

囊括下一步城乡一体化建设的实践指导方略  
专家学者为“十二五”城乡一体化建言献策

# “十二五”： 城乡一体化的 趋势与挑战

中国（海南）改革发展研究院 编


Trends and Challenges of Urban-Rural Integration  
in the 12<sup>th</sup> Five-Year Program Period


“十二五”时期，城乡一体化迎来了新的发展机遇，以城市化引领中国发展进入一个全新的时代，“实现农民工市民化”、“让农民工成为历史”既是时代的呼唤，也是发展的必然。为此，必须打破城乡二元结构，消除城乡二元户籍壁垒，让土地成为农民财产性收入的主要来源，让城乡居民公平分享基本公共服务，促进城乡经济社会全面、协调、可持续发展。

# “十二五”： 城乡一体化的 趋势与挑战

中国（海南）改革发展研究院 编

Trends and Challenges of Urban-Rural Integration  
in the 12<sup>th</sup> Five-Year Program Period



 中国长安出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

“十二五”：城乡一体化的趋势与挑战/中国（海南）改革发展研究院编.

—北京：中国长安出版社，2010.10

ISBN 978-7-5107-0267-9

I. ①十… II. ①中… III. ①城乡结合—一体化—研究—中国—2011~2015  
IV. ①F299.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 192246 号

### “十二五”：城乡一体化的趋势与挑战

中国(海南)改革发展研究院

---

出版：中国长安出版社

社址：北京市东城区北池子大街 14 号 (100006)

网址：<http://www.ccapress.com>

邮箱：[ccapress@yahoo.com.cn](mailto:ccapress@yahoo.com.cn)

发行：中国长安出版社 全国新华书店

电话：(010) 65281919 65270433

印刷：北京博图彩色印刷有限公司

开本：1/16

印张：29.25

字数：470 千字

版本：2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

---

书号：ISBN 978-7-5107-0267-9

定价：69.80 元

# 总论：推进城乡一体化是 “十二五”的重大战略性任务\*

◎ 彭 森

今年是“十一五”规划最后一年，明年我国将迈入第十二个五年规划，中国的发展和改革将掀开新的一页。目前“十二五”规划编制工作正抓紧进行。选择在这个时间召开“城乡一体化：趋势与挑战国际论坛”，中外专家济济一堂，深入研讨未来5年中国推进城乡一体化和城镇化的重大问题，具有十分重要的意义。在此，我代表国家发展改革委，对论坛的召开表示热烈的祝贺，向出席论坛的各位专家、各位来宾表示热烈欢迎。

“十二五”是中国全面建设小康社会的关键时期，也是深入改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。中国改革发展面临的国际国内形势正在发生新的变化，出现了一些新的情况和特点。

从国际来看，这次金融危机不仅对世界经济造成重大冲击，也对各国实施战略调整和经济转型产生巨大压力，提供了难得的契机。发达国家集体深刻反思虚拟经济膨胀、金融监管放松、社会福利和居民超前消费过度等体制弊端，提出制度重建和产业结构调整战略。美国实施再工业化战略，推动经济从高消费模式向制造业和出口拉动的发展方式转变。欧盟、日本等发达国家加快调整科技和产业发展战略，把绿色、低碳、环保技术及其产业化作为突破口，抢占世界经济发展新的制高点。全球进入创新密集和产业变革时代，各国对市场、资源、人才、技术的争夺更加激烈。同时，气候变化、金融安

---

\* 本文系作者在“城乡一体化：趋势与挑战——中国‘十二五’时期的农村改革”国际论坛开幕式上的致辞，2010年8月7日，海口。

全、粮食安全、恐怖主义等全球性问题也更加突出。世界经济可能进入一个增速放缓、结构转型、竞争加剧和制度变革等多重特征并存的新时期。去年下半年以来，全球经济出现缓慢回升的迹象，但基础不牢固、进程不平衡，全面恢复正常运行还面临不少矛盾和问题。美欧等经济体的主要先行指标依然低迷，失业率仍居高位，短期内总需求难以迅速回升到危机前的水平，经济持续增长动力不足；国际金融市场持续动荡，系统性风险仍十分突出，去杠杆化过程漫长；世界各国复苏进程不平衡，国际间宏观经济政策协调难度较大；各种形式的贸易和投资保护主义抬头，一些国家借人民币汇率、自主创新、碳排放等问题频频向中国施压，等等。当前乃至整个“十二五”时期，世界经济格局将处于大调整、大变革阶段，复杂程度将超出预期。

