

# 论新型城镇化的制度诉求及建构路径<sup>\*</sup>

谢来位

(中共重庆市委党校,重庆 400041)

**摘 要:**新型城镇化具有五大基本内核:农民工市民化是核心,公共服务均等化是保障,壮大二、三产业是基础,城乡协调发展是根本,城市文化建设是灵魂。推进新型城镇化主要面临五大制度诉求:土地制度从城乡分割到城乡一体,财政转移支付制度从专项转移支付到一般性转移支付,身份制度从身份特权到契约平等,府际关系从竞争到合作,决策制度从个人决策到民主决策。因此,推动新型城镇化健康快速发展要求处理好五大关系:正确处理政府与市场的关系,推进土地、人力、资本三大资源要素价格形成机制改革;正确处理中央与地方的关系,推进上、下级政府间权责合理配置;正确处理政府与社会的关系,健全城镇建设民主管理体制;正确处理农村与城市的关系,完善统筹城乡一体化发展体制;正确处理速度与质量的关系,建立新型城镇化考核指标体系。

**关键词:**新型城镇化;农民工市民化;公共服务均等化;城乡协调发展;土地制度;财政转移支付制度;身份制度;府际关系;公共决策制度;城乡分割;城乡一体化

中图分类号:F061.3;F291.1

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2013)06-0027-11

## 一、引言

“十八大”报告要求坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。2012年12月15日至16日召开的中央经济工作会议提出要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。可见,新型城镇化既是转变经济发展方式的内在要求,又是其核心内容,还是改善民生、加强社会建设、建设社会主义文化强国、推进生态文明建设和中国特色社会主义

民主政治发展的重要载体和平台。

有关新型城镇化的研究主要围绕土地、产业、财政、环保、城镇建设等“物质性”方面的问题展开。胡际权(2005)认为新型城镇化发展道路的核心在于“协调”,即城镇规模协调、城镇布局协调、城镇功能协调、城镇产业协调、城镇环境协调、城镇社会协调、区域发展协调。仇保兴(2010)将中国的城镇化与英、美、拉美和其他发展中国家的城镇化进行了比较,分析了中国城镇化面临的挑战,并据此提出要根据中国的实际变革城市规划和公共政策,坚持资源节约和环境友好的基本原则,全面推行绿色建筑、绿色交通和低碳生态城。张占斌(2013)分析了

\* 收稿日期:2013-07-26;修回日期:2013-09-15

基金项目:国家社会科学基金资助项目(13XZZ016)“公共服务协同供给的制度创新研究”

作者简介:谢来位(1970—),男,重庆开县人;教授,硕士生导师,南京大学政府管理学院博士,在中共重庆市委党校、重庆行政学院任教,主要从事公共政策研究;Tel:13627665576;E-mail:xielaiwei@163.com。

新型城镇化的战略意义,提出通过统筹推进户籍制度改革、深化土地管理制度改革、完善住房保障制度改革、深化财税金融体制改革、优化行政区划设置改革等途径解决城镇化过程中出现的各种难题。然而,已有研究对新型城镇化“人文性”方面存在的问题关注不够,对制约以人为核心的新型城镇化发展的政治体制、社会体制和行政管理体制等深层次问题的分析不够全面、不够深入,对解决这些问题的制度路径也重视不够。鉴于此,本文在全面分析新型城镇化的基本内核的基础上,分析新型城镇化的制度诉求,并提出保障新型城镇化健康发展的制度建构路径,以丰富、拓展和深化新型城镇化理论研究,并为各地新型城镇化实践提供政策参考。

## 二、新型城镇化的基本内核

新型城镇化的内涵十分丰富,往往容易导致新型城镇化顾此失彼,甚至舍本逐末。根据我国实际情况,本文认为新型城镇化应该在以下五方面着力:

### 1. 农民工市民化是核心

新型城镇化的核心是农民工的市民化。随着大量的农民从第一产业进入第二、第三产业,不但进城农民工的生产方式发生根本转变,而且随着农业规模化和农业现代化的发展,留在第一产业的农民的农业生产方式也将发生转变。这既为农民生活方式和习惯的改变提供了条件,又提出了强烈要求。现代文明、健康、科学的生活方式将有力地促进生产方式的科学化。这就要求农民“自我超越,改善心智模式”,从思想意识、行为习惯甚至思维方式的转变等方面,不断提高自己的人身修养和文明素质,形成健康、科学的生活方式和习惯,积极倡导一种具有现代气息的新生活;在提高生活质量的同时,不断厘清和提高对人生的价值和意义的认识,使人的自然价值和社会价值的实现提高到更高水平,在大力发扬农民淳朴厚道、诚实守信、热情友爱、团结互助的优良品质的同时,全面提高农民健康素质、科学文化素质、思想道德素质、民主法治意识等,逐步实现人的全面发展。这就对农民工的生产生活条件的改善、公共服务均等化和公共文化服务的加强提出了强烈要求,要求对转户居民一视同仁,切实保障其同等享有各种权利、各类社会保障和公共服务,成为城镇新居民。

