

白云区政府系统
调研文章选编

(一九九六年度)

白云区政府办公室编

白云区政府系统
调研文章选编

(一九九六年度)

白云区政府办公室编

1997·5

目 录

编者的话	(1)
神山镇“三高”农业的规划与实践	神山镇政府(3)
整体效应	
——我区“第二次创业”的必然选择	
.....	白云区工业局(9)
白云区“八五”期间固定资产投资状况分析	
.....	白云区计划局(16)
关于白云区规划建设管理的现状和对策的调查报告	
.....	白云区建设局、国土房管局、规划分局(22)
关于我区规划管理存在的问题和对策	
.....	白云区规划分局(34)
在新形势下,如何做好我区的引资工作	
.....	白云区外经贸局(39)
外贸企业如何适应新的外贸政策,提高经济效益	
.....	白云区外经贸局(44)
太阳岛乐园现状与发展设想	
.....	白云区对外经济发展公司(49)
对我区大型集市贸易市场的调查浅析 ...	白云区统计局(54)
企业如何适应新税制改革的探讨	白云区财税局(61)
我区专业技术人员现状调查	白云区人事局(64)
我区当前计划生育工作的问题与对策	
.....	白云区计划生育局(72)

运用科学手段,管理计生工作

——白云区计划生育微机管理工作初探

..... 白云区计划生育局(80)

加强医德医风建设,推动我区卫生事业上新水平

..... 白云区卫生局(87)

公证在外来人口规范化管理中的运用 ... 白云区公证处(93)

白云区近郊镇街环卫管理的现状调查

..... 白云区市容环境卫生局(99)

积极预防和化解军警民纠纷 同和镇政府(108)

正确处理打击与防范的关系,加强社会治安综合治理

..... 白云区公安分局(115)

编者的话

调查研究是提高行政决策水平,提高行政效率必不可少的基本要求和方法。毛泽东同志早在1941年就撰文指出:“共产党领导机关的基本任务,就在于了解情况和掌握政策两件大事……没有调查就没有发言权……”几十年过去了,实践充分证明调查研究为各级领导决策提供了大量的依据和方案,决策的科学化、民主化有赖于深入开展调查研究工作。因此,调查研究应贯穿于科学决策的整个过程,应成为各级领导干部的自觉行动。

我区一向重视调研工作,领导干部不仅有丰富的基层工作经验,而且素有深入基层了解情况,解决实际问题的优良传统。去年陈耀光区长一再强调各级干部要深入实际,大兴调查研究之风。为使调研工作逐步走上科学化、制度化的轨道,区政府布置了一批调研课题。由此,我区的调研工作出现了一个新局面。许多领导同志带头参与调查研究,区工业局、区计生局等部门的领导同志亲笔撰写调查报告。区计划局牵头的三个“十强”评选活动和区政府办负责的创“四高”活动两个课题已上升为区文件,形成了区的重大举措。同时,一些优秀的调研文章获得了上级的

肯定。区工业局的《整体效应——我区“第二次创业”的必然选择》被市政府政策研究室评为优秀调研文章，区统计局的《对我区大型集贸市场的调查浅析》被省级刊物《统计与预测》选登。

我们把这次收集到的调研文章，经过筛选后编印了这本《白云区政府系统调研文章选编》。这些文章，或侧重于探讨我区发展的路子，或侧重于总结某一方面工作的主要经验，或对区的全面情况和某些专门问题进行述评。《白云区政府系统调研文章选编》是广大调研干部辛勤劳动的成果，我们试图通过这本书来加强调研信息交流，发挥政府系统调研力量的整体优势，促进今后的调查研究工作。

受篇幅和文字所限，部分编入书中的文章在结构上作了一些删节或调整，但不脱离原文的观点和见解，尽量保持和反映出各部门的调研成果。由于时间仓促，书中难免有缺点和问题，也请大家批评指正。

