

第五届贵州经济论坛论文集

城乡一体化发展研究

主编：申振东 黄钧儒 龚晓宽

贵州大学出版社

第五届贵州经济论坛论文集

城乡一体化发展研究

主 编 申振东 黄钧儒 龚晓宽

执行编辑 赵宗哲、田永红、程雁枚、杨昌明、袁 艺

主办单位 贵阳市人民政府、贵州省经济学学会

承办单位 贵阳市发展和改革委员会、贵阳市经济学会

贵州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

第五届贵州经济论坛论文集/申振东等主编. —贵阳:
贵州大学出版社, 2009. 2

ISBN 978-7-81126-103-5

I. 第... II. 申... III. 地区经济—经济发展—贵州省—
文集 IV. F127.73-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第012876号

城乡一体化发展研究

(2007 ~ 2008)

贵阳市发展和改革委员会

出版发行	贵州大学出版社
排版印刷	贵阳快捷彩印有限公司
开 本	850×1168mm 1/32
字 数	320 千
印 张	13.25
版 次	2009年2月第1版
印 次	2009年2月第1次印刷
印 数	0001~1000 册

书 号	ISBN 978-7-81126-103-5
定 价	35.00 元

目 录

科学发展 统筹协调 加快推进城乡一体化	申振东(1)
城乡一体化进程中进城农民工子女融入城市生活问题思考	申振东(15)
户籍制度改革创新研究	黄钧儒 黄法(25)
建立以工促农 以城带乡长效机制有关问题的思考 ...	赵宗哲(34)
深化农村改革统筹城乡发展	阮 晶(43)
论新时期的城乡一体化发展	刘肇军(54)
当前贵州推进城乡一体化面临的形势和对策建议	张晓阳(65)
以现代农业促进新农村建设	朱华清(76)
城乡一体化发展评价指标体系建设问题探析	王昌锋(82)
贵阳市“十一五”期间城镇化发展评价及对策建议	黄 琴(90)
城乡一体化城市规划创新研究	王星颖(105)
白云区城乡一体化建设实践与今后建设途径思考 ...	向 洋(112)
乌当区城乡一体化发展的思路研究	田永红(121)
新时期城乡一体化进程中的花溪区政府行为研究 ...	向生丽(126)
资源型县域工业反哺农业的思考	曾海鹰 宗 文(132)
城乡一体化发展的理性思考	王国发(142)

关于城乡一体化的若干问题的认识	谢 松(149)
推进城乡一体化是改革大势所趋	刘海谦(155)
对贵州城乡一体化建设的思考	刘有祥(159)
对贵州省城乡经济一体化的几点思考	宋 行(168)
城乡一体化理论与实现模式研究	肖良武(173)
贵阳市推进城乡一体化发展的模式探讨	
..... 龚晓莺 蔡 静(183)	
贵阳市城市化进程中城乡一体化模式探讨	许鹿 张妍(192)
城乡统筹与协调 中国发展道路的反思与调整	洪名勇(197)
统筹城乡发展 推进城乡一体化	张旭日(207)
统筹城乡发展的制度对策思考	邱凤林(212)
城乡统筹战略中的中国农业支持政策新探	蒲文彬(219)
促进城乡一体化发展的政策支持体系	
..... 胡晓登 王昌锋(230)	
贵州城乡经济一体化现状 问题及对策研究	熊德斌(236)
对推进城乡一体化进程中农民增收问题的再思考	吕 萍(247)
加快农村劳动力转移推进城乡一体化进程	阮宝祥(256)
多渠道转移农村富余劳动力就业 促进城乡统筹发展	
..... 钟邦德(261)	
城乡统筹 促进农民充分就业的关键	崔云霞(274)
打破城乡二元结构 推进城乡一体化发展	陈永堂(280)
欠发达地区城乡一体化的实践选择	程同林(290)

