

中国·汕头

中信滨海新城

北回归线上的湾区天堂

生态型的汕头南岸新城
现代服务业发达的粤东高地
亚太高品质文化商务休闲之都

热烈祝贺

中国城镇化促进会
城市运营与PPP专业委员会成立
中国城市运营联盟成立

中信城市运营
CITIC URBAN OPERATION

滨海新城
CITIC COASTAL CITY

中信汕头滨海新城投资发展有限公司 | 地址: 广东省汕头市濠江区南滨路中段 | 邮箱: szbhs@163.com



新型城镇化

第五期

二〇一六年十二月

总第五期

NEW URBANIZATION

新型城镇化

2016 12
第5期

ISSN 2096-2290



国内统一刊号
CN10-1409/F

国家发展和改革委员会主管



创新思想、方法和机制是关键
新型城镇化为“三农”发展提供强大动力
牢固树立“四个意识”
深入推进新型城镇化
农民市民化演绎当代新活法

中国有特色节能环保产业发展基地
河北省重点培育园区
环境友好型产业综合平台



京东环保产业园
EAST BEIJING
ENVIRONMENTAL
PROTECTION INDUSTRIAL PARK

绿色低碳园区 生态智慧新城

京东（香河）环保产业园所在地香河县，隶属河北省廊坊市，处于京津冀的核心位置，距离北京市中心45公里，距离天津60公里，是首都经济圈乃至环渤海经济圈颇具活力和发展潜力的黄金板块，是京津冀一体化重点发展区域。园区总规划面积为41.9平方公里，起步核心区7平方公里，是河北省政府批准的省级环保产业聚集园区。



园区招商中心：河北香河环保产业园展示中心 北京市朝阳区国际贸易大厦一期3526室
招商热线：0316-7077728 010-85351859 园区网址：www.jdhbcy.com

新型城镇化的核心是人

孟子说“民为贵，君为轻”，“诸侯之宝三，土地、人民、政事”。这里所说的“民为贵”是以人为本的意思。管仲也主张“以人为本”，认为“本理则国固，本乱则国危”。与《诗经》齐名的《书经》同样阐述了以人为本的重要性：“民为邦本，本固邦宁。”可见，历史上有远见卓识者，无不怀有以人为本思想。

以人为本，更是科学发展观的核心内容。它是中国共产党人坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。过去的发展观认为，发展就是经济的快速运行，就是国内生产总值（GDP）的高速增长。这样的观点，见物不见人，势必影响甚至损害到人民群众的利益，其实质是一种“以物为本”思想。

新型城镇化，正是秉承以人为本这一思想。

新型城镇化，首先“新”在以人为核心，“新”在人的城镇化。

过去，快速发展的城镇化对“以人为核心”这一出发点以及努力推动城乡基本公共服务均等化的迫切要求重视不够，产生了一些问题。大量农业转移人口市民化进程滞后，名义城镇化率与实际城镇化率相差甚远，“土地城镇化”快于人口城镇化，摊大饼式粗放扩张，城镇空间分布和规模结构不合理，产业集聚与人口集聚不同步，“城市病”逐步加重，重城市建设、轻管理服务，城市空间无序开发、人口过度集聚，交通拥堵，环境问题突出，绿色空间锐减。

这些问题如何解决？习近平总书记这样说：“推进城镇化的首要任务是促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。”深化户籍改革，成为推进新型城镇化的首要突破口。

具体详尽的政策措施，清晰体现在了中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》里，随后国务院出台的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，更进一步提出有序推进农业转移人口市民化，加快户籍改革，实行不同规模城市差别化落户政策的明确要求。

全国各地相继出台户籍改革具体方案。以户籍管理制度改革为重点，探索降低落户门槛、扩大落户通道的可行路径。各地还纷纷创新思路，让转移人口进得来、住得下、能就业创业。扎牢了公共教育、住房、就业“铁三角”，新市民就可以“定心定根”。

措施力度在不断加大。为确保在体制机制上走出一条可推广的新型城镇化道路，国家发展和改革委员会等多部委联合印发《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》，要求建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，出台具体可操作的农业转移人口和其他常住人口落户标准，同时改革完善农村宅基地制度。

一幅幅壮丽恢宏的新型城镇化画卷正在中华大地渐次展开。三年来，新型城镇化围绕推进农业转移人口市民化、全面提升城市功能、加快培育中小城市和特色小城镇、辐射带动新农村建设等系统工程，统筹推进相关配套改革，因地制宜，大胆创新，紧锣密鼓，有声有色。

NEW URBANIZATION

新型城镇化

第5期 2016年12月（月刊）

主管单位：国家发展和改革委员会
主办单位：国家信息中心 中国城镇化促进会
出版单位：《新型城镇化》编辑部

社 长：陈炎兵
总 编 辑：欧阳鹏
执行社长：孙 然
执行总编：陶正洲
副 总 编：梁宝平
副 社 长：程兴瑞 林后楚 周明喜
总编室主任：周作亮
新媒体中心主任：王跃飞
战略联盟中心主任：徐业斌
美 编：石鹏飞

地 址：北京市西城区三里河北街16号三楼
电 话：（010）68518993 68518917（编辑部）
传 真：（010）68518917
E m a i l：xxczhbjb@163.com
网 址：www.xxczh.中国

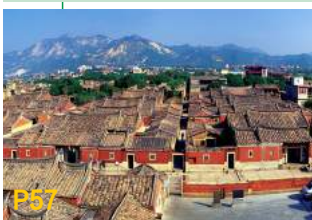
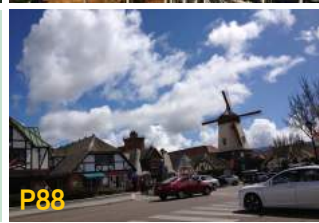
出版日期：每月5日
国内统一刊号：CN10-1409/F
国际标准刊号：ISSN2096-2290
广告经营许可证：京西工商广字第0049号

印 刷：北京博海升彩色印刷有限公司
定 价：20元（人民币）

版权声明：未经本刊许可，任何单位和个人不得以任何形式使用本刊发表的作品。著作权法另有规定的除外。
本刊所发文稿仅代表作者本人观点。如未能及时联系到作者本人的图文，所涉版权事宜，请联系编辑部。

CONTENTS

目录

 P14	 P22	◀ 城镇化如何因人而兴	▼ 仙桃： 双轮驱动就地城镇化
▲ 牢固树立“四个意识” 深入推进新型城镇化	 P47	◀ 信息化与农业现代化 进入深度融合	 P51
▼ 福建力促小城镇发展	 P60	▼ 重庆强化社会资本 与政府的合作	 P76
 P57	▲ 湖北小城镇建设—— 六大模式，特色分明	 P66	▲ 石臼湖畔的湖阳镇
 P80	◀ 小镇喊你回家创业	 P88	◀ 农业大国的 华丽“蝶变”



创新思想、方法和机制是关键



新型城镇化为“三农”发展提供强大动力



牢固树立“四个意识”深入推进新型城镇化



农民市民化演绎当代新活法

目 录

卷首语	
1	新型城镇化的核心是人

政 策

政策解读	
6	创新思想、方法和机制是关键
9	新型城镇化为“三农”发展提供强大动力
14	牢固树立“四个意识”深入推进新型城镇化
16	城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户挂钩

声音观点

19	弘扬乡贤文化，助力美丽乡村
----	---------------

22	城镇化如何因人而兴
25	农村宅基地制度思考

实 践

热点追踪	
32	农民市民化演绎当代新活法
47	信息化与农业现代化进入深度融合

经典案例

50	仙桃：双轮驱动就地城镇化
----	--------------

特色小镇

57	福建力促小城镇发展
60	湖北小城镇建设——六大模式，特色分明
63	吉林22个示范城镇扬帆起航

创新金融	
66	重庆强化社会资本与政府的合作

试点探索	
69	着力提升两个能力有序推进农业转移人口市民化
72	长沙市民化精准施策
74	“三区同建+五模式”促城乡统筹

美丽乡村	
76	石臼湖畔的湖阳镇

研 究

问题研究	
80	小镇喊你回家创业
84	九道难题待破解

海外来风	
88	农业大国的华丽“蝶变”

资 讯

部委工作	
92	开展重大市政工程领域政府和社会资本合作创新工作

93	全国动态
----	------

广告索引

封二：京东环保产业园
封三：华生同济健康资源产业集团
旅居养老连锁基地
封底：中信滨海新城

创新思想、方法和机制是关键

——在特色小（城）镇建设经验交流会上的总结讲话

■ 国家发展和改革委员会副主任 胡祖才

【摘要】

培育发展特色小镇和小城镇，适应四化同步的时代潮流，搭建城乡优势整合的新载体、城乡创业创新的新平台、城乡要素交流的新机制，有利于推进供给侧结构性改革，有利于推动经济转型升级和发展动能转换，有利于促进大中小城市和小城镇协调发展，有利于充分发挥城镇化对新农村建设的辐射带动作用。小城镇承载着大梦想，抓特色小镇和小城镇建设大有可为。抓好特色小镇和小城镇建设，关键是要以新发展理念为指导，创新思路、创新方法、创新机制，着力培育供给侧小镇经济，防止“新瓶装旧酒”、“穿新鞋走老路”，努力走出一条特色鲜明、产城融合、惠及群众的新型小城镇之路。

推进特色小镇和小城镇建设，最重要的是要处理好政府和市场的关系，更加尊重市场规律，使之成为市场主导、自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。要用好政府的“有形之手”，发挥政府在制定规划政策、提供公共服务、营造制度环境等方面的重要作用。



国家发展和改革委员会副主任胡祖才在特色小（城）镇建设经验交流会上作总结讲话。

同志们：

这次会议采取实地考察与经验交流相结合的方式，上午大家实地考察了杭州基金小镇和梦想小镇，下午重点听取了浙江省创建特色小镇的经验介绍，其他6个省市区及两个镇也交流了各自的主要做法。袁家军常务副省

长作了精彩热情的致辞，陈政高部长和舒国增副主任分别作了主题讲话，阐述了发展特色小（城）镇的重要意义和科学内涵，充分肯定了浙江等地特色小镇和小城镇建设的经验做法，强调特色小镇理念在于“新”、核心在于“特”、根本在于“改”，对下一步推进特色小镇和小城镇建设作出了部署，提出了明确要求。郑新立常务副主席和程晓波社长作了精彩点评。这次会议既有实在的感性认识，又有深入的理性研讨，开得很务实、很有特色，相信大家都有很大的收获。大家回去后，要将本次会议精神及时向党委和政府作出报告，按照政高部长、国增副主任的讲话要求，结合实际，扎实推进特色小镇、小城镇持续健康发展。

党中央、国务院领导同志高度重视特色小镇和小城镇建设，习近平总书记、李克强总理和张高丽副总理分别作出重要批示指示，我们要认真学习、深入领会，贯彻落实到实际工作中。培育发展特色小镇和小城镇，适应四化同步的时代潮流，搭建城乡优势整合的新载体、

城乡创业创新的新平台、城乡要素交流的新机制，有利于推进供给侧结构性改革，有利于推动经济转型升级和发展动能转换，有利于促进大中小城市和小城镇协调发展，有利于充分发挥城镇化对新农村建设的辐射带动作用。小城镇承载着大梦想，抓特色小镇和小城镇建设大有可为。抓好特色小镇和小城镇建设，关键是要以新发展理念为指导，创新思路、创新方法、创新机制，着力培育供给侧小镇经济，防止“新瓶装旧酒”“穿新鞋走老路”，努力走出一条特色鲜明、产城融合、惠及群众的新型小城镇之路。

一、坚持因地制宜，防止一哄而上

城镇化有其自身发展规律，推进新型城镇化要积极稳妥，要从各地实际出发，按客观规律办事。浙江特色小镇建设具有其独特的优势和条件，如块状经济特征明显、专业化产业集群基础扎实、信息经济发达、民间资本充裕、创业创新氛围浓厚等，同时也面临着空间资源有限、传统产业亟待转型升级等压力。基于此，浙江特色小镇建设着眼推进供给侧结构性改革，突破传统行政区划单元意义上的小城镇范畴，用最小空间资源达到生产力最优化布局，实现了创新性供给与个性化需求有效对接。重庆、吉林、河南、四川、贵州等地结合自身发展实际，以建制镇为基础开展了多种类型的探索，也都很有地方特色和生命力。各地的探索实践，既体现了不同地区的个性化和差异性，也充分体现了产业形态特色鲜明、城镇环境美丽宜居、服务设施便捷完善、文化底蕴浓郁深厚、体制机制新颖灵活的共性目标。

我国幅员辽阔，各地情况千差万别，各具特色和优势。特色小镇和小城镇建设，一定要从本地实际出发，因地制宜、遵循规律，体现区域差异性，提倡形态多样性。学习借鉴浙江等地的经验，关键要学理念方法、学内涵实质、学创新精神，切不可照搬照抄、“东施效颦”，脱离本地实际，搞成空中楼阁；切不可一哄而上、遍地开花，违背客观规律，造成资源浪费；更不能变相搞房地产开发，演变为新一轮的造城运动。

二、坚持产业建镇，防止千镇一面

产业是小城镇的生命力。坚持产业建镇，就是要根据区域要素禀赋和比较优势，挖掘本地最有基础、最具潜力、最能成长的特色产业，打造出具有持续竞争力和

可持续发展特征的独特产业生态，使每个特色小镇和小城镇都有一个特色主导产业，实现以产促城、以城兴产、产城融合。特色产业内涵丰富多样，不仅仅是制造业，旅游休闲、教育培训、健康养生、商贸物流等都可以作为特色产业来塑造，这些面向新需求的新兴产业更有竞争力，要推动传统产业腾笼换鸟、新兴产业蓬勃发展。要学习借鉴国际经验，如美国格林尼治小镇、瑞士达沃斯小镇、英国温莎小镇等的成功经验，有条件的小城镇特别是位于中心城市和都市圈周边的小城镇，要积极吸引高端要素集聚，发展先进制造业和现代服务业，培育成为知名的特色小镇。

特色小镇和小城镇建设还要做足“双创”文章。小城镇创业创新成本低、进入门槛低、各项束缚少，更容易打造成为“双创”的有效平台和载体。要围绕面向大众、服务小微企业，鼓励有条件的小城镇通过校企合作、产研融合、产教融合，对接大城市创新资源，建设科技创新服务平台和资源信息共享平台，构建富有吸引力的创业创新生态圈，提高资本、技术、创业者、孵化器等发展要素资源聚合度，推动新技术、新产业、新业态加快成长。通过发展特色产业，提升特色小镇和小城镇的活力、竞争力和吸引力，集聚人口、安居乐业，实现可持续发展。

三、坚持以人为本，防止形象工程

发展特色小镇和小城镇要以人的城镇化为核心，便捷的基础设施、完善的公共服务、宜居的生态环境、独特的文化魅力，是人民群众对城镇生活的新期待，也是小城镇集聚生产要素和产业的潜力所在。建设富有活力的特色小镇和小城镇，需要围绕完善城镇功能，加快补齐城镇基础设施、公共服务、生态环境三块短板，使人民群众有实实在在的获得感和幸福感。同时，推进特色小镇和小城镇建设，切忌搞形象工程，避免大拆大建、破坏生态环境、割断历史文脉、抬高农民进城门槛和创新创业成本。

要按照适度超前、综合配套、集约利用的原则，加强城镇道路、供水、供电、通信、污水垃圾处理、物流等基础设施建设，完善和提升特色小镇和小城镇的功能和承载能力。要推动公共服务从按行政等级配置向按常住人口规模配置转变，根据城镇常住人口增长趋势和空间布局，统筹布局建设学校、医疗卫生机构、文化体育场所等公共服务设施，大力提高教育卫生等公共服务的质量和水平，让小镇居民享受到更有质量的公共服务。

镇区人口 10 万以上的特大镇可按同等规模城市标准配置教育和医疗资源。要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，有机协调城镇内外绿地、河湖、林地、耕地，保护城镇特色景观资源，构建生态网络，推动生态保护与旅游发展互促共融、新型城镇化与旅游业有机结合，打造宜居宜业宜游的优美环境。要保护独特风貌、挖掘文化内涵、彰显乡愁特色，建设有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽小镇。

四、坚持市场主导，防止政府大包大揽

推进特色小镇和小城镇建设，最重要的是要处理好政府和市场的关系，更加尊重市场规律，使之成为市场主导、自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。要依托市场“无形之手”，充分发挥市场配置资源的决定性作用，摒弃“政府大包大揽”，不堆财政资金“盆景”。要坚持市场主导，最大限度激发市场主体活力和企业家创造力，能够由企业投资就由企业投资，为民间资本留出多样性、差异性的发展空间。探索实行市场化运作，鼓励社会力量参与城镇建设运营和管理。对于特色产业的发展，应更多地交给市场主体来作决策，政府要顺势

而为、因势利导，不能过多干预。

要用好政府的“有形之手”，发挥政府在制定规划政策、提供公共服务、营造制度环境等方面的重要作用。要坚持规划先行，科学制定特色小镇规划，明确发展边界，合理有效利用空间，实现精明发展。体制机制不顺是制约特色小镇和小城镇发展的主要瓶颈，要重点围绕挖掘内生动力、释放发展活力，推进体制机制创新。要努力在营造特色小镇发展的软环境、最大限度降低发展成本、激发创新创业上下功夫。要强化扩权赋能，推动具备条件的特大镇有序设市。要按照“小政府、大服务”的模式，降低行政成本，提高行政效率。在充分保护好进城农民各类相关权益的基础上，健全完善农村产权交易制度和平台，盘活集体建设用地，促进城乡资源高效配置。

培育特色小镇和小城镇是一篇很有意义的大文章，我们要以这次会议为契机，把建设特色小镇和小城镇作为推进供给侧结构性改革的重要抓手，作为推进新型城镇化的重要内容，牢固树立新发展理念，开拓创新、扎实工作，奋力开创特色小镇和小城镇发展新局面，为推动新型城镇化建设站在新起点、取得新进展作出新贡献！



水城百车河特色小镇，运用山水、田园、都市、乡村四要素，打造高端旅游综合体。黄巢的菊花诗和白居易的桃花诗分别写上了墙壁，形成了一道亮丽风景。

新型城镇化 为“三农”发展提供强大动力

■ 农业部原常务副部长、中国农业经济学会会长 尹成杰

【编者按】

务农重本，国之大纲。习近平总书记指出，实现城乡发展一体化，目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化，以及城乡产业发展融合化。这一重要论断，为统筹推进城乡一体化指明了方向，为新时期“三农”事业发展提供了新动能。本文重点阐述了城乡发展“新五化”为“三农”提供的难得机遇。“新五化”明确了城乡一体化的目标和“三农”发展的具体任务，特色小镇建设为“三农”发展提供了强大的动力，普惠共享发展理念促进城乡发生深刻变化，工业化、城镇化、信息化促进农业现代化。这些内容对当前城乡发展实际工作颇具指导性意义。

当前，我国新型城镇化进入快速发展时期。“以人为本、城乡统筹、转型升级、带动三农”，已成为新型城镇化的明显特征。与此同时，我国“三农”事业正处在关键发展阶段，连年丰收增收，粮食供求平衡，现代农业建设不断加强，美丽乡村建设明显加快，已构成“三农”事业蓬勃发展的重要基础。在“五大发展理念”的指引下，新型城镇与“三农”事业从未像今天这样同步而行、互为促进、良性互动。特别是新型城镇化更加注重反哺、带动和共享，为“三农”事业发展提供新的发展机遇和强大动力。

一、城乡发展“新五化”为“三农”发展提供难得机遇

2015 年 4 月，中共中央政治局就健全城乡发展一体化体制机制进行了集体学习。习近平总书记在主持学习时指出，全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村特别是农村贫困地

区。习近平总书记强调，实现城乡发展一体化，目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化，以及城乡产业发展融合化。这一重要论断，为统筹推进城乡一体化指明了方向，为新时期“三农”事业发展提供了新动能。

“新五化”的内涵十分丰富，涵盖了农村居民基本权益、公共服务、收入水平、要素配置、产业发展等重大问题，并就这些重大问题提出明确定位的要求。“新五化”提出的出发点和落脚点，需要通过发展新型城镇化，着力解决当前城乡发展存在的不协调、不平衡问题，给“三农”事业带来福祉。“新五化”既是重要的发展理念，又是重大的方针和政策。“新五化”的提出，为经济发展新常态下和我国经济社会重要转型期的“三农”事业发展提供了难得的机遇。

“新五化”明确了城乡一体化发展的新目标。“新五化”作为城乡一体化目标的提出，从根本上转变了城镇化的发展方式，明确了城乡一体



三亚市海棠水稻公园小镇

化的重点和着力点，必将进一步破除城乡二元结构体制，消解传统城镇化对农业农村的盘剥和桎梏，提升“三农”在我国新型城镇化发展进程中的地位，让城市和农村平等协调发展。

“新五化”阐述了新时期“三农”发展的新任务。“新五化”既是“三农”新阶段的重要任务，又是全面提升和发展“三农”事业的顶层设计。“新五化”赋予新阶段“三农”发展的重大使命，从农村生产力到生产关系全方位和高层次谋划做好“三农”工作。新型城镇化为“三农”转型升级、平等融入城乡一体化、建设美丽乡村提供有力引领和带动作用。

“新五化”指明了强化“三农”发展政策的新思路。新型城镇化是带动和助力现代农业的新动能。农业现代化是国家现代化的基础，是实现全面小康的基础。建设现代农业是“三农”工作的根本任务。国内外经验表明，离开现代城市的带动，实现农业现代化是不可能的。新型城镇化的发展，使得现代农业建设更有机会获得城市金融、技术、资金、人才等要素和资源的有力支撑。用“新五化”明确“三农”发展思路和举措，工业反哺农业的实力更强，城市带动农村的措施更实。

二、特色小镇建设为三农发展提供强大动力

特色小镇建设是新型城镇化的创新和亮点。正所谓“小城镇，大战略”。特色小镇建设是城乡一体化发展的重大战略举措。“十三五”期间，

国家将重点支持 1000 个左右的特色小镇加快建设和发展。每个省还从省情出发，确定支持和发展一批特色小镇。星罗棋布和优势鲜明的特色小镇，以其独有的优势和魅力，彰显推进城乡发展一体化新格局的风采和力量。

特色小镇的特色即是优势。特色小镇的诸多优势内涵丰富，多来自农业和农村，把潜在资源和优势发展成产业优势和经济优势，又服务和带动农业农村。特色小镇之特主要体现在以下几个方面：一是小镇的资源环境特色。小城镇区域内自然资源丰富、生态环境优美，适宜开发的土地、淡水等后备资源宽裕，农村剩余劳动力、农副产品和工业原料供给充足、价格低廉。特别是在当前资源环境对经济快速发展约束越来越紧迫的形势下，小城镇独特的资源环境特色，正在转变为发展的竞争优势。二是小镇的产业优势特色。依托独特的区位条件和资源环境优势，小城镇选择适宜的特色产业，促进了一二三产业协调发展。有的小城镇毗邻城市，加快发展资源节约、环境友好和劳动密集型的特色工业。有的小城镇农业资源丰富，加快建设粮食主产区，提高粮食综合生产能力，形成有特色有优势的“一乡（镇）一业”和“一村一品”。有的小城镇环境优美，主要发展特色种养业、休闲旅游农业。这些产业因地制宜、符合实际，大大促进了市场经济发展，繁荣了乡村经济，带动了农民增收致富。三是小镇的历史文化特色。文化历史是城镇的灵魂。我国农村和小城镇文明历史悠久，许多历史文化都发源于农业农村，集中展现在村镇。与工业化、城市化发展成果相比，小镇建设大多保持了农村生产生活的特点，彰显区域特色、体现村民民俗、传承优秀文化，保持田园风光和良好生态环境。要坚持和突出小镇的历史文化特色，防止千篇一律，实现个性化发展。四是小镇的管理制度特色。小城镇以血缘、亲缘和族缘为纽带结成的区域共同体，在小城镇发展和治理过程中，形成了一套独具特色、切实可行的管理制度。一些地方积累和形成了较好的乡规民约，倡导互帮互助、注重邻里和谐，这些优秀的乡村治理传统和管理制度要继续坚持和发扬。

一是特色小镇建设是促进城乡一体化发展

的重要动力。特色小镇“以产立镇、产镇一体、产镇融合、以镇带村”，促进特色小镇产业发展和镇村新型产业园区和服务园区建设，提升镇村经济发展和公共服务配给能力，促进镇村社区的形成和完善。小城镇的落户条件和生活成本低，有利于农村转移人口就近就地实现城镇化。人口向小城镇聚集，可以避免高房价、交通拥堵、公共服务供给不足等“大城市病”。加快特色小镇建设，让城市公共服务向小城镇和农村延伸，解决小城镇和农村住房、养老、教育、医疗等社会服务“最后一公里”的问题。通过特色小镇发展，拓宽城乡居民收入渠道，改善公共服务供给能力，从根本上消除城乡二元结构，实现城乡一体化。

二是特色小镇建设是促进美丽乡村建设的重要措施。从世界城镇化发展规律看，当城镇化率达到 30% 时，城镇化起步加快发展；达到 50% 时，进入快速发展期；达到 75% 时，进入平稳缓慢发展阶段。这一阶段，也是城镇化发展重点从数量提高向质量转移的关键阶段。积极发展小城镇、新农村和新型农村社区，可以培育农村经济增长点，实现就地城镇化，实现特色小镇与美丽乡村建设同步推进。

三是特色小镇建设是产业转型升级的重要载体。小城镇作为联系农村和城市的纽带，一产基础扎实，农产品和工业原材料丰沛，农村转移劳动力充足，具备发展二、三产业的基础

条件。一些地方，乡镇企业、中小企业、加工业和服务业蓬勃发展。立足特色小镇建设，实现产业升级和三产融合，打造新的产业升级版和经济增长极。特别是通过发展二、三产业带动第一产业，以工业、服务业发展促进农业现代化，有利于实现一二三产业融合发展，实现“四化”同步推进。

四是特色小镇建设是农民工兼业转移的重要结合部。小城镇有其自身的生命力和特色，有极强的人口聚集和市场发育能力。小城镇具备土地费用、投资门槛、交易成本低等优势，聚集了大量中小企业、小微企业、个体工商户等经济组织，创业和就业潜力巨大。特别是国家提出“大众创业、万众创新”的发展战略，各地出台了一系列扶持中小企业和小微企业发展的政策措施，加快小城镇和特色小镇建设，为全民创业就业和农民兼业转移提供了新的历史机遇。

三、普惠共享发展理念促进城乡关系发生深刻变化

新型城镇化普惠共享的发展理念，使城乡关系发生深刻变化。传统城镇化发展逻辑是城乡二元结构体制的产物，“重城轻乡、索农支工”是城乡二元结构的根本特征，也是制约城乡一体化发展的主要顽疾。

新型城镇化秉持普惠共享的发展理念。对



惠州博罗县“五矿·哈斯塔特”旅游小镇



大型农场现代化作业

待城乡不平等、不平衡和不协调，是城乡二元结构的本质特征。在城乡二元结构体制下，在建设投资上重城轻乡，农村居民人均投资大大低于城市；在城乡发展要素配置上，利用剪刀差农业支援城市，实行不平等交换；在公共服务上，城市明显优于农村，教育、卫生、文化等农村居民服务供给明显不足，特别是老少边穷地区尤为突出。新型城镇化按照“新五化”目标和要求，用普惠共享理念，正确处理和解决不平等、不平衡和不协调问题，建立健全新型城乡关系和工农关系。

城镇化创新发展的核心目标是以普惠与共享的理念，平等、协调、平衡地解决人的城镇化问题。有序推进农业转移人口市民化，提高有户籍人口的城镇化率，这是建立新型城乡关系迈出的重大步伐。考虑目前城镇化水平和发展速度，要妥善解决“三个1亿人”的问题。第一个“1亿人”要解决是已经在城市里面工作、生活的农业转移人口，把他们落户在城镇；第二个“1亿人”是指已经在城市里面居住，但是要改善很差的居住条件，对历史形成的棚户区和城中村要进行改造；第三个“1亿人”就是指现在还在农村的人口，特别是在城镇化水平相对落后的中西部地区，要加快农业农村发展，推进新农村建设，就近就地城镇化，实现

城镇化的均衡发展。

普惠与共享的发展理念为维护 and 实现农村居民的基本权益提供有力保障。维护和实现农村居民的基本权益，是新时期“三农”事业发展本质要求。农村居民的基本权益，主要包括经济发展权、基层民主决策、管理和监督权、均等社会公共服务获得权等。新中国成立以来，特别是改革开放以来，党和政府制定方针政策的一个根本出发点，就是要维护和实现农村居民的基本权益。虽然近些年来我国农村经济和民主政治建设不断加强，农村居民的基本权益不断完善，但由于长期的城乡二元结构体制的影响，城乡居民权益不平衡、不平等问题仍然突出。以人的城镇化为核心，实现人的城镇化，让农村居民和转移人口的身份、生活、就业、教育、医疗、社保、住房都发生根本性的变化，分享到城市发展的成果。城乡服务均等化包括重要的医疗服务，能不能实现医疗服务普惠发展，直接关系到城乡一体化发展能否实现。

四、工业化、城镇化、信息化促进农业现代化

从国内外现代农业发展的经验及其模式看，现代农业的重要特征，是生产动力与技术科学

化、生产装备与管理工业化、生产组织与服务社会化、生产产品与经营商品化、生产要素与投入集约化、生产资源与环境可持续化。工业化、城镇化、信息化与农业现代化互为因果，良性互动，协调发展，是新型城镇化促进农业现代化的重要体现。

从全球现代农业建设的规律看，由于工业革命导致工业化、城镇化快速发展，为农村人口转移就业以及城市对农产品的巨大消费需求，进而带来传统农业方式的变革，推动现代农业的发展。一些农业发达国家的经验表明，农业从业劳动力占全国劳动力比重下降到20%以下，农业产值占国民经济总产值降到20%以下，以原料和初级产品为特征的传统种养业占农业总产值的20%以下，产后加工保鲜物流等产值占到80%以上时，农业发展方式进入一个拐点，那就是生成了全产业链的现代农业。

目前，我国农业现代化仍然滞后于工业化、城镇化，突出表现是农业基础仍然薄弱，城乡居民收入差距仍然较大，“三农”短板现象仍然明显。农业现代化仍然是“四化”同步发展的重点和难点。充分发挥新型城镇化对农业现代化的重要引擎作用，大力推动新型城镇化与农业现代化相互协调，提升农业、农村、农民的自我发展能力。加快推进新型城镇化，能够有效带动农村富余劳动力转移就业，为发展农业适度规模经营，推动农业专业化、标准化、规模化、集约化生产创造有利条件。加快推进新型城镇化，可以通过拉动农产品需求、促进农民就业、建设新农村，有效拓宽农民收入渠道，实现2020年农村居民收入比2010年翻一番的目标。加快推进新型城镇化，彻底改变传统的农村土地、资本、劳动力等生产要素单向流动的发展模式，带动城市资金、技术、信息、人才等现代生产要素向农业农村领域延伸，实现城乡要素平等交换。

历史经验表明，现代农业发展动力来自现代城市的先进要素。补齐“四化”同步的“短板”，必须加快现代农业建设，就要实行科技、加工和服务的“三轮驱动”。新型城镇化的过程，是科技、加工和服务要素的聚集与提升的过程，是逐步向农业、农村、农民转移带动的过程。城市科技以其独有的优势带动农业科技创新及

其成果应用转化，大幅度提高农业科技贡献率。聚集城市的加工技术及企业，可以大力促进原材料农业向财富农业转变。依托现代城市的各类服务组织和流通体系，可以建立健全农业社会化服务产业，为农业农民提供高效、及时和便捷的服务。城市人口增长加和消费需求升级，为现代农业开辟了巨大的市场空间。总之，新型城镇化同现代农业互为助力、良性互动、同步前行，共筑“三农”发展之基。

工业化和城镇化的快速发展，既可以产生对劳动力和生产原料的巨大需求，又可以产生对农产品及其食品消费的巨大需求。随着两个巨大需求的产生和拓展，将对现代农业的发展产生重要的引导和加速力量。因此说，工业化、城镇化与现代农业建设的加强，存在着互为动力、互相支持、良性互动的关系。特别是新型城镇化的发展，为现代农业建设增添了新动力和新机遇。

农产品加工业是建设现代农业的核心切入点。缺乏现代农产品加工业的农业增长，极有可能由于消费结构变化和消费水平升级，导致农产品积压，比较效益下降和农民收入减少。现代农产品加工业，是农业供给侧的重要要素，是提供多样优质农产品及加工食品的关键环节，是提高农产品附加值和市场竞争力的前提条件。从一定意义上讲，具有现代农产品加工业的现代农业才是财富农业。只有建立起现代的农产品加工业，才能促进原料型的传统农业向商品型的现代农业转变，促进贫穷型的传统农业向财富型的现代农业转变。村民变为市民、市民变为工人、农村变为城镇的过程，是农产品加工业发展的过程，是新型城镇化向农业和农村释放农产品加工技术与能力的过程。

