

鄞县优秀调研成果选

(二〇〇一年度)

中共鄞县县委政策研究室 编

鄞县优秀调研成果选

(二〇〇一年度)

中共鄞县县委政策研究室 编

目 录

1、加快人口与产业集聚 推进城市化进程	(1)
2、移民脱贫在我县的实践与思考	(15)
3、突出重点 有序推进 探索近郊型社区建设的新路子	(20)
4、打造“航母舰队” 促进经济结构战略性调整	(32)
5、加强领导干部任期经济责任审计制的调查与思考 ..	(42)
6、转变观念 迎接挑战 ——对入世后我县农业生产的思考	(52)
7、全县外向型农业的现状和入世后发展对策	(56)
8、实现我县高新技术产业跨越式发展的若干思考	(66)
9、促进我县工业园区健康发展的对策建议	(71)
10、我县社会保障制度改革目标的选择和对策措施	(81)
11、努力营造优秀人才引得进、留得住良好环境的思考	(89)
12、关于进一步加快我县中小企业发展的调查与建议	(96)
13、关于旅游资源开发利用情况的调研报告	(104)
14、对我县土地市场发展现状的调查与思考	(113)

15、改进和加强领导干部队伍作风建设的几点思考 ...	(129)
16、积极实施园区化战略 促进鄞县工业新一轮跨越.....	(138)
17、广东南海番禺农村股份合作制考察报告	(146)
18、发展旅游业 促进假日经济繁荣	(153)
19、关于企业上市工作取得实质性进展的对策与建议.....	(161)
20、加大土地流转力度 加快农业现代化进程	(167)
21、关于我县文化事业发展的思考	(175)
22、古村韩岭老街旅游开发的现状及对策	(184)
23、注重“三化”建设 提高城镇品位 加快城市化进程.....	(193)

附:2001 年度鄞县调查研究工作先进集体和优秀调研文章评选结果

加快人口与产业集聚 推进城市化进程

县委政研室

城市化是县域经济新一轮发展的重要载体,也是我县力争提前基本实现现代化的着力点。城市化的过程实质上是要素集聚的过程。在市场经济条件下,如何充分利用政府“这只看得见的手”,加速人口与产业集聚,是值得认真思考的重要问题。

一、我县人口与产业集聚现状分析

(一)人口集聚现状。据统计,目前全县 21 个建制镇总人口 83.81 万(包括外来人口,下同),其中建成区人口 35.61 万,占 42.5%,乡村人口 48.20 万,占 57.5%。分析全县人口集聚情况,主要呈现以下几个特征:

1.城镇人口总量偏小。全县镇域人口最多的是邱隘镇 77454 人,超过 5 万的有 5 个镇,这几个镇都是我县的经济强镇,而且是近郊镇,乡镇工业和第三产业的发展,吸纳了大量外来人口务工经商。如果从户口状况分析,全县居住且户口在建成区的有 22.5 万人,占总人口 26.85%。其中超过 2 万人的只有邱隘镇、钟公庙镇,1-2 万人的 9 个镇,1 万人以下 10 个镇。

2. 城镇落户人口增长缓慢。在 21 个建制镇建成区的 35.61 万人口中,居住半年以上但户口不在的有 12.3 万人,主要集中在几个近郊镇。相反,镇建成区的落户人口增长不快,不少镇三年间净增人口不上千人,个别镇甚至出现了负增长,人气显得相对不旺。

3. 农村人口分布离散度高。全县目前有行政村 659 个,村均人数 953 人,其中 500 人以下的有 143 个,占总数的 21.7%;500—1000 人的有 283 个,占总数的 42.9%;1000 人以上的有 233 个,占总数的 35.4%。镇建成区人口占总人口 50% 以上的只有 6 个镇,有 7 个镇所占比例低于 30%,其余 8 个镇在 30%—45% 之间,6 个中心镇的平均水平为 41.3%。

