

**推**进城乡一体化,统筹城乡发展是全面建设小康社会的内在要求。党的十六大以后,各地把推进统筹城乡协调发展、推进城乡一体化作为保持经济社会持续健康发展的重要措施来抓,部分地区在城乡一体化方面推行了一些政策措施,积累了宝贵的经验,在推进的过程中也碰到了一些突出的问题,这些经验和问题都是各地在推进城乡一体化进程中值得借鉴和重视的。

### 一、国内城乡一体化的基本做法

#### (一) 将城乡发展纳入统一规划

上海市按照城乡一体化发展要求,在明确中心城区和郊区的功能定位以后,把农村经济和社会发展纳入建设上海国际化大都市中,将经济发展重心、工业发展和基础设施建设重点从中心城区向郊区转变。浙江省统筹城乡发展、推进城乡一体化作为全省经济社会发展的主线,作出了整体推进城乡产业结构战略性调整、城乡就业结构战略性调整、城乡规划建设与生态环境建设、城乡社会保障与公共服务体系建设、城乡配套改革、发达地区加快发展与欠发达地区跨越式发展的“六个整体推进”的总体部署,并起草了《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》。

#### (二) 突破影响城乡一体化发展的体制障碍

1. 加快公共就业服务体系的建设,完善城乡统筹的就业服务体系。上海市形成了“先培训后就业”的郊区劳动力转移就业机制,对农业劳动力实行免费的培训政策。浙江省有35个县(市)实行了就业政策、失业登记、劳动力市场、就业服务和劳动用工管理的城乡“五统一”制度。

2. 加快建立失地农民养老保障,构建适应城乡一体化的社会保障体系。浙江省嘉兴市逐步完善了被征地农民的养老生活保障办法,建立了全市统一的养老基本生活保障金增长机制,到目前为止,全市已经分流安置被征地农民21.4万人,建立社会保障关系16.9万人。绍兴县为了使被征地农民

## 城乡一体化的国内实践和经验

龙文军

“有保障、有股份、有技能”和实现“农村社区化”,专门推行“四个改”,即改现金为社保,创新被征地农民社会保障机制;改资产为股份,创新集体资产管理体制和运行机制;改失地为有业,创新被征地农民职业技能的培训机制;改村落为社区,创新农村社区化管理机制。

3. 改革完善户籍制度,努力让农民享有自由进城和迁徙的权利。部分地区已经把农村户口改为居民户口,只是将从事职业一栏写为“以农业劳动为主”;部分地区“撤村建居”,建立了以居住地划分城镇人口、农村人口的管理制度。

4. 改革完善土地制度,切实保障农民的现实利益和长远利益。上海市选择了15个村,开展了宅基地置换试点。确立试点的首要原则是农民自愿,只有试点村域范围内农户达到80%以上同意,才能列入试点。农民以政府认可的原宅基地上的住房置换集中新建住房,原则上实行等量面积无偿置换,但也可以根据对原宅基地上住房进行评估的房屋价格实行货币补差。宅基地置换新建房屋土地实施征用和办理出让手续,最终让农民取得房地产权证,使农民宅基地价值显化。浙江省余姚市还探索允许进镇落户乡镇企业将原厂用地复垦后新增有效耕地面积,按等面积置换工业园区建设用地。还探索农民宅基地有偿调剂和农户退出宅基地集中有偿收购机制,并允许农民进城入镇购房享受土地出让金的优惠政策等。

5. 探索改革农村集体资产管理制

度,使农村管理与城市化、法治化接轨。上海市推进了村级集体经济股份制改革试点,将集体资产折股量化到人,资产变股权,农民变股民,享受集体资产股金分配。同时,还建立农民集体土地征地留用地制度,按照一定比例安排集体征地留用地面积,让农民入股持有不动产,长期享受土地开发收益分配。

#### (三) 加快推进“三个集中”

1. 土地向规模经营集中。上海市粮食规模经营面积占粮食总面积的45.9%;蔬菜规模经营面积比重达到90%。为进一步推进粮田向规模经营集中,对粮田经营规模在2公顷以上的专业粮农或粮田经营规模在20公顷以上的专业合作社,经营期限在5年以上的,其粮食生产直接补贴为由去年的每亩80元提高100元,农机作业服务补贴每亩50元,施用有机肥每吨补贴250元。浙江省通过产业化经营组织推进土地的规模经营,全省各类产业化经营组织达7000多个,带动农产品养殖基地1040万亩。全省种养大户已经超过60万户,畜牧饲养业和水产养殖业的规模经营水平分别超过60%和90%。

