

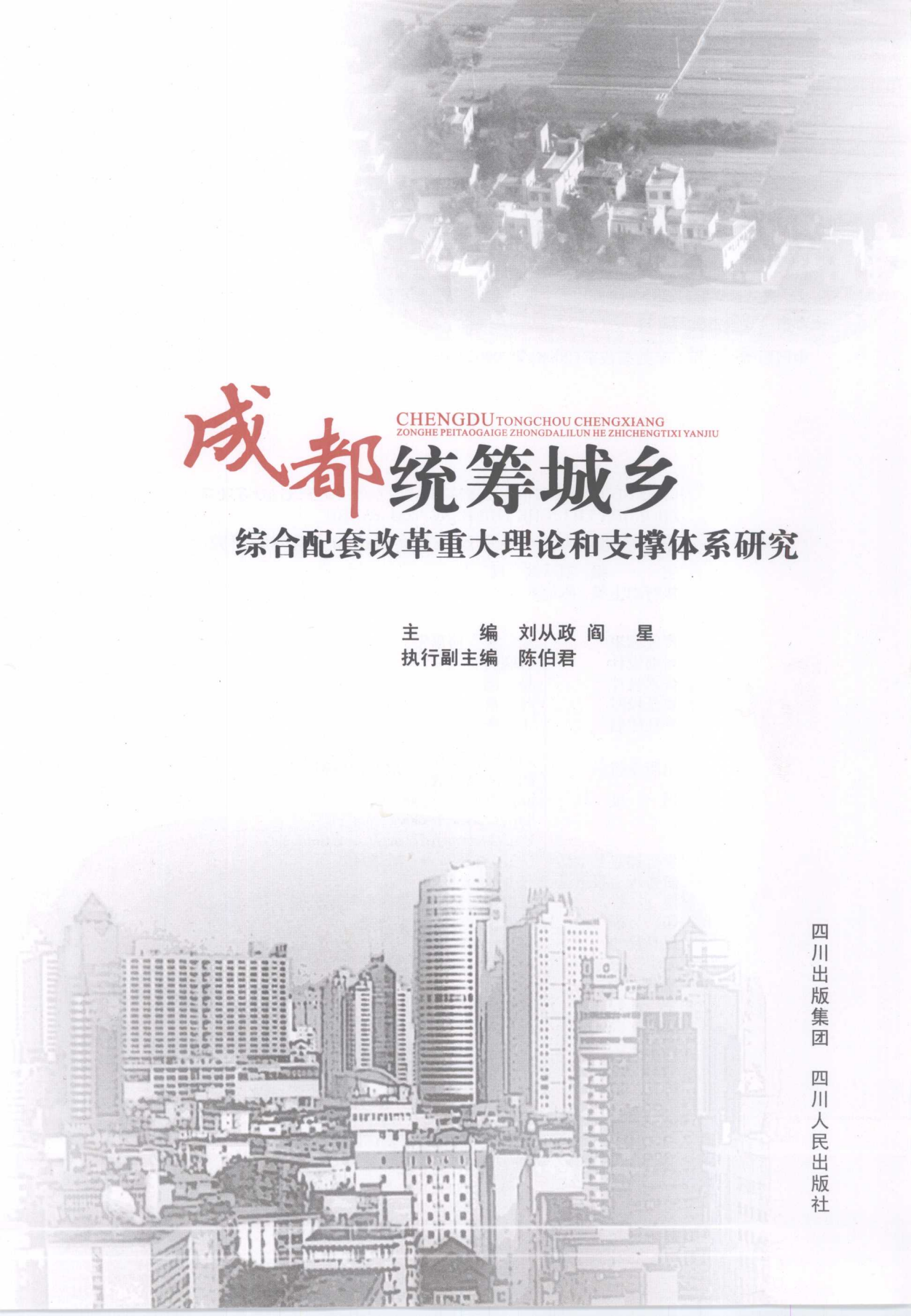
主 编 刘从政 阎 星
执行副主编 陈伯君

成都统筹城乡

CHENGDU TONGCHOU CHENGXIANG
ZONGHE PEITAOGAIGE ZHONGDALILUN HE ZHICHENG TIXI YANJIU

综合配套改革重大理论和支撑体系研究

四川出版集团
四川人民出版社



成都统筹城乡

CHENGDU TONGCHOU CHENGXIANG
ZONGHE PEITAOGAIGE ZHONGDALILUN HE ZHICHENG TIXI YANJIU

综合配套改革重大理论和支撑体系研究

主 编 刘从政 阎 星
执行副主编 陈伯君

四川出版集团 四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

成都统筹城乡综合配套改革重大理论和支撑体系研究/刘从政、阎星主编. —成都:四川人民出版社, 2007. 12.

