

•智库要闻•

我校举行“名城名校融合发展—东吴智库项目”验收评审会

6 月 20 日,“名城名校融合发展—东吴智库项目”验收评审会在红楼 217 举行。验收评审专家组由南京大学胡广伟教授、南京农业大学欧名豪教授、刘祖云教授,南京师范大学骆冬青教授,南京工业大学黄爱宝教授,江苏大学周绿林教授,新加坡邦城规划顾问公司咨询赵大生教授,苏州市科技局孙强处长、苏州市文广新局接晔处长、苏州市发展规划研究院李湛院长组成。我校相关职能部门同志参加了会议,会议由人文社科处处长于毓蓝主持。

于毓蓝整体介绍了一下该批项目的立项情况和研究进展,并感谢苏州市政府给予的大力支持。

七个结项课题的汇报人:传媒学院马中红教授、空间规划研究院张安明教授、马建伟主任、省社科联刘西忠主任、东吴商学院段进军教授、政治与公共管理学院李兰芬教授、南京审计学院张劲松教授分别从研究内容、主要研究成果、存在问题等方面进行了汇报。每个课题设主评审专

家两位,高校和实务部门各一位,主要从学术意义和实践意义给予评价。专家在会前已经审读课题结项报告,并根据现场的结项成果展示,在听取课题汇报后,从目标任务完

成情况,计划执行结果,课题设计的科学性等方面对结项课题进行点评,提出修改意见,并最终形成验收评审意见。

最后,苏州市发展规划研究院院长作总结讲话。他指出,作为名城名校融合发展五个牵头部门之一,苏州市发改委牵头负责与苏州大学人文社科学处合作,推动东吴智库发展,推动苏州大学融入名城建



设,推动苏州大学及其组织的相关专家为苏州社会经济发展出谋献策。市发改委牵头的名城名校融合发展工作分为四大类别,即“对话苏州”论坛、高端成果转化、重大专题研究、非遗保护传承。今天完成了重大专题研究的验收,也取得令人满意的业绩,他同时就每个课题也提出了进一步研究的建议。

2016 年名城名校融合发展—东吴智库项目概述

2016 年,苏州大学与苏州市全面实施“名城名校融合发展”战略,推进“东吴智库建设”等十大工程,全面促进学校人才、科研、智力等创新资源与苏州经济社会转型升级需求深度融合,打造

校地融合发展共同体。

东吴智库以苏州城市发展为典型个案开展重大专题研究,于 2016 年通过选题指南申报、论证、课题申报、评审等环节,并经苏州市发展和改革委员会审定

同意,最终立项了 8 个重大专题研究项目。东吴智库与课题负责人签订了负责人承诺书,确保各个项目严格按照要求开展研究。

序号	项目名称	负责人	项目类别
1	基于大数据的苏州数字经济指数研究	段立新	重大项目
2	文化的抢救与保护——东吴名家系列	马中红	重大项目
3	基于“多规合一”的苏州乡村发展规划研究	张安明	重大项目
4	苏州殡葬设施用地规划及政策研究	谢静琪	重大项目
5	江苏新型智库体系建设与探索研究——基于苏州的实践	刘德海	重大项目
6	苏州建设具有全球影响力的产业科技创新高地路径探索	段进军	重大项目
7	共享发展的苏州方略研究	李兰芬	重大项目
8	苏州垃圾处置及管理模式创新研究	张劲松	一般项目

其中《基于大数据的苏州数字经济指数研究》根据三方合同已于 2017 年 12 月正式结项,结项成果包括两次数字经济指数发布会和一本专著《基于大数据的苏州数字经济》,并形成一系列研究报告。

·成果巡礼·



编者按：近年来，苏州市政府与苏州大学全面实施“名城名校”融合发展战略，推进“学科产业对接”等十大工程，全面促进学校人才、科研、智力等创新资源与苏州经济社会转型升级需求深度融合。为深入推进“名城名校”战略合作，苏州市内外众多专家学者撰写研究报告，丰富了“名城名校”战略研究体系。现将专家的部分研究报告摘编如下：

关于构建苏州新型智库体系的思考与建议

关键词：新型智库 地方治理 智库建设 科学决策

构建地方新型智库体系，是推动地方治理体系和治理能力现代化的重大举措。苏州应把握新型智库建设的内在逻辑和客观规律，构建新型智库体系，让科学咨询与科学决策有效衔接、良性互动，让科学决策与科学发展相互促进、相得益彰。

一、苏州构建新型智库体系的时代背景

新型智库是对传统智库的改革扬弃，构建新型智库体系更要对过去智库建设进行转型升级，加强顶层设计，突出整体谋划，增强新型智库建设举措的关联性、系统性、可行性。

1. 高站位、宽眼界，把握构建地方新型智库体系的重要性和紧迫性。十八大以来，党中央高度重视中国特色新型智库建设。当前，苏州步入经济发展的新常态，要争当建设新江苏的先行军、排头兵，就必须打好聚力创新、聚焦富民主攻仗，高水平全面建成小康社会，首先应聚智决策，需要更加充分地发挥新型智库的独特作用，更加紧密地依靠科学决策助推新一波突破，谱写智库高地与发展高地和谐共进协奏曲。

2. 准定位、深思考，确立构建地方新型智库体系的系统性和规律性。一是把握新型智库的特质。构建地方新型智库体系，力创智库之“新”，重点要体现在思想创新的组织力、社会舆论的影响力、改革发展的推动力、咨政人才的吸纳力和咨政生态的支撑力等方面。二是把握新型智库体系的要义。新型智库体系的要

义蕴含于内在结构之中，它以“智库+”的形式呈现出来，实质在于各具特色、各展所长、各得其所的新型智库良性互动和有机集成。三是把握新型智库体系构建的规律。构建新型智库体系，涵盖建设智库和优化体系两方面。

3. 广涉猎、多借鉴，增强构建地方新型智库体系的合理性和科学性。一是鉴取科研组织新形式和管理新手段，做强新型智库。围绕建立内部治理、供需沟通、信息共享、经费投入、合作交流等机制，各地进行了有益探索，取得了积极成效。二是鉴取区域智库融合联动做法，建设区域智库共同体。各地不断增强智库的行业认知、业态认同和实践自信，围绕专业化、特色化、品牌化，打造区域智库共同体，推动联合自强，放大集成效应。

4. 找症结、补短板，提高构建地方新型智库体系的针对性和有效性。一般而言，苏州党政智库、高校智库和社会智库在隶属上“条块分割”、各守其序。但是，在业务上往往也相应地处于“单打独斗”“孤芳自赏”的分散自为状态。地标性品牌智库的辐射带动作用发挥不够充分，溢出效应不够明显，集成效应有待增强。总体而言，咨政生态还需进一步优化。决策咨询制度尚待健全完善，以有效需求催生有效供给的机制不够强劲。

二、苏州构建地方新型智库体系的主要构成

1. 确立构建地方新型智库体系的时间表和路线图。全国层面的《关于加强中

国特色新型智库建设的意见》和江苏省《关于加强江苏新型智库建设的实施意见》，为建设地方新型智库提供了基本思路。苏州围绕新型智库的“建管服”，突出抓重点、补短板、强弱项，出台加强新型智库体系建设的实施意见，对新型智库建设的总体要求、重点任务、管理机制、保障措施作出规划安排，统筹推进各类新型智库协同发展。

2. 促进地方党政智库发挥引领作用。党政智库在地方治理体系中处于非常有利、极其重要的咨政地位。相对而言，它们把握决策意图精准而深刻，占有相关信息权威而丰富，研究方法专业而有效，成果便于传送、易于转化，是地方新型智库体系中的“领头羊”，在政策研究咨询和评估解读方面发挥引领作用。

