

城乡融合的新型城镇化战略: 实现路径与推进策略

辛宝英

(南京航空航天大学 经管学院 江苏 南京 210095; 山东管理学院 山东 济南 250357)

[摘要] 新型城镇化道路是我国全面深化改革的重要部署,是我国经济和社会稳定发展的基本保障。实施新型城镇化战略,就是要破解乡村发展的困境,振兴乡村,走城乡融合的以人为核心的新型城镇化道路。新型城镇化战略,解决的是中国问题,探索的是中国道路。对此,我们要发挥社会主义基本经济制度的优势,让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念推动城镇化发展。推进城乡融合发展的新型城镇化建设的政策建议:建立健全城乡融合发展体制机制,推进新型城镇化与乡村振兴联动;深化户籍制度、土地制度和财税制度改革,充分发挥市场配置资源的决定性作用;建立绿色增长机制,推动新型城镇化向绿色低碳宜居方向发展;提高城镇化发展质量,有序推进农业转移人口市民化,促进城镇化社会融合;深化行政管理体制改革,全面提高城市治理能力和水平。

[关键词] 城乡融合; 新型城镇化; 乡村振兴; 实现路径; 推进策略

[中图分类号] F061.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145(2020)05-0117-06

DOI: 10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.05.020

新型城镇化道路是我国全面深化改革的重要部署,是我国经济和社会稳定发展的基本保障。从党的十八大确定坚持走中国特色新型城镇化道路,到2014年《政府工作报告》提出的“三个1亿人”目标,到《中国新型城镇化规划(2014-2020年)》,再到“推动1亿非户籍人口在城市落户”,中国新型城镇化战略成为世界各国关注的热点。改革开放40年来,城镇化大规模快速推进,常住人口城镇化率从1978年的17.92%提高到了2017年的58.52%,中国实现了6.41亿人的城镇化,平均每年新增城镇人口1644万人,城镇化率年均提高1.04个百分点。^①但是,受城市偏向政策等因素的影响,快速城镇化和人口大规模城乡迁移之后,城乡分割、城乡发展严重失衡,乡村发展困境日益显现,传统的城镇化并没有必然导致城乡融合发展。因此,必须重塑城乡关系,走城乡融合发展之路。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,以缓解当前中国发展中城乡不平衡的问题。^②新型城镇化战略,是实施乡村振兴战略和区域协调发展战略的有力支撑,要以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,切实推进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置,重塑新型城乡关系。^③实施新型城镇化战略,就是要破解乡村发展的困境,振兴乡村,走城乡融合的以人为核心的新型城镇化道路。本文拟通过梳理我国新型城镇化发展的背景、面临的问题,探寻我国城乡融合的新型城镇化战略的实现路径与推进策略。

一、中国新型城镇化发展背景

中国新型城镇化道路,依托于中国独特的社会经济背景和特殊的城乡关系,立足于中国的人口规模、资源分布、区域差异、城乡关系等基本国情,在社会转型的时代背景下,中国新型城镇化的发展模式具有鲜明的

收稿日期: 2019-09-20

作者简介: 辛宝英,女,南京航空航天大学经济与管理学院博士生,山东管理学院山东新型城镇化研究所副教授。

基金项目: 本文系国家社会科学一般项目“城乡融合发展的就业、土地与农民增收联动机制研究”(项目编号: 18BJY143)、教育部人文社科青年基金项目“以农村土地流转推进农民工市民化的策略研究”(项目编号: 17YJCZH201)、山东管理学院工会理论研究开放性课题重点项目“职工全面发展路径研究”(项目编号: 2018GH-Z01)的阶段性研究成果。

