

doi: 10. 3969/j. issn. 1008-6439. 2009. 06. 002

论西部农民市民化进程中的地方政府责任^{*}

钟 宜

(重庆行政学院 教研部, 重庆 400041)

摘 要: 国际国内经验表明, 政府在农民市民化中扮演了重要的角色并发挥着积极的作用。应研究和遵从农民市民化规律, 从本地区实际出发, 探寻符合实际的农民市民化道路及其模式, 尤其要注意对我国落后地区农民市民化道路特点的研究和把握。西部地区农民市民化包括农民的就地市民化、农民的异地市民化和城郊型农民市民化三种类型, 应建立相应的地方政府责任体系和履责机制。

关键词: 农民市民化; 西部; 地方政府责任体系; 政府履责机制

中图分类号: D625 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-6439 (2009) 06-0007-09

On Local Governmental Responsibility in the Process of West Peasants to Urban Residents

ZHONG Yi

(Teaching and Research Department, Chongqing Administrative College, Chongqing 400041, China)

Abstract: International and domestic experience shows that governments play active role in peasants to become urban residents. Chinese government should study and follow the law of peasants to become urban residents based on local reality, explore the real path for the peasants to become urban residents and its mode, and especially pay attention to studying and mastering the characteristics of the path for the peasants to become urban residents in the backward areas. The type of the peasants to become urban residents in west area include such three types as on the spot becoming urban residents, becoming urban residents in another place and becoming urban residents in their suburb, and corresponding local governmental responsibility system and its implementing mechanism should be built.

Key words: peasants to become urban residents; west area; local governmental responsibility system; governmental implementing mechanism

农民市民化是社会现代化发展和社会结构变迁的必然趋势及结果, 其中国家和地方政府扮演着重要的角色和承担着广泛的责任。比较和分析农民市民化理论和已有的国际经验, 从西部实际出发研究与之相应的发展道路, 探寻和研究地方政府的责任及如何发挥好积极作用, 是本文着重研究的问题和力求达到的目的。

一、农民市民化理论与国际经验

农民市民化问题属现代化理论研究范畴。国外主流观点认为, 现代化过程是工业化、城市化和市民化依次递进的过程, 在这一过程中农业经济比重会逐渐下降, 农民转化为市民是现代化进程加速发展的结果。国外学者认为, 城市化是现今世界上一切国家都将经历的共同的社会变迁过程, 不同国

* 收稿日期: 2009-09-11

基金项目: 重庆市哲学社会科学规划项目 (2008—ZD04) “西部农民市民化进程中的地方政府责任研究”

作者简介: 钟宜, 男, 重庆人; 教授, 硕士生导师, 现任重庆行政学院教研部主任, 主要从事政治及社会发展研究。

家由于制度、经济发展水平、采取的措施不一样,所走的道路和实际效果往往大不相同,大体上有两种典型模式:一是欧美模式。该模式建立在市场化、工业化、城市化基础上,是工业发展、社会分工、市场细化和城市化进程的结果。西方国家主要依靠工业化和城市扩张的强大吸力完成农村人口城市化。但是由于各国因资源条件不同而有所差异,比如英国、美国、日本以大城市为主,德国、荷兰、奥地利以中小城市为主。同时,由于政府和市场关系不同,又分为不同的道路,包括自由放任式城市化道路(以美国为代表)、先放后调式城市化道路(以日本为代表)、市场引导与政府并重城市化道路(以德国为代表)等。二是发展中国家模式,如墨印模式。这类模式属于政治主导型,由于实行赶超战略,城市化推进速度过快,城市发展缺乏经济基础,出现了严重的环境和社会等问题。^[1]

我国从 20 世纪 80 年代进入改革时期起,城市化、乡村工业、农民的流动转移、“民工潮”等同农民市民化相关的问题开始进入学者们的研究视野。综观国内研究,主要以社会学和经济学学者居多,认为农民市民化是指在现代化进程中,在工业和城市化推动下,传统农民和农业经济的比例不断减少,城市文明不断扩散,最终出现农民整体性变迁过程(市民化)。一般认为,我国的工业化和城市化经历了与国际经验偏离,之后又慢慢与之接近的过程。与英美等工业化早发国家相比,我国农村劳动力大规模转移的起步时间明显滞后于工业化,走的是一条农民非农化与工业化脱节的道路。一方面造成大量农村剩余劳动力积压,形成一种非常规转移道路和方式;另一方面城市化、工业化与农村人口非农化过程不同步所产生的各种矛盾与冲突显著地表现出来,这是我国农民市民化问题的一大特点。

在农村现代化进程中,非农化、城市化和市民化三位一体、共同推进才是较为理想的过程,但在我国农村现代化实际过程中,却表现为一种特有的时序模式(即先是非农化,再是城市化,最后才是市民化),而且彼此之间的发展十分不平衡。因为,从农民分化为农民工,基本上市场机制自发作用的结果;而从农民工转化为城市产业工人、农民转化为城市市民,则不是单纯依靠市场机制就可以自发解决的需要政府的调控。如果说职业转变(非农

