

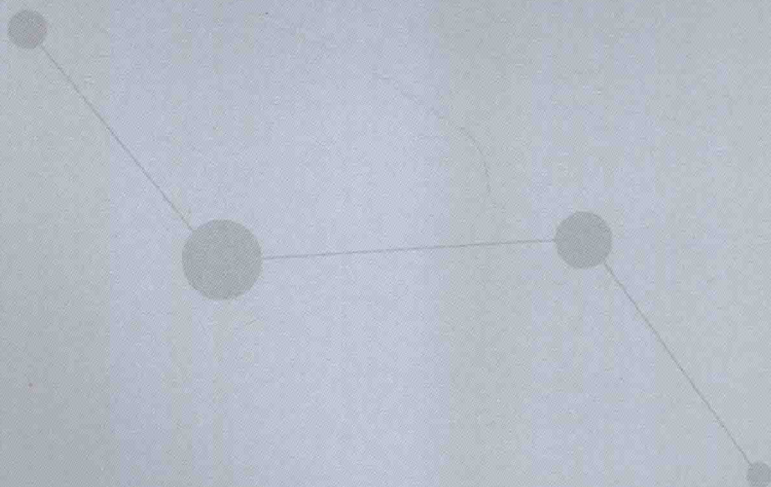


苏州大学211工程第三期项目标志性成果

区域发展专题研究：

对江苏的考察

高峰 / 著



科学出版社



苏州大学211工程第三期项目标志性成果

区域发展专题研究：

对江苏的考察

高峰 / 著

本书获

教育部人文社科重点研究基地重大项目“城乡一体化背景下的人口城镇化研究”（11JJJD840004）

教育部人文社科重点研究基地苏州大学中国特色城镇化研究中心“城乡一体化背景下的人口城镇化研究创新团队项目”（GJ213136）

教育部人文社科重点研究基地苏州大学中国特色城镇化研究中心“适应城镇化发展的社会管理创新研究”（GJ213110）

苏州大学211工程第三期项目“生态型区域（苏南）社会治理研究”

支持

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是作者近十年的研究成果,是对2004~2014年苏州市域、苏南和江苏省域三个层面的区域发展问题的专题研究成果汇编。本书关于区域发展的各专题研究,主要围绕城乡关系和社会发展问题展开。在研究中,作者坚持跟踪实践与超前研究的有机统一,力求在理论指导下的思路创新有所突破。本书可为江苏区域发展提供咨询服务,同时其中针对一些规律性问题的研究成果,对其他区域发展也具有一定的借鉴意义。

本书可供关注区域发展问题的专家学者、党政机关工作人员、高等学校相关专业师生阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

区域发展专题研究:对江苏的考察 / 高峰著. —北京:科学出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-03-045583-3

I. ①区… II. ①高… III. ①区域经济发展—江苏省—2004~2014—文集

IV. ①F127.53-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 200850 号

责任编辑:林 剑 / 责任校对:彭 涛

责任印制:徐晓晨 / 封面设计:东方人华

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京中石油彩色印刷有限责任公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年8月第 一 版 开本:720×1000 B5

2015年8月第一次印刷 印张:15 1/4

字数:300 000

定价:98.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

第1章 江苏新型城镇化之路：进程、挑战与走向	1
1.1 改革开放以来江苏城镇化进程的历史回顾	1
1.2 城镇化在转轨转型中走上新路的成功实践	4
1.3 新型城镇化健康持续发展的理性思考	8
1.4 对新型城镇化纵深推进的政策建议	10
第2章 缩小城乡收入差距的实践与探索：以江苏为例	15
2.1 城乡收入差距缩小的演变历程及其呈现的新亮点	15
2.2 依托江苏经济领先优势缩小城乡收入差距的成功之路	18
2.3 进一步化解妨碍城乡收入差距持续缩小的倾向性问题	22
2.4 从根除城乡二元结构制度性缺陷上下工夫	25
第3章 江苏农村养老保险制度的历史演进与机制创新	28
3.1 江苏农保工作的发展历程与多元模式	28
3.2 新型农保制度的基本特点与工作成效	30
3.3 推进新型农保制度的诸多难题与政策建议	34
第4章 江苏依靠自主创新加快发展方式转变的实践与探索	39
4.1 从科技兴省到科教优先，江苏自主创新逐步上路	39
4.2 自主创新的客观差距与新形势下面临的挑战	45
4.3 对提高自主创新能力制约因素的深层剖析	50
4.4 强化战略整体推动，加快创新型省份建设	55
第5章 具有苏南特色的城市化之路	60
5.1 苏南城市化的实际进程	60
5.2 苏锡常都市圈建设的必要性与可能性	64
5.3 苏南城市化的主要经验与特色	67
5.4 几点启示	71
第6章 城乡统筹呼唤农民工市民化：来自苏南的调查与思考	77
6.1 农民工市民化的实践与探索	77
6.2 四大问题凸现农民工市民化难题	82

