



# 关于统筹城乡综合配套改革试验的 进展、问题与对策的思考

王 骏

(中共重庆市委党校,重庆市 400041)

**摘 要:**推行统筹城乡综合配套改革,是当前和今后相当长的时期内国家赋予重庆市和四川省成都市的历史使命,是各试验区贯彻落实科学发展观,构建和谐社会的重要实现途径。必须进一步解放思想,转变观念,始终站在“三个有利于”和彻底解决“三农”问题的立场上,打破条条框框,革除陈规陋习。解决存在问题的基本思路是:采取措施,努力提高统筹城乡综合配套改革的能力;充分发挥企业和农民在统筹城乡综合配套改革中的主体作用;争取获得我国最高权力机关有关法律内容的授权;适度压缩或撤销小城镇,集中有效资源发展大、中城市;在不改变农地用途的前提下制定特殊的土地优惠政策;坚持大开放战略。

**关键词:**统筹城乡综合配套改革;重庆;四川

**中图分类号:**F29 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2008)04-0108-06

推行统筹城乡综合配套改革,是当前和今后相当长的时期内国家赋予重庆市和四川省成都市的历史使命,是各试验区贯彻落实科学发展观,构建和谐社会的重要实现途径。近年来,特别是国家设立全国统筹城乡综合配套改革试验区以后,包括国家级和省级在内的各试验区开始进行改革试验,并取得了有价值的进展和阶段性的成果,同时在改革过程中也暴露出了许多问题。分析研究解决存在的问题,对于下一步的改革试验,具有十分重要的指导和借鉴意义。

## 一、统筹城乡综合配套改革的实践进程

2007年6月7日,国家发展和改革委员会发文,确定重庆市和四川省成都市为全国统筹城乡综合配套改革试验区,标志我国统筹城乡综合配套改革试验正式拉开帷幕。从前几年各地对统筹城乡发展的探索到试验区成立后的大半年时间以重庆和成都两地为核心的全面实践,我们可以看到,统筹城乡综合配套改革的试验已经取得了一些进展,对统筹城乡综合配套改革的认识进一步深化,诸多改革思路已经付诸实施,有的已经取得了阶段性成果。主要体现在以下几个方面:

### (一)制定出相应的实施方案

目前,重庆市、四川省成都市,以及四川省自己确定的

自贡、德阳、广元等试点市根据中央和四川省的要求,在研究本地实际的基础上,制定出了统筹城乡综合配套改革的(总体)实施方案,并已得到审核通过。实施方案的制定和通过,表明各试验区和试点城市已经明确了各自改革的目标、实施的途径、步骤和办法,标志着统筹城乡综合配套改革的思路已经清晰,统筹城乡综合配套改革试验已经破题。例如重庆市完成了实施方案的制定,成都市制定并通过了统筹城乡综合配套改革总体方案。

### (二)土地流转模式百花齐放

统筹城乡综合配套改革的一个十分关键的因素是土地。土地能否有效地流转,关系到农民能否转移,而农民能否转移,又关系到统筹城乡综合配套改革能否顺利地开展。因此,各试验区普遍重视对土地流转的探索,并根据各地的不同条件和客观环境,创造出包括转包、出租、互换、转让、入股、自愿交回等<sup>[1]</sup>具有一定特色的土地流转模式。例如:重庆市北碚区形成了两种土地流转模式:一是土地出租,成片开发的模式;二是农民变市民,土地进行置换,创业就业进行扶持的模式<sup>[2]</sup>。成都市邛崃市形成了“邛崃模式”:在村民自愿的前提下,以土地经营权入股,土地集中,统一由股份公司经营,实行“股权+红利+工资”的收入分配方式等<sup>[3]</sup>。土地流转模式的多样化,为农民向市民转移

\* 收稿日期:2008-02-22

作者简介:王骏(1958-),男,重庆市人,中共重庆市委党校,教授,主要研究经济与社会可持续发展。

提供了多种多样的选择。

### (三) 解决农民工问题有了新的思路

农民工是随着我国农村家庭联产承包责任制的建立和社会主义市场经济发展从农村流到城市从事非农业活动的异化农民群体。他们是我国工业化过程和城镇化过程的必然产物,是产业结构不断调整、高级化的一种反映。因此,在工业化进程中,不断吸收、容纳包括农民工在内的劳动力资源,就成为城市持续发展、城乡联动并进的必然选择和重要保证。由于农民工已经先于农村农民进入城市,解决他们的转移问题相对要容易一些,因此,重庆市已把解决农民工向城市转移作为统筹城乡综合配套改革的突破口,提出了新的思路,这就是:按照“促进稳定、适应流动、富有弹性、逐步过渡”的总体思路,以农民工为主线,在“职业技能培训、就业引导、安居扶持、建立和完善社会保障体系、改善对农民工群体的公共服务、弃田转户”六个关键环节完善相关制度<sup>[4]</sup>。

