

还权赋能：治理制度转型的成都经验

姜晓萍 黄 静*

【摘要】2003年以来，成都市按照科学发展观的要求，以还权赋能为核心，以经济市场化、管理民主化、社会公平化为取向，以健全现代产权制度、基层治理机制和公共服务制度为主要内容，开展了一场统筹城乡发展、推进城乡一体化和全面现代化的探索实践。“成都经验”的鲜明特色和重要价值在于提供了一个在中国经济社会转型宏观背景下，缓解个人与国家、权利和权力、公平与效率、发展与稳定之间巨大张力的体现“平衡”原则的改革方案，为国家根本制度不变的前提下实现治理制度转型积累了经验。

【关键词】成都 统筹城乡 还权赋能 全面现代化 治理转型

【中图分类号】D625 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2011)06-0079-24

2003年以来，成都市按照科学发展观的要求，从破解“三农”难题入手，针对制约我国实现全面现代化的制度障碍，整体推进城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、管理体制、市场体制“六个一体化”和农村产权制度改革、基层治理机制建设、土地综合整治、村级公共服务和社会管理改革“四大基础工程”，进行了一场长达八年多的统筹城乡改革实践，成为近些年我国地方层面深化改革的典型。因涉及许多关系全局的重大问题，这场改革广受社会各界关注^①，被称为“成都模

* 姜晓萍，四川大学公共管理学院，教授；黄静，四川大学公共管理学院，讲师。

① 这种关注既包括对成都改革试验的肯定和赞扬，也包括批评甚至否定。这种争论甚至从成都2003年启动改革时就开始了，主要集中在“城乡一体化”概念本身和作为改革目标的科学性、可操作性。在党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出“加快形成城乡经济社会发展一体化新格局”和“建立促进城乡经济社会发展一体化制度”这两个重大命题后，这种争论逐渐平息。

式”。大体上，“成都模式”可以概括为：在中国特色社会主义基本制度框架下，坚持“以人为本、还权赋能”理念，以完善公民权利为重点，系统推进经济市场化、管理民主化、社会公平化，推进城乡融合发展和现代化，全面重构基层治理制度。这一模式为中国经济社会转型宏观背景下缓解个人与国家、权利和权力、公平与效率、发展与稳定的张力，从而巩固党的执政地位和实现社会长治久安提供了新的经验^①。本文旨在客观总结成都实践，理性分析“成都模式”，为社会提供一个“全景式”的改革样本^②。

一、面向全面现代化的治理转型：方向与挑战

鸦片战争以来，中国的国家发展有一条明显的主线，就是实现强国梦，而其核心是实现现代化，重点是实现民族的独立自主、国家的制度重建和公民权利体系的再造，推动中国完成从农业社会向工业社会、管制社会向市场社会、人治社会向法治社会的全面转型。为实现这一目标，各种政治力量、无数仁人志士和全国各族人民进行了艰难曲折的探索和奋斗。最后，历史的重任落在了中国共产党的身上。正如胡锦涛在庆祝中国共产党成立九十周年大会上的讲话中所概括的，九十年来，中国共产党带领并紧紧依靠人民做了三件大事，即新民主主义革命、社会主义革命和改革开放新的伟大革命。这三件大事改变了近代以来中国长期积贫积弱的状况，逐步走上了民族独立、国家富强和人民幸福的道路。

从大历史的宏观视角来看，这一巨大成就是值得高度肯定的。特别是改革开放以来的三十多年，中国的经济、政治和社会结构发生了全面深刻的转型，不可逆转地向着现代化的方向迈出了至关重要的步伐。但也无可讳言，我们在体制机制上离要实现的全面现代化目标还存在不小差距，今天的中国正处于转型的十字路口（马

① 成都的统筹城乡改革发展与我国其他许多地方的改革有着较大区别，主要在于成都将统筹城乡改革发展作为总体战略，涵盖了经济、政治、文化、社会各领域的全面改革发展，走的是一条在全面系统改革中解决“三农”问题的路子，因此，成都的改革着眼于解决“三农”难题，但并不局限于此，而是一场面向现代化的全面改革。其他许多地方一般是将统筹城乡改革发展放在“三农”工作的框架下进行。

② 感谢中共成都市统筹城乡工作委员会为我们提供了成都改革试验的相关材料，使我们的研究能够建立在第一手资料基础之上。

骏, 2010), 面临前所未有的机遇, 也面临前所未有的挑战。我们认为, 这些挑战集中体现在: 市场经济改革虽然取得了明显成绩, 并成为我国数十年来经济发展突飞猛进的主要动力, 但市场化仍然不充分, 突出表现为产权制度等基础性制度建设还与建立比较完善的市场经济体制这一改革目标不相适应, 特别是农村产权制度改革还没有真正破题; 市场经济的发展不仅带来物质财富的巨大提升以及个人自由的增进, 也给社会和环境带来负面影响, 在经济增长至上的发展战略下, 这一影响的深度和广度都是惊人的, 突出表现为渐到临界点的两极分化、不完备的社会保障制度和不断恶化的资源环境; 强国家主导的发展模式, 在一定的发展阶段具有必然性和合理性, 但也带来对公民合法权益保护不够的问题, “缺乏社会主义民主和社会主义法制”的现象依然存在, “认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制”(邓小平, 1994: 332、144), 依然是我国面临的艰巨任务; 特别是长期存在的“三农”问题及其背后的城乡二元体制^①, 更是我国市场化改革不够充分、社会建设不够到位、基层民主建设不够健全的集中体现, 成为中国社会现代化的痼疾和制度改革的重点。这些问题的实质, 简而言之就是, 在社会主义集中力量办大事的传统优势得到充分发挥, 最广大人民群众的根本利益得到更多重视的同时, 尊重、维护和发展公民个人权利的体制机制和政策措施在新的历史条件下亟待进一步完善。

解决这些重大问题, 必须在国家根本制度不变的前提下推动国家治理制度的全面转型, 特别是基层治理制度的全面转型, 即重建黄仁宇“大历史观”意义上的中国社会底层结构。我们认为, 其实质就是在基层既全面落实体现“社会主义”的各项制度、政策和措施, 又全面落实体现“市场经济、民主政治、和谐社会、先进文化”的各项制度、政策和措施, 即进一步构建体现国家能力和民主化“平衡”原则的新型治理制度(马骏, 2010)。综观成都八年多的探索实践可以看出, 其提供的诸多经验对顺利实现这一转型无疑具有范本意义。

^① 厉以宁教授的一个基本判断是, 国有企业体制和城乡二元体制是计划经济体制的两大支柱, 改革开放30年来, 国有企业体制改革已经取得重大进展, 但城乡二元体制实质上未被触动。要完善社会主义市场经济体制、加快城镇化、发展农业生产、提高农民收入和缩小城乡收入差距, 应当着手进行城乡二元体制改革(厉以宁, 2008), 让农民取得完全的国民待遇(杜润生, 2008)。白永秀认为, 从1978年算起, 中国的改革开放虽然已经经历了32年的历程, 但与中华民族振兴的要求相一致, 它还要继续进行40年左右。而未来40年改革的关键是实现城乡经济社会一体化(白永秀, 2010)。

