责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel:010—62806240

◆发展之路

推进农业转移人口市民化的着力点

□刘庆斌

《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》（以下简称《规划》）的最大亮点是强调以人为本，推进以人为核心的城镇化。《规划》明确提出，应以人的城镇化为核心，合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。到 2020 年，全国常住人口城镇化率达到 60%左右，户籍人口城镇化率达到 45%左右，努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。这是中央立足我国经济社会发展实际，加快推进社会主义现代化、全面建成小康社会的战略抉择，是系统性、整体性、协同性推进改革的重要内容，更是今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

推进以人为核心的城镇化，关键是提高发展的质量，实现人口的集聚和居民生活水平的提高，重点在于推进农业转移人口的市民化。但由于长期以来“ 城乡二元结构 ”的影响，我国土地城镇化快于人口城镇化，农业转移人口市民化进程明显滞后。2013 年，我国常住人口城镇化率达到 53.7%，但户籍人口城镇化率只有 36%左右。主要是被统计为城镇人口的大量进城农民工及其随迁家属，未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受到城镇居民的基本公共服务和社会保障，使他们并没有真正成为所在城镇的居民，而成为城乡之间巨大的流动群体，制约了人的城镇化进程。

推进以人为核心的城镇化，必须解决好人的问题，把符合条件的农业转移人口落户城镇成为市民是首要任务。《规划》中提出，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。这为我们推进农业转移人口市民化指明了方向。那么，如何推进农业转移人口市民化？笔者认为，亟需解决好两个问题：一个是户籍问题，即农业转移人口按照《规划》中的要求和路径落户于城镇；另一个是权利问题，即同等享受子女教育、医疗卫生、就业、住房和社会保障等方面的基本公共服务，使得进城农民真正实现从农业到非农业的职业转换、从农村到城镇的地域转移、从农民到市民的身份转换。因此，需要从户籍、就业、住房、土地等多方面作系统性政策创新，切实解决农业转移人口的身份合法、市民待遇、发展能力、城镇安居和融入城市等问题。

把符合条件的农业转移人口落户城镇。在户籍制度改革方面，《规划》中提出，以合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）等为前置条件，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开城区人口 50 万~100 万的城市落户限制，合理放开城区人口 100 万~300 万的大城市落户限制，合理确定城区人口 300 万~500 万的大城市落户条件，严格控制城区人口 500 万以上的特大城市人口规模。这是我国新型城镇化发展战略需要坚持的基本遵循，也为农业转移人口落户城镇提供了重要指向。当前，一方面要按照《规划》要求，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，尽快把符合条件的农业转移人口转为市民；另一方面要尽快剥离依附在户籍制度之上的各种城乡差别权益，让落户城镇的农业转移人口享受与城市户籍居民身份统一、权利一致、地位平等的公共服务和权益保护，如教育和培训权利、医疗卫生权利、社会保障权利、居住权利等，从根本上解决和保障农业转移人口在城镇的生存发展权利。对此，各级政府都应从经济社会发展的战略高度，从实现中华民族伟大复兴中国梦的历史角度，进一步细化不同类型城镇落户的条件和政策，加快弱化“ 城乡二元结构 ”的功能，尽快拆除制约农业转移人口市民化的这一最大体制障碍，实行以居住地为主要依据的城乡统一的户籍登记制度或居住证制度。

提高城镇就业创业保障水平。就业创业保障是推进农业转移人口市民化的重要基础。农业转移人口市民化不是简单地落户于城镇，更重要的是确保他们落户城镇后有就业保障，通过改变他们的就业和收入结构，使之参与到创造城镇经济并分享城镇发展的现代生活中，并让他们真正获得在新环境下的生存和发展能力。因此，推进农业转移人口市民化，必须全面提高城镇的就业创业保障水平。一是地方政府应结合实际制定出台激励政策，大力发展产业经济，增加城镇工业、新兴产业、现代服务业等就业岗位，保证农业转移人口市民化后能够实现更高质量的就业。二是要通过加强技能培训和职业教育等方式，进一步提高农业转移人口的自身素质，提高就业竞争力和就业质量。三是要充分发挥公共财政的作用，积极为农业转移人口中的困难家庭、特殊家庭购买公益性就业岗位，确保这些家庭能够有人就业，有基本稳定的生活经济来源。四是要尽快把农业转移人口纳入所落户城镇的公共就业创业服务体系，建立与所在城镇户籍居民统一、平等竞争的劳动力市场，共享公共就业创业服务。

