

推进以县城为重要载体的城镇化建设

■徐德莉

2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》对县城建设的指导思想、工作要求及其发展目标作出明确的战略部署。党的二十大报告特别指出,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设。2023年1月31日,习近平总书记在主持中共中央政治局第二次集体学习时强调,要全面推进乡村振兴,推进以县城为重要载体的城镇化建设,推动城乡融合发展,增强城乡经济联系,畅通城乡经济循环。在向第二个百年奋斗目标迈进的新征程中,推进以县城为重要载体的城镇化建设,既是我国国民经济结构战略性调整的重要抓手,也是乡村振兴和新型城镇化的必然选择,对于社会主义现代化国家建设全局具有重大现实意义和深远历史影响。

制定以县城为重要载体的城镇化建设战略规划

城镇化是现代化的必由之路,是一项关系国计民生的重大工程。县城是中国城镇体系的关键元素,不仅呈现出我国经济社会发展的本色与基调,而且承载着我国成千上万家家庭的生计与希望。据国家统计局数据显示,截至2022年年底,城镇常住人口92071万人,比上年末增加646万人。其中,县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的30%。显然,

以县城为重要载体的城镇化在我国城镇化战略体系中占据着极其重要的地位。因此,要科学把握以县城为重要载体的城镇化建设发展的客观规律,强化顶层设计,通过走中国特色新型城镇化道路促进乡村振兴、实现共同富裕、造福亿万人民群众。

贯彻新发展理念,走集约式城镇化发展道路。以县城为重要载体推进新型城镇化建设,必须坚持以人民为中心的发展思想,尊重县城发展规律,强化规划引领作用,形成定位准确、功能互补、上下衔接的规划体系。在实施乡村振兴战略进程中有序推进县域城乡各要素、各功能、各体系之间的多元整合,在推进新型城镇化过程中巩固拓展脱贫攻坚成果,实现新型城镇化和乡村振兴的良性互动。

推进以县城为重要载体的城镇化建设需要“因地制宜”,坚持“一县一策”。我国县级城市数量巨大、发展阶段不同、发展水平差异较大,推进以县城为重要载体的城镇化建设的部署计划及其实施举措,要根据县城的地理位置、人口数量及其产业发展的现实情况,充分体现因地制宜,立足资源环境承载力、区位条件、产业基础、功能定位,确定不同县城的功能定位,形成不同县域之间以及县乡(镇)合理分工与良性互动。

激发以县城为重要载体的城镇化建设的要素活力

充分发挥乡村作为消费市场 and 要素市场的重要作用,全面推进乡村振兴,推进以县城为重要载体的城镇化建设,推

动城乡融合发展,增强城乡经济联系,畅通城乡经济循环。一方面,要重视充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用,提高政府宏观调控和科学管理水平;另一方面,要将推进以县城为重要载体的城镇化建设与扩大内需战略相结合,挖掘县城和乡村的内在市场潜力,以县城发展推动乡村发展,形成县、乡(镇)、村三级商业体系,推动县域小循环与国内大循环相互嵌套。

以人为本是新型城镇化的核心要义。新型城镇化强调城乡协调发展,以高质量发展为导向,核心是人的城镇化,让全体人民共享新型城镇化发展的现代化成果,让有意愿的农村人口逐步融入城市生活,促进农村转移人口城市化。因此,推进以县城为重要载体的城镇化建设,要以人的发展为重要关切点,注重实现公共资源均等化和城乡融合发展,保障农业转移人口在就业、医疗、教育、文化等方面的权益,推进城镇基本公共服务均等化,将县城打造成为人口和服务的集聚地,增强进城农民的获得感和幸福感。

土地是推进新型城镇化的关键要素。土地规模扩大和效率提高是推动经济发展和新型城镇化建设的关键支撑。以县城为重要载体推进新型城镇化建设,要从土地征收、集体建设用地入市和提升人居环境等多方面入手,提高县城建设用地利用效率,强化农村对城镇化建设的土地要素支撑,提升县城的城镇化水平。首先,合理优化土地资源配置。建立健全城乡统一的建设用地市场,科

学合理分配土地指标。其次,深化土地征占用制度改革。合理确定公益性用地的范围,规范土地征占用程序,提高征地补偿标准,让农民公平分享城市发展带来的土地增值收益。

资本是推进新型城镇化的重要因素。推进县城基础设施建设需以完善投融资机制为重要抓手,由财政单一投入的传统融资模式向多元化融资模式转变,引导社会资金参与县城建设,盘活国有存量优质资产,规范推广政府和社会资本合作模式。

生产是城市发展的不竭动力。以县城为重要载体推进新型城镇化,要在统筹谋划、科学规划的基础上,明确产业发展方向,完善产业配套设施,推进经济结构和劳动力就业结构升级,增强县域经济实力,不断提升县城产业支撑能力,提高县城人口的吸纳能力,真正增强县城的中心功能。第一,明确县城产业发展定位,形成合理的多元化的县城产业发展路径。第二,按照做大做强优势产业、带动农业农村发展和提高就业吸纳能力的要求,发展壮大县城特色优势产业。

为城镇化建设提供组织领导和政策保障

推进以县城为重要载体的城镇化建设的关键在于坚持党的领导,抓好党的建设。新形势下推进以县城为重要载体的城镇化建设,必须将以县城为重要载体的城镇化建设发展战略纳入推进党的建设新的伟大工程总体目标,充分发挥党组织总揽全局、协调各方的领导

