社会发展的四个趋势

□李培林

城市化道路的选择要坚持城乡统筹兼顾

中国目前有660多个大小城市，涵盖了3.5亿多人。农村人口仍占2/3左右，农民人均纯收入只有城镇人均可支配收入的约1/3，“三农问题”是我国全面建设小康社会面临的最大难点。

目前中国农业产值在GDP中的比重已不到15%，但就业人口中从事农业生产的还有约50%。相对于产业结构来说，就业结构、城乡结构的转换比较迟缓和滞后。根据国际发展经验和我们测算的理论值，在人均GDP达到3000美元的时候，产业结构中第三产业的产值比重应当达到50%以上，就业结构中非农从业人员的比重应当达到80%左右，城乡社会结构中城市人口的比重应当达到60%左右。而按照1990-2000年我国结构变化的实际情况的平均值推算，到2020年，第三产业的比重可以达到39%，非农从业人员的比重可以达到70%，城市人口比重可以达到56%。这样，距离关键性结构转换的理论目标值，就还有一些差距，必须在政策和措施上做出相应的选择，努力实现关键性结构的基本转换。

城市化的一般过程应当是城乡协调发展的，而现在中国有大中城市单面突进的趋势，城乡的差距越来越大。北京、上海、广州、深圳越来越有了国际大都市的模样，而西部的乡村依然如故。中国的城市化问题，重要的并不仅仅是怎么建设城市（尽管大城市的交通、用水、环境等问题日益突出），而是怎样改变农村，怎样填平城乡之间的鸿沟。而填平鸿沟的关键，又是如何提高农民的收入。

中国的农民为中国的粮食安全做出了贡献，但中国大多数农民不可能在人多地少的约束下靠种粮富裕起来，必须使广大农民具有普遍兼业的可能性。改革开放以来，农民人均纯收入年均递增7%以上，但分阶段看，1979-1985年7年间增长最快，年均递增15.2%，而1985年以后的17年，年均递增降为4.0%，特别是1998年以后的3年，增长速度降低更为明显。农民不可能都进城，城市化和全面建设小康社会首先要考虑怎样使农民的生活环境逐步城市化。政府财政要更多地向农村倾斜，切实承担起农村改水、改路、改电等基础设施建设的责任。目前县乡两级财政收入只占全国财政总收入的约20%，而县乡两级财政供养的人员却占全国财政供养人员的71%。类似的问题不解决，中国的城市化就会走进“拉美化”的陷阱。

> ●城市化的一般过程应当是城乡协调发展的，而现在中国有大中城市单面突进的趋势，城乡的差距越来越大。因此，中国的城市化问题，重要的并不仅仅是怎么建设城市，而是怎样改变农村，怎样填平城乡之间的鸿沟
>
> ●作为一种可操作的选择，今后要以最低生活保障制度作为突破口，逐步地建立城乡统筹的最低生活保障体制
>
> ●中国的人口政策面临着两难选择，放松人口控制就会使数字庞大的人口增长绝对数出现反弹，而继续严格控制人口则会加剧人口结构出现的老龄化、性别失调、逆淘汰等新问题，有控制地适度调整人口政策，可能是别无选择的选择
>
> ●在强大需求的刺激下，教育出现向精英教育发展的趋势，出国留学潮也开始向中学生蔓延，而平民教育在很多地区却有被忽略的倾向

社会保障要起到规避市场风险和调节收入分配的作用

城镇享受最低生活保障金的人数近两年增加较快，1998年为184万人，1999年为266万人，2000年为402万人，2001年为1170万人，2002年为2064万人。2003年到9月底，全国城镇享受最低生活保障的人数为2180万人，其中下岗人员516万人，失业人员393万人，农村享受最低生活保障人数为400万人，农村的传统救济人数为1110万人。全国低保全年支出约150亿元，各城市最低生活保障金人均水平从高的约300元到低的不到40元不等，全国人均为55元。

到2003年6月底，全国3423万企业离退休人员中，有1752万人实行了社会化管理，占52%，到6月底，全国基本医疗保险参保人数首次超过1亿人，基金收入394亿元，同比增长53.5%，但基金支出279亿元，同比增长65.0%。

我国社会保障目前的最大问题，是解决个人账户空转。在现收现付的制度下，社会保障基金不但缺乏积累，而且存在很大缺口。特别是养老保障基金，随着退休人员比重的快速增加和交付养老金在业人口的减少，未来的缺口会更大。城镇社会保障制度的信誉，实际上是要靠国家财政托底。即便是如此，我国的社会保障基本上还只是城镇社会保障，没有覆盖到农村地区，城乡之间由于就业方式和领域不同而造成的收入差距，在城镇单一社会保障的体制下，其差距进一步放大。

