

城乡统筹在苏南实践的新目标新要求

——以苏州为例

◎ 邬才生

党的十七届三中全会提出，我国总体上已进入“以工促农”，以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业，走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构，形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。应该说，党的十七届三中全会是对全国讲的，城乡发展进入了一个新时期，对城乡统筹发展提出了新目标和新要求。对苏南来说，因为苏南发展走在了全省和全国的前列，不仅整个区域的经济社会发展水平比较高，而且城乡统筹的水平也比较高，这为下一步城乡统筹朝着城乡经济社会发展一体化新格局的发展提供了良好的基础和条件。同时也应该看到，城乡差距、城乡发展不协调和地区之间发展不平衡等问题仍然存在，因此，城乡统筹，促进城乡经济社会发展一体化，也是苏南农村和广大农民群众的新期盼。

总之，苏南地区的发展已经站在了一个新的历史起点上，进入了科学发展、经济社会全面转型升级的新阶段，城乡统筹和一体化发展已成为苏南地区新时期新阶段的重要特征和紧迫任务。正因为如此，江苏省把苏州市列入了全省城乡统筹和一体化发展的试点城市，省委要求苏州的改革为整个苏南地区乃至全省创造出新经验。这对苏州来说是一个机遇，也是一个重要的责任。苏州必须根据时代发展的新要求，顺应群众的新期盼，以思想解放引领实践创新，通过综合配套改革破除城乡二元结构，推进城乡统筹一体化发展。

一、明确目标任务，理清城乡统筹发展的思路

苏南地区城乡统筹的发展方向是实现城乡经济社会发展一体化。根据中央和省委的要求，结合苏南各地的实际，城乡经济社会发展一体化在现阶段的具体目标任务，主要是以下六个方面：一是城乡发展规划一体化，即充分发挥城乡经济社会发展规划和城镇村建设规划的龙头作用，把农村经济社会发展和新农村建设纳入区域经济社会发展和建设的总体规划之中；二是资源配置一体化，就是通盘考虑城乡发展的要求，整合区域内的政治资源、经济资源和社会资源，在城乡之间进行科学合理配置，以促进农村经济社会更快更好发展和城乡之间均衡发展；三是产业布局一体化，即三次产业在城乡按照科学的社会分工进行布局，形成城乡之间的产业分工和协作，加强城乡之间经济的有机联系和融合；四是基础设施一体化，即在基础设施建设统一规划的前提下，农村的基础设施同城市对接，城市的基础设施向农村延伸，在目前农村通路通电通水的基础上，把农村的排污（尤其是污水）纳入区域管网，从根本上解决农村的落后状况；五是公共服务一体化，即在教育、医疗卫生、就业和社会保障等方面逐步实现城乡对接，使农村居民充分享受公共服务产品，真正在农村实现老有所养、劳有所得、学有所教、病有所医和住有所居；六是社会管理一体化，即建立城乡统一的社会管理新体系，加快推进户籍制度改革，在制度上消除对农民的身份歧视，形成城乡新型的社会治理模式，促进城乡社会和谐。

苏南地区要推进城乡统筹,实现城乡一体化的目标和任务,必须要有正确的思路。如苏州市从自身的实际出发,确立了“三化”与“三农”互动并进、城乡同繁荣和谐发展的总体思路。一是“产业化提升农业”,发展专业化、规模化特征的现代农业,把农业生产和农业经营结合起来,提升农业经营的市场适应性和农产品的市场竞争力,使农业不仅成为城乡人民的“米袋子”和“菜篮子”,而且成为农民生活稳定和增加收入的产业基础。二是“工业化致富农民”,通过工业化发展,使更多农民在非农领域获得就业机会并增加收入;同时,工业化的成果通过公共财产机制,让农民也得到享受(例如农业互补),通过城乡统一的社会保障体系使农民减少支出,增加农民的转移性收入。三是城市化带动农村,即一方面通过城市化的发展使更多的农村纳入城市规划建设体系,农村转变为城市;另一方面则是通过城市基础设施建设和公共服务系统向农村的延伸,全面提升农村社会发展水平和现代化程度,实现农村的“就地城镇化”。苏州城乡统筹发展的思路,符合中央和省委的要求,切合苏州发展的实际,可以更好地发挥本地工业化、城市化、国际化发展水平高的优势,加快推进城乡一体化的发展。笔者认为,这一思路在整个苏南均具有适应性和可行性。

