

科学决策研究报告

Study of Scientific Decision-Making Reports

(2006)



江苏省科学技术协会 编

东南大学出版社

2006年·南京

科学决策研究报告

(2006)

江苏省科学技术协会 编

东南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学决策研究报告/江苏省科学技术协会编. —南京:
东南大学出版社, 2006. 9
ISBN 7-5641-0360-4

I. 科… II. 江… III. 软科学—研究报告—江苏
省—2005 IV. G322.753

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 047709 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 南京工大印务有限公司印刷
开本:889mm×1194mm 1/16 印张:36.5 字数:1080 千字
2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷
印数:1~1100 册 定价:98 元

(凡因印装质量问题,可直接向读者服务部调换。电话:025-83792328)

《科学决策研究报告》编委会

顾 问:顾冠群

主 编:徐耀新

副 主 编:张铁恒

编 委:(按姓氏笔画)

王安宁 刘福在 吕家勇 吴振国 李宗金 杨红梅

金仲良 周玲芳 钟 虹 徐元明 徐秋香 袁 锋

钱晓锐 章丽文 熊亚昕

责任编辑:刘福在 吕家勇

序

徐耀新

软科学研究是针对决策和管理实践中提出的复杂性、系统性课题,以促进决策科学化、民主化和现代化为目标进行的一种跨学科、多层次的科研活动。它综合运用自然科学、社会科学和工程技术等多门类多学科知识,采用定性与定量相结合的系统分析论证方法,为解决各类复杂的决策和管理问题提供方案 and 对策,为各级党委、政府和企事业单位提供决策咨询意见。多年来,我省科协充分发挥学科齐全、智力密集和联系广泛、地位超脱的组织优势,认真履行人民团体参政议政、建言献策的光荣职责,广泛组织所属团体和广大科技工作者开展了各层次软科学研究,为推动我省各级各类决策的科学化、民主化提供了有效服务。特别是省科协“七大”以来,通过办好《江苏省科技工作者建议》内刊专报、开展“江苏省优秀软科学奖”评审表彰和实施重点软课题项目资助管理等手段,在更高水平和层次上,进一步有目的、有计划地组织所属团体和广大科技工作者,围绕建设全面、协调、可持续发展新江苏和构建社会主义和谐社会中的重大课题开展政策研究、对策研究和决策研究,形成了一批具有前瞻性、战略性的研究成果,提出了一系列针对性、操作性较强的决策建议,受到了各级党委、政府的高度重视,产生了较好的经济社会效益。为了进一步开发利用这些研究成果的价值,并充分展示科协组织“科技智库”的良好形象,特将近年来决策研究的优秀成果汇编成册,以便各级领导参阅和社会各界研究借鉴。

本书分专家建议篇、工业篇、农业篇、科教篇、资源环境篇和综合篇六个部分,共收录决策研究报告 64 篇。其中“专家建议篇”收录的 5 篇建议先后受到省委、省政府 8 位领导同志的 12 次批示,大部分建议内容得到了不同程度的采纳或实施;其余篇章则大多获得了 2005 年度“江苏省优秀软科学奖”,有的还获得了“江苏省科技进步奖”或行业科技进步奖,代表了全省科协近年来开展软科

学研究的主要成就和最高水平。本书能够结集出版,首先得益于我省两院院士、著名专家和各学科科技工作者的辛勤劳动和创造,同时也得益于各省级学会、高校科协和各市科协的大力支持,在此一并表示衷心的感谢!由于时间和水平所限,本书在文章收录、内容分类以及文字编校等方面还存在许多不足之处,敬请读者批评指正。

当前,我们正在进入一个新的历史时期,经济全球化加速发展,世界科技革命汹涌澎湃。我省加快建设创新型省份、推进“两个率先”的伟大事业,对决策咨询服务提出了更加紧迫的需求。希望全省各级科协把决策咨询服务工作放在更加重要的位置,进一步团结和组织会员和广大科技工作者,紧紧围绕我省“十一五”发展中的热点、难点和重大战略问题开展深入研究,为全省各级党委、政府科学决策、科学管理提供更加优质的服务。随着科协系统决策研究不断推进的脚步,我们将定期编辑出版《科学决策研究报告》,不断荟萃专家观点,逐步积累形成科协系统献计献策的文献宝库。

