

# 城郊农村实现城市化的好模式

——宁波江东区调查

陆学艺

2006年8月，我们到宁波市江东区，就该区2001年以来实施的撤村改居、股份合作制改革、旧村改造，实现农村城市化(统称三改一化)和文明社区建设，作了一次实地调查研究，收获颇丰。我们认为：江东区的“三改一化”为城郊农村实现城市化创造了一个好的模式，为农业合作化以来的集体经济画了一个圆满的句号，也为城郊农民如何融入城市、成为城市社区的市民树立了一个样板。这对于当前正在推进的社会主义新农村建设，构建社会主义和谐社会都很有意义，值得重视、值得总结、值得推广。

## 一、“三改一化” 解决避免了“城中村” 农民失地、失业等问题

江东区是宁波市中心城区之一(类似北京的朝阳区)，面积37.7平方公里，常住人口30万，以城市居民为主。2002年以前，江东城区虽有5个街道，但二个乡29个行政村的辖区面积却有18多平方公里，接近总面积的50%。20世纪末，宁波提出城市东扩战略以来，江东的农田不断被大量征用，但乡、村管理模式没有变化，农民的身份也没有变化。到2000年，已有40%的村成为“城中村”，未被城区包围的农村，因部分土地已被征用，农村经济发展的空间越来越小，部分农民失地后，就业成了问题。城乡犬牙交错，农民、居民混居，一城两制、一厂两制、一家两制，两种身份，不同待遇，农民憋气。在农村集体经济内部，干部群众之间，因征地费的使用，集体资产的管理等矛盾也很突出。各种利益诉求不同的人群，得不到妥善的协调和安排，社会矛盾、社会问题就多了，社会治安、刑事犯罪增加、社会纠纷不断，上访上告的人数增加，环境卫生、村容市容整治困难。

江东出现的问题，是全国城市化过程中出现的比较普遍的问题。其实质是我们在快速城市化过程中，是在城乡二元结构体制没有相应改革的背景下进行的，只考虑城市发展的需要，城市规划把农村的土地、资源规划进去了，但没有把农民的生产生活问题作相应安排，农村行政和集体经济的管理体制没有作相应改革。城市只规划土地的城市化，而没有规划农民及其农村组织的城市化。于是就有了“城中村”、“失地农民”和没有了农业生产的农民和村委会等等的经济社会问题。

江东区委、区政府在省、市领导和相关部门的支持下，经过长期酝酿、积极探索，决定实施以撤村改居、股份合作制改革、旧村改造为主要内容的农村城市化，于2001年开始试点，以后又扩大试点，于2004年全面推开，至今已基本完成了三项改革。

### (一) 撤村改居

根据相关文件精神和实际情况，江东区实施撤村建居和撤村并居两种改革形式。撤村建居是撤消行政村建制，给全体村民办理农业户口转为非农业户口的手续，同时，建立相应的居委会，现称社区居民委员会，实行城市社区管理。撤村并居是撤消行政村建制，给全体村民办理农业户口转为非农业户口，不建社区组织，村民农转非后归并到居住地的社区，受当地社区管理。此项工作自2001年8月开始试点，到2004年4月完成，历时两年八个月，因为改革适应发展的要求，符合村民要求农转非的愿望，进展得很顺利。全部29个村中有22个实现了村改居，有7个村实现了村并居；全部10358家农户，21950个农民实现了农转非。

### (二) 农村经济合作社实行股份合作制改革

这是“三改一化”的重点和难点，江东区的干部和群众为此探索的时间最长，投入的精力最多，终于圆满地实现了，这是“三改一化”的主要经验，将在下一节专门论述。

### (三) 旧村改造

随着宁波市向东扩展战略的实施，城市化高速发展，江东区如何适应城市发展的大局，又

能维护好农民群众的利益，使之能平稳地融入城市，安居乐业，这是要妥善解决好的大事。经过调查摸底，到2000年底，全区29个行政村需要改造，大致可分为三类：一是已无土地的“城中村”（12个）；二是只有少量土地的近郊村（7个）；三是留有较多土地的远郊村（10个）。按照宁波市发展的总体规划，这些村全部纳入建设改造计划。分别轻重缓急，先城中村，后近、远郊村，分批有序推进。在实施过程中，江东区坚持了不与民争利，保持社会稳定的原则。采取了整体拆迁，先建后拆，拆一赔一，就近安置等政策和措施，经过多方面努力，旧村改造进展得比较顺利，至今已有9个村全面完成了改造任务，12个村正在进行中，远郊7个村已列入市的东部新城开发计划，到2007年底，将全部完成。旧貌换了新颜。

