

# 基于深化改革的城乡一体化建设研究——以四川达州为例

薛宗保 (中共达州市委党校, 四川达州 635000)

**摘要** 城乡一体化是生产力发展到一定阶段的必然产物,是新型城镇化的总目标。城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。深入开展城乡一体化建设,有助于破解现存的城乡二元结构和推动改革向纵深发展,亦是建设和谐社会和富民强国的必然路径选择。该研究以四川达州为例,概述了达州发展城乡一体化建设的具体举措,分析了目前城乡一体化建设存在的主要问题,指出深化达州城乡一体化需从农村基础设施建设、农村产权制度改革、农业经营体系改革、农村金融改革、农村社会保障制度改革等方面深入推进。

**关键词** 城乡一体化;改革;发展;达州市

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)31-11138-03

在新形势下,我国城乡一体化是按照形成城乡一体化新格局的要求,改革和健全“以工促农、以城带乡”的长效机制,统筹城乡发展。中共十七届三中全会指出我国总体上进入了以工促农、以城带乡的发展阶段,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。中共十八大报告要求统筹城乡社会建设、城乡经济建设、城乡文化建设和城乡生态建设,并指出城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出必须健全城乡发展一体化体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。所谓一体化,系指彻底矫正城乡二元结构之价值偏失,克服现有制度障碍,使农村与城市获得平等的发展机遇与权利<sup>[1]</sup>。深入实施城乡一体化发展战略,对于破解城乡二元结构,健全城乡一体化体制机制,对于从根本上解决“三农”问题具有重要意义。

刘易斯的二元经济模型认为,由于城乡产业的比较劳动生产率的差异以及作为其表现形式的工农业工资水平的差异,农村剩余劳动力必然向城市工业转移。只要农村剩余劳动力还存在,劳动力将源源不断向城市涌入直到变为一元经济,即实现城市和乡村经济的均质发展<sup>[2]</sup>。城乡一体化是一个国家和地区在生产水平或城市化水平发展到一定阶段的必然选择。城乡一体化在我国的破题与发展大致经历了3个时期:一是改革开放后至1980年代末期,是城乡一体化的提出与探索阶段;二是1980年代末~1990年代初,开始对城乡边缘区进行研究;三是1990年代中期至今,是城乡一体化理论体系形成并付诸实践的时期。大城市、特区城市、中小城市、乡镇城市的建设发展同时展开,从而形成一种自发的、各级城市多头并进、争相发展、市场化特征特别突出的城市化发展格局。作为西部重镇的成都市多年前就被赋予了统筹城乡发展国家试验区的角色。成都市在统筹城乡综合配套改革实践中,以大力推进工业向集中发展区集中、鼓励引导农民向城镇和新型社区集中、积极推动土地向适度规模经营集中“三个集中”为基本方法和核心路径,通过对资源的空间重整,激活城乡要素,突破城乡二元化格局,创造了统筹城乡发展的“成都经验”。长三角、珠三角地区及成都市城乡一

体化的发展与推动,为达州市城乡一体化的打造与发展,提供了重要的参考和榜样。

## 1 达州城乡一体化建设的实践与成就

改革开放以来,达州市经济快速增长,经济结构逐步优化,城乡面貌亦有明显的改观,以农村改革、现代农业培育、以城带乡发展为重点的农业农村发展迈入了一个新的阶段。达州市为促进城乡一体化建设,主要采取了以下措施。

**1.1 农村产权制度改革** 一是土地承包经营权确权登记颁证工作。全市已全面启动农村土地承包经营权确权登记颁证工作,通川区基本完成原辖区内确权登记工作。二是集体林权制度改革已基本完成。三是水利体制改革。全市小型水利产权制度改革率达到100%。7个县(市、区)共组建68个基层水利站,共核定503个财政全额拨款事业编制。

