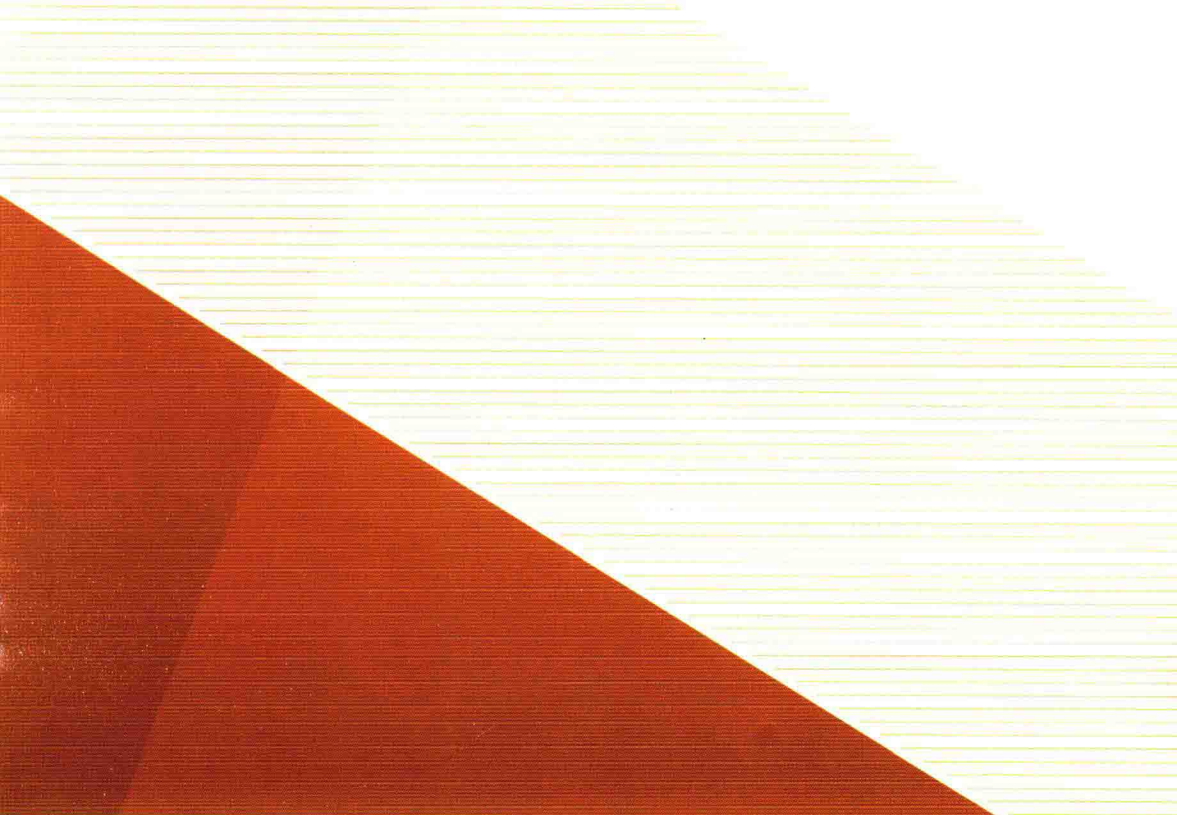




城乡一体化发展的新探索

——湖北省经验的总结与思考

蒋大国 主编

中国社会科学出版社

城乡一体化发展的新探索

——湖北省经验的总结与思考

蒋大国 主编



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化发展的新探索 / 蒋大国主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 8

ISBN 978-7-5161-4822-8

I. ①城… II. ①蒋… III. ①城乡一体化—研究—中国
IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 215825 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 胡新芳
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 8 月第 1 版
印 次 2014 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 210 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

前 言

破解城乡二元结构难题，推动城乡一体化的全面发展，既是时代发展的新要求，也是解决“三农”问题的根本出路，更是建设中国特色社会主义当前面临的紧迫任务。党中央、国务院一直高度重视“三农”问题，从2004年《关于促进农民增加收入若干政策的意见》到2014年的《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，连续下发了11个“一号”文件，出台了一系列重大农业政策，并明确指出：“走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。”“城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径”，“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工业城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”，为我国城乡一体化发展提出了重要目标、战略任务和重大措施，指明了方向。