神山镇“三高”农业的规划与实践

白云区神山镇政府

近年来，我镇按本地实际对如何发展“三高”农业作了规划，并采取了有效的措施和办法进行实践。调整了农业结构，增加了投入，实行适度的规模经营，优化了品种，实施科技兴农，提供了各项农科服务，加速了传统农业向现代农业的转变，大大提高了农业的经济效益。近几年，我镇的农业增长率均在 18% 以上。今年上半年，尽管年初受到严寒袭击，但“三高”农业仍然取得进展，上半年农业产值比去年增长了 11.6%。

一、我镇“三高”农业的规划

我镇位于广州市北郊，距市区 20 公里，北邻花都市，西接南海市，总人口 36000 人（1984 年为 44000 人），17 个行政村，162 个经济社，总耕地面积 32645 亩（1984 年为 48000 亩）。改革开放十多年来，我镇就如何适应商品市场的需要，提高农业生产的效益，对发展商品农业、“三高”农业作了整体规划。

（一）产业结构、布局的规划。我镇从原来“以粮为主”的生产布局发展到现在的粮、菜、水产、果、禽畜等多种产业并存的布局经历了摸索性规划布局 and 合理性规划布局两个阶段。摸索性规划布局阶段是指我镇从 1984 年开始实行联产承包责任制至 1990 年这段时间，以“服务城市、富裕农

村”为口号，用渐进式调整农业生产布局为思路，对全镇农业整体布局没有提出长远的目标。合理性规划布局阶段是从1990年至1996年，在以往不断调整的基础上，通过前阶段的摸索尝试实践，对我镇农业发展，特别是调整农业生产结构，提出了较为长远的发展目标和方向，明确提出了在搞好粮食生产的基础上，发展“三个一万”（即一万亩鱼塘、一万亩蔬菜、一万亩水果）的思路。通过几年来的实施，基本能按这个思路来发展。

（二）农产品流通与深加工的产业化规划。随着我镇农业结构的调整，农产品的数量、品种的增加，搞好流通服务非常重要。84年以来，我镇先后成立了农贸公司、果菜公司、农业发展公司，为我镇农业产品产、供、销“一条龙”提供服务。92年以来，我镇又提出了将农产品进行深加工，办农业企业的思路，但因资金问题、经济气候和其他因素的变化而未能落实。

二、我镇“三高”农业的实践

发展农业，我镇多年来从结构调整、品种优化、科技推广及流通服务等都走过了渐进的过程。特别近几年，我镇对“三高”农业提出了具体的规划，明确了发展思路，通过实践，证明我镇的发展思路是正确的。我们的做法是：

（一）因地制宜，调整农业生产结构。经多年对规划的实施，我镇农业面积分布为：水稻13000亩，鱼塘11000亩，蔬菜9000亩，水果3000亩，饲养禽畜和鱼塘、果园进行综合性经营。从我镇地型特点、水利条件、综合效益考虑，现在的农业生产结构布局已趋合理。

（二）大办连片种养基地。我们在农业布局调整时，也

从各村的种养习惯、地型土质条件、技术素质等方面来考虑，有意识地安排各村按实际大搞连片种养基地。种植方面，做到统一品种，统一排灌；养殖方面，大面积连片开挖鱼塘，推广养殖名优品种。目前我镇连片 500 亩以上的水稻生产基地有两上、两下、鹤岗、硃石等村；连片 400 亩以上的蔬菜生产基地有南埔、井岗、鹤岗、沙龙、五丰等村；连片 400 亩以上的水产禽畜生产基地有雄丰、罗溪、五丰、大石岗、大岭、硃石等村。

（三）实施科技兴农。几年来，我镇建立和健全了农科网络，定期举办各种类型的种养技术培训班，建立了农科队伍。各村设有水稻植保员、蔬菜推广员、水产养殖员，积极开展各项种养示范活动，大力推广应用新品种、新技术。如近年来在水稻生产中，早晚两造推广种植优质高产良种（早造广优 4 号、晚造博优 501 等）占全镇水稻面积 90%，今年早造推广应用软盘育秧抛秧面积达 5300 亩。在蔬菜生产中，推广应用慢反射农膜覆盖、地膜、凉爽纱、大棚覆盖等新技术。在水产养殖中，继续放养四大家鱼的同时，引进了美国加洲鲈、白鲢、奥尼、桂花等名优品种。

