华南农业大学学报(社会科学版)
2006年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY November. 2006
(SOCIAL SCIENCE EDITION)

东营模式——统筹城乡发展的新探索

王 兴

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:山东省东营市在当前的社会主义新农村建设过程中,在一定程度上比较成功地解决了城乡分割的"二元"经济模式问题,创造了城乡统筹的"东营模式"。本文将介绍其城乡统筹的成就、措施、经验,以及城乡统筹制度在东营能够建立并顺利实施的内在原因。最后指出,东营模式是当前社会主义新农村建设中重要的理论创新。

关键词:社会主义新农村;"二元"经济;城乡统筹

中图分类号:F320.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)S0-0037-06

2005年7月,在中国农业专家咨询团关于东营市"三农"工作实现重大突破的报告上,国务院总理温家宝批示,要求"将东营统筹城乡发展的经验和做法推介各地"。

一、东营市概况以及近年来东营市统筹城乡发展所取得的成就

(一)东营市概况

东营市位于山东省北部黄河三角洲地区,中华民族的母亲河——黄河,在东营市境流入渤海。1983年10月15日,东营市正式成立。至2004年底,东营市辖东营、河口2个区,广饶、利津、垦利3个县,全市总人口1788293人,其中农业人口943629人,非农业人口844664人。

全市土地总面积1188.49万亩,人均占有土地6.72亩,是山东省人均占有土地的2.6倍。至2004年底,胜利油田累计探明石油地质储量45.24亿吨、天然气地质储量2137.4亿立方米(包括气层气和伴生气),其中约85%集中在东营市境内。

(二)东营市建市以来部分年份经济社会主要指标统计表

		1983	1985	1990	1995	2000	2003	2004
年末总人口	万人	136.74	143.46	156.93	164.11	179.3	176.8	178.8
全市生产总值	亿元	20.76	61.92	65.74	229.26	465.11	696.08	891.9
农业总产值	亿元	5.36	6.89	12.32	48.7	51.94	70.63	81.6
工业总产值	亿元	20.95	65.11	92.3	291.45	653	869.5	1155.03
地方财政收入	万元	22809	14342	25523	52856	152019	230429	283131
城镇居民人均可支配收入	元	-	789	1569	6174	8597	10199	12935
农民人均纯收入	元	290	381	569	1636	2784	3510	4033

(三)近年来,东营统筹城乡发展取得的成绩:

山东省东营市地处黄河三角洲,过去作为典型的资源型城市,一直存在着城乡差距大、贫富悬

收稿日期:2006-09-25

作者简介:王 兴(1977-),男,华南农业大学经济管理学院2005级硕士研究生,主要研究方向为企业战略管理.

指导老师:张岳恒教授.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

殊和区域社会结构的三大矛盾,其中最突出、解决难度最大的是城乡差距大的矛盾。前些年东营市城市现代化步伐很快,而农村长期因生产落后、生活困难、生态脆弱,被称为山东的"北大荒"。1983年建市以后,东营市农民人均收入连续15年低于全省平均水平,被称为山东的"北大荒"。依托石油工业迅速崛起的城市与发展缓慢的农村,二元经济结构形态在这里达到极致。

实施统筹城乡发展战略,使东营农村发生巨大变化。

农业综合生产能力大幅提高。东营市在全国率先完成了大中型灌区节水改造,全市400公里干渠全部实现了高标准衬砌,年节水2.4亿立方米,所有农田全部达到了水浇条件。采取"上农下渔"等模式开发荒碱地,农业综合生产能力大幅度提高。2004年粮食单产创历史新高,农业综合生产能力比上年增长24%。

