探索农村饮水新思路

□胡德智

从2003年3月以来，我区认真贯彻市第十次党代会精神和市委、市政府《关于解决农村困难群众饮水难问题的意见》，加快实施农村“户户通自来水”工程，探索了一条投资少、见效快，既解决农村饮水困难又保障饮水安全的农村改水新路子——“农村低压卫生改水系统”。截至2003年10月，累计已有618个自然村用上了自来水，受益农村人口已达13.6万人，农村自来水普及率已达95%，基本改变了美兰区农村饮水难的状况。“户户通自来水”工程的顺利实施，改善了农村的生产、生活条件，解放了农村劳动力，提高了群众的健康水平，促进了文明生态村建设，密切了党群干群关系，锻炼和教育了干部，为我区农村全面建设小康社会迈出了坚实的第一步。

从战略高度认识改水的重要性和紧迫性

海口行政区划调整后，占我区52万人口中的28%的农村，是我区小康社会建设的重点、难点所在。由此，区三套班子领导带头深入广大农村进行全面的调研。经过调研，农村饮水问题成为农民"第一难”，饮水难已成为影响农村发展、农民增收的突出问题。改水已成为农民盼望已久的头等大事。

结合我区实际情况，深入领会市委、市政府的有关文件精神，区委、区政府认为：农村饮水难问题，虽然从表面上看是全区若干工作难题中的一难，但它直接关系到广大农民的切身利益，关系到农村改革发展稳定的大局。因此，我区及时地提出了“小工程、大战略”的指导方针，把农民群众最关心、要求最迫切的问题优先做好做实。从这个意义上说，抓紧抓好农村改水工作，解决农村饮水困难，保障饮水安全，使农民真正得到实惠，就是实践“三个代表”重要思想的具体体现，就是贯彻市第十次党代会精神、全面建设小康社会的实际行动。区委、区政府正是基于这种认识，将农村改水工作列入全区经济和社会发展百项措施的重中之重来做，并列为2003年为民办实事的重要内容，明确提出了6月底前完成76%农村改水项目363宗的阶段性目标和年底前实现95%以上的村庄和人口用上自来水的年度工作目标。

积极探索破解农村饮水难问题的新途径

农村改水难，难在资金，还难在饮用卫生水难。为了切实减轻农民负担，维护群众的切身利益，区委、区政府决定成立两个攻关小组，利用社会上一切可以利用的资源，组织社会力量进行技术攻关，攻克了两大难关，破解了长期困扰我区农村的饮水难问题，并大幅度地降低了工程造价。

一是改进和完善了压力自动调节水系统,攻克了自来水入户难的问题。为了改善传统的自来水入户系统，降低自来水入户的门槛，在学习借鉴并改进完善的基础上，推出了“低压自动调节供水系统”。由此，我区仅用3个多月的时间就完成了363宗改水项目，总投资仅233.6万元，比采用传统自来水系统投资减少970万元，做到了投资少、见效快。

二是开发出适用于农村的超滤膜水处理技术，攻克了农村饮用水处理难的问题。为此，区专门成立了水处理攻关小组，并力邀中科院国家水质实验室博士生导师栾兆坤研究员担任顾问，组织技术人员进行科技攻关，提出了用超滤模技术进行水处理的思路，引进了具有国际先进水平的立升超滤机，并进行了低压改制，进而又扶持引进海南立升净水科技有限公司在新市区落户建厂。此后，经过30多个日夜的奋战，又开发出了适用于低压自动调节供水系统的低压膜，并重新设计了适用于农村的超滤机结构，使其成本大大降低，操作十分简单。

超滤膜水处理技术开发和推广，改变了千百年来农民饮用不卫生水的状况，有效地保障了农村饮水安全。目前，我区已着手全面推广超滤机的安装使用，推进饮用优质自来水工程，以保障人民群众的身体健康。

