经济日报 ECONOMIC DAILY

调查研究

新时代推动城镇化高质量发展的着力点

□ 贾 珅

城镇化是伴随着工业化发展的，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是国家现代化的重要标志。“十三五”时期，我国城镇化率稳步提高，2019年我国常住人口城镇化率首次超过60%。与此同时，我国也面临城镇人口和就业增长放缓、城镇就业结构出现两极化趋势等问题。面向未来，我国城镇化仍有较大发展空间，需深刻认识深入推进新型城镇化对经济社会发展的重大意义，主动把握城镇化蕴含的巨大机遇，准确研判城镇化发展的趋势特点，以新目标新思路推动城镇化高质量发展。

我国城镇化发展还有很大空间

“十三五”时期，我国城镇化取得积极进展，为稳定经济增长和就业发挥了重要作用。主要表现为：城镇化率稳步提高，我国城镇常住人口从2015年末的7.71亿人增加到2019年末的8.48亿人，常住人口城镇化率从2015年末的56.1%上升到2019年末的60.6%；城镇就业总量和城镇就业比重继续上升，2019年末城镇就业人员达到4.4亿人；城镇消费和投资为稳定总需求作出了重要贡献，2015年至2019年，城镇居民消费支出占城乡居民总消费的比重从74.8%上升至76.4%。从世界其他国家的发展经验看，人均GDP达到1万美元、城镇化率达到60%后，至少还将有10年到15年的城镇化较快发展期。参考这一经验，我国通过努力有较大机会到2025年将城镇化率提高到65%以上，到2035年将城镇化率提高到75%以上。

现实地看，我国城镇化发展还有较大空间。一方面，中西部地区城镇化还有较大潜力。2019年，我国东部地区城镇化率达到68.5%，而中部地区和西部地区的城镇化率分别为56.8%和54.1%。中西部地区应是我国城镇化着力推进的重点区域。另一方面，户籍人口城镇化率的提升还有较大空间。打破城市内部二元结构是新型城镇化的一个重要任务。2019年，我国户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率相差16.2个百分点，未来一段时期，若能把提高户籍人口城镇化率放在更加重要的位置，通过持续提升各类优质公共服务供给，为更多流动人口在城镇落户创造条件，将有效释放城镇化潜力。

需重视推动城镇化面临的困难与挑战

我国城镇化发展的成果丰硕、前景可期，但面临的困难与挑战也较为明显，对此需高度关注。

一是新形势下需探索推动城镇化的新路径。中西部地区是未来城镇化发展的重要区域，但其发展条件与东部地区有明显差异，也难以简单复制东部地区过去的城镇化路径。具体来看，一是中西部地区的区位条件使其发展制造业特别是劳动密集型制造业的物流成本、生态环境成本更高，工业化难度比东部地区更大；二是中西部地区工业结构长期偏“重”，城镇制造业创造就业的能力不强；三是西部地区的人口条件与东部不同，不少地方由于长期的劳动力输出，人口老龄化较为严重，这将削弱其工业化、城镇化的动力。

二是城镇优质公共服务供给不足问题亟待解决。长期以来，城镇公共服务特别是优质公共服务供给不平衡不充分问题较为突出。根据国家卫健委的流动人口动态人口监测等调查反映的情况来看，城镇公共服务特别是优质公共服务的可得性，是目前影响流动人口落户意愿的首要因素。可以说，优质公共服务供给不足，是深化户籍制度改革、促进劳动力自由流动的重要制约。

三是城镇就业增长放缓对城镇化形成挑战。城镇就业机会的增长是城乡人口转移最重要的驱动因素。近年来，全球经济增长低迷，国际经贸摩擦加剧，我国经济下行压力加大，再叠加新冠肺炎疫情的影响，我国就业压力显著加大。与此同时，就业结构也出现了变化，以制造业就业为代表的城镇中等收入就业岗位占比下降，建筑业就业、餐饮住宿业就业等低收入就业岗位比重上升。这些变化都会影响城镇化的动力和质量。

