

中国乡村发现

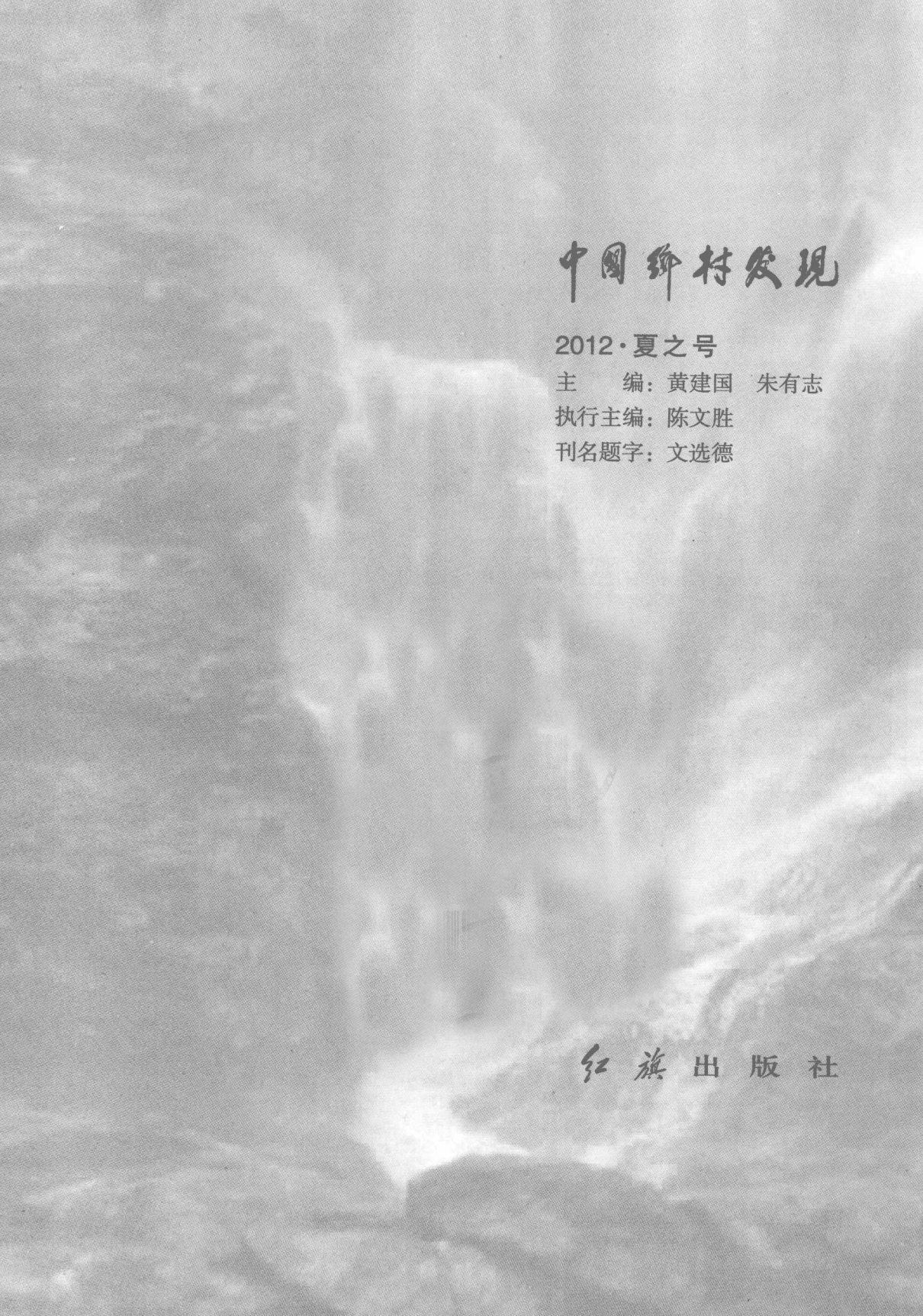
2012·夏之号 主编 / 黄建国 朱有志 执行主编 / 陈文胜



- 启动农村基层社会自治管理的内在活力
- 当前农业发展的两个热点问题
- 忽左忽右的俄罗斯农村改革
- 关于土地私有制教条的误读
- 社会管理创新必须推进城乡一体化
- 试析农村宅基地的功能变迁
- 国家经济重心应向乡镇转移
- 为什么基层政府不欢迎扶贫项目
- 即将终结的最后一个“人民公社”



ZHONGGUOXIANGCUN FAXIAN
中国乡村发现
社会科学出版社



中国乡村发现

2012·夏之号

主 编：黄建国 朱有志

执行主编：陈文胜

刊名题字：文选德

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村发现. 2012·夏之号 / 黄建国, 朱有志主编.

