

# 区域周刊

■ 2011年5月11日 ■ 周三出版 ■ 第167期 ■ 编辑部电话: 010-82618207 ■ 电子信箱: region@stimes.cn

编辑观点

## 依托主体功能实现城乡一体化

我国正处于工业化、城镇化和农业现代化发展的重要阶段。当前,我国农村发展呈现出以“珠三角”和“长三角”地区为代表的农村城镇化发展模式,以成都、重庆为代表的“以城统乡”的发展模式。广东省云浮市以“主体功能扩展”实现城乡协调发展,探索了一种新型的农村发展道路。

在共性中体现个性,是云浮改革的思维层面的意义,探索城乡协调发展的第三条道路,则是云浮模式的现实意义所在。

近年来,云浮通过划分区域主体功能,以错位发展破解同质竞争难题;通过明确县域主体功能,以县域统筹突破乡镇主导模式;通过明晰政府镇村功能,以管理创新改革基层治理方式;突出产业主体功能,以“三化同步”超越单一发

展路径;通过提升群众主体功能,共建和谐社会氛围。

云浮的“主体功能扩展”模式解决了“在上不在下”的问题,即解决了主体功能只在宏观层面规划,无法在中观、微观层面落实的问题;解决了“在物不在人”的问题;解决了“在工不在农”的问题,即打通工业和农业壁垒,实现工业与现代农业的整合和协调发展;解决了“在城不在乡”的问题,即克服了重城市、轻乡村的传统发展模式,以主体功能连接城乡,从而逐步走向城乡一体化;解决了“在政不在民”的问题,即将投资主体从政府扩展到社会、产业、群众。

经过两年多的改革实践,云浮已初步形成了经济发展、生态优良、政府高效、群众幸福的社会经济良性发展局面。

## 相关阅读

### 云安县的“基层革命”

□本报记者 张林

云安县位于云浮市中部,经济欠发达,耕地资源较少,交通不便利,农民居住分散,社会建设能力有限,社会管理极为困难。在反思各地社会管理体制、机制创新困局的基础上,云安县顺势而行,变“向上对应”为“向下适应”,在“下”字上做文章,以“向下”为核心,从理念、主体、体制、目标、途径、动力等方面重塑社会管理体制和机制。

云安管理创新可以概括为“五个向下”:理念向下、权力下放、服务下移、资金下发、考核下伸。“五个向下”构成了云安经验的基本架构。

#### 眼睛向下

观念是行动的先导。云安县委政府从变革观念出发,改变“对上不对下”、“对物不对人”、“对经济不对社会”的传统发展理念,以“向下”为核心理念,重构社会经济发展思路。

在“向下看”的经济发展理念的指引下,该县因地制宜,创造性地引入主体功能区建设模式,将全县8个乡镇划分为优先发展区、重点发展区和开发与保护并重示范区3类功能区域,为区域错位发展奠定了基础。以主体功能区划为引领,云安确立了以特取胜的产业发展理念,通过发展水泥、硫化工、石材、港口物流等特色产品,特色产品等特色产业来推动区域发展。云安还将循环经济作为全县工业发展的主导产业,以“一园六区”模式规划建设循环经济工业园。2009年以来,循环经济工业园区以仅占全县1.09%的面积,创造了全县八成以上的地方财政总量,这不仅保护了环境,而且促进了经济又好又快发展。

在基层治理理念方面,云安在农村综合改革过程中大胆摒弃以往的机构设置方式,提出“因事设岗”的乡镇运作理念。以此理念为指引,率先实施了镇级大部制改革,组建了包括党政办公室、农业经济办公室、宜居办公室和综治信访维稳中心、社会事务服务中心在内的“三办两中心”,重点解决组织建设、环境建设、农民增收、社会管理、民生服务等五大问题。同时,根据云浮模式制定出台“5+X”的干部履职制度。

社会管理不是单一的政府大包揽,更需要群众的有效参与。云安旗帜鲜明地提出以群众为主体的社会管理理念,并推进“十步工作法”,通过梳理确定议题、制定初步方案、征求社意见、依法表决通过、公示决议结果、分流三站实施、定期开展研判、实施民主监督、组织绩效评价、事结公布结果等程序,让群众参与贯穿工作始终。

#### 利益共享

在理念创新的基础上,云安县按照“保障基本、体现共享、注重激励”的原则,改革和完善镇级财政体制。通过创新财政保障机制、税收共享机制、财政奖励机制,建构社会管理体制创新的资金保障网络,突破了传统镇村两级财政“保障部分、自筹解决”的财政格局,让镇村走出“无钱办事、无力办事”的社会管理困局。

