

# 建立促进城乡经济社会发展一体化制度

## ——学习贯彻党的十七届三中全会精神

时间: 2008年06月29日 16时44分 来源: 《求是》 作者: 魏礼群

字号: [ 大字体 中字体 小字体 ]

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,要建立促进城乡经济社会发展一体化制度,并对此进行了部署。这一重要决策,对于推进改革创新、打破城乡二元结构、加强农村制度建设,对于加快农村发展、促进农民增收、实现全面建设小康社会奋斗目标,具有重大意义。

### 一、建立促进城乡经济社会发展一体化制度的重要性和紧迫性

正确处理工农、城乡关系,历来是中国革命和建设的重大问题。党的十一届三中全会以来,我们党全面把握国内外发展大局,不断推进经济体制改革和扩大对外开放,农村经济社会发展取得了举世瞩目的成就。目前,我国改革发展进入关键阶段。面对新形势新任务,加快建立促进城乡经济社会发展一体化制度,既十分重要,又相当紧迫。

建立促进城乡经济社会发展一体化制度,是从根本上消除城乡二元结构的必然要求。30年来,我国改革开放不断深入,中国特色工业化、城镇化、现代化加快推进。但由于历史条件的制约,特别是长期形成的城乡分割二元体制没有根本消除,工农关系不协调、城乡关系失衡的局面尚未根本改变。针对这种情况,党的十六大以来,中央科学把握世界各国现代化发展的一般规律,深刻总结建国以来特别是改革开放后我们党处理工农、城乡关系问题的经验,提出了统筹城乡经济社会发展的重大战略,把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,作出了我国总体上已到了以工促农、以城带乡发展阶段的重要判断,制定了工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的基本方针,规划了建设社会主义新农村的总体任务,并出台了一系列强农惠农政策,工农、城乡关系出现了积极的变化。在此基础上,党的十七大进一步提出要形成城乡经济社会发展一体化新格局,明确了构建新型工农、城乡关系的方向和目标。实现这一目标,关键在于建立起科学、合理、有效的制度保障,因为制度才具有根本性、全局性、稳定性和长远性。中央在这次《决定》中强调,要“建立促进城乡经济社会发展一体化制度”。这是落实加快形成经济社会发展一体化新格局要求的重大举措,也是贯彻统筹城乡经济社会发展战略方针的具体部署。只有从体制改革、制度建设上着手,建立统筹城乡发展、构筑支持农业农村发展的保障体系,才能从全局上、根本上突破城乡分割的体制和结构。只有在统筹城乡改革和发展上取得重大突破,才能给农村发展注入新的动力和活力,促进城乡共同发展和协调发展。这个重大举措和部署充分反映了我们党对中国特色社会主义发展规律的深刻认识和把握,充分彰显了我们党对逐步缩小乃至最终消除工农、城乡差别的信心和决心,充分体现了时代进步的要求和全国人民的愿望。

建立促进城乡经济社会发展一体化制度,是深入贯彻落实科学发展观的必然要求。科学发展观,是党中央立足社会主义初级阶段基本国情,总结我国发展实践,适应新的发展要求提出来的,是对党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展,是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。当前,农业基础仍

### 求是重点文章

- 李长春: 正确认识和处理好文化建设发展中
- 张庆黎: 奋力推进西藏跨越式发展和长治久安
- 为推进新疆跨越式发展和长治久安提供强
- 秋 石: 坚定不移地走中国特色社会主义
- 不断深化对中国特色社会主义文化发展规
- 魏礼群: 转变政府职能 为加快经济发展
- 刘亚洲: 加强国防和军队现代化建设战略
- 朱之鑫: 坚定信心 迎难而上 扎实推进

### 红旗文稿推荐

- 程恩富 杨斌: 国际金融危机对资本主义
- 于祖尧: 汇率制度改革必须维护货币主权
- 毛 胜 王 兵: 重温“马克思主义少
- 赵 曜: 小康社会思想的形成与发展
- 张树华: 英国前首相撒切尔夫人谈瓦解苏
- 梅宁华: 旗帜鲜明地反对历史虚无主义

