

赋予农民更多的财产权利

构建新型农业经营体系

改革开放以来,我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转,城乡之间的不平衡不协调,是我国经济社会发展存在的突出矛盾,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化建设必须解决的重大问题。

一要加快培育新型农业经营主体。中央政策的演进脉络表明,农村集体经济组织、农民专业合作社、工商企业等的功能定位已由提供社会化服务向农业经营主体转变。也就是说,新型农业经营主体同农户一起构成了新型农业经营体系,其作用和功能也由参与社会化服务扩展到农产品生产、加工、流通的全部领域,构建新型农业经营体系,重点是加快培育新型农业经营主体这支骨干力量,注重发挥各类主体的比较优势以及对小规模农户的带动作用,要坚持依法、自愿、有偿的原则,因地制宜、平等协商,不搞一刀切和强迫命令,也不要人为提高进入门槛。

二要积极稳妥发展规模经营。从中央政策演进的脉络可以看出,随着形势的发展变化,中央对规模经营的认识越来越清晰,已把规模经营作为推进新型农业经营体系建设和农业现代化建设的重要着力点。

三要加强农业社会化服务。十八届三中全会又强调健全城乡一体化体制机制。加强农业社会化服务,既要重视培育各类社会化服务组织,也要充分发挥各类组织的比较优势。要引导公共服务机构转变职能,逐步从经营性领域退出,主要在具有较强公益性、外部性、基础性的领域,以及那些经营性服务机构不愿干、干不来的领域开展服务。关于经营性社会化服务组织,要成为当前和今后一个时期培育的重点,也是未来社会化服务的主力军。

四要探索组织模式创新。创新组织模式关键要把握两点。一是提高小农户的组织化程度,增强话语权,特别要重视农民专业合作社的规范发展,使之成为农民真正的合作社,选好、培养好合作社带头人非常重要。二是完善利益联结关系,推动龙头企业与专业合作社深度融合,推广“龙头企业+专业合作社(专业协会、集体经济组织)+农户”的组织带动模式,鼓励龙头企业开展利润返还、股份分红等多种方式,带动农民增加收入。

五要从市场准入、税费减免、资金支持、人才引进等方面加大扶持力度,推进农业社会化服务主体多元化、形式多样化,运作市场化,使农民享受到低成本、便利化、全方位的社会化服务。

需要强调的是,构建与现代农业相适应的新型农业经营体系,必须坚持家庭经营在农业中的基础性地位。以家庭经营为基础,统分结合的双层经营体制是我国农业经营的基本制度,这一点必须牢记。现在一提到规模化、集约化,有人就

“ 城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”

认为家庭经营是小农经济,不符合现代农业要求,或者简单地与农业发达而又人少地多国家的规模经营相比较,要求单一大公司、大农场经营。这是在规模化经营上脱离实际的片面化、简单化。

农地确权与流转

对于农民来说,土地是最大的财产,构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产性权利,就是要保证农民在有耕地有宅基地的基础上,也要有其他收益。让农民拥有更多的财产权,就要有这样一种尝试,让宅基地、农民的自留地、农民的承包地能够以某种形式在市场上流转,形成这样一种收益,能够保障农民的生活,因为土地是农民的生活和生产资料,你在城市有套房,房子升值了你的财产增加了,出租房屋你的财产又增加了,但是农民没有。要想使他们获得更多财产权利,必须进行农村土地改革,让农民自己的宅基地入市,确权以后可以抵押、担保,农民必然会有财产性收入增加,而现在只有种地和打工的收入。

目前我国的农村土地普遍存在主体虚位、主体混乱问题,未来应该明确产权发放证件,明确农民的权益,在此基础上建设产权交易市场,开启农村沉睡的资本。各地农地直接入市试点也有不少问题,比如随意占用耕地出让、转让,出租用于非农建设,低价出让、转让和出租农村集体建设用地,随意改变建设用途,用地权属不清等。这些都应该在未来试验中逐步完善。“农村土地入市”还需引入竞争机制。农村集体土地的上市,显然不宜走政府拍卖的老路,必须以打破土地一级市场的垄断为目标,并与政府土地拍卖形成分庭抗礼的竞争态势,地价才有望不受操控。农村土地入市要想真正对抑制房价起效,显然更需竞争机制的引入以及利益关系的重建。

