头、林场景区等，挖掘可资借鉴的基层改革经验，共推出24篇融媒体报道，引发热烈反响。

从基层治理到土地流转，从资源交易到资产重组，从人才引进到医疗改革……一个个在三湘大地成功实践的微改革，汇聚成一首催人奋进的“时代进行曲”。

## 从体制机制入手，打破束缚发展的条条框框

9月18日，桑植县走马坪白族乡阿巴碧红色文化旅游项目建设现场，施工人员正快马加鞭赶进度。该项目涉及600亩集体山林和土地。按照原政策，需要全部作为建设用地买下来。这么大的面积既无必要，也会给企业带来极大的资金压力，导致这个项目一度迟迟未动工。

张家界文旅项目“点状用地”模式因此应运而生。

将项目用地分为永久性建设用地和生态保留用地，其中永久性建设用地建多少供多少，剩余部分可只征不转，按租赁、划拨、流转等方式向项目业主提供用地。

用地难题解决后，阿巴碧红色文化旅游项目两年来累计投资2亿元。目前已基本完成高端民宿、休闲度假、文化体验等业态建设。

改革一子落，带动满盘活。将改革的“指挥棒”指向一些关键领域，大胆创新体制机制。

一个国家公园，横跨邵阳、永州2市4县。跨市跨县，各种类别的自然保护区管理机构林立，打破多头管理势在必行。对此，省里将南山国家公园管理局调整为省垂直管理，针对各保护区之间，在区域、界线等方面存在重叠、穿插、“飞地”等现象，以条块式、线形式重新划定管辖区域，实现区域无缝对接和空间整体连通。

论文、学历、证书……缺一不可，一纸职称，难倒不少“英雄汉”。岳阳市创新产业人才评定改革，将人才评价的话语权交给用人单位和市场，实行“谁用人、谁评价、谁懂行、谁来评”，激发人才创新创造活力。1400多名人才搭上“人才专车”。

宁乡市卫健系统大力推动公立医院改革，坚持高素质专业化导向，通过公开竞聘，市直公立医院共选任领导人员138名，精减院级领导人员24人，原任院级领导退出42人，医学类人员拥有中高级职称比例从以前的60.27%提高到77.54%，形成“专业团队管理专业领域”的梯次配置。改革立竿见影，市人民医院上榜全省首批县域“三甲”，公立医院均实现扭亏为盈，乡镇卫生院诊疗人次增幅最高达50%。

作为市州经济发展“主引擎”，开发区的主业在于服务产业发展。但多年来，园区既要管理园区产业事务，又要管理社会事务，影响了园区发展。直面问题，永州经开区稳步剥离社会事务管理职能，通过整合强身、松绑赋能、优化塑身，园区回归产业发展主责主业。

合村并居后村级规模扩大，加上乡村振兴各类政策、资源、项目等倾斜，仅靠村支两委难以精细化管理到位。娄底市委星区充分发挥乡村屋场“血缘相亲、地缘相近、业缘相融”优势，将全区144个村细分为1042个屋场，成立屋场党小组、屋场理事会、屋场合作社，探索“三屋同治”乡村基层治理模式。村民参与基层治理和发展的积极性大幅提高，破解长期以来困扰基层治理的“干部干、群众看”难题。

## 摸着石头过河，大胆创新闯出新路

没有现成的经验可以照搬，各地大胆创新，蹚出发展新路子。

受经济下行、产业转型等因素影响，株洲一些企业出现债务危机。2020年，株洲华晨房地产开发有限责任公司爆发179亿余元债务危机，多个楼盘停工，向法院申请破产。

按照以往经验，破产案一旦进入法院受理

环节，不外乎破产重整、破产清算两条路。破产清算，华晨地产关门了之，各方利益难保。但破产重整，制度性约束太多，存在诸多不确定因素。

对此，株洲中院采取国内并无明文法律规定的预重整做法，与政府、企业密切配合，经过重重努力，解决资金筹措等诸多难题，让一个“濒死”企业成功“复活”。如今，该公司旗下楼盘陆续交房。

目前，株洲已有华晨地产、株洲市理想城房地产公司、株洲多普生环境能源有限公司等8家企业适用预重整，其中6家成功进入重整程序。

如何通过优势互补，推动欠发达地区经济腾飞，我省区域发展中创造了不少经典案例。

长沙市雨花区是产业强区、经济大区，地区生产总值居全省首位。怀化市溆浦县位于大湘西地区，有着独特的资源禀赋。

双方以产业为突破口，以园区为主阵地，共建雨溆工业园，推动两地政府、部门、园区、企业、金融机构“五方挂钩”，实施产业、项目、资金、技术、人才“五项转移”，打造一个“搬不走的帮扶平台”，增强帮扶“造血”功能。不到两年时间，园区签约企业33家，投产运营18家，实现主营业务收入42.95亿元，创造税收2.42亿元。

