

统筹城乡改革

TONGCHOU CHENGXIANG GAIGE FAZHI BAOZHANG YANJIU

法制保障研究

杨庆育等 ◆ 编著

重庆出版集团  重庆出版社

统筹城乡改革

TONGCHOU CHENGXIANG GAIGE FAZHI BAOZHANG YANJIU

法制保障研究

杨庆育等 ◆ 编著



图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡改革法制保障研究 / 杨庆育等编著. —重庆:
重庆出版社, 2015.1

ISBN 978-7-229-09429-4

I. ①统… II. ①杨… III. ①城乡建设—法规—研究—中国 IV. ①D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 019961 号

统筹城乡改革法制保障研究

TONGCHOU CHENGXIANG GAIGE FAZHI BAOZHANG YANJIU
杨庆育等 编著

出 版 人: 罗小卫

责任编辑: 刘向东

责任校对: 郑 葱

装帧设计: 重庆出版集团艺术设计有限公司·卢晓鸣



重庆出版集团 出版
重 庆 出 版 社

重庆市南岸区南滨路162号1幢 邮政编码: 400061 <http://www.cqph.com>

重庆出版集团艺术设计有限公司制版

重庆新生代彩印技术有限公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: fxchu@cqph.com 邮购电话: 023-61520646

全国新华书店经销

开本: 787mm×1 092mm 1/16 印张: 29.25 字数: 433 千

2015年1月第1版 2015年1月第1次印刷

ISBN 978-7-229-09429-4

定价: 59.00 元

如有印装质量问题, 请向本集团图书发行有限公司调换: 023-61520678

版权所有 侵权必究

编著组成员简介

杨庆育,男,汉族,中共党员,湖南常德人,管理学博士、高级经济师、博士生导师;重庆大学、西南政法大学、重庆行政学院教授;曾任重庆市发展和改革委员会主任、重庆市统筹城乡改革办公室主任;现任重庆市人大常委会副主任。个人并合作出版6部专著,在国家核心期刊上发表论文近百篇。主持并策划推进重庆市统筹城乡改革多项工作。

本书总策划,统筹修改全书结构和内容;与米本家共同主笔本书第一篇。

岳彩申,男,1965年生,山东嘉祥人,西南政法大学副校长、教授、博士生导师,“两江学者”特聘教授,重庆市首届高校创新团队带头人,西南政法大学经济法研究中心主任,西南政法大学金融创新与法制研究中心主任,中国银行法学研究会副会长,中国经济法学研究会常务理事。出版个人专著3部,发表论文50余篇。

与卢代富共同主笔本书第五篇。

卢代富,男,1964年生,四川乐至人,西南政法大学教授、博士生导师,“巴渝学者”特聘教授,校学术委员会副主任,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心主任,西南政法大学中国市场经济法治研究中心副主任;重庆市人民政府法律顾问、中国经济法学研究会副会长;国务院津贴专家。出版个人专著3部,公开发表学术论文40余篇,

与岳彩申共同主笔本书第五篇。

徐强,男,汉族,1967年生,重庆市巴南区人,重庆市对外贸易经济委员会主任。长期从事统筹城乡制度研究和实践探索。曾任中共黔江区委副书记、中共酉阳县委书记、重庆市发展和改革委员会副主任、重庆市统

筹城乡综合配套改革办公室专职副主任,先后直接参与《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》、《重庆市统筹城乡综合配套改革总体方案》等重要政策文件制订及农村产权制度改革、农民工户籍制度改革等重大改革事项推进工作。

与朱江共同主笔本书第三篇。

朱江,女,经济学硕士,讲师,先后在重庆工商大学、重庆市发展和改革委员会工作,熟悉中长期规划编制和经济体制改革等领域。2007年以来,一直从事统筹城乡综合配套改革工作,参与了重庆市统筹城乡综合配套改革试验区总体方案的制定和实施,以及国务院2009年3号文件的起草和修改。现任重庆市发展和改革委员会体改处处长。

