

# 欢迎投稿

本刊以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,为江苏实现“两个率先”服务,为各级领导的科学决策提供必要的决策参考。所刊文章不但重视思想性和理论水平,更强调实践性及应用性。本刊设置的主要栏目有:

**领导论坛** (党政领导及管理者谈发展与改革)

**本期关注** (对发展与改革、社会热点及社科研究中的问题予以评述)

**实证调查** (主要来自第一手的调查研究报告)

**决策参考** (就当前某些重要问题作研究并向决策者提供决策参考)

**区域发展** (介绍江苏及其他地区发展与改革的成果和经验)

**难点解析** (对发展与改革中出现的动态进行预测和剖析)

**议论江苏** (反映对江苏发展改革的评价)

**环球链接** (对国外的发展状况作介绍及横向比较)

**前沿动态** (报道近期权威专家学者的观点及发展改革动态)

欢迎各部门研究人员及关心社会科学发展的各界人士踊跃向我刊投稿。  
字数 5000 以内,一经刊用,即致稿酬。

## 近期选题范围:

**经济发展方面:** 自主创新、调整产业结构、加快发展第三产业、全面小康、社会主义新农村建设、沿海开发战略等

**社会协调方面:** 和谐社会、树立科学发展观、医疗卫生改革、建立社会保障制度、建设诚信江苏等

**其他方面:** 文化建设;管理现代化;政治文明、教育改革等

联系地址: 210009 南京市山西路 120 号 F16 《社科应用研究》编辑部

联系电话: 025-83321531    **E-mail:** sheke1119@126.com

联系人: 单沙

《社科应用研究》编辑部

*Applied Research  
on Social Sciences*

---

社科應用研究

社科应用研究  
Applied Research on Social Sciences

2007年第5期

五

社科应用研究

2007年第5期

(本刊逢双月10日出版)

主管 江苏省哲学社会科学界联合会

主办 江苏社会科学杂志社

编辑出版 《社科应用研究》编辑部

编辑部地址

南京市山西路120号江苏国贸大厦F16

邮编 210009

电话 (025)83321531

传真 (025)83315149

E-mail sheke1119@126.com

出版刊号 苏新出准印 JS-S261

(内部资料 注意保存)

## 目 录

---

### 本期关注

---

#### ► 城乡协调发展

苏南城乡协调发展的新经验新探索

江苏省邓小平理论研究会课题组(1)

江苏统筹城乡发展的路径探析

曹 艳(7)

扬州市统筹城乡发展的实践与思考

吴兆明 薛俊侠 沈 翔(11)

---

### 实证调查

---

常州市农民工生活质量调查报告

李歆生(14)

---

### 决策参考

---

对我国政府信息公开现状的思考

郝凯旋(19)

怎样拉动江苏的文化消费

吴玉兰(23)

对当代中国调判分离的思考

王亚明(27)

---

## 区域发展

---

- 江苏现代农业发展因素与对策思路 王永作(29)
- 完善农村公共服务的创新实践 曹明 陆君义(34)
- 加快攻坚突破 提升苏南竞争力 吴杨(37)
- 以人为本 构建和谐滨海 王斌(40)

---

## 议论江苏

---

- 发达地区农村经济环境协调发展路径探讨  
——以江苏发达地区农村为例 包宗顺 金高峰(43)

---

## 前沿动态

---

潘岳:告别“风暴” 建设制度(47) 长平:从贪官的忏悔看制度建设的重要(47) 孙立平:营造保护讲真话的制度环境(48) 周其仁:从成都城乡综合改革看兼顾城乡(48) 我国区域发展思路走到拐点 遍地开发将成为历史(49) 省直管县改革是《东北地区振兴规划》的亮点(49) 肃北县将完全取消城乡户口差别(50) 台湾贫富差距6年来最低(50)

## 编委会

(按姓氏笔划排名)

主任 洪银兴  
副主任 王雪非 孙燕丽  
张颖瀚 周明生  
周毅之 钱志新  
顾介康 黄健  
廖进

编委 朱坚强 张锋  
李明 李静  
沈立人 周旭君  
金晓瑜 高朴  
葛守昆

主编 金晓瑜

编辑部 单沙  
主任

封面题词 孙晓云  
封面设计 速泰熙

# 苏南城乡协调发展的新经验新探索

[江苏省邓小平理论研究会课题组]

---

党的十六大提出了统筹城乡经济社会发展的战略思想,就是要改变“重城市轻农村”、“城乡分治”的传统观念和做法,实现城乡的全面发展。我们带着这个问题实地调查了苏南这样一个发达地区城乡协调的现状、特征、经验、成效以及未来走势。通过实证分析和深入研究,既对已有实践经验作科学概括,又进行必要的前瞻性探索。

---

(一)大力发展乡镇工业,通过农村工业化让农村劳动力向二、三产业转移,这是解决“三农”问题的最好路径。世界经济发达国家解决“三农”问题的重要经验是,通过推进工业化和发展服务业,大量地吸纳农村剩余劳动力,只留很少的人从事农业生产,农业劳动生产率很高。中国同世界发达国家的最大不同之处就是农民太多,工业基础太差。面对这一情况,苏南人认为,苏南田少人多,要致富农民就要减少农民,要减少农民就要大力发展工业,吸纳农村剩

余劳动力,于是乡镇工业“异军突起”。由于农民办工业的宗旨就是为了农业办工业,办了工业富农民,因而在不太长的时间内(大约 20 到 30 年),苏南基本实现了农村工业化,基本解决了农村剩余劳动力向非农产业转移的问题。对改制后的乡镇工业,政府则通过财政转移支付,通过帮助薄弱村发展二、三产业,变贴钱为扶持创业,使农村、农民从工业中得到了大量的补贴,从而也加速推进了农业机械化、农村城镇化进程。“以工补农、以工建农、以工业反哺农

业”成为现实,“无农不稳,无工不富,无商不活”,这就是苏南农民在实践中概括的真理。

(二)城市化和农村工业化、农业现代化紧密结合,推进城乡一体化发展。国际上有观察家预言:21世纪世界最大的一个奇迹,将是中国城市化。应该说目前苏南正面临着城乡由“二元”走向“一体”,提升城市化水平的历史机遇。但是,怎样理解和实现城市化,认识上有很大的差距,现在有一种误区:城市化就是城市建设,城市与农村建设两张皮。苏南正在改变这种观点,强调城市化和工业化、非农化同步推进,这就抓住了问题的本质,苏州市提出要做到一个突破、两次补偿、三个接轨、五个统一,这是一个很好的例证。一个突破,就是突破城乡二元分割体制,实现城乡一体化,在制定落实政策措施时,都注意把握这个原则。二次补偿,就是通过推行社区股份合作制,建立农村社会保障体系、对农民进行培训教育等形式,运用政府财力和集体可支配收益,对农民进行二次补偿,还权、还利于民。三个接轨,一个是政府接轨,就是要逐步将城乡分开出台的政策合二为一;一个是管理接轨,就是改变过去一些部门在规划、城建、就业、社保等方面只管城市的状况,实行城乡统管;还有一个是标准接轨,就是无论就学、就业,还是社会保障等,都实行城乡统一的标准,达到同等水平。五个统一,就是统一城乡劳动力市场,统一城乡土地市场,统一城乡产业结构(城乡之间要在产业结构、原材料、市场销售、空间布局方面实行

互补,促使一批城市企业与乡镇企业合并,或将城市企业或新建企业直接迁往市郊和农村,就地吸收农村剩余劳动力,加速城乡产业的融合),统一城乡保障体系,统一城乡区域,实现城乡一体化,最终将目前的产业二元(工业和农业)、区域二元(城市和农村)、劳力二元(工人和农民)全面推向一体化。

苏南城市化有个很大的特点,就是打造发展平台,拉动生产要素向农村流动,推进城乡一体化。比如,把做大做强各级工业园区作为最好的发展平台,通过各级工业园区统筹城乡工业布局,最大限度地促进产业集群,形成工业特色和支柱产业;以工业化推动城市化,以城市化提升工业化,依托中心城市建设,带动县城和重点小城镇,依托中心城市开发区,做大做强县镇村特色产业,依托重点工业集中区建设,将小城镇建设与工业集中区建设统一规划,共享基础设施;加强城乡资源整合和对接,强力推进招商引资。张家港市把统筹城乡发展作为增强城市综合竞争力的战略举措,着重在优化五个“结构”上下功夫:一是积极整合资源,城乡空间结构不断优化;二是坚持集约发展,城乡经济结构不断优化;三是强化改革推动,城乡人口结构不断优化;四是增加基础投入,城乡社会结构不断优化;五是突出治理保护,城乡生态结构不断优化。该市规划到2010年左右,全市初步消除现存的城乡二元结构,城市化率提高到72%左右,到2020年左右,基本建成独具个性、布局合理、实力雄厚、环境优美、文明开放

的现代化中心城市。

(三)强县扩权,大力发展县域经济。县域经济是城乡统筹的战略基础,解决“三农”问题主要在县域,苏南城乡经济之所以协调发展好,关键是大力发展县域经济。根据国家统计局2004年公布的中国经济最发达十强县(市)的位次,分别为江苏昆山、广东顺德、江苏江阴、张家港、常熟、广东南海、浙江萧山、江苏武进、浙江绍兴、江苏太仓。江苏入围十强县(市)的有六个,六个县(市)全部在苏南。苏南的县域经济为什么这么强?根本原因,一是乡镇工业发达,有一个坚实的经济基础。二是有一个良好的发展经济的环境,省委、省政府十分重视放权于县,无论吸引外资、发展经济、财政税收都给县有很大的自主权。三是有一个得天独厚的区位优势。紧靠上海,地处长三角核心地区,有中国最佳的黄金水道。苏锡常宁镇扬通泰沿江八市,可以说是江苏的“金项链”。四是苏南具有深厚的文化底蕴和人才优势,这里大学最多,科研院所最多。苏南的干部致力于发展经济,致富农民。他们始终坚持以经济建设为中心不动摇,坚持两手抓不动摇。在这里想长远,谋发展,求富裕成为时尚,亲商、护商、富商已形成风气。

实践表明,工业反哺农业,城市支持农村这两个趋向的实现,关键的关键是发展县域经济。从苏南发展县域经济的情况看,要特别注意以下几点:①进一步简政扩权,上级政府要给县级以更大的自主权,支持和鼓励他们一切从本地实际出发,创造性

地谋发展;②要制定一系列有益于县域经济发展的政策和法规,破除县域经济发展的体制性障碍,激发县域经济发展的内在活力;③培养有竞争力的特色产业,促进工业集聚发展,大力发展民营经济;④省市财政要通过转移支付,给县域经济以更大的扶持;⑤中心城市要在交通、信息、教育、文化、基础设施等方面加大对县级区域的支持和辐射,中心城市同县域要形成优势互补、错位发展的总态势,而不是重复建设,互相对立。要考虑进一步打破行政区划,以区域中心城市为依托,以县域为基础,推进以都市圈为标志的城市现代化进程。

(四)实施政策推动,市场化运作,为农村注入强劲的发展活力。在推进城乡一体化进程中,苏南十分重视深化改革、完善政策,并善于把政府的政策推动与市场运作结合起来,在政府主导下,一方面加快市场化步伐,一方面制定和用好、用足各种惠农政策,激活农村活力。①较早实现免征农业税,落实各项减免政策,取消“两工”及以资代劳等负担,“以税惠农”,让农民长期休养生息;②加大市区财政转移支付力度,支持农田水利、乡村道路、饮用水等基础设施建设,普及九年制义务教育和高中阶段教育,发展农村职业技术教育以及建立公共卫生服务体系和新型农村合作医疗制度;③实施扶持农村龙头企业的各项优惠政策,扩大龙头企业的示范和带动作用;④对失地农民进行培训推荐就业、经济补偿和社会保障政策,通过合理的补偿,使农民享受到土地的增值,享受到城市化的成果;⑤农村

房屋拆迁安置政策, 主要体现两个原则: “拆一还一、产权置换”和市场化运作;⑥留用地政策, 规划预留非农建设用地, 并在村庄改造和整理结余宅基地的基础上发展富民合作社, 促进社区经济发展, 促进农民增收;⑦建立多渠道融资、市场化运作的农民创业贷款担保基金, 如此等等。可以说, 2004年是历年来支农最多的一年, 也是落实惠农政策力度最大的一年。这些政策的出台和落实, 极大地调动了基层发展农村经济, 致富农民的积极性, 为农村经济发展注入了强大的活力。

(五)发展都市农业、企业农业, 推进农业融入市场化和城市化。①提高农业经济功能, 进一步优化农业布局, 突出发展“优、专、特、绿”产品, 做大做强一大批有特色、有市场、有规模、有竞争力的主导产业, 大力提升农产品精深加工水平。逐步形成有区域特色的农副产品基地。②强化农业的生态功能, 通过大规模推进沿江、沿路、沿城的绿化, 为城乡发展提供良好的生态环境。③引导“三资”资本投资开发现代农业, 鼓励城市工商业大户到农村流转土地, 兴办生态园区和现代农业基地, 以现代都市农业重点园区和项目为示范, 继续实施“一免三减半”政策, 加快发展外向农业、品牌农业和高效农业, 全面增强农产品市场竞争力。④兴办各类市场如服装市场、丝绸市场、花木市场、眼镜市场、家具市场等, 并做大做强, 以市场带动产业, 以产业带动农户, 致富农民。⑤延伸城市文化功能, 整合城乡旅游资源, 开辟了农家乐、观赏农业等

旅游线路, 大力推介农业旅游的专业镇、村, 与城市旅游接轨。

(六)多方拓宽增收渠道, 促进农民收入持续增长。“三农”问题中农民是主体, 农民这个主体中, 收入问题又是最核心的问题。苏南采取许多措施确保农民持续增收。①大力推进农村劳力向二、三产业转移, 提高农民工资性收入。②深化农村“三大”合作制度改革, 建立村级经济新型管理体制、经营机制和分配方式, 增加农民财产性收入。③做好农民创业园、原创型企业基地的规划和建设, 鼓励和支持农民自主创业, 着力做好创业的政策环境, 使农民无障碍地自主创业, 使民营企业无障碍地自主发展, 鼓励村干部带头创业致富, 带领农民共同致富。昆山市周市镇中北村提出盘大集体资产, 抓大固定收入, 大力发展三产, 增加农民收入, 做到“人人有股份, 家家有物业”, 实现富民强村。常熟市鼓励农民创业, 出现了“家家生产, 户户经营, 人人动手, 个个赚钱”的生动局面。④创新土地使用制度, 用足用好农村集体土地资源, 把集体非农建设用地集中规划到开发区、城镇工业小区或集中居住区, 实施资产资本运作, 壮大集体经济实力, 增加农民收入。苏州市委、市政府出台了《关于促进农民持续增收的意见》, 形成有利于农民持续增收的政策框架。⑤进一步加大对茅山老区等经济薄弱地区的扶持力度。

(七)以“三集中”为抓手, 建设社会主义新农村。据调查, 苏南各地对城乡统筹的认识已趋向统一, 城市向农村倾斜已成共识,

积极性高涨,基本方针是多给、少取、放活,以工哺农,以城带乡,基本目标是建设社会主义新农村,这是老课题新战略。但是现在所做的老课题,情况起了很大变化。总结苏南经验,首先在指导思想,要从单纯注重城市发展转向注重统筹城乡协调发展,从城乡分立发展转向注重城乡互动发展,促进相互融合,从根本上解决“三农”问题。这是一个带有根本性的重要方略,应该顺时应势,因势利导,乘势而上。同时,苏南在实践中摸索出实现城乡协调发展的最好抓手是“三集中”,即工业向园区集中、土地向规模经营集中、农民住宅向城镇(农村社区)集中。这是农村生产力的一个重大突破。在苏南这个地方,土地资源总量相对有限,各方面千方百计思索如何让资源共享,如何提高土地资源的利用率,大力发展集约化、节约型、循环经济,大力推动农业现代化、农村城镇化,这不仅关系到苏南农村的发展前景,而且必将成为国家未来经济社会发展新的生机活力的主要来源。

苏南在工业化阶段一个很大特色是发展园区经济,对各类开发区和工业小区有效整合,组建有相当规模和效益的省级、市级和县级工业园区,努力探索高质量、高效益、集约化、节约型的新型工业化发展道路,这完全符合现代工业的新理念。园区紧靠中心城市、县(市)城镇,成为城市化的重要组成部分,发挥它们促使城市工业和农村工业相互对接和产业集聚的载体作用,不仅解决了园区经济本身的集约化问题,最大限度地减少能耗和污染,而且为城乡

一体化创造了极为有利的条件,这是苏南农民的又一大创造。

苏南土地极少,但是苏南农民的就业面较大,户户有人在工厂做工,所以土地向规模集中逐步成为农民的要求,通过土地流转,建立农业园区,实施规模农业、现代农业,无论现在和长远都是符合发展规律的。邓小平同志曾经说过,农业有两个飞跃,一是从废除人民公社到实行联产承包,二是从一家一户到集体化、集约化经营。农村不搞集约化、不实行适度规模经营,不可能实现农业现代化。苏南有条件的地方正在进入第二个飞跃期。

在农村,农民的居住环境的脏乱差,与城市文明产生了鲜明对照。“城市像欧洲,农村像非洲”的说法,印证了农村居住环境迫切需要改变。苏南正在稳步推进农民居住向城镇和农村新型社区集中。这样做有利于农村节约土地,有利于改善农民的居住条件,而且由于环境的改变,更有利于他们从思想观念、生活方式、生活习惯上全面向现代新农民转型,从根本上解决二元结构。据我们在江阴市新桥镇调查,这个镇是比较富裕的镇,阳光集团、海澜集团都在这个镇。该镇是一个只有 19.3 平方公里,却生活着 4.5 万人的乡镇。进入 21 世纪,“经济发展了,空间受限了”,随着农村工业经济比重增加,在人均 5 分地的江阴市,土地紧缺成为发展的突出问题,如何留一些土地给子孙?如何让资源共享、土地资源利用率提高?他们思路创新,提出了“土地向规模经营集中、企业向工业区集中、农民住宅向