化)主要是农民理性选择和市场选择的结果,地域转移(城市化)主要是政府选择的结果,则角色转型(市民化)则是农民自由选择和政府选择共同作用的结果。由此理论界提出市民化问题既是一个经济现象和问题,又是一个社会政治现象和问题。从某种意义上说,农村和农业问题更多地表现为物质形态上的问题,它受政策、技术和经济因素的影响较大;而农民与市民问题则更多地表现为社会文化问题,除制度和政策因素外,还受文化传统和社会价值观影响。如何在逐步实现农村城市化、农业现代化和城乡一体化的同时推进农民市民化,是我国社会经济文化发展和全面建设小康社会必须关注和解决的问题。

对比中外关于农民市民化理论,我们可以从中得到以下几点启示:

第一,纵观世界各国的农民市民化,政府在其中都扮演了重要的角色和发挥着积极的作用。无论是发达国家还是发展中国家,其市民化道路都与国家和政府的干预、作用有着直接或间接的联系。我国过去长期实行的是“城乡分治”社会治理方式,这使我国表现出更明显的制度和政策特征,客观上要求加强政府责任。

第二,要研究和遵从农民市民化规律,坚持从本国和本地区实际出发,探寻符合实际的农民市民化道路及其模式。国外城市化道路表明,在城市化进程中,必须遵循市场经济规律,依托市场的“推动力”,同时需要政府进行合理的组织与规划,政府应当充分利用各种政策与经济手段,加强调控,确保城市化合理、有序、健康的发展。同时各国城市化的不同模式都有其特定的背景和条件。因此,要正确认识中国在世界城市化进程中的基本位置,这就是中国仍是发展中国家,城市化还处于刚刚加速发展的阶段。针对我国人口众多、经济发展不平衡、二元经济结构制约着整个社会经济协调发展的实际,要吸收国际城市化模式的有益经验,研究和把握多形式城市化方式,更好的推进我国城市化和农民市民化进程。

第三,要高度重视目前我国农民市民化中的问题,采取有效措施加以解决。首先,中国城市化发展表现出爆发性和跳跃式特点。世界城市化发展表现为一个循序渐进的过程,其特点可以概括为前后相继的两个层次:“集中化”和“分散化”。

“集中化”是指从工业革命开始到 20 世纪 50 年代前后,西方国家经过近 200 年时间基本上完成了城市化集中过程,表现为工业和城市人口持续渐进的大规模集中;“分散化”是指从 20 世纪 60 年代以后,发达国家城市发展出现“市郊化”甚至“逆城市化”动态,即中心城区人口开始大量向郊区扩展。中国的城市化发展虽然也有明显的阶段性,但阶段之间缺乏渐进过程。1979—2000 年中国城市化水平年均增长 0.81%,这个速度是 1949—1978 年城市化水平年均增长 0.25% 的 3.24 倍。^[2]这是由于一方面长期城乡二元分割使得城市化发展停滞不前,加上一些特殊时期的逆城市化政策,使城市化问题堆积了起来;进入改革时期,体制障碍的撤除和政策松动,使农村人口向城市的流动转移以一种爆发式方式表现出来。另一方面随着中国改革开放的不断深入,社会经济进入前所未有的高速增长时期,城市化多年积蓄的问题和能量爆发,在较短时间内推动着中国进入加速发展的轨道。而且,目前中国城市化是总体上滞后性与局部上过度性并存。从总体上看,城市化水平无论与我国工业化发展速度比较,还是与同期世界城市化水平比较都是偏低的;但从局部看,也存在过度问题,如在我国一些城市由于农村人口大量涌入,城市人口超过城市经济发展需要和基础设施的承载能力,出现被学者们称为“城中村”的现象,这些“城中村”居住条件差、人员庞杂、管理混乱,和现代城市文明极不协调。农民工作为“城中村”的主体,出现了明显的边缘化特征,成为城市发展中不稳定的因素。^[3]

第四,要注意对我国落后地区农民市民化道路特点的研究和把握。学习国外的经验是为了更好地从我国国情、省情和市情出发,研究和探索适合本地实际的农民市民化道路与方法。对于西部地区来说,起点更低和条件更复杂,在统筹城乡发展和农民市民化推进过程中必然会出现更多的特点和更曲折的发展道路,需要认真研究和对待。

二、西部农民市民化道路与地方政府责任研究

西部经济、社会、文化发展相对滞后,市场、技术、信息基础薄弱,自然条件差,人口压力大,自然生态脆弱,农民市民化问题比如:具特殊性,农民非农化与城市化的非同步性更明显,农民非农化的自