ISBN 978 - 7 - 220 - 07551 - 3

I. 成... II. ①刘... ②阎... III. 城乡建设 - 研究 - 成都市 IV. F299. 277. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第009029 号

CHENGDU TONGCHOU CHENGXIANG ZONGHE PEITAO GAIGE
ZHONGDA LILUN HE ZHICHENG TIXI YANJIU

成都统筹城乡综合配套改革重大理论和支撑体系研究

主 编: 刘从政 阎 星

执行副主编: 陈伯君

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

周 颖 何昌宇
魏晓炯
杨 潮
叶 勇
丁 青 李 进

出版发行
网 址

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

成都勤慧彩色制版印务有限公司
成都东江印务有限公司

成品尺寸

170mm × 240mm

印 张

26. 25

插 页

4

字 数

440 千字

版 次

2007 年 12 月第 1 版

印 次

2007 年 12 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 978 - 7 - 220 - 07551 - 3

定 价

48. 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



序

统筹城乡综合配套改革需要智慧和勇气

2007年6月，成都和重庆获准设立全国统筹城乡综合配套改革试验区，这是继国务院于2005年6月批准设立浦东新区进行综合配套改革试点，2006年4月批准天津滨海新区开展综合配套改革试点后，第一次将一个中央直辖市再加一个省会城市，涉及4000多万人口的“成渝经济区”纳入统筹城乡综合配套改革试验，表明中国改革发展已经进入由重点突破向整体推进、综合配套推进的新阶段，进入改革发展布局由侧重东部沿海一带向西部延伸、“统筹区域发展”的新阶段。就改革发展的总体部署而言，中国改革是渐进的，先易后难，综合配套改革所肩负的历史使命既重大又艰巨；就改革的阶段性要求而言，统筹城乡综合配套改革既要解决“城乡发展很不平衡”的阶段性矛盾和问题，又要为全面贯彻落实科学发展观、实践“实现什么样的发展、怎样发展”创造新经验，意义重大而深远。

“实践基础上的理论创新是社会发展和变革的先导”。中国改革已经进入深水区，进入攻坚阶段。统筹城乡综合配套改革，需要更大的智慧和更多的理论创新成果。成都市社科院作为地方党委政府的思想库、智囊团，理应承担起为成都统筹城乡综合配套改革发挥思想库作用的责任。就在成都成为统筹城乡综合配套改革试验区的喜讯传来之际，成都市社会科学院联合成都市经济发展研究院，组织省市各高等院校、各研究机构的专家学者，协同攻坚，系统地研究统筹城乡综合配套改革的重大理论问题和支撑体系，为统筹城乡综合配套改革试验区提供理论支撑和决策参考。





成都市于2003年开始实施“城乡一体化”发展战略，致力于探索城乡统筹、“四位一体”科学发展的中国式新型城市化道路。4年多的实践为统筹城乡发展和体制改革积累了丰富的素材和经验，在国内外产生了广泛的影响。成都能够获准设立全国统筹城乡综合配套改革试验区，与4年多的实践和成就分不开。相比之下，成都探索城乡统筹、“四位一体”科学发展的中国式新型城市化道路，是自选动作，是成都人率先在全域成都实践党的十六届三中全会提出的“五大统筹”的科学发展之路，旨在转变成都的发展方式；而成都成为全国统筹城乡综合配套改革试验区，肩负的任务远远重于“城乡一体化”，国务院要求统筹城乡综合配套改革试验区全面推进各个领域的体制改革，并在重点领域和关键环节率先突破，大胆创新，尽快形成统筹城乡发展的体制机制，促进城乡经济社会协调发展，为推动全国深化改革，实现科学发展与和谐发展，发挥示范和带动作用。可见，统筹城乡综合配套改革是在城乡统筹、“四位一体”科学发展基础上的升级，任务更重，意义更大，因而也需要实践探索的程度更深，理论视野更广，理论创新的力度更大。

中国改革由重点突破向整体推进，意味着改革进入新阶段。新阶段的显著特征就是法制建设已经比较健全，改革是在法制的框架下进行。大胆创新，是在遵循法制的前提下创新。因而实践创新，理论创新，其难度都比过去更大，需要更大的智慧和勇气。本课题在全面总结成都城乡统筹、“四位一体”科学发展已经取得的成就和经验的基础上，力求从系统论和统筹学的角度研究统筹城乡综合配套改革，发挥专家学者的理论优势，努力拓宽理论视野，提高创新水平，为决策层、领导层创新思路提供参考。

本课题由四大部分组成。

第一部重点研究中央决定进行统筹城乡综合配套改革的背景。

成都和重庆市全国统筹城乡综合配套改革试验区正式获批设立，这是国家对以“五个统筹”的提出为标志的重大战略调整的落实，具有重要的战略意义。从新时期发展的现实问题看，是破除城乡二元结构的迫切需要；从改革进程的阶段性看，是由经济体制改革转向经济社会全面变革的关键承接点；从国家的战略布局看，是明确西部经济发展战略启动点、推动区域协调发展的必然选择。本部分即从对这三大背景与成都试验区所担负的改革和发展任务的关联入手进行分析，通过分析我国城乡二元结构的形成机理和演变路径



