



广州市社会科学界联合会成立30周年系列项目

GUANGZHOU SHI SHEHUI KEXUE ZHAOBIAO
YANJIU KETI HUOJIANG CHENGGUOJI

广州市社会科学招标 研究课题获奖成果集

(第19—22次)



顾润清
主 编

GUANGZHOU SHI SHEHUI KEXUE ZHAOBIAO
YANJIU KETI HUOJIANG CHENGGUOJI



中国出版集团
中国图书出版公司





广州市社会科学界联合会成立30周年系列项目

广州市社会科学招标 研究课题获奖成果集

(第19—22次)

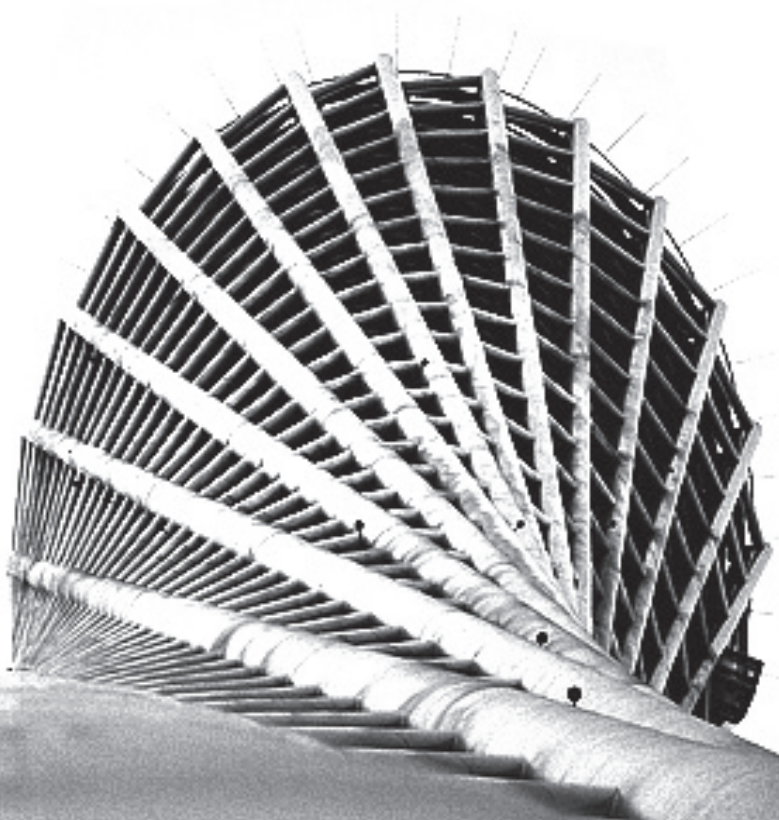
主 编：顾润清

副主编：郑伯范 谢天祯

编 委：辜 敏 钟添成 沈 超



中国出版集团
兴图书出版公司



图书在版编目 (CIP) 数据

广州市社会科学招标研究课题获奖成果集. 第 19 ~ 22
次 / 顾润清主编. — 广州: 世界图书出版广东有限公
司, 2013.11

ISBN 978-7-5100-7105-8

I. ① 广… II. ① 顾… III. ① 社会科学—文集 IV.
① C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 260997 号

广州市社会科学招标研究课题获奖成果集 (第 19—22 次)

策划编辑: 卢家彬 刘正武

责任编辑: 程 静 张东文

出版发行: 世界图书出版广东有限公司

(地址: 广州市新港西路大江冲 25 号 邮编: 510300

网址: <http://www.gdst.com.cn>)

联系方式: 020-84451969 84459539 E-mail: pub@gdst.com.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 广州市怡升印刷有限公司

版 次: 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

开 本: 889 mm × 1194 mm 1/16

字 数: 865 千

印 张: 34.25

书 号: ISBN 978-7-5100-7105-8 / C · 0029

定 价: 98.00 元

版权所有 侵权必究

咨询、投稿: 020-84460251 gslzw@126.com

目 录

C O N T E N T S

第 19 次 (2008 年) 广州市社会科学研究课题招标二等奖成果

广州城乡区域协调发展研究 1

• 中共广州市委党校课题组

第 19 次 (2008 年) 广州市社会科学研究课题招标三等奖成果

广州城乡区域协调发展研究 37

• 广州市社会科学院课题组

第 20 次 (2009 年) 广州市社会科学研究课题招标二等奖成果

广州深化改革先行先试研究 71

• 中共广州市委党校课题组

第 21 次 (2010 年) 广州市社会科学研究课题招标二等奖成果

提升广州国家中心城市功能的战略思路与对策研究 111

• 广州市社会科学院课题组

第 21 次 (2010 年) 广州市社会科学研究课题招标三等奖成果

提升广州文化软实力研究 192

• 中共广州市委党校课题组

第 22 次 (2011 年) 广州市社会科学研究课题招标二等奖成果

创新广州社会管理服务模式的应用对策研究 246

• 中共广州市委党校课题组

第 22 次 (2011 年) 广州市社会科学研究课题招标二等奖成果

广州谋划战略性主导产业发展研究 308

• 广东外语外贸大学课题组

第 22 次 (2011 年) 广州市社会科学研究课题招标三等奖成果

以文化旅游为突破口打造广州世界文化名城研究 469

• 中山大学课题组

广州城乡区域协调发展研究

中共广州市委党校课题组

党的十七大把事关全面建设小康社会大局的“三农”问题，作为全党工作的重中之重，提出了建立以工促农、以城带乡的长效机制，明确了城乡经济社会一体化发展思路。党的十七届三中全会则把加快形成城乡经济社会发展一体化格局作为根本要求，强调要始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。近年来，广州以加快中心镇建设为突破口谋求解决“三农”问题，取得了一系列显著成绩。其中有些工作走在了全省乃至全国的前列，为城乡经济社会发展一体化打下了坚实的基础。为了深入贯彻落实党的十七大和十七届三中全会精神以及省市有关政策，当好实践科学发展观的排头兵，必须把推进城乡区域协调发展作为有效解决广州市“三农”问题的根本途径，作为广州建设广东“首善之区”的战略举措。本课题组重点对萝岗区、花都区 and 增城市及其相关村镇进行集中调研，在此基础上立足广州中心城市的现实发展趋势，总结广州中心镇建设经验，认真分析广州目前城乡差距或区域失衡问题，确立广州城乡区域协调发展的思路、目标和重点领域，力图从城乡规划、土地利用、生态环境、基础设施、社会保障、财政、社会管理和行政管理、户籍改革、现代农业发展和农民增收等各个方面，为市委市政府提供相应的决策参考。

