

# 论三农

纪念浙江省农村发展研究中心  
成立30周年成果录

Lun San Nong

Jinian Zhejiangsheng Nongcun Fazhan Yanjiu  
Zhongxin Chengli Sanshi Zhounian Chengguolu

章文彪 主编  
张若健 副主编

# 论三农

章文彪 主编  
张若健 副主编

纪念浙江省农村发展研究中心

成立30周年成果录

Lun San Nong  
Jinian Zhejiangsheng Nongcun Fazhan Yanjiu Zhongxin  
Chengli Sanshi Zhounian Chengguolu

图书在版编目(CIP)数据

论三农/章文彪主编,张若健副主编. —杭州:浙江人民出版社,2015.1

ISBN 978-7-213-06401-2

I. ①论… II. ①章…②张… III. ①农业经济—中国—文集②农村经济—中国—文集③农民问题—中国—文集 IV. ①F32-53②D422.64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 261077 号

|      |                                                                   |
|------|-------------------------------------------------------------------|
| 书 名  | 论三农                                                               |
| 作 者  | 章文彪 主 编<br>张若健 副主编                                                |
| 出版发行 | 浙江人民出版社<br>杭州市体育场路 347 号<br>市场部电话: (0571)85061682 85176516        |
| 集团网址 | 浙江出版联合集团<br><a href="http://www.zjcb.com">http://www.zjcb.com</a> |
| 责任编辑 | 金 纪                                                               |
| 责任校对 | 张彦能 鞠 朗                                                           |
| 封面设计 | 罗信文                                                               |
| 电脑制版 | 杭州大漠照排印刷有限公司                                                      |
| 印 刷  | 杭州丰源印刷有限公司                                                        |
| 开 本  | 710×1000 毫米 1/16                                                  |
| 印 张  | 18.25                                                             |
| 字 数  | 29.1 万                                                            |
| 插 页  | 2                                                                 |
| 版 次  | 2015 年 1 月第 1 版·第 1 次印刷                                           |
| 书 号  | ISBN 978-7-213-06401-2                                            |
| 定 价  | 38.00 元                                                           |

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

## 《论三农》编辑指导委员会

主 任 程渭山

常务副主任 章文彪

副 主 任 俞仲达 陈 龙 楼国华 高启华

邵 峰 严 杰 孙飞翔 童屏雄

骆建华

主 编 章文彪

副 主 编 张若健

# 目录

contents

|                                                 |                 |
|-------------------------------------------------|-----------------|
| 关于杭州宁波两市“城中村”改造问题的调查报告 .....                    | 程渭山(1)          |
| 关于贯彻落实中央 1 号文件值得重视和研究几个问题<br>.....              | 薛 驹 许行贯(10)     |
| 关于统筹城乡经济社会发展几个问题的调查报告 .....                     | 许行贯(19)         |
| 嘉善县调研报告 .....                                   | 章文彪(31)         |
| 引导工商资本投资发展浙江现代农业的对策研究<br>.....                  | 陈 龙 蒋珍贵 吴宏晖(38) |
| 浙江农民培训转型升级对策研究 .....                            | 高启华(47)         |
| 城乡配套改革应以向农民全面赋权为核心 .....                        | 邵 峰(55)         |
| 探索我省农家乐提升发展之路 .....                             | 严 杰(66)         |
| 完善农村金融体系对策研究 .....                              | 孙飞翔(74)         |
| 转变乡镇职能 服务新农村建设<br>——关于温岭、庆元两市县转变乡镇职能问题的调查报告 ... | 童屏雄(86)         |
| 弘扬传统优秀文化 建设浙江“两美”农村 .....                       | 骆建华(95)         |
| 加快构建新型农业双层经营体制的战略思考 .....                       | 顾益康(101)        |
| 关于大力发展我省休闲旅游经济的思考 .....                         | 叶鸿达(108)        |
| 深化农村集体资产产权制度改革的对策研究 .....                       | 赵兴泉(118)        |
| 浙江省水产种业调研报告 .....                               | 俞永跃(132)        |
| 钱江源头齐溪镇现状和发展调查 .....                            | 钱吉寿(146)        |
| 在农业转型中推进我国家庭农场健康发展 .....                        | 黄祖辉(156)        |
| 浙江省种植水稻农户生产经营情况调查 .....                         | 郭红东(162)        |

