

# 新城新区建设要有“绣花”功夫

□ 刘士林

随着城镇化发展和人口向城市迁移，很多城市都在原有城区范围之外，规划建设了大量新城新区。这些新城新区，有的发展比较好，有的则产生种种问题，甚至沦为“鬼城”。新城新区如何做好规划和合理功能定位？这是亟待我们解决的重要课题。



新城新区在规划建设时，要尽可能有比较周全和比较长远的规划理念，使城市的基础设施和公共空间不至于“还没有建成就已不堪重负”或者是“建成以后大量地闲置”

坦率而言，在城市发展需要和市民需求满足之间，不存在一个一成不变的静态平衡关系。客观地看，无论是城市发展还是市民需求都是变动不居的，而且两者经常是以矛盾的形式表现出来，比如人多了就交通拥堵，人少了就人气不足，但同时也要正确地看到，这种不平衡和矛盾本身就是刺激和推动城市发展的主要动力。对于新城新区而言，在初建时，一般都存在着城市基本服务的不足，给市民的衣食住行教育医疗等造成很多不便，很多需求没有办法满足，但也正是因为有了这些“需要无法满足”的痛苦和焦虑，才促使人们通过各种渠道和方式提出改变现实的要求并行动起来，结果就是各种城市配套和服务机构不断增加，并最终使新城新区越来越具有了完整的城市功能，甚至在很多方面都优于老城区。因此，那种对新城新区急于全盘否定的言论是比较短视和经不起历史推敲的。

但从政府配置资源和城市规划设计的角度看，也要尽可能地降低城市发展和市民需

求满足的冲突和矛盾，而不是到了两者激烈冲突到白刃化的时候才被动地出来协调和管控。这就需要从动态平衡的角度来设计城市管理的政策和机制：一方面，在新城新区规划建设时，要尽可能有比较周全和比较长远的规划理念，使城市的基础设施和公共空间不至于“还没有建成就已不堪重负”或者是“建成以后大量地闲置”；另一方面，也要通过对城市资源的合理配置和运用制定政策的权力，实现对城镇化率增长和市民需求满足的宏观把握和协调，使城市人口增加与城市建设规模、人们对城市生活水平的预期和城市经济社会发展速度，处在一个合理的区间内，避免两者出现较大反差，导致矛盾激化。

中国有句老话，叫“勿以善小而不为，勿以恶小而为之”。这是因为，大问题、大矛盾与大冲突，都有一个从量的积累到质变的过程。城市管理之所以被理解为、实际上也经常是维护公共安全秩序，是因为我们的城市管理比较粗放，很少关注“小善”和“小恶”，一旦它们积累到一定规模乃至出现质变，才忙着去做“救火队员”。这是我们的城市管理成本很高但效果不佳的主要原因。

城市越大人越多，越需要“工匠精神”和“绣花功夫”。一方面要解决好职能交叉、条块分割、权责不清等老问题，另一方面要做好城市精细化管理，真正落实“以人为本”

城市管理如何从管理向服务转变？我想主要有两个方面，一是树立“服务是细化的管理”的新理念。今年两会期间，习近平总书记参加十二届全国人大五次会上海代表团审议时，把城市精细化管理比作“绣花”，希望上海在推进社会治理创新上有新作为。绣花是一种细功夫，是从一针一线的琐碎处入手，最后才能完成一幅美丽图画。城市越大人越多，实际上越需要这样的工匠精神。因为只有这种“绣花一样的管理”，才能照顾到每一个人，每一件事和每一个矛盾的“弱小”阶段，满足个人的具体的、个别的、偶然性的感性需要，解决传统理论和制度机制预料不到的新矛盾和新挑战，这样的管理就是服务，也是管理的最高境界，把“以人为本”落实到每一个活生生的个体上。二是在技术上，要把城市管理的指标做到更加细致之处，要使城市中每一个可能出现的矛盾都有法可依，有据可查。我们现在的很多城市治理指标框架，一般只有三四十个指标，不可能触及到城市的“小善”和“小恶”，因此在面对具体问题时，基本上没法用。

