

以人为核心的新型城镇化战略： 理论基础、内涵特征及实践路径

谢地,张巧玲

(辽宁大学经济学部,辽宁沈阳110036)

摘要:实施以人为核心的新型城镇化战略是党的二十大报告进一步明确的战略部署。推进以人为核心的新型城镇化是满足人民对美好生活的需要、促进国土空间合理有序开发、推动区域协调发展、实现社会主义现代化的必由之路。推进以人为核心的新型城镇化,需要明确产业兴城、四化同步是推进新型城镇化的重要支撑;要素自由流动、城乡融合是推进新型城镇化的核心关键;以人为本、促进农业转移人口有序市民化是推进新型城镇化的首要任务;制度创新、完善体制机制和政策体系是推进新型城镇化的保障;优化空间布局,以城市群作为新型城镇化的主体形态;推进生态文明建设,以绿色发展作为新型城镇化的重点。在实践中,要加强新型城镇化与产业转型升级、城乡融合发展、破除制度藩篱、优化空间结构、生态文明建设的紧密结合,进一步推进以人为核心的新型城镇化建设。

关键词:以人为核心;新型城镇化;四化同步;空间优化;城市群;生态文明

中图分类号:F299.21 **文献标识码:**A

文章编号:1007-7685(2023)11-0027-08

DOI:10.16528/j.cnki.22-1054/f.202311027

党的十八大以来,习近平总书记从我国实际出发,部署实施了以人为核心的新型城镇化战略。党的二十大报告进一步明确了推进以人为核心的新型城镇化战略的主要着力点。推进以人为核心的新型城镇化有利于破除城乡二元结构,推动城乡要素有序流动,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系,促进社会公平和共同富裕;有利于发挥需求侧管理与供给侧结构性改革的协同效应,释放内需潜力与产业结构升级并举,加快推进和拓展中国式现代化;有利于推进城镇化发展模式由传统、粗放型向绿色、低碳型转变,提高人居环境质量,保证经济社会发展的可持续性,以实现人与社会、人与自然和谐共生。学理化地阐释以人为核心的新型城镇化战略,可为进一步推进城镇化高质量发展提供实践指南,具有重要的理论和实践价值。

一、实施以人为核心的新型城镇化的理论基础

(一)实施以人为核心的新型城镇化战略是城乡关系矛盾运动的结果

马克思恩格斯从生产力和生产关系的矛盾运动视角,分析了城乡关系从同一到分离再到对立的运动过程和根本原因,并指出随着生产力的高度发展,城乡之间终将走向融合的历史趋势。马克思恩格斯认为,生产力的发展是城乡关系动态变化的动力源泉,城乡分离与对立是社会分工细化和生产资料私有

作者简介:谢地,辽宁大学经济学部经济学院教授;张巧玲,辽宁大学经济学部经济学院博士研究生。

注:本文是国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义经济学学科体系建构与推动我国经济高质量发展”(编号:18ZDA036)的成果。

