

New Breakthroughs in China's Rural Reform



农村改革新突破

CHINA



中国(海南)改革发展研究院 编
Compiled by China Institute for Reform and Development

Sponsored by UNDP Project

New Breakthroughs in China's Rural Reform

China Institute for Reform and Development

给农民全面的国民待遇(代序)

迟福林

问题的提出：

我国在传统的计划经济体制下，与农民相关的政策是以城乡分割为主要特点。20多年的改革在消除城乡差别方面取得明显成效，但城乡二元体制尚未从根本上发生全面改变。

1、在城乡经济关系上，仍然存在某种程度的“剪刀差”，使农民处于不利地位。

例如，有的统计表明，在1979年—1994年的16年间，政府通过工农产品剪刀差从农民那里占有了大约15000亿元的收入，同期农业税收总额1755亿元，各项支农支出3769亿元，政府通过农村税费制度提取农业剩余约12986亿元，农民平均每年的总负担高达811亿元，是改革前155亿元的5.2倍。

2、在城乡制度安排上，延续40年的户籍制度及农业税收制度等，仍然是城乡融合、统筹发展的严重制度障碍。

3、在分配方面，农民实际上担负着比城市居民更重的财政负担。

例如，根据国务院税费改革工作小组办公室的统计数字，1998年农民的税费总额1224亿元，包括了农业税、附加税、特产税、屠宰税、三提五统、教育集资以及以资代劳款、地方行政性收费。

4、由于农村经济发展现状，农村居民在社会保障等方面未能与城市居民享有同等权利。

5、由于改革不到位，农村居民的许多基本权利未能完全拥有和充分行使。

一、按照城乡平等的原则改革农业税收制度，尽快统一城乡税制

1、我国现行的农业税征收制度是以1958年6月3日第一届全国人大第九十六次会议通过的《中华人民共和国农业税条例》为基础的，至今已经有四十多年。当前，随着我国社会主义市场经济体制的建立和农村改革的不断深化，这种四十多年一贯制的农业税收制度已不能适应我国改革发展的新形势。

2、我国建国初期专门征收农业税是根据当时的基本国情所确定的。例如，50、60年代农业税占全国税收收入的比重相当大。当前，我国农业税所占全国税收收入的比重已经很小，大概在5%左右，取消农业税的前提条件初步具备。

3、农业税制改革的目的是，借鉴国际上多数国家统一城乡税制的通行做法。

统一城乡税制就是废除专门对农民征收的各种农业税和乡统筹费、农村教育集资,将种田的农户视同个体工商户,征收增值税和个人所得税。

国际上一些国家的通行做法:

(1)国际上绝大多数国家在农业政策上体现对农业和从事农业生产的农场主和产业工人的税收照顾。

(2)农业可以获得更多的税收优惠和扶持。

(3)所有企业和个人适用同样的税种,不单独对农业设置税种。

二、全面取消城乡分割的户籍制度,给农民以平等的公民权

我国的户籍制度始于1958年。40多年来,大体经历了三个阶段:一是1958年以前属自由迁徙期;二是1958年至1978年为严格控制期;三是1978年以后为有限开放期。

1、80年代以来,尤其是前几年,我国一些地区对户籍制度改革采取了若干措施,并取得多方面成效。但改革有很大的局限性:一是户籍制度改革并没有改变与农民身份有关的相应制度,如劳动用工制度、教育制度、财政制度和社会保障制度等;二是城市消费水平高,进城的农村人口承受不起。

2、从我国农村发展的现状出发,要彻底进行户籍制度改革,根本改变“城乡分治,一国两策”的局面。

3、我国农村要通过社会结构变迁实现现代化,应当把农村人口的社会流动纳入到国家整体的社会流动,使农村人口的职业转移与居住变迁、社会地位变迁同步进行。

三、要真正使农民工享受同等的劳动权益和就业机会

农业部按离开本乡镇就业3个月以上的口径测算,2001年有8800万农村劳动力在流动就业。根据新口径统计,估计至少有1亿2千万农村人口在城乡间流动。

1、要清除对农民工进城的歧视性政策。如户口、身份、工作岗位、子女上学、社会保障等方面的限制,逐步建立城乡统一、开放的劳动力市场,真正做到城乡居民在发展机会面前地位平等。

