

KEXUE FAZHAN GUAN ZHIDAO XIA DE
CHENGDU SHIJIAN

科学发展观指导下的 成都实践

成都市推进城乡一体化的实践探索

中共成都市委政策研究室 编著

四川出版集团
四川人民出版社

科学发展观指导下的 成都实践

成都市推进城乡一体化的实践探索

中共成都市委政策研究室 编著

四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学发展观指导下的成都实践:成都市推进城乡一体化的
实践探索/中共成都市委政策研究室编著. —成都:四川
人民出版社,2007.2

ISBN 978-7-220-07352-6

I. 科... II. 中... III. 城乡结合——一体化—研究
—成都市 IV. F299.277.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 019299 号

KEXUE FAZHAN GUAN ZHIDAO XIA DE CHENGDU SHIJIAN

科学发展观指导下的成都实践

——成都市推进城乡一体化的实践探索

中共成都市委政策研究室 编著

策划组稿
责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

刘周远
张 辛
魏晓舸
戴雨虹
叶 勇
李 剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团(成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259524

照 排
印 刷

成都华宇电子制印有限公司
成都福利印务有限公司

成品尺寸

170mm×240mm

印 张

19.5

插 页

4

字 数

300千字

版 次

2007年2月第1版

印 次

2007年2月第1次印刷

书 号

ISBN 978-7-220-07352-6

定 价

36.00元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

科学发展观指导下的

成都实践

KEXUE FAZHAN GUAN ZHIDAO XIA DE
CHENGDU SHIJIAN

成都市推进城乡一体化的实践探索



KEXUE FAZHAN GUAN ZHIDAO XIA DE
CHENGDU SHIJIAN

中共成都市委政策研究室 编著

走好城乡一体、统筹推进的 城市化道路

(代序一)

城市与农村相互依存、共生共荣是城市化必须遵循的基本规律。实践证明，推进城市化进程，必须按照党中央积极推进城乡统筹发展的要求，顺应城乡经济社会发展的基本规律，正确处理城乡关系，走好城乡一体、统筹推进的城市化道路（以下简称“城乡一体化”）。这既是建设社会主义新农村、实现城乡同发展共繁荣的必然选择，也是地方党委和政府贯彻落实科学发展观的重大实践活动。在省委、省政府的正确领导下，我市近几年在这方面进行了积极的探索和实践。我们体会，当前和今后一个时期，推进城乡一体化应重点抓好以下工作：

一、积极推进“三个集中”，正确引导和加快推进工业化、城市化和农业现代化

积极推进工业向集中发展区集中、农民向城镇集中、土地向规模经营集中，是近几年我市推进城乡一体化的积极探索。实践证明，“三个集中”顺应经济社会发展规律，适合我国人多地少、资源短缺、生态环境脆弱的国情，对于正确引导和加快推进工业化、城市化和农业现代化，具有重要意义。

（一）“三个集中”是破解“三农”难题的根本途径。“三农”问题

的根本症结是农村人多地少的基本矛盾和农业生产方式落后。因此，要从根本上解决“三农”难题，必须依靠工业化带动城市化，有序转移农村富余人口，同时积极转变农业生产方式，发展现代农业，进一步解放和发展农业生产力。而“三个集中”正好抓住了产业发展和人口转移的要害，具有带动全局的功效。

（二）“三个集中”是推进城乡一体化的基本方法。“三个集中”抓住了工业化、城市化、农业现代化之间的内在规律，体现了三次产业互动、城乡经济社会相融，是互相联系、互相促进的统一体。通过工业向集中发展区集中，加快新型工业化，并以工业化带动城镇和第三产业发展，创造了农民向城镇转移的条件；通过农民向城镇集中，聚集人气和创造商机，进一步带动产业和城镇发展，同时也为土地规模经营创造了条件；通过土地向规模经营集中，转变农业生产方式，推动现代农业发展，实现农民收入持续增长，又为推进工业集中和农村富余人口转移奠定了基础。同时，实施“三个集中”还为构建城乡一体发展的体制机制和优化配置城乡资源提出了要求，创造了条件。

（三）“三个集中”是节约资源和保护环境的必然选择。“三个集中”遵循的是产业集聚、人口集中、开发集约的原则，改变了不少地方存在的遍地开花、低水平重复建设和农村乱占乱用、乱修乱建的现象，节约了土地，保护了环境。同时，通过统一规划工业发展、农村基础设施和农民新居工程建设，整合资源，既改善了农民的生产生活条件，又大大降低了建设和公共服务成本，促进了资源节约型、环境友好型社会建设。

