

# 重庆市全国统筹城乡综合配套改革试验区建设方案\*

统筹城乡综合配套改革课题组

(重庆社会科学院,重庆 400020)

**摘要:** 统筹城乡综合配套改革就是要彻底改变城乡二元格局,通过体制机制创新,消除城乡发展中的制度障碍,建立起城乡居民共享发展成果、城乡资源统筹配置、城乡要素双向流动的新体制、新机制和政策体系,实现城乡协调发展。

**关键词:** 统筹城乡;配套改革;思路

**中图分类号:** F061.5    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1008-6439(2008)06-0001-08

## Schemes for Chongqing to construct overall urban - rural comprehensive complement reform experimental zone

Research Group of Overall Urban - rural Comprehensive Matched Reform  
(Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

**Abstract:** Overall urban - rural comprehensive complement reform aims to change urban - rural dual structure, wipe out system barrier in urban - rural development by systematic innovation mechanism, establish new system, new mechanism and policy system with co-share of urban - rural resources, overall allocation of urban - rural resources and two - sided flow of urban - rural factors, and realize urban - rural coordinated development.

**Key words:** overall urban - rural development; complement reform; idea

批准重庆市为国家统筹城乡综合配套改革试验区,是国家推进区域经济协调平衡发展、进一步推进西部大开发的重大战略部署,为重庆市加快建设城乡统筹的直辖市,在中西部率先实现全面建设小康社会目标提供了重大的战略机遇。统筹城乡综合配套改革的基本目的,就是要消除阻碍城乡协调发展的体制机制因素,统筹城乡制度安排,统筹城乡资源配置,建立起城乡协调、经济社会协调发

展机制,实现城乡资源和要素高效配置,增强工业反哺农业,城市支持农村的能力,在中西部探索一条城乡统筹发展的新路,为全国推进城乡统筹、区域协调发展作出示范。

### 一、统筹城乡综合配套改革思路

#### (一)指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社

\* 收稿日期:2008-11-01

基金项目:重庆市重大决策咨询研究课题“重庆市建设全国统筹城乡综合配套改革试验区总体方案”

课题组组长:陈澍;课题组执行组长:田代贵;成员:蒲奇军、陈悦、许玉明、吴安、邓涛、钟瑶奇、彭劲松、杨玲、朱华政、马云辉、罗伟、李光云、李林、周启梁等。

作者简介:田代贵(1958—),男,四川岳池人,重庆社会科学院统筹城乡发展研究所,所长,研究员,从事区域经济和产权理论和流通理论研究。

马云辉(1980—),男,辽宁本溪人,满族,重庆社会科学院统筹城乡发展研究所,助理研究员,从事区域经济研究。

会的重大战略思想,坚持社会主义市场经济的改革方向,以建设社会主义和谐社会和全面建设小康社会为目标。大胆试验,锐意创新。坚持把“三农”和库区问题作为统筹的着眼点,把发展城镇和二、三产业作为统筹的着力点,推进工业化和城市化,快速提升经济实力和综合竞争力,不断增强工业反哺农业,城市支持农村的能力。建立起城乡居民共享发展成果,城乡资源统筹配置、城乡要素双向流动的新体制、新机制和政策体系,探索一条城乡统筹、联动发展的新模式,为全国深化改革发挥示范和带动作用。

## (二)改革目标

### 1. 总体目标

根据重庆特殊市情及面临的机遇和发展条件,以国家统筹城乡综合配套改革试验为契机,力争在土地流转、社会保障、劳动就业、户籍管理、公共服务、公共财政、现代金融、规划建设、行政管理等重点改革领域取得突破,到2020年,建立起城乡资源统筹配置、城乡要素双向流动,推动城乡、区域协调发展的体制新模式。通过新体制新机制对资源、要素的配置和引导效应的发挥,达到以下几个目标(或基本标志):

——引导农村人口及经济活动向城市集中,引导“两翼”生态脆弱地区人口和经济活动向一小时经济圈集中,大幅度减少农村及生态脆弱地区人口压力、资源压力、环境压力和劳动就业压力,增加人均生产资料占有份额,与“一圈两翼”空间布局相适应的城市、农业、生态空间及城乡居住格局更加优化,根本改变大城市大农村格局。

