开发区功能转型有助人口市民化

相 伟 韩柯子

深度观察

由于设立初衷和后续管理等因素，许多开发区建设往往注重生产功能、忽视生活功能，大量就业人口在开发区工作、在城区居住，城区房价高、就业地与居住地分离，影响到农业转移人口就地落户。通过土地管理制度、房地产供应体系、户籍制度和行政管理制度等的创新，使开发区由单一生产功能向城市综合功能转型，无疑能够推进农业转移人口市民化

“十三五”规划建议提出，“十三五”时期我国的“户籍人口城镇化率加快提高”。实现这一目标，主要途径是推进农业转移人口市民化，关键是推动有意愿有条件有能力的农业转移人口在城镇落户。

去年以来，尽管中央城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划》已经明确了这一战略任务和重点举措，中央推进户籍、社会保障制度等改革的力度也在加大，目前已有25个省份出台了具体的户籍制度改革意见，但近3年户籍人口城镇化率年均提高在0.3个百分点左右，远低于1.3个百分点的预期。究其原因，主要是户籍、社会保障、财税、土地等涉及人口城乡间自由流动的综合配套改革合力还未形成，城市政府推动和农业转移人口自愿落户的积极性还未充分调动起来。对于城市政府而言，多数城市看到的是落户带来的财政压力、管理难题，没有上级政府相应的政策激励很难有实质性推动；对于农业转移人口而言，落户城镇既需要处置农村承包地、宅基地和集体资产权益的通道，又需要跨越落户门槛尤其是城镇住房这一最大门槛。因此，只有相关配套改革比较到位，才能最终解决这两个积极性的问题。

但土地、财政等一些关键性改革还需在试点基础上推开，这意味着形成比较完善的农业转移人口市民化制度环境可能还需要几年时间。另一方面，到2020年要实现1亿左右农业转移人口落户城镇，时间紧迫、压力巨大。当前亟需找到操作性强的切入点，使地方政府在市民化领域内事权和财力比较匹配，并能降低农民的落户和居住门槛。笔者认为，推动单一生产功能的开发区向城市综合功能区转变，是一个重要切入点。

目前，各类开发区是农业转移人口比较集中的地区。据2009—2013年版《中国开发区年鉴》，国家级经济技术开发区占全国新增就业岗位的25%以上，就业弹性系数远远高于全国平均水平，多数经济技术开发区以劳动密集型产业为主。作为外来人口集中的开发区，已经成为农业转移人口转移到非农产业、农村人口向城市集中的空间载体。但由于设立初衷和后续管理等因素，许多开发区建设往往注重生产功能、忽视生活功能，工业用地比例、居住用地比例呈现严重“倒挂”现象，使得产城脱节，大量就业人口在开发区工作、在城区居住，城区房价高、就业地与居住地分离，影响到农业转移人口就地落户。这一“缺陷”也是潜力，挖潜的途径是功能转型。

推动符合条件的开发区功能转型，并不是指产业和发展模式意义上的转型，主要是通过土地管理制度、房地产供应体系、户籍制度和行政管理制度等的创新，由单一生产功能区向城市综合功能区转型。由于开发区空间单位明确且相对集中，利于实际操作，通过工业用地向商住用地的转变调整土地利用结构，挖掘用地潜力并获取级差地租，可以有效激发地方政府积极性；通过开发区转型，创新房地产供应机制，降低城镇住房门槛，调动农业转移人口落户的积极性。更为关键的是，一些开发区土地利用低效，具备转型的空间。推动开发区转型，实现产城融合发展，通过创新管理方式控制行政成本增加幅度，符合开发区管理体制改革的总体方向。

