

江宁开发破解城市化民生难题



江宁开发区龙头企业集中区域
本版摄影 快报记者 路军

江宁 开发区的发展，实质上就是一轮快速工业化和城市化的过程。和国内的其它开发区一样，江宁开发区的发展过程也产生了数以万计的被征地农民——他们失去了世代居住的房屋，也失去了赖以生存的土地。

毫无疑问，这是一个非常严重的社会问题。征地补偿、强拆乱拆、就业保障……因开发而起的这些问题让各地政府伤透了脑筋，却又觉得无可奈何。于是，一起起因被征地农民而起的上访事件，甚至是群体事件屡屡见诸于报端。

江宁开发区却创造了一个全新的模式。已拆迁的安居乐业，没拆迁的盼着拆迁，颠覆性变化的背后，是开发区一直以来坚持的理念：将开发区的发展成果与农民们一起分享。

保证人均居住面积30平方米的政策，让大部分被征地农民家庭分到了两套以上住房；几年来坚持的送岗位进社区，让绝大部分被征地农民都有了收入不菲的工作；将集体资产化作股份“送”给农民，于是入股的农民都能在年底拿到一笔“年终奖”……



由农民变成股民
太平社区王茂生老人一家

中国的城市化进程在快速推进，江宁开发区在民生层面提供了极具标本意义的范本。

□快报记者 言科

从农民到市民 每家每户都搬进了复建房小区

在江宁开发区，想找到被征地农民的复建房小区并不容易。仅从外观上来看，复建房小区与周围的商品房小区并没有什么不同：楼房的外墙涂上了鲜艳的色彩，物管人员忙碌进出，而不乏高档的私家车挤着越来越不够用的车位。

某种意义上说，复建房小区比南京市主城的老小区管理得好。而这儿的居民却享受着商品房小区享受不到的“特殊”待遇——不需要交物管费，以及让商品房小区业主避之不及的停车费。

不交费用，服务却并没有打折，因为江宁开发区管委会替他们买了单。每年，开发区为每户支出了300元的物管费用，用这笔钱组织了一支庞大的物管队伍为居民服务。

每户300元的费用看起来不多，但在股巷新寓，现在就有264幢、10128个住户，仅在这个复建房小区，开发区每年就要掏出超过300万元费用。如果把开发区现有的所有复建房小区都算上，每年开发区管委会物管费用上的支出就超过一千万。

惊喜还在后面，入住复建房小区的农民们发现，每家每户的阳台上都配上了晒衣架，一个细节却感动了不少人。而逛一下小区，他们发现小区并不是简单地盖些楼了事，整个股巷新寓小区另外建成了10个居民休闲广场、72个休闲点。闲来之余，擦去脚上泥土的农民们过上了城市居民的生活。

江宁开发区管委会领导吴崇峰不久前和夫人晚饭后外出散步，走到百家湖边时看到了主城区里常见的露天舞场，而伴随着音乐翩翩起舞的，都是原来的被征地农民，现在的城市居民。

每家都有的半地下储藏室可以说是一个创收之道，他们有的以每月200元左右的价格租给开发区大量的外来工居住，虽然政府并不鼓励这种做法。

在配给复建房之初，开发区管委会就给被征地农民们留了另外一个创富渠道：“房东经济”。因为管委会知道，宽松的复建房分配政策使得大部分农民都有了空余的住房。“我们鼓励他们出租空余房屋，增加收入。”周贵平介绍说。

据介绍，这两个儿子都事业有成，大儿子依托开发区大量的企业土建项目，买了两辆渣土车，专职跑起了运输，小儿子则在一家企业上班。“我没把房子

租出去，地下室也没往外租，但不少邻居都把空房子租出去了，每个月能收四五百元的房租，年下半年也有几千块钱的收入。”而让股巷新寓物管办主任李一头疼的是小区里越来越多的私家车，如何分配停车位已经成为了一个迫在眉睫要解决的问题。

