

# 促进新疆城乡一体化发展的调查研究

----- 以新疆“两居”工程与推进新型城镇化为例

2015 年自治区专家顾问团课题研究

2016-5-8

## 目 录

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| 一、“两居”工程与推进新型城镇化的互动关系及现实意义.....             | 4  |
| (一)“两居”工程与推进新型城镇化的互动关系.....                 | 4  |
| 1、“两居”工程向城镇集中为推进新型城镇化提供了条件.....             | 4  |
| 2、“两居”工程向城镇集中与新型城镇化一脉相承.....                | 5  |
| 3、“两居”工程与新型城镇化相互促进.....                     | 6  |
| (二)“两居”工程向城镇集中与推进新型城镇化的现实意义.....            | 7  |
| 1、“两居”工程向城镇集中,可提高城镇人口规模效益.....              | 7  |
| 2、“两居”工程向城镇集中,有利于增加农民收入.....                | 7  |
| 3、“两居”向城镇集中,有利于城乡一体化发展.....                 | 8  |
| 4、“两居”向城镇集中,有利于提高农民公共服务的享有水平.....           | 8  |
| 二、促进“两居”工程推进新型城镇化建设在政策设计与具体实践方面存在的制约因素..... | 9  |
| (一)“两居”工程在实践中存在的制约因素.....                   | 9  |
| 1.认识上的制约.....                               | 9  |
| 2、理念上的制约.....                               | 9  |
| 3.规划上的制约.....                               | 10 |
| 4、政策上的制约.....                               | 11 |
| (二)新型城镇化的实践及制约因素.....                       | 11 |
| 1、城镇体系发展框架正在形成,但人口聚集效应不大.....               | 11 |
| 2、劳动力转移成效明显,但对城镇化带动作用小.....                 | 12 |
| 4、农村面貌有了很大改善,但分散居住难以发挥城镇的聚集功能.....          | 12 |
| 5、城镇基础设施建设不断完善,但缺乏人气.....                   | 13 |
| 三、内地省区农民向城镇集中,推进城乡一体化的实践经验.....             | 13 |
| 1、河南省舞钢尹集镇张庄村农民向城镇集中,推进城乡一体化的经验.....        | 13 |
| 2、成都以“三个集中”为核心,联动推进“三化”.....                | 14 |
| 3、江苏扬州市义征以农民集中居住区为支点推进新型城镇化.....            | 14 |
| 4、新疆吉木萨尔县六户地村尝试让农民集中居住到城镇.....              | 15 |
| 四、统筹“两居”工程建设与新型城镇化建设的思路及目标.....             | 16 |

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| （一）“两居”工程与推进新型城镇化的思路.....               | 17 |
| （二）统筹“两居”与新疆城镇化建设的目标.....               | 18 |
| 五、统筹“两居”工程与新型城镇化建设的对策建议.....            | 20 |
| 1、把“两居”向城镇集中建设纳入《新疆城镇体系规划行动计划》统筹考虑..... | 20 |
| 2、成立“两居”向城镇集中建设工程领导小组.....              | 20 |
| 3、制定出台相关意见和政策并进行试点.....                 | 21 |
| 4、实施“两集中三推进”战略.....                     | 21 |
| 5、推进镇乡村城镇化建设.....                       | 22 |
| 6、做好“两居”工程向城镇集中应注意的问题.....              | 22 |

# 促进新疆城乡一体化发展的调查研究

## ----- 以新疆“两居”工程与推进新型城镇化为例

正在实施的富民安居和定居兴牧“两居”工程，是促进新疆分散人口重新聚集定居的一次重要社会过程，也是突破新疆城镇化进程中人口“瓶颈”的一次重要机遇。如何有效统筹规划，共同推进好这两项工作，通过“两居”的合理布局提高城镇人口规模效应，通过城镇产业发展巩固“两居”成果，关系到新型城镇化的成败，关系到农牧民脱贫致富，关系到自治区跨越发展与长治久安的大局。

### 一、“两居”工程与推进新型城镇化的互动关系及现实意义

#### （一）“两居”工程与推进新型城镇化的互动关系

##### 1、“两居”工程向城镇集中为推进新型城镇化提供了条件

把“两居”工程与推进新疆新型城镇化紧密结合，是按照科学发展的要求，把农村与城镇、农业和工业、农民和市民作为有机统一的整体统筹协调的重要途径，通过“两居”工程实现人口居住相对向城镇集中，就容易发挥好城镇对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用。通过农村人口居住模式的改变，逐步促进缩小城乡差别，实现城乡协调发展，共同迈向小康目标。如果仅是由产业和劳动力的转移促进城镇化，就不可避免由于城镇化带来了农村劳动力资源减少，出现农村产业和劳动力的“空心化”现象。而“两居”工程则包括农村各年龄段人口，特别是老人、儿童和妇女，这些都是对医疗、卫生、健康、教育等公共服务需求量更大的群体。因此，如果“两居”工程向城镇集中，不但能进一步提高他们享有公共服务的水平，特别是能提

高农村儿童的教育水平，而且也增加城镇人口规模，为城镇市场繁荣提供了人口条件。

## 2、“两居”工程向城镇集中与新型城镇化一脉相承

从目标上看：新型城镇化最终目标是要促进城乡之间的要素的合理流动，实现城镇化与工业化的同步及经济发展的协调，最终实现城乡经济社会的“四个融合”，即城乡人口、政治、经济、文明融合，从而实现城乡一体化。“两居”工程如果向城镇集中，就是实现城乡人口融合的重要契机，人口居住的融合才有进一步的政治、经济、文明的融合。由此也才能真正改变农村社会结构、产业结构、就业结构、劳动力结构及小城镇发展模式，为实现具有新疆特色的农村现代化提供条件。

从利益上看：新型城镇化的对象是农民，随着农村人口的转移，为推动城镇工业化水平提供了条件。因此，通过“两居”工程可以快速促进农村人口向城镇集中，为繁荣城镇经济提供人口规模条件。同时，城镇的繁荣也可推动技术、资金、人才要素向农村扩散，又能带动农村现代化水平的提升。这是城乡之间的“人口经济的血缘关系”，而农村人口居住的城镇化则是促进这个关系良性发展的重要基础。

从作用上看：影响新疆农牧业现代化进程突出矛盾是分散居住带来的分散经营，新疆城镇化发展滞后的主要矛盾是城镇人口规模小，没有一定的人口规模效益，公共服务水平上不去，城镇经济难以繁荣。而我们正在实施 150 多万户的“两居”工程，应该说为化解这两方面的矛盾提供了难得的机遇。因为“两居”工程涉及约 600 多万农村人口（约占新疆农村人口的 48%），如果这部分农村人口中能有 50%或 30%（约 300 万或 180 万人口）能够通过“两居”工程改变分散居住

模式，相对集中到城镇居住，就为改变目前分散经营的生产方式和农业实现规模化经营创造了条件，也为推进新型城镇化发展，形成人口规模效益提供了条件。因此，我们应该充分利用“两居”工程为推进新型城镇化带来的前所未有的有利契机，快速扩大城镇人口规模。同时，改变农村的分散居住也为促进农牧业规模化、机械化、标准化、节水化的现代化农业生产模式创造了条件。

