责任编辑：罗俊锋 E-mail:zydxljf@sina.com
E-mail:xxsbzhs@163.com

# 加大统筹整合力度 推进城乡协调发展

□徐文光

党的十七届三中全会强调，要完善党领导农村工作体制机制，强化党委统一领导、党政齐抓共管、农村工作综合部门组织协调、有关部门各负其责的农村工作领导体制和工作机制。我认为，这一要求的核心是统筹整合。去年年初以来，结合我市专委会制度改革与实践课题的创新探索，我们在不改变涉农部门原有机构设置的基础上，成立了富阳市城乡统筹委员会。通过充分发挥市城乡统筹委员会的作用，统筹政策资源、整合部门力量，加快推进城乡协调发展，扎实推进社会主义新农村建设，有力推动了科学发展观在富阳的生动实践。

**1、创新工作机制，统领城乡发展力量。**我市将农办、建设局、国土资源局、“百千”办、新农村建设办公室以及其他涉农部门进行职能整合归并，建立富阳市城乡统筹委员会，形成“大三农——大城乡——大统筹”建设格局，实现城乡发展“计划统定、项目统定、财力统管、考核统盘”的运作机制。市城乡统筹委员会实行主任负责制，下设“一办四组”，即办公室、高效生态农业发展组、新型城市化建设组、村庄综合整治组、农村综合改革组，各相关部门在委员会的框架下各司其职，从而形成一个职责范围明确、运作程序规范、工作协调落实、城乡发展统筹的协调机构。

**2、建立运作制度，统筹城乡发展工作。**在市城乡统筹委员会具体运作过程中，主要通过议事决策规则、目标责任体系、行动计划方案、长效工作机制、考核奖惩办法等，来确保新机制得到正常运转。我们专门制定市城乡统筹委员会议事规则，明确了议事程序，分议事准备、议事提交、议事审议、向上提交和监督实施、考核评定等阶段，统筹新农村建设年度投向重点，计划立项、项目实施、资金扶持、绩效评估。

**3、整合“三农”政策，统盘城乡发展资源。**我们充分发挥市城乡统筹委员会“统”的功能和“合”的优势，合理配置全市“三农”政策资源，建立健全“以工促农、以城带乡”的政策体系。一年多来，制定出台了《关于统筹整合“三农”政策，加快推进社会主义新农村建设的若干意见》等文件，这些政策性文件以支农资金存量调结构、增量调方向为切入点，合理配置财政资金资源，按照分层次、分类别的要求，将原来几十个支农惠农政策合并归类，分成优化农业产业结构、加快农业科技创新、提升农业产业化水平、加强农业基础设施建设、加快农村劳动力转移、加大环境整治力度和完善农村帮扶制度等七个大类。在逐年加大财政支农投入力度的同时，我市进一步优化配置各部门、各渠道安排的支农资金，逐步形成项目安排科学、投向重点突出、使用规范高效的支农资金管理机制，明确由市城乡统筹委员会和市支农专项资金协调小组根据每年的资助重点及财力确定全市年度支农项目计划，建立起财政支农专项资金“统一管理、规范操作、有效制约”的管理机制，从而确保财政支农资金科学统筹安排，真正做到集中财力办大事。

经过一年多的探索运行，市城乡统筹委员会有效整合了全市新农村建设资源，理顺了部门职责，提高了各涉农部门的工作效能，最大限度地解决了新农村建设各部门职责交叉、政出多门的矛盾和权限冲突问题，有效加强了市委市政府对城乡发展的组织领导和统筹协调。

**1、城乡资源得到科学配置和合理使用。**市城乡统筹委员会的成立，为打破部门壁垒、增强整体合力提供了机制保障，有力促进了城乡资源的科学配置和合理优化使用。例如，以往国土部门在宅基地复垦造田项目中，每年都要花费近千万元的资金购买“熟土”，用于改善农田土质，但另一方面，城市搞基建征地时，却在大量“埋土”，把宝贵肥沃的耕作层直接用宕渣填掉，即使有的建设单位出于工程质量需要，把耕作层挖掘后再施工，却不得不为处理这些“熟地”投入大量资金，造成了资源的极度浪费。市城乡统筹委员会成立后，这个一边“买土”、一边“埋土”的怪圈立即被打破。在城乡统筹委员会的协调下，各相关部门各司其职，建设部门在核发施工许可证时便要求施工单位在施工前，先把耕作层刨掉，统一由建设局负责收集，再交国土资源局将这些“熟土”覆盖在复垦地的表层，农业局负责测土配方。

