

发挥优势 突破瓶颈 深化推进杜桥镇新一轮小城市培育工作

□卢树威 金洪跃

加快培育小城市试点镇是浙江省新型城市化发展战略的重要一环。杜桥镇通过两轮小城市培育试点,城市面貌、城市经济、城市生活、城市品质均实现翻天覆地的变化,先后荣获浙江省绿色小城镇、浙江省首批村镇建设现代化示范镇、浙江省教育强镇、浙江省科普及示范镇、浙江省卫生镇、浙江省省级生态镇等称号。

一、杜桥镇新一轮小城市培育的基础及有利条件。

(一)从区位优势看,杜桥镇紧邻台州中心城市,是温台沿海城镇群的重要节点。辖区内的医化工业园区(浙江省化学原料药基地)、眼镜工业园区是温台沿海产业带的重要组成部分。83省道杜桥至临海段、74省道南延相继建成,金台铁路、沿海高速、台金高速东延二期、83省道杜桥至白沙段顺利实施,沿海交通一体网络贯通,将形成南连台温、北接甬沪、西通金台对外交通格局,杜桥镇与我国东部沿海发达地区的联系将日益密切。

(二)从政策优势看,省级中心镇培育成小城市,是新一轮经济发展的平台和拉动内需的重要抓手。杜桥镇入选小城市培育试点镇以来,享受与县(市)级政府基本相同的经济社会管理权限。经临海市委、市政府研究,在财政税收、土地要素、人才支撑、行政管理等方面予以政策倾斜,保障杜桥镇新一轮小城市培育试点三年(2017-2019年)行动计划确定的各项任务顺利完成。

(三)从经济增长看,经过两轮培育试点,杜桥镇GDP、固定资产投资、财政总收入分别年均增长超过15%、20%和20%,均高于临海全市平均。2016年杜桥镇GDP达到140亿元,财政总收入达到13.95亿元,成功列入全国重点镇。眼镜、医药、机械三大主导产业转型升级,上市企业从1家增加到5家,年产值上亿元企业由8家增加到35家,国家高新企业从12家增加到23家,拥有中国驰名商标1个(东海翔)。服务业增加值占GDP比重从37%提高到41%。

(四)从文化脉络看,杜桥镇历史悠久,文化遗存众多。千年盐乡、农耕文化、山海文化、眼镜文化、名人文化底蕴深厚,载体丰富。柴井

巷、庆国寺古刹、南明洞、金家井、卢家贞牌坊等古迹被列为特色保护区块,土城、富洋等农村文化礼堂成为样板,农村文化阵地建设步伐巩固。群众文化体育事业蓬勃发展,成功创建“省级体育强镇”。杜桥中学是临海市直属中学、浙江省二级重点中学,也是浙江省唯一的乡镇高考考点。

(五)从社会民生看,商贸、文化、金融等多样化设施功能进一步提升,教育、医疗等公共服务加快发展。杜桥镇常住人口达到14.8万人,城镇化率达到65%。城乡居民医疗保险覆盖率达到99%,每千人拥有医疗床位数达到5.1张;全镇等幼儿园在园幼儿覆盖率达到90%;城乡居民人均可支配收入达58300元和30000元,城乡居民收入倍数缩小至1.9:1。

(六)从生态环境看,杜桥山海秀美,临近省级风景名胜保护区桃渚古城,境内拥有省级自然保护区龙潭坑、白岩山火山地质公园等风景,凤凰山革命烈士陵园和松山绿道成为居民喜爱的休憩场所。“三农”工作成效显著,新农村面貌大改观,环境美丽整洁,大力发展以西兰花、白茅菜花、万亩无公害水稻、万亩油茶、洋杨梅、溪口猕猴桃为主导的高效生态农业,实现年年增收的良好局面。杜桥先后荣获“省级森林城镇”“省级园林镇”称号。

二、杜桥镇新一轮小城市培育面临的瓶颈。

经过两轮培育,杜桥综合排名在全省第二轮36个小城市培育试点中排名第16,主要经济指标与省内先进镇相比存在较大差距,城市形象不够丰满,功能不够完善,软实力不够强劲,城镇化率比先进镇低10个百分点。杜桥集镇气息明显,2016年末进入全国百强镇,综合实力有待提升。