## 论 三 农

茶农专业合作社扶持政策执行中存在的问题与改进建议

——基于对浙江7个重点产茶县(市)的调研

..... 姜仁华 陈富桥 胡林英(183)

浙江发展种养结合生态型家庭农场研究 ..... 葛立成 闻海燕(193)

基于占补平衡的垦造耕地利用研究

——以杭州市农科院双江基地为例 ..... 何关新(201)

创新农产品流通方式 建设高效畅通的流通体系

——关于加快农产品市场流通体系建设 推进山区农业转型

发展对策的调查与思考 ..... 许金标 蒋建强 邹宗根(211)

关于新形势下沿海发达地区发展农村资金互助社的研究

..... 许信钿 张 明 丁科技(222)

新时期建立健全耕地保护补偿制度政策研究

..... 吴文江 吴云妹 沈国忠 何新荣(231)

新型城市化背景下“空心村”现象的基本现状与对策建议 ..... 钱增扬(237)

农村宅基地集约利用的实践创新与制度设计 ..... 胡新民(245)

欠发达地区创新农业两区建设体制机制 加快现代农业发展的

对策研究 ..... 雷长林(253)

加快推进中心村建设 促进农村人口和产业集聚的对策研究

——以温岭市中心村建设实践为例 ..... 梁 毅 胡菊芳(263)

促进农民持续增收的路径探索 ..... 台州市农村发展研究中心课题组(272)

发展村级集体经济 服务群岛新区建设

——舟山市渔农村集体经济调查与思考 ..... 张和平 施志祥(279)

后 记 ..... (285)

# 关于杭州宁波两市“城中村” 改造问题的调查报告

程渭山

“城中村”改造作为省委省政府“三改一拆”的重要内容，是贯彻落实习近平总书记、李克强总理关于积极稳妥推进城镇化，走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化和党的十八届三中全会关于“健全城乡发展一体化体制机制”的生动实践，它与城市形象、社会治安、城市管理以及构建和谐社会密切相关。2013年10月和11月，我和省农村发展研究中心同志一起，就“城中村”改造问题先后到杭州市西湖区、拱墅区和宁波市海曙区、江北区开展调研，听取当地党委、政府和有关部门情况汇报，实地考察“城中村”改造现场，还与部分乡镇（街道）、村干部和拆迁群众交流座谈，听取意见。现将调研情况和需要把握的几个问题归纳总结如下。

## 一、两市“城中村”的基本类型

从我们调研的情况看，按土地状况，两市“城中村”主要可分为以下三种基本类型：

第一类是已经全部失地的“城中村”。这类社区土地被国家全部征用，集体经济组织不再享有土地所有权，农民已全部转为居民，只是保留着一些农村传统的生活习惯。典型的如杭州市下城区的河东、潮王、灯塔，江干区的三里亭、董家，西湖区的黄龙洞、西溪等村；宁波市海曙区新屋、徐家漕，江东区东升、宁江等村。这种类型的“城中村”在村落物理上的，社区已完成改造，基本融入城市，村民的身份也已完成了转变，但其生活习惯、思维方式等方面还有待真正融入城市。因此，这类村的工作重点应从“城中村”改造转向“城中村”管理，核心是同步推进原村民的全面市民化，推进股份经济合作社的提升发展。

第二类是部分失地的“城中村”。这类社区的土地大部分被征用,土地所有权大部分属于国家所有,少部分仍属于集体经济组织所有,社区已启动改造,安置房正在建设中或部分已建成。典型的如杭州市西湖区的西穆坞、拱墅区的祥符桥、江干区的笕桥等村;宁波海曙区的段塘,江北区的永红、包家、湾头等村。这类城中村,要积极克服困难,加快改造进程,同时加强改造力度,努力实现整体彻底改造,不留尾巴。

