

主 编 周治滨
曾 礼

城乡统筹理论 与实践研究

推进 川 渝 地 区

统筹城乡综合配套改革
试验区建设 研究论文集



四川出版集团
四川人民出版社

与 城乡统筹理论 实践研究

推进 川渝地区

统筹城乡综合配套改革
试验区建设 研究论文集



四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡统筹理论与实践研究:推进川渝地区统筹城乡综合
配套改革试验区建设研究论文集 / 周治滨, 曾礼主编.

—成都: 四川人民出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-220-07552-0

I. 城… II. ①周…②曾… III. ①城乡建设—四川省—
文集 ②城乡建设—重庆市—文集 IV. F299.277—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 063817 号

CHENGXIANG TONGCHOU LILUN YU SHIJIAN YANJIU

城乡统筹理论与实践研究

——推进川渝地区统筹城乡综合配套改革试验区
建设研究论文集

周治滨 曾礼 主编

责任编辑	徐英 唐海涛
封面设计	彭小柯
技术设计	古蓉
责任校对	叶勇
责任印制	李剑 孔凌凌
出版发行	四川出版集团 四川人民出版社 (成都槐树街2号)
网 址	http://www.scpph.com http://www.booksss.com.cn E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net
发行部业务电话	(028)86259459 86259455
防盗版举报电话	(028)86259524
照 排	成都华宇电子制印有限公司
印 刷	四川嘉创印务有限责任公司
成品尺寸	185mm×260mm
印 张	20.5
字 数	425千字
版 次	2008年5月第1版
印 次	2008年5月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-220-07552-0
定 价	35.00元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

目 录

统筹城乡发展中的四川农村民间组织培育

..... 中共四川省委党校 郭 伟 王春英 (1)

重庆城乡统筹中的农民工问题研究(总报告) ... 中共重庆市委党校 曾 礼 (8)

城乡统筹是重庆实现科学发展的必然选择

..... 重庆社会科学院 肖长富 田代贵 (18)

成都试验区建设与发展的几点思考 成都市社会科学院 刘从政 (22)

刍议“全域成都”理念 成都日报社 刘万厦 (29)

论重建农村承包地的产权主体

——统筹城乡综合配套改革的重点领域和关键环节

..... 成都市社会科学院 陈伯君 钟怀宇 (33)

纵论“统筹城乡”的十大理念 中共重庆市委党校 戚 攻 (44)

对成都试验区及四川省级试点市统筹城乡综合配套改革

试点情况的初步分析与思考

..... 中共四川省委党校 孙超英 贾 舒 中共四川省委督查室 高 波 (49)

建设长江上游生态屏障 共谋川渝经济发展 中共四川省委党校 罗振宇 (57)

成渝经济区与区域发展模式创新 西南交通大学 戴 宾 (61)

城乡统筹下的市县关系探讨

..... 中共四川省委党校“农村综合体制改革”课题组 (67)

低成本现代化

——对城乡统筹发展的一种理解 中共四川省委党校 彭大鹏 (71)

川渝合作共建成渝经济区区域创新体系初探

..... 中共四川省委党校 贾 舒 孙超英 (74)

基于SWOT分析的成渝经济区区域创新体系构建思路

..... 中共四川省委党校 李 慧 (79)

减少政府层级与“省直管县”探析

..... 中共四川省委党校 师 丽 刘正芳 唐若兰 (87)

论川渝合作助推城乡统筹发展 中共重庆市委党校 杨顺湘 (92)

重庆市统筹城乡基本公共服务的对策研究

..... 重庆行政学院 谢来位 (98)

关于重庆市农民工进城意愿的调查情况及对策建议

..... 中共重庆市委党校 周学馨 (104)

解决农民工问题的政策创新

——以重庆为例 中共重庆市委党校 李国军 (108)

重庆统筹城乡发展中的劳动就业问题研究 中共重庆市委党校 李继樊 (118)

关于统筹城乡发展的制度体系及其创新的思考

..... 中共重庆市委党校 王 骏 陈志峰 (125)

城乡统筹中重庆市农民工融入城市现状与政策设计

..... 中共重庆市委党校 王 钟 (134)

统筹城乡综合配套改革试验与小城镇建设 中共重庆市委党校 吴小渝 (141)

城乡统筹中的农村土地流转问题研究 中共重庆市委党校 徐继敏 (146)

重庆农民工转户问题的调查及对策 中共重庆市委党校 喻 中 (152)

创新农民工市民化的行政体制

..... 中共重庆市委党校“统筹城乡发展与政府体制改革”项目组 (156)

重庆农地流转模式及制度安排的思考 西南大学 祝志勇 (160)

关于制定《重庆市农村土地承包经营权流转条例》的思考

..... 西南大学 赵 谦 (164)

成渝经济区有着巨大的发展潜力 中共成都市委党校 刘道明 (168)

顺势而为,促进农民变市民

..... 中共成都市委党校 蒋 青 成都大学 吴建钊 (173)

推进统筹城乡发展中的农民市民化问题·...