（四）不断调整农业组织结构。“三高”农业是集约化、现代化农业，需要通过适度规模经营去实现。市场日益激烈的竞争，要求农业商品既要高质量，又要大批量。因此，调整农业组织结构方面主要是大力扶持专业户发展规模经济。对种养专业户实行政策上扶持、资金上帮助、技术上指导。通过这些措施，我镇专业户数量逐年增加，农业规模进一步扩大。到今年为止，全镇共有专业户 520 户，占全镇农户总数的 20%，而且涌现出一大批投入大，产出高的“大耕

家”。如井岗村专业户邓铭新承包本村鱼塘 182 亩，利用水体养鱼、塘基搭棚舍饲养三鸟禽畜，实行综合经营、循环利用。他饲养的鱼和禽畜均以中高档的优质品种为主，因能掌握季节，把握市场价格的规律，善于经营，多年来，一直取得较好的经济效益，1995 年产值 60 多万元，利润达 25 万元。又如大石岗村专业户黄广灿，承包本村鱼塘 100 亩，也在塘基建棚舍饲养三鸟（鸡、鹅、鸭），产品出口香港、澳门等地，1995 年三鸟年出口量达 20 多万只，产值超 500 万元，利润近 50 万元，成为我镇致富能手。

（五）加大农业投入。为保障农业生产旱涝保收，效益稳步增长，我们不断地增加对农业的投入。1992 年以来，我镇（包括市、区、镇、村、社、农户）对农田水利、菜田建设、农科技术、农资补贴等方面投入超 1000 万元，其中镇政府投入达 180 万元。

经过多年的改革实践，我镇农业生产有了较大幅度的增长并取得了较好经济效益和社会效益。1995 年农业收入 1.6 亿元，比 1992 年翻了一番，比 1984 年增长 15 倍，为保障广州市“菜篮子”、“米袋子”作出了贡献，同时使农民的生活水平得到较大的改善。

三、我镇发展“三高”农业存在的问题

（一）产业化程度不高。表现在：（1）流通渠道未能拓宽。全镇未能形成产供销一条龙的服务体系。全镇 32645 亩耕地，除粮食用于交售国家任务和自给外，其他农产品多以销售来赚取利润收入，大部分的农产品由“菜贩子”、“鱼贩子”、“果贩子”、“禽畜贩子”贩运销售或农户自行到广州市区、花都市销售。（2）出口少。因镇的流通体系未能建立，

对农产品出口不能起促进作用，农户只能自己联系出口单位出口农产品。前几年，镇成立的果菜公司、农贸公司因经营不善，没有发挥应有的作用而先后关闭。(3) 农产品深加工的计划因市场、资金等原因而未能付诸实施。

(二) 工业、环保等问题对农业的影响越来越严重。这几年，由于我镇的电镀行业发展过多，且在发展过程中只重视经济效益，忽视电镀过程中产生的废水、废气对环境造成的严重污染，企业废水污染对农业生产的影响越来越严重。目前，我镇的两个主要电镀工业区位于我镇中部和东北部，在地势上处于中、高地段，电镀废水、污水顺流而下，对下游的农业用水、养殖业用水造成严重污染。这些问题急需解决。

四、我镇今后农业发展的思路

(一) 以适度规模经营大力发展“三高”农业，“以三个三千辐射三万”，即创办三千亩高产优质水稻连片基地、三千亩无公害渡淡蔬菜连片基地、三千亩名优水产禽畜综合经营连片基地，以科技示范、集约经营、优质高产辐射万亩水稻、万亩蔬菜、万亩鱼塘，推进全镇农业向高产、高质、高效益发展。

