

# 城乡发展一体化保障机制研究

## ——基于义乌市的实证分析

胡新民

(中共金华市委 农业和农村工作办公室 浙江 金华 321017)

**摘要:** 构建城乡发展一体化保障机制是促进城乡关系的演变朝着一体化方向快速健康发展的关键所在。义乌市统筹城乡发展的实践探索表明,城乡发展一体化保障机制体系的基本构成包括城乡一体规划与建设机制、城乡生产要素平等交换与流动机制、公共财政“三农”投入持续增长带动机制、基于统筹城乡发展实践的政策创新机制,以及统筹城乡发展的高效行政机制等。

**关键词:** 城乡关系; 一体化; 保障; 机制

**中图分类号:** F320 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5035(2014)01-0083-08

城乡关系是城市和乡村之间经济、政治、文化、社会、生态等诸多关系的总和,它随着城市的出现而产生,反映着城乡之间相互依存、相互促进而又相互制约的紧密联系。“城乡关系的面貌一改变,整个社会的面貌也跟着改变。”<sup>[1]</sup>城乡关系的变迁对经济社会的发展有着重要的影响和作用。

城乡一体化是一个国家和地区在生产力的发展到一定水平时,城市与乡村的经济社会发展相互融合形成一体的过程。国际经验表明,当城市化水平处在50%左右时,是推动城乡融合的最佳时期。2000年以来,我国城镇化率年均提高1.36个百分点,2012年城镇化率达到52.57%。<sup>[2]</sup>这意味着我国经济社会已发展到破除城乡二元结构、推进城乡一体化的新阶段。2012年,浙江省城市化率达到63.2%,<sup>[3]</sup>高出全国平均水平近11个

百分点。从本质上说,城乡发展一体化是城市与乡村内部与外部各种要素多维度、多层面相互作用、协调运行,逐步趋向协同一致的过程。城乡发展一体化保障机制是按照科学发展观的要求,引导、推动、规范、控制城乡发展一体化的路线、速度、规模、形式、趋势的制度体系以及作用过程与方式,这是一个结构协调和功能耦合的有机系统。构建城乡发展一体化保障机制是确保城乡关系的演变朝着一体化方向快速健康发展的关键所在。从笔者对义乌市的调研分析看,城乡发展一体化保障机制的基本构成包括城乡一体规划与建设机制、城乡生产要素平等交换与流动机制、公共财政“三农”投入持续增长带动机制、基于统筹城乡发展实践的政策创新机制,以及统筹城乡发展的高效行政机制等。

收稿日期: 2013-05-08

作者简介: 胡新民(1955-),男,浙江东阳人,中共金华市委农业和农村工作办公室研究员,金华市决策咨询委员会常务副主任,市委决策咨询组组长,浙江师范大学农村研究中心客座教授、硕士生兼职导师,中共金华市委党校客座教授,浙江省农村发展研究中心特聘研究员,中共浙江省委政策研究室特约研究员,浙江省党建研究会特邀研究员。

## 一、统筹城乡规划与建设机制是推进城乡空间布局一体、实现城乡发展一体化的基础性保障机制

城乡空间结构的改革是统筹城乡发展的重要环节。建立统筹城乡规划与建设机制,综合考虑城乡产业布局、人口分布、土地承载力、生态环境等,通过对城乡行政区划的改革和布局的调整,因地制宜,建立合理的城、镇、村规模结构体系和空间结构体系,是城乡发展一体化的基础。而就规划与建设两者关系来说,规划是龙头、建设是关键。按照“城乡一体”、“市域一体”的理念,统一编制城乡建设规划,高起点、高标准编制各项子规划,是义乌市的大胆探索。2003年,义乌市按照市域一体和工业化、城市化、农业农村现代化有机融合的思路,邀请中外专家参与制定了《义乌市城乡一体化行动纲要》,把市域1100余平方公里划分为主城区、副城区、城郊区和远郊区四个区。主城区为政治、经济和文化中心;副城区为小商品制造业基地;城郊区为生态农业区;远郊区为自然生态保护区。委托深圳规划设计院、上海同济大学等单位高标准编制了全市产业布局规划、社区布局规划、基础设施规划和重点区块详细规划。在市域基础设施规划中,城乡交通、供排水、电力、通讯、环保、供气等基础设施和公共事业,都作为一个整体统一规划,而且还预留了与周边县市相衔接的发展空间。在社区布局规划中,把全市811个村庄(社区)(2002年末,有村民委员会750个,居民委员会61个)<sup>[4]</sup>整合改造为290个社区,其中城市型社区196个,农村型社区94个。

