实施“三个集中” 加快城市化进程

□林 湘

“三个集中”提出的背景

城市是人类最经济的生存空间。上海自开埠百十年来，已发展成为全国经济最发达的城市之一。在向建设国际经济、金融、贸易、航运中心目标迈进的同时，上海面临人口稠密、土地资源紧缺、空间范围狭小等一系列问题，这些问题得不到解决，将会长期影响上海的可持续发展。尤其是约占全市土地面积百分之十的中心城区集中了百分之五十五的人口，不堪负担。而占百分之九十面积的郊区，人均GDP大大低于中心城区，潜力巨大。为此，上海市委、市政府提出通过实施“三个集中”（即工业向园区集中、农民居住向城镇集中、农业向规模经营集中）来推进郊区城市化进程，改变城乡二元结构的状况，促进上海持续、协调、健康发展。这是上海迈入新世纪作出的重大决策。

在2003年的郊区工作会议上，上海市委、市政府又明确提出了“三个集中”的工作目标和具体要求，并以此为工作抓手，从根本上完善郊区的经济结构和城镇体系，形成与现代化国际大都市相匹配的郊区发展新格局，把郊区建设成为上海拓展城市发展空间的重要支撑点、上海新一轮发展的重要增长极和各种要素优化配置的重要集聚地。

上海推进“三个集中”的本质是城市发展到一定阶段，通过对土地资源再组合、再调整，拓展城市可持续发展的空间，为今后上海郊区城市化发展制定一个总体原则和努力方向。

“三个集中”的主要内容及政策措施

关于土地向规模经营集中

转移农业人口，加快土地集约。加快土地向规模经营集中，重点是要解决农业人口与土地的关系，关键在于通过体制、机制创新，使大量农业人口从根本上变为城镇人口。

创新农业功能，形成“两个扇面”。对内，强化生态功能，为市民营造“绿肺”。对外，强化服务功能，为全国农业提供服务平台。

实施科技兴农，建设科技强市。坚持科技、人才“两个第一”的发展观，充分利用世界农业新技术革命成果和本地科技力量，构筑农业科技新高地，建设农业科技强市。

关于工业向园区集中

科学规划工业布局，形成新的工业格局。坚持依托交通枢纽、支持重点城镇、兼顾发展基础，加快建设制造业基地。通过工业向园区集中，形成郊区制造业基地垂直分工的新格局。

适当调整行政区划，逐步减少行政建制。根据工业园区的布局规划，进一步调整乡镇行政区划。在原有行政区划设置的基础上，再缩减镇、村区划单位，从而改变行政建制过多对工业向园区集中的制约状况。

坚持科教兴市战略，提升郊区产业能级。一是加大招商引资力度，提升园区产业层次。二是要建立综合评价体系，提高园区开发水平。

完善财税管理体制，增强区县发展活力。一是实行税收属地征收，完善上下分成体制。二是下放管理权限，增强区县活力。

关于农民居住向城镇集中

调整城镇布局和人口规模。在“上海城市总体规划”的框架下，对郊区城镇布局作适当调整。

鼓励和吸引人口向城镇集中。在鼓励农民进镇方面，要放宽农业人口落户城镇的准入条件，提供城乡一体化的就业和保障；要改革集体资产收益分配制度。在吸引市民进镇方面，要提升社会事业水平，完善社会服务功能；要优化环境质量，构建城乡交通快速通道；要拓展就业空间，增强郊区吸纳就业的能力。在开放移民进镇方面，要制定放开郊区人口导入政策，优化投资创业和生活环境，吸引投资移民；构筑人才高地，广纳人才，吸引智力移民，提高郊区人口整体素质。

加快现代交通网络和社会事业建设。加大郊区基础设施的投资力度，逐步形成郊区与“长三角”一体化的现代交通体系。在编制郊区城镇发展规划时，完善能源、环保、信息等社会公用系统基础设施建设，要把教育、科技、文化、卫生等各项专业规划向郊区延伸，提高郊区城市化建设水平。