6.3	努力构建农民工市民化的长效机制	84
第7章	以城乡统筹推进社会主义新农村建设：苏南的实践与探索	91
7.1	从协调工农矛盾走向统筹城乡发展	92
7.2	以城乡统筹推进社会主义新农村建设的具体做法	94
7.3	以城乡统筹推进社会主义新农村建设的基本经验	97
7.4	深化实施城乡统筹，进一步破解“三农”难题	103
第8章	苏州率先全面建设小康社会的深层解读	107
8.1	从“苏州经验”到“新苏州模式”	107
8.2	“第一个率先”：地方经验的世界意义与中国特质	115
8.3	“后小康时代”：苏州面临的新挑战	123
第9章	苏州之路与苏州精神	134
9.1	苏州之路的精神动力	134
9.2	透视苏州精神的多维视角	144
第10章	社会事业重点领域利用社会资本研究：以苏州市为例	153
10.1	课题背景与理论支持	153
10.2	国内外经验与借鉴	159
10.3	社会事业重点领域利用社会资本情况	164
10.4	政策思路与对策建议	191
第11章	苏州市老龄事业发展“十三五”规划思路研究	199
11.1	背景分析	199
11.2	“十二五”期间老龄事业发展取得的主要成效	200
11.3	“十三五”期间老龄事业发展面临的主要问题及其成因分析	203
11.4	老龄事业发展“十三五”规划的基本思路	205
11.5	老龄事业发展“十三五”规划的指导思想、基本原则及目标任务	208
11.6	“十三五”期间老龄事业发展的政策建议	210
第12章	城镇化进程中乡镇行政区划调整与地方服务型政府建设：基于苏州市的调研	212
12.1	城镇化进程中的乡镇行政区划调整	212
12.2	乡镇行政区划调整引发的治理难题	216
12.3	合理界定地方服务型政府的角色与功能，提升公共管理与服务职能水平	218
12.4	苏州市乡镇行政区划调整与构建地方服务型政府经验启示	225
参考文献		227
附录		228

第 1 章 江苏新型城镇化之路：进程、挑战与走向

改革开放 30 余年，江苏顺应市场化改革的方向，坚持把农村发展作为城镇化健康发展的基础，借助乡镇企业的大发展带动传统农业转型和农业劳动力的非农化转移，早在 20 世纪 80 年代初期就促成了农村城镇化的突破性进展；随着改革开放的全方位纵深展开，县（市）经济迅猛崛起，一批省内区域性中心城市相继成长，从而较早地形成以大城市为核心、大中小城市与农村小城镇互动发展的良好态势。坚持贯彻落实科学发展观，江苏省各地在统筹城乡转型发展的理念引导下，以城乡联动改革为动力，放弃传统的“自我造城”的老路，逐步走上与社会主义新农村建设互动推进的新路。目前，江苏以大中城市为依托，普遍加强实施以工哺农、以城带乡的方针，积极支持农村推进农业产业化和高效农业规模化发展；全省已有 70% 的农民工享受了市民化的生活服务，在一些中小城市和小城镇中，“农民变市民”的道路也日渐顺畅。调查发现，江苏城镇化进程中，南北发展很不平衡，发展思路创新有差异，在发展大城市与建设小城镇上还有所偏颇，城镇化的健康持续推进存在体制机制矛盾，特别是小城镇的发展难度不小。由此，笔者认为，城镇化的实践经验必须认真总结，同时审视工作中的不足与客观存在的深层矛盾，以便在新型城镇化之路上更好地把握前进方向，让进城的农民和留乡的农民都能从新型城镇化中受益，更好地促进城乡之间的协调互动与和谐发展。

1.1 改革开放以来江苏城镇化进程的历史回顾

改革开放后，江苏城镇化改变了过去长期波动和停滞的状态，经过了一段时期的稳定发展，即进入持续推进、较快发展阶段。从 20 世纪 80 年代前后由农村工业化带动农村城镇化开始，农业劳动力非农化步伐大大加快，城镇化水平逐步提升，进入 21 世纪以后，以科学发展观为指导，江苏迈开了城镇化转型走新路的步子。这一历程回顾起来，大体可分为四个演进阶段。

第一阶段为 20 世纪 80 年代，以乡镇企业异军突起为契机，农村城镇化获得突破性大发展。在这一阶段，“村村点火、乡乡冒烟”的乡镇企业带动了百万农

民向非农产业大转移，创造了以“离土不离乡、进厂不进城”为主要特征的“苏南模式”^①。受乡镇企业的蓬勃发展所带动，处于萎缩衰落状态下的农村集镇重获生机，农村城镇化呈现突破性进展，全省形成“小城镇，大发展”的城镇化发展格局，并推动县域经济崛起和一批新兴城市的成长。建制镇由1979年的115个增加到1989年的392个，同时，无锡、常熟、江阴等地的县域经济强劲崛起，新兴中小城市相继成长，城镇人口由874万人增加到1366万人，增长了56.3%，年均增长4.57%，城镇人口比例由1979年的15.46%上升到1989年的21.56%，10年间上升了6.1个百分点。这些有非农产业的乡镇工业或生活条件较好的小城镇，吸引了大批农村剩余劳动力就地转移，这是“苏南”农民创造的城镇化雏形，这个城镇化雏形为全面推进城镇化提供了经验。

