

统筹城乡发展,促进农村经济全面发展

致公党中央调研组

中共十六届三中全会提出了科学发展观,强调“以人为本”,努力实现中国社会、经济的全面、协调和可持续发展。科学发展观的重要内容是“五个统筹”。实施城乡统筹,是落实科学发展观的重要要求,也是搞好“五个统筹”的首要内容。城乡统筹战略是中共中央根据现阶段经济社会发展的特点和突出矛盾而做出的重大战略决策,不仅是落实科学发展观、建设和谐社会的具体体现,也是改变中国长期以来形成的城乡二元结构,促进农村经济全面发展,增加农民收入,解决“三农问题”的有效途径。

为了分析和探讨中国城乡统筹发展、推进城乡一体化进程中存在的问题和解决办法,为今后中国逐步消除城乡二元化结构、全面实现小康社会提供政策建议,致公党中央成立“城乡统筹、协调发展”调研组,由罗豪才主席、杜宜瑾常务副主席、杨邦杰副主席带队,于2007年1月份赴四川省成都市就城乡统筹问题进行调研。调研组先后考察了成都市双流、锦江、邛崃、温江等区县,深入到村镇、社区、企业、学校、福利院和田间地头,详细了解成都市在城乡统筹发展方面的情况,并与成都市委、市政府等相关部门进行了座谈交流。

1 成都市在城乡统筹方面的做法和经验

成都市近年来在城乡统筹方面取得的主要做法和经验是:

1.1 准确理解、全面贯彻科学发展观的精神,以城乡统筹推进“五个统筹”,通过“三个集中”,以工促农,以城带乡,注重发挥市场的作用。

成都市委、市政府准确理解科学发展观的内涵,抓住城乡发展不协调这一主要矛盾,精心规划、稳步推进城乡统筹战略,以城乡统筹推动“五个统筹”。在具体做法上,成都市注重发挥市场在资源配置中的作用,通过“三个集中”(工业向集中发展区集中、农民向城镇集中、土地向规模经营集中)和“三大工程”(农业产业化经营、农村发展环境建设和农村扶贫开发)等有效措施,发挥规模效应,将城市的资金和技术优势与农村的土地和劳动力优势相结合,以

工促农,以城带乡,为改善城市产业结构、扩大就业机会创造了条件,实现了城乡经济的协调发展,为破解城乡二元结构、建设社会主义新农村,积累了宝贵的经验。

成都市通过“三个集中”,在推动工业向集中方面,将原规模小、布局散的116个工业开发区,调整、归并为21个工业集中发展区,入驻规模以上企业1031个,工业集中度达58.9%;在引导农民向城镇集中方面,2006年,全市共规划建设600个农村新型社区,建成农民集中居住区67个,入驻农民14.7万人。通过土地整理,将分散的农民宅基地集中起来,选择在交通方便、环境良好的地方统一建设居民小区,这样既有利于改善农民的生活条件,也有利于农村土地的集约利用。在推进土地向规模经营集中方面,通过完善农村土地承包经营权流转机制,按照依法、自愿、有偿的原则,采取转包、租赁、互换经营、入股等形式,稳步推进土地向龙头企业、农村集体经济组织、农民专业合作经济组织和种植大户集中。截至2006年底,全市共实施土地规模经营153.8万亩,土地规模经营实现亩产增收600余元。在充分尊重城乡人民意愿的前提下,通过政府的规划,有步骤地推进“三个集中”,既体现了市场经济下通过发挥市场机制的调节作用,实现城乡资源的合理配置,又体现了政府切实履行统筹的责任,通过宏观调控,对城乡发展进行整体规划和组织协调,整合城乡各种利益关系。应当说,这是实施城乡统筹战略的有效方法,值得推广。

1.2 实施“三大工程”,维护好农民权益,关注民生,建立城乡均衡的社会事业发展机制,构建社会主义和谐社会。

“以人为本”,构建社会主义和谐社会是落实科学发展观的重要举措。应当看到,城乡差异是客观存在的,中国农村经济发展薄弱也是客观存在的,城乡统筹就是要缩小这种差异,更好地建设社会主义新农村,为广大农民安居乐业创造条件,这也是构建社会主义和谐社会的必然要求。在构建社会主义和谐社会,城乡统筹发展的过程中,既要考虑到城镇居

