

【区域格局与产业发展】

新发展格局下推进新型城镇化的重点任务

张晓旭

摘要:构建新发展格局是现代化建设中的重大战略部署,对经济社会发展各领域提出了新的要求。新型城镇化和构建新发展格局具有内在关联性,中国需要根据新发展格局的要求,针对城镇化发展面临的突出问题,深刻把握未来十五年新型城镇化的阶段特征,在推进农业转移人口市民化、建设现代化城市创新体系、优化城镇化空间总体格局、畅通城乡要素双向流动等方面采取有效措施,进一步完善新型城镇化战略。

关键词:新型城镇化;新发展格局;内需潜力;供给体系

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2022)03-0144-07 收稿日期:2022-03-04

作者简介:张晓旭,女,中国城市和小城镇改革发展中心助理研究员(北京 100045)。

当今世界正经历百年未有之大变局,中国正在进入社会主义现代化建设的新发展阶段,国际环境和国内条件都发生了重大变化。站在新的历史起点上,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,是全面推进社会主义现代化建设的战略路径,是党的十九届五中全会的重大战略部署。这是中国继国际大循环战略、扩大内需战略之后在战略层面的一次新飞跃,具有重大的理论和实践意义。学术界不同领域的专家学者从理论源流、定量测算、实践应用及具体操作层面,对构建新发展格局进行了大量研究,构建新发展格局正在成为新的研究热点。

构建新发展格局是涉及经济发展全局的系统性变革,是经济发展中的顶层战略,经济发展各领域包括新型城镇化,都需要服从和服务于这个战略,相应调整发展方向和重点任务。在此基础上,笔者从构建新发展格局的战略需要出发,针对城镇化发展面临的突出问题,进一步完善新型城镇化战略,提出面向未来十五年发展的新型城镇化重点任务。

一、构建新发展格局为新型城镇化提供更大的发展空间

构建新发展格局和新型城镇化之间既存在战略层次的区别,也存在涵盖领域、空间范围的区别,但两者之间也存在着更为紧密的关系。

1.构建新发展格局为新型城镇化提供更高层次的要素配置空间

新发展格局主要依托超大规模的国内市场,在实现生产要素国内顺畅循环的基础上,通过强大国内循环吸引国际生产要素,建设国际要素的引力场,从而促进国内国际双循环相互促进。循环主体是生产要素,循环范围包括国内国际、不同层次的空间、各类经济部门等,运行机制是要素在比较效益的驱动下进行优化配置,是在打通循环堵点基础上的要素配置效率提升。

城镇化本质上是人口要素在城乡间的再配置,其间伴有土地、资金要素的优化配置。新型城镇化与传统城镇化的本质区别是以人的城镇化为核心,更加注重人口畅通流动和社会公平正义,举措是通

过加快改革城乡二元体制,破除阻碍要素尤其是人口流动障碍的堵点,从而促进产业和其他要素在城乡间的均衡布局。因此,新型城镇化与新发展格局的主体是一致的,但要素配置的范畴有较大差异,一般认为城镇化的主要范畴在国内城乡间要素流动,不涉及国际要素流动,但中国加入世界贸易组织后,大量国际生产要素进入中国经济循环,带动出口加工型产业的发展,吸引大量农村剩余劳动力进入城镇,极大地加速了城镇化进程和城乡二元结构的瓦解,事实上也涉及要素在国内国际间的流动,从这个意义上来说,新发展格局与新型城镇化是相通的,但不可否认,新型城镇化的要素配置层次、范畴实际上比新发展格局要低一些、窄一些。

2.构建新发展格局为完善新型城镇化战略提供了方向指引

构建新发展格局是对经济发展总战略的一次深刻调整。20世纪90年代,中国实行了国际大循环战略,主要是将中国丰富的劳动力优势和国际生产要素结合起来,通过“三来一补”的方式,承接国际产业转移,东南沿海地区得以率先发展起来,并通过国内产业链的延伸带动了全国经济发展。中国加入世界贸易组织后,采取的也是国际大循环战略,主要抓住经济全球化深入发展的战略机遇,继续挖掘劳动力资源优势,进一步吸引国际产业转移,发展两头在外的产业链条,极大地提高了全国的经济实力。但国际金融危机的爆发,使得外需迅速收缩,中国开始对国际大循环战略进行调整,并采取扩大内需战略,中国的对外贸易依存度逐渐降低。随着经济发展尤其是内需市场的扩大,中国的比较优势也出现了重大转折,超大规模的市场优势已经成为最大的比较优势,再加上国际环境的复杂变化,国家提出了实施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这一重大战略,这是对以往战略的集成提升,涉及经济发展的方方面面,是一次重大飞跃。