2. 工业向园区集中。上海市整合市级以下各类工业区,归并乡、镇、村各类零星工业点;要求新办企业必须向工业园区,特别是向市级以上工业园区集中,对未进工业园区的新增项目,一律不批;已建成的项目主要通过产业政策调整,逐步加快消化。

3. 农民居住向城镇集中。上海市在城市总体规划的框架下,对郊区城镇布局作了适当调整,形成了2个辅



城、7个新城、15个中心镇和40个一般集镇，另外建设100个左右社区，5000个左右的农民居住点。通过放宽农民进镇落户和居住的准入条件，提供就业和保障，鼓励农民进镇；通过提升社会事业发展水平，完善社会服务功能，吸引市民进镇；通过优化投资和创业环境，开放移民进镇。

#### (四)有关政府部门的职能及时转变

浙江省嘉兴市专门成立了城乡一体化工作领导小组，部分地区还将撤消农业局，成立新的城乡一体化局，负责城乡一体化的各项具体协调工作；部分地区在推进城乡一体化的过程中，积极有序地改革乡镇行政管理体制，使乡镇行政管理体制逐渐顺应城乡一体化的发展要求；部分地区撤销了乡镇人民政府，建立具有城市特色的街道办事处；还有部分地区积极推进乡镇行政区划的调整，做大中心镇，强化对拟建设开发区、旅游区的行政管理统筹，降低行政管理成本。浙江省余姚市实行了撤村建居、村社分离、政企分开，将公共事务融入社区管理，统一筹划村级管理向社区管理的成本开支，纳入财政转移支付范围，以城市管理取代农村管理。

#### (五)加大农村基础设施建设的投入力度

上海市计划用3~5年时间，投资30亿元，启动6座污水处理厂、92公里输送管和159平方公里工业区污水收集管网系统建设，逐步解决本市工业区污水处理设施的建设问题，解决好工业区发展中的环保瓶颈问题。浙江省实施了“千村示范万村整治”工程，通过对现有村庄分类改造、拆建和整治，优化县域村庄布局，推进农村新社区的建设。全面整合部门力量，把交通道路、河道清理、供水供电、土地整理、平原绿化、垃圾收集等基础设施建设与“千村示范万村整治”工程有机结合。目前，该省已经累计启动了1432个村庄的示范建设和8037个村庄的环境整治，省、市、县、乡镇各级财政共投入资金75亿元，带动社会各方投入资金213亿元。

#### (六)整体推进城乡社会公共服务建设

1. 教育实现无差别管理。上海市加大对郊区农村教育的投入力度，教育经费重点向海岛和远郊区县倾斜，促进城乡教育均衡发展。从2005年起实行农民子女就学减免学杂费的政策。浙江省统筹安排城乡教育规划、教育资源和教育投资，从2004年至2007年财政每年划拨5000万元专项经费用于扶持欠发达地区教师补贴，支持欠发达地区义务教育和高中段扶贫助学。同时坚持以流入地政府为主和公办学校为主、民工子女学校为辅的方针，把进城农民子女教育纳入当地教育发展规划，目前全省有10多万民工子女享受到当地同等的就学待遇。

2. 最低生活保障实现城乡覆盖。一是将低收入农户纳入保障范围。上海市建立了农村居民家庭最低生活保障线制度，由市、区县、乡镇三级财政负担低保救助资金，郊区农村居民标准为家庭人均年收入2240元，健全覆盖全郊区的农村社会养老保险制度，出台了75元政府托底养老补贴制度；建立了小城镇社会保险制度，全市已有58.7万农民进入镇保，可按月领取养老金375元。浙江省已经把低收入农户纳入保障范围，以2004年为例，全省有60.1万低收入者享受了这一保障，其中低收入农民有53万人。对低保家庭子女实行从小学到高中段的免费教育。二是将失地农民纳入保障范围。建立失地农民基本生活保障制度，通过从土地出让金收入或财政列支，从土地补偿费、安置补助费中列支集体和个人承担部分的筹集资金的办法，解决被征占用土地后失地农民的基本生活保障问题。浙江省已经有139万农民被纳入了这一保障，约占全省失地农民的2/3，其中已经有49万参保对象开始领取每月200~300元的基本生活保障金。

