

第三届徐州发展高层论坛论文集

转型之道

主 编 宋农村 刘宗尧

副主编 陈嘉莉 陈建明 刘 祎



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

第三届徐州发展高层论坛论文集

转型之道

主 编 宋农村 刘宗尧

副主编 陈嘉莉 陈建明 刘 祎

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

“十二五”时期,是徐州市全面建成小康社会、构建和谐徐州、向更高水平小康社会和基本现代化迈进的关键时期,也是徐州市全面落实江苏省委、省政府振兴徐州老工业基地的决策部署,进一步深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。在徐州市国民经济与社会发展第十二个五年新局开启之际,第三届徐州发展高层论坛的专家学者围绕“转型·创新·民生”主题,就农村发展转型之道、产业经济转型之道、城市管理转型之道等方面进行了深入的研讨,提出了许多有指导性、操作性和启发性的对策建议。本论文集充分反映了专家学者的真知灼见,对徐州市把握发展大局,明确发展目标,努力推动新一轮跨越式发展,更好地发挥在全省发展格局中的苏北“领头羊”的带动作用,成为淮海经济区的龙头,具有十分重要的现实意义。

图书在版编目(CIP)数据

转型之道/宋农村,刘宗尧主编. —徐州:中国

矿业大学出版社, 2011.8

ISBN 978 - 7 - 5646 - 1122 - 4

I. ①转… II. ①宋… ②刘… III. ①地区经济—经

济发展—研究—徐州市②社会发展—研究—徐州市 IV.

①F127.533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 130048 号

书 名 转型之道

主 编 宋农村 刘宗尧

责任编辑 张怡菲 孙 浩

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

开 本 880×1230 1/16 印张 27.75 字数 920 千字

版次/印次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价 100.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

编 委 会

主任：韩宝平

委员：宋农村 高成富 王志华 刘宗尧
刘 祎 王宝钢 王彤荫 孙法亮
盛晓冬 刘崇新 陈嘉莉 陈建明
赵红梅 杨 雪 范英杰 李 琼
朱鹏羽

发展绿色经济 转变增长方式

(代序)

一、我国发展的外部环境

中共十七届五中全会审议通过的国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要,对我国发展的外部环境作了很好的阐述。从总体上看,金融危机后,世界经济格局发生了很大变化。我国 GDP(国内生产总值)已超过了日本,在世界上位居第二,我们应该有所作为,而且已经到了不想做也不行的时候了。国际上大的集团是七国集团,加上俄罗斯是八国集团,而美国人一两年前就已经提出“中美国家”的概念。从这个意义上说,我们经济规模大了,应该承担与发展水平相适应的责任和义务。我们在国际舞台上的作用是日益明显的,多方面都已走出去,如人民币走向国际;再如我们现在参与国际活动,参与世界招标。中国的技术发展,特别是高铁的发展在国际上处于领先地位。

我国如何在国际舞台上有所作为,在什么范围有所作为,现在还在讨论中,国际经验还不是很丰富。参与国际竞争的核心是人才问题。我们在崛起的过程中如何实现跨越式发展,是当前发展中面临的很大挑战。特别是金融危机后,中国等新兴经济体的增长是世界经济增长的主要动力。当然也有人说中国要崩溃,也有人认为中国的增长对世界是个威胁。所以,在各国竞相崛起的情况下,后起国家如何实现和平发展也是一个很大的挑战。

中国的发展战略、发展走向及发展规模,对世界未来的格局都会产生很大的影响。经济学界很多人研究中国发展模式,有人认为有,有人认为没有,有人从生产、消费这些角度来研究。国外发展模式已总结出五种:法国的社会主义模式、西方自由主义经济模式、亚洲四小龙模式、加勒比海先发展后社会问题一大堆模式、华盛顿控制模式。对中国模式,现在这个问题还没有准确的答案。郎咸平提出政府竞争是中国的一个特点,中国发展的主导力量在很大程度上就是地方政府,这是经济学中讲的经济发展主体。因此,在政府这个层面讨论企业、科研和跨越式发展,需要选择科学、合理的发展路径。

二、我国绿色经济发展

我国未来发展环境,一是从整体上看经济危机不会影响我国工业化进程,二是新兴工业发挥主要推动作用,三是国内外发展环境仍存在很大变数,对我国发展战略、规划布置、未来发展速度的推进都是一个很大的问题。2011年,我国提出发展速度8%,某些地方超过10%,西部地区甚至达到12%~14%。高速发展对资源、环境的压力是很大的。此外,粗放型方式转变需要一个过程,工业带动的格局还依然存在,城市化加快带来严峻的资源问题,企业也需要扩大规模。