(二) 因地制宜，积极拓展新的农业发展项目。一是引进创办集种养、旅游、观光为一体的高科技农庄。目前有高科技含量的达裕实业有限公司已在杨山村创办，其经营的项目主要是大规模繁殖出口水鱼，今后要重点经营、扩大发展。二是拓展花卉基地，争取花卉基地从现在的 100 亩，逐步扩展到 1500 亩以上。以此使我镇成为广州市农业综合开发区，享受经济技术开发区政策，为我镇三高农业闯新路。

(三) 搞好各项农业服务。一是办好农村合作基金会，为农业发展的资金运筹提供资金保证。二是办好农业发展公司，搞好农业生产的产前、产中、产后的一条龙服务体系，为农业发展提供可靠保障。

整 体 效 应

——我区“第二次创业”的必然选择

白云区工业局

最近，我区向全区人民提出了“第二次创业”的号召。要使第二次创业达到预期的目标，必须按照可持续发展战略的要求，真正实现经济体制和经济增长方式两个根本性转变。就我区的具体情况而言，“两个转变”中包含的具体内容很多，其中经济发展从孤立分散向互相联系，实现全区整体效应这一点与企业改革一样具有根本性的意义。

提高整体性的必要性

我区“八五”期间经济建设取得了很大成就，经济总量增长速度很快，产业结构变化喜人。但实施“九五”计划的一年来看，市场环境发生转折性变化时，我区经济系统技术进步速率不够高，以及由此决定的经营适应性和市场竞争适应性不够强的问题就逐步暴露了出来。这个拥有固定资产超过 50 亿元，年产出达 156 亿元产值的巨大经济系统，本应有很大的回旋余地供调整生产结构、产品结构和竞争策略来适应不同时期的市场，但事实是，许多企业在市场环境变得复杂的时候，除了降低产品销价，别无选择。1996 年我区乡镇企业营业收入比上年增长 23%，而利润和税收仅增长

11%；国有企业产值增长5%，经济效益则从去年的盈利转为数额不小的亏损。同时，从非农用地看，许多用地的效率非常低，如按市场标准对企业用地收租金，则许多企业就会由盈变亏；另一方面，中远郊实际闲置的土地资源又数量不少。造成这种状况的原因很多，而区内企业平均规模太小（平均每个企业营业收入仅100万元左右），且各企业之间、区内各区域之间孤立分散，各自为政，无法发挥整体优越性是最主要的原因。

在当代世界经济中，社会化、国际化的趋势越来越明显。国际经济虽仍存有贸易壁垒，但各国大企业、大财团以及支持他们的政府冲破这种壁垒的决心和实力也越来越大，已到了不惜动用武力的地步。利用外国市场是表面原因，而内在的原因，就是他们要借助社会化、国际化来转化原生产系统中积累的矛盾，取得规模效益，为科技进步寻求更大的表现空间，从而为科技进步提供更大的原动力。而生产社会化，表面的表现是企业规模越来越大，一个企业销售额可达近千亿美元，更具实质性的特征是企业之间在分工越来越细的基础上，技术经济联系和相互依赖的程度越来越高，到了谁也离不开谁的程度。一些科技含量高、结构复杂的产品，可能是上千家企业合作的成果。

而我区前不久的一项专题调查显示，以石井、新市两镇和三元里、矿泉和松洲三街为近郊，九佛、钟落潭、竹料（含良田）、神山、雅瑶和萝岗等六镇为远郊，近、远郊生产力水平以及由此决定的经济指标的差异，呈质量级差异（在数据上呈几何级差），具可比性的一组指标对比情况见下表：

