

# 加快小城镇建设是农村发展新阶段重要任务

□陆学艺

20年来,农村的改革取得了巨大成功,但在计划经济体制下形成的城乡二元社会结构、户籍制度几乎很少改革。由此带来了两个问题,一是阻碍了社会流动,使城市化严重滞后于工业化,经济结构和社会结构不协调;二是阻碍了社会主义市场经济体制的形成。因此,农村发展新阶段的任务就是要深化改革,进一步把农民从计划经济体制的束缚中解放出来。

改革城乡二元社会结构,大力推进城镇化,形成城乡一体的社会主义市场经济体制。

现有的城乡分割的二元社会结构,使城乡间的生产要素不能按市场经济的要求流动,妨碍了资源的合理配置,不利于生产力的发展。20年来的实践表明,把8亿多农民限制在农村,农民富不起来,农村现代化难实现。也影响了城市现代化的进程。按我国现有的农业生产水平,农业容纳不了5亿多劳动力,也不需要这么多劳动力,有1.5亿劳动力就可以保证农产品的生产和供给,就能满足国民经济发展和全社会的需求。创办乡镇企业成功地转移了1亿多劳动力,但“离土不离乡”,长期搞亦工亦农,不利于专业化,不利于工人队伍素质的提高。乡镇企业主要是发展二、三产业,到一定阶段就要向小城镇乃至城市集中。

打开镇门、城门,放心大胆地让农民进来,这是经济发展到今天的必然要求。现在的农村不仅是农产品全面过剩,主要是农业劳动力大量过剩,在农村范围内调整经济结构,产品结构,怎么调整也不行。要跳出农村、农业的领域,进行战略性的社会结构调整,让相当多的农民转变为居民,转变为二、三产业的职工,改变目前我国工业

化国家、农民(占绝大多数)社会的现状。这样的调整已经为各国的实践证明,是符合历史规律的。国际社会学界公认的关于现代化国家10项指标之一,是一个现代化国家农业劳动力不能超过全国总劳力的30%。

城乡分隔的户籍制度,是把农民束缚在农村的主要绳索。改革开放以来,要求改革僵化的户籍制度的呼声日渐高涨,呼声最高的是农民,在实践第一线的农村基层领导也不断提出加快户籍制度改革步伐的迫切要求。90年代以来公安、体改、民政等部门多次会商起草改革现行不合理的户籍制度的方案,总因涉及城区各部门、各阶层的利益和由此派生的认识问题而迟迟没能出台。

在1992年后经济大发展的潮流下,为适应城市经济发展的需要,大批农民工涌进城里打工,他们干的是最重、最累、最危险的活,为输入地创造了大量的财富,而他们的工资和劳保福利却很低。实践证明,一个地区的经济繁荣程度是同雇佣民工的人数成正比的。但由于户籍制度的限制,在城里打工10多年的民工,工作再努力,始终也改变不了民工的身份。

这支数以千万计的民工队伍,是我国特有的二元社会结构历史环境下的产物,是改革开放后城市经济发展的需求与农村剩余劳力寻出路而形成的有“供”“需”市场的必然结果。这样大的工人队伍,却采用招之即来,挥之即去的用工方式,培养不出训练有素的、有技术、有纪律的工人队伍来,而且由于民工过着候鸟式的生活,无序、无规则、无组织的流动,产生种种社会问题,也给交通运输、公安、民政等部门造成很大的压力,国家为此付出了极高的社会成本。民工潮说明,

户籍制度到了不改不行的时候了。

要改变“城乡分治,一国两策”的局面。50年代,我国逐步建立的计划经济体制,采用“城乡分治,一国两策”,即城市以全民所有制为主,农村以集体所有制为主,在诸多方面,对城市是一种政策,对农村又是另一种政策。几十年来,逐渐固定化,加上有户籍、身份制作划分标准,就形成了“一国两策”的格局。

