

江苏省城市管理执法体制 改革的路径与建议

[朱未易]

城市管理执法体制改革是一个系统工程，既要有战略层面的考量，又要有战术层面的设计。现根据我省城市管理执法的现状，有简有繁，从制度供给、系统优化、机制创新等三个层面和视角提出若干战略性对策和建议。

一、制度供给——进一步完善城市管理执法的规则体系

城市管理执法首先强调的是职权法定、依法行政的理念和规则，从国家层面的《宪法》、《立法法》、《行政处罚法》、《行政强制法》等有关宪法和法律规定看，已经为我省和设区的各省辖市规制城市管理相对集中处罚权及其综合行政执法提供了制定地方性法规和政府规章的立法依据。归纳起来，有这么几条核心的规则：首先，在城市管理执法的地方性法规制定方面。江苏省人大及其常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，或者上位法没有明确的事项和内容，可以制定城市管理方面的地方性法规，而且我省设区的城市也可以制定城市管理方面的地方性法规。其次，在城市管理执法的政府规章制定方面。江苏省人民政府经国务院授权可以决

定由哪一个机关行使行政处罚权。或者说，省一级政府规章可以规定城市管理综合执法及其相对集中行政处罚权的行政机关。第三，在城市管理执法的行政强制权设定方面。江苏省地方性法规可以设定《行政强制法》第9条第二项、第三项（查封场所和设施或者财物、扣押财物）的行政强制措施，以及根据《行政处罚法》的规定行使相对集中行政处罚权的行政机关，可以实施法律、法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施。由此建议：

1. 加快制定省级层面城市管理执法的地方性法规或政府规章。我省自2003年出台过《江苏省人民政府关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的通知》这一规范性文件后，一直没有就城市管理执法出台过地方性法规和政府规章，2014年底《江苏省城市管理相对集中行政处罚权条例》已经完成征求意见阶段，借鉴上海、贵州、四

川等省市经验,还是应尽快合并制定“江苏省城市管理行政执法条例”,将相对集中行政处罚权的条款涵括其中,如果地方性法规制定有难度,可以先由省政府制定“江苏省城市管理行政执法实施办法”,然后再上升至地方性法规,该条例或规章应该系统性规定省域范围内各城市实施城市管理的执法原则、执法体制、执法机构、执法主体、执法范围、执法权限、执法程序、执法协调、执法监督以及执法责任等框架性条款,起到统一调整、协调和指导全省城市管理的制度建设和操作实施的功能。

2. 加快制定各省辖市城市管理的执法的地方性法规或政府规章。我省各省辖市根据2002年《国务院关于进一步推进相对集中行政执法权工作的决定》分别制定了各市城市管理相对集中行政处罚权的办法等政府规章,但是并没有就如何实施城市管理综合行政执法制定过地方性法规或政府规章,城市管理的完整性和规范性亟待加强。可根据省相关条例或办法,或直接出台各省辖市“城市管理综合行政执法实施办法(或细则)”,具体规定各市域范围内实施城市管理的执法主体、执法范围、执法措施、执法规范、执法协作、执法监督等操作性办法和细则。并针对各市城市管理执法产生的诸多乱象,特别要对实施相对集中行政处罚权及其综合行政执法进行严格界定和规范,梳理和划分出哪些执法权是法律法规规定行使的,哪些执法权是授权行使的,哪些执法权是委托行使的,并明确执法权的法律监督和法律责任。

3. 加快制定省辖市城市管理的清单制度及其规范性文件。为了提高执法权行使的透明度和执法事项的公开性,城市管理执法应该有公开的执法清单制度,省

级层面应对城市管理的清单制度进行宏观的协调和引导,省辖市层面拟根据各市的市情制定公开透明和完备的城市管理执法清单制度,这些制度包括:一是城市管理行政职权事项清单;二是城市管理执法权力清单;三是城市管理执法负面清单(或正面清单);四是城市管理执法程序(或流程)清单;五是城市管理执法监督事项清单;六是城市管理执法责任清单。并相应形成政府层面的规范性文件,最后将清单及其规范性文件上网公示,便于社会各界和公众知情,有利于社会各阶层的监督。