在拥有13亿人口的中国实现城乡一体化，是人类社会发展史上的伟大壮举，也是全国人民共同的期盼，更是一项长期艰巨而又复杂重大战略任务。近年来，我国城乡一体化建设不断加快，城镇化率已经超过53%。但城乡二元结构还未彻底解决，城镇建设与发展中存在一些隐患，如：有的地方土地城市化快于人口城市化，空城空地时有发生；有的地方资源环境承载能力负荷过大，超前过度发展；有的地方农民户口“被城市化”，应享受待遇未“同等化”等，特别是城乡一体化发展规划体系不健全，行政命令高于城乡规划，规划引领作用难以发挥；城乡一体化建设资金筹措难，投融资平台亟待完善，靠

土地征用支撑建设现象较为普遍；产业支撑尚未完全形成，农业科技水平较低，规模效益亟待提高；基本公共服务体系未健全，城乡公民待遇水平悬殊较大，政策标准亟待衔接；体制机制创新瓶颈制约较多，行政区划利益壁垒复杂，发展环境亟待改善等等，有许多问题需要去研究、去探讨、去解决。

湖北经济与社会发展研究院适应城乡一体化发展需要，肩负着党和政府重托，满载着城乡人民的期待，先后深入到湖北6个市18个县市区、近万户家庭进行深入调查研究，深切感到：湖北城乡一体化建设，从统筹城乡发展的提出，到城乡一体化试验示范区的建立及试验点的扩大等，经过多年的“改革实践”已经迈上了新阶段，已由点到面，由一个层面向多个层面、一个领域向多个领域、一般水平向更高水平发展。各地为推动城乡一体化发展进行积极探索、有益实践，有的侧重制度设计、体制创新，有的注重经济互利、机制互动，有的着眼利益共享、政策统筹等，尽管领域不同、重点有别、进展有序，但都为城乡发展一体化建设积累了宝贵经验。主要表现在逐步树立了“城乡统筹”、“全域规划”、“产业互动”、“设施互通”等发展理念，探索了“产镇融合”、“城镇多元协调发展”、“上下联动、部门联手、社会化管理”等模式，在全国产生了一定影响，值得借鉴推广。同时，也深深体会到，城乡一体化发展是一项复杂的系统工程，也是一项长期的战略任务，必须群策群力，集思广益，精心谋划，顶层设计，科学稳妥推进。

《城乡一体化发展的新探索——湖北省经验的总结与思考》一书，立足湖北发展态势，正确把握全国发展大势，深度分析了城乡一体发展中面临的急待解决的城乡“规划统筹科学”、“产业优化提升壮大”、“基础设施健全配套”、“体制机制改革创新”、“公共服务健全均等”、“生态和谐持续”、“城镇多元协调集群发展”等重大问题，站在政治、经济、文化、社会、生态“五位一体”全面、协调、科学发展的全局高度，以多学科的视角、多维思维、广阔的视野，从本地各区域、各行业、各要素、各群体全面发展的全域广度，用工业

化、城镇化、信息化、农业现代化同步推进的全面角度和力度来谋划城乡一体化发展，明确提出了“高起点推进城乡一体化建设”这一重大主题，并对其基本经验、指导思想、总体思路、实现目标及推进路径进行了认真研究、深刻分析，提出了一些可行性的对策建议。此书不仅为我国城乡发展一体化建设提供一定理论支撑，还为各地及有关部门正确决策提供科学的依据和有益的启迪。诚恳欢迎各位专家、教授、学者为城乡一体化建设发展献计献策、展智施才。

目 录

前言	(1)
高起点推进湖北城乡一体化建设的经验及对策建议	(1)
湖北省统筹城乡一体化发展规划研究	(23)
湖北省城乡城镇基础设施建设一体化发展研究	(57)
湖北省城乡产业一体化发展研究	(93)
湖北省城乡基本公共服务一体化研究	(121)
湖北省城镇建设多元化发展研究	(149)
湖北省城乡体制机制一体化发展研究	(176)
后记	(213)

