

武陵天下



怀化市优秀社科课题成果选编（2018—2021）

怀化市社会科学界联合会 编

湖南大学出版社

武陵天下

中国书画函授大学肇庆分校建校二十周年纪念册



肇庆学院肇庆分校建校二十周年纪念册

图书在版编目 (CIP) 数据

武陵天下：怀化市优秀社科课题成果选编：2018—2021/怀化市社会科学界联合会编. —长沙：湖南大学出版社，2023. 11

ISBN 978-7-5667-2911-8

I. ①武… II. ①怀… III. ①社会科学—研究成果—汇编—怀化—2018—2021 IV. ①C126. 43

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 058961 号

武陵天下——怀化市优秀社科课题成果选编 (2018—2021)

WULING TIANXIA—HUAIHUA SHI YOUXIU SHEKE KETI CHENGGUO XUANBIAN (2018—2021)

编 者：怀化市社会科学界联合会

责任编辑：祝世英

印 装：湖南省众鑫印务有限公司

开 本：710 mm×1000 mm 1/16 印 张：21.5 字 数：386 千字

版 次：2023 年 11 月第 1 版 印 次：2023 年 11 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5667-2911-8

定 价：78.00 元

出 版 人：李文邦

出版发行：湖南大学出版社

社 址：湖南·长沙·岳麓山 邮 编：410082

电 话：0731-88822559 (营销部)，88821327 (编辑室)，88821006 (出版部)

传 真：0731-88822264 (总编室)

网 址：<http://press.hnu.edu.cn>

电子邮箱：presszhusy@hnu.edu.cn

版权所有，盗版必究

图书凡有印装差错，请与营销部联系

编辑委员会

主任	栗定先		
委员	巫培云	蒋慧铭	易万云
	姜又春	米军霞	向彩柏
	张光慧	宋祖荣	孙 彤
	李成实	周 明	向湘龙
	刘长松		
主编	栗定先		
副主编	蒋慧铭	易万云	
	杨云德	刘思诗	周 善
	夏 韵	罗 莎	邓 纲
	王 芳		

前 言

党的二十大报告指出，十九大以来的五年，是极不寻常、极不平凡的五年。五年来，我们党团结带领人民，攻克了许多长期没有解决的难题，办成了许多事关长远的大事要事，推动党和国家事业取得举世瞩目的重大成就。这五年，怀化与全国一道蹄疾步稳向前进，取得了很大成绩，发生了很大变化，这其中最大的成绩和变化莫过于全市建档立卡的 87.07 万贫困人口整体脱贫迈入小康，实现了五溪儿女千年梦想，为全市经济社会高水平开放、高质量发展奠定了坚实基础。这个了不起的巨变是全市上下一起拼出来、干出来、奋斗出来的。在这过程中，凝聚了全市社科工作者的智慧、汗水和力量。

本书辑录的 35 篇课题成果均形成于党的十九大召开之后的 2018 年至 2021 年，其中 33 篇是从这几年立项的近百个市级重大重点课题中择选而出的，另有 2 篇是省级重点课题。这些研究课题绝非无中生有、无病呻吟，而是从改革发展实践面临的困难、问题出发，提出解决的办法和思路，都是围绕每年市委市政府中心工作、服务决策需要的应征之题，内容涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设各方面。很多课题攻关团队汇集了党政机关和科研院所精英，他们本身就来自政策研究制定部门，承担着参谋服务的重任，许多课题成果已在决策中被采纳。这 35 篇课题成果记录了社科理论和实践工作者投身改革攻坚一线的努力奉献和责任担当，对各地推进中国式现代化建设有一定的借鉴参考价值，对关注这方面的研究者也有帮助。

怀化属武陵山片区，曾是国家武陵山片区脱贫攻坚的主战场。无论是过去实施脱贫攻坚，还是现在全面推进乡村振兴，怀化改革发展面临的问题在整个

武陵山片区极具代表性。从地理概念的维度或区域发展代表性的角度看，这本集子取名“武陵天下”，体现了编者的用意用心。

实践没有止境，理论创新也没有止境。党的二十大为全面建设社会主义现代化强国指明了方向、擘画了蓝图、明确了目标任务。为落实党的二十大精神，建设现代化新怀化，市委提出了实施“五新四城”战略，这为怀化广大社科理论工作者提供了广阔的舞台。回答好中国之问、世界之问、人民之问、时代之问，把论文写在大地上，社科工作者将大有可为，也一定能大有可为！