—北京: 红旗出版社, 2012.5

ISBN 978-7-5051-2247-5

I. ①中… II. ①黄…②朱… III. ①农村-社会主义建设-研究-中国 IV. ①F 320.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第091533号

书 名: 中国乡村发现 2012·夏之号

主 编: 黄建国 朱有志

执行主编: 陈文胜

出 品 人: 高海浩

责任编辑: 栗博莉

总 监 制: 徐永新

装帧设计: 蔡 琳

出版发行: 红旗出版社

地 址: 北京市沙滩北街2号

邮 编: 100727

编 辑 部: 010-64037144

E-mail: hongqi1608@126.com

发 行 部: 010-64024637

欢迎品牌图书项目合作

项目电话: 010-84026619

印 刷: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 710毫米×1000毫米 1/16

字 数: 186千字 印 张: 11

版 次: 2012年5月北京第1版 2012年5月河北第1次印刷

ISBN 978-7-5051-2247-5

定 价: 20.00元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

主 编：黄建国 朱有志

执行主编：陈文胜

学术委员（姓氏笔画为序）：

王小映（中国社会科学院农村发展研究所研究员）

王东京（中共中央党校教务部主任、教授）

王晓毅（中国社会科学院社会学研究所研究员）

王景新（浙江师范大学工商管理学院副院长、教授）

马晓河（国家发展和改革委员会宏观经济研究院副院长、教授）

刘德喜（中央党校三农问题研究中心常务副主任、教授）

孙立平（清华大学人文社会科学学院社会学系教授）

朱 玲（中国社会科学院学部委员、经济研究所副所长、研究员）

朱启臻（中国农业大学农民问题研究所所长、教授）

吴 毅（华中科技大学社会学系副主任、教授）

宋亚平（湖北省社会科学院院长）

宋洪远（农业部农村经济研究中心主任）

张占斌（国家行政学院经济学部主任、教授）

张玉林（南京大学社会学系教授）

张晓山（中国社会科学院学部委员、研究员）

张红宇（农业部政策与法规司司长、教授）

张德元（安徽大学中国三农问题研究中心副主任、教授）

李 周（中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员）

李小云（中国农业大学人文与发展学院院长）

李远行（中央财经大学社会发展学院教授）

李建华（湖南城市学院院长、教授）

李昌平（河北大学中国乡村建设研究中心主任、研究员）

李培林（中国社会科学院学部委员，社会学研究所所长、教授）

杜 鹰（国家发展和改革委员会副主任）

杜志雄（中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员）

陈锡文（中央农村工作领导小组副组长、办公室主任）

陈 潭（广州大学公共管理学院院长、教授）

房 宁（中国社科院政治学研究所所长、教授）

姚先国（浙江大学公共管理学院院长、教授）

贺雪峰（华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授）

赵树凯（国务院发展研究中心研究员）

钟甫宁（南京农业大学农业经济研究所所长）

