

公共治理与 公共服务

Public administration
and public services

——昆山市基本公共服务调研报告

周庆智 主编

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

014010244

D675
03

公共治理与 公共服务

Public administration
and public services

——昆山市基本公共服务调研报告



周庆智 主编

D675

03



北航

C1696696

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共治理与公共服务：昆山市基本公共服务调研报告/
周庆智主编. —北京：社会科学文献出版社，2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5097 - 5303 - 3

I. ①公… II. ①周… III. ①公共管理 - 研究 - 昆山市
IV. ①D675. 33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 271052 号

公共治理与公共服务

——昆山市基本公共服务调研报告

主 编 / 周庆智

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 王 绯

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 孙燕生

责任校对 / 王立华

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 12 月第 1 版

印 次 / 2013 年 12 月第 1 次印刷


书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5303 - 3

定 价 / 59.00 元

印 张 / 17.25

字 数 / 256 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

昆山市是江苏省苏州市下辖的县级市，地处江苏省东南部，东面与上海毗邻，北面与常熟、太仓两市相连，南面与上海嘉定、青浦两区接壤，西与吴江、苏州交界。总面积 927.68 平方公里，户籍总人口 68 万，下辖三个国家级园区（昆山经济技术开发区、昆山综合保税区、昆山国家高新技术产业开发区）、两个省级园区（江苏省花桥经济开发区、江苏省昆山旅游度假区）和八个镇。

昆山市经济发达，2010 年 GDP 达 2100.28 亿元，超过国内近一半的省会城市的 GDP，是中国第一个人均国民生产总值突破 4000 美元的县级城市，连续多年被国家统计局评为全国百强县之首。

当今中国，城镇化迅速推进，尤其在发达地区，乡村的自给自足的生产方式和生活方式，与正在持续扩张的城市化生活方式，二者的边界变得越发模糊不清。与城镇化一起到来的是利益结构的多元化、社会治理的复杂化和不断积累起来的利益冲突和利益诉求的多样化。

与全国其他地区一样，昆山经济发展带来的不仅是财富，也带来了利益分化和社会关系的结构性变化。一个突出的问题是，政府的公共政策、公共投资、公共资源分配如何以全社会利益和整体福利为目标，同时，传统的基层社会治理方式如何应对因利益结构的分化和变化而不断积累起来的社会矛盾和社会冲突。这就要求政府必须恰当地承担起它本该承担的提供公共产品和公共服务的任务，使物质繁荣惠及全体民众的生活。为此，十多年来昆山市一直努力构建服务型政府，完善公共服务体系，大力推进基本公共服务均等化。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，必须加快建立覆盖城乡居民的基本公共服务体系，全面提升均等化水平。那么，推进基本公共

服务均等化，保障人民群众根本利益的需要，就是当下政府职能转变的本来意义。所谓基本公共服务，是由政府根据经济社会发展的不同阶段和总体水平来提供、旨在保障个人生存权和发展权所需要的最基本的公共服务。所谓基本公共服务均等化，指的是基本公共服务的价值取向和结果状态，其含义就是全体公民不论地域、民族、性别、收入及身份差异如何，都能获得与经济社会发展水平相适应的、结果大致均等的基本公共服务。

昆山市大力构建基本公共服务体系，致力于变革与创新，其发展水平已处于全国前列，表现在大幅提升公共就业服务、社会保障、保障性住房、义务教育、基本医疗卫生、公共文化体育、福利救助服务的供给和均等化水平等方面，以及切实加大财政投入和政策支持力度，优化资源配置，深化体制改革。目前，昆山已经初步建立起统筹城乡和区域、覆盖全民、方便可及、高效低廉的基本公共服务体系。

2013年5月，中国社会科学院政治学研究所“民主政治建设 with 政治体制改革研究”创新工程项目组赴昆山实地考察，对昆山的基本公共服务建设和发展做了比较全面的调研。本书即关于昆山基本公共服务建设和发展的调研报告。项目组希望通过这个调研报告，能够为当今中国正在进行的、建立覆盖城乡的基本公共服务体系记录一个经验、展示一个前景、提供一个范本。

