

理论

聚焦新型城镇化

专家观点

城镇化是我国现代化进程中的一个基本问题。目前,我国的城镇化率过半,未来相当长一段时期内还需要继续推进城镇化。在这个过程中,需要处理好以下几个关系。

大和小的关系。长期以来,围绕城镇规模问题时,有人主张发展大城市,有人主张发展小城市或小城镇。主张发展大城市的理由主要为:一是可以节约土地。城市规模越大,单位产值消耗的土地越少,人均占有的土地也越少;相反,城市规模越小,单位产值消耗的土地越多,人均占有的土地也越多。我国土地有限,因此发展大城市可以节约土地。二是可以对小城镇起到辐射和带动作用。城市越大,辐射和带动越强;城市越小,辐射和带动也越小。三是大城市可以吸纳人才,发展高端产业,而小城市这方面的功能则比较弱。四是大城市有助于发展第三产业。城市规模越大,第三产业相对越发达。而主张发展小城市或小城镇的理由主要有:一是小城镇适合于农民转移,成本比较低;二是大城市容易产生交通拥堵、空气污染等“大城市病”。应该说,这两种主张都有一定道理,但又都有各自的片面性。在我们这样的人口大国推进城镇化,不可能走单一发展模式,既需要发展大城市,也需要发展小城镇,使大中小城市和小城镇协调发展。各地都应该从各自的特点出发,宜大则大,宜小则小。

保护文化遗产和未来发展关系。一方面,任何一个城市的发展都有其历史,推进城镇化需要充分尊重历史,保护好文化遗产,让城市中的人们生活历史文化的氛围中。城镇化的过程就是一个不断提高人的文明素质的过程,其中一个重要方面就是让更多的市民从历史中汲取文化营养,提升文明素质。从发达国家来看,无论是意大利的罗马、英国的伦敦、法国的巴黎等无不具有悠久的历史,这些历史不是从书籍或教科书上看到的,而是市民就生活在文化遗产中,处处是古迹,处处有历史故事。我国在城镇化的过程中,却有大量历史文化遭到破坏的现

象,一些城市到处都是崭新的建筑,人们只能从教科书、老照片中追寻城市的历史。固然,在城镇化过程中会存在拆迁,但是要最大限度地保护文化遗产,而不能仅从短期的经济利益出发。历史文化遗产一旦消失,就具有永远不可复制性。另一方面,城市发展还要有长远眼光,规划好未来就是保护今天,留下历史。很多古城之所以能够保存下来,就是因为当时的建筑质量高,规划得好。否则,前建后拆,不仅造成巨大浪费,而且也没有了历史。城市发展最重要的就是搞好城市规划,每个城市应该从各自的地理位置、历史文化、风俗习惯、气候等特点出发,对城市产业、基础设施、居住区、办公区等进行科学规划,整体设计,而不能造成千城一面。

城市自身发展和新农村建设的不关系。一方面,城镇化的过程就是把更多农民“化”为

城市居民的过程,这一过程不是简单地把农民的农村户口转移成城镇户口,也不是简单地让农民居住在高层中,根本的是要让进城

的农民享受到城市文明,让他们到城市中有稳定的就业、住有所居、病有所医、老有所养、子女可以接受教育等,成为真正的城市居民。另一方面,我国的最大国情就是人口多、特别是农村人口多。即使我国的城镇化率达到较高水平也意味着未来还有很多人生活在农村。因此,推进城镇化的同时,也要加快新农村

建设。第二产业和第三产业的关系。我国产业结构存在的最大问题就是第三产业不发达,第三产业的产值比重过低。第三产业产值比重之所以比较低,有多种原因,与第二产业不发达也有关系。从产业演进历史来看,在第一产业有剩余之后,才能产生第二产业;在第一和第二产业共同发展的基础上,才能产生

第三产业。特别是在城市,没有第二产业的充分发展,就不可能有第三产业的充分发展,因为第三产业无论是生产性服务业还是生活性服务业,都要依托第二产业。在我国除了极少数特大城市可以依靠金融、保险、信息、总部基地,少数小城市可以依托名山、大川或其他文化产业等发展第三产业之外,绝大多数城市还需要继续发展第二产业。而第二产业的发展,除了一些小手工业等以小企业为主之外,其他的加工、制造、化工等更需要发展大型企业,因为大型企业更有能力解决污染问题并且占地相对少,可以产生更多的生产性服务业和生活性服务业。同时,第三产业的发展也能为第二产业的发展提供更好的服务。因此,处理好第二产业和第三产业的关系,是未来城镇化发展中需要重视的问题。(作者系中共中央党校经济学部主任)