从创新层面来看,构建新发展格局要加快关键核心技术攻关,建立自立自强的创新体系。从产业层面来看,构建新发展格局要加快产业补链和强链,提升在国际产业链、价值链中的位次。从区域层面来看,构建新发展格局要发挥中西部地区的比较优势,拓展经济循环空间,拉长经济

循环链条。从城乡层面来看,构建新发展格局要推进新型城镇化,加快要素向城市群、都市圈和中心城市集聚。从国际层面来看,构建新发展格局要建立国际要素的引力场,利用国际要素提升国内循环的层次和质量,同时拓展国际大循环的范围。

3.构建新发展格局需要新型城镇化提供雄厚的内需基础

中国构建新发展格局的最大条件在于具有强大的国内市场潜力、雄厚的内需潜力。城镇化蕴藏着雄厚的内需潜力,4亿多城镇中等收入群体、8亿多城镇人口的美好生活需要,将极大地推动需求规模扩大与结构提升。

从释放消费潜力来看,农业转移人口的市民化是未来最大的消费增长点。预测到2035年,考虑到消化已进城未落户的2.2亿存量农业转移人口,以及吸纳1.9亿新增农业转移人口,中国仍有4.1亿人面临着市民化的任务。今后较长一段时期,事关4.1亿人的市民化仍然是中国发展最大的潜力所在。扩大内需中最困难也是最关键的是扩大消费需求,中国现有35%的人口居住在农村,但是他们在居民消费中只占22%,农民、农民工变市民是未来扩大消费的最大潜力所在,如果把农民工户籍转化为城镇户口,即使工资不提高,消费总量可以提升27%。由于中低收入城市居民的边际消费倾向高于农村高收入居民,当农民工及其家庭人口实现市民化以后,最终会带来消费总量的提升,是扩大内需的重要来源。而且随着城镇规模扩大,将产生相应的服务需求,如餐饮、休闲等生活性服务需求,并带来非农就业人员增加和收入水平的提升。随着农民工市民化体制的完善,政府在公共服务领域的投资也将增多,由此延伸带来住房需求的增多。初步估算,4.1亿人转变为市民,居民消费支出将增加大约6万亿元。

同时,城镇化也是新投资的主要来源。第一,中国基础设施和公共服务设施的人均资本存量相当于欧美等发达国家的20%—30%,现阶段受制于按照城市行政层级的资源配置模式,中国县城建设总体滞后,2019年中国县城人均市政公用设施固定资产投资额仅相当于地级及以上城市城区投资额的一半。聚焦基础设施、公共服务、消费中心、产业平台等领域,加快补齐县城短板和弱项,

有望释放2万亿元以上的投资潜力。第二,城市更新投资。从发达国家的经验来看,在城镇化接近成熟时,城市更新成为城镇化的重要内容,美国在1949年通过的《住房法》中开始推进城市更新改造,1950年美国城镇化率为64%,日本在1969年颁布实施《都市再开发法》,1969年日本城镇化率为71%,中国正在接近这个水平,有些地区已经达到这个水平。根据测算,全国共有2000年年底建成的老旧小区16万个,涉及居民超4200万户,建筑面积约40亿平方米,全部改造可拉动投资需求4万亿元;全国范围内有更新改造需求的老旧园区超过1000个,涉及面积超过5000平方千米,全部实施更新改造可拉动投资超过2万亿元。第三,新基建投资。新基建是继铁路、公路和机场之后支撑新型城镇化的核心,主要涵盖5G、人工智能、数据中心、物联网等,相关研究预测,“十四五”期间,中国新基建投资将达到10.6万亿元,占全社会基础设施投资的10%左右,是未来扩大投资的新增长点。

