开发性金融支持新型城镇化的思考

□郭 濂

城镇化是我国经济高速发展的主要动力，也是我国建设经济强国的必由之路。我国的城镇化是当前世界上规模最大的城镇化，也是一项艰巨复杂的系统工程，面临着资源、资金、技术、制度约束等多方面的瓶颈。资金不足是深层次的信用和市场落后、制度缺损的突出表现。国家开发银行作为我国促进城镇化建设的主力银行，积极运用开发性金融理论，通过四项建设，完善投融资体制，创新金融支持模式，整合各方资源，充分发挥规划先行和中长期投融资优势，为推进我国城镇发展起到了重要作用，加速了我国经济社会的发展。

城镇化进程与金融的关系

改革开放后我国城镇化进程大致可分为两阶段。第一阶段是1978—1994 年，城镇人口比重缓慢增长（从 1978 年的 17.9%发展到 1994 年的 28.5%，年均增长 0.6%）。第二阶段是 1995 年至今，我国城镇化进入快速发展阶段（从 1995 年的 29.0%增长到 2012 年的 52.6%，年均增长 1.3%）。在改革开放、开发性金融大力支持等多种因素共同作用下，我国的城镇化进程明显加速。根据联合国关于世界城市化展望的研究报告，预计中国城镇化率从现在到 2030 年还会保持较快的速度，届时城镇化率将提高到 65%~70%，伴随而来的是每年1000多万农民进入城市，以及巨大的消费和投资需求。

城镇化与金融发展水平存在显著的正相关关系。金融发展为城镇化建设提供了强有力的资金支持，促进农村经济的发展，提高农民收入与消费水平，为城镇化的产生提供必要条件，也为城镇化建设中的基础设施建设、促进区域经济发展以及农村劳动力转移提供了资金保障。城镇化水平的提高又可以通过生产要素的不断集聚，使市场规模得以扩大，从供需两方面促进金融中介的发展。一方面，城镇化为社会发展提供充足的劳动力，促进生产的发展，增加产品供给，壮大了实体经济的规模，为虚拟经济的健康发展起到了支撑作用。另一方面，城镇化为城镇带来了大量潜在消费群体，而这一消费群体的需求是巨大的，需求的增加势必扩大市场规模，进而从增加消费的层面拉动经济增长。

我国城镇化过程中的金融支持依然明显不足。城镇化建设中的基础设施建设、扩大公共服务、区域经济发展以及农村劳动力转移等都需要大量资金，特别是信贷资金的支持。与以往相比，更重“质量”的新型城镇化的发展要求，意味着对更多信贷资金的需求。目前，我国城镇化建设的金融支持依然明显不足。

在我国城镇化的进程中，金融抑制现象长期存在，其主要表现为利率管制、金融市场结构缺乏效率、金融机构结构不完善和资本形成机制不健全等。城镇化过程中的农村劳动力转移会受其自身所能支配和拥有的金融资源约束，金融资源的多少影响劳动者转移前的技能培训、劳动者找寻工作的过程、劳动者转移过程中的家属安置及其转移方式。由于城镇基础设施建设具有较强的公益性，加大城镇化建设的金融支持不能完全依靠市场，还必须充分发挥政府的作用，构建有利于城镇化融资的体制机制。

开发性金融对我国城镇基础设施建设的金融支持模式

城镇化项目尤其是城镇公共基础设施具有超前性、公益性、社会性，以及资金投入量大、建设周期长、沉没成本高、需求弹性较小等特点，普遍被认为是信用风险最严重的领域。由于政府财力有限，加上单纯的财政补贴等“输血”的方式效率较低，仅靠财政资金难以完全满足社会建设的需要；商业金融机构更加注重利润目标，出于风险和收益的考虑，不太愿意涉足社会发展的瓶颈领域；资本市场则设有较高的门槛，诸多社会领域发展项目难以进入。而国家开发银行发挥资金大额长期的优势重点支持了该领域的发展。

开发性金融以国家信用为基础，推动四项建设，不断完善城镇化投融资体制，架起政府与金融市场之间的桥梁。开发性金融作为维护国家金融稳定、增强经济竞争力的一种金融形态和金融方法，是政策性金融的深化和发展。它以服务国家战略为宗旨，以中长期投融资为手段，依托国家信用，通过市场化运作，缓解经济社会发展瓶颈的制约，增强经济竞争力。国家开发银行成立以来，积极运用开发性金融方法，发挥“规划先行、大额长期”的优势，把国家信用与市场化运作相结合，促进治理结构建设、法人建设、现金流建设和信用建设，逐步破解了城镇化融资瓶颈问题，并随着国家政策、制度、规定的变迁，逐步完善、创新融资模式，搭建融资平台，架起政府与金融市场之间的桥梁，不断做实做强，成为市场化主体。走出了一条政府、银行、企业联合支持城市化发展的道路，这条路径是建设中国特色社会主义城镇化道路的必由之路，也是唯一选择。国家开发银行在支持城镇化项目建设的同时，也推动了我国城建等领域投融资体制的不断完善，极大地加速了中国城镇化的进程，发挥了不可替代性作用。

