以体制机制创新推动长江中游城市群建设

国家发改委城市和小城镇改革发展中心 冯 奎

前瞻

编者按 长江中游城市群规划是贯彻落实长江经济带重大国家战略的重要举措，也是《国家新型城镇化规划（2014-2020）》出台后国家批复的第一个跨区域城市群规划。长江中游城市群的建设发展因此广受瞩目。从各个方面来看，长江中游城市群处于城市群的快速发育阶段。应认识与把握这个阶段的特征，通过体制机制创新，促进长江中游城市群健康发展。

从城镇化的水平、城镇体系的完善程度、空间结构紧密性、核心城市集聚与扩散效应的强弱对比，城市分工体系的层次与细致状况、增长路径的集约化水平等方面，一般将城市群发展分为四个阶段，即雏形发育阶段、快速发育阶段、趋于成熟的阶段和成熟发展的高级阶段。

对照城市群不同阶段的主要指标特征来看，长江中游城市群所处的阶段介于城市群雏形阶段与成熟阶段之间，目前正处于快速发育阶段。

从城镇化率来看，长江中游城市群的户籍人口城镇化率为32%，正处于城镇化率水平从30%向50%的快速发展过程之中。在长江城市群中，户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率18个百分点，这意味着2000多万的人口在长江中游城市群各类城镇生活、居住6个月以上，但没有户籍，没有完全地市民化。

从城镇体系来看，长江中游城市群涵盖武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群3大城市圈或城市群；包括武汉、南昌、长沙3个省会城市，以及28个地级城市的全部或部分区域，这表明长江中游城市群的城镇体系架构初步成形。长江中游城市群面积、人口、经济总量分别占全国的3.8%、8.8%、8.8%，表明它是人口与经济活动较为密集的区域。但从过去各地采取的战略思路来看，武汉、南昌、长沙分别是所在省的中心城市，主要处于集聚发展阶段，对省会周边其他城市有一定的辐射作用，但影响范围基本局限于省域行政范围内。长株潭城市群一直与珠三角联系较多，南昌等城市则竭力构建与东部特别是长三角的联系，中部城市群内部的“向心力”与“离心力”并存。

从城市产业分工体系来看，有关研究显示，长江中游城市群的湘鄂赣3省产业的相似度较高。例如3省都是以汽车、钢铁、有色金属等为主要产业，产业相似度超过了90%，彼此在产业合作方面空间狭小，亟待拓展。各行政主体“一亩三分地”的思维，仍然还占据着重要的地位。

从增长路径来看，近年来，武汉、长株潭、环鄱阳湖城市群的城市着力通过自主创新，集约高效发展；但由于基础较为薄弱，这3个武汉城市圈、长株潭及环鄱阳湖城市群仍以外延式增长为主，内涵式增长还没有真正实现，平均经济密度大约只相当于长三角和珠三角的1/5，相当于京津冀的1/2。

体制机制创新的意义

体制机制创新是推动形成长江中游城市群基本形态的手段。长江中游城市群面积巨大，有31万平方公里，是国内所有城市群中面积最大的，在世界上也绝无仅有。从区域性质上说，长江中游城市群是行政区、经济区、流域、城市群、都市圈等不同性质的混合体。推动长江中游城市群发展，就需要在原有各类体制机制基础上，以长江中游巨型城市群为基本形态，以武汉城市圈、长株潭和环鄱阳湖城市群为支撑，以区域内的大城市为依托，以各类中小城市为重点，架构各类经济与非经济联系、培育各类正式组织与非正式组织，需要根本性、持续性的体制机制创新。