3. 促进地方高校智库发展完善。高校智库是地方新型智库体系的中坚力量。苏州实施名城名校融合发展战略，发挥地方高校学科齐全、人才密集和对外交流广泛的优势，以协同创新中心和人文社会科学研究基地为依托，推动地方高校成立各具特色、各展所长的校级智库，形成涵盖“一家主体智库、一个核心团队、一项高端活动、一批优质成果”的高校智库发展模式，建成地方高校智库集群。

4. 促进地方社会智库健康发展。苏州实行民政部门和业务主管单位双重负责的管理体制，引导社会智库强化社会责任，规范业务活动，提升信息采集、资源整合、综合研判和战略谋划能力，提高政策研究的专业性、针对性、储备性，增强政策建议的前瞻性、建设性、操作性。

•成果巡礼•

三、完善苏州新型智库体系的思考与建议

1.创新资源整合机制。按照“党管智库”原则,围绕善待、善用、善管智库,加强对新型智库建设的组织领导,推动多层次、多途径的系统化整合。

一是加强宏观整合。健全党委统一领导、有关部门分工负责的工作体制,强化主管部门在智库发展规划、政策法规、统筹协调等方面的宏观指导责任。苏州明确由市哲学社会科学工作领导小组统筹负责全市新型智库建设的组织领导。在市社科联设领导小组办公室,负责协调指导和管理服务。

二是加强中观整合。相对而言,宏观整合着力解决新型智库体系怎么建的问题,中观整合着重解决新型智库体系干什么的问题。苏州将成立市新型智库理事会,作为指导新型智库体系工作的议事机构和评估机构,负责审议智库体系工作规划和规章制度,提出决策急需的重点研究任务,对重点智库进行综合评估,提出“立改废”的建议。

三是加强微观整合。相对而言,微观整合具有行业自组织性质,主要通过行业自律和横向协同,提高智库组织化程度,走出一条“始于协同化、达于联盟化、臻于体系化”的构建之路。

2.创新多元对接机制。应引导智库正确处理“分”与“合”的关系,主动走出“单门独院”,强化协同思维,以课题为纽带,打造具有专业性、代表性、均衡性的研究共同体。

一要推动供需对接。新型智库为“智”之道,就在于知己知彼、精准发力。所以,应围绕咨政供需对接,打开信息“旋转门”,增强供需双方的信息获得感。咨政必先知政。

二要推动虚实对接。应强化地方智库理论联系实际机制,做到贴近实际选



题立项,面向实践问计求策。应借鉴政界学界双向参与、相互融合的研究模式,推动专家学者的学术、理论优势与实际工作者的政策、实践优势互补叠加,形成多元、高效的混合型研究团队。

三要推动产销对接。重视研究成果的社会化传播是当代国际智库建设的鲜明特征。强化智库与媒体多元融合、全程协同机制,既增强智库研究的思想深度和专业厚度,又借力媒体的话题敏锐度和话语亲和度,在双方深度合作、优势互补中,形成“产”与“销”的最佳结合模式。

3.创新支撑服务机制。无论从历史的经纬,还是从中外的实践来看,任何智库都依存于特定的咨政生态之中。咨政生态好,就易于作为;生态不好,就难以为“智”。构建地方新型智库体系,应营造良好的咨政生态。

一要完善制度环境。发挥制度的导向激励和规范约束作用,形成一套系统完备、治理完善、充满活力、监管有力的智库制度体系。推动政府信息公开、重大决策意见征集、政策评估和政府购买决策咨询服务制度化。探索新型智库管理办法,健全智库内部法人治理机制、行业内监督机制、第三方评估认证机制。规定市级重点智库应是明确法人的实体性研究

机构,有完善的法人治理结构、专门的研究人员,有承担重大项目能力和较高决策影响力。制定智库建设绩效评价体系,完善以学术质量、社会影响、实际效果为衡量标准的评价办法。以苏州

地方高校科研评价体系改革为先导,推动形成以政府、企业、社会等用户为主的综合评价制度。

二要拓展平台载体。咨政研究,没有平台支撑,就出不了精品;咨政成果,没有舞台展示,就得不到价值认同。应围绕平台载体深度融合,建设衔接互动、管用有效的信息采集分析系统、学术研讨交流载体、成果转化落实渠道。应依托“云”架构,完善数据采集、处理、存储、分享机制,强化咨政研究的数据库建设,把地方新型智库建设成为决策信息库。依托苏州市委研究室的《决策参考》《调研与参考》《苏州改革》《问题与建议》、市委党校的《苏州市情》、市社科联的《决策参阅》等内刊,搭建智库成果及时报送平台。建立咨政报告数据库,汇编《苏州智库报告》。发挥“对话苏州创新”“善治苏州”等决策咨询平台的引领性作用。

三是建好人才队伍。坚持成果导向,强化激励机制,织密支撑网络,造就一支坚持正确政治方向、德学双馨、勇于创新、梯次合理的智库人才队伍,以优秀人才塑造智库优势。应实施咨政人才培养规划,纳入“姑苏宣传文化人才”战略,强化开放、竞争、流动的人才机制。拓展“旋转门”的内容和形式,打开政界与学界、基础研究与应用研究、各类智库之间不同类型、不同规格的“旋转门”。汇集专家学者、业界精英,选聘苏州智库特聘研究员,壮大专家咨询团、博士联谊会等社团专家队伍,着力培育高端智囊人才、独立研究型人才和新型综合型人才,凝聚智库人员“精气神”,干好服务决策“精细活”。

(本文系名城名校融合发展—东吴智库重点项目“江苏新型智库体系建设与探索研究——基于苏州的实践”研究成果)



·成果巡礼·

论全面提升苏州创新能力的“六大超越”

关键词：后工业化思维 综合创新思维 新型空间思维 流量经济 产业组织新模式 创新生态系统

段进军

信息化时代,苏州想要从制造业大市转变为制造业强市,保持经济的持续增长,必须以创新为核心,实施创新驱动战略。为此,要深刻认识到国际经济环境、技术变革的重大影响,深入探索新时代经济发展的客观规律,转变传统发展理念,以“六个超越”不断提升苏州的创新能力。

一、超越机器大生产时代的工业化思维,树立差异化、个性化的后工业化思维

苏州已经步入转型发展和创新经济的新阶段,新阶段必须要有新思维。后工业化社会,市场需求越来越呈现出多元化的变化趋势,需求模式将由工业化时代的“正态分布”转向“长尾分布”(图 1)。因此,企业必须主动适应新阶段的变化,提高产品迭代能力,提高生产制造的柔性,以适应消费者的需求,从而实现由订单经济向定制经济的转型。

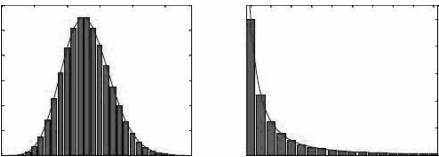


图 1 市场需求模式由“正态分布”转向“长尾分布”

二、超越单纯的技术创新思维,树立“三螺旋”的综合创新思维

在长期经济发展过程中,很多人对创新的理解倾向于单纯的技术创新。事实上,一些产业和产品的创新并不需要复杂的技术,但依旧可以带来巨大的市场需求。因此,我们既要关注专利授权量,也要重视专利的转化。另外,企业家在专利转化为现实生产力的过程中具有重要作用。与深圳相比,苏州缺失的正是这些颠覆性的企业或者产业。

因此,应以技术创新、制度创新 and 市场需求相互促进的“三螺旋”的思维模式来推进创新驱动(图 2)。一是高度重视技术创新,特别是加大带有共性技术创新的投入。二是加快科技体制机制改革,实现与技术创新相匹配的制度创新,尤其重视企业家创新创业的环境建设。三是高度重视市场需求,无论是高端技术

