

温岭：以城乡一体化推进新农村建设

温岭市农村工作办公室 陈宗明

城乡一体化是在现代条件下城乡互补融合、协同发展和共同繁荣的一种新型的城乡关系。经过改革开放 20 多年的快速发展，温岭市基本具备了加速消除城乡二元结构、推进城乡一体化的现实基础。2006 年全市实现生产总值 352 亿元，人均 GDP3921 美元，财政总收入 33.39 亿元，其中，地方财政收入 15.8 亿元，城镇居民人均可支配收入 20445 元，农民人均纯收入 8167 元，城市化率达 52.1%，一、二、三次产业结构的比例为 8.3：53.5：38.2，县域社会经济综合发展指数和县域经济基本竞争力在全国的位次处在第 34 位和第 16 位，为建设新农村提供了较为雄厚的物质基础。但从总体上看，我市城乡差异依然十分明显，严重影响了温岭经济发展与城市化建设进程。为了解决这一难题，2003 年以来，温岭市委、市政府以“十村示范、百村整治”和“村村新”工程为载体，提出“统筹城乡发展，以工促农，在城带乡，互促共进”的城乡一体化新农村建设新举措。通过宣传发动、政策推动、示范带动和上下联动，初步形成了一批经济繁荣、布局合理、环境优美、配套完善、建设新颖的村美、户富、班子强的全面小康新农村。到目前为止，完成整治村 244 个，建成 53 个“全面小康建设示范村”，其中台州市级以上示范村 36 个，省级示范村 23 个。

一、当前存在的问题

一是干部群众的思想意识问题。城乡一体化建设的重点和难点都在农村，解决好农村干部群众的思想意识问题，关系到城乡一体化能否顺利推进的问题。农村家庭联产承包制实行以来，农民家庭主体意识加强，资源共享、基础设施共建意识逐步淡化，加上宣传不够，造成群众对城乡一体化建设认识不足，参与热情不高。部分干部思想认识也不够到位，缺乏正确的政绩观，认为这项工作投入大、难点多、要求高、见效慢，工作中习惯于重城镇、工业发展，轻农村建设，把推进新农村建设简单地看成拆几幢老房、造几栋新房的村庄整治，没有从长远考虑谋划新农村建设，不善于调动方方面面的积极性。

二是村庄规划问题。全市行政村 834 个，每个村又分若干个甚至十几个自然村或居住点，村庄数量多、规模小；占地多、浪费大；布局散、配套难；投入大、周期短；村庄建设大多沿路呈线状无序扩张，造成“有新房无新村、有村庄无村貌”。村庄环境建设滞后，河水不清、垃圾乱倒、污水乱排、电线乱拉、管道乱铺等现象随处可见。

三是村庄基础设施和服务设施共建问题。农村人口众多，势必对基础设施建设提出较高要求。由于缺乏稳定的财政保障，许多村的道路、给排水、电力、通讯等基础设施配套性、共享性差，教育、文化、卫生、家政等社区服务业落后。真正向农村倾斜的公共财政体制尚未建立，特别是对小城镇和村庄基础设施建设、社区建设等的投入比重严重偏低，制约了农村基础设施的有效供给。

四是农村文明和城市文明共享共建问题。不少农民环境意识、卫生意识、文明意识薄弱。有人戏称是“室内现代化，室外脏乱差”，这种与现代社会不相适应的思想意识、行为方式和生活方式，已成为制约农村文明进步和城乡一体化的突出问题。另外，在城市文化建设方面，对传统文化的挖掘不够，作为新兴的城市，还没有形成具有区域特色的城市文化。这就需要城市文明与农村文明结对共创，共同繁荣。

五是政府指导服务滞后问题。随着我市城市化、工业化进程的加快，各级政府都把大量的精力、财力投入到城镇建设上，导致对农村建设步伐明显滞后，这不仅制约着温岭建设中等现代化城市的整体布局，也愈加凸显改变农村面貌的紧迫性。