(本文作者为江苏省科协党组书记、副主席、教授)

目 录

A 专家建议篇

- 第六次江苏科技论坛专家建议..... (3)
- 坚持科学发展观 切实解决江苏“三农”问题..... (7)
- 开发太阳能热发电技术 打造江苏的“阳光三峡”... 张耀明 欧阳平凯 薛禹胜 吴中如 周君亮(10)
- 发挥“江海”优势 力争五年内江苏海洋经济跃居全国前列 王 颖(12)
- 关于在江苏可持续发展评价体系中引入“能值评价”的建议 安树青(15)
- 极具发展潜力的智能卡及相关软件产业 张福炎 陈世福 张顺颐 徐宝文 刘凤玉等(17)
- 关于建设江苏移动通信产业综合促进园区的建议 尤肖虎(19)

B 工业篇

- 江苏现代制造业发展研究 《江苏现代制造业发展研究》课题组(23)
- 提高江苏支柱工业核心竞争力对策研究 张 阳 钱旭潮 周海炜 汪 群 唐 震等(32)
- 长三角“国际制造中心”建构中生产方式变革问题及江苏应对策略研究 课题组(45)
- 科技用户信息搜索行为特点初探 甘利人 高依旻(54)
- 进一步整治砖瓦窑业刻不容缓 应国根 徐家定 黄福林 严 平 陈佳萍等(62)
- 江苏省新能源领域实施专利战略的构想与建议
..... 唐 恒 朱 华 董 洁 王立群 金玉成 李 军等(66)
- 加快建设江苏新的“北电南送”通道的建议 杨林 王之伟 王 旭 杨晓梅 寇英刚等(75)
- 安全管理与国际比较的差异以及对策建议 胥传普 殷 琼 龚 冰 刘 昊(79)
- 全面提升江苏省电网安全工作的建议 江苏省电机工程学会 江苏省科晖电机工程设计研究所(90)
- 树立科学发展观 积极开发电力需求侧管理资源
..... 冯 军 薛 祥 仇新宇 李志祥 张凌浩等(96)
- 南京市平板显示产业现状与发展..... 南京市信息产业协会(106)
- 江苏激光与光电技术的发展现状及主要任务..... 贺安之 钟 旭 朱劲松 崔一平 陈 钱等(119)
- 苏州丝绸技术发展的战略定位与对策..... 李耀兴 李世超(126)
- 加快开发新型纤维 不断推进江苏化纤行业的新型工业化进程
..... 陶再荣 傅瑞华 朱新生 程嘉琪 周仪等(132)

C 农业篇

- 江苏省农产品清洁生产创新研究与实施..... 《江苏省农产品清洁生产创新研究与实施》总课题组(139)
- 江苏省农业可持续发展的综合评价..... 周曙东 陈丹梅 吴 强 缪仕国等(152)

新时期乡镇农技推广服务体制建设研究与应用·····	韩春贵 杜华章 谢劲柏 冯承美 章 华等(160)
农业高新技术产业化的评价指标研究·····	刘志民 马彦民 欧阳晓光等(165)
土地复垦投资机制及其制度·····	刘金平 张德明 王 陶(180)
清欠工程款和农民工工资问题及其保障机制研究 ·····	杨文健 孙友然 朱立丽 杨建基 赵永乐等(186)
江苏省农村科技中介服务模式的现实选择研究·····	刘志民(193)
加入 WTO 后我国农业引智的创新推广机制与模式研究·····	刘志民 韩纪琴(200)

