



当代中国学术文库
Contemporary China Academic Library

□ 彭道伦 李乾德 主编

重庆市涪陵区 统筹城乡改革与发展研究

C hongQingShi FuLingQu

TongChou ChengXiang GaiGe Yu FaZhan YanJiu

中国书籍出版社

重庆市涪陵区 统筹城乡改革与发展研究

ChongQingShi FuLingQu
TongChou ChengXiang GaiGe Yu FaZhan YanJiu

图书在版编目(CIP)数据

重庆市涪陵区统筹城乡改革与发展研究/彭道伦,
李乾德主编. —北京:中国书籍出版社,2011.7

ISBN 978-7-5068-2523-8

I. ①重… II. ①彭…②李… III. ①城乡建设—研
究—涪陵区 IV. ①F299.277.193

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 153892 号

责任编辑/ 游 翔

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联学林

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号(邮编:100073)

电 话: (010)52257142(总编室) (010)52257154(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 北京天正元印务有限公司

开 本/ 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张/ 12.75

字 数/ 230 千字

版 次/ 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价/ 32.00 元

序

统筹城乡经济社会发展，是我们党在我国实现总体小康之后，为了深入贯彻落实科学发展观，从根本上解决城乡发展的矛盾和问题，实现全面建设小康社会的宏伟目标而提出的战略思路和方针，是实现现代化的必然要求，是加快发展的客观需要，也是解决“三农”问题，加快城乡经济社会发展一体化进程的根本举措。国家批准重庆为全国统筹城乡综合配套改革试验区，是党中央、国务院在新的历史阶段深入推进西部大开发、促进全国区域协调发展的重大战略举措，是重庆市全面落实胡锦涛总书记“314”总体部署、实现“加快”和“率先”发展目标的重大战略任务。

开展统筹城乡发展改革试验，对于不同地区、不同条件和不同发展阶段而言，有着不同的工作着力点和突破口。如何找准着力点和突破口，是改革试验能否取得成功的关键。

2007年底，涪陵区召开区委三届二次全会，通过了《重庆市涪陵区统筹城乡发展的意见（试行）》，决定从四个方面发力和突破：一是统筹城乡产业发展，打造统筹城乡发展的“硬实力”；二是创新政策和制度，增强统筹城乡发展的“驱动力”；三是吸引社会资源广泛参与，加大统筹城乡发展的“牵引力”；推进社会主义新农村建设，激发统筹城乡发展的“内动力”。通过几年的点上示范、集成发展，取得了可喜的成绩。

首先，探索创造出了引导城市工商资本下乡、促进城乡统筹的五种“带动方式”。即以项目投资带动城乡统筹的“美心”方式；以农业产业化带动城乡统筹的“金科”、“南方”方式；以集约化经营带动城乡统筹的“桂楼”方式；以发展现代观光农业与旅游开发带动城乡统筹“天木”方式；以工业化、城镇化带动城乡统筹的“李渡”方式。

其次，推动公共服务均衡化，积极推进就业转移、社会保障、教育、医疗等公共服务改革，增强了公共服务能力。2010年，涪陵共转移农村富余劳动

力 30.1 万人，组织农民工专场招聘会 5 场，提供 8337 个就业岗位，介绍成功 3215 人次。大力推行了城乡居民养老保险，2010 年，参保率达到 60%。

再次，完善土地流转服务体系，推进了土地规模化经营。截至目前，涪陵共计流转农村土地 40.5 万亩，土地规模经营集中度达到 29.8%。

最后，促进了经济社会快速发展，涪陵站上了新的历史起点。近五年来，经济总量翻一番半，达到 430 亿元，年均增长 19.1%。人均 GDP 跃上 6000 美元台阶。地方财政增收近 5 倍，达到 47.29 亿元，固定资产投资累计达 700 亿元，增长 2 倍；社会消费品零售总额突破 100 亿元，增长 1.6 倍；工业总产值突破 600 亿元，增长近 3.5 倍。城乡居民收入年均增长 12.4% 和 14%，人民生活水平和质量有了较大改善。