镇区集中”的节约、集约使用土地战略,将全镇 19.3 平方公里的土地分成工业园区(7 平方公里)、基本农田区(7 平方公里)和商贸集镇区(5.3 平方公里),实行“三集中”。经过 4 年的努力,现在新桥镇已经基本实现了企业向工业园区集中,全镇有 130 家企业进驻园区,进区率达到 81%,其中规模以上工业全都进入园区。2005 年,全镇实现的 27 亿元 GDP 和 3.2 亿元财政收入,以及 220 亿元销售额的 98%,均出自镇工业园区;新型农民集中居住小区已经累计完成近 90 万平方米,进入集中居住小区的农民已超过 50%;农业向生态园区集中也初步形成规模,全镇 1.3 万亩农田,有近 1 万亩完成了农业规模化经营。

从“三集中”进程看,工业向园区集中进展较快,土地向规模经营集中相对慢一些,农民住宅向城镇集中更要慢一些。经济较发达的县域一般计划要用 12-15 年时间完成居民点集中(包括不需要的自然村庄的清理建设),整个苏南可能要 20 年或更长一点的时间。

(八)加大改革力度,切实解决分割城乡的体制和机制,推进城乡一体化进程。我国的城乡二元结构早已形成,并有漫长的历史,但成为一种体制,主要是由于计划经济时期通过政府的强制手段使之更加制度化、法律化。因此,要消除二元结构仍然要通过政府的强制手段,通过深化改革,消除阻碍城乡协调发展的体制、机制和政策,破解沉积千年的城乡二元结构的坚冰,推进城乡一体化。从苏南的实践来看,主要从以

下三个方面入手:

(1)改变限制农民、分割城乡的政策,使农村人口能向城市顺利转移。要从实质上改革现行户籍制度,包括同户籍制度挂钩的城市福利制度、社会保障制度和法律制度,让农民同样享受到城市优惠和城市文明;要改变城市对农民工歧视政策,通过立法解决农民工的法律地位问题;要加大农村教育投入,实现教育公平,包括农民的职业教育和技能培训,使数量巨大的农民转移就业成为可能。

(2)改变就农业谈农业的传统思维方式,依靠工业化、城市化带动农村产业化,由分散的小农生产向产业化转移,成为产供销一体化、现代化的大农业链条中的一个环节。农村劳动力的大转移,必须以二、三产业发展为依托;农村人口向城镇大转移的过程,必须是城镇人口集聚与产业集聚相互推动的过程。

(3)改变过去对农村多取少予、形成积累,支持工业、城市建设的观念和做法,实施工业反哺农业,城市支持农村的基本政策。重要的是改革财政体制、税收体制和金融体制,加大税收转移支付力度;将公共投资、公共设施建设主要在城市改变为向农村倾斜的政策;改变不合理的土地征用和补偿办法;鼓励城市工商大户投资办农业;大力引进国外资金和技术提升农业发展水平;用工业化园区经济的理念办农业,促进农业向规模化、现代化发展;建立城乡一体的社会保障制度。

(执笔人:王霞林)

# 江苏统筹城乡发展的路径探析

[曹 艳]

---

江苏刚刚进入工业化中期阶段，就面对着传统的城乡二元结构及新增的城乡数字鸿沟的双重叠加，使“三农”问题更加复杂化。因此在解决“三农”问题时不能仅仅靠兴办乡镇企业、发展农村非农产业、提供以工补农、以城带乡的城乡统筹的原生态模式来解决江苏的“三农”问题，要有新的发展模式，这就是以“新型工业化”发展战略统筹城乡发展。其路径是，新型工业化重心下移，推动县域经济发展，重视信息化在解决“三农”问题中的核心作用，建立实施以新型工业化统筹城乡发展的社会支持系统。

---

江苏在刚刚进入工业化中期阶段，就面对着“新旧城乡二元结构”的双重叠加，仅仅靠兴办乡镇企业、发展农村非农产业、提供以工补农、以城带乡的城乡统筹的原生态模式来解决江苏的“三农”问题显然是不够的，它体现为阶段性的中间制度安排。要最终解决“三农问题”，实现两个“率先”，推进江苏的社会主义新农村建设，就要有新的发展模式。其路径选择是“以信息化带动

工业化，工业化促进信息化”的新型工业化的发展战略统筹城乡发展。这样的路径选择一是有利于借助信息化来改造乡镇企业，利用信息化所能提供的远程教育，产品信息在线交流等方式来大幅度提高乡镇企业的技术和管理水平，用科技含量高的技术装备乡镇企业，以降低物耗，提高企业的集约化程度推动乡镇企业的二次创业。信息化还可以充分利用已有的县城与重点城

镇的基础和功能,引导安排工程移民和乡镇企业、民营企业向这些城镇聚集,实现集中连片发展。通过凝聚工商企业来集中适度规模的人口,带动小城市的经济发展和市容、市政及基础建设,而且会为第二、三产业特别是信息服务创造基本条件,由此逐步发展成为大城市经济辐射的连接地带和成为大中城市产业与生活服务的腹地。二是有利于解决农业剩余向外转移的问题,从而增加农民收入。由于我国农业信息不灵,生产具有很大的盲目性,致使农产品供给弹性低;又由于需求下降,使得农业剩余持续外溢,农民收入增长很慢。要改变这一状况,就要适应市场对农产品的优质和多样化的需求,增加其供给弹性。其途径就是利用信息化的手段,随时了解市场的需求变化,及时调整农业生产结构和农产品结构,降低交易成本,扩大其销售范围,缩小市场价格机制的“剪刀差”,减少农业剩余外溢,增加农民收入。三是可以推动提高农民素质的进程,增大其人力资本价值,加速实现农民市民化的过程。城市化的过程绝不仅仅是取消户籍制度的限制、农民身份转换的过程,而是传统农民脱胎换骨走向现代文明的过程。以新型工业化统筹城乡发展,可以借助于现代信息技术开展网络远程教育,使先进的教学方法和实验条件等优质教育资源在广大的农村地区实现共享,极大地促进农村教育事业的发展。还可以利用城市优质资源普及九年制义务教

育弥补农村师资不足,甚至在有条件的地方,可以实施高等教育、职业教育、专业技术培训及岗位走向培训,使大多数农村劳动力特别是青壮年都能掌握一两门专业技能,增强农民适应身份转换的能力,使其人力资源得到充分发挥,这对于缩小城乡数字鸿沟,建设小康社会,建设新农村,实现物质文明、精神文明,帮助农民实现跨越式发展也都将发挥重要作用。四是有利于“数字江苏”建设。建设“数字江苏”是省府提出的2010年发展目标。建设“数字江苏”离不开“数字农业”的实施,否则,只能是“数字城市”。数字农业的基本含义是指运用数字地球技术,融合遥感(RS)、全球定位系统(GPS)、地理信息系统(GIS)、计算机网络等技术,根据农田的具体情况,做到“系统诊断、优化配方、技术组装、科学管理”的集约化和信息化的高新技术系统。数字农业的根本目的是以最少的或最节省的投入,获得最高的经济收益和最佳的环境效益。另外,任何国家实现现代化的道路,都必须和本国的资源条件相符合,不同的资源条件,决定了不同国家实现现代化的道路及其前进路线。江苏是我国人均资源非常短缺的省份,许多重要资源的人均占有量远低于全国平均水平,因此在实现现代化的过程中,如何最大限度地节约资源、提高资源的使用效率,始终是一个具有全局性的战略课题。数字农业的一个重要特征,就是强调最大限度地节约资源,重视环境保护和生态

均衡,追求以最少的资源耗费获得最大的优质产出的高效益,以保持农业的可持续发展。因此,江苏农业必须借助农业资源的开发与新技术的高效利用来大幅度提高、增强农产品的有效供给能力;用农业高新技术的核心——农业生物技术来挖掘农业生产潜力,改善农产品品质,提高商品农产品的质量;运用以信息技术为特色的生态技术,有效监控农业生态环境的变化,实现农业的可持续发展。同时借助于信息化技术推广适用技术,促使农民根据资源的不同性质和用途,进行有针对性的开发活动,提高当代资源开发利用的有序性和效率,克服以往人们在开发利用资源过程中存在的盲目性和短视性,使生态农业和特色农业具有强有力的技术支撑,以保证农民增收具有后续的技术支持。

基于以上的分析,为有效实施以新型工业化统筹城乡发展,相应采取以下措施:

第一,创新观念,破除长期以来形成的“城市偏好”型的非均衡发展的模式,把以城市利益为导向的工业化路线引导到城乡联动,有大量农民参与的新型工业化道路,让农业成为进行工业化、信息化的“主战场”。新型工业化的一大特征就是信息化,信息化给城乡统筹提供了共同的发展机遇。在采用信息技术、发展信息技术、利用互联网等方面,无论是城市还是农村机会都是均等的,借助信息化,农村经济同样可以实现跨越式发展。出路在于与城市广泛

应用信息技术、加速发展高新技术产业信息产业的同时,加强农业科技进步,尤其是加强农业信息化的科技进步,逐步实现运用电子计算机进行农业生产、农业经营管理及其农业信息服务等。通过农业遥感技术进行农业资源的调查、环境检测和病虫害探测等等,以缩短城乡统筹发展中现代化的差距。同时,要建立起覆盖城乡的信息化基础网络和服务体系,形成“大城市—中等城市—小城市—小城镇”的网络系统,逐步实现城乡的交流和融合。

第二,新型工业化重心下移推动县域经济的发展。江苏省县域经济尤其在苏南地区发展较快,但仍存在着企业规模普遍较小,产业分散,分布零星等问题。新型工业化重心下移,以信息化为抓手推进乡村工业化和农村城市化有利于克服小城镇发展过程中出现的遍地开花、滥占耕地,缺乏产业支撑,特色不明显,空间积聚效益差等“农村病”。为此要加快工业园区的发展。在推进工业园区的发展过程中,要力戒“归大堆”,侧重点是注重产业集群的培育,通过产业集群中的技术溢出和衍生企业的变利性促进新创企业的不断产生,推进县域经济结构的调整,促进县域经济增长级和增长中心的产生和发展,从而推动城市化的发展,实现农村人口大规模的就地转移。

第三,坚持因地制宜、因势利导。江苏不同地区在工业化过程中有较大差异,在实施新型工业化发展道路中不能一刀切,而

是根据本地地区的资源禀赋和可供利用的条件,选择适宜本地的以新型工业化统筹城乡发展的路径。按苏南、苏中、苏北三大区域不同的经济社会发展水平,确定区域城乡统筹发展的目标和重点。当前和今后一个时期,苏南城乡统筹发展的重点应是解决新型工业化和城市化过程中的有限资源在城乡之间的合理配置与高效利用、农民市民化问题(包括就业、社保等的城乡统筹)以及城乡生态环境建设问题。苏北统筹城乡经济社会发展的目标是同时加快城市和农村经济社会发展。现阶段优先要考虑的是发展区域中心城市,增强城市的聚集功能和辐射功能;加快农村工业化和城镇化步伐,促进农村劳动力向非农转移。

第四,强化政府的主导作用。农村信息化一般初始投资额很大,而一旦得到信息又可以以供给的边际成本为零的方式让众多农户和企业分享。农业信息化的这一公共品的属性也决定了政府必须在农村信息化中发挥主导作用。一是统筹城乡信息化发展战略。二是规划好多层次的、覆盖全省的城乡信息化基础网络和服务体系。同时,组织科研单位、相关企业积极开发农村适用的“乡村电脑”,通过信息技术的“平民化”“傻瓜化”来吸引农民,提高广大农民获取信息的能力,使发展农村信息化成为农民自觉的活动。三是加大对农村基础设施、信息化建设的力度,最重要的是要做到四通——通路、通电、通水和通讯。四是加大

对农民信息技术的培训力度,充分利用农村现有的信息基础和信资源,有效整合教育资源,促进城乡教育资源共享,使农民成为具有转移价值的人力资源。引导农民转变观念,五是重视城乡间信息化的统筹发展。要鼓励信息化建设起步较早、进展较快的地区对信息化建设落后地区实施“信息扶贫”,在继续实施“村村通电话工程”的基础上,促进互联网向广大农村地区延伸。同时,加强农业信息“二传手”队伍的培养和管理,为打通农业信息服务上的“最后一公里”发挥城市对农村的辐射带动作用。应鼓励社会各界开展信息扶贫,建立多种科技信息扶贫示范推广模式,加强对贫困地区部分县、乡、村基层组织的信息能力建设,帮助农民利用信息资源脱贫致富。

第五,建立实施以新型工业化统筹城乡发展的社会支持系统。以新型工业化统筹城乡发展是一项系统工程,涉及面非常广泛,只有在完善的社会支持系统的作用下才能保证不断向前推进。这一支持系统包括基础设施支持系统、金融支持系统、科技支持系统、人力资本支持系统、政策法律支持系统和社会化服务支持系统等。系统作用的发挥除了离不开政府的主导作用外,也离不开企业、科研院所、金融机构及民间合作经济组织的协同作用。

(作者单位:南京财经大学经济学院 210046)

# 扬州市统筹城乡发展的实践与思考

[吴兆明 薛俊侠 沈 翔]

---

近几年来,扬州市积极推进城乡统筹发展,农村经济社会取得了巨大成就,但城乡之间、工农之间发展不平衡、不协调的矛盾和问题仍比较突出,与统筹城乡发展的要求相比还有很大差距,亟待进一步转变观念、创新思路,采取有力措施切实加以解决。

---

## 一、扬州市统筹城乡发展的实践成效

1. 城乡产业布局初步形成。扬州市在加快中心城市现代化建设的进程中,始终坚持“产业化提升农业、工业化致富农民、城镇化繁荣农村”的发展思路,认真组织实施沿江、沿河开发发展战略,统筹城乡产业发展布局,形成了市区“一区四园”(市经济开发区、邗江工业园、广陵工业园、江阳工业园和杭集工业园)、各县(市、区)经济技术开发区、乡镇工业集中区,梯次推进的工业园区发展格局,有效地积聚了生产要素,构建了合理的产业布局。

2. 城乡基础设施建设得到加强。近几年,扬州市城市建设发生了令人瞩目的变

化,新建成了一批重大交通基础设施工程、市政公用基础设施工程和环境美化工程,先后荣获“国家卫生城市”、“国家环保模范城市”、“国家园林城市”、“全国创建文明城市工作先进城市”、江苏省首家“中国最佳人居环境奖城市”和“联合国人居环境奖城市”六顶桂冠。四年来共新建改建农村公路4500多公里,疏浚县乡河道6620万方、村组河塘1800万方,改造农村草危房11000多间,新建农村卫生厕所10万多座、“一池三改”户用沼气池5000多个、养殖场中小型沼气工程15个;农村电力设施改造建设已经完成;16个农村乡镇(街道)与市自来水管网实现了并网供水,农村自来水普及率达96%;农业综合开发力度不断加大,农

田水利基础设施建设得到了进一步加强。

3.城乡社会事业较快发展。两年来,扬州市投入近2亿元完成了农村中小学信息化工程,全部实现“校校通”;建成社区卫生服务中心32个、社区卫生服务站372个,新型农村合作医疗参保率达92%,农村低保人口做到了应保尽保;全面实行“一免两补”政策,已免收学杂费4964.8万元;建成“农家书屋”50个、乡镇文化站13个,农村有线电视入户率达73.5%;挂钩帮扶经济薄弱村的新一轮扶贫工作深入展开,城乡统筹的劳动力就业市场和政府免费为农民就业技能培训机制已基本建立,农业劳动力转移比重已达75%,新老“三把刀”的劳务品牌越创越响。

4.城乡一体化建设步伐加快。推进农村小城镇建设是统筹城乡协调发展、实现农村城镇化、城乡一体化的必由之路。近几年来,扬州市小城镇建设发展建设加快、品味提高,初步形成了以中心城市、中小城市、重点中心镇、一般乡镇为梯次,以沿江、沿运河城镇带为主体,层次分明、功能互补的城镇体系。通过区划调整,全市由原来的149个乡镇减少到现在的77个,辖区面积、人口规模均扩大了一倍以上,初步改变了乡镇单体规模小、综合实力弱的状况,全市城镇化水平已达53%。

## 二、扬州市统筹城乡发展的对策思路

统筹城乡发展,从扬州市实际出发,必须着重抓好“六个统筹”、“六个突出”:

1.统筹城乡规划建设,突出农村资源节约和环境友好。统筹城乡规划建设,必须立足扬州市实际,用循环经济的理念指导各级各类规划的编制,通过规划实施促进循

环经济的发展、农村资源节约和环境友好。统筹城乡规划建设,必须坚持做到“六个衔接”和一个“全覆盖”:即要与城乡全面小康社会总体规划相衔接,要与城乡建设规划相衔接,要与城乡产业布局规划相衔接,要与城乡基础设施建设和社会事业发展规划相衔接,要与城乡劳动就业规划相衔接,要与城乡社会保障规划相衔接;镇村布局规划和村庄建设规划全覆盖。目前,首先要根据不同区域特点,因地制宜地做好土地利用总体规划修编和镇村布局规划编制工作,把城乡作为一个整体,合理布置生产、生活、生态空间,并与城乡发展其它各项规划相衔接。其次,要按照镇村建设原则要求,高起点、高质量、高水平抓好小城镇总体规划和建设性详规的编制,合理布置基础服务设施,完善提升小城镇功能。

