

小城镇成农民“进城”首选

推动“产城融合” 提升产业承载能力

农村土地制度改革 将凸显四大主线



新华社记者日前在重庆调研发现，随着城镇化快速推进，不少地区农民加速转户进城。受准入低门槛、生活低成本等影响，小城镇成农民转户“首选地”。但由于小城镇产业发展总体滞后，不少农民工虽转户却难就业，仍需外出打工，“候鸟式”生存状态尚未改变。专家认为，在新型城镇化进程中，小城镇是承接人口转移的重要平台，更需推动“产城融合”发展，合理规划、科学布局，建设一大批适应小城镇特点、节约资源环境友好的产业，真正帮助农民工融入小城镇，提高新型城镇化质量。

● “产城分离”难解农民工“候鸟”状态

在我国城镇化进程中，通过户籍改革，赋予农民工市民身份和待遇；在农村“出口端”，保障转户农民农地、房屋等权益；在城镇“入口端”，配套完善的公共服务——这是不少地区为改变农民工“候鸟式”生存状态，破解“半城镇化”困局开出的“药方”。

但在西部传统农民工输出地重庆调查发现，目前不少农民工虽将户口迁到了城镇，但仍要远隔千里外出打工，“候鸟式”的生存状态并没有改变，出现了“在户籍地是城镇居民，在打工地仍然是农民工”的现象，城镇居民应享有的待遇难以落实。

专家认为，在中西部部分地区，仅通过户籍改革，难以改变农民工“打工在东部、养老回西部”局面的重要原因，在于“产城分离”：大量农民工转户落户的城镇，缺乏产业支撑，无法提供充足的就业岗位，依然不得不远赴外地务工。这一情况在农民工集中落户的小城镇显得尤为突出。

在重庆最近两年的农村人口转移进城中，有超过60%的农民工选择落户小城镇。但记者在重庆彭水、武隆、忠县等地不少小城镇采访发现，“产业空心化”问题已经成为制约转户农民真正“市民化”和小城镇发展的瓶颈。

据重庆市政协环委调查显示，作为西部地区，重庆小城镇大多为农业镇，企业就业岗位支撑能力明显不足，农民进到场镇后就地、就近就业的机会并不多。以重庆合川区为例，该区23个镇中，除三汇、清平等少数工业镇外，其余大部分为传统农业镇，没有能带动居民就业和城镇发展的规模企业。

在重庆黔江、涪陵等地，随着农民工向小城镇转移速度加快，不少中心镇开始兴起、城镇建成区规模扩大，但总体而言仍然表现出“有城少企”的现象。不少农民工转户进城，为了解决就业问题，在购买住房的同时，还要购置一套商业门面经营业。

从1995年以来，重庆彭水县龙射镇大地村村民刘勇就一直在广东佛山等地打工，有一定经济积累后，刘勇一家3口人在2010年将

其户口迁到龙射镇上，还花了13万买了一套新房。“龙射镇基本上就没有一家成规模的企业，我们虽然搬到镇上，但还是找不到工作。”刘勇告诉记者，2011年春节刚过，全家人就不得不又到广东找工作，家里的100多米新房一年到头都空着。

“在西部地区，由于产业发展滞后，城镇就业承载能力不足，部分地区户籍改革难以改变‘人户分离’现象，完全实现就业和户籍同时转移的进城务工人员比例还不高。”重庆市综合经济研究院易小光说，虽然部分农民工已经在城镇落户，但不少是为了解决子女教育、父母养老等问题，农民工仍然在外务工，就业地和户籍地仍然没有统一。

● “产城融合”力避“产业空心化”“人口空心化”

推动“产城融合”，是真正实现农民工“市民化”，使农民工安心落户，助推新型城镇化发展的重要条件。记者在重庆调研发现，虽然总体上而言，重庆小城镇“产城融合”发展水平不高，但在一些地区通过实践探索，已经表现出较好的发展势头，并取得了积极成效。

