



同濟大學
TONGJI UNIVERSITY

“新型城镇化研究”
2014 年暑期研究生实践服务团
调研报告



实践地点：_____四川邛崃_____

调研课题：_____邛崃市生态区农民的新型城镇化调研_____

组 长：_____丽倩_____

指导老师：_____沈嘉 刘春彦 刘永焕_____

二零一四年十月

目 录

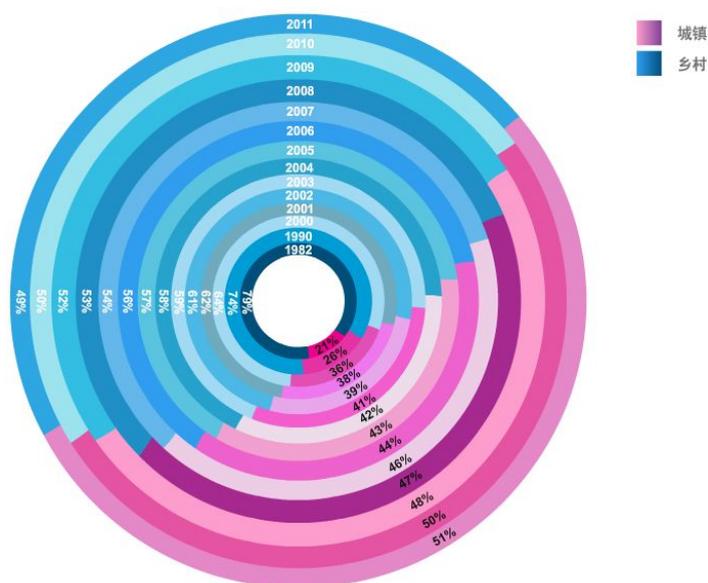
一、调研背景.....	1
（一）社会背景.....	1
（二）地区背景.....	3
二、调研计划.....	5
（一）调研目的与内容.....	5
（二）调研方法.....	6
（三）调研数据来源.....	6
（四）调研理论准备.....	6
（五）“六个一”实践思路.....	9
三、邛崃农地流转现状.....	10
（一）宏观政策.....	10
（二）邛崃市农地流转的主要做法.....	11
（三）成就与经验.....	16
四、邛崃农地流转存在的问题.....	18
（一）农民和土地经营者利益失衡，农民难以获得土地增值收益.....	18
（二）少数地区农民的流转主体地位得不到保障.....	18
（三）部分流转土地存在“非粮化”倾向.....	18
（四）部分村流转“工作经费”不符合有关政策规定.....	19
（五）用地指标分配机制导致建设用地饥渴症和见地不见人的增减挂钩体制.....	19
（六）村两委的职责和分工需要调整.....	19
（七）财权、事权、人权不匹配而引起的基础设施不配套、资金困境的问题.....	20

(八) 现有行政区划对经济社会发展的限制.....	20
(九) 培育规模经营主体难.....	21
五、对策建议.....	22
(一) 改变用地指标分配机制, 实现土地和户籍联动改革.....	22
(二) 稳妥推进土地流转制度建设, 关注农民长远利益.....	22
(三) 限制流转土地“非粮化”.....	22
(四) 建立合理的农地流转收益分享机制.....	23
(五) 财权、事权和人权相互协调发展.....	23
(六) 合理规划行政区划.....	23
(七) 引进和培养人才.....	24
(八) 加大保险、金融、补贴及项目支持力度, 促进农地适度规模经营...	24
附件.....	25

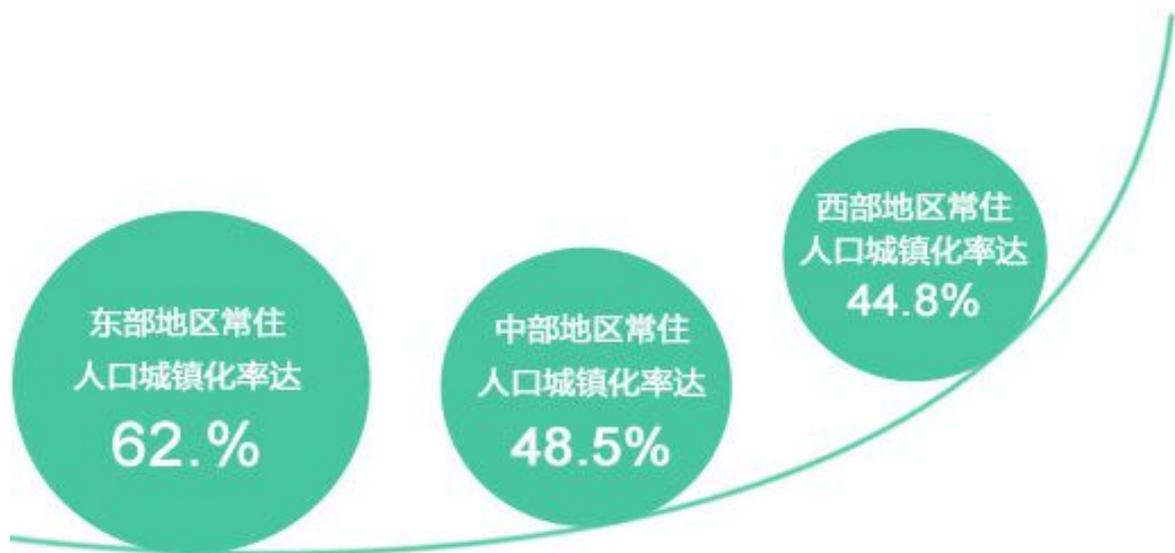
一、调研背景

(一) 社会背景

1. 城镇化发展速度快。1978—2013 年，城镇常住人口从 1.7 亿人增加到 7.3 亿人，城镇化率从 17.9% 提升到 53.7%，年均提高 1.02 个百分点；城市数量从 193 个增加到 658 个，建制镇数量从 2173 个增加到 20113 个。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以 2.8% 的国土面积集聚了 18% 的人口，创造了 36% 的国内生产总值。



