

关于新阶段城镇化建设的几个问题

施成杰 刘小鸽 侯永志

党的十八大以来,我国新型城镇化建设在要素集聚、产业发展、公共服务、土地利用、空间布局、人与自然关系等方面取得了一系列重要成就。城市集聚效应不断释放,有力支撑经济中高速增长;二、三产业协同发展,创造巨量城市就业机会;户籍人口城镇化加快,公共服务水平明显提升;城市土地利用效率提高,土地城镇化、人口城镇化的协调性增强;城镇空间格局进一步优化,城市群、都市圈逐步成为城镇化主要形态;生态环境治理力度显著加强,人居环境明显改善。2021年,我国常住人口城镇化率提升至64.72%,大量资源要素伴随人口向城市集聚。在供给侧,形成规模经济和范围经济,激发创新活力;在需求侧,推动消费不断扩大和升级,有效拉动城市投资。新型城镇化建设成就斐然,有力支撑了我国经济持续增长和居民生活水平不断提升。

进入新发展阶段,城镇化建设的基础条件和任务要求发生重大变化,需在总结以往成就和经验的基礎上,分析新情况新挑战,明晰推动新型城镇化高质量发展的目标导向和推进思路。

找准关键问题

“十四五”时期,新型城镇化建设面临一系列新情况新问题,需采取有效措施妥善应对。

第一,经济结构深度调整促使城市主导产业变迁,要避免制造业空心化和服务业低端化。产业是就业和税收的源泉,为城市发展提供物质基础;城市发展又会改变自身禀赋结构,要求产业随之转型升级。从发达国家经验看,城市能否实现持续发展在很大程度上取决于其主导产业能否顺应资源禀赋结构的变化完成转型。近年来,我国劳动力与土地成本快速上升,传统劳动密集型制造业的优势逐步弱化,迫切需要培育新的主导产业、形成新的产业优势。新发展阶段的城镇化建设需避免出现制造业空心化、服务业低端化,要更多依靠人才红利,发展先进制造业、高端服务业等高附加值产业。

第二,人口等各类资源要素将继续向城市集聚,要注意化解“大城市病”和“中小城市发展能力不足”等问题。从发达国家经验看,城镇化率突破60%之后,仍有很大发展空间,城镇化主要形态由单个城市扩大转变为城市群、都市圈发展。近年来,我国人口加快向中心城市集聚,而部分中小城市人口持续外流、增长动力减弱,出现“大城市病”与“中小城市发展能力不足”并存的现象。对此,需通过打造高质量发展的城市群、都市圈,实现中心城市与周边城镇协调发展。

第三,公共事务跨界属性明显增强,要突破传统界限分明的属地管理体制对协同治理的束缚。从发达国家经验看,在城镇化中后期,各类城市问题容易集中出现。比如,日本在城镇化中后期就曾出现严重的“大城市

病”,并且人与自然关系较为紧张。随着越来越多的治理问题突破传统行政区划边界而成为跨界公共事务,一些发达国家开展了地方协同治理的实践。近年来,我国也有越来越多的治理问题成为跨界公共事务,同传统界限分明、各主一方的属地管理体制愈发不相适应。无论是大气污染治理、大江大河生态保护,还是流行性疾病防控,都亟需加强地方政府间的协同配合。