从国内来看，改革开放以来，中国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，成功实现了从高度集中的计划经济到充满活力的社会主义市场经济的转型，经济总量已居世界前三位，成为世界工业和制造业大国，也是全球具有重要影响的<sup>1</sup>最大新兴经济体。但是，国际金融危机爆发以来，中国现行发展方式的体制性缺陷和结构性瓶颈也进一步凸显。长期以来形成的内需与外需、投资与消费失衡，产业结构层次低，城乡区域发展不平衡，自主创新能力不强，社会发展滞后等问题更加突出，经济发展与能源资源短缺、生态环境脆弱的矛盾进一步加剧，传统大进大出、粗放增长的模式越来越难以为继。今年以来，中国经济继续朝着宏观调控预期方向发展，正处于从回升向好向稳定增长转变的关键时期。面对当前处理保增长、调结构和管理通胀预期三者关系方面存在的诸多两难问题，我们将坚持经济发展方式转变和结构调整不动摇，坚持改革开放和体制创新不动摇。结构调整的着力点将从重点调整产业结构转向全面调整需求结构、城乡结构、区域结构和要素投入结构。这将更多涉及调整国民收入分配格局、完善社会保障制度、健全基本公共服务制度、破除城乡二元结构等重大深层次改革攻坚任务。

未来五年，中国的工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化将深入发展。据测算，中国的经济总量将稳居世界第二位，人均GDP超过5000美元，在第三产业比重超过45%的同时，第一产业比重降到10%以下，城镇化率提高到50%以上。实现这些目标，要求我们不能简单复制从低收入国家迈向中等收入国家的既有路径和模式，必须加快调整经济结构，转变经济发展方式，提高发展质量。破除城乡二元结构，推进城乡一体化和城镇化，不仅是转变

经济发展方式、保持经济长期平稳较快发展的重要举措，也是构建新型工农城乡关系、促进社会和谐的重大战略性任务。

首先，实施扩大内需战略要求加快推进城镇化健康发展。在后国际金融危机时期，全球市场需求相对短缺，城镇化不仅是中国扩大内需的最大潜力，而且还将对全球经济增长产生重要影响。从居民消费需求看，农村人口进城落户以后，逐步拥有与城镇居民平等的社会保障福利待遇、享受均等化的基本公共服务，就会改变消费模式，提高消费支出水平。“十二五”期间，如果每年能有 1000 多万新增城镇人口，并达到目前城镇居民的 average 消费水平，每年可带动消费需求将增加 1000 亿元以上。从投资需求看，据有关方面研究，近年来每增加一个城镇人口，至少可以带动 10 万元城镇固定资产投资。照此推算，“十二五”时期每年可带动数以万亿计的城镇固定资产投资。同时，随着农村富余劳动力和农村人口逐步向城镇转移，农村居民人均占有资源量会相应增加，农业生产效率和商品化率也会相应提高，这将有利于提高农民收入水平，缩小城镇居民收入和消费水平差距。改革开放以来，中国城镇化率平均每年提高近 1 个百分点，2009 年达到 46.6%，但总的来看还相对滞后，不仅远低于发达国家近 80% 的水平，而且也大大低于一些人均收入与中国相近的发展中国家水平。中国的城镇化在相当一段时期内还将继续保持高速增长的态势，推进城镇化快速健康发展，将为中国提供持久的强大动力。