在城乡一体化规划的指导下,义乌市政府每年都按规划实施一批重点工程,逐步形成了100平方公里的中心城区和300平方公里的城市道路框架,构建了城乡一体化的基础设施体系。在城乡社区建设中,把城市社区、城中村、园(工业园区)中村、近郊村,全部作为城市居住小区,分类分批推进整治、改造和建设。对于城市中心的老小区,重点实施小区道路、卫生、停车等基础设施

改造,进行露天管线整治、地下管道改造和疏通、小区外墙统一粉刷和绿化美化等,改善小区的居住环境。在城中村,实行集中联片全拆全建,鼓励建造高层、多层公寓,建设高水平的城市小区,全面融入城市。鼓励园中村在保障居住用房的基础上,建设一定比例的生产、经营、仓储用房,实现生活与生产功能分区,增加农民财产性收入。在近郊村,全面实施“空心村”改造,重点整治、改造村庄基础设施,畅通村内道路,加强村庄绿化,根据规划适度拆除村内的危(旧)房,统一规划建设新房。对于远郊村,按照建设自然保护区的要求,全面实施“异地奔小康”工程,分集中安置、货币补偿安置、就近行政村安置三种类型实行搬迁,引导农户到城镇和中心村购房建房。2013年7月,义乌市政府出台了《义乌市城乡新社区集聚建设实施办法(试行)》(义政发[2013]43号),将中心城区(《义乌市域总体规划(2006-2020)》确定的远景规划建设区以及需要规划控制的范围)和镇区规划建设用地范围内的500多个村庄,全部纳入集聚建设范围,打破村域界限,实行多村集中联建,改传统的宅基地置换为高层公寓加产业用房、商业用房、商务楼宇、货币等多种形式进行房产置换,加快改造后的农村向城市社区转型、农民向市民转变,使农民既有基本住房保障,又有财产性收入保障。城乡一体的规划与建设,改变了城乡分割建设和差别发展的状况,促进了城市化与农村现代化的有机融合。

## 二、城乡生产要素平等交换与流动机制是推进城乡经济社会均衡发展、实现城乡发展一体化的核心性保障机制

纵观我国当代社会发展的历史,可以看出,城乡差距的形成以及不断扩大,有其深刻而复杂的原因,从经济学理论的角度看,其根源在于城乡生产要素交换关系的不平等。这种不平等突出反映在劳动力、土地、投资等方面。具体表现为计划经济体制下的农产品统购统销、工农业产品价格剪刀差,以及至今还存在的城乡差别户籍制度、农产