2. 城镇化发展空间大。目前我国常住人口城镇化率为 53.7%，户籍人口城镇化率只有 36% 左右，不仅远低于发达国家 80% 的平均水平，也低于人均收入与我国相近的发展中国家 60% 的平均水平，其中我国东部地区常住人口城镇化率达到 62.2%，而中部、西部地区分别只有 48.5%、44.8%。



3. 城镇化发展瓶颈。根据世界城镇化发展普遍规律，我国仍处于城镇化率30%—70%的快速发展区间，但延续过去传统粗放的城镇化模式，会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险，可能落入“中等收入陷阱”，进而影响现代化进程。随着内外部环境和条件的深刻变化，城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段。我国农村人口过多、农业水土资源紧缺，在城乡二元体制下，土地规模经营难以推行，传统生产方式难以改变，这是“三农”问题的根源。我国人均耕地仅0.1公顷，农户户均土地经营规模约0.6公顷，远远达不到农业规模化经营的门槛。

4. 中西部城镇化是重要平台。李克强总理在《政府工作报告》中提出，“加大对中西部地区新型城镇化的支持”。《国家新型城镇化规划（2014-2020）》指出“培育发展中西部地区城市群。加快培育成渝……使之成为推动国土空间均衡开发、引领区域经济发展的重要增长极。”

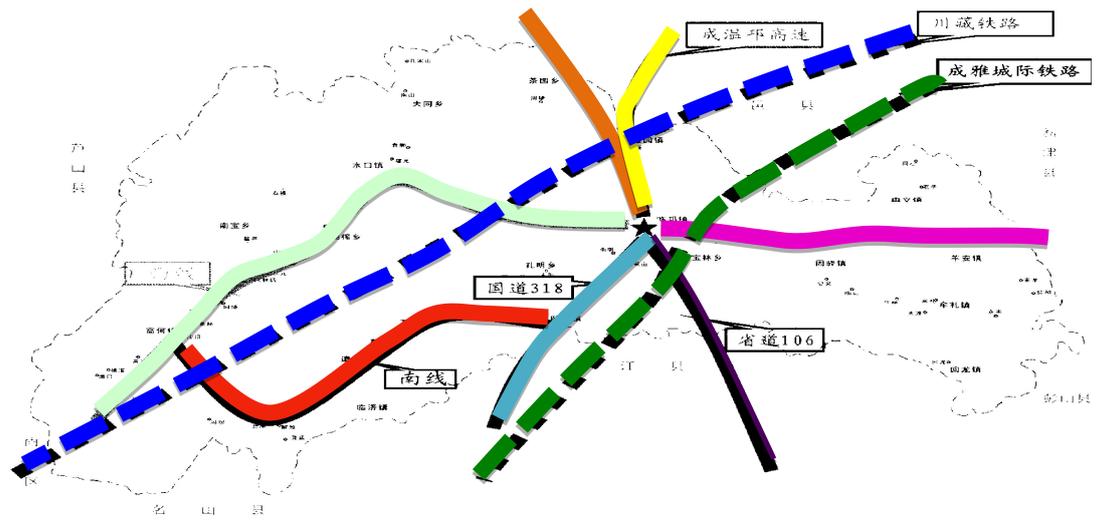
5. 土地问题是关键。随着新型城镇化稳步推进，为了满足发展小城镇建设的用地需要和发展现代农业的用地需要，提高土地利用的附加值、实现土地的集约利用成为必要；加之随着工业化进程的推进，农民外出打工者众多，农民逐步从土地的束缚游离出来成为可能，这两个因素都促使农村土地利用发生变化。在坚持农村土地承包经营责任制不变的前提下，在“政府引导、农民自愿”的原则基础上探索土地流转的新形式。有人称之为“新中国成立以来第三次土地革命”。

(二) 地区背景

1. 统筹发展试点城市。2007年，根据国家发展改革委《关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》（〔2007〕1248号），并经报请国务院批准，设立重庆市和成都市为全国统筹城乡综合配套改革试验区。同年，四川省发布的《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》提出要探索耕地保护和土地节约集约利用的新机制，要做到创新耕地保护机制、开展农村集体建设用地使用权流转试验、稳妥开展城镇建设用地增加与农村建设用地增减“挂钩”试验、探索农民向城镇转移的办法和途径、着力消除农民向城镇转移的机制阻碍等。成都市作为统筹城乡发展试点城市，为推进全国范围内的新型城镇化起了试验和引领的作用。

2. 区域优势显著。邛崃市为成都市下属的一个县级市，地处成都平原西部，距成都75公里，交通便利。邛崃市主要以作为第一产业的农业为主，农村土地改革意义重大。根据《邛崃市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，邛崃市将优化城乡规划格局，将南宝乡、高何镇、天台山镇、火井镇、油榨乡、水口镇、大同乡、茶园乡、夹关镇、道佐乡、平乐镇等山区划归为生态涵养区。生态涵养区将主要关注生态保护与旅游发展。此次调研的主题“生态区农民的新型城镇化调研”主要关注在邛崃市新型城镇化过程中生态涵养区以及其他相关区域成功经验和存在的一些问题。





二、调研计划

（一）调研目的与内容

1. 调研目的

为深入了解我国城镇化进程中制约农村土地流转的因素及农民土地权利保障情况，2014年7月，同济大学“新型城镇化”暑期社会实践服务团来到四川省成都市邛崃市进行社会调研，根据调研题目和邛崃市新型城镇化发展实际情况，在调研的10天时间里，走访了邛崃市火井镇、高何镇、大同乡、夹关镇、冉义镇、羊安镇等乡镇。下文针对邛崃市农村土地流转的整体情况进行调研，并侧重对有代表性的乡镇深入调研，深入分析农村土地流转的瓶颈或经验，以促进城镇化持续、健康的发展。

邛崃农业发达、交通便利、旅游资源丰富，但是作为中小城市潜力难以发挥，小城镇集聚产业和人口的能力有限。通过调研，研究适合当地的城镇化发展模式，按照以大带小的原则，发展成都——邛崃集聚效率高、辐射作用大、城镇体系优、功能互补强的城市群，借鉴长三角城市群，尤其是上海地区的“溢出效应”，提出适合中西部地区的“成渝城镇化”发展模式，为新型城镇化建设及相应的配套法治保障等建言献策，使之成为支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台。



