

【“十四五”规划研究专题】

“十四五”时期城镇化改革的思考与建议

冯 奎 顾 强

摘 要:“十四五”期间,全球化进程将进入调整期,加强国内循环,形成国际国内互促的双循环发展新格局,应是中国的核心策略。中国城镇化率刚刚超过60%,户籍人口城镇化率不足45%。中国“十二五”以来谋划的19个城市群以及近年来推动形成的30多个都市圈处于较快发展阶段,加强国内循环要补足的空间巨大。“十四五”期间,城镇化应有新的历史担当,为此,应在高质量推进农业转移人口市民化、高效率和科学配置土地资源、完善可持续的投融资机制、构建高效协同的治理体系等城镇化重要领域,实施系统改革,充分释放城镇化的综合效应。

关键词:“十四五”;城镇化;高效协同;系统改革

中图分类号:F291.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0031-07 **收稿日期:**2020-05-12

作者简介:冯奎,男,中国城市和小城镇改革发展中心研究员(北京 100045)。

顾强,男,华夏幸福基业股份有限公司研究院院长(北京 100027)。

“十四五”期间,全球化进程将进入调整期,妥善处理外部环境,加强内部大循环,应是中国的核心应对策略。如果仅靠外需这根增长的生命线,既有近忧,也有远患。结合谋划“十四五”发展战略,我们认为“十四五”期间城镇化应有新的历史担当。总体而言,中国城镇化率只有60%,这其中还有2亿多进城人口没有城镇户籍;“十二五”以来谋划的19个城市群及近两年推动的30座都市圈处于培育发展阶段;中国城市建设短板很多,中小城市数量严重不足等。从需求的角度讲,城镇化的推进将扩大内需、加大投资,这是中国稳住“基本盘”的需要。从供给的角度来讲,全球经济衰退几成定局,需要将业已形成的庞大生产能力投向城镇化相关的民生服务、基础设施建设等庞大领域。城镇化完全可以在国民经济中创造内部大循环的过程中发挥重大作用。城镇化涉及体制机制等一系列问题,要推进城镇化高质量发展就必须推进经济社会重大变革。《国家新型城镇化规划(2014—2020)》针对城镇化改革面临的制度障碍,提出了重大改革方

向,在实践中取得了明显的进展。2020年之后改革如何推进,就需要进一步形成城镇化改革的意义共识、问题共识、方向共识,通过优化提升方法,持续增强改革合力。

一、“十四五”时期城镇化的质量、效率与动力变革

质量变革、效率变革、动力变革这三变革,涵盖国民经济各领域、各层面,是中国经济社会发展进阶的基本路径。“十四五”(2021—2025)期间,中国城镇化进入新阶段,需要紧紧围绕三大变革的目标、要求,加快提升城镇化质量。

一是质量变革。目前在城镇化问题上叠加的东西太多,回到本质上来讲,城镇化的核心就是农业转移人口市民化,这里还包括一部分农业人口还要转移出来,也包括要解决好中国业已存在的“半城镇化”问题。城镇化高质量发展,不是城市基础设施建设得怎么样,而是要产生数量更多的新市

民,形成素质更高的新市民队伍。这意味着城镇化不仅要强调“落户”这一个点上的动作,而是要强调市民化这一条主线。

截至2019年底,中国户籍人口城镇化率为44.38%,常住人口城镇化率达到60.6%,这意味着中间有16.22%的差值,对应着2.27亿人口还没有做到真正意义上的落户,还不能享受基本的公共服务待遇,更谈不上成为新市民。考虑到还有2亿多农业转移人口的城镇化问题,那么未来实际上就需要推动4亿—5亿人在城市落户成为新市民。这样做的意义在于:真正体现以人为本的执政理念;能够延长农业转移人口的劳动时间;能够扩大内需,拉动投资增长;发掘出中国长期增长的最大潜力,这也是中国成功迈向现代化的重要保证。

二是效率变革。效率变革需要破除制约效率提升的各种体制机制障碍,以既定的投入获取最大的产出。城镇化的过程,恰恰就是促进城乡要素流动的过程,流动的目的在于实现城乡劳动力、土地、资本、技术、数据等要素实现市场化配置,实现低效率向高效率变革。