在经济层面,所有制及其流通交换方式、分配方式、就业方式、税赋等方面,对城市居民和农民的政策是不同的,如就业,政府对城市劳动力,在改革前是采取完全包下来统一分配和安排工作,而对农村劳动力则认为有地种就是自然就业,政府就不作安排,政府的劳动部门,只管城市劳动力的就业,没有管理和安排农村劳动力就业的职能。

在社会层面,教育、医疗、劳动保护、社会保障、养老、福利等方面,对城市居民和农民的政策也是不同的。如教育,同是实行九年制义务教育,城市中小学的教育设施,是由政府拨款建设的,而农村的中小学,则要乡村筹集资金来建设,所以教育集资成为农民的一大负担。现在在校的大学生中,城镇居民的子女约占70%,农民子弟约占30%。这同全国总人口中,农民占70%、城市居民占30%的格局正好倒置。

电力、公路、供水、邮电、电话、通讯等都是全民所有制性质,由国家有关部门直接管理,但也是实行城乡两种政策。如电力,行政村以下的供电线路、设施要由村里集资架设,把电引到农民家,农民还要自己出钱。城市和农村是两种管理方式,同电不同价,农民花钱引来了电,电价却比城里贵好几倍。有

的农民用不起,只好再点油灯。

“一国两策”的社会保障体系是几十年来逐步形成的,改革的难度很大,但城乡一体的社会保障的目标必须明确,要逐步衔接和靠拢,再不能按城乡两种体系各自建设了。因为全国统一的社会保障体系,不仅是国家长治久安的保证,也是农村现代化发展的保证和动力。

解决两个非良性循环的困扰。一是工农业主要商品普遍过剩,销售困难;市场疲软,企业投资积极性下降,不敢再上新的项目,而银行借贷,使国内总投资减少;企业不景气,开工率不足,工资性支出减少,一部分企业不得不裁减职工甚至关厂停业,使大量职工下岗,最终导致居民购买力下降。消费减少。我国的总产品有85%是靠投资和居民消费来购买的。

二是城乡互动出现了非良性循环。先是城市经济不景,商品积压,企业压缩生产,工人下岗。若干商品生产能力过剩,政府部门提出15种小工业关停并转,首当其冲的是农村的小工业,据农业部乡镇企业局统计,1999年上半年在11个省市用行政手段强行关闭了5.5万家此类企业,有数百万农民工返回农村;这几年财税改革,权力和财政上收,加强和增加了中央和省地以上城市的财力和收入,而县(市)以下特别是乡(镇)的财政状况普遍困难,使农民和农村企业的负担加重。所以,这几年的农村,农业增产不增收,乡镇企业滑坡,外出农民工回流,税负加重,使农村经济陷入困境。农村不景气,农民没有钱购买生产资料和生活用品,购买力下降,农村市场萎缩,农民已无钱进城购物消费,使城市经济不景气更加严重,出现了城乡关系的非良性循环。

如何打破这两个非良性循环,走出目前的经济困境,80年代初期,我们解决经济困难,打开新局面的经验值得借鉴。那时面临的问题,是如何加快发展生产力,解决农业、工业产品全面短缺的问题,现在则是要如何启动需求,解决工农产品过剩的问题。

可以运用先启动农村市场的经

验。通过适当的政策把占人口70%农民的积极性调动起来,大大提高广大农民的消费和投资能力,让农村市场先活跃和繁荣起来,这样做投入的启动成本并不大。农村是个潜力极大的市场,但需要潜心培养和开发,一要有适当的政策;二要有启动性的投入。

在全国开展以发展小城镇为中心的建设社会主义新农村运动

对城乡关系进行战略性的调整。改革户籍管理制度,逐步放开,逐渐改为国际通行的户口登记制度,最终实现公民可以在城乡之间、城市之间、乡村之间自由迁徙的权利,实现人才顺畅流动,使劳动力资源按市场经济的要求得到合理有效的配置。按照十五届三中全会的决定,先改革小城镇(包括县城)户籍管理制度,让一部分农民先进入小城镇,以后再逐步放开小城镇的户口。改革的方式方法,可以由各省、市、自治区根据本地的实情自行决定,办法可以多种多样,步骤可以有快有慢,最终达到目标。