开发性金融形成“政府选择项目入口—开发性金融孵化—实现市场出口”支持城镇化的运作模式。国家开发银行在探索突破我国城市基础设施建设资金短缺的瓶颈中，形成了一套独特的、系统的“政府选择项目入口—开发性金融孵化—实现市场出口”的开发性金融运作模式。政府选择项目入口，就是由地方政府按照国家产业政策和地区战略规划，整合内部资源，选择确定项目，推荐申请开发性金融借款。开发性金融孵化，是在政府协调下以融资推动项目建设和市场建设，完善治理结构、法人、现金流和信用等四大建设。实现市场出口，就是依据现金流建设的发展趋势，针对借款性质、用途和使用情况设计不同的偿还机制。

国家开发银行在城建项目贷款的金融实践过程中，以建立统一融资平台为载体，帮助各个地方政府逐渐理顺了城建项目的投融资体系，对改进和完善政府类贷款客户管理水平，有效防范城建贷款风险和帮助政府控制财政风险都起到了重要作用。

国家开发银行推动中国城镇化的实际作用

城镇化率与国家开发银行城建贷款的相关性分析。近 10 年来，中国的城镇化率增加显著，从2005年年底的 42.99%上升至 2012 年年底的 52.6%。与此同时，截至 2012 年年底，国家开发银行的城镇化贷款余额 3.4 万亿元，占同期人民币贷款余额的 71%；累计发放贷款 6 万亿元，占人民币贷款累计发放的 61%。其中，国家开发银行城建贷款余额由 2005 年年底的 4532 亿元增加到 2012 年年底的 12349 亿元，年均增长 16%。

国家开发银行城建贷款余额与中国城镇化率呈显著正相关关系，相关系数高达 97%。开发性金融通过提供长期稳定的资金来源，筹集和引导社会资金参与城镇基础设施建设，在城镇化进程中真正发挥了开发性和引领性的重要作用。

开行城建贷款推动我国城镇化的实证分析。采用 2005—2012 年全国 31 个省、自治区、直辖市的城镇化率、国家开发银行城建贷款等数据来建立面板数据回归模型，得到全国 31 个省、自治区、直辖市城建贷款的总体回归方程。回归结果表明，模型拟合程度良好，国家开发银行的城建贷款与城镇化水平存在很强的正相关性，国家开发银行城建贷款增加 1%，城镇化率的变动率增长 0.114%。

开发性金融支持城镇化效果的地区差异分析。运用面板模型测算国家开发银行城建贷款对我国东、中、西部地区城镇化的作用效果。结果显示，我国东、中、西部地区的城镇化率与国家开发银行的城建贷款都显著正相关。国家开发银行的城建贷款增加 1%，东部地区城镇化率的变动率增加 0.0896%，中部地区城镇化率的变动率增加 0.132%，西部地区城镇化率的变动率增加 0.119%。

可以看出，国家开发银行城建贷款对我国中部地区城镇化的带动性最高，对西部地区城镇化的带动性高于东部地区。其原因在于，东部地区本身城镇化水平较高、融资渠道比较多，而中、西部地区城镇化水平相对较低，金融发展程度相对较低，融资渠道相对较少，故开发性金融对城镇化的带动作用存在较显著的地区差异。

新型城镇化是我国扩大内需、促进增长的巨大潜力，也是推进我国产业结构调整，增强发展的平衡性、协调性和可持续性的平台和载体，在落实五位一体、促进四化同步发展中具有不可替代的融合作用。国家开发银行作为促进城镇化建设的主力银行，经过十几年城建领域的实践和探索，对城市经济发展的内涵有深刻的理解，形成了一整套行之有效的方法，对我国城镇化发展的带动性十分显著，促进了我国经济转型和平稳发展。

未来城镇化的主战场将转向中小城市和重点小城镇，在这些地方推进城镇化不仅缺乏资金，更缺吸引资金额持续进入的体制机制，这为开发性金融发挥“逢山开路、遇水架桥”建设市场的先锋作用，提供了广阔的空间。国家开发银行将继续发挥开发性金融勇于创新、积极实践的特点，充分利用开发性金融支持城镇化的成功经验，更好地服务新型城镇化战略，勇当新型城镇化建设领域的金融先锋。

