

县域城乡一体化发展的 诸城实践

韩俊 主编

 人民出版社

县域城乡一体化发展的 诸城实践

韩俊 主编

 人民出版社

责任编辑:王维胜

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

县域城乡一体化发展的诸城实践/韩俊 主编.

-北京:人民出版社,2009.12

ISBN 978-7-01-008542-5

I. 县… II. 韩… III. 县-城乡结合-一体化-研究-诸城市
IV. F299.275.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 227405 号

县域城乡一体化发展的诸城实践

XIANYU CHENGXIANG YITIHUA FAZHAN DE ZHUCHENG SHIJIAN

韩俊 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市通州兴龙印刷厂 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:18

字数:187 千字 印数:0,001-9,000 册

ISBN 978-7-01-008542-5 定价:30.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序言一

国务院发展研究中心主任、党组书记

张云全

党的十一届三中全会以来,我们党深刻总结以往的经验教训,实现了党和国家工作中心的转移,确立了改革开放的基本方针。从加强农业、搞活农村、解放农村生产力入手,改革首先从农村发起,逐步突破旧体制对农民的束缚,农村改革取得了极大成功,农村发展取得了举世瞩目的伟大成就。经过30年的改革开放,我国总体上进入了“以工促农、以城带乡”的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。党的十七届三中全会明确提出,把建设社会主义新农村作为战略任务,把走中国特色农业现代化道路作为基本方向,把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求,为今后农村改革发展指明了方向。

党的十六大以来,我国实施了具有划时代意义的农村税费改革,取消了沿袭千年的农业税,推进了以农村义务教育管理体制、县乡财政体制和乡镇机构改革为主要内容的农村综合改革,扩大公共财政覆盖农村的范围,对农民实行直接补贴,全面实施农村义务教育经费保障机制改革,扩大新型农村合作医疗制度覆盖面,全面建立和完善农村最低

生活保障制度,基本形成了强农惠农的政策体系,初步建立了促进城乡经济社会一体化发展的制度框架。

从根本上解决城乡二元结构问题,是一项历史性的重大任务。应当清醒地看到,虽然我国城乡关系调整取得了重要进展,但城乡收入差距扩大的趋势仍然没有得到遏制,农村基础设施落后,社会事业发展滞后,公共服务水平较低,城乡面貌反差较大,统筹城乡发展的体制机制还不健全。发展现代农业和建设社会主义新农村是城乡一体化发展的基础。我国的基本经济制度决定了我们不能走一些发展中国家那种大量农民进城沦为城市贫民的发展道路,必须立足国情,确保在农业不衰退、农村不凋敝、农民不破产的情况下推进工业化、城镇化,走农业现代化与工业化和城镇化同步协调发展的道路。城乡一体化不是城乡一样化,而应该理解为公共服务、社会保障等制度方面对农村没有歧视。城乡一体化的最终目标是要达到城乡居民之间权利平等、机会均等。推进城乡一体化发展,必须加大改革力度和制度建设。要大幅度调整国民收入分配格局和财政支出结构,促进公共财政资源在城乡均衡配置,加快建立城乡统一的公共服务制度;要着眼于强化土地征占约束机制、让农民分享土地增值收益,改革征地制度,逐步建立城乡统一的建设用地市场;要创新农村金融体制,加快完善农村金融体系,建立现代农村金融制度;要本着公平对待原则,逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇,加快建立城乡劳动者平等的就业制度;要推进户籍制度改革,逐步放宽户口迁移政策和农民工的落户条件,推进农民市民化;要扩大县级发展自主权,完

善财政体制和行政管理体制,增强县域经济活力和实力,充分发挥县级在统筹城乡发展中的作用。

近年来,山东省诸城市深入贯彻落实科学发展观,解放思想、大胆创新,尊重实际、尊重群众意愿,围绕推进城乡一体化进行了有益的探索,初步实现了城乡产业协调发展、城乡基础设施共建共享、城乡基本公共服务同步均衡推进,经济社会发展保持了强劲势头,城乡居民生活水平显著提高,县域经济综合竞争力大幅提升。诸城市坚持以工促农、以城带乡,以农村社区建设为切入点,扎实推进社会主义新农村建设,持续不断地推进城乡经济社会一体化发展,其实践、探索和创新,具有重要的借鉴意义。

