

推动城乡统筹发展，建设社会主义新农村

作者：渭南市行政学院 魏刚

〔摘要〕城乡统筹发展的本质，就是把工业化、城市化、农业农村现代化有机整合起来，促进城乡二元经济结构向现代社会经济结构的转变，实现城乡一体化发展，着重解决日益严重的“三农”问题。我们要加深对统筹城乡发展的理解，扎实推进社会主义新农村建设，促进全面小康社会建设和现代化建设。

〔关键词〕新农村；城乡统筹；路径

胡锦涛总书记在十七大报告中指出，统筹城乡发展，推动社会主义新农村建设，必须始终把农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重，加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，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。我们要结合城乡实际，在发展规划和政策把握上打破重城轻乡惯性，坚持以城带乡、以工促农，坚持多予少取、放开搞活，坚持以人为本、富民优先，抓住要害问题突破，真正使城市优势生产要素向农村扩散、城市基础设施向农村延伸、城市公共资源向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射，扎实推进统筹城乡发展战略。

城乡统筹发展的本质，就是把工业化、城市化、农业农村现代化有机整合起来，促进城乡二元经济结构向现代社会经济结构的转变，实现城乡一体化发展，着重解决日益严重的“三农”问题。

当前，我国在统筹城乡经济社会发展方面还存在五大矛盾和问题。这五大矛盾和问题分别是：农村经济发展水平落后，城乡居民收入差距仍呈扩大趋势。城乡公共服务水平不均衡，农村社会事业发展滞后。农业基础比较薄弱，农村生产生活条件落后。农民的民主权利和财产权利尚未得到切实保护，侵犯农民权益问题时有发生。以工促农、以城带乡的长效机制尚未建立，相关政策和体制有待进一步完善。

统筹城乡发展是经济社会发展的系统工程。因此，我们在全面建设小康社会的进程中，必须牢固树立把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重的思想，坚持走统筹城乡经济社会发展的道路。

第一，加快推进城乡一体化进程。统筹城乡发展的实质是有效解决农业、农村和农民问题，促进城乡二元经济结构的转变。要健全城乡统一的生产要素市场，引导资金、技术、人才等资源向农业和农村流动，逐步实现城乡基础设施共建共享、产业发展互动互促。要科学地定位城乡功能，有效地疏散城市人口，缓解城市中心区的压力，推动城市功能向郊区的分化和转移，以卫星城为依托构筑多中心城市，促进城乡协作和经济交融，实现以城市化为内涵的城乡一体化和区域协调发展。要切实按照城乡一体化发展的要求，完善各级行政管理机构和职能设置，逐步实现城乡社会统筹管理和基本公共服务均等化。

第二，深化农村各项改革。在全面推进农村综合改革，妥善化解乡村债务的基础上，着重开



展三方面的农村改革。一是坚持农村基本经营制度，稳定和完善土地承包关系，创新农业经营形式。要按照“依法、自愿、有偿”原则，健全土地承包经营权流转制度，发展多种形式的适度规模经营。二是建立和完善“归属清晰、权责明确、利益共享、保护严格、流转规范、监管有力”的村级集体经济组织产权制度，将集体资产折股量化到人，资产变股权，农民变股东，享受集体资产股金分配。三是改善为农金融服务环境，提高对农民专业合作社和农业龙头企业的金融服务水平；探索建立农户小额贷款联保机制，解决农民贷款难问题。

第三，强化产业支撑。一是要推进农业结构调整。高度重视发展粮食生产，加快优质农产品基地、农产品批发市场建设，把农业与城乡二、三产业发展紧密联系起来，着力优化农业产业结构，优化农业产品结构，优化农业区域布局。二是要发展农业产业化经营。着力培育一批竞争力、带动力强的龙头企业和企业集群示范基地，推广龙头企业、合作组织与农户有机结合的组织形式。三是要积极发展特色农业。四是要加快发展农村第三产业。

第四，推进公共财政支农改革。自觉地调整国民收入分配格局，扩大公共财政覆盖农村的范围，加大对农村公共教育、公共卫生、公共设施、公共安全和社会保障等方面的人力、物力和财力投入，努力解决农村行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难、就业难、通讯难等实际问题，保证农村广大群众共享改革发展的成果。进一步加大政府财政对农业的投入，提高对农业的综合支持力度。

第五，大力倡导、鼓励、支持农民创业，以创业带动就业。转移农民更为稳定有效而又十分重要的途径是农民自主创业，进入非农产业领域。经过多年的进城打工，一些优秀的青年农民在城里学到了本领，开阔了视野，也积累了一定资金，有回乡创业的愿望，但对于农民自主创业目前尚缺乏相关政策扶持体系，导致目前农民回乡创业的比例还很小。应充分重视农民自主创业对城乡一体化的重要作用，出台农民创业扶持政策，如手续便捷的小额担保贷款，农民自主创业和农民工返乡创业初期实行优惠税收政策等。

