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

◆有感而发

政府改革需要顶层设计

□王东京

关注政府改革数十年了，也曾写过多篇文章；实不相瞒，本人从未像今天这样对政府改革有信心。并非盲目乐观，我的信心是来自一些可观察的事实。李克强总理在今年的《政府工作报告》中说，中央政府去年取消和下放416项行政审批，而今年再取消200项。此举釜底抽薪，待以时日政府机构改革将有大成应当无疑问。

时下学界有一观点，认为相对于国有企业改革，政府改革滞后了。若从时间序列看，这其实不是事实。事实是，政府改革与国企改革于上世纪80年代初同步启动。不是吗？当年国企改革最引人注目的举措是“扩大企业自主权”，说白了，就是政府放权让利、给企业松绑。这样从时间节点看，怎能说政府改革滞后呢？若与经济体制转轨相比，实际也是政府改革在先，中央明确提出建立市场经济体制是1994年，而政府改革比这差不多早了十年。

若说政府改革滞后不是指改革时间而是指效果，我赞成。回顾以往的政府改革，动作较大的有七次，且重点皆是改机构。所以这么做，初衷是想“撤庙赶和尚”逼政府瘦身。然而效果却让人遗憾，机构不仅未明显消肿，而且有些部门的人员还不减反增。何以如此？根源在行政审批。这些年政府改革的经验表明，有审批权与没审批权的部门比，前者人员精简要难得多：一是搞审批要有人手；二是审批权背后有利益，利益所系，当事者当然不愿被精简。

近来媒体纷纷预测，说新一轮的官员“下海潮”即将来临。既然大家都这么看，不应该是空穴来风吧？“下海潮”到来的确切时间虽说不准，但苗头已可看得出。起因是前年年底中央政治局颁布“八项规定”，而去年在全党开展的“教育实践活动”对官场进行整肃，享乐与奢靡之风已成过街老鼠，人人喊打；跟着中办、国办又对职务消费与公务接待作了严格限定。有官员说，如今已“官不聊生”，此说法虽有夸张，但今天的官员不如从前过得滋润倒也是事实。

一位在国家部委工作的朋友前些天来党校，一见面这位仁兄就大发感慨，说最近到南方出差苦不堪言。我问何故？他说：以前出差到外地都有车接车送，吃、住、行安排得无微不至；可现在呢，到了地方既没车接，酒店也要自己住，对方只招待一顿工作餐，其余都得自己管。我明白他的感受。这大概就是所谓的“由奢入俭难”吧！是的，过去“京官”到地方公干，地方接待往往隆重其事，前呼后拥；而今天一切皆自理，前后反差太大，感觉不适应也是自然。

不适应归不适应，不过看中央高层的决心，这情形恐怕今后会成为常态。不仅是公务接待与公务消费，将来公务员的社会地位也会大不如前。不知是否与此有关，据人社部透露，今年报考公务员的人数比去年减少了36.09万。对此媒体议论纷纷，而我的看法是，人们不愿报考公务员或现有公务员有人要弃官另谋职业，并非坏事，尽可悉听尊便。国人官本位观念由来已久，现在有这种转变实属不易。无心插柳，可看作是中央出台“八项规定”的意外收获。

然而想深一层，公务员特权被限制，政府改革是否就可大功告成？我想事情不会那么简单。限制特权肯定对精简机构有助，但仅此并不够，关键还在审批权。官员明里的特权被限制了，可若行政审批不改，暗里的权钱交易还会有。虽说腐败有党纪国法管，问题是权钱交易很隐蔽，法网恢恢也难免百密一疏。有漏网之鱼，自然就有人心存侥幸去铤而走险。试想，这些年中央反腐的力度不谓不大，可为何权钱交易仍屡禁不止？说到底，直接或间接都与审批权有关。

据我所知，以往很多人挖空心思进政府机关，福利待遇相对高是一方面；而更看重的还是审批权。明显的，比公务员工资福利好的职业多的是，为啥千军万马要挤独木桥？原因无他，不过是指望日后能掌握审批权，只要审批权一旦在手，便可呼风唤雨。想当年，大学毕业后不少同学选择进机关，私下里交流，差不多都是这想法。再说，中国自古就崇尚“学而优则仕”，若“读书做官”是为了实现报国抱负无可厚非；但也不排除有人是冲着官本位去的。所谓官本位其实就是“审批权”本位，要是没有审批权，皮之不存何来官本位？