二、成都改革的顶层设计：以统筹城乡改革带动全面现代化

分析成都的改革，既需要分析 2003 年成都经济社会发展面临什么样的问题，也需要分析成都改革者基于什么样的认识和考虑^①。成都市是典型的城市带大农村的城乡格局。在全市约 1 200 万人口中，农村人口占 63%^②。在城乡发展方面，虽然其中中心城区的发展水平较高，但总体上离现代化还有较大距离，特别是占全市 60% 的丘陵地区和山区发展缓慢、贫穷落后，城乡差距明显。其基本市情在全国具有代表性。特别是在改革开放以后成都城乡居民收入都在逐年增长的同时，城市居民家庭人均可支配收入与农村居民人均纯收入的差距，从 1980 年的 1.77:1 上升为 2003 年的 2.64:1（周其仁，2010a），再加上其他各种福利的差别，真实的城乡差距还更大。这种新变化也是一个全国性趋势。成都的改革者首先希望探索一种城乡融合发展的新模式^③，以解决好“三农”问题。

在 2002 年底召开的党的十六大上，中央正式提出了“统筹城乡经济社会发展”的战略部署。根据这一部署，成都改革的决策者认识到，随着时代的发展，宏观条件和市场环境都发生了很大变化^④，要解决“三农”问题，必须跳出“农”字来研究办法和途径，冲破城乡二元结构的体制束缚，加快城镇化进程，加快农村居民转

① 鉴于我国的领导体制特征，市委书记作为地方“一把手”，在地方重大决策中起到核心和主导作用。因此，我们在分析中主要依据成都市委书记李春城对统筹城乡改革的看法来探寻成都改革群体的战略考虑。

② 引自：李春城。在成都市农村工作会议上的讲话，2004 年 2 月 10 日，载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编。成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设资料汇编，2009 年 5 月，第 662 页。

③ 在经济发展的过程中，有三个层面的城乡融合：一是空间意义上的融合，是最简单的；二是城市居民逐渐消除对于新移民的歧视，缩小原城市居民和城市新移民之间各方面的差距；三是农村居民和城市里的新移民不会因其身份而与原城市居民在公共事务和政策决定方面拥有不同的权利，从而在政策的决定机制上消除城乡分割政策的形成基础（陈钊、陆铭，2008）。

④ “三农”问题专家徐勇从历史制度主义的角度考察了我国从“以农立国”到“统筹城乡发展”的发展道路转变。认为我国现代化的历史起点是“以农立国”，这一基础性制度使我国在农业文明时代领先于世界。随着工业文明的崛起，“以农立国”的国家战略发生了变化，最后演化为“统筹城乡发展”。这一国家发展战略，不是一时之策，而具有长远价值，并会演化为规范意义的制度（徐勇，2010）。

变为城镇居民的步伐^①，促进城乡资源和生产要素的充分流动和融合^②。2004年初，成都改革的决策者从树立和落实科学发展观的高度第一次系统阐述了自己的看法和主张^③，认为从经济社会和城市发展规律看，城乡发展大致沿着“乡育城市—城乡分离—城乡联系—城乡融合—城乡一体”的道路演变，随着工业化进入中期阶段以后，国民经济由以农业为主导转变为以工业为主导，工农关系和城乡关系进入调整的关键时期，也就是城乡逐步走向一体化的关键时期。因此，必须立足成都已经进入工业化中期阶段的实际，抓住城镇化加快发展的历史机遇，创造条件促进农村富余劳动力转移，减少农民；同时推动规模经营，发展现代农业^④，加大财政转移支付，加快发展农村社会事业。根据这一认识，成都改革的决策者对“统筹城乡发展、推进城乡一体化”的基本内涵进行了集中阐述：“把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体，统筹规划、综合研究，通过体制改革和政策调整，推进城乡规划建设、产业发展、市场、政策措施和社会事业发展的一体化，促进城乡互为资源、互为市场、互为动力、互相服务，改变长期形成的城乡二元结构，实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致，让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠，使整个城乡经济社会全面、协调、可持续发展。”从这段表述可以看出，成都的改革者对于经济社会发展规律和我国城乡关系演变进行了

① 引自：李春城。在成都市统筹城乡经济社会发展、加快城市化进程座谈会上的讲话，2003年9月23日，载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编。成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设资料汇编，2009年5月。

② 引自：李春城。在成都市农村工作会议上的讲话，2004年2月10日。

③ 引自：李春城。在成都市领导干部“树立和落实科学发展观”专题研讨班上的讲话，2004年4月22日，第671-675页。

④ 在深化改革时，成都的决策者曾组织对《邓小平年谱》的专题学习，研究邓小平关于农村改革发展未来趋势的判断。一是关于“两个飞跃”的思想，即邓小平在1990年3月谈到农业问题时指出：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这又是一个很大的前进，当然这是很长的过程。”二是关于大量农村富余人口的离土离乡。邓小平1987年3月指出：“农民积极性提高，农产品大幅度增加，大量农业劳动力转到新兴的城镇和新兴的中小企业。这恐怕是必由之路。总不能老把农民束缚在小块土地上，那样有什么希望？”（转引自：李春城。关于成都市社会主义新农村建设的讲话，2006年1月16日，载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编。成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设资料汇编，2009年5月）。

深入研究，并且很清醒地认识到，他们所要推动的是“一场重大而深刻的社会变革”^①，是思想观念、利益格局、发展方式、体制机制和领导方法的全方位改革。

可见，成都的改革是以破除城乡二元体制^②、推进城乡一体化^③为核心，全面改革与传统社会相适应的农业制度和城乡体制^④，建立新型的城乡关系，来带动城乡社会的全面现代化。城乡二元体制应该如何破除？成都改革的决策者认为，从制度层面看，城乡二元体制表现在区别身份的户籍制度，障碍在导致城乡基本公共服务严重不均等的体制机制，根子在不清不白的农民财产权利。因此，按照中央关于“建立以工促农、以城带乡的长效机制”和十七届三中全会关于建立促进城乡经济社会发展一体化制度的部署和要求，成都确立了统筹城乡改革的目标定位，即：破除体制机制障碍，建立城乡一体化发展制度，实现公共资源在城乡之间均衡配置，赋予农民真正意义上的财产权和自主权，实现包括劳动力在内的城乡各类生产要素自由流动，形成城乡经济社会发展一体化新格局^⑤。

① 引自：李春城。在成都市领导干部“树立和落实科学发展观”专题研讨班上的讲话，2004年4月22日。

② 对这一体制，我国社会学家陆学艺称之为“城乡分治、一国两制”（陆学艺，1999），哈佛大学社会学系教授马丁·怀特称之为“一个国家，两个社会”（Whyte, M. K., 2010）。

③ 按照党的十七届三中全会关于“建立促进城乡经济社会发展一体化制度”的部署，这一制度的主要内容包括“尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，推动城乡经济社会发展融合”。从成都的实践看，促进城乡经济社会发展一体化制度有两层含义，第一层是促进城乡公民各项基本权利和合法利益发展的体制机制，第二层是在公民权利和合法利益得到保障的基础上实现城乡平权共富的体制机制。在这个意义上，城乡一体化，不是“削城填乡”式的平均主义发展，而是“城乡共进”式的均衡发展。

