

重庆市相对贫困地区统筹城乡发展困难与措施研究

宋福忠,许鲜苗,赵洪彬

(重庆大学 城乡统筹研究院,重庆 400044)

摘要:重庆市渝东北翼地区和渝东南翼地区属于重庆市相对贫困地区,该地区统筹城乡发展面临着统筹能力弱、思想观念落后、管理体制制约等困难。该地区统筹城乡发展改革工作应该从发展生态循环经济、突显区域特色产业发展、组建农业专业合作组织、加大社会主义新农村建设力度等路径推进实施。

关键词:相对贫困地区;统筹城乡发展;改革路径

中图分类号:F061.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2010)05-0018-07

一、重庆市相对贫困地区界定与划分

采用美国斯坦福大学教授费尔·法克斯提出的“相对贫困线”的概念,将地区人均收入低于重庆市平均收入水平 55% 的地区界定为重庆市相对贫困地区。按此标准界定,渝东北翼地区和渝东南翼地区均为相对贫困地区。

二、重庆市相对贫困地区统筹城乡发展面临的困难

重庆市相对贫困地区统筹城乡发展面临着统筹能力弱、思想观念落后、管理体制制约等困难。

(一) 统筹能力不足

1. 经济基础薄弱

重庆直辖以来,两翼地区经济虽然呈现出增速发展,但是与一圈地区的差距却在不断扩大,仍存在着经济发展水平低、实力差、基础薄弱、自我造血能力和发展能力不足等问题。

(1) 总量小。

从 1997 年到 2007 年两翼地区 GDP 保持高速增长,年均增长速度超过 10%,分别为 11.57% 和 12.82%,但仍落后于一圈地区的 13.27%,10 年间两翼地区和一圈地区的 GDP 差距越来越大,并且呈现出进一步扩大的趋势(图 1)。

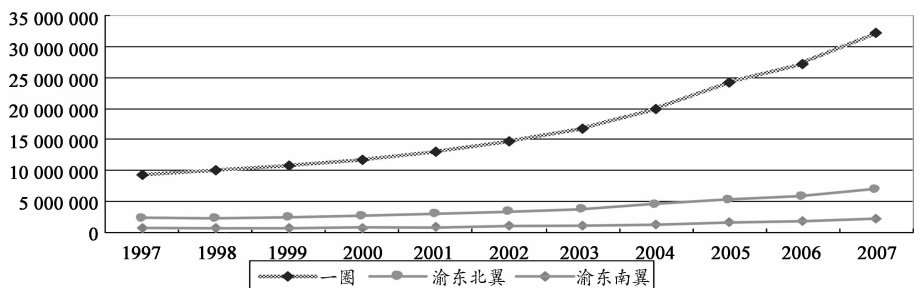


图 1 重庆市各地区 GDP 变化趋势

收稿日期:2009-11-20

基金项目:2008 年重庆市经济社会发展决策咨询项目“欠发达地区统筹城乡发展路径研究”

