

重庆市九龙坡区2002-2006年

调研成果汇编

中共重庆市九龙坡区委政策研究室

二〇〇七年二月

重庆市九龙坡区2002-2006年

调研成果汇编

中共重庆市九龙坡区委政策研究室

二〇〇七年二月

序 言

“宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来”。丙戌岁末，九龙大地硕果累累，经济社会发展佳绩再传，这是九届区委开拓创新的成果，这是全区人民辛勤耕耘的成果。

过去四年，我们一路携手同行，付出过艰辛，品尝过酸甜，采撷了一个又一个硕果，收获了一份又一份喜悦。过去四年，我们坚持发展第一要务，大力实施“三大战略”，经济实力西部领先，社会事业全面发展，人民生活不断改善。这些成绩得益于各级干部的努力开拓，凝聚着全区人民的辛勤劳动。四年来，我们坚持调查研究制度，创新调查研究方法，切实把个人调研与集体调研结合起来，把远期战略性研究与近期措施性研究结合起来，把重大课题委托研究与热点难点专题研究结合起来，通过调研广集民意、广聚民智、广开言路，理清思路、萌生创意、频出举措。四年来，全区各级机关和领导干部积极坚持“三走”，主动深入基层，不断深化区情认识，形成各类调查研究报告、课题研究报告等成果 1500 余篇，为区委、区政府决策提供了科学的参考依据，许多调研成果转化为政策文件和工作措施，对九龙坡经济社会蓬勃发展做出了积极贡献。

未来五年，经济全球化进程加快，地区竞争更加激烈，九龙坡面临着更大的发展机遇和严峻挑战。未来五年，科学发展、和谐发展、统筹城乡发展要求更高，人民群众寄予的殷切期望和深深嘱托

更多。我们只有紧扣时代脉搏，立足九龙实际，着力构建和谐九龙坡，推动经济社会又好又快发展，全面建成小康社会，让全区人民真正自豪起来，才不会辜负人民群众的重托。这就需要我们不断丰富完善思路措施，一心一意抓发展，真心诚意干工作，全心全意为人民。这就需要我们深入开展调查研究，力求做到秉笔直书、立论公允，以调查研究促进科学决策，以科学决策带动地区协调发展。我们相信，在全区人民的共同努力下，一定能把九龙坡建设成为经济领先的实力之区、开拓开放的活力之区、社会进步的和谐之区和生态文明的魅力之区。九龙坡的明天一定会更加美好！

中共重庆市九龙坡区委书记

目 录

三 农 篇

1. 创新农村土地流转模式 促进农民增收.....李登富 (1)
2. 我区农村承包土地流转之我见.....文 涌 (5)
3. 农村土地流转问题分析与对策措施.....刘小敏 (10)
4. 多途径增加农民收入 加快农业农村发展.....蔡朝辉 (15)
5. 对发展我区乡村旅游业的思考.....范 勤 (23)
6. 发展都市生态旅游业
 - 提高都市后花园知名度和影响力.....李书润 (28)
7. 浅议村务公开.....田庆宏 (34)
8. 含谷镇农村剩余劳动力转移初探.....王元开 (38)
9. 农村土地流转方式的探索.....西彭镇 (45)
10. 农村土地流转途径研究.....文吉云 (50)
11. 增加农民收入的对策和措施.....王万友 (58)
12. 加强农村劳动力转移就业培训工作.....王志军 (62)
13. 建立农村养老保障制度初探.....徐 明 (68)
14. 社会主义新农村建设存在的问题与对策.....何能安 (71)
15. 对我区新型农村合作医疗
 - 巩固完善的对策建议.....荆 瑜、刘 钢 (78)
16. 对农业科技服务体系建设的调查.....廖弟华 (87)

经 济 篇

1. 优化资源配置 加快民营经济发展.....财政局、审计局 (91)

