



努力探索

城镇化新路子

潘时常

改革开放以来,我国的发展令全球瞩目,工业化推动经济社会持续发展。进入转型发展新时期,城镇化作为最大内需将引发投资和消费的大幅提升,成为经济社会发展的最大动力源。这一点,已经形成共识,并正在化作推动未来发展的重要政策取向。

新型城镇化要研究探索新的发展路子。“十二五”规划纲要提出,要以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,这对我们合理安排城镇化布局和发展路径是一个遵循。笔者认为,通过做强地级市带动区域城市群发展、推进新型城镇化,是一个值得研究的新选择。

推进新型城镇化,把更多着眼点放在地级市上,有着客观的原因。其中一个比较重要的原因就在于,在过去的城镇化进程中,地级市本级用占比较小的土地,承载了城镇化中相当的人口和经济总量,地级市相对健全的城市格局、相当规模的城市体量、较为完善的城市设施、相对系统的城市机制,使其理所当然新一轮城镇化大潮中担当起区域中心的重任,在接受特大城市辐射的同时向县市、小城镇传导各种要素,聚集人流、资金流、信息流、物流,支撑和引领区域的发展。

比如江苏的“苏锡常”,都是源于上世纪八十年代由地改市,经过二三十年的发展,不但实力大增、体量变大,如今已成为“长三角”重要的城市群,其辐射功能影响全国。苏州2011年经济总量就超过万亿元,城市化率达71.3%。“长三角”、“珠三角”有相当一批地级市,经济总量都达到几千亿元甚至上万亿元,财政收入几百上千亿元,成为全国城市中的中坚力量,有的已经进入和一些特大城市比肩而坐的行列。

实践告诉我们,在整个国家这盘大棋中,以地级市为突破口推进城镇化,有着非常现实的意义。

在新一轮城镇化中,地级市具有很多优势。其主要表现为:一是辐射带动优势。与地级市比,特大城市因为自身体量大,往往注重自我完善、自成体系、自身发展多,加之“城市病”日益显现,辐射的交通、时间成本高,对外辐射因而呈明显衰颓趋势,容易形成“大树底下难长草”。而地级市因为自身紧凑、城市边界清晰,与周边中小城市、小城镇是一个开放的体系,辐射比较直接,辐射效率也高。二是资源配置优势。随着城镇化发展的深入,特大城市因为产业结构的转型,制造业的承载力趋向弱化,其比较优势越来越集中于服务业,而地级市承载空间较大,有着较为完备的制造业体系,制造业优势将明显优于大城市。三是中间突破优势。地级市作为区域的中心城市连接上下、沟通周边,可以拉动一个中等城市群在全国这个大区域发展中找准自己的定位,形成地区的特色,打响个性品牌。利用城市和城市群所处的中间区位优势,对上承接,对下辐射,从而有利于加速全国城镇体系的形成。

二

基于转变经济发展方式背景下的城镇化,是扩大国内需求的战略重点,面临着很多难得的机遇,同时也存在着诸多困难和挑战。土地、水、能源等城市发展重要物质基础的匮乏,城镇化水平的东西高低,公共服务供给能力不足,城市治理中的种种不适应,尤其是在客观上一度过分重视特大城市群的发展,中小城市发展潜力未能充分发挥,空间分布和结构规模不合理等十分突出。在这种背景下,构建“金字塔”结构的规模等级体系,增加新的城市节点,将现有人口百万以内的中等城市做强,发展成为大城市,不失为一个新的取向。

事实上,如果不激发面广量大的地级市发展的活力,仅仅靠大城市和小城镇的两头“带”,城镇化是很难“带”起来的,尤其是这“两头”中的“一头”还处于城镇化的末端。

从辩证法的角度来分析,所谓抓两头带中间,在空间上着重是一个横向概念,是同一个层级的比较,而城镇化的发展是纵横交错的复杂概念,着重是纵向的比较,不能机械套用。在中国的城镇化建设这个大系统中,不仅特大城市、小城市的作用不可忽视,地级市的作用更是举足轻重。从现实的可能性来看,仅人口一项,有些地级市已接近百万人,东部有的已达数百万人之多,如果地级市城区平均能超过百万人,在未来的城镇化中则可容纳全部城市人口的近半数,这将形成全国城镇化的重要战略支点。而特大城市要达到如此比例,则需要数十个千万、数千万人口以上的特大型城市,这在发展的要素保障和生态要求上,都是很难想象和难以做到的。因此,笔者认为,未来城镇化发展的政策取向可以这样考虑:特大城市要适度控制规模,优化发展;小城镇要减少数量、提高质量,集约发展;中小城市要挖掘潜力,提升发展;地级市要做大做强,成为带动区域城市群发展的龙头。从这个角度看,通过做强地级市中心城市来承接大城市的辐射,推动区域城市群的发展,带动县(市)城市及小城镇的升级,可以成为我国城镇化建设的一个新战略。