作者简介:宋福忠(1977-),江苏赣榆人,重庆大学统筹城乡发展研究院博士,主要从事城乡统筹研究。

(2)均量低。

2007年渝东北、渝东南地区人均GDP与一圈地区相比,绝对差分别为11 114元和11 237元,相对

差分别为2.38和2.42倍。1997年到2007年两翼和一圈地区的差距呈现出不断加大的趋势(图2)。

(3)财政弱。

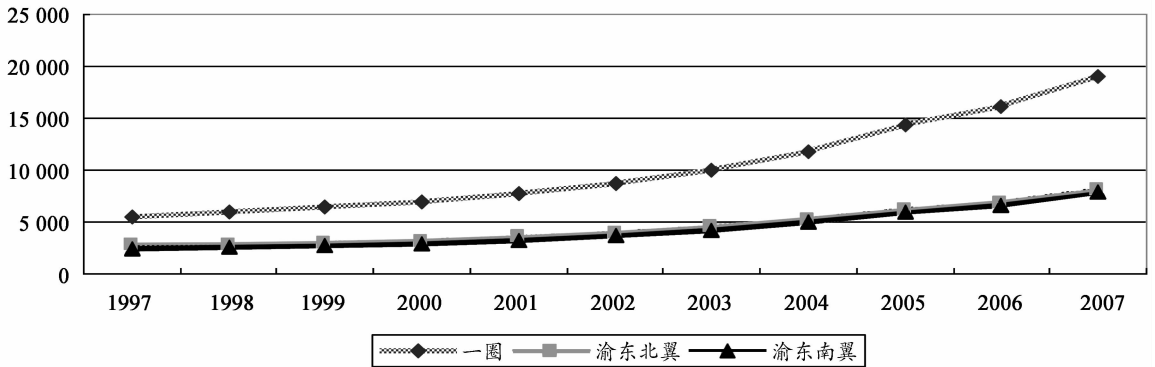


图2 重庆市各地区人均GDP变化趋势

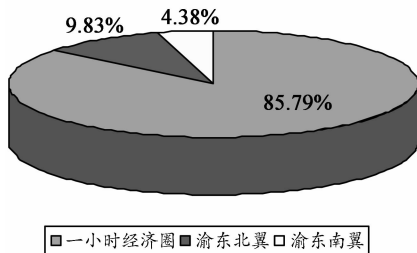


图3 2007年重庆市各地区财政收入占比

两翼地区财政收入微薄,政府宏观调控能力较差。2007年重庆市财政收入为3 601 167万元,一圈地区财政收入占全市的85.79%,两翼地区分别占

7.83%和4.38%(图3)。

(4)投入少。

图4表明1997-2007年一圈地区和两翼地区的固定资产投资差越来越大。2007年固定资产的区域分布情况为一圈地区占到了76.95%,而两翼地区总共仅占23.05%,两地区的总和还不足一圈地区的1/3。

(5)引资能力差。

2007年一圈地区实际利用外资335.58亿元,占重庆市的78.04%,而渝东北和渝东南翼地区实际利用外资分别为62.07亿元和32.38亿元,仅分别占重庆市的14.43%和7.53%,远远低于一圈地区。

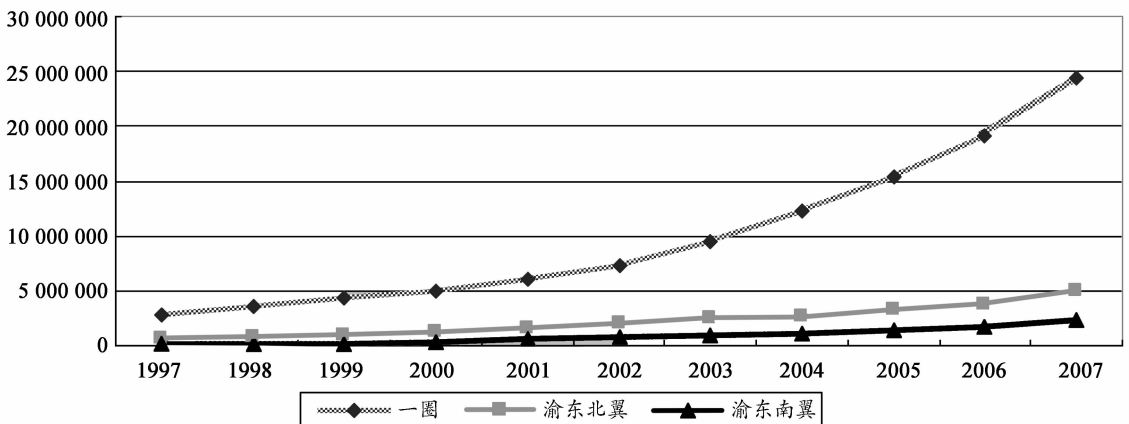


图4 重庆市固定资产投资(万元)

2. 产业结构不合理

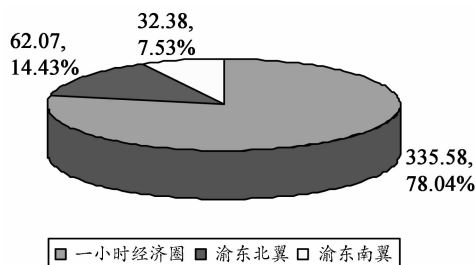


图5 2007年重庆市各地区实际利用外资情况(亿元)