一是发展要素存在制约。人才需求加大,各项事业发展亟需一大批创新人才,城市的核心竞争力有待提升。用地制约加大,城市空间局限,杜桥镇可获得的新增建设用地指标与实际需求存在较大缺口。财政压力加大,2017年起杜桥将不再享受4000万元省级小城市培育专项资金扶持政策,杜桥镇财政有限与小城市发展要求提高的矛盾进一步加

剧。

二是城市风貌亟待改善。“三改一拆”任务艰巨,杜桥存量违建基数庞大,稳控新增违建责任重大。街道两侧脏乱差,越门经营现象普遍存在,交通拥堵频发。剿灭劣V类水形势严峻,杜桥镇小微水体不合格的有800多处,占全镇小微水体40%以上,占临海不合格总量80%以上。河岸违建、工业面源、畜禽养殖问题严重。

三是产业整体竞争力不强。杜桥以眼镜、机械、医药三大产业为主导,但行业“低、小、散”特点突出,多以小手工作坊为主,生产加工工艺落后,污水、废气排放严重,噪声污染影响周边居民生活。无论对于城市环境、经济发展还是自生生存来讲,产业发展问题亟待解决。

三、深化杜桥镇新一轮小城市培育的思路和建议。

一是要着力破解发展要素制约,再筑宜居宜业新阵地。加快人才要素集聚,进一步健全外来人口积分管理制度,大幅提升新增落户数,通过劳务招商、公开招聘和高层次人才引进等形式,引进高学历人才,加大杜桥镇优秀人才培养、选拔力度,形成优秀人才加快流动、合理流动的机制,适应小城市管理需要。深入推进土地管理制度改革,提高城乡建设用地亩均GDP和农村承包耕地流转率,加快低产

土地改造,开发生态观光农业。突出规划引领,继续拉开城市框架,进一步完善城市基础设施建设,统筹推进主城区、南工业城、西部区块、时尚眼镜特色小镇四大区块建设,改造提升老城区,把产业、人口和交通造成的环境承载力向外围疏散,完成对城镇片区内所有工业企业转移,为其他功能的发展赢取空间。巩固财政保障,在开发产业发展基地、完善相关配套设施等方面增加资金投入,为人才培养和创新创业夯实发展基础。

二是要持续推进环境综合整治,营造山海城市新风貌。城市生态环境质量直接影响城市的规划、建设、管理以及经济社会的可持续发展。一是写好“五水共治”文章,推进环境综合整治。二是持续清理劣底数,坚决清除河道两岸违法建筑,加快工业面源执法,推进农业面源整治,增强全民的治水意识,认真落实河长制,不断提高建成区污水集中处理率,生活垃圾无害化处理率,使农村生活污水改造覆盖率达到100%。二是写好“三改一拆”文章,推进城镇秩序整治。继续以“无违建乡镇”创建为目标,以整村推进为抓手,打好危拆违建攻坚战,对新增的违法建筑要坚决实行“零容忍”,逐步消化庞大的存量违法建筑基数。三是写好

“风貌管控”文章,推进镇容镇貌整治。结合“三改一拆”“五水共治”“四边三化”,着力打造旧城活力区、北城品质、南城都市、特色景观等四个风貌区,全方位改善和提升镇容镇貌,构筑宜居、宜业、宜游的浙东南活力新城。

三是要精心谋划百亿攻坚项目,厚植创新发展新动能。科学的产业布局能够促进城市空间有机生长、基础设施完善、资源合理配置、生态环境优化。一是狠抓平台建设,筑浙江极北平原新城。重点谋划好“五个一”工程,统筹推进一个浙江国际眼镜城、一个城市商贸综合体、一个小微眼镜产业园、一个东部物流中心、一个龙湫湖公园建设,积极引进各类新兴企业,持续加快产业集聚,努力实现南工业城新的增长极。二是强化创新驱动,倒逼产业转型升级。强化裂变扩张的意识,加快龙头企业培育和品牌建设,不断推进机器换人,整治提升双管齐下,坚持“一厂一策”,加快主

