

关于数“智”赋能农房建设管理的六点建议

中共重庆市开州区委党校课题组

农房建设管理是实施乡村振兴战略、加强和改进乡村治理的必然要求和重要抓手。近年来,我区严格落实市级指导、区级主导、乡镇街道主责、村级主体的宅基地管理机制,推行“联审联办”制度,违建现象得到有效遏制,农房建设管理体制机制逐步成型,但也还存在一些堵点难点问题亟待解决,需紧抓数字重庆建设契机,以数“智”赋能农房建设管理,探索建立开州区“数字农房”服务平台,一体推进农民建房规范化建设,构建乡村智治新格局。

一、主要问题

一是规划编制滞后,建房零散无序。我区村规划大多在2016年就已编制完成,部分乡镇因资金困难没有更新维护,不能合理确定农村居民点数量和布局,农民建房盲目随意、零散无序,占用承包地、耕地和公路交通沿线建房等违建现象较为普遍。新一轮“三区三线”划定后,宅基地用地限减,多在荒山、高切坡陡崖上,路电水气讯等基础设施缺乏,建房选址难上加难。

二是数据壁垒严重,台账底数不清。农房建设管理涉及住建、规资、农业农村委等多个部门,各部门独立建库,标准规范不一,数据整合共享不够。村社区、乡镇街道和区级相关部门数据更新不及时,未能形成完整准确的农村宅基地基础信息数据库,台账底数不清、情况不明,难以实现宅基地调查、规划、审批、监管等一体化管理,协同审批耗时费力。

三是审批职能分散,流程繁琐传统。2018年机构改革和2020年新修订的《土地管理法》施行后,农房建设管理职能虽有一定调整,部分职权下放乡镇街道,但“多头管理、多头审批”问题依然存在。因不动产登记专网与“开心办”APP数据没有互通共享,农户不愿选择在“开心办”APP上申请建房,仍习惯用纸质送审申报,村级审核后报乡镇审批,然后再送部门核准,其审批办证流程繁琐传统,农

户“多头跑、往返跑”的情况时有发生。

四是监管力度不够,方式手段单一。农房建设全程监管“四到场”(申请审查到场、丈量批放到场、建房巡查到场、竣工核查到场)需耗费大量的人力、物力和财力。目前事多人少矛盾突出,缺少专项经费保障。部门和乡镇街道配合度不高,大都以现场核查为主,因地域广对象多,难以实现事前、事中、事后持续监管,尤其对房屋“长高长胖”等违规问题执法更加困难。

五是服务功能欠缺,综合集成不足。农户对现有参考图案的接受度不高,自行选择风格建房,而属地政府为避免激化群众矛盾,个别默许或仅对房屋立面作简单要求,导致同村不同貌。农村建筑工匠不足,无资质施工、不规范操作现象严重,农房建设安全风险较高。另外,建材选购、建房贷款、建房保险、法律咨询等专项服务供给不足,无法及时满足农户建房需求。

六是整治任务繁重,风貌提升困难。据初步统计,全区现有违建无手续、办证遗留、一户多宅、闲置废弃等农房近5万户,其中涉嫌“乱占耕地建房”2万余户。目前,各乡镇街道虽已完成“两违”和“遗留办证”资料前期收集,但因问题多矛盾大,且没有上级统一的处理意见和政策口径,仍难以有效处置,造成部分建筑闲置甚至烂尾,严重影响农村整体风貌提升。

二、对策建议

一是“全覆盖”优化完善,绘好村庄规划“一张图”。严格落实乡村规划编制主体责任,积极落实资金保障,有序推进“多规合一”的实用性村庄规划编制及开展已编制村规划全域全要素优化完善,实现全区村庄规划“全覆盖”,推动村庄规划“一张图”建设。按照“先规划、后许可、再建设”要求,严格农村宅基地用地管理,严禁农村居民在村庄建设规划区外新建、改建、扩建住宅,加大农房建设监管力度,坚决遏制乱占承包地、耕地的违建行