其次，构建社会主义和谐社会要求城乡经济社会发展一体化。目前，中国城乡分割的体制格局还没有彻底打破，城乡发展很不平衡，城乡居民收入差距持续扩大的趋势还没有根本扭转。城乡居民人均收入之比由 2000 年的 2.8:1 上升到 2009 年的 3.3:1，达到 1978 年以来的最高水平。如果考虑城乡居民在医疗、教育、社保、住房、社会服务等方面的差异，城乡居民真实收入差距更大，这不仅严重影响了广大农民平等享受改革发展成果，而且违背公平正义原则。近年来中国城镇化率提高很快，但是在现行统计的城镇人口中，约有 1.5 亿农民工及其家属。他们虽然常住在城镇，但是工作和生活并不稳定，在公共服务方面还没有完全享受与城镇居民相同的待遇。逐步解决好他们的身份和公共服务问题，对城镇化健康发展和社会和谐具有重大意义。此外，农民养老等社会保障制度还不健全，城乡公共服务体系还不健全，农村基层民主政治建设和社会管理还比较薄弱，等等。当前中国城乡二元结构矛盾突出，已经成为制约城乡协调发展、消除城乡差别的主要制度障碍，必

须加快改革步伐，加大攻坚力度，尽早突破。

第三，必须通过改革创新、试点探索来推进城乡一体化发展。中国是一个十几亿人口的发展中大国，也是一个体制转型国家。在这种条件下，破除城乡二元体制，统筹城乡发展，既没有现成的经验可循，也没有既定模式可以照搬。近年来，各地区坚持城乡发展规划一体化、城乡生产要素流动市场化、城乡居民公共服务均等化的方向，围绕农村产权制度、城乡建设用地市场制度、户籍制度、城乡基本公共服务制度、农民工市民化、城乡社会管理等多个领域的改革，进行了积极探索，积累了许多行之有效的经验。如成都、重庆市以农村产权制度改革为基础，推动“三个集中”的经验；浙江嘉兴、江苏苏州等地在充分保障农民权益的基础上，推动“两分两换”的经验；以及河南新乡等地以新型农村社区建设为平台，推动城镇化进程的经验等，都引起了广泛的社会关注。应当看到，统筹城乡发展是一项复杂的改革系统工程，需要认真研究解决一系列矛盾和问题，各地生产力发展阶段和水平不同，统筹城乡面临的问题和任务也不尽相同，改革探索的路径和模式也不应千篇一律，在实际工作中要注意避免简单化、绝对化倾向，避免出现盲目性和一哄而起。

今天我们召开这次国际论坛，就是为了研究探讨如何做好“十二五”时期推进城乡一体化和城镇化发展工作。希望大家能够利用好这次难得的机会，畅所欲言，积极献计献策，使本次论坛开出成效。

[作者系国家发展和改革委员会副主任]

# 目录

## Contents

总论：推进城乡一体化是“十二五”的重大战略性

任务 ..... 彭 森 (001)

### “十二五”：城乡一体化的关键时期

2010，“十一五”即将收官，“十二五”即将开启。下一个五年，中国的农村该如何走下去，如何保证在工业化、城镇化的过程中农业不被边缘化，如何确保中国不出现所谓“城市欧洲化、农村非洲化”的状况，如何更好地转变农业的发展方式，如何破除城乡二元结构等，成为中国经济社会发展的重要课题。“十二五”，将成为统筹城乡发展、实现城乡一体化的关键时期。

“十二五”农村改革与城乡一体化 ..... 段应碧 (002)

“十二五”时期中国需促进城乡一体化的发展 ..... 那 华 (006)

“十二五”：破解城乡二元结构 形成城乡一体化新格局 ..... 姚中洪 (009)

“十二五”规划期农村改革的基本任务 ..... 党国英 (011)

“十二五”：迎接城乡一体化新时代 ..... 何冬妮 张飞 (027)

“十二五”：城乡一体化的趋势和挑战 ..... 祝雅辉 雷 婷 (035)



