

厦门新城建设体制创新研究

○赖小琼 李晓娇 方芳

摘要:新城建设是厦门市委、市政府实施“十一五”规划中的一个重要工程,事关厦门的未来发展和形象。由于长期的城乡二元社会结构的影响,厦门市的新城建设进程还存在许多政策和体制性障碍问题,这些问题得不到妥善解决,势必影响厦门的新城发展,影响厦门的城乡一体化进程,甚至影响厦门社会经济的协调发展。本文分析厦门市新城建设过程中存在的诸多体制问题并提出相应的对策,从而为厦门市新城建设的相关政策制定提供参考。

关键词:新城建设;动态管理;均衡发展

中图分类号: F127.9

文献标识码: A

文章编号: 1674-7488(2010)05-0047-07

一、厦门新城建设中存在的体制问题

1 新城户籍制度有待进一步完善

新城建设首要任务就是使“村改居”的农民成为真正的市民,户籍制度改革是厦门新城建设的一个关键环节。然而虽然大部分失地农民已拥有了城市户口,但目前他们并没有享受到与厦门岛内市民同等的权利,就业、教育、医疗、社会保障、公共服务等权利与岛内居民仍存在很大差距,形成了一个人口“两栖”和日趋“边缘化”的“城区农民”。政府如果不能从制度层面给予居民可信的承诺和政策的具体落实,那么无论是居住在保留的“城中村”还是在新建的小区的失地农民都心里承担着一定的风险,这种不确定的心理状态也会影响新城建设的各项政策的顺利展开。

另一方面,新城的社会结构较为特殊,初期人口较为单一,长期外来人口比重可能会超过本地户籍人口,给新城社会治理与社区发展会带来较大的难度,并且目前部分失地农民并没有被纳入城市居民的范畴,仍然处于游离于传统农民和现代市民之间的边缘状态,这种农民群体大规模、长时间的存在,不仅影响了这些失地农民的切身利益,更严重的是它阻滞了中等收入群体的扩大和社会结构的优化,给社会稳定与和谐埋下了极大的隐患,长此

下去,极有可能陷入“拉美陷阱”。因此,深化户籍制度改革,不仅是个经济问题、社会问题,更是一个政治问题。

2 新城就业体制问题亟待解决

新城建设过程中失地失海农民的生存就业问题是一个急待解决的大问题。如何妥善解决失地失海农民转岗就业问题,事关他们今后的生存。然而在调查中我们发现,虽然厦门岛外各区的政府部门经常举办一些针对农村富余劳动力的专场招聘会,但是却没有受到“城中村”农民的热烈欢迎。即使一些已经招收了当地员工的企业,也发现留不住人。这样就出现了一个结构性矛盾:一方面当地农民不容易找到工作,另一方面企业又招不到自己想要的工人。出现这种状况的原因主要和劳动力供需双方的要求错位有关。一方面,一些用工企业本身工资低、劳动强度大、工作环境较差、加班加点等侵权现象时有发生,对本地农村中需要就业的群体没有太大的吸引力;另一方面,从本地村民自身条件来看,一是他们自身的劳动技能比较低、缺乏吃苦耐劳精神,二则他们对工作的待遇、工作环境等还怀有较高期望。另外,大龄农村劳动力就业难也是困扰新城建设的一个大难题。例如,海沧区 35—55 岁初中以下文化程度的人员有 2 万多人,他们大多就业愿望强烈,而且正处于上有老、下有小的年

作者简介:赖小琼,厦门大学王亚南经济研究院副院长,教授、博导;李晓娇、方芳,厦门大学经济系硕士研究生。

年龄段内,但由于他们受教育程度较低,年龄相对较大,又没有受过就业技能培训,因此比较难就业。如何为被征地农民创造就业机会,确保农民“失地不失业”,就业体制有待进一步改革完善。