### 2. 公共服务均等化是保障

城镇新居民的培养须以完善的教育、培训、公共文化、医疗卫生、住房、社会保障、生活基础设施、养老服务等公共服务体系为基础条件。要求紧跟城市拓展和人口集聚,加快城镇大中小学和学前教育、职业教育发展;提高城镇医疗保障能力,健全覆盖城乡的就业培训体系,提高劳动者素质和就业质量;进一步完善城乡社会保障体系和救助体系;加强电信、邮政、银行、消防、公交等配套服务;建设文化、体育设施和主题公园、憩园、城市绿地,方便市民休闲、健身、娱乐。为有力维护城乡居民合法权益,须完善相关法律法规和制度体系,积极推进公共决策的社会公示、公众听证和专家咨询论证制度,确保决策民主、程序正当、结果公开,切实维护每个公民的合法权益。

### 3. 壮大二、三产业是基础

工业化是城镇化的依托,是农业现代化的支撑。推进城镇化,要充分发挥工业化的引领作用、农业现代化的基础作用,实现“三化”有机融合。通过城镇化发展,推动“以城带乡,以工哺农”,促进基础设施向农村延伸、公共服务向农村拓展、现代文明向农村辐射。更重要的是,发达的二、三产业才能为城市居民提供充分的就业。工业园区,既是产业发展的依托,又是城镇扩展的重点。要坚持“产城融合,园城互动”,促进园区城市形态化,加速人口和产业集聚,成为带动城镇发展的支撑平台;推进开发区产业链条、基础设施和配套服务有效衔接,推动产城一体化,优化生产力布局,优化城市形态,为农民工市民化、改善农民工的生产生活条件奠定经济基础。

### 4. 城乡协调发展是根本

推进城镇化,要强化规划的科学性和约束力。人口向城镇转移,要符合城镇容量规划,充分考虑城市承载能力,分级承接,就近吸纳,形成大城市、区域性中心城市、区县城和小城镇的梯次合理分布。城乡规划、土地利用规划、发展规划、环境保护规划及各类专项规划应有效衔接;要注重外延扩张、内涵培育与生态保护的关系,合理调控城镇建设用地规模、布局和供应节奏,促进土地集约开发和二次利用,提高土地利用水平;各城镇要科学定

位,合理分工,提高各层级间的关联度和互补性,使城镇集群各层级、各单元梯次承接,大、中、小城市和小城镇协同发展。核心是要促进城乡要素流动,城乡要素的合理流动是新型城镇化的动力源泉。要切实保障转户居民的自主选择权、农村权益的自主处置权,盘活农村存量资产和各种资源要素,形成城乡要素的双向流动,提高资源配置和使用的效率。其中的关键是完善农村土地征用制度,推进农村集体建设用地、农户宅基地使用权和农村集体土地使用权有序合理流转。

### 5. 城市文化建设是灵魂

城市文明建设包括物质文明、政治文明、精神文明、生态文明建设。新型城镇化的城市文明建设应坚持“以人为本”,以新型工业化为基础,以统筹兼顾为原则,以科技创新和社区居民自治为动力,走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设路子,全面提升城镇化质量和水平。市民文化素质的提升、科学理性的思维方式和现代健康文明的生产生活方式的形成、城镇管理水平的提升是城市现代文明的核心内容。要推进城镇管理现代化,建立责任明确、分工合理、运转高效、监管有力的城镇管理机制(中共重庆市委、重庆市人民政府,2012)。

## 三、新型城镇化的制度诉求

新型城镇化的推进面临诸多制约因素,从公共政策和管理制度的层面看,主要在以下几方面:

### 1. 土地制度:从城乡分割到城乡一体

积极构建与城镇化进程相匹配的城镇住房供应保障体系对城乡土地资源的合理配置提出了要求。城乡分割的土地管理政策导致城乡建设用地供需严重失调。现实中,城市土地管理政策“紧”,农村集体土地管理政策“松”;城市土地管理集约化程度高,农村集体土地管理集约化程度低,尤其是农村集体建设用地管理十分粗放。根据《中国统计年鉴(2012)》,2011年年末全国总人口是134 735万人,城镇人口是69 079万人,城镇化率为51.27%;2011年全国城区面积为183 618.0平方公里,建成区面积为43 603.2平方公里,城市建设用地面积为41 860.6平方公里,城镇人口平均城市建设用地面

积为60.60平方米。据《重庆统计年鉴(2012)》数据显示,尽管重庆享受了“地票交易”制度的红利,但2011年重庆城市建设用地面积为945.5平方公里,城镇人口数为1 606万人,城镇人口平均城市建设用地面积为58.87平方米,低于全国平均60.60平方米/人的水平,远远低于发达国家人均82.4平方米和发展中国家人均83.3平方米的水平(唐敏,2007)。而中国的人均国土面积高于甚至远远高于尼日利亚、意大利、巴基斯坦、德国、英国、越南、菲律宾、斯里兰卡、日本、以色列、印度、荷兰、韩国、孟加拉国等国,且英国、德国、日本人均国土面积分别只有中国的54.7%、60.9%、41.3%(中华人民共和国国家统计局,2012)。美国、日本建成城市用地分别占国土面积的3.1%和4.2%,而我国仅为0.33%(白重恩,2013),2011年我国城市建成区面积占国土面积的0.45%(中华人民共和国国家统计局,2012)。

人均城市建设用地太少,必然导致城市人口密度太大、容积率太高、房地产价格太高、人均住房面积太小。一方面是农村耕地的撂荒和集体建设用地的粗放使用,另一方面却又以“保护耕地”为由限制城市用地;一方面要快速推进城镇化,另一方面却又限制城市土地供应,人为制造“土地稀缺”导致奇货可居,增加住房成本,令农民工望而却步,大大降低农民工城市化的期望,而寄希望于新村建设来改善居住条件,既浪费了土地资源又不能真正地实现生活方式的转变。城市居住条件的制约给在城市工作和生活的农民工的安居乐业、体面生活、真正实现城镇生活方式的转变造成了巨大阻碍。