职能交叉、条块分割、权责不清等是一个自古以来的老问题，不是一下子可以解决的。这一方面与行政架构的设计有关，在顶层设计上没有把不同部门的职能划分清楚；但另一方面也是因为，现实世界中的很多事物都是相互关联的，不可能像逻辑学那样分得清清楚楚。

这个问题在我国新城新区建设中也较突出，需要我们采取综合措施加以解决。

首先，管理体制。目前，我国新城新区的管理体制主要分为两种：一是建立“管委会”。建立管委会的初衷是想摆脱原来行政效率较低的政府管理体制，但在很多地方，管委会与原来的政府架构基本一致，只是名称不同，在组织、构架上并无突破，没有真正引入和建立符合新城新区性质和需要的行政体制机制；二是一些新城新区仍沿用原有的政府管理部门，只不过是再多盖点楼，多修些路，安置更多需要工作的人员，是已有行政部门的兼并、升级与重组，缺乏新城新区体制机制应有的活力和创新力。

其次，要充分考虑城市管理的复杂性。比如一些新城新区开始设置管委会，把新区的居民管理和社会服务等仍交给当地政府，这样做的初衷是为了提高效率、减少负担、快速发展。但实际上事与愿违，因为新城新区的主体是人，区域内的居民和员工也都需要公共服务和生活服务，于是又开始考虑管委会和政府结合起来。就此而言，如何理顺管理机制，是未来新城新区行政体制改革的重要方面。目前的情况是，国家的大政方针已经明确，如简政放权、放管服结合、“坚持社会主义市场经济改革方向，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，但具体怎么落实，出经验、出模式，还是一个需要持续探索的过程。

最后，公众如何参与城市规划和决策。这个问题也讨论多年了，但大都比较笼统。要把这个问题的讨论引向深入和具体，有几个问题需要认真思考。

一是要结合不同城市的特点，研究公众参与在城市规划中到底可以发挥什么作用，而不是泛泛地谈要不要参与，同时要重点探讨如何把公众参与转化为城市规划，不是在听证会上发言就算参与了。二是要结合国情，不要搞得太过理想，特别是不要提那种根本无法落地的建议，万一被采纳，在实际中又无法执行，反而影响政府的公信力。三是要给公众参与一个定位，不要什么都参与，也不是所有的公民都要参与，像什么“全过程、全社会参与”的说法要谨慎，与其夸夸其谈，不如重点研究一下哪些可以参与，可以参与到什么程度，哪些目前还不适合参与，需要分类推进和循序渐进等“细节”。我个人觉得，市民应参与的主要是细节，而不是顶层，因为他们比较了解局部也更关心局部。四是城市规划涉及不同的利益主体的博弈，所以要重点研究在有歧义、矛盾冲突时，用什么方式、手段和程序来解决，其中重点是解决目前比较突出的“形式主义”问题，意见也提了，听证会也开了，最后公众的意见都没有写进去，这也是不行的。

(作者系上海交通大学城市科学研究院院长、教授)



## 比政策 更要比落实

□ 王连伟

今年以来，各地城市纷纷加大“招才引智”力度，出台优惠人才政策，打响人才争夺战。但政策好不好，关键靠落实。地方政府要让凤凰留得住，让人才真正安心来为本地服务，就要严格落实引进人才各项待遇，确保足额足量。同时要加强对后续跟踪服务，发现执行不力或服务不到位的情况，及时纠正和落实。

致天下之治者在人才。人才兴，则事业盛；人才强，则国家强。人才是党和国家事业发展的源头活水，是经济社会发展发展的源头活水，招才引智一直以来都是各级地方政府人才工作的重中之重。