## 聚焦群众所需，着力解决“急难愁盼”问题

为了人民而改革，改革才有意义；依靠人民而改革，改革才有动力。

“政府分散采购，非标系统采购投标文件制作繁琐，系统操作中许多必填选项，既冗余且没有必要。”一次“面对面”的调研回访中，一企业负责人向湘西州公共资源交易中心工作人员直言。

该中心结合优化营商环境，坚持“能机器，不人工”，掀起一场刀刃向内、流程瘦身的改革。

通过查找和收集交易流程环节的堵点、痛点，依托数字化，砍掉繁琐非必需、重复空转的环节，修正交易流程16项，新明确交易流程12

项，精简服务环节46项，让公共资源在阳光下运行。

老百姓关心什么、期盼什么，改革就抓住什么、推进什么。

“山好水好，投资商也看上了，因为土地政策不允许，闲置的土地只能看着长草。”苏仙区飞天山镇清江村位于飞天山和高椅岭景区之间，旅游开发潜力巨大，而闲置土地开发硬生生卡在土地出让政策上。

2023年，苏仙区启动农村集体经营性建设用地入市试点，优先盘活存量土地资源，大力挖掘闲置、废弃、低效利用的存量集体建设用地。

清江村闲置的养猪场及周边土地，通过挂牌出让的方式入市。一家旅游企业摘牌后，将在这里打造一个集研学体验、乡村旅游、文化展览、餐饮民宿于一体的乡村振兴文化综合体。村里除了土地收益，务工、农特产品销售等将为村民带来收益。

益阳市资规部门搭建“小益小阳帮您办”政务服务平台，从“你找我办”向“我帮你办”转变，线上“一次登录、一网通办”，线下“只进一扇门、最多跑一次”，政务服务“最后一公里”越来越有温度，越来越有质量。目前，全程网办事项占比100%，“一趟不用跑”事项占比40%，高频事项办结时限在5个工作日以内。

能治好、少检查、少跑路、少花钱，是老百姓对医疗最朴素的愿望。

湘潭从全市二级及以上公立医院中遴选22名党员骨干医师，担任基层医疗机构党组织第一书记，推动卫生健康工作重心下移、资源下沉，促进人才向基层流动。信任体现在数据上，今年1至6月，该市22个基层医疗机构门诊人次同比增长24.97%。

临澧县持续优化健全中医药服务体系，提升中医药服务水平，不断满足人民群众多元化的就医需求。目前，全县建成1家国医馆、11个乡镇(街道)、120个村(社区)共建成17家中医馆、50家中医阁，实现中医药服务全覆盖。

改革未有穷期，改革仍在路上。

湖南日报9月19日讯(全媒体记者 杨军 郭朵朵 通讯员 曹山鹰)今天，省道238线安化东坪至渠江公路(“东渠公路”)建成通车。“东渠公路通车是库区人民的福音，以后从东坪镇回家不需要再绕道怀化溆浦了。”老家在烟溪镇的安化县居民夏刚花说。

东渠公路是我省交通运输“十三五”发展规划实施的重点公路项目，按双向两车道二级公路标准建设，全长约50.8公里。该公路建成通车，将从安化县城东坪镇至南金、古楼、烟溪、渠江、平口等库区乡镇的行程时间，从原来的3个多小时车程(船程)缩短至1个小时车程，惠及库区周边乡镇约30万人口。

东渠公路全线有桥梁20座、隧道7座，桥隧比高达23%，是益阳市有史以来建设难度最大的一条普通干线公路。2019年项目开工以来，建设团队克服地形复杂、施工难度大等诸多困难，攻克深水库区桥梁施工、复杂地质条件隧道开挖等技术难关，完成工程建设任务。

据介绍，以前安化南金乡、古楼乡等库区居民日常出行和物资运输，主要依赖水路和一条长60公里、道弯达600多个的低等级盘山公路，坐船、乘车到县城最快需3个多小时。去年12月19日通车运营的官新高速公路，结束安化柘溪库区不通高速公路的历史。东渠公路开通后，库区群众出行更加便捷，游客前往辰山、雪峰湖地质公园、九龙池等风景区更便利。公路沿线柑橘、茶叶、中药材等特色农产品的运输成本将大幅降低。

