

关注海西

推进两个先行区建设建言选编

陈必滔 ● 主编



福建人民出版社

关注海西

陈必滔·主编

推进两个先行区建设建言选编

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

关注海西：推进两个先行区建设建言选编/陈必滔主编.
—福州：福建人民出版社，2009.6
ISBN 978-7-211-05965-2

I. 关... II. 陈... III. 社会主义建设—福建省—文集
IV. D675.7—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 089629 号

关注海西——推进两个先行区建设建言选编

GUANZHU HAIXI——TUIJIN LIANGGE XIANXINGQU
JIANSHE JIANYAN XUANBIAN

主 编：陈必滔

责任编辑：汤伏祥

出版发行：福建人民出版社

电 话：0591-87533169（发行部）

网 址：<http://www.fjpph.com>

电子邮箱：211@fjpph.com

地 址：福州市东水路 76 号

邮政编码：350001

印 刷：福建省天一屏山印务有限公司

地 址：福州铜盘路 278 号

邮政编码：350003

开 本：889 毫米×1194 毫米 1/32

印 张：6

插 页：2

字 数：156 千字

版 次：2009 年 6 月第 1 版

2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-211-05965-2

定 价：15.00 元

本书如有印装质量问题，影响阅读，请直接向承印厂调换
版权所有，翻印必究

前 言

2008年6月至10月，中共福建省委宣传部和福建省社会科学界联合会共同组织开展了推进海西两个先行区（即科学发展的先行区，两岸人民交流合作的先行区）建设百项建言活动，得到了全省社科界专家学者和实际工作部门的同志积极响应，先后收到各类建言166篇。活动组委会办公室组织专家对建言文章进行评审，评出获奖建言40篇，其中一等奖1篇，二等奖3篇，三等奖5篇，优秀奖31篇。现将获奖建言编辑出版，以期能够对《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》的实施有所裨益。

编 者

2009年5月

目 录

- 1 关于设立海峡西岸国家综合配套改革试验区的建议
李友华 赖鑫燕
- 6 深化集体林权制度改革,继续保持福建在集体林改中的先行
先试地位和作用
朱冬亮
- 11 发挥地方优势 发展广电产业
——关于推进海峡西岸广播影视产业发展的建议
福建省广播电视协会
- 16 严复故乡文化资源规模开发利用建策
王岗峰
- 18 关于海西对台交流先行先试的建议
李 非
- 23 金融服务闽台农业合作的若干思考和建议
中国农业银行福建省分行
- 28 关于强化海峡西岸经济区对台金融合作先行先试功能的若干
政策建议
郑 鸣
- 33 关于福建省保险业先试先行的建议
张见生
- 38 加快设立福州“融岚海峡旅游经贸特别合作先试区”的建议
余 臻 张春英 余学茂 林从华
- 44 关于推进科学发展先行建设的两点建议
靳 涛
- 48 对福建实践两岸经贸交流合作先行先试内容框架的建议
唐永红
- 55 关于推进两岸人民交流合作先行区建设的几点建议
宋小佳
- 62 做好三篇文章 促进海西发展
叶文振

2 / 关注海西

- 64 关于将人力资源增列为海西发展纲要第十大支撑体系的建议 许文兴
- 68 闽台金融合作先行建言 崔 蒴
- 73 关于组建海峡金融控股集团的政策建议 吴国培 郑航滨 杨吉惠
- 76 关于发展私募股权资本市场的政策建议 庄文韬
- 81 关于破解民营企业融资困境的几点建议 林氏书
- 86 对破解福建台商企业融资困境的几点建议 倪信琦 李 烜
- 91 针对台湾地区开放人民币兑换业务的对策建议 黄 涛
- 96 对促进福建省财政收入增长的建议 林 翰
- 100 税收支持海西两个先行区建设若干建议 郑力芳
- 104 以海西对接“两岸共同市场”愿景的税收协调安排建议 赖勤学
- 108 福建保险业推进两个先行区建设的对策建议 福建省保监局
- 112 关于建立福建省全面建设小康社会保险保障指标体系的建议 李 玲
- 116 福建省大力发展林业生物质能源的建议 宋家健
- 119 加快福建省台湾农民创业园发展的若干建议 敖澄华
- 123 关于推进闽台农业全面合作的建议 陈论生
- 126 实施农民专业合作社品牌战略的若干建议 福建省农业经济学会课题组
- 131 对促进农民增收的几点对策建议 卢国贤
- 137 对增加闽北农民收入问题的几点建议 杨新仪
- 144 关于耕地保护制度改革的几点建议 徐 飙
- 148 关于改进农村基层群众自治制度的一些法律建议 李坤明
- 153 完善农村基本公共服务体系的建议 王 芬
- 159 加强政府调控能力 保障粮食安全
——浅析粮食补贴实行“钱随粮走” 蔡琳平 范福民
- 163 “后价格干预措施阶段”海西先行的政策建议 林国光