——工业化和城镇化水平和质量显著提高,工业反哺农业,城市支持农村的能力大大增强。

——一小时经济圈作为重庆市统筹城乡的战略平台、作为长江上游地区经济中心和西部地区增长极重要载体的带动和辐射功能明显增强。

——农村及“两翼”地区基础设施和公共服务产品供给能力显著增强,乡村城市化水平大大提高,城乡居民收入差距明显缩小。

——统筹城乡综合配套改革在全国的示范和带动作用明显。

### 2. 分阶段目标

根据重庆市的市情及外部条件,重庆市统筹城乡综合配套改革可大体分为两个阶段。

2007—2012年:重点突破阶段。力争在以下几个方面进行突破。

——在国家土地管理制度框架下,以节约集约利用土地为原则,建立起市内土地占补平衡、异地流转,农村经营承包地和宅基地流转,征地补偿制度为重点的土地流转制度。

——按照“先建制,再扩面,逐步缩小城乡差距,最终实现城乡统一的、多层次的社会保障体系”的路径不断向前推进。在农村失地农民、进城务工农民社会保险和住房保险几个方面大力推进,在农村居民养老保险方面有较大突破。

——初步建立起以促进农民工就业为重点、以统筹城乡劳动力资源管理、劳动力就业培训管理、公共劳动就业岗位管理、公共劳动就业服务资源管理为主要内容的劳动就业管理体制和服务体系。

——初步建立起以体现公平、满足社会公共需求为原则,以扶持“三农”、缩小城乡公共服务和公共产品供给差距为重点的公共财政体制和公共服务体系。

——建立和完善与土地流转、与农民工进城相配套的户籍管理体制。

——按照胡总书记“314”战略定位的要求,通过金融改革和城乡金融创新,为承接中外金融机构、金融服务业转移、金融产品多样化的金融制度性和载体性平台,为形成长江上游和西部地区的金融中心奠定基础。

——建立和完善增强规划宏观调控作用、统筹配置城乡建设资源、提高管理效率的规划建设管理体制。

——建立和完善分工明确、机构精简、运行高效的行政管理体制,为建设服务型政府奠定基础。

2018—2020年:全面推进和深化阶段。在总结的基础上不断深化和完善,实现规范化、制度化和法制化,建立起符合科学发展、和谐发展要求的城乡区域协调发展体制机制和政策体系,为重庆在西部率先实现建设全面小康社会目标奠定基础。

### (三)基本思路

根据重庆市的现有基础和外部条件,按照城乡区域协调发展的要求,实现统筹城乡综合配套改革目标的基本思路是:以促进农村转移劳动力稳定就业和市民化为主线,以推进城镇化、工业化、提高两个反哺能力为支撑,资源有效配置与公共服务均衡

化并重,建立起城乡区域之间资源统筹配置、要素合理流动的新体制新机制和政策体系。

## 二、重庆市统筹城乡综合配套改革的主要内容

在土地流转、社会保障、劳动就业、户籍管理、公共服务、公共财政、现代金融、规划建设、生态环境、行政管理等十个方面全面展开,在一些重点领域力争在短期内有所突破。

### (一)土地流转制度改革

#### 1. 总体思路

针对重庆市未来土地供需总的态势是建设用地持续增加,土地利用效率不高的实际,土地流转制度改革的基本思路是:在确保全市耕地总量动态平衡和建设占用耕地占补平衡的前提下,按照“推进一圈,强化两翼,增加储备,确保重点”的原则,建立起土地资源在全市范围内合理流动的体制和机制,充分发挥土地的宏观调控作用,优化资源和要素空间布局,实现节约和集约用地,促进重庆市“一圈两翼”战略实施,统筹城乡经济社会全面协调和可持续发展。

#### 2. 改革重点

(1) 建立市域范围内土地占补平衡制度。在国家批准的耕地和建设用地图标总量控制下,实行建设用地指标在区域间统筹使用,“十一五”期间优先保障“一圈”和区域中心城市的用地需求,建设占用耕地在全市范围内进行占补平衡。同时,向国家争取建设用地一次审批,分期使用的政策。

(2) 按照“三集中”原则,建立农村土地流转制度。针对农村市场经济发展滞后、农村集体经济组织发育滞后,农民自己的市场主体缺位、农民在土地流转过程中的权益难以保障的实际,按照人口向城镇和农民新居集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中的原则,在农民自愿的前提下,建立以行政村和村集体经济组织为依托、以租赁为主、投资入股为辅、多种形式并存的农村土地承包经营权流转制度。

按照“以宅基地换安居,以承包地换社保”的原则,建立配套的社会保障制度和安居房制度、宅基地和承包地回购制度,鼓励有条件的农民在自愿的前提下,自动放弃农村宅基地和承包,由农民转为城市居民。