在重庆石柱县龙沙镇，得益于农产品加工企业集群式发展，企业常年雇工量都在1500人左右，平均月工资在1800—2200元左右。由于有产业支撑，龙沙镇吸引了不少农民转移落户，镇上呈现出“产业兴、人气旺”的良好态势。“近3年来，镇上人口从2000人增加到近3000人，场镇建成规模也扩大了近1/5。”龙沙镇党委书记谭燕子说，她不用担心农民迁移到镇上没有就业岗位。只要群众有意愿，通过短期培训，都能找到满意的工作。

龙沙镇居民刘世友夫妻都在镇上一家辣椒加工企业工作，平均月工资5000多元。刘世友说：“在镇上打工收入比在外地打工要少1000多元，但生活成本也更低，方便照顾老人和小孩，也舍去了长途奔波之苦，这笔账算下来不吃亏。”

“产业空虚，造成的直接后果就是，小城镇建设缓慢，留不住人，使得‘产业空心化’和‘人口空心化’并存。”重庆市政府参事邱道持认为，城镇有了产业支撑，一方面可以使

城镇“有人气”，避免出现只见新城不见人的“空城现象”；另一方面，农民进入城镇后，可以就地就业，生产生活方式明显改变，才能真正实现“市民化”。

“在城镇化发展中，农民工转移居住与产业发展相结合，才能使农民工‘迁得出’‘稳得住’。”易小光说，大部分农民工转移落户到城镇后，很难再兼顾到农业生产，无法继续获得农业收入和农产品。因此，要真正稳定转户农民工预期，政府必须做好产业配套发展规划，让搬迁户能够感受到新产业带来的新希望。

● 科学规划合理布局 破解小城镇“空城计”

没有产业支撑的城镇发展无法真正容纳人口的转移，打造产业基础，搭建完善的就业平台，是推进新型城镇化发展，承接农村转移人口的重要支撑。

不少基层干部和专家认为，推动城镇化进程，实现“产城融合”必须包括3个基础条件：一是需要有就业岗位的持续增加；二是需要较大的产业发展和城镇容纳空间；三是需要公正、平等、无歧视的劳动力市场。

随着城镇化速度不断加快，尤其是在中西部传统农民工输出地，目前的当务之急是破解部分城镇“有城无产”、部分工业园区“有产无城”的两个难题；在城镇建设方面，在避免过去“户户点火、村村冒烟”传统发展道路的同时，科学、合理推进产业布局；在工业园区附近，要完善城镇公共服务、基础设施建设，通过配套教育、医疗、保障性住房等措施，逐步满足农民工就近城镇化的需要。

同时，要妥善改革小城镇财政支出、土地资源配置、公共基础设施建设发展、公共服务配套等方面的投入模式，一方面应按照小城镇经济社会发展需求，对人口较多、经济发达的重点小城镇，对土地指标、财政资金安排给予适度倾斜，优先满足小城镇产业发展、人口集聚的需求；另一方面，要克服目前小城镇建设重土地、资金粗放利用、盲目贪大的问题，根据城镇单位人口承载量和经济密度，合理安排小城镇布局，提高资源使用效率。 李松

【延伸阅读】

没有就业的城镇化必将走入死胡同

城镇化要突出就业导向。说多少大道理，都不如给老百姓增加一个就业岗位。新型城镇化的推进，不能“有人没城”，更不能“有城没人”。

河南省邮政公司总经理杨海福在有关会议上介绍完河南物流迅猛发展以及瓶颈制约后，他谈起了老家变化：“我出生于农村，亲戚都在农村。现在农村男孩不在县城里买套房，人家姑娘都不跟你见面。我老家百十口亲戚，五六十人都在城里找到工作了。一个膨化食品加工厂，用1万多人，光我村里就有100多个。进城上班，进城买房，我想这就是城镇化的效果吧！”