及我国城乡差距现状,明确成都市统筹城乡发展的基本思路;通过分析我国区域发展战略的演变历程、目前实施的区域经济非均衡协调发展战略的内容及区域经济发展现状,明确成都市在统筹城乡发展中经济体制改革的重点;通过分析中国改革历程、新时期改革的主要特点和任务以及综合配套改革试点的要求和任务,明确成都市统筹城乡中行政和社会体制改革的重点。在此基础上,对“成都试验区”深入推进统筹城乡发展的基础和发展亟待突破的环节进行研究,最终明确提出“成都试验区”深入推进统筹城乡发展亟须研究的重大问题。

成都市被批准进行统筹城乡综合配套改革试验,其目的就是力求通过体制机制创新破解城乡二元结构,探寻中西部地区乃至全国新的发展模式。确立统筹城乡综合配套改革支撑指标体系,有助于理顺、解决改革推进过程中的各种矛盾,正确评价改革的进程和成效,及时了解改革的动向和趋势,为政府制定和完善统筹城乡的总体布局和发展战略提供决策参考,实现经济持续快速发展和社会的全面和谐。

第二部分重点研究统筹城乡综合配套改革必须破解的几个重大问题。

一是如何破解转变经济增长方式的难题。经济增长方式的核心是城市化方式;转变经济增长方式的核心是选择一条合理的城市化道路。过去我们选择的是一种重在追求城市经济迅速发展的城市化,而忽略了农村经济社会的发展、城乡经济社会的和谐健康发展,最终导致了现在不合理的经济增长方式。统筹城乡发展是一种“城乡一体化”的新型城市化,是一种新的城市发展模式,将极大地促进经济增长方式的转变。

在实证研究的基础上,课题组对统筹城乡发展推动经济增长方式转变进行了全面、系统的分析,力求从理论上论证统筹城乡发展是推动经济增长方式转变的根本途径,找出推动经济增长方式转变的关键环节,探索城市发展道路新模式,并针对成都市经济增长方式存在的问题,提出一些促进成都市统筹城乡各个方面发展的举措,从而推动经济增长方式的转变。

二是如何培育农村市场主体。成都已经培育出了多种农村市场主体形式,其在组织农户、带动农户方面取得了明显的效果,同时主体的平等性也在不断得到加强。但是从相关数据统计和分析来看,成都农村市场主体的培育仍处于初级和低层次发展阶段,这对于农户收入的提高作用有限,也不符合现





代农业生产 and 发展的要求。因此要实现和满足农业生产方式的转变，应在农村市场主体的完全性和平等性等方面有针对性地、有重点地进一步推进成都农村市场主体的培育。

课题组认为，在建设中国特色现代农业中，农户及其企业化的合作组织将会超越龙头企业的主导作用成为农村市场中的首要主体，该趋势是农村市场主体完全性不断改善的体现。政府在农村市场主体培育特别是培育的初期阶段具有重要的作用。但其作用应该只限于为市场主体的培育和演化提供各种有利的条件，作培育的“催化剂”，而非改变结果，这些条件将有利于主体平等性的提高。成都可利用区域财政转移支付的办法，弥补基层政府财政能力的不足，以加强基层政府对农村市场主体进一步培育的推动作用。

三是如何实现农村土地资本化。农村土地资本化是提高农民财产性收入和农业规模经营效率，建立农民长效增收机制的关键性制度创新。农地产权主体虚置、严厉的农地用途管制导致的农民土地发展权缺失、现行法律对农民土地权益性融资实现再生产扩大和收入流增加的可能性加以限制，是实行农村土地资本化的三大障碍。因此，在统筹城乡的综合配套改革中，做实农村集体土地产权，以土地发展权的贴现来分摊土地用途管制的成本，大胆尝试可获得性的农地使用权抵押的农村金融工具创新，是土地资本化的改革路径选择。

与农村土地资本化相关的问题是需要进一步确立农村承包地的产权主体。计划经济体制下形成的农村土地制度已经完全不适应农村经济社会的发展，甚至成为严重阻碍农村传统农业向现代农业转变、影响农村经济市场化改变、抑制农民权益最大化的制约性瓶颈。市场经济的基本要素是产权明晰。现代法理意义上的集体，如同混合所有制经济那样，应是在个体投入明了、个体权益与责任明了，即私权明了基础上形成的集体。因而即使保持农村土地集体所有不变，也需要对农户承包地进行产权改革。统筹城乡综合配套改革必须对农村土地使用制度、经营制度、收益制度进行市场化改革，使农村经济成为中国市场经济的有机组成部分，使农民成为承包地的产权主体。