民的利益,更要考虑到收入相对较低的农村居民的利益,只有这样,才是正确的和谐观。在推进“三个集中”的同时,成都市针对各地情况的不同,因地制宜,在暂不具备条件的农村地区,大力实施农业产业化经营、农村发展环境建设和农村扶贫开发“三大工程”,使广大农民得到了实实在在的实惠。另外,成都市还积极推进社会事业体制机制改革,通过户籍制度改革、就业制度改革、社会保障制度改革,努力消除农村社会事业滞后的现状。

在城乡统筹发展中,成都市以解决群众最直接、最现实、最关心的问题为重点,认真抓好“四个着力点”。一是千方百计地抓好城乡居民的就业。先后出台了5个关于城乡统筹、充分就业的配套文件,建立了城乡一体的劳动力市场、就业培训、就业优惠政策、就业援助、就业工作责任等体系,从市到村建立了就业服务网络,实行了就业实名制和“分片定责入户”的就业督查机制,基本实现了比较充分的就业,被国家列为城乡统筹充分就业试点城市。三年来,城镇登记失业率从3.7%下降到2.4%。二是建立城乡一体的社会保障和救助体系。在健全完善城镇居民社会保险制度的同时,着重抓好征地农转非人员社会保险制度、非城镇户籍从业人员综合保险制度、新型农村合作医疗制度、农民养老保险制度、农村居民最低生活保障制度和城乡一体的社会救助制度的建立健全。成都市目前已经逐步开始着手建立有利于推进城乡一体化的农民社会保障网络:对于没有劳动能力的农民尤其是老年人,采取集中安置的方式,由社区统一提供生活场所和基本的生活所需;对参与土地整理的农民,本着自愿原则,按照农民自己出一部分、所在公司出一部分、政府出一部分的方式建立社保基金,解决农民的养老问题。通过这些措施,基本实现了社会保险制度的全覆盖,改变了农民“靠土地为生”、“养儿防老”的传统习俗,实现了老有所养、病有所医、困有所助。成都市已筹集35亿元资金为1991年以来已征地农转非人员一次性购买了养老和医疗保险,新型农村合作医疗制度参合率达到93%;城乡困难群众分别享受了低保、医疗、上学、住房等救助130多万人次。三是认真做好城乡均衡的社会事业发展。近年来,成都市安排15亿元资金对农村410所中小学、219个乡镇卫生院、300个村卫生站进行了标准化建设,农村教育、医疗保障能力明显提高。实施了广播电视“村

通”、信息网络“校校通”工程以及农村党支部活动中心、乡镇文化活动中心等建设,促进了农村文化事业发展。四是调节收入分配。通过加大财政转移支付力度,加大对困难地区的支持力度。实行城乡统筹以后,随着农村经济结构的逐步转变,农村经济中也随之出现了多种经营模式,农民的收入也由单一的农作物经济收入向多元化收入的转变,这些多元化的收入除了传统的农作物收入外,还包括股份收入、土地分红收入、打工收入等等。农民收入渠道的拓宽,为持续、稳定地提高农民收入提供了可能。

