

# 新型城镇化建设： 土地、户籍、财税改革是关键

□ 邓智华

科学推进当前新型城镇化建设，事关我国改革开放事业之成败。全面分析影响和制约当前我国城镇化发展的相关要素，有助于更好地谋划和布置新型城镇化的建设和发展。作为推进新型城镇化建设的“三驾马车”——土地、户籍和财政，三者紧密相连，互相影响，其中土地是新型城镇化建设的基础和平台，户籍是城镇管理的重要依据及纽带，财政是推动和维系城镇建设和发展的核心与保障。各地如何因地制宜，创造性地驾驭好“三驾马车”，形成新一轮中国经济改革发展的强大合力，确保经济发展方式顺利转型升级，是当前面临的一项重大课题。

## 一、加快推进农村土地制度改革

土地是城镇化进程中的重要物质载体，也是社会经济发展中最为活跃的生产要素之一。城镇化进程实际上也是一个集约利用土地的过程。深化农村土地制度改革，既是深化“三农”改革、统筹城乡发展的现实所需，也是推进新型城镇化建设的题中应有之义。

(一) 深化农村土地制度改革思路与对策

高度重视经济增长与农地流转之关系。农地流转面的扩大，是农村经济结构调整的一个新的导火索，也是解决三农问题、实现“三化”(即农业现代化、工业化和城镇化)协调发展的关键突破

口，对于推进农业结构的战略性调整、发展高效农业、实现城乡一体化具有重要意义。因此，我们应当合理利用农地流转的经济效应和空间效应。首先，在土地资源有限的情况下，合理组织农地流转，促进农业适度规模经营，提高农业产业化水平；在大力推进农业现代化发展的背景下，依赖农地流转释放出的农村劳动力，大力推进工业化和城镇化建设，引导地区经济实现新一轮增长。其次，要注重制度的适宜性，考虑地区经济发展特点、人们生活水平、地理特征以及社会习俗等，以加强农地流转的社会效益、经济效益和生态效益。

加快推进农村产权制度改革，推动建立“权责明确、归属清晰、流转顺畅、保护严格”的现代产权制度，以“还权赋能”为核心，对农村土地和房屋实施确权、登记和颁证，将农民宅基地、承包地和房屋的财产权落到实处，确保农民的土地合法权益不被侵占。在产权制度改革上，我们要坚信，只要能够使各种经济资源，包括人力资源，得到有效利用的产权系统就是好的产权系统，要敢于大胆建设和发展出自己独特的产权系统。

加快盘活土地资源。从土地供给看，城市化的快速发展必然带来大量农村劳动力向城市转移，大量由此空置的承包土地客观上要求向公司、纯农户或业主进行转移。从土地需求看，长期以来农村土地零散化的生产经营方式导致农业发展徘徊于低效率之间，为此也亟需进行土地规模流转。因此，必须加快实施农村土地空间置换和整理，积极开

展“城市建设用地的增加与农村建设用地的减少相挂钩”试点，盘活集体建设用地资源，促进土地适度规模经营和农民集中居住，提升农村土地的集约水平和城乡土地要素流动的自由度，进而有效缓解工业化、城市化用地压力。

积极开展土地股份制改革。推动农村产权规范有序流转，可设立市、县、乡三级农村产权交易中心，将农村承包地、集体未分配土地和集体建设用地折股量化，组建新型农民合作经济组织；通过农村产权交易中心，进一步完善农村土地流转担保等配套政策，提升农村土地流转活跃度；积极创新集体建设用地使用权流转办法，努力构建城乡一体土地新制度，着力推进城乡土地同权同价，从根本上支撑城乡经济社会一体化的最终实现。

加快推进城郊结合部土地资源资本化。逐步取消对集体非农建设用地进入城镇土地使用权一级市场的限制，允许城郊集体经济组织参与城镇开发，在城镇建设中将土地的使用权转让、出租、抵押和作价入股。城镇建设扩大征占的土地征用费，在提留新居民社会保障基金和合理的相关费用后，大部分留给转为新城镇居民的农村人口，作为启动非农业的原始资本积累。

(二) 深化农村土地制度改革需要防范的一些风险

深化农村土地制度改革，任重道远，我们必须清醒地认识到，改革农村土地制度事关农民、集体经济组织、农业企业、地方政府等诸多利益主体的切

身利益,矛盾众多,利益关系极为复杂。因此,在推进过程中还要注意防范一些可能引发的风险。

农村土地制度改革,可能导致土地非农化失控的风险。尽管土地制度改革其基点是必须坚持“放开产权,管住规划”,但在目前地方政府发展容易冲动的背景下,需要特别注意的是一些地方政府为了局部或短期利益,肆意扩大建设用地规模,冲破城市建设规划和基本农田保护规划的严格限制,进而加剧耕地短缺矛盾,最终危及粮食安全。