2. 调研内容

1. 当地城镇化发展现状
2. 当地城镇化发展瓶颈
3. 当地城镇化政策的实施与执行情况
4. 当地居民（农民）的权益保障问题（重点是土地问题）

（二）调研方法

1. 地区典型调查与农户、村和企业样本调查相结合。根据不同经济发展程度，各选取 3-4 个地区作为案例研究对象，通过与当地村委会等政府部门座谈，对农户入户调查等方式，进行典型案例调查。同时，选取不同的村镇进行样本问卷调查。

2. 统计分析与实证分析相结合。利用实地典型调查数据、农户和村级问卷数据进行实证和统计分析，力求用第一手数据深入研究农地流转问题。

3. 理论分析与历史分析相结合。利用历史文献资料和土地制度经济学理论对历史上的土地制度、土地流转和土地兼并进行分析归纳，并分析土地流转地租对农业和收益的影响。

（三）调研数据来源

本次调研数据来源主要有两方面：一是问卷数据，二是国家统计局、农业部、国土资源部等相关部门的统计数据。

（四）调研理论准备

1. 城市化内涵

城市化是一个经济社会现象，也是一个历史过程，是经济发展到一定阶段后的产物。工业革命开始时城镇化进程就已启动，但城市化（Urbanization）一词最早出现却是在 1867 年西班牙工程师 A. Serda 出版的《城市化基本理论》中。由于城市化过程的复杂性和城市化研究的多学科性，城市化概念一直没有明确统

一的界定。社会学家认为，城镇化是城镇生活方式的发展过程，不仅指人们被吸引到城镇中，融入城镇的生活组织中，还包括城镇生活方式的改变。人口学家认为，城镇化是人口在城镇化，是人口向城镇集中的过程，一方面是人口集中引起的城镇数量的增加，另一方面是每个城镇人口数量的不断增加。地理学家认为，城市化是地域演化的空间过程，包括乡村地域向城镇地域的转化、城镇地域向外扩张和城镇内部地域不断演替的过程。经济学家认为，城市化是各种非农产业经济要素向城市集聚的过程，包括农村劳动力向城市中的第二、三产业转移，非农产业投资、技术、生产能力在城市的集聚。

概括而言，狭义的城市化是农村人口转变为城市人口的过程，是人口不断向城市集聚的过程，一般用城市化率来衡量，即地区城市人口占总人口的比例。广义的城市化是由农村人口和各种生产要素不断向城市集聚而形成的经济结构、生产方式、生活方式等向城市性质演变的过程。城市化不只是一定区域内人口集聚的过程，更是一定区域内产业集中的过程；不只是城市自身社会、经济、文化不断发展的过程，而且是城市带动和促进社会、经济、文化发展的过程。因此，城市化更多的是一个经济社会变迁的过程，是经济发展到一定阶段产物，反过来其发展程度又对社会发展具有能动作用。

2. 新型城市化道路的内涵及其基本要求

2013年中央城镇化工作会议指出，城镇化与工业化一道，是现代化的两大引擎。走中国特色、科学发展的新型城镇化道路，核心是以人为本，关键是提升质量，与工业化、信息化、农业现代化同步推进。因此，所谓新型城市化，是指坚持以人为本，以新型工业化动力，以统筹兼顾为原则，推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城市化，全面提升城市化质量和水平，走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城市化建设路子。

据测算，每一个百分点的城市化率，对应的都是上千万人口以及数以万亿元计的投资和消费。有统计显示，若未来城市化率提高速度保持现有水平（每年提高1.2个百分点），则意味着每年有1000多万人口转移至城市。农村转移人口市民化的过程，其实也是消费观念更新和消费结构升级的过程，这必将持续释放出

巨大的内需潜能。

目前，我国城市化率达到 53.7%，拥有城市户籍的市民却仅 36%，也就是说，还有近 18%的城市常住人口不能享受到市民待遇。因此加快城市化并非简单地城市建设扩张，首先的是实现人口城市化，走新型城市化道路、

新型城市化更强调的是消费结构升级，信息化、智能化的城市化。在发展过程中，不仅重视“量”的扩张，更重视“质”的提高，由重数量的外延式扩张到重品质的内涵式发展，建设“幸福城市”“智慧城市”“和谐城市”。

长期以来，由于“先生产、后生活”的城市化思路的影响，城市作为经济“增长机器”的功能过度凸显，城市居住、社会、文化等功能萎缩，过分强调物质生产与消费，功利主义、消费主义盛行，人与环境、社会、历史之间的矛盾日益突出。主要表现为：

1. 城市建设不科学。规划观念落后，空间设计能力差，长官意志横行，一味求洋、求新、求奇、求高、求大、求快，城市空间扩展“摊大饼”，交通拥堵，城市中心过度开发，文脉切断，历史文化遗产破坏严重，街区生活空间萎缩，城市个性消失。

2. 经济发展粗放型。片面追求 GDP 与城市化率，劳动密集型产业低端，科技含量低，土地、能源等资源消耗过大，环境污染严重，发展模式不可持续。

3. 社会治理水平低。城乡二元结构矛盾突出、社会贫富差距拉大，城市空间等级化，基本公共服务不均衡，社会矛盾触点多、燃点低，社会发展面临“中等收入陷阱”。

4. 文化建设功利化。人文精神失落，主导文化缺位，社会价值混乱，言行不一、知性不一，产生信仰、信用与信任危机，文化目光短浅，重利用，轻培育。

因此，新型城市化道路与传统城市化道路不同，是一条以人为本，全面协调经济、社会、政治、文化、生态的发展，注重知识先导、经济集约、环境友好、城乡一体、社会正义、文化自觉、生活幸福的发展道路，其目标是建设集约城市、文明城市、人文城市、和谐城市、宜居城市。实践中，新型城镇化道路的基本要求是：