制的必然结果。商品经济的发展使工商业与农业逐渐分离,尤其在工业革命以后,生产力的较大发展使工业和商业逐渐分离,出现了“不同部门内部的分工,共同从事某种劳动的个人之间又形成不同分工”^{[1]148},大量的农民和财富向城市流动,最终形成农村的剩余劳动力和生产资料向城市聚集,农业人口和生产资料分散、孤立的城乡分离格局。马克思恩格斯^{[2]520}指出:“一个民族的生产力发展的水平,最明显地表现于该民族分工的发展程度。一个民族内部的分工,首先引起工商业劳动同农业劳动的分离,从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”在资本主义经济条件下,生产资料私有制使生产要素掌握在少数大资本家手中,资本家雇佣劳动者进行简单再生产和扩大再生产,进而实现资本积累和资本集聚,而工人因为没有生产资料仅能赚取相对少量的工资。随着生产力的进一步发展,社会分工日益细化,生产社会化和生产资料私有制之间的矛盾也反映在城乡的劳动、资本、市场等方面的差异上,城乡之间的利益冲突加大,致使城乡之间出现对立局面。马克思恩格斯^{[3]57}认为,城乡融合是社会发展的历史趋势,“消灭城乡之间的对立是社会统一的首要条件之一,这个条件又取决于许多物质前提”,其中最重要的是高度发达的社会生产力。不断创新的科学技术和交通工具促使生产要素在城乡间自由流动,工业和农业逐渐融合,城乡边界被打破。消灭旧的社会分工和生产资料私有制是解决城乡分离和对立问题的两大关键。生产资料私有制的发展是以劳动的异化和牺牲人的全面发展为条件的一种异化发展。在生产资料公有制取代生产资料私有制以后,将彻底消灭阶级和阶级对立,并通过消除旧的分工,通过产业教育、变换工种、所有人共同享受大家创造出来的福利,通过城乡融合,使社会全体成员的才能得到全面发展。^{[2]689}这是未来社会城乡融合的目标和蓝图。回溯新中国成立以来的城乡关系演进历程,从城乡分离到城乡互动发展再到促进城乡融合发展,与马克思恩格斯分析的城乡关系运动过程相一致。实施以人为核心的新型城镇化战略是在社会主义制度下,发挥有效市场和有为政府的作用,通过深化户籍制度改革和实现基本公共服务均等化等方式破除传统城乡二元结构,促进农业转移人口有序市民化,推动城乡关系从分离对立走向深度融合,构建城乡一体化体系。

(二) 实施以人为核心的新型城镇化是实现人的自由全面发展的重要步骤

实现人的自由全面发展是马克思主义民生思想的精髓。马克思恩格斯^[4]在《共产党宣言》中指出:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”可见,马克思恩格斯把实现人的自由全面发展作为共产主义的最终目标和价值导向。人的自由全面发展首先是全面发展,一是人的能力的全面发展。人在生产活动中掌握全面发展的技能,能够根据社会环境变化的需要和个人兴趣特长发掘自身能力,适时改变工作,在社会生产、交换和分配中获得满足人民生活和发展需要的物质资料。二是人的社会关系的全面发展。人是一切社会关系的总和,“社会关系实际上决定着一个人能够发展到什么程度”^{[3]295}。人的社会关系的全面发展既是人与人、人与自然、人与社会的协调发展,也是人对物质文明和精神文明追求相统一的发展。人在满足衣食住行等基本生活需要的基础上,还有对追求更高水平物质生活的需要,对追求社会公平正义的需要,对追求文化、艺术等精神生活的需要,对追求良好生态环境的需要。在实现全面发展的基础上才能实现自由发展,人成为自由的人,追求精神独立和个性自由,实现人类从必然王国到自由王国的飞跃,这是从生存到生活再到享受的动态发展过程。全面发展和自由发展需要在生产力和生产关系的变革中实现,城镇化是生产力和生产关系矛盾运动的必然产物,实施以人为核心的新型城镇化战略为实现人的自由全面发展提供了机会和条件。首先,工业化带动劳动力、土地、资本等生产要素向城镇集聚,人口和资本又进一步促进商业的发展,农业人口在这一过程中不断提升个人素质和工作技能,参与社会关系构建,提高收入水平和生活水平。其次,“人民城市人民建,人民城市为人民”^{[5]101}。人民是城镇化建设的参与者,也是城镇化建设成果的享有者。党的二十大报告指出:“要深入贯彻以人民为中心的发展思想,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续用力,人民生活全方位改善。”^[6]以人为核心的新型城镇化要在城镇化建设中发展和保障民生,促进社会公平正义,推

动全过程人民民主的实现。最后,注重经济发展与生态保护相协调,侧重城市文化传承与基础设施建设相融合,以满足人民日益增长的生态宜居环境 and 精神文化追求的需要,在动态化的以人为核心的新型城镇化建设中不断向实现人的自由全面发展目标迈进。