与徐强共同主笔本书第三篇。

米本家,男,1967年生,重庆市发展和改革委员会国民经济综合处处长,经济法学博士。主要从事地方立法和经济监测预测工作。在CSCI刊物发表学术论文多篇,主持省部级课题研究多项,3项研究成果获省部级奖励。

与杨庆育共同主笔本书第一篇。

易小光,男,1963年生,重庆市经济信息中心(重庆市综合经济研究院)主任(院长),研究员;国务院特殊津贴专家。长期从事宏观经济、区域经济研究。曾获重庆市政府发展研究奖、重庆市优秀社科成果奖等多项省部级以上奖励。

与丁瑶共同主笔本书第二、四篇。

丁瑶,女,1968年生,重庆市经济信息中心(重庆市综合经济研究院)总经济师,研究员,重庆市优秀专业技术人才。长期从事宏观经济、区域经济、产业经济及政策研究,多项研究成果荣获省部级以上奖励。

与易小光共同主笔本书第二、四篇。

序 言

重庆是我国进行统筹城乡综合配套改革试验最早的城市之一。当我看到《统筹城乡改革法制保障研究》书稿后很有感触,这是一本有前瞻性价值的好书。从严格意义上讲,我国统筹城乡改革工作是几乎伴随着我国改革开放的步伐同时进行的。从最早的联产承包责任制触及农业、农村和农民的一些基本问题,到 21 世纪初,中央政府从综合配套改革的角度放手引导重庆、成都在统筹城乡上先行先试,多年的改革探索,创造出一些带有普遍意义和推广价值的好经验、好做法,也形成了一批比较系统的制度性规定。但是,对中国来说,“三农”问题和统筹城乡是个相对永恒的话题,所以,在全面深化改革的大背景下,仍有大量值得进一步深入研究和探索的重大问题。

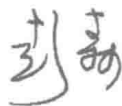
习近平总书记指出:“在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式发挥法治的引导和推动作用”。《统筹城乡改革法制保障研究》以现实为出发点,认真探索了统筹城乡法制理论价值和完整内涵,认真总结了国内外统筹城乡的制度历史并进行比较研究,展示了重庆作为全国统筹城乡综合配套改革试验区的改革实践和制度创新,分析了我国统筹城乡法制建设面临的挑战和机遇,提出了统筹城乡法制保障与建设理论基础、基本框架和重点内容。全书内容从理论到实践、层层递进、环环相扣,文风朴实,文笔流畅。特别是通过大量的历史文献、典型案例、数字图表和相关链接,使读者既能从理性的高度去比较深刻地认识统筹城乡改革及其法制探索的深厚价值;也能从感性的角度去体会感受我国统筹城乡改革及其制度性研究的生动事例。

写作组主要由直接策划参与重庆城乡统筹综合配套改革的重庆市发

改委及统筹城乡改革办公室的同志和西南政法大学的法学专家组成,这就为本书的理论实践价值奠定了很好的实践和知识基础。读完全书,使人看到了实际工作者在改革中的奋进探索,看到了法学工作者在实践基础上缜密思考的严谨作风。

法治是人类治理社会的一种有效方式,健全的法律法规体系是社会经济正常运转的必要保障。以法治作为改革的压舱石,是转型期中国治国理政的内在要求。而强调改革的法制保障,则不仅意味着要及时将改革与成功经验上升为法律制度,用法律手段巩固改革成果,做到有法可依,更要坚持有法必依,法律的生命力在于实践。统筹城乡改革是一项涉及面极其广泛,涉及关系极其复杂的改革。所以,更应该将其成熟的制度性做法上升到法律的高度加以界定,并返回到实践的层面指导改革。从这样的意义上看,《统筹城乡改革法制保障研究》走了很有意义的一步。我衷心地希望写作组在法制体系的内涵和内容上做更深的研究,从统筹城乡的角度为进一步完善中国特色社会主义法律体系做出新贡献。