农民工是推进城乡一体化的生力军	李祥如(295)
城乡统筹视野下解决农民工就业问题的政府行为研究	凌 玲(299)
农民工子女进城后面临的机遇与屏障	乔珊珊(306)
推进城乡教育均衡发展关爱留守儿童成长	吴桂华(310)
试论小城镇建设在城乡一体化进程中的作用	杨东昌(318)
三地失地农民社会保障情况的比较研究	罗凌 龙昌林(322)
城乡一体化养老保障体系研究	廖煜娟 潘怀明(333)
以农村信息化促进城乡一体化 贵阳市城乡一体化的思考	徐燕 李思(342)
城乡一体化进程中的公共服务均等化问题	陈安来(348)
关于贵州城乡公共产品供给差异的分析	李更生(352)
贵州城乡收入差异分析	安海燕 李晓红(360)
消费和收入分配政策与城乡一体化建设	孙吉平(367)
金融支农促进城乡一体化发展	万 玲(372)
城乡一体化背景下城乡金融协调策略研究	钟 娜(378)
深化农村金融改革 促进城乡一体化发展	侯炬凯(383)
推进农村金融改革 服务新农村建设	魏 艳(387)
资金渠道畅通是城乡一体化建设的基本保证	朱文龙(392)
税收政策支持城乡一体化建设的思考 ... 贵阳市国税局课题	(396)
城乡一体化讨论综述	扈 炯(401)
后 记	(419)

科学发展 统筹协调 加快推进城乡一体化

——近年来贵阳市的实践与思考

□/申振东

贵阳市辖6区1市3县,77个乡(镇),44个街道办事处,1166个行政村,总面积8034平方公里,总人口356.77万人。2007年5月,贵阳市委、市政府作出关于统筹城乡发展推进城乡一体化的决定,这对于全市深入贯彻落实科学发展观,按照建设生态文明城市的发展理念,促进城乡经济社会协调发展,切实解决“三农”问题,全面建设小康社会,率先在全省实现经济社会发展历史性跨越具有重要的战略意义。

一、贵阳市提出推进城乡一体化的宏观背景

(一)深入贯彻落实中央和省的重大战略决策

党的十六大报告提出,统筹城乡经济社会发展是全面建设小康社会的重大任务。十六届三中全会把统筹城乡发展作为坚持科学发展观、坚持“五个统筹”发展的战略目标之一。在十六届四中全会上,胡锦涛总书记明确指出:“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之后,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”。十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。十七大报告明确指出,要建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。2007年国务院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,同时要求两地要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,要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。党中央、国务院对统筹城乡发展提出的这些新方针、新要求、新举措,为贵阳市推进城乡一体化,统筹城乡经济社会协调发展指明了方向。

省委九届八次全会明确要求贵阳市在建设社会主义新农村中要力求整体推进,率先突破。省第十次党代会提出了“贵阳市要发挥省会城市的龙头带动和辐射作用”。2006年,根据省政府的要求,省发改委首次针对区域经济制定了《贵阳城市经济圈“十一·五”发展规划》。贵阳市作为省会城市和全省唯一的特大城市,在全省战略位置特殊,负有在全省“做表率,走前列”的责任和义务,必须按照中央和省积极推进城乡统筹发展的重大战略部署要求,努力增强中心城市的辐射带动能力,千方百计加快自身发展,带动周边发展,示范全省发展,积极探索并奋力实践一条突破城乡二元结构,构建城乡新型关系,促进城乡优势互补,实现城乡相济共融的城乡一体化发展道路。

(二)顺应贵阳市经济社会发展的内在要求

当前,与国内一些发达地区和城市相比,我市虽然在总体上实现了小康,但仍然处在低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康,主要表现在:城乡、区域发展仍然不平衡,城乡居民收入差距仍然较大,城镇化率仍然较低,城乡二元结构矛盾仍然较为突出,与全国发

达地区仍有一定差距。贵阳市的城市规模较小,对农村、对周边地区的辐射带动能力与其所处的省会中心城市地位不相匹配,因此,必须大力推动城乡一体化,以促进贵阳市的可持续发展。

1、推进城乡一体化有利于拉动贵阳市经济增长和市场活跃。2007年,全市社会消费品零售总额为279.39亿元,但其中,县及县以下社会消费品零售总额只有23.65亿元,仅占全市8.5%的份额。加速农村城镇化,促进农村富余劳动力的转移,让部分农民转换成市民,可以带动其消费升级,推动建立统一有序的城乡流通市场,促进相关产业升级、行业发展和企业增效,同时也能够扩大农产品市场容量,确保农村经济稳步发展,农民收入逐年增加。

