

从政治、社会发展上 全面落实中央的战略意图

陆学艺

读了《重庆市国民经济和社会发展战略的基本思路》，受益匪浅。我认为这个发展战略已经有了一个好的框架和设想，思路清晰，我只想从政治、社会发展的角度，讲几点看法。

（一）我们不仅要从经济发展上，而且要从政治、社会发展上全面领会贯彻好中央关于设立重庆直辖市的战略意图，落实和做好中央关于设市的三项重大工作。张德邻书记提出“要吃透中央精神，吃透新的市情，认真分析形势，了解国内外反响，把重庆放在全国和区域发展大格局中，研究形成符合经济社会发展大趋势、反映时代特征、具有重庆特色的发展战略。”这个指导思想是完全正确的。我们制定的这个发展战略，一定要从政治、经济、社会发展等诸方面体现贯彻中央设立重庆直辖市的精神，要领会中央为什么在“九五”计划的中间，行将跨入 21 世纪的前夕采取这样一个重大举措。改革开放以来，在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，我国各方面都取得了伟大的成就。但不容回避的是，这些年东、中、西部的差距扩大了，在相当多的地区城乡差距扩大了，在同一地区内单位之

间、个人之间的收入差距扩大了,使本来存在的各地发展的不平衡更加不平衡,由此带来了一系列政治和社会问题。如何加快中西部地区特别是西部地区的发展,如何加快扶贫工作,如何做好库区的百万移民工作,保证三峡工程的顺利建设,这不仅是重大的经济问题,而且是重大的政治任务。我领会设立重庆直辖市,首先是重大的政治举措,要从政治上、行政区划上、组织结构上来促进解决这些问题,以加快中西部地区经济和社会的发展。

建立重庆直辖市是改革开放以来建立的第二个省级行政单位。80年代中期,国家把海南岛从广东省划出,建立了海南省。实践结果表明,这对海南岛,对广东省的政治、经济、社会发展都起了很好的作用。建立重庆直辖市是更重大的战略举措,必将有利于发挥重庆特大城市的中心作用,推动川东地区以致西南地区和长江上游地区的经济社会发展,有利于把移民工作做好,促进三峡工程的建设。所以建设好重庆直辖市,首先是一项重大的政治任务。我们一定要以政治家的胸怀和眼光来制定好这第一个发展战略。这个发展战略既要考虑当前的经济发展,解决和完成好诸如移民、扶贫等硬任务,又要为今后重庆市50年、100年的发展奠定良好的基础,开个好头。所以这个发展战略一定是一个政治、社会、经济全面发展的战略规划,而不能单纯是一个经济发展战略规划。

(二)要在行政区划、机构设置等方面规划好重庆直辖市的基本格局,为保证当前和以后重庆直辖市的长远健康发展做好政治上、经济上的准备。经济是基础,经济建设是中心,要把经济工作放在第一位,这是无疑的。但第一不等于惟一。从重庆市面临的任务和机遇看,重庆直辖市正处在新旧交替的时期,正在形成行政管理体制和未来管理的模式,当务之急,是要把区划设计好,把管理机构设置好。这件事关系重大,是有关百年大计的。

重庆直辖市8.2万平方公里,3022万人口,面积比台湾省大一倍多,人口约多1000万,比海南省面积大一倍多,人口多三倍。如何管理这么大的区域、发挥这么多人民群众的作用是很有讲究的。原来是一个计划单列市、两个地级市、一个地区,仍按老办法、换个名照原样管下去,还是应该重新进行行政区划?变成了直辖市,管理机构是按原来的设置改个名、升个格,还是应该有新的设置?这些都是需要研究决定的大问题。

面对21世纪,面对社会主义现代化建设,面对社会主义市场经济体制正在逐步形成,就全国来说,我们现在的行政区划、机构设置是很不适应现代化建设的要求,很不适应社会主义市场经济发展的要求,这种矛盾已经日益暴露出来了。今年3月,全国八届人大五次会议上,李鹏总理在政府工作报告中就讲到“总结以往机构改革的经验,根据精简、统一、效能的原则,今年将研究和制定国务院机构进一步改革的方案”。新一轮机构改革已经在准备了,重庆市遇上这样一个好的机遇,能否在这方面先走一步?

