

江苏新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化协调发展研究

[张 琳]

一、江苏新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化发展历程

从新中国成立以来我国的新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化逐步发展,先后经历了四个阶段,江苏省作为我国的经济大省在这些阶段中均走在了全国前列。

1. 第一阶段(1949—1978年):工业化初现,农业发展落后。这一阶段我国在工业和农业两方面有以下几个特点:第一,以重工业为主导的工业发展开始萌芽,为以后工业化的迅速发展提供了基础条件。新中国成立之初,受多年战乱的影响,我国经济社会发展水平非常低,产业结构很落后。第一产业在国民经济中举足轻重,而第二产业,特别是工业所占比重很低。第二,城镇化发展滞后,农业技术落后。建国初期,城镇与农村人口间自由流动,随着第一个五年计划的实施,大量人口进入城市,参与到城市工业化建设中来,因此,城镇人口比重从1952年的10.64%大幅提高到1960年的19.75%。随着公安部户籍制度的实施以及当时国内外形势的巨变,我国城镇化发展从1961年开始到1978年出现了逆流现象,城镇人口比重降到了17.92%。第三,工农关系不协调。建国初期,工业化刚刚起步,出现了资金缺乏、技术水平滞后、国际形势复杂等制约因素。因此,国家从政策

层面向工业化发展做了倾斜,对工业化的投入要远远多于对农业的投入。存在严重的资源分配不均问题,在很大程度上严重制约了农业现代化的发展。

2. 第二阶段(1979—2000年):经济高速发展,城乡二元结构凸显。十一届三中全会后,我国开始实施改革开放政策,同时针对国情提出了社会主义初级阶段的论断。该时期市场经济体制改革不断深入,同时随着家庭联产承包责任制的实行,农村工业化不断发展,乡镇企业快速增加,从而促进了小城镇的发展。城市和农村工业化的共同发展推动了工业化与城镇化的互动。形成了需求导向型工业化和以大城市为中心、中小城市为支撑、小城镇为基础的城镇化并存的局面。此阶段的特点为:第一,工业和农业发展不平衡,农业发展落后问题显著。第二,工业化与城镇化互动发展,城乡二元差距扩大。国家对工业化和城镇化的发展均较为重视,但对农业现代化发展的重视程度却截然相反。首先,改革开放后,工业化进入了全面发展阶段,工业发展重心从重工业转向了消费品工业,并加大了对轻工业的投资力度。其次,城镇化发展的主要特点是城市建设、小城镇发展和各地建立经济开发区。90年代后,城镇化从沿海、沿江地区向内地全面展开。全国城镇人口比重由1985年的23.17%增加到2000年的36.22%,年均增长2.86%。但是,

城乡二元结构问题不断凸显:一是城乡收入差距较大,城乡收入比自1985年开始呈上升态势,2000年达到2.78:1。二是受城乡居民收入差距问题的影响城乡消费差距也很大,2000年城乡居民消费性支出之比已上升至2.99:1,农村居民恩格尔系数为49.1%,比城镇居民的39.4%高出近10个百分点。第三,农业现代化发展起步,农业经济结构不断调整。自家庭联产承包责任制实行以来,农民生产积极性被极大调动,促进了农村经济的发展。

3. 第三阶段(2001-2011年):“四化”互动起步,城乡统筹加快。进入21世纪后,信息技术的快速发展不仅推动了工业化的高端发展,也促进了城镇建设的智能化和农业发展的现代化。2002年召开的十六大提出以信息化带动工业化,以工业化促进信息化的新型工业化发展道路。这一时期的主要特征有:第一,信息化高速发展,工业化与信息化不断融合。进入21世纪后,我国快速步入信息化时代,信息化与各产业间融合不断深入,生产效率明显提升。第二,城镇化发展加快,与工业化和农业现代化不断协调。虽然城乡分割的二元发展体制严重制约了统筹城乡发展,但以小城镇和县域发展为核心改革政策的实行,促进了城镇化的快速发展。第三,城乡关系呈现一体化发展趋势。2006年召开的党的十七大提出要构建“城乡经济社会发展一体化新格局”。2008年党的十七届三中全会提出“着力构建新型工农、城乡关系一脉相承”,2010年党的十七届五中全会提出“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”。全社会在这些政策的指导下,均致力于消除城乡二元结构,推进城乡统筹发展。

4. 第四阶段(2011年-现在):“四化”同步发展新局面。十六大以来,我国不断推行新型工业化机制,坚持以信息化带动工业化、以工业化促进信息化,依靠科技进步、提高劳动者素质、改善经济增长质量和效益,使工业化与信息化水平都有所提高。十八大更是首次提出了“四化”同步推进的战略思想,提出要使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。要求信息化不断融入工业发展和城镇建设当中,只有推动信息化和工业化深度融合,才有可能形成新型工业化道路。信息化在与农业现代化的协调过程中,不仅是推进农业现代化的一种技术工具,也是作为一种核心要素融入现代农业产业体系和价值链中的一种新型生产力。以新型工业化支撑推进产业发展,即按照资源集约高效利用的要求,重点向产业合理布局和集群配套发展转变,不断使城镇化发展创新理念和模式,促进城镇地理空间布局优化、中心城市与卫星城镇共同繁荣,提高城市发展质量。新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的同步发展,将有助于我国实现社会生产力的跨越式发展。

二、江苏省新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化协调发展问题分析

1. 工业化与信息化融合度低。工业化与信息化是两种完全不同的生产方式,两者之间客观上存在某种排斥性。若工业化与信息化的关系处理不好,那么就存在对人员、资金等有限资源争夺的现象,同时如果技术系统及其运用出现停滞,组织、管理、企业、文化等方面也会出现冲突。工业化与信息化之间也有着内在的有机联系。

信息化的发展具有运用性强、渗透面广、影响程度大的特点,因而其发展并非完全排斥传统部门,使传统产业部门消亡,相反是对传统产业部门的深度改造,并以此为基础而实现自身的深入发展。

结合本文中对工业化和信息化理论体系的研究可以看出,工业化的特征之一就是手工劳动生产被机械化生产所代替,而再看信息化的特征,信息化在工业化中的广泛应用,可以使工业化的发展不断向自动化、智能化和数字化方向发展,不断提高生产效率,提升工业化水平。同时,工业化的进步也会不断刺激信息化朝着更高水平发展。工业化和信息化的发展为彼此更进一步的提升相互提供条件,两者间的不断深入融合共同促进经济社会的发展,同时也为“四化”协调发展创造条件。

根据工业化和信息化的关系,江苏省在处理两者之间关系时,没有充分利用信息化发展的优势地位来促进工业化的更好发展,也就是说没有发挥好工业化与信息化两者有机联系的有利性,反而使其排斥性不断扩大。2007-2012年江苏省信息化水平经历了迅猛发展阶段,指标体系中指标值总体保持快速增长趋势,2008-2012年信息化函数值年平均增长327%。而工业化水平虽总体也成增长态势,但在2009年经历了大幅下降的过程,之后增速也逐年放缓,2008-2012年工业化函数值年平均增长只有57%,只有信息化平均增速的六分之一不到。这表明虽然2007-2012年江苏省工业化和信息化均呈现总体增长态势,但其工业化发展与信息化的发展没有完全协调,两者之间的融合度较低,还需进一步提升。