农民生活质量显著改善。全市农民人均纯收入结束了自建市以来连续15年低于全省平均水平的历史,2004年达到4033元,高出全省平均525.6元,比上年增长14.9%,增幅居山东省前列。2005上半年,全市农民人均现金收入2389.8元,同比增长19.3%,增幅高出全省2.1个百分点。在全国地级市中率先基本实现了"三免五通五保五救助":全部免征农业税及附加、免收农村义务教育阶段学生杂费课本费作业本费、免收集贸市场管理费,村村通柏油路、通自来水、通客车、通有线电视、中小学微机联网校校通,农村最低生活保障、医疗保险、养老保险、失业保险、五保老人集中供养,全面实施贫困学生救助、残疾人救助、灾害救助、老年人救助、住房特困户救助,群众生活质量明显改善。

农村环境面貌明显改观。农村孩子享受到了与城里同样的就学条件,农民享受到了便利的卫生医疗服务,98%乡镇建立了文化中心、80%以上的村建起了文化大院,有线电视入户率达到75%。村庄绿化、庭院美化、街道硬化进程加快。

农村社会政治和谐稳定。全市基本实现了小事不出村、大事不出乡镇、疑难信访案件不出县区和市,一直没有发生影响重大的到省进京滋事事件、没有发生影响重大的群体性事件、没有发生影响重大的治安灾害事故,群众安居乐业。

二、东营市统筹城乡发展的经验总结

十六届五中全会上提出的建设社会主义新农村是"十一五"农村工作新的方向标。新农村的目标是生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁和管理民主。

山东东营市近年来从农民持续增收机制、农村社保体系、农村工作长效机制建设入手,逐渐形成了比较完善的城乡统筹的"三四四"样本,即三条渠道构筑农民增收的长效机制、四大框架搭建农村社保体系以及四个机制创新农村工作,并取得了不错的成果。全国人大农业与农村委员会、全国政协考察团先后到东营视察后都给予了充分肯定,建议在全国推广东营经验。其主要做法是:

(一)三条渠道构筑农民增收长效机制

山东东营市改变过去就增收抓增收,就"三农"抓"三农"的做法,构建农民增收的长效机制,采取城乡统筹、系统推进的办法,由政府强力引导来激活"造血"功能。主要做法是:

加快农业基础设施建设:该市以治水改土为重点,开展大规模农田水利基本建设,投资6亿元对灌区进行节水改建扩建,全市所有农田全部达到了水浇条件,还以每亩财政补贴180元的办法,调动了农民和社会力量开发的积极性。

扶持龙头企业发展:东营市本着"扶优、扶强、扶大"的原则,市级财政从2000年起每年安排2000万元专项资金,采取贴息等方式支持龙头企业发展,连续5年扶持了44家企业的81个新上

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

和改扩建项目。

加大农民培训力度：东营市科技培训的做法是“三服从”：授课服从农民的需求、时间服从质量（打破机关作息时间，利用晚上、中午、雨天农闲时间下村进行培训）、形式服从实效（采取多媒体教学、互动教学、现场指导等多种形式贴近农民）。

（二）四大框架搭建农村社保体系

东营市在广泛调研的基础上确立了“确保人人过得去，争取人人过得好”的工作目标，初步形成了以“五保五救助”为框架的城乡统筹社保救助体系，具体内容是：

“五保五救助”：“五保”指的是最低生活保障、医疗保险、五保老人集中供养、养老保险和失业保险；“五救助”包括贫困学生救助、残疾人救助、自然灾害救助、老年人救助、农村住房特困户救助。

新型合作医疗：该市家庭账户和统筹账户分设，省财政每人每年补贴3元，市财政补10元，县财政补5元，乡里拿5元，农民以家庭为单位每人缴10元。

养老救残：在“五保五救助”中，五保供养标准今年提高到2500元，增加的300元由市财政转移支付。

安居工程：东营市农民安居工程由政府出钱补助，按照每户两间房50平方米外加一个小院的标准，用三年时间彻底解决无房户、危房户的住房问题。

（三）四个机制创新农村工作

既要有真金白银的资金投入，更要有真心实意的感情投入，最近几年，东营市财政投向“三农”的资金都占市级财政支出的30%左右，超过全国平均水平。具体做法是：

倾斜“三农”的领导机制：坚持做到“三倾斜”，即领导力量上倾斜，工作队伍上倾斜，经费投入上倾斜。做到“四优先”：安排财政预算、规划实施重点项目和工程建设、兴办社会事业和建设社会保障体系。