- 167 推进两岸关系的“香港替代” 朱四海
- 173 海峡两岸统计比较与启示 俞 明
- 178 为古城福州塑一道历史名人的风景线
福建省历史名人研究会
- 182 引进推广二甲醚客车净化厦门空气的建议 蔡秋泉

关于设立海峡西岸国家综合配套改革试验区的建议

李友华 赖鑫焘

近年来，国务院先后批准上海浦东新区，天津滨海新区，深圳、成都、重庆、武汉城市圈，湖南长株潭城市群成为国家综合配套改革试验区。综合配套改革试验将涉及经济体制、行政体制、文化生活、生态环境等诸方面，是一个经济、社会、法制等制度再造和整体制度创新过程。我国未来改革设计，都可能通过综合配套改革试验区寻得突破。较之改革之初设立经济特区，综合改革试验区是一场更深刻、更全面的改革，是中国改革历程中新的里程碑，其意义是全国性的、示范性的、立足未来的，必将带来前所未有的发展机遇，对未来中国改革将产生深远影响。

一、设立海峡西岸国家综合配套改革试验区的意义及可行性

设立综合改革配套试验区，旨在根据区域资源特征，探索适合本地区区域发展模式，实施“先行先试”的区域发展战略。

1. 意义

建设海峡西岸和台商投资相对集中区是立足全国发展大局、立足祖国统一大局的战略构想。如果说海峡西岸是一个面，而综合改革试验区则是一个点，选择在海峡西岸设立综合配套改革试验区，在一些“重点领域、关键环节和体制性瓶颈”问题上实现突破，通过以点带面，深入推进其他各项配套改革，是海峡西岸建设重要途径之一。试验区能较好地实现先行先试效应，这也正是上海浦东新区、天津滨海新区和深圳等经济发达城市和地区，原本区位

2 /关注海西

优势、政策优势都已很突出，但还仍然申请国家综合配套试验区的原因所在。从区域位置上来讲，海峡西岸是离台湾最近的具有全面开展闽台经济、科技和文化交流合作，构筑祖国统一平台的首选区域，设立国家综合配套改革试验区有着特殊的地位和独特的作用。

2. 可行性

首先，海峡西岸有独特的区位优势、对台优势、产业优势、港口优势、开放型经济优势和先行先试优势等。同时，海峡西岸地处东南沿海经济发达地区，是改革的前沿阵地，本身具有示范性带头作用，试点改革的成本少、风险也较小；其次，从国家已经批准的综合配套改革试验区的区域格局分布上看，我国七个国家综合配套改革试验区，分别位于环渤海、长三角、珠三角和中西部地区，海峡西岸是一个相对独立的经济区域，有可能获准。就海峡西岸而言，目前我国各个经济区域，都已成功获批国家综合配套改革试验区，如果海峡西岸经济板块错过这一机会，将会错过历史发展的的大好机遇；再次，中央对海峡西岸建设也十分重视，中共十七大报告和国务院政府工作报告都提出“支持海峡西岸和其他台商投资相对集中地区经济发展”，海峡西岸是台商投资密集地区之一，目前，已有 50 多个国家部委、央属企事业单位与福建省人民政府签订协议和备忘录，支持海峡西岸加快发展，国家部委将对海峡西岸经济区提供的具体扶持政策，可以在海峡西岸国家综合配套改革试验区的配套改革中“先行先试”。

二、海峡西岸设立综合配套改革试验区试点的内容

改革开放 30 年来，福建东南沿海地区一直走在全国改革开放的前沿位置，但在未来的改革中，福建东南沿海地区需要有新的改革模式，以及新的参与国际竞争的方式，需要有一个制度层面的创新。由于不同区域的要素不同，承担国家和区域战略任务不同，综合配套改革试验的具体目标和侧重点也存有差异。海峡西岸可按照综合配套改革试验的思路，突出统筹城乡、促进城乡经济社会一体