推动开发区功能转型，不能大轰大嗡，必须因地制宜、择优推进，也就是要选择具备一定条件的开发区进行功能转型。主要包括产业基础较好，吸纳农业转移人口较多；以产业功能为主，城市功能相对较弱；空间上与城区有一定距离，具备建设成为新城区可能的开发区。可用两年左右的时间，在全国推动50个左右的开发区进行功能转型，努力解决1000万左右外来人口落户问题，从而为其他地方的农业转移人口市民化提供示范，带动全国新型城镇化进程。

（作者单位：国家发展改革委发展规划司）

行业

提升职业教育价值认同感

王胜强

近日《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中期评估报告发布的一组数据令人深思。报告显示，今年我国职业教育距离《纲要》中所确定的“到2015年中等职业教育在校生达到2250万人，高等职业教育达到1390万人”目标，仍有近四分之一的学生缺口，要实现这一目标“存在一定难度”。

我国职业教育取得的成就毋庸置疑，但如此大的生源缺口表明还有很大潜力可挖。管理体制不顺、资金投入不足等问题需要解决，但首要的是消除对职业教育价值认可度不够的思想羁绊。

许多人眼中，职业教育是迫不得已才吃的“最后一碗饭”。“十年寒窗无人问、一举成名天下知”的认知惯性使大量学子依然视高考为首选目标。现实生活中，普通高校比职业学校更易获得荣耀感，大学生比技校生更能获得价值认同，高校毕业证书比职校毕业证书更具含金量。

我国职业教育发展空间很大。从需求端看，经济发展处在转方式、调结构的阵痛期，企业处于技术革新、产品升级的转型期，人口红利的削弱急需劳动生产率的提升作为弥补，市场渴求高素质劳动者和技能型人才。从供给端看，农民、传统劳动密集型产业人员、失业人员等群体获得职业技能培训的愿望强烈。但价值认同感不足的问题很大程度上阻碍了职业教育的潜在需求者真正走向职业教育。所以说，当前一个很现实的问题就是要提高职业教育的社会吸引力。

解决这一问题，首先要营造尊重技工的良好氛围，加大对有突出贡献高技能人才的宣传表彰力度，开展各行各业职业技能大赛，推出和表彰更多的“大国工匠”等技能人才，使更多人关注技工、尊重技工、理解技工，营造行行出状元的良好社会氛围。其次，要抓住农村职业教育这一大头。农民、农村转移劳动力群体最大，参加职业教育愿望最迫切。可逐步推进中等职业教育免费入学，加强对困难学生的资助，改进招生方式，拓宽招生渠道，培养适应农业和农村发展需要的专业人才，使其获得更多改变命运的机会。再者，要以就业为导向，实现专业设置与经济社会发展需求的有效衔接，使接受职业教育的人成为社会急需人才，胜任产业链中高端的工作，从而获得更高的收入，拥有更体面的生活。

思辨

征“拥堵费”应公平合理

舒心萍

开征“拥堵费”，公平与合理是前提。没有公平合理的最优设计作基础和支撑，相信很难产生好的实践效果。如果有比开征“拥堵费”更好的解决拥堵的办法，最好不急于开征“拥堵费”

北京市交通委近日召开新闻发布会称，北京正研究明年试点开征拥堵费。发布会透露，市交通委将编制《北京市缓解交通拥堵总体方案(2016—2020年)》，目前已经制定了2016年缓解交通拥堵行动计划。

为缓解北京日益拥堵的交通压力，曾经因故“搁浅”的“拥堵费”再次被提上议事日程。无论从北京交通拥堵的严峻形势上看，还是从政府部门发布的相关信息来看，开征“拥堵费”似乎已经“箭在弦上”，何时实施只是“只欠东风”的问题。

用经济手段调控大城市的交通拥堵，在国际上早有先例。收取“道路拥堵费”的做法最初来自于上世纪70年代的新加坡。英国伦敦在2003年2月也开始采取类似的措施，但实施后，公众对这一政策毁誉参半。2008年3月，美国纽约市议会表决通过了在曼哈顿区征收交通拥堵费的提案。根据提案，从早6时至晚6时，纽约市曼哈顿区60街以南到华尔街商圈路段将加征塞车费，收费标准为轿车每天8美元、卡车每天21美元，出租车多收1美元附加费；上述路段居民的车库免税优惠同时被取消。由于反对者众多，这项计划不得不搁置。这说明，实施“拥堵费”政策必须得到公众的普遍认可。