3 新城教育体制不够合理

2007年,厦门市政府出台了《中共厦门市委厦门市人民政府关于破解“就学难”促进教育事业又好又快发展的若干意见》在教育体制建设方面有一定的成效,但目前,岛内与岛外城区教育资源配置还不够合理,优质教育资源过多地集中在岛内,新城教学条件相对比较薄弱,财政资金投入有限,而岛内城区学校班额超编严重,但财政资金投入不断,不断调整和改扩建,教育资源配置失衡严重。

4 新城医疗体制相对落后

新城医疗保障设施相对落后,执业医师相对较少,技术力量薄弱,与新城居民的就医意愿有较大差距,易导致岛内城区医院拥挤排队、岛外新城医院冷冷清清的现象。

另一方面,新城范围的人口增长一般主要来源于以下四个途径:一是新城规划区及周边小集镇、农村居民的城市化人口;二是市区及周边区县人口的迁入;三是诸如大学城等城市设施带来的迁居人口;四是外省市人口的迁入。总体来看,新城居民普遍收入相对较低,特别是对于农村居民的城市化人口,医疗费用仍是很大的负担。并且,目前部分新城社区尚未建成社区医院,个别已建社区医院也尚未形成规模化、专业化,改革卫生事业投入机制,完善医疗卫生体制建设势在必行。

5 新城公共服务体制有待完善

目前厦门市岛内的生活和发展机遇仍然远远好于新城所在的岛外居住环境,在当前的发展阶段新城目前尚不具备吸引岛内人口主动外迁的客观条件,岛内仍然具有不可替代的吸引力。据统计局发布的《2009年厦门市常住人口发展特点浅析》显示,2009年厦门近五成的常住人口居住在占全市土地面积不足1/10的厦门岛上。据调查数据推算,2009年岛内人口密度为9371人/平方公里,岛外为833人/平方公里,岛内外人口密度比达到11:1。新城建设的目的之一便是减轻岛内人口过多的压力,而新城缺乏吸引力的一个重要原因就在于公共物品供给仍显不足,这与新城公共服务体制不完善有很大的关系。虽然近年来,厦门岛外地区的基础设施建设大为改善,各项公共物品的供给力

度大为增加,但是其质量和数量仍难以满足城乡一体化的需求。由于新城大多数是新开发区,各项基础设施和配套服务一时难以跟上,再加上长期的历史欠帐积累,岛外的医疗卫生、公共交通、文化娱乐以及购物场所等硬件和软件公共设施明显供给不足,将给新城居民生活带来诸多不便。虽然岛外同安、海沧都开通了农村公交,但其网点覆盖面和公交密度还有待进一步完善。另一方面,公共物品的供给职责划分不合理,岛内城市公共产品和公共服务主要是由市级财政支持,而岛外公共服务设施的建设主要还是由区镇政府的可用财力支撑,导致岛外公共服务不仅总量短缺、质量不高,而且供求结构不合理,总体功能效率较低,新城对周边区域提供公共服务的能力较弱,增加公共物品供给力度,注重解决岛外民生问题势在必行。

6 新城社会保障制度有待完善

长期以来,厦门城乡居民在社会保障结构、筹资机制、保障范围以及保障程度一直都实行区别对待、分别设计和独立运行的操作模式,例如最低生活保障标准就是典型代表。2010年湖里、思明两区低保标准为1人户330元/人·月,2人户305元/人·月,3人户280元/人·月;海沧、集美、同安、翔安区城镇低保标准比岛内低30元,农村低保不分每户人数多少,每人每月200元。并且岛内城市社会保障制度主要实行的是现收现付与资金积累模式,资金来源由用人单位和个人共同承担,财政给予补助并承担“兜底”的最终支付责任,较多地体现了风险共担和社会公平的原则;而岛外农村社会保障制度是以农民个人自愿形式参加,资金来源以个人缴费为主,农村集体或财政给予适当补贴,对于广大农民来说,以土地为核心的家庭保障是其应对生存风险的主要途径。新城居民,特别是刚刚转为城市居民的农民,普遍生活水平比较低,城镇低保成为其生活的一个重要来源。对于刚刚建成的新城来说,这将是一笔不小的费用,筹资机制有待提高,而且以怎样的标准合理的认定可享受低保的居民,亦有待商榷。

