

思 SI SUO

中共临安市委宣传部编

索

2011年度
临安市党委(党组)中心组
优秀调研报告选辑
YOU XIU
DIAO YAN
BAOGAO XUANJI



思 索

2011 年度临安市党委(党组)中心组优秀调研报告选辑

中共临安市委宣传部编

序 言

章 燕

2011年度临安市党委（党组）中心组优秀调研报告选辑《思索》已集结出版并与大家见面。书中记取了领导干部在“十二五”规划开局之年的所为、所思、所感，让我深深感受了字里行间所蕴含的智慧、激情、远见与责任。

2011年是一个具有重要意义的年份。这一年，“十二五”规划吹响了实施的号角，又恰逢中国共产党成立90周年、辛亥革命100周年。过去的一年，是我市经济社会发展取得显著成效的一年。全市上下深入贯彻落实科学发展观，着力稳增长、抓转型、惠民生、促和谐，全市经济、政治、文化、社会和生态建设取得了新业绩，全面小康实现程度位居杭州五县市首位，实现了“十二五”精彩开局。成绩的取得，来之于市委、市政府的正确领导和科学决策，来之于全市上下的团结奋斗和开拓创新，也来之于各级领导干部深入学习调研，学以致用，用以促学，学用相长。

新的一年，是实施“十二五”规划承上启下的关键一年，是新一届党委政府任期的第一年。着眼于未来五年发展，市第十三次党代会描绘了实现杭州西郊现代化生态市建设大跨越、开启率先基本实现现代化新征程的精彩蓝图，展示了打造科技智慧临安、生态宜居临安、文化活力临安、和谐幸福临安的美好前景。新蓝图，昭示着美好的前景；新使命，激发着奋进的力量。前行的道

路会有坎坷，需要我们始终满怀激情，克难攻坚、奋勇争先；前行的道路会有障碍，需要始终保持清醒，潜心研学、创新跨越。面对前进道路上的各种挑战和机遇，我们必须切实增强紧迫感、责任感、使命感，坚持干字当头、实干为先，大兴学习调研之风，以饱满的精神、科学的态度、创新的方法加速开放融合，推动科学发展。

邓小平同志指出：“在不断出现的新问题面前，我们党总是要学，我们共产党人总是要学，我们中国人民总是要学。谁也不能安于落后，落后就不能生存。”实践也告诉我们：惟有善于学习，才能跟上时代的步伐；惟有勤于思考，才能创新发展的道路。希望在新的一年里，各级领导干部带头提高学习能力，努力学得更多一些、钻得更深一些、用得更好一些，争做学习型领导，扎实推进学习型党组织、学习型临安建设，在全社会营造崇尚学习的浓厚氛围。

期盼着广大党员干部在新的一年里牢固树立学习工作化、工作学习化的理念，以学习谋划发展，以学习推动发展，为实现实现杭州西郊现代化生态市建设大跨越贡献更大的力量，以优异成绩迎接党的十八大胜利召开！

2012年2月

目 录

序言	章 燕/ 1
1. 关于加快我市中心镇和重点镇建设的若干思考	吴春法/ 1
2. 临安市战略性新兴产业发展的几点思考	俞灵君/ 21
3. 临安市水资源保护与开发利用调研报告	俞建明/ 35
4. 给力创意产业 点亮钱王文化	
——临安市文化创意产业发展现状及展望	姜关成/ 46
5. 临安市村级组织换届工作的实践与思考	杜晴洲/ 62
6. 浅谈国家级科技企业孵化器在地方战略性新兴产业	
培育发展中的作用	项永忠/ 73
7. 关于加快锦北工业经济发展的调查与思考	章登峰/ 79
8. 谈机关党员的“责任心”	
——关于机关党员“责任心”的调查与思考	蒋 珍/ 85
9. 关于强化部门项目预算管理的思考	罗石荣/ 97
10. 龙岗镇行政区划调整后加快融合发展的策略研究	
	盛 伟/ 101
11. 统筹城乡人才工作的实践与研究	斯嘉平/ 111