2、加快城镇化进程。我国的城市发展严重滞后,通过城镇化来吸纳更多农村剩余劳动力的潜力巨大。发展小城镇是我国城镇化的有效途径之一。通过发展小城镇来转移过多的农村人口,带动农村经济的综合发展,为农民增收带来更多的机会。在发展城镇化过程中,充分发挥县城的作用,为此,县一级的综合改革十分重要。

3、要取消对农民工流动的种种限制,创造条件为进城打工的农民提供社会保障及子女教育等方面的服务。此外,城市化建设中还要逐步为农民进城提供较为

充分的就业机会,并且就业机会人人平等,使农民工有平等获得工作机会的权益。

四、给农民和国有土地所有者、以及城市其他土地所有者同等的土地权利

1、要充分保障农民对土地的基本权利。一是防止国家征用农民土地的侵权行为。一个突出的情况是,在土地一级市场上,国家在对农民土地的征用上,农民的权宜和利益远未得到保障。二是防止农村土地流转中的侵权行为。要对一些公司进入农业生产领域,大量低价收购农民土地做出严格限制。三是要严格制止农村基层干部利用土地资源重新配置之机大量寻租,严重侵害农民土地权利的各种行为。

2、进一步明确界定农民的土地权利,使农户真正享有占有、使用、收益和处分四权统一的承包经营权,特别是应将处分权有条件地赋予农户。让农民享有“四权统一”的承包经营权,实际上就是承认农民拥有物权性质的土地使用权。

五、完善财政转移支付制度,使农村和城市居民同等享有义务教育的权利

与城市相比较,农村基层普及义务教育状况非常严峻。目前,教育支出一般占到县财政支出的50%,占乡镇财政支出的70%,经济不发达地区的比重更大。近几年,中央财政对农村的资金投入实际上有所降低,财政支农支出占财政总支出的份额也呈下降趋势,如由1978年的13.4%下降到1997年的8.3%。在我国新的形势下,应当通过完善转移支付制度,保证农村的义务教育。

六、创造条件,使城乡居民逐步享受同等的社会保障

1、随着农村市场经济的发展,土地作为农民的基本社会保障的功能和作用逐渐在减弱。因此,农民也同样面临市场风险,并面临同样程度的生活风险。非农化与城镇化进程等客观因素,使农村人口的社会保障要求提高。现行以土地为基础的农村社会保障将越来越不适应经济社会发展的需要。

2、目前,为推进和健全城市社会保障,当年养老基金收支差额以及地方政府城市“低保”支出方面的不足有一部分是通过中央财政和国有资产的变现收入来补充的。国有资产是全民资产,农民不能长期被排除在外,农民也应当逐步拥有平等分享的权利。

3、积极试行由国家、集体、农民个人共同出资、合理负担的农村养老制度和农村医疗保险制度,并结合农村扶贫政策和其他民政补贴政策,试行农民最低生活保障制度。

七、使农民与城市居民一样建立能代表自己利益的农民组织

1、要在自愿的基础上引导农民发展各类专业合作经济组织,提高农民进入市场的组织化程度,降低农产品进入市场的风险和交易成本,有利于农村的经济发展和社会稳定。

2、在落实村自治的基础上,成立各级农会,代表农民利益。农会应当同妇联、工会等群众组织一样,拥有同等的政治地位和社会作用。

结论:

1、给农民全面的国民待遇是中国农村第二次改革的主要目标。

2、把给农民全面的国民待遇贯穿于全面建设小康社会的过程之中。

3、从现在做起,从具备条件的事情做起,逐步解决农民的国民待遇问题。

目 录

给农民全面的国民待遇(代序)	迟福林
----------------------	-----

第一篇 总 论

用新视角认识并解决“三农”问题	3
我国农村改革发展又一次处在历史关节点上	10
保障农村妇女土地权利事关“三农”发展大局	16

第二篇 改革新阶段的“三农”问题

以提高农民收入为目标,实现农村改革的新突破	23
“三农”发展的突出问题及其改革新突破	26
世贸组织框架下的农业支持政策改革	34
WTO 与我国先进农业生产组织形式的创新	42
推进城市化要有新思路新举措	51
统筹城乡经济社会发展是深化农村改革的前提条件	59
从村治到乡政:乡村管理的第二次制度创新	68
对甘肃省农地制度创新的思考	76
西部大开发与西部扶贫的新思路	80

第三篇 农村妇女土地权利保护机制

提高农村妇女的土地权利	103
农村妇女土地权益实现的制约因素分析	118
农村妇女土地承包权保护几个问题的法学理论分析	124
用社会性别眼光看云南农村妇女发展中面临的主要问题	135
农村妇女土地权益何以保护	140
浅论中国农村妇女土地权益的保障	146
农村妇女土地承包权的保护和完善	150
农村妇女土地承包权益的社会保护	156
地方政策对农村妇女土地权益的影响	161

农村土地分配村规民约中的性别规范研究	167
西部农村妇女的社会地位及其在经济社会发展中的作用	175

第四篇 农村妇女土地权利保护的 国际经验

土地权利登记与妇女土地权利保护	185
在发展中国家和转型经济国家的产权制度中克服性别歧视	197
妇女的土地权利和农村改革新突破	217
妇女、土地和地方机构	222
吉尔吉斯共和国土地改革和妇女的土地权利	230
土地法与越南妇女经济机会平等	241
越南的土地法与土地使用权和所有权中的性别问题	245
加强农村妇女的土地承包权:在乌干达倡导土地共同所有制	248

第五篇 农村妇女土地权利调研报告

中国农村妇女土地权利调研报告	257
黑龙江农村妇女土地承包权益实现状况分析	284
海南省农村妇女土地承包权益调查	291
越南农村妇女土地权利考察	298

后记	305
----------	-----

Table of Content

Offering Farmers National Treatment in An All – round Way	Chi Fulin
---	-----------

Section one Pandect

Understanding and Addressing Rural Problems in New Perspectives	3
China's Rural Reform and Development at Another Historical Juncture	10
Protection Rural Women's Land Right is Fundamental to Rural Development	16

Section Two Rural Problems in the New Stage of Reform

Attainment of New Breakthroughs in Rural Reform with the Objective of Improving Farmers' Income	23
The Pressing Task of Rural Development and New Breakthroughs of Rural Reform	26
Policy Reform on Agricultural Support in the Context of WTO	34
WTO vs. Renovation of China's Advanced Agricultural Productivity	42
Urbanization Promotion Calls for New Ideas and New Measures	51
Integration of Rural and Urban Economic and Social Development is the Precondition to Deepen Rural Reform	59
From Village Autonomy to Township Governance: The Second Institutional Renovation of Village Management	68
Consideration on the Innovation of Rural Land System in Gansu Province	76
The Western Development and Poverty Reduction in the Western Regions	80

Section Three Mechanism of Protection Rural Women's Land Rights

Strengthening Rural Women's Land Rights: the Way Forward	103
Analysis on Prohibiting Factors on Performance of Rural Women's Land Rights	118
Legal Theoretical Analysis on Several Issues of Protecting Rural Women's Land Contracting Rights	124
Major Problems in the Development of Rural Women in Yunnan Province	135
How to Protect Rural Women's Land Rights	140
On Protection of China's Rural Women's Land Rights	146
Protection and Improvement of Rural Women's Land Contracting Rights	150
Social Protection of Rural Women's Land Contracting Rights	156
Impact of Local Policy on Rural Women's Land Rights	161

Standard Research on Agenda in Rural Land Allocation	167
The Status of Women in Western Regions and Their Role in Social & Economic Development	175