推动城镇化高质量发展的现实路径

面对新形势新挑战，我们要以新的目标和思路来推动城镇化高质量发展。

第一，提高户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率，仍是下一阶段推动城镇化的重要抓手。未来15年，我国GDP名义增速若能达到5%以上，我国人均收入就将超过2万美元（现价）。在目前人均收入2万美元以上的主要国家中，城镇化率最低的是意大利和德国，城镇化率分别为70.4%和77.3%，其他国家的城镇化率均超过80%。因此，到2035年，我国城镇化率达到70%，这应是一个较低的目标，可考虑力争实现达到75%左右的目标。党的十九大报告提出到2035年“基本公共服务均等化基本实现”，这意味着城乡之间以及城市内部的二元结构届时应已基本消除，户籍人口城镇化率应与常住人口城镇化率基本一致。

第二，进一步提升城镇就业质量，为推动城镇化提供动力支撑。新形势下，推动城镇化高质量发展的一个核心问题是：高质量的城镇就业从哪里来？在城镇化快速发展时期，制造业是中等收入就业岗位最重要的创造者。但由于需求结构变化、技术进步等因素，制造业就业比重将不可避免地继续下降，因此要寻求能够接续创造高质量就业岗位的行业。近年来，金融、信息技术等行业吸纳了部分高学历劳动者，但其他高学历劳动者以及中低技能劳动者则更多流向了建筑、餐饮住宿、批发零售、交通运输、个体经营等。尽管就业新形态不断涌现，但从平均收入水平和人力资本积累来看，一些新就业形态的质量整体上不高。进一步改善就业结构，可考虑把教育、科研等行业作为城镇产业结构和就业结构调整升级的主攻方向，使人力资本提升、就业结构改善与城镇化高质量发展形成良性循环。

第三，坚持协调发展，对中西部地区城镇化给予更大支持。目前，东部地区城镇化整体上已经达到较高水平，虽仍有发展空间，但城镇化动力和要素支撑相对较弱。未来，要进一步释放中西部发展潜力，应在深化改革和支持政策方面给予中西部地区更多指导和直接帮助，对中西部地区重点城市群和区域中心城市的发展给予更大支持，在低污染、高效益、高就业吸纳的产业项目布局上对中西部地区给予更大倾斜，在教育、卫生、科研等的发展上给予更多政策和人才支持，在财税和其他公共资源方面给予更大力度的保障。

（作者单位：国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部）

理论驿站

强化生态文明建设的制度力量

□ 吴 楠

今年是“绿水青山就是金山银山”理念提出15周年。15年来，“绿水青山就是金山银山”理念已经成为全党全社会的共识和行动，成为新发展理念的重要组成部分。今年习近平总书记在浙江考察时强调，“实践证明，经济发展不能以破坏生态为代价，生态本身就是经济，保护生态就是发展生产力”，提出“坚定走可持续发展之路，在保护好生态前提下，积极发展多种经营，把生态效益更好转化为经济效益、社会效益”的期望。这一重要精神为各级党委和政府坚定践行“绿水青山就是金山银山”理念，不断推动生态文明建设，走生态美、产业兴、百姓富的可持续发展之路，指明了方向。

建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的千年大计，是实现中华民族伟大复兴的重要战略任务。我们党一贯高度重视生态文明建设。习近平总书记反复强调，环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福，绿水青山就是金山银山；保护环境就是保护生产力，改善环境就是发展生产力；像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境……我们在生态环境保护上，一定要树立大局观、长远观、整体观，不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。当前的一项重要任务，就是在推动生态文明建设中加强协同，做好制度建设，完善激励机制，推动我国生态文明建设不断走向深入。

第一，进一步加强推动生态文明建设的协同力。生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条，生态文明建设具有很强的整体性、系统性。全方位、全地域、全过程开展生态文明建设，需要统筹多方资源，实现区域间协同。