2. 如何促进园区、集团公司、园区子公司
三方共同协调发展.....黄荣全 (98)
3. 加大融资力度 坚持技术创新
着力营造民营经济发展宽松环境范国明 (100)
4. 关于对中小企业融资难的几点思考曹太福 (108)
5. 我区房地产发展的对策和建议陈 琳 (117)
6. 调整财政支出结构
促进经济社会事业协调发展陈辛志 (120)
7. 优化产业结构提高园区核心竞争力夏 卫 (128)
8. 对重庆西部建设的思考陈德源 (133)
9. 九龙坡区物流发展现状及
“十一五”期间物流发展思路.....商 委 (137)
10. 关于西部新城管理体制的建议.....张大华 (145)
11. 西部新城生态环境保护的对策与措施.....廖建国 (147)
12. 杨家坪商圈业态调整的思路、
进展、问题及对策.....张跃辉 (151)
13. 承东启西 加快发展.....王 岳 (156)
14. 以发展工业为支撑 全面推进新农村建设.....周成超 (161)
15. 加快特色工业园区建设.....孙学兵 (166)
16. 特色工业园区主导产业与配套产业关系研究.....黄登福 (170)
17. 九龙坡区发展新型工业化的制约因素.....崔 勇 (173)

和谐社会篇

1. 浅议杨谢石黄都市区城市内涵和城市形象的提升 ...黄 伟 (177)
2. 坚持改革不放松 一心一意谋发展李朝亚 (180)
3. 规范操作稳步推进粮食企业改革冉胜西 (185)
4. 影响农村构建和谐社会因素的思考 and 对策.....章云川 (190)

5. 加强档案信息化建设

- 努力提高档案管理水平 档案局、物价局 (195)
- 6. 物业管理矛盾之我见 高应喜 (200)
- 7. 浅谈城市管理执法中的难点及对策 王贵强 (205)
- 8. 在新形势下如何发挥工会作用的思考 刘庆宏 (210)
- 9. 大力构建九龙坡区公共文化服务体系 孙 梦 (214)
- 10. 构建和谐社区的对策 黄楠坪街道 (218)
- 11. 创建和谐社区 构建和谐社会 杨 青 (220)
- 12. 发展我区文化事业的思考 文广局 (224)
- 13. 浅议提高乡镇人大工作水平的途径思考 温光菊 (229)
- 14. 实现机关后勤服务社会化的基本途径 王世周 (231)
- 15. 理顺居委会责权利关系 加快新型社区建设 龚 泽 (234)
- 16. 商品房住宅小区计划生育工作探索 张红玫 (235)
- 17. 实施廉租住房保障 促进和谐社会建设 邓小如 (239)
- 18. 创新法律援助工作的思考 赵文礼 (244)
- 19. 切实缓解群众看病难看病贵问题 张 萍 (253)
- 20. 关于农民工维权问题的思考 朱 红 (257)

党 建 篇

- 1. 未来我区人才资源开发的保障措施 罗先成 (261)
- 2. 自觉接受各项监督 创造实实在在的政绩 刘善德 (267)
- 3. 农村廉政文化怎样抓 罗开秀 (272)
- 4. 坚持民主集中制 增进班子团结和凝聚力 邱晓东 (274)
- 5. 浅谈女性领导成长中应把握好的几个问题 钟天兰 (279)
- 6. 当前我区非公有制企业工会
 - 组织建设存在的问题及对策建议 刘立新 (282)
- 7. 用新党章规范共产党员的行为 戴新国 (284)