1.3 坚持以人为本,深入推进以规范化服务型政府建设为重点的各项改革,初步形成了适应科学发展的有效机制。

成都市委、市政府一是以转变政府职能为核心,全面推进规范化服务型政府建设。通过大力简化和规范行政审批,加强事前服务和事中、事后监管,解决了长期以来政府管理存在的缺位、越位和不到位的问题。几年来,从市到乡镇初步形成了比较规范的政府服务体系和运行机制。二是以构建城乡统筹发展的体制机制为目标,先后对规划、农业、水务、财政、交通、园林和林业等30多个部门的行政管理体制进行了调整。率先在全省实施乡镇综合改革和村组管理体制变革,撤并30%左右的乡镇、47%左右的村,精简乡镇机构各类人员5000多名。建立了新的公共财政体制和财政转移支付制度,实行了“乡财县管”,形成了对“三农”投入稳定增长机制、对欠发达地区的持续扶持机制。通过改革城镇户口迁移政策,规定农民在城镇具有合法固定住所、或在城镇租房即可入户,消除了农民向城镇转移的“门户”限制。通过实施“村改居”工作,探索新的农村社会化服务体系和社区管理办法,逐步打破城乡分割的二元体制,形成城乡一体、高效规范的管理体制。三是深入推进投资体制改革。坚持把城市经营贯穿于城乡规划、建设和管理全过程,自上而下建立了政府引导、市场运作、社会参与的投资机制,初步形成了推进城乡快速发展的动力机制。四是积极探索建立加强干部队伍建设长效机制。稳妥推行以乡镇两级公推直选、社会评价、党务政务公开为主要内容的基层民主政治建设,制定了《关于加强基层民主政治建设的意见》和13个配套文件,全市74个乡镇党委书记实行公推直选,90%的村(社区)党支部书记实行差额直选。较好地解决了基层干部存在的对上负

责与对下负责不一致的问题。通过体制和机制方面的深化改革,成都市城乡统筹发展的机制初步建立。

1.4 注重把握区域经济协调发展,建立合理的产业结构,努力实现城乡产业互补共赢格局。

城市与乡村功能不同,因而产业结构也各有侧重和不同。在城乡统筹发展中,通过科学的产业布局,建立与自身功能相适应的产业结构至关重要。根据全市经济发展和自然资源的地域差异、现有的人口密度和发展潜力,成都市统筹考虑资源环境承载能力、人口分布、经济布局和城镇发展格局,成都市将全市划分为服务业优化发展区、新型工业重点发展区、特色产业功能区、生态保护区等4个主体功能区,地区发展趋向均衡。全市财政用于支持区(市)县改善财政状况的各项转移支付资金由2002年的32.62亿元,增加到2005年的52.85亿元,三年间增长62%。在统筹城乡发展过程中,成都市注重建设良好的区域协调机制,注意避免地方政府在招商引资中恶性竞争引起的重复建设和资源低效利用,把全市工业园区归并为集中发展区,并明确集中发展区的重点支持行业和限制禁止类行业,实现了产业结构的优化配置。成都市的一些城乡结合部,通过城乡统筹发展,已经逐步摆脱了“脏、乱、差”的面貌;通过利用城市和郊区两种资源,因地制宜地推行产业结构调整 and 公共基础设施建设,取得了良好效果。如,成都市锦江区,充分利用区位和资源优势,打造了“花乡农居”、“幸福梅林”、“江家菜地”、“东篱菊园”、“荷塘月色”等“五朵金花”,发展特色乡村旅游产业,在保持农村风貌的前提下,实现了当地农民的可持续增收。

2 推进城乡统筹发展的建议

由于长期以来形成的城乡二元结构造成的城乡差别难以在短期内被消除,因此,实现城乡统筹协调发展任重而道远。根据这次考察的情况,提出下列几点建议。

2.1 在推进城乡统筹的进程中,要继续深入贯彻全面、协调、可持续的发展观,以科学发展观统领城乡统筹发展的全过程。用科学发展观统领城乡发展,要强调以人为本,把增加农民利益,保障农民权益,提高农民收入水平,改善农民生活条件,加强农民就业技能培训,切实提高农民综合素质,实现农民全面发展作为新农村建设的根本出发点和落脚点;广大

农民是新农村建设的主体,在实践中政府要引导扶持,不能包办代替,更不能违背农民意愿;要采取一切有效措施,发展农村教育,千方百计提高农民素质;要以实现农民的全面发展为目标,从维护农民的根本利益上来谋发展、促发展,不断满足广大农民日益增长的物质文化需要,切实保障农民群众的经济、政治、文化和社会权益;要大力发展农村经济,改变农村落后的经济面貌;加强农村民主政治建设,特别是要加强农村基层组织建设,切实维护农民的民主权利。同时,根据科学发展观的要求,在统筹城乡发展的过程中,还要注意处理好农业经济增长与资源利用、生态环境保护的关系,这样才能确保农业资源的持续有效利用和生态安全,实现农业的可持续发展。