中国经济体制改革研究会会长



2014年10月

目 录

序言 彭森/1

第一篇 统筹城乡改革法制的内涵与理论基础 / 1

第一章 统筹城乡改革法制的内涵 / 2

第一节 统筹城乡改革法制的概念 / 2

一、统筹城乡改革的定位 / 2

二、统筹城乡改革的法制保障 / 3

三、统筹城乡改革法制的重心 / 5

第二节 统筹城乡改革法制的基本要求 / 7

一、以法明确统筹城乡改革主体的定位 / 7

二、以法明确统筹城乡改革的体制机制 / 12

三、以法明确统筹城乡改革成果分享与义务承担 的对等与均衡 / 14

第三节 统筹城乡改革有赖于法制保障 / 17

第二章 统筹城乡改革法制的理论基础 / 19

第一节 西方城乡一体化研究理论 / 19

一、早期关于城乡关系的研究 / 19

二、马克思主义城乡关系理论 / 22

三、城乡非均衡发展理论 / 23

四、现代城乡关系理论的新发展 / 27

第二节 国内相关研究进展及述评 / 28

第三节 统筹城乡的法制与实践困境 / 30

一、统筹城乡的法制困境 / 30

二、统筹城乡改革的制度得失 / 32

三、统筹城乡改革的目标 / 34

第四节 统筹城乡法制保障的地方策略 / 35

第三章 统筹城乡法制的价值 / 39

第一节 统筹城乡法制的公平价值 / 39

一、公平价值的意义 / 39

二、传统城乡法制公平缺失的现状 / 41

三、统筹城乡法制中公平价值的实现 / 44

第二节 统筹城乡法制的效率价值 / 47

一、效率价值的意义 / 47

二、传统城乡制度下效率损失状况 / 49

三、统筹城乡法制中效率价值的实现 / 51

第三节 统筹城乡法制中公平与效率价值的协调 / 53

一、公平与效率关系的理论言说 / 53

二、公平与效率的失衡 / 55

三、统筹城乡法制对公平效率价值的协调 / 57

第二篇 国内外统筹城乡法制建设比较研究 / 63

第一章 发达国家统筹城乡法制建设及评价 / 64

第一节 美国的农业保护政策及评价 / 64

一、实施农产品过剩保护 / 64

二、采取扶持农业政策 / 67

三、总结评价 / 68

- 第二节 日本统筹城乡法制建设及评价 / 69
 - 一、制定和实施扶持农业和振兴农村的法规政策 / 70
 - 二、实施财政转移支付制度 / 72
 - 三、加大社区公共事业建设的财政投入 / 73
 - 四、大力发展各种农民组织 / 73
 - 五、总结评价 / 74
- 第三节 英国的城乡一体化规划及评价 / 75
 - 一、建设“田园城市”构想 / 75
 - 二、建立城乡规划体系 / 76
 - 三、强调规划的民主性 / 78
 - 四、总结评价 / 79
- 第四节 韩国“新村运动”建设及评价 / 80
 - 一、政府激励型政策引导 / 80
 - 二、完善配套制度法规 / 83
 - 三、总结评价 / 84
- 第二章 国内统筹城乡改革探索 / 85**
 - 第一节 台湾地区农地制度及评价 / 85
 - 一、完善的农地制度 / 85
 - 二、强化农会的作用 / 86
 - 三、实现农村金融法制化 / 87
 - 四、总结评价 / 88
 - 第二节 东部地区(广东、浙江、江苏) / 89
 - 一、区域特点 / 89
 - 二、典型案例 / 90
 - 第三节 中部地区(湖北、河南) / 106
 - 一、区域特点 / 106