现实中有一种担心,认为地级市增加了行政管理的层级和成本,有的还举出一些国外的案例。其实这里有两点不能忽视:一是不能忽视我国的国情。城镇化是社会发展中农业人口向非农业人口转移的推进和程度,其本意是指人口的城镇化,而我国13亿巨量人口管理中的复杂性是那些人口稀少的国家所无法比拟的。二是发达国家行政层级也强调因地制宜。如美国,在不断扩大的联邦政府的框架下,还有州政府、郡(县)政府、市政府、镇政府,其中市政府中又有辖区的政府和不辖区的政府,即所谓“大市”、“小市”。而且,在城镇化过程中,城市群、城市圈的概念不完全等同于行政区划。现在讲区域发展,更重要的是要强调泛区域发展的理念。

(作者系江苏省泰州市社科联主席)

本版编辑 马志刚

在深化改革中促进社会公平正义

改革开放以来,我国以世界上少有的速度持续快速发展起来,中国人民稳定地走上富裕安康的道路。今天,人们正享受着越来越多的改革发展成果,公平正义得到更多重视和保障。

但另一方面,人们对公平正义的呼声也越来越高。为什么会出现这种情况?这里既有社会不公现象凸显的原因。比如,潜规则

在一些领域比较盛行,有的人靠钻空子、搞门道一夜暴富,有的人靠“拼爹”获得“火箭式提拔”。同时也有政策制度不完善的原因。比如,收入分配制度不完善,使得行业之间、区域之间、城乡之间收入差距较大;户籍制度改革呼声很高,但进展还不尽如人意,导致农民工等流动人口“徘徊”在城市边缘,等等。

随着经济发展和社会进步,人们的民

主观念、权利意识明显增强,对公平正义的诉求更加强烈。

事不公则心不平,心不平则气不顺,气不顺则难和谐。公平正义问题已经成为当前我国社会诸多矛盾的交结点,成为广大群众关注度很高的问题。在新的起点上推进中国特色社会主义,就应把公平正义放到更加突出的位置,使追求公平正

义体现到社会生活的方方面面。

改革要促进社会公平正义,社会公平正义要成为改革的重要取向。要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,不仅把权力关进制度的笼子,还要构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,把一切社会不公现象纳入制度调节的范围。(吴锋)

保效率同时追求更加公平

广东省社会科学院 丁力

(一)

效率与公平是一个重大的理论问题,涉及哲学、经济学、法学和社会学等多种学科,两者之间的关系问题也一再成为人们关注的焦点。

随着改革开放的深入,效率与公平范畴无论在外延还是内涵上都得到了不断丰富和发展,对二者关系的认识也不断深化。效率范畴最早产生于经济领域,随着对于效率认识的变化发展,从比较关注经济效率到效率与技术效率并重,强调转变经济发展方式,追求自主创新等。对于公平而言,改革开放初期关注的主要是分配公平或者说经济领域的公平,此后公平的外延扩展到政治、文化和社会领域,提出了权利公平、司法公平、教育公平和社会公平。与之相伴随,公平的内涵从起点公平、机会公平扩大到过程公平、结果公平等。

尽管效率和公平是两个不同的价值目标,但二者不仅是相互联系的,而且相互促进、相互影响。发展经济、提高效率、增加物质财富,是我们追求的目标;保障人的权利、促进社会公平、维护平等,也是我们追求的目标。效率是公平得以实现的物质基础,同时,公平也是效率的保证条件。可以说,效率离不开公平,公平也离不开效率。效率和公平之间是一种相互依赖、互为前提的关系。我们不能把效率和公平截然分开,更不能把二者绝对对立起来。

在当前新的发展阶段,我国经济社会生活中效率问题与公平问题并存,但公平问题更为突出。改革开放以来,我国取得了举世瞩目的发展成就,经济快速增长,人民生活水平快速提高,综合国力大大增强。但由于在实际经济社会生活中,没有从根本上找到转变经济发展方式、效率提高的途径,效率问题始终存在。同时,由于过分强调经济的增长,没有很好地兼顾公平,使得社会各个领域的社会不公现象增多,并且制约了经济发展和效率的进一步提高。可以说,一方面,现阶段我国经济社会生活中既存