采取什么样的战略才能避免后发优势是我国要考虑的问题。我国现在一切经济、社会、

政治、外交活动,都应当是发展国家。提出绿色经济,可能是一个新的切入点。一直引以为豪的世界工厂意味着我国处在世界经济链的底端,现在产品在升级,制造所得的比例还不到1/4。在国际事务中,我们应关注的是如何提高我们驾驭国际经济的能力,而不仅仅是GDP规模有多少。

怎样去做,这是一个很大的挑战。总体看,我们的准备还是相当多的。“十一五”期间,我国的改革在推进,制度在完善,节能减排也获得了前所未有的成效。“十二五”规划也已确定未来的整体方向,提出了具体的建议。首先是战略性调整。提出了应对气候变化,大力发展循环经济,加强资源节约,加大环境保护力度,而且把防灾减灾问题提到了国家规划的层面,这跟“十一五”期间遇到的重大灾害有关系。作为一个转变增长方式、实现科学发展的重要抓手,需要对未来的国际形势作出预判:经济中长期发展的趋势该如何把握。对于短期经济,很多人提出“后危机时代”,然而世界经济虽然在短期内恢复性增长,但后面还有不确定性。世界经济实际上进入一个新的调整时期,新兴经济体成为世界经济增长的主要驱动力。我国有二百多种产品在世界上位居第一,但现在面临的是需要提高我们的产值、科技含量和产品竞争力,需要把握创新和产业转型的孕育期,还需要把握新兴市场国家怎样步入上升期,实际上这些特点是需要研究中国自身。

经济转型有很多说法,低碳是其中之一。低碳是英国经济学家提出的,有三层含义:传统能源效率要提高;新能源比重要提高;向大气中排放的二氧化碳要逐步减少。研究发现,低碳有如下特点:每个国家说的强度是不一样的;在时间上,碳排放强度是随着社会发展、技术进步在下降的;具有技术支撑性和经济性。从目前世界看,发展中国家高碳生产,发达国家高碳消费,结果是多种全球生态环境问题。低碳经济源于气候变化。极端气候事件造成的灾害增加了,直接原因是能源战略调整,而在发展过程中,能源仍然出现很大的变化。欧洲工业化初期用木材,日本工业化的时候主要是煤炭,现在是电锻钢,这说明社会发展、经济进步带来技术外溢,这是社会进步的结果。低碳是一个国际趋势,美国认为低碳对经济会产生1.5%的影响,英国计算是0.5%~2%,如果我国到2020年减排50%,对GDP的影响将达到10%,这是一个非常大的数字。

绿色跟低碳是不同的概念,比如多晶硅是高能耗、高污染的行业,但是多晶硅是低碳产业。多晶硅是用太阳能开发的。中科院可持续发展总结报告,2009年用低碳化,2010年用绿色发展,2011的主题报告叫绿色经济转型,国外也用“绿色增长”。中央提出要发展绿色经济,实际上绿色跟生态有相近的含义。

三、徐州的转型和发展

徐州城下有城,在历史上也曾经受到灾害的威胁,如洪水的威胁。徐州如何发展、怎样转型、怎样实现城市可持续发展是一个需要仔细思考的问题。

徐州是一个资源型城市,绿色经济转型是可持续发展的内在需要。从国家层面看,我们倡导绿色低碳的理念,不仅仅是挑战,也有机遇;不仅仅是淘汰,也有新生。500强的企业在徐州有3家,如徐工的发展就很有势头。谈及怎么发展,首先还是节能减排,国内很多的能源是过度消费,机械产品也是耗能产品之一。“十二五”重点提出系统节能,政府部门还有很多的工作要做。工业化、城市化要思考,地方要有行动。中国现在有建筑面积450亿平方米,但统计数据中每年建成面积16亿平方米,总共是500多亿平方米,少了100个亿,最大的浪费是在这,其次才是能源利用中的反复。

除节能减排外,需要注意发展的协调性。比如国家鼓励秸秆发电是很有必要的,但原因

在于有好煤没采出来。煤炭采出率 35%，工作面达到 85% 以上，但仍还有很多煤没采出来，炼焦产生的热能也大量浪费了。节约是有层次的，第一要不要脱，第二要减少“画蛇添足”，第三要把合适的材料用到合适的地方去。现在关注点在最后一层，产生的效益仅是 0.01%。这是“十二五”管理思路问题，要向科技转变延伸，要向科技管理延伸。

要大力发展新型经济，徐州有机械制造、能源、商圈支柱型行业。比如，煤炭怎样高效、怎样循环、怎样节能减排，每一个环节有不同的做法，现在成熟的有五条产业链，其中主要的一块是煤、一块是焦化，热是否很好地回收是可以研究的，我们现在有先进的技术，但是是引进的。

