

鄞州区优秀调研成果选

(二〇〇二年度)

中共宁波市鄞州区委政策研究室 编

鄞州区优秀调研成果选

(二〇〇二年度)

中共宁波市鄞州区委政策研究室 编

目 录

- 1、关于撤县设区对鄞州经济和社会发展的影响及对策
..... 区政协调调研组(1)
- 2、失土农民就业现状及政策选择
..... 朱国富(10)
- 3、协同推进村级党建和民主政治建设的实践与思考
..... 区委组织部(21)
- 4、全区明年及后五年工业经济发展目标与措施
..... 孔庆达(32)
- 5、对撤村建居有关问题的调研
..... 钱春芳 高毓武(43)
- 6、关于鄞州区生产力空间布局调整方向的探讨
..... 虞忠芳 陆静波(51)
- 7、我区高素质人才引进培养的现状及其对策措施
..... 章国荣(58)
- 8、对鄞州区农业结构调整的理性思考及对策选择
..... 胡岳明(65)
- 9、创新投融资体制 做好经营城市文章

.....	李成康 钱 磊(72)
10、打造文化鄞州 建设文化强区	
.....	张行君(80)
11、深入开展基层民主法治活动 促进我区社会主义	
政治文明建设	冯惠锋(88)
12、我区纺织服装出口面临的问题和建议	
.....	崔伟高(98)
13、关于“低门槛准入、低标准享受”基本养老保险模式探讨	
.....	钱苗山 朱红燕(103)
14、关于外来流动人口学龄儿童教育问题的调查报告	
.....	朱志达 郑诗振 夏红霞(109)
15、建设科技孵化器 优化创新创业环境	曹丰达(117)
16、鄞州休闲旅游业发展机会与策略	卢世泽(123)
17、明伦村旧村改造的实践与思考	李 波(130)
18、实施可持续发展战略的若干思考	张逸平(138)
19、以城市化为契机 大力推进小城镇建设	
.....	王洪平(146)
20、关于村级民主政治建设中“让权于民”的思考	
.....	柴福根(155)
附:2002 年度全区调研工作先进集体及优秀调研报告	
.....	(161)

关于撤县设区对鄞州经济和社会发展的影响及对策

区政协调研组

为加深了解鄞州在撤县设区后所面临的新情况新问题,积极为鄞州经济和社会发展建言献策,今年5月起,区政协组织部分政协委员就“撤县设区后如何抓住机遇,加快发展”这一主题进行了专题调研。调查组调查走访了区级有关部门、部分镇乡及杭州市余杭区,广泛听取了当地领导及政协委员意见,还约请区委办、区委政研室,省、市专家座谈,围绕如何加快鄞州经济社会发展进行了深入研究,形成了调研报告。

一、撤县设区后鄞州经济和社会发展的新特点

对一个区域来说,不同的历史阶段、历史时期,其经济和社会发展必然会呈现出不同的时代特点。撤县设区是鄞州发展史上的一个新的里程碑,行政区域的调整必将对鄞州的未来发展带来广泛而深刻的影响。认真研究和把握撤县设区后鄞州经济和社会发展的新情况、新特点,深化对区情的研究,是摆在各级领导面前一个十分重大的课题。撤县设区后,鄞州在发展过程中有以下特点:

1、鄞州将长期处于从领导农村经济向领导城市经济转换的过渡时期。作为县,在经济和社会发展上享有较大的自主

决策权,经济活力相对较足,撤县设区后,经济和社会发展的基本背景发生了根本变化,在今后相当长的时期内,我区将处于从领导农村经济向领导城市经济转换的过渡时期。这种转换过程也是鄞州融入宁波大都市的过程,它既是个特殊的时期,是加快发展,逐步实现与宁波融合的过程,也是一个从量变到质变的过程。在这一特殊的体制转型时期,我们既需要一如既往抓好农村经济,又需要学会抓城市经济。为此,必须尽快在工作指导思想、工作职能、工作着力点和工作方法等方面作出相应的调整和转变。

2、鄞州将面临发展空间的不不断拓展和局部发展受到制约的双重影响。从总体上看,撤县设区能为鄞州赢得更多的发展空间,特别是鄞州既能保留原有县级政策优势和相对独立性,又能逐步享受市区体制和政策的优惠。通过积极参与宁波市的分工,新的鄞州区将会从更高层次上实现各种资源的集聚和优化组合,为今后的发展提供广阔的空间。但从局部看,随着撤县设区的进一步深入,也会给一些地区、一些领域的发展带来制约。如设区后,规划会受到宁波市的一定控制,当前已有12个乡镇受宁波市城市总体规划的控制,这些乡镇只能靠存量发展来维持,一段时期内发展势头已受到不同程度制约,从而对我区经济的整体发展造成影响。因此,如何扬长避短,挖掘和寻找经济发展新的增长点,继续保持鄞州经济和社会发展的良好势头和领先优势,需要我们作出正确的判断和科学的决策。