2.统筹城乡产业布局,突出现代高效农业建设。在统筹城乡产业布局中,农业发展是基础,农村工业是核心。一要围绕优势产业、优势产区和优势产品,组织实施农业“三品三创”工程,大力发展现代高效农业。要稳定发展优质粮油业,大力发展有机农业和生态农业,积极发展养殖业,做大农业重点龙头企业,加大农业招商引资力度,发展农产品加工业,加快培育“三大合作”组织,进一步整合农业科技、人才、资金和项目资源,加大新品种、新技术的引进、示范和推广力度,提高农业效益。二要以现代高效农业的发展促进二、三产业升级。科学规划、合理开发建设好现有37个工业集中区,重点发展农副产品加工业和劳动密集型产业,培育和扶持“一镇一品”、“多镇一品”特色经济板块。在继续抓好传统服务业发展的同时,抓好农产品生产基地的批发

市场建设,推动乡村旅游、医疗保健、文化教育及房地产等新的消费热点的形成,积极发展新型农业服务产业,引导行政村规划建设便民服务中心,促进农业生产组织和经营方式的全面创新。

3.统筹城乡基础设施建设,突出农民生产条件和居住环境的改善。坚持统一规划,配套建设,城乡共享的原则,推动城乡基础设施建设进程,促进城镇基础设施向农村延伸,最大限度地实现交通、供水等资源的共建共享。一要积极整合财政支农项目,加大农业综合开发力度;二要继续实施农村通达工程,逐步把农村道路修到每一个符合规划的农民集中居住区(点)上;三要全面实施以“改厕、改圈、清理垃圾、清理河塘、村庄绿化”为重点的农村环境综合整治工程,全面改善人居环境。

4.统筹城乡劳动力就业市场,突出农村劳动力向二、三产业转移。近几年来,扬州市农民在非农产业和城镇就业已成为最直接、最有效的增收途径。为此,一要建立城乡并重的就业制度和统一开放的劳动力市场,全面清理不利于农民进城就业的政策和法规,取消农村劳动力进入城镇就业所受的一些不合理的限制,科学配置城乡劳动力资源。二要建立健全农民进城就业的服务体系,探索建立农民进城务工的援助制度,切实解决好拖欠、克扣农民工工资、劳动条件恶劣、工伤事故频繁发生等突出问题。三要把农民工及其家属在城镇的计划生育、子女教育、劳动就业、妇幼保健、卫生防病和治安管理工作列入各有关部门和相关社区的管理责任范围,并将相应的管理经费纳入财政预算。四要在坚持农村土地承包经营权不变的前提下,完善土地

流转制度,解除进城农民的后顾之忧。

5.统筹城乡社会事业发展,突出农民享有同等的发展机会和社会保障权利。统筹城乡社会事业,关键在坚持以人为本,重点在加快发展农村的教育、卫生、文化事业和社会保障事业,使广大农民享有同等的发展机会和社会保障权利。一要认真落实各级财政每年新增教育、卫生、文化等事业经费用于县以下的比例不低于70%的政策。二要以建立和完善农村社区卫生服务中心(站)为抓手,加快农村卫生事业发展。三要构筑农村医疗保险、失地农民基本生活保障、进入城镇和企业务工农民的社会保障以及贫困农户最低生活保障在内的农村社会保障体系。四要切实抓好乡村干部、退伍军人、回乡青年、农技人员及广大农民的教育培训,并把年龄偏大、文化层次偏低的劳动力纳入培训范围,提高其致富本领。

6.统筹城乡发展政策,突出公共服务向农村倾斜。目前,扬州市农村居民享受到的公共服务较少,在义务教育、公共卫生、公共文化、公共安全和社会保障等方面与城市居民存在较大差距。今后,扬州市要着力构建城乡统一的公共财政投入机制,加快建立以工促农、以城带乡的长效机制,逐步解决农村公共服务严重滞后的问题,逐步使农村居民与城市居民一样,公平地享有均等化的公共服务。要下大决心调整财政建设资金的投向,由现在投入城市建设为主向更多地投入农村建设转变。在加大政府投入力度的同时,要多方引导,调动社会资金、外来资金投向“三农”。

(作者单位:吴兆明、沈翔,扬州市委农工办 225000;薛俊侠,扬州环境资源职业技术学院 225007)

# 常州市农民工生活质量调查报告

[李歆生]

---

常州作为工业化程度较高的城市，近年来吸引了大量的农村劳动力。由于身份上的错位，这一特殊群体的边缘化现象也较为明显，他们的合法权益难以得到有效保障，部分农民工的生存状况堪忧。

---

为了解常州农民工的生存状况，近期常州统计局企业调查队开展了一次城市农民工生活质量状况问卷调查。调查结果表明，随着各项保障政策的逐步落实，常州农民工的生存状况较之以往有了很大程度的改观。但同时也发现，由于观念和制度的桎梏，农民工的生存状况仍存在急待提高的地方，应当引起社会各界的广泛关注。

## 一、常州农民工的基本情况

本次调查对农民工的定义是现户籍仍在农村和原户籍在农村但迁入城市不满三年，年龄在16-65周岁的跨地区外出进城，

被企业(单位)招录在固定岗位就业和在社区等不固定场所灵活就业的人员。通过对全市范围内抽取的146位农民工进行问卷调查，目前常州农民工群体的基本情况大致如下：

1.绝大多数农民工为青壮年劳力。从年龄结构上看，16-25岁的农民工比重为1/4，25-35岁的占四成，35-45岁的接近三成，45岁以上的仅占6.2%。从文化程度上看，农民工的文化水平普遍较低，其中不识字或识字很少的占3.4%，小学文化占11.6%，初中文化占56.2%，高中文化占25.3%，大专及以上学历文化仅占3.4%。

2.多挣钱是农民外出务工的主要目的。农村劳动力跃出“农门”很大一部分动力来自于经济上的需求,外出务工已成为农民增收的主要渠道。调查问及外出务工经商的原因时,选择“多挣钱,改善生活”的占45.9%，“寻求更适合自己发展的地方和职业”的占17.1%，“在家无事可干”的占9.6%，“出来磨练自己,增长见识,学技术”的占3.4%，认为“务农太苦,羡慕城市生活”的占2.1%。

3.举家迁移成为农民外流的新趋势。在本次调查的农民工中,家庭成员全部进城的占23.3%，劳动力全部出来的占42.5%。由此可见,当前农民工潮已不是以往的单枪匹马打游击,而是农民以户为单位举家向城市大迁徙。调查还发现,尽管目前农民家庭中青壮年劳力都外出打工,但在处理家中耕地时,大多选择继续自己耕种或交给他人耕种,真正撂荒的现象比较少。其中由自家全部耕种的占52.1%,自己耕种一部分,其余转给他人耕种的占14.4%,全部交由他人耕种的占17.1%,而撂荒或部分撂荒的只占4.1%。

4.农民工就业仍以自发式为主。目前,常州外来的农民工在寻找工作时,主要还是通过亲朋好友介绍,其中尤以同在外地打工的同乡或亲友介绍居多。调查显示,农民工通过在本地打工的老乡或亲友介绍工作的比例为36.3%,由定居在本地的亲友介绍工作的占10.9%,通过报纸、广播等媒体宣传或招工广告找到工作的占12.3%,通过劳务市场、职业中介机构或招聘会找到工

作的占14.3%,自荐到用人单位或自主就业的占20.5%。

5.农民工大多从事简单劳动。本次接受调查的农民工中,具有固定工作岗位的占九成以上,而从事灵活就业的只占6.8%。从农民工的职业分布来看,几乎遍布了城市的各个方面,但大多以简单体力劳动为主。调查数据显示,农民工中以生产工人最多,所占比重达到35.5%,其他从业人数较多的职业分别有服务员、建筑工人、专业技术人员,比例依次为15.8%、10.3%和8.9%。

## 二、常州农民工的生存状况

随着近年来进城农民数量的不断增多,农民工在产业工人中的比例逐年提高,已经成为产业工人的主体部分,他们在为城市创造财富的同时,也为改变自己的境遇不懈奋斗。但是,由于长期以来形成的“城乡差别”,农民工被作为“外来户”对待,在城市生活中面临着诸多困难,在某些方面会受到歧视,其合法权益容易受到侵害。本次调查从收入、保障、住房以及子女就学等方面,对常州农民工的生存状况进行了一番了解。

### (一)收入情况

1.平均收入依旧较低。常州农民工去年外出打工的平均收入为11626元,只有同期全市从业人员平均劳动报酬的一半,是无锡农民工平均收入水平的86.7%,是苏州农民工平均收入水平的80.5%。与每月平均收入960多元相比,常州农民工每月的固定支出为431元,其中用于食品的费用为

227元,占总支出的比重达52.7%,比同期城市居民恩格尔系数高出了16.8个百分点。另外,去年常州农民工寄回家的钱平均为5660元,占其全部收入的48.7%。

2. 克扣报酬仍有发生。常州虽然仍存在拖欠或克扣农民工报酬的现象,但总体情况已大为改观,有八成的农民工从未被克扣报酬,经常被克扣报酬的仅占0.7%,偶尔被克扣的占18.5%。从克扣报酬的类型来看,主要是工资收入,占71.4%,加班报酬占3.6%,其他补助、津贴、奖金占19.4%。同时,企业拖欠农民工报酬的理由五花八门,但大多不符合法律规范,其根本目的还在于降低企业生产成本。

3. 超时工作较为频繁。由于大多数企业实行计件工资制,为了尽可能多赚钱,延长农民工工作时间现象较为普遍。调查显示,常州农民工每天平均工作时间为8.95小时,超过了法定工作时间,个别农民工最长工作时间甚至高达16个小时,平均每周工作的天数为6.4天,几乎没有正常的休息日。当被问及是否有加班补贴时,有45.2%的农民工得到加班补贴,而41.8%的被访者表示没有加班费,另外还有5.5%的农民工表示不知道有加班补贴。

## (二)保障和培训情况

作为高工时、超负荷的劳动主体,农民工的社会保障却处于较为滞后的状态,很多人没有双休日,没有签订劳动合同,工伤、医疗、养老、失业保险的覆盖面仍然很低。

1. 基本权益得不到保障。只有6.9%的农

民工有双休日,有28.2%的妇女享有带薪休假。作为从事高危工作的农民工群体,有工伤补偿的比例仅为45.2%。在劳动安全保护措施方面,完全没有防护措施的占19.2%,有一些措施的占38.4%,防护措施较为严密的占28.1%,防护措施非常严密的占7.5%。另外,农民工在高温条件下工作,由单位采取防暑降温措施的占73.9%,自己花钱的占14.4%,没有采取措施的占10.3%。

2. 五成多农民工没有签订劳动合同。签订固定期限合同的农民工占39.7%,无固定期限合同的占1.4%,临时合同的占6.2%,没有合同的占52.7%。由此可见,尽管农民工已经成为城市产业大军,但由于其仍处于弱势地位,因此在维护自己的合法权益方面还存在许多困难。

3. 工伤、医疗、失业、养老保险参保率不高。就养老保险来看,单位或个人没有购买的比例高达七成,农民工自己购买的占5.5%,由单位购买的占8.9%,由自己和单位共同购买的占14.4%。医疗保险方面,没有购买的农民工比重为68.5%,自己购买的占6.9%,由单位购买的占10.3%,由自己和单位共同购买的占14.4%。另外,没有购买失业保险的农民工比例为85.6%,没有购买工伤保险的占72.6%。综合来看,以上四大保险覆盖农民工层面仍很低,究其原因,主要是很多用人单位为了降低成本,不愿为农民工办理保险,再加上农民工流动性大,个人帐户在地区间的转移还无法衔接,从而导致了农民工参保情况不容乐观。

4. 农民工有病不敢轻易上医院。由于医

疗保险覆盖面低,有近一半的农民工生病后无力承受高额的医疗费用,不敢轻易去医院看病,病情严重无法忍受的,才有37.7%的人选择自己到药店买药,另外分别还有4.8%和4.1%的农民工选择上个体诊所或回老家医治。当农民工发生工伤事故后,有32.9%的单位愿意承担全部费用,有17.8%的单位肯承担大部分费用,提供小部分费用的单位占8.9%,不提供工伤补助的占5.5%,另外还有28.1%的农民工不清楚本单位是否有工伤补助。

5. 超过五成的农民工没有参加过职业技能培训。大部分农民工从事的是简单劳动,因此有53.4%的农民工没有参加过基本技能培训。在所有没参加的农民工中,有50%的人表示“不知道哪里有职业技能培训”,有30.8%的人认为“没必要参加”,而想参加但没有钱的农民工占17.9%。另外,有84.6%的农民工表示愿意参加政府组织的技能培训,但前提是“收费低或者免费,保证能找到就业岗位”。

### (三)住房与子女就学情况

农民工的居住条件较差,其中居住在工棚的占4.8%,居住在厨卫不齐全房屋的占29.5%,居住在工作地的占12.3%,居住在集体宿舍的占16.4%,只有28.1%的农民工居住的房屋厨卫设施齐全,其他居住方式的占8.9%。

农民工的子女在常州市公办学校就学的占88.6%,民办学校的占5.7%,民工学校的占5.7%。当问及“就学遇到的最大困难”时,农民工普遍认为学费高、负担重,另外

由于没有城市户口,子女还更容易受到同学的歧视。本次调查显示,目前常州外地民工子女在常就学一年的平均费用为6185元,其中借读费、赞助费平均为3899元,相对于农民工微薄的收入,这笔开支已经颇为可观了。由于城市雄厚的师资力量,外地农民工对子女在常州受教育的情况总体感到满意,有超过六成的家长对学校的教育水平持认可态度。

### (四)农民工的切身感受

农民工作为一个在工业化进程中逐渐成长起来的新的社会阶层,它的出现和壮大是对传统农业和小农经济的突围,因此,农民工不仅对经济收入方面的渴望较为迫切,而且对自身在城市中身份定位的焦虑更为明显。调查显示,表示适应城市生活的农民工占68.5%,对工作条件感到满意的占50.7%,对目前生活质量感到满意的占30.8%,对社会地位持满意态度的农民工占19.9%。由此可见,绝大多数农民工感到自身没有被城市社会所接受,其中认为受到不公正待遇的占6.2%,表示劳动强度大的占10%,认为工作环境恶劣的占2.3%,表示收入不稳定的占10.9%,认为简单劳动学不到技术的占6.9%,表示收入太少的占26.4%。

从农民工对常州就业环境评价来看,认为变好的占39%,表示与以前差不多的占45.9%,认为变差的占6.9%。同时,目前常州农民工最希望政府帮助解决户口问题,能够享有与本地人同样的待遇,这一比例达到45.9%,其他依次是提供住房和医疗保

障、解决子女就学难问题、维护正当权益、降低各种收费,分别占26%、20.6%、23.9%和21.9%。当权益受到伤害时,农民工采取的办法主要是与用人单位自行协商解决,这一比例占到63.1%,请求工会调解的占4.8%,寻求法律援助的占20.6%,通过上访或请求仲裁诉讼的占2%,请亲友帮忙的占7.5%,向新闻单位反映或向有关部门举报的占2.1%。

对于城市生活工作,农民工认为最大困难是缺乏专业技术,难以找到满意的工作,收入低而生活开销又比较大。除了工作,常州农民工平时的休闲方式较为单一,除了看电视、听广播,就是睡觉、聊天或闲逛。尽管农民工在城市中生活较为艰难,但调查中发现,农民工对城市的住宿和饮食最为满意,仍有近半数的农民工愿意选择在城市发展定居,表示为赚到钱或学到技术后回老家生活的占31.5%。由此也反映,广大农民还是比较向往城市生活,但是目前的户籍制度制约了其社会身份的转变。

### 三、关于解决农民工问题的思考

农民工现象在我国持续多年,这是城镇化、工业化进程中必然面临的问题,它直接关系到社会主义和谐社会的建设。因此,改善农民工生活和工作环境,提高农民工生存质量,无疑具有重大的现实意义。

1. 加大服务功能,完善农民工管理制度。目前,常州还没有一个全面管理与服务外地农民工的部门,部门之间存在职责不清的弊病。因此,应该尽早建立相应的农民

工服务机构,统筹安排,理顺各方关系,在农民工寻求工作、指导就业、子女就学、参加保险、法律援助等方面给予制度和 service 上的保障。

2. 严格执行劳动合同制度,切实履行最低工资标准。应切实规范企业的用工制度,按照平等自愿的原则和农民工签订劳动合同。有了劳动合同这层保护伞,外来务工人员的基本权益才会得到根本保障,农民工“工伤、医疗、失业和养老”四大保险缺失问题才能够得到妥善的解决。为了防止农民工落入用工方设置的计件工资和加班加点的陷阱,应该要求用工单位严格执行城市最低工资标准,企业不得以任何借口不执行最低工资制度。

3. 切实加强农民工基本技能培训。外来农民工文化程度普遍不高,在生产技术的运用上存在着一定的困难,因此,很有必要切实抓好农民工专业技能培训工作,政府部门可以在政策和资金上给予一定的扶持。

4. 消除歧视,营造全民和谐的氛围。首先要在舆论上给予农民工大力支持,逐步消除对农民工的歧视,取消各种限制,使农民工得到“同城待遇”,改善他们的住房条件,提高他们子女受教育的水平。此外,农民工也要注意提高自身素质,维护自身形象,才能尽快融入城市生活,才能与其他市民和谐相处。各级工会应主动将农民工吸纳进工会组织,给他们关怀、温暖和帮助,共同营造一个全民和谐的良好氛围。

(作者单位:常州市统计局企调队 213001)

# 对我国政府信息公开现状的思考

[郝凯旋]

---

政府信息公开制度是现代民主国家的一项重要制度。一国的政府信息公开的程度可以从侧面反映出一国的民主法治程度和信息资源的利用程度，因此完善政府信息公开制度对我国民主法治建设和经济发展有重要的现实意义。

---

综观我国近年来的政府信息公开的实践，取得了一些可喜的成就。一度兴起的“村务公开”、“警务公开”、“厂务公开”等公开行为，以及“政府上网工程”的推行表明政府已经意识到了政府信息公开的重要性和必要性。然而，由于理论研究的不足和相关立法规范的缺位，在实践中政府信息公开存在很多问题有待解决。

