

山东省诸城市推进城乡一体化情况调查

■ 赵 杰 赵登发 隋 丽

山东省诸城市位于山东半岛东南部，地理位置优越，文化历史悠久，是国务院确定的全国沿海对外开放城市、综合体制改革试点市和乡村城市化试点市。近年来，诸城市采取多种措施和办法统筹城乡发展，着力破除城乡分割的二元体制障碍，以发展县(镇)域经济为支撑推进城乡一体化，取得了积极成效，积累了初步经验。

(一) 发展县(镇)域经济是统筹城乡发展的基础。诸城市按照“以工促农、以城带乡”的原则，采取多种有效措施和办法，推动城市资源下乡、农村资源进城，形成了工业带动农业、农业支持工业、工农业相互融合、一体化发展的良好局面。一是加强农业龙头企业建设。为促进农业龙头企业发展，诸城市从土地、资金、税收政策等方面给予重点扶持。目前，全市农业龙头企业已发展到1200多家，直接吸纳20多万名农村劳动力就业，全市90%的农产品得到了就地加工转化，90%的农民参与了农业产业化经营，农民收入的75%来自于农业产业化经营体系。二是引导城区企业向农村辐射。通过规划引导、政策激励，已有100多家研发能力强、生产规模大、市场网络广的城区企业将生产链条延伸到农村。镇村主动承接城区大企业的辐射，积极融入到城乡主导产业体系，大力发展配套协作项目，形成了城乡一体的产业链条。同时，城区骨干商

业流通企业通过连锁、加盟等形式，到农村设立营销网络，开拓农村市场，建立起了城乡一体的流通体系。三是创新统筹城乡经济发展的机制。按照建设社会主义市场经济的要求，不断完善“龙头企业+农民专业合作社+农户”的产业化经营模式，大力发展民营经济，提高农民的组织化程度，促进工农融合互补。全市现已发展起各类农民专业合作社681家，带动农户9.2万户。

(二) 县级政府的规划引导是统筹城乡发展的保障。诸城市政府作为统筹城乡发展的组织推动者，积极加强规划引导和政策扶持。一是确定统筹城乡发展的思路。按照城乡一体化的标准和要求，统筹城乡经济发展、基础设施建设、就业和社会保障、文化体育建设、社会管理等，促使城乡基础设施共建共享、城乡基本公共服务同步均衡推进，构建平等和谐的新型城乡关系。二是制定城乡统筹发展的规划。诸城市统筹安排城乡空间布局，编制完善了全市城镇总体规划、城镇体系规划、村庄建设规划等专项规划，基本构建了以中心城区—乡镇(街道)驻地—农村社区中心村为主体的新型城镇化体系。按照城乡统筹发展规划，加大对农村的资金投入力度，基本实现了城乡路网建设一体化、城乡供水一体化、城乡供气供热一体化、城乡污水和垃圾处理一体化、城乡数字网络一体化；努力实现城乡就

业和社会保障一体化，统筹发展城乡教育、医疗卫生事业和城乡建设以及城乡社会管理。三是放权让利激励发展镇域经济。积极开展扩权强镇工作，将96项原来由市里审批或管理的事项下放到乡镇(街道)，并扩大乡镇(街道)的干部管理权限。实行“核定收支、定额上缴(补助)、增量分享”的分税制财政体制，将属于乡镇(街道)的企业税收全部留归乡镇(街道)，将2007年纳税额1000万元以下的市级企业税收划归所在乡镇(街道)。提高镇域工业化水平，每个乡镇(街道)至少建立一个工业园区，建立一处中小企业创业服务基地；限额以上企业超过30家的乡镇(街道)，成立一处中小企业创业服务中心。四是构建要素市场体系。通过逐步建立健全相应的要素市场，推动农村市场经济的发展。加快推进土地承包经营权流转，引导土地向企业、合作社、种养大户集中，发展多种形式的适度规模经营。目前，全市已流转土地17.5万亩，占承包土地总量的11.5%；参与土地流转农户6.2万户，占承包土地农户的26.5%。优化农村金融服务环境，加大对“三农”的信贷支持力度。组建了潍坊市首家小额贷款公司，成立了15家贷款担保机构、13处乡镇(街道)投融资公司。2009年9月，诸城市被山东省银监局确定为村镇银行和农村资金互助社试点市。

