

李杰 周松 编著

中国样本

对重庆和成都建设“全国统筹城乡综合配套改革试验区”的思考



政治体制改革才是关键，户籍改革隔靴搔痒？
劳务经济“牺牲下一代”，代价太大饮鸩止渴？
重庆成都竞争大于合作，资源争夺不可避免？
土地流转必须政府主导，市场推动问题太多？

李 杰 周 松 编著

中国样本

ZHONGGUO YANGBEN

对重庆和成都建设“全国统筹城乡综合配套
改革试验区”的思考



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国样本：对重庆和成都建设“全国统筹城乡综合配套改革试验区”的思考 / 李杰，周松编著. —桂林：广西师范大学出版社，2008.8

ISBN 978-7-5633-7580-6

I. 中… II. ①李…②周… III. 城乡建设—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 092404 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码：541001)
网址：http://www.bbtpress.com

出版人：何林夏

全国新华书店经销

桂林日报印刷厂印刷

(广西桂林市八桂路 2 号 邮政编码：541001)

开本：720 mm × 960 mm 1/16

印张：16.5 字数：255 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数：0 001~5 000 册 定价：29.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

目 录

前言(代序)

第一章 重庆和成都走上改革前台

第一节 重庆和成都所肩负的使命	3
一、中央为什么会选择重庆和成都进行试验	4
二、中央希望重庆和成都向全国提供两个不同样本	6
三、渝蓉两个样本有哪些不同与相同之处	10
第二节 怎样理解中央对渝蓉试验区的定位	12
一、如何理解“全国统筹城乡综合配套改革试验区” 这 15 个字	13
二、国家发改委“发改经体(2007)1248 号”通知中的几个 关键词	17
第三节 渝蓉试验区该如何破题	18
一、渝蓉要面对三大棘手问题	18
二、渝蓉可寻求六个方面的突破	20

第四节	舆论如何评价渝蓉试验区	22
一、国内部分官员看法		22
二、国内部分专家看法		25
三、国内媒体评论		27
附录一	一个文件催生的双胞胎 “新特区”为什么是成渝 ——让“新特区”超越“深圳速度”需要“新空间”,这需要政 治勇气	30
附录二	津沪“综合试验改革”艰难破冰 ——天津滨海新区和上海浦东新区的“前车之辙”	36
 第二章 谁在曲解渝蓉试验区		
第一节	渝蓉试验区没有“特权”	41
一、错误地把试验区等同于经济特区		42
二、把试验区误为渝蓉绝对领先全国的保障		43
三、误以为“统筹城乡”是消灭农村		44
四、错误地把“试错机制”理解为什么都可以干		45
五、错误地把统筹城乡发展理解为以农村建设为中心		46
第二节	渝蓉试验区建设不能当概念炒作	47
一、误把“全国统筹城乡综合配套改革试验区”当作包罗万象的筐		47
二、误将“全国统筹城乡综合配套改革试验区”当作要钱要政策 的工具		48
三、误把“全国统筹城乡综合配套改革试验区”当作概念炒作		49
四、误把“全国统筹城乡综合配套改革试验区”当作一个大拼盘		51

第三节	需要纠正的几种提法	52
附录三	网友文章:我们需要什么样的试验区	55
 第三章 怎样建设国家样本		
第一节	重庆和成都是建设和谐社会的试验田	57
	一、试验区是和谐社会建设的试验田	57
	二、试验区是为实现全面小康社会提供样本	60
	三、渝蓉建设试验区的任务庞大而艰巨	65
第二节	重庆和成都都要做好三项规划	66
	一、为什么要做好三项规划	67
	二、发展是第一要务	67
	三、规划应当注意的问题	71
	四、规划必须涉及四大问题	72
第三节	渝蓉试验区改革成功的标志	73
	一、如何健全公共财政体系,保障公共服务支出	74
	二、如何健全社会保障体系	76
	三、如何推进行政体制改革	79
 第四章 重庆和成都的未来		
第一节	渝蓉如何统筹城乡发展	83
	一、统筹城乡发展的背景与意义	84
	二、统筹城乡发展应遵循的基本原则	87
	三、如何实现统筹城乡发展	90
	四、重庆和成都的思路	93

