

构建人与自然和谐共生的城镇化格局

魏后凯

(中国社会科学院农村发展研究所所长, 研究员, 中国城市经济学会副会长)

城镇化速度可以划分为低速、中速、中高速、高速以及超高速等五个等级, 城镇化水平增速在 1.4 个百分点以上的为超高速增长, 增速在 1—1.4 个百分点的为高速增长。1996—2017 年, 中国的城镇化率年均提升 1.42 个百分点, 处于超高速的城镇化进程时期。这种城镇化超高速发展会对资源环境产生巨大的压力, 导致资源消耗高、生态遭受破坏、环境遭到污染等一系列问题。2021 年, 中国城镇化率达到 64.72%, 速度仅提高了 0.83 个百分点, 呈现明显的减缓趋势, 说明中国超高速城镇化时代已经结束, 城镇化逐步转向高质量发展阶段。

党的二十大报告明确提出, 以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴, 并系统阐述了中国式现代化的五个特征。其中一个重要的特征是中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。党的十八届五中全会提出要构建科学合理的城市化格局。构建科学合理的城镇化格局, 其内涵相当丰富, 包括科学合理的城镇化规模格局、空间格局、生态格局。总体上看, 过去对规模格局、空间格局研究的比较多, 而关于生态格局的研究相对较少。党的二十大报告中提出要深入实施新型城镇化战略, 以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局, 推进以县城为重要载体

的城镇化建设, 就涉及到构建科学合理的城镇化规模格局和空间格局。同时, 报告还多次强调人与自然和谐共生, 涉及到生态格局的构建。报告的第十部分分别从四个方面阐述了如何推动绿色发展、促进人与自然和谐共生, 提出尊重自然、顺应自然、保护自然是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。推进以人为核心的新型城镇化, 同样需要坚持人与自然的和谐共生。城镇化是经济社会发展的结果, 是实现现代化的必由之路, 也是现代化的一个重要标志。在中国式现代化的视域下, 必须将绿色发展的理念融入到城镇化过程之中, 构建人与自然和谐共生的城镇化格局。

首先, 绿色发展是新型城镇化的内在要求, 也是新型城镇化的本质特征。在绿色城镇化的背景下, 城镇化率每提高一个百分点, 对资源、环境、土地、能源的消耗以及“三废”的排放都应降到最低水平, 以尽可能小的资源环境消耗推进城镇化发展。其次, 绿色城镇化是各个国家追求的发展目标和方向, 中国城镇化也面临绿色转型的问题。最后, 坚持人与自然和谐共生, 是全面建设社会主义现代化国家的内在要求, 是对城镇和乡村的共同要求, 也是对所有地区的共同要求。因此, 人与自然和谐共生应体现在城镇化的各领域、各方面、全过程之中。

(作者简介) 魏后凯(1963—), 男, 湖南衡南人, 中国社会科学院农村发展研究所所长, 研究员, 博士, 主要研究方向为城市与区域发展、国家区域政策、经济增长与地区差异、城镇化、区域规划、资源与环境经济等。

(收稿日期) 2022-12-25

(修回日期) 2023-01-15

为推进构建人与自然和谐共生的城镇化格局,现提出以下五点建议:

第一 推进城镇化要坚持底线思维。

底线思维即以底线为基本导向的系统战略思维方法,主要通过找准底线、守住底线,防止发生最坏的结果,从而调控事物朝着预定的目标和方向发展。“底线思维”是习近平同志再三强调的一个概念,也是习近平治国理政重要的思维范式。《全国国土空间规划纲要》就是这种底线思维的体现。国土空间规划的核心是“三区三线”。“三区”指的是城镇空间、农业空间、生态空间,“三线”指的是城镇开发边界、耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线,这三条线就是底线。

