

杭州研究

2015年第3期

HANGZHOU RESEARCHES

杭州市社会科学界联合会 杭州市社会科学院 / 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

杭州研究

HANGZHOU RESEARCHES

2015年第3期



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

杭州研究

2015年第3期(总第137期)

Vol. 137, No. 3, 2015

编辑委员会

主任 沈翔

副主任 周膺 张旭东

黎青平 何利松

周建华 黄菊火

徐植 徐晖

许航 吴健

何俊 许淑燕

张小红

委员 周建富 朱宝华

方晨光 王立嘉

主编 周膺

副主编 方晨光(常务)

编辑 王立嘉

时间 每季末出版

地址 杭州市延安路472号
市人民政府综合办
公楼3号楼722室

邮编 310006

邮发代号 2-2982

电话 (0571) 85811580

传真 (0571) 85811580

网址 <http://www.hzsk.com>

信箱 hzyj85811580@163.com

QQ群 95723407

要论特刊

1 杭州市农民土地财产性收入的现状及对策

课题组

专家视点

10 医疗保险的风险和内部控制探讨——以杭州为例 徐玮

21 杭州深化城乡户籍制度改革的路径与对策研究 接栋正

转型时期杭州生活环境治理研究

32 杭州“五水共治”公众参与调查与对策探究 张宁/董宏纪/卢靖

43 杭州市农村生活污水治理现状与对策研究 殷芳芳/曾瑜/王邓红

54 杭州市雾霾联防与治理的机制创新探析 杨文培/李静/何曙慧

66 杭州市民生活垃圾分类行为人性分析 吴宏杰

74 杭州碳排放权交易市场化机制探讨 社群飞

82 促进杭州市生态文明制度体系建设的完善 魏玲玲/陆坎凯

90 新型城镇化背景下湘湖生态环境保护的思考 陶俊/林玥玥

杭州旅游管理服务与发展研究

102 全域旅游背景下的标准化建设——以淳安县为例 侯作前/胡斌

115 乡村旅游社区参与管理模式探析——基于环境容量理论 王莹

125 杭州健康旅游产业联盟发展中的政府角色研究 白鸥

134 杭州市乡村旅游政府服务机制的现状、问题
与对策 郑国全/夏婷

142 杭州市旅游安全保障与监管责任体系研究
周鲁耀

153 杭州市风情小镇发展的意义、问题与对策
徐林强

159 杭州民宿旅游发展探讨 李新祥/方爱华

169 大数据环境下杭州发展智慧旅游探讨
卢彰诚

教育模式创新与教育质量提升研究

179 高等教育自考助学质量保障体系建构的对策
秦婕

186 职业教育服务区域经济发展评价指标体系的
建构 韩丹/黄艳蓉

194 杭州职业院校校企合作新模式的探索与实践
——以杭州市轻工高级技工学校为例
吕彦斌/杨国强/楼金槐

经济经纬

203 数媒经济时代杭州影视产业发展对策研究
李阳/郁东/肖俊

210 科技创新促进传统制造业转型升级研究
——以杭州市实业投资集团有限公司为例
课题组

历史文化

225 云居山积义亭下石刻造像探寻 卢英振

231 杭州古代科举的盛况及其成因与启示
黄明光

投稿须知

汇聚全国研究智慧 构建杭州城市智库

改刊启事

《杭州研究》创办30年来，发挥了杭州智库和决策参考咨询平台的作用，为社会科学研究成果转化做出了贡献。

为进一步实现“汇聚全国研究智慧，构建杭州城市智库”的目标，突破刊物自身局限，并逐步与中国集刊标准和南京大学CSSCI标准接轨，实行开放性、专业性办刊，本刊自2016年第1期起，改名为《杭州学刊》。

改刊后的《杭州学刊》，将秉承《杭州研究》的优良传统，更加注重学术性，力求在基础理论建设上有所突破；更加注重开放性，力求在办刊理念上有所创新，在用稿范围上进一步拓展。栏目设置为哲学、政治、法律、经济、文化、社会、城市、历史、文学理论等。凡在《杭州学刊》发表的杭州市哲学社会科学规划课题（基地课题、青年课题等）、杭州市哲学社会科学联合会课题，根据《关于做好杭州市哲学社会科学规划课题结题管理工作的通知》精神，可免于鉴定，并申请结题。