正当我们即将迈入“十二五”之际，市委、市政府为涪陵导航定向，出台了《关于加快涪陵经济社会发展的决定》，明确了“418”战略部署。将“基本建成城乡统筹发展的现代化大城市”确定为 2020 年的奋斗目标，将“建设统筹城乡发展示范区”确定为八大战略任务之一。这既是对涪陵区统筹城乡发展成绩的充分肯定，也标志着我区统筹城乡发展进入了一个新的阶段。为了更好地推进涪陵统筹城乡发展，我们通过一年多的调查研究，编写了这部《重庆市涪陵区统筹城乡改革与发展研究》。全书分为十二章，分别从理论分析，实践总结、对策探讨等方面进行了深入研究，力争做到既有理论性又有实践性，既有现实性，又有前瞻性，为推进统筹城乡发展提供一点借鉴，贡献一份微薄的力量。

本书由中共涪陵区委党校常务副校长彭道伦组织策划，教授李乾德草拟提纲，各章初稿作者是：第一章，彭道伦、刘世强；第二章，殷康宁；第三章，汪永忠；第四章，李外禾、颜晓梅；第五章，李乾德、陈燕；第六章，倪春华、李少华；第七章，贾波、王庆；第八章，王志凤、樊鑫；第九章，陈力、张李娟；第十章，夏晓玲；第十一章，何仕昌；第十二章，罗贤君、王庆民。最后由李乾德统改定稿。

本书在编写过程中，参阅了相关著作、论文，吸收了一些研究成果，在此一并表示感谢。由于统筹城乡发展是一个复杂的系统工程和长期任务，加之我们的水平有限，现在呈献给各位读者的还只是一个阶段性研究成果，难免有不尽如人意的地方，恳请各位读者见谅和指正。

编 者

二〇一一年四月

目 录

CONTENTS

序.....	1
第一章 涪陵区在重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的地位和作用.....	1
一、统筹城乡发展战略的确立及其内涵	/ 1
二、重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的诞生	/ 8
三、重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的总体目标和战略任务	/ 12
四、涪陵在重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的地位和作用	/ 13
第二章 涪陵区统筹城乡改革和发展的理论依据与实践借鉴	17
一、马克思主义城乡统筹发展理论	/ 17
二、西方城乡协调发展理论	/ 21
三、国外城乡协调发展的实践及其启示	/ 25
四、国内统筹城乡发展的实践及经验	/ 30
第三章 涪陵区统筹城乡发展的回顾与前瞻	36
一、涪陵区统筹城乡改革与发展的主要做法和成绩	/ 36
二、涪陵区统筹城乡改革与发展的主要经验	/ 39
三、涪陵区统筹城乡改革发展进程中的问题	/ 43
四、推进涪陵区统筹城乡发展的途径与措施	/ 44

第四章 统筹涪陵城乡空间布局,优化城乡生态环境	52
一、统筹涪陵城乡空间布局,优化城乡生态环境的必要性	/ 52
二、科学构建涪陵城镇体系,推进大城市建设	/ 54
三、科学规划涪陵乡村体系,推进生态文明村建设	/ 60
第五章 统筹涪陵城乡产业发展促进城乡经济良性互动	65
一、统筹涪陵城乡产业发展,推动城乡经济良性互动的意义	/ 65
二、统筹涪陵城乡工业发展,增强以工补农的实力	/ 69
三、统筹涪陵工农业发展,促进农业现代化	/ 72
四、统筹涪陵城乡服务业发展,促进现代服务业和新兴产业兴起	/ 81
第六章 统筹涪陵城乡社会发展,改善农村公共产品供给	87
一、统筹涪陵城乡社会发展,改善农村公共产品供给的重要性	/ 87
二、统筹涪陵城乡社会发展,改善农村公共服务的重点	/ 92
三、统筹涪陵社会发展,创新公共服务供给体制	/ 94
第七章 统筹涪陵城乡教育发展,增加农村教育产品供给	100
一、统筹涪陵城乡教育发展,增加农村教育产品供给的紧迫性	/ 100
二、制约涪陵农村教育发展的主要因素	/ 105
三、统筹城乡发展框架下促进涪陵农村教育产品有效供给的路径选择	/ 110
第八章 统筹涪陵城乡社会保障体系建设,推进农村社会保障一体化	119
一、统筹涪陵城乡社会保障体系建设,构建社会稳定器和安全阀	/ 119
二、城乡分割下涪陵农村社会保障的态势与问题	/ 121
三、构建以城乡一体化为目标的农村社会保障体系	/ 126
第九章 统筹涪陵城乡就业,促进农村剩余劳动力转移	128
一、统筹涪陵城乡就业,促进农村剩余劳动力转移的必然性	/ 128
二、促进涪陵城乡劳动力平等就业	/ 131
三、推进涪陵农村劳动力转移与创业	/ 138
第十章 统筹涪陵城乡基础设施建设 增强农村综合生产能力	145
一、统筹涪陵城乡基础设施建设,增强农村综合生产能力的必要性	/ 145