昆山市基本公共服务调研报告之所以能够完成，在此特别向中国社科院政治学研究所史卫民研究员表示致敬。事实上，对昆山市基本公共服务的关注和研究是从史卫民研究员开始的，他的理论指导、对调研方案的设计以及他对问题的意识和洞察力，对项目组的成员起到了很好的指导和示范效应，对本调研报告的完成发挥了重要的作用。同时，项目组对苏州市民政局、昆山市民政局表达由衷的谢意，他们对调研活动的支持和配合是调研报告完成的一个非常重要的环节，尤其是那些直接参与到项目组调研活动当中的工作人员，他们是苏州市民政局陈燕颜副局长、苏州市民政局基层政权与社区建设处李中军处长、苏州市民政局基层政权与社区建设处徐大赞副处长、昆山市民政局朱叶华副局长，等等，都为本调研报告的完成做出了贡献。

目录

CONTENTS

总报告 变革与创新：昆山市基本公共服务 / 1

- 一 公共财政建设 / 3
- 二 依托社区完善公共服务 / 9
- 三 以社会管理创新提升公共服务水平 / 16
- 四 以“政社互动”来强化基层群众自治组织的服务功能 / 18
- 五 城乡统筹发展推动公共服务均等化 / 20
- 六 提高行政服务水平 / 22

报告一 教育事业：公平性与先进性并重 / 25

- 一 昆山教育概况 / 26
- 二 软硬件建设 / 33
- 三 加强教育管理 / 43
- 四 推进教育公平 / 50
- 五 教育现代化和多样化 / 57
- 六 余论 / 66

报告二 保就业，促创业

——劳动就业公共服务体系建设的昆山经验 / 67

- 一 昆山的实践：“三位一体”，确保充分就业 / 68
- 二 昆山的经验与思考：两手抓，两手硬 / 95

报告三 城镇化与全覆盖

——昆山市社会保险服务 / 99

- 一 昆山市社会保险服务的背景因素 / 99
- 二 昆山市社会保险服务的实施机构 / 104
- 三 昆山市社会保险的服务类型 / 108
- 四 昆山市社会保险服务的发展状况和机制设计 / 113
- 五 个案分析：昆山市“灵活就业人员”参保机制 / 122
- 六 昆山市社会保险服务的几点结论和思考 / 127

报告四 从“补缺”到“普惠”

——昆山市基本社会服务 / 130

- 一 社会救助 / 131
- 二 养老服务 / 144
- 三 社会福利 / 152
- 四 残疾人基本公共服务 / 155
- 五 结语 / 162

报告五 病有所医，医有所保

——昆山市公共医疗卫生服务 / 164

- 一 昆山市医疗卫生基本情况概述 / 164
- 二 医疗卫生服务体系建设 / 171
- 三 基本药物制度 / 182
- 四 人口和计划生育工作 / 190

报告六 居者有其屋

——昆山市基本住房保障 / 198

- 一 2010年昆山市基本住房保障的《暂行办法》及实施情况 / 201

- 二 2012 年昆山市基本住房保障《暂行办法》的修订、
服务转型升级及实施情况 / 214
- 三 总结及展望 / 227

报告七 融合创新、成果普惠

——昆山市公共文化体育服务 / 234

- 一 昆山市大力开展公共文化体育服务建设的背景 / 234
- 二 昆山市公共文化体育服务的总体情况 / 237
- 三 昆山基层社区、街道公共文化体育服务的开展 / 255
- 四 昆山市公共文化体育服务建设的主要做法 / 263

总报告

变革与创新：昆山市 基本公共服务*

当前中国正在建设“服务型政府”，而服务型政府的首要职能就是为公民服务。随着中国经济社会的发展，社会和公众对基本公共服务的需求也日益多样化、复杂化，并呈现不断增长的趋势。但由于公共财政尚未建立，政府的财力主要还是集中在经济发展领域，从而造成基本公共服务远不能满足公共需要，政府的基本公共服务供给能力远低于公众服务的需要。总体而言，我国基本公共服务供给不足、发展失衡的矛盾仍然十分突出。从供给情况看，基本公共服务的标准和范围还不明确，公益性服务领域投入长期不足。从城乡情况看，农村公共服务严重滞后，可及性差。从区域情况看，经济差距与公共服务差距同时存在，而且不同地区公共服务供给的差距比经济差距更大。从不同人群情况看，城乡低收入家庭和社会困难群体的基本公共服务权益还不能得到充分保障。这些问题都与基本公共服务方面体制机制不健全、不完善直接相关，具体包括：公共财政保障机制不健全，供给制度城乡二元分割，基层公共服务资源条块分割且布局不合理，基层政府事权与财力不匹配，以及缺乏有效的评估监督机制等。简而言之，就全国而言，政府基本公共服务的现状是“总体水平偏低、发展不平衡、效率低、水平趋同”。换句话说，改变基本公共服务不均等的现状已成为各级政府必须有所作