**2、支农政策资金使用绩效得到较大提高。**通过统筹“大三农”政策，把农林水、建设、交通、教育、医疗保障等七个方面的支农政策、项目、资金全部整合起来，统一纳入城乡统筹委员会框架内，统一拟定支农资金投向重点，统一立项、统一管理、统一验收，有效地防止了项目的“遍地开花”、资金的“天女散花”，有效地遏制了同一项目多头申报、同一项目年年上报、个人和村越级申报、部门随意审批的现象，财政支农惠农政策资金使用绩效得到较大提高。今年，富阳市用于“三农”的资金达2.8亿元，经过统筹安排，资金投向突出了改善民生、富民强村，切实保障了财政资金投入到新农村建设的重点区域、重点工程、重点项目。

**3、部门工作效能得到明显提升。**统筹城乡发展工作涉及部门多、工作内容广，以往各部门在参与新农村建设中存在职能交叉、协调困难等问题。如我市的休闲观光农业（农家乐）的发展涉及农办、旅游、林业等12个职能部门，各个部门都有一整套管理规定和审批条件，经营农家乐的农户光是办证就得跑十多个部门，各个部门你也管、我也管，碰到问题相互推诿，严重制约了我市休闲观光农业的发展。市城乡统筹委员会成立后，把理顺部门工作关系、明确部门工作职责作为完善管理机制的重点来抓。针对农家乐办证难的问题，市城乡统筹委员会委托市农办牵头进行调研，拟定出台《关于加快我市休闲观光农业（农家乐）乡村游》发展的实施意见，在安排专项资金扶持的同时，推行农家乐集中办证制度，既解决农户办证难问题，又提高工作效率。值得一提的是，在今年年初抗雪灾过程中，市城乡统筹委员会便捷高效、反应迅速的“大部门”体制优势得到了充分发挥。在这次抗雪灾过程中，农村面临供电恢复、道路通畅、农业生产自救等诸多问题，雪灾发生后，市城乡统筹委员会迅速召集各相关部门制定抗灾自救方案，在短时间内对抗灾工作进行全面部署，同时由农业、林业两家统一组成抗雪灾指导组深入农村开展协调和指导工作。在灾后生产救助中，市城乡统筹委员会又把农林两家合一，对农业生产损失进行统一评估、统一补助、统一开展灾后生产恢复指导，农业局重点抓好粮食生产备耕工作和畜牧疫病防控工作，林业局抓好竹林养护和林业有害生物防治，使我市的农业损失程度降到了最低。

建立城乡统筹委员会是一项新的探索，虽然我们做了大量工作，成效也明显，但由于受传统体制惯性、部门利益、观念理念、制约刚性等方面的因素影响，在加强资源资金、项目、力量等整合方面还存在一定的欠缺，与十七届三中全会的要求也还有较大的差距。通过这次专题学习考察，使我开阔了对“统筹城乡发展”的眼界，深化了对“统筹整合”的理解，进一步坚定了完善专委会运作机制、抓好统筹整合的信心和决心。下一步我们将结合十七届三中全会的贯彻落实，做好以下三点：

**1、创新理念增合力。**结合我市正在开展的新一轮解放思想大行动，加大对城乡统筹委员会这一创新机制的宣传力度，引导各级各部门从打造服务型政府、建立部门协调机制、构建新型城乡关系、建设富裕文明和谐新农村的高度，进一步增强“统筹整合”重要性、紧迫性的认识，自觉克服思维定势、认识局限、路径依赖、利益束缚，真正做到“淡化部门概念、强调工作理念、打破部门壁垒、优化资源配置” 形成推进城乡统筹发展的整体合力。