本刊是中国集刊的会员单位，刊发的文章同时被中国知网、中国集刊网及其数据库收录。

凡需要《杭州学刊》的单位和读者，可直接到当地邮局订阅，邮发代号：2-2982。自2016年起，本刊一般不再赠送。

欢迎大家踊跃投稿。投稿邮箱：
hzyj85811580@163.com；hzyjbjb@sina.cn。QQ群：95723407。

CONTENTS

Key Issue

Status Quo and Countermeasure of Farmers' Land Property Income in Hangzhou/
Research Group/1

Specialists' Views

Discussion on Risk and Internal Controls of Medical Insurance: Taking Hangzhou
as the Case/*Xu Wei*/10

Research on Paths and Countermeasures for Deepening the Reform of Urban and
Rural Household Registration System in Hangzhou/*Jie Dongzheng*/21

Research on Living Environmental Management in Hangzhou during the Transition Period

Survey and Countermeasure of Public Participation in Hangzhou "Five Water Co-
governance" /*Zhang Ning, Dong Hongji and Lu Jing*/32

Status Quo and Countermeasure of Governing Rural Domestic Sewage in Hang-
zhou /*Yin Fangfang, Zeng Yu and Wang Denghong*/43

Discussion and Analysis on Mechanism Innovation of Haze Defense and Govern-
ance in Hangzhou /*Yang Wenpei, Li Jing and He Shuhui*/54

Humanistic Analysis Citizens' Garbage Classification Behavior in Hangzhou / *Wu
Hongjie*/66

Discussion on Marketizational Mechanism of Carbon Emissions Trading in Hang-
zhou / *Du Qunfei*/74

Promoting the improvement of Ecological Civilization System in Hangzhou / *Wei Lin-
ling and Lu Kankai*/82

Thinking on Xianghu's Ecological and Environmental Protection under the Back-
ground of New Urbanization / *Tao Jun and Lin Yueyue*/90

Research on Service and Development of Tourism Management in Hangzhou

Standardized Construction of Tourism under Global Tourism: Taking Chun'an Country as the Case / *Hou Zuoqian and Hu Bin* / 102

Discussion and Analysis on Model of Community Participating in Rural Tourism Management: Based on Theory of Environmental Capacity / *Wang Ying* / 115

Research on the Role of Government in the Development of Hangzhou's Health Tourism Industry Alliance / *Bai Ou* / 125

Status Quo, Problem and Countermeasure of Government Service Mechanism in Hangzhou's Rural Tourism / *Zheng Guoquan and Xia Ting* / 134

Research on Tourism Security Assurance and Regulatory Responsibility System in Hangzhou / *Zhou Luyao* / 142

Significance, Problem and Countermeasure of Developing Style-Stadt in Hangzhou / *Xu Linqiang* / 153

Discussion on Development of Homestay Tourism in Hangzhou / *Li Xinxiang and Fang Aihua* / 159

Discussion on Developing Wisdom Tourism in Hangzhou under Large Data Environment / *Lu Zhangcheng* / 169

Research on Innovation of Educational Model and Promotion of Educational Quality

Countermeasures for Constructing the Quality Assurance System of Higher Education Self-study / *Qin Jie* / 179

Construction of Evaluation Index System for Vocational Education Service to Regional Economic Development / *Han Dan and Huang Yanrong* / 186

Exploration and Practice on Vocational School's New Model of Colleges-enterprises Cooperation in Hangzhou: Taking Hangzhou Light Industry Senior Technical School as the Case / *Lyu Yanbin, Yang Guoqiang and Lou Jinhuai* / 194

Economic Views

Research on Development Strategies of Hangzhou's Television Industry in the Digital Media Economic Era / *Li Yang, Yu Dong and Xiao Jun* / 203

Research on Technological Innovation Promoting Traditional Manufacturing Industries to Transform and Upgrade: Taking Hangzhou Industrial Investment Group Co. , Ltd. as the Case / *Research Group* / 210

History and Culture

Exploration of Stone Statues under Jiyi Pavilion of Yunju Hill / *Lu Yingzhen* / 225

Pomp, Cause and Implication of the Ancient Imperial Examination in Hangzhou / *Huang Mingguang* / 231