再看生态工业园，是一个很重要的形式。长江上下游的工业园区之所以运营成功有五个条件：第一是法规，第二是经济实力，第三是企业诚信，第四是技术保障，第五是应急管理。循环经济产生效益需要三个途径，通过原料替代可以少花钱，如果排放转为原料，则生产产品有三块可以产生效益。有煤矿企业要把循环经济作为产业来做，这是非常有道理的。再利用循环模式原理很多，循环经济的核心是将废物转化为原料，但要注意，污染治理跟循环经济思路是有差异的，污染治理是将一种污染物转化为另一种污染物，循环经济是把废物转变成原料，这两个概念是不一样的。循环经济核心是物尽其用，提高效率，成本分摊。可以用 15 个字解释循环经济：“效仿食物链，延伸产业链，提升价格链”。

国家以城市推进再制造，徐州的重型机械、矿山机械、重大装备能不能搞？中国的再制造跟外国是不一样的，中国用表面技术强化表面功能，比国外又进一步，国外的做法主要是换掉。徐州都是可以做的。老工业基地有装备了，再制造的重点：工程器械、车床都可以再制造，第一是用好国家政策，第二是重视国家产业发展，第三是地方配套措施。低碳经济国际上怎么发展，立法主要是以目标导向、制定国家方案、节能、开发新能源、技术研发、低碳城市治理，还有低碳生活模式。金融危机以后，欧美国家都在投资新能源产业，新能源和再生能源成本高，不赚钱，但是国家要做：投资未来。低碳行业是什么，很少有人说得清楚，实际可分为四大块：燃料低碳化，二氧化碳组合，太阳能、风力发电，生物质能等新能源。

企业减排是一个很大的问题。徐州提出要建设低碳城市，如何规划，如何解决交通、电力等问题。我国电力使用损失 80%，这种电发出来不用才是浪费，而不是让大家都去节约。低碳经济的重点是对产业结构调整，产业转型也是需要发展的重要内容。低碳产业、节能减排、可再生能源、有机农业、可持续农业、生态农业、节约农业等选择，用什么应结合当地的实际，因为一个城市功能、交通体系、建筑物等建起来以后城市的能耗基本定型了，如果建了不节能的建筑，改造浪费很大。所以，现在国内很多用玻璃幕墙搞建设是最大的浪费。我国光伏产业在 2008 年有很大的产量，国家提出来 2020 年建 40%~45%，最大困难是能源。要依靠科技进步，我们现在有了计算机、机械化，可以加以整合，进入系统优化。二氧化碳减排技术有七个方面，零碳是没有意义的。还有第四代核电站，我国的是 2.5 代，两个原理不一样，我们要是在这个方面取得突破，中国能源就不是问题。

现在研究碳利用问题，国际上通用 CCS，成本大概是人民币 600 元，我们用不起，我们的研究目的是要解决老百姓的问题。中国的说法叫抓好政策。环保为了什么？国外有专门法律说排污不能减，我国要建立实施法规的标准。最经典的就是冰箱能效效应。我们都知道，改革开放以后，冰箱一天耗 2 度电，现在为 0.6 度电，降低 75%。之所以标准能落到实处，是因为下面有实体，是按日常工作来做此件事情的。要处理好政府跟市场的关系，政府的作用是创造自由市场，但现法规、政策、标准、检查等方面的作用，用简单的话说就是“为人民服务”，多加一个都不行。我们的政府应“为人民服务”，企业是主体，中国模式是地方竞争，地方起

着很大的作用。从另外一个角度看,企业也需要调整企业战略、企业管理。国内说的是红海战略、蓝海战略、学习性组织、营销战略,等等,但现在想探讨的是一个简单的事情——思考怎样转型。比如说,靠价格竞争,中国的鞋最初出口到非洲 70 美元一双,有人看有利可图,卖 50 美元一双,有的看还有利可图,30 美元一双,现在在非洲买原料 15 美元一双,这种降价没有意义。我们要双赢。现在在中关村有产业联盟,其他地方能不能有?中国的市场还不是全国统一的市场,还有地方性,能不能生产 10 双袜子跟生产 1 双袜子的价格一样?我们现在还引以为自豪的是:90%的袜子中国生产,95%的领带中国生产,但是钱没赚到。我们需要怎么做?我们真的拥有大量环境资源能量吗?我们有那么多的廉价劳动力吗?这都是需要调整的。“山寨”是假冒伪劣,我们还要搞假冒伪劣吗?需要战略调整,需要品牌。这种例子很多。德国大众 2008 年在中国销售占全球销售份额的 14%,利润占 80%。2004 年销售份额却仅占到 18%,虽然销售量降低,但利润在上升。我们中国人的钱自己不赚,要送给外国人。我国很多项目是最低价中标,是买的水标,根本没有用,因为生产成本就不止这个价格。国外最低价有一个载体,必须高于成本价的 15%,国际经验一定要结合中国的国情,否则很难成功。要从产品要服务,鼓励公众参与,鼓励低碳生活。低碳生活是什么?不是不排放碳,不是不消费煤,而是“不改变生活品质,改善生活方式,减少生活中的浪费”。因此奢侈性、浪费性的消费不是低碳消费。要满足我们日常的基本需求,减少消费的用碳排量,这是可能的,即“技术可行,经济合理才是真正的我”。减少浪费,减少一次性消费,乘坐公共汽车,用新的理念。规划绿色低碳。什么是新的理念?对于拆迁问题,要有系统的办法,不能今天建、明天拆,不能今天开沟、明天挖河。经济学研究发现,建新城花 1 个钱,改造旧城却要花 4 个钱。为什么拆迁矛盾这么大?因为花钱太多了。所以要少花钱,多做事。少花时间多做事是我们应该追求的。要尊重人的选择,要减少生产过程,要体现从“摇篮到摇篮”的理念。

