

统筹城乡发展 的理论与实践

TONGCHOU CHENGXIANG
FAZHAN DE
LILUN YU SHIJIAN

■ 王良仟 主编

浙江人民出版社

TONGCHOU CHENGXIANG FAZHA
DE LILUN YU SHIJIAN

统筹城乡发展 的理论与实践

■ 王良仟 主编

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展的理论与实践/王良仟主编. —杭州:
浙江人民出版社, 2005. 10
ISBN 7-213-03140-6

I. 统... II. 王... III. 城乡建设—研究—浙江省
IV. F299.275.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 107999 号

统筹城乡发展的理论与实践

王良仟 主编

出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 317 号)
市场部电话: (0571)85061682 85176516
责任编辑 金 纪
封面设计 张 磊
责任校对 叶 宇
激光照排 杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷 浙江广育爱多印务有限公司
(杭州湖墅南路 247 号)
开 本 880×1230 毫米 1/32
印 张 7.625
字 数 16 万
插 页 2
版 次 2005 年 10 月第 1 版
2005 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-213-03140-6
定 价 18.00 元
如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序 一

中共浙江省委书记 习近平

认真贯彻落实中央农村工作会议精神，必须深刻领会胡锦涛总书记“两个趋向”的重要论断，以科学发展观统领“三农”工作，坚持统筹城乡发展的方略，坚持“多予、少取、放活”的方针，制定工业反哺农业、城市带动农村的政策举措，切实做到“五个务必”，积极探索以工促农、以城带乡解决“三农”问题的新路子。

胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上明确指出：“农业是安天下、稳民心的战略产业，必须始终抓紧抓好。纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”在中央经济工作会议上，胡锦涛总书记再次强调了“两个趋向”的重要论断，

2 统筹城乡发展的理论与实践

明确指出,我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。在中央农村工作会议上,回良玉副总理对深刻认识和理解“两个趋向”的重要论断作了全面论述,他指出,“两个趋向”的重要论断,是我们党在新形势下对工农关系、城乡关系在思想认识和政策取向上的进一步升华,是对国际发展经验的精辟概括,是对我国经济发展阶段的科学判断,是指导我国经济社会协调发展的战略思想,是制定农业和农村发展政策的基本依据。胡锦涛总书记关于“两个趋向”的重要论断,立意高远,内涵深刻,对于我们正确把握进入以工促农、以城带乡新阶段后的经济社会发展规律特别是“三农”工作的客观规律,具有重大的指导意义。从我省实际看,经过改革开放20多年的发展,可以说我省已全面进入了以工促农、以城带乡的新阶段,比全国其他地方更有条件实行“工业反哺农业、城市带动农村”。近年来,我们按照党的十六大提出的统筹城乡发展方略,在跳出“三农”抓“三农”、统筹城乡兴“三农”方面做了积极的探索。我们一定要紧密结合浙江“三农”工作的实践,认真学习和深刻领会“两个趋向”的重要论断,着力探求新阶段“三农”工作的客观规律,努力把我省“三农”工作做得更加扎实有效。具体地讲,就是要做到“五个务必”:

一是务必做到执政为民重“三农”。这是我们从根本上解决“三农”问题必须牢固确立的政治意识。立党为公、执政为民是党的根本宗旨,农民占绝大多数是中国的基本国情,工农联盟是党执政的政治基础,农业是安天下、稳民心的战略产业,“三农”问题始终与我们党和国家的事业休戚相关。过去,我们党依靠农民取得了中国革命的胜利;新中国成立后,我们在一穷二白的基础上,主要依靠农业为工业提供积累,农村支

持城市发展,农民为推进国家工业化作出了重大贡献,同时也形成了城乡分割的二元结构,导致农村发展严重滞后,“三农”问题得不到很好解决。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,从加强农业、搞活农村、致富农民入手,率先推进农村改革,开创了中国改革开放的新局面。目前,我国人均生产总值已超过1000美元,我省已接近3000美元,工业化、城市化呈进一步加速的趋势,这既是一个有利于“三农”问题根本解决的战略机遇期,也是一个容易忽视“三农”利益、导致各种矛盾凸现的社会敏感期。在这一特殊时期,是否高度重视“三农”问题,能否有效解决“三农”问题,显得尤为重要。如果不能解决好“三农”问题,城乡差距扩大的趋势得不到遏制,大量的农民不能转为安居乐业的市民,全面建设小康社会的目标就无法实现,甚至会陷入经济停滞、社会动荡、有增长无发展的现代化“陷阱”。正是从这一发展规律和战略高度出发,党中央审时度势,明确提出“两个趋向”的重要论断,告诫我们在新的发展阶段必须把解决好“三农”问题放在全党工作重中之重的位置,把提高解决“三农”问题的能力作为加强党的执政能力建设的一项重要内容。我们强调务必执政为民重“三农”,就是要牢固确立“三农”问题是中国根本问题的思想,始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,在任何时候都不动摇;就是要从执政兴国的战略高度,充分发挥农民群众在“三农”发展中的主体作用和党委、政府的主导作用,不断增强解决“三农”问题的本领;就是要坚持党政主要领导亲自抓“三农”工作,自觉地把“重中之重”的要求落实到领导决策、战略规划、财政投入、工作部署和政绩考核上来,形成全社会支持农业、关爱农民、服务农村的强大合

