

# 以新型城镇化助推地方城市发展

## ——广东东莞走新型城镇化之路的实践与思考

广东农村城镇化研究基地课题组



城镇是聚集的人口、活跃的经济活动和特定地域空间紧密相连的综合体,城镇化是现代化的重要标志。作为典型的草根派城市,东莞原本是在广深夹缝中生存的农业地区,却凭借工业化与城镇化的良性互动,演绎成为农村地区城市化的精彩缩影。在国家推进新型城镇化战略的背景下,剖析和探讨以东莞为代表的珠三角城镇化的路径与策略,对于提升东部沿海地区城镇化发展质量、加快中西部地区城镇化发展进程具有借鉴意义。

**注重产城融合,城乡发展一体化。**在推进城镇化的过程中,必须正确把握和处理好产与城的关系,以产兴城,以城聚产、以产留人,避免因缺乏产业支撑而导致的“空城”困境。一是基础设施一体化。坚持现代化元素与市民内在需求相统一,统筹推进交通、信息、能源、环保、水利、电力、通讯等基础设施的建设。坚持“地上”和“地下”相结合,既做好“显绩”工程,又做好“隐绩”工程。加强市域、市际间基础设施对接,强化区域基础设施协调与共享。科学布局加密紧凑型城市,大幅度提高城市综合承载能力。二是镇村发展工业化。实施工业化和农村城市化同步推进的策略,加强城市和农村之间土地和资本的流动,把工厂办到农民的家门口,发展壮大镇村集体经济,农村就地变城市,农民就地做工人、做老板,使城镇化发展与农民切身利益紧密相连。三是优势产业集群化。坚持走集聚发展之路,引导资源合理配置和产业梯度发展,促进各类企业向城市、园区、经济带集中,逐步在有条件的农村片区形成一批规模较大、层次较高、有一定知名度的特色产业群,实现规模效益和集群效应。建立一批符合乡镇实际、具备发展潜力的产业基地,促进产业链条向前端设计和后端服务延伸,做强做优制造优势特色产业。大力支持产品开发、技术创新、检验检测、物流配送、电子商务等行业平台建设,为乡镇产业发展提供专业技术支持,推动传统优势产业转型升级。四是城市发展组团化。优化城镇片区主体功能,推进区域统筹,加强资源要素、产业发展、环境整治、基础设施、公共设施和行政资源的整合,推动城市空间从分散到集聚,从多组团到大组团,从行政区经济向经济区经济转变。加强城市对接区域发展,融入大城市群,突出城市发展个性,形成城市之间合理分工、布局。

**注重创新驱动,城市运营绿色化。**创

新驱动是城市发展的不竭动力。要正确处理城市扩张与城市更新的关系,大力推进城镇产业创新和管理创新,转变城镇化发展方式,加快建设绿色低碳城市。一是加快科技创新和产业创新。实施创新驱动战略,以科技创新推动产业创新。采取政产学研结合、校地合作、协同创新的方式,由地市投入资金、提供研发用房,由高校院所投入技术、人才、品牌、专利等无形资产,推动高校研发与地市场需求无缝对接,构建有地方特色的区域创新体系。加快科技与产业融合发展,凝聚创新资源,培育创新载体,建设一批支撑地方经济发展的科技创新产业基地和创新产业集聚区。对应“国家制造2025战略”,大力发展新一代信息技术、智能制造、新材料等新兴产业和新兴业态,推动城市产业低碳化发展。二是加快城市管理创新。把推进新型城镇化与全面深化改革结合起来,完善区域协调发展机制、城乡统筹规划管理机制和城市可持续发展机制。推进“互联网+”城市信息化管理,加快互联网、云计算、大数据等新一代信息技术在城市管理中的创新应用,统筹推进“智慧环保”、“智慧医疗和教育”、“智慧城管”、“智慧交通”等重大信息化工程,实现城市精细化管理和资源整合集约化利用。三是加强环保治理创新。按照让人和城市融入大自然的发展理念,明确城市发展的边界,严格落实生态红线规划管控。创新城市环境治理制度,持续加强水污染、大气污染和土壤污染的治理与修复。强化对山麓、滨水地区的开发建设控制,推进森林进城、森林围城,保护农村自然生态田园,塑造具有地方特色、望山见水、疏密有致的城乡风貌。利用边角闲置地块和景观岸线等,建设方便市民休闲活动的社区公园,打造“快节奏、慢生活”的宜居生活空间。