因此,这必然要求革除城乡土地二元制度的限制。要统一城乡建设用地指标,收紧农村建设用地指标,促进城乡建设用地增减挂钩;在科学测算的基础上增加城市建设用地指标,推动城乡用地的集约化,为城市建设用地预留更大的发展空间。

### 2. 财政转移支付制度:从专项转移支付到一般性转移支付

新型城镇化要求充分发挥财政资金对城镇建设的撬动作用,理顺省市、区县财政体制,明确财权和事权,提高各级财政对城镇建设的支持效率。

而当前各省市区以及各省市区内的各区域、地区之间的经济社会发展严重不平衡,经济收入和政

府财政保障水平差距巨大。地方财政高度依赖中央财政的转移支付过日子(见表1),而转移支付碎片化难以保证各地区公共服务财力保障的平衡,全国各省市区的财政保障能力差距巨大(见表2)。具体来看,2011年全国各省市常住人口人均一般预算支出的排名中,排在前八位的依次是西藏、青海、上海、北京、天津、内蒙古、宁夏、新疆,其中西藏是25 020元/人,新疆是10 342元/人。西藏、青海、内

蒙古、新疆等自治区因为地广人稀,其人均一般预算支出高出平均水平,具有一定的合理性。但上海、北京、天津分别是16 680元/人、16 073元/人、13 257元/人,是排在31个省区市最后两位的河北和河南(分别只有4 885元/人、4 525元/人)的3~4倍,且北京等地尚未甚至是拒绝给外来人口提供必要的基本公共服务保障。这在一定程度上表明财政保障存在严重的地区不平衡性。

表1 地方获中央补助收入占地方财政支出比重/%

| 年份 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 比重 | 42.8 | 42.2 | 40.0 | 39.9 | 38.5 | 41.8 | 46.6 | 45.0 | 43.3 |

资料来源:《中国统计年鉴(2004—2012)》

表2 全国各省市财政支出不平衡状况统计/元/人

|                      | 样本量 | 极差     | 最小值      | 最大值       | 均值       | 标准差      |
|----------------------|-----|--------|----------|-----------|----------|----------|
| 2010年各省市常住人口人均一般预算支出 | 31  | 14 700 | 3 632.26 | 18 306.98 | 6 958.00 | 3 580.88 |
| 2011年各省市常住人口人均一般预算支出 | 31  | 20 500 | 4 525.80 | 25 020.13 | 8 799.90 | 4 600.53 |

资料来源:《中国统计年鉴(2011、2012)》。

重庆常住人口人均一般预算支出排在全国31个省市区的第11位,也是河南的近2倍。而重庆市各区县常住人口区县级地方财政支出也存在严重的不平衡性(见表3、图1)。常住人口人均一般预算支出超过1万元的区县从高到低依次是璧山县、渝北区、江北区、渝中区、南岸区、黔江区、綦江区,这些区县的常住人口人均一般预算支出是最少的梁平县、开县、云阳县的2~3倍。其中,万州、涪陵、

黔江、江津、合川、永川六个区域性中心城市,在交通、水、电、气、通讯、教育、医疗、文化、体育等基础设施以及公共安全、应急救援体系建设方面急需加大投入,但其常住人口人均一般预算支出分别排在重庆市38个区县的第23位、第10位、第6位、第16位、第20位、第12位。除了黔江、涪陵、永川相对靠前而外,其他区域性中心城市的财政保障能力相对其功能定位都明显偏低。

表3 重庆市各区县人均财政支出不平衡性现状统计/元/人

|                 | 年份    | 样本量 | 均值       | 极差        | 最小值      | 最大值       |
|-----------------|-------|-----|----------|-----------|----------|-----------|
| 常住人口人均区县级地方财政支出 | 2008年 | 38  | 3 127.31 | 5 819.80  | 1 822.18 | 7 641.98  |
|                 | 2009年 | 38  | 4 124.27 | 8 237.24  | 2 422.89 | 10 660.1  |
|                 | 2010年 | 38  | 5 839.56 | 15 477.51 | 3 332.67 | 18 810.18 |
|                 | 2011年 | 38  | 7 909.25 | 8 819.95  | 4 435.11 | 13 255.06 |

