

充分释放新型城镇化发展动能

■冯奎

中共中央政治局7月30日召开会议,提出“要以新型城镇化带动投资和消费需求,推动城市群、都市圈一体化发展体制机制创新。”上述要求,对我们理解下半年工作,特别是谋划“十四五”和面向现代化的城镇化、城市和区域发展趋势和重点,都具有重要的意义。

应高度重视新型城镇化的角色担当。党的十八大以来,中央多次强调城镇化的作用,指出新型城镇化是现代化的必由之路。但在实践中,地方上对城镇化的认识是有一定摇摆性的。就笔者接触的范围来看,有的人认为,党的十九大强调了区域协调、乡村振兴,没有专门提城镇化,似乎说明城镇化不重要了;有的人认为,城镇化与乡村振兴在政策重点等方面上有一定的矛盾;有的人认为,新冠肺炎疫情之后,大城市就业出现困难,应该推动农民工返乡,改变原先的城镇化的路径,等等。上述看法与认识,有些得到了澄清,有些还不同程度地存在着。中共中央政治局立足于国内国际经济发展的新情况,明确强调了新型城镇化的作用,对城镇化在现代化国家建设新时期的重大作用进行了高度概括与方向性总结。这为我们研判现代化进程中城镇化的角色担当,是基本的依据。

要准确把握新型城镇化的核心要求。中共中央政治局会议强调的是新型城镇化,对于新

型城镇化的内涵与外延,各方面的认识不尽相同,基本共识是新型城镇化应该以人的城镇化为核心。这里的“人”涵盖新老市民和其他各类人口,涵盖当代人还有未来的人,涵盖人的各种合理的美好生活需求。故此新型城镇化之路,就是借由城镇化和城乡发展满足人们美好生活之路。

就中国国情而言,以人为本的新型城镇化,当前及今后一个时期最主要的任务是推进农业转移人口市民化。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2.3亿左右已在城镇的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2亿多现有农业转移人口的城镇化问题,那么推动4—5亿人在城市落户成为新市民,壮大中等收入群体,就构成了城镇化当中最大的任务。

以人为本推动城镇化,能够有效地拉动投资与消费。比如建造农民需要的住房,由此连带的投资效应就很显著;推动农民变成新市民,由于人口集聚就可以产生城市经济的细分需求等等;改善城中村、棚户区、老旧小区等,同样既具有投资拉动意义,也具有促进消费的意义。反之,如果离开了以人为本的城镇化主线,城镇化就会演变成“房地产化”“土地城镇化”“赶农民上楼”,等等。就有可能出现无效投资现象,消费难见起色,各类资源可能就会产

生浪费,各类政策受到抵制。

以城市群、都市圈等大规模经济主体为建设重点。城市群、都市圈与单一城市主体不同。在中国特殊的情况下,城市群、都市圈所指对象也并非只有城市,而将乡村弃之不顾。

“十二五”以来,中国已谋划有19个城市群,近年来各地重点启动了30多座都市圈的规划、建设。城市群与都市圈的人口与经济总量占到全国的七成以上,未来新增城镇化人口主要集中在城市群与都市圈范围。推动中心城市和城市群发展,基础性、迫切性、全局性、长期性意义均十分突出。一定程度上讲,稳住城市群与都市圈,就是稳住了国家经济社会发展的大盘。

综合来看,中国的城市群与都市圈仍处于发展的起步阶段:核心城市的承载力需要进一步提升,县城等中小城市的吸引力需要进一步提高,小城镇的特色与差异化分工优势需要进一步形成;城乡要素需要进一步实现自由流动,乡村发展滞后的局面需要得到缓解;城市群、都市圈内部基础设施与要素联系需要进一步加强,等等。都说明城市群、都市圈的成长性强、发展的后劲足、未来的空间巨大,是投资建设的重点。

进一步突出都市圈的地位与作用。从学理上讲,城市群与都市圈之间有多层次多样化的关系。按照有关部委以前的文件精神,都市圈是包含在城市群中。此次,中共中央政治局会议将城市群与都市圈并列,都市圈得到