因此，依托新型城镇化，建立健全农产品加工业体系，是我国现代农业发展的重大举措。加快新型城镇化的发展，城市加工业技术不断完善和提升，才使开展农产品深度加工成为可能。伴随工业化、城镇化的快速发展，我国农业的种植结构、加工结构和流通结构，将成为农业供给侧结构性改革的重点，将使我国农业供给侧结构发生革命性的变革。随之而来的是现代农业产业的发展、壮大与崛起，将给现代农业发展提供新的活力、动力和潜力。

牢固树立“四个意识” 深入推进新型城镇化

■ 中国城镇化促进会党委书记、副主席兼秘书长 陈炎兵

党的十八届六中全会聚焦全面从严治党的重大主题，号召全党紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识（即“四个意识”），坚定推进全面从严治党，坚持不忘初心，继续前进，把以经济建设为中心同坚持四项基本原则、坚持改革开放这两个基本点统一于中国特色社会主义伟大实践。

党的十八大就明确提出：“必须以改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展、推进城镇化为重点，着力解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题。”这是我们党第一次提出把城镇化作为加快转变经济发展方式的重点。

党的十八届三中全会进一步明确提出要“完善城镇化健康发展体制”。

2013年12月12~13日，党中央又专门召开了“中央城镇化工作会议”，习近平总书记发表了重要讲话。他指出：城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

深入推进新型城镇化建设，必须牢固树立“四个意识”，坚持从我国的基本国情出发，遵循规律，因势利导，坚定不移地走中国特色的新型城镇化发展道路。

深入推进新型城镇化建设，必须牢固树立政治意识。首先，必须明确新型城镇化的目的是什么？即首先必须明确新型城镇化是为了谁的问题。

习近平总书记今年2月21日对深入推进新型城镇化再次作出重要指示：“更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感”。这四个“更加注重”的受益对象都是一个，即“人民群众”。因此，从政治意识的角度来看，新型城镇化的根本目的就是为了让人民群众。其次，必须明确推进新型城镇化的理论基础是什么？推进新型城镇化最重要的理论基础是马克思主义基本原理和中国特色社会主义理论。马克思主义基本原理告诉我们，做任何事情都必须尊重客观规律，必须按客观规律办事。因此，推进新型城镇化，必须尊重科学，尊重规律，循序渐进，因势利导。中国特色社会主义理论告诉我们，马克思主义基本原理必须与中国社会主义革命、建设和改革的实践相结合，中国的事情必须根据中国的国情来解决。我们不可能照抄照搬任何国家的发展模式，必须走中国特色的新型城镇化道路。最后，推进新型城镇化必须充分运用马克思主义的方法论，即要解决如何推进新型城镇化的问题。要坚持理论联系实际，密切联系群众的工作方法，一切从群众出发，一切依靠群众。充分发挥人民群众的积极性、主动性和创造性，充分发挥市场在资源配置中的主导作用，切不可由政府大包大揽，搞“一窝风”“大跃进”。要遵循规律，因势利导，充分发挥政府的引导作用，让城镇化成为一种自然的历史过程。

深入推进新型城镇化建设，必须牢固树立大

新型城镇化规划



局意识。一是要从全世界的大格局看中国的新型城镇化。当今世界深刻影响世界发展的两大因素，一是我国的新型城镇化，一是以美国为代表的现代高科技。新型城镇化是当今世界给我们提供的新机遇，同时也是新挑战，我们一定要抓住新机遇，迎接新挑战，在世界发展格局中勇立潮头，占领制高点。二是要从国家大局来看新型城镇化。从国家发展大局来看，城乡二元结构是影响和制约我国经济发展和现代化建设的瓶颈问题，从破解城乡二元结构难题，从根本上解决“三农”问题的全局来看，深入推进新型城镇化是我国的国家战略，是我们走向现代化的必由之路。三是要从我国政治、经济、文化、社会发展历程的全局来看新型城镇化。从我国改革开放三十多年的发展历程来看，我国的改革开放已经取得了举世瞩目的成就，我国已经成功进入中等收入国家行列，如何成功跨越中等收入陷阱？如何成功实现全面建成小康社会的宏伟目标？深入推进新型城镇化是重要抓手。

深入推进新型城镇化，必须牢固树立核心意识。一个国家，一个政党，领导核心至关重要。在深入推进新型城镇化进程中，必须强化核心意识。一是要在思想上、政治上、行动上自觉保持同党中央保持高度一致。党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议，都对我国新型城镇化作出了战略部署，党中央的决策就是推进我国新型城镇化的集结号和动员令。推进新型城镇化建设，一是要以党中央的决策为统领，统一思想、明确目标、齐心协力、步调一致，站在新起点，取得新进展。二是要深入学习领会习近平总书记的系列重要讲话精神，深刻领会习近平总书记治国理政思想，着力推进“四个全面”，在推进“四

个全面”的大格局中把握新型城镇化的方向，找准推进新型城镇化的发力点。

深入推进新型城镇化，必须牢固树立看齐意识。首先是要向党中央看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向党中央决策部署看齐。一是要让全国各级干部在新型城镇化的指导思想、战略部署、工作思路向党中央看齐，与党中央保持高度一致，决不能“各吹各的号、各唱各的调”。二是要在战略目标、发展方向、工作效率上向党中央看齐，坚决克服和杜绝庸政、懒政和不作为现象。要有高度的责任感、使命感和紧迫感，以抓铁有痕、踏石留印的工作作风和时不我待、只争朝夕的精神风貌推进新型城镇化。其次是要向先进地区看齐。要敢于担当，勇于创新。全国各地经济发展水平有别，自然资源禀赋有差异，要因地制宜，大胆创新，突出特色，在实践中创出特色、创出经验、创出成绩。各地要及时向全国新型城镇化建设中涌现出来的先进地区看齐，要联系实际，开拓创新，推动本地新型城镇化取得新进展。最后，要向新的理论、新的理念看齐。创新是一个国家和民族不竭发展的动力，党中央号召勇于推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方向的创新。推进新型城镇化离不开各方面的创新，各地方必须时时刻刻向新的理论、新的理念看齐，以新的理论和新的理念指导当地新型城镇化实践。

强化“四个意识”，是深入推进新型城镇化建设的重要保证，我们一定要紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，勇于开拓，大胆创新，全力推进中国特色新型城镇化建设，为全面建成小康社会，为实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献。

城镇建设用地增加规模 同吸纳农业转移人口落户挂钩

——国土资源部规划司副司长周建春答记者问

近日，国土资源部、国家发展改革委员会、公安部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部举行了《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》（以下简称《实施意见》）新闻发布会。

城镇化是现代化的必由之路，人的城镇化是城镇化的核心。按照中央有关精神和国家总体部署，为推进以人为核心的新型城镇化，提高农业人口市民化的用地保障水平，国土资源部、国家发展和改革委员会、公安部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部联合出台了《实施意见》。国家资源部规划司副司长周建春介绍了人地挂钩机制的主要内容，并对文件精神进行解读。

党中央、国务院高度重视新型城镇化建设，提出城镇化是现代化的必由之路，以人的城镇化为核心，注重提高户籍人口城镇化率，要以新发展理念为引领，要切实解决好1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇定居落户的



“十三五”期间，将严格建设用地总量管控，落实城市开发边界。

问题。按照党中央、国务院决策部署，国土资源部会同国家发展和改革委员会、公安部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部等部门，研究起草了《实施意见》。现将有关情况通过大家向社会发布。

记者:请问《实施意见》起草的背景是什么？

周建春：目前，我国城镇化水平总体还不高，土地的城镇化快于人口的城镇化，不解决人的城镇化，城市发展就会导致盲目扩大城市规模，就会造成土地被大量占用和浪费。因此，在全面推进新型城镇化过程中，必须使城市发展与人口增长相适应，提高户籍人口城镇化率和城镇化质量，促进城乡基本公共服务均等化，这就需要建立进城落户人口与建设用地供应更加紧密的挂钩机制，实现土地城镇化与人口城镇化相协调。2014年，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》确立了1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的发展目标，提出探索实行城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策；党的十八届五中全会、中央城镇化工作会议提出了“建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制”的改革任务，中央全面深化改革领导小组将该项改革任务列入工作要点；2016年，国家“十三五”规划纲要进一步强调加快农业转移人口市民化，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩（以下简称人地挂钩）机制。建立人地挂钩机制，既是确保对新型城镇化的用地保障，也是对土地

城镇化的制约，可以起到“一石二鸟”作用。2015年以来，按照党中央、国务院决策要求，国土资源部会同国家发展和改革委员会、公安部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部深入开展专题研究，认真总结分析近年来土地利用规划、计划管理和土地供应工作，广泛听取专家和各相关单位意见后，形成了《实施意见》，按照党中央、国务院的部署现正式联合印发。

记者:请问《实施意见》的主要内容是什么？

周建春：《实施意见》共分三个部分。

第一部分是总体要求，包括指导思想、基本原则、目标任务。

《实施意见》的指导思想是，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，以人的城镇化为核心，制定实施人地挂钩政策，通过规划总量调控、计划单列下达、用地优化安排，满足新型城镇化用地需求。

《实施意见》的基本原则是，坚持以人定地、人地和谐；坚持保护耕地、节约用地；坚持改革创新、规范运作；坚持尊重意愿、维护权益。

《实施意见》的目标任务是，到2018年，基本建立人地挂钩机制，形成部门联动、上下衔接、有利于促进新型城镇化发展的建设用地供应制度；到2020年，全面建立科学合理的人地挂钩机制政策体系，区域和城乡用地结构布局更加优化，土地节约集约利用水平显著提高，为如期实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户提供用地保障。

《实施意见》的第二部分是主要措施，包括五个方面的内容。

一是实行差别化的用地标准。综合考虑城镇容纳空间等因素，现状人均城镇建设用地不超过100平方米的城镇，对于进城落户人口，按人均100平方米标准安排新增城镇建设用地；现状人均水平在100~150平方米的城镇，按照人均80平方米标准安排；现状人均水平超过



150平方米的城镇，按照人均50平方米标准安排。超大和特大城市的中心城区原则上不因吸纳农业转移人口安排新增建设用地。

二是实施规划统筹管控。在土地利用总体规划、城乡规划编制和修订时，充分考虑区域经济社会发展水平、土地利用现状、节约集约用地要求和人口规模等因素，特别是进城落户人口数量和流向，合理安排城镇新增建设用地规模。原有规模确实无法满足进城落户人口用地需求的，可依法适当调整规划。

三是改进用地计划安排。依据相关规划，更多考虑年度进城落户人口数量，合理安排年度用地计划，保障进城落户人口用地需求。国家充分考虑各省（区、市）上一年度进城落户人口规模，合理分解计划指标；省（区、市）根据所辖各市县上一年度进城落户人口规模，专项安排计划指标；县（市、区）在组织城镇建设时，优先安排吸纳进城落户人口镇的用地。

四是优化土地供应结构。县（市、区）要按照方便进城落户人口生产生活的要求，统筹考虑各类各业建设用地供应，优先保障住房特别是落户人口的保障房，以及教育、医疗、养老、就业等民生和城镇基础设施建设用地，合理安排必要的产业用地。

五是提高农村土地利用效率。结合农村宅基地制度改革试点的要求，允许进城落户人员在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅

基地，鼓励农村土地经营权规范有序流转。规范推进城乡建设用地增减挂钩，通过整理复垦，增加耕地面积。

《实施意见》的第三部分是组织实施。主要从落实地方责任、强化部门协同、规范政策实施、加强宣传引导、做好总结评估等五个方面提出了具体要求。

记者：请问关于《实施意见》实施中有那些问题需要说明？

周建春：（一）关于进城落户人口人均用地标准的问题。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出，人均城市建设用地严格控制在100平方米以内。据此，《实施意见》提出现状人均城镇建设用地不超过100平方米的，进城落户人口按人均100平方米安排新增城镇建设用地；现状人均水平超过100平方米的，适当降低标准。同时，综合考虑东中西部不同地区经济社会发展和自然条件的差异，以及非农业转移落户人口和取得居住证的常住非户籍人口用地需求，允许各省份根据实际对标准进行适当调整，幅度控制在10%以内，既给予各地一定的灵活性，又防止地方调整幅度过大、挤占生态用地和耕地。

（二）如何确保进城落户人口建设用地需求。为更好地促进农业转移人口市民化，《实施意见》提出，在土地利用总体规划编制中要更加突出进城落户人口因素，合理确定城镇建设用地规

模；在制定三年滚动用地计划和分解下达年度用地计划时，充分考虑新型城镇化和进城落户人口的用地需求，由各省（区、市）根据进城落户人口专项安排进城落户人口用地指标，确保合理用地需求。围绕落实区域发展总体战略和新型城镇化等，综合国务院刚批准实施的《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）调整方案》，特别考虑“三个1亿人”等因素，提出了2015—2020年全国新增建设用地总规模约3900万亩，其中包含了进城落户1亿人口的各类用地需求，初步估算为1200万亩。如果按以往规划编制方法，农村流动人口只按城镇人均建设用地标准的60%安排用地，1亿农村流动人口用地约为720万亩。因此，从现行规划看，土地供应方面可以满足进城落户人口发展用地需求。

（三）关于严格保护耕地和节约集约用地的的问题。我国人多地少，土地资源、特别是耕地资源十分宝贵，必须倍加珍惜。耕地是我国最为宝贵的资源，是国家粮食安全的基石，我们要像保护大熊猫一样来保护耕地。国家“十三五”规划确定的18.65亿亩耕地红线，必须守住，不能突破，而且要实行数量、质量、生态三位一体保护。因此，实施人地挂钩过程中，对已划定的城市周边永久基本农田不能随意占用，要采取跳出去串联式、卫星城式发展，把好山好水好田融入城市、融入市民生活；要坚持最严格的节约用地制度，建设用地要“管住总量、严控增量、盘活存量”，要划定城市开发边界，促进城市紧凑、集约、高效、绿色发展。

（四）关于保障进城落户农民权益的问题。在我国，农民问题主要是土地问题。如何切实保护进城落户农民的权益，是《实施意见》的重点内容。按照中央要求，要切实维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得以退出“三权”作为农民进城落户的条件。为解决进城落户农业人口后顾之忧，《实施意见》提出，现阶段不得以退出农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件；充分尊重农民意愿，切实维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，保障其合法权益。



农业转移人口市民化，推进以人为核心的新型城镇化，为农民进城“保驾护航”。

弘扬乡贤文化，助力美丽乡村

——访中国小康建设研究会副会长芦笛

■ 特邀撰稿人 张洁 本刊记者 梁宝平



安徽省宿松县文明委开展“乡贤文化进四堂、培育文明新风尚”主题活动，让干部群众品悟乡贤力量，接受精神洗礼，收到良好效果。

美丽乡村建设是美丽中国建设的重要组成部分，是全面建成小康社会的重大举措，是在生态文明建设全新理念指导下的一次农村综合变革，是顺应社会发展趋势的升级版的新农村建设。当下，为实施《国家新型城镇化规划2014—2020年》，贯彻落实习近平总书记、李克强总理等中央领导同志关于新型城镇化及特色小镇建设的系列重要指示、批示精神，建设美丽乡村已成为全国上下的共同愿望，也取得了一定成果。但在实践过程中，乡村建设新型实用人才的匮乏渐渐成为一个制约农村发展的普遍矛盾，这一问题如何求解也受到大众的广泛关注。

为此，记者于2016年11月中旬采访了中国小康建设研究会副会长、北京东方美丽乡村发展基金会理事长芦笛。

（一）

芦笛认为，社会发展推动了农业农村的变化，支持这一变化的良性发展需要人才。我们不缺乏具有世界眼光、能驾驭大型企业的经营管理人才，但缺乏一大批了解“三农”、能耐得住寂寞、能把现代经营管理理念嫁接到农业农村的新型实用人才。

采访中，芦笛反复强调：缺乏人才的农业不可能建成发达的现代农业，缺乏人才的农村也不可能建成文明和谐的美丽乡村。弘扬乡贤文化，鼓励广大农家骄子反哺家乡，赢得大量乡村建设新型实用人才的支持，尤其是亿万农家骄子的参与，可以形成寻根反哺、百川归海的磅礴力量，无疑是遏制农村被荒芜侵蚀的力量之源，是破解乡村建设新型实用人才匮乏矛盾万千路径中切实有效的一项选择。

（二）

记者注意到，“新乡贤”这个词已成为时下热词。

全国人大代表、安徽省社会科学院文学研究所原所长、研究员钱念孙，在2016年全国“两会”上提议国家和社会应当鼓励当年从广大乡村走进城市的优秀人才告老还乡，做“新乡贤”。

2016年3月16日，十二届全国人大四次会议批准的“十三五”规划纲要明确提出培育“新乡贤文化”以建设美丽乡村。

中国社会学和人类学的奠基人之一，第七、八届全国人大副委员长，第六届全国政协副主席费孝通，在《乡土中国》里研究了乡土社会和人，界定中国社会是一个“乡土社会”。乡贤文化根植于中国乡土社会，根植于中国古老悠久的农业文明中，在古代国家治理结构中发挥着重要作用。乡贤在维系地方社会的文化、风俗、教化，维持乡土社会有效运转等方面效果明显。

如今，我国社会各界已经普遍认识到，优秀乡贤文化是解决“三农”问题可资利用的一种宝贵资源。

芦笛将乡贤文化视为“中华优秀传统文化在乡野沃土茁壮生长的重要形态”，其表现为“既体现了热爱家乡、建设故里、乐于担当的情怀，又饱蕴见贤思齐、助人为乐、崇德向善的正能量”。而“新乡贤”应该是在乡民邻里间威望高、口碑好的人群，除了农村基层干部、精神文明带头人等，还应该包括文人学者、企业家、科技工作者、海外华人华侨等。他们当年从乡村走出，如今返回故乡，用其所长反哺桑梓，完全能在建设美丽乡村方面发挥重大作用。

正如芦笛所描述的那样：“每个人都有家乡的情怀，每个人都有田园的情思，每个人都有对自然的依恋。这些情感吸引在外的乡贤为家乡献计献策、穿针引线、贡献信息，吸引老来的乡贤回归农村，带资带技，把余热发挥在农业农村的大地上。”

芦笛介绍，“文官告老还乡，武将解甲归田”是中国古代特别是明清时期官吏遵循的惯例，这种思想不仅深入人心，而且有法规约束。一方面从制度上防范官吏贪污腐败，另一方面也加深了他们“宦途漂泊”、“根在故土”的观念。

除了中国古代，辞职还乡在国际上也较为普遍，美、英、日、韩等国总统卸任后，必须很快搬出官邸，回到自己老家或其私人居所。

芦笛认为，倡导和启动中国古代和国际上比较通行的“告老还乡”做法，更确切地说是衣锦还乡对解决当下农村“空心化”积弊，对缓解大城市种种不堪重负的“城市病”具有重要意义。

芦笛解释说，由于生活条件改善和生活品质的提高，现在 60 岁左右的人一般身体都比较好，尤其是各级领导干部、工商企业界人士、

各领域专家学者等，曾经有为有位，经验丰富、人脉广泛，若告老返乡，反哺家乡则可发挥多方面作用。他们能为美好乡村建设出谋划策、聚集资源、躬行实践；能以自己的见识及生活方式垂范乡邻、传播文明、改善乡村风气；能以自身威望和身份超脱的特殊地位，影响乃至监督基层乡镇干部为民办事；同时他们生活于乡土，还能带动城市子女及亲戚朋友频繁往返乡村，为农村带来更多的人流、物流及资金流等。

（三）

采访中，“农家骄子”是芦笛使用最频繁的词汇之一，认为他们是新乡贤的主要组成部分。

对于这个词的界定，芦笛这样说道：“所谓农家骄子，就是那些生在农村，长在农村，之后无论是到城里务工就业还是在本土自食其力，以劳动谋生养家、创造财富的人。所以各行各业里都有农家骄子。”

青年闯世界、老来报桑梓。芦笛认为，农家骄子要为美丽乡村建设添砖加瓦，根据其发挥途径的不同，大致可以划分为以下三种类型。

一是在城市任职而目前已经退休的农家骄子。这一部分人无论以前从事的是什么职业，担任怎样的职责，都已经积累了相当丰富的经验和人脉，这恰恰可以为家乡建设提供助力。芦笛说：“人都有各自的优势和专长，只要有心想做，就一定会有能帮到忙的地方。比如原来在媒体工作的，可以为家乡宣传做一些策划，提高知名度，打造话题点；原来是个医生，那就试着参与到家乡卫生所的建设和维护中；如果原来就职于文化部门，那可以考虑是否能给村里建一间图书室。”

二是依然在岗，但可以用自己的特长支持家乡建设，为家乡发展建言献策的农家骄子。无论现在身在政界、商界、学界，他们在做好本职工作的同时也可以为家乡做出贡献。关注家乡发展动态，住在城市为家乡搭桥铺路，对接项目、技术、市场等资源，介绍相关专家人才前往指导，支持美丽乡村发展。不积跬步无以至千里；不积小流无以成江海。这些一点一滴的力量随时都可能成为引起质变的关键。

三是在外打拼过程中获得了知识、技术和经



农村青年参加创业分享会，有志向的年轻人积极投入家乡建设。

验之后返乡创业的农家骄子。部分省市已经陆续颁布了不少政策，鼓励和扶持这种返乡创业的行为。芦笛认为，对于这部分人应该要宽容他们的失败，尤其是某些不可抗因素导致的暂时性失败，勇于尝试的人总是值得赞赏的。因为一切尚在摸索中，创业行为本身就有各种风险的交织，环境、市场、人都可能成为诱因。政府和企业可以组织一些专业培训，帮助提高其创业存活率。

如果整个社会能形成一种农家骄子反哺家乡的社会氛围，舆论也致力于提高这种导向的社会影响力和认可度，那么城乡一体化发展进程无疑会获得乘风巨翼。

（四）

以农家骄子为代表的新乡贤参与乡村建设，正逐渐发展成为一种社会广泛推崇的行为。

如今全国各地成长起来的美丽乡村，背后基本都有农家骄子的身影。云南省保山原地委书记杨善洲退休放弃进省城的机会，返回故乡施甸县大亮山义务植树造林；江西南昌市原市

长李豆萝退休回乡创业，成为美丽乡村建设的领军人物；著名企业家褚时健回乡打造出褚橙名品牌……

据了解，由芦笛担任理事长的北京东方美丽乡村发展基金会就一直试图在美丽乡村建设中有所作为。他们给自己确定了当前的四大主要任务：一是利用“中国村世界”网站和 APP 网络多媒体平台推动农村信息现代化建设；二是帮助乡村济困解难，包括支持培训乡村发展建设的实用专门人才和职业农民，创造条件协助乡村申请优惠政策和致富项目；三是推动实施乡村单位和个人社会信用认证评估；四是在政府鼓励支持下创新创建“三农”产业示范基地。当然，发掘和培育“新乡贤文化”，努力开辟农家骄子乡村建设新路径，无疑是他们下一步工作的重要抓手。

记者了解到，芦笛现在并不孤单。全国各地正在构建返乡创业服务体系，大力开展返乡创业系列活动，类似于“现代农村青年农场主计划”、“农村青年创业富民行动”、“农创客行动”等活动正在各地如火如荼的进行。芦笛心中的担忧正在远去……

城镇化如何因人而兴

■ 国家发改委城市和小城镇改革发展中心规划院信息室主任 姜鹏

两千多年前，亚里士多德就说过：“人们为了活着而聚集到城市，为了生活得更美好而居于城市。”

城市并不是一直等于“城+市”。最早的城市并不拥有产业，只是消费中心，然后才慢慢出现了靠商业和贸易的发展推动产生的一些古代城市。直到工业革命后，世界上的城市才真正进入前所未有的快速发展阶段。此时的城市早已不是政治或军事上的中心，而更多的是资源调配的中枢，是一定区域经济、文化集聚的中心。现今，越来越多的人口选择生活在城市里，城市成为文明的象征，不断重塑着人类与地球的相处方式。

很多城市一直忽视“产业营城”

我认为，科技变革推动的社会分工变化，是加速人类聚居方式变化和城市升级发展的重要推手。不同于农耕经济的自给自足，越来越多的人口聚集到城市之中，在为城市贡献了各种产出能力之后，购买力与消费能力也大幅度增强，反过来推动了产业与城市的进一步发展。

现在步入新常态，以房地产为主导的城镇化模式面临严重挑战，过去的粗放发展模式不可持续。而在过去，很多城市一直以为只要借助行政手段，通过行政区划调整和各种要素引导集聚一定规模的人口就算成功了。的确，人的适应能力是很强的，为了一些目的可以短期聚集在一定区域，比如某个城市新区；而人口

的集聚也会刺激消费和需求，增强本地活力。但如果我们观察很多城市的发展历程，就会发现这其实是一个十分漫长而且艰辛的过程，而人口的初步聚居只是开始，并不代表一定成功。这些人在生活和观望了一段时间后，如果不满意或者发现更好的机会，还是会用脚投票，选择离开。现在屡见报端的各种各样的空城，虽然一定程度上忽视了该城市的发展阶段，但也反映出很深刻的现实问题，那就是我们很多城市的发展一直忽视了“产业营城”。过分倚重城市规模，将人口数量简单作为衡量城市发展的重要标准，其实是存在很大问题的。因为，缺乏合理适宜的产业体系培育，短期还可以凑合，长此以往肯定是留不住人，而留不住人，活力必然缺失，城市又到底是为谁而建呢？

关于产业营城，新近崛起成为第六个国家中心城市——成都就一直做得不错。这座拥有2600多年建城史的古老城市一直有着太多让人眷恋的东西，蜀汉风云、天府之国、温柔之乡……每个人都能在那里找到自己的安逸，所以才会有“少不入蜀，老不出川”的感慨。然而，安逸之外，我们更应该关注成都长期致力发展并



焕然新生的艰辛努力。因交通瓶颈等问题，近代成都发展曾长期滞缓；20世纪60年代“三线”建设的项目机遇，让成都改善了落后的交通状况，成为轻工业与电子工业的重要接收地，迎来发展高峰，至70年代再度迈入中国十强城市之列；2000年以后，在西部大开发政策的支持下，成都再次开足了马力，更与重庆珠联璧合，成为西南经济增长的“双子星”；而如今，这座市域拥有1500多万常住人口的城市，依然焕发着生长的活力，势头压过武汉、南京、杭州等东中部城市，成功跻身国家中心城市，进入更加开阔的发展阶段。

“产业营城”后还需考虑与城镇化的融合

只要建立起来产业体系，就一劳永逸了吗？显然并不是。产业还得要随着城镇化的发展不断升级、融合。产业结构从农业为主，转移到制造业，最后服务业的比重越来越高，这是工业革命后出现的在技术不断创新、产业不断升级背景下的城市发展特征。都说发展得晚会有后发优势，可以借鉴先发展地区的经验教训，但其实这种经验的把握，是有很大学问的，非常考验决断力、执行力和各种运气。今天建立在全球化背景下的生产分工，已然淡化了矿产资源、发展基础，甚至是区位条件这些传统的城市发展要素，很多城市可能会化身为不同时期的世界工厂，赚下未来繁荣发展的新一桶金，但是以后的发展呢？纵观国内外城市的发展轨迹，这一过程并非一定是线

性的，也可能在不同的发展阶段会出现人口、产业溢出，甚至“收缩”。我们经常会看到国际产业转移背景下一些城市的喜怒哀乐，比如连转型都很困难的底特律以及国内一些对资源过度依赖的城市，比如集聚效应进一步加强的硅谷—旧金山以及我国的北京、上海等城市。所以，一个城市的发展定位是否符合当前发展阶段和适应未来长远趋势，产业转型能否顺利开展并紧跟时代脉搏，都变得难能可贵。我想这也是中央城市工作会议强调“必须认识、尊重、顺应城市发展规律”的深意所在。

产业结构的调整优化是经济快速增长的关键，也是经济社会全面、协调、可持续发展的客观要求，而成都2000年后的持续腾飞就与其三次重大产业调整密不可分。2001年起，成都实施东郊工业区结构调整，通过“退二进三”，优化调整工业布局，实现了第一次产业结构调整，为后续发展奠定了坚实基础；城市的快速发展，使成都的城乡差距不断拉大，第二次产业结构调整应运而生，在推行“三个集中”的基础上，以科学规划为先导，着力构建集中、集群、集约发展的西部高新技术产业、先进制造业、现代服务业、现代农业“四大产业基地”，成都现在的很多主导产业在那时实现了新生、壮大和集群发展；第三次产业结构调整更为大胆和先进，提出建设13个战略功能区直奔高端产业，构建以现代服务业和总部经济为核心、以高新技术为先导、以现代农业和现代制造业为基础的市域现代产业体系。将产业作为城市发展的突破口，成功开展的三次产业转型



调整，最终让成都发展飞了起来。而今，成都愈加注重调结构的突围战，以发展新经济为突破口，不断加快产业转型升级步伐，重点实施“成都制造 2025”，培育新一代信息技术、轨道交通、生物医药等战略新兴产业，同时加快发展五大新兴先导型服务业，打造服务业核心城市，果敢地迈入了新一轮发展征程。

如何找到吸引人才的“抓手”？

成都的交通区位没有武汉等东中部城市优越，自身建设条件也不是很好，为何能实现逆袭发展？除了国家政策扶持的先决条件外，恐怕更离不开成都对产业发展、人口包容和品牌营造等方面的长期重视与不断践行。

城市因产业繁荣而兴盛，因人口集聚而发展。有了完善的产业体系和充足的就业岗位，成都的吸引力不断加强，而城市吸引力的提高也促进了常住人口的增加。根据 2015 年国民经济和社会发展统计公报显示，从 2009 年至 2015 年，成都常住人口涨幅为 13.93%，涨幅位居十大城市第七位。常住人口的高增长离不开政策及产业支撑，成都近年来常住人口一直呈现加速上升的趋势。可以预见，随着成都城市

地位提高、产业导入，常住人口的流入还将持续上扬。

更何况，成都一直注重城市品牌的塑造与营销，注重田园宜居城市的建设，注重对外开放和国际交流，对于房价的平抑和对外来人口的包容也明显走在前面。户籍等政策一直是很多城市争夺人才和吸引人口流入的“抓手”，而更加包容、开放的人口政策，也促使成都在近年来成为人才流入的“洼地”，不但吸引了西部地区的人口流入，还吸引了大量北上广和国际上的高端人才流入。而所有这些，都将融入成都的城市文化，化为城市发展的竞争力，使成都自在地融入全球经济发展大环境，成为宜居宜业的幸福之城。

人们因何而聚集到城市，除了生存外还有一个梦想或称之为信仰，这是我们奋斗的支柱。众人的信仰投射到城市，就形成了城市的文化。就像成都地铁票上印着的那句“成都，一座来了就不想离开城市”，就像一位伙伴在微信朋友圈的留言，“虽然缺乏地标，但对比其他城市，富有生活气息是成都最大的特色，来了就不忍离开”。党的十八届五中全会特别强调“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，也是为了让人们生活得更幸福。

农村宅基地制度思考

——从国家住房制度层面探讨农村宅基地制度的改革

中国城镇化促进会副主席 李兵弟

一、理清两个基本关系

1. 集体土地与农村集体经济组织的关系。以土地集体所有为基础的农村集体所有制，是社会主义公有制的重要形式，是实现农民共同富裕的制度保障。在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度，与村民自治组织制度相交织，构成了我国农村治理的基本框架，为中国特色农业农村现代化提供了基本的制度支撑与保障。

2. 农民与集体经济组织的关系。农民是集体经济组织的成员，是农村集体土地的共同拥有者，也是该集体经济组织提供宅基地的对象。

讲农村宅基地制度改革，推出改革的顶层设计时，要针对上述两个基本关系，对可能出现的重大制度性影响做出宏观预判，并反馈回决策，进一步完善制度改革。

二、农村宅基地制度的特点解析

1. 宅基地是农村“三块地”之一。农村的“三块地”是耕地、农户宅基地和农村集体建设用地。集体建设用地到底有多少？2013 年底全国农村宅基地面积 1.7 亿亩（11.33 万平方公里），约占 2014 年 18.56 万平方公里村镇建设用地（据住建部的统计资料，指县城以下的建设用地，不含县城）的 59%；若做对应性计算，约占 2014 年 13.94 万平方公里村庄建设用地（据

住建部的统计资料，指扣除建制镇和乡集镇后的村庄建设用地）的 81%（分析这个数据偏高，因为宅基地并不都位于村庄建设范围内）。据此判断，全国农村宅基地应在农村建设总用地的 60%~80% 区间中，从以往的调研中看，自然村庄的宅基地大部分占本村建设用地的 75% 以上。