业“低、小、散”现象,不断增强企业整体竞争力。三是优化项目服务,加大招商引资力度。镇村和部门二要增强服务意识,当好“店小二”。高标准推进农村基础设施建设,完善智慧物流全产业链服务,用优惠的政策和良好的创业环境留住本地大企业大项目,吸引在外“杜桥人”回乡创业。

全面小康视角下经济薄弱村发展问题探究

□应永利

“十三五”时期我国要全面建成小康社会,最大的短板是农村,特别是经济薄弱村。扎实推进经济薄弱村建设,破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势,对于进一步提高临海区域均衡发展水平,确保如期全面建成小康社会,全力建设活力品质幸福临海具有决定性意义。

一、制约经济薄弱村发展的主要因素。

经济薄弱是一个相对的、动态的概念,关于经济薄弱村的概念内涵与界定标准,理论和实践中尚无权威定义。2012年7月,中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅《关于扶持经济薄弱村发展村级集体经济的意见》(浙委办[2012]79号)把“省定经济薄弱村”定为“村集体经济年收入在10万元以下且经营性收入(村经营收入、发包及上交收入和投资收益之和)在5万元以下,村级组织运转困难的村。”2016年底,经新一轮村级集体经济核算,临海仍有经济薄弱村375个,其中尚未转化172个村,已转化中途返贫100个村,额外新增103个村。这些村由于地理位置、资源禀赋、历史基础、政策环境等因素,目前发展面临诸多制约因素。

一是区位优势先天不足。经济薄弱村多数地处偏僻,远离市区,交通不便,信息闭塞,没能从城市化与工业化的集聚和辐射下获得实惠,内部“造血”功能先天缺乏。

二是产业基础相对薄弱。大多经济薄弱村几乎纯农业生产,二三产业发展严重滞后,产业结构调整难度较大,村级增收渠道狭窄,自身活力无法激活。三是土地资金制约严重。受国家宏观政策影响,土地等要素更为紧缺,可用资源偏少,政策资金投入空间减小,村公益事业资金停止收取,村级非生产性开支有所增加,公益事业建设成本加大。

四是思想观念保守落后。部分经济薄弱村的班子创新意识不强,“等靠要”思想严重,懂经营、善管理、敢办事的人才非常缺乏,农民自身缺少积累,金融信贷又十分困难,村庄干事创业激情不足。

二、经济薄弱村发展面临的现实困境。

随着经济发展环境、群众期盼需求,村级发展方向和上级扶持政策的改变,经济薄弱村脱贫转化工作面临新的发展困境。

一是增长空间日益收窄。集体资产出租收益目前仍是经济薄弱村稳定性收入的主渠道,但受城镇发展、道路建设和园区开发影响,相关村集体土地和厂房逐年缩减,发展空间不增反减;拆迁变现的集体资金难以固化成经营性资产,资金出借不仅存在安全风险还有潜在贬值隐患。

二是集体资产更新困难。受城乡规划和土地使用政策限制,村级很难新增建设用地指标,大部分村出现“存量在萎缩、增量无空间”的状况。同时,由于乡镇工业起步早、分散广,至今农村保留大量破旧低效资产,既无法保值增值,更存在诸多安全隐患,还有很多集体资产证照不全,其中大部分受城乡规划、产业要求等限制,村里只能缩手缩脚、零星修缮,缺乏整体规划提升,难以发挥存量资产效应。

三是村级开支不断增大。随着农村基础设施条件的提升改善,村庄环境整治的力度加大,村级相应承担的支付责任也在逐渐加重,经济薄弱村公益事业欠账多,整治压力更大;村级收入单一,而各类支出项目多且支出标准还在水涨船高。

三、破解经济薄弱村发展的路径选择。

习近平总书记在其著作《摆脱贫困》中明确提出,加强集体经济实力是坚持社会主义方向、实现共同富裕的重要保证,集体经济是农民共同富裕的根基,是农民走共同富裕道路的物质保障。临海作为介于全省贫困县与发达县之间的一般县(市、区),全力打赢全面小康攻坚战,必须要有精准的时间表与路线图,寻求路径,补足短板,保质完成,如期脱贫。