2. 城镇化发展速度较慢。根据区域二元性的概念,城镇政治活动集中,同时还聚

集着从事产品生产的现代工业部门。增长极理论中增长极的“极”在抽象的空间经济概念中有了具体含义,在经济意义和地理意义上分别指推进型主导产业部门和区位条件优越的地区(城镇或其附近中心区域)。城镇也是增长极理论中的一个“极”,它的作用就是通过有效地规划配置推进工业机制的形成,来促进区域经济的发展。因此,城镇化可以使城市功能不断完善、生产要素不断集聚,还可以加快农村剩余劳动力转移,统筹城乡发展,为工业化和农业现代化发展注入内在动力。城镇的集聚效应为工业化发展提供条件,城镇的服务功能为工业化向纵深发展奠定了基础,工业发展的基本格局受城镇化发展程度的影响。城镇化发展加快农村剩余劳动力的转移、促进农业产业化发展、加快农业产业结构优化调整、为农业现代化发展提供技术和资金支持。

再结合对江苏省城镇化发展的分析来看,江苏省没有充分发挥城镇这个“极”的作用,2007-2012年江苏省城镇化的总体水平虽然在不断提高,但与工业化和信息化的发展水平相比,增速明显较慢。江苏省城镇化水平在经历2008年的高速发展后,城镇化函数值在2009年出现了18%的下降,之后三年虽有一定比例的增长,但与工业化和信息化的增速相比,还有不少差距。2009-2012年江苏省这四年的城镇化函数值平均增长率只有17%,而工业化和信息化的平均增长率均达到了60%以上,是城镇化水平的三倍。这表明这几年江苏省城镇化发展过于被动,主要依靠工业化和信息化带动,缺乏主动性。同时,城镇化发展水平与工业化、信息化的发展水平还存在某些不协调的地方,城镇化的发展水平还

有很大提升空间。

3. 农业现代化发展相对滞后。美国经济学家戴尔·乔根森修正后的二元经济结构理论指出随着农业技术的不断发展,农村剩余劳动力将不断增加,这些农村剩余劳动力将转移到工业部门。因此,随着农业现代化的发展,农业综合生产能力得到提高,农村剩余劳动力也不断增多,为工业化发展提供劳动力资源和基本的原材料支撑,从而促进了工业化的发展。同时,农业现代化的发展也巩固了农业的基础地位,为工业化和城镇化发展奠定坚实基础,促进了工业化、信息化、城镇化与农业现代化之间有机统一发展。农业现代化发展是城镇化发展的基本要素,为城镇化发展创造了条件。

农业现代化在“四化”协调发展中有基础性作用,但是江苏省的农业现代化发展水平在2007-2012年这六年里,前三年经历了一个下降的过程,后三年虽不断增长,但增速与工业化和信息化相比也具有较大差距,其评价指标中部分指标波动较大,影响了农业现代化的正常平稳增长。单从2012年来看,虽然江苏省的“四化”协调发展水平在全国21个省市中排名第五,工业化、信息化和城镇化的排名也处在第五名或者第六名,这些方面的发展水平均处于全国领先水平,但其农业现代化发展水平却落后于众多经济落后省份,排在第十六名,处于较差位次。加之江苏省的耕地面积排名在全国排在第十位,也是一个农业发展大省,其农业现代化水平处于目前的位次,明显存在发展滞后现象,与工业化、信息化和城镇化的发展有较大差距,需要加强重视并提升其发展水平。

4. 抗风险能力差,缺乏保障机制。任

何事物的发展均不是独立存在的,与外部环境有着紧密的联系,并受外界环境的影响。工业化、信息化、城镇化和农业现代化的发展也不例外,它们的发展也必然受国内外经济和政策的影响,特别是在国内外经济形势较差的背景下,“四化”的发展必然受到较大冲击,这就需要建立一套保障体制来提高“四化”协调发展的抗风险能力。

纵观2007-2012年江苏省“四化”协调发展情况,除信息化水平一直保持稳步增长外,其“四化”协调发展水平、工业化发展水平、城镇化发展水平和农业现代化发展水平以及各项指标值均在2009年或者2010年出现明显大幅下降的过程,从当时全国经济环境来看,正处于国际金融危机深入影响我国的时间节点,江苏省的各方面发展也受到了外界环境的深入影响。2009年江苏省“四化”协调发展水平下降了3%,之后三年的平均增幅也只有6%;工业化和城镇化水平在2009年也出现了大幅下降,分别下降了71%和18%;农业现代化水平更是连续两年出现下降,可见外部环境的变化对江苏省“四化”的协调发展水平有着深远的影响。这表明江苏省的“四化”发展缺乏抵御外部风险的能力,同时,在风险发生前没有建立有效的事先保障应急机制。

三、江苏省新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化协调发展对策建议

1. 充分发挥信息化优势地位,推动信息化和工业化深度融合。目前,江苏省的信息化发展水平处于全国前列,并正高速发展。因此,江苏省应充分利用信息化的优势地位,在信息化自身快速发展的同时,多方寻找信息化与工业化等方面相互关联的结合点,并以此节点为基础,不断扩散发

展,促进工业转型升级,从而推动信息化和工业化的深度融合,进一步带动与城镇化、农业现代化的协调发展。

信息化与工业化的深度融合,就是要利用信息技术实现生产力的跨越式发展。同时,由于传统工业化对环境造成了巨大的破坏,新型工业化则要处理好生产与资源、发展与环境之间的关系,降低资源消耗、减少环境污染。这就要求新型工业化在发展过程中要和环保、信息、科技、通信服务等信息化方面多加强互动。江苏省应在日后工业化和信息化融合发展方面以工业和信息化部发布的《信息化和工业化深度融合专项行动计划(2013-2018年)》为指导,依据市场导向、改革引领,产用互动、协调发展,多方参与、协力推进的原则,从以下方面入手来促进信息化和工业化的深度融合。一是构建工业化和信息化融合管理体系,通过管理体系规范工业化和信息化融合的通用方法,完善支撑信息化和深度融合的相关标准。二是降低信息化应用门槛,解决各主体在信息化过程中技术创新、人才培养、信息咨询等方面存在的突出困难。三是提升智能化应用水平,创新智能制造装备产品,提高工业生产系统的集成水平,加快工业机器人等先进制造技术在工业生产过程中的应用。四是加强互联网与工业化、信息化的融合互动,扩大物联网、互联网在工业化中的应用,促进工业全产业链、价值链的信息融合,加快工业生产向网络化和智能化转变。五是提高信息产业服务支撑能力,包括加快建设信息网络基础设施、增强电子信息产业支撑服务能力和提升新型工业化产业示范基地服务能力。