资料来源:《重庆统计年鉴(2009—2012)》

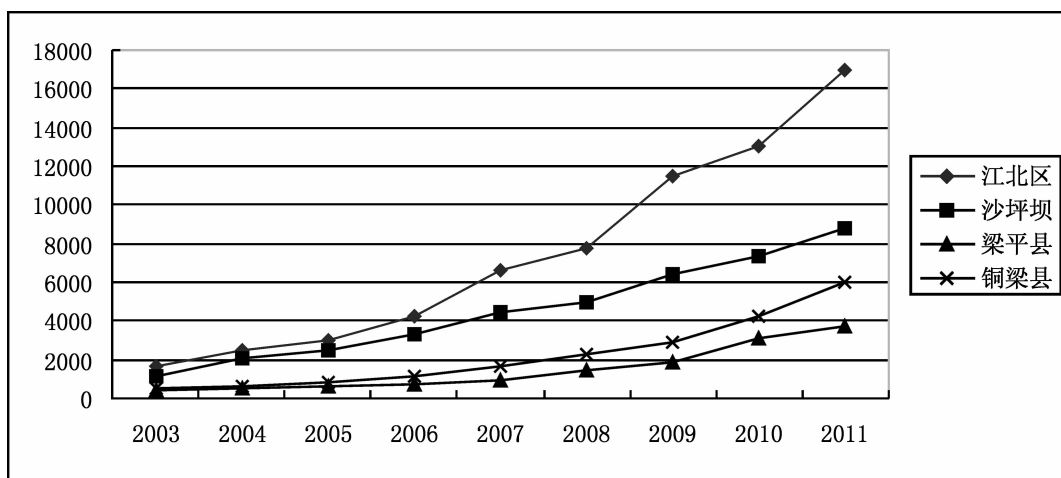


图1 重庆四区县户籍人口人均地方财政支出比较/元/人

资料来源:《重庆统计年鉴(2004—2012)》

财政转移支付是抽肥补瘦的主要途径,而我国当前专项转移支付比重过高,一般性转移支付比重过小。专项转移支付是以各行业或部门为渠道按照层级进行分配,各级政府部门林立,资金流动渠道高度分散,层级多,呈碎片化,公开化和规范化程度低;各专项经费和转移支付资金落实到具体的行业、一定的地区后又进一步在各具体项目上高度分散,难以监督,专项资金使用效率低下。更重要的是,专项转移支付“自上而下”层层审批的制度本身也限制了地方政府的独立自主性,外部力量的干预往往会因为改变了使用者之间的博弈地位以及缺乏地方性知识而难以设计出实用的规则,进而使问题更加恶化。

因此,须加大一般性转移支付比重,避免转移支付的过度分散、随意性和不稳定性;同时,下放各行政区域内公共项目的决策权,减少中央政府和上级政府对下级政府的不适当干预,增强地方政府和下级政府在公共项目决策中的独立自主性,从而增强项目决策的地方适应性和针对性。

### 3. 身份制度:从身份特权到契约平等

目前,我国的各种经济主体,可能只是由于城乡二元户籍制度下的农业户口还是城市户口、单位制度下的正式工还是临时工、产权制度下的国有企业还是私营企业等身份的不同,将面临着完全不同的命运。尽管这种身份制度对个人或企业的命运的影响力在逐步减弱,但其制约力量仍不可低

估。公民户口性质的差别至今还导致在教育、就业、社会保障等方面的待遇的不同。比如,目前在重庆尽管失业保险缴费额度相同,但由于农村户口与城市户口的差别,在失业后所领取的失业保险金仍有较大差距。

就业双轨制阻碍着人力资源的合理配置和农民工市民化进程。在城市化和市场化的进程中,我国很多国有企业、事业和党政机关单位都使用“编制”来管理职工。编内人员形成事实上的“铁饭碗”,即使编内职工不能或不愿承担现有工作,也无解职和降薪之忧,其不能或不愿承担的工作就聘用编外员工来做。而为了降低成本,单位往往拒不给予编外员工与编内人员同等的待遇和福利,形成就业和收入分配的“双轨制”。其根本原因是计划经济遗留下来的用人体制在国有企业、事业和党政机关单位没有被彻底打破。在很多单位,编外员工大量存在,编外员工在政治、经济上的待遇都属于单位里的“二等公民”,即使一些编外员工比正式员工干得更好,也享受不到正式员工的相同待遇,这种体制背离了“同工同酬”“多劳多得”等用工法则。这种客观上的身份歧视,既严重违背公平公正的现代理念,影响员工们的工作积极性以及编外员工的归宿感、安全感、认同感和忠诚感;又加剧了收入分配的差距,尤其对自身发展条件严重受限、知识层次较低的农民工的发展极为不利。

此外,公有还是私有的企业或投资人性质的差

异,导致其在融资环境、产品定价、政策支持等方面难以获得平等的待遇和公平竞争的机会,导致私人资本对公共服务的投资积极性降低,私营经济的发展环境受限,在一定程度上制约着就业岗位的稳定或增加,进而影响农民工的稳定就业。

因此,必须进一步加大改革力度,打破就业用工、选人用人、收入分配、公共服务、社会保障等领域的身份限制,彻底废除身份作为确定人们或企业地位高低、权利大小、义务多少的根本标准;继续推进“身份社会”向“契约社会”的转变,用契约作为设定人们权利义务的手段,以等价有偿为根本原则,在契约的基础上实现主体权利平等、权义对等。

#### 4. 府际关系:从竞争到合作

地方政府,尤其是基层政府间的过度竞争和冲突导致经济社会发展资源的流失和浪费。同级地方政府间的过度竞争的根源是上、下级政府间权责关系的不合理配置和公民监督的缺失。1994年建立的分税制以及“自上而下”的领导干部政绩考核和选拔任用制度,激发了各级地方政府大力发展经济、增加财政收入的内在动力,加剧了地方政府间的过度竞争。有学者提出,“在社会转型和体制转轨阶段上,政府间的竞争可能是围绕政治权力展开的,也可能是围绕资源利用、招商引资、产业布局展开的。……而公共行政学者在研究属于政府间行政的政府竞争时,也不是关心它们的一般的竞争,而是要特别关心它们之间的过度竞争。”(严强,2008)一方面是争项目、争投资、争政策的“府际竞争”。为获得上级政府的青睐、项目审批、优惠政策,跑关系、行贿受贿屡见不鲜;同时,为吸引投资项目,一些区县不惜以超低价出让土地、滥用优惠政策,令地方财政“虚脱”(重庆商报,2004)。政府陷入“囚徒困境”,导致土地、税收、矿产能源等公共资源流失;企业获得超额利润,导致创新动力减弱;政府干预竞争秩序,破坏公平市场环境,逆势改变产业布局,区域整体效率损失。另一方面是地区分割与地区封锁的“府际冲突”(刘祖云,2007)。主要体现在城区政府与乡村政府的分治和地方保护导致城乡生产要素难以流通,相邻行政区域间的发展规划和建设方案以及基础设施建设不协调、产业同质化发展严重。因此,过度的竞争与封闭的思维必