第二节	如何实现综合配套改革	97
一、什么是综合配套改革		98
二、综合配套改革的目标		98
三、如何推进综合配套改革		100
四、渝蓉体制改革需要解决两大问题		102
五、建议渝蓉试验区设立协调机构		107
附录四	积极探索 多管齐下 强力推进城乡统筹发展 ——重庆市发改委关于成都市统筹城乡发展的考察报告 (摘要)	109
附录五	统筹城乡经济社会发展 加快推动城乡一体化 全面构建 和谐社会 ——成都区赴四川省成都市新都区、锦江区的考察报告(摘 要)	116
第五章	让农民进城 让农民有钱	
第一节	什么是“三农”问题	121
一、“三农”问题形成的原因		122
二、解决“三农”问题的难点		123
三、“三农”问题的解决思路		124
四、给重庆和成都的一些建议		126
第二节	如何实现土地集中	130
一、土地集中的优势与劣势		130
二、渝蓉可以采取哪些方式实现土地集中		132

第三节	如何实现农村经济发展	137
一、农村经济现状		137
二、农民希望哪些方面能够得到改善		139
三、如何实现农村经济的发展		140
第四节	农村三大经济现象分析与对策	142
一、农村劳务经济问题		142
二、农村集体经济问题		147
三、农村大户经济问题		150
第五节	渝蓉农村建设措施	153
一、重庆:工业反哺农业 农村建设三步走		153
二、成都:打好五张牌		154
附录六	重庆市小城镇发展现状及对策探讨	156
 第六章 经济建设依然是中心		
第一节	为什么要以经济建设为中心	160
一、经济建设对重庆和成都的重要性		160
二、渝蓉经济体制改革面临的形势和任务		161
三、渝蓉经济改革需要关注六大问题		162
第二节	深化经济体制改革的重要性和紧迫性	164
第三节	渝蓉经济工业反哺农业	168
一、以城带乡机制的内涵和渝蓉面临的现实问题		169
二、建立以城带乡机制的必需条件和内容		173
三、给重庆和成都的一些建议		176
第四节	正视渝蓉合作与竞争	179
一、渝蓉合作的背景与影响		180

二、川渝合作的基本内容	183
三、渝蓉竞争不可避免	185
第五节 渝蓉正在进行的改革探索	188
一、重庆目前正在进行的试验与办法	188
二、成都建设全国统筹城乡综合配套改革试验区的办法	190
附录七 成都试验区建设总体设想	
——创业环境最优、人居环境最佳、综合竞争力最强 ...	192
附录八 西三角区域核心 高科技现代新城	
——重庆科学发展模式思考	197
附录九 重庆试验区周年回眸	222
附录十 扩大开放 重庆应告诉世界什么	
——重庆软实力着力点与测验区长效宣传问题研究 ...	225

后记

前言(代序)

在广西师范大学出版社的大力支持下,这本书终于出版了。尽管比我们预期的出版时间晚了一些,也和最初的策划有些差距,但它作为首部民间讨论全国统筹城乡综合配套改革试验区的图书,能够得以出版,还是值得欣慰的。

这本书不仅是对“统筹城乡综合配套改革试验区”概念的认识与分析,还对建设“统筹城乡综合配套改革试验区”的方法与路径作了比较详尽的探讨,这部分甚至是书的主要内容。在这本书里,我们三个观点是值得关注并探讨的:

首先,户籍制度改革尽管是“统筹城乡综合配套改革试验区”建设成功的标志之一,但并不是试验区改革的核心内容,它仅是一种配套制度,因为户籍制度改革背后隐含的是人的“自由徙居权”。现行户籍措施只是一种户口登记制度,不论如何变更,只要不还市民自由徙居权,户籍改革的意义都不大。尽管书中并没有对自由徙居权作过多的探讨,但作者希望引起对此话题的关注的用意是很明显的。

其次,现有土地流转方式只是一种过渡方式,由政府主导的土地集中是最有效的方式甚至将成为推动土地流转的必然。作者甚至主张改

革现行土地法律,明晰土地权属问题,主张政府强行推动土地流转。

其三,重庆与成都之间存在着不可调和的矛盾与竞争,这是在川渝合作呼声很高的背景下提出的最为鲜明的观点。尽管作者认为合作是大势所趋,但是在现阶段,不论从文化还是从经济发展的角度,重庆和成都之间都是竞争大于合作的。成都之于重庆是最大的竞争对手,而重庆之于成都亦然。