2. 建农民住房是宅基地的最基本属性。宅基地是用于建设农民住房的特定的专属的土地，是农村建设用地、农村集体的建设用地，但有别于其他农村建设用地。宅基地是国家农民住房保障体系（制度）的根基，这一用于建设农民住房的土地属性是最基本的属性，不能含糊和动摇。这与户籍制度一样，附加于宅基地上的其他功能统统是外化的。宅基地这一基本属性除了兼具部分社保功能之外，其他功能在改革中完全可以忽略。当这一最基本功能形成了制度替代，宅基地制度自然就应该消失了。

3. 宅基地无偿供给制度是国家的公共政策。宅基地是集体经济组织无偿提供给农民用于自建住房的集体土地，对农民来说，是无偿取得、无偿占有、无偿使用。作为国家制度认识，宅基地是无偿供给的公共政策，正是宅基地供给制度（及其承包土地制度）保证了农村的基本稳定，保障了农民的居住权益（很少或基本根绝历史上的流民），这是制度的优越性。保证宅基地供给制度的稳定或保障宅基地的必要的供给，是政府的公共政策与公共服务。认识和肯定这一点，并不会影响推动农村宅基地制

度的改革；否定这一点，则会从根本上动摇农民对政府的信心（尤其在没有统一的城乡住房保障制度时）。

4. “一户一宅”是宅基地的使用制度。“一户一宅”的制度保证了农民居住的平等要求，保证了农户对集体土地资产的平等使用（完全的市场经济是做不到这一点的。如巴西，农民成为城市贫民窟居民）。

5. 宅基地具有居住和社保的双重功能。对于农民来讲，宅基地具有社会福利和保障性质，是居住功能和社会保障功能兼具的农民专属权利。农户宅基地使用权是我国特有的一种用益物权形式。因此，宅基地的财产权益与一般土地要素和其他农村集体建设用地的财产权益有所不同，宅基地制度改革必须考虑农村农户居住权和农民社会保障权两部分利益。

6. 宅基地制度决定了农村住房制度及其改革走向。

——农村宅基地使用权制度是农村住房制度的法理基础。农村住房制度是国家住房制度

的组成部分。逻辑上，农村宅基地使用权制度是国家住房制度的法理构成，舍此，国家住房制度就成了城镇住房制度了。

——房地不可分是农村宅基地的基本特点，“先有地后有房”是农民住房建设的基本特征。自筹资金、自行建设、自我拥有、自己管理、自家使用，是农村住房建设制度的基本特点。

——当前农房的建设模式主要为非政府统一建设，农房的市场属性是非市场流通的，农房的管理是非物业化管理的。这一特征正随着全面综合改革的深化不断出现新的变化。

——农民住房是农户的私有财产。政府要通过对农民住房实施专门的房屋登记，来保护农民完整的私人财产权利。在农村集体资产上（宅基地）构建的私人住房财产（财产权及收益权）法理上如何解析，尚待进一步的讨论和基层实践探索。

——政府有责任提供共同拥有的集中宅基地建设“农村公屋”，保障最困难的农户最基本的居住权益。

——农民集中居住使用的宅基地依然是农民的，是农村集体的，并不因为集中居住而改变了宅基地的基本属性。但是，这样的居住形式只有农村宅基地的价值空间（类似于城市小区），而没有“一户一宅”宅基地的物理空间。

三、当前农村宅基地制度的矛盾冲突

农村宅基地制度的利弊评价可以从多方面展开，但是其保障农民有基本居所，保障了农民居住的基本人权是不争的事实。

随着城镇化发展进程，农村宅基地制度冲突显现，主要表现为土地使用性质变形、宅基地供给保障、建设用地指标流转和宅基地交易及抵押（以房子抵押形式）等所导致的矛盾冲突和制度应对的困难。进一步讲，即是如何更好地体现宅基地本质上的土地要素的市场属性，满足城乡两端居民对农村土地使用的的需求。这里，我们尤其要注意到，城里人（代表了政策的主要制定者）已经不满足当前的土地利益分配的制度安排，特别是先富起来的中产阶级，在全球性资本过剩、产能过剩的时期，迫切希望能够获得更多的发展利益（包括土地增值利益），获得更好的资产收益。盯紧农村的土地（宅基地仅仅是开端）是当前最可见到的直接出路。

当前，农村宅基地使用违法违规事件的主体包括政府、农户、资本（城里人），这也一定程度上反映了政府、农户、资本之间的利益博弈。

1. 国家住房制度中的农村住房制度缺乏法理认定，导致社会认识上的冲突和使用中不同利益的博弈。常住人口的城镇化率与户籍人口的城镇化率，在居住证制度建立并全面实施后，已经成为伪命题（并不意味着不推动农村转移人口市民化）。

2. 一户多宅与农村建房宅基地供给的短缺，在不同地区不同程度地存在。上一个十年在南方调研时，就曾见到一户多处宅基地，这一现象在珠三角地区比较普遍（与过载的农民工涌入和有偿使用宅基地机制有直接关联）。而在一些地方农村宅基地停止供给已经多年，要求解

决农户建房的宅基地供给甚至形成了某市人代会的第一号提案。但这些都不是农村宅基地制度本身的缺陷。

3. 进城农民的宅基地退出机制缺失。城乡建设用地资源要素流通受阻（此处还不仅仅指城乡统一的建设用地市场）。

4. 社会资本进入农村，对农户宅基地的租用、借用，形成事实上的长期使用。这样的土地使用是否避免了缴纳土地使用税金，抑或商业性使用农户宅基地是否导致了国家和地方税收的流失（由农民直接收入了），还缺乏深入的实证调研，这方面有分量的关联性的研究文章也很少见到。

5. 政府通过农民集中居住，流转了农民的宅基地，是对农民资产的占有与使用的一种形式。以多种形式将收益还利于民，是政府对农民宅基地流失（集中）的正当补偿。

6. 在承包地上随意建房，形成对宅基地的事实占有，是农民利益博弈的表现。一些城市已经开始对城中村的宅基地与集体建设用地加强有效治理，并由此推动宅基地制度的改革。

四、农村宅基地制度改革的理论认识

党的十八届三中全会决定：赋予农民更多财产权利。

保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、非凡运行。

2015年11月1日下发的中共中央办公厅、国务院办公厅《深化农村改革综合性实施方案》明确要求，深化农村土地制度改革，要坚守土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”，防止犯颠覆性错误。

1. 宅基地制度改革的基本思路。在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上，改革完



善农村宅基地制度，探索农民住房保障新机制，对农民住房财产权做出明确界定，探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。建立起城乡统一的国家住房保障体系，农村宅基地制度的基本功能自然消退，宅基地制度改革水到渠成。

2. 推动宅基地制度改革的目的。宅基地制度改革要从构建新型的工农关系、城乡关系考虑，制度层面的顶层设计包含如下内容：一是建立统一的城乡建设用地市场，实现城乡建设用地总量平衡，集约节约使用土地，提高土地使用效率。二是保护所有农民的居住权益，要以保证农村家庭和进城农民家庭，户户人人都有稳定的居所为基础。三是切实保障住在农村的农户的宅基地用益物权，保护农民的财产权益不受损，尊重农民进城退地意愿。四是保证新型城镇化健康发展，基本满足城里人对农村土地(已不是宅基地)使用的全面功能性需求。

(特别注意，而非城里人到农村置办地产买卖土地的需求。)

3. 统筹农村宅基地制度改革。农村宅基地制度改革要从三个方面统筹考虑。

一是统筹“三块地”的改革。宅基地改革是国家土地制度改革的重要组成，“三块地”要分离，将宅基地和农村集体建设用地独立出来，分类分步推动土地管理制度的改革。以农村承包土地制度的稳定来保证农村集体经济组织的相对稳定。以“同地同权同价”的原则推动农村集体建设用地和农村宅基地的深化改革。以“入市”为目标改革农村集体建设用地，以“农民参与”股份制为目标推动农村宅基地制度的改革。

二是统筹完善国家住宅制度的改革。农村宅基地制度的改革要与国家住房制度的改革和完善共同推动，从国家制度层面系统地确立农村住房制度，建立城乡统一的国家住房制度。从农村住房制度的“一供三非四保五自”的基

本特点，可以认知，建立统一的城乡住房制度是重大的制度建设，是国家财富和社会财富以及个人财富的再次认证(制度财富的增加)。因此，农村宅基地比集体建设用地的财产属性更为复杂、牵扯的利益层面更大。现在看来，较为简单的可行的方法是把进城农民包括进城市住房保障制度中(去房地产库存)，给农民适当补偿收回宅基地。但也要认识到，这也会掐断城乡统一房地产市场和国家财富增长的脖颈(统筹城乡房地产市场)。

三是统筹城乡居民对农村土地使用的需求。我曾提到过一个重大问题，未来农村是谁的，还是不是仅仅居住在那里的农民的。新型的城乡关系必然指明，城市也是为农村居民的，农村也是为城市居民的。因此首先可以明确，城里人有使用农村土地的权利，包括租用、借用农村的土地、农宅等，这种使用权是会导致收益权的，如在农村的民宿。其次，城里人能否拥有农村的土地财产，即土地占有权，

既是理论争执问题也是依法行政的重大问题，目前绝不能突破。第三，如何既解决城乡居民对农村土地使用的向往(城乡居民使用的功能性需求是不同的)，又不动摇土地的公有性质，统筹城乡居民对农村土地使用(当前可能主要表现为城里人在农村宅基地上建房的需要)，是农村宅基地制度改革无法回避的制度设计难题。

4. 不能忽视当前推动宅基地私有化改革的主张。主要是两种意见：一是主张彻底回到1956年“一化三改”之前，全面实现农村土地的农民个人所有。二是当前经济下行，徘徊在跨越中等收入国家的门槛，城乡都出现了新动能、新动力缺失，必须要有新的改革动力，当前唯一能起到全局性推动作用的是深化农村改革。在具体操作路径上有两种观点：一种观点(局部的)主张以农村土地(主要是宅基地)吸引城里人的富裕资产到农村去，激活农村发展要素，实践做法是让农民集中居住，腾退出的



农村宅基地由城里人购买自由建房，实现社会财富增长。这种观点的本质还是推动农村宅基地私有化。另一种观点（主流的）主张扎实推进城乡一体化，通过城乡两端发力补短板，解决发展不协调、发展动力缺失的问题。例如苏州通过农村集体土地资产股份化，实现“人人有股份、家家有资产、年年能分红”的发展模式，让广大农民共享城镇化发展成果。

5. 系统内一些人的观点：
——城里人到农村自由买卖农户宅基地。
——在小城镇周围提供用于农户建房的宅基地。

根据前述，农村宅基地的资本化事实上取决于国家城乡社会保障体系的完善和国家城乡住房制度的确立。在没有建立起完整的国家住房制度前（目前仅有城市住房制度），主张城里人到农村自由买卖农村宅基地，既不合理更不合法。新自由主义思潮全球化影响，不仅仅在其他第三世界的发展中国家，在我国城乡建设领域也有反映（表面上的宅基地自由买卖，实质上是制度替代）。

城乡人买卖宅基地的目的。农户卖出宅基

地的目的，主要是获取更多的收益，换取城里的社会保障和保障房。城里人到农村买农户宅基地的目的，不仅仅是改善城里人的生活方式（现在也可以长期居住在农村），更核心的是要拥有农村土地财产，获取日后土地增值收益（包括改建的农宿、酒店等）。

让城里人到农村自由购买宅基地的经济本质。一是形成新的利益输送机制，为有能力的、有关系的农户（尤其是有公务员成员的农村家庭）提供新的获取宅基地路径。二是为城市里先富起来的一部分人提供了新的掠夺农村财产扩大财富积累的路径——通过买卖宅基地或农村土地获益。三是将原来通过地价等不平等交易，由国家剥夺农民利益的形式，转化为市场上的“同价”，由城里富起来的人剥夺农民利益。这必将进一步加剧城乡、阶层、社会发展的不公平和不平衡性，加大推进实施统一的城乡房地产制度的复杂性，加剧城乡冲突与城乡两极分化。

制度公平，应是改革的第一理性判断。要看一个改革是否合理，应判断是加剧社会财富分配的差距，还是在缩小社会财富分配差距。



五、农村宅基地制度改革的主要出路

农村宅基地改革大思路——先确权、保财产；有限供（农业区）、有偿退（规划区）；指标转、利益还。

农村宅基地制度应该包括宅基地的供给机制、承继机制、交易机制、退出机制、收益分配机制五个方面。

1. 推动农村宅基地供给制度改革。一是城市规划区内或城市群发展范围内，一律停止宅基地的供给。农民住房需求纳入保障房体系和市场体系。政府可考虑对困难农户发放建房或购房补助。二是对非城市规划区范围内的农村地区，尤其是农业生产地区，在收紧的基础上保证宅基地的适度供给（原则上只退出不进入），满足个别家庭分家析产建房之需。三是一律禁止有偿供给宅基地，有偿使用宅基地也要逐步停止。当前，全面终止农村宅基地制度条件尚不成熟。

2. 建立农村宅基地的退出机制。国家建立城乡基本统一的保障性住房制度，在享受到国家保障房制度的同时，退出使用或占有的农村宅基地。首先是进城落户的公务员要动员其全面彻底退出。其次是进城进镇落户农民工，已享有当地保障房的要退出原农村宅基地，合理补偿原有农村住房建设（以补偿建房为由）。三是农村已由集体或社区提供住房供养的人口（如农村公屋等），其它基地由集体经济组织收回。

3. 完善宅基地的承继机制。要严格宅基地的代际传承。一是农户的后代承继机制，凡能承继上代宅基地的，应不再提供新的宅基地使用；凡提供新的宅基地的，其上代宅基地应在老人离世时，由本村集体有偿收回。二是研究收回的宅基地的集体处置权。三是堵死城乡代际传承和隔代传承（这还涉及各地农村的民俗，要慎重处置）。

4. 农村宅基地的交易机制。农村宅基地的财产权应在交易中体现，要制止任何形式的私下交易或变相交易。一是在镇一级以上的农村产权交易市场实现，二是可以借鉴重庆市地票交易市场的模式推动。

5. 整理节约的宅基地的利益分配机制。收

益分配是财产权实现的表现形式。一是村庄整理出的宅基地和集体建设用地要纳入到城乡规划中统筹使用，优先安排农户住房建设用地和农村人居环境改善用地，优先保证农村公共事业发展用地，优先安排农业生产性基础设施建设用地。城乡增减挂钩的用地指标，要依据城乡规划法和土地管理法纳入到年度建设用地计划安排使用。二是进入交易的农村宅基地收入的资金分配，要体现出集体占有权和农户使用权两个方面，集体和农户都拥有宅基地的财产收益权。重庆地票交易市场原则上规定宅基地交易收入的85%归原宅基地使用农户，15%归村集体。三是整理节约出的宅基地和集体建设用地是农村集体经济组织的财产，应当归本村全体农民所有，节约出来的土地收益分配要重点向农户和农民倾斜，向村里的公共领域倾斜。

6. 研究农村宅基地完全退出机制的时机选择与配套政策。建立农村宅基地退出机制没有争议，关键是退出的时机选择和实现退出的配套政策。一是加强农村地区的社会保障，解决农户养老生存的后顾之忧。二是将进城农民工全部纳入到城镇住房保障体系。三是建立农村公屋制度。在乡镇和中心村建设农村公屋，由国家和集体筹集资金建设，房屋权属归农村集体，由集体经济组织或村委会管理，供农村困难群众和一些“五保”老人（孤老）居住。这些老人将其承包地和宅基地还给村集体，产生的收入作为老人的供养资金。四是国家不动产税制度的建立。农村集体组织成员持有宅基地自己使用，目前是没有任何税收的。在日后不动产税制度建立时，是否考虑农户使用宅基地纳税还是继续免除。同时农村宅基地交易后的持有者（城市居民等）持有以农村土地为主体的不动产（交易前称之为宅基地的），应该成为不动产的纳税人。为了社会发展的公平，持有农村地产者（非原农户）还应该 在纳税中多做贡献。当上述制度基本确立，农村宅基地的退出时机就成熟了，作为市场要素的建设用地，在城乡之间的交易也逐步地成熟了。

（本文根据作者在“村镇规划建设与管理”院士课题座谈会上的发言整理而成）

如火如荼，如切如磋，如琢如磨

农民市民化演绎当代新活法

■ 本刊记者 陶正洲

【编者按】

国家新型城镇化综合试点地区深入贯彻落实党中央国务院重要指示精神，切实推进农业转移人口市民化这项新型城镇化的首要任务，取得了十分可喜的成绩，同时也存在不少问题。本文选取了重庆、合肥、石家庄、泸州、东莞、惠州、金昌等多个地方的实际情况，从成绩和问题两方面进行了总结概括，供有关方面交流借鉴。



政策越宽松，落户越积极

在安徽这个人口净流出省份中，合肥是一个人口聚集趋势特别明显的城市。2015年，合肥全市常住人口779万，户籍人口717.7万，人口净流入61万，其中市区净注入人口24.3万。同时，合肥市人口也呈现快速增长的特征，2015年合肥市常住人口比2010年增长了33.3万人，平均每年增长6.67万人，其中市区常住人口城镇化率从2010年的68.17%提高到2015年的70.4%。

合肥市2016年3月1日起开始实施《合肥市关于进一步推进户籍制度改革实施意见》，按城镇不同类型分类推进户籍制度改革。其中，在主城区落户的条件放宽为在城区有合法稳定就业连续满2年、合法稳定住所（含租赁）、参加城镇社保满1年，年限要求比过去

降低了；对下属巢湖市和各县（市）、建制镇全面放宽落户限制，只要有合法稳定依据（含租赁）就可以落户。无论主城区，还是下属县（市）、建制镇都已经将门槛降低和放开。同时，合肥市还加大对农业转移人口权益的保障。2014年12月，合肥市开始实施《合肥市居住证管理办法》和《关于加强流动人口权益保障工作的通知》，将基本公共服务向居民延伸，按照居住年限在就业、子女就近入学、申请保



障房、参加城镇职工社保等16项公共服务和社会事务方面提供相应的市民待遇。

效果无疑是相当明显的。新落户政策实施后，落户人数明显增加。截至2016年7月，合肥市已经落户4万多人，比去年同期增长了28.7%。劳动力供给大大增加：合肥市近3年新落户人口中以中青年为主，19~40岁的人员占比达到71.29%，更多中青年劳动力的加入，为合肥提供了更加充足的劳动力资源，缓解了老龄化的趋势。消费得到进一步提升：农业转移人口落户城镇后，他们的生活方式与消费方式会发生巨大的变化，会产生巨大的消费需求。据测算，2015年合肥市城镇居民与农村居民人均消费支出比约为2.03：1。每落户一名农业转移人口，每年约增加消费支出10170元。在美菱集团调研时发现，外来打工人员中智能手机普及率非常高，很多人已经在合肥买房、买车，这些都是巨大的消费需求。落户门槛更低了，农业转移人口积极落户城镇。

石家庄，第一批国家新型城镇化综合试点城市，2015年常住人口为1065万人，其中户籍人口965万人，常住人口城镇化率为58.3%，户籍人口城镇化率为44.65%。截至2016年6月30日，全市共登记流动人口105万人，其中来自河北省内的60%，来自省外的占40%。从其从事的职业看，务工人员和服务业人员总数高达71万人，占全市流动人口总数的67.6%。

石家庄市动手比较早。2001年就在全国率先开始了户籍制度改革；2003年取消了城乡二元制户口区分；2015年又出台了深化户籍制度改革的实施意见，全面放开县（市）城区和建制镇落户限制，有序降低市区落户门槛，凡符合具有“合法固定住所、合法稳定职业”两条条件之一的，本人及其共同居住生活的配偶、子女、夫妻双方父母，可以申请办理落户。设立社区公共地址，吸引无法在实际居住地址落户的优秀农业转移人口在市区落户。与此同时，取消合法固定住所限制，放开直系亲属人员城



镇落户，放开技术人员等一般人才和高层次引进人才的落户政策。

公民离开常住户口所在地，到石家庄市、县居住半年以上，符合“有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读”条件之一的，可在居住地申领居住证。居住证持有人在石家庄连续居住3年以上且参加社会保险2年以上的，可享受与本地户籍人口同等的中等职业教育资助和基本公共教育服务、就业扶持、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务、基本医疗卫生服务、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等权利和便利。居住证背后所附加的公共服务“含金量”不断提升，提高了流动人口办证的积极性，截至2015年底，石家庄累计申请办理和续签居住证人数为75.6万人，居住证办理率已达到75.1%。2016年1~7月，全市共新办居住证和办理居住证延期共计14.7万人。

中西部地区唯一的直辖市重庆，幅员面积8.24万平方公里，辖38个区县。2015年全市户籍人口3372万人，常住人口3017万人，按户籍人口和常住人口统计的城镇化率分别为44.6%和60.9%，均高于全国5个百分点左右。

从人口的转移情况看，结构合理：已落户的436.6万人中，农民工及其家属360万人，

占82.7%，体现了绝对主体地位。区域分布结构：随着重庆市五大功能区域发展战略实施，近两年新增落户居民中，70%以上落户在都市功能拓展区和城市发展新区，今年1~6月，全市新增进城落户7.8万人，其中在都市功能拓展区和城市发展新区落户的占比提高到77.8%，体现了“人口跟着产业走”的战略导向。年龄结构：16~60岁的转户人员达291万人，占66.6%，总体上以劳动年龄阶段农民工及其新生代为主体，较好地满足了城镇化及产业发展需要。

重庆市坚持落户居民自主处置农村权益，维护农业转移人口在农村的原有权益。进城落户居民在退出农村土地前，可继续保留与农民身份相关的35项待遇。坚持依法、自愿、有偿原则，允许进城落户居民依法处置宅基地和承包地。对进城落户农民工退出的宅基地，可通过“地票”制度实现财产收益。探索试点农村宅基地、林地、承包地、集体财产和收益分配权“四权”退出机制，积极推进农村产权抵押融资等试点，增加进城落户居民财产性收益。

重庆市三项政策值得借鉴。一是建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制。对人口集聚地以常住人口作为测算基础，并充分考虑其因承接转移人口在公共服务领域所增加的成本；对人口输出地则以户籍人口作为测算

基础，确保两个生态发展区相关转移支付规模不减、保障更优；将城镇化率变动情况作为激励因素纳入转移支付测算，激励区县推进人口梯度转移。二是建立“人地挂钩”规划计划管理机制。出台“人地挂钩”土地规划计划管理办法，初步建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。综合考虑各区县功能区定位、规划剩余空间及土地利用情况，以区县年度吸纳转移人口落户数量为依据，差异化配置城镇建设用地规划空间指标。三是建立农业转移人口市民化成本合理分担机制。针对成本分担多主体、长周期的特点，形成政府、用工企业、个人三方分担机制。政府配套的基础设施和公共设施投入约占30%，企业补足社保缺口约占40%，转户居民自担30%。城市基础设施和基本公共服务投入由政府承揽养老、医疗等社会保险成本，新增缴费部分由企业承担，农民则承担个人缴费总分退出宅基地、承包地等所需成本，可通过地票交易、流转等市场方式实现资金平衡。并且大部分改革成本并不需要一次性即期支付，而是一个长周期平衡过程。

金昌市位于甘肃省西北内陆，河西走廊东段，辖一县一区（永昌县、金川区），共12个乡镇，138个行政村。2015年底，全市常住

人口47.05万人（金川区23.36万人，永昌县23.69万人），其中城镇人口31.98万人，乡村人口15.07万人，全市常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为67.96%、59.1%，已远高于《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》中提出的规划期末常住人口城镇化率60%、户籍人口城镇化率45%的发展目标，实现了4.5万左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，改造约2万多户6万多人居住的城镇棚户区 and 城中村，成为资源型城市推进新型城镇化发展和产城融合的典范。

金昌市建立城乡统一的户口登记管理制度，彻底消除城乡居民身份差异，全面取消“农业户口”和“非农业户口”，统一登记为“金昌市居民户口”；放开城镇落户政策，降低落户门槛；打造“包容金昌”工程，创新流动人口服务管理制度，居住证持有人享受与本市户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、驾驶、营业证照办理服务、落户等权利；完善社会服务配套政策，保障转户农村居民权益。在户口迁移方面，充分尊重农民意愿，不搞强制转户。对申请转户的农民，简化手续、缩短时限，同时继续保留其农村土地承包经营权、宅基地使用权，并在居民权益等方面与城市居





民完全享受同等的待遇。

设立公共户口是个创举

四川泸州市在全国率先探索公共户口落户政策：在本市有合法稳定住所（含租赁）、有合法稳定的职业、生活有保障但无房屋产权的人员（含征地区域内安置过渡人员），以乡镇（街道）为单位，设立公共户口簿，解决相关人员城镇落户难题。截至目前，全市通过公共户口入户 6 万多人，真正实现城镇落户“全放开、零门槛”。

以人的城镇化为核心，让农业转移人口“进得来、住得下、留得住、过得好、得发展”，泸州市做足了文章：2015 年常住人口城镇化率 46%、户籍人口城镇化率 30%；2015 年以来，

全市新增农业转移人口和其他常住人口落户城镇 12.7 万人。

加强城市治理，完善城市功能。泸州市成立城市管理委员会，推动管理重心下沉，“大城管”体制进一步完善。深入开展城乡环境综合治理，大力改造提升“两江四岸”，扎实推进城市突出问题专项整治。统筹推进智慧交通、智慧城管、智慧医疗。近三年，全市投入城镇基础设施和公共服务设施建设资金 800 多亿元，着力完善城市交通、能源、供排水、通信、环境、防灾等“六大系统”。新建城市道路 155 公里，新（改）建垃圾处理设施 330 个、污水处理设施 28 座。发行全国第一支城市停车场债券，第一批 5 个停车场已投入使用。以西南商贸城、佳乐世纪城等为重点的现代商贸中心正在建设中。以生态园林、旧城改造为重点，全面建设

“山水城市、宜居泸州”。重点实施两江四岸、主题公园等生态景观建设，已形成 20 公里沿江景观、36 个城市公园。中心城区绿化覆盖率达 40%，人均绿地面积 9.5 平方米。成功创建国家园林城市、国家森林城市。

产城融合发展潜力大

重庆市推进农业转移人口市民化，坚持“产业跟着功能走、人口跟着产业走、建设用地等要素跟着产业和人口走、公共服务跟着功能和人口走”的思路，主要解决好三个问题：一是人往哪里去的问题；二是人进城后的保障问题；三是如何在土地、财政等方面形成良好的制度，安排促进农业转移人口市民化的问题。

重庆市全面实施五大功能区域发展战略，将市域范围划分为五大功能区域，其中都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区共同构成重庆大都市区，推动人口和产业集聚，成为国家中心城市、成渝城市群的核心载体；渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区人口向城市发展新区、都市功能拓展区转移。促进人口合理分布，使产业发展、城乡结构与资源环境相协调，实现全市资源利用最优化、整体功能最大化的战略目标。

泸州市围绕“港产城”一体化总体要求，发挥沿江集聚人口和产业优势，推进高新区、长开区、白酒园区向城市综合功能区转型，引导产业和城市融合发展。2015 年，中心城市建成区面积 120.1 平方公里，城市人口 120.4 万人。

泸州市积极推进“宜居县城行动”，做强县城副中心。以快捷交通和产业通道为主轴，打造城际经济带和城市副中心，推动泸县、合江与中心城区一体化发展，辐射带动叙永、古蔺县城建设。截至 2016 年 7 月，四县县城建成区面积达到 55.9 平方公里、人口 65.06 万人。

做优特色小城镇。泸州市以新型城镇化试点示范镇建设为引领，在全市 104 个镇中，培育 26 个重点小城镇，扶持发展中心重点镇、生态魅力镇、特色产业镇和以新兴业态为方向的新型专业镇，增强吸纳农业转移人口的能力。今年上半年，全市小城镇建设完成投资 5 亿元。

泸州市通过三条切实措施强化产业支撑。一是加快发展现代制造业。大力推进白酒、化工、能源、机械四大传统产业转型发展，加快培育壮大新能源新材料、现代医药、高端装备制造、大数据、智能电网等新兴产业。2016 年上半年，全市规模以上工业增加值增长 10.5%，第二产业新增就业岗位 6920 个。二是加快发展现代服务业。2016 年上半年，全市实现电子商务交易额 85.6 亿元，同比增长 40.2%。2016 年上半年，全市服务业增加值 205.2 亿元，同比增长 9.9%。第三产业新增就业岗位 30229 个。三是打造园区集聚平台。将所有园区整合“三大园区”，泸州高新区创建为国家高新区，泸州长开区创建为省级经济开发区，中国白酒金三角酒业园区已形成白酒酿造、基酒储存、灌装生产、包材供应、仓储物流、金融会展、文化旅游等完整产业链。2016 年上半年，园区提供就业岗位 14 余万个。

金昌市的具体做法也颇有亮点：一是完善就业扶持政策。以平台建设和技能培训为抓手，积极培育养老服务业、家庭服务业、现代旅游业和物流服务业等新业态，开发适合农村劳动力的就业岗位，促进农民工就地就近转移就业，获得“省级创建创业型城市先进城市”荣誉称号。二是提升农业人口转移就业能力。实施“送培训到乡镇、进村进社区”民生工程，使每个家庭至少有一人免费参加培训。对有培训意愿的农村劳动力开展免费职业技能培训，免费接受职业技能培训覆盖率达到 92% 以上。重视公共就业服务平台建设，初步形成以劳务工作机构为主导，各民办职业中介机构为补充的就业服务体系。坚持将培训与自主创业相结合，提升返乡务工人员的就业创业能力。三是建立健全农民工工资支付保障长效机制。成立了农民工工资清欠领导小组。各成员单位按照“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，定期召开联席会议，建立完善了信息通报、案件会商、司法联动、新闻媒体曝光典型案例纳入诚信体系等工作机制。严格落实《金昌市农民工工资保证金收缴使用管理办法》《金昌市农民工欠薪应急周转金使用管理办法》等管理规定，在市、县（区）分别设立了 200 万元、

100 万元的农民工欠薪应急周转金。将建筑企业“不拖欠农民工工资”作为参与招投标的准入条件。

重庆市从城市、农村两方面同时着力：一是强化城市发展支撑。推动产城融合，强化新型城镇化发展支撑。科学配置资金、建设用地等资源要素，同步完善配套公共服务设施，新增发展一批大型聚居区，促进以产兴城、产城互动。坚持就业前提，差别化引导落户，在重庆市户籍制度改革第一阶段，在主城区工作五年以上、区县城工作三年以上，具有合法稳定住所才可落户。当前，重庆市立足都市功能拓展区“新增城市人口宜居区”的定位，在都市功能拓展区将务工经商年限放宽到 3 年，在城市发展新区放宽到 2 年。

公共服务和社会保障是重要切入口

建立统一的城乡居民养老保险制度和城乡居民医疗保险制度，是合肥市关注的一个重点。一是明确“五个统一”：即缴费标准统一、基础养老金标准统一、政府给参保人员的补贴标准统一、对缴费困难群体的代缴保费标准统一、丧葬补助金标准统一，从制度上保证了城乡居民的养老保险标准完全一致，城乡居民根据自己的能力自主选择参保档次。二是建立农业转移人口医疗、养老转移接续体系。合肥实行农业转移人口与城镇职工养老保险相互转移接续，个人账户金额一次性全部划转，由居民根据实际情况自主选择。三是完善灵活就业人员的保险制度。在城镇从事个体经营或灵活就业的农业转移人口，不受户籍限制，允许其以个体身份在户籍所在地参加城镇职工养老保险，与城镇职工一样享受医疗、工伤、失业等待遇。四是实施公共卫生服务均等化。合肥市将城乡居民全部纳入基本公共卫生服务范围，并将在辖区内居住 6 个月以上的流动人口一并纳入服务范围，为其提供与城市居民同等的基本公共卫生服务。2015 年每万人流动已婚育龄妇女的免费手术例数已经达到 264 例，比 2010 年提高了 4.7 倍。此外，合肥市财政每年为流动儿童预防接种补助 50 万元。

合肥市不断加大保障房建设力度。截至 2016 年，已经开工建设各类保障性住房 32.03 万套（户），其中公共租赁住房（含廉租房）12 万套。在农民工集中的开发区、产业园区集中建设宿舍型或单元型小户型公共租赁住房。根据合肥市房管局在主城区和工业园区的摸底情况来看，两个区域内符合住房保障的农业转移人口基本可以做到应保尽保。同时，降低农民工保障房申请门槛。2015 年 10 月，合肥市出台《关于印发非市本级财政投资建设公共租赁住房管理暂行办法的通知》，明确提出将在城镇稳定就业的外来务工人员纳入住房保障范围。2016 年 7 月，合肥市出台《关于加强公共租赁住房分配和运营管理的通知》，提出到 2020 年要实现城镇基本住房保障常住人口全覆盖。