一要整合资源,由单打作战向组团出击转变。经济薄弱村大多地理位置偏远、集体积累空虚、村级债务沉重,的确需要部门结对挂钩帮扶。但是,机关部门与薄弱村一对一挂钩帮扶,容易导致格局成定式、思路僵化、力度难加大,效果逐渐弱化。应创新结对帮扶办法,由以往单一结对帮扶为集中抱团帮扶,可选择机关部门、银行、骨干企业共同结对帮扶一个薄弱村,三方抱团互补,握紧拳头办大事,很大程度将提高结对帮扶效率。要加大村村合作力度,积极尝试通过参股、合资等形式与其它所有制经济合作,参与项目投资,突破地域限制,增加村集体经济的发展后劲。

二要盘活存量,由资产增收向多元创收转变。现在各薄弱村或多或少都有一些原村办企业的厂房、场地、库房、荒地等资源空闲,可以通过拍卖、出租、入股等办法,进行市场化运作,发展相关产业,村级也因此盘活了资产,使之成为经营性资产而获得收益,这是当前发展村级经济的重要切入点。村集体将合法的非农建设用地以使用权入股、租赁等形式参与经营,获得稳定的土地收益。在政府支持下,可以以探索劳务合作、市场发包等新领域,由政府发包项目起步,收入来源日渐多元,通过全新的收入渠道赢得了稳定性收益的持续增,不断提升村级实力。

三要转变方式,由共性发展向多路转型转变。村级集体经济具有发展农业、稳定农村、富裕农民的独特点,要根据薄弱村所在位置和相应功能定位,先确定经济发展型、生态保护型、社会管理型等村级发展类型,后确定相应扶持措施。对于本身属于城郊型、集镇型、沿路型的村,可以充分利用区位优势优势和人口集聚优势,通过兴办商贸、第三产业等开展各类有偿服务,实现互补发展,以有效寻求和推进村庄经济发展与农民增收。对于水、田资源比较丰富的村,可以在合法自愿的前提下,积极实行土地委托流转,提高农民组织化程度,发展高效农业,实行收益分成。

四要政策扶持,由财政保底向项目倾斜转变。近年来,各级财政资金向薄弱村倾斜,主要用来保障薄弱村维持正常运转,用于增加“造血”功能的资金比重并不高。“输血”不如“造血”,更加重视财政项目资金投入产业发展扶持村级发展,财政资金从短期救急为主向长期增收为主,通过财政贴息、贷款担保等方式,积极探索拓宽集体经济发展项目的筹资渠道。要把增量土地或土地指标优先安排给薄弱村使用,进一步把农业产业化资金向农村基本保护区范围内的贫困村倾斜,为薄弱村发展项目优先提供金融服务,扶持这些村投资农业设施或发展农业项目。

五要监督管理,由单向扶持向激励转变。长期以来,薄弱村脱贫转化工作给人印象主要是社会各界向薄弱村送钱、送物、送点子、送项目,某些经济薄弱村难免会形成依赖思想,坐等支援。要充分利用好政策机制、管理制度的杠杆作用,变单向扶持为导向激励,使经济薄弱村脱贫转化工作成为双向甚至多向作用的过程。比如,在制订薄弱村专项考核意见时,将增收载体建设和收入实绩作为确定专项奖励资金的重要考核指标,引导薄弱村建立稳定的长效增收机制;在日常村级管理中,引入村书记最低工资和村级招待费零开支制度,倒逼村委一班人主动作为、竞相发展。

六要强化建设,由单一管理向多方考评转变。实现经济薄弱村的转化升级,关键在于加强班子建设。要优化班子结构,及时调整发展无方向、工作无起色的村干部,将热心发展集体经济、农村工作经验丰富的能人选进村级班子。要大力提倡村“两委”班子合作共事、因事设人,减少村组拿补贴的人数,完善村干部考核办法,合理确定村干部报酬标准,积极探索建立村干部考核评价机制,使村干部的报酬、晋升等与脱贫致富实绩相结合。要强化对村干部的能力培训,组织经济薄弱村党员干部、村民代表到先进地区、先进村参观学习,提升能力,主动发展集体经济,造福村民。