**注重共建共享,公共服务均等化。**推进基本公共服务均等化,实现惠及全体人民的基本公共服务均等化目标,是改善民生、统筹城乡发展的重要任务。一是优化城乡公共服务供给结构。加大基本公共服务投入,积极完善“政府主导、市场参与、社会协同”的基本公共服务提供方式,提高基本公共服务的供给能力。建立健全“城乡一体、保障广泛、覆盖全面、水平适度”的社会保险体系和医疗保障体系,建立健全“设施一流、网络健全、内容丰富、参与广泛”的公共文化服务体系,建立健全“渠道多样、本外共享、优质均衡、城乡协调”的地方公共教育服务体系。二是推进优质公共服务向基层社区全覆盖。针对基层社区公共服务先天投入不足、供给机制不完善、专业水准不高等问题,统筹规划村(社区)公共服务设施,把治安、环卫、教育等基本公共服务费用纳入市财政统筹范围。

将社会保障、劳动就业、法律仲裁、心理疏导等基本公共服务延伸至基层社区。创新基层公共服务网络,完善社区服务信息化平台,建立社区政务服务中心,承接政府下沉到村(社区)的行政工作和公共管理任务,有效推动村级行政事务、自治事务和经济事务“三分离”,减轻村(社区)的经济负担。引入专业化、社团化、公司化运作的服务机构,提高社区公共服务供给质量和水平。三是统筹推进常住人口基本公共服务均等化。异地务工人员为当地经济社会发展作出了重要贡献,推进包括异地务工人员在内的基本公共服务共建共享,是政府应尽的义务。必须建立健全与居住年限、参加社会保险年限等条件相适应的基本公共服务提供机制,探索基本公共服务同城同待遇批次清单和阶梯式享受基本公共服务的具体途径,逐步将异地务工人员纳入基本公共服务共享范围,有效解决异地务工人员劳动就业、社会保障、子女读书、医疗卫生等方面的实际问题,让在城市工作和生活的每个人都能享受到经济社会发展成果。

**注重社会和谐,城乡社会治理法治化。**加强和创新城乡社会治理,是当代政府必须履行的核心职能,是新型城镇化建设的内在要求。一是健全基层社会治理体系。强化农村(社区)党组织、自治组织、经济组织和社会组织建设,充分发挥各类组织的独特作用,建立“党组织领导、村委会负责、社会协同、公众参与”的基层社会治理体系。创新探索“青妇”等群团组织参与基层社会治理工作,围绕构建和谐劳动关系、和谐人际关系,探索建立多种形式的集体协商和共同治理模式。大力培育发展社会组织,完善政府向社会组织购买服务的目录和清单,建立社会组织孵化基地,不断完善社会组织规范管理和激励机制。建立健全专家咨询和论证制度、社会公示和听证制度,积极拓宽居民参与渠道。二是完善基层社会治理方式。经济发展新常态下,经济社会发展积累的矛盾以及经济社会转型产生的矛盾错综复杂,基层社会治理和矛盾纠纷化解压力大、任务重、挑战性强。必须适应新形势和新要求,创新社会治理的方法和手段。建立融司法调解、行政调解、人民调解于一体的大调解机制,建立集组织领导、预防调处、快速处置于一体的大预防机制。坚持全程跟进、适时介入、果断处置,构建政府主导下的劳资矛盾多元化化解的源头治理机制。深入开发大数据在社会舆情、治安防控、应急保障、公共安全等社会治理方面的应用,提高基层社会治理科学化水平。三是破解基层社会治理关键问题。正确把握和处理政府与市场、社会的关系,正确把握和处理法治与德治、自治的关系,正确把握和处理继承与改革、创新的关系,推出地方城市基层治理整体设计方案,切实增强改革的系统性、整体性、协同性。围绕创

