以城乡统筹促发展方式转变

——陕西省咸阳市的探索与经验

陕西省人民政府副省长 姜 锋

咸阳市近年来以建设“四强三领先”西部强市为宏伟蓝图，围绕城乡统筹、产业协调、方式创新、区域开放、绿色常态、民生和谐“六个发展”的总体思路，打造咸阳经济升级版。

转变经济发展方式的现实依据

从国际经济形势的深刻变化来看，经过国际金融危机的巨大冲击，世界经济已进入深度调整期，低速增长态势仍将延续。这对于我国经济转型升级既是一种挑战，更是一种机遇。正如习近平同志所强调的：“加快推进经济结构战略性调整是大势所趋，刻不容缓。国际竞争历来就是时间和速度的竞争，谁动作快，谁就能抢占先机，掌控制高点和主动权；谁动作慢，谁就会丢失机会，被别人甩在后边。”我们必须着力把握世界经济结构调整的客观规律和变革特点，推动产业结构优化升级，以深化改革作为加快转变经济发展方式的助推器，以科技创新作为加快转变经济发展方式的着力点，以经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻点，使市场在资源配置中起决定性作用，这是实现中国经济跨越式发展的不竭动力，也是助推咸阳经济稳步发展的内在要求。

从国家经济发展的战略全局来看，在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，是关系我国发展全局的战略抉择。在我国现阶段，发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，另外，我国经济社会发展的基本面和长期向好的趋势没有改变，东部向西部产业转移步伐加快的趋势没有改变，国家优先推进西部大开发的战略没有改变，咸阳进入建设大西安、带动大关中、引领大西北的“第一方阵”的基本格局没有改变，咸阳实现跨越发展其时已至、其势已成。适应我国经济形势和经济发展的新动态，咸阳必须加快形成新的经济发展方式，把推动发展的立足点转移到提高质量和效益上来，奋力实现“弯道超车”。

从社会和谐发展的历史维度来看，经济发展的不平衡、不协调已经成为阻碍我国经济社会可持续发展的突出问题。资料显示：东部区域集中了全国一半以上的经济总量，而西部地区不足全国的1/4；咸阳地处西部，经济总量不大，人均水平低，欠发达仍然是其基本市情；产业结构不够合理，一产大而不强，二产结构不优，三产发育不足；城镇化水平低，城乡二元差距明显，群众收入特别是农民收入偏低，提升公共服务水平的任务十分艰巨；环境承载能力脆弱，能耗水平偏高。发展的不平衡、不协调痼疾是一个广泛存在的社会现象，加快转变经济发展方式尤为迫切。

以“城乡统筹”促“方式转变”的路径选择

统筹发展，以“四化”并举力促同步提升。咸阳有针对性地把新型工业化作为壮大实力、实现转型的重中之重，推进彬长旬能化产业等六大工业板块建设，壮大县域工业集中区；把新型城镇化作为扩大内需、实现转型的主要载体，立足于构建关中城市群的总体格局，树立“全域咸阳”和以人为本理念，围绕中心城市、县城、重点镇和新型农村社区四级城镇体系，打造规模适度、产城融合、功能完善、相互协调的市域城镇群；把农业现代化作为强基固本、实现转型的重要基础，按照“科学规划是引领、增收富民是核心、产业发展是支撑、改革创新是动力、‘三个集中’是路径、生态文明是要求、城乡互动是关键、加大投入是保障”的思路，构建新型工农城乡关系，打造农业强市；把信息化作为争创优势、实现转型的必然选择，扎实推进“智慧咸阳”建设，大力发展数字化管理与技术，形成生活改善、产业发展、社会管理的新模式。