身机制更薄弱,在农民非农化进程中的差异性和不平衡性更突出。本文认为,根据西部的实际情况,其农民市民化道路应包括三种类型:一是农民的就地市民化,二是农民的异地市民化,三是城郊型农民市民化。基于此,西部农民市民化中的地方政府责任体系,应涵盖和包括以下三部分:

1. 农民就地市民化中的地方政府责任

我国的国情决定了农民市民化不可能在短时期内完成,对于西部地区而言,也绝不只有城市化一种方式。所谓农民就地市民化是指:随着农村地区经济和现代农业的发展,广大农民生产方式和生活方式不断改变,城市与乡村的差别逐渐缩小,城市文明不断扩张,农村开始城镇化。建设社会主义新农村,推进农村的市场化、工业化和城镇化发展,是目前西部地区农民就地市民化的重要途径。一方面推进“三化”是改变西部农村落后面貌的条件,是推进新农村建设的强大动力;另一方面新农村建设为“三化”提供了契机和平台,并构成“三化”的重要内容。西部地方政府在其中承担着重要的责任。

(1)贯彻工业反哺农业、城市支持农村和多予、少取、放活方针,促进城乡协调发展。政府要促进城市资源向农村流动,完善农村基础设施,改善农村基本公共服务,促进城乡共享经济社会发展成果。首先要建设和改善与农村生活相关的公共基础设施。包括打通城乡交通联系;构建清洁、稳定、安全、可靠的城乡能源供应体系;以解决工程性缺水为重点,合理布局建设水利设施,解决人畜饮水和安全饮水问题;促进农村生态环境改善,统筹整治城乡环境保护问题;与高山移民、生态扶贫、灾后安置等相结合,在有条件的区域引导农村居民相对集中居住,并完善配套基础设施,切实改善农村居民生产生活环境。其次要加强农村基本公共服务,解决农村公共产品缺失问题。包括在合理布局前提下,实施农村中小学标准化建设;以改善待遇为基础推进教育资源向农村流动,以改善农村适龄青少年受教育条件为重点,落实农村义务教育经费,提高义务教育质量;完善农村医疗卫生服务体系,加快乡镇卫生服务机构向村级延伸,保障农村居民享有的基本卫生保健水平稳步提升;完善激励型计生政策,控制农村新出生人口数量;完善农村社会保障制度,探索建立城乡低保联动机制;完善合作医疗保险制度,实现救济救助全覆盖;积极开展农

村养老保险试点及其推广。

(2)重视农业的基础地位和作用,积极发展现代农业。要坚持农业的基础地位,政府要把现代工业“集约化”、“专业化”的理念推广和引入农业发展,进一步整合资源要素,创新农业生产方式,以体制机制和优惠政策引导、激励各类农业投入稳定增长。一是要提高农业生产水平,运用新技术使农业走上产业化、集约化发展新路,大力提高农业生产力。二是保持政策连续性,激励社会资本参与农业长期性开发。三是积极推进多种经营形式的农村股份合作经济发展,允许以农地承包经营权、农业科技成果和社会资本入股等。四是探索建立跨区域农业综合开发项目的利益分配机制,保障种养环节与加工环节、农产品基地与加工区之间经济收益的相对均衡。五是建立和完善现代农业服务体系,加大农业科研、技术推广、防疫检测、农用设施、农业环境的财政投入。

(3)增强县级政府调控经济社会发展的能力,发挥县域经济在新农村建设和农民就地市民化中的作用。坚持就地转移与异地转移相结合,是改革开放以来解决农民就业问题的一条重要经验,通过大力发展乡镇企业和县域经济来促进农村富余劳动力就地转移,是未来一个时期农村富余劳动力转移的重要渠道。首先要看到发展县域经济的客观必然性。一是近年来随着土地供求矛盾趋紧、劳动力要素成本升高,沿海发达地区的某些劳动密集型产业开始向中西部转移。二是广大农村富余劳动力就地转移容易被农民接受,有利于农民市民化进程。三是它符合现阶段相当部分农户兼业性特点。从农业中转移出来的劳动力,很大部分还不会完全离开农业,“亦工亦农、兼业务农”将是今后一段时期的重要特点。四是有利于降低转移成本。五是有利于区域平衡发展,避免“大城市病”。其次,要增强县级政府调控经济社会发展的能力。当前要加快省直管县改革步伐,在没有实现省直管县体制前,先理顺省级以下财政管理体制,完善中央和省级政府的财政转移支付制度。妥善处理行政执法处罚部门垂直管理与发挥县级政府综合协调职能的关系,既要保证这些职能部门独立行使行政执法和处罚职能,又要保持县级政府机构和职能的基本完整。再次,采取多种措施扩大西部农村富余劳动力的就地转移。一是对本地县域产业进行合理定

位,发展特色经济扩大转移就业。二是重视发展吸纳就业能力强的劳动密集型产业和服务业。三是积极发展以农产品加工为主线的农业产业化经营。将农产品的产前、产中、产后环节有机联系起来,拉长产业链条。四是积极发展乡镇企业和非公有制经济。进一步消除制约乡镇企业、非公经济发展的体制障碍,加强和改进政府监督管理和服务。五是以县城和中心镇为重点加快发展小城镇。