4. 人口向市郊集中趋势明显。农村一些富裕户除了在市区购房落户外,都愿意往宋诏桥、长乐、长丰等市郊住宅小区集聚。如钟公庙镇的宋诏桥、长丰二个村,目前已建成商品房住宅楼 423 幢,总建筑面积超过百万平方米,入住户数 14200 户,总人口 3.41 万。石矸镇凭借区位优势和发达的二三产业,加快房地产开发,现已形成 8 个住宅小区,入住人口约 2.5 万。

(二) 产业集聚现状。改革开放以来,我县工业经济飞速发展,成为经济发展的主导力量。从工业的布局上看,在数量上主要分散在农村,“村村点火、户户冒烟”是我县工业化进程中的一个典型特征。据不完全统计,目前全县工业企业在镇建成区内的占到 30% 左右,而进入各类工业园区的企业仅占全县工业企业的 5.4%。近几年通过加强规划管理,情况有所好转,去年全县审批的 642 只生产项目规划,其中有 580 只

位于工业园区或城镇规划区内,占了90%。从规模企业的分布看,去年全县238家销售2000万以上企业,主要集中在环市区的几个经济强镇。销售收入超亿元的44家工业企业,大都落户在镇建成区或中心区内,对集聚人气、带动城镇和三产发展起到了积极的作用。从园区建设的情况看,近几年来,随着中心区和镇、村工业园区的开发建设,在一定范围内和一定程度上促进了企业的集中。据统计,全县已建成的工业园区去年实现工业总产值112.1亿元,占全县全部工业的19%,实现利润10.3亿元,占22%。但按发展现代工业的要求来看,当前的工业园区建设仍存在较大差距:一是规模小。全县已建或在建的24个工业园区,总规划土地面积65.06平方公里,除了县工业园区和梅墟开发区外,规模都在5平方公里以下,其中1平方公里以下的有11个。二是布局过散。工业园区仍按现行政区划布局,分乡镇布点,离散性大,造成配套能力不强,整体形象不佳。一些园区选址不合理、开发区域分散,使工业化与城市化之间明显脱节。三是规划目标设置低。大部分镇的工业园区都是在原已集聚一定企业的基础上再规划而成,起点较低,对远期规划和近期目标定位不准,功能划分模糊。而且大多数工业园区的用地只能满足短期需要,拓展空间较小。

二、影响人口与产业集聚的主要制约因素

(一)认识上的制约。在领导层面上,部分镇乡领导存在着重经济建设、轻城镇建设,重总量扩张、轻要素集聚发展的倾向。此外,部分同志在宁波城市总体规划修编、撤县设区和周边县(市)进行乡镇行政区划调整的背景下,对我县如何走

城市化道路感到方向不清,信心不足,一些同志认为我县近郊镇尽早要划归市区,再去抓城市化无必要。在农民层面上,除了有经济实力并有稳定的非农收入来源外,大部分农民都不愿离开土地。他们担忧化巨额支出购房到城镇后无地可种,无活可干,生活出路将成问题,而近郊村的农民担心转为居民后失去土地增值带来的收益。因此,我县农村劳动力的转移呈明显的梯度性和可逆性的特征,由此也造成了农民兼业化、离农人口“两栖化”的现象。农民思想观念问题,说到底仍是一个利益问题。在企业层面上,企业是否愿意集聚,取决于迁移成本、配套的基础设施和政策的优惠程度。一些办在村的企业认为,城镇的工业用地价格、用工成本要明显高于农村,集聚搬迁,面临着短期经营成本增大的问题,缺乏进园区做大、做强的动因。

(二)体制上的制约。一是区域分割的行政管理体制。由于长期以来我县突出乡镇集体企业的发展,各乡镇、村均已成为经济投入和管理的主体,在当时“离土不离乡”的思想指导下,千方百计在本镇本村办企业,以增加本镇村的收入,促进基础设施建设和社会事业发展。近几年虽经企业改革,个私经济蓬勃发展,弱化了企业的行政属性,但出于地方利益考虑(如费金、财政分成、镇村形象),各乡镇(除杖锡外)都规划了工业园区,有的园区相邻不过1-2公里,造成空间位置和资源使用的不合理。二是普遍激励的考核体制。现行的考核体制主要考核各级的经济总量指标的完成情况,并直接与乡镇、村领导的政绩挂钩,但也无形之中强化了企业的镇村行政属性,给要素流动、企业集聚带来了一定的负面影响。三是现行