7 新城财政体制亟需调整

新城建设是一个长期工程,需要巨大的资金来源,征地补偿、基础设施建设、社会保障支出等都需要大量的人力物力投入,而简单的只是依靠政府财政来支持是不可行的,新城经济发展基础和自我积累能力相对较弱,短期内不可能集聚大量资金用于

新城建设, 地方财政及债务风险加重, 财政管理体制和运作模式需要进一步完善, 财权与事权需要进行合理配置。

首先事前支出的划分缺乏细致的分类, 如机构运转支出和事业发展支出两方面的划分界限模糊, 出现重复投入, 资金的浪费。同时若界限不清也会导致腐败现象的滋生, 灰色收入影响项目的投入产出比。其次是事中的监督机制还未完善, 如某些项目有某些部门独揽, 形成一定的垄断, 缺乏市场激励, 风险系数加大。再次, 事后的成果共享机制还没完全落实, 岛内的资金与岛外的资金供给有一定差距。

财政的预算管理体制因为新城的发展出现了一定的滞后, 要加快新城的建设的推动, 财政预算编制、执行和监督的权力安排也出现了不协调, 亟需调整, 以适应新时期新的环境的制度需求。

8 新城行政管理体制有待创新

目前由于实行集中安置, 新城“村改居”社区基本维持原有的村制模式, 和城市的社区相比, “村改居”社区无论在基础设施还是相关的软件配套上都相对薄弱得多。这些社区的社区工作者仍然是原来的村干部在承担, 他们虽然具有了解社区实际情况和工作经验的的优势, 但也普遍存在年龄偏大、文化偏低、工作方式难以胜任新时期社区建设等种种问题。特别是大多数社区干部对社区建设的重要性认识不足, 对建立城市新型社区的意义缺乏理解, 工作紧迫感不强, 致使“村改居”社区建设相对滞后, 很多现代城市社区所具有的基本的服务社区居民的功能, 在“村改居”社区都没有及时建立完善起来(如社区教育、社区文化、社区保障、社区卫生、社区治安等)。目前, “村改居”社区运作所需经费大部分仍然主要是社区“村财”自己承担, 并没有完全纳入城市社区管理体制。之所以会出现这种情况, 主要与政府对“村改居”社区基础设施建设投入不足有关, “村改居”社区未能享有与城市社区同等的待遇, 二元管理体制有待打破。另一方面, 民主参与度不高、资产管理体制不完善, 也是重要影响因素。

9 新城土地管理制度仍需改革

新城土地一级开发中征地、拆迁、安置难度极大, 不确定性因素很多, 多方利益难以平衡, 成为土地一级开发顺利实施的瓶颈性约束。新城地区早期的分散开发方式, 土地开发计划、交通设施建设

计划和重点项目的引进形不成预先对接, 使土地资源缺少规模效益。另一方面, 征地补偿机制未能充分考虑土地的潜在收益、未来增值以及对农民的保障功能, 土地征迁过程中还存在农民利益受损的现象。

10 新城投融资制度有待规范

金融机构及企业的融资功能需要进一步增强。厦门的资本市场相对于上海和深圳等城市的资本市场仍显稚嫩, 同时厦门的财政支持薄弱、新城开发公司、私营开发企业缺乏有效的激励机制和规范的渠道来实现投资并相应取得回报, 各建设主体的职能权限缺乏立法规定, 目标责任不明确, 有关方面的矛盾也日显突出。

11. 新城市场体制建设有待加强

厦门市新城建设脱离不了企业的健康发展, 而企业的发展需要好的市场环境的培育。各种所有制经济体的未能充分发挥各自的优势, 不当的制度安排使垄断行业缺乏竞争的动力, 投资主体趋于单一, 对于一些中小企业等引资招商的力度仍不够, 而对外资企业过于倾斜, 不利于公平竞争。产权的保护制度仍存在缺陷, 各种经济体的合法权益得不到有效的保障。