现实地看，当前统分结合、整体联动的工作机制尚不健全，生态文明建设区域合作仍然虚多实少。对此，需贯彻“一盘棋”思想，真正将各地区发展放到协同发展的大局之中，统筹兼顾、求真务实，扎扎实实围绕整体目标解决问题。一是加强全方位协同，对生态文明建设进行全面、系统、科学的规划，不仅重视产业协同，还要做好监管合作、联合执法、司法协作等；二是尊重区域差异，根据各地的区位条件、发展基础、资源禀赋等因素，找准区域定位，因地制宜，实施不同的政策安排，鼓励基层大胆探索、先行先试，并将试点经验及时推广；三是有效促进要素流动，推动产业结构优化，实现跨区域整合资源，倒逼产业转型升级，特别是要做长做强生态产业链；四是进一步提升环境保护专项资金使用效率，从机构设置、信息整合、人员编制、公共基础设施等方面有效推进各地区生态环境保护工作。

第二，不断强化生态文明建设的制度保障。党的十八大以来，我国生态文明建设成效显著。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，党的十九大把“污染防治攻坚战”列为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一，全党全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况明显改变。

其中，生态文明制度体系加快形成，为推动生态环境根本好转、建设生态文明和美丽中国提供了有力制度保障。在此基础上，我们还需切实提升治理效能，增强生态文明建设的实效，构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系。

对此，要实行最严格的生态环境保护制度，健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系；要全面建立资源高效利用制度，健全自然资源产权制度，落实资源有偿使用制度，实行资源总量管理和全面节约制度，健全资源节约集约循环利用政策体系，健全自然资源监管体制；要健全生态保护和修复制度，统筹山水林田湖草一体化保护和修复，加强对重要生态系统的保护和永续利用，加强对长江、黄河等大江大河的生态保护和系统治理；等等。

第三，因地制宜建立健全相关激励机制。我们要更好践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，离不开务实管用的激励机制。

在具体工作中，要以问题为导向，深入了解治理对象，综合运用法治、市场、行政等多种手段。使市场在资源配置中起决定性作用，有效激发市场主体绿色发展的潜力与活力；以消费端带动供给端，培育绿色商业模式，催生新型消费业态；不失时机推动互联网、人工智能、大数据等新兴技术与产业深度融合，在生态环保基础技术、通用技术、前沿技术等方面切实发力；鼓励生态环保技术创新，落实对生态环保产业的减税降费支持，积极推动金融机构发展绿色金融业务，撬动更多社会资本进入生态产业。

与此同时，从维护国家生态安全的高度对评估和监管进行谋划。要严明生态环境保护责任制度，建立生态文明建设目标评价考核制度，开展领导干部自然资源资产离任审计，落实中央生态环境保护督察制度，健全生态环境监测和评价制度。同时，利用大数据等技术有效弥补传统评估和监管机制的不足，提高评估与监管的精确性、科学性。还要通过完善生态环境公益诉讼制度、生态补偿和生态环境损害赔偿制度等，鼓励社会公众参与到生态文明建设中，形成全社会共同推动生态文明建设的理想局面。

（作者系安徽省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、安徽省社会科学院《江淮论坛》编辑室主任）

切实提升城市基层治理体系效能

□ 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

城市基层治理是实现国家治理现代化的基础工程。习近平总书记指出，“要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立‘全周期管理’意识，努力探索超大城市现代化治理新路子”。这为我们不断完善城市治理体系和城乡基层治理体系、提升城市基层治理效能，指明了方向、提供了遵循。当前和今后一个时期，我国发展面临的风险挑战前所未有，需要优先稳就业保民生，在稳定经济运行的同时，也要做好保城市基层运转的工作，这就需要进一步提升城市基层治理体系的效能，更好地保持经济持续健康发展和社会大局稳定。

坚持以人民为中心，使人民群众成为提升城市基层治理体系效能的动力源泉。人民城市人民建，人民城市为人民，城市与人的紧密联系是天然存在的。我们推动城市基层治理必须坚持以人民为中心的发展思想，把人民对美好生活的向往摆在城市建设和治理的重要位置，更好满足城市基层社会的公共需求，并将以人民为中心的发展思想落实到城市基层治理的各领域各环节中。同时也要看到，有效提升城市基层治理效能，还需紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民，充分发挥最广大人民的积极性、主动性、创造性，持续推动城市治理体系和城乡基层治理体系日益完善。