D 科教篇

无锡市技术创新能力综合评估与发展路径研究·····	吴林海 曹炳汝 杨二观(213)
“五个统筹”与江苏五大发展战略研究·····	朱传耿 仇方道 孟召宜 孔令平 闫庆武等(230)
江苏省“十一五”科技发展总体思路、目标与科技投入研究 ·····	刘思峰 王锐兰 周德群 党耀国 张 卓等(247)
苏北地区创新体系对策研究·····	中国矿业大学管理学院(262)
教育适度超前对江苏经济发展的影响及对策研究·····	李星云 张 瑾等(273)
新时期镇江市高等职业教育发展研究·····	张春蕾 邓扣平 吴晓渊 陈图鹏 邹 斌等(286)
江苏科技中介服务模式选择研究·····	吴园一 丁卫国 何丽梅 耿 东 陶菊倩等(292)
发挥科研院所人才优势建立地方与科研院所互动互利运行机制的对策研究·····	韩晓江 姚沛声(300)
工科院校工程实用型人才培养模式的研究·····	邹家生 吴 洁 生佳根(307)
科技管理体系规范化创新研究·····	江苏科技大学(314)
南京市知识服务业发展研究·····	黄 敏 李永青 王巧樑 孙荣庆 杨静文等(322)
南通区域科技事业发展研究·····	缪建红 陈昭锋 顾光祺 姚海明 成 祥等(334)

E 资源环境篇

江苏区域经济协调发展与中心城市可持续发展研究 ·····	赵喜仓 吴继英 侯 青 钱 宁 陈海波(355)
徐州市区空气中有机污染现状调查、评价及对策研究 ·····	王思汉 宋庆启 王建华 温志友 崔云霞(367)
江苏气候变化的特征、影响和防灾减灾的应对战略 ·····	卞光辉(372)
太湖流域流域与区域水行政执法合作机制研究·····	洪国增 罗 尖 武慧明 章元明 巫菡蕾等(381)
水资源费征收使用管理办法研究·····	洪国增 曹东平 武慧明(386)
论生态城市建设·····	周 杰 朱德明 袁克昌(394)
大丰市沿海滩涂资源的生态保护与合理开发的实证研究·····	丁卫国 吴园一 孟 菲(404)
常州市循环经济建设规划研究·····	徐圃青 胡 晋(413)
探索常州城市污水处理行业市场化改革研究·····	朱晓敏 邹建萍 张 瀚(425)
城市生活垃圾处理工程模式研究·····	李定龙 王 晋 张凤娥(430)
连云港港口海域入海污染物总量控制研究·····	陈斌林 田永祥 贺心然 展卫红等(435)

F 综合篇

- 矿产资源权益价值理论及资本化问题研究..... 朱学义 黄国良 沈振宇 郑爱华 李恩柱等(445)
- 水利水电工程征地移民监理论与实践探索..... 沈菊琴 杨文健 彭浅英 曾建生 熊振时等(449)
- 社会养老保险收支失衡研究..... 周迎春(461)
- 环保导向型企业的营销行为研究..... 赵银德 张利民 张 华 屠立峰(472)
- 昆山外资制造业及优势产业生根发展研究..... 昆山市人才学会(486)
- 金融市场复杂性的机理与管理方法..... 宋学锋 王新宇 胡雪明 尤 晨 曹庆仁(497)
- 网络时代企业合作关系研究..... 张光明 吴 洁 孙玲芳 刘 文 王国金等(508)
- 恒顺醋业现代物流同步管理系统的实施步骤与初步评价
..... 谈大洋 汤 雪 徐 军 曹 建 杨晓康等(516)
- 江苏电信通信产业资本运作机制研究..... 蒋华园(526)
- 无锡旧城改造与历史文化遗产的保护..... 沈青松 何宪存 刘建益 夏刚草 沙无垢等(546)
- GIS 工程地质决策模型研究与应用..... 郭永泉 隋旺华 刘东升 郭典伟 董青红等(551)
- 常州市综合交通发展规划研究..... 於 昊 王国晓 顾春平 张福林 王树生等(562)