^①魏后凯等《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》,《中国农村经济》2019年第2期。

^②贺雪峰《城乡二元结构视野下的乡村振兴》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

^③国家发展改革委《2019年新型城镇化建设重点任务》,发改规划(2019)617号,2019年4月8日。

中国特色,它有别于其他国家城镇化建设的发展路径。

(一) 人口视角: 基数与城乡人口比

中国是世界上人口最多的发展中国家,人口数量大,增长速度快。根据国家统计局公布的全国人口普查数据,截至2017年末全国大陆总人口数量为13.9亿,城镇人口8.13亿,乡村人口5.76亿,城乡人口比虽然呈现逐年下降的趋势,但数据表明乡村人口所占比例仍然偏高,城镇化水平较低。另有数据显示,中国人口总数为美国人口总数的4.4倍,为英国人口的22.8倍。^①这意味着,当中国城镇化率提高1%时,从农村转移到城市的人口数量可以使美国的城镇化率提高4.4%,使英国的城镇化率提高22.8%。相比较美国、英国等发达国家,中国的城镇化进程面临着巨大的人口转移压力。这不仅需要大量基础设施的投资与建设,还需要产业、社会保障、人居环境的支撑,同时,数亿农业转移人口市民化过程,也是农业文明接受现代城市文明生活方式的挑战过程。^②

(二) 土地视角: 资源与区域分布

中国疆域辽阔,尽管拥有960万平方公里的陆地疆土,但耕地面积却不断减少,适宜城镇发展的土地资源较为匮乏且区域分布不均,制约了城镇化的可持续发展。据国土资源部数据,我国耕地保有量面积从2011年底的13523.86万公顷(20.29亿亩)到2017年年末的13486.32万公顷(20.23亿亩),共减少600万亩,年均递减100万亩。2016年年末全国耕地平均质量等别为9.96等,总体偏低。优等地面积为389.91万公顷(5848.58万亩),占全国耕地评定总面积的2.9%;高等地面积为3579.57万公顷(53693.58万亩),占全国耕地评定总面积的26.59%;中等地面积为7097.49万公顷(106462.40万亩),占全国耕地评定总面积的52.72%;低等地面积为2395.41万公顷(35931.40万亩),占全国耕地评定总面积的17.79%。^③按照2017年底我国乡村人口5.76亿计算,我国农村2.2亿农户户均不足10亩地,目前达到50亩地以上的农户,全国只有350万,而日本的农户已经达到了户均100亩。^④此外,我国西部地区多为高原、丘陵、沙漠、戈壁等土地类型,耕地面积仅占全国耕地面积的23.7%,东西部地区因此在经济社会发展上也存在明显差异。

(三) 户籍视角: 中国的城乡二元制度

新中国成立后,中国实施严格的二元户籍制度,把户籍分为农业户籍与非农业户籍。尽管经过30多年的户籍制度改革,许多社会福利保障因素已经逐渐与户籍制度脱钩,但迄今为止,农业转移人口只要还戴着“农民”的帽子,就无法和城市居民享受同等的医疗、教育、就业、社会保障等公共服务。2014年、2016年国务院先后印发《关于进一步推进户籍制度的改革意见》和《关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,各地方政府纷纷出台具体落实国务院户籍制度改革的政策措施,在政策层面落实放宽了城镇户籍迁移政策的限制,农业转移人口落户城镇(除特大城市外)基本上没有了落户障碍,我国破除城乡二元户籍制度的改革正式进入全面实施阶段。不过,截止2017年底全国城镇常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率仍然有16.17%的差额,这说明仍然有2.2亿人被统计为城镇人口却没有城镇户籍。为了推动城乡融合发展,2019年国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》,提出对于中小城市、小城镇和Ⅱ型大城市要全面取消落户限制;对于Ⅰ型大城市要全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制;对于北上广深等超大特大城市也要大幅增加落户规模。^⑤进一步放开放宽已在城镇就业的农业转移人口的城镇落户条件,支持特色小城镇和城乡融合发展,将成为深化改革开放的一个分水岭。

(四) 发展视角: 中国城镇化“两阶段”发展的特殊历程

新中国的城镇化历程,从严重滞后于工业化到与工业化基本同步,经历了两个阶段,这与世界一般情形是不一样的。改革开放之前,在计划经济体制的赶超战略下,我国逐步形成了优先发展重工业、加快推动现代化的发展战略,用很短的时间就基本完成了农业国向工业国的转变,但是,由于城乡二元体制阻碍了人口流动,工业化和城镇化并未同步发展。1952-1978年,我国工业化率从17.6%提高到44.1%,而同期的城镇化率仅从12.5%上升到17.9%,甚至经历了一个20年的衰退期,即从1960年的19.7%下降到1980年的