唐仁健（中央财经领导小组办公室副主任、中央农办副主任）

徐 勇（华中师大政治学研究院院长、教授）

秦 晖（清华大学人文社会科学学院教授）

郭 玮（国务院研究室农村司司长、博士）

曹国英（民政部基层政权和社会建设司巡视员）

曹锦清（华东理工大学社会发展研究中心主任、教授）

黄季焜（中国科学院农业政策研究中心主任、教授）

黄祖辉（浙江大学中国农村发展研究院院长、教授）

温思美（华南农业大学副校长、广东省政协副主席、全国政协常委）

温铁军（中国人民大学农业与农村发展学院院长、教授）

蒋建农（中共中央党史研究室研究员）

韩 俊（国务院发展研究中心副主任）

蔡 昉（中国社会科学院学部委员、人口与劳动经济研究所所长、研究员）

潘 维（北京大学中国与世界研究中心主任、教授）

主办单位：湖南省农村发展研究院 湖南省社会科学院

湖南省新农村建设促进会 湖南省新农村建设研究基地

出版单位：红旗出版社

副 主 编：王文强 陆福兴 刘亚平（特邀）

编 辑 部：王慧敏 蔡琳琳

通讯地址：湖南省长沙市开福区浏河村巷37号

网 址：<http://www.zgxcfx.com>

邮 编：410003

投稿邮箱：zhgxcfx@163.com

开 | 卷 | 评 | 语

《中国乡村发现》汇集广大“三农”学者、决策领导和农业企业、基层干部和农民的智慧，直面中国农村发展的深层问题，总结农村发展成功经验，剖析农村发展原因，破译农民增收和农业盈利密码，为中国农村的可持续发展寻求成功之路。

韩俊（国务院发展研究中心副主任、研究员）

《中国乡村发现》是当前研究“三农”问题最有影响的读物之一。我每本都认真读过，觉得其中很多文章所表达的思想不仅引发学界同仁产生了巨大的共鸣，而且许多政策性建议对于在“三农”工作第一线的党政干部来讲，也具有非常重要的现实指导作用。

宋亚平（湖北省社会科学院院长、教授）

《中国乡村发现》为理解和改良我国乡村条件做了辛勤的努力、热情的服务，盼望你们能坚持下去。

潘维（北京大学中国与世界研究中心主任、教授）

《中国乡村发现》的编辑很有眼光，也很下功夫，文风很正，每一篇文章都值得一看。

蔡永飞（民革中央办公厅副主任）

《中国乡村发现》旨在发现乡村，发展乡村。祝贺《中国乡村发现》出版以来取得了成功。祝愿《中国乡村发现》与中国乡村的未来更美好！

冯兴元（中国社科院农村发展研究所研究员）

《中国乡村发现》连接政府官员、学者和农民，反映问题、交流思想、探讨对策，服务于中国农村改革与发展，是一本很有价值的参考读物。

罗兴佐（西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心教授）

《中国乡村发现》为“三农”呐喊，为弱者呼唤，为祖国腾飞献良策！

廖进中（湖南大学教授、博导）

《中国乡村发现》文章内容活跃，涵盖面较广，有理论研究，有实践经验，立足前沿，评论时事。

马怀礼（安徽大学经济学院教授）

《中国乡村发现》是一份面向社会各界，聚焦农村，服务农民，致力于农村的稳定、发展和繁荣的优秀读物。

袁达毅（北京行政学院政治学教研部教授）

《中国乡村发现》是一个观察“三农”、研究“三农”的很好的窗口。其中，既有理论，也有实践；既有敏锐的观察，也有深入的探讨，能给人以启发。

秦庆武（山东社会科学院省情研究中心主任、研究员）

《中国乡村发现》贴近农村实际，贴近改革前沿，信息有广度，探索有深度，决策参考意义很大，是一个不可多得的特色鲜明、雅俗共赏、生气勃勃的“官、产、学、民”交流沟通的重要平台。