举全区之力抓好农村改水工作的落实

为了使农村改水这一事关千家万户、造福群众的好事顺利进行下去，区委、区政府以一天也不耽搁的精神，举全区之力，狠抓落实。

*一是加强领导。*把农村改水工作作为“一把手”工程，区里成立了农村改水工作领导小组，各镇也成立了相应的领导机构。区委、区政府主要领导带头深入实际，狠抓落实，及时解决工作中的困难和问题，确保了农村改水工作的顺利开展。

*二是明确责任。*将工程建设任务层层分解到镇、村“一把手”头上，由行政领导组织实施，并签订了目标责任书，做到了定人、定位、定责任。区委、区政府还将农村改水工作作为干部经常受教育、农民长期得实惠的桥梁和纽带，抽调了52名区、镇干部组成下村“奔小康”工作团，带领广大农民群众搞好改水工作。

*三是典型引路。*区里确立了1个示范镇，要求每个镇有3个示范村，层层进行示范带动。并及时召开现场会，总结推广三江镇改水工作的先进经验，使群众学榜样。

*四是分类指导。*在对所有自然村进行全面调查摸底的基础上，根据各自然村的实际情况，因地制宜，分类指导。

*五是建立激励机制。*区委、区政府在财力较为紧张的情况下，压缩办公、会议经费，安排专项经费100万元，各镇也投入6.75万元，用于扶持农村改水。由于激励机制到位，较好地激发了受益群众主动参与改水的热情和积极性，群众自筹资金126万元，并积极投工投劳。

*六是加强管理。*区水务局制订了《压力自动自来水系统使用常识》，保证了工程质量和使用安全。指导大致坡等镇出台了《农村自来水管理办法》 明确管理主体和管理责任，形成以水养水的新机制，使农村改水走上了长期受益、良性循环的轨道。

（作者系中共海口市美兰区委书记）

领导者论苑

构建社会资本 推动经济转型

□罗长刚

城区经济目前正处于发展的多元化转型的历史时期，应积极致力于探索在转型中求发展，以转型促发展，边转型边发展的为政之道，实现经济与社会、经济与城市功能、经济与生态环境的协调发展。

一、城区经济转型的要旨

我国城区经济转型是国民经济进一步发展，社会主义市场经济体制不断演进与变迁，资源在空间维度上更有效配置的必然要求。笔者认为，这种转型包含如下要旨：

我国国民经济发展在一个相当长的历史阶段中，在空间布局上，将以特大中心城市为增长极来进行，而特大中心城市的城区又是相对独立的资源配置系统。 城区经济转型首先是指作为整体的城区经济，从制度范畴和空间范畴讲，由“区级所有”的资源配置拓展到“区域所在”的资源配置；简言之，由原来的区级经济演进为区域经济。

城区经济转型还意味着城区政府切入区域经济增长的方式发生重大变迁。归纳起来就是：政府由区级经济增长的领导者变成为区域经济增长的服务者，从管理型的政府变成服务型的政府；由私人物品生产者（通过运作经营国有企业来进行）变成公共物品提供者；由竞争性博弈者变成博弈规则的监护者。

二、构建社会资本是当前城区政府推动转型的主界面

一般说来，社会资本有各种表现形式，主要有：（1）从非公共投资活动过程逐渐演化而来的网络；（2）共享的规范和规则体系；（3）社会信任、信誉、诚信度、公信度等。

如果说物质资本构成为现代经济体系运行的物质基础，那么社会资本则是现代自由决策经济制度和民主政治制度稳定运行和演进的基础。然而，与物质资本不同的是：社会资本不容易被发现、被观察和被重视，而且它很难通过外部干预或者通过公共政策来简单地创造。就其重要性来说，构建社会资本应成为“第二代经济改革”的一项核心任务。

