



○ 顾益康

统筹城乡发展 推进城乡一体化

统筹城乡经济社会发展，是党的十六大提出的我国在新世纪解决“三农”问题、全面建设小康社会，加速推进现代化的重大战略。这是我们党在深刻总结新中国成立以来几十年处理城乡关系、解决“三农”问题经验教训的基础上，根据新世纪我国经济社会发展的时代特征和主要矛盾而提出的一个全新的战略思想，是致力于突破城乡二元结构，加快推进工业化、城镇化和农业农村现代化，缩小城乡差距、地区差距，实现国民经济持续快速健康发展和经济社会协调发展而作出的重大战略决策。我们要站在政治的、全局的、战略的高度，深刻认识这一重大决策的作用和意义，探索统筹城乡经济社会发展的有效途径和办法，加快浙江全面小康和现代化建设步伐。

统筹城乡经济社会发展，是浙江经济社会发展继续走在全国前列的必然要求

在 25 年的改革发展中，浙江之所以走在全国前列，其中一个很重要的原因是浙江在改革发展中自觉不自觉地遵循了城乡互补共促、协调发展的规律。浙江千百万农民率先跳出了单一农业经济和封闭的农村，发展乡镇企业和小城镇，兴商办市场，形成了一、二、三产业联动和城乡联动发展的比较优势，农村工业化、城镇化快速推进，农民分工分业成为推动浙江经济社会快速发展的强大动力，全省农民提前实现了由温饱向小康的跨越，率先进入了工业化、城市化加速，全面建设小康社

会和加速向现代化迈进的新阶段。浙江改革发展的历程可以概括为三步曲：上世纪 80 年代主要靠农村市场化和农村工业化，90 年代主要靠股份化和城市化，新世纪浙江实现新跨越，要靠经济国际化和城乡一体化。在新的历史时期，浙江要继续保持在全国的领先地位，就必须要在农村全面小康建设上走在全国前列。要把统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化作为全省经济社会发展再上新台阶的一个重大战略，进一步发挥好城乡协调发展，一、二、三产业联动发展的比较优势，把发展效益农业、推进城市化、建设先进制造业基地和生态省的各项战略举措整合起来，进一步发挥城市化在区域经济社会发展中的龙头带动作用 and 工业化的支撑作用，加快推进城乡一体化的改革和结构调整，把产业结构战略性调整与劳动力结构战略性调整紧密结合起来，把区域生产力布局与人口布局调整紧密结合起来，把发挥市场机制对城乡资源、要素配置的基础性作用与政府在城乡协调发展中主导作用紧密结合起来，形成城市与农村相互促进、农业与二三产业联动、对外开放与对内搞活互动、经济与社会协调发展的新格局，率先在全国走出一条以城带乡、以工促农、城乡一体化发展的新路子。

统筹城乡发展、推进城乡一体化的主要任务

重点要抓好 7 个方面的统筹建设：

1. 统筹城乡规划，整体推进城乡基础设施和社区建设，促进城乡建设一体化

按照优化城乡生产力和人口布局的要求,把城乡社区和基础设施作为一个整体进行规划和建设,充分发挥城市化龙头带动作用,着力形成中心城市、县城、中心镇、中心村一体化的规划建设体系。实施“千村示范、万村整治”工程,推进城中村、城郊村和园中村改造,撤并小型村,拆除空心村,缩减自然村,建设中心村,建设移民新村,以中心村和示范村建设为重点,全面推进农村新社区建设。进一步加大农村基础设施建设投入,开展以改路、改水、改厕、改线和垃圾集中处理、违章建筑拆除、村庄绿化为主要内容的村庄环境整治。推动城市基础设施向农村延伸,着力形成城乡一体化的公共交通、供水供电、通信邮电、垃圾处理、污染治理、环境保护。

2. 统筹城乡产业发展,整体推进城乡产业结构战略性调整,促进城乡经济一体化

按照城乡经济融合和三次产业联动发展的要求,大力发展先进制造业、现代商贸业和高效生态农业,壮大都市经济,提升县域经济,带动农业和农村经济结构战略性调整。充分发挥比较优势,把发展高效生态农业作为效益农业的主攻方向,以提高农业市场竞争力为核心,加快建立农户专业化生产与农业产业化经营有机结合的农业经营新体制,带动农产品加工流通业、特种种养业、种子种苗业的大发展,进一步促进农业进步和对外开放,着力提高农业劳动生产率、农产品商品率、土地产出率和粮食综合生产能力。走新型工业化与中国特色城镇化相结合的路子,促进企业集聚和经济增长方式转变,着力打造先进制造业基地和商贸业中心,推动城乡生产力布局和产业结构优化,不断增强城市对农村、二三产业对农业的带动作用。