效率变革就要求必须加快城乡生产要素的市场化。城乡统一的建设用地市场并未形成,农村集体经营性用地入市有所进展,但规模小,没有全面推开。大量的宅基地、公益性建设用地仍然处于低效率使用状态,甚至出现“撂荒”或“闲置”。2019年末,农村就业人口尚有3.32亿人,农民人均产出效率不足城市劳动力的10%。进城农民工45岁返乡现象仍很普遍。城市可持续发展的投融资机制没有形成,一些地方负债率较高、负债基数大。同时,资本下乡遇到瓶颈障碍,资金要素得不到充分使用。

三是动力变革。城镇化的动力正在发生重大变化,从产业角度来讲,是制造业带动向服务业带动转变;从城市角度来讲,是由小城镇和中小城市齐头并进向中心城市带动转变;从动力源头来讲,农业转移人口进城由追求收入水平提高向获得居住、就业、教育等一揽子公共服务转变等。在这其中,“十四五”期间,中心城市、都市圈和城市群等所构成的空间动力系统,正取代单一的城镇空间,成为高质量发展的新型动力系统。

都市圈和城市群发展依赖于传统的行政区经济,但又不同于行政区。行政手段解决行政区内部问题已经有丰富的经验,但行政手段并不完全适用

于超越行政区边界范围的复杂空间、联系空间、流动空间的治理。新型经济空间的治理问题就成为动力变革面临的主要问题。对于新型经济空间来说,诸如治理主体、目标、内容、结构、机制等方面,都还不清晰、不健全、不完善。围绕如何提升中心城市和城市群的综合承载力,发挥其在城镇化中的动力作用,就必须围绕治理体系,实施一系列重大改革。

“十四五”期间城镇化需要实现质量变革、效率变革、动力变革,相应地需要采取一系列改革,主要包括:一是农业转移人口市民化全面推进的改革;二是城乡统一的建设用地市场取向的改革;三是城乡可持续的投融资制度的改革;四是中心城市和城市群治理的改革等。

二、高质量推进人口市民化

“十三五”期间,户籍人口城镇化率年均提高1.2个百分点以上,2019年底城镇人口达到8.48亿人,常住人口城镇化率达到60.6%。2014—2018年共有9000万以上农业转移人口进城落户。农业转移人口市民化的主要进展包括:一是户籍制度改革全面落地。31个省(区、市)及新疆生产建设兵团已全部出台户籍制度改革方案或意见,除北京、上海外,基本已放开放宽落户限制,许多中小城市基本实现落户零门槛,农业转移人口市民化制度性通道全面打通。二是“人钱挂钩”“人地挂钩”以及农村“三权”维护和自愿有偿退出机制等市民化配套政策体系不断完善。三是城镇基本公共服务加快覆盖到常住人口。全国所有城市以居住证为载体的城镇基本公共服务体系基本建立,职业技能培训、义务教育、保障性住房等基本公共服务供给不断扩面提质。

农业转移人口市民化,已经取得了重要进展,“十四五”期间需要实现量变到质变,必须把握住“高质量”的两个要点。

一是农业转移人口市民化必须保持较高数量规模。此次疫情过程中,部分农民工受到各种限制,没有急于返城返工;还有部分农民工因城市企业倒闭暂时回乡回村,这些都是暂时的现象。我们预测,到2035年前后,有4亿—5亿农业转移人口市民化,其中,到2025年有1亿—1.5亿农业转移人口

要实现市民化,这是中国现代化发展的挑战所在,更是人口质量红利所在。我们估计,城镇化每年直接形成的投资消费拉动增加约为20万亿元,是最大的结构性潜能。如果认为农业转移人口市民化可以缓下来甚至停下来,城镇化进程就会出现倒退,长远而言,还会使现代化建设的目标因此延缓。

二是必须确保农业转移人口所获得市民化权利的全面性、完整性。目前非市民权利是残缺不全的、低质量的。如有的地方行政区划调整后,农民集体转为城市户籍,但并没有完整地享受城市的基本公共服务。有的地方出台了许多政策,但政策背后又有政策,农业转移人口市民化打了折扣。还有些人认为农业转移人口市民化就是给他们发放新的户口本,对于农业转移人口落户城市之后的居住、就业、社会保障等政策没有充分准备。换言之,没有做足“化”的文章。