Instructions for Submitting Papers

杭州市农民土地财产性收入的现状及对策

◎ 课题组

提 要：杭州农村经济活跃，农民收入相对较高，已连续 10 年实现两位数增长，但农民财产性收入占比始终偏低。如何通过深化改革，创造条件让农民“以地生财”，进而缩小城乡差距，实现共同富裕，是一个极具现实意义的重要课题。本课题组通过走访基层，调研现状，分析问题，提出了加快农村“三权”确权颁证的步伐、积极稳妥地推进农村土地制度改革、加大对欠发达地区的扶持力度等政策建议。

关键词：农村 土地 财产性收入 杭州

课题组组长陈苏球，杭州市国土资源局总规划师。成员王剑飞，杭州市国土资源局调控与监管处处长；薛园媛（执笔），杭州市土地发展研究中心市场科科长；吴丽梅、林亮，杭州市土地发展研究中心科员（邮政编码 310028）。

党的十八大指出：“要加大对强农惠农富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程，共享现代化成果。”十八届三中全会在改革顶层设计上，“赋予农民更多的财产权利”，并指明了土地承包经营权、集体资产股份、宅基地用益物权、农民住房财产权等改革探索的方向。如何通过深化改革，创造条件让农民的土地财产权益得以显现，实现农村富裕、农民增收？2014 年下半年以来，课题组通过召开座谈会、走访村干部、发放农户问卷等形式，就杭州市农民土地财产性收入的情况做了初步的调查，并据此提出了若干对策建议。

一 杭州市农民土地财产性收入的基本现状

按国家统计局的解释,财产性收入是指金融资产(如有价证券)或有形非生产性资产(如土地、房屋)的所有者向其他机构单位提供资金或将有形非生产性资产供其支配,作为回报而从中获得的收入。一般认为,农民的土地财产权主要包括土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。由于长期以来城乡二元体制的障碍,农民最重要的土地财产始终处于产权残缺状态,难以为他们带来更多的财产性收入。

杭州是民营经济大市,农村经济活跃,农民收入相对较高。2013年,杭州市农民人均纯收入为18923元,分别为全国、全省的2.1倍和1.2倍,同比增长11.2%,已连续10年实现两位数增长。工资性收入始终是杭州农民增收的“主力”,2009~2013年,其比重均占六成左右;其次是家庭经营性收入,比重约占三成;而财产性收入占比始终在5%附近徘徊,2013年占比为5.52%,尚不及当年的转移性收入占比(7.40%)(见表1)。

表1 杭州市农民纯收入结构变化一览

单位:元,%

指标	2009年		2013年		
	金额	占比	金额	占比	
全年纯收入	11822	100	18923	100	
1. 工资性收入	6967	58.93	11550	61.04	
2. 家庭经营性收入	小计	3694	31.25	4928	26.04
	农林牧渔业	1569	13.27	1700	8.98
	工业和建筑业	747	6.32	1075	5.68
	交通运输、仓储和邮政业	395	3.34	417	2.20
	批发和零售贸易、餐饮业	638	5.40	1418	7.49
	社会服务业	177	1.50	200	1.06
	其他	168	1.42	118	0.62
3. 转移性收入	553	4.68	1400	7.40	
4. 财产性收入	609	5.15	1045	5.52	

资料来源:相关年份《杭州市统计年鉴》。

2010年以来,杭州市确立加快形成城乡区域一体化发展新格局的战略,市委、市政府激励引导,部门指导规范,基层积极实践,持续推进农村改革,在村级股份制改革、留地惠民、“三地一房一水面”确权登记、农村产权交易平台建设等方面进行广泛而深入的创新探索,推动农民“以地生财”。农民收入结构出现趋势性变化:①家庭经营性收入中第二、第三产业占比持续提高,尤其是批零餐饮业,受惠

于乡村旅游、“民宿经济”的蓬勃发展，2013年较2009年收入实现了翻番，占比突增至7.49%；②农民财产性收入“小步”快跑，2013年较2009年增长72%，占比提高了0.37个百分点，已与同期城镇居民财产性收入占比（5.44%）基本相当。