——成都市推进城乡一体化观察

..... 中共成都市委党校 路小昆 (177)

成都城乡统筹的重点:土地向规模经营集中 中共成都市委党校 孙恪廉 (194)

改革与创新

——成都城乡统筹综合配套改革试验区建设的动力

..... 中共成都市委党校 张丽华 (198)

城市涉农社区管理面临的问题与对策 中共成都市委党校 赵汝周 (202)

三峡库区社会主义新农村建设研究

..... 中共重庆市万州区委党校 邬云峰 黄 勇 (209)



按照统筹城乡的思路 搞好乡镇综合体制改革

..... 中共重庆市北碚区委党校 许光友 杨 欣 (218)

加大统筹力度,扎实推进长寿区新农村建设

..... 中共重庆市长寿区委党校 罗 辉 (226)

绵阳村民自治权缺失的分析及治理措施

..... 中共绵阳市委党校 敬行伟 朱 云 (231)

统筹城乡发展,加快广元市新农村建设步伐 中共广元市委党校课题组 (236)

江津区统筹城乡综合配套改革的调查与思考

..... 中共重庆市江津区委党校 何洪福 (240)

统筹城乡发展的关节点:农地改革 中共重庆市黔江区委党校 郭秋生 (251)

大力发展现代服务产业 加快锦江城乡统筹步伐

..... 中共成都市锦江区委党校课题组 (255)

建设综合配套改革试验区,统筹城乡发展的保障

——规范化服务型政府建设的探索与思考

..... 中共成都市金牛区委党校 乐 斌 易 务 葛丽英 (263)

大城市中心城区的“三个集中”工作探讨 ... 中共成都市青羊区委党校课题组 (270)

立足实际,创新思路,建设社会主义新农村

——温江新农村建设的调查和思考

..... 中共成都市温江区委党校课题组 (275)

产业集群与总部经济发展研究

——成华区龙潭都市工业集中发展区现状分析及对策研究

..... 中共成都市成华区委党校(成华区行政学校)课题组 (284)

关于城乡产业统筹发展问题的思考 中共开县县委党校 潘仲海 (290)

统筹城乡发展中的新农村建设资金筹集渠道探析

..... 中共潼南县委党校 何洪华 (294)

统筹城乡综合配套改革的内涵、意义、重点探析

..... 中共梁平县委党校 成天鸿 (300)

“三个集中”在邛崃汤营的具体实践

——对汤营农民专业合作社经济组织的调查与思考

..... 中共邛崃市委党校课题组 (309)

双流县推进农民向城镇集中、促进统筹城乡发展的调查研究

..... 中共双流县委党校课题组 (315)

编后语 (323)

统筹城乡发展中的四川农村民间组织培育

郭 伟 王春英

摘 要：统筹城乡发展不仅包括统筹经济、政治、文化发展，也包括统筹社会发展。农村的落后不仅在于经济文化发展的落后，也突出地表现为社会发育的落后，即社会组织化程度很低。统筹就是实现均衡。让农民组织起来，主旨是让农民获得大体公平的发展条件和环境，拥有维护自己权利的机会和途径。改革开放带来的经济市场化和政治民主化进程，不仅使农民感到需要组织起来，而且使政府希望农民组织起来。四川农村民间组织在改革开放之初就已出现，并顽强地发展着，这些组织主要是经济组织，它们对于发展生产、化解矛盾起到了十分积极的作用，具有明显的官办色彩，与政府的关系主要不是对抗而是合作。总体上看，农村社会尚存在组织化程度低和组织不规范的状况，其组织化程度与经济发展水平有关，但并不成正比例关系。

关键词：统筹城乡发展 农村公民社会 农村民间经济组织

统筹城乡发展问题，已经成为全面建设小康社会的重点、难点和瓶颈问题。我们都认识到：没有农民的小康，就没有全国的小康；没有农村的现代化，就没有国家的现代化。问题在于，我们试图通过什么途径去统筹城乡发展？迄今为止，我们一直坚持的基本思路仍然是由上到下、专家导向、政府主导推进的农业与农村发展。即便是在社会主义新农村建设的背景下提出的“工业反哺农业、城市支持农村”“多予少取放活”的基本方针，大体上也是沿着这样的思路。因此，从社会主义新农村建设到热度渐高的统筹城乡发展，几乎都呈现出“上面热基层不热，政界热学界不热，干部热群众不热”的情形。

