

浙江新型城镇化的“低田”范本

探索中国基层“村企合一”的发展之路

■ 特约记者 方令航 金华报道

在中国大江南北,几乎所有的名村都有一名强人书记,今年 48 岁的余建胜被无可争议地看做把低田村带到今天的“能人”。20 年前,做过代课教师、当过乡企出纳的他承包当时的金华县泡沫塑料厂,与所有江浙地区的草根创业者一样,余建胜带着干粮、铺盖外出打拼找销路,得益于江浙地区率先开放的民营经济大潮,余建胜收获了人生的第一桶金。2000 年余建胜加上父辈办厂多年的积累,投资 70 万元购买 12 台塑料机创办三金泡沫厂,产品辐射金华、义乌、永康等地,当年就实现产值 150 万元。2002 年,办厂有方的余建胜被推选成为低田村村长。此后,余建胜集厂长、村官双重身份于一身,以失地后的 0.5 平方公里低田村为载体,实施旧村改造,经营村庄资源。

低田村处于浙江金华 - 义乌的主轴线上,自古就是连接四省七县的古码头,民间商贸资源丰富,村民务实诚信。十年前低田村响应政府号召土地集中流转,迈开了城市化的第一步。失地后的低田村民不等不靠,余建胜带领大伙依托地理位置优势,发展第三产业,开拓市场资源,村民安居乐业,走出了一条村企合一的城镇化探索之路。

金义都市区大版图下的低田定位

低田历史上曾经是镇政府所在地,现在的低田周边有 6 万人口,低田村经济总收入 200 多万元,包括市场收入、物业收入等,发展服务业成为低田最好的拓展方向。低田村村民们的身份其实早已不是农民,村里现有 253 户家庭 577 人,但外来人口有 1700 人。多年来余建胜深深感受到,低田已经不是纯粹本地人的低田,今天的低田已经融入城市化的浪潮,每天都有人离开,每天也有人加入。所以对低田的未来余建胜也有了更多更深的思考:低田的城镇化不能只是满足本地人的需求,而应该站在金义都市区的大版图下,借力国家推进新型城镇化的东风,让农民在集体土地上造社区,让农民在旧村改造中实现从造房、造厂到造城的进步。

“2013 年金华市农村居民人均纯收入 14700 元,而低田村民早已超越了这个标准。低田村是金东区的东大门,一路之隔就是义乌地界,但我们的村民一点也不羡慕富甲一方的义乌人:村民人人有稳定收入、社会保障不低于城市,孩子入学有交通费,考上大学、老人去世都有专项补贴。目前村民有店面 223 间,平均年租金收入 1.5 万元,更有 60 多人经商办厂,年收入都在百万以上。失地后政府提供了农民的五险一金,但只有城镇化成功了,产业升级了,转工问题解决了,后顾之忧解决了,农民问题才能真正解决。”低田村村主任胡新荣认为,低田的村民不能满足于当房东做老板,还要变股东,租房收益、财产收益、股权收益全要有,才能完成安居乐业到富而思进的升级。

金义都市区的崛起,对低田城镇化、卫星村发展提出了更高要求。低田现存村域面积 500 多亩,未来将被划分为几个板块:一条和谐路将村庄南北分开;和谐路以北,11 层的社区大楼正在浇筑地基,大楼向西的原菜场地段,将建设一幢 16 层的



●投资 40 万元新建的网球场前,低田村村委会书记余建胜(左一)和班子成员开始描绘下一张开发蓝图。

浙中城市群作为浙江三大主体城市群之一,是金华参与全球竞争、率先实现现代化的重要地区。沿着金义东快速通道一路向西,来到孝顺镇地段,义乌江最美的一段江堤北岸,就会见到一座热闹超过某些县城的“乡村”,这里商贸繁华、交通繁忙,金东到浦江的县道穿村而过,在村里的这一段被称为和谐路——短短一公里的街面两边集聚了 200 多家商店,这就是浙江省金华市金东区孝顺镇低田村。■

