

苏州

三区
三城

建设的现实问题研究

SUZHOU SANQUSANCHENG JIANSHE DE XIANSHI WENTI YANJIU

中共苏州市委党校 编

古吴轩出版社

苏州“三区三城”建设的现实问题研究

SUZHOU SANQUSANCHENG JIANSHE DE XIANSHI WENTI YANJIU

中共苏州市委党校 编

古吴轩出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

苏州“三区三城”建设的现实问题研究 / 中共苏州
市委党校编. — 苏州: 古吴轩出版社, 2011.4

ISBN 978-7-80733-623-5

I. ①苏… II. ①中… III. ①城市建设—研究—苏州
市 IV. ①F299.275.33

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第051250号

责任编辑: 洪 芳

装帧设计: 介 夫

责任照排: 韩雅萍

责任校对: 张 蕾

书 名: 苏州“三区三城”建设的现实问题研究

编 者: 中共苏州市委党校

出版发行: 古吴轩出版社

地址: 苏州市十梓街458号

邮编: 215006

Http://www.guwuxuancbs.com

E-mail: gwxcbs@126.com

电话: 0512-65233679

传真: 0512-65220750

印 刷: 苏州日报印刷中心

开 本: 880 × 1230 1/32

印 张: 8.375

版 次: 2011年5月第1版 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80733-623-5

定 价: 25.00元

如有印装质量问题, 请与印刷厂联系。0512-65640827

前 言

中共江苏省委常委、苏州市委书记蒋宏坤在市委十届十次全会提出，今后一个时期要把苏州建设成为科学发展的样板区、开放创新的先行区、城乡一体的示范区，成为以现代经济为特征的高端产业城市、生态环境优美的最佳宜居城市、历史文化与现代文明相融的文化旅游城市。

从提出苏州“三区三城”建设的总目标，到苏州经济社会发展“十二五”规划描绘“三区三城”全景，一年多的时间，“三区三城”从一个总的概念，逐步转化为苏州干部群众的观念，细化为具体的政策和标准，落实为具体的行动。其中转化和落实离不开对“三区三城”理论和现实问题的全方位研究。

党校是党委的培训机构，是理论宣传的阵地，是党的哲学社会科学的研究机构，围绕地方党委和政府的中心工作开展研究，是各级党校的基本职能。一年来，苏州各级党校围绕“三区三城”建设的总目标展开研究，取得了丰硕的成果，并形成了一批高质量的调研报告，其中一些调研成果在党委和

政府决策中起到了重要的咨询作用。

为了提高苏州党校系统教研人员进行社会调查、研究现实问题的积极性，不断提高调研成果的质量，自2008年以来，我们每年都要组织一次全市党校系统调研成果评奖活动，今年已经是第三年了。苏州市党校系统第三届优秀调研报告评委会由中共苏州市委党校学术委员会成员及各市（县）区分管科研的副校长组成，依据参评成果的质量、社会影响、发表刊物的档次、获奖情况，评选出2009年度优秀调研报告一等奖5项，二等奖6项，三等奖11项。同时，在2010年开展的创先争优活动中，中共苏州市委党校发挥自身优势服务基层，接受高新区枫桥街道委托开展课题研究，为基层党委和政府落实“三区三城”的具体决策提供咨询和参考。现把获奖调研成果和决策咨询成果编辑成集，正式出版，希望本书的出版能够有效地推动苏州市党校系统对“三区三城”建设现实问题研究的深入开展。