还是适用技术,最终都必须围绕着市场的需求。

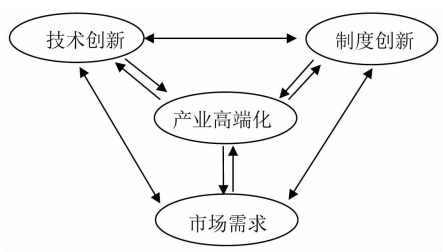


图 2 创新的“三螺旋”结构

三、超越物理空间、实体空间的思维,加快新型知识空间、网络空间等的建设

信息化时代,强调的是知识、信息等无形创新要素的集聚。要重视知识空间、众创空间等新型空间载体的建设,强调创新要素的高浓度、高密度特点,而非大量的土地投入、廉价劳动力投入等。

在建设新型创新空间的过程中,应突破传统的物理空间思维,加快实施“互联网+制造业”战略。苏州实施“互联网+制造业”战略是一个改革的过程,也是充分发挥精英和草根的创造性的过程。因此,应同时注重“互联网+”“改革+”和“众创+”,以创新驱动推动工业 4.0。

四、超越存量经济的发展理念,树立流量经济的发展理念

当前全球经济一体化快速发展,要素跨区域流动速度加快。在网络经济推动全球经济一体化的时代,全球“节点城市”的地位得到空前的提升。因此,集聚全球创新要素,必须要重视城市空间“战略节点”的建设。

苏州工业园区在整体区域发展和产业结构调整的过程中,辐射作用也初步得到发挥,比如与相城区的合作,未来应辐射吴中等更大的区域。通过“一核多心”的建设,促进全球创新要素集聚,以流量改造存量,推动苏州传统制造业转型升级。

五、超越传统线性纵向产业链思维,建立非线性、网络型产业组织新模式

深圳目前已形成了以华为、腾讯等

大企业为核心的网络化创新集群。深圳与手机制造、研发等相关产业链上的公司有 2000 多家,企业间通过分工合作,形成了本地独特的手机生产网络,包括各种手机器件制造的分工,以及设计、金融、物流、电商、人才、教育等相互之间的关联网络(图 3)。

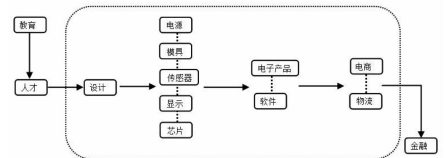


图 3 深圳手机的生产网络示意图

网络状的企业空间组织更有利于创新的扩散。苏州外向型垂直产业链模式是不利于创新发展的,其关键技术被国外垄断,难以跳出附加值较低的组装环节,创新水平长期处于跟跑甚至落后状态。所以,苏州一定要深刻意识到只有构建网络产业组织新形式,才能实现从低端的制造环节向中高端环节的跨越。

六、超越单纯的创新要素集聚,加快建立可持续发展的企业创新生态系统

目前,苏州市拥有国家“千人计划”237 人。同时,在苏州独墅湖高校区等区域集聚了一些国内外名校分校和重要的研究机构,并在创新硬件基础设施上也达到了一定的水平。虽然创新要素都已具备,但创新能力未得到显著提高,其根本在于没有理解创新的本质——创新的生态系统,特别是以关键企业为核心平台的创新生态系统。美国硅谷的创新平台和创新生态系统是通过其内生演变的。因此,要建设创新生态系统,政府必须要逐步转变职能,将对经济建设的直接干预逐步转变成为企业构建良好的创新环境,特别是要建设连接两面市场的企业创新平台,这是形成区域创新生态系统的根本所在。

(本文系名城名校融合发展—东吴智库重点项目“苏州建设具有全球影响力的产业科技创新高地路径探索”研究成果,作者段进军系东吴智库执行院长、苏州大学东吴商学院教授、博士生导师)

·成果巡礼·

苏州乡村发展规划的理念与构想

关键词：城乡二元结构 乡村振兴 发展规划 可持续发展

张安明 等

城乡二元结构时期，乡村被长期置于“城市目标导向”的逻辑框架下。进入新世纪以后，政府和社会逐渐意识到乡村的功能价值及其重要性。十九大报告提出实施乡村振兴战略，使得乡村发展与振兴成为大势所趋，成为新型城镇化建设和城乡一体化发展的主要着力点。面对长期“被忽视”与骤然“被重视”的双重压力，如何针对苏州乡村发展面临的各种问题，编制行之有效的乡村发展规划，促进乡村生产、生活、生态协调可持续发展，是当前苏州乡村振兴亟需解决的问题。

一、苏州乡村发展面临的问题及原因

（一）城强乡弱，城乡收入差距缩小遇到瓶颈

衡量城乡差距最直观的因素是收入差距。2016 年，苏州城乡收入比为 1.96（宁波为 1.80，台湾地区为 1.26），远低于全国 2.72 的平均水平。1985—2009 年，全国城乡收入比整体上升，之后由 2009 年的 3.33 降至 2016 年的 2.72，而苏州的城乡收入差距却没有缩小迹象。

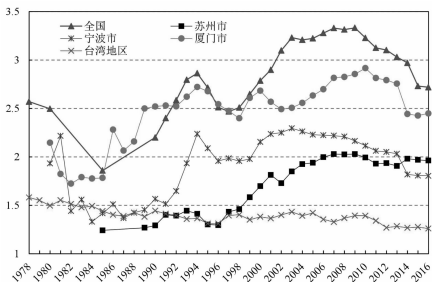


图 1 各地区城乡收入比

资料来源：全国、厦门、苏州和宁波 2017 年统计年鉴；台湾地区 2016 年家庭收支调查报告，非农家和农家人均收入比

（二）农业下滑，农产品安全品质不尽人意

改革开放以来，苏州农业总体上呈现下滑趋势，粮食播种面积从 1978 年的 636.61 千公顷下降至 2016 年的 145.01 千公顷。与此同时，苏州城乡居民从以往满足于农产品数量的保障到如今越来越关注符合健康要求的产品品质。

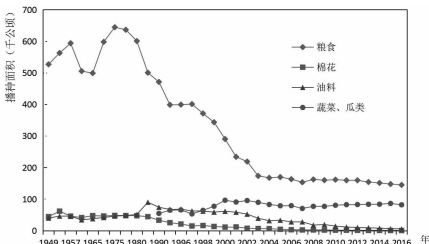


图 2 1949—2016 年

苏州农作物播种面积变化

资料来源：苏州历年统计年鉴

（三）地碎宅空，乡村旅游消费空间关注不足

以往传统乡村纯粹作为村民生产与生活空间，如今逐步演变为以消费空间为主。截至 2017 年，苏州共建有 30 个全国农业旅游示范点和 47 个省级乡村旅游点，建成规模乡村旅游项目 100 多个。2017 年苏州乡村共接待游客 1900 万人次，实现营业收入 33 亿元。在长期自下而上工业化推动之下，苏州乡村土地利用格局呈现出显著的碎片化特征。大量乡村人口迁移到城市，乡村住房使用率逐渐降低。

（四）环境破坏，土壤与水体污染状况十分严重

传统乡村是一个能够消纳城市污染的地区。如今的乡村，农业生产却成为面源污染的源头。

——农业面源污染问题日益加剧。一是农药和化肥污染难以控制。二是水产养殖污染总排放量仍然较大。三是畜禽养殖污染处理能力不强。

——耕地土壤污染问题不容乐观。根据苏州市区土壤质量地质调查，苏州市区土壤重金属污染指数在 1.0 以上的耕地占到了 81.41%，说明大部分耕地土壤均受到了不同程度的重金属污染。

——水资源污染问题较为突出。苏州市地表水污染属综合型有机污染。2016 年全市地表水环境质量总体处于轻度污染状态。

（五）乡风衰退，社会发展落后于产业发展

自工业化与城市化以来，苏州乡村社会的生产方式发生了巨大转变，社会结构、社会关系与生活方式也发生了巨

大的变化。原本的熟人社会和人际社会逐步走向生人社会与非人际社会，在这个过程中，诚信缺失与社会信用问题不断凸显。此外，身份性“农民”远远超过实际务农者的比重，说明苏州社会的发展已经明显滞后于产业的发展。