（作者系国家开发银行研究院常务副院长、金融研发中心主任）

干部的“德”为何物

□刘 颖

中央提出，选人用人要坚持“德才兼备、以德为先”。

为先之“德”，便成了各级组织部门考察干部之重点。但何为干部之“德”？有人把几千年前老祖宗们对“德”的诠释翻腾了出来，有的地区还把《弟子规》当成了选人用人的教科书。同时，德，被党员干部们蜂拥追逐，努力做到：父母膝下的好儿女、儿女面前的好家长、爱人一侧的好配偶、邻里之间的“和事佬”、朋友眼中的“及时雨”。难道这就是做一名好干部的“德”吗？是，也不全是。这是做一名好人的德，而好人与好干部之间还是有着一段差距。尽管好干部是在好人的基础上成长起来、选拔出来的，但好干部所具备的德是超乎好人的德，是更高层次的德。具体是什么标准呢？干部的德，在不同历史时期是有不同时代内涵的，所处的社会环境不一样，德的具体标准要求也有所不同。当前，考察干部“以德为先”的“德”，简单地说，应该突出的是这几个方面：忠、勇、实、廉。

忠，就是要忠诚于党。一名党员干部最基本的“德”应该就是要忠诚于党的组织，忠诚于党的领导，忠诚于党的路线、方针、政策，而现在很多党员干部恰恰做不到这点。忠诚于党就是忠诚于马克思主义。要真信真学真懂真用马克思主义，做到内化于心，外化于行。忠诚于党就是忠诚于人民。党性和人民性是统一的，党的事业就是人民的事业，党的路线就是人民的路线，党员干部时刻都要从人民的利益出发考虑问题，不能违背最大多数人民的利益要求，认真践行全心全意为人民服务的宗旨。忠诚于党就是忠诚于中国特色社会主义道路。这条道路承载着几代中国共产党人的理想和探索，是党和人民在探索科学发展、实践科学发展的伟大创造，是根植于中国大地、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的必由之路。每名党员干部必须坚定不移地成为中国特色社会主义的忠诚“行路人”“护路人”。

勇，就是要勇于负责、敢于担当。这里所说的勇不是不计后果、鲁莽蛮干的勇，而是像毛泽东说的那样，是智勇双全的勇，善于大处着眼，小处着手。面对国际、国内复杂多变的形势，勇于工作，勇于创新，勇于担当，“逢山开路，遇河架桥”。面对大是大非问题，敢于亮剑，绝不模棱两可。面对矛盾，敢于迎难而上，绝不畏手畏脚、推诿躲闪。面对危机，敢于挺身而出，绝不临阵脱逃。面对失误，敢于承担责任，绝不弄权推责、猥琐行事。面对歪风邪气，敢于坚决斗争，绝不允许不良风气横行霸道。坚持原则、敢于担当是党的干部必须具备的基本素质。“为官避事平生耻”。担当大小，体现着干部的胸怀、勇气、格调，有多大担当才能干多大事业。

实，就是作风要实。领导干部只有思想实、干事实、为人实，才能得到群众的真心拥护；如果热衷于搞形式主义、做表面文章，说一套做一套，工作上投机取巧耍滑头，就干不好事业、得不到拥护，甚至让人反感厌恶，这就不仅只是作风问题，也是品行问题、党性问题。工作上必须求真务实，作为领导干部就必须俯下身子当人民的公仆，就必须练就一身为人民服务的真本领，不能做山间竹笋，嘴尖皮厚腹中空。在平时的为人处事上，更要踏踏实实，一步一个脚印，绝不作假、作大、作空，欺上瞒下，不妄自菲薄，更不妄自尊大，有一分力耕一分田。在与民交往上要诚恳老实，有一说一，不懂就问，不作主观臆断，不搞与民无益的政绩工程、形象工程。人非圣贤，不要怕人民的批评指责，有则改之无则加勉，人民群众是最讲情理最讲真理的，关键在领导干部，是不是真诚与民交往、真心为民办事。“疾风识劲草，烈火见真金”，群众的眼睛是雪亮的，真心、假心，真党员、假党员，一辨便知。

