

分层次 差异化推进 区域协调发展战略

■尹稚

近日,中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报公布。全会提出,优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化,并强调要“完善新型城镇化战略,构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系”。中国的城镇化水平从统计数据上看已突破60%,意味着中国已全面进入城市型社会的大门,但中国的城市仍面临不少问题。

城市发展是有规模尺度限制的,区域协调发展亦是如此。中国是个广域人口大国,也是一个地区差异化明显的大国,所以针对处在不同城镇化发展阶段的地区,应进行差异化的区域协调政策。

城市群级的区域协调

中国未来的城镇化集中区域是19个城市群,但其发展状态是高度差异化的。着眼“十四五”期间,大致可分为2个成熟型城市群,即长三角和粤港澳;10个发展型的城市群,以京津冀为代表;此外,还有7个培育型的城市群。(见表1)

之所以有这种分类,是因为在这些未来可期的城市群中,其经济联系、人流联系、物流联系、信息流联系存在较大的差别。成熟的城市群走在互联互通的顶端,而待培育的则尚没有迫切的互联互通需求,因此可以在其中先优选四个世界级城市群,优先打造我国参与国际竞争的主体,形成中国“菱形区域”的战略支点,即长三角城市群、粤港澳城市群(也称珠三角或大湾区城市群),京津冀城市群,成渝城市群(当下的成渝双城经济圈)。这个尺度的区域协调发展是面积在几

十万到百万平方公里级别的全面互联互通,是市场一体化、市民公共服务均等化、生态环境联防联控等诸多方面的协调。而这里的排头兵是传统上最具发展积累和优势的长三角和珠三角这二个战略支点,其支撑系统的建设和政策性市场的建立是跨省域尺度的,中央政策的干预重点是跨省域尺度上的边界制度成本的下降和互联互通的强化。这既包括了硬环境(如交通、环境系统),也包括软环境(如市场准入、财税政策等)。其内部的大中小城市协调和城乡融合发展所考虑的尺度范围是最大的,只有实现了这种尺度上的分工协作,才能达到国际一流城市群的发展水平,汇聚人口、汇聚资本,进而激发更大的创新动力。

都市圈级的区域协调

那么尚不足以形成成熟型城市群的地带在“十四五”期间怎么办?应走一条积极培育和发展现代化都市圈的道路。全国可以称之为国家级都市圈的有30个左右,其中有一部分(6个)地处成熟或优先发展型城市群的顶端,有16个处在发展型中,还有11个处在培育阶段(尚需强化中心城市)。(见表2)

这个区域协调尺度在数万到十几万平方公里级,成熟型的再发展重点是融入城市群而不各自为政。“十四五”期间,重点关注的是16个发展型都市圈,包含了没有列入成熟型城市群的东部所有以省会城市或计划单列市为核心的都市圈。这些都市圈的中心城市普遍已具备功能外溢、资本外溢、创新功能外溢、人口外溢的能力,如果再继续中心一城独大,会引发功能过度聚集而产生“大城市病”,所以应走向一小时通勤

圈级的区域扩张发展,实现在这种尺度上的功能分工,带动周边的中小城市共同进步。而这个通勤舒适距离的增加是和大运量便捷舒适型交通工具和网络的提升密切相关的,多网合一的轨道上的都市圈是个很好的突破口。只有和外围地区的联系改善了,人流动舒适了,才可能培育出数万乃至十几万平方公里级别的现代化都市圈。

中心城市级别的区域协调

中国的中心城市足够吗?如果和美国、欧盟这种国土尺度相近的地域经济体比较,我们还远远不够。国家级的中心城市至少应有20个以上才能建立完善的城市群支点、都市圈支点,而将区域级的支点建立完备则还要再增加20个左右区域中心城市。(见表3)

这其中至少有7个(北上广深成渝和香港)是城市群的支点城市,也是具备全球影响力的中心城市,它们的区域协调已远超行政区范围,产业协同是全球化的,服务协同是城市群尺度的。而向全国近40个中心城市地区多要素聚集的趋势,在“十四五”期间不会减缓,这是客观规律使然,但中心主城一城独大的情况也不应再现。以中心主城带动合理尺度内中小城市协同发展,促使城市功能向乡村渗透、乡村景致向城市输入会是新的城乡融合特征。上图所示的地区在城镇化上半场已全面打通了“农民进城”的渠道,下半场是城市人财物资源下乡渠道的正规化和法制化,中心城区“虹吸效应”和中心城区的有限空间已矛盾尖锐,下一步如何有机疏解和扩散这些聚集功能到周边的中小城市,必须要有体制机制保

障。这需要土地政策、财税政策、人口政策等的差异化设计才能逐步引导实现。

总体来说,这三个层级的区域协调做好了,中国的新型城镇化大格局就稳定了,全国主体功能区的国土级区域协调也就有了核心的动力来源。而最终国土级的区域协调发展,实现平衡或均衡化的重点是人的生活品质、收入水平、受教育程度、公共服务水平的均衡化,而不是GDP或者工业水平的均衡化。

正如公报中所指出的,“要构建国土空间开发保护新格局,推动区域协调发展,推进以人为核心的新型城镇化”。“十四五”期间,城市群区域协同、都市圈区域协同、中心城市区

域协同,会在中国不同发展阶段的地区并存。因地施策、因发展阶段差异化施策是重点,以全球城市、国家和区域中心城市为引领,以城市群和都市圈等优势发展地区为主体,形成多中心、网络化、开放化的城镇体系格局;在严守粮食、生态、文化、能源、边疆安全的基础上,分级分类引导空间要素资源配置,提升我国的空间品质和利用效率,是实现以人为核心的城镇化的基本保障;鼓励更多的欠发育地区人群进城,激励发育成熟地区的人群返乡,重建良性的人的流动和代际提升链条循环,才能实现人的城镇化和现代化。(作者系清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长)

