
聚力摘掉穷帽子 摆脱贫困共富裕

——昆山市在江苏率先实现高水平小康社会纪实

张树成

打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的重中之重，是必须完成的硬任务。这是党的十八大以来坚持以人民为中心作出的重大战略决策。昆山市委、市政府早在 1978 年党的十一届三中全会后，一以贯之把扶贫帮困工作摆上重要议事日程上抓，取得了令人瞩目的成就。2019 年昆山成为全国首个地区生产总值超 4000 亿元、地方一般公共预算收入超 400 亿元，居民人均可支配收入达 59735 元的县级市，综合实力连续 15 年雄踞全国百强县（市）第一。

回眸过去，昆山之所以能由一个农业贫困县嬗变为市强民富的现代化工商城市，归纳起来主要有以下四个方面原因。

一、群力根治“三害”创穷根

昆山地处阳澄湖淀泖低洼圩区，昆北的田面高程大多在吴淞标高 2.97 米以下，地下水位高，土地板结贫瘠，解放前是个“十年九涝无收入”的穷地方。昆山又是一个河湖众多、交错成网的水网地区，适应血吸虫宿主钉螺滋生繁衍。解放前几乎条条河浜有钉螺、家家户户有血吸虫病患者，瘟神肆虐，毁灭了村庄，夺走了无数人的生命。据上世纪五六十年代资料显示，那时全县约有血吸虫病人 28 万，占全县总人口 57.8 万人的 48.6%，近百个自然村变成“寡妇村”“无人村”。

首先狠抓根治水害

广泛发动群众，全面兴修农田水利，建设防洪设施。据 1993 年普查统计，全县累计完成土方工程 2.39 亿方，建成泄水引洪河道 110 公里，修筑防洪圩堤 1200 公里，建成联圩 151 只，防洪闸 696 座，增添机电排灌动力 4.8 万千瓦，基本建成了抗洪、排涝、排灌、降渍、引调五大工程体系，改造了 28 万亩水沔田，建成稳产高产农田 60 多万亩。全面实行机电排灌，达到“三分开、两控制”，即高地田分开、内外河分开、灌排分开，控制内河水位，控制地下水位。这些农田水利工程的兴修，有效提高了抵御自然灾害的能力和土地产出效率，为扶贫开发提供了农业基础设施保障。

其次开展血防灭螺

全县结合兴修农田水利全面开展灭螺工作，切断血吸虫病害传染源。1964 年开始，由苏州地委从各县抽调血防专业人员，加上省血防专家，共 108 人，号称“108 将”，帮助昆山结合农田水利建设，依靠群众力量，开展灭螺工作。先在千灯公社搞点，经过 6 个冬春的艰苦奋战，消灭了有螺面积。由上级医疗机构和解放军医疗队抽调精兵强将，指导全县实施防治血吸虫病，累计治疗血吸虫病人 988029 人次，其中 263532 人次是 1964 年前治疗痊愈的，尔后没有新感染病人出现。就这样通过反反复复，终于在 1984 年秋，昆山彻底送走了“瘟神”，为此县政府在亭林园内特建“春风亭”，亭中碑刻由全国血防领导小组组长魏文伯题写的“为子孙造福”五个大字，以彰显血防成果，教育后代，永志纪念。

通过根治“三害”，达到人寿年丰，连年增产。值得一提的是 1984 年昆山历史上首次出现“10 亿产值 10 亿粮，全县人民喜洋洋”丰收景象。这年全县工农业总产值达 10 亿元、地区生产总值 5.76 亿元，农民人均纯收入 687 元，分别超过太仓和江阴、

吴江、张家港、常熟，从此摘掉了“小八子”的落后帽子。如今，昆山不仅经济总量连年持续上升，更令人欣喜的是全市户籍人口 98.13 万人，人均预期寿命高达 84.05 岁。