可持续发展是用消耗最小的资源实现最小的排放,支持社会经济发展,支持城市运转,提高人民政府形象。因此,我们要多做一举多得的事情,少做重复的事情;多做管理的事情,少做火烧眉毛救急的事情。我们要发展低碳、循环经济,目标是降低企业的生产成本,提高产品的竞争力,提高人民的生活水平。简单地说,企业的发展按中国人的话说,无利不起早。企业不能赚钱,地方财政收入没有,就没有办法解决就业问题,社会就不稳定,我们研究人员也没有国家的钱来支持研究如何解决社会问题。因此这是一个多动互联的事情,否则都是空话。

国务院发展研究中心 周宏春
社会发展研究部主任

2010 年 12 月

目 录

代序..... 周宏春(1)

第一篇 农村发展转型之道

苏北地区农村城市化途径选择思考..... 高安峰(3)

徐州农村公共文化服务绩效评估现状分析

——以乡镇文化站建设绩效评估为例..... 张楠 乐成长 颜春松(7)

论农村养老事业的社会工作介入 李全彩(14)

加大绿色可再生资源利用力度 实现经济的可持续发展

——浅谈徐州地区秸秆的开发利用 傅亚民(20)

健全保障徐州市被征地农民权益的长效机制

——基于徐州市被征耕地农民民生状况的调查与思考 张凯(25)

加快全面振兴 乘势推进农村基层劳动保障平台建设 赵娜(32)

丰县小额担保贷款对创业促就业工作作用的调查与思考 李建 秦真安(36)

基于“本土化”模式下农村人力资源开发研究

——基于徐州S村个案分析 郭长伟(39)

徐州市农村劳务输出信息化建设与发展探析 张艳芹 李智远(43)

徐州市乡村旅游的发展定位及对策 时吉光 赵红梅 戚学东 王中华(47)

农民住房的“转型升级”

——沛县新农村建设中“1+2户型”农民新居的创新与实践 魏垂敬(50)

关于大学生村官思想政治教育存在问题的调研报告

——以苏北三县市为例 刘宏军 瞿翠玲(54)

第二篇 产业经济转型之道

资源枯竭背景下徐州市产业转型研究 管华(63)

徐州战争历史文化的价值及影响 岳刚礼(68)

徐州矿区生态服务价值对土地利用变化的响应 李保杰 纪亚洲 于法展(72)

促进苏北区域经济发展的税收政策思考 伏杰(78)

发挥税收职能促进徐州经济发展方式转变的思考 蒋敏(83)

税收政策推进区域经济科学协调发展的路径选择 高军繁 陈守春(87)

利益相关者视角下探讨徐州高校的组织结构现状与创新

——以中国矿业大学为例 李睿晗(93)

经济结构调整下商业银行经营策略探析

——以老工业城市徐州为例 魏 岩(98)

整合彭祖文化资源 发展彭祖文化产业

——探索徐州文化产业振兴之路 蔡莉娴 王德义(102)

网络化导向构建徐州区域创新系统 高丽娜(107)

关于加强高校审计档案管理工作的思考 蒋 萍(111)

发展创业型经济 创新创业教育模式 王维婷(114)

加快经济发展方式转变的规律基础和历史使命 程言君 王 鑫(118)

淮海经济区低谷隆起的三大因素分析 徐 敏(125)

发挥党的组织作用 带动产业转型升级

——加快徐州老工业基地全面振兴的党建工作思路 司 甜(130)

徐州产业转型升级中的政府治理探析 卢 倩(134)

产业结构转型中的徐州生产性服务业与制造业关系研究 吴根平(139)

加快徐州经济发展方式转变的税收政策研究 桑 林(143)

加强“走出去”企业税收征管的国际借鉴研究 赵德芳(147)

电力供给与经济发展关系实证研究 司增緯(152)

经济发展不平衡地区医疗保险实行市级统筹面临的难点问题和对策 张德志(157)