电子商务大楼,届时再规划一条东西走向的商业街。而和谐路以南的低田老村,现在 9 成以上被村民出租给务工人员居住,村民迫切希望政府牵头实施旧村改造,提高土地利用率。金华市住建局房产 114 负责人滕云英在考察低田村后也表示,低田有着绝美的江景风光,这一资源优势在金义都市区绝无仅有,可以依托滨江优势建设一片江景高档住宅区,沿江东西排列,成为金义都市区最瞩目的滨江天际线。

十年改造积累经验奠定基础

20 多年前,低田还保持着传统浙中乡村风貌,村民仍以耕作为生。2004 年,低田启动第一次旧村改造,村干部为鼓励村民集资盖房说破了嘴、磨破了鞋,还是有人最终放弃。到了 2011 年因为有上次参与村民的获益效应,旧村改造 22 户指标就供不应求了,村里不得不采取增收择位费的办法以作平衡。低田村尝试吸收村民资金进行旧村改造集中建设,村里统一规划建设,村民按拆迁面积成本价认购,超出面积适当提价补贴总体投入,村民都放心地把自己的旧房子交给村里开发和经营。2005 年,村里投资 260 万建成低田办公大楼,2012 年建设低田综合大楼,项目启动时村集体只有 200 多万元资金,因为不能抵押贷款,有人怕烂尾投了反对票,但村两委意见高度统一,余建胜甚至提出用自己的泡沫厂做担保,最终项目顺利建成,今年 1 月超市、菜场顺利开业,7 月拆迁户们就可以搬进新居。

随着浙中城市群、金义都市区的推进,以孝顺镇为核心的金三角及周边乡鎮

都逐步进入城市规划区,但多数村庄还没有列入政府开发计划,而余建胜已经按城市的标准建设规划。这些年来,低田村相继修复了寺庙、教堂、公园、广场,村容村貌不断改善。今年以来随着新菜场、乐福超市的开业,商贸经营格局进一步完善提升,伴随大型电子显示屏、都市区首家村民网球场的竣工交付,低田正整合各方资源进行村庄优化:统一店面招牌,路灯亮化,还联合金华成泰合作银行,在全村商户中发放低田家园卡,引导村民走金融理财之路,这些工作没有花政府一分钱。

2006 年余建胜就读浙江大学经济学院,2 年的求学经历以及 67 名企业高管同学资源,让余建胜的眼界更加开阔,学习期间他还担任“浙商置业”监事会主席,这些经历和浙大同学会资源让余建胜开始探索,用办企业的思路经营村庄,“核心竞争力、接轨城市化、网络经济”等新词,一次次跳跃在他的脑海里。在经营村庄中,余建胜坚定一个信念:无论是物业租金还是“开发利润”都归村集体所有,“地是农民的”,村两委只起孵化作用,负责拆迁、经营、建设,带动村庄发展。在步入城市化轨道的第一个五年,根据金义都市区新的城市发展定位,低田村的产业也要升级:要充分利用地利资源发展服务业,发挥低田对工业区员工、东部村民的辐射效应,承接金义都市区、义乌两地的消费、居住需求,配套建设电子商务基地,联合“浙商网盟”扩展培训产业,突出抓好农民技能培训,提升农民再就业能力,把低田建设为金义都市区高标准的居住新板块。

余建胜集村、企权力于一身,在低田的方寸之地是当仁不让的“一把手”。余建胜陪着记者在村里实地察看,有村民主动递来了冰矿泉水,对他的尊重和信任由此可以感受一番。余建胜告诉记者,泡沫厂每年产值有 1400 万,现在基本交给妻子经营,自己就想着和村民一起把村庄建设好:“车子、房子早就有了,作为一名党员,利用现有的平台为村民做些事情,不是图个好名声,也是一份责任。我想让富裕起来的村民找到投资出口,而不是留给未来一个城中村。”余建胜自信所做的一切都是有前瞻性、超前性的,“你们可以 5 年后再来看,低田是什么样子的”。多年来余建

