

四川高调推行省管县 三中全会后或成趋势

■ 蔡梦蓁 报道

上周二闭幕的十八届三中全会上,参会的近 400 名中央委员、候补中央委员、中央纪律检查委员会常务委员会委员和有关方面负责同志,以及列席会议的党的十八大代表中部分基层同志和专家学者听取和讨论了习近平受中央政治局委托作的工作报告,并审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下称《决定》)。在《决定》中,“健全城乡发展一体化体制机制”和“加快转变政府职能”被列为十五方面改革重点的其中两条。全会提出,城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制机制。

全会还提出,科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。要健全宏观调控体系,全面正确履行政府职能,优化政府组织结构,提高科学管理水平。

无独有偶,在十八届三中全会召开之际,新华网于 11 月 12 日报道,四川省将选择个别条件成熟的人口大县探索开展省直接管理县行政体制改革试点。四川省在这个时间段推出这一简政放权、转变政府职能、深化行政体制改革的政策,很难不让人跟十八届三中全会联系起来。

据悉,该说法来自四川省委办公厅、省政府办公厅联合印发的《关于支持百万人口大县改革发展的政策措施》这份官方文件。

四川的省管县“一揽子计划”

数据显示,四川省目前 183 个县(市、区)中,百万人口大县有 20 个。其中,这 20 个县人口超过全省总人口的 1/4,经济总量占全省的 1/6,粮食产量超过全省的 1/3。新华网称,为支持百万人口大县加快发展,“《关于支持百万人口大县改革发展的政策措施》中提出了包括产业、财政、金融、就业、土地等方面一揽子政策措施”。

据了解,在行政体制改革方面,四川省将将进一步依法下放市级经济管理权限和社会事业管理权限,支持人口大县开展扩权强镇改革试点,将建设管理、市场监管、公共服务、民生事业等部分县级管理权限下放试点镇。

“在城镇规划和建设方面,百万人口大县的县城将按照中等城市规划,加快推进城市新区建设和旧城改造,加强重点镇建设,支持人口大县规划建设县城副中心。”新华网称。

此外,在产业发展方面,百万人口大



县将优先布局重大产业项目,具备条件的产业园区将升级为省级开发区。同时,四川省将适当提高人口大县基本公共服务支持转移支付补助力度,减轻政策性新增支出负担压力,并优先支持人口大县中条件成熟的农村信用社联合社改制成为农村商业银行。

与此同时,在干部激励机制方面,四川省将建立百万人口大县领导干部激励机

省直管县贴合三中全会精神

消息显示,“省直管县”是中国行政管理体

系的一种创新,即由省、市、县的行政管理关系由“省—市—县”三级管理转变为“省—市、省—县”二级管理,对县的管理由现在的“省管市—市领导县”模式变为由省替代市。

而此举,无疑是对三中全会《报告》关于“健全城乡发展一体化体制机制”和“加快转变政府职能”,以及国务院多次提到的“简政放权”的最好诠释。对此,业内人士也表示,“省管县”将跨国地级市层面,简化行政审批层层把关、层层盖章的程序,最终会提高行政管理效率,乃至解放新的生产力。其次,一旦试点开始进行,地级市层级的管理权限被减少,县将直接行使自己的资源支配权和行政管理权。

省直管县政策出台的直接原因在于地方财政的分配比例:在市管县体制下,大部分地方的财政资源都过分地向市一级集中,导致县财政贫血,县城经济发展乏力。市财政对县财政的“侵占”在中西部地区比东部沿海地区严重,在经济落后地区比经济发达地区更严重。财政资源越少

的地方,市一级机构截留的比例越高。

省直管县,目前主要的举措则是县财政管,来自于中央和省上的财政转移支付资金能够直接进入县一级财政,县域经济获得项目、资金、政策支持的可能性增大,有利于县域经济的发展。

省直管县的第二个举措是县官省管。县官省管,可以在吏治上打破市管县之后在官场上形成的一个个利益气候圈,县官受省

上而不是受市上选任,其权力向心力自然向上靠拢,市级官员的权力受到削减。

县官省管之后另外的一个作用是,县一级机构在脱离了市一级的管理后,可能会单独成为区域经济发展的竞争性主体。单纯从数量上讲,地级市有 283 个,县机构有 2000 多个,2000 多个县中,一些条件成熟,资源禀赋好,官员执政能力突出的地方,可能会在省直管县后脱颖而出。2000 多个竞争性主体,也增加了区域竞争的多样性和区域竞争的激烈程度。

