

关于调整城乡社会结构 发展小城镇的几个问题

陆学艺

一

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,与此同时,还处在实现由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的时期。这是一个很漫长的历史阶段。在这个总的历史进程中,中间还要经过若干个小的阶段,如实现工业化的阶段,实现城市化的阶段等等。而目前我国的社会发展,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和由经济结构的变化推进到社会结构调整的一个阶段。

第一,改革开放20年来,经济持续发展,已经提前实现了GDP翻两番的目标,人民生活有了极大改善,绝大部分人解决了温饱问题。1997年,全国农民人均年收入达到2090元,扣除物价因素,比1978年的133.6元增长3.4倍,平均每年递增8.1%,1997年城镇居民人均可支配收入5160元,扣除物价因素,比1978年的343元,实际增长2.1倍,平均每年递增6.2%。全国大多数省、市、自治区已进入了小康社会阶段,少部分经济发达地区已进入实现农业现代化的阶段。

第二,乡镇企业异军突起,发展迅速,已由农村的“副业”转变为主要产业。1978年,乡镇企业产值只占农村社会总产值的比重不到1/4,1987年乡镇企业的产值在农村社会总产值中首次超过农业总产值。1997年乡镇企业创造增加值2.07万亿元,占全国农村社会增加值的2/3、国内生产总值的1/3,目前全国财政收入的1/4、农民收入的1/3、工业增加值的47%、出口创汇的38%都来自乡镇企业。乡镇企业已经成为农村经济的主要支柱,成为全国经济的重要组成部分。

第三,1997年全国69600万从业人员中,第一产业从业人员占49.9%,第二产业从业人员占23.7%,第三产业从业人员占26.4%。①全国二、三产业的从业人员达50.1%,第一次超过了农业从业人员。这是一个具有历史阶段标志性的数值,表明我国已进入工业化社会。

第四,经过20年的改革和发展,我国主要工农业产量大幅增长,已告别了短缺经济时代,市场供应充裕,消费者选择余地增大,近几年很多工农业产品都供过于求,由卖方市场转变为买方市场,市场疲软,商店降价竞销。据国内贸易局商业信息中心对610种主要商品排队分析,1998年下半年,供求基本平衡的403种,占66.1%,供过于求的206种,占33.8%,供不应求的只有一种。②

第五，到1997年，我国国民经济市场化程度已达到50%左右，在市场化道路上已超过六成。据计委经济研究所测算，1997年，我国农产品总体市场化程度为77.2%，工业品市场化程度为68.3%，服务产品的市场化程度为41.1%。由此推算出1997年我国产品总体的市场化程度为61.7%。1997年，我国资本市场化程度为17.2%，土地市场化程度为22.5%，劳动力市场化程度为70%，企业市场化程度为50%，全国市场化总体水平约在50%左右，我国社会主义市场经济体制的基本框架正在形成。

这些经济社会发展的事实都说明，我国的发展已到了一个经济社会变化的关节点上。另外，从我国的改革和发展遇到的问题，也从另一个侧面说明了已到了这个转变的关键阶段。比如国有企业的改革仍在艰难地进行，扭亏增盈的目标难以普遍实现，实际亏损的企业还在增加。实行减员增效后，下岗职工已超过1000万，市场疲软已持续十几个月，许多产品销不出去。农业产品卖难，工业品也卖难，生活资料卖不出去，生产资料也卖不出去。曾经火爆了多年的大型商场经营困难，争相削价竞销，但收效甚微。前几年民工潮汹涌，多时到过8000万人，引起了上上下下的议论，这一阵也消停了，有关部门统计，1997年只有3400万人，今年还继续回流。亚洲金融危机又增加了新的压力，外贸出口受阻，很多产品出不去，不少外贸企业面临亏损停产的困境。年初就提出扩大内需的决策，城市扩不上去，农村这一块也因近几年农民收入增加趋缓，农产品销售不畅，粮价、肉价、菜价下跌，现金收入减少，无钱购买，扩大农村内需市场难以实现。

学术界有人撰文评说：我们真到了工农产品过剩，实现了卖方市场向买方市场转变了吗？不就是人均800斤粮食，人均70斤肉，人均17米布，人均80公斤钢，人均1吨煤，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？1997年我国生产电视机3513万台，其中彩电2643万台，电冰箱986万台，洗衣机1257万台，面对3.4亿户居民（其中农村23402万户），这点产量不应该销不出去。据国家统计局1997年的抽样测算，城镇居民这三件每百户拥有率都在73%以上。而农村居民每百户家电的拥有率，彩电27.3%，冰箱8.5%，洗衣机21.9%。可见家电市场的潜力还很大。怎么能说过剩了呢？但产品就是卖不出去。

那到底是怎么回事呢？我想主要是两点：

第一，我国的经济正处在上一轮宏观经济调整的后期。1992年后，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%，国家进行经济调整收缩银根，连续三年多实行财政、金融从紧的政策，物价降下来了，经济仍保持9%以上的速度，实现了经济的软着陆。但市场疲软、销售困难等问题出现了。今年国家加大了基础设施建设的投资，降低了银行利息，适度放宽了银根，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。比如在农业内部，粮食多了，卖粮难，多种瓜菜，瓜菜也多了，也是卖不出去。农产品多了，多发展工业产品，工业产品也卖不出去。服装、家电等日用工业品多了，生产资料产品也多，煤炭、钢材、水泥等也卖不出去。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。