中国的社会保障制度建设面临着很大的困惑，一方面，城镇社会保障制度要进一步完善，解决基金缺口和“个人账户空转”问题，防止社会保障侵蚀财政；另一方面，随着农业市场风险的增加，社会保障制度必须考虑帮助农民规避市场风险和调节城乡差距的问题。作为一种可操作的选择，今后恐怕要以最低生活保障制度作为突破口，逐步地建立城乡统筹的最低生活保障体制。

对人口结构变动要重视新出现的问题

2003年中国人口总量估计为12.93亿人，2004年预计将突破13亿人大关。由于中国实行了严格的人口控制政策，近10年来人口快速增长的势头得到了遏制。中国的总人口从1960年的6.5亿人增加到1995年的12亿人，差不多每5年就增加1亿人，但从12亿到13亿，用的时间延长到9年。现在中国人口自然增长率虽然已经降到6.5‰左右的低位，总和生育率降到1.8的替代水平以下，但由于人口基数庞大，每年新增人口仍然在800多万人水平，相当于一个多香港、两个多新加坡的人口。

伴随着人口增长的减缓，也出现了一些新问题：一是过快进入老龄化社会，目前65岁以上的老人占总人口的比重达到7.5%，一些大城市60岁以上老人的比重超过20%，我国在短短20年的时间就从成年型社会过渡到老龄化社会，这个过程一般至少要40-50年；二是人为选择出生婴儿性别的情况严重，我国的新生婴儿性别比从1980年代初的108（每出生100女孩就有108男孩出生）发展到现在的约117，个别省份的新生婴儿性别比更高达130以上（如广东、海南）；三是人口出现教育素质的逆淘汰，即城市家庭的生育率低，而农村家庭的生育率高，每年的新增人口80%以上分布在农村；四是农村人口的健康状况成为农村贫困的一个新诱因，中国目前的艾滋病及其病毒感染者、乙肝病毒感染及携带者、结核病患者的总量在世界上都已名列前茅，有些已经灭绝的病种又死灰复燃（如血吸虫病），而这些患者绝大多数都分布在农村，在医疗价格不断上升的情况下，一人患病就是一家的贫困。

中国的人口政策今后面临着两难选择，放松人口控制就会使数字庞大的人口增长绝对数出现反弹，而继续严格控制人口则会加剧人口结构出现的老龄化、性别失调、逆淘汰等新问题，有控制地适度调整人口政策，可能是别无选择的选择。

国民教育要走向平民教育和精英教育并重

联合国2003年的《千年发展公约》指出，发展中国家要摆脱贫困，采取的重要政策就是要投资于健康与教育，这些投入不是有碍而是有助于经济增长，经济增长又反过来有助于人类发展。

诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森揭示，贫困的不仅是收入问题，也是生活能力问题，而前者日益掩盖后者，因为大多数基本的人类发展指标有上限，所以除了收入差距外，常常很难掌握贫富地区和人口之间在其他方面的差距，对于富裕国家和地区来说，有些指标也许意义不大，但对于贫穷地区，儿童入学率增加、成年文盲人减少、医疗健康情况的改进，都意味着贫困减少的开始。

中国的人口教育素质在1990年代有了较大提高，第五次人口普查（2000年）与第四次人口普查相比，总人口中具有大学教育（含大专）的人口比例从142人/万人增加到361人/万人，具有高中程度的比例从804人/万人增加到1115人/万人，15岁及以上人口的文盲率从15.9%下降到6.7%。

这些年来教育发展很快，教育的需求旺盛，特别是在城市家庭都是独生子女情况下，家庭的教育投资几乎成为唯一不惜血本的投资。在近几年家庭消费的增长中，教育是增长最快的消费，各种家庭消费意向变化的调查，也都显示教育被排在首位重要的位置。

在这种强大需求的刺激下，教育出现向精英教育发展的趋势，出国留学潮也开始向中学生蔓延，而平民教育在很多地区却有被忽略的倾向。正像一个国家的潜在购买力不是以人口总量来衡量，更重要的是看人均购买力，一个国家的人力资源也不仅是看劳动力总量，而是看人均的劳动力素质。

中国要全面实现小康社会，使贫困阶层能够通过选择能力的提高改变命运，使我们的劳动力在国际上长期具有比较优势和竞争力，就要大力发展平民教育，至少要使平民教育和精英教育并重。