品价格保护机制不健全、廉价征地、农民工身分待遇差别,以及农村金融滞后等问题。从目前情况看,要使城乡生产要素平等交换与流动,需要着力推进以下四个方面的工作。

1. 破除户籍制度限制,建立公平准入、城乡平等的就业制度。义乌市于 20 世纪末开始探索“以居住地申报户口、以职业划分人口结构”的新型户籍管理制度,依托商贸业、小商品设计制造业,建立了以劳动力素质为主要标准的城乡统筹就业制度,逐步取消了针对进城务工农民的歧视性规定和不合理收费,赋予进城就业农民与市民同等待遇。采取设立统筹城乡就业奖、劳动力就业信息平台 and 举办就业洽谈会等措施,推进城乡统筹就业,建立了统一、开放、竞争、有序的城乡一体化劳动力市场。2000 年,义乌市政府下达了《关于印发〈建立新型户籍制度加快人口集聚的若干规定〉的通知》(义政[2000]1 号),义乌市人民政府办公室下达《转发市公安局〈关于建立新型户籍制度加快人口集聚的实施意见〉的通知》(义政办[2000]2 号)。同时,义乌市政府下达了《关于印发〈加快农村劳动力向二三产业转移的若干规定(试行)〉的通知》(义政[2000]2 号),对镇(街道)实施农村劳动力输出目标责任制考核,明确了严格的奖惩措施;面向工商企业设立“创造就业岗位奖”,凡使用本地农村劳动力 100 人以上或使用本地农村劳动力达到用工总数 20% 以上的,由市政府给予奖励。2001 年,义乌市人民政府办公室又下发了《关于加强农村劳动力转移组织工作的通知》(义政办[2001]25 号)。在工作中,着力完善城乡就业服务体系,建立城乡劳动力就业、失业登记制度和低收入群体动态信息系统,完善就业困难群众的就业援助政策,扶持零就业家庭和农村低保家庭劳动力实现就业再就业。此外,还在实践中探索形成了市总工会与新闻媒体、律师事务所、劳动部门、司法部门、兄弟县(市、区)工会和高等院校等协同的社会性联合维权新机制,在妥善处理农民工工资及劳动关系矛盾纠纷、为农民创造良好的就业环境方面发挥了

重要作用。城乡统一的就业政策和良好的就业环境,不仅吸引大量本地农民进城就业,而且吸纳了 90 多万外地劳动力,形成了一个超过本地总人口的庞大的外来劳动力就业队伍。

2. 强化就业技能培训,提升农民就业创业能力。从 2002 年起,义乌市利用职业技术学校、成人教育学校和社会力量实施农民技能培训,探索建立校企联动、订单培训等新模式,发展特色职业教育,以增强农民就业创业能力和竞争力。如义乌市民大学建校 8 年来,市财政预算每年拨款 200 余万元,在职业技能、学历教育、文化艺术等方面提供免费培训。该校会同 13 个镇(街道)社区教育学院(成人文化技术学校)组织了 27 期农村劳动力转移培训和 25 期商务外语培训,累计参加培训人次分别为 15.6 万和 5.4 万。<sup>[5]</sup>在市政府的鼓励引导下,一些社会力量也主动参与承担面向农民的免费培训。浪莎集团和城镇职校联合设立的“浪莎三农学院”、工商业主组建的“来料加工联合会”等民间机构也都积极开展农民培训活动。“十一五”期间,义乌市累计培训农村劳动力 14.48 万人,实现培训转移就业 2.41 万人。<sup>[6]</sup>2012 年,全市投入农民培训经费 1 121 万元,其中义乌市级财政投入 502.3 万元,共培训农村劳动力 25 720 人。<sup>①</sup>

3. 充分兼顾农民利益,建立合理的农村集体土地征收制度。自 2003 年以来,义乌市不断完善土地征用补偿安置办法,加大被征地农民就业工作力度,建立健全被征地农民基本生活保障制度,切实维护农民的合法权益。2003 年,从历年土地出让金收入中一次性筹集 5 000 万元启动资金建立了征地调节资金制度,此后每年从土地出让金中提取 5% 充实该项资金。主要用途为统一垫付征地补偿费用,确保征地补偿费用及时足额到位;被征地农民参加基本生活保障补助;被征地农民劳动技能培训经费补助;企业使用被征地农民的奖励。同时,对村集体所有土地基本被征用的行政村,根据人口规模安排一定面积的商服综合用地,500 人以下(含 500 人),占地面积不超过

1 100平方米; 500 人至 900 人(含 900 人), 占地面积不超过 1 300 平方米; 900 人以上的, 占地面积不超过 1 500 平方米。2010 年 11 月, 经省政府批准启动了农村集体土地改革试点。至 2012 年底, 3 个试点村已经有 2 个村完成了集体土地征收为国有的工作, 国有土地使用权登记发证工作有序进行。