说我自己亲历的一件事。上世纪90年代初，那时我还在人民大学读博，而有一同学已在国家机关做了处长。有一年春节我们一同坐火车回老家，到长沙站后我担心赶不上回乡下的长途汽车，就随人流往外挤，那同学拽住我说“别跟老百姓挤”，我说“我就是老百姓呀！”他说“你一个博士，注意点风度”。没办法，我只好陪他讲风度了。等别人都出了站，我们走到出站口就看到有人举着“接国家某某部某某处长”的牌子，我才恍然大悟，原来他讲风度是有车接他。那天我搭他的便车，一路上感慨万千：大家都说尊重知识，可我一个博士，为何有车接他没车接我呢？

原因不必说，他有审批权而我没有，人家接我做甚？自此我明白了一个道理，若行政审批制不改，机构改革会阻力重重。事实确也如此，看看这些年的机构改革，哪一次不是雷大雨小？仅“大部制改革”就搞了两回，可人员又精简了多少呢？想想也是，官员不比企业员工，大权在握，要精简官员谈何容易！所以我有个判断，除非中央大手压缩行政审批，将审批制改为备案制，不然机构改革会旷日持久，无论怎么改都是新瓶装旧酒、换汤不换药。

最后我提三点建议：第一，政府改革应先改“审批”再改“机构”，绝不能倒过来，否则会劳民伤财、事倍功半；第二，改革审批不是完全不要审批，有关国家安全与公共服务的项目，该审批的还得审批，但审批过程要有监督，能公开的一律公开；第三，取消哪些审批要由中央顶层设计，不能由审批者自行取舍。本来就是与虎谋皮，将选择权交给审批者是啥结果我不说相信大家也知道。

◆政策与管理

社会组织的主要任务

□杨路平

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将社会组织发展纳入推进国家治理体系和治理能力现代化建设整体布局之中，首次以党的文件形式明确了社会组织的工作方向、基本任务，这对社会组织发展具有至关重要的作用。社会组织的任务主要有以下几方面。

充分激发活力。重点发展社会团体中的行业类商会和科技类社团，重点发展基金会中的公益慈善类社会组织，重点发展城乡社区服务类社会组织。这些社会组织成立无需业务主管单位，可以直接到民政部门登记。这有利于探索社会组织参与经济社会建设的最佳实现途径，有利于减少对社会组织的行政干预，有利于社会组织与国际同类组织接轨。

实现党的建设全方位覆盖。党的建设覆盖各类社会组织是党的十八大和十八届三中全会做出的重大部署。十八大提出要加大两新组织党建工作力度，扩大党的工作覆盖面；三中全会再次强调这项工作。按照中央的总体要求，各地逐步加大了对两新组织的党建工作推动力度，相当多的地区成立了“两新组织党工委”，以此来领导社会组织党的建设工作。

努力成为构建协商民主体系中的重要一员。《决定》把协商民主体系纳入了党的政治制度建设之中，要求构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道；深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。这意味着社会组织进入了协商民主体系构建之中，意味着在政协界别当中要有社会组织的重要界别。可以代表社会不同阶层、不同领域进行利益的维护和诉求，以此表达民意，参政议政。

争取与企业、事业单位基本的等同待遇。这将为社会组织生存与发展提供新的历史机遇。《决定》第六部分“健全城乡发展一体化体制机制”中指出，“鼓励社会资本投向农村建设，允许企业和社会组织在农村兴办各类事业”。有条件的事业单位可以转变为企业或社会组织。这从法规层面明确了社会组织的地位。

参政议政，发挥智库作用。智库建设是社会组织的主要任务之一。中国特色的新型智库建设，应该有社会组织参加。当代社会，智库是参政议政重要的形式。社会组织要争取成为一流的民间智库。

担当起参与公共服务的任务。公共文化服务体系建设是政府的责任，也是社会组织的责任。社会组织有责任和义务帮助政府做好公共文化服务体系基础工作，在这方面，相当多的社会组织这些年发挥了很重要的作用。一些社会组织主动参与公益、慈善、服务事业。在重大自然灾害面前公益慈善类的社会组织都发挥了重大的作用。《决定》特别鼓励社会力量、社会资本参与公共文化体系建设，培育文化非营利组织。

