

创新驱动视角下新型城镇化发展策略研究——以广西为例

□ 陈 斌

[摘 要] 新型城镇化是推动地区经济社会发展的重要引擎，从以土地、人口为核心的“要素驱动”发展方式向以制度、技术创新为核心的“创新驱动”发展方式转变。当前，广西新型城镇化正处于加速、转型叠加时期，且在发展过程中面临城市群等级与经济地位不匹配、科技创新支撑能力不足、相关领域制度安排和体制机制不完善、农业转移人口市民化困难等一系列共性问题。而要解决以上深层次的问题，广西新型城镇化建设迫切需要转入创新驱动新轨道，重点以城市群为主体形态、以科技创新为核心支撑、以制度创新为基础保障，深入推进新型城镇化高质量发展。

[关键词] 科技创新；制度创新；新型城镇化

[文献标识码] A [中图分类号] F291.1 [文章编号] 1672-7045 (2020) 10-074-04

习近平总书记指出：“抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。我们要推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，必须及早转入创新驱动发展轨道。”“十三五”规划建议提出“深入实施创新驱动发展战略”。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，全面审视国内外发展大势，深入实施创新驱动发展战略，确立了创新发展理念，并围绕创新发展出台一系列重大举措，开辟了我国创新发展的新境界^[1]。广西一直以来致力于创新，“十二五”末科技研发投入、高新技术企业数、创新型企业数，同比分别增长78%、123%、153%。但科技发展滞后、创新机制不活、创新能力不足等问题仍是突出短板。为破除创新驱动瓶颈，2016年，广西召开全区创新驱动发展大会，提出要“深入实施创新驱动战略，让创新成为引领广西发展的第一动力”。随后，创新驱动战略开始覆盖广西经济社会建设各领域，并在新型城镇化建设领域生根发芽。在此背景下，深入研究创新驱动战略下新型城镇化高质量发展问题具有重要现实意义。

1 新型城镇化建设亟须转入创新驱动新轨道

近年来，新型城镇化建设备受社会各界的高度关注，“十三五”规划纲要提出要“实施创新驱动发展

战略”“坚持以人的城镇化为核心、以城市群为主体形态、以城市综合承载能力为支撑、以体制机制创新为保障，加快新型城镇化步伐”^{[2]、[3]}。可见，新型城镇化迫切改变过去传统发展模式，转向“创新驱动”发展模式。换言之，新型城镇化是一个系统性工程，必须从城市要素集聚方式、城市产业形态、城市治理模式等方面进行全方位创新^[4]，才能实现高质量发展。

从全国层面看，我国新型城镇化从要素驱动向创新驱动转变是大势所趋^[5]。深究其原因，一方面，以往城镇化过度依赖土地要素驱动已不可持续，表现在城镇土地供不应求和土地资源浪费并存，导致了土地要素瓶颈制约不断凸显；土地财政愈加脆弱，该模式难以持续，容易导致经济、金融风险；土地供给常倾向于工业用地，导致了住宅用地供应短缺，“地王”频现，房价上涨过快，且居高不下，直接压低了居民消费水平；房地产等领域出现了资产泡沫现象^[6]，非实体经济聚集了过多资源，严重削弱了实体经济增长新动力赖以形成的基础^[7]。另一方面，以往城镇化过度依赖人口要素驱动也难以继，表现在农村剩余劳动力供给量不断下降、人口老龄化加剧，导致城镇化中劳动力供求失衡；进城务工人员在劳动报酬、社保福利等方面的不平等待遇，导致了市民化进程缓慢，使农村留守儿童、空巢老人问题愈加突出；农业转移人口过度流入大城市，引发“城市病”，而大部分中小城镇人口吸引能力不足。