多年以来,国务院发展研究中心一直重视农业、农村、农民问题的研究。经过长期的努力和积累,在“三农”研究领域培养出了一支注重实地调查和为决策服务、学术水平较高、在国内外有较大影响的研究队伍。国务院发展研究中心紧紧围绕党中央、国务院关于“三农”工作大局,集中力量和资源,组织开展了许多重大课题的调查研究工作,完成了许多高质量的调研成果,及时为中央制定“三农”政策提出了不少好的建议,在服务决策方面发挥了应有的作用。《县域城乡一体化发展的诸城实践》一书是国务院发展研究中心研究人员与山东省有关研究机构合作,在长期跟踪和深入调查诸城城乡一体化发展实践基础上完成的一部著作。这部著作比较全面地总结了诸城市城乡一体化发展的进程,概括提炼了诸城市的主要经验,对各级党委和政府推进城乡一体化有一定借鉴价值,对国家有关部门制定政策也有参考作用。

县域城乡一体化发展的诸城实践

希望能有更多的地方在推进城乡一体化发展中,大胆探索、勇于开拓,在推动城乡统筹发展和改革上不断创造新经验,取得新成就,作出新贡献。

序言二

中共山东省委书记
山东省人大常委会主任

姜异康

按照科学发展观的要求,统筹城乡发展,加快形成城乡经济社会发展一体化新格局,是摆在我们面前的重大历史课题。党中央、国务院审时度势,在深刻分析国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上,从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发,明确了统筹城乡发展的基本方略,作出了我国总体上已到了以工促农、以城带乡发展阶段的重要判断,制定了工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的基本方针,出台了一系列统筹城乡发展的政策措施。党的十七大进一步明确加快建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。在此基础上,党的十七届三中全会提出把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为我国农村改革发展的根本要求,强调要建立促进城乡经济社会发展一体化制度,尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动,推动城乡经济社会发展融合。这为我们深入推进农村改革发展、加快构建新型工农城乡关系、促进城乡一体化发展指明了方向,提出了新的更高的要求。

山东是农业大省,省委、省政府始终高度重视推进城乡一体化工作,积极探索统筹城乡发展的思路 and 措施。近年来,全省把推动形成城乡经济社会发展一体化新格局作为建设经济文化强省的重要目标,坚持以科学发展观为统领,认真贯彻落实党中央、国务院一系列重大决策部署,实施重点带动战略,协调推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化,统筹城乡规划布局、产业发展、基础设施建设、环境管理、社会事业发展、社会管理,扎实推进社会主义新农村建设,努力促进全省城乡经济社会协调发展。在实践中,各级党委、政府坚持以深化农业产业化经营、发展县域经济为重点推进城乡经济融合,以加强农村路、水、电、气、医、学以及住房建设和危房改造等为重点改善农村生产生活条件,以建立城乡统筹的环境保护机制为重点建设城乡一体的生态文明,以完善乡村治理机制为重点促进社会和谐稳定,全省城乡一体化发展不断迈出新的步伐。

多年来,诸城市在山东农村改革发展中一直走在前面。改革开放以来,创造了商品经济大合唱、贸工农一体化、农业产业化等具有较大影响的成功经验,发展壮大县域经济,也为推动农村改革作出了积极贡献。近几年,诸城市深入贯彻落实科学发展观,坚持不断解放思想、创新体制机制,以农村社区化建设为总抓手,运用农业产业化的经营理念推动城乡经济融合发展,发挥农村社区的载体作用促进城乡基本公共服务均等化,强化乡镇的节点功能优化县域发展布局,统筹推进城乡经济、政治、文化、社会和党的建设,探索了一条县域城乡一体化发展的新路子。对诸城市的做法,山东省委、省政府十分重视,专门派出调研组赴诸