### (四) 企业逐渐参与这一进程,并开始发挥越来越大的作用

统筹城乡综合配套改革,政府是筹划者、组织者和服务者,而作为市场经济主体的企业,则是最重要、最积极的参与者和推动力量。成都市在前期试验中,充分依靠中国中信集团公司、成都置信实业(集团)有限公司等诸多企业如进行市场化运作,解决了许多仅仅依靠政府难以解决的问题,如投资、补偿需要的资金、农地经营所需要的人力、物力、技术、管理等。到2006年底,共实施土地规模经营153.8万亩,规模以上农业产业化龙头企业发展到580家<sup>[5]</sup>。促使土地逐渐向农业龙头企业集中。在重庆,重庆美心(集团)有限公司、重庆建工集团等企业也开始发力,要求作为重庆统筹城乡改革试点企业。众多企业的强力介入,使其成为统筹城乡综合配套改革的最活跃因素和主要的推动力量之一。

### (五) 农村社会保障问题得到普遍重视

农村社会保障问题,一直是农村想解决而始终又没有解决好问题。这个问题不解决,统筹城乡综合配套改革试验就很难进行下去。因此,各试验区都在不同程度、不同范围内对建立农村社会保障体系进行了探索,在较小的范围内建立起了农村养老保险和医疗保险体系,为农民转变为市民解除了后顾之忧,受到农民的普遍欢迎。例如,重庆市构建了城乡居民合作医疗保险一个平台、两套标准<sup>[5]</sup>;成都38万失地农民中,有36.3万人参加养老医疗保险;农民工参加综合社会保险达33.9万人。均衡教育、社区卫生服务、社会救助体系,将城市优质资源引向农村。

### (六) 农民参与热情逐渐高涨

在统筹城乡综合配套改革试验中,各试验区十分注重维护和提高广大农民群众的切身利益,不管是土地置换、出租、入股,还是就业、创业、养老保险等,均尊重农民的意愿和利益,想农民所想,做农民所做,使广大农民群众普遍欢迎和接受这种安排,农民的参与热情空前高涨。有的地方,如成都市邛崃市实施农民转市民,报名者远远超过了当期的计划数。

### (七) 城市开始为接纳农民转移做着前期准备

统筹城乡综合配套改革,既给城镇就业、教育、运转、社会管理等带来沉重压力,但同时也带来了极大的发展机遇。各试验区均以积极的态度面对。一方面,从城市的角度根据统筹城乡综合配套改革试验方案和要求,纷纷对“十一·五”规划进行修改和调适,另一方面,又从各地各行各业去思考如何接受、容纳和借机发展。如重庆市江北区已经根据统筹城乡综合配套改革的要求修改完成江北区社会事业发展规划,重庆市九龙坡区改革试验全面启动,提出了承包地换社保、宅基地换住房的改革思路,出台了农民变市民的方案,并于2007年9月正式实施<sup>[4]</sup>。四川省成都市推进规划体制机制改革,编制了全方位、多层次的城乡一体发展的各类规划<sup>[5]</sup>。

## 二、统筹城乡综合配套改革遇到的难点问题

总的来说,各试验区在开展统筹城乡综合配套改革上取得了一定成效,为下一阶段的试验积累了经验,奠定了较好的基础。通过前一段时期的实践和探索,我们发现,在改革过程中,也还存在许多阻碍试验进一步深入的诸多因素,还有许多难点尚需要在下一阶段试验中给予解决。这些暴露出来的问题和难点主要体现在以下几个方面:

### (一) 超越法律的问题

统筹城乡综合配套改革,其内涵是对隔绝城乡、忽视农村、歧视农民、影响和制约农村发展的法律、体制、政策、制度等进行改革<sup>[6]</sup>,必然要改变一些现行的法律、体制和机制。这就涉及与现行体制的冲突,涉及可能超越法律界线的问题。为此,2007年9月28日,重庆市第二届人大常委会第三十三次会议,通过了《重庆市人民代表大会常务委员会关于保障和促进统筹城乡综合配套改革试验工作的决定》,明确提出了“市人民政府和市人民政府确定的统筹城乡综合配套改革试验示范区的区县人民代表大会及其常务委员会,在坚持本市地方性法规基本原则的前提下,可以就统筹城乡综合配套改革试验工作制定相关文件和作出相关

决议、决定,在示范区内先行先试,并报市人民代表大会常务委员会备案”、而其他“区县(自治县)人民政府在市人民政府的授权范围内,可以就统筹城乡综合配套改革试验工作制定相关文件,在其辖区范围内进行改革试验”。而其他试验区也做过一些类似的规定。毫无疑问,这种法律授权对于一些局部的、不违反我国宪法等法律明确规定的法规或政策的调整,是有很大助益的。事实也证明,上述《决定》对各地区推进统筹城乡综合配套改革起到了很大的松绑的作用。但是,对于那些属于国家最高权力机关权力范畴的法律制度,却显得无能为力。有专家认为:“重庆市和四川成都市虽然可以推进城乡一体化的配套改革,但是在涉及法律的修改方面,必须通过立法程序提请全国人民代表大会及其常委会作出决定。在全国人大及其常委会没有修改……之前,任何国家行政机关或者统筹城乡综合配套改革试验区政府和人大机关都无权超越法律的规定,擅自作出修改法律的规定。这既是一个改革思维模式的问题,同时也是一个关系到依法治国方略的问题。过去那种先推进试点改革,然后再修改法律的做法不能再延续下去了,在统筹城乡综合配套改革的过程中,必须严格遵守法律,否则,改革必须停止下来。”<sup>[7]</sup>因此,如何解决既要推进统筹城乡综合配套改革,对阻碍改革的各种法律法规和体制机制进行先期调整、修改和突破,同时又不违反现行法律规定,这确实是一个难度相当大的选择,甚至是一个悖论。特别是当改革涉及的问题是一个比较复杂、面比较广的法律体系的时候,改革就有可能停止下来。先期改革试验与现行法律体系之间的矛盾和冲突在统筹城乡综合配套改革中是比较突出而且尖锐的。

## (二)综合配套的缺失问题

统筹城乡综合配套改革,其基本要求是“综合配套”这四个字,而在前期试验中,表现得不太如意的其中之一就体现在“综合配套”上面。由于统筹城乡综合配套改革是一个涉及面非常广,其内容包括经济、政治、文化、社会的方方面面,内涵包括经济发展、体制改革、社会稳定、城乡和谐,时间包括近期和长远的社会创新活动,这就决定了推进改革的系统性、全面性和高难度性。分析研究前期的实践进程,我们可以看到,各试验区虽然也有综合配套改革的想法,提出了总体实施方案,拟定了配套改革实施计划和试验方案,例如重庆市、四川省和成都市都选择了一些区、市、县等推进统筹城乡综合配套改革试点,其目的是全面进行城乡综合配套改革先行试验,为重庆市、四川省和成都市积累综合性经验。但是在实践中,却总是一个问题一个问题地去思考解决,一个方面一个方面地去操作实施,其综合配套性难

以体现出来,要么是小范围的试验:或是一个镇、或是一个村(这种小范围的试验不具有普遍性,缺乏典型要求);要么是单一领域的试验:或是土地流转、或是社会保障、或是发展农业专业化生产、或是解决农民工转移问题等等。这种先易后难,由点到面、重点突破的操作思路和具体做法有其合理性,但是从另一个角度讲,却有悖于综合配套改革的初衷,且不利于目标的达成。其反映出来的问题就是,仿佛任何一个领域或某一方面的改革在经过了前面一段大张旗鼓的探索后,就卡在某一个层面上深入不下去了。例如解决农民工的问题,需要土地制度改革、社会保障制度的建立与完善、城市容纳能力的增强等等,这样牵扯一系列问题的配套改革和完善,试图从某一方面却解决农民工的问题都很难达到目的。