二、始终把发展农村经济、促进农民持续增收作为中心任务

城乡统筹最根本的是城乡经济的一体化和共同繁荣,城乡人民收入和生活水平的共同提高。经过改革开放30多年的发展,苏南城乡经济的发展取得了显著的成效,城乡居民的人均年收入分别突破了2万元和1万元。但是应该看到,未来苏南地区农村经济发展也面临着许多新的问题和新的挑战,苏南农民的持续增收也面临一些新的难题。一是传统的种养业由于成本上升和农产品市场竞争的双重挤压,使得经济效益难以提高,传统农业使农民增收难。二是苏南乡镇集体企业经过改制和转制,绝大部分成为了以私营企业或私人控股的股份制企业。开放型经济发展引进了许多外资企业,虽然就业的机会扩大了,但是由于私人资本的趋利性,农民平均的工资性收入难以

提高,特别是在2008年下半年开始的国际金融风暴影响下,农民获得的平均工资性收入则有不升反降的趋势。三是一些征地拆迁的农村和农民,由于失地和失房,原来的资产性收入或资源性收入缺少了来源,虽然征地和拆迁在苏南地区实行了较高的补偿,但这种补偿大多是一次性的或者补偿标准仍然难以达到过去的收入水平。从长期看,对失地又失业的农民来说,增加收入难度很大。四是苏南地区农民人均收入的基数比较大,如苏州农民2008年的人均收入已达到了11500多元,在这个基数上要保持一定的增长速度,即使每年能保持一定的增长量,但仍然难以保证一定的收入增长率。

促进苏南地区农民持续增收,归根到底还是要靠发展。一方面要加大城市工业对农村工业、农业和服务业的扶持力度,实行合理的梯度分工和配套协作,促进现代农业和农村现代服务业的发展;另一方面则要加快农村经济的自身发展,切实转变农村经济的发展方式,增强农民增收的自我“造血”功能。一是要使传统农业向现代农业转变,加快发展现代农业,让农民走新的农业致富路。二是要加强农民在生产经营中的组织化程度,加快发展农村新型合作经济,促进农村社区股份制、土地股份制和富民合作社的发展,不断完善农民的“合作”机制,使农民在新的合作经济发展中直接受益。三是要支持农民创业,不仅要增强苏南农民的创业意识,加强创业培训,提高农民的创业本领;而且要通过建立工业反哺农业、城市支持农村的机制,在资金、科技、人才、市场等方面,为农民提供帮助和服务。苏州市在学习实践科学发展观的实践活动中,市级机关各个部门都联系一个乡镇或街道,开展“三服务”,即服务基层、服务企业和服务群众,在广泛调查基础上掌握基层群众和基层企业面临的困难和问题,通过相应的组织机制,为基层企业和群众排忧解难,为解决基层企业和群众的困难、问题和矛盾提供实实在在的服务和帮助。这是一个机制的创新,今后要把这个机制变成一种长期发挥作用的机制,使为农村服务、为农民服务、为农业服务成为城市机关和企事业单位的自觉行动。这必将对城乡统筹和一体化发展产生深刻影