对于行政垄断行业的政企利益纠纷缺乏明确的立法管理, 产权的各层关系的梳理缺乏有效职能部门的监管, 易出现新城建设期的过渡时期利益调整过程的混乱。

同时对于要素市场的体制建设, 新城对各种要素的需求不断增加, 土地、资金、劳动力、技术、人才等要素还未能按照市场机制进行有效的配置, 在政策、法律等落实上存在各种障碍, 阻碍了市场的要素流动。

二、深化体制创新, 优化新城发展环境

紧紧围绕我市经济社会发展的突出问题推进体制改革, 以争创综合改革试验区为突破口, 把体制改革同落实科学发展观、构建和谐社会和促进祖国统一大业结合起来, 突出重点, 全面推进, 立足当前, 兼顾长远, 创新制度, 转换机制, 把握大局, 不断推陈出新, 使我市新城的体制改革真正落到实处, 优化发展环境。

1. 完善新城的户籍管理制度

改革户籍制度, 恢复户籍制度的本来面目, 取

消一切附加在户籍制度上的其它功能,使户籍制度真正成为反映公民身份、提供人口数据一种社会管理制度,让农民真正拥有自由迁徙权、社会保障权和公共服务权,使新城的居民享受同等的待遇。

取消城镇入户限制条件,以实际居住地将人口划分为城镇人口和农村人口,并统一登记为居民常住户口。凡在拥有合法固定住所(指拥有合法房屋产权的单元住宅房,不含租赁房屋及门面房),具有稳定职业或生活来源的,均可根据本人意愿在实际居住地登记为城市居民户口,享受当地城市居民同等待遇。城市建成区内的村庄居民统一转为城市居民户口。

继续加强对迁入新城的本市人口实行户籍登记制度,对非本市的外来人口实行“居住证”制度,以及农村人口转为城市人口的户籍政策等方面的制度管理与政策完善,避免一些特殊的居住社区成为管理“盲区”。此外,加强新城人口动态监控系统的建设,完善对新城人口聚集速度的动态监控和时段调整机制。

2 创新新城的就业体制

落实被征地农民、退养渔民就业安置责任。各镇(街)要结合工业集中区、新城区的开发建设,开发公益性岗位安置本地就业困难的大龄被征地农民、退养渔民,督促、指导用地单位优先安置被征地农民就业、退养渔民就业。要鼓励在招商或出让中取得工商企业用地的企业,提供就业岗位用于安置本地就业困难的被征地农民、退养渔民。要加大对被征地农民、退养渔民的就业指导力度,把被征地农民、退养渔民就业工作优先纳入开发区建设中统筹规划,引导他们积极参与工业集中区、新城区的配套服务,发展第三产业,就地就近实现转产转业。

渠道并举,促进失地农民、退养渔民就业。根据“村改居”社区劳动力的情况,有针对性的采取多项措施促进就业。一是加强创业培训,鼓励中青年劳动力参与“青年创业直通车”,自主创业、自谋职业。二是多形式、多渠道开展就业技能培训,引导年龄相对较大的劳动力参与手加工等灵活就业,让他们实现家门口的灵活就业。三是鼓励各镇(街)、各部门开发公益性岗位招用就业困难人员。四是对家庭经济条件相对较好的年轻劳动力,引导他们参与境外就业培训,实现境外就业。

加大培训扶持力度。依托文教区职业院校、镇(街)文技校,以及经市劳动和社会保障局批准的民

办职业培训机构等力量,开展有针对性的职业技能培训,提高被征地农民、退养渔民的就业竞争力;依托有培训基地、师资力量企业开展农村劳动力转移定向培训,促进本地劳动力就业。