(3) 改革和完善征地制度。一是改革征地补偿办法,在对农民个人补偿中,把社会保障纳入补偿

范围。二是在征地出让收益中,建立社会保障基金,全市统筹用于解决社会保障问题。

(4) 针对目前土地储备分散,储备行为偏重企业微观目标、偏离政府宏观目标的实际,建立全市统一的土地储备机制。

### (二)社会保障制度改革

#### 1. 基本思路

一是坚持公平公正原则,使城乡居民享有大体均等的公共物品和公共服务;二是在社会保障的制度设计中坚持统一筹划、城乡整合的观念和做法,分阶段、有步骤、分层次、分类别地建立适合农村基本状况的社会保障制度,最终实现城乡社会保障制度统一;三是城乡社会保障能够在区域间、城乡之间进行相互过渡和转换,消除妨碍社会保险账户流动的行政区壁垒。改革进程将遵循“先建制,再扩面,逐步缩小城乡差距,最终实现城乡统一的、多层次的社会保障体系”的路径并不断向前推进。

#### 2. 基本任务

建立城乡统筹的最低生活保障制度,实现农村低保全覆盖;建立城乡统筹的公共卫生和大病统筹体系,重点是建立一个平台、两个标准的“重庆市城乡合作医疗”制度;建立城乡统筹的养老保险,重点是实施进城农民工以土地承包经营权换社会保障、以宅基地换经济适用房的“两换制度”;解决2005年前的征地农转非人员的社会养老保险问题;建立农村居民的养老保险制度;完善城乡统筹的社会救助机制,建立和完善城乡居民的特困救助和大病救助。

#### 3. 改革重点

(1) 建立进城务工人员的社会保险制度。在名称上将目前的“重庆市城镇职工养老保险”改名为“重庆市城镇居民养老保险”,使其成为重庆市统筹城乡社会养老保险的最大平台。全市城乡其他形式的社会养老保险均以这一平台为参照,逐步创造条件与之接轨。

在参保资格上打破原来的身份限制。“重庆市城镇居民养老保险”将成为一个开放性平台,不分城乡对全体市民开放,只要参保人按养老保险条例的要求按时足额缴纳保费,均可参保并同等享受养老保险待遇。农村居民养老保险实行“低标准缴费、低标准享受”的原则,以使养老保险能覆盖更多的低收入人群。在缴费金额标准上增加档次。主

要是向下增加档次,以扩大这一险种对进城务工人员中的非正规就业人群和低收入人群的适应性,使之能有效地覆盖更多的参保人员。

通过利益导向鼓励进城务工人员以土地承包经营权换社保。对进城务工人员自愿以土地经营权换社保的参保人员,由政府财政给予优惠的补贴支持。

(2) 征地农转非居民的社会保险。征地农转非居民土地被占用后,其生产、生活与城市居民完全一致,因此这部分人的社会保险应按照国家社会保险体系进行。从保障项目上看,主要是解决其养老保险和医疗保险。医疗保险方面全市已有较成熟的改革方案,即可由即将推出的“重庆市城乡合作医疗”制度覆盖。那么解决征地农转非人员的社保难点主要在养老保险。

(3) 历年已征地农转非人员参保问题。由于以前的征地补偿政策没有为征地农转非人员进行社会保障的制度安排,在其发放的综合补偿费中也未包含社会保险的补偿项,从而导致存量达 76 万人的一个特殊的无社保弱势群体。因此,政府应及早解决这一遗留问题,为这部分人补充建立养老保险。

(4) 农村居民养老保险。保障对象及范围:凡年满 20 周岁以上、男性 60 周岁以下、女性 55 周岁以下、未参加城镇基本养老保险的农村居民;女性 55 周岁及以上、男性 60 周岁及以上的农村居民。制度模式:农村社会养老保险建立社会统筹与个人账户相结合的制度模式。在乡农民应由个人、集体与各级财政分别负担,按合理比例缴费,农民个人缴费计入以身份证号码为编码的全国通用个人账户,集体补助、财政补贴计入统筹账户。筹资机制:原则上采取“三个一点”的筹资机制,即农民自己交一块,集体补助一块,政府补贴一块。由于农村地区经济发展差异性大,“三个一点”筹资机制需因地制宜。缴费标准和方式:一是缴费标准应以全市农民人均纯收入为缴费基数,设立低、中、高多个档次,最高档次不超过农民人均纯收入的 300%,最低档不低于人均纯收入的 60%;二是积极引导农民按月度或按年度定期缴费,允许采取灵活多样的缴费方式和期限,缴费年限可合并计算;三是缴费年限不低于 15 年。

(5) 深化社会保障管理体制改革。一是按照归并业务、简化程序、统一信息、提高效率、方便群众

的原则,对社会保障资源进行整合利用,建立科学、统一、协调、高效的社会保障管理新体制。

### (三) 户籍制度改革

#### 1. 户籍制度改革的基本思路

以“城乡统筹发展、城乡居民平等享受社会成果,构建和谐社会”为目标,以“以人为本”和积极稳妥为基本原则,以人口城市化引导两翼人口向一小时经济圈转移、农村人口向城镇转移为基本方向,以城乡经济发展和公共财政体制改革为前提,分阶段、分区域推进,重点在学生和军人、已经长期转移劳动力、农村新增劳动力和跨省市流动劳动力回流部分四类人群中逐步推进户籍制度调整和配套完善附加在户籍制度上的各项社会福利保障制度,最终在城乡居民收入、社会福利和保障基本均衡时期消除城乡二元户籍制度。