江东区用了近五年时间，使29个行政村，2万多农民，通过撤村改居，全部农业人口转为非农业人口，村委会转为社区委员会；通过股份制改革，原集体经济组织转变为29个社区股份经济合作社，集体资产没有散失，还有大量增值；通过旧村改造，“城中村”的问题解决了，大部分农民已经住进了新居。农民不仅改变了身份，而且成了股东，95.62%的农村劳动力实现了再就业，在城区有了新的工作。促使农民逐渐融合到城市社区生活中去，与居民一样享受城市发展、城市文明的成果。江东区通过这三项改革逐步实现了城乡一体化，做得很成功，实现了平稳转制、平稳过渡。整个改革期间，社会稳定有序，经济持续稳定、快速协调发展，创造了一个城郊农村实现城市化的好模式。

## 二、为城郊农村50年集体经济做了一个圆满的终结

江东区“三改一化”的核心是农村合作经济股份制改革。在城市化过程中，农村集体经济组织的集体资产，面临着几种选择：一种是成为“城中村”，土地被征用转为非农用地，村委会、经济合作社还继续存在，农民不再从事农业生产，而靠出租房屋或靠打工等为生；一种是把集体资产卖净分光，集体经济组织就此散伙，农民各奔东西；一种是对原集体经济组织进行股份合作制改革，集体资产折价量化到人，农民成为股东，成立股份经济合作社，选举董事会、监事会经营管理。

江东区选择了第三种方式。

2001年开始，经过三年多的摸索、试点、推广，现在已完成了这项改革，他们的具体做法是：

### （一）把集体资产全部折价量化

村级集体资产主要包括三部分，一是实行家庭联产承包责任制前原生产队积累的资产；二是土地资产，历年已征土地的补偿金、自用土地及其建筑物的折价，未征用土地按政府公布的征用价格计算的资产；三是1983年实行家庭联产承包责任制以后，集体经济创造积累的各种资产，这些资产中包括生产性固定资产，主要是指集体所有的出租厂房、农贸市场等建筑（包括在建工程）、流动资产、非生产性固定资产（主要指学校、卫生所等公益性资产），以及多种土地资产等等。全部根据相关文件和干部群众认同的方式量化为货币。江东区农村比较富裕，2001年时，按计算，人均集体资产近10万元。

### （二）把股权分配到人

经过反复讨论、斟酌、协商，江东区只设人口股、农龄股两个股种。所有量化的集体资产都按这两种股份分配。分配比例，各村不同，有的人三、农七，有的对半开等。

股权享受对象的界定，时间限定为第一轮土地承包责任制落实之日（1983年1月1日）起，到社区股份经济合作社章程通过之日或撤村建居止。在这个时段内的在册和部分曾经在册的人员（如参军服义务兵役者、就地农转非未带走土地资产者等）享有人口股；在这个时段内参加本村劳动或曾经参加过劳动的人员，享受农龄股（如有的人已经农转非，没有人口股，但曾在村里劳动过，就按照实际劳动年限计算农龄股，有位师长参军前在本村劳动三年，当义务兵三年，则计算6年的农龄股，提干后就不算了）。

分配的结果，有4种股东：大多数人享有人口股、农龄股；有些人只享有人口股（16岁以下的儿童、少年）；有些人只享有部分农龄股（如上述那位师长）；有些人享有人口股和部分农

龄股（如有些人前些年已出村自谋职业，但户口未迁出，他们享有人口股和外出前在村劳动年数的农龄股）。经过反复计算、登记、核实，最后把每人的人口股、农龄股及具体金额进行公示，无异议，由股份经济合作社发给股权证，村民成了股东。