近年来,虽然两翼地区产业结构不断优化,但是产业结构仍不合理。两翼地区多数区县农业产值比

重仍然较高,二、三产业的发展较为滞后,工业对地区经济发展带动力不足。

(1)产业结构水平低。

1997-2007年重庆市各地区第一产业比重不断下降,第二、三产业比重逐步上升(图6~图9),产业结构不断升级。尽管经历了一定程度的调整,两翼地区产业结构仍不尽合理,第一产业在三次产业中占了相对较高的比重,与重庆市的整体水平及一圈地区的水平相比,二、三产业比重明显偏低。2007年两翼地区第一产业产值占其国内生产总值的比重为21.49%和22.58%,分别高出一圈地区12.6和13.7个百分点。

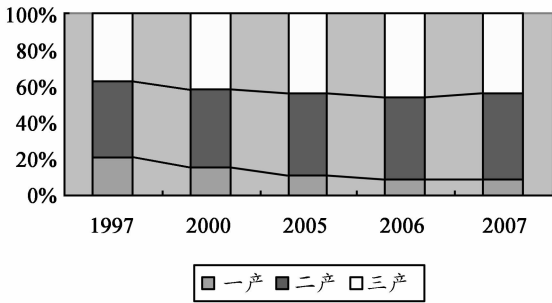


图6 重庆市主要年份三次产业结构

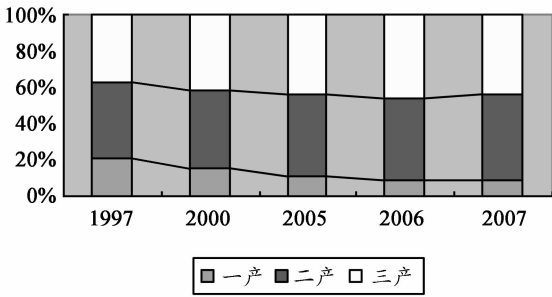


图7 一圈地区地区主要年份三次产业结构

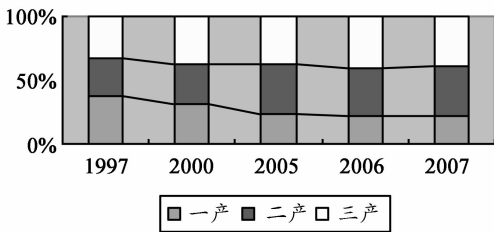


图8 渝东北翼地区主要年份三次产业结构

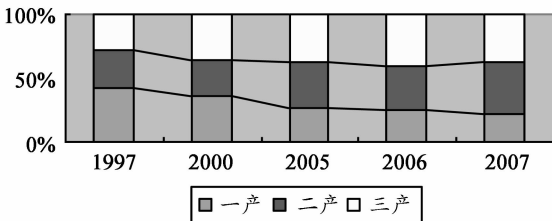


图9 渝东南翼地区主要年份三次产业结构

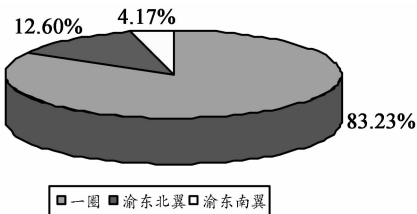


图10 2000年重庆市工业总产值地区构成图

(2)工业产值比重小。

2000年两翼地区的工业总产值之和占重庆市的比重为16.8%,2007年重庆市工业总产值地区构成为91.93%、5.50%、2.57%,两翼地区工业总产值之和仅为重庆市的8%。2007年工业企业资产总计地区构成为88.67%、7.21%、4.11%,两翼地区的工业存量小。

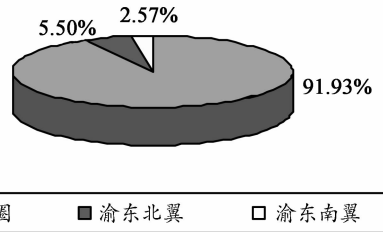


图11 2007年重庆市工业总产值地区构成图 (3)劳动生产率低。

渝东北翼地区工业发展还存在生产效率低的问题,2007年一圈地区的工业全员劳动生产率为132603元/人年,渝东南翼地区为139771元/人年,而渝东北地区仅为84262元/人年。

