农村中国到城市中国

□ 特约撰写 汪洋

◎地处四川省成都市锦江区近郊的三圣乡,在政府推动下,发展起生态休闲旅游业,成为"城乡一体化"的成功样板。(图摄巴蜀网)

▶▶▶▶▶[上接A1版]

这种变化不是短时间能够发生改变的,将是一场长期的持续时间很长的过程。在这个过程中,洗脚上岸的新城市居民,如何适应城市生活、工作,如何改变价值观念,融入到城市文明中,成为一个合格的市民都将是一次大考。而国家如何安排他们的就业,技能培训、住房、交通、教育、医疗、社保等都是需要系统考量。

当然继续留守农村的农民的生产方式、生活方式也将发生一定从量变到质变的转换,农村的田地更加广阔,耕地绝对平均值加大,承担更多的城市粮食蔬菜等农作物的供应和责任,对其耕作技术和农业理念也将有着更高要求。还有一点不可忽视,看见左右邻舍亲戚老表纷纷成为城市居民,是否有思想波动?是否有失落感?因此进一步缩小城乡差别,缩小城乡居民的心理距离也是极其重要的。

成都模式:统筹城乡范本

[微博短评]:我国先后提出了沿海开放、西部大开发、振兴东北老工业基地等战略,之后,2007年中央又提出统筹城乡战略,成渝两地成为统筹城乡的试验区。以期试验区放手创新改革,找到适合解决城乡二元结构的路子。

中央选择成都和重庆作为国家统筹城乡综合配套改革试验区,是希望成渝两地担起担子,担负历史责任,在引领中国构建和谐社会、实现公平正义方面,走出一条新路子。

国家综合配套改革试验区又被称为"新特区",以区别于改革开放初期设立的深圳等经济特区。"新特区"被认为是中国新的改革开放前沿阵地,继上海浦东新区、天津滨海新区成为"新特区"之后,成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区已获国务院正式批准。

"作为全国统筹城乡综合配套改革实验区,其本着'先试先行'的改革思想,经过实地调研和与官员、企业人士和农民代表进行深入探讨,我们就怎样既加快土地流转,又不违背国家法律法规进行了大胆探索。"四川省社会科学院区域经济研究所所长王小琪认为,最集中的表现应该是农民将能有更多的机会与城市居民一起享受均等化的公共产品和公共服务,比如基础设施的建设、交通条件、能源、通信、教育培训、医疗服务,社会保障以及城乡市场建设、投融资体系等等都会更加健全,政府提供的公共服务水平也会更高。具体到其对某一领域的影响来说,王小琪则觉得农业产业化经营水平会有一个长足的进展。他说,农业产业化主要依靠龙头企业的带动。目前成都在本土企业带动产业化这方面已经有了比较好的成效,下一步就应该利用试验区这样一个好的平台,进一步吸引境外企业参与进来,为之提供同样的机遇,这样也有助于促使现有的企业做大做强,进一步提高其经营水平。

◎成都三圣乡"五朵金花"之一——花乡农居

◎成都三圣乡"五朵金花"之一——幸福梅林

◎成都三圣乡"五朵金花"之一——东篱菊园

◎成都三圣乡"五朵金花"之一——江家菜地

◎三圣乡荷塘月色游人如织

◎假期游三圣乡已经成为成都人的一大选择(图摄成都图片网)

◎成都三圣乡映日荷花别样红(图摄新华社)

◎(图摄新易在线)

◎三圣乡

◎户籍制度松绑(东方IC供图)

西方世界一致认为,过去30年中国创造了历史上最了不起的经济奇迹。但是奈斯比特并不认为这是一个奇迹,而是认为中国在正确的时间做出了一系列正确的决策并且得到了人民的大力支持。奈斯比特夫妇决定将研究重点瞄准中国城乡一体化问题,并开始实地研究中国城乡一体化最具挑战性的先锋城市——成都。

