

成都市统筹城乡改革实践与思考*

王乐君

(农业部产业政策与法规司,北京 100125)

摘要 成都市统筹城乡改革历经10年,初步形成了城乡同发展共繁荣、城乡群众共创共享改革发展成果、城乡经济社会一体化发展的新格局。在总结成都市统筹城乡改革的思路和重点以及说明对成都市有关农村土地制度改革试点的认识之后,阐述了对进一步深化我国统筹城乡改革的启示和借鉴:坚持按照系统化的要求统筹规划设计改革;坚持按照市场化的要求推进体制机制创新;坚持按照公平化的要求推进公共资源均衡配置;坚持按照民主化的要求发挥群众的主体作用;坚持按照一体化的要求把握改革方向。

关键词 统筹城乡改革;城乡基层治理机制;城乡一体化;农村土地制度;农村土地抵押融资

中图分类号:C 916,F301.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2013)04-0001-06

成都市从2003年开始统筹城乡改革,2007年获批准全国统筹城乡综合配套改革试验区。10年来成都市坚持以推进城乡一体化为核心,把破除城乡“二元”体制、解决“三农”问题作为重中之重,不断探索实践新型工业化、新型城镇化和农业现代化联动发展的城乡全面现代化道路,初步形成了城乡同发展共繁荣、城乡群众共创共享改革发展成果、城乡经济社会一体化发展的新格局。其改革创新的经验值得总结和借鉴。

一、成都统筹城乡改革创新的思路 和重点

成都坚持全面推进统筹城乡综合配套改革,在重点领域和关键环节先行先试,逐步探索形成“三大核心改革”“三个集中”“四大基础工程”和“六个一体化”的工作思路。即以农村产权制度改革、社会保障制度改革、户籍制度改革为核心,着力破除城乡二元体制;统筹推进工业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中,促进新型工业化、新型城镇化、农业现代化“三化联动”;深入实施农村新型基层治理机制建设、村级公共服务和社会管理改革、农村土地综合整治、新农村建设,夯实农业农村发展基础;全面推进城乡规划、产业发

展、市场体制、基础设施、公共服务、管理体制“六个一体化”,促进城乡经济社会一体化发展。

1. 建立城乡一体科学规划的体制机制

按照“全域成都”理念,对城镇体系、产业布局以及基础设施、公共服务设施整体规划,由过去城乡分治、产业分割到城乡一体、产业规划相互衔接。规划形成了由1个特大中心城市、14个中等城市、34个小城市、200余个新市镇和数千个农村新型社区构成的新型城乡体系;规划13个市级战略功能区、8条统筹城乡发展综合示范带和11条世界现代田园城市建设示范线,实现一、二、三产业互动,城乡经济相融发展。率先在全国实行乡村规划师和规划督查专员制度。

2. 建立促进公共资源城乡均衡配置的体制机制

(1)建立城乡一体的就业促进体系。建立涵盖城乡的就业实名制动态管理体系和就业服务网络,每个乡镇(街道)建立劳动保障所、村劳动保障站,将农民按常住地纳入城乡一体的就业服务体系,实施城乡统一的就业失业登记管理和就业援助制度,实现城乡劳动者同等享受公共就业服务和就业援助、平等享受失业保险待遇。

(2)建立城乡一体的社会保险体系。2009年将新农合、城镇居民基本医疗保险、市属高校大学生基

收稿日期:2013-05-03

* 本文系作者对成都统筹城乡改革实践的总结和体会。作者曾在成都市委挂职锻炼2年,亲历和参与了成都的统筹城乡改革实践。
作者简介:王乐君,男,农业部产业政策与法规司副司长;研究方向:农业农村法制。

本医疗保险完全并轨,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度,做到筹资标准城乡一致、参保补助城乡统一、待遇水平城乡均等。2010年将新型农民养老保险与城镇居民养老保险并轨,统一城乡居民养老保险制度。2011年实施农民工综合社会保险并轨,接续城镇职工社会保险,实现农民工与城镇职工社会保险制度一体化。