* 本报告由周庆智执笔。

为的努力方向。

与全国其他地区比较，江苏省昆山市的基本公共服务可以作为检视和评估中国基本公共服务的一个范例，这主要基于如下几点考虑：第一，公共财政建设。昆山市的经济发展一直处于全国百强县之首。据昆山市政府报告，2012年“经济社会发展呈现‘运行平稳、转型加快、质量提升、民生改善’的良好态势，取得了率先基本实现现代化的阶段性成果，初步形成率先基本实现现代化形态。全年实现地区生产总值2725.3亿元，同比增长12%；工业总产值8520.5亿元，同比增长6.5%；公共财政预算收入220.3亿元，同比增长10%；服务业增加值1069.6亿元，同比增长18.8%；实际利用外资18亿美元，注册内资251亿元；城镇居民人均可支配收入40510元，农村居民人均纯收入23630元，同比分别增长15.1%和16.9%。实现台湾电公会公布的大陆地区‘综合实力极力推荐城市’‘四连冠’的目标。连续4年位列福布斯公布的中国大陆最佳县级城市排行榜第一”^①。昆山市连续8年获得中国中小城市综合实力百强县市第一，荣获“2012中国经济转型示范城市”等荣誉称号，公共财政建设是昆山市实现基本公共服务均等化的财政保障和物质条件。第二，比较完备的基本公共服务体系。从2003年起，昆山启动了城乡社区公共服务体系建设。通过不断完善并提升行政审批服务中心功能，同时，在各区镇建起便民服务中心，在各村建起便民服务室，统一办公用房面积，实施农村文化设施“五个一”和体育设施“三个一”工程等，构建起了富有昆山特色的覆盖城乡、惠及全民的公共服务体系。2009年始，昆山市决定，将以改造和新建一批村（社区）公共服务中心为载体，进一步发展与完善社会事业、公用设施和扩展社会福利覆盖面，建立惠及全民的公共服务体系，提高服务水平，加快城市基础设施向农村延伸，城市公共服务向农村覆盖，城市现代文明向农村传播，城市生活要素向农村辐射，“五位一体”推进城乡经济、政治、社会、文化、生态建设，最终形成新城乡经济社会

^① 中共昆山市委员会、昆山市人民政府：《昆山市经济社会发展情况汇报》，2013年3月。

发展一体化格局。第三，基本公共服务建设的财政投入。2012年，昆山市城乡公共服务支出占财政支出的比重达72%。他们大力推进教育、医疗卫生、养老、残疾人福利等方面的建设，诸如：昆山杜克大学（筹）获批挂牌。西部高级中学等30所学校开工建设，建成5所中小学、13所幼儿园。新增省级优质幼儿园1所。校舍安全工程基本完成。组织280名教师进行校际置换式轮岗交流，开展外来民工子弟学校支教活动。新增省特级教师2名，苏州市学科带头人28名。评选首批星级教师397名。市中医医院通过三级医院复审，市第四、第六和千灯镇人民医院成为二级综合医院，康复医院成为二级专科医院，市妇女儿童医院筹建工作基本完成，公共卫生中心开工建设。建立居民电子健康档案118.6万份，建档率达81.2%。“全民健身行动”项目获世界卫生组织健康城市最佳实践奖。实现国家卫生镇全覆盖。完成公益性急救救护培训1.3万人。新建养老机构2家、日间照料中心40家，新增养老床位1706张。建成“惠民一键通”居家养老服务平台。市档案馆晋升为国家一级档案馆。开展流动人口计划生育“均等服务百日行”活动。出台残疾人代步电动轮椅车购置补助办法。获评中国公益慈善七星城市，等等。^①

中国社会科学院政治学研究所“民主政治建设与政治体制改革研究”创新工程项目组于2013年5月对昆山基本公共服务进行了实地考察，对昆山市教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等方面进行了比较全面的调研。昆山市基本公共服务之所以发展到今天的较高水平，主要基于政府职能转变、制度建设和公共服务结构性调整，包括公共财政建设、行政服务水平的提高、社区建设和社会管理的创新、基层群众自治组织的良性发展、大力推进城乡统筹发展等方面。