而这些优点,都在四川省推出的省直管县“一揽子计划”中有所体现。

省管县,实际早已有之

此次四川省推出省直管县举措能够在一定范围内广为传播,无疑是托了三中全会的福。实际上,在此之前,省直管县已经开始在多个省份实行推广。1992 年,浙江、河北、江苏、河南等省份陆续推行了行政管理改革,当时的说法是“强县扩权”,即把地级市的经济管理权限直接下放给一些重点县。

事实上,就“省直管县”这个概念看,江苏省于去年 10 月 1 日起启动省直管县体制改革试点,首批试点包括昆山市、泰兴市及沭阳县三个县级行政区。

而 1997 年中央成立重庆直辖市,也有传言称实际是一次政策内的省管县试点。在中共中央、国务院确立建设三峡工程之初,为妥善安置大量移民,最初计划将三峡库区西至涪陵、东至宜昌的区域划出成立三峡特别行政区或三峡省。1985 年 3 月 5 日,中央以“4 号文件”的形式,正式下发了《中共中央国务院关于成立三峡省筹备组的通知》。这个《通知》指出:“为了保证三峡工程顺利建成,妥善安置库区移民,加快三峡地区的经济开发,国务院认为有建立三峡省的必要。”但是,由于三峡工程是否需要尽快上马在当时还存在争议,1986 年 5 月 8 日,中共中央、国务院又决定撤销三峡省筹备组。

三峡工程最终在 1994 年底正式开工。此时距离 1984 年决定筹备三峡工程已经整整过去了 10 年。为了成立专门的行政

机构以妥善解决三峡移民负担,在该年秋天,中央就成立了特别调查小组,专门负责论证设立重庆直辖市的可能性,今天的重庆市,区划上隐约还能窥见当年“三峡省”的影子。但“新三峡省”的第二次筹备为何由省变为了直辖市? 时任国务院总理李鹏指出:设立重庆直辖市,起源于小平同志 1985 年 1 月 19 日的谈话。当时小平同志讲,四川省太大,“可以考虑把四川省分为两个省,一个以重庆为中心,一个以成都为中心”,就是川东省和川西省。国务院在研究这一方案时,发现如果建立川东省,重庆一定是省会,但重庆市的实力比川东省还要强,这样省市之间会产生矛盾,而且省市两套机构,人浮于事,工作效率不高,重庆市对三峡移民的积极性也调动不起来。为了减少将来省和市之间的矛盾,才考虑建立重庆直辖市。

因此,目前的重庆市尽管面积达到 824 万平方公里,接近浙江全省,但却是一个省级单位加 38 个行政区县的机制,与省直管县的模式十分相近。而这种机制,也带来了较好的经济效益。数据显示,2012 年重庆市各区县 GDP 中,原属万县、涪陵、黔江专区的开县、垫江、云阳、奉节、石柱、武隆、秀山等都呈两位数增长,并超越了万州、涪陵、黔江这三个原来管制他们的“市区”的增长率。

2005 年 6 月, 时任国务院总理温家宝在全国农村税费改革试点工作会议上指出:“要改革县乡财政的管理方式,具备条件的地方,可以推进‘省管县’的改革试点。”2009 年 2 月发布的中央一号文件再次明确要求推进省直接管理县(市)财政体制改革。而截至这个文件出台时,全国省管县的省市已达 22 个, 占比在 2/3 以上。关于这方面,当时中央编制办研究中心秘书长陈喜生也透露:截至目前,全国有 18 个省和 4 个直辖市,实行财政省管县。另外,财政部财政科学研究所所长贾康指出,“20 多个省(市)实行省管县,尽管也遇到一些困难,但有条件的地方都应该积极推行。”而随着十八届三中全会的结束,以及四川省在此微妙时期也高调开始推行更为“省直管县一揽子计划”,这一趋势在未来势必会进一步扩大。

两亿集体地待激活 安徽 20 区县试点农地流转

■ 查道坤 金微 李婷 报道

安徽省政府下发了《安徽省人民政府关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),决定在全省 20 个县(区)开展农村综合改革示范试点工作。今后,农村集体建设用地可以通过转让、出租等方式流转,用于工业、商业、旅游和农民住宅小区建设,未来还将建设统一的城乡土地交易市场。