12. 当前“绿色家园 富丽山村”建设值得关注的几个问题
.....寿屹峰/ 123
13. 基层社会管理创新研究
——基于临安市“服务百姓档案”的实践分析.....李洪华/ 128
14. 关于城乡区域统筹发展的调查与思考.....梅 鹤/ 143
15. 加强社会组织建设 推进社会管理创新.....王建良/ 152
16. 加快推进阳光交易 高效配置公共资源
——关于临安市公共资源交易管理工作的调查与思考
.....洪忠东/ 159
17. 临安市城市道路交通情况调研报告.....杨卫国/ 169
18. 加强土地节约集约利用 促进经济社会可持续发展
.....叶忠华/ 177
19. 临安市加快坚果食品产业转型升级的思考与对策
.....李建雄/ 184
20. 关于新形势下临安经济开发区创新发展的几点思考
.....黄国林/ 196
21. 立足山区,探索农村土地使用权流转新路径
——基于对临安市土地使用权流转与规模经营现状
.....方锐根/ 203
22. 临安山核桃产业转型升级的对策研究.....沈志军/ 211
23. 临安市学前教育师资现状分析及对策.....吴云海/ 220
24. 镇街网络平台建设意义及对策分析.....谢兆时/ 228
25. 实施主动警务战略 服务经济转型升级.....郭志龙/ 238
26. 推进农村基层党组织建设的成功探索.....蒋晓明/ 246

27. 拼抢创新发展新机遇 建设繁荣幸福新锦城…………沈文奎/ 255
28. 我市加强和创新社会管理的实践与思考…………程炳贵/ 261
29. 关于天目山镇“美丽乡村”精品线建设的实践与思考
……………许兴旺/ 271
30. 我市企业职工文化建设的实践与思考…………黄文豪/ 278
31. 新世纪以来我市建设行政服务体系的探索与实践
……………陈 强/ 287
32. 临安文艺人才的现状及其对策…………王亚红/ 296
33. 论构建县级电视台新闻节目的核心竞争力…………马 俊/ 301

关于加快我市中心镇和重点镇建设的若干思考

吴春法

坚持走浙江特色的新型城镇化道路，大力实施中心镇培育工程，统筹城乡区域协调发展，是浙江省委、省政府作出的重要战略部署。去年以来，浙江省、杭州市出台了一系列政策文件，加大中心镇^①建设力度。在这样的背景下，研究加快临安市中心镇和重点镇建设，具有十分重要的意义。

一、临安市中心镇、重点镇建设的现状分析

临安市共有 4 个省级中心镇（於潜镇、昌化镇、太湖源镇、高虹镇）和 5 个市级重点镇（板桥镇、潜川镇、龙岗镇、岛石镇、清凉峰镇）。这些年，临安市把中心镇作为统筹城乡发展、建设社会主义新农村的重要节点，多措并举，全力推进中心镇、重点镇建设，取得了初步成效，但也存在着一些薄弱环节和问题。

（一）做法和成效

1. 经济实力增强。近年来，临安市以打造於潜镇、昌化镇市域副中心为抓手，加大改革创新和政策扶持力度，注重产业带动，通过抓平台建设、抓项目攻坚、抓招商引资，走“工业兴镇”之路，推动产业转型升级，使中心镇整体经济实力有明显提升。2010 年，4 个中心镇共实现工农业总产值 168 亿元，其中工业总产值 157.2 亿元，实现财政收入 3.53 亿元，分别比 2005 年增长 48.5%、47.7%和 119.4%。2010 年，中心镇平均农民人均收入达