新和完善基层党建工作、基层重大社会事务协调、村镇集体资产保值增值、基层民主和依法治理等关键环节和重大问题,进行有效改革,建立完善充满活力的基层自治体制机制。在培育发展社会组织、异地商会建设、企业诚信经营等方面,创新推广广机制管理,大力提升基层社会治理水平。

**注重多元包容,常住人口市民化。**人的城镇化是城镇化建设的核心,人的生活质量的改善和工作环境的提升是城镇化建设的根本要义。一是有序拓宽人口市民化通道。以优化积分制和企业自评人才入户为重点,优化调整外来务工人员入户政策。推行以居住证为基础的户籍制度改革,优先解决好进城时间长、工作时间长、可以适应城镇经济结构调整和产业转型升级的人口市民化问题。加快户籍农业转移人口市民化进程,依法依规保障本市进城落户农业转移人口原有土地承包经营权、宅基地使用权、林地经营权和集体收益分配权,实现城市居民和农村居民社会保障待遇一体化管理。完善农业转移人口市民化成本分担机制,建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担体系。二是培育多元包容的城市精神。大力培育和弘扬社会主义核心价值观,使其融入地方城市人文精神,化为市民的内在准则和行为习惯。大力培育和塑造具有开放开明、兼容特质的包容文化,增强地方城市文化对外来务工人员的亲和力和凝聚力。大力培育塑造地方城市精神,精心宣传推介地方城市形象,增强外来务工人员对城市的认同感和自豪感。大力倡导和弘扬平等、友爱、互助的新型人际关系,使本外人口和谐相处,构建本外融合型社会。推进基层文化站、图书馆等文化设施的建设,广泛开展便于社会各群体参与展演的群众性文化活动,使外来务工人员有好书读、有好讲座听、有好展览欣赏、有好平台展示,营造和谐、兼容、共享的文化氛围。三是大力提升市民文明素质。坚持经济与文化双翼齐飞,以文化建筑延续城市文明,加强城市工业遗产、非物质文化遗产等历史文化资源的保存,增强城市文明的积淀。依托图书馆、公共电子阅览室等时间全天候、空间全覆盖的图书馆网络,深入开展全民阅读活动,发动市民共建学习之城。依托绿道网、森林公园等,引导市民参与环保行动,践行绿色环保生活理念。加快构建个人社会信用体系,建立健全守信激励和失信惩戒机制,提高市民的诚信意识。以空巢老人、困难外来务工人员及子女、残疾人等特殊人群为服务重点,组织开展各种志愿服务活动,建立健全内容丰富、效果明显、机制健全的社会志愿服务体系,推进志愿服务常态化制度化,不断提升社会文明程度。

(执笔者:王思煜、丁晋清、潘祥佐、邓春玉)

## 煤炭物流产业的新机遇

刘冬梅 库小玲 边楚雯

煤炭工业作为我国的主体能源和重要工业原料,主要储备在山西、陕西、内蒙古、宁夏、新疆等中西部省区。长期以来,煤炭主产区与煤炭需求区之间存在着巨大的空间分布差异,客观上形成和促进了我国煤炭物流产业的发展。近年来,我国沿边和内陆地区对外开放步伐不断加快,特别是“一带一路”发展战略,给我国煤炭物流产业的发展提供了新的机遇,同时也提出了新的挑战。