第六，发展农村合作经济。作为农村合作经济组织，一是以维护成员利益为目的，利润共享，风险同担，经营比较稳定；二是使农业与其他产业之间具有了大体相同的竞争能力。三是通过互助共利的合作社原则有效维护农村低收入群体利益，在缓解社会矛盾方面也能起到积极作用；四是农村合作经济组织的民主管理制度有利于提高农民的文明素质，增强他们的合作意识、民主意识，推动社会文明进步。许多发达国家的成功经验启示我们，发展农村合作经济组织，一是坚持自愿原则，充分尊重农民的意愿和自主选择；二是坚持民主管理，把办好农村合作经济组织当成培养农民参与民主管理的学校；三是形成利益共同体，引进先进管理方式，使农村合作经济组织真正给农民带来实惠；四是加快供销社、信用社、合作基金会的改革，使之真正成为农民自己的合作经济组织。

第七，加快构建农民教育培训体系。围绕培育“新型农民”，加强对农民职业教育和技能培训，进一步提高农民的知识水平和劳动技能。以培养农村实用人才为重点，发展农业职业教育；以培养新型农民为重点，加强农民继续教育，实施“绿色证书”工程、“新型农民科技培训”工程和“农村实用人才培养计划”，为现代农业建设提供人力保障。

第八，切实加快农村各项事业发展。推进统筹城乡发展，关键是农村的发展，目标是缩小甚至消灭城乡差距，实现城乡共同发展、协调发展。当前，城乡之间在基础设施、文化教育、医疗卫生、社会保障等方面的不平衡，已经较大地制约了城乡的协调发展和统筹城乡发展的推进，必须加大政策倾斜力度，加快建设进度。作为政府层面，要像过去抓城市建设一样抓农村的发展，特别要突出农村教育卫生、文化体育等社会事业和交通道路、水电通信等基础设施建设，不断改善农村各项事业发展的面貌。要充分发挥城市文化和公共服务的优势，鼓励和引导城市社会事业单位和公共服务部门向农村延伸服务，让农村居民在享受教育、卫生、文化、科技等方面与城镇居民基本达到同等水平。

第九，始终立足当地优势。推进农业产业化经营必须根据不同产业、不同地域和不同经营方



式，发挥比较优势，走各具特色的路子。首先，要找准自己的比较优势，对本地区的资源条件、自然环境、交通区位、历史传统等一切与经济发展有关的因素全面分析，认真研究，找出自己的优势所在。其次，要根据自身的优势，因地制宜、扬长避短，选择最具优势的产业、产品重点培育、重点发展，使之成为主导产业、支柱产品，把资源优势转化为产业优势和经济优势。

第十，加快城镇化进程。城镇化的本质意义就是将农民转化为“市民”。农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是各国工业化和现代化的必然趋势，也是提高农业劳动生产率和农民收入的根本途径。因为小城镇处于农村之首，城市之尾，又具有一定的较好的设施条件，比较容易产生聚集效应和规模效应，可以迅速发挥城市功能，促使乡镇企业和农村人口相对集中，促进农村二、三产业的发展，成为吸纳农村剩余劳动力及农民增收的重要途径。因此，必须加快城镇化进程，消除不利城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。首先，强化城镇体系规划，适时调整行政区划。城镇发展需要通过制定更高层次的规划来指导城镇的规划和建设。为此，要抓紧编制区域城镇体系规划，尤其是县(市)域城镇体系规划，明确发展的重点；要建立完善的镇域规划编制与实施的管理制度，改进编制方法，提高规划管理人员素质，确保规划本身的科学性；其次，发展小城镇的关键在于繁荣小城镇经济，从而发挥引导乡镇企业合理集聚、完善农村市场体系、发展农业产业化经营和社会化服务等积极作用。第三，尽快放开小城镇的户籍管理制度，逐步打破长期限制劳动力流动、影响人力资源合理配置的根本约束。第四，将现有的城镇居民社会保障制度延伸到小城镇，而且一定要涵盖新进入城镇的居民。建立起适应小城镇发展要求的新的住房制度、医疗制度、劳动就业制度、教育制度和社会保障制度。同时，要结合下岗职工再就业工程，积极探索对新落户的城镇居民进行工作技能培训的措施，提高他们对城镇生活的适应能力。第五，积极探索促使乡镇企业适度集中发展、合理布局的政策措施，以此作为带动小城镇发展的主要手段。第六，充分运用市场机制，更多地发挥民间资金作用，开辟多渠道筹集小城镇建设资金的新路子。长期以来，由于国家财力有限，各级政府可用于小城镇建设的专项投入较少，难以支撑大范围的小城镇建设，这是小城镇建设水平落后的一个重要原因。唯一的出路在于改革现行的投融资体制，广辟资金渠道，建立小城镇的多元投资体制。也就是说，在适当增加国家和地方财政对小城镇开发和建设资金支持的同时，应建立依靠社会资金建设小城镇的多元投资和建设体制，大力推进城镇基础设施的市场化进程，根据“谁投资、谁受益”的原则，鼓励国内外企业、个人及外商以多种方式参与建设，经营和管理，使其产业化。可将各种开发公司与小城镇综合开发结合起来，建立小城镇经济发展与社会发展相配合的体制，将农民在小城镇投资兴业、购买住房和其身份的转化结合起来，使农民在小城镇的定居和投资开发小城镇建设具有永久的利益保障。