Section Four International Experience of Protecting Rural Women's Land Rights

Documenting Land Rights and Protecting Women's Interests in Land	185
Overcoming Gender Biases in Established and Transitional Property Rights System	197
Women's Land Rights and Achieving New Breakthroughs in Rural Reform	217
Women, Land and Local Institutions: The Karnataka Experience	222
Land Reform and Women Land Rights in the Kyrgyz Republic	230
Land Laws and Equal Economic Opportunity for the Women in Vietnam	241
Land Law and Gender Issues in the Rights to Use and Ownership Land in Vietnam	245
Strengthening of Rural Women's Land Contracting Rights: Lobbying for Co - ownership of Land by Spouses in Uganda	248

Section Five Investigation Report on Rural Women's Land Rights

Report of Research on Land Rights of Chinese Rural Women	257
Analysis on the Status Quo of Rural Women's Land Contracting Rights in Hei Longjiang Province	284
Investigation on Rural Women's Land Contracting Rights in Hainan Province	291
Rural Women's Land Rights in Vietnam	298
Epilogue	305

第一篇 总论

用新视角认识并解决“三农”问题

张皓若

毛泽东的名言：“中国革命的重大问题是农民问题。”同样可以证明在建设时期“三农”问题对中国的极端重要性，因为中国人口大多数是农民，这是中国的基本国情。建国后第一年的社会改革是土改，邓小平领导的改革自农村开始，这些都具有必然性。三农问题始终是中国最大的问题，也是对中国的最大挑战。

2001年以来，中央进一步提高了解决“三农”问题的重视程度。不论是从实现三步走的长远目标来看，还是从扩大内需的现实需要出发，“三农”问题都是应该想办法加以解决的。中国的“三农”问题已不单纯是一个涉及农业、农村经济和农民收入的局部问题，而是关系我国经济和社会发展的全局性问题。中国农村人口占全国人口近七成，如果农民利益解决不好，就很难说代表了大多数人民群众的根本利益。如果广大农民不能进入小康，就难以实现全面建设小康社会的战略目标。因此，十六大报告正确地指出：“统筹城乡经济社会发展，建设农业现代化，发展农村经济，增加农民收入，是全国建设小康社会的重大任务。”

在实行农村家庭承包责任制后的一段时间，农民焕发了生产积极性，在过去极端贫穷的基础上大幅度增加了收入，改善了生活（1978—1984年人均收入增15.9%）。但在经历了以粮食为主的农产品增产连上三个台阶以后，农业收入增加缓慢，农民主要靠农村非农经济——乡镇企业的兴起，大幅度增加了收入。从改革开放的初期到20世纪90年代前半期，乡镇企业的高速发展，得益于两个条件：一是农村充足而低廉的劳动力为乡镇企业的发展积累了发展资金。这一时期乡镇企业产值增长率达到30%，而农民的工资收入增长率仅为15%，相差一倍。再加上乡镇企业实际税赋很低，乡镇企业依靠自身的积累而蓬勃发展。二是当时处于“短缺经济”，乡镇企业产品不愁卖，再加上国际市场对劳动密集型产品需求旺盛。这一时期乡镇企业出口收购值的年增长率竟达到60%，为其总产值增长率的一倍。

但是自上世纪90年代后半期以来，中国农村经济的外部条件发生了很大变化。

首先看农业：（1）基本农产品供大于求，加上进口商品的冲击，价格下跌，即使增产也难增收。中国城镇人口的“恩格尔”系数从上世纪80年代的55%左右一路下跌到2001年的37.9%，2000年与1996年比，城镇人均可支配收入增加了2020元，生活费开支增加1390元，而食品支出仅增加109元（其中外出就餐开支增加了

