责编：林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel：010—62806240

◆政策与管理

# 新型城镇化应坚守规律规划规则

□徐根兴

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》）刚刚公布。笔者认为，假如以前的城镇化处于自发阶段，规律在探索，规划缺经验，规则不完善，那么，下一阶段的新型城镇化，应该进入自觉阶段：各地在推进城镇化的过程中，应该认真贯彻实施《规划》，遵守规律、规划、规则。

城镇化加速应自觉遵循发展规律

我国城镇化率从1949年的7.3%增长到2012年的52.6%，仅用62年走完了西方国家200年的历史，《规划》提出到2020年我国城镇化率为60%左右。近两年各地都在加速推进城镇化，并提出各自阶段性目标。而城镇化健康发展要求我们自觉遵循发展规律，思考如下几方面。

第一，应认真研究西方城镇化200多年的演变过程，其中有那些冲突事件和不良后果，有什么应对措施，不要只看他们的静态数据。城镇化率的指标不反映体制机制问题，也不反映市场化程度。

第二，城镇化率应该是一个国家或区域的整体性指标，而当前各地都在公布自己的城镇化率，甚至有的乡镇也在公布这个指标。每个省每个市每个县城镇化率都达到60%是不是合适？就像公有制为主体是相对于国家而言，有些省民营经济比重可以高于公有经济，有些县可以全部是民营经济。再有，中国这样的人口大国、经济大国，城镇化率最终达到多少是比较合适的，也需要深入分析，缜密研究。全国平均的城镇化率不应该是每个地区的追求目标，也就是说，有些地区高于或低于平均率是必然的、符合规律的。

第三，城镇化进程中不能让乡村成为经济发展与现代化追求的边缘。历史上看，凡是用城市发展规律取代农村发展自身规律时，“三农”问题就会突出。《规划》明确指出，城镇化是载体和平台，承载工业化和信息化发展空间，对于带动农业现代化加快发展，发挥着不可替代的融合作用。因此，在推进新型城镇化之际，我们需要从战略上思考，如何让从事农业不吃亏，当农民不自卑，城镇化率需要与农业产出率和农业现代化的程度匹配。荷兰农业高度市场化、资本化、产业化，造就了发达的农业，80%农产品经过加工，所以利润率高，没有人为从事农业自卑。法国37万个村庄风貌200多年都未改变，一样走上了现代化。这些是值得我们这样的农业大国好好学习的。

第四，土地是财富之母，但不应理解为就是城市之母。新型城镇化不是造城运动。《规划》指出，正确处理政府和市场关系，更加尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用。这至少包含这样一种含意：一个地方成为什么样的城市，取决于该地的各种自然、经济和社会条件，要靠市场和实践检验。

遵循规律就是要拒绝超越阶段、超越能力的城镇化发展，要在人口、市场、产业、社会的共生共容中发展。

自觉遵循规划才能使规划真正起到协调发展的职能

当前城市发展中存在的突出问题是：一是规划跟着项目走，换一届政府换一张规划图；二是由“规划不足”走向“规划过度”，没有走出“产业同质竞争、项目重复建设、空间批量生产”的城市粗放发展模式。那么，规划如何成为城镇化发展的指南呢？

规划编制过程中的衔接与协调。《规划》指出，完善城市规划前期研究、规划编制、衔接协调、专家论证、公众参与、审查审批、实施管理、评估修编等工作程序，提高规划编制科学化、民主化水平。这里关键在于规划必须要有权威，英国1971年颁布的《城市、农村规划法》规定，一切开发行为，在动工以前必须得到地方规划管理部门的批准，没有得到许可的不能进行。要使规划真正起到调控经济、社会、环境及空间协调发展的职能。国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划与城乡规划必须无缝衔接，真正可以实施的是那些有资金、有条件保障的规划。规划中应强调城市文化能力、公共能力、创造能力的提升。