A 专家建议篇

第六次江苏科技论坛专家建议

2005 年 10 月

一、建立和完善五大创新体系,加快建设创新型江苏

国际学术界总结工业化进程中有关国家的经验,提出了资源型、依附型和创新型三种典型的国家发展模式。创新型国家目前大约有 20 个,如美国、日本、芬兰、韩国等,其共同特征是科技进步贡献率在 70% 以上,R&D 占 GDP 2% 以上,对外技术的依存度在 30% 以下。特别是芬兰、韩国等国在 10~15 年的时间内实现了经济增长方式的转变,实现了较快的发展。这种创新型的发展模式对江苏具有重要的借鉴意义。

江苏目前正处在重化工业发展的关键时期,自主创新能力不够、自主知识产权不足已经成为江苏参与国内外竞争的巨大障碍。根据《2004~2005 年中国区域创新能力报告》,江苏在全国的创新力排在上海、北京、广东等省市之后,不少指标还存在一定差距。提升江苏整体自主创新能力,推进经济结构的战略性调整,实现经济发展从要素驱动型向创新驱动型转变,是江苏“十一五”时期发展的必然抉择。

建设创新型江苏,就要努力构建具有江苏地域特色的区域创新体系,着力于建立和完善五大创新体系,一是以政府为主导的管理调控体系;二是以企业为主体、以市场为导向,产学研互动的技术创新体系;三是以科研机构 and 大学为主体的科学创新体系;四是以各种中介机构为纽带的科技服务体系;五是军民结合的科学技术服务体系。在加快区域创新体系建设中,要进一步转变科技发展思路,切实把自主创新摆在全部科技工作的突出位置,把提高自主创新能力作为建设创新型江苏的着力点,全面提升科技持续创新能力和产业竞争力,推进江苏由科技大省向科技强省的历史性跨越。

二、江苏自主创新应以引进、消化、吸收再创新为主

专家建议现阶段江苏在主动服务国家创新体系建设的同时,要紧密结合江苏省情和产业特点,着力抓好引进、消化、吸收再创新工作。引进、消化、吸收再创新是技术创新和技术进步的捷径,与原始创新和集成创新相比,可以节省时间、人力和物资。这方面要借鉴日本和韩国的成功经验,在引进技术的同时,加大对引进技术消化、吸收再创新的投入,目前我国引进与消化吸收的投入比仅为 1:0.07,而日本和韩国是 1:5,必须彻底扭转引进再引进,却长期形不成有自主知识产权的技术和产品的局面。建议江苏在“十一五”期间对重大技术装备的引进,采取由用户、制造厂家和设计院三家联合起来引进的方法,制订好技术国产化的规划,以进一步提高江苏制造业的水平和能力;在引进硬件的同时,要引进设计图纸、制造专利,改变以往引进中重“硬”轻“软”的现象,真正提高国产能力。

江苏现在利用外资的形势很好,外资的规模很大,很多都是技术密集型的,吸引外资的规模还要继续扩大,但是不要满足于此,要进一步往前看,利用外资企业的扩散效应,加快加工贸易的落地生根和转型升级,带动国内企业技术进步和发展。这方面,深圳的发展经验可资借鉴。深圳龙港区 20 世纪 80 年代 80% 都是外资企业,跟目前苏州、昆山情况差不多,后来他们把这些企业转移到东莞,自己集中力量发展培



育自己的民营企业。在发挥外资企业扩散效应方面,深圳的成功经验之一是给外资企业提供配套服务,鼓励外资企业的技术骨干、研究骨干出来创办企业,经过十几年的努力,现在深圳出口的80%是高技术产品,80%是自己的企业,成长了像华为、中兴、神舟电脑等一大批国内知名企业。

三、推进企业成为技术创新主体的对策思路

建立以企业为主体的技术创新体系,就是使企业成为技术开发投入的主体、技术开发的主体,这也是全世界的经验。发达国家中企业技术开发投入占全社会的投入、企业技术开发人员占全社会人员的比例都在70%左右,科研院所、大专院校的科研人员和科研资金的投入都是在30%左右,而目前我国企业所占比例是50%左右,同时,我国大中型企业中有技术开发机构的只有1/3,有技术开发活动的只有1/4,企业技术开发投入只占销售收入的1.72%,用于新产品开发的投入只占销售收入的0.7%左右,而根据国际上一般的惯例,比例低于3%就意味着企业必然被淘汰,高技术的企业比例都是在10%以上。这表明我国企业要成为创新主体还有很长的路要走。