二、对策思路

应当说，上述这些问题是城乡一体化工作推进到一定阶段才出现的问题，是“发展中的问题”、“成长中的烦恼”，解决这些问题，需要用系统的观点，统筹加以解决。

(一)强化宣传，激发农民群众参与的积极性。要进一步加强宣传和思想发动，使新农村建设成为农村、农民的主体和自觉行动。一要选择合适的载体。去年，温岭市委、市政府提出，用10-15年时间，按照“新的生产方式、新的生活方式、新的村容村貌、新的管理方式”要求，建成160个示范村，其余全部达到新农村建设达标村的“村村新”工程，并以此为载体，全面推进，今年计划创建“全面小康建设示范村”12个，完成“全面小康环境整治达标村”80个。二要形成新的氛围。通过各种媒体开展新农村建设宣传活动，营造良好的舆论氛围，有力地推进新农村建设，形成以工促农、以城带乡的基础和条件，掀起全社会参与新农村建设的热潮。三要政策推动，整体推进。通过抓点促面，示范带动，鼓励有条件的村先建设、快建设。点上，各镇(街道)按照分年创建一批示范村，完成整治达标村目标计划，集中人、财、物抓落实、出成效。面上，各村做到长规划，短安排，结合实际，一年抓一、二个项目梯度推进，滚动发展，最终实现“村村新”目标。

(二)优化布局，科学编制“1+X”的城乡一体化规划。统筹城乡一体化发展，就是要坚持城乡一张图、规划一盘棋，不断将城市公共基础设施和社会公共服务事业建设向农村延伸覆盖，努力形成城乡一体，从中心城区到中心镇、一般镇，再到中心村的城乡一体化规划体系，发挥各层次在推动一体化建设中不同的节点作用。从长远发展角度出发，必须以规划为导向，按照规模适度，合理集聚，梯度缩并和有利于生产、生活、生态的原则，调整村庄布局。不断推动产业向功能区集中，农村居民向中心村新社区集聚，公共设施和社会事业向中心村集中，促进资源节约，增强集约性、配套性、共享性、持久性，避免城乡建设拆了建、建了拆、重复建设多、使用周期短、城乡一体发展形不成格局的状况。为此，必须科学编制“1+X”的城乡一体化规划建设格局。一是以科学发展观为指导，优化村庄布局，合理确定中心村的功能发展方向。认真总结借鉴市内外的中心村、典型示范村的成功经验，根据村庄所在不同的地理位置、产业特色、历史文化和生态环境现状，首先，在理念上实现中心村功能发展定位的转变，跳出传统的中心村就是简单“并村迁点”的思维定式，用“功能”去定义，把“撤并”改为“覆盖”、“辐射”，将中心村定义为“在农村一定地域范围内，区位优势相对良好，各方联系相对合理，经济实力较强，基础设施及公共服务配套较为齐全，村级班子团结坚强有力的新型农村社区中心”。中心村与周边村的跨度一般为1.5公里左右，中心村与周边村以较好的道路连接，起着辐射带动作用。对中心村无法辐射到的行政村在规划上冠名为单列村。坚持“政府主导、规划引导、村民自愿、村庄整合、集约集聚”的原则，推进“撤并小型村，缩并自然村，改造空心村，建设中心村”，并与建设用地复垦置换挂钩，盘活用地指标，加速推进中心村建设，提高农村建设集约化程度。其次，实现村庄功能从分区混淆建设到“四区分离四进社区”、“七化一平安”建设的转变。以前村庄建设由于缺乏规划指导，造成居住区、工业区、服务区和农业区“四区”相互混淆，村庄布局杂乱无章。为此，必须在功能上做到“两个突出”。一要突出空间布局。突出“四区分离四进社区”，包括城乡人口集聚、产业发展、基础设施、公共服务设施等的布局，必须与土地利用总体规划相衔接；二要突出空间的开发利用管制，包括建设区、拆迁区、控制区、禁止开发区等必须非常明确，使生态环境、基本农田保护落到实处。建设内容上突出“七化一平安建设”，即道路硬化、村庄绿化、路灯亮化、房屋美化、河塘洁化、环境净化、管线暗化和创建平安村居，推行实用、经济、美观、经久耐用的几种建筑风格，积极引导农民建房时做到“科学规划档次要高，造价不高质量要好，面积不大功能要全，占地不多环境要优，一代人建房，几代人不落后”，把农民重复建房的资金节约下来，用于扩大再生产，改善生活条件。二是因地制宜，分类指导。实施过程中，对现状村庄建设成幢间进出不一、高低参差不一、立面色调杂乱、前后附属房乱搭乱建、组团间整体性不协调、篱牙疤齿的状况，进行成幢统一改良，像外科医师整容、裁缝师傅剪修似的改良立面，改善村容村貌。