采用编著体例,使本书引用和辑纳了大量专家观点,这些观点尽管是学术上的讨论,但对厘清概念和作为读者的参考资料,是比较有用的。在书中,有很多地方大量引用,多数都说明了出处。不过由于编辑量太大,不能一一说明,作者在书后列出了参考书(文章)目录,希望原著者见谅。

本书能够出版,还要感谢重庆和成都的多个政府机构和多位官员,他们为该书的出版做了大量工作,并对该书给予了高度的肯定。特别是重庆市发改委以及杨庆育主任,在看完书稿后,两次亲自致电作者表示对该书的欢迎,增加了我们出版这本书的信心。

本书的三位专家顾问,还从专业的角度给本书以指导。比如王崇举教授,为本书补充编辑提纲,让本书更加全面和完善;何一民教授,指出了本书专业性不够的问题;贾松青书记也给本书提出了很多意见。在此一并致谢。

特别要感谢广西师范大学出版社各位领导和赵运仕老师,他们一直关注本书的编写和修订,并把这本书看成是易中天先生所著的《成都方式》的“理论版”。如果没有他们,这本书可能只好“待字闺中”了。

李杰 周松

2008.1.23 最后修订

第一章

重庆和成都走上改革前台

我从哪里来？

中国改革开放 30 年来，所有的改革试验都是选择沿海条件比较好的、经济比较发达的地区，今天为什么会选择重庆和成都这两个内陆而且是处于落后的西部地区的城市？重庆和成都有什么不同？

本章试图从多个层面来阐释重庆和成都作为国家级试验区的目的和意义，以及重庆和成都所承载的历史重任。

第一节 重庆和成都所肩负的使命

2007 年 6 月 7 日，国家发展和改革委员会（本书简称“国家发改委”）下发了《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》（发改经体〔2007〕1248 号）。内容大致如下：

重庆市人民政府、四川省人民政府：

报来的重庆市人民政府关于申请将重庆设立为国家级统筹城乡综合改革试验区的函，经报请国务院同意，批准设立重庆市和成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区。

重庆市和成都市要从两市实际出发,全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,尽快形成统筹城乡发展的体制机制,推进两市城乡经济社会协调发展,也为推动全国深化改革,实现科学发展与和谐发展,发挥示范和带动作用。请你们抓紧研究制定具体实施方案,尽快将方案报送我委,经国务院审批后实施。

一份两百多字的通知,除了程序性的说明之外,还非常精炼地阐述了两层含义:一是国家设立全国统筹城乡综合配套改革试验区(本书简称“试验区”)的目的——示范作用和带动作用;二是试验区的改革任务——尽快形成统筹城乡发展的体制机制和全面推进各个领域的体制改革。

一、中央为什么会选择重庆和成都进行试验

2007年5月,《中国经济周刊》说,国内有多个省份参与竞争全国统筹城乡综合配套改革试验区,到6月7日随着国家发改委通知的下发,一场试验区的争夺终于尘埃落定。那么,在如此众多的申请城市中,中央为什么会选择重庆和成都?

(一)中央设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的四大主要目的。

6月9日国家发改委副秘书长杨伟民对媒体发表了个人意见,他认为中央设立全国统筹城乡综合配套改革试验区有四大主要目的:

1. 设立全国统筹城乡综合配套改革试验区是加快建立改变城乡二元结构体制机制的需要。

杨伟民认为,我国区域发展不协调、不平衡,很大程度上在于城乡二元结构的体制机制没有根本性破除。而二元结构改革涉及调整城乡利益,并且利益主体很多,又很复杂,所以国家要在局部地区先探索,积累经验。同时,中国的改革还没有从“统筹城乡”的角度来考虑,这也意味着国家层面的改革开始涉及农村问题。