农民要想从土地这块最大财产中获益,首先要建立城乡统一的建设用地市场。早在十几年前,广东、浙江就有地方提出地方性的集体土地入市法规,全国不少地方也在试点。但由于各种严格的限制,农民的承包地、宅基地、住房不能作为资本流动,很难带来财产性收入。但现实情况却是农村集体建设用地隐形市场活跃,违法用地屡禁不止,用地流转权利缺乏可靠保障,如何打破坚冰,让工业化与城镇化过程中农民也能够真正受益,需要进一步改革。农村集体建设用地流转目前还受到诸多制约限制,如何建立起一个农村集体建设用地的自由流转市场非常重要,只有实现农村集体建设用地与城市国有建设用地“同



地同价同权”要素市场平等化,才能真正地流转。未来应该允许农村集体宅基地使用权自由转让、抵押和出租。还应该允许农民住房的买卖、抵押和出租。建立城乡统一的建设用地市场,农村集体建设用地入市是未来的必然趋势,但前提是须明确产权主体及权益分配机制,防止公权力侵占。

农村集体建设用地入市

“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”涉及“平等”和“均衡”两个概念,体现了国家对城乡要素交换和公共资源配置的“公平性”和“合理性”的高度重视,是城乡一体化的关键。这种提法比以往更加具体、明确,对深化改革具有重要指导作用,有利于克服现实中存在的重城市轻农村、重工业轻农业的不良倾向。

城乡要素平等交换是统筹城乡发展的核心问题,而土地则是城乡要素平等交换的最大问题。城乡要素交换不平等,农村资源过多流向城市,这是当前我国城乡二元结构最突出的问题之一。城市对农民的征地补偿标准,大大低于土地市场价格。通过金融机构存贷差,农民和农业积累的有限资金大量流入城市和工业项目,农民工为城镇经济积累的资金每年在几千亿以上,但他们享受的各种社会福利仍比较欠缺。改革农村集体建设用地使用制度是大势所趋。随着农村

集体建设用地资产价值的不断显现,城镇化建设中再像过去一样,只给农民一点补偿、一个户口,就让他们被动成为城里人的做法已不可持续。未来必须充分尊重农民的土地财产权利,让他们更多参与现代化进程,共同分享发展成果。

建立城乡统一的建设用地市场,将会产生一系列积极影响。目前,劳动力市场化使得农村劳动力在城市和工业开始分享发展成果,农村土地在农业产业化和城郊农村的市场化领域都不能做到平等交换,主要原因在于不能在土地用途管制的基础上实现土地的市场定价。而一些地方行政权力介入低价流转农民农地,或者利用享有承包权的农户的分散地位实行各个击破,低价流转农地,城郊城市化进程中,现有征收价格和市场价格差距很大,在农地流转价格和农地被征为国有建设用地过程中都出现不平等交换问题。此外,不合理的税收制度更扭曲了原属于农村的土地在使用中的效率扭曲和公平问题。公共资源在城乡间的均衡配置也是突出问题,加大了大城市人口压力,白白延误城镇发展机会。让农村集体建设用地在符合规划的前提下进入市场,与国有建设用地享有平等权益,实现“同地同权同价”,将打破现行土地市场的二元结构和剪刀差,有效保障农民的财产权,提升农民在城镇化进程中的话语权。同时,也有利于形成反映市场供求关系、资源稀缺程度的土地价格形成机制,大大提升土地资源的配置效率。

发展自由贸易园(港)区

“ 适应经济全球化新形势,必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合,加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势,以开放促改革。”