指 标	单位	近郊	远郊	近郊:远郊
95 年人口占全区总数	%	24.6	42.1	0.58:1
“八五”农村社会总产值增长速度	%	464	374	1.87:1
“八五”乡镇企业总产值增长速度	%	490	329	1.98:1
95 年农村社会总产值占全区比重	%	43.1	20.4	2.11:1
95 年乡镇企业总值全区比重	%	42.8	21.6	1.98:1
95 年财政收入占全区比重	%	54.7	14.6	3.75:1
95 年人均社会总产值	元	45411	12975	3.5:1
95 年人均企业固定资产	元	8002	1096	7.3:1
95 年固定资产投资	万元	55604	20983	2.65:1
95 年乡镇企业劳动生产率	万/人	8.05	4.53	1.78:1

从上表可见：一方面由于缺乏经济联系，近远郊的差距仍在扩大之中；另一方面由于生产力层次质的不同，又使不同镇、街经济系统的排异性增强，亲和力下降。

从我区企业的情况看，1995 年底，我区一万多家企业拥有 50 亿元左右的固定资产，超过 150 亿元产值的生产能力。而这些企业之间，这些企业所在的镇（街）之间，各自孤立封闭，相互之间没有什么经济技术联系。我们经常可以

看到这样一些现象：区内的若干产品相同企业，在市场上竞相压价，做成两败俱伤；一些单位在大量购进质量不如区内企业而价格却不低的产品（最常见的是水泥、电缆电线等），而区内企业的产品却在大量积压，或虽压价销出去，货款却迟迟收不回来；许多企业同时在对同一工艺进行“攻关”，白费人、财、物力；许多企业在进行着相同产品的宣传和推销，空耗人、财、物力；一些企业在赶“订单”，加班加点弄到工人几乎要罢工，同时同类的另一些企业因无订单而停产。更不可思议是，各自为战，进行研究、设计、加工、经营管理的力量毕竟很有限或不配套，技术进步速率自然不高。

如这些企业加上一些农村合作经济组织，能建立起一定的联系和合作，或者其中部分企业能组成若干企业集团，其中孕育新技术、新工艺、新产品、新经营手段的能力就可大大提高，“内耗战”就可避免，宣传、销售费用将会大幅减少，在市场上的竞争能力和经济资源的利用效率也就可大大提高。

再把思路放宽一些。在技术条件一定的情况下，某一生产要素不断追加投入，到了一定程度，就会出现报酬递减的趋势。现在我们区近郊就出现某些要素在技术条件基本不变情况下的过度投入，出现报酬明显下降的情况。或者，同一时期近郊第二、三产业的投资密度远比远郊的高，比较利益差别很大，稍为调整一些投资的地区分布，总受益就可以明显增加。

虽然我们已决定选择可持续发展战略，实施“两个转变”。但是，如果从根本上不提高整体性，“可持续”和“两

个转变”终将是“纸上谈兵”。区域之间发展不平衡，还始终会把我区相当大的领导力量牵扯到协调关系和扶贫上，而且最终还摆脱不了区域之间发展不平衡的矛盾，影响了我区经济综合实力的发展。

实现整体性的途径和措施

实现整体性，可以在三个层面上推进：

一是镇（街）之间的联系、合作。这可以是共同开发经营某些项目，也可以通过某些生产要素的交流（交换）来实现联合。这里所说的镇（街），可以是集体，也可以是镇（街）中的股份企业或个人。

二是技术上、经济上具备相关的若干企业联合成康采恩式的企业集体。

三是企业之间为达到技术的或经济的某些目的，以契约为纽带实现某种行为的统一。如共同进行产品推介，统一制定销售价格，统一进行原材料的采购，共同进行某项技术攻关，把各企业最好的零部件组配成产品等等。

四是强化本区特别是远郊镇与区外的联系和合作，借助外部力量和因素来加快区域之间发展上的平衡。

这些联系和合作，主要靠经济规律的作用来形成，辅之以行政上的指导、引导和撮合。不管采用经济的还是行政手段，都要坚持“平等互利、优势互补、共同发展”的原则。

为加快实现整体效应，我们认为可以选择的措施主要有：

1、提高全区干部群众的整体意识、开放意识。可以通过多种形式，不断唤起这种意识，让广大干部、群众真正认识到整体性实现程度如何，直接关系到二次创业的成败得