廉，就是为政清廉。我们党是靠革命理想和铁的纪律组织起的马克思主义政党，纪律严明是党的光荣传统和独特优势。革命战争时期，我们的队伍又饥又渴，但在路过一片果园时，没有一个战士摘果子。这是要有极高的觉悟和自觉性的，这样的队伍能不取得胜利吗？为政清廉，严格遵守党的纪律，关系到民心向背、事业成败。党员干部要有“与人不求备，检身若不及”的精神，时刻自重自省自警自励，努力做到“心不动于微利之诱，目不眩于五色之惑”。同时，廉洁奉公也是领导干部树威立信的基础。吏不畏吾严而畏吾廉，两袖清风一身正气的领导干部一定是同事们认可、群众服气的。风形于上，领导干部作出表率，正风树了，歪风邪气就自然没了市场，各项工作也一定是风生水起、生机无限。再有，清正廉洁的干部，一定是敬畏权力、管好权力、慎用权力的，拒腐蚀永不沾，不会为一念之私毁一世清名，保持自己的政治本色，良心上坦坦荡荡，生活上安心自在。工作几十年，清白一辈子，赢得生前身后名。

（作者系北京市社会科学界联合会党组副书记）

提高以服务群众为核心的战略思维能力

□胡 冰

领导战略思维能力是指组织或团队的决策者对方向性、全局性、长远性、根本性问题进行分析、判断、综合、预见的理性思维能力。

领导战略思维能力是领导者的世界观、方法论、专业素养、性格特征等要素的综合体现，具体到工作层面看，领导战略思维能力是服务群众、引导群众的能力。适应新的历史特点，不断提高以群众工作能力为核心的领导战略思维能力，是一篇永无止境、在实践中常做常新的大文章。

世情国情党情的深刻变化，要求领导干部切实强化以群众工作能力为核心的战略思维能力

在执政条件下，各级领导干部应着眼巩固执政地位的战略需要，正确认识和处理党和群众的关系问题，不断提高适应新形势的群众工作能力。过去，在残酷的政治环境和艰苦的生活环境下，党只有紧紧依靠人民群众，从人民群众中获得力量和支持，才能生存发展。党长期执政之后，外部环境发生了根本变化，具备了能更好地为人民服务的条件和密切联系群众的资源，但同时脱离群众的危险也大大增加了。当前，世情、国情、党情发生深刻变化，我们党站在关键的历史节点、全新的发展起点。无论形势任务如何变化，人民群众是党的力量之源和胜利之本不能变，马克思主义群众观点和群众立场不能变，密切联系群众、坚持群众路线的光荣传统和优良作风不能变，必须始终如一地继承、与时俱进地发展以群众工作能力为核心的战略思维能力。特别是面对可以大有作为的重要战略机遇期，要团结凝聚全党全社会力量，为推进中国特色社会主义事业和实现中华民族伟大复兴中国梦努力奋斗，就必须永葆与群众“在一起”“一块过”“一块干”的本色，这不仅是适时之策，更是战略考虑。

从现实情况来看，各级领导干部贯彻执行党的群众路线情况是好的，绝大多数也具备做群众工作的能力。但是，不愿意做群众工作、不会做群众工作的现象也大量存在。一是脱离实际、脱离群众，忘记了实践第一的观点和人民群众是历史的创造者，囿于现实需要、短期需要考虑，对紧紧依靠群众不那么迫切，对群众意愿或漠视、或压制，定政策、作决策唯GDP、唯政绩，甚至弄虚作假，搞形象工程、政绩工程，严重伤害群众利益，表现为主观主义和命令主义盛行。二是迎合群众、哄骗群众甚至害怕群众，不在引领群众、宣传群众、教育群众上下功夫，不注重解决实际问题，而是做群众的尾巴、做秀、做“好人”，不敢担当，热衷于当“太平官”，“击鼓传花”，甚至迁就一些群众的不合理要求，造成利益攀比和心态失衡，损害广大群众的根本、全局、长远利益，表现为尾巴主义和形式主义。三是背叛群众、背叛信仰，贪图名利，铺张浪费、奢靡享受，甚至以权谋私、腐化堕落，表现为官僚主义、享乐主义甚至奢靡之风盛行。这些问题虽属少数和局部，但却阻塞着党和群众密切联系的渠道，侵蚀着党的肌体，破坏着党的执政根基，蚕食着群众对党的信任和拥护。正在全党深入开展的群众路线教育实践活动，聚焦反对“四风”，抓得很准、抓得及时。为此，各级领导干部要以深入开展教育实践活动为契机，既解决认识问题，牢固树立马克思主义群众观，又解决实践问题，不断提高群众工作能力，在给群众当学生的前提下当群众的先生，在与群众心连心、手拉手的共同实干中锻造实打实的战略思维能力。