奉贤区推进“三个集中”的实践与探索

奉贤区位于上海南部，南临杭州湾，北枕黄浦江。区域面积为六百八十七平方公里，人口六十二万，2003年国内生产总值为一百四十一亿元，其中：第二产业占百分之六十五，第三产业占百分之三十，第一产业占百分之五，财政总收入为三十多亿元。奉贤区在上海是一个较为典型的郊区，实施城乡一体化，推进三个集中显得尤为迫切和重要，主要举措为：

土地集约利用

全面调查摸底，规范用地审批。全区土地利用要实现“一个口子进水，一个池子蓄水，一个龙头放水，一套班子管水”。

要运用科技手段，建立土地管理信息系统（GIS）。该网络系统可包括：全区土地利用及规划控制、城市建设、道路交通、人口及其居住、建筑物及其用途、各经济单位情况等基本信息。同时，要对全区所有建筑物有效面积测量归档，有助于控制违章建筑的乏滥，降低未来建设的开发成本。

建立储备机制，提高土地利用价值。目前，随着我区投资环境不断完善、中外客商纷至沓来，以及经济总量和财政收入高速增长，特别是东部洋山深水港和西部上海化学工业区的开发建设，使我区进行土地储备成为可能。

工业向园区集中

加快园区规划建设，构筑工业产出基地。要集中精力高标准制定四大工业园区总体规划和详细规划；积极拓展融资渠道，适度超前建设好园区基础设施；相互合作、错位发展，打造区域性产业基地，塑造奉贤整体产业发展形象；注重项目跟踪管理，促进工业项目早建早产。

加强规划引导，逐步调整老工业点。工业向园区集中是一个长期的调整过程，要依靠区划调整、行政许可、产业组合、税收调节、定向补贴、市政建设等手段，控制“存量”，提高“增量”，逐步扩大园区产出所占比例，争取在2010年达到全区工业产值90%以上。

珍惜有限资源，提高土地利用率。土地作为不可再生资源，还需要我们在提高已建或在建面积产出率上下功夫，走节约型发展道路，为今后发展预留空间。

农民向城镇集中

科学合理布局，加快重点城镇建设。根据全市规划布局，我区城镇布局为“新城—中心镇——般镇—社区”的城镇体系；规划四级体系为“1+2+5+30”，即一个新城、两个中心镇、五个一般镇和30个左右的居住社区。到2020年的实际居住人口将达到90万-100万，其中城镇实际居住人口将达到70万—80万左右，城市化水平为75%—80%。城镇建设要全面营造地绿、天蓝、水清、居佳的生态环境。

加强统筹协调，引导农民向城镇集中。按照新的城镇规划体系，逐步实现全区农业人口向新城、中心镇和各镇集中。要编制高水平规划，实行统一规划征地、统一配套设计、统一建设管理。区成立协调机构，从政策规范、财力支持、工作进度等方面进行指导。寻求降低动拆迁难度的新途径，探索“承包地+农村房屋换保障”新机制。在政策设计层面上，根据农民、市民和移民各种不同对象，制定不同的政策。

维护农民利益，实现经济社会的同步协调发展。一是通过发展二、三产业吸纳就业，组织劳务输出拓宽就业，创造保洁、保绿、保安等服务事业提供就业。二是加强对农民的教育培训，提高农民整体素质。增强在非农领域市场就业竞争能力。三是从根本上关心农民切身利益，建立和完善农村基本社会保障制度。

机制制度政策保障

完善行政管理体制。全区行政管理体制总的按照“两级政府、两级管理”的要求，充分体现精简、统一、效能的原则。加强和完善镇级管理机构的职能。镇级政府在管理体系中按照城市化的发展要求和区划调整的变化，相应设立社区居民委员会和街道办事处等派出机构履行社区管理职能，