#### 2. 户籍制度改革的目标

总体目标:预计 2020 年,实现户籍登记管理一体化,户籍迁徙自由化,城乡社会福利保障政策一体化。城镇人口达到 2 100 万;全市城市化率达到 60%,一小时经济圈城市化率达到 70%;两翼常住人口减少 300 万;预计全市每年按照 0.5% 进程城市化,一小时经济圈按照每年 1.2% 进程城市化。

#### 3. 改革重点

(1) 未成年子女投靠父母、夫妻投靠、老年父母投靠成年子女,户口迁移不限制。

(2) 市内户籍迁移。本市籍入伍军人,可以在当地城镇入户为城镇居民。在转业后按照自愿原则将户籍迁移至在一小时经济圈就业地,并享受城镇人口的优抚政策。本市籍大中专院校毕业生自愿原则迁入在一小时经济圈城市户籍,在未就业期间在社会人才集体户入户托管。对本市籍农民工在一小时经济圈购房、单位分房,按照自愿原则迁入居住地城镇户口。外租房或部门公房等,在一小时经济圈工作年限在 3 年以上,主要就业人口月收入 1 000 元以上,按照自愿原则迁入居住地城镇户口。凡是在小城镇有产权房,按照自愿原则迁入居住地城镇户口。在建成的农村新型社区实际居住一年以上,并依法取得房屋所有权的本市农村居民,本着自愿原则,可迁移入户。在本市主城区及区域性中心城市直接所辖农村地区以外的农村地区(不含库区淹没区),只要持有《乡村房屋所有权证》并实际居住,可以申请本人和共同居住的直

系亲属迁移入户。本市籍就读学生户籍迁移自愿。

(3)征地农转非。对已经征地,没有办理转非的60万农民,可根据实际情况,按征地时的相关补偿政策补办农转非。今后新征地农民直接农转非。对三峡库区就地后靠的工程性移民进行清理,在调查研究的基础上,针对后靠在高山区域、生活确实出现困难的移民,结合国家三峡库区移民政策和生态移民政策,进行二次政策性移民,这一部分移民在一小时经济圈的各级城镇安置,直接由农民转为市民。

#### (四)劳动就业制度改革

##### 1. 改革目标

以保障农村劳动就业权益、提升就业质量、推进农村劳动力稳定就业、进而推进农村居民市化为目标,完善配套政策,深化制度改革,形成城乡一体的就业政策,建立城乡统一的劳动力市场和公共就业服务体系,健全社会保障体系,实现城乡劳动力有序流动和合理配置。用5—10年的时间,在全市建立起城乡一体化的就业政策、职业培训、就业服务、用工管理和社会保障“五大体系”,使农村劳动力和城市居民一样,享受统一就业政策、统一市场服务、统一资源管理。

##### 2. 改革重点

(1)改革劳动管理体制,逐步实现城乡就业统一管理。首先,市一级管理机构要调整。市农办、农业局应合并,市劳动和社会保障局应分设为市劳动就业局和市社会保障局。其次,区县一级的机构要精简,农口部门全部合并到农业局,区县劳动和社会保障局仍保留为一个局,城乡就业逐步归口劳动部门管理。

(2)实行城乡统一的劳动力资源管理制度。建立城乡统一的就业、失业登记制度。建立有效的全市失业与就业管理服务制度和失业预警制度。

(3)制定统一就业政策,打造公平就业环境。建立城乡劳动者平等就业凭证管理制度;城乡居民享受统一自主创业优惠政策;返乡创业人员投资新办的企业,可根据国家税收政策,享受新办企业3年内免征企业所得税的优惠政策。

(4)建立城乡统一的劳动力市场,完善就业服务体系。政府办的两个劳动就业市场统一归口劳动部门管理,逐步形成市、区县、乡镇(街道)、村(居委会)四级贯通,面向所有用人单位和劳动者,就业

信息到村(居委会)、户的覆盖城乡的就业管理服务体系。建立并完善城乡就业援助制度。

(5)建立城乡统一的全员培训制度。

#### (五)公共服务均衡化改革

##### 1. 基本思路

以农村居民享有公平的国民待遇、均等的发展机会为目标,以政府为主导,以公共财政做支撑,充分发挥市场机制作用,通过体制和机制的创新,增大农村公共服务产品的供给,引导城市公共服务资源向农村流动;加快城镇化进程及农村劳动力向城镇转移步伐,开放城市公共服务资源,使更多的农民进城并平等地享受城市公共服务。使教育、卫生、文化等各个方面的公共服务惠及城乡群众,实现城乡居民公共服务共享的均衡化。

