责任编辑:邓聿文 E-mail:dengyw_008@sina.com

■专家视线

改革促进了农民公民权的成长

□张英洪

从1953年开始，为了追求苏联模式的社会主义目标和苏联模式的国家工业化目标，一方面，在农村强制推行集体化运动，乃至使农民成为由“人民公社”所控制、支配的社员；另一方面，国家又通过城乡隔离的制度安排，在整个社会构建了农业人口和非农业人口两种人，作为农业人口的农民，被人为地屏蔽在城市之外。

当人们说到农民时，实质上指的是作为职业的农民和作为身份的农民的双重结构。而农民权利问题实质上侧重于两个维度：一是从职业上说，农民权利问题的核心在于土地产权；二是从身份上说，农民权利问题的关键在于平等权利。农民的其他各项公民权利都源自于这两个基本方面。

1978年开始的改革，在总体上促进了农民公民权的成长。

改革第一波自1978—1988年十年，这是以推行家庭承包责任制以及农民内部身份平等为特征的改革第一阶段。作为起点标志的党的十一届三中全会，提出在经济上保障农民的物质利益、在政治上尊重农民的民主权利。这为中国农民权利的生长提供了制度土壤。在此后波澜壮阔的改革进程中，推行家庭承包责任制，废除人民公社体制，农民从高度集中控制的人民公社体制中解放出来，获得了土地承包经营权和人身自由权；通过给地富反坏右分子“平反”与“摘帽”，实现了农民阶层内部身份的平等化。1982年国家颁布了新的《宪法》，公民的基本权利得以重新确认。1987年《村民委会会组织法》（试行）颁布，农民在法律上获得了参与村庄公共生活的参与权与社区自治权。

改革第二波自1992年至2002年十年，这是明确以社会主义市场经济为取向的改革第二阶段。邓小平1992年初发表南方谈话，中国加快了改革开放进程。对农民来说，最显著的变化在于长期对农民紧密的“城门”事实上打开了，农民得以进入城市选择职业与生活。1997年和1998年，我国政府先后签署了两个最重要的人权公约，即《经济、社会和文化权利国际公约》《公民权利和政治权利国际公约》，2001年7月，经全国人大常委会批准的《经济、社会和文化权利国际公约》在我国正式生效。2001年中国加入了WTO，更深入地参与经济全球化。但是，由于多重原因，进城务工的农民还无法享有市民的平等待遇，同时以农民负担问题为焦点的“三农”问题日益尖锐。

改革第三波自2003年以来，这是改革的第三阶段。中央提出以人为本的科学发展观，着力构建和谐社会与服务型政府。以统筹城乡发展、城市支持农村、工业反哺农业为政策取向的新农村建设开始全面推行。以取消农业税为起点的新农村建设，将农村改革推进到一个新的起点上。近些年颁布的《农村土地承包法》《农业法》《物权法》等法律，加大了对农民土地权益的保护。随着国家免除农村义务教育学杂费、建立农村新型合作医疗和农村最低生活保障制度，以及提出保障农民工权益，农民的受教育权、健康权、社会保障权、就业权和迁徙自由权都得到了明显的扩展。

改革使中国农民的身份开始呈现出社会化的特征，农民的公民权利得以生长。农民身份的社会化有三重意涵：一是通过国家主导的平反和摘帽，实现了农民阶层内部身份的平等化。二是通过国家给农民“松绑”，使农民获得了空前的自由选择权。三是农民身份的社会化为农民身份的公民化提供了可能的社会基础。

在笔者看来，在农村改革30周年之际，中共十七届三中全会通过《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，对扩展作为职业农民的土地权利与作为身份农民的平等权利这两方面作了迄今为止最为清晰和全面的表述与规定。