建立社会保障制度。要分期分批地解决历史遗留的失地农民的保障问题。分层次筹措资金，弥补镇保资金的不足。要通过征地和提前将部分农民纳入城镇社会保障体系，有条件的镇可以通过土地换保障解决农民的社保问题。即在未实施征地安置时，镇政府可采取利用土地置换中的资金向社保机构交纳社保资金的方法，将城镇农民纳入城镇保障体系，同时将集体土地转为国有，在未进行实质性开发之前，原土地承包权不变，当开发时再补偿其他补偿费用。其他地区通过资产逐步量化土地权益固化的方式，使农民纳入城镇保障体系，以解决后顾之忧。

建立投融资机制。一是项目用地的投融资包括土地合作开发，换地合作建设，资产重组置换机制，二是项目建设的投融资，包括项目捆绑式建设，项目换地建设，项目租用回购建设，政府借壳融资建设。三是城镇开发主体的投融资，包括镇区财力和政策资金投入，镇集体资本运作和战略重组，广泛筹集社会资金，参与开发融资。四是城镇基础设施的投融资管理，包括区镇分工，财力支持、融资服务、项目管理、风险控制，建立基础设施资金的循环滚动开发机制。

完善相关配套政策。一是在农业向规模经营集中方面，落实市政府沪府发（2004）3号文件关于扶持农业和粮食生产的八项政策措施，从规划和制度上稳定粮田生产面积，建立严格的基本农田保护区，完善农田适度规模经营；从财政、税收上进一步加大新型农业经营模式“公司+农户”、“集团+农户”的扶持力度。积极探索各种形式的土地流转机制，同时推进“村民镇保”工作。加强对土地流转合同的管理，健全仲裁管理机构，规范土地流转合同的格式条款，进行法制化管理。要积极推进农村宅基地置换试点，增加耕地数量，以适应建设用地占补平衡的需要。二是在工业向园区集中方面，主要是土地指标向四大工业园区倾斜，新建工业企业必须要进工业园区。工业园区需要增加用地指标，可申请有偿调剂。对迁入四大工业园区的特强产业和重点企业，允许在税收地方留成部分由迁入、迁出地财政年终单项结算，以搬迁前一年为基数，新增税收地方留用部分的50%返还迁出地财政。同时各镇要从服务、收费、用电、用地、技改投入、外贸政策、资金扶持、拆迁补偿等方面出台相关政策，鼓励引导园区外企业进驻园区。三是在农民居住向城镇集中方面，主要是按照新的城镇体系规划，促使靠近南桥新城和奉城中心镇的农村人口按规划、分阶段向新城、中心镇集中。其他的农村人口向一般镇和社区集中。停止审批规划居住区外的农民建房。各级城镇体系都要规划出一定地域，编制进城农民居住小区规划，实行统一规划、统一征地、统一配套、统一设计建造、统一管理。进城镇购房落户的农民，原承包的土地经营权退还给村，建立和完善土地流转机制。

总之，实施“三个集中”、推进城市化进程是一项系统工程，需要我们在实际工作中牢固树立和认真落实科学的发展观，既把发展经济、招商引资作为第一要务，又必须尊重经济发展规律以及社会和自然规律，保持经济增长的数量与质量、速度与效益有机统一，确保经济与社会发展城乡发展和谐统一。

（作者系中共上海市奉贤区委书记）

推进太仓发展的四个“一”

□程惠明

坚定不移地树立和落实科学的发展观，率先实现经济社会协调发展，对于地处苏南发达地区的太仓来说，不仅具备条件，而且十分必要。改革开放以来，太仓经济社会发展取得了令人瞩目的成绩，具备了以全面协调发展为主要特征的更快更好发展的条件。面对新世纪新任务，我们要自觉以科学发展观统一思想、统领发展，努力在贯彻落实科学发展观、实现加快发展、协调发展上走在“新苏南”的前列，为江苏实现“两个率先”做出更大的贡献。

