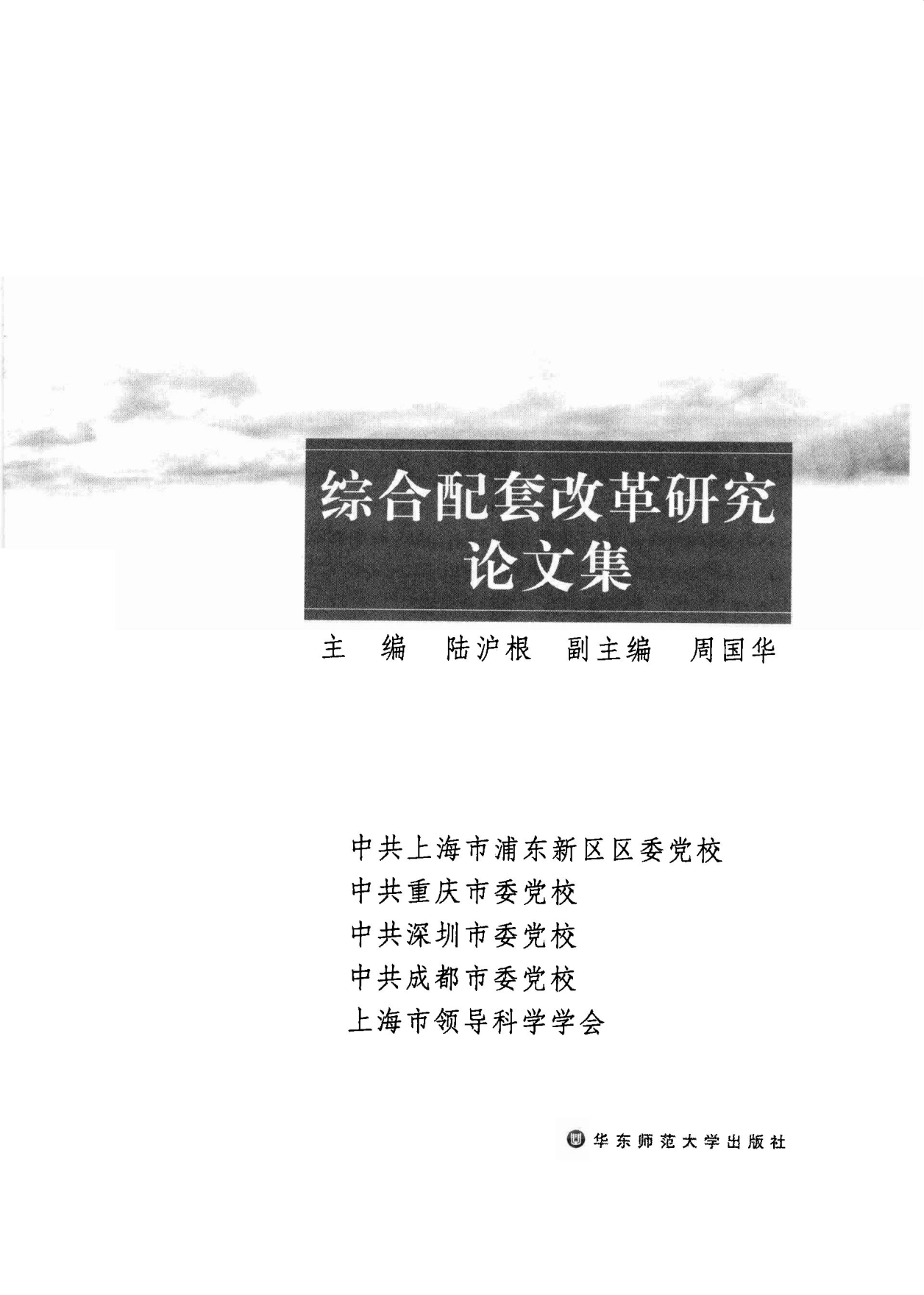


综合配套改革研究 论文集

主 编 陆沪根
副主编 周国华



华东师范大学出版社



综合配套改革研究 论文集

主 编 陆沪根 副主编 周国华

中共上海市浦东新区区委党校

中共重庆市委党校

中共深圳市委党校

中共成都市委党校

上海市领导科学学会

 华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

综合配套改革研究论文集/陆沪根主编. —上海: 华东师范大学出版社, 2008

ISBN 978-7-5617-6443-5

I. 综… II. 陆… III. 城市经济—经济体制改革—中国—文集 IV. F299.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 157965 号

综合配套改革研究论文集

主 编 陆沪根

责任编辑 李 艺

审读编辑 朱 茜

责任校对 王丽平

装帧设计 高 山

出版发行 华东师范大学出版社

社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062

电话总机 021-62450163 转各部门 行政传真 021-62572105

客服电话 021-62865537(兼传真)

门市(邮购)电话 021-62869887

门市地址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口

网 址 www.ecnupress.com.cn

印 刷 者 上海商务联西印刷有限公司

开 本 787×1092 16 开

印 张 28.25

字 数 518 千字

版 次 2008 年 11 月第一版

印 次 2008 年 11 月第一次

印 数 1—2 600

书 号 ISBN 978-7-5617-6443-5 / C·187

定 价 55.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

序 言

2005年6月21日,国务院正式批准了浦东新区进行综合配套改革试点;随后,国务院又批准了天津滨海新区、成渝地区、武汉城市圈和长株潭城市群等成为综合配套改革试验区。深圳是我国最早开发开放的经济特区之一,是我国改革开放的排头兵,按照温家宝总理的说法,是当然的综合配套改革试验区。这样,综合配套改革试点已在我国东南西北中地区重点推进。