编者

2022年12月

目 次

大湘西地区生态补偿机制对策研究

——以怀化市为例 中共怀化市委课题组 / 1

关于构建农村新型合作体系对策研究

——以怀化市“三社合一”改革实践为例 中共怀化市委课题组 / 8

“三高四新”战略定位和使命任务视角下怀化建设西南地区现代综合物流

枢纽城市的路径探析 中共怀化市委办公室课题组 / 14

关于怀化特色农业品牌建设的调研报告 怀化广播电视大学课题组 / 21

奋力把怀化建设成为西南中医药产业高地 中共怀化市委办公室课题组 / 30

加快建设湘西湘南承接产业转移示范区

——怀化市承接产业转移的调查与思考

..... 中共怀化市委政策研究室课题组 / 36

新冠肺炎疫情对怀化市经济的影响与对策研究 怀化学院课题组 / 42

怀化国际陆港建设与发展路径研究 怀化市人民政府研究室课题组 / 51

怀化建设“西南明珠”对策研究

——以西部陆海新通道上枢纽节点的物流平台建设为例

..... 怀化职业技术学院课题组 / 66

怀化市食用菌产业现状与发展对策研究	怀化学院课题组 / 71
关于怀化市小微企业融资难融资贵问题的调查与思考	中共怀化市委改革办课题组 / 79
怀化市中药材产业高质量发展推进策略研究	湖南医药学院课题组 / 85
加快推进怀化国际陆港和东盟物流产业园建设的对策研究	中共怀化市委政策研究室课题组 / 97
决胜未来的战略构想 ——将怀化五省通衢之城建设成为“西南明珠”研究报告	中共怀化市委党校课题组 / 104
怀化市农产品冷链物流发展调研报告	湖南医药学院课题组 / 133
偏远地区扶贫产业离散性问题的可持续集成化研究	中共怀化市委办公室课题组 / 145
关于加快推进怀化种业高质量发展的对策研究	怀化市农业农村局课题组 / 154
关于加强怀化市城市基层党建的对策研究	中共怀化市委政策研究室课题组 / 163
关于怀化市整治群众身边腐败问题机制创新的调研报告	怀化市纪委监委课题组 / 171
推进怀化全域旅游发展对策研究	怀化学院课题组 / 181
怀化加强红色资源保护利用对策研究	中共怀化市委宣传部课题组 / 190

怀化建设长征国家文化公园对策研究

..... 中共怀化市委宣传部课题组 / 198

关于创新开展新时代基层理论宣讲工作的思考

..... 中共怀化市委宣传部课题组 / 214

以乡村文化振兴激发群众内生动力的调研与思考

..... 中共怀化市委宣传部课题组 / 220

推动宣传思想文化工作不断强起来

——以项目化管理抓实基层宣传思想文化工作研究：以中方县为例

..... 中共怀化市委宣传部课题组 / 228

优化怀化市营商环境对策研究

..... 中共怀化市委党校课题组 / 235

科学构建怀化“医养结合”社会养老服务模式

——关于加快怀化“医养结合”社会养老服务的调研报告

..... 湖南医药学院课题组 / 248

推进公立医院门诊处方信息共享平台建设的调研报告

..... 中共怀化市委改革办课题组 / 261

怀化市政府透明度调查

——以怀化市政府门户网站信息公开为视角

..... 中共怀化市委党校课题组 / 267

关于减少和防止脱贫人口返贫的对策研究

..... 中共怀化市委改革办课题组 / 274

关于结合乡规民约建设促进乡村治理的对策研究

..... 怀化学院课题组 / 282

怀化市乡村引进和激励乡土人才回乡创业对策研究	
.....	中共怀化市委人才办课题组 / 291
关于推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接对策研究	
——以怀化市为例	怀化市农业农村局课题组 / 309
精准打通金融支持林业通道 把林业产业培育成怀化经济重要增长极	
——怀化市林权抵押贷款调查与思考	
.....	中共怀化市委办公室课题组 / 318
关于建立沅水流域生态环境多元共治机制的调研报告	
.....	中共怀化市委党校课题组 / 327
后 记	/ 334

大湘西地区生态补偿 机制对策研究

——以怀化市为例

中共怀化市委课题组

建立健全科学合理的生态补偿机制，是明确各利益相关方权责、调动生态保护积极性、提高生态建设水平的迫切需要。包括怀化市、邵阳市、湘西土家族苗族自治州、张家界市等在内的大湘西地区是湖南乃至全国的“绿肺”，也是经济相对落后的地区，长期以来面临着保护与发展两难的困境。特别是湖南省重要生态集中区和贫困区的地级市——怀化市，在生态建设和环境保护方面成效显著，但主要经济指标却落后于全省平均水平，保护与发展的矛盾比较突出。课题组以怀化市为例，客观评价了怀化市在我国生态保护与经济建设方面做出的贡献，回应了怀化市乃至大湘西地区在生态保护与经济发展方面的关切，认为贯彻落实习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的理念，最根本的是要从政策和制度上着力，让重点生态功能区分享生态建设的成果，从而坚定保护信念，探索科学发展路径，真正将“绿水青山”变成“金山银山”。