因此，应加强规划调控、政策引导和工业园区建设，积极推进工业向集中发展区集中；加强城镇体系和农民新型社区建设，完善农民向城镇转移的配套措施，有序推进农民向城镇集中；健全土地流转机制，培育、发展龙头企业和农村合作经济组织，推进土地向规模经营集中。同时，需要注意的是，推进“三个集中”的力度和速度一定要与经济社会发展程度相适应。特别是在土地征用流转、住房拆迁等事关群众切身利益的问题上，必须充分尊重群众意愿，深入做好群众工作。要坚持从实际出发，有多大能力，办多大事情。否则会事与愿违。

二、科学制定城乡规划，奠定科学发展和依法行政的基础

科学规划是推进城乡一体化的基本依据。必须按照科学发展的要求，下大力抓好城乡规划，努力提高城乡规划、建设和管理的质量和水平。

（一）要建立覆盖城乡的规划体系。要坚持城乡一盘棋、大中小城市和小城镇协调发展的原则，突出以中心城区为核心，以县城、区域中心镇为重点，建立科学分工、布局合理的城镇体系规划，以及与中心城市相匹配的农村空间布局规划，精心编制城乡产业发展、土地利用、基础设施建设、社会事业发展、生态环境保护等专项规划，形成城乡统筹、相互衔接、全面覆盖的城乡规划体系，为构建城乡一体发展新格局奠定基础。

（二）要全面体现“三个集中”的原则。我国人多地少的基本国情，决定我们必须走集约式、可持续发展的城市化道路。因此，城乡一体化的规划和建设，必须全面体现“三个集中”的原则。不但城乡总体规划要按“三个集中”的要求编制，分区规划和专项规划也都要按照“三个集中”的要求提高质量和水平，努力克服过去规划、建设上存在的宽马路、大广场、分散建设等种种误区，构建合理、集约的城乡形态。

（三）要严格执行规划。规划一经制定，必须纳入法制管理，严格按规划推进城乡建设。要改革和调整不利于规划管理的种种体制障碍，形成有利于规划管理的机制和办法。要加强规划监察，坚决纠正和查处各类违法建设的行为，维护规划的严肃性和权威性。彻底改变过去城乡粗放型发展和建了拆、拆了建的低水平重复建设的状况，促进资源优化配置，实现可持续发展。

三、完善市场运作机制，形成社会化多元投入的资金保障机制

“钱从哪里来”，是推进城乡一体化将长期面临的突出问题。因此，

应在努力增加政府投入的同时,积极顺应市场经济规律,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,形成可持续发展的资金保障机制。

(一) 大力实施城市经营。要认真总结和推广我市近几年在城市建设中形成的行之有效的经验,不断创新城市经营的理念,形成加快发展的不竭动力。要把城市经营理念贯穿于城乡一体化的规划、建设和管理的全过程,通过科学规划、统筹推进“三个集中”和努力提高城市管理水平,挖掘潜在优势,提升城市(镇)形象,增强城市(镇)的集聚力,盘活、激活城乡各类资源,实现资源配置效益最大化。要大力推行经营性土地使用权招标拍卖制度,并积极探索运用市场运作办法解决城市化中的发展、人居、就业和社会保障等问题,做到地尽其用;要整合城乡资源,积极推进土地整理等工作,充分运用城乡土地级差和占补平衡政策,推动城乡资源、资金、人口合理流动,实现城乡互动发展。

(二) 建立市场化的投资机制。努力实施民间资金向民间资本转变,是加快城市化的有效途径。要积极建立政府引导、市场运作、社会参与的投资机制,充分发挥政府投入对启动社会投资的杠杆作用,大量引进外来资本、有实力的大公司和农业龙头企业,参与城市开发、建设和经营,投资工业基础设施、农民新居工程和土地规模经营,依靠社会化的多元投资,保证“三个集中”顺利推进。

(三) 努力建好政府投融资平台。政府投资要发挥重要的引导作用,就要建设好投融资平台。要认真抓好市和区(市)县两级投融资平台建设,形成对重点城乡基础设施建设项目的融资、投资、建设以及营运管理的有效机制。要加强银政协调,积极争取有关金融机构的支持,为城乡建设筹集资金。