医疗保险省级统筹的可行性分析及初步构想 孙 黎(161)

关于徐州市养老金替代率选择问题的思考 卢 丰(165)

论在新形势下不断推进医疗保险制度快速发展 任 欣(169)

管道施工行业技能人才队伍建设探索与实践 张燕超(173)

关于企业人力资源管理信息化建设有效推进的探讨 侯卫华(176)

徐州采煤塌陷区发展旅游房地产之SWOT分析 袁韶华 翟鸣元 魏 静 刘勤侠 徐 卓(178)

徐州物流业对经济增长作用的实证分析 李爱彬 任士伟 赵翩翩(183)

徐州市低碳经济与新材料产业协调发展战略研究 冯培忠 王晓虹(188)

推进徐州老工业基地经济结构转型的税收视角思考 宋传江 刘敬英(190)

徐州市体育旅游现状分析与发展对策研究 张占平 盛翠菊(194)

试论高铁经济视角下的徐州市总部经济问题研究 李 麟(200)

关于徐州市文化产业发展战略思考 陈建明(205)

促进徐州民营经济发展的税收政策研究 王 磊 肖育娟(211)

关于徐州老工业基地振兴中高技能人才培养队伍建设的思考 盛 楠(215)

淮海经济区经济发展现状与统筹区域发展的对策研究 刘宁宁(222)

基于低碳经济的我国机械制造业发展战略研究 司 凯(224)

加快发展绿色新能源 实现徐州传统能源基地发展的战略转型 徐 彬(228)

徐州市服务外包产业发展的差异化定位 陈 扬(231)

医患关系治理对策研究 宋言东 蒋 晨(234)

运用商业智能(BI)系统提升水泥企业管理效率 陈丰照 左蕾蕾 周冰洁 刘 慧 杨 皓(237)

关于徐州骨干文化企业培育与发展的调查与研究·····	徐晓刚 郭世玉(240)
推进徐州市中小企业信息化建设的一种选择:SaaS模式·····	杨 雪(247)

第三篇 城市管理转型之道

低碳导向下的资源型城市转型

——关于打造“低碳徐州”的思考·····	赵保全 潘利梅(253)
认罪轻案办案程序试点初步实证分析·····	王 威(256)
沿海开发下的东陇海工业园发展战略研究·····	卢 锐 万玉成(260)
他山之石 可以攻玉	
——东北地区职业教育发展经验对徐州的启示·····	杨晓敏(266)
徐州经济与环境协调发展研究·····	何正霞 许士春(272)
徐州经济转型升级的能动司法应对·····	王 牧(278)
创新社会管理 维护社会稳定 促进徐州经济社会又好又快发展·····	刘全胜(282)
欠发达地区文化创造性转换的路径选择	

——以徐州市为例·····	胡耀忠 刘孟信 王彤葭(287)
---------------	------------------

资源型城市转型的思考

——以徐州市为例·····	许士春(292)
基于低碳经济视角下徐州老工业基地的振兴战略·····	渠俊峰 张绍良 李 钢(297)
论公民代理职业化趋势及其规制·····	张译心(301)
徐州市非公有制企业纪检监察工作创新的调研报告	
——以徐州经济技术开发区为研究视角·····	韩 冰 王晓岭 吴曼曼 李作峰(306)
经济发展方式转变中地方政府的职能定位·····	郝亚娟 王志振(311)
全面落实科学发展观 加快徐州资源型城市转型·····	殷献茹(315)
发展商会经济 助推全面振兴·····	聂 磊(318)
进一步加强劳动保障法制建设 为全面振兴老工业基地提供坚强保障·····	蒋润滋(321)
徐州市企业职工基本养老保险中断缴费情况分析和续保对策研究·····	田广全 卢 丰(325)
构建特大型区域型中心城市 建设统一规范的人力资源市场对策研究·····	王雪源(329)
加强高技能人才队伍建设 为振兴徐州老工业基地插上腾飞的翅膀·····	路保军(335)
加快经济结构调整 促进经济转型升级 提高徐州经济发展水平·····	马加松(340)
推动转型升级 强化员工培训 为企业发展保驾护航·····	李文华 叶汉礼(344)
围绕转型和振兴 加快推进徐州市企业年金发展·····	陈先功 叶齐红(348)
徐州市局部地区“民工荒”问题研究·····	张立伟(351)
试论振兴徐州地区老工业基地的可能路径·····	陆 叶(357)
构建集群企业品牌网络 提升徐州知名自主品牌数量·····	姚伟坤 宋言东 刘满芝(366)
徐州经济社会转型的几个影响因素分析·····	王文宾(372)
人民法院参与社会管理创新的理论探索与实践·····	袁长伟 闫志开(375)
提升徐州城市竞争力的思路·····	彭明畅(379)
徐州离低碳城市有多远·····	李 平(383)

