

加快和谐重庆建设步伐建设城乡统筹发展的直辖市

杨庆育

今年是重庆直辖十周年。在全国转入落实科学发展观、构建和谐社会的新阶段中，如何结合重庆特殊市情，谋划好未来的发展，调动全市人民共建共享和谐社会的热情，完成好中央赋予的神圣使命，是重庆当前和今后一个时期必须着力解决的重大问题。在今年召开的十届全国人大五次会议上，胡锦涛总书记对重庆提出：重庆大城市大农村并存，必须坚持把解决好三农问题作为工作的重中之重不动摇，加大以工促农，以城带乡的力度，扎实推进社会主义新农村建设，努力做好统筹城乡经济社会发展这篇大文章，把重庆建设成为城乡统筹发展的直辖市，在西部地区率先实现全面建设小康社会。这给站在新起点、谋划新发展的重庆，指明了前进方向和奋斗目标。

一、实施城乡统筹发展战略，找准构建和谐重庆的突破口

城乡问题是重庆构建和谐社会的主要问题。世界和中国的历史进程无不证明，城乡差距过大，必然影响社会和谐。目前，城乡二元结构特征明显仍是我市的基本市情。从城乡居民收入差距来看，呈现不断扩大趋势。1985 年城市居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比为 2.5:1，1990 年扩大到 2.9:1，2005 年扩大到 3.65:1，高于全国平均的 3.23:1。如果考虑到城镇居民所享有的社会保障、公共卫生、教育等福利和补贴，以及农民人均纯收入中还有大约 1/4 用于再生产投入的因素，城乡居民实际收入差距会更大。

从城市化发展水平来看，重庆现有城市化率仍然不高，按照常住人口计算，2005 年重庆的城市化率为 45.7%。而从人口区域分布结构来看，按户籍人口计算，农业人口占比为 74%，剔除出市务工因素，仍有 706 万就业、居住在城镇的人口被定义为农村人口，不能与城镇人口享受同等公共服务和发展机会。主城 9 区人口与外围地区的常住人口规模比为 1:4.7，高于北京的 1:0.62、天津的 1:0.77、上海的 1:0.96。

从城市对农村地区的辐射带动来看，重庆是一个面积达 8.2 万平方公里的直辖市，市域通达时间需要 8 小时，远远超出了主城的直接辐射范围而北京、上海、天津 3 个直辖市主城区到最远边界一般不超过 2 小时，时空距离大，城市经济辐射能级呈递减趋势。针对重庆市情，中央财经领导小组办公室在调查后得出了这样的判断：“城乡二元结构明显，是重庆历史形成并将付出长期努力才能缓解的深层次矛盾。”

城乡二元结构形成的根源在于制度性的缺陷和制度性的歧视。长期以来所实施的通过牺牲局部的利益而使另一个局部得到发展的思路，使城市和工业部门从农村农业部门取走了大量的建设资金，而对农业农村的投入则相对不足。同时，在户籍、就业、劳保福利待遇等方面把城市与农村、工人与农民分离开来。即使是在改革开放以后，城市对农民也持“经济接纳、社会排斥”的态度，使农民工成了城市的“边缘人”。农民变市民受到诸多体制约束，逐渐成为影响城镇化、现代化进程和社会和谐的重要方面。

为此，市委、市政府在总结重庆直辖十年历程，谋划未来发展的过程中，从重庆大城市和大农村并存的特殊市情出发，明确地提出，必须把统筹城乡发展作为战略突破口，通过体制机制创新，从发展理念、规划思路、政策研究、制度设计等多方面人手，逐步消除阻碍城乡统筹发展的体制障碍，缩小城乡差距，破解城乡二元结构难题。

二、直辖十年发展探索，奠定城乡统筹发展的良好基础

经过直辖十年的励精图治，重庆在人均 GDP、人均可支配财力、城市居民人均可支配收入、社会发展总水平、居民购买力等许多主要经济社会指标上均已处于中西部前列，城镇化率也高于全国平均水平，这些都为重庆开展统筹城乡综合改革创造了良好的基础条件。