城总结经验,并通过召开现场会议等方式进行了推广,推动了全省城乡一体化发展的进程。

诸城市推进县域城乡一体化发展的实践,引起了国家有关部门的高度关注。国务院发展研究中心将诸城作为城乡一体化综合配套改革固定调研联系点,多次到诸城实地调研,掌握了大量第一手材料,形成了一系列有重大现实意义的研究成果。《县域城乡一体化发展的诸城实践》一书便是这些重要成果的集中体现。该书理论与实践相结合,在回顾历史、分析问题的基础上,对城乡一体化发展的主要目标、重点环节等进行了深入分析,对诸城市推进县域城乡一体化发展的经验做法进行了系统总结。本书的出版,对推进城乡一体化将起到重要借鉴作用。在今后的工作中,我们要继续发扬改革创新精神,进一步加大工作力度,不断创新完善体制机制,不断积累新的经验,努力开创城乡一体化发展新局面,加快建设经济文化强省,为全国发展大局作出新的更大贡献。

序言三

全国政协财经委员会副主任

郑新立

改革开放 30 多年来,诸城市始终发扬敢为人先、勇于创新的精神,创造了一系列在全国有较大影响的好经验,为全国县域经济发展提供了许多有益借鉴。早在 20 世纪 90 年代初期,诸城市就率先提出并探索实行农业产业化经营,为我国农村经营体制创新提供了有益经验。诸城市是我国最早推行中小企业产权制度改革的地区之一,为乡镇企业产权改革提供了重要经验。近年来,诸城市坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,着眼于打破城乡二元结构,努力建立健全以工促农、以城带乡长效机制,在改进农村社区公共服务、加强农村基层党建、发展龙头企业带动农民增收、发展镇级经济夯实县域经济基础等方面都做了一些有益的探索,取得了显著成效,诸城市在县域范围内整体推进城乡一体化的经验引起各个方面的高度关注。

最近几年,我多次到诸城市考察,他们在农村社区建设方面的探索给我留下了极其深刻的印象。诸城市将全市村庄规划为若干农村社区,在每个社区选择一个交通便利、班子较强的村庄组建社区服务中心,通过打造便利快捷的“2 公里服务圈”,将医疗卫生、治安警务、社会保障、文化体育等基本公共服务职能整合进入社区服务中心,为农民提供

“一揽子”公共服务。这种做法和探索推进了覆盖城乡、惠及全民的公共服务体系的建立和完善,为实现城乡基本公共服务均等化打造了一个很好的平台;大大加快了基层政府由管理型向服务型的转变,促使县乡机构和人员更加积极主动地为农民群众提供公共服务;有效整合了政府公共服务资源,大幅提高了公共服务资源的利用效率;显著增强了农村基层党组织的凝聚力和战斗力,为城乡一体化发展提供了重要的组织保障。

形成城乡经济社会发展一体化新格局,是党的十七大对统筹城乡发展、构建新型城乡关系提出的新要求,是贯彻落实科学发展观的重大举措,也是构建社会主义和谐社会的重要基础,事关从根本上解决好“三农”问题,事关率先基本实现现代化的全局,对实现经济社会又好又快发展具有十分重要的意义。党的十七届三中全会《决定》明确提出,我国已进入加速破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期,在新形势下推进农村改革发展,要把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。这一科学论断准确彰显了破除城乡二元结构的重要性和紧迫性。十七届三中全会《决定》对加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作出了战略部署,具体来说要完善促进城乡经济社会发展一体化制度,加快建立以工促农、以城带乡长效机制,重点在城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理一体化等方面取得突破。十七届三中全会《决定》提出,积极推进城乡综合配套改革试验,有条件的地方要敢于探索、大胆实践,在坚持农村基本经营制度基础上,加大改革创新力度,在农村土地制

度、农村金融制度、农业支持保护制度、公共服务制度、就业制度、社会保障制度、户籍制度、农村民主管理制度等重点环节上取得突破,率先突破城乡二元体制的束缚,加快转变农业发展方式,加快建立农民增收长效机制,加快建立健全促进城乡一体化发展的体制机制。

根据这些年我在农村调研的体会,推进城乡一体化,要高度重视促进生产要素在城乡之间自由流动。城乡之间在信息、技术、资本、人才等方面存在着巨大的落差,一旦打开闸门,就会形成“瀑布效应”。这是经济学上的一个重要规律。为了引发这个效应,必须大力优化农村投资环境,吸引各种现代生产要素涌向农村。推动城乡经济社会统筹发展,必须尽快废除生产要素在城乡之间自由流动的体制障碍,进一步释放出促进城乡融合发展的能量和活力。