高质量推进农业转移人口市民化,建议考虑如下改革:

第一,以负面清单的方式推动全面户籍改革。目前农业转移人口市民化政策,尤其是户籍政策,还是正面清单性质,即规定哪些城市可以放宽或放松。这样做主要是考虑到城市的承载力,同时也是为了积累管理经验。但这样做的弊端也很明显,不利于城市制定长期人口规划,不利于人口的充分流动。“十四五”期间,应考虑将正面清单性质的落户改革改为负面清单式改革。各省(区、市)可自主提出核心功能区限制人口的空间范围,在此范围之外的城市及其郊区、新区、县区等全面放开落户限制。

第二,在城市群、都市圈开展户籍同城化改革。农业转移人口市民化以往的思路是分步走,大致是:第一步到2020年,实现1/3的农业转移人口落户,2/3根据相关条件享受相应的城镇基本公共服务;第二步到2030年,实现2/3的农业转移人口落户,城镇基本公共服务覆盖常住人口;第三步,到21世纪中叶,在实现中国梦的同时,彻底破除城乡二元体制,实现城乡一体化。这种做法时间拖得较长,城镇化效应不利于集中发挥。而且操作性上不具体,没有较好地落到具体的空间。建议压缩时间这条线,强化在空间上实施调节,加快农业转移人口市民化。农业转移人口的户籍同城化累计互认可在全国有条件的30—40个都市圈同步推开。为避免短时间内过多一般城市市民涌向中心城市的

情况,可由各都市圈设定城市间同城化累计积分细则,比如规定不同等级规模城市年限换算时的折合系数。这会不会导致大量人口短时间涌向大城市?恰恰不会,因为城市群、都市圈同城化改革意味着在中小城市甚至小城镇居住年限的积累的有效性,这将起到分流作用。2020年年初宁波与舟山户籍互认、待遇对等,就是非常好的尝试。

第三,以居住地登记制度为核心推动一系列改革。建议在即将开展的第七次全国人口普查中,与换发新的身份证结合起来,使每一个普查到的人口都与其身份证吻合。最近发布的《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》要求,“放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,试行以经常居住地登记户口制度”。这既是对户口制度的改革,也是对身份证制度的改革。原来的身份证是按户籍所在地登记的,而以经常居住地登记户口制度,意味着身份证可以按常住地的住址登记,不必再按户口所在地的住址登记。围绕身份证制度改革,需要推进国家基本公共服务制度建设,推动未落户常住人口逐步享受与户籍人口同等的城镇基本公共服务。运用信息化手段建设便捷高效的公共服务平台,加快养老保险全国统筹进度,完善基本医疗保险跨省异地就医费用直接结算制度,做好社会保险关系转移接续,促进人口流动。

第四,实施农民工中长期住房与就业制度改革。市民化属于央地共同事权。国家层面,应针对农民工全生命周期,尤其是要研究两至三代农民工的市民化进程,据此制定中长期战略。战略的主要内容是要从制度上低成本地帮助农民工成为新市民。一是住房制度改革,重点是抓紧完善市民住房保障体系,结合住房公积金改革,制定农民进城买房、住房专项贷款办法,促进多主体供给、多渠道保障、租购同权的住房制度建设,解决农业转移人口有房可住、有户可落的问题。二是建立农民工就业促进的制度。应考虑将农民工就业纳入就业统计范围,这是一项基础性制度。在市民化人口中,开展大规模的就业职业培训,建立职业技能认定。考虑将农民工的职业技能折合成为进城年限,此举既有吸引力,又能真正提升新市民素质,实现人口的社会性流动。