史永铭（湖南省社科院区域社会经济系统工程所所长、研究员）

通过阅读《中国乡村发现》，发现中国乡村问题。既有学堂之高雅深邃，又有江湖的平实直白，我喜欢，我们的学生也喜欢。

周绍宾（重庆师范大学历史与社会学院社会工作系副教授）

《中国乡村发现》是国内唯一获取“三农”研究和“三农”实践前沿信息的平台，更是“三农”实际工作者和“三农”研究工作者相互交流、共同创新的“助推器”、“营养钵”。

刘放生（中共湖南省衡阳县委宣传部退休干部）

目 录

■ 专 稿

曹国英 启动农村基层社会自治管理的内在活力 / 1

李昌平 当前农业发展的两个热点问题 / 5

■ 时政解读：社会管理创新

陈文胜 社会管理创新必须推进城乡一体化 / 8

常利民 “六个加强”创县域社会管理新招 / 14

裴志军 党群关系与村民自治绩效 / 17

王文强等 农村基层党组织凝聚力号召力调查研究 / 21

陆福兴 农村社会建设进程中的管理体制创新 / 25

周德祥 破解信访难题的实践与思考 / 28

魏垂敬 农民自主建新村：新型社会建设和管理之路 / 31

蒲 波 创新社会管理：充分发挥基层党组织和党员的作用 / 35

祁先超 农村矛盾纠纷问题的实证研究 / 39

■ 热点问题：农地制度创新

郭晓鸣等 警惕可能触动耕地保护红线的新动向 / 46

党国英 关于土地私有制教条的误读 / 50

张德元 试析农村宅基地的功能变迁 / 52

龙国项 农村土地流转任重道远 / 56

方忠敬 过度“以地生财”的十大害处 / 60

汤建新 山区土地流转面临的困境与出路 / 64

王明生 乡镇集体林场林权流转有关问题探讨 / 68

■ 民间信仰问题专栏

左亚文 中国民间信仰及其内在逻辑 / 71

■ 县乡连线

刘小龙 统筹城乡发展整体推进新农村建设新路径 / 75

黎春秋 宁乡县的新型工业化探索之路 / 79

汪恭礼 “村账”应该由谁来管？ / 83

- 崔梦麟等 千阳县农村社区建设调查 / 87
- 杨刻俭等 农民卖菜难：是销路不畅还是生产过剩？ / 91
- 向培年 对农村房屋闲置问题的调查与思考 / 95
- 徐立东 农民还期盼什么？ / 99
- 赖忠猛 基层组织为何管理能力涣散？ / 102

■ “三农”论剑

- 朱启臻 理清发展现代农业的认识误区 / 106
- 夏永祥 “三集中”是顺利推进“三化”的必由之路 / 110
- 孙大午 国家经济重心应向乡镇转移 / 114
- 张谋贵 农村小型基础设施建管机制探索 / 118
- 罗 凌 成渝统筹城乡经验及其借鉴 / 122
- 胡晓芹 鄂北岗地农田水利建设的调查及建议 / 125
- 潘 林 村镇银行发展的九个两难选择 / 129
- 马光臣 农产品价格暴跌与政府作为 / 134

■ 农村万象

- 陈新炎 即将终结的最后一个“人民公社” / 138

■ 法制经纬

- 章震峰 对当下村镇人民调解制度的几点质疑 / 145

■ 前沿报道

- 王艳成 监利克难奋进稳“粮王”地位 / 149
- 陈 讯 为什么基层政府不欢迎扶贫项目？ / 153

■ 海外窗口

- 秦 晖 忽左忽右的俄罗斯农村改革 / 157

■ 想说就说

- 任凯旋 破解农村抛荒难题 / 162
- 刘庆斌 “春运”之痛折射出农民工生存困境 / 164

启动农村基层社会自治管理的内在活力

■ 曹国英

自从我国实行农村经济体制改革以来，经过30余年的努力，村民自治制度的推进取得巨大成就。但我们也往往看到这样一种现象，这项工作受到党政领导重视的地方，村民自治大多能够得到较好的落实，而不能受到领导重视的地方，则往往出现流于形式甚至某种程度的倒退现象。这一制度还难以形成不因领导人的变动或注意力的变化而存废消长的状况，一个根本原因在于：村民自治管理还没有形成强大的内在活力，存在严重的行政依赖性。

一、村民自治缺乏内在活力的原因

一是现实农村经济社会管理体制下的利益冲突，使一些基层领导干部不愿意实行村民自治。我国的村民自治制度，与政社合一的人民公社集体经济管理体制存在继承性，在绝大多数地方，村委会、村民小组仍然发挥着村组集体经济组织的管理功能。在我国工业化、城市化快速发展的时期，在实行土地家庭承包制度的条件下，农村土地所有权还是属于集体的，管理权还掌握在村干部手里。农村土地的征用及其补偿、农村宅基地的分配调整、农村集体建设用地的使用权分配、土地整理、旧村改造过程中的利益调整，不仅仅涉及到村民之间利益，一般情况下同时涉及到乡镇政府和村干部的利益。在社会管理领域，农村低保户的确定、救济款的发放、国家各种惠农资金分配、支持农村建设的各种项目资金的发放兑现，都离不开乡村干部的管理，在村民民主权利不能实现的情况下，有关的支配和调控能力就会向乡村干部倾斜。在这种情况下，村民经济社会权益的实现程度，往往取决于农村干部的政治素质和觉悟水平，那些具有民主意识、正直廉洁的干部，是愿意通过村民自治制度的落实来维护村民权益的，恰恰是那些力图通过集中权力来侵占村民利益的干部，并不希望实行村民自治制度。于是，不赞成村民自治的思想意识，在不少基层管理者中间很有市场，一些地方还在延续着村主要干部个人说了算的局面。