明确目标导向

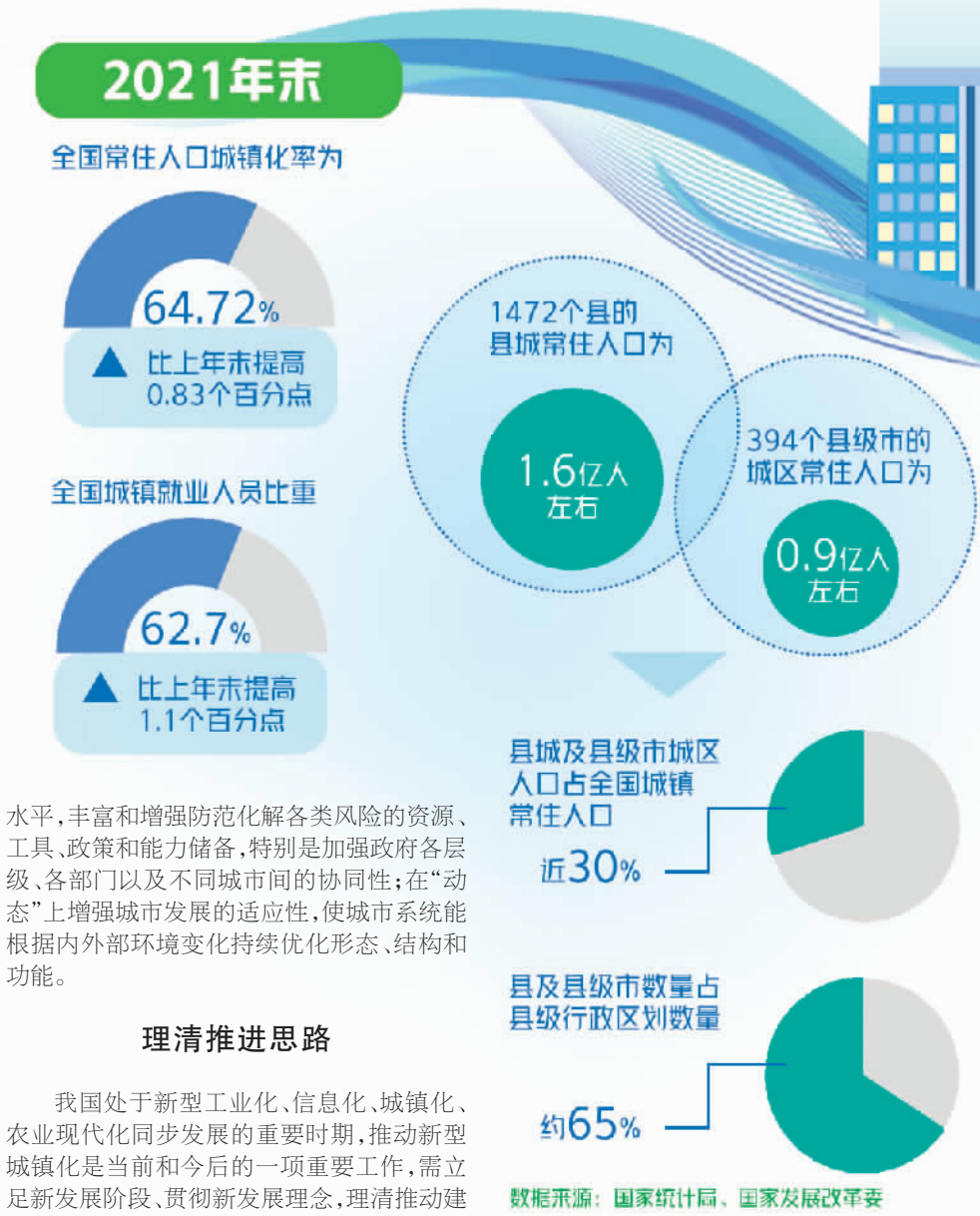
一系列新情况新问题都要求城镇化建设从以效率为主转向统筹效率、公平、环境保护和安全稳定。“十四五”时期,城镇化建设需以高效、包容、可持续和富有韧性为目标导向。

高效的城镇化,意味着在城市建设中用更少的资源要素创造更大的社会财富。这将为城镇化构筑坚实的物质基础。新发展阶段提高城镇化的效率,必须改变传统高投资、高负债、摊大饼式的城市建设路径。一方面,要更加注重提高资源配置效率,优化城市内部和城市之间的空间布局,进一步发挥规模经济和范围经济效应。另一方面,要更加注重提高城市创新能力,促进资源要素自由流动、人员之间交流互动和创新型企业发展,推动产业协同升级。

包容的城镇化,意味着让人民群众更公平地分享城镇化发展成果。这是以人为核心的新型城镇化的题中之义。新发展阶段提高城镇化的包容性,要继续推进户籍人口城镇化,特别是要加大公共服务领域投入,扩大公共服务覆盖面;要促进大中小城市协调发展,让身处不同区域、不同规模城市的居民生活水平趋于一致。