二、众推内联外引强经济

随着改革开放的深入拓展，昆山的各级领导解放思想，更新观念，冲破小农经济思想的束缚，充分发挥昆山紧靠上海的地域优势和土地资源多、劳动力充裕等优势，连走三步妙棋：第一步将目光投向毗邻的大上海，提出“要发财靠上海”的发展策略，与上海轻工、纺织系统的大中型企业实行全方位的横向经济联合，引进项目、资金、技术与人才，“借鸡生蛋”。第二步抓住“三线”部分军工企业“军转民”的机遇，开展各种形式的联营合作，凭借其先进技术与装备，快速发展电子、轻工等新兴产业。第三步跳出昆山把发展触角伸向国外，先与外资联合发展“三来一补”加工型企业，后发展为上规模、上档次、自创品牌的外向型经济。有了三步棋，就形成了昆山“东依上海，‘西托三线’，内联乡村，面向全国，走向世界”的内联外引发展战略，创造了经济总量隔年翻番的奇迹。数据表明，1985 年全县工业总产值飙升到 15.85 亿元，比 1983 年翻了一番；1986 年高达 21.44 亿元，又比 1984 年翻了一番；1987 年 30 多亿元，再比 1985 年接近翻一番。为契合走好三步棋，1984 年昆山在全国首创兴办自费经济技术开发区，致力于建设发展载体，提供便捷优质服务，吸引各路客商纷至沓来，来自日本、新加坡、欧美和台湾地区的大批外资企业入驻。

要说横向联合是使昆山经济实现“农转工”的第一次飞跃，那么以开发区为主体的外向型经济是昆山经济实现“内转外”的第二次飞跃，也为后来昆山经济“大转强”打下了基础。由此昆山通过经济形态多次转型，经济结构由过去的“一、二、三”排序转变为“二、三、一”排序新格局。以 2005 年为例，昆山地区生产总值 730.03 亿元，人均 GDP113025 元，其中一产 10.52 亿元，占 1.4%；二产 499.25 亿元，占 68.4%；三产 220.26 亿元，占 30.2%。此时，在开发区的带动下，先后创办了花桥商务区，玉山高新区（原民政工业区、民营经济区），以及各镇的工业配套小区，催生民营企业迅速崛起。据统计，2007 年全市已有 1500 多家民营与外资企业实行配套项目 1800 多个，销售额突破 300 亿元。是年底，民营企业通过项目、技术、资本、品牌、管理等全方位配套，实现跨越式赶超发展，全市共有民营企业 21038 家，个体工商户 41900 家，其经济总量已是全市经济总量“三分天下有其一”。时至今日，民营经济更是不可或缺的经济支撑。2019 年全市民营企业猛增到 143404 家、注册资本 5850.33 亿元，个体工商户达 492709 家、资金总额 222.02 亿元，业已形成经济藏富于民、百姓充分就业、打工生财之道、税收重要来源的坚挺载体。

三、实施富民工程惠民生

昆山早在上世纪 70 年初就提出扶贫帮困、强村富民的发展要求。尔后，1985 年 7 月县政府出台《关于进一步做好扶持农村贫困户的工作意见》，1986 年 9 月县委办公室下发《关于进一步做好扶贫工作的通知》，2001 年 1 月市委、市政府召开各级各部门和企业界代表参加的千人动员大会，提出为期三年时间全面实施富民工程，并由市委、市政府下发了货真价实的 28 条富民政策。市镇（区）村都成立了富民工程领导小组，下设专职机构办公室，从各部门抽调专门人员负责推进此项工作。同时，研究确定市级机关 39 个部门与全市 2000 户贫困户结对帮扶，当时按每户不少 1000 元标准筹集扶贫配套资金，主要用于贫困户发展生产；各结对扶贫部门接受任务后纷纷签订责任书，实行一把手负责制，明确责任落实到人；领导干部深入到结对帮扶的镇、村、户进行调查研究，掌握情况，落实好“一帮一”扶持措施，大多贫困户做到当年扶助当年见效。

为促进民营企业不断发展，加快贫困户脱贫致富。2003 年初，市委、市政府将富民工程拓展为实施为期三年时间的“三有工程”，即达到“家家有物业，人人有工作，个个有技能”的目标要求。2004 年初，市委市政府通过调查研究，发现村与村的富民工程见效差异较大，究其一个重要原因在于村级班子，特别是一把手的素质与能力，于是决定从 2004 年 6 月起，再用三年时间实施“基石工程”，切实加强基层党组织建设，配强村级领导班子一把手。为此，市镇两级机关部门先后抽调 650 名干部派驻经济薄弱村帮助工作，实行面对面帮困脱贫致富。通过发挥驻村干部组织协调优势、熟悉政策优势、部门专业优势，为村级经济发展、农民增收致富出谋划策，热情提供服务。据不完全统计，三年中，驻村干部协助村（社区）研究经济工作 1708 次，出