低碳经济发展模式下徐州产业结构调整研究..... 牛鸿蕾(391)

区域经济中的区域物流产业布局优化问题研究

——以徐州市为例..... 张中强 陈建明 宋效红(395)

拆迁补偿方式对房地产市场发展的影响研究

——以徐州市为例..... 何 梅(399)

徐州低碳经济发展的策略选择..... 陈 斌(401)

低碳目标下徐州城市发展转型的思考

——基于低碳技术的视角..... 赵红梅(404)

徐州高校科技创新的法律保障研究..... 孙伯琦(408)

突发事件下徐州经济发展的策略研究

——日本大地震对徐州经济发展的影响及启示..... 范英杰(413)

低碳经济价值观与徐州产业转型..... 宋思运(416)

徐州智道电子科技有限公司融资问题的研究..... 展星伟 徐建波(422)

档案信息化建设安全问题研究..... 李妍旻(428)

第一篇

农村发展转型之道

第一卷

出五國神學史論

苏北地区农村城市化途径选择思考

高安峰

徐州市委农工委

目前,就推进农村城市化的途径来看,无论是德国的“巴伐利亚式”、韩国的“新村运动式”,还是国内的以土地出让收益推进城市化基础设施建设和农民集中居住点建设为依托的城市化等途径,都各有利弊。所以,如何推进农村城市化,对苏南发达地区来说是一个巩固提高问题,而对苏北经济后发达地区来说确有一个途径选择的问题。本文在分析中外几种农村城市化途径利弊关系的基础上,结合近年来徐州市新农村建设的实践,提出以中心镇建设为基本途径推进农村城市化的工作思路。

一、中心镇建设是农村城市化的重要节点

1. 加快中心镇建设是推动经济转型升级的突破口

江苏省经济社会发展水平,从苏南向苏北大体呈梯次下降趋势。这种趋势主要是各市县域之间经济发展不平衡所造成的,县域强则全市强、县域弱则全市弱。苏南发达地区的重点镇,其社会经济实力、发展水平和服务功能实际上已超过或相当于苏北的一个县。所以,推动经济转型升级,缩小区域发展差距,首先要发展县域经济,而发展县域经济,加快中心镇建设十分关键。

2. 加快中心镇建设是推进农村城市化的必然要求

人口向城镇集中以及产业的非农业化是经济发展与社会进步的重要标志。目前,苏南地区城市体系相对比较完备,城镇等级齐全,类型多样,各类城市的数量也呈现出“宝塔形”的特点,大中小型城市的数目之比相对合理。这样一种城市体系结构,有利于控制核心城市人口的盲目膨胀,实现各级城市之间的合理分工,发挥城市带的整体优势。目前,苏北地区的城市化水平比苏南地区低20~30个百分点,其主要原因还是在小城镇方面。要构建相对完善的城市体系,当务之急是加快中心镇建设。

3. 加快中心镇建设是拉动内需、促进经济增长的重要动力

投资、出口和消费是拉动经济增长的“三驾马车”,在当前“后危机”时期,出口增长是恢复性的,拉动经济增长必须寻找新的投资领域和消费热点。中心镇建设,一头牵着投资,一头牵着消费,是“后危机”时期扩大内需的最佳选择之一。据统计,中心镇建设可带动的相关行业大约在50个以上。从扩大消费需求来看,一个城镇人口的消费水平相当于三个农村人口,城镇人口的增加,将会极大地促进消费,拉动内需。

二、农村城市化途径的利弊分析

1. 德国巴伐利亚经验在中国不具有普适性

20世纪50年代,德国赛德尔基金会在巴伐利亚州进行农村城市化实验活动,通过土地整理、村庄革新等方式,实现了城乡经济社会协调发展、居民“生产生活等值化”的目标,之后“实验”逐步成为德国农村发展的普遍模式。1988年山东省与德国巴伐利亚州结成友好省州关系,赛德尔基金会选择当时经济后发达的青州市南张楼村进行“巴伐利亚式”中国农村城市化试验。试验的目标:不投入发展农村工业,只对土地整理、改造环境、改善农业生产条件和完善基础设施等方面投入,希望使农民留在农村安居乐业,实现“田园牧歌式”农村城市化。20多年过去了,南张楼村实现了把村民留在农村的目标,但根本原因并不是实现机械化耕作的土地,而是村民利用国际试验这一无形资产与品牌,进城或出国务工,掌握第二、第三产业技术、返乡创办的100多个非农产业,这与试验初衷是相悖的。究其原因,一是德国通过立法程序确立