的规划管理体制。随着宁波城市规模的不断扩大,我县近郊乡镇已纳入了城市的统一规划范围,在规划管理、规划布局等方面受到一定制约,一些乡镇目前好的项目没处放,好的地块没法开发,影响了人口、产业的集聚。邱隘镇就是一个明显的例子。

(三)政策上的制约。原有的户籍管理制度和粮食购销体制是形成城乡割裂的二元经济和社会结构的主要阻碍。经过多年来对户籍管理政策从“微调”到大刀阔斧的改革,阻碍农民向城镇转移的户籍“门槛”已基本拆除。但在具体实施过程中,由于后续政策不明或原有政策不够完善,农民担心失去既得利益,又对预期利益的得到不确定,城镇非农户口的吸引力已日渐式微。一是土地承包、计划生育政策。目前政策文件规定,对进城镇落户的人员,可保留其已承包土地的经营权,同时允许在3年内继续享受原农村计划生育政策。但农民担心的是在承包期内会不会因身份转换或居住地变更而成为村里“微调”承包政策的对象,吃不下“定心丸”。至于计生政策实际覆盖面很窄,对大多数农民没有吸引力。二是村集体资产收益权。这是涉及利益的关键问题。随着城镇的发展,城镇周边农村尤其是市区近郊村的土地被大量征用,土地被征用后获得了数额巨大的补偿款,加上部分村集体资产的成功管理和运作,集体家产丰厚,净资产少则几百万,多则上千万。在村集体资产的所有权和收益权没有清晰至折股量化到人的前提下,农民不敢轻易“农转非”或向城镇迁移。三是社会保障政策。目前不少有一定经济实力的村实行了社员老保,男满60周岁、女满55周岁,都可向村合作社领取每月30-50

元不等的福利费。而城镇职工三条社会保障线所构成的城镇社会保障覆盖的对象是单位人,农民因其身份关系,大都被归入“农保”一类,但是现在的农保前景难卜。村民转为居民存在着如何与城镇保障体系相衔接及由谁支付成本的问题,否则就意味着总体保障水平的下降。

(四)要素上的制约。一是土地制约。我县是一个建设发展和土地供给矛盾十分突出的区域。根据鄞县土地利用总体规划(1997-2010),国家下达给我县的用地指标已经提前用完,只能通过土地整理开发以及购入折抵指标来获得,造成土地成本高。据了解,目前乡镇工业园区征地收费远远高于上海和江苏等周边经济发达地区的水平,这在一定程度上影响了园区的招商引资。一些乡镇领导反映,现在不是愁没有项目可上,而是愁没有土地可放。每天忙上忙下,就是为了规划与土地。二是资金制约。据测算,城镇建设每平方公里的投入(基础设施、公用设施、服务设施等)至少需要2.5亿元。而我县多元化投融资体制尚未形成,建设投资主体较为单一。镇级财政每年投入的城镇资金,除了几个经济强镇外,多数镇乡投入在一、二百万元之间,这与城镇建设和开发要求不相适应,造成城镇设施不完善、功能不健全、居住环境欠佳、城镇对人口产业集聚的吸引力不强。镇乡财力紧张的问题在明年所得税分成办法将作重大改革,实行中央与地方按比例分享的政策下,将进一步凸现出来,而且随着时间的推移,所得税分成办法调整对地方财政收入的影响会更加明显。