二是一些地方乡镇领导机关对村干部任用和村级权力的掌控方式，造成村民自治举步维艰。把村民自治权利交给群众，通过乡镇党政领导机关的指导和监督，维护村民委员会选举秩序，提高村民自治水平，保障村民权益，纠正违法行为，是一种理想的状况。很多地方也正是由于这样做了，才使农村民主制度得以落实。但是，我们也遗憾地发现，一些地方领导干部由于思想认识上的偏差特别是现实利益的冲突，通过滥用权力阻碍了村民自治制度的落实，如随意推迟甚至不实行村委会的民主选举，在村委会选举中进行违法操控，民选的村干部不让参与村务管理，另外指定人员管理村务，随意停止村委会干部的工作，村务不公开，变相指定村民代表，村民自治和集体经济重大事项不实行民主决策，不通过民主程序由乡镇政府统一控制村级财务，违法实行村委会公章的乡镇统一管理。而当村民权益受到侵犯的时候，由于村民无法自行依法启动村委会的选举和村委会成员的罢免，无法自行召开村民会议和村民代表会议，个人的申诉抗议无法对抗行政机关的违法决定，即使反映的是多数村民的意见，维护的是自己的法定权利，没有组织力量支持的村民也会处于无可奈何的境地。

三是农村民间组织作用的弱化甚至缺位，使村级事务的管理难以形成良性权力制衡机制。多年实行的人民公社制度和党的一元化领导体制，使很多地方历史上曾经存在的民间组织资源消耗殆尽，特别是在“以阶级斗争为纲”的不正常时期，一切民间的组织形式往往都被认为是社会主义的异己力量，经济、政治、社会领域的民间组织自不必说，甚至一些建立在血缘关系基础上的农村宗族活动形式，也被完全当作一种负面的组织力量来限制。时至今日，这种过度看重民间组织的负面作用、忽视其良性社会制衡调节作用的现象依然存在。比如发生乡村基层组织侵犯村民权益的行为，由于社会组织的作用严重缺位，管理机关的强势地位，分散的个人行为难以形成足够的社会压力，即使党和国家要求各级领导干部充分重视解决群众的利益诉求，但现实中长期得不到解决的问题并不鲜见。其中涉及到个体利益的，出现过矛盾一再激化情况下人们不愿见到的惨烈场面；涉及公众利益的，则出现过分化瓦解不成、群情激愤情况下无序爆发的群体事件。

二、启动村民自治管理内在活力需要采取的措施

一是强化农民集体经济权益的制度保障机制，夯实村民自治在经济上的存在基础。村民自治制度是建立在特定的经济关系基础之上的，没有农村土地家庭承包经营体制，就不可能形成村民自治制度。而农村经济体制改革的成果，也必须通过一定的民主政治制度才能得到有效的维护。因此，当今村民自治制度能否得到落实，会不会被边缘化，甚至名存实亡，不仅仅是一个民主政治方面的问题，而且关系到党的十一届三中全会以来所坚持的经济改革政策能不能得到继续的问题。同样的道理，解决当今村民民主政治权利得不到落实、经济利益受到侵犯的问题，我们也需要检讨农村经济体制改革是否存在还没有到位的问题，以致对村民自治制度难以充分发挥效能产生的影响。这包括在产权制度方面，怎样进一步强化农民的产权利益保障，如成都市通过集体经济组织成员的民主决定，向农民发放土地承包权和宅基地使用权长久不变的证书，有效抵制了一些基层干部随意侵犯农民土地使用权的问题。进行集体经济产权制度改革，股权明确到户到人，建立与现代企业制度接轨的治理结构。深化农村征地制度改革，改变城乡土地的双重价格体制，形成与市场经济体制相适应的城乡土地一体化定价机制，从根本上消除地方政府土地财政的驱动力，抑制地方政府通过倒腾土地与民争利的现象。