放宽投资准入

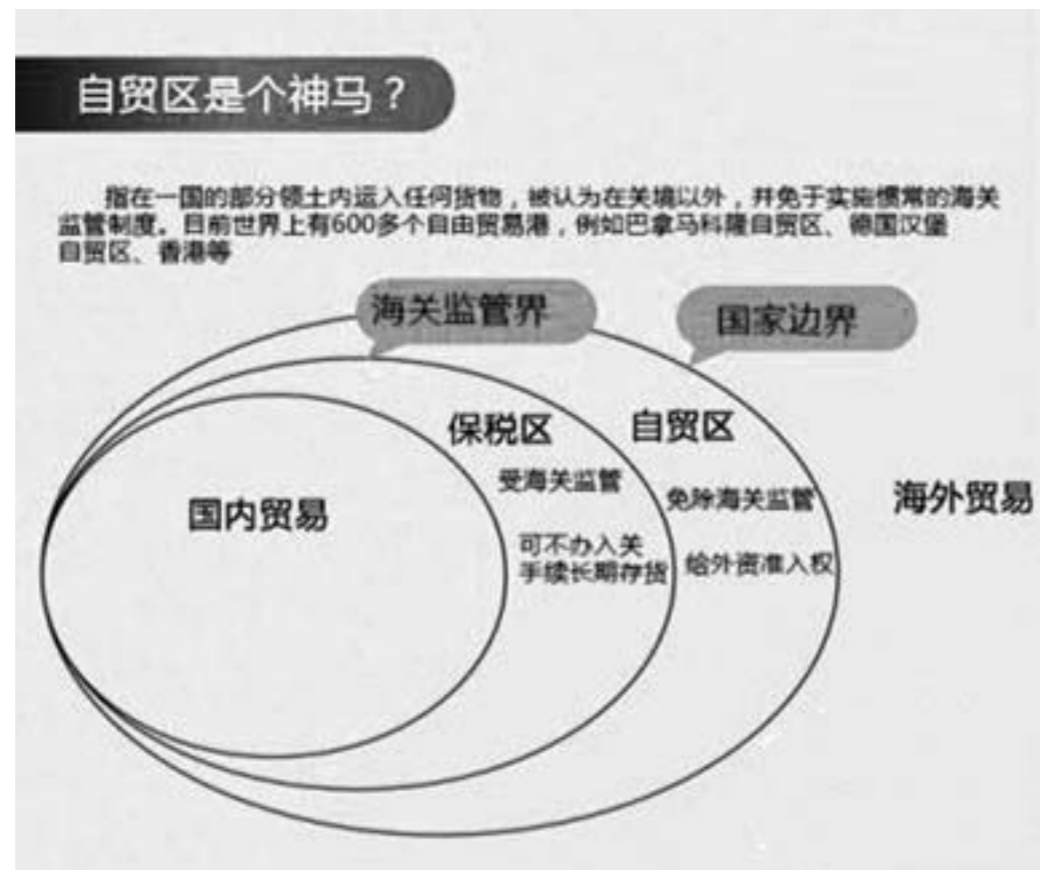
首先,统一内外资法律法规,保持外资政策稳定、透明、可预期。市场经济下的企业法律制度应当是统一的,一是给予外商投资企业的优惠待遇或者说是投资激励措施,应当采取税收优惠、财政补贴和行政帮助等形式,而不是通过企业制度的差异形成的事实上的优惠;二是市场经济下资本应具有较高程度的可流动性,而统一的企业法律制度,乃至统一的民事法律制度正是这种流动性的前提之一。放宽外资准入,首先就是要统一内外资法律法规。这样有利于把内资企业和外资企业放在同一个框架里面,进一步完善外商投资法规,释放出政策红利,更好地巩固国内的引资优势。要改革外资审批体制,建立高效的外商投资准入管理体制,开展准入前国民待遇与“非禁即入”(负面清单)的试点,为实现内外资准入制度的统一创造条件;强化法律法规的一致执行,形成各类所有制企业平等有序竞争的市场环境。

其次,推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放,放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制,进一步放开一般制造业。引入新的理念、机制和商业模式,推动国内相关体制改革,增强我国服务业的国际竞争力。第三,加快海关特殊监管区域整合优化。为适应我国不同时期对外开放和经济发展的需要,国务院先后批准设立了保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区等6类海关特殊监管区域(以下简称特殊监管区域)。

上海自贸区

《决定》提出,“建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措。要切实建设好、管理好,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。在推进现有试点基础上,选择若干具备条件地方发展自由贸易园(港区)。”这不仅为一如既往地推进上海自贸区建设提供具体指导,也对进一步扩大自由贸易试验区试点范围作出了明确规定。