4. 深化农村金融体制改革, 完善农村金融服务体系。义乌市积极落实放宽农村金融准入的有关政策, 深化农村信用社改革, 发挥商业银行的金融支持作用, 加快发展多元化的小型农村金融机构, 鼓励农村合作银行、农行、农发行等“农”字号银行加大对“三农”的信贷投放。组建了商城集团、浪莎控股等小额贷款股份公司。同时, 创新农村金融产品, 积极开展农村信用调查和评定, 发展农业小额信贷、扶贫小额信贷、住房建设信贷以及林权抵押贷款等, 推广“丰收小额贷款卡”, 不断满足农民贷款需求。针对农户缺乏有效抵押物的情况, 义乌市推行农户联保贷款和信用担保贷款制度。2012 年, 全市涉农贷款余额达 1 124.9 亿元, 比去年同期增长 18.12%; 义乌农商银行、稠州商业银行等 4 家银行办理新农村住房建设贷款, 余额达 20 亿元。<sup>②</sup>

### 三、公共财政“三农”投入持续增长带动机制是推进城乡基本公共服务均等化、实现城乡发展一体化的物质性保障机制

在城乡二元体制下, 特别是在高度计划经济的年代, 农业支持工业, 为工业提供了大量积累, 农民长期处于低偿或无偿的奉献和牺牲中, 农村社会的自我发展能力较弱。从基本公共服务的角度看, 提供基本公共服务是政府的基本职能, 基本公共服务的分配必须以均等为原则, 而现实的情况是城乡基本公共服务存在很大差距。同时, 基本公共服务的分配是以政府的公共财政为物质基础的。因此, 在现阶段, 实行城乡基本公共服务均等化, 必须健全公共财政, 调整财政支出结构, 把更多财政资金投向农村公共服务领域, 不断加大

财政在农村教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施等方面的投入, 使城乡居民享有比较均等的就业、住房、医疗、教育、基本公共文化的机会, 以及大致均等的基本公共服务水平和良好生活环境。义乌市在推进城乡发展一体化进程中, 探索建立了公共财政“三农”投入持续增长, 进而带动农民自筹和社会参与的多元投入机制, 有效地推进了城乡基本公共服务均等化。从对 2002 年至 2005 年义乌市新农村建设资金投入构成分析结果情况看, 市财政占 7.62%、镇(街道)占 4.43%、村集体占 22.36%、农民自筹为 65.31%, 还有一部分是社会资金。<sup>[7]</sup>“十一五”期间, 拨付市级新农村建设奖励补助资金 4.7 亿元, 带动农民投入 130 多亿元。<sup>[8]</sup>

首先是不断加大公共财政投入。推进城乡发展一体化, 必须改革公共财政投入机制和方向, 确保公共财政投向“三农”的资金持续增长。2002 年至 2012 年, 义乌市财政每年投入新农村建设的资金从 9 747 万元<sup>[9]</sup>增加到 40.9 亿元, 占市财政总支出(政府公共预算支出)的比例从 11.4% 提升到 32.2%。<sup>[10]</sup>公共财政投入“三农”的政策框架体系由四部分构成。一是支持农业产业发展。主要围绕提高农业综合生产能力, 建设现代农业, 加大农田基础设施建设投入、政府农业服务体系、农业投入品(良种等)补贴、农业投资(农机具购置等)补贴、市场政策(最低收购价格等)。二是支持增加农民收入。围绕促进农民增加收入, 建立直接补贴和减免税费机制, 切实减轻农民负担。从 2002 年开始, 农民教育附加费全部由市镇两级财政负担, 每年为 6 400 万元左右; 从 2003 年开始全部免征农业税, 每年为 900 万元左右; 免除村提留, 每年由市财政安排 1 000 多万元资金用于支付村干部报酬。对涉农收费进行全面清理, 重新核定收费项目和标准, 该减则减, 该免则免, 实行收费公示制。2005 年共取消行政事业性收费 103 项。<sup>[11]246</sup>三是支持农村基础设施建设。围绕改善农民生产生活条件, 对农民饮用水、农村道路、垃圾收集处理、卫生改厕、生活污水处