在农民的土地权利上，《决定》提出：赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变；完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利；允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权；保障农民宅基地用益物权；改革征地制度，严格界定公益性与经营性建设用地，依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民的就业、住房、社会保障；在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种形式参与开发经营并保障农民合法权益，等等。在农民的平等权利上，《决定》提出：坚持以人为本，尊重农民意愿，着力解决农民最关心最直接最现实的利益问题，保障农民政治、经济、文化、社会权益，提高农民素质，促进农民全面发展；推进城乡基本公共服务均等化，建立促进城乡经济社会发展一体化制度，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果；必须扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居；保障农民知情权、参与权、表达权、监督权；发展农村基层民主，扩大村民自治范围，保障农民享有更多更切实际的民主权利，等等。《决定》突出以改善民生为重点的社会权利，并强调从政治、经济、文化、社会等方面保障农民权利，这在以前的各种政策文献中并不多见。

在社会主义新农村建设中，应当鼓励各地围绕扩展农民的土地产权与平等权利这两个基本方面，大力推进与之相适应的制度建设与实践创新。当前，扩展农民享有平等公民权利的切入点，在于尽快破除城乡二元结构，构建城乡经济社会发展一体化新格局，加快推进城乡基本公共服务均等化，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。

■政策与管理

政府过度管制会产生什么危害

□邓聿文

进入11月份以来，中国多个城市发生了出租车司机罢运事件。尽管在地方政府的介入下罢运得到了平息，但此类事情的一再出现，却也说明对我们这个社会的体制固疾，比如政府过度管制，不能再持一种骑墙态度。

管制曾在中国社会中无处不在。时至今日，在许多行业和领域，管制也还广泛存在。管制者常常声称，为了社会利益，或者为了克服市场失灵，需要政府对企业的市场进入、价格决定、产品质量和服务条件施加直接的行政干预。比如政府对油价的管制，理由就是石油关乎国家经济安全和民生利益。

但中外经验表明，实际能够从管制中获益的，更多是被管制行业的厂商、相关利益方，以及政府管制机构本身。以政府对油价的管制为例，从中获益最大的并不是所谓消费者，而是两大石油公司，以及公路收费员等相关利益群体。

出租车公司也是政府管制的一个受益者。中国多数城市的出租车市场采取的特许经营体制，也就是由政府对出租车市场实行准入数量控制，出租车公司通过行政审批或经营权有偿使用的方式获取营运权，并向政府支付一定的资金。据悉，政府卖给出租车公司一个经营指标，一般25年才收5万元，但公司向出租车司机收取的承包费，即“份儿钱”，5年却高达30万元，这还不包括管理费。如此巨大的收益反差造成的一个后果就是，在现实的经营管理过程中，一些投机者像炒卖房地产一样将经营权价钱炒得离了谱。

有受益者当然就有受损者。管制特别是过度管制所造成的危害是，首先，由于管制排斥市场潜在进入者，因此，市场缺乏竞争的后果就是造成资源配置的效率损失。其次，管制也容易形成巨大的既得利益集团，它包括以接受管制为条件的现有市场的厂商，也包括管制者自身。后者凭借管制权力，极易产生腐败。第三，过度管制，比如办什么事都要政府审批，还会加大市场交易成本，压制企业家精神，导致社会创新严重不足。

以油价和出租车市场为例，在此轮国际油价的暴跌中，由于价格主管部门对社会降价的呼声充耳不闻，致使现在中国的油价居然高过人均收入不知高出中国多少倍的美国。这就是管制造成的恶果。同样，在出租车市场上，出租车公司的获利巨大同时也就意味着受其剥削的出租车司机获益越小。比如重庆出租车司机上交给公司的“份儿钱”占到了其毛收入的60%以上，连当地政府领导都觉得太多。不仅如此，出租车市场的政府管制还至少会产生以下两个后果：

其一，由于出租车行业的准入门槛过高，而公司“份儿钱”又过多，一些司机不想自己赚的辛苦钱白白给了公司，于是自己单干，导致出租车市场黑车横行。北京就是一个典型。北京黑车最高时曾一度超过7万辆，比正规出租车数量还多。出租车市场黑车一多，势必会冲击正规出租车的生意，造成两者之间的矛盾。本次出租车司机罢运的因素之一，就是市场上黑车太多。