### 图片资讯



然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。贯彻落实科学发展观，就必须统筹城乡改革，加快农村经济社会发展，促进城乡基本公共服务均等化，形成城乡良性互动、协调发展。坚持以人为本，要求我们着眼于城乡全体居民，让占人口大多数的农民群众平等参与现代化进程、共享发展改革成果，走共同富裕的道路。实现全面协调可持续发展，要求我们着眼于所有城镇乡村，重视把农村的事情办好，进一步解放和发展农村生产力，促进农村繁荣和全面发展。只有广大农民的生活不断得到改善，农民各项权益得到充分尊重和保障，发展才能真正体现以人为本；只有尽快改变农村经济社会发展严重滞后的状况，发展才能真正做到全面协调可持续。因此，建立促进城乡经济社会发展一体化制度，是深入贯彻科学发展观的重大举措。全面推进城乡经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，是实现科学发展、又好又快发展的内在要求和重大任务。

建立促进城乡经济社会发展一体化制度，是加快构建社会主义和谐社会的必然要求。促进社会和谐，必须在发展的基础上统筹兼顾各方利益关系，正确处理各种社会矛盾，保障社会公平正义。当前，农村安定和谐面临许多压力，存在一些不稳定因素。农村富余劳动力转移压力加大，农民养老等社会保障不健全，农村基层民主政治和政权建设需要加强，一些农民权益受到侵犯。促进城乡经济社会发展一体化，深化农村改革，加快农村发展，改善农村民生，抓住了维护和实现社会公平正义的关键，抓住了解决经济社会发展不平衡和影响社会和谐稳定问题的关键。我们统筹城乡经济社会发展，必须从法律、制度、政策上努力营造社会公平正义的环境，从收入分配、劳动就业、社会保障、公民权利保障、基本公共服务等方面采取措施，着力解决农民最关心、最直接、最现实的利益问题，切实保障农民的经济、政治、文化、社会权益，使广大农民安居乐业、生活富足，使广大农村安定有序、充满活力。只有这样，才能调动各方面的积极性，激发全社会的创造活力，形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的局面。

建立促进城乡经济社会发展一体化制度，是全面建设小康社会的必然要求。党的十六大以来，我国经济社会发展取得了重要进展，经济实力大幅提升，社会建设全面展开，人民生活显著改善，为实现全面建设小康社会的伟大事业奠定了坚实基础。但应看到，城乡发展很不平衡，农业基础薄弱，生产力水平较低，农民增收的难度很大，农村公共事业发展滞后，公共服务水平较低，城乡面貌反差较大。近年来，随着我国工业化、城镇化的快速推进，农村土地、资金、人才等要素的流失也在加快，城乡二元结构矛盾更加突出。这些矛盾和问题，有的是长期历史发展中积累下来的，有的是在现实发展中形成的，解决起来难度较大。全面建设小康社会，最艰巨最重要的任务在农村；加快推进现代化，必须妥善处理工农、城乡关系。只有统筹城乡改革发展，从制度上构筑经济社会发展一体化新格局，才能不断强化农业基础，加快农村经济发展，保持农民持续增收，促进农村全面进步，也才能确保到2020年实现全面建设小康社会的奋斗目标。

## 二、建立促进城乡经济社会发展一体化制度的基本要求和主要方面

建立促进城乡经济社会发展一体化制度，是一个复杂的社会系统工程，需要认真研究解决一系列矛盾和问题，既要立足现实，又要着眼长远。至关重要，必须大力推进改革创新，打破城乡分治的体制、拆除城乡分割的樊篱，形成城乡平等对待、城乡统筹指导、城乡协调发展的制度环境。基本要求是：加快形成统筹城乡发展的体制机制，特别是尽快在城乡建设规划、产业布局、基础设施建设、公共服务、劳动就业一体化等方面取得突破，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，促进城乡经济社会发展融合、良性互动。为实现这一基本要求，需要着力在五个环节上实现突破。