二、涪陵区城乡基础设施建设的成就与问题	/ 147
三、加强涪陵区农村基础设施建设的重点和措施	/ 153
第十一章 统筹城乡土地资源利用与管理	158
一、涪陵统筹城乡土地资源利用与管理的意义	/ 158
二、现行城乡土地利用与管理的缺陷	/ 160
三、改革城乡土地利用与管理的基本思路与对策	/ 163
第十二章 统筹涪陵城乡发展与农村基层组织建设	171
一、统筹涪陵城乡发展必须加强农村基层党组织建设	/ 171
二、涪陵乡镇政府运行机制的改革与成效	/ 175
三、统筹城乡发展,建设社会主义新农村中的乡镇政府职能定位	/ 179
四、从发展型政府向公共服务型政府转变	/ 183
五、完善以村民委员会为核心的农村自治组织建设	/ 186

第一章

涪陵区在重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的地位和作用

自 2002 年党的十六大以来，我国开始探索实施统筹城乡发展战略，从统筹城乡发展的需要出发，制定实施了一系列政策，着力解决“三农”问题。2007 年，胡锦涛总书记为重庆提出的“314”总体部署，明确了“城乡统筹发展的直辖市”的战略定位，随后，国家发改委批准重庆市和成都市设立“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。处于重庆市中部、一圈两翼结合部的涪陵区在重庆试验区地位和作用如何呢？是我们研究涪陵统筹城乡发展必须首先搞清楚的问题。

一、统筹城乡发展战略的确立及其内涵

（一）统筹城乡发展战略的确立

从城乡关系的历史过程来看，大致可分为四个阶段：一是起步阶段。这一阶段生产力还比较低，工业基础非常薄弱。主要表现为以限制劳动力流动为主要特征的城乡对立的二元结构。二是快速发展阶段。随着经济社会的发展，特别是工业化的推进，城乡之间由对立逐步转向有机联系。在城市的带动和引导下，出现了劳动力等要素单向集中的趋势，表现为城市数量增加、规模扩大以及城市人口的快速上升。三是基本实现阶段。这一阶段是城市化量变到一定程度（50%）后产生质变的结果。在此阶段，城乡联系逐步进入城乡融合，劳动力等要素出现双向流动，城市文明普及率超过城市化水平，呈现加速增长趋势，城乡差别明显缩小。四是完全实现阶段。在这一阶段，社会生产力高度发达，城乡差别基本消失，城乡融合加深。城市化水平在 70% ~ 80% 以上，进入城乡一体化的最高阶段，城市居民共享高度发达的物质文明、精神文明。