和王师傅家类似，所有的被征地农民都得到了房屋，而且政策从宽，搭上的都给房子，一家分到手几套，甚至三套房子的有人在。

和其他地区一些斤斤计较的拆迁人员不同，江宁开发区不以拆迁面积安置住房，而是统一按人均30平方米的安置标准，辅以年龄分配房屋。

“年龄16周岁以上的没有结婚的年轻人，我们分给他们一人一个小套，单身老人也给一个小套。”秣陵街道工委副书记周贵平介绍说，这样的政策下，被征地农民们没有了怨言。

正因为如此，江宁开发区在征地拆迁的过程中，没有一起群访事件。“整个拆迁过程中，老百姓都没有抱怨，因为我们知道，我们祖祖辈辈的农民生活就要结束了，终于可以过上城里人的生活了，而且在这个过程中，我们得到了实实在在的实惠。”王荣生说。

惊喜还在后面，入住复建房小区的农民们发现，每家每户的阳台上都配上了晒衣架，一个细节却感动了不少人。而逛一下小区，他们发现小区并不是简单地盖些楼了事，整个股巷新寓小区另外建成了10个居民休闲广场、72个休闲点。闲来之余，擦去脚上泥土的农民们过上了城市居民的生活。

江宁开发区管委会领导吴崇峰不久前和夫人晚饭后外出散步，走到百家湖边时看到了主城区里常见的露天舞场，而伴随着音乐翩翩起舞的，都是原来的被征地农民，现在的城市居民。

每家都有的半地下储藏室可以说是一个创收之道，他们有的以每月200元左右的价格租给开发区大量的外来工居住，虽然政府并不鼓励这种做法。

在配给复建房之初，开发区管委会就给被征地农民们留了另外一个创富渠道：“房东经济”。因为管委会知道，宽松的复建房分配政策使得大部分农民都有了空余的住房。“我们鼓励他们出租空余房屋，增加收入。”周贵平介绍说。

据介绍，这两个儿子都事业有成，大儿子依托开发区大量的企业土建项目，买了两辆渣土车，专职跑起了运输，小儿子则在一家企业上班。“我没把房子

租出去，地下室也没往外租，但不少邻居都把空房子租出去了，每个月能收四五百元的房租，年下半年也有几千块钱的收入。”而让股巷新寓物管办主任李一头疼的是小区里越来越多的私家车，如何分配停车位已经成为了一个迫在眉睫要解决的问题。

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

孙俊告诉记者，这样的报表，要求每个街道每个季度统计一次并上报，以便管委会总结并寻求对策。“我们拿出资金完善了这一工作，包括基层社区的硬件和人员培训，要求社区对就业人员、未就业人员、双失业人员的信息及时更新。”

江宁开发区不仅仅是一个开发区，更是一座新城。在很多人的印象中，开发区就是一个集中了工厂的工业集中区——国内其它城市如此，在南京的另外几个开发区也是如此。正因为如此，江宁开发区在规划之初曾遭遇了来自不同层面的批评：又有高校，又有住宅，你还是开发区吗？

面对压力，江宁开发区走了一条自己的路，坚持把开发区建成一座新兴的城区。回过头来看这一决策，江宁开发区的管理层现在感到欣慰，事实也证明这是一举多得：解决了开发区内企业的员工居住问题，同时聚集了旺盛的人气，而区内15所高校更是把科研与产业化拉近了距离。

而可能正是因为开发区内商品房楼盘聚集，开发区抵制了污染企业的进入——江宁开发区没有一个烟囱，没有一家化工污染企业。产业区+居住区+教育功能区+高科技研发区+商贸服务区的模式，现在已经成为了江宁开发区独创的模式，引来了国内各地新开发区的纷纷效仿。

一个绿树成荫的新兴城区已经迅速崛起，堪称工业化和城市化并举的典范。

“这儿以前什么样子，你知道吗？”望着窗外宽阔的将军大道，江宁开发区管委会负责征地拆迁的张贵平很是动情。作为一名从上世纪90年代初就参与开发区建设的老拆迁人员来说，他对发生在江宁开发区的巨变最有发言权。

“这儿本来是一座荒山，杂草丛生，没有路，只有几户人家。”张贵平说。走在将军大道上，外地人确实没有办法想像十几年前此地的模样。现在满眼看去，是宽阔的马路，马路两边是整齐的绿化带，新兴的楼盘建筑样式新颖，色彩绚丽。

