



学习宣传贯彻党的二十大精神

理论特刊

15

新观点 新论断 新思想 新战略 新目标 新要求

深入推进以人为核心的新型城镇化

□朱晓俊 邢智仓

基本实现城镇化是到2035年我国基本实现社会主义现代化的重要目标之一。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视新型城镇化工作,明确提出以人为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略,推动我国城镇化进入提质增效新阶段,取得历史性成就。党的二十大报告站在推进中国式现代化的战略高度,进一步强调“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略”,对推进以人为核心的新型城镇化进行了再部署、再安排。

新型城镇化是中国式现代化的必然选择

2013年12月,习近平总书记在改革开放后首次中央城镇化工作会议中指出,城镇化是现代化的必由之路,深刻揭示了城镇化在现代化全局中的战略性、全局性和长远性意义。推进以人为核心的新型城镇化,既是中国式现代化道路的重要内容,也是推进中国式现代化的必然选择。

新型城镇化是新型工业化、信息化、农业现代化的重要牵引。党的二十大报告进一步明确了基本实现社会主义现代化的总体目标,到2035年“基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”。“四化”之间相伴相生、相互作用、并联发展,共同推进中国式社会主义现代化建设。城镇化是新型工业化和信息化的重要空间载体,为工业化提供了充分的生产要素支持和广阔的市场需求,为信息化提供了优秀人才集聚和技术应用场景应用场所;城镇化是农业现代化的重要推动力,同时不断创造和引领新的需求,促进一、二、三产业融合发展,推动农业产业化的提升和农业产业结构不断适应市场需求。

新型城镇化是基于全球现代化发展规律作出的重大抉择。纵观人类社会发展历程和现代化实践,城镇化是一个国家和地区走向现代化不可逾越的阶段,是现代化的重要标志。当前,发达国家已基本进入了城市化的成熟期,城镇化率达80%以上。与发达国家相比,我国的城镇化水平还有一定差距。同时我们还要看到,城镇化必须立足实际、赋予“灵魂”,把握节奏,否则就会形成“重物轻人”的城镇化模式。近年来,以习近平同志为核心的党中央遵循现代化和城镇化发展规律,立足我国现代化建设和高质量发展要求,创新性提出推进以人为核心的新型城镇化,既尊重了客观规律,积极稳妥推进城镇化,更注重在城镇化中的主体地位和积极作用,注重进城人口市民化的质量,强调现代化发展成果的共建共享。

新型城镇化是实现共同富裕的必经之路。党的二十大报告指出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是一个长期的历史过程。“以人为核心”是新型城镇化的本质要求,与共同富裕所要求的“坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点”本质上是相一致的。在推动实现共同富裕的实践中,城镇化发挥了重要作用。城镇化带动了更多农业转移人口就业增收,推动我国中等收入群体持续壮大;通过城镇化空间布局持续优化,促进了区域协调发展和大中小城市的协调发展,提升了区域间基本公共服务的均等化水平;持续提高市民化质量,加快构建城乡融合发展体制机制和政策体系,促使城乡居民收入差距持续缩小。

新型城镇化是推进乡村振兴的内在动力。全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村,必须加快补齐农业这条“短板”、农村这块“短板”,尽快实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。深入推进新型城镇化战略,有序推进农业转移人口市民化,促进农村土地流转,提高资源配置效率,促进农业发展方式转变、农民增收。坚持城乡融合发展是实现乡村振兴的根本途径,畅通城乡要素流动是实现乡村振兴的重要条件。新型城镇化要求着力营造使资金、技术、人才从城镇流向乡村的环境和条件,促进要素下乡以提高农业现代化水平,在城乡间合理配置公共资源以提高农村吸引力,增加非农收入以缩小城乡收入差距,将真正形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

新型城镇化是加快构建新发展格局的客观要求。党的二十大报告强调加快构建新发展格局,着力推动高质量发展。我国城镇人口超过9亿人,城镇是国内大市场的重要组成部分。随着新型城镇化战略的深入实施,中等收入群体将不断扩大,人民群众对美好生活的向往也将日益多元,消费需求随之升级,投资需求也持续拓展,城镇需求潜力将得到进一步释放。城镇经济体系是供给结构的主体,新型城镇化战略的实施使生产要素和产

