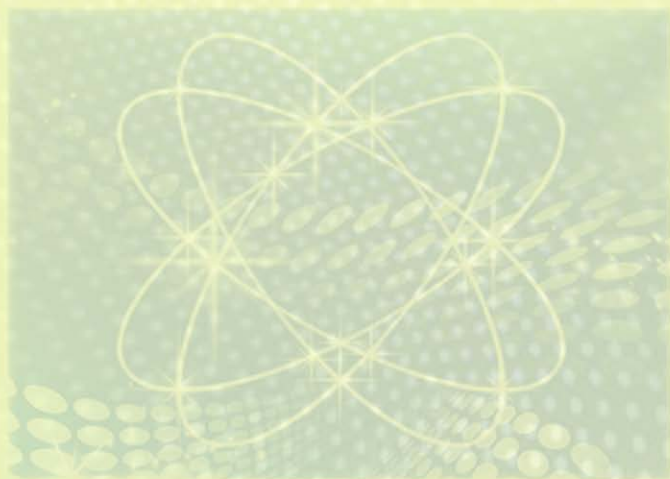


# 南昌市政府参事建言集

南昌市人民政府参事室 编



江西人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

南昌市政府参事建言集 / 南昌市人民政府参事室编  
—南昌：江西人民出版社, 2011.10  
ISBN 978-7-210-04953-1

I. ①南… II. ①南… III. ①地方政府-参政议政-  
合理化建议-南昌市 IV. ①D625.561

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 197773 号

## 南昌市政府参事建言集

作者：南昌市人民政府参事室

责任编辑：刘莉 李思思

封面设计：章雷

出版：江西人民出版社

发行：各地新华书店

地址：江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

邮编：330006

网址：www.jxp-ph.com

E-mail: jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

开本：787 × 1092 毫米 1/16

印张：9.5

字数：110 千

ISBN 978-7-210-04953-1

赣版权登字—01—2011—261

版权所有 侵权必究

定价：28.00 元

承印厂：南昌市印刷九厂

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

## 序 言

2010年是我市改革开放和全面建设鄱阳湖生态经济区建设取得重大进展的一年。也是我市参事工作在参政咨询、民主监督、统战联谊、反映社情民意等方面发挥了重要作用并取得显著成效的一年。一年来,在市委、市政府的高度重视和社会各界的关心支持下,全体参事紧紧围绕市委、市政府的中心工作和社会热点、难点问题,开展了广泛深入的调查研究,提出了不少事关国计民生的有价值的意见和建议,其中很多已被各级领导在决策中采纳,对促进我市经济社会又好又快发展起到了积极的作用。

有道是:“盛世重耆旧”,“奋飞不计年”。市政府参事作为我市一批颇具“德、才、望”的党内外专家学者和社会知名人士,各自发挥其长,积极参政建言,可谓成绩斐然。这本文集荟萃了2010年市政府参事工作在参政咨询、建言献策方面的重要成果,见证了参事们一年来的辛勤工作和突出成就,凝聚了大家的心血和汗水。把参事们的调研报告和参事建议整理汇编成册,将有利于展示参事工作成果和扩大参事工作宣传,有利于总结参事工作经验和促进参事工作发展,也有利于从另一个角度反映我市改革开放和经济社会建设所取得的重大进展。

在这本文集即将付印之时,我又匆匆翻阅了全书。往事如昨,参

事们的每一个调研报告和每一份建议提出的背景，以及他们为之所作的努力，奉献出的智慧和心血，又一一浮现在我的眼前。我想，每一位读了此书的同志，都会感触到参事们“老骥伏枥，壮心不已”的悠悠寸草心和拳拳报国志。因此，借这本文集编印之机，我谨代表市人民政府向各位参事表示诚挚的敬意和衷心的感谢！

面对新时代，迎接新挑战，新时期政府参事工作要以咨询国是为核心，要为政府科学决策服务，真正成为政府决策的“智囊团”和“思想库”。最近，省委常委、市委书记王文涛同志强调，全市上下要增强危机意识，更加清醒地认识“三个没有改变”的市情，更加自觉地树立“四个看南昌”的境界，大力践行“六种作风”，凝心聚力建设更高水平“两篇文章”。为此，搞好参事工作，也要继续解放思想，创新调研方式；要了解和掌握经济社会发展的大局，紧紧围绕党委政府的中心工作，把着力点放到研究解决改革发展稳定的重大问题上来，放到研究解决群众生产生活中遇到的紧迫问题上来；要遵照温家宝总理“多了解下情，多反映民意”的指示精神，密切联系群众，深入基层，深入群众，真正做到关注民生、休察民情、反映民意。努力把我市参事工作提高到一个新的水平，为建设富裕、文明、开放、和谐的南昌做出更大贡献！

