

· 本刊特稿 ·

# “三保障、两放弃”：统筹城乡发展的可供模式<sup>\*</sup>

林 凌

(四川省社会科学院, 四川 成都 610071)

**摘 要:** 全国统筹城乡综合配套改革要在重点领域和关键环节率先突破: 一个是推进进城务工农民的市民化; 一个是推进城郊农民承包地和宅基地的集中化。农民变成真正的市民需要三个保障条件: 一是能在城市二、三产业就业; 二是在城市拥有自己的住宅, 家属能在城市居住; 三是能够享受城市居民享受的社会公共服务。与此同时, 他们还需要放弃两个权力: 一是农村耕地的承包权, 一是宅基地的使用权。实现这“三保障”、“两放弃”的农民才是真正的城市化的农民, 实现“三保障”、“两放弃”后的城市化才是真正的城市化。

**关键词:** 三保障; 两放弃; 城乡发展; 统筹; 模式

中图分类号: F061.5

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 6439(2008)01 - 0005 - 04

## Available model for overall urban - rural development is three - guarantee and two - renouncement

LIN Ling

(Sichuan Academy of Social Science, Sichuan Chengdu 610071, China)

**Abstract** If comprehensive matched - reform for overall urban - rural development needs to be made breakthrough in important fields and key fields, one is to make peasants who work in the cities become urban residents, the other is to promote centralization of contracted land and housing land of suburb peasants. Three - guarantee conditions are required for a peasant to become an urban resident, the first condition is able to be employed in the secondary and tertiary industry of a city, the second one is to have their own apartment in the city which can hold their family members, and the third one is able to enjoy the public service which urban residents can have. Meanwhile, the peasants who want to live in a city must give up such two - rights as contracted - land use right and housing land use right. After the three - guarantee and two renouncement are realized, the peasants can become real urban residents.

**Key words:** three - guarantee; two - renouncement; urban - rural development; overall plan; model

国家发改委在关于国务院批准重庆和成都为全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知中要求, 改革要在重点领域和关键环节率先突破。重点领域和关键环节是什么呢? 我认为有两个: 一个是推进进城务工农民的市民化; 一个是推进城郊农民承包地和宅基地的集中化。我认为, 农民不能真正变

成市民就不叫真正的城市化; 进城农民还保留着农村的承包地和宅基地, 就无法实现土地的真正集中, 就不能实行规模经营, 就无法发展现代农业, 也不能说农民已经市民化。因此, 这里所说的“两化”的实质是要同时推进区域的工业化、城镇化和农业现代化。

\* 收稿日期: 2007 - 12 - 12

**作者简介:** 林凌 (1926— ), 男, 山西平定人, 四川省社会科学院, 学术顾问, 研究员, 博士生导师, 中国工业经济联合会副会长, 中国城市经济学会副会长, 中国企业改革与发展研究会副会长, 中国综合开发研究院副理事长, 《经济体制改革》和《开放导报》主编。

农民变成真正市民需要有三个保障条件：一是能在城市二、三产业就业；二是在城市拥有自己的住宅，家属能在城市居住；三是能够享受城市居民享受的社会公共服务。与此同时，他们还需要放弃两个权力：一是农村耕地的承包权，一是宅基地的使用权。实现这“三保障”、“两放弃”的农民才是真正的城市化的农民，实现“三保障”、“两放弃”后的城市化才是真正的城市化。

“三保障”和“两放弃”是互为条件的。农民有了“三保障”，必须“两放弃”；要农民“两放弃”，就必须给农民以“三保障”。在这里，农民变市民实际是一种物质和身份的交换，即农民以承包地来换城市的就业和社会保障，以宅基地来换城市的住宅。在交换过程中，户口从农村转到城市仅是记载这种转换的一个凭证，不是问题的实质。这种交换可以平稳地进行，不会发生社会矛盾，可作为一种统筹城乡的城郊模式进行试验。