尊重城市发展规律，找准提升城市基层治理体系效能的切入点。我们党在认识问题和解决问题时，一贯强调要深刻认识并尊重事物自身的发展规律，这也是我们着力提升城市基层治体系理效能进程中必须遵循的重要原则。一方面，要尊重城市基层治理发展的规律，充分认识到城市基层治理更多体现的是城市治理中的小问题、小细节，通过不断鼓励群众参与性强、“切口小”的“微创新”，来完善城市基层“微治理”闭环，逐步实现城市基层治理体系效能的提升。另一方面，要不断深化对城市基层治理规律的认识，通过科学预判发展趋势，有效降低不确定性、提高灵活性，更好地实现源头治理，将城市基层治理问题化解在基层，以最经济、最有效的预防措施提升城市基层治理体系效能。

加强党建引领，夯实城市基层治理体系效能的组织优势。坚持党建引领是我国城市基层治理体系的独特优势，是城市基层治理中行动力、执行力和动员力的依托所在。要不断完善党建引领城市基层治理的相关机制，把党和政府对城市基层治理的政策和要求落实落细，使基层党建贯穿城市基层治理的全周期，推动党建引领城市基层治理体系建设更加有力有效。具体来看，要主动谋划党建引领城市基层治理，将党建引领与问题导向、目标导向有机结合起来，将更好完成中心任务与有效解决现实难题有机结合起来，增强城市居民的归属感和责任感，提升城市基层治理的适应性。

增强制度供给，强化城市基层治理体系效能的制度保障。当前，制约城市基层治理效能有效提升的一个重要因素，就是相关体制机制改革尚未到位，有效的制度供给还需加强。一方面，要加强制度设计，合理厘清权责边界，理顺条块关系，深化街乡镇管理体制改革，推动治理重心向基层下移，建立健全责任清单，以群众需求倒逼政务流程再造。另一方面，要坚决杜绝形形色色的形式主义，充分发挥基层的积极性、主动性和创造性，对行之有效的好经验、好做法加以提炼，上升为可复制可推广的相关制度，不断丰富城市基层治理的方式方法，进而推动城市治理体系和城乡基层治理体系的建设和完善。

加快技术创新和理念更新，持续推动城市基层治理现代化。当前，我国智慧城市建设已经取得了一系列成果。在此基础上，需要进一步推进城市基层治理智慧化，特别是要着力强化街乡镇智慧化平台建设，在实践中不断推动技术创新和理念更新，积极破解城市基层治理的堵点和难点，有效弥补基层治理资源不足等问题。可通过引入大数据技术对基层问题进行实时梳理总结，增强相关工作的预见性，推动服务前置，实现城市基层治理的精准化。同时，城市基层治理的智慧化不是简单的治理技术化，技术的升级、数据的汇聚、流程的优化都要把人的需求放在第一位，要把技术创新和理念更新融入推动城市治理现代化的进程之中，不断拓展提升城市基层治理效能的空间。

（执笔：陈松川）

实践真知

建强农村基层党组织 助推乡村振兴

□ 李宇鹏

党的农村基层组织是党在农村全部工作和战斗力的基础，全面领导乡镇、村的各种组织和各项工作。乡村振兴战略是党的十九大提出的一项重大战略，是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务，是新时代“三农”工作总抓手。办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党的农村基层组织建设，大抓农村党支部、建强战斗堡垒，取得明显成效。当前，农村改革不断深化，完成决战决胜脱贫攻坚、推动新时代乡村全面振兴的目标任务艰巨，必须把党的农村基层组织建设摆在更加突出的位置来抓，加强和改善党对“三农”工作的集中统一领导，充分发挥党把方向、谋大局、定政策、促改革的主心骨作用，将党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用切实发挥出来。