二、系统优化——进一步完善城市管理执法的结构体系

从现有我省城市管理的现状来看,各省辖市城市管理的组织体系虽然都有所创新,但在执法机构、执法体制及其执法模式等方面仍然存在着这样那样的问题,需要在执法协调指导、执法权力配置、执法范围设定以及执法模式选择等方面进行结构性资源的整合和优化。城市管理的结构优化涉及到城市管理执法内部结构系统和外部结构系统的合法化和合理化。由此建议:

1. 完善城市管理的协调指导。建立全省省级层面和省辖市层面省市联动的城市管理执法协调指导机构。形成对全省各城市城市管理的规划、协调和指导功能,以及便于全省城市管理的经验、信息交流。

2. 完善城市管理的职权配置。建立完善的城市行政执法权力运行结构系统。由省、省辖市、市属区县三级城市管理的权力运行结构系统,明确各个层级城市管理的权力运行边界和职能,形

成宏观层省级协调指导、中观层市级监督调控、微观层区县具体实施的城市管理执法机构的组织系统。一是省级层面的城市管理行政机构主要行使对全省各城市实施城市管理执法的规划、协调和指导等宏观调控职能。二是各省辖市层面的城市管理执法机构主要行使执法监督、执法监察和执法考核及其重大行政执法事项的决定管辖等中观监管职能,并协调和处理市级层面或跨区层面的重大执法事项。三是市属区县的城市管理执法机构主要行使区县行政区域范围内城市管理综合行政执法及其相对集中行使处罚权、以及向街道或乡镇派驻城市管理执法机构和人员的微观执法职能。另一方面,建立完善的城市管理执法权限划分。围绕城市管理执法,将其划分为城市管理执法事项及其处罚权、城市管理相关执法事项及其处罚权、非城市管理执法事项及其处罚权三种类型。并将城市管理行政执法分为行政许可、行政确认、行政处罚、行政强制等四项行政执法权类型。城市管理相关行政部门(包括:城管、规划、住建、园林、环保、工商、安监、食药、公安等)除实施无法剥离的非城市管理执法事项及其处罚权外,主要行使与城市管理执法事项及处罚权相关联的行政许可权、行政确认权;城市管理执法部门统一行使相对集中的行政处罚权及其相应的行政强制权;城市公安交管执法部门主要行使在城市管理执法过程中涉及到的限制人身自由的行政强制权,这样的职权配置旨在克服城市管理行政执法权行使边界不清所产生的一系列问题。

3. 完善城市管理执法的主体整合。十八届三中全会《决定》出台后,相对集中执法权,推进综合执法面临着进一步深层次

改革必要。根据改革的进程需要,有两个方案可供选择:一是过渡性改革方案。各城市进一步实施城市管理相对集中执法权,在梳理、汇总、划分和公布所有城市行政执法事项及其执法权的基础上,按照市容环境卫生管理、城市规划管理、城市绿化管理、市政管理、环境保护管理、工商行政管理(包括安监和食药监管)、公安交通管理等七个方面的城市管理执法事项范围的划分,由城市管理行政执法部门相对集中统一执法权及执法队伍,其他行政执法部门在行政许可、行政确认等方面与城市管理执法部门做好信息对接,并不再保留以上七个方面的执法权及其执法队伍,真正形成城市管理行政决策权、行政审批权、行政监督权、行政处罚权相互分离和形成制约。二是彻底性改革方案。各城市高配设置独立的城市行政执法部门,隶属于市政府,并与公安联动,由政府分管副市长兼城市行政执法部门主要领导,将城市其他所有部门有关城市管理的行政执法职能、执法机构及队伍、及其设备和经费等统一移转、归并或整体划转至城市行政执法部门,各区也相应仿照市里的做法。为便于规范化与专业化行使城市管理执法权,在城市行政执法部门内部按照城市管理的功能分别设置城市环卫、城建规划、环境保护、工商食安、道路交通等五个专业执法总队,市和区进行执法联动,并赋予其调查、取证、指控、处罚、强制等集中行政执法权,实施服装、编制、待遇、考核、培训五统一,仿照公安系统的专业执法、市区联动的运行和执法模式,彻底改变城市管理不规范、不专业、不权威的现象,如果条件成熟,借鉴国外发达国家和地区的经验将城市管理执法纳入警察系统进行统一执法。

