

构建面向现代化的国土空间开发保护新格局

■杨伟民

日前,党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。这是中国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的纲领性文件,是今后五年乃至更长时间中国经济社会发展的行动指南。

《建议》提出了几个新格局,包括面向未来要“构建国土空间开发保护新格局”,“推动西部大开发形成新格局”“建设更高水平开放型经济新体制”等,还有就是大家最为关注的“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。前三个新格局,对构建新发展格局都有重要意义。下面,笔者以构建面向现代化的国土空间开发保护新格局为题,谈几点认识。

构建国土空间开发保护新格局是建设人与自然和谐共生现代化的需要

中国从“十四五”时期开始,将向现代化国家迈进。中国要实现的现代化有很多自己的特点,其中之一就是要建设人与自然和谐共生的现代化,不是破坏自然、损害自然,给地球家园留下很多伤疤的现代化。

中国有960多万平方公里的陆地国土。但不同的空间单元自然状况不同,海拔很高、地形复杂、气候恶劣以及其他生态脆弱或生态功能重要的空间,并不适宜大规模高强度的工业化城市化开发,也就是不太适宜更多的人居住,有的甚至不适宜高强度的农牧业开发。比如,广袤的青藏高原就

不适宜大规模的开发,不适宜大量集聚人口。不同的空间单元,有不同的功能,如果违背自然规律,对不适宜开发的进行开发,大自然就会报复。我们实行的退耕还林、退牧还草、退田还湖等政策,就是发现了功能错位的开发已经受到了自然的惩罚,开始纠正错误行为,纠正人为创造的功能,还自然应有的功能、原来的功能。

我国适宜人居住的空间并不宽裕,在实现现代化的过程中,在占用自然空间和农业空间这个问题上,必须过紧日子。守住14亿人口的“饭碗”,必须守住耕地;守住14亿人口对蓝天白云、清洁用水的需求,必须守住生态空间线。

《建议》提出:“立足资源环境承载能力,发挥各地比较优势,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局,优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局。”这就是要求我们,在该开发的地区,要有序有度高效率地开发好,该保护的坚决保护好,使我国960万平方公里陆地国土的每一寸土地各自承担各自的功能,发挥好每一寸国土最适宜的功能。

构建国土空间开发保护新格局的主要任务

城市化地区的主体功能就是提供工业品和服务产品。从城市化的角度,就是城市群地区。京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝双城经济圈等就是城市化地区,就是城市群地区。城市化地区要实行开发与保护并重的方针,开发主要是工业化城市化开发,保护主要是保护区域内生态和基本农田。这些地区要发展成为体现

国家竞争力的主要空间,成为国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的主体空间。

农产品主产区的主体功能是提供农产品。东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区等都是我国重要的农产品主产区。农产品主产区要实行保护为主,开发为辅的方针,保护主要是保护耕地,禁止开发基本农田,即使开发也主要是以增强农产品生产能力为目的,而不是大规模高强度的工业化城市化开发。该区域要成为中国保障农产品安全的主体空间,成为农村居民安居乐业的美好家园。

生态功能区的主体功能是提供生态产品。大小兴安岭森林生态功能区、三江源草原草甸湿地生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态功能区,以及青海三江源国家公园、东北虎豹国家公园、大熊猫国家公园等各类自然保护地都是生态功能区。生态功能区要实行保护为主,限制或禁止开发的方针,保护主要是保护自然生态系统,限制或禁止大规模高强度的工业化城市化开发,在某些生态功能区甚至要限制或禁止农牧业开发。生态功能是要把保护修复自然生态系统、提供生态产品作为发展的首要任务,因地制宜发展不影响生态功能的文化旅游、适量农牧业、民族特色产业等,成为保障国家生态安全的重点区域,成为人与自然和谐共生的展示区。

构建国土空间开发保护新格局的政策方向

《建议》提出:“支持城市化地区高效集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间,支持

农产品主产区增强农业生产能力,支持生态功能区把发展重点放到保护生态环境、提供生态产品上,支持生态功能区的人口逐步有序转移,形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。”用“三个支持”,明确了构建国土空间开发保护新格局的重大政策方向,有利于提高经济政策、农业政策、生态政策三大政策的精准性、提升政策效果,完善空间治理。

一是支持城市化地区高效率集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间。要把支持经济发展和集聚人口的政策进一步向城市化地区聚焦。我国推进的京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展以及成渝双城经济圈建设等,目的就是要打破行政壁垒,推动区域一体化和高质量发展,提升城市群内多城市发展的协同性、协调性,并达到节约集约利用空间的目的。

城市化地区要高效率集聚经济和人口,坚持质量第一、效益优先,推动质量变革、效率变革、动力变革,建设现代产业体系,实现高质量发展。城市化地区既要集聚经济,更要集聚人口,要加快户籍制度改革,推动城市群地区实现户籍准入年限互认,试行以经常居住地登记户口制度。在高效率集聚经济和人口的同时,城市化地区也要保护好区域内的基本农田和生态空间,这既是满足当地居民对部分不宜长距离运输的鲜活农产品的需要,也是满足当地居民对优质生态产品的需要。