建立专门对农民的职业技能培训体系,对他们进行各种实用技术和技能的培训,增强他们的就业能力。农民工职业培训工作继续加强。建立农村劳动力技能提升培训经费拨付审核信息网络体系,将岗前培训与农民工技能提升培训等紧密结合,让广大农民工在学好劳动技能的同时,强化自身的劳动法律法规、文明道德规范及安全生产意识。开展免费岗前培训,完成免费农民工技能提升培训。制定完善城乡一体化的劳动力市场体系、就业培训体系、再就业援助体系、就业扶持政策体系和目标责任考核体系等一系列新举措。通过腾岗、买岗和开展劳务输出等形式,为被征地农民创造就业机会,确保农民“失地不失业”。

做好岛外失地失海农民转移就业和转产发展问题,缩小岛外城乡居民收入的差距。农民的转移就业可从自助就业和受助就业两种方式入手。政府要引导农民树立长远意识和忧患意识,通过转产发展主动融入到城乡一体化这个大局中。针对失地村民就业有几个年龄段意义上的“门槛”,今后要根据实际,对不同年龄段、不同农村的就业群体实行不同的就业扶持政策。

3 探索新城的教育体制改革

着力破解“就学难”。创新教育体制机制,努力实现办学条件、教育投入、师资队伍、优质教育资源配置“四个均衡”,推进教育事业又好又快发展。推进义务教育均衡发展,发放义务教育收费减免卡,免收农民工子女借读费,城乡所有义务教育阶段公办学校学生,全部免除学杂费;建立健全扶贫助学制度,建立完善社会资助机制;推进学校领导干部培养管理机制创新,大力发展民办教育;推进教育投融资体制改革。

对社会事业要实现“城郊并轨”,实施“教育均衡化”,使郊区学校的办学条件不输于城区。通过优质校与一般校结对帮扶,教师轮岗交流,高起点、高标准建设新区学校等方式,促进教育均衡发展。落实一级达标高中正常缴费生招生计划数按比例均衡分配至初中学校。按照“一校一策”模式调整专业结构,大力推行工学结合、校企合作模式,加快建设职业教育公共实训基地。深化公办学校教职

工人事关系收归县管改革试点,实施教师绩效工资制度,进一步调动教师工作积极性。在教育方面,推行“管、办、评”联动机制、联合办学的模式,通过加强网络联系,实现岛外中学和岛内中学的联动,也可以让岛内一级达标学校到岛外创办分校。

4 推动新城的医疗体制改革

在卫生领域,实行城郊医疗卫生管理体制并轨,镇卫生院也由过去的镇级管理划归区级管理。将新城地区拟建的三甲医院列入重点招商项目,引进社会资本,加快多元化办医的步伐。在医疗方面,推行岛内条件好的医院和岛外卫生院的“两院合一”模式:患者看大病时转到岛内高级别的医院,在康复期再直接回社区卫生服务中心,实现教育和医疗资源的城乡共享。同时,坚持开展三甲医院对口支援岛外社区卫生服务中心工作,或者创办岛外分院,快速缩小岛内外医疗服务水平的差异。

5 完善新城的公共服务体制

进一步完善岛外地区特别是农村地区的公共交通体系。虽然岛外同安、海沧都开通了农村公交,但其网点覆盖面和公交密度还有待进一步完善。相关部门要协调市交通委等相关部门,增加直达岛内公交线路,并降低费用。同时作为公共财政,在预算中应有公交亏损的专项补贴。

完成公交场站公司的剥离分立工作。实现交通一体化。加强新城自行车交通系统建设,与新区开发、旧城改造结合,加强地下空间开发利用,完善BRT交通建设,保证行人过街设施与道路建设同步完成,方便居民出行。

继续改善岛外的基础设施建设。建设一批文化馆、图书馆、社区卫生服务中心、卫生院、城市公园、市民广场等涉及民生的社会事业项目设施,同时研究若干优惠政策,以促进岛外大型商业与娱乐业的招商、落地与发展,为岛外居民提供良好的购物消费、文化娱乐环境,适时在岛外城区实施夜景工程。健全基础设施、公共配套设施的建设经营机制,引导投资公司采取BOT、BT、TOT等多种方式,积极稳妥地参与基础设施和公用事业建设与经营。