**2、完善机制求规范。**在现有城乡统筹委员会职能“决策前抓调研，决策后抓执行”的基础上，进一步赋予委员会主任和牵头部门一定的决策权和考核权，同时继续探索和实践好议事决策规则、目标责任体系、行动计划方案、长效工作机制、考核奖惩办法等一整套运作机制。通过这些举措，做到“时间明确、计划倒排，过程控制、目标管理，分工落实、责任捆绑，结果验收、考核奖罚。”

**3、理清思路谋发展。**充分发挥城乡统筹委员会的综合协调和牵头指导作用，按照“规划是前提、经济发展是核心、中心镇中心村是抓手、政府是主导、农民是主体、班子是关键”等六条原则，进一步理清新农村建设工作思路，真正做到“按规律，有能力，按规划、有计划，分阶段、分步骤，分层次、分类型，不跟风、不作秀，不劳民、不伤财”。特别要从优化城乡生产力和人口布局及资源节约、经济高效的原则出发，统筹抓好规划布局、基础设施延伸、公用事业覆盖、城市文明辐射，实现“梯度分布、梯度推进、梯度集聚”和“人口集中、产业集聚、用地集约”。

（作者系中共浙江省富阳市委书记）

# 陕西神木经济社会发展之路

□郭宝成

进入新世纪以来，神木县紧紧抓住西部大开发和陕北能源化工基地建设的机遇，坚持科学发展，促进社会和谐，实现了经济社会的高速发展。今年1-9月，全县完成地区生产总值185.2亿元，实现财政总收入53.8亿元，其中地方财政收入11.85亿元，完成固定资产投资89.36亿元。

从2002年到2007年的五年间，全县地区生产总值由33.1亿元增长到197.32亿元，翻了两番半,年均递增43%；财政总收入由4.8亿元增长到47.57亿元，年均递增58%；地方财政一般预算收入由2.4亿元增长到10.85亿元，年均递增35%；城镇居民人均可支配收入由4612元增长到12635元，农民人均纯收入由1625元增长到5122元；城镇化水平由24%提高到70%；县域经济综合竞争力评价的位次由全国第314位上升到第92位、西部第34位上升到第5位。

神木还先后被命名为“陕西省农村教育综合改革示范县”、“陕西省教育强县”、“全国县级计划生育‘三为主’先进单位”、“国家级卫生县城”“全国文明小城镇建设示范点”。

认真审视神木经济发展的历程，最根本的是我们始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进，不断调整工作思路，推动各项工作在不断创新中加快发展。

**（一）准确把握形势，制定科学的发展战略。从国家级贫困县到全国百强，我们抓住了三次重大发展机遇。**

第一次调整是2000年，我们抓住国家实施西部大开发战略，特别是启动西电东送的历史机遇，充分发挥煤炭资源丰富和基础设施条件得到较大改善的优势，全面分析我国加入WTO、经济体制和市场供求关系对我县发展的影响，明确提出“实施二次创业，建设西部强县”的目标，制定了“立足优势，面向市场，调整结构、壮大产业，发展特色经济，实现持续发展”的总体思路，积极调整产业结构、所有制结构和区域结构，大力发展煤电、化工、载能、建材、畜牧等产业，形成了以资源加工转化为特征的经济发展新格局。

第二次调整是2005年以来，我们按照党的十六大全面建设小康社会和党的十六届三中全会关于树立科学发展观的要求，深入分析了资源型城市发展中普遍存在的资源浪费、环境污染、城乡差距扩大、社会发展滞后等问题，把科学发展观作为发展的根本指针，把转变发展方式作为经济工作的主线，创造性地提出了“工业主导、城镇带动、城乡统筹、和谐发展”的新思路，在发展模式上，着力推进“四个转变”，即由资源输出向资源综合利用转变，由小规模分散经营向规模化集群化转变，由政府投资向外来投资和民间投资转变，由经济建设型政府向公共服务型政府转变。在工业经济上，贯彻“集中、集聚、集约”的原则，重点发展“一带四区五大产业”，“一带”即榆神大公路沿线能源化工产业带，“四区”即大柳塔、店塔、锦界、大保当四个工业园区，“五大产业”即煤炭、电力、化工、载能、建材。在新农村建设上，提出“一体两翼、一河两川、重点村组、梯次推进”的思路，积极促进“产业向园区集中、农民向城镇集中、土地向规模经营集中”，加快了城乡一体化进程。