理、绿化、电力、广播电视等基础设施建设和维护,以及公益事业发展等给予补助。四是支持农村社会事业。围绕提高农村居民身体素质与文化素养,加强对农村义务教育、职业教育、医疗卫生和社会保障等方面的财政投入。早在1996年,义乌市政府就建立了“商服综合用地土地出让金收入的10%列入农业发展基金”制度。该项基金建立后,投入标准农田建设资金4亿多元,建成标准农田20万亩,占全市耕地面积的60%;每年投资1亿多元,用于“千库保安”“万里清水河道”等工程;对农业企业、农户参加农业保险的,给予保险费60%的补贴。<sup>[11]245</sup>2012年,全年共投入美丽乡村建设资金1.5亿元,核拨农村环境卫生管理、绿化养护和污水处理设施维护等项目以奖代补资金1676.3万元。<sup>③</sup>新型公共财政体制的建立,形成了政府主导、农民主体、社会参与的城乡发展一体化投入机制。

第二是鼓励农户自筹。经过政府主导的试点实践,探索推广了宅基地有偿选位筹资办法。村集体将经批准建设的宅基地向本村获得建房资格的农户公开招标,收取选位费,所得资金用于村内基础设施配套工程建设和缴纳农村居民养老保险费,多余部分用于村内公共事业建设。截止2012年底,义乌市村级集体经济组织共筹集选位资金64亿元,<sup>④</sup>有效解决了村内道路、电力、绿化等配套工程建设资金问题。

第三是发动社会参与。一是建立村企结对制度。充分发挥义乌企业多、经营户多、社会资金充裕的优势,倡导企业参与新农村建设,在经济发展、文化建设、人才培养、就业创业、环境整治等方面给“结对子”的村予以帮助。二是实施“以商强农”政策,引导和鼓励工商企业投资农业,政府在资金、税收、用地、用电、信贷等方面给农业企业予以支持,对规定额度内的农业用水水费实行财政转移支付,以降低农业经营成本,增强规模效益农业对投资者的吸引力。三是实施“强龙”工程,政府出台专门政策扶持农业龙头企业做强做大,以带动农户发展。按企业规模及带动力大小,每年

评选表彰十佳农业龙头企业和10名有突出贡献的农技人员,市财政拨专款给予奖励。

#### 四、基于统筹城乡发展实践的政策创新机制是不断突破城乡二元体制障碍、实现城乡发展一体化的制度性保障机制

在长期的城乡二元政策制度影响下,“三农”问题具有矛盾的多重性、复杂性特点,必须依靠政府的积极主动干预,以改革为先导,着力推进政策创新,破除计划经济体制下形成的城乡差别化的政策框架体系,进而打破城乡二元经济社会结构格局,建立起经济社会地位平等、开放互通、互补互促、共同发展的城乡经济社会发展一体化新格局,使城乡居民和各类经济主体都能够享受平等的经济待遇和公共服务,享有平等的发展规则、发展权利和发展机会。近几年来,义乌市围绕城乡发展一体化,在构建城乡一体的户籍制度、土地制度、社会保障制度、金融服务、公共服务、基础设施建设和管理,以及促进农村产业发展等方面出台了一大批在浙江省有较大影响的政策举措,着力破除二元体制机制的制约,有力地保障了城乡发展一体化的顺利推进。义乌市统筹城乡发展政策创新机制的内核,归结起来有以下三个方面:

一是牢牢把握“统筹城乡发展”这一基本要求。所谓统筹城乡发展,主要是指政府对农村公共品,包括社会保障、基础教育、公共交通、医疗卫生、广播电视等,进行城乡一体的统一筹划、统一安排,不断促进城乡基本公共服务均等化。统筹城乡发展不仅是基于农民应有的公民权利,而且还是在当前工业化、城市化发展到相当水平的条件下,工业反哺农业、城市支持农村的必然要求。义乌市通过发挥政府的主导作用,建立健全以城带乡机制,统筹城乡经济社会发展,带动了农村社会的全面进步,逐步缩小了城乡居民在公共服务和生活水平上的差距,实现城乡全面协调发展。