1. 加快产业升级，建设集约城市；
2. 推动政府转型，建设文明城市；

3. 促进文化自觉，建设人文城市；
4. 改善社会治理，建设和谐城市；
5. 优化人居环境，建设宜居城市。

（五）“六个一”实践思路

❖一场基层调研——邛崃市生态区农民的新型城镇化

❖一次守望行动

活动内容：故事小屋——建立图书漂流站

“大手牵小手”——调研团队成员与留守儿童一对一的帮扶

❖一场分享交流会

活动内容：村官交流会——调研成员和大学生村官、西部志愿者经验交流

❖一次梦想接力行动

活动内容：“下一站，遇见更好的自己”大学生活与成长分享会——调研成员分享自己的大学学习和成长经历，引导准大学生更快、更好的适应大学生活，追寻新的梦想。

❖一次广场集中行动

活动内容：向当地居民宣传网络与信息安全以及防诈骗相关知识，安全与防诈骗科普展示。

❖一次传统文化感知活动

活动内容：天台山脚下的高何镇作为邛崃的“好人之乡”，同样也是红色文化的发源地，让实践学生充分体验参与到群众生活中，亲身体会当地习俗，感受传统文化魅力。

三、邛崃农地流转现状

（一）宏观政策

目前我国农村土地权利的流转尚没有明确的法律规定，对于土地权利的流转也没有法律的定义。

2003年国土资源部出台的《全国土地开发整理规划（2001-2010）》提出，通过土地开发整理，补充耕地、实现耕地占补平衡，改善生产条件和生态环境，提高土地生产能力。

2005年成都市委办公厅、成都市人民政府办公厅颁布的《关于推进农村土地承包经营权流转的意见》确认了转包、租赁、股份合作和互换经营四种流转方式。

2007年国务院批准成都市为全国统筹城乡综合配套改革试验区，要求在重点领域和关键环节率先突破，大胆创新，尽快形成统筹城乡发展的体制机制。同年，根据国务院的精神，四川省发布的《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》提出要探索耕地保护和土地节约集约利用的新机制，要做到创新耕地保护机制、开展农村集体建设用地使用权流转试验、稳妥开展城镇建设用地增加与农村建设用地增减“挂钩”试验、探索农民向城镇转移的办法和途径、着力消除农民向城镇转移的机制障碍等。

2008年开始，成都市开展农村产权制度改革，推动了农村土地使用确权。通过改革将农民的宅基地使用权、土地承包经营权等固化为村集体经济组织赋予农民的财产权利，并颁证到户予以明晰化。同时，成都市设立农村产权交易所，允许农民土地使用权的流转，使得土地使用权可以变现，转化为农民可以带走的财产。这使得土地变成可流转的生产要素，保障农民进城后的土地及其收益，解除了农民进城时土地、住房等不动产的羁绊。

2009年四川省政府下发《关于进一步规范有序进行农村土地承包经营权流转的意见》提出，要总结提升推广各地行之有效的土地流转模式，如股份合作、基地带动、租赁经营、互换重组、托管经营、组织代耕、转让经营等。

2010年成都市人民政府办公厅颁布的《关于完善土地交易制度促进农村土

地综合整治和农房建设工作实施意见（试行）的通知》和《成都市农村土地综合整治项目立项实施验收管理暂行办法》提出进一步规范农村土地综合整治。在国务院、成都市政策的引导下，邛崃市在促进土地流转和农业规模化经营方面进行积极探索。

（二）邛崃市农地流转的主要做法

为实现城乡统筹而进行的土地流转的探索，邛崃市有哪些成功的经验、存在哪些问题、农民的利益是否得到了切实的保障、对推进新型城镇化是否有促进作用？带着这些问题，同济大学“新型城镇化”社会调研实践服务团邛崃分队与当地乡镇、村、农民和相关企业负责人等进行交流座谈，深入到农户家中了解情况。

1. 总体要求

在市委、市政府的领导下，邛崃市按照“现代化田园城市示范线”、“新农村示范片”和“统筹城乡发展示范带”的整体工作方向，通过土地整理着力引导实现土地规模流转及经营，向优势产区、特色产业集中，大力推动建设用地的集约化利用。2011年通过的《邛崃市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出，加强资源节约利用。坚持开发节约并重、节约优先，发挥市场机制作用，综合运用经济手段，合理开发和有效利用资源，全面推进资源节约，提高经济运行效率和可持续度。《纲要》提出科学规划，统筹全市土地利用布局，大力推动建设用地的集约化利用。提高农村集体建设用地集约利用水平。合理规划，调整农村集体建设用地布局，优化用地结构，降低人均建设用地面积；积极推进农村新居工程建设，逐步采取撤村并居型、小城镇集聚型、农村新型社区建设型、村庄整治改造型、逐步撤并型及整村迁建型等方式，提高土地的利用效率。

2. 邛崃农地主要流转方式及利弊分析

（1）农户自主流转。农户之间、农户与农业专业户之间或农户与农业公司之间自愿协商，签订农地流转合同，农民将一定年期的土地使用权交给其他农户、农业专业户或农业公司，由其进行经营。而流出土地的农民可以外出打工或为专业农业户或农业公司提供劳务服务。调研中了解到，这种流转主要有两种情况，

一种是亲朋近邻之间的流转，一种是商业性流转。这种流转方式虽然农户可以自主决定是否流转、流转给谁、流转价格等，但存在的问题也很明显：一是不规范，尤其是亲朋近邻间的流转，流转关系的确定往往凭借口头协议，一旦发生纠纷，双方权责利无法厘清；二是农户与农业企业约定的流转费用普遍低于正常市场价格，农民利益受损。

(2) 反租倒包。村或村民小组等集体经济组织以租赁方式，将农户的承包地再集中到集体，然后由集体进行统一规划和布局，甚至还要进行一些农田水利基础设施的建设，然后再将土地的使用权租赁给农业大户或外来的公司（例如位于邛崃市临邛工业园区的四川三甲农业科技有限公司）。这种方式降低社会企业进入农业的成本，可以吸引大量社会资金投入农业；通过租入和租出，集体经济组织可以获得差价收入；通过土地整合后外包，无疑会发挥土地规模利用效率，提高农业收入。存在的问题是：一，如何保证农民自愿加入问题。邛崃市火井镇一位村民这样说道：“村委会每天都来做工作，邻居们都愿意把土地租给集体了，我哪能不愿意？”二，如何保证农地经营效益问题。专业化农业是资金密集型和高风险行业，如果经营效益好，则农业公司或农业大户能按时按量支付地租，一旦经营效益不好，就可能会出现拖欠甚至拒付地租，侵害农民利益。邛崃耕地流转价格在 2004 年以前为 500 元至 600 元一亩，目前的做法是租金以实物折价，每亩每年约 800——1000 斤黄谷。