##### 2. 改革目标

到2010年,基本建立城乡一元的教育、医疗卫生等公共服务供给体制框架。通过制度创新和设计,城乡的公共服务产品供给实现统筹规划、统筹建设和发展,以市级财政的倾斜投资及中央财政转移支付增加为保障,农村公共服务产品供给量显著增加,城乡居民享受公共服务量的差距大为缩小;进城农民及子女能完全享有与城市居民完全均等的基本的(非超值的)教育、医疗卫生服务机会。

到2020年,完全建立城乡一元的教育、医疗卫生等公共服务供给体制。通过制度创新和设计,在保障农村供给量的增加同时,供给的质量有显著缩小;农村和城市能为所有居民提供大致均衡的教育、医疗卫生等公共服务。资助体系十分健全,完全制度化,保障城乡所有居民能享有大致均衡的服务。

##### 3. 改革重点

(1)加大财政投入,形成统筹城乡公共服务发展的保障机制。增大公共财政对公共服务设施和服务体系建设的投入,增加其在整个财政支出的比重;每年新增的用于公共服务方面的投入的大部分投向农村,并充分发挥财政资金的杠杆作用,引导更多的社会资金投资农村公共服务设施和服务体系建设。

(2)完善公共服务财政经费的分担机制。完善教育经费分担机制,改变当前主要靠县级政府统筹,辅以中央和省级政府转移支付的投入方式。完善公共医疗卫生财政分担机制,建立起以中央和省

级财政为主,以区县财政为辅的公共医疗卫生的财政分担机制。

(3)建立多元化投融资体制。分类完善公共服务多元化投入体制。要积极拓宽融资渠道,积极鼓励社会力量兴办教育、医疗卫生事业,形成以政府投入为主的多元化的公共服务投入体制。试点发行彩票和债券,建立多元化融资体制。争取进行教育、卫生彩票及债券发行试点。

(4)推进公共服务管理体制及运行机制的创新。教育体制创新。积极推进办学体制多元化,进一步改变政府单一办学的状况,形成政府办学为主、社会团体及公民个人办学为辅的教育新体制。推进医疗卫生管理体制与机制创新。建立城乡统筹的基本医疗卫生服务运行新机制,实行医疗服务县乡村一体化。

(5)建立城乡统筹的资源共享机制。通过信息化、城市公共服务资源向农村流动等形式,形成城市公共服务资源对农村的广覆盖,使农村居民就地享受城市公共服务;通过建设开放型的城市公共服务体系,使进城农民工及子女享受城市公共服务。

## (六)金融体制改革

### 1. 基本思路

以搭建金融制度性平台、创新金融服务产品、完善金融服务体系为重点,强化全市金融业的聚集能力、辐射能力和优化资源配置能力,努力建设长江上游地区金融中心。

### 2. 改革目标

进一步深化投融资体制改革,拓展市场投资领域;完善金融服务体系,积极推动各类金融机构在重庆设立后台服务中心;设立统筹城乡发展产业投资基金,引导企业利用债券、信托、上市等方式融资,推动企业直接融资,改善融资结构;发展地方金融机构,争取建立村镇银行、贷款公司和农村资金互助社,探索建立农业保险体系和农业灾害转移分摊机制;推进区域性产权交易市场建设,完善资本市场。力争在2010年,形成统筹城乡金融的基本框架;2020年,形成城乡金融一体化的格局,把重庆建设成为长江上游的金融中心。

### 3. 改革重点

(1)提高金融创新能力,建设国家金融创新试验区和先行示范区。一是争取保监会的支持,将重庆作为保险业创新发展试验区;二是争取村镇银行

等新型金融机构在重庆试点;三是争取进行金融业综合经营试点,探索发展金融控股集团;四是争取证监会的支持,在渝率先开展公司债券的发行试点;五是推进市政资产支持证券融资试点工作步伐,为市政基础设施建设开辟出新融资渠道;六是争取创新保险资金投资渠道,支持我市项目建设。

(2)以建立要素市场为突破口,提高我市金融资源集聚力、辐射力,服务城乡统筹综合配套改革。争取国家支持,在西部设立资本等要素市场,引导金融资源向西部合理流动。一是争取在渝设立集中监管下的全国性统一的证券场外交易市场;二是要积极申请恢复设立重庆商品期货交易所,开展以生猪期货等农产品为主要品种的期货交易;三是争取多家商业银行在重庆设立区域性票据中心;四是发挥重庆联交所作为中西部唯一央企产权交易平台的优势,建设区域性资本要素市场;五是推动组建再保险公司,努力形成区域性再保险市场;六是积极探索发展风险投资和私募股权投资,增强我市企业创新、创业能力;七是设立私募股权交易平台,开展信托产品、私募股权等转让、交易。