二是敢于先行先试。先行先试,就是敢于解放思想,率先突破陈规。义乌市从改革开放之初实施“四个允许”、<sup>[12]</sup>开放小商品市场,到现在的

统筹城乡综合配套改革试点工作都体现了先行先试的精神。为了鼓励先行先试,保护改革者,宽容失败者,2012年6月义乌市纪委出台了《义乌市国际贸易综合改革试点工作免责办法(试行)》,明确规定承担国际贸易综合改革试点任务的单位及相关公务人员,出于先行先试需要,在工作中如果出现一些失误,造成一定损失和不良影响,但同时符合以下三种情况的,可以向义乌市国际贸易综合改革试点监督检查领导小组办公室提出免责申请:主观上以推动改革试点工作为目的,且无徇私行为;在国际贸易综合改革试点工作中,因先行先试造成不可预见后果、突破现行政策规定但有利于贸易发展和市场繁荣、对操作环节和审批程序进行简化优化有利于提质提效和方便群众;尚不构成犯罪。免责办法推出以来,有力地调动了市机关各部门和公务人员的创新积极性,义乌市推出205项创新承诺,提高了办事效率,优化了投资环境。<sup>[13]</sup>

三是尊重农民群众的首创精神。尊重农民的首创精神,就是在日常工作中,特别是在制定政策和决策过程中,充分重视农民群众的实践探索和创新创造,坚持从群众中来、到群众中去的工作路线。农民群众中蕴藏着无穷的聪明才智和极大的创造力,农民群众的首创精神,在每一个改革的历史阶段都生生不息,在每项改革突破中都展现出巨大的正能量。改革开放以来,义乌市在改革实践中的许多成功做法大多是由农民群众创造出来的,正是依靠农民群众的首创精神,及时鼓励农民群众创造性的探索实践,及时总结提炼实践经验上升为政策制度,才不断开创了义乌市改革开放和经济社会发展的新局面。

#### 五、统筹城乡发展的高效行政机制 是推进城乡社会和谐发展、促进城乡发展一体化的组织领导保障机制

城乡发展一体化问题不仅是一个经济问题,还是一个重要的社会问题、政治问题;城乡发展一体化不仅是提高农民收入、改善农村面貌、稳定农

业发展,与城市居民收入、城市发展水平接轨的问题,还是如何谋求城乡经济社会和谐发展、可持续发展的问題,是关系国民经济与社会发展全局,关系“四个翻番”、全面建成小康社会和实现现代化的大问题。这是一个复杂的、系统的历史进程,也是一场深刻的经济社会革命。同时,由于行政管理体制改革的滞后性,目前部门职责不清、职能重叠、效率低下、执行力不强等“政府病”的存在,迫切需要建立统筹城乡发展的高效行政机制。义乌市在推进城乡一体化进程中,充分发挥党委政府的主导作用,通过强化组织领导、推进扩权强镇改革、提高行政审批效率、深化行政执法体制改革、严格考核督查制度等,提高了行政效率。

一是强化组织领导。建立健全党委统一领导、党政齐抓共管、农村工作综合部门组织协调、相关部门各负其责的城乡发展一体化工作领导体制和工作机制,对加快推进城乡一体化发展发挥了良好的促进作用。早在2002年,为切实加强对农业农村现代化建设的领导和农村“小五化”建设的指导,义乌市委、市政府专门成立了市农业农村现代化建设领导小组,由市长挂帅,市委分管领导兼任办公室主任,抽调农办、国土、建设、交通等职能部门20名骨干建立工作机构,指导、协调全市农村“小五化”建设。各镇(街道)也设立了相应的组织领导机构。同时,建立市领导和部门联系农村制度,每位市领导、每个部门都联系1-2个行政村。在此后的村庄整治、新农村建设、城乡一体化行动、统筹城乡综合配套改革试点等工作中都延续了这一制度。