重庆市切实维护进城落户居民权益。坚持城镇基本公共服务一步到位。农业转移人口一旦落户城镇，平等享有城市居民应有的福利待遇。建立统筹城乡社会保障机制，实现社会保障制度全覆盖和五大社会保险的市级统筹、城乡居民养老保险和合作医疗保险一体化、农民工养老保险和城镇职工养老保险待遇统一，实现跨区域、跨险种的衔接，截至去年底，全市各类养老保险参保率达到 86.2%，医疗保险参保率 93.7%。落实平等教育待遇，坚持“两为主”（以输入地政府管理为主、以公办全日制中小学为主）、“两纳入”（纳入区域教育发展规划、纳入教育经费保障范围）原则，妥善安排流动人口随迁子女接受义务教育。探索保障性住房建设管理模式，公租房在全国率先打破城乡、地域和户籍限制，将进城稳定就业的农民工和



转户居民纳入保障范围，目前农村到主城九区务工人员配租公租房占配租总量的 45%。

泸州市则规定，农民在城市规划区购买新建商品住宅（限价商品房、经济适用房除外）且将户籍迁入购房地转为城镇户籍的，在享受政府补贴 200 元 / 平方米和开发商补贴 200 元 / 平方米优惠政策的基础上，另给予每套 1 万元补助。在贯彻落实国家现行住房保障政策和房地产促进政策的基础上，将符合条件的农民工纳入住房保障体系。截至 2016 年 6 月，全市共有 3251 户农民工享受到住房保障政策。

泸州市还采取多项措施让农业转移人口“留得住”。一是提升医教服务水平。积极推进教育、医疗等公共服务设施建设。自试点以来，共投入教育建设资金 72.83 亿元，新（迁）建大中小学 29 所，有效地缓解了城镇学校“入学难、入园贵”问题。同时，加强义务教育入学保障，农业转移人口随迁适龄子女义务教育入学率达 99.8% 以上。同时，以泸州市现在的 4 所“三甲”医院为引领，初步构建起了“五位一体”的全民预防保健体系。今年上半年，已投入 7000 多万元加强乡镇卫生院配置，按“一站一馆三区”打造标准化服务阵地，按甲级标准建设村卫生站，提升基层卫生服务能力。目前，泸州市医疗卫生资源居四川省第二，已

形成对川南、黔北、渝西等周边地区 4000 万人的服务能力。二是出台《泸州市社会保险转移接续办法》，建立了统一的城乡居民养老保险制度和医疗保险制度，消除了农业人口向城镇转移在社会保险方面的制度障碍。截至 2016 年 6 月，全市参加城乡居民养老保险和基本医疗保险的人数分别达 155.49 万人和 468.73 万人。加强对城镇失业人员、农民工的就业培训，培训覆盖率 85%。

石家庄市促进教育资源均衡配置，保障农业转移人口随迁子女平等享有受教育权利。进城务工人员提供符合条件的户籍证明、居住证、住房证明、务工或经商证明等材料后，其随迁子女即可由居住地所在县（市）、区教育局按照学区划片就近安排入学，几乎等同于“零门槛”接收进城务工人员随迁子女在公立学校接受免费的义务教育。2013~2015 年三年中，石家庄市主城区小学招收新生中随迁子女比例分别为 31.79%、33.42% 和 35.88%，初中学校所招收新生中随迁子女分别为 30.84%、31.23% 和 31.91%，呈逐年上升态势。在随迁子女入学压力逐年增大，而原有中央财政拨付的农民工子女教育专项经费取消的情况下，石家庄市加大地方财政投入，通过开展学区管理制度改革和将偏远农村闲置教师编制调整至市区的途

径，均衡教育资源，坚持“以流入地政府管理为主，以公办中小学为主”的基本原则，妥善解决了占主城区中小學生总数 1/3 强的进城务工人员随迁子女入学问题。截至 2016 年上半年，石家庄市主城区义务教育阶段就学的学生共计 29.25 万人，其中进城务工人员随迁子女 9.43 万人，占比约 32.23%。全市范围内随迁子女在公办学校接受义务教育比例为 87.47%，绝大多数进城务工人员随迁子女实现了在公办学校免费接受义务教育。

石家庄市在维护农业转移人口的劳动权益、完善社会保障体系方面，做了五项工作：一是全面启动了劳动用工备案工作制度，规范单位用工行为，监管和督促用人单位与农业转移人口签订劳动合同、备案，并为其缴纳社会保险。二是统筹企业职工基本养老保险和职工工伤保险，确保农村进城务工人员与城镇户籍人员享受相同水平的待遇。农业转移人口可在单位或社区自愿参加城镇职工或城镇居民医疗保险，并享受财政补贴。三是允许在市区内持有居住证并符合保障条件的外来务工人员，与户籍人口同等申请公租房。四是大力开展涵盖和针对农业转移人口的职业培训，建立覆盖市、县（市、区）两级的职业培训体系，认定定点职业培训机构 100 家，其中职业技能培训机构 69 家，创业培训机构 31 家。五是在年初财政预算安排中统筹考虑了农业转移人口因素，将基本公共卫生服务补助、新生儿缺陷补助及计划生育支出等公共卫生服务经费按照常住人口进行测算。目前，全市近 90 万流动人口已纳入城镇基本公共卫生计生服务范围，享受健康档案、健康教育、儿童预防接种、传染病防控、孕产妇和儿童保健、计划生育六个方面的基本公共服务。

金昌市积极促进公共服务均等化。一是建立健全同等入托入学保障制度。根据《金昌市义务教育阶段公办学校接收进城外来务工人员子女入学管理办法（试行）》《关于加强中小学学籍管理及控辍工作的意见》等相关配套政策，抓好进城务工人员随迁子女入学工作，同时改善留守儿童教育条件。二是制定落实同等的社会保险政策。先后制定出台城乡居民基

本医疗和养老保险方面的多项政策，已建立基本养老、医疗、失业、工伤、生育保险为一体的社会保障体系，城乡群众社会保障水平明显提高。率先在全省实现城乡居民医疗保险制度并轨、城乡居民大病保险、全省“五险一金”系统建设和全民参保登记等试点工作。三是健全完善同等的社会救助和福利保障制度。在城乡老年人保障、兵役优待补助、城乡社会救助保障、城乡福利体系等方面实现城乡一体化，推动落实关爱农村留守老人、儿童和妇女服务体系。四是加强流动人口卫生计生服务工作。加强流动人口服务体系和能力建设，为流动人口建档，确保流动人口在现驻地享有和户籍人口同等的卫生计生基本公共服务权利，进一步改革计划生育服务管理机制，将计划生育服务管理由户籍地为主改为以现居住地为主，由现居住地提供计划生育服务，并取消了城镇居民和流动人口生育基本技术服务收费。五是建立完善住房保障体系。出台《金昌市公共租赁住房管理办法》，将进城务工人员及外来人口纳入公租房保障范围；制定了《金昌市 2014—2017 年城镇保障性住房建设和棚户区改造规划》，将永昌县河西堡镇、城关镇、朱王堡镇、金川区双湾镇 4 个全国重点镇纳入棚户区改造计划。在安置房设计上也提供多种功能齐全的户型房屋供其选择，有效地解决了不同类型住户的住房需求。另外，在城中村改造过程中，推行“以换房产、以地建保障”的改造新模式。

更多随迁子女接受义务教育

在解决外来人口公共服务时，要将随迁子女教育放在首要位置；在解决外来人口公共服务时，同样要将随迁子女教育放在首要位置。同时，也要加强教育资源在空间上的合理配置，对于一些有产业基础、人口规模相对较大的县城、建制镇，上级部门要加大对教育资源供给的财政支持力度，通过教育资源合理配置引导人口流入。

农民工代表在调研中普遍反映，吸引他们在务工地留下来的最大动力是子女可以享受更好的教育。大城市往往意味着更好的教育资源



和教育质量，农民工千方百计地希望自己子女能够接受更好的教育。合肥市区近年来在接纳外来人口随迁子女教育的力度不断加大，这是合肥市区对外来人口吸引力不断增强、外来人口数量保持稳定增长的一个重要原因。而在合肥市下属的一些县、建制镇，由于教育资源有限，导致一些本想留下来的外来人口为了子女教育转到其他地区。

合肥市 2010 年提出符合条件的农民工随迁子女义务教育阶段“五个百分之百”政策，即“百分之百有学上，百分之百上公办学校，百分之百享受义务教育免费待遇，百分之百同等标准录取省市示范高中，百分之百同等待遇录取高中阶段就学”。同时，从经费上保证生均经费平等。目前，随迁子女在合肥接受义务教育，小学、初中生均经费支出分别为 625 元、825 元，与本地学生完全一致，这部分教育经费都由合肥市承担。2011 年起，合肥市为随迁子女在合肥就读高中的生均经费提高到与本地

学生同等的 807 元。同时将随迁子女纳入免费中等职业教育招生范围，与城镇户籍学生享受同等待遇。教育供给力度加大了。2010~2015 年，合肥市实施义务教育“三大提升”工程，新建、改扩建中小学 106 所、幼儿园 235 所，极大提升了全市义务教育阶段的学生吸纳能力。四是扩大教育容量。合肥市按照属地管理的原则，采取“定点学校接收、相对就近入学”的办法解决农业转移人口随迁子女义务教育问题。2010 年农业转移人口随迁子女定点学校为 115 所，2014 年增加到 206 所，到 2016 年全面取消定点学校，市区所有学校均无条件接收随迁子女，真正实现教育均等化。

更多外来人口子女在本地接收义务教育。近几年，在合肥市接受义务教育的外来人口子女稳步增长。截至 2015 年，合肥市农业转移人口随迁子女义务教育阶段学校在校生达 10.82 万人，约占全市城区在校生总数的 34%。2014~2016 年，在合肥市报名参加中考的随

迁子女占全市报名人数比例从 24% 提高到 38%。

东莞市 2015 年常住人口 825.41 万人，其中户籍人口 195.01 万人，非户籍人口 630.4 万人，非户籍人口占常住人口的 76.4%，是典型的“人口倒挂”地区。近年来，东莞市着眼于推进以人为核心的城镇化，通过不断完善外来人口落户制度，以居住证为载体赋予外来人口梯度公共服务，大力发展公办、民办教育等有力举措，有效促进了农业转移人口市民化。

东莞市积极探索以居住证为基础，向农业转移人口提供梯度赋权式基本公共服务。外来人口持有居住证可以享受包括积分制落户、积分制入学、异地中考、异地高考、申领机动车驾驶证等 11 项公共服务。据统计，截至 2016 年 7 月，东莞市累计办理居住证 91 万张，擦写 52 万张。同时，东莞市还针对“新莞人”开展了大量就业培训、就业服务、社区整合等多方面的工作，取得了良好的效果。2008 年东莞市组建了服务和管理流动人口的专门机构，即新莞人管理局，先后就新莞人管理工作出台了 20 多份政策文件。

东莞市在着力解决随迁子女就学难题上颇有建树。东莞通过采取放宽积分入学条件、政府向民办学校购买学位、发展民办教育等措施，较好地解决了随迁子女义务教育问题。

一是优化“积分入学”政策。2013~2015 年，东莞提供给新莞人子女的积分制入学学位（含优惠政策）数分别为 22497 人、25119 人和 28331 人。在公办学校就读的非莞籍学生与本地户籍学生一样，享受免费义务教育，不收借读费、择校费等费用。目前在公办学校就读的新莞人子女人数已达到 17.56 万人，约占随迁子女总数的 25%。

二是通过“购买学位”为随迁子女提供义务教育。面对公办学校教育资源不足的问题，东莞市探索通过“购买学位”的方式为满足“积分入学”条件的农业转移人口随迁子女提供义务教育服务。东莞规定，为政府提供购买学位的学校必须达到东莞市确定的标准化水平或以上的义务教育阶段民办学校，由此大大提



高了教育资源供给的质量。东莞市 2016 年计划购买 5600 个学位，其中小学 3600 个，初中 2000 个，并力求在“十三五”期间每年增长 20%。

三是大力发展和扶持民办学校。民办教育是东莞的一个特色，目前越有 75 万名随迁子女在民办学校就读，约占随迁子女总数的 75%。为了让新莞人子女在民办学校享受更好的教育，首先成立了民办学校管理科，加强对民办教育的规范管理和指导；其次加大对民办学校的财政扶持，从 2015 年开始，东莞市设立了“民办教育专项基金”，市财政每年安排 1.25 亿元用于开展学前教育发展专项、民办中小学扶持专项、民办学校教师从教津贴专项、购买民办学校优质学位专项等，为期 3 年，总计投入 3.75 亿元。再次为鼓励民办学校规范办学，促使民办学校创品牌提升等级，东莞实施民办学校标准化建设补助和民办学校上等级补助，对办学质量好的学校予以奖励。2015 年市财政给出的奖励资金共 1790 万元。东莞每年都会有星级民校评选，被评为三星級以上的民办学校都能达到标准化学校以上。截至 2015 年 8 月底，全市民办普通中小学校共 261 所（含完全中学、十二年制学校的义务教育部分），其中标准化学校共 223 所，占比 85.4%。

四是着力解决随迁子女就读高中难题。东莞市根据“量力而为，报考从宽，逐年安排，考录分开，择优录取”的工作原则，综合考虑子女就读年限、父母工作年限、持有居住

证年限以及缴纳社保年限等情况，确定外来人口随迁子女参加普通高中的考试录取资格。2013~2016 年，东莞累计为进城务工人员子女分别提供公办普通高中学位 8100 个。

惠州市这方面也做得不错。与东莞、佛山等珠三角核心区城市相比，惠州市经济发展水平相对较低，虽然为劳动力输入地区，但外来人口数量较少，农业转移人口市民化的矛盾相对缓和。2015 年，惠州全市常住人口 475.5 万人，其中户籍人口 357.1 万人，非户籍人口 118.4 万人，常住人口城镇化率为 68.15%。

在户籍制度改革方面，与东莞等珠三角试点城市相比，惠州市的户籍政策更为宽松，采取了三县（博罗县、惠东县、龙门县）全面放开、城区有序放开的落户政策，农业转移人口落户城区的主要渠道为购房入户和积分入户，2013~2015 年间共引进 17.5 万人落户城镇。在居住证办理方面，2016 年 6 月起，惠州市开始全面落实国务院《居住证暂行条例》，居住证持有人享有就业培训、社会保险、卫生计生、子女就读等 6 项基本公共服务。

在促进基本公共服务均等化方面，惠州市在义务教育方面保障水平较高。2016 年春季义务教育阶段随迁子女入读公办学校比例达 59.8%。住房保障方面，已经将在城镇稳定就业的异地务工人员纳入公租房保障范围。

一是建立了基本公共服务均等化经费筹措机制。一方面，惠州市探索实行了国有资本收益收缴机制，根据经营性国有资产的不同性质和经营状况，按照一定比例收缴国有资产增值收入，全额用于基本公共服务，3 年共收缴 3 亿元。另一方面，探索建立“市级基本公共服务专项统筹资金”，由市财政每年安排不少于 1 亿元、各县（区）按上年公共财政收入的 3% 上缴资金组成专项资金，根据各县区财力水平安排横向转移支付，2012~2015 年筹集资金规模达 28.66 亿元。

二是探索多元化随迁子女接受义务教育保障方式。通过积分入学、向民办学校购买学位、为民办学校无偿划拨土地等多种方式保障随迁子女接受义务教育。积极保障公办、民办教育用地，编制了各县区教育基础设施专项规

划，明确了校舍建设地点、投资主体、投资方式、资金安排、建设时序等事项，确保教育用地预留充足，学校建设计划按部就班。多种方式鼓励社会力量办学，对民办学校用地采取无偿划拨方式提供土地使用权，在水、电、税收等方面为民办学校提供与公办学校同样的优惠，大幅度降低民办学校的办学成本，目前惠州市民办中小学已有 147 所（小学 55 所、中学 92 年）；同时通过专项资金和以奖代补等方式推进义务教育阶段民办学校的标准化学校建设工作，设立了民办学校发展专项资金，2015 年资金规模达 2304.6 万元，实现了全市民办学校标准化覆盖率 90% 以上。建立积分入学、向民办学校购买学位以及入读民办学校补助机制。2015 年开始实施随迁子女积分入读公办学校办法，积分项目主要包括居住证年限、流入地社保年限、购房、纳税以及获奖加分等，根据不同片区可供学位数量、申请学位人数和积分结果分配公办学校学位；针对剩余无法入读公办学校的随迁子女提出相应的措施，对入读民办学校的随迁子女提供学杂费、课本费补助与教育券补助，即为民办学校就读小学生和初中生分别提供 1150 元 /（生·年）、1950 元 /（生·年）的免学杂费补助，以及分别为 100 元 /（生·年）和 180 元 /（生·年）的课本费补助；另外不分小学初中，提供每人每学期 200~300 元的教育券补助，减轻随迁子女家庭经济负担。此外，惠州市也开始探索向民办学校购买学位的方式，如惠城区政府为解决东湖片区第十小学学位紧缺问题，于 2014~2016 年向惠州一中实验学校（民办）购买教育服务，三年分别购得 92、96 和 103 年学位，实现了该学区适龄儿童入读惠州一中实验学校与入读公办学校同待遇。

三是探索义务教育成本分担机制。根据《广东省建立省以下事权和支出责任相适应制度改革试点组织实施工作方案》，积极向省级人民政府申请调整义务教育成本分担机制。惠州市本级、惠城区（仲恺区）免费补助经费分担比例由省财政负担 40%、市县负担 60%，调整为省财政负担 60%、市县负担 40%，进一步降低了基层教育成本。



居住证制度带来一些负面影响

居住证制度的实施有利于城乡公共服务的均等化，对到城市生活又无法迁入户籍的外地人员有较大的便利；但在入户全放开的中西部小城市，却成为户籍人口城镇化率提高的负面因素。居住证制度实施后，持有居住证的农村户籍人口，除了可以保留作为农村人口享受的权益之外，还可享受部分城镇户籍人口的权利和便宜，农业户籍人口更加不愿意将户籍迁入城镇，户籍人口城镇化率难以提高。建议充分考虑东、中、西部地区的差异，分区域实行居住证制度。

惠州市存在的困难：农业人口转户意愿普遍不强，“户籍城镇化率”指标意义弱化。由于农业转移人口在城镇收入低、就业不稳定，同时通过居住证解决了随迁子女入学等问题以后，农业转移人口更不愿意放弃在农村的土地和财产权益，再加上惠州公共服务设施水平与广州、深圳等特大城市存在差距，对农业转移人口吸引力有限，实际转户的意愿并不高。

过渡型人口结构带来对公共服务设施需求的不确定性。惠州市劳动力输入情况与其当前以电子信息、纺织服装等劳动密集型产业为主

的产业结构密切相关。从惠州市就业监测情况看，农业转移人口主要集中在劳动密集型企业、建筑行业以及中小微企业，其面临的产业结构转型风险比东莞、佛山等地更为严重，未来随着产业结构的转型升级，尤其是劳动密集型企业向中西部的转移，惠州市外来务工人员数量和结构都将发生变化。而为尽量满足随迁子女入学，惠州市未来五年间拟建设中小学项目33个，增加学位5万个，如果将来出现外来务工人员向中西部地区回流，则将面临着公共服务设施闲置的潜在问题与风险。

社保方面尚未完全打破户籍界限。惠州市尚未构建起同缴费、同保障的基本社会保障制度。在医疗保险方面，非惠州户籍人口，除在惠州读书的子女外，其他人员尚不能在惠州参加居民医保。另外，省外参保人员在惠州就医，出院时还不能即时报销结算。在住房公积金存贷款方面，非户籍人口在惠州缴存公积金即可以办理贷款，但需要惠州户籍担保人或担保公司担保。

人户分离情况还是比较普遍

农业转移人口人户分离情况比较普遍。金昌市尽管实行了“三块地”确权登记，政府也出台了几个不变的承诺政策，但农民仍然担心国家政策有变化，虽然在城镇定居和就业生活，却不愿把农村户口转入城镇，导致户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率有一定差距。建议国家对于中西部地区户籍人口城镇化率指标的设定和考核要求与东部城市及大城市有所区别。

资金严重短缺成为发展瓶颈

城镇化建设资金的严重短缺制约农业转移人口市民化进程。

金昌市财源结构单一，受当前经济形势的影响，有色金属产品价格低位运行，加之历史欠账包袱较重，财政保障能力不足的问题日益突出，市、县（区）财政承担农业转移人口市民化成本负担较重。PPP模式虽然能有效疏解政府债务负担，由于政府财力弱，授信度低，

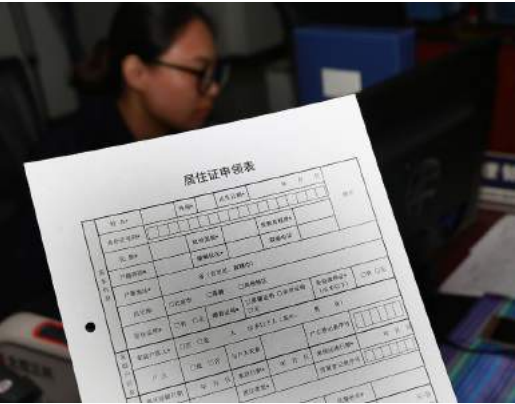


融资成本大，很难实施。建议明确转移人口市民化成本分担机制，综合考虑各级政府成本分担比例，加大对资源型城市政策性金融贷款、开发性金融支持、地方债发行等方面融资政策的倾斜支持。

解决随迁子女义务教育问题面临较大的财政压力。东莞市外来人口随迁子女义务教育主要依靠民办中小学来解决，但民办中小学收费不仅增加了外来人口的经济负担（普通民办学校平均约8000元/学年），同时在生均用地、生均建筑、教师薪酬、教育质量方面和公办学校的差距还非常明显。政府全部负担随迁子女义务教育面临很大压力。据测算，公办中小学每个学位成本在1万元以上，预计2020年随迁子女入学学位约104万人，即使60%实现公办就读，每年教育支出将超过70亿元，已占到东莞市公共预算支出的10%以上，对地方财政已造成很大压力。

行政架构及编制“小马拉大车”问题突出。以东莞市虎门镇为例，户籍人口13.33万人，常住人口约64万人，但公务员编制总额只有236名，平均每万名常住人口仅约3.68名公务员，远低于全国平均每万人53名公务员的水平。在当前镇级行政编制下，各职能部门人员编制缺口巨大，只能招用大量聘员来协助社会管理，而聘员不具有执法资格，由此带来了很多问题。但即使大量聘用人员，虎门镇财政供养人员也只有7000多人，占常住人口的比例也只有1%，远低于全国平均水平（约4%）。

西部地区经济水平相对沿海大城市为低，城市基础设施和公共服务设施还比较落后，亟待加大投入，提升承载能力。但一些国家布局的推进新型城镇化的重点地区，潜力巨大，如成渝城市群。建议国家加大对这些重点区域的中央财政转移支付力度和专项资金安排力度，尤其是加强对基础设施和公共服务设施建设的支持。



农村产权制度改革尚需顶层放权授权

金昌市在农村土地承包经营权制度和农村股份合作制改革上已进行了积极有益的探索，一些农民将土地流转之后，生产生活基本脱离了农村。但由于金昌市没有纳入农村土地制度改革试点地区，宅基地和农村集体建设用地入市制度改革一直未能破冰，不同程度制约了农业转移人口市民化进程。建议深入推进农村“三块地”改革，适当扩大农村土地制度改革试点范围。

政策应该向试点地区倾斜。国家新型城镇化综合试点是综合系统工程，需要形成政策合力，共同推动。建议进一步优化资源配置，将一些重大项目、重大工程和重大政策向试点地区倾斜，集中支持试点地区快速健康发展，以点带面，带动全国新型城镇化发展。

新型城镇化涉及人、地、钱的改革试点工作普遍政策性较强，在地方落实又需要考虑实际情况。建议国家加强顶层设计，细化配套政策，强化对地方工作的指导，推动改革政策落地生根。

相应配套制度建设有待强化

合肥市出台新落户政策只有4个月的时间，落户数量同比增长了28%。实际上还有更多的农业转移人口不愿意落户。在调研中，农民工代表直言“现在落不落户无所谓，也没太大意义”。事实上，农民工在其家乡的宅基地、承包地以及村里的收益分红等成为其不愿意落户城市的重要原因。尽管安徽省已经明确出台政策要对落户以后的农村“三权”予以保留，但没有具体配套意见指导落实。实际上，村集体在对宅基地、承包地、集体经济组织收益分配方面具有相当大的决定权，很多地方在对“三权”收益分配时的依据是村里的户籍，而根本不考虑国家、省里的相关规定。

加强社保跨地区转移接续。调研中，一些企业反映部分外省农民不愿意参加社保，是因为目前社保还不能异地转移接续。农民工担心在务工地参加社保以后，将来回到家乡时却不能异地转移而“浪费钱”“麻烦”。当前我国很



多城市在本城市内部城乡之间的养老、医疗等转移接续已经不存在问题，但在跨地区，特别是跨省的社保接续上还存在制度上的障碍，外来人口参加社保的积极性不高。建议尽快构建完善的社保体系，打通地区间社会转移接续通道，让农民工无论到哪里都能够方便地参与社保、享受社保。

对农民的教育培训力度有待加大

农业转移人口完全融入城市化过程缓慢。由于受传统农业耕作方式、相对封闭的生产生活环境、简单重复的劳动生产等的影响，使进城农民在环境卫生、行为规范、公共秩序等方面，有许多隔膜需要打通，有许多陋习需要消除，有许多观念需要培养，特别是在契约意识、法治意识、权利意识等方面需要补课，农业转移人口市民化不仅是生活方式的一次根本性转变，更是一次文化的内涵式转型。因此，在推进农业转移人口市民化过程中，应该对农民加大教育和培训力度。

信息化与农业现代化
进入深度融合

——全国“互联网+”现代农业工作会议综述

■ 高雅 高杨 郭少雅

2016年9月6日，全国“互联网+”现代农业工作会议暨新农民创业创新大会在苏州召开。国家相关部委、全国各地的农业农村信息化工作者、涉农互联网企业和新农民代表齐聚一堂，共同畅想“互联网+”现代农业的美好未来。

初秋，江苏省苏州市吴江国家现代农业示范园区内，申航智能流水养鱼基地里加州鲈

和斑点叉尾鲴在推水设备形成的水流中逆流而上，在物联网的监控下，饲料和用药都实现了精准投放，用药节省90%，产量比常规提高60%。

与此同时，姑苏城内，太湖之畔，正在进行着一场互联网和现代农业交互碰撞的饕餮盛宴。在信息技术革命方兴未艾的今天，互联网的技术与思维已经成为现代农业发展的新引擎。此次全国首次“互联网+”现代农业工作



会议的召开，更是具有里程碑的意义。国务院副总理汪洋出席会议并讲话，他强调，发展“互联网+”现代农业，是提高农业发展质量和效益、促进农民增收的重大举措，是加强农村社会管理和服务的有效途径。要认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署和全国科技创新大会有关精神，把信息化作为农业现代化的一个重要制高点，紧紧围绕农业现代化和农业供给侧结构性改革的目标任务，加快现代信息技术在农业农村领域的推广应用，推进“互联网+”现代农业行动快速健康发展。

在这场“互联网+”现代农业的盛会上，与会者们赶着信息大集，交流着创业创新的经验，在主题各异的论坛上晒思想，分享成果，用创新、跨界、融合、开放、共享的互联网思维共同推动现代农业发展到一个新高度。

“互联网+”正改变着农业发展方式与规则

徜徉在会议专设的信息大集上，与会者能深深地感受到现代互联网技术和思维正在怎样深刻地改变着中国传统农业的发展方式。农业部部长韩长赋在大会上指出，当前“互联网+”现代农业，是继家庭承包经营、农业开放入世、农民工大量进城之后，又一轮指导农业发展的方式方法和规则模式的改变与创新。

国家级信阳茶叶市场的展台前，电子屏幕上滚动着一个个茶叶专业合作社和个体茶商的产品信息。借助专业的电子交易系统，信阳茶叶市场以标准化和数据化为千家万户分散种植经营的茶产业打造了一个具有公信力的现货交易市场，“全球供应、中国交易、信阳定价”的茶叶价格中心逐步形成。

海南互联网小镇的展台前摆满了诱人的热带水果，只要扫描二维码，就可以找到每一个水果的源头。给小镇产出的农产品贴上可以追本溯源的二维码只是小镇“互联网+”的一个小窗口，每一个互联网小镇都有自己的镇级综合管理平台，可以实现光纤入户全覆盖、生产经营管理全覆盖，农村金融服务全覆盖，新农民创业创新行动全覆盖，可以说互联网小镇每

一个人的生活，都是线上线下深度融合的。

信息化与农业现代化深度融合的号角正在吹响。

农业部副部长屈冬玉在大会发言时指出，农业部通过抓好信息进村入户和全球农业数据调查分析系统两大基础性工程来加强农业信息化基础建设，推进大数据与农业农村的深度融合。

目前，信息进村入户试点已扩大到26个省份116个县，建成村级益农信息社2万多个，力争到2020年基本实现全覆盖。同时，创建全球农业数据调查分析系统，在全国开展大宗农产品的全产业链监测试点，创新发布中国大宗农产品月度供需平衡表。

推动新农民形成创业创新的浪潮

赶街网的创始人潘东明是作为新农民代表来参加会议的。和他一起来参会的，有农村土生土长的、为山西陵县老家卖红枣、核桃和五谷杂粮的王小帮，也有从海外归来、从互联网云计算企业的高管跨界成为新农民的阿卡农庄总裁江宇虹。



当农业发展的前景被科技之光照亮，农民也越来越成为有奔头令人羡慕的职业，吸引着越来越多的人才进入这个领域。

在农业电子商务论坛上，国内首份《返乡电商创业研究报告》发布。报告指出，返乡电商创业正在成为一种新的潮流，电子商务有效释放了“草根”创造力，成为推动年轻人返乡创业的最大动力。随着越来越多的创业者从北京、上海、广东等大城市返回家乡，新农民通过电商交易平台将本地特色商品与全国甚至全球市场联结了起来，在互联网联通全球的特质下，实现着自身价值和农村面貌的双重改变。

在大众创业、万众创新战略的推动下，电商平台的农村化战略发展迅猛，也从另一个层面开辟了农民就业增收的新渠道。阿里巴巴为农村地区的创业就业提供了农民网商和农村淘宝合伙人两种主要途径。京东迎合国际国内品牌、融资厂商为农民合作社以及其他新型农业经营主体提供专业化的服务和品牌化的农产品、营销等综合服务，帮助农业经营主体实现创业创新。

江苏军曼农业科技有限公司总经理鲁曼从创业初就立志带领全村农民一起致富，不但经营好了自己的火鸡养殖场，还组织村民一起成立合作社。“农民需要带动和组织，我们不定期邀请相关专家到村举办养殖技能培训，同时利用远程教育点，制作多媒体软件，为社员提供套餐式的特禽养殖技能在线培训。”鲁曼说，“农村只有有了懂生产会经营的新农民，产业才能有支撑。”

中央网信办副主任庄荣文在论坛发言中说：“2015年农村互联网发展状况报告显示，2015年农村地区互联网普及率达到32.3%，中国农村网民规模达到1.95亿人，同比增长9.5%，农村网民中使用手机上网的用户已经达到1.7亿人，占农村网民的87%。互联网为新农民创业创新提供了广阔空间。”

携手并肩打造“互联网+”现代农业风景线

在这场“互联网+”现代农业的盛会上，“政

府搭台、企业唱戏、农民当主角”的农业信息化建设路径逐渐成为社会共识。越来越多的涉农互联网企业意识到，农村互联网发展必须要“接地气”，带动农民加入到这场传统农业提档升级的改造中来，将“互联网+”现代农业发展的盆景转化为风景。

会议期间，苏宁控股集团、太平保险集团等6家企业和机构共同发出了“互联网+”现代农业的苏州倡议。倡议的第一条就是“坚持服务‘三农’”，将加快推动实现农业强、农村美、农民富作为社会首要责任，致力于改造农村、提升农民，为新农民创业创新创造良好的环境。

“现代规模化的种养业需要一批有知识、有组织、有服务体系的现代农业组织来支撑。”新希望集团总裁刘永好在发表主旨演讲时举例，“新希望的断奶仔猪的存活率处于国内乃至世界的先进水平。怎样把这些好的技术、品种、办法教给我们的家庭农场？APP软件可以让农民轻松地接受近千人的服务队伍指导，服务他们科学养猪。通过公司、家庭农场和农村合作经济组织三位联动，在这个过程中运用物联网技术、信息化技术、市场服务、技术服务、手机一键延伸服务、物流服务等来带动农民，这些都是‘互联网+’在农村的应用”。

从盆景转化为风景，“互联网+”现代农业在纵深推进的过程中还有巨大的发展空间。

潘东明说，农村电商的“遍地开花”，首先要破解理念问题。“我们的做法是成立一个协会，通过协会来做培训，给政府、给企业、给农民进行系统化的培训，让他们接受互联网知识，我认为到今天为止这件事情仍然非常重要。”同时，农产品上行中的供应链标准化管理，也是目前农村电商发展中亟须解决的问题。“我们成立公共服务中心，建立供应链管理模式，探索把小农经济的农产品进行标准化。”潘东明说。