为。强化规划指引及风貌管控,凸显开州地域特色,提炼“开州民居”要素,引导农户合理选址、适度集中,避免农房选址零星无序。

二是“全方位”摸清家底,共享数据资源“一本账”。依托区大数据管理中心政务数据网络环境,集成住建、规资、农业农村委等部门数据,叠加利用国土空间规划、卫星遥感影像、房地一体确权、土地确权、三调数据、农村宅基地房屋登记数据等成果信息,建立“开州区农村宅基地基础信息数据库”,全面摸清辖区农村宅基地规模、布局、权属、利用等情况。同时,对所有数据进行统一标准、统一编码、统一校对、统一入库,且及时更新,高质量编制全域信息“一本账”,建立“房地一体”关联电子档案,构建起覆盖乡镇街道、联通部门信息的数据台账,实现信息“一键获取、快速查询”。

三是“零缝隙”一网通办,实现审批管理“一条龙”。进一步理顺审批职能,流程再造推行“一网通办”,依托“开心办”APP开发开州区“数字农房”服务平台,形成“1+N”综合应用体系(1是农村宅基地基础信息数据库;N是申请、审批、监管、服务、办证等系统),打造农房建房“一链办理”新模式。加快推动“开心办”APP与不动产登记专网深度融合,探索业务办理“一键”申请,联合审查“一键”审批、建房信息“一键”核验,大大缩短审批时间。农民可直接登录“开心办”APP,在“数字农房”服务平台上在线申请建房,全程线上无纸化操作,做到“零填报”;村级初审、乡镇街道审批,实现“手上办”“马上办”,做到“零次跑”;农房竣工在线验收后,“零材料”完成登记发证。

四是“零盲区”监测巡查,织密智慧监管“一张网”。强化工作保障,充实基层监管力量,增设村级协管员(明确专人负责责任心、有担当的村支“两委”干部兼任)。落实审批部门的安全监管责任,整合区级部门、乡镇街道和村社区“两委”力量,综合利用常态化巡查、群众监督举报等手段,建立区级部门、乡镇街道、村社区三级网格监管

模式,及时将违法建设行为消除在萌芽状态。同时,依托“数字农房”服务平台,探索实施“天空地人”(卫星影像、无人机、通讯铁塔摄像头、协管员)相结合的立体监管体系,开发24小时360度可视化动态监控系统,实时抓拍施工建设行为,立体化智能预警违规操作。

五是“零距离”贴心为民,推行便民服务“一条龙”。依托“数字农房”服务平台,建立“便民服务”系统,免费推出农房设计图套、农村工匠、建材选购等信息,方便农户在线直观对比、自行选择;同时还要满足农户建房贷款、购买保险和法律咨询等需求,实现“一站式”申请、“一条龙”服务。强化建房图套引导,在广泛调研和群众意愿的基础上及时编制更新,供农户选择使用,统一提供免费设计图修改服务,对按图集施工的建房户还可以适当给予一定补助。严格农村建筑工匠持证上岗制度,持续开展资格培训,把持证工匠信息录入“数字农房”服务平台统一管理,便于农户选择和评价,倒逼工匠提升技艺和服务。

六是“全领域”统筹攻坚,下好整治提升“一盘棋”。坚持“一盘棋”,强化“大统筹”,打好“整体仗”,坚决“去存量”“控增量”,纵深推进“两违”整治工作。积极争取市上政策支持,合法合规、分类处理“两违”建房、“一户多宅”、地质风险区域搬迁、农房闲置废弃等问题,借助安全隐患整改、房产证办理、闲置资产盘活等时机,扎实推进违章、废弃建筑拆除工作,引导群众农房选址、管控农房风貌等。强化大进、满月、厚坝、竹溪等美丽乡村乡村创建项目的示范引领,将风貌整治转化为农旅融合优势。同时,严格执行新批农房“三个一律”规定(一律“建新拆旧”、一律“三带围”、带图审批、带图验收、带图验收;一律“联合会审”),从源头上管控“一户多宅”,杜绝新增违建,确保按图按规施工,做到不违规不走样。