这样的思路是可以理解的，其工作方式也是我们驾轻就熟的。但这样的思路和工作方式是不是过分依赖了外部因素对于农业、农民和农村的作用，或多或少地忽视了

理应作为主体的农民的作用？同时，政府也好，城市也好，工业也好，都是具有自身的利益的，如何保证它们在统筹城乡发展中积极维护“三农”的利益，而不至于把统筹城乡发展当做新一轮对农民的掠夺？

什么是统筹？统筹最基本的内涵是均衡，农民应当享受国民待遇以及和城里人一样的权利保障，农村应当拥有和城市大体相当的基础设施和公共服务，农业应当得到强有力的扶持和直接补贴，从而使农民和居民、农村和城市、农业和工业处于一种相互促进、竞相发展、共享繁荣的状态。以这样的观点来审视现状，农村与城市相比，其落后不仅是经济文化的落后，而且是社会组织化程度的落后。一个城里人可以参加各类组织，其中包括完全意义的民间组织，这些组织从各个方面维护了城里人的权益。至少，他们在利益得不到保障的时候已经可以采取“用脚投票”的方式来救济自己的权利。农民则不行，他们连“用脚投票”的机会都没有。同时，改革开放以来的经验也证明，经济增长的强有力的动力之一，在于社会被动员起来，并在一定程度上组织起来。所以，在统筹城乡发展中注重培育农村公民社会，让农民组织起来，是我们需要考虑的一个重要选择。

二

一个国家和地区现代化的程度，不仅表现为经济的增长状况和文化的发展水平，而且表现为社会的发育程度。近代以来的人类历史已经证明，在轰轰烈烈地开展工业革命、如火如荼地掀起文艺复兴的时候，社会发育也在悄悄地进行，出现了所谓市民社会，从而将人类社会带入了现代意义的社会。

传统社会主要体现为两极，一极是国家，一极是民众；近代以来的现代社会的重要标志在于出现了第三极或第三方，即社会的发育，亦即社会的组织化程度。

两极社会又被称为“权力时代”，即处处存在着权力对权利的肆意侵犯。马克思在其重要著作《路易·波拿巴的雾月十八日》中，以冷静却又犀利的笔调叙述了在1848年革命以后，被赋予了公共权力的制宪议会和国民议会是怎样剥夺了一个又一个阶级的政治权利，直至废除普选权，实现所谓“议会专制”；而在革命中当选为总统的波拿巴又是怎样埋葬议会，使议会制度和资产阶级的统治覆灭，复辟帝制的。马克思写道：“这个行政权力有庞大的官僚机构和军事机器，有复杂而巧妙的国家机器，有50万人的官吏队伍和50万人的军队。这个俨如密网一般缠住法国社会全身并阻塞一切毛孔的可怕的寄生机体，是在专制君主时代，在封建制度崩溃时期产生的。”^①这个极度膨胀的公共权力一方面不断完备，一方面把一切社会行为都变成政府活动的对象。“从某一村镇的桥梁、校舍和公共财产起，直到法国的铁路、国家财产和大学止。最后，议会制共和国在它反对革命的斗争中，除采用高压手段而外，还不得不加

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第675页。



强政府权力的工具和集中化。一切变革都是使这个机器更加完备，而不是把它摧毁。”^①这一强大而又可怕的国家机器的参照物，是卑微的市民社会。它赖以建立的社会基础，是数量众多却又没有组织起来的散漫的农民。马克思说：“波拿巴代表一个阶级，而且是代表法国社会中人数最多的一个阶级——小农。”^②农民为什么要选择高度集权的无所不能的国家机器呢？马克思指出：“小农人数众多，他们的生活条件相同，但是彼此间没有发生多种多样的关系。他们的生产方式不是使他们互相交往，而是使他们互相隔离。这种隔离状态由于法国的交通不便和农民的贫困而更为加强了。”“法国国民的广大群众，便是由一些同名数简单相加而成的，好像一袋马铃薯是由袋中的一个马铃薯所集成的那样。数百万家庭的经济生活条件使他们的生活方式、利益和教育程度与其他阶级的生活方式、利益和教育程度不相同并相互敌对，就这一点而言，他们是一个阶级。而各个小农彼此间只存在地域的联系，他们利益的同一性并不使它们彼此间形成共同关系，形成全国性的联系，形成政治组织，就这一点而言，他们又不是一个阶级。因此，他们不能以自己的名义来保护自己的阶级利益。”“他们的代表一定要同时是他们的主宰，是高高站在他们上面的权威，是不受限制的政府权力，这种权力保护他们不受其他阶级侵犯，并从上面赐给他们雨水和阳光。”^③马克思所描述的19世纪中叶法国的情形，在世界各国一再出现。所以，马克思得出的结论——“小农的政治影响表现为行政权力支配社会”，是具有普遍意义的客观规律。