第五,制定农业转移人口市民化的激励相容政策。大城市吸纳农业转移人口市民化的动力不强,

源自动力机制的政策设计。以广东为例,广东虽然是中国财政收入总量排名第一的经济大省,但其人均财政支出水平却只能排在全国第20位左右,这说明经济转移支付制度调节后,广东省以人均财政支出水平衡量的政府公共服务能力,在全国只能排在20名之后。这在一定程度上说明了为什么吸纳外来人口较多的沿海发达省份和城市,没有动力让这样外来常住人口落户成为本地居民。国家要探索利用综合数据手段建立健全各城市城区常住人口等的统计制度,为政策制定提供支撑;同时通过信息发布,引导各类资源合理流动。实施按常住人口动态调节土地、资金等资源,落实“人地钱挂钩”配套政策,提高城市吸纳农业转移人口落户的积极性。

三、高效率、科学配置土地资源

土地制度改革牵一发而动全身,需要稳妥推进。过去5年,事关土地制度的改革,初步完成了两件基础性工作。一是通过试点积累了经验。2015年2月,全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县行政区域内暂停调整实施有关法律规定的决定》,在33个试点地区暂停实施《土地管理法》5个条款、《城市房地产管理法》1个条款。33个试点地区大胆探索,勇于创新,试点取得了明显成效。二是法律修订。2014年中办国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,对农村土地制度改革进行顶层设计。土地制度改革的内容与宪法、土地管理有关法律法规有一定冲突。深入推进土地制度改革,必须修法。2019年8月26日,十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过《中华人民共和国土地管理法》修正案,决定自2020年1月1日起施行。这巩固了土地制度改革成果,又为土地制度完善铺平了道路。

“十四五”时期城镇化要实现高质量发展,需要高效率、科学合理配置土地资源。土地资源配置影响到城镇化的主体、空间、产业等诸多方面。从主体上说,涉及农民的土地权益能够充分实现并流动,有利于农民带着权益进城;从空间上讲,土地资源能够影响城镇化的空间结构,促进空间结构的优化;从土地用途管制上讲,集体土地建设租赁住房等做法能解决农业转移人口的城镇住房问题;从产业

上讲,能够促进产业发展,起到促进人口集中集聚的作用。中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出建立健全城乡统一的建设用地市场、深化产业用地市场化配置改革、完善土地管理体制、鼓励盘活存量建设用地等重大改革,为土地要素市场化配置提出方向,同时为城镇化高质量发展提供了重要保证。

结合“十四五”时期高质量城镇化发展进一步要求土地资源高效率配置,应在以下方面加大改革力度。

第一,推进全国土地交易制度的改革。科学预测面向现代化情境下的人口流向,结合国家中心城市、城市群和都市圈建设发展的趋势,探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。土地制度改革已通过试点积累了经验,《土地管理法》的修订为进一步改革提供了法律支持,开展全国性的建设用地、补充耕地指标交易,政策上已无原则性障碍,各方都期待有更大的实践突破。如可以考虑成渝双城经济圈与长三角地区进行土地指标跨区域交易试点,这项改革是长江经济带“龙头”与“龙尾”的重要合作,有利于长江流域上下游建立生态补偿机制,有利于探索区域协调发展机制。

第二,提高宅基地利用效率的改革。改革的目的是为农民进城增加财产性收入,主要改革方向有两个:一是允许农民集体妥善处理产权和补偿关系后,依法收回农民自愿退出的闲置宅基地,按照国土空间规划确定的经营性用途入市;二是宅基地集体所有权、农户资格权、宅基地及农房使用权“三权分置”之后,进一步探索适度放活宅基地和农民房屋使用权。

第三,集体用地建设租赁住房改革。此项改革的目的是逐步解决农民工住房问题。总结目前在北京、上海、成都等13个城市开展的集体用地建设租赁住房的试点经验,将这项试点在全国推广。推动集体建设用地建设租赁住房,为构建城乡统一的建设用地市场提供保障。未来应主要基于城镇化人口需求,由吸纳人口较多的省或国家中心城市自主确定集体用地建设租赁住房的范围。

第四,盘活集体存量建设用地的改革。目的是促进农业转移人口就近就地就业。深入推进建设用地整理,预留一定新增建设用地指标。充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地,研究完善促进