胜身兼数职,以村官身份领头办企业谋发展,一步步推动了村庄的企业化、村民的股东化。村两委这几年考察学习了不少地方,近的义乌大陈、东阳横店,远的有江苏华西村,村两委形成一个共识,村民最信赖的还是村集体,村里祖祖辈辈留下的地还是得自己开发建设。适合干什么就干什么,低田是在摸索中建设,逐渐形成了村集体经营村庄土地、以经营企业模式主导改造、发展村庄的村企合一模式。

再造“新低田”规划先行

金华市政府有关负责人告诉记者,金义都市区面临着既要大力发展新型工业化,又要加快推进新型城镇化的双重任务。而在低田村副书记吴智昌看来,十多年来正是“传统、被动”的发展方式,让城镇化滞后于工业化,既抑制需求的释放,也阻碍产业规模的扩大和产业结构的升级。低田工业区多是小商品加工企业,经过原始积累以后有多家企业想发展电子商务,但因为留不住人才而外迁金华、杭州。只有城镇化、工业化“两轮”驱动、合拍共振,跨越式发展才能步履坚实。

与政府主导下大规模的城镇化一样,低田发展产业、撬动城镇化的杠杆同样是土地。用经营企业的方法把土地资源集中调配和运营,让“舍小家为大家”的余建胜有了更大的探索舞台。在低田一个带卫生间的单人房可以年收租金 5000 元,甚至超过了金华市市区的租金水平。经营村庄的奇异之手,使低田人口集中化布局、产业集聚化发展、基础设施和公共服务集约化提供,为优化社会分工和协作、加快生产力发展提供了有利的条件和平台。但即便在建设金义都市区的今天,除了大规模的新区规划,乡村规划基本是个空白,也未纳入有效监管。并且,农民自主规划、自行建设城镇的权利至今缺乏法律依据。在浙江商贸学校校长黄宏伟教授看来,低田将土地开发收益留在村庄内部分配给农民,并发展本村产业,这种方式避免了征地矛盾。但低田要走自主城市化道路,还要从制定规划开始。“我们准备请专家绘制《低田村城镇化 20 年发展规划》,考虑将村域规划出生活居住、电商产业、滨江居住、商业服务等四大功能。我们其实早就想规划,2 年前建设低田综合大楼时,曾经提出建设地下室,拿给上面看他们笑说,你一个村实现得了吗?现在我们回头看,当时没有建地下室是个失误,仅仅 2 年时间,和谐路已经越来越堵了。”余建胜回忆道。

十八届三中全会定调的新土改方向——“集体土地和国有土地同地同权”,现阶段有关村庄调整规划也在与时俱进——从低田综合大楼的 3 楼网球场往南望一江碧波尽收眼底,开阔清澈的义乌江水静静西流,江北密集而凌乱的农民自建房,正是上世纪以来农民自发改搞片经济的低田老村。余建胜动情地告诉记者:“沿江 40 米已经被政府划入红线,规划一条金华到义乌的新道,而江边剩余这片不到百亩的旧村庄,是村民千百年来赖以生存的宝地,低田人希望把这里打造成金华乃至浙江旧村改造的典范,探索出城市化背景下村庄自治的新模式。”目前正是低田跨越发展加快新型城镇化的黄金时期,“升级版”的新低田,力争把集镇建设和产业发展推上更高水平,全面融入金义都市区的现代田园城市目标。

地方自行发债,摆脱还是加固土地财政

■ 特约撰稿 郭文婧

5 月 21 日,中国财政部发布了《2014 年地方政府债券自发自还试点办法》的通知,明确 2014 年上海、浙江、广东、深圳、江苏、山东、北京、江西、宁夏、青岛试点地方政府债券自发自还。由于我国预算法明确规定地方政府不允许发债,此次允许试点地区自行发债,一方面昭显对地方政府发债政策面的突破,另一方面亦不失为预算法修订前的权宜之计。