第二阶段为20世纪90年代，借助全方位对外开放的动力，开发区与城市发展相结合，推动城镇化上水平。在上海浦东开发开放的辐射带动下，江苏对外开放从沿海城市扩展到全省，兴起了一股开发区建设热潮。一批有生命力的开发区脱颖而出，不仅成为城市经济的新增长点，也成为城市拓展的新城区。在这期间，开发区与城市发展相融合，一批中小城市扩容发展为大中城市，进一步推动城镇化上规模、上水平。1990年以后，江苏每年约有200万人的乡村人口进入城镇，带动了人口城镇化水平的不断提高。2000年，江苏城镇人口为3041万人，比1990年增长约1.1倍，年均增长7.62%，城镇人口比例由21.6%提高到41.5%，10年间上升了19.9个百分点，城镇化的进程呈现出快速发展的态势。

第三阶段为21世纪初期（2005年前），在促进大城市、中小城市与小城镇协调发展的基础上，进入以组建都市圈为特征的城市现代化的发展新阶段。2000年，江苏省委、省政府将城市化战略确立为促进区域社会发展的“五大战略”之一，并确定了全省城市化和城市发展的主要目标，即到2005年，全省城市化水平达到45%以上。2001年，《江苏省城镇体系规划》经国务院批准实施，明确提出构建3个都市圈和5条城镇聚合轴的城镇空间组织，江苏开始进入以大城市、特大城市和都市圈为主导，以城市现代化为特征的城镇化发展新阶段。截至2005年年末，江苏省城镇人口总量达到3774.62万人，与2000年相比，城镇人口增加了733.81万人，城镇人口占总人口比例达到50.5%，5年间上升了9个百分点，年均增长1.8个百分点。2005年，城镇人口比例达到50.5%，这表明，随着乡村富余劳动力大规模转移到城镇，城镇人口的绝对量超过乡村人口，整个地区有一半以上的人口生活在城镇，这是城镇化发展过程中的重要转折点，是江

^① 本书所称“苏南”特指江苏省所辖的苏州、无锡、常州三市，也称苏锡常。

苏初步进入城市社会的重要标志和起点。这期间，随着城市化战略的积极有效实施，江苏省大中城市发展速度逐渐加快，城市规模等级稳步提升，结构在变化中逐步完善。

第四阶段为2005年至今，以城乡一体化为目标，走上与新农村建设相结合的新型城镇化发展阶段。进入“十一五”以来，在科学发展观指导下，江苏城镇化从跨越城乡分割转向与解决“三农”问题相结合，以大中城市为依托，以县域经济为阵地，积极实施“工业反哺农业、城市带动农村”的方针，这是开始突破城乡二元结构，城镇化逐步走新路的阶段。在这个阶段，江苏走出了一条以工促农、以城带乡的新型城镇化之路，城乡一体化发展态势领跑全国。2009年年底的统计数据显示，全省城镇化率达55.6%，比全国平均数据高10个百分点，比1978年的数据提高41.9个百分点。经过调整，江苏全省建制镇减少到930个，13个省辖市市区人口都在50万人以上，400万人以上、200万~400万人、100万~200万人、50万~100万人的城市数量之比为1:4:6:2，人口结构之比为22.86:42.17:29.14:5.83。全省以特大城市和大城市为核心，与中小城市相结合，以小城镇为纽带，初步形成基本健全的城镇体系结构和“三圈五轴”（南京、“苏锡常”、徐州三大都市圈，以及徐连、宁通、沪宁、新宜、连通5个城市聚合轴）城镇空间结构。

综观1979~2009年，江苏城镇化率由14.8%迅速提升至55.6%，平均每年提高1.36个百分点。与全国平均水平相比，20世纪80年代，江苏城镇化率基本上保持着低于全国平均水平4.7个百分点的差距；1990年以后，这一状况明显改善，1998年年底，江苏城市化率首次超过全国平均水平。2009年年末，江苏城市化率已高出全国平均水平10个百分点，彻底改变了在全国相对落后的局面。从省际比较看，2000年江苏城镇化率居全国第10位，2005年升至第9位，2008年上升到第8位，2009年上升到第7位。江苏成为近年来我国城镇化水平上升最快的省份之一。江苏省城镇化率由1990年的20%发展到2005年的50.5%用了15年的时间，远高于美国、德国、日本等世界发达国家城市化高速增长期的速度。

1979~2009年，江苏城镇化进程历经两次转折。第一次转折出现在1997年，这一年在总人口增加38万人的情况下，城镇人口增加196万人，乡村人口则相应地减少157万人，城镇人口增长绝对规模首次超过总人口增长绝对规模，乡村人口绝对规模由增长转为下降，以此为转折点，江苏城镇化由加速增长转为高速增长。此后的年份，乡村人口绝对量持续下降，这意味着乡村人口进入城镇的规模大于乡村人口自然增长的规模，工业化进程中非农产业吸收劳动力的能力大大