在推进城镇化的过程当中,应该多管齐下,守住底线。目前,学术界对于底线的理解尚未达成共识,一般认为底线是不可逾越的红线、警戒线、限制范围、约束框架。另一种理解是,底线是人们心理可以承受的最低限度和预定目标任务的一个最低要求。通过近期的研究,我个人把这种底线分为四种类型:一是安全底线。比如粮食安全底线、18亿亩耕地红线、生态安全底线等。二是目标底线。例如,在全面建设小康社会时期提出的打赢脱贫攻坚战,就是全面建成小康社会的一个目标底线。三是制度底线。相关的法律条文、强制性标准、生态环境保护规定等都属于底线任务、底线要求。四是利益底线。党的二十大报告提出要保障进城落户农民合法土地权益,这种合法权益就属于利益底线。在推进城镇化的过程当中,城镇和乡村建设一定要多管齐下,守住底线。重点是科学设定预定底线,实行负面清单制度,完善激励约束机制。

第二 加快城镇化绿色转型。

2006年,有学者提出绿色城镇化概念。2011年,我们开展了城镇化绿色转型研究,并发表了这方面成果。随着国土空间规划的实施,城镇化绿色转型将进一步加快。首先,城镇规划建设模式发生转变,由过去注重外延扩张的扩张性模式转向强调限定城市边界、优化空间结构的内涵式模式。其次,严格耕地和生态保护。从第二次全国土地调查到第三次全国土地调查,全国耕地面积减少了1.13亿亩,城镇村及工矿用地面积增加了22.9%,交通运输用地面积增加了20.3%,其中就包括占用部分耕地。最后,加强都市圈和城市群的治理。首要的是转变发展方式,其次要优化产业结构与空间结构,最后是高质量,追求高质量发展、高品质生活、高效能治理。

值得注意的是,不同地区因经济发展条件、水平

和城镇化水平不同,碳达峰的时间存在差异。碳达峰、碳中和是对全国总体而言的,由于每个地区的发展条件和水平、城镇化水平不同,因此各地区承担的功能和对全国总体的贡献度不同。很多欠发达地区也提出要在2030年实现碳达峰、2060年实现碳中和,该目标忽视了当地实际的经济社会发展水平,在经济尚未发展起来之前就要实现碳达峰,会限制未来的发展。因此,各地区碳达峰的时间点应是不一样的。

第三 坚持城乡生态环境系统治理。

城市与乡村是一个相互依存、相互融合、互促共荣的发展共同体,城乡生态是一个大系统,不能将其割裂开来,要促进城乡生态融合,构建城乡一体的生态网络。党的二十大报告突破了城乡二元思维,明确提出要“推进城乡人居环境整治”。在新形势下,要全面推进城乡人居环境综合整治,着力加强农用化学投入品减量增效,在城市和乡村大力发展生态建筑,创造一个天人合一、尊重自然、建筑与环境高度融合的良好建筑生态。

第四 实行城乡空间的双重管控。

现阶段,我国城镇土地总面积占陆地国土面积的1%左右,未来城镇及建设空间的极限占比不会超过3%,也就是说,国土空间绝大部分都属于乡村地区。因此,优化国土空间格局或者城乡空间格局,一定要城乡双重管控,既要划定城市开发边界,又要划定永久乡村空间,通过双重管控优化国土空间格局,推动实现人与自然和谐共生的城镇化。

第五 统筹协调城镇化与耕地保护。

在城镇化的过程中,一定要保护好耕地,尽可能少征耕地、不征优质耕地,协调好城镇化与耕地保护之间的矛盾。一是划定并严格控制城镇开发的边界。城市不能无限蔓延,城市周边都是质量比较好的耕地,要划定并落实城镇开发边界、永久基本农田,严守耕地红线。二是要加强对耕地占补平衡的全面全程监管,实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,防止征多补少、征优补劣。三是要提高城乡建设用地的使用效率,尤其是中小城市、小城镇、农村的建设用地效率较低,存在大量的低效产业用地,如何把这些低效产业用地激活,提高建设用地的使用效率,是未来需要做的重点工作。四是建立城乡统一的建设用地市场,农民进城以后,城镇建设用地要增加,但农村的建设用地,尤其是宅基地又无法退出,导致城乡建设用地双增长,因此需要建立城乡统一的建设用地市场,盘活土地资源。

(编辑:耿冰;责任编辑:申小菊)