(3)深化农村金融改革,完善城乡一体金融服务体系。构建以农业发展银行引导,农业银行、农村信用社为主力,邮政储蓄银行、村镇银行及其它新型金融组织为补充,保险、证券业共同参与的农村金融服务体系。

(4)大力发展资本市场,扩大直接融资。

(5)大力发展农业保险,增强农业防范风险能力。一是财政补贴农业保险。二是农业保险税收优惠。三是加大政策扶持力度。四是向保险公司提供管理费补贴。

(6)创立渝沪京粤港金融协作商会,建立渝沪京粤港以民间为主的金融通道和资本运作的平台。加强与上海、北京、深圳、香港民间金融合作,共同发起创建渝沪京粤港金融协作商会。政府保持对金融商会的指导与监督,商会实行行业自律、自我管理、搭建沟通政府、金融机构、企业及海内外金融行业平台。

## (七)规划建设管理体制改革

### 1. 规划管理体制改革

(1)改革思路及目标。统筹城乡规划管理体制,建立健全与社会主义市场经济体制相适应、符

合重庆实际的城乡规划管理体制,经过3—8年的改革创新,最终形成城乡全覆盖的完善的城乡规划编制体系、科学决策机制、健全的行政管理体制、有效的监督机制和完备的保障体系,使规划引导、调控和统筹城乡发展建设、有效配置公共资源、整合优化区域资源配置、促进经济社会可持续发展的重要作用得到充分发挥。

(2)改革重点。统筹城乡规划编制,一要统一城乡规划编制,二要健全、完善、调整规划体系。统筹城乡规划管理,一是集中规划管理权;二是健全规划管理机构,在各区县设立独立的城乡规划行政管理机构;三是进一步推进规划行政审批方式改革;四是建立规划管理行政责任追究制度。统筹城乡规划监察及执法,进一步完善城乡规划督察员制度,建立规划实施的报告及考评制度,加大规划执法力度。

## 2. 建设管理体制改革

(1)改革思路及目标。按照“统筹规划,分级建设,分类管理;城市扶持,政府为主;合理计划,有序推进”的思路,进一步理顺城乡建设管理关系,推动农村基础设施建设快速发展,实现城乡建设统筹。建立起建设部门之间合作紧密、关系协调,城乡之间机构健全、管理全覆盖的建设管理体制;建立起有利于统筹、加强建设管理的保障机制;建立起建设资金城乡统筹、部门统筹的城乡投资体制;建立起有利于统筹城乡建设、各专业建设的协调机制。

(2)改革重点。统筹城乡建设管理体制。一是建立协调机制。将原小城镇领导小组更名为统筹城乡建设综合领导小组,合并协调机构,办公室仍设在建委。二是健全建设管理机构。健全建设管理市、区(县)、镇(乡)三级网络,重点落实镇(乡)的建设管理机构和人员。统筹城乡建设招标管理。统筹城乡建设监督执法。统筹城乡建设投融资体制改革,建立投融资平台。

### (八)加快公共财政体制改革

#### 1. 基本思路

以体现公平、满足社会公共需求为原则,以扶持“三农”、缩小城乡公共服务和公共产品供给差距为重点,推进公共财政体制改革。

#### 2. 改革重点

(1)积极推进区县财政管理体制、完善财政转移支付制度。合理界定市与区县政府的事权

范围。合理划分区县类别。增加区县政府财政收入。完善市与区县财政转移支付制度。

(2)完善财政支农体系、扩大公共财政覆盖农村的范围。加大对农业和农村的投入力度。利用财政贴息、补贴和税收政策,积极拓展支农资金来源渠道。完善农村公共服务体系。财政支出除了保障行政机构正常运转之外,应更多地向农村地区的社会保障、卫生、保健、教育等公益事业倾斜,提高农村公共服务支出在财政总支出中的比重。

(3)深化农业税制改革,适时探索建立规范的城乡统一税制。争取税制改革政策试点及中央地方税收比例优惠。试点流转税为主体向所得税为主体转变的税制改革,降低中低收入者的税收负担,试点开征遗产税、赠与税、垄断行业暴利税,加大对高收入的调节力度。争取中央设立资源使用税、环境补偿税并按比例返还,形成对土地、水、矿产等公共资源要素利用的成本利润约束机制。

(4)实现管理制度创新,建立公共财政管理体系。继续推行部门预算编制改革。合理确定预算支出标准和预算定额,实行预算听证制度。全面实施国库集中收付制度。改革和完善政府采购制度。建立健全财政支出绩效评价监督制度。