北京要开征“拥堵费”，笔者以为，关键问题在于“拥堵费”的设计和征收要做到公平、合理。从公平上看，“拥堵费”标准显然不能单纯靠多少钱来界定。因为，对于那些住别墅、开豪车、家里拥有多辆车的人来说，再高的“拥堵费”在他们眼里也是小菜一碟。如果最终“拥堵费”限制了大众的出行，反而成了给有钱人“花钱买通行权”，显然有失公共道路公平的路权。从合理上看，城市拥堵往往呈现多点化、常态化，哪些区域需要规划设置“拥堵费”，出入该区域的机动车如何计算“拥堵费”等，需要合理布局。此外，常驻该区域的市民怎么办？每天回家和上班的长时间停车岂不是将面临巨额的“拥堵费”？这些问题显然也需要精打细算、反复论证。

开征“拥堵费”，公平与合理是前提。没有公平合理的最优设计作基础和支撑，相信很难产生好的实践效果。笔者以为，出台涉及公众切身利益的公共政策，需要反复调研和论证，也需要广泛地征询公众意见建议，如果有比开征“拥堵费”更好的解决拥堵的办法，最好不急于开征“拥堵费”。毕竟，在相关基础设施、系统设施尚不健全的情况下，征收“拥堵费”一旦设计不好，就会引发其他的矛盾和纠纷。

转移“会场”

徐骏作(新华社发)

去年9月，中央规定各级党政机关一律不得到黄山等21个风景名胜区召开会议。有调查发现，仍有一些单位和个人无视规定，打着开会、考察、培训、交流、调研等幌子，到一些二三线景区进行“开会游”，相关费用被列支到会议费或考察费中予以报销。“开会游”无疑是一种假公济私的腐败行为，对其必须严加整治。特别是应推进会议费等财政预决算的明细公开，并设立多种举报方式对其加以严厉监督。 （时 锋）

大家谈

聚焦新一轮电力体制改革

王 喆
国家发展改革委经济体制与管理研究所

加强对电力交易机构的监管

交易制度安排是世界各国电力市场化改革的核心和要害，也是现代电力系统重要的公共环节。新一轮电力体制改革明确了组建“相对独立、规范运行的电力交易机构”的目标任务，并细化了具体的改革举措。在这个过程中，要构建多元化监督体系，为政府降低行政成本，进一步提升监管效能，促成立体多维的监管格局的行程。为此，不仅要充分发挥政府在监管中的主导作用，也要重视外部独立机构及市场参与者等多元力量的参与，积极发挥非政府组织在电力交易中的辅助作用。

张粒子
华北电力大学

试点关键在现货市场建设

经历了10多年电力市场化的探索，各方已达成了共识：现货市场的集中竞价交易机制是电力资源优化配置的关键，分时段、分价区的现货市场价格是资源配置的指挥棒。在新一轮电力市场化改革中，大用户与发电企业直接交易和现货市场建设，都是不可或缺的。其中，现货市场交易需要较为复杂、庞大的软硬件技术支撑平台，市场风险和监管难度更大，近期应先在少数地区试点，取得经验后再推广，以使改革成本和风险最小化。

杨新林
大唐集团公司办公厅政策研究室

让电企与用户“互联互通”

对于发电企业而言，参与售电业务，有利于融合最新技术进步，拓展战略新兴业务，以自身创新发展助推行业转型升级。同时，进入售电业务，为原来居于产业链上游、与用户“绝缘”的发电企业，实现了与用户的“互联互通”，能够更好获取用户侧能源技术革命红利，充分利用智能微电网、基于现代智能和控制技术的用户互动等“互联网+”智慧能源技术，积极实施技术和商务模式创新，实现从传统生产型企业向现代生产服务型企业的转型升级，构筑我国电力工业在新一轮国际竞争中的制高点，推动行业的健康可持续发展。