4. 完善城市管理执法的范围设定。目前我国城市行政执法的基本范围并不统一,虽然国务院规范性文件对城市管理行政执法的范围有一个指导性的意见,如具有市容环境卫生、城市规划、城市绿化、市政建设、环境保护、工商行政、道路交通等7个基本方面的全部或部分行政处罚权,但是并不具有法律法规层面的规范性意义,也无约束性和强制力保证。

综合国家及其其他省市有关城市管理综合行政执法的法律法规规定关于城市管理执法的范围来看,一般将城市管理综合行政执法及其相对集中行政处罚权的范围设定在市容环境卫生、城市规划、城市绿化、市政建设、环境保护、工商行政、道路交通等7个基本方面,但是我省可以根据其特殊的城市特点和市情,分别将园林绿化管理、水务管理、物业管理、空调安装与使用管理、户外广告管理、文化市场管理等方面纳入城市管理执法的范围,并随着城市管理的发展进行动态性调整。

5. 完善城市管理执法的模式。我省城市管理执法的模式多种多样,各城市都在先行先试,进行着有成效的尝试,如有“牵头执法模式”,即城市管理执法局加若干相关行政管理执法部门的牵头式执法;“联合执法模式”,即城市管理执法部门与其他行政执法部门的联合式执法;“联系执法模式”,即城市管理执法部门联系其他行政执法部门的通知式执法等。综合各种城市管理执法的现行做法,城市管理执法的综合执法模式到现在为止还不成熟,而且都程度不同地存在着执法权威不够、执法效率不高、执法边界不清、执法规范不明、执法救济不足等共性的问题。

一是在中长期范围内,拟采用“城管+

公安+司法”的城市管理综合行政执法保障模式。将城市管理执法的行政确认、行政许可、行政处罚、行政强制、行政监督和行政执法救济等六个方面形成综合行政执法体系,将权力行使、监督和救济协同起来,防止权力滥用。具体而言,将城市管理行政部门与城市管理执法部门分离,整合城市行政执法的资源。城市管理行政部门行使行政确认与行政许可的权能;城市管理执法部门(包括实施相对集中行政处罚权部门)行使行政处罚的权能;公安交管部门行使行政强制的权能;行政监察与司法部门行使行政监督与行政救济的权能。

二是在未来条件成熟以后,拟采用“城管警察”的单一制公安行政执法模式。参照各城市在公安局系统内组建交管局的模式,组建和成立隶属于公安系统的城市管理执法局,赋予其调查、取证、处罚、强制、指控等行政执法职能,最终形成公安、交通和城管三警合一执法模式。借鉴发达国家和地区城市管理警察执法模式和经验,进行城市管理执法较为彻底的体制性变革,其诸多的优势在于,最终能够形成减少执法环节、节约执法资源、划清执法边界、强化执法权威、提高执法效率、规范执法行为、优化执法队伍的城市管理执法新体制、新机制和新模式。

三、机制创新——进一步完善城市管理执法的运行体系

按照十八届三中全会《决定》关于相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。理顺城市管理执法体制,提高执法和服务水平的要求。必须进行城市管理执法的机制创新,不断完善

行政执法的运行体系,进一步提高行政执法的运行效率和运行质量。由此建议:

1. 建立城市管理执法的协同机制。首先是建立城市管理执法的纵向协同机制。一是建立省、省辖市、市辖区(含县级市)三级城市管理执法协同机制,如在城市管理执法的法规、规划、标准、联动的协同;二是建立各省辖市和所属区县两级城市管理执法协同机制,如在城市管理执法机构、执法人员、执法资源配置的协同;三是建立区县与街道或乡镇之间派驻城市管理执法协同机制,如在区县执法机构与派驻地关系、派驻执法人员与派驻地关系的协同。其次是建立城市管理执法的横向协同机制。一是建立各省辖市城市管理执法部门之间的执法协同,如在同一城市管理执法部门与交通运输、水务、卫生计生、食药等行政执法部门的执法协同;二是建立城市管理不同执法事项间的执法协同,如在行政许可、行政确认、行政调查、行政处罚和行政强制等行政权力事项间运行的相互协同、信息共享等;三是建立各区县、街道和乡镇等基层城市管理执法机构之间的执法协同,如在跨区域行政执法、区县不同街道或乡镇之间执法资源配置、不同执法部门的协同。

2. 建立城市管理执法的开放机制。开放机制应该成为城市管理执法体制运行的基本特征。城市管理执法不仅是由执法人员、执法机构、执法权力构成的封闭系统,他应当是一个面向社会、公众、市民团体开放的体系。城市管理执法实际上是一个多边法律关系,是权力与权力、权力与权利、权力与责任、权利与义务相互作用形成的关系共同体,是政府、部门、公民、非政府组织或社会团体多边力量互动合作和利益博弈的共同体。按照这样的逻辑,公民、非政

府组织或社会团体应当成为城市管理体制的有机组成部分,构成城市管理执法的不可忽视亦不可替代的力量。

基于这样的认知,建立城市管理执法的开放机制应该体现在这样几个方面:一是制度建设开放机制,建立城市管理执法的立法征求意见、专家咨询等制度;二是信息公开开放机制,向全社会公开所有应该公开的城市管理执法信息,建立公众和社团可以随时随地查阅的信息平台和渠道;三是重大事项开放机制,建立城市管理执法重大事项的调查、听证、论证、评估机制;四是行政执法开放,建立公开执法、阳光执法、程序执法等机制;五是司法救助开放,建立行政执法相对人公开、公正、公平获得司法救助的机制。

3. 建立城市管理执法的程序机制。2015年3月江苏省颁布实施《江苏省行政程序规定》,其中第四章对行政执法程序进行了全面规定,包含了行政处罚和行政强制的程序规定,为我省各市城市管理行使相对集中处罚权设定了较为规范的操作程序。就城市管理执法的程序而言,其程序制度大体包括:执法公示程序、执法启动程序、执法调查程序、执法取证程序、执法决定程序、执法告知程序、执法确认程序、执法申诉程序、执法救济程序。并应该根据这些程序制度建立相对应的实施运作机制。具体包括:一是建立城市管理执法职权公示机制;二是建立城市管理执法事项告知机制;三是建立城市管理执法流程备查机制;四是建立城市管理执法文书存档机制;五是建立城市管理执法调查取证机制;六是建立城市管理执法处罚确认机制;七是建立城市管理执法申诉救济机制。

4. 建立城市管理执法的监督机制。城

市管理执法的监督涉及到执法监督的主体、内容、程序、结果等结构性要素,还涉及到省、市、区县、街镇乡之间以及城市管理相关执法部门之间纵横向监督的关系性要素。一是建立对城市管理执法主体的监督机制。二是建立对城市管理执法行为的监督机制。三是建立对城市管理执法程序的监督机制。四是建立对城市管理执法效果的监督机制。五是建立对城市管理执法纵横向关系的监督机制。六是建立体制内监督部门(如党委、人大、政府、政协等)对省、市、区县、街镇乡城市管理执法情况的监督机制。七是建立体制外监督主体(如媒体、非政府组织、社会团体、公民等)对城市管理执法情况的监督机制。

