

全面推进城乡融合发展

——“十二五”时期浙江统筹城乡发展新举措

邵 峰

“全面推进城乡融合”将成为“十二五”时期统筹城乡发展的主题，城乡关系将逐渐趋向和谐

城乡关系是一个国家和地区在现代化进程中社会变迁的一条主线。“十一五”时期，浙江不断加大统筹城乡发展力度，基本形成了现代农业加快发展、农村人居环境加速改善和城乡居民收入差距逐步缩小的态势，基本构建了基本公共服务城乡全面覆盖、农业劳动力大规模转移就业和政府职能部门共同参与“三农”工作的格局，城乡关系发生了重大变迁，“全面突破城乡分割”的任务基本完成。

“十二五”时期是浙江全面建成惠及全省人民小康社会的冲刺阶段，“全面推进城乡融合”将成为统筹城乡发展的主题，城乡关系将逐渐趋向和谐。《浙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下称《规划纲要》）按照同步推进工业化、城市化、农业现代化的要求，对统筹城乡发展和新农村建设作出了全面规划。

——推进现代农业加快发展。当前，浙江农业现代化滞后于工业化、城市化的局面尚未扭转，农业综合生产能力提高不快，主要农产品供给安全压力加大，农业劳动者增收缓慢，对提升工业化、城市化水平和缩小城乡居民收入差距的制约正在凸显。《规划纲要》按照协调工业化、城市化、农业现代化三者关系的要求，把推进现代农业加快发展作为浙江“十二五”时期加快转变经济发展方式、打造现代产业体系的重要内容。

具体包括：一是围绕粮食安全和十大农业主导产业的规模化、标准化、生态化，加快建设现代农业综合载体，力争建成 500 万亩粮食生产功能区和 400 万亩现代农业园区。二是围绕做强做优特色精品农业、构建现代农业产业体系，加快推进农业科技进步和农作制度创新，力争主导产业产值占农业总产值比重达到 80%以上、农产品加工率达到 50%以上。三是围绕形成以专业大户、农民专业合作社、农业龙头企业为骨干的现代农业生产经营组织体系，力争打造 500 家年销售额 1 亿元以上的农业龙头企业、提升 1000 家省级示范性专业合作社、培育 20 万名以上拥有绿色证书的新型农民。四是围绕构筑全方位、多元化的现代农业服务体系，完善农技推广、动植物疫病防控和农产品质量监管“三位一体”的县乡两级农业公共服务体系等。

——推进县城、中心镇和美丽乡村建设。针对浙江城市化滞后于工业化的状况尚未改变、农村人口集聚速度放缓、土地承包经营权流转滞后于农业劳动力转移、基本公共服务农村人口全覆盖滞后于基本公共服务城乡均等化的现状，《规划纲要》按照协调城际关系、城乡关系和加快形成大中小城市、中心镇中心村协调发展的新型城市化格局的要求，把推进县城、中心镇和美丽乡村建设作为浙江“十二五”时期完善城市化布局和形态的重点任务。

具体包括：一是围绕加快县城人口集聚、产业集中和功能集成，统筹城乡空间布局、基础设施建设、资源要素配置及综合配套改革，加强县（市）政府的社会管理和公共服务职能，推进扩权强县改革，提高县城集聚和辐射能力，到“十二五”期末城市化率达到 63%左右。二是围绕强化中心镇的集聚和辐射功能，分类引导和培育现代小城市、都市卫星城、专业特色镇和综合小城镇，突出 200 个中心镇的片区中心作用，引导周边乡镇组团式发展，建成一批现代小城市。三是围绕建设美丽乡村，分类推进村庄整治建设，培育建设 2500 个左右生产要素集中、人居环境优良的中心村，推进连线成片村庄整治建设，基本完成对规划保留、尚未整治的 10000 个左右一般行政村的环境综合整治，保护文化特色村，加快整治建设覆盖全省村庄，构建农村