综合配套改革是党中央、国务院的重大战略部署,是我国社会主义市场经济体制改革的继续和深化。按照国务院的要求,各地区从实际出发,先行试验一些重大的改革开放措施,以期解决发展中面临的难题,并为全国改革提供示范作用。这就要求各地的综合配套改革必须体现四个特征:一是前瞻性和开拓性;二是综合性和配套性;三是实践性和可操作性;四是示范性和可借鉴性。

综合配套改革是贯彻落实科学发展观的新要求。党的十六大以来,党中央根据我国国情提出了科学发展观,即以人为本,全面、协调、可持续的发展观。科学发展观是对党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是我国经济社会发展的重要指导方针。科学发展观是我国经济社会发展战略思想的重大转变,将推动我国改革开放的深入发展,为全面建设小康社会提供指导方向,因此综合配套改革必须在探索贯彻落实科学发展观上起到示范作用。

综合配套改革是我国经济体制改革进入新阶段的必然选择。十一届三中全会以来,我国经济体制改革在理论和实践上取得了重大进展。社会主义市场经济体制初步建立,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立,全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成。但是我国经济体制改革还面临着艰巨的任务,如:经济结构不合理、分配关系尚未理顺、农民收入增长缓慢、就业矛盾突出、资源环境压力加大、经济整体竞争力不强等,其重要原因是我国处于社会主义初级阶段,社会主义市场经济体制还不完善,生产力发展仍面临诸多体制性障碍。为适应经济全球化和科技进步加快的国际环境,适应全面建设小康社会的

新形势,必须加快推进改革,进一步解放和发展生产力,为经济发展和社会全面进步注入强大动力。综合配套改革必须坚持社会主义市场经济的改革方向,注重制度建设和体制创新,试验区应充当经济体制改革攻坚阶段的先锋,为完善社会主义市场经济体制作出贡献。

综合配套改革是我国渐进式改革成功经验的进一步运用。我国渐进式改革取得了举世瞩目的成就,渐进式改革一般表现为成功经验在地域空间上先试点后推广。党中央在2000年宣布中国经济特区的发展“将贯穿于中国改革开放和现代化建设的全过程”。温家宝总理2005年9月13日在深圳考察时明确指出,经济特区要进一步解放思想,坚持与时俱进,把“特别能创新”作为经济特区之“特”的基本内涵,包括思想观念创新、发展模式创新、体制制度创新、对外开放创新、科技自主创新、企业管理创新和城市建设创新等各个领域、各个方面的创新。只有保持创新的锐气,才能保持经济特区朝气蓬勃的旺盛生命力。综合配套改革是在新形势、新任务条件下,经济特区经验的运用和进一步发展,是在地域上率先探索改革开放的经验,为在全国全面推进改革开放作好试验和示范作用。