5. 建立城市管理执法的提质机制。为什么城管执法经常会被诟病,而同样是警察执法则很少被批评,执法的关键在人,没有高素质的执法人员,城市管理执法的质量、水平和效果都不会令人满意,提升执法人员的素质已经成为当前提升城市管理执法水平的一个重要关键。一是形成一个以社会化招录、专业化培训、序列化管理、职业化保障、统一化标准的提质路径。二是建立一种以招录雇佣、教育培训、管理考核、职务序列、职业保障的提质机制。三是有一套系统化的“1+6”城管执法人员提质制度设计,诸如:一个城市管理执法人员管理体制试点总体方案以及招录、培训、考核、技术标准、晋升、保障等六大操作性办法。四是要建立高标准执法人员的准入门槛,如强化准入的专业门槛,可以从大学的法律、行政和社会等专业招收毕业生,也可以从警校或警官学院招收毕业生。还可以对社会招录人员增加执法专业类的笔试科目或份量。五是建立执法人员后续储备

机制,如在省一级或省辖市设立城市管理职业学院或学校,也可以委托高校或警校培养城市管理执法人才。六是建立市一级行政执法人员的统一交流机制。

6. 建立城市管理执法的评价机制。城市管理执法的评价具有多种模型和体系,执法部门的体制内评价系统无法真实反映城市管理执法的真正绩效,而执法相对人的体制外评价系统往往对城市管理有一种抵触与冲突,自然不能客观地进行评价。因此,一是能够启动无利害关系方为主体的城市管理执法的评价机制,比如由第三方组织,如科研机构或咨询机构承担绩效评价的组织、问卷和分析,评价主体可以是那些无利害关系的企事业单位、社会组织、其他非政府组织和公众等。二是能够启动主观与客观相结合的城市管理执法绩效的评价机制,比如包括:城市管理执法规则的合法性评价、城市管理执法职权的法定性评价、城市管理执法体系的合理性评价、城市管理执法主体的正当性评价、城市管理执法权力的损害性评价、城市管理执法公开的接受性评价、城市管理执法便民的效率性评价、城市管理执法程序的规范性评价、城市管理执法监督的可控性评价、城市管理执法追责的执行性评价、城市管理执法参与的介入性评价、城市管理执法专业的科学性评价、城市管理执法人员的满意度评价等。三是能够启动成果运用的城市管理执法绩效的评价机制,通过对城市管理执法各个侧面的绩效评价和分析,能够将评价结果作为考量城市管理执法绩效的标准和依据,发挥绩效评价对城市管理执法的矫正功能。

(作者单位:南京市社会科学院210018)

新常态下推进我省城镇化

莫忽略“十个问题”

[孙道权]

随着改革开放的不断深入,我省的城镇化速度发展飞快,城市发展一直处于全国领先地位,但也面临诸多难题,粗放扩张、人地失衡、举债度日、破坏环境等现象比较突出。因此,在推进城镇化的过程中,笔者认为,切莫忽略以下十个方面的问题:

1. 莫忽略居住民生。随着我省经济的快速发展,城乡居民的衣食问题早已基本得到解决,然而,一个不容忽视的事实是,城镇特别是中小城市中低收入群体的居住现状仍不容乐观,其居住不足甚或居住贫困,作为居住领域的一种城市病,制约和谐社会建设乃至经济社会的协调发展。“一边是高楼大厦,一边是棚户连片”,则是这种状况的经典画面之一。尤其是进入“十二五”时期,庞大的农村富余人口向以中小城市为核心的城市圈如潮水般涌入,数百万的候鸟型农民工面临在城镇“落地生根”的彻底的城镇化转型问题,这就使得破解城镇居民住有所居的民生难题,更加艰巨紧迫。为此,亟须加快构建并完善保障房体系,持续筑牢住有所居的居住民生之基础。这既是可以有效地降低农民市民化的门槛,克服减少城市病,促进城镇化稳健快速发展,也是新型城镇化以人为本的先进理念得以体现的基本前提。对公共部门而