其二，由于多数出租车公司都直接或间接与管制部门和管制者有关联，它们要么是管制部门隶属的公司，要么是有人入股，虽然由“份儿钱”导致的司机和公司的冲突时有发生，但最后总是不了了之，从而致使问题越积越深，一旦碰到导火索，淤积的矛盾就会火山爆发，直至发生大规模罢运。

有鉴于管制造成的危害远甚于其要达到的效果，在市场经济下，管制的范围是越小越好，力度是越弱越好。事实上，无论学理还是经验事实都已证明，没有任何一种行政机制，包括政府管制在内，可以起到与开放市场条件下的竞争定价机制，在经济效率方面相同的效果。所以，要尽可能消除管制特别是过度管制造成的危害，就必须减少审批，开放市场，允许企业自由进入和自由竞争，由竞争形成的价格才是对全社会最有利的。

对于出租车市场来说，虽然按照有关部门的界定它属于城市公用事业的组成部分，但却是最适合个体经营也是很容易由市场调节的行业，所以它完全可以市场化，也理应市场化。可惜的是，即使在多起罢运事件发生后，有关部门也没有认真反思，接受教训，不在改革出租车行业的特许体制上做文章，废除出租车公司，反而兴师动众打击所谓的市场黑车。这种本末倒置的处理方式，回避体制矛盾，只会使事情越弄越糟。

■发展之路

改革开放进程中的青年分化及问题

□王培智

改革开放以来，中国社会进入转型时期，青年群体也由过去的青年学生、青年农民、青年工人、青年知识分子演变成多种职业、多种身份的群体，进入到社会各个不同的阶层。在这一过程中，青年的整体素质有了很大提高，青年的社会地位和作用发生了很大变化，青年群体中的阶层呈现出复杂化、上升化的趋势，青年的价值观、生活方式有着新时代的特点。这种变化对于青年发展和社会进步都有着积极意义。

从农村看，青年农民首先从土地上解放出来，由过去的传统青年农民，分化成从事多种职业的青年。他们紧紧抓住改革开放的有利时机，大部分青年农民流向城市，有的成为管理者阶层，有的成为私营企业主与个体工商户，有的成为掌握各种技能的蓝领工人，更多的青年农民成为城市的打工仔，从事与农业劳动不同性质的各种非农业劳动。青年农民的这种分化，是社会分层的一种具体表现，对于社会发展和城市化、工业化有着积极意义。但同时也应该看到，在中国，由于城乡二元社会结构等方面的原因，农民的社会地位一直比较低，占有的资源和获取的资源都比较少，青年农民虽然从传统农民分化成从事多种职业的青年，但对于大多数人来说，相对于其他阶层，他们还是社会的底层，从事的是苦、脏、累、险等工作。从这一角度出发，我们的社会应该为农民获取社会资源提供更多的公平机会，作为青年农民也应该尽快提高自身素质，以适应社会发展的需要。中国社会如果有更多的青年农民进入新的社会阶层，中国现代化的进程一定会更快，社会的文明程度一定更高，社会也一定更加和谐，全面建设小康社会的目标也会尽早实现。

在城市，由于科学技术的发展和社会生产力的提高，城市社会结构也发生了根本的变化，一些传统的职业群体在逐步减少，一些新的职业群体正在出现，信息网络、电子商务、金融、证券、保险、市场营销、文化传媒从业人员大量增加。在这些白领阶层中，大部分人是青年，他们学历层次高，掌握着先进的文化与技术，在科技日新月异的时代，他们思维敏捷，充满活力，创新能力与知识结构适应了时代发展的要求。这些人一般通过人才市场和职业流动进入到社会地位较高的行业和职业，一些创业成功者快速步入到社会分层结构的中、上层，他们在青年群体中成为引人注目的一个特殊阶层。但同时，也应看到，在社会转型中，青年群体在社会分层结构中，并不都是上升的，也有下降的。青年人在工作经验、知识积累、财富、住房、收入、人际关系资源等方面并不占优势。