化发展,建设“两个先行区”和建设“海峡西岸台商投资集中区”三个重点内容。

1. 进行“两个先行区”试验

中共福建省委八届三次全会提出了建设“两个先行区”要求,福建可参照香港、澳门回归前将深圳特区、珠海特区建成开展对港澳工作先行区的做法,在试验区内建立“对台特殊政策试验区”,在政治、经济、文化和人员交流交往等方面,对台特殊政策先行先试,使该区域成为两岸和平发展的连接点和不同政治、经济制度相互适应的过渡区。根据“先行区”和“试验区”建设的独特性,在征求中央的意见下,能否在试验区中进行一些更大胆、更深层、更远期的考量,允许在试验区中设立两岸经济合作委员会,作为推动两岸经济一体化的专门机构,力求建立中华经济共同体来带动政治上的统合,为两岸政治谈判的达成及两岸关系基本法的充实做出一些铺垫性的前期性工作,使两岸和平统一进程走出实质性的一步。

2. 实施“海峡西岸台商投资集中区”重点建设

目前,我国“台商投资区”随着政策优惠的普惠化,功能定位与发展优势存在着不同程度的淡化与弱化,工业用地趋于饱和,制约了台资企业的进一步发展空间,因此,“台商投资区”建设正面临着新的战略布局、新的发展模式、新的政策设计与体制创新问题。

(1) 促进台商投资区转型。目前福建省台商投资区开发建设已基本饱和,台商项目用地紧张问题十分突出。建议福建省现有台商投资区转型为国家综合配套改革试验区,扩大台商投资区范围,增加台商投资区更多功能,将闽台产业合作纳入国家产业布局规划,鼓励台商投资区开展农村集体建设用地流转及土地收益分配,增强政府对土地供应调控能力等方面的改革试验。

(2) 设立两岸金融试验区。两岸金融合作的内容包括:金融业务与技术、金融市场与产品、金融机构与监管、金融创新与法规、金融人才与认证五个方面。在金融企业、金融业务、金融市场和金融开放等方面的重大改革,原则上可安排在台商投资区先行先试。

(3) 深化两岸农业试验区。在农业试验区专项改革中, 主要举措是创立现代高科技农业生态园区样板。建议在漳州或福州开辟一专用区域或在“一市多县”的区域交叉型区域, 设立农业产业综合改革试验科技园区。在园区中, 按功能一体化环状层级模式, 融入区域主导农业产业及各合作园区, 完善已有的示范区, 使其成为福建省高科技农业的示范样板。

(4) 深化两岸林业试验区。林业试验区建设主要基于对内深化林业产权各项措施改革, 强化森林资源循环利用和深加工, 提高林业效益; 对外创建林业台商投资区, 启动承接与木材相关的制造业和加工生产线的转移。同时, 配合农业试验区建设, 实施两岸绿色产业合作, 发展森林生态、休闲观光旅游。

(5) 设立两岸经贸试验区。放宽市场准入条件, 鼓励试验区承接台湾产业转移, 允许除法律法规禁止之外的各类台商投资项目在试验区落地, 在规划布点、注册资本、股比结构、规模要求等方面适度放宽条件。改善两岸经贸合作的体制与政策环境, 在更宽更深层面上拓展两岸经贸交流。

3. 进行统筹城乡, 促进城乡经济社会一体化发展试验

统筹城乡, 促进城乡经济社会一体化发展, 并不是城市和乡村同时发展, 把乡村变成城市, 福建目前还没有条件全面实现所谓乡村的城市化, 城市和乡村发展的不平衡将长期存在。因此, 目前改革试验的重点应该是放在城市乡村协调发展、城市支援乡村, 而不是城市和乡村同时发展、同步发展, 乡村变成城市。具体做法是: 城市要把一些财政收入转移到农村地区去, 促进农村基础设施、教育、医疗以及环保事业的发展。具体内容为: 引导城市资本有序进入农村, 改革城市户籍制度, 改革农村金融体制和财政税收, 形成覆盖城乡的公共财政体系, 改革农村土地产权制度, 完善农村社保和就业制度等。

三、试验区申请的前期准备、冠名和试点区域选择

综合配套改革是一个庞大的系统工程, 建议福建省对在海峡西

岸设立综合改革配套试验区的可行性和优势进行研究论证,选择那些关系海峡西岸发展全局和长远目标,又可以解决制约当前发展的关键问题,作为启动工程的切入点,获得国家的支持。

1. 抓紧做好申请前期准备工作

建议成立海峡西岸申请综合试验区工作小组,由一名省领导担任组长,统筹协调各项工作的开展。对国内已经成功申请和已经申请而未获批准的城市和区域进行调研,分析其成败因素,为海西申请综合试验区提供经验借鉴。组织人力、物力和财力,发挥福建省高校及科研院所的作用,对海西申请综合试验区的项目内容、区域选择、具体目标和侧重点、切入点进行仔细推敲、充分论证,争取获得中央批准。