言,则成为其提高公共服务水平,积极稳妥推进新型城镇化的一项首要而紧迫的民生工程。

2. 莫淡漠以人为本。当前,我省城镇化率超过65%,但这是以常住人口为基数计算的,如果按照户籍人口计算,城镇化率只有57%左右。这说明,大量常住在城镇的农业转移人口还没有在城镇落户。这从一个侧面表明,我们应走出“重物轻人”、“见物不见人”的误区,大力推进以人为核心的城镇化,合理引导人口流动,有序推进农业转移人口市民化,实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的转变,让符合条件的农业转移人口逐渐融入城镇社会,提高人民生活水平和质量,促进人的全面发展和社会公平正义,使我省全体居民共享城镇化成果。在实际操作中,应按照保障基本、循序渐进的原则,积极推进城镇基本公共服务覆盖所有常住人口,逐步解决在城镇就业居住但尚未落户的农业转移人口享有城镇基本公共服务问题。应将农民工随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范围,保障其平等享有受教育权利,从而畅通社会流动渠道,防止因教育缺失而导致贫困代际传递,并在此基础上激发社会活

力、维护社会和谐稳定。加强农民工职业技能培训,提高其就业创业能力和职业素质。扩大社会保障参保缴费覆盖面,适时适度降低社会保险费率。根据常住人口配置城镇基本医疗卫生服务资源,改善基本医疗卫生条件。

3. 莫盲目地“摊大饼”。面对新常态下新一轮城镇化浪潮,我们一些地方和部门的决策者们却走入了片面迷恋“高楼热”的歧途。不仅苏南发达地区的中心城市争相上马高楼项目,部分苏中、苏北欠发达地区的中心城市也有很强的投资冲动。这些中小城市往往资金缺口巨大,盲目上马建高楼,给地方财政带来风险。因此,建高楼、造名城,推行“摊大饼”式的城市建设,占地面积越来越大。进而圈地、赶农民进城的城镇化,造成很多农民无地可种,即使在城里找不到工作也退不回农村去了。表面上进城农民的收入增加了,但他们所有的生活资料都要用钱去买,生活费用更高了。所以,我们应科学把握城镇化的逻辑,即到底是经济发展带动了城镇化,还是城镇化带动了经济发展。

4. 莫缺乏科学规划。首先,科学规划建设城市群。城市群是人口大省城镇化的主要空间载体。我省过去30多年的高速发展,得益于长三角城市群的带动。考察这些城市群连绵带,有四个基本特征:一是城镇化水平较高,城镇化率在70%以上;二是大中小城市规模协调,相邻等级城市人口比例大多在1:5以内,最高不超过1:10;三是以交通为重点的基础设施网络完善,各城市之间交通便捷、资讯畅通;四是城市功能布局合理、分工明确,产业优势互补。而我省推进城镇化,应当以构建城市群为目标,积极培育包括大城市、大城市和中小城

市的城镇体系,促进城市间基础设施互联互通和产业、功能互补。

其次,合理布局城市功能集聚区。任何城市,都有居住、商务、产业、教科文卫、基础设施和生态休闲娱乐等功能集聚区,在布局上应结合城市地形地貌和人文特色,按照“大联通、小分布”原则,实行“多中心、组团式”策略。每个组团内部,都配建上述功能设施,但要分类布局、相对集聚、互相配套;各个相对独立的组团之间,依靠自然山水体系和城市绿化带合理分隔,并通过城市快速路、轨道交通等互联互通。这种板块特色鲜明、整体效益最优的现代化城镇,能够有效疏导人流、物流、资金流,促进城市资源优化配置和提升基础设施利用效率。