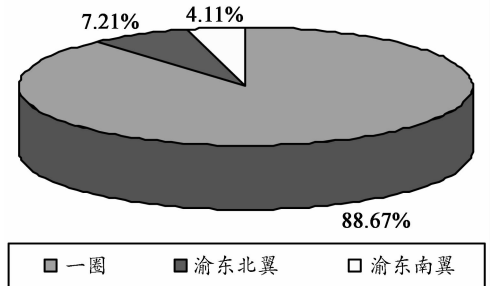


图12 2007年重庆市工业企业资产总计构成图 (元/人年)

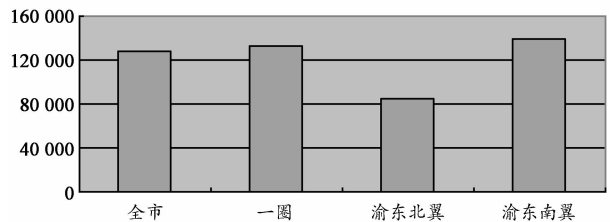


图13 2007年重庆市各地区工业全员劳动生产率

3. 基础设施现状堪忧

(1)交通设施虽初具规模,但布局均衡性较差。

截止到2007年末,渝东北翼地区已有渝万高速公路、万云高速公路、万开高速公路、万石高等级公路、丰垫路、丰武路、巫城路、两巫路等一大批高等级公路建成通车,公路交通初具规模,形成了基本框架,总量和密度均超过了一圈地区;而渝东南翼地区与一圈地区相比还存在很大的差距,公路里程仅为一圈地区的1/3,公路密度仅为一圈地区的一半,差距在相当长的一段时期内难以消除。

(2)农田水利设施差。

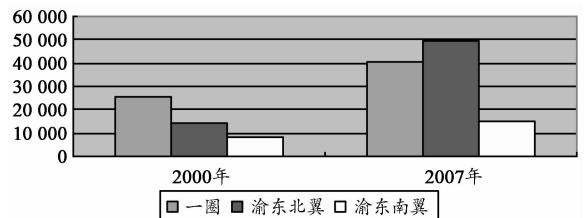


图14 重庆市各地区公路里程(公里)

重庆市现有的农田水利骨干工程大都建于20世纪50至70年代,相当一部分已达到规定使用年

限,灌溉工程老化、管理方式落后、配套率低、欠账较多、灌溉效益逐年下降等问题,不仅直接影响粮食增产,而且严重制约农业综合生产能力的提高,阻碍农村经济的健康发展。以奉节县为例,截止到2007年末,农田有效灌溉面积仅10.79^①万亩,仅为常用耕地的14.02%。

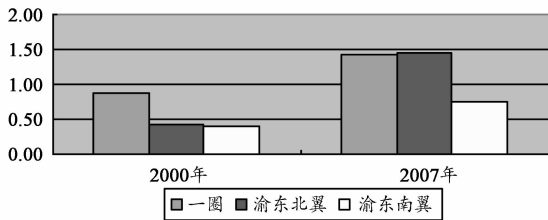


图15 重庆市各地区公路密度(公里/平方千米)

(3) 饮水安全无保障。

两翼地区农村饮水设施基本处于“虚位状态”,大部分农村地区的饮水安全尚不能得到保障,吃水难、用水难的现象在广大农村依然存在。以云阳县为例,全县有55.2万的人口存在饮水困难,占全县总人口的41.7%,农村供水条件差,不能保证供水的卫生与安全。

(4) 医疗卫生条件差。

两翼地区卫生服务提供能力低下,尤其是村级卫生室严重不足,现有卫生机构大多房屋破旧,设备简陋。以云阳县为例,2007年全县仅有62.75%的村建有卫生室,且只能开展农村基本医疗服务和预防保健工作,在全县626个村卫生院中,普遍存在着医疗器械匮乏,医疗人员紧缺的情况。

4. 城镇化水平低

重庆市各地区间发展极为不平衡,欠发达两翼

地区的城镇化仍然处于初级阶段,城镇化率低,城市规模普遍较小。

从图16可以看出,2000-2007年,重庆市各地区城镇化率均有较大幅度的增长,但两翼地区与一圈地区还存在很大差距。有关数据显示,到2007年末,渝东北翼地区的城镇化率为31.00%,比一圈地区低30.30个百分点,渝东南翼地区为23.00%,比一圈地区低38.30个百分点;一圈地区的渝中区、大渡口区、江北区、沙坪坝区、九龙坡区、南岸区城镇化率已达到100%,而两翼地区的城口、巫溪、酉阳、彭水等区县城镇化率都在20%以下,石柱、秀山等一些区县也只是刚刚超过20%。

