

热点透析

加快转变城镇化发展方式

国家发改委主任 徐绍史

前 瞻

改革开放以来,我国经历了令人瞩目的快速城镇化过程,为国民经济持续快速发展、城乡人民生活水平全面提升作出了重要贡献。但同时我们也看到,快速城镇化中积累起来的矛盾和问题日益凸显,大量农业转移人口未能真正融入城市社会,一些特大城市的“城市病”日趋严重,总体来看我国的城镇化迫切需要转型发展

多措并举

鼓励协同创新

冯 科 曾德明

式科学合理、城市生活和谐宜人、城镇化体制机制不断完善的发展目标。

一是有序推进农业转移人口市民化。要以农业转移人口为重点,兼顾其它城镇常住人口,统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。要放宽户籍限制,允许不同规模的城市实施差别化的落户政策,到2020年努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。对未能落户的城镇常住人口,通过实施居住证制度,建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,努力实现城镇基本公共服务覆盖全部城镇常住人口。

二是优化城镇化布局和形态。要以城市群为主体形态,加快构建科学合理的城镇化战略格局,促进城镇化宏观布局与资源环境承载力相协调,大中小城市和小城镇协调发展,要进一步优化提升东部地区现有城市群,同时,在中西部条件较好的地区培育发展新的城市群。通过现代交通基础设施和信息网络的链接和城市群协调机制的完善,加快推进城市群一体化发展。要充分发挥中心城市的辐射带动作用,强化中小城市和小城镇的产业功能、服务功能和居住功能,把条件较好的县城、重点镇和重要边境口岸逐步发展成为中小城市。

三是提高城市可持续发展能力,要增强城市经济、基础设施、公共服务和资源环境对人口的承载能力,建设和谐宜居、富有特色、充满活力的现代城市。要加快产业转型升级,营造良好创业环境,增强城市经济活力和竞争力,强化城市产业支撑,要优化城市空间结构和管理布局,完善基础设施建设和公共服务设施。提高城市规划建设管理水平,推进创新城市、绿色城市、智慧城市和人文城市建设,不断完善城市治理结构,创新城市管理方式,提升城市社会治理水平。

四是推动城乡发展一体化。要通过

工业化和城镇化的良性互动,进一步加大工业反哺农业、城市支持农村的力度,实行多予少取放活方针,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面缩小城乡差距。加快消除城乡二元体制障碍,完善城乡发展一体化体制机制。严格城乡建设用地标准,在城镇化过程中牢牢守住18亿亩耕地红线,加快推进农业现代化,确保国家粮食安全,把农村建设成为广大农民幸福生活的美好家园。

二

党的十八届三中全会进一步指出,改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,并对新的历史起点上全面深化改革作出了总体部署,明确提出了完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标。走中国特色新型城镇化道路涉及人、地、钱、房、生态等多方面的体制机制创新,是贯彻落实全面深化改革总体部署的重要内容,我们在推进新型城镇化的进程中,进一步处理好政府和市场的关系,切实让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。我们既要履行政府在创造制度环境,制定规划政策,建设基础设施、提供公共服务等方面的职能,又要遵循市场规律,运用市场机制,充分发挥市场的力量和作用,推进体制机制创新。当前和今后一个时期重点推进以下五方面改革:

一是推进人口管理制度改革。在加快改革户籍制度的同时,全面推行流动人口居住证制度,建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,健全人口信息管理制度,建设覆盖全国、安全可靠的国家人口综合信息库和信息交换平台,为完善人口服务和管理提供支撑。

二是深化土地管理制度改革。完善现有城镇建设征用土地制度,严格执行城市用地分类与规划建设用地标准,提高土地集约化利用水平。探索实行城镇建设用地增加与吸纳农业转移人口落户数量

挂钩,与城镇低效用地再开发挂钩的激励约束机制。同时进一步改革完善农村建设用地和进城落户农民宅基地流转制度。

三是创新城镇化资金保障机制。通过财税体制改革,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。使城市政府的财力与公共服务事权相匹配。加快建立规范透明的城市建设投融资机制,建立健全地方债券发行管理制度,不断创新融资工具,通过多种渠道吸引社会资本参与城市建设。

