

# 构建“和谐社会”与重庆城镇化建设的问题及对策\*

方 令

(重庆社会科学院 法学研究所,重庆 400020)

[摘要]关注民生,找准基本问题;清除障碍,着力解决社会主要矛盾,是重庆在城镇化建设中首先应当理清的思路。从构建和谐重庆,执政为民,化解矛盾,减少不和谐因素为切入点,分析问题,提出对策,探索科学发展之路,实现富民兴渝、全面建设小康社会的战略目标。

[关键词]重庆;和谐社会;城镇化

[中图分类号]F29 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2007)01-031-03

“和谐社会”的构建,是一个系统工程。目前的研究成果已经涵盖了原则、功能、程序、指标体系、保障机制等方面,应该说构建和谐社会从理论到实践,都在全面完善阶段。重庆市在全面建设小康社会的进程中,总体是和谐的。但在快速推进城镇化建设的实施阶段,“三失”问题已成为影响和谐的主要障碍。“三失”即工人失业,农民失地,居民失房。“和谐社会”的构建,需要关注民生,缓和社会矛盾,减少社会冲突,需要更加注重解决发展不平衡,注重社会公平公正,注重公共服务职能的实际问题,本文从构建和谐重庆,执政为民,化解矛盾,减少不和谐因素为切入点,提一点自己的对策意见。

## 一、基本问题

(一)政府要按照“服务型”政府的目标加快职能转变

1、目前官民比例1:26,吃财政饭的多,工作效率已影响到政府的行政改革与形象。

2、政府要大力发展公共设施、公共信息事业,增加投入,为社会公众生活和参与政治、经济、文化活动提供保障。

3、政府要有效发挥转移支付的作用,促富济贫,增富减贫,加快社会保障系统的全面建立。

(二)政府占有大量的社会资源、经济资源、生产资料的状况必须改变

政府手上控制着土地等自然资源,在进入经营性领域中,政府应当按照市场规则运作,不能只肥了少数人。对微观经济中的国企活动不宜干预过多,不应把银行变成政府的“提款机”。这些现象都将影响到社会公平,也破坏了市场经济体制的有序发展。

2006年重庆的政府机关全面开展了“执政为民、服务发展”的整改活动,包括解决思想观念、工作作风、服务水平、精神状态、体制机制等方面的问题,重点对象是直接与企业 and 群众打交道的部门和单位。目的是在2020年实现构建和谐重庆的目标和主要任务:统筹城乡发展水平、社会保障水平、社会事业发展水平、生态环境保护水平和居民生活水平领先西部地区,基本消除城市“零就业家庭”和农村富余劳动力“零转移家庭”,城镇登记失业率控制在5%以内,全面建立农村低保制度和城市特困医疗救助制度,实行社区卫生补助,实现农村新型合作医疗全覆盖,解决500万农村人口饮水安全等基本问题。

## 二、主要矛盾

重庆正在经历大城市带大农村的城镇化建设时期。根据农村从业人员比率,农村新增劳动力、农业增加值比重、三大经济区经济发展水平、主城区城市规模及每年解决就业率等因素综合考虑,重

\* [收稿日期]2006-10-10

[作者简介]方令(1956-),男,浙江人,重庆社会科学院法学研究所,研究员,所长。

庆的城镇化还需走 15 年的时间(发达国家经济发展指标中的城镇化水平,要求农业人口、劳动力比重在 10% 以下)。当前,影响到“和谐”的主要矛盾有以下几方面:

### (一) 失业

大量劳动力人口失业,就业机会缺乏,形成大规模城市贫困。收入差距拉大,形成对社会反叛和仇视的底层人口和阶层,影响到社会稳定的走势。在今后 10 年里,全国每年需要 2500 万个就业岗位,实际能解决 60% 左右,包括保姆、清洁工、社区临时工在内。有 1 千万人无法就业。重庆农村剩余劳动力每年向城镇转移,加上重庆企业在城镇化迁建和改革进程中提前下岗的人员,其比率在各省、市中最高。

#### 对策:

1、要有足够的社会保障费用,来解决城镇实际居住者的基本吃住行问题。

2、要有符合社会不断发展的创新政策出台,如江北区劳动局的上岗补贴政策。

3、对社会主要矛盾的解决不仅要有 5 年规划,还要针对具体情况,制定 15 年规划。

4、不仅要重视国有、集体经济的发展,更要大力扶持和快速发展中小企业。据报道,日本 1.2 亿人口就有 650 万个企业;中国 13 亿人口只有 700 万个企业,反差太大,不适应社会发展,也不满足社会需求。

### (二) 失地

土地是最重要的农业生产资料,是农民最重要的生存资源。我国非农建设占用耕地每年以 250—300 万亩的速度进展,如果按照人均 1 亩地推算,每年约有 250—300 万农民变成失地农民。重庆是一个农民人口众多的城市,农地面积广阔,应当高度重视和切实维护广大被征地农民的合法权益,但征地中损害农民利益的情况不少。

#### 1、基础设施项目补偿标准偏低

按《土地管理法》,征地补偿标准为年产值 10—16 倍,最高不超过 30 倍,但即使达到上限,也不足以使被征地农民保持应有生活水平。后来国务院对水利水电项目征地的补偿标准有所提高(1 万每亩),但落实中打折扣。而重庆已经和正在建的各种园区、经济区还在伸向很多肥沃的土地。