统筹土地利用和城乡建设规划。这是实现资源合理配置、促进城乡经济社会发展一体化的重要前提。国家规划是引导经济社会发展和资源配置的重要依据和手段。过去长期受城乡二元结构的制约，重城市发展规划、轻乡村发展规划，而且城乡发展规划相互脱节。这就造成农业、农村与工业化、城镇化的推进基本上是相互隔离的，不仅导致农村发展滞后、城乡差距拉大，而且也使得城市建设无序扩展，降低了土地资源配置效率。因此，必须切实改变城乡分割的行政管理体制，理顺规划体系，统盘考虑和安排城市发展和农村发展，统一制定土地利用总体规划 and 城乡建设规划。在制定统一的城乡发展规划中，按照自然规律、经济规律和社会发展规律，明确分区功能定位，合理安排城市或县域范围内城镇建设、农田保护、产业聚集、村落分布、生态涵养等空间布局。这样，不仅可以节约集约利用土地等资源，而且可以使城乡发展紧密衔接、相互促进。

统筹城乡产业发展。这是促进城乡经济社会发展一体化的重要环节。要从体制、规划、政策上解决城乡产业分割问题，顺应城乡经济社会发展不断融合的趋势，统筹规划和整体推进城乡产业发展，引导城市资金、技术、人才、管理等生产要素向农村合理流动。按照一二三产业互动、城乡经济相融的原则，促进城乡各产业有机联系、协调发展。要以现代工业物质技术装备改造传统农业，以现代农业的发展促进二、三产业升级，以现代服务业的发展推动产业融合，促进三次产业在城乡科学布局、合理分工、优势互补、联动发展。要积极推进农业专业化生产、集约化经营和区域化布局，引导农村工业向城镇集聚，鼓励乡镇企业转型升级，加快农村服务业发展，引导劳动密集型产业从城市向农村的转移和扩散，着力形成城乡分工合理、区域特色鲜明、生产要素和资源禀赋得到充分发挥的产业发展格局。

统筹城乡基础设施建设和公共服务。这是改变农村面貌、促进城乡经济社会发展一体化的着力点。我国城乡经济发展差距大，基础设施和公共服务差距更大。目前，农村饮水、电力、道路、通信等公共设施落后，上学、看病和社会保障等问题突出。各级政府要着眼于建立城乡基本公共产品和公共服务统一的制度，统筹城乡基础设施建设和公共服务，创新管理体制和运行机制，加大资源整合力度，着重改变农村基础设施滞后和公共服务不足的状况，逐步实现基本公共服务均等化。要针对目前城乡基础设施差异大、功能布局不合理、设施共享性差等突出问题，切实把城市与农村作为一个有机整体，着眼强化城市与农村设施连接，加大农村基础设施投入力度，特别要增加对农村饮水、电力、道路、通信、垃圾处理设施等方面的建设投入，实现城乡共建、城乡联网、城乡共用。推进城乡环境综合治理。加强农村防灾减灾能力建设。要巩固和发展城乡义务教育制度，健全覆盖城乡的公共卫生体系和基本医疗制度，加快健全覆盖城乡居民的社会保障体系，积极解决好农村教育、卫生、文化、社会保障、住房等关系农民群众切身利益问题，全面提高财政保障农村公共事业的水平，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，共享改革发展成果。

统筹城乡劳动就业。这是改善人民生活、促进城乡经济社会发展一体化的重要条件。我国城乡劳动力资源丰富，是促进经济长期持续较快发展的有利条件。同时，就业压力大、就业形势严峻，将是我国今后较长时期面临的一个重大课题。因此，必须把扩大城乡就业放在经济社会发展的突出位置。要坚持实施积极的就业政策，坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针，多渠道扩大城乡就业。特别是要通过深化改革，加快建立城乡统一的人力资源市场，将农民就业纳入整个社会就业体系，形成城乡劳动者平等就业制度，引导农民有序流动就业，鼓励农民就地就近转移就业，支持农民工返乡创业。要健全覆盖城乡的就业服务体系，完善人力资源市场信息发布制度，强化就业服务机构为劳动者提供免费就业服务的责任，同时要做好农村劳动力就业培训，增强其外出适应能力、就业能力和创业能力。要加强农民工权益保护，进一步完善和规范劳动力市场的服务与管理，逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇。要建立健全农民工社会保障制度，扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面，抓紧制定农民工养老保险关系转移接续办法，同逐步实

