

重, 不仅严重制约着西部地区经济发展, 也严重影响了全国的大气质量。今年春夏之交一次次大规模的沙尘暴的危害, 再次从反面告诫人们西部地区生态环境在国民经济中的重要性。因此, 改善西部地区生态环境, 成为实施西部大开发战略的重中之重。一是尽快研究制定、实施西部水土保持和环境改造规划, 特别是黄河上游地区生态环境改造和保护规划, 统筹规划、科学安排黄河上游改造工程; 同时, 研究、出台新的有关西部地区承包、购买、转让土地、荒山、坡地等的有关规定, 鼓励中东部地区企业、个人到西部地区从事荒山、坡地和土地经营。二是要加大现有的自然环境的保护力度, 加强现有林木的管理工作, 严格实施禁伐计划, 禁止乱砍乱伐。三是继续加大退耕还林还草力度, 加强对退耕还林还牧工程的管理工作, 加强宣传引导, 采取切实措施保护好农牧民封山育林、种草种树、改善生态环境的积极性。四是尽快研究南水北调工程可行性方案, 解决西北部地区严重缺水问题; 制定全国性水资源管理规定, 统一实施节水工程, 加强各地区生活用水和生产、灌溉用水的管理, 特别是西北部地区的水资源管理, 启动生产、生活用水再利用改造工程, 提高淡水重复利用率, 节约日益紧缺的淡水资源。

2、已经形成的以大中城市为中心的现有经济中心的综合治理。经过50年的经济建设, 特别是20多年来的改革开放, 西部地区目前已经形成了一些以大中城市为中心的区域性经济中心, 在这些城市中, 基础投入相对较多, 交通、邮电通信、水电供应等基础设施相对比较齐全, 第三产业也比较发达, 经济发展基础相对较好。因此, 在西部大开发初期, 除了以生态农业为重点的环境改造以外, 投资重点应相对集中在这些已经形成的区域经济中心, 以发挥经济中心的示范和辐射作用。投资重点主要是: 现有企



○ 叶林青 沈建设

加快小城镇建设是我国社会和经济发展的一个大战略。它对于扩大内需、转移农村剩余劳动力、开拓农村市场、搞好产业结构调整以及有效控制人口增长等均具有十分重要的意义。但近几年来小城镇建设的速度并未达到预期的效果, 究其原因主要有如下几点:

1、户籍管理制度不适应小城镇发展和劳动力要素的流动。现行的户籍管理制度是农村人口走进城镇与跨地区的最大行政壁垒与障碍, 没有城镇户口的居民在城市生活将会受到各种歧视

性待遇。此外, 现在农民进入城镇工作、生活除要办理人口暂住证、务工证等必需的证件外, 户口所在地的村组还要求外出经商、打工的育龄妇女每年两次回“家”例行计划生育检查、男子则每年至少要回“家”一次例行村民的职责, 如果是党员的则需常回“家”过组织生活, 从而加重了他们的经济负担; 农民进入城镇经商、务工还受到比城市户口居民更多的轻视和不信任。所有这些都使有的已经离乡进城从事二、三产业的农

业的改革、改造和升级换代, 基础设施建设, 高新技术产业和第三产业的发展以及管理体制变革和传统观念的转变等等。

3、大力发展教育事业, 积极推广科学技术。发展西部地区, 既需要资金支持, 也需要技术援助, 但更主要的是靠人才。20多年来, 伴随着我国改革开放的深化, 西部地区人才流失日趋严重。对此, 一是加大收入分配调整力度, 再造一个人才回流的宏观经济环境, 以更加优惠的政策鼓励

人才西进。二是加大国家投资力度, 发展西部地区教育事业, 包括基础教育、成人教育和再培训, 培养西部地区自己的各类人才, 包括经济管理人才、科技人才和生产经营人才。三是加大农业科研力度, 加快农业科技成果推广, 提高农业科技含量, 提高农业投入产出比和农业劳动生产率。四是加大宣传教育力度, 提高公民的整体素质, 转变观念, 提高商品经济意识。

(作者单位: 国家统计局综合司)

业人口在受到较重的经济负担的同时,还承受着较重的心理负担,因而对城市没有认同感和归属感。

2、土地管理制度限制了农民进城的速度。党中央为了稳定农业政策,明确了新一轮土地承包三十年不变的基本方针,这无疑强化了农村土地承包使用的合法性,但随之也产生了三个方面的问题:一是目前的土地承包仍是以农户家庭为主体,按人口平均分配土地,使土地使用权难以得到转移,不利于农村现代化建设;二是现行的体制存有将集体土地资产“不该分的分了,该分的没分”所形成的生产经营规模小和土地所有权虚置;三是农民进城后如户口进行了农转非,则土地使用权就得让出,不允许再承包,这与农民长期形成的离乡不离土、落叶要归根的观念不一致,并使他们感到放弃土地后,无退路,从而形成了现实条件下农民难以离乡的最大障碍。