4.构建新发展格局需要新型城镇化提供创新性供给

现阶段,构建新发展格局的主要矛盾在供给侧,突出体现在供给质量不高、供给体系不够完整,既有产品和服务的品种、质量难以满足多层次、多样化的市场需求,更重要的是,技术供给存在明显断点,关键核心技术产品“卡脖子”、产业链供应链断链风险是构建新发展格局的最大制约。

城市经济体系和创新体系是供给结构的主体,也是新型城镇化的主要动力来源。自城市产生以来,创新主要发生在城市。这主要得益于人口,尤其是高素质人才在城市的集聚,同时大量的科研机构 and 科研经费投入,提供了专业化、多样化的交流网络环境,使得技术创新在城市中更容易实现。城市拥有最丰富的应用场景、最活跃的创新资源、最高端的产业体系,是供给侧结构性改革的关键,尤其是对推动关键核心技术攻坚和产业链供应链固链、补链、强链至关重要。随着信息技术的发展,要素流动限制减少,城市在国际经济交往和创新体系中的地位更加突出,而且在新经济时代,创新将成为城市最为主要的职能。未来,能够掌握核心技术并将核心技术率先在产业中应用的城市将占据引导全球产业发展的制高点。

二、新发展格局下新型城镇化发展面临的突出问题

中国城镇化在取得重大成就的同时,也存在一些突出问题。

1.农业转移人口市民化质量不高

截至2020年,中国常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的缺口仍达16个百分点,这意味着仍有超2.2亿农民工没有落户成为市民,更为重要的是,农业转移人口市民化质量总体不高。中国户籍制度改革及其配套政策尚未全面落实。自2014年以来,国家加快户籍制度改革步伐,按照城市规模放开、放宽落户限制,极大地改善了外来人口的落户条件,对于推动人口自由流动起到了重要的推动作用。但目前外来人口集中流入的城市落户依然存在较大困难,尤其是对一些普通劳动者和农民工存在明显的进入限制,部分城市推行的“抢人大战”实质上是“抢人才大战”。一些中小城市仍然在推行积分落户政策,超大、特大城市的居住证申领仍有较为严苛的条件,不符合国家的户籍制度改革要求。

城镇基本公共服务尚未覆盖全部常住人口,尤其是教育、医疗、养老、住房保障等方面缺口较大。大量农业转移人口没有同等享有城镇基本公共服务,随迁子女入公办和普惠性民办幼儿园的比重仅为66.1%,47.5%的农民工随迁子女在城市上学面临一些问题,进城农民工人均居住面积只有21.5平方米,比城镇人口平均水平低10平方米。虽然一些城郊村、城中村的人口统计为城镇人口,但基本公共服务却没有同步转换。

2.超大、特大城市过度集聚问题突出

2020年第七次全国人口普查数据显示,中国现有超大、特大城市21个,这些城市是中国城镇体系金字塔的塔尖,集聚了大量的经济、社会资源,尤其是在现行体制下,大量行政资源集中在超大、特大城市等中心城市,进一步加剧了公共服务资源和生产要素的集聚,由此形成了“资源集中—产业集群—人口集聚—资源进一步集中”的恶性循环。不可否认,虽然这种集中、集聚带来了规模效应,但却加大了治理难度,尤其是挤占了中小城市的发展空间。近年来,部分超大、特大城市功能过度集中、中

心城区人口过度集聚,总体表现为城市间分工层次不高、程度不深,实际上缩短了经济循环链条,也限制了国内大循环的规模、层次。

3.部分中小城市产业基础不稳

按照一般规律,工业化和城镇化相互促进,共同支撑了现代化的推进。但从根源来看,产业发展是城市发展的基础,经济集聚是人口集聚的前提。中国部分中小城市尤其是资源型城市,原有的产业发展路径受到挑战,包括资源出现枯竭、交通区位发生变化、创新优势不够明显等,往往会出现产业发展不振、人口流失等现象,国内外研究者将其称为收缩型城市。因为统计口径的差异,主要是难以精准识别出城镇建成区,也缺少精确的城镇人口统计,所以对收缩型城市的数量认识分歧很大,但中西部地区和东北地区的一些中小城市产业发展薄弱、活力下降,是不容忽视的重要问题。