可持续的城镇化,意味着城市宜居性进一步增强,城市开发的范围和强度同资源环境承载力相匹配。这将为城市长期发展提供重要保障。新发展阶段提高城镇化的可持续性,需进一步推动生产方式绿色化,通过更加严格地执行环保标准,引导构建绿色产业体系;以更大力度推动生活方式绿色化,发展绿色消费、绿色出行,促进资源节约、循环利用;不断优化城镇化空间布局,促进人口和要素向优势地区、资源环境承载力强的地区集聚,同时也要注意控制大城市、特大城市人口密度。

富有韧性的城镇化,意味着城市发展的韧性不断增强,持续提升防范化解突发风险的能力。这将为城镇化创造稳定可预期的发展环境。新发展阶段提高城镇化的韧性,关键是让城市系统在各类突发风险出现时,能最大程度保护人民生命安全和身体健康,最大限度减少突发风险对经济社会发展的影响,有能力在较短时间内恢复城市功能,并通过自我完善更好应对未来可能出现的风险。对此,要在“硬件”上加强城市防灾减灾基础设施建设,实现超前规划、统一布局、高标准建造、高效率使用;在“软件”上提升城市治理



水平,丰富和增强防范化解各类风险的资源、工具、政策 and 能力储备,特别是加强政府各层级、各部门以及不同城市间的协同性;在“动态”上增强城市发展的适应性,使城市系统能根据内外环境变化持续优化形态、结构和功能。

理清推进思路

我国处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的重要时期,推动新型城镇化是当前和今后的一项重要工作,需立足新发展阶段、贯彻新发展理念、理清推动建设的主要思路。

一是将城市群、都市圈作为新发展阶段城镇化建设的主攻方向。立足新发展阶段,更好破解城镇化面临的新矛盾新挑战,应把城市群、都市圈作为城镇化建设的重点。要依托中心城市高端要素集聚优势,发展先进制造业与高端服务业,促进中心城市与周边城镇分工互补;要加强城市群内部的高效连接,构建具有同城效应的通勤圈,疏解中心城市人口集聚压力,辐射带动周边小城镇发展;要逐步缩小中心城市与周边城镇在公共服务数量和质量方面的差距,积极探索在城市群内部率先实现基本公共服务均等化;要完善决策协调和利益平衡机制,促进区域内各城镇在公共事务方面实现协同治理。

二是以推动区域一体化发展和优化生产力布局作为新发展阶段城镇化建设的重要抓手。一方面,以城市群、都市圈为重点区域,打破各类显性和隐性市场壁垒,统一规划、共同建设、合作运营交通基础设施,促进产业体

系跨地区有机衔接,实现创新资源有效整合和共享,增强协同治理法治化水平,提升公共资源供给效率和均衡性。另一方面,依托中心城市优化生产布局,促进城市群、都市圈之间协同联动发展,增强区域发展平衡性协调性,加大对中西部中心城市的支持力度,提升其发展能力,实现主导产业转型升级,进而带动周边城镇发展。

三是积极打造地区之间既有良性竞争又有横向协作的城镇化推进模式。在保持地方政府能动性的同时,大力优化营商环境,强化区域规划的硬约束,避免出现地方无序竞争和产业同构。与此同时,加强地方间合作的广度和深度,使地方合作的范围覆盖招商引资、环境保护、民生建设等多个领域,通过完善相关制度来提高合作的稳定性,通过改革考核机制来增强合作的内生动力。

(作者单位:国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部)

中经茶座

在庆祝中国共产党成立100周年大会上,习近平总书记指出,“我们坚持和发展中国特色社会主义,推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,创造了中国式现代化新道路,创造了人类文明新形态”。我们党领导人民坚持和发展中国特色社会主义取得伟大历史成就,不仅创造了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹,而且成功走出了中国式现代化道路,创造了人类文明新形态,为人类文明进步作出新的重大贡献。

理解人类文明新形态,必须准确把握其本质规定性。概括来说,中国共产党领导人民创造的人类文明新形态,本质上是中国特色社会主义物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明组成的新型文明体系。

中国特色社会主义物质文明是一种新型物质文明。主要表现在:坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度,这是人类经济制度的新形态,与一切以私有制为基础的经济制度具有本质上的不同,创造了一种新型的物质文明。