8. 有效发挥舆论监督的对策和措施 江 丽 (287)
9. 预防和遏制村级干部腐败的对策 袁 霞 (290)
10. 对当前政府采购中存在问题的调查与思考 李 霞 (293)
11. 抓好“四大工程” 加强村“两委”建设 罗 猛 (294)
12. “老板任村官”的建议 工商联调研组 (298)
13. 关于对建设学习型社会、创新型城区的思考 刘沙舟 (299)
14. 坚持和依靠党委的领导依法开展镇人大工作 李同明 (304)
15. 提高劳动者素质 构建职业教育体系 廖新权 (308)
16. 关于党员“荣誉感、归宿感、责任感”
 缺失问题的浅析 陈 东 (312)
17. 关于加强和改进未成年人思想道德建设的思考 范定华 (317)
18. 浅谈乡镇依法行政 潘晓东 (321)
19. 司法体制改革之我见 蒋达祥 (325)

创新农村土地流转模式 促进农民增收

李登富

2006 年 10 月

农村土地家庭承包经营作为我国农村最基本的经济制度，将保持长期的稳定。农民的土地承包经营权集中体现在农民对所承包的土地有经营自主权、收益权和土地承包经营流转的权利。土地具有三个功能：一是生存功能，二是保障功能，三是发展功能。当经济欠发展时，农民必须依靠土地经营谋生；经济发展到一定程度，农民不再以土地为主要收入来源，在未真正离开农村，土地仅起着生活保障作用；当二、三产业充分发展，农民有充分的就业门路，这时的农民有可能离开土地，土地资源的优化配置促进农业向更高层次发展。土地流转成为优化土地资源配置，促进农村产业结构和农业生产结构调整，增加农民收入的必需。

一、农村土地流转现状

近年来，随着我区“三大战略”的实施，农村富余劳动力得到积极的转移，为农村土地使用权流转迅猛发展创造了条件。到目前为止，全区农村土地流转面积达 32000 亩，从流转方式来看，出租占 80%以上，其他流转方式不到 20%；主要采取由社员委托村社出租土地收取租金的方式进行，用于一产业的土地租金每 700 斤到 1000 斤黄谷，用于二、三产业的土地租金每年 1000 元到 2000 元，租用时间普遍在 20 年以上。目前，农村土地使用权流转在增加农民收入，带动主导产业发展，繁荣地区经济，村级通过土地流转收益留成壮大集体经济实力等方面，发挥了一定的积极作用。

在土地流转过程中也存在一些问题：一是一些地方由于当时土地收益较低、农民种田积极性不高，很多土地是以甩包袱的形式低

价流转，土地流转收益较低，个别地方由于项目实施失败，无法兑现农民土地流转收益，由此引发农村土地流转的群体事件不断增多；二是土地流转机制不健全，操作程序不规范，一些地方由集体经济组织统一流转的土地，合同条款不完备，对农民利益保护不够；三是中介服务组织发育不足，土地流转信息不畅，流转成本较高，农民组织化程度低，对土地流转价格影响力不够；四是不依法流转集体土地，大量农地违规转非，农村分散建设和土地资源浪费现象严重，农村集体土地管理秩序混乱。

二、对策

随着我区新农村建设的不断深入，城市化进程的不断加快，农村土地流转面积将快速增加，按照构建社会主义和谐社会的要求，在农村集体土地流转过程中，千方百计增加农民的收入，保持农村社会的稳定成为必须首先解决的问题。2004年中央一号文件提出：

“要加快土地征用制度改革，积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。”因此，必须创新农村土地流转模式，创新工作思路，开创多方受益的良好局面。

（一）创新土地流转模式，使农民失地不失利，促进农民增收。在提高土地利用收益率的前提下，引入风险机制，允许在基地和加工区内，鼓励农民以土地作为生活资料投资入股。同时可以入股修建厂房、库房出租、务工人员住宅、配套发展第三产业服务，使之与投资方结成利益共同体，取得二次分配收益，获得收入持续增长。

（二）积极稳妥地推行集体建设用地使用权流转改革。农村集体建设用地可以直接进入市场，并与国有土地同地、同价、同权，只要符合国家有关产业政策及当地土地利用总体规划、城市规划或村庄、集镇规划。涉及农用地转为建设用地的，应当落实土地利用年度计划的农用地转用指标。农村集体建设用地可以兴办各类工商企业，兴建农民住宅，兴办公共设施和公益事业等，打破“非经政府