1.33 万元，比 2005 年增长了 74% (图 1)。

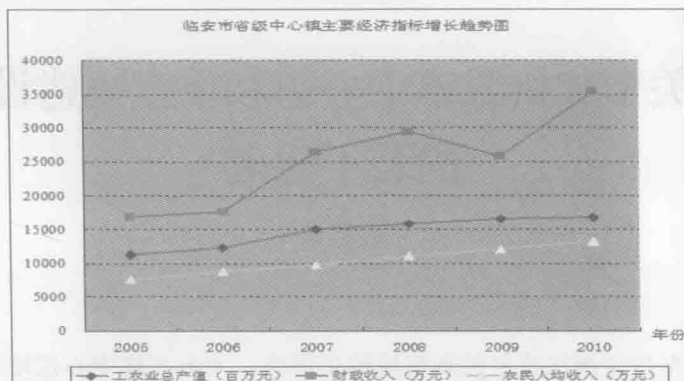


图 1：临安市中心镇主要经济指标增长趋势图

说明：1. 数据来源于《临安市统计年鉴》（2006-2011）、《临安年鉴》（2006-2011）；2. 2009 年工农业总产值下降主要是受金融危机影响。

2. 培育体系呈现。当前，临安市中心镇、重点镇建设已初步形成副中心城市——一般中心镇——重点镇三级培育发展体系（表 1）。省级中心镇中的於潜和昌化定位为临安市副中心城市和中西部区域中心，以培育为小城市为目标；高虹镇、太湖源镇基础较好、发展较快，作为中心镇第二梯队培育；重点镇是临安市根据统筹城乡区域发展的现实需要，提出来的概念和战略，以培育为中心镇为目标。

表 1：临安市中心镇和重点镇培育体系

中心镇、重点镇 培育等级	范 围	在全省城镇体系中的 地位
副中心城市	於潜镇、昌化镇	省级中心镇
中心镇	太湖源镇、高虹镇	
重点镇	板桥镇、潜川镇、龙岗镇、岛石镇、清凉峰镇	

3. 改革逐步推进。为贯彻落实《浙江省人民政府关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》（浙政发〔2007〕13号），2009年，临安市委、市政府出台了《关于加快於潜和昌化副中心城市发展的若干意见》（临委〔2009〕47号）。该《意见》明确了两个副中心城市的功能定位、目标任务以及规划编制管理、财政扶持、扩权强镇、产业培育等方面的政策措施，以此加快推进两个副中心城市的建设发展。2010年，为落实杭州市委统筹城乡区域发展战略部署，余杭区、下城区与临安市建立区市协作机制，在产业平台建设、乡镇结对共建、协作资金使用、产业转移投资等方面开展协作，每年安排5000万元资金支持协作项目建设。2011年初，临安市调整部分行政区划，将全市原有26个乡镇（街道）调整为18个乡镇（街道），合并缩减30.8%。镇域行政区划调整后，临安市中心镇、重点镇资源集聚程度有所提高（表2）。

表2：临安市中心镇、重点镇镇域行政区划调整前后对比

单位：平方公里、人、万元

对比	镇域面积			人 口			农业总产值	
	总面积	占全市	平均面积	总人口	占全市	平均人口	总产值	占全市
调整前	1393.7	44.6%	154.86	195225	37.1%	21692	195293	50.0%
调整后	1848.1	59.1%	205.34	248672	47.3%	18420	254974	65.3%

数据来源：《临安市统计年鉴》（2006-2011）、《临安年鉴》（2006-2011）。

4. 产业平台形成。目前，临安市中心镇、重点镇产业平台建设正从单一的工业平台向三次产业平台全面发展。工业平台方面，到2010年底，8个中心镇、重点镇工业功能区（岛石镇除外）共开发1300余亩，完成基础设施投资11.12亿元，实现工业销售产

值 106.7 亿元（表 3）。在农业方面，初步形成农业综合区、主导产业示范区和特色农业精品园三级农业园区体系。有 2 个省级农业综合区已获省里批准，正加紧规划建设。其中苕溪流域现代农业综合区涉及太湖源镇、高虹镇和板桥镇，重点发展竹笋、蔬菜等产业；天目溪流域现代农业综合区涉及於潜镇和潜川镇，重点发展畜牧、蚕桑、特种水产等产业。依托两大现代农业综合区建设，各中心镇、重点还规划建设一批农业主导产业示范区和特色农业精品园。在第三产业方面，2009 年底太湖源动漫文化创意产业园开工建设，全力打造文化动漫创意服务区，2010 年昌化国石文化城竣工。