按照社会主义市场经济的要求,通过改革,使农民成为独立的商品生产者,真正拥有生产、经营、交换、流通等方面的自主权。要继续深化改革农村的流通体制,使粮食、棉麻等系统的行政和经营职能分开,鼓励和支持农民及其合作组织进入流通领域,加快城乡交流,形成城乡统一的大市场。

通过改革,逐步改变目前在电力、公路、邮电、通讯、自来水等方面实际存在的“一国两策”的格局,实现城乡同等待遇,城乡同价,目标是城乡一体化管理。

通过改革,逐步建立城乡统一的教育、卫生、文化、图书等社会事业体制。例如教育,现在事实上是城乡的教育差别很大,实现九年制义务教育的难点在农村,原因是现行的城乡分治的教育体制不合理。农村穷,但农村教育的校舍建设、设备购置、教职员工资、日常开支等都要由乡镇和村里负担,这显然是不合理的。

要有一定的人力、物力和财力的投入。十五届三中全会提出“小城镇、大战略”的方针,目的之一是要“更大

规模地转移农业富余劳动力”。只有减少农民,才能富裕农民,这已是上下一致的共识。现在第一步是要把小城镇建设起来,吸引广大农民到小城镇来办企业,做工经商,转变为城镇居民。我国现有4.5万多个乡镇,其中建制镇1.9万多个,在建制镇中有2126个是县或县市的城关镇。如果我们经过5年-10年的改革和发展,能使现有的2126个县(市)城,平均达到5万人的规模,16934个建制镇平均达到1万人的规模,使26402个乡镇所在地平均达到5000人的规模,那么加上全国231个省地级城市人口,则将有6亿多城镇居民,约占2010年总人口的45%,相当于1995年世界城市化的平均水平。现在我国的城镇人口是3.8亿人,今后每年如能增加2200万城镇人口,比90年代每年增加969万城镇人口,要快一倍多。这只有通过执行“小城镇,大战略”的方针才能变为现实。

建设社会主义新农村运动要以小城镇建设为中心。我们可先通过改革和规划把小城镇发展起来,把1.5亿-2亿农民转移到城镇上来从事二、三产业,仅此一项,就能使留在农村的农民增加20%-30%的收入。这盘棋就活了。

建设以小城镇为中心的社会主义新农村,主要依靠改革和政策调动广大农民的积极性,依靠农民自身的力量来进行小城镇和新农村的建设。当然,政府也应给予必要的启动资金,从财政和信贷方面加以支持,对于那些经济欠发达和不发达地区的乡镇,尤其必要。进行小城镇和新农村建设,需要进行一定规模的基础设施建设,如道路、下水道、自来水、桥梁、码头以及水利设施、公共建筑等,都需要水泥、钢材、玻璃和其他建筑材料。现在这些工业品大量积压,政府可以仿照韩国等国家的经验,通过无偿、少偿或赊销等形式调拨给乡镇、农村使用,这样可以启动小城镇和新农村的建设,也使积压的商品有了出路,从多方面扩大了内需,是一举多得的好措施。只用少量的资金和信贷,启动国内的

# 可持续发展呼唤思想政治工作创新

□李云

可持续发展战略的实施，正在引起社会各个领域的深刻变化，它给人们的观念带来了嬗变，也给思想政治工作注入了新的内容。适应可持续发展的需要，创新已是当代思想政治工作最为重要的一个现实问题。

## 一、思想政治工作的创新是可持续发展的必然要求

所谓可持续性发展，是指既要满足当代人的需要，又要不能对满足后代人需要的能力构成危害；当代一部分人的发展也不能损害另一部分人的利益。可见，可持续发展展示了一种崭新的社会文明，这种文明不是割裂了的纯粹物质文明或精神文明，而是“两个文明”的统一。可持续发展战略的提出正是对“两个文明”同步发展的有力鞭策。作为对两个文明建设具有

