以交通发展引领新型城镇化建设

□冯正霖

党的十八大以来，党中央、国务院审时度势，明确提出加快推进新型城镇化建设的重大战略部署，对新时期我国城市改革与发展提出了新的要求。城市交通在新型城镇化建设进程中应该准确定位，实施正确的发展战略，特别是要将以往城市交通作为配套设施被动适应需求，转变为主动引领导航城市空间发展布局，以确保新型城镇化建设目标的实现。

城市交通在新型城镇化建设中具有引领的重要作用

在现代社会中，城市交通是城市重要的基础设施。一系列事实表明，城市交通对优化城市空间布局、促进新型城镇化建设具有重要的引领作用。

城市交通是城市功能正常运转的基础支撑。城市交通是城市发展的血液循环系统，是联系社会生产、消费、流通和人民生活的纽带，对于提升城市综合竞争力具有不可替代的关键作用。同时，城市交通作为城市公共服务的重要内容，是新型城镇化建设的前提条件和重要保障。

城市交通是城市经济运行的先导。城市交通的系统结构和服务水平对于促进城市经济发展、产业结构优化升级、社会经济活动分布具有极其重要的影响。发达的城市交通系统不仅能够方便居民出行，而且可以刺激商业、旅游和消费的增长，提升消费者与市场的可达性，提升物业综合价值，从而带动城市和地区的经济增长，直接和间接地创造巨大的经济效益和社会效益，促进城市国民经济和社会事业的健康发展。

城市交通引领城市空间布局。城市交通系统的结构特点和服务水平直接影响着城市土地的使用价值和开发强度，是形成特定城市用地形态和城市发展模式的决定性因素，影响着城市居民的生活方式、宜居水平和生活质量，进而决定着城市的功能分布和空间布局。通过发展大容量的城市公共交通系统，可有效支撑高强度开发地区大规模的居民出行需求，引导沿线土地开发向高密度、高强度、集约化方向发展，有效避免城市低密度、蔓延式扩张和“摊大饼”式的发展模式。

城市交通引领城市经济结构。城市交通通过影响生产要素分布和城镇空间的聚集扩散过程，促进城镇空间结构和经济结构的优化调整，使生产力布局向交通发达区域集聚，培育区域发展新的增长极，促进城镇体系“量的扩张和质的改善”，对于新型城镇群的发展布局发挥着引领导航作用。交通走廊地带往往是区域经济最为活跃的地区，也是城镇间联系最为紧密的地区，交通走廊的强大效应使周边城镇的空间形态呈聚集化分布特征，从而形成组团式的城镇群发展布局。

我国城市交通发展正处于转型升级的攻坚时期

当前我国正处于加快转变经济发展方式、全面建成小康社会的关键时期，也是城镇化进程发展的“加速期”和向新型城镇化建设转型的关键时期。

新型城镇化是集约高效的城镇化，要求城市交通必须转变发展模式，走集约高效的发展道路。新型城镇化不以土地城镇化为重点，不是依靠投资建设拉动的粗放型城镇化，而是大力推进土地、能源、水资源等节约集约利用，注重带动城镇消费增长，追求城镇化的可持续发展。这就要求城市交通发展必须转变发展方式，坚持以公共交通为主导，充分发挥公共交通容量大、效率高、能耗低、污染小的比较优势，以最低的能源、资源和环境成本来满足快速增长的城市交通需求。

新型城镇化是以人为本的城镇化，要求城市交通必须加快提高人性化服务水平。新型城镇化不只是追求简单的城镇规模扩张和城市人口比例增加，而是注重产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等由“农村”到“城市”的转变，目的是让被动或主动“进城”生活的农村居民真正进城。这要求城市交通必须注重提高运输服务品质，提供差异化、高品质的运输服务，有效满足不同群体的交通出行需求。