①李振中《问道新型城镇化》,北京师范大学出版社2015年版,第2页。

②李强等《中国城镇化“推进模式”研究》,《中国社会科学》2012年第7期。

③数据来源《2016年国土资源公报》、《2017中国土地矿产海洋资源统计公报》,中华人民共和国自然资源部网站。

④蔡继明《如何处理乡村振兴与城镇化的关系》,《中国人大》2018年第11期。

⑤国家发展改革委《2019年新型城镇化建设重点任务》,发改规划(2019)617号,2019年4月8日。

19.4%。与发达国家的平行城镇化(工业化与城镇化和经济增长相伴)以及战后多数发展中国家的过度城镇化(没有工业化的城镇化)道路相区别,国际学术界把中国这个阶段的现代化道路归类为没有城镇化的工业化。改革开放之后,我国重启城镇化进程,城乡流动限制政策松动,乡镇企业吸纳大量的农村劳动力,中国城镇化进入一个快速成长的过程。这期间,城镇化率从1978年的17.9%大幅提升到2017年的58.52%,城镇人口从1978年的1.7亿增长到2017年的8.1亿,我国城镇化率超过了全球平均水平。有预测显示,我国要在2035年完成30%~70%的城镇化加速发展期,比世界平均少用60多年的时间。这意味着,中国要将发达国家和战后世界100多年的城镇化加速发展期挤压在40年时间里完成。^①

二、中国新型城镇化面临的主要问题

改革开放以来,我国城镇化发展步入快速增长期,城镇化水平持续提高。但是,由于认识偏差、制度障碍、传统城镇化道路缺陷等多种原因,我国城镇化发展在取得巨大成就的同时,也出现了发展质量不高和发展结构失衡等一系列问题与矛盾,如“被城镇化”“脱节城镇化”“半城镇化”等问题,以及出现城镇内部新二元结构、房价畸高、交通拥堵、环境污染等“大城市病”。

(一) 工业化与城镇化未能实现协调发展,城镇化水平总体滞后

工业化是城镇化的发动机,城镇化是工业化的促进器,两者应协调发展、同步推进。国际经验表明,城镇化率与工业化率的合理比值应在1.4~2.5之间。当工业化率为30%时,城镇化率应达到60%左右,当工业化率达40%时,城镇化率应达到75%以上。^②中国的情况却是先工业化、后城镇化,即使在2003年之后城镇化的发展速度超过了工业化的发展速度,仍没有达到城镇化率与工业化率的合理比值。2016年我国按照国内生产总值比重计算的工业化率为39.8%,^③按照常住人口计算的城镇化率为57.35%,按照户籍人口计算的城镇化率仅为41.2%。也就是说,尽管改革开放以来我国城镇化滞后于工业化的状况得到了明显改善,但仍然滞后于工业化。另一方面,从城镇化整体水平来看,2017年我国常住人口城镇化率已经达到58.52%,与全球平均水平大致相当,但与主要发达国家相比,中国城镇化距离饱和点还有较长的路要走。因此,当下我们仍然需要积极稳妥的推进城镇化发展。

(二) 户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化,农民工市民化任务依旧艰巨

长期以来受户籍制度约束,我国以户籍人口计算的城镇化率与以常住人口计算的城镇化率的差距越来越大,^④从1978年的2.1个百分点到2014年的18.9个百分点,农民工市民化问题成为中国城镇化的重点和难点。^⑤2014年,《中国新型城镇化规划(2014-2020年)》和《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》的颁布,标志着中国城镇化全面进入以人为核心的新型城镇化阶段。户籍城镇化率与常住人口城镇化率的差值开始下降,从2014年的18.9个百分点下降到2017年的16.17个百分点。这也表明,2017年中国仍有2亿多的农业户籍人口(农民工)工作生活在城市却没有城镇户口,占城市总人口的比重高达27%,即每100个城市常住人口中就27人为没有城镇户口的农民工。他们或者是工作在城市、生活在农村,或者是自己在城市、家人在农村。他们游走于城乡之间,缺乏融入城市的能力,被戏称为“半城镇居民”或“伪城镇居民”。他们被统计在城镇人口的范围之内,却享受不到与城市居民平等的教育、医疗、就业、社会保障等公共服务。对此,必须通过提高城镇化质量来加快城镇化步伐,加速农民工市民化进程,推进城镇化健康发展。