三极社会是权利时代，处处体现出权利对权力的影响和制衡。导致这一时代来临的是国家与社会的分离。有的学者认为，这在欧洲是一种近代现象，而在中国则是1978年后改革的产物。^④推动权力时代向权利时代转变的基本动力是市场经济和民主法治，但在发展路径上却呈现出不同的状况。第一种是社会的日渐强大催生了近代国家的诞生，社会本身就是作为国家的一种制衡力量而存在。每一次社会与国家的冲突，甚至是流血的冲突，都换来了法律和制度的进步。社会和国家日渐形成一种合作治理公共事务的关系。第二种是国家一直强大于社会，国家作为主导力量推进现代化，从而形成国家的威权统治。但随着社会逐渐发育，国家理性地选择推动社团成长，并赋予其更多的管理责任。第三种是国家本来就不够强大，迅速发展的社会使国家无所适从，于是出现无序和混乱状态。在中国，我们几乎是别无选择地走着第二条道路。当我们树立并坚持市场经济的改革取向和民主法治的基本方略以后，权利时代对于我们，已经是曙光乍现了。但是，在广阔天地的农村，这个时代的到来似乎还十分遥远。农村社会的组织化程度很低，农民不能自己代表自己，只能由别人来代表自己。

可是，始于20世纪80年代初期的农村家庭联产承包责任制的推行，使人民公社

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第676页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第677页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第677、678页。

④ 康晓光：《转型时期的中国社团》，《中国社会科学季刊》（香港）1999年第28期。

体制下的农户由一个单纯的消费单元变成生产经营主体，原来依赖于集体经济的制度安排亦随之失去经济和组织基础而瓦解，原本在一定程度上代表农民利益的组织体系一夜之间消失了，农民在客观上被无情地置于只能自己代表自己的境地。20多年来，市场取向的改革几乎在每一方面都将农户推向了经济活动和社会生活的主体地位，民主和法治的洗礼使广大农民愈来愈多地采取积极主动的行动。

例如，1999年，我国粮食总产量为50838万吨，2003年则锐减为43069万吨，减少了7769万吨。^①粮食总产量急剧减少的直接原因，是农民不愿种地。因为种地还要赔钱，农民只好选择撂荒。面对国家粮食安全可能出现的危机，2004年，中央重发“一号文件”，开始采取一系列支农惠农措施，直至免征农业税。2005年，粮食总产量迅速恢复到48400万吨。^②这一事例，说明权利开始在更加积极地影响权力，说明农村社会如何与国家博弈，但这种影响和博弈总体上是盲目的和无序的。这就提出了两个重要问题。

一是农民需要组织起来，以维护和争取自己的权益。当市场经济和民主法治使得农民的切身利益开始明晰、主体意识日益增强之后，农民需要组织起来的愿望便强烈起来了。单个的散漫的农民无法与市场化的高度组织的城市对话，是因为“他们不能自己代表自己，一定要别人来代表他们。”^③

二是政府希望农民组织起来，以实现有序的冲突和管理。作为一个理性的政府，它宁肯面对组织起来的能够理性诉求的民众，而不愿意面对一群乱民。因为前者可以使冲突和管理成为可预测的和可调控的，因而是有序的；后者则可能完全相反。所以，一个理性的政府，宁肯让冲突发生在办公室和会议室，而不愿意让它们发生在田间地头、街头巷尾。罗伯特·普特南通过他的研究证明，一个“好政府”的必要条件是强大的公民参与传统和发达的公民社群组织^④，亦即可以与政府抗衡的强大的公民社会。因为政府不能自己变好，它只有在社会强有力的博弈中才能变好。

因此，让农民组织起来，是统筹城乡发展的重要内容，其主旨就是让农民获得大体公平的发展条件和环境，拥有维护自己权利的机会和途径。

三

事实上，无论通过什么路径，社会的发育是一个必然的客观进程，即使是在更加落后的农村，这一过程也在市场经济和民主法治的强有力推动下顽强地推进着。我们通过对四川省农村民间组织的调研，有这样几点基本认识：