目前进行综合配套改革试点的各个地区,在结合实际情况的基础上,选择具有比较优势的领域展开,因而综合配套改革的主要内容各具特色。浦东新区开展以“着力转变政府职能、着力转变经济运行方式、着力改变二元经济与社会结构,率先建立起完善的社会主义市场经济体制”为主要内容的综合配套改革试点;深圳市围绕行政管理体制改革、经济体制改革、社会事业和社会管理体制三个重点领域,全面推进综合配套改革;重庆市和成都市开展以统筹城乡发展为主要内容的综合配套改革试点;天津滨海新区围绕开发开放,开展以金融体制、土地管理体制、对外开放体制、财税体制改革等为主要内容的综合配套改革试点;武汉城市圈和长株潭城市群开展以建立促进资源节约型和环境友好型社会建设的体制机制为核心的综合配套改革试点。这些试验区兼顾了处于不同发展阶段的不同地区的改革需求,其试点内容和重点基本涵盖了当前和今后一段时期我国改革发展需要重点突破和解决的重大问题。经过一段时间的努力,各地综合配套改革试验都取得了一定的成绩和经验。

上海市委、市政府向浦东新区大力度下放事权,按照“东事东办”原则,凡是属于本市权限范围、浦东自己可以定的事,原则上都下放给浦东。下放的事权主要包括:规划、土地管理、投资项目审批、自主创新、人口管理、定价权限、文化市场管理等七个方面。市人大通过了《关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》,赋予浦东新区试点事项的立法权。三年来,浦东新区在政府行政管理体制、金融体制、科技体制、社会领域、涉外经济体制、城乡体制等方面进行了42项改革,一些重点领域和关键环节的改革取得了重要进展和突破。2008年6月16日,上海

市政府常委会会议通过 2008 年度全市重点改革工作安排的主要内容为“1+7”，即深入推进浦东综合配套改革试点和重点推进七项改革。2008 年 6 月 18 日，在浦东新区即将迎来综合配套改革三周年之际发布了《2008 年—2010 年浦东综合配套改革三年行动计划框架》，提出未来三年浦东要通过加快推进综合配套改革试点，力争在全国率先形成制度完备、运行高效、具有国际竞争优势的相对完善的社会主义市场经济体制框架；率先实现“五个基本形成”：基本形成完善的公共服务型政府制度框架；基本形成有利于金融等现代服务业发展的开放型经济运行规则体系；基本形成以张江为核心的区域创新体系框架；基本形成城乡一体发展的制度环境；基本形成制度创新的引领带动机制。

深圳市大力推进行政管理体制变革，构建了公共服务体系基础框架；社会主义市场经济体制进一步完善；基本完成推进社会本位的社区公共管理模式；公共服务的参与体系逐步完善；政府审批事项进一步精简、规范。

成都市以“三个集中”为核心、以市场化为动力、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障，全面提升城乡一体化水平。稳步推进“三个集中”：工业向园区集中，耕地向规模经营集中，农民向城镇集中；大力实施“三大工程”：农业产业化工程，农村扶贫开发工程，农村发展环境建设工程。成都推进统筹城乡发展起步较早，在方法和路径上取得了宝贵的经验：即政府规划推动，市场配置资源；强化产业支撑，以产业发展带动城乡融合；创新制度设计，促进要素流转；聚焦公共产品，监管经济秩序。

重庆市以“一圈两翼”为平台，以解决农民工问题为突破口，配套推进各项综合改革，建立以工促农、以城带乡的长效机制，着力引导和促进“农村富余农民进城、城市生产要素下乡”。以创新解决农民工问题的体制机制作为切入点和突破口，着重在“行政管理、城乡规划、土地管理、公共财政、金融服务、社会管理”六个方面进行制度改革和创新，抓住技能培训、就业指导、安居扶持、社保解忧、服务均衡、转户进城（镇）六个关键环节建立农民工转移通道，引导就业人口在主城、区县城、小城镇三级城镇合理分布，贴近农民工、农村居民、城镇居民三大群体，建立民生制度体系。