### “十二五”：让农民工成为历史

农民工是一个极具中国特色的词汇。改革开放 30 多年来，他们在为工业化、城市化作出历史性贡献的同时，却难以公平分享改革发展的成果。“十二五”期间，无论是城市化还是城乡一体化，都绕不过“农民工”这个坎。中国的城市化，如果解决不了农民工进城的问题，就是“伪城市化”。因而，“让农民工成为历史”，实现农民工市民化，既是推进城市化进程的重头戏，也是推进城乡一体化的突破口。

- 让农民工成为历史 ..... 迟福林 (046)
- “十二五”：让农民工成为历史 ..... 梅东海 唐志军 (051)
- 对“十二五”大规模城市化建设所引发的担忧 ..... 陆 德 (058)
- 城乡一体化、农民工市民化与户籍制度改革 ..... 陈 华 (071)
- 后危机时代的中国城市化政策和户籍改革 ..... 陈金永 (076)
- 快速城市化进程中的失地农民问题 ..... 程同顺 杜福芳 (085)
- 失地农民在城乡一体化中的角色定位和转化路径 ..... 吴东海 (098)
- 从调整城乡结构大局入手 解决农村劳动力转移中的难题 ..... 杨沛英 (115)

### 让城乡居民公平享有基本公共服务

新中国成立后，在优先发展重工业战略的主导下，城乡二元结构逐步固化。我国的二元结构不仅表现在经济层面，甚至还拓展为城乡政治、社会、文化二元的复杂局面。长期的城乡二元结构带来了我国城乡发展的多种失衡，公共物品和公共服务供给的失衡，农村基础设施建设长期不足，社会保障体系严重缺位。城乡差别，一度成为妨碍社会公平正义目标实现的“新三座大山”之一。“十二五”时期，让城乡居民公平享有基本公共服务将是全面建设小康社会的一个基础举措。

- “十二五”时期建立统筹城乡公共服务体制 ..... 张占斌 (120)
- 城乡基本公共服务均等化的财政体制条件 ..... 倪红日 (129)
- 实现城乡基本公共服务均等化的财政负担能力研究 ..... 刘德浩 (135)
- 中国城乡基本公共服务一体化：财政启示与可持续性 ..... 巴珍·格鲁沃 (148)

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| 积极推进新型农村社会养老保险制度建设 ..... | 赵殿国 (159) |
| 加快完善统筹城乡就业保障体系 .....     | 王长城 (163) |
| 构建完善的城乡一体化社会保障体系 .....   | 刘娟 (176)  |

## 城乡一体化与土地制度改革

在城市化过程中，随着城市的扩张，城市地价、房价的持续飙升，宅基地拆迁开始变得炙手可热。就连地处远郊或纯农村地区，也出现了政府主导下的宅基地拆迁和复垦，成都的“拆院并院”、天津的“宅基地换房”、浙江嘉兴的“两分两换”、重庆的地票交易就是其中的排头兵，这催生了中国土地发展权转移。不过，改革才刚刚起步，其成效如何，我们拭目以待。

### 城乡统筹过程中的土地发展权转移：地方改革试验

|                            |                  |
|----------------------------|------------------|
| 及其含义 .....                 | 陶然 苏福兵 杨大利 (190) |
| 农民财产性收入增长的制度障碍及其化解 .....   | 王文烂 (202)        |
| 农民“被城市化”过程中的集体资产处置问题 ..... | 叶兴庆 (209)        |
| 推进农村建设用地改革，实现农村自主发展 .....  | 高富平 (223)        |

## 城乡一体化与城市化发展战略

城乡一体化的本质，就是城乡居民权利的一体化，就是要解决农民事实上长期处于“二等公民”地位的问题。温家宝总理在2010年两会后的记者招待会上说：中国的改革是全面的改革，如果没有政治体制的改革，经济体制改革和现代化建设都不能成功。“十二五”时期，从全面改革的战略角度考虑城乡一体化与城市化的发展战略，关键要从实质上触动城乡分割的基因。

|                       |               |
|-----------------------|---------------|
| 统筹城乡经济发展方式转变 .....    | 白津夫 (238)     |
| 城乡融合是城乡一体化的本质 .....   | 汪玉凯 (245)     |
| 坚持城乡统筹，防止城乡割裂 .....   | 肖金成 (248)     |
| 城乡一体化与县域经济发展 .....    | 高启杰 (253)     |
| 财政“省直管县”改革的风险分析 ..... | 刘尚希 李成威 (260) |