然对相互毗邻的、区位相似的、相互依存的地区的共同利益、公共利益和整体利益造成严重损害。

因此,为克服地方政府和基层政府间的过度竞争,需要合理配置并严格规范中央政府和地方政府以及各级地方政府间的权力和责任,既要增强地方政府和下级政府的独立自主性,又要通过“自上而下”的行业监管和“自下而上”的民主选举、民主决策、民主监督,确保地方政府和下级政府的行为即符合国家的法律法规又符合当地人民的意志和公共利益。

#### 5. 决策制度:从个人决策到民主决策

公共决策民主化程度低难以保证城乡发展规划和城镇建设方案的科学性和稳定性。在一些地方城乡发展规划和城镇建设方案的制订中,往往是少数领导人尤其是主要领导人的个人意志左右决策,而党委政府主要领导人的任期制决定了主要领导人的频繁变更,换一届领导出一个新思路,严重影响着一个地区城乡发展规划的科学性和稳定性。即使允许当地公民有限参与,公众意见也只供领导决策参考,难以对决策形成有效的制约。也很少有地方深入开展城乡发展规范和城镇建设方案的专家论证,即使一些地方进行了专家咨询或论证,但专家与当地民众的沟通交流也严重不足,往往导致脱离地方实际和民众需求。在少数领导干部不恰当的政绩观和青史留名的动机驱使下,一些基层领导干部往往对当地民意置若罔闻,使城乡发展规划和建设方案等重大决策往往缺乏适应性和稳定性,最终导致大量重复建设、区域建设风格难以统一、地方发展规划难以协调等严重问题。

因此,亟待加强各地区城乡发展规划和城镇建设方案决策的科学化和民主化。要有专家的理性论证,科学决策才能保证城乡发展规划和城镇建设方案具有科学性、前瞻性、适应性和可行性。民主决策的内在意蕴不仅在于要保障广大公民意愿的充分表达,使决策符合大多数公民的意志和当地实际情况,还在于广大公民的意志呈正态分布,公民的公共意志趋中,从而具有天然的稳定性。因此,民主决策不仅能保证公民的意志的真正实现,促进决策的科学化,更加符合当地的民意和地方特色,还能有效防止决策的大起大落和朝令夕改,从

而保证一个地区的发展规划和建设方案具有高度的适应性和稳定性。

#### 四、推进新型城镇化的制度建构路径

根据新型城镇化的基本内涵和要求,针对制约新型城镇化健康快速发展的主要制度障碍,提出新型城镇化制度建构的五条路径:

##### 1. 正确处理政府与市场的关系,推进资源要素价格形成机制改革

要通过建立公平公正的市场竞争机制释放土地、人力、资本三大资源要素的活力,推动新型城镇化健康快速发展。

一是统一城乡土地政策,促进城乡建设用地的合理配置。按照未来一定时期的城镇化率目标,科学测算各区域的城镇人口分布和产业分布以及用地需求,按照城镇建设用地需求科学制定土地使用规划。按市场原则以土地“当量”作为土地计量、核算的标准建立土地计价交易的统一市场,在全国范围内实现占补平衡,通过市场机制来优化配置,让市场为土地交易、定价提供良好的机制。为此,须大力发展与土地“当量”市场相对应的土地价值评估体系,确立一套科学、合理的评价与核算标准,这也是市场交易和金融市场创新的基础。在此基础上,改变政府直接参与征地、卖地的供地方式,政府退出征地过程,实现建设用地供给的市场化。除基础设施建设、公共设施等用地由政府直接参与征地外,政府不再参与土地征收、出让过程,政府的职能在于做好供地规划,实际土地的供应和价格决定过程由用地主体与土地所有者(主要是村集体)直接谈判,建立土地供应和价格决定的市场化机制。这要求完善农村集体民主决策机制,保障失地农民利益;视情况对新购房产征税或对存量、增量房产统一征收房产税,推动盘活城镇低效用地和农村闲置建设用地(白重恩,2013)。

二是破除户籍制约和身份制约,促进城乡人力资源要素的合理配置,实现按劳分配、同工同酬。基于用工“双轨制”的深刻历史原因,对现有党政机关、国有企业、事业单位的用工制度采用“老人老办法、新人新办法”进行彻底改革,对已有正式职工(固定用工)采用老办法进行管理;对于所有新进人员一律打破旧有固定用工机制,用人单位与职工全

面实行劳动合同制度。对于所有新进人员完全取消所谓固定工、合同工的区别,取消正式工、集体工、农民工的划分,取消长期合同工、短期合同工、劳务派遣工、临时用工、季节工的区别,所有新进人员在能进能出、工资报酬、福利和社会保险、加班工资等方面的权利完全平等,各种报酬和待遇只能因工种性质、工作绩效和贡献大小等而有所差别。其核心是要在党政机关、国有企业、事业单位内部建立起成本约束机制,从而激发这些用人单位在减少用工成本、提高用人效率上下工夫,建立起真正的优胜劣汰的市场竞争机制。