当前，杭州市农民土地财产性收入主要包括以下三类。

（一）土地流转收益

杭州市积极鼓励土地流转，加快农业新型经营体系发展和建设。截至2013年底，全市耕地累计流转面积已达101万亩，占总发包耕地面积的50%，2014年底新增耕地流转面积5万亩以上，涌现了均股均利、折价入股、土地信托等多种方式。受地理区位、耕种条件、流转规模、流转年限、流转方式等因素影响，流转收益个体差异很大^[1]：林地普遍低于农田，远郊低于近郊，种粮低于花木、水产养殖等。在理论上，由村集体统一发包，流转年限较长，有利于企业加大投入，但租金相对较高。由于早期发包价格低、人均耕地面积少等因素，村民实际收入并不高，直接获利很少，极个别村为落实粮食保护、生态林等任务，甚至要贴钱“倒包”^[2]。

（二）农房出租及经营收益

为鼓励农民通过发展“农家乐”“民宿经济”实现增收，杭州市财政局、市农办、市旅委等部门先后出台多个文件给予政策支持。在城郊接合部、旅游景区，农房出租或作为生产经营场所开办农家乐、民宿、小卖部等，已成为农户主要的收入来源，且从事此类产业的农户家庭收入高于所在地区的平均水平。在之江国家级旅游度假区，有“画外桐坞”之称的外桐坞村，全村有近70户农户出租农房，平均每户年租金收益约为7万元；在“国际茶文化村”上城埭村，农房出租收入一般为20万元/年，最高可达40万元/年；在桐庐县富春江镇的芦茨村，经营良好的民宿，每年可为农户带来40万~50万元收入。

此外，尽管国家法律政策明确规定，宅基地严格实行“一户一宅”，仅允许在本村集体经济组织成员内部调剂，但实际上农村宅基地的“隐形交易”并不鲜见，交易价格由数百元至十几万元不等。如位于之江度假区灵山风景区的灵山村，村民私下调剂“屋基”的价格折合约16万元/亩；临安市清风殿村、白沙泉村等村的部分村民，一次性出租年限长达20年的农房使用权，价格约为20万元。由于绝大多数交易处于“灰色地带”，一旦面临整治、拆迁，极易引发纠纷。

（三）村集体股份分红

1998年，杭州市启动撤村建居改革试点，对撤村建居村进行集体资产股份制改革。截至2013年底，全市共有1228个村完成股份制改革，共有股东230余万人，“股改”之后“村民变股民”，按股享有集体收益分配权。但村集体间贫富不均情况十分明显。以临安市为例，根据该市2013年的农经统计数据，全市70.8%的村可支配收入低于30万元；可支配收入最高的锦南街道杨岱村（1110万元）是最低的岛石镇仁里村（5万元）的222倍。长期以来，村集体承担村务管理、村民社保福利等重担，但资源资产多数已承包到户，增收渠道极为有限，全市仍存在大量经济

薄弱村^[3]，导致“大河没水小河枯”的现象。以之江度假区双浦镇为例，2013年，该镇有22个村出现收支赤字，仅6个村的农民集体再分配收入高于100元。

村集体较为典型的经营性收入渠道有两种。①土地综合整治。杭州市鼓励有资源的地区结合下山集聚、撤村并点、地质灾害搬迁避让等工程，实施土地综合整治；明确规定节余部分的城乡建设用地增减挂钩指标所获收益全额返还，用于农村建设，并对各县（区、市）结余复垦指标按约50万元/亩予以回购。“十一五”期间，杭州市累计投入资金18.23亿元，垦造耕地3.32万亩，完成农村住房改造2.21万户。土地综合整治既可大幅度改善农村人居环境，又能为村集体带来指标款收益。如临安市潜川镇阔滩村，2013年有多个土地综合整治项目竣工入库，村级可支配收入达93万元，是所在镇各村中最高的。②留用地开发经营。杭州市是全国范围内较早实施留用地制度的城市之一^[4]。目前，主城区（不含萧山、余杭、富阳，下同）全面推行留地安置，按征收农用地（不含林地）面积的10%核定留地规模，实行15亩托底保障；出让金全额返还，市级规费以项目补贴方式返还；开发模式和经营业态（除经营性房地产外）由村集体自由选择；开发过程实施全程监管，以确保村集体经济组织绝对控股、长期持有。据统计，2008~2012年，主城区共落实留用地4000多亩，核返村集体土地出让金约60亿元。2013年对主城区29个被征地村的问卷调查显示^[5]，受访村留用地项目平均年收益约925.5万元，占所在村集体经济总收入的50%~80%。2010年以来，固定资产总额年均递增26.7%，村（社）均达到1.07亿元，为全市平均水平的1.8倍；可支配收入年均递增28.9%，村（社）均达到2899万元，为全市平均水平的9.8倍；股民分红年均递增18.5%，人均分红达到9354元，为全市社均股民分红的3.9倍。拱墅区阮家桥村经济合作社在2002年撤村建居时总资产仅1300万元，通过征地拆迁补偿和留用地项目开发经营，2013年总资产超过20亿元，仅物业收入就有3000余万元，股民人均年终分红近万元。滨江区江一村于2010年合作开发“中赢国际”项目，除30262万元出让金扣除税费后全部返还外，还获得3.42万平方米物业，返租后年收益可达1500万元。通过留用地开发经营，村集体经济组织“以地生财”，失地农民“按股分红”，有效地实现了集体经济的可持续发展和农户的持续增收。

