

## 打破西部地区城乡融合发展改革试验障碍的思考


### （一）多元化提升对改革试验的资金支持力度

一是设立城乡融合发展改革专项资金。围绕城乡融合改革试验任务，量力而行设立省、市或市、区（县）多级城乡融合发展改革试验区建设专项资金。着重用于支持试验区城乡融合体制机制改革，重点解决进城落户农民有偿退出农村权益、农村集体经营性建设用地入市等改革试验任务启动资金、周转资金的问题。二是加大其他资金整合支持城乡融合发展改革试验区建设的力度。乡村振兴补助资金、农村综合改革补助资金、小城镇建设资金等诸多已有涉农资金与城乡融合发展各项任务密切相关。让有条件的区域率先探索，形成典型示范和经验，对其他区域顺利推动城乡融合发展工作有重要作用。在各级政府资金均不宽裕的情况下，现有与城乡融合发展试验任务相关的各种涉农资金要优先向试验区的试点乡镇倾斜，改“撒胡椒面”为“集中支持、点上突破”。三是引导社会资金支持城乡融合发展改革试验区的建设。探索市场化方式设立省（市）城乡融合发展基金，争取国家城乡融合发展基金在西部重要地区设立子基金。充分发挥金融对城乡融合发展改革试验任务的支持作用，并出台具体支持办法。探索国有企业与农村集体经济组织合资合作，成立集体经济发展投资公司，通过整合农村集体资源、注入财政资金、打造专业团队、对接市场资源，成为城乡融合发展改革试验项目的专业化投融资平台。

### （二）统筹推进改革授权和政策集成

一是全面梳理需授权事项。国家方案中政策保障措施的第一条就是“实行改革授权”，并明确授权的是“涉及突破现有制度规定的重点改革事项”。西部各改革试验区在总结已开展改革试验任务的基础上，针对发现的法规、制度阻碍，详细梳理需授权的事项清单。试验区所在省市对授权需求清单按照本省市授权和国家授权予以分类。二是分类推进授权。需国家授权的，联合有共同授权需求的其他国家试验区所在省市，共同争取国家授权；需省市授权的，地方加快推进授权程序。三是最大限度促进试验区改革政策集成。省市层面的改革事项、试点、探索性政策举措等优先覆盖城乡融合发展改革试验区，国家层面的改革试点优先组织这些改革试验区申报。西部各省市联合争取国家各部门在布置改革试点任务时，条块结合，从有利于推进地区系统化改革的角度确定试点地区，改变各自为政确定试点地区的做法。

### （三）加强重点法规政策对改革的支持

一是加快补充需求较为迫切的农村集体经济组织成员资格认定法规或政策。在国家层面尚未有明确规定的情况下，西部各改革试验区可按照风险可控原则，根据人才入乡、村民离乡实际，以指导意见、办法或地方法规等形式，选择局部地域试点，赋予农村集体经济组织确认成员身份的权利，促进乡村留住人才、盘活进城农民占有的农村资源。二是从有利于推进城乡融合发展改革试验的角度重新审视集体经营性建设用地出租期限。从集体土地租赁纠纷案件中支持“超过二十年期限有效”的法院判决看，这些法院认为，集体经营性建设用地租赁应适用特别法，并引用部门规章规定，强调在法律、行政法规没有授权性或禁止性规定的情况下，司法实践应采用相关规章的规定，只要不违反法律、行政法规的强制性规定，不违背公序良俗，即为合法有效。<sup>[2]</sup>在《规范国有土地租赁若干意见》未废止情况下，从有利于投资人持续投入、保护投资人权益、增强投资人根植性，有利于促进农村长远发展的角度，西部地区应重新审视集体经营性建设用地出租最高期限，探索执行“不超过同类用途国有建设用地使用权出让最高年限”的部门规章规定。

## 参考文献

- [1]肖新喜：《论农村集体经济组织成员身份的确认标准》，《湖南师范大学社会科学学报》，2020（6）：51-58页。
- [2]黄山、罗雪梅：《集体土地租赁超过二十年是否有效？——以集体经营性建设用地入市为视角》，<https://www.wjng.cn/jofacolumn/info.aspx?itemid=2304>。
- [3]陈会广、李丽：《农村集体经营性建设用地入市流转的江苏实地调研及对下一步改革的启示》，《上海法学研究》集刊（2019年第19卷 总第19卷）——上海市法学会农业农村法治研究会文集：105-114页。
- [4]浙江省德清县农业农村局：《德清农村集体经营性建设用地入市路径研究》，《新农村》，2020（5）：14-17页。
- [5]叶红玲：《探索集体经营性建设用地入市新模式——广东南海农村土地制度改革试点观察》，《中国土地》，2018（7）：4-9页。

## 作者简介

杨玲 重庆社会科学院产业经济研究所研究员，研究方向为区域经济、城乡统筹