二是形成村民自治依法管理的刚性约束，不给做空村民自治的行为留下操作空间。村民自治早已形成法律，为什么一些地方长期得不到有效落实？一些行政不作为的领导干部，为什么不能受到追究？村民自治的一些基本要求，之所以在有些地方仅仅落在书面上，关键是村民委员会组织法是一部软法，不落实也不会承担什么责任，鲜见有违反村民委员会组织法受到追究的领导干部。可否规定，凡是乡镇党政领导不能依法按时启动村委会选举的村，村民可以自行组织；凡是应该依法成立村民代表会议和村务监督机构，由于基层组织不予组织而没有成立的，村民可以自行组织成立？能否做到，违反村民自治相关法律规定、侵犯村民自治组织权力的行为，村民能够申请行政复议；向法院起诉，凡是不予受理或者进行了判决却得不到执行的，追究有关组织和领导人员的责

任；凡是在村民自治事项上有意做手脚，搞假民主、假公开的，能够追究责任？制定与刑法相协调的制裁措施，使践踏村民民主权利肆意妄为者付出代价，使有意效仿者望而却步！

三是发育农村社会组织，使村民自治能够得到民间力量和社会舆论的支持。通过国家政策支持，倡导村民成立民间社会组织，充分发挥老年协会、公益事业建设协会、专业经济协会、社会志愿者协会等组织的作用；允许家族范围内通过优良传统教育、形成内部规约等依法进行自我教育、规范行为的活动；通过这些有组织的行为，提高社会文明程度，加大村民反映诉求的分量。在公益事业建设、村务决策论证、集体财务监督、村民道德评议、开展慈善救助、调解民间纠纷等方面发挥各具专长的作用。支持开展群众广泛参与的农村文化活动，发挥其针砭时弊、淳化风气的作用，发挥道德引导作用，形成公众廉耻观念和社会舆论压力。在自然村、村民小组民选负责人并通过民主程序产生村民议事会，成为村民代表会议制度的有益补充形式。允许村委会干部在县乡范围内成立村民自治协会，交流工作经验，相互学习借鉴，规范行为，反映诉求。当自身合法权益受到强力侵犯的时候，形成有效的社会压力集团，维护村民自治的权威。通过建立和完善村民代表会议制度，吸收有影响的社会贤达参与到村民自治体系中来，让农村素质较高并具有理性思维的群体充分发挥作用，提高民主决策的科学性和权威性，寻求更多的社会共识，拉近村干部与村民的距离，形成有强大组织支撑力的监督力量，支持村民自治的发展。

（作者系民政部基层政权和社会建设司巡视员）

当前农业发展的两个热点问题

■ 李昌平

关于农村金融改革

前几年，有个地方认为农村发展的关键是土地怎么抵押贷款的问题，于是给农民办了水面证、林权证、承包证等确定农民70年承包权的很多证，但农民拿了证以后到银行去贷款，银行却不买账，结果农民办证花了不少钱，却解决不了资金短缺的问题。

那么，农民有了抵押物，银行为什么还不愿意贷款给农民呢？笔者认为，问题的关键并不在于土地私不私有，而在于小农的土地在大银行里实现抵押贷款有三个问题无法解决。第一个问题是成本太高。银行如果把一亿元资金贷给一个企业，一个信贷员可以管五个企业五亿资金，但农民贷款规模比较小，一户贷一万，五亿就是五万个农民，那需要多少个信贷员？第二个问题是风险太大。由于农民和银行的信息不对称，银行无法对农民的经营等状况进行监管，风险是不可控的。第三，一旦出现风险，农民抵押给银行的土地承包权等也难以变现。日本、韩国土地私有化后，之所以可以抵押贷款，其中一个原因就是它是在农会里办金融，是在农民的组织内部办金融。在农民的组织内部抵押贷款，就是组



织内部的问题，就可以避免以上三个问题。所以，韩国、日本的农村金融是有效的，不在于它的土地制度不适应金融制度。中国的问题是金融制度不适应土地制度，我们要改革的是金融制度。要在社区里、在农民的村社组织里建立合作互助金融。

8年前，我在一个村子里建了一个养老资金互助社。每个老人出2000元，我出10万，将这些钱贷给村里的年轻人去发展经济，年轻人付利息，老年人用利息养老，我不参与分配。一个老人一年可以分600多元，夫妇两个就是1000多元，生活可以过得不错，年轻人也有了资金去发展经济。