盘活存量建设用地的税费制度,为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。

第五,土地要素分配机制的改革。城乡建设用地指标使用更多由省级政府负责,加强省级政府统筹协调,有利于完善土地利用计划管理,实施年度建设用地总量调控制度,增强土地管理灵活性,推动土地计划指标更加合理化。省级范围统筹,要兼顾行政区与经济区的联系与区别,注意城乡之间、区域之间、城市之间的均衡发展,注重用土地资源推动和引导大中小城市、小城镇、特色小镇与乡村发展,促进省域城镇化空间高效布局。

四、完善可持续的城镇化投融资机制

“十四五”期间,地方政府财政压力持续加大,主要表现是经济下行压力加大,尤其是新冠肺炎疫情带来的财政收入下降压力。减费降税政策力度加大,地方财政收入减少。房地产调控政策未见放松,土地出让收入偿债的缺口持续存在且有可能加大。

我们认为“十四五”期间,完善可持续的城镇化投融资机制,在思路应有重要改变:

一是按中长期测算农民工市民化成本,制定分担机制。农民工市民化成本的支出,是一个长期的累进和分摊过程,并不需要一次性投入,这个投入可拉长到农民工市民化的过程。短期来看,义务教育和保障性住房是主要支出;远期来看,养老保险和医疗保障是主要支出。其中,义务教育和保障性住房的支出占总成本的1/3左右,养老医疗保险占总成本的40%—50%。分摊到15年再进行成本分担设计,有利于形成较为合理的投融资机制。

二是通过收益与成本的正向循环实现可持续投融资机制。我们测算,自2021年到2035年,中国城镇人口将从8.4亿人增加到9.7亿人^①,新增人口80%将进入都市圈、城市群范围内的中心城市和有潜力的中小城市。推动这些迁移人口市民化,将会激发巨大的内需消费需求和促进人力资本提升。

三是必须通过多主体参与来设计可持续投融资模式。城镇化产生的效应具有很强的外部性,在中心城市、城市群层面推进城镇化,需要国家与地方共同分担成本。城镇化过程中,新老市民是参与者、受益者,也应是成本分担者。另外,社会资本通过多种途径也能充分参与城镇化并分享其中受益。

综上,“十四五”期间,需要在可持续的城镇化投融资模式设计上有较大改革的力度:

第一,在中长期投融资机制的框架下加大改革力度。“十四五”期间,国家应在全面宣布放开户籍之时,启动为期15年左右的城镇化投融资框架设计,着眼于基本实现城镇化之时人口的总量、分布、结构等特征,测算成本,并对基本设施、公共服务等予以按年度分担。由于劳动力要素具有强的外部性,因此农业转移人口市民化不仅仅是地方事权,而应列入央地共同事权,相应地中央财政应加大成本分担的支持力度。

第二,在国家中心城市等率先建立房地产税。目前中国城市财政的收入主要来源于增值税、营业税以及土地使用权出让收益,党的十八届三中全会提出要“完善地方税种”。对于加快房地产税立法,中国已错过以前较好时机。现在较好的时机就是中心城市和城市群放开落户。开征房地产税作为属地税,有助于使基础设施投入形成的房地产增值收益,以房地产税形式变为政府收入,从而为地方政府偿还债务提供稳定的来源,促进财务良性循环。可在除个别超大城市之外的特大城市开展这项改革,鼓励城市接纳新的移民,同时为新市民进入筹集资金。

第三,降低债务规模,特别是优化债务结构。立足于现代化强国建设,特别是中心城市、城市群的中长期项目,在项目建成后对地方经济和地方政府收入有外溢性,主要风险表现在现金流的长期性和债务期限不匹配,融资成本偏高。化解这类债务风险,一方面要采取有效措施,控制高负债地区的新增债务规模,从源头上控制新增政府性投资项目;另一方面,要通过地方政府债务置换优化债务结构,以低成本债务替换高成本存量债务,以长期债替换短期债。

第四,深入推进融资治理模式的改革。目前用于规范基础设施项目投资运作的投资、价格、财政、税收、金融、土地管理、国有资产管理等相关法律和政策文件,多数是在传统体制下形成的。开发性PPP、REITs导入需要进行许多改革。“十四五”时期城镇化领域应推动REITs在多领域扩展,包括促进长租公寓实现规模化扩张、促进养老地产快速形成专业化产业链、促进城市更新升级迭代、促进工业物流地产规模化网络化等。同时推进建立中国城