(三) 实施以人为核心的新型城镇化是重塑人与自然关系的重要途径

人与自然的辩证统一关系是马克思主义生态文明思想的核心内容。马克思^{[1]55-56}在《1844年经济学哲学手稿》中指出:“人靠自然界生活,自然界是人为了不致死亡而必须与之处于持续不断的交互作用过程的、人的身体。所谓人的肉体生活和精神生活同自然界相联系,不外是说自然界同自身相联系,因为人是自然界的一部分。”马克思认为,一方面,人从属和受制于自然,依赖自然界获得生存和发展的物质资料,凭借生产活动构建起人类社会与自然环境的有机整体;另一方面,人在尊重自然规律的基础上,通过劳动实践和科学技术对自然界进行能动改造,以获得更优质的物质资料,自然界也因人的主观能动性而发生相应改变。最终,人与自然要实现可持续发展,必须建立人与自然辩证统一的生态关系,形成人类社会与自然界良性互动的循环体系。马克思从资本逻辑出发,分析了资本主义社会之所以产生生态危机,是因为在资本主义私有制下,资本家在工业化和现代化生产过程中过度追求价值增值和利润最大化,盲目扩张和剥夺自然来索取物质生产资料,最终导致人与自然的分离和对立,并指出只有在人的自由全面发展阶段,把资本置于人与自然辩证统一的逻辑之下,才能彻底解决生态危机。实施以人为核心的新型城镇化战略是马克思主义生态文明思想的集中体现和创新应用。一方面,生态文明是以人为核心的新型城镇化的基本原则之一。实施新型城镇化战略,要“着力推动绿色发展、循环发展、低碳发展,尽可能减少对自然的干扰和损害”^{[7]592},“要让城市融入大自然,城市规划建设的每个细节都要考虑对自然的影响,更不要打破自然系统”^{[7]603}。这创造性地体现了马克思主义生态文明思想中人与自然的辩证统一关系,尊重自然、顺应自然、保护自然,建立人与自然和谐共生的有机整体,以形成绿色低碳循环的社会经济发展体系。另一方面,习近平总书记在总结资本逻辑下城镇化经验教训的基础上强调,在有限的空间内,建设空间大了,绿色空间就小了,自然系统自我循环和净化能力就会下降,区域生态环境和城市人居环境就会恶化。^{[7]602}这深刻地指出了资本与生态、经济发展空间与自然生态空间的协调关系问题,即在追求良好生态环境的基础上,合理运用资本等要素的力量。

二、以人为核心的新型城镇化战略的内涵特征

(一) 产业兴城、四化同步是推进新型城镇化的重要支撑

与西方发达国家工业化、信息化、城镇化和农业现代化串联式发展的进程不同,受特殊国情和时代特征的影响,我国工业化、城镇化、信息化和农业现代化呈并联式叠加发展态势。党的十八大报告指出,“坚持走中国特色新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化与农业现代化相互协调,促进工业化、城镇化、信息化、农业现代化同步发展”。^[8]四化同步既是实现中国式现代化的主要动力,也是贯彻新发展理念的有力体现。首先,工业化与城镇化相辅相成、相互促进。一方面,工业化是城镇化发展的动力源。工业生产使劳动力、土地、资金、技术等生产资料向一定区域集中并形成城镇,城镇又随着工业规模扩张和道路日益通达而向外延伸,与相邻城镇连接形成更大规模的城镇群,同时不同的市场要素在城镇化过程中进行空间集聚和配置。另一方面,城镇化是工业化发展的支撑基础。城镇化为工业化发展提供优秀人才、基础设施、市场需求和投资空间。为适应城镇化进程中人民不断优化的消费层次和消费结构,产业结构也不断优化升级,进而拓宽和加深了工业化发展的广度和深度,并带动第三产业的发展。其次,信息化与城镇化相互作用、协调发展。一方面,信息化是城镇化的赋能升级工具。信息化和网络化能提高城镇化效率和质量,促进人才素质提升和产业结构智能化转型。在对城市基础设施进行信息化改造过程中,涌现出一批智慧城市、数字城市,提升了城市的综合功能。另一方面,城镇化是信息化的空间载体。城市基础设施建设为信息产业发展提供了平台和载体,城镇化集聚的人才、资金等要素为信息化创新发展提供了基础