生态人居体系、生态环境体系、生态产业体系和生态文化体系。

——推进农民收入普遍较快增加。浙江目前城乡居民收入差距缩小的趋势尚不稳定，低收入农户增收困难，农业劳动者增收不快，合理分配格局形成的制约依然突出。《规划纲要》按照保障改善民生实现新突破的要求，把城乡居民收入增幅高于“十一五”实绩和城乡居民收入差距缩小作为浙江“十二五”时期经济社会发展的主要目标，要求到 2015 年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别年均增长 8.5%和 9%、达到 41100 元和 17400 元，城乡居民收入比从 2.42:1 缩小到 2.36:1。

具体包括：一是围绕调整优化国民收入分配关系，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动者报酬在初次分配中的比重，努力实现居民收入增长与经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。二是围绕促进低收入农户加快增收，继续实施低收入农户奔小康工程，建立最低生活保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。三是围绕扩大中等收入者群体，转变农民增收方式，努力增加农民的财产性收入和经营性收入。四是围绕增加农民的工资性收入，探索建立最低工资标准与人均生产总值联动增长机制，建立健全劳动者工资正常增长机制和支付保障机制。五是围绕促进农业劳动者加快增收，健全农产品价格保护机制，保障农民的生产性收入。六是围绕增强农民创业就业增收能力，实施千万农民素质提升工程，大力开展现代农业技术和农民工技能培训，培养造就农村实用人才 105 万人，建设公共就业服务体系。

——推进农村公共服务提升。当前，浙江基本公共服务农村滞后城市的局面尚未改变，水平上“城高乡低”，质量上“城好乡差”，制度上“城乡二元”，对农民群众公平分享改革发展成果、实现全面发展的制约依然明显。据此，《规划纲要》按照科学发展走在前列的要求，把建立符合实际、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，进一步保障和改善民生作为浙江“十二五”时期转变经济发展方式和推进社会建设的重点任务。

具体包括：一是围绕基本实现充分就业的目标，推进以创业带动就业，构建和谐劳动关系，建设公共就业服务体系。二是围绕人人享有社会保障的目标，建立健全社会保险、社会救助等体系，扩大对农民的养老、医疗保险覆盖，完善对农民的养老、医疗、司法等专项救助，加强对老弱病残的基本生活保障，加大农村住房改造建设力度。三是围绕公众受教育程度稳步提高的目标，高水平普及基础教育，加强职业教育和继续教育，重点加强乡镇中心幼儿园和幼师队伍建设，建立健全城乡一体化义务教育发展机制，加快实现以县域为单位的义务教育高水平均衡，高中段教育毛入学率达到 95%，新增劳动力平均受教育年限达到 13.5 年。四是围绕提高全民健康水平，基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，大力促进基本公共卫生服务均等化，推进县级医院能力提升，加强乡镇卫生院标准化建设，实现村级卫生服务全覆盖。五是围绕完善公共文化服务体系，构建公共文化设施服务网络，加强文化遗产保护和传承，继续推进乡镇、村文化活动场所建设和广播电视“村村通”工程，实施“新农村文化建设十项工程”。《规划纲要》还规划了就业帮扶工、全民社保、住房保障、社会福利、教育公平、全民健康、文体普及、社区服务、环境整治、公共安全等十大“富民惠民”工程。

——推进农村基础设施建设。浙江农村基础设施建设水平较低的状况依然突出，农村生产生活条件不完善，防灾减灾体系不完整，管理养护机制不健全，对生产效益提升、生活质量改善和城乡一体化的制约十分明显。《规划纲要》按照城乡基础设施一体化的要求，把完善农村基础设施作为浙江“十二五”时期提高基础设施现代化水平的有机组成部分。

具体包括：一是围绕构建综合交通网，建立覆盖全省农村的公共客运服务体系。二是围绕完善水利设施网，大力推进中小河流治理、中小水库除险加固、山洪地质灾害防治、易灾地区生态环境综合治理，深入实施“强塘固房”工程，加快病险水库、海塘、堤防和水闸加固建设。三是围绕构筑能源保障网，实施新一轮农村电网升级改造工程。四是围绕建设高速信息网，推进农村信息基础设施建设，实现城乡有线数字电视整体转换和双向化改造。

——推进生态文明加快建设。当下，浙江人与自然矛盾加剧的趋势尚未扭转，农村资源利用效率不高，农村环境保护力度不大，农村生产生活方式转变滞后。《规划纲要》按照建设生态文明的要求，把推进节能减排、改善生态环境作为浙江“十二