## 一、政府信息公开中存在的问题

### (一) 政府信息公开前的阻力重重

1. 来自政府本身的阻力。首先，受传统的行政管理思想的影响，一些政府机关及

其工作人员存在严重的官本位思想，秉承“法藏官府，深不可测”，“民可使由之，不可使知之”的管理理念，政府多偏重保密工作，凡事以保密为主，只有少量的信息予以公开。然而政府作为主要的信息生产者、使用者和发布者，如果让大量的政府信息处于封闭、闲置的状态，一方面造成极大的资源浪费，另一方面，使公民的知情权遭到严重的侵害。这与“以公开为原则，以不公开为例外”的现代行政观念背道而驰。这种落后的观念严重阻碍了我国政府信息公开制度的发展。其次，政府是信息的最大生产者和垄断者。当今社会，信息是一种极其宝贵

的资源,信息的稀缺性,必然使其价值倍增,这就为政府寻租提供了很好的机会。事实也证明,存在人为的制造信息的稀缺性必然导致政府官员寻租。一些急需信息的企业和个人必然要设法和一些政府官员疏通关系,向其“讨买”信息,一些官员也因此收到不菲的“租金”,获得了巨大的收益,从而成为信息保密的最大获益者。如果实行信息公开制度,政府的运作过程置于“阳光”之下,那么这部分利益群体的获利机会和空间就将大大减少,而风险成本将大大增加,他们将成为这种制度变迁的“受害者”,所以他们会千方百计地阻碍政府信息公开制度的推行。

2. 来自权利人的阻力。按照每个人都是理性经济人的假设,每个理性经济人都会追求自身利益的最大化,都想以最小的投入,取得最大的收益。经济人是理性的,但不代表他们的行为都是合法的,有些过于“理性”的经济人,为追求利益的最大化,不惜使用各种违法手段,当然,他们会精确计算其违法成本与其收益。如果其违法成本低于收益的话,他们就会公然违法。这样他们就会实行一定的手段来控制信息的公开,从而使自身利益最大化。他们会通过向政府及其官员“缴纳”一些“租金”让政府只向他们透漏信息,对其他人一律保密。其中包括本应公开的和本不应向任何人公开的,从而使自己成为信息垄断的主体,获得巨大的收益,虽然他们也付出了很多的“租金”但这比他们的收益要少的多。能够通过这种方式垄断信息的人绝对不是一般权利人,他们往往是特殊的利益集团或是有巨大经济实力的企业。可见来自这些权利人

的阻力也是巨大的。

## (二)政府信息公开中存在的问题

政府信息公开的效能低下,主要表现在以下几个方面:

第一,公开的程度低,过于注重保密。政府的信息公开豁免权较大,使很多不该保密的信息保密起来,然而这些信息对权利人具有很大的价值,因而造成信息资源的严重浪费。

第二,信息公开的质量差。一些信息公开的义务主体极不负责,使得公开流于形式,没有实质性的和有价值的信息,公开的只是一些行政法规、规章和一些重大行政事项(多是一些政绩),这只是浅层次的公开,与真正的信息公开相去甚远。

第三,公开的方式单一。信息根据其性质的不同,可以分为文字信息、声音信息和图像信息,这体现的是信息存在的形式不同,而仅以此作为选择信息公开方式的标准未免太狭隘了,把公众对政府信息公开的知悉和接受是否容易和便利置之不顾或是顾之甚少,这就使得信息公开的效能低下。一些政府的信息公开方式仅限于政府公报、党报、党刊、专栏、布告等一些字面上的公开,并且这些公开的内容完全掌握在政府的手里,公开与否,公开什么,对谁公开都由政府决定。时下流行的“电子政务工程”、“政府上网工程”虽然给信息传播带来极大的方便,成为信息公开的首选方式和主要方式,然而在当前的社会环境下,网络普及率还很低,根据最新的调查显示,我国的网民仅有1亿人左右。也就是说只有1/13的人可以上网,其他的人无法上网,更别提通过网络获得政府信息了。这就使得信

息弱势群体特别是广大的农民无法通过这一途径获得应得的重要信息。这也是信息公开效能低下的重要原因之一。

### (三) 信息公开后缺乏有效的监督和权利救济途径

政府作为信息公开的主要义务主体,掌握着信息公开的主动权,即使是依申请公开的,政府也享有很大的决定权。信息公开的范围、公开的方式、公开的内容、公开的程序、公开的对象都由政府决定,作为信息公开的权利人却没有决定权,对于政府不公开或虚假公开,权利人也没有有效的监督和救济的权利,这是造成信息公开处于无监督状态的主要原因,也是政府信息公开面临的主要问题和核心问题。由于我国没有一部统一的政府信息公开法,使得一些政府擅自扩大信息公开的豁免范围,不考虑权利人的需要。权利人也无法通过法律的手段来救济自己的权利和追究政府的责任,从而使政府在信息公开方面处于无监督的状态,才使得政府公开信息有很大随意性,甚至会公然造假。

## 二、完善我国政府信息公开制度的对策

### (一) 通过立法来完善

通过对我国政府信息公开中存在的问题进行分析,可以清楚得出其主要原因是《政府信息公开法》的缺位。所以制定一部统一的《政府信息公开法》势在必行。笔者认为,制定的《政府信息公开法》应将我国当前的《保密法》中的相当内容也纳入其中,这样使政府信息的公开与保密能够统一规范,避免不同法律部门中法律规范不一致甚至冲突的情况,从而便于实际的操

作。基于这种思考,笔者对制定统一的《政府信息公开法》作如下探索:

#### 1. 确定政府信息公开的原则

第一,以公开为主,不公开为例外原则。明确界定政府信息公开的范围,即哪些政府信息必须公开,哪些信息可以豁免公开。对豁免公开的信息要明确限制。在立法的话语上要明确,首先要确定保密的范围,规定除保密的以外都要公开。通过这种方式来界定政府的义务和权利人的权利,从而为监督和救济提供明确的依据。

第二,权衡利弊原则。政府在积极行政的过程中会产生一些新的政府信息,对这些法律没有明确规定是公开还是保密的信息,政府就需要从利益衡平的角度来决定是否公开。政府要周密分析各方的利益,要考虑公开政府信息后对社会是有利还是有害。利与害的比例,如果公开是有利的或有利的明显大于有害的就予以公开否则就不公开。

第三,公开及时、真实原则。信息本身的特点就决定其具有时效性,过时的信息就失去了其应有的价值,就不再是资源了。所以政府信息公开一定要及时,法律要明确规定公开的时间,政府要在规定的时间内向权利人公开其需要的信息,否则就是行政不作为,权利人有权就此通过法律途径来追究政府的责任。信息真实是信息公开的基本要求,政府要是公开虚假的信息会给社会造成极大的损害,权利人的利益也会因此遭到侵害。同时也会使政府的公信力大打折扣,进而影响政府和人民之间的相互信赖关系。因此政府公开虚假信息要承担相应的责任,给权利人造成损失的要

依法给予赔偿。

## 2. 确立政府信息公开的内容和方式

根据行政行为的分类,政府信息公开的内容可分为依职权主动公开的和依申请被动公开的内容。

政府依职权主动公开的内容应包括:(1)政府及其职能部门的职权划分、政府机关的设置情况及其各自的分工权限。(2)政府的经济发展目标, 发展计划及完成的情况。(3)政府对公共产品的利用和处置情况,以及政府内部的财政收支状况。(4)本辖区内的重大突发事件的处理过程及结果。(5)在作出影响相对人的权利时应当及时全面地告知其如下信息:A. 行为的实施机关;B.具体的实施人员的身份;C.实施的程序;D.行为的依据和理由;E.处理的结果;F.救济途径和时限。

政府信息以公开为原则但并不是所有的政府信息都要主动公开。有时需要依权利人的申请才予以公开。政府信息多而且杂,不可能也不需要全部主动公开,依申请公开有利于节约公开的成本提高信息的利用效率,从而促进行政效益的提升。因此,法律必须对信息设定一定的层级和权限,规定哪些信息需要申请才能公开。依申请公开能够有效地解决公众的知情权与信息豁免之间的积极冲突,它既能保护公民的隐私权、国家秘密、商业秘密,又能充分保障公众的知情权,达到两者利益的均衡,因此要很好地利用这一制度。

在确立公开的方式时,政府应该选择最有利于相关公众知晓的方式,尽可能整合传媒的力量,最大程度地扩大政府信息公开的覆盖范围,从而充分实现信息公开的

效能。政府将应该公开的信息归档整理,集中于公共场所供公众查阅和通过便于公众查阅的其他媒体公开。

## 3. 确立有效的责任追究机制和监督救济制度

根据现代行政法治原则,政府的一切行为都需要依法作出,政府应处于负责任的状态,对违法或不当的行政行为都要负责任,无责任就无行政,对政府信息公开也必须有责任追究机制,对政府依法应当公开的信息不公开或不及时真实公开,对应当保密的信息违法公开都应当给予相应的处罚,对此对权利合法利益造成损害的要依法给予赔偿。要完善法律监督救济制度,就要加强政府内部监督和法律监督、社会舆论监督,同时要赋予权利人有效的救济权利。这样才能有效控制政府的不法行为,促进政府透明化运作,从而完善我国的政府信息公开制度。

### (二)通过宣传教育,加强政府的服务意识,提高公众的权利意识

现代政府是服务型政府,政府机关及其工作人员要摒弃传统的“官本位”思想,增强服务观念和服务能力,要深刻认识到政府信息公开是自己的一项法定义务。“阳光政府”才是好政府,才是真正能为人民服务的政府。古训曰:“宣则直言至”,只有做好政府信息公开工作,公众才能积极参与行政,积极配合政府工作,促进行政效益,提高政府的公信度,使人民和政府之间建立起相互信任相互合作的和谐互动关系。

(作者单位:中国矿业大学文法学院,徐州 221008)

# 怎样拉动江苏的文化消费

[吴玉兰]

---

在许多发达国家,文化产业早已成为支柱性产业,文化消费对 GDP 的贡献非常可观,对拉动内需和稳定经济增长,都起了较大的推动作用。相比之下,江苏文化产业增加值占 GDP 的比重还偏小,文化消费总量还不高。

---

## 一、提升江苏文化消费水平需着重解决的四个问题

(一)公共文化服务体系比较薄弱。全省人均文化事业经费绝对值有所增长,但还没有完全实现与经济同步增长。文化事业经费投入“越富越多,越穷越少”的倒置倾向依然存在,按服务人口的文化设施网络体系还不完备,设施的配置密度,设施的功能质量,都还不能满足城乡居民的文化发展和文化享受的需要,公益文化的主导作用还不够强大。尤其在一些农村地区和贫

困地域,文化设施平台建设困难重重,一些城市社区的文化设施陈旧简陋,功能单调,缺少建设管理经费,直接制约文化活动的运行和展开。

(二)文化消费结构不尽合理。从消费层面看,普遍教育消费占比偏高,文化娱乐消费占比偏小,消费结构不尽合理。据 2006 年对苏南 6 县级市的调查显示,居民用于教育、买房以及买车消费支出达 50% 以上。其中,教育消费又占文化消费的 40% 左右。苏中苏北都不例外。另从影响文化消费的产出层面看,同样存在结构不尽合理的问题。

题。2005年,江苏文化以及相关产业增加值为331.98亿元。其中,广播、电视、电影服务占8.73%、文化艺术服务占3.34%、网络文化占0.51%、文化休闲娱乐服务为16.88%,而文化用品生产以及设备却占44.27%。很明显,文化艺术、休闲娱乐类产品的产出供给份额还十分有限。

(三)区域文化消费不均衡。均衡的文化消费是缩小城乡差别、区域差别和全面实现小康的一个平衡点。江苏文化消费的不均衡现象主要反映在4个方面:

第一,城乡落差较大。城镇居民文化消费支出占家庭消费的15.2%,而农村仅为5.6%,城市高出农村9.6个百分点。文化经费投入则普遍是城市多、农村少。

第二,区域落差较大。苏南人均文化消费支出为1881元、苏中1198元、苏北为1091元,苏南是苏北的1.72倍。

第三,城市与城市的落差较大。同是中心城市,苏州文化消费为1927元,宿迁仅为604元,相差3倍之多。

第四,都市圈之间的落差较大。同为都市圈核心城市,南京文化消费支出为2157元,而徐州市只有1225元。南京是徐州的1.76倍。

(四)文化生产与文化市场还没形成良性循环。文化生产与市场供给的良性循环,是满足经济社会发展和居民文化需求的重要环节。江苏文化产业还不发达,文化产品的供求矛盾仍然比较突出。2005年,文化艺术服务类增加值11.08亿元,仅占江苏文化以及相关产业增加值的12%。大众化文化产品不很丰富,高、中档文化产品也不大充

足。一些文化产品还很粗糙,一些历史文化保护方式还比较粗放,一些文化产品缺乏艺术性、娱乐性和欣赏性。此外,价格因素也明显制约着城乡居民的文化消费能力。特别是在一部分贫困地区,二元结构还相当突出,解决温饱问题依然是生存的第一需要,文化缺失现象还未真正消失。

总之,江苏城乡居民文化消费领域还比较窄,档次还比较低,文化产品还比较粗放,文化市场经营和文化服务体系都还不相适应,这些都不同程度地制约文化消费能量的释放,影响文化消费结构的升级。

## 二、拉动江苏文化消费加快小康文化建设的对策建议

2006年,江苏人均GDP达到3599美元,苏南地区全面实现6000美元,苏州、无锡两市突破了7000美元。据国外研究表明,当人均GDP超过4000美元之后,社会发展的精神文化需求将凸现一个峰期。如何及时把握江苏文化消费趋势,科学引导城乡居民即期文化消费和预期文化消费,加快实现全面小康步伐?笔者在此提出五条对策建议:

(一)增加城乡居民收入、解除消费后顾之忧是增强全省文化消费实力的根本。文化消费依赖经济的承受能力,只有实现居民收入的稳定增长,才能实现文化消费的持续增长。没有这个前提,要拉动文化消费只能是一句空话。对广大农村来说,尤其是这样。

(二)统筹规划建设,夯实公共文化服务体系平台。要完善和推进实施江苏“十一

五”文化发展规划,统筹全省公共文化服务设施布局,把文化产业和公共文化事业建设,真正纳入当地国民经济和社会发展战略,在全省范围,形成一个既有数量保证、又有质量保障的完备的公共文化设施体系,为城乡居民积极参与文化活动和进行文化消费,营造环境,夯实平台。

苏南地区进入精神文化消费的峰期之后,应把重点放在结构优化与消费升级的层面。要合理配置区域文化资源,加大文化设施配置密度,优化文化设施档次,大力开展和创新各种丰富多彩的文化活动。尤其是苏州市,与上海、无锡紧密相邻,要发挥半小时都市圈的交通便捷优势,在规划建设会展中心、体育中心、文化中心、剧院、图书馆、博物馆等重大文化设施时,要兼顾区域共建共享,走集约发展之路,增强区域文化功能,构建与苏南经济发展阶段、居民消费能力相应的区域文化消费平台,让更多的率先富裕的城乡居民,能够有条件享受先进、现代、多样、多彩的文化设施和进行充裕的文化消费活动。

苏中苏北地区的重点,应放在全面规划建设市县镇村各级公共文化设施体系上,增强城镇公益文化功能,按照服务人口,扎实建好各级公共文化基础设施。当然,有条件的城市,可率先提高消费档次,加快消费升级。要在振兴苏北的旗帜下,文化事业经费大幅向苏北倾斜、向农村倾斜,积极扶持苏北农村全面普及公共文化设施网络,创造良好的文化环境,让老百姓加快走近小康文化,获得更多参与各种公益文化活动、展开多样文化消费的机会,逐步实现区域

文化消费的均等化。

(三)努力培育三大消费主体,激活文化消费总量。一要积极拓展高薪阶层的文化消费活力。发挥该阶层消费量大、消费欲望强的特点,主动顺应他们的文化需求,兼顾品位性、艺术性、娱乐性和欣赏性,精心经营“前卫、高新”的文化产品,提高有效供给,释放消费能量,力争把该群体的文化消费总量拉伸到20%以上,形成一定的消费规模。二要充实壮大中间阶层的文化消费能力。中间阶层主要指广大工薪阶层和劳动者家庭,他们是江苏文化消费的主体。尽管他们的收入水平和工资增长幅度并不很快,但人口基数众多,消费总量可观。要培育他们乐于享受文化的现代风尚,增强文化消费意识,把主动参与文化、享受文化,纳入到生活的必需部分。引导他们逐步调整家庭文化消费结构,帮助他们消除医疗、养老、失业的后顾之忧,减轻过重的教育消费负担,为他们提供各种喜爱的、又能够承受的文化产品和文化消费档次,积极推动广大工薪阶层和劳动者家庭的大众文化消费。三是要大力支持低收入群体的文化消费。确实,对江苏一些贫困地区和低收入群体来说,他们的积聚能力、购买能力以及参与能力,都相对薄弱,还没能够实现最低文化消费。有些地方,甚至还没能够真正解决温饱问题,若要依靠自身力量达到小康文化标准,那得经历漫长的积累过程。对此,我们只有加大扶持力度,完善公共文化设施体系,展开各种公益文化活动,为他们提供更多的参与机会。要建立保障低收入群体实现最低文化消费机制,比如,对低收入

群体实行票价补贴制度、进博物馆、美术馆等公共文化场馆实行免费制度、大中小学体育设施场地免费开放利用制度、以及对特困居民的优惠制度等等,改善低收入群体文化消费的缺失现象,保障这部分群体的基本文化需求与文化权益。

(四)大力发展文化生产力,促进文化市场繁荣,必须重点抓三项基础工作:

1.科学整合特色文化资源,加深文化内涵建设。要做透吴文化、金陵文化、淮扬文化、楚汉文化四大板块,放大历史文化名城、名镇、名村效应,建立长效保护历史文化遗产机制,抢救挖掘非物质文化遗产和民间传统工艺文化;要加强精品、极品景区工程建设,发挥江苏文化品牌独一无二的垄断优势,推进实施山、水、湖、海、湿地等生态景观规划;要积极开展地域特色鲜明、具有强盛生命力和影响力的各种地方文化节庆活动。比如说吴文化节、金山文化节、睢宁儿童画艺术节、宜兴陶瓷文化节等地方文化活动。努力把名牌文化效应做精做深、做优做厚、做足做大,把丰富的文化资源,转换为持续稳定的文化生产力。

2.要深入研究文化生产力与社会对接,与消费对象需求对口。要用商品生产的规律,发展经营性文化事业,要打造一批富有竞争实力的文化产业集团,培育一批新兴创意文化产业园区,建设一批基础性文化工程,落实一批有影响力的文化项目,用市场规律和艺术规律指导文化生产,大力发展文化生产力,增强市场供给能力,创造更多的“适销对路”的文化产品,丰富文化市场,形成规模优势,把文化产业打造成支柱

产业,增加对GDP的贡献率。

3.运用市场规律和艺术发展规律,提高文化的市场化程度。要充分发挥市场环境的基础作用,建立文化生产与文化市场的良性循环。要在品种品位、艺术性、观赏性以及娱乐性上下功夫,要研究不同消费群体,不同消费对象的不同需求,形成多种产品结构和多种消费档次,扩大文化消费领域,提高文化的商品化程度和经营文化的市场化程度。提供更多更好的文化产品和文化服务,实现消费效果的最大化。同时要健全和规范文化市场经营管理,维护知识产权,促进文化发展与市场繁荣。

(五)发挥政府的科学干预作用,适时引导即期文化消费和预期文化消费。政府要深入研究经济、社会、文化发展的互动关系,全面把握转型社会中的文化建设和文化消费趋势,及时分类引导不同发展阶段、不同经济承受能力、不同区域、不同群体的文化消费,完善文化发展规划,加强公共文化事业基础建设和公共文化服务,加大对欠发达地区和农村地区的倾斜力度。加强政策调控,创新公共文化服务运行机制,支持民办公益性文化机构发展文化事业,制定鼓励居民文化消费政策,扩大政府买单、补贴、奖励、免费和赞助的份额,确保低收入阶层和弱势群体的最低文化消费,兼顾大多数居民利益,形成合理消费价位,最大限度地调动居民参与文化建设、参与文化消费的热情,把加快走进小康文化、享受小康文化,作为推进全面小康进程,提高生活质量的一种必然追求和必要消费行为。

(作者单位:江苏省委研究室,南京 210013)

# 对当代中国调判分离的思考

[王亚明]

调解与审判合一,一直被认为是中国古代司法的优点。但正是因为调判合一有着明显弊端,我国古代司法向近代变迁时呈现出调解游离于审判之外的态势,这有利于依法治国及彻底解决纠纷的因素,值得我们在当代司法中借鉴。

近年来学者对调解的研究呈现两极化状态,对审判与调解的关系一直处在此消彼涨状态。与多数学者对调解的认同相比,也有一些学者对调解持怀疑态度。李浩教授认为,法院判决的正当性建立在法律权威和依法审判上,尽管取得双方当事人对判决结果的认同有利于减少败诉一方的抵触情绪,能够使判决较为顺畅地得到执行,但当事人的认同决不是法院作出判决的必要条件。只要法院在审判过程中严格遵循了程序法的规定且判决中认定的事实和适用的法律是正确的,即便双方当事人对判决结果都表示不满,也丝毫无损于判决的合法性和权威性,当事人最终也必须服从判决结果。法院调解的正当性来源于双方当事人自愿达成的合意,法院提出的调解方案,尽管是正确的、合法的,只要一方当事人持反对态度,协议就无法达成。反之,调解方案尽管与法律规定不尽一致,只要当事人都愿意接受,调解照样能取得成功。

周永坤教授指出,调解是不发达社会主导的纠纷解决制度。在社会进化过程中,调解退化成为一种基层社区自治的制度和司法程序中“依附于”判决的制度。在大型有组织社会,发达的调解与人治并存;判决的权威是法治社会的标志。东方发达的调解制度是人治社会的一部分,它不是先进文化,恰恰是东方落后于西方的重要制度原因。解放后我国调解的走俏正是我国的人治社会使然。改革开放以后判决的短期走强是社会法治冲动的产物。强制性调解构成对法治基本价值的损害。既然我国已经选择了法治之路,我们就只有选择以判决为主导的纠纷解决制度,坚持调解的自治与自愿原则,并对调解进行法律规制。但由于他们或者只是从学者的视角,或者从法院钝化社会矛盾的角度进行论证,所以一直没有找到调解与判决融合的正确道路,另外,时代的变迁和中国法制现代化进程的加快,已经不容许我们在非此即彼的道路上来回

游荡。

之所以我们依旧在调解与判决之间游荡,一是因为我们只把它们当作纠纷解决的方式看待,将纠纷解决各种途径和机构看作社会控制、治理、管理和保护的方式,是社会秩序维护的重要手段,是自上而下的施与,而很少将这些纠纷解决途径和机构视作资源,视作服务,视作以利用为中心,以有需求的公民为主体的生活所需。二是在这种社会控制的理念下,普通公民自然成为“治理”、“管理”或者“保护”的对象,而不能成为纠纷解决的主体,他们的真实想法未被充分理解。根据笔者在基层法院多年工作的经验及听到的外界对司法的各种评价,调解虽然能平息纠纷,但往往使当事人对法院产生误解,认为法官水平不高,不敢判决结案。同时调解方案的不确定性和不可预测性也使外人看来谁都可以当法官,严重损害了司法的严肃性和权威性。另外调解还对公民的人格带来不良影响,一是容易形成双重人格,心理不高兴,但是当面不说;二是造成心理的压抑,使民心不和睦,容易走向极端。由于调解的不公开,不利于防止法官在调解中通过牺牲一方当事人的利益而获取私利。根据笔者在基层法院的工作经验,面对面的调解成功率很低,许多协议是“背对背”调解的结果。背对背调解有几个问题:法官与当事人一方的单方接触,违反正当程序原则,单方接触给另一方偏私的印象;当事人双方缺少面对面的相互对质,或这种对质不够充分,不利于公平地解决纠纷,同时也可能为法官谋私提供了机会。最重要的一点是,调解不利于法律的发展与实现。调解的非规则性带来问题之一是,我国法律中的许多权利无法明确起来。如拆迁中的权利,计划生育方面

的权利,业主委员会的权利,出版权利等。另外引人注目的是,调解率低而判决率高的法院照样能成为人民满意法院,受到人们的称赞。如南京市玄武区人民法院,其调解率多年来在南京市两级法院排名靠后,2007年一季度该院调解率在全市排名最末,2007年上半年该院调解率仍然排名居末,且调解率低于20%。但该院自21世纪以来,已经两次被最高人民法院评为“人民满意法院”,该院出现了一批精英法官,其经典判例在《最高人民法院公报》等权威杂志上屡屡刊登,该院裁判案件的能力和效率受到各级法院和当事人的一致认可,而调解率高的法院反而没有取得令人羡慕的成绩。两相对比说明,当事人作为诉讼主体,目的是得到公正、高效的判决,而调解需要时间,与其把更多的时间去揣摩当事人的心理,不如认真讨论研究案件早日判决出权威的结论,以体现判决的比较优势。

中国古代衙门调解与判决的分离是为了给当事人真正的答案,而不是回避矛盾的解决。当代中国不仅同样面临着这种问题,而且民众的权利意识更强,诉讼能力也大有提高,因此我们不可能再放纵调解违背民众的意愿和司法对效率的诉求,在有限的调解时间内体现出调解是“均衡和谐的对话”,避免再重走美国从放纵调解到规范限制调解的老路。借鉴中国古代的做法,把调解交给民间组织或其他机构去做,把案件过滤在前面,使法院与民调机构合理分工,降低对法院调解工作的强制性要求,方能达到“能调则调、当判则判、调判结合、案结事了”的境界,满足民众对效率和公正的双重诉求。

(作者单位:南京市建邺区法院 210004)

# 江苏现代农业发展因素与对策思路

[王永作]

---

江苏现代农业发展要以精准农业为基础,建立旱涝保收、高产稳产的农田,提高农业生产物质装备水平;协调区域平衡发展,苏北要加强乡镇企业的发展,发挥农村工业和城镇化对农业的反哺和推动作用。

---

## 一、现代农业的演进趋势

自上世纪二次世界大战结束后的 50 年代,由于农用工业化肥与农药的发展及 60 年代以品种改良为主的“绿色革命”,标志着传统农业开始第一次向现代农业转变。随着第一次现代农业的发展,出现了资本替代土地和劳动的趋势;同时,由于机械化、水利化、化学化、电气化的运用,使农业产中为主的服务方式,开始向产前,产后环节发展,土地生产率和劳动生产率开始提高,粗放型的增长方式满足了农产品的数量需求,农民收入有所增加。

2007 年中央提出的发展现代农业,我们可以理解为是第一次现代农业向第二次

现代农业转变。第二次现代农业的特征主要表现在生产者知识化,人力资本替代土地和传统劳动,精准集约经营、生产标准化、生物化、设施化、专业化、信息化、管理现代化、产品商品化、营销连锁超市化,农民的收入进一步提高,农业开始凸现出它的多功能性。可见,现代农业的演进趋势是一个动态的发展过程。

由此可以推断:当江苏在融入第二次现代农业过程之时,同样蕴含着比第一次现代农业更先进更科学的内容。随着农业的功能性认识的提高及科学技术的进步,低层次的农业生产方式将会被更高层次的现代农业所取代,一些不合理、不科学的粗放型的生产方式将会逐渐消失,社会经济将

会更加和谐。

## 二、江苏现代农业发展的有利条件与不利因素

### (一)发展现代农业的有利条件

1.江苏经济仍然保持稳定较快增长,有条件工业反哺农业,城市支持农村。2006年江苏实现生产总值21548.4亿元。江苏工业经济强劲的发展态势,为现代农业的发展提供了坚强有力的后盾,使“以工建农,以工补农”成为必然趋势。如江苏的苏南农村区域,除了第一产业农业之外,还有闻名于世的乡镇企业的快速发展。而且,乡镇企业的发展仍然方兴未艾,其比较效益远远高于农业,是地方财政收入的主要来源,也是农民增收的重要渠道,吸纳了来自各地的农村大量的农业剩余劳动力,实现了“以工建农,以工补农”,真正出现了工业反哺农业的现象,并使现代农业的物质装备得到了大幅的提高。

2.财政收入增长较快。2006年财政总收入3935.9亿元,省财政支持“三支”资金181亿元,加强了对农业的支持和保护。现在江苏的省会城市、地级市城市财政投入了大量资金,大中城市的发展已和发达国家的规模设施相当,这些成就具备了城市支持农村、财政向现代农业投入的可能性。

3.农业发展有了一定的物质基础,生产装备结构进一步优化。2006年江苏农业耕地面积474.3万公顷,机械装备总动力3279万千瓦,每公顷拥有7千瓦动力。全省机械机耕地面积达到420万公顷,机械收获面积接近400万公顷,耕种收综合机械化水平达到85%。农业水利化水平,有效

灌溉面积380.8万公顷,占有效灌溉面积的93%,其中旱涝保收面积超过300万公顷,经济作物、优势特色类节水灌溉机械达3.6万套。江苏的化肥、农药、农膜、电子信息网络、设施工程农业等技术的应用和占有量都居全国领先水平,使农业生产条件得到了改善。这些机械、化学、电子等装备结构使2006年江苏全年粮食生产稳定发展,总产量达3041.4万吨,比2005年增加206.9万吨,增长7.3%。其中,夏粮总产量939.4万吨,秋粮总产量2102.3万吨,分别增长11.2%和5.6%。在蔬菜等园艺作物生产中,优质、高效、安全和生态农业、观光农业发展较快。可见,江苏的农业生产条件、基础设施建设及科技支持能力明显增强,已具备了在全国加快发展现代农业的领先条件。在今后一段时期内,发展现代农业,应该是江苏省的发展优势。

### (二)发展现代农业存在的不利因素

1.粗放型的农业增长方式。据江苏省农村统计年鉴的数据显示,2005年江苏化肥施用折纯量340.8万吨。每亩耕地施用化肥折纯量47.5公斤,位居全国前列。氮、磷、钾化肥投入结构不合理。重化肥,轻有机肥,造成了氮肥多,磷肥少,钾肥缺的矛盾仍然很突出。在施用上大多数农民仍然采用传统的施用方法:偏施、面施、撒施,导致了化肥利用率仅为30%,挥发、淋溶等,损失浪费严重。不仅成本高,而且破坏了自然环境,造成了水系富营养化,使蔬菜水果中亚硝酸氮增高,农产品品质降低,好看不好吃。有人估算,江苏全省化肥浪费损失达20亿元。同时,由于化肥N.P.K养分流失对水体环境造成了严重的污染。以太湖为例,由

于化肥的施用量增加,南京中科院土肥所调查表明,太湖水体富营养化的因素中,来自农田流失的氮素占了氮素入湖总量的23%,磷肥排出量也在增加。

农药是现代农业生产的支柱之一,没有农药的使用,植物保护将成为一个重要的问题。但农药超量使用又威胁到人类的健康,近几年来农药的使用量有增加的趋势。2003年,江苏全省农药使用量为8.7万吨,2005年增至10.3万吨。据测算,江苏农药利用率仅40%,粗放型的用药,导致农药残留于土壤,气温蒸发导致农药产生了飘移,雨水导致农药产生了流失,对大自然的生态造成了破坏。农药残留于土壤,使土壤生态结构发生变化,使农产品质量下降,农药超标,严重的还会造成食物中毒。农药通过挥发、淋溶等进入大气层及水系,使生态环境恶化,害虫天敌显著减少,病虫害抗药性又会普遍提高等问题。还有农膜使用量在逐年增加,对水果、蔬菜、花卉、作物的提早上市,产量提高起到了一定的效果,但部分农膜用后不能及时回收,残留于土壤中,破坏了土壤的生态环境。另外,传统的灌溉方法中,漫灌现象也相当普遍;种子的超量施用,农民掌握的不精确等等。凡此种种的粗放型生产方式都不利于现代农业的发展,与积极发展节地、节水、节肥、节药、节种的节约型农业相违背。因此,现代农业的发展,需要努力提高农业投入品的利用效率,加大力度防治农业面源污染。

2.苏北县域经济发展欠佳,现代农业的资金投入还需要上级财政的支持。苏北区域的大部分县域经济由于缺少乡镇企业的支持,经济基础较差,综合实力较弱,地方

财政拮据,用于现代农业的资金投入还需要上级财政的支持。苏北有15个县人均财政收入不到300元,有7个县人均财政收入不足200元。乡镇财政收入入不敷出,有的还不能保证人员经费的正常开支。全省经济强县(市)与贫困县,经济差异很大。区域经济发展不平衡,主要原因是乡镇企业发育不良,也就是乡镇企业发展不够,造成了乡镇经济入不敷出,反过来又影响到现代农业的建设。

### 三、现代农业发展的对策思路

#### (一)以精准农业为基础发展现代农业

实施精准农业可以极大地节约各种要素的投入,降低生产成本,提高土地的收益率和利用率,保持人与自然的和谐,使生态系统达到平衡。精准农业可有效地解决传统的粗放型农业增长方式造成的农业生产成本上升、土壤质量下降、环境污染、水资源富营养化等问题。精准农业代表着现代农业发展的一个方面,有利于加快现代农业发展进程。精准农业起源于20世纪70年代的美国,1993-1994年在美国明尼苏达州的两个农场进行试验并取得成功。随后,我国在精准农业的研究建设等方面也取得了一些成绩,如测土配方施肥、喷灌、滴灌、温室栽培等方面,但还没有形成完整的精确农业技术体系。现在化肥、农药的超量不合理施用,给人与自然的和谐发展带来了困难,灌溉水的漫灌造成了水资源的浪费。因此,发展精准农业开展节地、节水、节肥、节药、节种的五节农业,发展农业循环生产,提高土地产出率,转变粗放型的农业增长方式很有必要。从江苏2005年实施测土

配方精准农业以来,根据统计,2006年全省实施测土配方施肥面积达2400万亩,占全省耕地总面积的30%。涉及355万农户,占总农户数的24%。实施测土配方施肥后,稻麦两熟作物生产亩均用费由原来的44.5公斤(折纯)下降到41公斤,减少了3.5公斤,平均每亩均本13元,亩均增产34公斤。理论测算,全省7364万亩粮食播种面积,如果都应用测土配方施肥技术,可节约化肥2.6亿公斤,增产粮食25亿公斤。精准农业在测土配方施肥上的运用,给农业带来的节本增效很明显,如果进一步推广到用药、用种、灌溉等措施上,现代农业的发展将会成效大增。

### (二)建立旱涝保收高产稳产农田

江苏省现有耕地7114万亩,其中,有效灌溉面积5727万亩,旱涝保收农田4500万亩,高产稳产农田3000万亩,分别占81%、63%、42%。显然,这与现代农业的发展还有一定距离。自然灾害的发生,对农业生产的影响关联度,我们要把它降到尽可能小的程度。根据省气象局提供的1951-2006年的气象测定表明,近55年中降水量的年度差别明显,呈旱涝相间的变化特点,洪涝年呈增多趋势,给农业生产带来了许多不确定因素。作者多年的观察发现,江苏的年平均降雨量为800-1200毫米。其中,最适合农业生产的降雨量(幅度为年850-1050毫米)有25年,年平均降水量低于850毫米的有14年,高于1050毫米的有16年。从1980-2006年间粮食单产数据中,我们可以分析出在单产提高的年份中除了政策好之外,很大一部分是天帮忙。凡是年平均降雨量适中的年份,单产均较高。如单