二、苏州乡村的“本”和“元”

（一）乡村之根“本”

乡村发展的根本是“地”与“人”。在农耕文明时期，苏州传统乡村之所以能够经久不衰，其根“本”在于“地力常新”的循环农业模式和“叶落归根”的人才循环体系。

在农业经济上，创立了“种养兼业+循环利用”的循环农业模式。苏州传统小农始终秉承协调和谐的三才观、趋时避害的农时观、辨土肥田的地力观、种养三宜（物宜、时宜、地宜）的物性观、变废为宝的循环观和御欲尚俭的节用观，将种植业、畜牧养殖业紧密结合起来，顺应了物质能量循环的规律，实现了无废物生产和地力常新。

在社会发展上，形成了“叶落归根”的人才大循环体系。乡村士子怀着四方之志，在青壮年时期外出从政、从军或者经商。晚年归乡，荣归故里。这样，一批又一批的官员和商人回归故里，换来的是一批又一批的才俊走出乡土。如此而形成了一个生生不息的人才大循环，使乡土变成了人才生长的沃壤。

（二）乡村之“元”气

苏州有秀美的山水环境，悠久的历史和丰富的文化积淀，农业发达，工商繁荣，人民富足，天人和谐的栖居方式，在历史上被誉为“鱼米之乡”、“人间天堂”。苏州传统乡村之所以取得如此辉煌



·成果巡礼·

的成绩,其核心精神就是“精致”文化。

在农业生产上,“精耕细作”。苏州传统小农实行有机耕作,桑基鱼塘,水旱轮作,粮、油、棉轮作等方式,充分利用土地的空间与轮作的时间,以求最佳的经济效益,并尽可能减少环境污染,开创了那一时期农业生产的繁荣昌盛,进而成为闻名远扬的“天下粮仓”“鱼米之乡”。

在社会性格上,“精巧细腻”。苏州人皮肤细腻,讲话“和风细雨”,轻语温柔,做事精巧细腻,心灵手巧。作为“水乡泽国”,苏州人的性格如水般的“灵动”“轻柔”和“飘逸”,如太湖一样兼容并蓄。

在传统文化上,“精美细致”。苏州最负盛名的苏绣、缂丝、苏裱以及木雕、石雕、玉雕等雕刻工艺无一不体现了苏州人的“精美细致”,工巧绝伦,世无其匹。此外,吴门画派、吴门书法、吴门医派、昆曲、评弹等,给后人留下了丰富的文化财富。

三、苏州乡村发展的构想

苏州在工业化和城镇化发展过程中,片面追求经济发展速度,乡村土壤退化,环境污染和破坏,精英人才流失,乡村发展的根基不稳定。苏州乡村这个“精致”传统打了折扣,乡村发展“元”气大伤。

乡村发展首要任务是固“本”复“元”。固“本”即夯实乡村发展的根基,让土地“自然循环”永续利用,让精英“落叶归根”回流乡村。复“元”是一元复始,万象更新,是振兴我们苏州传统乡村的精致文化,振兴我们精益求精的精神,做什么事情都做到极致。

(一)精致农业

苏州精致农业应以全民共享的健康农业,科技领先的卓越农业以及舒适时尚的乐活农业为发展方向。健康农业就是在

无污染的农业环境下,以生产高品质、高附加值的农产品为目标,全面提高农产品品质,让百姓可以吃到健康安全的农产品。所谓卓越农业,就是利用先进的生物技术、特有的生产环境和条件,发展最优秀的特色农业产业。乐活农业的目的是“重塑乡村风情,打造乐活休闲村”。

(二)精致农人

乡村发展第一要务就是培养精致农人。要把培养爱农业、懂农业的本土乡村人才作为乡村发展的最高目标。精致农人应该继承和发扬苏州传统乡村农人的“精巧细腻”的性格特点和“兼容并蓄”的精神,秉持“叶落归根”的情怀,从而实现社会大同。

(三)精致农庄

精致农庄通过从产业、文化、景观生态等方面挖掘乡村的多元价值,将乡村的田、水、路、林、村全面进行景观生态改造,实现垃圾分类和资源化,把乡村建设得精美细致,使其成为诗意栖居的人间新天堂。

四、苏州乡村发展规划的政策建议

(一)规划应尊重原住民“人”的意愿

村民是乡村建设的主体。乡村发展规划的宗旨是为原住民服务,人们的日常生活带有浓浓的田园痕迹,这是不能抹掉的“乡土味”。因此,规划应转变“自上而下”的编制思路,倡导“上下结合”的乡村规划编制理念,形成“政府引导、村民主导、规划师辅助”的乡村规划编制机制,强化村民在乡村规划与建设中的主体地位和规划师在村民与政府间的沟通桥梁作用。

(二)规划应夯实农业发展“地”的基础

乡村发展规划是围绕空间开展的,

其本质是对土地空间发展权的调整。苏州现有农村土地制度严重影响土地资源 and 人力资源的高效利用、社会的公平发展、农人增收以及土地可持续利用。当前苏州绝大多数农村户籍人口对农用地依赖度不高,改革的时机已经成熟,因此必须开始对农村土地制度作根本性改革。

(三)规划应体现农业资源“产”的特性

精致农业生产并不片面追求高产,而是想方设法提高农产品的营养含量和口感。用心培育,生产“绿色产品”,追求“精致生产”,保证“货真价实”,注重“小而特”、“特而新”,逐步形成各个区域的农业品牌,通过品牌的塑造来增加农产品附加值,促进传统农业向品牌农业、特色农业转变。乡村产业规划应充分发挥各地在资源、技术和生产上的比较优势,因地制宜,结合当地实际开发特色、有优势的产品,发展特色块状经济。

(四)规划应更加关注空间“景”的需求

乡村景观介于城市景观和纯自然景观之间,是生产生活方式影响下的田园风光,是一种独特的旅游资源,具有自然与人文并蓄的特色。乡村发展规划中应关注“景”的重新塑造:在村民住宅选址方面,保留传统居住空间的生产方式;在居住环境方面,整治村庄环境,改善村容村貌;在宅院空间方面,结合村庄历史和地域文化特色,营造具有村庄历史记忆感和艺术情趣的特色空间及环境。

(五)规划应体现乡土田园“文”的气息

文化是乡村保持独特魅力并彰显独具价值的核心内容。苏州历史悠久,文化源远流长。苏州地处吴地的中心,具有鱼米之乡特色的江南水乡地域文化——吴文化在此得到了集中和完美的体现。对于苏州乡村文化的传承与发扬要因地制宜地采取不同措施。首先要彰显地域特色,明确乡村地区的特色文化资源,积极恢复其功能形态,结合当今时代背景与功能需求来活化文化内涵。其次要维系乡土景观,改变当前乡村片面追求形式上的城市化现象,保护乡村景观的完整性和田园特色。最后要保护文化遗产,最大程度挖掘和传承地域文化,将其有机渗透到现代生产与生活之中。

(本文系名城名校融合发展—东吴智库重大项目“基于‘多规合一’的苏州乡村发展规划研究”研究成果,作者系东吴智库研究员、苏州大学空间规划研究院特约研究员张安明等)



•成果巡礼•

苏州市殡葬设施规划问题与建议

关键词：殡葬设施 发展规划 顶层设计 管理体系

严金泉 马建伟 等

本文通过对苏州市 182 家殡葬设施的全面调查，进一步分析城市殡葬设施规划的问题，并通过对标国内外做法，以期对苏州市殡葬改革提供一些建议。

一、殡葬设施规划面临的主要问题

（一）殡葬用地资源有限，规模未能有效控制

根据苏州市 2016 年土地利用变更调查成果，殡葬设施所处的风景名胜及特殊用地仅占苏州用地总规模的 0.2%，该地类中大部分土地还需分配给军事、宗教等其他用途；再考虑到殡葬设施选址的限制因素众多，最终能够用于建设殡葬设施的土地更是极其稀缺。并且苏州市已于 2003 年停止了新建墓地的审批，甚至还停止了部分区域存量墓地的墓穴新建，并积极推广立体式骨灰堂以节约殡葬用地。