中国特色社会主义政治文明是一种新型政治文明。主要表现在:政治建设上,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持和完善人民代表大会制度,发展全过程人民民主,这是人类政治制度新形态;政党制度上,坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,这是人类政党制度新形态;政党建设上,中国共产党坚持以马克思主义为指导,坚持共产主义理想信念,坚持党要管党、从严治党,坚持民主集中制,坚持自我革命,永葆先进性和纯洁性,这是人类政党和马克思主义政党新形态,是中国共产党区别于其他政党的显著标志。

同时,在文化建设上,坚持社会主义先进文化前进方向,用社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量,注重用社会主义先进文化、革命文化、中华优秀传统文化培根铸魂,借鉴吸收人类一切优秀文明成果,这是人类精神文明新形态;在社会建设上,坚持以人民为中心,建设共建共治共享的社会治理制度,推动全体人民共同富裕,这是人类社会文明新形态;在生态建设上,坚持人与自然和谐共生,加快形成绿色生产方式和生活方式,坚持推动全球气候和环境治理国际合作,这是人类生态文明新形态;在对外关系和交流上,坚持独立自主的和平外交政策,弘扬全人类共同价值,倡导不同文明交流互鉴,坚持推动构建人类命运共同体,这是人类文明互鉴新形态。

党领导人民成功走出中国式现代化道路,我们的现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化。我们的现代化摒弃了西方以资本为中心的现代化、两极分化的现代化、物质主义膨胀的现代化、对外扩张掠夺的现代化老路,拓展了发展中国家走向现代化的途径,给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择。中国式现代化道路是人类文明新形态的集中体现。

中国特色社会主义创造了人类文明新形态,这一人类文明新形态由一系列先进文明要素构成,是世界上独具特色的,是中国共产党和中国人民的伟大创造,同时为解决当代人类共同问题贡献了中国智慧,为其他发展中国家走向现代化提供了中国方案。

(作者系中国人民大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院副院长、经济学院教授)

本版编辑 栾笑语 李子娇 美编 高妍 来稿邮箱 jjrbll@sina.com

激发县域经济高质量发展动力

叶振宇

县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑,是连接城市、服务乡村的枢纽和县域经济的主要载体。立足新发展阶段,采取有力举措推动县城发展提质升级,进一步激发县域经济高质量发展动力,对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系、推动经济高质量发展都具有重要意义。

高度重视县域经济发展

改革开放40多年来,我国县城成为人口城镇化的重要载体,吸纳了一大批农业转移人口。截至2021年底,1472个县的县城常住人口为1.6亿人左右,394个县级市的城区常住人口为0.9亿人左右,县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口近30%,县及县级市数量占县级行政区划数量约65%。同时,我国部分县城探索出以市场为导向、以特色优势产业为支撑、以更好发挥政府作用为保障的县城特色发展道路。但从总体上看,随着工业化发展和城乡居民生活水平不断提高,县城逐渐成为我国新型城镇化建设的短板,县城经济也成为推动经济高质量发展的瓶颈。

工业化与城镇化相互促进与升级是县域经济健康可持续发展的重大动力。我国人口众多,地区间发展差距较大,工业化发展得还不够充分,城镇化也存在“大城市病”突出与“县城人口集聚能力减弱”并存的现象。有些地区的县城经济缺少特色优势产业支撑,工业化与城镇化脱节、相互掣肘。必须看到,县城作为工业化与城镇化互动关系的重要节点,其发展质量直接影响人力资源等各种资源要素在县城集聚,进而影响工

业化和城镇化的互促与升级。目前,虽然县城发展起来的工业、服务业在层次和水平上不如城市高,但这种状况与县城现阶段集聚的资源要素水平是基本匹配的。并且,从结构动态演变看,县城产业结构会随着内外部条件变化向高级化发展,工业化也将在结构升级中得到深化,而产业结构升级的关键就在于县城资源要素的规模和质量。如果县城不能为产业结构优化提供相适应的资源要素,那么县城产业就有可能面临衰退的风险,县城经济高质量发展就成了“无本之木”。事实表明,那些县城经济发展得好的地方基本都适时推进了县城发展提质升级,提升县城城市品质 and 市容市貌,发展优质公共服务,不断提高城镇化质量,增强对人口的吸纳能力,加快人力资本积累,以适应产业升级需要。可见,扎实有效推动县城发展提质升级,进而增强对工业化的要素支撑,十分重要。