二、典型案例 / 106

第四节 西部地区(四川、陕西) / 114

一、区域特点 / 114

二、典型案例 / 115

第三章 国内外经验探索比较与启示 / 124

第一节 国外经验借鉴 / 124

一、构建城乡统一的规划布局体系 / 124

二、确立重视保护农业农民的法制取向 / 125

三、制定有效的农业农村发展激励机制 / 125

四、成立健全有力的农民合作组织 / 126

第二节 各地做法对比分析 / 127

一、区域统筹城乡特点比较 / 127

二、关键领域制度建设比较 / 128

第三节 主要启示 / 137

一、以规划为龙头是统筹城乡发展的重要前提 / 137

二、建立健全相关的地方性法律法规 / 138

三、法制建设都以小范围试点为基础 / 138

四、政策引导和法制保障要双管齐下 / 139

五、法制建设要充分体现以人为本 / 139

六、结合区域实际确定法制保障重点 / 139

第三篇 重庆统筹城乡改革实践与制度创新 / 141

第一章 重庆统筹城乡改革概述 / 142

第一节 改革的基本思路 / 142

一、推进城乡区域协调发展 / 143

- 二、推进劳务经济健康发展 / 144
- 三、推进土地流转和集约利用 / 145

第二节 改革的总体进展 / 147

- 一、改革进展情况 / 147
- 二、积极开展制度创新 / 150
- 三、为全国统筹城乡改革积累经验 / 155

第二章 农民工户籍制度改革 / 159

第一节 改革的背景和意义 / 159

- 一、现行户籍制度已不适应经济社会发展需要 / 159
- 二、现实呼唤农民工户籍制度改革 / 161
- 三、农民工户籍制度改革意义重大 / 165

第二节 改革的总体思路和制度体系 / 166

- 一、总体思路 / 166
- 二、制度体系 / 168
- 三、进展情况 / 169
- 四、取得的成效 / 172

第三节 改革实践的主要特点和基本经验 / 173

- 一、将户籍制度改革作为一项民生工作来抓 / 173
- 二、以推动符合条件的农民工特别是新生代农民工转户进城为突破口 / 174
- 三、将群众自愿作为推进改革的基本前提 / 174
- 四、积极有序稳妥规划改革推进步骤 / 175
- 五、注重顶层制度体系的构建、配套和衔接 / 175
- 六、强化工作的配合与协调,采取有效措施确保政策落地 / 176

第四节 改革面临的问题 / 177

- 一、户籍制度改革需要法律支撑 / 177
- 二、农村产权制度需要进一步完善 / 177
- 三、社会保障制度需要进一步配套 / 178
- 四、城乡差距过大的现状增加了改革难度 / 178
- 五、涉及利益群体反应不一 / 179
- 六、工作推进中还存在宣传工作不深不透、操之过急等问题 / 179

