



□陆学艺

目前,我国正处在由农业、农村社会向工业、城市社会转型,由传统社会向社会主义现代社会转型的时期。这是一个很漫长的历史阶段。我国的经济社会发展,正处在由工业化达到一定水平后向城市化推进的一个阶段,改革事业正处在由经济结构调整推进到社会结构调整的阶段。

我国的改革处在一个关节点上

在这个经济社会变化的关节点上,我国的改革和发展遇到了一些困难。国有企业实行减员增效后,下岗职工已超过1000万;农产品卖难,工业品也卖难;生活资料卖不出去,生产资料也卖不出去;城市消费不旺,农民收入增加趋缓,农产品销售不畅,粮价、肉价、菜价下跌,现金收入减少,扩大农村内需市场步履维艰。

有人说,我们真正到了工农产品过剩时期了。不就是人均400公斤粮食,人均35公斤肉,人均17米布;人均80公斤钢,人均1吨煤吗?只达到世界的平均水平,比发达国家还差得很远,怎么能说过剩了

呢?但产品就是卖不出去,这又是事实。

究其原因主要是两点:第一,我国的经济正处在上一轮宏观经济调整的后期。1992年,经济高速增长,一时出现了农业供给能力跟不上需要,通货膨胀,1994年物价猛增21.4%,国家连续3年多实行财政、金融从紧的政策,物价降下来了,经济仍保持9%以上的增长速度,实现了经济的“软着陆”。但市场疲软、销售困难等问题接着出现了。1999年国家加大了基础设施建设的投资,降低了银行利息,适度放松了银根,经济正在启动。

第二,目前许多工农业产品销售困难的根本原因,则是城乡社会结构性矛盾引起的,是城镇化发展严重滞后于工业化发展而引起的。所以,单靠调整产品结构、调整产业结构已经远远不够了。现在的问题是要调整城乡社会结构,加快城镇化的步伐,打开城门、镇门,让一部分农民进来,逐步增加城镇人口,从而扩大内需,推动经济持续发展。

调整社会结构,已成了当务之急。如果我们采用适当的政策和措施,加快小城镇建设,用3~5年功

夫,让1.5亿农业人口乃至更多的农民到小城镇安家落户,那么,当前的许多经济问题,可以得到解决,至少可以缓解。首先,可以使过于分散的乡镇企业适当到小城镇集中,使小城镇成为乡镇企业的重要载体,使正处在结构调整、体制创新过程中的乡镇企业得到小城镇各种“硬件”的支持,公路、水、电、通讯以及相关的公用设施可以共用,一些先进适用技术可以在企业间相互传播和共同开发,既节省了投资,也增加了效益,对于乡镇企业的新一轮发展和提高是非常有利的。其次,让1.5亿农民(其中多数是先富起来的农民)进入小城镇,他们必然要建房、买房和租房,住宅业就会兴起,加上相应的基础设施建设,建筑业就繁荣了,平均每人以1万元用在住房上,几年功夫,就有1.5万亿元的需求。再次,农民进了城镇,生产方式、生活方式就会改变,传统的消费观念也会改变,加上有了小城镇的电力、自来水、通讯等基础条件的支持,农民购买彩电、冰箱、洗衣机等家电产品和服装、皮鞋等日用消费品就会大量增加。据有关部门测算,小城镇人口的平均消费水平要比农村高30-40%。再次,1.5亿人向上万个小城镇集中,使城镇人口有了相当的规模,文化、教育、医疗、科技以及其他各种第三产业就会相应发展起来,形成生产和消费的良性循环,整个社会的现代化水平就能上一个台阶。另外,就农村来说,转移出了1.5亿农业人口,按现在在农业已达到的生产水平,农业产量和农村经济收入不会受什么影响,那么留下的7亿多农业人口,就等于增加17%的收入,这实际也等于增加了农村的购买力。上述种种都说明,调整社会结构应成为我国改革的主方向之一,加快小城镇建设是当前培养新的经济增长点,扩大内需,促进经济协调发展的重要环节。

社会结构调整的要点:积极推进小城镇建设

就当前来说,要调整社会结构,积极推进小城镇建设,有以下几个重要政策问题要解决好。

第一,发展小城镇要合理布局 and 科学规划。为了适应经济社会发展形势的要求,政府和有关部门要做好两方面的规划。其一是要以县(市)为单位,根据本市本县的实际情况,诸如区域内的人口、资源、交通、经济、文化等要素的历史、现状和发展前景,作出本市本县发展小城镇的规划,在哪里建城(县城),在哪里设镇,设什么样的镇,哪些镇先设,哪些镇后建,做到区域内合理布局。以有利于经济社会发展为原则,因势利导,先后有序。不能根据现在的

行政区划,乡乡建镇。要避免一哄而起,重复建设。其次是要做好每个小城镇自身建设的规划。根据本镇镇情特点,是建成工业型的镇,还是商业型、旅游型或者综合型的城镇,在功能上要有个定位。

第二,制定有利于小城镇经济发展的产业政策。各地的实践表明,某一地区小城镇的兴起和繁荣,是本地经济繁荣发展的结果。目前,发展小城镇是乡镇企业发展到一定程度后的必然要求。现在全国2015万个乡镇企业,其中有87%办在行政村或自然村里,有的就办在农民的家里或家门口。这种极其分散的状况,不利于乡镇企业的集约化经营。发展小城镇,就是要逐渐改变这种分散的现状,并为新办的乡镇企业准备条件。