突出一个主题：始终坚持以经济建设为中心，聚精会神搞建设，一心一意谋发展

坚持科学发展观的根本着眼点是要用新的发展思路实现更快更好的发展。为此，我们必须始终紧紧抓住发展这个第一要务不放松，努力做到能快则快、能上则上、能先则先，能超则超。进一步做大经济规模，做强经济实力，提高地方综合竞争力。一要加快三次产业协调发展。着眼于实现发展速度与结构、质量、效益的统一，在巩固提高农业、加快推进新型工业化的同时，大力发展各类服务业。逐步改变产业结构过重的局面，使三次产业发展更加协调。坚持利用内、外资数量与项目质量并重，特别重视工业投资的技术层次和工业用地的集约利用，重点引进关联度大、产业链长的龙头项目及高税收、高附加值的内、外资项目。二要促进多种所有制经济共同发展。继续保持开放型经济优势，大力实施“民营经济倍增计划”，加快发展拥有自主知识产权的规模经济，尽快形成外资、民资和规模经济“三足鼎立”发展格局，促进公有制经济和非公有制经济“比翼齐飞”。三要实现对内对外联动发展。紧紧抓住招商引资工作不放松，进一步提高“引进来”水平，不断增强“走出去”竞争力。充分利用好两种资源、两个市场，拓宽发展空间。同时大力开拓国内市场，继续扩大吸引内资特别是大集团、大公司来太仓投资。

抓住一个核心：牢固树立“以人为本”观念，坚持富民优先，加快富民强市步伐

以人为本是科学发展的核心，让更多老百姓分享改革发展成果，是落实科学发展观的根本要求。太仓在今后的发展中，一定要把富民放到更加突出的位置，全面抓好富民工作。一是要统筹富民与强市目标。要坚持“执政为民”、“富民优先”，牢固树立正确的政绩观，在保持经济较快增长的同时，大力实施富民工程，使居民的收入增长与经济增长相适应。同时大力实现城乡低保、社保全覆盖，积极做好农村“十件实事”，为生活困难群众排忧解难；改革土地征用制度，对失地农民进行合理补偿，积极探索使农民获得长久受益和稳定保障的办法。坚持富民优先不动摇，切实把增加居民收入、解决与人民群众切身利益密切相关的问题放到重要位置。二是统筹城乡发展，依靠工业化致富农民，依靠城市化减少农村人口，依靠产业化提高农业效益。在加快发展中要高度重视农业，努力实现农业的集约化、现代化和机械化。形成城市反哺农村、工业支持农业的机制，坚持依靠城市化带动农村，工业化带动农业，以城市繁荣带动农村繁荣，使农民在工业化、城市化进程中分享改革发展的成果。深化农村的体制改革，进一步把农民从计划经济体制的束缚中解脱出来，彻底改革城乡分治的户籍制度，逐步使农村人口与城镇人口享受同样的国民待遇。三是要统筹区域发展。按照国家产业政策，发挥优势，加快发展，形成各具特色、相得益彰的经济板块。提高各类资源利用率，积极发展集约型经济、节约型社会，全面改善生态环境和人居环境，提高人民群众的生活质量。

落实一项要求：努力实现经济发展和人口、资源、环境相协调，不断保护和增强发展的可持续性

坚持科学发展观要求我们在推进发展中充分考虑资源和环境的承受力，统筹考虑当前发展和未来发展的需要，实现自然生态系统和社会经济系统的良性循环，为子孙后代留下足够的发展条件发展空间。一是要统筹经济与社会发展。高度重视发展科技、教育、文化、卫生等社会事业，加快创建全国文明城市、园林城市、健康城市、生态示范市、学习型城市、科普示范市。加强社会管理，维护社会公正，促进社会和谐，完善社会结构，创造有利于人们平等发展的社会环境。二是要统筹人与自然和谐发展。坚持以人为本，处理好经济建设、人口增长与环境保护、生态建设的关系，稳定人口低生育水平，强化土地集约使用，大力发展循环经济。三是要统筹三个文明协调发展。坚持以经济建设为中心，大力加强社会主义政治文明和精神文明建设，大力推进文明素质提升工程，不断提高市民的文明素质和社会文明程度，积极推进依法治市和“诚信太仓”活动，正确处理改革发展稳定关系，进一步加强社会治安综合治理。