农民和市民是城市化的主体。需要什么样的城镇化，农民和市民应该有发言权，如果权力审查轻易代替专业审查和公众审查，就会上演“折腾城市”的游戏。有文章总结这些年的中国城市折腾历程是：合并、改名、拆迁、造古、克隆、办节、评奖、“申遗”、治堵。这些折腾严重影响了城市自然、健康地成长。

完善城镇体系。在国家统计局的定义中，“城区”是指在市辖区和不设区的市，区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域；“镇区”是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇，政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。《规划》指出，把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向，有重点地发展小城镇，推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合。未来，如果能在产业专业化和人口吸纳上提供更好的体制环境，小城镇将对完善我国城镇体系和合理分布城镇人口起到重要调节作用。据美国人口调查局的最新数据，美国10万至20万人口的城市有131个，3万至10万的有878个，数千至3万的小城市（镇）达34000多个。美国城市中10万人以下的小城市（镇）约占城市总数的99%左右。

注重人文城市建设，防止“建设性”破坏。《规划》指出，注重人文城市建设，发掘城市文化资源，强化文化传承创新，把城市建设成为历史底蕴厚重、时代特色鲜明的人文魅力空间。今后二三十年的城市建设，将决定未来的城市面貌。创造历史，不等于创造文明，创造文明，一定创造历史。某地领导说要保护好老祖宗和老天爷留下的，这非常重要。学者冯健认为，一个成功的城市或者小城镇都应该满足三个方面的条件：一是市民愿意居住的城市。自然环境和人文环境适宜人的生存、利于人的健康（包括身体、心理和精神上）并带来安全保障，才会对人们前来居住产生吸引力。二是人们愿意走动的城市。这关键在于文化内涵和文化品位品牌的建立。三是令人值得回忆的城市。和谐的自然环境加上富有悠久传统和优秀品质的人文环境往往激起人们的回忆，使人再次向往，并积极为其宣传。这就是人文城市建设的功用。

自觉遵循规则才能真正体现有品质的城镇化

未来的新型城镇化发展，应从经验基础上的发展转变为规律基础上的成长，提升城市发展的品质在于提升规则竞争力。笔者认为，应从以下四方面遵守规则。

权益规则。新型城镇化最关键和最棘手的问题是如何处理好城乡之间的关系，如何使广大农民平稳地、较快地转化成市民，减少转化的阵痛。某地领导曾经感慨地说，其实对我们政府来说，拆迁的速度就是我们发展的速度，拆迁的力度就是我们发展的力度，拆迁的成本就是我们发展的成本。推进新型城镇化，要防止由于缺乏社会保护政策，人和自然环境都成了资本积累的工具。必须以强有力的制度保障，减少这种阵痛。

开发规则。严守耕地红线，严格遵守主体功能区规划，不突破限制开发区域和禁止开发区域，明确每一个主体功能区的发展方向、发展定位、管制原则等，必要的话设立不开发区。《规划》指出，防止城市边界无序蔓延。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划，合理确定城市规模、开发边界、开发强度和保护性空间，加强道路红线和建筑红线对建设项目的定位控制。这是及其重要的原则，必须坚持。

社会演变规则。城镇化是人的素质提升工程和社会管理完善工程，学者文军认为要把握好如下四个转变：管理方式的转变，即由农村村落的行政村管理向城市社区的居委会管理转变；社会构成的转变，即由农村单一的社会结构向城市多元的社会结构转变；生活方式的转变，即由农村传统的文化与生活方式向城市现代的文化与生活方式的转变；群体内涵的转变，即从农民群体的特质向市民群体的特质转变。这样才能促进“农村与城市”“农民与市民”的社会文化交流，加快生活观念和行为方式的更新。

合作规则。不同的行业不同规模的企业为什么可以合作，而地方政府之间、城市之间为什么缺乏合作？关键在于竞争的绝对性、激烈性导致了合作的脆弱性、稀缺性。要通过规则建立预期，让长期利益超越短期利益，整体利益包容局部利益，克服急功近利、行为投机，促进政府间和城市间的合作。促进合作需要差异化思维，哈佛大学商业课程中提出做生意的四大境界：想别人想到的，做别人做到的；想别人没想到的，做别人没做到的；想别人没做到的，做别人没想到的；想别人不敢想的，做别人不敢做的。可见，有差异才能有合作，有专业分工才需要合作。