关于农村土地承包经营权确权登记颁证工作的实践与思考

□金爱青

农村土地承包经营权确权登记颁证是农村综合改革中最艰巨最繁重的工作,是事关农村长远发展和农民切身利益的大事,对于促进农村经济社会发展具有十分重要的意义。

一、农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意义。

现阶段我国农村土地存在产权归属不明晰,权益主体不明确,土地流转不规范等问题,开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作,非常必要也十分迫切,意义重大:一是清理农村土地信息资料,有利于稳定农村土地承包关系。二是明确农村各项权利,有利于推动农村土地流转。三是丰富农民农地用益物权,有利于实现承包经营权抵押贷款。四是发展新型经营主体,有利于推动适度规模经营。

二、小芝镇农村土地承包经营权确权登记颁证工作的主要做法。

(一)思想上高度重视,周密部署,全面启动。

一是力量到位。小芝镇将土地承包经营权确权登记颁证工作作为当前一项攻坚战来打,排出时间表,挂出作战图。成立以党政主要领导为组长的确权登记颁证工作领导小组,设立村指导组、政策业务组、纠纷调处组等六个专项工作小组,并抽调责任心强、执行力强的机关干部充实到各专项小组中,确保力量到位。二是培训到位。通过机关干部学习夜、专题培训会,南北两片工作业务讨论会,各行政村“两委”会等,组织相关人员,共培训8批次3000人次,实现各环节无缝对接,层层传导。三是责任到位。建立由村(组)干部、社员代表以及老党员、老干部、妇女代表等人员组成的确权登记颁证工作小组,协助配合各项工作。同时明确分工,责任到人,全面推进确权工作。四是宣传到位。镇、村两级分别召开动员会,并以宣传车、横幅、广播等多种形

式进行宣传,发放致农民朋友的公开信、工作手册等2万余份,并结合网格化管理,利用走村入户面对面讲解,广泛深入的宣传引导,充分调动了农民群众参与确权工作的主动性和积极性。

(二)行动上点面结合,突出重点,克难攻坚。

一是制定路线图。为探索又快又好推进模式,镇主要领导带头下村调研,走访农户,协调沟通,并多次召开专题会议,统一思想,形成共识,群策群力研究制定“试点先行,以点带面,先易后难,逐步推开,稳步实施”的工作推进路线图。二是分批推进。将全镇30个行政村分五批次推进:其中中畚村、张畚村作为我镇土地确权工作的排头兵,并邀请第二批行政村的书记、主任、文书全程参与,以此类推。做到试点点、边总结,使参与其中的各行政村人员扎实掌握一相关政策、法规、业务知识以及工作操作流程和技能,保证了工作按计划、按步骤顺利推进。三是规范操作。为避免出现错、漏、缺等不规范现象,严格按照上级要求,结合小芝实际,认真执行“520”工作法和“六统一”操作规范,该走的程序一项不缺,该要的一环一个不缺,规定标准一点不降,确保整个工作保质保量。四是破解难题。针对个别特别复杂的行政村,实行“强仗用强兵”,由镇主要领导亲自出面协调。如乌岩村由镇党政主要领导亲自约谈村书记,才得以落实。对个别界限不清、地型复杂的地块,通过历史还原或邀请知情人士予以确认;对外出较多的对象,通过迂回办法。镇里并专门划出经费用于解决土地确权颁证工作中的必要开支,实现不丢一户、不漏一亩。

(三)机制上强化保障,创新模式,形成合力。

一是建立考核督查机制。把土地确权登记颁证工作与村主职干部年度考核挂钩,与年终基本

报酬相结合,奖优惩劣,树立鲜明的导向。并由镇纪委定期对各村工作实施情况进行通报,月排名、末位约谈等措施,强化考核约束。

二是建立分析研判机制。一方面针对每个村下发问题清单,专题研究、专人负责,在人员布置、问题协调处理上加强保障。另一方面,对一些突出问题,权属矛盾比较大、工作推进不力的村重点解剖,重点研判,到村、组、户实地指导,有针对性地进行处理上加强保障。