进一步确认。笔者以为,至少可从四个方面理解都市圈的作用。

一是都市圈是有效投资理想空间。中国城镇化率超过60%,核心城市得到进一步集聚发展,中小城市加快发育,城市间通达性提升明显,凡此种种都推动都市圈进入快速发展新阶段。近年来,都市圈范围的“圈内镇”“圈边镇”“圈内村”“圈边村”发展较好,吸引城市要素进入,投资与消费两旺。当前,经济面临下行压力较大,防止盲目“铺摊子”,需要紧紧抓住都市圈增加投资强度、提升消费热度。

二是都市圈是参与全球竞争的主要空间。中国城市和小城镇改革发展中心、华夏幸福研究院数据表明,2018年,我国30个都市圈平均GDP达到1.55万亿元,这个数值大致相当于世界排名前50的国家。中国都市圈以航空、高铁、高速公路为核心的综合交通枢纽发展迅速,轨道交通已全面铺开。中国都市圈制造业产业集群的优势明显,2019年全球智能制造都市圈潜力榜的前15位中,中国占据5个席位。在当前全球经济的大环境下,建设强大的都市圈,有利于稳定供应链、价值链,有利于为全球产业经济作出贡献进而获得自身发展的新动能。

三是都市圈是新科技最佳应用空间。都市圈提供了巨大的需求场景,有利于深化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并较快获得收益。近年来,一些都市圈加快构建动态智慧感知体系、智联

大数据体系、智能应用支撑体系、智慧应用体系,打造了一批战略性、网络型基础设施建设的国家骨干工程,取得了明显效果。

四是都市圈是疫情防控的关键空间。国家中心城市与周边中小城市共同组成都市圈,人口少则千万,多则上亿,一般都是国际级、国家级综合交通枢纽。新冠肺炎疫情防控的经验告诉我们,疫情等传染病一旦发生,巨大的人流规模及其扩散将极大地增加防控的难度。疫情中各方面深入讨论都市圈人口规模、基础设施、公共服务等重大问题,这为进一步规划、建设与治理富有韧性与活力的大都市圈凝聚了共识。

提升治理效率,促进城市群与都市圈发展。我国在构建高效率治理体系,促进城市群、都市圈发展方面已开展大量工作,同时还存在着治理主体不明确、目标不清晰、方法不完备、机制不健全等问题。未来,应从体制机制上入手构建高效率治理体系,推动城市群和都市圈发展,比如应强化顶层设计,将国家战略落到实处;在联合编制与实施规划方面取得突破;在城市群与都市圈深入推进要素市场化改革;在投资、税收等方面建立成本共担、利益分享机制等等。

总而言之,新型城镇化的作用与历史使命远未完成。展望未来,我们要把握新型城镇化的内涵要求,以城市群、都市圈等作为新型城镇化主体,充分释放其蕴藏的巨大动能。(作者系中国城市和小城镇改革发展中心研究员)

提升风险防控能力,加快建设安全城市

■陆小成

当前,世界正加快城市化步伐。有研究报告指出,世界上55%的人口居住在城市中,预计到2050年,全球城市化率有望达68%。城市作为人口、交通、产业等高度密集的空间区域,面临着各类安全生产事件易发、频发和多发期,加强城市安全生产、提升风险防控能力迫在眉睫。

我国各级政府强化城市安全生产责任,防范各类风险,安全生产工作取得一定成绩,安全生产形势持续稳定。但许多企业安全生产责任体系还不完善,安全生产的基层基础工作脆弱,城市生产安全水平还有待提升,安全生产形势不容乐观。当前,城市重大安全生产风险隐患需高度警惕,并深入剖析风险缘由,切实提升风险防控能力,加快建设安全城市。

警惕安全生产隐患

城市作为人口、交通、资本、技术等要素高度聚集的社会空间,人口密集,企业集聚,生产安全隐患多,复杂性加剧,潜在风险和隐患增多,防控

难度加大,给城市安全生产提出新的挑战。分析我国城市生产安全风险问题及其内在缘由,主要表现在以下几个方面:

设备设施老化,更新投入不足。许多生产安全事故源自于生产设备设施陈旧落后,旧的机械设备因设计缺陷或技术问题存在安全隐患,引发重大安全事故。特别是有些企业缺乏应急照明设备,消防设施配备不足,原有设备老化;有的消防设备设施被关闭、挤占、堵塞,消防器材、防火卷帘门等消防设备被遮挡,安全疏散通道标志不明显或被遮挡等。这些都会引发安全事故或者导致安全事故因救助不及时而加重灾难。

安全环境较差,应急制度不完善。许多生产安全事故往往发生在一些“五小”企业,因工作条件和工作环境差,如粉尘、噪音超标,通风、采光不符合要求,生产过程中使用或产生毒物,生产作业条件不符合安全卫生要求,存在安全隐患。

对于城市而言,许多城市未能建立现代应急管理机制,往往着重于风险发生后的治理,由于主管机构的碎片化与其政绩考核单一性的特点,容易出现“头痛医头,脚痛医脚”

的情况。而多部门的介入和共管、交叉管理、多头管理,实际导致无人管、互相推诿的状态,降低了应急管理效率。

人员配置不够,安全意识不强。由于安全机构、安全管理人员本身不参与其中,许多企业不重视安全机构及其管理人员的配备,能省则省,以最大程度降低企业经营成本。

提升风险防控能力

城市安全生产,关乎市民对城市的安全感、经济的健康发展与社会的安全稳定。党的十九大报告明确提出,“完善安全生产责任制,坚决遏制重特大安全事故,提升防灾减灾救灾能力”,为新时代加强城市安全生产与风险防控提供根本遵循。针对城市安全生产的各种风险隐患及其内在缘由,应采取精准对策,强化安全生产,切实提升风险防控能力。

增加安全投入,加强设备更新。多种渠道增加安全生产的设备设施更新和投入力度,加强设备设施的安全管理。对特种及危险性较大设备设施应定期进行安全检验,对设备设施的传动部分和各种安全装置

经常维护、保养和检修。企业必须制定安全技术措施计划,加大实施力度,要充分利用大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术,加大安全设备设施的智能化改造和技术升级,以更先进的技术提高生产安全风险防范能力。

改善安全环境,完善管理制度。要建立健全安全生产管理制度,强化安全监督管理,狠抓制度的贯彻落实。健全安全规章制度,落实“分级管理,分线负责”的安全生产责任制。按照“谁主管谁负责”和“管生产必须管安全”的原则,建立安全工作分级行政首长负责制。强化“红线”意识和“底线”思维,深化安全生产领域改革,完善安全生产责任体系,狠抓安全生产主体责任落实;筑牢安全生产防护网,建立健全综合安全监督、设备设施安全监督、作业环境安全监督等管理制度。

增加安全力量,提高防控意识。健全安全机构,提高人员素质。企业要根据自身具体情况和需要合理设置安管机构,纠正过量压缩或砍掉安管机构和人员的错误做法。强化安全机构和队伍建设,吸收大专院校安全专业毕业生

加入;发挥安全专家组的积极作用。组织安全专家对企业、特别是安全技术管理力量比较薄弱的中小企业进行安全诊断,解决有关制度建设、安全管理等方面的问题,增强企业的安全自防能力。加强全员安全教育培训,提高技术操作水平,掌握消除工伤事故的本领,加强责任心教育和作风建设,推进安全生产责任归位。

开展安全整治,强化应急管理。强化党委政府对安全生产工作的领导,推动本级政府有关部门和下级党委政府严格履行安全监管职责,层层压实责任,避免多头管理和无人负责难题,加快构建城市安全生产的应急管理机制,强化事前预警、事中处置、事后追责的全过程常态化管理,最大程度上预防风险、减少损失。完善和强化应急管理部的综合职能,将风险预防、风险控制与风险治理等进行系统化治理,将风险治理理论的边界进行拓宽与延伸,破解传统应急管理难题,加快推进新时代城市风险治理能力与治理体系现代化。(作者系北京市社会科学院市情调查研究中心副主任、研究员)