（二）规划空间设计不合理，殡葬用地功能单一

在殡葬设施规划设计中，我们理应将殡葬设施空间打造成一个能够提升精神文明的复合空间。然而苏州现代殡葬设施发展时间较短，且多为上个世纪八九十年代建造，物质空间缺乏合理的规划设计，存在很多问题。而规划建筑行业也缺乏对殡葬设施的重视，这导致现状殡葬设施不仅浪费土地、空间布局不合理，也缺乏基本的人文关怀。

（三）殡葬设施空间布局不均，有损社会效益

苏州以乡镇为基本单元为民众布置公益性殡葬设施，其在乡村地区分布较为均匀，而对于人口密集且殡葬设施需求较高的城市地区，公益性殡葬设施分布较少。在本研究所调查的 182 处殡葬设施中，仅有 11 处位于中心城区和各

县级市城镇开发边界内，其余殡葬设施均位于乡村地区。城乡分布不均的公益性殡葬设施，不仅与人口流动的趋势相悖，还因政策限制无法为城市居民提供服务。

（四）“多规”衔接不足，滋生规划乱象

目前，殡葬设施在不同的规划体系下，用地类型有多种划分。不同的规划体系对殡葬设施用地的分类有着较大差异，不同分类对其各自限制建设条件、地理位置分配、用地兼容性等关键问题的要求也不相一致。在这种情况下，同一殡葬设施所处的地块在两种分类体系下可能会有不同的控制性要求，而引发规划上的冲突，从根源上为殡葬设施的用地管理埋下了隐患。

二、殡葬设施规划问题的原因

以上问题主要是由于顶层设计、管理体制、民众观念和负外部性四个方面的原因造成的，这四个方面的原因也是殡葬设施规划需要突破的难点与重点。

（一）顶层设计不健全

顶层设计问题主要是指殡葬相关政策法规和相关规划条例的匮乏与过时，从制度层面制约着殡葬设施规划的进一步完善。首先，现行殡葬法规未指明到期墓穴的具体处理办法，因而对现状墓地的回收缺乏相应的法律支撑。其次，殡葬法规还没有涉及城市地区公益性殡葬设施的建设，责任主体的缺失造成了规划难以在城市地区布局公益性殡葬设施的局面。再次，殡葬法规虽然建议地方政府将公墓建设纳入城乡规划，但是并没有强制约束。最后，按照现行殡葬法规与规划条例，殡葬设施无法与林地、城市公园、风景名胜区等绿化用地兼容，这就成为了阻碍殡葬设施功能复合化的制度性

约束因素。

（二）管理体制不明晰

不同于台湾地区，大陆地区的民政部门既是殡葬政策法规的制定者和监督者，又是部分殡葬设施的产权所有者和经营者，体制原因带来各种管理乱象丛生。另外，《殡葬管理条例》赋予了民政部门进行殡葬设施规划管理的权限，把规划、审批、监管、验收甚至设备的选型等统统包揽在其职责业务范围内。这些工作与规划部门、国土部门、建设部门、环保部门、卫生部门、公安部门等职能部门的职责有一定的交叉，管理体制的不明晰，使政府各部门不能很好的分工与协调。

（三）传统观念根深蒂固

传统观念问题则反映在民众生死观和殡葬观的保守，从殡葬设施的使用上制约着殡葬设施规划。苏州民众在葬式选择上，普遍受“死者为尊”观念的影响，在经济条件允许的情况下，青睐于依山傍水的豪华墓穴。这种葬式的选择通过市场机制左右经营性公墓的建设与规划，一方面导致了公墓选址聚集于太湖沿岸山体，甚至违规侵占园地林地修建墓穴以迎合市场需求；另一方面造成了存量墓地长期保存，让无主墓穴难以回收再利用，墓地减量机制的缺失。

（四）负外部性影响显著

负外部性主要源于殡葬设施的邻近性，从经济和技术层面制约着殡葬设施的建设和规划。首先，火葬场只能安放在较为偏远的乡村地区，这就直接促使各类殡葬设施远离城市地区配置。其次，殡葬设施的负外部性往往通过其周边的土地价格显现，相关研究表明距离殡葬设施的距离越近，其土地的经济价值受影响越大。

·成果巡礼·

三、殡葬设施规划相关建议与对策

(一)完善殡葬法律法规

1.完善墓地续期相关规定,促进墓地循环利用。在此可以借鉴台湾采用经济杠杆引导遗体火化的方式,修改《苏州市公墓管理条例》,通过强有力的价格杠杆调节民众转向公益性骨灰堂和绿色殡葬,减少对有限土地资源的占用,增加墓地资源的循环利用。规定以现行的 20 年为续费周期,首次续期收取 2 倍的墓穴管理费,二次及以上次数续期收取同期市场穴位价及管理费。

2.调整殡葬设施选址的相关条例,给予殡葬设施选址适当的弹性。为更好的促进殡葬设施用地多元功能的发挥,建议国家借鉴欧美、日本墓园的发展经验,修订相关法规中禁止在林地、风景名胜区、城市公园等绿化用地内建造坟墓的规定,允许并倡导公墓用地与上述用地类型的兼容,将旅游度假、城市绿肺、休闲娱乐、文化传承、艺术观赏等功能与殡葬设施进行有机融合,将单纯的殡葬产业与旅游、文化等产业相对接,以期实现殡葬设施用地功能的复合化和用地效率的高效化。

3.明确节地生态葬建设的责任主体及奖补政策。建议在国家《殡葬法》立法以及下位法规修订完善的过程中,明确公益性骨灰堂和绿色殡葬的法律属性,赋予其法律内涵,使得地方政府能够依据上位法规和顶层设计制定相应的绿色殡葬奖补政策和公益性骨灰堂的设立和运营的硬性要求,让基层部门有具体的、切实的、可操作的管理政策。

(二)明晰管理体制

通过构建跨部门协调机制为殡葬设施规划与其他规划的衔接沟通提供平台;积极推动殡葬设施规划管理技术规定的出台完善,为殡葬设施规划及用地功能复合化提供技术支持。

1.理顺殡葬设施运营监管机制。实

现殡葬设施的“政事分开,管办分离”。建议学习英、美等国家的经验做法,将公益性殡葬设施的规划、建设、运营与监管机构彻底分开,成立独立于政府部门和利益团体之外的监管机构,使各相关部门能充分履行各自应有职责。

2.构建跨部门的联合监管机制。首先,针对经营性墓地的违规占地的的问题,建议加强殡葬设施用地的动态监督机制,从源头上杜绝违规用地现象的发生。其次,建议推进行政司法联动,理顺行政强制执行机制,对殡葬设施违规用地等问题实现有效查处,纠正违规用地等乱象。再次,面对当下苏州市各墓地用地现状与土地利用规划有较大出入等问题,建议学习上海市的工作经验,建立殡葬工作联席会议制度,由市级政府牵头,组织协调民政、国土资源、城乡规划等部门密切合作,建立沟通会商、联合执法、合力监管的长效机制。

(三)强化宣传,完善补偿方式

1.强化现代殡葬理念宣传。建议加强殡葬新理念的宣传与殡葬设施文化内涵的建设,逐步扭转民众忌讳生死与入土为安的传统观念。积极提升公益性殡葬设施建设质量与服务水平,通过公益属性驱动民众传统观念转型。积极探索殡葬设施的爱国教育、名人纪念、生命礼赞等文化内涵,引导社会大众树立生死新理念。