"成都模式",即实现城乡一体化发展的新模式。主要从产权改革、基本公共服务均等化和基层民主建设三个方面来阐述。中国发展的大趋势——中国在创造一个崭新的社会、经济和政治体制,它的新型经济模式已经把中国提升到了世界经济的领导地位。如今中国经济的崛起深深吸引着这位未来学家,无论是中国在全球化中的地位,还是在美债危机中的作用,约翰·奈斯比特正关注着中国的发展,描绘着中国的未来。他坚定地相信"成都模式"是非常有代表性的"中国模式",将以令人难以置信的力量影响整个世界。

以平等促活力,以活力促发展,以社会生态保民生,以法治建设促平安。他说,城乡二元结构的实质是权利平等的问题,成都的统筹城乡发展一个很重要的成就,就是解决了权利的平等化问题。

我国实行户籍制度,分农业人口与非农业人口。从1953统购统销政策一直到1978年,农民就一直处在二元社会结构的不平等之中,确保工业城市而牺牲了农业。城市户口就像一个勋章,带来买车、购物一系列便利,农村户口就像个胎记许多人都想把它拿掉,实现自由迁徙成都是"城乡统筹"样本。

"成都的一大创举,是通过户籍制度改革实现城乡居民的自由迁徙。"成都市市长葛红林说,成都7年来的最大一件事,就是推进城乡配套改革实验区,从体制和机制下功夫,拆掉城乡两元结构这堵墙。葛红林说,经过7年的配套改革,成都在全国将率先实现城乡一体化,取消城市户口和农村户口之间的差别。

为此,成都要做好住房、就业两方面的准备,让农村的富余劳动力进城有地方住,有工作干。同时,为新市民提供上学、就医等公平的公共服务,享受城市的社会低保和教治体系。这样,自然而然地就形成了城与乡之间的和谐发展,这对正处于"城市化"发展中的中国,将有着非常重要的借鉴作用。

成都市在城乡统筹发展思路为"以城带乡,联动发展。"统筹城乡战略实施以来,每年二、三产业解决农民就业10万人以上,并按照城市社区标准建立新型社区,引导40万农村人口到城镇集中居住,越来越多的农村居民分享到城市发展的成果。其重要特点就是城乡公共服务均等化。5年来,城乡收入差距缩小到26;1。地处四川省成都市锦江区近郊的三圣乡在政府推动下发展起生态休闲旅游业,5个小村组形成了"花乡农居"、"幸福梅林"、"荷塘月色"、"江家菜地"和"东篱菊园"5个旅游知名品牌,成为闻名遐迩的"五朵金花",其发展模式被收入中央党校教材,列为"城乡一体化"的成功样板。

三圣乡总面积128平方公里,人口1.5万余人。6年前,该乡是成都近郊最穷的一个乡,人称"外八乡",近乎于上海人说的"下只角"。由于地处城市通风口,土质系酸性膨胀土,"天晴一把刀,下雨一包糟",长期以来,全乡"土地不多人人种",始终"丰产不丰收"。

2003年,成都市委、市政府提出统筹城乡发展,锦江区政府依托城郊优势,因地制宜,设计出"政府主导、集体运作、农户参与"的农家乐旅游发展模式。三圣乡的土地不适合种粮,却适宜发展花木。锦江区按照城市建设标准,有针对性地对三圣乡实施农村基础设施建设,发展农家乐旅游。成都市财政与锦江区共投资12亿元,对5个村的乡村道路进行硬化、房屋进行改造,工程90%的资金由财政投入,完善了路网、通讯、引水、供电、供气等乡村旅游基础设施。

2005年实施了第二次改造,区政府按人均35平方米的宅基地面积,每平方米100元的标准,通过"买一把遮阳伞送一把遮阳伞,买一套餐桌送一张桌布"等方式补助农民,引导农民对农家乐设施升级换代。工商、税务、卫生防疫、环保等部门也最大限度地给予政策扶持,与此同时,吸引社会资金参与建设,当地银行实行农户贷款"五户联保",解决投资不足。