(3) 股份合作经营。按照依法、自愿、有偿的原则，采取土地股份合作制的形式进行农户土地承包权的流转。调研中了解到股份合作经营的两种类型：一是入股经营。农村集体经济组织内部成员通过土地承包经营权入股的形式，联合组建合作公司或农村专业合作经济组织开发经营农业产业。这种方式将土地这一生产要素和其他生产要素结合起来，使土地使用权成为了生产资本。羊安镇汤营村由于人多地少、农业效益偏低，农民普遍有着强烈的土地流转愿望，希望把土地集中起来，由村集体经济组织成立公司来进行规模经营。2005 年 10 月，汤营农业有限公司正式成立，采用股份合作制，建立了农户以土地承包经营权入股的“汤营模式”。二是土地合作社。土地合作社是由享有农村土地承包经营权的农户和从事农业生产经营的集体组织，以土地的经营权入股、委托代耕等合作方式，进行集中统一规划、统一经营的农村互助性合作经济组织。农民入社并自愿将土

地交给合作社经营后，可获土地流转费作为基本收入，还能以土地收益权入股成为股东，以红利形式分享每年土地产出。同时，流转出土地的农民还可以到企业打工，获得薪金性收入。2011年，邛崃市火井镇雷波等8名农户筹资开发了140多亩荒山瘠地，随后该140多亩垦荒地作价141万元，以土地承包经营权和林权入股的方式成立邛崃市第一家以土地承包经营权（土地经营权）出资的专业合作社——状元土地专业合作社，其经营范围为土地综合治理服务，果蔬种植；组织采购、供应成员所需生产资料，收购销售成员生产的水果等；引进新品种、新技术，开展与农业生产经营有关的技术培训、技术交流和信息咨询服务。股份合作经营的流转方式也存在不足，调研团队在走访冉义镇的土地合作社时就发现以下问题：一，合作组织大多数成员在知识、能力、经验、信息等方面十分贫弱，无法适应转瞬即逝的外部市场需求和激烈的市场竞争，从而导致股份合作组织经营的低效率；二，合作组织往往与集体经济组织交融在一起，其领导成员往往是一致的，即一套人马两块牌子，因而无法界定清楚股份合作组织与村集体这一社区性合作经济组织的界限，导致行政权与经营组织管理权相混淆，合作组织难以成为一个纯粹的经济组织。

（4）土地换社保。农民以放弃土地承包经营权为代价，换取较为优惠的新型农村养老保险待遇。这也是对加快土地流转、推进土地向规模经营、解决农民社会保障问题的有益探索。在南保乡调研中了解到，虽然当地土地换社保相当普遍，但村民却对为什么换社保、土地换社保后有什么利弊、领取多少社保金等问题语焉不详。这难免会让大家忧虑：农民放弃土地后，一旦非农就业失败，农民生计将无以依托。在农户走访中，一位五十出头的大爷说，“自己没有技能，没有单位要自己，在土地换社保后，自己每天的任务就是看护孙子”，当被问到如何看待社保时，他回答“留给儿子的钱”。

（5）土地信托。土地流转信托就是按照自愿、有偿的原则，将农村土地使用权作为信托财产，委托给信托公司进行经营管理，实现土地受益权的标准化和凭证化，农民凭证定期领取收益，其目的是实现农村土地流转。虽然土地流转信托早在2001年浙江绍兴等地就小荷已露尖尖角了，但由政府出资设立的信托机构大多既无金融牌照等合法身份，也无法对接金融资源，难以做大。2013年，随着中信信托推出国内首只土地流转信托以来，农村土地参与商业化信托呈现一

个小高峰。据大梁酒庄负责人介绍，大梁酒庄目前正在积极探索土地信托，实现第一产业（农业）、第二产业（酿酒）、第三产业（农业旅游观光）的有机结合。

3. 邛崃农地流转的关键

（1）土地整理

邛崃市过去一直存在中低产田（土）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，造成土地资源浪费，也不适应农业规模经营发展。历史形成的农村居民住宅有大都是以自然村落、院落或独户居住，呈现“散、多、乱”状况。根据 2010 年成都市人民政府出台的《关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治的意见（试行）》，邛崃市实施“金土地工程”，对土地进行规模整理，引导农民集中居住，人均占有集体建设用地面积下降到 70 平方米左右，腾出了大量集体建设用地，新增了耕地，实现农业发展的规模化、集约化。通过调研，实践团了解到，在实施土地整理过程中，各乡镇采取了不同的做法，比较典型的有：

①通过土地整理，夹关镇实现土地指标交易，解决了基础设施建设资金问题

夹关镇是 4·20 地震灾后重建重点区域。夹关镇在灾后重建过程中，推进土地整理工作。夹关镇土地整理从土地复垦、规划到房屋拆迁、安置建新、费用补偿、验收等环节都主要由政府来控制，资金投入以政府投入为主，监督管理手段以行政手段为主，折抵指标的使用也主要由政府控制，指标的交易对方是双流区政府。根据需要购买或出售配额，在总量不变的前提下实现地区间的调剂，这样占补平衡在成都市范围内通过市场机制得以实现。通过土地整理，新增的两千两百多亩用地以每亩 35 万元的价格出售给双流区政府，收益达七亿多元。所获收益用于拆旧地块土地整理成本、新农村建设以及下一步工作的开展，保障项目的滚动发展，形成良性循环。在土地整理过程中，集体经济组织和农民的积极性有待进一步提高。

②通过土地整理，冉义镇推进万亩高标准农田建设，实现了农业现代化生产

冉义镇地处邛崃东北部，位于该市现代农业开发区内，镇域地势平坦、土壤肥沃，是优质粮油生产基地。经过土地整理，冉义镇的总量为三万亩的“万亩高标准农田”项目由农民耕地和宅基地置换后得到的耕地组成。农民将宅基地置换