点子帮助解决了 962 个大小难题;协助镇、村举办各种培训班 1844 期(次),培训农民工 21139 人(次)实现就业;帮助农民 8455 人(次)寻找就业岗位 17408 个(次),达成就业协议 12019 个(次),其中“4050”就业人员 9055 人(次);帮助农民发展物业户 15254 户(次),其中当年盈利的有 13383 户(次);提供致富信息 4684 条,被农民采用后产生经济效益的 2356 条,帮助村级合作社和农民创业解决资金(贷款、供款、资助)6068 万元。为引导农民科学种植、养殖,协助村干部组织农民外出参观取经 1057 批(次),使 14843 人(次)拓展了思路,开阔了眼界,成功走上创业致富大道。

在扶贫帮困的同时,全方位扶持集体经济薄弱村发展。实践证明村级集体经济,是村基础设施建设,村民公共福利保障,农民增收致富的重要物质基础。昆山历届市委、市政府始终把扶持经济薄弱村发展作为扶贫开发的一个重要抓手。早在 1991 年,昆山市委就下发《关于积极扶持经济薄弱村发展集体经济的意见》,把全市集体工副业产值不足 50 万元、纯收入不足 5 万元(苏州统一标准)的 88 个薄弱村,分解到 41 个市直机关和国企及 44 个镇级机关部门和乡镇骨干企业,启动结对帮扶行动。市、镇都成立了扶持集体经济薄弱村领导小组,各扶持单位都明确一名分管领导,并配备专职人员下村挂钩联系和蹲点帮促。1992 年又出台了《关于对集体经济薄弱村实行优惠政策和帮扶奖励待遇的若干规定》,具体明确帮扶经济薄弱村的 10 条政策措施,从项目审批、物资供应、资金筹措、税费优惠、人才引进、水电保障等方面作了详尽的规定,有力促进了昆山村级经济的蓬勃发展。到 1996 年全市 88 个经济薄弱村脱贫摘帽了 32 个,还剩 56 个;到 2000 年昆山经济薄弱村又减少了 37 个。2004 年实施“基石工程”时,把扶持薄弱村标准提高到村级可支配收入 50 万元,重新确定经济相对薄弱村 50 个,作为重点帮扶对象。驻村干部着力在规划、土地、资金、项目、报审上进行全面帮扶,共扶持载体项目 53 个,占地 696 亩,建筑面积 22.54 万平方米,总投资 25790 万元。项目投产后每年增加净效益 2500 多万元,平均每村 50 多万元。2006 年起,市富民强村办又先后组织了五轮 180 个村(次)集体经济相对薄弱村的扶持,支助资金(财政、部门、企业)57652 万元,派出 101 名副局(副镇)级领导分批担任驻村工作指导员,42 名后备干部分别担任村副书记或第一书记,或村主任助理等驻村帮助开展工作。为了加快改变特困村的弱势境况,有些困难村连续多次被列为扶持对象。据统计,全市连续扶持 2 次(轮)以上的薄弱村 49 个,其中 3 次的 19 个,4 次的 3 个,5 次的 1 个。由于连续不断的扶持,不少薄弱村转化成为稳定性年收入超 500 万元的经济强村。

扶持薄弱村的效应还突出地反映在以下三个方面:一是增强了自身“造血”功能。据市富民强村办调查统计,2006 至 2010 第一轮五年中,通过财政扶持资金注入和市相关部门资助 65 个薄弱村,共投资建设标准厂房、打工楼、邻里中心、农贸市场、休闲商苑、停车场、垂钓中心、仓储中心、食用菌大棚、高效农业园、生态葡萄园等 46 个项目,形成经营性总资产 40882 万元,投资总收益达 7650 万元。二是壮大了集体经济实力。2011 年,全市 50 个被扶持的薄弱村年均稳定性收入达 203.8 万元,比 2006 年 47.45 万元增加 3.3 倍。2016 年底被扶持的 40 个薄弱村村均稳定性收入达到 364.79 万元,又比 2011 年增加 1.79 倍。不仅大大提高了村级组织提供公共服务、兴办公益事业的能力,还实现了给村民分红,给老年人发福利,给低保户赠干股,给困难户送温暖。三是带动了农民创业就业增收。在扶持薄弱村过程中,建设了大量扶持载体,不仅招录了大批管理人员,而且有效带动居民创业就业。诸如兴办配套企业、开办个体户经营,更多的是参与管理和打工。据有关资料显示,仅前二轮扶持建成的扶贫载体项目,就引进了 50 多家内外资企业入驻,吸纳了本地居民 1100 多人就业,招聘了 50 多个大龄劳动力搞后勤服务,带动 65 户农户进入农贸市场从事个体经营,400 多名本地农民进入农业示范园和葡萄园务工增加收入。