高起点推进湖北城乡一体化 建设的经验及对策建议

统筹城乡发展，实现城乡一体化是党中央在新的历史时期做出的重大战略决策，是破解“三农”问题的根本出路，是缩小城乡差别、实现城乡共同繁荣的根本途径，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的根本要求。习近平总书记在湖北考察讲话中要求我们奋力实现跨越式发展，努力建设成为中部崛起的重要战略支点。湖北作为农业大省，肩负着党中央和总书记赋予的重大全局使命，统筹城乡发展、加快推进城乡一体化显得尤为重要和紧迫。

湖北在全国较早开展城乡一体化试点，在省委、省政府高度重视和全省上下的共同努力下，试点成效显著，发展态势良好，积累的经验弥足珍贵，但也面临着一些亟待研究解决的问题。对此，我们经济与社会发展研究院组织了一次较大规模、较大范围的专题调查研究，先后组织9个调研组，深入到鄂州、荆门、黄石三市，以及江夏、宜都、鄂城、华容、梁子湖、大冶、京山、钟祥等县（市、区），考察现场，走访群众，召开基层干部、群众座谈会和相关专家研讨会，深入到经济基础和综合实力分别为好、中、差三种类型10个县、市、区的1万户家庭进行深入调查，完成了城乡统筹规划、基础设施健全配套、产业壮大提升、基本公共服务均等化、体制机制创新、城镇多元化建设六个专题调研报告，并在此基础上进行了全面的、深层次的研究，完成了这个综合性报告，力求立足湖北发展态势，正确把握全

国发展大势，提出了“高起点推进湖北城乡一体化建设”这个重大主题，并对其基本经验、指导思想、总体思路、实现目标及推进路径进行了认真研究，希望能给省委、省政府领导提供决策参考。

一 湖北经验

自2008年以来，省委省政府先后推进了仙洪新农村建设试验区、七个山区县脱贫奔小康试点、鄂州城乡一体化试点、88个新农村建设试点乡镇、大别山革命老区经济社会发展试验区、武陵山少数民族经济社会发展试验区、中国农谷、荆州壮腰等多个层面和区域的试点，这是湖北统筹城乡发展、实现城乡一体化的重要探索，取得了明显成效和重要经验，在全国产生了一定影响。特别是在鄂州、仙桃、洪湖、监利、宜都、大冶、掇刀以及竹房城镇带（简称“1+6+1”）开展的城乡一体化试点，探索了不同区域层面、不同类型地区城乡一体化的新路子，构成湖北经验的核心。概括起来主要是“七个重大转变”：

一是树立“城乡统筹发展”的根本理念，实现指导思想上的重大转变。在坚持科学发展、努力把湖北建设成为中部崛起重要战略支点的伟大事业进程中，在“五个湖北”的总体规划建设中，在一元多层次重大战略谋划中，把城市和农村、市民和农民作为一个整体，把一二三产业作为一个整体，把经济、政治、文化、社会、生态和党建作为一个整体，始终突出“三农”工作重中之重的地位，把“三农”发展放在优先位置来考虑，统筹谋划，系统研究，以城镇化带动城乡一体化，以工业化推动城镇化和农业产业化，以新农村建设促进城镇化、工业化发展，以信息化推进全面、协调、科学发展，逐步实现“四化同步”。通过体制改革和政策调整，促进城乡在规划建设、产业发展、基础设施、公共服务、社会保障、市场体系、生态保护上一体化，改变长期存在的城乡二元经济结构和公共政策上的差异，使城市和农村经济社会协调发展、城乡居民共同富裕。