和保障。再次,城镇化与农业现代化相互协调、融合发展。一方面,城镇化借助工业化和信息化推动农业现代化。城镇化包括城市现代化和农村城镇化。城镇化推进过程中城市的人才、经营理念、管理方法及农业机械化、信息化设备进入农村,能提高农业生产效率,改变农民传统观念,为农民从事生产经营活动提供新思路和新渠道。另一方面,农业现代化是城镇化发展的支撑基础。农业生产效率的提高和集约化经营使大量农村富余劳动力向城镇转移,加快了城镇化速度和城乡一体化进程。此外,农产品供应和粮食安全为城镇居民的生产生活提供了基础保障。最后,产业发展是推进新型城镇化的重要支撑。“四化”在三产基础上深度融合与创新发展,促进生产要素与产业协同集聚,以及数字经济与实体经济协同发展、新型城镇化与产业结构升级联动发展。不同的生产要素依托不同的产业结构进行自由流动和配置,在产业结构升级和产业链延伸的作用下,城镇化规模得以扩大,城市的功能质量得以提升,新型城镇化得以深化发展。

(二)要素自由流动、城乡融合是推进新型城镇化的核心关键

要素在城乡间自由流动、平等交换是城乡融合发展的基础条件。长期以来,城乡要素流动的体制机制障碍是城乡融合发展不充分的重要原因。党的二十大报告强调“坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动”^[6],指明了城乡融合发展的思路 and 方向。县域是城乡要素双向流动的重要载体,既是农业人口市民化的重要目的地,也是城市返乡农民工的重要回流地。从人的角度看,劳动力是所有生产要素中最活跃、最有活力的因素,是促进城乡融合发展的核心力量。习近平总书记^{[7]593}指出:“推进人的城镇化,一个重要的环节在户籍制度。”畅通劳动力要素流动,既要深化户籍制度改革,实现基本公共服务均等化,加强就业技能培训,以确保进城农民工“来得了、住得起、留得下”;又要为有下乡创业和居住需求的城市人员提供引导和支持,为乡村振兴和农业现代化招才引智。从地的角度看,土地是最基本的生产生活要素,处理好农业人口市民化与土地的关系是促进城乡融合发展的重中之重。通过完善土地“三权分置”改革,建立健全城乡统一的建设用地市场,可以保障进城农民原有的土地权益,有利于解除其后顾之忧。从资本的角度看,资金是促进城乡融合的源头活水。引导城市资本回流乡村,并以县城为载体,依托资源禀赋,完善基础设施建设,发展产业经济。从数据的角度看,数字经济是促进城乡融合发展的新动力。传统产业与数字经济相结合,打破了原有的产业限制和地域限制,丰富了劳动者的就业形式,加快城乡融合速度和效率。同时,发挥数字经济的弹性优势,依托互联网平台,建立农产品产销一体化模式,破除信息壁垒,跳出时空限制,降低农产品流通成本。从技术的角度看,工业反哺农业、城市带动农村是促进城乡融合发展的重要方式。城市工业的先进生产技术向农业生产迁移,可以促进农业生产实现机械化、集约化、智能化,进一步提高农业全要素生产率。

(三)以人为本促进农业转移人口有序市民化是推进新型城镇化的首要任务

解决好人的问题是推进新型城镇化的关键。城镇化最基本的趋势是农村富余劳动力和农业人口向城镇转移。^{[7]593}农业转移人口有序市民化是推进新型城镇化的首要任务,是坚持以人民为中心的发展思想、在发展中保障和改善民生的集中体现,是实现共同富裕和人口规模巨大的中国式现代化的有效途径。总结发达国家城镇化的历史经验,结合我国是一个人口众多的发展中大国的国情,农业转移人口有序市民化是循序渐进、历时长久的复杂工程。推进农业转移人口市民化,要坚持自愿、分类、有序原则。^{[7]594}一是要深化户籍制度改革。进一步放宽落户政策,实行以经常居住地登记户口制度,促进农业转移人口进城落户。二是实现基本公共服务均等化。农民进城落户只是第一步,相应的子女义务教育、医疗、就业、社保、住房等基本公共服务要随之跟进。近年来,在随迁子女平等享有义务教育、基本医疗保险异地就医直接结算和报销、为农民工提供职业技能培训等政策带动下,一批素质较高的技能工人和服务人员补充到就业市场。三是提高农业转移人口的城市归属感。一方面,降低公租房门槛,完善居住证制度,扩大公积金服务范围,支持有能力的农民工购房。另一方面,通过扩大流动人口社会融合示范试点,让新市民参与城市事务管理,积极融入当地社会。