新型城镇化是统筹协调的城镇化，要求城市交通更加发挥以城带乡作用，实现城乡交通一体化发展。新型城镇化不仅注重城市本身的规划与发展，更加强调城乡统筹发展与产城融合发展。新型城镇化着眼于以城带乡，推动城乡一体化进程，通过实现要素的自由流动，优化社会资源在部门间、地区间的配置，缩小城乡差距，促进城乡统筹发展。这要求城市交通发展必须坚持城乡一体化发展思路，统筹布局城乡交通服务网络和设施建设，为城乡经济统筹协调发展提供基础支撑。

新型城镇化是生态友好的城镇化，要求城市交通必须走绿色低碳发展道路。新型城镇化从根本上创新了城市发展理念，突出了生态文明建设在城镇化发展中的重要地位，将城市建设融入生态系统，并从优化产业结构、能源结构、消费模式等多角度将“绿色发展”理念植入其中，推行绿色生产、生活和消费方式，推动城镇化向低碳、绿色、智慧、生态、宜居的方向发展。交通系统是能源消耗的“大户”。推进新型城镇化建设，要求必须加快新能源、清洁能源车辆装备的推广应用，大力推进城市公共交通优先发展，不断提高城市交通系统的节能减排水平。

在我国城市交通发展取得了长足进步的基础上，还有较大差距。突出表现在四个方面：一是城市交通供需矛盾突出，交通拥堵和资源环境压力不断加大；二是城市交通管理不科学，交通出行结构不合理；三是城市交通规划的引领作用没有充分发挥；四是城市群交通发展统筹协调不足。

加快发展引领导航新型城镇化的城市交通系统

实现城市交通可持续发展是一项复杂的系统工程，我认为，重点需要在以下几个方面率先实现创新与突破。

推进实施城市交通引领新型城镇化发展战略，推动区域经济统筹协调发展。结合新型城镇化发展规划，强化城市交通发展战略规划，确立主骨架，健全支线网，变被动配套型为主动引领型，从区域经济一体化的高度对城市交通发展进行统筹规划，充分发挥城市交通对新型城镇化发展的引领导航作用。一是完善跨省（市）域区域规划编制主体和审批程序，建立不同层面城镇规划以及区域交通规划与城市交通规划的协调整合机制。二是加快城市群间综合运输大通道建设，统筹考虑通道内各种运输方式的技术经济优势，改善城市群核心城市与周边城镇之间的交通联系。三是加强城镇群核心城市与周边城镇在产业布局、资源配置等方面的协同与互补，充分发挥周边城镇对核心城市功能与人口疏解的支撑作用，缓解大城市人口、产业聚集与资源环境承载力的矛盾。

推进建立以公共交通为导向的城市发展（TOD）模式，优化城市功能布局。当前，结合新型城镇化建设契机，加快实施差别化的产业政策与人口调控策略，推动建立“密度较高、功能混合、公交导向”的集约、紧凑型城市发展模式，实施以公共交通为导向的组团式城镇群发展模式，优化城市功能布局，实现城市交通与城市发展的良性互动。一是加强土地利用与城市交通的统筹协调，推进土地供给与使用政策调整，加强对重大交通基础设施用地的储备，为交通发展预留空间，实现交通建设与土地开发一体化，纠正以土地出让作为地方财政增收主要方式的倾向，避免城市建设用地盲目扩张，遏制城市空间无序蔓延态势。二是推进城市交通设施周边用地综合开发。三是借鉴香港等国际城市交通发展经验，探索建立城市交通沿线土地利用增值反馈机制，对因地铁等大容量公共交通系统建设开通而使沿线土地和物业产生的增值，提取一定比例，返还用于城市公共交通建设与运营。