二是树立“全域规划”理念，实现规划模式的重大转变。改变计划经济条件下形成的城乡规划分割的管理体制，打破城乡规划相脱离的状况，按照“全域空间”的理念，通盘考虑和布局城市与农村的发展，明确城乡基本功能定位，合理划分功能区，科学编制完善城乡一体化发展总体规划，高标准编制城乡建设规划和土地利用、产业发展、社会事业等专项规划，搞好城乡总体规划与专项规划的有机衔接。其特色在于，突破了传统的城镇体系规划编制方法，加强了与土地利用总体规划等相关规划的协调和衔接，建立了建设项目选址分级管理制度，创新了基层村镇规划建设管理服务的机制。其作用在于，优化了城乡空间布局，推动了城乡基础设施和公共设施的统筹配置，加强了对乡镇和村庄建设的指导，促进了资源的保护和合理利用，引导了农村走特色化发展的道路，促进了投资建设迅猛发展。特别是鄂州市规划，着眼于全市域 1596 平方公里的面积进行科学规划，按照经济流向、区位优势和发展潜力进行城市功能分区，打造全域鄂州，建设宜居宜业组团大城市，编制完成了鄂州城乡总体规划和长港示范区、3 座新城、10 个特色镇和 106 个新社区的专项规划，初步形成了城乡统筹、相互衔接、全面覆盖的规划体系和监督执行体系。

三是树立城乡产业互促的发展理念，实现产业模式的重大转变。做大做强新型工业，引领城乡产业发展，走以“两型产业”为支撑的新型工业化路子，使工业成为带动城乡产业发展的主引擎。围绕实现工业销售总额“双千亿”目标，大力实施骨干企业培育、高新技术企业发展、中小企业成长、亿元项目引进、全民创业等“五大工程”，在转方式、调结构中，形成多支柱支撑、强抗风险能力的产业体系。做大做强都市农业，促进城乡产业发展，加速传统农业向现代农业转型，培育壮大水产、苗木、畜禽、蔬菜四大支柱产业，加快发展以特色水产为重点的育种、养殖、加工、营销一条龙的产业链。做大做强现代服务业，融合城乡产业发展，大力发展生产性服务业，发展绿色、集约、高端产业集群；引进战略投资者，推进交通业和物流业综合发展；依托特色农业资源，在沿路、沿湖、沿江开辟特色果

园、花圃、鱼池等观光农园，促进城乡产业融合发展。鄂州市按照省政府主体功能区规划和武汉城市圈产业分工布局，大力推进特色优势产业发展，加快形成互融互补的城乡一体产业发展格局。大冶市大力推动产业向园区集中，突出发展农产品加工园，夯实现代农业基地，壮大产业集群。现代农业形成了园区带动型的“雨润模式”、龙头企业带动型的“鑫东模式”、大户带动型的“侯安杰模式”、土地入股型的“祝山模式”、基地联农户的“富山合作社模式”。

四是树立公共服务均等化理念，实现计划分配模式的重大转变。全省各试点市县把城乡基础设施建设一体化和公共服务均等化作为城乡一体化的两大着力点，作为促进城乡共同繁荣的关键和提高农民国民待遇的保障。革新观念，坚持发展的科学性；以民为本，坚持需求的适应性；政府主导，坚持主体的责任性；统筹城乡，坚持制度的覆盖性；创新机制，坚持机制的长效性；创新体制，坚持管理的服务性；创新制度，坚持服务的标准性；重点倾斜，坚持城乡的协调性；重视基础，坚持设施的配套性。鄂州市紧紧围绕着完善农村宜居宜业的基础设施建设和健全城乡一体的农民社会公共服务体系两个基本目标。政府坚持资源向农村倾斜，加大农村基础设施建设；公共服务向农村倾斜，推进城乡公共服务均等化；目标定位向农村倾斜，实现城乡“两个基本一致”，努力做到城乡资源配置的基本一致，努力做到城乡公共服务标准和水平基本一致。

五是树立产镇融合、城镇建设多元发展理念，实现城市化模式重大转变。坚决摒弃只顾城市加快发展、不考虑农业、农村和农民问题，甚至以牺牲“三农”利益为代价的传统城市化发展道路，坚持统筹城乡发展，把城镇化的推进和新农村建设有机结合、把城镇化和产业发展融合，创造性地走出了一条产镇融合发展之路。宜都推出了“产业兴城”模式，主要通过特色产业带动就业提升、公共服务引导人口集聚，打造新型社区和现代产业新城。通过扶持一批产业化龙头企业，大力发展优质柑橘、高效茶叶、优质粮油等现代农业示范区，引导本地人口迅速向产业、城镇集中，形成产业发展→就业带动→人