推进城镇住房保障体系建设。有没有住房，决定着一个人或一个家庭在一个地方是否能够工作和生活。因此，城镇住房是农业转移人口市民化的必要条件，也是引导农民工最终留在城镇居住发展的重要载体。农民工之所以成为城乡之间的流动大军，一个重要原因就是他们在城市里没有属于自己的固定居所。要让更多的农民转移进城，就必须从根本上解决和改善农民工在城镇的居住条件问题，保证“ 居住有其房 ”。《规划》中提出，采取廉租住房、公共租赁住房、租赁补贴等多种方式改善农民工居住条件，把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系等。这些政策措施非常好，关键在于落实。依笔者看来，当下应尽快建立起多层次的城镇住房保障体系：一是要加快促进农村住房市场的培育和发展，通过深化农村产权制度改革，为农民创造更多的财富，使转移进城农民能够将农村财富转移到城镇，减轻他们市民化后的购房负担。二是要加快建立与农业转移人口经济状况相适应的城镇住房供应模式，确保把有稳定职业并在城镇工作一定年限的农民工纳入到城镇住房保障范围，让他们在最短时间内能够购买起住房或租住较舒适的房子。三是要不断提高农民工的薪金水平，增强他们在城镇购租住房的经济能力。四是要积极探索建立符合农民工实际需求的住房公积金制度，为进城落户农民工提供最低的住房安全条件。

提高城镇经济社会承载能力。据中国社科院公布的测算结果显示，我国农业转移人口市民化的人均公共成本约为 13 万元。照此标准，转移 1 亿农民需要至少 13 万亿元的公共投入，这还不包括生活质量提高和物价变动等的累积性因素。因此，推进农业转移人口市民化，需要城镇有可持续的产业支撑和强有力的财政支持。如果超过了城镇的承载能力，特别是超出了城镇发展所提供的就业极限，一些农业转移人口就会进退两难，还可能带来新的社会问题。但要提高城镇的持续发展能力和承载能力，不可能一蹴而就，需要有一个过程，这就要求各级政府既要着眼当前，又要谋划长远，既要突出重点，又要统筹兼顾。一是要调整优化城镇产业布局和结构，促进城镇经济转型升级，改善营商环境，增强经济活力，提高经济总量，增强财政支撑能力。二是要抓好产业发展，强化产业就业支撑。一方面大力发展生态工业，加快提高工业水平，提高基本就业能力；另一方面整合提升服务业，做大做强旅游、物流、文化等产业，扩大就业容量。三是要加强市政公用设施和公共服务设施建设，增加基本公共服务供给，增强对人口集聚和服务的支撑能力。尤其要根据人口增长趋势和空间分布，统筹建设学校、医疗卫生、文化设施、体育场所等公共服务设施，完善基本公共服务体系，提升基本公共服务水平。四是要全面落实农业转移人口市民化后的各项社会保障。尽快建立健全覆盖农业转移进城农民的社会保障体系，努力实现义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗、保障性住房等基本公共服务全覆盖，使他们真正享有“ 属地福利 ”待遇，尽快融入城镇生活。五是要加快推进扩权强县强镇步伐。建立县、镇政府财权和事权相统一的保障机制，保障基层政府能够履行基本职能，特别是在建立基本公共服务体系方面要有足够的财力保障。

建立农村土地产权保障机制。《规划》中对农村土地管理制度提出了改革路径，主要包括：全面完成农村土地确权登记颁证工作，依法维护农民土地承包经营权。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。保障宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，在试点基础上慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。深化征地制度改革，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制。这些政策措施，既较好地解决了农业转移人口市民化后其承包地、宅基地的处置问题，又在一定程度上保护了农业转移人口的土地财产权益。就当前而言，各级领导干部要认真学习研读，做到准确理解掌握，避免误读误判。在此基础上，加快推进农村土地产权制度改革。一是要尽快从国家法律层面赋予农民更广泛的土地财产权，让农业转移人口在土地承包经营权或者宅基地使用权的保留、流转、放弃等方面获得更多的话语权和利益分配权。二是要积极探索建立合理的符合市场规律的征地补偿和利益分享机制，保障农业转移人口市民化后的土地财产收益。三是要探索完善农业转移人口的土地退出机制，充分发挥市场的决定性作用，既可以将土地承包经营权或宅基地使用权折价入股、带股进城，也可以将土地承包经营权依法流转，从根本上消除农业转移人口市民化后的后顾之忧。