协调发展，以三产联动夯实产业基础。产业相互渗透、协调发展是在经济全球化的大背景下，提高生产率和竞争力的一种发展模式，也是转变经济发展方式、增强核心竞争力的客观需要。咸阳在增加发展的协调性方面，从以下两方面着手：一是构建现代产业体系。适应需求结构变化趋势，以现代农业为基础、以新型工业为主导、以现代服务业为突破口，把握三次产业融合演进发展的基本规律，突出存量调结构腾空间、增量优结构扩空间，构建创新型、融合式、可持续的现代产业体系。二是注重优化产业结构。在三次产业之间，重点强调壮大工业、做优农业、提升服务业占比，把二、一、三的产业结构调整为二、三、一，力争到2020年三次产业比例达到12∶56∶32。在三次产业内部，分行业、分品种研究市场、完善规划、破除瓶颈，提升产业附加值和产品市场占有率。在产业空间方面，按照“立足产业基础、发挥资源优势、错位特色发展”的原则，实施“一县一策”，因地制宜，扬长避短，打造特色鲜明的主导产业基地和专业化产业功能区。三是调整所有制结构。把非公有制经济作为县域发展的主要任务，按照“催生一批、做强一批、引进一批、衍生一批”的思路，推动公平准入和改善投资条件，不断推进特许经营模式，大力培育各类市场主体，将目标定在2020年全市非公有制经济占经济总量比重提高到63%以上。

转型发展，立足科技支撑，增强创新实力。科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑。咸阳有科研院所169个，大专以上院校11个，重点实验室、工程技术研究中心、科技园区56个，科教资源丰富，创新潜力无限。咸阳选择以提升自主创新能力为方向，以创建国家级创新型城市为目标，以统筹科技资源改革为动力，实施“12351”科技创新工程（100项重大科技产业化项目，培育200家高成长性科技型中小企业，建设壮大30个科技产业示范基地，支持发展50个科技创新平台，打造100个科技创新团队）；以培育引进高技能人才为保障，抢抓机遇，打造长期竞争的新优势。首先，整合大西安区域内高校、科研院所与企业的科教资源，建设各类科技服务平台，促进科技与经济有机嫁接和深度融合，引导支持创新要素向企业集聚。其次，强化科技对产业支撑作用，运用高新技术和先进设备促进传统工业在核心技术、共性技术和关键技术创新上突破，促进科技成果资本化、产业化，利用科技手段提升产业发展效益。最后，把咸阳国家级高新技术产业开发区作为转型发展的最大引擎，坚持创新引领、科技支撑、产业聚集，培育发展电子信息、高端橡胶、生物医药等高新技术产业，使其成为率先转变经济发展方式的实验区、先导区和示范区。

开放发展，区域协作放大比较优势。开放是进步的先导，协作是共赢的前提。在新形势面前，实施更加积极主动的开放战略，因势利导、顺势而为，互联互通、内引外联，积极构建开放型经济新体制，从而融入西安、贯通丝路、走向世界，全面提升开放型经济水平。在融入“大西安”方面，咸阳冲破思想观念障碍，突破利益固化藩篱，打破行政区划限制，加强与西安和西咸新区的交流、协作、对接、融合，最大限度地释放咸阳的综合优势。在共建丝绸之路经济带新起点方面，陆地丝路和海上丝路并举，面向更大范围强化经济合作，建立健全区域合作新机制，探索与丝绸之路沿线地区在商贸物流、文化旅游、先进制造、科技教育、现代农业、高端服务业等领域合作交流的新路子。在招商引资和项目建设方面，把承接东南沿海发达地区产业转移和向西开放相结合，树立战略招商理念，推行两套班子工作机制，积极参与“央企进陕”“民企进陕”等活动，逐步由分散承接企业向整体承接产业转变。推进五个一项目破解土地、资金、环评等瓶颈制约，抓好重大产业项目和基础设施项目建设，扩大有效投资、增强带动能力。

绿色发展，以生态为重，强化环境保障。实现人与自然和谐相处，人类文明才能永续发展。咸阳地处西部，生态环境脆弱，自我修复能力差，咸阳给自己的发展定位是：把生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设的全过程，建立资源节约型技术体系、生产体系和系统完整的生态文明制度体系，将以牺牲环境为代价单纯追求经济增长的粗放式发展模式转变到可持续发展的轨道上来，实现开发与保护“双赢”的绿色可持续发展。具体从两方面着手：一是环境保护治理。建立健全资源有偿使用、环境监管、生态补偿、项目环评等相互衔接、相互配套的环境保护机制，用强有力的制度堵塞生态漏洞，提升保障水平。围绕资源高效利用和循环利用，抓住清洁生产、绿色消费、废物处理、再生利用等关键环节，用发展的手段解决生态问题，从而破除“经济不生态、生态不经济”的困局。二是生态修复再造，在推进国家环保模范城市和国家园林城市创建工作的同时，建设生态县、生态镇、生态村，见缝插绿、立体造绿、拆墙补绿，形成“村庄园林化、道路林荫化、沟渠风景化”的大绿化格局，构建城、河、塬互为一体，水、林、花交相辉映的城市生态景观。

