

新型城镇化破题—— 以人为核心提升质量

视点

本报记者 乔金亮

12月12日至13日召开的中央城镇化工作会议提出了推进城镇化的六大主要任务,勾画出新型城镇化的清晰蓝图。新型城镇化重在提高发展质量,放弃粗放扩张的土地城镇化路径,推进以人为核心的新型发展路径。作为一项长期的历史征程,城镇化正在开启新的航程,既要积极、又要稳妥、更要扎实,方向要明,步子要稳,措施要实——

访谈

由传统乡村生活 向现代社会转型

受访人:中国社会科学院农村发展
研究所研究员 党国英
采访者:本报记者 刘慧

中央城镇化工作会议提出,推进以人为核心的城镇化,以有序实现市民化为首要任务,推进绿色循环低碳发展。本报记者就有关问题采访了中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英。

记者:推进城镇化建设,要坚持使市场在资源配置中起决定性作用。您怎么看中央城镇化工作会议的这一提法?

党国英:这就是特别要推进要素的市场化。一是给城乡居民以更大的自由选择权,形成劳动要素市场,使各类劳动者有平等的机会。二是改善资本市场。政府要管住自己的手。要在体制、政策上规范地方政府的公共财政。三是建立土地市场。要明晰土地产权,改革土地规划管理体制。

记者:会议提出的推进以人为核心的城镇化该怎样理解?

党国英:以人为核心的城镇化是指以资源高效利用为基础,以人口的自主空间转移为路径,以城乡基本公共服务均等化为体制改革着重点,以可持续发展为底线,全面改善人民生活品质,提升人的基本权利的保障水平,实现由传统乡村生活向现代城镇化社会的转型。

以人为核心的城镇化的具体内涵包括若干内容。一是通过农村人口向各类城市适度集中,提高以人力资源为核心的各类经济要素的利用效率;二是以基本财产权建立为核心,培育中产阶级,打造稳定的城乡社会结构;三是在农业人口长期有序大量向非农业转移的基础上,更新农业产业组织,实现农业现代化;四是创新城乡社会管理体制,发展社区民主,形成基础统一、特色兼备的城乡社区治理方式;五是合理布局城乡人口,允许专业农户分散居住,使有条件的城市的中产阶层拥有独栋房产;六是大力保护城乡环境,改善城市景观,打造美丽乡村,提高环境资源可持续发展水平。

网友热议

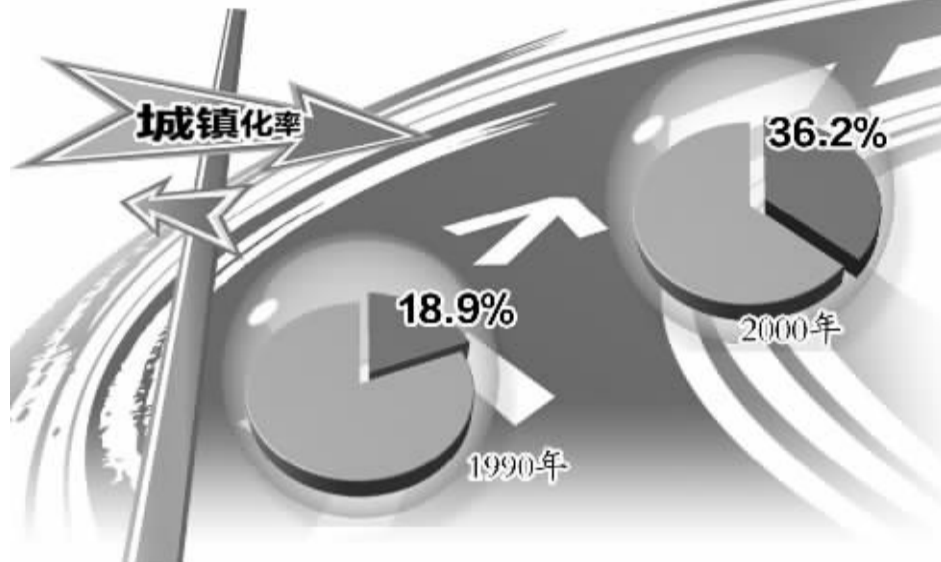
@范剑平: 中央城镇化工作会议提出:要注意保留村庄原始风貌,慎砍树、不填湖、少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。这表明,中央已经认识到我国的原始村落正面临着巨大危机,这是一个国家和民族共同的心殇,如果这些村落全都没有了,我们将会经历一个没有故乡的时代,中国的城镇化决不能要全无特色的城乡改造。