五”时期全面实施“811”生态文明建设推进行动的重要任务。

具体包括：一是围绕节能减排，推进垃圾收集和处理设施建设，加大流域、平原河网、湖库水环境综合整治力度，强化农业面源污染防治和土壤污染治理与修复。二是围绕发展循环经济，加快推进农村沼气建设，重点建成 100 个生态循环农业示范区。三是围绕推进资源节约集约利用，建立完善城乡垃圾分类收集处置管理系统，规模化畜禽养殖场排泄物综合利用率达到 97% 以上；推广农业节水灌溉，推进重点灌区改造和节水灌溉技术应用；落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，开展农村土地整治，推进土地整理复垦，加强低丘缓坡开发利用和保护。四是围绕保护生态环境，全面推进城乡环境综合整治，实现城乡环境基础设施联建共享，加强城镇园林绿化；推进重要生态功能保护区建设、主要流域源头地区生态保护；加快建设“森林浙江”，推进森林扩面提质，加强生态公益林和重点防护林体系建设，全省森林覆盖率达到 61% 以上。

——推进欠发达地区加快发展。浙江区域发展绝对差距扩大的势头尚未遏制，欠发达地区经济总量较小，民生水平较低，基础设施薄弱。《规划纲要》按照欠发达地区跟上全省发展步伐的要求，把加大对欠发达地区的扶持力度、推进欠发达地区加快发展和低收入农户奔小康作为浙江“十二五”时期全面建成惠及全省人民小康社会的重大任务。

具体包括：一是围绕加快建设“山上浙江”，大力发展高效生态农业、绿色食品加工和低碳环保产业，深入实施“兴林富民”工程，加快推进生态公益林建设、林分升值改造和林业产业化，建设富裕的生态屏障；积极发展生态工业、来料加工业和乡村旅游业，加快培育新的经济增长点。二是围绕增加农民收入、提升民生水平、增强内生功能，实施对重点欠发达县特别扶持政策，加大财政转移支付力度，加快教育、卫生等社会事业发展和基础设施建设，促进人口“内聚外迁”，推动重点欠发达县加快发展、转型发展。三是围绕壮大扶持力量，深入实施“山海协作”和结对帮扶工程，加快建设山海协作共建园区，深入开展对欠发达地区的对口合作帮扶，引导产业合理转移，支持社会设施建设。

——推进城乡二元体制改革。浙江城乡二元体制改革滞后的局面尚未突破，资源要素向农村倾斜配置的机制仍不健全，农村人口到城镇安居落户的障碍越来越多，对城乡融合发展的制约日趋严重。《规划纲要》按照加快改革攻坚步伐、再创浙江体制机制新优势的要求，把推进城乡体制改革作为浙江“十二五”时期全面推进体制改革的重要任务。

具体包括：一是围绕构建土地要素市场化配置机制，有序推进土地承包经营权流转，完善林权流转机制；探索建立农村宅基地退出机制和宅基地空间置换机制，鼓励引导农民到中心镇及县城周边中心村建房落户，推进城乡建设用地增减挂钩；积极推进征地制度和农村集体建设用地制度改革，开展农村集体经营性建设用地流转和宅基地有偿使用试点，逐步建立城乡统一的建设用地市场，促进土地增值收益主要用于农业农村。二是围绕推进金融创新发展，积极推进小额贷款公司、村镇银行、农村资金互助社等为中小企业和“三农”服务的改革试点，扩大各类质押抵押贷款，完善政策性农业保险，促进农村存款主要用于农业农村。三是围绕加快农业人口就业转移和居住转移，积极推进户籍制度改革，把符合条件的农业转移人口逐步转为城镇居民；着力解决农民工社保、住房和子女就学等问题，重点关注新生代农民工群体，促进农民工安居乐业；依法规范农民工的劳动关系，切实保障农民工平等就业、劳动报酬等基本权益。

四是围绕创新社会管理体制，加强村民自治的组织建设、制度建设、能力建设和阵地建设，形成以村党组织领导为核心、村民自治为基础、群众广泛参与、各类社区组织互动合作的农村社区民主治理机制。

（作者为浙江省农办副主任）