如何使企业成为自主开发的主体呢?一是要深化企业改革,建立现代企业制度。建立一个科学的决策机构,由董事会代表投资者的利益进行投资决策,这样企业决策者就会着眼于企业的长远发展,着眼于增加企业的价值,从而从企业的深层的决策机制上来解决增加技术开发投入的积极性。二是要推动大中型企业设立技术开发机构,使大企业成为行业技术开发的排头兵。同时,要高度重视中小企业在科技成果转化和产业化中的作用。三是要培养有提供系统服务和总承包能力的企业。目前国内制造企业主要是给跨国公司提供分包服务,赚取的利润很少。要注意培养能够总承包的企业,掌握住总体设计、关键技术、关键环节,其他零部件、辅助设计等都可以充分利用全球资源、智力,通过配套企业为我服务。四是要在企业内部建立技术创新的激励机制。比如根据新产品投产以后新增利润的一定比例给新产品的开发人员提成,充分调动和激发科研开发人员开发新产品的积极性。五是鼓励产学研结合。继续深化科研院所的改革,推动应用技术类研发机构和设计院、研究院尽可能地进入企业内部。六是进一步完善鼓励企业增加技术开发投入的政策。在财税政策方面,现在鼓励企业技术开发投入的税收政策远远不够,江苏财力雄厚,应采取一些对企业技术开发投入的优惠政策,鼓励和引导企业增加技术开发投入。在信贷政策上,要建立鼓励企业增加技术开发投入和新技术产业化、工程化的优惠贷款,适当地贴一点息,另外贷款的风险政府也可以承担一部分。美国的中小企业局一年拿十亿美元给小企业技术成果产业化提供风险担保和贷款,这些我们地方政府也可以做。在融资方面,解决中小企业资金短缺问题可以借鉴“中关村模式”,采用联合担保的方式,为企业贷款融资承担担保责任。

四、转变观念,推动高校科研模式的创新

大学在自主创新体系建设中肩负着重大历史使命,建设创新型江苏迫切需要建设一批创新型大学。创新型大学必须做到“顶天立地”,“顶天”就是瞄准国际前沿科技开展科学研究,“立地”就是要加强与区域经济的结合,多层次、多方位地加强产学研合作,加速科技成果的转化和产业化。换言之,大学不仅要抓原始创新,而且更要在集成创新以及引进、消化、吸收再创新中发挥重要作用。为此,大学首先要转变观念,进一步深化科研体制改革。中南大学在创新实践中,提出了“三个最大流失”的理念,即:科技人员没有研究开发的积极性,是人力资源的最大流失;科研设备不能充分利用是有形资产的最大流失;科技成果不能及时转化是无形资产最大的流失。基于这样一种认识,该校出台了《关于落实国家的高新技术成果作价入股政策的实施办法》,其核心是两个70%:技术类无形资产入股时,所获股份的70%给予对无形资产形成起直接作用的科研人员;结余的科研经费入股科技型公司时,课题组成员持股70%。同时,该校积极探索

建立“学科性公司制创新组织”，引入“公司制组织”创新机制，成立股份有限公司，科技人员进行入股，并按1:4的比例吸引社会资本投入，迅速实现了跨属性资源聚集，顺利解决了科技创新成果转化的融资问题，拉动了整个科学研究，也拉动了产业结构调整，产生了良好的经济社会效益。该校还把构建创新平台作为实现自主创新的根本途径，集成学科资源，依靠国家重点实验室、工程研究中心、测试中心搭建了跨学科领域的大平台，聚集了一支稳定的科研队伍，解决了国民经济发展中的一系列重大技术难题，创造了有自主知识产权的自主技术。在短短5年内，该校累计获得25项“国家科技三大奖(发明、进步、自然)”，入选“中国高校十大科技进展”的项目数在全国高校中排名第三。该校这种新型创新组织形式很值得江苏省高校学习借鉴。