2、推进城乡一体化有利于拓展贵阳市的发展空间。贵阳市南明、云岩、小河等三个中心城区土地面积仅有219.7平方公里,占全市总面积2.73%,但仅统计常住人口就达123.24万人,占全市总人口34.54%,人口密度过高,聚集空间紧张,道路狭窄,用地紧缺,导致出现交通拥堵、环境污染、城市功能不足和超负荷运转等“城市病”。贵阳市的人口和产业亟待向外进行扩张和疏解。我们对金阳新区的开发和建设就是适应这一极化与扩散并重的逆城市化发展特点,分解老城区以往承担的政治、经济、文化、居住等多项功能,追求实现人与环境和谐发展而采取的重大举措。

3、推进城乡一体化有利于破解贵阳市的“三农”难题。我市农村人口非农化和城镇化进程缓慢,农民比重较大,导致农业相对劳动生产率过低,“三农”问题解决不好,农业不稳、农民不富、农村不强,势必影响贵阳市率先在全省实现经济社会发展历史性跨越,因此,要缩小城乡差距,改善农村生产生活条件,提高农民生活质量,就必须统筹城乡经济社会发展,推进城乡一体化。

4、推进城乡一体化有利于增强贵阳城市经济圈的综合竞争

力。贵阳城市经济圈以贵阳市为中心、辐射半径80至100公里的周边区域,包括整个贵阳市和安顺市、黔南自治州的部分区县。建设贵阳城市经济圈的根本目的在于打造在西部地区具有较强影响力的省会城市经济圈和具有较强核心竞争力的经济增长极,辐射带动全省经济社会更快更好地发展,只有以城乡一体化为动力,首先消除城乡之间阻碍商品和生产要素自由流动的一切障碍,进而突破以行政区域为界限的政策壁垒,才有可能真正整合贵阳城市经济圈的各种资源和优势,促进区域经济协调发展,提高综合竞争力。

(三)我市已基本具备推进城乡一体化的有利条件

“十·五”期间,贵阳市城市化、工业化和农业产业化战略的实施,已经为我们推进城乡一体化创造了良好的基础条件。

1、第二产业、第三产业吸纳城乡劳动力就业的能力进一步增强。我市持续多年三次产业比重顺序为二、三、一,2007年,首次出现6.47:46.69:46.84即三、二、一的分布格局,另外,2007年全市人均GDP为19564元,按当年底外汇牌价折算达到2680美元,根据美国经济学家钱纳里等人提出的增长模式标准测算,贵阳市已经越过工业化初级阶段,正在进入工业化中期,并已初步具备了反哺农业的能力。

2、城市综合实力增长明显,农民收入稳步增加,城市辐射带动农村发展的能力明显提高。2007年,全市生产总值达696.4亿元,比上年增长15.8%,占全省比重25.69%;财政总收入188.66亿元,比上年增长19.7%,占全省比重33.88%;全社会固定资产投资500.38亿元,比上年增长21.1%,占全省比重33.69%,其中城镇固定资产投资454.89亿元,比上年增长20.5%;农民人均纯收入达4088元,扣除物价因素,实际比上年增长10.8%。

3、对农业农村的资金投入力度明显加大,农村基础设施进一步

改善,农村生产生活条件得到较大改观。为促进农村经济社会全面发展,贯彻落实中央和省一系列支农惠农政策,我市多方筹集资金,2007年整合价调基金、小城镇建设资金、基本建设投资、预算外收入以及亚行、国开行贷款等各类资金13亿余元投入农业农村,有力推动了农村基础设施建设和农业经济蓬勃良好发展。

二、贵阳市推进城乡一体化的目标、任务和措施

贵阳市委、市政府高度重视“三农”工作,立足于跳出“三农”来谋划“三农”、发展“三农”,把加强农村基础设施建设作为城乡统筹的重大举措,早在2001年就提出了加强农村“水、电、路、气、房、林、电视、电话”等基础设施建设的“十字方针”,加大城市对农村的支持带动力度,极大改善了农村生产生活条件,我市农业农村发展后劲明显增强。2006年,党中央作出建设社会主义新农村的重大战略决策后,我市积极贯彻落实“多予、少取、放活”的方针,进一步加大“工业反哺农业、城市支持农村”的力度,整合资金、整合资源、整合力量,扎实推进社会主义新农村建设。