### （三）股权管理

江东区采取的是静态管理股权的模式。集体资产量化，股份分到个人，发给股权证，股东凭证领取股份收益。集体资产作股，一次分配完毕，从此“生不增，死不减”。股权可以继承，传给法定继承人，股权可以转让，但只能转给本合作社股东，并要得到董事会的同意，办理相关手续。股东不能退股提现。

### （四）成立股份经济合作社

在改革过程中，坚持原有的集体资产集体所有制不变，坚持集体所有资产只股不分，成立股份经济合作社。设立股东（代表）大会、董事会、监事会。由股东（代表）大会通过股份经济合作社章程，选举产生董事会、监事会。由董事会、监事会主持股份经济合作社的日常经营管理。近几年，新成立的股份经济合作社在宁波大发展的经济环境下，经营得都很好，集体资产大量增值，股东分红年年都有增加。股份经济合作社实现了经营管理企业化，目前主要还是经营房产、物业管理和租赁经济，以后将逐步转向“资产运作、资本运作”，大力发展服务业为主的第三产业，进行公司化运作，待条件成熟，再启动公司化改革。

我们在江东实地考察了两个村，一个是东郊街道的宁江村，一个是福明街道的江南村。宁江村地处新市区的中心区，农地早就征用完了，都盖了房子，实际是个“城中村”。村集体经济雄厚，2002年股份制改革时，经过折算，动产、不动产共有1.37亿元。按照有关文件精神 and 干部群众协商，30%作为人口股分配，70%作为农龄股分配。共有1267人参加分配。人口股每人4.77万元，农龄股每一年1万多元，38岁以上的有人口股、农龄股的村民，最高的可配股2757股，每股100元，可得27.57万元。最少的只有人口股或只有几年的农龄股。股份合作社经营所得，扣除公积金、公益金，头一年按6%分红，这几年经营很好，2005年按11%分红，最高股的持股人，可得30327元。这个村的村民，这几年已分散到各个社区居住，实际已经散了，但股份经济合作社开股东大会，都会回来，平时，还同合作社保持各种联系。宁江股份经济合作社的董事会、监事会也已经搬入一个商务楼办公，俨然像一个大公司的总部。

江南村是另一种类型，地处城边，只征了部分农田，还有300多亩待征。集体经济很好，2002年股份制改革，净资产折价为5243万元。人口股、农龄股按33.5和66.5分配，有908人参加分配，人口股每人2.8万元，农龄股每年3700元。村民中人口股、农龄股足额的最高可得10.08万元。2003年按股本10%分红，2005年提高到15%，最高股的股东可分得1.51万元。这个村的村民，还住在原来的三个自然村里，等着市里规划建设新的社区。股份经济合作社已经挂牌了，但还在原村委会的旧址办公，不过已经改为江南社区居民委员会、社区党支部和股份经济合作社，三块牌子挂在大门两边。

江东区的农村股份合作制改革，是以国家、省、市有关股份合作制文件为指导，依据本地实际，并参照外地经验，为适应城市化发展的要求，而进行的一场具有制度创新意义的改革。几年来的实践已经证明，这项改革很成功，突出表现在以下几个方面：

**第一，坚持了农村集体资产的集体所有制不变。**通过改革，明晰了产权主体（村民是股东），理顺了分配关系（按股分红），规范了经济管理制度，适应了工业化、城市化和市场化发展的要求。通过改革和新成立的股份经济合作社运作，不仅保持巩固了集体经济，而且发展壮大集体经济。2002年初，改革开始之前，全区村级集体资产总额为18.57亿元。2005年底全区股份经济合作社的集体资产总量达到36.06亿元，增长了94.18%。从产权制度变革的角度看，1956年实行农业合作化时，农民以自有的土地和主要生产资料入社，建立了高级农业合作社，实行农村经济的集体所有制；1980年代初期，农村实行家庭联产承包责任制，实行双层经营，土地的集体所有制不变，把经营使用权包给农民；这次江东区的股份合作制改革，实质也是一次产权制度的变革，坚持了集体所有制不变，使集体经济的资产没有流失，反而发展壮大，只是更名为股份经济合作社，使之融入了城市经济，成为城市发展的一支重要力量。