表 3：临安市中心镇、重点镇平台建设情况

	累计开发面积 (亩)	基础设施投资累计 (万元)	工业销售产值 (万元)
8 个工业平台总计	13141	111209	1067318
占全市工业平台比重	38.1%	38.08%	28.0%

数据来源：《临安工业月报》（2010 年 12 月）

（二）问题和瓶颈

1. 集聚水平有待提高。虽然临安市中心镇经济发展较快，但集聚水平不高，整体实力不强，与全省平均水平和周边地区中心镇相比存在一定差距。例如，2009 年浙江省 137 个中心镇平均财政总收入为 3.28 亿元，而临安市 4 个中心镇平均财政总收入只有 6451 万元，不到全省平均水平的 20%（表 4）。与周边地区比较，差距也很明显。例如，2009 年余杭区 4 个中心镇规模工业产值达 86.65 亿元，而临安市 4 个中心镇规模工业产值只有 14.75 亿元，只有余杭区的 17.0%（表 5）。

表 4：2009 年临安市中心镇与全省平均水平比较

	财政总收入 (亿元)	城镇化水平 (%)	镇区人口 (万人)
全省	3.28	45.50	3.68
临安市	0.65	41.74	1.2
临安市/全省	19.7%	91.7%	32.6%

数据来源：《临安市统计年鉴 2010》、《浙江中心镇发展进程》（浙江省地方统计调查局课题）

表 5：2009 年临安市中心镇与余杭区中心镇比较

	工农业总产值 (亿元)	规模工业产值 (亿元)	财政总收入 (亿元)	农民人均收入 (万元)
余杭区	103.98	86.65	5.82	13998
临安市	41.23	14.75	0.65	12063
临安市/余杭区	39.7%	17.0%	11.1%	86.2%

数据来源：《临安市统计年鉴 2010》、《余杭区年鉴 2010》

2. 产业支撑有待加强。临安市中心镇、重点镇中，除了高虹镇、龙岗镇之外，其他各镇工业比较分散、主导产业并不明显。高虹镇是“中国节能电光源制造基地”，节能灯产业占到全镇工业产值的 96% 左右。龙岗镇虽然是“中国坚果炒货食品城”，坚果炒货产业产值占到全镇工业产值 50% 左右，但产值只有 10 亿元（表 6）。精密元器件是昌化镇的特色产业，但产值只有 6 亿元的规模，仅占全镇工业产值的 30%。与周边地区的中心镇相比，无论是产

业规模还是产业集聚度都不高。例如，桐庐县3个省级中心镇的特色产业产值均占各镇工业产值60%以上（表7）。

表6：临安市中心镇、重点镇特色产业情况

中心镇、重点镇特色产业	产值（亿元）	产值占全镇 工业产值比重	规模企业户数
高虹镇节能灯产业	48.2	96%	64
昌化镇精密元器件产业	6	30%	—
龙岗镇坚果炒货产业	10	50%	16

数据来源：高虹节能灯产业数据来源于《临安市高虹镇五年培育方案》（2011-2015）；昌化镇精密元器件、龙岗坚果炒货数据来源于《今日临安》。

表7：桐庐县中心镇特色产业产值及占比

中心镇特色产业	产业产值 （亿元）	产业占全镇比重 （%）
富春江镇水力发电设备制造业	27.5	63.1
分水镇制笔业	37.5	71
横村镇针织业	52.3	60.8

数据来源：《最新杭州镇街电子手册》，网址：<http://hzjj.hzrb.cn/system/active/type.aspx?id=1>

3. 要素瓶颈有待破解。临安市中心镇建设的要素制约主要是土地、资金、人才。一是土地制约严重。临安市国土面积虽然有3126.8平方公里，但以山地为主，各中心镇和重点镇主要分布在低山丘陵和河谷平原地区。受地理条件限制以及耕地保护政策的

