

鄞县领导干部优秀调研成果集

(一九九五年度——一九九六年度)

中共鄞县县委政策研究室编

鄞县领导干部优秀调研成果集

(一九九五年度——一九九六年度)

中共鄞县县委政策研究室编

序

注重调查研究,是我们党一贯倡导并坚持的工作方法和优良传统,也是我们党长期来取得革命和建设胜利的成功法宝,它已成为我们坚持马克思主义,克服官僚主义、主观主义和形式主义的一项基本领导制度。江泽民同志强调指出:没有调查就没有发言权,没有调查就更没有决策权。这就进一步阐明了调查研究在管理和决策中的重要作用。当前,我县正处于实现两个根本性转变,进一步加快经济和社会全面发展的关键时期,新事物、新情况、新问题不断涌现,全县各级领导干部为取得各项工作的主动权,就必须深入实际,深入基层,不断掌握真实、全面、深刻的第一手材料。只有这样,才能不断研究新情况,解决新问题,开创我县各项工作的新局面。

1995—1996年两年间,是我县调研工作的重要之年,也是调研成果的丰收之年。各级领导干部重视调查研究,有重点地开展了一些有重要意义的综合性、专题性调研,撰写了不少有份量的调研报告。去年底,县委、县府组织了全县领导干部优秀调研成果评选活动,征集了97篇调研报告,经过精心筛选,评出31篇获奖文章。这些调研文章,选题准确,调查深入,观点鲜明,材料翔实,分析透彻,说理明了,提出建议合理,可操作性较强,表明作者具有较高的理论素养和政策水准。归纳起来,主要有以下几个特点:一是选题上,抓住了事关我县全局的热点、难点问题,体现了以经济建设为中心,坚持“两手抓,两手都要硬”的方针,为推动我县经济建设、党的建设和

精神文明建设提供了翔实、可信、有效的基础材料。如“我县村级集体经济现状及发展对策”、“关于乡镇办老大难企业情况”等的调查,既肯定了我县在发展镇、村两级集体经济所取得的成绩,又实事求是地揭示了存在的问题,并提出了切实可行的解决办法,这些调研有广度和深度,为县委、县府决策提供了科学依据。二是时机上,能准确地预见到事物发展的趋势和存在问题,开展调研及时、超前,调研成果对工作有较大的指导价值。如“关于完善林业生产责任制的建议”、“我县扶贫工作的现状及对策思考”等,反映的问题重大,所提的对策建议及时、可行,得到了市、县及有关部门领导的关注。三是作者分布上,既有综合经济部门工作的干部,又有在乡镇基层工作的同志,以副局级以上领导干部为主,也有一般干部。这些可喜现象,不但反映了我县调研工作的基础,反映了我县调研队伍的基本力量,也充分说明了我县各级干部对调研工作的高度重视。

县委、县府组织全县领导干部优秀调研成果评选,有关部门汇编近两年来《鄞县领导干部优秀调研成果集》,这项工作确实做得很有意义,对进一步鼓励、推动各级领导干部发扬调查研究这一优良传统,继续深入研究、解决我县改革开放和现代化建设中的重大问题,肯定会起到积极的作用。同时,也希望我县广大干部通过阅读这些优秀调研成果,从中得到一些有益的启迪,推动和改进本部门、本地区的工作。

华长慧
一九九七年三月

目 录

序言	华长慧(1)
关于完善林业生产责任制的建议	县政协、县委政研室联合调查组(1)
我县扶贫工作的现状及对策思考	县政协调查组(9)
我县村级集体经济现状及发展对策	徐崇康 任志义(17)
关于乡镇老大难企业的情况调查	县委政研室、县体改办联合调查组(24)
我县利用外资工作中的误区、矛盾和对策	王兴祥 陆静波(32)
当前我县经济运行状况分析与建议	沈剑波 施孝峰(40)
我县工业企业依法运行中若干问题的调查与建议	仇汉江 严角萍 任学军(48)
鄞县农村基层组织建设的现状与思考	章扬乔 徐岳平(56)
建立土地流转机制的一种尝试	林在华 张芳敏(65)
我县农村社会养老保险工作现状与对策	