(4)推进农村综合改革,健全和完善农村公共事务管理体制机制。一是按照社会主义市场经济体制要求,以建立健全市场化配置资源的机制为关键,不断深化各项改革,增强城乡一体化发展的动力和活力。二是制定和完善一系列配套改革,加大保障力度。包括大力推进县乡财政体制改革,调整市、县、乡三级财政支出结构,改进财政管理方式,加大对农业、农村和农民支出比重,扩大公共财政覆盖农村的范围和领域。三是开展乡镇综合配套改革。包括优化乡镇布局,调整乡镇职能,精简分流乡镇机关和事业单位人员,在有条件的地方设立街道办事处,改村委会为社区居委会。四是推进城乡管理体制改革,建立城乡一体的规划管理体制。五是强化支农惠农政策,增加国家对农业和农村投入,深化农村信用制度改革,完善农村金融服务体系。六是建立适应农村发展要求的多形式的土地流转制度。坚持保障农民的土地承包权,减轻农民进城务工就业和社会稳定的风险,在此基础上推进依法、自愿、有偿的土地流转。

(5)加强农村文化建设和新型农民的培育,发挥广大农民在新农村建设中的主体作用。一是结合农村现代农业的发展,加强对农民的文化水平、现代农业技能和市场经营管理素质的培养,把传统农民改造培育成为能适应现代分工和现代农业发展要求的新型农民,把农村人口压力转化为人力资源优势。二是加强农村公共文化建设,把乡风文明、公德教育、家庭邻里和睦、文明有序的人际关系作为文化建设的重要组成部分。三是促进农村社区和社会组织的发展,不断提升农村的制度化水平。四是在经济发展的基础上,推进生活方式的现代化转化,逐步实现乡村城镇化。

2 农民异地市民化中的地方政府责任

我国农民市民化首先源于改革开放以来农民的外出流动转移,目前外出打工仍然是西部农民市

民化的重要渠道。当前农村劳动力流动转移总体上分为季节型转移、兼业型转移、长年型转移和永久型转移几种,其中属于第一、二种的劳动力转移还没有步入市民化;属于第三种情况的,如果没有解决户籍、社会保障等问题,在农村还保留有一小块土地的,只能算作准市民;唯有第四种情况可以说开始实现市民化。目前总体上看真正转为市民的并不多,原因有多种多样,其中根本原因是其市民化被阻隔或中断,需要加快制度、政策、体制机制等多方面综合推动。

(1)实施城镇化推进战略,以城市化拉动农民市民化。加快推进城镇化在当前是解决农民工问题的重要出路。

首先,实施城镇化战略要进一步深化对城镇化规律和中国城镇化道路特点的认识,坚持大中小城市和小城镇协调发展,引导农民向大中小城市渐次转移。当前要加紧编制各层次的城市规划,加强城市基础设施建设,探索城市建设投融资新机制,为城市发展提供良好条件。其次,在城市化推进中要注意处理好工业化与城市化的关系。工业化是城市化的基础,目前西部地区的工业化还远没有完成。在工业化推进中要处理好发展工业与第三产业的关系,第三产业在吸纳劳动力方面有独特优势,要把第三产业发展与引导产业结构重组结合起来。

(2)针对农民工流动转移的各种问题,加快改革步伐,增强制度和政策供给力度。当前政府要通过制度和政策创新去化解农民市民化中的各种障碍,为他们提供相对公平公正的社会环境条件。

首先是社会管理方面的改革调整。一是打破城乡分割的户籍政策,建立城乡一体的户籍管理制度,改革的重点是剥离在户口上附加的劳动就业、教育培训、生活福利各种功能,户籍管理应按照在居住地登记户口原则,打破城乡分割的户籍管理模式。二是建立消除歧视、公平竞争、城乡统一的劳动就业政策。尽快清理和消除对农民进城务工的地域性歧视就业政策,把农村劳动力的流动、配置纳入统一的劳动力市场;培育和发展全国性的、城乡统一的城乡联网劳动力信息系统,发挥信息导向在引导农村劳动力合理有序流动的作用;加强对进城务工农民的职业技能、安全知识和法律法规知识的教育培训,提升他们人力资本价值和自觉维权意

识;建立规范的用工制度,劳动监察部门要加大对不依法签订劳动合同、逃避缴纳社会保险、缺乏劳动保护条件、恶意拖欠农民工工资等违法用工行为的执法查处力度。三是调整城市管理政策。要变直接管理为间接管理,坚决根除一些城市管理部门以加强城市管理为由,实则部门利益、小团体利益乱收费现象,要寓服务于管理,变管理为服务。