2.2 成都市在城乡统筹发展,落实科学发展观的实践,对中国中心城市的发展具有参考和借鉴价值,要加以认真研究和总结。实践证明,成都市以推进城乡一体化为抓手,促进了城乡同发展共繁荣,完全符合中央关于建设社会主义新农村工作的一系列决策的精神,也完全符合成都市经济社会发展的现实需要。成都市在推进城乡一体化中的成绩和经验,不但得到成都市广大群众的拥护,也受到全国各地许多省市的关注。成都市的实践在统筹城乡发展、促进“三农”问题的最终解决方面做出了有益探索,“三个集中”符合发展规律,也是充分总结沿海地区发展过程中的教训而形成的思路,对中国同类中心城市搞好城乡统筹具有参考价值。在这次考察中,有些专家提出在成都建立“城乡统筹发展综合配套改革试验区”,对此建议应进行深入研究。

2.3 以工业化推动城镇化,以工业化、城镇化推动农业现代化,加快建立以工促农、城市反哺农村的长效机制,从根本上破解“三农”难题。要充分利用已经具有的工业化、城市化和市场化发展基础,反哺农业、支持农村、回报农民;坚持以工业化致富农民、以城市化带动农村、以产业化提升农业的发展思路,实行以工带农、以工投农、以工改农,创新农业经营模式,改进农业生产方式,提升农业经济效益,实现传统农业向现代农业的根本转变;要发挥城市的辐射和带动作用,通过逐步减少农业人口来致富农民,通过加快城市化来繁荣农村,促进城市就业市场向农村开放、城市优质生产要素向农村流动、城市基础设施和公共服务向农村延伸、城市服务业向农村拓展、

城市现代文明向农村传播；大力推进高效农业规模化，培育农业产业化龙头企业，发展农产品深加工，进一步提升农业产业化的层次和水平；实施城乡统筹战略，要把国家对基础设施建设投入的重点转向农村，建立资金向农村流动的机制；完善支持“三农”的金融体制，加大对农村的金融扶持力度；要合理分配财力，科学配置资源，整合各方面用于新农村建设的资金；要改变各级政府大包大揽、行政计划运作的习惯做法，积极探索“政府出资、市场运作”的新型财政资金运作模式，把资金用到农民直接受益的项目上；同时，采取政策激励、以奖代补的办法，最大限度地激发农民群众的积极性和创造性，要做到政府引导而不代替，资助而不包办；充分认识转移农村富余劳动力对全面建设小康社会的重要性，重视研究农民工权益保护的政策问题。

2.4 强化城乡规划，加强城乡统筹和协调，促进城市化健康发展。强化城乡规划，首先必须推进城乡规划改革，使城乡规划从单纯注重城镇向注重城乡统筹和区域协调，从注重安排建设转向注重制定引导和调控城乡发展和建设的公共政策。当前推进规

划改革的两个重点是加快全国城镇体系规划的编制和改进城市总体规划的编制。全国城镇体系规划应当以引导和调控城镇发展与布局为重点，明确国家和区域城镇的空间布局和职能分工，引导人口合理流动和集聚，统筹协调区域性的基础设施，结合保护生态环境和各类资源，提高资源利用效益；重视保护农村历史文化，突出地方特色；建议设立国家村庄整治专项资金，对村庄整治进行适当资金补助，地方政府配套相应补助资金，每年集中对一批具备条件的村庄进行整治，稳步推进，用20年的时间，使农村面貌得到根本改变。城市总体规划应当根据城市的土地、水资源、能源和环境条件，科学确定城镇空间布局，合理安排重要基础设施，明确城市拓展界限，划定适宜建设区、限制建设区、禁止建设区，严格空间管理，体现战略性、全面性和综合性；在具体规划中，应着力提升中心城市的辐射力，更好地发挥区域中心城市的作用，同时加强城郊现有产业的品质，重点发展符合生态要求的产业。

(2007年2月)