以“保障基本”为核心,云安在明确镇村三级财政关系的基础上,通过“向下拨款”保障镇级运作、村级运作与民生工程,推进镇村社会管理与公共服务职能有效发挥。

例如,通过实施镇级财政保障机制,全额保障镇级基本经费,转移外来属于县级财政支出的经费项目,同时因地制宜增加镇级非税收入。2010年,保障镇级运作经费1360万元,平均每镇170万元,改变了过去只保障镇政府的部分经费,其余由镇政府自筹解决的机制。

在保障基本财政的基础上,本着“相互合作、利益共享、共同开发”的原则,云安县创新性地建立了税收共享机制,以“向下分税”的方式,规定项目招入地与所在地税收共享,资源地与生产地税收共享,县级园区增量税收共享,税收共享资金只能用于社会建设和公共服务。该机制破解了传统镇各自为政、好环难收的招商困局,实现了资源要素的自由流动,进一步增强了乡镇进行社会管理创新的财政能力。

在此基础上,云安创新了“以奖代补”制度,实现“向下奖励”,并将奖励制度从镇级延伸到村民小组长,调动了镇村干部进行社会建设、社会服务和公共管理的积极性,促进了社会管理在基层社会的良性运行。

#### 强镇扩权

传统镇“责大权小”,制约了乡镇政府的施政能力与效果,使乡镇陷入“没钱办事、没钱办事和没人办事”的窘境。云安县结合镇村大部制改革经验,以“配强、重责、放权”为原则,大力推行以“权力下放”为核心的强镇扩权改革,通过下放事权、财权与人事权等“三大权力”,扩大乡镇社会管理权,保障乡镇财政权,增强镇村人事权,努力破解“职权不对称,权责不明晰”的乡镇施政难题。

为了让乡镇“有权办事”,该县把14个县直部门的72项职权向镇级下放,通过下放行政执法权、行政审批权和公共事务管理权,有效扭转乡镇政府“责重权小”的局面,增强镇的社会管理和服务能力。

为了让乡镇“有钱办事”,该县先后下放“分税权”、“享财权”和“给糖权”等,进一步保障了乡镇财政,解决传统镇“没钱办事”的难题,激励了乡镇履行社会管理和公共服务职能的积极性。以分税权为例,该县向乡镇政府分税,将乡镇商业税、增值税、资源税等以税收返还的方式注入乡镇财政之中,同时将税收增量部分以税收奖励的形式纳入乡镇财政体系,既强化了镇级财力,又保证了乡镇财力的有效供给。

(下转 B2版)

主 编 郑金武

本版责编 张 林

## 编者按:

地处粤西山区的云浮市,在发展压力不断加大的背景下,于2008年开始探索有别于先工后农、以城并乡、工业现代化的“珠三角”地区的生长方式和以工带农、以城统乡、城市现代化的成渝地区发展方式,走出了一条以“主体功能扩展”实现城乡协调发展的新路径。

所谓的主体功能扩展模式,是指欠发达地区立足本地特色资源和优势,以主体为核心,以主体功能为手段,以主体功能扩展为动力的一种新型发展道路。

云浮模式,在社会管理改革实践中不乏创新之举,并被认为是欠发达地区实践科学发展的一种有益探索。

近日,由华中师范大学中国农村研究院主办,云浮市协办的以“主体功能扩展”实践科学发展观——“云浮模式”基本经验新闻发布会及理论研讨会在京举行。华中师范大学中国农村研究院课题组就云浮农村改革发展进程及经验进行了全面介绍。

# 主体功能区构想的云浮实践

□本报记者 张林 郑金武

云浮是广东省最年轻的地级市,受制于区位、资源、政策等因素,社会经济发展水平长期滞后,发展压力巨大。2009年,该市正式启动以主体功能扩展为重点的改革试验区建设,拉开了农村综合改革的序幕。

主体功能区主要是指以自然环境要素、社会经济发展水平、生态系统特征以及人类活动形式的空间分异为依据,划分出的具有某种特定主体功能的地域空间单元。它是国家“十二五”时期促进区域协调发展的重要战略举措。目前,主体功能区主要在国家和省级两个层面实施。云浮则创造性地将主体功能区构想向下延伸、引向基层。