4 统筹城乡发展的理论与实践

力和良好氛围。从我省实际情况看,这几年全省经济社会发展在全国居于领先地位,一个重要原因,是各级党委、政府都十分重视“三农”问题,“三农”发展走在全国的前列。同时我们也要清醒地看到,目前我省遇到的“成长中的烦恼”、“发展中的困扰”,又都与“三农”问题还没有从根本上得到解决有关。因此,尽管农业占国民经济总产值的比重会越来越低,但对解决好“三农”问题是全党工作重中之重认识不能模糊,对农业在国民经济中的基础地位不能动摇,对扶持“三农”的各项工作力度不能减弱。我们一定要深刻理解执政为民重“三农”的深刻含义,不断加大“三农”工作的力度,积极探索从根本上解决“三农”问题的有效途径,加快浙江全面建设小康社会、提前基本实现现代化的步伐。

二是务必做到以人为本谋“三农”。这是我们从根本上解决“三农”问题必须始终遵循的指导思想。科学发展观的核心是确立以人为本的理念和统筹兼顾的思想,按照“五个统筹”的要求,正确处理加快发展与改善民生的关系,确保经济社会的全面协调可持续发展。只有用科学发展观统一我们的思想和行动,把科学发展观贯彻落实到经济社会发展全局和“三农”工作的具体实践中去,才能确保“三农”问题的根本解决。在建国后相当长一段时期的建设中,我们由于犯了急于求成的毛病,没有坚持以人为本和统筹兼顾,把“三农”问题简单化为农业问题,只强调农业要为国民经济发展作贡献,农民要为国家建设作奉献,忽视增进农民利益和保护农民权益,使“三农”问题得不到有效的解决。改革开放以来,农村的微观体制改革成功推进,极大地解放和发展了农村生产力,调动了农民的积极性,实现了从基本温饱向总体小康的跨越。但是,在工

业化、城市化、市场化加速推进过程中,由于受到片面追求经济增长速度的思想认识影响和城乡分割的二元体制制约,出现了损害农民利益搞建设的一些倾向,致使农业增效难、农民增收难和农村发展难的问题未能得到根本解决。我们强调务必以人为本谋“三农”,就是要以科学发展观来统领“三农”工作,把我们党“一切为了群众,一切依靠群众”的工作路线贯穿于“三农”工作的各个方面;就是要明确“三农”问题的核心是农民问题,农民问题的核心是增进利益和保障权益问题;就是要切实提高农民素质、实现人的全面发展,作为“三农”工作的根本出发点和落脚点,实现好、维护好、发展好农民的物质利益和民主权利,不断增强农民群众的自我发展能力。我们一定要全面理解以人为本谋“三农”的深刻含义,千方百计调动和保护农民群众的积极性,让农民群众不但成为农业农村现代化的主力军,而且成为工业化、城市化的积极参与者和成果享受者;千方百计提高农业综合生产能力,在宏观调控中着力增强农业基础地位,努力使农业成为能使农民致富的产业;千方百计促进农民增收,让农民长期得实惠,让农村成为能使农民安居乐业的新社区。

三是务必做到统筹城乡兴“三农”。这是我们从根本上解决“三农”问题必须长期坚持的发展方略。农业与二三产业、城市与农村存在着非常紧密的依存关系。工农关系、城乡关系始终是现代化建设进程中必须处理好而又容易出偏差的一个具有全局意义的问题。正确处理城乡关系、工农关系,实现一二三产业协调发展和城乡共同进步,是构建现代和谐社会的重要基础,是现代化进程中最重要、最棘手的一大难题,也是关系“三农”发展能否取得成效的重大问题。工业化、城市