(三) 城镇化区域发展不平衡,城市病问题日益突出

集聚是城市的本质特征,有利于提高经济效率。但是,北上广深等部分一线城市因人口迅速膨胀,人口集聚规模和速度超过了城市公共服务和社会管理能力的提升,导致房价过高、交通拥堵、环境污染、城市贫民等一系列“大城市病”的产生。以北京市为例,据国家统计局第六次人口普查数据,2010年底北京市常住人口为1961万人,与10年前相比增加了604万。至2016年北京常住人口已增长到2172.9万人。^⑥人口的不断膨胀给北京市的基础设施、医疗卫生、文化教育、生活保障等公共服务和城市承载力带来了极大的压力,交

^①国务院发展研究中心课题组《中国新型城镇化道路、模式和政策》,中国发展出版社2014年版,第44-57页。

^②张瑞《中国特色城镇化的发展方向和路径》,《当代世界与社会主义》2016年第5期。

^③根据《2016年国民经济和社会发展统计公报》相关数据进行计算得到。

^④分别以非农业户口人口与城镇常住人口占总人口的比重进行计算。

^⑤苏红键、魏后凯《改革开放40年中国城镇化历程、启示与展望》,《改革》2018年第11期。

^⑥数据来源《北京市2016年国民经济和社会发展统计公报》,北京统计信息网2017年2月27日。

通拥堵、住房困难、环境污染问题日趋严重。在如此严峻的现实形势压迫下,部分特大城市收紧了落户政策,致使户籍制度的改革出现了一定程度的倒退。与此同时,由于人口与产业集中向东部发达地区与少数大城市的集聚,一些中小城市和小城镇因人口与产业支撑不足,导致我国东中西部地区之间、城市与城市之间的城镇化水平差距越拉越大。截止2017年底,我国上海、北京、天津等东部地区的平均城镇化率均为80%以上,城镇化率提升空间已经非常有限,而中西部地区的平均城镇化率却不足50%。^①如遵义、南充的城镇化率仅为45%。^②为此,迫切需要开展对城市规划的创新性研究,以此促进城市空间布局、规模结构的科学化、合理化,提高城市环境资源承载力,推动区域城镇化的协调发展。

(四) 城乡融合发展体制机制有待建立,消除城乡二元结构还需努力

城镇化的快速发展带动了中国经济结构、空间结构、社会结构的变迁。但是,受城市偏向政策的城乡二元结构体制机制的影响,城镇化对乡村的辐射带动作用并未能得到充分发挥,协调的城乡融合发展格局尚未形成,我国城乡发展差距依然较大。2016年,我国城乡二元对比系数为0.246(发达国家一般为0.52-0.86),城乡二元反差系数为0.191。^③2018年,我国城乡居民人均可支配收入倍差为2.69。^④这表明,尽管我国城乡二元经济结构强度有所弱化,但在世界范围内仍处于较高水平。城乡二元经济结构仍是制约我国城乡融合发展的重要障碍,主要表现:城乡二元结构体制机制障碍依然存在;城乡一体化的土地市场尚未形成;社会保障和公共服务制度尚未实现城乡统一;城乡要素平等交换的体制机制还不完善;农业转移人口农村土地“三权”退出机制还不畅通以及城市资本要素下乡还面临诸多限制。

(五) 城市生态环境与资源短缺问题突出,城镇化可持续发展的基础脆弱

高速粗放的城镇化进程与粗放型经济增长方式,在以牺牲环境、浪费资源为代价方面给了我们以深刻的教训。由于生态文明水平不高、环境保护认识不足、环保法规不完善、粗放型经济增长等积弊,生态环境和资源短缺问题一直困扰着我国城镇化建设。其一,城镇建设用地规模不断扩大,耕地面积逐年减少;水资源短缺与水污染问题并存,高能耗浪费与高污染问题并存。其二,生态环境破坏严重,人类生存受到威胁;城市就业吸纳能力不足,城市发展承载负荷加剧。其三,农民多渠道就业有待畅通,农民增收脱贫问题有待解决;农村土地流转有待突破,城乡社会保障差距明显。对比发达国家的城镇化发展,我国在空气污染物、单位增加值能耗、水耗以及垃圾减量化、资源化、无害化水平、人均公园绿地数量和质量等方面还存在较大差距,城镇化可持续发展的基础还比较脆弱。