2.实施多元化的补偿方式。首先,建议给予绿色殡葬较好的地段,例如墓园中的最高处或风水上的聚水明堂,减少民众对绿色殡葬葬式较为简朴的抵触。



其次,建议在清明等高峰祭扫时段,为绿色殡葬的丧主开辟绿色通道,允许其优先进入墓园进行祭扫,以此增加绿色殡葬的吸引力。再次,对于海葬等不保留骨灰的葬式,建议联络社会团体以及慈善机构在清明时段举行公祭,表彰抛撒骨灰的逝者为节地生态做出的突出贡献。

(三)提升殡葬设施景观设计与功能完善

1.推进墓地“园林化”。建议采取墓族结合、农墓结合的模式,学习台湾拥恒文创园的建设经验。采用“艺术墓+生态葬”的模式,引导各经营性墓地提升墓地景观品质,加快生态葬式的建设和改造,使传统墓地逐步演进为园林式墓地。新建墓穴采用绿色殡葬葬式,“以空间换生态,以空间换文化”,建议逐渐取消墓碑,使墓穴与墓园环境有机融合,减少连片墓穴造成的景观恶化,在墓穴辨识上可效仿澳大利亚在下葬地点放入一个全球定位系统(GPS)发射装置,死者亲属每次来时可用手持式卫星定位系统确定埋葬位置。

2.推进骨灰堂“公寓化”。建议骨灰堂进一步完善设施质量,实现从硬装到管理的全面提升,打造高品质骨灰堂,逐步实现骨灰堂的公寓化建设。借鉴上海、香港、新加坡、吉隆坡等大城市的骨灰堂以及日本纳骨堂的建设经验,在其建设过程中,注重人文关怀与文化建设,有效引导社会大众接受骨灰堂这一安葬形式。

3.推进殡仪服务中心“宾馆化”。建议借鉴马来西亚富贵山庄生命纪念馆的建设经验,通过完善殡仪服务设施建设和提升殡仪服务中心服务水平,改变传统不良殡葬习俗,舒缓遗属悲痛情绪,既能提升体现人性关怀,又可提升社会和谐。

(本文系名城名校融合发展—东吴智库重大项目“苏州殡葬设施用地规划及政策研究”研究成果,作者严金泉系东吴智库研究员、苏州大学空间规划研究院院长,马建伟等系东吴智库研究员)



·成果巡礼·

“市民获得感”调研的苏州报告

关键词: 获得感 高质量发展 绿色发展

李兰芬 等

习总书记多次指出要把“是否给人民群众带来实实在在的获得感作为改革成效的评价标准”,“不断增强人民群众获得感”已作为考量改革成效的评价标准写进了十九大修订的新党章。编制一套具有阶段性本土特色的市民“获得感”指标体系评价新时代苏州改革发展成效,是一项需要长时段跟踪、多部门协同、对标性比较的相对复杂而艰难的专业化工程。本文坚持实证调研、人文叙事和逻辑推理相融合,努力进入现实深处,把脉市民直觉,强化理论凝练,以“发展、权利、民生”基础理论、“获得、感受、向往”三大维度、“显性、隐性”两大功能以及十四项核心指数,设计出一套既顺应新时代社会主要矛盾转化,对接国家新发展理念,又凸显苏州发展历史方位和市民美好生活期待的《苏州市民获得感调查问卷》,并随机投放苏州四市六区(机关事业单位管理人员 23.7%,企业管理人员 11.49%,专业技术人员 12.32%,办事人员 23.34%,商业服务业劳动者 4.03%,产业工人 3.6%,灵活就业人员 6%,无业居民 2.49%,退休人员 7.7%,村民 4.86%,另 0.36%受访者未回答身份) 1000 份,回收 916 份,有效率 91.6%,客观呈现苏州市民获得感的相对高位区间、短板弱项及其新的增强点,为苏州新一轮改革发展提供决策参考。

一、获得感的丰富内涵和增强之道

“获得感”作为一个多义性概念,呈现出丰富的理论图景。从获得感基础理论分析,“发展、权利、民生”构成获得感理论基础和增强之道的三维逻辑。“发展”构筑获得感的基础逻辑,“权利”建构获得感的政治逻辑,“民生”则实现获得感的价值逻辑。从获得感形态分析,“获得、感受、向往”构成人民获得感因变量、自变量与引领量的三大基本形态。“获得”作为获得感可量化的因变量指数,既包括经济收入、公共服务均等化水平、食品安全和医疗安全等社会保障体系,也蕴含现实政治权利、生态权利的制度保障。“感受”构筑获得感理解

认同力的自变量指数,所谓“苦乐无形,成于心焉”(隋朝王通《止学》),在某种意义上说,获得感是人的主观感受在心灵深处的一种化学反应。“向往”构成获得感内生驱动力的引领量指数,积极发挥“人民向往美好生活”的引领作用,是建构不断增强人民获得感的初心使命和境界诉求。

从获得感功能辨析,获得感呈现为显性、隐性两功能。显性获得感通常是指经劳动、分配可量化的财富占有量;隐性获得感泛指在创造获得过程中而形成的个体人格和心智模式。表面上获得感呈现为人对财富占有,实际上在充满利益博弈的获得进程中,塑造着人的理欲、公私、义利价值观;在面对困难挑战的获得奋斗中,坚定和磨练了人的理想信念、敬业操守和坚毅创新的心智模式,建构和支撑起动态的、完整的获得感结构体系。从行为哲学角度解析,获得感可分为感官获得感、非感官获得感和意义获得感三大层次。所谓感官获得感,即由视觉、听觉、嗅觉、触觉等纯粹感官系统产生的,具有先天普遍性的获得感。所谓非感官获得感,泛指带有情绪色彩的获得感,比如美感、耻感等。意义性获得感则是带有道德哲学精神的获得感,比如道德感、社会感、正义感等,这类获得感不仅具有个体差异,更是一种人格成长,它需要通过教育、修炼乃至社会治理来培育。

简而言之,获得感是“一体多元”的生存结构。按照马克思主义过程论,集“感性、理性、灵魂”一体的获得感既是人民创造财富的奋斗史,也是人的生理、心理、人格德性的全面发展史。