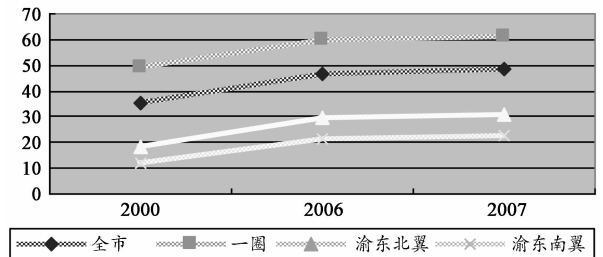


图16 重庆市各地区主要年份城镇化率(%)

5. 社会事业发展不足

(1) 卫生状况堪忧。

到2007年,两翼地区每万人卫生机构个数分别为1.65和1.32个,而一圈地区为2.24个;两翼地区每万人卫生机构床位数为14.80和13.80张,还不足一圈地区的一半;一圈地区每万人卫生技术人员数为32.31人,约为渝东南翼地区的2倍,渝东北翼地区的1.8倍。

表1 2007年重庆市卫生发展状况

地区	每万人卫生机构		每万人卫生技术	每万人执业(助理)		每万人
	个数	床位数	人员数	医师	注册护士	
全市	1.94	23.12	25.88	11.97	7.41	
一圈地区	2.24	29.86	32.31	14.54	9.84	
渝东北翼	1.65	14.80	18.02	8.97	4.45	
渝东南翼	1.32	13.80	16.84	7.95	3.97	

资料来源:2008年《重庆市统计年鉴》;以户籍总人口计算

(2) 文化资源少。

2007年两翼地区广播覆盖率分别为93.04%和63.49%,电视覆盖率分别为95.66%和90.04%;每百人拥有图书量也远落后与一圈地区,仅为5.99册和11.73册。

表2 2007年重庆市文化发展状况

地区	广播覆盖率	电视覆盖率	每百人图书馆藏书(册)
	(%)	(%)	
全市	92.63	96.03	26.53
一圈地区	98.06	97.34	41.59
渝东北翼	93.04	95.66	5.99
渝东南翼	63.49	90.4	11.73

资料来源:2008年《重庆市统计年鉴》,以户籍总人口计算。

(3) 社会保障体系不健全。

两翼地区城镇已经初步建立起了社会保障体系,但是由于社保体系不健全,参保人员数量少,未能实现普惠,除了农村合作医疗普及工作初见成效,社会保障还未有实质性的进展。以秀山县为例,2007年参加基本医疗保险的人数为14913人,占总人口的2.34%,且还未纳入市级统筹;参加基本养老保险的人数为7594人,仅占总人口的1.19%。

(二) 人为因素影响统筹城乡发展改革

1. 认识不足

统筹城乡发展是一项全新的工作,少数乡镇仍未认识到统筹城乡发展的重要性和必要性,甚至有个别

①资料来源于奉节县政府。

干部认为“统筹城乡发展就是城市要给予农村更多的支持”,普遍存在“等、靠、要”思想,对“如何抓住机遇、利用资源优势加快自身发展”则思考不够。

2. 农民综合素质不高

农民的科技文化水平普遍较低,文盲、半文盲还占相当大的比重。农民的市场观念淡薄,难以接受现代农业生产理念,农业科技实用技术掌握程度较低,耕作方式落后,新技术、新品种推广缓慢。由于青壮年出外打工,当地务农人员多为老、少、妇,知识水平和技能素质相对较低,难以掌握特色农业发展所要求的知识、技能。

3. 思想陈旧

很多乡镇反映国家土地政策十分“刻薄”,暴露出部分乡镇的发展思路还停留在以土地换发展的阶段,试图通过低价获取农民土地进行商业开发,实质是仍然在走以牺牲农民利益推进城镇化、工业化的老路,与“城市带动农村、工业反哺农业”的要求格格不入、背道而驰。