其次是社会福利方面的改革调整。一是在教育政策上真正保证农民工子女享受义务教育的权利。可考虑将16周岁以下的流动儿童纳入暂住人口登记体系,以社区为中心进行登记,用实际儿童数代替户籍儿童数作为地方政府各项管理考核的基数。凡进行暂住登记、有合法职业和住所的进城民工,流入地政府应为其子女提供享受义务教育的机会,其经费可考虑由中央政府和流入地政府两级财政负担。同时采用“公办、民办两条腿走路”的办法解决农民工子女教育问题,把民办学校纳入城镇教育规划、管理、督导和服务之中,同时国家在政策上应给以适当的考虑和支持。二是要从政策上逐步解决农民工住房问题。解决进城民工的住房要走政府调控下的市场化道路,采取多样化形式。政府可采取降息、减税、降租、土地置换等手段让一些房屋投资开发商修建民工住宅,以廉租形式出租给农民工居住;或者放开条件(主要是户口限制)让有购买力(其收入标准也要控制在当地低收入标准之下)且工作稳定的农民工与市民一样,进入城市经济适用房购买者的范围。

最后是社会保障政策的完善。从长期看,城乡统筹的社会保障政策是社会政策完善发展的目标,目前可先考虑先把进城农民工的社会保险制度建立起来。当前应尽快建立针对农民工的以普遍性为原则的工伤保险制度,并作为全国性的政策法规;同时建立并执行好农民工基本医疗保险制度,尤其是大病医疗统筹。在初始阶段可根据不同情况区别对待,对与企业签订了劳动合同、工作服务时间较长(如3年以上)的给予较高医疗保险待遇。另外从保障进城女民工健康和维持其基本生活水平出发,要对在企业工作并与企业签订劳动合同的女性农民工建立生育保险,企业要为其缴纳生育保险费并使其同本地女职工一样享受生育医疗费报销和产假休息及产假期间的生育津贴。在失业保险方面,对进城时间较短的农民合同工(如5年以

下)可适当提高个人缴纳比例、降低单位缴纳比例;而对工作5年以上的应同城市职工一样对待。应吸收进城就业时间较长(5年以上)的农民参加养老保险,单位与个人缴纳的数额与缴纳的办法可等同于城市职工,按有关规定按时征缴。同时为已进城落户并将承包土地一次性转让的农民提供最低生活保障,享受城市职工待遇。上述进城农民保障待遇中,对企业应缴部分政府应加大检查力度,监督企业为所聘用农民工缴纳强制性失业保险、医疗保险和养老保险。

(3)强化政府监管,维护和保障农民工各项合法权利。农民工的合法权益保障问题正成为农民市民化中的突出问题。必须看到市场机制并不能“自然地”实现资本和劳动的平衡,农民工分散、无组织,没有与雇主谈判的能力,由此造成工资由雇主单方面决定,职工劳动权益甚至人身权利被严重侵犯。保障农民工合法权益是社会公正的体现,更是政府的基本职责。一是政府要在农民工权益保障方面真正履行起职责。政府的监管责任表现在贯彻执行好国家现行的有关法律和政策;加强社会包括社会企业组织的监管,规范企业用工行为;加大对农民工劳动、工资、福利待遇等权利保障力度。二是进一步健全法律法规对劳动关系的规范,健全劳资纠纷协调机制。政府必须坚持依靠法律的强制力、约束力来维护农民工合法权益。三是要强化各级工会职能,提高农民工的组织化程度,引导和促进形成稳定和谐的劳资关系。四是要把农民工作为常住人口的一部分公平对待,取消各种损害其权益的规定,建立覆盖全体农民工的公共服务制度。

(4)解决各种认识问题,为农民工融入城市营造良好的社会环境条件。首先要从社会的公平、公正角度认识到解决该问题的重大现实意义,破除在这方面存在的错误认识和观念。其次要打开城门,放宽入城条件,破除农民工在身份转换中的重重障碍。第三要探索和建立城市社会融合机制。新市民和老市民在经济条件、生活习惯、文化背景、社会关系,乃至语言、行为举止、沟通方式等各个方面存在较大差异,为防止社会隔离现象产生,要加强城市社区建设,充实社区工作内容,发挥社区社会整合功能,将农民工组织起来参与各种社区公共活动,促进其在平等基础上与城市居民正常交往、互信互助、相互融合,为他们融合于城市创造更多的

条件。

3. 城郊型农民市民化进程中的地方政府责任

目前我国城市化进程加快,大片农村土地被征用变为城市,大量城郊型农民正在不断的变为城市市民,因城市的自然扩张所形成的农民市民化是目前又一重要形式。但是目前在城郊型农民市民化中面临着各种复杂问题。