6 统筹城乡发展的理论与实践

化、市场化,是推动“三农”发展和现代化建设的强大动力,农业劳动生产率和综合生产能力的不断提高,是工业化、城市化水平不断提升的必要条件。只有农村人口和农村劳动力不断有序转入城市与二三产业,工业和城市的发展才会有持续的动力,才会充满生机活力。把握好胡总书记提出的“两个趋向”重要论断,务必正确处理“三化”与“三农”的关系,制定落实发展“三化”促“三农”的政策举措。我们强调务必统筹城乡兴“三农”,就是要站在经济社会发展全局的高度,确立以统筹城乡发展的方略解决“三农”问题的新思路,实行工业反哺农业、城市支持农村的方针;就是要把农业的发展放到整个国民经济发展中统筹考虑,把农村的繁荣进步放到整个社会进步中统筹规划,把农民的增收放到国民收入分配的总格局中统筹安排;就是要把农村和城市作为一个有机统一的整体统筹协调,充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用,形成以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展的体制和机制。近年来,我们根据党中央要求和浙江实际,作出了统筹城乡发展、推进城乡一体化的战略决策和部署,启动了“千村示范、万村整治”等统筹城乡发展的多项工程,有效促进了城市基础设施向农村延伸,城市公共服务向农村覆盖,城市现代文明向农村辐射。我们要进一步深化统筹城乡发展重大战略的认识,更加有效整合工业化、城市化、农业农村现代化并举的各项政策措施,充分发挥城乡的互动互促进作用。

四是务必做到改革开放促“三农”。这是我们从根本上解决“三农”问题必须不断强化的动力机制。改革开放是强国之路,是社会主义现代化建设的根本动力,也是推动农村经济社会发展的不竭动力。从家庭联产承包责任制开始的农村改

革,极大地解放和发展了农村生产力,也推动了整个经济体制改革。但随着市场经济的深入发展,宏观体制改革仍然滞后于微观体制改革,城乡改革不配套等问题日渐突出,城乡分割的二元结构和制度安排,特别是在户籍制度、劳动就业、社会保障、教育卫生等方面,严重制约着城乡一体化的推进,越来越成为影响“三农”发展的障碍,城乡差距呈扩大趋势,改革又到了一个新的攻坚阶段。我们强调务必改革开放促“三农”,就是要以与时俱进的精神状态和强烈的政治责任感深入推进改革开放,不断为“三农”发展添活力、强动力、增后劲;就是要致力于推进城乡配套的各项改革,革除一切影响“三农”发展的体制弊端,建立有利于消除城乡二元结构的机制和体制;就是要以开放促发展,大力实施“走出去”、“引进来”的战略,不断拓展“三农”发展新空间。这些年来,我省通过积极推进市场化取向改革,形成了体制和机制优势,使得浙江经济社会发展始终充满生机与活力,“三农”工作也不断向前推进。当前,我省已进入工业化和城市化加速的新阶段,这也是以工促农、以城带乡的新阶段。在这一新阶段,通过深化改革,着力破除城乡体制障碍,妥善解决各类社会矛盾的任务十分紧迫。要真正破除城乡壁垒,解决城乡矛盾,给农民以公平的国民待遇、完整的财产权利和平等的发展机会,为缩小城乡差距开辟道路,还有大量艰巨的工作要做。我们必须积极探索,切实提高改革开放促“三农”的自觉性,充分尊重群众的首创精神,加大城乡配套改革的力度,努力消除影响“三农”发展的一切体制障碍和制度束缚。

五是务必求真务实抓“三农”。这是我们从根本上解决“三农”问题必须一以贯之的科学精神和工作作风。求真务实

8 统筹城乡发展的理论与实践

是马克思主义者的科学精神。弘扬求真务实精神,大兴求真务实之风,总的就是要我们去求社会主义现代化建设客观规律之真,务发展最广大人民根本利益之实。搞好新时期新阶段的“三农”工作,更需要我们保持和发扬求真务实的精神。要求真,是因为“三农”问题具有很强的综合性、复杂性、动态性,受到多种因素的影响,既有计划经济时代遗留的问题,也有市场化、工业化、城市化进程中新出现的问题;既有“三农”自身存在的问题,也有城乡二元结构制约的问题。所以,必须从历史的、全局的和理论与实践相结合的高度,把握“三农”工作的规律性,使其更好地体现时代性、富于创造性。要务实,是因为“三农”问题直接面对广大农民群众,涉及亿万农民的根本利益,我们所有的政策举措只有落到实处,广大农民群众才能真正得到实惠。在实际中,“三农”工作的成绩有时往往是“潜绩”而不是“显绩”,必须持之以恒、始终如一地抓下去。我们强调务必求真务实抓“三农”,就是要坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线,把握新时期新阶段“三农”工作的客观规律,积极探索解决“三农”问题的新途径;就是要坚持讲实话、出实招、办实事,把推进“三农”工作的各项政策举措真正落到实处;就是要牢固树立正确的政绩观,切实转变工作作风,真心实意地为农民群众谋利益,善于带领农民群众共创美好生活。这几年我省的“三农”工作之所以有成效,在于我们所提出的一些政策举措和工程项目,完全符合求真务实的精神,既体现了中央对“三农”工作的总体要求,也体现了“三农”工作的客观规律,反映了广大农民群众的迫切愿望,在全省上下得到了很好的贯彻落实。我们要进一步认识求真务实抓“三农”的极端重要性,既要与时俱进,善于把握“三农”工作的