这说明，在城市化水平达到 50% 即进入第三阶段时，是城市化的转折点，在此阶段，城乡关系将发生根本性变革。

建国初期，中国社会整体上还处在农业社会和农村社会，处在前工业化阶段。社会产业结构上，中国仍然是一个以传统农业为主的农业国，1952 年，在工农业总产值中，农业总产值占 56.9%，工业总产值占 43.1%。社会就业结构上，劳动力主要集中在传统农业部门。由中国的国情所决定，中国面临着工业化的艰巨任务。在这种十分落后的经济基础上进行社会主义建设，使中国稳步地由农业国转变为工业国，选择什么样的工业化战略就成为重中之重。在当时的国内国际社会经济背景下，在前苏联模式的示范下，新中国的领导人选择了城市偏向的赶超型工业化战略。为了贯彻这个战略，为了最大限度地动员国内资源，尽快建立一个门类齐全的工业体系，以高速实现国家工业化，建立了中央集权的计划经济体制，并利用中央集权体制的力量，以工农业产品价格“剪刀差”和对农业征收高额税赋、低投资等办法，将农业剩余强制转为大中城市的工业积累。同时，在城市实行低工资、低利率、低价格和高福利制度，以维持高积累和城市居民的稳定，并以严格的户籍制度将农村居民排斥在城门和工业化进程之外，造成农民没有或者很少享受到国民经济工业化、现代化的成果。国民经济被分割成农村和城市两个封闭的系统，各自按照十分不同的轨迹运行。这种以城乡分割和城市偏向为特征的城乡关系，虽然为我国现代工业体系的快速建立作出了积极的贡献，但也使国民经济尤其是乡村的发展付出了沉重的代价。农村基本局限于农业，越来越多的农民拥挤在越来越少的耕地上，从事在国民经济份额中比重越来越小的农业生产，农业的技术水平、商品化程度和专业化水平难以提高，农村工业化和农村城市化进程被抑制，农民不得不在非常有限的经济空间中求生存，城乡差距不断扩大，农民普遍贫困化，到 1978 年，全国仍有 2.5 亿农民没有解决温饱问题，即使是解决温饱问题的农民，其生活水平也非常低，与城市也有很大差距。这期间的城乡关系极不协调。

1978 年，中国进入改革开放的新的历史时期。改革率先从农村开始，它以商品化、市场化为目标，以渐进性为特征，因而对农村经济的发展和城乡关系的转变产生了巨大的影响。由于农村改革确立了农户生产经营的主体地位，放松了对农业生产和农产品流通的行政管制，发展了农产品流通的市场体系，增强了农民家庭生产经营的活力，改善了农业生产的社会经济环境，因此，我国农业出现了前所未有的高速增长，粮食产量和农业生产水平迈上了一个新台阶。同时，作为中国农民的一大创举的乡镇企业的异军突起，不仅有效地缓解

了农业就业不足、农业剩余劳动力过多问题，大幅度提高了部分农民的收入，有力地推动了农村社会经济活动的多样化和传统农业向现代农业的转型，而且有效地打破了传统的城乡分工格局，城乡之间的分工和联系由原来工业——农业之间的计划分工联系转变为城市工业——农业和城市工业——农村工业之间的市场分工和联系。城乡之间在发展机会上趋于公平，分工趋于自然，联系趋于紧密。到1985年，城乡居民收入差距曾一度缩小至1.86:1。

从1986年起，中国改革发展的重点转向城镇。特别是1992年提出构建社会主义市场经济体制，国有企业改革成为中心内容，释放了巨大经济能量，东南沿海“日新月异”，全国各地“千帆竞发”，中国迅速崛起为“世界工厂”，全球经济增长的重要一极。乡镇企业“异军突起”，从“三分天下有其一”到“半壁江山”再到“三分天下有其二”。农村劳动力从“进厂不进城”、“离土不离乡”到“进厂又进城”、“离土又离乡”。从开始限制农民进城，到“买卖户口”，到有条件落户，再到鼓励农民进城居住，中国农民迈入大步进城的新时代。到2003年，我国人均GDP超过1000美元，城镇化水平达到40.5%，跨上了一个重要台阶，总体上已经到了以工补农、以城带乡的发展阶段。然而，城乡二元体制尚未根本触动，城乡差别拉大，“三农”问题日益显现。一是国家财政大量用于城镇建设，而用于农业的财政投入和信贷投入比重下降，农村资金外流严重。据统计，国家财政用于农业基建的支出占全国基建投资的比重，20世纪80年代初期在6%以上，而1985年下降为3.3%，到90年代则进一步下降为3%以下。二是国有企业破“三铁”，“单位化”体制解体，国家接手了相关的公共服务，创建起面向城镇居民的社会保障制度。但政府在农村的公共服务“缺位”，道路交通、基本农田建设、教育培训、医疗卫生、养老保险由家庭承担，农民负担沉重。农村基础设施失修，社会面貌不振。三是城市通过大量雇佣农村廉价劳动力、征用农村土地弥补自身发展资源的不足，廉价劳动力和乡村资源成为支撑我国工业化、城镇化的主体力量。农民在农村的土地、房屋权利缺乏可靠保障，侵犯农民权益的事件屡有发生。农民工在城镇只是“暂住人口”，要取得城镇户籍却非常困难，遭遇冷眼，被歧视是“家常便饭”。四是城乡收入差距迅速扩大，2002年城乡居民收入比首次突破3:1，达到3.11:1。这些问题已经严重影响到整个国民经济的健康发展。