**1.2 农业经营体系改革** 一是积极培育发展新型经营主体。全市已培育市级以上农业产业化重点龙头企业101家,工商登记注册的农民专业合作社2396家,现有各类家庭农场1098家。二是健全利益联结机制。通过“托养”、“寄养”等办法,由龙头企业和专业合作社出资购买种畜禽和种苗,让农户“零首付”发展生产,涌现了达川区月亮湾家庭农场模式、渠县大山柑桔“五统一”模式、开江县塍鑫借菌还菌模式、大竹县东柳醪糟保护价模式等一批典型。

**1.3 城镇化及新农村建设** 一是城镇开发建设步伐加快。达州市中心城区建成区面积达68 km<sup>2</sup>,常住人口82.5万,全市城镇人口达到220万以上,城镇化率达到37.9%。二是成片推进新农村建设。全市建成新农村省级示范片3个,市级1个,县级7个,建成新村聚居点549个(含新农村综合体),新建农房17885户,新民居改(扩)建和风貌改造31087户。三是完善新村公共服务机制。联动推进农村土地、社保、医疗、公共服务配套改革,引导公共服务由城镇向农村延伸,建设“1+6”村级公共服务活动中心231个,开展新型农民培训17.25万人次。

**1.4 社会保障制度改革** 一是农民就业空间不断拓展。累计培训农村富余劳动力120万人次,常年转移农村劳动力180万人。二是农村教育文化事业蓬勃发展。全市城乡免费义务教育全面实现,农村教育资源不均衡矛盾得到缓解,建成312个乡镇综合文化站、1898个村文化活动室,2372个农家书屋。三是医疗卫生保障有力。启动建设医疗卫生项目

131 个,为城乡居民免费提供 11 项基本公共卫生服务,3 年医改目标全面完成。新型农村合作医疗参合率达 99.83%,实现了农民居民医疗保障全覆盖。四是社会养老保障全面推进。农村社会低保面不断扩大,受益群众不断增多,社会保障体系逐步完善。五是扶贫解困成效明显。实施连片扶贫和整村推进项目 176 个,25.3 万贫困人口实现脱贫。

**1.5 农村金融改革** 积极培育和发展新型农村金融机构,加快发展村镇银行、小额贷款公司,积极扩大农村资金互助社试点范围和农村小额贷款覆盖面,多渠道解决“三农”融资难问题。全市各金融机构创新信贷产品达 11 种,发放贷款余额达 207 367 万元,贷款户数达 61 690 户。

## 2 达州城乡一体化建设面临的主要问题

达州市在城乡一体化改革方面进行了一些新的探索实践,取得了一定成效。然而,收于达州市城乡一体化发展起步较晚,面临不少体制机制性障碍,深入推进城乡一体化改革、打破城乡二元结构的任务艰巨而复杂。

**2.1 农村产权制度改革缓慢** 一是产权流转交易服务体系不健全。达州市大部分地方尚未建立农村产权交易平台和配套服务机制,操作程序不够规范,利益联结不够紧密。二是被征地农民的保障机制尚不健全。法律规定的土地征收补偿标准偏低,对征地农民的多元保障还不完善,因农村集体土地征收引发的矛盾纠纷频发。三是盘活农村集体建设用地机制不健全。鼓励进城农民有偿退出宅基地的政策缺失,农村集体建设用地闲置、使用效率低的现象较为突出。

**2.2 城镇化覆盖面不宽** 一是农村基础薄弱。农村规划滞后,落后面貌一时还很难改变,脏、乱、差的外部环境急需有效改善。二是新村重建轻管现象突出。多数新村农房空置率较高,新村社区管理滞后。三是公共服务建设体制不健全。城市基础设施向农村延伸有限,城乡公共资源配置不均衡,乡村医疗卫生中心(站、所)、文化娱乐场所建设和“读书难”、“行路难”等问题需要进一步加大力度解决。

