

以新思路 推动城镇化高质量发展

■贾坤

城镇化是伴随着工业化发展的,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。“十三五”时期,我国城镇化率稳步提高,2019年我国常住人口城镇化率首次超过60%。与此同时,我国也面临城镇人口和就业增长放缓、城镇就业结构出现两极化趋势等问题。面向未来,我国城镇化仍有较大发展空间,需深刻认识深入推进新型城镇化对经济社会发展的重大意义,主动把握城镇化蕴含的巨大机遇,准确研判城镇化发展的趋势特点,以新目标新思路推动城镇化高质量发展。

我国城镇化发展 还有很大空间

“十三五”时期,我国城镇化取得积极进展,为稳定经济增长和就业发挥了重要作用。主要表现为:城镇化率稳步提高,我国城镇常住人口从2015年末的7.71亿人增加到2019年末的8.48亿人,常住人口城镇化率从2015年末的56.1%上升到2019年末的60.6%;城镇就业总量和城镇就业比重继续上升,2019年末城镇就业人员达到4.4亿人;城镇消费和投资为稳定总需求作出了重要贡献,2015年至2019年,城镇居民消费支出占城乡居民总消费的比重从74.8%上升

至76.4%。从世界其他国家的发展经验看,人均GDP达到1万美元、城镇化率达到60%后,至少还将有10年到15年的城镇化较快发展期。参考这一经验,我国通过努力有较大机会到2025年将城镇化率提高到65%以上,到2035年将城镇化率提高到75%以上。

现实地看,我国城镇化发展还有较大空间。一方面,中西部地区城镇化还有较大潜力。2019年,我国东部地区城镇化率达到68.5%,而中部地区和西部地区的城镇化率分别为56.8%和54.1%。中西部地区应是我国城镇化着力推进的重点区域。另一方面,户籍人口城镇化率的提升还有较大空间。打破城市内部二元结构是新型城镇化的一个重要任务。2019年,我国户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率相差16.2个百分点,未来一段时期,若能把提高户籍人口城镇化率放在更加重要的位置,通过持续提升各类优质公共服务供给,为更多流动人口在城镇落户创造条件,将有效释放城镇化潜力。

需重视推动城镇化 面临的困难与挑战

我国城镇化发展的成果丰硕、前景可期,但面临的困难与挑战也较为明显,对此需高度关注。

一是新形势下需探索推动城镇化的新路径。中西部地区是未来城镇化发展的重

要区域,但其发展条件与东部地区有明显差异,也难以简单复制东部地区过去的城镇化路径。具体来看,一方面,中西部地区的区位条件使其发展制造业特别是劳动密集型制造业的物流成本、生态环境成本更高,工业化难度比东部地区更大;另一方面,中西部地区工业结构长期偏“重”,城镇制造业创造就业的能力不强;此外,西部地区的人口条件与东部不同,不少地方由于长期的劳动力输出,人口老龄化较为严重,这将削弱其工业化、城镇化的动力。

二是城镇优质公共服务供给不足问题亟待解决。长期以来,城镇公共服务特别是优质公共服务供给不平衡不充分问题较为突出。根据国家卫健委的流动人口动态人口监测等调查反映的情况来看,城镇公共服务特别是优质公共服务的可得性,是目前影响流动人口落户意愿的首要因素。可以说,优质公共服务供给不足,是深化户籍制度改革、促进劳动力自由流动的重要制约。

三是城镇就业增长放缓对城镇化形成挑战。城镇就业机会的增长是城乡人口转移最重要的驱动因素。近年来,全球经济增长低迷,国际经贸摩擦加剧,我国经济下行压力加大,再叠加新冠肺炎疫情的影响,我国就业压力显著加大。与此同时,就业结构也出现了变化,以制造业就业为代表的城镇中等收入就业岗

位占比下降,建筑业就业、餐饮住宿业就业等低收入就业岗位比重上升。这些变化都会影响城镇化的动力和质量。

推动城镇化 高质量发展的现实路径

面对新形势新挑战,我们要以新的目标和思路来推动城镇化高质量发展。

提高户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率,仍是下一阶段推动城镇化的重要抓手。未来15年,我国GDP名义增速若能达到5%以上,我国人均收入就将超过2万美元(现价)。在目前人均收入2万美元以上的主要国家中,城镇化率最低的是意大利和德国,城镇化率分别为70.4%和77.3%,其他国家的城镇化率均超过80%。因此,到2035年,我国城镇化率达到70%,这应是一个较低的目标,可考虑力争实现达到75%左右的目标。党的十九大报告提出到2035年“基本公共服务均等化基本实现”。这意味着城乡之间以及城市内部的二元结构届时应已基本消除,户籍人口城镇化率应与常住人口城镇化率基本一致。

进一步提升城镇就业质量,为推动城镇化提供动力支撑。新形势下,推动城镇化高质量发展的一个核心问题是:高质量的城镇就业从哪里来?在城镇化快速发展时期,制造业是中等收入就业岗位最重要的创造者。但由于需

求结构变化、技术进步等因素,制造业就业比重将不可避免地继续下降,因此要寻求能够接续创造高质量就业岗位的行业。近年来,金融、信息技术等行业吸纳了部分高学历劳动者,但其他高学历劳动者以及中低技能劳动者则更多流向了建筑、餐饮住宿、批发零售、交通运输、个体经营等。尽管就业新形态不断涌现,但从平均收入水平和人力资本积累来看,一些新就业形态的质量整体上不高。进一步改善就业结构,可考虑把教育、科研等行业作为城镇产业结构和就业结构调整升级的主攻方向,使人力资本提升、就业结构改善与城镇化高质量发展形成良性循环。