四、认真做好群众工作,实现、维护和发展好群众的根本利益

当前和今后一个时期,推进城乡一体化要逐步实现大量农村富余人口的有序转移,因此,必须着眼于实现、维护和发展好群众的根本利

益，认真解决好“人往哪里去”的问题。

（一）要坚持发展为人民。我们推进城乡一体化的各项规划、决策和所进行的项目，必须充分体现群众的意愿和根本利益，自觉做到“五个不实施”，即：不能使绝大多数群众受益，得不到绝大多数群众理解和支持的不实施；违背社会主义市场经济规律，搞低水平重复建设的不实施；脱离实际，贪大求洋，劳民伤财的不实施；保护部门利益，与民争利的不实施；无配套措施，有可能引起社会动荡的不实施。尤其不得强迫命令，搞脱离实际的“形象工程”和“政绩工程”。

（二）努力实现城乡居民比较充分就业。努力实现城乡居民比较充分就业，是事关发展全局的重点和难点。要认真落实国务院关于解决就业和农民工问题等重大部署，切实加大统筹城乡就业的工作力度，千方百计抓好城乡居民特别是转移农民的就业。加快产业发展是推进城乡一体化、实现城乡居民比较充分就业的基本保证。要坚持以工业为核心，以项目为抓手，以创新机制为动力，大力推进三次产业发展，在加快高新产业发展的同时注重发展劳动密集型产业，为城乡居民创造更多的就业岗位；要加强就业培训，提高农民的就业能力；要实行积极的就业政策，引导城乡居民自主创业。要严格落实“分片定责入户”的工作责任制，加大岗位开发、就业援助、劳务输出等工作力度，多渠道促进转移农民的就业。

（三）切实保障好农民转移中的合法利益。加快城市化进程，不可避免地要涉及到征地、拆迁等关系群众利益的问题。必须在尊重群众意愿、做好深入细致的思想工作的基础上，努力做到“三个一次性到位”。一是一次性补偿到位。要从完善政策措施、健全管理体制、改进工作作风入手，切实规范征地拆迁和安置行为，切实解决好群众合法的利益诉求。二是一次性安置到位。要参照城市标准抓好城镇和农村新型社区的规划和建设，搞好水、电、气、光纤、通信等基础设施和教育、文化、医疗等功能配套，使转移农民真正享受城镇居民的生活。三是一次性保障到位。建立城乡一体的社会保障体系，在征地的同时一并将农民纳入社保，符合条件的应纳入城镇低保范围，切实保障农民的合法利益。

五、深化改革,稳步构建城乡一体发展的体制机制

推进城乡一体化是一场深刻的经济社会变革,必须打破城乡分割的体制障碍,努力构建城乡统筹发展的体制机制。

(一) 切实转变政府职能。要继续大力推进规范化服务型政府建设,促进政府职能和管理方式转变,努力使政府的管理方式由侧重审批、缺少规范转变到简化和规范审批,加强事前服务和事中、事后监管上来,解决管理缺位、越位和不到位的问题,规范政府行为,接受社会监督,强化政府在推进城乡一体化中的公共服务职能。

(二) 稳步推进城乡管理体制改革。要按照推进城乡一体化的要求,树立城乡统筹的观念,调整完善城乡一体的管理机制;对不适应城乡统筹发展要求的机构进行改革;深化乡镇和村组管理体制改革;进一步深化财政管理体制,不断完善公共财政体制和财政转移支付制度。

(三) 积极推进城乡管理制度改革。要积极推进户籍制度改革,实行城乡一体的户籍制度,消除农民向城镇转移的行政壁垒,实现城乡人口自由迁徙;深化城乡就业制度改革,建立城乡一体的就业服务体系,形成城乡统一的就业政策和劳动力市场。继续抓好城乡社会保障制度改革,逐步建立城乡一体的社保、医保、救助等社会保障体系。

六、大力实施“三大工程”,积极推动广大农村地区的发展

推进城乡一体化是一个长期的历史过程,而且各地情况也千差万别。因此,在很多暂不具备条件的农村地区,要大力实施“三大工程”。

(一) 农业产业化经营工程。要立足各地资源条件,积极调整农业产业结构,优化农业产业布局,大力发展规模种植(殖)基地和特色农业。培育和扶持农业龙头企业、农民合作经济组织,加快推进农业产业化经营。发展壮大农村新型集体经济,多渠道促进农民增收。

(二) 农村发展环境建设工程。要按规划大力推进农村交通、农田、生态和水、电、气、污水处理等基础设施建设,逐步改善农村生产生活条件;加强农村科教、卫生、文化等设施建设,推进农村社会事业发展;建立健全农村市场、信息、物流等服务体系,大力发展现代农业。深化农村配套改革,完善各项农村政策,为加快农村地区的发展提供政策支持。