从广西层面看，广西新型城镇化对创新需求愿望越来越强烈。深究其原因：一方面，广西城镇化发展比较滞后。改革开放以来，广西城镇化快速推进，城镇化率从1978年10.64%提高到2018年50.22%，年均提高约0.99个百分点。但是，过去粗放式城镇化发展模式致使总体质量、效益偏低，城镇化滞后局面未根本扭转。据统计，2018年广西城镇化率比全国低9.36个百分点，排全国第26位。同时，2013年广西城镇化工作会议、2016年广西创新驱动发展大会的召开及《广西壮族自治区新型城镇化规划（2014—2020年）》等政策的出台，都表明今后的城镇化建设要推行集约高效的城镇化模式。另一方面，广西各经济区域城镇发展不协调。据统计，2017年广西北部湾经济区城镇化率为54.96%，较珠江—西江经济带、桂西资源富集区分别高出4.32、17.92个百分点。此外，2017年，北部湾城市群正式进入国家级城市群梯队，这意味着南宁、北海、钦州、防城港等地级市，有着更为突出的政策红利，将吸引更多劳动力、资金等要素，城镇化速度将更快，差距也必将会进一步扩大。

2 以城市群为主体形态推进广西新型城镇化

作为经济增长重要引擎，城市群已成为衡量一个国家和地区经济发展水平的重要标志。纵观世界发达地区城镇化进程，既不是个别城市的“一城独大”，也不是少数地区的“简单均衡”，而是通过发展城市群，推动区域协调发展，深化城市优势互补，共享自然、人文和社会等资源，实现共同振兴^[8]。习近平总书记在2013年中央城镇化工作会议上明确指出：“要把中国城镇化道路的重点放到促进城市群的发展上。要优化布局，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协调发展。”《2019年国务院政府工作报告》则强调要“坚持以中心城市引领城市群”。

近年来，广西积极贯彻落实中央战略部署，重点做强、做大北部湾城市群，着力构建桂中、桂北、桂东南城镇群，培育沿边城镇带，并取得了较好成效。其中，北部湾城市群于2017年1月20日上升为国家级城市群，这将有力推动北部湾各大城市及周边城市的发展，让其借助这一平台在更高层次上参与省域及国际合作和竞争。但是，广西城市群（城镇群）发展还面临着城镇化虚高“半城镇化”、流动人口市民化难、城市群等级与经济地位不

匹配、缺乏基本公共配套等一系列共性问题^[9]，尤其是桂东南等城镇群仍然是单一城市的城镇化，处于孤立分散、各自为战的发展局面。

因此，广西要将城市群（城镇群）作为新型城镇化的重要载体和主体形态创新，加快打破行政区划壁垒，将广西各市捆绑在一起，整合资源，充分实现生产要素在广西范围内有序流动，形成优势互补，最终引领广西新型城镇发展。一方面，优先发展北部湾城市群，加快推进以通信、交通、产业、户籍等领域为重点的同城化建设，不断强化群内区域经济一体化建设。同时，积极探索建立以基础设施互利互通、公共服务共建共享以及生态环境联防联控等为重点的跨省城市群发展新模式，加快促进桂粤琼一体化发展。另一方面，进一步明确桂中、桂北、桂东南城镇群内各节点城市功能定位，处理好群内大中小城市与小城镇间的关系，并紧扣协同发展这一主线，加快构建城镇群内部的创新、生产、社会和生活网络体系，促进各类城镇相互协作，实现优势互补、错位发展。

3 以科技创新为核心支撑推进广西新型城镇化

从历史维度看，推动城镇化进程的决定性力量是科技创新引发的科技革命。以蒸汽机、电力和计算机技术为主要标志的三次科技与产业革命，催生了现代工业，推动城镇规模的迅速扩大^[10]。目前全世界50%以上人口生活在城镇（第一次工业革命之前，全球城镇人口占比仅3%），70%GDP和85%以上第三产业增加值都来自城镇，90%以上高等院校和科研力量集中于城镇。从具体实践看，科技创新在推动城镇产业发展、改善城镇基础设施、提升城镇规划和管理水平方面都具有重要作用，尤其是产业发展方面，通过加快科技成果转化和产业化，促进产业升级和经济结构调整，可以有效提高工业化和城镇化水平。