3. 建立新型城乡居民合作医疗保险制度。浙江省统筹标准为每人每年30元，其中财政补贴每人每年15元。浙江已有60个市县实施了以县为单位、以大病统筹为主的农村新型合作医疗制度，参加农民达1500万人。浙

江省嘉兴市启动建立了新型城乡居民合作医疗保险制度。2004年全市人均筹资55元以上，最高人均筹资额达97元。在全省率先推出了普及型合作医疗保险，把在本地就业或就业并办理暂住证的非本地户籍的中、小学生和农村企业职工纳入参保对象，实行了弱势群体由政府出资参加的办法，完善合作医疗保障的补偿机制。

### 二、城乡一体化在国内实践中所遇到的突出问题

#### (一)工业向园区集中的难度大。

由于农村的工业经历了乡办厂、村村冒烟的粗放型发展阶段，有的地区的各种产业的空间布局不尽合理，各个园区的发展不平衡，在推进城乡一体化时存在利益格局的调整，还存在税收收入的问题，因此，推进工业向园区集中存在一定的阻力和成本。从工业园区的规划来看，存在规划滞后的问题，有的地区的发展甚至已经超过其最初的设计载荷能力，工业园区的综合功能不强；从工业园区的扩张成本来看，随着社会经济的发展，各地经济发展的综合成本趋高，尤其是征地成本高；从工业园区内的产业发展来看，主干制造企业资本扩张缓慢、竞争力下降的问题等仍然比较突出，新的产业领域开拓速度较慢，适应现代消费需求的精细加工农业、绿色安全农业发展相对缓慢。

(二)环境保护的压力大。各地都意识到城乡一体化不能以破坏环境为代价，而且把加强农村基础设施和生态环境建设作为推进城乡一体化的重点来抓，但是这需要大量的投入。例如农民的饮水工程、生态公益林工程、河流污染治理、畜禽养殖场的污染治理、农业垃圾集中收集处理、农村的生活污水处理等，都需要大量的资金投入。尤其困难的是既要发展经济，又不能把城市的污染转嫁到农村。因此，在城乡一体化发展中，各地政府的环境保护压力非常大。

(三)城乡统一的文化生活难以形成。一些地方集中建设居民小区，将失地农民集中居住，改善了农民的生

产生活条件。但是，由于农民长期习惯于分散居住，从事农业生产，突然间变为城市居民，集中居住，在生活方式上还不适应。如何加强社会管理，使其适应城市生活方式，还没有找到有效的办法。有的农民说：“每天就是你看我，我看着你，没有事情可干。”有的农民集中居住以后，由于可以得到两套甚至更多的住房，他们一般住一套，把其他的住房用来出租，靠租金就可以生活得很好。他们自己则没有事可干，经常约在一起打麻将，长期下去，会引起很多社会矛盾。

#### （四）保障失地农民权益的难度大。

目前，征用农民土地的通行做法是，由国家先征用，再出让。农民并不能确保合理分享工业化和城镇化发展利益，对此农民反映很强烈。被征地农民还没有完全享受到城镇低保、养老、医疗待遇。一些地方由于缺乏系统的产业发展基础，农民的就业矛盾无从解决，原来的分散失业变为集中失业。小部分纯务农人员失地后，无法从传统意义上的农民解脱出来，对自主创业无法接受，对参与培训的积极性不高，而且现有的培训成果无法满足用工的要求，农民无法实现充分就业。

#### （五）农村基层干部工作难度大。

随着城乡统筹的力度加大，大多数地方进行税费改革和乡镇机构改革，一些地方乡镇财政与事权不对称，缺乏调控权力，乡镇发展受到一定影响；一些地方农村基层组织尤其是村级集体组织收入来源减少，支出增加，经济综合实力有所下降，调节功能有所减弱，导致农村基层干部工作难度大。