强化一个保证：树立正确的政绩观，大力弘扬求真务实之风，进一步加强干部队伍建设

正确的政绩观是实践科学发展观的重要保证。树立正确的政绩观，必须靠科学的政绩考核体系作为制度保障。要从实际出发，制定体现“富民优先”的全面小康发展目标，致力于建设一个不含水分、人民得实惠、老百姓认可的全面小康。要把城乡居民的人均收入列为全面小康最核心的考核指标；要把是否认真贯彻落实科学发展观，能否按照“五个统筹”的要求处理好各个方面的关系，作为考察领导干部是否树立正确的政绩观的重要标尺。

只有牢牢树立正确的政绩观，以求真务实的作风全面推进各项工作，科学的发展观才能真正落实到我们工作的每一个环节。我们各级党委、政府办事情、作决策，都要符合国情、市情，必须坚持一切从实际出发，按客观规律办事，既要积极进取，又要量力而行，不盲目攀比；必须坚持办实事，求实效，珍惜民力，不搞劳民伤财的“形象工程”；必须坚持察实情，讲真话，不虚报浮夸；必须坚持统筹兼顾，立足当前，着眼长远，不急功近利，必须坚持改进工作作风，精简会议，减少文件，把更多时间和精力用于深入基层，调查研究。要使各项工作经得起实践、群众和历史的检验。

坚持全面、协调、可持续发展为基本内涵的科学发展观，为我们指明了新世纪新阶段全面建设小康社会和率先基本实现现代化的方向。“东部地区特别是江苏应该给自己再提出新的要求，在加快发展，率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化的同时，也要率先实现统筹发展”。这是温总理视察江苏时的嘱托，也是江苏自身的发展要求，更是广大人民群众的热切期盼。作为一个地方的领导，我们一定要以强烈的责任感和使命感 牢固树立和落实科学发展观，以统筹发展的新思路，努力实现太仓“三个文明”更快更好地发展。

（作者系中共江苏省太仓市委书记）

求真务实 谋韶山发展

□刘建业

求真务实是辩证唯物义和历史唯物主义的一以贯之的科学精神，是我们党的思想路线的核心内容，也是党的优良传统和共产党人应该具备的政治品格。大力弘扬求真务实精神，大兴求真务实之风，是党和人民的事业兴旺发达的关键之所在。县（市）级负责干部，承担着兴一方经济，富一方百姓、建一方文明、保一方平安的重要职责。