信息化是农业现代化的制高点，新农民创业创新的发展前景无限美好。在向农业现代化的制高点进发的征途中，政府、企业和新农民已经携起手来，紧跟时代潮流，共同开拓农业信息化建设的新天地。（来源：农民日报）

工业带动+返乡创业

仙桃：双轮驱动就地城镇化

■ 国家发展和改革委员会城市和小城镇中心

仙桃市位于湖北省中部，是一个人口流出地，2015 年常住人口 115.5 万人，户籍人口 156 万人，流出近 41 万人。近年来，随着承接产业转移和大量农民工返乡创业就业，仙桃市涌现出一些集聚人口和产业的小城镇，带动了仙桃市城镇化的快速发展。



强力招引项目扩增量，培植经济增长新动能

把招商引资作为培植增量的主引擎，紧盯行业龙头企业、战略性新兴产业，深耕重点区域，拓展总部经济，定向发力，精准招商。擦亮仙桃国家高新区“金名片”，深化专业园区和产业招商，重奖招商有功人员，着力引进一批投资规模大、产业关联紧、带动能力强、科技含量高、品牌效应好的项目。深入实施“沔商回归工程”，充分发挥沔商总会及各地仙桃商会桥梁纽带作用，进一步营造全民招商氛围。力争全年新引进过亿元项目 50 个以上，招商引资年实际到资增长 15%，新建厂房面积 200 万平方米。

发挥创新引领作用，推进产业转型升级

着力壮大优势产业，加快实施非织造布产

业“211”工程，即恒天嘉华、新发塑料 2 家企业产值过百亿元、10 家企业过十亿元、100 家企业过亿元，努力形成实力企业的梯次结构，推进非织造布产业集群迈向千亿级，奋力打造世界非织造布之都。加快食品园区建设，着力引进更多品牌食品企业，推动食品产业规模提升。围绕现代装备制造，引进优质企业，推动汽车零部件产业与“武汉车都”对接发展。大力培育新兴产业。全力推动新材料、新能源、新装备、电子信息、生物医药等战略性新兴产业快速成长。以武汉国家生物产业基地仙桃生物产业园建设为契机，建设生物产业发展示范基地。加快新材料产业园和沙湖原种场钛产业园建设，重点发展节能环保装备、资源循环利用、光伏太阳能等产业，以及有机硅、钛系列产品，



推进环保新能源和新材料产业领先发展。加快发展现代服务业，大力推动“全民触网、全企触网”，引导重点企业建设线上交易平台，拓展农村电子商务网点，加快电商孵化平台建设，做大做强本地电商企业，着力提升电子商务发展水平。

加速产业集群集聚，加快仙桃国家高新区建设

大力实施高新区“提升工程”，按照“一区六园”格局，进一步优化园区产业布局，统筹推进园区基础设施建设和服务功能配套。建立健全高新区科技创新服务体系，着力建设一批研发平台和专业孵化器，支持有条件的企业建立研发中心，引进高层次、稀缺性人才，进一步提升自主创新能力。深化与科研院所、高等院校产学研合作，力促科技成果转化。鼓励

大众创业万众创新，设立高新区创业投资基金，扶持建设一批众创、众包、众扶、众筹的新型服务平台，努力把高新区打造成为产业集聚、人才会集、创新创业的高地。

大力推进农业现代化，促进农业增效农民增收

大力发展富硒特色农业。围绕打造“富硒农都”的目标定位，大力推进富硒产业“四三二一”工程，建设一批富硒农产品开发示范基地。力争年内发展高标准富硒水稻 10 万亩。推动农业与二、三产业融合发展。加快转变农业发展方式，大力实施农业“接二连三”工程，着力打造现代农业发展新优势。积极培育新型农业经营主体，发展适度规模经营，支持具备条件的种养大户向家庭农场升级，扶持一批专业合作社做大做强，引导龙头企业兴建农产品

原料基地。大力发展农旅互动、农光互补等现代农业新业态，支持巨田科技、阿尔迪有机生态园、天野生态农业园开发体验农业，加快排湖 10 万亩观光休闲农业板块建设，扶持光伏农业、光伏渔业发展，增加农业附加值。大力推进“两镇一带一区”试点示范建设，加速“四化同步”进程。

强力推进新型城镇化，加快城乡一体化进程

完善城市规划设计。坚持以人为本、绿色发展理念，以“水润仙桃、绿洲智城”为统领，构建独具仙桃特色的城乡全域规划体系。做好城市水体规划，编制城市远景规划、绿道规划、色彩规划、管廊规划以及“智慧仙桃”“海绵城市”规划，进一步提升城市品质。建优建美中心城市。加快汉江新区开发建设步伐，统筹推进新区道路、配套管网和绿化建设，重点推进沔州大道、新城大道等骨干路网建设，加快完善核心区功能，进一步提升新区承载力。全面推进“智慧仙桃”建设，加快实施“1+2+5+X”智慧应用体系建设，推动信息基础设施整体升级，打造更多智慧化的“民

生终端”。做精做亮特色城镇。按照新型城镇化建设规划，加快打造一批经济强镇、窗口重镇、旅游名镇、产业大镇。完善城镇基础设施，建设各美其美、各富韵味的美丽城镇。扎实推进美丽乡村建设，着力构建“一村一品一景”乡村发展新格局，创建省、市级美丽乡村 50 个。

加强生态文明建设，持续改善人居环境

加强环境治理保护。加大工业污水、城镇生活污水、畜禽养殖污染治理力度，落实“千河保护计划”，启动汉江堤防城区段综合整治，实施排湖、南水北调生态修复工程，营造良好水生态环境。推动绿色生产生活。严格落实招商引资“六度”要求，把好环保准入关口，继续实施总量减排、结构减排。优化能源结构，推广光伏太阳能、天然气等新能源和清洁能源。严格执行建筑节能标准，推广绿色建筑、绿色建材。倡导生态文明理念，发展低碳交通，鼓励绿色低碳出行。建立生态管控机制。实行最严格的耕地保护、节约集约用地制度，整治违法用地，清理闲置土地，积极探索土地“二次



开发”利用。健全环境保护责任体系，完善节能减排目标责任考核及问责制度。积极推进环境污染第三方治理。加大环境监管力度，健全环境风险防控和违法快速反应处置机制。



彭场镇：工业带动，以产兴镇

彭场镇位于仙桃市南部，距离仙桃市区 10 公里，镇域面积 162 平方公里，总人口 11 万人。近几年，彭场镇城镇化快速发展，镇区人口从 2010 年的 5.5 万人增长到 2015 年的 7 万人，城镇化率已经达到 65%。

距离镇区 2 公里的中岭社区是彭场镇城镇化的典型代表。中岭社区是一个新生的社区，2011 年开始开工建设，当时这里是农田和一片鱼塘。经过 5 年发展，中岭社区已经集聚了 1 万多人。学校、超市、广场等各类设施功能齐全。中岭社区之所以能发展起来，有以下几个原因：第一，产业基础条件好。彭场镇是全国最大的无纺布制品加工及出口基地，市场份额占全国的 1/3。距离社区仅 500 米的中岭工业园就是彭场镇的一个无纺布产业基地，该工业园有 40 多家企业。园区内的企业还经常到附近村庄、社区去招工，附近村民就业不发愁。第二，农民收入有保障。中岭工业园的员工月平均工资 2000~3000 元，一些高收入的能达到上万元，就连 60 岁左右的老人每月还能拿到 1000~2000 元的收入。此外，周边的千峰、马沟等农村的 1000 亩土地集中流转到大田公司进行葡萄种植和农家乐开发，这些农民可以得到每亩每年 800 元的租金收入。第三，房产结构多样化。中岭社区的房子有两种类型：一种是回迁房，对于周边四个农村，彭场镇通过增减挂钩、迁村腾地等项目，对自愿退出宅基地的农民给予优惠政策到中岭社区集中安置，按照原来居住面积 1：1 进行置换；另一种为商品房，目前已经建设了 4000 套商品房。农民可以在上述两种住房方式之间自愿选择。

中岭社区的建设，满足了附近居民的购房需求。现在中岭社区已经建成的 4 个小区，购房率均超过 70%，居民购房需求很强。据了解，在中岭社区买房的人群中，彭场镇的人占 75%，其他乡镇有 20%，仙桃市以外地区有 5%。

根据采访，农民到中岭社区购房居住的原因有以下几个：

第一，区位好。中岭社区距离工业园只有 500 米，上班方便；距离农村也近，农忙时可以及时回家收庄稼。

第二，房价低。中岭社区商品房的价格在 1500 元左右，仅为仙桃市区房价的一半，在工业园就业的工人 4 年左右就可以买一套商品房。

第三，条件好。社区住宅中水电气齐全，比农村的生活条件要好很多，垃圾处理，有集中建设的 1 个大型菜场和若干小菜场、小超市，能满足居民日常生活需要，社区服务大厅对面也有广场等休闲设施。

第四，子女就学方便。社区有 1 个幼儿园，中岭社区居民子女入学非常方便，而附近农村的孩子上学则要交每学期 1800 元的校车费，既费时又花钱。

中岭社区从无到有，从农田到现代社区，正是彭场镇城镇化的一个缩影。彭场镇的城镇化发展模式总结就是：工业发展－打工增收－农民转移－城乡繁荣。而工业发展则是这个循环的原动力，也是城镇化的支撑所在。

毛嘴镇：承接产业转移，吸引农民工返乡

毛嘴镇位于仙桃市西部，全镇人口有约 6





万人。该镇历来是人口净流出地区，每年有上万人到东部沿海和武汉打工，主要从事服装加工，其中在武汉汉正街服装一条街上，仙桃人占了很大一部分，汉正街的服装销量占全国的20%，而仙桃人开办的企业占了汉正街的70%。

2010年前后，部分农民工出于照顾子女和老人的考虑率先返乡，为了稳定就业量，一部分服装加工小老板也从广东、武汉等地返回家乡创业。以此为契机，毛嘴镇积极承接服装加工业产业转移，不仅在本地形成了产业集聚的规模效应，也有效推动了本地城镇化进程。

具体来看，毛嘴镇在整个过程中做了两件事情。一是为返乡创业者提供发展空间。原来在武汉汉正街、广东等地的服装加工企业都是租赁厂房、企业面积很小，平均在100平方米左右，大量员工挤在狭小的厂房里。近几年租金价格不断上涨，从2009年的每年几万块钱涨到2015年的几十万元，企业压力增大。毛嘴镇则拿出一部分土地建设服装产业园，出让给返乡企业，让企业自己建设厂房，土地成本比武汉、广东

等地低了很多。老板们有了自己的厂房，规模还扩大了好几倍。于是，越来越多的老板返回到毛嘴镇创业。到2016年，服装产业园占地面积已经扩展到750亩，厂房面积达到50万平方米，已经入住的企业有145家，还有上百家的家庭作坊，工人数量达到2万多人。二是合理规划镇区空间布局。随着企业越来越多，人口也向镇区聚集。毛嘴镇政府也随之加大了对镇区的规划建设力度。一方面，毛嘴镇合理规划布局居住空间，不再零散批准宅基地，而是通过统一规划建设商品房和安置房，吸引农民向镇区集聚。这样既节约了土地，又解决了农民的购房需求。另一方面，政府着力加强基础设施和公共服务设施等配套建设。譬如，毛嘴镇政府不断加大镇区道路、供排水、天然气管道的建设，提升了镇区的生活便利度；同时，按照人口增长趋势建设小学和初中，满足了在镇区就业农民子女上学的需求。镇区的功能进一步完善，对人口的吸引力进一步增强，既方便了返乡人群的生活，又拉动了镇区的人气 and 商气，



实现了工业化和城镇化的良性互动和相互促进。

毛嘴镇通过积极承接返乡创业，实现了企业、工人和政府的利益共赢：

对企业来说，一是企业土地成本降低。原来在武汉汉正街，只能租赁，租金价格高达上千元每平方米，而在毛嘴镇，老板们可以买地建厂房，每亩地土地出让价格不超过10万元。二是企业规模扩大。原来企业规模都较小，面积一般只有100多平方米，现在规模扩大了2倍以上，平均职工数量也从50~100人增长到现在的200人以上。三是企业用工更加稳定。在外地时，员工流动性比较大，一般工人在30~40岁的出于照顾老人子女的考虑会返乡，企业就需要不断招聘新员工，而现在工人离家里很近，能够在上班之余照顾家庭，即使农忙时节请几天假也就回来了。据毛嘴镇服装协会的丁会长反映，现在企业里招工的压力大大降低了，一般厂子里3年以上的老员工在50%~60%。

对工人来讲，一是收入保持稳定。在毛嘴镇与汉正街的工资收入水平相当，但不用租房

子，消费也很低，净收入实际上是增加了。二是便于照顾家庭。大部分员工离家里很近，很多人白天在厂里上班，晚上或者周末回家看看，路上也就10~20分钟。三是有利于孩子教育。在武汉的时候，工人的孩子不一定能上学，即使能上学，学校的教学质量还不如镇上的学校。现在回来以后孩子上学不是问题，平时还可以有更多时间辅导孩子学习。四是居住条件明显改善。在汉正街的时候，有人要自己租房，即使老板给租房，也是好多人挤在一个房间里，现在园区里老板都建了职工宿舍，夫妻间一般在30平方米左右，水电全部免费。

对毛嘴镇来说：一是镇区人口快速增长。大量工人就业让镇区人口越来越多，2009年镇区人口只有2万多人，2014年达到4万人，到现在镇区人口已经超过5万人。其中，有1万人来自周边的乡镇甚至湖北、四川等地。二是推动镇区房地产发展。返乡以后越来越多的人对镇上购房产产生需求，镇上每年都会有几个新的楼盘，一开盘就被抢光。据了解，园区里

20%左右的员工在镇上已经买房。三是刺激了在镇的消费。镇区人口的增长大大拉动了消费能力。据毛嘴镇的书记讲：“每到放学的时候，很多年轻的妈妈在学校门口接孩子，买东西，非常热闹。这种情况在其他乡镇根本不会有。”镇上新建了一个商业综合体，为居民消费提供了新的场所。

张沟镇：多元融资，助推城镇化进程

推进城镇化建设,仙桃不单纯依靠政府举债、银行贷款，而是通过多元融资，既满足建设资金需要，又能规避和化解风险。充分发挥地方政府融资平台的主体作用,探索“以市带镇”融资模式。

以张沟镇为例。张沟作为仙洪试验区重点中心镇,毗邻仙桃新开发的产业集聚区“南城新区”，与仙桃城区直联互通，城镇化需求迫切。为加快张沟镇发展，仙桃市城投公司出资 1100 万元，张沟镇政府出资 1000 万元，共同组建张沟城投分公司。2010 年，城投公司以公司信用为基础，向国开行申请 10 年期贷款 1900 万元，支持张沟改造镇域 9 条主要道路及配套基础设施，实际带动投资近 5000 万元，全面拉开了城镇骨架。

仙桃大力推广“张沟模式”，在彭场、长埡口、毛嘴 3 个镇组建镇级城投公司，畅通小城镇建设融资渠道。通过融资平台，借助国家政策性银行，助推城镇化进程。由农发行仙桃支行申报的农村新社区建设项目共 1.83 亿元贷款获得总行审批备案，全部贷款投放。

按照“谁投资、谁经营，谁受益、谁负责”的原则，仙桃进一步放开建设领域，降低进入门槛，引导和支持民间资本参与小城镇建设。



彭场镇引进武商集团，投资 20 亿元，集并 5 个自然村，建设一座集社区、学校、医院、商场、工业园于一体，占地 2 平方公里、集聚 2 万人的武商生态小城。



仙桃市在近几年的城镇化发展非常迅速，以产业为支撑，快速集聚了大量人口，对于县城地区推进就地就近城镇化具有很好的借鉴意义。

不同地区的城镇化任务不同。对于东部地区的城镇和中西部地区大城市，城镇化的主要任务是要解决外来人口的基本公共服务，而对于中西部地区县城以及建制镇，城镇化的主要任务是引导农民进城入镇。从公共服务的角度来看，县域范围内城乡居民之间的公共服务有差别，但差别并不大。因此，中西部地区县城以及建制镇应该更加注重产业发展，特别是通过劳动密集型产业的发展，来提高农民收入，合理引导农民向城镇集中。

要充分发挥中小城市和小城镇的低成本优势。当前，我国东部地区的劳动力和土地成本在不断提高，给企业带来很大的压力，大量产业从东部地区转移出来。中西部地区的中小城市和小城镇在劳动力和土地上还有很强的竞争优势，相对较为低廉的劳动力和土地价格能够满足劳动密集型产业的发展需求。建议在产业发展政策上给中小城市和小城镇一定的支持和倾斜，合理引导产业向中西部地区转移，加快推动工业化进程，让中小城市和小城镇成为就地城镇化的重要载体。

加快提升中小城市和小城镇的承载能力。我国有一批中小城市和小城镇有一定的产业基础，集聚了一定的人口，但是在基础设施、公共服务等方面还存在很多历史欠账，导致“能引来人但留不住人”。建议加大对这部分中小城市和小城镇的支持力度，通过财政倾斜和项目支持，提升这些地区在教育、医疗卫生、垃圾处理等方面的服务功能，使其在集聚人口的同时也能留住人。

分类发展，突出特色

福建力促小城镇发展

福建省发展和改革委员会



以特色小镇建设为重点

科学制订试点方案，突出分类指导。省政府出台实施《关于开展小城镇综合改革建设试点的实施意见》，以及城乡建设用地增减挂钩、造福工程、三旧改造、规划建设管理等配套政策。根据区位优势、资源特点。将各试点镇分别定位为中小城市或卫星城培育型、中心城市拓展型、宜业宜居型等类型。制定试点镇规划导则，指导和规范规划编制，做到因地制宜、各有侧重，突出特色、防止“百镇一面”。如泉州金井镇规划凸显闽南侨乡特色；厦门汀溪镇规划突出绿色环保、自然生态；龙岩古田镇规划紧扣红色旅游。

大力推进项目建设，着力整治镇容镇貌。抓龙头、铸链条，推动试点镇根据自身资源禀赋和区位特点培育特色主导产业。如厦门灌口镇依托区位优势，引进上百家物流企业建设现

代物流园区，引入微软、摩根大通、雅马哈等国际知名软件产商建设软件园；漳州角美镇实施“工业强区”战略，引入灿坤家电、联盛纸业等一大批企业，工业增加值占地区生产总值八成以上。完善基础设施功能配套，适当超前建设交通、能源、市政公用事业等设施。开展主要街道和环境景观综合整治，改变“脏、乱、差”状况。加强历史风貌街区和文物保护单位的整修保护和环境整治。

充分发挥政策效应，不断创新体制机制。省政府安排每个试点镇省级债券资金 5000 万元，并实行新增地方级收入全留、城镇资金切块安排支持、建立“一级金库”等扶持政策。实行城乡建设用地增减挂钩和三旧改造政策。并与“造福工程”相结合推进旧村复垦搬迁。鼓励和支持试点镇单独设立国土、综合执法、行政审批等管理机构，并通过委托授权、机构延伸等方式，赋予试点镇更多的县级经济社会

管理权限。完善组织领导、信息报送、检查监督、考核评比和协调服务等制度。

创建省级特色小镇

出台文件推进创建工作。今年 6 月份省政府出台实施《关于开展特色小镇规划建设的指导意见》《特色小镇创建指南》，聚焦新一代信息技术、高端装备制造、新材料、生物与新医药、节能环保、海洋高新、旅游、互联网经济等新兴产业，兼顾工艺美术（木雕、石雕、陶瓷等）、纺织鞋服、茶叶、食品等传统特色产业，部署创建一批产业特色鲜明、体制机制灵活、人文气息浓厚、创业创新活力迸发、生态环境优美、多种功能融合的特色小镇。各地结合实际积极组织申报，近日省政府公布了首批 28 个特色小镇创建名单。

强化要素保障和政策扶持。在要素保障方面，省里对每个特色小镇安排 100 亩用地指标，新增建设用地计划予以倾斜支持，小镇内符合条件的建设项目优先列入省重点建设项目。在资金支持方面，支持特色小镇组建产业投资

发展基金和风险投资基金，发行城投债券和战略性新兴产业等专项债券，新发行企业债券给予贴息支持；优先申报相关专项资金补助和享受扶持政策，优先支持向政策性银行争取长期低息贷款；省级财政给予规划设计补助，扶持生活污水处理设施和生活垃圾处理收运设施建设。在人才扶持方面，对小镇范围内高端人才实行税收激励办法和股权激励个人所得税政策，省再担保公司对小镇内高层次人才运营项目可适当提高再担保代偿比例。鼓励改革创新，特色小镇优先上报国家相关改革试点，优先实施国家和省里先行先试的相关改革试点政策，允许先行先试符合法律法规要求的改革。

加强组织推动、统筹协调。省级层面依托现有的省推进新型城镇化工作联席会议制度推进特色小镇创建工作，督促省直有关部门及时兑现扶持政策，并将特色小镇建设纳入省政府投资工程包进行跟踪推进，确保完成年度投资任务，各设区市参照省里建立的相应协调机制，制订特色小镇培育计划。各县（市、区）是特色小镇创建的责任主体，组建强有力的工作班子，指导特色小镇投资建设主体单位扎实推进创建工作，及时研究解决遇到的困难和问题。

经济实力较大增强

据初步统计，2015 年 45 个省级小城镇综合改革建设试点镇实现一般公共预算收入 73.4 亿元；企业实交税金 100.7 亿元，比 2010 年增长 50.9%。2014 年试点镇农民人均纯收入 11817 元，城镇居民人均可支配收入 24923 元，均比 2010 年增长 50% 左右。

城乡面貌明显改善

据初步统计，2015 年试点镇建成区面积达 2.9 万公顷，比 2010 年增长 16%，镇区公共绿地面积达 3250 公顷，增长 230.3%。2010 年以来累计新增公园 128 个、新增污水处理能力 75 万吨，新铺设管网 1100 多公里；镇区新建绿道 317 公里。

公共服务水平进一步提升

新建一大批中小学、医院（卫生院）、图书馆、体育场、影剧院等公共服务设施，实现每个试点镇至少有一所公办幼儿园。镇区自来水供水普及率和燃气普及率分别达 90% 和 70% 以上，通信、广播、有线电视、宽带等基本实现全覆盖。

特色小镇示范作用初显

长乐东湖 VR 小镇已引进 AMD、英伟达、乐视等知名企业 8 家，签约或达成意向入驻企业 42 家。永春达埔香都小镇通过延伸香品产业、创意、博览等产业链项目，目前产值达 47 亿元，国内市场占有率达 25%，带动 3 万本地人口实现就业。长泰古琴小镇积极拓展古琴制作、教研、影视演艺等文化产业，吸引海内外艺术家及中国传统文化爱好者进驻，目前年均销售 1500 床古琴，古琴培训课程一年培训约 700 人次。

三点建议供思考

福建省小城镇综合改革建设试点工作进展顺利，但也还存在一些困难和问题。如小城镇的综合实力仍然偏弱，一些镇交通、地下管网、污水垃圾处理等基础设施和教育、卫生等公共服务设施相对滞后，城镇管理“小马拉大车”，编制紧缺与机构重叠并存，融资、人才等仍然是制约小城镇发展的重要难题。基于存在的问题和我们近年来的实践与体会，重点提出以下三点建议。

推进乡镇撤并，盘活编制资源。福建省近年来在乡镇撤并整合方面力度较小，仅将一些城关镇拆分成多个街道。2015 年全省乡级区划 1103 个，比 2010 年还增加了一个。建议国家出台相关政策，推动各地积极稳妥推进乡镇整合，优化配置乡镇撤并后编制资源。允许撤并后符合条件的大镇按副县级管理，除党政主要负责同志按副县级配备外，班子成员和内设机构分别按正、副科级配备，增强试点镇协调县



级部门的能力，也充分调动基层干部参与改革的积极性。

推进镇区合一，整合机构理顺体制。福建省不少乡镇辖区内并存多套行政管理系统，如福清市江阴镇并存港区、工业区、自贸保税港区等管理机构，导致管理体制不顺、行政效率不高等问题，基层反应强烈。建议国家出台政策，推动各地整合镇区管理机构，实现镇区合一体制，解决机构重复问题，提高行政效率。在处理条块关系方面，对派驻部门实行“双重管理、以镇为主”的管理体制。

拓宽资金来源，提升城镇承载能力。福建省各试点镇普遍反映有限财力无法支撑市政基础设施、公共服务设施建设，也无法满足农业转移人口对公共服务的需求。建议国家尽快设立新型城镇化专项建设资金，加大对各地新型城镇试点的资金支持力度；支持各地发行城投债券和城市停车场、城市地下综合管廊、配电网建设改造等专项债券，并给予财政贴息支持；允许符合条件的试点镇参照同等人口规模县级标准建设基础设施和公共服务设施，并纳入国家和地方各专项资金扶持范畴。

湖北小城镇建设——

六大模式，特色分明

湖北省发展和改革委员会

近年来，湖北省委、省政府高度重视小城镇建设工作，深入贯彻落实党中央、国务院关于小城镇、特色小镇建设的有关重要精神。采取一系列措施推进小城镇、特色小镇建设。2005年，省政府出台了《关于进一步加快小城镇建设的意见》。2010年，又出台了《关于加快推进新型城镇化的意见》，明确提出要大力发展重点镇和特色镇，优先支持县域中心镇，集中打造特色资源镇，使其成为接纳农村人口转移的重点节点。根据文件精神，省政府制定了“十二五”期间重点发展的100个重点镇、100个特色镇名单。2012年，省委、省政府出台了《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》，决定在全省选择31个镇，以简政放权、扩权强镇、创新体制机制作为改革试点的重要任务。2013年，省委、省政府出台《关于开展全省“四化同步”示范乡镇试点的指导意见》，在全省选择21个镇，开展“四化同步”试点。2015年、2016年，省政府都将小城镇建设列为年度推进新型城镇化工作重点。

规划先导，引领科学发展

一是科学定位。重点从区域协调发展的角度统筹城乡规划，明确小城镇功能定位，以县为单位，推进“一主一副一特”建设，重点优化和完善特色镇总体规划，突出“差异竞争、特色发展”，抓好小城镇各类专项规划和控制性详细规划编制工作。为科学发展奠定基础。二是创新规划理念。在全国公开遴选规划编制机构，组织制定了《湖北省镇域规划编制导则

(试行)》，按照“城乡统筹、全域规划、多规协调规划项目化”的要求，创新小城镇全域规划编制的理念与方式，在全省重点镇开展全域规划工作。

试点示范，探索有效路径

根据小城镇区位条件、资源禀赋、发展现状、潜在优势。省委、省政府选择了一批特色小镇，相继开展了扩权强镇、“四化同步”试点以及旅游名镇创建，采取“政府引导、市县主体、市场运作”方式，集中支持，重点投入，逐年打造一批发展领先、功能齐全、环境优美、保障一体、宜居宜业，具有引领带动作用的示范小城镇，探索不同类型小城镇的有效发展路径和建设规模。近3年来，全省21个“四化同步”示范试点乡镇累计新建投资超过500万元的市政项目151个，镇区建成区面积从172.9平方公里扩大到184.4平方公里；规模以上工业企业从402家增长到554家，增加了152家；工业就业从19.1万人增加到26.7万人，增加了7.6万人；农民专业合作社从486个增长到1016个，土地流转面积从19.7万亩增长到45.7万亩，设施农业占地面积从5.3万亩增长到12.8万亩。

做强产业，夯实发展基础

坚持“政府引导”与“市场推动”相结合，立足比较优势，创新发展模式，宜工则工，宜商则商，宜农则农，走差异化的发展道路，促进小城镇产业发展和转型。一是做强工业园区。

汉川市沉湖镇的福星工业园、大冶市陈贵镇纺织服装产业园、枝江安福寺镇食品工业园等园区，都形成了集群发展之势。二是加快产业转型升级。仙桃市彭场镇无纺布产业，从单一加工制品向原料生产、产品加工和市场建设全产业链发展，从生产加工向技术研发转变，从标准执行者向标准制定者跨越，成为全球最大的无纺布产品生产基地。三是大力发展新产业新业态。襄城区尹集乡的乡村休闲旅游产业方兴未艾，江夏区五里界街的“七里花海”成为武汉市民休闲度假首选之地，可圈可点。

改革创新，强化政策支撑

在开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作中，明确了四项举措：一是在创新行政管理体制方面，试点镇可根据需要合理确定内设机构和领导职数，在县（市、区）的乡镇行政编制总额内适当增加试点镇人员编制。二是在扩大管理权限方面，赋予试点镇部分县级经济社会管理权限，增强试点镇发展的内生动力。三是在加强公共服务方面，按照事财匹配的原则，进一步完善试点镇财政管理体制，建立健全激励机制，在财政体制、收入划分、转移支付以及各类财政资金安排等方面向试点镇倾斜，支持试点镇加快发展。各级政府和有关部门在规划重点建设项目时，要优先考虑试点镇。四是完善配套政策方面，放宽试点镇落户

条件，引导非农产业和农村人口有序向试点镇转移，加快就业、住房、教育、医疗、社会保障等与户籍制度相关的配套制度改革，逐步使农业转移人口享受与城镇居民相同的待遇。试点镇发展所需建设用地计划指标由国土部门单列优先安排解决等。在全省“四化同步”示范乡镇试点明确了四个方面支持政策：一是优先安排调增建设用地指标和土地整理项目，21个试点乡镇建成区面积从172.9平方公里扩大到184.4平方公里，土地流转面积从19.7万亩增加到45.7万亩。二是省预算内投资向示范试点乡镇倾斜，每年安排专项计划，予以重点支持。三是加大财政资金支持力度。省财政安排1亿元示范试点乡镇规划编制专项补助资金。2014年起，每年安排10亿元调度资金，专项用于示范试点乡镇新型农村社区建设承建主体的周转。四是减免相关收费。全额返还基础设施配套费，对新型农村社区建设项目，服务性收费不高于最低标准的30%。

小城镇形成六大特色

经过近年来的努力，湖北省特色小镇建设已初具规模，各有特色，形成了六种主要类型。“四化同步”协调发展类型。监利县新沟镇依托农业资源优势，通过龙头企业福娃集团率先实现工业化突破，再以工业化理念和信息化手段加快推进农业现代化，促进农民致富增



收，合力为城镇化提供产业支撑和消费动力，实现了兴工业、强城镇、带农村、富农民。

特色文化旅游类型。红安县七里坪镇着力打好中国历史文化名镇和全国特色景观旅游名镇品牌，坚持红绿相融，大力发展红色旅游、生态旅游、农业观光体验旅游。2015 年，全年游客人数突破 60 万人次，同比增长 18%。

跨区域协作发展类型。黄梅县小池镇是鄂赣两省连接的重要节点，是湖北省长江经济带开放开发桥头堡，通过强化与江西省九江市跨省跨江合作，实现了“由小变大、由镇变城、由弱变强”的可喜变化。2015 年实现地区生产总值 73.5 亿元，同比增长 12%；工业总产值 51.6 亿元，同比增长 20%。

城站融合 TOD 城镇发展类型。咸宁梓山湖新城依托“武咸城铁”贺胜桥站建设，将城铁站作为新城核心，各项设施集中在站点周边，配合公交无缝接驳新城其他板块，与武汉、咸宁主城间交通通过城铁完成，形成空间异地、生活“同城”模式。

扶贫搬迁建镇类型。恩施市龙凤镇是全国扶贫改革试点镇，通过移民搬迁实施移民建镇，完善城乡公共服务，将特色城镇、新农村建设与乡村生态休闲旅游有机结合。近三年，贫困人口由 7699 户 24822 人减少到 2372 户 6451 人，74% 的农村贫困人口告别贫困。

“产城一体”发展类型。宜昌市龙泉镇是中国 500 强企业稻花香集团驻地，通过聚合企业优势，大力支持城镇基础设施、生态环境建设，承建一系列重大惠民工程项目，城镇面貌焕然一新。

问题及对策思考

虽然湖北省在小城镇建设上取得了一定成效，但仍面临着一些突出的问题，主要表现在以下方面。一是规划水平不高。相当一部分小城镇规划内容、深度达不到相关规范要求，规划的前瞻性不够，操作性不强，规划缺乏权威性。二是发展定位不准确。在城镇发展定位上脱离实际，不能突出地方特色或者说特色不明显。三是建设资金匮乏。城镇基础设施特别是

污水、垃圾、供水、供气设施严重滞后，满足不了城镇发展需要。四是建设管理滞后。规划建设管理缺位问题较为突出。多数乡镇没有具备行政执法权的管理机构，造成规划管理缺位，难以维护规划的严肃性、权威性。

有关建议

注重动态管理。以往各类试点工作，容易存在“争个帽子睡大觉”的旧风气，试点地区在取得授牌后，习惯于享受着各类优惠扶持政策，但工作积极性大打折扣。建议实行宽进严定的工作机制，在实行竞争入队的同时，推行动态管理、优胜劣汰，通过引领示范一批、创建认定一批，分类分批开展试点，让愿改革、真改革、下真功夫的地区收益。