三是改变政府投入公共服务的方式,破除投资者的身份制约,促进社会资金投资公共服务。公共服务因其消费需求的层次性和消费需求的同质性而在公益性上存在明显差异,因此针对不同性质的公共服务,政府所应承担的责任以及承担责任的方式也应有所不同。为了提高服务质量和效率,即使是政府应该出资承担责任的公共服务,其出资方式和投入机制也应该是在公共服务的直接提供者之间建立起充分的竞争机制为原则,既可以鼓励不同身份的投资者投资公共服务,又可以鼓励更多的民间人士、民间组织和志愿者参与甚至直接提供公共服务。这就要求破除投资者的身份制约,对民间投资和政府投资一视同仁,对政府管理、国有企事业单位直接管理的服务机构和社会组织、自愿组织、民营企业管理的服务机构一视同仁,且对政府投资的服务机构征收固定投资设备的租金或者给予民间投资的服务机构税收优惠,从而建立起不同投资者的公共服务机构平等竞争的基础;无论是政府投资还是民间投资的同类服务机构,政府对其运行费用的投入不再使用直接投入方式,主要通过消费者的相关服务的社会保障基金账户的渠道,即通过消费者的消费等方式间接投入。只有在难以形成规模效益的偏远的农村、难以形成竞争等特殊情况下,政府才采用补贴或购买服务等方式直接对服务机构投入运行费用。

##### 2. 正确处理中央与地方的关系,推进上、下级政府间权责合理配置

中央与地方政府以及上、下级地方政府之间的关系的核心是人权和财权。往往是中央和上级政

府在人权和财权上处于主导和优势地位,而地方和下级政府承担各种社会管理和公共服务的责任,最终导致地方政府尤其是基层政府权责不对称,更为严重的是导致地方政府和下级政府高度依赖中央和上级政府,缺乏基本的独立自主性,片面依赖“自上而下”的监督,缺乏“自下而上”的民主监督,官僚制的种种弊端,包括政策执行梗阻、欺上瞒下、恶性竞争、效率低下等暴露无遗。为此,解决府际关系的根本路径是下放权力,增强地方各级政府的独立自主性和当地居民的民主监督权利。

一是推进“行政体”地方政府体制向“自治体”地方政府体制转变。第一步是落实乡镇政府负责人的选举。核心是在现有基本体制上增大候选人的差额比例,上级党委组织部门通过党内民主为各乡镇政府的每个职位,即镇(乡)长、副镇(乡)长提名两名候选人,由乡镇人民代表大会通过真实的选举从每个职位的两名候选人中选出一人当选,镇(乡)长的当选人兼任党委书记。这既能保证党的领导,下级党委政府对上级党委政府负责,又能在一定程度上强化政府对同级权力机关——人民代表大会的责任机制,还能在一定程度上促进党内民主的发展,并且首先从乡镇政府的选举开始,能有效避免政治体制改革可能存在的风险。在乡镇政府完成几届选举达到比较成熟、稳定、有序后,再将这一制度扩展到县级政府负责人的选举;在县级政府完成几届选举并日趋规范成熟后,再扩展到省级政府,最后才是中央政府。上级政府对下级政府的主要监督方式不再是人权,而是依据法律法规对下级政府的行为进行监督。这在一定程度上会增强基层政府的独立自主性以及地方权力机关和当地公民对政府的监督力量。

二是加强财政转移支付的均衡化和规范化,为新型城镇化提供财力保障。核心是加大一般性转移支付比重,增大地方和基层政府因地制宜地使用财政资金的自主性和决策权。中央政府只管省域之间的大项目的决策和直接实施,其余的财政资金根据各省市区的面积、总人口(常住人口)、人均国民收入、财政收入、地理条件、社会发展现状等指标在年初预算时通过一般性转移支付公平分配给各省市区;各省市区政府只管省域内地区(或县域)之间的大项目的决策和直接实施,其余的财政资金按

同样的方式在年初预算时通过一般性转移支付公平分配给直接隶属的各下级政府;同理,县级政府只管县域内各镇乡之间的大项目的建设,乡镇内的建设由乡镇自己决定和组织实施。即各级地方政府不用再向上级政府申请项目,各级政府有独立自主利用自有财力和上级一般性转移支付的财力的权力,不再是“跑部钱进”,即使“跑关系”也只是在每年初的预算时“跑关系”,而不用每个项目都“跑关系”。此时,各上级政府,包括中央政府的各部门的主要职责在两个方面:一是决策、执行并组织实施所辖区域内直接隶属的下级行政区域之间的大项目;二是监督下级政府在其辖区内独立自主决策、实施的项目是否符合相关的法律法规的要求以及公共服务是否达到法律法规的标准。同时,要加强各级财政预算、决算的公开和各级财务收支的公开以及财政资金使用绩效的考核、审计和民主监督。

### 3. 正确处理政府与社会的关系,健全城镇建设民主管理体制

一是增强城镇建设发展规划的科学化和民主化,推进新型城镇化可持续发展。在城镇建设发展规划的制定阶段,要加强对地方特色和文化底蕴的调查研究,充分参考、吸收独立专家对城镇发展规划的科学论证,重视政府决策者、决策咨询专家与当地居民、民间组织的互动研讨和政策沟通,提升民众或民众代表的民意表决在发展规划的制订、变更和终结中的影响权重,从而改变换一届领导出一个新思路的格局。