2. 统筹城乡发展一体化,提升工业化与城镇化互动水平。从前面的分析中可以

看出,江苏省虽然是经济大省,但是也同样存在着城乡二元结构,其城镇化发展与工业化、信息化相比,还有很大提升空间。因此,江苏省必须更加重视城镇化的发展,并以中共中央、国务院2014年3月16日出台的《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》为契机,加大对统筹城乡发展一体化的投入力度,提升本省工业化和城镇化互动发展水平。

第一,逐步放开户籍制度,提高城镇人口比重。完善农业转移人口落户城镇制度,根据综合承载能力和发展潜力,以就业年限、居住年限、城镇社会保险参保年限等为基准条件,因地制宜制定具体的农业转移人口落户标准,引导农业转移人口有序落户城镇。第二,加快消除城乡二元结构体制障碍,构建以政府为主导、多方参与、成本共担、协同推进的农业转移人口市民化机制。第三,以优势城镇为增长极的“极”,向外扩散发展,从而增强中心城市辐射带动功能,加快发展中小城市,有重点地发展小城镇,促进大中小城市和小城镇协调发展。第四,提高工业转型水平,促进工业化和城镇化协调发展。优化城市产业结构布局,促进城市经济转型升级,提高工业化和城镇化互动发展水平。第五,推动城乡一体化发展,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。建立城乡统一的人力资源市场,积极落实城乡劳动者平等就业、同工同酬制度。同时,在这些措施的基础上应坚持遵循自然规律和城乡空间差异化发展原则,科学规划县域村镇体系,统筹安排农村基础设施建设和社会事业发展。

3. 大幅提高农业现代化水平,促进城

镇化和农业现代化协调发展。江苏省是全国农业发展的重要省份,全省的耕地面积也排在全国的前十位。但从本文的分析来看,与工业化、信息化和城镇化相比,江苏省则稍有忽视了农业现代化发展的重要性。农业现代化提高农业综合生产能力,巩固农业基础地位,为工业化、信息化和城镇化发展奠定坚实基础。因此,在新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化协调发展的过程中,更应重视农业现代化的地位,促进城镇化和农业现代化的相互协调。

第一,坚持走中国特色新型农业现代化道路,加快转变农业发展方式,提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力和可持续发展能力。第二,提高农业现代化水平,增强农业科技创新能力。健全农技综合服务体系,推广现代化农业技术,并提高农业科技成果的转化力。创新农业经营方式,坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展。第三,创新农业发展模式。鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式。加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。第四,加强农村基础设施和服务网络建设。加快农村饮水安全建设,因地制宜采取集中供水、分散供水和城镇供水管网向农村延伸的方式解决农村人口饮用水安全问题。继续实施农村电网改造升级工程,提高农村供电能力,实现城乡用电同网同价。继续实施新农村现代流通网络工程,培育面向农村的大型流通企业,增加农村商品零售、餐饮及其他生活服务网点。深入开展农村环境综合整治,实施乡村清

洁工程,开展村庄整治,推进农村垃圾、污水处理和土壤环境整治,加快农村河道、水环境整治,严禁城市和工业污染向农村扩散。

4. 健全防范风险应急机制,推进“四化”同步协调发展。从对2007-2012年江苏省新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化发展趋势的研究可以看出,江苏省在2009年受国际金融危机的冲击影响较大,在该年份工业化、城镇化和农业现代化的发展均受到了不同程度的影响,个别子系统的函数值下降幅度超过了100%。这就充分表明,在发展过程中必须要建立一套完整的防风险应急预案。只有这样才能保证江苏省新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的协调稳步发展。

首先,建立应急预案,从国际层面分析国际经济社会发展的历史,并利用可靠的信息资源预测未来国际和国内经济发展趋势,针对可能出现的不同风险,例如政策方面、经济发展方面以及其他突发情况制定不同的应急机制。其次,加大改革创新力度,优化外部经济环境。我国经济前进的动力源自不断加大改革创新力度,江苏省也同样如此,必须对内改革转型,对外加快重新战略布局,不断提高国际竞争力。在经济转型过程中,要提高发展质量,既要让人民共享高质量的经济增长成果,又要提高资本积累质量。防范中长期风险,可以实施的最有效路径是通过技术创新不断提高劳动生产率和投资效率。同时,实时全面监控本省“四化”各方面的发展情况,及时掌握第一手信息,并根据环境的变化,不断调整应急机制,当突发情况发生时,能迅速有效的将影响“四化”发展的负面影响降到最低,最终为“四化”的协调发展提供保障。

(作者单位:南京工业大学211816)

泰州新型城镇化： 基于问题倒逼的路径选择

[景云祥]

近年来,泰州市城镇化发展迅速,2013年城镇化率已达59.04%。以往城镇化过程中,泰州一些地方的探索为新型城镇化积累了经验,包括:体现以人为本,凸显生态保护;构建城镇体系,促进融合发展;打造特色园区,发展现代产业;完备基础设施,提升城市功能;注重市场运作,激发开发活力。但是,泰州新型城镇化面临有待突破的难题。作者认为未来新型城镇化建设,要坚持问题倒逼与改革创新相结合寻找突破的路径。

一、以往积累的经验

以往城镇化过程中,泰州一些地方的探索为新型城镇化积累了经验:

1. 体现以人为本,凸显生态保护。城镇化中注重体现以人为本理念。人口城镇化中,建立起经济发展和扩大就业的联动机制,促进扩大投资与增加就业相结合。城镇化中注重凸显生态保护理念。靖江率先基于主体功能区的新理念建立市镇联动

新机制,按照重点开发、适度开发、限制开发和禁止开发进行功能分区和发展定位,形成功能清晰的区域布局,促进城镇化与经济发展、生态建设的有机结合。

2. 构建城镇体系,促进融合发展。制定实施“2115”城乡转型方案,构建体现新型城镇化要求的城镇体系。城镇化推进过程中注重根据资源禀赋、产业基础和人文条件寻求特色发展、融合发展。溱潼镇挖掘区域资源的旅游价值,大力发展现代旅

游业,成为长三角重要的旅游目的地;戴南、溱潼两镇邻近,戴南的企业家到溱湖国家湿地公园·泰州华侨城购买房产,较好地促进两地融合、联动发展。

3. 打造特色园区,发展现代产业。在城镇化中注重产业支撑,注重依靠特色园区培植构建现代产业体系,通过培育特色园区,奠定新型城镇化的产业基础。如在中心城区,将海陵工业园转型为“文化产业园”,有序推进市区经济“退二进三”,提升了城市的文化功能,丰富了城市的经济业态。

4. 完备基础设施,提升城市功能。深入推进市区行政管理体制改革,改变以前市、区分块建设的做法,坚持市区一体,打好整体战,着力推进供水、排水、燃气、电力、信息、公交等公共设施一体化、集约化、标准化、融合式建设,避免各自为政情况下城市基础设施建设标准的参差不齐,使市区城市建设衔接问题有所缓解。