一、广州城乡发展现状及其未来面临的机遇与挑战

（一）广州城乡发展现状与城乡差距比较

1. 广州城乡发展的纵向比较

（1）产业结构趋于“三二一”合理秩序，但就业结构变化明显滞后于产业结构变化，造成农业劳动生产率与非农行业劳动生产率差距拉大。一般来说，城乡产业发展态势是：工业发展对劳动力产生巨大需求，农业劳动力在利益驱动下从农业转向工业或第三产业（服务业），农民收入因此增加，同时农业劳动生产率提高。从表1可见，广州产业结构与就业结构变化的相关性可以分为如下三个阶段：



一是在 1978 年之前，广州从商业化转向工业化，农业产值不断下降；二是从 1978 年到 1995 年，工业化与城市化速度继续加快，农业产值继续下降；三是 1995 年以后，第三产业和城市化迅猛发展。可以看出，自 1998 年以来，产业结构发生了与工业化和城市化加速相一致的巨大变化（其中以第三产业产值比例明显提高为特征），但近 10 年来的就业结构变化明显滞后于产业结构变化，使得农村富余劳动力无法在非农部门（第二、三产业）就业，滞留在农业生产部门。这说明产业结构变化并未带动就业结构发生相应变化，以城带乡、以工促农并未起到明显作用。据广州市第二次全国农业普查数据表明，2006 年全市农村从业人员 188.29 万人，占农村劳动力资源总量 212.76 万人的 88.5%。农村就业人员从事行业尽管以第二产业居多，占 43.8%，但仍有 31.1% 的人员从事第一产业。

表 1 广州产业结构与就业结构比较（百分比值）

		1952 年	1978 年	1995 年	1998 年	2000 年	2005 年	2006 年	2007 年
产业结构	第一产业	20.01	11.67	5.91	4.83	3.79	2.53	2.39	2.29
	第二产业	31.42	58.59	46.67	44.87	40.98	39.68	40.01	39.95
	第三产业	48.57	29.74	47.42	50.30	55.23	57.97	57.60	57.76
就业结构	第一产业	57.80	43.69	22.68	21.04	18.99	15.13	13.87	—
	第二产业	14.01	32.13	38.84	38.25	40.12	38.68	38.95	—
	第三产业	28.19	24.18	38.48	40.71	40.89	46.19	47.18	—

数据来源：根据《广州统计年鉴》整理。

尽管农业技术取得了一定进步，整个国民经济增长也一定程度上推动了农业发展，但与其他部门相比，农业劳动生产率相对落后的格局尚未根本改变。据广州市第二次全国农业普查数据表明，2006 年全市农业从业人员 69.31 万人，经营耕地面积 1000104 公顷。其中全市农业生产单位从业人员占全市农业就业人员比重只有 7.5%，经营耕地面积占全市耕地面积比重只有 14.3%，其农产品销售收入占全部农产品销售总收入比重则达到 46.2%。但农业生产经营户就业人员占全市农业就业人员比重占到 92.5%，经营耕地面积占全市耕地面积比重高达 85.7%，其农产品销售收入占全部农产品销售总收入比重则只有 53.8%。这一方面说明农业生产单位产出水平较之农业生产经营户具有更大规模效益和更高劳动生产率，另一方面也表明全市农业劳动远未走上现代农业的规模经营之路。

（2）城乡居民收入不断增长，但两者差距呈现拉大趋势。近 30 年来，广州农村居民收入水平总体上有了大幅度提高，但由于农业劳动生产率相对水平日益下降，农业生产比较利益逐年减少，导致农民收入与城镇居民收入差距不断拉大。图 1 表明，从 1978 年到 2007 年，城乡居民收入水平绝对值差距不断扩大，呈剪刀差状态。1978 年城乡居民收入水平相差 192.0 元，2007 年扩大到 13856 元；1997 年到 2007 年共 10 年时间，农民收入年累计增加了 3067 元，仅相当于城镇居民可支配收入增加额 12024 元的 25.51%。2004 年中央出台多项支持农业发展增加农民收入的措施后，2006 年以后农民收入出现较大幅度增长。但图 2 表明，城乡居民收入差距仍然在扩大：从 1978 年到 1995 年城乡居民收入比不断增大，1978 年城乡收入比为 1.77，1995 年达到 2.01；从 1996 年到 2001 年（除 1998 年和 2001 年两个特殊年份以外），城乡居民收入比基本上呈下降趋势；从 2002 年到 2007 年城乡居民收入比呈现