二 增加农民土地财产性收入面临的问题

当前在推进农村“三权”改革、增加农民土地财产性收入的过程中，也面临许多问题和困惑。

（一）财产性收入低，区域不平衡

近年来，杭州市大力实施城乡统筹发展战略，推动“六大西进”工程，积极培育特色产业村、美丽乡村精品村，鼓励民宿经济和乡村旅游发展，广大农民普遍受惠，城乡居民收入比^[6]由2009年的2.27:1缩小至2013年的2.08:1，农民财产性

收入占比由 5.15% 提升至 5.52%。但是农民财产性收入的绝对值仍然较低, 2013 年仅为 1045 元, 为同期城镇居民财产性收入的 48.8%。与此同时, “东快西慢、东富西贫”的发展总体格局并未改变, 在全市 109 个乡镇^[7]中, 约有一半乡镇的农民人均纯收入低于全市的平均水平, 且绝大多数处于西部。在各县(市、区)中, 收入最高的萧山区宁围镇, 是收入最低的淳安县王埠乡的 4 倍多。由于地处山区远郊, 交通不便, 产业和人口吸纳力较差, 客观上形成了欠发达地区低收入农户和集体经济薄弱村集中的现象。据富阳市的调查^[8], 该市农村家庭人均纯收入低于 7600 元的农户主要分布在西北山区, 其中万市镇等 5 个乡镇占了 1/3。山区郊县的农房出租无人问津, 收益很低, 村集体物业经营也面临更大压力。如淳安县千岛湖镇的房屋租赁市场需求不旺, 月租金仅 800 元/间, 某村曾投入 90 万元开发物业, 年收益仅 15 万元, 远不及近郊之江度假区双浦镇、余杭区的乔司街道。

(二) 赋权活权的法律政策限制多

根据我国现行的法律政策, 农村承包权、宅基地使用权、集体收益分配权均按户籍分配, 依附于村集体经济成员; 农民仅有不完整的使用权和收益权, 占有权和处分权归村集体所有, 财产权严重受限。例如, 《土地管理法》第六十二条规定, “农村村民一户只能拥有一处宅基地……农村村民出卖、出租住房后, 再申请宅基地的, 不予批准”; 第四十三条规定, 除乡镇企业、农村公益设施和农民建房外, “任何单位和个人进行建设, 需要使用土地的, 必须依法申请使用国有土地”; 第六十三条规定, “农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。《物权法》第一百八十四条规定, “下列财产不得抵押……(二) 耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权”; 等等。因此, 尽管近年来国家、省、市均出台文件致力于推动农村“三权”赋权活权, 但受法律法规政策的限制, “活权”举步维艰, 土地财产价值难以凸显。2009 年, 杭州市出台意见^[9], 要求加强“三农”信贷支持, 探索土地承包经营权等抵押贷款办法, 但由于缺少金融机构的响应, “贷款难”仍未破解。据桐庐县统计部门的调查^[10], 该县农业经营主体普遍反映贷款难, 21.4% 的经营者希望允许土地流转合同质押贷款, 53.6% 的经营者希望简化贷款项目申报手续。桐庐县试行“两权一房”有限抵押, 农房抵押权在本村集体范围内符合条件的农户间兑现。截至 2014 年 8 月, 全县共发放农房产权证 3183 本, 共有 672 户农户通过农村住房抵押获取贷款 15137 万元, 户均达 22.53 万元^[11]。而同在浙江省, 有的地方由于流转范围扩大至全县, 并具有一定的法律保障^[12], 农房价值大幅提升。据媒体公开报道, 乐清市已办理农民住房抵押登记 7300 多宗, 贷款余额为 40 多亿元, 户均贷款额可达 50 万元。