五、高度重视知识产权和技术标准

强调自主创新，更要重视保护知识产权，知识产权应该得到同物权一样的尊重和保护。目前，江苏省大多数企业知识产权意识还不强，认识上尚未提到应有的高度，随着知识产权日益成为国际贸易竞争的主要手段，要把加强知识产权工作作为提升自主创新能力的重要内容，引导和鼓励企业围绕保护自己的核心技术和创新产品来建立自身的知识产权保护机制。华为集团认为，自主创新首先要保护好自己多年积累的知识资本，对知识产权的自我保护甚至比保护公司的财富、资金更重要，并将它视为公司的生存之本和核心竞争力所在。

不但要重视知识产权，还要重视技术标准。知识产权再往下延伸就是标准，“一流企业卖标准，二流企业卖品牌，三流企业卖技术，末流企业卖产品”。企业在掌握核心专利的基础上形成了标准，其他企业想要涉足该产品就必须符合这个标准，这就产生了由知识产权带来的控制力。因此，拥有自主知识产权特别是技术标准，就意味着拥有对该产品生产的控制权，从而使自主知识产权成为决定一个企业乃至一个产业生存发展的关键因素。

一方面，要高度重视知识产权和技术标准工作，研究并提出专利产业化和防范、应对国际技术壁垒的战略措施。要加大对知识产权工作的投入，重点资助在国内外申请和实施的发明专利，支持有开发前景的专利实现产业化。培育和发展一批知识产权优势企业、行业和区域，完善全省专利信息平台及应用服务系统和专利预警、维权援助机制。建立专利与专业人才评价挂钩、专利投资入股等激励机制。实施技术标准战略，加强国际标准化总体发展态势和标准化战略研究，在江苏省优势领域和支柱产业中参与国际标准、国家标准和行业标准的制定。

另一方面，政府要加强市场监管，依法治理盗版、侵权、制假贩假等侵犯知识产权的行为。同时，全社会特别是企业要尊重他人知识产权，绝不能有侥幸心理。跨国公司在技术和知识产权上大量的积累和投入，产生的知识产权成果应当受到尊重，在公平、合理、无歧视原则的基础之上，向知识产权权利人缴纳适当的许可费，是尊重知识产权规则的具体表现，严格执行这样的规则，也会促进国内企业加大对原创性发明的投入，积累自主的知识产权，最终形成良性循环。

六、加强人才培养，构建江苏科技创新人才高地

构建新世纪江苏科技创新人才高地，江苏已开展了大量而又卓有成效的工作，但有两点应引起重视。一是要通过产学研合作把科技成果转化和人才培养结合起来，通过产学研合作这种形式，一方面，让企业帮助高校培养人才，特别是研究生的培养，可以使他们更加了解企业生产实际和企业文化，增强动手能力和运用知识实践的能力，另一方面，高校在成果转化时，为企业培养人才，增强企业的消化、吸收能力。要在政策上鼓励高校与企业建立互访制度，大学教授定期到企业去，为企业服务，同时也充实自己的实践知



识;同时,企业的人员也可以到高校来指导工作,或参与高校科研的前期研究。这方面我们可以借鉴德国的做法,德国的许多高校对教授有具体要求,每年假期或者在其他时间,必须抽出一定的时间到企业去。

二是要培养和锻炼一批风险投资的项目负责人和领军人物,这些人知识面应很广,既懂技术,又懂得市场,会经营管理,善于整合科技创新的各种要素,而且判断力很强,从而形成新的创新能力。这些人是自主创新和成果转化中最宝贵的资源,他们素质和水平的高低,决定着自主创新和科技产业化的成败。因此,要特别注意和努力培养统揽自主创新和运作科技产业一体化经营的高素质人才。