推进城市交通系统结构优化调整，提升城市综合承载能力。紧密结合城市自然地理条件和交通需求特征，因地制宜建立与城市特点、出行特征相吻合的城市出行结构，充分发挥各种交通方式在综合交通体系中应有的作用和比较优势，建立科学合理的交通级配结构。一是深入实施城市公共交通优先发展战略。优化城市交通资源配置，确立城市公共交通在城市交通系统中的主体地位。二是优化调整交通投资策略，完善交通建设投资保障体系，加快建立与城市发展阶段相匹配的交通基础设施投资保障体系，包括与城市发展水平相适配的“规模”，以及与出行结构优化战略相适配的“结构”。

加强城市交通综合管理，引领城市高效运转。综合运用法律、经济、行政、技术等多种手段，有效调控、合理引导个体机动化交通需求，针对不同类型城市特点，推进交通管理政策和措施差别化。一是超大和特大型城市应进一步提升小客车的使用成本，以经济杠杆和必要的管理措施调控小客车出行流量。二是实施重点城市群的综合交通规划、建设与运营协同保障机制。三是实施大城市中心区与市域交通供给与需求管理的差别化政策，加强城市交通运行的动态监控与静态交通管理。四是重视中小城市交通发展模式和政策引导，避免走大城市的老路。

强化科技引领，提升城市交通服务新型城镇化发展的能力和水平。加快科技创新是提升城市交通运营效率和服务水平的基础性手段，是衡量交通运输现代化的重要标志。一是充分利用物联网、车路协同等国际前沿技术，开展云计算、大数据和路网运行动态分析，加强与移动运营商的技术合作，利用手机信令等新型技术手段推动城市交通运行监测由被动监测向主动预判转变，建设综合、高效的运行监管网络体系。二是推动智慧型城市交通综合出行信息服务体系建设，为广大群众提供及时、可靠、综合的交通信息服务。三是加大科研成果转化和应用力度，大力支持城市交通设施建设、车辆装备、信息服务、运营调度等方面新技术、新方法、新材料的研发与推广，切实发挥科技创新对城市交通发展的引领作用。

（作者系交通运输部副部长、党组成员）

多方面落实依法治市

□冯新柱

党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的重大战略部署，从顶层设计上为法治国家建设指明了方向。对铜川来讲，首要的就是深入学习贯彻会议精神，树牢法治思维，弘扬法治精神，坚持在法治轨道上推动铜川转型发展，确保把中央和省委的各项要求贯彻到依法治市的方方面面。

加强党对依法治市工作的领导

全面贯彻落实四中全会部署要求，须把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，把党的领导贯穿到依法治市工作的全过程。

坚持在法治轨道上推动转型发展。市委常委会带头，通过集中学习、专题辅导、理论研讨等形式，原原本本学习了总书记重要讲话和《决定》精神，深刻理解全面推进依法治国的重大意义，深刻领会“一条红线”“五个坚持”“4+1”法治体系等重要内容，把中央和省委的要求内化于心，外化于行，确保各项工作沿着法治轨道顺利推进。

把法治理念作为各项工作的根本遵循。各级党委对全面推进依法治市工作统一领导、统一部署、统筹协调，定期听取汇报，认真研究解决本地区法治建设的重大问题。把各级领导班子和领导干部依法治市工作成效作为考核重要内容，把遵宪守法作为干部德才素质的一个重要标准，把依法办事能力和法治素养作为干部选拔任用和奖惩的重要依据。

培育各级党员干部的法治思维。教育引导各级领导干部牢固树立不触碰法律红线、不逾越法律底线的观念，始终保持对法律的敬畏之心，模范遵守法律，做遵纪守法的表率。各级党员干部须自觉置身于党纪国法之下，严格按政策法规办事，按制度程序办事，进而带动全体市民群众人人守法、依法办事，使遵纪守法蔚然成风。

严格按照党规党纪约束党员干部。近年来，我市在认真贯彻中省各项党风制度的同时，结合实际制定出台了民主决策责任倒查、财务公开联签会审等制度，把党要管党、从严治党的要求落到实处，把依法加强对党员干部的管理和依照党章党纪党规结合起来，使党员干部起到表率作用，带动全社会增强法治信心和对法律权威的认同。