第一，农村民间组织出现于改革开放之初，并顽强地发展着。

1980年，四川出现第一家可以称为合作组织的“郫县烟叶合作协会”。到2005

①② 新华社发图表：《我国粮食生产面临耕地缺乏的压力》，新华网2006年2月22日。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第678页。

④ 罗伯特·普特南：《使民主运转起来》，江西人民出版社2001年版。



年底,全省农村专业合作社达到13386个,拥有会员278.5万户,分别比上年同期增长15.4%、30.8%,带动农户达808万户。^①会员数量年增幅在10%以上的地区有成都、内江、宜宾、乐山、南充、资阳、眉山、雅安、凉山、甘孜等10余个市州。

与此同时,四川农民还创办了以技术交流为主的农村专业技术协会。20世纪80年代初,温江县、郫县、通江县等地农民率先自发组织养蜂、养猪和银(木)耳生产协会。截至2005年底统计,全国共有11万个技术协会,其中四川的协会数量达1.12万个,会员有200多万人。^②

第二,农村民间组织主要是经济组织。

在四川,农村民间组织主要是经济组织。这是因为:首先,家庭联产承包责任制的实施,在很大程度上还原了农民作为小生产的私有者的身份。这些经济组织实质上是市场经济条件下的产权保护和实现形式。其次,四川总体上是一个移民社会,除三州民族地区外,宗族势力和宗教势力不是很强。不像东部和中部一些省份,改革开放引起的农村社会变迁首先是传统宗族文化的复兴;也不像西部一些民族地区是宗教组织的影响扩大。再次,迄今为止,政府对农村社会的管制尚十分严格,四川农村事实上基本不存在除经济组织以外的其他民间组织。即使是经济组织,整体上仍然呈“小而弱”状态。

四川农村的民间经济组织主要有两种形式:一是主要进行农业生产经营的专业合作经济组织,二是主要进行实用技术服务的专业技术协会。由于制度和政策的原因,四川农村的民间经济组织大多取名“协会”,同时也区别于按区域设置的明显行政化的合作社。根据《中华人民共和国农民专业合作社法》第2条的规定,农民专业合作社实际上包括了以提供技术服务为主的专业技术协会,而且也可以包括从事农产品的生产和销售、加工、运输、贮藏的农村股份合作制企业。所以,几年来围绕农民专业经济合作组织内涵和称谓的争论,大体上可以澄清了。

第三,农村民间组织对于发展生产、化解矛盾有十分积极的作用。

业已存在的农村民间经济组织尽管还很幼稚,相应规章不健全,还存在这样那样的问题,但他们在发展生产、化解矛盾方面的积极作用已经愈来愈显著地体现出来了。例如,攀枝花市仁和区某村地处亚热带干旱山区,又位于水库供水的末梢,灌溉用水的缺乏严重制约了农业生产的发展。过去,由村委会协调用水,经常发生纠纷,而且水利设施维修也特别困难。2002年,该村成立用水者协会,负责管理本村8个社和邻村1个社的农业用水管理和渠道的维护。协会民主商议放水、管水、水费收取和使用、水利设施维修等问题,农户都自觉交纳水费,积极维护用水秩序,并积极投工投劳维修水利设施,促进了农业生产的发展。

^① 中共四川省委农村工作领导小组办公室:《四川省农村专业合作经济组织发展情况》(2006年4月13日)。

^② 本资料由四川省科技协会办公室2006年6月29日提供。

第四，农村民间组织尚具有明显的官办色彩。

四川农村民间经济组织的生成主要有以下四种形式：一是自发形成。农民在发展农业生产中有组织起来的强烈需要，其组织者大多是生产经营能手。由于社会精英大多已经被吸纳进体制内，这些自发形成的组织，其组织者要么原来就是村主任或村支书等干部，要么后来当了干部。所以，这种类型的组织仍有明显的官方色彩。二是由官方发起成立后逐步交给民间管理。这类经济组织成立起点比较高，比较有实力，发展得比较好，被认为是一种成功的模式，越来越多地在各地推行。三是由政府组织成立并管理。一些行业协会仍然由政府官员兼任负责人，例如有的县和市的“个体协会”等。四是由企事业单位创办，并以其为主导。如一些销售饲料、种子、种畜（禽）的企业和涉农事业单位牵头成立协会，并在其中起主导作用。政府一直对这类协会采取扶持政策，所以这一类型的组织也有明显的官方背景。这种状况应当说是符合现阶段中国国情和发展水平的。传统的中国农村是一种国家主导的“官民共治”的结构^①，新中国成立以后，国家的触角更是深入农村基层，中国农村远没有发育到可以自治的程度和水平。