4.城市建设和治理存在明显的短板和弱项

中国城市现代化建设和治理水平均不高。从城市建设来看,有的城市注重“面子”、不注重“里子”,甚至以营造城市风貌作为城市建设的重点,忽视地下设施的建设,忽视城市宜居性的提升,在重大自然灾害面前,城市脆弱性明显上升,城市抗风险能力和发展韧性明显不足。相比城市建设,城市治理能力的短板更为明显。在农村社会向城市社会转型、农村礼俗社会向现代法治社会转型的过程中,城市治理是现代社会治理体系的重要环节。相当数量的城市存在重建设、轻治理、以管理代替治理的现象,粗暴执法屡见不鲜。尤其是城市基层治理体系不健全,社区作为城市治理的基本单元,功能并不完善。

5.城镇化相关体制机制仍不健全

城镇化本质上是人、地、钱等生产要素在空间上的再配置、再优化,因此有利于要素流动的体制机制是推进城镇化的关键。中国城镇化体制与国外有明显不同,根源在于城乡二元体制机制安排,尤其是户籍、土地和资金领域二元分割的制度安排。二元分割体制带来了要素的单向流动,这是造成城乡之间发展不平衡的重要原因,当前城乡间的不平衡已经成为中国发展中的最大不平衡,农村发展的不充分也成为发展中的最大不充分,当前急需改变要素单向流动的格局,实现城乡间要素双向畅通流动。城乡二元户籍制度形式上已

经消除,但城乡、区域间的落户限制并没有完全消除,也不可能在短期内消除。国有土地和集体土地间的制度安排使得土地要素的优化配置更加艰难。从资金领域来看,二元体制虽然不明显,但中国城镇化融资机制正在经历重大调整,面临着重大难题。过去城市政府融资能力较强,这是中国城镇化迅速推进和城市面貌改善的主要力量,但随着前期债务积累和房地产业深度转型,借旧换新、债券发行等面临较大制约,城市政府的融资手段受限、融资能力下降,进一步加剧了城市政府的债务风险。

三、新发展格局下新型城镇化发展的阶段特征

1.城镇间人口流动比重不断提高

国家统计局农民工监测数据显示,2020年中国农民工总量出现下滑,而在外出农民工中,2020年年底在城镇居住的进城农民工为13101万人,比2019年减少399万人,下降了3.0%,城乡间人口转移总量已经稳定甚至出现下降。国家卫生健康委员会的流动人口监测数据显示,省内县际流动人口和省际流动人口比重有所上升,城镇间流动人口比重上升。手机信令的监测数据显示,2017年在新增跨市域流动人口中,以县城和市区作为流出地的比重为36.1%,2018年上升为39.2%,2019年则达到45.1%,呈快速上升趋势,未来在推进农民工市民化的同时,需要更加关注城镇间流动人口问题。随着城镇间流动人口的增多,在城镇化发展模式上,需要从人口进城向满足城乡人口的美好生活转变。

2.农村人口家庭化转移比重提高

从2012年起,中国劳动年龄人口出现减少,虽然近年并未出现过快下降,但随着1962年的出生高峰期人口逐渐退出劳动力市场,这一状况将发生较大改变。据测算,“十四五”时期,中国60岁以上老年人将增加4870万人,是“十三五”时期的1.35倍,劳动年龄人口减少速度将加快。国家统计局农民工监测数据显示,2020年农民工平均年龄为41.4岁,比2010年提高10.4岁;本地农民工平均年龄已达46.1岁,比2010年提高10.1岁。国家卫生健康委员会2018年流动人口发展报告数据显示,老年流动人口规模在2000年以后增长较快,从2000年的503万人