第三类是集体土地基本没动的“城中村”。这类村落虽已列入城市框架范围,但除了少量土地被征用之外,绝大部分土地仍属于集体经济组织所有,社区未启动改造。典型的如杭州市西湖区的留下、大清,下城区的石桥、华丰,拱墅区的吴家墩、总管堂等村;宁波市江北区的孔浦、压赛等村。这些城中村中部分村已有改造计划,但尚未启动,也有许多村受规划限制或拆迁密度太高或区位价值低等原因而暂无改造计划。如江干区的同心、黄家等城中村改造受制于笕桥机场影响,西湖区的东岳、杨家牌楼、留下等城中村受制于西溪湿地40米控高影响;下城区的石桥和华丰、江干区的闸弄口、西湖区的骆家庄和武林等城中村是因为拆迁密度太高,剩余土地难以满足新建安置房和平衡资金所需;西湖区的大清村、叶埠桥则是因为位于城市外围,区位价值相对较低,短期内较难吸引项目带动。这类“城中村”可扩大统筹范围,实行“一区一统筹”;以更优惠条件引进建设规模大、区域带动性强的重大项目,将其纳入大项目范围予以整体实施;实施以基础设施和环境改善为重点的局部改造,提升其区位价值,为今后实施整村改造奠定基础;结合当地特色采用“景中村”方式实施村庄整治等方式进行改造。

因此,我们认为“城中村”是在快速城镇化进程中,由于城市的不断扩张,村落镶嵌于城市之中而形成的具有“城市—乡村”过渡特征的社区,是城镇化发展到一定阶段出现的特殊现象,具有城市、农村双重特征。

## 二、两市“城中村”改造的主要形式和经验

### (一) 主要形式

通过调研座谈,总结两市“城中村”改造的形式主要有以下两种:

第一种是政府主导型。具体又有两种模式,一种是项目由政府直接投资改造。如宁波市段塘村、永红村、包家村“城中村”改造。另一种是由政府

组建地块项目公司进行市场化筹资建设运营,政府承担征地拆迁安置工作,项目实行封闭运作。如宁波市江北区湾头区块项目就是由政府成立宁波两江投资有限公司来具体负责运作。

第二种是项目带动(市场运作)型。即建设项目涉及的城中村,由开发单位出资,通过市场运作和项目建设带动改造。具体又可分为三种模式:一是大项目带动,指主要依靠市级以上重点项目带动“城中村”改造和拆迁安置房建设。如杭州钱江新城的建设、东站枢纽项目的建设、西溪湿地综合保护、运河整治和综合保护等工程,推动了杭州市“城中村”整片、整线的改造。宁波北高教园区项目也是这种形式。大项目带动“城中村”改造模式有利于统筹规划、系统推进和利益协调,可以充分利用大项目审批手续统一“打包”的优势,加快项目前期审批手续的办理;依托大项目整体推进运作模式,既让“城中村”改造不留死角,又可形成多建设主体共同出资的局面,统筹解决建设资金筹措与平衡;此外,结合大项目同步推进配套基础设施建设,可有效降低“城中村”改造区域和安置房小区接入大市政配套的成本。二是一般项目带动,指非市级以上重点工程项目带动的改造,主要由各区、街道或村根据实际情况而实施的项目。如杭州市西湖区西穆坞村改造采取与“和家园”楼盘开发商杭州振兴置业投资有限公司合作的方式进行,既解决了“城中村”改造的融资问题,又引入了品牌房地产开发公司参与改造。三是开发区建设,如杭州市滨江区、杭州经济技术开发区和之江度假区范围内实施的撤村建居改造,其实质是项目带动的一种打包形式。