.....	周静书	崔伟高(70)
关于 50 家骨干乡镇企业运行情况的调查报告		
.....	徐世康 伊建鸣	任冬辉(76)
鄞县工业产品市场情况调查分析		
.....	杜建海	冯惠锋(82)
我县县属工业发展状况与对策		
.....		严岩平(89)
我县第三产业现状、问题和发展对策		
.....		俞友康(96)
我县乡镇企业发展的现状、问题和建议		
.....	陈荣良	卢维君(103)
全县村级集体资产管理体制综合改革工作情况及建议		
.....		钟雷鸣(110)
创建一流教育 服务一流经济		
.....	卢世开	严惕非(116)
我县贯彻实施行政处罚法面临的问题及思考		
.....	周静云	王樟根(125)
当前我县产业结构的调查分析		
.....	仇汉江 严角萍	任学军(131)
附:鄞县领导干部优秀调研成果评选结果		(135)

关于完善林业生产责任制的建议

县政协、县委政研室联合调查组

一、基本情况和估价

鄞县有山林的村 297 个,八十年代初期建立责任制的山林总面积有 77.15 万亩(不含国有林场)。其中,划分为自留山 22.26 万亩,占总面积 28.9%;承包山 24.17 万亩,占 31.3%;统管山 30.72 万亩,占 39.8%。经过十余年的实践,目前呈现以下三个特点:

从总体情况看,林业生产有了发展。建立“三块山”,从理论上、政策上分清了山地的所有权、使用权和经营权,山林生产与山民的责、权、利联系紧密,从而强化了山林管理工作,调动了山民积极性,已消灭荒山,成为全国绿化造林先进县,同时带动和促进了农副产品加工企业的发展,巩固和壮大了村级集体经济,增加了山民收入。据不完全统计,全县有山林的村中,180 个村(约占 60%)的集体收入主要依靠山林,1995 年总收入 1279 万元,村均 7.1 万元。近年来,全县林特净收入每年达亿元,按主产区山民 13.52 万人计算,人均 740 元左右。尤其是全县 15 万亩竹山,更成为山民收入的聚宝盆,年

收入在万元以上的专业户屡见不鲜。

从“三块山”经营情况看,自留山“两极分化”,承包山遭到破坏,统管山管护较好。自留山绝大部分疏于管理,少部分山民因政策规定长期不变,可以继承,且材积、立竹量已折价上缴,因此投入一定的人、财、物,把柴山、荒山、疏林山改造成为经济林,有些还改造成了用材林。承包山由于山林的生产周期长,收获期普遍超过15年的期限,因此山民缺乏长远眼光,不是荒芜,就是乱砍滥伐用材林,破坏较为严重。统管山上的用材林由村山林队统一经营管理,经济林绝大多数定年限定基数专业承包,因而成为集体收入的主要来源。据调查分析,哪个村统管山多,哪个村日子就好过,不仅收支平衡,还可适度发展公益事业。

从林特构成情况看,竹林发展又快又好,经济林有所发展,用材林不够理想,薪炭林荒芜破坏,材积呈下降趋势。竹、茶、果等经济林由于生长周期短,投入少,产出多,见效快,山民积极性很高。以毛竹为例,建立责任制十几年来,发展了3万亩,占发展总面积的18.8%,使全县竹林面积达到15万亩,占山林总面积的16%。与此相反,山民对生长周期长的用材林普遍缺乏发展的积极性,有的甚至偷盗、滥伐现有林木。调查发现,虽然全县绿化面积在增加,但不少地方蓄积逐年下降。

林业生产责任制有成功的一面,也有缺陷的一面,“联产承包”虽然在耕地上发挥了巨大的政策威力,但对林业生产,由于它存在自身固有的特点和复杂性,并没有达到“充分调动千家万户治山、管山、养山积极性”的初衷。

二、当前面临的新问题、新矛盾

归纳起来，主要存在四对矛盾、两个问题。四对矛盾是：

责任制的期限与山林生长周期不适应的矛盾。八十年代初期，我县把承包山的期限确定为 15 年左右。实践结果表明：由于林业生产周期性很长，经济林一般要五六年甚至一、二十年才到成熟期或收获期，用材林有的长达百年，农民怕政策多变，到期后难处理，经营山林、开发山林积极性不高。

使用权或经营权不准流转与山民渴望权属感的矛盾。当时明确规定，无论自留山、承包山，都不准出租、出让或转卖。现在山民经济意识、商品意识日趋强烈，不仅把山林生产当作劳动力出路，而且看作致富产业，要求有相应的处置权，不仅能继承，而且还希望能够象宅基地一样，随地面附着物一起买卖、转让、抵押、租赁。

十余年的人口劳力变化，出现了山地占有量与劳力不均衡性的矛盾。由于生老病死、婚嫁迁移、农转非、外出经商等原因，农户劳动力变化很大，人、户都不在村或户在村人不在村的情况较多，有的甚至绝户。而山林到户是按当时人口、劳力确定的，这就不可避免地出现了“有的户有山无劳力，有的户有劳力无山”的现象。