要实现“三保障”、“两放弃”，有几个问题需要研究解决：

### 一、城市化的概念和标准

一般的定义和解释是：城市化就是一个国家或地区的人口由农村向城市转移、农村地区逐步演变成城市地区、城市人口不断增长的过程。鉴于我国农村人口众多，仅靠发展大城市是不行的，因此，中央提出要走大中小城市和小城镇结合的城镇化道路。根据这种解释，统计上把农民在城市就业半年以上就定义为城市人口，计入计算城市化率的基数，至于农民是否转化为市民不予考虑。这是一个宽泛的计算标准，在统计学上是有意义的。但从经济学和社会学意义上看，城市化应以农民是否转化为市民为计算标准，也即以是否实现“三保障”、“两放弃”为标准来计算。现在进城务工的农民工，只具备就业保障这个条件，第二、三个条件都不具备，同时在农村还拥有承包地和宅基地，因此，他们还算不上真正的市民。而农民变市民才是一个科学的标准，实实在在的标准。按统计标准计算，我国2006年的城市化率是43%，按农民变市民的标准计算，我国的城市化率是38%，后者要比前者少5个百分点。在两个计算标准都可以存在的情况下，重庆和成都作为统筹城乡综合配套改革试验区，工作重点和方向应当着眼于农民变市民，城市化率的计算也应当以农民变市民为标准。

### 二、城市要首先实现“三保障”

“三保障”、“两放弃”，“三保障”是先决条件。

农民是希望进城成为市民的，但对放弃承包地和宅基地怀有很高的警惕性。因为农村的承包地既是他们生活保障的物质基础，也是社会保障的主要来源，宅基地则是他们居住保障的根本依托。这些年出现的失地失业现象，使他们感到，虽然拿到了一笔补偿费，住上了居民小区楼房，但没有就业，失掉了收入来源，一旦把补偿金花光，他们靠什么维持生计？有些人觉得上了政府的当。因此，要他们放弃承包地和宅基地，第一个要求就是在城市就业，城市政府那种以土地补偿费和建住宅小区来换取承包地和宅基地的政策已难以再实行下去了。从社会稳定的角度看，我们也不应允许再出现失地又失业的“无业游民”现象。现在全国有4000多万失地失业农民在游荡之中，不能不说是一个严重的造成社会不稳的隐患。在这种情况下，城市要吸引农民进城，要农民放弃土地，第一位的措施就是给他们提供就业岗位。这就是我们为什么要大力推进工业化，大力发展各种服务业的道理。如果不能提供就业岗位，农民宁愿在农村种田，也不会答应“两放弃”，政府也没有理由要求农民“两放弃”。农民在城市就业是中国城市化的一条底线，是中国城市化不会出现“贫民窟”的基本保障。有人提出用承包地换社保的主张，那是有了就业保障以后的事。没有城市就业这一条根本，仅有以养老和维持最低生活为主的社会保障，离开土地的农民靠什么去维持生活？更不要讲富裕了。

现在我国已有1.2亿的农民工在城市就业，他们是中国产业工人的生力军。尽管有些人的职业还不稳定，有些还是季节性的，但毕竟有一条腿迈进城市了。这是中国推进工业化和城市化的结果，也是未来工业化和城市化的希望所在。但他们现在还不是城市的主人，而是城市的雇工，处于二等公民都说不上的地位。他们在农村还有自己的承包地和宅基地，家庭成员还劳动和生活在农村，他们的收入有了结余，还会拿到农村建新房，而他们住新房的时间每年不到半个月。由于取消了农业税，有些人的耕地都荒芜不种了。从城市和农村的长远利益出发，当前我们应把“三保障”、“两放弃”的试点工作放在这部分人身上。除就业保障外，城市政府应向他们提供廉租房和经济适用房，允许他们的家属进入城市居住，享受城市居民的社会公共服务。有了“三保障”，就可以要求他们放弃承包地和宅基地，从而使他们真正地从农民转为市民。

由于农民工工资低，作为企业，他们很希望继

续实行现行的农民工制度,以保持较低的工资成本,提高企业的竞争力;作为城市政府,保持农民工制度,则可以降低城市的运营成本;而提供“三保障”则需要一大笔财政支出,有些城市难以负担。但从城市的发展需要看,他们又想得到农民特别是郊区农民的承包地和宅基地,以利于现代城市建设、现代农业建设和社会主义新农村的其他建设。这样,城市政府就处于两难境地。鉴于农民的“双放弃”是与城市的“三保障”相互交换的,因此,在土地增值利益分配上可根据各地的不同情况,给城市政府以必要的分成,用于对新市民提供“三保障”的财政补贴。