四、提高小康成色上水平

习近平总书记多次强调指出:“小康不小康,关键看老乡。”昆山的广大干部群众在精准施策帮困脱贫的基础上,2005 年率先在江苏实现全面小康,接着本着“大富”的宗旨,层层级级严要求高标准找差距,多措并举补短补软补缺,全面提高小康成色与水平。重点抓了以下四项工作:

一是不断完善社会保障体系。早在上世纪末,昆山市委、市政府根据财力快速增长和失地农民不断增多的新情况,就建立了失地养老保障制度,实施失地农民不失业、不失财、不失利的“三不”政策和动迁房屋实行“拆一还一,货币补偿”的宽松政策。这不但使失地农民有了生活保障,而且使很大一部被拆迁农户成了拆迁致富户。2003 年,昆山市政府又出台了无固定单位就业居民养老保险制度(简称农保)。即无固定就业单位的昆山籍居民 60 岁以后都能无门槛进入养老保险体系,每月领取一份

基本退休养老金;没有到退休年龄的,每月交农村养老保险金,财政补贴60%(市、镇各30%),到退休年龄后每月可领取农保及基本养老金,并逐年增加提升。2004年3月起,昆山又率先实施全面医疗保险制度,包括基本医疗保险、大病补充医疗保险和特困医疗救助三项制度。凡户籍关系在昆山行政区内,不属城镇职工基本医疗保险范围内的各类居民,包括青少年儿童及婴幼儿、未参加职工基本医疗保险的农村居民及未就业的城镇居民、未参加职工基本医疗保险的城乡老年居民,都被纳入该项医疗保险范畴。这就大大减少无钱看病或因病致贫的现象。2008年起通过征地费转一点、财政贴一点、个人出一点的办法,逐步将农村养老和医疗保险与城镇职工保险并轨。目前全市参加城镇职工养老和医疗保险的已超100万人,其中昆山户籍居民95%以上都纳入了城镇职工养老和医疗保险体系,基本做到了应保尽保。通过十多年的努力,昆山为全市居民建立起低保、养老、医疗、征地补偿、动迁补偿等五道保障体系,有效解除后顾之忧。

二是开展精准帮扶救济。昆山市紧紧围绕习近平总书记关于精准扶贫、消除贫困的要求,坚持“党委领导、政府主导、部门协调”的原则,在全市构建了以城乡低保、低保边缘、特困人员兜底保障体系,以生活、医疗、教育、就业、住房、法律等专项帮扶救助为辅助,以临时救助、社会帮扶、慈善互助为补充的全方位、多层次、广覆盖、高水平的城乡社会帮扶救助体系。首先是生活救助。主要包括最低生活保障、城乡五保户供养、计划生育公益金救助、特殊困难职工扶贫帮困救助等,其中最低生活补助标准在不断提高,补助人数在逐年下降。据统计,2005年共有低保户及低保边缘户共3948户,9284人;到2019年分别降为1872户,2471人补助标准每人每月由300元上升为1045元。其次是医疗救助。主要包括社会医疗保费救助、低收入家庭人员年度专项医疗救助、困难人群住院自费医疗费补助、城乡居民大病医疗补助等。据统计,每年全市用于医疗救助金额近亿元,惠及人员超10万人(次)。再次是住房救助。主要包括困难家庭公租房或公租房租赁补贴、困难家庭经济适用住房购房补贴、危险房治理补贴等。此项政策每年补助资金达3亿元以上,使近6万户(次)得到实惠。此外,还有教育救助、就业救助、法律救助等等,都是直接精准救助一些特殊弱势群体的政策措施。同时,社区富民合作社向低保户和低保边缘户赠送干股分红。让困难户每年都有一定的干股保底分红收入。从2012年起昆山把送干股分红作为扶贫的一项创新举措加以推广实施,共享改革开放成果。2012年共享干股分红的低保户及低保边缘户共7288户,分红881.04万元;到2019年累计分红户数达32421户,分红3905.34万元,分别增长3.44倍、3.43倍。

