

西安推进城乡一体化发展研究

■ 陕西省社会科学院农村发展研究所课题组

一、跨区合作、产业驱动,城乡共同参与发展

按照区域优势与资源禀赋,以开发区为主要集聚区域的高新技术、现代制造、旅游文化、航空航天等优势产业为依托,积极整合城乡资源配置,加快推进跨区合作,实现生产力要素跨区域空间形态的调整布局,实现产业向区县扩展,要素向农村转移的发展态势,在农村区域形成了一批具有持续竞争优势的产业集群。通过充分发挥优势产业辐射带动作用,开拓了产业发展的广阔空间,更为国际化大都市的副中心和辐射区域注入巨大活力,推动城乡协同发展。

文化产业驱动。西安历史文化资源丰富,大部分区县拥有众多价值较高的名胜古迹和独具特色的非物质文化遗产。曲江新区作为以文化旅游产业为主导的国家级文化产业示范区,以大项目带动文化旅游产业发展,以开发区模式和“飞地”经济促进文化旅游产业发展,使文化旅游产业高性能聚集辐射,从而推动区域城乡一体化发展。曲江新区与临潼区联手打造的临潼国家旅游休闲度假区,在建设伊始,就确立了“兴文、强旅、筑绿、富民”的发展思路,按照“文化先导、旅游主导、生态先行”的开发原则,以打造城乡统筹、文化旅游、生态低碳三大典范为目标,以金融创新为支撑,全面破解区域城乡统筹发展的难题。如今,已逐步形成了旅游文化产业带动城乡统筹发展,地方受益、民生改善、多方共赢的绿色城乡统筹模式,探索形成了“业有所就、技有所授、医有所保、老有所养、居为所有、富有所创”的社会管理服务体系。曲江与周至建成了以“道文化”为核心的展示区,此外,周至民俗文化活动在过程中也得到了集中展示。农民培训、安置、就业等也被提上了重要的工作日程。如今,周至楼观道文化展示区已经成为西安市乃至陕西省融合旅游与文化、统筹城乡和谐发展的一个鲜活样本。

生态产业驱动。基于生态治理和城市扩容的需要,西安市及时设立沱峪生态区,并成功探索出了生态治理与城市建设统筹兼顾、良性互动、区域生态、经济、文化、民生全面发展的科学模式。沱峪生态区成立以来,坚持以生态立区为理念,以统筹城乡发展为本,开创性地提出了“河流治理推动区域发展,新区发展支撑生态建设”的生态统筹城乡发展的新思路。大力推进河流治理、生态重建和环境保护,加快完善现代化基础设施建设,着力打造以金融商务为核心的特色产业体系,不断完善城中村村民的医疗、保险、教育等社会保障体系,推进城乡共同发展。“十二五”期间,沱峪生态区将大力发展以高端金融商务、休闲旅游、会议会展、文化创意等为重点的现代服务业,试图将其建设成为西安国际化大都市高端金融服务城、才智经济创新城、宜居生态示范区。

现代农业驱动。发展现代农业,是推进统筹城乡综合配套改革的重要载体,是改变传统农业现状的有效途径,也是增加农民收入的主要手段。大西安土地肥沃,气候宜人,具备发展现代都市农业的优良条件,各县区依托自身特色产业,发展特色现代农业,成效突出。高陵县按照“产业布局区域化、基地建设规模化、生产过程标准化、产品流通品牌化”的总体要求,稳步发展传统农业,大力发展休闲农业、着力发展精品农业、突破发展示范农业。目前,已累计引进农业企业120余家,建设现代农业园区130多家,涵盖种植、养殖、苗木花卉等方面,其中500亩以上规模的农业示范园已达50多家。灞桥区通过发展现代都市农业和休闲观光旅游业,先后建成白鹿原现代生态农业示范园、葡萄主题公园等一批示范园和樱桃谷、葡萄主题广场、关中民俗文化村等一批旅游项目,增加了樱桃采摘、生态农场等休闲体验项目,形成了以现代都市农业为主导的产业集群,促进了当地群众转移就业和收入的大幅增加。户县积极引进新品种,采用新的生产技术和组织管理模式引领区域特色农业主导产业发展壮大,该县先后有伊顿万亩优质猕猴桃种植基地、绿健园生猪养殖示范园、城角大棚瓜菜示范园等建设项目的圆满建成。特别是随着环山旅游路的建成通车,秦岭北麓成为生态旅游热点,城市大量人流,秦岭沿线葡萄、草莓种植以及农家乐等特色产业迅速发展壮大,形成了依托交通干线,贯通城乡经济联系,带动现代农业加快发展的局面。