同时，重庆立足二元结构突出的特殊市情，在推进大城市带大农村方面所作的大胆探索和实践，也为进一步推进城乡统筹发展积累了经验。

一是积极调整国民收入分配格局和优化财政支出结构。近三年全市支农资金年均增长 15.4%，市级财政支出占全市财力的比重始终控制在 25%以内，确保 75%以上的财力用于区县和农村发展，全市绝对贫困人日已减少到 44 万人，初步建立起了统筹城乡的公共财政框架和城市反哺农村的扶贫机制。

二是大力实施“百万农村劳动力转移就业工程”，加强农村劳动力转移就业的技能培训，培育了“富侨保健”、“石龙技工”、“三峡服装”等一批在全国有影响的特色劳务品牌，到 2006 年底，全市累计转移农村劳动力 706 万人。统筹城乡就业的工作已经起步。

三是努力缩小城乡基本公共服务差距，提前一年完成“普九”任务，全市参合农民达到 752 万人，全面建立农村最低生活保障制度和特困户最低救助制度，享受农村低保人数超过 65 万人，20 个区县 35 万人参加了农村社会养老保险，农村社会事业发展和社会保障体系建设初见成效。

四是加快基础设施向农村覆盖，农村公路总里程达到 95429 公里，通畅率达 62%。全市农村实现“户户通电”，建设重心正逐步由城市转向农村。

五是创新行政管理体制，全市管理层次由直辖前五级减少为三级，在职财政供养人口与总人口之比为 1:55，低于全国 1:39 的平均水平，以及中西部 1:37 和东部 1:46 的平均水平，初步构建起了行政层次少、运行成本低、管理效率高、比较规范的直辖市新型行政管理体制。重庆在经济发展和推进大城市带大农村方面的探索成效，为开展城乡统筹综合改革奠定了坚实的基础。

三、认真谋划统筹城乡发展思路，加快实现和谐重庆战略目标

(一) 统筹城乡发展的基本思路

重庆要推进统筹城乡改革，首先必须理清思路，找准突破口，走出一条又好又快的统筹城乡发展的新路子。

第一，统筹城乡发展，必须切实转变发展理念

决不能再重复过去牺牲一个局部的利益保另一个局部的发展的模式，而是要着眼于公平城乡发展机会、平等城乡发展环境，取消城乡间的种种不平等待遇，使农民能够平等地享受到改革、开放和发展的成果，使城乡居民和城乡各类经济主体都能拥有平等的权利、义务和发展机会。尽可能从体制上为城乡居民发展提供同等待遇，尽可能避免因体制障碍而将农村居民排除在参与公平竞争的门外。

第二，统筹城乡发展，必须跳出农业抓农业，把产业发展和产业集聚放在工作的首位，形成产业支撑，壮大反哺农业、支持农村的实力，这是城乡统筹发展的根本动力

产业发展的主要基础是工业，工业与农业的统筹是城乡统筹的核心，城乡统筹不能仅靠农业、农村和农民自身的力量，城

乡统筹需要强大的工业支撑，农业的现代化、机械化、水利化、都离不开工业，必须把工业和农业发展的优势统筹起来，依靠现代化的手段，为城乡统筹发展提供支持。

第三，统筹城乡发展，必须妥善处理好人、地、财的关系

要以解决好人的问题作为出发点，以减少农民为根本方向。农民的富裕必须善于做减法，只有提高农民素质，转移农民。减少农民，才能够富裕农民。这就需要走以教育和培训促转移，以改革就业制度促转移的路子，引导劳动力资源在城乡合理流动，实现城乡人力资源合理配置。城乡统筹中要开发利用好土地资源，着力提高土地利用效率，平衡好生态环境保护、农业生产、城市建设用地，通过市内土地资源的合理调剂。提高对市域国土资源的利用效率，合理节约利用土地。城乡统筹还要统筹平衡各地区财政承受能力，科学规划城乡统筹目标。妥善解决和处理好人、地、财三个方面的问题，是统筹城乡发展的关键。