增加至2015年的1304万人,年均增长6.6%。受人口结构客观条件的变化,城镇化将从以农村劳动力进城为主向以农村劳动力及其家属进城为主转变。

3. 区域间城镇化发展将逐步趋于均衡

随着东部地区城镇化水平的提升,城镇化发展速度已开始放缓,而中西部地区城镇化在加速,从2011年起,中西部地区的城镇化增长开始全面超过东部地区,当前随着外向型经济发展不确定性的增加,全国经济的空间格局将会随之进行调整。中西部地区一些中心城市采取有效措施促进产业发展,其产业支撑力度将持续加大,对人口的吸引力也将不断增加,这些城市的城镇化发展速度将会进一步提高。随着就业市场一体化程度的加深,人口将在区域间自由流动,中西部地区城镇化增速将明显快于东部地区,伴随着城镇化的成熟,区域间城镇化发展差距将不断缩小,最终趋于均衡。

4. 以都市圈和城市群为主体形态的城镇化格局形成

交通基础设施条件的改善,降低了区域联系的交通成本,促进了区域人流和物流等要素的流通,拉近了城市之间的距离,改变了各类资源的空间配置,在一定程度上打破了资源配置的行政界线,加速了各类不同等级城市在区域内的联系,有力地促进了都市圈和城市群的发展。从人口流动趋势来看,当前人口已经呈现出从农村流向城市、特别是从中小城市流向大城市的趋势,部分区域中心城市吸引人口的能力在不断加强,依托这些中心城市的都市圈和城市群逐步成熟。

5. 城市建设和治理现代化的需求明显提高

随着城市发展的转型,城市管理现代化水平不断提高,这进一步要求城市发展从注重空间扩张向注重品质提升和可持续发展转变,从而打造更加注重服务、市场、人文和品质的便利城市街区。城市在发展中不再单纯追求物质的建筑现代化,而是更加注重历史文化的传承与延续,城市的人文色彩更加厚重。城市与新技术应用更加紧密,城市更加注重绿色节能,城市与自然生态更加融合。另外,物联网、互联网等信息化手段在城市中得到广泛应用,城市管理更加智能高效、居民生活更加方便,城市的智能化、绿色化和适老化程度将不断提升,新型绿色低碳智慧城市将得到快速发展,并形成许多新的投资和消费机会。

四、新发展格局下新型城镇化的重点任务

按照构建新发展格局的要求,从城镇化发展面临的问题和未来十五年的阶段特征出发,坚持目标导向和问题导向相结合,确定一系列重点任务。

1. 推进农业转移人口市民化,构筑新发展格局的强大内需基础

在进一步放开、放宽城市落户限制的基础上,以更大的力度推进基本公共服务均等化取得突破性进展。全面取消城区人口300万人以下的城市的落户限制,重点是东部地区落户意愿较强的县级市和地级市,前提是统筹好落户进程和公共服务供给能力。实施居住证的城市,要确保居住证的积分依据以就业和社保缴纳年限为主,不宜将学历、购房等作为主要依据。聚焦存量农业转移人口,以居住证为载体,按工作、居住年限阶梯式享有城镇基本公共服务,鼓励城市政府将具备条件的农业转移人口纳入公共服务范围。加强对农业劳动力的就业转移服务,建立就业信息发布平台,发挥好政府和市场就业中介组织的作用。加大对农村劳动力的职业技能培训力度,健全农民工终身职业培训制度,打通农民工职业发展上升通道。为农民工建立多渠道住房保障体系。实行住房供给侧结构性改革,对具备购房能力的农民工,支持其通过住房市场购买商品住房。对暂不具备购房能力的农民工,建立稳定租期和租金等方面的制度,支持其通过住房租赁市场租房,长期稳定居住。加强农民工集中居住区居住环境的改善。

健全“人钱挂钩、钱随人走”的各项政策,督促省及以下政府间建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,尽快推动“挂钩”政策细化落实。深化“人地挂钩、以人定地”,在制定各地区利用计划和安排城镇新增建设用地规模时,进一步增加上年度农业转移人口落户数量指标的权重。

2. 建设现代化城市创新体系,构筑新发展格局的供给体系

大力建设创新型城市,把创新驱动发展作为城市经济社会发展的核心战略。发挥科技创新对全面创新的引领作用,培育新动能,发展新经济。不断发挥科技创新对全面创新和供给侧结构性改革的基础、关键、引领作用,着力推动产业技术创新和