有句歌词说，观念不及格其他都是垃圾。当前中国很多问题，只要观念对了，其实不缺对策。新型城镇化如果不遵守规律，不遵循规划，不遵照规则，结果必然是经验多了就妄为，点子多了就乱为，理念多了就胡为，知识多了就瞎为。因此，新型城镇化必须坚守规律规划规则，必须是坚定的“坚”，而不是艰难的“艰”。

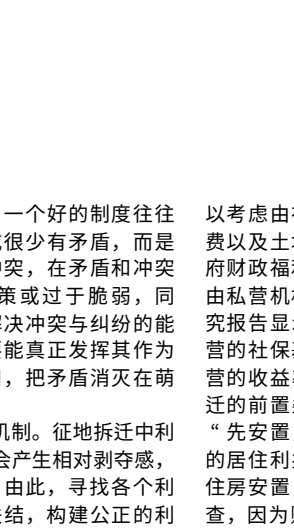
◆有感而发

# 讹人者应当受到法律惩罚

□孙曙峦

据《深圳晚报》报道，3月15日，一位老太太在公交车前摔倒，司机马爱平上前将其扶起并拨打报警电话，结果老太太坚持认为是司机关门太快导致其摔倒的。警方出示的现场视频清楚显示，老太太是自己下车后前往站台踩空摔倒。

明明是自己不小心摔倒，却一口咬定是司机的责任，老太太的举动，实在令人寒心。虽说视频最终还了司机一个清白，但此事依然令人后怕不已：万一没有视频，结果会怎样？




插图/何婧

近几年来，“老人讹诈好心人”的恶性事件时有发生，以致坊间为此发起讨论，到底是“老人变坏了”还是“坏人变老了”？但在笔者看来，这样的讨论毫无意义，真正应该讨论的是，为什么那么多的老人敢于明目张胆地讹诈别人？

答案，其实就藏在具体的事例中。2013年4月18日上午，本溪市民卢阿姨和邻居到本溪市社保局办事，恰好目睹一位老太太摔倒在台阶上，于是，卢阿姨和邻居赶紧上前将老人扶起。谁知，缓过神来的老太太却向女儿指认，就是卢阿姨将她推倒的，老太太的女儿及其他亲属随即要求卢阿姨带老太太上医院。报警之后，民警调取了事发地点附近的监控录像，录像显示，老太太就是自己摔倒的。看完录像，老太太的子女默不作声扭头就走。

明明讹诈别人，明明证据确凿，可警方却未对老太太及其子女作出任何处罚。这就意味着，老人讹诈别人，风险根本为零——成了，就能捞一大笔钱；不成，任何损失也没有。

值得我们思考的是，对于类似事件，各地警方的处理几乎如出一辙：接到报警后，警方出警，然后寻找证人调取监控，在查清事实真相后，向老人及其子女宣布老人是自己摔倒的，与别人无关。事情至此，再无下文。

作为旁观者，我们可以清楚看出，警方在处理此类事件时没有处罚讹人者。要知道，《治安处罚法》第四十九条明确规定：盗窃、诈骗、哄抢、抢夺、敲诈勒索或者故意损毁公私财物的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。那些讹诈别人的老人，理应受到法律的惩罚。

因为年事已高，因为行动不便，老人在我们这个社会中一向受到优待，但优待绝不是纵容；法律面前人人平等，如果犯法，老人一样应当承担自己的法律责任。如果警方放任老人讹人而不加处罚，那就等于变相怂恿其他老人也来讹人。实际上，之所以有那么多的老人敢于讹人，既不是因为老人一时糊涂，也不是因为老人没钱看病，而是因为老人讹人却不受处罚。