产最低的1991年亩产量仅为326公斤,原因是当年江苏出现了百年未见的特大洪涝灾害,全省总降雨量高达1447毫米,其中仅在5月2日-7月15日期间,降雨量多的地区就达1000毫米,兴化县高达1291毫米。2003年全省降雨量超过1200毫米,粮食单产降至每亩357公斤。1988年与1995年为干旱年,年平均降雨量不足800毫米。粮食单产也分别有所降低,1988年亩产338公斤。但是,由于江苏河湖众多,干旱对粮食产量的影响要低于洪涝自然灾害。

可见,自然灾害在一定程度上仍制约着江苏农业的发展。建设旱涝保收高产稳产农田是现代农业发展的重要举措。各地应以建设社会主义新农村发展现代农业为契机,加强农田水利化基础设施建设,完善排灌系统,改善农田排灌技术,在干旱易发的丘陵地区推行畦灌、喷灌、管道及滴灌等配套措施,实现精准科学灌溉,加强改造中低产农田,发展现代效益农业。同时大力植树造林,改善农业生态环境,维系生态平衡,促进人与自然的和谐发展,不断提高对自然灾害的应救能力。

### (三)用现代物质条件装备农业,提高农业物质装备水平

现代农业特征是效益最大化、产品标准化、生产规模化、营销企业化。因此现代农业需要用现代工业装备农业,打破体力型的劳作方式,要用农业生产机械化、信息化武装农业。江苏省农机总动力要尽快达到4000万千瓦,使每亩农机总动力提升到570千瓦。特别是施肥灌溉的机械要配套,农药使用电动喷雾,以便于节肥、节水、节药。农业信息化应以县(市)为主体,着力培

育电视、电台、电话、电脑和农村信息服务站相互结合,互为补充,使农业信息化服务载体多元化,方法多样化,形成“四电合一”的信息化传播和应用新格局。各级政府部门要重点支持信息收集、加工、发布,电脑网络技术应用开发,网络设备要逐年完善延伸。在实施多元农业信息传播过程中,需切实加强信息工作人员的培训,真正让信息为现代农业建设发挥重大作用。

#### (四) 发挥农村工业和城镇化对现代农业发展的推动作用

苏南的现代农业发展为什么较快,其中最重要的一条经验,就是农村工业反哺了农业。苏南农村工业的发展为乡镇财政收入作出了巨大贡献,不仅农民富裕,而且乡镇财政收入增多。现在苏南乡镇财政收入多的高达10多亿元,一般的也有6—7亿元。乡镇财政收入增多为工业反哺农业奠定了坚实的基础,反过来为现代农业发展提高了农业物质装备水平。2006年,如果地方政府仅仅依靠省财政支持“三支”的181亿元资金,那显然是微不足道的,平均分解到每个农村人口身上也仅有361元。因此,在农村工业不够发达的苏北和苏中的乡镇,要积极和苏南乡镇联手,引进苏南的农村工业来发展农村经济。同时苏南由于工业用地受到了严厉的控制,去苏北开发农村工业的机遇和条件已经成熟。因此,苏北的现代农业还需要发展农村工业,农村工业发展才能为现代农业提供现代物质装备。对于苏北要着眼于加快农村工业的发展,大力发展以县城和中心镇为依托,以民营经济为支撑的县域经济。要着力加快县域特色工业园区、专业市场经济发展水平,

进一步加大农村工业、民营经济、乡镇企业向工业功能区和中心镇集聚的力度,推动农村产业集群化发展。加大创业培训的力度,鼓励农民自主创新。建立以工促农、以城带乡的长效机制,促进现代农业发展。

#### (五) 把发展现代农业作为建设新农村的首要任务

根据中央的部署和要求,将发展现代农业贯穿到新农村建设和农业现代化的全过程中。用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业。提高农业水利化、机械化和信息化水平,提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率,提高农业品质、效益和竞争力。建设现代农业的过程,就是改造传统农业、不断发展农村生产力的过程,就是转变农业增长方式、促进农业又好又快发展的过程。各地方政府要执行中央文件精神,强化“五大支撑”:一是增加农业投入,加大农业基础设施建设力度,提高农业物质装备水平,强化发展现代农业的基础设施支撑;二是提高农业科技自主创新能力,加快农业科技成果转化,强化发展现代农业的科技创新支撑;三是开发农业多种功能,建设完备产业体系,强化发展现代农业的产业体系支撑;四是培育多元化、多层次的市场流通主体,构建开放统一、竞争有序的市场,强化发展现代农业的市场体系支撑;五是大力培育新型农民,提高农村劳动者素质,用人力资源支撑现代农业的发展。

(作者单位:江苏省农林厅,南京 210036)

# 完善农村公共服务的创新实践

[曹明 陆君义]

---

去年以来，南通启东市以解决农民最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，积极探索、勇于创新，全面调动社会各方面力量，全新创办村级公共服务中心，全力打造机关部门为村民提供公共服务的综合平台，村级组织成为凝聚人心的主要阵地、广大村民共有共享的有效载体，受到农村干部群众的衷心欢迎。

---

## 一、主要做法

着眼城乡统筹，在统一思想中积极稳妥推进。广大农民群众在温饱问题解决以后，对公共服务从内容到形式的需求在不断增长。但由于种种原因，目前政府提供的公共服务难以覆盖农村与农民，城乡之间的公共服务存在着不公平、不均等、不合理现象。为此，启东市把建设村级公共服务中心作为解决农村最突出、农民最关心、群众最期盼、百姓最注目问题的创新之举，精心部署，周密安排，强势推进。针对基层少数干部群众不理解，认为是搞脱离实际的形象工程、劳民伤财的政绩工程等情况，通过动员会、座谈会、现场会，层层发动，反复宣传，耐心解释，引导全市上下真正认识到，

创办公服务中心，不是兴建行政大楼，而是为农民架起联系桥梁；不是改善办公条件，而是为农民提供优质服务；不是成为门面摆设，而是为农民开展各种活动；不是应付上级考核，而是为农村传播先进文明。思想统一之后，各镇（乡）立即行动起来，锁定工作目标，制定方案计划，落实工作任务，迅速掀起村级公共服务中心建设的热潮。

坚持量力而行，在多元筹集中化解资金难题。村级公共服务中心能否顺利推进，资金筹措是关键。启东市全面贯彻“只予不取”的方针，以“村主体、镇推进、市补助，自主筹资、不得负债”为总要求，坚持以地方财政扶持为主导、社会各界支持为主体，量力而行、尽力而为，真正把实事办好、好事办实。明文规定“四不”：不向农民群众收1

分钱、不调用村组集体积累、不动用一事一议资金、不新增村级负债。除政府财政每个村投入3-5万元引导资金外,以村为主体向社会筹集,资金来源主要是本村在外成功人士、本地本村企业,还有挂钩的企事业单位。据统计,全市总计投入的5780多万元建设资金中,社会捐助的建设资金达4700多万元。

突出质量第一,在规范运作中打造精品工程。质量是村级公共服务中心建设的生命。村级公共服务中心维系着广大农民群众的生命安全,事关党委政府的声誉形象,一旦出现质量问题,不是简单的倒了一幢房子,倒塌的是党委、政府在群众心目中的形象。启东市始终把工程质量摆在突出位置,坚持高起点、高标准、高质量,强化工程监管,规范施工程序,严格竣工验收,打造精品工程。一是因村制宜确定建设规模。专门委托建筑设计院编制了270平方米、350平方米、500平方米三套规划设计方案和施工建设图,由各村根据规模大小和实力强弱自主选择、推进建设。二是立足“八有”统一建设标准。按照能基本满足广大群众公共服务的要求,确保做到“八个有”,即有可容纳100-200人的多功能会议室,有文化健身活动场所,有符合需要的办公室,有图书阅览室,有规范的卫生服务站,有党员活动室(村民代表议事室),有可容纳1000-2000人开会、看戏、看电影的室外场地,有农资供应站(庄稼医院)、商品超市等其他用房。三是规范操作确保质量。明确提出镇(乡)是村级公共服务中心建设的责任主体,全面实行招投标制、建设监理制、竣工验收制,工程监管不留盲区、不留空白,严把材料关、工序关、安全关、验收关,坚决杜绝以次充好、偷工减料,确保工程质量全面

达标。

面向广大农民,在正确定位中丰富服务内涵。启东市始终突出公共服务这一本质特征,坚持把“办公区域缩到最小、活动场所扩到最大”作为指导思想,把农民最需求的致富、学习、安全、健康、便利等作为功能定位的总体要求,面向广大农民,丰富服务内涵,开辟了四大供给渠道,包括由政府各部门提供的公共服务(农技推广、信息提供、远程教育、就业培训等项目),由城市各界、社会力量提供的准公共服务(结对帮扶、结对共建,提供免费基础医疗、体育健身、书报阅览服务等),由群团组织开展的互助服务(矛盾纠纷调解,签订村规民约、赡养老人协议等),在政府指导监管下由有关企业提供的便民、放心服务(农资供应、电影放映、信件邮寄、报刊订阅等),努力打造集发展经济、服务群众、推进民主、促进和谐等功能于一体的服务终端,实现了“惠民”、“育民”、“乐民”三大职能。惠民:“六个不出村”、“五个不收费”:小病就诊和计生药具服务不出村;购买农资和日用商品不出村;农技咨询不出村;大宗农副产品销售不出村;矛盾纠纷调解不出村;电信交费和信件邮寄不出村;看病就诊不出挂号费;村内通话不收电话费(村虚拟网);科普办班不收培训费;娱乐活动不收场租费;计划生育、就业指导不收服务费。育民:构建了6个载体,农技学校、法制学校、人口学校、文明礼仪学校、就业创业培训学校、现代远程教育。乐民:建设了“三室五家”:阅览室、乒乓室、棋牌室;青年之家、民兵之家、妇女之家、老干部之家、党员之家。

## 二、初步成效

村级公共服务中心的建成运行,初步打

破了城乡分隔,打造了政府服务农民、城市支持农村的有效载体,使农民享受到了和城里人差不多的服务,在推进社会主义新农村建设中发挥了不可替代的作用。

基层堡垒作用进一步发挥。农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础,是促进农村经济发展、加快基层民主建设进程、维护农村稳定和谐的领导核心,是推进社会主义新农村建设的中坚力量。在村级公共服务中心建设过程中,村级组织通过土地流转、盘活资产、市场化运作、社会化筹资,进一步提高了在市场经济条件下整合各类资源的能力和水平。村级公共服务中心建成后,基层党组织活动阵地得到强化,各村都设立了党支部活动室、党员活动室和党员干部现代远程教育室,工作职责、责任目标、主要任务以及组织生活制度全部公布上墙,“组织有加强、党员受教育、群众得实惠”的长效机制进一步建立,党组织的凝聚力、战斗力进一步增强。

培训教育机制进一步健全。围绕培育现代农民、提升整体素质的目标,启东市利用村级公共服务中心这个平台,从农民思想道德建设、农业科技知识、民主法制教育、就业创业技能等多方面入手,组织宣传、政法、科技、农业、劳动、计生、教育、卫生等 20 多个市级机关部门,根据各自职能编制教育培训课件,开展丰富多采的教育培训活动。自去年 11 月以来,依托远程教育学校,对所有农村党员进行了轮训;依托法制学校、人口学校、文明礼仪学校,组织了“和谐乐章”电视专题教育和法制巡回宣传;依托农技学校、就业创业培训学校,组织农业、科技、劳动部门专业人员实地辅导,全市共举办各类农业技术培训 1000 多期(次),发放各类农业科技资料 15 万份,有

3000 多人接受了就业创业技能培训。

城市现代文明进一步延伸。围绕加强精神文明建设、培育新型农民的目标,依托村级公共服务中心这个桥梁,启东市组织开展了以“学身边人、评身边事”为主题的群众评议活动,把身边的先进典型、先进事迹作为活教材,对农民群众现身说法,引导农民崇尚科学、抵制迷信、移风易俗、破除陋习,自觉投入到群众性精神文明创建活动中,使广大农村呈现出健康向上、文明祥和的新风貌。同时,从满足农民群众多层次、多方面的精神文化需求出发,大力组织体育竞技比赛和健身活动,广泛开展送戏、送电影、送书籍、送廉政文化下乡等活动,仅三个月全市就送戏下乡 100 多场次,送去图书 12 万册,并帮助各村培育了自己的文艺小分队。

社会和谐氛围进一步形成。充分利用村级公共服务中心设立的综治调解室、社区警务室和流动法庭,组织开展矛盾纠纷调解到户、建设平安和谐村组等活动,切实做好民事调解、治安防控、社区警务和外来人口管理等工作。村老干部协理组充分发挥离退休老干部熟悉党的方针政策、具有较高威望和丰富经验的优势,积极参与排查和调解民事纠纷,防止矛盾激化,较好地维护了农民利益和社会稳定。与此同时,从解决群众最现实、最关心的利益问题入手,开展面向老龄村民的农村养老保险政策宣传、待遇咨询、保费收缴等服务,面向困难家庭的社会救助和福利服务,面向外来流动人员的维权服务,使农民群众的切身利益得到维护和发展。

(作者单位:南通市委办公室调研处 226018)

# 加快攻坚突破 提升苏南竞争力

[吴 杨]

---

提升苏南竞争力,除了苏南各市、县(市)的自身努力,江苏省委、省政府及省各相关部门,要切实加强领导引导,密切协调配合,加紧在一些关键性、战略性问题上的攻坚突破,以形成有力的上下联动。

---

## 一、明确发展定位,提高国际竞争力

当前,苏南的发展正站在一个新的历史起点上,产业转型升级、增长方式转变处在关键拐点,综合竞争力进入了加快提升的关键时期。2006年,苏南常住人口人均GDP按当年汇率折算已经超过5000美元,与国际比较,相当于新加坡、韩国和中国香港、台湾上世纪80年代的人均水平。从世界经济发展的历程和一般规律看,这一阶段也是一个国家或地区经济国际化程度迅速加深的时期。就苏南的现状态势看,外向型经济势头强劲,产业形态已不断融入国际经济分工体系,并开始主动或被动地进入战略竞争阶段。因此,提升苏南竞争力,首先是进一步明确苏南发展的国际竞争定位,以国际视野、战略眼光,把苏南未来发展放在经济全球化的大趋势下来思考和谋

划,进一步瞄准国际市场,以相应的发达国家或地区作为主要竞争对象,主动扩张,积极有为,在总量再增加的同时,努力做到结构上求优化,产业上重升级,产品上创品牌,技术上争自主,推动产业链向两头延伸,价值链向高端攀升,生态链向循环再生,努力营造新的优势竞争力,携手沪浙共同打造全球重要的先进制造业基地、具有较强国际竞争力的世界级城市群和亚太地区重要的国际门户。

## 二、创新发展模式,坚持走科学发展之路

从总体上看,苏南发展模式创新问题的焦点,原来相对集中在制度创新和体制创新,就是如何认识苏南由公有经济转向混合经济的发展格局,应该说,这个问题已经在实践中得到解决。随着科学发展观指导地位的逐步确立,苏南发展模式创新越来越

越转向经济发展方式问题。改革开放以来,苏南经济增长的模式以扩大外延为主,基本上以资源要素投放来推动经济增长。据省国土资源管理部门的有关资料分析,“十五”期间,江苏的GDP每增长一个百分点,要消耗2.4万亩左右的土地资源。苏南由于人多地少,人地关系紧张的矛盾更加突出。苏南各市的“十一五”规划纲要,都提出了到2010年,地区生产总值在2005年基础上实现翻番,或人均地区生产总值比2000年翻两番的预期目标,有些城市还提出要利用外资等好几个比2005年的“翻一番”。如果仍沿袭劳力、土地、能源等过量耗用的老路,资源与生态将不堪重负,难以实现又好又快的可持续发展,因此必须转变增长方式,创新发展模式。这不仅要学习兄弟省市的先进经验,也要借鉴国际上一些经济转型的成功经验。美国的圣地亚哥都市区曾经以国防制造业为主导产业,在冷战后的经济转型过程中,生物技术、通讯、金融服务、旅游、房地产、种植与园艺等多种产业得到迅速发展,是产业转换升级的成功范例。总之,面对经济全球化的背景、机遇和挑战,苏南的发展模式创新,必须坚定不移地贯彻落实科学发展观,以人为本,统筹兼顾,更加注重提高发展质量和优化发展途径,推动经济增长方式从粗放型向集约型转变,从外延扩张向内涵提升转变,从主要依赖资源能源消耗向更多地依靠科技进步和提高劳动者素质转变,努力实现全面协调可持续发展。

### 三、抢抓新的机遇,率先建成创新型城市群

未来几年,随着经济全球化深入发展,科技进步日新月异,全球生产要素流动加快,国际产业继续向长三角地区转移,苏南

更多地利用国际国内两个市场、两种资源、两类资本,将面临前所未有的大好机遇。同时,国际产业结构正朝着技术、知识、服务密集的方向发展,全球资源、市场、资金、技术以及人才争夺更加激烈,市场竞争和贸易摩擦加剧,能源和原材料价格持续上涨,又给苏南经济社会发展带来空前挑战和考验。在此背景下,苏南经济发展不仅要看经济对外联系程度,更要看如何带着自己的关键核心技术,自己的品牌、营销方式走出去、走向国际市场参与国际市场分工、分享国际市场利益的竞争能力。去年9月,省第十一次党代会明确提出“南京、苏州、无锡、常州、镇江等苏南城市要率先建成创新型城市”的要求,提高自主创新能力,率先建成创新型城市群,已成为摆在苏南人面前的重大战略课题。建议省委、省政府将其作为苏南必须抢抓的“第三次重大历史机遇”来进一步统一各级的思想,加强研究部署,加快工作推进。苏南各市应确立强烈的自主创新意识,把提高自主创新能力贯穿到全部工作的各项环节中去,努力使自主创新成为本地发展的主流和特色,努力在科技创新和科技创业上走在全国乃至世界的前列。特别是相对后发的城市,千万不能再亦步亦趋走先发地区已经走过的老路,还是搞招商引资压倒一切和工业项目位居第一,老观念一定要转变,新思路一定要坚定,一定要跳出自我发展的圈子,更多从提升苏南国际竞争力这个苏南发展大局来思考和谋划本区域的发展,依靠自主创新来实现新的跨越,依靠自主创新来驱动持续发展。