在效率问题,也存在公平问题,效率问题与公平问题并存。不能因正视、重视效率问题而否认、忽视公平问题,也不能因为正视、重视公平问题而否认、忽视效率问题。另一方面,效率与公平问题并存、失衡,主要在于公平问题,当前公平问题凸显,已经成为直接影响社会安定的一个突出问题,并且还会影响到经济的发展和效率的提高。

社会主义市场经济既不是简单地追求公平,也不是片面地追求效率;既不能以牺牲社会公平为前提实现效率提升,同样也不能以牺牲经济效率为代价实现社会公平。正如党的十八大报告所强调:初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,再分配更加注重公平。在当前发展阶段,一方面,要始终注重效率、讲求效率,针对效率领域中存在的问题,采取相应的措施来解决问题、提高效率;另一方面,鉴于社会矛盾增多、公平问题更加突出的实际,要高度重视公平问题并采取有力措施来解决公平问题,维护公平、促进公平,在提高效率的基础上,更加注重公平。

(二)

在现实中,公平虽然涉及不同领域不同层次,但其主要所指的是社会公平。

改革开放30多年,是我国经济实力和综合国力大幅提升的时期,也是改善民生力度最大、人民得到实惠最多的时期。比如,免费义务教育全面实施,建成了世界上最大规模的医疗保障网、最大规模的养老保障网,基本公共服务均等化扎实推进等。人们正享受着越来越多的改革发展成果,公平正义得到更多重视和保障。但也要看到,随着经济社会的发展,人们对公平正义的呼声也越来越高。公平正义问题已经成为当前我国社会诸多矛盾的交结点,必须把公平正义放到更加突出的位置,体现到社会生活的方方面面,更好地促进社会和谐稳定。

分析起来,群众反映强烈的社会不公现象,大都与一些领域改革不到位有关。比如,城乡二元结构尚未打破,城

乡居民在医疗、养老等方面待遇差别较大;户籍制度改革呼声很高,但进展还不尽如人意,导致农民工等流动人口享受不到应有待遇,加剧了一些人的不公平感等。这些例子,都有政策制度不完善的原因。

必须看到,公平正义与经济社会发展阶段相联系。虽然我国在维护公平正义方面已取得了很大进步,但我国仍处于社会主义初级阶段,仍是一个发展中国家。在这样的历史条件下,一方面,面对经济社会中的矛盾和问题,要通过维护公平正义,激发社会活力,促进经济社会更好更快发展;另一方面,讲公平正义又不能脱离基本国情,必须立足经济社会发展实际去满足人们的要求。维护和促进社会公正是一个渐进的过程,而不可能一蹴而就,应正视这个时期所能提供的经济条件,遵循“量力而行”的准则。

(三)

解决社会公平正义问题,不能仅仅停留在解决各种具体矛盾和问题的层面上,头痛医头,脚痛医脚,而应着眼于构建稳定协调的社会秩序,建立健全有利于保障社会公平正义的制度体系,使各种社会矛盾和问题在有序的状态下不断得到调整和解决,使社会公平正义切实得到维护和实现。制度以其激励、约束、协调等功能,规定着人们在社会中的地位及相互关系,为人们的行为提供准则和模式。所有社会成员都应遵守制度,按制度行事,从而才能使社会公平正义有可靠的保障。

社会主义制度在我国的确立,为实现真正意义上的公平正义奠定了制度基础。同时,实现公平正义,还需要各方面的具体制度来保障。可以说,加强制度建设,是正确处理利益关系、妥善解决利益矛盾、促进和保障社会公平正义最根本、最有效的途径。因此,通过深化改革和制度创新,逐步建立起以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平等为主要内容的社会公平保障制度体系,并真正贯彻执行,是维护和实现社会公平正义的根本保证,也是一项紧迫

而长期的任务。

近年来,为促进社会公平正义,我们在完善制度方面进行了积极探索并取得了一系列成果。但当前制度建设的状况与实现社会公平正义对制度的需求之间还存在不小的差距。如,有些原有制度已不能适应形势发展的要求,有些制度还不够健全,面对改革发展过程中出现的新问题,制度建设还有“缺口”等。

正是基于这样的认识,我们党从基本国情出发,强调既要立足当前,着力解决影响社会公平正义的突出矛盾和问题,又要着眼长远,加紧建设对保障社会公平正义具有重要作用的制度;强调要加快完善民主权利保障制度、法律制度、司法体制机制、公共财政制度、收入分配制度、社会保障制度等方面的制度建设,构成相互联系、相互促进的制度体系。从当前来说,推进这些制度建设,首先是应加大制度创新的力度。要把实践中成功的做法制度化,并进一步完善;对已经不合时宜的制度坚决加以破除;对一些改革发展过程中出现的新事物、新问题,抓紧研究制定相应的制度进行规范,探索建立适应未来发展需求的新制度,使社会公平保障体系更加完善,促进权利公平、机会公平、规则公平。其次,要更加注重制度的科学性和协调性,着重从全局和整体层面来设计和推动制度改革,对制度改革的步骤、方式、整体布局做到科学规划,使经济、政治、文化和各个领域的制度改革相协调,使制度改革的设计、制定、实施、监督等程序和环节相配套。