### 三、农民要实行“两放弃”

从工业化、城镇化和农业现代化的大趋势看,农民放弃承包地和宅基地是迟早的事。农民放弃承包地和宅基地有三种形式:(1)国家征用,变成国有土地,农民得到补偿;(2)农民自主进行土地流转,租给农业生产经营公司或农民中的农业经营大户,农民收取租金;(3)农民在城市“三保障”的前提下,自主实行“双放弃”。工业化、城镇化和农业现代化是一个很长的过程。在这个过程中,三种形式将会长期并存。第一种形式涉及问题很多,也很复杂,需要专门研究对失地农民的保障和致富措施;第二种形式在许多地方已经实施,农民除了作为类似“所有者”的身份获得土地租金外,还以“劳动者”的身份获得工资;第三种形式比较彻底,又不会产生许多麻烦,能够较好地解决农民转市民的问题。但这种形式比较适合于城郊地区,在远离城市的地区实行,难度较大。此外,不少大城市都存在“城中村”的问题。这里的农民都已住在城区范围之内,但他们的身份还是农民,而他们的承包地则多以租赁形式建为厂房,收取租金;宅基地上则建起楼房,租给农民工居住。他们没有在城市就业,没有享受城市居民社会公共服务待遇,但实际上已成为“地主”和“房东”,收入相当可观。现在有些城市已对这种现象进行了改革。“城中村”改为城市居民委员会或居民小区,农民转为市民,在城市就业,享受城市居民的社会公益事业服务,承包地则收归国有,宅基地仍归农民使用。

农民“双放弃”的土地,在所有制性质上还是集体所有,放弃后仍归集体所有,但不能再分配给其他农民,政府也不得借口“三保障”收归国有。农民“双放弃”的土地,原则上只能用于扩大农村土地的经营规模,其次是居民住宅小区的建设和必要的城

市建设和工业建设用地。现在中国的农村基本上还是以一家一户为特征的小农经济,他们的承包地分散而细碎,全国平均约 1.4 亩,四川为 0.67 亩,很不适宜规模经营和采用现代农业技术。许多农村还是自给自足经济,农产品商品率很低。农村基本上没有现代企业,传统的集市交换方式占主导地位,现代市场经济很不发达。我国是世界上农民组织程度最低的国家之一,基层的专业合作社有所发展,但从中央到地方都没有代表农民利益的组织。为此,在统筹城乡改革中,必须以改造传统农业、发展现代农业为中心,把社会主义新农村建设放在重要地位。

《人民日报》2007年9月29日在《如何理解发展现代农业是新农村建设的首要任务》一文中指出:现代农业是以资本高投入为基础,以工业化生产手段和先进科学技术为支撑,与社会化的服务体系相配套,用科学的经营理念来管理的农业形态。现代农业,是一种“大农业”。它不仅包括传统农业的种植业、林业、畜牧业和水产业等,还包括产前的农业机械、农药、化肥、水利和地膜,产后的加工、储藏、运输、营销以及进出口贸易等,实际上贯穿了产前、产中、产后三个领域,成为一个与发展农业相关、为发展农业服务的庞大产业群体。现代农业,靠的是不断发展的农业新技术的投入,包括生物技术、信息技术、耕作技术、节水灌溉技术等农业高新技术的投入。现代农业,闯的是大市场之路。现代农业,产品的商品率很高,主要是为了满足市场的需求,具有高度的规模化、产业化和市场化,大部分经济活动被纳入现代市场经济交易之中。现代农业,搞的是多功能发展。除农产品供给功能外,将逐步承担起生活休闲、生态保护、旅游度假、文化传承、教育等功能,由此也形成了生态保护农业、休闲观光农业、循环农业、服务型农业等多种新型农业形态。现代农业,是劳动生产率很高的农业,它可以把大量农业劳动力解放出来,在城市从事二、三产业,在农村从事其他非农产业,大大地提高农民的收入水平,享受全社会均等化的社会公共服务,使农民市民化,生产方式和生活方式现代化。现代农业,是用现代产业组织形式,自下而上把农民组织起来,从事规模生产经营、创新科学技术、闯荡国内国际市场、保护自己合法权益的组织。它将像工会那样,成为党和政府联系广大农民的桥梁和助手(注:解放农村劳动力和组织农民两节是本文作者所加)。为此,在继续推进工业化和城市化的同时,