体制机制创新是协调长江中游城市群各类发展主体的关键。长江中游城市群涉及的主体多，包括3个省31个市，有300个县、3000多个小城镇。省际、城际、城乡关系多种多样，政府与企业、社会组织的利益关系纵横交叉。目前而言，在长江中游城市群中，发挥主导作用的还是以隶属为特征的行政上下级关系。随着城市群不断发展壮大，比较单一的行政上下级关系，难以满足城市群发展的多目标、多任务需求。例如，国内经验表明，单靠政府的力量、缺乏公众的广泛参与就难以实现环境的有效治理。展望未来，长江中游城市群旧有的治理秩序已经不够，新的秩序还没有形成，体制机制创新正是实现治理秩序从旧向新过渡的必由之路。当前及今后，需要在城市、城乡之间，政府与企业、团体之间，城市群内部与外部之间构建新的关系网络。对于城市群发展来说，体制就是构建新的关系网络，机制就是让这个关系网具有能动性、有活力，能够一直积极向上。

体制机制创新是长江中游城市群获得持久发展动力的保证。长江中游城市群发展，根本点是要以人为本，优先解决好2000万已在城镇就业落户的转移人口的市民化的问题，重点推动各类城镇可持续发展，提升城市群的综合竞争力。这就需要在农业人口市民化、土地、投融资、行政管理、科技人才、产业集群政策、城市群共同治理等方面，在生态文明、智慧城市发展等领域，进行一系列的改革与突破，为城市群发展创造良好的制度环境。

体制机制创新的主要内容

要在城镇化改革方面进行体制机制的创新。长江中游城市群的一个重要特征是常住人口城镇水平较高，但户籍人口城镇化率水平低，这意味着大量人口已在城镇居住与就业，但享受不到城镇的公共服务。当前，应着力围绕提高城镇化率，推进农业转移人口市民化改革、农村土地制度改度；围绕城镇承载能力的提升，推进投融资制度改革、行政管理体制改革；围绕绿色、低碳、智慧城市建设和发展，推动相关配套制度的改革，提高城镇的综合竞争力与可持续发展水平。

要在各类规划制定与执行方面进行体制机制的创新。在长江中游城市群快速发育阶段，要特别注重发挥次级城市群的作用。武汉城市圈、长株潭城市群、环鄱阳湖城市群是长江中游城市群3个次级城市群。这3个次级城市群的经济区范围与行政区范围较好地叠合，有利于调动各地的积极性，推进它们的发育与成长。要推动中心城市、一般城市、小城镇在经济区与行政区交织的情境下，综合分析，谋求各自科学的定位。

要在综合交通的组织上进行体制机制的创新。交通是先行官。对于长江中游城市群而言，涉及的城市那么多，交通方式又非常复杂。怎样打破封锁，降低交通运输成本？怎样促进3省物流的发展？怎样吸引民间资本参与到城市群的综合交通发展？这些问题都需要尽快研究解决。

要在水利建设与管理体制方面进行体制机制的创新。“治水”是长江中游城市群的特色。长江中游城市群有1100公里的长江黄金水道，城市群内还有长江最大的3条支流——汉江、湘江、赣江。水能变成水利，也能变成水患。在治水方面的协同治理，需要进行规划对接、航道连通、港口合作安全应急、资质互认等实质性的合作，需要一系列体制机制的创新。

要在产业发展方面进行体制机制的创新。当前特别关键的，是要共建、共用、共享一些共性平台，推动城市群产业发展。这样既能降低平台建设，又能提高平台的利用效率。这些平台包括实体的内容，如国家重大的实验室、重要的产品检测中心、跨区域的物流贸易中心等。

要在生态环境共同治理方面进行体制机制的创新。城市群内部的水、气是流动的，对于水污染、大气污染联手共治将是下一阶段的重要内容。

体制机制创新的途径

长江中游城市群体制机制创新，一靠借鉴，二靠实践。

全球范围看，美国五大湖沿岸、英格兰东南部、欧洲西北部、日本太平洋沿岸都形成了较为成熟的具有世界影响的城市群。这些城市群在治理过程中，发挥了中央元、地区元、非政府组织元、社区元等多元主体的作用，努力实现区域管理中的集权与分权的平衡。国内的长三角、珠三角城市群从上世纪80年代起步，经过30多年的发展，刚刚步入渐趋成熟的阶段，他们积累了一定的经验，例如普遍通过区域规划指引城市群治理、构建政府参与的各类伙伴关系实施城市群治理、进行一定的区划调整适应城市群治理。这些经验都值得长江中游城市群学习与借鉴。