行政主导过度,有可能导致农民基本权利遭到严重剥夺。在土地改革过程中,如果政府行政主导过度,农民和集体经济组织又缺乏基本的主动参与,则极有可能导致改革目标偏离产权主体利益,土地流转将变成主要满足政府的用地需求,而对农民土地权利却造成一种新的剥夺。

新的土地合作组织利益监管风险难测。所谓以土地股份化的方式实施土地流转的“集体行动”,客观上容易潜伏组织化过程中的“道德风险”,给新的土地合作组织资产管理和利益分配的监管带来潜在威胁。

放开土地流转市场,可能导致农民阶层加剧分化。部分农民迫于无奈或为了短期需要,极有可能轻易放弃土地权利。土地权利一旦放弃,在农村基本保障制度尚未完备的现实条件下,其结果极有可能导致局部地区农村内部阶层加剧分化,进而严重危及农村社会的稳定与和谐。

## 二、着力深化户籍管理制度改革

我国现行的户籍管理制度基本仍以城乡分离为主要特征,制度设计当初颇含“画地为牢”之弊端,随着新型工业化和现代化农业化的推进和发展,户籍管理制度亟需改革。深化当前户籍制度改革应加强如下几点:

(一)实行更加灵活、更加优惠的户籍管理办法。可以固定住所、稳定职业、足够收入等主要生活基础为依据制定落户标准,允许自由流动,逐步实行开放式管理,促进人口向中心城市、中心集镇集聚。

(二)大力实施公平合理的“市民待遇”政策。当务之急,要努力解决农民进城后的“非市民待遇”,比如就业困难、工资和劳动保障过低,个人合法权益难以维护等非制度性歧视问题,着力清除针对农民进城的各种收费规定和处罚措施,让进城农民与城市居民享有同等“市民待遇”,从而更好地承接农村剩余劳动力向城镇有序转移。

(三)加快推进户籍信息化建设,努力提高管理服务水平。对一些户籍管理制度还不完善的地区,政府要加强主动服务,通过信息化建设,尽快使之规范化和制度化,以便能及时掌握新情况,解决新问题。

## 三、积极推进财税金融体制改革

城镇要想健康可持续发展,其本身必须具有良好充足的财力保障,这就需要积极推进财税体制改革,建立完备的地方税体系。目前,我国地方税制最大的问题还是在于地方税体系并不成型。自1994年分税制以来,虽说中央与地方建立了分级财税框架体系,但省以下体制的状况却一直未能进入真正的分税制状态,它还是具有非常浓厚的包干制或分成制色彩。所谓土地财政、政府职能扭曲、短期行为等问题,实际上都可以说是源于分成制或包干制的内在缺陷。因此有必要深化改革,当前和今后需要着重注意以下几点:

(一)加快地方财税体制改革,构建“扁平化”财税征收管理体系。要努力化解产生地方财政困难、巨量隐性负债和“土地财政”短期行为等制度性症结,大

力推进财力与事权、事权与支出责任相匹配。加强财政资金管理和制度建设,提高财政资金分配使用的规范性和安全性,积极构建“扁平化”财税征收管理体系。

(二)加快资源税及相关配套改革,推进直接税制建设步伐。扩大资源税征收范围,提高资源税税负水平,形成以经济手段促进节能降耗、低碳发展的长效机制。加快建立综合与分类相结合的个人所得税制度,完善“超额累进”调节机制。从直接税方面来看,个人所得税、房产税、不动产税以及遗产税等,对于收入分配改革来说,这几个都是热点和难点。例如房产税,争议很多,但是应该认识到这个改革无可回避,要引导理性的讨论,加快改革方案的设计。

(三)统筹推进房地产税费改革,大力创新投融资方式,积极推进投融资体制改革。逐步改变目前房地产开发、流转、保有环节各类收费繁多状况,合理安排税费负担,形成地方特别是省以下市县级财政的可持续收入来源,以帮助地方城镇化可持续发展。积极探索使用BOT、BT以及BOOT、BTO等投融资新模式。建立统一的资金协调调度机制,切实解决新型城镇化建设发展过程中的资金暂时性短缺等问题。

(四)合理配置政府资源,改进投资项目管理方式。政府在调控土地资源方面,对一级市场要高度控制,统一管理;放开激活土地二级市场的同时,要积极试行土地收购储备制度,增强政府对土地市场的调控力度。在特许经营权方面,对加油站、加气站、出租汽车运营、公交运营线路等特许经营项目及其他特许经营权的出让通过公开向社会招标、拍卖等方式实现,出让收益纳入财政性资金进行管理。在财政性资金调控方面,进一步强化收支两条线的管理,统筹使用,实行统一收取行政性收费,对固定资产投资项目实行“一门式”集中收费。对城市公交设施、电力设施、