三是帮助弱势群体共同致富。主要是发放贴息小额贷款,帮助部分困难户解决创业融资困难,让他们各展其能,各施其计,尽快走上共同富裕之路。早在2005年昆山就成立了居民创业小额贷款担保公司,与昆山市农商行联合推出居民创业小额贷款,同时市财政拨专款用于贴息,支持城乡居民创新创业,经营致富。其中先后为1154户困难群众发放小额创业贷款1亿多元,用于举办微小企业、家庭副业等,增加经营纯收入1000多万元,帮助11753个农户开辟物业,增加资产性租赁收入,从而使大批困难户兴家立业脱贫致富,过着比较富裕的生活。2019年全市为2091户城乡居民创业发放小额贷款37318万元(其中有310户种植、养殖业户贷到贴息贷款1919.5万元),共增加固定资产11963万元,实现经营收入17292万元,增加就业1633人,缴纳税金1326万元。

四是建起精准立体扶贫保障网。按照政府主导、社会参与,精准识别、因人施策,分类帮扶、动态管理的原则,昆山市利用大数据、信息化,全面建立贫困户“一户一档”,完善“一户一策”扶贫保障网;做到整合扶贫资源,聚合社会力量,动态维护管理,精准立体保障。到2019年6月底,完成全市2824户7997人次信息采集任务,占全部对象的94.8%。其中51%的家庭因重病致贫,39.2%的家庭因重度残疾致贫,两者占贫困家庭的比例超过90%,同时贫困家庭还呈现老龄化、低学历、无就业等特征。经深入调查分析,共梳理出资金扶持、医疗救助、生活照顾、就业机会、子女教育、居家养老、心理援助等15类需求项目,并逐一形成帮扶对策建议报告,然后有针对性地分步组织实施帮扶帮困。五是建立与完善集文化、体育、娱乐等为一体的村民(市民)活动中心,繁荣城乡文艺,丰富精神生活,既富百姓“口袋”,又富百姓“脑袋”。同时深入广泛开展乡村振兴,有计划有部署实施新一轮农房翻建,整治与修复农村生态环境,全面实行垃圾分类处理,健全安保体系,完善乡规民约,净化美化亮化,建设康居乡村、美丽乡村和田园综合体,综合提高广大群众居住与生活质量。

此外,昆山发扬“一方有难,各方支援”的优秀传统文化,动员一切力量,持续开展多点对口扶贫支援。昆山作为全国率先发达地区,从没有忘记带领、支援欠发达地区人民共同富裕,共享改革开放成果的重要使命。根据上级的统一部署和要求,

昆山市政府早在 1997 年 8 月就下发了《关于建立昆山对口扶贫协作领导小组的通知》。先后对陕西、四川、重庆、西藏、宁夏、贵州、新疆等 7 个地区的 16 个县（市）进行对口扶贫支援。仅对国家深度贫困县（市）新疆阿图什市对口扶贫 10 年（2010—2019）中，共提供援助资金 256579 万元，援建项目 166 个，派出援疆干部人才 124 人（其中机关干部 22 人，教师 60 人，医生 42 人），持续接力助推阿图什市脱贫攻坚事业。一方面通过援建民生实事工程，共投入援助资金 5 亿多元，新建翻建住宅 6 万多套，中小学 28 所及一大批乡镇卫生院、社区卫生服务中心、村卫生室，促进了全市教育医疗事业快速发展。另一方面通过实施“村村结对”工程（含乡镇结对，企业和部门帮扶），助推阿图什市 69 个贫困村（包括 15 个重点贫困村、54 个深度贫困村）提前脱贫摘帽；还通过实施“连心券”帮扶工程，扶持阿图什市的贫困家庭生产增收、脱贫解困；通过实施安居富民工程，援助资金 4.92 亿元，为 3.61 万户乡村游牧民家庭解决基本住所，实现安居乐业梦想。

（作者系昆山市人大常委会原副主任、高级经济师）