口集聚→公共服务完善的城镇化路子。大冶灵乡推出了“三区合一”模式，在产业园区基础上通过完善基本公共服务和建设城镇基础设施，实现单纯的产业园区向富裕社区、宜居社区和平安社区的转变。在时间上坚持镇区、园区、社区同步扩张；在空间上坚持产业、创业、就业相互融合；在规划上坚持园区、镇区、社区融为一体，按照“园区带动、自谋发展，补偿推动、自主建设，创新驱动、自我管理”的“三动三自”模式，推进镇村一体化建设。荆门掇刀“城镇扩张模式”，即：充分利用本地城镇化的有利条件，把城镇管理的基本制度和城镇基础设施向外延伸，拓展城市空间，实现城乡发展一体化。

六是树立改革创新理念，实现体制机制的重大转变。坚持把破除造成城乡分割的各种体制障碍、形成有效促进城乡协调发展的体制机制作为推进城乡一体化的重点和难点。整合资源，逐步建立科学的管理机制。加强组织领导，明确责任分工，整合相近职能，精简审批事项，优化审批流程，着力构建起精简高效、运转协调、依法监控的行政构架和服务优质、便民利民、规范有序的管理体系。深化改革，健全各项保障机制。不断深化人口户籍管理制度改革，推进一元化户籍管理制度，取消对农业和非农业户口性质的划分，并相继出台了一系列政策和措施，促进农村人口在居住、就业、教育、社保、医疗、文体、基础设施等方面逐步享受到与城市人口同样的待遇。积极推进土地流转制度改革，各地紧紧围绕现代农业示范区和新农村试点村镇建设，积极创新机制，努力探索龙头带动型、村企共建型、股份合作型、土地整治型、合作社经营型等土地流转模式。健全信息平台网络，完善综合服务机制。逐步建立“城乡一体化、社区（村）网格化、管理信息化、服务多元化”的社会管理格局。创新方法和途径，增加资金的支撑能力，建立健全政府引导、市场运作的多元化投融资体制。

七是树立党政主导、上下联动、以点带面的理念，实现领导方式的重大转变。省委、省政府主要领导把推进城乡一体化工作拿在手

上、列入重中之重，成立了由副书记挂帅、有关省直主要部门和市参加的高规格领导小组，制订了一系列政策措施，每年召开一至两次全省性的主题推进会，并深入到各个层面的试点上进行深入调查研究，加强具体指导，连续不断地召开现场推进会。已先后在仙洪试验区连续召开 18 次现场会，在鄂州试点、大冶试点、掇刀试点、监利试点也连续召开了多场现场会，每一次会议都是由书记李鸿忠、省长王国生、省委副书记张昌尔等主要领导带队深入考察，作专题工作部署；每一次会议都能看到新面貌、新现场、新经验、新成果。市、县两级思路清晰，任务明确，重点突出，责任到位，工作扎实，人人肩上有担子，月月工作报进度，创新的激情高涨，改革的成果迭出，全省上下形成了全力推进城乡一体化发展的工作合力，以点带面的全省城乡一体化工作有序推进，由市级试点向县、乡试点延伸，由专项试点向全面试点发展，由全面试点向各个领域试点拓展，试点覆盖面已达全省三分之一范围。这既是积极稳妥而又科学的推进方法，又是勇于探索、敢于担当的进取精神，是具有鲜明特色性、前瞻性、科学性的湖北经验。

二 面临的问题

统筹城乡发展、实现城乡一体化是人类社会发展的大趋势，是前所未有的创举，是新时期的大课题，既需要有理论的创新引导，也需要有实践的勇敢突破，更需要在不断研究解决重大问题的过程中积极向前推进。我们在调查思考中认为，当前亟待研究解决的影响制约我省城乡一体化发展的几个主要问题有：

一是城乡一体化发展规划体系不健全，引领作用亟待发挥。规划是引领、是前提，引领问题是首要问题。目前，有许多规划的目标定位不够科学，总体目标大多集中在 GDP 增幅上面，忽视了“五位一体”总布局全面推进的要求，有的甚至忽视了地方发展特色和民生真实需求，缺乏系统性、全域性、全局性；规划实施的体制机制尚未