镇化进程中的REITs模式,结合深化金融改革,构建多层次的资本市场体系等,发挥REITs对盘活存量,扩大投资的效果。

第五,落实主体功能区考核制度,提升生态价值。根据主体功能区定位改革考核方式,优化考核内容,对于以生态保护为主的地区不再考核工业和GDP。加快建立跨区域的自然资源补偿、交易机制,提高生态地区保护生态的积极性。落实生态文明建设的关键问题是要解决生态资源可度量、可核算问题,进而解决可货币化、可交易问题。

五、构建高效协同的城镇化治理体系

构建高效协同的城镇化治理体系,推动中心城市和城市群发展,具有多方面的意义。一是基础性,城市群发展需要治理体系与能力的支撑。二是迫切性,疫后恢复经济,投资与消费的主要空间在中心城市和城市群。三是全局性,70%—80%的人口与经济总量和增量在中心城市和城市群。四是长期性,疫情之后全球化面临着新的挑战,以治理体系水平提升促进超大规模战略平台建设,是全球竞争的重要内容。

“十四五”时期,构建城镇化高效率治理体系,推动中心城市、城市群发展,需要实施一系列改革。

第一,构建新型的央地治理结构。强化顶层设计,将国家战略落到实处。一是建立中央部门统领、地方省级政府参与的实施机制。二是研究借鉴发达经济体都市圈开发整治的法律法规,可研究考虑制定中国的《都市圈开发法》。三是在全国层面,加强若干都市圈和城市群的合作机制建设。

第二,在中心城市与城市群开展要素市场化改革。中心城市的劳动力、土地、资本、技术、数据等要素密集,对于进一步推进要素市场化改革有现实基础,有强劲需求。“十四五”时期应立足于超大规模战略平台建设,选择有潜力、有动力、稳定性强的区域推进要素市场化的改革。当前有几项重点工作:一是货币政策、财政政策方面,以中心城市与城市群为重点,设计出长期或特别国债支持的重大基础设施等项目。二是土地制度改革力度加大,加大向中心城市和城市群倾斜。三是针对中心城市、城市群的实有常住人口,研究住房、医疗等资源配置。

第三,以联合编制与实施规划为突破点开展改

革。一是完善都市圈和城市群联合规划编制的程序,加强规划的权威性。二是推动区域建立规划协调机制。三是探索区域共享式的财税改革。四是设立区域联合发展基金(共同基金)。五是营造区域共同营商环境,清除壁垒。六是建立区域科技创新资源的协同共享机制。七是采取区域生态治理的联合行动。改革设计要有利于提高城市的能级,避免形成新的大城市病,优化特色功能在中小城市布局。

第四,探索新型空间数据治理的重大改革。将新基建与城市群、都市圈结合起来,综合运用卫星遥感等流域生态全息诊断和智能监测等现代高新技术,对城市群、都市圈的地理环境、自然资源、生态环境、人文景观、社会和经济状态等各种信息进行采集和数字化管理,深化5G、物联网、大数据、云计算、人工智能等新技术在都市圈的应用力度。在此过程中,需要围绕数据治理、城市群治理实施一系列改革,加快构建跨区域的动态智慧感知体系、智联大数据体系、智能应用支撑体系、智慧应用体系,打造一批战略性、网络型基础设施建设的国家骨干工程。

第五,科学统计城市群的发展指标。一是将城市群统计列为国家统计内容。二是开展城市群分级分类管理。现有成熟型、成长型的分类并不科学,因为现有成熟型城市群并不就是成长型城市群的未来,有的小型城市群永远不可能变成长三角、珠三角。三是城市群内城市政绩考核,应兼顾城市群协作事务责任担当方面的表现。四是开展城市群重大专项试点。2014年开始的国家新型城镇化试点只有城市和小城镇的试点,这种试点过于强化了城市之间的竞争,“十四五”期间,可在城市群、都市圈开展一批国家战略改革试点。

六、增强城镇化改革的新动能

展望“十四五”,应进一步提升城镇化在经济社会发展中的地位,更加明确地坚持城市化发展道路,将城镇化改革发展中的成熟做法上升到国家治理体系与治理能力的高度,为城镇化改革注入新的强大动能。

