

关于推进城镇化建设的几点思考

□谭可敏

党的十八大报告指出，要加大统筹城乡发展力度，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣，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。可见，城镇化建设是未来一段时期贯彻落实科学发展观、转变经济发展方式的战略抉择，是有效扩大国内需求、推动经济平稳健康发展的重大举措。近年来，我国城镇化进程快速推进，城镇率不断提高，在促进区域协调发展、改善产业结构、转变经济发展方式等方面发挥了积极的作用，为城乡一体化发展奠定了良好基础。但在实际工作中，受资源要素、体制机制、经济结构、生活方式等多方面因素的影响和制约，城镇化建设仍然面临许多困难和问题亟待研究和解决。为此，本文就推进城镇化建设谈几点思考和建议。

一、深化土地制度改革，解决农民“有实力进镇”的问题

土地是农民最大的资产，是广大农民长期以来赖以生存的基本生产资料。一方面，农民通过对农村土地承包经营权的获得，使土地成为了一种生产资料，通过合法经营可以获取收益；另一方面，农民通过拥有土地承包经营权，进而也获得了作为农民的合法身份，并获得相应的权益。但按照我国现行法律规定，农民对土地所享有的权益本质上只是一种身份权，而不是一种财产权，也就是说农民作为土地的承包经营者，只享有对土地的经营权和使用权，而没有土地所有权，不能作为一项财产主张自己的权利，只能通过特定条件下的资产经营获得收益，不能通过其他形式的财产处置从这块资产上获取利益的最大化。这种格局导致广大农民既想进城，而因自身没有实力又不敢进城，成为城镇化建设的一大“瓶颈”。要加快推进城镇建设和农民非农化进程，就必须深化土地制度改革，建立允许农

村土地流转、出租、抵押的制度，使农民的土地能变为有价值的资产，进而获取进入城镇的“第一桶金”。一是在完善农村土地承包经营权的基础上，结合农业产业化和农业现代化发展新趋势，大力推行农村土地流转制度，允许农民通过向经营大户或专业化的农业生产公司转让、出租土地承包经营权，使农民可以在不直接参与土地经营的同时，也能获得相应的土地收益。二是完善征地补偿机制，建立城乡统一的建设用地市场，实现农村集体土地与国有土地的“同地、同市、同价、同权”，使广大农民能够在土地转让中获得与城市居民同等的补偿权利和相应收益。同时，要积极探索农村集体土地的流转经营模式，建立多元化的经营机制和利益补偿机制，如通过集体土地入股参与城镇开发等形式，使农民既可进城，又可在城镇化建设中获得稳定的收益，实现安居乐业。三是探索建立农民土地及房屋抵押质押信贷制度，解决农民拥有的主要资产不能成为金融机构抵押品而造成的融资难问题，使农民能够通过对资产的合理处置，获得扩大再生产的必要资金支持。四是建立进镇农民的住房保障体系，参照城市保障性住房建设的经验，探索通过允许农民宅基地置换优先享有住房保障待遇等政策，使农民能够比较体面地进镇，进而成为有实力参与城镇化建设的新居民。

深化土地制度的改革，无异于是农民的又一次解放，必然让农民创造财富的激情充分涌流，让城镇化建设的活力竞相迸发。

二、加快户籍制度改革，解决农民“有身份进镇”的问题

改革开放的一大进步，就是允许农民离开土地，融入到工业化、城镇化的大潮之中，但是城乡二元化的户籍制度，使农民进城后的身份问题无法解决，长期游离于城镇与农村之间。这种二元化的制度设计，使得广大农民即使生活在城镇，也