二是推进扩权强镇改革。义乌市政府将市级层面14个行政机关的57项行政管理权限下放给各镇(街道),其中向佛堂镇共下放135项市级行政管理权限。通过扩权强镇改革,扩大镇(街道)建设项目决定权和建设用地、规划自主权,赋予城市建设管理相关权限,<sup>⑤</sup>方便了农民群众办事,增强了镇(街道)经济社会发展的统筹能力、综合服务能力,以及加快发展的动力和活力。

三是提高行政审批效率。自2000年以来,义

义乌市先后开展了四轮行政审批制度改革。在改革中,明确提出了“按照市场优先和社会自治原则,可以精简的审批事项一律精简,可以取消的行政事业性收费一律取消”的要求,采取拓展“联合办理”项目范围,探索投资项目“全程代理”,制定了电子政务规范标准和管理办法,不断提升完善政府门户网站服务功能,试行镇(街道)网上远程办理等综合措施,初步构建了“政府服务超市”,提高了行政效率。在2011年完成的政府机构改革中,开展了行政许可职能归并改革,承担行政审批职能的内设机构由103个缩减至42个,并简化审批流程,项目审批速度大大加快。实施行政审批电子监察,将42个部门776项行政审批业务全部纳入电子监察。建立村级便民服务站799家,在浙江省率先实现村级便民服务全覆盖。<sup>[14]</sup>

四是深化行政执法体制改革。在前期综合行政执法试点工作的基础上,将水务渔政、农业、建设部门的行政处罚权和相关强制、监督检查职能,一并划转给市综合行政执法局行使,建立“大综合”行政执法体制。同时,推进行政执法权限下放,理顺了行政执法部门之间以及行政执法部门与镇政府的关系,减少了多头执法,有效解决了基层执法管理“看得见的管不着、管得着的看不见”问题,提高了行政执法效能。在佛堂镇,市政府将19个部门依法行使的2163项处罚事项统一纳入佛堂镇综合执法平台。<sup>[15]</sup>

五是强化考核督查。建立市、镇(街道)、村三级城乡一体化目标考核机制,层层落实责任,按工作实绩进行奖惩。在实施统筹城乡综合配套改革试点中,出台了《义乌市实施统筹城乡综合配套改革项目化管理实施办法》,将四大领域20项改革内容分解为40个专项,实行项目化管理,把改革试点工作作为对各镇(街道)、部门年度目标责任制考核的主要内容。市改革试点领导小组办公室会同市委、市政府督查办对各专项改革推进情况定期开展专题督查,及时通报情况,总结工作经验,推广成功做法,不断推进改革试点深入开展。

## 结 语

浙江省统筹城乡发展起步早、政策好、措施实,取得了巨大的成就,城市化水平处于全国前列,农村全面建设小康社会实现程度连续多年居全国各省区首位。但是城市化发展质量有待进一步提高,城乡经济发展中长期积累的结构性、体制性矛盾尚未得到根本解决。特别是农村建设依然相对滞后,以城带乡的能力有待进一步增强,缩小城乡发展差距的任务依然艰巨。借鉴义乌市在统筹城乡发展探索中积累的经验,努力构建以城乡一体规划与建设为基础、城乡生产要素平等交换与流动为核心、公共财政“三农”投入持续增长带动为支撑、基于统筹城乡发展实践的政策创新为先导、统筹城乡发展的高效行政为保证的“五位一体”机制体系,对于深入推进城乡发展一体化和新型城市化建设具有重要保障作用。

### 注释:

- ①参见义乌市农办《2012年义乌市农民素质提升培训工作总结》。
- ②③④参见义乌市农办《义乌市2012年新农村建设工作总结》。
- ⑤参见陈秀仙《统筹城乡综合配套改革 扎实推进城乡一体化》,《农村改革与发展》2010年第9期。