要以更高的热情、更大的努力推进农业现代化。使二者相辅相成,走向统筹城乡发展、城乡差别和工农差别逐步缩小以至消失之路。

#### 四、提高现代农民文化、技术水平和经营能力是根本

我国工业化和城市化的主体是农民,发展现代农业,主体也是农民。建国初期,我国城市人口只有4 000多万,现在则有5亿多,增长的10多倍中,绝大部分是农民,今后成为市民的绝大多数也是农民。在现在的城市居民中,追溯到前两三代甚至前一代都是农民。农民对于我国工业化、城市化、农业现代化,以及整个社会和国家的现代化的重大意义是不言而喻的。但是,工业化、城市化、农业现代化和整个社会和国家的现代化,最终要靠有文化、有技术、会经营的人才来构建。而据农业部统计,在我国4.9亿农村劳动力中,高中以上文化程度的仅占13%,接受过系统农业职业技术教育的不足5%,受过工业、服务业教育和训练的比例则更低。相对偏低的农民素质是工业化、城市化和发展现代农业的瓶颈。从现在农村教育和劳动力转移的进程看,这种素质低下的状况,还存在代际相传的趋势。在一些地方,至少还会有两代年青人是无文化、无技术、无经营本领、无现代化意识的农民。有专家研究指出,我国即将出现劳动力短缺现象,我认为根源就在这里。

针对以上情况,在统筹城乡改革中,必须把农村教育放在特别重要的地位。这里包括所有农村儿童的教育、九年制义务教育后的职业教育、现有农民工和农民的文化、技能和经营本领的培训。为此,国家就要改革体制,增加投入,明确实行普通教育、职业教育并重的双轨制教育体制,在九年制义

务教育结束后,自愿做出上普通高中、普通大学还是上职业高中、高等技术院校的选择,并为选择职业教育的学生提供各种优惠。对进入城市的农民工,要像过去培养学徒工那样,先进行为期1—3年的专职和在职教育,领取上岗证;在农村公司和农场工作的农民,也要经过一定时间的培训,经过考试,取得从事农业的绿色证书。这一系列教育培训,应作为“三保障”、“两放弃”的一个重要内容率先实施。

一些观点认为“三保障”、“两放弃”会不会重走就业“铁饭碗”和全面剥夺农民之路?笔者认为不会的。“三保障”下的保就业,是劳动合同制下的就业,是企业 and 劳动者双方自由选择的就业,是可以辞职和解除合同的就业,是有失业风险的就业,但也是可以享受城市居民失业保障和最低生活保障的就业。保城市住宅,是政府保证提供廉租房和经济适用房,和城市居民一样,租金和买房钱还是要自己出的。当然,农民工工资的不断提高,是他们能够租得起、买得起住房的重要条件。至于城市均等化社会公共服务,那是应当享受的,因为他们已经是城市居民了。

“两放弃”是农民转市民的必要条件。现在的城市居民没有任何人拥有农村的承包地和宅基地。允许转市民的农民工继续拥有农村承包地和宅基地,就等于允许他们拥有两份收益,是不合理的,因为农村土地是集体财产。在发达国家的公务员和劳动者中,有的就拥有农村土地,那是因为这些国家实行的是土地私有制。我们让农民“两放弃”,那是与“三保障”的对等交换,不是什么剥夺。

(责任编辑:弘 流;责任校对:段文娟)

(上接第4页)

(三)采用以中国化为主体、国际化和信息化为两翼的发展模式

中国化:从中国实际出发,解决中国改革开放和科学发展问题,促进有中国特色的数量经济学的建设和发展。

国际化:扩大国际交流与合作,向国际规范靠拢,引进来,走出去,提高我国数量经济学的国际地位,扩大我国数量经济学的国际影响。

信息化:改进数据库,建立数据和模型的信息系统,开发应用数量经济分析软件,建立数量经济研究网络。

(四)未来发展前景远大,须有中长期发展规划  
历史表明,1978—1980年和1978—1985年国家“经济数量方法”研究的三年规划、八年规划,对我国数量经济学在“六五”和“七五”期间的发展,曾起过重大作用。我国数量经济学发展在新时期应有中长期发展规划。

未来发展重在应用、贵在人才。我国数量经济学要在应用中求发展,在重视理论数量经济学的同时更要强调应用数量经济学的重要性。人才是根本,这不用我多说。要培养人才,引进人才,用好人才,人尽其才,发展才有保障。

(责任编辑:夏 冬)