中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田在接受记者时表示,全国农村有两亿亩的建设用地,这些土地是片沉睡的资产,农村建设用地全面流转后,将极大地释放土地市场,并打破房价居高不下的局面。

无独有偶,近日,基于对未来政策的强烈预期,厦门的一处宅基地溢价 44%成功拍出。

安徽 20 个区县试点

《指导意见》提到,包括涡阳县、颍泉区、临泉县、烈山区在内的安徽 20 个县区开展农村综合改革示范试点工作,将重点围绕市场主体培育、土地市场建设、集体三资管理、公共基础设施建管、信息和金融服务等 6 个方面开展改革试点。力争到 2015 年,新型农业经营主体经营面积占承包耕地 50%以上,农业生产的集约化、专业化、社会化程度明显提高。

值得注意的是,在此次农村综合改革

的一个重点,安徽省将建立多元统一的农村土地市场。今后的集体土地所有权将确定到每个具有所有权的农民集体,2015 年底前实现农村集体所有的建设用地、农用地、未利用地和农村范围内的国有土地确权登记发证全覆盖。

建立宅基地退出补偿激励机制,是此次《指导意见》的亮点之一。根据规定,安徽省将坚持自愿、有偿原则,探索建立符合农民合理需求的宅基地退出补偿激励机制;与此同时,建立农民通过流转方式使用其他农村集体经济组织宅基地的制度,探索建立农村集体建设用地指标储备制度,盘活农村集体建设用地。

在依法征收农民集体所有土地时,将提高农民在土地增值收益中的分配比例,确保被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障。允许集体建设用地通过出让、租赁、作价出资、转让、出租等方式依法进行流转,用于工业、商业、旅游和农民住宅小区建设等。

安徽省国土部门工作人员对记者表示,此举的目的是为了让农民可以自由的买卖土地使用权,让农民的土地更加灵活,也将为农村的发展带来更多的资本。

为此,安徽省下一步还将依托国有建设用地交易市场,建立统一的城乡土地交易市场,为土地交易提供场所、发布信息、组织交易等服务。推进城乡统一的土地交易市场门户网站和交易平台建设,逐步实现申请、竞价报名、网上挂牌、在线竞拍、中标公示等全流程在线交易。农村集体建

设用地、宅基地、林地使用权、森林和林木所有权、土地承包经营权等逐步纳入城乡统一的土地交易市场。

两亿亩集体建设地待激活

据公开资料,目前农村集体建设用地有两亿亩,随着农村空心化,一些集体建设用地一直闲置着。

郑风田介绍,因为制度安排,农村集体建设用地要素被固定了,这些建设用地不能流动,致使全国两亿多亩宅基地都是沉睡的资产,安徽此举是为了打破坚冰,让农民在土地中获得收益。“目前我们国家的农村建设用地,只是局限于本村流转,范围太小,而随着经济的发展,农民在不同地区打工,有些农村较富,有工业,而这些打工的农民需要安居,他们又没有能力去买高价房。”

目前,在现有的土地招拍挂制度中,城市郊边的农村土地是由地方政府以低价征收,再进行招拍挂,地价往往翻数十倍,这也是全国房价居高不下的重要原因。而未经过此套程序的小产权房,价格比同地段的楼房低一半甚至更多。一旦小产权房转正,其巨量供应合法进入市场,将对房价调控产生巨大效果。这次三中全会明确了要建设城乡统一的土地市场。对此,有关专家表示,农村集体土地入市有望放开,小产权房转正正不遥远。

郑风田说,现在农村两亿亩的建设用地没有给农民带来任何收益,三中全会提

出农民的财产权,农民最大的财产就是土地,因此未来政策将做到同地同价。“农民在宅基地建房子然后低价买卖,这样钱不会被开发商赚走,而且能够降低房价。”

在他看来,安徽这个试点可以打破农村建设用地的坚冰,对于全国而言具有很大的意义。建设用地不仅是农民住宅小区的

建设,还能用于工业、商业、旅游等,这意味着建设用地的流转范围进一步放大,未来不排除城市居民到农村买房的可能。

另外,除了农村建设用地,农业用地市场将通过合作社、规模经营的方式激活。在此意见出台前,安徽省宿州市口桥区迎来了一个新鲜事物——土地流转信托,将农村土地使用权作为信托财产,委托给信托公司进行经营管理,从而定期获得信托收益。