耐用消费品时代的城乡关系与城乡统筹发展 ..... 孙立平 (275)  
关于统筹城乡发展若干问题的思考 ..... 郑梦熊 (279)

### 城乡一体化与城乡公共治理

公共治理是 20 世纪 70 年代以来政府管理模式的颠覆性变革理念，它抛弃传统公共管理的垄断和强制性质，强调政府、企业、团体和个人的共同作用；要求政府做掌舵人，而不是划桨人；不强求自上而下、等级分明的社会秩序，而重视网络社会各种组织之间的平等对话的系统合作关系。“十二五”时期，统筹城乡发展、实现城乡一体化，核心的要求就是政府角色的正确定位和适时转型，在城乡公共治理范式上实现实质性的突破。

农村金融改革与城乡金融服务一体化 ..... 曹远征 (288)  
中国城乡税制一体化研究报告 ..... 国家税务总局税收科学研究所课题组 (292)  
后税费时代的乡村治理与农村发展 ..... 杨帅 石嫣 董筱丹 温铁军 (307)  
“十二五”要痛下决心加快推进农村金融改革 ..... 赵俊臣 (314)  
我国村镇银行发展现状、问题及对策 ..... 万解秋 谢金楼 (332)  
推进城乡一体化的制约因素及政策创新 ..... 崔忠仁 (342)  
统筹城乡与县域治理创新 ..... 王德工 吴理财 陈伟诚 (346)

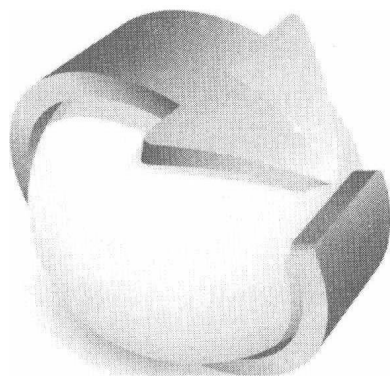
### 城乡一体化案例分析

任何政策、措施的出台，必须与实施对象的实际状况相符合。不同地区的经济发展状况存在显著差异，因而城乡二元经济结构的形式也必然不尽相同，再加上各地的工农业发展所处阶段不同，存在时间上的偏差与空间上的脱节。因此，解决城乡二元结构矛盾，实现城乡统筹发展，要从当地的实际情况出发，因地制宜，因需制宜。各省、市县要顺势而为，找准突破口，大胆实践，努力探索出适合自身实际的城乡一体化路子。

北京“城中村”改造的调查与思考 ..... 冯晓英 (358)

|                         |               |
|-------------------------|---------------|
| 江苏城乡一体化发展现状与推进策略 .....  | 章寿荣 (372)     |
| 南京城乡一体化的实践与思考 .....     | 汪晓宁 (389)     |
| 湖北鄂州城乡一体化试点的实践与思考 ..... | 赵凌云 (397)     |
| 甘肃城乡一体化的实践与思考 .....     | 武 毅 (405)     |
| 西部山区城乡统筹发展的基本模式研究 ..... | 杨尚勤 王建康 (414) |
| 统筹城乡发展：经验、问题及对策建议 ..... | 郭晓鸣 (421)     |
| 成都统筹城乡发展的主要做法和特点 .....  | 程显煜 (438)     |
| 城乡一体化的着力点在哪里? .....     | 丁 凯 (449)     |
| <br>                    |               |
| 后 记 .....               | (456)         |