云浮的主体功能扩展主要是指纵向、横向、内涵三个层面。纵向扩展以县域为单位规划布局,并在镇、村两级纵深推进,从区域上“向下延伸”,解决国家想做但做不了的事情。

横向扩展是将主体功能区中内主体概念从过去的区域主体扩展到政府主体、产业主体、社会主体、群众主体等层面,并将城市与乡村、“新三化”、社会建设和社会管理、经济社会与自然等有机连接起来。

内涵扩展则突破了传统的主功能区的区域空间概念,从空间扩展到制度、从物质扩展到精神。

主体功能扩展最终都指向到人:即主体功能扩展以人为本,主体功能扩展到人,人是实践的、也是实践的对象。

## 划分主体功能 实现错位发展

长期以来,由于沿袭“镇镇开发、村村点火”的传统发展模式,云浮各级政府“一窝蜂”地抢项目、争资源,导致同质竞争、无序发展。为破解这一难题,云浮率先在全市范围内推进主体功能区建设,通过划分主体功能区,明确区域定位,促使各地“错位发展、以特取胜”。

传统的主体功能区分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四种类型。云浮从地方实际出发,确定了优先发展区、重点发展区和开发与保护并重示范区三大主体功能区分类。

以最早实施主体功能区建设内云安县为例,全县8个镇中,经济最发达的县城六都镇被列为优先发展区;交通优势明显、有一定产业规模的石城镇等两个镇被列为重点发展区;而高村镇等5个农业镇、边远镇则被列为开发与保护

并重示范区。通过合理的功能分区,各地明确了哪些区域该开发,哪些区域要保护,妥善处理了开发与保护之间的关系,逐渐形成了布局合理的国土空间开发格局。

区域功能的发挥有赖于基层履职内容的适应性转换。按照建设主体功能区的总体要求,云浮所辖镇村实行“基本职责+主导职责”的双层职责制度。

在乡镇层级,干部履职重点为“5+X”,“5”即提供公共服务、促进农民增收、加强社会管理、维护社会稳定、加强基层建设五项工作;“X”即赋予各地不同的主体功能定位、职责要求和经济社会发展目标。

在村庄层级,组织功能职责为“5+1”,“5”即促进农民增收、协助开展公共服务、维护社会稳定、保护生态环境、加强组织建设;“1”即年度中心工作。

在配套保障措施方面,云浮在财税保障机制上建立了税收共享、财政保障机制,先后出台项目招入地与所在地税收共享、资源地和项目地税收分成、园区税收增量共享、乡镇运作全额保障等措施。

同时,在干部履职方式上建立“不以GDP大小论英雄、只以功能发挥好坏论成败”的政绩考核机制,设置47个共同指标和13个类别指标,并科学设置分值权重,将考核重点放在功能职责要求上,体现权责一致。通过财税、干部的“双保障”,云浮将主体功能区做实、做厚,区域功能得到有效发挥。

## 以县域统筹 突破乡镇主导模式

在经济发达的珠三角地区,乡镇是地方经济发展的基本单元,其经济自主性较强,综合能力突出。云浮地处欠发达的粤西地区,经济基础一般,乡镇经济集聚能力较弱,简单沿袭珠三角地区的乡镇主导模式不仅不能拉动经济增长,常常还要付出资源和环境的双重代价。

在此背景下,云浮以建设主体功能区为契机,将主体功能理念延伸到县域层面,提出以县域为统筹主体的社会经济发展新路子。

2009年以来,全市大力推进县域经济集聚发展工程,以工业园区为载体,以现有产业基础为依托,围绕特色主导产业促产业集聚,提升产业拓展能力。

为了延伸现代农业产业链,该市重点发展涉农工业,在动植物防疫药物的研发、有机生物肥料制造、农产品保鲜处理和深加工等方

面获得一定的发展。

该市加快推进工业园区建设,将工业园区作为县域经济发展的重要增长极。目前,全市所辖新兴、云城、罗定、云安、郁南等五县(市、区)经济集聚能力显著提高,已初步形成“五星连珠”的县域经济发展格局,以县为主导、统筹经济发展的基本态势已经形成。预计到2013年,云浮各县(市、区)地区生产总值、工业总产值、财政一般预算收入比重均将占到全市80%以上,县域经济的主导作用将更加突出。

除了以县为主导、统筹经济发展,云浮还以县为最小改革单位,统筹农村综合改革。该市通过推进简政放权改革,依法将“该下放、能下放”的经济社会管理权放到县级,不断扩大县级政府管理权限。随着权力的下放,改革的责任和决策权也相应下移到县级。

华中师范大学中国农村研究院课题组认为,云浮改革最大的特点是党和政府先改革自己,即“不揽权而放权,不卸责而尽责”,通过简政放权,“做实了县权,做强了县政”,县级主体功能逐步形成,改革发展的责任重了、能量大了、动力足了。