确立农民对承包地的产权主体地位，将是一项触一发动全身的改革，是一项远比国企改革更难、更复杂的改革。成都推进统筹城乡综合配套改革，农村土地市场化改革是一道绕不过的坎，先行先试，在实践中探索，在探索中完善，创造出一整套能够确保土地市场化改革的社会主义性质，确保有利



于发展现代农业，确保农民的眼前利益和长远利益的配套政策和措施。

农村土地改革是一场影响广泛且意义深远的改革。农村土地改革需要以发展好、维护好农民的利益为前提。因而确立农民对承包地的产权地位极其重要。要在维护农民对土地承包地的发展权的基础上进行改革设计，确保农村土地改革不留下后患。所以，农村土地改革的动力来自实现好、发展好、维护好农民的权益。

四是政府职能如何实现向适应统筹城乡发展的需要转变。建立城乡一体的行政管理体制，是统筹城乡综合改革中的关键环节与核心问题。在深刻领会党的十七大报告关于“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”基本要求的前提下，对行政管理体制与政府职能转变的基础理论进行阐释，同时结合成都市规范化服务型政府建设的实践，对成都市政府职能转变的现状开展实证调查与问题分析。按照政府在现代市场经济中的基本职能定位和国家对成都试验区发展目标的要求，我们对成都市政府在统筹城乡发展中的职能定位进行研究，从四个方面明确成都市政府在统筹城乡综合改革中的具体职能与责任，并且具体从七个方面提出了推进政府职能转变的基本思路与对策。即：构建“权力明晰化、职责无缝化、管理一体化”的政府职责体系；推进政府流程再造，建立“高效便捷、协调联动”的行政运行机制；构建社会力量支持体系，创新社会管理机制；促进社会事业均衡发展，完善社会保障体制，构建公平公正的公共服务机制；调整和优化公共支出结构，构建城乡一体的公共财政体系；健全分层分类绩效评估系统，落实行政问责机制，形成有效的约束激励机制；推进队伍建设和作风建设，构建行政文化体系。希望能实现理清政府与市场、政府与社会的关系，增强政府的社会管理与公共服务职能，以突破制约城乡协调发展的体制障碍，达到提高政府能力、激发市场活力、调动社会潜力、形成增长活力的目标。

五是如何推进基层民主政治与完善乡村治理结构。我们认为：在民主规则下，基层自己解决问题，把矛盾化解在基层，是基层民主的基本逻辑。允许并鼓励基层的探索突破，应该成为发展中国基层民主的基本策略。

城乡统筹发展的难点是广大农村居民走向市场、走进现代社会。农民既是受益者，更是城乡统筹发展的主体。只有充分调动政府和农民两方面的积极性，各负其责，共同建设，才能完成统筹城乡综合配套改革试验区建设





任务。

以党内民主示范和带动人民民主符合中国政治发展的历史逻辑。发展党内民主，不仅是党自身生存发展的内在要求，而且是推进人民民主、建设社会主义政治文明的客观需要。由党内逐步向党外扩展，再由基层逐步向上面扩展，应该我国渐进生成民主秩序的最可控、最有序的转型方式。

农村新型合作经济组织作为分散的农户面对大市场，获取各种社会化服务的重要载体，在乡村治理中扮演越来越重要的角色。积极引导和鼓励发展农村新型合作经济组织不仅有利于农村产业结构调整，实现规模经营，还可以为进一步转变县、乡政府职能，完善乡村治理结构创造良好的条件。

第三部分是研究统筹城乡发展和综合配套改革的支撑体系。

一是研究统筹城乡综合配套改革的决策支撑体系。改革和创新的过程，实质上就是科学决策的过程，建立多层次的科学决策体系是综合配套改革的关键环节。

课题组首先对决策的内涵及其相关理论进行了系统研究，在认真分析研究了成都市决策体系建设的成效和不足基础上，指出了建立健全决策体系的重要意义。按照党的十六大和十七大报告的要求，以及市委、市政府有关文件的要求，同时在学习借鉴国内发达城市的做法和经验基础上，提出建立健全统筹城乡综合配套改革决策支撑体系的方向和重点是建立完善五大系统和八项制度。五大系统是指信息系统、智囊系统、决策系统、执行系统和监督系统；八项制度包括决策规则、决策程序、决策论证、决策公开、决策监督、决策责任追究等制度和办法。

二是研究统筹城乡发展的产业支撑体系。城乡统筹的核心是产业统筹。城乡产业存在着布局指向差异、需求弹性差异以及生产过程和生产组织方式的差异。统筹城乡产业发展并非要消灭城乡产业差别，而是要使城乡产业效率差距不断缩小并逐步趋于一致。城乡产业之间存在着以产品、劳务为纽带所形成的直接的技术经济联系，城乡不同产业部门之间生产要素的相互流动，以及基于城乡两种不同特质经济社会单元和人类聚落空间而形成的城市产业对乡村的依赖和乡村农业对城市的依赖。统筹城乡的产业支撑体系包括城乡产业的水平支撑、分工支撑、关联支撑和市场支撑。构建统筹城乡产业支撑体系的基本途径包括：提升城市产业和乡村产业自身的发展水平，协调城乡