约束，中心镇、重点镇的平台开发和产业发展空间有限，土地指标严重不足。二是建设资金不足。一方面是财政投入有限。目前各中心镇、重点镇建设的资金主要靠财政投入，但镇一级的财政仅是“吃饭”财政，而市里可用到中心镇、重点镇建设上的财力也十分有限。另一方面是缺乏投融资平台。虽然高虹等中心镇成立了实业开发投资公司，但缺乏融资功能。由于可供担保的资产较少，实业开发投资公司融资能力明显不足。三是建设人才缺乏。中心镇建设中，建设规划的编制、管理，项目的包装、申报审批、招投标、资金筹措、工程管理，都需要比较专业的技术人才和管理人才，但这些人才在个中心镇中非常匮乏，这是目前制约中心镇、重点镇发展的又一“瓶颈”。

4. 体制改革有待深入。与省里的要求相比，与周边先行地区相比，临安市在中心镇体制改革方面还有一定的差距。一是财政体制改革亟须深化。目前，镇政府不是一级财政体制，只相当于部门预算，财权与事权划分不对称。二是行政管理体制有待破题。於潜镇、昌化镇虽然被定位为副中心城市，但两镇主要领导在行政级别上和其他一般镇没有区别。三是扩权强镇进展不大。2009年省委下发了实施扩权强镇的指导意见后，富阳市、桐庐县以及绍兴县等周边地区都出台了相应的实施意见，拿出了具体方案和举措。例如，富阳市就通过授权和派驻机构的形式，将290项县（市）级经济和社会管理权限下放到中心镇。相对来说，临安市扩权强镇改革步伐比较缓慢，扩权改革有待“破冰”。

二、加快临安市中心镇、重点镇建设的必要性和机遇

（一）必要性

1. 为新型城镇化拓展新空间。新型城镇化是当前中国城镇化的趋势和战略。2009年临安市城市化水平仅为41.74%，远低于全省57.9%的平均水平。所以，临安必须加快推进新型城镇化。而中心镇、重点镇建设是临安市新型城镇化的主要途径和重要领域。

加快临安市中心镇、重点镇建设，优化城镇空间布局，提高城镇综合承载力和辐射带动力，推动中心镇、重点镇向质量提升、协调发展、城乡一体化的小城市发展，这个过程本身就是新型城镇化的过程。

2. 为统筹城乡发展提供新载体。临安市中心镇、重点镇是联系杭州大都市、临安主城区和临安广大乡村地区的战略节点，既承接来自大都市和主城区的辐射和要素溢出，同时对周边镇、村也有带动作用。加快临安市中心镇、重点镇建设，既是贯彻省、市有关战略部署的政策要求，也是临安市统筹城乡区域发展的现实需要，有利于辐射带动临安中西部地区和乡村的发展，加快改变临安“东强西弱、东快西慢”的发展格局，促进公共服务均等化，推进城乡一体化发展。

3. 为县域经济增长搭建新平台。中心镇和重点镇是临安市经济相对发达、人口相对密集、基础设施相对完善的地区，是县域经济的重要组成部分和支撑力量。加快临安市中心镇和重点镇建设，壮大临安市特色产业和“块状经济”，提高产业集聚水平，形成特色产业集群，有利于增强中心镇的发展后劲和发展活力，有利于形成县域经济增长“新蓝海”，提升临安市县域经济整体实力。

4. 为中心镇自身发展创造新机遇。中心镇、重点镇作为农村人口集中、产业集聚、资源集约、功能集成的重要载体，本身也有加快发展的内在要求。加快临安市中心镇、重点镇建设，加大改革力度，进一步破解制约要素和体制障碍，推进中心镇、重点镇基础设施、产业、社会、生态建设，有利于提高发展质量、环境质量和人民群众生活质量，实现全面协调可持续发展。