5. 注重市场运作,激发开发活力。政府注重通过项目推进与综合体开发促进城市建设的展开。近年来,在主城区城市建设中,注重吸引全国有实力的房地产商到泰州打造城市综合体,通过著名房地产商的高端开发提升了城市的品位。在城镇建设中注重项目化推进,溱湖国家湿地公园通过引进华侨城集团资本,使项目通过市场化、社会化手段得以不断推进。

二、有待解决的难题

尽管泰州城镇化方面取得了不少成绩,在新型城镇化方面作出了一些探索,但总的来说,作为从县级市发展而来的地级市,城镇化质量还有较大差距。根据《中国新闻周刊》2013年公布的中国城镇化质量

排名,泰州市城镇化质量指数0.5417,位居全国57位,位于江苏省第9位,低于苏中其他两市。

	城市质量 发展指数	城镇化 效率指数	城乡协调 程度指数
泰州	0.6552	0.3535	0.5785
南通	0.6485	0.3880	0.6742
扬州	0.6153	0.4058	0.6895

存在的问题主要有:

1. 农民市民化问题。人口城镇化中还存在着一些问题:首先,人口城镇化中“半城镇化”问题。最初,不少农村转移人口变成城镇的“非农”,成为城镇化中的“边缘人”;其后,一些地方实行“双置换”,这些转移人口只能获得基本的保障,大多数成为城镇的低收入者。其次,人口城镇化中出现一些“食利者”。土地征用补偿中,随着补偿标准的提高,不少农民拆迁户获得大量货币补偿、较多拆迁安置房,进入城市后,不愿参与劳动,借助出租房产、吃利息成为“食利者”。

2. 城镇布局问题。城镇空间开发中如何布局面临一些问题:首先,城镇群发展中,随着姜堰撤市设区,如何通过规划调整形成城乡空间交错、城市城镇相间、疏密合理得当的区域城镇群发展布局,成为城镇化中亟待解决的问题。其次,城镇建设过程中注重了城镇规划线的控制,但也产生新问题,如:城镇规划控制线内,不许居民翻建。由于居住条件不能及时改善,其对规划管理存在较大意见。再次,主体功能区建设中,要求乡镇引进项目向园区集中,实现“飞地”发展,但实施过程中,由于涉及项目收益分配、就业等问题,一些乡镇对“飞地发展”有所抵触。

3. 产业支撑问题。城市化和产业化要统筹推进、融合发展。当前城镇化中,泰州产业支撑需要继续强化:首先,从传统特色产业提升改造上看,需要做大建筑业。建筑业在促进农村劳动力向城镇转移方面具有重要的作用。我市是重要的“建筑之乡”,但与南通相比还有较大的差距。需要在现有基础上,强化建筑产业的特定优势,助推其发挥在新型城镇化中的产业支撑作用。其次,奠定城镇化的产业基础,需要推动战略性新兴产业发展。但在现代产业体系打造中,往往受一些因素影响、制约,放松了标准,少数园区引进了与园区产业发展方向不一致的项目。

4. 建设协同问题。首先,物质的城镇化中建设标准落后于社会发展需求。一些基本设施建成不久即与城市发展要求不相适应,较为突出的是停车场的设计基本不能适应城市规模扩张和人口集聚的要求,带来停车难、停车管理难问题。其次,人文的城市化面临一些困惑。人文的城市化与物质的城市化需要统筹推进,较为困惑的是:泰州文化遗存比较分散,在新型城镇化中如何保留。再次,新型城镇化与生态建设环境协同的问题。城镇建设应当保护乡村特色,留得住“乡愁”。但是建设过程中,大多数城镇忽视现代建筑与当地的自然风光、历史文脉间的融合,城镇建设与自然、人文环境契合度不高。

5. 资源集聚问题。首先,土地问题。一些地方土地储备不足,难以满足建设用地的需求。城镇化中需要推行建设用地增减挂钩,农村宅基地退出机制乏力成为制约增减挂钩推进的障碍,增减挂钩中或多或少存在用地“占优补劣”的现象。其次,

资金问题。资金集聚中存在明显的“挑肥拣瘦”现象,地理位置优越的城镇,能够通过市场化手段有效集聚开发资金实现滚动开发。但地理位置欠佳的城镇,建设资金难以筹集,建设进展缓慢。再次,人口城镇化的问题。目前农村城镇注重土地集约经营与农民集中居住,但应充分考虑一些老年农民的低收入只能适应农村低成本的生活,要切实解决,以消除这部分农民对人口城镇化的抵触。

6. 城市管理问题。城市管理的问题包括建设中的管理与建成后的管理。首先,目前城镇建设推进呈现不平衡特征。区位、投资趋向叠加城市建设设计的原因,有的地方“风景独好”,有的地方“破旧不堪”,影响了城市的整体形象。城镇建成后的管理上存在欠缺,城镇化发展中,不少城镇推行集中居住,但在人口集聚的小区,物业管理水平跟不上建设的要求,存在物业管理滞后的问题。其次,城镇边缘地带的治理不到位。城镇的边缘地带、城郊结合部,由于房屋租金低廉成为流动人口集聚的地方,加之管理方式跟不上人口集聚的要求,又因居住人口混杂,存在较多的不稳定因素。

三、突破路径的思考

未来新型城镇化建设,要坚持问题导向与改革创新相结合,谋划发展的战略、理念,寻求发展的动力、支撑,提升发展的质量、内涵。

1. 围绕城镇战略布局,分层确定建设规划。城镇体系规划要按照“一核、三极、多节点”的战略布局进行分层建设规划,致力打造“紧凑型、精致型、开放式”城镇体系:强化“一核”,发挥中心城市引领作用。

姜堰撤市设区后,泰州中心城市的框架成为“L”型的城市框架。当前,中心城市打造需要在强化泰高路纵向发展轴推动同城发展的同时,注重海姜横向发展轴的发展;需要根据城乡空间相间的特点,合理布局城市结构,实现中心城市一体两翼式的组团发展。突出“三极”,发挥县域经济增长极作用。靖江、泰兴、兴化三市,要根据各地资源禀赋条件,明确产业发展定位,统筹城市功能布局,注重城市建设特色、文化遗产继承、本土气息保留,打造强有力的县域经济增长极。培育“多节点”,发挥城乡一体发展支撑作用。在新型城镇化中,区分小城市、重点镇、一般建制镇,实施差别化、有步骤、明重点的提升方案。对工商业发达、开发程度较强的城镇,有序地推进城镇开发;对有经济基础、自然条件与文化积淀,开发强度不高的城镇,有选择的进行重点开发;对经济发展、人口集聚相对滞后的城镇,应着力于提升内生发展能力,做好力量集聚。特别要注重把小城市、重点镇作为重要链接,打造新型城镇化的重要节点支撑。