二、市民获得感的相对高位区间

就问卷指数统计比值而言,苏州市民获得感的相对高位区间表现为以下八大方面。

(一) 物质生活获得感的相对高位



区间

家庭收入较高。近 55% 市民个人月收入在 4000 元以上,近 93% 市民家庭月收入在 4000 元以上。

家庭人均住房面积较高。79% 的市民家庭人均住房面积在 30 平方米以上。

就业回报公平度较高。63% 受访者认为自己劳动报酬和劳动投入非常匹配、比较匹配。

(二) 公共文化服务类获得感的相对高位区间

市民文化需求满足程度较高。72% 的受访者表示基本满足自己的文化需求。

广播电视节目内容比较丰富。73% 的受访者评价广播电视节目内容比较丰富。

住宅附近的公园、小游园、健身场馆建有量较高。66% 的受访者住宅附近有体育运动、健身场馆,80% 受访者住宅附近有公园、小游园。

社区综合性多功能文体活动场所、图书馆藏书借阅状况,分别得到 46%、75% 的受访者肯定。

(三) 公共交通出行服务类获得感的相对高位区间

居民住宅附近公共自行车布点率高达 87%。

公共交通设施完善状况评价非常完善达占比 12%、比较完善占比 67%。

上下班出行便利状况评价为非常便利占比 14%、比较便利占比 63%。

交巡警执法状况评价为非常严格占 25%、比较严格占 48%。

交通监管总体状况评价非常好占比

•成果巡礼•

9%,比较好 60%。

(四)公共环境卫生服务类获得感的相对高位区间

市区街巷道路的卫生服务状况评价非常卫生占比 12%,比较卫生 72%。

河道的卫生服务状况评价非常卫生占比 8%,比较卫生 54%。

公厕的卫生服务状况评价非常卫生占比 7%,比较卫生 61%。

广场的卫生服务状况评价非常卫生占比 12%,比较卫生 71%。

公共环境卫生总体状况评价非常卫生整洁占比 7%,比较卫生整洁 75%。

(五)食品安全服务类获得感的相对高位区间

对餐饮店的食品安全状况评价非常安全占比 5.68%,比较安全 59.54%。

对超市食品安全状况评价非常安全占比 5.3%,比较安全 62.65%。

对熟食店食品安全状况评价非常安全占比 4.6%,比较安全 61.5%。

(六)公共服务窗口服务获得感的相对高位区间

对各行业窗口单位服务规范状况评价非常好占比 11.37%,比较好 58.53%。

对各行业窗口单位服务态度状况评价非常好占比 10.78%,比较好 54.15%。

(七)管理服务获得感的相对高位区间

对遇到突发性问题时及时求助相关部门(110 出警服务)的获得感状况评价非常快捷占比 18%,比较及时占比 46%。

(八)市民友情获得感的相对高位区间

对同事关系和睦状况评价很和睦的占比达 67%。

三、市民获得感的相对短板弱项

就问卷指数统计比值而言,苏州市民获得感的相对短板弱项表现为以下四大方面。

(一)公共医疗卫生服务类获得感是相对短板弱项

认为看病非常难、比较难的分别高达 16%、49%。

认为看病贵、比较贵分别高达 17%、56%。

(二)生态环境类获得感是相对短板弱项

认为城市空气污染状况非常严重、比较严重分别高达 17%、51%。

认为城市灰尘污染状况非常严重、比较严重分表高达 12%、50%。

认为城市污水污染状况非常严重、比较严重分别高达 11%、42%。

(三)养老金待遇是相对短板弱项

认为苏州养老金待遇水平评价非常高、比较高的占比分别只有 2%、23%。

(四)市民文化生活需求是相对短板弱项

基本不去、或偶尔去书店的市民分别占受访者 49%、32%,只有 19%经常去书店。

基本不去、或偶尔去图书馆的市民分别占受访者 41%、42%,只有 17%经常去图书馆。

基本不去、或偶尔去文化市场的市民分别占受访者 49%、40%,只有 11%经常去文化市场。

基本不去、或偶尔去文化宫的市民分别占受访者 60%、32%,只有 8%经常去图书馆。

基本不去、或偶尔去社区文化场所的市民分别占受访者 39%、43%,只有 18%经常去社区文化场所。

选择“基本不去”参加公共文化生活原因主要是工作忙、没时间、费用工作忙、没时间、离家远等。

四、市民获得感的美好向往
聚焦于两大方面

苏州市民 77%希望月收入达到 6000 以上。

苏州市民 69%希望住房面积达人均 50 平方米以上。

五、总结与建议

察势者智，驭势者赢。改革开放 40 年来的苏州发展，是苏州市民获得感不断增强的奋斗史。所谓“张家港精神”“昆山之路”“园区经验”都是苏州“奋斗史”留下的精神财富。把脉苏州发展的历史方位,对标市民向往的美好生活,苏州应进一步强化高质量发展理念,提升市民文化消费需求,聚力绿色发展,下移社会治理重心,创新和提升市民获得感的增强点。

(一)强化高质量发展理念是增强市民获得感的第一要务

化解市民看病难、看病贵的历史与现实问题,强化高质量发展理念,实现高质量发展,通过提高劳动报酬、增加保障性住房、拓展居民休闲时间等,顺应市民期待的住房面积和月收入。现阶段来看,夯实雄厚物质基础是苏州发展的第一要务,也是增强市民获得感的重要基础。

(二)提升文化消费需求是增强市民获得感的第一抓手

新时代文化消费需求是影响市民获得感的高质量因子。当下苏州市民文化消费需求严重不足,降低了市民获得感品质。着力研究市民消费升级背景下文化消费需求的提升问题,打造市民文化生活高地,做好文化苏州“客服”的“剧场效应”,当成为增强市民获得感的苏州发展的第一抓手。

(三)聚力绿色发展抢占市民获得感的未来制高点

空气污染、灰尘污染、水污染是苏州市民的“痛”。苏州市委市政府“两减六治三提升”专项行动、太湖水污染防治工作、《城市绿地系统规划(2017-2035)》《2018 年建筑节能与绿色建筑工作任务分解表》等充分表明,聚力绿色发展抢占市民获得感的未来制高点已成苏州发展的优先战略。

(四)下移社会治理重心提升市民获得感的自主治理力

让市民唱主角是增强获得感的大逻辑。增强市民获得感工程、事件不能滞于政府主抓、主推。离开了市民参与,即使政府买单,市民因“不在场”而导致获得感迟钝。80%受访者认为住宅附近有公园、小游园,但仅 40%市民很少参与分享,“获得感流失”严重。只有当市民成为获得感的奋斗主体、受益主体、价值主体和监督主体,市民才能增强起与苏州发展同步的获得感。

(本文系名城名校融合发展—东吴智库重点项目“共享发展的苏州方略”研究成果,作者系东吴智库研究员、苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师李兰芬等)



•成果巡礼•



苏州垃圾处置及管理模式创新建议

关键词: 垃圾分类 就地处置 强制分类 管理模式

张劲松

人类社会发展速度越快,产生的垃圾也就越多。我国绿色城市建设中,垃圾分类推进艰难且垃圾处置风险也越来越大,严格实现垃圾分类、垃圾“零填埋”是生态城市建设的重要环节。苏州垃圾处置工作在全国领先,但现行的垃圾管理模式仍赶不上处置垃圾的社会需求,管理模式创新是时代要求。

一、苏州垃圾处置的艰难背景 与时代要求

垃圾是城市发展的附属物,城市和人的运转,每年产生上亿吨的垃圾。不断增长的城市垃圾与无法忍受的垃圾恶臭,成为城市垃圾处理中的棘手问题。中国高速发展中的城市,正在遭遇“垃圾围城”之痛。

垃圾存量巨大,无处可堆。随着社会经济的发展,苏州的垃圾处理量呈快速增长趋势,2000 年市区仅为 1000 吨/日,2018 年 6 月达 6304 吨/日(其中填埋量 2792 吨,焚烧量 3512 吨),提升了 6 倍。目前市级公共财政用于生活垃圾的收运处理的总投入已达 2 亿元/年。苏州的经济发展仍然保持着较快速度,乡村垃圾也逐步纳入城市垃圾处置范围

内,垃圾总量与日俱增,而垃圾处置的空间却难以寻找。

生活垃圾处置要求越来越高。根据通知的要求,到 2020 年底,基本建立垃圾分类相关法律法规和标准体系,形成可复制、可推广的生活垃圾分类模式,在实施生活垃圾强制分类的城市,生活垃圾回收利用率达到 35%以上。这个目标要在三年内完成,任务十分艰巨,若不采取创新措施,像苏州这样的特大城市难以在规定时间内达到目标。

垃圾处置的邻避行为将越来越强烈。目前,无论是建设垃圾焚烧场还是垃圾中转站,邻避效应越来越强烈。城西的七子山是苏州垃圾填埋与垃圾焚烧主要场地,无论是技术还是社会效益,垃圾处置均走在我国城市前列。

二、苏州垃圾处置的现有管理模式

苏州垃圾处置现有管理模式包括三大内容:以政府为主导,以市场为辅助,以公众为基础。三者构成了一个体系,这个体系具有政府管理的共性,也有苏州的特色。

苏州垃圾处置以政府为主导。垃圾处置的公共性,决定了其主要由政府来

主导垃圾的管理。垃圾处置的总体规划、科研开发、宣传教育、奖励惩治由政府承担。

苏州垃圾处置以市场为辅助。苏州市在垃圾处置中充分运用了新公共管理理论,引入了市场主体参与公共产品的生产。

苏州垃圾处置以公众为基础。垃圾是公众在生活中“制造”出来的,是生活的副产品。没有人喜欢垃圾,可人人天天都在“生产”垃圾。因此,处置垃圾既要依靠公众,更要将之作为公众必须尽的义务与责任。