为了总结当前各地综合配套改革实践经验，中共上海市浦东新区区委党校、中共重庆市委党校、中共深圳市委党校、中共成都市委党校和上海市领导科学学会五家单位共同举办了“综合配套改革理论研讨会”，收到论文 60 余篇。我们将会议论文经过筛选编辑了这本论文集。

这些文章对各地综合配套改革涉及的许多重大问题进行了探讨：一是创新区域发展制度和构建公共服务型政府。许多作者从制度、信息技术、政社合作等视角，对政府职能转变和构建公共服务型政府作了深入的探讨。并对浦东新区的综

合配套改革与重庆、成都、深圳、天津等地的综合配套改革进行了比较分析。二是推动城乡统筹和经济发展。一些作者围绕综合配套改革进程中城乡一体化发展、结构调整与转变经济发展方式、土地流转与小产权房等方面的问题进行了有益的探索。三是促进社会全面发展与加强和改进党的建设。有些作者还根据综合配套改革的相关要求,从文化、人才、党建等各个角度探讨了如何为推进综合配套改革提供政治保障和社会条件。这些文章有一个共同的特点,就是紧紧围绕当前各地综合配套改革试验这个中心议题,针对综合配套改革的重点领域、关键环节、重要举措和综合配套改革过程中出现的难点和瓶颈问题展开研究和探索,并积极建言献策,提出了许多有价值、可操作的对策和建议,显示出理论研究紧贴实践、服务实践的鲜明特色。

当然,这些文章还只是研究综合配套改革的初步成果。一是论文集对综合配套改革内容的研究还不够全面。由于综合配套改革试点还是新鲜事物,最早被国务院批准的浦东新区的试点改革也只有三年的时间。改革中的许多问题只有经过长期观察和研究才能发现其规律。目前还有许多问题需要回答,如浦东“三个着力”中的政府体制改革问题、服务型政府构建问题、社会组织发育成长问题以及政府、市场和社会三者的边界和彼此关系问题,等等;成渝地区统筹城乡发展,农民那么多,人往哪里去?怎样解决农民的身份问题?农民身份解决以后是否能完全参照市民享受权利?如何帮助他们真正转化为市民?等等。二是论文集对综合配套改革的一些基础性的理论问题涉及不多甚至没有涉及,如综合配套改革含义应该怎样界定?综合配套改革的历史背景是什么?综合配套改革将怎样推进社会主义改革深入发展?等等。三是对综合配套改革进行多学科联合研究不多,研究成果的深度和广度有待进一步提高。

综合配套改革的伟大实践需要理论引领,呼唤并催生理论创新,更为理论展现思想和真理的魅力创造了广阔的舞台。我深信关注这前无古人的改革,服务这惠及子孙的实践,既是我们每一个知识分子的光荣使命,更是我们每一位党的理论工作者的神圣职责。只要我们以饱满的热情,积极投身于综合配套改革的实践,发扬理论联系实际的学风,勇于探索、科学求证,就一定会生产出符合科学规律、闪现智慧光亮、适应时代需要的优秀学术成果,为综合配套改革这场伟大的改革实践提供智力支持,作出我们理论工作者应有的贡献。

中共浦东新区区委党校常务副校长

陆沪根

2008年8月10日

目 录

创新区域发展制度,构建公共服务型政府

浦东新区与重庆、成都综合配套改革思路之比较

研究 浦东新区党校课题组 (3)

浦东新区与滨海新区综合配套改革比较分析

..... 浦东新区党校课题组 (18)

浦东与深圳体制改革比较研究 浦东新区党校课题组 (27)

论成都、重庆全国统筹城乡综合配套改革试验区

在区域发展中的重大意义 王 军 汪欢欢 (35)

“成都试验区”建设与发展的几点思考 刘从政 (39)

浦东新区政府体制创新和服务型政府建设的探索 毛力熊 (47)

重庆统筹城乡发展的大部门体制构想 陈建先 李 凤 (65)

电子监察在行政审批中的运用及对政府改革的推进

——行政审批电子监察的“深圳实验”