此外,我县有县无城,且紧邻市区,既受到正面辐射效应,又较大程度上受到负面回波影响,逐步暴露出人与产业尤其

是第三产业向市区转移的现实危机,制约了本地的集聚发展。

三、主要对策建议

我们认为,人口与产业的集聚互为因果,互相促进,是推进城市化的两个支点。从人口与产业集聚的动力机制分析,一方面,是随着交通通讯等基础设施条件改善所带来的外在推动力;另一方面,最主要的还在于谋求自我提高、自我发展的内在源动力。因此,我们必须因势利导,以规划为龙头,以完善的现代化交通网络为骨架,以新城区、县工业园区两大区域为主体,以政策保障体系为支撑,突出重点,分层推进,加快“人口向城镇集中、企业向园区集中”的集聚发展步伐。在具体工作措施上,建议:

(一)科学规划,合理布局,保障人口产业集聚有序进行

1. 加快规划的修编、深化和落实。当前要在宁波城市总体规划的指导下,立足增强我县人口产业集聚功能,集中力量做好城市化发展战略规划的编制工作。在总体思路,要根据我县三面围拱宁波市的特殊地理位置,以开放开明的心态,适应宁波城市规模扩大的趋势,改变长期形成的自成一体、自我束缚的思维定势,主动接受宁波城市的辐射,自觉融入、接轨宁波城市扩张步伐。在具体操作上,首先要对县域城镇体系规划作适当调整。目前我县已基本形成了以宁波市为中心的半小时交通圈。交通的便捷削弱了一般城镇的集聚和辐射功能。原来确定的“新城区——中心镇——一般镇——中心村——一般村”的五级城镇体系中间链接太长,不利于人口产业集聚。近年来,一般镇、中心村建设起色不大也很能说明这个问题。其次要合理确定功能分区。根据县域总体规划,细

化空间发展框架,调整和优化区域资源配置,特别是近郊镇要做好土地利用详规,避免以后由于用地性质的变更而浪费珍贵的土地资源。三是要进一步完善县域公路网结构。抓紧编制县域公路网规划,加快形成以新城区为中心,辐射全县的“放射线与环路相结合”的交通网络体系。近期可主要考虑建造鄞县二道二桥、宁横线改道(一期)工程和联丰路延伸段,以进一步沟通鄞南地区和鄞西北的交通。此外,各镇乡要根据县域总体规划,进一步明确角色定位,修编城镇发展规划。

2. 突出新城区和中心(重点)镇的建设。新城区要由过去以工业集聚为主向人口与产业集聚并举的转变,改变以前以工业带动三产的定位。按照“不求最大、但求最佳”的理念,依托业已开发的县工业园区、东钱湖和高教园区,进一步完善行政、商贸金融、文化等基础功能,大力开发中高档住宅,营造宜人的人居环境,提高城市品位,在全县产业和人口集聚中起好主导作用。中心(重点)镇是我县人口产业集聚的次中心,要优化资源配置,发挥城镇特色,推进区域共进。随着新城区集聚功能的不断增强以及交通的日益便捷,要正确处理好新城区与周边中心镇之间的关系,今后这几个镇将扮演“卫星镇”的角色,相反边远的镇倒有条件形成中心城镇,如咸祥、鄞江。

3. 优化工业园区布局。园区规划要有前瞻性,体现大手笔、大气魄、大发展,要敢于打破乡镇行政区划的界限,坚持以城镇为依托,以经济优势为核心的建区原则,避免产生数量与质量不对称,真正做到企业集聚、资源共享、产业升级、环境创优。我们设想,从有利于集聚和区位条件出发,在县工业园区基础上,再统一规划并由有关乡镇联合开发的三大跨区域组

群式工业园区；高桥、古林、集仕港的鄞西北工业园区；姜山、云龙、横溪的鄞中南工业园区；五乡和邱隘可连在一起划出一块，规划建设鄞东工业园区。即使目前暂不能打破行政区划限制，在规划园区时要努力做到相对相连，便于今后连片开发，形成规模。