### 3、“两居”工程与新型城镇化相互促进

一是通过“两居”人口向城镇或集中区居住，可加快农村剩余资源的释放。城镇化的牵引力带给新生代农民的是强烈的自我追求意识。农村长期落后，新生代农民渴望过上城市人的生活。城市生活的诱惑力是城镇化的“原动力”。如果“两居”工程向城镇相对集中，可为新生代农民为寻求更好的生活到城里去居住提供机会，这也为农村劳动力向城镇转移，使农村剩余劳动力得以释放多了一条有效途径。同时，为满足了城市对劳动力需求提供了便利条件，而城镇化的扩张，也向农村建设释放资金、技术、人才、信息等资源，为农牧业现代化提供条件。

二是有利于提升城镇及农村人口公共服务水平和繁荣城镇经济。通过“两居”人口向城镇集中，既能实现农村人口劳动力转移，又能使农村非劳动力人口（老、幼、残）通过“两居”向城镇相对集中居住，就有机会享受与城镇人口同等的公共医疗、卫生、教育、娱乐、文化等服务，对提升新疆农村少年人口教育水平和老年人口医疗、卫生保障水平提供了条件。同时城镇人口规模的扩大，也为进一步完善城镇公共服务和繁荣城镇经济、市场提供了人口基础。

三是有利于促进城乡人口思想观念转变。通过“两居”人口向城镇集中，让农民有更多机会接受城镇生活洗礼，向农民提供在城镇掌

握生产、经营、生活、学习技能的机会，使之“开眼界，换脑筋”，增强闯荡市场和勤劳致富的能力和本领，改变新疆农民“小富即安、不富也安”的生活态度和价值观，同时也能促进农村人与城市人的意识、观念的落差的逐步缩小，将新型农民输送到城镇和企业，又能影响城镇的建设和发展，促进城镇的整体进步。

## （二）“两居”工程向城镇集中与推进新型城镇化的现实意义

### 1、“两居”工程向城镇集中，可提高城镇人口规模效益

新疆的城镇化发展较慢，长期滞后，很重要的一个原因就是人口居住分散，人口规模小，公共服务设施难以配套。同时分散居住状态下的农村人口对公共服务的需求也在不断增长。比如，道路、电力、通讯、教育、卫生、文化、体育，等等，无论村子大小，人口多少，一样都不能少。其实，这无异于漫天撒钱，是巨大的资源浪费。如果我们“两居”工程的房屋重建能够结合当前的小城镇发展，以此可以通过城镇现有基础设施的延伸，拉大城镇骨架，扩大城镇人口规模，也为提高城镇公共服务水平提供了人口规模条件。农民不但有了新屋，还能提高公共服务的享有水平，这也为实现城乡居民公共服务享有水平均等化提供了重要途径。同时，也节省了农村分散居住形成的生活基础设施建设投入的费用。通过农村居住城镇化，还能改变农牧民的生产、生活方式，改变观念，使传统的农牧民逐步向产业化、专业化农牧业产业工人方向转变提供了可能，也为农牧业劳动力转移，接受工业化的进步和为推进新型工业化创造条件。

### 2、“两居”工程向城镇集中，有利于增加农民收入

“两居”工程向城镇集中，能加速推进新型城镇化进程，同时能够促进城镇服务业全面发展。人口的集聚必然带来经济活动和产业的

发展，必然对城镇公共产品产生新的需求，加快城镇交通、供水、供电等公用基础设施建设，推动教育、医疗、社保等公共服务集聚发展；同时带动以商贸、餐饮、旅游等为主要内容的消费性服务业的发展，并且人口聚集也为深化产业分工，扩充产业规模，促进金融、信息、科技、物流、创意等生产性服务业发展提供了条件，增加了就业机会，这些也都为集中居住到城镇的农民提供了更多的发展机会，增加工资性收入来源。

### **3、“两居”向城镇集中，有利于城乡一体化发展**

“两居”工程向城镇集中，就可把目前分散在农村的大量宅基地置换成耕地，使耕地连片，这也为现代农牧业的发展创造了条件。而目前由于这种分散式居住形成的分散式经营，是新疆现代农牧业的重要障碍。所以，“两居”使农村人口向城镇集中也为现代农牧业的实现提供了一个重大的契机。同时能够推动新农村、新型城镇化的协调发展。统筹城乡社会资源按照经济社会发展规律在城乡流动，促进城乡协调发展。由“两居”工程的建设可进一步落实促进农民进城优惠政策，降低农民进城生存和发展的门槛，使想进城、有财力进城、城中能生存的农民优先进城，加快城镇化步伐。因此，通过“两居”人口向城镇集中，既解决农民居住分散、公共基础设施建设投资分散的问题，又能促进产业和人口集聚，做大做强城镇经济，加快区域经济发展由以工业化为核心到以城镇化为引领的阶段性转变，有利于实现“三化”的协调科学发展和城乡一体化的发展。

### **4、“两居”向城镇集中，有利于提高农民公共服务的享有水平**

一方面通过“两居”工程让农民向城镇集中居住，既推进了城镇化，也促进农民市民化，并让城镇公共服务的阳光普照到农村人口群体，提高了农村人口的生活质量。另一方面，通过“两居”促使农民

向城镇集中居住，建设新型的农村社区，有利于统筹规划城乡基础设施建设和社会事业发展，有效地配置公共资源，能使继续留在农村的居民也能享受工业化、城镇化带来的物质和精神文明成果，过上现代化生活。

## **二、促进“两居”工程推进新型城镇化建设在政策设计与具体实践方面存在的制约因素**

### **（一）“两居”工程在实践中存在的制约因素**

#### **1. 认识上的制约**

由于对“两居”工程推进新型城镇化的深层次意义认识不到位，目前各地州县大多把“两居”工程建设看作仅仅是改善居住条件的项目，因此“两居”工程重建选址方面存在认识上的制约。目前“两居”85%是原址重建，在有些原址重建的房屋，只是改变了住房条件，并没有提高公共公服的享有水平，文化、医疗、教育、卫生等公共服务仍停留在原来水平，而且仍然保留着分散的居住和分散的生产方式，反映出“只见新屋，不见新村”的问题。可以预见，过不了多少年，这些房屋又有可能成为农牧业现代化和新农村建设的拆迁对象，造成不必要的浪费。

#### **2、理念上的制约**

“两居”工程与推进新疆“三化”进程是一个统筹协调发展的理念。理念不同带来的是工作方式和结果的不同。前面提到的原址重建模式，不但是认识上的问题，也是理念上的问题。从目前效果看，插

花式围绕现有城镇建设的情况很好，这就是把“两居”工程与城镇化相结合的最有效的形式之一。

在集体搬迁重建方式中由于理念的不同，其效果也不同。按“两居”工程与推进城镇化相结合的理念，集体搬到向县、乡、村镇集中的效果都比较好，不但改善了住房条件，也提高了农民享有城镇公共服务水平，城镇人口规模的扩大也对城镇经济社会繁荣、聚集人气发挥了重要作用。

也由于理念不同，没有把“两居”工程与城镇化发展统筹考虑，就采取了集中搬到远离城镇的戈壁滩新建集中区的方式，不但投入大而且效果不一定好，由于新建集中区远离城镇，基础设施条件差，配套的公共服务设施缺乏，就存在定不住、住不久的问题。甚至有些建在戈壁滩上的“牧民安居”房，由于没人住，房子里都长出了草，造成很大浪费。还有些是几十户一个集中区，虽然房屋、暖圈、饲料地是配套的，但仍是单家独户的模式，仍是分散经营，在生产、生活方式上变化不大，虽然有些在集中区建设了的村委会，但服务设施和人员不配套，有些是村干部轮流兼职，不稳定，并且投入很大，被服务人口少，成本很高，难以维继。