城区党委和政府若要在城区经济全面转型的过程中有所作为，直至起主导作用，必须加深对全面建设小康社会的历史阶段、行政资源合理配置的规律性的认识，富于创造性地探索新形势下履行执政要务的方式，从而有力而且有效地登录到促进经济转型的工作主界面。而这个界面正是大力构建社会资本。

首先，在政府定位调整、机构改革和职能转换的大背景下，就区域经济发展和经济转型而言，人类所创造的三种资本即物质资本、人力资本和社会资本均具有不可替代的、非对称的作用。其中社会资本是人力资本和物质资本发生作用所不可缺的介质，是经济系统运行和更替的重要补充。行政资源整合与重配必然要发生，其基调是地方政府要从物质资本运作中撤退出来，转而致力于（一）构建公共物品供给平台；（二）构建服务于民间物质资本运作的社会网络；（三）提供民间共享规范与规则体系，并维护该体系正常运行。以上三项任务，后两项直接是构建社会资本，前一项是构建物质化的社会资本。总之，从体制变革和经济发展的趋势看，构建社会资本将成为政府从物质资本运作中撤离后的主要工作平台。

其次，社会资本是制度转型和稳定运行的基础。社会资本最根本的经济功能就是降低交易成本。现代社会包含了大量的“重叠性”社会群体，其成员具有各式各样的身份。因此，降低社会网络中特异个体之间的交易成本，对于经济制度和政治制度的有效运行、经济资源和政治资源的最优配置具有至关重要的意义。构建社会资本是最经济的政府工作界面，因为它直接削减社会交易成本，从而能够使经济转型更经济地实现。

再者，现行立法、司法和行政体系虽然已经建立了正式的协调机制，然而，以非正式规范（即社会资本）为基础的协调依然是现代经济的重要组成部分，而且随着经济活动日益复杂和精巧，它将变得更加重要。大力建构社会资本，并使之配合正式规范一起发生作用，是促进区域经济升级与转型的必由之路。

最后，目前我国特大中心城市社会资本储备非常短缺，这种需求与供给之间的巨大缺口，极大地增加了加快构建社会资本的紧迫性。这就要求政府与相关主体立即行动起来，一手抓物质资本和人力资本的形成与运营，一手抓社会资本的构建。鉴于在社会资本形成方面欠账较多，在一个相当长时期，地方政府应该把工作重点切换到构建社会资本上来。

三、构建社会资本的具体措施

对处在转型期的特大中心城市的城市党委、政府而言，应该坚持以“三个代表”重要思想为指导，顺应时代而积极作为。在深刻认识和全面把握新时期履行执政要务的规律前提下，结合本地区实际，创造性地构建社会资本以有力推动区域经济转型。单纯靠政府在物质资本和人力资本平台上进行运作是不可能成功的。因而，必须大力构建社会资本，可以考虑把原来外在于区域经济发展与经济转型的资源，通过社会资本平台加以“内部化”：

（一）政府发动非政府组织以及协同民间成立基金会，用于资助和支持三大社会网络的建立和完善。它们是社区网络、就业支持网络和招商投资服务网络。在构架这些网络时，要突破由政府直接出资或动用行政资源进行直接操作的习惯做法。政府主要对社会和民间主体，非政府机构进行物质资本和人力资本的援助，促使经济系统自我消化交易成本，从而获得内源性发展的动力。

（二）政府集中物力人力专司提供必需的公共物品，特别是通过保护财产权和公共安全，间接地促进社会资本的创造。要特别重视民间的契约安全和其他主商活动的安全需求，搭建区域经济安全信息平台和处置平台，鼓励民间建立征信机构，对失信主体进行道德反击，建构“失信封杀”机制。

（三）大规模迅速推动国有企业改制，大幅度裁减国有经济部门的规模。积极探索国有资本退出后的新投向，积极试点推行国有资本基金化运作模式。国有资本退出竞争性工商领域后，应集中投向社会资本的构建。目前应重点考虑对现有国有资本进行基金化配置，将它按一定比例分别为基金会的“种子资金”，用于粘合民间资金参与进来。“就业支持基金会”、“经济安全保证基金会”、“社区建设基金会”、“公平交易基金会”其共同宗旨为致力于降低交易成本。