5. 莫搞成千城一面。眼下,我省的城镇不少都是巨大的工地,到处标着“拆”字,在拆的热潮中,许多有历史意义和文化价值的建筑及建筑群永远消失了,无数体现各地传统生活方式和建筑特色的民居也永远消失了。消灭了城市的传统个性,取而代之的新建街区和建筑又毫无新的个性,结果便是城市的雷同化,千城一面。无论到哪一座城市,除了不得不保留的若干重点文物建筑,你很难再找到这座城市的历史记忆,而那少数文物建筑也成了高楼密林包围中的孤零零的存在。其实,在城市建设方面,我们早已有极其沉痛的教训。在这些年的城建开发热潮中,大部分胡同和具有地方特色与风格的建筑终于未能逃过劫难,旧城风貌遭到了进一步的破坏。在许多地方,“换一届政府换一张规划”已成惯例。问题在于,“形象工程”确实被视为政绩。因此,要解决城镇化进程中出现的种种弊端,仍绕不开体制的变革。在城

镇化进程中,我们必须经常问自己一个问题:我们将给子孙留下什么?我们是否消灭了该留下的东西,又制造了不该留下的东西?

6. 莫损毁生态骨架。目前,我省上百座中小城市总体生态化程度不理想。支撑城镇化发展要素的稀缺性、城镇资源环境承载力的有限性直接导致城镇中心区大气、水体、土壤和郊区固体废弃物污染越来越严重。这已经影响到城市功能的正常发挥,而且水土流失、森林生态系统质量下降、生物多样性锐减等生态环境恶化问题更加不容乐观。因此,如何规避和消除日趋严重的生态问题,转向生态文明为目标的新型城镇化发展道路迫在眉睫。而新型城镇化生态发展是一个有机的系统,是人与自然、社会、经济共生协调的路径。城镇化不是人口、产业的简单迁移,而是为城镇居民提供更好的生活品质。生态骨架是支撑人类生存空间和经济社会发展的基础,区域尤其高生态敏感度地区的城镇化进程的快慢、质量的高低,关键在于支撑其的生态骨架是否合理完善。水和植被是生态骨架的主体要素,构建基于水域和植被的生态骨架有机生长基质对改善区域环境质量特别是对新型城镇化生态化进程有决定性意义。

7. 莫浪费土地资源。我省人多地少,推进新型城镇化就要努力保障合理用地需求。眼下,土地收入一般占到我省地方财政收入的1/3,是地方政府名副其实的“第二财政”和平衡城建资金的主要“钱口袋”。因此,必须通过科学合理的制度安排,节约集约用好每一寸土地,管好用足每一笔土地增值收益。加强土地管理,应把握五条原则:一是坚持深度规划后出让,开发地块尽量做到控制性详规、形态规划、专业规划

全覆盖,这能使土地出让价格提高30%,最多可达一倍以上。二是坚持生地变熟地后出让。由政府土地储备机构负责动迁拆迁,土地整治好后再出让,不仅能保障依法拆迁,公平补偿,确保各方利益,还能大幅提高土地资产价值。三是坚持招拍挂出让。这是国家三令五申的要求,体现了公开、公平、公正原则,既能预防腐败,又可避免协议出让导致国有资产流失。四是坚持依法收回闲置土地。对久划不拆、久拆不完、久折不建、久建不完的“四久”工程土地,必须依法收回,挽回不必要的经济损失。五是坚持土地储备制度。加强土地储备是国务院的明确要求。建议土地资源配置“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的良性机制,可以为经济社会发展提供有力的用地保障,也能防止公共资源增值收益的流失。