2. 围绕以人为本理念,创新人口转移机制。提高人口城镇化率的同时,缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率之间的差距。创新户籍管理制度改革。按照优先解决存量、有序引导增量的原则,全面放开建制镇和小城市落户限制,推进人口就近城镇化;在市县两级中心城市全面推行居住证制度,探索户籍“积分管理”,建立与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,推进基本公共服务与社会保障由户籍人口向常住人口的全覆盖,促进公共服务的共享、均享,着力解决人口城镇化中的“半城镇化”问题。推进择业制度改革。

尊重意愿、自主选择、区分对待:对愿意并能够在城镇就业、生活的,要增强其融入城镇生活的能力,通过实施积极的就业政策,解决转移人口就业问题。对难以在城镇就业、生活,城镇化后的低收入难以适应城镇的高成本生活的农民,需要充分尊重其意愿,不愿意进城的可采取置换土地、房产的方式,既满足其择业愿望又保证城镇化中集约经营、集中居住的要求。构建鼓励农业转移人口创业的社会参与机制。对土地征收过程中获得补偿较高的转移人口,要采取鼓励创业的政策,通过组建股份合作社,集中投资创业,实现入股分红,增加财产性收入,避免其成为社会的“食利者”。探索建立人口城镇化的合理成本分担机制。政府、企业、个人按照统筹政策分别承担城镇社会保险的应付支出。

3. 围绕产城融合发展,做强产业发展基础。将“产城一体”理念融入新型城镇化建设,依托特色园区的培育、发展,为产业经济发展奠定基础,为转移人口就业提供岗位。发挥传统产业优势。为适应城镇化趋势,对传统劳动密集型产业实施再创业战略,通过保基数与提质量结合的引导政策,不仅吸收更多转移劳动力,而且实现产业转型升级。培育建筑产业特色。注重发挥建筑产业在推动城镇化中的特殊作用,以建筑业的工业化做大规模;注重对正太集团、中兴建设、江苏一建等特级资质企业的打造,引导更多建筑企业争创特级资质企业、一级资质企业,以支持名企创品牌实现泰州建筑业质的跃迁。为体现对建筑业从业者的激励,建议城市公共交通与景点游览门票对其优惠,激发其劳动创造的热情。加快新兴产业发展。要围绕“1+3+

N”产业方向构建产业基础,中心城市突出中国医药城等园区的平台载体功能,制定产业导向目录,培育高新技术企业集群,重点发展高端服务业与高端制造业;县域城市要依托特色园区,打造产学研联合创新平台,引导先进产业集聚,实现产业集群发展;小城市、重点镇、一般建制镇,要根据区域产业政策形成独特的产业业态,以创业型经济促进民营企业发展,促进农村转移人口就近城镇化,促进城乡产业的联动发展。同时要服务农业产业化,依托现代服务业构建农产品生产、农产品加工、农产品销售融合发展的产业链。

4. 围绕提升建设水平,丰富城镇建设内涵。以城镇建设作为新型城镇化核心,注重城市、城镇建设品质的提升,让城市建设布局更清晰、功能更完备、景观更优美。建设布局要更清晰。工业区、商贸区、居民区要合理安置,并注重布局中核心区的形成,注重城市风道的形成,注重城市天际线的和谐。城市功能要更完备。围绕集聚人气,坚持长远规划与问题倒逼结合,把握城建中薄弱环节、重要环节,及时确立城镇建设中必须定期完成的重要民生工程目录清单,完备功能。当前,城市建设要注重提高建设标准、延长建筑设施使用年限,以及新型建设材料的运用;城镇建设要注重基础设施的齐全配套(如信息化发展中弱电网线的布设)、正常运营(如污水处理设施的正常运营)。城市景观要更优美。要融入自然、承接文脉营造人造景观;发挥水城的优势,善于傍水建设,增加城市的灵动感;传承泰州建筑法式的精髓,不断提高城市品质。

在城市建设提升基础上,以城镇建设

中多元目标的整合全面丰富新型城镇化的内涵:注重城镇建设与体制创新的互动发展,以新型的行政管理模式、体制展示城镇的政治文明。注重创新管理体制,如为适应产业经济圈的发展,可以打破行政区的限制,构建特色经济区;并依托经济区概念实施“园区代管乡镇”的管理模式,促进产业圈经济的发展。注重城镇建设与城镇文化的融合发展,以文脉的保留、文化的繁荣展示城镇的精神文明。泰州文脉源远流长,新型城镇化建设中,要着力解决遗存分散不利于新型城镇化发展的积弊,可以重要遗存为基础,对非重要遗存通过搬迁适当集中,打造历史文化街区。注重城镇建设与社会管理的同步发展,以个性服务、公共服务展示城镇的社会文明。各级政府都要以“织好网、保基本、兜住底”为基础发展个性服务、共性服务,设置个性服务:市县两级中心城市,要重点围绕科技创新、创业服务,为经济社会转型升级提供保障、服务;小城市、重点镇要以产业服务、就业服务为重点,推进新型城镇化的发展;一般建制镇,要继续强化基本社会服务(如社区物业服务的保证),在此基础上突出有助城乡一体发展的现代农业发展服务。强化共性服务:各级政府都要构建动态化、精细化的人口城镇化服务管理体系解决人口城镇化中转移人口职业与身份分离、劳动与保障分离、就业地与居住地分离的问题;推广社区“一委一居一站一会”管理模式,着力构建立体化社会治理体系,推进“网格化管理”向城市、城镇边缘的延伸,去除管理死角,消除安全隐患。注重城镇建设与环境保护的联动发展,以生态名城、生态市建设展示城镇的生态文明。以生态名城建设、

生态市创建为抓手,完善生态环境源头保护机制,做好编制自然资源资产负债表的准备工作,建立领导干部任期环境质量考核制度与生态环境损害责任终身追究机制;完善资源有偿使用制度、推进主要污染物排污权有偿使用与交易制度的全覆盖、推进生态补偿的扩大与制度的完善,遏制和扭转当前环境退化趋势,让城市建设融入自然生态环境、融合生态系统打造。

5. 围绕市场机制构建,注重要素集聚盘活。在土地城镇化方面:首先,探索建立城乡建设用地统一市场机制,要按中央和省统一要求,坚持试点先行,积累经验;在节约集约基础上,根据各地情况,探索用市场方式盘活土地存量、做好土地资源储备(如姜堰一些乡镇整理废弃的窑场,土管部门购买土地指标作为储备)。其次,要刚性实行城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩、与城镇盘活存量建设用地规模挂钩的激励约束机制,与城镇化进程相适应的农村宅基地退出机制,使人口城镇化与土地城镇化同步开展;建立节约集约用地综合考核奖惩机制,压缩增量与盘活存量结合,节约用地与提高效益结合。再次,要探索与主体功能区理念一致的“飞地”发展机制,总结靖江等地“飞地发展”中可复制、可推广的经验,更大范围内推广“飞地发展”。在新型城镇化资金集聚、运营方面:“土地生财”之外,要将城市融资建立在可持续的基础上,可以提高城市服务价格扩大地方财政收入基础;可以创新融资方式,在政策规定的框架内以地方政府债的形式融资用于城镇建设;还可以在城镇公共设施建设引入PPP模式,政府与民间组织之间通过一种伙伴式合作关