(3)统筹城乡社会事业建设。2008年统一城乡生均公用经费标准,农村小学和初中生均公用经费达到城市学校标准,实行城乡师资交流;实现乡镇、村卫生院(站)房屋、设备、人员、技术、管理五配套。全面实施广播电视“村村通”、信息网络“校校通”工程和乡镇文化活动中心建设。

(4)推进城乡基础设施一体化。率先在西部实现“县县通高速”“村村通水泥(沥青)路”,目前正在实施“组组通水泥(沥青)路”。行政村农村公交客运基本实现全覆盖。镇镇通光纤宽带,村村通固定电话。全市农村生活垃圾集中收运和无害化处理全覆盖。

(5)推进村级公共服务和社会管理改革。将村级公共服务和社会管理经费纳入财政预算并建立正常增长机制。2010年每村20万元,2011年25万元,2012年30万元。全面推行村民民主议决村级公共事务项目和管理使用专项资金,实现村级公共服务“有钱办事”和“民主议事”。

3. 探索建立生产要素城乡之间自由流动的机制

(1)完善农村产权保护机制。从2008年开始启动,用3年时间完成农村土地、房屋和其他集体资产确权登记颁证;成立首个“农村产权交易所”,构建市县乡三级农村产权交易服务体系,并首创“农村产权仲裁院”,建立市、县农村产权维护法律援助中心。

(2)创设耕地保护补偿机制。2008年在全国率先创立耕地保护基金,市、县两级每年从新增建设用地土地有偿使用费、耕地占用税和土地出让收入中提取一定比例的资金,按基本农田每年6000元/hm²、一般耕地每年4500元/hm²的标准补贴农户。全市每年筹集耕保基金29亿元,惠及170余万户农户。耕地保护补偿机制的建立,强化了农民保护耕地的内在动力,实现了耕地保护由行政强制到农民主动保护的转变。

(3)引导农民流转农村土地。按照“依法、自愿、有偿”的原则,引导农民群众探索形成了“土地股份

合作社”“土地股份公司”“家庭适度规模经营”“土地银行”“业主租赁经营”“大园区+小业主”等多种流转模式,推进土地适度规模经营。

(4)探索农民集体开发利用集体建设用地。支持农民集体自主开发或引进社会资金开发集体建设用地,发展二、三产业。引导和支持农民组建资产管理公司或土地股份合作社,自主实施土地综合整治。

(5)探索农村产权抵押融资。开展农村土地承包经营权、林权、集体建设用地使用权、农村房屋(宅基地)抵押融资。在有条件的乡镇试点农村闲置房屋租赁服务。

4. 构建城乡基层新型治理机制

在全国率先建立了村(组)议事会制度。实现民事民议、民定。按照“三分离、两完善、一加强”(决策权与执行权分离、社会职能与经济职能分离、政府职能与自治职能分离,完善农村公共服务和社会管理体系、完善集体经济组织运行机制,加强和改进农村党组织的领导)的思路,构建“村(社区)党组织领导,村民(代表)会议或村民议事会决策,村民委员会执行,村务监督委员会监督,其他经济社会组织广泛参与”的新型村级治理机制。

5. 建立城乡统一的户籍管理制度

2010年出台“全域成都”统一城乡户籍实现居民自由迁徙的意见,该意见计划2012年“全域成都”城乡统一户籍,彻底破除城乡居民身份的差别,实现城乡居民身份和权利平等、自由迁徙,让农民不再是一种身份,而是一种职业。农民带产权进城,农民进城落户不以牺牲承包地、宅基地等财产权为代价,充分保障农民的财产权利。

二、对成都市有关农村土地制度改革试点的认识

农村土地制度改革是成都市统筹城乡改革试验的重点,也是争议的热点、深化改革的难点。成都围绕完善土地权能、建立物权制度,以“还权赋能”“农民自主”为核心,建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村产权制度,实现城乡生产要素自由流动为目标,在农村土地制度方面开展了系列改革:包括确权颁证,形成“长久不变”决议,农村承包地抵押融资,农村集体建设用地出让、入股、抵押,农村房屋(宅基地)出租、入股、抵押等,其中一