（二）政策保障，城镇吸引，促进农村人口空间转移

1. 增强人口集聚的制度性动力。一要尽快明确政策。农民在 30 年的土地承包期内，不因身份的转换而调减其承包地的份额。农民在其所在村经济合作社的产权和福利待遇等，不因其身份的变化而取消和降低，并在村经济合作社改为股份制时享有同条件农民的股份。二要进一步完善政策。继续深化户籍管理制度改革，实行按固定住所为主要依据申报户口的新型户籍管理制度。要率先全面解决近郊村农民的身份问题，逐步推行村改居，为理顺城镇管理体制奠定基础。要研究制定农民进城镇落户后的一系列具体的社会保障问题，实施“农保”与“社保”并轨的试点，逐步将农民统一纳入到城镇社保体系。要把推进城市化工作和扶贫工作结合起来，进一步完善工程移民、迁址移民政策，鼓励山区群众向城镇集聚，引导山区农民下山脱贫。三要抓好现有政策的落实。大力宣传中央和省、市、县相继出台的一系列旨在加快人口向城镇集聚的政策，使这些政策收到应有的成效。

2. 增强人口集聚的经济驱动力。首先必须稳步推进农村合作经济股份制改革。从长远来看，村集体资产的股份化，不仅是资产保值增值的必然要求，也是促使世居农民离土又离乡的必要前提。目前近郊几个条件成熟的村进行了积极探

索,积累了不少经验。下步要进一步统一认识,摸清底数,有步骤有秩序地稳步推开。其次要着力创造更多的就业岗位,让迁移户有职可谋,有钱可挣,保证迁得好、住得稳。人口集聚与城镇产业的发展紧密相联。要把大力发展园区型特色工业产业、市场型特色商贸产业以及社区服务业、现代物流业等第三产业作为推进城市化的重要抓手,强化产业支撑,通过城镇产业的快速发展,来吸纳更多的农村剩余劳动力。第三要加快农业产业化经营,促进土地使用权流转,使更多的有经商务工能力的农民从土地中脱离出来。

3. 增强人口集聚的城镇吸引力。在政策上保证了农民的既得利益后,城镇的吸引力强弱便成为有条件的农民将迁移的愿望变成行动的关键。一要改善基础设施。要加快中心(重点)镇基础设施建设,拓展路网,拉开空间发展框架,扩大城镇规模。同时,抓紧公建设施和绿化生态建设,进一步完善城镇功能,提高城镇环境质量和城镇品位。二要优化教育资源的配置。前几年的“农转非”人员中,相当一部分是出于子女能进较好的学校就读而参加小城镇户籍制度改革的。因此要对中小学校的设置和布局应根据形势变化不断进行规划、调整,而调整的方向则是向城镇集中。同时,要不断改善教学条件,提高办学质量,增强教育对人口的吸引力。三要增强政府的服务职能。作为基层政府应加快职能转变,建立便民服务组织,为进城农民提供就业信息和上岗培训等服务。

(三)研究政策,采取措施,营造企业集聚发展的良好环境

1. 健全园区服务体系。要建立高效、精简的园区工作机构和工作班子,为园区落户企业提供优质而终身的服务。一

是做好项目落户的一条龙服务,即项目立项、用地报批、工商执照等手续实行全程代理、统一服务。二是在企业建设过程中的全方位服务,包括人力、物力、甚至财力等方面支持,确保企业尽快、尽早、尽好开展生产前的各项准备工作。三是企业开工投产后的经常性服务,为企业发展当好参谋,协调解决有关困难,并积极创造条件,建立产品展示中心、检测中心、信息服务中心等各种综合功能中心,为企业的发展创造良好的外部环境。

2. 积极引导已分散创办的企业进入园区。企业集中发展包括两方面的内容:一是新办一定规模以上的企业必须集中到工业园区;二是对原先已分散创办的企业,利用其扩张、重组和环保治理的契机,积极引导其转移到工业园区。原有企业的搬迁是企业向园区集中的难点,为调动业主进区的积极性,必须切实做好以下工作:首先,在园区规划时要考虑小企业的落户,通过建造标准厂房,实施统一供水供电,统一排水治污。其次,建立土地置换机制,采取优惠政策和健全园区功能相结合等措施,减少搬迁成本和经营成本,降低企业入区“门槛”,使业主在园区经营的较短时期内得到的综合正面效应大于搬迁成本。再次,完善基础设施及配套设施建设,注重整体配套,提高资源共享度,增强园区的综合吸引力。