推进以人为核心的新型城镇化,既是中国式现代化道路的重要内容,也是推进中国式现代化的必然选择

持续推进新型城镇化既要在增量上下功夫,更要在创新发展中提升城镇化质量,坚持以人民为中心的根本立场,把农牧业转移人口市民化作为首要任务,加快新型城镇化建设

落实新型城镇化战略,要立足我区城镇化实际,顺应新型城镇化发展的趋势和规律,以高质量发展为主题,增强城镇发展的持续性、宜居性,促进城乡融合发展

业在城镇持续集聚并与乡村紧密连接,成为畅通经济循环的关键发力点。城乡融合发展不仅是城镇反哺乡村的责任和使命,更是培育新的投资和经济增长点,加快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的迫切需要。

新时代推进新型城镇化要注重提升质量

党的十八大以来,内蒙古持续有效推进新型城镇化各项工作,城镇化水平和质量稳步提升,特别是与全国一道实现全面建成小康社会目标后,新型城镇化呈现出新的趋势性特征。

城镇化进入提质增效新阶段。从经验来看,一个国家和地区的城镇化进程一般要经历起步期、加速期、成熟期三个阶段,总体呈现出类似“S”形的发展曲线,在这条曲线上存在着30%和70%两个显著的进程拐点,城镇化速度经历由缓慢到加速再放缓的过程。2021年我区常住人口城镇化率达68.2%,高于全国平均水平3.5个百分点;加之未来农牧业人口进城意愿下降、产业吸纳就业能力不强、人口增长放缓,未来我区城镇化放缓将不可避免。同时,落实新发展理念,加快促进农牧业转移人口全面融入城市,增进民生福祉,不断满足人民对美好生活的向往,要求城镇化发展方式必须由规模扩张转向以提升质量为主。因此,我区持续推进新型城镇化既要在增量上下功夫,更要在创新发展中提升城镇化质量,坚持以人民为中心的根本立场,把农牧业转移人口市民化作为首要任务,加快新型城镇化建设,实现城镇化质量变革。

城镇化空间形态进入深度调整期。从区域协调的角度看,城镇化在区域发展和区域合作中发挥着主要作用,推进新型城镇化是促进区域协调发展的战略支撑。以提高城镇化质量为导向优化城镇空间布局结构,依托城市群和都市圈构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为主要载体的城镇化,能够发挥大中小城市和县城各自比较优势,促进资源优化配置,从而推动区域协调发展。近年来,随着区域、城市间人口流动的增加,内蒙古城镇格局呈现分化态势,中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式,呼包鄂城市群正在成为全区人口生产布局的中心,2020年呼包鄂城市群常住人口城镇化率达到80.99%,高于全区平均水平13.51个百分点。随着黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略,黄河“几”字弯都市圈协同发展在我国城镇化格局中的地位将不断提升,人口及生产要素将持续向沿河沿线重点开发区域集中集聚。同时,一些城市缓慢扩张和另一些城市收缩现象并存,部分城市人口增长缓慢或持续流出将成为常态,区域发展格局已进入分化重构期。在此背景下,新型城镇化要遵循客观经济规律,发挥城市比较优势,促进各类要素合理流动和高效集聚,继续增强中心城市和城市群的经济和人口承载力,推动各类城市“强身健体”,促进大中小城市协调发展,实现城镇化效率变革。

城镇化进入绿色低碳转型期。未来一个时期,是我区走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子的战略机遇期。全区超过一半的国土空间划入生态保护红线,城镇发展面临的资源环境约束更加严苛;碳达峰、碳中和工作全面推进,城镇人口持续增加,乡村“低碳行为”向城市“高碳行为”的转变所带来的生态环境压力进一步加大,探索低碳化城镇发展模式愈发紧迫;消费升级加快,人民群众对优美生态环境的需求更加迫切,绿色发展成为城镇化的基本价值追求。新形势下,要将生态文明理念全面融入城镇规划、建设、治理全过程,全面构建绿色生产方式、生活方式,使城镇成为人与自然和谐共生的重要载体,在高水平保护中实现城镇化高质量发展,在城镇化高质量发展中促进高水平保护,实现城镇化动力变革。

城镇社会治理进入深化期。党的二十大报告把完善社会治理体系作为“推进国家安全体系和能力现代化”的重要一环,强调“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”。社会治理现代化涉及国家安全、社会治安、公共安全、矛盾化解、基层治理等领域的共建共治共享,是对我国目前发展阶段所面临问题的深刻回应。随着城镇化人口增加,社会结构发展发生明显变化,社会治理的