2. 设立全国统筹城乡综合配套改革试验区是探索建立构建和谐社会体制的需要。

城乡二元结构体制是影响和谐社会建设的重要体制障碍,因此国家需要从构建和谐社会的角度来对改革城乡二元结构的目标、方向和重点进行探索。

3. 设立全国统筹城乡综合配套改革试验区是探索中西部地区发展模式的需要。

中西部地区很难完全按照东部地区依靠外需来带动经济增长的发展模式,在内外需失衡、消费投资失衡的情况下,中西部地区需要走出一条新的发展路径,也表明西部大开发将从打基础为主开始转入加快发展的新阶段。

4. 设立全国统筹城乡综合配套改革试验区是探索城市带农村共同发展的新模式。

渝蓉两地的统筹城乡改革试验,无疑是“大城市带大农村”的试验。我国在“城市带农村”的统筹发展过程中,目前已经在沿海产生了很多种模式,比如苏南模式、温州模式、惠州模式等。但是这些模式,主要是由于中心城市经济溢出而带动农村经济发展的,因此这些地区的乡镇企业等都比较发达。不过,重庆工商大学校长王崇举认为,这些模式并不适合重庆和成都,因为重庆和成都的中心城市和农村一样都面临着发展问题。在城市和农村经济发展过程中,渝蓉应该重点发展城市,然后再反哺农村,形成优势互补的“反哺”模式。

(二) 中央选择重庆和成都的三大主要原因。

1. 区域优势:可加快中西部发展。

重庆和成都在中西部具有重大影响和带动作用,在国家统计局中国经济景气监测中心于2007年9月24日发布的《中国区域合作格局和走向》报告中,渝蓉经济圈是中国西部版图上唯一的大城市圈。设立试验区能加快中西部发展,推动区域协调发展。通过试验区的建设,可使西部地区真正实现改革有新突破、发展有新进步。

2. 实力优势:重庆和成都各有特色。

2006年成都市的GDP达到2750亿元,重庆市达到3486亿元,均高于中西部的其他城市。经过多年的西部大开发,成渝地区已经确立了在西部地区的经济发展优势、教育科技优势和市场优势,通过设立试验区,使这些优势得到进一步发挥,能够顺利达成国家设立试验区的目的。

3. 体制优势:具备改革经验。

重庆经济在直辖 10 年来快速发展,政府财力积累增多,在如何统筹城乡发展方面,重庆率先从农民工培训、进城务工人员的权益保护等方面进行了积极的探索,并取得了一定的经验和成绩。更为重要的是,重庆的多层次社会结构,差距非常大,像是中国的一个缩影,对全国示范性大。

成都从 2003 年开始率先实施了以推进“城乡一体化”为核心的、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障的统筹城乡改革试点,经过三年的奋斗,积累了相应的经济条件和基础,其样本性和示范性正日渐显现。

(三)全国统筹城乡综合配套改革试验区的三大重点任务。

渝蓉试验区究竟应该从哪些方面进行改革试验?国家发改委的通知提出了三点明确要求:

1. 统筹城乡发展。尽管在“全国统筹城乡综合配套改革试验区”的名称中没有“发展”二字,但“统筹的目的就是为了发展”——国家发改委副主任陈德铭在事后关于试验区问题的专访中,多次强调“发展”是核心。更通俗的理解是“城市和农村一起”发展。

2. 深化经济体制改革。经济体制改革国家已经在推进,各个省市也在进行,并且在 20 多年的改革开放过程中,经济改革已经取得了显著的成绩,重庆和成都的“深化”任务,则标志着国家的经济改革将由追求经济增长转向体制建设。

3. 推进社会体制改革。相对于经济体制改革来讲,社会体制改革一直比较滞后,重庆和成都需要做出积极有益的探索。

二、中央希望重庆和成都向全国提供两个不同样本

由于渝蓉两地的基本情况不同,我们认为,国家希望从两个城市各自建设全国统筹城乡综合配套改革试验区的过程中,找到两个样本而不是一个样本。而事实上,渝蓉两个试验区的建设,也必然会产生两个不同的样本。

(一)渝蓉是建设“国家样本”的天然试验场。

渝蓉所进行的改革试验与深圳等经济特区、上海浦东新区、天津滨海新区等以主要追求区域经济增长的目标不同,尽管这些地区的发展会对边缘地区发

展起到一定的带动作用,但是它们的发展经验难以为其他地方简单移植,因为它们所享受的特殊政策不一定能在短期内为其他地方所享有,而且它们的自然与社会条件,和其他地方比如中西部地区有着较大差异,那种依靠外需来刺激内需的经济发展模式不可能成为中西部地区的发展模式,所以这些特区所收获的更多是自身或边缘部分地区的更大发展。