# “十二五”： 城乡一体化的关键时期



2010，“十一五”即将收官，“十二五”即将开启。下一个五年，中国的农村该如何走下去，如何保证在工业化、城镇化的过程中农业不被边缘化，如何确保中国不出现所谓“城市欧洲化、农村非洲化”的状况，如何更好地转变农业的发展方式，如何破除城乡二元结构等，成为中国经济社会发展的重要课题。“十二五”，将成为统筹城乡发展、实现城乡一体化的关键时期。

# “十二五”农村改革与城乡一体化\*

段应碧

统筹城乡发展、推进城乡一体化，是关系我国长远发展的重大战略任务。在“十一五”即将收官，“十二五”即将开启的背景下，围绕城乡一体化研究农村改革的重大问题，很必要，很及时，很有意义。

## 一、防止城镇化进程中的农村被边缘化倾向

我们已经进入工业化、城镇化快速发展的阶段，按照目前的发展趋势，很可能在未来20年左右的时间，也就是2030年前后，将基本完成工业化和城镇化的进程，农业产值在GDP中比重预计降低到7%~8%，城市人口比重上升到70%左右。这是改革开放的伟大成就，意味着中华民族梦寐以求几千年的梦想就要实现。

现在需要我们认真思考的是，我们的农村怎么走下去？怎么保证在工业化、城镇化的过程中农业不被边缘化，不出现所谓“城市欧洲化、农村非洲化”的状况。这几年的现实告诉我们，这是有可能的。工业化、城镇化的推进给农业和农村的发展提供了很好的机遇。因为随着城镇人口的增加和城市的发展，农村人口会减少，农业规模会逐步扩大，而且城市的发展、城镇人口的增加会对农产品的数量和质量提出新的需求，还会对农村的文化、环境提出新的需求。但是农业有自身的特点，效率比较低，如果完全按照市场规律运行，生产要素必然是从农村流向城市，这已经是不争的事实。特别是在

---

\* 本文系作者在“城乡一体化：趋势与挑战——中国‘十二五’时期的农村改革”国际论坛上的总结讲话，2010年8月8日，海口。

当前的“二元”结构下，推进城镇化必然要加快农村要素向城市的转移，从而才有可能加大城镇化进程中农村被边缘化的可能性。尽管中央早就提出了统筹城乡发展的战略方针，也提出了把“三农”工作作为全党工作重中之重的战略任务，而且切实采取了很多支农惠农的政策措施，但是城乡差距一点都没有缩小，还在急剧扩大。因此，我们必须在推进城镇化、工业化快速发展的过程中，特别重视农村被边缘化的问题。

在推进城镇化进程中要保证城乡协调发展，从农村的角度看，要着重抓好三个方面的事：

一是要把大多数的农民转变为市民。城镇化就是把农民转为市民的过程，而这个“变”一定是要保证这些人在城市有稳定的就业，有稳定的收入，有相对固定的住房，同时还要保障他们与其他市民没有任何差别的社会保障和政治权利，而不是转变成现在的农民工，更不是转变成城市贫民。

二是要逐步把传统农业改造成为现代农业。现代农业不仅要高品质、高效益，而且还要保障13亿人粮食安全，同时还要有相当的竞争力，在国际上能够占有一席之地。

三是要把落后的村庄改变成具有现代服务功能的新村。将来即使70%的人进了城，也还有30%的人留在农村。如果到时我国总人口达到15亿，还有4亿~5亿左右的人留在农村。他们总不能长时期住在一个没有卫生间、没有上下水、没有娱乐文化设施的老村庄里吧？所以我们必须建设新村，使以后住在农村的人、继续从事农业的人能够同样享受现代文明。

这三件事需要时间，但如果在基本完成城镇化以后，这三件事还没有做好，那么城镇化就是失败的。

## 二、城乡协调发展关键是建立 “以工促农、以城带乡”的体制机制

无论是农民进城还是农业现代化的发展，还是农村居住环境的改善，都有其自身的规律，绝对不能用行政命令的方式、用运动的方式去推进它。要防止违背民意去搞大拆大建。我们应该认真研究如何克服阻挡城乡协调发展的体制障碍，按照统筹城乡发展的要求，建立“以工促农、以城带乡”的体制和机制，真正形成城乡协调发展的新格局。