出不断扩大趋势，到 2007 年已经扩大到 2.6。

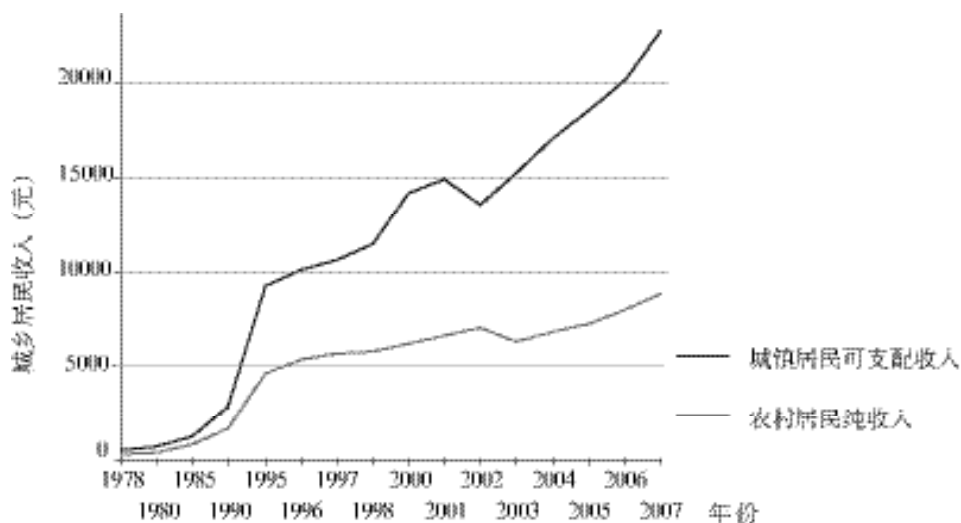


图 1 1978—2007 年广州城乡居民收入差距变化

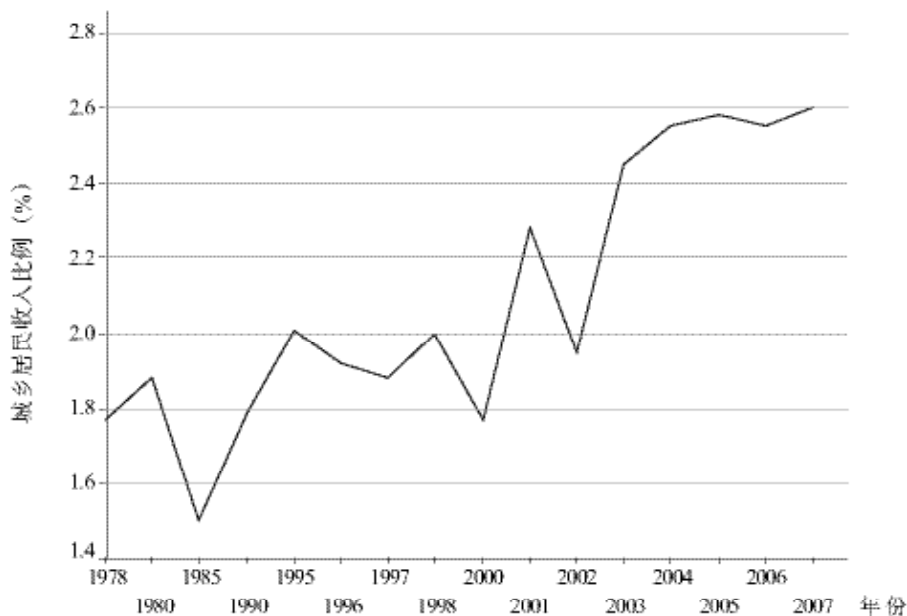


图 2 1978—2007 年广州城乡居民收入比例变化趋势

(3) 城乡公共服务水平有所提高，但两者差距尚未有明显缩小。城乡儿童在享受教育资源分配和受教育条件方面的不平等，直接导致未来城市和农村居民在知识结构、经济地位和收入方面差距扩大。目前，广州市域内的优质教育资源还比较短缺，有限的教育资源得不到合理配置，导致校际教育发展出现不平衡现象。在九年义务教育制度实行过程中，城市义务教育资金投入列入城市财政预算，农村义务教育多是乡镇政府和农民承担主要责任。在这种财政教育格局中，较为贫困山区的农民不可能有充足的资金承担高质量的义务教育，已建教育和文化设施利用率不高，从而使农村义务教育水平低于城市。

农村实行联产承包责任制以后,农民收入明显提高,但在社会保障方面出现倒退,从以社队为基础的集体保障(包括合作医疗服务)转向单一的传统家庭保障,与城镇居民获得原有的“单位保障制”和现在的社会保障制形成明显对比。新农村建设政策实行以后,广州开始关注农村社会保障问题。但广州目前的农村社会保障体系尚不健全,保障水平仍然较低。

(4) 城乡公共基础设施获得较大发展,但农村基础设施建设仍处于较低档次。目前,广州以及各区(县级市)发展规划多以第二、三产业,基础设施建设,中心区建设等内容为重点,村庄规划基本上缺乏,城乡一体发展规划、产业布局规划、功能分区规划等较为滞后,未能从整体上将农村发展放在市域范围内进行统一考虑和全盘布局。现有“五通”工程标准不高,农村市政公用设施较缺乏,部分配套设施基本上处于空白状态。据调查,多数农村社区内部道路不足,部分村庄道路档次低、维护差,缺少路灯、路牌、绿化等。下水道、自来水管网等建设未按城区要求进行统一规划、建设和管理,农村环卫设施严重不足,垃圾清运系统建设滞后,部分村庄环境卫生和村容村貌较差。据广州市第二次农业普查数据表明,2006 年全市有一半多的农村的主要道路没有路灯,缺少体育健身场所、图书室、文化站和托儿所等。

2. 与国内其他城市的横向比较

国际劳工组织有关 1995 年 36 个国家的资料表明,城乡居民收入比一般为 1.5,超过 2 的国家只有 3 个,中国是其中之一。目前,我国城乡居民收入差距平均水平为 3.28。2007 年,广州城乡居民收入差距为 2.6,虽然低于国家平均水平,但明显高于上海的 2.3、杭州的 2.3、宁波的 2.2 和苏州的 2.1 等。

在农民养老保险上,广州落后于珠江三角洲和长江三角洲的一些城市。自 20 世纪 90 年代初以来,深圳、东莞、珠海和中山等均建立了覆盖农村的养老保险制度;自 20 世纪 90 年代末期以来,上海、杭州、苏州、北京等城市也建立了养老保险制度,有的甚至实现了社保制度对城乡居民的全覆盖。在最低生活保障方面,华东、西南不少城市已经实行城乡统一标准。目前,广州农村人均低保标准为 202 元,比城市标准低 130 元,甚至比江苏昆山市的 350 元低 148 元,在发达地区属于中等水平。在农村医疗保险方面,广州新农合筹资水平不但低于北京、上海、杭州等外地城市,而且低于广东其他一些城市,如东莞、中山、佛山等。在农村基础设施建设方面,与苏州等城市的农村地区相比仍然较为滞后。