**2.3 城乡社会保障统筹难度较大** 一是现有制度不统一、不衔接的矛盾比较突出。城乡居民社保、医保、新农合存在制度分设、管理分割、资源分散的格局,影响制度的公平性和关系的转移接续。二是整体保障水平偏低、差异大。城乡居民抗大病重病能力不强,农民工养老保险参保率较低。三是农业转移人口市民化进展缓慢。短时间内,农民在城市的就业空间难以大幅度拓展,对城市生活缺乏稳定预期和生计保障,进城农民真正市民化缺乏有效支撑。

**2.4 农村金融服务体系建设滞后** 一是农村金融机构单一。农村新型金融机构较少、实力较弱,缺乏支持农村新型金融机构发展差异化、特殊性的政策措施。二是农村融资市场发展缓慢。农村产权抵押融资缺乏配套政策,农村征信体系不完善。三是农村金融服务体制发展滞后。金融机构贷款门槛较高,贷款手续比较繁琐。

## 3 深化达州城乡一体化改革的对策

对于四川达州来说,应以科学发展观为指导,以完善城乡规划为先导,深化城乡配套改革,联动推进工业化、城镇化和农

业现代化,进一步优化城乡生产力和人口空间布局,推动城乡资源要素合理流动。以城带乡、以乡促城、以工哺农,城乡互动、工农联动,是实现城乡经济社会全面协调可持续发展的必然路径,主要可以从以下几个方面着手。

**3.1 加强农村基础设施建设** 第一,要以 1.4 万  $\text{hm}^2$  农建综合示范区为抓手,加快完善农村水、气、电、通讯、环卫等公共基础设施,加强农村环境整治、污水处理、垃圾无害处理、河道整治和危桥改造,促进农村环境保护和可持续发展。第二,要大力支持村级公共服务中心建设,就近为农户提供农技、医疗卫生、文体、金融、邮政、就业等服务,提升农村基础设施功能。第三,要大力发展公共交通,进一步优化城乡道路交通网络,提高农村路网密度和等级,加快发展城乡客运交通。第四,要加强重点水利工程、农田基本水利工程和山洪灾害防治工程建设,健全防洪安全体系、供水保障体系和水生态环境保护体系。第五,要加快秦巴山区连片扶贫开发,把扶贫攻坚与促进农民增收、新农村建设、农村劳务开发、落实农村最低生活保障制度等有机结合,以点带面提高全市贫困地区的整体发展水平。

**3.2 加快推进农村产权制度改革** 一是全面开展农村产权确权颁证。重点抓好农村土地承包经营权、农村房屋所有权、集体建设用地使用权、宅基地使用权等确权颁证工作。二是建立农村产权流转交易市场。建立市、县、乡农村产权交易服务联网平台,建立农村产权纠纷调解仲裁机构,发展农村产权评估、抵押担保等中介服务,制定统一的产权交易流转规则,健全产权流转服务体系。三是建立城乡统一的建设用地市场。开展集体经营性建设用地直接进入公开市场交易试点;制定农村宅基地制度改革方案,开展农民住房财产权抵押、担保、转让试点;颁发农村居民住房产权证,探索建立新型农村社区住房流转市场,扩大宅基地复垦和交易规模,支持在城市有固定住所、固定收入的进城农民将农村闲置宅基地复垦,整治节余的建设用地指标公开交易,收益给农民。四是深入推进集体林权制度改革。依法对林地承包经营权和林木所有权进行确权登记发证,完善林权流转制度;建立健全林木采伐管理、林权流转、林权抵押贷款、生态效益补偿、政策性森林保险等配套政策制度。五是完善耕地保护经济补偿机制。探索建立土地承包经营权和使用权继承、转让和退出机制;在县(市、区)建立耕地保护基金制度,利用土地出让收益、新增建设用地土地有偿使用费等土地收入筹集资金来源。

**3.3 大力推进农业经营体系改革** 一是培育发展新型经营主体。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营;研究制定工商资本下乡的引导政策,鼓励工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业;研究制定财政项目资金直接投向符合条件的合作社、财政补助形成资产转交合作社持有和管护、合作社开展信用合作的实施细则。二是健全农业社会化服务体系。完善基层农业推广体系管理体制,建立以公益性农技推广为主、社会各方面力量广泛参与的农业技术推