“安徽宿州市下面的县

区就有村民将土地流转成为信托,说白了一点就是将农村土地使用权作为信托产品,委托信托公司进行经营管理,这样就可以定期获得信托收益,增加了农民收入的同时,也让农民摆脱了土地的束缚,寻求其他工作,进一步增加收入。”地产行业专家张建初对记者说。

张建初说,打个比方,农民把土地承包给企业进行经营,这样不但可以保证收入,还可以有时间去寻找工作增加收入,不再是单一靠种植土地的收入,“让农村的土地进入市场化,也让资本进入到农民,为农村农民进城和下一步创业提供一些资金保障的同时,也推进了城镇化的进程。”

发改委加速放权 国资委推混合所有制

■ 王子约 张静 报道

自十八届三中全会闭幕后,发改委、工信部、商务部、农业部、国资委、保监会、交通运输部、教育部、央行、银监会、证监会等十余个部门都已专门召开会议,传达学习贯彻全会精神,并对下一步工作作出部署。

国资项目有望允许非国资参股

国资委党委 13 日召开专题会议,传达贯彻十八届三中全会精神。国资委党委书记、副主任张毅在会上提出,要坚持解放思想、实事求是,要有自我革新的勇气和胸怀,跳出条条框框限制。

在三中全会召开之前,国资委副主任黄淑和 10 月末在参加全国国资监管政策法规暨指导监督工作座谈会时提到,国资委正认真准备国资国企改革方案,争取三中全会后尽快出台,形成上下联动的改革局面。

三中全会公报在涉及国资的表述中,不仅强调了市场在资源配置中的决定性作用,强化了“两个毫不动摇”的提法,还对发展混合所有制提出了明确要求,对国有企业提出要推动“完善现代企业制度”的意见。

有知情人士表示,中国未来将积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,被认为是基本经济制度的重要实现形式。国有资本投资项目有望允许非国有资本参股,有望允许混合所有制经济实行企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。

专家亦表示,未来国资管理改革的思路将是,以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域。

知情人士称,国有资本经营预算制度有望进一步完善,国有资本收益上缴公共财政比例有望进一步提升,最高可能达到 30%。不同国有企业的功能可能得到进一步界定,国有资本控股经营的自然垄断行业将会在政企分开、政资分开、特许经营等方面展开改革,在提供公共服务方面作出更大贡献。

发改委将加速放权

根据三中全会的精神,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。全会对于“市场决定性”的强调,被认为是改革将进一步向市场放权的信号。

发改委 13 日召开副处级以上党员干部大会,会议学习贯彻了十八届三中全会精神。会议强调,要根据全会精神,进一步修改完善国家新型城镇化规划及相关政策建议。认真做好全国发展和改革工作会议的筹备工作。此外,要抓紧谋划一批对完善社会主义市场经济体制具有关键和重要作用的重大改革,制定符合国情、切实可行的改革方案,把握时机、适时推出。

一名知情人士对记者表示,城镇化的推进是发改委未来最核心的工作重点之一。与此同时,发改委还面临着“自身改革”的难题。下一步,发改委将在如何“协调”和“整合”各部门力量上发力,而逐渐让渡一些事无巨细的审批。

一名智囊人士分析称,今年火速推进的简政放权很大一部分是在“革”发改委的“权”。尽管过去发改委负责牵头制定改革方案,但事实上,在新一届政府全盘改革的思路中,发改委也属于被改革的对象。

专家表示,未来的放权方向包括除涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律由企业依法依规自主决策,政府不再审批。同时发展成果考核评价体系也会得到完善,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、产能过剩、新增债务等指标的权重,加快建立国家统一的经济核算制度,编制全国和地方资产负债表等。

完善金融市场体系

对于金融领域的改革,三中全会公报提出“完善金融市场体系”的要求。

“完善金融市场体系最为核心的有两个方面:推进金融市场化改革;加强金融的监管体系建设。”中国人民大学经济学院副院长刘元春对记者表示,此外,如何使金融市场主体多元化也是非常重要的一个方面。

刘元春解释称,金融市场化改革,包括利率市场化、资本项目开放等。实际上,这方面的改革在十八届三中全会召开之前也一直在稳步推进。完善监管体系建设方面,很重要一点就是对影子银行的治理,使影子银行得以阳光化。

也是在三中全会闭幕的第二天,央行就召开会议认真传达学习三中全会精神。央行称,要紧密结合经济金融工作和央行实际,坚持稳中求进、稳中有为,深入研究深化金融领域改革的政策措施,全面贯彻落实全会的各项重要决策部署。