执笔人:赵建

课题组成员:张忠杰 顾伟新 刘念 孙桓

关于推进避暑产业高质量发展的五点建议

中共重庆市开州区委党校课题组

近年来,开州区以全域旅游为统领,全力打造“大三峡大泰巴结合部国际旅游度假区”,让绿水青山激活避暑经济,把“凉资源”变成“热产业”,满足了人民日益增长的旅游需求,带动了地方经济发展,但还存在客源流失“大”、基础设施“差”、产业链条“短”、服务水平“低”、监管力度“弱”等“五大短板”,亟待统筹解决,助推我区避暑产业高质量发展。

一、存在短板

(一)客源流失“大”。一是市外流失严重。开发较早的湖北、贵州等地吸引了康养、避暑、休闲的主力客户,区内离退休干部、教师群体、成功人士在湖北峡道、利川和贵州桐梓等地置业近3万户,暑期赴该地避暑者更是超10万人,远高于区内马营、岩水等地避暑人数。二是市内竞争加剧。开城高速公路开通后,一批能自驾、思想活跃、经济实力较强、喜欢新环境、爱好新事物、追求新体验的年轻新锐客户,舍近求远至避暑区县外等地游玩,进一步加剧了避暑客源流失。

(二)基础设施“差”。一是交通出行便利性较差。紫水、河堰、南门、长沙等避暑区域农村道路狭窄、弯道多、等级低、养护差,部分路段时不时发生塌方、落石,对游客生命财产安全构成较大威胁。二是公共服务设施较少。游客普遍反映停车难,停在路边怕剐蹭,夜间停车怕丢失,洗手间、便利店、休闲步道等无法满足公众需求;优质水源是在喀斯特地质构成的北部山区成为了稀缺资源。三是环境舒适度较低。高海拔清凉区山水无云,避暑聚集区有木无林,山区康养地有房无景,加上突兀的农房、蚊虫叮咬、马粪味飘散、餐厨污染、废弃物堆积等等,无法使“流量”变“留量”。

(三)产业链条“短”。一是休闲项目单一。境内避暑地食、住、行、游、购、娱六要素普遍缺乏,游客除了享受气候带来的舒适外,散步就公路转转,菜蔬仍是外地筐,特色山货靠偶遇,娱乐就是打牌等。另外如三江口杨柳关景区只提供红色研学、大进镇红旗村只是采摘体验、九龙山镇东坝村也只有荷花观赏等等。二是产业结合度不高。从目前来看,康养休闲往往与

研学消暑、亲子游玩相串联,然而如马扎营、狗儿坪这样的地方,虽气候宜人,景色优美,但缺乏相配套的娱乐设施,可玩性、特色性不强,避暑地自然形成了旺季太旺、淡季又太淡的尴尬局面。三是特色产品汇集程度低。巴果茶业、紫水豆干、开味香肠、开县春卷、天麻鹿参等大众熟知爱用的开州名饮名品,在各避暑地难觅踪影,造成一二三产业融合度低,避暑消费无“出口”。

(四)服务水平“低”。一是服务管理非专业化。在已有的乡村旅游景点中,除旅游公司、商业民宿外,大部分乡村旅游农家乐没有专业的策划、运营管理和服务人员。村民做服务,村干部来管理,农家乐经营者大多是“放下锄头离开田,拿起菜刀走进厨房”的农户,这些从业者没有或很少接受过相关专业知识的培训。二是服务品质一般化。对于当地的历史文化、轶闻趣事、风土人情等知之甚少,不能满足城市游客对乡村特色文化旅游资源的渴求。三是服务产品雷同化。多数乡村旅游和服务经营管理者主要还是凭借个人经验和相互间的模仿进行经营和管理,无法把握全局和谋求长远的发展,不能满足乡村旅游内涵式发展的要求。

(五)监管力度“弱”。一是价格监管“有缺位”。个别避暑地民宿、酒店等乱打“价格牌”,认为避暑赚钱一年就那么三个月,普遍有“三年不开张,开张吃三年”的错误经营理念,住宿、餐饮、旅游乱喊价、乱涨价、乱杀价等行为时有发生,拉客、宰客现象层出不穷。二是生态监管“有盲区”。由于设施不完善,人员素质良莠不齐,随意丢弃烟头、塑料袋等污染环境行为屡屡发生;近几年,避暑房需求居高不下,一些民宿及小开发商没有进行合理的建设规划,加之审批监管不到位,一批乱搭乱建、占用林地、破坏森林资源等违法行为也喧嚣不止,给生态环境造成了一定破坏。三是安全监管“有缺失”。由于避暑地道路狭窄,短时间大量自驾车辆涌入,撞车撞人时有发生,严重影响社会和谐稳定;部分商家不讲职业道德,销售过期食品、毒蘑菇、霉米等行为也在一定范围存在;夏季高温少雨,森林防火等级较高,部分游