科技产业驱动。西安聚集着数量众多的科研院所和高等院校,科技资源丰富,发展科技产业条件得天独厚。西安高新区、阎良区等区县以统筹科技资源改革试点为契机,挖掘、聚集、整合、组织科技资源,促进成果转化,推动科技产业化,从而带动城镇化、农业现代化,园区建设与城乡统筹相结合,园区发展与城镇发展相融合。高新区与雁塔、长安、户县

等区县合作,建设产业园区,重点发展电子信息、先进制造和生物医药产业,其中以光伏、新型电子元器件(重点是电子连接器)、半导体照明、软件与服务外包、创新型服务业等新兴产业为突破口,形成了新型工业化带动周边地区城镇化的格局。同时,高新区、曲江新区等在开发中,坚持将农民安置与产业发展有机结合,健全社会保障,以科技产业发展辐射带动城乡全面发展。作为亚洲地区最大的集飞机研究设计、生产制造、强度检测、试飞鉴定、航空教学为一体的“航空城”,阎良区以航空、航天基地为依托,积极发展航空航天、输变电和专用通用设备制造业等。坚持产业集群化、加速城镇化、农村社区化、公共服务均等化,努力实现从“卫星城”向“副中心”的转变,构建与国际化大都市相配套的统筹城乡发展机制。

二、以人为本、和谐征迁,城乡共享土地红利

把群众利益放在城乡资源统筹工作的首位,坚持四个“优先”,充分保障群众的根本利益。四个“优先”是,优先做好居民安置,切实解决群众后顾之忧;土地出让收益优先用于改善民生,群众共享资源增值成果;征迁工作中,优先保障农民的合法权益;以深化土地制度改革为平台,积极探索支撑城乡统筹的土地利用新路径,切实帮助和引导农民谋划长远利益,实现可持续发展。

搞好居民安置。在征迁工作中,将居民安置放在首位,并与社区建设相结合,努力解除群众的后顾之忧。高陵县充分利用城乡建设用地增减挂钩政策,探索出了“城中村融合、城边村并入、小村并大村”这三种模式,启动实施了涉及11个村组、26000余人的农村新社区建设。以东樊、田家新社区为试点,按照“十有两配套”标准建设新型农村社区服务中心,探索农村社区化服务模式,从而促使农村管理向城市化社区管理服务转变。长安区按照“做强城区、做大城镇、建好社区”的思路,围绕“腾出一批土地、生成一批项目、打造一批亮点”的目标,分类推进东大街街道新联、秦庄、子午街道王庄、滦镇街道黄峪寺和魏家街街道耶柿5个新型农村社区建设,累计投资2.12亿元,共建成社区安置房715套,节约土地共计282.42亩。临潼国家旅游休闲度假区为妥善安置新居民,建设了总占地约1650亩,总建筑面积约135万平方米的骊山新家园、芷阳新苑、胡王社区三大新型社区。

确保农民就业。尊重失地农民的主体地位,坚持开发与惠民相结合,增强就业技能,拓宽就业渠道,提高可持续发展能力。为了解决新居民的生活出路问题,临潼国家旅游休闲度假区面向度假区内所有适龄群众,依托凤凰池国际景区、国际温泉酒店城等重大文化旅游项目,在酒店服务、物业管理、园艺种植、生态涵养等6大门类基础服务领域孵化有生力量,全方位、多工种、多业态、多岗位的解决新居民的就业问题。楼观道展示区结合文化旅游产业发展需要,开办农民文化素养和职业免费培训班。培训合格的农民,可获得由陕西扶贫技校颁发的结业证书和国家颁发的初级职业资格证书,并被纳入展示区劳动力就业安置数据库,根据用工需要随时安置上岗。国际港务区对失地农民实施就业培训和创业培训,出台鼓励企业优先聘用失地农民的优惠政策,按照企业用工需求,采取“订单、定向、定员”的方式对失地农民进行培训。目前,国际港务集团下属各子公司已经成为吸纳当地群众就业的主力军。高陵则围绕园区企业需要和群众实际,整合职业教育培训资源,适应市场开设技能培训科目,不断提高失地农民就业能力,仅该县就已累计组织各类专业培训200多期,培训农民15000余人,实现就业创业13000余人,群众工资性收入有了大幅增加。

释放土地红利。深化农村产权制度改革,促进农村资源资本化,激活要素流动,提高资源配置效率,释放土地和劳动力潜能,为农村发展提供内部支撑和长久动力。户县胡家庄葡萄庄园,采取“公司+农户+土地流转”的产业化经营和企业化运行方式,有93户农民通过土地自愿入股报名,形成了农民变股东、分散变合作,在家不种田、照样收红利的新型农业合作组织模式,农民真正实现了“失地不失利、失地不失权、失地不失业”。高陵在全省率先对农村集体土地所有权、土地承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权、房屋所有权进行调查摸底,确权登记,颁证建档,建立起了“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村资产管理体制;充分发挥省市试点的先行先试权,启动旨在“还权赋能”的农村产权制度改革,使农民的土地承包经营权变成能够进入金融市场交易的资本,使农民能够以土地入股、租赁等方式来实现土地产权的资本化;为了提高农民土地收益,高陵县政府从2004年起对失地农民按所征面积,每年每亩补助500元,连续补助20年,每年12月底前兑付结束。此外,高陵还率先开展