同样是理念的问题，由于没有把“两居”与农牧业现代化统筹考虑，所以就产生了有些插花搬迁到城镇或集中区的，但在农村的原房屋依然保留，没有形成耕地置换和流转，使农民的搬迁并没有对农业生产方式的转变带来变化，造成浪费并不利于今后的发展。

### 3. 规划上的制约

由于认识和理念上的制约导致“顶层设计”缺乏。“两居”工程向城镇集中，就是农民向城镇集中的过程。这个过程仅靠农口部门是

无法完成的，还需要土地、建设、城管、发改、户籍、劳动、社保、扶贫、对口援疆等多部门的协调沟通。由于缺乏顶层设计和合理规划，所以各区县就把“两居”作为乡村自己的事，缺乏与城镇发展规划的沟通和协调，因此就出现前面所说的问题。顶层设计的重要功能就是整体性和全局性，其视角就是要跳出局部环境和利益的束缚和影响。因此，“两居”工程向城镇集中的顶层设计就是需要站在为促进新疆“三化”发展的整体高度上去考虑。要实现理念一致、功能协调、资源共享等系统论的方法，从全局视角出发，对“两居”工程的各个层次、要素进行统筹考虑。

#### **4、政策上的制约**

由于认识、理念和顶层设计上的制约，因此在“两居”工程实施过程中，缺乏相应政策的引导，造成各行其是，也不乏为完成“两居”工程的数量任务有拍脑门和简单化的现象。

### **（二）新型城镇化的实践及制约因素**

#### **1、城镇体系发展框架正在形成，但人口聚集效应不大**

新疆城镇发展空间的“一圈、多群、三轴、一带”的布局初具雏形。但城镇建设的水平还比较低，城镇对人口的聚集效应不大，产业凝聚力和辐射力也不强并缺乏特色和品位，很难形成对产业经济和人口的“极化效应”。

目前新疆有建制市 19 个（其中自治区直辖市 4 个、地州直辖市 15 个）、68 个县城、234 个建制镇。其中建制镇比 1985 年的 121 个增加了近 1 倍（113 个）。但与全国相比建制镇密度仍然很低，仅为

1.41 个 / 万平方公里，即使按新疆绿洲面积计（按总面积 8% 计），建制镇密度也仅为 17.6 个 / 万平方公里，远低于全国平均水平（34.8 个 / 万平方公里）。同时许多城镇的规模还较小，按新疆 1004 个乡镇计，平均每个乡镇人口仅有 1.3 万人，2010 年新疆城镇人口比重由 2009 年的 39.85% 增加到 43%，也主要源于撤乡建镇的就地转换，依托产业带动的农村人口转移微乎其微；

## **2、劳动力转移成效明显，但对城镇化带动作用小**

近几年在各级政府通过多种途径和多方的共同努力下，新疆农村劳动力转移成效显著，农民工资性收入在农民纯收入中所占比重不断提高。但由于新疆城镇民营经济特别是劳动密集型经济和服务业发展相对滞后，带动就业的能力较弱。因此，在疆内劳动力转移大多是季节性转移（如摘棉花等），并没有形成在城镇长期居的人口；另一方面是各级政府组织农民外出打工向内地转移，部分转移人口对新疆城镇化带动作用不大。虽然近些年新疆农村劳动力转移成效明显，但对城镇人口增加作用不大。而“两居”工程向城镇集中，可通过农村人口居住的城镇化，加速推进人口城镇化的进程。

## **4、农村面貌有了很大改善，但分散居住难以发挥城镇的聚集功能**

通过近几年的新农村建设，农村面貌发生的很大的变化，也取得了显著成绩。但农村人口居住分散，缺乏人口聚集效应，城镇的聚集功能、辐射功能、协调功能就比较弱，造成中心城镇和重点城镇的地位和作用不突出，公共服务水平和能力很难提高。分散居住形成第一

产业分散经营比重较高，二、三产业发展水平普遍较低，难以发挥城镇对农村的辐射带动作用。

## **5、城镇基础设施建设不断完善，但缺乏人气**

通过近两年各类民生工程的建设和新型城镇化的推进，新疆县、乡、村基础设施建设有了很大改善，城镇建设水平不断提高，城乡居民生产、生活水平有了很大的提高。但大多数城镇只重视城镇的基础设施硬件建设，而忽视了相关产业经济的培育、扶持、布局与发展，特别是忽视了人口的聚集效应，从而使城镇缺乏人气和经济支撑。

## **三、内地省区农民向城镇集中，推进城乡一体化的实践经验**

### **1、河南省舞钢尹集镇张庄村农民向城镇集中，推进城乡一体化的经验**

张庄是河南省的一个贫穷的山区村，1000多口人，分散在十几个沟沟岭岭的自然村落里，背靠大山，面临深水，耕作进出，极为不便，村里又没有能力改变落后的交通和居住条件，村民生活，相当困难。2009年8月，张庄所在的舞钢市委确定了以“土地向经营大户集中、农民向城镇集中”为主体的城乡一体化建设目标，把原有的8乡镇5街道190个行政村按照“一城四镇十七个中心社区”的布局重新优化组合。用三到五年的时间，把舞钢建设成为具有现代田园都市风情的新型城市，让普通农民能像城里人一样有宽敞的楼房居住，有稳定的经济收入，有良好的生活环境，有休闲娱乐条件。

在此目标下，张庄尝试了农村社区建设，促进人口向城镇集中，统筹城乡发展，在不到一年的时间里，张庄农村社区建设一期工程完

成。散居在沟沟壑壑里的居民搬出了山窝窝，住进了楼房。村民们说：“住到这样做梦都不敢想的房子里，半夜做梦都会笑醒。

随着张庄农民向城镇集中居住，城镇人口规模的扩大，产生了很多社会服务需要，新生出很多务工岗位，譬如餐饮服务、商业经营、社区管理等等。由此，进城之后的张庄农民在减少劳动强度之后反而获取更多的经济收益，使人力资源潜能得到最有效的发挥，从而达到农民增收的目的。

## **2、成都以“三个集中”为核心，联动推进“三化”**

成都以“三个集中”为核心，联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化。“三个集中”是指“工业向集中发展区集中、农民向城镇集中和土地向规模经营集中”，通过“三个集中”，首先是加快了工业集中发展。通过调整产业布局规划和产业政策引导，将原规模小、布局散的 116 个工业开发区，优化调整为 21 个工业集中发展区，2007 年工业增加值的集中度达到 63.5%。第二是引导农民向城镇集中。据此，成都在 5 年中新建农民集中居住区和农村新型社区 2249.1 万平方米，37.8 万农民生活居住条件得到改善，城镇化率由 2002 年的 55.7% 提高到 2007 年的 63%，每年以 2 个以上百分点增长。第三是推进土地规模经营。在农民向城镇集中的基础上，5 年成都共流转农用地 235.6 万亩，其中流转耕地 170.8 万亩，全市 2000 亩以上集中成片的粮食规模经营面积达 2.6 万亩。建成标准化特色农产品基地 152 个，新建农村专业合作组织 1911 个，培育规模以上农业产业化龙头企业 615 家，联系带动农户 135.2 万户。