政府主导型的“城中村”改造,征地拆迁、安置房建设等巨额费用往往需要政府先期垫资,所需资金由政府兜底,然后通过部分出让地块的土地收益来平衡收支,这一过程周期通常较长,政府财政压力和工作量往往都比较大。以宁波市江北区“城中村”改造为例,初步规划投入改造成本 76.8 亿元,产生收入 57.4 亿元,缺口高达 19.3 亿元。但这种模式的“城中村”改造速度比较快,通常是整村改造,改造比较彻底,往往能一次性解决众多历史遗留问题,后遗症少。项目带动型的“城中村”改造,所需资金由项目开发单位负责,在项目建设范围内综合平衡,政府只要做好协调和服务工作,资金压力小。但这种模式的“城中村”改造过程中,开发单位容易忽视村民利益,出现安置房建筑质量差和配套设施建设不及时、不完善等问题,会留下许多后遗症。

综合比较两种不同类型,“城中村”改造我们更主张采用前一种形式,即在“城中村”改造中各级政府负主要责任,不能只吃肉,不管骨头,解决越彻

底越好。

### (二) 主要经验

从调研情况来看,我们感到两市各级党委和政府部门都高度重视“城中村”改造问题,在实践中形成了许多行之有效的做法和经验,如政府主导完善体制机制,加强领导建立完善组织机构,完善政策保障民主民生,统筹兼顾创新模式,规划先行提升建设品质,因地制宜分类分批改造等等。总结两地的主要做法和经验,我们认为最根本的一条是真正做到以人为本、让利于民、依法办事。

## 三、两市“城中村”改造的主要成效

1998年以来,杭州、宁波相继启动了“城中村”改造工作。目前杭州、宁波纳入改造计划的“城中村”分别有226个和59个(含4个渔业队),已经基本完成改造的“城中村”分别为75个和33个(含4个渔业队)。通过十五年来探索与实践,“城中村”改造改出了城市和经济发展的“新空间”、新农村建设的“新天地”、城中村居民和外来务工人员的“新生活”,取得了“群众得实惠、城市得提升、产业得发展、政府得民心”的多重成效。主要有:

### (一) 土地利用效率显著提升

一是土地的区位价值得以显现,级差地租得到提升。“城中村”改造过程中,土地隐藏的巨大区位价值通过“身份”转换以及投资开发而得到显现,大大提高了土地级差收益。宁波市江北区,目前已成功出让7宗城中村地块,土地面积491.6亩,土地出让金收益约52.84亿元,折算下来平均地价达到了1074.9万元/亩。二是土地利用强度提高,土地集约利用效果明显。通过“城中村”改造腾挪节约出来的土地通过市场化运作,一方面为“城中村”改造提供了平衡资金,另一方面也使股份经济合作社集体经济有了可持续发展的资本,实现了较大的经济效益。杭州市西湖区西穆坞村,通过将原来的农居点拆除改造,可以腾出126亩土地用于出让,出让收入用于安置房建设和增加集体经济收入。三是土地利用方式高级化,土地配置结构效率提升。“城中村”改造后,土地利用方式趋向多元化、高级化,从而提升了土地的配置结构效率。城西银泰城是拱墅区祥符街道阮家桥股份经济合作社留

用地项目,开业后每年租金收入就达到 3000 多万元。

## (二) 城市功能明显改善

通过“城中村”改造,城市基础配套设施得以完善,城市功能区块建设大幅推进。一方面,城市道路、排水设施和供暖、供气、供水、绿地、公厕等多项城市功能指标有了较大幅度提高,比较典型的是在“城中村”改造过程中,建设形成了一大批城市公共绿地,如杭州拥有 25 万平方米绿化面积的城北体育公园、2 万平方米绿化面积的庆春广场、占地 8 万平方米的城北生态公园、16.7 万平方米的市民公园等。另一方面,“城中村”改造还成为了解决重点工程项目建设用地的突破口。如皋塘村、彭埠村、草庵村、瓜山村、皋亭村、石桥村、祥符桥村、五里塘村等一大批“城中村”的改造,为杭州市“三口五路”和“两口两线”工程挪出了充足的建设空间。在宁波,长丰滨江休闲区、湾头休闲旅游区等重要项目在“城中村”改造地块落户,中心城区 20 多条“断头路”也依托“城中村”改造而得以打通,有力地支持了区域经济发展。