充分认识和研究青年群体的分化与分层结构，发挥社会分层的正功能，鼓励和激励青年努力学习，奋发图强，在青年自身发展的同时，积极推动社会的发展与进步；同时弱化社会分层的负功能，承认青年发展的应有权利，扩大青年的社会参与机会，制定相应的政策，保证青年的发展。

青年群体在分化的过程中，他们的自主意识、开放意识、竞争意识、风险意识、成才意识等思想观念日趋强化。从总体看，改革开放进程中的青年，文化素质高、民主与法制意识增强、眼界开阔、思维敏捷、注重实际，对新事物、新观念接受得快。他们高度认同邓小平理论与改革开放的实践，具有共同的理想和爱国主义精神，政治上更加理性，热爱公益事业，保护环境；在价值取向上呈现务实、宽容和多元的特点。注重自我价值的实现，希望并渴望有一个能够充分发挥自己才能的空间，得到他人和社会的承认和尊重；在成才与发展需求上呈现出日益明显的社会化特征。他们视野开阔，热爱学习，普遍接受与市场经济发展相适应的新观念、新知识，接受新事物的意识和能力非常强，对财富需求的愿望较强烈；在分布和群体结构上呈现出流动、分化和重组的态势。城乡与地区流动频繁，青年成为劳动力流动的主体，这种流动促进产业结构的调整和发展；在生活方式上，丰富多样，追求时尚，青年成为社会时尚的引导者。其中网络文化对青少年产生广泛的、深刻的影响。网络文化的互动性、交往性、多样性、快捷性、普及性与青少年的特点有一种“天然的联系”，为青少年发展提供新的舞台。网络使青少年的交流时间、交流空间、交流对象、交流内容发生很大变化，满足了青年多样化的需求。总之，当代中国青年在参与改革开放的进程中，正在逐步达到符合他们愿望的教育程度，得到与他们的能力相适宜的就业机会，并通过多种形式，积极参加社会的政治生活、经济生活、文化生活。

在青年分化的过程中，必须看到当前各种社会问题和青年自身存在的问题对青年的影响及对社会的挑战。社会失调、社会颓风、社会病态、社会犯罪、社会风险等对青少年健康成长有负面影响，使得青少年成长环境问题较多。而青年自身存在的问题对社会具有更大的挑战。

一是青年的价值困惑正在不断加剧，部分青年中出现理想淡化，精神失落。有的对前途认识模糊；有的沉溺于物质享受，贪慕虚荣；有的崇尚拜金主义、享乐主义；有的以自我为中心，极端利己，无视他人、无视道德；有的社会责任意识极为弱化、淡薄。这些问题影响青年的成长与发展。未来10年青年的社会化进程将遇到更大的冲击，各种社会矛盾错综复杂，各种思潮理论相互激荡，争夺青年一代的斗争更加激烈。苏联与东欧剧变的教训之一就是青年一代从意识形态迷茫滑落到理想信念崩溃。所以，特别要加强对青年价值观的培养教育，强化青年的信心。价值观的教育是青年成长发展中的一个重要问题，它决定着青年的政治选择、人生追求、道德评价和生活方式，以及相关的社会行为和社会需求。

二是青年就业压力增大。随着全球经济发展的减缓，在未来10年中，失业及就业的巨大压力有可能成为导致青年与社会间紧张、冲突关系的第一因素，青年人口有可能成为劳动力市场上的高风险人群。所以要从政治的高度、社会的稳定来认识青年就业问题，特别是大学生就业问题。从一定的意义上可以这样理解，青年稳，社会就稳。