#### 2、社会保障制度不健全完善

被征地农民种田无地,医保养老无缘,就业无岗,加上文化水平低,自谋职业难,为了使自己不处

于失业状态,一些农民又去租地来种,对这种情况目前是没有什补偿政策出台的。

#### 3、征地程序不规范完善

被征地农民缺少应有的知情权、参与权、申诉权。由于征地审批周期长,等不及批文下来,开发商就开始用地,造成违法用地,导致征地补偿安置方案不符合客观情况,以至于侵权。

#### 对策:

1、建立科学合理的土地征用制度,土地补偿应当包含土地补偿费、安置补偿费、地上附着物补偿费、青石补偿费等。提高征地补偿费,补偿标准应当包含土地的增值部分,土地的位置差异、国家规划、开发投资等因素都应充分考虑进去。

2、落实行政责任、民事责任、法律责任。明确谁是安置被征地农民的责任主体;发生安置纠纷由谁来调解裁处;土地出让金被擅自挪用由谁承担责任;补偿标准有异议向谁反映等等。需要完善这方面的责任制度。

### (三) 失房

在房屋拆迁中,因拆致贫成了最普遍的社会现象,为什么?

房屋拆迁分为两种类型,一种为政府主导的拆迁行为,如危房改造、拓宽、新建道路、保护文物古迹。另一种为商业性拆迁行为,政府出租土地给开发商,由开发商按城市规划进行建造。

但这几年的拆迁工作自推向市场以来,一些本来由地方财政出钱的危旧房改造、拓宽、新建道路项目,也通过转让土地收益的方式,转让给开发商了。这就形成了政府出地出规则,开发商出钱、拆迁公司出人,共同站在拆迁人立场向被拆迁人施压的局面。于是,拆迁纠纷不断,群体上访告状不断、信访量增加、恶性事件时有发生。

主要发生的拆迁补偿利益之争有:被拆迁人对拆迁方的评估结果不认可;由于补偿标准不合理,补偿不能抵消所受损失,对拆迁补偿数额不满意;被拆迁人在规定时限内拒绝搬迁,导致政府派人强拆。当然,开发商和拆迁公司也抱怨被拆迁人漫天要价。在处理纠纷时,政府又遇到行政裁决主管部门回避,使拆迁工作无法进行。

### 三、对策

1、拆迁机制与政府职能的完善。人大应当为拆迁立法,明确执法主体只有一个:法院。政府应退出土地经营领域,委托城市土地收购储备公司,

利用市场手段,行使土地市场规划、组织管理和监督等依法行政的职能。

2、当被拆迁推向市场化以后,补偿价就需要一个公平的市场价格。尽管政府部门原来有一个拆迁补偿费计算公式,但拆迁户看不懂,他们考虑的是,补偿所得能否买回现实住房。我认为:评估拆迁房的基准地价每年不动是不合理的,低了;奖励制度不透明不公平,不同地区、不同地块的价格未事前公开;中介评估报告有为开发商谋利之嫌。被拆迁人房屋以外的其他利益损失应当合理考虑。

3、拆迁工作中遇到钉子户,政府、开发商、拆迁公司共同以国家利益、公共利益为名,强制拆迁。然而,房屋不属于国家机关征收、充公的对象。

(1)在非战争、非特别时期,不应考虑“公益优先”原则,而应对私产给予同等保护,应尽量体现以人为本的文明观念。

(2)拆迁立法滞后,法律的价值取向应适应个人本位、权利至上的法律理念,符合我国宪法和即将颁布的物权法保护私有财产的立法精神。

(3)司法缺位,明显有违宪之嫌,但我国现行法律对财产的保护却显得那么苍白无力。

#### 四、和谐之路

1、和谐社会是一个法制社会,不仅需要在立法上完善和谐的内容,也需要在社会矛盾纠纷调处上,按照法律的基本原则,处理好人民内部矛盾、化解矛盾、解决问题。重庆在面对“三失”问题的解决上,要客观,要现实。失了,就应当“补”。再就

业的工人,要给上岗补贴;再种地的农民,要给租地补贴;拆迁居民,要增加购房补贴。

2、和谐社会有一定的精神内涵。它既是对中国传统哲学的一次复兴,又是对马列主义哲学思想的新发展。构建和谐社会将使一个地区文化得到提升,人的素质得到提高。因此要大力倡导中国的思想美德,大力弘扬一个城市的精神风貌,重庆在这个方面是很有特色的。

3、构建和谐之市需要经济强市,需要有物质上的保障。重庆要抛弃固有的盆地意识,敞开胸怀,学西方、学沿海。更加解放思想、加大改革开放步伐,像建一座新兴直辖市楼盘的速度,在经济上迅速直追东部发达城市。

4、一个路线确定以后,干部是决定的因素。用人、用好人、用能人,打破一些固有的模式,大胆启用人才,发现并重用年轻有为的干部,让重庆这座城市充满青春活力,朝气蓬勃,和谐健康。这对城镇化建设最快的重庆来说,太重要了。

#### [参考文献]

- [1]韩俊.失地农民:影响社会稳定的重大问题[J].理论动态,2005-06-20.
- [2]雷强.城市拆迁中的利益冲突及其调整[J].北京社会科学报,2005-12-16.
- [3]袁江,赵有声.重庆市城镇化的特殊性分析[J].重庆工商大学学报,2005,(6).

(责任编辑:朱德东)

## Problem and countermeasures for constructing “harmonious society” and Chongqing urbanization construction

FANG Ling

(Law Research Institute, Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

**Abstract:** The first step of constructing urbanization of Chongqing is to find the basic problems regarding human existence and to remove obstacles and to solve main social contradiction. Based on constructing harmonious Chongqing, ruling the Party for the people, solving contradiction and reducing unharmonious factors, this paper points out the strategic objective for exploring scientific development, realizing enrichment of people to vitalize Chongqing and constructing well-off all-round society.

**Keywords:** Chongqing; harmonious society; urbanization