南昌市人民政府副市长 刘家富

# 目 录

|          |   |
|----------|---|
| 序言 ..... | 1 |
|----------|---|

## 课题报告

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 1.关于我市流动人口服务和管理工作的现状及对策 .....                | 3  |
| 2.解读我市中小企业融资活动中的政府作为 .....                   | 11 |
| 3.关于我市中等职业学校教师管理制度改革的建议 .....                | 23 |
| 4.中部地区省会城市经济发展比较研究<br>——兼论我市产业调整的方向和途径 ..... | 28 |
| 5.关于加快提升红谷滩新区商业氛围的思考和建议 .....                | 54 |
| 6.关于南昌现代装备制造业发展的现状及对策 .....                  | 69 |
| 7.“十二五”期间南昌城市交通形势分析及对策 .....                 | 81 |

## 参事建议

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| 8.关于尽快制定我市县区中等职业学校生均公用<br>经费标准的建议 .....      | 127 |
| 9.关于加强我市农业面源污染防治的建议 .....                    | 129 |
| 10.关于尽快建立我市人力资源和社会保障计算机<br>信息管理灾备中心的建议 ..... | 132 |
| 11.为将我市 LED 产业打造为千亿元支柱产业的建议 .....            | 135 |
| 12.关于引水喷淋绿化带的建议 .....                        | 142 |
| 13.关于加强我市湖泊保护的建议 .....                       | 144 |
| 14.关于确保我市农产品质量安全的建议 .....                    | 147 |

# 课题报告





# 关于我市流动人口服务和管理工作的现状及对策

为进一步加强我市流动人口服务和管理工作,最近,市政府参事室课题组相继在市公安、人力资源和社会保障、计生、房管等相关部门,以及流动人口聚居的镇、村(社区)进行调研。总体感受是:流动人口已成为南昌加快发展的重要力量,但流动人口的服务和管理工作还很薄弱,按照中央“公平对待,搞好服务,合理引导,完善管理”的要求,还有大量工作要做。从提供领导决策参考的角度出发,现将调研的实际情况简要报告如下:

## 一、我市流动人口的概况和存在问题

### (一)流动人口的基本情况

随着改革开放和工业化、城镇化、市场化推进发展,城乡二元结构发生了深刻变化,大量的农村剩余劳动力向城市涌入,加上产业化的地区差异,也促使外来人口的大量流入,以致我市流动人口的规模在不断扩大。据预测,我市现有流动人口 70 余万,主要分布在青山湖区、东湖区和青云谱区。地处城乡结合部的胡坊镇,流动人口已超过了户籍人口,达到 10 万余人。截至 2009 年年底统计,已经在公安部门办理流动人口登记的有 21.01 万人,其中外省流入的占 28%,本

省流入的占 47%,本市农村流入城区的占 25%。

流动人口为南昌经济发展和繁荣注入了生机和活力。城市建筑工地,工厂车间一线,众多服务行业,尤其是从事以体力为主的环保、搬运、修理等行业,都有流动人口这支大军。他们背井离乡,在艰苦的条件下创业劳作,已经成为我市第二、三产业新兴的产业工人,对社会和经济发展的作用已充分显现。

流动人口伴随着改革开放走过。时至今日,流动人口外出动机和目的、出行的群体、外出的期限等都发生了质的变化,流入地社会与群众对流动人口的看法和接纳度也发生了质的变化。从发展趋势看,流动人口构成和流向多元化。“永久居留者”增多。流动人口对社会管理的压力增大。流动人口在规模不断扩大的同时,社会参与程度也在加深,维护自身权益、要求分享改革发展成果、获得市民同等待遇的愿望愈加强烈。大量流动人口向城市快速聚集,加剧了城市人口与资源环境的失衡,给诸如劳动就业、交通、社会保障、计划生育等社会管理带来了很大压力。流动人口服务和管理面临的任务相当繁重,且难度愈来愈大。