保障作用和服务功能的思想政治工作的开拓与创新必定是可持续发展的题中之义，它的实施必然呼唤出思想政治工作的不断创新。

1、思想政治工作的创新是可持续发展主体的需要。可持续发展观把发展的主体从经济社会转移到人，认为发展不等于单纯经济增长，而是人与自然的协调发展。经济增长只是一种手段，其价值完全取决于对人的意义。1994年9月在开罗召开的世界人口与发展大会明确指出：“可持续发展问题的中心是人。”中国政府于1994年制定的《中国21世纪议程》白皮书也指出：“可持续发展以人为本位。”可见新的发展观确立了人在发展中的主体地位。一切发展都服从于人的发展，一切对人的发展不利的增长不再被看作是发展。因此，可持续发展是“为人”的发展。新的发展观这个“以人为本位”的思想不仅是对传统发展观把人当作纯粹“经济人”的扬弃，而且也是对传统思想政治工作只强调人的政治属性的一种挑战。在世纪之交的中国，这个“后发”型国家的辽阔大地上宏扬人的主体地位，已经不能不是思想政治工作必须去面对和探索的问题。

2、思想政治工作创新是可持续发展本质的需要。可持续发展观的形成，尤其是1992年联合国环境与发展大会《21世纪议程》的发表，引导着越来越多的人开始清醒的认识到，发展的可持续性植根于人与自然的协调。于是，新的发展观认为：其一，处理人与自然的关系的根本不在于“保护”和“节制”，而在于创新。单纯的“保护”“节制”观是悲观主义，而可持续发展观则是乐观主义，它相信人类自身的创新力量，意在改变条件、创造条件、突破自身的局限性。可见，可持续发

展观是一种自觉的创新观。其二，解决自然资源的有限性与人类需求发展的无限性的基本矛盾是一个永远持续的过程，保证这一点的正是人类创新能力的无限发展。可见，可持续发展是一种持续创新观。所以，可持续发展本质上是创新观，是主体创新能力可持续的发展观。至于对主体创新能力的培养和激励，恰恰是思想政治工作的重要职能。所以，思想政治工作的创新是对“创造”这个人类最高本性的深度发掘和自觉运用的需要。

3、思想政治工作的创新是可持续发展目标的需要。在价值目标上，可持续发展观突破了那种把经济和技术增长作为社会发展充分内涵的传统观念，把社会发展理解为人的生存质量及自然和人文环境的全面优化。在价值评价上，可持续发展观主张“互利型”的评价模式。从广义上说，不仅看到自然对人类的意义，而且还看到人类活动及其结果给自然所造成的影响，确保社会系统和自然系统的共生、协调发展。从狭义上说，不仅看到自己的发展，当下的发展，更看到人的发展。人类未来的发展，可持续发展这种社会价值观包涵着深刻的伦理道德意蕴。它要求人们以“利人利己”、“义利兼顾”作为价值判断尺度。可是当前，思想道德建设由于受到市场经济负面效应的影响大，问题多，过度的物质化、功利化，使理想迷失，公德心缺乏，精神与心理健康被忽视。这种人的素质与可持续发展的社会价值观层面上的错位必然要求思想政治工作能在凝聚社会精神和强化道德自律方面增创新的优势。

## 二、创新是思想政治工作可持续发展的必然选择

1、思想政治工作理论急需创新。

大市场。

政府已经确定西部大开发战略，将会有很大的投入。西部地区的小城镇建设和新农村建设应纳入大开发战略的规划之中，繁荣的小城镇和兴旺的新农村既是大开发战略的目标之一，也是实现西部大开发战略的支撑。

建设以小城镇为中心的社会主义新农村是大规模的建设运动，事关改革、发展和稳定的大局，需要自上而下和自下而上相结合，有组织、有领导、有步骤地进行，需要精心策划、精心组织。可以借鉴国外实施类似建设运动的经验，建立一个全国性的有权威的指

导小组，在党中央、国务院的领导下，进行全面规划，宣传动员，组织实施。可以先在不同的经济地区选择若干个县市，进行试点，取得经验后再逐渐推开，用5年-10年的时间，实现这一改革和建设的目标。（作者单位：中国社会科学院社会学研究所）