中共苏州市委党校

2010年12月

编委会

主 任 孙艺兵

副主任 邬才生 周国平

编 委 孙艺兵 邬才生 陈 伟

周国平 唐 晓 唐晓东

高红梅 徐 枫 蔡正信

目 录

前 言

城乡统筹在苏南的实践

——以苏州为例	001
---------------	-----

苏州农村社区的组织管理体制及运行机制研究	018
----------------------------	-----

选优配强领导班子 提升村级发展能力

——常熟市村干部队伍建设调查报告	029
------------------------	-----

昆山市外来流动人口管理的实践与思考	041
-------------------------	-----

苏州环境执政能力现状及对策研究	050
-----------------------	-----

环太湖区域经济发展方式转变对策研究	059
-------------------------	-----

发展非政府组织，多元主体共建“协调张家港”	069
-----------------------------	-----

农业现代化的发展之路

——对太仓市发展现代农业的实践剖析	077
-------------------------	-----

当前村级经济发展的调查与思考

——以吴江为例	082
---------------	-----

吴中区新型农村社区建设的实践与探索·····	089
苏州创意产业集群形成对策研究·····	101
环太湖地区城乡一体化进程中城郊社区转型的实践探索	
——以苏州市平江区为例 ·····	110
地级市地方立法经验探析·····	119
公办学校流动人口子女受教育状况调查与分析	
——以苏州市W区为例 ·····	130
苏州特色环保之路的开创与启示·····	140
“碧溪之路”的开创、传承与创新·····	149
张家港市开展城乡一体化发展综合配套改革的实践与思考··	167
昆山建立和完善大学生村官工作长效机制研究 ·····	174
科学发展观与推动太仓的科学发展·····	185
关于吴江市老年教育的观察与思考·····	194
苏州市吴中区村级综合服务中心建设刍议·····	202
苏州高新区枫桥街道“十二五”时期优化发展研究·····	209
农村城市化进程中的社区经济发展模式创新	
——苏州高新区枫桥街道社区股份合作经济的调查与思考··	224
在城市化进程中保障和改善民生	
——苏州高新区枫桥街道民生工程的调查与思考 ·····	234
建创新机制 谋长远发展	
——苏州高新区枫桥街道大学生村官调查 ·····	247

城乡统筹在苏南的实践

——以苏州为例

邬才生

统筹城乡发展是贯彻落实科学发展观的重要任务,是建设社会主义新农村的新要求。江苏的苏南地区(指苏州、无锡和常州市及所辖区域)在改革开放的新的历史时期,在经济社会快速发展的基础上,不断改革创新,使城乡统筹的实践不断取得了新的成效,积累了成功的经验。在新世纪新阶段,站在新的发展的起点上,苏南地区正以城乡经济社会一体化为新的目标,在统筹城乡发展上迈出新的步伐。而在这方面,苏州是更具代表性的。因为,苏州的城乡统筹发展的水平比较高,城乡统筹发展实践体现了苏南地区的许多共性;同时苏州已经成为了江苏省城乡统筹和一体化改革发展的试点城市,苏州承担了为全省的城乡经济社会一体化发展创造新经验的历史任务。正因为如此,在开展“城乡统筹在苏南的实践”这一课题研究时,以苏州为例来展开。

一、城乡统筹在苏南的实践进程

城乡统筹是我们党为了打破城乡经济社会二元体制,解决“三农”问题,促进社会主义新农村建设,实现城乡经济社会一

体化发展目标而提出的新的战略措施。城乡统筹也是我们党依据科学发展要求,总结各地的成功实践经验的基础上提出来的。江苏的苏南地区,改革开放以来一直在城乡统筹的实践中探索前行,许多成功经验为我国城乡统筹新战略的提出提供了实践依据。回顾改革开放以来城乡统筹在苏南的实践进程,大致可以分为三个阶段。

第一个阶段:1978年到1992年,是苏南地区城乡统筹发展的初步探索阶段。在这一阶段,苏南地区不仅在全国率先突破了城乡二元经济体制,乡镇企业得到了大发展;而且苏南各区普遍实行了“以工补农”和“以工建农”的指导方针,实现了区域经济的协调发展。

新中国成立以后,我国的农村和农民为国家的工业化和城市发展作出了重要贡献。国家不仅通过计划价格形成工农产品的剪刀差,使农业和农民为国家的工业化积累大量资本;而且通过政策和制度,实行严格的城乡分工和户口管理,限制农民进城务工,牢牢地把农民束缚在有限的土地上,大大地制约农村的发展。这种城乡经济社会二元的体制,在保证城市和工业化发展的同时,牺牲了农村发展和农民利益。这也是新中国成立后农村长期落后、农民长期贫困的重要原因。

苏南地区率先用自己的实践向二元体制发出了挑战。早在20世纪六七十年代,不少乡村都办起了社队企业,尽管“名不正言不顺”,不少人把它看做是资本主义的尾巴,但是其有顽强的生命力。1976年,苏州地区(包括现属无锡市的无锡、江阴两县)乡村企业总产值9.92亿元,也出现了产值超亿元的县和超1000万元的乡(公社),但发展规模不大,县乡之间也不平衡。改革开放以后,苏南地区广大干部群众在实行农业体制改革的基础上,更好地发挥富余农业劳动力的作用,积极发展乡镇企业,实现了乡镇企业的大发展,20世纪80年代的乡镇企业产值年增长都在30%

左右。1985年苏州市乡镇企业数超过1万个,职工数超过了100万,完成产值100亿元;1991年苏州市乡镇企业产值达到了441.35亿元。乡镇企业对这一地区经济发展的贡献也越来越大,即由20世纪70年代末的“三分之一”,到80年代中期的“半壁江山”,再到90年代初的“三分天下有其二”。苏南地区也就以集体经济、乡镇企业和共同富裕的发展特色,被概括为“苏南模式”而饮誉海内外。