注重增强试点镇自身发展能力。试点示范建设离不开上级政府各方面的支持，但更为重要的是调动试点镇的积极性，着力创新体制机制，完善发展功能，培植内生发展动力，推动自我发展。建议进一步加大力度，引导试点镇解放思想，更新观念，在鼓励体制机制创新和改革等方面下功夫，实现试点镇自身发展和上级政府扶持的双管齐下，提升试点效果。

注重促进互相学习交流。在全国范围内开展特色小镇试点示范工作，是一项全新的事业，主要靠各地在实践中不断探索积累。在推进试点建设发展中，一些地方已具备一定的發展基础和优势，一些地方勇于创新、大胆实践，有很多值得其他地方学习借鉴的做法和经验。建议在推进试点示范过程中，采取多种形式，搭建沟通桥梁，及时组织开展各种学习交流活动，推进互相借鉴，加快整体推进步伐。

注重加大考核督导力度。考核督导是保障试点示范工作取得实效的重要措施。相关县级人民政府是培育特色小镇的责任主体，镇人民政府负责实施工作。建议在加强对各地指导的同时，建立健全长效考评机制，加大对试点任务推进情况、试点成效的考核督导，充分运用考评结果，激励先进、督促落后，推动各试点示范镇形成比学赶超的良好氛围。

精准选择，明确要求，严密组织，强力推进

吉林22个示范城镇扬帆起航

■ 吉林省发展和改革委员会

吉林省 2013 年全面启动 22 个省级示范城镇建设，建成了一批自然生态文化小镇、历史风情民族小镇、冰雪旅居休闲小镇、高端服务生态小镇、现代农业特色小镇、商贸物流小镇、新型工业重镇等各具特色的小城镇，在现代产业、民族文化、生态旅游、商业贸易、自主创新等方面竞相展现特色。示范城镇通过体制机制创新，统筹规划城镇、人口和产业布局，促进优势资源与战略投资者结合，走出一条传统农业大省就地就近城镇化的新路子。

精准选择示范城镇

立足吉林省农业大省省情，重点围绕特大城市卫生城镇、中等城市市郊镇、区域中心镇、特色资源城镇四种类型，选择经济基础好、产业支撑力强、人口聚集程度高、战略投资者介

入积极性高、土地极差地租高的 22 个城镇开展示范城镇建设，明确通过 3~5 年的培育建设，实现示范城镇产业结构、就业方式、人居环境和社会保障由“乡”到“城”的转变。示范城镇采用严审严进的创建方式，通过“自愿申报、集中审核、年度考核、靠后淘汰”四个程序完成示范城镇创建。

明确建设总体要求

围绕探索“产城融合的发展路径、多元化投资的建设模式、人口城镇化有效方法、以城带乡协调发展互动格局、破解城镇化难题的制度安排”5 个工作目标，坚持政府主导，市场化运作，引导多元化投资建设示范城镇；坚持以人为本，尊重农民意愿，维护农民权益，促进农民进“三区”，拥“五金”；坚持突出特色，加大政策扶持力度，促进优势资源与战略投资者结合，打造一批特色鲜明的示范城镇。

切实加强组织领导

建立“省统筹、市主导、县镇实施”的责任分明、上下联动的推进机制。省政府成立由省长任组长，常务副省长任副组长，省直 19 个部门主要领导为成员的城镇化示范城镇建设工作推进组，统筹领导示范城镇建设。市（州）成立组织推进机构，负责示范城镇建设的指挥、协调、督办等工作，分解任务，落实责任。县（市、区）、镇主要领导亲自挂帅，负责推动示范城镇各项具体建设工作。



加大政策支持力度

省政府出台《关于深入推进吉林特色城镇化示范城镇建设工作方案》(以下简称《方案》)和《关于支持示范城镇建设的若干政策》(以下简称《政策》),吉林省统筹推进全省城镇化工作领导小组办公室印发《深入推进吉林特色城镇化示范城镇建设工作方案责任分工表》。《政策》主要包括六个方面:一是扩大管理权限政策。赋予示范城镇省级开发区经济管理权限,实行财政计划单列,没有国库的可设立一级国库,做到事权统一,以调动示范城镇政府积极性。二是实施优惠土地政策。推行城乡建设用地增减挂钩试点、农村土地整治示范、集体建设用地使用权流转试、探索农村宅基地有条件流转等政策,拓展建设用地空间,保障示范城镇建设用地需求和吸引大企业投资。三是鼓励农民进城政策。在目前享有各种补贴等政策不变的前提下,在户口、医保、社保、子女入学等方面享有与市民同等待遇,政策并轨衔接就高不就低;对农民进城就业创业实施特殊政策扶持。四是产业发展政策。对产业园区、重大项目以及农村二、三产业发展等给予土地、税费、专项资金行政审批等方面加大扶持力度,提高产业支撑能力,保障进城农民充分就业。五是配套基础设施建设政策。将保障性住房建设、暖房子工程、农村危房改造等政策向示范城镇延伸,优先建设示范城镇与周边城市连接的路网、电力等配套基础设施及市政基础设施,提升城镇的承载

功能。六是加强财税扶持政策。对新建企业缴纳的各种新增税收和土地出让收入予以返还,扩大专项资金规模,增强投融资服务能力,以吸引企业投资于示范村镇建设。省财政设立新型城镇化建设专项资金,重点支持示范城镇基础设施、公共服务设施建设。

加强试点推进措施

一是省城镇化办定期组织召开示范城镇建设情况通报会、培训会、现场会、专题调度会,省直相关部门对《方案》《政策》和金融机构支持等内容作重点培训,就落实《方案》《政策》做安排部署,现场解答示范城镇提出的问题,安排部署示范城镇建设工作。二是加强与国家开发银行吉林分行、建设银行吉林分行、吉林银行的沟通衔接,研究探索城镇化融资模式及路径。国开行吉林分行编制示范城镇资金投放规划,吉林银行从总行层面成立专门团队,编制示范城镇融资规划。建设银行吉林分行领导对示范城镇进行走访调研,实地对接项目,现场设计金融服务方案。三是积极开展招商活动。编制吉林省特色城镇化示范城镇推介手册,在世界500强企业招商、第十七届中国国际城市博览会、第九届东北亚博览会等招商活动中宣传推介示范村镇,在吉林投资建设网和吉林外资网上设立专题网页,对示范城镇进行宣传推介。

积极推进就地就近城镇化,着力解决“人”的问题。



对进入示范城镇定居的农民,在户籍、社保、就业、教育、社会救助等方面享有与市民同等的政策待遇,其享有的农村政策优于城镇的,可在一定时间内继续享受农村政策。示范城镇建设三年来,新建续建29个农民集中居住社区,共转移农业人口9.8万元,新增就业6.9万人,敦化市江南镇建立失地农民保障体系,开展就业指导和培训,鼓励兴办个体工商业,促进农民就业,调动了进城农民积极性,解除了进城农民的后顾之忧。

创新用地供给方式,着力解决“地”的问题。利用土地增减挂钩、占补平衡等政策,拓展示范村镇建设用地空间。22个示范城镇共获挂钩土地批复1501公顷,每年流转土地3万公顷以上。长春市合隆镇陈家店村批复挂钩土地80公顷,迁村腾地,完成拆迁147公顷,将整理出的土地挂牌到合隆镇,土地全部供出后,获得净收益约4亿元,用于农民宅基地拆迁、复垦以及弥补农民集中安置社区建设等资金缺口。

注重提高城镇承载能力,着力完善“城”的功能。

推动省、市(州)交通、通信、电力、水利等部门重点实施与示范城镇连接路网、宽带、电网、水利工程等省级配套基础设施新建或改建项目;将示范城镇符合条件的城市和国有工矿棚户区、林业棚户区改造项目纳入全省棚户区改造计划,享受国家及省等相关政策。22个示范城镇已引入大学9家,改扩建卫生院40个、卫生所395个,城镇公共供水普及率达到94%,建成11个净水厂、17个污水处理厂。长春市九台区卡伦镇通过加强基础设施建设,提升公共服务水平,吉大一院卡伦湖分院、欧亚集团卡伦购物广场、吉林工商学院新校区落户卡伦镇,城镇功能进一步提升,吸纳外来人口1万多人。

努力破解资金瓶颈,着力解决“钱”的问题。对符合政策和支持范围的示范城镇建设项目,优先安排省级设立各种专项资金;积极引导政策性贷款、社会资本参与示范城镇建设。22个示范镇共成立融资平台23个,融资平台规模达139亿元,积极与金融机构进行相关工

作对接,金融机构共投放信贷资金91亿元。长春市奢岭镇引进国信集团作为战略投资者,采取PPP合作模式,建设总投资101亿元的涵盖现代农业、旅游业、养生产业和地产开发的国信乡村都市项目。

突出产业特色,着力解决“产”的问题。支持产业园区发展,将示范城镇产业园区纳入省级开发区奖补资金支持范围;有条件的地方,农村集体经济组织可以以土地使用权入股与其他经济组织和个人联营、联建工业项目。22个示范城镇共建设工业园区24个,三年入企业1384家;建设现代农业园区58个,2015年实现年销售收入8.6亿元。长春市农安县合隆镇重点构建了以交通装备零部件、安全食品及农副产品加工为主导产业,以生物质能、轻工业为两大新型优势发展产业的“一带、四园”的集聚格局,园区现有企业494家,拥有旺旺乳品、中车集团、华正牧业等一大批世界500强、国内500强、行业强企和知名民营企业。示范城镇经过三年创新探索,大胆实践,初步形成产城互动、规划引领管控、多元投资建设、城乡一体化、承接城市功能外溢、社会保障推动、商贸促进、资源开发带动等具有示范引领作用的发展模式,基本实现了产业结构、就业方式、人居环境和社会保障由“乡”到“城”的转变。

加快体制机制创新,解决特大镇因缺少规划权、财权、人权、管理权,制约经济社会发展的

问题。为激发重点城镇发展活力、增强重点城镇经济实力,在全省选择了18个人口较多、经济实力较强、服务功能完善、发展潜力较大的镇开展重点城镇扩权试点,省政府出台了指导意见,采取直接放权、委托授权和设立派出机构三种方式,赋予试点镇部分县级经济社会管理,18个扩权强镇试点现均成立了由县(市、区)政府主要领导任组长的扩权试点工作领导小组,制订了试点工作实施方案、完成了放权目录制定工作。示范镇开展了镇区管理体制二合一工作,现已有9个镇区合一在新机制下运行。

风险共担，收益共享

重庆强化社会资本与政府的合作

■ 国家发展和改革委员会城市和小城镇中心

在城市基础设施投资运营等领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，是加强地方政府性债务管理、提升公共产品和服务供给效率、拓宽社会资本投资渠道、增强经济增长内生动力的重要举措。近年来，PPP 呈现项目启动多、资金落地少、政府部门热、民间资本冷等特征。在新旧投融资动力机制切换的背景下，PPP 模式能否走出一条以有效投资带动持续增长的新路子，事关城镇化与国民经济方方面面。2014 年以来，重庆市坚持“风险共担、收益共享、交易公平、诚信守约、防止暴利”的基本原则，积极引导和鼓励社会资本参与交通基础设施、公共服务等六大领域相关项目建设，促进了投资的平衡较快增长，合理消减了政府债务，推动了混合所有制的发展，同时通过深化分工合作转变了政府职能。

2014 年以来，重庆市政府连续三年以市政府的名义召开 PPP 合作项目签约会，累积签约项目 73 个，总投资 3900 多亿元。其中，已开始实施的项目 24 个，总投资 1611 亿元。已确定社会投资人及正在进行投资人招标的项目总投资约 1000 亿元。

政府以小地块作价入股，吸引社会资本共同建设和管理城市公共停车场

近年来，重庆市汽车保有量以每年 30% 的速度增长，车位数却仅增长 15%。截至 2015 年 8 月，主城区汽车保有量 107 万辆，而已完善备案登记手续的公共停车场有 4407 个，停车位只有 88.49 万个，缺口仍在不断扩大。主城区内公共停车场严重短缺，停车设施供给不足，占道停车现象日益蔓延，城市道路通行效率不断降低。为增加停车位供给，重庆市在主城区规划公共停车场地块共 1003 处，占地约 731.6 公顷，其中渝北区两路农贸市场的公共停车楼项目是引入社会资本参与建设的典型。此项目占地 905 平方米（车库

占地 499 平方米），计划总投资 4746 万元，拟建智能化圆形钢结构双塔立体停车楼，地上地下共 20 层，共设车位 296 个。民营企业（深圳中科利享车库设备有限公司）作为项目投资方，与重庆空港新城开发建设有限公司联合组建项目公司，前者出资建设占股 90%，后者以土地作价入股的形式占股 10%。项目公司获得 30 年特许经营权，其回报由三部分组成，即停车收入、外立面广告（车库库体 300 平方米 LED 广告屏）和附属商业设施经营（汽车美容等）。

以“影子通行费”补贴大型桥隧项目建设

重庆地形以丘陵和山地为主，主城区涵盖“两江四岸”，城市交通基础设施的桥隧比高、工程复杂、投资量大。曾家岩大桥项目由重庆市政府授权重庆市城市建设投资（集团）有限公司（以下简称“城投集团”）实施，通过公开招标确定社会投资人为招商局重庆交通科研设计院有限公司（以下简称“交科院”）。项目总投资 32.78 亿元，其中项目资本金 40%（约 13.1 亿元），其余部分通过银行贷款解决。城投集团与交科院分别出资 1.311 亿元和 11.799 亿元（比例为 1：9），联合组建项目公司（以下简称“曾家岩公司”），负责项目投融资、设计、建设、运营、维护及移交等工作。项目收益由两部分组成，一是“影子通行费”，由政府按交通流量大小定期向交科院支付使用费。具体标准如下：招标限价为每辆 9 元，对应往返流量基准区间为 10.1 万—11.7 万辆；通行量大于 11.7 万辆小于 14 万辆时，超出部分下调到每辆 3.4 元；超出 14 万辆部分则不再支付通行费；不足 10.1 万辆时，与 10.1 万辆差额部分每辆补贴 8.4 元。二是项目区域内经政府部门批准的广告经营权和管廊经营租赁权，这部分收入由交科院和城投集团按 9：1 分成。

充分发挥本地国有企业的技术优势参与城市垃圾处理

作为重工业城市，重庆本地的国企积累了相当丰富的技术资源，这些资源通过一定的转化方式，可用于支撑市政基础设施建设运营。重庆三峰环境产业集团有限公司（以下简称“三峰环境”，重庆本地国企）最初引入德国马丁公司的炉排炉和烟气净化全套技术，经过 4 年时间实现全套设备和技术国产化，使之适应国内垃圾“燃值低、水分高、粉尘多”的特点；此后，该公司又与全球最大的垃圾焚烧发电运营商美国卡万塔公司合资，系统并吸收其运营管理理念和操作方法，垃圾处理能力和管理效率得到大幅度提升。三峰环境曾参与主编该行业核心国家标准、参编 8 项行业国家标准，目前已成为该行业国内顶级、国际一流的全产业链运营商。为更好地发挥优秀国有企业的作用，重庆市政府采取 BOT 特许经营的方式，委托三峰环境控股的同兴垃圾处理有限公司作为项目主体，负责投资建设和运营管理城市垃圾焚烧发电厂，特许经营期为 25 年。公司收益主要由三部分，即垃圾处理费、售电收入以及增值税退税收入。每天处理垃圾 1200 吨左右，政府按每吨 60 元的价格支付处理费，每年 3000 万元左右；售电收入目前为每度电 0.65 元，每年收入约为 1.7 亿元。

合理界定财务投资人的收益约束

钓鱼嘴半岛是重庆市政府规划的重点开发地区，计划通过 3~5 年完成土地整治，总投资额约 65.9 亿元。该项目通过招标方式确定民生加银资产管理有限公司

（简称“民生加银”）为社会投资人，与重庆地产集团下属子公司共同组建项目公司，民生加银投资比例不低于 80%（53 亿元）。地产集团与项目公司签订委托整治土地合同，约定由项目公司垫资整治土地，在熟地“招拍挂”成交后结算，并以中标年化收益率（8.24%）加上其他必要费用确定项目公司收取的代理费用。由于该项目属于地产集团的存量项目，前期有重庆地产集团下属的子公司投入约 20 亿元进行土地整治，新的项目公司成立之后，首先需要归还地产集团 20 亿元前期投入资金。此后，根据土地整治工作的进度，相关地块出让并扣除成本之后，逐次拨付资金给民生加银作为股权投资回报。为防止土地增值收益流失以及由此带来的寻租腐败现象，重庆市政府明确规定，土地整治开发领域的投资人按约享受有限收益（通常是固定收益），不分享土地出让增值收益。

促进了投资的平稳较快增长

2014 年以来，重庆市 PPP 项目累计完成投资 1611 亿元，占同期基础设施投资（9869 亿元）的 16.3%，占同期固定资产投资（35793 亿元）的 4.5%。2015 年，重庆市固定资产投资完成 1.55 万亿元，同比增长 17.1%。其中作为 PPP 改革主推领域的基础设施投资增长 28.6%，基础设施投资中企业自筹资金增长 19.5%。2016 年上半年，重庆市固定资产投资 7089 亿元，增长 12.5%，基础设施投资增长 31.9%，基础设施投资中企业自筹资金增长 17.7%。值得注意的是，上半年全市民间投资 3619.74 亿元，增长 9.5%，占全部投资的比重为 51.1%，创重庆直辖以来最高水平。这反映出通过深入推进 PPP 改革，



社会资本活力得到激发和释放，冲抵了房地产投资放缓的影响，有力保证了全市固定资产投资、重大项目建设进度不减，为加快新型城镇化建设、增强基础设施承载力、促进重要城市片区提档升级发挥了重要作用。

合理消减了政府债务

在传统的城市开发运营模式下，基础设施投资压力大、主体单一，对政府债务控制带来更大压力和挑战。通过推行 PPP，直接或间接化解了一批原计划由政府及投资集团承担的债务，特别是市政基础设施、土地整治储备等领域。这就确保了在重大项目持续推进、投资不断扩大的背景下，全市政府性债务总量不增加、结构更优化、负债率和债务率“双降”。截至 2014 年底，重庆市政府性债务余额减少了 1446 亿元，债务率下降至 77%，显著低于全国 86% 的平均水平。目前，重庆市政府总债务率稳定在 75% 左右，债务风险得到很好的控制。

推动了混合所有制的发展

PPP 改革实现了国资、民资、外资的有机结合、相互融合，改善了各类企业的产权结构，为国有企业向资本运营公司过渡和转变提供了有利途径，同步提升企业在资本运作、项目管理、企业经营等方面的综合实力。同时，通过 PPP 改革，促使国有企业主动走向市场，借助其信用好、资金足、实力强等优势，在社会资本对商业模式、交易结构、信用架构还看不清、摸不准的时候，创新模式、完善机制，为社会资本参与合作提供了示范，引领 PPP 合作取得新的突破。重庆市本地的三峰环境、水务集团等一批优秀国企凭借过硬的技术和运营能力，不仅在本地市场提供优质产品和服务，而且走向全国甚至全世界。

通过深化分工转变了政府职能

PPP 项目的推进，实质是在明确权属的基础上推动城市公共资源的有序、规范流转，引入社会资本意在通过市场竞争、深化分工与多种合约选择降低交易费用。此外，在加强监管的同时，地方政府能够将注意力和着力点从粗放式的城市扩张转向精细化的城市运营和治理，后者需要更为丰富的知识结构、更为纯熟的运营能力以及更具前瞻性的专业理念，因此需要长期培育。

四项政策建议

通过风险救助及再商议条款等方式，加大对社会投资人合法权益的保护。如何保障社会资本在与政府合作中的合法权益，是 PPP 取得成功的关键所在。在当前相关政策法律尚未健全的情况下，社会资本（特别是民营资本）不敢轻易涉足 PPP 领域，一个重要的原因是担心政府不按合同约定付费、违反合同调价、违反非竞争性条款。政府违约之后，社会资本往往缺乏有效的法律救济渠道，合作风险随之大大提升。重庆市以“一事一议”的方式推进 PPP，针对社会资本规避风险的需求，提出灵活的风险救助措施。比如，钓鱼嘴土地整治项目明确，土地出让之后 15 个工作日内必须把相关收益资金拨付给地产集团，然后转给民生加银。此外，当投资人认为由于政府行为导致项目收益不足时，可以发起再商议谈判申请，以此获得保护。

严格界定 PPP 的适用范围。重庆市政府坚持“有所为，有所不为”的基本原则，对适用 PPP 的领域和范围做出了严格的区分。重庆在测算好资源平衡、设计好交易结构、构建好信用保障的基础上，优先在高速公路、轨道交通、土地一级整治、公共停车场、非义务教育、非基本医疗卫生等商业模式清晰、现金流稳定、投入产出能平衡的公共基础设施和公共服务领域推进 PPP 投融资模式改革。对于普通公路、市政道路、市政管网等无现金流来源、无商业模式支撑、应由公共财政支出覆盖的领域，以及电力、物流等经营收益较好、市场化程度较高、可由市场主体自主竞争的领域，原则上不采用 PPP 模式。

以专业比较优势而不是产权属性挑选社会投资人。重庆市政府在推进 PPP 过程中，更加注重发挥各类主体的比较优势，着眼于提高资源配置效率，而不以参与合作方的产权属性作为主要考虑因素。比如，公共停车场案例中的深圳中科亨利、垃圾焚烧厂案例中的重庆三峰环境以及曾家岩大桥案例中的交科院，在其各自领域中都是全国一流的解决方案提供者。

鼓励发展 PPP 项目专项保险。当前，在人口集聚趋势较为明显的各大城市，基础设施与公共服务设施还有相当大的投资空间，这类项目建设和运营的周期较长、投资额度大，面临的不确定因素相对较多，经营风险也较高，有些不确定因素是目前的技术手段难以消除的，这就需要鼓励保险机构为 PPP 项目开发新的专项保险，解决各方对不确定性的担忧。

着力提升两个能力 有序推进农业转移人口市民化

——宜城市探索农业转移人口市民化成本分担机制

湖北省宜城市人民政府

2015 年以来，湖北省宜城市坚持以人的城镇化为核心，着力提升城镇基本公共服务供给能力和农业转移人口市民化成本分担能力，扎实有序推进农业转移人口市民化，取得了初步成效。

一、坚持问题导向，厘清工作思路

2015 年，宜城市户籍人口总数 56.26 万人，其中农村户籍人口 33.23 万人，城镇户籍人口 23.03 万人。全市户籍人口城镇化率为 44.7%，常住人口城镇化率为 47.2%。近年来，随着经济发展和户籍制度改革，宜城市农业人口转移呈加速趋势。

针对农民愿不愿转移、往哪里转移以及希望如何实现市民化等问题，宜城市开展了不同形式的调查工作，坚持把满足群众意愿作为工作的努力方向和目标。

（一）进城意愿。据抽样调查，由于农村道路、供排水、垃圾处理等基础设施不完善，全市 70% 的农业人口愿意迁移城镇（社区）居住。

（二）落户意愿。虽然宜城从 2004 年开始已把城乡居民统一登记为湖北省居民户口，但绝大多数农业转移人口不愿意也没有将户口迁移到城镇。2015 年全市农业转移人口落户城镇人数不足 500 人。不愿落户城镇的主要原因是担心农村权益（土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权等“三权”）得不到保障。

（三）人口流向。本市范围内人口主要流向

中心城区、中心镇区和农村新社区，截至 2015 年，农业转移人口流向中心城区居住的为 4.5 万人，流向中心镇区和农村新社区居住的为 1.2 万人。全市约 8 万人外出在珠三角、长三角和其他经济发达地区打工（经商），其中农村户籍人口约 6 万人，这部分人群的养老、医保、子女教育等基本公共服务仍然在宜城市享受。

（四）权益诉求。一是农业转移人口希望既享受市民待遇，又保留农村权益。二是超过半数的农民认为，农村新型城镇化的首要任务是加强镇村道路、供排水、垃圾处理等基础设施建设，改善农村人居环境。三是农业转移人口中的劳动适龄人口希望获得更多就业机会，提高收入水平。



二、有序推进农业转移人口市民化

（一）深化户籍制度改革，全面放开落户限制。根据《宜城市深入推进户籍制度改革的意见》《宜城市居住证管理办法》相关规定，在中心城区和其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口，为农业转移人口落户城镇敞开大门。

（二）坚持三个“自主选择”，充分尊重群众意愿。宜城把提升人民群众福祉作为工作的出发点和落脚点，把就地就近城镇化作为推进新型城镇化的路径选择，把农业转移人口市民化作为首要任务，始终坚持“三个自主选择”，即：农民自主选择迁移落户地点，自主选择户籍身份是否转变，自主选择社保类型和标准，引导农民有序向城镇聚集和落户。

（三）构建“零门槛全覆盖无差别”的城乡公共服务体系。围绕城乡公共服务均等化目标，宜城在保基本、可持续的前提下，制定了城乡居民民生保障和公共服务清单，包括六大类 23 项内容，目前基本实现了城乡一体，应办尽办，应保就保。

一是城镇与农村统筹。全市城乡居民在义务教育、就业创业、社会保障、医疗卫生、住房保障及其他权益等方面，除了最低生活保障和公租房保障渠道这两项还存在城乡差异，城乡居民医保按照湖北省统一安排部署将于今年年底实现并轨，其他 20 项民生保障和公共服务项目都实现了城乡均等，全体城乡居民共同分享到发展改革成果。

二是本地人口与外来人口享受等同待遇。制定《宜城市居住证管理办法》，外来人口凭居住证可享受与本市居民同等的基本公共服务。国务院《居住证暂行条例》规定，外来人口在本市居住 6 个月以上才能申领居住证，凭证享受相应的公共服务和办事便利。6 个月的时间限制，对外来流动人口在子女及时入学等方面造成了不便。针对这种情况，宜城创新工作方法，允许流动人口在正式领取居住证之前，以公安机关出具的流动人口登记证明为凭证享受子女入学、医疗保险、社会救助等权益，实现基本

公共服务无缝对接。

三是扩大公共服务覆盖面与提高公共服务质量兼顾。为了提高民生保障和公共服务水平，宜城实行城乡居民住院“先诊疗后付费”制度，目前共有 9.1 万人次享受医疗便利；从 2016 年开始，逐步实施 12 年免费教育，对全市 1867 名中职学校学生免除学费；出台政策，鼓励劳动年龄段城乡居民积极参加企业职工养老保险或城镇灵活就业人员保险，提高养老保障水平。推行这些改革举措，进一步增强了人民群众的获得感和幸福感。

四是制度创新与项目建设并重。宜城在制度创新的同时，多渠道筹措建设资金，不断加强城镇基础设施建设。2015 年投入资金 16.5 亿元，在中心城区建设市中心医院内科大楼、市中医医院迁建、城区截污干管、汉江湿地公园、张自忠烈士纪念馆等项目；在乡镇重点实施了农村安全饮水、垃圾处理、通村公路、电网改造等项目，城镇基础设施、人居环境得到改善。2016 年计划安排基础设施和民生保障项目 38 个，总投资 23.7 亿元。

三、增强农业转移人口市民化成本分担能力

据测算，宜城市农业转移人口市民化人均成本 10.15 万元，其中公共成本 4.25 万元，个人成本 5.9 万元（不含日常生活成本）。农业转移人口市民化成本由政府、企业和个人共同承担，各承担主体的支出责任、分担比例，国家、省有关文件已经明确界定，并将根据农业转移人口落户数量相应增加财政转移支付。

在解决农业转移人口市民化成本分担问题过程中，宜城市以增强本级政府和农民本人的成本分担能力为重点，积极探索建立市民化成本分担长效机制，取得了成效。

（一）增强政府分担能力。一是加快产业发展增强财政实力。宜城把加快产业发展作为解决新型城镇化推进过程中“人往哪里去”“钱从哪里来”的突破口，大力发展和加快培育农产品深加工、水晶和能源等工业主导产业，促进商贸、物流、餐饮、旅游等第三产业发展，吸

纳了近 3 万名农民就业。2015 年，全市完成一般公共财政预算收入 23 亿元，同比增长 22%。二是积极争取财政转移支付。市发改委、财政、交通、教育、人社、房管等部门围绕加强基础设施建设、提升公共服务水平，积极争取项目和资金，2015 年争取财政转移资金 16.3 亿元。2015 年 6 月宜城被列为国家深化县城基础设施投融资体制改革试点，国家发改委将在政策、项目、资金等方面给予一定支持。三是创新融资模式，拓宽融资渠道。积极向农发行、农行、工行和国开行等八家金融机构进行融资项目争取，2015 年拟定融资项目 16 个，项目总投资 44.12 亿元，到位资金 15.7 亿元，并与农行襄阳分行签订了 30 亿元意向性合作协议。积极探索 PPP 融资模式，目前推出了鲤鱼湖大桥、中医医院迁建、残疾人综合服务中心等 35 个 PPP 项目，其中中医医院迁建项目等 4 个项目已经纳入国家和省项目库。经国家发改委批准发行建投债 11.8 亿元，争取地方债置换地方额度 2.3 亿元。四是开展农村土地综合整治，增加土地收益。宜城结合农村宅基地制度改革，通过确权登记发证、农户自愿有偿退出，推行土地综合整治，全市预计增加 5 万亩增减挂钩周转指标，可增加收益 25 亿元以上。

（二）增强企业分担能力。推进“企业成长工程”，实施“主导产业骨干企业倍增计划”，扶持企业做大做强，增强企业履行社会责任的能力，提高和改善职工福利待遇。燕京啤酒宜城有限公司、嘉施利肥业公司、万众纱业公司等企业在取得长足发展的同时，积极履行社会

责任，不仅是全市纳税大户，企业职工养老保险缴费率也达到 90% 以上。实行职工公寓建设补贴，鼓励企业自建职工公寓，纳入全市公租房统一管理，政府每平方米补助 100–200 元。2015 年粤宜高科有限公司落户市经济开发区之后，兴建了 11091 平方米职工宿舍，解决了 300 名员工的住宿问题，市政府给予建房补助 110 万元。

（三）增强个人分担能力。一是增加农业经营收入。立足宜城农业资源优势，大力推进农业现代化，引导农民围绕特色型、科技型、生态型、品牌型、创汇型“五型”农业发展粮油、蔬菜、畜禽、苗木、食用菌五大产业，增加农民收入。孔湾镇是蔬菜生产特色镇，全镇平均每年外销蔬菜 7500 吨，农民户均增收 1500 元。二是增加务工经商收入。对农业转移人口，通过发展产业扩大就业、加强培训促进就业、政策扶持鼓励创业，让劳动力人口有就业机会、就业岗位和就业收入。雷河镇七里村邻近宜城市水晶产业园区，村民通过参加市人社局免费举办的水晶加工技能培训，农闲时节到附近水晶生产企业打工，每月人均工资收入 3500 元以上。三是增加农民财产性收入。稳步推进农村宅基地等产权制度改革，通过统筹土地整治，全市可新增耕地面积 5 万亩，复垦后的耕地交由农民耕种，按每亩 2000 元/年收益计算，增加收入 1 亿元，人均增收 260 元以上；农民宅基地确权登记发证后，通过抵押、转让、出租等，可盘活宅基地资产，增加财产性收入。



进得来，稳得住，放得心

长沙市民化精准施策

■ 湖南省住房和城乡建设厅

推进农业转移人口市民化，是新型城镇化建设的首要任务，近年来，长沙市根据国家新型城镇化试点要求，将集聚人口作为经济社会发展的动力源泉，加快体制机制创新，加强基础设施建设，加大资金投入力度，为农业转移人口进得来、稳得住、留得下、放得心精准施策，在促进农业转移人口市民化、吸纳外来人口方面取得了较好的成绩。截至 2015 年末，长沙常住人口达到 743 万人，比 2010 年增加 40 万人，常住人口增长率在中西部省会城市中居于前列；城镇化率达 74.38%，高出全国平均水平 13 个百分点。

户籍制度一元化让农业转移人口“进得来”

建立统一的户口登记制度。2015 年 12 月，长沙市出台《关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，取消农业户口与非农业户口性质区分，户口统一登记为居民户口，不再依据户口性质统计农业人口与非农业人口，改为根据户口登记地的城乡地域属性划分统计城镇户籍人口和农村户籍人口。

全面放宽户口迁移政策。农业转移人口和外来务工人员，只要在长沙主城区购买了商品房，就可以落户；如果没有购买商品房，只要在长沙主城区合法稳定就业并有合法稳定住所（含租赁），同时按照国家规定在长沙参加城镇社会保险满一年的，也可以申请落户。全面放开望城区、长沙县、浏阳市和宁乡县城镇地区

落户限制，凡在这些区域有合法稳定住所（含租赁）的，可以在当地落户。

实施居住证制度。对于在长沙工作、生活、学习的外来人口，如果不愿意放弃原家乡户籍，只需要在长沙行政区域内居住、从业、就学信息满半年的，即可申领居住证。建立完善以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。自 2016 年 6 月开始实施居住证办理过渡时期新办法以来，目前长沙共办理居住证 237225 张。

