

统筹城乡的若干工作方法

《中国经济时报》 2012年03月21日 星期三 专题[A04]版 署名 于至善

2007年3月份两会期间，胡锦涛总书记参加重庆代表团讨论，作“314”总体部署。明确了三大定位——努力把重庆加快建设成为西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市；提出了一大目标——在西部地区率先实现全面建设小康社会目标；交办的四大任务——加大以工促农、以城带乡力度，扎实推进社会主义新农村建设；切实转变经济增长方式，加快老工业基地调整改革步伐；着力解决好民生问题，积极构建社会主义和谐社会；全面加强城市建设，提高城市管理水平。

随后，重庆获批统筹城乡综合配套改革试验区；再后，两江新区浮出水面。国务院3号文给了重庆20多项“真金白银”的政策，按重庆市政府负责人的说法，这些政策价值千亿美元，而两江新区的五个定位，相当于中央给了重庆五项“金帽子”。

如何落实“314”总体部署，搞好城乡统筹的试验？2010年3月，《中国经济时报》发表署名文章《三大抓手落实“314”总体部署》。所谓三大抓手，就是城市化、工业化、城乡统筹一体化。这里就以这三大抓手为主线，从工作方法上作一些讨论。

以人为本，推进和谐的城市化，以农民工户籍制度改革为突破口

重庆在全国率先开展了以农民工为主题的户籍制度改革，主要坚持：以上亿农民工就业和资源为转户前提，在主城区工作5年以上、区县城工作3年以上就可转户；农民工转户进城，就业、养老、住房、教育、医疗五个保障一步到位；承载以工业园区、主城区和区县城为主；建立在自愿原则下的农村资源有偿退出机制和平台。由于制度合理，一年半转户322万人，风平浪静，在全国产生较好的示范效应，主要做法被列入国家户籍制度改革指导意见。温家宝总理讲，“重庆户籍制度改革是一种积极探索”。

234567的住房保障思路

城市住房是眼下大家关注的一个问题，重庆市政府在10多年来工作基础上，探索出了一套工作思路，可以概括为234567。

“双轨制”，60%到70%的住房由市场供应，30%到40%的住房困难群体由政府提供保障。

“三端调控”，低端有保障，中端有优惠，高端有遏制。

“四个杠杆”，房地产是个消费品，跟供求有关，供过于求就跌，供不应求就涨；房地产也是个不动产，跟地价有关，不动产的要害是土地，土地要涨价，房产要折旧，所谓房地产保值增值，主要是土地的保值增值；房地产还是个商品，涉及生产和持有环节，与税收有关，税收包括持有环节的税收和生产交易的税收，生产交易的税收会摊到买卖双方的基数里去，会推高房价，而持有环节的税收会增加持有成本，从而遏制房产消费；房地产同样也是个资产品，当然也与金融杠杆有关，杠杆大了，购买力就强，就刺激房地产，而杠杆小了，购买力就弱，就会抑制房地产。

公租房“五个要点”，这个我们下面再谈。

“平均家庭收入6到7年买套房”，这是以上调控措施的总目标，重庆的这个调控目标2005年就出现在杨澜的访谈节目中。这里6到7年对应的均价概念，有没有做到呢？重庆市政府说是基本做到了。可能有个简单的办法可以印证一下重庆市房地产调控效果，那就是把全国各类城市的商品房均价做一个比较。

公租房的五个要点

《重庆日报》的一则报道说：重庆市认真贯彻落实中央有关保障房建设的政策，着力采

取了五个有效措施来推进。

第一，保障房是政府的公共服务行为，应当公事公办公建公管。

第二，服务对象明确，就是三类人：一是进城有工作的农民工；二是新生代的大学毕业生；三是城市原住民中的住房困难户。这三类服务对象特征明确，不会出现“浑水摸鱼”现象。让当官的、机关干部、富裕人群去模仿农民工，模仿不了；让40岁的大学生，假冒二十几岁刚毕业的大学生也不行；住房困难户是指家庭人均住房面积在15平方米以下，三口之家只有三四十平方米，长期住在很拥挤的地方，邻居都知道，一调查就清楚。现在很多地方把收入作为能否享受保障房的主要标准，但国内目前的征信系统很不完善，而且登记管理的操作体系也很分散，在居委会、街道登记，它们不是权威部门，要居委会、街道去甄别、核对申请保障房对象的收入很麻烦，也搞不清，还不如把特征群体搞得简单而好操作。同时，对这几类人取消户籍限制，不管是外地还是本地的，只要到重庆来工作，就可以申请保障房。从目前已经进行的三期配租情况来看，这个标准非常合理有效，基本没有发现“浑水摸鱼”的。