2013年8月,中国国务院正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区。试验区范围涵盖上海外高桥保税区、上海外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关



特殊监管区域,总面积28.78平方公里。这次十八届三中全会的《决定》专门把上海自贸区建设作为构建开放型经济新体制的重要方面,也是要在上海自贸试验区建设实践中探索全面深化改革和扩大开放的新途径、新经验,体现了“摸着石头过河”与加强顶层设计的有机统一。根据国务院印发的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,试验区的总体目标是:经过两至三年的改革试验,加快转变政府职能,积极推进服务业扩大开放和外商投资管理体制改革,大力发展总部经济和新型贸易业态,加快探索资本项目可兑换和金融服务全面开放,探索建立货物状态分类监管模式,努力形成促进投资和创新的政策支持体系,着力培育国际

化和法治化的营商环境,力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区,为中国扩大开放和深化改革探索新思路和新途径。试验区的主要任务是“按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的方式,形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度框架”,涉及加快政府职能转变,扩大投资领域开放,推进贸易发展方式转变,深化金融领域的开放创新、完善法制领域的制度保障等五方面。同时,试验区还致力于营造相应的监管和税收制度环境。可以说,建设上海自贸试验区本身就是顺应全球经贸发展新趋势的一项重大改革,必将为中国对外开放探索出新路径和新

“ 模式。”

建设上海自贸试验区的意义不在于争取若干优惠政策促进上海发展,而是要建立一套与国际接轨的、新的制度体系,以成为贸易业态模式创新、投资开放创新、离岸型功能创新、政府管理服务创新的“试验田”和示范区。我们既要探索对外开放的新模式,也要探索加快转变政府职能和行政体制改革,促进转变经济增长方式和优化经济结构的新路径,最终实现以开放促发展、促改革、促创新,形成可复制、可推广的经验,服务全国的发展。可以说,上海自贸试验区定位于制度创新,一开始就强调“可复制、可推广”。政府预期,未来2至3年内,很多自贸试验区的内容会形成可复制的经验,一旦条件成熟就可在全国陆续推开。

鼓励对外投资

随着我国经济持续快速发展,一些非公有制企业规模不断扩大,部分居民个人财产性收入获得极大增长,这些企业及个人多元化投资需求日渐强烈。如何更好地鼓励支持企业及个人对外投资投资,是构建开放型经济新体制面临的重要课题。首先,企业及个人对外直接投资必须确立主体地位,才能更好“有所作为”;其次,境外投资合作也要求企业及个人充分发挥自身优势,只有这样才能真正立稳脚跟,扩大利润;最后,《决定》规定放开企业及个人在承揽工程和劳务合作等领域境外投资限制,并鼓励其在绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资方面创新方式。

随着“走出去”战略的深入实施,我国企业对外投资合作已经进入快速发展期。越来越多的企业加入到“走出去”的行列中,同时,这些企业也承担着一定的风险,面临着一定的挑战。《决定》强调,“加快同有关国家和地区商签投资协定,改革涉外投资审批体制,完善领事保护体制,提供权益保障、投资促进、风险预警更多服务,扩大投资合作空间。”这就从体制机制改革方面加大了对涉外投资企业及个人的保护力度。

扩大内陆沿边开放

户籍制度改革

城镇化本质,是实现农民的转移和城镇化,也就是农民市民化。十八大以来,中央着力加强制度顶层设计,加快户籍制度改革,提升基本公共服务水平,将农民工纳入保障房保障范围,有序推进农业转移人口市民化,努力营造有利于城镇化健康发展的制度环境。一项项举措涉及经济、社会各领域,彰显党中央为推动人口城镇化创造公平制度环境的决心。十八届三中全会明确指出,要推进农业转移人口转为城镇居民。其实早在1997年,我国小城镇户籍改革就已有试点,直至今日,2亿农民工和7500万流动人口实现了地域转移和职业转换,却没能同步实现身份和地位的转化。在学界,他们被称为“半城镇化的户口”。2012年12月19日,经济社会发展改革调研工作座谈会上,李克强首要提及了“推进户籍制度改革,把农民工逐步转为城市市民”。2013年初,全国政法会议上,户籍制度改革被列为2013年的重点工作之一,会议要求“统筹考虑各地经济社会发展水平和城市综合承载能力,区别情况,积极作为,稳妥有序推进户籍制度改革,逐步让大多数流动人口在城镇和农村安居乐业,各得其所”。