6 探索创新新城的社会保障体制改革

争取城镇新增就业,转移农业富余劳动力。提高社会保障水平,落实各类从业人员跨统筹地区养老保险关系无障碍转移接续。实施新型农村社会养老保险试点,推进城区被征地农民养老保障工作。做好企业退休人员养老金待遇调整工作,确保

按时足额发放到位。

着力解决中低收入家庭住房困难。突出政府公共服务职能。进一步探索扩大保障性住房保障覆盖范围,在完善社会保障性住房配售办法、租赁办法等一系列制度的基础上,进一步探索社会保障性住房物业管理体制,规范社会保障性租赁房租金的收缴与使用,出台相应的规章,使社会保障性住房管理更加科学规范。

要妥善解决进城就业的农村劳动者和被征地农民、退养渔民的社会保障问题。完善被征地人员基本养老保险制度,根据区财力,逐步提高财政补贴。支持、鼓励社区居民按照现行规定参加社会保险,逐步扩大社会保险覆盖面,努力提高社会保障水平。

7 推进新城的财政管理体制变革

按照“财力与事权相匹配”的原则,财政比照一级财政管理体制独立运作。为支持开发建设,新城与街道的财政体制自行研究制定。根据新城的事权,合理界定财权,基本实现权、责、利相统一。公开简便的原则。财政体制坚持科学实用、公开简洁,体现政策导向,便于操作,利于结算。明确支出责任。支出划分按事权范围确定,指新城的机构运转、开发、建设和管理过程中发生的所有支出,主要包括机构运转支出和事业发展支出两大块。机构运转支出是新城机关及下属各单位运转过程所需的工作经费;事业发展支出是指新城发展过程中的基础设施建设投入、社保、安置、市政维护、支持企业发展、招商引资、社会稳定等所有支出。其中教育、卫生项目由市与新城共同投资建设。

实行“属地统计、利益分成”的成果共享机制。由开发主体负责规划开发范围内的土地征用、基础设施配套建设等,并相应承担房屋拆迁、劳动力安置、被征地农民保障等有关费用。新城内的经济社会事务均享受岛内的相应政策,所需资金由新城财政局全额承担。对新城外的政府(含省级部门)组织企业或引导企业到新城投资落户的,可享受相应的税费分成政策,有关经济指标可计入县(市、区)考核中。按照“谁开发、谁投资、谁配套、谁受益”的原则。

加快预算管理体制变革,防控地方财政及债务风险。控制政府的收支,建立预算集中统一和预算监督机制。具体的改革思路是:(1)加快从“政府预算”思维向“公共预算”思维转型;(2)从常年赤

字预算思维向常规状态下的节俭+平衡预算思维转型;(3)从“不完全预算”思维向“完全预算”思维转型;(4)推行“以丰补饥”的逆经济周期的财政政策,在经济和财税收入增长周期内,压缩财政支出,将财政盈余积累起来形成财政储备基金或预算储备基金,在经济和财税收入滞长周期内,用预算储备基金扩大财政支出规模,刺激经济增长和社会发展;(5)以市级人民代表为核心,建立集中统一的预算编制、执行和监督的权力结构;(6)建立根据预算计划否决偏离预算规定的政府收支行为的法规、制度体系。

8 探索新城的行政管理体制的创新

以“电子政务”建设为突破口,有重点地为辖区内企业提供电子注册、电子报税、电子报表、电子审批、电子采购及招标等便捷的电子服务,实现企业到政府办事的“一条龙服务”。运用政府指导、行政合同等间接管理、动态管理手段,完善行政投诉机制,全面提升政府工作效率。

实行“撤镇建街、以城带街”的行政管理机制。撤销辖区内的镇级建制,建立街道办事处,依法理顺人大工作等相应关系。由市委托各区,管理街道及所属行政村(居委会)和辖区内的所有企事业单位。

