

试论我国农村剩余劳动力的迁移 聚集与小城镇发展

吴元波

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069)

摘要: 阐述了中国二元经济结构直接向一元结构转变模式的不适用性及中国农村剩余劳动力转移对小城镇发展的必要性, 分析了影响我国农村剩余劳动力转移的两大因素: 土地问题(土地流转制度及土地产权制度改革)和户籍制度问题, 并进一步提出了解决问题的新思路。

关键词: 农村剩余劳动力; 城镇化; 土地产权; 户籍制度

中图分类号: F304.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2004)01-0039-06

On transfer and the assemblage of the surplus labourers from rural areas and the development of small towns

WU Yuan-bo

(School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: The paper states the unsuitability that the dual structure of economy directly transfers to the unified structure of economy and the necessity of the transfer of the surplus labourers in rural areas. It further analyzes two factors that affect the transfer of the villages surplus labourers, some problems of land (including the flowing system of the land and the reform of its property right system) and a few problems in the domicile register system, and it puts forward some new ideas of resolving these problems as well.

Key words: village surplus labourer; urbanization; property right of land; domicile register system

小城镇的发展,除了本身人口的自然增长外,还需要农村劳动力的迁移聚集,并且现代社会,城镇的发展绝大部分是依靠城镇二、三产业的发展来吸引农村劳动力的迁移并聚集于城镇的。而对于中国来讲,由于土地资源相对于人口来讲过分稀缺以及中国传统的二、三产业发展中只重视资本密集型的重工业发展等原因,致使农村劳动力的非农化转移并聚集是一个漫长的过程。

一、我国二元经济结构直接向一元 结构转换模式的不适用性

二元经济结构通常被认为是发展中国家的一种主要经济特征。刘易斯在《劳动力无限供给下的经

济发展》一书中,把经济发展与国民经济重心从传统农业向现代工业结构的转化过程联系起来,揭示了传统农业部门与现代工业部门的消长机制,他成功地阐明了农村剩余劳动力转移的一般规律。然而,他所描述的情况却不符合中国国情,按其二元结构经济直接向一元结构经济转换模式,对于中国工业化、城市化进程来说,是不甚适用的。其理论对于中国的实际局限性也是显而易见的:第一,二元结构理论主要分析资本积累如何在现代工业部门产生,并推动工业的发展来吸纳农业剩余劳动力,而农业除了能提供廉价的劳动力之外,其本身对经济是不能作贡献的,从而忽略了传统农业的基本改造。所以在其理论中农业始终处于停滞状态。事实上,在中

收稿日期: 2003-05-20

作者简介: 吴元波(1973-),男,河南信阳人,西北大学①经济管理学院博士研究生,主要从事发展经济学研究。

©1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

国工业化早期,农业为工业积累了大量资金,而乡镇工业的起步则更是靠农民的积累。对于中国这样一个农业大国来讲,农业的持续发展在任何时候都是整个经济增长的支撑,那么在中国要消除二元结构并直接实现工业化、经济结构一元化是不可能的。第二,中国城市工业对农业剩余劳动力的吸纳能力远比刘易斯的理论所预想的要小得多,目前城市本身就存在待业和下岗的职工,城市对农村剩余劳动力的吸纳主要局限在建筑业、服务业或较艰苦的工种,更何况大中城市现有的基础设施和社会服务设施也难于承受如此大量农业剩余劳动力的不断涌入。第三,由于中国土地资源稀缺,工农之间、城乡之间比较利益机制的驱动,以及长期剩余劳动力从农业部门涌出的势头之强烈更超出刘易斯对一发展中国家的描述。第四,城乡分割的户籍制度、福利制度和投资政策至今仍困扰着农村剩余劳动力的转移。