“在刚到开发区工作时，我想，要等开发区开发到将军山，估计我也得退休了。”张贵平说，不过才几年的时间，将军大道已经成了开发区的核心区域。

将军大道已经不是江宁人心目中的地标，南京主城区市民对这条路也越来越熟悉。翠屏系列楼盘，江宁文枢苑、托乐嘉、江南青年城……随着越来越多在主城区上班的人在将军大道沿线置业，此板块与两花台区的无缝对接，都使得此地越发融入了南京人的生活。

而更老的一个板块——百家湖板块早已因成功的地产运作，成为了一个老地标。但很多人不知道，百家湖板块和将军大道板块都位于江宁开发区的区域内。这些地产项目的成长，伴随着开发区的发展一路走了过来。

“一开始，江宁开发区的开发模式并没有得到认可。”开发区领导说，其中甚至有领导的质疑：“你又搞房地产，又搞高校，又搞工业项目，这哪里是在搞开发区？”同样的声音还来自学术界。

“但我们从一开始就坚持走‘新城’道路，绝不做一个纯粹的工业集中区。”江宁开发区领导说。这样做的考虑是多方面的，“我到国内一个著名的开发区去看过，里面一个大型跨国企业，物流员工上下班的车就有上百辆，这个企业每年用于快递、支出这上笔交通费就达上千万。”

江宁开发区最初考虑的就是解决企业的后顾之忧问题。“如果一个企业留不住人，尤其是中高级人才，企业怎么能发展得好？开发区又怎么能搞得好好？”江宁开发区领导说，开发区于是决定发展房地产项目，以解决居住问题。

1995年，江宁开发区成立三周年。在这一年，开发区提出将开发区建成南京的“辅城、卫星城”，目的很明确：以城市化带动工业化。2000年，江宁撤县设区，开发区在运作过程中越来越感到“孤岛”效应的弊端，影响了大工业项目的入驻，于是更进一步提出了新城的概念。

这期间有一件事情刺激了开发区人的神经。一个大型高科技项目表达进入开发区的意愿，江宁开发区与上海的一个开发区拼到了最后，企业方面的高管在经过几轮打分投票后，两个开发区均不相上下。但突然有一天，这家企业宣布选择了上海，这让江宁开发区负责人纳闷不已。事隔相当长一段时间后，他们才得知真相：企业的高管们在两个开发区之间无法作出选择，最后动员了他们的夫人投票打分，“大团圆”把票投给了上海。

“这也给我们上了一课。”江宁开发区领导回忆起这件事来，仍觉得非常遗憾。

“我们坚定了城市化的新城为发展方向，以工业推动城市化，再以城市化带动工业化。”江宁开发区领导说。第一步是从农民向市民的转变。截至2008年底，江宁开发区累计投入70多亿元，高标准建设了13个复建小区600万平方米的农民安置房，并投资4个亿建设了6所幼儿园、10所中小学和3个敬老院。

与此同时，大批实力较强的开发商抢滩这片处女地，建成了一批有着很好口碑的楼盘项目，吸引了区内外地的大量买房者入住。与此同时，机场高速、绕城高速、宁溧路高架一批已建、将建公路将开发区板块与主城紧密相连，地铁一号线南延、地铁三号线，更使江宁开发区进入了轨道交通的时代。

从农家乐到新城区 开发区板块

董事长——社区书记周书全。

问题是，怎么经营这笔资产，怎么能确保年底能还给村民们分红？

江宁开发区在征地之初，留给了太平社区100亩的发展用地。经董事会讨论后，太平社区决定用来建成3万平方米的标准厂房招商。同时盖成了共2万平方米的商业用房出租，其中有门面房、菜场和超市，另外还与工人合建了一个加油站。

“工业园区招进了十几家企业，一年收入300多万，商业用房一年有190万元的收入，有了钱，我们就能兑现当时的承诺了。”周书全说，2004年底，社区召开了大规模的分红大会，排队来领钱的村民们一个个喜笑颜开。王茂夕和老伴、一个女儿共有2.5股，自那年以来，每年底他都能拿到825元分红。“分红恰好是在元旦后春节前，家家户戶都能拿这笔钱去办年货，大家都很开心。”