“苏南模式”的意义,不仅使苏南农村的经济得到了快速发展,农民走上了富裕之路;而且更在于它突破了城乡二元经济体制,使区域经济按照生产力发展的要求,在城乡之间形成合理的社会产业分工和经济协作,为区域经济快速发展和城乡统筹奠定了坚实的基础。从乡镇企业发展之初,苏南各地还在一定的行政区域范围内实现了工业和农业的相互支持。最早提出了“围绕农业办工业,办好工业促农业”,后来又实行了“以工补农”(即用工业利润对农业和农民实行补贴)、“以工建农”(即用工业利润投资农业基础设施建设和农业社会化服务,增强农业的造血功能),这不仅有利于促进这一地区的农业生产,而且使得广大农民充分享受到了乡镇工业发展的成果,从而使得广大乡村干部群众对发展乡镇企业的积极支持,反过来又有利于乡镇企业的更快更好发展,实现了在一定范围和一定程度上的良性互动。

第二个阶段:1992年到2002年,是苏南地区城乡统筹发展水平的提升阶段。在这一阶段,苏南地区冲破城乡社会二元体制束缚,以加快小城镇建设为基础,鼓励农民离乡进城(镇),积极探索具有区域特色的农村城镇化发展之路。

1992年,邓小平同志的南方谈话,推开了新时期的第二次思想大解放,在理论上突破了计划和市场的传统思维定式,为社会主义市场经济体制在我国的建立提供了理论支撑。1992年,党的十四大胜利召开,大会明确了中国经济体制改革的方向是建立社

会主义市场经济体制,同时更加加快了我国开放的步伐。正是在这种背景下,苏南地区对内实行乡镇企业的产权制度改革,由原来的乡镇集体经济向集体经济、民营经济和股份制经济等多元经济转变,使得苏南经济继续保持充分的活力;对外实行经济开放,加大了招商引资的力度,大力发展外资经济。苏南地区为了适应市场经济和内外资多元经济发展要求,把乡镇工业小区建设同小城镇建设紧密结合,鼓励和支持本地农民、外地企业和境外资本到小城镇和工业小区投资办企业。这大大加快了农村城镇化的进程,使得越来越多的农民不仅在城镇做工,而且待在城镇(特别是定居生活)。这就客观上打破了原有的户口管制和城乡社会二元体制。

苏南地区的小城镇建设是顺应了乡镇企业发展、开放型经济的推进而不断发展的。早在20世纪80年代,随着乡镇企业的发展,原来的乡村集镇的规模扩大了,集镇功能也拓展了。正因为这样,人们把具有经济和行政功能的集镇称为新型集镇。而我国著名社会学家费孝通先生则把这种新型集镇称为“小城镇”。20世纪80年代的苏南小城镇建设发展不快、规模不大,功能也不够完善,农民并没有真正进入小城镇,“离土不离乡、进厂不进城”就是当时苏南的真实写照。大规模的农民“造城”即建设小城镇是1992年以后,乡镇的工业小区建设大大增强了乡镇经济的聚集度,提升了小城镇的经济基础;各地对小城镇建设规划的重视,也提升了小城镇的建设水平;这一时期,苏南地区对农民进入城镇实行宽松的政策,农民“离土又离乡(村),进厂又进城(镇)”成为现实,城镇化进程大大加快。根据苏州市统计局的统计数据,苏州1984年的总人口为532万,其中农业人口为420万,占78.97%,非农业人口为112万,占21.03%;1992年总人口为567万,其中农业人口418万,占73.69%,非农业人口149万,占26.31%,城镇化率近十年时间只提高3.82个百分点;2004年全

市总人口599万,其中农业人口297万,占49.64%,非农业人口302万,占50.36%,十多年时间城镇化率提高24.05个百分点,非农业人口第一次超过了农业人口。

苏南地区小城镇建设和农村城镇化的快速推进,使得小城镇的城镇功能日益完善,小城镇不仅成为了农村的行政中心、经济中心、文化中心(包括教育)和信息中心;而且成为了城乡联系的中介,成为了农村经济发展的火车头,也使得农民和农村通过小城镇享受到了经济和社会文明的成果;小城镇成为了农产品的集散中心,成为了农业技术的指导中心和农业服务中心;交通、通信、文化传播由小城镇向农村的延伸,促进和带动了农村社会事业的进步发展;小城镇的社会保障向农村的辐射,使世代农民的养老模式、医疗保障都发生了根本性的变化。所有这些,都标志着城乡统筹在苏南地区提高到了一个新水平。