四是健全城镇住房制度。加快构建以政府为主提供基本保障,以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。更好满足城镇居民不同层次的住房需求,继续加大保障房建设力度,建立财政保障性住房稳定投入机制,完善租赁补贴制度,努力构建房地产市场调控长效机制。

五是强化生态环境保护制度。完善推动城镇化绿色循环低碳发展的体制机制,形成节约资源和保护环境的城市空间格局、产业结构,生产方式和生活方式。建立健全生态文明考核评价机制,国土空间开发保护制度、资源有偿使用和生态补偿制度、资源环境产权交易制度,实行最严格的环境监管制度。

城市作为现代文明的载体,其治理能力和水平是一个国家治理能力现代化的重要体现和标志。目前,中国的城市治理能力与中国城镇化推进的速度相比,还有不小的差距,已经成为制约我国经济社会发展的一个突出问题。在推进新型城镇化的过程中,我们必须把城市治理提上重要的议事日程,切实克服以往一些地方存在的重发展轻管理、重硬件建设轻软件服务的倾向,要进一步强化规划引导,进一步增强城镇规划的法律权威性和约束力,“一张蓝图绘到底”,持之以恒地加以落实。要积极借鉴世界各国城市建设和管理中的先进理念,积极运用先进的管理手段,不断提高城市的微观管理和服务水平,切实增强城市的内在品质,真正实现城市让生活更美好的愿望。

健全循环经济评价与考核制度

河北省社会科学基金项目课题组

学术经纬

的模式,这是因为,从逻辑架构看,物质流核算的理论基础是物质代谢论,而这与循环经济追求的“资源—产品—再生资源”的反馈式循环过程相一致;从现实可操作性看,物质流核算以实物的重量为单位,从而避免了绿色GDP核算采用货币化指标易发生主观价格差异的问题,又可真实地展现经济发展与自然环境的状况。

物质流核算的指标体系由物质资源的投入、消耗、产出三大类指标构成,其中,资源产出率是反映我国循环经济状况的首选指标。

一是资源产出率能很好地反映循环经济的整体成效,并体现我国循环经济的“减量化优先”原则。我国发展循环经济的首要目的是提高资源利用率,缓解经济高速增长和原材料、能源供应不足之间的矛盾。而资源产出率作为立足物质流进口端的效率指标,鲜明地体现了

“减量化优先”原则。从生态经济系统中物质输入和输出相平衡的原理看,资源产出率还是反映资源节约和环境保护的综合性指标。资源投入量和消耗量的减少,必然伴随末端废弃物的减少,从而意味着经济增长对环境压力的减小。

二是资源产出率是反映国民经济增长质量的一个重要指标。与劳动生产率、资金利用率等传统指标相比,资源产出率将重要自然资源的投入使用效率进行单独计量,从而拓宽了经济效率概念的外延。与资源利用率不同,资源产出率指标综合了物质流核算和价值流核算,提高资源产出率是在同等资源消耗的情况下,尽可能多地产生经济效益。

三是将资源产出率作为“十二五”规划的主要指标,便于与国际接轨,符合当今世界循环经济发展的时代潮流。资源产出率是潜在的国际竞争力。实践证明,面对效率

革命的机遇与挑战,那些在提高效率方面走在前列的国家会因此而获得竞争优势,而那些在此过程中畏缩不前的国家将会错失机遇。我国资源和能源相对缺乏,生态环境问题较为突出,必须重视资源产出率。

因此,要将循环经济评价与政府绩效考核相结合,矫正“唯GDP至上”的政绩观。党的十八大以来,中央将建设生态文明、推进循环经济发展摆到了重要位置,但要将其这一施政理念真正转化为各级政府部门的行动方针,尚须改变政府及领导干部的绩效考核标准,由单一的经济增长指标转变为更重视资源利用和环保的指标体系。只有将循环经济评价结果与政府及领导干部的考核制度挂钩,才能扭转其追求经济增长而不计资源环境代价的惯性思维,从而推动政府职能转变。(执笔者:叶金国 张云)