..... 刘 姪 谭 刚 曾 葆 (71)

信息化:我国新一轮城市改革发展的重要驱动力

——以武汉城市圈为例 杨学文 (79)

政府转型,构建公共服务型政府 李荣华 (86)

培育和发展社会组织,促进政府职能转变

——以浦东行业协会为例 浦东新区党校课题组 (93)

浦东新区构建新型政社合作关系 包 黎 (107)

浦东新区行政审批制度改革现状与路径分析 冯梦成 (113)

公共财政支出视角下的政府职能转变

——以浦东新区为例 许建标 (122)

浦东开发开放

——一项国家战略决策	王建刚	(128)
进一步深化行政审批制度改革构建服务型政府	史福伟	(137)
统筹城乡发展中乡镇政府职能的转型探析	秦泽念	(143)

转变经济发展方式,统筹城乡一体化发展

浦东新区实现城乡一体化的条件与路径选择	浦东新区党校课题组	(155)
统筹城乡发展中的政府与市场		
——成都市推进城乡一体化观察与思考	路小昆	(163)
统筹城乡综合配套改革试验的进展、问题与对策研究	王 骏	(172)
我国工业化进程中的农村土地流转		
——以重庆统筹城乡中的农民工土地流转为例	戚 攻	(183)
从土地资本化的制度障碍与改革路径看中国的传统农业改造	陈家泽	(191)
关于城乡统筹中如何促进新老市民和谐相处的思考	刘 康	(205)
试论“成渝经济区”的后发优势和发展对策	刘道明	(212)
构建自主创新群,打造国家创新型城市	周轶昆	(218)
加快结构调整,促进经济发展方式转变	阎 星 李 霞 高 洁	(226)
重庆市统筹城乡发展中的基本公共服务均等化研究	谢来位	(231)
试论统筹城乡综合配套改革的制度性要求	刘 莎	(243)
农村土地股份合作社的实践与探索	徐 朴	(248)
以市场化为动力,实现土地集中规模经营	孙恪廉	(258)
统筹城乡发展中必须强化土地集约利用	唐 嘉	(263)
小产权房问题与解决路径研究	孟大川 赵汝周	(270)
成渝合作共谋城乡统筹发展研究	杨顺湘	(282)
重庆统筹城乡发展的路径选择与制度构建初探	倪春华	(290)
都江堰市探索现代农业模式 推进试验区建设的		
个案调查与分析	都江堰市委党校课题组	(297)
以产业优势和现代物流为依托 建立青白江保税区的		
可行性研究	李顺治 林泽蓉	(305)
关于农村土地流转情况的调查与思考	何洪华	(311)
统筹城乡发展的范式与现实归路	潘传林	(319)

璧山城乡统筹发展对策研究	胡正好 尹 宏 张兴兰 李光富	(324)
融入“一圈两翼” 统筹城乡发展		
——江津区融入重庆“一圈两翼”,统筹城乡发展的思考		
.....	何洪福	(333)

促进社会全面发展,加强和改进党的建设

浦东社区民间组织的培育与发展研究	毛栋英	(343)
从创新公共文化服务体系入手整体推进统筹城乡一体化进程		
——成都市青羊区公共文化服务创新及其重要意义		
.....	刘文杰	(349)
武汉城市圈两型社会综改试验区与绿色圈文化建设		
——武汉城市圈与长株潭两型社会综改试验区文化因素		
比较研究	彭德琳	(358)
加强城市涉农社区规范化管理的路径分析	赵汝周	(371)
完善社会工作体制 大力推进社会工作人才队伍建设		
——对武汉市社会工作人才队伍建设的调查与分析		
.....	张葆君 丁 丹	(377)
统筹城乡移民工作 建设和谐稳定新库区	刘星灿	(388)
九龙坡区统筹城乡发展中农民市民化政策效益分析	吴胜杰	(395)
浦东社区变革与加强党建工作的思考	浦东新区党校课题组	(402)
浦东综合配套改革要坚持“以一流党建促一流开发”		
——兼论浦东开发开放的指导思想	石 毅	(414)
以“三服务”的理念推进浦东党建的创新		
——基于浦东新区“三服务”活动的几点思考	顾燕峰	(425)
综合配套改革理论研讨会综述	刘良群 毛栋英	(434)