（四）致力于引导社会建立各类行业自律组织，通过建立定期教育机制，鼓励行业内产生为行业整体利益而合作的商业文化，鼓励各行业构建商誉团队协作。促进各行业进行合作性博弈，以塑造整个行业乃至整个社会的“诚信”形象，从而形成社会信任的良好氛围。

（五）探索建立政府参与型的社会资本构建体系。政府应间接领导但应直接参与社会资本的形成，虽然国情决定了政府应在构建社会资本全过程中居于领导地位，然而，社会资本形成从原理上讲又排斥简单而直接的政府及其制定的公共政策的干预。这样一来，政府在领导构建社会资本的系统工程中只能间接地通过一些非政府机构、中间团体来进行。与此同时，政府应作为构建社会资本的一个主体和一个环节，与其他主体一起直接创造社会资本。

（作者系中共武汉市武昌区委书记）

加快城乡一体化　统筹解决农民问题

中共宁波市江北区委　宁波市江北区人民政府

党的十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了“五个统筹”，其中，“统筹城乡发展”放在首位。说明党中央高度关注“三农”问题。沿海地区快速推进的工业化、城市化实践证明，“三农”核心在农民，根本在“统筹”，在于加快城乡一体化，加速“二元体制”的消解。

工业化、城市化进程中应关注的问题

工业化、城市化的结果必然是对农民及其后代有利的，但推进的过程是艰巨的，甚至是痛苦的。在现阶段，工业化与城市化快速发展意味着城区的不断扩张，工业项目与工业园区的大规模建设，这些都要涉及大量的土地征用和村庄拆迁。大量复杂的新矛盾、新问题也相继出现。我们不但要通过工业化、城市化的推进给农民一个美好的结果，也必须实实在在解决好工业化、城市化过程中产生的每一个问题。

*土地收益分配和农民补偿问题。*作为对失去土地的一种替代，政府应该给予农民适当补偿。但有资料显示，土地收益分配中，农民只得5%—10%，村集体得25%—30%；政府及部门得60%—70%。农民为此而不满并提出疑问。政府征地不再只是仅仅用于公益事业，发展工业和第三产业成为政府征地的主要用途，如何既考虑长远的区域发展、公共产品的供给，又充分考虑农民的合理诉求，是一个严肃的新课题。

*农民失地后的社会保障等问题。*由于农村社会保障的缺失，土地仍然是包括从事非农产业活动的人口在内的全体农村居民的生活风险保障。但在现实操作中，农民失去赖以生存的土地后，农民身份虽已转为居民，城乡二元分隔体制并未随征地这种政府行为的出现而得到改变，很多地方政府因财力所限，被征用土地农民仍然没有享受应有的待遇，与城镇养老保障差距较大。很多地方农村医疗保障体制不健全，因病致贫、因贫失学等现象仍大量存在。

*农民房屋拆迁安置问题。*突出表现在两个方面，一是基础设施配套不到位，安置房建设滞后引起农户对拆迁的疑虑而引发矛盾。二是以国有土地与集体土地为依据，采用农村拆迁（调产安置）与城镇拆迁（货币安置）两套政策，造成两者拆迁的补偿标准差别较大，直接影响农民利益。因各种客观原因还造成少数农民突击建房、违章建房，促使问题处置的进一步复杂化。

*失地农民就业出路问题。*如果说养老保障问题只解决农民60岁（女55岁）之后的基本生活来源，那么就业问题就事关失地农民现实的生活来源。改革开放以来，农民除了务农之外，可以通过进入乡（镇）村企业获得非农收入，但目前乡村企业已基本上走过了粗放经营的数量型扩张期，并随着企业的改制深化，其吸纳农村劳动力就业的能力明显下降。据统计，2001年我区乡镇企业年均吸纳就业职工3.21万人，是1995年4.17万人的77%，下降23%。大中专毕业生、外来务工人员剧增，城里的就业压力已成为社会一大难题，失地的农村劳力的就业问题因其择业观念、就业技能、知识素质等限制而更显困难。