回想起当时的不配合，王茂夕有个形象的比喻：“这个集体资产是只会下蛋的鸡，如果真要要把集体的钱分摊，那真的是杀鸡取卵了。”

周书全告诉记者，六年来，每年太平社区都从集体资产收益中拿出100多万元分给村民。而福利股则每年支出约达200万元，用于特困家庭补助等。

而集体资产的良性运作也使资产本身在迅速做大，“我们没有做过什么具体的事情，但至少翻了一番，现在正在进一步加大投资，正在新建2万平方米的标准厂房。”

原本对公共事业不关心的村民们，也对集体资产、项目高度关注。一次为了扩建复建房，要拆除一部分标准厂房。这招致了村民们的集体反对，他们出面阻止了这个项目进行——虽然要建的复建房也是给他们住的。

“从最早我们知道，要拆的厂房自己也有了一份，拆掉的就是我们自己的东西。”王茂夕说，最终他们得知，拆掉的厂房旁边会按原面积补建，村民们这才放心。

从最早对公共事业漠不关心，到现在的高度关注，江宁的村民们在这新一轮城市化进程中转变成了主人，他们的利益在这一步会削减的过程中得到了放大，对开发区建设发展的支持也就顺理成章了。

民生议题，在江宁开发区最为村民们所称道。离开了低矮的房屋，他们住进了高楼；离开了土路，他们的房前通上了8车道的宽阔马路；告别了菜地，他们在门口的超市买菜。这一切都在和谐中顺利完成。

2004年6月1日，全体股东大会召开。每个村民小组根据组里人口多少，海选出了每组2-3人的股民代表，并进而推选出了

群体；“4050”人员的就业，这在每个城市都是个老大难问题。

“我们知道，他们的年龄和文化程度已经很难通过培训获得技能，因此我们就为他们专设了就业通道。”鲁跃东介绍说。

于是，江宁开发区就有了这样一番景象，一支着装整齐、训练有素的保洁员队伍，日夜坚守在道路清扫的岗位上。

江宁开发区把就业机会给了区内的“4050”被征地农民，除了道路保洁，还有所有的复建房小区的物业管理，以及绿化养护。

“仅环卫保洁他们就解决了1500人的就业，而园林绿化也解决了1000人的就业，小区物管也解决了1500个就业。”江宁开发区管委会领导告诉记者说。

在多渠道的就业促进下，被征地农民们的生活水平不断提高。秣陵街道提供的数据称，2008年，该街道（全辖在开发区范围内）的居民人均收入首次突破万元大关，也超过了邻近的东山街道。

江宁开发区的快速发展，被征地的农民中也分得了这一杯就业的“羹”。这只是其中一部分而已，真正能体现管理者智慧的，则是另一项体现以人为本的创新：把集体资产量化为零成为股份，让每一个村民都成为股东，公平分享区域经济发展的果实。

从被征地农民到股民
股东们持股的信心越来越强

让农民成为股民，做得最早也最成功的，是秣陵街道太平社区。

谈起现在的太平社区，以前的太平村，社区的老人感觉就像是一场梦，离自己遥远而模糊。即使对当时经济发达的秣陵街道来说，太平村也是一个落后村，村里没有两条土路与外界连接，用句老话“雨天一身泥，晴天一身灰”一点也不为过。

现在，和股巷社区一样，太平社区的所有一户人家住进了复建房小区，所有农民都住进了漂亮的绿色人居环境，屡屡获奖。然而，太平社区在征地拆迁之初，也是矛盾四起。当时的矛盾主要集中在一个焦点问题上：村民们要求平分摊集体的所有资产。

“我们当时想，以后房子一拆，田地一征我们都住进了楼房。这个村子也就没有丁了，那所有的东西都得分摊，现在不分，以后找谁去啊？”76岁的村民王茂夕说。

老王所说的要分的东西，就

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报

孙俊告诉记者，这样的报