第三，保障房的开工率、竣工率和配套率同步推进、一起考核。保障房一旦开工，要求两年至两年半必须竣工。竣工的同时，要把保障房周边的配套搞好。在郊区弄一块地，两年半以后造好了，但水电气不通，公共交通不到位，学校医院不配套也不行，这样的保障房即使建起来也没有意义，老百姓不能安居，所以“三率”必须同步推进。

第四，避免两个“黑洞”。保障房最怕的是形成一个无底洞，今年造的保障房给了今年困难的人，他拿去以后，隔几年变富了，重新买了商品房，保障房不退出来，而是当商品房卖掉，还赚一大笔。这样，一方面就有很多人削尖脑袋、弄虚作假来申购保障房；另一方面，政府的保障房资源，造出一批分掉一批，有去无回，年年要造保障房，永无止境，这不行。为此，立了一个规矩，公租房到老百姓手中，租满5年后可以成本价购买，但以后要出售时，必须卖给公租房管理局，形成政府保障房的良性循环。这样，后门关上了，就没有炒作的价值，没有资本的利益输送，也就没什么人想投机保障房，而且没有腐败。这样，既可以防止出现经济适用房那样的利益输送“黑洞”，又可防止无休止修建公租房产生的资金“黑洞”。

第五，实现投融资平衡。3年造4000万平方米的公租房，总共要花1400亿元，资金怎么解决？300亿元是土地划拨，4万亩地的价值大体上有300亿元。同时，政府财政出300亿元，其中包含中央财政、建设部对建设廉租房、公租房的补助。剩下的800亿元，向银行贷款350亿元，又向社保基金、保险公司、中央大型国企借了近500亿元，目前这800亿元也已到位。建设资金筹措到位后，关键是今后几年如何将这800亿元的本钱和利息还掉。支付利息方面，大体上算了个账，1400亿元造的公租房，租金完全可以偿还800亿元的利息。还本方面则有两个途径：一是通过租售公租房的商业配套设施，可逐步偿还400亿元的贷款本金；二是重庆《公租房管理暂行办法》规定，居住满5年后，公租房可以向特定对象出售，销售价格按综合成本确定。按此测算，出售30%的住房，也将实现400多亿元的进账。这样就可以把账平衡过去。

杀手锏：30多万亩的土地储备

在国家有关部门的统计中，10多年来，重庆市房价一直处于重点监控的几十个城市中的低位水平，然后又开建了4000万平方米公租房，《人民日报》头版发表几千字的长文介绍经验。要害在哪里呢？

答案是，重庆10年来，形成了30多万亩的土地储备。

在重庆2002年启动土地储备制度之前，香港长期是中国土地储备规模最大的城市。

土地储备制度能够增强政府对土地资源宏观配置的宏观调控能力，增强政府对土地和房地产市场秩序的规范能力。要害是，只有政府储备的土地数量足以影响市场时，才能起到调控市

场的作用。比方说，4000万平方米公租房需要20多平方公里的土地。

那么为什么除了重庆和香港，其他城市没有形成大规模的土地储备呢？

对香港的土地批租制度，不少学者进行了研究。最近七八年，去重庆观摩、了解情况的也不少。

2002年，重庆市政府制定实施《国有土地储备整治管理办法》，建立政府土地储备机构，逐步储备城市规划建设中具有重要功能的土地和单位搬迁、旧城改造、城中村改造的土地，在保证满足城市规划建设要求的同时提升土地的使用价值。土地储备的增值收益，市和土地所在区县按比例分配。开发商可以进入一级开发市场，但不能参与土地储备；可以参与土地整治，但不拥有其整治土地的使用权——同样要统一进行“招拍挂”。