对中国工业化、城镇化的实际进程来说,刘易斯的模式(即二元经济结构直接向一元经济结构转化的模式)缺少了一个过渡环节,这个过渡环节的现实表现就是乡镇工业在传统农业和城市工业两大板块的夹缝中异军突起;农村剩余劳动力在农村地域和大城市之间找到了一席之地,同时小城镇在城乡生产要素的重新配置和优化组合的进程中伴随农村劳动力的非农化转移也繁荣发展。这一点正如费孝通先生所指出的:“小城镇是经济,社会长期运动、作用、挤出来的一个新的层次”。世界各国工业化与城市化普遍表现为两个具有内在联系的发展过程,工业化促进城市化的进程,而城市化则加速工业的聚集和进一步发展。这一普遍规律构成中国农村工业化与乡村城镇化发展相结合的理论基础。然而事实上,长期以来中国城市化落后于工业化的情况严重制约着经济发展。中国的农村城镇化则应当遵循世界城镇化的一般规律,但又必须探求一条符合中国特点的城镇化道路。中国农村劳动力随着乡镇企业的集中布局,随着各项制度、政策的健全聚集于小城镇而带来小城镇的繁荣,在中国也是必然发生的。小城镇的发展必须有健全的农村劳动力转移机制。农村劳动力非农化并迁聚到小城镇才能促进小城镇规模的扩大,这点是农村城镇化的一个基本必备条件,但由于我国长期的计划经济体制下,一系列体制的约束,再加上中国人口多,农业底子薄,致使农村劳动力转移是一个艰巨而漫长的过程,我们则必须寻找出一些切实可行的办法解决阻滞农村剩余劳动

力非农化并迁居小城镇的因素,从而推动小城镇的发展,也推动中国农村城镇化建设的进程。

在农村劳动力转移问题上存在着两种观点:一种观点认为,中国现代化的目标模式应是大力推进农村劳动力异地转移,即通过人口城镇化来实现农村剩余劳动力转移。另一种观点认为,鼓励农村劳动力转移,将加速农村人才向城市集中,对农村发展是釜底抽薪。我们认为,从国际经验来看,确实有些国家的城镇化使农村人才流失,损害了农业的发展。中国部分地区也因劳动力转移过快,使农村劳动力素质低下,出现了劳动力的老龄化、妇女化、儿童化现象;但在目前情况下,中国农村剩余劳动力转移的任务还任重道远。

1. 长期以来的城乡壁垒,使我国农村人口流动性极低,农村剩余劳动力已成为具有爆炸性的社会问题 and 经济问题。如何使这些劳动力转移出去,已是中国现代化面临的最艰巨的任务。局部地区的劳动力转移过快,并不等于整体上的劳动力转移的任务已经完成。人才流失是任何一种市场调节型人口流动不可避免的现象。对这种现象,政府应采取措施加以调节,不能因有一些人才流失而通过“卡”的办法来限制乡城人口流动。

2. 传统农业向现代农业的转化,不能通过把农民禁锢在土地上的方式来实现。发达国家用不到10%的农业人口养活90%以上的非农业人口的事实告诉我们:中国农业的发展呼唤通过劳动力转移来加速农业规模经营的农业人均产出的提高,使中国经济结构现代化。并且,现在农村青年一代已逐步放开思想,“弃农”观念已很浓,大部分青年外出打工回来后,都以从商或从事服务业以及其它非农产业为理想职业,这种情况大大有助于农村城镇化的发展。

3. 从目前经济比较发达的典型农村来看,非农化和城镇化造成劳动力的大转移不仅没有削弱农业,而是使农业建立在高度的现代化水平的基础上。

4. 外出劳动力一旦回流,他们会把知识和经验带回农村,在农村一批“返航人”开拓视野之后,为农村经济发展发挥了重要的作用。

二、农村城镇化过程中影响农村劳动力转移的两大因素——土地政策和户籍制度问题

要使农村剩余劳动力彻底转移到小城镇,则主要须突破两个主要问题:一是土地市场问题;二是户

籍制度问题。这两个问题成为制约我国剩余劳动力顺利转移的两大主要问题,也是中国传统计划经济体制下的产物。这些年的改革开放,逐步有所缓和,但还未能完全理顺,这也是目前要继续探讨的课题。