(三)管理体制阻碍城乡统筹发展改革

1. 土地管理制度不完善

《土地管理法》和《农村土地承包法》在制度制定上,实行农村与城市、农业与工业用地分别治理,没有形成统一协调的土地市场,导致农村土地不能进入土地市场,国家在工业化、城市化进程中侵占农民土地利益。失地农民进城务工,背井离乡,享受不到农村居民以土地为载体的基本福利,而在务工城市又由于没有当地户口也不能享受城市居民(职工)的基本福利,使他们应享受的社会基本福利丧失殆尽。

2. 户籍管理制度缺陷

中国现行的“农业人口”、“非农业人口”分别管理以及行政审批的户籍制度,使人口与土地、人口与地方组织的关系固定化,严重阻碍了人口转移,成为统筹城乡发展的主要障碍之一。

3. 城乡管理职能错位

县级部门和乡镇管理职能不顺畅,“上有千条线,下面一针穿”。县级部门特别是执法部门有权无责,乡镇则是有责无权,把乡镇捆绑在具体事务上,却忽视了服务农村经济发展的职责。

三、重庆市相对贫困地区统筹城乡发展 SWOT 战略分析

采用交叉组合分析方法,构建重庆市两翼地区 SWOT 战略分析矩阵,制定出了 SO、ST、WO、WT 战略(图 17)。

四、重庆市相对贫困地区统筹城乡发展的实施路径

(一)发展生态循环经济

1. 组建生态工业园区

现阶段应抓好工业园区的整体规划设计工作,按照循环经济和工业生态学的原理建设生态工业园区,组建共生企业,形成资源耦合共生的产业链和产业群。在现有工业园区的基础上,按照工业生态学

原理对园区内企业的技术经济联系进行重新整合,引进若干能够建立工业共生关系的企业,将现有工业区改造成为生态工业园。

2. 加强生态工业园区的生态管理

生态工业园从产品、企业、园区三个层次实施一体化的生态管理,保证废弃物一体化回收及处理过程的规模经济;保证对废弃物进行分类与成份分析,确定具有潜在回收利用价值的成份;限制作为再生循环原料消费者的制造企业数量;提供环境咨询服务。

(二)突显区域特色产业

结合重庆市欠发达地区的实际情况,应立足本地实际,结合自身资源优势,在政府的合理引导下,大力发展特色产业,培育优势产业。

1. 资源产业

各地在发展优势产业时,按照有限、有序、有偿的原则,合理开发优势资源,努力保护矿产资源、水资源并提高利用效率,提高资源对经济社会发展的保障能力。

加强资源开采管理,改进开采技术和工艺,提高矿山企业的开采回采率和选矿回收率,使矿产资源得到最大化利用。加强矿产资源保护,限制过量开采,防止采富矿弃贫矿,禁止乱采滥挖、破坏性开采矿产资源。

2. 特色农业

本着农业产业化优先发展战略,按照优化、转化、规模化、标准化的要求,发展本区的特色农业。实施农产品品牌战略,大力推行农产品认证和农业信息化体系建设。引导农业龙头企业实行标准化生产、规范化经营。发展农业科技,通过推进新的农业科技革命,为农业、农村、农民服务,加快科技体制改革和创新,实现技术跨越。

3. 特色旅游业

重点推动本地区旅游业在旅游产品开发、旅游基础设施建设、旅游市场开发、旅游服务体系建设、旅游行业管理、旅游环境建设等六个方面的创新,集中力量重点建设一批国家级旅游精品,构建和推出本地旅游的精品、名品旅游线路,加快培育一批特色鲜明的旅游新品。

(三)组建农业专业合作组织

1. 推进农业产业化经营

扩大特色农业种植规模,注重农业产业链延伸和农产品转化增值;以发展农产品加工业为重点,大力扶持和壮大现有龙头企业;推进农业资源资本化,利用资本市场推进农业产业化经营;以依法自愿有偿为原则,健全土地承包经营流转市场,发展多种形式的适度规模经营,推进生产要素的优化配置,支持农业产业化和农业龙头企业的产业化发展。