(三)以工促农，加快推进城乡经济融合。围绕发展农村经济，整治农村环境，建设农村社区，推动农村进步，加快推进城乡一体化进程。一是让农民更多地向城镇集聚。加快农民向市民转化进程，不断将城市文明向农村延伸，拓展二、三产业，推

动经济快速发展。二是发展农村经济。以发展农村经济为重点，促进生活新改善；以现代农村产业为主导，推进生产新发展。抓好特色优势农产品基地建设，大力扶持农业龙头企业，规范农民专业合作社建设，加快培育名牌农产品，培育新农民。积极培养“三位一体”农村合作经济体系，使专业合作化、市场化引领新的生产方式，促进农业不断增效，农民持续增收，农村加快发展。三是拓宽农民致富渠道。有条件的地方，要积极发挥生态、人文、区位等优势，挖掘乡村资源，凸现农(渔)耕文化，发展“农(渔)家乐”，拓宽农民致富路。四是广泛宣传引导。广泛宣传和引导村企结对，形成更多的企业、社会致富能人参与新农村建设，以“百企助百村、共建新农村”活动为载体，共谋城乡发展思路，共兴城乡经济发展，共办城乡社会事业，共育城乡文明新风，使新农村建设成为民营企业能人热爱美好家乡、建设美好家园、创造美好生活的平台。

(四)以城带乡，增强城市的辐射能力和镇村接受辐射的能力。一是做强中心城市。坚持以城带乡，增强城市的辐射带动功能，形成中心城区——中心镇——一般镇——中心村四级梯度发展的城乡一体化格局，各个节点以较好的道路连接，实现半小时经济圈。城市化是统筹城乡发展的龙头和载体，也是我市工业集聚发展、第三产业扩张的新平台；城市化并不仅新农村建设仅是城市建设，实质上是包括体制制度在内的城镇体系建设。要想方设法做深、做优理想的人居城市文章，要加快城市新区开发建设，提升中心城区的综合服务能力。着力构建“繁荣温岭、活力温岭、和谐温岭”，全面推进“在实力上向经济强市跨越，在内涵上向文化大市跨越，在规模上向中等城市跨越，在更高的平台上实现经济社会的可持续发展”。二是增强镇村接受辐射的能力。要围绕空间重组、功能提升、要素集聚这个重点，进一步完善城镇体系规划，加强中心镇、中心村规划、投资、建设、管理等方面的探索创新，突破城乡发展失衡、各自为政的格局，大力推行城建新机制，力求在产业集聚、人口集中、要素集约利用上有新突破，增强梯度集聚辐射带动功能。三是突出强村工作。使农村面貌实现“五个变化”，促使集体经济薄弱的穷村变成富村；使分散小村变成规模大村；使没有工业和现代农业的弱村变成工业化、集约化强村；使居住分散、土地插花、交通不便、基础设施配套性、共享性差的落后村变成住房现代化、田地格子化、基础设施配套的先进村；促进农村精神文明、人的素质得到全面发展，陈规陋习得到实质性的变化，使城乡文明进步、和谐发展。