## 柘溪库区三十万群众出行再添便捷通道

## 南岳南北麓之间新增重要交通干线 白南高速通车试运行

湖南日报9月19日讯(全媒体记者 于森 通讯员 江钻)9月19日下午，由湖南省高速公路集团有限公司牵头投资建设的S76白果至南岳高速公路正式建成通车，G4京港澳高速与G0421许广高速之间再添一条联络线，南岳衡山南麓、北麓之间新增一条重要交通干线。

白南高速全线位于衡阳市境内，采用四车道高速公路标准建设，设计速度每小时100公里，项目线路全长46.955公里，路基宽度26米，桥梁占比23%。其中，主线起于衡山县白果镇，接已建的G0421许广高速，经岭坡乡、福田铺乡、沙泉社区，止于衡山县开云镇，接武广至南岳一级路；衡山支线起于沙泉社区，与主线相连，经长江镇，跨湘江，止于衡东县石湾镇，接已建的G4京港澳高速，长14.274公里。项目共设互通立交7处、服务区1对、收费站4处。

白南高速建成通车是对湖南高速路网的完善和补充，为沿线群众提供了更加便捷、舒适的出行条件。同时，将衡山县、衡东县多个文旅片区串联起来，以衡山为中心的大南岳旅游经济圈被进一步激活，从衡山县白果镇前往南岳景区驾车用时从1个多小时缩短至20分钟，对促进南岳衡山旅游事业长足发展、区域经济协调发展和乡村振兴意义重大。

## 洪江船闸下闸首封顶

湖南日报9月19日讯(全媒体记者 于森 童迪 通讯员 蒋融 余昊)近日，沅水洪江至辰溪航道建设工程的关键控制性工程迎来新进展，洪江船闸改造工程下闸首顺利封顶。截至目前，洪展项目累计完成投资12.72亿元，占批复概算总投资的69.47%，主体混凝土浇筑完成17万方，占比52%。

沅水洪江至辰溪航道建设工程是我省“十四五”水运规划建设重点项目，是实现沅水湖南段500吨级航道全线贯通的重要节点。项目按500吨级标准整治沅水洪江市(溇水河口)至辰溪县(大猷潭枢纽下游750米)航道180公里，按1000吨级标准改建洪江枢纽船闸，批复概算总投资18.31亿元，项目建设总工期36个月。项目建成后，沅水航道条件将改善，补齐湘黔两省水运发展短板，对湖南发挥“一带一部”区位优势、支撑国际化国际陆港建设、服务怀化高质量发展具有重要意义。

据悉，沅水洪江枢纽船闸改造工程是对原船闸部分结构进行拆除，原上闸首及一闸室改建为新船闸的通航明渠，为国内首例重力坝式船闸开凿通航水道，也是湖南省首个水头达到27米的高水头单级船闸，在船闸改扩建项目中具有独特代表性。

## 湖南食用甲鱼首次出口非洲

湖南日报9月19日讯(全媒体记者 彭可心 通讯员 孙丽 黄好成)9月17日，一批重200公斤的常德鲜活甲鱼从长沙黄花国际机场启程，搭载航班运往非洲肯尼亚，这是湖南食用甲鱼首次出口非洲。

常德甲鱼以其优良的品质和独特的口感，在国内市场久负盛名。该批甲鱼出口商汉寿三建水产食品有限公司相关负责人介绍，公司将加大出口力度，预计后续还将有五六吨甲鱼订单出口。

为助力湖南特色水产品出口，长沙海关提前为企业提供政策指导和技术支持，开辟出口鲜活产品“绿色通道”，优化通关流程申报，实现当日捕捞、当日发运出口。

## 煤炭保供

9月18日，湖南石化己内酰胺项目新区煤仓，公司外采到厂的煤炭从长江边码头接卸后，通过管带机输送至此待用。今年初，湖南石化年产60万吨己内酰胺产业链搬迁与升级转型发展项目新区建成投产，原料煤和动力(燃料)煤用量大幅增加，湖南石化着力优化煤炭采购和接卸保供。

彭展 李翼骏  
摄影报道(湖南图片库)



◀(上接1版)