## (三)经济支撑和支持的问题

从建立全国统筹城乡综合配套改革试验区的本来意义去认识,国家是希望试验区“根据统筹城乡综合配套改革试验的要求,全面推进各个领域的体制改革,……形成统筹城乡发展的体制机制”,促进城乡经济社会协调发展。它的核心是“体制改革”,而不是资金支持。但是从试验区农村的现实实际出发,没有经济的支持和资金的支撑,统筹城乡综合配套改革又是难以启动的。从前期的实践来看,各试验区改革的推进,主要依靠了企业的进入和资金的支持。例如成都市先期试验先后获得包括中信集团等数家金融机构上百亿的资金支持和成都现代农业发展投资公司、成都市小城镇投资有限公司、国色天香等一大批企业的进入;在重庆,重庆美心集团开始进入统筹城乡综合配套改革中,重庆建工集团主动要求作为重庆统筹城乡改革试点企业,积极推进农村劳务经济发展,参与农村土地流转,有效推进了试验的进行。在统筹城乡综合配套改革试验进程中及以后,还需要大量的资金做后盾。能不能继续获得金融机构和企业的支持,关键要看统筹城乡综合配套改革对金融机构和企业足够的利益回报前景和吸引力。从前期实践来看,在城市边缘地区企业有介入的愿望,例如企业通过圈地投入城市消费项目而获得较大利益;而距城市较远的广大农村地区却很难吸引企业,资金投入也很有限。例如有农业生产企业承包大面积种粮食,由于各种原因,收益非常微小,基本上是靠种其他一些经济作物进行补贴。由于统筹城乡综合配套改革并非将土地大量转为非农用地,因此要获得源源不断的经济支撑和支持并不是一件容易的事情。

## (四)城市容纳能力不足的问题

统筹城乡综合配套改革的一个基本要求和结论,就是要将农村大量的人口转移到城市。从理论上讲,根据生产

力发展水平状况,地处我国西部地区的试验区的各个大、中等城市基本都处于工业化初中级阶段,相对于工业发达地区的人口密度标准,具有很强的容纳能力潜力。再考虑其他一些因素,例如许多人已经在从事着工业和服务业中的劳动,有的甚至已经生活在城市之中,因此理论上各个城市能够容纳从农村转移出来的人口<sup>[8]</sup>。但是,从目前试验情况来看,城市容纳能力不足的问题却是困扰改革进一步深化的现实问题之一。重庆市、四川省成都市,以及重庆市、四川省自己设立的试点区、市县等,虽然做了许多探讨,例如重庆实施“一圈两翼”战略,做强主城,做大区域性中心城市,做活小城市、进行户籍制度改革、把解决农民工问题作为改革的突破口,推动农民工向城镇居民转化、大力创造非农就业岗位、调整经济社会发展规划,增强城市容纳能力等,但由于存在“小马拉大车”的现象,常常感到力不从力。四川省成都市打造“全域成都”概念<sup>[9]</sup>,统一建设、逐步形成“一城两带四基地六走廊”、推进工业向集中发展区集中,走新型工业化道路、完善行政区划设置和行政管理模式、构建新型城镇体系、消除农民转变为城市居民的制度障碍等,从目前来看,县级就地消化、转移取得了一定效果,而要达到150万农民转变为市民,城市化率达到70%,城乡居民收入比缩小到2:1的目标<sup>[5]</sup>,却仍然困难重重。其重要原因之一,在于城市自身的容纳能力太弱所致。

### (五) 统筹城乡能力不足的问题

统筹能力不足的问题,更多地表现在操作层面上。自2007年6月7日国家发展和改革委员会下发《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》(发改经体〔2007〕1248号)后,各试验区高度重视其改革试点工作,先后成立了统筹城乡综合配套改革领导小组和相应的办公室,例如重庆市成立了由市长任组长、3个市委常委和1个副市长任副组长的统筹城乡综合配套改革领导小组。市编委正式批复成立了专门工作机构——重庆市统筹城乡综合配套改革办公室,下设综合规划、改革协调、政策信息3个处室,与市发展和改革委员会合署办公,各区县也成立了相应的领导小组和工作机构。四川省成立了以省委书记、省人大常委会主任为组长的统筹城乡发展暨推进综合配套改革试点领导小组等,以指导推进本区域改革试验工作。从实践情况看,虽然各地在方案制定、城郊地区农地的流转和农民的转移、农村社会保障体系的探索、农民工进城安居等方面取得了一定进展,但是由于专职部门仍然是采取过去那种常规性“活动”式设置,与各地政府职能部门没有构成有机整体,形成两张皮,其职能、职责和权力都无法起到应有的作用,因此仅限于做一些组织、联络、协调、信息传递等方面的工作,难以对改革进行整体的部署和推进,反映出改革试验的统筹能力不足,一方面统筹谋划改革试验不足,体现出单一、零星的特征,