在笔者看来，新农村应有5个特点。第一是“我村我素”，就是村庄有自己的元素，比如有板栗、有茶叶、有山、有水、有古井、有古树等，元素比较丰富；第二是“我村我品”，村庄要搞出品牌、品格、品位来；第三是“我村我业”，让当地的人可以在村子里有自己的事业、产业，村庄养得活人，如果养不活人，大家都出外打工，村庄就失去了希望；第四是“我村我家”，真正把村庄当作自己的家园，而不是像现在好多村庄，有了钱到城里租房子；第五是“我村我根”，如果把村子当作自己的根，那个村子就有希望了。

关于农产品价格

在国内，我们经常看到农产品价格暴涨暴跌的新闻。造成这种现象的真正的原因是什么？

笔者认为，农业的发展可以分为四个阶段。第一个阶段是1984年或1985年以前，是农产品短缺的阶段。农产品短缺阶段，增产就可以增收，这个时期的农业发展目标是追求产量的增长，农业政策的目标是帮助农民提高产量，追求产量增长效应。在这个时期农民的收入节节高，出现了很多专业户、万元户。

1985年特别是1990年后，进入农业发展的第二个阶段，这个阶段农产品供求基本平衡，出现了增产不增收的现象，而且由于总量过剩，增产反而会减收。这是一个普遍问题，并不能通过单个的农民调整结构得到解决。所以这个阶段农业政策的目标是追求农产品的价格或价值增长收益。比如延长产业链、组织化等。台湾有七八个生产柑橘的农会，农会上面有个协会，柑橘协会主席由农会的会长轮流做。柑橘有大小年之分，假如大年的时候产量是100，小年的时候

产量就只有90，有10%的差距。按照农产品的价格弹性系数0.2计算，在柑橘供求基本平衡以后，增产1%，价格下降5%；减产1%，价格上涨5%，减产可以增收。农产品的特点就是暴涨暴跌，这是它的特性。粮食、农产品的价格弹性系数一般在0.5以下，所以这个时期要稳定农民收入，就要组织化，追求价格增长收益，做到增产增收、减产也不减收。台湾的农民，大年时会召集农会开会，农会就会作出决定，一级品、二级品都上市，三级品不准上市，因为台湾的农会是“一会一品牌”，没有品牌很难进入市场。农会高度组织化，可以定价，它说一级品、二级品上市，比去年要低一毛钱。一级品、二级品卖完后，跟去年的收入总量差不多，就做到了增产不减收。三级品还可以卖一点，卖不了就加工成果汁，延长产业链，增加农产品的附加值。

中国加入WTO以后，农业发展进入第三个阶段，全球化条件下高度竞争、高度发展的阶段。国内的生猪、大豆、奶制品、玉米、棉花等都已经进入了第三个阶段。现在美国人占有中国大豆市场份额的百分之六十多，占有了这个份额之后就有了定价权，我们看到国内食用油从来没有大幅降价过，而是经常持续走高。占有了中国的大豆市场份额以及大豆市场的定价权以后，衍生了一个农产品武器化的问题，利用农产品来控制你的经济、社会、政治。

农业还有第四个阶段，比如上海的农业是农业异化的阶段，是农业异化成服务业的阶段，即把农业服务化。上海郊区的农业，已经成为服务业的一部分。城市里的人花钱到市郊种一块水稻，自己种植、经营、收获；市民可以亲手采摘水果、茶叶，摘了就是自己的，但需要付出比直接买更高的价钱。这是农业成为服务业的一部分。