成一定的补偿资金或者城镇安置点的住房面积，同时将宅基地转为耕地，且获得转为耕地的收益。“万亩高标准农田”为大规模的机械化生产提供了可能，提高了农业生产效率，提高了农民的收入，同时也将农民从土地中解放出来。

新民农业机械专业合作社是伴随着冉义万亩高标准农田建设项目的的一个专合经济组织，既为万亩高标准农田项目提供了可供借鉴的经营模式，也达到了高标准农田高标准规范运营的要求。2013年冉义镇应用机械化插秧技术比人工插（抛）秧每亩节省100元左右，每亩增产31公斤，实践证明水稻机械化插秧技术能实现农业增产、农民增收、土地增值的现代农业目标。

（2）土地确权颁证

农村土地流转首当其冲就是要为土地确权，即要明确谁的财产在流转，谁就流转的财产享有权利。2013年伊始，中共中央国务院一号文件提出，坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。要用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权、登记、颁证工作，意在为农村土地流转铺路。在这方面成都市可称得上为榜样。2008年，成都市委下发“一号文件”《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（试行）》，改革的关键环节有两个：一是确权，二是流转。经过两年多的努力，到2010年6月底，成都市农村产权制度改革确权颁证工作全面完成。这就为农村土地流转信托的推广奠定基础。

4. 邛崃农地流转的特征

（1）流转面积大。近几年土地流转面积迅速扩大。截至2008年底，成都市全市流转耕地面积达226.2万亩，占耕地总面积的43.7%，占比较大。

（2）流转价格差别大。总体来看，毗邻城市、经济发达、区位较好的地区流转价格高，地处偏僻、区位较差的流转价格低。据调查，成都市郊区农地流转价格一般为1100-1300元/亩/年（按每亩地每年750-850斤大米实物租金折算）。部分地区流转价格接近2000元/亩/年。部分区位较差地区的流转价格较低，只有区位较好地区的四分之一到三分之一。

（3）流转形式多样化。成都市邛崃市农村土地承包经营权的流转形式主要

有：农户自主流转、反租倒包、股份合作经营、土地换社保、土地信托等。

(4) 流转市场初步建立。成都市农村产权交易市场初步建立，交易平台逐渐完善。2008年10月，成都市成立农村产权交易所，以吸引社会资本投向农业农村，发展现代农业，推动农村产权流转。之后，成都市邛崃市也成立了农村产权交易分所或服务中心，部分乡镇和村成立了农地流转机构，建立了统一的农村农地流转平台。在农村土地承包经营权确权的基础上，流转平台通过拍卖、协议转让等方式，推动农村农地流转。

(三) 成就与经验

1. 积极创新了土地流转形式，拓宽农民增收渠道，解决了农民乐业问题

新型城镇化不仅要解决农民安居问题，还要解决农民乐业问题。邛崃市通过土地整理，把农民从土地的束缚中解放出来。例如羊安镇汤营村在实践中取得了较好的效果，部分农民成为农业产业工人，部分农民在外务工，部分农民专门从事二、三产业，不同类型的农民有不同的收入来源，改变了农民以种地为主要收入来源的旧面貌，逐步形成一个农民收入多元化支撑的新格局。

2. 健全了农村社会保障机制，增强土地流转者抵御市场风险的能力

没有健全的社会保障制度，就不可能从根本上增强农民离土的安全感和抵御市场风险的能力。只有建立多层次农村社会保障体系，才能逐步弱化土地的福利性和社会保险功能，为土地流转者解决后顾之忧。在促进农业适度规模经营的同时，必须积极推进农村社会保障体系改革，逐步建立和完善农村的各项社会保障制度，弱化土地的社会保障功能，最大限度地发挥土地的市场要素功能。因此有关政府部门应采取多渠道、多层次、多方式地开展养老、医疗、生育、伤残等社会保险，建立城乡统一的社会保障体系。对于外出打工的农民，应逐步纳入城镇社会保障体系。平乐镇等采用土地置换社会保障的做法，将农民传统的土地养老转变为社会养老，对于已经流转土地的农民，引导他们从土地流转收益中拿出部分资金，建立个人基本医疗和养老保险，提高了自我保障能力。

3. 积极发展农业保险和风险基金，扶持农业产业

积极发展农业保险和风险基金，对面临自然和市场双重风险的弱势农业给予积极扶持。扩大农业保险覆盖面。围绕优势特色农业发展，开设专门的农业灾害

风险基金，使土地业主和农户利益受损最小化。

4. 搭建土地流转平台，完善县、乡、村三级土地流转服务中心（站）

邛崃市农村产权流转交易中心为土地流转提供政策指导、信息交流、纠纷调处等服务。

2014年8月15日，国务院法制办公布《不动产登记暂行条例(征求意见稿)》，提出实行不动产统一登记制度，并明确集体土地所有权，房屋等建筑物、构筑物所有权，森林、林木所有权，耕地、林地、草地等土地承包经营权，建设用地使用权，宅基地使用权，海域使用权，地役权，抵押权等都应办理登记。城乡不动产统一登记推动城乡土地进入“同地同价”的平权时代，农村集体土地流转难等问题可能破题。期望邛崃市能够不断总结经验，形成土地流转的“邛崃模式”，为农村土地改革、为新型城镇化建设提供有益的经验。

四、邛崃农地流转存在的问题

（一）农民和土地经营者利益失衡，农民难以获得土地增值收益

在农民普遍缺乏资金和技术的背景下，他们只能以相对低廉的价格出租土地，在与工商资本的对话中处于弱势，难以获得土地增值收益。土地流转过程中，农民不应仅仅是简单地通过出租土地收取租金，而且能享受到从种植到销售各个产业环节的利润，共同的利益联结实现“共赢”局面，促进农民持续增收。再义镇万亩高标准农田项目通过每年向农户发放固定收益获取耕地，但农户无法获得土地增值收益。随着现代农业的推广，这种将农民游离于土地经营者利益链条之外做法有待改进。

（二）少数地区农民的流转主体地位得不到保障

农民的土地承包经营权是包括占有、使用、收益这三项权利在内的用益物权。在农地流转中，农民是流转的主体。然而，从个别地方的实际情况来看，农民的流转主体地位难免受到侵害。少数村干部、基层政府以集体享有承包地的所有权为名，宣称“土地是集体的”，任意收回、越权流转农户承包地，剥夺农民的知情权和参与权。邛崃市火井镇一位村民表示“集体要做什么决定，农民没什么发言权”。