统筹城乡发展的推进机制：过去的5年，东营市投向“三农”的钱达到了65亿元，其中财政资金就占到32亿元。

全社会参与的投入机制：该市做到“三个坚持”，即坚持各方配套联动，形成多元投入格局；坚持调整支出结构，集中财力投向“三农”；坚持不搞“形象工程”、“政绩工程”。

激发活力的自我发展机制：该市通过组织引导建立产业化经营的组织管理机制、村企合一经营管理机制、村级党政交叉任职的行政管理机制，激发了农村内在发展活力。

三、东营市城乡统筹制度能够建立并顺利实施的原因分析：

东营市城乡统筹制度能够建立并且顺利实施，有三个因素起着主要的作用。这三个因素是：（1）以东营市主要领导为代表的东营领导集体的信念，包括执政理念和对农民的感情以及对社会发展规律的认识；（2）现行的政治体制——尤其是党的领导体制；（3）近年来，东营经济的快速发展为城乡统筹的实施提供了坚实的经济基础。

第二个因素是我国社会主义制度特有的优势，它使得以党的主要领导人为代表的党的执政信念能够成为社会的主流信念。在这方面东营较之其他地方并无明显的优势。

第三个因素是东营市成功建立、实施城乡统筹发展的经济基础。统筹城乡发展，前提是发展。东营之所以能在财政分配格局上向“三农”倾斜，5年内投资“三农”65亿元，大幅增加对农村公共产品和公共服务的供给，其中财政支农资金占到整个市级财政支出的30%，经济基础是东营市从本地实际出发，抓住国际产业向中国转移、南方产业向北方转移的机遇，用5年时间突破了全市生

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

产总值千亿元大关,实现了三年翻一番,大大增强了经济实力。

但是,经济发展对城乡统筹的作用并不像人们想象的那样巨大;或者说,经济的强大并不会自动地使城乡统筹的问题得到解决。

比较而言,在这三个因素中,我认为,第一个因素较之其他两个因素更为重要。如果不是这样的话,又怎么解释在第二个条件基本相同、第三个条件甚至比东营还要好的一些地区在解决城乡统筹问题上都存在落实无方、收效甚微的现象?

发展,是做好社会保障的前提,但并不是说只有先发展到较高水平,才能再来做社会保障工作。相对山东的大城市来说,东营并不富裕,2004 年市级财政也不过十几亿元,但东营经验的可贵点之一就在于他们坚持"多办雪中送炭的事,少花锦上添花的钱",通过城乡统筹发展社会保障事业,使全体人民共享到改革发展的成果。

首先,近年来东营市历任领导对农民有深厚的感情。

在东营,市委、市政府领导到最贫困村调研已经成为惯例。

1997 年底,东营市委召开了一次别开生面的常委扩大会议。先去全市最富裕的广饶县大王镇看了看,再去河口区较贫困的义和镇六顷村,常委们分头带人到贫困农户家里走访。在那次常委会上,时任的东营市委书记国家森发表了一篇催人泪下、也激人奋起的讲话。后来山东省委以《待人民重如山》为题将这篇讲话作为内部报告转发给全省 17 个地市,并明确提出要解决对农民的态度和感情问题。

现任东营市委书记石军认为,破解"三农"难题的关键之一,在于我们各级干部要与农民建立起真感情,感情投入是资金投入的基础。石军说,我们对农民既欠账又欠情。现在东营经济发展了,已经有足够的能力反哺农村,我们要还账于"三农",倾情于"三农"。