三、城乡融合发展的新型城镇化战略实现路径

城乡融合发展是在基本国情和制度分析框架下,对城市乡村协调发展、产业城镇融合发展、乡村振兴全面推进的实践。也就是说,新型城镇化战略,解决的是中国问题,探索的是中国道路。对此,我们要发挥社会主义基本经济制度的优势,让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念推动城镇化发展。

长期以来,中国的城镇化道路一直存在着是发展大城市还是发展小城镇的争论,并由此形成了“小城镇论”、“中等城市论”和“大城市论”等不同的学术观点。但是,绝对意义上的单独发展某一类型城市的观点并不符合我国的国情。城乡融合发展的新型城镇化道路,是在城乡均衡发展的理念下,一方面要大力发展城市群,另一方面要依托县城和县域中心镇发展中小城市。^⑤目前,我国已经形成世界上最为庞大的城市群,基于城乡均衡发展的理念,新型城镇化应城乡融合,重点依托县城和县域中心镇发展中小城市,在产业聚集区实现就地城镇化,并以此推动乡村发展,实现乡村振兴。

(一) 在城乡融合发展演进中,中小城市既是国家行政体系的战略支点,也是城镇化进程的动力引擎

中小城市介于大城市与乡镇间的节点,它是人口、资源、产业、环境等发展要素的聚集。据统计,我国中

^①汪来喜、郭力《40年来我国城镇化的演变特征及未来发展思考——基于产业转移与劳动力流动的视角》,《中州学刊》2018年第11期。

^②陈孟《乡村振兴:城镇化另一面发力》,《宁波经济(财经视点)》2018年第03期。

^③二元对比系数是农业与非农业部门各自的增加值比重同该部门就业比重的比值(比较劳动生产率的比值),其取值范围为0-1,数值越接近于0,则表明二元经济结构强度越高;二元反差系数是农业与非农业部门各自的增加值比重同就业比重之差绝对值的平均值,其取值范围为0-1,数值越接近1,则表明二元经济结构强度越高。

^④魏后凯《以提高城镇化质量为导向》,《人民日报》2019年4月19日09版。

^⑤辜胜阻等《大力发展中小城市推进均衡城镇化的战略思考》,《人口研究》2014年第4期。

小城市直接影响和辐射区域所涉及的国土面积占比、人口总量占比分别为 91.7% 和 75.2% ,经济总量和财政收入与全国比率分别达到 56.86% 和 22% 。^① 依托县城和县域中心镇发展中小城市 ,在产业集聚区就地城镇化 ,着眼点是小城镇的扩容建设和可持续发展 ,形成或扩充中小城市规模 ,以其经济结构的转变和产业质量的提升 ,推进国家现代化和小康社会的整体发展。

(二) 具有丰厚农业文明基础的发展中国家 ,发展中小城市有着天然的适应性和独特的转型优势

其一 城镇化带动市民化 ,中小城市的市民化进程具备大城市难以比拟的转型优势。中小城市是都市与乡村的过渡地带 ,是生活方式、生产方式、商业结构、人居关系、文化观念的缓冲区域。随着城镇化覆盖区域的加大 ,从农村流转到城市的迁移人口将会空前激增。仅 2016 年 ,我国农村人口向城市迁移的数量即达 2000 万人 ,并且还将以更快的增速递进。人体的移动可以一步到位 ,但身份的转换却不是短期内可以完成的。从农民到市民的转变 ,最深刻的变化在于风俗习惯、价值观念、行为方式的内在转变 ,是一次新的社会化过程。这个软性改变 ,对于城市和转入城市的农民来说 ,都是艰巨困难的转变。相比较而言 ,他们精神、观念、价值层面的改变以及行为规范与生活方式的适应 ,在中小城市的环境中或能比较容易的得到解决。因为 ,中小城市距离乡村农民的地理距离和心理距离 ,会比大都市来得更切近 ,因而从中小城市入手完成城镇化对市民化的带动 ,更有利于中国特色城镇化的发展。