第四，统筹城乡发展，必须着力打造发展平台

大力打造“一圈两翼”城镇群，充分发挥主城区的综合服务功能和辐射带动作用，打造统筹城乡发展的重要经济区域。同时，以万州为中心的三峡库区城镇群和以黔江为中心的渝东南城镇群为“两翼”，与“一小时经济圈”一起构成“一圈两翼”战略，成为城乡统筹的破题之策

第五，统筹城乡发展，必须城乡开放互通，共建共享，形成联动效应

要着力改变城乡分割、各自发展的模式，发挥城市先进生产力的扩散与辐射作用，开放城市空间和资源，促进城乡各种生产要素能够自由流动，推进城乡基础设施等资源共建共享，提高城市化水平和生产要素配置的效率与效益。走以城带乡、以乡促城的经济社会发展的路子。

(二) 统筹城乡发展的目标设计

根据胡锦涛总书记为重庆未来发展提出的努力成为西部地区的重要增长极、长江上游的经济中心、城乡统筹发展的新型直辖市，在西部地区率先实现全面建设小康社会的导航定位，我们初步设想，以“一小时经济圈”为统筹城乡发展的战略平台，分阶段提出统筹城乡发展的目标：

一到 2010 年，经济实力明显增强，建成西部地区重要增长极和长江上游经济中心的总体框架；统筹城乡发展综合改革取得重大突破，基本建立覆盖农村和偏远地区的基础设施网络，城乡公共服务体系基本健全；全面建设小康社会取得重要阶段性进展。“一小时经济圈”GDP 年均增长 15%，达到 4780 亿元；人均 GDP 达到 26600 元；常住人口达到 1800 万人、城镇化率达到 67%。

一到 2015 年，集聚作用充分发挥，西部地区重要增长极作用初步显现，长江上游地区经济中心框架进一步完善；统筹城乡发展综合改革全面展开，初步形成城乡统筹的公共服务体系和基础设施体系；经济发展和城乡公共服务水平位居中西部地区前列，率先在全市实现全面建设小康社会目标。“一小时经济圈”GDP 年均增长 14 吸，，达到 9210 亿元；人均 GDP 达到 46050 元；常住人口达到 2000 万人，城镇化率达到 75%。

一到 2020 年，综合服务功能和辐射带动作用充分发挥，建成西部地区重要增长极和长江上游地区的经济中心；建成国家统筹城乡发展综合改革试验区，实现城乡统筹协调发展；跟上东部地区平均发展水平，带动全市在西部地区率先实现全面建成小康社会目标。“一小时经济圈”GDP 年均增长 13%，达到 17000 亿元；人均 GDP 达到 77300 元，常住人口达到 2200 万人，城镇化率达到 80%。

四、明确统筹城乡的工作任务，推动重点领域和关键环节实现突破

统筹城乡发展是一个复杂的系统工程，必须多管齐下、多方并举，配套组织、整体推进，找准统筹城乡发展的着力点，重点做好七大统筹：

第一，统筹城乡劳动就业，大力推动农村富余劳动力转移。重庆农业人口比例较大，在农村仍然存在大量的隐性失业人^{〔1〕}，大量农民留在农村，造成人均资源占有减少，农民收入增长困难。要缩小城乡差距，一个最有效的途径是转移农民，减少农民。为此，要把大力发展劳务经济作为统筹城乡的一项战略性任务，坚持实施“百万农村劳动力转移工程”，通过进一步健全农村劳务开发组织体系，加强农村劳动力职业技能培训，打造劳务品牌，完善城乡统一的劳动力就业市场等措施，引导农村富余劳动力有序稳妥转移。