一 公共财政建设

时至今日，作为服务型政府实现职能的理财系统，公共财政（预

^① 2013年1月3日昆山市第十六届人民代表大会第二次会议《昆山市政府工作报告》。

算法治和民主财政)^①还没有完整地建立起来。也就是说,公共财政所必然具有的“公共性”(管理职能和范围)至今还没有融入政府整个财政收支的过程中去,没有融入政府制定财政政策的过程中去,没有融入政府编制预算、控制预算中去。地方政府一直专注于经营性与竞争性领域,几乎把所有的行政力量都集中在国有资产收益上,即凭借其资产所有权取得的股息、红利、租金、资金占有费、土地批租收入、国有资产转让及处置收入等,以及政府各部门收取的各种费用和基金性收入,包括行政执法过程中收取的各种规费^②和公共财产使用费,等等。简单地说,政府财政依然是“国家财政”而不是“公共财政”,政府在资源配置中仍然发挥基础性作用,而不是市场在资源配置中发挥基础性作用。没有市场经济就没有公共财政,或者说,没有公共财政的政府就不可能是服务型政府。

所谓“国家财政”,即在计划经济体制下,国家是社会资源配置的主体,财政在社会资源配置中居于主导地位,几乎覆盖了生产、投资乃至消费的各个方面。所谓“公共财政”,即在市场经济体制下,社会资源的主要配置者是市场,而不是国家政府。市场经济条件下的公共财政有三个基本特征。(1) 满足社会公共需要。社会公共需要决定着公共财政的存在,决定着公共财政的活动范围和活动效果。(2) 非营利性。公共财政框架下的政府部门,是一个以公共利益最大化为动力的单位和实体,它必须为社会提供物质保障,但不能直接介入市场,这样才可以避免政府部门以权谋私等腐败行为。(3) 政府收支行为规范化。具体表现为:一是以法制为基础。财政收入的方式和数量以及财政支出的去向和规模的确定必须建立在法制的基础上。二是全部政府收支进预算。通过政府预算的编制、审查、执行和决算,可以使政府的收支行为自始至终处于立法机关和社会成员的监督之下。三是财政税务部门总揽政府

① “公共财政”导向的概念于1998年被明确提出,其后,关于建立公共财政框架的要求,写入了中共中央全会的文件和国家发展计划文件。

② 我国现阶段政府费收入主要有五类:①规费收入;②共产使用费;③特别课征;④各种摊派性费用;⑤特许金。

收支。

只有大力加强和加快构建公共财政体系，才能真正做到财税“取之于民，用之于民”，才能把财力真正用在基本公共服务体系的建设上。换言之，公共财政建设是实现公共服务均等化的前提条件，而建立财政投入长效保障机制，则是实现基本公共服务均等化的根本保证。因此，就要进一步调整和优化公共财政支出结构，逐步提高基本公共服务支出所占比重，保证基本公共服务预算支出增长幅度高于财政经常性支出增长幅度。

2012年，昆山市按照公共财政原则，结合江苏省“率先基本实现现代化”指标体系，进一步调优支出结构，使全市城乡公共服务支出占财政支出的比重超过72%。第一，支持教育现代化。全面落实教育经费投入政策，教育支出占公共财政预算支出比例达到省定指标的13.6%。设立教育基础设施建设统筹专项资金，对“十二五”教育规划中的学校基础设施建设资金进行统一补助。给予外来农民工子女学校专项扶持，支持教育事业均衡发展。第二，完善社会保障体系。提高企业退休人员基本养老金和农保基础养老金发放标准，使12.6万名企业退休人员和4.8万名老年农民受惠。第三，提高医保筹资标准和医疗费用报销比例等社会基本医疗保险待遇，减轻百姓看病负担。支持居家养老服务工作，对社区日间照料中心建设经费给予补助。第四，财政“埋单”实施民生保险工程，使72.3万昆山百姓受益。第五，推进城乡一体化建设。加大力度实施新一轮富民强村工作，及时发放各类涉农补贴7760万元，增强农业造血功能，破解农民增收难题。以“六整治、六提升”为主要内容，整合农村环境综合整治专项资金2.5亿元，整体推进农村村庄环境整治工作。安排村级社区公共服务补助资金2280万元，对165个村给予专项补助，加快了基本公共服务向农村覆盖。第六，保障重点工程实施。全力支持公交优先建设，累计拨付资金1.9亿元，实施公交刷卡优惠，取消公交空调费，降低市民出行成本。新建改建公交候车亭300个，更新购置公交车300辆，加快公共自行车二期建设，提高公交出行分担率。全力推进中环快速路、市民活动中心等一批

城市功能项目建设，全力推动保障性住房、老年护理院等一批民生工程项目开工，全力保障粮食储备分库、市级蔬菜基地和肉菜追溯平台等食品安全工程建设。积极尝试发行企业债券、中期票据、短期融资券等多种直接融资方式，确保满足重大基础设施建设的资金需求。