作为国家重点建设的国际化大都市,推进城乡统筹,实现城乡一体化发展,帮助300万农民实现“市民梦”、“创业梦”和“安居梦”,是西安的重要战略任务。近年来,西安针对城乡二元结构制约经济社会发展的突出矛盾,以全域西安、都市西安、生态西安为目标,充分发挥产业资源优势,切实保护农民土地权益,着力强化农村公共服务,在助推城乡经济社会一体化发展方面进行了一系列的积极探索,取得了突出成效。城乡共建共享,共同繁荣的发展格局正在形成。

土地承包经营权、集体建设用地使用权、农村房屋所有权“三权”抵押贷款,这极大拓宽了农民的融资渠道,满足了更多的农业生产资金需求。在泾渭新城统筹城乡工作中,为保障失地农民的长远生计,经开区将征地补偿费用由每亩1.3万元调高到6.61万元(含每亩3万元社保基金),切实维护和保障了失地农民的合法权益,确保了区域的社会稳定和良好的建设环境,实现了经济发展与民生保障的双赢。

三、规划一体、服务均等,城乡共享发展成果

以改善民生为宗旨,推进城乡基础设施和社会事业均等化。坚持城乡一体规划,无缝对接;基础设施城乡共建,优质对接;社会事业城乡共享,全面对接;社会保障同等待待,统筹对接。努力构建同城发展格局,实现城乡居民共享发展成果。

一体规划覆盖城乡。把全市农村和城市作为有机整体,统筹安排城乡功能区划,强化主城区与周边区域的经济联系,合理安排市、县(区)域城乡建设、基本农田、产业聚集、村落分布、生态保护等空间布局,构建同城发展格局。结合《关中—天水经济区发展规划》和西安市总体规划,编制了“全域西安统筹城乡发展总体规划”,5个专项规划和分区详细规划,明确分区功能定位和产业发展重点,各区县与全市总体规划无缝对接,实现主城区内城乡一体规划全覆盖。高陵县坚持以土地利用规划为基础,城乡总体规划为龙头,经济社会发展规划为方向,以城镇体系、产业布局、城乡建设、社会事业发展、生态环境建设等规划为基本内容,编制了《高陵县统筹城乡发展战略规划》及六个专项规划,将广大农村纳入城市总体规划、土地利用规划、产业发展等各项规划范畴,形成了城乡相互衔接、全面发展的“全域高陵”规划体系。临潼国家度假区邀请国际、国内一流团队设计论证,形成《绿色城乡统筹实施方案》,以超前规划为引领,构建绿色城乡统筹发展大格局。

基础设施链接城乡。统筹考虑城市和农村需要,积极推进城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理向农村延伸;以中心村(农村社区)和中心镇为重点,推进基础设施城镇化和服务设施社区化,改善农民生产生活条件,共享现代文明生活。临潼国家度假区超前规划,全面启动基础设施建设。如以总长17公里的凤凰大道、骊山大道大环线为主干,以支线路网、大型景观桥梁为连接,全面实施了基础设施和生态绿化配套设施建设。沱峪生态区在加强生态治理的同时,坚持“生态优先、基础先行”的建设原则,持续加大基础设施建设力度。累计投资近百亿元,建成道路120余公里、桥梁5座;先后打通建成二环路、十里铺、灞桥、东三环、杏园等10个主出入口,实现了生态区与西安主城区的全面对接;完成水、电、气、暖、绿化、公交等配套设施,建成雨水污水、电力、电讯等管线400多公里,修建公交港湾和候车厅60余个、绿地广场7个、亲水码头18个,市政基础设施日趋完善。高陵积极优化城市布局,重视城市道路网络建设,改造和建设县体育场、泾渭苑广场、水景公园、昭慧广场等休闲文化广场,不断完善市政基础设施,有效地提升了城市综合承载力。经开区则加大资金投入,不断加快覆盖泾渭新城的基础设施网络体系建设,努力营造区域城乡同步一体、互动共荣的和谐发展氛围。泾渭新城基础设施建设成效显著,路网建设全面完成,实现公交车联通市区及园区,水、电、气、暖、污水处理等基础设施健全,泾河治理项目、泾渭体育运动中心、华润万家等一大批城市配套设施投入使用或运营,为区内群众、企业职工提供了便利的生活环境。总投资12.9亿元的泾渭铁路专用线项目已获铁道部审批通过,将为泾渭新城交通运输和物流提供强有力