## **3、江苏扬州市仪征以农民集中居住区为支点推进新型城镇化**

仪征地属丘陵，半山半圩，因特殊的地理条件限制，长期以来，农民已习惯了分散居住，全市共形成了 4000 多个自然村庄。这不仅

严重浪费了宝贵的土地资源，使得农村在产业发展、基础设施、公共服务、社会文明等方面也相对滞后。因此，仪征把新型城镇化战略作为转变发展方式的重要内容和着力点，在加速工业化进程的同时，着力构建城市、集镇、农民集中居住区三级城镇化体系。在这三级体系中，仪征更加注重把农民集中居住区建设作为支点和突破口，以此来撬动新型城镇化建设，推动城乡一体化发展。同时结合土地整理、城乡建设用地增减挂钩和万顷良田整治工程的实施，解放思想，大胆探索，大规模启动农民向城镇集中建设工作。

仪征的实践证明，农民向城镇集中居住是一项先导性工程，它改变了千百年来农村住房制度和老百姓居住习惯，因此要从思想、规划、建设和政策保障等方面，制定出一系列行之有效的措施。其中，最核心的一条就是突出以人为本、造福于民，将农民向城镇集中居住建设工作作为一项实事工程、民生工程来实施。

#### **4、新疆吉木萨尔县六户地村尝试让农民集中居住到城镇**

2006 年吉木萨尔县开始在六户地村进行农民集中居住到城镇的试点工作，六户地村位于吉木萨尔县三台镇以北 12 公里处，2006 年底，按照国家城乡一体化的建设标准，提出了村庄改造的计划，整村的农民将集中居住到镇政府所在地的商住楼内，在征得村民同意，并与有关各方进行充分协商后，达成在三台镇新区建设新村的一致意见。新村规划方案提出计划用三年时间在三台镇新区修建占地面积为 16000 平方米的住宅楼 6 栋，安置 180 户农户居住。村民们的宅基地将重新开发成 300 多亩耕地，这部分耕地的收益将用于供暖、物业管理等各项费用支出。以解决农民“买得起住不起”商品房的问题。

六户地村 34 岁的蒙古族村民王成明 2002 年投入 8 万多元在村里

建起了最漂亮的房子。村里进行进城镇建房动员后，他第一个报名参加。他说：“拆除刚建不久的房子虽然有点可惜，但我认为值得。我家的宅基地有 5 亩，按每亩 400 元承包，每年可收入 2000 元，入住新房的水电费和暖气费够了，还省下了孩子在镇上上学的食宿费，同时，我还可以在镇上做生意增加收入”。

实践证明，六户地村村民集中居住到城镇的举动，符合新疆农村城镇化发展趋势，村民集中居住到城镇，不仅可以节约土地资源、节约乡村公共支出，农民还能很好地享受到城镇生活的便利。

#### **四、统筹“两居”工程建设与新型城镇化建设的思路及目标**

衡量一个国家或地区城镇化水平往往用城镇化率来表示。依据全国第六次人口普查数据，新疆城镇化率为 43.0%，2011 年为 43.5%，低于全国（49.68%）6.18 个百分点。从新疆历年城镇人口占总人口的比重统计数据看，1985 年新疆城镇人口占 42.78%，1996 年达到 50%，远高于全国同期 36.24% 的水平，1999 年新疆城镇人口比重达到历史最高的 52.34%。2000 年下降为 33.75%。如果与 1985 年比，26 年新疆城镇人口所占比重仅提高了 0.72 个百分点。2000-2011 年新疆城镇人口比重每年平均提高 0.84 个百分点，而同期全国每年城镇化率以 3.78 百分点增加，新疆与全国的差距较大。

如果按不同区域看，区域间的城镇化率差距也较大，最高的乌鲁木齐市在 80% 以上，新疆县域城镇化率仅为 31.6%，比全疆（43.5%）低近 12 个百分点。而且，县域城镇化在公共服务质量、生产方式、生活方式等方面与城市比都还有较大的差距。

## （一）“两居”工程与推进新型城镇化的思路

如何缩小新疆与全国的城镇化的发展差距，如何实现新疆城镇体系规划提出的城镇化发展目标，如何抓住“两居”工程建设的契机，推进新疆城乡一体化发展，改善农民生产生活条件，提高农民公共服务的享有水平和增加农民收入，是形成“两居”工程与推进新型城镇化思路的出发点和落脚点。根据新疆“两居”工程建设，我们认为“十二五”时期，“两居”工程与推进新型城镇化的总体思路是：要站在建设新农村和推进新型城镇化和农牧业现代化的高度，以科学发展观的新要求，重新审视和规划“两居”工程建设。依托新疆各地区城镇、乡镇、村镇三级城镇体系的建设，统筹考虑“两居”工程集中区的选址和建设，通过“两居”工程向城镇集中，推进城乡集镇建设，全方位提高三级城镇体系城镇化发展水平和质量，提升其城镇体系的综合承载能力，同时依托“两居”工程推动农村人口向三级城镇集中居住，工业向经济区（园区）集中、农业向规模经营集中，实现人口城镇化和工业化互动推进，城乡一体化协调发展。

以“两居”工程为切入点，规划好“两居”与城镇建设的布局链接；在县级镇集中居住区，可突出发展“飞地”的要求，科学规划、准确定位、合理布局，突出居住与产业的区域性可持续发展，引领镇乡经济社会发展；在一般镇乡，要在居住合理归并的基础上，培育发展与新农村建设相关配套产业，明确发展重点，以市场需求、产业政策和资源优势为导向，以龙头企业带动农业产业化发展，增强镇乡经济发展对集中区人口就业的直接带动力、影响力；在村镇集中区，要大力开发农业小区、工业小区、农民新社区、移民新村庄等建设。要按照新农村建设和新型城镇化的总体要求，紧紧抓住“两居”工程建设的契机，因地制宜，分类实施，搞好县、乡、村镇规划，逐步建立

与区域经济发展水平、城乡居民生活愿望、有利人口聚集等相协调的城镇经济格局。

“两居”向城镇集中建设，要遵循的原则是：规划先行、可持续发展、统筹兼顾、量力而行、注重创新、聚集人气。用3到5年的时间，通过“两居”工程促使农村人口向城镇集中，把三级城镇建设成规模适度、功能健全、环境整洁、具有较强辐射带动功能和聚集人气的区域中心。

按照这一思路，加速推进“两居”向三级城镇集中主要有以下任务。第一、准确把握人口城镇化方向，结合我们当前实施的“两居”工程，积极推进农村人口向城镇、乡镇、村镇集中区居住，可以说这是推进新疆农村人口城镇化的一条捷径，也是实现每年城镇人口比重增长1个百分点的可能条件。因此，建议相关部门在“两居”工程实施方面与推进新型城镇化紧密结合，不要再错过人口城镇化发展的良机；

第二，努力提升三级城镇体系的城镇化发展质量，结合“两居”工程下大力气拓展各级城镇建设规模。

第三，扩大和增加城镇数量，探索县改市、乡改镇、村改社区的以城市带区域、以镇带村的城镇化发展道路，结合“两居”工程，在不断扩大各级城镇人口规模的基础上，努力发展一批新城市、新市镇。推动建设农村新型社区的建设，提高中心镇向周边村的辐射能力，加大公共设施向新市镇倾斜力度，努力打造一批新型城镇。