立足新城实际,按照十七大提出的“健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的总体要求,以强化基层党建为基础,以推进基层民主为动力,以下移管理重心为抓手,以服务社区群众为宗旨,进一步整合社区资源,创新体制机制,积极探索以“一委一(多)居一站多中心”为标志的基层社区管理体制,努力构建社区党委领导、社区居委会自治、社区管理服务站承载、多类型社会中心服务的新型社区管理体制,实现公共财政向社区倾斜,公共资源向社区聚集,公共服务向社区延伸,深化社区党内民主建设制度,深化社区居民自治制度,深化社区事务公开与民主监督制度,深化区、街、社区工作的权利分配和考核制度。

推进“村改居”社区基层组织建设和社区服务工作。(1)加强“村改居”社区组织体系建设。根据城市建设发展需要,按照便于管理和服务的原则,在做好群众工作的基础上,对“村改居”社区内

新开发的商住区、征地拆迁安置、移民搬迁安置片区,按管辖范围人口数标准,设立新的社区;对个别管理界线不清、管辖范围相互交叉的社区,适当调整管理范围。完善社区居民代表大会制度,建立社区事务监督小组,成立社区同驻共建理事会,健全社区群团组织,培育发展社区民间公益性服务组织和志愿者队伍,建立社区志愿者注册制度。(2)建立“村改居”社区建设分类制度,逐步建立完善工作体系。各镇(街)根据“村改居”社区土地被征用数量、从事二、三产业人口比例、社区基础设施建设、原村集体资产状况、社区财力、两委班子素质等几个指标将全区“村改居”社区分成两类,予以分类指导。(3)抓好“村改居”社区干部队伍建设。根据《城市居民委员会组织法》规定,选好配强“村改居”社区干部,逐步充实改善“村改居”社区干部队伍的年龄结构、知识结构、队伍结构。(4)积极开展社区服务。为进一步拓展“村改居”社区服务项目,深化服务机制,提高服务水平,有计划地推动社会救助、劳动就业、治安服务、计生服务、科教文卫服务等公共服务项目进入“村改居”社区。加强流动人口管理,继续在“村改居”社区中开展“文明社区”、“绿色社区”、“民主法治社区”等的创建活动。各“村改居”社区要根据社区实际,开展社区教育、科普宣传、心理咨询、法律援助等多种形式的社区服务活动,崇尚健康文明的精神文化生活。组织社区志愿者开展社区救助、扶贫、助残、敬老、托幼等群众性自助和互助活动,增强社区服务的多样性、针对性和有效性,不断提高居民自我教育、自我管理和自我服务水平。区社区办将适时对“村改居”社区中的先进做法予以肯定和推广。

9. 推动土地制度创新

新城应采用集约紧凑的城市发展模式,综合考虑环境、产业、居住、交通、市政基础设施等多种因素,按照紧凑、集约、高效、宜居的城市理念进行布局与开发。为保障农民合法权益,应通过“统一规划、分期推进”,把新城建设与“城中村”改造有机结合起来。在征地拆迁工作推进前,加强村建设管理,坚决制止私搭乱建行为,并详细制定各项保障措施,如建立失地农民社会保障金机制,实施以财保障,落实好留用地,实施以地保障;实行拆房补房政策,实施以房保障等。对不同时期、不同类型“村改居”地区居民的土地房屋权属登记业务办理进行规范,进一步明确各级登记机构的业务范围和工作

职责,理顺“村改居”地区居民土地房屋权属登记问题。对新城房地产住宅建设要根据开发企业的实际规模和城镇居民的购买力进行科学测算。加强土地利用的法制化管理,加强立法,对“圈地”行为要严格监管,形成有效的监督,严禁土地的倒买倒卖。运用市场的杠杆提高土地利用的质量和内涵,优化土地利用结构,招标、拍卖、挂牌出让土地的使用权,获得土地资产的收益。新城土地利用和旧城改造土地利用相结合,在统一规划的前提下,根据市场需求和区域特点,采取边投入、边建设、边经营的新理念,进行分步开发、滚动发展,推动土地的永续利用。坚持科学经营城市理念,通过经营好理念、规划、设计、品牌等“无形资产”来经营好土地等“有形资产”。

