

“两型社会”建设机制创新初探

——以长沙市岳麓区为例¹

龚欣一

（中共长沙市岳麓区委党校，湖南长沙410013）

【摘要】把长株潭城市群设为“两型社会”综合配套改革试验区，是中央深入贯彻落实科学发展观而作出的重大举措，具有为在全国范围内全面构建资源节约型、环境友好型社会提供成功示范经验的重大意义。“两型社会”的构建必须以体制机制的创新为动力，要走的是一条“内生型”的经济发展道路。从这个逻辑出发，以长沙市岳麓区为例进行研究，对“两型社会”的机制创新有较好的启示。

【关键词】“两型社会”；岳麓区；机制；创新

【中图分类号】C93

【文献标识码】A

【文章编号】1009-3605（2009）05-0048-04

2007年12月，国家正式批准长株潭城市群为“全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区”。这是中央在深入实施中部崛起战略的背景下，为培养继“长三角”、“珠三角”、“环渤海”之后中国经济新的增长极和推动发展方式的转变作出的一个重大决策。这个决策为湖南经济社会加快发展提供了历史性机遇，同时也让湖南承担起为全国建设资源节约型和环境友好型社会提供综合配套改革经验的历史使命。

如何建设好“两型社会”综合配套改革试验区？笔者认为“‘两型社会’建设综合配套改革试验的主抓手是创新”^[1]，即主要是以体制机制创新增强发展动力，要走的是一条“内生型”的经济发展道路。因此，加快“两型社会”建设，关键在于创新体制机制。本文试图以湖南省长沙市岳麓区为例，来探讨如何创新“两型社会”建设的体制机制。

一、岳麓区“两型社会”建设现状分析

当前，岳麓区加快推进“两型社会”建设，具有许多得天独厚的优势。

首先，岳麓区境内山脉纵横，河流交错，植被丰富、水体相间，岳麓山风景名胜区、梅溪湖景区、洋湖垸生态湿地等大面积绿地点缀城区，西湖、后湖、桃子湖、尖山湖、鹭西湖等水体镶嵌城区，风光秀丽，环境优雅成为岳麓区的首要特色。此外，河西岳麓山周边地带聚集了十余所高校，在读大学生30余万人，其中研究生近5万人，博士后流动站近20个，博士点近80个，形成独特的开放型高校集聚区，加上驻在岳麓区的岳麓山国家大学科技园、岳麓山大学城、含浦科教产业园等科研院所，形成了岳麓区雄厚的科教实力和人才基础。同时，近年来岳麓区产业规模不断扩大。2008年实现地区生产总值255亿元，同比增长16.6%，

¹收稿日期：2009-06-23

作者简介：龚新一，女，湖南常德人，中共长沙市岳麓区委党校讲师，主要研究方向：行政法及相关行政体制机制。

全区规模以上工业增加值88.6亿元，增长32%。虽然岳麓区的发展过去一直受城区内大学城、高新区发展的制约，呈现出“城中城，区中区”的怪圈，但是自从大河西先导区战略实施以后，岳麓区的区划实现了重新划分，坪塘、含浦、莲花、雨敞坪四个镇的划入极大地增大了该区的发展空间。而且由于新划入的四镇建设项目少，大部分是农民住宅，城镇化水平较低，因此岳麓区的土地价格相对于城市化水平较高的河西地区更具优势，所以，岳麓区的发展空间相对于河东地区也更为广阔。加之岳麓区大部分区域位于大河西先导区的核心区，先导区的大部分重点项目已经落户区内，良好的道路状况，完善的基础设施和迫切渴望发展的60万干部群众，已经促使岳麓区实现区位优势的提升。

但值得注意的是，虽然岳麓区具有建设“两型社会”不可多得的生态环境优势、人才优势、科教优势等基础性要素，但该区经济社会发展中的问题也不容忽视。如由于长期以来投入开发力度较小，该区存在总体产业基础比较薄弱，基础设施建设滞后，缺乏重大项目的承载功能等现实问题，另外科教优势向经济优势转化强度不大也是阻碍岳麓区经济发展的重大制约因素。