提高，分散在农村的人口向城镇加快集中的时期到来。第二次转折出现在 2005 年，城镇人口比例超过 50%，达到 50.5%。城镇人口的绝对量超过乡村人口，全省有一半以上的人口生活在城镇，这是乡村富余劳动力大规模转移到城镇，江苏快速进入城市社会的重要标志。江苏城镇化水平从 20% 左右迅速上升到 30% 以上（1998 年），仅用了 7 年左右的时间，城镇化水平由 30% 上升到 50.5%（2005 年），又只用了 8 年的时间。即使从 1990 年算起，城镇化水平从 20% 上升至 50%，也只用了 15 年的时间。出现这两个转折点是农业社会走向城市社会演变的规律性表现，但从江苏上述的两个转折点来看，特别是从第二个转折点来看，时间短、演变快，曲线比较陡峭。这表明江苏城镇化进入良性循环、持续推进的势头强劲。

1.2 城镇化在转轨转型中走上新路的成功实践

随着城镇化的持续较快发展，特别是贯彻落实科学发展观、推进发展思路创新和发展方式转变，江苏从“苏南”到全省，以大中城市为依托，从构建城乡一体化新型城乡关系出发，统筹城乡发展，以解决“三农”问题为中心，在持续大量吸引离土农民进城进镇就业与创业的同时，强化实施“以工哺农”“以城带乡”的方针，助推农业产业化和高效农业规模化，帮扶农业改变低收益的弱势地位。江苏城镇化由走传统老路转向选择与推进社会主义新农村建设相结合的新路。

江苏城镇化的持续推进、逐步转型的成功实践，主要表现为如下基本特征。

第一，以农业发展为基础，以工业化为先导，以城乡产业联动发展为支撑，扎实产业根基的新型城镇化。

在城镇化进程中，江苏一直坚持以农业发展为基础，同时又注重以工业化为先导。在改革开放初期，江苏农村城镇化的突破性发展既不是来自废弃农田、剥夺农民收入，也不是靠所谓“增加人气”，搞产业“空心化”城镇实现的，而是在实行家庭联产承包责任制改革基础上，以“围绕农业办工业、办好工业促农业”为指导思想，把农业剩余劳动力从小块耕地上大量解放出来，打开农民以办工业为主的创业门路以后开始的。在这个过程中，由于启动农村专业化、社会化、商品化的大发展，带动多元化行业的繁荣兴旺；以农村工业为后盾并适应与大中城市横向经济联系的需要，不仅传统计划经济体制下萎缩、衰落的许多农村集镇获得新生，而且从“苏锡常”开始，与农村剩余劳动力的转移相结合，以“农民造城”为发端，造就了小城镇的建设热潮，农村城镇化局面迅速打开。其

后，随着改革开放的纵深展开，江苏第二、第三产业的发展打破了城乡壁垒，乡镇工业企业带动人口和要素向城镇集聚，大力构建各类开发园区之间的配套产业链，形成了一大批专业园区、专业镇、专业村，实现了城乡产业联动发展。目前，在工业比较薄弱的“苏中”“苏北”大部分农村地区，通过学习借鉴“苏南”经验，已把发展工业作为推进城镇化的重要抓手。21世纪以来，“苏中”“苏北”经济相继大幅发展，是与接受城镇化必须建立在产业支撑的基础之上的理念，并注重把这一理念化为扎实推进城镇化的实际行动分不开的。

第二，从倡导工业支援农业到明确实施“以工哺农、以城带乡”的方针，逐步形成推进城镇化与建设社会主义新农村“双轮驱动”的新型城镇化。

早在改革开放前，江苏就依据“农业为基础，工业为主导”的指导思想，组织“工业支援农业、城市支援农村”的活动，但地方政府及其管理部门重工轻农的传统思维和惯性行为难以改变，现实生活中仍然处处存在着城乡“二元对峙”的现象。改革开放以后，以乡镇企业的异军突起为契机，在集体经济组织的体制框架内，集中使用乡村企业的上缴利润加上按一定比例提取的企业利润，采取“以工补农”“以工建农”的形式和制度，协调农工利益关系。在20世纪80年代较长的一段时间里，这样的协调机制取得良好效应，突出表现为在农村稳定了人心，保持了种植业的稳定高产。20世纪90年代后期，特别是进入21世纪后，随着工业化进程的加速，以及在此基础上城市物质基础和经济实力的不断增强，各个城市积极发挥“以工哺农、以城带乡”的功能作用。一方面，财政上实行“多予、少收、放活”的方针，启动公共财政“支农”，积极推进农村税费改革，减轻农民税负等；另一方面，利用现代城市新型工业化的产业优势和科技力量，通过统筹城乡产业空间布局和结构调整，对农村实施积极的产业带动方针，激发农村经济发展的内在活力。在省委、省政府把高效农业规模化工程列为新农村建设“十大工程”第一工程的决策导向下，江苏各地采取村企结合、培育龙头企业以及鼓励和引导工商资本、民间资本下乡等形式，帮扶农村在提升农业产业化水平上发展高效规模化农业，从根本上改变农业的低收益状况和弱势地位。目前苏州着力构建一个以“四个百万亩”为核心的现代农业体系，用工业化理念搞现代农业，把分散的农田变成集约化经营的“现代农庄”，进行农业产业链开发。在“苏中”“苏北”，也有些地区像大丰市一样推进有传统优势的农副业生产的产业化、现代化，与建设有农副业生产特色的小城镇相结合，既发展了特色镇和专业村，又促进了高效、绿色农业的发展。这些地区就是这样根据自身特点和优势，把加快城镇化进程与推进农业产业化、现代化和新农村建设结合起来的。江苏现已形成加快推进高效农业规模化发展的良好势头，每年高效农