一、践行“绿水青山就是金山银山”发展理念， 努力建设更高水平的生态文明

怀化是我国重要的地理过渡区域，重要的水源涵养区和集水区，是“一带一部”的重要生态屏障。近年来，怀化市委市政府高度重视生态文明建设，

认真贯彻落实习近平总书记生态文明思想，坚持生态立市、生态优先战略不动摇，积极探索具有怀化特色的生态文明建设之路，较好地实现了环境指数与产业指标同步提升、经济与生态良性互动。

（一）以生态文明建设为抓手，筑牢长江经济带湖南西部生态屏障

全面启动国家森林城市、全国文明城市、国家卫生城市、国家园林城市创建工作，坚持以生态文明建设引领生态文明建设，鼓励各级各部门争创国家级、省级、市级生态文明建设先进单位，着力激发全社会参与生态文明建设的内生动力。推进五省边区生态文明中心城市建设，先后下发《怀化生态市建设规划（2003—2020年）》《生态怀化建设纲要（2015—2020年）》，2011年10月27日，怀化成为湖南省第一个荣获“国家级生态示范区”的地级市。目前，全市拥有市级以上各类自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园49个，其中，国家级17个，省级18个。全社会生态文明意识不断增强，生态建设成果十分显著，全市森林覆盖率为70.83%，在五省（市）周边地区中与张家界、桂林相当，高出其他市州2.04—34.13个百分点。森林蓄积量7699万立方米，居全省首位，为我国南方重点林区，被国务院确定为全国九大生态良好区之一，被誉为长江经济带和湖南西部重要生态屏障，在全国生态文明建设中具有举足轻重的作用。

（二）以“四区两带”为依托，大力发展生态产业

坚持“生态产业化、产业生态化”理念，依托国家高新区、国家现代农业科技示范园区、全国全域旅游示范区、湘南湘西承接产业转移示范区和沪昆高铁经济带、张吉怀精品生态文化旅游经济带，大力发展生态产业，生物医药、新材料、新能源等新兴产业相继建成投产，规模工业利润增长53%，高出全省平均水平33个百分点，形成高效的生态产业链，因地制宜规划生态产业集群。生态农业快速发展，精品水果、优质稻、种子种苗、中药材、茶叶等区域特色产业日益壮大，全市农产品有中国驰名商标6件、国家地理标志证明商品16件、湖南省名牌产品14个。生态文化旅游产业体系初步建成，旅游+文化、旅游+医药康养、旅游+体育休闲等新业态健康发展，全市旅游收入年均增长15%以上。“引进来”与“走出去”齐头并进，结构更趋合理。2019年全市产业投资增速达30%，高新技术产业投资占比达20%左右。怀化在沪昆高铁经济带和张吉怀精品生态文化旅游经济带中的衔接地位，以及“一带一路”倡

议中的纽带作用进一步增强，成为湖南辐射大西南、对接成渝城市群的开放门户和新增长极。

（三）用好用活重点生态功能区政策，助力生态脱贫攻坚

致力于生态补偿与脱贫增收相衔接，利用先进的现代信息技术提升生态补偿的精准化水平，促进贫困地区、贫困群众稳定增收，调动贫困地区、贫困群众参与生态建设的积极性，着力将自然生态资源转变成经济效益，将生态建设投入转变为劳务和投资收益。自 2015 年全市 13 个县市区全部纳入国家重点生态功能区转移支付补助范围以来，截至 2019 年底，全市共获得国家重点功能区转移补偿资金 54 亿元，主要用于农村人居环境整治和美丽乡村建设等，推动扶贫开发与生态保护相协调、脱贫致富与可持续发展相促进。共创建国家级生态乡镇 43 个、省级生态乡镇实现全覆盖、美丽乡村示范村 500 余个，356 个行政村完成农村人居环境综合整治，巩固提升农村安全饮水 24.02 万人，在全省率先实现全覆盖。实现 77.55 万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率下降至 2.32%。