征地，任何农地不得合法转为非农用途”的传统，代之以一个征地制与农村集体非农建设用地直接入市制并存的新时期。

土地发生流转前须由所在村委会和镇一级土地管理部门确认所有权人，权属无争议。集体建设用地流转必须通过合同约定使用年限，但最高不得超过同类国有土地使用权出让的最高年限；再次流转的年限不得超过合同约定的剩余年限。流转的集体建设用地不得用于房地产开发建设，使用者如须改变原土地用途，应当取得土地所有者同意和区主管部门批准，并重新签订流转合同。建立集体建设用地基准地价，并由区政府定期公布，作为政府核收集体建设用地使用权流转收益金的依据。集体非农建设用地流转取得的收益纳入农村集体财产统一管理，50%以上应当存入银行专户，专款用于农村社保。

推行集体建设用地使用权流转改革有利于促进土地资源的集约利用，加快了城市化进程；有利于切实保障农民利益，促进农村社会稳定；有利于促进产业结构调整，推动全区经济发展。

广东省 2005 年施行的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，是一次土地制度改革创新。

（三）调整建设发展思路。推进中小企业发展基地和农副产品加工区建设，实施集约发展战略，促进农村集体土地资源的高效、合理、集约利用。要改变我区农村早期初级工业化分散建设形成的“村村点火、处处冒烟”的局面，走“基地”和“加工区”的集约开发建设之路，严格限制在非集约区内新办企业。在确保基本农田保护区总面积不减少的前提下，及时修编和调整土地利用总体规划，以更好地服务于经济社会发展和城市化建设的大局。采取大规模的土地整治、拆旧房建农民新村置换宅基地等多种措施，满足经济发展和城市化建设对建设用地的需求。

（四）加强对土地流转的促进和指导，建立农民收益的保护制度。

实行土地流转最低保护价制度，按地域、用途分别确定保护价，并由区政府予以公布。对大面积、期限长、低租金承包、租赁农户承包地的个人、企业应修改合同，使流转收益达到保护价以上。鼓励需要流转土地的农户组建土地经营合作社，共同经营承包地的使用权，提高信誉，扩展渠道，提高效益。鼓励发展土地流转社会化服务组织，为流转土地的农户提供信息、中介或担保服务。建设土地流转信息平台，及时、全面、准确地掌握农村土地承包经营和土地流转的动态情况，为农民提供有效服务。

规范土地流转管理。健全区、镇土地承包合同管理机构，完善土地承包纠纷调处机制，妥善调解和处理土地流转纠纷，保证土地流转的健康有序。

三、土地流转模式，要树立敢为天下先

邓小平同志在南巡讲话中指出：看准了的，就大胆地试，大胆地闯，深圳的重要经验就是敢闯。没有一点闯的精神，没有一点“冒”的精神，没有一股气呀，就走不出一条好路，走不出一条新路，就干不出新的事业。不冒点风险，办什么事情都有百分之百的把握，万无一失，谁敢说这样的话？允许看，但要坚决地试，看对了，搞一两年，对了，放开了，错了，纠正，关了就是了，关，也可以快关，也可以慢关，也可以留一点尾巴。怕什么，坚持这种态度就不要紧，就不会犯大错误。国务院副总理最近在社会主义新农村建设大会上指出“允许看，鼓励试，不争论”。我现在重温这些话，能充分体会到：这是给我们创新实践的勇气和鼓励，是发展的一种眼光，是解决“三农”问题的一条路子。路是人走出来的，如果裹足不前，墨守成规，只会坐失良机，一事无成。因此，我们要树立对党和人民高度负责的精神，用心抓好社会主义新农村建设。