2006年9月，国务院发出关于加强土地调控有关问题的通知，各省各地全面推行土地储备制度，重庆又进一步完善了这个制度。

重庆做法关键之一是建立了一个“三权分立”的制度平台：重庆地产集团，这是著名的“八大投”之一，和“渝富模式”被世界银行认可一样，“八大投”模式后来被世界银行报告认定为可以向广大发展中国家复制的一个模式。

具体到地产集团这个平台，它为土地储备发挥了几个独特作用。

一是调控土地市场作用。“一个渠道进水，一个池子蓄水，一个龙头放水”。市场上地价高了需要平抑地价，可以多拿几块土地拍卖；有时候形势不对需要收紧土地，也可以做到。因为重庆主城可用的建设用地有近一半在地产集团手里，区县和其他单位可以调控的不多。这个调控对重庆七八年来的房地产市场调控起到了杀手锏作用。

二是对土地的出让起到规范作用，是一个防止腐败的系统。原来的土地审批方式是市土房局批指标，然后有土地的单位，不管是乡镇、单位还是企业，卖地的人占着地，不管土地的所有权是他的还是管理权是他的，只要他占着这块地，他就有权和房地产商谈判。谈判完了把手续办好了往上报，不批，官僚主义；批了，往往掉入了陷阱。土地储备以后“三权分立”，主城各区就不能卖地了，国有企业、基层的用地单位也卖不了地，但是征地动迁的时候，要配合地产集团做一些事——没有决策权，所以房地产商不会找他们。土房局也很难腐败，因为不能全权管理；地产集团也不容易腐败，因为土地转让有市和区县两级政府的分成机制，区县会监督，土房局要管理。

三是充当了政府为老百姓办实事的战略后备军。一方面可以通过土地储备的信用功能向银行融资，以时间换空间；二是土地储备一般有5年的提前量，有一个升值的过程，在重庆，土地一级市场通过土地储备，这笔巨大的财富控制在政府手中，没有流入房地产商的腰包。重庆市政府拿了这笔增值财富，就可以为老百姓修建急需的基础设施、公共设施了。

七八年来，地产集团承担了几百亿的社会公共设施、大交通、大基础设施的义务，包括大学城、铁路、大剧院的建设。

地产集团的土地储备，除了已经出让的，目前有20多万亩，基本都在重庆主城，主城的，高的可以几千万，低的几百万。当然如果用来做公共和基础设施，也就几十万。假如其中有10万亩是商业性开发用地，平均300万元/亩，10万亩就是3000亿元。这3000亿元如果每年有300亿元转化为基础设施、公共设施或者用于其它民生急务，可以用10年，也就是说今后10年，重庆市政府比兄弟省市多一笔几千亿元的储备财力。

工业化，致力“五低”就业创业环境，借助外力实现结构调整

“五低”的就业创业环境，公开报道已经很多了，这里只讲一点，2003年，重庆市就把15%的企业所得税从工业企业覆盖率3%提高到90%以上，所有鼓励类工业企业都覆盖了。15%所得税是过去沿海开发区的一个“秘密武器”，国家把它列入了西部大开发政策。

结构调整，通过改革加工贸易模式，无中生有缔造一个万亿笔电产业基地，已经变成了现实。这个我们后面还要涉及到。

微型企业的“铁算盘”

在城市化穿上“五件衣服”的过程中，养老、医疗主要是公共服务的覆盖问题，教育方面重庆走在全国前列，“十一五”期间就实现了教育投入占 GDP4%。

住房和就业是目前大家最关心的，住房已经说到了。就业，万亿笔电产业基地可以吸纳几十万人，但这不是重庆解决就业问题最得意之处。

重庆市政府提出，解决了企业发展问题就可以解决就业问题。具体讲，大企业需要的国民待遇，中小企业最难的是融资难，微型企业难点是资本金，个体户、小摊小贩是解决一个生存空间问题。