如在试验中,没有将城区与农村的改革联系在一起实施,仅以个别区或县为单位,或是以某个领域、行业为对象,结果是各行其是,解决不了城与乡的统筹问题;另一方面,试验中遇到的很多需要统筹思考解决的问题也很难通过专职部门直接有效地进行处理。

### (六) 土地流转可能出现的失控问题

所谓土地流转出现的失控,是指两个方面的现象:一是指在土地流转中,一些单位或个人利用统筹城乡综合配套改革试验的探索性质和农民转变为城市居民的要求和愿望,进行疯狂的圈地运动和倒地运动,损害国家、集体和农民个人的利益;二是一些人指把统筹城乡综合配套改革视为城镇化的同义词,在土地流转中,将大量的、成片的农地改变为非农用地,导致农地的大量流失。在实践过程中,这些现象是存在的,不可以回避的。如果这个问题解决不好,将会背离统筹城乡综合配套改革的初衷。因此,值得我们在下一步的改革试验中加以重视和避免。

### (七) 试验区各地改革试验呈现运行不平衡的隐忧

突出表现的是城市改革力度较大,而农村改革力度较小;城郊改革力度较大,而边远贫穷农村地区改革力度较小。例如重庆主城区的九龙坡区改革试验全面启动,提出了承包地换社保、宅基地换住房的改革思路,出台了农民变市民的方案,并于2007年9月正式实施;而距重庆边远的城口县、巫山县等,基本上还没有迈出改革的步伐。又如四川省成都市在城郊农村地区的改革试验力度就远较偏远地区要大。我们知道,虽然这种现象是一种比较客观的反映,虽然从政府主导统筹城乡综合配套改革试验,城市各种资源占优处于强势地位的角度看,上述的不平衡现象貌似正常,有一定的合理性,但从改革所要达到的目的和要求来对照,却存在很大的偏差,不是我们所需要的。对此,必须高度重视,并采取措施尽可能快地扭转这种局面。

## 三、进一步深化统筹城乡综合配套改革的思路

进一步深化统筹城乡综合配套改革,一定要深刻理解国家对设立重庆、成都全国统筹城乡综合配套改革试验区的战略思想和具体要求,在试验过程中,针对存在的各种问题,采取措施积极应对,在体制机制上实现突破。

### (一) 采取措施,努力提高统筹城乡综合配套改革的能力

解决改革的统筹和综合配套问题,有两个方面的举措:一是建立健全统筹城乡综合配套改革的领导机构和工作机构。统筹城乡综合配套改革的前提是“统筹城乡”,途径和手段是“综合配套改革”。既然前提、途径和手段不同,组织、推动统筹城乡综合配套改革的领导机构和工作机构就

需要具备相应的职能,拥有相应的权限,以确保完备的组织机构能够驾驭改革走向,取得改革成果。根据前期试验暴露出来的问题,除了调整和完善现存在的领导小组和工作机构以外,还应成立地区统筹推进协调委员会,该委员会承担改革的总体部署和具体的推进协调工作,保持上下通达,左右成为具体战术指挥中枢。二是要扩大试验范围,并考虑对改革试点区域进行集成复合,例如在重庆市,可以考虑把一、二个县与若干个城区统一作为复合试验区,进行综合配套改革试验,尝试解决单一试验没有暴露出来或是暴露出来解决不了的问题;在四川省成都市,可以考虑若干县与若干区的联动试验,统一规划、统一方案、统一步骤,协调推进。

## (二) 充分发挥企业和农民在统筹城乡综合配套改革中的主体作用

政府搭台,市场唱戏,这是以往改革获得的成功经验。统筹城乡综合配套改革也应该借用这一经验,在政府的主导、推动下,高度重视并充分发挥企业和农民的主体作用,让众多企业和广大农民能够积极主动投身于统筹城乡综合配套改革中去,使企业能够通过改革不断壮大发展,农民通过改革,经济政治地位不断提高,同时,也可以通过企业的进入,有效解决改革的资金投入、项目投入和成本问题,推动统筹城乡综合配套改革不断走向深入。其主要举措是:从改革和建立有助于统筹城乡发展的体制机制着手,营造促使企业和农民参与改革的良好氛围和环境;制定出必要的优惠政策,吸引企业的积极参与和投入,放手让企业在统筹城乡综合配套改革的风雨中自由翱翔,建功立业;推动现代农业的规模化发展,引导农民主动自觉向城镇流动和转移。