## (二)当前流动人口服务和管理存在的突出问题

### 1.管理体制滞后不畅

目前,我市流动人口管理主要由市综治委流动人口服务和管理领导小组负责,办公室设在市公安局基础处(原户政处),管理力量主要来自各辖区派出所。流动人口服务和管理,工作量多,涉及到方方面面,需要公安、房管、计生、人力资源和社会保障、卫生、民政、工商、税务、教育等部门联动,形成工作上的合力。从现实情况看,我市对流动人口服务和管理,很大程度还处在松散乏力的状态,没有真正纳入政府行政行为的管理轨道。由于管理体制滞后,全市没有一个能够有

效协调各相关职能部门的权威机构,致使管理分散、积重难返。

## 2. 基层管理力量相当薄弱

流动人口从业场所和职业多变,大多均非正式,也无正式合同,雇主和雇佣单位辞退随意,导致流动人口居无定所、漂泊不定,流动是他们生存的常态。就管理而言,工作的重点应该在基层。恰恰是在这个关键点上,由于协管员队伍解散,导致基层基础工作受到重创。2002 年以前,我市公安利用收取暂住人口管理费已经建起了一支近千人的流动人口协管员队伍,基层有人做事,流动人口管理工作步入正轨。但 2002 年以后,因流动人口管理收费项目废止,这支队伍经费无着而解体。流动人口的管理出现断层,造成基层基础工作松动空转。至今,我市流动人口到底有多少,准确的数字谁也说不清。各机构在流动人口的信息采集上各取所需,没有建立起一个全市性的流动人口综合信息平台,人口资源信息来源未能得到有效整合和利用。基层管理力量弱化,底数不清,情况不明,漏管失控,管理缺位,服务不到位,年复一年,问题越积越多,愈来愈严重。

## 3. 流动人口的犯罪率居高不下

在城乡结合部流动人口集中的地方,流动人口犯罪问题尤为突出。以湖坊村为例,该村常住人口 4128 人,流动人口有上万人。2006 年本辖区内案件总数为 1169 件,流动人口犯案数为 918 件,占总数的 78.6%。随着湖坊工业园入驻企业的增多,大量流动人口涌入,发案率也在大幅攀升。2007 年至 2009 年流动人口发案率持续增长,分别为 90.7%、95.3%、97.1%。据青山湖区流动人口违法犯罪数据分析,当前流动人口犯罪以盗窃等侵财为主,赌博、卖淫嫖娼和制黄贩黄所占的比重也比较大,作案的随意性强,暴力化倾向明显。作案方式已从过去小偷小摸、顺手牵羊向团伙盗窃、持刀抢劫、伤害等恶性犯罪发展。团伙作案增多,占案件总数的 41.88%。作案地点以出租房屋所

占比重最大,占案件总数的 22.51%,其他依次为工地、车站、码头、公共场所等。从年龄结构看,主要是 19~35 岁这个年龄段,占违法犯罪总人数的 66.72%。文化结构方面,初中以下所占比重最大,为 69.05%

## 二、加强我市流动人口服务和管理工作的对策建议

流动人口服务和管理工作直接关系社会稳定。实践表明,人口流动与经济发展是相辅相成的,哪个地方的流动人口多、留住率高、贡献大,哪个地方的经济就繁荣,社会就进步。从我市的实际情况看,加强流动人口服务和管理,是各级党委、政府面临的一个重大课题。为此,我们建议,当务之急是要尽快出台一个进一步加强流动人口服务和管理意见,以市委、市政府两办各义下发执行。

### (一)创新流动人口服务和管理体制,进一步充实加强全市流动人口服务和管理领导工作机构

#### 1.切实摆上重要位置

进入新世纪以来,我市建成区面积由 2000 年 86 平方公里扩大到 2009 年的 240 平方公里,城区人口由 2000 年 124 万增加到 2009 年 223 万,南昌大都市的框架已经全面拉开,流动人口聚集增长已成强劲之势。党委、政府应站在改革发展稳定全局的战略高度,充分认识进一步加强流动人口服务和管理工作的重要意义,力求在思想观念、政策措施、工作模式和保障机制等方面取得突破性进展,以形成党委统一领导、政府依法行政、各部门齐抓共管的领导格局。

#### 2.充实加强领导力量

成立由市委、市政府分管领导任组长、副组长,相关职能部门主

要领导为成员的流动人口服务和管理领导小组。领导小组下设办公室。为增强办公室的综合协调、指导、督办工作力度,拟参照广州市的做法,将市流动人口服务和管理办公室设在市政府,作为常设工作机构,相应提高其规格(或干部高配为副县级),充实配强工作人员。办公室的主要职能是负责全市流动人口服务和管理组织、协调、检查、指导、教育培训、队伍建设、绩效考核工作以及组织各种专项清理整治工作。在此基础上层层建立起工作机构,形成市、县(区)、街道(乡镇)、社区(村)四级工作网络。同时,把流动人口服务和管理纳入年度目标管理考核范围和社会治安综合治理考核内容。加强领导不是虚的,唯有从上至下解决好有人管事的问题,抓住了这个关键,才能上下联动,形成合力。