山林过于分散与需要连片开发的矛盾。建立林业生产责任制时，许多村的山落实到户，把近山远山、低山高山、好山坏山进行平均搭配，以致出现“一山多户、一户多山”的情况。因此无法统一开发和种植。一些山林承包后，山民自己不去开发，也不让集体开发，造成连年荒芜。

两个问题是：

不少村的林业承包户不及时上交承包款,致使村级集体经济严重削弱。这与不少村级班子软弱无力和变动太多有关。统管山是山村集体经济的主要来源,而许多村很少或者没有保留统管山,以致村级经济日益萎缩,连经常性开支也受严重影响,有的村靠县里扶贫过日子。

一些村因失管而出现山林资源严重破坏。用材林、薪炭林、疏林承包后,不少承包户重眼前利益轻长远打算,重砍伐轻管理,或弃而不管,致使山林破坏荒芜日益严重。

林业生产责任制到期后,迫切需要进行一次调整和完善,其理由是:

——维护合同严肃性的需要。建立责任制之初,就做了签订合同工作,既然承包山到了合同规定的期限,就要调整;

——促进林业生产力发展的需要。借调整、完善之机,把原分割得七零八落的山地相对集中,便于建立山地流转制度,以利连片开发,实行规模效益;

——巩固壮大集体经济的需要。许多村已有十年左右没有收缴自留山材积折价款和承包山承包款。在这次调整中,可以将有无交足承包款、山林培育程度好坏作为重新分山的条件;

——解决部分村民生活出路的需要。一些新增劳动力多的户和转制企业职工,应视情况适当分给山地,从而解决分配不公和山林因疏于管理而荒芜的问题;

——燃料问题解决后,村民对薪炭林兴趣不大,承包山上的用材林因砍伐偷盗所剩无几,客观上为集体收回、调整提供了条件。据调查,70%的山民对自己的山址已不清楚,30%的

山民仅对砍伐感兴趣。

三、健全林业生产责任制的几点建议

(一)原则:坚持“三有利三不变”原则,即有利于稳定人心、稳定社会、保护和开发山林资源的原则;有利于巩固和壮大村集体经济的原则;有利于调动广大山民经营山林积极性、增加山民收入的原则;坚持山地集体所有权基本制度不变;坚持山地所有权与使用权、经营权分离的政策不变;坚持谁种谁有的政策不变,积极做好“稳定、调整、完善、发展”八字文章。

(二)基本思路和政策:稳定自留山,完善承包山,加快开发统管山,延长承包期,建立流转制度。

一是稳定自留山。八十年代初期到户的社员自留山,为维护政策的长期性和严肃性,原则上基本不变,特别是与山民经济联系密切的竹林山和已经得到较好开发、补植、改造的疏林山、荒山,要继续坚持长期使用不变。但对长期不改造的荒山、疏林山,为了有利于集体统一开发,经村党支部、村生产合作社决定,可以收归为集体统一经营。已绝户和户口迁走、农转非山民的自留山也应该归集体经营。长期户在人不在的山民,若在外地已有固定的工作和住所,不再保留自留山,自留山材积和使用权宜一次性赎买。

二是完善承包山。按劳分配承包山的初衷是为了解决劳动力出路和增加山民收入,现在形势发生变化,二、三产业发展快、门类多,劳动力和资金极少投向林业生产,已不适应林业生产力的发展,不适应林种结构的优化,不适应山林的深度开发和统一管理。因此极需重组优势做好调整工作。鉴于调整工作政策性强,矛盾多,难度大,与群众利益十分直接,加之

原承包合同各地差异很大,山底山貌又不一,因此在制订调整政策时,必须坚持“三有利”、“三不变”原则。为了体现政策的稳定性和连续性,调整时必须照顾三方面特殊情况:(1)承包户管护好的,要优先给予原地续包、完善承包合同。(2)个人出资或户户联合出资开发的成片用材林、经济特产林,必须按照有利于发展山区经济 and 政策连续性的要求,履行原规定的合同,搞好续包,原则上不作变动。(3)鉴于竹林山产出率高,与社员收入关系密切,无论是承包山、统管山都宜承包经营。