8. 莫强拉农民进城。曾几何时,“农转非”是不少农民的人生奋斗目标。这不仅是因为与农村生活相比,城市的生活更现代、更文明、更美好。也因为那时候户籍的影响几乎渗透到生活的方方面面。有了城市户口,就意味着能吃上商品粮,子女上学、招工、参军能享受更多优惠,自己看病、养老条件也会更好。于是,“宁要城市一张床,不要农村一座房”,不少人想尽办法要跳出“农门”。但如今,这种情况似乎在渐渐地改变。据我省社科院的一项调查,在两万名被调查对象中,60后、70后的农民工不愿意转变为非农业户口的达到80%;80后农民工不愿意转为非农业户口的比例为75%,但如果要以交回承包地才能转户为前提,不愿意“农转非”的则达到了九成。其实,过去的“想进城”和如今的“慎进城”,背后都是农民围绕自身利益进行的认真考

量。因此,新型城镇化必须尊重群众意愿。也就是说,农民要不要进城、何时进城、进哪个城,都要让他们自己选择,不能采取强迫的做法。如果只是为了迎合地方政府“改革迅速见效”的政绩追求,甚至只是为了打农民土地的主意,就把农民“拉进城”,就让农民“被落户”,这显然违背了改革的初衷,也违背了新型城镇化的发展方向。

9. 莫产生新“剪刀差”。长期以来,我省城乡存在的差距一直没有得到很好解决。城乡的“剪刀差”从新中国成立至今依然存在,现在又增加城乡新的不公平,主要表现在三个方面:首先是土地交易的不公。城市建设、工业项目、开发区从农村征用了大量土地,大大低于土地市场价格,土地征用和开发转让过程中大量的级差地租,被转移到城市建设和工业发展。在房地产开发中,一些地方以每亩几万、最多几十万元的价格,从农民手中收取土地,转手以每亩上百万、千万元卖给开发商开发,开发商再次提高土地价格进行住房开发,最终形成畸高房价卖给城市市民。土地溢价财富转移到政府和少数人手中,这是城乡最大的不公。其次是城乡劳动力要素存在不公。数百万农民工进城务工,甚至荒废了农田,造成农村青壮年劳动力奇缺。进城后的农民工工资很低,社会保障水平差,面临沦为“二等公民”的窘境。农民进城打工创造的“剩余价值”存在被“剥削”的情况。再次是资本资金流动的不公。“三农”非常缺乏资金,根本原因是农村农业产业项目回报率过低,很难吸引资本,而国有金融机构嫌贫爱富,不但较少向农村农业输入金融资源,而且将从农村吸收的存款转移到城市,使得农村农业金融资源更匱

乏。因此,必须统筹解决城镇化与“三农”问题,努力缩小工农城乡发展新旧差距,尽快加强农业这条“短腿”,加快实现农业现代化,为城镇化进而为整个国家乃至我省的现代化奠定更为牢固的基础。重点在于解决土地、劳动力、资金资本生产要素新的不公问题。只有缩小了城乡差距,才能创造城乡公平的经济活动环境和平台,给城乡全要素生产力提供平等参与经济活动的机会。这也才能谈得上真正的“城乡一体化”。

10. 莫模仿西方样本。一提到推进新型城镇化,有人心中就泛起“洋味”,想照搬西方发达国家样本,走“拿来主义”老路。否也。为什么说中国不能模仿西方样本,江苏不能走西方城镇化道路?因为西方的工业化和城镇化是平行发展的。而我省在加快工业化阶段,农村一直比较落后。现在我省的城镇人口跟全省人口之比,也就是城镇化率,虽然已经达到50%以上了,但是很多人不信,因为这个统计数据把在城市住了半年以上的农民工都算作城市人口。此外,有些农民工在城市住了二三十年还是农民身份。如果按城市户口计算,我省的城镇化率跟西方发达国家相比差得太远了,而西方发达国家的城市化率已达到80%。按照这个比例计算,假定再过二三十年我省人口达到一个亿,就需要八千万人住在城镇。现在三千多万人住在城市中,已经很拥挤了,如果再增加五千多万人进城,城市建设怎么也跟不上,城市生活水平将大幅下降,谁也不愿意搬到城市里去,所以一定要走适合我省省情的道路。

(作者单位:江苏省盱眙县物资集团公司 211700)