*集体资产的处置问题。*土地的征用意味着村集体的资源性资产在短期内转为货币性资产，如何处置这些货币性资产成为农村集体经济改革的焦点。一方面村集体由于投资经营管理能力较低，集体资金保值增值难度较大；另一方面，村民对基层组织不信任，强烈要求分掉集体资产。据去年我区调查问卷结果显示：有39.1%的农民要求将集体资产分给农民。而有关法律、法规规定，村级集体资产不能私分，必须发展壮大村级集体经济，尤其是土地征用补偿费中的土地补偿费按现有法律规定是不能直接发放到个人的，只能归农村集体经济组织所有。因此，集体资产引发的问题已成为影响农村稳定的重要因素。

*生活形态转化引发的文化冲突问题。*通过撤镇建街、撤村改居的建设，农民居住方式由农居转为社区，身份转为居民。城市文明与农村文明也由相对独立转为相互融合。价值观念、生活方式、风俗习惯方面的差异一方面使城市居民不愿轻易接纳这些进城农民，另一方面进城农民由于在城市找不到文化认同感而深感失落，成为城市的边缘人，易引发新的社会矛盾。

解决问题的思路与基本措施

针对城市化推进中存在的问题，我们坚持统筹城乡经济社会发展，努力减少和消除体制政策障碍，保障被征用土地农民基本权益，让他们充分享受城市文明，为他们的全面发展提供更大的发展空间和广阔的前景。

1、城乡建设布局一体化

城乡一体化规划的指导思想是把全区208平方公里作为一个整体新城区，统一布局绘制经济社会发展蓝图。在新编制的城乡一体化规划中结合了土地利用总体规划、生态绿地系统规划以及各镇区域总体规划，把工业园区、基础设施用地安排统筹考虑，科学布局，合理安排，做到既有利于农民生产生活，又有利于产业经济发展。努力做到基础设施上统一布局，社会事业按城市化标准均衡配置资源。在建设标准上，打破传统观念中安置房低标准的误解，按照“一步到位”的要求，加快城市基础设施向农村延伸；把农村社区建设为建设配套齐全，布局合理，环境优美的生态型居住区，同时实行城市社区的物业管理。以此为契机，我们在全区开展了农村环境大整治与生态化建设工作。今年以来，已投入道路、安置房等建设资金近10亿元，按规划，要通过5年的努力，使全区生态型居住区建筑面积达到300万平方米以上。安置房的小区绿化率均达40%以上，容积率控制在0.9以内，小区的舒适度、人性化水平比老城区要高，体现了以人为本的要求。

2、组织形态与生活空间城市化

失地农民从农村转移到城市，城市需要更大的发展空间进行容纳，但现行行政区划和管理体制也制约了城市的拓展，为此，我区积极开展了加快撤镇建街、撤村建居工作。现已着手开展三个城郊镇撤镇建街工作。在撤村建居工作中，拆迁安置政策充分考虑失地农民的实际需要。在建设农民安置房工作中，从有利于城市化推进，又有利于失地农民生活出发，力争先建安置房，再拆旧房。或者缩短拆、建当中的过渡期，并给村民适当补助，努力减少因拆迁安置给农民带来的诸多不便。我区外来务工人员较多，由于传统的农民住宅区比较实惠，成为外来务工人员租房首选。因此，村民住宅不仅承担了居住功能，而且成为农民收入的主要来源。在拆迁安置政策上充分考虑这两个方面因素，在安置房的建设上，我们以被拆迁户意见为拆迁方案选择的准则，如在调产安置和迁建安置的拆迁方式上，选择对农民相对有利的调产安置方式。在调产安置的房屋套型选择上，设计各种不同的房屋套型供农民选择。这样，一方面被拆迁后的村民除自身居住一套房之外，可将另一套房出租,重新获得生活来源，减轻了今后农民就业的压力。另一方面，也减少了农民对拆迁工作的中的抵触情绪，从而加快了城市化进程的步伐。