其二 城市发展均衡化 ,需要中小城市的发展 ,进而融通大城市的人口、资源与环境 ,形成协调发展的城市网络群。长期以来经济社会的不均衡发展 ,造成我国东西部地区较大的发展落差 ,也形成区域内不同地方的发展差异。而市场经济大潮带动的人口流动 ,则更多呈现出偏远落后农村人口向大中城市流动、中西部地区向东部沿海地区流动的现象。经过多年东西部产业结构的调整和区域经济发展的勃兴 ,目前各地频频出现农民工“回流”现象。如何解决已经或正在“回流”乡村农民工的就业问题 ,如何有效释放“回流”劳动力人力资本红利 ,应该作为实施城乡融合新型城镇化战略和中小城市发展规划优先考虑的民生问题。因此 ,应依托各地业已发展起来的产业集群 ,协调各类资源就近就地营建新城镇 ,扩容旧城镇 ,均衡发展新城镇、新产业 ,分流大城市 ,流转中型城市 ,激活小型城市 ,实现城乡融合的新型城镇化发展。

其三 通过中小城市的实质性发展 ,解决进城农民工完全市民化问题。目前 ,身在城市、家在农村的临时城市人现象大量存在 ,这些被称为“半城镇化”的农民工 ,一方面受制于体制机制的制约 ,一方面囿于传统农村固有观念的羁绊 ,往返游走于城市乡村之间 ,难以真正完成市民化的过程。在大中城市 ,制度性的制约尤其明显 ,在政策制度方面 ,涉及进城农民工的户籍、土地、教育、就业、社会保障等一系列制度性障碍有待革除 ,对于农民工进城后的国民待遇、公共服务、公共教育、社会管理权利分享等则有待落实。大都市现代化的生活节奏对于徘徊于城乡之间的农民工而言 ,其在精神、观念和习俗层面上的冲突和压力也是空前的。而这些问题在中小城市和小城镇的建设发展中更容易得到破解 ,也更容易弥合进城农民工的身心利益问题。有调查显示(辜胜阻等 2014) ,相当大比例的农民工把县域城市作为落户首选城市 ,直接与他们对城镇化的认同理念 ,如城市功能较全、生活较本土相近、生活成本相对较低、有着近似的乡土观念、生活习惯等有关。

四、推进城乡融合发展的新型城镇化建设的政策建议

不平衡不充分的发展矛盾是当下我国社会的主要矛盾。因此 ,大力推进城乡融合发展 ,加速新型城镇化建设 ,就是满足人民日益增长的美好生活需要。完善城乡融合发展的以人为中心的新型城镇化建设 ,需要根据城乡人口格局来推动城市基础设施和公共服务向农村延伸 ,做好城乡产业布局规划 ,鼓励城市资金、技术人才等要素向农村流动 ,发挥城市对农村的带动和辐射作用 ,^②实现新型城镇化与乡村振兴的融合发展。

(一) 建立健全城乡融合发展体制机制 ,推进新型城镇化与乡村振兴联动

城乡融合的新型城镇化 ,就是以城乡融合发展为目标 ,彻底破除城乡分割的二元结构体制 ,通过建立新型城乡关系 ,改变城乡分割的发展模式 ,把“三农”发展同城市发展结合起来 ,城乡发展要素互动 ,实现城乡融合发展。^③ 为此 ,要破除城市偏向的制度藩篱 ,建立健全城乡融合发展的体制机制。一方面要加快推进农业转移人口市民化 ,逐步实现按常住人口合理配置资源 ,尽快弥合农业转移人口公共服务供给不足所致的城

^①中国中小城市发展报告编委会《中小城市绿皮书:中国中小城市发展报告(2016)》,社科文献出版社2016年版。

^②魏后凯、张瑞娟等《走中国特色的乡村全面振兴之路》,《经济日报》2018年8月2日第16版。

^③白雪秋等《乡村振兴与中国特色城乡融合发展》,国家行政学院出版社2018年版,第185-186页。

市内部二元结构,完善“常住人口与服务挂钩”政策,使城乡居民享受均等的基本公共服务。另一方面,构建城乡统一的户籍、土地、就业、社会保障制度等公共服务和社会治理体系,实现城乡要素共享与双向自由流动,新型城镇化与乡村振兴战略联动推进,引导人口城镇化高质量发展,在两个战略渐进的联动发展中实现城乡共荣与融合发展。