些改革试验突破了现行法律政策,但总体上看有利于保护农民的财产权利,有利于深化农村产权制度改革。

1. 农村土地承包关系长久不变

成都市农村承包地确权时,根据中央文件精神,近90%的村民小组形成“长久不变”决议,农户承包合同(证书)期限明确为“长久不变”,同时支持对宅基地使用权、林权形成“长久不变”决议,农村土地改革朝着物权化、产权化的方向迈进,农村土地不再因人口增减变化等因素进行调整。另外,针对承包地流转时需要明确具体年限的要求,各地流转合同年限多数不超过第二轮延包时的剩余年限,也有部分企业的流转合同年限为20年、30年或更长。对于流转期限,企业从回收投资考虑希望越长越好,农户则从租金考虑不希望期限过长。总的来说,流转期限和租金难以统一规定,宜由合同双方约定,同时要探索租金计算方法和标准,政府加以引导,确保农户利益。

2. 农民进城落户后是否退出承包地

成都规定农民进城落户后仍可保留原来的土地承包经营权、宅基地使用权,自愿放弃宅基地的,可以进行补偿,或者将宅基地及其房屋置换成新型社区住房。这些规定尽管突破了农村土地承包法第26条第3款关于承包方全家迁入设区的市落户后退出承包地的规定,但成都的做法有利于真正保护农民的财产权,有利于深化农村产权制度改革,有利于消除农民进城落户的后顾之忧,推进城镇化进程。另外,成都在农村集体资产改革中,土地已作为资产股份量化到人,地块位置与土地权利并不对应,实质上土地产权已成为私权利,再退出土地也难以操作。因此,要研究在适当时候删除农村土地承包法的相关条款。

3. 集体建设用地开发利用与流转

我国法律对集体土地和国有土地的使用采取区别对待政策,严格限制集体建设用地的利用与流转,集体土地只能通过征用方式变为国有土地后,才能进入市场,进行出让、抵押等开发利用,集体建设用地只有在乡镇企业破产、兼并以及建筑物抵押两种情形下流转,集体建设用地与国有建设土地使用制度具有明显的城乡二元特点。成都在改革试验中对集体建设用地的利用与流转采取了开放的态度,明确规定集体建设用地和国有建设用地享有平等权

益,承担同样责任,集体建设用地使用权持有人在符合土地利用总体规划、城乡规划和产业发展布局规划的前提下,可以自主开发经营集体建设用地,即允许农民集体直接开发集体建设用地(房地产除外),允许集体建设用地使用权出让、抵押融资。这种试点,有利于真正建立农村土地要素市场,实现集体建设用地使用权与国有建设用地使用权同地、同权、同价,为深化农村产权制度改革,建立农村市场经济体制迈出实质性的步伐;有利于集体建设用地资源变为资产,确保集体建设用地增值收益更多地惠及农民。因此,建议扩大试点范围,并总结经验适时修改、完善现行法律政策。

4. 宅基地使用权流转

法律规定一户一宅、指标内占用、禁止买卖出租等,成都城里人可以到农村租房,农村房屋(宅基地)可以入股等,宅基地流转收益全部归产权持有人。在农村土地整治、拆村并居过程中,允许一户两套或三套住房(但不超过规定面积,如人均 35 m^2)。具体有4种做法:①经农户同意,将该户空闲房屋宅基地调整为集体建设用地,然后出让给公司(所有权性质不变),由公司对农户的宅基地和房屋给予一次性补偿;②农村土地整理项目范围内的宅基地,调整为集体建设用地,农户在新的集中居住点安排住房(人均 35 m^2)和商业用房;③农户用宅基地入股与公司联合开发搞餐饮服务业;④房屋出租。这些试点,一方面,有利于盘活房屋资产,农村闲置房屋可以变现,有利于实现农村房屋与城市房屋同房同价,但另一方面,成都宅基地试点办法主要是将宅基地性质改变为集体建设用地后,再按照集体建设用地进行开发利用和流转,不仅对宅基地的补偿低,更为严重的后果是大量的宅基地指标丧失,而宅基地是农民子孙后代赖以生存的命根子,居者有其屋失去保障。因此,还需继续试点:①对宅基地如何直接入市进行试点,尽量避免将宅基地调整为建设用地的做法,确需调整的,应探索直接对宅基地进行相应补偿的标准;②支持鼓励农民在闲置宅基地上搭建临时设施,发展农家乐,或者农户将宅基地入股发展餐饮服务业,实现一、三产业融合发展。