全面提升各级政府公信力

近年来，一些地方政府因执法不公、不文明频频引发群体性事件，不仅践踏了法律尊严，侵害了群众利益，也严重损害了党的公信力。对此，我们须高度重视，切实加以解决。

健全依法决策机制。近年来，我们为每名市委、市政府领导都配备了法律顾问，建立了行政决策、监督、责任追究等制度，“三重一大事项”集体研究决定，重大事项决策实行社会稳定风险评估，着力推进依法、科学、民主决策。按照十八届四中全会精神，进一步严格履行决策法定程序，将决策过程置于法治框架内，加强决策监督和责任追究，确保每项决策都能够经得起实践、历史和人民的检验。

依法履行政府职责。各级政府应在党的领导下，严格按照法定权限和程序履职尽责，坚持职权法定，深化行政审批制度改革，加快推行政府权力清单制度，以法律形式明确政府职能，从制度层面规范政府行为。各级行政执法人员按照建设法治政府的要求，依法行政，什么能做、什么不能做、什么该做，都要于法有据，有章可循，确保行政执法行为有法可依，提高公信力。

严格规范执法行为。“有权必有责、用权受监督”。建立健全行政执法责任制、错案责任追究制，严格行政执法绩效考核，强化行政执法的全过程监督，坚决杜绝人情大于法、关系大于法、权力大于法的现象，及时制止和纠正违规执法行为。严格执法，对各类违法行为要依法予以坚决打击和严厉惩处，防止“破窗效应”，维护法律权威。

全面推行政务公开。通过网站、新闻媒体等，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项，建设“透明政府”，让权力在阳光下运行。

扎实做好调研准备工作

良法是善治之前提。我们抢抓四中全会提出“依法赋予设区的市地方立法权”的机遇，务实推进地方立法实践工作，为铜川转型发展提供法治支持。

突出铜川特色，科学立法。我们紧扣资源型城市转型这一主题，围绕转型发展中遇到的难题，群众关心关注的城市建设管理、生态环境保护、节能减排等热点，对有关法律法规没有明确的地方性问题，深入开展调研，提出立法建议和规划，确保针对性强、操作性高，符合中央要求，契合铜川实际，得到群众拥护。

突出以人为本，民主立法。地方立法是一项全新的工作，我们将把广泛吸纳民情、采纳民意作为地方立法的重要环节，通过座谈会、立法调研、立法听证等，拓宽群众参与立法的有效途径，使立法的过程成为倾听民声、了解民意、凝聚民心、汇集民智的过程，成为践行党的群众路线的过程，这样制定的法律法规也才能真正务实管用。

突出深化改革，立法先行。当前，我市全面深化改革已进入攻坚阶段，第一批72项改革任务清单年内要完成63项，运用法治思维和法治方式推动改革工作。对重大改革特别是涉及群众切身利益的改革事项，在研究改革方案和改革措施时，同步考虑涉及的立法问题，注重与改革决策相衔接，确保立法主动适应改革发展需要。

让人民群众感受到公平正义

司法公正是社会公正的最后一道保障线。全面贯彻落实四中全会精神，须坚持司法公正，规范司法行为，加强对司法活动的监督，切实维护司法公平正义。

健全阳光司法机制。建设阳光司法，就是让公众和媒体有机会了解司法的过程和结果，避免暗箱操作，防止司法不公，预防司法腐败。通过案件庭审网络直播，裁判文书、检察文书上网公开，减刑假释案件网上公示等，多渠道全方位推进司法公开，让司法权力在阳光下运行。

大力开展司法为民活动。近年来，各级司法机关把司法为民贯穿“为民服务零距离”活动全过程，解决了一批涉及群众切身利益的司法问题，得到了群众的拥护和好评。进一步深化司法为民活动，主动适应群众对司法公正公开的关注和期待，解决好群众打官司难、法院判决执行难等问题。