城镇化要处理好几个关系

赵振华

交流互动

以改革创新推动城镇化转型升级

田雪原

调整“以小为主”的城镇化方针。以改革创新提高城镇化质量、促进城镇化转型升级,首先应合理确定城镇化方针,以明确城镇化方向。城镇化是社会生产力发展到一定阶段、社会进步达到一定程度的产物。从国际经验看,城镇化进程基本上呈S形曲线三阶段走势。第一阶段为S形曲线底部,农村人口主要向中小城镇转移,可称之为乡村城镇化阶段;第二阶段为S形曲线挺起的中部,以乡村和中小城镇人口向大城市转移和集中为主要特征,可称之为大城市主导阶段;第三阶段为S形曲线顶部,以大城市尤其是超大城市中心区人口向郊区迁移为新动向,可称之为逆城镇化阶段。以此衡量,我国在改革开放前期的20年成功走过了第一阶段,随即进入第二阶段,是合乎规律的发展。如果仍然坚持“以小为主”,甚至认为只有突出小城镇式城镇化才是中国特色,那么,在理论上就是一种误读和误导,会模糊城镇化的阶段性特征;在实践中则会阻碍城镇化的转型升级。

城镇化一端连接工业化、信息化,一端带动农业现代化,是扩大内需的最大潜力所在和转方式、调结构的最大希望所在。积极稳妥推进城镇化,最重要的是提高城镇化质量,促进城镇化转型升级。打造这样的城镇化升级版,必须依靠改革创新驱动,特别是合理确定城镇化方针和推进城镇化体制机制改革。

着力推进进城农民市民化。我国城乡二元人口、经济和社会结构由来已久。随着改革开放后进城务工经商的农民与日俱增,这种二元结构也带到城市中来,形成城市中的二元结构。改革试点的情况表明,只要设计周全、方案具体、措施得力,二元户籍制度改革困难和障碍可以得到解决。关键是提高认识,将二元户籍制度改革提高到消除城镇化虚张、事关城镇化和社会经济发展全局的高度来认识。首先,改革二元户籍制度,逐步实行统一的居住证制度,可以从根本上消除就业、购房、医疗、子女入学等方面长期存在的平等。其次,进城农民因为难以在城镇定居,在城市拉动的主要是固定资产投资,对消费的贡献率很低。如果通过户籍制度改革使进城农民变为市民,其配偶、子女等随之进城安居,就会由拉动投资为主转变为拉动消费为主,有效地消除城市规模、人口等的虚张,推动我国经济发展向消费主导型转变。

改革政府主导型城镇化机制。城镇化包括人口、经济、社会以及政治、文化等多方面内容,核心是人口的城镇化,最终目的是为了满足人的全面发展的需要。目前,我国城市经济密度(单位面积产值)只相当于发达国家的几分之一;基础设施建设以及教育、医疗、卫生、社会保障等事业发展长期滞后;不少城市空气、水、固体废物和噪声污染严重。其实,土地不过是承担自然、产出、人力、社会资本运作的载体,其规模应根据满足人的需要和资本积累的程度来定,而不能倒过来——先扩大载体规模再集聚资本、填充人力,变成城镇化而造城、迁人。(作者系中国社会科学院研究员)

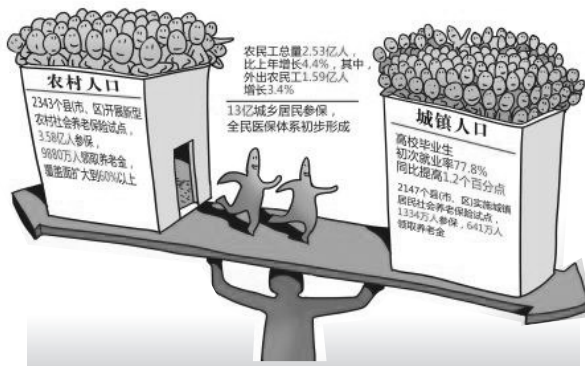
新阶段城镇化须政府积极引导

洪银兴

当前,城镇化成为我国经济社会发展新的抓手和突破口。有一种观点认为,推进城镇化应依靠市场机制,政府不应介入。如果这种观点针对的是前一时期一些城镇建设中政府主导的大拆大建,是有参考意义的;但就现阶段城镇化所要承担的经济社会发展任务来说,则不能排除政府的积极引导作用。