三是要充分认识青年分化过程中产生的收入差距及贫富分化。青年中强势群体和弱势群体之间的差距日益扩大，迫切需要政策上的关注和调适。经济收入和青年自身的利益有着十分密切的关系，特别是对青年中的弱势群体，政府和社会必须给予高度关注。

四是青年科技文化素质不能适应经济社会发展的需求。知识经济时代，对青年的科技文化素质提出更高的要求，由于社会管理和社会生产及科技的发展变得日趋复杂，因此，社会对劳动者的知识和技能的要求也不断提高，你必须经过一定程度的教育，而且是越来越高级的教育之后，才能获得基本的就业资格，这不仅是中国社会的现状，而且已经成为世界范围内一种普遍性趋势。

五是青年的创新意识、创新精神和创新能力与时代发展还有差距。创新是知识经济的基本特征，也是灵魂，重视培养青年的创新意识，开发青年的创造能力，正是知识时代到来的重要标志。中国青年的创新意识受国民性影响较大，而教育的弊端和社会环境的制约影响青年的创新。

对以上问题的介绍，可以使我们认识到，青年问题是一个具有很强公共性的问题。青年问题的解决和社会的发展与进步紧密相连，是双向的。它们相互制约，相互促进。当今社会发展的两大趋势和青年发展密切相关，一是要实现我国社会主义现代化建设的总体目标，全面建设小康社会；二是全球化时代的到来。在这样的背景下，当代中国青年的发展机遇比以往任何一代青年都多。随着社会发展，青年成才与发展的机遇还将进一步增多，当然面临的挑战和问题也很多，压力也大。所以，加强研究青年分化过程中出现的新情况、新问

（上接第一版）

规划是综合性、全局性、基础性工作，处于龙头地位，规划涉及城市发展的顶层设计，城市化模式一旦确定，就具有非常突出的路径依赖特征，城市形态、产业结构、人们的居住生活方式都很难改变。国际上有一个非常有名的报告，讲“我们现在正在睁着眼睛犯错误，就是没有办法改变”。指的就是如果规划上出现失误，形成固定的城市化模式，想改也难，造成的损失将难以挽回。因此，**我们推进新型城市化，强调要有国际视野和现代观念，高起点编制规划；要突出个性和灵魂，彰显人文特色；要强化实施保障。**

产业发展是城市化的根本动力。我们提出依托现有基础壮大产业规模。支持城市之间的优势产业互补，延伸产业链条，支持重点骨干企业开展技术改造和战略重组，打造大规模、高能量、联系紧密的产业链。加强对传统产业的改造提升，积极发展第三产业特别是现代服务业。**其次，依托自主创新提升产业层次。**依托国家综合性高新技术产业基地，加快高新技术产业发展，不断提高高新产业在城市经济中的比重。充分发挥湖南的科技和人才资源优势，突出自主创新，提倡产学研结合，鼓励技术转让，重视科技成果的产业化，使科技创新成为引领产业向高端发展的动力源。**此外，依托工业园区优化产业布局。**按照布局集中、产业集群、土地集约、主业突出的原则，整合、扩容、提升各类园区，创建分工专业化、技术高新化、生产生态化的园区经济新模式。

完善的综合基础设施网络是新型城市化的重要标志，也是城市化的主要驱动力。我们将着重提升城市交通的集散功能，按照对内大循环、对外大开放的总体要求，突出网络化，突出各类交通设施的无缝对接。着重提升公共服务水平，统筹基础设施建设，加强公共服务设施建设，构建可靠安全的城市保障体系，建立城市公共财政体系，并逐步实现区域之间和城乡之间基本公共服务的平衡协调发展，缩小地区差别、城乡差距。着重提升城市环境承载功能。把解决影响城市经济社会发展，特别是危害居民健康的突出环境问题，作为城市生态建设和环境保护的重中之重，让人民群众喝上干净的水、呼吸清洁的空气，在良好的环境中生产生活。