(三) “三权”确权颁证的基础薄弱

增加农民土地财产权收入, 确权是基础。由于在行政管理、规划管理、产权管理上重城轻乡, 农村“三权”均不同程度地存在历史遗留问题, 确权颁证的基础薄弱。土地承包权经过两轮发包、多次土地征用, 证地不一、证户不一、有证无地现

象较为普遍；宅基地少批多建、未批先建、建新不拆旧等问题突出，超占面积如何处置无据可依，按户发证率难以提高；农房登记既缺政策又缺经验，加上规划审批缺位，合法面积认定先天不足，至今仍处在局部试点的阶段。村级股份制改革尚未全覆盖。“农嫁居”妇女、离异妇女、返乡大学生、“蓝印户口”等特殊群体要求同权的诉求高涨，在一定程度上影响了农村（社区）的和谐。历史遗留问题的存在，直接影响了确权颁证的推进；而产权基础的薄弱，反过来又对后续权益的保障造成了困扰。

（四）土地财产收益的分配欠合理

杭州市在缺乏国家层面法规及政策的情况下，经过不断探索和实践，形成了以留用地为载体、“国家转权让利、集体以地生财、村民按股分红”的收益分配方式。目前，杭州主城区在有留用地的情况下，被征地村及农户所获土地增值收益的占比约为46.7%，地方政府约为53.3%；无留用地时，两者收益的占比分别为14.7%、85.3%。留用地的区位条件成为土地增值收益大小和分配比例的决定性因素；被征地村及农户享有的土地增值收益，在不同区位之间的差距甚至超过5倍^[13]。作为土地增值收益合理分配的有效形式，县（市、区）留用地政策的适用范围、核发比例、开发模式差异巨大。个别地区在指标核发上设置了较多限制性条件，在落地时受用地紧缺、控制规划调整乃至征用面积过大等因素的影响，“积欠”较多，导致惠民政策“口惠实不至”。同时，缺项目、缺经营人才、缺资金等问题，也普遍困扰着村集体，绝大多数村资产沦为“死产”^[14]或变成“一锤子”买卖，难以做到“细水长流”。余杭区塘栖镇西苑社区在镇政府的帮助下，引进养老院项目自主开发，尽管减免了诸多前期费用，但后续仍要投入大量建设资金，村支书坦言当前“骑虎难下”。

三 增加农民土地财产性收入的对策建议

增加农民土地财产性收入，确权是基础，赋权是关键，活权是难点。要贯彻落实十八届三中、四中全会精神，坚守改革底线，确保集体所有权不动摇、耕地保有量不减少、农民利益不受损，必须以法治思维推进农村的“三权”改革。

（一）加快农村“三权”确权颁证的步伐

规范土地承包权登记，灵活采取“确权确股又确地”和“确权确股不确地”模式，推动全市承包权“应发尽发、应变尽变、应销尽销、地证相符”。加快宅基地确权颁证的步伐，按照“尊重历史、一户一宅、合法面积、拆旧建新”原则，妥善处理历史遗留问题，实现农民合法使用的宅基地全部发证到户。以不动产统一登记为契机，加快推进农房确权登记，让农房像商品房一样“两证齐全”，为抵押、出租、转让等农房财产权“赋权活权”打好基础。深化村级“股改”，实施市、县两级村集体资源资产“折股量化”，充分保障农户的集体收益分配权。加快建立实施

农村“三权”档案管理制度，规范开展变更登记。配合户籍制度改革，采取多种途径，疏导“返乡”人员、“农嫁居”妇女等特殊群体的“三权”诉求，积极尝试将之纳入城镇居民保障体系，确保托底无遗漏。

（二）积极稳妥地推进农村土地制度改革

2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，明确规定试点地区可暂停执行相关法律政策。建议杭州市密切关注，加强对接，适时争取全国人大法律授权，启动试点，以改革破解新型城镇化过程中的难题。