第五，农村民间组织与政府的关系主要不是对抗而是合作。

农民有自己的利益需要维护，农民利益诉求愿望的强化和迅速崛起的民间力量使之与官方的关系日益复杂，矛盾逐渐显现。但是，我们发现，从总体上看，农村民间经济组织与政府是接近而不是疏远，是合作而不是对抗，是融入而不是分离。从农民的角度上说，他们面对政府太强大了，他们只能依附国家权力结构而生存，从国家让渡的权力空间中汲取资源。现阶段，他们与政府甚至谈不上合作而只是一种依附关系。所以，一些纯粹自发组织的农村民间组织也主动依靠政府。从政府角度上说，面对日渐复杂的社会管理和雨后春笋般涌现的社会组织，它的理性选择是让渡一部分权力给它们，并把它们吸纳到政府管理的大系统中来。

第六，农村社会总体上存在组织化程度低和组织得不规范的状况。

总体上看，四川农民的组织化程度仍然很低，尤其是缺乏综合性的代表农民利益的组织，例如像日本那样的农协。日本农协是农民群众的团体，以“自愿、互利、民办、民管理、民受益、共同发展”为原则。农协通过对农业生产生活实行全方位、一条龙的服务，使农业生产实现规模经营，在促进农业发展的同时，保证了农民的利益。

此外，相当多的农民组织不规范，责权利关系不清晰，致使其难以长期维持。其症结在于没有形成科学合理的治理结构和运行机制。许多农民组织基本沿用了官僚机构的科层制结构，而没有形成权利平等基础上的网络制治理结构。造成这种状况的原因，在于农民组织总是企图在市场交换中获得垄断，并有十分强烈的赢利冲动。

^① 参见秦志华著：《中国乡村社区组织建设》，人民出版社1995年版，第210页。



第七,农村社会的组织化程度与经济发展水平有关,但并不成正比例关系。

社会的组织化是经济发展到一定阶段的产物,生产力的发展要求人们组织起来,并产生了更多的社会联系。但并不能说生产力越发达,社会的组织化程度就越高。就四川而言,成都无疑是经济比较发达的地区,成都的农民经济合作组织也出现得比较早。但是,就目前而言,成都的农民不仅参加各种组织的比例较低,组织的规范化也不够。这在很大程度上是因为成都的政府太强势了,并且能够动用较多的资源支持“三农”。这就出现了成都的农村比较富裕,但组织化程度并不高的情况。所以,真正决定农村社会组织化程度的,是农民的主体意识和权利保障。

一叶知秋,四川的情况说明,我国农村民间经济组织客观上已经进入大发展时期,相关立法逐步完善,其生存与发展空间越来越宽阔。农村民间经济组织将逐步成为带动农村经济发展的主要力量,并在社会生活中担当越来越重要的角色。

作者单位:中共四川省委党校

重庆城乡统筹中的农民工问题研究(总报告)

曾 礼

中共重庆市委党校积极贯彻胡锦涛总书记“3·14”讲话精神,于2007年4月,组织我校教研人员从8个方面研究城乡统筹问题。在国务院批准重庆成为全国统筹城乡综合配套改革试验区以后,校委会在深入学习和领会市委领导重要指示精神的基础上,以我市农民工问题为重点,于6月14日成立了由校领导担任组长的“城乡统筹”课题组,专题研究与我市农民工转移紧密联系的土地制度、户籍制度和社会保障制度改革以及统筹城乡发展中的政府体制机制创新等重要问题。

一、站在科学发展最前沿,肩负重庆崛起新使命

设立重庆统筹城乡综合配套改革试验区,是中央高举中国特色社会主义旗帜,继续解放思想,坚持改革开放,推动科学发展,促进社会和谐的重大战略部署。

我们认为,“统筹城乡综合配套改革试验区”,第一要义是试验,核心是改革,基本任务是“统筹城乡”,基本要求是“综合配套”。因此,重庆只有进一步解放思想,“走自己的路”,才能站在科学发展的最前沿,肩负中央赋予重庆的新使命。

在人类社会发展,大规模的人口结构性流动,是由工业化和科技进步触发。我国改革开放29年来,由城乡二元结构促成的我国农民工个体流动,已经演变为大规模的结构性的流动。重庆是典型的大城市带大农村的二元结构。因此,重庆统筹城乡发展的关键,是农民工转移问题;政府引导和促进农民工转移,既要遵循市场规律,更要有积极作为。