转型升级。创新型城市离不开创新载体建设,发挥城市高新技术产业开发区、经济技术开发区、农业科技园区、可持续发展实验区等平台的载体作用,构建以研发创新为核心的企业生态结构,形成创新企业产业集群。引导中央和省级科研院所、高校等创新机构与城市创新载体合作,构建多种形式的创新合作体系。围绕创新链构建服务链,积极引进技术转移转化、国际技术转让、科技咨询、知识产权等科技服务机构。构建适宜知识流动与传播,营造高效、协同、共享的一流创新环境,既要方便技术研发人员的创新交流,也要为技术研发人员提供便利的生活环境,提高技术研发人员对创新城市的归属感。

推动创新成果转化,将城市创新成果、创新资源转化为现实生产力,促进新技术产业化、规模化应用,锻造产业长板,补齐产业短板,推动产业体系提质升级。推动科技成果供需双方的有效对接,制定科技成果转化专项扶持政策,积极探索科技与金融结合的新路子。建立产学研信息交流服务平台,搭建科技成果推广平台,解决科技创新方和科技成果使用方的信息不对称问题,提高科技成果转化效率。发挥科技服务业的桥梁纽带作用,鼓励不同类型中介服务机构发展,建立一批技术转移机构。推动创新要素向企业集聚,国家科研平台、科技报告、科研数据向企业开放,促进产学研用深度融合,培育具有较强竞争力的创新型领军企业和科技型中小企业。

3. 优化城镇化空间总体格局,拓展新发展格局的循环空间

中国构建新发展格局的潜在优势是拥有支撑国家经济内循环的城乡区域纵深空间。东中西部地区的分异、城乡间的发展级差,是延伸循环链条的广阔空间,但这种地区分异很大程度上体现在各级各类城镇发展的差异上,城镇化空间格局能够通过集聚与辐射优化拓展国家经济纵深。

疏解超大、特大城市非核心功能。着眼“城市一盘棋、全国一张图”,以超大、特大城市疏解非核心功能为抓手,推动超大、特大城市瘦身健体。严格限制医疗、教育、行政办公等大型服务设施的新建和扩建,引导产业、行政、服务功能向周边地区疏解。鼓励中心城区在非保护区内发展高密度住宅,提高中心城区人口居住密度,缓解职住分离状况。完善轨道交通设施,加强中心城区与重点新城的轻

轨线路建设,加快延伸至郊区县的轨道交通建设,并进一步向周边城镇延伸。将过度集聚的产业、服务和人口转移出去既能为产业升级提供更大空间,也能更好地统筹发展和安全,为韧性城市建设提供更大推力,从而实现城市发展能级和竞争力的全面提升。通过疏解非核心功能带动周边中小城市协同发展,实现深度分工合作,延伸产业链条,拓展发展空间。

发挥中心城市的作用。在京津冀、长三角、粤港澳大湾区等相对成熟的城市群,需要发挥都市圈的引领作用,推动城市群一体化发展,因此要淡化中心城市概念,积极疏解超大城市非核心功能,依托城市群全域,推动一体化发展。在山东半岛城市群、中原城市群、长江中游城市群等城市群,需要围绕中心城市加快都市圈建设步伐,以此推动城市群发展。在城市群以外区域,比如在沿边地区、河西走廊等地区,这里的城市间联系度并不紧密,需要依靠这些中小城市支撑起周边的广袤区域,虽然这些城市规模不大,但是也是区域的中心城市,并具有重要的战略意义。

发挥中小城市在城镇化格局中的作用。当前一些中小城市人口存在持续流出现象,问题确实存在,但并非普遍现象,更不能以此来弱化中小城市在城镇化进程中的作用。无论是现在,还是未来,中小城市吸纳人口的能力都高于大城市,当前需要关注以下问题。第一,在成熟的城市群地区,中心城市面临着“城市病”不断增多的问题,部分功能开始向周边地区扩散,需要利用城市群优势,带动和促进中心城市周边中小城市和小城镇的发展,同时在这些城市彻底解决外来人口的市民化问题,以此疏解特大、超大城市功能。第二,中小城市是农业转移人口落脚城市的踏板。要以县城为重点,全面提升县城的生产、生活和生态基础设施条件,增强县城集聚产业和人口的能力。改革按照行政等级和户籍人口配置基础设施和公共服务设施的政策,允许行政等级较低的城镇按照常住人口规模配置相应标准的基础设施和公共服务设施,给予中小城市平等发展机会。