二是大力发展社会组织,通过政府、社会组织、企业、志愿者和居民的共同力量来加强和改善公共服务,尤其是文化服务和新市民的文化素质提升工程。农民工等新市民的文明素质的改善本身是一些柔性指标,且见效慢,不同于硬件建设立竿见影、便于量化考核,政府直接提供相关服务的积极性本身不高,因此,政府在提供必要的资金支持的同时,在服务生产和组织环节应尽可能发挥社会组织的作用。且相对政府而言,社会组织和志愿者力量更大、更加贴近民众,对民众的潜移默化和素质提升的效果更好。

三是城市文明需要广大公民自觉遵守、共同维护。公民参与决策、参与城市建设、参与城市文化

建设和生态文明建设更能激发普通公民参与城镇建设和城镇管理的自觉性、主动性和动力,能为公民(包括新市民)的文明素质提升和参政议政能力提升、自我管理能力提升提供训练场和实践平台,而这些正是新型城镇化的内蕴。

#### 4. 正确处理农村与城市的关系,完善统筹城乡一体化发展体制

一是建立城乡一体发展规划制度,从源头上杜绝城乡割裂发展。规划是龙头、是方向。各级政府应把广大农村与城市纳入统一规划,把城市基础设施和公共服务延伸到农村,统一规划城乡人口、基础设施、公共服务和产业发展布局。在全行政区域内统一规划布局产业发展项目、公共事业项目、社会发展项目,提高资源配置效率和设施共享度,在此基础上编制建设规划、分区规划等专项规划,完善城乡一体化规划体系。

二是建立城乡一体公共服务制度,从保障上促进城乡人口流动。逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度,打破城乡界限,统筹空间布局,制定实施城乡统一的基本公共服务设施配置和建设标准,并预留制度对接空间,逐步把农村居民纳入城镇基本公共服务保障范围,促进农村共享城市优质服务资源。以输入地政府管理为主,加快建立农民工等流动人口基本公共服务制度,逐步实现基本公共服务由户籍人口向常住人口扩展。结合户籍管理制度改革和农村土地管理制度完善,逐步将基本公共服务领域各项法律法规和政策与户口性质相脱离,保障符合条件的外来人口与本地居民平等享有基本公共服务。积极探索多种有效方式,对符合条件的农民工及其子女,分阶段、有重点地纳入居住地基本公共服务保障范围。

三是建立城乡一体社会管理制度,从管理上提升城乡环境质量。进一步完善户籍登记办法,实行灵活的户口迁移准入制度,剥离农村集体土地所有权与户籍挂钩的关系,实现以合法固定住所为依据的新型户籍登记管理制度。加强农村宅基地管理,积极引导农民弃宅进城入镇、向中心村集中及有序转让宅基地,优化农民住宅布局,集约利用土地资源。建立以城乡社区为主要载体的基层社会管理体制,逐步建立现代新型社区,将城市管理的理念

和方法逐步引向乡镇、农村;探索建立“大城管”机制,形成管理合力。推进城市管理重心下移,通过向乡镇派驻执法管理机构,依据管理区域居住人口、面积和复杂性,配备相应执法人员和装备,以提高城市管理效率和覆盖面。探索用城市保洁模式管理农村环境卫生,实施农村垃圾集中收集处理。在流动人口管理方式上从人性化管理、社区化管理、信息化管理、自我管理等方面积极探索,促进流动人口真正融入城市(张明,2010)。

#### 5. 正确处理速度与质量的关系,建立新型城镇化考核指标体系

为确保通过新型城镇化建设,逐步实现农民市民化,扩大内需,拉动消费,推动中国经济发展方式转型,从而改变地方政府既有的粗放型城镇化发展路径,必须增加诱导性条件和约束性条件,建立一套操作性强、可纳入地方政府绩效考评范围的城镇化发展评价指标体系。现有的城镇常住人口占总人口的比例的城镇化指标过于简单,无法反映新型城镇化的真实内涵。中国目前 51% 的城镇化水平难以准确反映极为严重的“半城市化”现象。因此必须建立多维度的、能体现新型城镇化真实内涵的城镇化指标体系,推动城镇化发展走集约式发展道路,改变城镇化发展中的“半城市化”现象,促进社会融合。

一是建立强约束性的地耗、能耗指标体系。将单位 GDP 地耗、新增 GDP 地耗、人均地耗、新增居民地耗(谢楠,2013)以及万元 GDP 用水量、万元 GDP 能耗、资源环境效率、城镇新建建筑节能标准实施率、人均 CO<sub>2</sub> 排放量等纳入新型城镇化指标体系之中,在实施过程中与土地增减挂钩政策相配套,迫使地方政府在城镇化发展过程中提高对土地、资源、能源的使用效率。

二是完善新型城镇化的经济基础指标体系,推动产业结构的不断优化和发展方式的转变。主要包括人均 GDP、人均地方财政收入、地方财政收入增长速度、城镇工矿建设用地产出率、第二和第三产业增加值占 GDP 的比重、高新技术产业增长率、第三产业从业人员比重、城镇固定资产投资完成额占 GDP 比重、恩格尔系数、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入、城乡居民收入比等。