长江中游城市群至少要经历15年以上的时间，才能跨步迈入趋于成熟的新阶段。长江中游城市群今天面临的内外环境，不同于其他已经较为成熟的国内外城市群。这就需求长江中游城市群不断实践，形成体制机制创新的自身特色。近一个阶段，要注重发挥中央政府及职能部门的作用。长江中游城市群发展是一带一路、长江经济带等重大国家战略的组成部分，要推动湖北、湖南、江西3省与中央政府及其职能部门形成“三地四方”的治理框架。建议针对若干重大问题，成立3省省际的专门机构或组织，赋予它们以解决重大问题的职权，包括议程设定权、资金分配权、行政审批权、效果监督权。要让政府与市场协同起来，共同发挥作用。在规划引领、消除政策壁垒与障碍、跨区域基础设施的互联互通、区域发展重大平台建设、提供居民的基本公共服务、生态环境监测等方面，政府责无旁贷。同时要着力培育各类社会组织参与城市群的治理，发挥市场机制的作用，逐渐形成多元复合、精简高效的城市群治理体制与机制。

四种经济增长路径比较

中国社会科学院经济研究所 刘霞辉

理论研究

总结发达国家经济发展历史可以发现，一国产出增长的变动从长期看，可分为两个阶段：在人均资本存量处于较低水平的增长阶段，随着人均资本的增加，人均产值也呈加速增长之势，具有规模收益递增的特征，被经济学界看成起飞阶段。但加速经济增长并不是永远持续的，而是有一定时间限度，当人均资本存量达到某一水平时，存在一拐点，高速增长到该点后，随着人均资本存量的进一步增加，人均产出将在越过该点后呈递减的增长趋势，其后就是遵循新古典增长的足迹，即规模收益递减，并逐步收敛到所谓卡尔多长期均衡阶段。但是各国经济向均衡阶段收敛路径并不同。

为了方便归纳，分四种情况来分析选择不同增长方式的可能前景。

一是资本投入型增长路径。资本投入型，即是资金、资源与土地等货币资本、物质资本投入为主要贡献的增长路径，通常也称投资驱动型增长。在此路径上，政府运用行政力量，动员资本、土地、矿产、劳动力等资源，走高增长路径，激励工业化大发展，进而推动城市化大发展。但这种增长路径积累了诸如经济结构失衡、过度投资、产能过剩、环境和资源制约、城乡地区差距、收入差距过大等矛盾，使这种高投入、高消耗、高排放的增长已难以为继。这种粗放型投资驱动路径不仅无法有效提高增长率，也无法弥补劳动年龄人口增长率逆转的不良态势，反而会进一步放大其增长负效应。

二是劳动投入型增长路径。如果说，资本投入型是工业化阶段主要的增长路径，那么劳动投入型增长路径更多是小农经济，或工业化早期劳动密集型产业为支柱时的主要增长路径，如我国劳动投入年均贡献率在1986年至1990年曾占到42.85%的比重，此后下降趋势明显，从1991年开始年均贡献率均不到9%。随着工业化的展开与深入，资本投入会逐步替代劳动投入成为主要增长路径，这是经济发展的一般规律。据测算，在2008年至2012年间，我国年均劳动投入增长率已由先前的1.51%降到0.38%，而随着劳动人口数量减少，2013年至2018年、2019年至2030年阶段将会分别降至-0.66%与-0.71%。显然，无资本支撑的劳动投入型增长路径，在工业化时期是不可想象的。不过，这里需要说明的是，测算中的劳动投入是指普通劳动投入而非知识型劳动。知识型劳动表现为人力资本，投入侧重在知识投入，一般表现在效率型增长路径，更多体现于城市化、经济结构服务化趋势的形成过程中，是推动增长由要素驱动向创新驱动的源泉。