(二) 广州城乡发展差距扩大的原因分析

1. 城乡空间分离是城乡差距形成的根本原因

目前,广州广大农村地区虽然已经包含多种产业,农村工业化进程加快,但农林牧渔业在其经济结构中的重要地位,仍然是农村与城市之间的区别所在。广州着眼都市型现代农业体系建设,使农业功能从侧重于生产功能向生产、生活、生态功能并重转变。到 2007 年,全市累计完成 117.2 万亩农田(鱼塘)标准化建设,初步规划建设 30 个都市现代农业示范区、10 个蔬菜基地及 20 个专业村、10 个水果基地、10 个花卉基地、10 个渔业基地,全市农业乡村旅游景点达到 78 个。但农产品收入需求弹性小,这决定了农业在经济发展达到一定程度后必然要慢于第二、三产业的发展。在这种意义上讲,农业必然是弱势产业。即使是曾于 20 世纪 80 年代以来占据优势的乡镇企业,相对于 20 世纪 90 年代

以来逐步增强的城市工业化，目前也处于缓慢增长或停滞不前状态，因此直接导致农民收入增长滞缓。另外，尽管农产品收购价格有所调整，在市场作用下也会提高，但工农产品之间的价格剪刀差并未因此消失，农业剩余仍然在向有利于城市的工业部门转移。即使投资于农业水利方面，其中很大一部分还是为了解决城市和工业用水问题，因此农业无法积累自身的发展能力。与此同时，相比于城市在产业体系、基础设施、制度安排等方面的明显优势，农村与城市之间实际上处于空间上的相互分割状态，生产要素无法流动，尤其是受到土地制度和户籍制度限制，不仅土地难以流转，而且人口难以流动，从而使城市人均资源总量快速增加，农村人均资源很难增长，城乡之间人均经济和文化成果的占有差距就不可避免要扩大。

2. 城乡二元体制是城乡差距扩大的重要原因

传统计划体制留下来的城乡二元结构，对城市和农村采用非均衡发展战略和两种不同政策，如劳动用工制度、教育制度、财政制度和社会保障制度等，使城乡居民利益不平等，这在体制机制上就形成了城乡差距。为了改变这一差异，从2002年开始，广州把全市65个镇撤并为34个镇，并确定了17个重点发展的中心镇；2006年，明确把中心镇作为广州市农村小区特色经济中心、都市型现代农业发展平台和城乡基本公共服务平台、城乡管理体制创新示范区和生态文明示范区。近年来，广州还积极探索推进农村集体资产产权制度改革，完善农村股份合作制，明确集体资产经营管理主体及所有权归属，通过量化资产、固化股权等办法，维护农民财产权利；出台了《关于促进我市农业户口人员到中心镇和城区就业落户的实施意见》，明确了农村居民到中心镇落户就业条件，将原来审批制度改为核准制度，以此来促进中心镇人口积聚；出台了《中心镇财政管理体制改革的实施意见》，扩大了乡镇事权范围。这些围绕中心镇建设对土地管理、集体经济、户籍制度、社会保障、转移就业等方面的制度创新，均试图打破原有城乡二元体制。但长期以来形成的城乡两种不同的社会运行机制仍在发挥作用，如目前仍然在实行的城乡有别的福利制度、税收、就业、人口迁徙等，都仍然有利于一种非均衡发展战略的继续维系。这种发展战略无疑使城市产业快速发展和各种基础设施不断加强，城市基础设施齐全、资金密集、信息畅通、市场活跃等方面优势已经将农村远远抛在后面，从而更加放大了因地理和产业因素形成的城乡差距。

3. 差异政策是城乡差距不断扩大的直接原因

在城乡二元体制下，尽管财政支农资金不断增加，但整个宏观政策仍偏向城市而忽视农村发展，尤其是各项农村政策从整体上不利于农村经济长远发展和缩小城乡差距。

(1) 财政涉农支出总量不足，农民直接受益比重较低。表2表明，广州全市涉农财政支出，绝对额呈现出不断增长趋势。从2001年到2006年，全市财政支农支出维持在6.64%的增长水平。但这一时期，各项涉农财政支出占财政总支出比重出现下降趋势。全市财政支农支出比重2001年为1.57%，到2003年上升到2.21%，但从此一直趋于下降趋势，到2006年降到1.31%，比2001年还低0.26%。政府财政支农的这种低水平状况，与广州市现在农村发展面临的形势和任务极不相称，更无法应对国际上粮食价格对本地农业产生的较大冲击。

表 2 2001—2006 年广州涉农财政支出增长情况

年份	地方财政支出 (万元)	支农支出		农业开发支出或林业支出		水利和气象(事业费)支出	
		金额(万元)	比重(%)	金额(万元)	比重(%)	金额(万元)	比重(%)
2001	3149752	49355	1.57	9386	0.30	29525	0.94
2002	3501930	51783	1.48	14067	0.40	31405	0.90
2003	3955165	87368	2.21	13602	0.34	12728	0.32
2004	4470625	64516	1.44	31410	0.70	14521	0.32
2005	4761754	64152	1.35	27136	0.57	23449	0.49
2006	5594208	73409	1.31	33501	0.60	39817	0.71
年均增长率	11.19%	6.64%		2.62%		2.14%	

数据来源：根据《广州统计年鉴》整理。

广州地方财政用于农业方面的支出在预算安排上已经减少的前提下，执行过程存在许多问题。据调查，在市财政支农资金落实后，由于乡镇财政配套和农民自身出资部分难以到位，所以相关支农项目很难开展。同时，财政用于农业方面支出结构也不尽合理，财政用于生产性支出比重下降，用于各项事业费的支出比重有所上升。在农业事业费比重上升的情况下，农业事业费内部分配结构有失偏颇，人员机构经费增长较快，业务经费增长缓慢，使农民直接受益投入比重很低。这说明近年来农业事业费比重上升并不意味着农业发展具有良好的资金保障条件，农业发展普遍面临着资金困扰。

(2) 农业贷款严重不足，直接影响到农业健康发展。近年来，从整个金融状况看，广州信贷资金供应非常充裕，但由于整个金融政策仍是向工业和城市倾斜，因此银行对农村信贷总规模和资金投入反呈逐年减少趋势（见表3）。从1990年到2004年，金融机构农业贷款额缓慢增加，但从2004年不增反迅速减少。十多年来，农业贷款占各项贷款比重逐步呈现下降趋势，从1990年的3.99%降到2006年的0.24%。