七、努力营造创新资源聚合的环境和氛围

在市场经济条件下,人才、技术、资金等科技要素都是可以流动的,科技存量资源并不必然地导致自主创新的发生,关键是要解决好创新环境的问题,通过营造有利于自主创新的环境来形成资源聚集的条件,促进创新的发生。在这方面政府的作用十分重要,主要表现在:一是要营造一个鼓励创新、宽容失败的风险投资环境;二是要有一个较为完善的鼓励技术创新和保护知识产权的政策和法规;三是要努力发展人才市场、经理人市场、技术产业交易市场等各类创新要素市场;四是要发展和健全以担保、风险投资、技术成果交易、评估、咨询为主要内容的综合服务体系;五是要积极倡导新文化,形成人才为本,激励创新,博采众长,诚实守信的文化氛围;六是搭建产学研有效结合的平台,建议每年举办江苏省产学研合作大会,开展成果洽谈、重大科研项目的信息发布、重点企业技术需求的发布,还要请各类风险投资公司到会参加。

坚持科学发展观 切实解决江苏“三农”问题

——第五次江苏科技论坛专家建议

2004年12月

一、正确认识江苏省经济发展阶段,强化城乡统筹发展力度

从国际工农业发展历史看,依据经济发展过程中农业与工业相互关系的演化顺序,工农业关系发展过程中经历了三个相互转化的基本阶段,即农业支持工业发展阶段,农业与工业平等发展阶段,工业支持农业发展阶段。长期以来,我国工业通过国家采取“剪刀差”等不等价交换手段占有农业剩余,实现了工业经济的高速发展。与此同时,也使我国工农关系长期处于农业支持工业发展的不平等状态。上世纪90年代中后期以来,江苏这种情况发生了变化。根据国际工业化经验,一个国家或地区的人均GDP达到800~1000美元时,工业化就进入了工农业平等发展的中期阶段。1996年,江苏人均GDP超过1000美元,昭示着江苏省已实现了农业支持工业阶段向农业与工业平等发展阶段的转折;2003年人均GDP又超过2000美元,表明江苏工农业关系已开始从工农业平等发展阶段向工业支持农业发展阶段过渡,具备了统筹城乡经济社会发展的条件。正确认识经济演变规律和江苏省发展过程,有利于我们准确把握工农关系、城乡关系的工作方式和工作力度,并在三方面做好城乡统筹发展。统筹城乡发展规划,切实推进城乡经济融合,产业联动,设施共享;统筹国民收入分配,加大对农业和农村的投入;统筹城乡政策体系,着力营造有利于城乡共同发展的体制和机制。

二、积极探索粮食稳定发展的长效机制

粮食安全涉及国家的长期安全。粮食的科学发展之路,不仅要有解决燃眉之急的应急措施,更要有着力从根本上建立平稳发展的长效机制。改革开放以来,我国历经四次大的粮食供求波动,当粮食短缺时,提高收购价格而没有数量限制,最终是财力不足,不可持续;当粮食过剩时,简单地放开价格,农民种粮积极性受到伤害,最终又影响到以后的粮食安全,加之我国市场体系不健全,市场机制没能充分发挥;粮食生产、储备和进出口没有成为一个有机整体,使粮食供求及价格波动效应进一步放大。当今一些西方发达国家,经过长期探索,已形成若干控制程度不同的粮食宏观管理形式,其中部分国家,根据国内外需求确定粮食总产,实施配额生产,对配额以内生产的粮食给予定额补贴,从而在尊重和发挥市场机制作用下,实现粮食生产计划控制和种粮农民收入的合理保证,这种“配额生产,定额补贴”的做法,可能是我们建立粮食发展的长效机制的有效形式。江苏在这方面已进行了一些实践探索,江苏省提出的“一个保护、两个确保”,实际上相当于粮食总量调控的“生产配额”、“一降三补”,特别是其中粮食直补和良种补贴,已具有“定额补贴”的含义。实践表明,今年以来的探索成效明显,而且运行平稳。今后的关键是要保持这些政策的相对稳定和连续,并抓好以下三个环节。一是配额生产,通过定额补贴和保护价收购的利益驱动,吸引农户签订合同,自愿参与政府配额,将水稻、小麦等主粮的阶段性的必保面积稳定下来,并努力推进粮食产业带的建