第三,要进一步改革小城镇户籍管理制度。现行的城乡分隔的户籍管理制度,是在计划经济体制下,在粮食等农产品极端匮乏的条件下,不得已而逐步形成的,对现在的经济和社会协调发展造成诸多障碍。改革的原则应该是按照社会主义市场经济发展要求,逐步实现城乡一体化。首先放开县城以下的小城镇户口,待条件成熟再逐步放开大中城市的户口。凡符合条件,经过合法程序在小城镇落户的人员,应当享受当地原有居民的同等待遇,不能另外设定外加的歧视政策。当然,到小城镇落户,要有一定的条件,例如可以规定到本镇居住已有一定的时间,有比较稳定的职业和收入,有比较固定的居所等。要有一定的总量控制,根据本城本镇的实际条件和发展需要分期分批地逐步迁人和办理落户手续,避免一拥而入,造成被动。江苏省最近有同志提出,农村人口城镇化从“富”者、能者开始,引导先富起来的和有文化、有能力的农民到小城镇来兴业建房(买房),让他们在小城镇落户,这类类似于国外的投资移民。这样可以不断向小城镇注入新的活力,创造新的财富,形成新的需求。这个意见是很值得重视的。有同志耽心,农村里先富起来的和有文化的那部分农民走了,农村不就更穷更没有活力了吗?不会的,这些人走了,正好腾出位置,会有另一部分农民又先富起来了,又会有另一部分人能产生出来。

第四,制定与小城镇发展有关的土地政策。总的原则是建设小城镇要因地制宜,尽量节约用地。要充分利用镇区已有的地面,改造周边的荒地、坡地,少占或不占耕地,不能不切实际地建过宽的马路和广场,保护耕地是我们的基本国策。确实需要扩建占地、用地,要按国家有关法律法规办事。从各地实践的经验看,在规划好的镇区范围内,可采用依据区位

不同,分等分级有偿出让一定地块的土地使用权,供居民或单位兴业建房。规划一片,出让一片,开发一片,逐渐形成规模。

对按规划转入镇区建设的农民承包使用的土地,一种是按法定程序一次买断,这种办法是基本未考虑镇区边上的土地级差地租高等因素,对集体和农民补偿不足,如安置不好,多数有后遗症。一种是征用的土地,允许保留其原有属性和地权收益关系,允许集体经济组织和农民将出让土地的收益或直接携带土地参股开发,风险和利益共担共享,这有利于调动集体经济组织和农民的积极性,过渡比较平稳。

对进城正式落户农民的承包地和宅基地的处置问题,现在各地的做法不同,一种是集体经济组织全部收回这户农民的承包地、宅基地;一种是只收承包地,宅基地农民自行处理;一种是承包地、宅基地一切不变。还有的是采用股田制的办法,把农民的承包地折成股,农民进城镇务工经商落户,不经营土地了,但仍有股田权,还可以股权参加分红,也可以把自己的股权有偿出让。未出让股权的,将来万一在城镇住不下去,可以回本村再务农。从长远和全局看问题,应该承认现在承包集体所有的耕地和宅基地,是农民最主要的财产和生产要素,也是农民无后顾之忧的社会保障,进城镇落户,则是他居住地的转换,不应涉及他的财产问题,如何处置是他应有的权利,可以由他自己作主,不应作为他在城镇落户的条件。从鼓励一部分农民向二、三产业和小城镇转移的大局看,还是采用上述后两种办法为好,也有利于社会稳定。

第五、小城镇的财政体制问题。乡镇是一级政

府。在旧体制中,这一级政府没有健全的财政体制。80年代中期以后,随着经济事业的发展,不少乡镇设立了财政所,有的设财政组,有的只有财政助理。但多数只是县(市)财政局的派出单位,多数实行“统收统支,包干使用,超收分成”的财政包干制。这种办法已很不适应小城镇经济社会发展的需要,由此也产生了种种弊端,诸如现在有相当多的乡镇政府借欠巨额债务,公务员和中小学教师的工资不能正常按时发放,以及乡镇向农民和乡镇企业乱摊派、乱收费等问题。可以考虑通过试点,先在城关镇、中心镇,或镇区非农业人口超过5000人的镇,设立财政机构,划定正常的收支权限,建立预算决算体制;每年要向镇人民代表大会报告财务预算决算方案,并得到审议和批准,使目前许多乡镇财务状况混乱的局面得以从体制上得到根治。

第六,建立和完善小城镇社区管理的机构和相应的规范制度。原来的小城镇,包括相当多县政府所在地的城关镇,现在有不少已经聚集了几万人乃至十几万人口,但基层组织还是村,还是管理农村的那套方式方法,很不适应农民已经变成了市民的实际,由此,引出了诸如社会治安不好、环境脏乱差等问题。这种状况亟待改善,要按城市化管理的要求,建立相应的社区管理机构,有人管理有人办事,制定相应的管理制度和规章制度,从一开始,就要把这些问题解决好。

(作者系中国社会学会会长、中国社会科学院社会学所前所长、研究员、博士生导师)

编辑:长江



《政策》杂志第10期“政策之友”评刊表

(1)您对本刊的总体印象:

很好 较好 一般 较差

(2)好文章: _____

(3)好标题: _____

(4)差文章: _____

(5)差标题: _____

(6)本期差错: _____

(7)您希望阅读哪方面的文章?

(8)您对办好本刊有何金点子?

您的姓名: _____

通讯地址: _____

邮编: _____