④ 我国历史上先后出现了“井田制”（春秋战国）“限民名田”（汉）“均田”（北魏）等行政主张，“两税法”（唐）“一条鞭”（明）“摊丁入亩”（清）等财政主张，“耕者有其田”（太平天国）“平均地权”（民国）“打土豪分田地”（土地革命）“减租减息”（抗日战争）“土地改革”（解放战争）等近代社会革命措施，以及“农业合作社”（内地各省）“三七五减租”（台湾省）等现代经济措施，可以说，在农耕假设下，作为根本制度的农地制度，贯穿着整个中华文明史，也说明在传统社会中，农业制度是社会制度的根本，促进了农耕就造福了国民（郑杭生、吴力子，2004）。

⑤ 见：关于全面深入持久推进城乡一体化实施成都市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要的决议，2011年4月2日成都市第十五届人民代表大会第四次会议第三次全体会议通过，成都日报，2011年4月3日，第1版；李春城，深入实施总体战略努力建设世界现代田园城市，成都日报，2011年3月1日，第一版。本部分对以上两份材料的说法进行了综合，以使表述更为完整。

按照这样的认识和思路，成都市开始了统筹城乡改革发展的探索实践。2003年3月，时任成都市市长的李春城着手在双流县等地开展“统筹城乡经济社会发展”改革试点；2003年6月，李春城担任成都市委书记后，全面启动统筹城乡改革实践。2003年10月，成都市正式决定实施“统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化”战略部署，并在2006年1月正式确立“城乡统筹、‘四位一体’科学发展总体战略”，作为成都经济社会发展的总揽。2009年底，在多年统筹城乡改革发展基础上，借鉴埃比尼泽·霍华德^①田园城市“自然之美、社会公正、城乡一体”的理念（霍华德，2010），确立了“建设世界现代田园城市”的统筹城乡发展和城市建设目标。具体来说，成都的改革探索大体可以分为四个阶段。一是以“三个集中”“三大重点工程”为重点的起始阶段。“三个集中”即：工业向集中发展区集中、农民向城镇和农村新型社区集中、土地向适度规模经营集中。通过“三个集中”实施城乡规划和建设，推进新型城镇化发展，促进形成现代化的新型城乡形态和格局。同时在不具备“三个集中”条件的地区实施农业产业化经营、农村发展环境建设、农村扶贫开发等“三大重点工程”，改善农村生产生活条件。二是以“六个一体化”为核心的全面推进阶段。“六个一体化”即城乡规划一体化、城乡产业发展一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化、城乡市场体制一体化，通过这些改革来全面破除城乡二元体制^②。三是以农村工作“四大基础工程”为重点的改革攻坚阶段。2007年6月，成都获批全国统筹城乡综合配套改革试验区，其改革也从自主探索上升为国家任务，进入了全面制度创新的攻坚阶段。其核心就是“四大基础工程”，即农村产权制度改革、农村新型基层治理机制建设、村级公共服务和社会管理改革、农村土地综合整治。四是以户籍制度改革和社会体制改革为重点的改革深化阶段。在公共服务制度和农村产权

^① 埃比尼泽·霍华德（Ebenezer Howard，1850~1928），20世纪英国著名社会活动家和城市规划专家。针对当时大批农民流入城市，造成城市膨胀和生活条件恶化，于1898年出版《明日：一条通往真正改革的和平道路》一书，提出建设新型城市的方案。1902年修订再版时更名为《明日的田园城市》。他认为应该建设一种兼有城市和乡村优点的理想城市，即“田园城市”。

^② 在其中成都鲜明提出“城乡市场体制一体化”，明确了建立城乡一体的市场经济体制的战略任务。这主要基于成都改革者的一个认识：严重制约农村发展的不但是行政的城乡二元体制，更是市场的城乡二元体制，即城市经过多年的改革，市场化已经比较充分，但由于特定的历史和客观原因，农村的市场化改革严重滞后（李春城，2008）。

制度改革成果基础之上，成都市于2010年11月出台《关于全域成都城乡统一户籍实现居民自由迁徙的意见》，启动全域成都城乡统一户籍制度改革，将迁徙权还给群众，并确立了2012年底前实现城乡居民自由迁徙的目标。2011年1月，成都市制定《关于深化社会体制改革加快推进城乡社会建设的意见》，作为市委、市政府一号文件印发，决定从社会规范体系、公共服务均衡配置机制、城乡社区治理机制、社会组织发展和志愿服务机制、社会矛盾预防和化解机制等五个方面全面推进社会体制改革，并成立了专门的工作机构——社会建设委员会及其办公室，力图建立既规范有序又充满活力的现代化社会。这两项改革都属于社会领域的改革，目前都正在进行之中。如果能够取得预期成效，无疑将具有更加深远的意义。

为系统推进改革实践，自2003年到2010年，成都市委、市政府及相关职能部门出台了数百个政策文件。仅从成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编印的文件汇编看，七年时间成都市共出台了128份相对重要的政策文件。根据清华大学创新与社会责任研究中心课题组的统计，其中综合性政策文件约占8%，社会政策文件约占30%，经济政策文件约占50%，其余主要集中在政治、文化方面（邓国胜，2011）。这些层次清晰、相互配套的政策文件构成了成都改革的顶层设计。首先是目标设计，从最初提出的构建现代城市和现代农村和谐相融、历史文化与现代文明交相辉映的新型城乡形态，到最终确立的建立促进城乡经济社会发展一体化制度，可以看出成都对改革目标认识的不断深化与升华。其次是策略设计，新型城镇化是改革路径，经济市场化、社会公平化、管理民主化是改革取向，“三个集中”“六个一体化”“四大基础工程”以及户籍制度和社会体制改革是主要内容，并根据实践发展，层层深入、系统推进。最后是保障设计，集中体现为贯穿整个改革试验过程的规范化服务型政府建设和基层民主政治建设，确保了成都改革探索能够平稳持续推进。从这一顶层设计可以看出，成都的改革宗旨就是尊重民意、维护民权、保障民利、借助民力、改善民生、赢得民心，通过一系列制度建设，尊重、维护和发展公民的基本权益；同时成都的改革是建立在战略规划基础上的系统改革，具有严密的内在逻辑机理和体系支撑，循序渐进、梯次推进，从而避免了陷入“运动式”或“选择性”改革的误区。

三、健全现代产权制度：奠定经济市场化的基础

现代产权制度是现代市场经济的本质规定。从根本上说，市场经济的全部活动都是以产权为基础并围绕产权来展开的，经济社会的活力主要来自产权制度的活力。经过三十多年的改革，以《物权法》的颁布实施为标志^①，我国城市产权制度的基本框架已经初步形成，而农民的财产权利不清晰，农村市场特别是要素市场长期发育不完善，生产要素无法在城乡之间自由流动，导致资源配置效率低下甚至扭曲，也使城镇化发展无法从过去政府主导的供给强制型模式转向市场主导的需求诱致型模式。同时，在这种产权制度下，不仅农民无权无力保护自己的“命根子”，国家要保护 18 亿亩基本农田的红线也存在危机，按照温家宝总理一个批示的说法是：三令五申，收效甚微，触目惊心，后患无穷（陆学艺，2011）。

成都改革的决策者认为，不解决好产权问题，就激活不了农村发展的活力和动力，就形成不了城乡一体化的新格局（成都社会科学院课题组，2011）。基于这种认识，在同步完善就业和社会保障制度的基础上，成都市于 2008 年 1 月出台《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）》^②，启动农村产权制度改革，目标是建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村产权制度”。其核心是“还权赋能”。“还权”，是把法律法规赋予农民的土地、房屋等要素的权益还给农民，恢复农民应有的财产权利；“赋能”，是让农民作为市场主体拥有发挥和处置财产权利的自主能力。其主要内容被高度精炼为三句话：确权是基础，流转是关键，配套是保障。