128元,烟酒茶开支也增长了40多元)。实际上,城镇居民在与农民收入直接相关的农产品方面的开支绝对额是在减少,其中粮食开支人均减少83.4元,油料减少10.2元,肉禽制品减少25.3元,蔬菜减少12.4元。这种下降的趋势不会改变,农民从农业产出中获得的收入就难有大幅度增长的前景。(2)农业生产出现“边际报酬递减”现象,要依靠加大化肥、良种、农药、农膜、灌溉、电力等投入来弥补,导致农业成本增加。1999—2001年农民纯收入仅增加7%,而农民农业经营费用支出竟增加了24%。农业物耗率升高使农业劳动耗用减少。2000年与1988年相比,粮食劳耗减少了40.6%,棉花减少47.1%,油料减少45.3%,生猪减少了34.6%,农业内部劳动力的剩余程度相应由1988年的33%上升为约66%。这就大大增加了农业人口就业的压力。

再看非农产业:由于大量商品供过于求,而劳动密集型产品的出口市场又为属于北美自由贸易区的墨西哥所挤占和面临东南亚诸国的竞争,出口势头受挫。农村工业产品在农村的消费市场有限,为了与城市工业争夺市场,就必须提高自己的有机构成,就发生了所谓“资金增密”问题。乡镇企业的人均固定资产原值在八十年代年均增长率只有8%,九十年代猛升到24%,1997—2000年竟高达30%。乡村企业发展初期的机制优势和优惠条件逐渐丧失,而依靠自身积累来投资发展的能力大大减弱。这些因素都成为近几年来乡镇企业发展缓慢的原因。特别是不发达地区的乡镇企业处境更加困难。乡村企业“资金增密”的过程导致了资金代替劳动的趋势,这也说明了为什么乡村企业吸纳农村富余劳动力的能力连年下降,农民来自非农产业的收入随之下降。1997—2001年的5年间,乡镇企业不仅没有增加就业人员,而且还在减少,1996年乡企从业人员有1.35亿人,2001年则减至1.30亿人。解决不了农民的就业,就解决不了农民增收的问题。中西部地区农村人口去沿海城市务工收入成为非农产业收入的重要来源(四川外出务工800万人以上,年收入约五、六百亿元)。

从另一方面看,农民收入增长缓慢,使得农村消费处于很低的水平,农村人口的人均消费只抵城市人口的3.5:1。中国农村人口占总人口近70%,而消费额仅为全国消费总额的37.4%。一方面,农业收入绝对额不断减少。1997—2001年,全国人均农业收入绝对额减少了102元。根据国家统计局的普查资料,全国24000多万户中,60%是纯农户(即家庭90%以上的收入来源于农业),绝大部分农户的收入都处于负增长,尤其是中西部粮棉主产区的农民。而另一方面,农民之间、城乡之间收入和消费的差距不是在缩小而是在继续扩大。从地区来看,上海农民年收入在6000元左右,而甘肃、贵州只有1500元左右。同时,城乡居民收入差距也在拉大,预计今年的收入差距的比例要突破3:1。这就在我国的总供给和总需求之间形成一条长时间难于填补的鸿沟。内需不足是制约我国经济发展的主要因素,而内需除了要开发城市的新兴消费外主要是短缺在农村市场这一块。

由此可以看出,中国“三农”问题的症结是“二元”结构的矛盾。“二元”结构的核心是工业化迅速而城市化滞后。上面说到的影响“二元”结构矛盾加剧的因素,不是在趋向于缓解,而是趋向于加剧。这说明“三农”问题也将更趋严重,不能靠局部性、临时性的措施解决问题。只有按照发展先进生产力的要求,促进城市的生产因素向农村流动,农村人口向城镇转移,加快城市化步伐,大力发展农村经济,采取一系列重大举措才是根本之途。

一、大力开拓农业产业化经营的新途径,促进城乡间生产要素的流动

农业产业化经营是促进农村经济和社会发展的必由之路。但提倡几年来,收效不够显著。一是扎根在农村的龙头企业在资金、人才、经营理念和经营能力方面难以在现时农村条件下成长壮大,它召唤着城市(以及国外)的生产要素注入农业和农村。二是“公司+农户”的模式是一种松散的合同关系,既非利益共同体,也起不到提高农业组织化程度的作用。中国上亿个小农户分散经营农业,很难达到高效率,很难具备国际竞争能力和进入现代化农业领域。