和谐发展，坚持民生优先，共享改革成果。民之所需、政之所向。咸阳推动发展与改善民生相结合，遵循制定政策民生为先、安排资金民生为先、解决问题民生为先的原则，面向民生提供更多的社会公益性服务，千方百计为群众办急事、解难事、做好事。为了促进和谐发展，咸阳一方面着力保障和改善民生。坚决落实“两个80%”的硬指标，确定若干项民生项目、为农村和农民办若干件实事，排出时间表和路线图，实施农民收入倍增计划，缩小收入差距，真正做好“民生答卷”。另一方面注重提升精神文明水平。以创建全国文明城市为统揽，以彰显秦文化为主题，开展群众性精神文明创建活动，引导人民群众自觉弘扬咸阳精神，发展富有咸阳特色的文化产业、文化产品、文化品牌，争创“大戏、大剧、大作、大片”，加快开拓文化市场，不断满足城乡群众的精神文化需求。同时，咸阳坚持不懈地创新社会治理。依法治市，依法行政，健全完善利益共享机制，加强社会稳定风险评估工作，提升社会治理的科学化和规范化水平。健全社会管理服务体系，健全领导干部接访、下访、回访和包案长效机制，健全煤矿、道路交通和消防等领域安全生产常态化、规范化监管机制，确保人民安居乐业、社会安定有序。

咸阳实践的内在理路

上述“六个发展”是科学发展观在咸阳的生动实践，是正确把握中国特色社会主义市场经济客观规律的必然结果。这一发展理念和方式拓展了经济建设的发展基础、产业深度和创新活力，符合全面深化改革的关键要义，符合加快转变经济发展方式的内在规律。

“六个发展”源自对中国特色社会主义经济发展规律的把握。党的十八大报告为我们描绘了“五位一体”的中国特色社会主义建设的总体布局。从转变经济发展方式的角度来看，“五位一体”既体现了经济发展多元、开放、竞争、协调的基本特质，又是对中国特色社会主义建设的战略全局和基本规律的把握。宏观特质往往体现微观层面。从咸阳的实践来看，经济发展的着力点不是单纯地从经济增长或经济总量的角度去考虑，而是立足于地方实际，注重对经济发展的投入产出、产品结构、分配比例、消费模式、产业配置、区域协调等经济结构和模式的升级换代，以改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展、推进城镇化为重点，注重人民生活水平的改善和消费水平的提高。简而言之，目前咸阳市经济发展注重经济质量和经济结构的改善和提升，强调经济发展的质量和效益，在保增长中促转型，在快转型中再发力，扩增量、求转型，符合均衡发展经济的基本思路。这既是对咸阳市情的准确把握，也是对宏观经济特质的正确解读。

“六个发展”体现了中国特色社会主义市场经济的基本规律。处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，是社会主义市场经济的基本规律。咸阳在加快转变经济发展方式的实践中，力图打破旧有体制束缚下条块分割、行业壁垒、地方本位主义等顽疾，实现政府管理由“管制”到“治理”的转变。依托咸阳独有的经济发展环境，把控重点领域和关键环节，制定符合市场经济发展规律的法规、制度，破除一切妨碍科学发展的观念和机制，使市场在政府宏观调控下真正对资源配置起决定性作用，为加快转变经济发展方式创造良好的市场环境。值得注意的是，过去的四年，全市上下以转变经济发展方式为主线，抢抓西部大开发以及《关中—天水经济区发展规划》出台等一系列重大机遇，有效应对国际金融危机的严重冲击，克服发展中出现的困难和问题，全市经济社会步入发展的新阶段。实践证明，政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