2002年，党的十六大在深刻总结我们党几十年来处理城乡关系的宝贵经验，科学分析国民经济发展面临的主要问题的基础上，明确提出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”2003年，十六届三中全会进一步提出：“按照统筹城乡

发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”2004年《政府工作报告》明确提出：“当前，我国农业发展又处在一个关键时期。今后要按照统筹城乡发展的要求，采取更直接、更有力的政策措施，加强农业，支持农业，保护农业，努力增加农民收入。”2005年，中共中央、国务院联合下发《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》，更加明确地提出：“全面落实科学发展观，坚持城乡统筹发展的战略，坚持‘多予少取放活’的方针，稳定、完善和强化各项支农政策”。表明统筹城乡发展战略的确立。

（二）统筹城乡发展的内涵

统筹就是统一筹划之意。统筹城乡发展是相对于城乡分割的“二元经济社会结构”而言的。它要求把农村经济与社会发展纳入整个国民经济与社会发展全局之中进行通盘筹划，综合考虑，以城乡经济社会一体化发展为最终目标，统筹城乡物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态环境建设，统筹解决城市和农村经济社会发展中出现的各种问题，打破城乡界线，优化资源配置，实现共同繁荣。统筹城乡经济社会发展的实质是给城乡居民平等的发展机会，通过城乡布局规划、政策调整、国民收入分配等手段，促进城乡各种资源要素的合理流动和优化配置，不断增强城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，缩小城乡差距、工农差距和地区差距，使城乡经济社会实现均衡、持续、协调发展，促进城乡分割的传统“二元经济社会结构”向城乡一体化的现代“一元经济社会结构”转变。通俗地讲，统筹城乡发展，就是让城里有的农村也有，让城里人过的好生活农民也一样能享受，农村与城市共同发展和繁荣。

统筹城乡协调发展包括的内容很多，既有制度层面的统筹，也包括经济发展要素层面的统筹，还包括城乡关系层面的统筹。

1. 城乡制度统筹

涉及城乡经济社会发展的制度很多，几乎囊括了经济社会发展的各个方面。统筹城乡制度，就是要把影响城乡经济社会发展各个方面的制度统一起来，不能有两类。这些应统筹的制度主要包括：

（1）统筹城乡劳动力就业制度。我国目前“三农”问题严重，其中最突

出的表现就是农民收入水平低，而农民收入低又与农村劳动力有序转移困难直接相关。农村劳动力有序转移难是我国长期城乡劳动力就业制度不统一积淀的结果。实践中到处存在城乡劳动力就业不平等现象，如有些大中城市设置行业和工种限制，硬性规定企业使用本地工和农民工的比例。进城务工就业的农民工，需要登记办理的证、卡项目繁多，少说也有五六项，收费手续多达十几项，每人每年要交费 500 ~ 600 元。而且，证、卡必须年年审核，手续费、管理费必须年年交纳。进城农民的居住条件、工伤医疗、子女教育等不仅不能得到社会最基本的保障，而且许多人在公共场合经常遭遇白眼和奚落。一些城市还屡屡发生农民工无缘无故被遣送现象。统筹城乡劳动力就业制度，就是在制度设计上应考虑到城乡劳动力资源的统一配置，而不是人为设置一些统一配置城乡劳动力资源的制度障碍，使城乡劳动力资源能在市场的作用下实现优化配置之目的。