我国的煤炭物流产业起步晚、基础薄弱,经过多年的物流体系建设,其产业基础、发展环境和服务水平有了显著的提高。虽然我国煤炭物流产业发展迅速,但是与煤炭物流先进国家相比,还存在很多差距。特别是在国际大宗商品需求持续低迷、传统物流模式向现代物流转变、低碳与清洁能源的发展要求以及“一带一路”发展战略等各种机遇与挑战交织存在的新环境下,我国煤炭物流产业的发展存在一些需要解决的问题,具体如下。

一是过多的物流流通监管环节和垄断性的物流通道。煤炭从生产地到消费地,期间要经历众多的周转环节、流通环节、监管环节和垄断性的物流通道,使得我国煤炭物流成本过高和物流效率过低。

二是物流专业化、信息化和标准化程度低。专业化程度低。传统煤炭物流企业大多采用生产经营一体化的自营模式,专业化程度不高。而煤炭物流业是一个资产专用性较强的行业,需要投入大量的资金进行物流设施建设。但是目前绝大多数煤炭生产企业并不具备这种资金实力,从而导致了物流基础设施的不完善。信息化程度低。目前,很多煤炭物流企业仍采用电话、传真等传统的信息传递和控制方法,没有充分利用网络技术,工作效率和服务水平很难达到物流高效、快捷、准确的要求,影响了煤炭物流企业的竞争力。标准化程度低。当前煤炭企业数目过多,行业集中度不高,且纷纷自建物流体系,导致标准不统一,资源浪费突出。同时,煤炭物流的政策法规体系不完善,市场秩序不规范引发了对煤炭物流企业的乱收费、乱罚款现象。此外,煤炭物流信息体系建设滞后,途中迂回运输、以次充好、缺斤短两的情况时有发生。

三是物流通道建设滞后于物流需求。煤炭物流本身具有物流节点多、产区远离城镇和交通干线、作业场所变动频繁等特征,这就使得其要经过多种运输方式、多种运输工具,并确保不受水、火、瓦斯、煤尘、顶板压力等威胁,方能移交至终端客户手中,流通环节多、难度大。因此,煤炭物流需要强大的、综合的、有机衔接的交通基础设施提供支撑。

发展现代煤炭物流,对提高物流效率、降低物流成本、增强煤炭稳定供应能力和保障国家能源安全具有重要意义。未来一段时期是我国加快转变经济发展方式的攻坚时期,也是建立现代物流服务体系的关键时期,还是推动“一带一路”战略的特殊时期,煤炭物流产业的发展机遇和挑战并存。

一是加大煤炭物流基础设施建设。完备的基础设施是物流业发展的前提,政府部门应继续加大基础设施的投资力度,以解决中西部地区的煤炭资源的运输瓶颈问题。通过完善铁路直达和铁水联运物流通道网络,不断完善北煤南运、西煤东运煤炭物流通道,进而增强铁路、水运的煤炭运输能力。

二是加强国际煤炭物流合作。按照我国“一带一路”重大战略的规划要求,我国将加快推进重点物流区域和联通国际国内的物流通道建设,重点打造面向中亚、南亚、西亚的战略物流枢纽及面向东盟的陆海联运、江海联运节点和重要航空港,建立省际和跨国合作机制,促进物流基础设施互联互通。随着“一带一路”战略不断推进,煤炭进出口将更加便捷,这将有利于我国优势煤炭物流企业开展国际化经营,积极参与境外煤炭物流基础设施建设和投资,稳定和拓展煤炭供应渠道,进一步拓展国际煤炭物流合作空间。

三是推动煤炭交易市场建设和推广先进物流技术。在煤炭主要生产地或集散地,通过理顺煤炭产运需衔接控制体系,逐步建立起以全国性煤炭交易中心为主体,以区域性煤炭交易市场为补充的煤炭交易市场体系,以降低煤炭流通成本,优化煤炭资源配置。引导国内煤炭物流企业引进国外先进物流管理理念和技术装备,如通过在主焦煤运通推广应用重载专用车辆;实现煤炭物流信息共享,推动北斗导航、物联网、云计算、大数据、移动互联网等在线调度管理、全自动物流配送、智能配货技术在煤炭物流领域的创新应用;统一煤炭物流标准,完善物流标准化体系,最终提高煤炭物流服务水平、促进煤炭物流产业升级。