5. 农村土地抵押融资

担保法等法律禁止农村土地抵押,但为解决农村贷款缺乏担保物的问题,成都自2009年开始农村集体建设用地使用权、农村房屋、农村土地承包经营

权、林权抵押融资试点,并建立了抵押融资风险基金和政策性农村产权融资担保公司。

(1)主要做法。①抵押类型。农户以土地承包经营权、林权、房屋直接抵押贷款或者申请产权融资担保公司担保贷款;企业流转土地后在经原承包经营权人同意后,允许以流转的土地经营权抵押贷款;在农村土地综合整治中,农民土地入股组建的资产管理公司或土地股份合作社也可以农民入股(或流转)的集体建设用地使用权抵押融资。②评估作价。土地承包经营权主要根据(流转)租金通过双方协商形成,集体建设用地主要根据土地整治成本测算。③风险分担。市、县政府建立农村产权抵押融资风险基金,与银行按照 8:2 的比例承担损失。农村房屋和土地承包经营权抵押贷款的抵押率在 60% 以内,而且土地承包经营权抵押贷款时,被抵押的土地不超过农户承包土地面积的 2/3,确保一旦发生风险时农户仍然能拥有部分口粮田。

(2)抵押效果。尽管政府对金融机构按贷款余额的 2% 予以补贴鼓励产权抵押贷款,但抵押融资规模与预期效果有较大差距,尤其是土地承包经营权抵押贷款不多,2011 年全市农村产权直接抵押贷款余额只有 16.25 亿元。其原因:①银行对土地承包经营权抵押贷款持慎重态度,而且贷款规模小,成本高。②抵押贷款程序与商业贷款一样复杂,银行往往只选择有经营能力、从事农业特色产业的农户贷款,一般分散经营的种养业农户贷款难度很大。③目前开展农村土地抵押融资业务的银行只有成都银行、成都农商银行,其他银行都没有开展此项业务。究其原因还是担心融资风险,一旦农户不能偿还贷款,银行难以处置作为抵押的农村土地使用权或承包经营权;而成都银行和农商银行之所以开展此项业务,一是成都市政策有要求,二是土地承包经营权、房屋、林权贷款规模较小,加上政府承担 80% 的风险,总体风险较低,三是银行希望通过产权抵押贷款拓展农村信贷市场,特别是正在试点的集体建设用地使用权抵押贷款,不仅风险小,而且贷款规模大,每个土地整理项目通常在几千万元,甚至上亿元,土地整理项目多、信贷市场潜力大。

(3)结论。①土地承包经营权抵押贷款为种养大户、专业合作社和土地流转企业开辟一条新的融资渠道,而广大分散经营的农户仍只能望梅止渴,难以取得贷款。②随着工业化、城镇化和新农村建设

进程的推进,集体建设用地抵押贷款需求量大,无论是对银行,还是农户参与集体建设用地开发都是双赢。因此,总体来看,应肯定农村土地抵押融资的做法,尤其是要加快集体建设用地抵押融资的试点和总结,尽快予以推广;同时,继续深化农村金融制度改革,加强农户信用体系建设,发展小额信用贷款,推进农民资金互助合作社建设等,以解决分散小规模农户信贷需求和农村农业发展的多种信贷资金需求。