（六）社会保障体系与城市接轨的难度大。尽管政府提出建立城乡统一的社会保障体系，但是，要扩大这种社会保障体系的覆盖范围，保证补贴资金的稳定投入，客观地说，还有一定的难度，要完全与城市的社会保障体系接轨，尚需时日。

### 三、城乡一体化国内实践的经验和启示

（一）统一规划是推进城乡一体化的核心。规划不配套导致重复拆迁与

重复建设、城市化与农业现代化互动作用不强等，已经成为各地发展中常常碰到、又绕不过去的问题。因此，在推进城乡一体化之初必须做到城乡统一规划，这样既可以避免重复建设，保证推进工作更加井然有序，又可以明确阶段性的任务，保证推进一体化工作逐渐取得成效。在统一规划中，要明确各个区域的功能定位，有效整合城乡资源，立足现有产业发展、基础设施、公共服务等城乡发展基础，把广大农村纳入城市规划范围，把城市的基础设施延伸到农村，社会服务设施配套到农村，严格按照客观规律办事，分类、分步推进一体化。必须牢固树立“一张蓝图绘到底”的思想，强化城乡一体的规划理念，科学编制城乡一体化的规划。在科学的规划下，不仅可以使农口部门跳出“三农”、求解“三农”，更可以使农外部门融入“三农”、服务“三农”，形成全社会合心、合力、合拍的统筹城乡发展、推进城乡一体化和解决“三农”问题的良好氛围。

（二）政府的职能定位是城乡一体化的保证。由于推进城乡一体化的实质是调节收入分配格局、调整城乡利益关系、改革城乡二元体制，这都需要政府发挥主观能动性的作用。各地的实践也表明，统筹城乡经济社会协调发展，不能仅仅依靠市场机制发挥作用，必须依靠政府这个行为主体进行推进。那么政府的职能定位就显得尤为重要。必须针对管理幅度小、机构交叉多、资源共享差、职能不配套的问题对有关行政管理体制进行改革。从市、县级来看，无论是成立城乡一体化局、还是成立城乡一体化工作领导小组，都必须对所承担的职能进行明确定位。一方面要通过主管和主要领导的参与，做好相关职能部门的协调工作，确保每项政策都能扎扎实实地推进；另一方面要采取一定的激励措施，通过市场机制来配置资源，促进人才、资金、技术等生产要素流向农村地区。从基层来看，无论是乡镇还是街道办事处，尤其是涉农的街道办事处，要明确在城乡一体化中的功

能定位，确保党和政府对城乡一体化工作的领导。

（三）产业是城乡一体化的重要支撑力量。如果没有以产业作为基础，城乡一体化就是一句空话，因此，在推进城乡一体化过程中，要充分发挥工业化、城市化对农业和农村经济发展的带动作用。各地积极推进工业向园区集中时，一定要优化城乡产业布局，促进一二三产业协调发展。对那些轰轰烈烈垒起来的所谓开发区和城镇，由于没有产业发展为基础，缺乏人气、高流、物流，必须采取合适的方式予以合并或取缔。

（四）健全公共财政制度是城乡一体化的重要内容。从根本上说，推进城乡统筹发展，是工农利益格局的调整，城乡二元体制障碍的破除，也是一场深刻的社会经济制度的革命。因此，必须调整收入分配格局，健全公共财政制度，使财政扶持农业、农村发展的支出结构趋于合理，把更多的资源尽快投向农村。做到一次分配注重效率，二次分配注重公平，三次分配注重社会责任，把大量的财政资金投入到农业增产、农民增收和农村社会事业发展上来，使农村面貌发生深刻的变化。

（五）促进社会和谐发展是城乡一体化的目标。在推进城乡一体化的过程中，必须尊重经济社会发展规律，不能一蹴而就。因此，首先必须正确把握这个阶段的特征，循序渐进，使城乡统筹有一个良好的开端。其次在推进城乡统筹发展中，只有以农民利益为最高出发点，农民的生活质量提高了、农民的切身利益得到了维护，农民才会拥护和参与到这项工作中。如果推进城乡统筹仅仅是为了建几个漂亮的城镇，搞几个政绩工程，而农民的利益却受到了损害，那么就偏离了城乡统筹的根本方向。再次必须以促进社会和谐发展作为城乡一体化的最终目标。

参考文献：略

（作者单位：农业部农村经济研究中心）