设。二是收入保护,根据粮食生产成本和合理利润确定农民售粮的目标价格,对销售价格低于目标价格的配额内粮食给予直接补助,保护好农民种粮积极性。三是储备和进出口调节,根据种粮成本、历年粮食价格水平和国际粮价变化趋势,确定最低保护价,在粮价低于最低保护价时,由国家粮食储备体系按保护价收购农民的粮食,并增加粮食出口;在市场粮价超过正常价格时适量抛售,并适度增加进口,实现对粮食生产的反周期调控。

三、改革干部管理制度,避免经济行为政绩化和短期化

目前最基层的乡镇干部,甚至包括县(市)一级的,往往是两年一轮岗,三年一交流。短期的干部任用制,不得不使基层干部们在解决“三农”问题上缺乏总体和长远的考虑,缺乏可持续发展的科学发展观。短期干部任用制促使农村基层干部为了能尽早出“政绩”而强迫经济的短期行为,更有甚者,采取非经济的短期行为。这种“政绩观”往往导致鼓励浮夸,鼓励短期的“成就竞赛制”,以多占用农民赖以生存的土地资源或国家的资源为代价,换来眼前利益,这种寅吃卯粮、大量举债的政绩,往往是以牺牲几代人的利益为代价的。很显然,要从根本上解决“三农”问题,必须改革干部现行管理制度。要适当延长基层干部在一地工作的年限,干部离任不仅要进行离任审计,而且要对后遗的问题一并进行审核;考核干部不能单纯以经济指标代替全部政绩,在考核政绩的同时,要考核其所付出的成本或代价,以及农民的满意程度;严禁上级相关部门以各种形式要求基层搞“政绩工程”。

四、改革土地征用制度,切实保护农民利益

当前,我国城市借助政府力量,通过大量征用廉价农用地和垄断建设用地一级市场,对征用的农村土地补偿少,出让价格高的土地,征用差价支撑城市建设,严重损害了农村和农民利益。研究表明,全国2000年一级市场土地收入624亿元,二级市场收入3158亿元,为一级市场的5倍;2001年一级市场收入1318亿元,二级市场收入7178亿元,为一级市场的5.4倍,政府收入由2000年平均每亩的2.6万元,增加到2001年的8.4万元。据估计,近20年来,全国向农民累计征用土地约1亿亩(平均每年500万亩),政府共获取差价收入约2万亿元(每亩2万元),每年1000多亿元。这类现象是当前农村和农民利益流失最为严重的一条渠道,也是目前农村干群关系紧张的一个重要原因。为此,必须对现行土地制度进行改革,从长远来看,这项改革的目标是要把现行强制性的行政征用行为转变为交易性的市场购买行为。在当前,一是应提高土地征用补偿标准,使失地农民能够获得非农产业就业和在城镇居住的必要资本;二是政府通过土地使用权的出让或拍卖获得的净收益,应按一定比例返回,用于发展村级集体经济和解决失地农民的社会保障问题;三是在土地征用过程中,可考虑给予村集体组织一定比例的非农建设用地,允许其自用或进入市场交易。鼓励以土地入股的形式,投资合作联办企业,以增加集体经济收入,安置失地农民。

五、尽快提高农民科技文化素质,推动农业科技成果转化

在市场经济条件下,农民无论是在农村从事生产和经营活动,还是向城市有序转移,都必须要有较高的文化素养和基本技能。而目前的现实是,江苏2000年农民平均受教育年限仅7.04年;农村劳动力中,小学文化程度和文盲占35.4%,初中文化程度占51.5%,高中以上文化程度仅占13.1%;我国目前在农村的劳动力中受过专业技能培训的仅占9.1%。早在1975年日本农业劳动者平均受教育11.7年,荷兰农民大部分达到高级中等专业农校毕业水平,德国的农业劳动者中54%受过至少3年的职业培训。农村人力资源文化素质差异已成为农民收入差异的主要因素。农业部的调查表明,初中文化户比小学文化户