## （二）统筹“两居”与新疆城镇化建设的目标

国际城市化经验表明，城市化率在30%-60%间，是推进城市化进程的黄金时期。当城市化水平达到70%时，生产力高度发达，城乡差

别基本消失，基本实现城乡一体化。按照一般发展规律，城镇化水平一年提高 0.6-0.8 个百分点是比较正常的，也比较有把握；超过 0.8 个百分点就是高速度。

根据新疆城镇体系规划提出的目标：“构建布局合理、特色鲜明、优势互补、支撑功能强大的城市布局，充分发挥城市和小城镇，以城带乡，以工促农，扩大就业、拉动城乡发展的重要作用，力争到 2015 年城镇化率达到 48% 的目标。到 2020 年要达到 58% 的目标”。要实现这个目标，从 2012 年起新疆城镇化率需要每年提高超过 1 个百分点以上（约 1.125），这也就意味着每年要有近 25 万人要从农村向城镇进行转移。要实现 2020 年 58% 的目标，则需要每年提高 2 个百分点。也就意味着每年要有近 50 万人要从农村向城镇进行转移。那么如何转移才能实现这个目标？当然随着城镇经济产业发展带动劳动力的转移是一个方面，但历史实践表明这个过程是比较缓慢的。如果按新疆 2000-2011 年间城镇化率平均每年提高 0.84 个百分点计（2011 年比 2010 年只提高了 0.5 个百分点），到 2015 年新疆人口城镇化率也只能达到 46.86%，离目标还差 1.14 个百分点。因此，把我们现行的“两居”工程设计为农村人口向城镇集中居住，将是加速新疆人口城镇化进程和实现目标的重要契机。

根据自治区“两居”目标，到 2015 年将完成 150 万户的富民安居和 8.5 万户的定居兴牧工程，这两项合计就是 158.5 万户（每年 30 万户），按每户平均 4 口人计，就是 634 万人口（每年约 120 万人口）的居住条件要改善，如果其中有 50% 能够向城镇聚集或集中区居住，每年就有 15 万户、60 万人步入城镇化，这会在很大程度上加速新疆城镇化进程，就为实现 2015 年和 2020 年提出的城镇化率的目标和规划中提出的“建设一批 50 万人口以上的大城市，提升中小城

市和县城发展水平”的目标提供了人口条件。因此，抓住“两居”工程向城镇集中建设，是保证实现新疆城镇化目标的重在契机。

## **五、统筹“两居”工程与新型城镇化建设的对策建议**

### **1、把“两居”工程向城镇集中建设纳入《新疆城镇体系规划行动计划》中统筹考虑。**

自治区确定从2011年开始，每年完成30万户“两居”工程，五年完成150万户，目前已推行近两年，已完成近60多万户，今后三年还有近100万户的“两居”工程任务，因此，建议自治区紧密结合新型城镇化的要求，不要为完成任务而急于求成，要统筹农业、建设、土地、扶贫、对口援疆等部门规划先行，认真总结近两年“两居”工程的实践经验，学习借鉴内地成功做法，针对我们新疆影响城镇化进程慢的瓶颈（人口规模小）和农牧业现代化的瓶颈（分散居住和经营），抓住能快速突破这两大瓶颈的“两居”工程的契机，切实作好“两居”工程向城镇集中的行动计划，并配合公安户籍、社保、教育、医疗、养老、就业等公共服务保障共享政策跟进，使我们后续三年的“两居”工程在推进新疆新型城镇化道路上迈出更大的步伐，取得更显著的成效。

### **2、成立“两居”向城镇集中建设工程领导小组**

成立“两居”工程向城镇集中领导小组，由自治区主要领导和分管领导任组长、副组长，把所有相关部门领导纳入领导小组成员，由领导小组协调各有关部门的工作。

在领导小组下成立规划小组，规划小组由相关部门专业人员组成并聘请科研院所专家参与，通过规划小组进行“两居”向城镇集中工程的顶层设计和规划。在规划指导下，使“两居”工程向城镇集中作为后三年各地州市县“两居”工程建设的主要方向。

### 3、制定出台相关意见和政策并进行试点

学习内地和新疆已有的成功经验，抓住新疆“两居”工程建设的契机，制定出台《依托“两居”工程，推进农民向城镇集中居住的实施意见》，明确农民向城镇集中的指导思想、建设任务、总体要求和方法步骤，从宏观上为推进这项工作指明方向。并在此基础上制定出台具体的《实施方案》，从操作层面对“两居”向城镇集中的建设任务、时间要求、建设方式、用地指标、资金筹措、奖补措施等进行明确、细化，为整体推进“两居”工程向城镇集中建设提供保障。同时，在领导力量配备上，可从国土、规划、建设等部门选派优秀专业人才到乡镇任职，专项指导“两居”向城镇集中的建设工作。

### 4、实施“两集中三推进”战略

建议依托“两居”工程，在有条件的地区实施“两集中三推进”战略，以此实现“两居”工程与推进“三化”的有机结合。“两集中”即：农民向城镇集中、土地向规模经营集中；“三推进”即：在依托“两居”工程实施“两集中”基础上，推进城镇产业集聚区建设、推进城镇创业发展服务区建设、推进农民集中区社区服务建设。通过该战略的实施，统筹“两居”工程建设与新型城镇化的有机结合。

## 5、推进镇乡村城镇化建设

一是要结合“两居”向城镇集中，不断加强城乡基础设施建设。重点要抓好“两居”工程集中区的城镇与农村衔接的交通、用电、饮水、通讯等基础设施建设，为“两居”工程与农村城镇化建设营造良好的硬环境。

二是结合“两居”向城镇集中，不断加强城乡市场建设。城镇化向农村延伸，农村建设城镇化，市场是纽带。通过“两居”农民向城镇集中居住，为发展农村新产业，做大搞活城乡市场、发展农村合作经济组织，建立生产销售信息平台，开展生产技术培训都提供了便利条件，也有利推进了农村产业发展与市场的联系。

三是结合“两居”工程向城镇集中，不断加强城乡联动机制建设。探索合乡并村镇的管理机制，实施精乡强村工程，为推进城乡一体化和区域一体化工作的健康发展探索城镇管理体制改革的经验。同时，建立和完善土地流转、劳动力转移、医疗就业、信贷投入，促进镇—乡—村联动发展。

## 6、做好“两居”工程向城镇集中应注意的问题

“两居”工程向城镇集中“这是一个系统工程，在表面的居住环境改善之外，最重要的是产业支撑和对新建住房的确权发证，这种“造血”将使城镇化进程更有后劲，更具有可持续性。所以要注意以下几方面问题。

一是“两居”推进农民向城镇集中要从实际出发，既要解放思想，又要尊重农民意愿，因势利导，稳步实施。

二是“两居”要坚持与城镇化建设相结合，以城镇建设带动农民集中居住，促进农民集中居住与城镇建设良性互动。特别是“两居”

集中区的选址很重要，选址一定要靠近城镇、乡镇、村镇，只有这样才能发挥“两居”工程与推进新型城镇化的作用，要严禁在戈壁滩建“两居”。

三是认真研究并采取土地置换补偿、引进资金、项目招商、“一事一议”等多种方式解决“两居”向城镇集中建设中的资金投入问题。

四是完善已建成的“两居”集中区的基础设施和公用设施的配套，为先期集中居住区的农牧民提供良好的居住条件和生活环境，并对已建好的农民集中居住区要加强和完善社区管理服务工作，增强居民共住共建意识，调动其参与的积极性，不断推进集中区建设的社区管理工作，起到示范作用。