听到这里，参加会议的有关领导开玩笑说，会有越来越多“一家两制”，年轻人到城里住，老人不习惯，就暂时继续住村里，城镇化需要这样稳妥推进。推进新型城镇化的前提，还是解决进城后的就业问题。这位领导有感而发，继续讲道，没有什么比就业带给老百姓的实惠更直接更有效。就业是民生之本，是最大、最紧要的民生。说多少大道理，都不如给老百姓增加一个就业岗位。新型城镇化的推进，不能“有人没城”，更不能“有城没人”，没有就业的城镇化，必将走入死胡同。

“城镇化的主体是人，根本目的是为了人，必须顺应人民想过好日子、能过好日子的愿

望。”要让农民“进得来”“落得住”“转得出”，就要突出就业导向。要牢牢坚持产业为基、就业为本、生计为先，以城镇集聚的产业规模和提供的就业岗位来决定农村劳动力向城镇转移的进程。把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

推进城镇化，方向必须对头，路子必须走正，积极稳妥发展。房子盖起来了，路开通了，土地地铺上了，要回头重来了。对领导干部来说，科学推进新型城镇化是历史使命，是责任担当，既要对现实负责，更要对历史负责，归根结底是对人民负责。 中农

日前，多位专家表示，2014年农村土地制度改革将进入深层次领域。农地入市、土地承包制度、征地改革、宅基地管理等四方面将成为主线。

国务院发展研究中心研究员刘守英认为，由于现行土地管理制度不够完善，建设用地外延式扩张，非市场配置、价格扭曲造成土地粗放利用，土地利益分配不公积累了社会问题。对此必须积极有为，以改革解决土地领域的深层次问题。

十八届三中全会《决定》提出，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。接受记者采访的专家均建议在2014年积极有序的推进该项改革工作。

据介绍，农村集体经营性建设用地入市工作由中央统一部署。目前相关部门正在讨论制定《关于开展农村集体经营性建设用地使用权流转试点工作的指导意见》，预计2014年上半年有望出台。该意见有望对经营性集体建设用地的有偿出让、交易方式、收益分配方式等方面作出具体规定。

按照“试点先行”原则，2013年，深圳、安徽、重庆、浙江等省市政府都已相继出台指导性文件，农村集体经营性建设用地入市试点多方突围，可谓“各谋其石、各过其河”。但是，此间发生的个别地区因“资本入村”带来的强制流转，农民失地“出局”现象也愈发突出。

对此，农业部部长韩长赋表示，农地入市有三个限定词，一是只有集体经营性建设用地才能入市，并不是集体所有的建设用地；二是要符合规划，即使取得土地使用权，建设也要符合规划；三是用途管制必须在符合规划和用途管制的前提下，农村集体经营性建设用地才可以出让、租赁、入股。另外，集体的经营性建设用地入市，首先也要确权、确权，不能无证转让。

对此，中国农业大学农民问题研究所所长朱启臻表示，维护农民土地承包经营权是对农民财产权利最基本的保护，只有在完善土地承包政策的前提下，土地流转工作才能稳步推进。另外，专家们一致认为，征地制度的改革和加强宅基地管理也是土地制度改革的重要方面。

十八届三中全会《决定》提出，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。这既明确提出了改革完善农村宅基地制度的任务，又明确提出了改革完善农村宅基地制度的内容和要求。

按照现行制度规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。但在实践中，这一标准并未得到有效执行，农村宅基地存在不少问题。例如，超标准占用宅基地现象十分突出，造成了宅基地对耕地资源的大量挤占；闲置宅基地存量存在，造成土地资源极大浪费；宅基地使用权能单一，限制了宅基地对于农民的财产属性和功能。

专家提出，改革完善农村宅基地制度，基本方向和途径将是：第一，加强宅基地管理，严格“一户一宅”和宅基地面积上限控制政策，真正杜绝“一户多宅”、“一宅超限”等多占宅基地现象。第二，加强宅基地复垦，严格杜绝宅基地闲置，把闲置宅基地全部复垦为耕地。第三，对农村宅基地进行确权登记颁证，向农户颁发具有法律效力的宅基地权属证书，建立完善的宅基地使用权统一登记体系。第四，拓展宅基地使用权能，通过选择若干地区试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，使宅基地使用权具备充分的物权能。 林远