（三）部分流转土地存在“非粮化”倾向

从调查看，成都市只有不到五分之一的流转土地在种植粮食和油料。非粮高效农业效益高，粮食产业效益低，大部分企业将流转过来的土地发展非粮高效农业。成都市农地流转之后主要用来发展林竹、中药材、蔬菜、花卉、水果等产业。其中林竹及中药材产业的土地最多，有 56.7 万亩，占 22.8%；其次是水果产业 44.4 万亩，占 17.8%；蔬菜、观光农业和花卉产业分别有 40.4 万亩、38 万亩和 26.2 万亩；粮油产业 43.4 万亩，只占总面积的 17.4%。

（四）部分村流转“工作经费”不符合有关政策规定

部分地区村集体将本村（组）土地集中起来统一流转给用地主体，能够获得240-320元（150-200斤大米）/亩/年的“工作经费”，在多数地区，这些“工作经费”直接支付给了村集体。集体收取农地流转“工作经费”的做法与有关政策规定不相符。2001年《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》中明确规定：“农地流转的转包费、转让费和租金等，应由农户与受让方或承租方协商确定，流转的收益应归农户所有，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。”流转“工作经费”实际上就是变相截留农地流转收益。土地承包经营权是农民的用益物权，农民享有占有、使用、收益的权利，而流转的也恰恰是农民的土地承包经营权，因此集体不应分享这部分流转收益

（五）用地指标分配机制导致建设用地饥渴症和见地不见人的增减挂钩体制

目前建设用地指标的行政无偿分配办法主要按基数和经济发展需要分配建设用地指标，本质上还是土地指标与经济建设挂钩，是只见GDP和经济增长、不见人口的分配机制。在这种分配体制下，拿到建设用地指标就可以把低市场价值的乡村用地变成高价值的城市建设用地，因而指标就是钱，这样永远有中央控制农地转用和地方土地指标总也不够的矛盾。由于给地即给钱是年年有计划分配，而安置人即花钱并无计划要求，这样地方政府在要完了土地指标之后自然就没有主动花钱去安置人口入籍的动力和压力。

（六）村两委的职责和分工需要调整

一是村（居）委会过多承接政府职能，不能专注于自治事务管理。村（居）民委员会虽然是村（居）民自治组织，但长期以来它作为人民公社取缔后管理农村政治、经济和社会的一种替代组织形式，事实上是作为国家基层地方行政功能的一部分而存在，村（居）委会在实践中往往变成乡镇的“一条腿”，承担了大量的政府任务。在处理“自治”事务方面，村（居）委会一方面由于大量承担了

政府事务，不能专注于自治事务管理；另一方面，由于村级没有财政，加上村级集体经济相对薄弱，村（居）委会主要工作经费靠上级政府政府拨款，因此村（居）委会既没有独立开展村级建设的能力，也在一定程度上缺乏“自己说了算”的权利。这种状况削弱了村（居）委会管理村级事务和提供服务的能力，使村级治理的效果大打折扣。二是村两委职责不清，妨碍着村务工作的有效运行。村（社区）党支部、村（居）委会都研究村（居）务工作，都负责具体村（居）务落实，这种运行机制必将导致村（社区）党支部与村（居）委会权责关系混淆，要不弱化村（居）委会作用，要不造成推诿扯皮、落实不到位。同时易导致群众将村级矛盾向党组织集中，影响党在农村的执政基础。

（七）财权、事权、人权不匹配而引起的基础设施不配套、资金困境的问题

财权和事权的不匹配在中国经济、社会发展中存在由来已久，在走访羊安镇时了解到，财政的收入只能来源于上级政府每年税收超过指定目标后得到的一定比例的税收返还，而羊安工业项目繁多，基础设施压力大，且承担了邛崃市部分社会管理职能（邛崃市社会服务羊安分中心），但其经费与人员是由羊安镇承担的。同时，人权与事权也存在不匹配的现象。羊安镇工作人员过百，但是实际邛崃市人事局下放的指标只有 43 人，不能适应羊安镇的社会发展需要。一方面是日益长的社会服务需求，一方面是牢牢被控制的人权，工作人员的不足影响了工作完成的效果和项目推进的进度。羊安镇只能自己出资雇佣一些临时的工作人员，但这又从另一方面增加了政府资金压力，加重了财权问题。

财权、事权、人权不匹配早已引起了中央的注意，在十七大报告中就提出“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”；在十八大报告中也提出了“加快改革财税体制，完善公共财政体系”；2014 年 6 月，中央政治局通过《深化财税体制改革总体方案》，希望上级政府也允许邛崃市在这方面改革先行先试。

（八）现有行政区划对经济和社会发展的限制

以羊安镇为例，羊安镇中心用地规划用地 23 平方公里，工业园区规划面积

为 16 平方公里，已建成 7.1 平方公里，入驻企业 136 家，已建成 100 家。目前，羊安镇的工业规模较大，但是当前的行政区划限制了羊安镇对周围乡镇的辐射和带动作用，且各镇独立发展做法也影响了邛崃市的工业发展效率和公共服务质量。另外，羊安镇目前面临的一个很大的问题是建设用地指标不足，而周围的五个乡镇由于都是以农业为主，如果可以统一调配周围几个乡镇的建设用地指标、合理规划，在条件成熟时进一步统和为一个行政区域，可以“新羊安”获得实现更大的发展，使“新羊安”成为邛崃市经济社会发展的重要一翼。

（九）培育规模经营主体难

农地流转规模经营一方面会产生规模效益，但另一方面也会使生产经营中的自然风险和市场风险集中于经营主体，这对规模经营也造成了一定的负面影响。经营农业效益低、风险高，既需要经营主体有一定的生产经营技术和资金投入，还需要具备抵御各种风险的能力。在目前我国农村金融支持不足、农业保险缺乏的情况下，难以培育农业规模经营主体。