^① 《物权法》对农村各类产权的规定沿用了其他相关法律。主要是基于当时我国农村社会保障体系尚未全面建立，从全国范围看，放开土地承包经营权抵押和宅基地使用权转让的条件尚不成熟，因此有关规定与《宪法》和《农村土地承包法》《土地管理法》等法律的规定是一致的。对于有关方面和专家提出，按照现行土地征收制度，农民的利益难以得到充分保护的问题，全国人大法工委认为目前我国用地制度改革正在深化，尚待总结实践经验，通过修改现行有关法律从根本上解决这个问题，《物权法》还难以作出具体规定（见：彭东昱（2006）. 五审物权法草案：直面社会关注问题——与全国人大常委会法工委主任胡康生谈物权法草案. 中国人大，（17）：12-13）。

^② 《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）》（成委发〔2008〕1号）。

一是全面确权。成都要求对农村全部的土地、房屋等财产“确实权、颁铁证”，即以实测面积为基础，做到产权实有面积、台账面积、产权证上的面积、耕保合同上的面积与耕保金发放面积“五个一致”。但长期以来，农村地区缺乏正式的产权安排，加上建国以来农村土地制度的多次变革，导致农村的财产关系错综复杂，历史遗留问题众多，且村组一级大多没有系统、连续、可靠的财产变动记录。中央多次要求各地完成农地承包关系的确权颁证难以真正落实的症结就在这里。

在历史形成的现实条件下，成都摸索出了一套由宣传动员、入户调查、实地测量、村庄评议与公示、法定公示、颁证、合同签署与耕保金发放等七个环节组成的工作程序。其核心是两个创新性的做法：一是被称为“鱼鳞图”的技术手段，就是在古代鱼鳞册的基础上，通过人工测绘形成全村土地实测图，由村民确认各自的地块签字并摁上了手印，摁满手印的图纸酷似鱼鳞，故称为“鱼鳞图”。后经过完善和提升，成为成都农村产权制度改革中普遍应用的技术手段，在此基础上所有数据录入计算机实施信息化管理，为农村管理的科学化、法治化奠定了基础。二是被称为“议事会”的机制保障，就是由村民按一定比例选出代表，组成村组两级议事会，自主讨论解决产权确权中的各种问题。通过这些举措，成都市目前已经基本完成了全市集体经济组织和农户的确权颁证工作，全面、真实地摸清了“家底”，也为真正稳定农村经济社会关系创造了条件。

二是推进产权交易。依托确权颁证成果，成都市积极探索构建在全域成都规划和用途管制前提下承包经营权、集体林权与集体建设用地使用权的流转机制。为了规范流转行为，成都市于2008年10月成立了农村产权交易所，建立了全国首个农村产权综合交易平台，并在区县、乡镇分别建立农村产权交易分所、农村产权流转服务站，形成了市县乡三级农村产权流转服务体系。依托产权交易平台，成都市探索实践了多种形式的农村产权流转模式。

在承包经营权流转上，成都市各地主要采取了土地股份合作社、土地股份公司、种植大户为的家庭规模经营、土地银行、业主租赁经营、“大园区+小业主”和“两股一改”等模式，培育农业龙头企业、专业合作组织和农村新型集体经济组织，完善农民利益联结机制，提高农民组织化程度。截至2010年底，土地规模经营50亩以上的农业企业、村专合组织、种植大户等业主总数达到9354个，

全市农业产业化带动农户面达到70%（成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组，2011）。

在集体建设用地使用权流转上，成都市按照十七届三中全会决定精神，在国土资源部的支持下，进行了一系列积极探索，推动集体建设用地和国有建设用地“同地同权”。目前的征地制度在带来城市化和经济快速发展的同时，也造成了最为突出的社会矛盾。成都的改革者希望能够探索出一条既能促进经济发展、又能实现城乡利益均衡的新路径。长期关注成都农村产权制度改革的北京大学国家发展研究院周其仁认为，成都经验可以概括为：逐步松动征地制度，收缩以行政方式配置土地资源的范围，转而强化市场在资源配置中的作用，从而探索出一条集体建设用地使用权入市流转的可行路径（周其仁，2010）。第一，建立集体建设用地使用权出让制度。2008年以来，成都市相继出台《成都市集体建设用地使用权管理暂行办法》等一系列规范性文件，规定在符合土地利用总体规划、城乡规划和产业布局规划的前提下，集体建设用地可以通过使用权出让、出租、作价入股（出资）、联营等方式进行流转，用于工业、商业、旅游业、服务业、农村集体经济组织租赁型经营房屋等经营性用途及建设农民住房。在实践中涌现了一大批典型案例。比如，2008年，成都锦江区用出让国有土地的方式，挂牌出让两宗集体建设用地，所得土地收益除应缴税费外全部由村民和集体经济组织自主使用。这是自1987年中国法律允许国有土地使用权“招、拍、挂”以来，首次经由公开竞价实现的集体建设用地使用权转让。之后，锦江、都江堰、大邑等区县又多次挂牌出让集体建设用地使用权。再比如，在汶川地震灾后重建中，成都在确权颁证基础上，通过产权分割，引入社会资金47.3亿元人民币实施了农村16581户农民的住房联建，不仅缓解了农户住房重建资金的燃眉之急，还为社会资本参与新农村建设开辟了通道（梁小琴，2011）。第二，开展农村房屋产权流转试点^①。在确权颁证和信息化管理基础上，成都探索建立了城乡统一的房屋产权制度，逐步实现城乡房屋“同证同权”。同时加快建设城乡住房保障体系，确立了2012年底前

^① 农村房屋产权流转的障碍主要是目前的法律和政策对宅基地使用权流转有禁止性规定，当初之所以禁止，主要在于农村社会保障制度尚未全面建立。而新的历史条件下改革农村住房制度已经成为推进城乡一体化进程的关键一步，要让农民和市民一样获得自己住房的完整产权，这样才能缩小城乡差距，更好地促进城乡人口的双向流动（李培林，2010）。

全面覆盖农村的目标。

三是创新农村金融体制。农村金融是农村经济的核心。但目前农村金融体系还没有建立起来，不仅农民的资金需求得不到满足，甚至农村总存款远远高于农村总贷款，意味着金融渠道推动了农业和农村资金向非农产业和城市的净流出（蔡昉，2008）。成都在农村产权制度改革的基础上，创新农村金融体制，发展新型农村金融服务机构，引导更多的信贷资金和社会资金投向农村。截至2010年底，全市共成立村镇银行6家，小额贷款公司27家，融资性担保公司96家（中共成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组，2011）。同时推进成都市农村信用社改制，组建成都农村商业银行，股本规模列全国农商行第三位、西部地区第一位。但由于国家法律规定农村承包经营权、宅基地使用权不能作为有效抵押物，大大限制了农民发展的融资渠道。为解决这一问题，成都市出台农村产权抵押担保办法^①等文件，成立市（县）两级政策性农村产权融资担保公司，探索扩大农村有效担保物范围，在现有法律和政策框架内使农民的“两权”成为银行可接受的抵押品。例如，在灾后重建中，1.8万户地震灾区农民利用宅基地使用权以及未来灾后重建的预期房屋作为抵押，由担保公司担保，向金融机构融资贷款7.3亿元（成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组，2011）。