（作者系河北大学中国乡村建设研究中心主任、研究员）

社会管理创新必须推进城乡一体化

■ 陈文胜

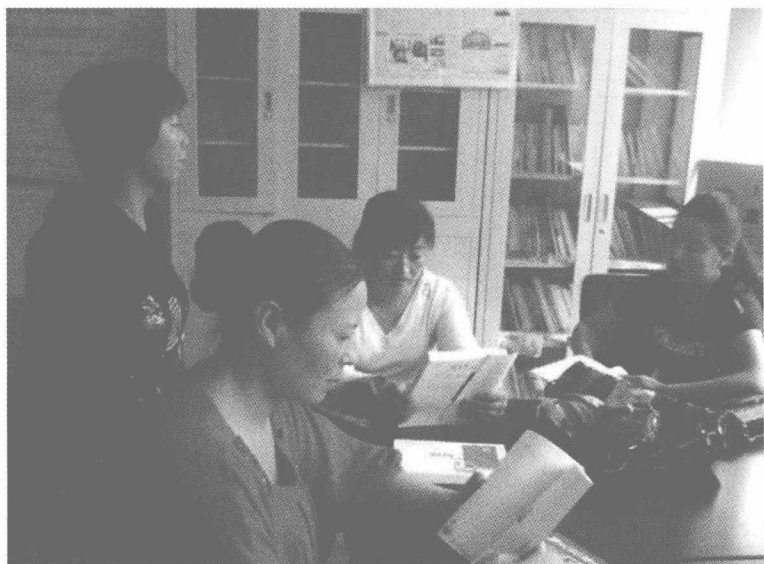
城乡一体化是现代社会发展的趋势，也是一种全新的社会形态。当前，我国进入城乡一体化发展的关键时期，这一时期经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，强烈呼唤着城乡一体化的社会管理创新。因此，从经济社会城乡一体化发展的理念和要求出发，探索适应城乡一体化发展的社会管理体制机制，是当前社会管理创新的重点和关键。

一、城乡一体化对社会管理提出了新要求

1. 中国城乡一体化转型进入关键期 当前，我国经济社会正向城乡一体化转型，正在由以经济建设为中心向经济建设和社会建设并重转变，以工业和城市发展为重点向工农并重城乡一体发展转变。在工业化和城市化发展的很长一段时间，我国实行的是城乡不同的户籍制度，其理念是农业支持工业、农村支持城市，保证工业和城市优先发展。改革开放以来，我国经济快速发展，总量超过日本成为世界第二。但是，经济发展的同时，社会发展不同步的问题也日渐明显。如经济结构失调问题、城乡差距拉大问题、社会保障乏力问题、环境资源危机问题，等等。这些问题的出现，除了经济发展本身的问题外，几乎都与社会管理有着千丝万缕的联系。各种迹象表明，中国社会管理的问题，突出地表现在农村社会管理滞后、城乡管理分割和不平衡突出。在中国进入城乡一体化的关键时期，清除城乡分割的社会管理体制障碍，削减城乡经济发展不平衡，缓解城乡矛盾冲突，缩小社会贫富差距，已经刻不容缓。因此，在城乡一体化转型的关键时候，需要突破城乡二元体制机制因素带来的城乡壁垒，完善城乡一体的社会管理体制机制。

2. 城乡分割是社会管理创新的主要障碍 随着中国城镇化的快速推进，城乡社会管理问题也日益突出，现有的二元社会结构导致社会管理城乡断裂，成为社会管理创新的最大障碍。其一，城乡分割阻碍农民城市融入，阻碍社会和

谐融合。当前有两亿多农民工在城镇工作和生活,成为城市社会的重要组成部分,迫切需要城市社会管理快速跟进;但农民的户籍与依托组织还在农村,城市对农民只能进行以治安为目的的管理,在理念上



把他们作为外来人进行安全防控,缺乏对农民工的人性关怀。其二,城乡分割造成城市空心化,影响城市化质量。当前,城市空间扩展很快,人口增长很快,但是,许多是流动人口,不是真正的城市人口,只是城市化的虚假繁荣。如农民在城市生存没有社会保障,因此农民在城市工作生活几十年,最终还要回到家乡安家养老,不能成为城市的新市民。其三,城乡分割的社会管理体制不仅阻碍农民成为新市民,而且剥夺了农民的平等国民待遇,造成了城市居民与农民的国家公共产品和服务享受差异巨大,当前现实存在的“同命不同价”问题就是突出的表现。因此,要推进社会管理城乡一体化创新,消除二元管理机制对城乡社会融合的阻碍。

3. 城乡一体化社会管理创新是大势所趋 国际国内的发展经验表明,现代社会的发展不仅是城乡一体化发展,而且正在向全球一体化迈进。如何适应新的社会经济发展要求,实现国家的和谐稳定发展,不仅仅是经济发展的要求,也不完全是资源环境能够解决的问题,还是社会有机融合的问题。因此,城乡一体化创新社会管理,加速社会发展,是当前解决我国发展问题的重要举措。发达国家的实践表明,城乡一体化不仅缓解社会矛盾,也是解决经济问题的关键。一些发达国家曾经在经济快速发展之后,由于社会发展滞后,产生了许多