从表面上看,重庆和成都都是典型的“大城市带大农村”,城乡二元结构矛盾突出,城乡居民数量与收入差距都比较大。同时,重庆和成都的自然与社会环境也更能代表中国的普遍现状,而且它们所面临的主要问题与整个中国发展所面临的主要问题相似,即都主要面临城乡发展不平衡问题,所以解决这两个城市主要问题的可行路径,能为中国大多数地方乃至整个中国叩开发展之门提供金钥匙。可以说,渝蓉两地是统筹城乡发展改革的天然试验场。

也正是从这个意义上说,重庆和成都设立改革试验区的价值绝不仅仅是为了促进这两个城市更快发展,而在于将它们成功以后的经验移植到其他地区。即:在中国大地上普遍推行一种政策,让中国农民与城镇居民一起都能享有普遍国民待遇与应得权益,并借此从根本上改变中国农民的命运与中国的面貌,使中国及其国民获得更为均衡与更快的发展。

国家希望通过这两个地区的试验,总结出可以供全国其他省市效仿的模式,找到一条能够快速解决全中国“城乡一体化”的途径,达到“社会和谐”。

(二)重庆和成都的条件不同,决定了两个不同的样本。

从国家层面上讲,渝蓉所面临的大问题是一致的,但渝蓉的区别还是比较明显的。国家发改委副秘书长杨伟民认为,重庆和成都兼有东部发达地区的城市特点和西部落后省份的农村特点,重庆还兼有移民特色,而成都则是国家最早的城乡一体化试点城市之一,各有特点。

表一:重庆和成都基本情况比较

比较项目		重庆	成都
1. 行政区划	地市级	行政级别	省级
	面积(万平方公里)	8.23	1.24
	行政辖区	40个行政区(区县)	19个行政区(区市县)

续表一

比较项目		重庆	成都
2. 人口(万)	常住人口	2 808	1 103.4
	城市人口/农村人口	1 311(市区约 550) /1 497	571.5(市区约 500) /531.9
	城镇化率	46.7%	51.8%
3. 2006 年 经济状况	GDP(亿元)	3 486.2	2 750.0
	地方财政收入(亿元)	529.5	489.1
	人均纯收入(城镇/农村)	19 215 元/2 874 元	22 564 元/4 905 元
	恩格尔系数(城镇/农村)	36.3%/52.2%	33.9%/45.1%
4. 产业结构 (占 GDP 的比 重和 2006 年 产业增加值)	第一产业比重/2006 年增加值	占 12.3%/428.5 亿元	占 7.0%/193.4 亿元
	第二产业比重/2006 年增加值	占 44.0%/1 500.1 亿元	占 44.1%/1 213 亿元
	第三产业比重/2006 年增加值	占 43.7%/1 557.6 亿元	占 48.9%/1 343.6 亿元
	高新技术产业占工 业产值比重	21%	25%

(注:以上数据由编著者根据重庆市政府公众信息网、成都公众信息网、2006 年重庆市政府工作报告、2006 年成都市政府工作报告、重庆市统计局网站、成都市统计局网站等公布的数据整理。)

从上表可以看出,渝蓉两个城市的规模和经济实力相差不大。但从其他方面看,成都整体发展水平高于重庆;从行政区划上看,重庆是省级,面积相当于 7 个成都市,重庆有 40 个行政辖区,而成都只有 19 个。有人形象地把渝蓉两地的改革试验比喻为“小马拉大车”模式和“大马拉小车”模式——

成都的改革试验是在以平原为主体的 1.24 万平方公里区域内进行,没有山体、丘陵的自然阻隔,城市与周边地区的经济社会联系相对紧密,统筹城乡的改革和探索更多地体现为大城市带大郊区,总人口也不到 1 200 万,城市和农村人口基本相当,压力比重庆要小很多,是“大马拉小车”。然而,在其内部也分为三个圈次:主城区、近郊区、远郊区。目前,近郊区正向中心城区靠近,但远郊区依然是典型的农村。