系,以政府资金引致民间资金,或是合作建设城市基础设施,或是以特许权协议为基础提供某种公共物品和服务。在城镇积累公共资产管理方面:建议适度收取城市公共设施使用费用,保障公共设施基础维修费用,减轻财政负担;建议促进建设管理与建设完成后的建筑维护衔接,推行城镇公共设施建设管理终身负责制,以强化源头管控,落实质量责任,规范管理行为。

6. 围绕城管方式创新,推进智慧城市建设。注重城镇建设方式更新。以往城镇建设中,政府与开发商是主角,居民是配角。未来,可探索合作开发形式,政府提供规划与一定的扶持,让居民联合体成为城镇建设的主体参与建设。在让居民改善居住条件、缓解其对城镇建设的压力之时,也让居民对当地房地产的价格有适当的估价、遏制拆迁征收中价格畸高的现象。注重城镇治理方式创新。引进经营理念,凡是适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,原则上交由社会组织承担;凡是需要由市场向政府提供的公共产品,由政府向市场购买。如在引导人口转移中,注重实施农民工技能提升计划,并整合社会力量构建包括就业技能培训、岗位技能提升培训、高技能人才与创业培训、劳动预备制培训、社区公益性培训在内的新型培训体系。注重智慧城市打造。注重互联网、物联网技术在城市管理中的运用,重视信息基础设施和数字化城管平台建设,推进信息网络宽带化、规划管理信息化、基础设施智能化、公共服务便捷化、产业发展现代化、社会治理精细化,推进智慧城市建设,提高城市治理水平。

(作者单位:中共泰州市委党校 225300)

推进江苏新型城镇化建设的对策

[刘利平 李叶青 朱广东]

一、切实解决“城与人”、“城与产”的矛盾,加快缩小地区差距,全面提升新型城镇化建设的质量和水平。

江苏推进新型城镇化建设,必须大力提升农民市民化的质量、切实维护农民合法权益作为首要任务。同时应当大力推进产城融合,提高城镇建设用地的利用效率,缩小苏南和苏北城镇化水平的差距,以促进城乡产业发展、增加城乡就业、改善人居环境、提供良好的公共服务为重点,着力完善农业转移人口市民化的制度体系,加快建立农村公共产品供给长效机制,努力实现城镇基本公共服务覆盖常住人口和城乡基本公共服务均等化,使全体人民共享新型城镇化建设成果。

1. 大力提升农民市民化的质量、切实维护农民合法权益。为了切实解决“城与人”的矛盾,江苏新型城镇化建设必须将有序推进农民市民进程,不断提升农民市民化质量、切实维护农民合法权益作为关键和重点。一是要坚持以人为本,充分调动农民的积极性,改被动城镇化为主动城镇化,要按照自愿、自主的原则,按照2014年6月6日中央全面深化改革领导小组审议的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》和习近平总书记的指示,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制

特大城市人口规模,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。二是要增强农业转移人口就业能力,推进农业转移人口随迁子女平等接受教育,提高农业转移人口医疗卫生计生服务水平,不断完善农业转移人口社会保障和住房保障体系,使农民市民化后享受均等化的基本公共服务,改“半城镇化”为全面城镇化。三是要制度层面保证切实维护农民合法权益始终作为提升农民市民化质量的必要前提,必须从制度上真正落实新型城镇化建设中的农民权益保障,彻底改变城乡二元结构,充分发挥政府职能,完善征地补偿制度和社会保障制度,妥善处置失地农民问题。要切实增加农业转移人口进城发展的资金,让新型城镇化的进程变成广大农民致富幸福的过程,让新型城镇化真正成为以人为本的城镇化。

2. 产城融合、区域联动、陆海统筹三位一体,全面提升江苏新型城镇化建设的质量和水平。为了切实解决“城与产”的矛盾,江苏推进新型城镇化建设的过程中就必须始终坚持坚持产城融合、区域联动、陆海统筹三位一体。改革开放30多年来,苏南地区区域合作和城乡一体化的进程较快、力度较大,市场经济体制较为完善,也是各个城市政府重视程度与推动力度较大的地区。目前,江苏新型城镇化建设中的产城融合、区域联动、陆海统筹工作已经走

在全国前列,在已有成功经验的基础上,一是应当吸取国外经济发达地区区域经济一体化的合作组织形式(特别是欧盟、东盟的经验),减少城市间的摩擦,加强分工合作,有利于区域经济效益的提高,有利于各个要素均衡与资源的合理开发利用,有利于城市经济的快速发展,形成多赢的格局,对于区域经济发展十分有利。二是要紧紧围绕市场配置资源决定性作用的发挥,同时依靠政府的宏观调控作用,利用江苏沿海开发战略以及长江经济带发展战略的政策优势,发挥地方经济的积极性,提升各地城市区域经济的竞争力,真正做到产城融合、区域联动、陆海统筹三位一体。三是要注重解决有些城市发展规模过大,开发区过大,用地有些失控,外资企业整体技术层次不高的问题。四是要逐步改变政府主导的城镇化模式弊端,改革完善土地收益分配和资源配置的体制机制

二、明确发展定位,合理规划布局,大力提升城镇建设土地利用效率。

1. 完善城镇的文化定位、自然生态定位和主导产业定位,切实提升新型城镇的品质。为了切实解决城镇定位不够清晰,品质提升速度慢的问题,江苏新型城镇化进程中需要从文化、自然、生态产业等方面对城镇进行再定位。当前,就是要坚持“科学理念,制定科学规划,立足国情,博采众长,做到现代中有传承、规范中有灵动,把城市建设成绿色包容和谐、群众安居乐业的有机生命体,同时,要增强城市对农村的反哺带动能力,建设美丽乡村,破解城乡二元结构矛盾,使山水乡恋与城市文明融为一体,文化是城市的灵魂,城市建设和改造中,必须坚持开发与保护并重,着力补上地

下管网等城市基础设施“短板”,同时注意传承中华优秀传统文化传统,不断提升城市内涵与品位,使人们既享受现代生活,又留住历史和人文的印记。从城镇定位的总目标看,就是要瞄准“绿色”“智慧”“人文”,切实提升中心城市国际化水平,完善中等城市的集聚功能,发挥小城市和小城镇的承载作用,因地制宜地提升城市品质。以江苏城镇自然生态再定位为例,江苏13个地级市的自然地理要素中“滨水”的特点十分突出,例如,无锡强调“太湖明珠”,扬州被成为“运河城市”,所以,突出“水”自然要素优势和水”在城市中的核心地位必然成为江苏城市自然生态再定位的题中应有之义。