促进城镇化健康发展,要协调好政府与市场的关系,既要充分发挥市场调节的作用,也要合理定位政府职能,才能保障新型城镇化持续健康发展,让“无形之手”与“有形之手”形成合理分工、协调配合。

必须向全面提升质量转型。新型城镇化最大的特征就是要破除城乡二元结构。只有打破体制机制障碍,构建“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型工农城乡关系,才能推进城乡要素平等交换,实现公共资源均衡配置,才能真正释放城镇化带动的内需潜力。

城镇化的进程需要坚持市场化的改革方向。20世纪50年代以来,我国的城镇化出现了两种截然不同的制度变迁模式:自上而下的城镇化和自下而上的城镇化,前者是政府主导的强制性制度变迁,而后者是由市场诱导的自发型的诱发性制度变迁。新型城镇化应该强调尊重市场,尊重农民的产权和自由交易权,强调在公平竞争下让人口和生产要素在城乡之间自由流动。

在城镇化过程中,要注重城市对农村转移人口的包容和融合,在就业、教育、医疗、社保、住房等方面提供和城市居民平等的公共服务和权益。同时,也要进一步深化农村土地改革,赋予农民更多的基本权益。这蕴含着农民通过土地确权,同地同价等制度,实现同地同“权”,获得土地收益,从而公平地分享现代化发展的成果。这样,进城农民能够公平地享受城镇化的成果,留在农村的农民也获得了扩大农业生产规模、提高农业生产效率、增加务农收入的空间。

在新一轮产业调整布局趋势下,内陆和沿边地区扩大开放,既要承接东部地区出口导向型工业等产业转移,也不能简单复制东部发达地区的模版,要根据自身的资源禀赋制定战略方向,更要抓住目前全球产业重新布局和经济方式转变所带来的机遇,推动贸易、投资和技术创新之间的协调发展。否则,就会违反经济发展规律,政策红利也将无从分享。

要根据不同省情,通过国际合作,丰富和扩展“两头在外”的传统模式,把演变省区加工贸易做法;要探索不同省区特色的加工贸易模式,依据国际市场和沿边省区的加工贸易资源,培育和发展优势产业,并整合资源,创新体制机制,促进内陆产业集群发展。

内陆城市要坚持内外结合、以内促外,全力打好综合交通基础设施建设攻坚战,特别是大力发展国际客货运航线,形成放射线、网络化交通布局,发展多种形式的联运,打造横贯东西、联结南北方的对外立体化经济走廊。

内陆开放的扩大需要加强同沿海沿边的通关协作,构建“大通关”格局。实现内陆同沿海沿边的通关协作,实现“大通关”,就需要各地口岸管理部门实现信息互换、监管互认和执法互助,这不仅实施国家战略的重要举措,同时也是高起点谋划区域联动发展的需要。

沿边开发开放带来的影响将是多方面的,不仅可以推动当地经济发展,也能促进当地与周边国家和地区的经济往来,推动国际次区域合作。继续推进沿边开放,必须加快沿边开放步伐,实行有针对性的扶持、倾斜政策,比如对沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行政策性支持,加大扶持力度,提高沿边开放水平,促进边境地区繁荣发展。

目前,我国已与周边国家开展主要区域合作,跟周边很多国家都建立了不同形式的双边合作机制。在同周边国家建立国际大通道、欧亚大陆桥方面也面临资金量大、涉及面广、敏感性强、不可预见因素较多等因素。开发性金融机构是比“金砖银行”更广的范畴,不仅是金砖国家,还涉及周边其他国家。这就为推进同周边地区国际通道建设加大了信贷保险等方面的支持和保障。同时,加快同周边国家和地区基础设施互联互通建设,有利于化解我国过剩产能,并发挥我国产业升级优势,同时有利于我国周边安全环境的维护,而对周边国家基础设施建设将体现在水电、铁路、轨交等我国有实力的领域。