(四) 制度创新、完善体制机制和政策体系是推进新型城镇化的保障

制度创新对一个国家的城镇化发展具有刚性影响,正向的城镇化制度创新可以提高社会经济运行效率,提升以人为核心的新型城镇化质量,增加人民的幸福感和归属感。城镇化制度创新既要处理好政府与市场的关系,又要定位好中央与地方的功能和权限职责。长期的城乡二元结构给城镇化带来城乡户籍制度及依附于其上的土地制度、社保制度等一系列制度性障碍。因此,消除制度性障碍,完善体制机制和政策体系是推进新型城镇化的保障。一是土地制度。土地制度下产生的土地财政一方面为城镇化建设提供了资金支持,另一方面使土地城镇化快于人口城镇化,城镇建成区面积增速超过城镇外来转移人口增速,进而衍生一系列问题。如,土地承载力相对不足,农村集体土地向城镇建设用地转换过程中征地补偿机制不健全,人地矛盾突出;农村土地流转不充分,存在土地流转信息沟通不畅、管理服务不健全、流转形式不规范等问题。习近平总书记^{[7]595-598}强调:“要提高建设利用效率,统筹地上地下空间,盘活存量用地,划定生态红线,调整城市建设用地中工业用地和居住用地比价不合理问题,耕地红线不能动。”推进农村土地制度改革,要坚持把依法维护农民权益作为出发点和落脚点,坚持农村土地集体所有制不动摇,坚持家庭承包经营基础性地位不动摇,丰富集体所有权、农户承包权、土地经营权的有效实现形式。^[9]二是社会保障体系。社会保障体系涵盖社保、医疗、教育、就业等诸多方面。我国城镇与农村社会保障制度差距较大,进城农民工参保城镇社保比例低,难以与城镇居民享有相同的保障待遇。农民工受文化水平和技能的限制导致就业不稳定,医疗保险异地报销和看病难问题依然存在。社会保障体系创新是城镇化进程中最基本的民生保障,是以人民为中心理念的具体诠释。三是财税金融保障制度。加强财税体制和投融资体制改革,规范地方政府债务管理制度和地方债券发行管理制度,建立多元可持续发展的保障机制,有利于市场经济发展和公共资源合理配置,防范城镇化建设中的投融资风险,丰富城市产业体系,进而为居民提供更多就业岗位,提高居民收入和生活质量。

(五) 优化空间布局,以城市群作为新型城镇化的主体形态

城市和城市群是政治、经济、生态、文化等各方面的空间载体和活动中心,是各种生产要素的集聚地和发散地。合理的城市空间结构布局具有正外部性,能够提高资源配置效率、优化产业集聚、促进社会经济发展。优化空间布局主要包括两个方面:一是城市内部的规划和治理。习近平总书记^{[5]101}指出:“人民城市人民建、人民城市为人民。”城市建设和治理始终坚持以人民为中心,统筹经济、生活、生态、文化、安全五大需要,让城市成为产业经济发展的集聚地、人民幸福生活的宜居地、山水自然风光的欣赏地、文化遗产的传承地、独特城市文化的保留地。城市规划与治理围绕解决民生难题,建设“便民生活圈”,提升城市服务能力,全力推进城市数字化基础设施建设,提高城市综合承载能力和科学智能化水平。二是多个城市组成的多元化、多层级的城市群结构。城市群是新型城镇化的主体形态,是实现人口规模巨大的中国式现代化的重要引擎。城市群以中心、核心城市为依托,辐射和带动周边中小城市发展,跨区域协调产业分工与合作,使生产要素打破城乡间、区域间市场分割,实现自由流动和优化配置。我国“两横三纵”的城市群格局已初步形成并不断发展,但城市群发展水平参差不齐,区域发展不平衡问题依然存在,大城市虹吸挤压效应明显,小城市和小城镇发展动力不足。因此,优化城市群内部空间结构,合理控制特大城市规模,促进大中小城市和小城镇协调发展,坚持系统观念,突出重点、全局谋划,对于缩小区域、城乡发展差距和居民收入差距至关重要。