虽然各级政府都高度重视招才引智，并将其纳入地方国民经济和社会发展先战略地位，从组织领导、政策规划到政策落实、资金保障等方面都不遗余力，但实际效果却差别很大——有的地方招才引智工作成果显著，有的地方则成果不多。为什么不同地区之间招才引智工作实际效果差距如此巨大呢？除了自然禀赋(如地理位置、资源、气候、环境等)、历史文化、经济发展、公共服务等方面的原因之外，很大程度上与政府政策创新力度方面有直接关系。可以说，地方招才引智工作要想取得不错的成果，必须在“用足用活”政策方面下功夫。

政策理念要“新”。思想是行动的先导，理念是实践的指南。人才政策理念指导人才工作实践，决定着招才引智工作的广度和深度。各地人才政策要紧跟国家和上级政府人才工作精神，结合本地区经济社会发展长远规划，提炼本地区招才引智工作的思想精髓，并将其融入到具体人才政策当中。当前各地区人才政策要结合《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020)》基本精神，深入贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，把创新发展作为人才工作的重头戏，融入到人才政策当中，吸引和培养更多的创新型人才。

政策内容要“足”。招才引智工作难不难，关键要看人才政策的含金量和吸引力，优厚的人才政策待遇才能引来“金凤凰”。地方人事部门在制定人才政策是要做到吃透上情、摸透下情、给足待遇和做足服务。要按照参照中央和上级人才政策精神，比照先进发达地区人才政策待遇水平，结合本地区实际情况，按照略高于周边地区人才政策待遇的水平，制定本地区人才政策。要在提升人才政策含金量上下功夫，在资金、户籍、财政、税收、家属安置、子女教育、医疗、团队建设等方面开通绿色通道，确保待遇水平符合引进人才的合理预期，打消他们的后顾之忧，让他们感受到诚意和未来希望。

政策执行要“活”。同样的人才政策可能会带来不同的效果，主要是因为中间执行环节的问题。为了更多吸引高层次人才，必须创新政策执行方式，在选拔条件、扶持措施、引才机制、管理机制、人才服务、政治待遇等方面要结合实际有所突破，真正做到“不拘一格降人才”。有些地方开始探索设立人才创新发展院、企业发展研究院等专门机构打破人才流动障碍，对本地区高层次人才统一管理。此外，一些地方也在市场化引才机制、人才绿卡、政治待遇等方面进行不断创新探索。

政策效果要“实”。政策好不好，关键靠落实。地方各级政府要严格兑现各类人才政策待遇承诺，确保人才政策落到实处。没有兑现的政策待遇对人才来说都是遥不可及的，使得他们内心深处缺乏安全感和归属感。要想人才真正安心来为本地服务，必须加强人事制度和其他配套改革，严格落实引进人才各项待遇，确保足额足量。同时要加强对后续跟踪服务，发现执行不力或服务不到位的情况，及时纠正和落实。

(作者单位：山东行政学院)

## 齐鲁策论

我国大规模的新城新区规划建设，实际上在2011年前后就已经过去。我们今天谈新城新区的规划和功能定位，主要是要落实国家“十二五”规划提出的“规范新城新区建设”，也可以说是一个规划治理和城市治理的问题。

不少新城新区，尽管打着新城新区的招牌，但实际上都在做工业园区和房地产，它们使城市生态环境不断恶化，助推了城市经济的畸形发展，最终损害了城市的宜居性

实际上，我国新城新区的规划和功能定位一直处在比较频繁的变化和调整中。客观看来，这两方面的原因。

首先，这和过去的规划本身比较粗放有直接的关系。由于这个原因，我国新城新区的规划调整和异常频繁，有的是规划面积扩大，如上海松江新城由规划面积的60平方公里调整到160平方公里；有的是面积缩小，如上海金山新城规划经过第三轮修编后规划面积由原来80平方公里缩减为41平方公里；有的是土地利用性质发生变化，如广州白云新城规划在2014年修改后，住宅用地减少了23.6万平方米，商业用地增加了127.4万平方米，规划人口也相应减少了4.7万。