表 3 广州农业贷款增长情况

年份	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
各项贷款	4203777	13121538	20668294	43364974	52572051	61272742	65353948	69080309	79317820
农业贷款	167673	293382	244636	346976	399198	386645	401860	374442	188673
比重(%)	3.99	2.24	1.18	0.80	0.76	0.63	0.61	0.54	0.24

数据来源：根据《广州统计年鉴》整理。

与此同时，农业贷款下降也造成了农村贷存比例下降，导致农村信贷资金外流（见表4）。2006年，广州全市农业贷款188673万元，仅仅是农业存款2435607万元的7.75%，比2001年的这一比例27.78%减少了大约20个百分点。

表4 广州2001—2006年农业贷款与农业存款比较

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006
农业贷款(万元)	346976	399198	386645	401860	374442	188673
农业存款(万元)	1249128	1403968	1507285	1688938	1960231	2435607
贷存之差(万元)	902152	1004770	1120640	1287078	1585789	2246934
贷存比例(%)	27.78	28.43	25.65	23.79	19.10	7.75

数据来源:根据《广州统计年鉴》整理。

(3) 农村固定资产投入严重短缺,直接导致农村基础设施缓慢和低水平建设。从表5可以看出,广州从2000年开始对农村全社会固定资产投资额大幅减少,占全社会固定资产投资比重不断下降。从1978年的5.94%或1990年的1.57%,降低到2006年的0.11%。从城乡固定资产比较来看,2006年城镇和农村全社会固定资产投资分别为16289443万元和674381万元,城镇较之2005年的14497295万元增长12.36%,农村较之2005年的694872万元降低2.87%,城乡固定资产投资增长出现明显差距。农村固定资产投资明显下降,造成农村地区基础设施建设呈低水平发展。

表5 广州三次产业全社会固定资产投资额及构成

		1978年	1990年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
投资 (万元)	第一产业	4317	14268	66584	17789	24625	14657	30084	9816	17999
	第二产业	32100	346872	1411261	1419209	1913745	2265387	2863780	4379347	4632303
	第三产业	36224	544797	7758831	8345095	8154051	9471624	10595419	10802419	12313522
构成 (%)	第一产业	5.94	1.57	0.72	0.18	0.24	0.12	0.22	0.06	0.11
	第二产业	44.19	38.29	15.28	14.51	18.96	19.28	21.23	28.83	27.30
	第三产业	49.87	60.14	84.00	85.31	80.80	80.60	78.55	71.11	72.59

数据来源:根据《广州统计年鉴》整理。

(三) 广州城乡发展目前面临的机遇与挑战

1. 广州推进城乡区域协调发展面临的观念与体制机制挑战

广州作为副省级行政单元,无疑已经进入了工业化、信息化、城镇化、市场化和国际化的深入发展阶段,但广州发展中和发展起来后的问题更多、更复杂地交织在一起,表现出了发展关键期、社会转型期、改革攻坚期、矛盾凸显期的阶段性特征,推进城乡区域协调发展面临着来自传统观念、传统体制机制束缚的各种问题和挑战。

(1) 传统偏见束缚。广州城乡二元结构尚未根本突破,统筹城乡发展各方面利益难度加大,其背后仍然存在着各种传统偏见束缚:在全市干部群众中,仍然存在着因循守旧、局限城市或农村、狭隘自封的传统地域思维定势,存在着对城市工业化进程的片面理解,存在着重城轻乡、重工轻农的传统偏见,存在着既得利益对体制机制创新的束缚,存在着见物不见人、重生产轻分配、重效率轻公平、重经济增长轻民生福利的思想观念。这些无处不在的影响科学发展的传统思维定势和利益格局障碍,

凸现出了全面认识广州城乡区域协调发展的重要性：一是城乡收入差距过大将会导致城乡经济进一步分割，农村人口难以形成购买力，难以对城市工业形成“内需”和做出“市场贡献”，从而抑制城市工业的持续发展；二是城乡差距过大也不利于农村人口的物质资本积累和人力资本积累，难以提高他们的收入获取能力；三是城乡差距过大会危及社会稳定，从而影响经济持续发展。

(2) 城乡发展的体制机制障碍。自主创新能力不强，结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变，工业反哺农业能力不强，链接城乡的产业体系也不完善，吸纳农村劳动力就业的体制机制尚不健全。政府财力分配没有完全承担起所有进行城乡统筹发展的成本，广大农民无法承担城乡统筹制度改革的过大成本。导致城乡发展差距拉大的政策性因素难以得到根本解决，资金、土地等资源要素快速流向城市趋势还没有逆转。同时，城乡不同户籍身份附着的各种不同的福利待遇仍然存在，农村养老、医疗、失业、最低生活保障等社会保障未能全覆盖。各级部门职能的扩张性趋势与完善市场经济体制目标存在较大矛盾，要建立起利于城乡区域协调发展的行政管理体制难度较大。全能政府模式依然故我，由于职能边界不清产生的政府越位、缺位、错位时有发生；市级与区（县级市）之间缺乏协调机制，各级政府统筹城乡发展的积极性、主动性尚未有效调动起来。以行业、产业管理为基础的行政体制造成对城乡管理的割裂，政府职能部门的职责设置重城市轻农村，虽然行政层次少，但管理单元多，难免存在行政壁垒，阻碍城乡区域协调发展。

2. 广州推进城乡区域协调发展的有利条件

(1) 中央、省里的要求为广州推进城乡区域协调发展提供了强大动力。党的十七大报告围绕实现全面建成小康社会的奋斗目标，对我国城乡发展提出了更高要求：城乡区域协调互动发展机制和主体功能区布局基本形成，社会主义新农村建设取得了重大进展，城镇人口比重明显增加。党的十七届三中全会进一步要求，按照统筹城乡发展要求，抓紧在农村体制改革关键环节上取得突破。中央政治局委员、省委书记汪洋同志则要求，广州要坚持走全面、协调、可持续的城市化发展路子，努力成为广东省建立现代产业体系和建设宜居城市的“首善之区”，力争在提高城乡居民收入方面为全省提供经验。中央有关城乡发展的部署和省委对广州城市发展的定位为作为广东省省会城市的广州提供了广阔空间，广州只有通过努力争当实践科学发展观的排头兵，加快科学发展，以改革为动力，突破割裂城乡发展的体制机制障碍，创造有利于城乡共同发展的政策和制度环境，才能吸引、聚集各种资源，充分发挥好市场配置资源的基础性作用，使之服务于广州城乡区域协调发展。在城乡区域协调发展方面，建设广东省“首善之区”就是要探索出一条能够解决当前城乡发展失衡、区域发展失衡等普遍问题，实现又好又快发展的新路子，发挥广州作为省会城市在实现城乡区域协调发展方面的窗口和形象作用。