创新区域发展制度， 构建公共服务型政府

浦东新区与重庆、成都综合 配套改革思路之比较研究

浦东新区党校课题组

内容摘要：本文系统论述了综合配套改革产生的历史背景和战略意义。比较了浦东新区、重庆、成都综合配套改革的思路，运用区域经济学和制度经济学的理论比较分析了三地综合配套改革的异同，并对浦东新区下一步的改革提出了政策建议。

关键词：综合配套改革 浦东新区 重庆 成都

进入新时期后，中国经过近 30 年改革开放的发展，取得了举世瞩目的伟大成就，与此同时，中国也面临着资源、环境和社会矛盾等诸多方面的挑战。随着中国对外开放向纵深发展，来自内部和外部的挑战趋于严峻。正是因为受到内、外部两个环境的约束和影响，发展的模式亟待调整。2003 年 10 月 14 日，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，这标志着我国发展战略的重大转变。2005 年 6 月 21 日，国务院正式批准上海浦东新区进行综合配套改革试点，浦东成为我国新时期第一个综合配套改革试验区。随后，国务院于 2006 年 5 月、2007 年 6 月和 2007 年 12 月先后批准了天津滨海新区，重庆、成都，武汉，长沙城市群四个综合配套改革试验区。它们将共同承担起新时期我国综合配套改革试点的光荣而艰巨的任务。本文拟对浦东新区与重庆、成都综合配套改革思路做一简要的梳理和比较。

一、重庆综合配套改革的目标、思路与具体做法

（一）重庆综合配套改革的目标

重庆市计划用 13 年时间分“两步走”推进改革试验，逐步建立起统筹城乡发展的体制机制，最终实现到 2020 年统筹城乡的制度覆盖相关领域，城乡、区域协调互动发展机制总体形成，速度效益、区域综合竞争力和城乡统筹发展水

平在西部地区领先。两步走的第一步是从现在到 2012 年,为打基础、求突破、成框架的阶段,经济社会发展迈上“三个台阶”:一是经济实力迈上新台阶;二是人民生活迈上宽裕小康新台阶;三是城乡统筹发展水平迈上新台阶。全市经济总量比 2006 年翻一番以上,人均地区生产总值超过 3 000 美元,城镇化率超过 55%,引导 100 万农民工进城定居,城乡居民收入差距由现在的 4:1 缩小到 3:1。第二步是从 2012 年到 2020 年,为上台阶、广覆盖、成体系的阶段,建立起四大机制。经济社会发展在西部地区实现“三个领先”,率先实现全面建设小康社会的目标:一是经济增长速度效益和人均主要经济指标在西部领先;二是区域综合竞争力在西部领先,真正成为长江上游地区的经济中心;三是城乡统筹发展水平在西部领先。全市经济总量比 2012 年翻一番以上,GDP 总量达到 2 万亿元以上,人均地区生产总值达 8 300 美元,城镇化率超过 70%,城乡居民收入差距缩小到 2.5:1。

（二）重庆综合配套改革的思路

按照国家“全面改革、重点突破、形成机制、试点示范”的要求,重庆综合配套改革的总体思路是,以“加快”、“率先”为目标,以推进新型工业化和城镇化为支撑,以“一圈两翼”为平台,以解决农民工问题为突破口,配套推进各项综合改革,建立以工促农、以城带乡的长效机制,着力引导和促进“农村富余农民进城、城市生产要素下乡”。建设统筹城乡综合配套改革试验区作为总揽全市工作的主线,作为重庆改革发展的重心,使重庆成为新阶段改革的标兵和先锋。以创新解决农民工问题的体制机制作为切入点和突破口,着重在“行政管理、城乡规划、土地管理、公共财政、金融服务、社会管理”六个方面进行制度改革,抓住技能培训、就业指导、安居扶持、社保解忧、服务均衡、转户进城(镇)六个关键环节建立农民工转移通道,引导就业人口在主城、区县城、小城镇三级城镇合理分布,贴近农民工、农村居民、城镇居民三大群体,建立民生制度体系。