2007年5月,市委、市政府在作出统筹城乡发展、推进城乡一体化的决定后,提出了推进城乡一体化的总体目标:“从我市实际出发,在充分体现城乡各自特点的基础上,达到城乡共享公共财政、公共资源,共同富裕、协调发展,实现现代化”。到2010年,初步建立城乡一体的经济社会发展管理体制和运行机制,全市城镇化率达到70%左右,城镇人口达到280万左右,建成区面积达到150平方公里以上,转移农村富余劳动力10万人以上,农民人均纯收入达到4600元;到2015年,建立更加完善的城乡一体的经济社会发展管理体制和运行机制,全市城镇化率达到75%左右。区域目标是:规划完善城市中心区域“双核三片”的城市空间布局。(“双核”即云岩、南明与

小河连片发展形成城市中心核,金阳、白云、三桥马王庙连片形成城市新核心;“三片”即新添寨、龙洞堡、花溪相对独立形成三片)。到2010年,城市中心区域城镇化率达到95%左右;其他区(市、县)区域,重点在县城、国家级重点镇、有条件的中心镇推进城镇化进程,到2010年,其他区(市、县)区域城镇化率达到50%左右。

围绕上述目标,明确了推进城乡一体化的主要任务是:推进“五个一体化”,加强“两个建设”,促进“三个集中”。即推进城乡规划、城乡产业布局、城乡基础设施建设、城乡生态建设与保护、城乡社会事业发展五个一体化;加强民主政治、精神文明两个建设;促进工业向园区集中、土地向规模经营集中、农民向城镇集中。积极推行公共财政向农村倾斜、公共基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖,在加快城市化进程的同时,切实加快农村经济社会发展,力求形成布局合理、特色鲜明、功能齐全的城乡体系,促进城乡融合、共同繁荣、协调发展,加快形成“体制统一、规划统筹、资源共享、利益共得”的城乡一体化发展新格局。

在明确以城带乡、以工促农、城乡联动、协调发展,加快推进城乡一体化的大政方针以后,采取了以下工作措施:

①成立机构,加强领导。为确保城乡一体化工作强力有序推进,我市专门成立了推进城乡一体化领导小组,由市政府袁周市长亲自挂帅任组长,市委、市政府分管领导任副组长,成员由党委、政府下属40多个工作部门的负责同志组成。在领导小组下设办公室,负责统筹、协调、检查城乡一体化日常事务工作。同时,各区、市、县成立相应的机构,确保城乡一体化工作政令畅通,顺利推进。

②专家把脉,科学谋划。为使我市推进城乡一体化的政策措施、工作方案更具有科学性、前瞻性和可操作性,市委、市政府专门召开推进城乡一体化工作研讨会,邀请省有关领导和专家对我市推

进城乡一体化工作的有关问题进行研讨,征求意见和建议。在此基础上,进一步谋划了突出“三个集中”(即促进工业向园区集中、土地向规模经营集中、农民向城镇集中),着力发展“三圈经济”(即第一圈以云岩、南明、金阳为主,发展现代服务业等第三产业;第二圈以乌当、小河为主,发展工业和轻工业;第三圈以修文、息烽、清镇、开阳为主,发展现代农业)。同时,在完善区划调整的基础上,重点选择40个乡镇、500个村或社区进行规划建设,增强完善重点乡镇、中心村的综合发展和辐射功能,整体带动贵阳市城乡一体化工作的推进。