(2) 广州经济实力显著增强为推进城乡区域协调发展奠定了物质基础。从 1978 年至 2007 年，广州市生产总值从 43 亿元增加到 7051 亿元，经济总量已连续 18 年居全国大城市第三位。2007 年，广州 GDP 超 7000 亿元，以占全省约 1/10 的常住人口创造了占全省 20% 的 GDP。目前，广州已经进入了从工业社会向后工业社会和信息社会过渡阶段，产业结构调整方面已经形成“三二一”格局，第二、三产业共同成为经济增长主动力，工业制造业相对发达，工业体系较为完整，生产功能具有相对优势。

近年来,广州工业增长率平均达16%以上,工业高新技术产品产值增速更是高达20%以上。基础设施较为完善,拥有华南地区最大的国际港口、航空港和铁路客运站,以广州为中心的高速公路和铁路网已经形成,地铁线路快速衍生,广州国际会展中心将成为世界最大的单体会展设施。这些方面正在有力地改变着城市形象和城乡面貌,呈现出城市文明向农村辐射的发展趋势,为广州城乡区域协调发展奠定了坚固的物质基础。

(3) 中心镇建设为城乡区域协调发展积累了实践经验。为破解城乡二元结构难题,广州不断深化着以城市带动农村发展的战略主题:以加强中心镇建设为重点,积极探索统筹城乡发展的新路子,城镇结构体系不断优化。建设中心镇作为广州统筹城乡发展在空间上实行的战略性扩张,已经成为改变广州城乡二元经济结构与推进农村城市化与农业产业化的关键举措:它是构建广州市域体系的关键环节,中心镇扮演着都会区、片区与一般镇和农村相连的城乡节点角色;它是培育广州都会区新的增长点和增长极,是都会区工业企业转移的重要腹地;它是实现农村居民集中居住和土地集约利用的模板和标杆,对实现农村富余劳动力转移起着示范作用。广州推进城乡区域协调发展必然要进一步实现产业转移和农村富余劳动力转移的“双转移”,为都会区发展现代服务业和农村土地集约利用让出空间,其中中心镇建设在这方面已经积累了许多经验。

二、广州城乡区域协调发展的思路、目标与重点

(一) 广州城乡区域协调发展的基本思路

发达国家的历史表明,城乡发展一般分为三个阶段:一是工业化初期,农村严重落后于城市,属于典型二元结构,加强城乡连接或联系是这一阶段采取的一般路径;二是工业化阶段,城乡差别在缩小,二元结构不断弱化,这一阶段的城乡发展路径是城乡区域协调或协同;三是后工业时期,城乡已无多大差别,二元结构基本消除,城乡一体化实现。广州作为发展中国家的一座中心城市,如前所述目前已经进入从工业化向后工业化过渡阶段。在城乡关系问题上,如同北京和上海等城市一样,广州传统二元结构虽有固化趋势(如土地承包经营、城乡户籍差异等),但从经济发展水平来看,广州已具备在全国率先消除城乡二元结构的最有利条件,明显不能再停留在一般城乡关系连接上,而是处于通过城乡区域协调发展缩小城乡差距走向城乡经济社会一体化格局段。广州把城乡经济社会发展一体化作为打破城乡二元体制、逐步实现城乡二元结构的“一元”化格局的前景是:通过体制改革和政策调整,平等看待工业与农业、城市与农村、城镇居民与农村居民,充分发挥城乡各自优势,着眼于推进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化,促进城乡之间劳动力、技术、资金、信息以及各种资源等生产要素相互融合,互为资源,互为市场,互相服务,进而成为实现城乡产业、居民、制度和空间相互融合的区域综合统一体。

(1) 城乡产业一体化:既有分工,又互为补充。2008年1月至2月的严重雪灾对交通运输的破坏,使广州农副产品供给短期内主要依靠城郊农业种植基地。城市化快速发展会刺激对农产品的需求,至于环境恶化、交通拥堵、住房紧张等一系列“城市病”,使广州在从工业化向后工业化过渡阶段,对以生态农业、观光农业为主要特征的“都市型现代农业”有着强烈的内在需求。即使广州已经进入后工业社会,也不能彻底放弃城郊型农业的副食品生产功能。城乡经济一体化就是要促进工业逐步从都

会区扩散到中心镇或一般镇,同时使分散的农村工业向中心镇或一般镇集聚,使都会区集中发展现代服务业和高新技术产业,农村发展现代农业。这样既可以解决城市病和农村病,使城市更像城市,农村更像农村;又可以解决城乡之间产业同构和过度竞争问题,使城乡之间形成一种相互支撑的经济技术联系。一种合理的城乡产业布局应当有利于农业经济增长与农业技术进步,要以城市为中心,按照运输成本的高低和时间消耗的多少,在城市外围形成鲜活蔬菜、水果、畜禽、粮油等错落有致的农业种植、养殖层次结构。

(2) 城乡居民一体化:农民市民化。城乡社会一体化主要涉及的是城乡居民经济、政治和社会地位的平等问题,其本质是农民市民化。在工业化和城市化过程中,由于制度、文化等各种原因,农村人口容易受到各种歧视。这就要求对农民采取保护措施,防止农民遭到盘剥和不公平的待遇,逐步实现城乡居民的真正平等。