二、三大制度创新是促进我市农民工有序转移的攻坚改革

研究认为,要引导和促进我市农民工有序转移,土地制度、户籍制度和社会保障制度的改革与创新,是“综合配套改革”的关键环节,具有“改革攻坚”的性质和意义;其中,土地制度改革是核心,户籍制度改革是手段,社会保障制度改革是条件。



因此,三大制度创新必须有机统筹、整体推进。

(一) 促进农民工转移,土地制度改革是核心

1. 我市农民工土地流转的现状

第一,我市农村人均耕地少,人口超载、“老人农业”等现象严重,从而导致了
我市农民土地经营的超小规模 and 分散化,严重制约了农民收入的提高。

第二,我市农村土地流转率较低,不利于我市实现土地集约化经营和发展现代农业,形成规模效益。如我市万州区,到2007年3月底,全区农村参与土地流转的户数占承包户总数的18.47%,流转土地面积占承包耕地面积的15.63%。又如长寿区累计流转土地36893亩,占该区家庭承包地面积的17.4%,占该区农村总耕地面积16.76%。

第三,我市农村土地流转主要采用不涉及承包经营权的方式。农村土地流转方式包括转包、租赁、转让、互换、入股等,农民工大多采用不涉及土地承包经营权的转包和租赁方式。如万州区的土地流转中,转包占57.06%,租赁占27.94%,而转让、互换、入股三种涉及土地承包经营权的形式,只占流转土地的10.47%。

2. 原因分析

第一,取消农业税和各种支农政策的实施,使得农民工的农村承包地已经成为没有任何负担的“财富”,而且还潜藏着各种预期收益,因而农民工不愿放弃土地承包经营权。

第二,调查显示,近2/3的农民工将承包地作为自己城市失业以后的“退路”和养老保障;同时,多数农民工既不知道自己转让土地能获得哪些相应的权益,又担心土地转让时农村住宅无法转让会造成较大损失。因而许多农民工不愿转变为市民。

第三,在农村土地流转中,存在政府与市场两大主体的缺位。目前,各级地方政府在农民工土地流转中,未充分发挥促进、引导、登记、鉴定等服务职能;而农民工土地流转市场也未充分形成。于是,一方面部分农民工想转让土地,但不知道转让给谁;另一方面,市场投资主体想进入农村,但不知道哪里有土地。

第四,促进农民工转移的制度不配套、政策未统筹,制约了农民工转移的积极性。

3. 对策建议

第一,采用差别化流转方式;赋予区县探索土地流转制度的权力。(1)在目前农村土地流转配套制度不健全的情况下,可鼓励农民工采用转包、转租和代耕等形式,防止土地撂荒。(2)当农民工市民化后,政府应促进市民化的农民工采用转让方式流转土地。(3)政府要加强对农村土地股份制流转方式的监管,防止市场风险。(4)针对我市各区县存在的差异较大的实际情况,赋予区县探索土地流转方式的更大权力。

第二,建立全市统筹耕地保有量和建设用地指标转移调整制度。(1)市和区县分别建立耕地保有量和建设用地指标转移调整制度。(2)市政府根据各区县人口流出和

流入数量,调整各区县建设用地和土地保有量指标。(3)区县根据各乡镇、街道流出或流入人口数量,调整建设用地和耕地保有量指标。

第三,政府建立独立的农村土地托管运营机构。农村土地托管运营机构的职能主要有:(1)收购农民工流出的承包地、宅基地和农村房产。(2)管理承包人交出的土地、发包人收回土地和承包撂荒土地。(3)托管农民工欲转让又暂时找不到买家的土地。(4)开发、出让、经营收购或托管土地。

第四,采取措施提高农民工转让土地的积极性。(1)保护农民工土地权益。当其在城镇入户时,土地不交回发包人,允许农民工自主转让承包地,收益作为他们转入城镇生活的补充。(2)限制农民工市民化后的土地权益。允许农民工在转户前转让承包经营权,或者在转户后的一定期限内转让土地;但对不转让土地的,应当按照土地平均收益克减在城镇的社会保障。(3)对转户并同时转让土地的农民工,除享有市民同等社会保障权益外,还应给予一定的土地补偿金用于他们城市购房。(4)统筹设计农民工土地流转和宅基地及住房转让政策。在农民工转移中,当无法同时转让宅基地及住房时,可由土地托管运营机构收购;土地托管运营机构收购的农民工住房,可用于边远农村地区梯度人口转移的置换安置。