“六个发展”蕴涵着改革创新开放和谐发展的动力之魂。深化改革是加快转变经济发展方式的关键，科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，开放和谐是全面提高经济发展水平的思维导向。针对咸阳在经济发展方式转变过程中，产业结构不尽合理，自主创新能力不强；能耗水平依然偏高，环境承载能力较脆弱；市场主体不足不优，开放水平有待提高等诸多问题，咸阳在“四化”互促融合中提升内需拉动作用、增强协同发展水平，注重核心竞争力的提升，强调产业间的融合，在化解产能过剩和资源环境约束条件下，坚持自主创新、强化科技引领作用，大力实施“12351”科技创新工程，打响“陕西制造、咸阳配套”“西安研发、咸阳转化”的牌子。在开放发展方面，强调区域合作，注重发挥比较优势，加快融入西安、贯通丝路、走向世界。始终坚定必胜信念，直面风险挑战，抓住用好机遇，奋力实现“弯道超车”，在新的起点上开创咸阳经济社会发展的新局面。

深化供销合作社综合改革的关键点

□黄道新

供销合作社是推动农村经济发展和社会进步的重要力量。当前背景下，深化供销合作社综合改革，既是农村经济体制改革的重要内容，又是全面深化农村改革的重大战略举措，是发展中国特色新型农业现代化的迫切要求。

以密切与农民利益联结为核心推进基层社改造

供销合作社是一个有60多年历史、5层组织架构、300万职工的老系统、大系统，供销合作社根在农村、本在农民，与农民有着天然的联系。在计划经济时期，供销合作社在畅通城乡物资交换方面发挥了很大作用，与农民建立了紧密的利益联系，但在改制的过程中，一些供销合作社越来越偏离合作制的根本属性，与农民的距离变远了，与农民的利益联结变散了。因此，推进供销合作社综合改革需将供销社与农民“接地气”的优势变成竞争力，通过基层社改造，密切与农民在组织上和经济上的利益联结，不断巩固供销合作社为农服务的基础。

《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》强调，要按照强化合作、农民参与、为农服务的要求，因地制宜推进基层社改造，逐步办成规范的、以农民社员为主体的合作社，实现农民得实惠、基层社得发展的双赢，这为基层社改造提供了基本方向。因此，在推进基层社改造的过程中，一是在组织构成上，通过劳动合作、资本合作、土地合作等多种形式，广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体加入基层社，真正做到“民有”。二是在制度设计上，通过基层社“三会”制度（社员代表大会、理事会、监事会制度），强化民主管理和民主监督，并鼓励村“两委”负责人、农村能人等参选基层社负责人，真正做到“民管”。三是在利益分配上，参照了农民专业合作社的盈余分配原则，实行按交易额返利和按股分红相结合的方式分配，切实做到农民出资、农民参与、农民受益。此外，推进农民专业合作社建设，通过共同出资、共创品牌、共享利益等方式领办创办农民专业合作社，引导农民专业合作社在自愿的基础上组建联合社。加强与农村基层自治组织、经济组织、龙头企业等方面的合作，积极引入和利用各类资源拓展和提升服务，形成服务农民生产生活的合力。