顺应时代发展趋势不断提高以群众工作能力为核心的战略思维能力

领导战略思维能力始终服务服从于时代发展需要和党的事业发展需要。各级领导干部要适应经济社会深刻变革的趋势，与时俱进地丰富群众工作能力的内涵，把为人民服务的宗旨、向群众负责的理念、遇事同群众商量的态度、和群众同甘共苦的作风结合起来，以此为核心不断提高战略思维能力，团结带领人民群众形成实现中华民族伟大复兴中国梦的强大合力。

顺应依法治国趋势，做到权为民所赋、权为民所用。我们党的执政地位是人民群众赋予的，权力来源于人民，权力只能归于人民并为人民造福。从依法治国的客观需要出发，正确把握与人民群众的关系，摆正同人民群众的位置，增强贯彻执行群众路线的自觉性和坚定性。把坚持党的领导和坚持群众主体地位统一起来，把对党负责和对人民群众负责统一起来，深入推进依法执政、科学执政和民主执政，严格在法律和政策规定的范围内开展工作。加强对人民群众的法制宣传教育，营造学法知法、守法用法的社会环境，引导形成理性合法表达诉求、依法维护自身权益的正确导向。

顺应民主治理趋势，集中民智民力推动决策和落实。凡属正确的决策，必然是将群众的意见集中起来，化为系统的意见，再回到群众中去、使之成为群众的自觉行动。这是群众路线的基本方法，也是战略思维能力的具体体现。坚持遇事同群众商量的优良传统，建立健全体现群众意愿的民主决策机制，凡是涉及群众切身利益的重大决策，都要深入实际、深入基层、深入群众，求智于民、问计于民、取法于民，广泛听取意见建议，提高决策的科学性，降低决策的社会风险。把制定出台的政策明明白白交给群众，运用现代传媒手段深入浅出地宣讲政策，把实际情况和工作部署讲清楚，把党的主张转化为群众的自觉行动。增加群众的话语权和评判权，把群众满意与否作为衡量决策和政策是否正确的第一标准，让群众参与，受群众监督，请群众评价。

顺应利益多元趋势，维护最广大人民群众根本利益。转型社会的群众工作，所面对工作对象的组织形式、就业方式和利益关系都日益复杂和多元，所包含的工作内容也更加拓展和多样。适应这种趋势，领导干部要发挥主导作用，坚持教育群众和服务群众相统一，正确把握广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群众特殊利益的动态平衡，帮助群众正确认识和处理国家利益、集体利益、个人利益的关系，正确处理当前利益和长远利益、局部利益和整体利益的关系，兼顾好各方面群众关切。通过走群众路线，搭建诉求表达、利益协调、协商讨论的平台，正确处理好人民内部矛盾。

顺应现代信息趋势，与人民群众加强良性互动交流。信息技术时代，互联网、手机等日益成为人民群众表达意见诉求、参与政治生活的重要渠道。提高群众工作能力，高度重视新兴媒体的建设、运用和管理，学习用不同的话语体系与不同类型群体进行互动交流，不断丰富党同群众联系沟通的形式，掌握民情、回应民意、汇集民智，把群众工作延伸到虚拟社会当中去。把网上和网下、虚拟和现实结合起来，在运用现代科技手段的同时，始终不忘做好人对人、面对面、手拉手、心连心的工作。完善领导干部直接联系群众制度，用机制来推动党员干部密切联系群众，从人民伟大实践中汲取智慧和力量。

顺应改革创新趋势，进一步强化群众公认的用人导向。习近平总书记在全国宣传思想工作会议上提出要坚持党性和人民性相统一。这一指导思想对组织工作完全适用，在干部培养、选拔使用、监督管理中坚持这一原则，把党管干部和群众公认干部有机结合起来，着力培养党和人民需要的好干部。一是在加强群众路线学习教育的同时，强化干部实践锻炼，把有培养前途的干部放在人民群众中、放在艰苦环境中去锤炼；二是在基层干部群众中、在乡语口碑中了解干部，既要在大事上看德才，又要在日常小节中察德才；三是改进考核方法手段，既看发展又看基础，改变简单地以 GDP 增长率论英雄，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，增加群众评价的权重。特别要探索建立健全选人用人的追责机制、罢免机制，防止广大群众对某些已有公论、实践也有所证明，但由于“关系网”“潜规则”作祟，对有问题的干部仍带病提拔的情况，从体制机制上真正树立起任人唯贤而非任人唯亲、任人唯利的良好导向。

（作者系国家信访局党组成员、纪检组长）