三是建立质量监管制度。按照市里要求,对各村行政村强化全程技术业务指导和质量监督,确保土地确权登记程序规范、手续完整、资料真实、数据准确。同时,做好数据统一建库、资料统一归档和安全保密工作。

三、几点体会。

(一)领导重视是全面启动的前提。火车跑得快全靠车头带。在镇、村两级成立了以党政主要领导为组长的确权登记颁证工作领导小组,强化责任,明确“责任清单”,领导率先垂范,示范引领,为全力推进土地确权工作提供了组织保障。

(二)深入宣传是群众接纳的基础。思想是行动先导。通过召开动员会、培训会、研讨会、交流会、发放公开信、工作手册,利用电视、广播、标语、横幅以及面对面讲解等形式,在全镇范围内营造人人知晓、人人参与的土地确权工作宣传环境,为农村土地确权颁证工作奠定了群众基础。

四、做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的建议。

(一)依法落实农民土地承包经营权。今后,对那些未开展、刚开展或准备开展确权登记颁证的村居,有关部门应在确权登记颁证前,全面开展土地承包经营权现状调查,清理台账、合同等档案资料,系统收集承包农户家庭承包和承包地块、地类等信息,有效利用二调数据,开展勘界测量,查清承包地块面积、四至和空间位置,将承包地块明确到户,依法完善土地承包合同。对于承包地权属不清或者不能明确到户的,可以按照农民意愿确权到股,发展农村土地股份合作经济。

群众不平衡心里,为复杂繁重的土地确权颁证工作提供了政策支撑。

(四)试点先行是快速推进的保障。实践是检验真理的唯一标准。为快速有效地推进确权工作,我们将30个行政村划分成试点村、推进村和重点村等3个层次,通过试点村的实践,分析问题、对症下药、总结经验,为小芝镇土地确权工作少走弯路提供样板。

(五)多措并举是解决难题的良药。众人拾柴火焰高。针对一些地表不清、资料不齐、村民有争议的地块,通过抓重点、抓要点、抓难点,结合“社会监督、有效沟通、尊重事实、阳光先行”等方式,统筹协调、合力推进,为解决疑难复杂的土地确权工作提供了有效帮助。

土地确权登记颁证工作任务重,涉及面广,尽管我们竭尽全力做了大量工作,开展了多方有益的探索,但仍存在不少突出问题,如部分土地外主外出,地块分散,土地界限不清、证据缺失等问题给土地确权颁证工作带来了一定的难度;历史遗留中出现的第二轮土地承包经营权确权工作假现象,以及确权不确地工作中的矛盾纠纷问题等等,都需要我们不断的探索与实践。

五、着力深化“长久不变”土地承包经营权的政策内涵。

现有土地承包关系经过历史检验,广大农民群众普遍认可和接受。现有土地承包关系保持稳定,就是在保持长久不变的基础上,进行土地承包关系的后续完善。从这个意义上讲,“长久不变”应是本轮土地承包到期后继续承包并长久不变。

(二)着力提高农村土地承包经营权过程中的测绘技术。

农村土地确权过程中的测绘技术工作是一项复杂而浩大的工程。原始的测绘技术为农村土地承包经营权工作打下扎实的基础,但随着科技的不断发展,无人机普及使用的今天,特别是飞行惯性测量装置(IMU)、IMU/DGPS系统等技术的完善和发展,可以为农村土地承包经营权确权工作提供精准、真实、详细、直观的影像资料,也为提高工作效率、降低作业成本、精准准确的提供测绘资料提供保障。

(四)着力加强承包期内的地力保护措施。

地力不均,往往是导致粮食亩产不均,群众矛盾不断的原因之一。建议在二轮土地承包经营合同中明确规定土地承租和提高地力要求。对改善和维护耕地的生态环境,合理使用农药化肥和破坏生态环境,耕地地力衰退的承包经营户采取处罚分明。各业务主管部门要加强地力检测和提升工程,以提高粮食亩产,消除农民对土地承包经营权确权登记工作中不平衡心理。



张玉萍摄