## (三) 生活质量日益提高

一是居住条件和人文环境大为改善。新建安置小区按照城市住宅小区标准进行规划设计,布局更为合理,功能更为全面,水、电、气、网络等基础设施和绿化、物业、幼儿园、卫生服务站等公共服务设施配套完善。通过“城中村”改造,将旧村彻底纳入城市管理体系,人员素质不断提升,社会治安明显好转,群众安全感大大增强。目前,宁波市中心城区已有 1.536 万户约 5.16 万名村民喜迁新居,人均住房面积由原来的 20—30 平方米提高到了 60 平方米以上,已安置的 17 个村的安置小区,交通便捷,社区、学校、医院、商场样样齐全。二是收入水平大幅提高。“城中村”改造后,村民户均安置住房 2 套以上,除自住外还可用于出租,同时安置房普遍大幅增值,再加上股份经济合作社组织的年底分红,群众收入水平普遍有较大幅度提高。杭州市江干区东港社区等安置小区,居民人均收入超过了 4 万元,是原来的 1.5 倍多。三是长远生计得到保障。通过“城中村”改造,彻底消除了城乡二元管理体制,村民纳入城市就业和社会保障体系,有效解决了医疗、养老等社会保障问题,较好地解除了群众的后顾之忧。四是历史遗留问题普遍得到解决。“城中村”改造建立了新的更加公平的利益分配机制,在解决历史遗留问题的同时,避免了新的社会矛盾发生。两市“城中村”普遍存在的外嫁女、农嫁居,

还有宅基地控批等历史遗留问题,通过“城中村”改造大都得到了较好解决。

#### (四) 新社区建设取得突破

“城中村”改造社区基本完成了村级组织体系向城市社区组织体系的转变。一方面,以社区党组织为核心,采取“一套班子多块牌子”的模式,建立了党组织、居委会、公共服务工作站、集体经济合作社“四位一体”的社区组织领导体系;另一方面,形成了以区域化党建为导向、以社区本级党组织为龙头的社区党组织体系。同时,各地还依托社区公共资源和群众基础,成立了老龄协会、“和事佬”协会、志愿者协会、文体团体等社会组织,延伸了社区的服务触角和工作覆盖面。“城中村”改造完成后,领导班子的主要职能由原先对村民的管理向对城市居民的服务转变,推动由管理为主向管理和服务并重的社区功能转变。杭州市江干区东港社区独创的“E家全能”服务模式,全方位地体现了新社区建设特色,其“一站式”社区互动服务区定位为“社区客厅”,给前来办事的人员一种家的温暖感觉。

### 四、进一步做好“城中村”改造需要把握的几个问题

处理和解决好当前城镇化进程中的“城中村”问题、健全城乡发展一体化体制机制是一项复杂的系统工程,需要政府主导、统筹兼顾、改革创新,走以人为本的新型城镇化之路,充分保障广大人民群众的基本权益。

#### (一) “城中村”改造要坚持政府主导,进一步加大财政投入

调研后,我们感到“城中村”改造不是单纯依靠市场能解决的问题,更需要政府主导。一方面加快对“城中村”的全面改造,使其真正融入城市,政府有着不可回避的责任和义务;另一方面,城市地方政府不仅是拆迁群众利益的维护者,也是“城中村”改造的最大受益者。因此,“城中村”改造政府要负主要责任,加大财政投入。通过调研,我们认为“城中村”改造资金要以区(县、市)为单位,自主筹资、融资,收支力求平衡。“城中村”改造的土地出让收入由市财政在扣除必要的税费后全额补助区(县、市)财政。以区(县、市)为单位确实难以实现资金平衡的,市级财政可按实际资金缺口给予一定比例的补助。对“城中村”改造中涉及的各项行政事业性、服务性和公共配套设施建设收费,要给予政策优惠,除上缴中央、省部分和缴纳管理费外,地方