《县域城乡一体化发展的诸城实践》是国务院发展研究中心在对诸城市长期跟踪调查研究基础上完成的一项有价值的成果。在本书中,作者对过去 60 年我国农村改革发展的历程作了简要的回顾总结,站在全局的高度对城乡一体化发展目标任务作了全面的分析,对破除城乡二元结构需要探索的主要政策问题作了深入的论证,并明确提出推进城乡一体化是我国农村改革发展的又一次飞跃这一重要命题,对理论和实际工作者很有参考价值。本书对一个县的城乡一体化问题作了全面的总结和细致的分析。作者这种深入基层的研究作风是值得充分肯定的。实际上,在制定政策过程中面对的许多困惑不解的问题,基层干部和群众的创新已经给出了答案。理论和政策研究工作要善于贴近群众、贴近基层,善于总结提炼基层创造的新经验。这部

著作对关心城乡一体化问题的广大读者会有重要参考价值。

最后,衷心希望诸城市委、市政府继续发扬创新精神,继续走在时代的前列,深入贯彻落实科学发展观,按照中央关于统筹城乡经济社会发展的总体部署,不断开创科学发展、和谐发展、率先发展的新局面。

目 录

序言一	张玉台 (1)
序言二	姜异康 (5)
序言三	郑新立 (8)
绪 论	(1)
第一节 建国 60 年来我国农村改革发展的 回顾	(2)
第二节 推进农村改革发展面临的深层矛盾和 突出问题	(7)
第三节 促进形成城乡经济社会发展一体化 新格局的主要任务和要求	(13)
第四节 推进体制机制创新 着力破除城乡 二元结构	(18)
第一章 县域城乡一体化发展的成功探索与创新 价值	(35)
第一节 诸城市为我国农村改革发展作出的 积极贡献	(36)

第二节	诸城市城乡一体化发展的实践 创新	(41)
第三节	诸城市城乡一体化实践创新的可喜 成果	(55)
第四节	诸城市城乡一体化实践的创新 价值	(59)
第二章	推进农村社区化发展 构筑城乡一体化发展 有效平台	(65)
第一节	构建农村社区化发展的基础框架	(66)
第二节	推进农村社区化发展的主要内容	(72)
第三节	推进农村社区化发展取得的初步 成效	(86)
第三章	着力打破一二三次产业城乡分割格局 努力推进城乡经济一体化	(91)
第一节	深化农业产业化经营 促进工农业 融合发展	(91)
第二节	推进城区企业向农村扩散 促进城乡 生产要素优化组合	(103)
第三节	构筑覆盖城乡的服务业网络 促进 城乡服务业一体化发展	(108)
第四节	创新发展镇域经济 打通城乡一体化 发展的关键节点	(110)
第四章	科学规划城乡基础设施建设 基本实现基础 设施一体化	(117)
第一节	城乡路网建设一体化	(117)

第二节	城乡供水一体化	(119)
第三节	努力实现城乡供气供热一体化	(121)
第四节	加快推进城乡污水和垃圾处理 一体化	(123)
第五节	基本做到信息网络城乡一体化	(126)
第五章	统筹发展城乡社会事业 促进城乡公共 服务均等化	(129)
第一节	统筹城乡教育事业发展	(130)
第二节	统筹城乡医疗卫生事业发展	(136)
第三节	统筹推进城乡人口和计划生育事业 发展	(142)
第四节	统筹推进城乡劳动就业一体化	(150)
第五节	统筹推进城乡基本社会保障 一体化	(158)
第六章	全面统筹城乡文化建设 促进农村文化的 大繁荣	(168)
第一节	统筹城乡公共文化事业投入	(168)
第二节	协调推进城乡文化发展	(171)
第三节	努力形成城乡一体的文化产业 链条	(176)
第四节	同步推进城乡精神文明创建	(185)
第七章	统筹城乡社会管理 推进城乡社会管理 一体化	(196)
第一节	社会治安防控体系城乡一体化	(196)
第二节	社会矛盾纠纷调处城乡同步	(199)