参加教育评估。此项任务与社科类社会组织有密切的关联。《决定》第十二部分“推进社会事业改革创新”第42条中明确指出，“强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测”。今后，具备条件的社会组织要参与教育评估，包括高等教育、中等教育评估。

参与孔子学院、海外文化中心建设，承担人文交流的项目。《决定》第十一部分“推进文化体制机制创新”中明确提出，“鼓励社会组织、中资机构等参与孔子学院和海外文化中心建设，承担人文交流项目”。

加强自身的民主机制建设，处理好政府与社会的关系。保障职工参与管理和监督民主权利。这是对社会组织的内部自身建设、内部治理提出的要求。社会组织要加强自身建设，增强民主意识、法规意识、自律意识。

上述九大任务表明，中国社会组织正面临一个重大发展机遇期。各类社会组织能不能抓住这个历史机遇，乘势而上，能不能在新的历史起点上勇于担当，释放活力，发挥作用，这不仅是一个重大实践课题，也是一次重大历史考验。当前，社会组织面临四大考验：一是适应构建国家治理体系和治理能力现代化的考验，二是适应市场在资源配置中起决定性作用的考验，三是“三个进一步解放”的考验，四是生存与发展能力的考验。四大考验需要各类社会组织积极应对。经受住了考验就能够发展起来，反之，将有相当多的社会组织被淘汰。应对四大考验，重点在于中国社会组织的功能培育问题。这是解决社会组织发展的关键所在。

深刻认识到功能培育是激发社会组织活力首要的大问题。不同类别的社会组织功能培育侧重点不尽相同。如公益慈善类社会组织要重点培育参与公共服务建设能力，应对重大自然灾害的能力，推动文明社区、平安社区建设的能力等；科技类与社科类社会组织要重点培育组织开展基础研究和应用研究的能力，科技创新、协同公共的能力等。此外，各类社会组织都要提高组织开展活动的能力、生存与发展能力及对外开展交流的能力。谁重视功能建设，谁就能更好地发挥作用。因此，社会组织要把功能建设放在第一位，自觉树立规范发展意识、参与竞争意识和社会责任意识。

◆发展之路

推动城镇非户籍常住人口的城镇融入

□国家发展改革委经济体制与管理研究所社会调查课题组

国家发展改革委经济体制与管理研究所社会调查课题组2013年开展的城镇非户籍常住人口全国性问卷调查结果显示，城镇非户籍常住人口作为户籍制度改革最直接的利益相关者，对未来10年我国成功推进这一改革表现出良好的信心状态。这种积极的社会心理环境将为深化改革提供巨大的正能量。并且，他们是一群具有高度认知能力的理性主体，充分理解自身在这一改革过程中的核心利益所在，即社会福利的平等享有和土地权益的有效保障。大部分农村进城人口都明确打算在城镇长期定居，年龄越小的人愿意回到农村的比例越低。这表明城镇化是一个不可逆转的客观趋势。但是，农村进城人口中愿意转为城镇户口的比例又不高，达到四成的人明确表示不愿转户。即使是公共服务水平最高的东部地区和巨大型城市的进城农民，其转户意愿也不强。这说明在目前的城乡利益关系格局中，城镇户口对进城农民的吸引力并不突出。对他们来说，所在城镇户口的最大价值在于子女能够平等接受教育。然而，由于担心转为城镇户口后失去自己的土地，在城镇生活缺乏足够的安全感、幸福感，不愿彻底失去农村这一依靠和退路等原因，许多进城农民并不愿转户。对于农村的承包地、宅基地和房屋，极少有人愿意以获得城镇户口为前提，失去这些财产。大多数人都希望保留土地财产权，也愿意以不同形式进行流转。小部分人则希望以宅基地和房屋置换城里的住房，或者有偿转让给村民。这说明应依法保障农民的土地财产权益，加快完善农民土地使用权流转和退出机制。

为了更有效地推进户籍制度改革，实现健康的、高质量的城镇化，使农民进城真正起到减少农民、促进农业规模经营，壮大城镇中产阶层、扩大国内需求、拉动经济长期平稳较快发展的作用，结合调查，我们提出以下一些政策建议。