我区农村承包土地流转之我见

文 涌

2003年10月

随着经济社会的发展，农业一般会出现两大趋势，一是靠扩大规模和实行新技术、新品种、新设施来发展适地适种的高产高效优质的传统农产品；一是适应人们消费需求的变化，发展具有高附加值新型农业。由于我区地处主城区在市场需求及政府提倡的引导下，后一种趋势成为我区农业发展的主流，即发展以花卉苗木生产为主，集休闲、旅游、观光为一体的都市农业。这两种变化都提出了优化资源配置、提高土地产出率的客观要求。农业资源在经济学意义上分土地、劳力、资金三类。劳力、资金在现有条件下是能够比较自由地流动，土地则因我国人多地少和农业人口比重大的国情而比前二类资源的流动更具特殊性和复杂性。贯彻《中华人民共和国农村土地承包法》，研究我区土地流动的有关问题有其现实意义，本文将结合实际谈谈几点个人看法。

一、关于稳定土地承包和加快土地流转的关系

我国农村土地不仅是农业的基本生产资料，也是农民的基本生活保障。农民问题始终是我国革命和建设的根本问题，农民与土地紧密相关，在农民没有跳出农门前，土地问题事关农民利益、社会稳定和政权巩固。农村土地问题不仅仅是个经济问题，还是个政治问题，有很强的政治属性，基于此国家给予了农民相对稳定的土地承包经营权。按照中央政策和法律规定，土地流转必须在稳定土地承包关系的前提下进行，必须在农民自愿的基础上进行，并不得违

法改变土地用途。但是目前有少数基层干部却认为稳定土地承包关系不利于土地流转，有意无意之间忽略《土地承包法》的宣传落实，从而影响了农村土地承包关系的稳定。这容易造成违背农民意愿，强制推行土地流转，搞规模经营，导致农村社会不稳定的事件发生，最终影响农村土地的流转。因此我们要按照《农村土地承包法》规定，认真“保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转”。

二、关于招商引资规模经营与“公司+农户”经营的比较

我区都市农业的发展大多采取转包、租赁农户的土地承包经营权，建立农业示范园区招商引资规模经营的模式。一些人认为这种模式与“公司+农户”模式相比较对农民没有带动性，同时对农民赖以生存的土地经营权被流转感到忧虑，怕他们沦为种田无地、就业无岗、低保无份的“三无农民”。本人认为以市场调节为原则建立土地流转机制，引进（含本地）经营者规模经营的模式更适宜我区农业的实际。首先，我区农村人多地少人平 0.7 亩耕地，农民人均纯收入 50%以上来自于非农产业，种植业收入又只占农业收入的 50%左右，而且近几年农民人均纯收入增长因素主要是工资性收入。这说明仅仅在现有的农业内部增加农民收入没有多大的回旋余地，通过推广新技术新品种提高土地收入 20-30%对农业生产来说很了不起，但对一户农民来说还不如外出打工一个月，不改变分散的小规模经营要实现生产集约化、区域专业化、经营产业化的现代农业是很困难的。因此引进经营者实行小群体大规模经营较之于“公司+农户”的大群体小规模经营，更适宜我区农村的实际情况。有人提出应由农民自己进行土地流转发展规模经营，这个问题实际上是要求规模经营者原有身份应是农民，但我们知道土地流转的目的是生产要素

