

全部文章

现在时间

立即搜索

您的位置：首页 - 中心成果

袁晓勤：做好三项工作，统筹城乡社会经济发展

作者：袁晓勤 发布时间：2003-12-29 9:57:53

“五个统筹”的提出是十六届三中全会的政策创新点，其中“统筹城乡发展”位于“五个统筹”首要位置。这是新时期我国经济社会发展的重大战略举措。统筹城乡经济社会发展，解决长期以来制约我国经济社会发展的城乡二元经济结构问题，无论对于“三农”问题的解决，还是对于促进整个国民经济的持续快速协调健康发展与国家的长治久安，都至关重要。

近些年来，我国城乡差距呈现不断扩大的趋势，这是多种因素造成的，要解决这些矛盾并非易事。在我国的社会经济发展中，由于城乡关系没有理顺而积累了不少矛盾，有些矛盾业已激化，成为影响社会稳定和发展的巨大隐患。按照统筹城乡社会经济发展的战略思路认识和应对这些现实矛盾，是学习和贯彻十六届三中全会精神的重要内容。

一、减少农民需要走扩大就业的城市化之路

有人认为，要解决“三农”问题，富裕农民，根本之处在于减少农民。这种说法对，但是还不够。经过二十多年的改革开放，制约农民进城的根本体制性障碍目前已经不存在，那么为什么农民进城还是困难重重？造成这种现象，城市建设指导方针的失误是重要的原因。

建设什么样的城市，是我们一直没有解决好的问题。新中国成立后，我国城市建设方向以生产性城市为主，这是当时的主客观环境所造成的。改革开放以来，尤其是1990年代以来，城市进入大规模的建设发展时期，一些大城市的核心区从形态上看已经算得上现代化的大都市，但城乡差距所造成的社会矛盾在这些现代化的大都市里也日益突出。

目前，城市政府都把建设现代化城市作为城市建设目标，但是现代化城市是一个并不明确的概念，在政府部门的实际运作中。往往以大规模的基础设施建设来代表城市的现代化，这种建设理念在城市政府中普遍存在。结果是“政绩工程”泛滥，城市建设的大量资金投入到了“更好看”的工程项目中去，无助于扩大城市就业，农民进城务工困难也就成为必然。

城市建设要搞，城市化也要大力推进，但是按照统筹城乡的战略要求，城市化的方向应该以扩大就业为指导方针。

在大城市里，制造业只能提供有限的就业机会，中小城市的就业空间则更为狭小。扩大城市就业必须以第三产业为主线，才能创造出更多的就业机会。按照目前的一些通行做法，对企业管制过多，非常不利于三产就业的扩大。一般地说，城市政府想限制农民进城务工已经很困难，毕竟对普通劳动力的管制很容易被用人单位和劳动者所规避，但是通过一些政策法规，如设置种种门槛和政策歧视，就可以轻易地限制农民自主创业，在某种意义上说，农民进城的创业比就业还要重要。放松对农民进城创业的种种歧视和限制，核心是要规范政府的行政行为，减少政府部门对经济运行的干预。同时也需花大力

气培育而不是打击各种社会中介组织，包括就业咨询、法律服务、金融信贷支持等等，以市场化的方式实现政府对发展城市经济的预期控制目标。

二、户籍制度改革亟需大的突破

我国城乡分割的户籍制度始于1950年代中期，1960年代初期得到强化，文化革命期间达到极点，是我国二元社会结构得以形成和强化的制度保证，也成为制约城乡协调发展的一大障碍。改革开放以后，这一制度已经丧失了存在的依据，但由于路径依赖和出于对既得利益的维护并未及时得到清理，其对城乡协调发展的干扰也越来越凸现出来。现在一些城市实行的“限制人口、不限人才”、“带资进城”、“绿卡制度”等虽然较之过去有很大改进，但对农村居民依然是不公平，于城市的发展也是弊端多多。劳动力自由流动是市场优化资源配置的重要前提条件，限制农村人口进城与完善劳动力市场的要求不相容。职业分工体系决定了一个城市不仅需要人才和富人，而且也需要更多的普通劳动者。城市人才超过合理需要也会造成社会人才的浪费。数以千万计的打工仔、打工妹已经是城市的建设者，如果因为农村户籍身份而不能享有与市民相同的权益，既有失公平、公正，也违背社会主义制度的本质要求。没有大量的农村人口进城，就没有城市的繁荣和兴旺，也就没有农民的富裕和农民的充分发展。如果说，家庭承包制使农民获得了生存权，那么，取消城乡分割的户籍管理制度，给农民以进城工作、居住、生活的自主选择权，就是使农民获得了发展权。给农村居民以“国民待遇”，使农村居民享有与城镇居民相同的平等权利和平等机会，是社会的进步，也是全面建设小康时期正确处理城乡关系的起点和基石。

近些年来户籍制度改革已经在很多地区展开，一些发达地区名义上已经彻底放开，这是统筹城乡发展的有利环境基础。目前的问题的关键在于，户籍制度改革是具有全局性的问题，并不是局部地区进行改革就能取得成功。我国跨省、跨大区域的人口及劳动力流动的规模庞大，必须认识到这种人口流动实际上代表了我国未来人口分布的趋势，是人口及社会经济再布局的过程，这个过程的顺利进行有利于保持我国劳动密集型工业的竞争优势，有利于生产要素的空间配置的合理化。对于人口流入的发达地区来说，农村劳动力的大量流入并不是包袱，而是形成和保持竞争优势的机遇。所以，人口流入地区、尤其是大城市地区限制人口的大规模迁移既缺乏根据，在实际操作也不可行。户籍制度改革在深度和广度上都需大的突破，以鼓励和引导人口的合理流动，这是实现统筹城乡战略目标的政策关键之一。

三、城市化过程中尤其需要注意保护农民利益

近期，由于城市建设征用农民土地而造成的失地农民现象非常突出。我国的基本国情决定了我们必须发展城市，尤其是要发展大城市。城市要发展就必然要占用更多的土地。现行的农地征用政策中存在一些对农民不利的因素，土地非农化后农民得不到土地增值收益的好处。造成这种现象的根本原因在于农地和非农地的法律地位不平等，农民保护自身利益缺乏法律保障，因此，大量的失地农民只能徒呼奈何。

我们没有必要刻意强求减少城市化过程中的失地农民，问题的关键在于如何合理地补偿失地农民的利益。城市建设用地的政策调整根本方向应是提高农地法律地位，实际上是提高农民对农地的控制力度。通过市场化机制确定土地征用价格，而不能以政府的单方面征地行为代替市场机制，这样才能提高农民的谈判地位，使他们获得满意的补偿，降低城市建设可能带来的社会成本。另一方面，一旦失地农民问题处理不好，很容易转化为重大的社会不安定因素，也容易使政府部门陷入治乱循环之中，演变成双输局面。

城市市管县之后，城市直接管农村。财政、税收入主要来源于城市，因此政府的关注点主要在城市，而非农村。在政绩考核和利益的驱动下，区域政策的制定有偏向于城市地区的趋势，弱化的农村对经济资源的控制，而且农村治理成果一般不如城市显著，导致在用地问题上，容易发生侵害农民利益的现象。因此领导干部考核制度不应只考核城市，也应考察农村发展状况。

文章出处：中国社会科学院《院报》2003.12.8

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客