四是推动大型煤炭物流企业规模化发展。兼并重组,实现规模化经营是我国煤炭行业发展的必然趋势,也是煤炭物流业发展的必然趋势。扩大煤炭物流企业规模,提高煤炭物流行业集中度势在必行,煤炭物流应朝着规模化、集约化方向发展。其中,煤炭物流园区是规模化的具体表现形式之一。通过煤炭物流园区,整合煤炭运输、仓储、交易、加工、配送等功能的综合服务体系,对保障能源供应、提高煤炭资源配置效率具有十分重要的作用。

此外,亦可按照现代物流管理模式,整合煤炭物流资源,发展大型现代煤炭物流企业,推进煤炭物流规模化、集约化发展。通过鼓励煤炭运输、仓储等传统物流企业向上下游延伸,推进煤炭物流业与其他产业互动融合,协同发展。大型煤炭企业将充分发挥自身优势,逐步剥离物流业务,发展专业化煤炭物流。煤炭物流企业将完善服务功能,提升流通效率和服务质量,形成一批具有国际竞争力的现代煤炭物流企业。

# 完善助力“众创”的体制机制

吴家曦

大众创业万众创新的主体力量在“众”字。如何激发大众创业万众创新,需要建立完善一整套科学合理的体制机制。当前,迫切需要面向三个群体逐步构建起创业教育、培训和辅导三大体系:面向在校学生特别是大学生的创业教育体系、面向首次申请创业或准备自主创业初次创业者的创业培训体系和面向初次创办小微企业的创业辅导体系,形成大众创业万众创新的新动力机制。

一、实施面向在校学生特别是大学生的创业教育体系。今年下发的《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》提出,要在高校中进行创新创业教育改革,普及创新创业教育,健全创新创业教育课程体系,强化创新创业实践。这是非常必要的。创业梦,需要从源头上抓起,把创业教育纳入教育的各个阶段,使之成为整个国民教育的组成部分。

一是在中小学渗透创业教育。从小培养创业创新精神。发达国家和地区都有众多倡议行动和促进项目,旨在培养和激发年轻人的创业精神以及传授创业方面的知识。例如德国,在中小学有模拟竞赛项目,在解决中小企业后备专业人员的同同时,德国政府也把创业知识的传授融入了教育的各个阶段,目的是从小培养创业精神,挖掘创业潜质。在英国、法国、日本等国家,创业教育基本都推广到初中。

二是在大学生中开展创业教育。开设创业系列课程,加强对大学生创业精神、创业知识的培养与创业技能的训练,引导有条件的大学毕业生自主创业,培养创业种子。目前,国外大学生对创业教育的重视程度越来越高,高校普遍设有创业系列课程,加强对大学生创业精神、创业知识的培养与创业技能的训练,学生

在本科阶段就能了解并掌握创业理论及技能,如专业技术能力、驾驭市场能力、经营管理能力等,学校还鼓励学生实际操作。这是以创业导向取代就业导向的大学生教育指导思想的重大转变。

截至2005年初,美国已有1600多所高等院校开设了创业学课程,并且已经形成一套比较科学、完善的创业教育教学、研究体系。在过去的20多年中,创业学成为美国大学,尤其是商学院和工程学院发展最快的学科领域。近年来,向来见长于“一般管理”而著称的哈佛商学院也围绕创业精神而重组课程,并形成了被称为“创业型管理者”的方向课程,近年又将创业管理学确定为MBA学生第一年的必修课程,目前哈佛商学院在该方向开设了23门课程。

在德国,高校则设立了创业教研室,联邦教育部还设立了促进对象是高校在读学生和毕业生的创业活动,除了提供创业期生活费补助外,还提供咨询、培训、国外考察和介绍与其他企业的合作机会等。新加坡政府最近还制定政策,将每年派出一批大学生赴美硅谷创业型公司学习一年,意在将这种创业精神的“种子”带回新加坡。