从现代化国家已经走过的历史看，工业化与城市化是同步发展的，有些国家城市化还略快于工业化。我国在计划经济体制和特有的历史背景下形成的城乡分割的户籍制度，使城市化严重滞后于工业化。1978年，我国GDP中第一产业为28.1%，第二产业占48.2%，第三产业23.7%。但城镇人口只占总人口的17.9%，直到1997年的GDP中，第一产业占18.7%，第二

产业 49.2%，第三产业 32.1%。城镇人口只占总人口的 29.9%。

1996 年世界城镇人口平均占 45.5%，发达国家平均达到 75%，发展中国家平均为 37%，有些发展中国家城镇化率也超过 50%。学术界普遍认为目前我国已进入工业化中期阶段，但我国的城镇化水平却还只达到工业化初期的水平。即使按目前世界人口城镇化达到的平均水平 45.5% 计，我国 1997 年的城镇化率，也落后 15.6 个百分点。1997 年我国总人口是 123626 万人，城镇化率提高 15.6 个百分点，就意味着可以增加 1.9 亿城镇人口。

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 1.9 亿农业人口以致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 1.9 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 1.9 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%。又次，1.9 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 1.9 亿农业人口，按现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 20% 多的收入，这实际也等于增加了农村的购买力。上述种种都说明了调整社会结构，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，可以起到一石数鸟的妙用。

二

《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，充分肯定了发展小城镇的重大作用和意义，明确指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一大战略，有利于乡镇企业相对集中，更大规模地转移农业富裕劳动力，避免向大中城市盲目流动，有利于提高农民的素质，改善生活质量，也有利于扩大内需，推动国民经济的更快增长，要制定和完善促进小城镇健康发展的政策措施，进一步改革小城镇户籍管理制度。”这对于统一全党全国对于发展小城镇的认识，提高发展小城镇的自觉性是非常重要的，为今后小城镇建设全面开展奠定了思想基础。当然，这并不是说关于发展小城镇建设的认识问题就此解决了，随着实践的发展，新的矛盾还会产生，认识问题还要不断解决，还要不断提高。

十五届三中全会以后的一项重大任务，是如何积极推进小城镇的发展和建设，“要制定和完善促进小城镇健康发展的政策措施。”使之积极、稳妥有序地展开，既不能按兵不动，也不能一哄而起，真正做到通过发展小城镇，起到调整社会结构，促进经济健康协调发展的目的。值得欣慰的是，在 80 年代中期以后，沿海经济发达地区和大中城市的周边地区，随着乡镇企业的兴起，农村经济的发展，一批小城镇已经崛起，在当地的政治、经济、社会发展中起了越来越重

要的作用，显示了小城镇在社会主义现代化进程中强大威力，已经积累了比较丰富的经验，对今后全国发展小城镇有很重要的示范意义。例如，上海市通过对发展乡镇企业和发展小城镇实践的总结，在1994年就提出了“农村工业向工业小区集中，人口向小城镇集中，耕地向种田大户集中”的战略安排。如江苏省部分市县提出了让先富起来的农民先进小城镇落户，吸引了先富农民带资金进小城镇建房、买房办产业，使人气财气在小城镇聚集，促进小城镇很快兴旺繁荣起来。如浙江温州龙港镇制订优惠政策吸引各地农民共建农民城等……。总结推广各地发展小城镇的成功经验，有利于推动全国小城镇建设事业的发展。当然，在以往发展小城镇的过程中，也有不少教训，要认真吸取，避免重蹈他们的覆辙，例如，以前发展乡镇企业没有同发展小城镇有机结合起来，造成了乡镇企业过于分散，既不利于乡镇企业自身的发展，也不利发展小城镇。又如现在的小城镇多数建在原来的乡镇政府的所在地，都是按行政区域建的，镇区建设也多数是摊大饼式的边扩大边建，都缺乏科学规划，造成了不必要的重复建设，浪费了资财，这些教训是应该吸取和力求避免的。

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

第一，发展小城镇要合理布局和科学规划问题。发展和建设小城镇，使大部分农村人口城镇化，是一个比较长的历史过程，将随着经济发展的客观要求，逐步得到实现。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。以有利于经济社会的发展为原则，因势利导，先后有序。不能根据现在的行政区划，乡乡建镇，避免一哄而起，重复建设。其次是要做好每个小城镇的自身建设的规划。根据本镇镇情特点，是建成工业型的镇，还是商业型、旅游型或是综合型的城镇，在功能上要有个定位。设定好本镇发展的目标，由此作好镇区建设的规划，分别作出工业小区、专业市场、住宅区、文教区等等的布局 and 安排。有条件的地方，要请省市的城建设计单位，帮助研究和设计，画出蓝图，逐年建设，逐步到位。