(六) 推进生态文明建设,以绿色发展作为新型城镇化的重点

生态文明是人与自然、人与人、人与社会协调发展的人类文明新形态。在新型城镇化建设进程中坚持绿色发展,是兼顾自然生态与人文生态相统一,实现经济社会发展与环境保护和历史文化传承相协调,促进人与自然和谐共生的客观要求。改革开放以来,我国城镇化建设取得历史性成就,但也面临突出的“城市病”问题。如,粗放式加速城镇化建设造成资源浪费,“摊大饼式”扩张空间破坏了城市生态环境承载力,城市建设缺少个性和特色,商业开发过程中忽视对城市历史文化遗迹的传承和保护。实

施以人为核心的新型城镇化战略要坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念,在经济发展中保护生态环境和提升生态文明质量,科学开发国土资源,统筹山水林田湖草沙保护治理,倡导绿色低碳简约的生活方式,保持良好的生态环境。习近平总书记^{[7]603}强调:“要让城市融入大自然,不要花大气力去劈山填海,很多山城、水城很有特色,完全可以依托现有山水脉络等独特风光,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。”新型城镇化建设必须尊重自然、顺应自然、保护自然,满足人民日益增长的绿色、低碳、生态环境需要。同时,文化赋予城市灵魂和生命力。中华民族历史文化悠久,区域文化各具特色。新型城镇化建设既要妥善保护好城市的历史文化遗迹,传承城市历史文化文脉,还要结合当地文化赋予城市的独特魅力,实现人、城市与自然、历史文化的和谐共生。

三、推进以人为核心的新型城镇化的实践路径

(一) 加强产业转型升级与新型城镇化建设的协调衔接

产业转型升级与新型城镇化建设协调联动、相互影响,是推动社会经济高质量发展的两大抓手。一方面,新型城镇化为产业转型升级提供支撑和依托。新型城镇化以生产要素自由流动为基础,以满足人民日益增长的个性化、多元化需求为目标,通过集聚经济和规模经济效应,为产业转型升级提供要素供给和市场需求。另一方面,产业转型升级推动新型城镇化实现空间优化和质量提升。在城镇化发展后期,与土地等传统要素的作用日趋减弱不同,技术、人力资本等要素的作用日益突出。产业转型升级带来的新技术、新产品、新业态和新模式有利于提升城市基础设施网络化、智能化水平和居民生活质量,通过产业转移优化城市群空间结构,破除中小城镇“产业空心化”困境,促进农业农村现代化发展,提高农业全要素生产率,保障国家粮食安全和重要农产品供给安全。加强产业转型升级与新型城镇化的紧密衔接,一是把握第四次产业革命浪潮,加快建设现代化产业体系,推动高端制造业和绿色低碳产业发展。促进数字经济发展与新型城镇化建设相结合,实现产业数字化和数字产业化。深化产学研用融合发展,推进产业动能转换和产业链价值链创新。发挥知识溢出效应和共享机制作用,加快引导东部发达城市群的产业和技术向中西部城市群转移。二是大力发展服务业等就业导向型产业,加强进城农民工职业技能和就业培训,既为生产性服务业和生活性服务业提供高素质劳动力,又为农民工扩大就业岗位和增加收入来源提供支撑,缩小城乡居民收入差距。三是加快推进全国统一大市场建设,促进生产要素跨区域、跨时空自由流动、有效配置和高效集聚。