客、商家违法违规使用火源,火灾隐患突出。

二、对策建议

(一)科学统筹规划,形成产业体系。一是高端规划,科学分区。不争一日之功,只求长远之利,合理布局康养度假区、星空露营带、研学夏令营、户外运动区、亲子民宿园、田园采摘地等避暑产业。二是连点成线,围成一片。利用乡村振兴、鼓励资本下乡等配套政策,适当扩宽产业路、机耕道,适时开发索道、廊桥,形成北部山区集中开发片,形成南山、龙头嘴、大慈山、九龙山、人头寨等分散点状的立体空间。三是科学定位,精准发力。立足本地,吸引中高端,打亲亲情牌,融故里情,截流峡道、城口等地的客源,护住往元谷、龙缸外溢的堤防。

(二)完善基础设施,夯实产业基础。一是把握开发力度。适当降低旅游地产开发速度,减少政府在水、电、路、讯等公共服务方面的投入压力。二是打造品质民宿。充分整合村集体资产、村民闲置房,盘活和挖掘地文旅游资源,稀释集中居住程度。三是营造优美环境。积极植树护绿、引水引流、修桥筑路,让避暑地树隐白墙、鹤披清波、田园耕作、小径幽深、森林莽苍、产景融合,让人流连。四是完善基础设施。着力改善交通条件,养路护路,保证供水、供电、供气、通信等公共服务畅通,加强垃圾的清运和环境的整治。

(三)整合发展模式,延长产业链条。一是政府有效引导。让经营者从“单打独斗”转变为“整体打造”,每个旅游片区实现错位发展,制定具体的乡村旅游服务,增强域内乡村旅游资源的吸引力,引导产业升级,促进避暑游到全季游。二是集体管理运作。在政府引导下自由组合,抱团经营,组建机构统一规划管理,做好线路设计和活动策划,将康养、休闲、研学、玩乐、体验等避暑活动结合起来,拉长产业链,促进旅游变旅居。三是农户积极参与。优化产业链分工,物资供应、成品加工、精细服务、应急保障、品牌推广、宣传营销各环节,各司其职,分工负责。四是试点返乡建设。积极探索“我的家乡我建设”活动,鼓励引导退休干部、退休教

师、退休医生、退休技术人员、退役军人等到避暑地旅居,当好产业发展指导员、村级事务监督员、社情民意信息员、村庄建设智囊员。

(四)拓展宣传渠道,提升服务水平。一是提升专业素养。在淡季时,邀请行业专家就“避暑经济发展形势、旅游和劳动保障政策、食品卫生安全知识、旅游礼仪与职业道德及实践技能操作”等内容对从业人员进行强化培训;在旺季时,组织避暑地业务骨干到区内仙女山、金佛山、黄水镇等避暑产业发展起步较早地域进行现场观摩学习调研,通过“请进来”和“走出去”相结合提高相关人员的整体素质和服务意识。二是制定规范标准。针对住宿餐饮、活动组织、秩序管理、垃圾清运、应急处突等制定易记规范的操作手册,因地制宜,不断提高服务标准。三是提升产业特色。在产业发展上要有新鲜出炉的韵味,要有一方一域的主味,要有地方特色的香味,更要有兼容包容的情味。四是做好口碑宣传。加大对我区避暑旅游地优势的宣传推介力度,结合自然人文优势,给予游客不同类别的旅行体验。同时做好在地游客的各项人性化服务,助力口碑提升。