产业分工、优化城乡产业布局，强化城乡产业的关联性，依托城乡市场、促进城乡产业发展。

三是研究统筹城乡综合配套改革文化产业发展支撑体系。当今世界，文化已经成为重要的综合国力之一。而文化产业的发展，直接影响这一综合国力的提升速度和质量。经过一段时间的努力，成都文化产业已走在我国中西部前列。但是与发展地区比较，还落后一段距离。借助综合配套改革的机遇，成都可在构建文化产业发展支撑体系上着力。建立和完善文化产业发展的支撑体系，能够使成都文化产业发展的后劲更足，实现文化产业跨越式发展。本部分从构建富有竞争活力及和谐的市场体系、构建高效及合理的政府组织管理体系、构建合理流动并满足市场需求的人才体系、建立和健全渠道畅通的投资体系、建立和健全科学及透明的政策体系以及其他保障体系六个方面进行设计，提出了一系列政策建议。

四是研究统筹城乡发展中政府的投融资平台建设。解决城乡发展的资金问题对于城乡统筹战略目标的实现具有重大的决定性的意义，而在市场化投融资体系尚在建立完善的阶段，通过政府建立投融资服务平台，对于有效化解融资风险，满足企业发展需求、满足城乡公共基础设施建设需求、促进农村产业发展等方面都将具有深远的意义。课题组认为：成都在城乡统筹中，政府投融资平台应该拓展其功能，除了满足城市基础设施建设资金需求外，重点应转向扶持成长性产业，尤其要高度重视解决农业产业化发展和农村基础设施建设的融资问题。政府投融资平台应在加强其现代企业制度建设，加强风险控制，创新融资服务模式，拓宽融资渠道等方面通过改革而不断趋于完善。

五是研究统筹城乡发展的公共服务支撑体系。统筹城乡发展，是要把城乡的经济和社会发展置于一个国民经济统一的系统里，形成协调发展、良性互动的新型城乡关系，而不是单纯将经济社会资源从偏向城市转变为偏向农村，它要求着眼于在城乡一体化协调发展的框架下合理配置城乡资源。

在城乡统筹背景下提供公共服务的关键是要正确界定政府和市场的关系，针对不同性质、不同归类、不同层次的公共服务确立适用原则和建立适应性的制度，这就是相机决策在公共服务理论中的运用。课题组通过梳理成都市在提供公共服务中的总体情况，对政府在当前提供公共服务的总体性、结构性、制度性的滞后进行了深入分析，提出成都市完善城乡基本公共服务的目





标体系。最后提出了完成这一系列目标所需提供的财政支撑、社会支撑、组织支撑、制度支撑。由此构建了城乡统筹的公共服务治理体系。

六是研究统筹城乡发展中政府转移支付支撑体系。课题组认为，建立政府转移支付支撑体系，是统筹城乡、推进实现全域成都构想、保证全市公民公平享有公共产品和公共服务均等化目标的重要手段和主要路径，也是世界各国的普遍做法。但从全国看，真正的转移支付制度尚未建立，现有的转移支付方式存在不规范，包括一般性转移支付也是一年一定，主观随意性较大。包括成都在内的转移支付制度建立，面临公共财政体制建立、既得利益格局打破、地方标准财力和支出认定、数学模型建立等现实性、技术性难题。

为此，课题组对建立转移支付制度性建设提出了五个方面的建议：一是建立转移支付制度要坚持循序渐进等原则；二是根本上要构建适合中国特色的公共财政体制；三是建立财政转移支付稳定的资金来源支撑；四是建立财政转移支付监督制度；五是探索建立横向转移支付制度。由此提出要落实财富共享理念，有效推进城乡居民对公共产品和公共服务享有的均等化；要加大大全域财政均衡力度，推进功能区形成和区域协调发展；要建立转移支付标准体系，推动转移支付制度化规范化公式化；要理顺省市关系，继续争取中央和省专项转移支付支持；要继续争取税收返还和体制性补助资金，研究财政体制变革对策；要省市合力，推动长江流域生态补偿基金的建立和横向转移支付合作机制形成；要建立以土地收益为来源的转移支付基金，为建立对农民的社会保障服务。