(3) 城乡制度一体化:形成城乡之间生产要素自由流动的制度环境。目前,广州城乡发展的基本格局是:虽然城市维系着快速的工业化发展,但农村劳动力难以自由流动进入城镇;虽然城市化空间不断扩张(发达国家如英国城市化建设用地一般低于 15%,目前广州这一指标已达到 23%,正在接近 25% 的国际“警戒线”),但与此同时将农业生产空间排挤到都会圈外围的边缘地带。为了打破这种城乡发展格局,就必须建立城乡一体化的生产要素市场,创造包括农村市场主体在内的各类市场主体平等地使用生产要素的制度环境,如土地制度、户籍制度、财政制度和金融制度等,消除生产要素在城乡之间自由流动的各种体制机制障碍,实现城市蔓延带来的土地使用与农村富余劳动力转移产生的人口迁移之间的空间均衡发展。

(4) 城乡空间一体化:大都会圈中的城乡双向流动。在空间上,城乡经济社会发展一体化就是城乡整体增长空间的大都会圈实现。其中农村腹地不再是城市实体以外的附属空间,而是城市可持续发展的基本载体,是城市生存和发展的生态空间。必须设计广州多核都会圈,建立都会区与相邻城镇以及乡村组成的城乡复合体,以内在经济社会联系为基础,以行政协调领导为政治保障,通过便利的交通、通讯网络,实现都会区与片区、片区与片区、片区与乡镇、片区与农村、乡镇与农村等之间的双向流动。

(二) 广州城乡区域协调发展的总体目标

按照以上基本思路,广州城乡区域协调发展的指导思想是:以科学发展观为统揽,紧紧围绕“首善之区”的建设目标,以创新体制机制为切入点,以统筹城乡规划为先导,以统筹资源为重点,着力提高以城带乡、以工促农的综合能力,着力加快城乡产业功能合理分工和互动、镇村现代文明建设和农村富余劳动力合理转移进程,着力从根本上解决农民问题,扎实推进现代农业规模化经营和新农村建设,努力缩小城乡发展差距,力争走出一条广州特色的城乡区域协调发展新路子,形成城乡经济社会发展一体化新格局。通过城乡区域协调发展工作,经过 5—10 年努力,达到如下总体目标:

(1) 城乡区域整体布局和城乡互动发展机制形成。城乡市域整体规划编制和实施,城乡规划全覆盖到各村镇,村镇建设实现“三集中”(工业发展向园区集中,土地向龙头企业和种养大户集中,居住向中心村集中),基本形成城乡人口布局合理、基础设施配套完善、生活环境良好、功能分区科学的新

型城乡空间布局体系。城乡体制接轨，城乡产业、城乡社会的相互融合和协调发展机制形成。城乡一体化基础设施网络体系形成，公共服务均等化实现。农村生产和经营组织形式发生重大变化，实现以工业化理念组织农业生产，以商品化理念组织农产品，以技术创新理念推动农业高端化发展。

(2) 城镇化与新农村建设取得重大进展。中心镇、中心村高水平建设，村庄基础设施、生态环境和卫生建设有明显改观，使农村城市化率达到 75% 以上。

(3) 农民生活方式向城市居民看齐。全市城乡环境质量明显改善，环保设置网络更加完善，环境安全得到有效保证，形成城乡一体的生态环境建设格局。农民生活方式和生活水平有明显改善和提高。农民收入由主要依靠家庭经营收入转向工资性收入、资产性和投资性收入多种渠道，实现城乡劳动者平等充分就业，城乡居民收入差距扩大趋势得到根本扭转。城乡居民社会养老保险参保率实现全覆盖，建立城乡一体的基本医疗、工伤、生育保险体系，形成城乡统一的失业保险制度，构建完善的城乡一体的新型社会救助体系。农民家庭收入、居住条件、消费水平基本接近或向城市居民水平靠拢，农民基本养老、医疗保险水平向城市居民看齐。

(4) 城乡共享现代文明。城乡文明普及率提高到 85% 以上，农民素质有较大提升，农村精神文明建设水平显著提高。

(三) 广州城乡区域协调发展的重要原则

(1) 坚持发展第一与以人为本原则。充分调动和发挥全市广大干部群众的主观能动性和首创精神，创造人人平等发展，充分发挥聪明才智的社会环境，统筹兼顾各方面利益。坚持以人为本，牢固树立发展不以牺牲农民利益为代价的思想，切实保障农民权益，始终把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点。认真落实“多予、少取”的农村政策，逐步使城乡居民在就业、居住、教育、医疗、社会保障、公共设施和社会福利等方面享有平等权利。必须以经济建设为中心，不断解放和发展生产力，为社会全面进步和人的全面发展创造必要条件。坚持人性化需求，处处着意营造适宜的人居环境，优化人居环境，优化区域、城镇空间形态，配置健全的生活服务设施，方便生活的多样性和多元化需求，注意在经济、社会、生态之间找到平衡点。

(2) 坚持全面协调可持续发展原则。必须统筹城乡经济社会发展，始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。统筹工业化、城镇化、农业现代化建设，加快建立健全以工促农、以城带乡的长效机制，调整国民收入分配格局，巩固和完善强农惠农政策，把基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡区域协调发展，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。把城镇与农村看作一个发展中存在着整体性关联的区域，处理好发展上的时序关系，处理好全市城镇村的发展矛盾，调整好城镇布局与产业结构，处理好城镇间的功能协调问题。统筹安排区域自然资源的开发利用、产业发展和生态环境保护，节约有限的土地资源，减少土地浪费。严格控制城镇建设用地的投入总量，处理好当前与长远发展之间的矛盾，为未来各种潜在发展留有余地。

(3) 坚持整体规划与重点突破原则。推进城乡区域协调发展包含多方面内容，既有经济、社会层面的，又有政治、文化层面的；既有总体上的统筹城乡问题，又有区域性的统筹城乡问题。要立足市

情、区（县级市）情，统一规划，全方位领导。必须抓住关键问题，采取关键措施，在整体推进中实施重点突破，着力解决城乡发展中的富民、就业、城市化等突出问题。要根据不同发展阶段条件和要求，提出分步实施的目标任务，落实阶段性对策措施。

（4）坚持改革创新与理顺体制原则。始终把改革创新作为城乡协调发展的根本动力，必须在观念、思路、方法上不断创新、不断改革。既要改变传统发展观，实现观念更新，又要改革现有体制、制度和管理手段，消除制约城乡区域协调发展的体制和制度障碍。坚持不懈地推进农村改革和制度创新，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，加强和改善党和政府对农业农村发展的调控和引导。