1. 深化征地制度改革试点

健全完善“多元安置、多权保障、多方共赢”的新型征地制度，建立征地补偿标准动态调整机制。落实失地农民的多元保障，完善住房、社保、就业等安置措施，实现居住环境、社区管理、公共服务等多层面的无缝接轨。继续完善以留用地为载体、“国家转权让利、集体以地生财、村民按股分红”的土地增值收益分配机制，规范县（市、区）的留地政策，推广主城区先留地后征地的模式，因地制宜地确定核发比例，丰富开发模式，杜绝指标核发的人为障碍和“同区位不同待遇”的现象。探索建立征地“负面清单”，缩小征地范围。

2. 加快推进宅基地使用制度改革

探索宅基地有偿使用、有偿退出机制，鼓励有条件的地区初次分配实行级差排基、有偿选位，允许宅基地在县域范围内符合条件的农户间流转。积极保障农民合理的建房用地，完善农民居住权益多元保障体系，允许“以房（含建房指标，下同）换币”“以房换房（集建公寓等）”“以房换养老社保服务”等。总结提升桐庐县“两房一权”抵押的经验，借鉴“义乌模式”^[15]和“乐清模式”，联合金融机构等拓宽行权渠道，显化价值；探讨“地随房走”的宅基地使用权处置制度，切实保障宅基地用益物权。落实集体所有权，夯实集体经济基础，鼓励村集体经济组织结合历史建筑保护与“活化”利用等，对老宅实行统一收回、统一发包（或经营）、收益共享。

3. 探索集体经营性建设用地入市流转

积极探索经营性建设用地入市流转的范围，明确界定入市流转的条件、范围及形式；探索“规模保底锁定、占补自筹平衡、布局因地制宜、价格市场调节”的市场运行机制，逐步建设平等进入、公平交易、城乡统一的建设用地市场。探索集体建设用地产权管理和公平共享的流转收益分配机制，尝试建立“国家税收提一点、集体积累留部分、村民按股分一块”的收益分配模式。

（三）加大对欠发达地区的扶持力度

1. 积极鼓励土地流转

工资性收入始终是近年来杭州市农民增收的“主力”，约占总收入的六成，增幅基本与收入增长保持同步。在欠发达地区，传统的务农方式难以“增收”。建议

杭州市落实《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，积极鼓励承包经营权以多种形式流转，让更多农户“跳出农门”，获取更高的工资性收入。加大农村金融税收支持的力度，对承包经营权信贷给予一定额度的免税、贴息。拟制土地流转的示范合同文本，健全土地流转纠纷的仲裁机构，依法维护流转双方的权益。落实承包权“权随人走”，允许农户“带权进城”，完善“承包权换社保”，置换标准应与流转收益相匹配。

2. 积极鼓励发展乡村旅游产业

杭州市现有480家休闲观光农业园区和“农家乐”旅游村，总投资近45亿元，年接待游客量超过1800万人次；拥有市级以上的乡村休闲旅游示范单位近百家。2013年末，全市农民家庭收入中批零餐饮业、社会服务业占比均已突破10%。欠发达地区拥有良好的生态环境，独具山野之秀美。建议大力推进旅游西进，加大政策配套扶持的力度。完善编制村庄规划，合理布局农村建设用地和配套设施，加强农房建设规划管理，提高农房经营利用率和经营收益。探索将乡村旅游所需的停车场、农产品展示售卖等配套设施用地纳入土地利用规划计划管理范畴，科学预留发展空间，保障急需用地。通过集体经营性建设用地入市流转、农村历史老建筑“活化”利用、集体存量建设用地空间置换等方式，多途径解决乡村旅游发展用地。规范“民宿经济”尤其是民间农房租赁市场，通过行业自治、村“两委”监督等方式，协调解决矛盾纠纷，加大对村集体、农户自营“民宿”“乡村旅游”项目的支持和扶持。

3. 探索土地发展权保障机制

加快生态文明体制建设，完善生态补偿机制，加大对承担生态保护任务（生态林、基本农田、水源保护地等）地区转移支付的力度，提高补助标准，切实维护其发展权益。改进各类补贴、补助的拨付方法，强化对村“两委”干部的监督、监察，减少“体外循环”“跑冒滴漏”。推进农村土地综合整治，争取城乡建设用地增减挂钩指标跨县域调剂，尝试指标换项目、换资金、换物业、换社保等，促进杭州东、西部间的资源互补与合作。