3. 统筹城乡就业,整体推进城乡劳动力结构的战略性调整,促进城乡劳动力就业一体化

按照就业是民生之本的要求,把实现城乡劳动力充分就业作为统筹城乡经济社会发展的重大任务。把促进农村人口向城镇集聚和农村劳动力向二三产业转移作为城市化的根本任务,进一步形成中心城市、县城、中心镇分工明确、布局合理的城镇体系,充分发挥城镇二三产业在扩大劳动就业中的主渠道作用。适应产业发展对劳动力素质要求提高和就业竞争日益加剧的新形势,把提高农民就业技能作为推动农村劳动力结构战略性调整的重大举措来抓,大力实施“千万农村劳动力素质培训”工程,加强对农民的技能培训,提高就业竞争力。进一步清理和取消针对农民进城务工就业的各种歧视性规定和不合理收费,建立城乡统一的劳动就业服务体系,切实维护进城就业农民的合法权益,创造有利于农

民进城安居乐业的环境。

4. 统筹城乡社会保障,整体推进社会化的现代保障制度建设,促进城乡社会保障一体化

以提高城乡居民社会保障水平为重点,加快建立包括社会救助、保险、福利、优抚等在内的城乡一体化的社会保障。促进农民从土地保障、集体保障、子女赡养等传统方式向社会保障转变。加快推进职工基本养老保险的全覆盖,使在企业务工的农村居民都享受基本养老保险、基本失业保险、基本医疗保险。建立健全农村最低生活保障制度,失地农民基本生活和养老保障制度,以大病统筹为主要内容的农村新型合作医疗制度和农村社区卫生服务体系,农村孤寡老人集中供养制度,不断扩大农村社会保障的覆盖面。尽快实现农村社会保障制度与城镇居民保障制度的对接,不断提高农村社会保障的水平。

5. 统筹城乡精神文明建设,整体推进城乡居民素质的提高,促进城乡社会事业发展一体化

按照经济社会协调发展的要求,高度重视城乡精神文明建设和社会进步,全方位增加社会事业的投入。鼓励和引导城市社会事业和公共服务向农村延伸,大力推进农村教育、文化、卫生、体育等社会事业发展,提高城乡社会事业和公共服务的共享性,促进城乡社会事业一体化发展。以提高全民义务教育和职业教育为重点,建立城乡优质资源共享的教育体制,让城乡居民享有同等的良好教育机会。以提高城乡居民的健康素质为目标,建立城乡一体化的公共卫生、医疗救助和全民健身服务体系,促进城市现代文明向农村辐射,缩小城乡居民的生活质量差距,使城乡居民都拥有文明、富裕、健康的生活。

6. 统筹城乡环境建设和生态保护,整体推进绿色浙江和生态省建设,促进城乡生态建设一体化

按照人与自然和谐发展的要求,发展生态经济,培育生态文化,优化生态环境,建设生态家园,实现城乡经济社会与人口、资源、环境的协调发展,加快推进城乡生态环境一体化进程。以改善城乡生态质量和居民生活环境为重点,加强城乡一体化的生态环境整治,统筹考虑、统一安排城乡环境治理和生态保护。加强城乡一体化的环保基础设施建设,加快建立城乡统一的垃圾处理制度,减少城市垃圾和工业废物对农村的污染,加强农村生态环境整治和农业污染的治理,减轻农业污染对环境的影响,提高城乡垃圾和污水的集中处理和无害化处理率。充分发挥林业的生态功能,以及农地、林地对城市的生态屏障作用,建立健全生态补偿机制,加强生态公益林建设,提高森林覆盖率和城乡绿化水平,建

设绿色城镇和生态家园。加快经济生态化和生态经济化进程,大力发展“资源—产品—再生资源”模式的循环经济,形成有利于节约资源和保护环境的产业结构和消费方式,实现城乡经济社会的可持续发展。