七是研究统筹城乡发展人才支撑体系。统筹城乡协调发展，人才是关键。成都设立“试验区”后，如何在现有人才储备的基础上加快人才队伍建设，为统筹城乡协调发展提供人才支撑，是本课题研究的主旨所在。课题组采用数据和图表说明的方法，深入分析了成都人才建设的现状和问题，并提出了相应的对策研究，即“高层次人才驱动、农村人才驱动、体制机制驱动”（三轮驱动）加“公共服务、市场建设”（两翼护航）的“3+2”模式构筑成都城乡协调发展的人才支撑体系，共同推进“成都试验区”的起飞。

第四部分重点研究检验统筹城乡综合配套改革成效的若干指标体系。

课题组首先紧密结合当前成都市统筹城乡综合配套改革初步实施的方案以及未来的发展规划，充分借鉴现代化指标体系、全面小康指标体系和城乡一体



化指标体系构建经验的基础之上,按照科学发展观以及成都市“三个集中”发展的要求,以体制机制创新为关键,坚持针对性、科学性、完备性、代表性和可操作性原则以及多元化的评价标准,以全面客观反映改革的现状和进程为目标;在系统理论思想的指导下,以经济发展、社会和谐、体制建设为主要的评价方面,构建出一个多层次、多方面的综合评价指标体系。

其次,在指标权重的确定上,选择“分层构权法+德尔菲法”作为衡量系统指标的方法。在系统指标目标值的确定上,坚持可实现性的原则,以中等发达国家和全面小康社会以及成都市未来十年规划作为衡量经济发展方面的目标值;以破除城乡“二元”结构,实现城乡一体化,提高居民生活水平,保护生态环境作为衡量社会和谐方面的目标值;以完善市场经济体制,提高我国行政管理水平,实现广泛民主为基准来衡量体制机制建设方面的目标值。

通过研究,课题组全体成员进一步认识到在我国西部地区,国家设立“综合配套改革试验区”意义重大。

首先,国家在西部地区设立“综合配套改革试验区”,是落实科学发展观、推进和谐社会建设的重大举措。

科学发展观的提出,是我国经济社会发展理念、发展方式、发展目的的重大转变,与此相适应,需要建立一整套适应科学发展的体制机制来保障。“成都试验区”是国家战略层面上设立的以城乡统筹为重点的综合配套改革试验区,其根本目的在于建立较为成熟的社会主义市场经济体制,基本形成强化经济发展动力、缩小城乡区域差距、实现社会公平正义、确保资源环境永续利用以及建设社会主义新农村的理论架构、政策设计、体制改革及经济发展、社会和谐的综合模式,走出一条适合中西部地区的发展道路。

第二,国家在西部地区设立“综合配套改革试验区”,是破解城乡二元结构难题的需要。

我国的改革虽然取得了伟大的成就,但是还存在一些深层次的矛盾和问题,表现在:经济增长方式粗放,高投入、高消耗、高污染、低产出情况依然严重存在。据国家环保总局和国家统计局 2006 年 9 月提供的数据显示,2004 年全国因环境污染造成的经济损失为 5118 亿元,占当年 GDP 的 3.05%。区域发展不平衡,特别是城乡之间的发展差距越来越明显。形成二元结构的矛盾突出。发展的成果没有惠及全体人民,尤其是没有被占人口最多数数的广





大农村居民所共享，城乡差距拉大的趋势没有从根本上得到遏制。而且，二元结构体制机制的改革涉及很多方面、关系很多领域，很敏感很复杂，既涉及城市，更涉及广大农村，是关系十三亿多人口的改革，涉及的利益主体很多。因此，要改变城乡二元结构的体制机制，同时又要规避风险、减少损失，这就有必要在中西部地区选择最具备条件的地区进行改革试验，以积累经验，然后逐步推广。

第三，在西部地区设立“综合配套改革试验区”，是国家宏观战略布局的需要。

选择成都、重庆作为改革试验区，是国家深入推进西部大开发战略，实现我国东中西区域协调发展的战略性措施。进入新世纪以来，国家启动西部大开发，在占全国国土65%的广大区域，形成了重庆、成都、西安等快速发展的中心城市，成为带动西部地区发展的增长极。经过多年的西部大开发，成都已经确立了在西部地区的经济发展优势、教育科技优势和市场优势。通过设立“试验区”将使这些优势得到进一步发挥，使成都在西部地区的作用更加突显。设立“成渝试验区”还有利于成渝两地加强合作，联手把成渝经济区打造成为新的经济增长极，进而与长三角、珠三角和环渤海三大经济区相呼应，推动东西互动，促进区域协调发展。

推进“成都试验区”的建设和发展，必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观。统筹城乡综合配套改革，基本准则是科学发展、社会和谐，核心问题是富民惠民、改善民生。统筹城乡发展的根本目的是满足人们不断增长的物质文化需要，出发点和落脚点是使农村居民和城市居民同步过上全面小康的幸福生活。统筹城乡综合配套改革，关键环节是创新体制、机制和制度，根本方法是统筹兼顾，协调推进，经济社会全面协调可持续发展。