农民工问题是这次会上讨论的一个焦点。现在很多人说解决农民工问题难，我看没有那么多困难。真要想解决问题，办法很多，关键就在想不想解决，这主要是个认识问题。有专家通过调查得出结论说他们现在在城市打工，大多数不想在城市永远呆下去，而只是想回老家开一个小商店。我想那绝不是农民的意愿。他们那么说，只是出于现实的考虑。农民的想法很现实，他现在只能做到这一点。

我非常赞成迟福林院长“让农民工成为历史”的观点。这不需要很长时间就可以解决，别说15年，我看5年都不需要。我们不能让农民10年、15年地在城市打工，却不能和孩子、老婆在一起。农民工不是进城来吃闲饭的，他们给城市创造了GDP和税收，怎么城市就没有钱给他搞社会保障呢？解决农民工社会保障问题的关键在于调整财政支出结构，现在的财政预算根本就没有这方面的安排，不调整财政的支出结构永远都没有钱。调整了，农民工就可以很快成为历史。

### 三、实现城乡一体化需要在改革上下工夫

我非常赞成建新村，但不要去搞那种农村大拆大建的运动式建设。改革开放以来，农民在原地建房子已经是第三次了，有的是第四次了。一辈子盖几次房子，钱都花在房子上了，而且那么分散，什么配套设施（包括上下水）都没有。因此，要考虑到将来。70%的人走了以后，这个村还在不在？这是一个需要考虑好、规划好的问题，即新村的规划。规划除了房子以外，各种功能都要齐全，医院、学校、超市、体育馆、游泳池、公共汽车站都得有。但不要急着去做，规划好，把基础设施做好。以后农民要盖新房就到规划的地方盖，原来的房子拆了，有些材料还可以用，今年来也行，明年来也行。最不经济的就是三个月之内把个村全拆了，全部搬过来，有的农民去年刚盖了新房又拆了，为什么不给农民有选择的机会呢？总之，我们需要在改革上下工夫，在体制机制创新上下工夫，特别是在以下三个体制问题上下面工夫：

（1）土地制度。现在的土地制度主要有两个问题，一是红线守不住，二是对农民的利益侵犯得太厉害。形成这个状况的根源就是地方政府既是土地的管理者，又是土地的经营管理者，经营土地就必然放松管理。我认为改革的方向是把两者分开，政府就是管土地，不能经营土地。政府的征地权只用于公



共利益，经营性土地就该让所有者和开发商去谈。在土地财政约束下，彻底分开也很难，只能慢慢来，逐步减少政府和开发商的份额，给农民多一点。同时，还可考虑用其他方法给土地财政一点补偿，比如说开征房产税，以逐步减少财政对土地的依赖。

(2) 金融体制。真正从农村抽取最多的就是金融。怎么把信贷资金引到农村去是一件很大的事情。现在农村资金非常紧缺，国家也想了很多的办法，但农村贷款难问题仍没有得到实质性突破。农村的贷款主体有两类，一类是企业，一类是农户。企业有大中小之分，农户有大户、一般农户和贫困农户。国有商业银行等金融机构主要给农村的大型龙头企业服务，信用社和这些年发展起来的村镇银行、贷款公司给中小企业和农村的大户服务，但数量太少了，应该多搞一点。现在最关注的就是一般农户特别是贫困农户，谁去给他们提供金融服务？他们风险太大，成本太高。所谓风险大就是没有担保，没有抵押，也没有财务报表；所谓成本太高，就是翻山越岭才贷那么几百块、几千块钱。现在的商业银行没有办法做，必须要有创新的方法。

(3) 农村社会服务体系。重点在社会保障等社会事业方面建立农村公共服务的长效机制，最终目标应该是城里有什么农村就应该有什么，城里人有的农民也应该有，城里人有多少农民也应该有多少，明确提出要达到这一目标。虽然现在做不到，但可以慢慢来。

[作者系中国农业经济学会会长、中国扶贫基金会会长]