客观规律,提高出思路、出政策、出点子的水平,又要真抓实干,善于把中央精神转化为工作举措,提高抓落实、干实事、出实效的水平。

上述“五个务必”,是一个有机联系、缺一不可的统一整体,反映了新时期新阶段“三农”工作的规律性,是我们学习理解胡锦涛总书记“两个趋向”的重要论断和中央关于“三农”工作一系列指示精神的真切体会,是我省在解决“三农”问题上积极探索和创造性实践的必然结论,也是我们在今后“三农”工作中必须遵循的基本要求。当前,从总体上看我省“三农”发展形势是好的,但我们也要清醒地认识到,我省的“三农”发展还面临不少棘手的难题和深层次问题。我们必须跳出就“三农”论“三农”的传统思路,从我省已全面进入以工促农、以城带乡发展阶段的实际出发,把握“两个趋向”,不失时机地调整城乡、工农关系,更加自觉地统筹城乡发展,更大力度地调整国民收入分配,更为全面地发挥“三化”对“三农”的带动作用,努力形成城乡互促、工农联动、协调发展、共同进步的城乡一体化发展格局,开创“三农”工作新局面。

(原文发表于《人民日报》2005年
2月4日第九版)

序 二

中共浙江省委副书记 周国富

党的十六届三中全会提出的“统筹城乡发展”，是贯彻和落实科学发展观的一项重要内容。统筹城乡发展，就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现城乡发展一体化。浙江省作为东部沿海一个经济较发达的省份，须大力实施统筹城乡发展战略，加快推进城乡一体化，以统筹城乡发展的新思路，探索解决“三农”问题的新途径；以统筹城乡发展的新业绩，再创发展的新辉煌。

一、深刻认识统筹城乡发展的重大意义

统筹城乡发展、推进城乡一体化是实现全面发展的必然要求。全面发展是科学发展观的一个基本内涵。坚持全面发展，就是在发展中坚持以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化和社会发展，促进社会主义物质文明、政治文明、精神

2 统筹城乡发展的理论与实践

文明全面发展。改革开放以来,浙江与全国一样,经济社会发展取得了举世瞩目的成就。但从总体上看,与快速发展的经济相比,社会发展相对滞后,存在着“一条腿长、一条腿短”的问题,而农村的社会发展更为落后,可以说是短中之短。社会发展既包括科技、教育、文化、卫生、体育等社会事业的发展,也包括社会就业、社会保障、社会公正、社会秩序等社会管理的健全,还包括社会结构的优化和社会领域体制的完善。统筹城乡发展、推进城乡一体化,一个重要内容就是统筹兼顾城市与农村,在推动城市社会加快发展的同时,通过充分发挥政府的主导作用和建立健全以城带乡机制,优化各种社会资源在城乡间的配置,带动农村社会全面进步,让日益富裕起来的农民群众共享现代文明。因此,树立和落实科学发展观,必须把统筹城乡发展作为全面发展的有效载体和有力抓手,以城乡一体化水平的不断提高来促进经济社会全面发展。

统筹城乡发展、推进城乡一体化是实现协调发展的必然要求。协调发展是科学发展观的一个基本要求。坚持协调发展,就是在发展中正确处理城乡、区域、经济社会、人与自然等关系,促进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相适应,经济、政治、文化、社会发展的各个环节、各个方面相协调。改革开放以来,浙江经济社会发生了巨大变化,实现了资源小省向经济大省、农业社会向工业社会、基本温饱向总体小康的三大跨越。但从总体上看,农业是弱质产业、农村是落后地区、农民是困难群体的状况尚未彻底改变,工农差别、城乡差别、地区差别、阶层差别扩大的趋势尚未根本扭转。这已成为现代化进程中最突出的问题。改革开放的实践给我们一个深刻启示,那就是必须站在经济社会发展全局的高度,着力解决好