(2) 统筹城乡户籍管理制度。严格的城乡户籍分离管理，是实行诸多城乡差别政策的基础和前提，也助推了城乡差别的进一步扩大。改变城乡户籍分离管理模式，实行统一的城乡户籍管理制度，不仅有利于附载于城乡户籍上的利益差别均等化，而且有利于农村劳动力的顺利转移和城乡统一劳动力市场的建立。

(3) 统筹城乡财政分配和转移支付制度。计划经济年代形成的城乡差别发展战略、城乡分割二元结构体制和“以农补工”、“以乡养城”的国民收入分配格局，主要以工农产品价格“剪刀差”、财政税收收支差、金融资金存贷差和土地征用出让价格差等 4 种形式和渠道，继续维系着我国财政分配制度中的城市偏向利益格局。这种有区别的城乡财政分配制度和转移支付制度，人为扭曲了公共资金的配置能力，并制造了城乡不公平的竞争环境。典型的例子表现为城乡居民承担的税负明显不公。根据现行税制规定，城市个人月工资收入低于 800 元起征点的不纳税，相当于个人年收入 9600 元为起征点，而农民每年的纯收入显然大大低于这个水平，农民不但得不到免纳个人所得税的照顾，相反，必须在没有任何扣除的情况下直接按 8.4% 的税率缴纳农业税。对农民来说，这样的税收制度显然有失公允。正是看到这一点，国家才取消了农业税。统筹城乡财政分配制度和转移支付制度，体现在公共资金的积累上城乡应一致，税负要公平；体现在财政投入上，人均受益力度城乡应一致，不能厚此薄彼。

(4) 统筹城乡社会保障制度。长期以来，人们头脑中一直存在着“土地就是农民的保障”的片面认识，致使很多政策的制定都只把眼光局限在城市

居民身上。统筹城乡社会保障制度，就是要改革原来主要涉及国有单位的福利保障制度，扩大社会保障面，逐步建立农民与市民、各种所有制企业职工平等一致的、覆盖全社会的包括养老保险、失业保险和医疗保险等在内的社会保障体系，为市场经济的顺利发展编织一张“社会安全网”。当前，应对各种所有制企业中的不同身份员工，建立同等的养老保险和医疗保险制度；要把最低生活保障制度从城市向农村延伸；还要建立农村大病保险制度和农村合作医疗制度。

(5) 统筹城乡教育制度，让义务教育成为政府的义务。义务教育的“义务”是双重的：一方面，公民有让其子女完成九年基础教育的义务；另一方面，政府也有为学生提供免费教育的义务，这应该成为政府必须开支的内容。考虑到目前财政的承受能力和城乡居民的收入差距，应在农村率先实行免费教育，并相应地改革现行的农村教育管理体制，把农村教育的费用列入县级政府财政预算。同时，优化农村教育资源的配置，调整学校布局，降低教育成本，提高教育质量。

2. 城乡要素统筹

城乡要素统筹指城乡的各类生产要素可以完全按照市场机制，实现在城乡间的自由流动，既要允许农村的非农生产要素向城市流动，以城市为载体，实现优化组合，更要提倡城市先进的生产要素向农村流动，改造传统农业，提升农业发展水平。具体而言，城乡要素统筹最重要的是统筹城乡的土地、资金和劳动力要素。

(1) 城乡土地要素统筹。城乡土地要素统筹指把城乡经济发展中所需的土地资源纳入总体规划来通盘考虑。无论是社会经济的总体规划，还是区域发展规划或其他的专业规划，都应以资源优化配置和产业协调发展为最终目标，任何只重视一方而忽视甚至损害另一方的指导思想都不会达到资源配置的“帕累托最优”。实际上，城镇化过程中只顾城镇建设需要而不顾农业发展，随意侵占农业生产用地的行为，就是没做到统筹城乡土地要素的典型。