三圣乡成为集观光农业、乡村旅游、商务会议、餐饮娱乐为一体的城市近郊生态休闲地。"五朵金花"整个建设概括为"五不一扶持":不征地、不拆迁、不失业、不失利、不失权和加大财政扶持。通过打造"一村一品一业"特色产业,为失地农民就地安置提供了就业支持,实现了农民进厂不进城,就地市民化。前期政府主导,后期企业化运作。仅农房改造一项,财政就投入2827万元。同时构建起农村保障体系,统一城乡社会保障。

农民生活方式已经改变,但离土不离乡。通过风景区建设,在区内从事经营的3000多户农民,共计11500多人,全部就地转为市民,解决了8000多农民的就业安置。而"五朵金花"景区每年对地方财政收入贡献近1000万元。

实现工业反哺农业、城市带动乡村这个历史转变,是中国亿万农民作出巨大牺牲和贡献以后才能够出现的。新中国建立60多年来,农村不仅向工业建设和城市发展提供了巨大的劳动积累和资本积累,还提供了大量用于城市扩张的土地。在一些关键时期,中国农民忍辱负重,含辛茹苦,任劳任怨,用自己的脊梁支撑着前行中的民族躯体。我们犯的任何政治错误所带来的社会痛苦,农民首先成为承受者。从这个意义上说,是中国农民自己的创造,方使我们积累了巨大的社会财富,由此为结束农业哺育工业创造了条件。我们必须感谢中国农民,必须给他们以回报,必须引领他们与城市居民一起迈入中国发展的主流。

农村发展归根到底是要完成国民经济的结构转变,使农业实现高度的商品化和专业化,并使直接的种植业在国民经济总量中占一个较小的比例;同时,要使农村劳动力大量转移到城市,实现较高的农业劳动效率。如果这两个转变不能完成,农村改革和农村发展的任务就不能说完成。

城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的农村,打破相互分割的壁垒,逐步实现生产要素的合理流动和优化组合,促使生产力在城市和乡村之间合理分布,城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小直至消灭城乡之间的基本差别,从而使城市和乡村融为一体。经济学界则从经济发展规律和生产力合理布局角度出发,认为城乡一体化是现代经济中农业和工业联系日益增强的客观要求,是指统一布局城乡经济,加强城乡之间的经济交流与协作,使城乡生产力优化分工,合理布局、协调发展,以取得最佳的经济效益。有的学者仅讨论城乡工业的协调发展,可称为"城乡工业一体化"。

城乡一体化是城市化发展的一个新阶段,是随着生产力的发展而促进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化的过程,是城乡人口、技术、资本、资源等要素相互融合,互为资源,互为市场,互相服务,逐步达到城乡之间在经济、社会、文化、生态上协调发展的过程。城乡一体化就是要把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体,统筹谋划、综合研究,通过体制改革和政策调整,促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展的一体化,改变长期形成的城乡二元经济结构,实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致,让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠,使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展。城乡一体化,是一项重大而深刻的社会变革。不仅是思想观念的更新,也是政策措施的变化;不仅是发展思路和增长方式的转变,也是产业布局和利益关系的调整;不仅是体制和机制的创新,也是领导方式和工作方法的改进。对于城乡一体化的根本应该废除原有的城乡二元体制制度。改革户籍制度废除现行的人口流动管制。

城市政府工作重心如何向农村转移?新农村建设过程不仅仅是城市政府工作中心向农村的延伸,而是整个工作重心、职能设置、资金投入等的全面转移。要以城乡统筹为核心,以新农村为重点,对城市政府功能进行再造和升级。

> 没有新型城市化的成功,就没有国家的成功。以统筹城乡发展和城乡一体化为标志的新型城市化,是具有中国特色的政治形态、经济形态、社会形态和文化形态的统一体。

◎图摄新浪

废除城乡二元化体系,让7.4亿农民在医疗住房社保等看得着摸得见的地方得到同样的实惠,真正享有国民待遇。当农民的收入与城里人差距缩小之时,统筹城乡的核心问题方能切实解决,不但是物质层面的国民待遇,更重要的是精神层面的国民待遇,一个传统农业大国要走向工业大国乃至强国,就必须实实在在地坚定不移地走好这一步,尽管道路很艰巨,问题盘根错节。