重庆提出到 2015 年发展 15 万户微企，核心政策是三条：第一，创业者只要能凑 10 万资本金去注册一个企业，同时能解决 7 个人就业，在注册的时候，政府白送你 3 万到 5 万——鼓励的行业 5 万，有具体规定。这 3 万、5 万是补助资本金的概念，比方说补 5 万，你就有 15 万资本金了。第二，有了这 15 万资本金，国有担保公司提供一个资本金的融资担保，也就是说你马上可以从银行再借到 15 万贷款。第三，再免你 15 万的税，没有时间限制，你发展得好，一年就交了 15 万，就一年返还给你；你三年五年才交够 15 万的税，就三年五年返还给你。

享受这三个政策有“三个不许”：不许炒房地产；不许炒股票；不许抽逃资本金。然后政府还建立三个平台，给创业者提供帮助。

5 年发展 15 万个微型企业，从财政角度讲，要送出去 45 亿以上的钱，少收 200 亿左右的税，微型企业经营失败，贷款坏账了，国有担保公司还要损失一部分——好像代价有点大，其实不然。

首先看贷款，有三个概念，一是微企按资本金 1:1 贷款，远低于通常企业贷款一贷二的游戏规则，是比较安全的；第二，“三个不准”，限定了微型企业只能干实业，风险锁定在经营成败；第三，从重庆三个国资背景的地方银行历史数据看，微小企业贷款的坏账率大约在 1%—2%，银行还有坏账准备金可以分担一部分，风险在可以承受的范围内。

微型企业可以创造税收，而且大企业也是从小企业发展起来的，这些企业发展起来以后还将交更多的税，几百亿上千亿也是可能的。

资本金补助 45 亿——按高限算最多 75 亿，国企系统提供也好，直接从国库里支出也好，的确是政府拿出来的真金白银，划不划得来呢？

微企政策的关键点是一个微企要解决 7 个人的就业，15 万个微企，我们就算大数 100 万。这里有两笔账。

一是要解决这 100 万人的就业，假如发展工业的话，按重庆现阶段平均一个工人每年 50 万的产值算，需要一个 5000 亿的工业体系，大约需要 3000 亿的投资——1000 亿的资本金、2000 亿的贷款。二是这 100 万人如果没有就业吃低保，按每个月 400 元算，每人每年也大概要 5000 元，那就是 50 亿了。

是每年花 50 亿安排这 100 万人的低保合算，还是一次性拿出 50 亿“钓鱼”——让他们自己解决自己的就业合算呢？而且这些企业有的还能长大，为政府创造更多的就业和税收。15000 亿国有资产怎么来的

作为一个西部省市，重庆国企资本已经从 2003 年重庆市国资委成立之初的 1700 亿左右跳到了 15000 亿，是怎么来的呢？

重庆国有资产主要包括三块。

一是“八大投”，可以追溯到 2002 年甚至 2001 年。当时的情况，西部的基础设施是没人干的，比方说高速公路，“东部的高速公路是印钞机”，西部特别是重庆的高速公路车流量刚通车时往往是东部的 1/3 到 1/4，而成本要高一倍甚至两倍。这个时候通过投融资体制改革“时间换空间”，国企先顶上，等车流量培育起来再转给民营、外资，是一种没有办

法的办法。“八大投”被世界银行视为可以向发展中国家推广的一种模式。“八大投”现在已经在逐步退出——还以高速公路为例，一半以上已建成的高速公路都发生了股权乃至控股权转让。

二是金融资产，重组开始于 2003 年，当时的重庆商业银行也好、西南证券也好、重庆信托也好，五个地方金融机构都在破产边缘，民营、外资都不肯投资，老股东要撤出，政府是抱着“花钱买棺材不如抓药”的出发点重组求生的，当时重庆政府非常欢迎民营企业、外资参与，参与的当然也发财了。

三是工商企业，占比 30% 不到。工商企业的不良资产打包产生了“渝富模式”，也是世界银行认为应该向全国推广的。四大资产管理公司的不良资产包大都被摩根斯坦利这样的国际投行和民营企业买走了，渝富实际支付的清偿率在 20% 以上，跟当时的市价是一致的。

重庆 5 年前就着手国企整体上市，不能上市的也比照上市公司信息披露政策。“十一五”就实行了经营性国有资产预算管理，15% 利润上缴财政，从 2012 年起，30% 利润上缴财政。