我们社会学研究所,这些年曾对全国各省市的发展作过一些对比研究。其中一点是很值得重视和借鉴的。改革开放以来,广东、山东、江苏、上海发展都比较快,比较好,除了别的方面,这四个省市都在行政区划建设上作过较大的变革。如广东省,改革开放以来增设了深圳、珠海、中山、东莞等地级市,以后又把汕头地区分为三个地级市。80年代广东只有八个地区、三个省辖地级市,到1994年,全省有21个地级市、30个县级市,现在广东是全国地级单位最多、城市最多的省。而广东的面积在全国排15位,人口排5位。山东1980

年有9个地区、4个省辖市,这些年新设了东营、日照、威海、莱芜等地级市,地级单位增加到17个。江苏省在改革开放初,撤消了苏州、镇江两地区,把所辖各县划给了苏州市、无锡市、常州市、镇江市,实行市管县体制。1996年又从扬州分出了泰州市,从淮阴市分出了宿迁市,新增两个地级市。上海市90年代开发浦东,在原来的川沙县辖地设立了浦东新区。1980年上海辖10个县,现在4个都改为区,只有6个县了。这些省市行政区划变革的结果,都促进了经济社会的发展,他们的基本经验是管理区域划小,增设城市,规格提高。

重庆市可以乘目前建直辖市的大好机会,把行政区划根据社会主义现代化建设的要求,作一些调整。是按现在的一分为四呢,还是一分为六、一分为几?如何区划合适,这要看有利于今后的发展,有利于今后工业化、城市化、现代化发展,要根据市情、地情、民情,要从长计议。

按重庆市所辖8.2万平方公里的土地面积(比上海大12倍),按现有城市人口的比例(非农业人口只占18.6%),应该建重庆省,但国家考虑到有利于今后现代化的发展,考虑到避免管理机构重叠,节省编制,减少非生产性建设和开支等因素,还是决定建立直辖市。新建的重庆直辖市的机构是按三个直辖市的模式,是按各省的模式,还是按重庆的特殊市情设置机构,这里大有学问;加上不久国家又要进行新一轮的机构变革,我们应该根据以往的经验教训,借鉴国内外的做法,专门研究一下重庆直辖市的管理机构的设置,做好这篇文章。把机构设置好带动各方面的工作,这是非常重要的。

这次会议上,有一份关于“在制定重庆市经济社会发展战略过程中需要深入研究的若干问题”的文件,提了14个问题向专家咨询。第十一条说:“重庆市应当向中央争取哪些优惠政策?”我研究了这些文件的内容,在14条中,有12条是关于经济问题的。前面讲过,经济工作是中心,经济方面的优惠政策要尽可能争取。但现在是国家调整、整顿经济问题的后期,各方面抓得都很紧,回旋余地不是很大。但在行政区划、机构设置、政治社会体制改革等方面,国家是说了要给重庆以优惠政策的。李贵鲜同志在人代会上曾指出,设立重庆直辖市后,“国务院将依据宪法和有关法律的规定,按照精简、统一、效能的原则,结合重庆直辖市农村人口较多的实际情况,对其管辖的行政区域的建制和划分作必要的调整。由于重庆直辖市所辖区域移民任务重、贫困人口较多,国务院要在经济、社会发展以及扶贫工作方面给予适当的支持”。我认为,行政区划调整、机构设置这两年事事关全局,搞好了将会有力地推动经济社会的健康快速发展,所以要抓住现在的有利时机,把这两件事办好,千万不要错过这个好机遇。

(三)关于农村工作。扶贫、移民、少数民族工作,都主要是农村工作。《发展战略》中关于农村工作部分,写得比较多,也写得比较好,陈锡文等同志就农村工作问题都讲了很好的意见,我补充讲两点:(1)关于《发展战略》中提了“大城市带大农村”的说法。这是相对于京津沪三直辖市大城市小农村的说法而提出的。京津沪的城市人口大大多于农村人口。而重庆不是,重庆城市人口只有560万,农村人口2440万,城乡人口之比与我国许多农业大省相当。重庆市是比较大比较先进的城市,与各省会城市比是名列前茅的,而重庆现在所辖的四个地市的农村,却在全国属中下水平,贫困人口360万,占12%,这个比例是很高