一是不断增强建设基层党组织的自觉。党管农村工作是我们的传统，重视并抓好党的农村基层组织建设是党员领导干部的政治责任。农村基层党组织是贯彻落实乡村振兴战略的组织者和实践者，是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”，必须坚持大抓基层的鲜明导向，实现党的组织和党的工作全覆盖，抓紧补齐基层党组织领导基层治理工作中的各种短板，把各领域基层党组织建设成为实现党的领导的坚强战斗堡垒。要不断增强建设基层党组织的自觉，加强基层党员干部党性修养，农村基层党支部书记要坚持带头严肃党内生活，主动熟悉掌握党在农村的路线、方针和政策，自觉把贯彻落实乡村振兴战略与本地实际相结合；要做好基层党组织的舆论宣传工作，以全国乡村振兴示范村为典型，加强学习借鉴，传播农村基层党组织推动工作的好经验、好做法；要完善创新激励机制，健全完善农村基层党组织党员干部考核制度。

二是健全加强基层党组织建设的相关机制。加强党的农村基层组织建设，是更好落实党的方针政策和各项工作任务的需要，须建立健全长效机制，更好发挥农村基层党组织的作用。健全加强基层党组织建设的相关机制，要不断健全完善农业农村优先发展的制度安排，在干部配备上优先考虑、在要素配置上优先满足、在资金投入上优先保障、在公共服务上优先安排；要探索推进有益于现代乡村社会治理的机制创新，多措并举扩大农村基层党组织的覆盖面，增强农村基层党组织的组织力和领导力；要健全党员教育机制，做好对党员的教育管理，认真落实“三会一课”，深入开展主题教育、专题教育等，进一步巩固农村基层党组织建设；要切实提高农村党员的思想认识、理论水平和业务能力，确保农村党支部的战斗堡垒作用能够充分发挥。

三是持续提升基层党组织的工作效能。农村基层党组织的执行力，直接决定着党的农村工作路线、方针和各种惠农政策能否落到实处，关系着乡村振兴战略的实施进程，必须切实增强基层党组织的活力和战斗力，持续提升基层党组织的工作效能。首先，要强化责任担当。责任担当是干事创业的基础，基层党组织的党员干部来源于群众、扎根于群众，需时刻牢记责任意识，发扬奉献精神，敢于迎难而上。其次，要增强服务本领。农村基层党员干部不仅要有担当意识，而且要熟悉党的路线、方针和各种惠农政策，掌握带头致富的技术本领和化解群众纠纷的法律知识，学会统筹兼顾。再次，要抢抓机遇抓落实。乡村振兴战略的实施，提供了乡村发展的新契机。农村基层党组织需落实好、执行好围绕这一战略的各项要求和部署，在培育新型职业农民、发展智慧农业、建设美丽乡村中出实招、见实效，不断巩固发展“三农”持续向好形势，为经济社会持续健康发展提供有力支撑。

四是有的放矢释放基层党组织活力。农民群众是乡村振兴的建设主体，也是农村基层党组织的服务对象。释放农村基层党组织的活力，提升基层党组织的组织力、凝聚力和服务力，能够更好地宣传农民群众、组织农民群众、凝聚农民群众和服务农民群众，把群众的美好生活向往作为基层党组织开展工作的目标，丰富农村公共服务供给类型、内容和途径，使群众紧紧围绕在基层党组织周围，“绳往一处拧，劲往一处使”，助推乡村振兴战略的顺利实施。释放基层党组织活力推动乡村振兴，关键在于释放农民群众的创造活力。要加强科技创新应用，推动更多科技人才、专利成果下乡，将创新成果快速转换成农民群众可以掌握的现实生产力，具体在推动乡村5G、物联网、云平台和大数据建设等方面发力，优化农业发展规模，拓展农业发展类型，推动农业组织模式和经营模式变革；要加强“三农”工作干部队伍的培养、配备、管理和使用，把懂农业、爱农村、爱农民作为基本要求，加强组织引导，积极引导农民群众创新创造，释放民智，汇集民力；要充分发挥基层党支部书记的“领头雁”作用和党员干部的先锋模范带头作用，坚持问题导向、目标导向、结果导向，牢固树立新发展理念，采用新思路新方案，攻克制约乡村产业、人才发展的难点，疏解基础设施通达的堵点，治理环境污染的痛点，带着对农民群众的深厚感情做工作，为农民群众干实事、干好事、干成事，真正深入群众，真心依靠群众，真诚服务群众。

（作者单位：北京化工大学公共管理系）

本版编辑 栾笑语