3. 支持重点工业园区开发建设。一是加大财政扶持力度。县财政每年安排一定资金支持县重点工业园区的建设,尽快形成示范带动作用。在深化城镇财政体制改革的基础上,允许从园区收取的城市建设维护费、城镇配套费、土地出让金预留部分全部用于园区的基础设施建设和公用设施建设

设。对属于地方财政收入的土地出让金、土地征用管理费实行返回或部分返回给乡镇。对重点工业园区引进县外企业的税收地方留成部分,全额或按一定比例奖励给园区。二是实行用地指标倾斜政策。每年切出一块建设用地指标或减免折抵指标费,支持重点工业园区,以解决用地指标不足和地价过高等矛盾。三是实行属地税费管理。对本县范围内新进入县重点工业园区的老企业所交纳的各项税费,转给老企业所在的镇乡,作为该镇乡完成的税收收入;所缴纳的各项规费按现行征管办法留工业园区所在镇乡;统计指标在一定年限内属原镇乡。

(四)创新机制,经营城镇,加快城镇建设的市场化步伐

1.探索建立城镇投资公司的运作模式。城镇建设要改变自发、分散的状况,实行“统一规划、统一征地、统一开发、统一出让、统一管理”的集中建设方式,根据外地经验和我县实际,在全县和有条件的中心(重点)镇拟成立城建投资公司,以加强城镇综合开发、筹集和融通城镇建设资金。城投公司在运作中要加大对原始土地的投入,按照先地下后地上的工作思路,加快基础设施建设,让生地变成熟地,涵养城镇土地级差地租。同时,在城镇建设中,特别要注重坚持“以地生财,以地建城”的筹资策略,进一步完善土地收购储备制度,扩大土地储备总量规模,并通过收购、回收、置换等方式,对城镇规划内的土地实行垄断,激活土地市场,实现土地集中管理、整理、开发。

2.建立多元化的投融资机制。自觉适应国家对所得税税制的改革,在拓宽财源空间、聚集替代财源的基础上,调整镇

财政管理体制,从原“核定基数、超收分成”改为分税制财政体制,保证各级财政都能集中一定的资金用于城镇基础设施建设,充分发挥政府投资的导向作用。与此同时,按照政府引导、市场运作的原则,以公有民营、民办公助、股份制等多种形式吸引社会资本、境外资本投资城镇基础设施建设和经营。除法律法规明确规定外,城镇道路、供水排水、污水处理、园林绿化、垃圾处理等设施的建设和运营管理,都可以实行项目投资主体的公开招标制,实现投资主体多元化。深化市政管理体制,引导基础设施建设、公用事业发展逐步由公益型向公益型与经营开发型并举,以经营开发为主的转变,缓解政府对基础设施、公用事业的投入压力。鼓励采用依法出让、转让市政公用设施产权、经营权,拍卖路名桥名,有期限承担企业广告等方式,盘活、优化存量资产,筹集建设资金。

3.采用土地市场化运作方式,加大旧村改造力度。按照“整体规划,统筹安排,分步实施,逐步推进”的工作思路,将旧村改造进行分类,结合土地使用的实际情况,分别进行整治。对建成区内的“城中村”,拆迁后的土地进入到县土地储备中心。同时采取以地换房、以房换房、货币补贴、社会保障等多种形式,合理妥善安置农户。对城郊多而散的自然村及居民点,可根据实际情况,逐步退宅还耕、还绿,并允许将这些土地整理指标或宅基地指标一并按原住宅面积分配给原住户,然后置换成城区或镇区土地,在住宅小区内统一建造独立式、联体式、公寓房等多种户型结构,供农户选择;或将宅基地折价给予货币补偿。为调动镇、村两级开展旧村改造的积极性,要在政策上予以倾斜,主要是在改造实施过程中所涉及的土地