(三) 乡镇政府切实转变职能是统筹城乡发展的基石。诸城市各乡镇政府作为统筹城乡发展的具体实施者, 切实转变职能为统筹城乡发展奠定了体制机制基础, 同时, 统筹城乡发展也进一步明确了乡镇政府职能定位, 使公共产品提供更为便捷高效, 也为解决以往乡镇机构改革分流人员安置难问题找到了新途径。2007年以来, 诸城市打破了公共服务产品供给方面的“城乡二元结构”, 按照“政府主导、多方参与、科学定位、贴近基层、服务农民”的原则, 全市共建设农村社区及社区服务中心208个, 服务中心服务半径约2公里、涵盖5个村1500户左右。农村社区及社区服务中心直接为农民群众提供医疗卫生、社区警务、社会保障、社会救助、文化体育、司法调解、人口计生等“一揽子”服务, 促进了城乡基本公共服务均等化。社区服务人员全部是乡镇(街道)工作人员, 通过加强对社区服务人员的教育、管理、考核, 以及农民服务需求

信息采集, 严格落实乡镇(街道)工作人员提拔使用与农村社区工作挂钩制度, 提高了社区服务效率和服务水平。在政府公共服务方面, 诸城市将市直有关部门能下放的职能以及原来村庄承担的社会管理职能, 全部移交到社区服务中心, 让村级组织集中精力发展集体经济, 加强党组织建设; 在生产性服务方面, 增强服务经济发展的功能, 充分发挥社区推进土地流转、发展农民专业合作社的作用, 建立健全直接为农民生产服务的科技信息、生产资料、市场营销服务体系; 在市场化服务方面, 组织引导通信、金融、邮政等行业到农村社区服务中心设立业务代办点, 发展社区维修、再生资源回收、家政服务、物业管理等生活服务业, 进一步完善便民服务体系; 在投入上, 加大财政支持力度, 通过加大投入, 加强社区基础设施建设。

(四) 农村社区和村级组织建设是统筹城乡发展的平台。在乡镇和村之间

建立农村社区, 在农村社区中心村规划建设农民集中居住区, 使农民由过去的分散居住改为集中居住, 进一步推进了撤村并组, 产生规模效应, 提高公共产品的供给和使用效率, 方便农民生产生活。诸城市正按照现代化城镇的标准规划建设农村社区, 在每个农村社区建设文体健身场所和电子阅览室, 安装覆盖全市所有村庄的智能化监控系统; 增设社区养老场所, 探索形成依托社区养老的新路子; 突出抓好中心村的硬化、亮化、绿化和供气、供热管网建设, 确保3年内沼气用户覆盖所有社区中心村。截至目前, 全市农村社区中心村开工建设住房4902套, 已竣工1783套。同时, 为进一步强化村级党组织的作用, 诸城市积极开展城乡党的基层组织互帮互助, 突破原来帮钱、帮物、蹲点、派干部等传统做法, 按照“组织联体、城乡联合、优势互补、资源共享、以城带乡、共同发展”的思路, 大力推行城乡基层党组织联合建设。综合考虑城区居委会、企业、部门(单位)与村庄在优势上的互补性、资源上的共享性和功能上的带动性等因素, 采取组织“定对”、自由“结对”等办法, 引导综合实力强的城区居委会、企业、部门(单位)党组织与集体经济薄弱、管理相对落后的村党支部, 跨区域、跨空间组建联合党组织。联建各方在党的组织上是一个整体, 在涉及土地产权、集体积累和债权债务等敏感问题上, 尊重和维护各方权益。联合党组织要指导所联合村建立健全村民自治、群众团体、合作经济、民间协会等组织, 并扶持其开展工作; 帮助所联合村搞好新农村规划和建设; 发挥城市在资金、信息、技术、人才等方面的优势, 帮助农村发展壮大集体经济, 增加农民收入。□

(作者单位: 国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 张蕊



社区服务人员发放汽车、摩托车、家电下乡补贴资金。