## 明晰镇村功能 创新基层治理方式

在改革实践过程中,云浮将主体功能理念扩展到镇村基层,进一步明确把社会建设和社会管理作为镇村主体功能。

云浮积极实施镇级大部制改革,实行“以事设岗”,组建“三办两中心”统揽全局,重点解决组织建设、环境建设、农民增收、社会管理、民生服务等五大问题。

同时,实行镇级事权、财权、人事权三权扩权。其中,在事权上将14个县直部门的72项职权下放乡镇;在财权上逐步提高镇级税收返还比例,最高给予超增部分100%的奖励;在人事权上使镇党委对配备镇班子副职有推荐权,个别镇班子副职成员有建议权,镇干部工作问责有处理权。

该市还建立了县镇村(社)三级社情研判和民情研判机制,成立社情民意咨询机构,定期或不定期邀请社会资深人士、“两委员一代表”、专家学者、热心社会公益代表参政建言,实现管理的透明化、常态化。

为了探索社会管理方式创新,培育社会自主管理能力,云浮建立了“一社三站”,将社会管理职权下放到村级。“一社”是指具有经济、社会、文化功能的农村社区服务合作社。“三站”是指合作社下设的经济服务工作站、公共服务站、综治信访维稳工作站。

在探索镇村公共事业的有效实现形式上,该市改变传统的政府包办制,鼓励发展多元化的农村社会服务组织和农民专业合作社,引导和扶持社会力量兴办为农服务的公益性机构和经济实体。

在改革实践过程中,云浮充分发挥企业、中介组织、自治组织等社会组织的作用,将政府主体功能扩展到社会层面,充分调动社会力量参与社会建设和社会管理的积极性。该市鼓励企业通过捐资、助学、扶贫、帮困等多种形式回馈社会。其中,云浮温氏集团通过设立



课题组供图

温北英基金会和温氏助学基金会参与扶贫助学活动,近10年累计向社会捐助1.38亿元,创造了良好的社会效益。

在试点地区组建农村社会服务合作社,将其作为沟通镇政府与群众、党组织与群众、村委会与群众的桥梁和纽带。通过社会服务合作社,形成双向沟通的良性互动机制,大大提高了社会管理效果。

## “三化同步”跳出单一发展路径

云浮转变以往追求单一工业化、盲目进行城市开发,忽视农村、农业的局面,将主体功能理念延伸到产业发展层面,按照“宜工则工、宜农则农、宜城则城”的原则,赋予不同产业主体以明确的功能定位,实现工业化、城镇化和农业现代化同步推进、相互融合、协调发展。

云浮将特色工业作为全市工业发展的主体功能,按照“功能互补、错位竞争、有序竞合”的原则,引导企业向园区集聚,发展园区经济,促进石材、不锈钢制品、水泥、硫化工等特色支柱产业关联发展、配套发展、集聚发展。

在优先发展区整合产业基地,建立云浮循环经济工业园。将重点发展区作为园区延伸带,集聚发展石材、建材和环保电池等产业。在开发与保护并重示范区加快矿产资源开发利用,做到在开发中保护、在保护中开发。

该市以发展循环经济为思路,积极推进循环经济工业园建设。在石材、硫化工、水泥、不锈钢制品等产业方面推进节能减排、余热发电、废材、废水利用等措施,提高资源循环利用,延长产业链。同时加快发展低能耗、低污染和高附加值的新兴产业。

依托丰富的农业资源和农业基础条件,云浮深度挖掘农业生产比较优势,一改以往重工轻农、过度倚重工业化的发展道路,赋予农业以产业主体地位,将现代农业作为产业发展的重要组成部分。

通过建设主体功能区,云浮优化农业区域发展布局,精心建设符合地方特色的农产品生产基地。新兴县依托温氏集团,重点发展畜牧养殖业,建设云浮国家级畜牧中心;罗定市打造优质稻商品粮和畜牧业生产产业带;郁南县和云安县重点发展水果(以柑桔和无核黄皮为主)与蚕桑产业带;云城区建设城郊型、观光型和生态型农业产业带。

在促进新型工业化的同时,云浮致力于推动新型城镇化同步发展。以推进公共服务均等化为重点,把乡镇公共服务功能延伸到行政村。云浮提出,让农村生活城市化,通过实施改厕、改水等五改,引导农民生活城市化,并加快卫生、医疗、办证等公共服务延伸到农



谷传民供图