2. 建议冠名为海峡西岸国家综合配套改革试验区

由于海峡西岸“区位优势”,并且是“台商投资密集地区之一”,近年来国家对海峡西岸和“台商投资相对集中区”的支持力度加大,冠名为海峡西岸国家综合配套改革试验区,可以增大福建申请国家综合配套改革试验区成功的概率。也可以考虑冠名为“海峡西岸台商投资集中区国家综合配套试验区”。

3. 建议试点区域选择福州、厦门、泉州或厦门、漳州、泉州

由于综合改革试验区当前只能在一小块区域进行试点,如果将海峡西岸经济区的众多城市捆绑一起申请,则很难获得通过。因此在申请综合改革试验区的试点之前,区域选择极其重要,是选取海峡西岸经济区中的厦门、漳州、泉州,或厦门、泉州、福州,还是选取其中一两个城市向中央申请,必须科学论证。我们倾向于选择厦门、漳州、泉州,或厦门、泉州、福州区域进行试点。

作者单位:集美大学

选送单位:厦门市社会科学界联合会

厦门市社会发展研究会

深化集体林权制度改革，继续保持福建在集体林改中的先行先试地位和作用

朱冬亮

2008年6月8日，中共中央、国务院出台《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，标志着我国农村新集体林权制度改革（以下简称集体林改）有了全国指导性的纲领文件，也标志着集体林改在全国的全面推广实施。作为全国最早实行集体林改的试点省份，福建省早在2003年即率先启动此项改革。由于当时国家尚未出台相关的政策文件，因此，福建省的集体林改基本上是属于一种探索性的“摸着石头过河”改革，在全国集体林改中发挥“排头兵”和先行先试的作用。2006年前后，福建省的集体林改确权主体阶段工作即宣告完成，在此之后，则进入深化改革阶段。

经过五年的改革，福建省集体林改取得了明显的经济效益和社会效益。突出表现为林改实现了“三增”（农民增收、村财增加和社会增效）、“三活”（机制激活、资源盘活和产业盘活）和“三变”（农民林地经营观念转变、政府职能转变和干群关系转变）。作为全国的试点省份，福建省在集体林改中所取得的经验被认为不仅开启了我国集体林改的先河，而且其所创造的经验也被认为树立了集体林改的典范。

笔者认为，虽然福建省集体林改绩效显著，经验可鉴。但是，我们也应该看到，林改后引发了许多不可忽视的问题和矛盾，特别是近三年有的问题和矛盾开始愈演愈烈。这些问题如果没有得到及时妥善的解决，将影响到林改的成果巩固和下一步深入开展。

一、林改过程中存在的主要问题

1. 林地经营权过度集中及林农上访现象多发

这是集体林改后出现的一个最重要的关键问题。提高林地的规模化集约化经营水平本是集体林改的主要目标之一，但是我们应该看到，在福建省的很多地方，由于政策设计的缺漏和制度实施过程中的非规范操作，导致林改后出现了人为的林地经营权高度集中的现象，与此相伴随的则是有的农民失山失地。事实上，不少地方大部分林地的经营权在林改之前就已经集中在少部分经营大户手中，只不过集体林改使这种局面在法律层面上得到了认可。由于集体林改后的近几年，福建省的林木山林大幅度升值，在这种情况下，失去集体山林的农民心理出现了严重的不平衡，强烈的相对剥夺感使得他们采取各种合法和非法的方式进行抗争。也正因为如此，近年来，因改革利益分配不均衡，各地相继爆发了一系列的矛盾和冲突，有的甚至发展成为大规模的群体性上访事件。

2. 林地使用费收取难

按照福建省集体林改的政策要求，林改后，村集体组织仍然保留集体林地的所有权，而获得林地使用权的业主大多必须向村集体组织缴纳林地使用费。只有这样，村集体组织才能够正常运转。不过，集体林改后，各地（普遍）反映，林地使用费收取难度大。如三明市某村 2005 年林地使用费预算收入 46323 元，但实际进账只有 1835 元。与此同时，有的地方收取标准定得过低，有的村以“农业税都不收”为由，不执行省里收取林地使用费的有关规定。

3. 采伐指标管理制度落后

集体林改后，由于林地经营出现多样化的趋势，原有的木材采伐指标管理体制已经无法适应当前的林地经营形势，需要如何公平地分配采伐指标。目前福建省各个县大多是依照国家的相关政策，把稀缺的指标配给重点向一些林业企业倾斜，而广大的农民甚至是林地经营大户能够获取的指标都较少，根本难以满足他们的采伐需