（5）坚持政府主导与市场推动原则。各级政府应认真履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，切实解决在城乡协调发展中政府职能“不到位”或“缺位”问题，把握全局，统筹兼顾，协调好各方面利益，正确处理涉及全局的重大关系，充分调动一切积极因素。顺应社会主义市场经济体制要求，发挥市场在资源配置中的基础性作用，综合运用政府调控和市场调节手段，有序推进城乡区域协调发展。

（四）广州城乡区域协调发展工作近期、远期重点领域

从广州城乡协调发展的目标和原则要求出发，应区分和确立近期（近5年内）和远期（10年内）工作重点领域，按计划、有步骤、分重点地逐步推进。

1. 广州城乡区域协调发展的近期工作重点领域

（1）尽快形成广州城乡一体的发展规划和产业布局。从广州发展全局出发，树立城乡一体规划理念，统筹考虑城乡空间布局，形成分工明确、梯度有序、开放互通的城乡空间结构体系，使城市和农村在规划上实现“无缝对接”。打破城乡界限，实行城乡一体的规划设计，从土地利用到产业布局，从社会事业发展到生态环境建设，都由城市延伸、拓展、细化到每个镇村，实现规划全覆盖。制定城乡一体工业布局规划，推进工业化和城镇化发展，要重点整合镇、村分散的工业开发区，按照区域和园区性质，重新调整、归并为工业集中发展区，发挥园区集约效应。以工业化的生产理念带动和组织农业生产，培育农业龙头企业和市场经营主体，通过提高农业生产的组织化程度，将传统农业改造、提升为现代农业。

（2）加快中心镇、中心村建设。广州要把中心镇作为促进城乡区域协调发展的重要载体和依托，大力促进中心镇建设，使中心镇发展在统筹城乡协调发展、逐步缩小城乡差距和工农差别中发挥基础性作用，把中心镇打造成为都市型现代农业综合服务平台和覆盖城乡的基本公共服务平台，成为城乡管理体制创新示范区和生态文明示范区。要加快中心村建设，使农村劳动力和现代农业、生态农业向中心村聚集，使其成为中心城区产业向农村转移的承接点，形成新的经济增长点，推动农村产业升级和增长方式转变。通过中心镇、中心村建设，尽快完善城镇空间布局、进一步完善村镇结构体系、形成对村镇发展用地和自然生态环境的合理利用，引导城市由扩张式发展向组团式发展转变。

（3）尽快推动农村土地流转制度改革试点工作。选取部分地区开展农村土地流转制度改革试点工作：一是提高公益性征地补偿标准，探讨土地增值收益在国家和农民之间的合理分配机制；二是开展

集体用地交易试点,形成由市场决定经营性土地占用的价格机制;三是开展土地出让金按年征收的试点,促进土地可持续开发集约利用;四是对农民的宅基地及其房产进行抵押、交易试点,允许集体所有、集体使用的非农用地转包、出租、互换、转让、股份合作等。

(4) 加快有利于“三农”发展的财政和金融体制改革。一是扩大公共财政覆盖农村力度,逐步建立财政支农资金稳定增长机制,建立城乡一体化公共财政制度,特别是要扩大涉农资金在农村基础设施建设和公共服务领域的投入强度。二是针对农村金融需求特点,构建合理分工、投资多元、功能完善、服务高效的农村金融组织体系。通过分类指导,推进各类涉农金融机构改革,增加农村金融服务供给,探索各类涉农的抵押、担保和保险服务。

(4) 加快推进城乡一体的义务教育、医疗卫生、社会保险等公共服务,使公共服务趋向城乡均等化发展。义务教育方面重点在于完善广州市一级财政对农村义务教育的保障机制,稳定农村义务教育经费来源,提高农村义务教育阶段中小学公用经费水平,同时逐步实现城乡教育资源的公平分配,推进城市义务教育向农村开放。医疗卫生方面要在普遍建立区(县级市)、镇、村三级医疗卫生服务网络基础上,提高医疗卫生服务的能力和水平,同时要完善农村新型合作医疗制度,提高农村新型合作医疗财政补助水平。社会保障方面,主要是进一步完善农村基本养老和最低生活保障制度,其补助标准逐步向城市看齐,同时要探索形成规范有效的农民养老保险制度和农村社会救济制度。

2. 广州城乡区域协调发展的远期工作重点领域

(1) 建设城乡一体的新城市片区。广州新一轮的城市总体规划,明确提出把广州建设成为绿色生态城市。按照这一目标,广州必然要把生态城市建设和城乡一体化发展融合起来。坚持以人为本,按可持续发展要求,合理调控用地规模、人口规模、城镇规模和产业集聚规模,建设城乡一体的新城市片区,建成“两个适宜”的市民共建共享的新城市形态:中部建立以珠江新城、白云新城、琶洲地区为主的中心都会区,以城市新中心区功能建立来完成中心城区公共服务功能疏解;南部主要建设以大学城小谷围岛及南岸地区的广州新城,逐渐扩展到南沙,形成南沙片区;北部建成生态保护为主的从化片区;东部建成以萝岗区、增城为依托的拓展发展带;西部与广州周边城市联动协调,建成以金沙洲为中心的居住新城。

(2) 构建城乡一体的政府管理新体制。调整广州市政府部门的内设机构和行政职能,使那些原来只面向城市的政府部门把工作向农村延伸,打破城乡管理行政分治格局,建立起城乡一体的公共服务管理体系。

(3) 推进广州城乡客运一体化建设。完善番禺、萝岗、花都、南沙等新区与中心城区公交线网衔接与换乘,在完善增城、从化两市与中心城区的公共客运基础上,完善两市内部公共客运网络,把公共客运延伸到边远村,形成广州市中心城区到两市的客运及公交联网。

(4) 在完善白云、黄埔、萝岗、番禺、南沙、花都、增城、从化等区(县级市)的水、电、电话、广播等供给网络基础上,推进以上区(县级市)边远地方的有线电视网络和互联网宽带网络建设,实现“两网”在全市范围内贯通。

(5) 放宽广州市范围内地域、户籍、行业等对农村劳动力流动的就业条件,形成城乡一体的就业