### (九)行政体制改革

#### 1. 改革思路及目标

在2020年前,集中解决行政管理体制中存在的突出问题,消除阻碍生产力发展的体制性障碍,增强行政管理的活力,调动广大公务员的积极性、主动性和创造性,降低行政成本,提高行政效率,努力建成法治政府、服务政府、效能政府、责任政府,为全面建设小康社会、实现城乡统筹发展目标提供制度保障。

第一阶段(2007—2012年),制约统筹城乡发展的体制机制障碍基本消除,行政管理体制改革在重点领域和关键环节取得明显突破,政府职能转变和治理模式转型基本到位,在西部率先基本建成促进统筹城乡发展的行政管理体制和运行机制。

第二阶段(2013—2020年),制约统筹城乡发展的体制机制障碍完全消除,全面建成法治政府、服务政府、效能政府、责任政府,使适应市场经济发展和世界公共行政改革趋势的统筹城乡发展行政管理体制有效运行,为中西部地区行政管理体制改革提供示范模式。

## 2. 改革重点

——切实转变政府职能。

——整合行政资源,减少行政单元和行政层级。

——继续深化政府机构改革,切实理顺政府部门职能关系。

——推动事业单位改革。

——创新政府管理方式,促进政府治理模式的转型。

——创新行政体制机制,构建高效的政府管理体系。

### (十) 生态建设与环境保护体制改革

#### 1. 改革思路及目标

统筹重庆城乡生态建设与环境保护的发展目标思路是“围绕四个重点、构建八大机制、解决两个问题、开创一个局面”:围绕重庆城乡生态空间重构、水环境保护与治理、战略性资源集约型利用、城乡一体化防灾减灾等四大生态建设与环保重点,改革并构建与重庆城乡统筹相适应的环境保护与生态建设管理体制与运行机制,全过程的生态环保稽查审核机制、城乡环保环境监测监督管理责任机制,多元化环境建设保护投入机制,生态功能分区与空间管制制度,环保产品与服务的市场化交易机制,城市向农村、工业向农业、经济向环境的生态补偿机制、城乡环保的社会公众参与机制等八大机制。实现生态建设与环境保护的城乡分割、二元差别化发展转向城乡互通、一元协调发展,扭转生态建设与环境保护被动治理局面,开创积极主动治理和预防优先的生态环保工作形势,基本解决重庆城乡生态建设与环境保护中的二元不均衡发展、“建”“防”脱节两大突出问题。打造生态宜居的城乡空间,山川优美的自然环境,实现重庆城乡经济发展与环境保护协同,开创一个城乡生态文明、资源节约、环境友好,人与自然和谐相处的新局面。

## 2. 改革重点

(1) 建立与统筹城乡相适应的生态环保管理体制。建立与工业化、城市化相适应的环保运用、管理、建设、监督与评价机制。

(2) 完善项目规划与建设全过程的环境稽查审核机制。在规划立项、建设与运营的全过程引入项目环评制度,将项目环境影响评价作为规划评价规划可行性的一个必备要件。时机成熟时可开展规划环评试点。

(3) 完善城乡环保环境监测监督管理责任机制。建设城乡一体化的环境行政执法、生态环境监测、安全预警系统及重大生态环境事件应急反应机制。

(4) 构建可持续性的城乡环保建设投入机制。着力建立与经济增长水平相适应,以财政投入为主,企业、社会多元化投入的城乡环保投入增长机制。

(5) 建立严格的生态环保功能分区与空间管制制度。按照主体功能区规划的要求,建设严格的生态环保功能分区,严格环境准入制度。

(6) 完善环境保护产品与服务市场化交易机制。

(7) 探索建立可持续的三峡库区生态补偿机制。

(8) 建立生态环保建设的全社会公众参与机制。

## 三、配套政策

### (一) 土地政策

1. 重庆市建设用地和耕地在市域内进行占补平衡。

2. 重庆市建设用地一次审批,分批使用。

3. 支持重庆在一小时经济圈建立三峡库区移民产业基地,建设用地指标在建设用地增量上加以解决。

(二) 库区经济社会发展及移民后期扶持工作相关政策

1. 增加后期扶持基金人口基数,后期扶持对象应对所有的移民进行全覆盖。

2. 延长三峡库区移民后期扶持基金及三峡库区移民专项资金提取时间,增加提取额度。

3. 再次延长三峡水利专项资金投入使用时间。

4. 对纳入移民后期扶持规划的库区种养殖业基地建设项目给予无息贷款支持;对库区纳入移民后期扶持规划的农副产品加工、旅游开发项目等给予低息贷款支持。

5. 建议对库区转为城市人口的失地移民和未实现再就业的搬迁、关闭、破产的企业下岗失业人员,建立基本养老保险、重大疾病保险制度,请中央财政在专项转移支付中统筹考虑基本保险制度建立过程中的资金缺口。