二、“两型社会”建设机制创新的几点建议

“两型社会”的建设归根到底是调整人与自然和人与人利益关系的社会问题，而且是在社会主义市场经济条件下来处理这些关系的。因此，离开了经济的、政治的、行政的和社会的制度创新，将会导致“两型社会”建设的动力缺失和行为失范，“两型社会”的秩序无法形成，地区间、部门间、产业间、企业间和人与人之间的关系也无法协调，这样既会严重影响“两型社会”建设的科技创新，又会大大影响“两型社会”建设的成果分享，最终将会导致“两型社会”建设的曲折，甚至失败。“在社会主义市场经济和全球经济一体化的条件下，长株潭城市群‘两型社会’建设国家级综合配套改革试验区，能否取得好的成效，其关键就在于技术创新、制度创新、社会创新。”^[2] 本文从岳麓区的现实出发，从两型产业发展机制创新、投融资体制改革、土地管理体制的改革与创新三个角度来探索如何创新“两型社会”的体制机制。

（一）创新两型产业发展机制

“两型社会”是一个系统工程，主旨在于形成有利于环境的生产和消费方式，因此，无污染或低污染的技术、工艺和产品，对环境和人体健康无不利影响的各种开发建设活动，符合生态条件的生产力布局，少污染与低损耗的产业结构是“两型社会”形成的主体工程，这些都需要形成符合“两型社会”的产业发展机制。但是，目前全国大部分地区，都形成一种以“高投入、高消耗、高排放、低效率”为特征的粗放型经济增长格局，以岳麓区为例，2007年岳麓区地区生产总值增长17.7%，2008年增长16.6%，增幅均居全市第一。但是岳麓区的产业存在偏重传统工业，尤其是偏重建安房产业的特点。资料显示，2004、2005、2006年岳麓区房地产投资分别为19.8亿元、36.4亿元、67亿元，上缴税收占据了岳麓区地税收入的大半壁江山。而2008年下半年以来，受国际金融危机的影响，国内房地产市场日渐低迷，岳麓区商品房交易额也普遍下降，该区的支柱产业建安房产行业的前景堪忧。岳麓区的支柱产业路在何方？笔者认为，应该从现代服务业、高新技术产业、现代农业等“两型产业”入手，才能破解目前区内产业结构单一等经济社会发展的诸多深层次问题。

1. 构建推动高新技术产业发展的运行机制。岳麓区依托高新区麓谷已经逐渐形成以电子信息、生物医药、先进制造、新材料为主体的高新技术产业快速发展的势头，但从总体上看，高新技术产业基础还是相对薄弱。一方面，大量驻区高校、科研院所所有技术人才优势，苦于科研成果无用武之地；另一方面，大量企业有技术创新的需求，苦于研究力量薄弱，无力开发新产品。要解决上述难题，必须构建起有利于高新技术产业发展的运行机制。一是可以区内大学科技园、梅溪湖国际科技生态创新城、岳麓科技产业园为基地，构建全国性科研成果转化基地，建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，引导和支持促进科技成果向现实生产力转化。二是要完善高新技术产业的准入和促进机制。在项目引进中，要始终注重保持高新技术项目的主导地位。要发挥政府在高新技术产业发展上的导向作用，建立高新技术产业发展基金，形成多元化风险投资机制，向有发展潜力的高新技术项目进行参股、入股、贴息、担保，为企业发展提供有力支持。三是要抓紧制定高新技术成果奖励办法、无费区试点方案等政策措施，努力为岳麓区高新技术产业化的发展创造更有利的政策环境。

2. 加大对现代服务业的扶持力度。近年来，岳麓区服务业规模迅速扩张，服务领域不断拓宽，现代物流产业、现代商业、批发零售业、酒店餐饮业等现代服务业得到了长足发展，对财政收入的贡献不断提高，已成为推动区域经济发展的重要力量。2007 年该区已有各类服务业企业上万家，贡献区级税收约 116.5 亿元，与此同时，岳麓区服务业在提升城区功能、扩大就业、增加居民收入、推动社会事业发展等方面也发挥着越来越重要的作用。但应该看到，虽然该区三产服务业发展趋势很好，但离“两型社会”建设的期望和要求还有较大差距。如服务业总量规模偏小，服务业发展不平衡，尤其是服务业质量水平不高，具体表现为传统批发零售业和餐饮业占服务业比重大，新兴服务业如信息咨询、计算机应用等市场发育不足等。因此，“两型社会”建设要立足本区实际，充分发挥自身特色与优势，科学制定好全区三产发展规划，加大对现代服务业的扶持力度。要大力吸引国内外知名现代服务业大集团、大公司进驻区内，积极吸引跨国公司总部、跨国采购中心、国际知名会展公司、著名旅行社、著名品牌饭店、医疗机构、资产评估机构、物业管理公司落户区内，促进建立一批中外合资、合作服务企业，在用地、用人、税收、水、电等方面给予政策优惠。凡对岳麓区经济发展具有较强推动作用，被确认为重点服务业发展项目的，在符合河西先导区土地总体利用规划和城市总体规划的前提下，可以申报先导区管委会优先安排用地指标。