3、鄞州将会在发展中面临众多不确定因素的影响。鄞县整撤整建是省委、市委作出的有利于鄞州稳定与发展的一项

重大战略决策。随着城市东扩的进一步加快,鄞州何去何从始终是我区干部群众的一大疑问。此外,撤县设区后还面临着稳定问题。一方面,鄞州的城市化进程将大大加快,各项建设全面铺开,土地被大量征用后,农民的出路问题如何解决,发展与稳定的关系如何处理?必须要有大的动作和政策调整。另一方面,随着我区融入宁波大都市步伐的加快,广大群众要求缩小区与市政策差距的呼声越来越强,特别是差别较大的如土地征用补偿、房屋拆迁赔偿、最低生活保障线、城市公交、摩托车进城、电话话费标准、户籍控制与人口流动等方面,群众的心态会发生较大变化,一些隐含的矛盾可能会随时激化,如果这些问题长期不解决,将会带来严重的社会问题,影响社会稳定。

二、对加快鄞州经济和社会发展的若干建议

撤县设区对鄞州的经济和社会发展提出了新的、更高的要求,我们要以发展的眼光、改革的思路和创新的手段积极应对,使鄞州在更高层次上实现新的跨越。为此,我们提出以下几点建议。

1、加大宣传力度,继续营造有利于鄞州经济和社会发展的良好氛围

前段时间,围绕鄞县撤县设区这一主题,各种宣传媒体进行了大量的宣传报道,对撤县设区平稳过渡起到了重要作用。但总体看还存在宣传鄞县的历史、回顾辉煌的成绩多,而描绘鄞州的未来,宣传撤县设区的积极意义以及给老百姓带来的实惠却相对较少。因此,要进一步加大宣传力度,按照市委提出的建“经济强区、生态城区、高教园区、旅游度假区”的总体

要求,扎扎实实地做好宣传文章。建议在电台、电视台、报纸等媒体开辟专题、专栏,宣传区委提出的到2005年,鄞州要成为“品牌鄞州”、“数字鄞州”、“外向鄞州”、“生态鄞州”、“文化鄞州”、“富裕鄞州”的美好未来和“学在新区、住在新区、游在新区、创业在新区”的目标以及达到这些目标的办法措施。通过宣传,使广大干部群众充分认识到撤县设区的积极意义以及给鄞州带来的发展机遇;进一步增强加快鄞州发展的紧迫感和使命感,营造一种人人为加快发展献计献策的良好氛围;帮助全区干部群众增强大局意识、责任意识和机遇意识,把广大干部群众的思想统一到加快鄞州的经济社会发展上来。

2、立足科学规划,精心描绘积极实施新鄞州的宏伟蓝图

撤县设区后,由于鄞州定位的改变,制订与之相配套的规划已成为当务之急。但区域规划滞后,以及功能定位不清晰,已严重影响到鄞州经济和社会的协调发展。建议区委区政府对规划工作作专题研究,专门成立编制规划的班子,尽快编制和实施鄞州区域整体规划。整体规划的编制既要强调鄞州的个性特点,也要严格依据宁波市中心城市发展规划体系并与之相衔接。在区域整体规划的指导下,要尽快制订鄞州城乡一体化规划,明确各乡镇的地位、发展目标和产业发展方向。同时,要根据实际,开展多层次规划工作,完善城市规划体系,抓紧编制交通、水利、电力、排污等基础设施规划,做好文教、体育、卫生、商贸等配套设施规划,并与市规划相衔接。在各种规划编制中,一要注重规划的统一性。所有规划要相互衔接,如针对目前鄞州区内中心区、工业园区、高教园区、东钱湖旅游度假区四区并存现状,必须加强四区之间的规划衔接工作,

以利于各区块功能的定向发展。二要注重规划的前瞻性。根据未来城市发展的需要,对大的规划要及早考虑,如通讯、水、电、气规划、CBD 规划等。三要注重规划的透明性。城市发展规划的编制与实施,不仅相关的开发建设部门要参与,而且相关的部门和乡镇也应了解和参与,使规划制订和实施更具透明度,更具可行性。