（二）加快临安市中心镇、重点镇建设的机遇

1. 城市区域化发展加速。从宏观发展趋势来看，目前中国仍处于加速城镇化阶段。具体到浙江，又表现为城市化落后于工业化，城市化仍有较大发展空间。“十二五”时期，浙江整体上将

出现产业加速转型升级和城市化加速发展并行的趋势。浙江城市化加速发展的过程将是一个由区域城市化到城市区域化过渡、由集中型城市化向分散型城市化转型的过程。这种过渡和转型最终要通过加速城镇化来实现,使临安市加快中心镇、重点镇建设具备十分有利的宏观环境。

2. 小城镇和中心镇建设提速。2010年,省委办公厅、省人民政府办公厅联合发布《关于进一步加快中心镇发展和改革的若干意见》,明确提出了加快中心镇发展和改革总体目标、主要任务、改革举措。杭州市也出台了一系列加快中心镇发展的政策。这将直接推动临安市中心镇、重点镇加快发展。

3. 统筹城乡区域发展力度加大。2010年杭州市委1号文件是《关于推进市县联动壮大郊区经济加快五县(市)发展的若干意见》。同年8月,杭州市委又出台了《关于以新型城市化为主导进一步加强城乡区域统筹发展的实施意见》。杭州市委对中心镇发展改革提出的一系列明确要求和具体举措,将有力推动临安市中心镇、重点镇建设。

三、加快临安市中心镇、重点镇建设的总体思路

(一) 发展战略

1. 优化空间结构:以区域协同发展为主要特征的集群化发展战略。

城镇空间分布演变一般可分为四个阶段,即离散阶段(低水平均衡阶段)、极化阶段、扩散阶段、成熟阶段(高水平均衡阶段),这四个阶段分别对应前工业化时期、工业化初期、工业中期、工业化后期和后工业时期。其中极化阶段向扩散阶段演变过程,也称作集中型城市化向分散型城市化转型过程,或者是区域城市化向城市区域化转变过程。临安市目前正处于工业化中期向后期过渡阶段,城镇空间分布大致处于由扩散阶段向高水平均衡阶段演变的阶段。县域城镇空间分布的这一阶段性特征集中反映

到小城镇集群化的趋势上。所谓小城镇集群化，是指在一定区域内的城镇，以一些中心城镇为核心，通过区域交通快速通道，共同组成功能相对完整和空间上集聚分布的城镇“集合体”。城镇组团是城镇集群化的一种形式。中心镇集群化（组团）发展符合城镇发展规律和趋势，有利于实现城镇协同发展、提高中心镇的规模效益和整体功能、促进城乡区域统筹发展。临安市中心镇、重点镇发展要实施集群化发展战略，规划建设东部卫星镇和中、西部两个城镇群（组团）。

2. 优化规模结构：以非均衡协调发展为主要特征的梯次发展战略。

在存在资源等约束条件下，城镇发展和区域经济发展一样，不可能实现同时、同步、同样发展，必然要走非均衡协调发展之路，即选择一批区位较优、基础较好、实力较强、潜力较大的小城镇来重点培育，使它们既能有效承接周围大中城市辐射，又能带动周边乡镇和农村发展，实现从非均衡发展向高水平均衡发展的过渡。小城镇非均衡协调发展战略实质上是一种适度倾斜的非均衡发展战略。浙江省大力培育中心镇本身就是这种发展战略的运用。这种发展战略也符合临安市中心镇、重点镇建设的客观实际和趋势。临安市4个省级中心镇和5个市级重点镇，不可能以同样的进度、力度、程度来推进，必然有所侧重，这就要求通过梯次发展来实现非均衡协调发展。临安市中心镇、重点镇实施梯次发展战略，就是优先发展於潜和昌化两个中心镇，将之打造成副中心城市，这是第一梯次，“十二五”时期重点发展；高虹镇和太湖源镇作为第二梯次，“十二五”时期加快发展；5个重点镇作为第三梯次，“十二五”时期培育发展。

3. 优化功能结构：以特色错位发展为主要特征的特色发展战略。

城镇功能结构，是指合理安排城镇群内部的分工、发展规模