中老铁路助“一带一路”联通新未来

田 原

国际

在“一带一路”倡议下，中老铁路近日开工奠基。这不仅深化了中国与老挝两国的传统友谊，也展现了“四好”精神的现实成果，更是中老命运共同体的具体体现。这条铁路帮助老挝人民圆了铁路梦，不仅能直接拉动当地产业发展，增加民众就业，也对区域合作和东亚融合具有重大历史和战略意义

12月2日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江与老挝人民革命党中央总书记、国家主席朱马里共同出席中国—老挝铁路（简称“中老铁路”）磨丁至万象工程开工奠基仪式。在“一带一路”倡议下，继印尼雅加达—万隆高铁项目后，又一造福东南亚沿线国家人民的重要工程启动。

近年来，在双方共同努力下，中老传统友谊成果丰硕，增进了两国人民之间的友好感情，提升了中老全面战略合作伙伴关系。中国始终从战略高度和长远角度看待把握中老关系，长期秉持“长期稳定、睦邻友好、彼此依赖、全面合作”方针和“好邻居、好朋友、好同志、好伙伴”精神，全面加强各领域的交流合作，推动中老全面战略合作伙伴关系迈上新台阶。此次中老铁路在老挝国庆40周年庆典之际开工，帮助老挝人民圆了铁路梦。这不仅深化了两国传统友谊，也展现了“四好”精神的现实成果，更是中老命运共同体的具体体现。

随着中老铁路的开工建设，一条互联互通、利国惠民的经济动脉将就此打通。该铁路北起老中边境磨憨—磨丁口岸，向南经南塔省、乌多姆赛省、琅勃拉邦省、万象省，至老挝首都万象市，线路全长418公里，设计时速160公里，建成后将把万象至中老边境的旅行时间由现在的12小时缩短至3小时以内。更重要的是，该铁路北端与中国境内的玉溪至磨憨铁路对接，南端与泰国的廊开至曼谷铁路相连，三国人员和货物将实现全天候顺畅流动。老挝因交通手段缺乏而对经济发展形成的瓶颈有望被打破，老挝由此从一个“陆锁国”变成“陆联国”。

中老铁路的多重积极效应远不止于此。一方面，铁路的建设将直接拉动当地工程建设、建材供应、电力、农牧业、服务业、物流等产业发展，增加民众就业，推动产业升级，优化投资环境，对促进沿线旅游、商贸、农牧业、加工业等产业发展也具有重要作用。另一方面，中老铁路对区域合作和东亚融合具有重大历史和战略意义，有助于促进老挝与中南半岛其他国家的基础设施互联互通，有助于加强中国—东盟自由贸易区内部的经济联系，有助于中国同2016年东盟轮值主席国老挝一道推动中国—东盟合作取得新成果。

需要特别指出的是，万象不是中老铁路终点。中老铁路作为中国与东盟的陆上新枢纽通道、泛亚铁路的有机组成部分、“一带一路”建设的标杆项目，未来可与泰国、马来西亚等国铁路连通，有着面向东盟更广阔的发展空间。就在奠基仪式当天，中国和泰国就中老铁路延伸段至曼谷的900公里铁路项目签署了谅解备忘录。在老挝副总理兼中老铁路建设指导委员会主任宋沙瓦看来，“一带一路”建设符合现代世界的发展潮流，而中老铁路就是其中的积极成果，它将推动沿线国家走向繁荣、走向融合、走向和谐。

欢迎读者就热点经济话题发表评论、漫画，来稿请发至：mzjjgc@163.com。

本版编辑 牛 瑾 马洪超