业耕地面积都以数百万亩的速度增长，截至 2009 年年底，全省农业适度规模经营面积达到 2696 万亩，已占耕地总面积的 37%， “苏南” 有些市县农业规模经营面积达到 80%，使农业劳动生产率、资源利用率和土地产出率相应提高。

第三，在促进大中小城市和小城镇协调发展的基础上，以大城市、特大城市为依托，走向城镇体系和都市圈的整合建设，与离土农民大量进城进镇的趋势相适应，不断增强全省城镇综合承载力的新型城镇化。

这里很重要的问题是，要协调好发展大城市与建设小城镇的关系。江苏在 20 世纪 80 年代初以大办乡镇企业带动了小城镇的大发展，但在沿袭传统管理体制下，当初的农村工业都是依靠“乡乡冒烟、村村点火”办起来的，小城镇建设也都按乡按村进行，呈现小城镇布局“小散乱”的无序化局面。相应的，县（市）一级也是依仗乡镇企业的经营活力各谋自己行政区划内的发展，这固然促进了一批强县域经济的脱颖而出，但又为“苏锡常”三个市区带来“围城之困”的不良效应，客观上制约了中心城市的成长并影响到“苏南”城镇化整体健康发展的进程。面对逐步显现的矛盾，先是各县（市）域内以深化市场化改革的思路，调整原来过于分散或过于密集的乡镇，集中发展主城区和中心镇，使原来多极分散、无序化的小城镇布局得到治理改善。2000 年，江苏省委、省政府对全省城市发展战略作出调整，明确提出“大力推进特大城市和大城市建设，积极合理发展中小城市，择优培育重点中心镇，全面提高城镇发展质量”的指导方针。在做强、做大大城市和特大城市，以及中小城市、小城镇协调发展的基础上，按省委、省政府作出的统筹规划，建设南京、徐州、“苏锡常”三大都市圈的部署。“苏锡常”都市圈的规划建设通过专家论证、正式批准，第一个启动实施，“苏锡常”由此迈开以构建都市圈为特征、以质量和效益为重点的城市现代化的步子。江苏的大城市和特大城市发展良好，新兴的中小城市成长迅速，而大量小城镇也拥有各自的成长空间和发展机遇。截至 2009 年年底，江苏共有特大城市 7 个，大城市 8 个、中等城市 23 个、小城市 26 个、小城镇 838 个。全省基本上形成大中小城市协调发展的格局，使江苏得以较早地凭借在全省范围内工业化、城镇化进程中积累起来的工业优势和物质基础，积极推动工业反哺农业、城市带动农村。推进城镇化的积极效应，除了加快推进公共基础设施城乡均等化发展外，更突出的表现是吸纳离土农民大量进城就业和定居，农民非农化转移相应加快。江苏对进城农民工的吸纳数量，位居全国前列。不仅大城市，而且一些新兴城市的承载力也大大提升。更值得提及的是，从“苏南”开始，到“苏中”“苏北”，许多走向规模发展的中小城镇也逐步增强吸引周围离土农民转移入住的承载力。这从“凤还巢”现象中可得到印证。2007~2009 年，江苏累计有

8.67 万名转移外出的农民工返乡创业，他们回到家乡，多数就地、就近进入城镇，并购房定居。据淮安市涟水县 2010 年 1~5 月城镇商品房购房对象不完全统计中作出的分析，购房对象绝大部分（95% 左右）为本地人，其中有相当比例系外出打工返乡者，观景房项目占 20%~30%，价位较低的小户型项目则占 35%~55%，外出打工返乡创业者成为在该县城购房定居的一支生力军。

第四，打开统筹城乡发展的视野，实施“五个城乡一体化”，在善待进城农民工的同时，通过一系列强农、惠农政策，促进农民务农收入和非农收入增长的新型城镇化。

20 世纪 80 年代，苏南以乡镇企业的率先崛起为契机，曾首先在农村内部的集体经济组织的体制框架内，采取“以工补农”“以工建农”的形式和制度，协调农工利益关系。随着乡镇企业制度改革的展开，以及城市（镇）化进程的加快推进和外向型经济的蓬勃发展，江苏各地跳出“就农村抓农村、就城市抓城市”的城乡分治的惯性轨道，突破就农村内部协调农工矛盾的局限，开阔从较大区域范围内城乡一体化发展的视野，统筹推进城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、社会保障“五个城乡一体化”，进行以工业化致富农民、以城市化带动农村、以产业化提升农业，构建新型城乡关系的新探索。江苏全省从苏州、无锡等地开始，通过“三集中”（农民居住向社区集中、工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中）、“三置换”（将集体资产所有权、土地经营承包权、宅基地及住房置换成股份合作社股权、城镇保障和住房）、“三大合作”（社区股份合作、土地股份合作和农民专业合作）等一系列制度创新，建立起一套城乡统筹发展、共同繁荣的有效运行机制，促使强农、惠农政策不断显现为农民看得见、摸得着的实效。其中突出一例，即各地除为农民稳定务农收入外，多方广辟由工资性收入和家庭经营第二、第三产业收入及非经营性收入等组成的非农产业收入的增收渠道，促使农民人均纯收入连续 6 年每年增收额超过 500 元，2009 年江苏全省农民人均纯收入首次突破 8000 元大关，达到 8004 元，比 2008 年增长 8.8%。