打牢求真务实的思想基础 找准发展思路

求真务实作为共产党人的政治品质，其核心是立党为公，执政为民。我们只有始终牢记党的宗旨，坚持一切从人民的利益出发，坚持以最广大人民的根本利益为最高标准，才能从根本上做到求真务实。县（市）委在县（市）各级组织中处于领导核心地位，县（市）委领导的思想观念和表率作用直接关系到地方发展的成败。特别是主要领导要树立正确的政绩观和科学的发展观，把致富群众、让群众满意作为评价业绩的最高标准，力戒浮躁浮夸，不搞华而不实的“形象工程”和脱离实际的“政绩工程”。只有打牢求真务实的思想基础，我们的工作思路才能坚持从实际出发，反映客观实际，符合客观规律，才能顺利开展、落到实处，达到为民谋利的目的。韶山的工作实际也充分地证明了这一点。我们十分注重对领导干部进行马克思主义群众观点和党的群众路线的教育。充分利用韶山革命纪念地的政治资源优势，以毛泽东同志全心全意为人民服务的光辉业绩为生动教材，教育干部要心系群众、艰苦创业、脚踏实地、合群奋斗。近年来，在兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮的过程中，组织党员干部开展“访民情、解民忧、帮民富，讲真心话、办实心事、做贴心人”的“三民三心”活动，同时组织各党政机关开展了“在牢记宗旨上找差距、在解放思想上找差距、在加快发展上找差距、在转变作风上找差距，带头学理论、带头献良策、带头办实事、带头抓落实”的“四找四带头”活动。全市上下形成了求真务实的工作氛围，取得了很好的实效。韶山是毛泽东同志的故乡，毛泽东同志的丰功伟绩和历史地位决定了韶山是中国乃至世界注目的一个地方，但是，韶山毕竟是一个只有人口10万、面积仅210平方公里、资源相对缺乏的小市。如何加快韶山的发展？我们市级几套领导班子与全市人民共同分析市情，坚持从韶山的实际出发，依托独特的人文和自然景观资源，提出了“旅游带动、兴工强农”的发展战略。这些年来，我们坚持解放思想，务实创新，扩大对外开放，狠抓项目建设。城市发展不追求高、大、洋，而注重美、精、特，强调建设与保护相结合，打造精品旅游生态城市。农村发展不搞强迫命令，突出基础设施建设，加强典型示范引导，推动农业产业化结构调整，农民收入稳步增长。工业发展不奢求高、新、尖，立足地方实际，重点扶持以纪念品生产和农畜产品加工业，地方工业得以迅速发展。昔日偏僻、穷困、落后的韶山冲，如今发展成为国家重点风景名胜区和首批中国优秀旅游城市，年游客量近200万人次。在旅游业的带动下，经济持续发展，基础设施建设、农业发展水平、农民人均可支配收入等指标跃居湖南省前列。

发扬求真务实的工作作风 谋求发展实效

县（市）工作直接面对群众，直接面对基层，县（市）领导干部的工作任务就是把党的政策落实到基层中去，把问题解决在基层，把地方的经济社会事务办好，让群众得到真正的实惠。这就需要我们始终保持脚踏实地、勤勉实干的工作作风。韶山近几年没有发生一起群众上访事件，就是由于要求各级领导干部做到三点：一要敢担民之责，二要善谋民之策，三要多办利民之事，真正做到把权为民所用、利为民所谋、情为民所系落实到具体工作中去，把重点放到农村、农民中去。特别要求领导干部以身作则，到现场解决问题，不能只坐在办公室听取汇报。

强化求真务实的制度保证 建设过硬队伍

弘扬求真务实精神，不仅要从思想上强调、工作上要求，而且要建立健全相应的制度，以制度建设和创新来保证领导班子和领导干部弘扬求真务实精神，大兴求真务实之风，建立健全干部工作实绩考核制度。基层干部是决策的执行者和实施者，与群众直接打交道，其行为直接影响党在基层的向心力和凝聚力。因此，要激励干部做到求真务实，必须不断完善科学的考核评价制度，坚持以实绩看人，凭实绩用人。科学的考核评价制度，应当体现科学的发展观和正确的政绩观。在指标体系的设置上，应全面反映经济、社会和人的全面发展的情况，不能片面地用经济指标来考核干部的实绩；在经济指标的设置上，既要重视量的增长，又要重视质的提高以及对长远利益的影响，防止“官出数字、数字出官”；在考核方法上，要坚持全面考核干部的德、能、勤、绩，积极探索定性考核与定量考核相结合、组织考核与群众评价相结合的有效办法；在考核结果的运用上，将考核结果作为选拔任用干部的重要依据，褒奖和重用勤政为民、真抓实干的干部，从而鼓励干部正派做人、扎实干事。同时，坚持和完善领导干部民主推荐、民主评议、公开选拔、竞争上岗、任前公示、引咎辞职、责令辞职以及用人失察失误追究等制度，确保评价、使用干部的公开、公平和公正。近年来，韶山市已在进行这方面的积极探索，对乡镇领导班子和领导干部推行工作目标综合考核制度；县处级领导班子和部分机关单位实行绩效考核制度和问责制度，收到了良好的社会效果。

（作者系中共湖南省韶山市委书记）