广服务新机制;积极推进区域性骨干农产品批发市场、零售市场建设改造,加快建设全市农产品网购网销平台、农产品批发市场和物流配送中心、农副产品交易中心、农副产品电子商务网络。三是完善健全利益联结机制。鼓励探索农民分户生产、合作社统一管理的股份合作双层经营模式。积极推广“多元化经营主体+适度规模经营+多样性社会化服务”的农业经营基本模式,加快发展“订单、合同、股份”等利益联结紧密的合作形式,确保农民从产业化经营中获取分红和稳定收益。

同时,由于国际产业分工体系调整进程加快,国际产业向我国转移将持续推进。为保持地区竞争力和进行产业结构调整,沿海地区将加快产业向中西部地区进行梯度转移,中心城市加快向城市周边地区和中小城镇转移,形成生产要素在更大范围内流动<sup>[3]</sup>。作为西部欠发达地区的达州市应抓住历史性的机遇,在促进城乡一体发展的同时,推动当地经济不断向前发展。

**3.4 大力推进农村金融改革** 一是完善农村金融服务组织体系。支持农村信用社改革发展,强化其服务“三农”的功能;研究农村存款主要用于农业农村的具体办法;积极培育农村新型金融服务组织,支持创建村镇银行等新型农村金融机构;鼓励各县(市、区)建立政策性农业信贷担保机构。二是创新投融资方式。发展“农户+公司(合作组织)+银行”等投融资方式,着力发展小额信贷等适合农村需要的金融服务;开展农村金融服务创新试点,探索土地信托、土地预期收益抵押等投融资方式,探索农业产业化龙头企业统贷统还、合作社直接承贷、农户分头承贷等多种信贷融资方式,建立金融机构提供优惠贷款、政策性农业担保公司低费担保的融

资风险共担机制。

**3.5 深入推进农村社会保障制度改革** 一是推进农村义务教育全覆盖。优化义务教育学校布局,加快改善农村薄弱学校办学条件,推进学校标准化建设,适当提高农村义务教育生均公用经费标准;大力发展农村学前教育。二是建立统筹城乡的基本养老保险制度。全面推进城乡居民养老保险制度并轨,健全农业转移就业人口参加企业职工基本养老保险相关政策;完善城乡养老保险制度衔接政策,确保养老保险关系在制度间顺畅转移;完善特殊困难群体救助制度。三是建立统筹城乡的基本医疗保险制度。将城镇居民基本医疗保险与新农合整合成统一的城乡居民基本医疗保险制度,将城镇居民基本医疗保险和新农合药品目录、诊疗项目和服务设施目录进行合并;在全市范围内建立基本医疗保险异地就医即时结算系统。四是全面深化户籍制度改革。全面放开县城和小城镇落户限制;加快推行居民居住证制度,逐步实现常住人口在就业、社保、医疗、子女入学、住房保障等方面基本公共服务均等化。五是推进农民工社会保障制度改革。建立农民工社保转移对接机制;将进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系;积极开展新型农民培训,采取订单培训、协议培训、定向培训、校企联合培训等模式,提高培训针对性和实效性,广泛开展专项就业援助活动;完善农民工住房保障制度,逐步提高公租房向农民工定向供应的比例。

## 参考文献

- [1] 刘云生. 统筹城乡模式下的乡村治理: 制度创新与模式设计[J]. 河北法学, 2009(2): 66.
- [2] 刘易斯. 二元经济论[M]. 北京: 经济出版社, 1989.
- [3] 彭国川. 统筹城乡背景下重庆承接产业转移模式研究[J]. 重庆工商大学学报, 2009(1): 6-10.