我们可以借鉴发达国家的成功经验,首先从高校开始,将创业教育纳入到学校的教育教学过程中去,把创业型人才培养与研究型人才、应用型人才的培养放在同等重要的地位,使创业型人才培养逐步成为我国高等教育人才培养体系的一个重要组成部分。

三是在社会上加强创业创新精神宣传。倡导自主创业、艰苦创业、和谐创业、保护创新热情,鼓励创新实践,宽容创新挫折,积极营造鼓励创业创新的社会环境,使民众的创造能量充分释

放,创新成果不断涌现、创业活动蓬勃开展。

二、实施面向首次申请创业或准备自主创业初次创业者的创业培训体系。通过政府购买服务的形式,对首次申请创业和准备创业的人员实行免费的创业培训,这是许多发达国家和地区的普遍做法。实践表明,组织首次申请创业或准备自主创业初次创业者进行创业培训,有助于创业者了解创业政策,学习创业基本知识,掌握创业技能,探索推动创新创业的新路径,少走弯路,增加自主创业的自觉性、产业选择的合理性、创业实践的正确性,能明显提高创业的成活率和企业的成长率。

目前我国创业培训课程和教材大多还处于引进使用的阶段,虽然也结合国情进行了一些改造,力求突出中国特点,但是适合中国实际的创业培训课程体系及其所配套的教材体系需要加大开发力度和加强实践探索。

一是研究开发适合我国大众创业基本群体创业素质和创业技能的课程和教材。

二是注重和突出中国特色的大众创业课程模块和培训内容。目前创业培训的课程模块设置基本上体现的是国际上创业规律的普适性,而反映我国大众创业特殊性的内容却相对较少,缺乏对我国大众创业过程存在的突出问题和关键性瓶颈的深入研究,需要加以改变和改进。

三是要注重创业理论的指导性和创业实践的操作性有机结合的创业培训方式。现在许多地方把创业培训与创业教育混淆在一起,直接搬用创业教育的教材和课程,没有与创业教育错开,导致创业培训针对性不强。学习借鉴发达国家和地区那种实践案例的探讨式培训方式,避免校园式那种重理论轻实践的教

学方式。

四是要注重建设专业性和实战性兼顾的创业培训师队伍。缺乏实战型的师资是当下制约推行创业培训的瓶颈问题之一。基本上借用高校从事创业教育的教师,或临时招用从事管理咨询的培训师,没有形成既与创业教育又与创业辅导错开同时相衔接的创业培训特点的师资队伍。因此探索建设专业性和实战性兼顾的创业培训师队伍显得非常迫切。

三、实施面向初次创办小微企业的创业辅导体系。政府或社会中介机构(第三部门)向初次小微企业提供公益性或准公益性的经营管理咨询服务,旨在提高初创企业的存活率和成长率。企业经营诊断最早起源于19世纪90年代的英国,美国始于1910年,1912年传到了日本,至今已有100多年的历史。从事创业辅导的人员,在美国称创业顾问,在德国叫志愿辅导员,在日本称诊断士,在我国台湾叫荣誉指导员。发达国家和地区创业辅导的基本做法是,由政府职能部门或社会中介机构组织有丰富经验的企业家、退休经理志愿者和专家等为中小企业提供一定次数的免费咨询咨询,帮助中小企业解决经营管理上的问题和困难,促进企业健康成长。

我们可借鉴这些经验,逐步构建省、市、县(市、区)三级辅导网络,全面推行以咨询诊断为核心的创业辅导制度,为新创办企业提供创业辅导,探索创业服务的新模式。建立创业指导员培训制度。建立一支热心公益事业、结构合理的创业指导员队伍。组织编写创业教材和本土创业案例。

(作者单位:华中科技大学管理学院)