第三次调整是2008年，在神木首次跨入全国百强行列之际，我们召开县委十六届二次全会，深入分析了国际国内形势后认为，国家能源战略调整的加快使神木在区域发展中的地位进一步提升，国内煤电油运供应的持续紧张使发展能源经济的市场环境更加优越，陕西省委、省政府举全省之力支持榆林发展为我们引进和建设重大产业项目创造了更加有利的条件。与此同时，世界经济增速回落，国家土地、信贷、环保等政策环境的趋紧，水资源、生态环境对发展的约束加剧等方面的原因又对我们的发展提出了新的要求。为此，我们提出以新型工业化推动神木跨越发展，以城乡一体化促进城乡协调发展，以大地园林化着力改善生态环境，以和谐民本化全面建设小康社会的“四化”方针，以促进神木在新的机遇和挑战面前实现率先发展、科学发展、和谐发展。

实践证明，这些思路和战略是符合神木实际和市场经济规律的。

**（二）勇于改革创新，不断突破体制机制障碍。**社会主义市场经济体制不断完善的过程，就是不断深化改革、突破体制障碍的过程。神木独特的资源条件和发展基础，决定了我们既不能坐等中央省市政策，也不能盲目照搬东部地区的发展模式，必须根据神木实际，创造性地开展工作。一是开展解放思想大讨论；二是推进国有企业改革；三是建立锦界工业园区；四是鼓励干部挂职领办创办企业；五是组建了县国有资产运营公司；六是实施“双百帮扶”工程；七是建设六个十万亩生态工程；八是建设神木新村和第二新村；九是大力发展新型兰炭产业；十是实施民营企业白领派遣计划。。

**（三）坚持工业主导，加快新型工业化进程。**

工业是县域经济的坚强基石，只有发展工业，才能壮大神木实力，才能持续保持发展的领先地位，坚持工业主导，是我们始终不渝的战略。

一是实施园区带动。按照规模化、集群化发展的思路，把结构调整和转变经济增长方式作为经济工作的重要任务，从产业结构、工业布局、企业结构等方面进行更深层次的调整，建设大柳塔、店塔、锦界、大保当、石窑店等5个大型综合性工业园区，重点发展煤炭、电力、化工、建材、载能等产业，目前，大柳塔、店塔、锦界工业园区已经成型，石窑店工业集中区建设全面启动，河堤、桥梁工程基本完工，完成投资9150万元。推动兰炭产业关小上大，集群发展，规划建设柠条塔等8个兰炭工业集中区，开工60万吨以上的环保、节能、循环利用型兰炭企业20户，目前建成投产10户，全部建成后兰炭生产总规模达1600万吨，年产焦油160万吨，煤气160亿立方米，神木将成为全国最大的兰炭生产基地。

二是建设大型骨干项目。积极引进国内外战略投资者，引进美国陶氏化学公司、英美安格鲁公司在大保当工业园区建设煤制甲醇900万吨及甲醇制烯烃项目，预计总投资1950亿元。加强与神华、鲁能、陕投、陕煤等大型企业集团的合作，建设具有国际水准的大项目。

三是大力发展民营经济。先后举办两届民营经济博览会，努力营造民营经济发展的良好环境。发挥国有资产运营公司职能，成立了中小企业信用担保公司，正在组建村镇银行，破解民营企业融资难题。实施民营企业白领派遣计划，选聘23名企业家担任民营经济县长联络员。筹建神木职业技术学院，为民营企业发展培养实用人才。目前全县共有民营企业1720户，个体工商户13500户。2007年民营企业实现税费收入24亿多元，对县财政的贡献率超过60%。