### 四、注重区域统筹,实现一体化发展

苏南在国际和国内的竞争地位,很大程

度上取决于苏南城市群与长三角经济一体化的程度。应进一步以市场经济价值观为基本判断标准,推进与长三角其他城市合作交流向全方位、宽领域、深层次发展,实现各自利益最大化基础上的区域利益最大化,特别要加快与上海的接轨,主动承接上海的辐射作用。今后几年,上海筹办2010年世博会,实施浦东综合配套改革试点,设立洋山保税港区,开建京沪高速铁路和沪宁城际铁路,国际经济、金融、贸易和航运“四个中心”建设将取得突破性进展,这些都将为苏南的发展和提升带来重大利好。苏南与上海不仅要在交通载体、生产要素上接轨,更要在战略思路特别是科技创新上加快接轨。进一步拓展与上海的产学研合作模式,加快载体建设和人才吸纳,使得上海科技创新成果外溢苏南和加速转化。苏南区域内部要进一步加强分工和整合,尽快解决投资项目相互争抢、基础设施重复布局、产业结构趋同等问题。在规划、重大基础设施、生产力布局、污染治理和环境保护等方面,加强协调和合作。在产业发展上,既要纵向高端加快提升,又要横向布局合理分工,通过发挥各自比较优势,加快培育具有国际竞争力的区域特色产业群落,构筑区域整体竞争优势。在地域统筹上,要由过去重点抓苏、锡转到“抓两头促中间”的思路上来,建议省里采取更多措施,支持西部基础相对薄弱的镇江加快崛起,为东、西部协调发展提供支撑。镇江的发展优势和潜力巨大,最大的优势是港口和深水岸线资源优势,今后既要充分发挥这一比较优势,又要拓展新的发展空间。对镇江茅山老区的发展要加强工作指导,加大财税等政策扶持。对重大交通基础设施、重要生产力等方面的规划布局,应关注为该市的快

速发展提供和创造更好的条件。

## 五、深化重点领域改革,增强新的发展活力

一要进一步完善和落实促进民营经济发展的政策举措,切实消除民营经济发展的体制性障碍。二要进一步转变政府职能,更加注重运用经济、法律手段进行经济调节和市场监管。进一步加快培育新型行业协会,使之尽快走出“摇篮”,真正起到政府与企业的桥梁和纽带作用,成为推动苏南经济发展的生力军。三要建立健全现代市场体系,强化市场配置资源的基础性作用。积极发展产权市场,加快多层次融资体系建设,推动各类企业上市融资,构筑更多的“江阴板块”、“丹阳板块”,从而做大做强“苏南板块”。大力发展创业投资、股票、债券等直接融资方式,提高直接融资比重。四要加快实行农村社区股份合作、土地股份合作、农业专业合作等“三大合作”改革。特别是要在保证土地总面积不变、耕地性质不变、粮食产量不变的前提下,突破土地管理和使用问题,把土地流动起来,以加快现代农业的发展。五要深入推进城乡配套的体制改革,着力改变城乡二元经济与社会结构,在社会事业、社会管理、就业和社会保障上基本实现城乡一体化。六要继续实施和完善强县扩权政策,提升县域经济发展水平。七要进一步争取南京、苏州等列入全国综合配套改革试点城市,加快推动省级综合配套改革试点。条件成熟时,要积极争取苏南成为全国综合配套改革试点区。在上述这些关系经济社会发展全局的重点领域和关键环节上,力争取得突破性进展,切实为苏南提升竞争力提供体制机制保障。

(作者单位:镇江市委研究室 212000)

# 以人为本 构建和谐滨海

[王 斌]

---

如何把“以人为本”作为构建和谐社会的一项重要任务和目标,把兼顾各方利益、维护社会公平正义作为构建和谐社会核心,从人与社会、人与自然关系两个层面,着力解决发展中不够全面、不够协调的问题,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的突出问题?结合盐城市滨海县工作实际,其切入点就是四句话,即从“群众最关心的问题、发展最薄弱的环节、发挥最具潜力的优势、面向最广大的农民”入手,重抓落实,构建和谐。

---

从群众最关心的问题入手,就是以关爱百姓为宗旨,在惠及群众利益中求和谐。“利益”问题是构建社会主义和谐问题的核心。因此,必须把人民群众最关心、最直接、最现实的利益作为营造和谐社会的基础。针对滨海而言,着力解决好三方面问题:一是做好群众来访工作,切实打通群众反映问题的渠道和路径。在坚持县四套班子领导执行“领导信访接待日”制度的基础上,今年又建立了“专题信访接待日”制度,对土地征用、涉法涉诉等矛盾复杂、信访量大

的重点领域设立专题进行接待处理,接访前先在电视、报纸等新闻媒体上公布接访日期和接访内容,这样不仅有了“专家门诊”,而且又设立了“专科门诊”,进一步拓宽了群众来访渠道。同时,实行县四套班子领导定期到所联系乡镇和部门,开展“下访”活动。今年以来,通过主动“下访”集中排查,共排出各类矛盾纠纷 1200 余件,就地化解了 1136 件,及时、有效地帮助广大群众排忧解难,维护了他们的合法利益。二是关心群众生产生活。对征地拆迁、土地征

用、社会保障、改革改制等敏感性较高的工作,坚持社会听证、阳光操作,确保群众利益得到公正的保障。对群众关心的“看病贵、看病难”、县城“厕所少、入厕难”、“车位少、停车难”、“菜场少、买菜难”以及教育不公平等社会热点问题,组织人大、政协和相关部门分头视察调研,对卫生、教育、交通、城管等紧密关联民生的存在问题进行认真梳理、剖析,并采取具体的整改措施,一一加以解决落实。三是关注社会弱势群体。从木桶理论出发,滨海县把关爱弱势群体作为构建和谐社会的一项重要工作。特别是城镇下岗失业职工、农村特困群众和优抚对象,相应落实帮扶政策,帮助他们及时解决实际困难。今年以来,已投入城镇保障金387万元,吸纳城镇低保户2735户,7022人;农村保障金543.3万元;吸纳农村低保户8561户,16057人,有力地保障了弱势群体的生产生活。

从发展最薄弱的环节入手,就是以推进新型工业化为核心,在三次产业协调发展中求和谐。对于滨海来说,最大的不和谐就是发展的不和谐,发展不和谐的根子就是工业化滞后。近几年来,滨海县抢抓了发达地区产业转移的机遇,强势推进招商引资,着力构建发展平台,工业经济得到了快速发展,但由于基础薄弱,工业化仍然不够充分。今后我们将继续大力实施工业强县战略,聚焦招商引资,聚焦工业突破,切实提高工业的支撑作用。一是继续加大招商引

资和项目建设力度,实施流程化管理,即:第一步,招商洽谈及相关人员由组织部跟踪管理;第二步,进园项目由专家评审把关;第三步,落地项目由纪委督查推进;第四步,竣工项目由中介机构进行审核。二是做强做大优势企业。组织专家、企业共同为骨干企业制定发展规划,县四套班子派员参加论证,帮助解决发展中的困难,实现优质资源向优势企业和优秀企业家集聚,加速规模扩张。三是做大做强省级经济开发区。加快工业园和化工园北区建设。同时,高度重视园区的安全环保工作,目前已形成了由104名专家组成的专家库,对项目实行背靠背审核,还对10多家“三废”治理不达标的企业、安全环保不合格的企业实行整顿、整合和置换,今后将进一步坚持科学发展观和环保优先、节约优先的方针,用生态理念统领工业经济发展,力争实现经济社会更好更快发展。

从发挥最具潜力的优势入手,就是以港口建设为抓手,在区域共同发展中求和谐。江苏要早日建成和谐社会,重点和难点是加快苏北振兴。对滨海而言,要想与全省和谐发展“同频共振”,最大的希望在沿海开发上,最重要的抓手在滨海港建设上。滨海港深水贴岸,海床平稳,锚地广阔,水下地形平坦,平均潮差小,泊稳条件好,没有强热带风暴袭击,腹地辽阔,适合各种进区项目的规划使用。可以说,策应省加快沿海开发重大战略,加快滨海港建设适逢其时。在

滨海港建设上,分三个阶段实施:一是基础设施先行,按照适度超前、突出重点、配套完善的原则,加快实施 S327 建设,并着手开展滨海港区至盐连铁路专用线的前期准备工作,做好主要内河航区间的有效连接,加快构建与滨海港开发相适应的一体化基础设施体系;二是科学启动,先从专业码头或 3-5 万吨级码头做起,逐步积累开发建设经验,谋求滚雪球效应;三是‘三港’(港口、港城、临港工业区)联动,在港口建设、临港工业取得阶段性成果的基础上,把港城作为做大做强沿海产业带的助推器,加快发展现代服务业,形成二、三产业协调共进,港口、开发区、港城“三位一体”的互动发展新格局。三个阶段的核心,还是靠大项目与好项目支撑。目前港口项目建设已初见成效,由华电国际投资的风力发电项目年底前后有望开工建设;华电集团投资 300 亿元的  $6 \times 1000\text{MW}$  火电项目一期工程  $2 \times 1000\text{MW}$  项目的预可研报告已编制完成。

从面向最广大的农民入手,就是以建设新农村为重点,在推进城乡共同发展中求和谐。作为经济欠发达地区,近几年来,随着江苏省加快推进城市化进程,滨海县的城市建设有了很大的突破,城市化率由 22.5% 提高到 34%,基本拉开了 30 平方公里、容纳 30 万人口的中等规模城市框架。但相对来说,农村建设步伐滞后,按照省里全面建设小康的目标,新农村建设任重道远。今后,将紧密结合中央和省委、省政府

对新农村建设的部署要求,重点抓好三个方面工作。一是农民增收。坚持把激励全民创业、发展民营经济作为农民增收的重要举措,按照“培训、就业、维权三位一体,内转、外输、创业三策并举”的要求,围绕创收目标,能做什么就做什么,有什么就培训什么,以县内企业用工需求为导向,落实好省委劳动力培训券制度,大力推进劳动力转移。二是抓农业结构调整。坚持把设施栽培作为富裕农民的重要抓手,加快建设 55 万亩优质水稻和 15 万亩设施栽培基地。今年以来,重点实施了“百村千户万棚”设施栽培示范工程,即在全县 100 个村,培养 1000 个设施栽培规模示范户,新发展蔬菜大棚 10000 个。到 2010 年力争建成销售超 500 万元的农业龙头加工企业 120 家、超 5000 万元的 20 家、超亿元的 8 家。三是抓农村面貌改善。认真做好新农村建设的规划布局,确保示范村建设全部达标。大力兴办农村“新五件实事”,有效改善农民的生产生活环境。认真落实“两免一补”政策,保证农村所有困难家庭子女不因贫失学。进一步完善新型农村合作医疗制度,健全农村卫生服务体系,不断改善农村医疗卫生条件。全面实施农村清洁水源、清洁家园、清洁田园“三清”工程,彻底改变农村脏、乱、差现象,逐步缩小城乡差距。

(作者单位:中共盐城市滨海县委  
224500)

# 发达地区农村经济环境协调发展路径探讨

——以江苏发达地区农村为例

[包宗顺 金高峰]

---

实现农村经济与环境协调发展有两种思路,即末端治理模式和循环经济模式。发达地区农村面临经济与环境不协调发展的困境,又有两种不同的解决之道,究竟应当选择什么样的路径才能达到经济发展与环境保护共赢的目的呢?

---

## 一、江苏农村经济与环境协调发展的原因、路径及典型分析

### (一)原因分析

江苏等发达地区农村的生态环境问题是在区域经济快速增长的大背景下产生的,导致农村生态环境恶化的原因也是相当复杂的。一是生存发展的压力。由于农村生活水平相对城市较低,发展经济的压力比较大,所以,长期以来,地方政府在农村不可避免地形成一种重经济发展、轻环境保护的发展观。广大农村的基层领导和基层组织为加快发展经济,解决农民温饱奔小康问题,往往忽视环境建设和生态保护。

由于乡镇企业不仅是本地区财政收入的主要来源,而且还为当地解决了大量农业剩余人口的就业问题,对于乡镇企业的污染地方政府往往采取听之任之的态度。另外,污染的外部性以及滞后性,也使得地方政府产生很大的利益冲动,争先恐后地利用有限的环境容量来发展本地经济。二是缺乏有效的环境监管和保障体系。由于现行的监管体系不能形成相互衔接的执法管理网络,有关职能部门各自为政,复杂的农村环境问题处理体系、环境监管体系往往同虚设,很难起到应有的作用。另一方面,相对于城市来说,农村的环境保障体系仍比较薄弱,在农村垃圾处理方面缺乏有效

的回收、集中焚烧、填埋等无害化处理方式,因此只能任由大量的垃圾被随意丢弃。三是农村人口多且普遍缺乏环保意识。农民往往思想较为保守,生活环境的改善意识落后。由于收入水平低,甚至仅能满足温饱,所以不可能具有改变生活方式的欲望或不可能主动改变,甚至即使有改变的条件,有的仍然不愿意接受,留恋传统的生活方式。他们更缺乏环保意识,不懂得资源保护与环境可持续性发展的重要性,同时也缺乏遏制环境污染的自觉性,因此乱丢垃圾、掠夺式开发的现象也就非常普遍了。

### (二)两种路径比较与选择

末端治理做法及其局限性。末端治理法是在生产链终点或者是在废弃物排放到自然界之前,对其进行一系列的物理、化学或生物过程的处理,以最大限度地降低污染物对自然界的危害。其局限性在于,一是着眼于事后的治理,使污染产生、控制、排放系统人为割裂,使生产与环保脱节,易造成环境污染治不胜治;二是这种治理方式治理成本会很高,相当程度上抵消了经济增长带来的收益;三是这种治理方式使得企业满足于遵守环境法规而不是去投资开发污染少的生产方式,趋向于加强而不是减弱已有的技术体系,从而牺牲了真正的技术革新。

相比而言,循环经济模式倡导的是一种与环境和谐相处的经济发展模式,这种模式要求减少经济源头的污染产生量,对于源头不能削减的污染物和经过消费者使用的包装物、旧货物等要加以回收利用,使它们回到经济循环中去。只有当避免产生和回收利用都不能实现时,才允许将最终废物进行环境无害化处置。(诸大建、周建亮,2003,第110页)这种方式不仅可以缓解环

境污染问题,而且可以减轻资源紧缺的压力,创造经济效益。

因此,发展循环经济是发达地区农村经济、环境协调发展的必由之路。

### (三)江苏农村发展循环经济的典型分析

近年来,在江苏农村,以“清洁水源、清洁田园、清洁家园”入手发展现代农业,推进新农村建设,农村循环经济呈现出百花争艳的局面。

生态农业建设方面,江苏省在推广高效、低毒农药,提高病虫害综合防治率的同时,积极推广秸秆综合利用技术,不断推进无公害农产品基地及品牌建设。目前,全省已认定无公害农产品产地面积3200万亩,共有2247个产品通过国家无公害农产品认证。苏南富裕的昆山市,积极打造农业与养殖业生态链,推进循环型农业建设。这个市上马了多座秸秆气化站,建成了一批有机食品、绿色食品生产基地和现代化农业示范区、观光农业园区,通过积极引进外来资金和先进技术,扶持和培育可持续农业和有机产业。昆山市投资3000万美元建成的波力牧场,将牛粪制成有机肥料,用于牧场的牧草、蔬菜、果树种植,粪水经过处理用于农作物灌溉,充分使能量合理流动和物质循环利用,使波力牧场成为一个花园式的生态牧场。姜堰市是发展生态农业又一典型,该市使农作物秸秆直接还田,使农作物秸秆中丰富的营养物质还田后补充土壤养分,改善土壤的理化性状,改良土壤的通透性,促进了农作物的生长,增加了产量。而秸秆覆盖具有保墒、保温、保湿等作用。此外,通地留高茬、稻麦套播等技术实现秸秆全部还田,利用率高、效果好。据测定,近年来其秸秆还田有机质增幅达0.22%

-0.48%，增加作物抗病虫能力，减少了化肥、农药的使用量，有效改良了土壤的生态环境。同时，农作物产量逐年上升 8%-10%，成本逐年下降，经济效益十分明显。

农村工业污染治理方面，江苏东海粮油公司是目前全球规模最大、技术最先进的粮油加工基地之一。这家公司成立之初接受循环经济理念，摈弃企业污染防治单纯依靠末端治理的传统观念，重视污染的源头控制、过程削减。他们在企业建立起变废为用的循环系统，粮油加工过程中产生的豆粕、毛油、米糠等废弃物重新“上岗”，被用做生产饲料、磷脂和炸油深加工。常熟市江河公司通过扶持上游原料供应企业和下游肥料消化企业，形成了大豆深加工产业循环体系，其大豆蛋白纤维产品被誉为“21世纪健康舒适纤维”。具体产业链为：常熟金城油脂有限公司将大豆经低温榨油提取食用油后的低温油粕，销售给江河公司提取大豆蛋白制成纤维，剩余的豆渣由常熟市常禾生物有机肥料有限公司制作有机肥料，返回农业生产。