第五,整合国土和农业管理部门土地管理权限。根据《农村土地承包法》规定,农村土地承包合同由农业行政主管部门管理,土地用途转移由国土部门审批。我市可探索整合土地管理权限,由一个部门行使农村土地承包、流转等权力。

第六,创新政府管理体制,增强政府在农村土地流转中职能,主要包括:(1)土地流转供需信息收集与发布职能。(2)土地流转引导和中介服务职能。(3)土地流转登记和鉴证职能。

第七,高度重视土地制度创新中的两个问题。(1)要守住土地制度创新的“红线”。“农村集体所有土地”包括农民的承包地和宅基地,是受《宪法》《土地管理法》《土地承包法》和《物权法》保护的,不存在“私有化”和无条件的“国有化”。(2)实行土地股份制流转时要谨慎。土地作为市场抵押物时,必然存在较大的市场风险。

(二) 促进农民工转移,户籍制度改革是手段

1. 我市农民工的转户(转成城市户口)现状

第一,目前我市农民工转户人数少、规模小。调查显示:截至2006年底,只有3.45%的本市籍农民工及其直系亲属转成了城市户口;在主城区的农民工中,只有3.34%的农民工及其直系亲属转成了城市户口。据2007年6月的抽样调查显示,主城区农民工只有不到11%的人关注户籍问题。

第二,土地问题与户籍问题紧密联系。调查显示:1/3左右的农民工愿意迁户(迁转户口),却不愿退出土地;2/3左右的农民工无论是否愿意迁户,都不愿退出土地。对农民工定居意愿的调查显示:“愿意迁户但不愿意弃地”的农民工占31%，“不愿意迁户也不愿意弃地”的农民工占32.1%。



2. 原因分析

第一,许多农民工不了解附着在现行户籍制度背后的各种权益,认为“只要有钱,有无城市户口不重要”。

第二,城市竞争压力和就业压力大,导致部分农民工产生“城里打工挣钱,回村生活养老”的观念。当土地成为没有任何负担的财富时,部分农民工既不愿意迁转户口,也不愿转让土地。

第三,现行户籍制度对我市农民工转移(迁户)进入主城区设置了较高门槛。如渝府办发〔2006〕171号文件规定,从主城区外迁入主城区的本市籍农民工,必须达到高中以上文化程度和有合法固定住所。但调查显示,同时具备这两个条件且尚未迁户口的,只占本市籍农民工总数的1.42%。据统计,目前,本市籍农民工在我市城市及城镇街道有合法固定住所的人员有55.4万人,占本市342万农民工的16.2%;在主城区的本市籍农民工,有合法固定住所的有13.1万人,占主城区222.3万农民工的5.9%。按此文件规定,主城区90%以上的本市籍农民工,都不能获得主城区城市户口。

第四,打造“1小时经济圈”和加速城市化,将增加城市建设用地,这大幅提高了生活在主城区及区县城市附近农民对未来土地收益的预期,甚至形成了一种“倒逼机制”,造成一些农民工和一些已经转户的小城镇居民回迁农村。

3. 对策建议

我市有342万本市籍农民工在城市工作和生活,但是无法从法律上完成从农民到、市民的转化。为了在2012年以前促进这部分农民工转变为城市市民,建议改革现行户籍制度。

第一,建立以就业为核心的户籍管理制度。(1)这一管理制度的核心是“户口跟着就业走”;条件是各级政府加强对农民工就业的跟踪管理,建立全市就业信息平台。(2)一个农民工只要能够在城市找到相对稳定的工作,并持续就业3年以上,就可以申请所在城市的城市户口。(3)持续稳定的就业,既可以是在企业事业单位的劳动合同制就业,也可以是工商注册的个体经营。(4)劳动合同文本、实际就业时间、工商登记证明、纳税证明等,都可以作为有稳定就业和有稳定收入的证明依据。(5)只要农民工有自己购置的产权住房,就允许申请住房所在地的城市户口。

第二,建立全市“统筹城乡农民工转移基金”制度,创造条件,解决农民工的产权住房。(1)政府土地征用后,划出25%的土地收益建立该基金。(2)由政府成立的农村土地托管运营机构提供一部分基金。(3)通过“政府补贴资金+承包地置换资金+农民工个人出资”方式,分步骤修建经济适用房。

第三,放宽农民工迁入主城区城市户口的学历限制。农民工转为主城区居民,不宜设置类似于“人才引进”的标准。作为产业工人的农民工,有初中或相当于初中的“弹性文化程度”即可。