### 参考文献:

- [1]马克思.哲学的贫困[M]//马克思、恩格斯.马克思恩格斯全集:第4卷.北京:人民出版社,1958:159.
- [2]彭波,毛磊.我国城镇化率与世界平均水平相当[N].人民日报,2013-06-27(9).
- [3]李强.政府工作报告——2013年1月25日在浙江省第十二届人民代表大会第一次会议上[N].浙江日报,2013-02-04(1).
- [4]金华市统计局.金华统计年鉴2003[M].北京:中国统计出版社,2003:31.
- [5]盛赞,董亚娟,金佩庆.市民大学助推义乌学习型城市建设[N].浙中晨报,2013-05-16(19).
- [6]黄志平.在全市农村工作会议上的讲话(2011年3月24日)[EB/OL]. [2011-06-03]. [http://nb.yw.gov.cn/snyw/201106/t20110603\\_154080.html](http://nb.yw.gov.cn/snyw/201106/t20110603_154080.html).
- [7]胡新民.义乌市以体制机制创新推进新农村建设的实践与启示[J].农村工作通讯,2006(11):1-9.
- [8]何美华.政府工作报告——2011年2月27日在义乌市第十

- 三届人民代表大会第五次会议上[EB/OL]. [2011-07-25].  
[http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/05/02/201107/t20110725\\_225166.shtml](http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/05/02/201107/t20110725_225166.shtml).
- [9]义乌市财政局.义乌市2002年财政预算执行情况和2003年财政预算(草案)的报告——2003年3月3日在义乌市第十二届人民代表大会第一次会议上[EB/OL]. [2011-05-04].  
[http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/08/01/201105/t20110504\\_224862.shtml](http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/08/01/201105/t20110504_224862.shtml).
- [10]义乌市财政局.义乌市2012年全市综合财政预算执行情况和2013年全市综合财政预算(草案)的报告——2013年3月5日在义乌市第十四届人民代表大会第二次会议上[EB/OL]. [2013-03-19].  
[http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/08/01/201303/t20130319\\_249384.shtml](http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/08/01/201303/t20130319_249384.shtml).
- [11]胡新民,等.金华:崛起中的浙中城市群[M].杭州:浙江人民出版社,2007.
- [12]“义乌发展经验”调研组.全面建设小康社会的成功典范——关于义乌发展经验的调查报告[N].浙江日报,2006-05-16(1A).
- [13]徐贤飞,徐晓恩,何鹤群.义乌:先行先试 鼓励改革[N].浙江日报,2012-10-09(4).
- [14]何美华.政府工作报告——2012年2月14日在义乌市第十四届人民代表大会第一次会议上[EB/OL]. [2012-02-22].  
[http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/05/02/201202/t20120222\\_229567.shtml](http://www.yw.gov.cn/zfmhwzxxgk/001/05/02/201202/t20120222_229567.shtml).
- [15]李立.浙江乡镇“大综合执法”试点调查(上)[N].法制日报,2011-10-24(6).

## Research on Guarantee Mechanism of the Integration of Urban and Rural Development: Based on the Empirical Study of Yiwu

HU Xin-min

(Jinhua Agricultural and Rural Affairs Office, CPC Jinhua Municipal Committee, Jinhua 321017, China)

**Abstract:** Construction of the guarantee mechanism of the integrated urban and rural development is key to promoting the rapid and healthy development of the evolution of the urban-rural relationship towards the direction of integration. The practice of Yiwu City shows that the basic structure of the guarantee mechanism is composed of the following parts: the integration of urban-rural planning and construction mechanism, urban-rural factors of production equal exchange and flow mechanism, sustained growth driving mechanism of public finance input of “San Nong”, or three issues relating to rural development in mainland China, specifically, agriculture, rural areas and farmers, policy innovation mechanism based on the practice of balancing urban and rural development, and efficient administrative mechanism of balancing urban and rural development.

**Key words:** relationship between urban and rural areas; integration; guarantee; mechanism

(责任编辑 吴月芽)