3. 创造发展现代农业的良好环境。要搞好“两型社会”建设，就必须科学地规划农村的发展，根据资源节约和环境友好的要求大力发展现代农业，推进农业产业化进程。推进农业产业化重在做大做强农业产业化龙头企业，培养优势产业，使岳麓区的农业逐步走上专业化、区域化、规模化、集约化的道路。要逐步形成专业化的基地农业、与基地相连的农产品加工企业以及农产品销售网络在发展过程中不断扩大的趋势，使区内农业产业向工业和服务业延伸，最终形成岳麓区现代农业产业链条和产业集群。

（二）积极推进投融资体制改革

金融是现代经济的核心，也是市场经济发展的纽带，“两型社会”的发展要依靠两型产业的推动，但一个完善的资本市场对长株潭城市群的产业发展具有不可忽视的作用。因此，必须创新融资渠道，突破资金的瓶颈制约。

1. 双管齐下，增强两型企业融资能力。一是创新金融服务手段，增强政府支持两型企业的力度。可以通过贴息方式，引导商业信贷支持两型企业的发展。如分类设置企业自主创新贴息基金、农业产业化贴息贷款、现代服务业贴息贷款支持高新技术企业、农村龙头企业和现代服务业的发展。二是建立企业内部的信贷联盟机制。在岳麓区内，可由政府出面，组织区域内业务联系紧密、信用状况良好的中小型企业成立自主创新信贷联盟或信贷互助组织，由互助组织出面向金融机构进行担保贷款，再转贷给组织内企业，同时组织内企业也可进行互保。这种集体贷款的模式相比单个企业贷款有着较为明显的优势。

2. 先行先试，创新融资手段。一是加紧发行“两型社会”建设地方债券。目前，长株潭城市群已经获得发行“两型社会”建设长期债券的权利。岳麓区可通过体制机制上的大胆创新和率先突破，紧密筹划好发行长期债券的相关事宜。二是建立知识产权评估机制。中小企业融资难的一个重要原因是企业的资本实力不够，无抵押担保。而科技型企业最大的资本——知识产权或创新技术在当前又很难获得有效评估而充当担保品，这也是岳麓区科教优势向经济优势转化强度不大的一个重要因素。当前，北京、上海等地的知识产权评估机制已经比较健全，不少银行已陆续开展知识产权抵押贷款业务，2008年，长沙也有3家企业开始用知识产权作质押申请贷款。因此，必须要加快知识产权评估业务的发展，由地方政府牵头，组织专业化评估机构，重组、兼并市场现有的各类评估中介机构，建立权威的知识产权专业评估机制。

3. 多元并举，构建多层次资本市场。充分调动社会资金，形成规模化、市场化的风险投资来源，健全风险投资的进出渠道，是解决两型企业融资问题的根本出路。一是充分利用中小板市场。深圳中小板近年来扩容加速，这对于岳麓区的中小企业来说，是难得的上市直接融资机遇。当前，相关部门应当组织中介服务机构，积极开展上市辅导和培训，做好上市准备工作。同时，对那些自主创新能力强，前景看好，但部分财务指标暂时不符合上市要求的企业，应积极采取注资、兼并、重组等方式提供支持，努力在当前的企业上市竞争中取得先机。二是推进资本市场发育。如大力引进海外金融机构与战略投资者，积极吸纳风险投资公司、产业投资基金、信托公司、信用担保公司、投资银行等机构进行驻区建设，搭建岳麓区良好的资本市场平台。

（三）稳步推进土地管理体制的改革与创新

构建“两型社会”旨在贯彻落实科学发展观，反映在经济建设中，就要求经济发展必须由过去“高投入、高能耗、高污染、低产出”的模式向“低投入、低能耗、低污染、高产出”的模式转变，经济增长方式由粗放型向集约型转变。土地，作为一种最稀缺的发展资源，同时又是支撑经济增长的重要要素之一，必然要求其节约集约利用以持续满足经济发展的需要，必然要通过相应的政策手段来提高存量土地的利用效率和产出效率，以最大化发挥土地资源的承载和生产功能，最大限度地支持经济发展。因此，“节约优先”首先要节约集约利用土地资源。如何利用好岳麓区的土地资源，笔者认为，应该从以下三个方面入手。