6. 农村土地综合整治与城乡建设用地增减挂钩

成都市 2003 年开始农用地整理,2006 年开展集体建设用地整理和城乡建设用地增减挂钩试点,2009 年将农用地整理与建设用地整理结合,实行农村土地综合整治,2011 年 9 月国土资源部正式批复同意成都市开展建设用地指标交易试点。农村土地综合整治由政府为主体逐步转为农民集体和农户为主体,2010 年确立了“政府引导、农民集体和农户为主体、乡(镇)村组织、市场化运作”机制,农民集体和农户可在土地整治项目立项批准后,持立项批复,到成都产权交易所挂牌,或以其他方式寻求投资者。各类投资者均可投资开展农村土地综合整治,获取指标,取得的指标可以自用,也可以到农村产权交易所公开交易。截至 2011 年底,成都市已完成农村土地综合整治项目 731 个,投入资金 410 多亿元。其中,完成农用地整理项目 392 个,投资 69 亿元,整理土地 24.67 万 hm^2 ,新增耕地 2.80 万余 hm^2 ;建设用地增减挂钩项目 339 个,复垦建设用地 0.73 万多 hm^2 ;新建中心村和聚居点 1 500 余个,改善了近 45 万户 140 余万农民群众的生活居住条件。2012 年成都又安排启动建设用地整理项目 232 个、力争完成 248 个。

农村土地综合整治与城乡建设用地增减挂钩,一方面,已成为各地缓解建设用地供需矛盾的重要途径,对推进工业化和城镇化进程具有积极的作用,农村土地综合整治也成为新农村建设的主要抓手、高标准农田建设的有效措施,同时农民直接参与土地综合整治,还有利于维护农民的土地权益、深化农村产权制度改革。另一方面,也要防止大规模土地整治、过快过急过度开发集体建设用地,导致当地集体建设用地指标因增减挂钩大量转移,致使当地未来经济社会发展不可持续;要防止农村土地通过增减挂钩大量转为城市土地,导致农村土地急剧减少,

损害农民的长远利益和生计。为此,开展农村土地综合整治与增减挂钩要坚持严格控制规模和速度、集约和节约用地的原则:①坚持规划先行。科学、合理布局农民居住区、基础设施和产业发展用地等,方便农民生产生活,保护农村人文、生态环境。②严格控制增减挂钩指标规模和土地整治速度。增减挂钩项目审批权限应控制在省一级,不宜再下放权限,增减挂钩范围应限制在县域范围(国家改革试验区除外),以控制建设用地整治项目规模和速度;农村土地整理节余的建设用地应该确保大部分用于当地农业基础设施建设、设施农业、农产品加工用地等,确保农村土地综合整治服务于现代农业发展和新农村建设。③加强复垦耕地质量监管。实行建设用地指标和新开垦耕地生产能力双挂钩,加强复垦耕地质量验收和管理,防止“占优补劣”;建议从土地出让收入中提取一定比例资金用于培肥地力。④充分尊重农民意愿。土地整理项目要经项目区农民群众同意;鼓励和支持以农村集体经济组织和农户为主开展土地综合整治,让农民享受土地整治收益;增减挂钩新增收益应主要返还农民,用于农村公益事业和农业基础设施建设。⑤探索集体建设用地和国有建设用地“两种产权、一个市场、区别管理”的土地管理模式。即拆旧区整理复垦后的耕地和建新区耕地转为建设用地后,其土地集体所有性质不变,不被征为国有土地,确保不因增减挂钩而使集体土地明显减少,确保集体建设用地资源留在农村,确保集体土地资源变为资本为“三农”服务。复垦后的耕地应继续由农民承包经营。

三、成都统筹城乡改革的启示与借鉴

1. 坚持按照系统化的要求统筹规划设计改革

成都市在统筹城乡改革中非常重视规划先行、城乡统一规划,强调“全域成都”的规划理念和系统设计,协同推进各项改革措施。统筹城乡改革不仅涉及思想观念、工作方法、体制机制的深刻变革,而且涉及城乡资源均衡配置和利益格局的重大调整,必须重视顶层设计、突出统筹规划,坚持统一规划、系统改革、制度配套,同时在工作方法上坚持重点突破、循序渐进、协调推进,既注重关键领域和重点环节的突破,又注重各项配套政策和措施协调