其次，这和五大发展理念和国家新型城镇化规划有关。不少新城新区，尽管打着新城新区的招牌，但实际上都在做工业园区和房地产，它们使城市生态环境不断恶化，助推了城市经济的畸形发展，最终损害了城市的宜居性，否定了人们在城市中过美好生活的梦想，一言以蔽之，由于不符合五大发展理念和以人为本的新型城镇化要求，所以也成为城市治理和规范的对象。

在新一轮的城市建设中，如何重构新城新区的功能定位，我想最重要的是深刻领会中央城市工作会议的精神和要求，认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想，并特别从“集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”出发，在统筹上下功夫，目标是提高城市发展持续性、宜居性。就此而言，就不能“头痛医头脚痛医脚”，交通拥堵了就去调整交通规划，雾霾来了就去补环保规划，而是要从城市发展的普遍规律和需要出发，科学预测一下某个时期内城市的人口、环境、经济、公共服务、文化消费之间的合理关系，同时根据国家相关战略、区域发展规划对某个城市的定位和要求，做一个系统性的梳理和研究，然后再做出哪方面增加哪方面减少、增加或减少到什么程度的调整，使一定时期内我们计划安排和投入的资源，能够较好地满足城市生态、生产和生活的平衡，促进城市的健康和可持续发展。

# 现代技术如何牵手深贫困地区

□ 邓线平

深度贫困人口是扶贫攻坚中的“硬骨头”，他们大多分布在地广人稀、交通不便的山区，传统的项目式扶贫很难发挥作用，而必须依赖现代技术，通过挖掘地区的生态、保健和景观价值，来实现彻底脱贫。

习近平总书记6月23日在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话单行本，已由人民出版社出版。深度贫困地区脱贫攻坚座谈会的召开，标志着深度贫困的问题已经成为扶贫攻坚的主要任务。现在距离实现现有标准下全部农村贫困人口脱贫的目标还有3年多时间，此时提出深度贫困的问题，具有重要而特殊的意义。

经过大规模的精准扶贫，到2016年，我国农村贫困人口已降至4.5%，如果今年继续减贫1000万人以上，今年年底农村贫困人口将只剩下3000多万。尽管剩余的贫困人口数量很少，但是他们大多处于深度贫困状态，脱贫难度很大，是扶贫攻坚中的“硬骨头”，扶贫攻坚需要采取更有效的方法和手段。

一般认为，扶贫有个过程，从深度贫困到一般贫困再到脱贫到发展，或者对贫困地区而言，首先是脱贫，然后才是发展。与脱贫相对应的是，技术发展也有一个过程，从过去自给自足，到大规模资源开发，再到现代高科技发展。贫困地区很难一下子走到高科技发展阶段。

正因如此，传统的扶贫以项目扶贫为主，这些项目大多是大城市工业发展所淘汰下来的，通过转移到贫困地区，一方面，为大城市发展提供最初的原料加工；另一方面，大的项目能一下子解决大量贫困问题。贫困地区，大多处于自给自足经济状态，对于个体来说，他们的生存技能往往是多样的，由于市场经济不发达，现代技术难以深入到这些地区，长期以来，他们只能自己满足自己需求，间或进行少

量的集市交易。大的技术项目进驻，他们要适应的只是从多技术生存状态，进入相对专门化生产状态，只需要经过简单培训即可。项目成功的话，这些劳力被充分组织起来，生产的产品受市场欢迎，脱贫是自然而然的。

然而，对深度贫困地区，技术逐步发展思路很难行得通。传统项目扶贫不一定能适应深度贫困地区的发展要求。首先，深度贫困集中在一些生态条件极端脆弱的地区，比如西藏和四省藏区、南疆三地州、四川凉山、云南怒江、甘肃临夏等地区。上述地区中，四川88个国定贫困县中有45个属于深度贫困县，主要分布在四川藏区和大小凉山。河北省39个国定贫困县中有10个被列入深度贫困县，主要分布在坝上地区和深山区。