一是因城郊型农民分化带来的城市和农村管理新问题。以重庆郊区农民为例,大致可分为三个群体:已获得非农化职业,但在户籍意义上还是农民的人;完全从事传统农业生产的全职农民;介于这两者之间的农民。如果从农民最重要的生产资料——土地被征用状况来看,第一部分农民往往是土地被征用的,第二部分农民土地还没有被征用,仍然在农村和农业框架中生产生活,第三部分农民正在发生变化。城郊型农民市民化不仅应针对第一部分农民,也要考虑到第二甚至第三部分农民的发展。

二是由城市化扩张征地拆迁引发的各种问题。包括由失地造成生存底线的恐慌;因城市土地价格不断提高产生的巨大利益引发的各种分配问题;失去土地后造成的各种劳动就业方面的问题;集体资产处置和管理方面存在的问题;等等。这些问题已经成为影响社会稳定的不安定因素。

三是由社会组织形态转换带来的管理问题。在农民市民化过程中,需要管理体制及管理方式由农村社区向城市社区转型,但目前要实现这种转换还存在着一些难点。比如由于在撤村建居过程中还保留着农村社区或村、居形式并存;由于城乡差别缩小,“城中村”农民既享受着城市文明,又享受着国家对农民的特殊待遇,出现农转非难;长期以来农村以行政村为基本管理单元,要打破以村落为单元的规划建设格局存在着一定的难度。

四是在观念转变及文化融合方面也存在一些问题。“城中村”在相当长时间内很难进入城市生活的主流,许多人身上仍然表现出与现代城市文明格格不入的落后、狭隘、封闭的价值观念与行为方式,特别是小农意识表现明显。农转非后许多人的生存质量和生活质量并没有因户籍身份的改变而有实质性的提高,相反由于不适应城市文明要求,难于融入城市,成为游离于城市的“城市边缘人”,

产生了许多新的矛盾和问题。

因此,应采取积极的政策措施,推进城郊型农民的市民化演进。

(1)建立专门的领导机构负责和统一协调处理其中的各种矛盾及问题。一是规划布局一体化。在着眼于区域的区位优势与发展前景基础上,统筹城乡资源配置,科学划分功能区块,均衡布局社会事业项目,为区域城乡融合和协同发展奠定基础。二是建立和完善相应的管理体制和运行机制。要有计划、分步骤地实现从“村级管理体制”向“社区服务制”转变,理顺政府职能与社区服务体制的关系,完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型现代化社区。三是实施“拆一片农居,建一个城市社区”一步到位的指导思想,把新型社区建设成为配套齐全、布局合理、环境优美的生态型居住区。四是基层管理规范化。不断探索完善党在基层的领导方式,加强基层班子建设,强化基层民主管理,为群众参与管理提供各种条件和渠道。

(2)研究和处理好群众关心的利益问题,协调和处理好利益分配关系。一是完善土地征用补偿安置制度,切实保障农民现有利益和长远利益。二是制订相对统一的农村集体土地基准地价体系。改革土地征用制度和建立土地流转制度十分必要,其切入点应尽快相对统一征地补偿和集体土地流转价格标准,避免政府、农民和用地企业在征地和土地交易中过多地讨价还价和引发矛盾摩擦。在操作上可由地级市国土部门进行统一评估,经省级部门确认后形成征地补偿和土地流转价格标准,每隔一段时间(如3年)作一次调整。三是探索村级10%留用地发展模式,为今后集体资产的保值增值打下基础,确保农民长远利益。

(3)加快郊区农民社会保障制度的改革创新,促进农民养老方式的社会化和市民化。一是统筹养老保险基金,提高保障水平。落实“以土地换保障”的思路,采取“政府、集体、农民三方各出一点”的模式,建立农民养老保障基金。养老保障分三个层次,由农民自主选择,农民获得每月一定金额的养老保障,而且每年按比例递增,政府负责托底。二是推进各类保障体系衔接,完善保障机制。重点做好原来农村养老保险、失地农民养老保险、城镇职工养老保险三者的衔接。具体可设计为:退出以

前的农村养老保障,参加被征地农民养老保障;被征地农民以合作社为单位参加城镇职工养老保险;已参加城镇职工养老保险的与企事业单位社会保险相同对待;与企业解除劳动合同自谋职业的可按个体工商户参加城镇职工养老保险。三是促进农民低保户、五保户向城镇低保户过渡,确保失地农民在身份转变后享受居民同等待遇。四是实施大病统筹为主、医疗救助为补充的新型农村合作医疗制度,实行经管分离、定额补偿、专款专用。新型农村合作医疗保障筹资,可按失土农民与政府各承担一半划分;根据实际医疗情况确立一定比例分档次报销。