（四）率先开展县域生态立法实践，完善生态环境保护法规制度

注重发挥法律法规在生态文明建设中的引领和保障作用，坚持用最严格的法律制度和最严密的法治保障守护好蓝天碧水净土，积极推进生态环境保护立法，完善地方生态环境保护法规体系，着力形成水、土壤、大气“三位一体”生态环境保护法规制度。2016 年，靖州制定出台了湖南省第一部县级生态环境保护条例《靖州苗族侗族自治县生态环境保护条例》，与国家、省、市法律法规一起，构筑了生态环境保护的法律屏障。

二、生态保护与发展经济的矛盾日益突出， 全面推进生态补偿尤为迫切

（一）政绩考核中生态绩效的杠杆作用与激励机制不充分

一方面，生态政绩考核体系不健全，省对市州绩效评估指标体系中生态指标权重偏低，生态政绩考核结果运用不够充分。另一方面，生态离任审计制度尚未深入实施，生态补偿资金和项目安排未直接与生态环境质量挂钩，自然资

源资产负债表制度执行不到位。客观上造成部分领导干部热衷于追求短期的、显性的政绩，而对于短期内难见成效的、隐性的生态建设重视不够。

（二）生态贡献与生态补偿不对等

一方面，补偿总量不足。据 2015 年湖南省森林资源调查统计，怀化市仅森林生态效益值就高达 1882.4 亿元，但到 2019 年止，累计获得的重点生态功能区转移支付补偿仅 54 亿元，生态贡献与生态补偿明显不对等。另一方面，补偿标准偏低。目前我省国家级和省级生态公益林补偿标准分别为 17 元/亩、15 元/亩。以林农经营一亩杉木商品林为例，按 20 年主伐计算，扣除管护成本，每亩年均收入 450—725 元。而生态公益林按照当前的补偿标准，20 年得到的补偿仅仅只有 300—340 元/亩，总收益远远不及从事其他经营活动的收益，直接影响林农参与林业生态建设的积极性。第三，补偿范围狭窄。2016 年 5 月，国务院《关于健全生态保护补偿机制的意见》提出，到 2020 年，实现草原、森林、湿地、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重点区域生态保护补偿全覆盖。但是，目前怀化获得的生态补偿主要是国家重点生态功能区转移支付，而流域水资源、湿地、饮用水源地、自然保护区等均未得到有效补偿。

（三）产业开发受限造成“生态不经济”现象长期存在

怀化既是生态优良地区，又是老少边穷后发展地区，生态资源的合理开发和生态产业的投入都存在不足，到 2018 年底还有 84 个贫困村 9.22 万贫困人口尚未脱贫，2020 年实现全面脱贫压力巨大、任务艰巨。究其原因，主要是产业发展受限造成的，区域发展的制约难以在短期内高效解决。根据《全国主体功能区规划》，怀化 13 个县市区有 9 个为禁止和限制开发区，占 69.23%。为保护一方绿水青山，客观上造成“生态不经济”的现象长期存在。

（四）生态制度建设滞后

横向生态补偿制度难建立。怀化是长江经济带重要流域城市，由于该流域涉及湘鄂黔渝四省市的 63 个县（市、区），协调难度大，难以有效推进。市场化生态补偿体系未形成。怀化市是湖南省林业第一大市，森林碳汇资源十分丰富，但目前市场发育还处于起步阶段，缺乏中介服务组织、高水平人才和专业技术支持，需要国家和省级进一步加强政策扶持和引导。生态补偿法律保障

有待强化。生态补偿涉及面广，生态补偿主体与客体、补偿范围、补偿方式等均需法律法规界定，生态补偿市场交易行为也需法律法规规范。

三、综合运用政府和市场手段，加快构建科学化、市场化、多元化的生态补偿机制

按照科学化、市场化、多元化要求，加快建立符合怀化实际的生态保护补偿制度体系，实现重点生态领域和区域生态保护补偿全覆盖，促进生态环境保护与开发，城乡之间、区域之间协调平衡发展是当务之急。

（一）全力推行“绿色 GDP”考核评价机制

根据怀化是全国重点生态功能区的定位，建议省委、省政府将怀化市列为试点地区，建立区域生态资源信息库，实施动态监测和预警制度，在全省范围内率先开展“绿色 GDP”考核评价机制试点。在综合考核指标体系中，对怀化等生态环境要求高的地区，取消或部分取消对经济指标考核的要求，稳步提高生态环境保护指标的权重，完善建立以绿色发展为导向的考核评价体系。在经济指标考核中，把绿色发展、环境保护等列为经济发展质量指标重要内容，突出新能源发展等指标的考评，探索将资源耗减成本、环境退化成本、生态破坏成本、污染防治成本从 GDP 中扣除。考核结果作为财政转移支付、生态补偿项目资金安排和领导干部离任审计的重要依据。