第三章 土地制度改革 / 180

第一节 改革背景 / 180

- 一、土地所有权 / 181
- 二、建设用地使用权 / 182
- 三、土地承包经营权 / 183

第二节 改革的主要内容 / 185

- 一、改革的总体思路 / 185
- 二、改革基本情况 / 186

第三节 制度实践的主要特点和经验 / 192

第四节 改革存在的问题 / 194

第四章 区域协调发展制度 / 196

第一节 区域经济政策演进 / 196

- 一、我国区域经济政策 / 196
- 二、重庆区域协调发展背景 / 199

第二节 改革的主要内容 / 203

- 一、形成分类指导的文件和规划 / 203
- 二、促进一圈两翼协调发展 / 204
- 三、实施五大功能区域发展战略 / 210

第三节 区域协调发展制度的主要特点和基本经验 / 216

第四节 区域协调发展存在的问题 / 217

第五章 内陆开放型经济发展制度 / 220

第一节 改革背景 / 220

一、我国对外开放格局的形成 / 220

二、重庆推进内陆开放的背景 / 222

第二节 改革的主要内容 / 227

一、重庆设立两江新区 / 227

二、重庆设立两路寸滩保税港区和西永综合保税区 / 229

三、建设“一江两翼三洋”贸易大通道 / 232

四、内陆加工贸易转型升级的“重庆路径” / 237

第三节 制度实践的主要特点和基本经验 / 239

第四节 存在的问题 / 242

第六章 住房制度改革 / 244

第一节 改革的背景 / 244

一、我国住房制度改革历程 / 244

二、重庆的实际情况 / 247

第二节 重庆市住房制度改革的主要内容 / 248

一、改革的总体思路 / 248

二、探索和建立公租房制度 / 249

三、加强房地产市场调控 / 252

四、开展房产税改革试点 / 254

第三节 改革的主要特点和基本经验 / 255

一、坚持以人为本 / 255

二、坚持促进社会公平正义 / 255

三、坚持积极稳妥推进 / 256

四、坚持与工业化城镇化协同推进 / 256

第四节 存在的问题 / 257

- 一、需加快推进保障性住房立法进程 / 257
- 二、公租房管理需要进一步加强 / 258
- 三、房产税在试点基础上需全面推开 / 259

第七章 微型企业发展制度 / 270

第一节 改革背景 / 270

- 一、国内过去对企业划分比较粗放 / 270
- 二、发展微型企业意义重大 / 271
- 三、重庆改革历程 / 273

第二节 改革的主要内容 / 275

- 一、微型企业发展工作机构设置 / 275
- 二、扶持发展微型企业的主要帮扶措施 / 276
- 三、加强监管环节管理 / 277

第三节 制度实践的主要特点和经验 / 279

第四节 存在的问题 / 280

第八章 农村金融改革 / 282

第一节 农村金融改革的背景和意义 / 282

- 一、改革背景 / 282
- 二、意义 / 282

第二节 农村金融改革的主要内容 / 284

- 一、搭建农村金融组织体系 / 284
- 二、农村“三权”抵押融资 / 285
- 三、农业保险 / 289

第三节 改革的主要特点和基本经验 / 289

- 一、建立服务“三农”长效机制 / 289
- 二、推动农村金融产品和模式创新 / 291
- 三、提升农村金融服务辐射面 / 292
- 四、政府在金融资源配置中发挥重要作用 / 292

第四节 农村金融改革面临的问题 / 293

- 一、农村金融服务制度与农村融资需求之间不匹配 / 293
- 二、农村“三权”抵押需要进一步推进 / 294
- 三、农村金融风险分担体系不健全 / 295
- 四、农村金融服务环境有待改善 / 295

第九章 社会保障制度改革 / 304

第一节 改革的背景 / 304

- 一、我国社会保障制度改革历程 / 304
- 二、社会保障制度空白亟待填补 / 305
- 三、社会保障历史遗留问题突出 / 306
- 四、社会保障制度改革意义重大 / 307

第二节 改革的主要内容 / 308

- 一、基本思路和目标 / 308
- 二、建立统筹城乡、覆盖全市居民的社会保险体系 / 309
- 三、妥善解决社会保险历史遗留问题 / 311
- 四、加强建设覆盖城乡的社会保险社会化管理服务体系 / 313

第三节 改革的主要特点和基本经验 / 314

- 一、始终抓住统筹城乡这个核心 / 314
- 二、不断完善社会保障制度 / 316
- 三、注意解决历史遗留问题、化解社会矛盾 / 317
- 四、坚持当期可承受、未来可持续 / 317

第四节 改革中存在的问题 / 318

- 一、社会保障水平需与经济社会发展水平相适应 / 318

二、社会保障制度改革需要加强与其他政策的协调 / 319

三、社会保障制度需要解决公平与效率的问题 / 319

四、社会保障制度的完善需要充分发挥商业保险的作用 / 320

第四篇 统筹城乡改革法制建设的机遇与挑战 / 323

第一章 统筹城乡改革法制建设的机遇 / 324

第一节 依法治国创造改革发展大环境 / 324

一、市场经济体制机制的建立奠定了基础环境 / 324

二、依法治国已形成广泛共识 / 328

三、“改革红利”的提出有利于深化改革 / 329

第二节 部分中央政府规章为实施法制保障提供了依据 / 331

一、中央政府对制度化体系的推进 / 331

二、各级政府规章对指导改革实践打下了基础 / 332

第三节 国内各省市的改革实践经验可供借鉴 / 340

一、部分省市的改革实践经验 / 340

二、部分省市正以不同的切入点推进专项改革 / 343

三、重点省市积极推进综合配套改革试验 / 346

第四节 新型城镇化对统筹城乡改革深化提出了新要求 / 347