**第二，农民顺利转化成为城市的职工和市民。**农民在1956年敲锣打鼓参加了高级农业合作社，

50年来为社会主义现代化作出了巨大贡献，他们是集体经济的主人。江东区通过改革使农民成了股份经济合作社的股东，这实际上是对他们当年的土地等生产资料入社的产权的确认，农民可以凭股分红和其他福利，他们仍是合作社集体经济的主人。另外，通过旧村改造采取拆一还一的政策，使多数农户有了两套或两套以上的住房，可以出租，有了房租收入。还有是通过农转非，农民都有了城市居民的身份，经过区、街道的努力，已经使95.62%的劳动力在二、三产业就业，使他们有了工资收入。江东区近几年实行城乡一体化的社会保障体制综合配套改革，使失地农民的养老保障和新型合作医疗全面推开，目前覆盖率已分别达到100%和88%。

江东区通过改革，使农转非的农民，不仅转变了身份，而且有了四项收入：1、股东分红；2、房屋出租；3、工资收入；4、社会保障。所以，整个改革过程中，农民的收入是逐年增加的，按老口径计算，2001年农民人均纯收入7051元，2005年为10267元，增长45.6%，年均增长9.7%。另外还有社区居民委员会和股份经济合作社托底作后盾，有了这样好的经济条件和社区组织，农民转变为城市市民就有了经济基础和组织保证，避免了有些城郊农村农民失地、失房、失业、失保的困境。

需要特别指出的是，江东区的中老年农民对改革特别拥护，非常支持。当他们了解改革的内容后，就一直是整个改革过程的积极参加者、支持者，尤其是老年农民。股份制改革中，他们得的是人口股、农龄股齐全的最高股（最富的一个村，最高股达37.67万元），而且股金是实名量化到个人的。不少老年农民，在集体经济中辛苦劳动了一辈子，到老不能劳动了，手中一无所有，在家庭里没有经济地位，全靠儿孙赡养。儿子、儿媳孝顺的还好，遇到不孝顺的，老人的晚年就惨苦了。股份合作制一实行，老人分得最高的股权，多则30多万，少则近10万，每年有分红收入，又有养老金和医疗保障，老人有了集体经济作靠山，经济地位变了，老人们可以安渡晚年，许多家庭关系也变得和睦了。

**第三，农村基层干部有了新的出路，转到新的舞台施展才能。**农村基层干部是我们党从农民中选拔、培养的一个群体，是党和群众的纽带和桥梁，几十年来，他们承上启下，实现了党和政府在农村进行的政治、经济、社会、文化建设的各项任务，为社会主义现代化事业作出了很大贡献。江东区的“三改一化”，也是农村的基层干部，按照区委、区政府的部署，创造性地做了大量的具体工作，逐件逐项完成的。值得指出的是，江东区的农村基层干部，在实现股份合作制改革中，主动提出不设集体股（有的地区集体股占以上，理由是领导可以控股），不设贡献股（有的地区为干部专设贡献股），同农民一样，只分人口股和农龄股。这使市、区领导深受感动，也保证了改革的顺利进行。

因为江东区农村基层干部比较优秀，在群众中享有威信，在股份制改革中，表现良好、高风格，又起了模范带头的作用，得到了农民群众的信任。在转制后的股份经济合作社股东（代表）大会上，经过民主投票选举，原来的村、组干部，大多数被选举为董事、董事长或监事、监事会主席。我们去宁江股份经济合作社调查时了解到，董事长是原村支部书记、副董事长是前任村支部书记，监事会主席是原村委会主任。董事和监事多数是原村、组干部。其他股份经济合作社的领导人员，基本上也都是由股东（代表）大会选举产生的原农村的村、组干部。当然也有一部分村组干部落选的。