同时,东营市领导班子正确认识社会发展规律,自觉坚持以科学发展观统领全局,坚持立党为公、执政为民,把统筹城乡发展、建设社会主义新农村的各项工作扎扎实实地落到实处。党的十六大提出统筹城乡发展,就是要求统筹推进城乡改革和发展,充分发挥城市对农村的辐射带动作用,促进城乡协调发展。许多国家的发展历程也表明,在工业化初期,农业支持工业是一个普遍的趋向;在工业化达到相当程度后,工业反哺农业、城市支持农村,也是一个普遍的趋向。中央已经明确提出,我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。同时强调,我们应当顺应这一趋势,更加自觉地调整国民收入分配格局,更加积极地支持"三农"发展。这是审时度势的科学判断、高瞻远瞩的宏观决策,也是落实科学发展观的一项重要举措,需要各地深刻认识、高度重视,并且从贯彻"三个代表"重要思想,实现好、维护好、发展好广大农民群众根本利益的全局出发,因地制宜地付诸实践。由此看来,山东东营市一改以往就"三农"抓"三农"的做法,适时提出并大力实施符合中央精神的统筹城乡发展的战略思路,不能不说是一个引人注目且至为关键的转变,是一种努力把中央的决策和部署真正落到实处的实际行动。

东营统筹城乡发展的经验耐人寻味:倾情"三农",还账"三农",以工促农,以城带乡的不懈实践,其结果是启动了农村经济的内部活力,扭转了农村生产要素普遍弱化的现象,农民增收的长效机制逐步建立。随着农业经济规模和实力的不断壮大,农业反过来为工业经济提供了更为广阔的发展空间。用东营人自己的话说,就是"解决了整个经济发展中的半身不遂问题"。大规模地投资"三农",在补长农业短腿的同时,不仅没有阻碍反而推动了工业化、城市化的进程。据统计,东营市农业龙头企业数量近两年以 30% 的速度增长,带动了 13 万农户进入产业链经营。到去年底,全市农村劳动力由一产转到非农产业的达 20 万人,占全部农村劳动力的 38%。农业的社会化组织生产既为工业发展提供了充足的土地资源,也为之储备了优良的劳动力宝库。如果说这是东营统

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

筹城乡的"经济动因"，他们是乐于接受的。

四、结论：东营模式是当前社会主义新农村建设中重要的理论创新

如何融合城乡二元经济，跳出刘易斯的"发展陷阱"是发展中国家面临的首要难题。20世纪以来，发展中国家纷纷摆脱殖民统治，实现了国家独立。由于过分强调通过农业的积累来实现工业化，忽视农民、农业和农村的发展，其结果不仅使农业受到排挤和剥夺，工业化进程受到阻碍，而且城市和农村的经济、社会发展差距也越来越大，反过来又制约了城乡经济社会的进一步发展，在发展中国家形成一个经济增长难以逾越的低水平均衡"陷阱"。从历史的轨迹分析，当今中国的经济社会也显现出典型的二元结构特征，一元是由市民组成的城市社会，另一元是由农民构成的农村社会。在这两个相互分割、相对封闭的社会里，不仅催生出依托城市的工业经济、依附农村的农业经济，而且还形成了以户籍制度为核心，包括二元就业制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共投入制度等在内的一系列二元社会制度体系，这种二元体制又进而保护既有的二元经济利益格局，进一步加深了二元结构差距，大大阻碍了社会经济的发展。改革开放以来，中国二元结构的社会格局被逐步冲破，人均GDP已超过1300美元，经济社会发展进入了一个全新的发展阶段。东营市为率先破除长期形成的城乡二元结构壁垒，以二元体制为突破口，通过开放推动改革、以改革促进管理，调整国民经济收入分配格局，把农民、农业和农村发展整体纳入区域资源一体化配置、公共服务和社会保障体系，在不到5年的时间里取得了长足的发展。"十五"期间，全市GDP以年均13.7%的速度增长。2004年全市人均GDP、人均财政收入、城市居民可支配收入、人均储蓄余额等居山东省地市第一位，综合实力跃居山东省第四位，中国百强城市排名第37位。全市油地经济结构由2000年的63:37改善为目前的53:47，基本实现了由资源型转向城乡协调型的发展。以变革二元体制为切入点，促使城乡二元经济加快融合，进而打破传统二元社会，从根本上消除二元结构的发展方式，逐步建立起了一个完整的、全新的城乡一元化的体制，把生态环境、经济发展和社会进步辩证地统一于东营城乡统筹发展的实践之中。其理论创新内涵归结于发展先进的社会生产力，发展和繁荣有中国特色的社会主义文化，从根本上都是为了不断满足城乡居民日益增长的物质需要和精神文化需要，实现和维护最广大人民的根本利益，这又极大地激发了东营人的积极性、主动性和创造性，从而为发展先进生产力和先进文化奠定了强大的群众基础，提供取之不尽、用之不竭的力量源泉。