加强司法干部队伍建设。强化司法干部思想政治建设，教育引导他们始终忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。强化司法干部能力建设，打造一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的司法干部队伍。关心和爱护司法干部，帮助解决他们工作生活中的困难，当好强力后盾，为维护司法公正提供坚强保障。

营造依法办事的浓厚氛围

推进依法治市进程，应大力弘扬法治精神，积极培育法治文化，树立全社会人人守法、依法办事的正确导向，形成不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境。

加大法治宣传力度。在全社会大力弘扬依法治国理念，筑牢学法、尊法、守法、用法的思想基础。广泛开展各种形式的法律宣传，既要教育干部切实做到“依法行政”，又要教育广大群众增强法治观念，养成法律习惯，提倡依法维权。

扎实开展法治创建活动。全面开展法治区县、法治乡村等创建活动，继续在全市深入开展“法治机关”“执法示范窗口单位”“民主法治示范村（社区）”“法治校园”“诚信守法企业”等创建活动，为建设法治铜川打好基础。

坚持法治与德治相结合。良好的道德品质，可以促进法治的更好施行；优良的法治环境，可以促进市民道德养成。把法治与德治紧密结合起来，用法律硬约束强化市民道德意识提升，用德治软约束增强市民法治信仰，营造良好社会新风尚。

（作者系中共铜川市委书记）

城乡一体化建设要抓住生态文明主线

□镇江城乡一体化研究课题组

镇江在全省率先规划新市镇、新园区、新农村“三新”建设，经过四年坚持不懈的探索，取得显著成效：城乡一体的规划体系已经形成，城乡空间得到优化，城镇、镇村布局更加科学合理，构建了“中心城市—辖市城区—中心镇”的新型城镇发展体系，重大专项规划基本实现城乡对接；城乡一体的帮扶机制成效明显；城乡居民的收入差距逐步缩小，农民人均收入连续五年超过城镇居民可支配收入增长水平；城乡环境优美协调。总结镇江城乡一体化建设，其特色就是“紧紧抓住生态文明的主线”，坚决走生态文明和城乡一体化两者结合的路径，实现镇江经济、社会的可持续发展。

严格规划管控

镇江市委、市政府切实重视生态，按照中央“五位一体”的建设要求，统一规划、统筹布局，确定把镇江建成具有发达的生态经济、良好的生态环境、可靠的生态安全、先进的生态文化、完善的生态制度的宜居宜业宜游的现代化山水花园城市。在城乡建设上严格规划管控。近两年镇江编制了《镇江市生态文明建设规划》《镇江市主体功能区规划》，并出台《关于推进主体功能区规划的实施意见》及一系列配套制度政策，在此基础上，制定实施《镇江市生态红线区域保护规划》，划定具有刚性约束的生态红线，调整生态空间与建设空间的合理配置，以乡镇（街道）为单元，把全市划分为优化开发、重点开发、适度开发、生态保护“四大区域”，严格产业准入和环境准入，力争2020年将建设空间控制在30%左右，生态空间和农业空间保持在70%左右。

按照规划，大力推进三大整治工程，即市区的“一湖九河”水环境综合整治工程、西南片区的粉尘治理和生态修复工程、东南片区的大气污染整治工程，成果显著。2014年镇江强抓机遇，勇于先行先试，严格按照规划，启动生态文明先行区的建设，按照“耕地基本不减少、建设用地基本不增加”的土地集约利用模式，真正塑造生态环境与经济、社会以及人口的协调发展的“生态城市”，为国家和省生态文明建设探索路径、积累经验、提供示范。