三是加快开发统管山。山区交通不便,信息不畅,较难吸引人才、资金、技术,投资办厂,而且村办企业不少已转为私营,山村的出路和干部的眼光自然转向山林资源。山林是绿色银行,目前60%以上山村的经济来源依靠山林,如能经营得法、激活山林(地)流转机制,既有利于增加山村集体收入,又有利于统一管理,加强保护山林资源。下列几种情况的自留山、承包山建议由集体收回作为统管山:(1)横溪、章水等集体移民的村,经村民自愿同意收归统管山后,村集体一次性折价补偿村民培育的材积,或者以股份制形式每年予以一定的回报;(2)破坏严重的山;(3)与山民经济联系不密切的荒山和荒芜的疏林、薪炭林;(4)原集体开发的茶叶、水果等经济林,现分散分户零星承包的,原则上应归集体统一经营,专业承包;(5)绝户、户口已不在村或农转非的山民的山;(6)其它只要村民自愿上交的山,或者镇村赎买的山;(7)因统一连片开发需要的自留山、承包山,但要处理好有关政策。收归集体后,集体可以统一规划,统一开发,统一管理,统一砍伐、经营,或者采取成片专业承包、使用权经营权拍卖和合股开发等等。

四是延长承包期,建立山地流转制度。稳定自留山,完善承包山,加快开发统管山,仅仅解决林业生产责任制到期后的完善问题。总结 10 多年来的经验教训,农民对荒山、疏林、薪炭林开发兴趣不大,那种竭泽而渔做法的根本原因在于对开发山林缺乏稳定感和权属感,用农民的话来说,就是“山不归我,我不爱山”。因此,深化林业生产责任制的关键就是要使农民对开发山林有稳定感、权属感,为此必须延长承包期,建立山地流转制度。我们认为,要学习和借鉴 1990 年被国务院列为全国农村综合改革试验区的湖南省怀化地区山地权属制度改革和本省武义县推行山林股份合作制的经验和做法,用山地流转制度来完善、深化山林责任制。明确规定:山地(除国有林场)的所有权归村集体所有,农民按需向村集体承租山地,村集体给承租者颁发《集体山地承租使用证》,作为法律依据。并依此每年或一次性向承租者收取租金,允许使用权出租、出卖、入股、兑换、抵押等等,延长承包期至少 50 年。建立山地流转制度,既可以明晰产权,体现山地的所有权,从而激活山地经营权,又给农户和经营者一个长期稳定的预期,增强稳定感、权属感和投资经营山地的信心,使农民与山林贴心,极大地解放林业生产力。

(三)方法:首先,要加强宣传教育,进一步统一各级干部、群众对健全林业生产责任制、开发山林资源重要性的认识。我县是个“五山四田一分水”的半山区县,林地面积是粮田面积的 1.7 倍;662 个行政村中,山区村占 297 个,山区村中占 60% 的村及 13.5 万人口主要经济来源依靠山林收入。因此,要把开发山林资源、加快山区脱贫致富作为关键环节来抓。

同时,开发山林资源,对抵御自然灾害侵害、保护水土资源、平衡生态环境具有重要意义。为此,必须把调整和完善山林责任制作为一个时期的中心工作。各镇乡、有关部门要象抓企业经营机制转换、抓粮食生产一样,认真对待山林责任制的调整和完善工作。

第二,制订调整、完善林业生产责任制的政策。如对人口、劳动力的测算,承包山重新分配,自留山、承包山现有材积、立竹量合理兑现,承包期限、承包合同管理和承包款上交,使用权流转方式,制止破坏山林、加强林政管理,奖励科技兴林、规模经营,扶持贫困乡村开发山林资源等方面政策,都要有明确的意见和措施。

第三,在调整和完善林业生产责任制过程中要本着因地制宜、分类指导的原则,每个山区镇乡可以有自己的思路和方案,不搞一刀切。在调整之前,要精心搞好试点。

第四,严格执行《土地管理法》和省政府一九九四年《关于加强林地管理的实施办法》的 43 号令,凡搞非林开发建设(含山塘开发、造公墓等)的,必须报请县土管局、林业局批准。

第五,调整期间,要发布严禁破坏山林的公告,要组织得力的工作组,在搞好培训的基础上,帮助镇乡搞好调整完善工作,后期要搞好检查验收。公安、林业部门要加强林政管理,杜绝乱砍滥伐事件的发生。

一九九六年七月

(执笔者:杨云海为县政协办公室副局级秘书)

我县扶贫工作的现状及对策思考

县政协调查组

为全面了解我县扶贫工作情况,10月份,县政协邀请县农经委、政策研究室、扶贫办、民政局等单位领导同志组成调查组,分三组深入到贫困面较大的杖锡、章水、龙观、塘溪、横溪、横街、茅山及经济比较发达的石碛、五乡、古林等10个乡镇,听取汇报,召开贫薄村支部书记座谈会,广泛地和镇村干部交换意见。之后,调查组还组织小班子去吴县市、锡山市学习考察,召开了有县级有关部门负责人参加的研讨会。经过分析、综合及研讨,形成了比较一致的意见和建议。