4. 畅通城乡要素双向流动,构筑新发展格局的重要保障

破除城乡二元体制,推动要素在城乡间畅通流动,是构建国内统一大市场的应有之义,也是重要途径。

加快农村集体建设用地制度改革。第一,探索在不改变农村土地集体所有制的前提下,打破农村集体产权制度的封闭现状,激活农村要素资源,提高配置效率。允许来自农村的退休官员、职工等城市人口到家乡参与乡村建设,在不增加乡村建设用地总量的前提下,获得集体建设用地使用权。第二,建立集体建设用地使用权使用付费制度,按照集体建设用地使用权的用途不同,征收相应的土地使用租金,租金的收取用于解决乡村基础设施、公共服务设施建设和村庄管理资金投入问题,建立政府、集体和个人的租金分配比例。第三,加快集体建设用地参与城市建设探索,在集体建设用地参与城市公共租赁住房建设的基础上,探索更多集体建设用地参与城市建设的模式。

打通城市人口进入农村的渠道。在实现农民市民化的同时逐步消除城镇人口向农村流动的户籍障碍,鼓励有意向到农村发展的城镇人口向农村流动。鼓励原籍普通高校和职业院校毕业生、外出农民工及经商人员回乡创业兴业,允许符合条件的在原籍地或就业创业地落户,保障参与乡村自治、住房使用、土地流转经营等相关权益。集体土地使用权面积的大小可以根据实际需求进行合理安排,不设定使用面积最低限,在存量用地范围内也不设定使用面积最高限。鼓励村集体经济组织以“合伙人”制度引进艺术家、跨界精英和创新创业团队,支持“合伙人”与集体经济组织开展深度合作,在人才工程项目评选等方面给予适度倾斜。支持城市二级及以上医院在职或退休医师到基层医疗卫生机

构多点执业,建立义务教育阶段教师农村学校服务期制度。建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村挂职、兼职和离职创新创业制度,鼓励专业技术人员通过兼职方式为农户、新型农业主体等提供增值服务。

以畅通城乡资本流动为导向推动农村普惠金融发展。依法合规开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权抵押融资以及承包地经营权、集体资产股权等担保融资。加强农村产权交易平台建设,提供信息发布、产权交易、法律咨询、资产评估、抵押融资等综合服务,逐步整合形成信息互联、资源共享的农村产权交易信息服务体系;强化对涉农资产资源入市交易的引导,不断拓展贷款抵押物品种。鼓励金融机构和各类中介服务组织为农村产权流转交易提供专业化服务。探索建立物权融资登记托管交易体系,按照“经营市场化、管理专业化、股权多元化、风险可控化”的原则,依托产权交易中心,探索建立物权融资登记托管交易公司,连接各级各类要素市场,实现涉农要素流动和价值发现等功能。

参考文献

- [1] 张晓旭. 新型城镇化为构建新发展格局积蓄动能[N]. 经济日报, 2022-01-19.
- [2] 王一鸣. 科学把握构建新发展格局的逻辑[N]. 经济日报, 2021-11-10.
- [3] 江小涓, 孟丽君. 内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环: 国际经验与中国实践[J]. 管理世界, 2021(1).

Key Tasks of Promoting New Urbanization Under the New Development Pattern

Zhang Xiaoxu

Abstract: The construction of a new development pattern is a major strategic deployment in the modernization drive, the economic and social development of various fields put forward new requirements. The new urbanization and the construction of a new development pattern are intrinsically related. China needs to grasp the characteristics of the new urbanization stage in the next 15 years according to the requirements of the new development pattern and the prominent problems facing urbanization development. We will take effective measures to grant urban residency to rural migrant workers, build an innovative system for modern cities, optimize the overall spatial pattern of urbanization, and smooth the two-way flow of factors of production between urban and rural areas, so as to further improve the new urbanization strategy.

Key Words: New Urbanization; New Development Pattern; Domestic Demand Potential; Supply System

(责任编辑:张子)