近年来，城镇化已成为广西经济增长的巨大引擎，但快速城镇化也引发了空间扩展的失控，导致了交通拥堵、环境污染和就业、住房困难等，还拉大了城乡差距，引发了社会不公平、不公正问题。为此，广西必须依靠科技创新，发挥其核心作用，解决上述深层次问题，进一步提升新型城镇化质量和效益。

一是加快推进城镇信息化建设。智慧城市是城镇信息化建设的新模式、新阶段。为此，广西要加快推进“六市一区一县”的国家智慧城市试点建设工作，不断

提高城镇管理效率、信息服务水平，让城镇更智慧，让城镇生活更便捷，同时还要以此为契机，加快实施大数据发展战略，支持一批重点城镇开展大数据基础设施建设，努力将广西打造成为区域性国际信息交流中心。

二是加快推进城镇产业创新。以科技创新作为引领新型城镇化的核心动力，根本上要通过产业创新，改造升级传统产业，并培养发展高端产业^[11]，支撑新型城镇化建设。广西要着力推进食品、汽车、机械、建材、木材加工等传统产业转型升级，尤其是糖业、铝业“二次创业”，促使其迈向中高端水平；大力支持新能源汽车、新材料、智能装备制造等战略性新兴产业的创新发展，培育石墨烯、机器人等领域的新兴产业，努力实现广西制造向广西智造转变；积极发展科技咨询、创业孵化、电子商务等服务业，打造科技服务业集聚区，并加快发展高端生产性服务业，支持创新型服务业集群发展；加快构建农业科技创新体系，促进农业与二、三产业融合发展，进一步提高农业产业化水平。

三是加快提升企业自主创新能力。新型城镇化发展的科技支撑能力仍薄弱的根源在于城镇企业的自主创新能力不足^[12]。广西要推动创新资源向企业集聚，支持更多的企业设立研发机构，并且将更多的科研项目、科技成果推向企业，同时各级重大高新技术项目、技术改造项目等也要优先支持创新能力强的企业；鼓励和引导企业自身制定技术创新中长期发展战略，不断强化自主创新意识，积极同高校、科研院所开展产学研合作，并加大创新人才的引进力度。

4 以制度创新为基础保障推进广西新型城镇化

新型城镇化战略顺利实施的关键不是大规模的城镇开发，而是制度创新，制度的灵活、适应性是落实新型城镇化的基础前提^[13]。新型城镇化制度创新的主要目标是在全面深化改革中构建以人为核心的城镇化制度体系，为农业转移人口（进城务工或经商人员）市民化提供制度保障，主要任务是建立新型城乡关系和适应城乡一体化的户籍、土地、社会保障等制度保障体系^[14]。通过深化户籍制度改革，激活广大农村地区积极性，从而推动新型城镇化发展；通过深化土地制度改革，提高农民收入，支持和鼓励更多农民落户城镇，发展规模农业，最终城乡一体；通过深化社会保障领域改革，有效破除就业、教育、养老医疗、住房等“双轨制”，实现城乡基本公共服务均等化，保障新型城镇化快速推进。

近年来，广西城镇化进程稳步推进，既得益于广西经济社会的快速发展，又得益于各方面体制机制创新；而城镇化过程中存在的突出矛盾、问题，也同相关制度安排、体制机制不完善直接相关^[15]。据统计，2018年广西常住人口城镇化率（50.22%）与户籍人口城镇化率（31.72%）相差18.5个百分点，这表明较多进城务工或经商人员未落户城镇，未来市民化任务将异常艰巨。

为此，广西新型城镇化同全国各地一样，迫切需要制度创新的基本保障。一是持续深化户籍制度改革，有序放宽落户条件，让有能力、有意愿的进城务工或经商人员市民化。广西各类城镇要结合自身实际，持续健全农业转移人口的落户制度；加快落实差别化落户政策，合理有序放开大中城市落户限制（城区人口50万以上），全面放开其他城市、县城、建制镇落户限制，并全面推行居住证制度，保障未落户的进城务工或经商人员均等享有城镇基本公共服务。