实施长、株、潭三市间户口迁移政策。凡户籍在株洲、湘潭市市辖区范围内的居民，只要在长、株、潭三市中的任一市辖区有合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁），同时参加城镇社会保险的，可在长沙市辖区落户。

社会保障全覆盖让农业转移人口“稳得住”

保障农民工子女受教育权利。2014 年开始，长沙市坚持“一视同仁”原则，由教育行政部门按照“相对就近、免试入学、统筹安排”的办法安排农民工子女入学，切实保障符合条件的农民工子女与城镇户籍居民子女同等享受义务教育及“一费制”全免政策。今年长沙市区新、改、扩建 150 所学校，新增 19 万多个学位，每年妥善安排 10 万多名进城务工随迁子女在公办学校就读，确保随迁子女“应读就读”。

完善基本医疗保险制度。率先全国实现城

乡居民医疗保险并轨，按照基本制度、筹资标准、待遇水平和经办管理城乡“四统一”的原则，有效化解医疗保险管理体制制度分设、城乡分割、管理分离、资源分散等问题。其中“基层就医、总额控制、定额结算、双向转诊”的门诊统筹模式在全国范围内予以推广。率先在全省启动城乡居民大病保险工作，大病医疗救助制度进一步健全，有效减轻城乡居民医疗费用负担，实现城乡共享改革红利。

完善基本养老保险制度。率先在中部建立城乡居民基本养老保险制度，将农村居民、未参加城镇职工基本养老保险的城镇未从业居民全部纳入制度范围。建立城乡居民基本养老保险基础养老金正常增长机制，“十三五”期间连续 5 年每年提高城乡居民基础养老金 10 元，2016 年 7 月起每人每月基础养老金达到 145 元。截至今年 8 月底，全市城乡居民基本养老保险参保人数 266.7 万人，年满 60 岁以上享受待遇人数 77.2 万人，累计发放待遇 47.89 亿元，社会化发放率达到 100%，覆盖城乡的社会保障体系基本形成。

农民权益不受损让农业转移人口“放得心”

保障农业转移人口“三权”利益。在农民

进城镇落户与城镇居民同等享受社会福利的基础上，明确当前阶段不得以退出“三权”（土地和山林承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权）作为农民进城落户的条件，使农民不因居住地、职业的改变而受到损失，不是“光脚”变为市民，而是带着“三权”变为新型市民，增强农民变市民的安全感。

积极盘活农村资源要素。坚持依法、自愿、有偿的原则，大力推进“三权”确权颁证改革，出台农村产权有序流转政策，引导农业转移人口有序流转土地承包经营权，搭建农村产权三级交易信息平台，盘活农村资源有序流动，更好发挥农村资源效益，在解决了农村贷款普遍存在抵押难、处置难、放贷难三大难题的同时，让农业转移人口更多享受“三权”带来的红利。同时积极探索开展在进城落户农民自愿的前提下有偿退出“三权”试点。

扶持农民创业就业。实施全民创业带动就业五年行动计划，完善城乡统筹的创业就业政策扶持体系，向农业转移人口提供政府补贴职业技能培训服务，加大创业扶持力度，提供创业优惠政策，促进农村转移劳动力就业。引导和鼓励农民就近转移就业，加大对农民就业带动作用强的农业企业和项目的扶持力度。



“三区同建+五模式”促城乡统筹

——河北贵和集团新型城镇化建设掠影

■ 许培军



河北省副书记赵勇近日对八里庄“三区同建”示范点建设情况表示满意。赵勇说：“这次调研收获很大、很受鼓舞、感触颇深。以后还要高水平做好‘三区同建’规划，统筹制定美丽乡村建设、产业发展、生态建设等规划，引导人口向县城、中心镇、有产业的中心村聚集。要认真总结推广衡水‘三区同建’经验，把‘三区同建’作为美丽乡村建设上新水平、实现全面建成小康目标的一个突破口，走出一条加快农业农村现代化步伐的新路子。”

据悉，2016年以来，衡水市委、市政府结合自身状况提出农村新型社区（中心村）、农业园区、工业园区“三区同建”的规划，并把“三区同建”作为推进社会主义新农村建设的重要抓手和主要举措，把每个乡镇打造一个“三区同建”示范点作为硬任务，城乡一体化建设取得明显进展。推动农民向社区集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中，促进农民就近就业。人在楼上住，就业在家门。“三区同建”建设美丽乡村成为新型城镇化

进程中的一道亮丽风景。

衡水市枣强县八里庄新型社区，正是衡水市“三区同建”的一个缩影。

提到八里庄新型社区的建设，就不得不提到全资兴建八里庄新型社区的河北贵和集团有限公司。贵和集团是一家集房地产开发、现代农业、金融投资、物业产业多元化发展的现代企业集团。为了建设新型社区，贵和集团于2009年在枣强县专门注册成立了衡水贵和农业技术开发有限公司（下称贵和公司）。集团董事长张全贵以他睿智的眼光，捕捉到国家对新型城镇化发展的战略机遇，果断转型，放弃房地产开发。公司以“三区同建”为发展宗旨，严格按照“品种高端、技术高端、装备高端、管理高端、产品高端”和一、二、三产融合以及产加销游一体、产业链条完整的标准，全身心地投入到农村新型社区的建设中。

农村新型社区的建设就是把农民变社区居民，增收是前提，产业是基础。而新型社区的建设，资金最关键。贵和公司总结出自己的五种模式：

企业入股合作模式。招商引入上市公司（EAST易事特）成立衡水银阳新能源有限公司，计划投资5亿元在园区建设占地1500亩的高标准光伏农业大棚。公司以土地入股合作，银阳新能源公司架设支架和光伏板，公司收取农业种植收益，银阳公司收取光伏收益。目前，该项目已投资3亿元建设完成750亩面积的光伏农业综合区。

土地入股公司，保底分红的模式。2013年，公司通过镇政府、村委会，与农户协商签订了土地流转协议，流转八里庄村全部耕地3060亩，流转的土地作为农民入股公司，每亩为一股，以每亩每年800斤小麦价格股金保底，年终公司盈余达到100万元以上再二次分红；与

农户签订了入股分红合同和种植合同。最近又流转郝家庄1500亩土地，计划建设万亩农业园区。

劳务合作模式。一是出租蔬菜大棚和温室。公司将建设好的10个冬暖式大棚，4个投资3000万元、3.8万平方米光电一体的智能联栋温室，以合理价格承包给部分农户管理经营；公司保证承包户的最低收益。二是返租倒包。将玫瑰园除草、摘花等工作分块承包给部分农户，公司既提高了管理效益，农民又增加了收入。光伏园春秋式大棚也将分包给农户管理经营，增加其群众的经营和打工收入。三是雇佣农民打工。公司雇佣附近农民到公司打工，每天70-90元工资，一般情况下有150人左右，农忙时还多一些，增加了当地农民的收入，带动了农民脱贫增收。

技术合作模式。公司与中国农业大学等大专院校及农技单位签订了合作协议，引进中国农大先进理念，建设观光农业、采摘农业和休闲农业；公司为大专院校提供科研场所和一定的经费，这些单位为公司提供技术咨询服务等。

宅基合作模式。公司与村委会签订了集体土地流转合同，一期以八里庄村界内的部分土地为基础，广泛征求群众意见达成共识，与农户签订《房屋拆迁安置协议》，



原有村庄建设用地292亩，并先行拆迁村内82亩回迁建设区域用作新民居启动区；二期启动郝家庄、孟家庄、尧上村、大桃园四个村的建设，与一期合为一体、连成一片，形成能容纳万人的大型社区。项目建成后，可节约村庄占地近1000亩。计划把农民宅基地和村内空闲地按照股份合作制的形式利用起来，成立新型宅基合作社，使群众能从宅基地复耕利用中得到收益。将置换出来的村庄用地用于玫瑰种植及着力扩大立体农林复合经济模式，培育职业农民，谋划发展辐射区，使农民群众也能享受到富裕体面的生活。

通过以“三区同建”“五模式”为抓手，衡水市枣强县八里庄新型社区做得风生水起，让农民过上体面的“城里人”生活。上班入工厂下班进楼房，新型社区提升了“村民”的幸福指数。

“真没想到能住上这么好的房子，还能在家门口上班。”在枣强县八里庄新型社区，村民彭宝路指着属于自己的134平方米的房子兴奋地说。彭宝路原来在县城打工，当看到贵和公司流转了本村和周围的6000多亩土地建设现代农业园区，并在八里庄建设新型社区时，他选择了在贵和公司上班，收入比原来还高。



“吴楚明珠” 流光溢彩

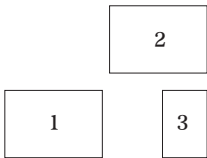
石臼湖畔的湖阳镇

■ 文/摄影 邢良军

石臼湖是苏皖界湖，又名北湖，面积 207.65 平方公里，系全国为数不多的通江湖泊，由古丹阳湖分化而成，与秦淮河有着密切的关系，在明代以前，南京溧水区城西南的胭脂岗是秦淮河与石臼湖的分水岭，岗北的水属秦淮河水系，岗南的水属石臼湖水系。总面积 196 平方公里，是一个纯净、天然的淡水湖泊，湖中盛产鱼虾、水禽、芡实、茨菰等水产品，历来是沿湖村民的副业收入之源，素有“日出斗金”“日落斗银”之称。

唐代大诗人李白在畅游当涂石臼湖后，曾写下了一首脍炙人口的诗来赞美它：“湖与元气运，烟波浩难止，龟游莲叶上，鱼戏芦花里。少妇棹轻舟，歌声逐流水。”人们将石臼湖的风采用四个极富诗意的字来形容——“石臼渔歌”，它不仅是溧水新十景之一，也是新金陵四十景之一。

传说石臼湖原本是一个美丽的城市，名叫石臼城。这儿如同世外桃源，每户人家安居乐业，邻居互相帮助，整个小镇十分和谐快乐。可是上



1. 石臼湖湿地风景。
2. 端午龙舟比赛。
3. 济美坊坐落在湖阳大邢村大巷正中，是为旌表邢珣、邢埴、邢址父子“一门三进士”而立，由大明万历元年癸酉正月吉日重建。石坊结构简洁明快，是明代石雕建筑中的瑰宝，极为罕见，令人叹为观止。





1

2

1. 西峰千年古红杨树。位于湖阳后高村的古红杨树，学名重阳木，树高 20 余米，千围 7.5 米，需 8 人合抱。它已经在历史的风雨中守候了 1000 多年，被人们称为“中华红杨王”。

2. 石臼湖捕鱼。



天不让他们如此快乐，上天派天兵天将放下一桶桶水，整个石臼城和可怜的乡亲们一起被大水淹没，一夜之间，整个石臼城变成了今天的一片大湖。石臼城原来的一个打工人在外奔波，过年回石臼湖准备团圆，一到石臼湖，看到眼前一幕，简直昏厥了过去。

石臼湖旁边有一座美丽的小山叫凤栖山，相传当年有一只凤凰临终前飞到了这里，最后选择了这座小山作为命运的归宿，并把福泽降临给附近的人们，使得这里气候宜人，依山傍水，从没什么灾害。

石臼湖畔有一个美丽的湖阳镇，隶属于安徽省当涂县，是全国农业结构调整百强示范三十强乡镇，安徽省湿地生态自然保护区，是连接皖南、苏南的经济走廊，是“长三角”地区有名的鱼米之乡。境内基础设施完善，水陆交通便捷，社会秩序稳定，投资环境优良。境内“石臼湖”品牌系列、农产品特色品牌效益日渐凸显。“五水”经济产业已具规模，水产、水禽、水具、水运、水菜已成为经济发展的支柱产业和特色产业。



1

2

3

4

5

1-4. 湖阳还盛产优质大米，金脚红毛蟹、珍珠蚌、红心蛋等优质水产、水禽制品。

5. 石臼湖畔美丽的湖阳镇。

湖阳镇以申报“中国历史文化名镇”为契机，努力打造滨湖生态旅游度假区，力争形成五大板块：一是以 12 万亩石臼湖为核心，建设水上度假区；二是以 3 万亩成片标准化螃蟹养殖基地为核心，建设生态农业观光区；三是以 3000 亩芦苇荡、古红杨景点为核心，建设湿地游览休闲区；四是以古牌坊、大邢古巷、戏楼、祖仙井、小九华寺、龙王庙为核心，建设湖阳历史文化游览区；五是以太平古街改造为核心，建设旅游商贸中心区。

自然资源丰富，文物古迹众多。盛产有机大米、金脚红毛螃蟹、珍珠蚌、红心鸭蛋、芡实菜等优质特色产品，尤其是金脚红毛蟹曾是中国历史上三只皇室贡品淡水蟹之一，与白洋淀胜芳蟹、阳澄湖大闸蟹齐名。境内有保存完好的小九华寺、千年古树、明朝古井、济美牌坊等文物古迹，休闲观赏农业已初现雏形。



小镇喊你回家创业

■ 北京产城融合技术研究院

本质上，返乡创业也是一个跨越“中等收入陷阱”的命题，它绝非是为了复兴乡村的“情怀”而返乡，而是经济转型期劳动力人口流向发生改变后，以农民工为代表的低收入群体如何继续提高收入、缩小社会贫富差距的问题，这也要求基层政府在返乡创业的政策配套上有更多的作为。

从中国第一代农民工进城务工，至今已有30多年了。经过一两代人的辛劳与努力，这个群体经历了城市工作和生活的积累沉淀，很多人掌握了一定的技能和资金，不少人还拥有了市场经营的视野和经验。同样，来自农村的大学生，面临城市就业的压力，也正面临返乡或留守的迷茫选择。

而在中国的广阔农村，他们的故乡，此时正发生着巨大的变化——席卷全国的“特色小镇”建设热潮，为年轻农民工和大学生返乡铺设了“起飞”的跑道，成了一块回乡创业的肥沃土壤。

农民工返乡创业节点已到来

每当看到山区不少农村难见几个年轻人，每当看到一些村里老的小的那一双双寂寞而期待的眼神，每当看到春节期间数量庞大的农民工“孔雀东南飞”般返乡，我们不禁要问：何时才会有大量的农民工来返乡创业，何时离土不离乡的农民能全家在一起致富奔小康，何时结束“候鸟”式的家庭分离大流动？只有当这个时间节点到来，农村贫困落后的千年“天问”才算真正归零，城乡差别二元结构的亘古历史才算真正翻篇，多年来执政者面对的“三农”难题才算真正终结。

而如今，这个时间节点已经悄然走来。

2015年6月，国务院办公厅印发《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》，这被视为是支持农民工返乡创业的必然。2015年末，国务院十部门启动支持农民工返乡创业试点。

中央层面的决策，既是一项顶层设计，更是一种趋势的指向。支持农民工返乡创业，意味着深刻改变农村的重大时间节点的开启。

农民工返乡创业，不是简单的回归。他们经历了城市工作和生活的积累沉淀，他们掌握了一定的技能和资金，他们更有市场经营的视野和经验。更重要的是，他们熟悉农村的市场、文化、人脉，他们在农村有丰厚的物质基础和资源优势。当下政府出台的各种政策和措施、搭建的创业平台，更为他们施展拳脚创造了从未有过的良好环境。一个逆城市化发展的农村创业浪潮，正在澎湃涌来。

农民工返乡创业，万事俱备，“东风”更盛。中国改革，始于农村，始于农民创业。新型城镇化、农村电商、农业规模经营、乡村民宿等，已经为农民工返乡创业打开了无限的空间。农民工返乡创业，是一次新的飞跃，一次新的出发，一次更为深刻改变农村的开始。

农民工返乡创业，这个时间节点是深刻改变农村新的开启。创业最终是为了更加美好的生活。农民工返乡创业，让更多农民有了一份较高、稳定的收入，让经营性收入和财产性收入成为更多农民收入的主体，让农村经济再来

一次质的飞跃，让更多农民进入更高水平的全面小康社会。

一直走在前列的浙江农村，农民工返乡创业已经渐成风气。龙泉市近三年返乡人口逐年增加，从2013年的4395人增至2015年的11680人。庆元县直接从事农村电商创业的有2000余人，返乡人员从事来料加工业的有2000余人，返乡从事农家乐创业的有887人。桐庐县近几年发展很快的“农村淘宝”和乡村民宿，基本上是返乡的大学生和年轻的农民工创办起来的。全省本省籍农民工1222万人，近年来出现了三个良好趋势：返乡创业的人数在增加，离土不离乡、就地充分就业的人数在增加，全家集聚在一起生活的家庭多起来了。

返乡创业是一个城镇化命题

目前，在中国农村劳作的都是五六十岁的人，中青壮年到外面打工，这是中国农村的普遍现象。但是，选择返乡的大学生，多数只是集中于销售环节，在生产端下功夫的很少。而如果仅仅停留在销售环节，只是农产品销售而已，跟“创业”还有很大的距离。

返乡大学生多不会关注生产端，农民工返乡也多不会选择继续种地。有观察显示，在土地未

实现规模化经营之前，传统的种植业对返乡农民工难言有吸引力，因为无法取得与城市打工对等甚至更高的收入，实现规模化经营后的家庭农场，也仅能容纳数量有限的返乡农民工。

这也注定了，时下的农民工返乡仍是一个不可逆转的工业化、城镇化命题——即返乡农民工依然会在二、三产业中寻找创业或就业机会，只是活动范围由远赴外省变为就近就业或创业。也许，从工业化、城镇化命题着眼，才能探寻返乡创业的机会和胜算，从中央到基层政策上的支持，更是必要之举。

与20世纪60年代运动式的知青上山下乡或是农民回村搞合作化不同，作为生产力要素的城乡人口自由流动，长了见识、带着先进管理经验、拥有丰富人脉等资源的返乡者与以往进城农民的彼此空间互换，它更相关于区域平衡发展与小城镇化建设，更助益于农业生产部门的积极变革，以及时下的产业转型与升级。

而从返乡需求着眼，尤其是我国东部发达地区，不仅发展现代农业，需要一定素质的返乡者转变为职业农民或产业工人；方兴未艾的休闲农业的市场空间，也存在着返乡人才的缺口；而基于特色小镇理念的小城镇建设，更是需要有志于从事乡村服务业的各类返乡者、返乡创业更多的机会在于此。





特色小镇是返乡创业的大舞台

支持农民工返乡创业是结合新型城镇化开展的。这是一个布局产业和生产力发展的大平台，是一个适宜返乡农民工创业的广阔天地，是一个容纳更多离开土地的农民生活的新空间。

当前，中国正在大力推进特色小镇建设，不仅让新型城镇化的空间拓展得更为广阔，更重要的是，它承担起产业发展和居民生活两大职能，可以说就是为农民工返乡创业量体裁衣设计的——特色小镇提供众创空间，适宜农民工返乡创业；特色小镇提供新兴产业支撑，接纳年轻农民充分就业；特色小镇让城市化程度更高，家庭居民安居乐业。

据统计，浙江省首批 37 个特色小镇现已集聚各类创业者近万个、创业团队 1900 多个，入驻企业达 3300 家，其中 21 家为新引进的 500 强企业。

“90 后”小伙儿邓建波上大二时开始创业，两次失败后仍不气馁，他决定打造全国首家大学生免费兼职服务平台“青团社”。然而由于一时找不到盈利模式，创业再次面临失败。

就在这时，邓建波看到浙江首批特色小镇——杭州梦想小镇计划三年内集聚大学生创业者 10000 名、创业项目 2000 个的消息。邓建波带着自己的“青团社”梦想去试了一下，没想到不仅免费入驻园区，还获得了 100 万元的天使创业投资。如今，“青团社”已经是杭州最大的大学生兼职平台，月营业收入超过 300 万元，目前正在计划 IPO 上市。

特色小镇建设，正成为中国新一轮大众创业万众创新的新动力，也成为年轻人返乡创业的又一大舞台。

返乡创业选择多多

中国的农村像是一块创业的肥沃土壤，特别是近些年农村出现的不少经济发展的新业态，为农民工返乡创业铺设了快速奔跑的轨道。

1. 农村电商

浙江是互联网经济大省，农村电商经济已经铺天盖地而来。众所周知，电商在农村发展的市场潜力特别大，商品城乡双向流通都有广阔的空间，农民工、大学生返乡创业在这个领域可以大有作为。

义乌江东街道青岩刘村从一个普通的村庄，经过 10 年电商发展之路，成为“中国网店第一村”，2014 年 11 月李克强总理来考察，更是在青岩刘提出要“大众创业、万众创新”，致使青岩刘村成为电子商务的一个代名词。

日前，浙江省政府同意设立首批农村电商和农产品创新发展示范区。浙江省商务厅电子商务处表示，此次示范区的设立，顺应了农村电子商务发展趋势，通过制度创新、管理创新



和服务创新，在发展模式、公共服务模式、人才培养体系和农产品网络销售等方面开展积极探索，对于突破发展瓶颈和补齐农村电商“短板”具有重要意义。阿里巴巴农村淘宝事业部副总裁孙利军则表示，未来三年将培养 20 万农村青年回乡创业。

2. 家庭农场

经过几年的土地流转，浙江农业适度规模经营的条件已经相当成熟。无论是种植业还是养殖业，大户、家庭农场、各种合作社等经营主体，都是农民工返乡创业的最佳选择。今年中央一号文件中又提出农业供给侧结构性改革，如何生产出优质量大的放心农产品，如何不断满足消费升级的需求，为返乡农民工在农业这个大市场上创业，创造了无限的空间和可能。

据调查，浙江家庭农场主的收入大多比较丰厚，最低的也有 10 多万元一年，最高的则高达上百万元一年。这批家庭农场主，已经找到了打开财富宝藏的“金钥匙”，成为农村新成长起来的财富“新贵”。

桐乡自 2011 年全面启动家庭农场培育工作以来，全市已拥有经工商登记注册的各类家庭农场 338 个，产品涵盖粮油战略产业及杭白菊、水产、水果、蔬菜、畜牧、食用菌、花卉苗木、蚕桑八大主导产业。

同时，在发展农业生产的基础上，越来越

多的家庭农场主开始把目光瞄准互联网、瞄准乡村旅游，希望借助自主经营的优势，拓展土地规模经营的种类和形式，提升土地产出的附加值。

如崇福芝村翠芳粮油农场通过创办“米食米客”崇高电子商务有限公司，让优质大米畅销国内多个城市。濮院镇大圣果蔬农场通过完善相关基础设施，在葡萄采摘季，吸引了许多顾客前来采摘，带活了周边乡村农家乐、餐饮业的发展，家庭农场成为带动农民增收致富的新载体。

3. 民宿经济

乡村旅游和民宿经济发展，在浙江刚刚开始兴起，也是一个农民创业的大平台。

民宿经济发展，让农民收入拥有更完整、更稳定、更丰厚的多元结构，让财产性、经营性收入千呼万唤始出来，让更多农村青年成为创业老板有了一个便捷顺畅的通道，是一个了不起的新变化。

浙江七山二水一分田，浙江农民在家乡基本上都有宽敞的房子，有现成的山水田野资源，非常适宜开发休闲度假的乡村民宿。

最新数据显示，2015 年，浙江新增平原绿化面积 27.9 万亩，投入资金 67.3 亿元，超出原定计划 32.5%，超额完成了预定任务。

在德清莫干山镇的劳岭村，青山环绕绿茶园，家家户户住别墅，外地游客络绎不绝。不但村民们开起了民宿，还有不少外国人来到这里经营“洋家乐”。据统计，莫干山镇登记在册的民宿共有 426 家，乡村休闲旅游经济发展得如火如荼。

莫干山镇常务副镇长蔡晓荣说：“绿化好了，百姓的钱包也鼓了。过去，当地百姓的收入只能靠卖农产品，现在他们还能收取民宿的房租，帮民宿打扫赚取工资，致富方式更加多元化。”

经过近几年民宿经济的发展，仅临安市太湖源镇白沙村就有 6500 个床位，成为名副其实的浙江民宿第一村。拥有最大绿水青山的丽水市，则完全有可能打造全省民宿第一大城市，丽水将用 3 年时间打造成拥有 5 万个床位的民宿大城市。

九道难题待破解

——制约市民化进程因素解析

山东省住房和城乡建设厅城镇化处 金纯龙

实施新型城镇化，核心问题是加快市民化进程。从普遍意义上说，市民化就是农民的市民化。要为农民转化为市民铺平道路，就要了解农民对市民化的意愿和利益诉求，从当前制约市民化进程的因素中破解难题。

制约市民化进程的因素主要有如下九个方面。

一是农民工在城镇就业缺乏稳定性且普遍收入较低。据山东省农民工监测报告显示，2015 年，全省外出农民工签订劳动合同比例仅为 41.9%，尚有超过一半农民工处于临时就业状态。大多数人学历低、技能素质低，只能在低端行业就业，月收入水平远远低于城镇在岗职工“社平工资”，直接影响了他们的进城落户意愿和能力。

二是农民工缴纳职工养老、职工医疗保险人员比例低。据统计，山东省农民工参加养老保险、职工医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的比例分别为 18.0%、17.4%、11.1%、24.7%、9.2%。“参保”人员数量之低，对进城落户的影响非常大。

三是城市的高房价和高生活成本。城市的高房价是绝大多数农民工难以承受的，山东仅小城市房价也在 3830 元 / 平方米左右，而在农村建房，比较好的约为 1000 元 / 平方米左右。一个农民工在城市每年需要承担 1.85 万元的个人日常生活成本。2015 年，山东省外出农民工人均年收入 39120 元，农民人均纯收入为 12930 元，如此收入水平，进城生活的困难是可以预见的。

四是农民担心失去“三权”权益，害怕不再享受支农惠农优惠政策。随着经济社会发展，土地价值将不断增高，农民希望长期保留土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。据调查，农民普遍担心因户籍变化而丢了农村经济组织成员资格，认为户籍留在农村，“三权”会更稳妥、更保险。按现行政策，保留农村户籍和农民身份既能得到惠农政策，又不太影响进城应享待遇，担心进城落户后，原来享有的惠农政策被取消。

五是部分户籍政策落实不到位，农民落户城镇仍存在障碍。主要有三个方面：其一，部分户籍政策基层执行难或难执行。比如，部分在城镇有稳定合法收入却没有固定住所的农民工无法迁移户口；租房的外来人口由于房主不同意而无法落户；有的地方规定中小学入学除户口外还需要房产证，致使农民进城迁入集体户后子女不能顺利入学。其二，居住证制度为非城镇户籍常住人口享有城镇基本公共服务提供了制度保障，客观上削弱了一般城市户口的吸引力，降低了迁移户口的必要性。其三，个别大城市全面放开落户限制尚不具备条件。

六是城中村城边村“村改居”不彻底，居民对集体经济改制有顾虑。实现城中村城边村原有居民市民化的主要途径是“三改一化”，即城中村城边村基础实施改造、集体资产改制、“村改居”、基本公共服务均等化。山东省现有 6236 个居委会中，有 2774 个村改居，约占 44.5%。到 2015 年底，全省有 79% 村改居社区资产还保留着农村集体所有制，80% 左右的村



改居社区还沿用《村民委员会组织法》开展工作，多数村改居社区管理体制、居民生活习惯、思想观念等依然停留在改居前的状态。不少村改居社区所在地域的公共基础设施建设，没有真正纳入城镇建设规划和实施范围。

七是城镇中小学等共公服务资源配置明显滞后。就山东省而言，城镇普通中小学大班额问题一直比较突出，城镇大班额占到全省大班额总数的 81%，而且城市越大问题越严重。医疗卫生资源缺优欠量、结构布局不平衡、资源过度集中在中等以上城市等问题仍未根本改变，农民看病难、看病贵的问题依然存在。社会养老服务体系不健全，养老服务设施建设相对滞后，难以适应老龄化社会需求。文化设施分布不均、数量少、标准低，公共文化服务体系不健全等问题也不同程度存在。

八是中心城市辐射带动作用不够强，小城镇发展活力不足。从发展的普遍规律看，经济发展比较好、规模比较大的省份，都有两个或两个以上辐射带动力强的大城市。相当数量的省份，大的中心城市辐射带动能力还不够强，人口承载能力和服务能力仍不适应，客观上需

要大幅度提升中心城市的辐射带动作用，增加经济体量，加强与周边城市的互联互通。全国建制镇总体上存在数量多、规模小、设施配套和公共服务不足、产业基础薄弱、经济发展活力不足、人口承载能力不强、吸引力弱等问题。在这方面，广东、江苏、浙江等省明显领先。

九是部分与城镇化关联度较高的工作事项客观上产生一定逆向作用。除了户籍制度、支农惠农政策、土地制度等因素外，还有：在农村“三权”方面，虽然中央要求依法保护进城落户农民“三权”，但仍有不少农村集体组织将户籍与“三权”挂钩，农民进城落户就意味着放弃这些权益。在城镇住房制度方面，尽管各地大多已将符合条件的农民工纳入住房保障覆盖范围，但许多企事业单位执行仍不到位，农民工享受住房保障的范围十分有限。山东全省有 10.6 万名农民工享受公共租赁住房，仅占农民工总量的 0.4%。在部分考核事项方面，目前，化学需氧量、氨氮等污染物减排核算时是以城镇人口为基数，农村人口不计排放，增加城镇人口后，将增加地方核算减排指标压力。还有国家卫生城市、国家园林城市、全国文明城市、



中国人居环境奖等考核评选时，也将城镇人口作为一些指标的考核基数，城镇人口增多将增加考核难度，这些因素客观上影响了一些地方提高城镇化率的积极性。

认清了制约市民化进程的因素，对于破解工作难题是大有帮助的。因此，在推进新型城镇化进程中，有必要在如下几个方面加大工作力度：

一要把提高农民工就业质量和收入水平作为推进新型城镇化的重中之重。推进新型城镇化，不是简单地将农村居民变成城市居民，而是农民进城有新的事干，有更高收入的活干。否则，不仅没有任何意义，还会带来许多社会问题。从实际情况看，目前农民工在城镇就业稳定性差，收入水平普遍比较低，参加职工养老保险和职工医疗保险的比例更低，再加上城市房价贵、生活成本高，直接影响他们的进城落户意愿和能力。因此，一定要把提高农民工的就业质量和收入水平作为重中之重。首先要稳定农民工的就业岗位，提高他们的劳动合同签订率和社会保障水平，争取将稳定就业的外来务工人员 and 灵活就业人员尽可能纳入城镇职

工基本养老保险和职工医疗保险参保范围，扩大农民工“五险一金”参保比例，增强他们融入城镇的能力，消除他们的后顾之忧。同时，要下大气力提高农民工职业技能，大力实施农民工职业技能提升、权益保障和公共服务行动计划，集中解决农民工密切相关关注的热点难点问题。全面整合部门培训资源，建立覆盖城乡的大培训机制，让没有职业技能的农民工获得职业技能，让有低级技能的农民工获得高级技能。再进一步还要把发展城市经济（包括二、三产业和新经济业态等）作为前提加以推进，促进经济转型、结构调整和产业升级，吸引更多农业人口转移到城镇就业安家，增强城镇发展生机与活力，实现以产兴城、以城促产、产城融合的良好发展。

二要把农村大中专毕业生、新生代农民工和适龄未婚青年等作为城镇落户的重点人群。不同群体由于学历、年龄、婚姻状况等原因，进城落户意愿呈现不同特点。其中，大中专毕业生、新生代农民工、农村适龄未婚青年等重点人群，已经成为农业转移人口的主体。一方面，他们落户城镇意愿较强，相对来说，他们

落户城镇的经济能力也较强。另一方面，与老一代人相比，他们对稳定就业、融入城镇也有更多的期待，他们当中的大部分人离开农村多年，更适应城市生产生活方式，大多数不愿意或可能也不会回到农村。因此，解决他们进城就业及安家落户问题，是摆在我们面前必须解决好的问题，其中的核心是解决他们的稳定就业问题，还有降低住房成本等问题。

三要以县城和城市群为重点，进一步优化城镇化布局和形态。县城具有分布广、就业机会多、教育质量相对好、落户成本相对低等优势，再加上地缘相近、血缘相亲的原因，对农业转移人口具有较强吸引力。从山东实际情况看，全省一半以上的农村居民有进城意愿，其中40%选择县城，36%选择地级以上城市，24%选择小城镇和农村新型社区。要顺应人口转移规律和趋势，以县城和城市群为重点，进一步突出特色，推动城镇化布局形态不断完善和优化。仅就山东省来说，县城及镇聚集了全省52.2%的城镇常住人口、56.2%的城镇户籍人口。随着城镇化的不断发展，未来一段时期，县城和一些重点镇的人口还将有较大幅度增长，客观要求提升县城和重点镇、特色镇的产业支撑能力、公共服务供给能力和管理服务水平，加快基础设施和学校、医院等公共服务设施的规划建设，并尽可能向周边农村延伸。