推进。

2. 坚持按照市场化的要求推进体制机制创新

城乡二元结构的症结在于农村市场发育不充分,尤其是资源、要素市场尚未形成,城乡资源、要素不能自由流动,不能按市场规则对其合理配置。成都市注意按照市场化改革的要求建立完善农村市场经济体制,比如,在确权颁证、明晰产权的基础上,建立农村产权交易市场,引导土地等要素合理流转;鼓励农民参与土地整理,并通过市场办法流转集体建设用地等,为激活农村生产要素并使之在市场机制的作用下实现自由流动打牢了基础。

3. 坚持按照公平化的要求推进公共资源均衡配置

成都市的改革实践表明,城乡二元体制,是导致区别身份的二元户籍制度和城乡资源配置严重不均的基本公共服务体制形成的根源。统筹城乡就是要打破城乡二元体制,改革以往重城市轻农村、重工业轻农业的制度安排,强化政府对农村的公共服务和社会管理职能,加大公共财政对农村基本公共服务的投入,不断推进公共服务向农村延伸,社会管理职能向农村拓展。成都市坚持把建立以工补农和以城带乡的体制机制、解决“三农”问题作为统筹城乡改革的出发点和落脚点,转变发展观念,调整体制机制,坚持教育、医疗、卫生、交通资源向农村配置,道路、水利等基础设施向农村延伸,把农村公共管理和公益事业服务纳入财政预算,不断加大农村、农业投入等,较好地实现了公共资源在城乡之间均衡配置。

4. 坚持按照民主化的要求发挥群众的主体作用

人民群众是统筹城乡改革发展的主体,既是受益者又是参与者,发挥群众的主体作用,让农民自主、自愿、自治,依靠群众力量民主解决问题,是成都市统筹城乡改革探索形成的一条有效的农村工作方法。成都市农村产权制度改革之所以比较顺利推进,根本原因在于发动了农民群众,通过村民议事会,依靠“土”办法创造性地把长期积累的大量有关土地的矛盾和问题在村、组层面解决了。支持农民群众自主开展土地整治、村(社区)自我管理、村级公共事务民议民管等,避免了政府与农民成为对立面。

5. 坚持按照一体化的要求把握改革的方向

统筹城乡发展,要破除城乡“二元”体制,建立城乡一体化的机制,根本上仍然是正确处理工农关系、城乡关系,同步推进工业化、城镇化和农业现代

化。①必须坚持稳定和完善的农村家庭承包经营制度不动摇,这是农村产权明晰、流转的前提,也是顺利推进统筹城乡改革的保障。②要坚持以建立公共资源城乡均衡配置的体制机制为基础,农村要素自由流动为重点推进统筹城乡改革。公共资源均衡配置是落实“多予、少取、放活”的基本要求,也是顺利推进其他改革的基础;深化农村产权制度改革,促进资

本、土地、劳力等要素自由流动既是改革的难点,又是改革的关键。③坚持土地规划和用途管制。严格执行土地用途管制和耕地保护政策,建立耕地保护基金,保护粮食生产能力。统筹城乡改革不是片面增加建设用地指标,防止陷入牺牲农村农业换取工业和城镇发展速度的误区。④坚持尊重群众意愿、维护群众合法权益。

The Practice and Meditation on the Urban and Rural Reform in Chengdu

WANG Le-jun

(*Department of Policy and Law, Ministry of Agriculture, Beijing, 100125*)

Abstract It has been ten years since the commencement of the urban and rural reform in Chengdu, which has achieved a lot to realize the mutual prosperity between urban areas and rural areas, the cooperation between residents in urban and rural areas to facilitate the reform and the integration of economy in both areas. Drawing on the experiences of the layout and emphasis of the reform in Chengdu and the rural land reform there, this paper comes to the conclusion that the urban and rural reform should be designed in advance systematically; the mechanism of reform should be innovated in correspondence with market principles; the public resources should be allocated fairly; the main role of the public should be protruded for sake of democratization; and the reform should be carried out under the strict guidance of the principle of integration.

Key words urban and rural reform; urban and rural grass-roots governance mechanism; urban and rural integration; rural land system; rural land mortgage financing

(责任编辑:刘少雷)