以为农服务宗旨为根本提升为农服务水平

供销合作社是为农服务的合作经济组织，服务“三农”是供销合作社的立身之本、生存之基。供销合作社60多年来曲折发展实践证明：凡是高举为农服务大旗，坚定不移地践行为农服务的宗旨，供销合作事业就会得到振兴和发展；凡是脱离“三农”，背离宗旨，供销合作社就成为无源之水、无本之木，发展就会受挫。因此，推进供销合作社综合改革，必须坚持为农服务的方向不动摇，各项改革应围绕为农服务展开，始终做到为农、务农、姓农，背离了这一点，供销合作社的改革就失去了意义。在推进供销合作社综合改革的过程中，需要做到以下几方面：一是拓展供销合作社为农服务的领域，由流通服务向全程农业社会化服务延伸、向全方位城乡社区服务拓展，加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系。在农业生产经营上，提供“从种到销”的系列化服务，最终实现“农民到城里打工，供销合作社给农民打工”。在农村商品流通上，加强供销合作社农资、农副产品、日用消费品、再生资源回收等流通网络建设，形成连锁化、规模化、品牌化经营服务新格局。在社区居民服务上，建设农村综合服务社和城乡社区服务中心（站），为城乡居民提供日用消费品、文体娱乐、养老幼教、就业培训等多样化服务。在农村合作金融上，通过发展农村资金互助、创建农村合作银行等方式，全方位解决农民融资难、融资贵等问题。二是提高供销合作社为农服务的实力。各级供销合作社有企业是供销合作社事业的重要组成部分，可以说，社有企业经济实力的强弱，决定着供销合作社为农服务功能的发挥。要深化社有企业改革，规范治理结构，增强社有企业发展活力和为农服务实力。通过完善现代企业制度，健全法人治理结构，来规范企业；通过各层级社有企业间的产权、资本和业务联结，来整合企业；通过社有企业并购重组，培育一批大型企业集团，来武装企业；通过设置“防火墙”“隔离带”，来保全企业。三是创新为农服务方式。顺应电子商务蓬勃发展的趋势，充分利用现代化信息技术，盘活供销合作社实体网点，积极搭建农产品电子商务平台，形成网上交易、仓储物流、终端配送一体化经营，实现线上线下融合发展。

以创新联合社治理机制为重点构建双线运行机制

体制不顺、机制不活是制约供销合作社发展的核心问题，供销合作社综合改革应彻底破除制约供销合作社发展的体制机制问题，建立更加灵活、更加符合市场经济要求的体制机制，构建联合社机关主导的行业指导体系和社有企业支撑的经营服务体系，形成社企分开、上下贯通、整体协调运转的双线运行机制。加快联合社机关自身改革，明确各级联合社的职能定位，优化联合社机关的机构设置、职能配置，切实转变行政化的思维方式和工作方法，加快形成联合社对成员社进行资产监管、工作考核以及成员社对联合社进行工作评价机制，做实合作发展基金，统筹用于基层社建设和为农服务。进一步理顺联合社与社有企业的关系。坚持政事分开、社企分开的原则，联合社要把握好社有企业为农服务方向，促进社有资产保值增值，社有企业面向市场自主经营、自负盈亏，实现为农服务与社有资产保值增值相统一。加快社有企业改革，建立现代企业制度，推动跨地区横向联合和跨层级纵向整合，在农资、棉花、粮油等涉农行业和再生资源行业培育一批大型企业集团，提高供销合作社的市场竞争力和为农服务能力。

以确立特定法律地位为突破口推进供销合作社依法治理

长期以来，供销合作社功能定位不清晰，一直被认为是“四不像”，既不是政府机关、事业单位，也不是企业、社团组织，但这也正是供销合作社独具中国特色的一面。供销合作社的组织成分多元，资产构成多样，性质地位特殊，具有完整的组织和服务体系，这是其他任何经济组织无可比拟的优势。为了更好地发挥供销合作社独特优势和重要作用，《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》对确立供销合作社的特定法律地位提出了明确要求。这是党中央、国务院在全面深化改革、全面推进依法治国时代背景下，站在解决“三农”问题、全面建成小康社会全局高度，充分发挥供销合作社独特优势和重要作用，确保供销合作社在法治轨道上健康发展，做出的重大决策部署。制定供销合作社条例，将明确界定供销合作社的功能定位和职责任务，进一步理顺供销合作社的体制机制，这将为供销合作社的综合改革提供法理依据，将为供销合作社运营管理提供法律保障。

（作者系北京商业管理干部学院党委书记）

链接

深化供销合作社综合改革的指导思想和目标任务

深化供销合作社综合改革，必须贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“三农”工作大局，以密切与农民利益联结为核心，以提升为农服务能力为根本，以强化基层社和创新联合社治理机制为重点，按照政事分开、社企分开的方向，因地制宜推进体制改革和机制创新，加快建成适应社会主义市场经济需要、适应城乡发展一体化需要、适应中国特色农业现代化需要的组织体系和服务机制，努力开创中国特色供销合作事业新局面。

到2020年，把供销合作社系统打造成为与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效的合作经济组织体系，成为服务农民生产生活的生力军和综合平台，成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带，切实在农业现代化建设中更好地发挥作用。

——《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》（2015年3月23日）