参考文献：

[1] 李寿峰，牟春辉，张　红. 东营市实施"建设社会主义新农村工程"的调查与思考[J]. 理论学刊，2006，(4).
[2] 中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见[N]. 2005.
[3] 虞云耀. 建设社会主义新农村的若干理论思考[J]. 当代世界与社会主义. 2006，(3).
[4] 曹正汉. 信念、效率与制度变迁[M]. 北京：中国经济出版社，2003.
[5] 曹廷贵，孙超英. 中华文明视角下的新农村建设研究[J]. 经济论坛，2003，(3).

A Breakthrough in a Coordinated Urban-Rural Development

WANG Xing

(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: This article introduces the practice of Dongying city located in the north of Shandong province

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

as a successful model of the coordinated urban-rural development. Based on the analysis of the achievements, countermeasures and experiences of the "Dongying Mode", this paper analyses the inner reasons for the successful establishment of this mode. It is stated that the "Dongying Mode" is the theoretic innovation in the current socialist rural construction.

Key Words: socialist rural areas; coordinated urban-rural development; dual economic structure

(上接第36页)

地,完善村内基础设施,使村庄用地实现节约和集约。以郸城县南丰镇李桥村为例,在"空心村"治理中把大量闲置土地和出人不便的老宅子拆了,经过返填和平整,种上了玉米、大豆等作物,村民们都在重新规划的新村内安了家,出门就是柏油路。最让村民们高兴的是,经过这样一整,他们人均多分了0.5亩耕地,全村新增耕地111.5亩。截至目前,郸城县已整治"空心村"17个,增加耕地1800余亩。

参考文献:

[1] 张正河,卢向虎. 农村宅基地的整治与增值[J]. 研究.
[2] 刘慧翮. 对河南破解"空心村"难题的战略思考[J]. 地方经济. 2006,(5).
[3] 杜 勇. 加快整治"空心村"建设和谐文明新农村——安义县石鼻镇整治"空心村"工作的思考.
[4] 许光辉. 宅基地管理新模式:宅田挂钩. 国土资源.
[5] 袁可林,介长春,杨国生. 巧借东风好行船——正阳县结合"空心村"治理实施土地整理项目的调查. 河南国土资源. 2005(7).
[6] 贺 斌. 农村宅基地管理之我见——以义马市为例. 河南国土资源. 2004(10).
[7] 张建华. 农村宅基地流转模式探讨. 土地使用制度改革,2005(3).
[8] 盛 荣,许惠渊. 农村宅基地制度改革探索. 村镇建设. 2004(12).

Changing from the " Empty Village" to the "Rich Basin" ——A Case Study of Zhengyang City

ZHAO Lin-lin

(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: With the new rural construction, this paper analyses the benefits brought about by managing the "empty village". Also, this paper raises some effective new modes for the "empty village" management.

Key Words: empty village; the farmland and housing relationship; the circulation of the housing land; the urban and rural replacement

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net