二是持续深化土地制度改革。广西要加快推进征地制度改革，进一步规范征地程序同时提高农民土地增值收益，并保障农民长远生计；推进农村土地管理制度改革，赋予农民对承包地有更多权能、宅基地及房屋有更多财产收益权，为其进城安居落户提供资本，同时还要妥善处理落户城镇农民“三权”问题；加快健全节约集约用地制度，提高工业用地效率同时强化工业用地二次开发，并加强地上地下空间资源的综合开发和利用，拓展城镇发展战略新空间。

三是持续深化社会保障制度改革。广西要加快完善就业、教育、养老医疗、和住房等保障领域的制度安排，重点是将进城务工或经商人员纳入保障范围，使其均等享有城镇基本公共服务。就业方面，加快完善城乡统一的公共就业服务体系，为农业转移人口提供就业信息和技能培训，支持和引导农民返乡创业就业等。教育方面，切实保障进城务工或经商人员随迁子女均等接受义务教育，坚持就近安排，并逐步将其纳入免费普惠性学前教育、中等职业教育。养老、医疗方面，鼓励进城务工或经商人员积极、连续参保，参加城镇职工基本医疗保险，并将其纳入城镇职工基本养老保险范围，同时完善农村与城镇社保体系之间的转移接续制度。另外，还要强化用工企业的缴费责任，建立健全商业保险与社会保险合作机制。住房方面，将进城落户务工或经商人员纳入城镇住房保障体系，并逐步加大对未落户人群的覆盖范围。主要采取提供住房（廉租房和公租房等）和发放住房租赁补贴等方式来改善其居住条件。同时，逐

步将进城务工或经商人员（就业稳定）纳入城镇住房公积金制度覆盖范围，鼓励其购买商品住房，一定程度上化解房地产库存，进一步提升城镇化质量。

[参考文献]

[1]彭清华.深入实施创新驱动战略 让创新成为引领广西发展的第一动力——在全区创新驱动发展大会上的讲话[J].当代广西,2016(19):12-15.
[2]潘峰.目标新内涵 发展新理念 行动新举措——党的“十三五”规划建议的创新亮点[J].理论探索,2016(1):5-13.
[3]张雪玲,叶露迪.创新因素对新型城镇化发展质量影响的路径分析——基于江浙沪数据的研究[J].生产力研究,2017(4):7-10.
[4]王睿.五个创新为新型城镇化开出“药方”[N].陕西日报,2015-06-03(11).
[5]杜华.我国新型城镇化从要素驱动向创新驱动转移的研究[J].改革与战略,2017(1):122-125.
[6]朱宁.房地产为何是“泡沫之王”[J].清华金融评论,2017(2):42-44.
[7]李伟.中国金融和房地产领域出现泡沫[EB/OL].http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201611/07/t20161107_17565584.shtml,2016-11-07/2017-06-20.

[8]韩林飞.以城市群建设引领新型城镇化[N].人民日报,2016-04-05(5).
[9]雷运清,赵继伦.我国主要城市群发展轨迹及新型城镇化途径研究[J].中山大学学报(自然科学版),2016(9):141-150.
[10]牛文元.“五大发展理念”与新型城镇化之路研究报告[M].北京:科学出版社,2017:22-43.
[11]张协奎,邹思怡.以五大发展理念助推创新型城市发展[N].广西日报,2016-04-12(11).
[12]黄涌,王新娜.自主创新驱动型山东省新型城镇化的发展路径研究[J].经济师,2016(2):183-184.
[13]李平,李颖.中国城镇化发展效率和制度创新路径[J].数量经济技术经济研究,2016(5):30-43.
[14]柯尊全.新型城镇化制度创新的着力点[N].光明日报,2014-05-11(7).
[15]王莉荣.广西新型城镇化发展的制度障碍与体制机制创新[J].广西社会科学,2015(3):29-32.

[作者简介]

陈 斌，硕士，中共贵港市委党校副教授。