(2) 城乡资金要素统筹。城乡资金要素统筹是指统筹城乡资金投放倾向，纠正过去资金投放中严重的城市偏向，引导资本投向农业产业。作为政府，要把对农业的投资与国民经济的增长或国家财政的增长联系起来，自觉地、经常性地增加农业投资。农村资金短缺表现在很多方面：一是财政投入资金短缺。据统计，1978~2001年，国家财政用于农业的支出由151亿元增加到1516亿元，财政支农支出的绝对数虽在增加，但其相对数则在下降。1978年国家财政用于农业的支出占全部财政支出的13.4%，到2001年只有8.0%。加大财

政对农村的支持力度，首先要调整国民收入分配和财政支出结构，形成国家支农资金稳定增长机制。二是近年来国有独资商业银行根据自身发展的需要，减少了在农村的分支机构，对农村信贷资金的投放不足，借贷现象普遍。与此同时，农村资金通过邮政储蓄等形式源源不断地流入城市，致使农村资金倒流严重。据测算，目前农村每年倒流资金数量在 6000 亿元左右。三是民间资金投入农业偏少。统筹城乡资金要素，最终结果就是要改变农村资金短缺现象，平衡资金在城乡间分配的比例，提高整个社会资金投入农业的比重。

(3) 城乡劳动力要素统筹。城乡劳动力要素统筹主要指统筹城乡劳动力就业制度，消除农村劳动力到城市就业时人为设置的各种障碍，构建公平的城乡劳动力就业市场。同时，从资金投放上要大力资助有利于农村劳动力就业的劳动密集型产业，以便为农村劳动力就业创造更多的就业机会，缓解农村劳动力严重过剩的压力。

3. 城乡关系统筹

城乡关系包括城乡区位关系、城乡产业关系和城乡居民关系等三个直接的关系，还包括城乡产业关系和城乡居民关系相互作用后产生的工业与农民、农业与市民的两个间接关系。城乡关系统筹的核心是统筹城乡产业关系。因为城乡产业关系，即工农业关系是否协调，直接影响城乡区位关系和城乡居民关系。

(1) 城乡产业关系统筹。城乡产业关系主要指工业和农业的关系，工业为农业生产提供先进的机械设备、技术、化肥、农药、燃料和动力等基本生产资料，而农业又为工业发展提供生产资料的需求市场和原材料供应市场，二者相互依赖，相互影响，其本身也应统筹协调发展。但近年来城市工业的超高速增长和农村农业增长乏力，结果导致城乡产业结构不合理变动，城乡产业进入极不协调的发展阶段。城乡产业关系统筹，就是要在继续发展城市工业的同时，下大力气振兴农村农业，加快农业的增长速度：一方面，农业自身要调整结构，推进科技进步，提高管理水平和劳动生产率；另一方面，城市工业要充分利用自身优势，大力反哺农业，从资金、技术、人才、信息等多方面、多渠道扶助和支持农业，切实做到“以工带农”、“以城带乡”。通过双向努力，使工农业发展速度大体保持一定的比例关系，并以工农业的总体协调影响和带动其他产业的协调。

(2) 城乡区位关系统筹。城乡区位关系是指城市和农村所处的地理位置关系。由于城市（镇）是一定地域范围内政治、经济和文化中心，拥有先进的工业、科学文化教育产业和高素质劳动力，能形成特定区域内的经济增长

极，并通过城市增长极的辐射力带动农村地区经济发展、社会进步和农民富裕。统筹城乡区位关系，就是要在强化城市增长极而带动城市发展的同时，为农村工业发展和农村城镇化创造有利条件，从而实现农村与城市共同繁荣。