的支持。

公共服务惠及城乡。逐步打破城乡分离的公共服务体制,统筹发展城乡各项社会事业,通过政策突破、制度创新、体系完善、资金保障等多项措施,合理配置公共服务资源,逐步实现城乡公共服务的全覆盖和均等化。高陵创新推行兼顾农民、失地农民和城镇居民于一体,可与城镇职工养老保险、机关事业单位养老保险相互转移的新型社会养老保险制度,将年满16岁以上未参加各类养老保险的人员全部纳入到保险范围,失地农民全部纳入城镇职工养老保险体系;启动实施十五年免费教育、蛋奶工程和劳动力就业培训等“十个全覆盖”民生工程;建立完善县、乡、村三级医疗服务网络,实施县医院、县精神卫生中心、乡镇卫生院和卫生室改造提升工程,城乡群众实现“小病不出村,大病不出县”。国际港务区与西工大签署联合办学协议,附属陆港国际学校(中学、小学、幼儿园)项目落户园区;与西安交大医学院一附院合作共建开发区三级甲等医院,多举措统筹城乡社会事业。户县抢抓医改机遇,加大县、乡、村三级医疗机构建设,优化城乡间医疗资源的配置,深入推进农村新型合作医疗保险制度,农村合疗报销比例达70%以上;加快农村标准化寄宿制学校和镇中心幼儿园建设速度,开展“名师下乡”支教活动,推进教育资源在城乡间均衡配置。阎良实施中小学布局调整和标准化建设工程,建成标准化学校33所、镇街幼儿园3所;大力推进卫生镇一体化管理,建立“大院带小院、区院带镇院、镇院带村室”的新机制,实现卫生镇一体化管理全覆盖,行政村卫生室全覆盖,镇街卫生院、社区卫生服务中心全覆盖,形成了“城乡15分钟健康服务圈”;整合资金2.02亿元,全面推行新型农村社会养老保险、新型农村合作医疗,农村群众参保率达到98%、参合率达到99.53%。

四、启示

充分发挥产业资源优势,形成城乡产业联动格局,是城乡统筹发展的基础。推进“四化”同步发展,产业是支撑。西安充分挖掘文化、生态、科技、农业等方面的潜在优势,通过跨区合作,协同发展,最大限度地利用文化资源、生态资源、农业资源和科技资源转化为产业发展优势。大力发展文化旅游产业、生态旅游产业,造就了国内一流、世界知名的旅游目的地,同时也带动了交通、城建、餐饮等方面的发展;重视农业生产方式的转变,农民科技素质的提高,加快农业转型升级,从根本上摆脱了农业发展依赖传统耕作方式、依赖水土

外眼看中国



中国GDP目标暗示政策走向

中国将今年的经济增长目标定在7.5%。随着实际经济增长向着这一“底线”下滑,这一目标可能将促使政府在未来几个月内刺激经济。

中国总理李克强在中国一年一度的全国人民代表大会开幕时公布了这一目标,它与前两年的目标相同。全国人大在中国相当于议会,但缺乏实权。

许多分析人士和投资者之前曾预计,中国政府可能将降低目标或设定较宽松的增长区间,用短期的经济代价来换取政策的推进。

过去十年的大部分时间里,中国的经济增长目标缺乏实际意义,因为国内生产总值年均增长10%,而目标一直没有超过8%。但随着中国经济在成熟中放缓,增长目标对政策意图的指示意义越发重要。2013年四季度GDP同比增长7.7%,调查数据表明2014年一季度经济增长正在进一步放缓,如果政府希望达到预期的增长目标,出错的余地将非

常有限。李克强在《政府工作报告》中表示目标不易达到,但他表示有信心。“到了爬坡过坎的紧要关口,”李克强的报告文字版中写道,“同时要看到……今后一个时期保持经济中高速增长有基础也有条件。”

这是李克强上任后的第一份政府工作报告,他与国家主席习近平组成的中国新领导层二入组的执政第一年也宣告结束。2013年,当中国货币市场利率攀升至两位数时,分析人士认为他们准备接受经济增速放缓,以清理过去五年累积下来的高额债务。但货币市场利率近几周大幅下跌,表明央行已经放宽政策,帮助增长回到正轨。中国2014年的其他重要经济目标与2013年相同。与去年一样,政府表示平均通胀目标设在3.5%,M2广义货币增速目标设在13%。

中国政府确实给增长目标提供了一点浮动空间,在措辞上使用了7.5%“左右”,数字与2013年相同。今年2月份,中国央行行长周小川表示,今年经济增长率将在7%至8%之间。(FT中文网)