(一)关于土地政策问题

中国土地法明文规定:农村土地为农民集体所有。中国农村目前实行的是家庭联产承包责任制。在这种制度下,农户家家耕田,户户种地,土地的耕种分散化使土地的集约、规模经营难以实现。又由于农业与工业相比利益低下,致使许多农民弃田进城务工或是半年为农,半年为工,种田只是求得温饱,这势必造成农民对耕地的粗放经营,对中国农业的发展也大为不利。农业的现代化是城镇化的一个基本前提,只有建立在农业的现代化的基础上,城镇化的运行才能健全、快速;也只有农业实现了现代化,农村剩余劳动力才会走出这种“兼业化”经营的过渡阶段,彻底成为非农产业人员,成为城镇真正的一员。所以,有效使用土地,一方面,要制定政策,鼓励和支持进城农民让出承包土地,促进土地逐步向种田大户集中,实行规模经营。另一方面,采取统一规划、统一征地、统一开发、统一出让的办法,加强小城镇建设用地管理,防止土地浪费。应允许土地直接进入市场,城镇建设用地可以作为农民的集体股份入股,参与城镇建设,这样既可以为农民开辟新的产业,又可以降低土地使用的成本。

十五届三中全会以后,中国目前一些地方已经实行土地使用权五十年不变这一做法,这有利于土地的规模经营。土地的规模经营是一个逐渐的过程,它不可能再通过计划经济强制实施,而是由市场机制的自由调配再辅以一些良性的土地政策法规的指导逐渐实现的,也不能过于急躁。农民在农村原有的承包地可以保留,亦可以暂时转让,进入小城镇的农民可以在小城镇购买建房用的一定年限的土地使用权;有些农民进入城镇以后希望继续保留土地承包权,给自己留后路,也可以理解,但是逐步引导其让出承包地(如通过给予一定的经济补偿或其它优惠政策)。

为了使农村剩余劳动力彻底从农业中转移出来而进驻小城镇,我们可以进行土地流转制度的创新。可以采取如下一些步骤及对策:(1)吸引产业资本介入农业,鼓励农户将他们承包的少量耕地转让或折算成股份加入农业农场,部分农户以农业工人的身份成为新组建的农场的职工,更多的农民则进入城镇作工经商。(2)政府农业部门成立非盈利性的农

地管理公司,通过市场行为并购,整治过度细碎的小块耕地,对转让土地使用权的农户予以适当的经济补偿,或为他们提供新的就业机会;(3)发放永久性土地使用权证,实行“一地一证”制,农民只要凭土地使用权证和承包合同,就可以对土地实行出让、出租、转包、入股、抵押等流转活动。

小城镇以外的偏僻地区村民入住镇以后所带来的一些人地关系矛盾及因地皮所有权与使用权归属问题而引发的一些矛盾,政府管理部门也须得制定完善的法规以及正确的宣传引导,从而能吸引外地人安心稳定地在当地落户工作。目前农村集体用地所有权与使用权在吸引外村人到集镇落户过程中存在一些根本的弊病:(1)土地使用权与所有权方面,我国农村集体用地在土地使用权与所有权方面界限模糊,尤其在土地所有权方面管理归属不清。农村土地到底应归属当地村民小组管,还是归当地土地管理局管。责、权、利谁重谁轻划分不明,致使农村经常出现因出售房屋而上法庭争执的案例,这势必影响镇以外的居民迁聚小城镇的积极性,镇以外的居民迁聚到小城镇80%都是在镇内从事非农产业,诸如,卖菜、卖鱼、开饭馆、经营商店以及其它服务业,他们迁聚到小城镇能极大地带动当地小城镇的繁荣与发展,但是,倘若在住房安置方面镇内地方势力强烈排外,而国家在农村土地管理方面依旧责、权、利不清,致使迁居的外地人很难安心定居,这势必影响小城镇经济的发展。所以,笔者认为,当地政府及司法部门、土地管理部门应针对此问题认真斟酌,协商制定一套在当地镇各方面皆可行的土地所有权管理条例,以避免镇内居民出售房屋时又引起土地所有权管理纠纷。(2)各镇的土地管理部门人员素质的低下,土地管理意识的薄弱,土地管理宣传工作做得很差劲。大部分土地管理人员只求能从土地管理中自己得到一些好处,一切皆睁只眼,闭只眼,听之任之。(3)当地镇内居民的法律意识淡薄,不懂法,法律知识宣传不够,完全以封建的土势力来欺压外地人。这一点需要政府各部门做好舆论宣传工作,做好发展小城镇经济各方面的理论指导工作,通过各种媒体舆论宣传,力争搞好外来户与当地镇内居民的关系。