三是消费需求拉动型增长路径。从产出角度看，消费需求与投资需求不同，投资需求实质直接就是投资，而消费需求则必须在消费之后，引发企业后一轮投资，才能成就增长拉动效应，故具有间接引致的特点；投资需求更多在于固定资产、中间品、再生产领域，尤其是重工业内部具有自我循环的特点，只要资金充足，即可连续进行；而消费需求更多的是农产品、轻工业品、服务等行业，消费引致的投资，则需经过市场检验。不过，对这一路径肯定的同时，也应关注其实现的条件及可能的负面效应。要实现消费需求，至少要满足消费能力与消费意愿两个条件。若从收入水平看，我国城乡虽逐年上升，但差距却呈发散态势，表明增长成果不为城乡居民所分享；至于消费意愿，可由消费倾向显示，我国城乡消费倾向近年来都呈下降态势。而提高居民消费倾向涉及更广泛的改革，除了收入分配，还包括社会保障制度、失业问题、食品安全、假冒伪劣等消费环境问题，以及房地产、教育、医疗的改革成效等众多问题。因此，实现消费需求拉动型增长路径必须建立在一系列改革成效的基础上。

四是效率驱动型增长路径。效率驱动型增长路径，是指经济增长主要依赖于全要素生产率（TFP）的提高，其贡献份额超过50%以上的增长路径。全要素生产率又称“索罗余值”，其增长率常常被视为科技进步的指标，通常认为有三个来源：即效率改善、技术进步与规模效应，通过科技进步、组织创新、专业化和生产创新等方式，使产出增长率超出要素投入增长率的部分，即为TFP增长率。可以说，效率型增长的源泉在于知识投入，本质上是知识型投入，其中各行各业、形形色色人力资本的涌现，扮演着关键角色。通常，已实现效率驱动型增长路径的发达国家，其TFP贡献份额都在60%以上，而我国TFP贡献份额大约维持在1/4的水平，TFP增长率年均约为2.5%，表明我国还远未迈入效率型增长路径，但无疑是经济新常态下必须要奋斗的目标。

当然，效率型增长路径的确很具魅力，但真正实现却是一个高难度挑战，因为这要求TFP年均增长率要在3%至4%的水平上递增，实现向自主创新模式转型。但这不仅需要大批人力资本投入，也需要一系列制度创新的保证，更需要一定的时效来达成。

综上四种路径，经济新常态下可选择消费需求拉动型与效率驱动型增长路径。鉴于消费需求拉动型增长是一种有效率的资本投入型增长，故经济新常态下增长路径的选择仍须维持一定水平的资本投入。

因此，要促进效率资本投入型增长路径形成，首先就要从造成资本效率持续下降的缘由入手。具体建议如下：

第一，逐步放开对要素市场的管制，深化价格体制改革，强调要素配置的价格机制作用，形成合理的相对价格体系，真实反映企业效率，导引各产业部门以真实效率为衡量基准的均衡增长。

第二，建立以资金使用效率为银行放贷标准，建立资本配置的评估指标体系，促进利率市场化，对资金导向效率较高的企业，降低融资成本；加快金融改革步伐，充分发挥民间资本的高效性。

第三，打破行政分割与区域垄断，减少重复建设，破除行业垄断，建立低效企业出局机制。

热点透析

把依法治国落实到实际工作中

景玉琴 张瀚文

提要 党的十八大以来，党中央从实现中华民族伟大复兴中国梦和维护党和国家长治久安的战略全局出发，高度重视“法治中国”建设，把全面推进依法治国作为推进国家治理体系和治理能力现代化的主要内容和重要任务，使社会主义法治建设推进到了一个新水平