2. 科学合理规划,倚重协同创新,大力提升城镇建设土地利用效率。根据江苏的规划,优化城乡空间布局形态是推进新型城镇化的重要方向,为了解决城镇规划公共交通导向仍显不足的问题,防止“城镇孤岛效应”,进一步提高城镇空间规划布局与城镇功能定位匹配度,加强城镇空间格局规划引导政策的导向,切实提高城镇建设土地利用效率,江苏新型城镇化建设必须做好以下工作:

一要科学规划城镇布局,切实发挥城市综合功能。要着力完善沿江、沿海、沿东陇海线和沿运河城镇化布局,明确大中小城市和各类城镇的功能定位和协调发展机制,根据资源环境承载能力,强化城市群和都市圈在推进新型城镇化进程中的引领和带动作用,注重发挥中小城市吸纳农业转移人口的重要作用,促进城镇化和新农村建设协调推进,形成体系更加完善、定位更加明确、分工更加有序的城乡布局形态。

二要做足土地管理制度改革文章,切实提升土地利用效率。必须实行最严格的

耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度,创新土地管理制度,优化土地利用结构,建立城镇用地规模结构调整和布局优化机制,完善节约集约用地制度,健全国有建设用地有偿使用制度,推进农村土地管理制度改革,深化征地制度改革,强化耕地保护制度,严格新城新区设立条件,严禁突破土地利用总体规划设立新城新区和各类开发园区,防止城市边界无序蔓延。

三是要强化城镇规划公共交通导向,推进区域经济协同发展。完善城市群发展协调机制和加强交通建设的同时,突出发展“地铁小镇”这个重点,深化以上海为龙头的长三角一体化区域合作,加快苏南现代化建设示范区建设,做到南京都市圈宁镇扬同城化、苏锡常都市圈一体化,徐州都市圈协同化的“三位一体”发展,在江苏沿海开发中发展壮大海洋经济,发挥“一带一路”交汇点的重要作用,推进连云港国家东中西区域合作示范区建设,带动苏中苏北腹地发展振兴,真正发挥城镇的功能发挥和联动效应有机结合起来。

三、加强内涵建设,追求城乡融合,将城乡一体化发展真正落到实处。

为了切实解决“城与乡”的矛盾,江苏新型城镇化建设必须始终把城乡发展一体化发展和可持续发展作为基本要求,要围绕城乡融合目标,加大城乡统筹力度,推进农村新社区建设;加强内涵建设,加快转变城乡发展方式,着力提高城乡发展质量;积极实施产城一体化建设、产住一体化建设工程,不断提升城乡社会发展水平。

一要加快转变城乡发展方式,着力提高城乡发展质量,坚持城乡发展与人口、资源、环境相协调,在建设用地规模、基本农

田保护,生态红线边界等方面落实可持续发展要求,强化资源节约、环境保护和生态修复,推行绿色低碳的生产生活方式和城乡建设运营模式,走集约化、生态化、低碳型、宜居型的城乡生态文明和可持续发展道路。

二要把提升城乡社会发展水平作为推进新型城镇化和城乡发展一体化的重点内容。准确把握社会发展转型的新特点新趋势,积极顺应城乡居民对过上美好生活的新期待,进一步强化政府提供公共服务产品、保障社会公共安全、维护社会公共秩序等方面的职责,充分尊重权益诉求,全面提升人口素质,实现人的全面发展。

三要切实增强城乡基本公共服务能力。要真正做到均衡配置城乡公共资源、统筹城乡就业、完善城乡社会保障体系。以优化配置医疗卫生资源为例,要积极推进城乡医疗机构纵向合作,鼓励城市优质卫生服务机构帮扶基层医疗机构,积极引导城市卫生人才向基层流动;合理设置城市社区卫生服务中心,加快健全完善城乡“15分钟健康服务圈”。

四要健全城乡发展一体化体制机制。突出主体功能区导向,引导不同类型城镇差别化发展;促进城乡要素市场进一步走向规范,推动土地、技术、资本、劳动力资源等要素在城乡间平等交换、自由流动配置,不断完善城乡发展一体化体制机制,持续推进城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、就业社保和社会管理“六个一体化”,促进城乡协调发展和共同繁荣。

四、完善城镇化协同创新和资金保障的体制机制,充分发挥城镇的集群效应、集聚能力、集约成效。

江苏新型城镇化进程中城镇的集群效

应、集聚能力、集约成效的发挥与诸多因素相关,其中完善协同创新的体制机制与资金保障的体制机制显得尤为重要。

一方面,要坚持“四化联动”、“两化融合”、“区域联动”、创新驱动的有机同一。江苏新型城镇化必须在大力推进“产城一体”化建设的同时,必须切实改变城镇化和农业现代化相互协调等方面存在地区发展不平衡,行业发展不平衡和发展程度不平衡,县域城镇化进程中对农业现代化重视程度不平衡状况;要科学确定城镇产业定位,推进产城互动融合发展,进一步增强经济活力,为城镇化提供强有力的产业就业支撑,当前,就是要融合产业集群特色、生态工业标准、绿色制造业体系、协同推进工业化与城市化的有效途径;要加强三大产业的良性互动,大力发展服务业,不断提升城市的创新能力;要加大苏南、苏中、苏北以及江苏沿海与腹地协同创新和区域联动发展的力度,切实发挥城镇化应有的集群效应、集聚能力、集约成效。

另一方面,要积极创新资金保障机制,不断加强江苏新型城镇化建设的支撑力量。一是要加快投融资体制改革,加快金融创新步伐,建立健全城乡一体、服务到位、安全高效的资金保障机制。二是要真正落实财政转移支付制度,促使城镇化进程中基本公共服务支出分担以及资金分配机制逐步走向规范完善。三要不断拓展城镇化建设的投融资渠道,创新金融服务和产品,广泛应用特许经营、价格补贴、政府购买服务等方式,鼓励社会资本和公共基金参与城镇基础设施建设、旧城改造、市政设施运营、村庄综合整治开发和兴办社会事业等。四要完善统筹城乡的金融服务体系,探索有利于引导民间借贷规范发展的

方式方法,加强对民间借贷的监控和风险预警处置。

五、积极推进城镇化社会治理体制改革,努力实现社会公平与和谐。

江苏新型城镇化建设必须把深化社会治理体制改革作为推进城乡发展一体化和实现社会公平与和谐的强大动力。既要进一步更新社会治理体制改革理念,大力弘扬改革创新精神又要完善社会治理主体,扩大公众参与社会治理的程度,与此同时,还要切实提高社会治理能力,通过创新社会治理模式,全面推进深化改革各项举措。

一要牢固确立社会治理服务民众的理念,大力推进城乡法治建设。政府要克服短视行为,企业要摒弃投机行为,群众要增强法治意识,推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好环境。加快构建覆盖城乡的公共法律服务体系,进一步优化法律服务资源配置,大力兴办法治便民利民惠民实事,解决涉及人民群众切身利益的执法司法问题,努力把江苏建设成为全国新型城镇化建设的法治先导区、法治示范区。