(二)中国的土地产权制度改革

从中国城市土地产权制度来看,土地产权高度集中于国家,而在实践中城市土地国家所有实际上只具有法律条文上的意义,无经济上的实现形式,流于一种空洞抽象的权能,因而使城市土地使用者成

为事实上的土地“所有者”,同时在中央与地方的土地产权关系上也模糊不清,演化出上下级政府之间的权利之争和讨价还价,人为地扩大了交易成本。而地方政府对国有土地的实际控制则形成了地方政府所有。从土地使用的转让方式和受益受损的结果看,也存在较多不合理。在经济体制改革以前,城市土地是实行无偿使用和非商品化的划拨制度,土地使用权由政府以行政划拨的方式分配给土地使用者,土地所有者与使用者实行的是行政性权利分离,这明显是违背土地产权市场化的经济规律的;经济体制改革以来,城市土地产权行政化向市场化转变,形成了行政性划拨与土地批租制并存的二元体制。这种体制既是一种进步,也存在一定的缺陷:

首先,虽然土地所有权与土地使用权实行了由行政性分离向市场化分离的转变,但土地产权仍未真正界定清楚。

由于历史原因,以土地行政划拨方式形成的土地产权大量存在,而且产权关系模糊的土地使用者的权利不充分,产权残缺程度高,而且没有以明确的合约形式界定清楚,土地使用期限不明确,地租也并非在土地市场上由土地供求决定,而是由土地所有者一方以垄断的方式决定(规定交纳一定量的土地使用费)。

其次,在中国土地产权市场上,土地使用权主体之间的交易也相当不规范,它既模糊了土地使用者之间的产权关系,也模糊了土地使用者和土地所有者之间的产权关系。

土地批租制也尚不完善,在执行中缺乏规范的法律约束,由此衍生出土地产权让渡中的寻租活动,造成了产权交易的不公平。划拨制与批租制结合的土地产权转让的二元体制是一种利用行政手段对既有产权进行重新安排和再分配的过程。政府往往以行政的手段介入土地产权的初始界定,并且针对不同对象安排含量不等的产权。在此情况下,寻租机制便发育和成长起来。对于寻租者来说,一旦获得了排他性的土地产权,实际上就获得了一种类似法律上的垄断权,这种垄断权可以通过交换获得巨额租金。政府部门以行政手段进行土地产权的安排或重新分配的过程中,也往往通过设租活动来追求自己的利益。从这一角度看,设租者本身也是寻租者。他们也可以对不同的交易对象来设定不同的租金水平。这种活动扰乱了市场上土地价格的形成,也为土地产权市场化设立了障碍。寻租既得利益者的阵容不断扩大,增大了土地产权市场化的阻力。这些

都是由于土地产权缺乏正式的法律形式、土地产权没有完善的法律保障所致。

土地产权模糊,政出多门的现象使得国家土地所有权仍为虚设。在土地交易受益受损的原则上就表现为形形色色的单位受益、个人受益而国家受损的现象。例如,土地作为一种稀缺性资源,当其交易形式未完全商品化的情况下,并产生了隐形的地下土地市场,人们私下买卖土地,招致了国家土地资源得不到有效控制而浪费,使城市土地存量结构的配置更加混乱和不合理,而某些个人却从地下交易中谋取暴利。总之,由于土地产权关系模糊,导致了土地产权功能失效,产生了土地产权的零效益,甚至负效益。