五是及时把“两居”集中居住农民的承包地进行确权登记，对已进入集中区居住的农民的原有宅基地，应当依法尽快予以流转，或及时整理复耕，让有限的土地资源发挥更大的作用。

总之，“两居”工程向城镇、乡镇、村镇集中是一项创新工程，在推进过程中必然会遇到这样和那样的困难，因此在工作中要从发展的实际出发，解放思想，创新思路，破除了面临的难题，在实践中探索出一条具有新疆特色的以“两居”带动农民集中居住，有效推动新型城镇化建设的道路。

自治区专家顾问团成员 王宁 2016-3-7

## 推进新疆城乡统筹发展的建议（《决策参考》）

近年来，在中央和各省市的对口支援及新疆各族人民共同努力下，在经济

形势进入新常态的大背景下，新疆经济持续保持高于全国平均速度的增长，经济结构也在向好的趋势方面发展。但城乡发展仍很不平衡，农村经济社会发展明显滞后，城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出。而改变城乡二元结构需要化解各种深层次矛盾，需要付出长期艰苦的努力。成都市作为国家城乡统筹综合配套改革的试验区，先行先试，建立了以农村产权制度改革和城乡一体化发展为核心的一系列制度措施，取得了良好成效。近期我们对成都市及宜宾、乐山、自贡市进行调研学习，认为有很多好的经验值得我们学习借鉴。

## **一、对新疆统筹城乡发展的思考**

### **（一）以农村产权制度改革为核心，推进农村土地、房屋等资产的市场化**

#### **1、对农村土地进行确权、颁证、流转，还权赋能**

农村产权改革，首要内容是“确权”，其核心就是对农村土地进行确权、颁证、流转，明确界定所有农村耕地、山林、建设用地与宅基地的农户使用权或经营权，以及住宅的农户所有权，以此增加农民的财产收入。农村土地确权先行，为土地制度改革的系统性风险加上了一道保险阀。如，成都市在 2008 年发布了《关于加强耕地保护，进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见》，正式启动成都农村产权制度改革。经过“确权”，农村两大类、6 项产权获得了政府颁发的产权证书：第一类，农村集体经济组织的土地和房屋所有权证书；第二类，农户的房屋所有权、土地承包经营权、林地使用权、宅基地使用权证书。确权工作使农村集体经济组织的各项产权被“量化”到了具体的权人，集体或农户；为权人行使财产的使用、收益、转让权提供了法律依据；也使农户个人拥有的土地使用权的市场交易成为可能。

#### **2、建立耕地保护基金制度**

创新耕地保护经济补偿机制，建立了耕地保护基金制度。如成都市在统筹城乡发展过程中，从地方的土地增值基金中每年拿出 26 亿元设立耕地保护基金，直接通过补助农民的民生而保护耕地。补贴标准为基本农田每亩每年补 400 元，一般农田补 300 元。这一制度的实施，有效解决了农民保护耕地动力不足的问题。

题。

### 3、创建农村产权交易平台

农村生产要素流动、价值体现，以及与社会资本结合，都必须依赖流转来实现和完成，农村产权流转是农村产权制度改革、实现农村资产资本化的核心环节。如，成都建立了全国首个农村产权综合交易平台，在各区（市）县建立了农村产权交易分所，乡镇设立了农村产权交易服务站，构建起市、县、乡三级农村产权流转服务体系，促进农村土地承包经营权、林权、农村房屋产权等重要产权在内的农村资产产权等资源向资本的转变。

## （二）建立市场化的城乡互惠共享机制，统筹土地等城乡要素资源的合理配置

如何在分散的小农经济、粗放的土地资源和困扰城市发展的用地保障之间，搭建一种市场化的互惠共享机制，是加快统筹城乡发展的重要途径。成都城乡一体化的一个重要内容，就是统筹土地等城乡要素资源的合理配置，以产生最大化的经济效益和社会效益，促进城乡同发展共繁荣。

### 1、通过土地整理和级差收益，推动城乡建设用地增减挂钩

成都市作为全国城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点城市，按照有关政策规定，严格执行城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩的制度，在城乡之间建立起利用市场配置城乡土地资源的机制。城市获得了更大的发展空间，农村则获得了更多的优良耕地和源源不断的资金“输血”。“拆院并院”腾出的建设用地级差地租主要用于建设农民集中居住区、农业发展和基础设施建设，使城乡资源形成互惠互补。这样，土地整理尤其是“拆院并院”成为名副其实的“金土地工程”，成为统筹城乡发展和推进农业现代化、新型城镇化的现实载体。

### 2、引导农民向城镇和农村新型社区集中，推动农民向市民转变

成都根据全市区域发展条件、人口和城镇分布以及生态环境保护的要求，在现有城镇体系格局的基础上，按照城乡一体、区域统筹的原则，完善城镇规划体系五级结构（都市区、中等城市、小城市、新市镇、农村新型社区），形成城乡统筹、相互衔接、覆盖全市的城乡规划体系。

在引导农民集中居住方面，成都遵循“因地制宜、农民自愿、依法有偿、稳

步推进”的原则，首先将被征地农民和规划范围内可能被征地的农民集中到城镇居住，先行进行居民身份的变化，同步提供就业培训、社会保障及良好的居住条件。在中心城区，实行农村与城市社区完全接轨，按照城市社区标准建设新型社区，推动农民向市民转变。在县城和区域中心镇，按照城市社区标准建设城镇新型社区，积极引导农民向城镇集中。

### **3、推动土地向规模经营集中，建设农村新型集体经济**

在旧有的经济模式下，成都市耕地一直存在中低产田比重较大、田块过小过多且不规整、田埂和田间道路占地较多等问题，显然不适应农业规模经营发展。此外，成都历史形成的农村居民住宅有 95%都是以自然村落、院落或独户居住，呈现“散、多、乱”状况。因此，土地整理也就成为推进城乡一体化的重要举措。通过大力开展土地整理、“拆院并院”工作。完成土地整理项目 100 多个，投入资金 38 亿元，整理面积达 120 万亩，新增耕地 16 万余亩，建成 56 个面积在 5000-10000 亩的高产稳产、有产业特色的高标准基本农田保护示范区。

在土地家庭承包经营下，农业的规模经营很难实现。与此同时，村组除了对土地拥有名义上的所有权外，传统意义上的“集体”政企不分、产权不明，经济职能已大大弱化。因此，成都市在坚持和完善土地家庭承包经营责任制的基础上，深化农村集体经济管理体制改革，按照依法、自愿、有偿的原则，采取转包、租赁、互换经营、入股等形式，推广股份合作、“村企合一”、土地开发、物业经营等农村新型集体经济发展模式，推动土地向规模经营集中，壮大了新型农村集体经济实力，促进了农民增收，并且有利于农民向非农产业转移。截至 2008 年，通过推进土地向适度规模经营集中，全市农用地流转面积累计达到 303 万亩，占农用地总面积的 21.6%；35%的耕地面积实现了规模经营，土地产出效益得到了巨大提升。