推进农业转移人口市民化，不仅是一个经济问题、社会问题，更是一个重大的战略性问题、政治问题。因此，必须按照尊重意愿、自主选择，因地制宜、分步推进，存量优先、带动增量的原则有序推进。要充分尊重农民意愿，给农民充分的选择自由，决不能搞行政“ 逼迫式 ”；要因地制宜、分类引导，对有进城落户意愿的农民，积极提供平等的市民待遇，对没有进城落户意愿的农民工，确保其基本权益不受损害；要尽力而为、量力而行，优先解决存量，有序引导增量，优先解决进城时间长、就业能力强、适应城镇产业转型升级和城镇发展环境的农民工；要逐步引导转移进城农民与城镇居民共同参与城镇公共事务的治理，推动其由简单的进入城镇向生产方式、生活方式、思维方式、行为习惯等全方位深度城镇化转变。

◆政策与管理

激发社会组织活力

□杨路平

在全面深化改革中激发社会组织活力是党的十八届三中全会《决定》的一项重大战略部署。在《决定》全面深化改革的 16 个战略布局，60 多个改革领域，330 项改革任务中，特别部署激发社会组织活力的改革任务，这样的战略部署是基于社会组织几十年的发展和现实作用考虑确定的。

新的历史条件下推进社会组织深入发展。应该说，我们对新的历史起点这一概念并不陌生。从党的十六大、十七大到十八大我们党一直讲“ 新的历史起点 ”这一概念。从国内来看，“ 新的历史起点 ”新在十六大以来，我国的社会生产力、经济实力、科技实力迈上一个大台阶；中国国力、国际竞争力、国际影响力迈上一个大台阶；人的生活水平、居民收入水平、社会保障水平迈上一个大台阶。从国际来看，随着经济全球化，政治民主化，思想文化多样化的挑战，更需要在全方位推进中国特色社会主义“ 五位一体 ”建设中，重视社会结构调整，调动方方面面的积极性，公平公正的对待社会组织。从深化改革任务来看，我们正处在改革的转型期、深水区、换档期，改革攻坚任务十分繁重，顺利渡过中等收入陷阱，需要凝聚社会各界力量，汇聚各种智慧，共同实现中华民族复兴的中国梦。习近平总书记在党的十八届二中全会上特别做出了“ 新的历史条件下的伟大斗争 ”的判断。伟大斗争涉及众多领域，社会组织的建设与发展也在其中。各类社会组织应把握发展趋势，了解党的十八届三中《决定》关于激发社会组织的一系列方针政策、战略部署及重要阐述，提高激发社会组织活力的自觉性、主动性，把握机遇、迎接挑战。

充分发挥社会组织主体地位。主体地位是特指一个组织在国家经济社会发展层面所拥有的社会认同度。社会组织主体地位的确立体现在《决定》首次将社会组织发展纳入推进国家治理体系和治理能力现代化建设整体布局之中。《决定》15 处提到了社会组织，这在党的历史文献是前所未有的。党的文件确认社会组织的主体地位是多年来学界和相关部门共同努力的结果，是各类社会组织在中国特色社会主义“ 五位一体 ”建设中发挥作用的结果。它表明社会组织结构中“ 三分天下有其一 ”的组织格局得到历史认定。这件事意义重大。它为社会组织的发展与完善搭建了良好平台，为社会组织参与社会治理提供了有利的政策保证。

适应多元化社会组织管理体制。一个组织的活力与管理体制密切相关。体制顺畅，组织的活力就会得到释放。但是，在相当长一段时间，在社会组织管理体制问题上始终有争论。一种是取消业务主管单位，认为业务主管单位制约了社会组织发展，主张全部放开。一种是必须有业务主管单位，特别是已经成为业务主管单位一些部门不愿意放权。一种是实行枢纽型社会组织管理体制，充分发挥我国各人民团体的优势，区别对待，分类指导。按照党的十八大精神，社会组织管理体制目前有三种形式：无业务主管单位体制；有业务主管单位体制；多部门共同参与社会组织管理的体制，即政府民政部门负责统一登记、政法委综治委参与社会管理，组织部管社会组织党的建设。选择什么样的社会组织管理体制，需要根据各个国家的国体、政体、国情、党情来确定，完全照搬西方非政府组织管理体制会犯历史性错误。一个国家的社会组织管理体制采取何种形式，是由这个国家的国情决定的。我国采用中国共产党领导下的多党合作的政治制度，这一根本制度决定了社会组织也要在这一根本政治体制之下生存和发展，社会组织不可能游离于这一根本制度之外。照搬国外那些政府失灵等理论观点来解释中国的社会组织管理体制是行不通的。