创新体制机制

生态文明推进过程中，镇江着力体制机制方面的探索创新，着力建立系统较完整的生态文明建设体制机制。一是谋划成立市生态委。二是建立生态补偿机制。镇江在全省首家建立了生态补偿制度、环境污染责任保险制度和排污权交易制度等生态文明建设的地方性制度体系。三是创建联动执法的新模式。由市中级人民法院、检察院、公安局、环保局等部门联合制定《镇江市环境保护执法联动机制实施办法》，运用法治思维和法治方式，推动生态文明建设。四是严格监督与考核。对污染行为“零容忍”，在全市范围内不断组织开展了整治破坏环境资源的专项行动，建立环境污染“黑名单”数据库，对有严重污染行为的单位实行重点监督；严格考核资源开发单位、法人的生态环境保护情况，实行环保重大事故一票否决制和环境损害领导责任终身追究制。五是建立长效宣传引导机制。城乡一体化需要城乡居民素质的一体化。近年来，通过举办各种教育活动、投放公益广告，利用广播、电视、报刊等媒体，进行全方位的宣传，引导企业增强社会责任感，引导每位市民从自身做起，做环保的行动者，共同汇聚起镇江生态文明建设的强大合力。

推动绿色转型

经济实力是城乡一体化的强力支撑。镇江为进一步发展经济，为城乡发展提供有力的支持，大力促进产业结构调整，加快构建有利于生态文明建设的现代产业体系。一是优化产业结构，变“低”为“高”。按照“调高调优调轻”的要求，大力发展高技术、高效益、低消耗、低污染产业，大幅提高服务业和高新技术产业比重；按照《镇江市六大新兴产业发展三年行动计划》的要求，不断推动高端装备制造、新材料、新能源、新一代信息技术、航空航天、生物技术与新医药等六大战略新兴产业的发展。二是努力发展循环经济，变“废”为“宝”。镇江以“减量化、再利用、再循环”为原则，把清洁生产和废弃物综合利用融为一体，实现污染的低排放甚至零排放。选择100家企业开展循环经济试点，大力推进智能化、清洁化和现场管理规范化。加快推进国家级循环化示范试点、省级循环化改造示范试点。三是坚决淘汰落后产能，去“弱”进“强”。2014年淘汰落后产能企业47家，拆除淘汰落后设备压缩水泥产能112万吨、钢铁压延加工产能20万吨、铅蓄电池产能13万千伏安时。强势推进化工专项整治，2014年关闭57家化工企业，到2014年底，已累计关闭化工企业总数达347家，相当于整治前全市化工企业总数的65%。四是全力推进产业“集中集聚集约”发展，变“散”为“聚”。通过建设优质园区，促进企业向园区集中、产业向高端集聚，确保2015年园区的产业集中度达60%以上，力争全市经济密度达到1亿元/平方公里。针对化工类项目，提高准入门槛，用三年时间关闭园区外所有小化工企业，化工园区产业集中度达到80%以上。

优化生态环境

镇江一方面充分发挥政府公共财政职能，另一方面建立社会化投入机制，确保环境保护投入资金。近年来致力于改善城乡生态环境：一是加强山体保护。镇江的“矿山复绿”行动走在全国前列。对境内235座山体采取严格的保护措施，关闭矿山企业257家、露天矿山采石宕口431个。同时，对主城区26座山体，按照“住户下山、建筑离山，草木上山、文化入山”的原则实施分步整治，使之成为亲近自然、视觉通透的开放式山体公园。二是全面改善水质。为实现“水清岸绿、鱼虾洄游、环境优美”目标，镇江通过企业搬迁、退渔还湖、生态修复，大力提升水环境质量。目前，正在对穿城而过的古运河进行综合整治，使之与金山湖连为一体，凸显“江河交汇”的独特风貌。三是构建城乡绿网。以绿色廊道建设、丘陵山区植被恢复、沿江防护林建设等林业重点工程为抓手，着力推进植树造林工作，加快构建大生态走廊，以形成“道路林荫化、农田林网化、城市森林化”的城乡绿化格局。四是改善农村生态环境。开展村庄环境整治和农村污水处理。通过农村环境连片整治项目，形成一批具有江南水乡特色的美丽乡村。

（执笔人：张玉枚 陈晨）