“三农”问题,实行产业联动、城乡联动、区域联动、协调发展。统筹城乡发展、推进城乡一体化,就是要把城市与农村作为一个有机整体,统筹城乡的产业发展、劳动就业、社会保障、规划建设,促进城乡经济、政治、文化、社会的协调发展。因此,树立和落实科学发展观,必须把统筹城乡发展作为协调发展的有效载体和有力抓手,以城乡一体化水平的不断提高来促进经济社会协调发展。

统筹城乡发展、推进城乡一体化是促进可持续发展的必然要求。可持续发展是科学发展观的基本原则。坚持可持续发展,就是在发展中正确处理经济发展与人口、资源、环境的关系,走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。过去,我们虽然也重视计划生育,注意对资源、环境的保护,但从总体上看,我国人口众多、资源相对不足、生态环境承载能力弱的基本国情没有改变。随着经济快速增长和人口不断增加,资源不足的矛盾越来越尖锐,特别是农村生态环境建设滞后的问题更为突出。近年来频频发生的自然灾害和当前能源供给紧缺的严峻事实给我们一个深刻启示,那就是在发展中必须进一步树立节约资源、保护环境意识,大力推进科技进步和增长方式转变,加快发展循环经济,增强可持续发展能力,形成有利于节约资源、减少污染的生产模式和消费方式,建设资源节约型和生态保护型社会。统筹城乡发展、推进城乡一体化,就是要把城市与农村作为生态系统的有机整体,同步推进城乡产业结构调整和经济增长方式转变,同步推进城乡生态建设和污染治理,着力形成农村支撑城市、城市促进农村的生态环境优化机制,促进城乡经济社会的可持续发展。因此,树立和落实科学发展观,必须把统筹城乡发展作为可持

4 统筹城乡发展的理论与实践

续发展的有效载体和有力抓手,以城乡一体化水平的不断提高来促进经济社会可持续发展。

统筹城乡发展、推进城乡一体化是坚持以人为本、促进人的全面发展的必然要求。以人为本是科学发展观的本质和核心。坚持以人为本,就是在发展中围绕人的全面发展,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。改革开放以来,我国城乡居民的收入水平明显提高,生活质量显著改善,各种权益也越来越有保障。但从总体上看,与城镇居民相比,农民收入增长不快、生活质量提高不多、合法权益保障不力的问题仍十分突出。从根本上说,这既是城乡差别发展战略及城乡二元结构造成的,也是市场机制按效率原则配置资源而同时政府职能转变不到位造成的。农民问题是“三农”问题的核心。解决农民问题,不仅表现为增加农民收入,也表现为提高农民生活质量、维护农民合法权益。统筹城乡发展、推进城乡一体化,就是要打破城乡二元结构,赋予农民公平的待遇、完整的财产权利和平等的发展机会,建立城乡平等的经济社会新体制,促进城市的基础设施向农村延伸、城市的公共服务向农村覆盖、城市的现代文明向农村辐射,让所有农民共享工业化、城镇化和现代化带来的利益。因此,树立和落实科学发展观,必须把统筹城乡发展作为坚持以人为本、促进人的全面发展的重大战略和根本途径,以城乡一体化水平的不断提高来促进所有社会成员全面发展。

二、围绕解决“三农”问题加快推进城乡一体化

统筹城乡产业结构战略性调整,促进城乡经济一体化。

顺应城乡经济融合和三次产业联动发展的趋势,以提高产业的国际竞争力为核心,以发展先进制造业、现代服务业和高效生态农业为导向,大力推进城乡产业结构的战略性调整,完善三次产业的布局,形成区域分工合理、特色优势鲜明的产业结构和空间布局。强化三次产业的内在联系,以现代工商理念提升农业产业化水平,以高效生态农业的发展促进二三产业的升级,以现代服务业的发展推动三次产业的融合,形成三次产业相互促进、联动发展的格局。切实转变农业增长方式,把发展高效生态农业作为发展现代农业的主攻方向,围绕提高农业的市场竞争能力和可持续发展能力,建立健全农户专业化生产与农业产业化经营有机结合的农业经营体制,大力推进农业科技创新,加快发展开放型农业,带动农产品加工流通业、特色种养殖业、种子种苗业的发展,努力把浙江省建设成为种养殖业大省和农产品加工出口强省。

统筹城乡劳动力结构和人口布局的优化,促进城乡劳动就业一体化。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镇化的根本任务,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吸纳农村劳动力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调整的重大举措来抓,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,提高农民的就业竞争力,促进农民分工分业。建立健全城乡统一的劳动就业服务体系,进一步消除对农民进城就业的限制性政策,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良好环境,让更多的农民成为有稳定职业的