我认为发展农业产业化经营,逐步实现规模化、集约化经营要着力于经营体制创新。

统分结合的双层经营体制讲了多年,而“统”的部分依然薄弱,社会化服务体系搞了多年,虽有进步但作用有限,主要原因是缺少有经营实力的实体。如在城市企业改革不解决产权问题就难以形成新机制。在农村,不在产权的基础上组织起来,也难于形成新的机制,依靠行政方式或民间协会都代替不了以利益为中心的实体。

我看家庭承包制与发展合作经济,家庭承包经营与规模经营和农业现代化并没有矛盾,应当研究新形势下在农民自愿基础上发展多种形式的合作经济的路子。可以是生产性的合作,也可以是经营性的合作。比较容易做到的是在经济作物种植业和养殖业方面,许多地方已有了成功的先例。把专业合作社和龙头企业结合起来;农民和合作组织可以入股龙头企业;龙头企业也可以引导农户办合作社,形成紧密利益关系。龙头企业可以靠农村经济力量兴办,同时吸收城市的生产要素,也可以由城市企业家兴办,两者都可以向农村引进资金、经营理念和办法、知识及人才,它的生命力就更强了。

应多鼓励工商企业进入农业领域,包括生产、加工、流通,这对农业结构调整和农民增收以及推进农业现代化来说是一件好事,有利于把资本、技术带进农村,把劳动力和农产品带进市场。要引导企业主要发展加工、销售和服务,通过发展订单农业,发展提供种苗、技术、饲料和收购、加工农产品等联合生产经营。比方说,现在各大城市和部分中等城市都在发展新型的商业零售经营方式——以食品

为重点的超市连锁。它们的采购、包装、加工、销售系统完全可以带动主、副食品的产业化经营,并对农业生产提供服务。

要逐渐缓解和消除“二元结构”矛盾,重要的是要消除城乡间的壁垒和体制障碍(包括人口、就业、社会保障等方面的分割管理办法),促进城市生产要素向农村流动,农村人口向城镇转移。城乡真正地成为一体化的大市场,要素能够自由流动,而不是片面地强调农村市场,“送货下乡”式的发展农村市场,早已过时了。

二、积极探索农业经营体制创新,促进农业的规模化、集体化经营

要现实地对待农村土地流转,只要投资用于农业,不必过多限制土地承包权向非当地农民转让或出租(目前,主要是在东部发达地区)。随着农村人口向城镇转移,土地作为农民的“社会保障”的作用正在淡化(特别是在发达地区)。城市经营者以集约化、规模化的方式经营农业和相关产业,是优于现时农村经济的先进生产力,会获得更高的收益,对农民也是有利的(可以从土地转让、出租以及务工中收益)。土地向种田能手集中,扩大家庭经营规模比其它形式的规模经营效率更高。家庭经营确实可以适应不同规模的农业经营,如美国式的大规模家庭农场,也如日本式的适度家庭规模经营,但像中国这样过度分散的小农户家庭经营是难以为继的。一部分土地在较长时期内将会采取兼业经营的方式,这是我国城镇化过程中的一种合理选择。兼业经营可以降低城镇化的成本,有利于土地经营走向规模化。目前以各种形式流动使用权的耕地约占承包耕地总面积的5%—6%,多数发生在沿海发达省市。发达地区流转的耕地约占承包地的8%—10%,有些市县已达到20%—30%。只是需要把握好:土地承包权的转让、出租主体是农户,由农户与受让方签署转让(出租)条件和转让费(租金)协议。杜绝乡村干部包办、从中克扣农民利益。也要防止受让者不去开发农业,而将土地待价而估,从中渔利。“土地承包法”中明确规定土地承包权流转的主体是农民。中共中央2001年12月下发的“关于做好农户承包地使用权流转工作的通知”也明确规定:土地流转的转包费、转让费和租金等应由农户与受让方或承租方协商确定,流转的权益应归农户所有。但问题是实践中缺乏保障措施,必须确实加以解决。