@吴必虎: 推动进城农民市民化是核心,但并非给户口、公共服务均等化那么简单。要有班上、找得到工作、赚得到钱才是根本。这就需要产业发展作支撑。什么产业?答案是现代加传统服务业。

@易鹏: 城镇化或可成为破除雾霾的“法宝”,第一,新型城镇化明确要建设生态中国;第二,以城市群为主体形态,人口的集中居住能降低能源消耗;第三,未来主要以服务业作为产业支撑;第四,要和信息化结合;第五,要建立混合社区。

@叶一剑: 会议提出,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。这个有点意思,不过具体效果还需看具体的机制设计。转移支付如果是通过中央的资金池进行实现,或许会有效果。

@cxz: 有记忆的城市。这是我们所需要的,这是留给下一代人的遗产!不然空有躯壳,没有了灵魂……
(本报记者 万政整理)



统计显示,2000年以来,我国城镇化率年均提高1.36个百分点。一个拥有13亿人口的发展中大国,以这样的速度迅速推进城镇化,在人类发展史上没有先例。

接受记者采访的多位专家表示,城市要由过去的限制外来人口融入向积极稳妥有序推进转移人口市民化转变,城镇化由过分注重经营城市向服务市民转变,公共服务由只面向户籍人口向覆盖到全部常住人口转变,最终使城镇化质量明显提高,并形成以城市群为主要形态的大中小城市和小城镇协调发展的科学布局。

以人口城镇化为核心—— 推进转移人口市民化

对国际大都市而言,今后的工作重点不光是提高城镇化率,而是解决外来人口公共服务的问题

快速城镇化拓宽了农民增收渠道。但是,每年转移的大量农村劳动力,仍然游离于城镇之外,尚未成为真正的市民。目前我国城镇常住人口中有2亿多人没有城镇户籍,不能享受到与城镇户籍人口同等的社会福利,这在城市内部形成了新的二元结构,特别是在教育、医疗卫生和社会保障等方面较为突出。

“我国城镇化进程中,土地城镇化明显快于人口城镇化,远高于1.12的国际公认的合理阈值。要促进有能力在城镇稳定生活和就业的常住人口有序实现市民化。”中国人民大学农业与农村发展学院副院长朱启凯认为,新型城镇化要切实保障农民权利,实现基本公共服务均等化。因此,首要任务就是放开户籍对权利的禁锢。首先要降低附着在户口之上的福利待遇,减少户口的附加值。其次要推动改革循序渐进,逐步推进非农就业人口向城镇人口转变。

“中国的城镇化和别的国家相比有两个特点。一是速度快,30多年里城镇化率提高了30多个百分点。二是规模大,7.1亿的城市人口,2.6亿的农民工。这么短的时间,这么多的人口聚集,全国各地城镇化发展所面临的问题自然也不一样。”国家发展改革委城市和小城镇中心主任李铁说,以北京为例,其城镇化率已经很高,今后主要不是解决城镇化率提高的问题,而是解决800多万外来人口公共服务的问题。而对工业化和城镇化率

比较低的一些地方,要考虑的则是怎样吸引产业和增加就业,通过产城融合来提高其支撑能力。

城镇化是现代化的必由之路,也是解决“三农”问题的重要途径。专家表示,总体看,既要采取措施让具备条件的农民工在就业所在地逐步安家落户,又要引导产业向内地、向中小城市和小城镇转移,让更多农民就地就近转移就业。