留成部分要予以减免。

## **(二) “城中村”改造必须以人为本,切实保护农民利益**

“城中村”改造是对原村民生产和生活方式的革命,是“体制、房子、股份、保障、机制”等涉及百姓切身利益“五位一体”的系统工程,是一次重大的利益调整。在“城中村”原居民让出祖祖辈辈的土地之际,在其被融入城镇化的最后一程,政府要以人为本,让利于民,切实保护农民利益,真正让群众受益、让群众满意。目前普遍推行的人均“40+10”的安置补偿面积政策、10%留用地政策等惠民措施,为广大群众所认同和赞赏,成了“城中村”改造的助推器和减压阀。

## **(三) “城中村”改造要让广大农民群众真正融入城市,实现名副其实的城镇化**

实地考察发现,一些纳入城市规划区内的农村撤村建居点,农村变社区、农业户口变非农业户口、村集体经济变股份经济合作组织,表面上看是完成了城镇化。但是,这种城镇化是不完全的,甚至是不健康的。西湖区杨家牌楼等一些未经改造或改造不彻底的“城中村”,基础设施不完善,居住环境差,人口杂乱,管理混乱,治安形势严峻,不仅影响了城市的美观,也制约着城市的发展,已成为困扰城市发展的“痼疾”。一些乡镇改成街道后,对原有的村庄作了简单的“城中村”改造,但没有把村民完全纳入到城镇有关社会保障体系中,没有将在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系,处于半“城镇化”状态。因此,我们呼吁“城中村”改造要实现有质量的城镇化,避免指标性的、不健康的城镇化。要彻底改变“城中村”的物理面貌,完善社会保障体系和劳动就业、社会保险、社会救助相互衔接的民生保障联动机制,推进人的城镇化,加快实现“同城同待遇”;提高社区服务管理水平,进一步完善新建安置房小区的管理体制,将其纳入城市管理体系;加强软环境建设,加大文化建设和宣传力度,努力改变农转非居民传统的思想观念和生产生活方式,使之与城市相适应;规范物业管理,创造安全舒适的社区环境;规范属地管理,进一步理顺政府基层组织社区的管理职能和组织体系,完善社区服务。使“城中村”真正融入城市,实现名副其实的城镇化。同时,对于不适合“城中村”改造的村落,要结合新农村建设,做好村庄整治工作,避免摊大饼式的城镇化。

#### (四)“城中村”改造要切实重视集体资产的保值增值,实现股份经济合作社的创新发展

随着“城中村”改造步伐加快,如何处置原有股份经济合作社资产,成为政府和百姓关心的热点和难点。座谈中同志们提出股份经济合作社改革发展主要有两个方向:一是退出;二是向现代企业转型。

股份经济合作社资产如何处置,既要考虑资产的类型,更要充分尊重广大社员的意愿和选择。对于一些以现金等流动资产为主、广大社员主张分掉的股份经济合作社,不妨选择退出,把合作社资产变现后分配给每个股东。当然,在这过程中也要考虑每个股东心理承受能力,适当拉长退出周期,分期进行分配。宁波市江北区甬江街道目前正在探索股份经济合作社退出办法,该街道将村集体剩余货币资产全部转化为福利基金,将其纳入福利性养老保障基金账户管理,实行股东按月定额领取养老保障金,集体资产领取完后股份经济自动退出终止。集体资产“福利化”以后,10年时间可全部归村民所有。