了城乡均衡发展机制,制定了“减小各地区间差异”的投入政策,而我国城乡一体化建设缺少立法程序,城市支持农村、工业反哺农业缺少“刚性”政策,财政支农资金总量、比重和结构缺乏约束机制。巴伐利亚州乡村人口与徐州市农业人口大体相当,1999~2002年,巴州财政转移支付148亿欧元,人均1970.2欧元,其中72%投入农业生产领域。同期徐州市财政支农资金14.74亿元,人均241.2元,其中21.7%投入农业生产领域。二是德国制定了城乡居民平等的社会保障政策,而目前苏北农村土地承包耕地经营权仍是农民的重要生存保障。三是德国发达的交通系统为统筹城乡发展提供了重要保障,城市工业文明否定因素增长,轿车普及,使人们普遍追求居住在乡村而到城市工作;我国目前轿车使用成本尚未达到人们普遍能够接受的程度,再加上城乡现实的差别,农民希望迁入城市。四是德国农村人少地多,土地置换是等价的,而我国农村人多地少,仅靠土地收益,不发展农村工业,难以集聚推进城市化所需资本投入。

2. 韩国新村建设是“运动式”产物

20世纪70年代,韩国政府为了推进农村城市化,掀起了大规模的“新村运动”,经过40多年的发展,到2008年韩国人均GDP达到2万美元,城乡居民收入为1:0.84,实现了城乡经济社会协调发展,生产生活环境同步提高的目标。其主要经验有六条:一是自始至终强调“勤勉、自助、合作”精神;二是政府宣传倡导“新村运动”使之成为国民精神运动;三是鼓励各界名流、知识界人士、企业老总尽其所能支持“新村运动”;四是增加财政拨款,仅1971~1978年财政预算中的农村项目开发经费就增加了7.8倍,中央和地方财政投资合计增加了82倍;五是金融部门向农民普遍发放了30年期住房抵押低息贷款;六是组织了专门机构,建立了条块结合的交叉管理体制。这种类似与我国“农业学大寨”式的经验,前三条几乎是精神方面的,易于借鉴,但后三条却是物质方面的,借鉴起来颇具困难。首先,我国的财税体制现状是,多数县以下财政成了“吃饭”财政,这种财政状况,要拨出大量资金支持农业农村发展,投入城市化基础设施建设,显然十分困难。近年来,中央财政支农资金绝对数有了较大幅度的增长,但结构不尽合理,2009年中央财政支农资金用于生产方面的支出占36.9%。其次,我国农村宅基地是集体无偿提供的,不具备完整物权属性,无法获得金融部门住房长期抵押贷款。再次,我国农村管理体制一直处于一收就死、一放就乱的条块分割之中。

3. 以土地出让收益推进城市化基础设施建设极易产生新的二元经济结构

目前,由于集体与国有土地之间存在巨额出让收益,地方政府以国有土地实际代表身份经营土地,创造出以土地出让收益投入城市化基础设施建设,以创办园区推进工业化集聚发展,以规划调整和区划调整推进农业人口转移的城市化经验。但从实践来看,这种单纯依靠强制性征收集体土地解决城市化发展问题的做法弊端颇多。一是极易导致“以租代征”。各地土地执法中查处的“以租代征”、违反土地利用总体规划扩大工业用地规模和“未批先用”等三类土地违法违规案件层出不穷;有的村因当地政府用“以租代征”等形式征用大量土地,用于扩大县城规模、建设工业园区,但由于征地补偿过低,引发村民上访,因村民反对强行违规征地而出现的群体性冲突也频繁发生。这种看似当代农民不吃亏的“以租代征”,不仅违反了《土地管理法》、《合同法》和《农村土地承包法》的相关规定,并且将子孙后代的生存资源变现,在土地增值和投资增长后,需要花更长的时间、更大的成本才能复耕。二是极易产生新的二元经济结构和收入差距。城乡建设用地改为“增减挂钩”,可以实现城乡建设用地不增加、耕地总量不减少的目标。但这种“增减挂钩”中增加的建设用地往往是城镇周围的耕地,减少的往往是边远地区农村的宅基地和其他农村集体建设用地。城郊耕地转变为建设用地,其土地的级差收益,主要由地方政府、城郊农村集体经济组织和农民所分享,对于为城乡建设用地增减挂钩作出贡献的偏远农村和农民而言,往往无法在这个工业化、城市化进程中分享应有的成果,无法因此提高工业化、城市化水平。

4. 农民集中居住点建设难以有效推进农村城市化

党的十六届五中全会以来,各地按照思想发动先行、规划先行、试点先行的工作部署,选择基础条件较好的村,集中县镇两级部分财力和相关部门人力物力,加大建设力度,进行示范带动。这种示范带动在新农村建设起步阶段是必要的,也取得了一定的成效,但从近年实践来看,这种途径在面上很难推开。一是农民集中居住点建设规模小。新农村建设以来,徐州市将10383个自然村规划为4639个农民集中居住点,每个居住点平均人口1315人,这种规模难以构建城市化所需要的基础设施、公共服务体系。二是农民集中居住点建设用地增减挂钩难。据调查,目前徐州市多数示范村建设用地是先占用耕地,复垦旧村体