郊区农村的基层干部，经过长期锻炼和考验，有工作经验、有领导才干，他们中的多数是农村中的6闾\_\_夔精英，也是党和国家的宝贵财富。通过转制，他们的身份转变为城市市民，他们的工作，则由领导农村经济、农业生产和村务工作转变为领导城市股份经济合作社的经营管理工作。他们将在城市经济社会建设发展的新舞台上继续为社会主义现代化事业做出新的贡献。江东区的农村集体经济组织通过转制，实现了圆满的终结，基层干部也有了一个好的归宿。这支队伍不是散失了，而是整体转业了。

**第四，为城市经济发展注入了新的活力。**江东区通过转制改革，使29个农村集体经济组织，全部转化为股份经济合作社，总资产达到29亿多元。实行市场化、企业化经营，这实际是在城市经济发展中，增加了29个大公司，主要经营房地产、楼宇租赁、物业管理、专业市场，这对于江东区发展第三产业、加快调整经济结构、转变增长方式、扩大就业、提高效益起到了很重要的作用。近几年，江东区出现了历史上从未有过的好的经济业绩，其中有股份经济合作社的

重要贡献。

**第五，破解了城乡二元经济社会结构，实现城乡一体化，为构建和谐社会奠定了基础。**江东区的“三改一化”，是一个整体。撤村改居，使农村社区化，农民市民化，转变了身份，改变了组织形式旧村改造，拆一赔一，使农民在城市中居者有其屋，有了安身立命的根据；股份合作制改革，把集体资产，民主、公平、合理地分配到每个人，农民成了股东，使农村集体经济组织，转化为城市股份经济合作社。近几年江东区，又为入城农民办了养老保障、失业救助和合作医疗；推进了教育、卫生、科技、文化等事业的一体化，有计划、分阶段地实现全体居民普遍、平等的社会保障制度和统一享有城市公共产品服务的体制。

江东区通过“三改一化”的实践，把12个世纪已经形成的“城中村”的问题解决好了，又通过户口、社会保障、社会事业等体制改革，为农民变为城市居民准备好了经济、政治社会等多方面的条件，实现了比较顺利的平稳过渡，破解了城乡二元结构的问题，没有把城乡二元体制带到城市中来，这就为江东区构建社会主义和谐社会奠定了良好的基础。

江东区近几年顺利东扩，城市化发展很快。建成区已由2001年的15平方公里，扩大到2005年的30平方公里，各项经济社会指标都有较大幅度提高，区属口径的生产总值，2001年20.75亿元，地方财政收入3.04亿元，2005年为100.36亿元、12.25亿元。分别年均增长14.8%和38%，历史上从来没有这么好过。社会事业蓬勃发展，社会稳定有序，人民安居乐业。江东区已经率先成为宁波市第一个没有行政村建制的城区，“十五”期间获得了全国社区建设示范城区、全国科技工作先进区、省级教育强区、省级科技强区、省级社区卫生服务示范区和省级文明城区等多个荣誉称号，江东区正在成为宁波未来建设、发展中最具生机和魅力的区域之一。所有这些喜人的变化，都同“三改一化”的顺利实现，有直接的关系。

### 三、江东区“三改一化”的基本经验

城市是现代化的主要载体，城市化是实现我国由传统的农业社会转变为现代化的工业社会的必由之路。我国在社会主义现代化建设中，工业化历来没有什么争议，但城市化则历来有争议，进行得相当曲折、坎坷。可喜的是1990年代中期以来，特别是“十五”计划把城镇化列为重要发展战略以后，城市化的步伐大大加快了，但是在快速城市化进程中，如何破解计划经济时代留下的城乡二元经济社会结构，如何使农村的经济社会组织转变为城市社区组织，农村的集体资产如何保值增值，农民的权益如何保护，使其能顺利转化为市民，各地都在摸索、实践。江东区的“三改一化”，为解决这些问题，创造了一个比较好的模式，具有重要的实践意义。他们的基本经验有如下几点：