三是健全城市基础设施和公共服务指标体系,提升城镇承载能力、城镇容纳能力和可持续发展能力。主要包括城镇居民人均道路面积、万人拥有公交车辆、城镇用水普及率、城镇燃气普及率、互联网普及率、人均市政基础设施投入、城镇居民人均住房面积、城市人均绿地面积、城市建成区绿化覆盖率、城市空气质量优良天数、城市污水处理率、城市生活垃圾无害化处理率、环保投入占GDP的比重、城乡综合环境整治情况、市政公用设施投资情况、保障性住房建设情况、城镇养老保险参保率、城镇医疗保险覆盖率、高中教育毛入学率、万人高等学历数、千人拥有医护人员数、城镇登记失业率、农村居民养老保险参保率、农村新型合作医疗覆盖率等。

四是城镇化发展速度指标。主要包括城镇化水平、城镇化速度、城区城镇人口增长率等。

通过这些指标体系的完善,并加大公共服务均等化方面指标的权重,诱导、激励和敦促地方政府不断减少在劳动力就业制度、劳动力市场管理体系、公共资源和社会福利体系等方面的身份歧视、内外有别和二元差距,促使各地方政府尽快调整相关公共政策,为各地方政府制定适宜的公共政策提供参考,推动各地区走集约型城镇化发展道路,有效帮助外来人员实现“工作融入企业、子女融入学校、家庭融入社区”。

#### 参考文献:

- 白重恩,等.2013.土地制度改革与新型城镇化[EB/OL].(2013-05-27)[2013-07-22].<http://www.yicai.com/news/2013/05/2734345.html>.
- 重庆商报.2004.区县招商引资陷入恶性竞争[N].重庆商报,2004-12-10.
- 胡际权.2005.中国新型城镇化发展研究[D].重庆:西南农业大学,博士学位论文.
- 刘祖云.2007.政府间关系:合作博弈与府际治理[J].学海(1):79-87.
- 仇保兴.2010.中国的新型城镇化之路[J].中国发展观察(4):56-58.
- 唐敏.2007.“集约用地”将标准化[J].瞭望(39):40-41.
- 谢楠.2013.新型城镇化发展需建立评价指标体系[N].经济观察报,2013-02-28.
- 严强.2008.公共行政的府际关系研究[J].江海学刊(5):93-99.
- 张明.2010.城乡一体化与社会管理体制变革——以江苏省苏州市为例[J].苏州大学学报(哲学社会科学版)(6):1-5.
- 张占斌.2013.新型城镇化的战略意义和改革难题[J].国家行政学院学报(1):48-54.
- 中共重庆市委,重庆市人民政府.2012.关于推进新型城镇化的若干意见[N].重庆日报,2012-09-18(1,3).
- 中华人民共和国国家统计局.2012.中国统计年鉴(2012)[K/OL].<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>.

## On Institutional Request and Building Paths of New-style Urbanization

XIE Lai-wei

(The Party School of Chongqing Municipal Committee of the CPC, Chongqing 400041, China)

**Abstract:** The new-style urbanization includes five fundamental kernels such as the core, urbanization of migrant-worker; the security, public service equalization; the basis, the development of secondary and tertiary industries; the key, harmonious development between urban and rural areas; and the soul, urban cultural construction. The promotion of the new-style urbanization faces five institutional appeals such as land system from urban-rural separation to urban-rural integration, financial transfer payment system from specific transfer payment to general transfer payment, identity system from identity privilege to contract equalization, inter-government relation from

competition to cooperation, and decision-making system from individual decision-making to democratic decision-making. Thus, rapid and healthy development of new-style urbanization accelerated needs to deal with five relations such as properly dealing with the relation between governments and market, pushing forward the reform of price formation mechanism of the three factors such as land, human resources and capital, properly dealing with the relation between central government and local governments, reasonably allocating the rights and responsibilities between upper level governments and lower level governments, properly dealing with the relation between governments and society, perfecting urban construction and democratic management system, properly dealing with the relation between urban and rural areas, perfecting overall urban and rural development system, properly dealing with the relation between speed and quality, and setting up examination indicator system for new-style urbanization.

**Key words:** new-style urbanization; citizenization of migrant workers; public service equalization; harmonious development between urban and rural areas; land system; financial transfer payment system; identity system; inter-government relation; public decision-making system; urban and rural separation; urban and rural integration

**CLC number:** F061.3; F291.1      **Document code:** A      **Article ID:** 1674-8131(2013)06-0027-11

(编辑:南 北)

## 2013 年中国区域经济学会年会在重庆大足举行

2013 年 9 月 14 日,由中国区域经济学会、重庆工商大学、重庆市大足区人民政府共同主办、教育部人文社会科学重点研究基地长江上游经济研究中心协同承办的“2013 年中国区域经济学会年会暨区域与城乡一体化学术研讨会”在大足召开。来自国家、重庆市相关部委,中国社会科学院,多所高校以及大足区相关部门的 170 余名领导、专家、学者参会。大足区人民政府常务副区长陈廷剑,中国社会科学院工业经济研究所所长、中国社会科学院学部委员、中国区域经济学会理事长金碚,重庆工商大学校长、中国区域经济学会副理事长杨继瑞,中国社会科学院数量经济技术经济研究所所长李平,国家发展改革委员会国土所所长肖金成,中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长魏后凯等先后发表了主题演讲;与会代表围绕中国市场经济发展、城镇化进程、城乡一体化、成渝经济区发展、川滇黔渝交界区域的合作等区域经济议题展开了深入研讨。