大力加强对农村进城人口的职业技能和文化培训，促进其就业升级和收入提高。调查发现：农村进城人口的文化程度越高、收入水平越高，打算定居城镇的比例越高；文化程度越高，因为在城镇没有稳定工作而不愿转户的比例越低；收入水平越高，因为城镇生活成本太高而不愿转户的比例越低。因此，加强对农村进城人口的职业技能和文化培训，促进他们由低端劳动力向技术性劳动力的就业升级，更好地适应我国经济转型升级的发展要求，在此基础上提高其收入水平，将大量农村进城人口打造成城镇中产阶层，才能有利于农村进城人口有能力扎根城镇、放心地留在城镇，实现安居乐业。同时，对收入分配体制改革的满意度和信心度相对较低、将提高低收入者的收入视为收入分配改革的重点，都体现了农村进城人口对改善自身收入状况的高度期待。通过技能提升、就业升级实现收入提高也是满足这种期待的有效、合理的途径。

分步骤、有重点地满足城镇非户籍常住人口的公共服务需求。分步推进的渐进式改革有利于较少改革阻力，集中力量重点突破则能事半功倍。调查发现，城镇非户籍常住人口对各种基本公共服务的需求存在轻重缓急的区别。他们认为所在城镇户口的最重要价值体现在子女教育方面，而教育体制改革的最重要方面是加快解决“异地高考”问题。因此，在满足城镇非户籍常住人口的公共服务需求方面，可以考虑目前首先重点解决其子女平等接受教育的问题，包括“异地高考”问题。他们认为社会保障改革的重点是整合城乡居民基本养老和医疗保险制度，医疗体制改革的重点是推进医疗保险制度改革、健全城乡基层医疗服务网络，政府在推进改革的过程中就可以考虑相应的重点突破。住房问题是农村进城人口最感忧虑的问题之一，也关系到他们的城镇融入。政府在此方面应有系统性的解决方案。

综合改善城镇生活环境，提高农村进城人口在城镇生活的幸福感。调查发现，农村进城人口表达出对农村生活环境偏爱的主要原因是，农村相对于城镇人与自然之间更亲近、和谐，交通、居住、生活成本等方面的压力更小等。而城镇化是经济社会发展的必然规律。因此，为了真正推进以人为核心的城镇化，应高度重视城镇生态文明建设，使城镇包括一些巨大型城市和特大城市天更蓝、水更净、草更绿；采取有效措施缓解城镇交通、住房等方面的紧张状态；完善城镇基本公共服务对进城农民的覆盖，使他们的生活更有保障、更有安全感。

依法保障农民的土地财产权益，加快完善农民土地使用权流转和退出机制。调查表明，进城农民认为推进农民工市民化的重点是要保障他们的承包地和宅基地等权益。担心失去土地已经成为一些人不愿转户的重要原因。大多数进城农民都希望保留土地财产权，也愿意以不同形式进行土地流转或者有偿退出。为此，应明确农民土地权利的财产权属性，将其与农村户籍身份脱钩，在土地问题上尊重农民的财产权和自身意愿。禁止违法调整、收回、强迫流转外出农民工的承包地。农民外出就业期间，在依法自愿有偿的原则下，可采取转包、出租、转让、股份合作等形式，流转土地承包经营权。对已经在城镇稳定就业并落户的农民工，允许其出售土地长期承包权，将土地转让给从事农业的农民，或者保留土地承包权，依法流转；允许有条件的宅基地使用权流转与退出。

在户籍制度改革过程中，对巨大型城市和特大城市、年轻人群应该重点突破，对文化程度较高的人群、收入较高的人群可以先行解决。巨大型城市和特大城市是城镇非户籍常住人口的主要聚集地，应在严格控制人口规模的基础上，更好地保障不同类别、不同层次外来人口的平等权益，稳步推进基本公共服务常住人口全覆盖。上世纪80年代以后出生的年轻人比重越来越大，应将他们作为职业技能和文化培训的重点对象，打造一大批符合产业升级要求的新一代产业工人。文化程度较高、收入较高的人群融入现居住社会的个人能力更强，可以通过高技能人才入户、高学历人才入户、纳税入户等方式先行解决他们的入户需求。

