

# 农村城市化的困境与“四轮驱动”模式设想

——以温州为例

陈传康

农村城市化,不等同于城市建设,也不等同于新农村建设,它更关注农民生产方式、生活方式和社会身份的转变,更关注农村经济社会结构转型;农村城市化与新农村建设,是农村发展的两个方向,两者应统筹推进。在实践中,中国一些省市积极尝试推进农村城市化,或因遭遇各种阻力而无功折返,或因农民利益受损而饱受诟病。一些地方以城市化或统筹城乡为名,实质上仍是以农村补贴城市的方式推进城市建设,地方政府推动土地整治和农村城市化的动力也基本源自“土地财政”。目前来看,还没有完善可复制的农村城市化模式。在温州,有一大批具备城市化的农村,特别是城中村、城边村、中心村,工业化率很高,城市化严重滞后带来严重的经济社会问题,村民推进城市化呼声高涨但又担心自身利益受到侵害,相关法律政策又不完善,因此农村城市化亟需破题以提供可复制的成功模式。

## 一、温州新一轮农村城市化热潮的表征

近年来,由于土地价值高和城镇产业向农村转移,温州农村工业化浪潮又一次出现,而且此次浪潮比80年代家庭工业为代表的农村工业化的层次要高,一些农村利用非耕地建成工业园区或标准厂房,农村出现近似城镇的生产业态。农村很多农户也不再直接从事家庭工业,而是向小企业主出租民房,生产规模逐渐扩大,雇佣工人人数增多,农村外来常住务工人员增加。一些农村利用非耕地建成物业出租或自营,用于从事宾馆、酒店、商场、文化娱乐等服务业,农村房地产开发、农村金融业、农家乐等休闲旅游业、物流业等第三产业发展较好。一些农村农业组织化、规模化、产业化水平有所提高,瑞安市先行试点的农民专业合作、供销合作、信用合作“三位一体”农村新型合作体系在一定范围内推广,农业企业发展较好。从事第一产业的农民人数随着农村二、三产业发展迅速减少,由于农业利润率低,农民种植农作物的积极性降低,一些农民甚至以抛荒土地的方式放弃农业生产。这些都体现了温州农村集

体经济正在经历转型升级,很多农民正在转变生产方式。

随着农村交通、通讯、水电、文化等基础设施的日益完善,城乡之间距离日益拉近,温州农民的生活方式也正在发生转变。农民住宅建设的热潮正在掀起,农民的住房条件得到一定程度改善,2009年温州农村居民人均生活用房面积44.11平方米,较2000年增加10.41平方米,一些危旧房被改造,一些村民搬迁下山居住,有些村民住入住宅小区甚至高层、小高层楼房,一些农村社区向城市社区学习,社区服务逐渐完善,一些农民享受托儿、养老、医疗、文化等社区服务。农民收入有较大提高,2009年农村居民人均纯收入10100元,超过浙江省平均水平(浙江省近年一直位居全国首位),较2000年增加5802元;农民生活水平有很大提高,家庭消费升级加快,2009年温州农村居民人均生活费支出7162元,较2000年增长3990元,每百户农村居民家用汽车拥有量已达9.2辆。

温州农村地区农民生产方式和生活方式的转变,说明温州农村城市化正在进行。这种城市化直接给农民带来切身利益,受到广大农民的普遍欢迎,也为农民“造城”或“进城”奠定了基础,是温州城市化进程中不可或缺的组成部分。

## 二、温州农村城市化的困境

除了重大深层次制度障碍,温州农村城市化还存在一些较易突破的困境,这些困境的突破将为农村城市化提供不可或缺的基础性条件,主要包括以下四个方面:

一是作为市场主体的村经济合作社缺失,农民参与市场组织化程度低。很多农村没有设立村经济合作社,法人化、股份化村经济合作社更是少之又少,村集体财产所有权实际上还是由村委会行使,而且往往由村干部说了算,集体资产运营不规范、水平低、成本高,农民利益受损风险大。

二是农村社区建设缺乏规划,问题和矛盾繁杂。

农村撤扩并工作没有有效开展,“城中有村、村边有城”的现象普遍存在,村改居工作推进缓慢。农村社区建设的推进速度与农民的期望不相符,不能满足农民改善居住生活条件和资产变现的需要,集体中表现为较为普遍存在炒红证、地基卡、房卡等现象。农村社区建设缺乏整体规划和实施方案,规划和方案制定缺乏民主程序。在农村住房建设各环节中政府部门提供的公共服务相对较少,对可能出现的违法违规事件的监管相对较少,各种税费和不正当费用损害了农民利益。在农村住房建设金融服务方面还相当缺乏,无法与城市房地产开发所享有的金融服务相比。在农村社区环境整治和社区服务方面,设施用地用房没有保障,政府和村集体在社区服务中心建设中投入不足,建设缺乏标准化。