**（四）坚持统筹兼顾，促进经济社会生态和谐发展。**随着经济总量的扩大和财政实力的增强，我们把更多的精力放在全面、协调、可持续发展上，努力实现城乡、经济社会和人与自然的和谐发展。

统筹城乡方面，不断加大以工补农、以城带乡力度，2004年以来先后安排涉农重点项目180余个，总投资超过12亿元，农村交通、用电、饮水、通讯显著改善。通过实施城乡一体化战略，全县城镇化水平迅速提高，到2007年底“一体两翼”城镇带已聚集人口26.5万，城镇化率达到70%。大力扶持红枣、畜牧、小杂粮等特色农业基地建设，红枣保存面积达到20万亩，羊子饲养量120万只，农民收入实现较快增长。

统筹经济社会发展方面，我们坚持以人为本，高度关注民生，县财政支出的民生资金逐年增加。2007年县财政投入社保资金1.5亿元，占地方财政收入的22%。实施十二年免费教育、推行城乡合作医疗、提高低保标准、建设经济实用住房等，初步破解了群众生活难题。今年我们实施了标准更高、涵盖面更广 具有神木特色的“十大惠民工程”，年度投资达8.2亿元，经济社会朝着“均衡、普惠、和谐”的方向迈进。把平安创建作为构建和谐社会的重点内容，实施科技强警战略，完善治安防控网络，加强政法队伍建设，适时开展严打整治，从根本上扭转了社会治安工作的被动局面，2007年被命名为“全省平安创建先进县”。

统筹人与自然方面，我们牢固树立生态优先理念，全面推行退耕还林、封山绿化。以工程造林方式，推进百万亩生态工程建设，形成了生态建设的骨干体系。目前全县林地340万亩，草地180万亩，林草覆盖率47%。

**（五）加强作风建设，打造廉洁高效的干部队伍。**在加快经济发展的同时，我们始终着眼于建设一支能够担当开发建设重任的高素质干部队伍，抓住人、钱、事等关键环节，加大源头治理和制度创新力度，确保了权力的规范运作。具体做法是：一是强化考核机制；二创新制度体系；三是引入市场机制；四是采用“直通车”形式发放惠民资金。

（作者系陕西榆林市委常委、神木县委书记）

领导者论苑

# 吴江市推进城乡一体化发展的实践

□徐 明

形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党的十七大和十七届三中全会对统筹城乡发展、构建新型城乡关系提出的新要求，是一项宏大复杂的开创性事业，事关发展大局，事关人民根本利益，现结合吴江市的实际谈点体会。

## 积极推进农村改革 努力创新发展机制

上世纪80年代，吴江和其他地方一样，伴随乡镇企业蓬勃发展，大量农民离土离乡走向二三产业，传统农业生产方式、原有农村经济结构悄然发生变化。1994年6月，时任中央政治局候补委员、书记处书记的温家宝同志视察吴江市双浜村时，充分肯定农民土地入股建设村级农场的做法。1999年，双浜村探索成立苏州市第一家社区股份合作社，“三大合作”由此形成燎原之势。

目前，全市现有237个村先后组建农村社区股份合作社，共量化村级集体权资产5.2亿元，入社社员16.4万户，是苏州社区股份合作社最多的县市；建有土地股份合作社74家，入社农户29496户95027人，入股土地7.1万亩，2007年社员分红3555万元；现有各类农民专业合作社73家，入社农户9566户，股金10158万元，资产总额15349万元，带动农户3万多户，专业合作产业化发展居全省领先水平。目前，全市50.15万农民成为“三大合作”股东，基本实现“户户有股份、人人是股东”，既推进现代农业发展，更激活民营经济腾飞，为城乡一体发展打下了坚实基础。

**1、有力促进现代农业规模发展。**农村“三大合作”，有效解放农村生产力，极大提高土地产出率，促进农业基地化、企业化、标准化发展。目前全市农业规模经营比例近60%，54万亩种养面积亩均效益超过2000元，建成同里、横扇和平望三大万亩生产基地，形成蚕桑茧丝、特种水产、精品粮油、优质苗禽、花卉林果5条年销售超10亿元的产业链，建成全国第一家县级农产品质量监督检验测试中心，拥有1家国家龙头企业、2件中国驰名商标，成为江苏省认定农业基地最多、龙头企业最多、生产标准最多的一个县市，是江苏省唯一的无公害农水产品整体推进县市。2006年全国水产品质量安全管理工作现场会、2007年江苏省农产品质量安全示范市工作会议相继在吴江召开。