这一系列农村产权的重大变革，使农民真正成为了市场主体，进一步坚持和稳定了农村基本经营制度，进而在农村和农业领域形成了社会主义市场经济体制框架，“稳、准、狠”地打在了“三农”难题的“七寸”上（蔡昉、程显煜，2008），为大量沉睡的农村资产变为农民致富的资本奠定了基础，为新型城镇化持续健康发展创造了条件。

四、健全新型基层治理机制：奠定管理民主化的基础

无论是按照经济基础决定上层建筑的马克思主义经典论述，还是按照产权结

^① 《成都市集体建设用地使用权抵押融资管理办法（试行）》、《成都市农村房屋抵押融资管理办法（试行）》和《成都市农村土地承包经营权抵押融资管理办法（试行）》（成办发〔2009〕59号）

构决定治理结构的西方经济学逻辑，以农村现代产权制度为核心的农村市场经济体制的建立和完善，都迫切需要也必然促进农村治理机制的变革，即城乡基层的市场化改革必须配套进行民主化改革。针对这一问题，成都提出了“还权、赋能、归位”的基本思路和总体要求：“还权”，即扩大基层群众自治范围，落实群众对基层公共事务的知情权、参与权和决策权；“赋能”，即赋予群众对基层政府的评价监督等权力，保障基层自治组织运行经费，提高基层群众自治能力；“归位”，即加快基层政府职能转变，实现行政化的基层管理向社会化的群众自治转变。按照这一思路，成都进行了一系列扩大基层民主的探索实践，构建和完善了新型基层治理机制。

一是推进公推直选、“三会开放”、社会评价^①。2003年，成都在全国率先试点乡镇党委书记公推直选，并在全市范围内推开及延伸至村（社区）、学校、企业等。目前，全市除极重灾乡镇外，已实现乡镇党委书记“凡缺必选”，村（社区）党组织班子成员100%通过公推直选产生。同时，规范开放基层党委常委会（全委会）、人大常委会、政府常务会，有效扩大群众参与，并以群众评价为重点，建立完善科学的社会评价体系，实现党员和群众对党委、政府有力、有效的民主监督。这套机制和办法，实现了党管干部原则和党员民主权利的有机结合，把基层干部任用、监督和评价的权力真正交给群众，使干部和执政行为真正处于群众和社会各方面监督之下，从而较好解决了基层干部存在的对上负责与对下负责不一致的问题。

二是构建新型村级治理机制。1998年《村民委员会组织法》的通过和实施，使村民自治进入了新的发展阶段。但随着实践的深入和发展，也逐渐暴露出一些弊端，集中体现为“行政化”倾向比较明显，村民（代表）大会会议召开较难，村两委“代民做主”现象严重，干群矛盾比较突出。针对这些问题，2008年开始，成都市在所有村和涉农社区由农民直选成立“议事会”，构建了党组织领导、村民（代表）会议或议事会决策、村委会执行、其它经济社会组织广泛参与的新型村级治理机制（成都市委组织部，2011）。议事会作为常设议事决策机构，其成

^① 《中共成都市委关于加强基层民主政治建设的意见》（成委发〔2005〕45号）、《成都市委关于加强基层民主政治建设的意见》（成委发〔2005〕45号）。

员由村民直选产生，并推选其中5—7人组成村务监督机构^①。村委会作为执行机构，向议事会负责和报告工作。为保证实现党组织的领导，由村党组织书记兼任议事会负责人，负责审查议题和召集、主持议事会。目前成都2048个村和701个涉农社区已全面建立这一机制，选举产生村、组两级议事会成员分别达8.6万人、17.2万人（陈红太，2010）。这一机制的构建，理顺了村级各权力主体的关系，在选举民主的基础上落实了群众在日常事务中的决策权、参与权和监督权，提高了决策的执行效率，同时也培养了农民的“公民意识”，推进基层民主向纵深发展，为健全党组织领导的充满活力的基层群众自治机制提供了成功的实践经验和制度范本。

三是丰富基层民主实践。有了制度，还必须有实践内容，民主才能真正运转起来。由于村民议事会的主导，农村产权制度改革实际上成为了一场大规模基层民主实践，使农民在实践中逐步学会了用民主的办法来解决问题。村级公共服务和社会管理改革、农村土地综合整治等涉及农民切身利益的改革，都完全由村民通过议事会民主决定。这样一套机制，使群众能够通过制度途径表达和维护自己的合法权益，从而避免了基层党委政府承担无限责任的状况，进一步密切了干群、党群关系，有效化解了大量矛盾、减少了改革阻力。

从成都发展基层民主的实践可以看出，这场历时八年多、涉及上千万城乡群众切身利益的改革，之所以没有引发社会不稳，很重要的一条就是通过构建新型基层治理机制，有力保证了群众的主体地位和民主权利。在成都改革的总体布局中，农村产权制度改革和新型基层治理机制建设，是对农村生产关系和上层建筑的重大调整和完善，对整个改革试验具有基础性和根本性的作用。成都的改革经验也表明，在超越现行体制的增量改革存在很大风险和很多难以预料的变数的情况下，体制内的存量改革也是大有可为的（李景鹏，2009）。

五、建立城乡统一的公共服务制度：奠定社会公平化的基础

社会福利权利与财产权利、民主权利一起构成了现代公民的权利体系。但长

^① 《中共成都市委关于进一步加强农村基层基础工作的意见》（成委发〔2008〕36号）、《成都市委组织部关于构建新型村级治理机制的指导意见》（成组通〔2008〕113号）。

期的城乡二元体制使城市居民和农村居民享有不同的国民待遇，造成了城乡公共服务规模和水平的巨大差距，这既严重制约经济健康发展和新型城镇化持续推进^①，又成为影响社会公正与和谐稳定的突出问题。在通过产权制度改革和基层民主政治建设进一步完善群众财产权利、民主权利的同时，成都从民生最为迫切的教育、就业、医疗和社会保障等重点领域着手，大力推进公共服务制度改革和社会管理体制创新，在促进社会公平化上迈出了历史性的步伐。

一是建立城乡一体的行政管理体制。过去的行政管理体制是城乡分治，政府部门的管理资源和力量主要集中在城市，即通常所说的行政分割。成都市改革公共服务体制就从行政管理体制改革入手。首先是实施大部制改革。2005年，成都对规划、国土、住房、农业、交通、建设、财政、教育、卫生、社保、民政等30多个部门，逐一进行职能调整归并，改变“管理城乡分割、部门分割、机构重叠、职责交叉”等体制性问题，实现城乡同类事务由一个政府部门管理。2010年又开展了新一轮政府机构改革，市政府部门由51个减少到41个，完善了城乡一体的行政管理体制。其次是推进乡镇区划调整和职能转变。2004年8月—11月，成都市全面完成乡镇行政区划调整工作，撤并了30%的乡镇、47%的行政村。2009年，成都市进一步改革了乡镇和街道工作的目标绩效考核体系和办法，将乡镇和街道的履职重点转向提高公共服务和社会管理水平。最后是提高公共服务资金和资源利用效率。在体制变革和乡镇区划调整的基础上，成都市以较小成本实现了便民和社会服务中心一直延伸到每个乡镇、村（社区），配套实施了全市410所农村中小学、223个乡镇卫生院、2396个村卫生站标准化建设（成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组，2011），促进了优质教育、卫生资源向农村倾斜，使农民能够更便捷享受各项基本公共服务。