首先,过去的城镇化重点是城市面积扩大和人口比例增加,而新阶段城镇化的重点应是城市要素进城进入城镇,包括产业和人口向城镇分流。这是与市场调节的方向相悖的,需要政府的积极引导。其次,目前农村城镇化与大城市经济社会发展水平和市场化水平的差距十分明显,如果任其市场调节,在优胜劣汰机制的作用下,农村城镇不但没有能力吸引城市发展要素,自身的发展要素还可能被城市吸走,因而需要政府发挥积极引导作用。

新阶段的城镇化需要各级政府主动推进和积极引导。同时,为防止大拆大建和滥用土地,城镇化也不应是开发商自发的行为,而需要政府科学规划和严格监管。当城镇发展水平提升到与城市相当,基本公共服务城乡均等化实现,政府就可以将调节任务主要交给市场了。(作者系南京大学教授)



权威解读

准确把握新型城镇化的科学内涵

陈飞翔

积极稳妥地推进我国城镇化的建设进程,对于今后一个时期培育新的经济增长点,有效地扩大内需具有十分重要的战略意义。无疑,我国未来的城镇化要走的是—条新型的城镇化道路,是适合现有国情加快整个社会经济转型的大战略。真正抓住城镇化进程给未来发展提供的良好机遇,当前需要特别注意准确把握新型城镇化道路的科学内涵,谨防“歪嘴和尚乱念经”,借城镇化之名来重新鼓动房地产泡沫,把经济发展引入歧途。

从经济和社会转型的角度来看,今后一个时期我国新型城镇化进程无疑将具有三个方面的主要特征:产业结构的升级、社会组织的升级、消费方式的升级。显然,我国新型城镇化道路是一种全面的社会经济转型,不能也不应当片面地解释房地产业的发展,更与房地产泡沫互不相容。城镇化诚然需要有房地产业的正常发展,但房地产业本身并不等于城镇化。盲目地搞房地产,并不能带来产业聚焦、人口集中和市场发育,而只会造成资源的严重浪费。近年现实生活中一些地方出现的“鬼城”已经提供了很深刻的教训。为了防范房地产泡沫对未来新型城镇化

发展形成不良影响,近期内不仅应当继续坚持已有的调控措施不放松,也需要加快推出房产税等新办法,决不能让房地产泡沫重新泛起。如果普通公众无力购房,推进城镇化就会成为一句空话。而从长远来看,新型城镇化道路要把重点放到对人的投资上,纠正过于偏重物质资本投资的传统观念。人是现代城镇的灵魂,为公众提供更好的生活是我国新型城镇化发展的根本目标,因此未来应当以民众的幸福和发展作为城镇化的投资重点,努力通过制度创新让更多的人有效地融入到现代城市生活中来,进而从根本上铲除房地产泡沫形成的土壤。

建立现代城市文明形态的社会是古老中华民族的长期向往,中国经济发展需要尽早完成城市化进程的历史使命。30多年改革开放积累起来的良好物质技术条件,为未来加速新型城镇化发展奠定了坚实的基础,只要我们能真正以科学发展观为指导,就能合理排除特定利益因素可能造成的不良干扰,走出一条符合中国国情、为民众造福的新型城镇化道路。(作者系上海交大安泰经管学院应用经济系主任、教授)

城镇化关键在人的城镇化

张鹏

分析当前国内经济形势,主要看点在九个方面:总体形势、物价、消费、投资、进出口贸易和投资、城镇化、收入分配、房地产市场、金融市场。其中,城镇化是扩大内需的最大潜力所在,在城镇化的三个层次中,人的城镇化难度最大。城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在。农村村民变成城镇居民后,要完成生产工具、生产场所和居住场所的再投资,城镇化率每提高一个百分点,可以使当年的投资提高约2万亿。农民转变成市民后,边际消费倾向会明显提高。

城镇化还伴随着要素配置效率的提高,能直接焕发出要素生产效率的空间有两个,一个是城镇化,一个是垄断行业改革。

城镇化包括三个层次:第一个层次是业的城镇化,即原来务农的到城市里务工;第二个层次是居的城镇化,即过去生活在农村的现在要生活在城镇;第三个层次是人的城镇化,即

从农民的属性转向市民的属性。我国现在52.6%的城镇化率,其实是业的城镇化,而且是初级阶段,因为连同工同酬问题都还没解决。业的城镇化是最容易解决的城镇化,到第二阶段,解决居的城镇化就难了。按照农民工现在的收入没有能力在城市安家,需要城市给这些新市民安排保障性住房,这时城市所支出的成本就会远远大于所获得的收益。