(上接第 11023 页)

## 3 结论

(1) 1965~2007年吉林省  $ST_{mean}$ 、 $ST_{max}$ 、 $ST_{min}$  均呈现显著上升趋势, 增幅分别为 0.62、0.50、0.85 °C/10a; 与此相对应,  $T_{mean}$ 、 $T_{max}$ 、 $T_{min}$  也均呈现出显著上升趋势, 上升幅度分别为 0.45、0.34、0.58 °C/10a, 整个时间段地表温度升温幅度大于气温的升温幅度。

(2) 虽然 1965~2007年吉林省  $ST_{mean}$ 、 $ST_{max}$ 、 $ST_{min}$  与  $T_{mean}$ 、 $T_{max}$ 、 $T_{min}$  均呈上升趋势, 但它们随时间变化的规律却存在明显的差别。主要体现在 2000 年以后  $T_{mean}$ 、 $T_{max}$ 、 $T_{min}$  均变化不大, 同时  $ST_{max}$  略微下降,  $ST_{mean}$ 、 $ST_{min}$  呈显著上升趋势。

(3) 1965~2007年吉林省 SDTR 与 DTR 均呈显著下降趋势, 但他们的变化规律有所不同, SDTR 是从 2000 以后呈显著下降趋势, DTR 是在 1985 年之前呈现显著下降趋势。

(4) 地温与气温的相关关系表明, 气温对地温的影响强于地温对气温的影响, 这也证实了气温是主导地温变化的重要气象因子。

## 参考文献

- [1] IPCC. Climate change 2007: Synthesis report [R]. Oslo: Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007.
- [2] QIAN B, GREGORICH E G, GAMEDA S, et al. observed soil temperature

- trends associated with climate change in Canada[J]. Journal of Geophysical Research: Atmospheres, 2011, 116(D2): 116.
- [3] HU Q, FENG S. A daily soil temperature dataset and soil temperature climatology of the contiguous United States[J]. Journal of Applied Meteorology, 2003, 42: 1139-1156.
- [4] ZHANG Y, CHEN W J, SMITH S L, et al. Soil temperature in Canada during the twentieth century: complex responses to atmospheric climate change[J]. J Geophys Res, 2005, 110(D03): 112.
- [5] YEŞİLİRMAK E. Soil temperature trends in Büyük Menderes Basin, Turkey[J]. Meteorol App, doi: 10. 1002/met. 1421
- [6] ZHANG T, BARRY R G, GILCHINSKY D, et al. An amplified signal of climatic change in soil temperatures during the last century at Irkutsk, Russia[J]. Climatic Change, 2011, 49: 41-76.
- [7] OSTERKAMP T E, ROMANOVSKY V E. Evidence for warming and thawing of discontinuous permafrost in Alaska[J]. Permafrost and Periglacial Processes, 1999, 10(1): 17-37.
- [8] 代玉田, 裴洪芹, 杨玉霞, 等. 近 49 年德州浅层地温的变化特征分析[J]. 中国农业气象, 2011, 32(S1): 1-4.
- [9] 周绍毅, 劳炜, 苏志, 等. 1961-2010 年广西浅层地温变化特征[J]. 西南农业学报, 2012(4): 1372-1375.
- [10] 张焕平, 张占峰, 汪青春. 近 50 年西宁深层地温变化趋势分析[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(27): 13493-13494, 13572.
- [11] 胡军, 杜军, 边多, 等. 西藏地温的年际和年代际变化[J]. 地理学报, 2007(9): 925-934.
- [12] LIU B H, XU M, HENDERSON M, et al. Taking China Temperature Daily Range Warming Trends and Regional Variations[J]. Journal of Climate, 2004, 17: 4453-4462.
- [13] 袁文涛, 刘滨辉, 刘燕玲, 等. 黑龙江省 1960-2000 年 0cm 地温的变化趋势[J]. 东北林业大学学报, 2011(2): 67-71.
- [14] CARSON J E. Soil temperature and weather conditions [R]. Argonne, Illinois: Argonne National Laboratory ANL-6470, 1961: 244.