(五)加大监管力度,保障健康发展。一是强化市场监管。区市场监管局、区文化旅游委要加大联合执法,对避暑地民宿、酒店、旅游娱乐供应商的经营行为加强监管巡查,设置投诉电话,建立红黑名单制,进行清单式管理,对销售过期食品、价格欺诈、恶意宰客、拉客等不法行为进行严厉打击。二是加强生态保护。合理规划避暑房,旅游设施建设,严格土地使用审批手续,对过度开发地进行生态环境修复,对未批先建、乱搭乱建等违法违规建筑坚决予以取缔;对随意丢弃垃圾、违规排污等破坏环境的行为进行整治,对屡教不改、肆意破坏生态的行为进行严厉惩处。三是维护安全秩序。要加强避暑地社会综合治理,充分发挥当地警察、基层政府、社区、志愿者力量和作用,形成安全监管管理闭环,有效梳理和排查辖区安全风险点,层层签订安全责任书,加强警戒和巡逻,保障避暑地道路、旅游设施、森林防火等各领域安全。

执笔人:周琳

课题组成员:王华 卿麟 王宪

近年来,万达开云四地深入贯彻落实成渝地区双城经济圈建设和重庆市“一区两群”协调发展重大决策部署,积极推进产业一体化融合发展,虽取得了一定成效,但还存在一些亟待解决的问题,需进一步在“联”上下功夫、在“共”上做文章,推动川渝东北工业高质量协同发展,打造高水平区域协作样板。

一、主要问题

(一)整体水平偏低。2022年,万达开地区工业化率为21.5%,比全国低11.7个百分点,比成渝地区双城经济圈低7.5个百分点,比四川省低7.4个百分点,比重庆市低6.9个百分点。万开云地区工业化率为16.8%,比全国低16.4个百分点,比成渝地区双城经济圈低12.2个百分点,比四川省低12.1个百分点,比重庆市低11.6个百分点。其中,达州市工业化率最高,达到25.1%,开州区次之,为20.2%,云阳县第三,为17.8%,万州区最低,仅为14.2%,但四地工业化率水平都低于全国、成渝双城经济圈、四川省和重庆市的工业化率水平。

(二)协调发展不足。从四地规上工业企业数量、规上工业总产值比较:2022年,万州区规上工业企业179户,规上工业总产值500.3亿元;达州市规上工业企业1051户,规上工业总产值2249.8亿元;开州区规上工业企业164户,规上工业总产值263.8亿元;云阳县规上工业企业129户,规上工业总产值233.8亿元。达州市规上工业企业数量比万开云三地规上工业企业数量总和还要高出582户,而达州市总产值比万开云三地规上工业总产值总和高出1251.9亿元,达州市规上工业的数量和体量都是万开云三地总和的2倍。另外,万开云三地之间比较,三地规上工业企业数量相差不大,但万州区规上工业总产值是开州区和云阳县两地总和。

(三)集聚效应不强。当前,万达开云四地园区产业之间关联度偏低,同类企业或上下游产业链企业集聚发展不明显,产业布局重叠,缺乏具有明显比较优势的专业化集聚区。如万达开云四地均有能源材料、食品加工、电子信息、装备制造等产业布局,但是在装备制造和电子信息等小范围的少量企业进行产业配套合作。从微观基础来看,大中型骨干企业群尚未形成,产业主体规模效应微弱。截至2022年,万达开云规上工业企业总数1520户,其中产值过10亿元的企业仅有37户,过50亿元企业也只有5户,过100亿元企业也只有2户,上市企业仅4户。

(四)产业体系不优。从工业总量看,工业支撑不够,占比较小,对经济增长的贡献率较低。开州区工业对经济增长的贡献率常年仅维持在35%左右。从产业结构看,仍以中低端为主,高新技术、智能化改造提升传统产业力度不够,产品科技含量低。当前,开州区传统产业占比超过70%,以资源性为主的采掘、原材料工业、农产品加工业比重仍偏高,工业产品附加值不高,亟待转型升级。从企业能级看,以中小企业为主,规上企业数量较少,能级不高。开州区规上企业数量仅占工业企业总量的7%,且以10亿元以下中小企业为主,缺乏50亿甚至100亿级带动性强的龙头企业。