搞好供求结构的市场对接

马志刚

新观察

少。土地、劳动力成本持续上升、资源约束加强,使得“中国制造”的低成本优势降低,一些发展中国家开始对我国出口市场形成“分流”。今年以来,加工贸易出口大幅下滑就是明证。消费升级加快,吃、穿、住、行消费被赋予“更现代”的内容,消费者对产品的“绿色”要求更高,对精神产品的需求增多,对养老、保健等服务需求越来越迫切,同时消费方式也呈现出“线上消费”加快的新趋势。投资的回旋余地仍很大,但除了新兴产业外,更大空间和领域主要集中在民生领域,集中在生产服务领域,集中在新型城镇化加快推进的过程中。

与需求相对,供给结构的变化有些滞后。供给结构主要包括第一、第二

和第三产业。农业持续多年丰收有目共睹,但重要作物的种子技术都控制在别人手里,频发的食品安全事件还说明,我国农产品质量亟待提高。制造业上了一个大台阶,但仍处于全球价值链的中低端,相当多领域缺少核心技术,钢铁、电解铝、造船等产业还严重供大于求。据报道,高端酒店过剩也很厉害,我国目前约有11万个豪华酒店房间,另有5万个正在筹建,其中一半会在未来18个月投入使用。而在经济下行压力和廉政清风的影下,此类酒店入住率持续下跌。今年上半年豪华酒店供给量增加了7.4%,而需求量仅上升4%。服务业仍是供给中的“短板”,目前我国服务业占国内生产总值比重仅49%左右,远低于发达

国家70%和中等收入国家53%左右的平均水平。

供需对接好了,市场才会露出新天地。现在的问题是如何让供给与需求相协调、相适应。靠产业政策、财税政策等进行调控是一个方法,但更主要的还是应该靠市场发挥决定性作用,让人、财、物等各类资源都自动配置到有市场有需求的地方。市场经济说到底还是市场决定资源配置的经济,市场才是配置资源最有效率的形式。实现供求结构对接必须遵循这条规律,加快完善统一规范、公平竞争的市场环境,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题,让企业习惯根据市场信号而非“市长”眼色自主决定发展什么、如何发展。

党的十八届三中全会提出,完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标的权重;建立可量化、可操作、可考核的循环经济评价与考核制度,这为我国今后促进循环经济发展指明了方向。

学术界关于循环经济统计核算问题,提出了两种基本模式——绿色GDP核算和物质流核算。绿色GDP核算面临着“资源与环境的产权界定和非市场定价”两大技术难题,短期内难以进入操作层面。从20世纪90年代开始,物质流分析框架或物质流核算体系被应用到工业经济系统的可持续发展定量研究中,目前已经在一些国家广泛应用。物质流核算是循环经济统计核算较为可行

的支撑作用。以企业为中心、多创新主体共同构建创新体系,离不开科技服务企业和机构的中介功能。创新是高度专业化、复杂化的经济、技术、社会活动,在创新的价值链条上存在各种不确定性和信息不对称。科技服务企业应打造自身的专业优势,在特定领域中发挥重要的信息整合、扩散、咨询作用,有效降低创新交易费用,促进各创新主体之间协作研发关系、战略联盟关系的构建与发展。

四是加强公共科技制度建设,鼓励人才、金融资源为协同创新服务。协同创新所对应的创新目标往往面临较大技术和市场不确定性。抵御风险的最优工具是提升协同创新的人力资源与金融资源的供给。因此,应在协同创新密集的区域和产业建立专业化的劳动力市场服务体系,为协同创新引入高端人才以及人才的流动和优化配置提供支持。

(作者单位:湖南大学工商管理学院)

本版编辑 裴珍珍

实习编辑 陈亭竹