(三) 农村扶贫开发工程。要把扶贫作为加快农村发展的重要环节,坚持政府推动、社会参与,大力实施多种形式的扶贫开发。加大财政转移支付力度,建立以工促农、以城带乡的长效机制,加快农村全面小康和现代化建设的进程。

七、切实加强干部队伍建设,为推进城乡一体化提供坚强的组织保证

推进城乡一体化是贯彻落实科学发展观的崭新实践,其工作成效如何,干部是决定的因素。因此,要认真贯彻省委“举旗帜、抓班子、带队伍、促发展”的部署和要求,大力加强干部队伍建设。

(一) 要加强干部的学习。要选准用好各级党政一把手,并以各级主要领导干部为重点,抓好干部的学习培训,不断提高干部认识把握发展规律的能力、统筹推进“三个集中”的能力和做好群众工作的能力。要大力推进思想解放,鼓励干部积极进取,勇于探索,大胆实践。要狠抓领导方式的转变,促进干部切实按照城乡统筹、“四位一体”科学发展的要求抓工作,善于把握全局,抓住重点,突破难点,推动经济社会又好又快发展。

(二) 切实转变工作作风。要大力弘扬求真务实精神,把工夫和精力用在抓工作的落实上。要大兴调查研究之风,到工作第一线了解实情,探索规律,解决问题,推动工作。要坚持实事求是,从实际出发,尽力而为、量力而行,坚决杜绝盲目决策、急功近利的短期行为。要以推动发展的成果作为评价使用干部的依据,树立正确的用人导向。

(三) 用制度加强干部管理。要积极稳妥地推进基层民主政治建设，健全完善公推直选、党务政务公开、群众评价干部等制度，建立以群众满意为价值取向、对上负责与对下负责有机结合的工作机制，形成用制度加强干部管理的长效机制，促进干部以“为官一任、造福一方”为己任，带领群众聚精会神搞建设，一心一意谋发展。

中共成都市委理论学习中心组

2006年6月

城乡一体化是中国 21 世纪发展的战略任务

(代序二)

在新中国成立 100 周年时,把我国建设成为中等发达国家,基本实现现代化,是邓小平“三步走”发展战略的最终目标,也是中国 21 世纪上半叶的核心战略任务。基本实现现代化首先需要通过新型工业化推进经济现代化进程,进而通过新型城市化统筹城乡发展、实现城乡一体化来推进社会主义现代化进程,最终实现全体国民的人的现代化。进入 21 世纪,中国的经济现代化开始起步,城市化也进入持续增长期。但是,就在中国经济社会发展取得举世瞩目成就的同时,中国城乡之间相对封闭的管理体制却没有根本改变,城市与乡村的不平衡在加剧,城乡差距进一步扩大,城乡矛盾不断积累,构成新时期中国落实科学发展观的重大障碍,也构成中国 21 世纪实现“三步走”伟大战略目标的难点。

一、中国新世纪发展战略目标与难点

(一) 基本实现现代化是中国 21 世纪上半叶的战略目标

邓小平早在 20 世纪 80 年代就提出中国摆脱落后走向富强的“三步走”的战略目标。党的十三大将“三步走”战略明确概括为:“第一步,实现国民生产总值比一九八〇年翻一番,解决人民的温饱问题。这个任

务已经基本实现。第二步，到本世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。”^① 党的十五大也明确将“基本实现现代化”确定为 21 世纪中叶我国要达到的宏伟目标。党的十六大指出，“经过全党和全国各族人民的共同努力，我们胜利实现了现代化建设‘三步走’战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到小康水平。”更加振奋人心和更加关键的是第三步发展战略目标。“基本实现现代化”是中国一以贯之的追求，是中国崛起于世界的宏伟战略，是中国未来 50 年奋斗的主要目标。

所谓现代化是指由传统的农业文明走向现代工业文明和城市文明的过程和状态。现代化既是一个过程，更是一种目标状态。现代化是一个由传统的农业文明走向现代工业文明和城市文明的逐步发展、不断演进的变革过程，但它更是一种被“化”了的结果，是被现代工业文明和城市文明洗礼、内化了的状态。根据中国所处的发展阶段，在 21 世纪上半叶中国要推进的现代化至少具有以下三大内涵：