③突破体制局限,提供政策保障。要实现城乡一体化,现行体制还存在着一定的障碍。为此,我市按照科学发展观的要求,力求于实现城乡生产要素自由流动,优势互补,着力于建立和完善公共财政体制、城乡就业和保障制度、城乡教育及医疗卫生制度等。结合贵阳实际,在调查研究和借鉴外地经验的基础上,截至目前,全市已经制定出台了推进城乡一体化的相关配套政策文件24个,其中涉及经济发展如加强乡村旅游规划、优化农业产业布局及产业化经营等文件6个,涉及规划建设如改革城乡规划体制、优先发展县城及重点乡镇等文件10个,涉及社会事业发展如统筹城乡劳动力培训就业、构建城乡一体化社会救助体系等文件8个,同时,相关政策文件的细化措施和实施方案陆续制定出台,为有序推进城乡一体化提供了政策保障。

④提高规划水平,建立激励机制。为加强对我市规划建设工作的领导,提高城乡规划水平,2007年11月,我市成立了由省委常委、市委书记李军同志亲自担任主任的城乡建设规划委员会,进一步加强对城乡规划的指导和监督,确保了规划的严肃性和权威性,强化了各级各部门的规划意识。一是打破城乡规划分割的格局,建立城乡一体规划的管理新体制,结合土地利用总体规划和城市总体规划修

编,高起点、高标准、高质量编制城乡一体发展的各项规划。二是突出重点镇和中心村的建设规划,体现特色。根据各地经济发展水平和风俗特点,从有利于承接贵阳市城市功能分解的目标出发,按照风格各异、人与自然和谐的原则,搞好重点镇和中心村的建设规划,并注意防止规划趋同,面貌重复。三是建立激励机制,推进人居环境改善。我市制定了《贵阳市新农村建设试点村寨村庄整治以奖代补试行办法》,对符合条件试点村寨的串寨路、串户路、排水沟、集中垃圾池、沼气池建设以及绿化美化、农房建设、房屋立面整治等进行奖励和补贴,极大地调动了当地农民开展人居环境整治的积极性。

三、贵阳市推进城乡一体化工作所取得的成效

2007年,全市城镇人口达225.01万人,城镇化率达到63.07%。推进城乡一体化各项工作取得明显进展:

(一)城乡居民收入差距首次呈缩小趋势

2007年,一产增加值完成45.07亿元,增长8.2%,农民人均纯收入达到4088元,增长10.8%。同期城镇居民的人均可支配收入为12781元,增长8.4%。农民人均纯收入增幅首次超过城镇居民人均可支配收入增幅,城乡居民收入差距开始从2006年的3.26:1缩小为3.13:1。

(二)城乡产业结构更趋合理优化

在工业方面,坚持发展循环经济,走新型工业化道路,实施工业企业“集中发展”战略,引导工业企业向工业园区集中,促进产业集中发展,增强产业集聚和辐射能力。扶持发展以电子信息、新材料、生物制药、食品加工等主导产业为重点的新型工业,着力优化提升磷化工、铝及铝加工、煤化工、装备制造、卷烟等优势产业。今年8月,贵州磷都化工年产甲酸2万吨项目正式建成投产,这是贵阳市

第一个真正意义上的循环经济实体,也是全国首个利用黄磷尾气生产甲酸的项目,标志着工业化黄磷尾气净化技术取得了重大突破,是循环经济的典型范例;在农业方面,坚持推进农业产业化经营、农村发展环境建设和农村扶贫开发“三大重点工程”。一是农业结构调整向纵深推进。重点发展蔬菜、花卉、经果、药材、养殖五大产业。新增蔬菜基地15.3万亩,实现蔬菜总产量125万吨,产值18亿元;新建花卉大棚1996个,花卉苗木面积2万亩,总产值近2亿元;完成规模化优质水果基地建设1.85万亩,水果面积达24万亩;完成中药材核心基地建设、仿野生种植、野生抚育7.6万亩;建成养殖小区208个,实现畜禽销售收入2.79亿元;二是农业产业化步伐加快。积极引进广东温氏、南京雨润、江苏无锡鼎球丝纺等国内知名龙头企业落户贵阳,推动特色产业壮大升级。大力扶持发展龙头企业,目前全市各级龙头企业达71家,其中国家级龙头企业6家,省级龙头企业19家。不断提高农民组织化程度,扶持发展各类农民专业合作社经济组织371家。三是农产品市场网络建设进一步完善。完成18个农贸市场、2个早菜批发市场建设,改造完成450个农家店,大力促进了农产品流通。在第三产业方面,充分发挥旅游资源优势,大力发展以旅游业为龙头的现代服务业。今年夏天,贵阳市委、市政府领导亲自率队,把贵阳独特的气候资源和生态资源变为旅游产品,到国内部分气候炎热的城市开展“爽爽的贵阳”旅游宣传推介,取得了十分良好的效果。农业观光和“农家乐”特色餐饮服务业也得到较快的发展。