1. 加强土地整合力度。第一，全面清查土地利用情况，严格执行闲置土地处置政策。土地闲置满两年、依法应当无偿收回的，坚决无偿收回，重新安排使用；不符合法定收回条件的，也应采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备等途径及时处置、充分利用。土地闲置满一年不满两年的，按出让或划拨土地价款的 20%征收土地闲置费。尤其要注意规避开发商的假投资、真圈地行为，注意控制项目的建成时间。第二，建立未利用地和废弃地有效使用机制。积极复垦利用废弃地，对因单位撤消、迁移等原因停止使用，以及经核准报废的公路、铁路、矿场等使用的原划拨土地，应依法及时收回，重新安排使用。

2. 加强土地规划控制机制的建设。一是强化土地利用总体规划的整体控制机制。开发区内各类与土地利用相关的规划都要与土地利用总体规划相衔接，所确定的建设用地规模必须符合先导区土地利用总体规划的安排，年度用地安排也必须控制在先导区土地利用年度计划之内。不符合土地利用总体规划和年度计划安排的，必须及时调整和修改，核减用地规模。二是切实加强重大基础设施和基础产业的科学规划。按照合理布局、经济可行、控制时序的原则，统筹协调先导区各类交通、能源、水利等基础设施和基础产业建设规划，避免盲目投资、过度超前和低水平重复建设浪费土地资源。提倡实施新建多层厂房、农民安置高层住宅化等节约用地模式。严禁在区内规划建设脱离实际需要的宽马路、大广场和绿化带。

3. 探索建立农村土地经营权流转交易平台

第一，创新土地流转形式。党的十七届三中全会提出建立健全土地承包经营权流转市场，允许发展多种形式的适度规模经营。目前，岳麓区已出现一些农村土地流转的现象，但总体来说，存在土地流转形式单一且不规范的问题。为切实提高土地流转实效，要立足实际，在坚持自愿的基础上，大胆创新，开展多种形式的土地流转。一是积极推行“5+X”模式。即：采取“转包、转让、出租、互换、入股”以及其他符合法律法规规定的方式进行土地流转。在借鉴四川省成都市开展的“转包、租赁、互换和入股”等土地流转成功经验的基础上，可尝试开展委托转包、季节性流转等新型土地流转方式。二是鼓励土地规模经营。把农村土地流转与发展规模经营紧密结合起来，积极推行“4+Y”模式。即：“大户(业主)经营、股份制经营、合作社经营、龙头企业经营”等多种经营模式进行土地规模经营。

第二，健全土地流转机制。一是规范土地流转管理。制订相应的规范操作程序，规定土地流转合同必须由村经济合作社备案，镇乡合同管理委员会鉴证，流转时间较长、面积较大的土地要经区公证处进行公证。全村性的土地流转经村民代表以上会议通过，才能开展流转。同时，要制订科学的土地流转价格体系，切实保障农民利益。二是加强对土地流转的服务。区内要建立土地流转信息库，乡镇则成立土地流转服务中心，开展土地流转供求登记、信息发布、土地评估、政策咨询等服务工作。三是建立健全政策激励机制。可设立农村土地流转扶持资金，专项用于扶持具有一定规模的、合法有序的农村土地流转，鼓励和引导农村土地承包经营权集中连片流转，促进土地适度规模经营，增加农民收入。

第三，完善农村社会保障机制。要尽快把已经放弃经营土地、进入城市就业的农民纳入城镇社会保障体系，实现与城镇社保的对接，解决后顾之忧。一是加大对农村社会保障的财政投入力度，进一步加大新型农村合作医疗保障力度，探索建立农村人口养老保险制度。二是要促进最低生活保障体系向农村延伸，特别是要加快解决60岁以上和已经丧失劳动能力的失地农民养老问题，让他们放心的流转土地。三是要引导已经流转土地的农民，从土地流转收益中拿出部分资金，建立个人基本医疗和养

老保险，提高自我保障能力。

参考文献：

[1][2] 刘茂松. 长株潭“两型社会”建设的几点思考[J]. 湖湘论坛, 2008, (2).