## **（三）破解城乡二元结构，推进城乡一体化发展**

### **1、城乡规划一体化**

为改变长期以来农村规划严重缺失，城市规划比较滞后，导致无序开发、分散建设的现象，成都市近几年着力理顺规划管理关系，将各有关部门涉及城乡建设的规划职能统一划给市规划管理局。按照城乡规划编制、管理、监督工作满

覆盖的要求，从市到乡都组建了规划行政管理机构，加强规划编制和监督工作。坚持把区域发展定位、产业发展、基础设施，以及村庄建设布局等作为一个完整的系统进行整体规划。打破了长期以来成都农村规划缺失、低水平盲目建设的格局，把新农村建设规划设计理念历史性地全面引入农村，基本形成了以科学规划引领城乡统筹发展的新格局。

## **2、城乡基础设施一体化**

近几年来，成都市加大了农村基础设施的投入力度，加快了基础设施的建设步伐，目前已建成连接城区、覆盖乡村、城乡一体的交通基础设施体系，率先在西部实现了县县通高速路、村村通水泥路和城乡客运一体化；初步实现城乡水、电、气和排污、垃圾处理等公用设施一体化；逐步缩小城乡通讯、广播电视、电子政务等“数字鸿沟”，形成了城乡基础设施共建联网、城乡群众共享现代文明的格局。

## **3、城乡市场一体化**

工业反哺农业，城市支持农村，是一项庞大而艰巨的系统工程，公共基础设施建设、工业园区建设、农民新型社区建设以及社保、医保、教育、卫生、文化等方面都需要大量资金投入。成都市通过建立多元化的投融资机制，综合解决了“钱从哪里来”的问题。连续多年全市各级财政累计投入“三农”的资金达到402.3亿元，年均递增63.3%。同时进一步改革财政对“三农”投入的方式，按照“政府引导、市场化运作”的方式，组建了市县两级现代农业发展投资公司、小城镇建设投资公司和市级现代农业物流业投资公司，建立起了政府引导、市场运作的投融资平台，调动了社会资本投入农业和农村的积极性。

## **4、城乡管理一体化**

在政府体制方面，根据统筹城乡发展的实际需要改革管理体制，扭转政出多门、职能交叉，城乡分割的局面。通过拆并重组，成都市先后实施了规划、农业、交通、水务、林业、园林等30多个行政机构的重组和职能调整，促进公共管理与服务向农村覆盖，并以农村税费改革为突破口，撤并30%左右乡镇、47%左右的村，精简乡镇机构人员5000多名。

在基层民主政治方面，全面调动和激发了群众的政治参与，推动了决策透明

和公开监督。主要包括三个方面：一是开放“三会”。成都在全市陆续开放区委全委会、市人大常委会、区政府常务会，邀请党代表、人大代表、政协委员、普通市民、一般党员、企业代表、专家顾问列席会议，形成广纳群言、集中民智的科学决策机制。二是民主测评。在基层党委政府年度考核和干部考察中，普遍开展了社会评价，形成了区（市）县、部门和乡镇（街道）领导干部、村（社区）干部、普通党员“四级社会评价网络”和“下评上、民评官、基层评机关”的社会评价机制。三是公推直选。目前，成都市公推直选范围延伸至区级机关、村（社区）、学校、企业、医疗卫生系统主要负责人等多层次、多方面的公推直选，用党内民主来引导和带动基层社会民主。公推直选改变了过去传统的任命和确认型选举方式，保障了党员的选举权利，扩大了党内民主，促使乡镇党委对广大党员群众负责，从选举后的情况看，乡镇党委在为民办实事和促进乡镇经济社会发展方面比以前更加积极主动，成效更好，同时提高了党员群众对党组织的认同感，增强了基层党委的凝聚力，巩固了党的执政基础。

## 5、城乡公共服务一体化

在农村教育方面，成都农村学生享受到了均衡的教育资源。市县两级财政投入 14.5 亿元，实施农村中小学远程教育、农村教师素质提升、城乡学校结对发展等工程，基本实现优质教育资源城乡共享；全面完成 450 所农村中小学标准化建设，基本实现教育硬件城乡均衡配置。

在就业保障方面，建立了城乡一体的就业体系。由市到村建立了公共就业服务网络，基本实现城乡居民比较充分就业。

在社会保障方面，着力探索多种形式的统筹城乡社会保障模式。成都建立了农民养老保险制度、城镇居民养老保险制度、非城镇籍从业人员综合保险制度；率先在全国将新农合、城镇居民基本医疗保险、市属高校大学生基本医疗保险合为一体，实现了城乡居民医疗保险制度一体化。

在医疗卫生方面，构建城乡一体的公共卫生服务体系。目前，成都市 14 个郊区（市）县共 238 个乡镇恢复建立公共卫生院，统一配备了救护车、多功能产床等，全面完成了乡镇公立卫生院、村卫生站和社区卫生服务中心（站）标准化建设；社区卫生服务体系覆盖城乡居民，城市社区卫生服务职能和服务模式延伸到农村卫生机构。

## 二、成都经验对我们的几点启示

### （一）深刻认识农村产权制度改革对新疆城乡统筹发展的重要意义

目前，新疆南疆地区人均耕地不足1亩，喀什、和田地区仅0.5亩左右，人多地少的矛盾日益突出。而在以小农经济的家庭承包经营方式下，地块的分散、分割、宅基地的占用，又严重限制了农业的规模经营和土地效益的提高，更谈不上土地作为资本功能的有效发挥，严重滞后了农业产业化和农业现代化的进程，也影响了农民通过有效利用土地来增加收入的渠道。而成都统筹城乡改革实践表明，通过农地流转，一方面可以充分发挥市场配置资源的决定性作用，激活农村各类要素，吸引社会资本投向农业，解决农业投入问题，实现传统农业向现代农业的跨越；另一方面可以通过城乡要素的充分流动，实现农村土地、房屋价值的最大化，让农民尽快富裕起来，促进农民向城镇和二、三产业转移，有效推动工业化和城镇化进程。

从推进新疆城乡一体化的战略出发，关键是赋予农民充分的土地财产权，而且应充分保障农民依其财产权获得财产性收入的权利。这无论是从增加农民收入、缩小城乡差距的现实需求出发，还是从改善农村整体水平出发，加快推进城乡基本公共服务均等化，是保护农民土地财产的权益，为农民收入稳定增长提供最基础的制度保障。可以说，新疆农民对土地的财产权利的实现过程，也就是农村土地要素逐步市场化、城乡差别逐步减少、城乡统筹发展的过程。

### （二）进行城乡建设用地增减挂钩，推进新疆农村土地资产化运作

为了充分挖掘新疆农村具有区位优势的土地的级差地租，以及对农村内部因人口外流和富民安居房的建设形成的“空宅”的宅基地的合理利用，根据成都经验，在探索集体建设用地流转的过程中，政府搭建平台，通过城乡建设用地增减挂钩，实现集体建设用地以指标形式流转。通过非农建设用地和农用地空间置换的方式来实现优化配置土地资源的目的。

其基本方法是进行土地整理和“拆院并院”，进而盘活集体建设用地资源，促进农用地连片规模经营。成都的实践证明，充分利用土地级差收益规律，是让农

村融入新型城市化、推进城乡一体化的现实途径。不但可以更合理地配置城乡空间资源，而且可以给城乡统筹提供坚实的资金基础和工作平台。它一方面为中心城区发展提供了土地储备，有力地支持了城市发展；另一方面又提高了农村土地质量和土地利用效率、改善了农民生产生活及居住环境，并为土地规模经营和农业现代化提供了有力支撑。