3、门类繁多的收费挫伤了农民投身小城镇建设的积极性。目前乡镇的乱收费仍屡见不鲜,有的地方将小城镇建设单纯作为增加乡镇财政收入的一种手段来对待,因此,乡镇擅自提高税负,增加了农民进入小城镇的成本,使农民感到小城镇的生存环境太差。另外乡镇的部门太多,这些部门基本靠收费过日子,农民进城后,不少部门自立项目或擅自提高标准向进城的农民乱收费。造成想进城的农民闻而生畏,已进城的农民卖房又回归到土地,使小城镇失去了发展的活力。

4、配套功能的滞后制约了小城镇的建设速度。主要表现在:一是小城镇社会保障体制的建立严重滞后;二是城镇住房商品化程度低,公用设施的建设市场化程度不高;三是教育、卫生产业化进程缓慢;四是小城镇规划欠科学,有的地方小城镇建设甚至就无规划,有的是粗线条式的,有的仅凭长官意志行事,造成了已建小城镇功能的低下,从而失去了小城镇生

存所应有的特色。

5、小城镇发展的后劲乏力。不少已建成的小城镇,由于其人口还没有达到合理的规模,特色经济或规模经济还没有形成,综合经济实力偏低,进一步发展的源动力不足,其带动功能、辐射作用难以发挥,而造成其发展的后劲缺乏,甚至有的地方进入小城镇的农民由于其经济没有来源,从而难以生存,不得不返乡再操农具进行农业生产。

那么如何加快进程呢?我们认为要采取如下综合措施。

1、加快小城镇户籍管理制度的改革。城镇化的核心是农民的城镇化,没有农民的积极性,就没有小城镇的发展。当务之急就是改革小城镇户籍管理制度。除了大中城市外,县级市镇以及县城以下农村小城镇的户籍制度应彻底放开,取消农民进入城镇落户的种种行政限制与准行政限制,实行按居住地划分城市和农村人口,以职业划分农业与非农业人口的新户籍管理制度。在小城镇有固定住所、稳定生活来源的农民,允许在小城镇登记落户,按城镇非农业人口对待,并在教育、子女就业、投资、经营等方面与原城镇户口一视同仁。

2、创造一个宽松的小城镇经济发展环境。促进小城镇发展壮大的经济力量主要来自于农村,来自于农民。因此,对小城镇的经济发展必须采取如下几个方面的更加宽松政策。一是要进一步放宽对农民的从业限制,对进入城镇务工经商的农民给予必要的税费减免优惠,鼓励先富起来的农民将长期积累集中投向于小城镇二、三产业;二是要结合机构改革,进一步理顺条块关系,将目前城镇中的一些“婆婆”变成“服务员”;三是要通过进一步加强乡镇预算外资金收支两条线的管理,清理小城镇中存在的那些乱收费行为,为小城镇发展创造一个宽松的环境。

3、采取得力措施,提高乡镇企业及农村民营企业在农村重点小城镇的

集聚度。要改变传统的按基层行政区划抓乡镇企业的管理体制,应按经济区域协调发展与产业行业协调发展的原则管理乡镇企业,不求乡镇企业处处上马,只求乡镇企业空间集中,重点突破,这也是从根本上抑制我国乡镇企业发展中的行政命令瞎指挥以及虚报、浮夸、造假、作弊等不正之风的重要途径。最根本的是可以集中优势吸收大中城市先进科技文化的辐射与较高优势经济能量的扩散,也有利于促进城乡之间物质、信息、能量的相互转换,便于小城镇的“强身健体”。为真正加快小城镇的建设创造良好的动力条件。

4、完善土地承包体制、改善小城镇基础设施,搞好配套建设。要进一步深化农村土地制度改革,理顺土地承包权和经营权的关系,以土地股份制为主要形式,明晰集体土地产权,促进土地的规模经营和集约经营,让更多的农民从土地中解脱出来。在建设小城镇的过程中,要坚持把水电、道路、市场、环卫、通讯等基础设施建设摆在首位。加大财政投资的力度,将有限的财政资金投资于小城镇的基础设施建设。要引导民间资金投资建设农贸市场、小商品市场、牲畜市场、生产资料市场。

5、建立适合小城镇实际的社会福利制度。各有关方面要对小城镇医疗、就业、养老等方面的政策进行大胆的探索,逐步建立适合于小城镇建设实际的社会福利制度,为农民提供必要的生活保障。实施这些政策,关键是要使广大农民尽快转变养老观念。目前我国农村还未完全从养儿防老的传统观念中走出来,依靠个人和家庭的积蓄养老的观念仍十分普遍,参加养老保险的必要性和重要性尚未被大家所接受。因此需要采取多种形式引导农民,特别是已经进入小城镇的农民逐步提高认识,转变养老观念。

(作者单位:江苏省盐城市城乡建设委员会、江苏省盐城市财政局)