7. 统筹区域发展,整体推进发达地区加快发展与欠发达地区跨越式发展,促进区域发展一体化

充分发挥发达地区工业化、城市化和农业产业化水平高的优势,以建设城乡一体化的环杭州湾为突破口,使浙江发达地区成为全国最先基本实现城乡一体化的地区。欠发达地区要把统筹城乡发展作为推动跨越式发展的重要机遇和动力,更加注重走新型工业化与中国特色城镇化相结合的发展路子,推动本地区的产业集聚、人口集聚和下山移民。进一步扩大区域协作,把发达地区的产业升级转化为劳动密集型产业向欠发达地区转移的机遇,把发达地区城市化进程转化为欠发达地区劳务输出、人口迁移和减轻资源承载压力的机遇,把发达地区对劳务的需求转化为欠发达地区剩余劳动力出路,使欠发达地区跨越式发展成为浙江经济发展新的增长点。

统筹城乡发展、推进城乡一体化的战略对策

统筹城乡发展、推进城乡一体化,是一个庞大的系统工程,需要全党全社会的共识和共同努力,在经济社会大变革中着力推进四大调整。

1. 调整发展战略,确立科学发展观和统筹城乡经济社会发展的新战略

必须把以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观贯穿于经济社会发展全过程。纠正片面追求经济发展速度、GDP和财政收入增长,忽视民生问题、“三农”问题的错误倾向,彻底摒弃计划经济时期延续下来的急于求成的国家工业化赶超战略和牺牲“三农”利益的城乡差别发展战略,实行统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化的新战略。坚持推进工业化、城市化与农业和农村一体化建设有机统一,走城乡经济社会全面、协调可持续发展的新路子。

2. 调整改革方略,推进城乡配套体制改革和制度创新

要从微观体制改革为主转到宏观体制改革为主,从城乡单向改革转为城乡配套改革,重点突破城乡分割的二元结构和城乡分治的二元体制,消除影响“三农”发展的体制性和制度性障碍,建立城乡平等的经济社会新体制。按照城乡一体化发展要求,深化户籍、劳动就业、社会保障、教育卫生等制度的改革,让城乡居民享受平等的国民待遇。深化农村土地制度改革,给农民集体所

有土地以完整的财产权利,充分尊重农民集体的土地所有权和农户农地承包权,赋予农户长期稳定的农地承包权,积极促进市场化的土地使用权流转,促进农业规模经营。推进农村宅基地改革,让农民拥有自己房产完整财产权,加快土地征用制度改革,让农地转为非农用地的增值成为农民转为市民的资本,促进失地农民安居乐业。加快农村金融体制改革,探索商业银行服务“三农”的新途径。积极稳妥地推进农村集体经济管理体制改革,创新社区股份合作制,建立有利于促进农民社会化分工分业的新制度。

3. 调整国民收入分配,建立劳资平等和城乡平等的国民收入分配新机制

要从城乡差距、地区差距和贫富差距扩大的现实出发,全面贯彻鼓励一部分人、一部分地区先富起来,先富带后富,实现共同富裕的方针,并把引导的着力点放在先富带后富,实现共同富裕上来。加快调整国民收入分配结构,尽快改变国民收入初次分配中的“资本”偏向和再次分配中的“城市”偏向,建立劳资平等和城乡平等的国民收入分配新格局。以建立城乡一体化的公共财政体制为目标,深化财政体制改革,加大对“三农”的财政支持、投入和保护力度,加快农村公益事业建设,将农村交通、环保、生态等公益性基础设施建设都列入政府财政支出范围。

4. 调整政府职能,实现从城乡分治的投资建设型的管理体制到城乡一体化公共服务型新体制的转变

要按照科学发展观和统筹城乡发展的要求,树立正确的政绩观,与时俱进地实现政府职能的转换,把政府工作重心从直接参与和推动经济建设与经济增长转到改善民生、促进人的全面发展和经济社会全面协调可持续发展上来,把维持经济秩序和经济调控,维护社会公正和社会稳定作为主要职能。减少政府垂直管理层次,精简政府机构,推进机关效能建设,促进各部门职能向农村延伸,实现公共财政和公共服务向农村覆盖。积极推进基层政府改革,强化县级政府统筹城乡发展的职能,精简乡镇政府,积极推进撤乡扩镇的行政区划调整,使乡镇政府从直接抓经济发展的政府转向公共服务的政府,把“养人”的钱逐步转到公共服务上来。推动党委政府工作重心下移,加强农村基层政权建设,建立完善农村工作指导员制度,做到有一批公务员直接为村民提供服务。按照农村新社区建设要求,有序推进村庄合并,创造条件建立财政补贴村民委员会开支的制度,使村委会享受与城镇居民委员会的同等待遇。

(作者为浙江省农村工作办公室副主任)