■专家视线

■有感而发

实行生态转移支付，如何？

□苏杨

八十年代，人民群众刚听说小康，只知道发展生产有水快流，因此产生的消费者支付意愿很清晰，结果就是私有环境的优化和公有环境的恶化，这从上海刚刚发达时的市民生活中可见一斑：家里小洋楼，家外鬼见愁。后来才有富裕且清醒的市长开始达则兼济天下：上海的公共环境日新月异，甚至在浦东陆家嘴中心区弄了“天价”绿地。但是，站在全国的角度，这样的公共绿地还只是上海自己的家。由上海溯流而上，看看西部，贫困的农民和穷山恶水的土地，他们中还有几千万没吃饱肚子，这种情况下以环境为代价的破坏性生产怎么遏制？养不好人的土地就是生命的灾区，还谈什么保护？所以贫困地区的干部深陷两难境地：要民意，就绕不开消费者支付意愿发展的历史阶段，就不得不先污染，后治理，尽管破坏的后果有时甚至是搬起石头砸自己的脚，但脚痛比肚子饿得痛还是要好得多，为吃饱肚子有时甚至就得对无价的环境不计代价和不择手段了；而要环境呢，从局部经济的眼前发展来看，有时就是大逆不道。

其实，许多人是明白这样一个道理的：从全局从长期来看，环境利益就是经济利益。但远水解不了近渴，在西部吃饱吃好这样的初级发展阶段，看来是需要经济上的“东水西调”，即让已经发达的东部帮西部一把。不过，虽然人民群众的确有环保文化的需要，且东部发达地区已经逐渐培养出了市民阶层的环保文化，但广泛的大环境治理的文化似乎还欠火候，因此所谓生态转移支付——花自己的钱净别人的家仍然难得人心，毕竟人的恻隐之心是建立在施舍富余的基础上的。目前，东部普遍认为不仅西部是环境治理后受益程度更直接更大的一方，而且他们破坏的环境为什么要我们掏钱来治理，环保责任的原则不是谁污染谁治理和多受益多付费吗？仔细想想，先不说我国西高东低的地势决定了人口和财富都将密集在东部，就这几十年国家从西部掠夺性的资源开采中让东部占到的便宜也没把账算清楚。所以，东部富裕了 富而思源，为国家多做点贡献，也还点债，天经地义。否则，不甘示弱的西部各省领导非要在物流成本高、产业配套差、人口素质低的西部要求和东部一样的经济发展速度，除了榨取环境，很难有别的招，可这环境是全国人民的环境啊！

> 全面小康不仅追求生态文明，更强调发展均衡的生态文明，而实现这个均衡，生态转移支付是必不可少的环节

绕舌半天，只是想明确一个概念：东部人的钱不仅是东部的，西部人的环境也不仅是西部的。西部工业化中不断加重的污染已与水土流失等生态破坏和农业污染结合起来，那些地球生物多样性的仅存硕果面临在这样的“经济建设”中消失的危险，甚至可能使西部丧失“后治理”的价值。横向比一比，东部那些青山绿水生态价值显然要低，纵向来看，对后人的遗传价值也要逊色，西部的千山万壑才是生态上的沃土，才是环境传家宝。在明知西部要大开发就会先污染后治理和也许这点祖传的家当经不起先污染的折腾后，东部其实是可以拉西部一把的。从这个角度讲，西部大开发中东部及时伸出援助之手，就算得上是国家生态安全上的守土有责了。

所以，不妨让发达地区先富起来的人们接受这样一些观念：对长江黄河源头以及卧龙保护区等重点生态功能区的原住民，担当国家生态安全的环防军（环境防卫军） 不过，人既有一双手，还有一张嘴，如果人口密度超限，人浮于事，环防军也要靠山吃山。因此，在那些地方应该按树挪死人挪活的原则减人增绿。如果人不好挪，就应该用多种形式给他们补贴，总之，得让西部重点生态功能区的人民也能分享小康生活。

全面建设小康社会，追求的是物质、政治、精神和生态文明的共同发展。全面建设小康社会也将缩小地区、城乡、各阶层的差距。因此，很明显，全面小康不仅追求生态文明，更强调发展均衡的生态文明，而实现这个均衡，生态转移支付是必不可少的环节，只有这样才能顾大局实现国家规模上的小康。