第三个阶段:2002年到现在,是城乡统筹的一体化发展阶段。在这个阶段,苏南地区在全省乃至全国率先确立了城乡一体化发展的目标,城乡统筹的重点放在了体制机制的创新,苏州市成为了江苏省城乡统筹体制机制创新的试点市。

2002年党的十六大确定了我国到2020年的奋斗目标是全面建设小康社会。全面建设小康社会的最显著的特点是全面性,一方面小康建设的成果要惠及13亿人口,另一方面建设的任务不是单项的,而是一个社会的系统工程,是综合的全面的。正因为这样,党的十六大提出了“六个更加”的新要求。党的十六大以后,我们党根据全面建设小康社会进而加快建设现代化的新的目标任务,在总结我国改革开放以来的实践经验,并借鉴国外发展的经验教训,提出了科学发展观这一新的理论和新的战略思想。针对我国发展的实际,科学发展的现实要求就是要实行五大统筹,排在第一位的是城乡统筹。科学发展观的提出,为苏南地区城乡统筹发展的实践提供了科学的理论指导,也使得苏南地区的城乡

统筹实践建立在了更加自觉的基础之上。

如果说在前两个阶段,苏南的城乡统筹主要是在“破”中发展,即在突破传统的城乡经济社会二元化的体制中实现了农村经济社会的发展;那么在新的阶段,苏南的城乡统筹则主要是在“立”中发展,即通过创新城乡统筹和经济社会一体化的新的体制机制来实现更大的发展和更高层次的统筹。从苏州来看,党的十六大特别是党的十六届五中全会以来,围绕城乡统筹发展,建设社会主义新农村,不仅提出了以“三化”带动“三农”发展的新思路;而且率先建立起了工业反哺农业、城市支持农村的新机制,在加强科学规划,发展农村经济,深化农村改革,发展现代农业,改善农村环境,转变发展方式,完善社会保障制度和繁荣农村社会事业等方面提出了一系列新措施,使城乡统筹的实践扎实推进并取得了实实在在的成效,农民的人均纯收入2007年超过了10000元,城乡收入差始终保持在2:1左右,农村的社会事业发展全面进步,交通、通信、教育、文化、卫生医疗等同城市的差距也大大缩小,农民的社会保障水平不断提高。所有这些都为城乡经济社会一体化的新格局的形成奠定了坚实的基础。也正因为有了这个基础,江苏省把苏州市列为全省的试点市。这就为苏州城乡统筹发展提出了新的更高的要求,也给苏州城乡统筹的新发展提供了新的机遇。抓住这个机遇,在体制机制上有更大的突破,这将会大大加快苏州城乡一体化发展的实践进程。

二、城乡统筹发展在苏南的实践经验

在苏南,城乡统筹发展不仅在实践中扎实推进取得了成效,而且形成了许多宝贵的经验。

(一)集中精力搞建设谋发展,不断夯实城乡统筹的经济基础
城乡统筹既是目标,又是方法。从目标的角度看,城乡统筹

就是要求缩小城乡差距。由于历史的原因,我国的城乡差别在很长一段时期是客观存在的,农村落后和农民的贫困,其根源是农村生产力发展的客观要求被当时的体制和机制所束缚。穷则思变,苏南地区的广大干部群众,敢于冲破二元经济社会体制,发展乡镇企业,建设小城镇,极大地促进了农村生产力的解放和广大农民发展经济的积极性创造性,从而创造了改革开放30年的发展奇迹。苏州市1978年GDP为31.95亿元,2008年达到了6700亿元,由一个消费城市走向了一个经济大市。而苏州市2008年6700多亿元的GDP中,60%多是在县市,50%是在乡镇(包括街道),苏州市管辖的五个市(县)连续几年都排在了百强县的前10位;苏州市有多个乡镇的GDP超过了100亿元,地方财政的一般预算收入超过了20亿元;2007年全市村级经营性总资产达到272亿元,村均收入达到302万元,有78.4%的村级收入超过了100万元,有47个村级收入超千万元。在苏南地区,经济的发展不仅为农村富余的劳动力找到了出路,扩大了在非农领域中的就业,使广大农民在扩大就业中得到了收入,而且地方财力的增强,无论是市和县(市)的统筹能力得到提升,就是在乡镇和村一级都可以有能力来加以统筹。集中精力抓好经济建设,大力促进城乡经济发展,不断夯实城乡经济基础,这是苏南地区推进城乡统筹发展的最重要经验。