## (三) 争取获得我国最高权力机关有关法律内容的授权

统筹城乡综合配套改革,从根本上来说,就是要建立一套完整的、与经济社会发展相适应的制度体系,包括与统筹城乡发展相适应的个人身份管理体制、与统筹城乡发展相适应的土地经营体制、与统筹城乡发展相适应的就业、失业管理体制、与统筹城乡发展相适应的行政管理新体制、与统筹城乡发展相适应的社会事业新体制等等<sup>[10]</sup>。显然,它在很多方面是与我国的法律体系紧密联系在一起。因此,在某些方面必然涉及到与现行法律相矛盾和冲突。那么作为全国试验区,是不是一定要“在涉及法律的修改方面,必须通过立法程序提请全国人民代表大会及其常委会作出决定”才去实施呢?显然这是一个比较敏感,不好回答的问题。笔者以为,在这个问题上,既要维护法律的严肃性和权威性,同时,又必须适应改革试验区改革试验的现实要求。否则,改革很难实现突破,很难实现“大胆地试”、“大胆地闯”。为解决这个矛盾,比较可行的办法是:第一,国家确定设立的全国试验区省级人民代表大会可以与全国人民代表大会进行协商,争取由全国人民代表大会及其常委会对其

授权,在试验区范围内,在一定限度上,委托对可能超越法律的问题进行审议,做出相应调整决定,并及时将决定和实施情况上报全国人民代表大会常委会备案;第二,在试验地区省级人民代表大会及其常委会同意并会同全国人民代表大会派驻的工作组的双层严密监控下,允许试验区在其核定的范围和时限内,按照“三个有利于”原则,对改革中遇到的法律阻碍条文进行必要的探索、修改和调整,以适应改革的需要。

## (四) 适度压缩或撤销小城镇,集中有效资源发展大、中城市

在到底是建设或是撤销小城镇这个问题上,社会上历来存在不同的意见,特别在理论界,对此争议很大。但是,不管人们主观的想法如何,我国几十年来,尤其是近十几年的实践证明,加快小城镇建设,并没有从根本上解决我国的“三农”问题,恰恰相反,它占用、浪费了大量农村资源,造成了严重的环境污染,由于缺乏产业做支撑,许多小城镇空心化的现象十分严重,对于实现城乡统筹发展是非常不利的。鉴于此,为了更好地推动统筹城乡综合配套改革试验,应转变观念,适度压缩或撤销小城镇,集中有效资源发展大、中城市。这样可以最大限度地、高效率地集中和利用各种资源,减少环境污染,从而有效推进新型工业化,让工业反哺农业、城市带动农村真正变成现实。其基本思路是:第一,适度压缩或撤销小城镇。压缩或撤销小城镇,可以节约大量财政开支,减少低水平重复建设项目,降低环境保护成本,这就为大、中城市发展提供了大量的物质资源,从而有力推动大、中城市的发展;第二,合并或减少乡镇。我国的乡镇建制主要是适应小农经济发展要求的,它与现代农业发展存在较大的冲突。实现统筹城乡发展,迫切需要对现行乡镇建制进行改革,逐步合并或减少乡镇,甚至在一些地方可以将一些面积较小的市区县进行合并,推动土地向规模化集中,为现代农业发展打下坚实的基础;第三,集中力量发展大、中等城市。根据一些研究成果得出的结论,大、中等城市的容纳潜力是很大的。有研究单位经过研究,得出预测结果:重庆1小时经济圈到2020年,可以容纳2200万人口。而发达城市上海,有容纳3000万人口的潜力;北京市可以容纳2100万人口的能力。因此,大力发展大、中等城市,可以有效增强城市容纳能力,使农民可以主动、自愿转移到城市,由农民转变为城市居民。

## (五) 在不改变农地用途的前提下制定特殊的土地优惠政策

统筹城乡综合配套改革,核心是土地。过去城乡相分离,城里人走不进农村,农民难以进入城市,根源在土地。因此,在不改变农地用途的前提下制定特殊的土地优惠政策,对于统筹城乡综合配套改革的实施,重新组合、集中土地资源,促进城乡协调发展,是至关重要的。这里需要强调