除了“退出”一分为之的做法,拱墅区祥符街道方家埭社区等更多的股份经济合作社选择以健全机制为保障,以保值增值、公平分配和持续发展为目标,不断优化集体资产运营。通过调研,我们认为这种管理模式具体可采取以下方法:一是稳步推行经社分离。在已完成“城中村”改造、条件比较成熟的社区,积极推动经社分离,做到社区党组织、居委会与股份经济合作社之间职责分开,领导原则上不兼任。加快推进股份制改革,构建经营灵活、产权清晰、权责明确、监督有力的股份经济合作社运转机制。健全和完善多种形式的集体经济发展留用地制度,多渠道保障被征地农民长久生计。二是积极创新经营管理机制。在建立“股东(代表)大会—董事会—监事会”治理结构基础上,积极推进所有权和经营权分离。打破户籍关系和社区任职资历限制,创新人才引进、人才优先入股方式,引入职业经理人制度,面向社会公开招聘优秀经营管理人才。杭州市江干区已在5个股份经济合作社尝试引入6个“独立董事”,帮助合作社在规划制定、关联交易以及10%留用地的日常运作、合同谈判、项目建设上把关把脉。引入“独立董事”以来,独立董事们共提出专业性建议21条,修正集体资产经营行为4起,直接增加集体经济收益200余万元。在今年试点的基础上,明年计划在全区推出“独立董事团”,对所辖社区的股份经济合作社进行全面的团队服务指导。探索建立经营者激励机制,激发股份经济合作社经营管理人员的积极性。三是

探索股份经济合作社股权转让办法。规范股权转让行为,打破股份经济合作社的封闭性,为股权适当集中流转、重组向股份公司转变创造条件。四是拓宽股份经济合作社的发展空间。积极引导股份经济合作社经济形态由物业经济向物业经济和产业经济并重转变,拓宽集体经济收入来源。对征地较早,撤村建居时已无地可征而没有享受留用地指标的,以村规模、人口和负担为依据,给予一定量的留用地指标。五是进一步健全股份经济合作社监管机制。建立健全股份经济合作社重大事项的民主决策制度,充分发挥股东、股东(代表)大会、监事会等个人和组织的民主监督作用。加强审计监督,上级部门委托有资质的审计机构对股份经济合作社年度财务收支状况进行审计,确保集体资产安全运营和集体经济健康发展。

### (五)“城中村”改造要加强立法工作,确保政策的前后一致性

“城中村”改造,必须充分考虑个人、集体、政府、投资人等多方利益平衡,政策性强,牵涉面广,需要法律法规的支撑。1998年以来,杭州市相继出台了《杭州市征用集体所有土地房屋拆迁管理条例》、《杭州市人民政府办公厅关于继续深入开展撤村建居与“城中村”改造的实施意见》、《杭州市人民政府关于开展集体建设用地流转试点工作的实施意见》等40多个条例和实施意见,有力保障了“城中村”改造工作的顺利推进。为此,我们建议“城中村”改造要进一步加强立法工作。一要立法解决“城中村”改造后的股份经济合作社发展无法可依的尴尬局面。撤村建居前,“城中村”经济合作社发展的依据是2007年9月28日浙江省第十届人民代表大会常委会第34次会议修订通过的《浙江省村经济合作社条例》,该条例明确其调整对象为“在农村双层经营体制下,集体所有、合作经营、民主管理、服务社员的社区性农村集体经济组织”。然而,撤村建居后,原农村已变为城市社区而不复存在,该条例也就自然对其失去了调整效力。因此,需要对“城中村”改造后的股份经济合作社进行单独立法,或对《浙江省村经济合作社条例》进行修订,扩大其调整范围,把“城中村”改造后的股份经济合作社也纳入其调整范围。二要对“城中村”改造安置房进行立法,明确其房屋性质和上市交易政策,特别是要明确其上市交易的程序、计缴土地出让金的标准,减少群众的思想顾虑和抵触情绪,以利于城中村改造的顺利推进。

(作者系浙江省人大常委会党组副书记、副主任,省农研中心理事长)