实现增减平衡,由于示范村每套住房造价约9万元,有50%以上的农户买不起,结果形成了新建住房闲置率高、旧房拆不掉、土地增减难以实现平衡的局面。三是农民集中居住点建设占地面积较大。据沛县栖山镇胡楼村新农村示范村调查,除公用设施占地面积增加外,户均住房占地面积0.342亩,虽比原来节约0.165亩,但高出《村镇规划标准》0.103亩。四是持续投入难度较大。目前徐州114个示范村的基础设施、公共服务体系建设基本来自镇以上财政和相关部门投入,在示范村扩大到120个后,镇以上财政只能拿出少量资金“以奖代补”,其他基本要靠农民自主投入,持续投入难度越来越大。

三、苏北地区推进农村城市化的基本途径

1. 加快中心镇建设是一条比较合理的农村城市化途径

实现农村城市化,通过集中建设区域中心城市和县城、放弃边远农村,走迁徙之路似乎是一条捷径。然而,一个农民转为中心城市市民,不包括公共服务投入,仅固定资本投入大约就需要6万元。另外,中心城市的生产生活成本高,人均消费支出相当于农村人口的3倍。目前,苏北的县城镇已经吸纳了很大一部分基层乡镇机关、学校、医院等单位工作人员以及有能力进入县城生活的致富农民,对于经济后发达地区收入一般的农民来说,能迁入镇驻地生产生活是比较现实的城市化;而目前经济后发达地区的一般建制镇,虽然具有与农村联系的距离优势,但镇域面积小,镇区人口少,第二、第三产业规模小,吸纳农村劳动力的能力低,发展潜力不大。因此,应进一步调整一般建制镇布局,培育一批建成区人口10万人以上的中心镇,是一条加快推进农村城市化较为现实的途径选择。

2. 优化中心镇空间布局

一要形成以中心镇为“节点”的农村城市化、城乡一体化新格局,每个县(市)选择2~4个经济社会条件具有明显优势的一般建制镇规划建设中心镇。二要突破行政区划界限,以政治经济文化联系紧密度、集聚辐射能力强度、产业群体覆盖半径等为依据,调整建制镇行政区划,形成合理的中心镇空间布局和发展规模。三要认真修编中心镇发展总体规划,完善控制性详细规划,有条件的中心镇要做好城市设计。四要坚持分类指导,针对城郊结合型、专业市场型、开发新区型、古镇保护型等不同类型的建制镇,充分发挥各自优势,形成各具特色的中心镇。

3. 破解苏北地区中心镇建设中存在的困难

一是农村城市化发展水平偏低。2009年徐州城市化率49.1%,低于全省平均6.5个百分点,低于苏州市14.2个百分点。二是规划水平普遍不高。目前,全市多数镇区规划都是2005年前后编制的,难以适应目前中心镇规划建设需要。三是人口集聚规模过小。全市114个建制镇除7个县城驻地镇外,其他107个镇建成区面积3.4平方公里,人口1.3万人。四是基础设施薄弱、社会化服务体系不健全。目前全市一般建制镇基础设施建设薄弱;连接中心镇与县城之间的公路有的没有达到二级标准,个别路段损坏严重;科技教育、文化娱乐、医疗卫生等社会化服务体系不健全。五是土地制约比较突出。目前镇区规划范围内的土地多数是基本农田,土地用途置换难度大。六是城市化建设资金不足。2009年,徐州市114个镇财政一般预算收入平均为4746万元,不足1000万元的17个,发生赤字的56个。七是尚未形成大规模吸纳农村人口的配套政策环境。农民进镇落户手续仍然较烦琐,零障碍办理速度相对较慢;农民关心的建房、就业、看病、投资开发收益等问题还没有统一的政策规定。八是没有建立专业的管理和保洁队伍,“脏、乱、差”的现象依然较为严重。

四、加快推进中心镇建设的对策建议

1. 集合政策优势支持中心镇建设

一是赋予中心镇更多的优惠政策,县(市)用地指标要向中心镇倾斜,省市县有关部门支持农村发展项目要向中心镇适当集中。二是赋予中心镇更高的政治地位,赋予中心镇部分县级经济社会管理权,镇主要领导明确为副处级。三是赋予中心镇更大的自主权,允许中心镇在上级政府统一核定编制的基础上,根据自身特点,自主设置机构、选聘人员,不要求上下对口,左右看齐。

2. 积极引导产业、居住、人口“三集中”

一是加快推进产业向中心镇集中。鼓励农村工业向园区集聚,对进入园区落户的企业,在土地出让、