对于撤村建居后的集体资产的处置问题，我们先后出台了《农村集体资产处置办法》、《关于进一步深化江北区农村经济体制改革的意见》。对征地费进行“四步走”，好征地补偿费除劳动力安置费要足额发放到农民手中外，剩余土地补偿费应用于补助失地农民的养老保险，并留足今后新型合作医疗所需资金，余下的资金主要用于集体资产的保值增值。对于集体资产的管理，原则上我们引导那些经营性资产较多、村班子有较强经营管理能力的村实行农村社区股份制改革；对倾向资产较多的村，引导他们投资建标准厂房出租并将资产折股量化到人，实行按股分红，逐渐过渡；对底子薄、土地基本被征用的村实行村改居后终止村经济合作社，进入城市系统。同时对集体资产保值增值、管理监督等作出了详细处置意见，把被征地的10%作为村级留用地，为今后集体资产的保值增值打下基础。

3、生活保障社会化

去年3月份，我们根据调研情况，出台了《江北区农村集体货币资金处置意见》和《江北区被征地人员养老保险工作指导意见》，在征地补偿费用上，超前考虑失地农民社会保障等长远利益。去年开始实行“区片价”，提高征地补偿，将土地的补偿费由以前的2.5万元/亩左右提高到近5万元/亩。除规定除劳动力安置费要足额发放到农民手中外，剩余土地补偿费应用于补助失地农民的养老保险，并留足今后新型合作医疗所需资金，余下的资金主要用于集体资产的保值增值。对于集体资产的管理，原则上我们引导那些经营性资产较多、村班子有较强经营管理能力的村实行农村社区股份制改革；对倾向资产较多的村，引导他们投资建标准厂房出租并将资产折股量化到人，实行按股分红，逐渐过渡；对底子薄、土地基本被征用的村实行村改居后终止村经济合作社，进入城市系统。同时对集体资产保值增值、管理监督等作出了详细处置意见，把被征地的10%作为村级留用地，为今后集体资产的保值增值打下基础。

3、生活保障社会化

去年3月份，我们根据调研情况，出台了《江北区农村集体货币资金处置意见》和《江北区被征地人员养老保险工作指导意见》，在征地补偿费用上，超前考虑失地农民社会保障等长远利益。去年开始实行“区片价”，提高征地补偿，将土地的补偿费由以前的2.5万元/亩左右提高到近5万元/亩。除规定除劳动力安置费要足额发放到农民手中外，剩余土地补偿费应用于补助失地农民的养老保险，并留足今后新型合作医疗所需资金，余下的资金主要用于集体资产的保值增值。对于集体资产的管理，原则上我们引导那些经营性资产较多、村班子有较强经营管理能力的村实行农村社区股份制改革；对倾向资产较多的村，引导他们投资建标准厂房出租并将资产折股量化到人，实行按股分红，逐渐过渡；对底子薄、土地基本被征用的村实行村改居后终止村经济合作社，进入城市系统。同时对集体资产保值增值、管理监督等作出了详细处置意见，把被征地的10%作为村级留用地，为今后集体资产的保值增值打下基础。

4、就业形式多元化

在全区建立“区统一协调、镇负责、村为主体，各部门齐抓共管”的就业机制，积极制定税费减免、用工补助、小额贷款等就业和自主创业优惠政策。努力拓展就业渠道，并积极开发保安、老人陪护、公共设施养护等公益性就业岗位700余个。充分发挥区、镇劳动力市场的作用，重视信息的双向互通，积极举办了被征地人员就业专场洽淡会，为被征地人员提供就业服务。去年以来全区已有77家就业组织吸纳了300余名失地人员，发放创业贷款200余万元。把失地农民的培训工作列入政府实事工程，作为促进失地农民的基础性工作来抓，把培训和就业进行有机结合，大力开展“创业培训” “订单培训”等形式多样的培训服务。去年已举办被征地人员培训班365期，1.23万被征地人员参加了培训。