三、苏州垃圾处置管理模式的困境

苏州垃圾处置的首要任务是完成生活垃圾强制分类,当前的管理模式也围绕着这项任务进行。当前,苏州垃圾处置管理模式存在一些困境,需要我们深入分析原因。从国外及台湾地区的成功经验来看,如下几个方面是实施强制分类时应该做到又难度极高的工作。

其一,要全面取消城市公共垃圾筒。垃圾混装方式简便易行,一些发达国家在城市生活中早期处置生活垃圾也经历过这个阶段,但是这种垃圾处置方式大大降低了垃圾可用物质的回收收益率,也不利于后期处置。因此,发达国家及一些地区,在完成混装处置垃圾阶段任务后,开始强制实施生活垃圾分类,除了车站码头、商场等特殊公共场所以外,全面取消城市公共垃圾桶(筒),这是强制垃圾分类的必要条件。

其二,要实行垃圾专用袋制度。个人、家庭处置生活垃圾必须付费。各国成功的经验是:实行垃圾专用袋制度,购买使用。在取消城市公共垃圾桶之后,生活垃圾强制分类的下一个环节就是垃圾处置必须付费,主要措施是实现专用袋制度,购买使用。垃圾处置费通过垃圾袋来



·成果巡礼·

收取。

其三,要生活垃圾强制分类装袋。垃圾分类装袋是强制分类的重要一环。如何具体地装袋,发达国家都经历了很长时间的试验和试运行,以及政府组织人员“手把手”教的过程。成功实行垃圾分类的国家和地区,对这一环节往往零容忍。这也是我们常从这些国家的相关报道以及民间的认知中可以看到,旅居海外的华人常在垃圾装袋上不达标被他人诟病。

其四,要生活垃圾定时定点收集。取消公共垃圾桶之后,生活垃圾不能再随意处置了,必须由专业环卫机构(企业)定时定点收集,且严格执法,乱扔垃圾严厉处惩。

其五,要做到垃圾运输由具有资质的专业公司依法依规收集和运输。垃圾也是资源,放置在正确的位置,就可以被有效地利用。收集到的垃圾,最后需要有专业的公司依法依规处置,分类后的垃圾有的就是可再生资源,正确收集和运输到相应地方,既可以实现资源的有效利用,也可以补充专业公司收集过程中的资金投入,这是垃圾资源化的阶段。

其六,要做好焚烧与填埋。在分类、回收、部分利用之后,生活垃圾必须做到全面焚烧,实现“零”填埋。像台北,因为长期严格分类之后,焚烧的量越来越少,远低于设计产能。甚至于周边城市的垃圾都运往台北处置。

上述六个方面是已实施垃圾分类的国家或地区都遭遇过的难点问题,而这些问题对中国来说,多数方面难度更大。我国许多城市多年前就倡导垃圾分类了,但效果有限。苏州作为经济较发达城市,向成功实施垃圾强制分类的国家或地区学习,是当务之急。

四、苏州垃圾处置管理体制的构建

(一)生活垃圾“严厉”实施强制分类

垃圾强制分类是一个严密的体系,必须具备法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜几个方面的条件。

1.法治为基础。苏州市必须尽快着手立法工作。强制分类的推进,建立在有一个“严苛”内容的法律制度体系的基础上。以台湾为例,台湾在1974年就出台了《废弃物清理法》,到2006年经过9次修订,最终形成一个较完善的版本。如果没有一个严密的系统的法律作保障,强制分类无从着手。

2.政府推进。强制分类是项艰巨的工作,没有政府强力推进是不可能完成任务的。《方案》发文部门的“发改委”“住建部”,垃圾强制分类是其难以承受之重,需要体制创新和多部门协同。根据《方案》,目前实施的主体范围是:(1)公共机构。(2)相关企业。这些区域是最容易率先推行的,但这仅仅是开始。苏州市需要有一个整体的认知,首先要在公共机构和相关企业推进强制分类,然后要在全社会推进。当在全社会进一步推进时,垃圾强制分类需要有垃圾收费。这就需要政府来支持并强制推行。城市未来的垃圾处置也会走上收费制,随袋征收,街头将取消垃圾筒。这项工作难度很大,只有政府才能推进。而政府必须发动多个部门协同才能推动这项工作。

3.全民参与。全民参与垃圾分类,绝大多数人可以接受并践行,但总有那么一些“关键少数”做不到。城市政府要充分发动群众推进这项工作,尤其是要做好“关键少数”的工作。有时,这些工作还需要使用国家强制力来保证施行,严厉处罚在一定时期十分必要。全民参与,还有一个重要的环节必须做好,即垃圾分类从娃娃抓起,从学校做起。在学校对“娃娃”进行宣传教育,然后发动“娃娃”们对身边家人“传授”分类方法。全民参与垃圾分类,需要进行持久战。

4.城乡统筹。垃圾强制分类最终要走向付费道路,处置垃圾收费、转运、收集、回收、焚烧,一系列的工作,需要做到城乡统筹进行。

5.因地制宜。苏州市可根据城市特点,引入企业化、资源化、市场化手段,吸引更多的企业从事有利可图的垃圾生态产业。苏州引入光大集团进行垃圾处置工作,是非常成功的案例,在政府推进垃圾分类时,可以进一步因地制宜和创新思维。

(二)努力实现垃圾“零填埋”

1.垃圾分类,从源头上减少垃圾。推进垃圾分类,除了分类意识深入到每一位苏州公民(包括娃娃)脑海里以外,还有许多困难要克服。其中,城市全面取消公共垃圾筒(箱)、全面实现付费(购专用垃圾袋)回收、定时定点回收、具体实施机制等等,都是系统工程的重要内容。

2.邻避处置,从根源上建设和谐社群。首先,必须认识到位。要让公众清楚,这些垃圾就是我们生活中创造出来的,处置垃圾是我们应尽的责任。其次,谁受损谁接受补偿。主要的措施是垃圾处置场、垃圾中转站要与周边社群建立

和谐关系,让周边社群获得实惠。再次,谁受益谁承担费用。谁丢垃圾谁付费,将是未来处置垃圾的必由之路,发达国家已经进入了这个阶段,苏州也需尽快进入这个垃圾处置的阶段。

3.科技推广,从根本上引导公众参与。垃圾处置的科技手段,在科学技术日新月异的今天已不是一个问题。而这个科技手段的普及与宣传,却是当前的难题。七子山垃圾处置技术上全国领先,却没能做到让公众“亲近”垃圾处置场。垃圾处置要做到让公众放心,乃至亲近,要做好如下工作:其一,监督信息的公示。其二,排放物的公开。

(三)有机垃圾就地处置实现全覆盖

2018年1月,苏州开始强制推行有机垃圾就地处置制度,年内要实现全市216家农贸市场有机垃圾就地处置全覆盖。苏州农贸市场就地处置有机垃圾,变垃圾为肥料的处置方式,将引发全市范围内市民生活垃圾处置的革命性变革。

(四)共治:苏州垃圾处置主体模式的改革

苏州垃圾处置主体的模式改革应该是共治模式,要加强政府、企业、公众共治的垃圾治理体系和治理能力的研究。当前,除了垃圾治理体系存在较大缺陷以外,企业、公众在环境治理的功能发挥也远远不够。除非有政府管理体制的创新,全民行动的垃圾治理几乎不可能实现,因此,引导公众积极参与建设社会主义生态文明是政府不得不推动的一个重要目标,而全民推动需要政府制度创新。我们希望,苏州政府垃圾治理体制、管理体制能在创新中实现目标。

(本文系名城名校融合发展—东吴智库一般项目“苏州垃圾处置及管理模式创新研究”研究成果,作者张劲松系东吴智库研究员、南京审计大学教授)