中国农村土地产权制度在传统体制下,产权的权能受到如下两方面的约束:一是国家对集体土地所有权的约束。国家在名义上和法律上承认土地的集体所有权,但是在某种程度上剥夺了土地所有权在经济上的实现权益,即收益权。这具体表现在国家主要通过工农业产品价格的“剪刀差”,从农民那里拿走了绝大部分从事土地经济活动的收益,由此严重制约了农村经济的发展;二是在农业土地集体经营权上,受到国家指令性计划的约束,农作物的耕种计划一直是通过行政命令来安排,而行政计划的安排及指导的制定往往是按上级的意图发生的,与农业经营的实际情况和农民利益的结合性很小,由此造成了农村生产力发展的长期萎缩。

经济体制改革以来,农村土地产权界区逐渐明晰化,农村集体土地所有权在经济上的实现形式得到了尊重,这在一定程度上规范了有名无实、残缺不全的农村产权关系,尤其是农业承包经营责任制的推行,在把集体土地所有权与使用权分离开来上做出了一定贡献,使农村经济蓬勃发展。但是家庭承包责任制也存在很多问题,使其效率逐渐下降,至少在更广泛经济领域效率下降。这是因为国家虽然承认了农民以家庭承包形式获得了土地使用权,但这项权利并未真正落实。严重的是一些地方自己制定土地政策,拒不执行土地承包权制度,侵犯农民土地承包权的最普遍形式是不尊重土地承包关系,视承包合同为废纸一张,缩小土地承包面积,随意扩大机动面积,也是另外一种侵权形式。

再次,从国家、集体与农户三者关系来看农村土地产权,人们便容易发现,权力地位最终决定了地权归属者,农村改革前与改革后没有实质的区别。权力与权利构成了现实和潜在的威胁,这是中国农村土地

问题的总根源。土地使用权的核心内容主要是农民对承包土地的排他性的使用权、土地开发权和经营收益权。但人们现在仍在谈论完善土地使用权,它的范围有多大仍是个未解决的问题。如果一种权利无法给人们带来预期的收益,这个权利就是不真实的。目前农民的土地承包权和使用权就属于这一种,这是我国农村经济效率下降的一些现实原因。

而就家庭承包制的制度上分析,它存在一个很大的局限:在落实和界定农民个人产权以形成有效激励的同时,把土地等生产要素的经营权平均分割和分散了,这种平均分割和分散有违市场经济规律。从某种意义上说,也存在私有制条件下的经营权(也有所有权)分散甚至不合理。即使在自给自足的分散经营条件下,也是农民根据自己的经营优势购买和租种土地,而家庭承包制条件下,是由集体把土地按人头平均分配给农民,这种产权状况虽然解决了农民的产权激励,从而解决了生产积极性问题,却肯定不适合于现代农业的发展。这客观上要求农村土地产权制度在家庭承包制基础上再度实行制度创新,以实现中国农村经济的持续发展。

针对这些问题,有人提出要尽快实现城乡土地制度并轨,使农村土地能象城市土地一样,70年使用权可以自由买卖和租赁。这种观点认为:(1)使用权自由买卖可以解决一些村干部利用特权任意调整农村土地分配,同时有的农民要弃农进城从事他业,就可以把土地使用权转让给有能力又愿意耕作的农户,以免土地被闲置荒废。若把农民束缚在土地上,会阻碍城市化和工业化,它不但降低效率也不公平。如果土地使用权完全有保障,农民将成为自由民,农民要弃农进城从事他业可以通过转让获得一笔收入进行再投资,有利于农民富裕和社会安定。(2)中国农村现有的土地制度阻碍了农业机械化。自由土地市场和自由劳动力市场,是农业机械化的条件,我国农村很公平,土地分为若干等,每等都在全村人之间平分,使得每块土地极小,土地使用又不能自由转让,不但阻碍了农业机械化,也影响了农村土地使用权的自由买卖。若在形成了自由的资本市场、自由劳动力市场的条件下,公平和效率可以兼顾。中国的土地产权特别是农村土地产权确实面临着严重的问题需要改革,但从目前的状况来看,在理论界与政策制定者中还没有形成一种最优改革路径的共识,上面的观点可能会给人一些启发。制度变革的成本是很大的,因为它至少要面临来自各种既得利益者的阻力。