土地出让与"股田制"、"双放弃"

[微博短评]:长期以来,地方政府、村集体习惯于代替农民进行决策。本次土地改革以赋予农民更为充分权利的方式要求整个社会,尤其是政府自己,尊重农民,尊重农民处置土地的权利。关于土地流转的讨论和决策,也必须以此为前提。

紧紧围绕耕地保护目标开展土地开发整理,力争到2020年,全国完成土地整理不少于6.5亿亩,新增有效耕地面积不少于3700万亩。坚持以建设保保护,大力开展基本农田建设,确保基本农田总量不减少、质量不降低。

中国社会科学院农村发展研究所王小映博士等专家调查发现,工业用地出让的增值收益扣除征地管理费后,用于农业和土地开发的比例,在中国西部最高为45%,东部最低是29%;而经营性用地出让的增值收益中,用于农业和土地开发的比例只有10%到25%。

农地直接入市的方式,后来被称为南海模式。

股田制

图摄中国房产超市网

"取之于地、用之于农"的宗旨,政府征地卖地的差价收益,主要用于农村建设和农民增收。换句话说,每年的天文数字股的土地出让金,应该主要用在农村农民身上,绝不能轻易挪为另用。

所以,当人们看到2007年有近万亿土地出让金进账时,自然会想到:这个巨

决定土地承包经营权之流转的权利在农户手中。土地是否需要流转,如何流转、流转给谁,只能由享有承包经营权的农户自己决定,任何人和机构不能以任何理由强迫农民作出流转的决定。哪怕这一决定表面看来可能提高土地利用效率,甚至可能给农民带来好处,也同样是不能接受的。

这也正是本次土地制度改革的根本宗旨所在——在现有土地承包关系保持稳定并长久不变的前提下,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。改革的根本目的是强化农民对土地的权利,以增强农民抗衡任何其他人和机构的能力,包括抗衡其他人、公司,也包括抗衡村集体和地方政府。改革是强化农民的主体性地位,自然也意味着强化农民在决定土地流转方面的主体性地位。

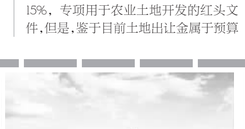
长期以来,地方政府、村集体习惯于代替农民进行决策。本次土地改革以赋予农民更为充分权利的方式要求整个社会,尤其是政府自己,尊重农民,尊重农民处置土地的权利。关于土地流转的讨论和决策,也必须以此为前提。

农地直接入市的方式,后来被称为南海模式。简单地讲,南海模式就是由村庄组成股份公司向工业投资方出租农地,地租收益按股在农户和集体之间分红。根据两年前一项调查的估计,南海全部工业用地中未经国家征地的部分约占一半。比之于国家先征地、再批租,南海模式开辟了农地直接入市的新途径。村集体只需在合约里写上"联营"字样,所用土地就无须经过国家征用,也可以出租给外来工业投资者。农地直接入市的第二种模式,是农地转用的权利主体从集体转为农户。这种模式流行于长三角地区。最早的公开报道见之于《外滩画报》,故事发生在江苏昆山市陆家镇车墩村,引子还是土地收益——围绕开发区的农田,搞农业每亩年收入800元,政府征用后转租给外商,每亩地年租金6000元;若按50年期出让,每亩出让金25万。昆山模式的特点是通过复垦获得一些非农建设用地的"额度",土地转让权不全归集体所有,农民也可以"单干",比起南海模式,昆山农户获得更多土地增值收益。