(五)要素成本和产业准入存在差异。万达开云四地的电、气等生产要素存在差异。在国家发改委公布的最新省级电网输电价表中,重庆1—10千伏两部制电量电价比四川高0.0139元/度。万州区因为由三峡电力供电,价格与国网供电也存在一定差异。另外,万达开云四地产业基础不同,受产业政策影响,可准入的产业存在差异。比如,万州区布局有九龙化工园区及其拓展区长岭化工园区,达州市布局有普光化工园区,规划发展盐化工、精细化工、天然气化工等产业。而开州区由于产业规划用地大多在长江支流岸线一公里范围内,按照《长江保护法》要求,禁止新建化工园区和化工项目。

二、对策建议

(一)联合制定产业规划,共建配套产业体系。聚焦双城经济圈北翼经济一体化,联合编制产业发展规划,打通政策、要素壁垒,持续推动区域内产业结构和空间布局优化,形成上下游合理配套的产业体系。一是以各地现有产业体系为基础,深入推进四地产业发展,在能源、装备、汽车等方面建立上下游产业配套联系,形成资源整合、优势互补、空间合理的工业产业体系。二是探索建立资源开发、项目招引、产业投资、设施建设、财税分享等机制,统筹相关产业政策,消除因行政壁垒带来的硬隔离,实现产业布局、投资准入、土地出让、财政支持、要素保障“五统一”。

(二)联合开展招商,共推产业联动发展。进一步强化“大抓招商”“大抓工业”的意识,始终把“项目建设”作为重中之重,把高质量发展的着力点放在实体经济上,持续深化四地招商引资合作,建立协同招商机制,深化四地产业联动发展。一是充分利用现有资源禀赋优势,瞄准重点产业和龙头企业,通过共同策划、共同推介、共同宣传,联合开展产业链链主强链招商,补齐缺失上下游产业链。二是以重大项目为抓手,统筹区域内项目策划和实施,协调推进基础设施、产业发展、科技创新等重大合作项目,联合争取国家、省市政策资金支持,推动一批具有标志性、引领性和带动性的重大项目落地。

(三)联合打造物流枢纽,共育高效统一市场。借势国家及区域重大交通基础设施项目建设,联合打造物流枢纽,叠加区域交通枢纽、物流枢纽优势,放大通道带物流、物流带经贸、经贸带产业效应,培育形成高效便捷的统一大市场。一是加快布局培育一批区域绿色智慧物流分拨配送中心、冷链物流中心和商品贸易中心,推动物流产业集聚,培育物流产业集群,形成物流产业园区。二是着力推动区域智慧物流建设,共建物流信息与交易平台,捕捉生产、服务新需求,融合孕育“物流+”产业发展新业态,形成低成本、高效率、多元化的物流支撑体系。

(四)联合搭建数字平台,共促制造业提质增效。强化“数字经济”赋能实体经济发展,加快推动“数字变革”,联合搭建信息共享数字平台,加快推进产业数字化、数字产业化进程,共同促进制造业转型升级、提质增效。一是加强人工智能、工业互联网、物联网、大数据、5G等基础设施建设,加快建设数字经济产业园,打造区域数据综合利用中心,推进数字经济与交通物流、制造业深度融合。二是加快推进智能制造,推动区域内工业企业由传统制造业向智能化、数字化转型,加快智能生产设备、智能检测设备、智能装备普及及运用,打造一批具有系统集成能力和智能装备开发能力的智能制造骨干企业。

(五)联合建设现代园区,共培先进制造业集群。联动发展万州经开区、达州高新区、开州高新区、云阳工业园区,共同承接发达地区产业转移,共同打造引领带动作用明显的先进制造业集聚区。一是统筹推进产业协作分工,共同培育汽车机械、电子信息、能源化工、家居建材、食品药品等优势产业集群,探索“企业总部在两核、生产基地在北翼、科技研发在两核、相关配套在北翼”的产业协作发展模式。二是依托达州市天然气资源、锂钾资源,万州深水港、开州港等地独特资源优势,探索建立“飞地园区”,以共建和托管的方式建设工业项目,实现优势互补取长补短,促进区域间资源合理流动和配置,协同打造现代产业集群。

关于推动万达开云工业高质量发展的五点建议

中共重庆市开州区委党校课题组

执笔人:顾伟新
课题组成员:赵建 刘念 孙桓