现城乡各项社会保障制度的相互衔接。

统筹城乡社会服务和管理。这是保持社会和谐稳定、促进城乡经济社会发展一体化的重要基础。随着改革开放不断深入和社会主义市场经济不断发展，我国的经济体制、社会结构、利益格局等发生深刻变化，城乡融合趋势加快、人口流动加速。这种空前的社会变革，既给我国经济社会发展带来巨大活力，也增加了社会服务和管理难度和复杂性。要适应城乡经济社会发展一体化的需要，大力推进社会服务和管理创新，改变城乡分割、条块分割的管理方式，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，逐步形成城乡社会服务和管理一体化的体制，形成城市工作与农村工作对接、良性互动的新格局。积极稳妥推进户籍制度改革，在统筹考虑农民工权益、城镇化进程和城市承载能力等多方面因素的基础上，放宽中小城市落户条件，使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。同时，要推进流动人口服务和管理法制化、规范化、信息化建设，将流动人口纳入整个社会服务和管理体系，为他们创造良好的工作与生活环境。

这五个方面的统筹，既是促进城乡经济社会发展的重要任务和抓手，又是重要举措和制度建设。在实际工作中，最根本和最重要的是，必须切实转变思想观念和传统做法，注重推进体制机制创新，从各方面建立健全统筹城乡发展一体化的制度。

### 三、促进城乡经济社会发展一体化制度需要把握好的几个问题

促进城乡经济社会发展一体化，目的在于适应工业化、城镇化、现代化发展的新形势，构建平等、和谐的工农、城乡关系，加快农村发展，逐步缩小城乡差距，发展中国特色社会主义事业。因此，必须把加强“三农”工作作为统筹城乡发展的基本着眼点和立足点，坚持合理调整国民收入分配格局，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制，推动农村经济社会又好又快发展。

一要建立覆盖城乡的公共财政制度。完善公共财政制度，加强公共产品和服务体系建设，这是促进城乡经济社会协调发展的关键性、制度性建设。特别要尽快形成有利于加强“三农”的国民收入分配格局，巩固和完善强农惠农政策，健全农业投入保障制度。要调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构，保证各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，切实把国家基础设施和社会事业发展的重点转向农村，不断缩小城乡公共服务差距。要大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例，大幅度增加对中西部地区农村公益性建设项目的投入。并且要积极利用财政贴息、补助等手段，引导社会资金投向农村。要通过深化农村金融改革，加大对农村金融政策支持力度，引导更多信贷资金投向农村。同时，要采取有力的政策措施，加快形成以工业支持农业、城市支持农村的良好机制。这样，才能不断增加农业发展的物质技术基础，不断增强农村的实力和后劲。

二要发展壮大县域经济。县域涵盖城镇与乡村、兼有农业与非农产业，既是功能相对完备的国民经济基本单元，又是统筹城乡发展的重要载体。要充分发挥县（市）在城乡发展一体化中的重要作用，统筹配置县域范围内各种生产要素，有效集成各项支农惠农政策，着力建设现代农业，壮大二三产业。要着眼于发挥县域的资源优势和比较优势，明确县域主体功能定位和生产布局，科学规划产业发展方向，积极培育特色支柱产业。引导城市企业与县域企业加强合作，支持劳动密集型、资源加工型产业向县域集聚，鼓励农产品加工业特别是精深加工业向主产区集中。鼓励有条件的县（市）自主或联合建立技术研发机构和公共技术服务平台。要扩大县域发展自主权，增加对县的一般性财政转移支付，加强对县域发展的支持，从根本上说，要深化财税体制改革，做到财权与事权相匹配，增强县域经济活力和实力。完善地方行政管理