**2、有力促进传统农民身份转变。**“三大合作”，把农民从土地上解放出来，既不减少原有收入，又能拓展多元收入，成了持股分红、进城发展的新市民。2004年以来，市财政每年安排600万元，免费培训农村劳动力1.5万人次，转移农村富余劳动力1万人。目前，全市31.6万农村劳动力中有24.9万人全日制从事二三产业，占78.8%。此外，一些农民纷纷加入投资创业的大潮，目前全市民营企业突破16000户，注册资本超400亿元，个体工商户28230户，注册资金11.3亿元，农村家庭每四户就有一户是企业老板。2007年，农民人均纯收入11283元，农民工资性总收入达25亿元，投资性总收入达20亿元，两项合计人均达8100元，占农民年收入的72%。

**3、有力促进村级集体壮大发展。**村级社区股份合作的发展，推动了镇级集体资产组建镇级新农村建设运作平台，走出镇村联动、村村联合发展的新路子。各镇利用这个平台集中在城镇规划区、工业开发区建设标准厂房、打工楼等物业，引导局村挂钩扶持资金投入，发动群众组建富民合作社投资，实现镇、村和农民发展“多赢”。目前全市现有村级各类物业104万平方米，今年规划新建达26万平方米。2007年，全市村级可支配收入达5.17亿元，村村超过50万元。预计今年80%的村年可支配收入超80万元，60%以上村超100万元。

## 主动实施统筹战略 加快城乡一体发展

近年来，吴江市坚持将统筹发展放在工业化、城市化的大背景中来谋划，以城带乡，以工促农，城乡互动，坚定不移地走城乡一体化发展之路，让城乡居民共享改革开放成果。

**1、规划引导全面覆盖。**按照一体化发展的要求，对市域1176平方公里进行整体规划，明确主城区、副中心、一般镇和中心村四个层次，形成两主（松陵、盛泽）、两副（震泽、汾湖）十字构架城市形态。对全市250个行政村3338个自然村规划建设375个农民集居点，全面完成可节约用地8万多亩。对涉及城镇规划建设区和工业开发区的，一律实行预拆迁安置公寓房制度，不再安排宅基地，进行社区化管理。2006年以来，全市建成农民公寓房200多万平方米，共安排6015多户农户入住。农民集居点集聚5.6万农户，占全市农户总数的35%。

**2、基础设施均等发展。**农村配套设施实现“六网进村”目标，即水、电、燃气、电信、公交、有线广播电视进村入户；集居点建设农村综合服务社，提供行政办事、商贸服务、社区卫生、老年活动、农村文化、警务治安“六项服务”，多年得到CCTV、人民日报、经济日报等中央媒体报道。2006年创成全国首批新农村电气化县（市），2007年建成江苏省第二个户户通有线电视县市。2006年，在全国率先对城乡居民发放吴江市民卡，市民持卡可办理社保、公交、游园、缴费、储蓄、医保、消费等12项业务，推动农民一举变市民。目前，“村村通上公交车、家家喝上太湖水、人人一张市民卡” 已经成为吴江城乡一体发展的标志。

**3、保障体系日趋完善。**1992年，在江苏省率先对就业农民给予市民化待遇，实行养老、医疗、工伤、生育和失业五项社会保险统筹，目前11万本地就业农民享受这一待遇；按照城镇保障水平一半，建立农民个人与市镇两级财政补贴的机制，推行农村基本养老保险制度，对老年农民每月发放100元养老补贴；在全国率先对1982年家庭联产承包责任制以来所有失地农民实行土地换保障制度，现有13.6万失地农民纳入土保，4.5万人到龄享受每月240元保障金；对未参加城保的城乡居民个人交纳60元、政府补贴200元参加新型市民医疗保险，居住2年以上的新吴江人也可参保，最高可报医药费为15万元。城乡社保开设互转通道，两年农保可转一年城保，放弃宅基地进公寓房可置转城保。

（作者系中共江苏省吴江市委书记）