一、正确估价几年来我县扶贫工作的成绩

我县的扶贫工作始于1984年,当时主要是对革命老区的工业实行优惠政策。1990年,县设扶贫办公室,并划定赤堇、塘溪、管江、梅岭、大皎、赤水、杖锡等七个乡为贫困乡,共79个村。1992年撤扩并后,县成立了老贫地区经济开发办公室,简称扶贫办,同时取消贫困乡,把扶贫重点转到村一级,全县划定106个贫困村,109个经济薄弱村,共215个村为贫薄村(后又确定32个村为不戴帽享受政策的村),并出台了一系列优惠政策及措施,从此,规范化的扶贫工作便开始运转起来。四年多来,扶贫工作由于各方重视,取得了显著成效,主

要表现在：

一是经济总量和农民收入有较大提高。1995 年全县 215 个贫薄村村级经济总收入、工业销售和村级集体总收入分别达到 20.63 亿元、16 亿元和 6100 万元，与扶贫前 1991 年的 4.13 亿元、1.26 亿元、1600 万元相比，分别增长 4 倍、11.7 倍和 2.8 倍。与此同时，农民收入明显提高，95 年 215 个贫薄村农民人均收入达到 2413 元，比 91 年的 870 元，增长 177%。由于村级经济的发展以及农民收入的增长，有力地带动了贫薄村各项事业的发展，止 1995 年底，全县有 121 个村摘掉了贫薄村帽子，其中有 57 个村跨入小康村行列。

二是基础设施有了很大改善。四年来，围绕抓好与群众生产紧密相关的交通、电力、自来水、农业机械、通讯、卫生、文化教育、广播电视等基础设施建设，使贫薄村的生产和生活环境有了明显改善，实现了村村通电、通电话、通公路和基本通路电视的目标。

三是资源开发已初具规模。本着“宜农则农、宜工则工、宜林则林”的原则，利用当地资源搞开发，初步找到了适合贫薄村自身特点的发展道路。特别是已脱贫的 121 个村，都有一个比较稳定的收入来源。如章水镇利用水资源优势开发小水电，全镇已脱贫的 15 个贫薄村中有 7 个是靠建小水电站走上脱贫道路的。又如一些山区村利用山林资源搞开发，有的已形成名、特、优示范基地，成为柿子村、银杏村和板栗村，他们的成功经验带动了山区贫薄村的脱贫致富。据统计，全县贫薄村林特开发面积已达 23541 亩。

四是人的精神面貌发生了巨大变化。扶贫先扶志，通过几年来卓有成效的工作，充分调动了贫薄村干部群众的内在

积极性和能动性,同时辅之以思路、信息和技术上的引导,使贫薄村对脱贫致富的信心增强了,决心更大了,路子更宽了。他们积极想办法,找出路,创造一切机会求发展,同时通过与挂钩单位的密切接触及交流,干部群众的思想观念得到逐步更新,商品生产意识、市场经济意识大为增强,为彻底摆脱贫困作好精神上的准备。

二、辩证地看待我县扶贫工作存在的问题

在充分肯定扶贫工作在我县经济和社会发展中所起的重要作用同时,也应清醒地认识到扶贫工作中的不足:

1、在指导思想上,少数领导同志仍没有摆正扶贫工作位置。认为贫薄村经济总量在全镇经济中的比重微不足道,重视贫薄村脱贫不仅反映不出政绩,而且容易牵制精力。这一错误思想在实际工作中突出地表现为“三多三少”一是有些领导干部“跑富村树强村精力多,跑穷村扶弱村时间少”;二是导致少数村干部单纯依赖上级扶助,等、靠、要思想多,自力更生摆脱贫穷的思想少;三是造成在脱贫过程中求输血、图资金、图眼前脑筋动得多,抓开发、求发展、拔穷根意识少,导致部分村不想摘掉贫薄村帽子,脱贫愿望还不强烈,不正常现象。

2、在脱贫路子上,少数村缺乏从本地实际出发,存在着重工轻农、重工轻林思想。个别平原村甚至一些山区村没有从本地实际出发,利用资源优势搞脱贫,而是不顾条件成熟与否,片面强调上工业项目,而又缺乏市场调查,结果导致村级经济“雪上加霜”,负债累累,而应开发的荒山、疏林、废地没有得到很好开发。

3、在扶贫方式上,挂钩扶持的力度还不是很足。1992年以来,县政府连续三年发动 330 多家县级骨干企业和部分县