事实上，不仅在国内存在生态转移支付的大势，推而广之在世界上也是成立的。世界上生物多样性最丰富的三个国家：马来西亚、巴西和中国都是发展中国家，可以说，这三个国家是在替全人类维护环境、保护生物多样性，也可以说，在全球环境分工中，这些发展中国家难得地占据了优势地位，处于较高的生态位势。发达国家通过经济账来还生态账不仅是在还欠账，更是在替他们的生产生活方式和他们在经济分工上的优势买单，所以，将生态转移支付的手伸出去，也应该是人民群众理解的天经地义之事。目前，在主要由发达国家出资的全球环境基金（GEF）资助的项目中，中国占据了大头，这可以看作是发达国家带的好头吧。既然不能走发达国家先污染后治理的老路，就得靠各种形式的生态转移支付开辟新路。

■乡村报告

解决农民工问题须有战略眼光

——从民工被欠薪谈起

> ●问题还在于，所有的官员都希望为政一方，造福于民，上马许多工程。如果这样一种政绩制度不改变，政府对建筑商工程款的拖欠就得继续下去，并不断恶化
>
> ●由于计划经济体制及其二元分割式管理和防范式管理方式的影响，将农民流动看作是对管理秩序的冲击、社会的不安定因素，并对此进行防范式、管制式管理，从而造成对农民工就业权益和其他社会权益的侵害

□邓聿文

岁末已至。因“欠薪”等问题的凸显，农民工近期再度成为社会各界关注的焦点。在政府掀起雷厉风行的“清欠风暴”的同时，我们更应从全面建设小康社会的战略高度，从农村改革的大视野，来重视和解决农民工问题。

谁在拖欠农民工工资

近年来，农民工工资被拖欠的现象十分突出。劳动部门的统计显示，2002年全国各地累计拖欠农民工工资400多亿元，而当年劳动监察部门仅追回14亿元。以我国外来务工人员最多的广东省为例，调查表明，“三资”与私营企业有64.4%存在拖欠工人工资、克扣拒发工资问题；70%以上的工人群体性事件都因拖欠工资问题引起；大部分企业新员工进厂两个月后才能拿到第一次工资。至于加班不按规定支付工资，或支付工资低于当地最低工资标准的现象，更是普遍。

欠薪主要发生在建筑、餐饮、制衣、制鞋等劳动密集型企业。从企业性质来看，基本上是民营、私营、“三资”企业以及集体企业，也有个别国有企业。其中，又以建筑行业企业拖欠工资最为严重。根据全国总工会公布的资料，目前民工被拖欠的工资估计有1千亿元左右，而建筑业就占了其中的70%以上。

表面看起来，建筑业拖欠农民工工资是由行业运作特性导致的，表现在建筑企业的发包、承包、转包、分包等整个链条中，但实际上，它的根源还在于政府的信用。因为在这个债务链中，包工头欠民工的钱，建筑商又欠包工头的钱，最终是地方政府欠建筑商的钱。在一些地方，为了所谓的形象工程、政绩工程，在财政资金困难的情况下，地方政府强行上马一些项目，要建筑商先垫付建筑资金。而建筑商为了揽到工程，即使在政府欠工程款的不利情况下，也会承包工程，因为承包政府的工程其背后有更大的利润，即权力所带来的附加值。建设部提供的数字显示，到2002年，全国建设单位累计拖欠施工企业工程款多达3365亿元，其中大部分是地方政府的欠款，相当于当年建筑业总产值的19.6%，占全国建设单位拖欠工程款总额的26.7%。

问题还在于，所有的官员都希望为政一方，造福于民，上马许多工程。所以，这样一种政绩制度如果不改变，政府对建筑商工程款的拖欠就得继续下去，并不断恶化。

另一方面，在劳动力市场主体不成熟，市场秩序混乱，还没有建立起统一开放、竞争有序的劳动力市场的大背景下，一些民营、集体企业法律意识淡薄，依照劳动法律法规用工的很少。少数经营者甚至唯利是图，只想着赚钱，企业管理混乱，缺少相应的制度，随意性较大。政府部门规范劳动力市场的力量也不足，相关政策措施不完善不健全。我们虽有保护和规范劳动者权益的《劳动法》，但现行《劳动法》根本无法保护民工的劳动权利。这些都在客观上导致难以避免、制止和及时处理农民工工资被拖欠问题。

拖欠农民工工资是一个社会的经济生态链问题。上面的简单分析告诉我们，仅仅在节前发布一些规定通知，虽有政府声势浩大的清欠行动，而如果不去制定相关的法律、法规和配套措施来尊重民工，保障他们的权益，只能是头痛医头、脚痛医脚，不能从根本上解决农民工工资被拖欠问题。要从根本上解决这一问题，必须与农民工其他的问题联系起来才有可能。