统筹城乡一体化

重庆国企系统也干了这样一件好事：先后筹资 100 亿元帮重庆最困难的 16 个区县发展工业园区。这是重庆统筹城乡一体化的举措之一。

城乡统筹一体化包括养老、医疗、社会保障的一体化，基础设施和公共设施的一体化以及公共服务的一体化等。关于重庆统筹城乡方面的报道很多，这里只说一条，据统计，我国农民 97% 的收入来自于务农、打工和政府转移支付，只有 3% 的财产性收入。提高农民收入，关键在提高农民财产性收入。重庆有 3000 多万亩耕地、6000 多万亩林地还有 500 多万亩宅基地，这些土地价值至少在一万亿以上，如果能把这些土地“确权”，农民就有财产了——土地使用权也是财产，有了财产，就可以成立股权合作社，就可以抵押贷款。假设一万亿“三权”有 10% 发生抵押贷款，就是 1000 亿，1000 亿投入，至少有 1000 亿收入——相当于重庆农民收入在 2010 年基础上翻一番。

这里要提到重庆的两个“发明”。

一个是地票，这是在温家宝总理亲自关心下让重庆试点的，报道已经很多，这里只说一个关键：地票使得千里之外山沟沟里的农民得以分享城市发展的级差地租。

第二个“发明”是“确权”的后续关键环节：土地所有权和使用权的分割，重庆的做法是农民的土地使用权占 80%、农村集体经济组织的所有权占 20%。地票的分割是农民占 85%，集体经济组织 15%——因为复垦宅基地的农民通常都转户进城了，集体经济组织还可以得到复垦后的土地。

地票和“两个确权”将从几个方面给农村带来深刻变化。

一是农民有可以支配的财产，可以获取财产性收入。二是集体经济组织可以慢慢“复活”：家庭承包责任制以来，在很多地方特别是中西部地区，农村集体经济组织功能大大削弱，农村小水利失修就是一个表现。三是农民可以组织股份合作社。四是有利于要素的流动。五是，对银行来讲最直接的，农民贷款缺信用、缺抵押物的难题解决了。

改革开放是动力源

落实“314”总体部署的三大抓手是城市化、工业化和城乡统筹一体化，城市化主要围绕以人为本展开，要害是管好土地；工业化主要围绕“五低”打造一个好的就业创业环境。重庆市政府主要负责人曾经说，“边界条件调整好了，自会有千千万万的英雄好汉跳出来”。另外政府也发一些“点球”，比方说，以引进惠普 4000 万台笔记本电脑项目为突破口，无中生有形成了一个年产 2 亿台套电子产品、年产值将达一万亿的电子信息产业基地。

在城市化、工业化的过程中，体现城乡统筹一体化，城乡统筹一体化又成为可持续发展的城市化、工业化的保障，这样成为一个相互支持、共同推进的系统工程。在这个系统工程

中，加入了“五个重庆”、两翼农户万元增收、关爱空巢老人和留守儿童等一系列以和谐社会为依归的元素。

在这个以科学发展观为统领的过程中，改革开放是不竭动力，案例很多。

比方说创新加工贸易新模式，世行行长佐利克认为，“它不仅在中国内陆有用，而且对世界其他发展中国家也有用。”

比方说开通新丝绸之路——渝新欧南线欧亚大陆桥，官方说法叫渝新欧国际贸易大通道。比方说创新内陆保税区，“先引凤，再筑巢”，得到了王岐山副总理的充分肯定。比方说加工贸易离岸金融结算和电子商务的国际金融结算，已经从国外挪进了 40 多亿人民币的额外税收。比方说建立离岸的云计算数据处理中心、率先试点海外私募基金等。

又比方说海外投资方面，重庆市连续两年协议投资共 100 亿美元以上，包括澳矿收购、巴西 500 万亩土地种大豆、欧美发达国家的装备和技术等，都是瞄准国内短缺的资源、能源项目。这个方向，在胡锦涛总书记中央经济工作会议上的讲话、温家宝总理的政府工作报告里都有体现。

这些改革开放和创新，很多涉及到制度创新，没有中央的大力支持是不可能做到的。