到了人的城镇化,难度更大,要使所有公共产品真正体现出公平的属性,城市的付出会非常大,甚至远超经济成本。比如,入学问题、高考问题、就医问题,这些问题往往不是经济问题,还具有权利属性或社会属性。如何弥补这些成本亏空呢?可以让一部分层的投入人转变到人的投入上,最好的方法是让农民在农村的财产也具有财产属性,这样他就可以卖掉财产,多承担一部分自己城镇化的成本。(作者系国家财政部财政科学研究所研究员)

基层论坛

论基层地税干部的实践和修养

高建伟

基层地税干部,特别是基层税所的所长,是整个庞大地税干部队伍中的“兵头将尾”,担负着税收政策、决策的在基层的贯彻落实,他们的工作水平是确保税收工作高效运行的基础,直接影响着地税干部在纳税人中的形象,影响着税收工作任务的完成。因此,基层地税干部要加强自身修养,对地税部门来说十分重要。

首先,加强自身修养要把握好四个标准。

一是树立正确的权力观。不论是基层干部的正职,还是副职,手中多多少少都有一些权力,这些权力,是党和人民赋予的,是为了更多更好地为纳税人服务,更多更好地为地税事业的发展服务。因此,要切实树立正确的权力观,牢记使命,履行职责,把这份权力运用好,严格按照规定办事,抵得住诱惑,经得起考验,坚持依法办事、依法办税。

二是务实的工作态度。位处基层,要想有所作为,创造成绩,就必须踏踏实实做事,勤勤恳恳工作。事业要发展,重在行动,贵在落实,对基层这片天地,要在思想上树立“不作为就是失职,不干事就是误事”的观念,在各项工作中,以实际行动促进全局各项工作的大发展、大突破。

三是较高的工作效率。近几年来,我们明显地感觉到工作更多了,纳税人的需求增多了,上级要求的标准也更高了。因此,基层领导干部应该清醒地认识到这种工作态势,做到办事不拖拉,矛盾不回避,责任不推诿,协调有效果,以时不我待的工作精神,提高我们的工作效率。

四是管好自己的人。一方面要管好本单位的人。要把自己该管的人管住、管好,带出一支过硬的队伍,不能出现“特殊人”。另一方面要管好身边的人。有些关系可能无法回避,但绝不能为亲情做违规、违法的事,家人亲戚无法选择,交朋友一定要心中有数。清正廉洁是为“官”之道的基本准则。

其次,要特别重视工作上的团结。担任领导干部,对这个集体的团结协作负有不可推卸的责任,团结不仅是一门学问,更是一个人的能力体现。内部协调和团结问题对一个集体来说非常关键,“兄弟齐心,其力断金”,而如果是一盘散沙,各自为政,工作无论如何也做不好。基层领导干部应该正确看待两个关系:一是组织和个人的关系。担任领导干部以后,一起搭班子、搞伙计,性格不同,阅历不同,看问题的角度不同,工作中出现一些意见分歧是正常的。但处于领导岗位,担负着上级的信任,聚焦着群众的目光,要相互包容,取长补短,加强沟通,求得一致,形成整体合力。领导班子内部,既要明确分工,又要密切合作,要坚持集体领导与个人分工相结合的民主集中制,个人要始终将大局放在首位,搞好本职工作,承担起应当承担的职责。二是正职与副职的关系。加强班子团结,“一把手”是关键。“一把手”在决策中,凡涉及重要事项和重大决策,一定要经过民主程序,进行科学决策。“一把手”在任何情况下都不要独断专行。要靠自己的人格、人品、作风,来营造团结共事的良好工作氛围。各位副职要以大局为重,尽心尽力搞好分管的工作。正职不能霸气,副职要尽职尽责,只有这样,才能构建起融洽的正副职关系,才能让一个班子富有生机与活力。

最后,要处理好职权的问题,处理好原则和团结的问题,处理好命令与沟通的问题。作为一个单位,必须保证政令畅通、令行禁止,这是这个单位安身立命的根本。凡是上级要求下级完成或不做的,就是命令,是命令就要坚决照办。但是,有很多具体工作需要沟通。因此领导干部要养成一种善于倾听和尊重、重视他人意见的好习惯、好作风。老同志要放下架子、不耻下问,新同志更要谦虚谨慎、甘当学生。要努力做到与上下级之间、正副职之间在工作上常通气,思想上常见面,感情上常交流,以达到统一认识、相互支持、相互促进的目的。

总之,担任了基层领导干部,要勤学习、勤动脑、勤实践,在税收实践中积极磨炼自己,在工作交往中不断锻炼能力,让自己更加适应新时期的基层税收领导工作,只有勤奋努力,才能让上级领导放心,让纳税人满意,做人民满意的公务员。

(作者系中原区地税局局长)