建立农村土地流转制度,鼓励农民以土地承包经营权入股,探索多种形式的土地股份合作。建立市域范围内土地占补平衡制度,改革和完善征地制度。

外部因素		内部因素	
	<p>优势(Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 富裕劳动力多 • 矿产资源丰富 • 旅游资源丰富 • 特色农作物资源多 • 交通便捷(渝东北翼)^② 		<p>劣势(Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 经济发展水平低 • 财政力量薄弱 • 产业结构层次低 • 工业基础薄弱 • 交通设施落后(渝东南翼) • 农业基础设施差 • 饮水困难 • 通讯水平低 • 医疗卫生条件差 • 城镇化率低 • 居民生活水平差 • 职业教育水平低 • 社会福利水平低
<p>机会(Opportunities)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 重庆市10亿区县产业投资基金 • 一圈两翼对口帮扶 • 财政转移支付 • 市政府为区县招商引资搭台 • 西部大开发 • 国家开发银行的金融支持 • 产业转移浪潮 • 城乡统筹实验区 • 少数民族优惠政策(渝东南) • 库区移民、后期扶持资金(渝东北) • 重庆市筹集50亿帮助建设工业(渝东北) 	<p>SO</p> <ul style="list-style-type: none"> • 以资源为基础大力招商引资,承接产业转移 • 利用市委产业投资基金和国家开发银行金融支持发展工业和特色产业 • 紧抓对口帮扶发展产业,积极引导资金、技术、人才 • 整合城乡资源,实现优势互补 	<p>WO</p> <ul style="list-style-type: none"> • 财政转移支付,弥补财政力量不足 • 大力发展二、三产业,加强工业建设,促进产业结构升级 • 利用少数民族优惠政策、对口帮扶及其他资金发展交通(渝东南),改善基础设施,不断弱化区位优势,加强对外交流 • 大力发展职业教育、技术教育,提高劳动者素质 • 充分利用政策优惠,加大投资力度 • 加强文化宣传,鼓励群众走出去,改变保守落后的思想观念 	
<p>威胁(Threats)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 生态功能区定位限制了工业的发展 • 金融危机导致大环境不利经济发展 • 同中西部其他地区争夺经济资源 	<p>ST</p> <ul style="list-style-type: none"> • 发展产业的同时,加大对生态环境的投入 	<p>WT</p> <ul style="list-style-type: none"> • 保证资金在生态环境保护的力度,为工业发展消除障碍 • 加强基础设施建设,增加地区招商引资的竞争力 • 扩大内需,加大本地商品本地消化的能力,减弱金融危机的影响 	

图 17 重庆市欠发达地区 SWOT 战略分析矩阵

2. 组建农业专业合作组织

积极引导农业专业合作组织的建立和发展,按照“民建、民管、民受益”的原则,把农民组织起来,组建各种专业合作社、专业协会、产销协会、产销联合体、经纪人队伍等组织。依托产业基地、龙头企业、行业协会以及农业专业合作组织,兴办区域性的技术服务机构,切实解决在标准化种植业养殖业推行过程中的难题。

(四) 加大社会主义新农村建设力度

1. 加强农村基础设施建设

(1) 加快农村交通建设。

做好农村道路的统一规划工作,构建农村路网结构。深化公路养护体制改革,落实公路养护责任,稳定养护资金来源,建立长效养护机制,加大对山区农村公路建设和养护的投入。加快农村客运站建设,做到“路通、车通,路、站、运同步发展”。

(2) 完善农村安全饮水工程。

加强广大农村地区水库、水坝、水渠等基本农田水利工程建设和高效的配套水利基础设施建设,兴建雨水积蓄工程;对现有中小型病险水库等水利工程,采取除险加固、挖潜配套等整治措施,增强基本农田灌溉和抗旱能力。

实施农村人畜饮水安全保障工程,根据饮水人数的规模分类实施建制镇、乡镇、乡村居民点、散居农户饮水水质保障工程。加强水源地保护,实施水源地划定工程、水源涵养工程、水源地保护工程。

(3) 推进新农舍建设进程。

以村容村貌整治为切入点,实施集中居民点规划建设,通过建设一批高标准集中成片的新村庄,改造建设一批农家小院,整治完善一批住房,达到房舍整洁美观,厕所、畜圈分舍。积极推广沼气、秸干气化等清洁能源技术,解决好农村日常给排水、垃圾处理工作。