的。重庆是现在先进的城市与落后的农村并存，是典型的二元社会结构。有人说京津沪的城乡关系是大马拉小车，而重庆现在是大马拉了一串小车。重庆与各县市之间的差别很大，建直辖市之后，如何带动广大农村加快发展，不使现有的城乡差别继续扩大（不注意是很有可能），使城乡互补，协调发展，最后实现城乡融合、城乡一体化，这是一项需要重视的战略性任务。（2）重庆直辖市如何管理现有农村工作。各省是通过农口各个机构：农工委、农业厅、水利厅等，主要是从业务上管理全省的农业和农村工作。京津沪则建立大农村工委，把有关农村的人财物都统管起来。重庆市情况特殊，市情就介于两者之间，所以管理机构和形式也可考虑介于两者之间。但无论如何要建一个农村政策研究机构，作市委、市政府的农村决策参谋。80年代初曾提出，发展农业一靠政策、二靠科学，这是很适合国情农情的。这几年靠政策这一点讲得少了，而农村许多问题徘徊反复、久拖不决，主要是没有好的政策。建一个比较强的农村政策研究机构，很有必要。

（四）关于移民工作。要在数年内迁移5个县城，近百个集镇，上千个村庄，107万居民，这是非常艰巨的任务，为古今中外所罕见。但这又是硬任务，非要按时完成不可。现在看来，搬出来，费点力，多做工作，还是能够办到的。难的是搬迁出来之后，能够安置得稳，长治久安。以往的历史教训是，居民迁出来了，但不能充分就业，更不能致富，也就不能安居乐业。50年代以后，有几大批水库移民，至今还有后遗症。我们要接受以往的经验教训，作一番认真的研究，采取新的符合当前国情的政策和措施，把这件大事办好。

当前的基本国情是，我们正在实现工业化、城市化、现代化，正在由农村社会向工业社会转变，由农村人口为主的社会向城镇人口为主的社会转变，由传统社会向社会主义现代化社会转变。全国正处于这样一个大的历史转变过程中，重庆也处在这样一个大的历史转变的过程中。在这样一个历史大转变的背景下，我们的移民工作就应该有一些新的思路、新的政策。原来设想的“以农为主，就地后靠”，做起来很困难；重庆辖区里，耕地本来就少，再挤进这么多人去，能安居乐业、能长治久安吗？这么多移民要不稳，就会成为重庆市的心腹大患，成为沉重的大包袱。所以我建议，要改变原来的计划经济的办法，改变空间移民的办法，而采用社会主义市场经济的政策，转变到主要靠产业移民来解决问题。这就是要用好中央给予的优惠政策，用好国家补偿的300多亿元移民资金，乘着三峡库区的大建设的机会，把107万移民中的几十万青壮劳力，主要去发展工业、发展商业、发展服务业，当然也有一部分去搞农业。广开各种门路，采取国家、集体、个人一起上的方针，可以搞国有企业，但主要是支持发展乡镇企业，支持发展联户企业，支持发展个体、私营企业，不拘一格，多种经济成分，多种经营方式，多种产业构成。这些劳动力有了新的职业，有了稳定的收入，转变了身份，逐步把家属带出去，把这个老大难的问题分散消化、分散解决，充分发挥人民群众的创造性、能动性。这样，既可以把问题解决，也符合历史转变的潮流，成为重庆整个发展的一个新的经济增长力量，化阻力为动力，促进经济社会的全面发展。

（五）关于社会发展问题。这一节《发展战略》写得比较薄弱，有些重大问题还未涉及。社会发展不仅是科学、教育、文化、体育、医疗等事业的发展，而主要是社会结构的变化。社会进步，首先是社会结构的进步；社会稳定主要是社会结构的稳定。社会结构应该包括人

口结构、家庭结构、就业结构、分配和消费结构、阶级阶层结构、城乡结构、区域结构、组织结构等等。这方面问题《发展战略》还基本没有涉及,而这是非常重要的。随着经济的发展,经济结构的变化,我们国家的社会结构正在发生深刻的变化,如何使社会结构的变化与经济结构的变化相适应,保证经济的健康发展,保证经济社会的协调、持续、健康地发展,这是需要重视和研究解决的深层次问题。另外还有社会治安、社会安定和社会保障等问题,也都提到议事日程上来了。以后有机会,我们社会学研究所的同志,愿意和重庆市的同志一起来研讨这些问题。

(作者单位:中国社科院社会学所)