(3) 城乡居民关系统筹。城乡居民关系统筹的实质是城乡居民地位的平等。城乡居民地位平等，就是要取消城乡间的种种不平等待遇，使城乡居民和城乡各类经济主体都能享受公平的国民待遇，拥有平等的权利、义务和发展机会。也就是说，城乡居民应平等地拥有财产、教育、就业、社会保障、社会福利和个人发展等方面的权利，平等地承担国家法律、法规规定的公民应尽的各方面义务；城乡各类经济主体应平等地拥有产业准入、信贷服务等发展机会，平等地承担国家法律、法规规定的税收、劳工保险等社会义务。事实上，农村和城镇发展的现实也决定了农业发展、农民增收、农村繁荣与稳定，离不开城市的作用与支持。一个最突出、最典型的事实是，农村近3亿剩余劳动力转移，离开了城市是不可想象的，是没有出路的。同样，城市的发展也是如此。以往和当今的事实证明，只有当城市工业以农业为基础，城市工业与乡村农业紧密结合，两者处于协调发展时，城市工业的发展才是最可靠和最有力的；也只有当城市工业在农业劳动力有大量转移的基础上，其发展因得到较丰富的劳动力资源才能快速成长。由此我们看到，随着现代化建设的推进，一方面，乡村人口的非农化和乡村地域向综合化方向发展，城市发展的生态化向城市地域空间的不断扩展，这种动态的、不断演进的变化使得乡村与城市之间的界限越来越模糊；另一方面，随着城市化战略的快速推进，城市与乡村之间的关联性日趋增强，城市里往往有大量的乡村农民活动，乡村里也有越来越多的城市居民与城市生产活动、生活方式所赋予的城市文明。所有这一切显示了城乡居民间的界限越来越模糊，融合程度越来越强。

二、重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的诞生

(一) 重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的诞生

1997年3月14日，八届全国人民代表大会五次会议批准设置重庆直辖市，6月18日，重庆直辖挂牌。中央对重庆在国家发展大局中的地位和作用寄予厚望，要求重庆办好“四件大事”，努力建设成为长江上游经济中心，在实施西部大开发中走在前列。重庆坚持“打基础、建平台、增后劲”的基本

思路,着力在“解困”方面积极探索并取得了历史性的阶段成果。2006年,重庆工业利润达155亿元,资产达1500多亿元。城市面貌日新月异,建成区10年长了一倍,无处不见高楼林立,灯影荡漾。城市人民的生活水平有了长足提高,小汽车等高档消费品的拥有量大幅上升,对生活质量的要求也越来越高。三峡广场、奥体中心等市政设施的修建在为都市人民带来方便的同时,也见证了重庆成长为国际化大都市的进程。但在城市之外的广大乡村地区,农村居民的生活却不见得有如此翻天覆地的变化。重庆市3100多万人口中农村居民占80%以上,城乡居民收入比为4:1,比全国平均差距还要大。2005年,由主城九区构成的都市发达经济圈的地区生产总值达到1294.73亿元,其中第一产业仅60.27亿元,第二产业563.56亿元,第三产业670.90亿元,人均地区生产总值20266元;由万盛区、双桥区、合川市等12个县级市、区、县组成的渝西经济走廊创造的生产总值为869.72亿元,其中第一产业193.45亿元,第二产业343.38亿元,第三产业332.89亿元,人均地区生产总值10345元;而由万州区、巫山县、奉节县等19个区、县组成的三峡库区生态经济区地区生产总值共906.04亿元,其中第一产业209.68亿元,第二、三产业分别为352.18亿元和344.18亿元,人均地区生产总值仅6885元。可以看出,在城乡二元结构体制下,在城市和农村市场体系和市场载体存在较大差异下,是难以完成中央交办的“四件大事”的。中央和地方都在进一步思索破解这一难题的途径和办法。

继2005年、2006年上海浦东新区、天津滨海新区设立全国综合配套改革试验区并加快发展后,全国多个地区都同时积极争夺第三个“综改试验区”,但以“城乡统筹”发展申请设立“全国综合配套改革试验区”的只有重庆和成都两地。重庆和成都的思索正好与中央合拍。

2007年3月,胡锦涛总书记在全国“两会”上,给年轻的直辖市明确了三大定位——努力把重庆加快建设成为西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市;确定了一大目标——在西部地区率先实现全面建设小康社会目标;交办了四大任务——加大以工促农、以城带乡力度,扎实推进社会主义新农村建设;切实转变经济增长方式,加快老工业基地调整改革步伐;着力解决好民生问题,积极构建社会主义和谐社会;全面加强城市建设,提高城市管理水平。这构成了重庆新阶段发展的“314”总体部署。

2007年6月7日,国家发改委下发《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》(发改经体〔2007〕