好水质，是发展矿泉水产业的先决条件。

当年5月，步步高集团投资3000万元，成立湖南十八洞山泉水有限公司。7月23日开始施工，10月8日建成投产，一座现代化的瓶装饮用水工厂在大山深处拔地而起。

## 定制破难题 与300多家客户达成产销合作

9月19日，记者走进位于十八洞村街峡谷的山泉水厂，门口展柜中，摆满上百种各式包装的十八洞山泉水样品。

湖南十八洞山泉水有限公司董事长、总经理邹爱华介绍，这是公司为全国300多家客户定制的山泉水，暑期设备满负荷运转，订单络绎不绝。

“有今天红火的局面，很不容易!”邹爱华感叹。

十八洞山泉水厂投产时，瓶装水市场基本饱和。加之瓶装水运输成本高、销售半径小、产品没有什么名气，十八洞山泉水销售成了大难题。

十八洞山泉水上市之初，步步高集团利用旗下近700家门店大量铺货，但与农夫山泉、娃哈哈、怡宝等大品牌瓶装水比，十八洞山泉水缺少知名度，消费者购买有限。

“我们也想走商超供货渠道，但水厂位

置太偏远，物流成本高，每瓶水高出同类瓶装水0.1元，商超不愿销售十八洞山泉水。”邹爱华深知，很多扶贫助困好项目，常因打不开市场而夭折。面对激烈的瓶装水市场竞争，邹爱华从精准扶贫的“精准”二字得到启发。

步步高集团的合作客户中，不乏中建五局、三一重工、中车株机等大客户，他们无疑也是用水大户。既然商超路线走不通，何不开辟“定制化”“个性化”销售渠道?

步步高集团销售团队，深入多地开疆拓土。大到大型企业，小到一宵夜店、一个会议、一场婚礼……随着销售人员辛勤的脚步，贴有客户LOGO的十八洞山泉水，越来越多地出现在各种消费场景。

2018年9月，与中车株机签订连续5年每年供应3万件十八洞山泉水采购合同;2019年7月，湖南皇爷实业有限公司定制100万瓶十八洞山泉水;2020年7月，无印良品与十八洞山泉水公司达成销售协议……牵手大客户，十八洞山泉水迅速打开销路，走出湘西、走向全国。

## 村庄变股东 利益联结机制让水厂走得更远

山泉水厂成立之初，步步高集团便与十八洞村建立利益联结机制，明确各方收益。村里

以资源入股，水厂每年拿出15%的收益给村集体，保底分红不低于50万元，近7年来，累计为十八洞村集体分红382万元;另外，公司每销售一瓶水，都拿出1分钱注入村发展基金，目前投入已超过100万元，帮助十八洞村发展教育、卫生等公益事业。

“村里有了钱，搞一些小微工程、集体活动，接济困难村民，都不再为经费发愁。”十八洞村第一书记龙科说，源源不断的山泉水，为十八洞村各项事业发展注入不竭动力。

村里有了产业项目，带动村民在家门口就业。水厂15名员工均是周边村民，人均月收入超过3000元。水厂还为十八洞及周边村村民提供运输、销售等就业岗位60多个。

“家里有两个小孩，以前只能外出打工。现在在水厂上班，既能挣钱还能顾家。”周娟是一名从湖北嫁过来的十八洞村媳妇，现在在水厂担任化验员和“形象代言人”，每月收入近5000元。

“村民在水厂工作，不仅增加了收入，还提振了精气神。”龙科介绍，以前一些村民“等靠要”思想严重;如今在水厂工作，有固定的收入，大家更坚信靠自己勤劳的双手，可创造幸福生活。

2022年8月，在第十六届中国品牌节年会上，十八洞山泉水项目获评“品牌助力乡村振兴优秀案例”。2023年，十八洞山泉水公司销售近1600万瓶，总产值超过1500万元。

## 短评 产业帮扶，机制创新为要

孙振华

无论是脱贫攻坚还是乡村全面振兴，发展产业、源源不断“造血”是成功的根本。

而产业帮扶中，一些好项目并未取得预期的理想效果，关键是没有建立合理的利益联结机制。

产业帮扶项目要行稳致远，必须明确相关各方的责权利，并采用市场化机制运行。依靠行政手段实施的产业帮扶项目，只能红火一阵，犹如拉着拐杖行走，终究不能走得久远。

瓶装水因物流成本高、利润微薄，生产经营无论哪个环节有了一点不到位，都不可能盈利，在激烈的市场竞争中无法立足。而十八洞山泉水能从几家大型瓶装水品牌铁板一块的市场撕开一条口子，杀出一条生路，越活越滋润，除了产品品质过硬、营销模式独特外，关键是建立了合理的产品收益分成机制，村民、村集体、投资方均有利可图。只有三方都能获益，才有动力将产业做大做强做优;反之，有一方不热心不精心甚至“使绊子”，产业项目都会流产。

产业帮扶，选准产业项目为先，一套好的运行机制为要。