（主要完成人：李振京、李建新、胡杰成、孙凤仪、赵春飞；执笔人：胡杰成）

新型城镇化发展的生态路径

□王元亮

生态城镇的思想最早起源于19世纪末霍华德的“田园城市”理论。20世纪80年代后，城镇化生态发展已经成为一个全球普遍关注的问题。目前，我国依靠劳动力廉价供给、粗放式的经济增长与非均等化公共服务压低成本的不可持续城镇化模式仍未得到根本改变。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、土壤和郊区固体废物污染日益严重，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与城镇化密切相关。

统计数据显示：目前，我国660多座中等以上城市当中，有600座城市总体生态化程度不理想。更加不容乐观的是，有很多城镇已经处于不健康或亚健康状态。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。

基于水域—植被的生态骨架有机生长

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—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。

水域，对调节地理微气候循环和改变局部径流过程有显著作用。新型城镇化的水域是作为生物（包括人类）与资源能量交换，联系周边城镇村及植被等各类生态系统，形成有机生长方式的生态廊道。在原有水域系统基础上，形成水系相连的生态安全格局，有助城市汛期泄洪分流。植被，是覆盖地表的植物群落。充分考虑保留城市-区域常年结构植被、建造新的绿地系统，构建生态骨架有机生长的斑块，有益形成不同的生态位和多样性群落。水域—植被系统地构建，可阻止城镇化无序推进，沿生态骨架有序有机生长。从这个层面，新型城镇化的重点区域不在城市建成区而在郊区。

基于土地利用的集约与功能组团发展

土地为城镇化提供了物质基础和承载空间。土地利用因城镇的形成和城镇化发展而产生和演进，并在调节和控制城镇化起着无可替代的作用。目前，城镇化土地利用总量失控、粗放利用，土地利用结构失调、生态环境恶化。新型城镇化不是“土地城镇化”，而是释放土地存量的潜力，优化区域和城镇内部用地结构布局，节约集约土地支撑城镇化转型发展。

对于城镇，紧凑集约发展，进行旧城填充式改造，加强基础设施建设；通过高密度、垂直空间布局，减少土地的用量，提高土地的容积率。对于农村，支持土地整理和置换，研究宅基地退出机制。对于城镇体系，功能组团及串珠发展将加速郊区城镇化、人口转移和快速交通建设，避免摊大饼式的城市扩张、农业转移人口难以融入城市社会、单纯沿城市交通干线造城等问题。组团及串珠成形后，将构建起一个城镇发展带和发展轴，辐射和带动整个区域的发展，将有效解决城市病。

基于循环经济的产业链共生耦合关联

随着传统线性经济带来的资源与环境的矛盾日益突出，循环经济逐步得以大力推行。循环经济的实质在于对传统经济进行生态化转型，即依据生态学原理建立生态产业链的生态系统或者生态网络。其既可以存在于企业集团内部，也可以存在于若干企业围绕相关资源进行合作形成的生态产业链。生态产业链是按照循环经济原理，仿照自然生态系统，建立起的“生产者-消费者-分解者”共生耦合的“食物链”，以有效利用企业集群的产业关联性，尤其发挥互补关系产业的共生效应，共享诸多包括人才、市场、技术和信息等要素，从而使企业集群获得内部规模经济、外部规模经济的双重效益。

推进新型城镇化建设离不开产业支撑。新型城镇化建设也可以按照社会层面循环经济的发展思路，从资源布局、基础设施建设甚至工业布局等方面，与循环经济发展的要求接轨，使二者紧密结合，以解决经济增长和资源环境之间的矛盾。循环经济恰好能够用一些量化的指标和方式把新型城镇化内涵中与产业发展相关的理念贯彻下去，构建主导产业纵向延伸和横向扩展的生态工业园区。循环经济不仅转变了区域的经济发展方式，而且解决了当地劳动力就业问题，符合因地制宜、就地转化的城镇化的要求。

在今后一段时期，城镇化将成为我国经济社会发展的最大潜力。经济发展对于新型城镇化虽然必不可少，但是要在保护环境、生态的前提下，实现持续性增长。只有发展和推广生态的新型城镇化模式，才能逐步缓解甚至消除目前突出的资源、环境和人口、交通等方面压力。一个健康发展的城镇化必然是环境友好、社会和谐、经济共生的地区。一言以蔽之，城镇化的生态发展真正代表了城镇未来的发展方向和战略目标，真正使城镇成为具有较高综合品质的宜居之所，未来新型城镇化要走一条生态的发展之路。