注 释

[1] 之江双浦地区流转收益可达1000元以上，而桐庐富春江街道流转收入仅占50%；萧山围垦地区用于沼虾养殖的流转金高至2000元/亩，余杭塘栖镇用于枇杷产业园的流转金达1500元，种粮的流转金仅为800元左右。

[2] 2014年7月31日，在萧山瓜沥镇调研座谈时，长巷村书记谈及，萧山某村集体按1300元/亩向农户返包，转包给大户仅为500元/亩。

[3] 经济薄弱村以2011年农经统计数据为基数进行认定，目前杭州市有516个省定经济薄弱村（年收入低于10万元，且经营性收入低于5万元）、862个市定经济薄弱村（年收入低于20万元，且经营性收入低于10万元）。

[4] 1996年，杭州市绕城高速建设时首次尝试核开发展性指标。

[5] 杭州市国土资源局2013年度市直单位创新项目“完善征地制度，多方维护农民权益”调研成果

数据。

[6] 城乡居民收入比是衡量城乡收入差距的一个重要指标。根据《中国统计年鉴》，2009年全国城乡居民收入比为3.33:1，自2010年起连续4年缩小，至2014年缩小为2.92:1。

[7] 2013年末全市乡镇数减至105个，主要原因是乡镇撤并，如萧山党山、瓜沥、坎山合并为新瓜沥镇。

[8] 《富阳市低收入农户结构分析》，杭州统计信息网，2014年11月19日。

[9] 《中共杭州市委、杭州市人民政府关于加快推进农村土地承包经营权流转和规模经营的意见》，市委〔2009〕13号，2009年3月20日。

[10] 《桐庐财政金融支农情况的调查与思考》，杭州统计信息网，2014年7月9日。

[11] 2014年8月26日，在桐庐县国土资源局调研座谈时，郑金龙副局长直言，桐庐县农合社原本也可以办下来这些贷款，现在有了抵押证，总比没有好。

[12] 温州市中级人民法院、温州市国土资源局联合发文《关于协助人民法院办理集体土地使用权变更登记暂行规定》；2013年6月，温州市中级人民法院专门出台《关于为温州市农村综合改革提供司法保障的若干意见》，明确规定“依法保护合法的农村集体土地上的房屋转让，严格按照法律关于合同效力的规定执行，不轻易宣告农村房屋买卖合同无效”。

[13] 杭州市国土资源局、浙江大学城市与区域发展研究所：《进一步完善征地安置补偿制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例的调研报告》，2013年10月。

[14] 2014年7月15日，在淳安县千岛湖镇调研座谈时，该镇景溪村书记表示，全县每村均有上万亩林地，即使林权证可抵押，但没有项目，抵押的钱也用不起来。2014年7月31日，在萧山瓜沥镇调研座谈时，信源村书记介绍，该村征地补偿费提留1676万元，逐年用于村民福利，已是“坐吃山空”。

[15] 义乌模式，实际上是宅基地置换“商品房”的升级版。通过城乡新社区集聚建设，农户分配到的集聚公寓中多余成套的房屋，在取得“城乡新社区集聚建设置换权益凭证”后可以上市交易。

(责任编辑 王立嘉)

医疗保险的风险和内部控制探讨*

——以杭州为例

◎ 徐 玮

提 要：风险与人类活动息息相关，在现代生活中，风险无处不在，无时不有。当前，我国的医疗保险制度运行也存在诸多风险。建立健全内部控制机制，是防范和控制医疗保险管理服务过程中的风险、确保基金运行安全有效、实现“人人享有基本医疗保险”目标的重要保证。本文分析我国医疗保险运行的特点和主要风险因素、内部控制的基本要求以及存在的主要问题，并根据杭州内部控制的实践，提出建立健全医疗保险内部控制机制的对策建议。

关键词：医疗保险 风险 内部控制 杭州

作者徐玮，杭州市医疗保险管理服务局党委副书记、副局长（邮政编码310003）。

随着全民医疗保险制度的建立健全，“人人享有基本医疗保障”的目标已初步实现。但同时，医疗保险管理服务过程中的风险也开始显现。建立健全内部控制机制，防范和控制医疗保险管理服务过程中的风险，提高医疗保险基金保障的绩效，是一个非常具有现实意义的课题。

* 杭州市哲学社会科学规划课题成果（Z15YD014）。