三是农村集体经济发展严重滞后,城市化缺乏要素支撑。温州市村级集体经济相较基础薄弱、发展严重滞后,而且发展很不平衡。农村土地资源没有充分利用,废弃地、边角地较多。2009年全市村级集体经济总收入22.42亿元,其中年收入在5万元以下的村有976个,占行政村数的54%,扣除村级集体支出,当年无收益的行政村达3254个,占行政村总数的60%。而收入在50万元以上的村只有770个,总收入达162060万元,为全市村级集体总收入的73%。有很多农村耕地被抛荒,农民务农积极性下降,“三位一体”农村新型合作体系发展还不够快并开始暴露一些问题。在一些农村大量出现小工业企业,这些企业发展缺乏工业园区支撑,很多租用农村民房或违章建筑,有些是高污染企业,工业垃圾随意堆放,造成村庄环境破坏,影响村容村貌。在集体物业经济发展方面,相较于集体物业经济发展较好的地区,温州农村集体物业经济发展相对较为落后,而且发展很不平衡。

四是户籍制度阻碍人口城市化,“农转非”意愿低。温州的户籍制度改革总体较为落后,对城市化进程影响较大。温州市2009年末常住人口807.6万人,城镇人口比重为60.7%,全市户籍总人口779.11万人,非农业人口比重为21.45%;杭州市城镇人口占常住人口比重为69.5%,非农业人口占户籍总人口比重为51.87%;宁波市相应数据分别为63.7%、35.38%;金华市相应数据分别为58.4%、23.08%;绍兴市相应数据分别为57.7%、32.8%。由此可见,温州的农业人口比重相比省内上述城市

要高得多,农业人口数量很大,温州大量农业户口居住在城镇,不能或不愿“农转非”。

### 三、“四轮驱动”模式的提出

改革开放以来,温州以改革创新精神不断推进农村城市化。20世纪80年代初兴起的龙港镇被誉为“中国第一座农民城”,是联合国可持续性发展试点镇,2010年被列为浙江省培育小城市21个试点镇之一,是农村城市化的典型代表。与龙港镇相似,温州大部分农村的城市化是典型的自下而上和民营经济发展带动的,这种方式由于缺乏政府部门政策支持和社会化服务体系支持,具有自发、零散、无序、低档次的特点,这与浙江省内杭州、宁波、嘉兴等地的农村城市化存在差异。其优势是充分发挥了市场作为资源配置的基础性作用,容易按照农民意愿自然形成聚集效应,系统性风险和全局性矛盾较小;其劣势是缺乏统一规划,推进速度缓慢,运作不规范,操作性风险和局部性矛盾较多,后遗症较多。

鉴于温州农村城市化现状、温州农村经济和民营经济发展基础,温州自下而上、民营经济带动的农村城市化模式仍具有典型意义,但需要突破原有模式中的不足和出现的困境。为此,提出“四轮驱动”模式:一是以法人化、股份化村经济合作社设立为驱动,提高农民组织化程度;二是以农村社区建设为驱动,转变农民生活方式;三是以集体经济转型升级为驱动,转变农民生产方式;四是以户籍制度改革为驱动,转变农民社会身份。通过这些举措,推动农村经济社会结构转型,建立以村民委员会为载体的政治生活共同体、以农村社区为载体的社会生活共同体和以村经济合作社为载体的经济生活共同体,形成“三位一体”的经济社会结构,并通过村委会改为居委会、农村社区转为城市社区、村经济合作社变为股份有限公司,最终实现农村完全城市化。

### 四、相关建议

基于上述“四轮驱动”模式,提出以下具体建议:

(一)以法人化、股份化村经济合作社设立为驱动,提高农民组织化程度。村经济合作社是农村社区建设的建设主体,是集体经济发展的经营管理者,是户籍改革的支撑,是农村城市化的重要推动力。在推进设立法人化、股份化村经济合作社过程中,一

要区隔村经济合作社与村委会,改变很多农村地区村经济合作社虚位的问题,对于适宜进行撤并的农村,鼓励村与村之间先进行村经济合作社的合并重组,并做好资产清查估价,做好股权置换或重新分配工作。二要合理界定村经济合作社的资产管辖,对资源性资产、公益性资产、经营性资产进行分类管理,清查量化集体资产并定期核算公布,设定集体资产变卖清理办法,设定村经济合作社解散条件和办法。三要合理界定村经济合作社的社员资格,充分尊重社员意见,通过协商确定社员资格,探索给予农民专业合作社、农民协会、农业企业等团体社员资格,探索给予村外居民以特别社员资格,探索村经济合作社以集体经营性资产为基础,接受社员或外部人员以各种资产入股而增持股份,实施股权动态管理。四要积极推进村经济合作社股份制改造,支持经营性资产市场流通,为股权流通扫除障碍,同时规定控股权限制和转让受让股份限额,通过提取公积金、公益金等方式留取一定经营利润用于支持村委会和社区工作,要鼓励有条件的村经济合作社向现代公司转变,鼓励聘请职业经理人经营。