# 关于贯彻落实中央 1 号文件 值得重视和研究的几个问题

薛 驹 许行贯

2012 年初,我们就浙江省贯彻中央〔2012〕1 号文件的情况进行了初步的调查研究。先后赴省有关职能部门,中国水稻所、浙江省农科院、嘉兴平湖市等地,同有关领导、农业科技人员和镇村干部进行了座谈,到平湖市的新埭镇姚浜村实地考察调研。由于省委及时召开由县委书记、县长参加的全省农村工作会议,对中央 1 号文件的学习贯彻作了全面的部署,各地在春节后都以中央 1 号文件的学习贯彻为中心内容,作为全局工作的重中之重,认真进行了传达、学习和落实。调研中,我们感到有四个明显的特点:一是统一认识,明确指导思想。通过学习,努力实现“三同”(同步推进工业化、城镇化和农业现代化)、“三保”(强生产保供给、强科技保发展、强民生保稳定),正成为各级干部和科技人员的共识。二是联系实际、抓住主攻目标。按照中央文件的要求,从当地实际出发,对原定的计划和科研项目进行了修改,着力解决几个主要问题。三是解放思想,重在实干,争取对农业科技瓶颈有新的突破,取得一批重大实用技术。四是紧密结合当前生产,推动春耕夏种的新高潮。

总体看来,当前贯彻落实中央 1 号文件的工作正在平稳有序、逐步深入地开展,形势很好,令人鼓舞。

—

这次调研,我们着重抓了两头,一头是到我省重点农业科研单位中国水稻所、浙江省农科院,同专家进行座谈;一头是到平湖市和一些镇、村,同市领导和基层干部进行座谈。

在座谈中,大家都一致反映,改革开放以来,特别是近些年来,中央、省

委进一步加强对农业生产和农业科技的领导,不断加大强农惠农的政策力度,农业生产综合能力进一步提高,农民收入连年增长。我省农民去年人均收入 13071 元,连续 27 年位居全国各省(区)之首,农业科技的创新和农业人才的培养取得丰硕成果,农业科技支撑能力不断提高,农业科技贡献率达到 58%。随着农业和农村经济的发展,国家综合实力的不断增强,农村的社会保障和教育、文化等事业也逐步加快发展。所有这些为我们贯彻落实好中央 1 号文件,加快推进农业科技创新,增强农产品保障供给能力,奠定了坚实的基础。

在座谈中,大家客观地分析了贯彻中央 1 号文件要解决的问题,概括起来,主要是如何正确处理好四个关系,也就是四个方面的新情况和新问题。

一是正确处理确保粮食安全和确保农民增收的关系。基层的同志反映,政府强调“米袋子”、“菜篮子”,农民期望“钱袋子”。这种反映,虽然有所偏颇,但很朴实和中肯,它说明了“米袋子”、“菜篮子”和“钱袋子”是密不可分的,现在客观上存在种粮比较效益低,蔬菜等副食品价格波动大,农民种粮、种菜、养猪亏本等问题。这“三子”关系如何处理好,关系到保护农民种粮、种菜、养猪的积极性,也是关注民生的根本问题。

二是正确处理严格保护基本农田和现实中浪费耕地、弃耕、抛荒的关系。座谈中,大家对这个问题反映比较强烈,一方面我省人多地少,人均耕地不到 0.5 亩,但另一方面在耕种中又不同程度存在浪费耕地、弃耕、抛荒的现象,有的还比较严重。由于外出务工农民较多,农村严重缺乏劳动力,又没有实行土地流转,有的地方往往只种一季,土地利用率低,这是一种极大的浪费。

三是正确处理发展农业与保护生态环境的关系。过去我们讲保护环境,对影响农业的污染源,较多是看到城市和工业的污水,特别是农村周边的重化工等企业的污水排放。现在看,农业自身带来的污染源,也是不可忽视的问题。根据农业科研部门的反映,长期以来我们强调高产,缺乏科学施肥的理念,超量使用化肥、农药,造成土壤严重退化。据有关资料反映,中国耕地占世界的 7%、使用的氮肥占世界总量的 1/3,美国耕地占世界的 17%、使用的氮肥也占世界的 1/3,中国是美国的 2.4 倍。嘉兴的同志反映,嘉兴市区、海宁市区及全市工业园区的周边统一采集稻谷样品 158 个,经中科院环境研究所检测,按照国家食品卫生标准,稻米样本重金属污染超标率:锌为 28.5%,汞为 10.8%,镉为 10.1%,铬为 3.8%,铅为 3.2%。导致土壤普