第二，制定好小城镇经济发展和产业政策。各地的实践表明，某一地区小城镇的兴起和繁荣，是本地区经济繁荣发展的结果。在目前来说，发展小城镇是乡镇企业发展到一定程度后的必然要求，乡镇企业聚集效应要求有自己的载体，要求这个载体为乡镇企业提供各方面的服务，从而有利于乡镇企业的更好发展。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。

建设好小城镇，经济发展是基础。小城镇的党委和政府，要根据党和政府有关的政策和法令，结合本镇的实际，做好以下四方面的工作。一是要制定和完善促进现有各类企业单位进一步发展的政策措施，这是本镇发展的出发点，二是要制定吸引镇区外的农民和单位来本镇办厂、开店和务工经商业的优惠政策，使他们进得来、留得住；三是要制定把办在村里的乡镇企业分别情况逐步搬迁到镇上或工业小区来的政策和措施，使乡镇企业相对集中，发挥聚集效益，促进乡镇企业的发展；四是要制定扶持、加快第三产业发展的政策，创造更多的就业机会，促进大量农村剩余劳动力到镇里来就业。

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。前几年有些地区试行的蓝印户口等方法,实践的效果并不好,农民并不欢迎,还造成了许多不必要的麻烦。现在社会主义市场经济迅速发展,粮食等各种消费资料,供给越来越宽裕。我们应该向前看,不能老是耽心再来1960年怎么办而不敢迈步。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,(例如子女入学等)而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入和办理落户手续。避免一涌而入,造成被动。首先要解决好已在本城本镇务工经商多年,各方面都具备了条件的人员落户问题,其次是要根据本城镇经济社会发展的要求,吸纳本镇区以外的农民来落户。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,形成新的要求。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,又会有另一部分能人产生出来。

第四,要制定好与小城镇有关的土地政策。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,少占耕地,不能不切实际地建过宽过大的马路和广场,保护耕地是我们的基本国策。确实需要扩建占地、用地的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村集体所有、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的因素,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,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、进镇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。从长远的全局看问题,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。

对分散在村里的乡镇企业向小城镇转移,搬迁的土地置换问题,已经建了工业小区或正在建工业小区的比较好安排,还未建工业小区的,则要作出规划,制定优惠、变通的政策,促进在村的乡镇企业向小城镇集中。这既有利于这些乡镇企业的发展,也有利于小城镇的繁荣和兴旺。但应看到,这将是个体比较长的过程,要成熟一个搬一个,不宜操之过急。

第五,小城镇的财政体制问题。宪法规定,乡镇是一级政府。在我国传统形成的体制中,这

一级政府是没有健全的财政体制的。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,公务员和中小学教员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,或镇区非农就业人口超过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的预算决算方案,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,抓好小城镇基础设施的改造和建设。要根据总体设计规划,安排好道路、给水排水、电力、通讯、车站、码头等基础设施的建设,安排好学校、医院、文化、体育、娱乐场所等公共服务设施的建设,先建好镇区的总体基本框架,再逐步完善、提高。小城镇建设从一开始就要注意绿化、美化环境保护,留有足够空间,实施可持续发展战略。这些基础设施建设,都要着眼于方便生产、生活,有利于经济发展,有利于提高居民生活质量,以吸引镇区以外的人口乐意到镇上来。当然,抓小城镇的基础设施建设,一定要根据地情、镇情、瞻前顾后,量力而行,超前规划,逐步到位,切不可不切实际,贪大求新,现在有些地方,借了很多债,造了个空城,浪费就大了。

第七,要办好小城镇的教育文化事业,小城镇建设,是工农业发展的必然要求,是乡镇企业发展的必然要求。小城镇的发展过程,是农村工业、商业、服务业发展到一定阶段,要求集中,要求有自己的载体以便更好发展的表现。但是,小城镇建设却不仅仅是经济建设,人口的大量集聚,必然要求有教育、医疗、文化、体育、娱乐等公共场所设施为之服务。所以小城镇发展过程既是经济发展过程,同时也是社会发展过程。所以要建好小城镇,经济建设当然是中心,同时要抓好教育、医疗、文化体育娱乐场所的建设,抓好社会治安,道德风尚,镇纪、镇风的建设。拿教育来说,随着计划生育政策的落实,农村的学生少了,村村办学的模式已经不适应了。现在教育部门正在制订农村教育体制改革的方案。建设小城镇的时候,要把镇上的中心小学和中等学校建好、办好,这是小城镇建设的百年大计,同样也是基础建设。中国农民有特别重视子女教育的优良传统,把镇上的小学、中学办好,仅这一条就有吸引农民到镇上来居住落户的巨大吸引力。前些年,买城镇户口,许多农民倾家集钱买户口,其中一个很重要的原因,就是为了子女能在城镇上学。

第八,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居民的实际,由此,引出了诸如社会治安不好,环境脏乱差等问题。这种情况亟需改善,要按城市化管理的要求,建立相应的社区管理组织,制定居民社区管理机构,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。

(作者系中国社科院博士生导师)

责任编辑:余 晚

注释:

①见《中国统计摘要·1998》第22页。

②1998年11月5日《经济日报》。