**第一，贯彻落实以人为本、科学发展观，统筹城乡经济社会发展的指导方针。**江东区在调研、酝酿、试点初期，就提出了“要着眼于城乡一体化改革，以农村社区化、农民市民化、社会多元化、保障规范化和发展市场化为改革的出发点”。十六大、十六届三中全会正式提出统筹城乡经济社会发展和科学发展观的方针以后，则就更加自觉地贯彻落实这个战略方针。在郊区农村实现城市化过程中，积极稳妥地推进“三改”和与此相配套的多项改革，既保证了城市化发展的顺利推进，又维护了农民的权益，解放了生产力，促进了经济社会的发展，又维护了社会的稳定，实现了多赢的目标。从而避免了有些地区在城市化过程中出现的“土地占光了，集体资产卖净分光了，集体经济组织散伙了，一些干部开着宝马汽车不见了，农民光着身子进城了”的窘状，为今后城市以人为本，全面协调可持续发展打下了良好的基础。

**第二，不与民争利，正确处理好了国家、集体、个人三者的利益关系。**毛泽东同志在《论十大关系》中说“国家和工厂、合作社的关系，工厂、合作社和生产者个人的关系，这两种关系都要处理好。为此，就不能只顾一头，必须兼顾国家、集体和个人三个方面”。这段话是50年前讲的，后来成为我们处理各种利益关系的重要原则。一个国家或地区的城市化过程，在一定意义上说，也是各种利益关系不断调整的过程，处理得好，可以保证和促进城市化健康发展，处理不当，就会阻滞城市化的发展或者使城市化畸形。我国现在正处在城市化发展的过程中，有一部分地区，因为没有正确处理国家、集体和个人三者的关系，出现上述“五个了”的

窘状，引出了种种社会问题，阻碍了城市化的健康发展。

在城市化过程中，因为城市扩展需要，土地价格必然猛涨，越是大城市，涨得越多。对于因城市化土地升值的这笔财富如何分配，多数工业化国家、地区是通过专门的法律、政策来安排的。我国至今还没有这样的法律、法规，各地做法各不相同。有些城市不能正确处理这些关系，引出了很多土地纠纷。江东区的“三改一化”，正确处理好了国家、集体、个人三者的利益关系。首先是处理好了政府同农村基层组织、集体经济组织的关系：一是通过基层组织按有关规定，征用农村土地，给予应有合理的补偿；二是在征用地中，留出10%，作为农村集体的发展用地；三是在改革中，保护集体经济资产不被流失，既不许分掉，也不许有关部门平调，坚持集体所有制不变，并创造了可持续发展的空间。其次是正确处理好了农村集体同农民个人的关系。通过“三改”，农民转变了身份，成了股份经济合作社的股东，有了新的职业，有了多种收入，同市民一样也享有城市公共产品等的服务，同新的集体经济组织保持着关系。农民成为城市化的受益者，同时也就成为城市建设发展的积极力量。

事实上，江东区在城市化过程中，国家、政府还是主要的受益者，例如上述土地增值的财富，大部分还是转变为国家资产的。江东区农村原有2万多亩农田，全部转变为非农用地之后，其价值将以百亿元计。江东区“三改一化”的经验在于，他们在改革过程中，既保证了城市化发展大局的需要，也维护了集体和农民的权益，而没有像有些城市那样，竭泽而渔，使农民陷入失地失利的困境，从而促进了宁波江东的城市化稳定、健康、顺利地发展。江东区“三改一化”，不与民争利，正确处理好了国家、集体、个人三者的关系，是一条重要的经验。