五、对策建议

（一）改变用地指标分配机制，实现土地和户籍联动改革

实行建设用地指标与城镇常住户籍人口即市民化人口挂钩的新体制。地方政府申请年度建设用地指标，应有相应的市民化即城镇户籍人口增加的计划，并根据上一年市民化人口完成情况，增减下一年度建设用地指标。这样有利于形成哪个城镇能吸纳更多的市民化户籍人口，哪个城镇就可以分配到更多的建设用地指标的正向激励机制。这也意味着城镇户籍人口流出和减少的地方，要相应扣减建设用地指标。

（二）稳妥推进土地流转制度建设，关注农民长远利益

政府在土地流转工作中，起到宏观政策引导的作用。也就是说，政府特别是基层政府开展这项工作，更多的是制定“游戏规则”，建立第三方评估平台，客观公正地为农民和公司服务。不宜在微观层面过度介入公司与农户的土地流转，也不能层层下达土地流转目标任务，盲目制定奖励政策。如 2006 年文君米业在仁寿村利用流转土地种粮，约定每年 800 斤黄谷的租金实际上高于种地成本，而企业愿意“吃亏”的原因是每年每亩 200 元奖励等政策的吸引。事实证明，违背市场规律去办事，不仅损害农民的利益，还将损害国家、集体的利益。因此，政府应稳妥推进土地流转制度建设，防止发生违背农民意愿强行流转、低价长时间一次性流转农民承包地、借土地流转之名骗取政府奖励等问题，关注农民长远利益。

（三）限制流转土地“非粮化”

关键在于降低种粮成本、提高种粮补贴与粮食价格。只有做到粮食生产有利可图，才能提高土地流入主体的种粮积极性，引导农业企业、经营大户、合作社种粮，稳定粮食生产。

（四）建立合理的农地流转收益分享机制

土地集中后进行规模化生产，并注入资本与技术等高效农业生产要素后，往往会产生比流转前传统农业更高的收益。对于这部分增值收益，农地流转双方应在流转初期就制定增值收益分配条款，建立合理收益分享机制，以避免流转双方因此而产生纠纷与矛盾，保障双方的合理利益。

（五）财权、事权和人权相互协调发展

邛崃市应进一步给予较发达乡镇更大的管理权。根据《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》的要求，应该加强小城镇建设，对于吸纳人口多、经济实力较强的镇可以赋予与其人口和经济相适应的管理权。首先应该完善和透明政府的预算管理制度，只有做到政府的每一条支出都有迹可循，才能确保每一项款项都落实到位。在透明预算制度后，还应该建立和细化合事权和支出责任的对应。以羊安镇为例，就是政府在下放公共管理职能后，羊安镇必须进行科学、合理的预算，透明公开，接受所有乡镇居民和基层干部的监督。在此基础上，邛崃市政府应该制定相应的事权与财政支出的责任对应机制，保证项目落实。最后政府上级政府应该进行税收制度的改革和进行财政支付转移，提高羊安镇的财政收入，保证事权、人权和财权的协调，提高公共服务的效率。中央政治局通过的《深化财税体制改革总体方案》中关于现代财税制度的建立也聚焦在政府预算制度、税收制度和事权与支出责任相适应的财政体制三个方面，所以进行透明预算、明晰责任、匹配三权不仅可以促进“新羊安”的发展，也符合党和国家的政策思路。

（六）合理规划行政区划

根据《邛崃市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，邛崃市要推进羊安重点镇的建设，发挥羊安镇对周围乡镇的辐射作用，要让羊安辐射冉义镇、高埂镇、回龙镇、牟礼镇及周边农村新型社区。但是，目前分割的行政区划增加了乡镇间协调发展的难度。如果先规划以先羊镇为核心的、包括冉义镇、高埂镇、回龙镇、牟礼镇及周边农村新型社区的羊安经济区，待条件成熟时设立“新羊安镇”，可以增大羊安镇的发展潜力，带动周围乡镇的共同发展，解决更多农民就

业。这种做法符合《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》在城镇化进程中要有重点地发展小城镇的精神。打破现有行政区划除了可以提高公共服务效率，促进公共服务的公平，还可以合理调配建设用地指标。

（七）引进和培养人才

以羊安镇为例，羊安镇目前的企业主要集中在三类：生物医药（5家）、化工企业（46家）和家具企业（61家）。对于生物医药是高科技行业，羊安镇一方面要积极引进人才，进行科技创新，提高企业创新、研发能力和综合竞争力；另一方面要加大技能培训和职业教育，着力提升农业人口的职业技能素质，建立健全农业转移人口自主选择、产学研结合、校企合作的市场导向教育体制。以企业、技工院校和农业转移人口培训基地为主，力争每年新增转移就业的农业转移人口都能得到一次技能培训。同时，邛崃市政府还应该加大人才培养力度，输送政府骨干干部和基层干部到东部城市学习、到高校进行培训，提高政府工作人员的服务意识、知识储备和开阔他们的眼界。

（八）加大保险、金融、补贴及项目支持力度，促进农地适度规模经营

规模经营主体经营风险较大，一旦遇到风险将伤害到农地流转双方利益，并引发流转矛盾。因此需要农业保险给农地流转和规模经营保驾护航。建议国家要进一步加大种植业保险力度，尤其是对实行规模经营的土地政策倾斜，优先纳入种植业保险，农村信用社、农业银行等机构可以探索建立专门针对农地规模经营的贷款品种，并综合利用财政贴息、农业保险、农业担保等政策，加快培育农业规模经营主体，推进土地资源的合理利用和有序高效流转。国家农业补贴和农业开发项目中应立专项支持规模经营主体发展。中央财政、农业、农业综合开发等部门可以在现有政策基础上，制定出台专门引导支持农业规模经营的补贴和项目。

附件

- 一、邛崃市新型城镇化过程中农民户籍与社保改革新做法
- 二、邛崃市一元化户籍制度促进城乡资源要素自由流动
- 三、成都市农村土地承包经营权登记管理办法（试行）
- 四、成都市农村土地承包经营权流转管理办法（试行）
- 五、成都市农业委员会办公室关于深化农村土地承包经营权确权颁证工作的通知
- 六、2013 成都统计年鉴（综合）
- 七、2013 成都统计年鉴（区市县）
- 八、调研问卷
- 九、调研日志
- 十、调研感想