无法扎根于城镇，“离乡”不“背井”的最大隐忧就是同在一片蓝天下却在感受不一样的“阳光”，特别是在教育、医疗、社会保障等方面的明显身份差异，成为影响农村城镇化的主要障碍。因此，要加快推进城镇化，就必须着力解决农民“有身份进镇”的问题，从而体现公共服务均等化的要求，让公共财政的阳光真正普照城乡大地。一是加快户籍制度改革，建立城乡统一的户籍登记制度，放宽户籍限制特别是小城镇的落户政策，打破农民变市民的户籍障碍，为农民迁入小城镇，发展二、三产业创造条件。二是积极推进社会保障体系城乡一体化建设，逐步建立农民与城镇居民衔接一致的教育、医疗、就业、低保等政府公共服务保障体系，使城乡居民能够同等地享受社会保障服务，有尊严地生活于城镇，并在城镇安居乐业。三是适应城镇化、工业化过程中对农民转移就业的特点和要求，大力开展有针对性地农村劳动力转移就业技能培训，使农民能够真正拥有一技之长，尽快实现在城镇就业。

加快户籍制度改革，推进城乡社会保障一体化，才能解决广大农民游离于城乡之间的问题，让他们在城镇安居乐业，共享改革发展成果，同沐公共财政阳光，真正拥有尊严和幸福感。

三、完善财税扶持政策，解决“有产业进镇”的问题

产业是城镇发展的支撑，城镇与产业的关系，就像躯干与血肉的关系，只有产业发展了，才能增强城镇发展的活力，吸引农民进镇并留在城镇。当前，一些地方的城镇化建设之所以出现高速度推进与低水平发展并存的局面，一个重要的原因就是缺乏产业支撑，导致农村劳动力无法实现在城镇的转移就业，缺乏赖以生存的依附条件。因此，要加快推进城镇化，就必须完善财税扶持政策，引导和鼓励更多的社会资金、资源向小城镇聚集，支持城镇产业发展，形成工业化和城镇化良性互动的发展格局。一是制定优惠政策，吸引大中城市的中小企业转移到小城镇发展。抓住大中城市结构调整和产业转型的契机，积极引导部分规模适度、成长前景好、产业技术相近、劳动密集型的中小企业流向中心镇及其周边工业园区，通过小城镇吸纳，帮助其做大做强。二是扶持“土生土长”的本地企业发展。利用

税收地方留成、财政资金扶持等多种手段，培育壮大地方特色企业，使其成为对城镇发展具备竞争力和支撑力的特色产业。同时，还要研究完善小城镇第三产业的税收征管，加大第三产业在小城镇产业中的比重，解决更多的农村劳动力就业问题。三是整合土地利用政策，探索通过切块小城镇建设用地指标、允许农民宅基地置换小城镇建设用地、适度放宽小城镇非耕地建设用地报批等多种途径，支持小城镇的产业发展。

小城镇产业发展了，就可以使农民“离土不离乡”，实现农村劳动力有序有效的转移，“空巢老人”、“留守儿童”、“春运民工潮”等一系列社会问题也就能够迎刃而解。

四、建立长效投入机制，解决“有资金建镇”的问题

处在农村与城市之间的小城镇，其建设发展过程中必然需要大量的资金投入。但长期以来，投入不足成为制约小城镇发展的重要因素。要破解小城镇发展的资金“瓶颈”，必须采取“多条腿走路”的办法，建立资金投入的长效机制。一是发挥财政资金的投入引导作用，加大对小城镇建设的财政转移支付力度，支持完善小城镇基础设施和公共服务设施。探索建立涉农资金整合使用机制，将分散在各部门的各类支农资金整合打包，集中投向小城镇建设。二是建立税收留存政策，对小城镇产生的地方税收留存部分实行一定比例的返还，激发当地政府发展小城镇的积极性。三是创新社会资本参与小城镇建设的体制机制，放宽资源的流动条件，对部分公共性基础设施项目可考虑适当引进民间资金参与建设，积极鼓励各类社会资本投向小城镇开发。四是创新要素管理方式，通过要素市场的资源和资本流动，促进资源资产化、资产资本化、资本证券化。同时，在小城镇建设用地报批、房屋产权登记税费等方面，要研究制定比大中城市更为优惠的政策措施，吸引各方面资金资源流向小城镇，为小城镇建设提供源源不断的资金活力。

解决了“有资金建镇”的问题，农民才能进得来、留得住，小城镇也才能够如雨后春笋般发展起来，成为推动我国城镇化进程的强大力量。

（作者为湖南省株洲市财政局局长）

责任编辑 张 敏