综上所述，江苏的城镇化是在转轨转型的相互推动中逐步改变“自我造城”的传统，以解决“三农”问题为核心，充分发挥城镇群“以工哺农、以城带乡”的功能作用的新型城镇化。推进这样的新型城镇化的过程，也就是“减少农民、致富农民”的过程，正如江苏省委所要求的，“让更多的农民转为市民，让更多的农民种更多的地，得到更多的收入，过上更好的生活”，从而加速城乡良性互动、城乡发展一体化进程。

1.3 新型城镇化健康持续发展的理性思考

江苏走上新型城镇化之路的实践经验十分可贵，但毋庸讳言，江苏全省的发展很不平衡，城市化率不断快速上升，但全省城镇体系的综合承载力的提高还不理想。2009年，江苏城乡收入比为2.56:1，远低于全国水平(3.33:1)，全省农民人均纯收入为8004元，为全国平均水平的1.55倍，可是“苏南”与“苏北”的农民收入差距还在扩大，2006年收入差为3488元，2009年扩大到4779元；农民纯收入最高的苏州市(12969元)比最低的宿迁市(6057元)高1.1倍。江苏城乡收入差距近几年仍然存在扩大趋势，2007年城乡收入比为2.50:1，2008年为2.54:1，2009年又扩大到2.56:1。这反映出开拓新型城镇化进程中发展的不平衡性，有些地区城市和城镇体系建设还存在明显的薄弱环节，致使江苏城镇化的整体功能仍然不能适应“减少农民、致富农民”，从“化”字上求实效的要求。

事实表明，持续推进新型城镇化，既要珍视和发扬成功经验，又要正视和分析客观存在的差距，谋求继续创新、深化开拓新型城镇化的科学之路。

第一，进一步转变“重城轻乡”“重工轻农”和只求城市自我发展的思想行为，把解决“三农”问题作为推进城乡发展一体化的重中之重，把“减少农民、致富农民”作为新型城镇化的战略重点，这是推进新型城镇化的指导思想。

新型城镇化重在立足城乡统筹，切实解决“三农”问题。其重点和难点集中在“化”字上。推进城镇化，关键有两“化”：一是“化”人；二是“化”地。这两者必须很好地协调，实现人口城镇化与土地城镇化的互动并进。许多地方搞城镇化，“化”土地的劲头很大，使城镇在空间上不断扩张，而“化”人口则不放在心上，以致留在农村的农民富裕不起来，转出去的农民又难以转为市民。很明显，如果只求将农村的土地大量“化”进城里，排斥农村人口进入城镇定居，或者由于种种障碍和歧视，使他们无法在城镇中定居，而留在农村的农民又不能增加收入，造成“化”土地与“化”人口的相互脱节，那就不能说是城镇化的成功。江苏的实践表明，必须推进城镇化的指导思想创新，进一步转变“总量偏好”“速度优先”的价值取向和“重城轻乡”“重工轻农”思想，转变对推进城镇化急于求成的惯性行为，坚决抛弃传统体制下剥夺农民、牺牲农业以及不惜破坏生态环境的传统城市化老路，转向科学发展，才能真正做到“让更多农民转为市民，让更少的农民种更多的地，得到更多的收入，过上更好的生活”。

第二，把转变经济发展方式这条主线始终贯穿在推进新型城镇化的进程中，

坚决以提升城镇化质量作为战略方向，切实根治只求数量不求质量的“城镇化虚胖症”，让每一个城镇做到资源利用集约化、城镇功能良性化。

在过去较长的时间里，江苏城镇化快速发展存在的缺陷是重速度有余、重质量不足。一些城市沿袭我国大城市“摊大饼”式人为扩容的外延扩张模式，即城市的规划区大幅度扩展，城市变大了，城镇人口变多了，城市化率提高了，但产业发展水平不高，公共设施配套不足，导致交通拥堵，污染严重。这样的城镇化不仅给城市人口日常生活带来不便，而且弱化了城市带动农村的内在功能和承载能力。按现行统计办法计算，江苏城市化率虽比全国高出11个百分点，但统计的城镇常住农民工的人数中有1/4尚未得到市民待遇，有相当一部分人虽然住在城镇，却享受不到城镇公共资源和社会福利。因此，必须突出内涵式城镇化的发展理念，切实抓牢转变经济发展方式这条主线，下工夫进一步扭转城镇建设中偏重规模扩张、忽视功能提升的倾向，切实根治“城镇化虚胖症”，使城镇化由偏重速度向着力提升质量转变，走向资源利用集约化和城镇功能良性化，以有效提高城镇综合承载力，满足农村“减少农民、致富农民”的要求，把城镇化更好地纳入良性循环、健康发展的轨道。