推进新型城市化，必须在体制机制创新上下大功夫。除了之前已经讲到的改革城乡分割的二元体制、完善土地流转机制外，我们还将在积极破解城市建设用地制约、创新投融资机制等方面求得突破。如建立城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩、城镇建设用地增加规模与吸纳农村人口进入城市定居规模相挂钩、新增城市建设用地指标与当地土地开发和整理数量相挂钩的机制；坚持占补平衡原则，在保证耕地数量和质量的前提下，对用地指标进行跨区域统筹和调整；进一步放开资本、经营等市场，尽快形成政府引导、市场运作的经营机制；建立健全有利于资源节约、环境保护和推进市政公用事业市场化的价格机制等。

推进新型城市化，城市建设是基础，管理是关键。看一个城市文明不文明，实力强不强，不仅要看综合实力，还要看管理水平。一个脏乱差的城市，以经济眼光来看，就意味着在贬值。因此，我们注重改变“重建设、轻管理”的倾向，努力提高城市的文明程度。坚持“市要管市，管市必从严”，大力开展文明城市、文明街道、文明社区、文明机关、文明行业、文明单位、文明岗位创建活动，高度重视城市社区建设，致力于提高市民素质。

记者：长株潭“两型社会”试验区的改革建设一直备受国内外关注，我们注意到，湖南在研究部署这项工作时提出了“顶层设计”这个全新的概念。这对长株潭地区的发展乃至全省的城市化进程意味着什么？

张春贤：顶层设计，就是通过行政层面和专业层面的结合，集中智慧，设计长株潭改革建设的方向、原则，研究长株潭城市群的规模、模式，明确目标是什么，突破口在哪里。经过前段时间的努力，长株潭“两型社会”试验区改革建设的指导思想、方向、目标和措施都已明确，各项规划也相对成熟，有关工作正在紧锣密鼓地推进。按照中央的精神和省里的部署，我们在顶层设计时确定了“省统筹、市为主、市场化”的原则，并在抓紧细化实现路径和工作措施，把理念、思路和举措落实到实际行动和发展绩效上来，加快由规划阶段转入实施阶段，尽快在重点领域和关键环节取得突破，确保通过10至15年的改革建设，将长株潭建成全国“两型社会”建设的示范区，全省新型工业化、新型城市化、农业现代化的引领区，湖南经济发展的核心增长极，具有国际品质的现代化的生态型宜居城市。到2010年，长株潭经济总量力争突破4500亿元，城市化率达到63%；到2020年左右，长株潭的经济总量力争占到全省的一半，城市化率达到82%。

同时，我们还在大力推进“3+5”城市群的发展，以构筑全省新型城市化密集区。即“加快以长株潭为中心，以一个半小时通勤为半径，包括岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳在内的‘3+5’城市群建设”。这是拓展长株潭发展空间，在更大范围内优化资源配置，实行主体功能区集中开发、组团开发的需要，是进一步发挥城市群辐射作用、带动全省新型城市化的需要。下一步，“3+5”城市群将紧紧围绕长株潭“两型社会”试验区建设，主动对接、主动服务、主动配套，立足各自特色，明确自身定位，重点构建区域统筹规划、区域产业统筹布局、区域设施统筹建设、区域市场共建四个体系，以实质性举措启动“3+5”城市群发展。通过10-15年的努力，“3+5”城市群经济总量将超过全省的80%，城市化水平达到70%，将“3+5”城市群建成中部地区重要的经济、人口聚集区。

此外，我们根据全省区域布局思路，还将以湘西、湘南开发为抓手，以大开发、大开放促进大发展，尽快培育形成一批特色鲜明的现代大中型城市，并依托这些中心城市，努力形成覆盖全省的更大范围的城市群。

记者：谢谢张书记接受我们的专访。祝湖南的新型城市化工作不断开创新局面，湖南的经济社会各项事业实现科学跨越发展。