

推动新型城镇化高质量发展 应把握基本逻辑及九个关键点

■孙祥栋 王红雨

城镇化是伴随工业化发展,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。目前,1亿非户籍人口在城市落户目标顺利实现,《国家新型城镇化规划(2021—2035年)》以及《“十四五”新型城镇化实施方案》的发布为未来新型城镇化发展明确了目标任务。新型城镇化作为最大的内需潜力所在,承载的历史重任更加艰巨。在已有研究及实践的基础上,我们提出了新时代新型城镇化战略推进的基本逻辑及九大关键点,以期新型城镇化高质量发展提供学理依据。

新时代中国新型城镇化发展的基本逻辑

自《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》发布以来,中国新型城镇化的进展为世界所瞩目,内涵也在不断丰富扩充。笔者认为,新时代新型城镇化发展应该在以人为核心的基础上,系统考虑以下九个关键点:农业转移人口市民化、资源投入、内部空间、城市管理、城市品质、经济增长、生态环境、城乡关系、城市体系。这九个关键点之间能否实现耦合演进是进一步提升中国新型城镇化质量的关键。

就城市内部系统来看,一个地区的资源禀赋(包括劳动

力、水、土地、能源、矿产、地区区位优势等),也即“第一性的地理”,决定了城市的产生,我们把这一系列的因素归结为资源投入。城镇化过程将利用资源这一“投入品”,基于内部空间载体使得自然资源等“第一性的地理”的比较优势不断强化,并通过城市管理使得这一优势持续扩大,城市品质得以锻造,农业转移人口市民化进程快速推进,形成人、资源在城市地区的锁定。城镇规模的扩大导致了两种类型的产出:一种产出可以概括为财富的创造过程,这一过程中城镇地区的生产效率得以提高,从而实现了经济增长;第二种产出可以概括为城镇扩大所带来的集聚成本,具体表现形式有污染物的排放过程,进而影响了生态环境。两类产出需要进行分配(对于财富创造过程而言)或分担(对于污染物排放而言),发展的成果由人来共享,发展的成本由人来共担。就城市外部系统来看,在比较优势的作用下,作为区域中心的城镇地区快速发展带来了生产要素的快速流动,从而重塑了区域城乡关系以及城市体系。

新时代新型城镇化高质量推进的九个关键点

多因素的耦合共进是城镇化高质量发展的基本思路。基于上述分析框架,笔者认为:新时代新型城镇化稳妥推进需要农业转移人口市民化更稳妥、资

源投入更集约、内部空间更合理、城市管理更善治、城市品质更提升、经济增长更持续、生态环境更绿色、城市体系更优化、城乡发展更融合。具体来看:

一要进一步健全配套政策体系,促进农业转移人口市民化稳妥推进。推进农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务。应进一步深化户籍制度改革,尽快实现户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距明显缩小。面向当前用工矛盾突出的新行业、新业态,持续大规模开展职业技能培训,提高农业转移人口劳动技能素质。完善城镇基本公共服务提供机制,强化随迁子女基本公共教育保障、巩固提高社会保险统筹层次和参保覆盖率,强化农民工劳动权益保障,解决农业转移人口的后顾之忧。

二要进一步树立资源安全理念,促进资源投入集约利用。新时代新型城镇化发展要树立并践行资源节约集约、循环利用的理念。应实行最严格的耕地保护、水资源管理制度。加强高能耗行业能耗管理,强化建筑、交通节能,大幅降低能源、水、土地消耗强度。更加重视资源的再生循环利用,全面推动重点领域低碳循环发展。

三要进一步开展国土科学规划,促进城市空间合理有效。新型城镇化发展要系统推进城市国土空间规划。应纵深推进“多规合一”,强化“三区三线”管控。科学编制详细规划,

实现城市工业区、商务区、文教区、生活区、行政区、交通枢纽区等主体功能区的科学衔接与混合嵌套,促进城市产城融合、职住平衡。进一步优化城市交通网络体系,打造级配合理的城市路网系统。

四要进一步深化全周期管理流程,促进城市治理体系优化完善。新型城镇化发展要创新治理方式、完善治理结构,推动城市治理体系和治理能力现代化。应推动城市政府向服务型转变、治理方式向精细化转型、配套资源向街道社区下沉。完善城市数字化管理平台和感知系统,促进城市管理科学化、精细化、智能化。

五要进一步顺应城市发展趋势,促进城市品质巩固提升。新型城镇化发展要面向现代化城市建设目标,使城市成为人民高品质生活的空间。重点解决大城市住房的突出问题,促进房地产市场平稳健康发展。加快推进城市更新,提升城市品质和人居环境质量。持续增强发展韧性,补齐县城公共卫生防控救治短板。