（三）重庆综合配套改革的具体做法

一条主线——农村劳动力转移:按照“促进稳定、适应流动、富有弹性、逐步过渡”的总体思路,以农民工为主线,在六个关键环节完善相关制度。具体如下:

1. 实施职业技能培训工程

问题:农村劳动力素质偏低。

措施:根据不同需求,建立分层次培训体系;区分培训对象、培训层次,建立“多方分担、分级负责”的培训筹资机制;完善培训扶持政策体系,改进培训组织方式。

2. 加强就业引导

问题：劳动就业不平等。

措施：在加快发展中创造就业岗位，扩大就业容量；建立城乡平等的就业制度，加强就业指导；实行城乡一体化就业管理，完善就业服务体系。

3. 进行多层次安居扶持

问题：农民工居住条件普遍简陋。

措施：积极改善农民工在务工地的居住条件；鼓励农民工以宅基地换住房；规划农民工进城居住区。

4. 建立和完善社会保障体系

问题：社会保障明显缺失。

措施：建立完善城镇居民、农民工、农村居民三层养老保险体系；完善城乡医疗保险制度；继续稳定低保及加大社会救助。

5. 改善对农民工群体的公共服务

问题：城市公共服务不均衡。

措施：解决农民工子女入学问题；根据教育需求分布情况，均衡配置教育资源；根据农民工生产生活需求，完善医疗、文化及生活服务。

6. 鼓励农民工弃田转户

问题：融入城市有诸多制约。

措施：以居定户、分类管理、着眼流动，实行激励城镇化的户籍管理政策；鼓励农民工落户城镇并将养老保险关系转入城镇；放弃承包地将户口转到城镇可享受的其他政策。

(四) 重庆综合配套改革的重点领域

重庆综合配套改革的重点领域是一个核心，六大领域。

在突破农民工转化体制障碍的基础上，配套推进行政管理、城乡规划、土地管理、公共财政、金融服务、社会管理体制六项改革。

第一，改革制约统筹城乡发展的体制“瓶颈”。通过转换体制和机制，打破阻隔城乡统筹的制度性约束。一是推进户籍制度改革。取消非农业户口和农业户口的登记制度和统计办法，代之以身份证管理和按居民固定居住地登记的户口分类统计制度。二是推进土地管理和使用制度改革。搞活土地流转，探索制定对农民进城后自愿退出的宅基地和承包地回购、置换等政策，探索市域内土地指标异地调剂；改革征地制度，限制政府征地权力，保障农民土地的最大收益权。三是推进公共财政制度改革。完善财政预算制度、市对区县的财政分配体制，进一步调整优化支出结构，形成支持“三农”投入稳定增长的保障机制。四是推进社会保障制度改革

革。加快形成城乡一体的社会保障体制,逐步增加农村社会保障品种,扩大保险范围,提高农民社会保障水平。五是推进金融体制改革。降低“三农”领域获得金融资本的门槛,允许不同所有制的金融市场主体进入农村,建立以商业性金融为主体、以政策性金融为补充、以农业保险为保障的农村金融服务体系。

第二,完善宏观调控机制,加大对农村的财政转移支付力度。一是继续加大对农村基本建设的投资力度,进一步改善农村生产生活条件。二是将财政投入向农村倾斜,加大支农力度,增加对农村公共产品的供给和公共服务。三是加大对农村教育和农民培训的投入,进一步提高农民素质和农民工的就业能力。四是加强政府调控,调整农村经济发展战略,积极推进农业和农村经济结构战略性调整,大力发展现代农业。

第三,打造“一圈两翼”城镇群,实现“以工促农,以城带乡”。打破原有的“以工促农、以城带乡”局限于行政区划内的特点,在城市圈域的更大空间范围内,为统筹城乡发展提供综合性载体和战略平台。在以主城区特大城市为核心,以1小时通勤距离为半径,由23个区县组成的“1小时经济圈”内,加速推进新型工业化、城镇化,强化产业支撑,不断增强城市综合实力和产业辐射带动能力。同时,加快建设以万州、黔江为中心的渝东北、渝东南“两翼”城镇群,增强区域中心城市和中小城镇对农村富余劳动力的吸纳能力。