体制，扩大省直管县财政体制改革试点，优先将农业大县纳入试点；有条件的地方可依法探索省直管县（市）的体制。这方面改革探索，要根据各省经济社会发展和行政区划的实际状况，综合考虑各种因素，因地制宜作出决策。搞好这方面改革，有利于发挥县（市）级政府积极性和促进县域经济发展，也有利于深化行政管理体制改革，减少行政层次，提高行政效率，促进城乡发展一体化。

三要构建城镇化和新农村建设互促共进机制。城镇化与新农村建设“双轮驱动”，是中国特色现代化建设道路的重要特点，必须从战略上协调好二者的关系。城镇化是现代化的必然趋势，必须坚定不移地推进。要坚持走中国特色城镇化道路，促进大中小城市和小城镇协调发展。充分发挥大中城市对农村的辐射带动作用，促进城市资金、技术、人才、管理等生产要素向农村流动，推进城市教育、医疗、文化等公共服务向农村延伸，现代文明向农村传播。大力发展小城镇，依法赋予经济社会发展快、人口吸纳能力强的小城镇适当的行政管理权限，把小城镇建设成为人口、产业、市场、文化、信息适度集中的经济社会发展平台，发挥其承接城市、带动乡村的桥梁纽带作用。同时，必须深刻认识到，我国人口规模巨大，即使将来城镇化达到较高水平，仍然会有大量人口继续在农村生活。世界上有不少国家在推进工业化、城市化过程中，由于忽视农业和农村发展而导致农业衰退、农村凋敝，城市特别是大城市人口过度膨胀，付出了沉重的代价。这个教训必须汲取。因此，我们在推进城镇化的同时，一定要把农村建设好，创造良好的人居环境。要坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为社会主义新农村建设的首要任务，加强农村基础设施和公共服务体系建设，健全农村市场和农业服务体系，注重保持乡村特色、民族特点、地域特征，保护秀美的田园风光和优秀的乡土文化，努力把现代文明引向农村，逐步实现农村现代化。

四要积极稳步促进城乡经济社会发展一体化。形成城乡经济社会发展一体化新格局，是发展中国特色社会主义的重大任务，各地要积极推进。但也要看到，我国地域辽阔，各地自然条件、资源禀赋和经济社会发展水平差异很大，存在的矛盾和问题各不相同。促进城乡经济社会发展一体化，必然是起点有差距、进程有快慢、水平有高低、重点有不同，不可能有统一的模式。同时还要看到，我国城乡差距的缩小需要有一个过程，不可能一蹴而就。必须坚持科学规划，因地制宜，分类指导，有步骤、有重点地加以推进。最重要的是，要牢牢把握我国社会主义初级阶段的基本国情和当前我国发展的阶段性特征，适应我国农村经济社会发展新形势，顺应亿万农民过上美好生活的新时代，在统筹城乡发展上迈出更大步伐，努力开创农村改革发展新局面，奋力夺取全面建设小康社会的新胜利。

（作者：国家行政学院党委书记、常务副院长）

[【打印】](#) [【纠错】](#) [【求是论坛】](#) [【网站声明】](#)

网站编辑：系统管理员

[相关文章](#)

[发表评论](#)

（评论仅代表评论者个人观点，不代表求是理论网立场和观点。）

- 1、发言人应遵守国家有关法律法规，并承担一切因您的言论而直接或间接引起的法律责任。
- 2、发表言论时请注意文明用语，所有评论经审核后发布，字数在1000字内。
- 3、本网拥有管理留言的一切权利。

名字： 验证码： 

匿名发表

我要发表

网友留言

[查看更多留言>>](#)

[【《求是》简介】](#) [【关于我们】](#) [【联系方式】](#) [【招聘英才】](#) [【投稿《求是》】](#) [【投稿本网】](#) [【意见反馈】](#) [【网站声明】](#) [【红旗文稿】](#)

Copyright © 2009 qstheory.cn all rights reserved

求是杂志社版权所有 ICP备案编号:05083839

浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024\*768