有的同志认为现在提土地规模化经营不现实,主要还是应不断地完善农业社会化服务体系,引导农户走上产业化经营。问题在于如何走上产业化经营之途(看来主要不是靠“完善社会化服务体系”,而在于创新经营体制)。“十六”大提出:“推动农村经营体制创新”。应当鼓励探索新的经营体制,包括股份合作制。土地或抵押或出租都是土地承包权流转的可行方式。当然,规模化经营要在有条件的地方逐步实行。

要将农民对土地的承包权物权化。虽然土地的最终所有权属于集体,但农民应当取得对土地的使用权、收益权和处置权,承包权也应当允许继承。处置权包

括转让、出租、入股和抵押。(由于认识不尽一致,审议通过的《土地承包法》没有将处置权完全落实)。物权化不等于私有化,但物权化的前提是土地使用权的长期固定化,避免因调整引起的不稳定性,财产是不可以平调的,《土地承包法》中妇女承包土地的保护措施也出于此,土地更困难,引起变动的因素,由其它经济利益补偿。土地承包权的流转是不可避免的趋势。只有大力发展非农产业(特别是服务业),将农村富余人口逐步转移到城镇,农村土地相对集中实行集约化经营,才有可能从根本上缓解“二元结构”矛盾的尖锐化。

三、发展小城镇与发展大城市(卫星城)并举,加快城市化进程

中国城市化的进程应以小城镇为主还是以大城市为主?一直是一个有争议的问题。按照今天农业劳动生产率水平,中国农业只需 1.3 亿劳动力就够了(仅占到人口的 10%),而事实上剩余劳动力高达 2 亿人。这么多人全都涌到大城市去是不现实的。小城镇吸纳农村人口的容量很大,但是我国小城镇发展比较顺利的地方多半是农村经济比较发达的地方。而在不发达地区,无论是政府还是民间都没有积累起相应的资金用来建设小城镇,靠借债来建设是不可行的。同时,这些小城镇又很难办起那么多的二产、三产企业为进入小城镇的农民提供就业机会。城市的服务业却有吸纳农村人口的广大容量,扩展大城市比分散建立小城镇而言,成本要低一些。我看不管是小城镇也好,大中城市也好,凡是能够吸纳农村人口,有饭吃、有活干、有钱赚的都应同时并举加以发展。大中城市和小城镇都是我们需要的。从目前来看,要以大中城市特别大城市的卫星城市和中等城市的继续发展和小城镇的建设为支点,以农民的流动就业为纽带,三者不可或缺。事实上,珠江三角洲的许多城市,就吸纳了超过本地常住人口一、二倍的流动人口(东莞市的长安镇,流动人口为正式户口的三倍)。

应当看到,农民进城务工这是中国在一个长时期内不可避免的现象,它是转移农村富余劳动力,扩大农民就业,减少农业资源压力,增加农民收入的重要途径。要把这件事当成一件大事认真加以对待,制定和完善相关的政策,不应当歧视和限制他们,应当为他们的工作、生活、福利和教育等创造公平合理的条件和待遇。国务院[2003]国办发 1 号文:取消对企业使用农民工的行政审批,取消对农民进城务工就业的职业工种限制;逐步实行暂住证,统一管理,禁止越权设立行政事业性收费;严格劳动合同享受《劳动法》,不准克扣拖欠,保障子女受教育应上升为法规、法律。有组织地、长期稳定地接纳务工人员,并制定给予“兰印户口”的管理办法。应该说,接纳外来务工人员是发达地区支援不发达地区的一种有效办法。

四、乡镇企业要改制、改造,调整结构,创出新局面

八十年代苏南模式的乡镇集体企业红火一时,被称为“公有制经济的成功典