可想而知，老人讹人而不受处罚的事情多了，整个社会都会因此而寒心，面对倒地者，将会无人敢扶。

俗话说，“正邪不两立”，对恶的打击，就是对正义的弘扬。要想让人们放心行善，就需要警方按照法律的规定，依法处理讹人者。

◆发展之路

# 以构建社会认同整合机制化解征地拆迁矛盾

□周爱民

中国社会的转型和变迁，是一种综合性的变迁，它不仅体现为经济体制的转轨、社会结构的转型及文化模式的转换，更重要的是表现为人们心理上的转型适应及社会认同上的巨大变化，置身于其中的中国人，其社会行动的语境、认同建构的资源和行动的逻辑，都在发生着深刻的变化。这种变化所引起的社会矛盾是更深层的，也是更加难以协调和解决的，而在征地拆迁场域中，正是这种思想观念、认知评价等因素的变化，即社会认同的变化，极易引发社会矛盾。

英国社会心理学家泰菲尔认为社会认同是社会成员共同拥有的信仰、价值和行动取向的集中体现，本质上是一种集体观念。社会认同不仅直接表达着个人、群体和社会三种主体的价值评价，而且还规定着人们对待他人、群体和社会采取何种态度和行为。在征地拆迁场域中，如果各个利益主体的社会认同处于持续分化而不能有效整合的状态，必将引发社会矛盾乃至社会冲突。要化解这些矛盾和冲突，关键取决于进入征地拆迁场域的各个利益群体对整个征地拆迁事件的社会认同是否能达成一致，换句话说，化解征地拆迁社会矛盾的关键在于构建社会认同整合机制。如何构建？可以从以下几个方面考虑。

构建平等的公民参与机制。各个利益主体在市场经济中的角色、地位及其互动规则的平等性是缓解社会认同分化的重要方面，须在法律规定的范围内合法博弈，以对等的行为主体参与征地拆迁的过程，这样，各个利益主体才能达成社会认同。我国实行城市土地国有和农村土地集体所有制，其征收制度具有计划性和市场性双重特征，其制度模式是一种强制性制度供给，农民只能在国家确立的制度框架内进行选择，无法以独立权利主体的地位参与到征用协商谈判中来，由此，政府出台的相关政策无法得到农民的认同，从而导致矛盾演化。因此国家在征用土地时，应当建立一种平等的公民参与机制，使农民参与到征地过程中来，表达其正当权益和需求，特别是信息的公开性和准确性让农民能够对土地的征用过程充分了解，并就补偿方式、就业安置、社会保障和发展权等问题与国家和基层政权展开平等的对话和谈判，给农民作为所有者应该具有的平等交易地位和资格以及讨价还价的权利。这样，方能使得各利益主体对征地拆迁事件以及相应出台的政策达成社会认同。



构建科学的价格评估机制。征地拆迁补偿安置的基础是对土地房产的价格评估，在征地拆迁中，农民对评估价格的不认同成为拒绝拆迁的重要因素。确实，现有的价格评估制度为人诟病，而且评估行为也存在不公正。一般来说，补偿标准是由地方政府规定具体的评估规则，在此基础上由房地产评估机构评估出最后的价格。这条规定就会产生一些问题，比如，政府定价和实际房价差距过大，另外，房产的评估大都由拆迁人委托，被拆迁人丧失了对自己财产定价的权利。由此有必要建立科学的价格评估机制。首先要整顿规范征地拆迁评估市场，确保价格评估公正科学，可以通过提高评估机构等中介组织的独立性、并强化其职业道德和服务意识等来实现。其次，要建立监督管理体系。按照新制度经济学的观点，政府和其他社会群体一样，在没有监督和责任约束的情况下，同样也会导致逐利行为，可以考虑成立社会团体组织监督管理体系，使其自觉主动的将相关情况向社会公布。