3、围绕建经济强区目标,加快鄞州工业经济的发展

工业是我区经济的支柱,是立区之本,强区之道,发展之源。撤县设区后,坚持工业兴区、工业强区战略,加快发展工业经济,以工业化带动城市化应成为我区经济发展的主旋律。在工业发展上,一要抢抓机遇,不断提高全区工业经济的整体素质和竞争能力。撤县设区后,由于我区区位优势明显,必将成为今后宁波城市发展大工业和城区企业转移的首选之地。当前,要结合撤县设区后宁波市总体规划的调整,积极向市委市府争取政策倾斜,尽快建立新的、大型的工业园区,大力发展低能耗、无污染、少占地、多就业的都市工业。同时,要做好全区各工业园区的规划调整工作,选择一批发展势头好,块状经济优势明显,辐射带动作用强的特色工业园区,进行重点扶持,以不断提高全区工业经济的整体素质和竞争能力。二要继续深入实施树强扶优战略,加快重点骨干企业的股份制改造步伐,大力支持企业上市,培植一批大集团、大企业,帮助有潜力的企业制订科学发展规划,加快发展。要加快“品牌鄞州”建设步伐,着力打造信用鄞州,努力提高我区经济的信誉度和竞争力。三要不断放宽政策,大力扶持中小企业的发展。广大中小企业在发展过程中,仍不同程度地存在软硬环境不

佳、税费负担过重、发展后劲不足等问题。要借撤县设区有利时机,切实转变机关作风,不断提高办事效率,提高为企业服务的质量。要继续深化审批制度改革,抓紧对现有政策进行一次全面清理,特别要进一步理清我区现有政策与市区政策之间的差距,找准问题,妥善处理好“放”与“收”的关系,努力营造一种公平税负的发展环境,并通过政策调节,逐步缩小与市区的政策差距。四要加快招商引资和开放型经济发展步伐。充分利用撤县设区后给我区招商引资和开放型经济带来的发展空间和优势,进一步拓展招商引资和发展开放型经济的领域和范围,发挥以外引外作用,除了推出一批工业项目外,还要争取在基础设施、农业以及第三产业等方面取得招商引资的新突破。

4. 运用创新手段,大力推进鄞州的城市化进程

撤县设区后,鄞州区工作的指导思想要从领导农村工作为主逐步转到领导农村工作和城市工作并重上来,特别是要把城市化建设提到重要的议事日程。一要切实加强对城区建设管理工作的领导。城市管理要在理顺体制,明确职责分工上下功夫。建议由一位副区长专职分管城市工作,并成立专门班子,研究城市规划、建设、管理工作。现阶段,要根据市委对鄞州的定位,明确职能部门,落实专人,积极主动地做好与市级有关部门的汇报、衔接工作,使鄞州群众及早享受到市民待遇。对那些适合鄞州区城市发展功能的项目,要积极向市里争取,以尽快形成人气。二要加大新区建设力度。要加快核心区建设步伐,出台一系列有利于人口、资源、人才集中的优惠政策,进一步形成人气。在加快新区建设的同时,要加快

区级机关搬迁的速度,并出台专门的政策意见,妥善处理区级机关在市区的各类资产,确保国有资产不流失。三要积极稳妥地推进行政区域调整工作。随着城市建设的加快和框架的拉大,核心区内的部分乡镇职能已越来越弱化。因此,建议在条件成熟时,有计划地考虑实施撤镇建街道和村改居工作,实行街居管理体制。同时,对部分乡镇区域进行必要的调整,特别要重新调整中心镇布局,明确功能定位,逐步完善中心镇的财政管理、户籍制度等政策,力求通过综合改革,构筑若干个辐射面广、带动性强的新兴中心城镇。对梅墟等敏感区域归属问题及其他行政区域变动问题,要及早考虑,拿出自己的方案。四要适时改变现有的考核方法。随着城市化的推进,一些近郊乡镇的发展受到限制,土地减少对农业生产的影响,规划控制对工业发展、外资引进以及对文化教育等布局的影响已越来越大。因此,建议对此作专门研究,适当调整对近郊乡镇特别是核心区内乡镇的考核方法,淡化农业、工业、外资引进等指标的考核,强化城市化工作以及稳定工作等指标的考核力度。

5、大力发展第三产业,尽快形成区域经济新的增长点

受长期有县无城影响,我区的第三产业发展一直滞后于经济发展水平。撤县设区给我区第三产业发展带来了历史性的机遇,第三产业应该而且能够成为鄞州经济发展新的增长点。我区第三产业发展总的指导思想应根据宁波大都市赋予鄞州的功能定位,运用政策和体制创新机制,充分利用鄞州区的后发优势,自觉接受宁波中心城市的辐射和带动。第三产业发展要搞好规划,特别要依托中心区建设的实际,合理布局