## **(二)进一步充实和加强流动人口服务和管理力量,建立适应工作要求的经费保障机制**

### **1.组建一支流动人口服务和管理专职队伍**

根据流动人口现有数量,按照 800:1 比例,面向社会公开招聘一支具有大专以上文化、年轻、综合素质较强的专职流动人口协管员队伍(1000 人左右),主要配属社区(村)流动人口服务管理站。协管员的职责任务,主要是协助计生、劳动等部门负责登记统计流动人口计生、婚育、政治面貌、就业状况等信息;协助公安机关做好流动人口和出租屋治安管理、登记、办证工作;协助税务、房管部门收缴房屋租赁税费;负责流动人口和出租房业主的法制宣传、签订相关责任书工作;协调计生、房管、税务、工商等相关职能部门做好相应的服务工作。

### **2.建立流动人口服务和管理工作的经费保障制度**

按照“分级管理、两级承担”的原则,将流动人口管理工作经费纳入财政年度预算,实行经费单列。流动人口协管员队伍工资及日常办

公经费参照新余市的做法,结合我市实际予以保障。待服务和管理工作走上轨道后,从每年出租房屋税收上缴市财政后专项返还,用于解决流动人口服务管理日常办公经费和协管员队伍的所需开支。

### (三)创新流动人口管理工作机制,进一步加大流动人口服务和管理工作力度

#### 1.强化以出租房屋为重点的流动人口管理

租房居住是绝大多数流动人口的确切落脚点。本着“谁出租、谁负责”原则,全面实行房屋租赁登记备案制度,落实房屋出租人、承租人的相关责任。扩大出租房屋管理面,以社区(家委会)为单位,对出租房屋进行摸底登记,并加强对房屋租赁中介服务公司的房屋租赁和物业公司登记房屋出租情况的查验,以出租房屋管理为抓手,以税管房,以房管人。

#### 2.建立流动人口信息综合运用系统和网络系统

流动人口服务管理的基础在于掌握信息。为此,一要搞好流动人口登记统计,做到“底数清、情况明”;二要加强流动人口信息化管理,整合公安、劳动、计生、税务等部门现有信息资源,开发和完善全市流动人口信息网络,使之延伸到基层,以实现信息资源共享。同时,对所有采集到的流动人口信息即时录入,以保证人口资料的准确、鲜活、完整,增强网络管控和综合利用的功效。

#### 3.建立用工单位、经营业主的协管工作制度

全面推行融治安防范、矛盾调处、劳动用工、社会保险、安全生产、教育培训、计划生育、卫生防疫于一体的流动人口服务和管理业主责任制。把流动人口服务和管理责任,落实到用工单位和经营业主。

#### 4.融合流动人口居住证的服务功能,实行“三证合一”

将暂住证、求职证、计划生育审验证等合并为“居住证”。完善“一

站式”、“一证式”服务,将目前暂住证单一的登记功能提升,成为融各项服务功能于一体的“居住证”,以此提高流动人口主动配合和参与服务管理工作的积极性。

#### (四)创新流动人口服务工作,力求在管理中体现服务、服务中实施管理

##### 1.拓宽流动人口就业安置的渠道

加强对农村劳动力跨地区流动就业的组织、协调、引导、管理和培训,发展有组织的劳务输出,搞好供求对接,提高劳动力跨地区流动就业的信息化、组织化、有序化程度,促进农村劳动力异地转移就业,建立统一规范的人力资源市场、搭建城乡劳动者平等就业的平台。

##### 2.做好流动人口医疗卫生和计划生育工作

按照属地化管理、市民化服务的原则,将流动人口医疗卫生及计划生育服务和管理纳入经常性工作范围。在传染病防治、儿童预防接种、妇幼保健、计划生育等方面提供与当地户籍人口同等的免费服务,并按国家规定享受同等的优惠政策。此外,还应依法落实对实行计划生育的流动人口及其家庭的奖励、优惠和扶持政策。

##### 3.切实保障流动人口子女平等接受义务教育的权利

坚持以流动人口流入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主的方针,把流动人口子女入学工作纳入流入地义务教育总体规划统筹安排。