在推进统筹城乡综合配套改革的进程中，要坚持改革与发展相结合，以改革促发展，始终把发展摆在各项工作的首位；要坚持重点突破和整体创新相结合，努力体现“统筹”和“综合配套”改革的特色；要坚持经济方面的改革和其他改革相结合，体现以经济建设为中心，其他各项改革全面有序推进，形成推进改革的整体合力。

统筹城乡发展的总目标是打破城乡二元结构，建立健全以工促农、以城



带乡的政策体系和体制机制，促进公共财政向“三农”倾斜，公共设施向农村延伸，公共服务向农村覆盖，现代文明向农村传播，实现城乡同发展、共繁荣。通过“试验区”建设，要努力把成都市建设成为统筹城乡科学发展的样板，区域协调发展的典范，构建和谐社会的窗口，为全省和全国深化改革，实现科学发展与和谐发展提供经验。

统筹城乡发展，包括统筹城乡经济和社会发展。其主要任务是：

一是要完善城乡一体化的发展规划。根据成渝经济区发展的要求，按照“全域成都”的理念和“三个集中”的原则，编制和完善城乡经济社会发展总体规划，细化和落实产业发展、基础设施、社会事业、城镇体系和土地利用等专项规划，完善县域总体规划、乡镇和乡村新型社区建设规划，以及市域一体的产业体系、交通体系、公共服务体系等规划，整体推进城市和农村的现代化。制订规划要坚持城乡相融，体现一、二、三产业互动，并注意突出地域特征。

二是要统筹城乡产业发展。按照“三个集中”的原则，运用市场调节手段，继续强力推进工业集中集约发展，努力把成都建设成为高科技产业基地，现代制造业基地。大力推进工业向集中发展区聚集，培育产业集群。完善服务业产业体系，大力发展金融、物流、会展、科技和中介等产业性服务业，着力培育信息、文化、体育等新兴服务业，促进现代服务业向农村延伸。整合文化旅游资源，加快国际休闲度假旅游区建设，把成都打造成国内一流、国际知名的旅游目的地城市。推动土地向规划经营集中，努力构建现代农业的产业体系，转变农业增长方式，推进农业规模化、标准化、区域化和品牌化发展，继续培育壮大农业产业化龙头企业，积极发展农民专业合作经济组织。以建设国家级农业高新技术产业示范区为目标，努力把成都建设成为西部地区农业特色优势产业集中发展区，农产品加工中心，现代农业物流中心和现代农业科技创新转化中心。

三是统筹城乡基础设施建设。把基础设施建设的重点转向农村，完善覆盖城乡的基础设施网络、管理体制和投入机制。完善市域交通体系，完善市域“半小时”经济圈设施条件。加强农田水利建设，完善城乡垃圾集中处理和污水处理设施，加强城乡生态环境建设，从根本上改善农村生活条件和居住环境。





四是统筹城乡社会事业发展。把社会事业发展的重点放在农村。建立健全覆盖城乡的社会保障体系,努力实现人人享有社会保障。建立健全覆盖城乡的促进就业长效机制,促进实现城乡比较充分就业。深入推进城乡教育均衡发展,强化政府对义务教育和高中阶段教育的保障责任,大力发展职业教育,切实保障农村居民、进城务工人员子女接受教育的权利,努力实现教育公平。健全城乡公共卫生体系,完善县、乡、村三级公共卫生服务网络。完善覆盖城乡的公共文化服务体系,实施城乡文化资源共享,促进城乡文化事业协调发展。

“成都试验区”建设的总体思路是深入实施以“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的城乡统筹、“四位一体”的科学发展思路。具体路径为:

一是统筹推进“三个集中”,加快新型城市化、工业化进程。要完善城乡一体的规划,确保“三个集中”统筹推进;促进农民梯度向城镇转移,加快新型城市化步伐;加快高科技产业、现代制造业、现代服务业、现代农业基地建设,牢固城乡统筹发展的产业支撑;加强基础设施建设,改善城乡生产生活条件。

二是健全市场化配置资源的机制,增强城乡统筹发展的可持续动力。要推进土地使用制度改革,推进农村投融资体制改革,建立城乡劳动力自由流动、公平竞争就业、平等享有政府提供的就业公共服务的体制机制;建立和完善产权明晰、责任明确、管理民主、充满生机和活力的新型集体经济发展机制;完善有利于民营经济发展的体制机制;建立国有资产分级管理的模式和市场化流动机制,增强微观经济主体的活力。

三是深化规范化服务型政府建设;构建统筹城乡发展的管理体制。要创新政府管理和服务方式,深入推进政府职能转变;完善覆盖城乡的公共财政体系,使财政资金更多地向公共服务领域和农业、农村倾斜。