(4)以提高农民素质和技能为重点,加快劳动就业制度的改革创新,扩大郊区征地农民的就业。一是引导和教育郊区征地农民转变观念,确立没有技能、不提高技能就不可能稳定就业的新观念和自谋职业、竞争就业新意识。二是加快经济发展,多渠道、多形式满足就业需求。通过制定优惠政策,鼓励企业优先安排失地农民;通过腾岗、买岗等形式为就业困难的失地农民提供就业岗位;积极制定税费减免、培训补助、用工补助、小额贷款等就业和自主创业优惠政策;按市场经济规律发展第三产业,为其创造更多就业条件和机会。三是建设以市、区劳动力市场为中心,以街道、乡镇劳动力管理服务站为网点的就业服务网络。打破城乡“藩篱”和所有制界限,为他们提供就业信息服务和就业、创业指导。四是加强科学文化知识教育和职业技能培训,提高劳动力素质。免费为失地农民提供技能培训,建立统一的技能实习基地,整合师资力量,完善订单式培训,经过技能培训并帮助失地农民找到就业岗位或为其安排政府出资的公益性岗位。

(5)以农民生产、生活方式的转变为着眼点和落脚点,加大引导力度,加快生活观念和行为习惯的更新。要通过多种形式进行现代观念、文明准则和城市意识教育;要逐步有计划地建立社区图书室、文体体育活动场所,经常开展积极健康的学习和文化体育活动,逐步培养社区企事业单位之间、市民之间良好的人际关系和学习型文化氛围;加强新老市民间的联系和交往,让新市民潜移默化地、较快地融入和接受城市生活方式及行为

方式。

三、西部农民市民化进程中的地方政府履责机制

1. 依据统筹城乡要求,科学定位政府职能,促进政府职能转换,在此基础上构建与其相适应的行政管理体制机制

统筹城乡发展关键要实现政府职能的转变,重塑政府与市场、社会、公民的关系,从根本上解决制约发展的体制障碍。

(1)政府职能要尽快转到统筹城乡发展和适应农民市民化需要上来。首先要改变“全能型政府”模式,处理好政府与市场的关系。当前要明确政府职能边界和不同层级政府履行职能的重点,确保市场规律受到尊重,防止政府职能的扩张与完善市场体制机制间的冲突。其次解决好不同层级政府职能的差异性问题,防止“同质化”现象。其三要研究政府职能转变的重点。在统筹城乡发展和农民市民化任务下,地方政府职能转变的主要方向就是更加注重履行好社会管理和公共服务职能。在需要政府监管的领域政府要切实履行好职责并肩负起管理责任,同时在公共服务方面,要加大人力、物力和财力,增强基本公共服务能力。

(2)建立与其相适应的政府责任体制。一是明确政府部门职责,健全政府职责体系。要抓紧建立现代决策责任追究制,建立公开明晰的行政执行责任制,建立公共政策评估责任制,建立同体与异体问责制。根据科学性、适应性、可比性和全面性要求,建立同西部地方政府责任相应的农民市民化量化指标体系,内容应包含同市民化大体一致的地域发展水平、职业转换比率、环境变迁状况、社会结构重组、社会流动流速、社会权益维护、生活方式变化、价值观念和行为习惯演变等。要改革行政绩效考核机制,将反映统筹城乡发展效果的指标纳入考核,实行区域发展共性指标与个性指标相结合的分类考核,将考核与奖惩、职务升迁结合起来。二是健全完善政府的组织机构和运行机制。当前要根据统筹城乡发展需要设置组织机构,减少管理层级,下放管理权限,扩充基层管理和调控空间。要以建立“适度规模政府”为目标,加大机构整合力度,适当减少市和区县政府部门的数量,调整省(市)政府组成部门和直属机构、部门管理机构的结构比例,建设低成本行政体制。要加大行政资源整

合力度,调整行政区划,推进县、乡合并。适应统筹城乡发展要求,探索行政职能有机统一的大部门体制。三是创新政府管理方式和治理模式。包括继续深化行政审批制度改革,减少政府对微观经济运行的干预;进行网上审批和电子监管等新的工作方式探索;加快推进电子政务建设,积极开展对企业和公众的电子政务服务;大力推进政务公开建设,把关系人民群众切身利益的文件、会议精神和财经审计结果、公共服务项目等作为政务公开的重点。四是加强政府工作机制和工作方式的转变。当前首先要转变观念、更新思路,加强科学规划,研究近中长期应对策略及配套措施。对目前存在问题和薄弱环节进行具体分析,以明确任务。其次要注重工作方式的综合协调问题。理顺条块关系,抓紧构建既管城又管乡的工作制度,实行上下结合、分级负责的管理模式,健全完善统筹城乡发展的协调机制,要会同相关部门共同研究制定农民变市民的条件并规范工作程序;在农民工的维权和劳动监察方面,加强相关职能部门的协作和配合,健全和细化劳动保护机制。此外要加强和改善对农民工的公共服务和社会管理,在管理体制上实现由以治安为主的防范式管理向以政府为主导的服务型管理转变,在公共产品提供上实现由面向城镇户籍人口向面向包括农民工在内的所有常住人口转变。^[4]

2. 理顺政府与社会组织及社会力量之间的配置关系,建立积极的社会支持系统

从世界范围看,由于市场经济发展,社会对非政府组织的发展产生了较大需求。改革开放以来,我国各种民间组织和社会团体发展迅速,当前要高度重视农村社会组织的积极作用,针对存在的问题,采取积极的措施帮助其顺利发展。