二是建立城乡覆盖的公共财政体制。公共财政的公共性，既体现在对公共服务的全力投入，也体现在对全体公民的全面覆盖。为解决这两个问题，成都市2004年开始按照建立公共财政体制框架的要求和“多予少取”的方针，对县乡财政管理体制进行了全面改革，建立完善了财政一般转移支付制度，确保对

^① 基本公共服务均等化是新型城镇化的重要内容，也是衡量城镇化发展质量的重要标志。传统的城镇化被称为是“土地城镇化”而非“人口城镇化”，主要在于土地征收（用）中失地农民并没有同步享有基本公共服务和社会保障。

“三农”投入的稳定增长，大幅度提高乡镇（街道）公共服务供给水平。2003年，公共财政对农民的投入为3.96亿元，农民人均年财政投入为60.1元；2010年增长至72亿元，七年增长18倍，农民人均年财政投入达1446元，七年增长24倍（表1），为城乡基本公共服务均衡配置提供了强有力的资金保障。

表1 2003年-2010年成都市公共财政对农民的投入（包括中央、省市及区市县投入数）单位：万元

年份	农民社会保障的补助	农村优抚	农村合作医疗	农民工就业培训补贴	粮食直补及综合补贴	退耕还林	农业费税改革及农业税减免	农民新居建设
2003			1 191	100		9 019	24 250	
2004	4 000	816	3 272	1 200	5 071	9 408	36 824	
2005	24 524	13 863	10 991	5 342	6 777	9 465	50 592	14 523
2006	51 424	17 787	20 684	4 440	10 971	10 213	47 582	16 188
2007	123 139	20 633	26 777	6 044	18 056	9 700	53 810	69 620
2008	147 743	26 746	49 854	5 686	37 763	10 870	57 661	169 852
2009	145 989	34 817	53 718	6 820	37 763	15 286	53 298	207 054
2010	275 430	35 774	92 893	5 607	38 177	14 230	54 794	203 501

资料来源：邓国胜，2011；成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组，2011。

2008年11月，成都市进一步出台了《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》^①，决定从2009年起，为每个村每年安排不少于20万元专项财政资金，用于7大类59项公共服务和社会管理项目，推动农村公共服务尽快达到城市水平。为此，市县两级财政每年安排7.12亿元。这项改革第一次将村级公共服务资金纳入财政预算，第一次对村级公共事务进行了科学分类，构建了一套适应农民生产生活方式转变要求、城乡统筹的基本公共服务和社会管理标准体系。这些改革举措的实施，使公共财政的阳光能够普照到每一位城乡居民。

三是建立城乡并轨的社会保障制度。社会保障制度的完善，是推动公共服务均等化、促进社会公平的关键内容，也是解决“三农”问题、实现城乡居民平权的难点问题。当前社会保障制度问题产生的根源在于相关制度的城乡分割与群体

^① 《成都市委、市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（试行）》（成委发〔2008〕37号）。

分割，并由此带来公共资源配置失衡。成都市较早意识到这一问题，八年来采取了积极的措施加以解决，在全国率先实现了社会保障制度城乡并轨，基本消除了“碎片化”现象。第一，建立城乡一体的社会救助体系。成都市于2004年以来多次出台政策^①，按照城乡一体、统筹协调、科学分类、一口上下、不重不漏、高效快捷的社会救助体系建设目标，确定了11项救助内容，形成了以最低生活保障为核心、以社会救助信息平台为依托的立体式综合型社会救助体系，实现了救助目标城乡全覆盖、救助标准城乡统一，在全国率先实现了经办机构整合和城乡、群体平等。第二，建立城乡一体的居民基本医疗保险制度^②。成都市根据统筹城乡发展的原则，从2009年1月1日起在全国率先将新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险、市属高校大学生基本医疗保险统一整合为城乡居民基本医疗保险，明确转移和接续办法，提高城乡医疗保险筹资标准^③和医疗保险待遇^④，全市城乡居民基本医疗保险实现了市级统筹、城乡统筹、全域结算。2010年起，又进一步统一了城乡居民医疗保障标准，实现了城乡居民医疗保险制度一体化，做到筹资标准城乡一致、参保补助城乡统一、待遇水平城乡均等。第三，建立城乡一体的居民基本养老保险制度。成都市还出台了《成都市农民养老保险试行办法》、《成都市城镇个体劳动者基本养老保险和基本医疗保险补充规定》、《成都市农民养老保险办法》，建立了覆盖城乡居民的养老保险制度。在完善耕地保护基金补贴农民参保机制、全域实施新型农村社会养老保险的基础上，2010年又将新型农村社会养老保险和城镇老年居民养老保障制度有机整合，2010年4月1日实现了城乡居民养老保险制度并轨，在全国率先实现了基本养老保险制度对全域城乡居民的制度全覆

① 《成都市农村居民最低生活保障实施意见》（成府发〔2004〕86号）、《成都市委、市政府关于构建城乡一体化社会救助体系的意见》（成委发〔2005〕34号）、成都市民政局等四部门《关于进一步完善农村医疗救助工作的实施意见》（成民发〔2007〕68号）、《构建成都市教育资助体系的实施意见》（成府发〔2007〕33号）、《成都市人民政府关于发展公共租赁住房的实施意见》（成府发〔2010〕35号）。

② 《成都市城乡居民基本医疗保险暂行办法》（2008年11月，成都市政府令第155号）、《成都市劳动保障局关于医疗保险关系转移和接续有关问题的通知》（成劳社办〔2009〕52号）。

③ 《关于成都市2010年城乡居民基本医疗保险筹资工作和报销待遇有关问题的意见》（成办函〔2009〕273号）。

④ 《成都市城乡居民基本医疗保险门诊统筹暂行办法》（成府发〔2009〕51号）、《成都市大病医疗互助补充保险办法》（成府发〔2009〕52号）、《成都市劳动保障局关于调整成都市城镇职工、城乡居民基本医疗保险最高支付限额的通知》（成劳社办〔2009〕468号）。

盖。城乡社会保障制度的建立和完善，不仅大大促进了社会公平，也为剥离附着在农村土地上的社会保障功能、实施农村产权制度改革创造了条件，还为深化户籍制度改革奠定了基础，可以说是成都试验中具有战略性意义的改革成果。

建立城乡统一的公共服务制度，促进公共服务均衡配置，实质是促使社会财富得到合理分配和实现全体国民共享发展成果，但因涉及不同社会群体重大利益的调整和政府职能的重大转变，因而不仅是地方财力能否承担的问题，更是对转变发展方式、维护城乡群众平等权利的认识和决心问题。我国在经过三十多年的快速发展后，已经逐步进入中等收入国家行列，在这样的背景下促进公共服务均衡配置，不仅是市场经济的内在要求和社会公平的基本标志，而且日益成为经济可持续发展和整个社会走向和谐的必要条件，更是国家在新的历史发展阶段必须承担并完成好的一项重大任务，而成都改革所积累的丰富经验，具有示范意义和在全国推广的重大价值（郑功成，2011）。