城市化进程中需要把握的几个问题

1、正确对待农民问题

当前，城市化推进带来的社会稳定压力增大，群众上访问题日益突出，必须采取正确的工作态度和合理的处置方式。

一是心要贴近农民。首先要真正把心与农民贴在一起，换位思考，将心比心，城市化过程是利益格局调整的过程，必然会涉及到一定的利益再分配问题。一些农民在城市化中没有成为受益者，因此对城市化产生一些危机感和抵触情绪，其根源还是在于政策措施的不到位和配套政策不完善。切不可把内部矛盾上升和拔高，要从维护广大失地农民利益的角度出发，制定切实有效的措施，进行化解。如我区针对前阶段存在的因征地引发的农民上访问题，采取了由“农民上访”改为“干部下访”，全区主要领导组成4个组，主动到4个乡镇进行“摆摊”，听取农民倾诉，接受农民咨询，取得了较好的效果。我们对外来种田户的利益处置政策、历史问题引起的村民告村官案件等都做了大量的调研、处置，平息了很多复杂的事态。

二是要注意工作艺术。要从维护城市化大局出发，要对农民上访问题进行细致分析。如我区在集体资产处置中，根据农村经济合作社社员身份不同，进行20多种分类处置，指导乡镇工作。对于去年5月份在征地过程中农民出现的一些阻挠工程施工，堵塞道路的过激行为，我们没有采取简单粗暴的工作方式，而是从维护农民利益的大局出发，一方面说服工程方暂停施工；另一方面组织了120余名工作人员，组成29个工作组，进村入户帮群众疏理矛盾，宣传政策。历时一个多月，取得了良好的效果。实践证明，有些矛盾都是基层干部不懂政策，不宣传政策，工作简单粗暴、浮躁引起的。

2、重视依法行政

农村城市化过程是一项系统工程，其中涉及的利益主体较多，关系处理复杂，这要政府在处理相关问题时要注重依法行政，要注重政府行为的法理依据。这方面有两层含义，一是要合乎法律的规范。任何政策的出台要在上级有关政策的框架内进行，不能为了工作方便、为了完成任务而将上级有关法律法规置于一边，要多听取专家、学者的有关意见。二是要考虑农民的合理诉求。政策在直接关系农民切身利益时，要充分听取基层工作人员和农民群众的意见，这样在政策执行的过程中才能得到群众的支持与拥护。三是做到“程序”合法化。要注重行政过程的合法化，既要重“结果”，也要重“过程”，我们在征地有关费用的发放上，均要求村民代表三分之二通过，才能实施。

3、理性把握“对上负责”与“对下负责”的关系

作为区级政府，往往面临大量的处理上下矛盾的工作，尤其在城市化过程中，涉及市、区、农民三个层次的利益博弈，有时显得很复杂。首先要有大局观。作为市辖区和城市中心区，应有城市整体发展、长远发展的眼光，不能片面强调本区域的发展，有时为了全市“最广大”的群众能享受更好的城市文明，牺牲区域的局部利益在所难免，这个道理也要向农民讲清楚。其次，要确保国家重点建设项目、大型项目的顺利实施，不能因极少数人的个人问题而影响工程进度。第三，要在合法的前提下尽可能创造条件增加农民的福利。当前在地租分配中存在两种认识误区，一种是剥夺、损害的农民的合理利益，实行强征强拆，造成恶果；另一种是无原则地站在农民的立场，不负责任地说话。这两种做法都会损害发展，也损害公平。