这些地区山大沟深，长期以来面临着产业发展的困难，大的项目难以进驻。之所以产业发展困难，并非国家没有投入，而是这些地区缺少一些发展产业的基本要素，比如一些高寒山区积温较低，很难进行大的现代农业、工业生产；一些干旱地方缺水少雨，甚至生存用水都很困难；一些地方生态脆弱，大面积被列入禁止开发区，不适合发展产业。

与此相应的是，深度贫困地区的基础设施比较落后，不适合大项目产品运输需要。一方面，基础设施投入大，维护成本高；另一方面，投入回报不高，或者因贫困而支付不起基础设施建设成本。深度贫困地区大多地广人稀，东部地区的一个县人口都是数十万至上百万，而深度贫困地区一个县往往只有数万人，甚至有些县的总人口只有万人左右，人口高度分散。修一条通村路，道路很长，投入很高，但一个村可能只有十几户人家。

深度贫困地区脱贫，需要技术跨越式发展。所谓技术跨越式发展，有两种内涵，一是引入相对高级的消费市场。高级消费市场对应高级消费技术。传统的大项目不适合深度贫困地区发展，显然，深度贫困地区发展高科技产业也是不适合的。在此情况下，要么将贫困人



口迁移。实践证明，将人口迁移出去，不利于人的幸福感提升，也难以真正脱贫。迁移也只是迁移到相对不发达地区。要么发展相对高级的消费市场，这些消费，包括生态消费、保健消费和旅游消费等。它们相对于一般的温饱消费是高级的。满足这些消费需求，深度贫困地区具有天然优势，生态保护好、无污染、景观奇特等。

国家对深度贫困地区的生态建设投入在不断增加，比如2014年以后，公益林的管护补助明显增加，通过设立生态公益岗位，生态脆弱地区的许多建档立卡贫困户获得了工资性收入。习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话中提出，对生态环境脆弱的禁止开发区和限制开发区群众，增加护林员等公益岗位。目前青海省有4万多生态公益岗位，大部分分布在青海南部的藏区，也是深度贫困地区，为每个建档立卡贫困户每年增加2万元收入。

二是要为高级消费提供技术培训。提供高级消费，需要相应的技术支撑，这些技术显然与传统的大项目技术有区别。一是满足基础的

交通、通讯需要，这些交通、通讯需要不是针对大量产品外运的，而是针对人员基本活动的。二是满足高级消费的技术要求。生态、保健和旅游消费，需要一些基本的技术保证。当地人正可以提供这些技术，达到脱贫的目的。适应这些技术要求，对当地人来说，并不是件困难的事情。随着技术发展，技术走向功能专门化和操作简单化，产品的组合功能增多。这些技术并不给当地带来环境和资源压力。

在很多国家，边远地区的发展，往往采取这种模式，形成独特的发展优势，不但解决当地贫困，而且在全国范围内形成相对优势的产业地位，为整个国家产业转型升级提供新的动力和经验借鉴。

通过技术跨越式发展脱贫，等于是给予深度贫困地区以技术红利。现代技术发展，越来越注重技术对人的替代以及技术的自我满足。传统技术也注重对人的替代，但技术生产是满足一种社会性需求，人们需要组织起来，深度挖掘资源潜力。传统技术不适合深度贫困地区发展。现代技术的自我满足，意味着技术的小型化，功能多样化，这些技术在大城市已经司空见惯。这些技术初期开发成本是较高的，随着大城市和广大市场的广泛运用，技术开发成本相对较低，适合在深度贫困地区推广和应用。将这些技术运用到深度贫困地区，意味着这些地区将跨越传统发展路径，直接享受到发达地区的技术红利。

深度贫困地区的技术跨越式发展，意味着当地的资源价值随着技术利用而改变。在传统技术利用下，资源价值只简单表现为矿产资源或者水利资源，随着人们对生态要求的提高，这些价值消失。新技术发展，传统资源价值发生改变，由矿产及水利，转变为生态、保健、景观价值。这些价值的提升及兑现，需要现代技术支撑。人们长期生活在那里，与当地的资源早已融为一体，资源价值提升，理应为那里的人们带来实惠。

(作者单位：广东省社会科学院)