第四,抓好城乡产业布局,促进城乡产业融合。通过城乡产业的融合,推动城乡经济、社会资源的自由流动,以实现城乡经济、社会和文化发展的一体化。按照城乡产业相互促进、相互协调的一体化发展方向,在农村,深入实施“农业产业化百万工程”,延伸农业产业链条,提高农业组织化程度和农业产业化经营水平。在城市,发挥城市政务、商务、流通、金融、保险、科教、信息、文化、高新技术产业等功能,重点打造以汽车摩托车、装备制造、机械加工、高新技术产业等为主的现代工业,把大部分劳动密集型工业、农产品加工业等涉农工业向城乡结合部的中小城市、小城镇转移和集聚。

第五,强化政府效能建设,提高政府管理效率。加快转变政府职能,建设服务型政府,强化经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。合理整合市、区县两级政府在经济调节、农业、商贸、文化等领域的综合管理部门,打破阻碍城乡统筹的行政管理体制,实现城乡统一规划、统一建设、统一管理。科学划分市与区县的职责权限,逐步减少行政管理层级,进一步简政放权,增强区县统筹本地区经济社会发展的能力。规范政府行为,明确各级政府在统筹城乡经济社会发展中的职责分工,建立城乡协调、统一的政府管理体系。

第六,发展劳务经济,更好地促进农村劳动力转移。一是通过挖掘农村内部的就业潜力,大力发展民营经济和第三产业,加快城镇化进程,积极拓宽就业渠道。

二是通过加大投入、整合资源、健全体系等方式,加强劳动力培训,为农民工就业提供智力支持。三是建立和完善城乡统一的劳动力市场,加快劳动力市场信息网络建设,完善城乡统一的就业法律服务体系,大力发展劳动服务中介组织,推进就业服务制度化、专业化、社会化,提高劳动力资源的配置效率,实现劳动力转移的有序性和组织化。四是根据不同城镇经济发展水平、人口承载能力,合理制定吸引农民进城就业安居的政策,促进农村富余劳动力依照自身条件有序转移到主城区、中小城市或城镇就业和安居。

二、成都综合配套改革的目标、思路与具体做法

(一) 成都综合配套改革的战略目标

成都综合配套改革战略具体目标:力争到2017年,“三个集中”取得显著成效;经济社会实现跨越发展;城乡差距得到明显缩小;科学发展体制初步形成。通过坚持不懈地努力,巩固成都西南地区科技中心、商贸中心、金融中心和交通枢纽、通信枢纽的战略地位;把成都建设成为我国重要的高新技术产业基地、现代制造业基地、现代服务业基地和现代农业基地;确保成都成为中西部地区创业环境最优、人居环境最佳、综合竞争力最强的现代特大中心城市。

(二) 成都综合配套改革的思路

成都综合配套改革试验区的总体要求是按照城乡统筹、“四位一体”科学发展的总体战略部署,以“三个集中”为核心、以市场化为动力、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障,全面提升城乡一体化水平。按照中国特色社会主义事业建设的总体布局,通过大力加强党的建设保证和推动经济、政治、文化、社会“四位一体”协调发展;必须坚持把“三个集中”作为一个有机联系、相互促进的统一体统筹推进,提高综合效益;必须坚持一切从实际出发,因地制宜,既尽力而为又量力而行,充分尊重群众的意愿,切实保护好人民群众的合法权益,做好群众工作。

(三) 成都综合配套改革的具体做法

成都市推进城乡一体化的具体做法可以归纳为“三三见六,以一化二”。这里,第一个“三”,是指“三个集中”,即工业向园区集中,耕地向规模经营集中,农民向城镇集中;第二个“三”是“三大重点工程”,即农业产业化工程,农村扶贫开发工程,农村发展环境建设工程。“六”是指六句话:一是以县城和有条件的区域中心镇为重点;二是以科学规划为龙头和基础;三是以产业发展为支撑;四是以建立市场化配置资源的机制为关键;五是以制定和完善相关配套政策为保证;六是以农民身份转变为出发点和落脚点。“以一化二”是指以城乡一体化的发展路径来破解“二元结