天然气输配设施、自来水设施、垃圾处理设施、污水处理设施等基础性国有资产,可通过资产经营权转让、特许经营权转让、股权转让、合资合作等方式对国内外投资者开放。

对政府投资项目可实行投资、建设、运行管理、监督“四分离”体制,形成“政府——投资公司——建设公司——运营公司”四位一体,以市场化办法协调各主体间利益关系,明确投资、建设与运营各阶段不同主体之间的权责利害关系。对需要登记备案或审批事项有前置条件或需相关部门联合办理的,由主办部门统一受理,并负责答复。对国家非限制类的非政府投资项目,在市级审批权限内实行登记或备案制。属于国家限制类的非政府投资项目,按上级规定方式管理。

(五) 积极创新“三农”投入方式,充分发挥财政投入杠杆效应。可组建小城镇建设投资公司或市、县两级现代农业发展投资公司,现代农业物流投资公司等等。支持村镇银行建设,着力加大各级财政对“三农”的投入力度,积极完善政府引导、市场运作的各种投融资平台。对农村土地整理和房屋拆迁节约的集体建设用地指标,其所获收益应明确规定必须全部用于现代农业发展和农村建设。加快建立健全吸引社会资本投资“三农”建设和发展的体制机制,调动全社会支持农业、农村发展的积极性。

充分发挥财政投入杠杆效应,加大财政对企业专利申请、知识产权优势项目发展和专利技术产业化的扶持力度,确保每年有足额专项资金用于企业技术改造和研发创新;从地方财政每年安排中小企业专项资金,扶持中小企业发展。加快中小企业信用担保体系和服务体系建设,努力解决中小企业贷款难问题;鼓励多方投资设立重点产业发展基金。□

(作者单位:国家发改委国际合作中心)

责任编辑 廖朝明

## 《在希望的田野上》

### 全国财政系统第二届“财政人·财政事”摄影作品展 征稿启事

全国财政系统第二届“财政人·财政事”摄影作品展是由中国财政摄影家协会联合中国摄影家协会共同主办,中国农业产业发展基金协办,财政部教科文司、经济建设司、农业司、社会保障司、金融司和国家农业综合开发办公室、国务院农村综合改革工作小组办公室参与指导的全国性行业性专题摄影作品征集展示活动。本次摄影作品展的主题为《在希望的田野上》,旨在通过生动、真实的画面,形象反映近年来各级财政部门把解决好“三农”问题作为工作重中之重,不断破解“三农”发展难题所取得的工作成果和广大财政干部心系“三农”,为实现中国梦而奋发进取的精神风貌。

#### 征稿细则

(一) 参展作品应为近年来反映财政支农的纪实性摄影作品。要求紧扣主题,突出重点,贴近基层,真实生动。

(二) 参展作品的作者应为各级财政部门的干部职工(含离退休干部职工)。

(三) 参展作品体裁、风格不限,彩色或黑白作品均可。

(四) 参展作品所反映的人和事必须真实。作者可对参展作品在影调、色彩方面进行适度调整及构图剪裁,但不能对原始影像进行修改,否则不予参评。

(五) 每位参展作者投稿数量应不超过15件,每件组照或影像故事作品为4至12幅。

(六) 参展作者需如实、准确填写《参展作品登记表》,作品背景情况介绍(如作品拍摄的时间、地点,表现的主要人物姓名、身份和事由等)的文字应简要、准确,单幅或组照作品文字不得超过200字,组照或影像故事请按照作品顺序标注说明。

(七) 参展作品报送一律使用电子文件。电子文件为JPEG格式,每幅作品应不小于3MB。请使用“所属省份+作者姓名+作品标题”作为图像文件名。将作品、图说文稿与登记表的电子文件并入专题文件夹,通过电子邮件传送至影展组委会指定邮箱。提倡并鼓励各地有关部门收集后统一报送。

(八) 参展作品涉及的著作权、肖像权等法律责任问题,由作者自负。影展主办方有权使用参展作品进行对外宣传(如出版画册、举办展览等),不支付稿酬。

(九) 影展主办方负责解释有关具体问题。

#### 征稿时间

2014年4月1日起至2014年10月15日止。

#### 投稿地址

邮箱:caizhengsheying@sina.com QQ:2731874658

联系人:王嫒鑫

办公电话:010-63819261 手机:13520967811

下载影展启事、征稿目录和《参展作品登记表》,请登陆中国财政摄影家协会网站,

网址: <http://www.cfpanet.org>

全国财政系统第二届“财政人·财政事”摄影作品展组委会

2014年3月25日