确立，缺乏制订的特色性、综合协调的权威性、引领的科学性、实施的法治性。相关规划和技术标准体系不完善，规划编制水平有待提高，规划管理、监督机制不健全，村镇规划制订技术支撑体系亟待加强。规划和建设脱节的现象比较普遍，存在“规划规划，墙上挂挂”的现象。乡镇一级的小城镇建设基层管理机构普遍被精简，出现了村镇规划管理的“真空”，而村镇规划经费又严重不足，技术支撑体系薄弱，无法满足量大、面广的村镇规划与建设工作的要求。

二是城乡一体化建设资金筹措难，融资平台亟待健全。实现城乡一体化，投入是关键。仅靠政府现有财力是远远不够的，而市场机制的缺陷导致了农村财力更加缺乏。农业的弱质性和它在国民经济中的重要地位客观上要求国家财政进一步加大投资力度，增强农业在市场经济中的竞争能力。但实际上人口众多的农村地区获得的财政支出经费很少，在人均和地均概念上同城市地区的差距更大。加之国家金融政策过于注重经济快速增长，嫌贫爱富，导致资金配置偏向城市，大量资金向城市涌入，金融机构向城市集聚，农村的金融机构网点逐渐萎缩，一些地方的农村金融机构虽然发挥了部分满足农村和农业生产发展需要的功能，但客观上也成为农村资金向城市转移的“抽水机”。而农村融资体制机制未建立，融资平台不健全，致使农村和农业发展面临“融资瓶颈”，经济发展乏力，农民收入增加缓慢，城乡差距不断扩大。

三是产业支撑尚未完全形成，规模效益亟待提高。产业不大，市场竞争力不高；一二三产业间的关联度不高，融合力和互补性不强；产业链条不长，附加值不高；新型产业、高科技产业缺乏，可持续发展的能力欠佳；产业集群数量和质量都不强，所占市场份额不大；产业园建设滞后，企业落户率不高；产业发展的政策不宽松，软环境有待优化；很多乡村成为空壳，没有产业支撑，没有收入来源，只有负债；少数地方村庄建设得很美，但农民没有创收渠道，只好外迁，或继续外出务工，新村成为新的“空心村”。

四是基本公共服务体系不够健全，政策标准亟待衔接。我省公共

服务均等化处于初级阶段向中级阶段过渡的发展阶段，区域、城乡、社会群体之间的公共服务不均等，差距普遍存在并且逐渐拉大，流动人口、土地流转导致农民“第三极”群体处境尴尬，公共服务均等需求不能满足；公共服务保障机制不到位，社会保障项目少、水平低，人才队伍建设滞后，工作沟通机制尚未建立健全，政策标准衔接不够，政府间、地区间、部门间服务脱节；农民群众要求机会、结果均等，范围扩大、水平提高，多层次、多样化服务，公共服务人才专业化、质量优质化。

五是体制机制创新瓶颈制约较多，发展环境亟待改善。区域协调、共享机制未建立，融资渠道不宽，主要依靠政府投入、土地征用费用；土地流转制度不健全，面临着土地流转成本较高、农民转移失业风险较高的“两高”难题；户籍制度改革缓慢，进城农民工社会保险、福利待遇不落实；创新驱动动力不强，仅靠政府的推动，市场导向、社会力量公平参与机制不健全；政府行政管理体制不畅，基层政府自主管理权过小，事权与财权不匹配、不对称；公共服务体系和社会管理体制不完善；农村公共产品供给不足，社会事业发展大大滞后于城区。

三 总体把握

城乡一体化发展，既不是城乡交叉处、邻近处一体化发展，也不是城乡某个区域、某个部位、某个行业一体化发展，而是城乡政治、经济、文化、社会、生态全面协调发展，是城乡各区域、各行业、各群体、各要素互为依存、互相促进、互相融合、互相协调、科学发展，必须总体把握，高端设计，全面推进。