(二) 加强城乡融合发展与新型城镇化的协调衔接

城乡融合发展是生产力发展到一定阶段的必然结果。《“十四五”推进农业农村现代化规划》提出,要加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。^[10]党的二十大报告进一步强调,坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。^[6]我国是世界上人口最多的发展中大国,至2022年末城镇常住人口达92 071万人,城镇化率达65.22%,与发达国家城镇化率的差距不断缩小。但是乡村仍有常住人口49 104万人^①,即使未来城镇化率达到75%,仍有3亿人左右生活在农村^②。可见,要逐步破除城乡二元结构,促进城乡融合发展。一是大力发展县域经济,把县域作为城乡融合发展的切入点和纽带。因地制宜发展特色产业,积极引导劳动密集型产业向县域转移。依托自然风貌和地域特色文化建设特色小镇,发展乡村旅游和观光产业。强化县域基础设施和公共服务体系建设,推动农民实现就地城镇化。二是健全城乡要素流动机制。建设高效便捷的网格化综合交通系统,引导城市的人才、技术、资金参与乡村振兴建设。鼓励民间资金入乡,以解决乡村振兴资金不足、融资难等问题,助力农业农村现代化。三是构建城乡一体的基本公共服务体系。继续推行城乡一体化试点,加大力度支持乡村教育、医疗、养老、物流、5G网络、供水供气、消防安全等服务供给,建立农村垃圾收集处

① 数据来源:国家统计局, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

② 根据国家统计局相关数据计算。

理系统,打造绿色、清洁、文明乡村。

(三) 加强破除制度藩篱与新型城镇化的协调衔接

城乡二元结构是阻碍以人为核心的新型城镇化进程的最重要因素。现存户籍制度约束下的二元土地制度使部分农村土地产权不明晰,对农村土地流转和集体非农建设用地开发形成制约,导致土地资源利用不充分。城乡制度分割的根本原因在于城市单方面地拥有城乡政策的决定权,导致农业转移人口流入地获得劳动力红利和经济收益,却很少承担对农业转移人口的公共服务支出。以人为核心就是从关乎国计民生的实际问题出发,明确中央和地方的权责。中央政府做好户籍、土地、财税金融、社会保障等制度的顶层设计,并加大对地方的财政转移支付力度;地方政府在中央制定的制度框架下,依托当地实际做好政策的调整和落实工作。一是推进户籍制度改革。除超大特大城市外,逐步放开放宽城市落户条件,将户籍与依附其上的基本公共服务逐步分离,户籍仅用于人口登记和管理。二是深化土地制度改革,明确农民的土地权益。对于被征地和自愿让出土地的农业转移人口,可将土地收回集体所有并在增值预期的基础上给予合理补偿。建立统一的农村土地流转和宅基地交易市场,加快推进“三权分置”改革,吸引城市人口和资本下乡,促进农业生产率提升。三是创新财税资金保障机制,拓宽投融资渠道。运用PPP模式引导社会资本参与新型城镇化建设,防范化解地方债务风险。完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,确立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。^{[7]598-599}四是健全基本公共服务供给制度,为农业转移人口提供与城市居民相同的基本公共服务。重点消除对农民工的就业歧视,加强职业教育培训,提高劳动力素质,多渠道帮扶就业。

(四) 加强优化空间结构与新型城镇化的协调衔接

空间格局和空间结构是影响城镇化发展速度与质量的重要因素。^[11]合理有序的城市群空间结构既能提升整个城市群的经济运行效率和竞争力,又能以共享机制、知识溢出机制为基础,辐射带动周边中小城市及小城镇发展。目前,以“两横三纵”城市群为主体形态的新型城镇化格局初步形成,但仍存在国土空间利用率不高、城镇规模和空间结构不协调不合理、产业和人口过度向城市集中、大城市的虹吸效应致使周边小城市和小城镇发展动力不足等问题。因此,要进一步完善以城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局。一是加强主体功能区建设,推进国土空间有序开发,提高土地利用率和空间承载力。按照主体功能区定位,促进要素合理流动和有效配置,进而推进新型城镇化和区域经济协调发展。二是分类推进城市群和都市圈发展。将京津冀、长三角、粤港澳城市群打造成面向全球的集金融、贸易、物流、智能制造、科技创新为一体的国际化城市群。充分挖掘中西部城市群的市场潜力,借助“一带一路”加大对外开放力度,健全城市群和都市圈协同发展机制,打破行政区划壁垒,分批次、分类别承接东部地区城市群产业和技术转移。三是提高城市综合治理水平。发挥卫星城、次中心城市作用,辅助特大城市中心城区非核心功能有序疏解。提升大中小城市经济活力、交通条件和城市品质,加强交通、网络基础设施通达性及与居民生活相关的燃气、电力、消防、垃圾处理等民生设施改造,引导和承接人才与产业回流。在大城市周边和具有地域文化特色的地方有序推进特色小镇建设,明确政府和企业的职责边界,有效运用PPP模式综合开发项目,引领特色小镇健康发展。