第一,在方向上,适时将城镇化调整为城市化。一是考虑到后疫情时代全球化可能性的调整,中国的城市化对于中国战略再平衡具有牵一发而动全身的巨大意义;二是城镇化发展的重点、目标

已发生重大变化,特别是考虑到中心城市、都市圈、城市群已经成为国家发展最根本的动力源;三是考虑到中国城市数量过少,未来应着力推动城市数量增加、质量提升等相关方面的重要改革。

第二,在载体上,确定以都市圈建设为突破口推进城镇化改革发展。确定城市群是区域经济的未来形态,都市圈是现实的突破口和最有力的抓手。持续巩固和发挥以中心城市引领带动都市圈,以都市圈支撑和驱动城市群的发展模式。以都市圈空间为重点载体,布局新型基础设施,提升公共服务水平,推进综合性改革。尤其是结合此次武汉大都市圈防控疫情的经验教训,着眼于现代化强国情境下的国家安全,设立以地方政府为主体,以都市圈为基本单元的应急响应体制;构建区域性的公共资源应急调配机制;优化新型都市圈布局,大力发展都市圈外围节点和微中心。

第三,在路径上,通过加快推进要素市场化配置推进城镇化改革发展。“十四五”时期是要素市场化配置加速落地的5年。要素市场化配置改革,涉及的领域众多,困难重重。城镇化领域在推进土地要素市场化配置、引导劳动力要素合理畅通有序流动、推进资本要素市场化配置、加快发展技术要素市场、加快培育数据要素市场、加快要素价格市场化改革等方面,已积累了丰富的改革成果,应集中梳理一批试点做法,使之上升到法律法规的层面。

此举既巩固城镇化改革成果,又能实质性地扩大要素市场化的广度、深度,对经济全局意义重大。

第四,在目标上,从国家治理体系与治理能力角度推进城镇化改革发展。“十三五”时期,城镇化领域取得一系列改革发展成果,仅国家新型城镇化试点工作就在2省及232个城镇地区,开展了三批多任务、多目标改革。但也要看到,城镇化领域的“四梁八柱”虽然初步建立,但还有相当多的不完善、不健全。有些方面碎片化、短期化、行政化推动的色彩较浓,没有上升到国家治理体系与治理能力建设的高度。“十四五”时期开启了中国迈向现代化的新征程,高质量的城镇化推动中国从传统的乡村社会向城市高度发达、城乡融合的社会变迁,核心内容是制度变迁,是制度更加定型、更加成熟。沿着这一方向来看,国家治理体系与治理能力现代化,为城镇化改革顺利推进提供了保障;同时,城镇化改革与制度探索是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。通过推进城镇化,为国家未来探索更加成熟、更加定型的各类治理制度,这是城镇化改革的总体方向。

注释

①数据参考浙江杭州召开的中国环境与发展国际合作委员会2019年年会上《2035年环境质量改善目标与路径》研究成果。2028年人口将达到峰值14.3亿人,2035年人口出现零增长。

Urbanization Revolution during the “14th Five-Year Plan” Period: Opinions and Suggestions

Feng Kui Gu Qiang

Abstract: During the “14th Five-Year Plan” period, the process of globalization will enter a period of adjustment. Strengthening the domestic circulation and form a new pattern of mutually reinforcing development pattern at home and abroad should be China’s core strategy. China’s urbanization rate has just exceeded 60 percent, and the urbanization rate of the registered population is less than 45 percent. Since the “12th Five-Year Plan”, the 19 urban agglomerations planned by China and the more than 30 urban areas that have been formed in recent years are in the stage of rapid development. There is a huge space for strengthening domestic circulation to make up for this. During the “14th Five-Year Plan” period, urbanization should have a new historical role and implement systematic reforms to fully release the comprehensive effects of urbanization in the following important areas of urbanization: promoting the citizenization of agricultural transfer population in high quality, high efficiency and scientific allocation of land resources, improving sustainable investment and financing mechanism, constructing an efficient and coordinated governance system, etc.

Key Words: “14th Five-Year Plan”; Urbanization; Efficient Collaboration; System Reform

(责任编辑:晓 力)