### **（三）逐步实现城乡基本公共服务均等化是统筹城乡发展的基本职责和目标**

长期以来，由于新疆城乡二元的公共服务供给体制尚未改变，加之地方政府尤其是乡镇村缺乏相应的财力，使新疆农村基本公共服务供给严重不足。推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡、区域协调发展，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果，是城乡统筹发展的基本目标。成都出台了《中共成都市委、成都市人民政府关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见》，建立了城乡统一、均衡发展的基本公共服务体系目标。特别是明确了以村为单位理顺公共服务和社会管理的体制机制。新疆农村特别是村级管理体制严重缺乏，成都经验是值得我们学习借鉴的。

### **（四）保护农民利益、尊重农民选择是推进城乡统筹发展的根本保证**

新疆农村情况复杂且特殊，因此，更需要因地制宜，因人施策。但往往在农村具体项目实施上，对农民的需求和选择了解不够，采取“一刀切”的简单方法，使项目实施的效果大打折扣。成都在城乡统筹工作推动上坚持农民自主，加大政策宣传力度，如在采取了“三个集中”的政策和做法时<sup>1</sup>确保农民对“三个集中”各项政策的知晓权，充分尊重农民的意愿，发挥村民自治和议事会的作用。在运行模式、规模经营、旧房改造、新居建设、非农就业和社会保障等方面提供多种选择，让农民提前知情和全程参与，实行“阳光操作”。同时，建立了随机入户调查的工作机制、“分片定责入户”的就业监督机制、群众参与评判政府工作的监督机制和面向群众公开测评的干部实绩考核机制。

---

<sup>1</sup> “三个集中”：是指在贯彻国家宏观调控政策和市场机制推动下，工业向集中发展区集中；按照依法、自愿、有偿原则，土地向适度规模经营集中；在产业聚集和城镇建设推动下，农民向集中居住区集中。

### 三、推进新疆城乡统筹发展的政策建议

通过调研，结合新疆的实际，我们认为借鉴成都经验和启示，在推进新疆城乡统筹发展的实际工作中，应当重点从土地管理制度、农村劳动力进城落户的体制机制以及农村金融体制等方面进行创新和突破。

#### （一）稳定并强化现有土地承包关系，确立农民的耕地财产权，促进土地承包经营权流转的规范化和制度化

在抓好农村土地实测、确权颁证后，要特别重视实现农村土地流转的有效机制和办法，促进农村土地资源向土地资本的转变。要深入研究和制定农村产权流转的配套政策，将农户的土地承包经营权进行更多的细化，赋予农民土地抵押权、继承权、租赁权以及部分土地发展权，形成土地权利交易市场。建议由农业部门和金融部门进行配合，借鉴成都经验，实行农村承包地进行抵押、继承的办法，激活农村土地、资金等市场要素。充分发挥农村资源优势，努力搭建政府主导、农民主体、市场化运作的农村发展平台，进一步激活城乡各类发展要素，加快农村资源资本化进程，真正实现土地可持续利用、产业可持续发展、农民可持续增收。努力促进新疆农村资源、市场资本、企业团队的有机结合，积极引导农民和农村集体经济股份合作社将农村资源以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式与市场对接，以市场化的手段加快城乡基础设施及公共服务配套建设，以此推动新疆农民生产生活方式的转变，实现土地资本化、居住城镇化、农民收入多元化。同时，加快村级综合改革，通过对集体经济组织股份制改造，大力发展土地股份合作社、股份制公司等新型集体经济组织。

#### （二）积极尝试农村土地管理和使用制度的改革，推进农村集体建设用地与城镇国有土地同权、同价

城乡统筹发展需要在农村集体建设用地方面做重点突破。一是进一步拓展农村集体建设用地的权能，真正做到与国有建设用地“同地、同权、同价”。积极尝试土地管理和使用制度的改革，允许符合条件纳入总体规划的土地、经批准为建设用地的集体土地进入市场，允许农户或农村集体组织合法地直接参与市场交易，对这类建设用地应当停止政府征地，形成统一的土地市场，促进土地的流转。二是改革现行征地制度，明确公益性用地的范围，限制地方政府判断公益性用地

的自由裁量权；完善土地补偿办法，把“尊重农民的土地物权”作为征地制度改革政策设计的首要价值取向，建立基于市场价格的征地补偿标准体系。三是改革农村宅基地制度，推行宅基地有偿使用和有偿转让。搭建农民房屋和宅基地变现平台，成立农村房屋和宅基地流转储备中心等，按照“依法、自愿、有偿”原则，负责对农民房屋和宅基地指标以市场价格进行收购。这样可以激励进城定居的农民放弃农村的宅基地，使“增减挂钩”政策落到实处。

### **（三）制定出台农民进城居住政策，深化户籍制度改革**

制定出台促进农民进入城镇居住的政策，为进入城镇农民提供必要的居住条件，分类解决农民进入城镇的居住问题。一是制定农民工购房税收优惠政策。对具有在城镇购房愿望和条件的离土离乡农民初次购房时，应免收或减半征收相关税费，降低农民进入城镇居住的直接“门槛”。二是经济适用房或限价商品房政策向农民工开放，减少进入城镇农民的购房成本。三是对农民工中目前收入较差、无力购买城镇房屋的农民，统一修建廉租房或周转房。

深化户籍制度改革，探索农民进城落户的多种办法：在小城镇实行更加灵活的户籍迁移政策，支持在中小城镇有合法居所、稳定收入及与其共同居住生活的直系亲属的农民，可根据本人意愿办理城镇常住户口；凡在小城镇买房、租店、投资、经商的，均允许本人及其直系亲属在城区落户；有稳定生活来源，或有大专以上学历者，以及在小城镇打工满1年以上、有合法身份的暂住人员，均可在城区落户等；在适当时候，可将小城镇落户条件完全放开；稳步推进大中城市户籍制度改革，探索在城镇有稳定职业和固定居所的农民登记为城市居民的办法；进一步放宽引进人才户口迁移的限制，在城市投资、兴办实业、购买商品房的有关人员，都可登记常住户口等。

### **（四）加大金融服务，为新疆现代农业发展提供资金保障**

农村金融是现代农业经济的核心，是发展农村经济，保障农民持续增收的关键。要根据新疆统筹城乡发展和农村产权制度改革需要，进一步积极探索加大金融服务新疆“三农”的力度，为新疆现代农业的发展提供资金保障。

一是扩大有效抵押物范围。扩大农村有效担保物范围的途径，盘活农村各类要素，促进农村资源变资本。

二是探索建立现代农业保险体系。制定政策支持和财政补贴办法，调动金融

机构发展农业保险的积极性；进一步完善政策性保险，扩大政策性农业保险业务范围；结合建立耕地保护基金，加快研究耕地保护金用于耕地流转担保和农业保险补贴的办法，扩大发展农业保险的覆盖面。

三是完善农村金融机构建设。推进农信社改革，加快组建地方保险公司等金融机构，规范和发展多种形式的新型农村金融机构，鼓励创建村镇银行、各类小额贷款公司，探索发展形式多样的农村民间金融，建立健全资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。

执笔： 自治区专家顾问：王宁

2016.5.16