商贸流通、交通运输、金融保险等传统第三产业,尽快形成具有鄞州特色的商贸区、特色街。在发展传统第三产业基础上,要重点发展好三大产业:一要大力发展房地产业。随着宁波城市规模的不断扩大和旧城改造步伐的加快,我区房地产的价格、区位、环境等优势将越来越明显。鄞州要充分利用这一“洼地”效应,积极向上争取房地产开发指标,做足做好房地产开发文章。要大力引进实力强大的房地产开发商参与中心城区的房地产开发,重点推出一批集生态型、信息化于一体,档次不一、价格适中的住宅区,使鄞州真正成为全市环境最佳、居住最优、适合不同层次人才居住和创业的新城区。二要加快旅游产业发展。旅游业发展要依托宁波中心城市,突出特色旅游,按照建“生态型鄞州”的要求,加快东钱湖旅游度假区、梁祝文化公园、五龙潭等现有景区的开发建设,积极做好梁祝文化申报世界非物质文化遗产工作,做好旅游资源开发文章,切实保护天然景观,打响鄞州旅游品牌,吸引国内外游客光顾。三要加快文化产业发展。要认真规划,合理开发,加快经营类文化单位改制步伐,通过市场机制优化配置文化资源,逐步形成与宁波大都市文化相联系和配套的、带动和辐射广大乡村的文化产业新格局。

6、继续重视和加强对农业农村工作的领导。撤县设区后,农业农村工作仍应是我区工作的重中之重,在对农业农村工作的领导上,要尽快实现从指导思想到工作方法的转变。要抓住推进城市化进程这一契机,大力推进农业和农村经济结构的战略性调整。立足生态保护,按照发展都市型农业的要求,高标准、大手笔搞好农业规划,积极发展无公害绿色农

业、高科技设施农业、休闲观光农业和外向型农业,努力提高我区农业的整体水平。要继续高度重视农村工作,特别要结合推进城市化的要求,重视旧镇旧村的改造工作,通过整体规划和政策引导,加大建新拆旧力度,及早解决这一城市发展中的难点问题,提高城市的档次和品位。要继续重视研究和解决失地农民的出路问题,责成有关部门加强调研,摸清情况。要在政策上作必要的调整,一方面要提高土地征用后农民补偿、安置费额度,落实大病医疗保险制度,进一步完善失土农民的社会保障,继续推进农村社区股份制改革。另一方面,要拓宽就业渠道,通过必要的政策调节,鼓励他们自谋职业,对落户中心区的企业招收失土农民工的给予政策上的优惠,使离土农民安居乐业。

2002年7月
(执笔:鲁宝明)

失土农民就业现状及其政策选择

朱国富

土地是农民最可靠的生活保障和最基本的就业方式。随着城市化、工业化进程的加快,越来越多的农用地被征用转为非农用地。如何解决失土农民的社会保障包括就业问题,让农民获得城市化的收益,已成为关系整个社会发展与稳定的重中之重。近期,我室组织人员开展了失土农民就业问题的专项调研,摸清了基本情况,并提出有关对策建议,供领导决策参考。

一、基本情况

我区区域的一个重要特征是人口多,耕田少,人地矛盾突出。2000年全区耕地面积52.56万亩,人均耕地0.73亩。改革开放以来,我区经济保持较高的增长速度,土地作为重要的生产要素在其中起到了不可替代的作用。尤其是近年来,随着重点区域开发进度加快以及招商引资、城镇建设的蓬勃兴起,大量土地被征用,整个土地市场呈现出前所未有的繁荣。据统计,1995年至今,全区累计有50740亩土地因国家基建、乡村基建被征用。为便于掌握情况,我们选择近郊9个镇73个村进行问卷调查,对失土农民失业与就业状况进行了分析。

从失业人数看,失业率居较高水平,并存在结构性差异。据73个村的初步统计,失去土地但有劳动能力的人数为

17705人,其中已就业的13546人,失业在家4159人,失业人数占23.5%。失业人员主要集中在两个层面,一是在年龄段上,40-50岁之间的占46.9%,50岁以上的占36.5%,从中反映出年龄大是影响就业的一大制约因素;二是在性别结构上,女性占了较大比例,而且30-40岁的女性又居多。如下应镇东裕社区的四个迁移村,失业在家的女性346人,占总失业人数588人的58.8%,其中30-40岁的女性141人,占总失业人数的24%。据分析,这主要原因是按农村习俗,在家境尚可的情况下,女性主要从事家庭劳动或外出临时务工,对30-40岁正处于养儿育女阶段的女性来说更是如此。