(三)城镇化步伐明显加快

“三环线十六射线”城市骨干路网规划主体框架已经形成,三环内新的城市规划区将形成400多平方公里的城市用地区域和400万人的聚集空间;行政区划调整工作已经启动,三桥马王庙片区21平

方公里的土地已整体划归云岩区管辖,拓宽了云岩区的发展空间,将乌当区永乐乡、花溪区小碧乡划归南明区龙洞堡片区区划调整工作正按程序抓紧进行;一市三县改区工作已经向省申报,一市三县变为区后,将按20万人口的中等城市规模进行规划发展;小城镇建设工作进展良好,2007年市财政共安排小城镇建设补助资金5000万元,其中用于小城镇建设项目2200万元,新农村建设补助资金2800万元,31个小城镇建设补助资金项目顺利推进。

(四)农业设施装备水平明显提升

一是水利基础设施进一步夯实。完成小水池建设10461口,新增有效旱地灌面9239亩;新增灌溉面积10000余亩,改善灌面7365亩,恢复灌溉面积39467亩。二是土地综合生产能力进一步提高。完成中低产田土改造4.88万亩,高标准基本农田3万亩,建成基本农田配套小水池1371口。三是农业机械化程度进一步提高。重点推广水稻生产机械化、玉米收获机械化、马铃薯收获机械化、农作物秸秆饲草加工机械化和农机节能机械化。

(五)农村公共服务水平明显改善

一是改善农村生活环境。实施饮水安全工程,解决农村15万人饮水安全问题;实施农村公路建设1000公里;完成“四改一气”配套工程36750套;农村危房改造4268户;退耕还林荒山造林10000亩,实施天保工程封山育林16000亩。二是解决农村“上学难、看病难、生活保障难”。推进农村中小学布局调整和标准化学校建设,完成32所农村寄宿制学校建设,对农村义务教育阶段学生全面实行“两免一补”和扶持,对8万名义务教育阶段进城务工人员子女进行补助;全面实施新一轮农村初级卫生保健,大力推行新型农村合作医疗制度,全市农民参合率达到92.63%;解决困难群众基本生活保障,对农村7.06万人实施低保。三是推进农村社会事业发展。加强

农村文化基础设施建设,建成50个村级文化活动室;组织送戏下乡118场,送电影下乡11000场(次);加强农村体育阵地建设,完成省、市“农民体育健身工程”33个;继续实施“村村通广播电视”工程,完成1597个自然村通电视、920个自然村通广播任务。

(六)农村文明程度进一步提升

通过加强农业基础设施、农村基础环境建设,农民生产生活条件明显改善,农村面貌焕然一新;通过建立城乡统一的培训就业制度、社会保障制度、教育制度和卫生体系,农民逐渐享受到与城镇居民同等的待遇;通过加强基层民主政治和农村精神文明建设,农民的参政意识、民主意识普遍增强;各个生态文明试点村寨正按“发展有路子、增收有来源、居住有环境、活动有场地、健康有保障”的方向奋力迈进。

四、我市当前推进城乡一体化工作存在的问题

尽管近几年我们在推进城乡一体化方面取得了一些成绩,但仍然存在一些制约我市城乡经济社会协调发展的深层次问题没有得到根本解决:

(一)城乡关系失衡,二元结构矛盾依然突出,“重城轻乡”观念仍然存在

如公共财政投入体制长期以来偏向城市,工业反哺农业、城市支持农村的体制机制仍不够完善,倾斜“三农”的政策措施仍有待强化细化,对农民合法利益的保护不够重视,在土地征用、房屋拆迁、集体资产处置等方面侵害农民权益,引发集体上访的事件时有发生。

(二)体制机制不健全

主要表现在以户籍制度为核心的改革进展缓慢,覆盖城乡的就