表1 城市群发展阶段分类

类型	名称
成熟型城市群(2个)	长三角城市群、珠三角城市群
发展型城市群(10个)	京津冀城市群、辽中南城市群、哈长城市群、山东半岛城市群、长江中游城市群、关中原城市群、海峡西岸城市群、成渝城市群、黔中城市群、滇中城市群
培育型城市群(7个)	呼包鄂榆城市群、宁夏沿黄城市群、中原城市群、山西中部城市群、兰西城市群、北部湾城市群、天山北坡城市群

表2 都市圈发展阶段分类结果

类型	名称
成熟型都市圈(6个)	上海都市圈、南京都市圈、杭州都市圈、宁波都市圈、广州都市圈、深圳都市圈
发展型都市圈(16个)	长春都市圈、沈阳都市圈、首都都市圈、石家庄都市圈、太原都市圈、济南都市圈、青岛都市圈、郑州都市圈、西安都市圈、合肥都市圈、武汉都市圈、长沙都市圈、厦漳泉都市圈、南宁都市圈、贵阳都市圈、成都都市圈
培育型都市圈(11个)	哈尔滨都市圈、大连都市圈、呼和浩特都市圈、银川都市圈、南昌都市圈、福州都市圈、重庆都市圈、昆明都市圈、兰州都市圈、西宁都市圈、乌鲁木齐都市圈

表3 中心城市分类结果

类型	名称
具有全球影响力中心城市(约7个)	北京、上海、广州、深圳、香港、成都、重庆
国家中心城市(约14个)	武汉、西安、郑州、天津、沈阳、杭州、南京、济南、乌鲁木齐、拉萨、哈尔滨、昆明、南宁、福州
区域中心城市(约20个)	长春、大连、呼和浩特、石家庄、太原、银川、青岛、苏州、合肥、宁波、南昌、长沙、贵阳、厦门、珠海、澳门、海口、兰州、西宁、喀什

加快完善城乡劳动力市场 助力双循环发展新格局

■岳凤兰 任晓刚

实施乡村振兴战略,是以习近平同志为核心的党中央作出的重要战略部署。贯彻落实好这一战略部署,需要进一步发展和完善城乡劳动力市场,打破城乡之间的劳动力市场分割,为实施乡村振兴战略、助力双循环发展新格局、促进城乡融合发展夯实制度基础。

完善的城乡劳动力市场,不仅有利于拓宽农民增收途径,提升城市和农村资源配置效率,而且有助于治理农村贫困问题。完善的城乡劳动力市场有助于促进农村富余劳动力从农业部门向非农部门流动,

提高农民收入水平和消费水平;有利于优化劳动力资源在城乡之间的配置,为实施乡村振兴战略、推动城乡融合发展提供有力支撑;有利于提高农村贫困人口参与市场竞争的能力和意识,增强贫困人口获得可持续收入的能力,激发其摆脱贫困的内生动力。发展和完善城乡劳动力市场,可以从以下几个方面着力,进一步完善相关体制机制。

深化户籍制度改革。坚持目标导向、问题导向,突出抓好已经在城镇就业的农业转移人口的落户工作。准确把握城乡人口流动的新形势新特点,进一步放开放宽城镇落户条件,探索建立促进城乡有序流动的

户籍政策。全面落实居住证制度,完善以居住证为载体的城镇常住人口基本公共服务提供机制,突出保基本、保重点,推进基本公共服务均等化。完善户籍制度改革配套政策,切实维护进城农民的合法权益,给农业转移人口更加稳定的预期,让他们安心进城落户。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,探索实行城市群内户口通迁、居住证互认制度。

完善返乡创业就业激励机制。深入实施农村创新创业带头人培育行动,将符合条件的返乡创业农民纳入一次性创业补贴范畴。鼓励在小城镇建设返乡创业园、创业孵化基地

等,为创新创业提供良好环境和条件。鼓励外出农民工、高校毕业生、退伍军人、城市各类人才返乡下乡创新创业,支持建立多种形式的创业支撑服务平台,完善乡村创新创业支持服务体系。落实好减税降费政策,鼓励地方设立乡村就业创业引导基金,加快解决用地、信贷等方面的困难。加强创新创业孵化平台建设,支持创建一批返乡创业园,支持发展小微企业。

推进配套制度建设。农业是吸纳劳动力就业的重要领域。发展和完善城乡劳动力市场,须完善新型职业农民培养、职称评定、社会保障等方面的配套制度,为城乡劳动力市场顺畅运

行提供有效制度保障。实施新型职业农民培养工程,支持新型职业农民通过弹性学制参加中高等农业职业教育;鼓励涉农职业院校等教育培训机构发挥专业优势,优先做好农村实用人才带头人示范培训,将小农户作为重点培训对象,帮助小农户发展成为新型职业农民;创新培训组织形式,探索田间课堂、网络教室等培训方式,支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承接培训项目。鼓励各地开展职业农民职称评定试点。将符合条件的新型职业农民纳入城镇职工养老、医疗等社会保障体系。(作者单位系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心)