二是支持农产品主产区增强农业生产能力。要把支持农业发展的政策进一步向农产品主产区聚焦;完善粮食主产区

利益补偿机制,研究建立对农产品主产区的转移支付制度,更好调动农产品主产区发展农业生产的积极性。

三是支持生态功能区把发展重点放在保护生态环境、提供生态产品上。要把国家支持生态环境保护的政策特别是生态保护修复的政策和项目,进一步向生态功能区聚焦;要解决好重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题,加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

《建议》还提出,“建立生态产品价值实现机制,完善市场化、多元化生态补偿,推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用”。这是把绿水青山变成金山银山的重大措施,是用市场化机制解决生态功能区人民逐步实现共同富裕的政策方向,也是一项需要各地区大胆探索的重大改革。

总之,未来的中国将形成充满活力、以城市群为主体形态,“两横三纵”的城市化格局,成为中国经济发展、创造就业和人口居住的主要空间;未来的中国将形成一望无际、沃野千里、以基本农田为基础,“七区二十三带”的农产品主产区格局,成为中国农业发展、保障农产品安全的主要空间和农村居民的美好家园;未来的中国将形成大熊猫、东北虎等悠闲来往,植被丰富、生物多样性,以自然保护地为重点,“两屏三带”为主体的生态功能区格局,成为生态产品主产区,成为保障中国乃至全球生态安全的空间。(作者系十三届全国政协常委、经济委员会副主任,本文根据其在第四届国际城市可持续发展高层论坛上发言整理。)

新型城镇化的重点是提升发展质量与治理水平

■李铁

党的十九届五中全会不仅对未来五年提出规划建议,还提出到2035年要基本实现新型城镇化。

可以这么说,新型城镇化的重点是提升城镇化发展的质量,涉及很多问题。例如,如何解决农业转移人口市民化的问题?如何实现外来务工就业人口在城镇落户?如何促进外出打工就业的人口返乡创业后就地城镇化?

中国2019年的常住人口城镇化率为60.58%,而户籍人口城镇化率仅为44.38%,看起来只有16个百分点的差距,却涉及多达2.28亿人口。即使未来经济增速放缓,每年也会有数百万人从农业转向非农产业

并进入各类城镇就业。到2035年,不仅要解决目前已在各类城镇就业的2亿多农业转移人口,还有未来大量进城人口的市民化问题,要实现这个目标,实际上牵扯到巨大的利益结构调整,面临着现实阻力。因此,必须制定切实可行的措施,要在破除现有体制障碍和利益结构阻力的同时,稳步有序地前行。

笔者认为,“十四五”期间的重点将是继续推进农业转移人口市民化,使他们在城镇就业期间享受与城镇居民同等的公共服务。而且要继续放开除个别超大城市外的特大城市以及人口流入较多的城镇外来人口落户限制,争取到2035年实现绝大多数外来务工人员可以在就业所在地落户

不受限制。

提升城镇化质量的另一个要求就是利用好城乡建设用地资源,实现土地的集约利用。虽然此前国家已经提出了集体建设用地入市改革,但是离真正落地还存在着较大的差距。

如何能够做到减少新增用地,尽量利用闲置城乡建设用地,打通城乡建设用地流通壁垒,并防范少数城镇政府和企业利用政策滥占农村建设用地,则需要有关部门和各级城镇政府大胆探索和实践。在城市发展成本居高不下的情况下,如何通过土地管理制度改革,发挥集体建设用地在市场上的作用,还大有潜力可挖。这方面改革的空间很大,关键在于解放思想和对改革政策的进一步落实。

如果要形成以城市群和都市圈为主体的、以中心城市带动周边中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局,可能涉及到的重点改革就是如何调整城镇间的管理体制,释放中小城市的潜力和活力,疏解中心城市人口和产业。中国的城市概念与国际上通用的城市概念有区别。从“十四五”到2035年,如何探索城市管理体制改革,推进行政区划改革,以及增加设市城市数量,发挥中小城市的积极作用,形成城市群和都市圈中不同规模城市市场化配置要素和资源的合理布局,还有大量的工作要做。

当前,实现新型城镇化还面临着新的主题,就是如何依托互联网、大数据和人工智能的发展,以及科技进步,推动城

市的创新发展和智慧化治理。推进城市智慧化治理和智慧化产品的广泛应用,还有巨大的市场空间。中国拥有世界上最大的互联网和大数据资源,而且重点是在城市。因此,实现城市治理的创新,实现高科技的应用,实现数据化的广泛推广,对于城市既是机遇又是挑战,也是新型城镇化不可回避的主题。

随着“十四五”的新基建项目逐步实施,随着中国新技术市场在城市应用范围的不断扩大,到2035年,中国城市的智慧化也将继续保持世界领先地位。而持续扩大的城市数量和城镇人口规模,也会通过市场拉动创新需求,并推动技术变革。从这个意义上理解,中国新型城镇化的蓝图有了更为丰富的内涵。(作者系中国城市和小城镇改革发展中心原首席经济学家)