(三)关于户籍制度问题

长期以来,户籍问题是困扰农业剩余劳动力转移的大问题,也是困扰小城镇作用发挥的大问题。按照我国现行的户籍政策,农民是农业户籍,农业户籍是不允许进城的,农业剩余劳动力转移也只能就地转移,这就是长期来人们所说的“离土不离乡”。进了小城镇也仍然是农业户籍,这样农民就失去了建城建镇的积极性,导致了农村城镇化滞后于农村工业化。要使城镇真正能吸引并稳住农业剩余劳动力,必须改革现行的户籍政策。在户籍改革问题上存在着三种意见:第一种意见认为,应充分肯定户籍制度的积极作用,避免盲目的人口流动。考虑到目前城乡利益差别的存在和庞大的农村剩余劳动力压力,中国不应该取消户籍制度。第二种意见认为,户籍制度在政治上人为地制造了市民和农民的身份差别,而且这种身份是世袭的。此外,长期以来的城市偏向政策使城市市民享受了从摇篮到坟墓的福利保障,而农民则要向外部作出各种贡献。从经济看,户籍制度形成了城乡壁垒,生产要素在城乡之间不能自由流动。所以,从社会公平和经济发展的角度看,应尽快废除户籍制度。笔者赞同第三种观点,这种观点认为:既要肯定户籍制度的历史功绩,也要看到这种制度的弊端。从长远来看,户籍制度必须废除,但这要经历许多过渡环节,不能短期内一步到位。这是因为:首先,中国城乡之间的经济势差和社会势差太大。如要一下子放开户籍制度,势必乱了农村,冲击了城市。其次,中国需要转移的劳动力太多,城市的吸纳能力又非常有限。最后让农民在乡城之间完全自由流动,会出现大量农民涌入城市而造成像资本主义国家那样的贫民的形成,而农村劳动力素质也很难一下子适应城市非农产业发展的需要。

我们可以试行新的户籍制度:(1)完全放开农村县城和中心镇的户口迁移限制,让农民自由进入,务工经商,县以下可以设想实行单一户籍制度,或是规定凡常在小城镇从事二、三产业工作的,在城镇有固定的住处和稳定收入的,可以让其拥有城镇户口。对于这部分务工经商的农民,让其自理口粮,自谋职业,自建(购)住房,共同分担基础设施的建设费用。(2)适当放宽农村剩余劳动力向小城市的迁移限制,允许转移农民在小城市取得准城镇户口。(3)在大中城市实行“绿卡”制。对在大中城市实际居住5年以上,拥有房屋产权和稳定的工作职业的人发放“绿卡”或“蓝印户口”,使持有“绿卡”或“蓝印”者在申请工商车辆驾驶证照、经营摊位和柜台、子女入托入学

方面与城市居民享有同等待遇。

户籍制度的改革在总体上应是渐进式的,应首先淡化城市偏向,使户籍与社会福利逐步脱钩,再经过一系列过渡环节逐步过渡到城乡一元化的户籍管理制度。对县城或县域中心城镇,我们逐步取消现行的农业户口、非农业户口、自理口粮户口和其它类型的户口,实行以公民的住房、职业和生活来源等主要生活基础为依据的落户标准,建立以居民住地划分城镇人口和农村人口,以职业划分农业人口和非农业人口的户籍登记制度,实现城乡户口一体化管理。对于大、中、小城市,则设立高低不等的门槛条件,合理引导农村人口的流动。