通过建立城乡一体的公共服务制度，成都逐步填平了城乡居民之间的福利鸿沟；通过改革农村产权制度，成都逐步改变了农民对土地的人身依附关系，从而构筑了实现城乡人口自由迁徙的两大基础。2010年底，在多次户籍改革的基础上，成都市出台了新的户籍改革意见^①；到2012年底，全域成都统一户籍，城乡居民可以自由迁徙。走出这一步，也意味着成都的改革走过了一个相对完整的过程，改革者最初设计的目标将很快会达到，就是今后农民和城里人共享国民待遇，区别仅仅在于职业，而不是身份。这项改革被舆论广泛称为“最彻底的户籍制度改革”。

六、走出一条新型城镇化之路：破解城乡脱节和无序发展难题

中国的城镇化被认为是影响21世纪人类发展进程的重大事件。中国三十多年改革开放的经验证明，城镇化是经济发展的基本动力，也是解决“三农”问题的必由之路；反过来说，不推进城镇化，就无法实现城乡一体化，也无法实现现

^① 《中共成都市委 成都市人民政府关于全域成都城乡统一户籍实现居民自由迁徙的意见》（成委发〔2010〕23号）。

代化。

但这场涉及 13 亿人口、横跨 960 多万平方公里土地的超大规模城镇化的道路究竟怎么走？长期以来的做法是：地方政府通过加速工业化带动商业繁荣和城市升值，进而通过商品房和征地制度获得税费收入之外的土地收入，再投入工业或基础设施建设，促进城市进一步升值繁荣。通过这种做法，我国城市化发展、现代化建设取得了举世瞩目的成就，但也导致了工业化、城镇化、农业现代化长期不同步、严重不协调，集中体现为两种倾向：一是城乡脱节，农村发展长期滞后，农民的发展权长期被忽略，城乡差距不断拉大；二是无序发展，工业遍地开花，城镇粗放发展，资源浪费和生态环境破坏严重。无论是从拉美等发展中国家的经验和教训看，还是从我国人多地少、生态脆弱的基本国情看，这样的城镇化进程都难以为继，必须要探索走出一条符合国情、持续健康的新型城镇化之路。

成都市探索实践的新型路径，就是在农村产权制度改革、新型基层治理机制建设和公共服务制度改革基础上，以科学规划为引领，以“三个集中”为方法，联动推进产业发展、城镇建设和居民生产生活方式改变，实现城乡一体、协调发展。

中国传统城镇化存在的发展方式粗放、农民土地权益受到严重侵犯等突出缺陷，根源在于农村产权制度改革滞后。赋予农民比较完善、清晰的财产权利，意味着农民不仅能够充分地分享城镇化的红利，而且也能够城镇化进程中有力保障自己的合法权益。基层民主制度的健全，意味着农民可以自主的决定自己的行为，并承担其后果，而不是把责任推给政府。城乡统一的公共服务制度的建立健全，则意味着农民在城镇化进程中不再是“光着身子进城”或是“守着土地在村”。这三项制度建设实际上奠定了成都新型城镇化的牢固基础。在此基础之上，成都从三个方面进行了探索实践。

一是全面推进规划改革。科学规划是科学发展和依法行政的龙头和基础，也是推进城乡一体化的基础（中共成都市委政研室，2007）。农村发展长期滞后，一定程度上源于长期以来在规划理论和实践中只有城市规划，没有农村规划。成都的改革试验就从规划改革入手，经过八年的探索实践，形成了一整套城乡规划的思路、机制和措施，主要体现在四个方面：第一，在以中心城区为主的传统城市规划基础上，率先提出了城乡规划，第一次把广大农村地区一并纳入规划，改变

了重城轻乡的传统做法。这一成果也为《城乡规划法》的颁布实施积累了宝贵经验。第二，在城乡规划基础上进一步提出“全域成都”规划，把全市1.24万平方公里的幅员面积作为一个城市进行统一规划建设。这一创新也已被国内众多城市借鉴。第三，在灾后重建中，为避免灾后重建简单等同于建房或复制城市小区，成都总结出了新农村规划建设“四性”原则，即突出产业支撑的发展性、村居形态的多样性、与周边环境的相融性、基础设施和公共服务配套的共享性，并以为之指导形成了《社会主义新农村规划建设技术导则》，为新农村建设提供了技术标准和建设依据。第四，随着农村规划建设任务的增加，成都在全国首次创立了乡村规划师制度，派专业规划师驻镇进村，为城乡规划提供人才保证。特别是2009年以来，成都按照世界现代田园城市的理念，对规划进行了进一步调整和提升，突出强调治理大城市病以及人与自然疏离等问题。

总体上，目前成都已逐步做到城乡每一寸土地都纳入规划管理，通过规划推动公共资源向农村倾斜，引导生产要素向农村聚集，从源头上解决了城乡脱节问题，结束了长期以来农村建设的无规划状态。

二是统筹推进“三个集中”。首先是按照新型工业化的要求，通过规划控制、招商统筹、税收分成、分类考核等一系列体制机制和政策措施创新，将全市116个开发区整合为21个工业集中发展区，推动工业集中、集约、集群发展，同时带动城镇和二、三产业发展，为统筹城乡发展提供了产业支撑，也为农村富余劳动力转移创造条件。其次是按照新型城镇化和社会社会主义新农村建设的要求，规划建设由1个特大中心城市、14个中等城市、30个小城市、156个小城镇和数千个农村新型社区构成的城乡体系，梯次引导农民向城镇和新型社区集中居住，实现生产生活方式根本转变。截至2010年底，已累计建成农村新型社区1334个，建筑面积4014万平方米，106.3万农民的生活居住条件得到改善（成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组，2011）。最后是在农村富余劳动力大量转移就业和农民集中居住的基础上，按照农业现代化的要求和依法、自愿、有偿的原则，稳步推进土地向适度规模经营集中，发展现代农业。截止2010年底，全市流转耕地面积236.3万亩，占耕地总面积的36.5%（成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组，2011），形成了优质粮油、水果、茶业、蔬菜、花卉等十大特色农业。

从成都的实践看，在我国人多地少的基本国情和户均耕地极小化的条件下，这套“三个集中”的实践，不仅可以避免重走“村村点火、户户冒烟”的传统工业发展之路，也可以集中有限财力大幅提高农村基础设施和公共服务水平，大大加快农业现代化进程，同时协调好城镇化和耕地保护的双重任务。但“三个集中”必须与区域经济发展水平相适应，必须尊重群众意愿，否则就会走向反面。

三是严格保护耕地。保护耕地是推进新型城镇化题中应有之义。成都在坚持城乡规划和土地用途管制、通过“三个集中”集约利用资源的同时，率先建立耕地保护基金制度^①，由市县两级财政每年投入28亿元，为承担保护耕地责任的农民每年分别按基本农田400元/亩、一般耕地300元/亩的标准发放耕保金，补贴他们购买养老保险。这一做法改变了仅靠规模和指标进行调控的简单方式，完善了耕地保护的发展权补偿机制，激发出农民保护耕地的内在动力，不但为实施用途管制、加强农田保护和提高耕地利用效率奠定了基础，也有利于促进社会公平，同时还对农村产权制度改革的确权颁证工作形成了“倒逼”机制^②。