第三，从不断提高城镇体系综合承载能力的理性视角，看待大中小城市和小城镇协调发展对推进新型城镇化的重要性，其中特别要注意既适时遏制片面大城市热，又防止或有效治理小城镇建设的无序化。

推进城镇化，包括建设布局合理的城镇体系，讲究的就是大中小城镇的相互协调、互动并进，以求城镇体系综合承载力的有效提高，这也正是江苏城镇化持续发展的表现。大城市是统筹城乡发展、建立区域城镇体系的总枢纽，在引领城乡一体化的区域经济发展中起着“龙头”作用，必须得到应有发展；小城镇则是“城尾乡首”，不仅进镇的门槛低、对农民吸引力强，而且是分布在一定区域内，促成大中城市与农村腹间人流、物流、资金流、信息流顺畅流动的城乡经济网络化流动的节点，是建设城镇体系、扩展城镇网络化联结的纽带。因此，大城市、小城镇，两者偏颇不得。值得关注的是，很多地方都在规划建设百万人口以上的大城市，而且在规划实施中还不断加码，表现出加快发展大城市的“浮躁症”。大城市偏好导致大城市过度膨胀，而小城镇被“边缘化”。离开了区域内合理分布的小城镇的功能建设，单一地把城市圈越圈越大，大城市的“龙头”作用难以发挥，联结城乡经济网络的小城镇的纽带作用得不到强化，又怎能使城镇化在“化”字上见实效？从我国国情来看，发展有合理规模的小城镇，可以减缓“摊大饼”式的过度发展，缓解大城市里集聚越来越多离土转移农民就业和市民化的压力。因此，合理规模的小城镇对于完善区域城镇体系建设具有无可

替代的作用。但还要注意到小城镇的发展必须坚持在合理布局下有序推进的原则，对于乡镇建设中跟风的“拆旧建新”这类圈地乱象，也必须坚决反对，及时治理。

第四，新型城镇化的顺畅持续推进必须以体制创新为战略保障，江苏城镇化正是在转轨转型相互推动中走上新路的，今后要在新的起点上深化发展，更离不开改革开放的有力配合。

传统城镇化的转型，无论是从协调好大中城市与周围农村的关系而言，还是从处理好发展大城市、中小城市与建设小城镇的关系而言，都必须与突破城乡分治、市县分割的传统管理的体制束缚相结合，通过体制转轨和机制创新，才能顺利实现。江苏在这方面应是有深切体会的。20世纪80年代，从“苏锡常”开始，乡镇企业蓬勃兴起，不仅促进了农村的分工分业和城乡工业的互动发展，而且带来小城镇建设的热潮，直接促成了当时江苏城镇化步伐的加快。但是，在沿袭传统管理体制下，小城镇建设按乡按村进行，布局“小散乱”的无序化局面，又曾在一段时期里制约中心城市的成长和影响“苏南”城镇化的整体健康发展。进入21世纪后，在改革开放纵深开展的大潮推动下，经过行政区划调整和突破城乡分治制度创新，这个局面得以改变，从“苏南”到江苏全省形成以大中城市为依托、推进区域城镇体系和城市群体整合建设的城乡一体的新型城乡关系。可见，不对城乡分治、市县壁垒的传统管理体制进行改革创新，就跳不出城乡二元结构下的城镇化老路，更会使“三农”问题复杂化。要促使城镇化顺利转型，固然要在科学发展的理念引领下，创新发展思路和纠正重城轻乡、重工轻农观念，并倡导经济发展方式的转变，但还必须得到相应的体制改革、机制创新的有力配合。从目前来看，条块分割的传统行政管理体制的影响仍然存在，城市分工、定位仍然不明，城镇群体和都市圈内城市间产业结构趋同、功能类似的深层矛盾尚未破除，区域性城镇体系的协调性不强，包括都市圈建设进展缓慢，城镇体系整体效益和综合承载力提升乏力。因此，在推进新型城镇化的过程中，必须以科学发展观为指引，经济转型与体制转轨交互作用、协同发展。

1.4 对新型城镇化纵深推进的政策建议

新型城镇化的纵深推进，必须以“十二五规划建议”中提出的“城乡发展一体化战略”为导向，坚持强化城乡统筹，进一步推进“五个城乡一体化”，使各县（市）切实增强把加快城镇化进程与推进新农村建设结合起来的理性观念，把握好现阶段新型城镇化的战略重点，采取切实有效举措，促使“减少农民、

致富农民”产生更大实效。笔者在对上述几个问题的理性思考基础上，提出以下政策建议。

第一，从战略高度着眼，推进江苏全省上下对坚持开拓新型城镇化道路的思路再创新。

面对现实，当前迫切需要关注和探研解决的课题是如何深化创新“城镇化”的战略思路。有些地区城镇建设盲目跟风，热衷于搞大城市，或者片面追求不切实际的豪华型城镇建设，多数情况下都是源于追求短期政绩的行为冲动，也是尚未确立城镇化转型走新路的战略思想的反映。因此，江苏省有关职能部门和各县（市）都有必要从突出主题、贯穿主线的大局着眼，回顾总结城镇化方面的历史进程，既肯定成绩、总结经验，又正视差距、分析成因，以深化对城镇化转型走新路的认识并提高自觉性，真正确立走好新型城镇化道路的战略思路。2010年江苏农民人均纯收入达8980元，比2009年增长12%，自1997年以来首次超过城镇居民可支配收入的增幅，是城乡收入差距从连年扩大转向逐步缩小的一个可喜拐点，对这一拐点作些分析研究，可以提高在推进新型城镇化进程中切实解决“三农”问题的自觉性和责任感。