城市群作为城镇化发展到成熟阶段的高级空间组织形式，是新型城镇化的主体形态，已经成为推动经济社会发展、参与区域合作竞争的重要平台。要全面贯彻执行“五大统筹”，按照城市群来规划布局，把城市群全面建成发展活力足、一体化程度高、核心竞争力强的现代化国家级城市群。在这个过程中，要着力提升大的中心城市的经济体量和辐射带动作用，加强与周边城市的互联互通。要着力突出城市特色发展、错位发展，解决好城市规划建设管理更好体现尊重自然、顺应历史、天人合一的理念，实现地域特征、民族特色和时代特点有机统一，从而形成每个城市的特色风貌。

四要以城镇中小学等公共服务设施建设为着力点，提升公共服务水平。让子女接受良好教育是农民进城落户的第一驱动力。但目前我国城镇

中小学等公共服务资源配置仍明显滞后。城镇中小学大班额问题突出、医疗资源缺优欠量、养老设施普遍不足、基础文化设施差距不小，如果不花大气力解决，随着城镇化进程加快，农业转移人口进城落户增多，这些矛盾会越来越加剧。因此，要以人口迁移流向、规律及规模为依据，科学预测教育、医疗等需求，切实加大投入，加快优化学校、医院等布局，做到人口向哪里聚集，学校、医院等资源和服务就优先配置到哪里，切实解决好人民群众最关心最迫切的问题。

五要加大改革创新力度，消除影响城镇化进程的体制机制障碍。第一是深化户籍制度改革。优化落户政策，创新落户方式，简化落户程序，畅通落户渠道，保障农业转移人口进城“落户无门槛，迁入无障碍”。妥善处理居住证与户籍政策的关系，逐步将持有居住证人口纳入城镇户籍管理。加大落户政策宣传力度，加强落户工作贴身服务，使广大想进城落户人员了解政策、熟悉政策，明了途径、知道程序，方便落户、更愿落户。第二是加快农村“三权”制度改革，将农民户口变动与“三权”脱钩，切实保障进城落户农民“三权”不变。探索建立农村土地承包经营权、集体收益分配权依法自主有偿流转机制，提高农民财产性收入和农业转移人口带资进城能力。第三是深化住房制度改革，抑制城市房价过快增长，以满足新市民住房需求为主要出发点，建立购房与租房并举、市场配置与政府保障相结合的住房制度，扩大公租房对农业转移人口的覆盖范围，减轻农业转移人口进城住房负担。第四是建立完善财政转移支付、城镇建设用地增加规模、省级投资基金安排等同农业转移人口市民化挂钩政策，形成“钱随人走、地随人走”的资源分配新机制。第五是积极有序开展行政区划调整。有序推进撤县设市或撤县（市）设区进程，有效拓展城市发展空间，提升城市综合承载能力。扎实做好镇改街办、撤乡设镇等工作，实现更多农村居民就地就近城镇化。要尽可能把农村新型社区纳入城镇化管理，有条件的可新设镇或街道办事处，将城镇基础设施和公共服务尽量向周边农村及社区延伸，让更多群众分享改革发展成果，增加城镇化进程带来的获得感。

农业大国的华丽“蝶变”

——美国农村城市化及启示

■ 高强 王富龙

【编者按】

目前，我国农业和农村经济的发展进入了新的阶段，面临的突出问题是农业效益不高、农民增收困难，这是长期积累和多方面因素综合作用的结果，囿于农业内部很难真正解决。只有减少农民，才能富裕农民。从国际经验看，加快农村城市化是由落后农业国走向发达工业国的必由之路，也是农业、农村现代化的必由之路。

研究发达国家农村城市化历程、特征、速度、规模、政策等可以为推动我国城市化，促进农业、农村、农民问题的解决提供一些借鉴。

美国农村城市化历程

美国是一个以农村、农业开始其历史的国家，美国革命时期，农村人口比重在 95% 以上，但美国农村城市化速度和范围可与任何发达国家相媲美，到 1920 年城市人口就超过了农村。美国农村城市化同技术革命关系密切，尤其是交通运输技术发展对城市化发展及布局影响很大，根据交通发展与城市化演变情况可以把美国城市化划分为四个阶段：

1. 初始阶段（1880 年之前，步行马车时代）
1790~1830 年，马力、畜力、风力、帆船是最重要的动力和运输手段，此时农业占据主导地位，城市人口比例很低，1800 年只有 6.1%。

19 地纪初所有主要城市都是海岸城市，港口为城市经济发展提供了基础，陆路运费很高，从费城到宾夕法尼亚的兰开斯特全程仅有 120.7 千米，陆路运费竟然比英国到美国的海运费用高出 1 倍。

19 世纪初城市可以称为步行城市，人口流量较小，信息和人的运动速度一样。城市半径一般不超过 1.25 千米，否则就难以管理。19 世纪中期，美国广泛引进欧洲的先进技术和设备，

大大加快了工业革命的步伐，尤其是蒸汽机的革命，使交通运输技术发生了新飞跃，对美国西部开发和中小制造业、采矿业的发展具有决定性意义，城镇人口由 1830 年的 8.8% 上升到 1870 年的 25.7%。1790 年只有 5 个城市人口超过 1 万人，到 1870 年 168 个城镇人口超过 1 万人，15 个城市人口超过 10 万人。

19 世纪中期城镇是 5 层楼的城镇，人口增长很快，居住紧张，由于建筑技术、电梯和水的输送技术等因素，限制了楼的高度。城市公共交通工具不足，从而使城镇范围只有轻微的扩张，人们居住空前拥挤。

2. 加速阶段（1880~1920 年，有轨电车时代）
1880 年以后，新技术使垂直和水平运输更容易，第一台电梯在纽约办公大楼安装，电梯使得所有楼层房租相等，大大提高了市区中央土地的价值，从那时候起大量高层楼房拔地而起，给城镇增加了新的景观。与此同时，城镇向外扩张，出现了中央商务区、工薪阶层区、贫民区以及繁荣的郊区圈。有轨电车和高架铁路使城镇的半径扩展到 6.2 千米以上。

连接全国各个城镇的铁路网也在这个时期



建立起来了，交通发展大大刺激了工业革命，1860~1914 年工业部门雇佣工人数由 130 万人增至 700 万人，如果加上经理、业主、职员，工业从业人数达到 820 万人。这一阶段也是美国城市化发展的迅猛时期，到 1920 年，城市人口第一次超过农村人口，达到 51.2%。

3. 郊区化雏形阶段（1920~1950 年，旅游汽车时代）

第二次世界大战后，遍布全国的高速公路建立起来了，它几乎把全国所有的部分连接起来，汽车和石油业的大发展使汽车慢慢取代了火车在运输中的地位。这一时期工商业仍然向城市中心集中，中心城市规模进一步扩大，单个城市的向心集聚达到顶点。随着小汽车的普及，中心城市人口开始出现向郊区扩散的现象，郊区住宅不断出现，可以说进入了城市人口的郊区化时代。

1950 年社会经济发展进入工业化后期，产业结构中二、三产业的产值占 95% 左右，非农劳动力占 87% 左右，第三产业就业人数不断上升，超过 50%，城市化水平达到 64%。

4. 城乡一体化阶段（1950 年至今，超速干道时期）

科学技术发展带来交通、通信的革命，进一步促进了城市分散化。第三产业的崛起，制造业的衰落，产业活动及就业活动的郊区化，导致经济活动和人口持续不断地由城市中心向外围和由大城市向中小城市迁移和扩散，郊区人口在总人口中的比例越来越大。甚至许多城市经历着明显的人口流失，例如，1980 年美国人口普查表明，在像圣路易斯、布法罗、底特律之类的大城市社区，10 年内人口流失了 20% 以上。

农村发展速度，自 19 世纪 20 年代以来，第一次超过了城市，许多企业从城市流向乡村。对许多工商企业来说，乡村的吸引力包括低经营成本、低劳动力成本、无工会的环境、地方和州的金融刺激和一种强调对工作道德的信奉，农村产业结构变化很快，1990 年农业就业份额不超过 20%，非农制造业和服务业成为地方经济的支柱产业，乡村和城市的生活方式正在融合，经济上的差别正在变得越来越不重要。

美国农村城市化的动力因素

除了经济发展与交通革命外，以下因素在美国城市化过程中亦起着十分重要的作用。

1. 农业发展为城镇化提供了条件。不像欧洲和日本在工业化、城镇化过程中农业出现了衰退，美国农业一直发展较快，为城镇化解决了粮食问题、提供了原料和广大的国内市场。首先，从人均粮食来看，1860 年人均粮食为 800 千克，1870 年接近 1000 千克，到 1920 年，耕地面积从 67 万平方千米增加到 160 万平方千米，增长了 2.4 倍，人口也增长了 2.4 倍多，人均粮食增长到 1000 千克以上。1920 年以后，由于集约使用土地，人均粮食进一步增长到 1200 千克左右，可见，美国工业化和城镇化所需要粮食完全建立在本国农业的基础上。其次，农业生产率迅速提高，为大批农业劳动力向城镇转移创造了条件。1860 年实现了以畜力为动力的半机械化，1910 年全面使用机械代替畜力。1950 年后农业实现了高度机械化。1820 年，美国一个农民所生产的产品仅能供 4 个人消费；到 1920 年，供养人数翻了一番，而到了 1972 年，供养人数高达 52 人。第三，农业为城镇化提供了大量资金积累。美国农业从一开始就以欧洲城市为市场，19 世纪，由于商业、关税政策及交通发展进一步刺激了农产品出口，1860 年棉花出口量为 89347 万千克，1853~1863 年谷物出口的年平均价值为 5.12 亿美元，此后在第一次、第二次世界大战中欧洲盟国全部净进口的一半来自美国，美国作为世界农产品出口大国的地位始终没有动。

2. 国际移民在城市化过程中起到了不可忽视的历史作用。美国是一个地多人少的国家，城市化面临劳动力不足问题，国际移民正好满足了这一需求。1851~1860 年从欧洲到美国的移民为 248.8 万人，1881~1890 年增长到 473.7 万人。1901~1910 年更高达 821.3 万人，1851~1919 年平均每年迁入的移民为 39 万人，而同期美国人口自然增长的年平均数为 69 万人，从欧洲迁入人口与其自然增长人口之比为 56.5：100。在这些国际移民中，工人占近 50%，专业技术人



员占近 25%，来自英、德、法国的移民带来了先进的冶铁、纺织、炼油和其他工业部门的知识和技术，对正处于关键时期的美国工业化具有不可估量的意义。外来人口也是城镇人口增长的主要来源，外来人口中从事农业的只占 16% 左右，绝大部分转移到了城市。

3. 适合国情的工业化道路促进了城市化。美国的工业化是以消费品工业中的纺织工业，更具体地讲是从棉纺织业开始的，经过几十年的发展，到 1860 年，工厂制度已在各个工业部门如棉毛、纺织、面粉、肉食罐头等行业占据了支配地位。棉纺织业发展迅速，仅次于英国而居世界第二。1860 年后，美国工业的发展速度明显加快，工业化进入了重工业迅速发展的年代，钢铁产量及煤的开采量急剧增加，机器制造业得到了极大发展。在 19 世纪最后 30 年里，一系列新兴工业部门如石油工业、汽车工业、电气工业、化学工业、炼铝工业等得以建立和迅速发展。工业的部门结构也发生了巨大变化，按产值大小的次序排列。1860 年名列前茅的是面粉、棉纺织、木材加工、制鞋等轻工部门，铸造和机器制造业合起来只占第三位。19 世纪末排在前面的则是钢铁业、屠宰和肉类罐头业、机器制造业、木材加工业，钢铁业和机器制造业已分别跃升为第一位和第三位；资本品工业在工业中起着主导作用。美国这种工业化特点使农业等基础产业发展较快，反过来又刺激了工业发展，农工协调发展促进了城市化较快发展。

几点启示

1. 农村城市化是一项系统工程，受多种因素制约，要处理好各方面的关系。美国在工业化、城市化过程中，农工关系比较协调，农业发展一直比较顺利，为城市化提供了条件。在产业选择上，先发展轻工业，后发展重工业，霍夫曼比例系数不断下降，这种产业演进的顺序有利于最大程度地吸收农村劳动力。在内生城市化与外生城市化关系上，美国也比较协调，科学技术、交通运输的发展为城市化奠定了基础，外来移民、外来技术也起了一定的作用。我国是一后发城市化国家，农村城市化滞后；既有农业、农村方面的原因，又有城市本身的原因；既有生产力方面的原因，又有生产关系、上层建筑方面的原因；既有宏观的原因，又有微观的原因；既有产业发展的原因，又有制度建设的原因，只有从各方面形成一整套配套改革措施，才能推动农村城市化的快速发展。

2. 在选择城镇化道路时，要重视市场的作用。美国是典型的市场经济国家，城镇发展走集中或分散的道路主要靠市场的力量。20 世纪 50 年代前，规模效益、聚集效益使美国城市化走了非均衡发展道路，即选择有发展潜力的城市和地区作为突破口，进行密集投资，进而促进周围地区的快速增长，美国东北部城市带的形成就是这种模式长期发展的结果。50 年代后，由于大中城市规模急剧膨胀，城市生存环境恶化，城市发展开始分散化，边缘城市、新城不断出现。美国是一个地方自治的国家，只要财政可以自理就可建镇，小城镇数量较多，目前小城镇达 2 万多个，小城镇的发展更多地靠市场的力量来配置。我国城镇受计划经济及城乡长期分割管理的影响，城镇数量也较多，但规模小，绝大多数城镇辐射能力弱，对区域经济带作用小，从发展阶段和经济效益来看，我国目前应走集中城市化道路，积极发展中心城市，有重点地发展一些中心镇。

3. 在农村城市化过程中，应促进农业经营的现代化。美国农业之所以为城镇化提供了条件，同其农业规模经营有关，美国在工业化、

城市化过程中，农业劳动力转移速度较快，促进了农业规模经营的发展。规模经营的发展，又大大地提高了农业劳动生产率。美国农业人口总数 1920 年为 3197 万人，占全国人口的 30%，1988 年下降为 495 万人，占全国人口的 2%；同期农场总数由 652 万个减少为 216 万个，农场平均规模从 60 公顷扩大到 183 公顷。农业规模的扩大为农场主的增收及农业持续发展创造了条件。另一方面，美国农业工业化也促进了农业发展。从 20 世纪 50 年代起，美国就非常重视农产品产后的加工、运输、贮存、销售等工作，80 年代，美国农产品加工业的产值占工业总产值的 1/4 左右，美国农村劳动力 20% 用于产前，10% 用于产中，70% 用于产后。农业工业化对农业现代化功不可没。从我国实际情况看，我国农业生产超小规模经营，乡镇企业的快速发展并没有解决小规模问题，在新一轮推动农村城镇化的过程中一定要促进乡镇企业向城镇集中，促进农业人口动态转移，促进农业规模的扩大和农业产业化发展。

4. 在农村城市化扩张过程中注意控制耕地的非农化美国耕地资源较富裕，但美国仍通过总体规划、分区规划、发展许可等措施以控制城市规模的扩大，保护农用地。在美国，各级政府都非常重视农地的非农化问题，成立了专门机构制定了一系列政策。如 20 世纪 70 年代中期，美国农业部恢复设立了“土地委员会”；在俄勒冈州，立法机构于 1973 年首次成立了“土地保护与发展委员会”。联邦政府、州政府和地方政府在其城市化发展的不同阶段，制定了一系列兼顾公平和效率的农地保护政策，以控制农地无限制地非农化。我国人口众多，土地资源十分稀缺，近年来随着城市化加快，土地非农化流转速度惊人，给城乡社会发展带来十分不利的影响。加入 WTO 后，我国农业将处于竞争劣势的地位，农地经济效益将更加低下，在比较效益驱动下，若不严格控制，农地非农化趋势将不可遏止，将给我国粮食安全、农业可持续发展、环境保护带来难以估量的损害。因此，在农村城市化的过程中一定要加强对土地资源的保护。

（作者单位：青岛海洋大学）

国家发展改革委、住房城乡建设部发出通知

开展重大市政工程领域
政府和社会资本合作创新工作

日前，国家发展改革委、住房城乡建设部联合印发《关于开展重大市政工程领域政府和社会资本合作(PPP)创新工作的通知》(以下简称《通知》)，开展深化中小城市和市政领域相关行业 PPP 创新工作。

这是按照《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》(中发〔2016〕18号)、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号)等文件精神，两部门首次联合在 PPP 领域推出的一项重要举措，旨在更好推动 PPP 模式在新型城镇化中的运用，加大城市基础设施建设力度。

《通知》明确，国家发展改革委同住房城乡建设部，从每个省份选择 1 个具有一定 PPP 工作基础、有较好项目储备和发展空间的中小城市，进行 PPP 模式创新工作。一是根据新型城镇化建设要求，结合当地城市基础设施现状和发展需求，筛选一批具备一定条件、适合采用 PPP 模式的项目，编制重大市政工程领域 PPP 项目规划，提高 PPP 项目质量和水平。二是从试点城市的重大市政工程领域 PPP 项目规划中，选择若干不同行业、不同类型且具有代表意义的 PPP 项目，组织高水平咨询公司和资深专家等，因地制宜、积极创新，精心设计项目实施方案、建立合理投资回报机制、制定规范合同文本，力争形成典型案例，供其他同类项目学习借鉴。三是利用国家发展改革委与金融机构的投融资合作对接机制以及与全国工商联的合作，向银行、保险等金融机构以及民营企业推介项目，引导金融资本和民间资本参与 PPP 项目投资。

《通知》提出，住房城乡建设部会同国家发展改革委，在自愿报名的基础上，遴选 2~3 个省份，每个省份选择 1~2 个相关市政行业，开展创新工作。一是开放市场，打破地域垄断。城市政府通过规划确定需求，



采取招投标等方式遴选合作伙伴，政府通过合同管理、绩效考核、按效付费，实现全产业链和项目全生命周期的 PPP 合作。二是完善费价机制，设置平均行业基准利润率，给民间资本投资明确的市场预期，吸引民间资本参与。三是针对市政领域相关行业 PPP 项目小而散、不利于社会资本进入的问题，选择并支持若干家实力较强的省内外专业企业，通过并购、重组等方式，提高产业集中度。四是完善行业监管机制，重点对企业的绩效、运营成本、服务效率、产品质量进行监审。五是在总结实践基础上，形成可复制、可推广的经验模式，为向全国推广提供借鉴。

《通知》要求，各地发展改革、住建部门要高度重视重大市政工程领域 PPP 创新工作，加强协调配合，形成合力，抓好落实。对符合中央预算内投资、专项建设基金等支持方向的 PPP 创新项目，将合理安排有关资金予以支持。

长江中游四省会城市谋划自主创新示范区

长江中游城市群省会城市第四届科技合作联席会近日在江西南昌召开。来自武汉、合肥、南昌和长沙四市的相关负责人再次聚首，共商科技合作大计。当日，联席会通过并形成了《长江中游城市群省会城市第四届科技合作联席会会议纪要》(以下简称《纪要》)。

展望 2017 年，与会代表一致同意四省会城市科技合作主要从以下六个方面开展：一是加强创新政策融合发展，共享改革配套创新举措；二是共同打造自主创新示范区，提升四省会城市核心竞争力；三是搭建科技信息的交流与互动平台，推动专家库资源开放共享；四是发挥

国家级创新平台作用，推进创新平台载体合作；五是构建科研条件共享共用平台，提高大型科学仪器设备利用率；六是共同加强知识产权保护，促进知识产权健康发展。

《纪要》指出，为充分发挥武汉东湖国家自主创新示范区、长株潭城市群国家自主创新示范区引领效应，共同将合肥国家高新技术开发区和南昌国家高新技术开发区打造成国家自主创新示范区，实现跨区域国家自主创新示范区集群发展。扩大武汉、长沙、合肥综合性国家高技术产业基地和南昌航空及生物等专业性国家高技术产业基地的辐射带动能力。

《纪要》要求，为加强国家级高

新技术开发区、经济技术开发区以及国家大学科技园区等创新平台建设，四省会城市将给予重点奖励或后补助支持，并鼓励四省会城市国家级创新平台相互开放。



陕西部署新型城镇化建设七大任务

陕西省政府日前发布《关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》(以下简称《实施意见》),提出到 2020 年，全省常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别达到 60% 和 45% 以上，并力争超过全国平均水平。

为全面提升新型城镇化质量和水平，《实施意见》明确，要建设大西安、做美城市、做强县城、做大集镇、做好社区，大力推动“一融双新”工程；深化新型城镇化综合试点，总结推广成功经验，带动全省新型城镇化

体制机制创新；推动户籍、土地、财税、住房等相关政策和改革举措配套；加快体制机制创新，确保改革举措和政策落地生根。

《实施意见》提出了七大任务。一是以户籍制度改革为突破，推进农业转移人口市民化，包括加快推进户籍制度改革、全面实行居住证制度、推进农业转移人口享有城镇基本公共服务等。二是加强城镇基础设施建设，提升城市功能，包括改造提升城市基础设施、加快城市

综合交通网络建设、推进海绵城市建设等。三是完善城镇体系，优化城镇化格局，包括推进关中平原城市群、培育特色中小城市、培育发展特色小镇等。四是统筹城乡发展，建设美丽乡村，包括推动基础设施和公共服务向农村延伸、促进农村一、二、三产业融合发展，加快农村电子商务发展等。五是深化土地制度改革，推进土地集约高效利用，包括推进城乡建设用地增减挂钩、建立城镇低效用地再开发激励机制、完善农村承包土地经营权和宅基地使用权流转机制。六是坚持购租并举方式，完善城镇住房体系，包括建立购租并举的城镇住房制度、完善城镇住房保障体系、健全房地产市场调控机制。七是推进体制机制创新，形成强大合力，包括深化新型城镇化试点、构建多元化可持续投融资模式、健全工作推进机制。



德州新型城镇化试点工作现场会召开

近日，全市新型城镇化和户籍制度改革试点工作现场会议在德州市武城县召开。市委副书记、市长陈飞等出席。

与会人员现场参观了武城县农村综合产权交易中心、昌盛日电光伏科技示范产业园，详细了解农村集体组织成员转移备案、农业转移人口农村土地承包经营权流转、“两权”抵押和规范农村户口迁移、两区同建促进就地城镇化等工作情况。

在随后召开的工作会议上，陈飞指出，新型城镇化与户籍制度改革是全面深化改革的重要内容，关乎现阶段整体发展和城乡二元结构突破。近年来，积极开展两区同建，



有序引导农村人口向县城和中心镇转移，为推进就地城镇化奠定了良好基础。各县市区要结合各自实际，以人的城镇化为核心，准确把握上级政策，认真学习借鉴试点县的经验做法，全面推动新型城镇化建设。

陈飞要求，各级各部门要注意工作方式方法，把规范运作与探索

创新相结合，把立足当前与着眼长远相结合，把总结经验与发现问题相结合，把重点突破与全面推进相结合，切实提高试点工作实效性。要强化责任担当和协作配合，立足部门职能，加强工作研究和对上沟通，全力提供工作支持，形成齐抓共管的强大合力。

正宁：新型城镇化建设大步迈进

今年以来，甘肃正宁县坚持把基础设施建设作为加快发展的“先导工程”，统筹推进城乡建设，全力推进新型城镇化试点工作，年内组织实施城镇建设项目 49 处，总投资 12.7 亿元。

县城集中供热、南区道路、新体育场、保障性住房及小城镇提质改造等 49 处重点工程已开工建设，完成投资 6.3 亿元。组织实施棚户区改造 5 个片区、366 户，签订协议 335 户，完成任务的 91.5%。着

力改善交通条件，甜罗高速正宁段控制性工程已完成征地 864.4 亩，无日天沟大桥、党家大桥、马槽沟大桥正在浇筑桥桩基础，完成土路基工程 6 公里。48.4 公里农村公路已完成建设任务，南罗公路升级改造年内可竣工投用。持续优化生态环境，坚持山、水、田、林、路综合治理，新修梯田 8000 亩，流域治理 20 平方公里；切实强化环保执法检查力度，检查企业及建设项目 60

个，查处环境违法案件 2 起，实现了环保大检查常态化和全覆盖。



专家评审《安徽省新型城镇化规划（2016—2025年）》

近日，安徽省发展改革委在合肥组织召开《安徽省新型城镇化发展规划（2016—2025 年）》（以下简称《规划》）专家评审会。吴劲松副主任主持会议，原省人大常委会副主任郭万清及来自省政协、安徽日报社、中国科学院、安徽省环境科学研究院、安

徽建筑大学、安徽省土地勘测规划院的专家参加了评审。规划编制单位省城乡规划和省经济研究院汇报了《规划》编制情况和《规划》主要内容。与会专家就《规划》文本的指导思想、主要目标、框架结构及部分具体内容提出了意见建议。专家组一致通过该

规划评审。

吴劲松副主任表示，会后将认真吸收采纳各位专家的意见建议，切实贯彻中央和省十次党代会精神，进一步优化空间布局，确保《规划》符合实际，提升《规划》的指导性、针对性和可操作性。

贵州专项督察生态文明体制改革工作

近日，贵州省委改革办第四督察组组长、省环保厅正厅级干部、省政府参事瞿丽雅率督察组到贵州发改委召开座谈会，专项督察《生态文明体制改革实施方案》（黔党发〔2015〕24 号）贯彻落实情况。此次督察将通过召开座谈会、查阅资料、现场督导、书面督察等方式，对省有关部门贯彻落实《生态文明体制改革实施方案》的情况进行全面督察，通过督察总结经验、发现问题、推动工作开展。

督察组指出，生态文明体制改革涉及面广，是一项系统工程。各有关部门要切实增强看齐意识，强化责任担当和协调配合，整合资源力量，合力推进生态文明体制改革工作，力争在全国闯新路、

出经验、出亮点、出成果。各部门要围绕各自的改革任务，参照中央和省的模式，建立健全督察机制，加大督察力度，增强督察力量，强化督察职能，构建省、市县三级立体督察网络，形成全

省上下抓改革落实的局面。要通过层层督察督办抓好工作落实，对存在问题及时指出纠正，对需要调整的改革任务及时研究解决，推动各项改革落地生根，增强人民群众的改革获得感。



非法组织“中国新型城镇化建设基金会”被取缔

11 月 8 日上午，北京市民政综合执法监察大队在广安门南街 48 号现场取缔了未在民政部门登记备案而非法开展活动的组织“中国新型城镇化建设基金会”。据北京市民政部门介绍，该组织负责人马书洪自称“原国家发改委规划司司长”，并以此身份对外活动。

北京市民政局执法大队的执法人员告诉记者，该基金会去年成立，北京市民政局今年 3 月接到民政部反馈，开始对该基金会进行调查，调查过程中发现，基金会并未在民政部门进行登记和备案。

“3 月份接触的时候，他们理事长说手续正在办理，还说文件涉密不能提供，但直到上周，相关部门仍然没有收到过任何申请。”执法人

员告诉记者，该组织擅自以基金会名义开展的所有活动都属于非法。

据执法人员介绍，在调查过程中，基金会的负责人马书洪一直拒绝配合。据悉，马书洪对外自称是“原国家发改委规划司司长”，并以此身份对外活动。今年 10 月 20 日，国家发改委发文称与“中国新型城镇化建设基金会”无关，该基金会并不是国家发改委下属基金会，该基金会理事长马书洪并非规划司原领导。

今日上午的执法中，执法人员刚到该基金会所在的办公地点，就有一个人影从走廊尽头的小门消失。而“理事长办公室”内则留下了几个自称“串门儿”的人。门口处写着“中国新型城镇化建设基金会”的招牌虽已用红布遮上，但走廊里的宣传栏还

挂着基金会在湖南、河北、广东、江西等地开展调研和活动的宣传图。

执法人员在现场工作人员的见证下，将所有涉及“中国新型城镇化建设基金会”字样的文书、牌匾进行收缴和销毁。对于该基金会开展活动的具体内容及资金账目，民政执法人员介绍，根据目前掌握的证据和马书洪自己的表述，还没有资金进入的情况。这位工作人员还表示：“租赁这么大面积的非法基金会，今年还是头一个。”

执法人员介绍，取缔告知书从今天起正式生效，该组织不得以基金会名义开展活动，网站也将于近日进行关停，如果当事人再以基金会名义开展活动，将面临被拘留的处罚。

（据新京报网）

国家发展和改革委员会主管
国家信息中心、中国城镇化促进会联合主办

国内统一刊号CN10-1409/F 国际标准刊号ISSN2096-2290

解读政策 研究问题 推广经验 展示成就

NEW URBANIZATION 新型城镇化（月刊）

编辑部：010—68518917 发行部：010—68518953

《新型城镇化》杂志是由国家发展和改革委员会主管，国家信息中心、中国城镇化促进会联合主办。旨在报道党和国家关于城镇化的方针政策，反映我国城镇化建设成就，总结城镇化建设的理论成果和实践经验，更好地为新型城镇化的建设和发展提供正确的舆论导向，为探索中国特色新型城镇化发展道路，促进我国城乡一体化建设服务。

《新型城镇化》订阅价

纸质版：每期20元 订阅全年240元
电子版：每期10元 订阅全年120元

订阅方式

您可以选择以下方式订阅

1. 全国各地邮局订阅

2. 传真订阅
010—68518953

3. 电话订阅
010—68518993

配送方式

1. 本杂志的投递方式采取普通印刷品的形式平邮，平邮邮资由杂志社承担，请务必提供详细邮寄地址及邮编，以免造成杂志丢失。
2. 对于有特殊要求，选择挂号方式进行邮寄的订户，挂号费由订户承担，挂号费3元/期。快递同上，加收5元/本。

付款方式

1. 邮局汇款

请就近选择汇款至以下地址，
并在汇款单附言处注明：“订阅杂志”

邮编：100045
地址：北京市西城区三里河北街16号三楼
收款单位：北京新型城正文化传媒有限公司

- ★ 为便于我们更好地为您服务，请把汇款凭证连同订阅单一起传真至杂志社。
- ★ 汇款订户起订日期为次月（以当地邮戳为准）

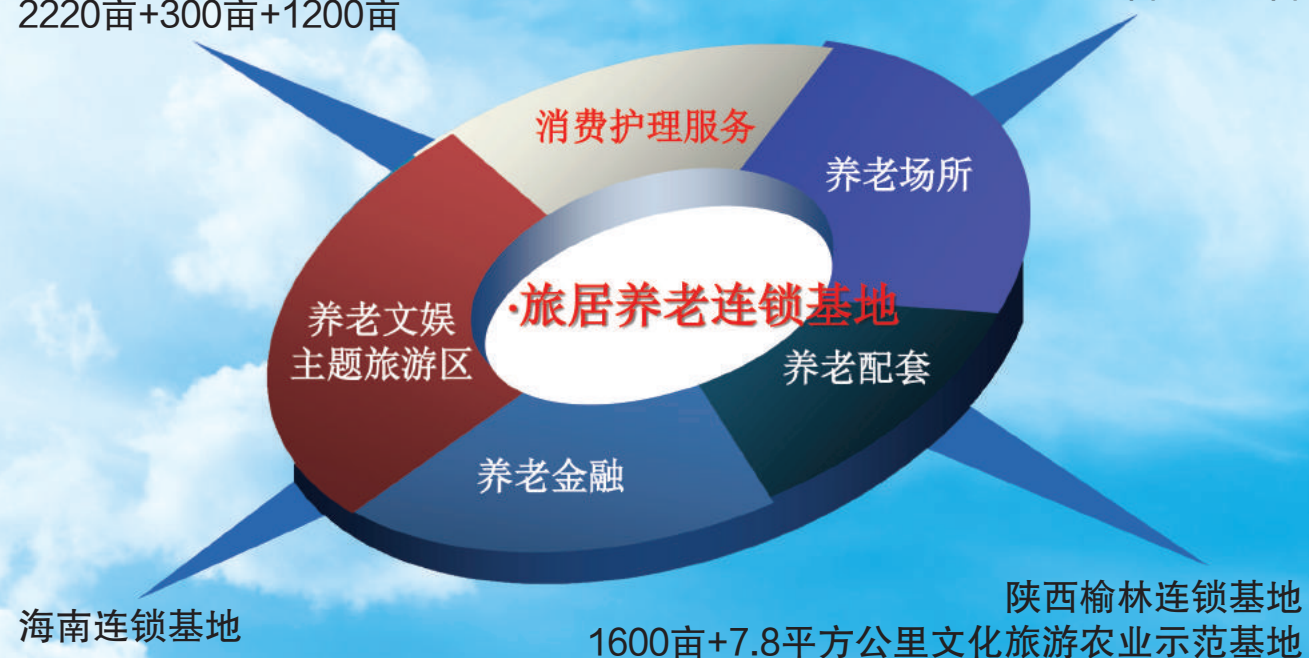
2. 银行转账

开户名称：北京新型城正文化传媒有限公司
开户行：中国工商银行股份有限公司北京王府井金街支行
账号：0200000709067246384

华生同济健康资源产业集团 旅居养老连锁基地

云南昆明丽江连锁基地
2220亩+300亩+1200亩

广州连锁基地
1178亩+8000亩



数据来源于企业内部资料