六要进一步调整城市产业结构,促进城市经济增长健康持续。新型城镇化发展应以提升城市产业竞争力和人口吸引力为导向,持续探索产业结构优化的演进路径。大城市应强化创新驱动,加速行业间知识的溢出;中小城市应持续做强制造业基础,增强承接产业转移能力,推动产业特色化、差异化发展。

七要进一步加强环境管控约束,促进城市生态低碳绿色。新型城镇化发展应满足“双碳”等环境质量要求,塑造城市生态风貌。应控制城市温室气体排放,推动能源清洁低碳安全高效利用,深入推进工业、建筑、交通等重点领域绿色低碳转型。加强城市大气质量达标管理;水体质量提升管理,全面推进生活垃圾分类,提升污水管网收集能力,推广生态修复城市修补试点经验。

八要进一步统筹城市合理分工,促进城市体系协调发展。新型城镇化发展应立足地区资源环境禀赋,构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局。应有序实施城市群发展规划,强化交通运输网络支撑,培育发展现代化都市圈。坚持以中心城市引领城市群发展,形成高质量发展的重要助推力,推动大中小城市协调发展。

九要进一步推动资源有效配置,促进城乡发展融合共进。新型城镇化发展应以县域为基本单元,扎实推进城乡融合发展。应进一步促进人才返乡就业创业,顺应当前农民工“凤凰还巢”趋势。推动公共设施向乡村延伸,基本公共服务向农村外溢,推动包括教育、就业、医疗、社会保障等在内的公共服务体系城乡均衡发展。(第一作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员,北京化工大学经济管理学院副院长、教授)

全面建设数字法治政府

■伍爱群

适应互联网发展趋势,将大数据、云计算、人工智能等数字技术广泛应用于政府依法行政过程,实现政府治理信息化与法治化深度融合,对于优化政府治理流程和方式、提升政府依法行政能力和水平,具有十分重要的意义。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出:“健全法治政府建设科技保障体系,全面建设数字法治政府”。新形势下,我们要把数字政府建设与法治政府建设有机结合起来,为全面建设法治政府筑牢“数字基石”,更好推动科学决策、民主决策、依法决策。

适应国家治理现代化的内在要求。当前,国际形势继续发生深刻复杂变化,百年变局和世纪疫情相互交织,我们既

面临难得发展机遇,也面临严峻挑战。要赢得主动、化危为机,需要准确把握数字技术创新发展带来的新机遇。在法治政府建设中创新数字技术运用,以政府数字化转型驱动治理方式变革,推动政府治理流程优化、治理模式创新和履职能力提升,进一步提高政府运行数字化、智能化水平,让法治政府更加智能更加高效,能够更好地把社会主义法治优势转化为国家治理效能,以现代化国家治理体系和治理能力确保人民安居乐业、党和国家长治久安。全面建设数字法治政府,将数字技术融入构建职责明确、依法行政的政府治理体系之中,让数字技术赋能法治,为依法行政提供科技支撑,有利于提升政府治理效能,契合政府决策科学化、社会治理精

准化、公共服务高效化的国家治理需要,能够更好推进国家治理体系和治理能力现代化。

推进全面深化改革的重要举措。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,需要通过全面深化改革,切实推进政府职能转变。全面建设数字法治政府,顺应数字技术和依法行政深度融合的趋势,对促进政府职能深刻转变、持续优化具有重要作用。例如,借助数字技术,更多政务服务事项实现“一件事一次办”“网上办”“掌上办”“自助办”等,可以进一步促进政务服务标准化、规范化、便利化,推动行政机构职能、流程等的法治化再造,有效提升政务服务能力和水平。全面建设数字法治政府,是顺应经济社会数字化转型趋势的主动作为。要围绕加快推进

信息化平台建设、加快推进政务数据有序共享、深入推进“互联网+”监管执法等方面,推动相关改革举措落地见效。

满足人民对美好生活向往的必然要求。新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民对美好生活的向往更加强烈,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。在依法行政方面,人民期待法治政府的运行方式、业务流程和服务模式更加数字化智能化,决策科学性和服务效率更高,政府管理服务更加透明规范。民之所望,政之所向。全面建设数字法治政府,有利于优化依法行政的方式方法,提高依法行政

效能,为人民群众带来更好的政务服务体验,营造良好的创新创业环境,更好增强人民群众的获得感幸福感安全感。

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,全面建设数字法治政府是推动法治政府建设的重要举措。面对新形势新任务,我们要深刻认识全面建设数字法治政府的重要意义,贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,聚焦新发展阶段持续深入推进依法行政的实际需要,充分发挥数字技术的赋能增效作用,采取有效举措构建数字化、智能化的政府运行新形态,为全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府提供强劲科技动能。(作者为华东师范大学特聘教授)