第二，在创新城镇化战略思路的基础上，积极提高统筹规划的水平。

以城乡发展一体化战略为导向，要抓规划的科学性和实用性，使规划体现城乡发展一体化的战略要求，并能切实付诸实施，避免规划的制定与实施“两张皮”。要加强对规划制定和实施的统筹协调力度，构建全省性、多层次的规划协调机制，促使全省城镇化规划的上下衔接、密切配合。市（县）不能局限于自谋发展的自我规划，特别是市和周边县域的城镇规划更要统筹协调。市（县）规划和《江苏省城镇体系规划》以及三个都市圈规划、沿江城市带规划、沿海城市带规划等都要衔接和协调。要加快主体功能区规划的制定和实施，切实推进区域布局差别化策略实施。此外，尤其要强调提到关于做好土地利用总体规划与城市（镇）规划（简称“两规”）的问题。在许多国家，“两规”本是一个规划，目前我国，其分属两个法律授权的行政主管部门。“两规”在规划的技术标准、目标、重点和管理方式等方面都存在差异，给“两规”的协调与衔接造成一定困难。“两规”协调不仅仅是两个规划的具体操作问题，实际上反映了发展思路、发展模式问题。针对“两规”的现状，目前国内探索形成浙江、武汉、广东等“两规”协调与衔接的地方经验，很有启示意义。相关部门应在省政府的协调下，借鉴有关地方经验，突破部门分割，在城乡发展一体化的战略导向下，研究解决好“两规”的衔接协调问题，以便促进城镇化的健康发展。总之，统筹运用规划引路，是个系统工程，需要循序渐进，使上下规划的统筹实施合乎城

镇化持续发展的战略要求，使规划先行不再停留在文件上。

第三，倡导从实际出发开展创新，有利于推进新型城镇化，可以有效加快进城农民市民化、留乡农民富裕化进程。

创新路径贵在坚持从自身实际出发。江苏有“苏南”“苏中”和“苏北”与基础差异相联系的地区差异。苏州、无锡等地先行地区以农村工业化开创农村城镇化的大好局面起步，到引导企业向城镇集中、产业向开发区聚集以及推动小城镇融入城市群体，这一过程中有许多经验，值得后发地区借鉴。必须注意的是，后发地区与先进地区的条件有差异，必须防止后发地区生搬硬套、盲目攀比。近年来，在工业比较薄弱的“苏中”“苏北”农村大部分地区借鉴“苏南”地区的先进经验，把发展农村工业经济与推进本地区的城镇化结合起来，这是值得肯定的，但发展村办经济，不能重复过去先行地区曾经走过的“村村点火”以及先搞“小散乱”，回过头来再搞集中的弯路。有些市县急于求成，从表象上看待和模仿“苏南”，造豪华型城镇，或者片面追求与生产、生活、生态等城镇功能建设相脱节的规模扩张。在村镇建设“拆旧建新”上，也有些地方盲目跟风，对整村集中改造的推进操之过急、动作过猛，甚至发生把城市建房模式搬下乡，模拟城市公寓建设农民集中居住点的极端行为，这样的城镇建设，拔高农民进入城镇定居的生活成本，脱离农民生产劳动和生活居住习惯，加大离土农民市民化的难度，也不利于大中小城镇的互动并进、持续发展和城镇体系的完善，更难以增强城镇对改造传统农业、建设新农村的带动功能。同时，对“苏中”“苏北”学赶“苏南”要正确引导，无论如何要坚持从实际出发的原则。事实上，在推进城镇化过程中，“苏南”曾走过弯路，所以近些年正在归还“欠账”。因此，“苏中”“苏北”借鉴“苏南”经验，应当全面看待，既借鉴其成功经验，又注意避免其曾经走过的弯路，这样，城镇化转型走新路就不难借梯登高、后来居上。当然，对“苏南”来说，也有必要在回顾总结已有实践成功与不足的基础上，提升走新型城镇化之路的自觉性，从而在推进跨越行政区划壁垒的区域化城镇体系和城市群体的建设上再创领先优势。

第四，推进有关制度特别是土地流转制度的创新，促使农民工更多地在中小城市和小城镇市民化。需要深化实施“五个城乡一体化”，并推进户籍制度、金融制度以及土地制度的创新配合，才能有效拓宽进城农民市民化的通道。例如，推动城镇化发展要求认真搞好户籍制度改革，放宽中小城市和小城镇的户籍限制，让农民工更多地在中小城市和小城镇就地、就近市民化。但仅仅从户籍上改变，农民仍然不能市民化，他们还要就业、定居，特别是要让农民进城后身份随之转变，即落实社会保障权益。这就迫切要求土地制度改革的攻坚突破。苏州、