复杂性明显增加,人民对美好生活的向往日益凸显,城镇居民诉求表达更加多元,这些都对塑造安全均衡高效的城镇化格局和城市环境提出迫切要求。近年来,居民生活水平快速提升,人们对城市生活特别对城镇人居环境和在城市工作生活的便利性、舒适度提出了更高的要求,农牧业转移人口由追求收入水平提高向获得居住、就业、教育等一揽子公共服务转变。城镇发展中各种事故、自然灾害、公共卫生事件和社会治安事件的突发性和不确定性,对城镇治理也提出了新要求。新冠疫情发生以来,公共安全领域的社会治理进入常态化、网格化、精细化阶段,对各种风险的处置速度和协调要求进一步增强,尤其是对基层治理的灵活性与协调能力提出了更高的要求。在此背景下,新型城镇化必须坚持坚持以人民为中心的发展思想,贯彻“人民城市人民建、人民城市为人民”的发展理念,使城镇化真正有利于人民生活品质改善;必须树立底线思维、系统观念,加快转变城镇社会治理方式,强化基层基础,推动社会治理体系与治理能力现代化。

推动新型城镇化建设走深走实

落实新型城镇化战略,要立足我区城镇化实际,顺应新型城镇化发展的趋势和规律,以高质量发展为主题,把握重点关键,增强城镇发展的持续性、宜居性,促进城乡融合发展,走出一条符合内蒙古发展定位、具有内蒙古特色的新型城镇化道路。

一以贯之落实好新型城镇化首要任务。习近平总书记强调,要以人为本,推进以人为核心的城镇化,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。这一任务的重心在于“转化”,即加快进城农业转移人口市民化进程,提高农业转移人口市民化质量。城镇化进程中“人”的关注不够,在城镇工作生活的农业转移人口难以享受到相同的权益,是我区新型城镇化面临的主要矛盾。从内蒙古实际来看,需要以提高人口市民化质量为中心,以深化改革户籍制度和基本公共服务提供机制为路径,聚焦农牧业转移人口需求最迫切的就业、教育、医疗、社保和住房等领域,切实提高政策精准性和可操作性,切实扩大基本公共服务有效供给,切实畅通农牧业转移人口市民化通道,为进城农村牧区人口在城镇稳定就业生活提供保障,推动新市民全面融入城市社会,增强城镇发展的包容性和公平性。

重点抓好城市群和区域中心城市建设。党的二十大报告要求,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,这意味着城市群、都市圈在未来城镇布局和形态演化过程中起到的是支撑性、引领性的作用。要推动人口和要素向城市群和区域中心城市进一步集聚,这也是我区落实西部大开发战略和东北老工业基地振兴战略的基本支撑。我区东西狭长、地广人稀、人口分散,在优化城镇化布局和形态中面临一些客观劣势和严峻挑战。这样的区情特点要求我们通过城市群、大城市的建设带动中小城市分工配合,更好促进生态环境的保护。习近平总书记指出,优化资源要素配置和生产空间布局,走集中集聚集约发展的路子,形成有竞争力的增长极。这其中的增长极就是现代化的城市群和区域中心城市,即通过城市群和区域中心城市带动全区构建多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化格局。抓好城市群和区域中心城市建设,推动人口向呼包鄂城市群集中,向赤峰、通辽等区域中心城市集中;促进产业集聚,为人口的集中提供重要产业支撑;通过要素优化配置,实现资源要素的集约化利用,推动城市群和区域性中心城市高质量发展,形成参与区域合作的核心平台,打造全方位融入和服务新发展格局的核心平台。

总体来看,当前我区城市群和区域中心城市建设还存在一些問題。呼包鄂城市群经济总体规模处于全国中下游水平,主要城市综合竞争力均未进入全国前50强,呼和浩特城市首位度偏低的状况仍然没有改变;赤峰、通辽属于人口流出型城市,带动能力不足,中心城区经济中心职能和区域服务职能并不突出。呼包鄂城市群要抓住黄河流域生态保护和高质量发展战略实施的机遇和国家呼包鄂榆城市群建设的契机,深入推进呼

包鄂乌一体化发展,推动实施强首府工程,全面提升综合承载能力,打造全区核心增长极。赤峰、通辽要充分利用两市产业相对集中、人口相对集聚,城市建设基础较好、规模较大的优势,增强经济要素集聚能力,加快产业优化转型,提升规模经济和区域经济效益。