第二，统筹进城务工经商农民向城镇居民转化，大力加强农民工就业安居扶持工作。针对农民工群体越来越大并加速向城镇转移，但在户籍、就业、劳动保障待遇等方面城市与农村割裂，难以实现居住性转移的特点，加强和完善农民工就业安居扶持工作，完善鼓励和支持有条件的农民向城镇转移居住的政策，通过鼓励和支持创业、健全社会保障、解决安居住房等多种措施，帮助农民工稳定就业，促进农民由就业性转移向居住性转移转变。

第三，统筹城乡基本公共服务，逐步提高农民社会保障水平。目前，城乡基本公共服务的差距是最现实的差距，加快推进城乡统筹发展，必须着力解决城乡基本公共服务滞后于城市的状况，强化政府提供农村公共产品和公共服务的职能，加大对农村社会事业、社会保障、公共安全、生态环境、基础设施等领域投入力度，建立起城乡统一的义务教育体制，建立城乡统筹的公共卫生体制和农村医疗卫生服务体系，较好地解决农民“看病难、看病贵”问题，促进农村卫生保健水平不断提高。着力加强农村低保、养老、医疗等社会保障，加 决农村社会救济救助体系建设步伐，使广大农民享有与城市居民均等的基本公共服务。

第四，统筹国民收入分配，大力加强对“三农”发展的支持。城乡差距的源头是投入差距，统筹城乡协调发展，离不开政府的支持，为此，在推进城乡统筹的过程中，要改变国民收入分配格局，加大公共财政支农力度，提高国家财政用于“三农”支出的比重。逐步提高建设用地上缴使用费、土地出让金用于农村公共服务项目的比例。探索集中部分国有资产的经营收益和转让收益，用于农村基础设施、公益事业投入。进一步健全各级财政对农业、农民的补贴制度，完善对农民的直接补贴政策。

第五，统筹城乡发展规划，大力推进生产力合理布局和区域协调发展。统筹城乡发展，不能再走过去分头发展、各自为政的老路，必须着力建立全市城乡统一的规划体系，充分考虑农村劳动力转移和资源环境承载力的实际情况，结合主体功能区规划，从整体上科学合理规划城乡建设、产业发展和生态环境保护三大空间，明确各区域功能定位和产业发展重点，增强重点开发区的辐射带动能力，减轻三峡库区、渝东南少数民族地区的人口资源环境压力，形成区域分工合理、发展特色鲜明、生产要素和自然资源禀赋优势得到充分利用的产业空间布局。

第六，统筹新农村建设，按照共建共享原则大力促进现代农业发展和农村基础设施改善。以农业发展和农村基础设施为基础，实现新农村建设与统筹城乡发展的有机结合。将基础设施建设重心由城市转向农村，加快交通、通讯干线向农村延伸，完善农村水利、文化设施，促进农民生产生活条件显著改善，镇村面貌显著变化按照建设现代农业的方向，大力优化农村经济结构，延伸农业产业链条，加强农业综合生产能力和综合服务体系建设，提高农业组织化程度。

第七，统筹城镇体系建设，大力打造“一圈两翼”城镇群。城乡统筹发展，不能仅靠农业内部循环和农村自我发展，需要构筑功能强大的战略平台，以提高工业反哺农业、城市支持农村和城镇吸纳富余农民能力。重点扫一造“一圈两翼”城镇群，优先、重点开发以主城区特大城市为核心，以 1 小时通勤距离为半径，由 23 个区县组成的“一小时经济圈”，加速推进新型工业化、城镇化，强化产业支撑，不断增强城市综合实力和产业辐射带动能力，扩大就业容量，重点吸纳三峡库区、渝东南少数

民族地区因环境容量不够、劳动生产率不高、生态环境建设需要转移出来的人口。

统筹城乡发展，实现社会和谐，是新历史时期赋予重庆的一项光荣而艰巨的重任，在积极争取国家在重庆开展统筹城乡综合改革试验，为全国特别是中西部地区统筹城乡发展探索新路的同时，也鼓励经济条件好的区县先行先试，立足自力更生，率先改革，在全市形成共同推进城乡统筹发展的良好环境，促进城乡和谐，为早日实现胡锦涛总书记对重庆的目标定位奠定坚实基础