从区域分布看,中心区范围内的镇、村失土农民就业问题比较突出,但同时又呈现出明显的两极分化。中心区内的征地是大批量的、整体性的,征地间隔时间短、涉及人员多,又不像其它村对征地后的农民土地空缺可在全村范围内调剂,因此就业问题也暴露得集中。但进一步分析,其中又有明显的两极:一是土地已基本被征用,而且又较早融入城区的近郊村,失业人员相对较少。如钟公庙镇长丰村、宋诏桥村,石矸镇的石矸村、塘西村、雅渡村失业率远远低于全区平均水平。二是近期土地大多被征用,但缺少缓冲期的村,失业人员相对较多。

从就业方式看,在企业务工是主要就业渠道。这基本上与全区农村劳动力转移的路径、方向相一致。据估算,在已就业人员中,在企业务工的占65%左右,从事第三产业如个体运输、建筑装璜、小商小贩等,占25%左右,其它占10%。这其中又受到区域位置、经济发展差异的影响,相对来说靠近市

区的近郊村、镇建成区范围内的村,从事三产的人员比例相对较高。在已就业人员当中绝大部分在土地征用前已转移到非农产业,实现了以非农为主的兼业转变,可以说就业在前、失土在后,土地被征用无非是更加彻底地脱离了土地。但在调查中,已就业人员普遍反映职业稳定性差、流动性大,认为虽然土地的种植收益不高,过去也不是以种田为生,但失去土地等于已失去了一份保障,希望政府能帮助解决养老等后顾之忧。

二、失土农民就业面临的主要障碍

1. 自身素质不高。目前尚未就业的失土农民普遍“两低一大”现象。一是文化素质偏低,以小学及以下文化程度为主。据不完全统计,失业人员中初中学历以上的只占20%左右。二是劳动技能低,有一技之长的较少,大多数只适合从事以手工操作为主、简单重复的工种,就业结构在产业结构调整、升级中受阻。在劳动力市场正由单纯的体力型向专业型、技术技能型转变的趋势下,年龄大、低素质劳动力就业的难度大为增加。三是依赖性强、就业预期大。相当数量的劳动力小农意识较强,观念转变慢,认为安置费到手,村里有福利劳保,生活过得去就可以了,求稳心态较重,缺乏寻找工作的主动性。同时对就业岗位、收入要求较高,一般不愿从事苦、脏、累的工种,而且把求职范围限定在镇内,这些框框使就业之路变得非常狭窄。

2. 就业竞争激烈。一方面是农村释放剩余劳动的速度加快。随着农业新技术的推广和农业机械化的逐步普及,农业劳动力的实际需求量不断下降,农业接纳新增劳动力的余地

很小。“九五”期间全区农业劳动力下降了 13.9%，减少人数 1.8 万。预计今后随着农业产业化、现代化进程的加快，就业绝对数量还会逐年下降。为数不少的农村剩余劳动力涌向非农产业，增大了就业压力。另一方面，省内外大量务工人员迅速增加。据统计，目前外来人口占我区常住人口 23%，外地劳动力 14.53 万人，占我区从业人员 27.31%，这些劳动力主要分布在制造业。对企业来讲，外来劳动力肯吃苦、好管理、对收入期望值又不高，而且大多又不交纳养老保险费，用工成本较低，具备较强的就业竞争优势，客观上挤占了我区劳动力的就业岗位。此外，我区的城镇失业率一般在 3% 左右，失业人数约为 2000 人，近年来虽未有明显的攀升趋势，但潜在的失业增加不容忽视，农村劳动力就业的空间障碍较大。

3. 工业企业就业吸纳能力减弱。一直以来作为农村剩余劳动力转移主渠道的乡镇企业，随着改革与发展大环境的变化，吸纳就业能力开始下降。其主要原因有三：一是在经历了 80 年代的超常规高速增长之后，乡镇企业的增长速度开始合乎逻辑地放慢。在进入 90 年代后，乡村集体企业全面转制，明晰产权，减员增效，就业增长也随之回落。二是企业资本有机构成逐年提高，资金趋密，就业弹性下降。乡镇企业的进一步发展，必然要投入更多的资本和更新技术，不断上规模、上档次、上水平，这种趋向则使单位资本吸纳劳动力的能力持续下降，制约了农业劳动力向非农产业的转移。2001 年全区乡镇企业固定资产原值 144 亿元，比 1993 年（转制前）增加了 5 倍，但从业人员 34 万，仅增加 78.9%，每万元固定资产所能提供的就业量从 0.79 人下降到 0.24 人。三是乡镇企业长期来