(二) 始终坚持抓改革求创新,不断探索城乡统筹的实践路径

从城乡分割到城乡一体化,这是一个根本性的变革。之所以说是根本性的,因为其不仅是一种表象性变革,而且是一种体制机制的变革。而这种变革必然是一个渐进过程。在20世纪七八十年代,城乡一体化几乎是一个幻想。但苏南地区一步步发展,从打破城市——工业、农村——农业的制度性安排开始,以发展乡镇企业为标志走出了城乡统筹发展的第一步,形成了“苏南模式”。在市场经济和对外开放的双重作用下,集体经营的体制

性缺陷凸现出来,乡镇集体企业在苏南率先进行了产权制度改革,后来带动了县属和市属企业的改制转制。开发区和乡镇工业小区的建设,加快了小城镇建设和农民进城入镇的步伐,以户籍管理为主的城乡二元的社会体制开始被打破,形成了小城镇(包括开发区)和多元经济为新的双重特征的“新苏南模式”。当人们在不断地议论和反思“苏南模式”的时候,苏南地区已经发生了新的变化。同样,当人们在质疑“新苏南模式”的时候,苏南地区又有了新的实践并取得了新的经验。党的十六大以来,苏南人不仅继续努力发展外资经济,而且越来越重视民营经济发展对改善区域经济结构和富民的作用,苏州市提出了“民营经济腾飞计划”,和三年翻番的目标;苏南地区不仅重视城市现代化,而且重视新农村建设;不仅重视外贸,而且重视内需。不少新闻媒体到苏南地区采访,最后得到几乎相同的结论,即苏南发展最有特点、最具典型性的是协调,不仅城乡协调发展,而且经济社会协调发展,人与自然协调发展,率先走出了走向科学发展之路。如果说改革更重“破”,那么创新更重“立”,苏南地区正是在这种渐进式的“破”与“立”的结合中,探索出了一条走向城乡统筹和协调发展之路。

(三)紧紧抓住富裕农民实现小康这一根本,不断提升城乡统筹的发展水平

城乡统筹的目标是要从体制机制或者说从根本上解决“三农”问题,而“三农”问题的核心是农民增收问题。改革开放以来,苏南各地围绕富裕农民、实现小康,采取了许多新的措施。在20世纪80年代,苏南群众坚持了“无农不稳、无工不富和无商不活”的朴素理念,发展农村工业成了农民富裕的首选之路。在农村工业和乡镇企业发展的基础上,苏南地区的农民收入增长也是最快的。据统计,1980年苏州农民的人均纯收入为271元,1990年为1664元,2000年为5462元,基本是每五年农民人均收

人就翻一番。进入新世纪以后,特别是党的十六大以来,苏南各地提出了“两个率先”的新目标,认真贯彻落实中央和省委省政府的一系列支农、惠农政策,在全面建设小康社会的实践进程中,始终坚持以人为本、富民优先,不断拓宽农民增收渠道,农民增收又进入了新的“黄金期”。2008年,苏州市农民人均收入达到11500元,在全国地级以上城市中名列第一;农民的收入构成中工资性收入约占70%,经营性收入约占20%,财产性收入和转移性收入各占5%左右,这反映了农民的收入渠道有了新的拓展。在农民收入持续稳定增长的同时,苏南地区农民的生活质量也逐步提升。据统计,2006年苏州农民人均衣着类支出为492元,人均交通和通信费支出为858元,人均住房面积为65.3平方米,每百户农民家庭拥有电脑42台,固定电话102部、移动电话200部,家用汽车8辆,洗衣机101台,冰箱102台、彩电180台;65.9%的家庭拥有空调,57.6%的农民使用了液化气。2005年,苏州和无锡两市率先实现了全面建设小康社会的目标指标体系,城乡统筹发展提高到了新的水平。

(四) 充分发挥党政组织行政推动作用,不断显现城乡统筹的苏南特色

城乡统筹发展必须解决谁来统筹,怎样统筹的问题。苏南地区用自己的实践作了自己的回答。在苏南地区推进城乡统筹发展的实践中,党政组织始终扮演了重要的角色。在20世纪七八十年代,各级党政组织把发展乡镇集体企业作为自己的最重要的责任;各市、县(市)党委和政府把推动乡镇企业的发展列入考核指标;乡(镇)村党政组织则积极组织资金和资源,建厂办企业。这些在苏南乡镇企业起步和发展初期起到了极其重要的作用,成为了“苏南模式”的最主要特征之一,也是苏南城乡统筹发展成功实践的重要经验。进入90年代,随着社会主义市场经济的发展,苏南地区由过去办集体企业,到集体企业改制转制,