农村生活污染治理方面，近年来，江苏省积极推进农村生活污染的治理，建立村收集、镇转运、县处理的统一农村生活垃圾处置机制。在农村发达地区，还大力推进农村生活污水净化沼气池工程建设，稳步推广秸秆气化集中供气工程。2000年以来全省累计建有农村沼气池 45 万口，其中生活污水净化沼气池 1.79 万口，形成可处理 200 万人生活污水的能力。常熟市蒋巷村从 2000 年开始打造“蒋巷工业园”、“生态种养园”、“村民新家园”为特色的“新三园”。在镇郊批租 24ha 土地，创建了蒋巷工业园，增强了村级经济的造血功能；调整土地 33ha，围绕村中心办起以竹林、果园、苗圃

为主体的生态种养园；在村中心西部集中利用宅基地以 180 多幢别墅为依托统一建设村民新家园。集老年天地、度假设施、各类活动中心、文化教育、休闲娱乐、商贸服务为一体，建设集中居住的、达到省级村镇文明绿色住宅小区标准的、保证村民安居乐业的两个居住小区，并推广秸秆气化燃料，基本推倒小烟囱，实行生活污水集中处理、垃圾专人收集处理等措施。同时，在村东的 53ha 粮田上，发展生态农业，生产优质稻米。实施休耕养地，增加有机肥投入，控制化肥农药使用量，在村域北区，集中 20 多 ha 河塘、低田，专业放养水产品。

## 二、江苏等发达地区农村经济与环境协调发展的具体思路

### (一)农村三大循环经济的推进思路

推进发达地区农村循环经济不仅仅要在农业循环上下功夫，更要在发展农村工业循环经济、农村生活循环经济上努力。建立乡镇企业循环经济试点，积累其发展循环经济的经验和教训；构建可持续的农村生活方式，有计划地以循环经济思维指导农村传统生活方式的转变。

1. 农业循环经济。农业循环经济不仅强调通过资源的循环再生和高效利用实现农业生产和环境保护的协调发展，而且强调减少输入端的物质输入量以减少污染物的产生量。其发展的模式可以选择时空复合结构型生态模式、物质能量多级循环利用型生态模式、综合开发复合生态型生态模式、农业环境综合整治型生态模式、综合发展与全面建设型生态模式。农业循环经济的参与主体是广大的农民，农业循环经济要得到发展必须调动起广大农民的积极性，使他们自觉自愿地参与到农业循环经

济的发展中来,要使农民得到实实在在的经济收益,只有这样,农民才有动力发展农业循环经济。另外,农业循环经济发展还需要有健全的社会化服务体系、适度的土地规模经营以及技术创新等一整套综合的政策措施,通过社会化服务体系的健全促进化肥、农药的科学合理使用,农膜的回收;土地的适度规模经营促进立体种养的发展;以技术创新为核心的制度变迁促进秸秆、畜禽粪便的资源化利用。

2.农村工业循环经济。主要是农副产品加工过程中废弃物的综合利用,采用厌氧发酵和好氧处理技术,在作物生长季节可以充分利用废水中的水肥资源进行农田灌溉,非种植季节经过处理达到排放标准后排放或回用作生产用水,同时回收沼气供民用。应主要从正反两方面促进废弃物的综合利用:一是提高排污成本。明晰环境产权,建立完整的环境资源价格体系,重构资源的产权制度,对那些可能或已经留下“公地悲剧”的产权制度进行改革。同时,提高污染物排放标准,加大排污费征收力度,通过征收排污费等措施将企业生产过程的社会成本内部化。二是提高废弃物综合利用的收益,降低其不确定性。(1)通过引入排污权交易使企业的环境效益转化为企业的经济效益;(2)对开展废弃物综合利用的农副产品加工企业提供适当财政补贴,如财政贴息(政府代企业支付部分或全部贷款利息)或税前还贷(在计算企业应税所得时应当归还的贷款从中扣去);(3)建立健全保障制度。从各级财政收入中划出一定的资金建立保险基金,如果企业因为开展废弃物的综合利用而带来损失,企业就可获得相应的补偿,从而减小风险,提高农副产品加工企业开展废弃物综合利用的积极性。

3.农村生活循环经济。农村生活循环经济的主要内容包括农村可持续消费、农村生活污水处理和农村生活垃圾处理。在农村可持续消费方面,其关键是消费教育和降低绿色产品的价格。政府可以通过正规的学校教育和基层政府开展的移风易俗等活动开展消费者教育,也可以通过报纸等大众传媒进行消费者教育,培养消费者正确的消费观、帮助消费者掌握丰富的消费知识,培养消费者形成必要的消费技能。对于绿色农产品的生产和消费,政府要在税收、信贷上给予支持,对生产新技术、新工艺的研发和使用给予支持。在农村生活污水处理和生活垃圾利用方面,积极鼓励在住房较为分散的农村发展户用型沼气池,促进农村生活垃圾堆肥,转变堆肥厂的经营模式,提高堆肥质量,扩大堆肥的市场需求,增加垃圾堆肥厂的收益,促进生活垃圾的利用。

### (二)相关配套措施

一是加强引导,搭建农村循环经济低成本运行的平台和市场环境。按循环经济的理念将农业规划、园区规划、城镇规划、农村规划等统一起来,以构建农村循环经济体系和建设循环社会为目标,制定整体发展规划,建立农村循环经济合作信息网和服务平台。二是从易到难,充分发挥先进示范的作用,逐步推进。积极探索多层次、多元化、多形式的循环经济实践模式,试点先行,不断降低循环经济的创新成本和运行成本。三是建立发展农村循环经济制度保障体系。加强绿色GDP与绿色会计制度研究,建立健全有关法律法规、市场政策等正式制度体系。

(作者单位:江苏省社会科学院农发所,南京210013)

### 潘岳:告别“风暴” 建设制度

几个月来,媒体和公众都在问:为什么政府花了那么多钱,那么长时间,下了那么大的决心,大江大河大湖的水质还是没有根本好转?其实,不是没有好转,而是好转了又被第二轮、第三轮地污染。当不少官员仍然肤浅地认为只要GDP增长了就可能解决一切问题时;当官员政绩考核还是以单纯GDP增长为主要指标时;当推动GDP的仍然主要靠传统重化工业时;当尚未完成的行政体制改革导致水管理机制还是条块分割时;当一套可操作的环境经济政策还没有研究出台时;当地方保护主义和企业的环境违法行为没有得到公众与舆论有效监督时,我们只能说,中国如今的水污染问题,不是技术问题,不是资金问题,而是体制问题。四年来,科学发展观已在各个领域达成共识。当务之急,是如何将这一共识转化成一套制度,即如何把各个发展主体从过去的利益格局中拖出来,束缚进新的规则轨道。如果短期内无法完成这样巨大的调整,那么设立一套对官员的环境考核和问责制度,就是次优选择。发展的最关键在“官”。对那些造成重大环境事故的官员,对那些无视污染排放的官员,不管经济发展多么成功,都应该坚决予以责任追究。一个有效的公众参与机制,就是一个能把在“上街”和“下跪”两个极端间摇摆的公众纳入理性、建设性参与的机制。这一机制的起点,就是环境信息公开制度。信息公开,不仅在于对公民知情权的尊重,也是政府、市场和公民社会之间良性互动的基础。

(作者为国家环保总局副局长)

### 长平:从贪官的忏悔看制度建设的重要

人们常见的贪官忏悔书或者他们面对媒体的反思都是“辜负了党的多年教育、对不起人民的重托、放松了思想学习”等八股文章,最真诚的也不过是想念亲人、追悔莫及。1986年,新加坡原社会发展部长郑章远被揭发受贿40万新元,畏罪自杀,他在留给李光耀的信中称,自己是“用自杀来表示对新加坡法律的尊重”。并非我们的贪官总是多情重义,别人总是理性刻板,而是不同的制度塑造了不同的思维。综观世界各国的经验,反腐的根本不在情动于衷,最能起作用的,是比人心更客观的外在的法律制度。大多数发达国家都有比较完善的反腐败法,近年来,中国也正在将反腐政策逐渐推上法治化轨道。然而,在每一次贪官落马之后,人们几乎只记得他们的忏悔。为了教育官员,纪检部门还常常让贪官们一个个“深刻检讨”,反省自己的道德不端,觉悟不高,然后制作成纪录片放给某些级别以上的官员学习。有学者在比较中国和美国矿难的不同时,列举了美国煤矿安全法规的建立过程:每发生一次恶性矿难,都会推动安全法规的进步,迄今形成了较为完善的安全生产法律保障体系。媒体在报道时说,这是让矿工不能白死。从这种意义上说,贪官也不能白死。没有人生来就是贪官,他们本身也是尚不完善的监督制度的牺牲品。因此,他们落马之后,首先受惠的应该是制度建设。不知道这些省部级贪官被查处,是否能推动一些迄今还未能明确的基本制度。这些制度并不复杂,且已在世界

各国反复实践,它们是公开与透明、监督与制衡、公众广泛参与及媒体独立报道。

(作者为《南方周末》特约评论员)

### 孙立平:营造保护讲真话的制度环境

假话的盛行,已经成为我们社会一种严重的病症。尤为值得重视的是,我们社会中的假话,不仅仅表现在日常生活中,而且也充斥于公共生活领域,从而成为一种系统性的假话。比如虚假不实的统计数据,文件公文中大量与实际状况不符或严重背离的文字,媒体上虚假信息等。在这种情况下,假话成为公共生活基本环境的一部分。这些假话与对有效信息的控制结合在一起,构成了我们社会生活的某些灰色环境。对假话的默许与褒赏,与对真话的残酷和打击,是一个问题的两个方面。最近有人在谈到我们社会中对真话的惩罚时,用了这样一个词:“定点清除”。应当说,用这个词来比喻“惩罚真话”,也是非常贴切的。古代的文字狱,是一种对真话的定点清除。对彭德怀的批判是一种对真话的定点清除。“文革”中这种定点清除,就更是举不胜举。不过需要注意的是,在过去几十年中对真话的惩罚主要是基于政治原因,而在进入利益博弈时代的今天,对真话的打击开始与利益紧密联系在一起。由此可见,关键的问题是要形成保护真话的制度环境,形成可以讲真话的制度空间。而这样的制度安排,应该从社会生活的公共领域入手。我们历次提倡什么东西时,总是要“从我做起”。但这次的说真话,应当从公共生活做起,从政府做起。

(作者为清华大学社会学教授)

### 周其仁:从成都城乡综合改革看兼顾城乡

看了成都的做法,想到三个问题。第一,无论建设方针还是发展规划,都要为未知的世界留下一点空间。当然这要有可靠的经济基础,要有雄厚的财力,为此必须让市场机制发挥更大的作用,必须考虑征地制度的改革。第二,既然成都是一个国家级的实验区,就要全面地实验,打通整个利益流程,不要被某些环节卡住。其中很重要的,就是要在城乡统筹中探索平衡土地利益的路径。比如在狭小的行政区划内来做土地占补平衡,要损失很多机会的。成都市至少就应该考虑在全市范围搞占补平衡,资源向受益最高的地点集中,但利益要由各相关方分享。要通过实验稳妥地找到一个机制,真正可以平衡各方的利益关系,保证土地资源的最高利用效率。第三,要精心研究利益补偿的不同时间之间的咬合。农户承包在目前法律框架下是30年不变,或长期不变。但是各类建设用地,批租使用的年限很不相同:农村建设用地包括农民的宅基地,一般没有年限,城市建设用地,住宅70年、工业用地50年、商业项目40年。农户承包期内出租给农业公司的期限,又个个不同。所有这些不同期的利益关系,都相当复杂,彼此“咬合”不住就可能发生麻烦。还有,现在的政府有任期,当届政府承诺的社保,下一届、再下一届政府能不能持续兑现,就是很大的问题。如果“咬合”不好,就等于把麻烦留给了未来。所以资源在空间上的流动和重组,还要考虑不同利益时限的配合。

(作者为北京大学中国经济研究中心教授)

## 我国区域发展思路走到拐点 遍地开发将成为历史

从遍地开花的大开发,到如今的限制开发与禁止开发,中国的区域发展思路走到了一个拐点。随着日前国务院关于编制全国主体功能区规划意见的下发,中国的区域发展政策调整正式转入了操作轨道。意见认为,以农业为主的地区,原则上要确定为限制开发区域;矿产资源丰富但生态环境承载能力较弱的区域,可以适度开发矿产资源,但原则上应确定为限制开发区域;依法设立的省级各类自然文化保护区区域要确定为禁止开发区域。一个明显的变化是,4大主体功能区的划分,已经突破了此前的横向地域限制。无论是综合经济区域的划分(东、中、西部以及东北),还是自然经济区域的划分(珠三角、长三角、环渤海、黄河中上游、长江上中游、远西部),都不足以涵盖主体功能区。按照国务院意见的要求,国家主体功能区规划一个月后形成初稿,向社会广泛征求意见之后于12月报国务院审议;而省级主体功能区规划需在明年6月形成初稿,明年11月报请地方政府审议。意见列出了需要调整的7项政策:财政、投资、产业、土地、人口、环保、绩效评价和政绩考核。其中,意见在财政政策中再次重申了基本公共服务均等化的目标,并将通过转移支付制度“重点增加对限制开发和禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿。”在地方政府视作“第二财政”的土地出让金方面,意见也做出了相应调整:对优化开发区域实行更严格的建设用地增量控制,适当扩大重点开发区域建设用地供给,

严格对限制开发区域和禁止开发区域的土地用途管制,严禁改变生态土地用途。

## 省直管县改革是 《东北地区振兴规划》的亮点

经国务院批复的《东北地区振兴规划》已经正式公布。这份由国家发改委、国务院振兴东北办组织编制的地区性发展规划提出,未来要将东北地区建设成为中国综合经济发展水平较高的重要经济增长区域,并确立了“四基地一区”的目标定位。伴随着东北地区的全面振兴,东北经济区有望成为继珠三角、长三角、京津冀之后,中国第四大经济区。实现这个目标,需要推进体制改革和机制创新,增强发展的动力和活力。在《东北地区振兴规划》中,引人注目地提出了“加快行政管理体制改革”,“有条件的地方积极推进‘省直管县’改革”。可以说,这是规划的一大亮点。考虑到省直管县的复杂性,东北地区省直管县改革应当坚持因地制宜、分类管理,不搞运动,不强求一下子全面推开。一方面在具备条件的地方积极大胆探索改革路径和实现形式,也要创造条件积极扩大“弱县扩权”的试点,对经济欠发达县实行“雪中送炭”,而不是仅仅对强县“锦上添花”。另一方面,也要更多地考虑整体配套改革问题。比如,切实转变政府职能,构建公共服务型政府,减少政府干预和行政审批。调整机构设置,努力解决条条与块块的矛盾。完善地方税体系,改革转移支付制度,切实增加县乡财政收入。此外,还要创造性地用好中央给予东北的大政策,在政府层级和行政区划改革方面,力争有大的突破,比如能否申建第五个直

辖市,比如在“弱县扩权”上能否有更大的步伐,比如在行政体制上的省直管县有新的突破,等等。

### 肃北县将完全取消城乡户口差别

甘肃省肃北蒙古族自治县人民政府常务会议日前审议通过《肃北蒙古族自治县公安局关于进一步深化户籍改革实施细则》,肃北县城乡二元户口制将在今年年底终止,届时,该县4000多农民将和9000多城镇居民同等“身份”,全部一次性转为“肃北居民户口”。肃北取消户籍城乡差别的改革,在全省乃至全国县区尚属先例。据了解,此次户籍改革,肃北县将彻底取消各类户籍类型差别,将原有肃北常住农业户口、地方城镇户口、自理口粮户口、农场商品粮户口、非农业户口全部一次性转为“肃北居民户口”。对于来肃北投资办厂、经商务工、大专以上学历、中高级技术人员,只要具备合法固定住所和稳定收入的条件,均可办理“肃北居民户口”手续。农业户口人员转换身份后,在原土地、草场承包经营权不变的条件下,根据牧民自愿宜牧放牧、宜农种田、宜工务工、宜商经商,在入学、参军、就业、低保、医保等各方面与当地原有城镇户口居民享有同等权利,履行同等义务,不再实行差别政策。据肃北县公安局有关负责人介绍,取消农业户口将会改变“户口歧视”现状,具有“居民户口”的人员在社会保障、基础教育、就业、医疗、住房、计划生育方面将享受到同等的待遇,城乡“同命不同价”的历史和农村孩子在城市上学的难题也会解决。同时,该制度也可吸引异地人口到当地

投资发展。

### 台湾贫富差距6年来最低

台湾贫富差距因高额社会福利支出而微幅缩减。有数据显示,近年来的收支分配不均正逐年趋缓,就业情形好转及政府编列上亿元的社福支出是去年再度缩短差距的因素。调查指出,家庭平均所得差距倍数已从2002年的6.16倍下降到去年的6.01倍,若将去年的家庭可支配所得分为五大级距,182万7000元(新台币,下同,约8万4000新元)所得最高的家庭与最低的30万4000元相比,差距约6.01倍,略低于前年的6.04倍,而衡量国家贫富差距指标的基尼系数则为0.339。调查也显示,去年台湾家庭平均每户收入110万元,扣除税负、规费、利息的非消费性支出,每户可支配所得为91万3000元,较前年增长2.1%。去年就业人数增加16万多人,受雇报酬也增加3.3%,让薪资所得差距获得减缓,加上政府每年编列2500亿元的社福及保险预算,使得贫富差距有效缩减。台湾历年来基尼系数均维持在0.35以下,低于国际设定的0.4警戒线,以现有数据来看,台湾的贫富差距尚属平均。有学者分析认为,台湾经济持续正面成长,加上失业率降低,使得贫富差距微幅减少的结果,并不令人意外,也有学者批评政府是靠社会救济金粉饰问题。玄奘大学社福系教授李明玉则批判统计不能反应中下阶层的所得和生活水平,尤其贫富缩小只是靠发放老年津贴、失业给付等救济金“粉饰”,让弱势民众维持基本所需,但无法改善生活。