构建畅通的利益诉求机制。征地拆迁中，因对利益的认同分化而引发的矛盾占主导地位，化解社会矛盾的切入点也应从利益的角度来寻找。多元利益主体在利益博弈中能否充分代表自己的利益，关键在于其是否有制度化的利益诉求途径。农民缺乏自己利益表达的制度化方式，这是导致矛盾演化一个极为关键的因素。探索建立畅通的利益诉求机制的思路是：首先，不同的利益集团要建立制度化的组织。这样各个利益主体有平等对话的平台，尤其要加强处于弱势的农民自身组织的建设，形成一个真正能代表其自身利益的组织群体，可以通过加强村级组织建设、培育农民合作组织等来实现。其次，要完善信访工作制度。在一个利益分化和利益主体多元化的社会中，一个好的制度往往并不是表现为其中没有或很少有矛盾，而是表现为它能容纳矛盾和冲突，在矛盾和冲突面前不至于显得束手无策或过于脆弱，同时，能够表现出很强的解决冲突与纠纷的能力。由此，信访工作室要能真正发挥其作为了解社情民意的窗口作用，把矛盾消灭在萌芽状态。

构建公正的利益协调机制。征地拆迁中利益协调不到位，相关主体会产生相对剥夺感，从而导致社会认同分化。由此，寻找各个利益主体之间的最佳利益联结，构建公正的利益协调机制尤为重要。一是要明确公平补偿的原则。首先，补偿标准市场化程度要提高，但又不能完全交给市场来确定，因为市场机制自身有着其功能性缺陷，很难达到帕累托最优；其次，市场经济是一种契约经济，但这并不意味所有交易都是公平的，交易双方信息的不对称、力量不对称等很多因素都会影响公平。二是要转换政府职能。征地拆迁中，政府职能转换滞后，以及政府越位错位和缺位等现象存在，导致政府对利益调整出现机制空位。政府职能的转变应以公共社会职能为中心，其中促进社会公平应成为政府的一种基本职能。

构建完善的社会保障机制。征地拆迁中，在整个认同整合基础上，对于社会保障的认同差异最为显著。一个重要的原因在于征地拆迁动摇了农民传统的社会保障，而新的可以被征地农民依赖和信赖的社会保障体系尚未建立，因此，被征地农民面临的这些问题已经不再是个体农民所面临的风险，而是一个具有群体性风险的社会问题。个体风险可以通过家庭或社区的途径来解决，而群体风险的化解则需要通过政府主导来提供一个比较完善的社会保障机制。一是要建立被征地农民基本生活保障制度。社保基金的来源可以考虑由在土地市场化配置前提的征地赔偿费以及土地流转后的增值收益构成，以及政府财政福利支出等。基金的运营及监管可交由私营机构而非政府机构经营管理。世行研究报告显示：在大部分国家，由私营机构经营的社保基金收益率普遍高于由政府部门经营的收益率。二是创新安置方式。安置是拆迁的前置条件，须秉着差别正义原则，采取“先安置，后拆迁”的原则，维护被拆迁人的居住利益。目前的安置方式有货币补偿，住房安置，就业安置和社会保障等，但据调查，因为财政等诸多因素，土地和房屋补偿更多的是采取一次性货币补偿的方式，住房安置主要采取以集中安置为主、分散自建模式为辅的模式，而就业安置和社会保障安置在很多地方基本形同虚设，于是，这些安置方式很难照顾到农民的利益，特别是农民的长远利益。因此，要进一步拓展思路、创新形式，大胆尝试和探索符合本地实际的安置机制。考虑重点应当置于长期的就业补偿和社会保障补偿，针对不同年龄段失地农民的实际困难和需求，探索与市场经济条件相适应的就业培训与安置、创业扶持和社会保障等新的模式，使被征拆农民无论是在经济、身份、地域、文化还是社会保障方面都有认同感和归属感。

美国经济学家阿瑟·奥肯曾说过，“社会虽然不能制止老天下雨，但可以生产雨伞”。借用这句话，征地拆迁社会矛盾虽然不能完全避免，但可以通过各种积极的手段来加以改善。征地拆迁的目标是卷入该场域的各个利益主体之间的社会的和经济的融合，而达到这种融合，关键在于构建与利益联系相比而更加具有稳定性的社会认同整合机制。一旦稳定的社会认同整合机制建立起来了，征地拆迁社会矛盾就能得到很大程度的化解，城市化的步伐就能稳步前进。