(五) 加强生态文明建设与新型城镇化的协调衔接

自然是人类赖以生存和发展的基础,生态文明是生产力提高和人民对物质与精神世界追求的必然结果。强化生态文明建设是贯彻新发展理念中绿色发展理念的内在要求,是“绿水青山就是金山银山”理念的集中体现,是实现人与自然和谐共生的中国式现代化的重要途径。当前,面对“碳达峰”“碳中和”任务要求,生态文明建设与新型城镇化建设双管齐下至关重要。一是构建绿色发展产业体系和技术创新体系。继续发挥我国在光伏、风电、核能等可再生能源行业的优势,加快产业结构和能源结构由高污染、高排放向绿色化、低碳化转型,促进产业绿色化和绿色产业化。加大绿色低碳技术创新研发力度,在产业结构升级过程中加快落实低碳技术成果转化和规模化应用。二是用绿色发展理念指导城市

发展和规划建设。充分评估城市环境容量和综合承载能力,在平衡生态系统和城市系统功能的基础上,调整城市用地结构,加强土地集约化管理,推进生态空间适量扩容。三是把坚持和完善生态文明制度体系与引导树立生态文明道德观相结合。强化生态环境保护制度,完善生态环境保护立法,宣传绿色低碳的生活方式和消费观念,引导人民树立资源节约、环境保护、可持续发展的理念和道德观。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [2] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [3] 马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1960.
- [4] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,2012:647.
- [5] 习近平经济思想学习纲要[M].北京:人民出版社、学习出版社,2022:101.
- [6] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.
- [7] 十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [8] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.
- [9] 习近平对推进农村土地制度改革、做好农村承包地管理工作作出重要指示[EB/OL].[2020-11-02].人民网,<http://jhsjk.people.cn/article/31915427>.
- [10] 国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知[EB/OL].[2022-02-11].中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/11/content_5673082.htm.
- [11] 李兰冰,高雪莲,黄玖立.“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J].管理世界,2020(11):7-22.

(责任编辑:杜磊)

People-Centered Urbanization Strategy: Theoretical Basis, Connotation Characteristics, and Practical Path

XIE Di, ZHANG Qiaoling

(Faculty of Economics, Liaoning University, Shenyang Liaoning 110036)

Abstract: The implementation of people-centered urbanization strategy is a strategic deployment specified in the report delivered at the 20th National Congress of the Communist Party of China. Promoting the people-centered urbanization is the only way to meet the people's needs for a better life, facilitate the rational and orderly development of national land and space, boost coordinated development of regions, and achieve socialist modernization. To promote the people-centered urbanization, we need to understand that city revitalization by industries and synchronous advancement of industrialization, informatization, urbanization, and agricultural modernization are the pillars for people-centered urbanization. The free flow of factors and urban-rural integration are the keys to promoting people-centered urbanization. The orderly urbanization of agricultural transfer population is the primary task of promoting people-centered urbanization. Institutional innovation and system and policy improvement serve as the guarantees for people-centered urbanization. The spatial layout should be optimized, and urban agglomerations should be taken as the main form of people-centered urbanization. While promoting ecological progress, we should take green development as the focus of people-centered urbanization. In practice, it is necessary to integrate people-centered urbanization with industrial transformation and upgrading, urban-rural integration, institutional barrier breaking, spatial structure optimization, and ecological progress, so as to step up people-centered urbanization.

Keywords: People-Centered; New Urbanization; Synchronous Advancement of Industrialization, Informatization, Urbanization, and Agricultural Modernization; Space Optimization; Urban Agglomerations; Ecological Progress