(五)共建共享，逐步实现城乡社会事业发展一体化。立足共享，统筹城乡社会事业发展。把发展农村社区服务作为推进农村新社区建设的重点。完善中心村的社区服务设施和功能，全面改善农村居住条件、环境质量、健康水平和文明程度。一是实现城乡教育、医疗、文化设施一体化。让更多农村居民共享城市文明。学校网点布局设置合理，示范村建设好幼儿园，经常性组织开展群众性文化活动，推进城乡文明互动，促进人的全面发展。二是建立城乡环卫一体化。基本实现城乡垃圾“户集、村收、镇运、市域集中处理”一体化体系；通过改厕、河塘洁化、无动力分散厌氧处理农村生活污水净化系统等技术推广应用，使农村环境面源得到明显改观，发挥城乡生态环境应有功能。三是建立城乡公交一体化。每一个中心村都要有一个以上公交站(点)，方便群众生产生活和出行。四是公共服务网络延伸到农村社区。加大公共财政投入和城市带动力度，着力解决农民生产生活中最迫切、最直接、最现实的社会公共配套设施，如供水、电气、信息、连锁便民超市、流通服务网络化建设等，使农民也能像城里人一样享有现代公共服务。五是构建农村社会保障体系。围绕人人享有社会保障的目标，加快建设覆盖面广、保障水平高、管理规范、简便有序、与全面小康社会发展水平相适应的农村社会保障体系。

(六)完善机制，不断推进城乡一体化。一是完善政策推动机制。为了推动新农村建设，我市出台了一系列政策措施，极大地调动了各方建设新农村的积极性。如“以奖代补”政策，对示范村、整治村给予一定的资金奖励，额度为30万至50万元，或按每村人均200~500元给予奖励。“村留地”开发政策，就是把土地征用面积的7%作为村留地，用于集体发展二、三产业，开发的净土地出让金全额返还村里，还允许通过投标方式开展宅基地有偿选位，所得资金用于村庄公共设施建设。“农(渔)家乐”发展政策，将奖励基金列入年度预算，每年拨出一定资金用于奖励“农家乐”发展。土地整理复垦和标准农田建设奖补政策，按照整理或复垦净增耕地面积每10亩安排2亩，最高不超过15亩的标准进行国有土地有偿出让，所得净流出金扣除8%的农业土地开发资金和12%的失土农民社会保障资金后全额返还给村，用于新农村建设。村民住宅“立改套”政策，“立改套”节约出来的土地，100%返还给村集体进行自主开发建设。同时，还出台了“加强农业农村工作的若干意见”，每年市财政安排生产性“三农”发展资金3000万元，促进强龙兴农产业发展，还对在新农村建设中创新方法好、示范作用大、镇村干部联心联创

推进成效显著的，予以项目性倾斜补助等。二是建立多元投入机制。多渠道筹资投入是新农村建设不断推进和巩固提高的关键。2003年以来共投入20多亿元，财政投入力度不断加大，去年市财政预算列支5000万元用于新农村建设以奖代补的专项扶助资金。去年市级各部门共推出1134个项目及7025.8万元的配套资金，投入新农村建设；市工商联开展“百企助百村，建设新农村”活动，由市工商联合会向工商界发出倡议，全市落实村企结对150个，合作项目资金5000万元，捐资1500万元，劳动力就业转移1500人。三是落实目标责任制。我市新农村建设考核指标体系和考核办法中，既有定量的，又有定性的，具有较强的可操作性。内容体现既是“十百”工程的深化，又符合中央提出的新农村“二十字”要求。根据“四个新”的内涵，从农村经济、政治、文化、社会事业和党的建设等五个方面提炼出4类目标、16项内容、33个具体指标，同时，增加市里对镇(街道)年度工作目标责任考核的比分，以此来增强镇(街道)在推进城乡一体化新农村建设中的责任。

“村村新”工程不是一项急功近利的政绩工程，而是需要付出很多努力的系统工程，是统揽“三农”工作的龙头工程和民心工程，需要我们从统筹城乡发展、构建和谐社会大局出发，锁定目标，落实责任，坚持不懈地抓下去；坚持着眼长远，立足当前，一体规划，梯度推进，分级配套，培育一批，建设一批，建成一批，滚动发展。在方向明确的情况下，村村都要制定规划，并提交村民审议通过，形成村规民约，付诸实施，最终使规划变为现实，从而实现“三改一化”的城乡一体化新农村目标。

责任编辑：叶凡