完善社会组织发展环境。社会组织的发展环境包括法律环境、政策环境、舆论环境、人才成长环境等等。在一段时间内，社会组织的发展环境不是很理想。主要是法律环境不完备，社会团体管理条例、民办非企业单位管理条例、基金会管理条例始终在修订之中，制定社会组织法还没有被提上日程。但是，我们必须看到，社会组织发展的一些政策在国家层面上逐渐清晰了。政府购买政策辐射范围日益广泛，逐步由仅限于公益慈善类社会组织，扩展到公共文化服务类社会组织。税前的捐赠政策由仅限于慈善类基金会，逐步拓展到重点发展的四类社会组织在税前捐赠时都可以享受这一政策。此外，4A 级以上的社会组织简化年检手续。年检时只需到民政部门盖章、登记备案，而不必经过审查、审计和对工作情况的评估。职称福利政策与人才政策也普惠到社会组织层面。这为社会组织的发展提供了有力保障。

◆有感而发

城市街道办事处的存废之争与未来

□田祚雄

撤销街道办的实践背景及初步成效

随着“ 大部制 ”改革的推进，政府横向组织结构和职能调整得到一定程度的优化，取得明显而积极的成绩。但政府纵向组织层级和职能转型的工作还没有实质性的突破。从全球视野来看，在当代世界近 200 个独立国家中，除极少数袖珍国家不设地方政府、少数国家只设一级地方政府外，大多数国家的地方行政层级实行两级制或三级制。而我国地方政府行政层级现有四级（省级、地级、县级、乡镇）的确过多。

人们对我国行政层级诟病最多的主要集中于地级和城市街道办事处（简称街道办）。尽管也有湖北、浙江、安徽等省推行“ 强县扩权 ”“ 省直管县 ”改革，市这一行政层级的职能、地位有弱化的趋势，但尚未真正实现“ 减少 ”和“ 优化 ”。尽管从法理意义上讲，街道办不属于一级政府，但事实上街道办几乎承担了一级政府的所有职能。

近年来，随着加强政府管理体制改革和职能转变，积极推进社会管理体制创新，大力建设服务型政府等理念得到越来越多认同，安徽铜陵、湖北黄石、贵州贵阳等地更是先后开展了“ 撤销街道办、建设大社区 ”的城市基层治理体制改革。北京市“ ‘ 十二五 ’时期体制改革规划 ”也提出，积极推动管理重心下移，探索撤销街道办改革试点。

各地撤销街道办后，较好实现了管理重心下移、基层社会自治功能提升、政府公共服务效能提高的目的和价值取向。撤销街道办减少了行政层级，增强了服务职能；降低了管理成本，提升了服务质量；收缩了管理阵线，放权于社会组织；抛弃了“ 替民做主 ”，实现了“ 让民做主 ”。达到了“ 减层级 ”与“ 加服务 ”的辩证发展。

街道办事处改革争议的焦点：存或废

对于“ 减少行政层级、优化行政区划、提高行政效率、降低行政成本、提升服务效能 ”的改革取向，理论界和实务界已形成共识，关键是“ 减少什么、如何优化 ”的问题各方争议较多。从街道办改革视角看，争议主要集中于其存废进退问题上。

做实派。认为街道办事实上承担了一级政府的职能，为了下沉管理重心、进一步增强街道办的城区治理能力，应明确将街道办建成一级政府。即在城市实现“ 市、区、街道 ”“ 三级政府、三级管理 ”的模式。因这种观点与减少行政层级、推行行政管理扁平化的大趋势不符，故其影响力较小。

撤销派。认为现在街道办存在职能超载、机构膨胀、权能不配、职能错位等多种弊端，“ 街道办就是一个‘ 二传手 ’ ”，特别是 2009 年全国人大宣布废止 1954 年颁布的《街道办事处条例》后，“ 撤销街道办在法律上就没有障碍了，撤销街道办乃大势所趋 ”。