核心作用,在城镇化工作中充分发挥各级党组织的政治功能,不断增强基层党组织的战斗力和号召力,为解决推进以县城为重要载体的城镇化建设提供组织保障。一是坚持和加强党的全面领导,发挥各级党组织作用,建立中央指导、省负总责、市县抓落实的工作机制;二是要以党建工作为统领,发挥党员干部的先锋模范作用,充分凝聚党的群众基础、体现党的执政优势、巩固党的执政地位,始终牢牢掌握新型城镇化建设的前进方向;三是必须坚决落实党管人才和党管干部的原则,坚持德才兼备、以德为先的标准吸纳人才。

体制机制是畅通要素流动的重要保障。以县城为重要载体推进新型城镇化建设,必须将深化改革作为重要抓手,把县城城镇化与乡村发展纳入统一框架,以户籍制度、土地制度、社区治理制度为重点领域深化城乡联动改革,打破城乡融合发展的制度性障碍。一是构建城乡统一的户籍、土地、就业、社会保障等公共服务和社会治理体系,逐步实现县城市民、农民工以及在村农民要素共享,推动要素在大城市与县城、县城与乡镇村之间自由流动;二是要统筹县城规划、建设、管理的各个领域,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,实现县域治理体系和治理能力现代化;三是要建立多元可持续发展的县城建设投融资机制,规范县级政府投融资管理,提升政府投融资效益。(作者系广东省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、广州大学马克思主义学院教授)

以结构转型推动高质量发展

■迟福林

党的二十大报告提出:“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”面对世界百年未有之大变局,我国作为具有巨大发展潜力的经济大国,实现高质量发展,关键是抓住机遇、应对挑战,通过结构转型充分释放14亿多人潜在的增长动力和发展活力,以结构转型推动高质量发展,以结构转型赢得主动、赢得未来。

以结构性改革释放转型新动力。经济转型的本质,是通过结构调整和制度变革,实现结构再平衡和结构升级。结构转型既是发展问题,也是改革问题。实现高质量发展离不开结构转型。我国经济结构转型具有自身的突出特点。一方面,我国14亿多人口的消费结构正在发生重要变化,另一方面,全球经济格局变化深刻影响我国经济结构转型的外部环境。未来10年左右,我国产业结构、消费结构、科技结构、城乡结构、贸易

结构都至少有10个至15个百分点的升级空间,蕴藏着高质量发展的巨大潜力。在新发展阶段,要稳步推进产业结构、消费结构等方面的转型升级,以结构转型赢得高质量发展的主动。

从当前情况看,推进结构转型,需要不断破解政策与体制、体制与体制、短期与中长期等方面的结构性矛盾;需要不断化解需求与供给、工业与服务、经济增长与社会发展等结构性问题。从实践看,结构转型需要稳定并增强发展预期、充分激发市场活力、形成公平竞争的市场环境,这些都直接依赖于结构性改革的突破。从结构转型的具体任务来看,适应产业结构、消费结构转型趋势,要以服务领域为重点,着力打破市场垄断和行政垄断,促进现代服务业与先进制造业深度融合,并实现消费与供给的良性循环;适应科技结构升级趋势,要深化科教体制、人才管理体制,完善企业投入基础研发的体制机制,激发科技创新活力,释放科技创新潜力;适应城乡结构转型趋

势,要推进公共资源与生产要素双向自由流动的体制改革,加快完善城乡基础设施等。

以高水平开放推动结构转型。我国经济发展是在开放条件下取得的,未来实现高质量发展也必须在更加开放的条件下进行。未来几年,我国推进高质量发展,既有结构转型的巨大潜力与空间,也面临着外部环境变化的重大挑战。促进高水平开放与推动经济结构调整密切相关。应对世界之变、时代之变、历史之变,我们必须把高水平开放与结构转型结合起来,以高水平开放推动经济高质量发展。

稳定经济增长,实现高质量发展,既取决于消费结构、产业结构、城乡结构、能源结构等方面的调整优化,又取决于结构转型与国际市场的融合程度。构建新发展格局是与我国结构转型趋势相适应的中长期发展战略,需要高水平开放与高质量发展的相互促进、国际市场与国内市场的相互融合。为此,要把高水平开放与结构转型结合起来,

协同推动高水平开放与强大国内市场建设。例如,以开放创新破解“卡脖子”难题,实现新型工业化的重要突破;以适度扩大优质商品与服务进口满足国内消费需求,促进消费结构升级等。

要以高水平开放拓展要素配置空间,提高全要素生产率。从要素流动型开放向制度型开放升级,将对提高资源配置效率带来更大促进作用。一是以主动开放释放超大规模市场潜力,推动内外市场联通、要素资源共享,实现国内循环和国际循环的良性互动;二是以服务贸易为重点建设高水平开放型经济新体制,加快打破服务业领域的市场垄断与行政垄断,推进服务业领域国有资本布局优化和结构调整;三是强化服务贸易自由便利的制度安排,加快制定并实行全国跨境服务贸易负面清单,减少制约要素流动的“边境上”和“边境后”壁垒;四是以制度型开放推进制度性变革,例如,要加快深化服务领域资金、人才、数据等要素流动型开放,突出规则、规制、管理、标准

等制度建设,在对接国际经贸规则中推动全面深化改革。

我国推动高水平开放,不仅为推进双边、区域、多边自由贸易进程提供重要动力,也将进一步提升我国参与全球经济治理的影响力和制度性话语权。未来,要主动参与全球治理,塑造我国国际经济合作和竞争新优势。一是务实推进RCEP进程,未来几年,以RCEP为抓手,与其他成员国合力建设全球最大自由贸易区,是我国推动高水平开放的重中之重;二是以服务贸易和数字贸易为重点积极参与全球经贸规则制定,加快构建我国数字贸易规则方案,制定数字贸易规则设计工作计划、实现路径和时间表,建立统筹协调机制,推动各规则模块有序构建;三是在广泛协商、凝聚共识基础上改革和完善全球经济治理体系,推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。【作者系海南省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、中国(海南)改革发展研究院院长】