##### 4.积极推进流动人口转入常住户口

居住证持有人有固定住所、稳定职业、符合计划生育政策、依法缴纳社会保障费并无犯罪记录的,可申请常住户口。按照城市容量,常住户口的入户实行年度总量控制、人才优先、依次轮候办理。

##### 5.加快解决流动人口的社会保障问题

继续推进流动人口参加工伤保险和基本医疗保险,全面推广流

动人口劳动合同制度。在流动人口集中的开发区和工业园区,仿效湖坊镇湖坊村的做法,建设向流动人口低价出租的公寓。

#### 6.大力加强流动党员、团员的服务和管理工作

有关部门在制作流动人口登记、暂住证办理、人才招聘和计划生育登记等相关表格中,要增加“政治面貌”内容。流动人口流入地基层党、团组织要积极吸收和组织流动党员、团员参加组织生活,教育引导他们发挥应有的模范带头作用。

#### 7.严密防范和严厉打击流动人口中的违法犯罪

在流动人口中积极开展法制和安全防范宣传教育,建立治安信息员队伍,全面掌握流动人口基本情况,对其中有现实和潜在社会危害性的人员进行重点管控;建立推广警务协作机制,完善流动人口违法犯罪活动协查通报制度;结合“打黑除恶”、打击“两抢一盗”专项行动,以流动人口中涉黑犯罪、带有明显区域特点和职业特点的团伙犯罪、流窜犯罪为重点,加大打击力度。

社会民生课题组:万加良(执笔人)

魏 兵

# 解读我市中小企业融资活动中的政府作为

随着各中心城市和省会城市创新能力日益发展与完善，在一些高成长、高收益和创新型的中小企业繁荣的同时，往往存在着中小企业在资金不足，设备不足以及利用外部信息能力较低等问题。近年来，我市依托中小企业融资服务平台，把政府资金的引导作用与发挥民间投资积极性结合起来，积极探索政府资金扶持中小企业发展的新方式，目前已经初步建立了多渠道、多层次的融资体系，取得了较为显著的成效。但是，受国际金融危机和其他因素的影响，我市中小企业资金短缺、融资难的问题并没有得到解决，且已成为制约中小企业发展的瓶颈。与中小企业快速发展的融资要求相比，政府还大有作为。因此对中小企业融资活动政府作为的研究具有重要的现实意义。

## 一、我市中小企业融资情况分析

### (一) 我市中小企业的资金来源及需求状况

#### 1. 公司资金紧张的主要原因

根据调查，近 85% 的企业由于生产投资规模过快，导致流动资金配套跟不上需求；劳动力成本上升，导致资金占用增加；原材料涨价过快、自身产品涨价困难、利润空间受到挤压，导致资金占用增加

过快;还有人民币升值压力加大、出口退税降低,这些都是造成公司出现资金紧张的重要因素。

## 2.被调查企业当前融资的主要目的

在被调查的企业中,70%的企业融资是为了扩大生产经营规模以及开展新项目,60%的企业是为了补充流动资金或者购置固定资产,其他的一些目的主要是用于扩展新市场以及新产品新技术研究开发。数据显示,目前南昌中小型企业普遍有着迫切的融资要求,以扩大公司规模、寻求发展。

## 3.被调查企业融资的状况

调查显示,在向银行或者信用社申请贷款时,企业需要办理的手续相当繁琐或者找不到合适的担保人,以至企业的银行贷款资金匮乏,融资不畅。但是要想获得创业投资机构的支持,80%的企业认为有一定的难度。困难主要在创业投资机构要求太高,其次是程序太复杂,还有就是政府对创业机构相关限制使双方难以合作。

## 4.被调查企业对公司上市的考虑

上市对绝大部分企业都有着很强的吸引力,主要是期望上市能够获得稳定的长期的融资渠道,形成良性的资金循环,以支持企业更高速的发展,取得在同行业领先的时机;其次是想借成为公众公司后,积聚无形资产,更易获得信贷、管理层个人名声、吸引人才。但是也有考虑到上市后带给公司的弊端,60%的公司认为上市后公司重大经营决策需要履行一定的程序,部分失去经营的灵活性;30%的公司认为上市的弊端包括媒体的过高关注的影响,管理层失去对企业的一部分控制,上市费用较高等。

# (二)中小企业融资中的政府作为

## 1.被调查企业认为政府在企业融资过程中所起的作用