党的十八大以来，党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出并形成了“四个全面”的战略布局。这个战略布局，既有战略目标，也有战略举措，每一个“全面”都具有重大战略意义。全面依法治国这一战略举措，是实现全面建成小康社会战略目标的重要保障。没有全面依法治国，国家生活和社会生活就不能有序运行，就难以实现社会和谐稳定；没有全面依法治国，我们就治不好国、理不好政，我们的战略布局就会落空。“四个全面”要相辅相成、相互促进、相得益彰，全面依法治国这一举措不可或缺。站在这个高度，才能更好地理解和把握做好全面依法治国各项工作的重要意义。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。目前，法律实施还存在不少问题，有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法权责脱节、多头执法、选择性执法现象依然存在，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈，这些问题必须通过建立健全高效的法治实施体系来加以解决。全面依法治国不是提出个理念、制定个文件就万事大吉了，关键是要真抓实干。党的十八届四中全会制定了全面推进依法治国的总蓝图、路线图、施工图，标志着依法治国按下了“快进键”，进入了“快车道”。四中全会分解确定了190项任务，许多工作正在稳步推进。作为法治建设的“责任人”，作为党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的“执行人”，领导干部在全面推进依法治国中举足轻重，需要带领人民群众把各项工作落到实处。当前，我国正处在改革发展的关键阶段，发展压力大，社会矛盾凸显，各种事物千头万绪，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，更加需要依法治国，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

全面推进依法治国，就要在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政，共同推进法治国家、法治政府、法治社会一体化建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

全面推进依法治国，实现科学立法、严格执法、公正司法特别重要。越是强调法治，越要提高立法质量，越要有法必依、执法必严。目前我国法治建设中面临的主要问题，大多数存在于法律实施、执行领域。我们必须在加强立法、不断提高立法质量的同时，切实保障宪法和法律的有效实施，坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略，形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境，做到有法必依、执法必严、违法必究，坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题。

全面推进依法治国，还要让法治成为一种全民信仰，在全社会弘扬社会主义法治精神，营造学法懂法守法的社会氛围，引导全体人民遵守法律、有问题依靠法律来解决，形成守法光荣的良好氛围。法治的根基在于人民发自内心的拥护，法治的伟力在于人民真诚的相信。只有努力把法治精神、法治观念融入到人们的头脑中，法治才能源源不断地释放出规则的正能量。中国特色社会主义法律体系的形成，总体上解决了有法可依的问题，但是法治建设仍然任重道远。法律不能只写在纸上，而是要写在公民的心里。只有人心思法、人心思治，才能形成推动法治进步的强大力量。习近平同志强调要以法治凝聚共识，树立全社会对法治的信仰，培育法治文化，弘扬法治精神，对于加快建设社会主义法治国家意义重大、影响深远。弘扬法治精神，必须坚持严格执法、公正司法，通过依法审判处理各类案件，把法律观念、法治精神融入当事人和社会公众的心中；必须加强法制宣传教育，让宪法和法律家喻户晓，促进在全社会形成宪法至上、守法光荣的良好氛围；必须引导公民以法治方式表达诉求，使大家相信只要是合理合法的诉求，通过法律程序就能得到合理合法的解决，从而能够发自内心地拥护法治、信仰法治。

（作者单位：吉林财经大学）

“国家文化软实力研究协同创新中心”在京成立

本报讯 近日，由国家文化软实力研究协同创新中心主办，湖南大学承办的“第七届中国文化软实力研究高层论坛暨国家文化软实力研究协同创新中心理事会”在北京举行。来自中国社科院、中央党校、北京大学、清华大学、湖南大学等单位的专家学者参加了会议。

与会专家学者表示，文化软实力关系国家富强，民族振兴。在经济发展新常态下，我们必须重视软实力的建设，把文化软实力的提升作为增强国家整体实力的重要切入点。“国家文化软实力研究协同创新中心”的成立正当其时。

据悉，“国家文化软实力研究协同创新中心”以“国家急需、世界一流、制度先进、成果巨大”为目标；以全面提高国家文化软实力为主题；以“开展深度合作、建立战略联盟、促进资源共享、促进政产学研用紧密结合、促进社会各类创新力量的协同创新”为途径；推动合作单位文化软实力创新研究能力显著提升。

（杨 澍）

本版编辑 裴珍珍