总之,农村剩余劳动力的转移是一个全社会普遍关注的问题。据初步测算,从1995年到2010年,中国将有3亿农村剩余劳动力需要就业安排,目前,在全国大中城市工作和生活的有3000万农业剩余劳动力,已经给大中城市社会经济正常运行带来了严重困难。如果通过建设新城市,安置3亿农业剩余劳动力再加上2亿人口家属,计5亿人口,至少需要50万亿资金,建造上千个中等城市,无论财力、物力、土地资源都不允许。因此,我们提倡适量的农村剩余劳动力往城市转移,他们中大部分经过一段时间又返回到农村地区,这样的流进流出,伴随的是资金、技术、信息和物资的流动,这样对城市和农村地区都是有利的;另外,各农村小城镇我们则作为转移

农村剩余劳动力的主要途径。这样则可以把农村城镇化与农村工业化同步进行,极大地促进农村经济的繁荣,起到扩大农村地区内需的作用,近年来农村经济增长缓慢,加剧了国内需求不足问题,致使通货紧缩不断加剧,企业盈利下降,“下岗”工人增加,所以我们要通过把农村剩余劳动力转移到小城镇,刺激他们的消费水平,从而推动国民经济更好地增长,也可以这么讲,小城镇的进一步发展在一定程度上直接决定着中国经济进一步高速发展的可持续性。

参考文献:

- [1] 李宝库. 中国剩余劳动力转移与小城镇发展[J]. 城市问题, 1997, (3).
- [2] 倪得刚. 小城镇大战略[J]. 城市经济、区域经济, 1999 (1).
- [3] 朱又红. 我国农村社会变迁与农村社会学研究述评[J]. 社会学研究, 1997, (9).
- [4] 费孝通. 小城镇大问题[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1984.
- [5] 谢文惠. 城市经济学[M]. 北京: 清华大学出版社, 1996.
- [6] 刘凡, 刘允冰. 产权经济学[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2002.
- [7] 何炼成. 中国发展经济学[M]. 西安: 陕西人民出版社, 1999.

[责任编辑 陈志和]

(上接第21页)

制,健全党委常委会的决策程序。其次,发挥好党的委员会全体会议的作用,党的各级委员会应包括一定比例的专家党员和普通党员。召开全会可采用电子政务系统匿名讨论方式,表决严格执行一人一票制度,拥有对常委会决议的质询权和否决权。其次,完善党内外各项监督机制,可以考虑把一些重要的党的监督机关作为上级党委的派出机关,独立于同级党委,给予各种监督机构以更大的发挥空间,也可以实行党代表常任制,使党的各级领导机关与党的纪检监察机关、司法机关、舆论监督机构、群众团体、党员群众等互动,各司其职,共创民主风气,形成思想上的集中。

3. 服从和协商机制

首先要划定服从的范围。“在指导思想和路线方针政策以及重大原则问题上,全党全国必须保持高度一致。”“决不允许有令不行、有禁不止、各行其

是”。而其它非原则性问题,应该都属于可协商的范畴。其次要制定协商和仲裁的程序。按照《党章》上下级组织之间,有不同意见,可以协商,协商不成必须由上一级纪委来裁决。传统的计划经济体制下形成的经济上的集中制已被打破,市场经济主体的独立性和利益的多元化形成了经济上的民主制。建立在党直接掌握着国家几乎所有资源并通过指令性计划进行调配的基础上的民主与集中的结合方式,显然不能保证党的民主集中制原则的正确贯彻执行。

参考文献:

- [1] 江泽民. 论党的建设[M]. 北京: 中央文献出版社, 2001.
- [2] 李良栋. “第三波”与21世纪中国民主[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2001.
- [3] 王寿林. 当代中国社会主义民主论[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2002.

[责任编辑 杨彬智]