地方政府自主发债,世界很多国家都是惯例,甚至被视为地方政府的一项财权,或地方自治范围内的一项基本权利。地方政府自主发债的好处显而易见,可以促进地方政府的透明度,特别是财政预决算的公开,可以丰富资本市场,更好地“让市场在资源配置中起决定性作用”。然而,人们对地方政府自主发债最大的担忧,还是风险控制问题,必须解决靠什么来还债的问题。正因为如此,我国目前还是试点的自行发债,而不是自主发债。

政府的债,只能靠政府的收入来还。而目前,我国地方政府财政收入的最大问题,就是土地财政依赖。一方面,由于过去我国地方政府不能自行发债,政府的融资平台的债务不得不以土地来担保,造成土地财政依赖像雪球一样越滚越大;另一方面,在地方政府土地财政依赖的问题没有解决之前,开闸自行发债,究竟是帮助地方政府摆脱土地财政依赖,还是会进一步加剧地方政府的土地财政依赖呢?

我们必须正视地方政府自行发债试点的两个重要背景。其一,目前我国很多地方政府是债台高筑,而且多承诺以土地收入来偿还。2013 年 6 月,审计署公布的地方政府债务的规模,高达 17.9 万亿元,比两年前增加了 7.2 万亿,增幅达 67%,扩张速度惊人。更重要的是,目前已经进入集中偿还期。而近期,受到房地产市场波动的影响,地价水平有所回落,地方政府卖地收入受到较大影响,导致资金压力不断升级。地方债的开闸,无疑是解决地方债务危机的“一方良药”。最直接的好处就是有助缓冲地方融资平台的资金压力。

其二,地方政府财政收入结构失衡的问题由来已久,而且目前还没有看到好转的迹象。2013 年,全国土地出让收入,再度超过 3 万亿元,并创下历史新高。土地出让收入占本级地方财政收入的比例,平均在 5 成左右,有的甚至高达 7 成。也就是说,地方财政失衡的问题,在短期内恐怕难以扭转,而目前地方实体经济增长乏力,更增加了终结土地财政依赖的难度。在这种情况下,开闸地方债,地方政府究竟拿什么来还债呢?路径依赖之下,地方债缓解了地方政府已有的债务压力,土地出让收入会否理所当然地成为了偿还债务的“救命稻草”呢?如果如此,地方债就只会更加绑架土地财政。

从理论上说,地方政府自行发债,是让政府的举债行为真正置于了资本市场的监督之下,能否得到公众的购买,将由市场说了算。但考虑到我国公众投资理财心态的不成熟,特别是我国“大政府、小市场”还没根本改观的情况下,公众就会继续高估“被政府操控的市场”的价值;尤其是我国资本市场的不成熟,政府透明度不高、市场化评级机构不发达,地方政府自行发债能否倒逼地方政府着眼长远、提高资金运营效率、摆脱土地财政依赖,恐怕还是个未知数。实际上,加剧地方债膨胀和风险的可能,依然是不能排除的。

地方自行发债,能否成为一剂良药,能否帮助地方政府摆脱土地财政的依赖,实际上取决于两个方面。一个方面,当然是取决于地方债的用途本身,如果继续“唯 GDP”追求城市建设“大跃进”的短期行为,形象工程、政绩工程,地方自行发债就可能进一步加剧地方政府的土地财政依赖;如果地方债着眼于扶持地方实体经济的发展,则可能起到帮助改善地方政府财政收入结构失衡的问题。然而,扶持地方实体经济发展,可能不是立即见效的,而目前试点的地方自行发债,还只是 3 年期和 5 年期的短期债券,这无疑是一个令人担忧的问题。