四是深化基层民主政治建设和深化乡村治理结构改革,夯实城乡统筹发展的群众基础。要积极发展党内民主,以党内民主带动人民民主,最大限度发挥党员群众围绕城乡统筹、科学发展的智慧;完善民主决策制度,保障广大群众行使民主权利;健全民主监督制度,发展好、实现好、维护好群众的根本利益。



通过试验区的建设和发展,努力创造具有普适性意义的新经验。

1. 坚持解放思想,在创新发展理念上创造新经验

解放思想,是党的思想路线的本质要求,是我们应对前进道路上各种新情况、新问题,不断开创事业新局面的一大法宝,也是“试验区”建设首先要解决好的问题。在全面建设小康社会的进程中,改革已进入攻坚阶段,不少制约经济社会发展的问题久攻不克。如经济建设领域中,如何实现从高投入、高消耗、高排放、低效率的粗放型增长方式向低投入、低消耗、低排放、高效率的资源节约型、环境友好型方式转变,实现又好又快的发展;在政治建设领域,如何进一步转变政府职能,降低行政成本,推进依法行政;在文化建设领域,如何促进文化事业与文化产业的协调发展;在社会建设领域,如何更好地让改革开放的成果惠及全体人民,特别是广大农民群众等等。作为“试验区”,必须大力推进理论创新,把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制、机制、制度的束缚中解放出来,从对马克思主义的错误的教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来。加深对实行城乡统筹、推进城乡一体化就是科学发展观的生动实践的认识。综合配套改革其实质是试验权的问题,要充分运用国家赋予的试验权,先行先试,大胆地闯,大胆地试,要有当年深圳特区人的精神状态,敢于“杀出一条血路”。例如,在创新产业发展和经济增长方式上,在培育农村市场主体上,在农村土地制度改革上,在城乡一体的投融资平台建设上,在“试验区”政府职能定位和职能转变上,在基层民主政治建设和乡村治理结构改革上等等都要努力创新,争取有所突破。

2. 坚持科学发展,在创新发展模式上创造新经验

发展模式是对地区或区域内经济社会系统运行过程中带有规律性的行为方式的概括。它既立足现实,又具有一定的超前性。东部地区在经济全球化深入发展的历史背景下,通过扩大开放,吸引外资等,走出了一条更多的是依靠外需求带动经济增长的发展模式,实现了较快的发展。但是中西部地区很难完全照搬东部地区的发展模式,在外资的数量、外贸的数量方面,中西部地区无论如何努力,也是很难达到东部地区水平的。因此“成都试验区”的发展,应是在坚持“五互动一和谐”上加强探索,形成突破。

一是所有制多元互动。坚持多种所有制经济共同发展,特别要大力发展





已具优势的民营经济，巩固和发展股份制经济与混合所有制经济的优势。

二是政府与市场互动。遵循市场经济的特点和规律，突出市场配置资源的基础性作用，转变政府职能，加强公共服务体系建设，提高服务效能，形成“两手”合力培育地区协调发展的机制。

三是三次产业互动。以市场为导向，协调产业关系，加快结构调整，大力发展现代农业，走新型工业化道路，优先发展现代服务业，形成良性互动的产业格局。

四是内外市场互动。坚持开放带动，建好“两个市场”，大力实施经济国际化战略，加速经济国际化进程，在产业结构、制度建设、经济管理等方面加速与国际接轨，大力发展园区经济，探索国家级的高新技术开发区和经济技术开发区发展新路，做大做强两大开发区。

五是城市农村互动。继续深入推进城乡一体化，按照“三个集中”的原则和要求，努力把成都城市建设成为现代城市，农村建设成为现代农村。

“一和谐”即经济社会和谐发展。坚持人口、资源、环境协调发展，力求在资源环境的利用与保护上有新突破；坚持经济社会协调发展，力求在社会事业均衡发展上有新突破；坚持经济文化协调发展，力求在农村文化建设上有新突破；坚持以人为本的发展理念，让“试验区”的建设与发展同人民生活水平和质量同步提高上有新突破。

3. 坚持城乡统筹，在打破城乡二元结构上创造新经验

取消城乡隔离政策和给予农民以公平的待遇，是目前打破城乡二元结构的一个重要问题。

一是要破除体制障碍。打破城乡隔离的旧的户籍制度、就业制度、教育制度、福利保障制度等旧体制，建立城乡互动，共同发展、共同繁荣的新体制和新机制。确立以统筹城乡发展的方略解决“三农”问题的新思路，把农村经济社会发展放到整个经济社会发展中统筹谋划；把农村繁荣进步放到整个社会进步中统筹规划；把农民增收放到国民收入分配的总体格局中统一安排；把农村和城镇作为一个有机统一的整体加以统筹协调，形成以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展的体制和机制。

二是要采取有力措施，推进城市支援农村、工业反哺农业。必须调整国民收入分配结构，优化财税政策，公共财政更多地向农村倾斜，坚持对农村