反撤派。认为“ 撤销街道办未必是好办法 ”，未必是一种趋势。造成街道办现有弊端的症结并不在街道办层级本身，而是政府职能转变不到位、界定不清晰、行政理念落后造成的。街道办管理了大量不该管也管不好的事儿，本该下沉服务的政府职能部门却利用体制资源优势“ 给事情不给钱，分任务不分权 ”，本该充分发挥市场作用、社会组织作用的地方，街道办却微观参与和干预过多、分权过少，这才是问题的根本。在社会组织发育尚不完全、承接政府“ 交还 ”事务的能力尚不强的现实面前，如果贸然撤销街道办，并不必然带来社区自治。

再造派。主张建立“ 虚区实街 ”的新“ 两级政府 ”体制，即将现有街道适当合并，减少数量，扩大区域、规模后设一级政府，而将现有的区（县）政府改为市政府的派出机关，代表市政府负责指导、联系、监督各街道政府。这种模式在一些地方已显雏形。比如各地开发区、功能区就是市政府的派出机构，其辖街道办，从目前的运行来看，没有明显问题。实现了机构精简、成本降低、职能转型的目的。但“ 虚区实街 ”方案，大范围实施难度较大，需要国家立法机关修改现行宪法和地方组织法，这非一日之功。

当然，也有人主张维持城市现有的市区两级政府体制，适度扩大街道办事处权限，合理界分“ 条块 ”职能和关系。但这种观点，正是各地过去竭力探索而实践证明是难以有效解决街道办传统弊病的。

街道办的未来发展趋势

街道办位居城市巨系统中，其“ 存废进退 ”受制于多方因素，故也引起颇多关注。我国街道办体制架构和职能转型究竟该向何处去？笔者认为应从理论和实践的大趋势上去把握和推进。

从理论上看，地方治理的主体应是多元的。但在现有的政治生态中，政府的主导地位和作用十分突出和强大，而市场、社会中介组织、公民个人其他治理主体发育不足、力量还十分弱小。从政府改革创新视角分析，行政职能市场化（部分行政职能“ 合同出租 ”）、行政权力分散化、公共服务社会化、政府理念企业化、政府治理电子化，乃大势所趋。

从实践上看，探索推进“ 服务型政府建设 ”已是普遍共识和大势所趋（尽管某些地方、某些官员并不情愿但也不能逆潮流而动）。建设服务型政府必然要求政府行政重心下移、减少层级、突出公平、提高效率。借鉴国内外城市基层治理体制改革经验，结合我国实际，笔者认为推进街道办改革的基本思路和目标是：以更新行政观念为先导，以转变行政职能为基础，以重构行政组织为重点，以调适行政关系为核心，以优化行政人员为关键，以加强行政法治为保障，以提高行政效率为目标。其基本模式是：着眼于转变职能、减少层级，理顺关系、强化服务，整合资源、制度创新，在城市构建起“ 政府主导、多方参与、法治保障 ”的现代社会治理结构，实现“ 好政府、大社会、多中介、强自治 ”的城市基层社会治理模式。

从现实来看，因为各区、街道、社区建设发展不平衡，面临的困难和需要解决的问题也各不相同，故不能搞“ 一刀切 ”，必须从实际出发，区别情况，分类进行。在当下既有的法治环境下，加强城市基层治理体制创新，可分三种情况分别有序推进：一是立足于完善现有的街道管理体制，即不讨论现有街道的存废进退，而着眼于转变职能、明晰职责，下沉重心、强化服务，理顺关系、整合机构，调整幅度、指导自治。二是立足于撤销街道办、减少行政层级的大趋势，积极开展“ 撤街建大社区 ”试点。随着社区的成长、交通通讯技术的发展，街道办存在的必要性需要重新评估，故应充分借鉴各地已有经验，选择人口规模、辖区幅度等与之相近的区域进行撤销街道办试点，同时适度整合社区，优化调整行政区划。三是在推进城市化、城镇化的进程中，对新建的大型住宅小区、部分已城市化的城郊乡镇，借鉴大社区建设经验，不建立街道（近郊乡镇不采取“ 镇改街 ”的方式，直接“ 撤镇建大社区 ”），实行大社区管理体制。这样避免走“ 先建街道、再创造条件撤销街道 ”弯路。

总之，推进城市基层治理体制改革、走向社会管理创新，基层政府职能从管治走向服务、从无限走向有限、从行政化走向法治化都是必然选择。但正如国家民政部部长李立国表示，中国地域辽阔，城市类型复杂，是否撤销办事处各地应从实际出发。应大力倡导积极而有意义的探索和实验，避免改革政策“ 一刀切 ”。