指导思想：应坚持以科学发展观为指导，以缩小城乡差距、繁荣城乡、全面提高城乡居民生活水平，增强全面、科学、可持续发展能力为目的，以科学规划为引领，以基础设施建设为依托，以特色产镇为支撑，以均等化服务为动力，以体制机制创新为保障，竭力推动以

工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体、全面协调科学发展，为推进“五个湖北”建设、实现全面建成小康社会的宏伟目标做出新贡献。

发展思路：应立足实际，着眼长远，适应发展，凝聚优势，通过城乡统筹、科学规划，以工促农、壮大产业支撑，改革创新、健全基础平台，完善服务、增强动力与活力，创新体制机制、营造良好发展环境，科学界定、合力打造多元化城镇等途径和措施，全力推进城乡规划、产业发展、基础设施、体制机制、公共服务、生态文明建设一体化及城镇建设多元化，最终形成城乡规划科学化、基础设施配套化、产业特色化、基本服务均等化、体制机制合理化、城镇建设多元化发展的新格局。

实现目标：力争通过 10 至 15 年，初步实现工业化、城镇化、信息化、农业现代化融合同步，城乡政治、经济、文化、社会、生态全面、协调、科学发展；20 年达到城乡规划统筹、产业互补、设施配套、功能齐全、体制合理、机制科学、资源共享、服务均等、政策平等、待遇一致的目标。

四 路径建议

实现城乡一体化，就是通过体制和制度创新及政策调整，彻底打破城乡二元体制，调整“重城轻乡、重工轻农”的国民收入分配格局和政策偏向，把城市和农村、工业和农业、市民和农民作为一个整体，统筹考虑、统一谋划，促进城市和农村经济社会协调发展。我省城乡一体化已经进行了较长时间、很大面积的试点，创造了丰富的经验，打下了坚实的工作基础，形成了较高的跨越起点，到了全面推进的关键时期，我们要乘势而上，顺势而为，进一步解放思想，科学设计，加大措施，全面推进，努力夺取城乡一体化建设伟大事业的新胜利。

（一）统筹规划，优化城乡一体化发展布局与空间

统筹城乡发展，规划应先行，规划一体化是实现城乡一体化的“第一化”。

1. 坚持用科学理念指导规划制订。一是要站在“五位一体”全面、协调、科学发展的全局高度来统筹。既不能单纯追求经济指标，走高投入、高浪费资源，甚至先污染、后治理之路，也不能只注重经济高速发展，不加强文化、社会、生态文明建设，致使一些人信念动摇、理想空虚、道德失范，失去了人生目标和前进的动力，导致一些地方生态环境恶化、产品过剩、资源浪费过大等后遗症，而是要从政治、经济、文化、社会、生态“五位一体”全面科学发展理念高度来统筹、来思考。二是要从本地各区域、各行业、各要素、各群体全面发展的全域广度来把握。既要考虑到各区域、各产业、各城镇发展，也要考虑到各群体生存环境的改善、生活水平的提升、需求的满足，还要考虑到各要素的有序流动、相互衔接、相互配套、相互推动，发挥最大的效应和作用，决不能顾此失彼。三是要用工业化、城镇化、信息化、农业现代化同步推进的全面角度和力度来谋划。既要有利于工业产业结构调整、优化、提升，也要有利于农业规模扩大、科技含量提升、附加值的提高，还要有利于城镇建设发展、功能的完善、品位的提升，更要有利于信息互通、资源整合、科技含量的提高，力争以工业化推动城镇化和农业产业化，以城镇化带动城乡一体化，以新农村建设促进城镇化、工业化发展，以信息化推动“四化”同步、协调、全面发展，做到规划制定理念新、立意高、特色鲜明。

2. 坚持用科学原则引导规划制定。一是要立足实际，聚集优势。要立足本地产业、城镇、经济、社会发展实际和需要，聚集区位、资源、人文、交通、科技、生态、环境等优势，通过规划的统筹引导，使各区域、各产业、各要素、各群体、各资源有效整合，发挥最佳效应、最大裂变、最高效益，促进区域、城镇、产业发展，人文价值、科技含量的提升，各人群全面发展，与自然和谐共处。二是要差异发