提高城镇“规”“建”“治”水平。党的二十大报告指出,坚持人民城市人民建、人民城市为人民,提高城市规划、建设、治理水平。这一重要要求,实质上是要从根本上转变城镇发展方式,从外延式发展向内涵式提升转变。总体来讲,目前我区“规”“建”“治”水平与城镇高质量发展、高品质生活和高效能治理的要求还存在一定差距。城镇规划建设多以向外拓展和新增建设用地为重点,忽视了旧城区的有机更新和综合开发。城镇建设内容与居民需求错位,教育、卫生、文化、体育等基本公共服务不配套。城镇治理体系不健全,机制不顺畅,城镇管理缺少系统设计,欠缺高效预防和应对自然灾害、疫情险情、重大公共事件的制度体系和工作机制,以市民为核心、多元共治的格局尚未形成。现代技术手段运用不够,城镇治理精细化不足。

运用阶段提高城镇“规”“建”“治”水平,要更加关注人的体验,统筹好生产、生活、生态、安全需要,打造绿色、宜居、韧性、智慧城市。一是要强化城镇空间治理,根据未来人口变化趋势,及时守好城镇开发边界,规划好城镇的生产、生活、生态空间。结合“五个大起底”行动,推动城镇空间资源的全面节约集约利用,推动城镇土地资源高效利用。二是以提升产业承载能力、基础设施承载能力、服务承载能力为重点,坚持城市更新与城市补短板并行,加强城镇“硬件”和“软件”建设,推动城镇功能的提升与完善,着力提升城镇能级和综合承载力。适应城市群和区域中心城市需求,在呼包鄂城市群、赤峰、通辽区域中心城市等布局枢纽型的基础设施。三是结合绿色低碳转型的要求,加快推进绿色城市、低碳社区建设。四是统筹发展与安全,完善城镇社会治理体系,加快构建现代化城镇安全体系,加强公共卫生应急体系建设,构建城市公共安全体系,健全综合应急体系,分类推进新型智慧城市治理,推动城市治理体系与治理能力现代化。

以县城为重要载体促进城乡融合。党的二十大报告强调推进以县城为重要载体的城镇化建设,进一步凸显了县城在现代化全局中的地位和作用。县城是连接城市和乡村的枢纽,是城乡融合发展的重要枢纽平台、乡村振兴的重要信息资源技术源泉,是很多务工人员进城的主要目的地,在城镇化中具有天然优势。与大中城市相比,在县城范围内打破城乡分割格局,率先实现城乡融合发展,成本更低、更具现实可行性。以县城为载体促进城乡融合发展,要加大县乡村统筹发展力度,强化产业、基础设施、公共服务等县域内统筹布局,推动形成农民在工农之间自主选择、自由转换,在城乡之间双向流动、进退有据的生产生活形态,把县城打造成连接工农、融合城乡的重要纽带。具体来说,一方面,要综合考虑县城的人口体量、功能定位、区位条件、产业基础等因素,分类安排县城补短板强弱项项目,避免资金投入“撒胡椒面”,适应农牧民日益增长的到县城就业安家需求。另一方面,进一步推动“扩权强县”,赋予县级更多资源整合使用的自主权,探索城乡融合发展的有效路径和形式,持续推进县域内城乡要素配置合理化、城乡公共服务均等化、城乡产业发展融合化。

完善城镇化激励性配套政策。深入推进新型城镇化是一项系统工程,既需要市场的引导作用,也需要综合施策,关键要充分发挥政策激励作用,完善“人地”“人钱”挂钩机制,提升农牧民城镇化积极性。近年来,我区建立了农牧业转移人口市民化奖励机制,实行差别化进城落户人口城镇新增建设用地标准等激励性配套,但“人地”“人钱”挂钩配套政策仍存在落实不到位的问题,多元化农牧业转移人口市民化成本分担机制仍不完善,配套性政策创新不足,影响了农牧业人口进城的积极性。农村牧区“三权”退出机制不健全,影响农牧民进城落户意愿。完善城镇化激励性配套政策,应针对不同主体进行设计和完善,激发不同主体在推进新型城镇化中的主动性。政府层面要落实好城镇新增建设用地规模、财政转移支付资金与农牧业转移人口规模挂钩的政策;进一步创新和探索激励政策,推动义务教育经费保障、职业技能培训资金等与农牧业转移人口规模挂钩的政策,更好满足农牧业转移人口教育、就业培训需求。针对有意愿进城的农牧民,全面取消城镇落户各种限制,实行“零门槛”落户,畅通落户通道。建立进城落户农牧民农村牧区“三权”(土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权)保护机制,支持引导进城落户农牧民自愿有偿转让“三权”,解决农牧民进城后顾之忧。

(作者为自治区社会科学界联合会党组成员、副主席,自治区党的二十大精神宣讲团成员;内蒙古党校经济学教研部讲师)