同时，昆山市围绕健全公共财政职能的目标，积极创新财政管理体制机制，规范财政运作体系，不断提升财政管理的科学化、精细化水平。第一，加强预算管理。健全预算管理基础信息库，细化项目支出预算编报，加强结余结转资金管理，增强预算编制的准确性、科学性和完整性。第二，推进预算绩效管理。对 500 万元以上专项资金实行预算绩效目标管理，实现预算编制与绩效目标管理的有机衔接。第三，加强政府性债务动态跟踪管理，建立政府性债务定期统计报告制度，实施长效监控。第四，加强支出管理。加大对政府投资项目的监管力度，实行严格的概算控制、定期联席决策和动态监控，对中环快速路、昆山杜克大学等重大建设项目实行全过程跟踪管理。第五，开展对重大公共卫生服务、小农水建设等项目的绩效评价工作，进一步完善和深化“大监督”长效管理机制。第六，加强内部管理。以信息化推动财政管理规范化，确保行政综合协同办公系统、公务卡管理系统、财税库银联网财政收入综合分析系统、区镇国库远程支付系统等一批业务应用系统投入使用。在全系统深入开展“能力建设提升年”活动，全面提升财政干部服务大局的能力、行政执行能力、业务技术能力、抵御风险能力和创先争优能力。^①

以公共财政为支撑，近年来，昆山市在如下方面加大了财政支持力度：第一，加大城乡一体化资金投入。为促进城乡一体化建设，昆山市不断加大“三农”的财政投入力度，建立了稳定的财政投入增长机制。从 2007 年至 2009 年，累计投入促进城乡一体化发展资金 85.85 亿元，平均占一般预算支出比重达 30.33%，这些资金主要用于支持现代农业生产、支持农村基础设施建设、推动村级集体经济发展、提高农村居民社会保障能力、促进城乡社区服务一体化等多方面。第二，推行

^① “昆山市 2012 年财政预算执行情况”，苏州市政务信息公开网，2013.4.24。

“三集中三置换”的资源配置机制。所谓“三集中”，是指引导工业企业向园区集中、农村居民向新型社区集中、农业用地向适度规模经营集中。而“三置换”，是指将农村宅基地置换成城镇商品住房、土地承包经营权置换成土地股份合作社股权和城镇社会保障、分散农业经营置换成规模化经营。为推动“三集中三置换”工作的开展，市、镇两级财政投入大量资金，集中建造高标准的动迁小区，截至2009年累计建造动迁小区607.19万平方米，动迁安置农户16698户；对土地流转的农户还给予每年亩均400元的财政补助，补助金额超过8000万元，到2009年底，全市流转入股土地面积20.59万亩，占现有耕地面积的81.8%。同时，通过财政补贴，实现了“土地换保障”，农保与城保无门槛对接，加快被征地农民和灵活就业人员进社保的步伐。第三，构建富民强村的长效机制。昆山市积极推行以富民合作社、社区股份合作社和土地股份合作社“三大合作”改革为主体的新型农村集体经济发展模式。通过对村组集体经济组织开展产权制度改革，将农村集体资产折股量化给农民（社员）组建社区股份合作社，通过建设标准厂房、办公楼、打工楼等载体，发展“出租经济”，既壮大了集体经济，又富裕了农民；通过将农户承包经营的土地统一流转，集中组建成土地股份合作社，然后由合作社开展适度规模经营，实行民主管理和按股分红，保障了农民土地承包经营权的产出；通过组织自愿的农民组建农产品生产经营和农村服务方面的专业性合作社，以及组建投资于房屋出租、物流服务业等方面的富民合作社等多种形式，有效增加农民的资本性收入。截至2010年6月，全市共组建“三大合作”经济组织328家，其中：社区股份合作社54家，土地股份合作社124家，富民合作社150家，累计注册资本133087万元。第四，实施公共产品、服务供给体制一体化。按照城乡基本公共服务均等化和“六大服务功能”一体化的要求，中共昆山市委出台了《关于加快完善城乡公共服务体系的实施意见》，从群众实际需要出发，坚持公共服务的设施建设与产品供给并重，建设覆盖城乡、惠及全民的公共服务体系。基础设施方面，构建了覆盖城乡区域的大交通框架，市域内任何地点在15分钟内均能上高速公路，30