(4) 尽快完成农村输配电网建设。

^②括号注明指渝东北翼地区特有的。

加大农村电网改造力度,加快农村供配电设施建设,以现有电网为基础,同当地电力发展规划相衔接,结合农村农业用电的实际情况,做好负荷预测、电源点布局和电网规划方案。

2. 推进农村公共事业发展

(1) 加快教育基础设施建设,提高农村教育质量。

加强对农村中小学校的投入,排除校舍危房,同时针对农村学生到县城上学所带来的校舍紧缺问题,配套加大对县城学校的硬件设施投入,加快发展职业技术教育。

(2) 加强农村医疗卫生建设。

加快建设乡镇规范化卫生院,加强对农村医生的专业技术培训力度,广泛开展“医疗三下乡”活动,提高农村医生的技术水平;增加农村卫生投入,妥善解决好农村医生的工资问题。

(3) 加强农村文化阵地建设。

加速推进综合性村文化活动室建设,丰富农民文化生活。加大农村信息化建设力度,充分利用和整合涉农信息资源,抓好农业综合信息服务平台工程建设。

3. 继续推进生态移民工程

对居住在高山、山体滑坡的常发地带,吃水难、用电难、出行难的农户继续实施生态移民工程。有条件的地区可以尝试建设移民新村,同时给予搬迁户一定的经济补偿,妥善解决好这些搬迁农户的生活问题。

4. 壮大劳务经济

鼓励面向县外、市外的劳务输出。健全就业服务体系,加强对农民工的就业培训,加快建立政府扶助、社会参与的职业技能培训机构,增加培训经费与培训指标。

建立城乡统一规范的劳动力市场,规范市场秩序,加强对进城务工人员管理,做好农民工的权益保障工作,妥善解决好农民工的工伤保险、养老保险和医疗保险等问题。

(五) 推进农村金融体制改革

1. 重新定位现有农村金融机构,构建农村金融

服务体系

构建以农业发展银行为引导,农业银行、农村信用社为主力,邮政储蓄银行、村镇银行及其他新型金融组织为补充,保险、证券业共同参与的农村金融服务体系。组建农村商业银行,推进农村信用社试点改革,进一步加强小企业贷款工作推动力度。发展其他多种形式的政策性金融,建立政策性保险、担保体系,对其他金融机构的涉农业务提供政策支持等。

2. 发展农业保险,增强农业风险防范能力

建立农业保险制度,提供农业保险税收优惠,加大政府政策扶持力度。

3. 加快农村金融体制改革

农村金融改革方面除了要求农行、农业发展银行进一步加大对农业支持力度,进一步完善农村信用社的运行机制外,进一步放宽中小金融机构进入农村的门槛,完善政策性农业保险经营机制和发展模式。鼓励拓宽疏通民间资本进入农村金融领域的渠道,发展中小信贷机构。

参考文献:

- [1] 宣讯. 城乡统筹论[D]. 成都:西南财经大学, 2004.
- [2] 赵勇. 城乡良性互动战略[M]. 北京:商务印书馆, 2004:38.
- [3] 陈德敏, 孟帮燕, 林勇. 区域生产力布局模式选择分析[J]. 开发研究, 2005(4): 77-80.
- [4] 陈德敏. 论西部大开发中战略重点的抉择[J]. 中国软科学, 2002(2): 89-92.
- [5] 张伟. 试论城乡协调发展及其规划[J]. 城市规划, 2005, (1): 79-83.
- [6] FRIEDMAN, JOHN, MIKE DOUGLASS. Agropolitan development: towards a new strategy for regional planning in Asia [R]. Los Angeles: University of California, 1975.
- [7] RONDINELLI, DENNIS, HUGH ECANS. Integrated regional development planning: linking urban centers and rural areas in Bolivia [J]. World Development, 1983, 11(1).

A Study on Difficulties and Countermeasures of Balancing Urban and Rural Development in Relatively Poorer Districts

SONG Fu-zhong, XU Xian-miao, ZHAO Hong-bin

(Institute of Balancing Urban and Rural Development, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The northeast wing and southeast wing of Chongqing are relatively poorer districts. In these regions, balancing urban and rural development faces difficulties in the aspects such as overall planning competence, ideological concept and management system. In view of this, it is advisable to advance the development of recycling economy, regional characteristic industry, agricultural cooperative organization and further promote new socialist countryside construction in order to push the overall urban-rural development.

Key words: relatively poorer districts; balancing urban and rural development; reform routere

(责任编辑 傅旭东)