10 创新投融资体制建设

加快投融资体制改革,各区分别组建投资公司,承担开发建设和融资任务。积极引进各类资本,鼓励引导外资、民资和各类社会资本投资。实行“多元投资、自求平衡”的投资融资机制。设立新城开发基金,专项用于新城基础设施建设、重点项目推进、紧缺资金调剂、兑现各种奖励等。由市本级、各区分别以现金、资产、可用土地作价等出资,确定参股比例,联合组建厦门新城开发投资股份有限公司,具体承担厦门新城开发建设和融资任务。按照“自行借贷、自行建设、自行出让、自行还贷”的原则,以基础设施与重大项目建设为重点,借助市场化运作方式,科学经营理念、规划、设计、品牌等“无形资产”及土地等“有形资产”,积极探索多元化投融资机制,确保滚动开发、自求平衡。

农信社将改制为市农业商业银行。完成城区农信社改制为市农业商业银行,积极发展村镇银行等新型农村金融机构和农村保险事业。积极引进台湾金融机构来投资设点或参股新城企业,推动地方性金融机构赴台设立分支机构。

创新投融资机制为重点,确保新城资金需求。按照“多元投资、自求平衡、利益分成”的原则,以现金、股权、资产、可用土地作价等形式出资,注册组建新城投资股份有限公司,构建投融资新平台,并借助市场化运作方式,滚动开发建设;密切配合,积极联动,千方百计拓宽筹资渠道,采取统筹预算内外资金、发行企业债券、整合盘活存量资产、股权划转、投融资项目包装以及 BT、BOT 等多种方式筹集开发建设资金,加快新城交通、水利、能源、环保以

及燃气、供排水、电力、电信等基础设施配套建设;协同有关部门做好投融资平台的组合和置换,做大做强投融资平台,争取国家开发银行等金融机构中长期信贷的支持。加强协调,强化服务,实现政府性资金科学化、精细化管理。

11 创造公平竞争环境,进行市场体制的完善

建立健全产权保护制度,依法保护各种所有制经济的合法权益。全面实施“非禁即入”政策,取消发展领域限制(国家严令禁止的领域除外),鼓励非公有制经济进入城市基础设施、公用事业和社会事业领域,加大对中小企业的引进、支持和扶持力度,对外资企业和民间资本实行“国民待遇”。一般竞争性的待业国有资产尽快退出,让市场去选择投资者,在市场中实行优胜劣汰。对垄断行业也要放宽市场准入,引入竞争机制,积极推进投资主体多元化。

为解决行政垄断行业已存在的突出问题,除加快政企分开、改革产权制度和价格形成机制外,根本出路还在于建构一套适合新城区域特色的行政垄断行业监管架构。政府对垄断行业、生态环境、预算监督管理和突发性公共事件等方面的管理体制、职能和方式的革新。为了保证垄断行业改革的有效性,应该采取先立法、后改革的原则,改变以往许多改革实践中先改革后立法的传统。反垄断的同时,也要注意放松国内经营者集中规制。

建立以市场配置资源为主的管理体制,充分发挥市场配置资源的作用,这是提高市场化程度的主要内容。土地、资金、资产、劳动力、技术、人才等资源,主要依靠市场来配置。转变政府职能,减少审批项目,简化审批程序,把政府经济管理职能转到主要为各类市场主体服务和建立健全与市场经济相适应的体制、政策、法律环境上,完善市场体系,规范市场法规,改善市场环境,加强市场硬件建设,拓展市场运作领域,营造有竞争力的投资、创业和发展环境。

(作者单位:厦门大学经济学院,福建 厦门 361005)

[责任编辑:王秀英]