二要不断完善社会治理主体,积极扩大群众参与社会治理的程度。要通过强化基层和社区建设,推动社会治理重心下移,进一步完善“一委一居一站一办”社区服务管理体制,强化社区、社会组织和社会工作专业人才“三社联动”效应,不断规范网格化管理和完善社会化服务。要积极推进社会组织健康有序发展深入推动政府行政管理与基层群众自治有效衔接,构建政社分开、“政社互动”新模式,不断完善新型城镇化建设中的治理功能。

三要创新城乡社会治理,切实提升社

会治理的能力和水平。在推动社会治理创新方面,要坚持服务为先,突出人文关怀,寓管理于服务之中,以改善服务引领管理创新,要整合城乡各类社会服务管理资源,建立覆盖常住人口的一站式社会服务管理综合平台。在强化政府社会治理职能方面,要坚持系统治理、依法治理、综合治理,创建平安中国示范区,加快政府职能转变,强化公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责,完善社会治理地方性法规和规章,进一步理顺各级政府职责关系。要完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,建立涉法涉诉信访依法终结制度,有效预防和化解社会矛盾。加强社会公共安全保障,构建立体化、现代化社会治安防控体系,完善突发公共事件应急预案,增强危机管理能力。健全防灾减灾救灾体制,强化灾害分析、监测和预警,提高灾害设防标准和救灾能力,强化行政问责制和责任追究制。加快社会信用体系建设,推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信。规范社会行为,协调社会关系,培养公民社会公德意识,提高全社会文明程度。在完善城市管理方面,要改革城市管理机构设置模式,推进城市管理权限下移,完善改革城市管理体制,提高城市管理水平,不断激发城市活力、彰显城市功能。

六、全面改善城乡生态环境,实现江苏新型城镇化的可持续发展。

绿色发展和可持续发展是当今世界的时代潮流。江苏作为我国东部沿海和长三角地区最发达的省份之一,必须正视21世纪新环境,迎接可持续发展新挑战,坚持绿色发展,建设生态文明,和谐美丽江苏经济发展、社会进步和人民幸福的可持续发展

新篇章。

1. 坚持环保优先,牢固确立生态发展理念。江苏的新型城镇化建设必须围绕“经济发达与生态宜居协调融合、都市风貌与田园风光相映生辉、人与自然和谐共生”的建设目标,始终坚持环保优先,不断强化生态发展,把环境作为稀缺资源贯穿到经济社会发展之中,把环境指标作为考核全面小康社会建设和科学发展的核心指标。必须确立生态发展有限的理念,提高城镇发展质量和城乡发展一体化水平不能以牺牲环境为代价,必须加快转变城镇化发展方式,创新城乡规划理念,不断改善人文环境,把江苏建设成资源集约高效、生活舒适便利、环境优美怡人的美好城乡。

2. 科学规划引领,统筹推进生态文明建设。江苏应当围绕率先建成美丽中国示范区的目标,确立以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳的城乡规划理念,建立通过规划引导功能提升、促进转型升级的机制。要进一步完善城市规划编制程序,推动规划体制改革,特别在涉及到生态文明和可持续发展的大事上,江苏应当认真实施《江苏省生态文明建设规划(2013-2022)》和《关于深入推进生态文明建设工程率先建成全国生态文明建设示范区的意见》,严格执行生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态文化和生态制度、百姓满意度等硬性指标,积极采取生态空间保护、经济绿色转型、环境质量改善、生态生活全民、生态文化传播、绿色科技支持、生态制度创新“七大行动”,统筹推进全省生态文明建设。

3. 依靠政府和市场“双轮”驱动,全力打造可持续发展的核心能力。江苏省新型城镇化建设应当紧紧依靠政府和市场“双

轮”驱动打造可持续发展的核心能力,一方面各级政府积极担负生态责任,大力开展绿色行政,完善优化生态政绩考核,已经成为生态文明建设的引领者和践行者,在生态文明建设中切实发挥驱动作用;另一方面,按照十八届三中全会关于发挥市场配置资源决定性作用的要求,积极强化市场动员力量及其资源集聚、集约水平,推动形成社会资本投入生态环境保护的市场化格局,努力让可持续发展核心能力建设成为美丽江苏的不竭源泉。

4. 坚持绿色战略,夯实可持续发展的自然社会基础。在新型城镇化建设的浪潮中,江苏应将绿色江苏建设融入生态文明工程主体,加大生态建设、修复和保护力度,加快发展林业产业,大力繁荣生态文化,努力构建稳定的森林生态系统、健康的湿地生态系统、完备的资源保护体系、高效的林业产业体系和繁荣的生态文化体系,为生态文明建设奠定了牢固基础,为此,江苏的新型城镇化建设必须坚持蓝天工程、清水工程、绿地工程三大工程并举,积极实施美好城乡建设行动,努力把“绿色江苏”打造成国际名片。

5. 因地制宜,积极争创“国家级可持续发展实验区”。以苏北的盐城市为例,盐城建设“国家级可持续发展实验区”,将盐城打造成中国东部沿海的“经济走廊”和“生态走廊”,其战略意义还在于让盐城在可持续发展方面改革创新,大胆探索,为可持续发展提供“盐城有突破、江苏能推广、全国可借鉴”的经验。为此,推广盐城的经验,就应当在控源治污、绿化造林、生态农业、资源保护、环保产业、生态旅游等可持续发

展举措上夯实了基础,形成了特色,而且在可持续发展战略的旗帜下,高度关注扩大总量与提高质量、经济增长与环境保护、经济发展与民生改善等方面关系的调处,充分发挥区位、资源、产业等优势,围绕“港产联动、产城融合、港城璀璨”目标,一体化推进“港口、产业、城镇”建设。

6. 完善体制机制,追求可持续发展治理体系和治理能力的现代化。江苏新型城镇化的可持续性从根本上必须依赖与制度保障,当务之急就是要强化生态环境保护制度。为此,一方面,必须进一步完善苏南、苏中、苏北三个区域环保督查中心和省环境应急中心的建立,完备环保督查体系,建立“污染者付费、治污者受益”机制,积极推广环境资源区域改革和生态补偿机制,改革完善绿色信贷、企业污染责任保险、环境信息公开、长三角区域环保合作等创新举动,坚持走新型工业化之路,切实提升全省可持续发展的能力和水平。另一方面,江苏新型城镇化建设必须按照中共十八届三中全会关于国家治理体系和治理能力的现代化的要求,进一步优化完善“源头保护、损害赔偿、责任追究,环境治理、生态修复以及自然资源资产管理”的体制机制,推动市场领域改革完善“资源使用、生态补偿、碳排放权、排污权、水权交易”的体制机制,积极实施环境污染第三方治理,促使企业全面形成符合生态文明要求的生产方式,大力建构全社会发展理念、生活方式、消费模式与生态文明建设要求相一致的协同机制,确保制度红利成为美丽江苏可持续发展的坚实屏障。

(作者单位:盐城师范学院 224051)