另一方面,地方土地财政依赖问题的产生和加剧,与地方政府财权与事权的不匹配,以及地方缺乏主体税种、税收渠道狭窄,地方政府长期面对资金缺口,有很大关系。因此,解决地方土地财政依赖问题的根本举措,还在于进一步完善目前的分税制财税体制,明确中央与地方以及地方各级政府间事权与财权,并真正建立稳定的地方税体系,增加地方政府财力。这方面,虽然国家已经开始努力了,但还有很远的路要走。如果如此,地方自行发债,就不仅为构建地方政府财力保障机制的改革赢得了时间和空间,也将进一步促进地方政府摆脱土地财政依赖。

按照逻辑,在允许地方自行发债之后,就理应是允许地方自主发债了。开好“前门”,管好“后门”,处理存量债务、修改《预算法》,为地方政府自主发债专门立法、建立充分的信息披露制度、完善的地方债务风险预警机制、构建政府问责责任制等等,都是应有之义。但如何真正解决好地方政府的土地财政依赖问题,才是地方政府发债能否健康走好的关键因素。所有的改革都是先从打破路径依赖开始,但打破地方政府土地财政依赖的路径究竟在哪里?至少,地方自行发债本身不是。

甘肃等五省首发 516 亿元地方债

2011 年来已增 5 倍

■ 徐科 报道

近期,地方债发行频现新动作:首先是呼吁多时的地方债自发自还试点工作启动。与此同时,甘肃、新疆、福建、广西、四川五省区将率先发行今年首期地方债,总额为 516 亿元,均将在 6 月 13 日招标。第二期 183 亿元地方债将于 6 月 20 日招标。此外,自发自还地方债信用评级指导意见也已出台,至此相关试点省市发行债券的节奏将进一步加快。

标普道琼斯指数固定收益指数副董事梁青在接受记者采访时表示,地方债自发自还的新举措是政府努力应对地方债风险的明证。由于地方政府将获许向债券持有人还本付息,市场预期此类债券将根据其各自的信用风险特点进行定价,而非像过往一样由中央政府信誉担保。这对中国地方债券市场发展并与国际接轨将具有重要意义。

据标普中国地方债券指数显示,中国地方债市场中“自发自还”的比重仅为 1180 亿元规模,相对今年 4000 亿元的地方债发行规模比重较小。梁青分析称,近期启动发债的宁夏,其 5 年、7 年和 10 年期发行总规模仅为 55 亿元。因此“自发自还”的地方债券市场要发展起来尚需时日,两种发债方式共存的现象将不可避免地持续相当长的一段时间。

与股票不同,发行债券的核心在于到期偿还本金与利息。地方债“自发自还”由以往的中央隐性担保转变为各地自身信用的显性担保,违约风险问题引人关注。对此,梁青预测,从长期来讲,中国的债券市场将有能力对风险作出更恰如其分的定价,有利于其可持续发展。梁青强调,监管部门实施了一系列措施限制地方政府贷款过度膨胀,政策需要实施一段时间才能实现结构性的变化。

目前“自发自还”试点有十省市,市场

普遍关注的是地方债“自发自还”逐步开放的步伐是否会加快?

“未来中国地方债券市场的发展将取决于两个因素:经济增长及财政稳定性。”梁青强调,必须注意避免地方债务不受控制的突发性增长,因此,在扩充市场规模之前,必须减少对地方政府融资平台的依赖。同时,提高地方发债的透明度,也有利于投资者对其建立信心。

针对中国债券市场的现状,梁青表示,“与亚洲其他市场一样,中国在岸债券市场也经历着快速的发展。根据标普中国债券指数,自 2006 年 12 月 29 日首次计算市值,中国债券市场的市值已翻一番,达到 230 亿元人民币。而衡量省级及市级债券的标普中国地方债券指数,则显示中国地方债券市场自 2011 年以来已实现 5 倍增长。”

标普中国公司债券指数显示,近年来公司债较政府债的比重有所增加,达到在

岸债券市场总值的 35%。梁青表示,这反映了债券市场的整体发展,及流动性收紧的现状。

国药准字H46020636

快克[®]

复方氨酚烷胺胶囊

请在医生的指导下
购买和使用

海南亚洲制药股份有限公司生产

海南快克药业总经销