响。

三、创新体制机制，促使城乡在制度上无缝对接

推进城乡统筹和一体化发展，关键是要突破体制机制因素所带来的城乡壁垒。只有这样，才能从根本上改变城乡经济社会二元结构和二元体制。江苏省把苏州列为城乡一体化发展综合配套改革试点区，其目的就是要通过试验区的实践来促进体制机制的创新，促使城乡在制度上无缝对接。对于苏州来说，更要以此为契机，紧紧围绕城乡统筹和一体化发展的目标，解放思想，大胆改革，在体制机制的创新上求突破。

一是推进城乡户籍制度改革。城乡分割的户籍管理制度，严格限制农民“农转非”，把农民束缚在农村和有限的土地上，这是对农民最不合理的制度，是城乡差别和二元结构的根本的制度原因。改革开放以来，随着苏南地区城市化进程的快速推进和小城镇建设的快速发展，已经有相当数量的农村居民成为了城市和小城镇的常住居民，如苏州市目前的城镇化率已经达到65%左右。但是，农民“进城”以后，由于原有的户籍和法定身份没有变化，仍然真正难以融合到城市之中，户籍身份产生的各种差别待遇，如社会福利、医疗保险、基础教育等方面的差别仍然存在。苏州的发展水平，为苏州的户籍管理制度改革提供了条件。因此，苏州作为试点城市，应把城乡户籍制度改革提上重要日程，尽早取消农业户口、非农业户口，把城乡居民户口统一登记为“居民户口”，并且不仅是在形式上取消城乡户籍的身份差异，而且应该采取实质性措施，逐步使城乡居民的基本养老、基本医疗保险等方面的福利待遇接近乃至统一。

二是深化农村土地制度改革。建国后我国建立了以集体所有制为基础的农村土地制度。改革开放以后，农村实行集体所有、家庭经营的土地制度，极大地调动了农民的生产积极性。但是，在新时期新阶段，如何保障农民在市场化、城市化、国际化和现代化进程中的土地权益，已成为城乡统筹发展不能回避的问题。农村土地制度改革的重点是土地经营权改革。要在强化农民的土地经营权的法律地位的基础上，推动土地经营权

有偿流转，保证农民在土地上的权益；农村土地制度改革的另一项内容是农民的宅基地（含其上的房屋）制度改革，应给农民的宅基地和房屋颁发同城市居民相似或相同的土地证和房产证，宅基地和房屋可以进入城乡房地产市场，这不仅使农民的宅基地（含其上的房屋）的权益有法律保障，而且可以依法得到利益的实现。

三是深化农村新型合作制改革。对新型合作制改革一要支持和鼓励，进一步拓展改革思路，尤其要鼓励发展有农村特色的农业生产专业合作社和种养殖专业协会，发展农产品加工、运输、配送的专业合作服务社等等；二要逐步完善和规范，在组织制度方面，要根据社会主义市场经济发展的要求，完善相应的组织体系，规范股东会、董事会和经理层以及监事会，使合作经济不走过去的大呼隆生产和平均主义的分配，同时又规范股东、董事、经理人员的权利，减少管理成本，使农民得到实实在在的利益。

四是深化城乡管理体制的改革。各级党政组织是城乡统筹的主体，必须发挥自身的职能，履行好自身职责。苏南各地经济基础比较好，地方可支配财力相对较强，各级党政组织统筹发展的经济能力也相对较强，这是十分有利的条件。党政组织要善于综合运用经济手段、行政政策手段和法律手段，促进城乡统筹发展。从制度创新层面看，要突出三个重点：一要建立公共财政制度，市（县）级的财政预算编制必须把城乡统一起来考虑，加大对农村基础设施建设、环境建设和社会事业费的投入力度；二要建立城乡统一的社会保障制度，使原有的城保和农保根据财力状况逐步接轨；三要进一步完善和规范市（县）和乡（镇）、乡（镇）和村的管理权限，财权和事权要统一，既要扩大市（县）统筹的范围和水平，同时又要加强乡（镇）和村的财力保障，保证其行政管理权的运行。

作者系中共苏州市委党校副校长、教授
责任编辑 刘小红