进一步看,织就公平正义的制度保障网,关键还是靠改革。改革开放30多年的实践证明,改革是事业发展的强大动力,也是制度建设的根本途径。只有通过经济、政治、社会与文化领域改革的进一步深化,让市场在资源配置中发挥决定性作用,让政府在公平正义中发挥更好的作用,才能保效率的同时追求更加公平,使社会公平保障体系更加完善,让广大人民群众的幸福生活获得有力的制度保障。

积极引导民间金融健康发展

王娟 谢赤 罗长青

今年以来,越来越多的民营企业纷纷试水民营银行,民间资本投入入股金融机构势头十足,给金融市场注入了新活力。在看到积极一面的同时,我们也要注意,当下民间金融发展过程中还存在着很多问题,正确的态度应是积极规范和引导其发展,加强监管,使之在健康发展的轨道上为稳定经济金融秩序服务,为实体经济的发展服务。

民间金融与社会的接触面较广,深入到经济社会的各个层面,但也存在着管理专业性不强、缺乏较好的风险预警机制等不足。从一些民间金融组织的内部管理来看,民间金融组织大多尚未建立正规的风控体系,风控专业人才也较为匮乏。解决这些问题,要求我们要重视对其的监管和引导。在现代市场经济条件下,金融机构在为实体经济提供服务的同时,也具有了相对独立发展的空间和可能性,这样使得金融中介机构的经营行为可能具

有内在的膨胀动力和趋势。因而,金融业是一个充满风险且对整个国民经济影响巨大的行业。从上世纪90年代以来,一些经济体疏于监管,一些金融机构受利益驱动,利用数十倍的金融杠杆进行超额融资,在获取高额利润的同时,把巨大的风险留给整个世界。这充分说明,创新过程中的金融监管和宏观调控是极为重要的,金融机构必须建立良好的风险防范机制,必须遵守这一行业的行为规范和基本行为准则,保持良好的行业运行秩序,确保金融稳定和经济的健康发展。

一是引导民间金融服务实体经济。在经济全球化深入发展的条件下和金融地位迅速上升的过程中,金融创新起了重要的推动作用。但必须看到,虽然金融在现代经济中的先导作用已十分突出,但金融为经济服务的本质并未改变。金融的基本作用仍然是为资金盈余者和资金需求者提供投资、融资和结算

等服务,所有金融机构的业务活动及其创新都必须始终围绕着为实体经济部门服务这一宗旨,不能脱离实体经济而自我循环,避免金融资产的过度膨胀和经济的过度虚拟化。要鼓励民间金融服务业环保型产业、战略性新兴产业等,切实支持中小微企业的发展,助推实体经济的发展。

二是完善金融信息平台建设。可考虑尽快完善中小企业的征信体系建设,建立适应民间金融发展的征信体系,使民间金融机构有渠道降低其与中小企业之间的信息不对称,使其能够了解其客户在担保、资产质量等方面的情况,从而有效降低其运营风险。

三是优化民间金融发展的法律政策环境。明确民间金融机构的法律性质和地位,明确民间金融机构作为金融机构的地位,将其纳入到金融业的监管体系。对违反法律、地方性法规规定,或超出登记经营范围的民间金融行为依法

进行制裁,依法查处和严厉打击民间金融犯罪行为,为正当的民间金融活动提供良好的法制环境。同时,可考虑参照业务相近的农村信用社,对民间金融机构服务小微企业给予一定政策倾斜。

四是建立完善民间金融风险控制和转移机制。可考虑建立相关保险制度,化解民间金融风险;探索成立担保公司或担保合作社,为民间借贷提供担保,从而降低贷款损失;指导民间金融机构完善内部风控机制。

与此同时,可考虑降低门槛,放宽市场准入。可考虑加快民间资本参与建立民营中小银行的节奏,将满足条件的现有民间金融组织逐步改造成规范化运作的民营中小银行;大力发展股权交易市场,完善股权登记托管、股权融资和股权交易一体化平台的建设,引导民间资金合法进入股权交易市场;引导民间资金成立产业引导基金,通过专业化的管理方式,实现对民间金融的监管。