从战略高度看待农民工问题

事实上，欠薪问题只是农民工问题的一个缩影。真正需要我们反思的是，农民工在城市化进程中的贡献何以与其地位形成巨大的反差？

我们看到，在城市建设中，农民工的作用越来越重要，但从中分享的收益却相对越来越少。一项调查发现，在我国南方外来劳动力集中的某省，外来工对其GDP增长的贡献率高达25%，但在过去10年，农民工年工资增长不足百元。长期以来，中国劳动力成本低廉的竞争优势，很大程度上是挤压了劳动者合理的劳动待遇、像样的生产生活条件和基本的社会保障而形成的。农民工的生存环境和社会地位，多年来并没有多大改善。新华社记者曾调查了农民工在城市生活和工作面临的四大突出难题，除了上文提及的工资按时足额领取难外，还有劳动合同签订难、子女教育难、加入工会难。

的确，虽然政府对农民进城就业的政策限制基本突破，但就业歧视仍有存在，就业的公共服务歧视基本未变。不仅如此，就业中农民工权益被侵害问题极为突出，表现为大量用工单位不与农民工签订劳动合同，劳动条件恶劣，职业病、工伤事故多有发生，却很难求得政府有关部门的保护。社会管理也严重歧视农民工。不仅社会保障、住房、户籍制度上歧视、阻碍农村劳动力向城镇转移，而且把进城农民工视为影响“管理秩序”的因素和收容遣送的主要对象，限制他们的人身自由。此外，农民工子女就学难。据统计，我国以农民工为主的流动人口中，学龄少年儿童有200多万人，这些人无疑也是义务教育的对象。然而，他们无法像同龄的城市孩子一样平等地接受当地的义务教育。

和生存权一样，劳动权或就业权是宪法赋予全体公民的一项基本权利。但由于计划经济体制及其二元分割式管理和防范式管理方式的影响，将农民流动看作是对管理秩序的冲击、社会的不安定因素，并对此进行防范式、管制式管理，从而造成对农民工就业权益和其他社会权益的侵害，如前两年，为了保护城市下岗工人的就业，不少地方政府在对待农民工的就业竞争时，往往对就业工种、专业、人数、使用期限作了全方位和近乎苛刻的规定。

长期实行的城乡分割政策及由此导致的对农民工的就业歧视，其产生的后果之一便是我国城镇化严重滞后于工业化。目前，我国城镇化率为36%，与同等经济发展水平国家相比要低约10个百分点，与同等工业化水平国家比要低约20个百分点。这是农村经济发展滞后，农民收入增长不快的重要原因。我国农业和农村发展，面临着人均占有资源少，农业劳动生产率低的基本矛盾。因此，要富裕农民必须减少农民，要繁荣农村必须推进城镇化。而农民工进城就业，务工经商，只是农民迈向城镇化的初始形式，如果这一步不迈出去，城镇化就没有经济基础。没有城镇化，也就不能建设一个城乡统一的市场经济体制，实现农民的小康；而没有农民的小康，便不会有全社会的小康。

当前我国进入城市的农民工已突破1亿人，而据预测，今后脱离农业的剩余劳动力每年将以1300万人左右的速度递增。所以，我们必须从全面建设小康社会的战略高度，从农村改革的视野，来重视和解决农民工问题。

2003年1月，国务院办公厅发出了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，提出多方面的政策要求，比如“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”，“取消专为农民工设置的登记项目，……对农民工和城镇居民要一视同仁”等。应该说，这些政策贯穿着破除城乡身份，就业融于市场，保障民工权益，促进农民进城的思想，体现了市场经济和城镇化的发展方向，也显示出社会管理改革的方向。现在我们需要做的，是沿着这一方向，在以下几个方面进行努力：

一是根本转变计划经济、城乡分割的思维，确立市场经济、城乡开放与统筹的观念。

二是调整不符合城乡开放、市场经济的利益关系，积极创造条件，改变两种户口居民权利不平等的状况，给农民平等的国民待遇，解除对农民转移就业、身份转变的束缚。

三是推进政府管理职能的转变，建立农民工的利益保护机制，把对农民工管理的重点转到其合法权益的保护和服务上来。

聚群英智慧 创时代业绩
群英会集团
电话:(0377)3039601 传真:(0377)3039606
E-mail:qunyinghui@tobaccoha.com.cn