成都探索实践的这条有自身鲜明特色的新型城镇化道路，也被称为复合城市化、要素集中化、城乡一体化（厉以宁、蒙代尔、蒲宇飞，2010），通过这一路径，成都真正将农村、农业、农民融入了城镇化进程，推动了城乡协调发展；同时促进了资源高效利用和环境保护，实现了全域范围内集约发展，从而较好地避免了传统城镇化的弊端。

七、结论与讨论

总体上，八年的成都改革试验，大大改善了城乡民生，快速缩小了城乡居民收入和基本公共服务差距，保障了包括农民在内的全体公民的财产权利和民主权利，全面阐释和深入实践了“以人为本、还权赋能”的深刻内涵，可以大致看出

^① 《成都市耕地保护基金使用管理办法（试行）》（成府发〔2008〕8号）。

^② 主要有两个方面：一是由于确权之后即可获得政府发放的“耕保基金”，农民愿意配合完成这项工作，从而大大加快了确权的进度；二是由于确权面积直接关系到耕保金数量，所以农民要求按“实测面积”而不是“台账面积”来发放（因为前者普遍大于后者），从而使确权不流于形式。

面向全面现代化的治理制度转型的未来图景和改革“路线图”。简而言之，成都的改革实践从破解“三农”难题、破除城乡二元体制、建立促进城乡经济社会发展一体化制度入手，推动了一场经济市场化、管理民主化、社会公平化的全面改革，其意义已经超出了解决“三农”问题本身。在经济上，有利于完善社会主义市场经济体制，促进新一轮生产力的解放和发展；在政治上，有助于从基层层面实现管理民主和社会公平，促进公共权力和公民权利相协调，将坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的方针落在实处，全面改变数千年延续的传统经济社会结构，从而奠定全面现代化的制度基础，巩固党的执政地位和实现国家的长治久安（梁小琴，2011）。

虽然成都的改革试验取得了一些重大成果，但依然存在许多难题和挑战，主要包括：一是城乡生产要素自由流动的改革还没有最终走通。实现生产要素在城乡之间自由流动是十七届三中全会作出的重大决定，是统筹城乡发展、推进城乡一体化必须迈过的一关，但也是最难的一关。成都经过多年的改革发展，已经具备了基础，也形成了框架，并开展了试点，但由于各方面的认识分歧以及现行法律和政策的限制，目前依然难以从面上推开并制度化。可以预见的是，如果作为全国统筹城乡综合配套改革试验区并已具备条件的成都，都无法完成这项改革，就意味着在相当长时间内这一至关重要的改革无法迈出实质性步伐。二是立法权限的限制使很多重大改革成果难以真正固化。受限于行政级别，成都市不具备省级立法权限，很多体制机制和政策措施的创新成果只能以地方政府规章或文件的形式出台。而成都的改革涉及很多基础性制度安排和公民的基础性权利，法律效力过低隐含着法律风险，不利于改革的稳定性和可持续性。三是新旧制度转轨时期难以避免一些冲突。成都市目前处于两种制度相衔接的时期，传统制度的刚性难以在短期内“柔化”，新型制度也需要时间才能够成为群众的自觉行为，在这一时期出现冲突性事件难以避免。关键是要按照改革方向将制度建设坚定不移地推进下去，而不是走回头路。

我们认为，社会主义市场经济、民主政治、和谐社会改革目标的最终确立和国家治理制度的不断完善，已经使中国现代化的发展方向不可逆转，改革开放的时代大潮浩浩荡荡，所有的社会主体都必须顺应历史规律而行。从这样一个大的背景来看，成都的改革无疑已经朝着全面现代化的正确方向迈出了有力步伐，也

为国家实现治理制度转型积累了宝贵经验。

参考文献

- 白永秀 (2010). 后改革时代的关键：城乡经济社会一体化. 经济学家, 8.
- 北京大学国家发展研究院综合课题组 (2010). 还权赋能：奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究. 北京：北京大学出版社.
- 蔡昉、程显煜主编 (2008). 城乡一体化：成都统筹城乡综合配套改革研究. 成都：四川人民出版社.
- 蔡昉 (2008). 中国农村改革三十年——制度经济学的分析. 中国社会科学, 6.
- 陈红太 (2010). 成都市新型村级治理机制调研报告. 载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编成都市统筹城乡发展专题研究报告.
- 陈钊、陆铭 (2008). 从分割到融合：城乡经济增长与社会和谐的政治经济学. 经济研究, 1.
- 成都社会科学院课题组 (2011). 一场意义深远的改革试验——对成都统筹城乡改革发展实践的认识与思考. 光明日报, 3月9日.
- 成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组 (2011). 成都市统筹城乡发展的实践与探索. 载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设总结报告.
- 邓国胜 (2011). 载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编成都市统筹城乡发展的政策评估报告.
- 邓小平 (1994). 邓小平文选 (第2卷). 北京：人民出版社.
- 杜润生 (2008). 杜润生改革论集. 北京：中国发展出版社.
- 霍华德 (2010). 明日的田园城市. 金经元译. 北京：商务印书馆.
- 马骏 (2010). 改革开放以来的经济社会变迁与国家重建. 公共行政评论, 1.
- 李春城 (2008). 2008年12月28日在市委工作会议上的讲话. 载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设资料汇编.
- 李春城 (2003). 成都市全面建设小康社会应重点解决的几个问题. 成都行政学院学报, 2.
- 李景鹏 (2009). 序. 载赵虎吉、肖立辉. 新都探索：基层民主政治建设的实践与思考. 北京：中共中央党校出版社.
- 李培林 (2010). 让农民的住宅进入市场. 中国经贸导刊, 13.
- 梁小琴 (2011). 一场贯彻落实科学发展观的生动实践——对成都统筹城乡综合配套改革实验的调研和思考. 人民日报, 2月28日.

- 厉以宁 (2008). 论城乡二元体制改革. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 3.
- 厉以宁、蒙代尔、蒲宇飞 (2010). 成都模式的理论分析. 经济研究参考, 15.
- 陆学艺 (1999). 走出“城乡分治一国两制”的困境. 读书, 5.
- 陆学艺 (2011). 城乡一体化的社会结构分析与实现路径. 南京农业大学学报, 6.
- 徐勇 (2010). 从“以农立国”到“统筹城乡发展”: 中国发展道路——历史制度主义的视角. 华中师范大学学报, 4.
- 徐勇 (1992). 非均衡的中国政治: 城市与乡村比较. 北京: 中国广播电视出版社.
- 郑功成 (2011). 城乡基本公共服务均等化的成都试验. 参见: http://www.chinareform.org.cnareawest/Report/201101/t20110131_59941.htm, 2011. 1. 31.
- 郑杭生、吴力子 (2004). “农民”理论与政策体系急需重构——定县再调查告诉我们什么. 中国人民大学学报, 5.
- 周其仁 (2010a). 土地制度改革的成都路径. 载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编成都市统筹城乡发展专题研究报告.
- 周其仁 (2010b). 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究. 国际经济评论, 2.
- 中共成都市委政策研究室 (2007). 科学发展观指导下的成都实践——成都市推进城乡一体化的实践探索. 成都: 四川人民出版社.
- 中共成都市委组织部 (2011). 成都市新型村级治理机制建设工作情况总结. 载成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室编成都统筹城乡综合配套改革试验区建设总结报告.
- Whyte, M. K. (2010). *One Country, Two Societies: Rural - urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge: Harvard University Press.