坚持协调发展,对中西部地区城镇化给予更大支持。目前,东部地区城镇化整体上已经达到较高水平,虽仍有发展空间,但城镇化动力和要素支撑相对较弱。未来,要进一步释放中西部发展潜力,应在深化改革和支持政策方面给予中西部地区更多指导和直接帮助,对中西部地区重点城市群和区域中心城市的发展给予更大支持,在低污染、高效益、高就业吸纳的产业项目布局上对中西部地区给予更大倾斜,在教育、卫生、科研等的发展上给予更多政策和人才支持,在财税和其他公共资源方面给予更大力度的保障。(作者单位系国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部,转自《经济日报》,有删改。)

城市要做科学落实“双循环”发展战略的排头兵

■柴浩放

从改革开放初期经济起飞阶段注重外向型经济的拉动作用,到现今经济高质量发展阶段扩大内需、供给侧结构性改革等一系列举措的眼光向内、内外兼顾,我国发展战略的转换是演进式的。

一直以来,我国注重国内市场依靠科技进步的内涵式发展,并历经多年谋划、实践且不断优化,直至遭遇新冠肺炎疫情,同时面临着国际政治环境和经济环境的重大变化,我国提出了以国内大循环为主体,打造国内国际双循环相互促进的新发展格局。可以说,这一新的发展战略并非空穴来风,而是有其合理的内在逻辑和演化路径。这些改革和举措一直“在路上”,这是被动应对,也是主动为之。被动是在于这是基于外部环境中长期的重大变化而提出的应对性战略措施。主动一方面是在于这些内容和举措一直是我们发展和改革的有机组成部分,并

非完全另起炉灶,另一方面在于这是将发展的主动权牢牢把握在自己手中,实现“以我为主”的发展。

以国内循环为主体,是基于一系列发展前提的。目前,我国是世界第二大经济体和世界第二大消费市场,有着相对完整的工业体系和蓬勃发展的新经济。在这样的禀赋下,以国内循环为主体、满足国内需求是顺理成章的。努力满足人民对于美好生活的追求,是践行“以人民为中心”的具体体现,这既是我们历史责任的担当,也是我国发展底气的来源。我国将继续在公共服务、产业配套、基础设施、高质量人力资源供给、市场潜力等方面塑造吸引外资的独特竞争力。同时我们也必须深刻地认识到,外部环境已经发生深刻变化,要有底线思维。坚持以国内循环为主体,国内国际相互促进的发展战略,将可以树起一面防火墙、安全网,对各类输入型风险起稀释、对冲作用。

要科学落实“双循环”发

展战略,必须要全面把握这一新发展战略的丰富内涵,并在实践和发展中不断丰富其实现形式。实现以国内大循环为主体的新发展格局,最终要将重点落到两个硬核指标上,一是释放内需潜力,二是核心技术的自主创新。

城市是信息、技术、资金、人才汇聚的节点,是打通国内国际双循环的主要场域空间,亦是各类创新的主要发源地,还是新型消费、引领型消费的肇始地。上海等一线城市正筹划建设成为实践“双循环”发展战略的重要城市,提出既要当好国内大循环的“中心节点”,又要做国内国际双循环的战略链接,这也体现出了城市应有的担当。

集聚是城市和城市群最根本的特征。在恰当的环境下,人口和各种资源的集聚不仅会促进知识的传播和创新的升级,也会促进消费的升级。集聚会促进分工的细化和专业化,催生出新的消费形态和消费品类,既能更好地激发和满足新的多样化的需

求,也有助于提升生产和服务效率。因此,我们要继续推进高质量的新型城镇化发展,促进城市群的高效协同,为扩大内需和消费升级提供坚实的区域支撑。完整、可控的尖端核心技术体系对于形成我国产业核心竞争力,提升中国在产业链中的层级和地位,均具有决定性意义。城市是科教力量最为集中的区域,是创新的主要策源地,相应的也是战略性新兴产业的孵化、落地、辐射和扩散的主要空间。城市不仅在科教兴国战略中扮演重要角色,在加快形成我国的科技和产业的核心竞争力方面更有着责无旁贷的责任。

目前,我国仍存在城乡收入差距显著等问题,中等收入阶层的培育和合理的收入结构的形成仍任重道远,面对加快形成以国内循环为主的新发展格局的紧迫形势,需要做出艰苦卓绝的努力。需求从潜在到现实的转换是一个巨大的跨越和复杂的系统工程,而稳步推进高质量的新型城

镇化,实现城乡协调发展,对于释放有效需求,提高劳动生产率,优化国民经济结构都有重要意义。在这方面,我们仍然有潜力可以挖掘。以国内循环为主,就需要我们更加重视国内市场,挖掘国内潜力,向区域协调发展要效益,向城市群要效益,向城乡统筹要效益。

内循环的自主创新和拉动内需,外循环的维护供应链、商品链稳定、稳定外资和外贸,都是艰巨的任务,都需要发挥啃硬骨头的精神,需要各级政府努力担当、科学作为。打通双循环、激活国内市场,需要更高水平的改革开放、进一步的市场化作为制度保证。城市在深化要素市场化配置改革领域责任重大,需要在营商环境、资本市场、户籍制度改革、城乡协调发展、区域合作等多项领域持续发力,促进两个循环的互融互通、形成优势互补,推动经济社会健康发展。(作者系北京市社会科学院城市问题研究所副研究员)