分钟能到上海或苏州。实现公交线路“村村通”，提供城乡同质的公交服务。统一城乡供水，实现城乡饮用水同一水质。推进城乡环保设施一体化工程，实现城乡污水、垃圾统一安全处理。加快推进农村公共服务中心建设，到 2009 年全市已全面完成 153 个农村公共服务中心建设任务，使更多农村居民享受到城市化公共服务。教育方面，打破城乡教育分割，近几年投入超过 26.6 亿元，初步形成与片区规划相适应的教育布局，全市所有乡镇均成为省教育现代化建设先进镇，使昆山市首批通过江苏省教育现代化建设先进市评估。医疗卫生方面，近年来全市卫生事业基本建设投入超过 10 亿元，建成各级各类医疗卫生机构 358 所，其中社区卫生服务站 143 家，形成城区医疗、乡镇医疗、社区医疗有机结合的医疗服务体系。体育方面，全面抓好城乡社区体育设施“三个一”工程（一片篮球场、一个健身点、一个活动室）建设，推动城乡体育事业协调发展。文化方面，在乡镇重点实施“五个一”（一个多功能文体活动中心、一个文化广场、一个图书馆、一个标准文化站、一个电影放映队）达标工程。第五，实行就业、社保制度城乡初步并轨。建立了比较完善的城乡统筹机制和“市、镇、村”三级公共服务就业网络，充分吸纳农村剩余劳动力，重点安置“4050”人员和失业农民。定期举办劳动力就业专场活动，及时发布用工信息，为城乡居民提供同等的就业机会，并享受同等的就业优惠政策。2004 年至 2013 年，每年从财政拨出 2000 万元专项资金，为城乡劳动力技能培训统一“埋单”。第六，实施多方面的保障政策，建立健全以低保、基本养老、基本医疗、征地补偿、拆迁补偿为主体的农村“五道保障”，实现城乡居民“老有所养、病有所医”待遇公平。实现农村低保全覆盖，城乡最低保障标准统一调整为 410 元/月。自 2003 年实施的农村基本养老保险制度，缴费基数按照城镇基数的 50% 确定，缴费比例与企业职工一致，同时保障了全市近 10 万老年农民（女满 55 周岁、男满 60 周岁）可以“无门槛”入保，还为农村基本养老保险与城镇企业职工养老保险接轨预留了通道。出台了土地换保障的政策，鼓励被征地农民和灵活就业人员进入城镇社保，目前享受该政策的总人数突破 10 万人。2004 年起率

先突破农村合作医疗框架，实施农村基本医疗保险制度，农民与城镇职工一样“刷卡”看病，参保率达到99%以上。2007年，全市建立城乡统筹的居民基本医疗保险制度，实现城乡居民基本医疗保险全覆盖，大病医疗统筹实行与城镇职工并轨。^①

党的十七大以来，昆山坚持“民生优先”发展战略，累计投入100多亿元，有力地推进民生事业的大发展、人民生活的新改善。昆山致力于建设城乡一体、无缝接轨的社会保障体系。在全国率先在低保政策上实行城乡统一标准，目前为每人每月590元，率先实现城乡养老保险和医疗保险并轨，取消了大病基金报销封顶线，构筑起较为完善和具有较高水平的全民医疗保障体系。在昆山，全市近10万老年农民全部“无门槛”进入农村基本养老保险。5年内在养老金补贴、缴费补贴、居民医疗保险补贴等方面累计投入达23亿元。同时，投入7亿元建设经济适用住房、廉租房等各类保障性住房18万平方米。

昆山还着力提供优质均衡、全面覆盖的公共服务。5年来，共投入各类资金160多亿元完善公共服务体系建设，完善教育、医疗、文化、体育、养老、生态等方面的建设，让昆山人都公平享受公共服务资源。构建促进民生持续改善的“内生机制”。5年来，市、镇两级财政共投入12亿元，用于农民就业创业技能培训、创业贷款财政贴息、农田生态补偿等方面。城乡居民收入差距比缩小到1.74:1，形成了以中等收入者为主的“橄榄形”收入群体结构。^②

二 依托社区完善公共服务

社区是人们所组成的社会生活共同体，是基本公共服务的重要载体，发挥着基本公共服务的重要功能作用。通过调整、强化社区自治组织和其他社区组织，依靠社区力量，利用社区资源，整合社区功能，发

^① “财政视角下推进昆山城乡一体化若干问题的思考”，昆山市财政局网，2011.4.7。

^② 江苏昆山市委书记管爱国：《公共财政要多向民生倾斜》2012.8.8。