(1)要加强对农村社会组织发展的宣传和知识普及,提高各级政府部门和社会成员对农村社会组织及其制度的了解。各级政府和宣传部门要加大舆论宣传力度,肯定农村社会组织的重要地位及政府部门在其发展中的作用。要对广大农民宣传相关的基本知识,唤起和增强农民参与组织的意识和积极性。要对组织成员特别是管理者进行基本制度和组织管理知识与技能方面的培训,提高组织的规范程度和制度化水平。

(2)针对不同的组织类型,结合具体情况和问题,采取积极措施推动其发展。一是要认真研究村

民自治组织存在的问题,健全和完善村民自治制度,充分发挥村委会在农村公共管理中的动员和组织作用。二是要重视研究如何推进农村经济合作组织的发展。首先要抓好试点示范工作,从实际出发多形式、多主体地发展各种合作经济组织。要坚持边发展、边引导、边规范、边完善。其次坚持民办原则,使经济合作组织真正成为农民所有、所控并为农民服务的自助组织。再次加大政策扶持力度。包括加紧制定农村经济合作组织的法律法规,以解决其合法身份和地位;加大政府对农民经济合作组织财政、税收、信贷支持力度,支持符合产业政策的合作组织的生产发展、技术推广、贷款贴息、教育培训等。三是认真研究农民维权组织的管理和引导问题,发挥其在化解社会矛盾、推进农民工维权、协助政府与农民之间的联系、沟通和配合中的正面作用,使之成为农民与政府之间的桥梁与纽带。四是加快基层政府的职能转变和制度创新,通过政府转型,为农村社会组织的发展提供与其相适应的社会环境条件。

(3)发挥农村组织在乡村治理、社区建设和构建和谐农村中的积极作用。包括鼓励和支持农村组织参与农村治理,妥善处理政府和农村组织在乡村治理结构中的不同地位和功能,政府主动加强与农村组织的联系和沟通,共同去面对和处置各种社会矛盾及问题。

3. 加快推进社会体制改革,完善社会管理方式

要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。一是正确认识和处理政府主导和社会参与的关系。改善民生,加快社会建设,必须发挥政府和社会的积极性。教育、医疗卫生、社会保障等社会事业具有明显的公益性质,推进这些事业要从指导思想、制度建设和资金投入等方面切实强化政府职责。同时要认识到,公益性事业发展形式不是单一的,广大人民群众多样性、多层次和不断变化的社会需求不可能完全由政府提供,要注意发挥各类市场主体和社会组织的作用。必须按照政事分开、经营性与非经营性分开的原则,加快事业单位分类改革,积极引导和支持各类

市场主体和社会组织参与社会管理和公共服务,建立公共服务供给的社会参与机制。二是正确认识和处理增加投入与深化改革的关系。国家要增加对社会事业和社会建设的投入,同时也要实施有利于加快社会事业发展的财税、金融政策,激励和调动社会力量的广泛参与。要正确认识和处理社会建设领域中事业和产业的关系,逐步形成社会事业与服务产业相互协调、相互促进的局面。三是在社会建设中要重视抓好组织机构和人员队伍的建设。通过组建专门机构把这方面人才组织起来,对于西部来说,着力培养一批社会建设方面的专家和培训一批社会工作者队伍更具紧迫性。^[5-6]

4. 强化制度,保障成果

首先,现行相关法律、法制不完善是产生各种问题的制度根源,必须健全和完善相关的法律法规。其次,近年来我们在推进农民市民化进程中,已经取得了许多有益的经验 and 积极成果,需要不断地把他们上升到法规层面加以巩固和保障。第三,我国的农民市民化进程,实际上是中国由传统社会步入现代社会的历史过程,法制化是其重要载体和路径,法制化将贯穿于农民市民化进程的始终。^[7]

参考文献:

- [1] 于同声. 发展经济学——新世纪经济发展的理论与政策 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002: 302.
- [2] 胡顺延,等. 中国城镇化发展战略 [M]. 北京:中共中央党校出版社, 2002: 100.
- [3] 李培林. 农民工——中国进城农民工的经济社会分析 [M]. 北京:社会科学文献出版社, 2003: 55.
- [4] 钟宜. 重庆统筹城乡行政管理体制改革研究 [J]. 探索, 2008(2): 171-175.
- [5] 侯明喜. 城乡统筹背景下农民工养老保险的制度完善 [J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2008(4): 63-66.
- [6] 陆学艺. 关于社会建设的理论和实践 [J]. 国家行政学院学报, 2008(2).
- [7] 叶明. 农民工社保权益受损的法制原因及其对策 [J]. 重庆工学院学报(社会科学版), 2008(3): 107-110.

(编辑:夏冬;校对:朱德东)