的是,制定土地流转的各项优惠政策(包括一定的法律、制度内容),必须以不改变农地用途性质为原则。坚守这条底线,其他放开搞活,就可以既能确保土地农用性质和农业发展的根基,又可以用活有限的土地资源,充分激发企业和农民的形象力和追逐利益的原动力,有效调动企业和农民积极参与的主动性,实现土地资源的最大利用和合理利用。制定土地优惠政策,应包括对土地资源有条件的所有权和经营权的认定、土地使用的时间期限和政策差异、优质土地资源与非优质土地资源的价格差别、土地经营规模大小的政策导向和差异等等。

### (六)统筹城乡综合配套改革也要坚持大开放战略

国家设立的两个全国统筹城乡综合配套改革试验区,有两个特点:一是这两个试验区都地处西部地区,二是没有相应的资金投入支持。很明显,中央的本意就是希望试验区探索通过体制机制改革来寻求目标实现的途径和达致目标的实现。为此,坚持改革和开放是统筹城乡综合配套改革的两大战略。坚持大开放战略,就是不仅要国内,而且要从国外吸纳和引入各种有利于统筹城乡综合配套改革目标实现的积极因素,包括资金、项目、技术、模式、人才等。鉴于地理位置和经济发展水平,增强试验区吸引力的途径一是软环境,二是硬环境。改善软环境在于创新体制机制,全面提升人的素质,努力构建和谐社会;改善硬环境主要包括三个方面:第一,减少环境污染,加强生态环境建设;第二,充分发挥土地资源优势和人力资源的优势,特别是要在

广大边远贫穷的农村地区更加突出这些优势,以增强吸引力;第三,进一步加快和完善交通信息基础设施建设。

#### 参考文献:

- [1] 孙黎明等. 重庆探索土地流转 土地交公司管农民分红享社保[J]. 重庆商报,2007-08-14(18).
- [2] 何清平. 北碚3个行政村探路土地流转三大模式[EB/OL]. 新华网(重庆频道):[http://www.cq.xinhuanet.com/2007/2007-10/12/content\\_11384634.htm](http://www.cq.xinhuanet.com/2007/2007-10/12/content_11384634.htm).
- [3] 张元忠,张红霞. 成都统筹城乡发展的试验与启示[N]. 四川日报,2007-07-03(1).
- [4] 中共重庆市委党校统筹城乡发展研究中心. 重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的探索与思考[J]. 探索,2007(6): 171-174.
- [5] 陈映. 成渝试验区统筹城乡综合配套改革比较研究[EB/OL]. 中国改革论坛,<http://www.chinareform.org.cn/cird-bbs/dispbbs.asp?boardID=25&ID=147556>.
- [6] 张泽东,赵永刚. 正确推进统筹城乡综合配套改革首先要理清一些思想和认识问题[J/OL]. 中国农村研究网,[http://www.ccrs.org.cn/show\\_1237.aspx](http://www.ccrs.org.cn/show_1237.aspx).
- [7] 乔新生. 统筹城乡综合配套改革试验面临的问题[EB/OL]. 腾讯网,<http://finance.qq.com/a/20070620/000251.htm>.
- [8] 孙立平. 城市的容纳能力有多大[J]. 工程建设与档案,2003(1):14-15.
- [9] 孙超英,贾舒,高波. 成都试验区及四川省级试点市统筹城乡综合配套改革试点情况的初步分析与思考[J]. 探索,2007(6):175-179.
- [10] 王骏,陈志峰. 关于统筹城乡发展的制度体系及其创新[J]. 探索,2007(5):146-151.

责任编辑 张颖超

## Achievements, Problems and Strategies in the Experiment of Balancing Urban and Rural Overall Development

WANG Jun

(Party School of Chongqing Municipal Committee, Chongqing 400041, China)

**Abstract:** Carrying out the experiment of balancing the Urban and rural overall development is the historical mission with which the Party and the government endow Sichuan Province and Chongqing. It is also the most important approach for the experimental regions to carry out the views of scientific development and building harmonious society. We must emancipate the mind and transform the views for the success of the experiment and development. Measures must be taken to improve the innovating ability, stimulate the effect of the enterprises and peasants, gain support from the legislation, reduce the number and scale of smaller towns, develop medium or larger cities, make special favorable land policies on the basis of unchanged land functions, and implement the large-scale development strategy.

**Key words:** Innovative Balancing of the Urban and Rural Overall development, Chongqing, Sichuan