(下转第60页)



(3)紧盯市场。任何产品都有其生命周期,而影视作品具有很强的时效性,发展影视旅游更要充分认识到影视旅游产品特殊的生命周期。经营者应紧盯市场,紧跟潮流,及时更新,精心安排旅游景区的主题活动和项目,这样才能迎合更多旅游者的口味,从而吸引更多的回头客,使影视旅游景区保持旺盛的生命力。同时还应提高旅游产品的产权保护意识,否则将适得其反给景区带来损失。

(4)走可持续发展之路。同经济发展一样,影视旅游的发展应该走可持续发展的道路,即在旅游景区的开发过程中要从长远利益出发,不能只考虑眼前利益。开发的前提是保持景区原有特色以及生态环境,同时大量游客的到来也会影响景区环境及容易带来社会治安问题,这就要求政府部门做好全面而充分的准备。这样才能使影视作品与旅游景区、旅游景区与当地生态做到互相影响、互相促进的良性循环。

影视旅游作为一种新兴的旅游项目,在其发展过程中政府应起到关键作用。要认识到山西有着丰富的影视旅游资源,影视旅游在山西也有巨大的发展潜力。相关政府部门在政策上大力支持的同时还应从全局出发,合理规划,使旅游景区形成规模经济,防止盲目投资造成重复建设、资源浪费。发展影视旅游的过程中会带来负面影响,但任何事物的发展都具有两面性。总体来说,山西省发展影

视旅游具有得天独厚的优势,也有很强的可行性,不论对山西旅游业还是经济的发展,利都远远大于弊。

#### 参考文献:

- [1] 田里. 旅游学概论[M]. 天津:南开大学出版社,1998.
- [2] 吴普,葛全胜,席建超,刘浩龙. 影视旅游形成发展机制研究——以山西乔家大院为例[J]. 旅游学刊,2007(7).
- [3] 郭鹏,王军华. 论云南影视旅游开发[J]. 昆明冶金高等专科学校学报,2005(6).
- [4] 魏宝祥,欧阳正宇. 影视旅游:旅游目的地营销推广新方式[J]. 旅游学刊,2007(12).
- [5] 付冰,周中立. 我国影视旅游发展与规划探析[J]. 北京第二外国语学院学报,2005(3).
- [6] 刘滨谊,刘琴. 中国影视旅游发展的现状及趋势[J]. 旅游学刊,2005(7).
- [7] 潘丽. 影视拍摄对外景地旅游发展的影响分析——以浙江新昌、横店为例[J]. 经济地理,2005(7).
- [8] 张文,朱莉. 影视剧对旅游发展的影响研究综述[J]. 北京第二外国语学院学报,2007(4).
- [9] 王玉玲,冯学钢,王晓. 论影视旅游及其“资源—产品”转化[J]. 华东经济管理,2006(7).
- [10] 余可文,韩晓平. 山西省旅游资源的文化评价及开发[J]. 山西高等学校社会科学学报,2004(9).

(编辑:弘 流;校对:段文娟)

(上接第8页)

#### (三)老工业基地改造及寓军于民政策

1. 支持老工业基地改造的政策。建立支持长江上游经济带老工业基地加快调整改造的专项资金;设立国债资金长江上游老工业基地技改专项,重点支持具有相对优势和地方特色的技改项目;加大对国有大中型企业改革支持力度,如企业破产关闭、债转股、军工企业调整改造等;对“三线”建设企业遗留的历史欠账予清理和适当补偿;设立专项资金,支持三峡库区迁建企业后续发展。

2. 推进新型工业化的政策。加大公共财政对工业经济结构调整的导向性投入;延长新产品开发扶持政策的执行期限等。

3. 关于军民结合,寓军于民政策。将军工企业纳入当地结构调整、产业升级的总体规划,促进军工企业与地方企业在兼并、合资、合作等产权连接

方面的融合;设立国防科技工业军民两用技术投资基金,作为引导性资金,重点扶持社会经济效益较好的高科技产业化项目。

#### (四)金融政策

1. 批准更多的外资银行在区内设立分行并允许其经营人民币业务。

2. 在重庆市建立西部开发银行。

3. 在重庆设立跨区域的股权和产权市场。

4. 在重庆设立产业基金。

5. 在重庆设立土地银行。

6. 允许重庆发行城市和基础设施建设债券。

7. 设立三峡库区生态建设和环境保护专项基金,允许在区内发行环保彩票。

(编辑:弘 流;校对:段文娟)