的合理流动和优化配置，而目前一般的农户又没有发展规模经营的经济实力，这种限制不利于农业的发展。问题的关键不是怕农民没有地耕种，而是怕侵害农民利益使农民失去基本生活保障。稳定土地承包权，可使农民认识土地价值并通过土地流转得到土地的收益，经营者得到土地资源既是利用市场优化农业资源配置，发展社会主义市场经济的结果，又是保护农民利益的具体措施。其次，从我区现实情况看，现有的农业劳动力大多为老龄劳力，青壮年因农业比较效益低而外出打工，农民作为“天然的经济学家”自然而然地实现政府提出的“发展农业必须发展非农产业，富裕农民必须减少农民”的口号。现实中已有大量农业劳动力向二、三产业转移，只是这种转移需要巩固下来，同时从事农业的劳动力也需要提高素质。引进经营者进行规模经营可以重新构筑农村劳动力结构，提高农业劳动力素质。因为这些高附加值农业需要技术和经营能力，需要创业者的精神，时代要求农业经营者应具有这些素质。随着都市农业的发展，高素质经营者落户于农村，而这种劳动密集性农业又将部分农村年轻劳动力吸引在农业。我区现有的农业劳动力情况既为发展规模经营提供了有利的前提条件——多数农民不会因土地流转而生活无着；又为招商引资发展规模经营提出了必要性——防止农业凋敝，发展现代农业。简言之，“公司+农户”是在不具备农村劳动力向二、三产业充分转移的条件下农业产业化的一种模式，但如果土地规模经营条件基本成熟我们为何不突破不创新呢？

三、土地租赁合同的主要要素

既然我区土地流转以转包（内部出租）、租赁为主，研究土地租赁合同就很有必要。完善的土地租赁合同应是“效率”和“公平”的结合体，它能使农业资源的运用达到最大效率，又能符合市场原

则公平合理分配产品。决定土地租赁合同完善与否的重要要件是地租率和租用期限，同时合同中不能有不確定因素而使利用效率降低。

1. 租用期限应在土地承包期内尽可能地延长。因为租用期限的长短对于经营者在资源配置上有很大影响，如果租用期限较长，则经营者愿意投入更多的资本和劳力以保护土地的生产力及取得更大的经济效益，在我国人多地少的情况下保护了土地也就提高了社会效益。

2. 租金应以定额谷物租金为主。因为定额谷物租金比分租及土地入股更能促进土地的集约化经营且能使出租方减少价格变动的风险。同时，分租及土地入股条件下，出租方和经营方的利益往往不一致，如出租方希望经营方能投入大量的资金于土地，经营方则希望适当地扩大面积，利益的不同使资源配置的取向不同容易引起纠纷。土地入股还存在企业破产农民利益如何保障的法律难题。

3. 地租率应是土地流转市场的市场价格。理论上讲地租率能够符合公平分配产品原则且使资源效率最大者为“优良地租”，而“优良地租”在市场竞争的条件下以市场价格形式表示出来。

四、加强土地承包合同管理，促进农村社会稳定

本文第2条、第3条是从经济的角度分析土地流转问题，但众所周知农村土地问题不仅仅是个经济问题，还是个政治问题。因此，我们要加强土地承包合同管理，采取配套措施，促进农村社会稳定。

1. 抓紧修订与《农村土地承包法》相关的制度，完善有关工作。如：对执行“五年小调整”的村要按《农村土地承包法》延长土地承包期；制定《土地承包经营权证书管理办法》、《土地承包经营权流转管理办法》、《土地承包纠纷调解仲裁管理办法》等配套制度；研究土地征占用对土地承包经营权的补偿办法等。

2. 大力发展二、三产业，提高农村劳动力素质，稳定农村劳动力的转移。要按规划搞好工业园区，以二产业带动三产业的发展，吸纳农村劳动力。同时用好财政转移支付等财政政策，用转移支付等手段保证农业区域的发展。一方面避免村村冒烟、户户办厂低水平发展工业，另一方面提高农业效率稳定农业劳动力。要花大力气培训农村劳动力，提高他们的就业能力，防止劳动力回流。

3. 为防止因土地租赁方破产，农民的承包收益得不到保证，法律上应将承包收益列入破产优先受偿之列，以保障农民的基本利益。要探索因流转了土地承包经营权而产生的农村特困户的生活补偿办法，进而发展农村低保制度，避免土地流转而引起农村社会不稳定。

4. 在审批项目、制定政策、落实规划时要考虑农民的土地承包经营权益是否得到保障。如：流转的主体是承包户、自愿原则要坚持、用途要限制、期限上限为承包余年等。