第一，以实现新型工业化为核心的经济现代化。有不少学者认为现代化就是工业化。这虽然是狭义的现代化，却表明了工业化是现代化的前提和核心。工业化是指以传统的农业和手工业为基础的经济体系向以现代工业为基础的经济体系转变的历史过程，大机器生产、规模经济与专业化、结构转换与升级、高效率共同构成工业化价值体系的基本内容。没有工业化，就没有高效率，就不能大规模地创造财富，难以满足人们日益增长的物质需要，就无法实现现代化。除了资源特别丰裕的中东石油国之外，没有任何一个国家不是通过工业化而步入高收入国家行列的。进入 21 世纪，中国推进经济现代化，必须首先大幅度提升自主创新能力，用现代工业技术改造和装备国民经济的各个产业部门，即走一条以信息化带动工业化、以工业化促进信息化，科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。

① 《十三大以来重要文献选编（上）》，人民出版社 1991 年版，第 16 页。

第二，现代化是城市化和城乡一体化。城市化是由传统的农业社会向现代城市社会发展的自然历史过程。它表现为人口向城市的集中、城市数量的增加、规模的扩大以及城市现代化水平的提高，是社会经济结构发生根本性变革并获得巨大发展空间的表现。城市化还是城市文明不断发展并向广大农村渗透和传播的过程。城市化的过程也是农村和农民的生产方式和生活方式文明程度不断提高、不断现代化的过程，也就是城乡一体化的过程。

第三，现代化是全体国民共同参与、共享成果、共同富裕的现代化。现代化是全国和全体国民的现代化，而不是部分地区、部分人的现代化。如果没有全体国民的共同参与和共同富裕，如果不能促进人的全面发展，塑造公民的现代意识，提高人民的生活水平，中国的现代化是不可设想的。美国社会学家英格尔斯说：“一个国家，只有当它的人民是现代人，它的国民从心理和行为上都转变为现代的人格，它的现代政治、经济和文化管理机构中的工作人员都获得了某种与现代化发展相适应的现代性，这样的国家才可真正称之为现代化的国家。”^①

经济现代化、城乡一体化和以全体国民为载体的人的现代化是中国 21 世纪上半叶基本实现现代化的内在含义，三者互相促进，相辅相成，缺一不可。其中，经济现代化是前提，城乡一体化是核心，人的现代化依附于城乡一体化过程之中，是城乡一体化科学发展的必然结果。当前，中国新型工业化已经起步，并且初步形成良好的发展态势；中国城市化高速成长，每年有大约 1500 万人进入城市，中国正在由农村社会向城市社会转型。但是，中国的城乡二元结构仍然在总体上呈现刚性，伴随着新型工业化和城市化的推进，中国的城乡差距仍然处于扩大的态势，一系列由城乡二元结构引起的社会矛盾仍然在不断积累，统筹城乡发展成为新世纪落实科学发展观、构建和谐社会的难点和重点。

^① 英格尔斯：《人的现代化》，载于《世纪档案》，中国文史出版社 1996 年 6 月版，第 437 页。

（二）现代制造业快速发展成为新型工业化的引擎

新型工业化的本质是产业结构转型，特别是实现由以轻工业和原材料工业为主的产业结构向以现代制造业为主体的产业结构转型，以及由劳动密集型为主、以低技术和中低技术为主的技术结构向以中等技术、中高技术和高技术为主的技术结构转型。20 世纪 90 年代下半期以来，中国开始进入工业化的中期阶段，进入重工业化发展的阶段。进入 21 世纪，中国深加工工业得到快速发展，重工业化持续推进到以深加工工业为主体的阶段，进入现代制造业主导国民经济发展的阶段。

表 1 中国 1995 年与 2003 年制造业前十大企业集团规模与结构的比较

1995 年		2003 年	
公司名称	营业额 (亿元)	公司名称	营业额 (亿元)
1. 大庆石油管理局	399	1. 大庆油田有限责任公司	855.5
2. 宝山钢铁公司	254	2. 江苏省电力公司	594.5
3. 广东省电力集团公司	239	3. 鸿富锦精密工业(深圳)有限公司	547.9
4. 中国东北电力集团公司	225	4. 中国第一汽车集团公司	532.6
5. 首钢总公司	209	5. 上海大众汽车有限公司	524.2
6. 胜利石油管理局	195	6. 一汽大众汽车有限公司	489.7
7. 鞍山钢铁公司	187	7. 达丰(上海)有限公司	478.3
8. 上海大众汽车有限公司	184	8. 宝山钢铁股份有限公司	441.6
9. 武汉钢铁公司	183	9. 中国石化胜利油田有限公司	421.6
10. 北京燕山石油化工公司	176	10. 浙江省电力公司	414.3

资料来源：《中国工业统计年鉴 1996》，中国统计出版社 1996 年版；《2003 年全国大型工业企业主要经济指标》，《中国信息报》2004 年 7 月 15 日。