**第三，“三改一化”的灵魂是改革，改革是动力源泉，城市化是目标。**通过改革，实现城市化，这是江东区取得成功的要诀。中国现在正在发展的城市化，是在1950年代以来形成的城乡经济社会二元结构，还没有根本改变的背景下进行的。城乡是两个体制：一是户籍制度不同，农民是一种身份，市民是一种身份，差别很大；二是经济所有制不同，城市实行公有制为主体，多种所有制经济共同发展的制度，农村的主要生产资料——土地（包括宅基地）实行单一的集体所有制；三是就业的体制、方式不同；四是社会保障的体制不同，现有的社会保障体制基本上还没有覆盖到农村；五是教育、医疗、科技、文化、体育等社会事业的体制不同；六是城乡居民收入、消费的差距很大；七是城市领导农村，村民实行自治，权力集中在乡镇以上的政府。在这种“城乡分治，一国两策”的二元结构体制下，推进城市化，出现种种经济社会矛盾是必然的。好在宁波市是一个副省级城市，被赋予率先改革试验的责权，市人民代表大会还有制定地方法规的权力。江东区委、区政府正是在省、市领导的支持下，在广泛深入调查研究的基础上，参考了外地城市化的经验和教训，才逐渐形成了通过撤村改居、股份合作制改革、旧村改造，实现城市化的战略设想，确定了“先改后股，适时改造”的工作思路。目标是要逐步破解城乡二元结构的体制，形成城乡一体的体制和机制，使城乡能够对接，实现城市化。这样的城市，是没有了“城中村”、没有了一城两制、一厂两制、一校两制的城市，是可持续发展的城市。

江东区的“三改一化”，自始至终贯彻了改革精神，改革是开路先锋。第一步撤村改居，村委会改为社区居民委员会，农民改为市民，迈出了改革的第一步。这是破解二元结构的关键的一着，有了这一步，后面的股份合作制改革、旧村改造，就顺理成章了。就整体来说，后两步的工作量和难度更大，江东区都是通过一项又一项的改革，一个又一个具体问题的解决，才逐步实现的。因为，在农村实现城市化，不仅是要实现农村农民生产方式、生活方式的历史性变革，在当今中国，关键的是首先要实现体制的转变，没有敢闯敢干的大胆改革精神，没有踏实细致的工作

作风，是做不成的。江东区的“三改一化”，是通过改革，实现城市化的一个创造，对全国城郊农村实现城市化，有重要的示范作用。

**第四，领导与群众相结合，走群众路线，尊重群众的意愿，维护群众的权益，一切依靠群众，是实现“三改一化”的基本途径。**城市化同工业化一样，是一个国家或地区实现现代化的重要前提。农民进城转变为二、三产业职工，转变为市民是历史的必然，城市化的本义，就是一国的城市人口在总人口中的比重。农民群众是城市化的主体。农民早就盼望进城了，早就

要求农转非了，农民要求农转非是符合历史规律的，但是农民被上述户口制度等一系计划经济时代形成的还未得到改革的体制拒于城门之外。

江东区委、区政府的同志们洞悉农民群众迫切要求转为市民的意愿（他们自身本是入了城的农民或农民的后代），可贵的是他们主动积极地代表农民，尊重农民的这种意愿，顺应历史潮流，通过“三改一化”，实现了江东区数万农民的愿望。

整个实现“三改一化”的过程，实际上就是江东区委、区政府尊重群众意愿，代表群众的利益，一切依靠群众，群策群力，解决了一个又一个的问题才逐步实施的过程。在实施股份合作制改革过程中，原有的集体资产如何折价，股种如何设置，享受股权的对象如何确定，股权如何管理，以及股份合作社的章程如何制定等等问题，都是通过领导和群众相结合，反复讨论，民主协商，既坚持原则，依法办事，又实事求是，公平合理地安排好、处理好各种利益关系，制定出一个又一个方案，逐个解决了问题，使股份合作制改革稳妥、顺利地得以实现。对于这场涉及到千家户农民切身利益、前途命运的改革，事后有的同志回顾说：对于这场改革的艰巨、复杂、艰难的程度，事先没有足够的估计，但是，对于农民群众要求改革的迫切愿望，群众参加改革的积极性，群众中蕴藏着巨大的智慧，则估计更加不足。还是应了那句老话，办法总比困难多。群众才是真正的英雄，真正依靠了群众，许多看来困难的问题，也就好解决了。江东区的“三改一化”，正是在新形势下，尊重群众意愿，代表群众利益，一切依靠群众，从群众中来到群众中去，走群众路线的又一次成功的实践。

《今日中国论坛》2007年第11期

中国社会学网 [www.sociology.cass.cn](http://www.sociology.cass.cn)