(二) 深化户籍制度、土地制度和财税制度改革,充分发挥市场配置资源的决定性作用

借鉴计划经济体制到市场经济体制顺利转型的利用“双轨”走出“双轨”的改革经验,对户籍、土地和财税制度进行改革。以放宽城市户籍的准入条件和逐步实现城镇常住人口基本公共服务全覆盖“双轨”运行,最终并轨于城乡统一的就业市场和均等化的基本公共服务政策,实现人口自由“双向”迁移;以加快征地制度改革和积极推动农村集体建设用地入市“双轨”运行,最终并轨于城乡统一的土地市场,实现城乡土地要素的平等交换;以深化财税制度改革降低地方政府对土地财政的依赖和推动城市建设融资手段多元化为“双轨”运行,最终并轨于健全的资本市场,实现城市建设融资的市场化运作。通过以上改革,让农业转移人口能够平等的享受城市基本公共服务,提高土地资源的配置和利用效率,为城市发展开辟稳定的资金渠道,让城市规划和建设更加明智和健康。

(三) 建立绿色增长机制,推动新型城镇化向绿色低碳宜居方向发展

城镇化过程中出现的空气污染、土地污染以及水污染等环境污染,以及交通拥堵、住房困难等问题,究其原因,即有市场失灵的原因也有政府管控无力的原因。推进低碳城市建设,既要用好市场机制手段也要用好政府管制手段,形成城市绿色增长机制。同时,将资源消耗、环境损害、生态效益纳入城市经济社会发展评价体系,推行绿色居住和出行模式,构建城市低碳运行系统,提高城市居住的适宜性;完善生态补偿机制、耕地保护机制和水资源管理制度,优化国土空间开发格局,确保城镇化过程中的国家粮食安全;充分运用大数据,采用“互联网+”新思维,提升城镇的运行与管理效能,探索新型智慧城镇的建设模式,有效治理“城市病”;^①深化资源性产品价格和要素市场改革,建立健全污染者付费和碳排放权交易制度,推动城市发展向绿色、低碳、宜居方向转变。

(四) 提高城镇化发展质量,有序推进农业转移人口市民化,促进城镇化社会融合

新型城镇化的本质是“化”人而不是“化”地,是“以业聚人”而不是“扩地建城”。解决土地城镇化快于人口城镇化,市民化低于城镇化等问题,需要扭转城镇化过程中“要土地不要人口”“要速度不要质量”“要增长不要服务”等扭曲的政绩观和发展误区;需要处理好城镇化速度和质量的关系,以破除公共服务的城乡分割和区域分割,改善城镇的就业环境和提高农业转移人口的公共服务水平,着力提高城镇化质量。针对部分农民的“被城镇化”和外来务工人员的“半城镇化”两种现象,要大力推进城乡一体发展,加快推动城乡社会保险、最低生活保障和其他公共服务制度的衔接。加快推进国务院《关于进一步推进户籍制度的改革意见》的实施,逐步缩小农业转移人口和城镇户籍居民的公共福利及工资差距,有序推进农业转移人口市民化,促进城镇化的社会融合,推动新型城镇化道路建设。

(五) 深化行政管理体制改革,全面提高城市治理能力和城市管理水平

新型城镇化建设对我国行政管理体制,特别是城市治理能力和城市管理水平都提出了更高的要求。我国现行的城市管理体系和城市治理机制,由于脱胎于计划经济体制,因而都难以适应快速推进的城镇化进程。深化我国行政管理体制改革,需要理顺各级政府间财力和事权的关系,赋予不同行政级别、人口规模城市政府同等的行政和财政权利,为大中小城市和小城镇平等竞争、协调发展创造有利的政策环境;要简化行政层级,精简部门设置,避免职能交叉,转变行政思维,调整行政区划,全面提升行政效能;要减少政府对微观经济活动的干预,健全政府对市场失灵的调控手段,加强政府对公平性和外部性的管理,建设服务型、法制型政府;要建立城市群协调管理机构,促进城市群发展,在科学判断城镇人口和管理的基础上,明确城镇公共基础设施建设和服务供给的数量与质量标准,增强城市的产业支撑和人口吸纳能力。

(责任编辑:栾晓平)

^①鄢祖容《“深度城镇化”:破除城市病的有效路径》,《人民论坛》2017年第9期。