(二)以农村社区建设为驱动,转变农民生活方式。农村社区建设,有助于村庄村容村貌整洁美观,集体经济发展,村民财产性收入增多,居住环境和生活水平改善,公共服务水平提高,吸引周边和外地人口迁居。推进农村社区建设过程中,一要以农村住宅区建设为核心,而不是现在的提升社区服务为核心,要有“多予少取”意识,在政策、资金、人力等方面多给予,做好各方面服务。二要推进农村住宅区建设规范化。要完善住宅区建设法规体系、质量标准体系、技术服务体系和监管体系,引导和鼓励村集体自主、民主编制整村详细规划和住宅区建设规划,要重新审查、设计、规范建设流程和审批流程,要培育完善社会服务体系,严厉打击各种市场垄断现象和寻租行为。三要加强引导,尊重村民意愿,循序渐进。不搞行政强制,充分发挥村民主动性,在对农民需求进行调查和分类基础上,分期分片开展住宅区建设,鼓励不愿本期拆建的农户通过置换迁至待建片区之外,成立社区住房建设服务中心,为村民全程代办手续,引导村民打破村界,多村联合建设住宅区,为农村撤并、下山移民提供基础条件。四要明确社区服务与村委会职能区分,建议将两者区隔开,从而也使处于城市化过渡期的农村社区有别于城市社

区,只提供社区医疗卫生、培训教育、居家养老、救助帮扶、志愿服务等社会服务,并建设配套服务设施和公共基础设施。五要多方筹集建设资金。政府财政给予一定支持,主要用于公共设施建设,或对建设项目进行贷款担保、贴息,或以奖代补方式进行资助,支持村集体经济组织作为借债主体向银行申请贷款或委托房地产开发商、建筑商代建,支持联户自建农户挂靠村集体经济组织筹资。

(三)以集体经济转型升级为驱动,转变农民生产方式。推进集体经济转型升级,充分挖掘土地资源要素价值,并将集体经济转型升级与农民生产方式转变相结合,将为农村城市化提供经济基础。一要继续发展现代农业,推进农业经营规模化、产业化水平提升,继续培育农业龙头企业和“三位一体”新型合作体系,鼓励农民创业园、现代农业园区等项目创建,目前特别是要加强耕地管理,鼓励农村土地整治(可实行耕地数量村级包干,整治后新增建设用地指标登记备案,留存村集体),鼓励跨村流转承包土地,避免土地抛荒现象蔓延。二要鼓励小企业创业园建设,并纳入政府创业扶持范围,鼓励相关主体参与创业园区建设,园区要定位于创业型企业,鼓励农产品加工企业、劳动密集型企业入驻,鼓励现租用当地农民住房生产的企业入驻,鼓励从事家庭工业的当地农户集中入园生产,园区经营收益优先用于园区基础设施建设和污染处理设备、劳保设备购置,优先用于农民就业技能的培训和吸收当地农民就业补贴,保持园区租赁经营而不出售厂房。三要大力发展集体物业经济。要鼓励支持农民利用物业经济发展机会从事相关二、三产业工作,鼓励物业相关服务业发展,鼓励汽车4S店、大型商场、超市、专业市场等城市服务业向农村延伸,鼓励农民宅基地入股开发物业,鼓励多个村联合开发,加大对集体经济薄弱村的政策支持,通过案例馆、下乡宣传、媒体宣传等方式,加强宣传教育。

(四)以户籍制度改革为驱动,转变农民社会身份。只有启动户籍制度改革,才能真正消除城乡壁垒,促进城乡之间生产要素的自由流动,实现农村城市化的最终目的。应在借鉴重庆、苏州、嘉兴等地经验的基础上,扎实稳步推进户籍制度改革。在推进户籍制度改革过程中,一要统一取消农业户口、非农业户口划分,在“名义”上消除对农民的歧视,在“形式”上认定农民基本权益,在“无形”中拆除基于世

袭身份的城乡壁垒,为下一步深入改革奠定基础。二要剥离户籍附加功能,建立户籍制度与就业、社保、医疗、教育、计划生育、兵役等等制度办法的“隔离网”,特别是将户籍与拆迁补偿政策脱钩,切块改革,降低改革难度,在统一登记为“居民户口”后,实施增量福利平等化,存量福利差距弱化,以及一些福利社会化,并以居民在当地社区的居住时间、纳税、社区贡献等作为享受社会福利的依据。三要允许进城农民保留权益,农民财产性权益可以通过市场化运作变现,如可通过土地承包使用权流转的方式变

现,也可通过转让村经济合作社社员股份的方式变现。四要以省内农民优先,在统一登记为“居民户口”这一浅层改革中,可面向省内农民提供优先登记;在深层次原户籍附加功能配套改革中,省内农民迁入城镇常住后,优先逐步平等享受各种附加利益。

(该文曾被采用修改为2011年温州市政协提案和浙江省政协提案,作者系致公党温州市委会副主任科员,硕士研究生)