（二）稳步推进生态补偿提标扩面

加大对重点生态功能区转移支付和财政投入力度。中央层面可采取加大奖补力度或保持与国家 GDP 增长速度同步等措施，建立健全重点生态功能区转移支付稳定增长机制，重点向生态贡献突出、经济相对落后的边远贫困地区倾斜。省级层面要在预算中安排切块资金，专用于生态公益林保护、退耕还林等生态保护补偿政策的提标升级，逐步缩小与浙江广东等沿海地区的差距，调动生态保护积极性，缓解贫困地区的财政压力。拓宽市场化补偿渠道和方式。按照“谁破坏、谁使用、谁受益、谁付费”和“保护者得补偿”的原则，通过加大对环境污染破坏处罚收费力度，加快推进自然资源有偿使用交易，建立生态补偿基金，寻求国内外非政府组织捐赠，创新生态环境共享税收制度等市场化手段，充分体现生态环境服务功能价值。结合实际灵活运用好资金补偿、实

物补偿、政策补偿和智力补偿等多元化补偿方式。支持和鼓励绿色金融体系建设，充分发挥绿色借贷、绿色风投、绿色保险等作用。推动建立跨流域横向生态补偿机制。构建河流生态资源监测平台，适时公布相关信息。在沅江流域干流或支流上下游建立水质水量奖罚机制，推动怀化同上游贵州，同下游常德、长沙等地市州、区县政府之间签订生态保护补偿协议，推动尽早实现流域100%市州、60%以上区县建立起流域横向生态保护补偿机制。建议国家层面参照新安江流域生态补偿做法，在长江流域开展生态补偿机制试点。加强资金整合使用，扩大生态补偿覆盖面。加强对国家生态功能区转移支付、天然林保护、流域生态补偿、退耕还林、水土流失治理、地质灾害、土地整理、城乡环境综合整治等生态保护治理项目、资金的整合和统筹使用，着力提高资金使用效益，实现小财政办大事。逐步扩大对湿地公园、饮用水源地保护区、风景名胜区、郊野公园等生态补偿的覆盖面，做到应补尽补。

（三）大力发展生态产业，实现生态惠民富民

加大对生态产业的研究开发和技术推广的支持力度，建立大湘西地区生态研究院，聚集和培养生态产业人才。生态要抢抓国家承接产业转移示范区建设战略机遇，发挥怀化“五省通衢”区位优势 and 民族文化多姿多彩、旅游资源丰富密集的优势，坚持生态创新融合发展，围绕医药健康、生态文化旅游、绿色食品等生态支柱产业，努力培育以“药、医、养”为核心的医药健康千亿产业集群，加快建设张吉怀精品生态文化旅游经济带，将怀化建设成辐射大西南的优质农产品供应基地，真正实现“绿水青山”变成“金山银山”。创新搭建生态价值实现平台，挖掘怀化丰富的森林公园、湿地公园、地质公园、风景名胜区等生态资源的生态价值，推动其向人文价值、经济价值、生活价值转化，丰富受益者付费和保护者受偿形式。依托重大生态工程为载体，植入优质商业资源和新的商业元素、商业模式、特色文化，激发环保、文创、研发等新投资需求，引入多样化、生态化的消费形态，充分调动全社会参与生态保护的积极性。

（四）深化生态补偿配套制度改革，健全生态保护法律法规体系

创新建立生态环境贡献度评价机制。在全面监测空气、水、土壤、植被、生物等基础上，综合考虑地方生态资源、生态价值、生态效益、产业发展机会成本等因素，建立起对生态良好地区生态环境贡献度的评价指标体系和技术规

范，为生态补偿政策和法律法规制定提供参考依据。深化生态补偿配套制度改革。深入推进自然资源资产产权制度、自然资源资产有偿使用、农业水价综合改革、碳汇交易等改革，建立科学有效、系列完备的生态保护补偿机制。加强生态立法为生态补偿提供硬约束。在靖州出台生态环境保护条例的基础上，推动制定《怀化市生态保护条例》及相关配套法规政策，建立健全生态保护和生态补偿法律保障体系。

（本文为2018年度湖南省社会科学成果评审委员会重点课题成果。课题主持人：邹文辉，时任怀化市委副书记。课题组成员：张霞，时任怀化市委常委、市委宣传部长；粟定先，湖南省社科联常委，怀化市社科联党组书记；贺巍，怀化市委改革办主任；王志刚，怀化市农业农村局副调研员；寻舸，中南林业科技大学教授、硕士生导师；陈宁，怀化市生态办主任；胡勇，怀化市委宣传部理论科副科长；张辛欣，湖南省社科联副研究员）