8 /关注海西

求。在这种情况下,甚至引发了为争取采伐指标而寻租甚至违法的问题。由于林木采伐权集中于有“关系”拿到采伐限额的大户或村干部手中,普通经营者拿不到指标,只能选择将活立木低价转让,从而蒙受利益损失。此外,目前福建省的林木采伐审批手续繁琐、程序复杂、经历时间过长,也影响到林木正常的经营秩序。

4. 生态公益林管护难

从福建省的实践来看,集体林改后,随着商品林经济效益的提升,生态公益林的管护已经凸显出来。由于商品林和公益林收入差距扩大,而国家对生态林补助极为有限,根本无法满足当前生态林管护的资金需求。如何处理好两者的关系,是集体林改要处理好的一个难题。

5. 财政转移支付能力不足

一般而言,集体林地较多的山区往往也是经济发展相对落后的地区,公共财政支付能力相对薄弱。福建省实行集体林改后,由于大幅度消减了林地经营者的税费负担,由此导致的地方财政缺口需要国家和省级财政进行转移支付。这就要求地方政府特别是省级政府在推进集体林改时,必须具备相应的财政转移支付能力,以弥补地方上因推行林改而导致的财政收入减少的问题。对于那些经济本来就相对落后的山区地带而言,要实现这个目标无疑将十分困难,这样将会导致县、乡(镇)基层政府机构运行困难,甚至恶化地方政府的财政处境。

6. 林业配套制度改革滞后

集体林改后,林权流转现象明显增多,各地现有的林业中介评估机构无论在数量还是质量上,都不能满足林权流转的需求。由于资产评估工作不到位,产权管理和产权运营都受到很大限制。如森林资产不能被银行接受作为抵押物,影响林权主体的融资;由于资产数量精度差,也不利于补偿和赔偿的处理,影响了资源保护和林政管理工作的开展等。

客观地说,作为试点省份,福建省在实施集体林改中暴露和存

在一些问题，是完全可以理解的。实际上，集体林改引发的矛盾和问题大多是林改之前就已经存在，这次林改使之表面化了，也有的问题和矛盾是集体林改后新出现的问题。那么，未来的集体林权制度改革将如何继续走下去？笔者以为，为了保持福建省在集体林改中的先行先试地位，应该是在搞好主体改革的基础上，积极开展林业政策和制度的配套改革。

二、林权制度改革应注意的内容

1. 妥善做好剩余部分山场的林改工作

按照福建省林改政策的规定，村一级要留下不超过 10% 的林场。对于这部分山场，各村应不再按照已有的林改政策（主要是招标投标方式）进行改革，而是继续作为集体经济组织的资产，或者仿照上个世纪 80 年代初期耕地承包制的做法，把这部分林地相对平均地分配给各个农户经营。相关职能部门应该充分明确这部分林场对于保障村集体和普通村民生存的重要性，不能轻易再次列入林改范畴。

2. 重新平均分配采伐迹地

如果林权承包者只是承包经营本代林，那么本代山林采伐完之后，其采伐迹地部分向本村村民平均分配、低偿转让，并对非农业非农村资本进入林权竞争市场进行适当的合理限制。对于森林转让中明显违反政策法规的，林业部门和乡镇、村有责任帮助、引导群众走司法途径解决。乡镇村在换发林权证之前，应制定比较完善的林改办法或补充办法向群众公布，让群众满意。

3. 让村民适当“分享”山林林木升值收益，给村民适当合理的补偿

农民之所以对林改后的林业产权制度安排心存不满，主要原因是他们未能享受到林木山林升值所带来的市场收益。鉴于林改之后福建省山林大幅度升值的事实，各地方政府应该本着因地制宜的原则，尽量设法给农民适当的经济补偿。例如将乐县就采取了这种做

法。将乐县明确规定，凡是属于林改之前“非规范”转让的山场，此次林权改革并不改变其所有权属性，但是林权经营者在砍伐树木时，必须按照每立方米40元的标准，补缴一笔补偿金，其中部分返还给村集体和农民群众。类似这样的政策，可以考虑给予推广。这也是从根本上调解林权纠纷问题的途径之一。

4. 积极稳妥推进集体林改的配套制度改革

诸如林木采伐指标管理制度改革滞后、生态公益林管护难、林木资产中介评估机构缺乏等问题，必须通过深化集体林权的配套支持制度改革方可解决。有关部门应当继续探索，切实转变职能，为集体林改的林权制度建设提供更好的服务平台，促进现代林业的发展。

作者单位：厦门大学公共事务学院

选送单位：厦门大学社科处