补短板、强弱项是县城经济高质量发展的现实选择。我国县城数量多、规模不等,发展水平差距大,难以适应高质量发展的要求。当前,我国县城发展主要表现在以下突出问题:一是市政设施建设相对滞后,一批县城的市政设施历史欠账较多,补短板的任务较重;二是产业特色优势不足,很多县城缺少实力强的特色优势产业,即使一些县具有优势资源或区位优势,也很难将其成功转化为产业发展优势;三是产业平台低效发展,很多县城的产业园区数量多,但是布局分散、开发强度较低,产业定位不清晰、功能配套不完善、园区服务管理粗放等因素导致县城产业园区主业不突出、产业集聚能力偏弱、综合效益偏低;四是公共服务供给不足,上学难、看病难、

养老难等问题在县城不同程度地出现;五是政府治理能力有待提升,这既表现为对县城建设缺少前瞻性、科学性、能持续实施的顶层设计,又表现为改善营商环境意识不强、服务当地企业能力较弱,以至于难以把握机遇引导县城特色优势产业发展和转型升级。上述这些问题具有普遍性,显著影响了以人为核心的新型城镇化发展和质量提升,难以以为县城经济高质量发展提供较高水平人力资本和优质营商环境。

促进县城发展提质升级

近日,《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》印发。当前和今后一个时期,各地需用好这一重要契机,促进县城发展提质升级,更好激发县域经济高质量发展动力。下一阶段,可围绕以下思路切实发力。

一是补短板。现阶段,各地应将县城基础设施改造升级作为实施扩大内需战略的一项重点任务,适当提高县城基础设施建设标准,统筹推进市政管网、对外交通、防洪排涝、通信网络等基础设施新建和改造升级,提高县城吸纳农业转移人口就地城镇化的能力,同时也为发展特色优势产业创造良好环境。还要看到,跟东部沿海地区相比,中西部地区很多县城将在“十四五”时期迎来农业转移人口和返乡农民工进入县城的高峰,对此,要用好用足相关政策和资金推进县城基础设施建设,利用后发优势补齐基础设施规划设计和建设运维等方面的短板。

二是抓特色。搞活、做强县城经济的关键在于找准符合本地实际的特色优势产业,并以此凝聚一批敢于拼搏、具有商业意识的

人才。随着数字经济兴起、线上线下融合发展、居民消费结构升级以及物流效率提高,县城将成为县城创新创业创造的“大平台”,特色产业发展空间很大。各地应不拘于传统的产业发展路径,着力选择一批特色产业并培育壮大,建议高标准、高起点建设创业园区。

三是引人才。各地要做好“人才强县”这篇大文章,坚持引才创业、助才兴业,积极搭建吸引人才回乡发展的优质创业平台、优惠政策平台和优享生活平台,精准对接、吸引本地外出人员特别是创业人才、技术人才、特殊人才回乡创业和就业。因地制宜、量力行制定“人才强县”政策,全方位发力吸引和留住人才。在改善县城环境的同时,也要布局建设能够满足不同层次人才需要的多样化、高品质居住生活环境。

四是优服务。增大优质公办学校的资源供给,提升县城义务教育和高中教育质量;加强医疗卫生、养老助残等方面的公共服务设施建设,多途径提高优质医疗资源供给能力;把社区建设作为县城公共服务提升和政府治理能力现代化建设的重要一环,全面提升社区服务管理能力。

五是塑环境。把优化营商环境作为推动县城经济高质量发展的关键突破口,科学制定和实施县城经济中长期发展规划,着力打造高标准营商环境,在涉企服务事项中推出一站式服务。同时,加快转变招商引资方式,建立招商、亲商和安商的工作协同机制,注重引商、引智与引技相结合,着力破解县城产业发展的空间、资金和人才瓶颈。

(作者系中国社会科学院工业经济研究所区域经济室主任、研究员)