据当地统计,1998年——2003年间昆山新增建设用地共825万亩,其中新增集体建设用地约为2万亩。一般的做法,是村里以50年为期将土地有偿出让

◎图摄新浪网

◎图摄乐家易网



45%,东部最低是29%;而经营性用地出让的增值收益中,用于农业和土地开发的比例只有10%到25%。

众所周知,土地作为公共资源,政府收取的土地出让金实质是民众的租金收入。国家税收遵循着"取之于民,用之于民"的原则,而政府土地出让金则应按照外资企,且它的收缴、统计、使用和管理都极为粗放、随意,并涉及到多重博弈,因此,如果不把土地出让金纳入预算管理,如果不对现有土地进行彻底的产权变革,那么,政府关于土地出让资金链条流向农村,实现土地出让金主要给予农民的目标,执行起来会有相当大的困难与阻力。

更何况明账之外的土地出让金。

一项权威调查,似乎能充分印证土地出让金用在农民身上的尴尬现状。中国社会科学院农村发展研究所王小映博士等专家,对四川成都市新都区、安徽桐城市、江苏昆山市三地的土地出让金分配问题做了专题调查。调查组发现,工业用地出让的增值收益扣除征地管理费后,用于农业和土地开发的比例,在中国西部最高为45%,东部最低是29%;而经营性用地出让的增值收益中,用于农业和土地开发的比例只有10%到25%。

正是因为农民这个群体在土地出让中的利益,无法得到充分保障,引起了中央高层的高度关注。仅2007年堂堂一国总理就两次提及,先是温家宝总理在中央党校新农村建设省部级专题研讨班讲话中郑重提出:"政府征用土地出让收益主要用于农村"。紧接着,十届全国人大四次会议闭幕后,温总理在答记者问时进一步宣布:"占用农民的土地要给予应有的补偿,土地出让金主要应该给予农民。"这可视为中央政府,将土地出让金收益分配向农民倾斜的最为明确和彻底的宣言。

值得注意的是,尽管对于土地出让金这块大蛋糕应主要分给农民,有中央高层领导的全力支持,以及有国务院要求地方政府至少要拿出"土地出让金纯收益"的15%,专项用于农业土地开发的红头文件,但是,鉴于目前土地出让金属于预算外资金,并论许农民进行非农建设、投资和转让。这样,原有仅限于农业用途的土地转让权就延伸为非农用途的土地转让权。昆山市已有1600余户村民自发加入各种以开发非农土地为目的的合作组织,投资总额超过6000万元。昆山模式——由农户充当农地转用的权利主体——由此诞生。土地集中,农业现代化,是农业的发展方向。但是为了避免农民被现金投资者边缘化,土地资本的股份不断被现金资本冲谈,应该采取以上的措施。

农业现代化之后,农民的收益主要来自自己在农业公司工作的工资和福利收入及土地股份的分红收入。如果这些收入超过农民在城市打工的收入,农民还可能回流农村。扬州东鸥高新农业有限公司是国内首家以高新技术发展农业的"股田制"农业公司。这个"股田制"农业公司是由数家公司联办的。那么农民能否也可以组织起来建立类似的"股田制"公司,从而实现一种全新的土地承包经营权流转方法呢?

多年来我们一直在寻找解决城乡二元结构、"三农"问题的有效办法,要在沿海发达地区首先进行现代化大农业的实践和探索,由农民参与的"股田制"也许是一个好途径。

实行"股田制",就是建立现代农业公司,规模开发、集约经营、风险共担、利益共享。让农民将土地使用权入股并按股分红,如果农民继续参加农业劳动,则可以吸纳为公司的员工。随着公司的发展,农民工资收入和分红也将逐步增加,甚至还可以通过股权转让,享受股票增值的利益。它有两个特点,一是农民没有失去被认为是最可靠生活保障的土地;二是与出租土地获取固定租金收入不同,农民可以与土地利用总体规划和产业布局相结合,与工业向集中发展区集中、土地向规模经营集中、农民向城镇集中的"三个集中"总体规划和新型社区建设相结合,与征地拆迁补偿安置的相关政策相结合。

▶▶▶▶▶[下转A4版]