以综合承载能力为支撑—— 提高城镇用地效率

解决土地资源瓶颈问题的关键是要用好存量土地资源,守好18亿亩耕地红线

城镇化是个历史进程,不仅包括城镇人口比例的提高和城市面积的扩张,还包括了发展模式、社会保障等方面的转变,也同样要遵循经济社会发展规律。因而要通过财税、金融、土地等领域的制度创新来提高对人口的承载力,提高城镇建设用地利用效率,形成生产、生态、生活空间的合理结构。

在此前召开的城镇化高层论坛上,国土资源部副部长胡存智透露,城镇用地结构不合理,工业用地比例达到了26%,有的城市甚至超过50%。部分地区的开发力度比较高,生产、生活用地的失衡严重影响到了人们的生活质量。同时,建设用地利用比较粗放,承载力和产业的能力有待提高。由于建设占用导致耕地尤其是城市边缘的耕地、园地、菜地等农业空间在减少。

农业部农村经济研究中心研究员廖洪乐告诉记者,解决土地资源瓶颈问题,要靠制度创新,一是要充分利用现有城镇和农村存量建设用地;二是要分阶段合理规划城镇建设用地,严格控制土地增量。总之,要用好存量土地资源,守好18亿亩耕地红线。

据测算,在重庆市解决一个农民工进城的配套资金需要10万元。以目前全国现存的2.6亿农民工、每年新增800万以上农业转移人口来算,城镇化发展面临的资金难题可谓不小。专家表示,要推进财税、金融等配套市场化改革,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,多元可持续地筹集资金。政府的重点应放在科学编制城镇规划与创造良好的制度环境上,而不能过多

地依赖土地筹资来实现城镇化。
针对此,国家发展改革委财政金融司司长田锦尘表示,解决城镇化融资难题,现在主要依靠间接融资渠道,包括银行信贷、开发性金融等。未来潜力最大的是包括债券市场、股票市场在内的直接融资渠道。所以未来城镇化要在现有融资渠道基础上,大力发展直接融资。

以城市群为主体形态—— 优化城镇化布局

今后要把大中小城市和小城镇连接起来,促进各类城市功能互补、协调发展,培育壮大新的城市群

随着城镇规模不断扩大,我国城市群形态更加明显,京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群以2.8%的国土面积集聚了18%的人口,创造了36%的国内生产总值,成为拉动经济增长的重要平台。但在发展中,城市群内部分工协作不够,集群效率不高。部分特大城市主城区人口压力偏大,中小城市集聚产业和人口功能不足,小城镇数量多但服务功能弱。

“要考虑打破行政区域的范围,以城市群为单元,突出城镇的相互关系及分工合作。”廖洪乐认为,按行政级别管理城镇,会使中小城市和城镇的发展空间降低。今后要把大中小城市和小城镇连接起来,促进各类城市功能互补、协调发展。全国主体功能区规划提出了“两横三纵”的城市化战略格局。要优化提升东部地区三大城市群,在中西部和东北地区资源环境承载能力较强的地方,培育壮大新的城市群。

新城新区是现阶段城镇化推进的主要形式。近年,一些地方打着推进城镇化的旗号,纷纷打造新城新区,往往开发强度高,规划出台后,及时分解落实规划确定的主要目标、重点任务、改革举措,明确责任部门和工作要求。

二是出台配套政策。推动出台户籍、土地、资金、住房、基本公共服务等方面的配套政策,研究推出促进中小城市特别是中西部地区中小城市发展的支持政策。地方发展改革部门要加强配合,推动上述改革举措和政策措施的落实,特别是因地制宜制定农业转移人口落户标准,引导农业转移人口在城镇的落户预期和选择。

三是编制配套规划。组织编制实施重点城市群发展规划,跨省市的由中央负责编制,省级行政区内的由省市区负责编制。各地



本版编辑 王薇薇 美编 夏一

国家发展和改革委员会主任徐绍史——



尽快发布实施新型城镇化规划

本报北京12月15日讯 记者林火灿报道:在今日召开的全国发展和改革工作会议上,国家发展和改革委员会主任徐绍史表示,我国城镇化发展已经站在新的起点上,必须坚持以为人为核心的城镇化,走以人为本、四化同步、科学布局、绿色发展、文化传承的中国特色新型城镇化道路。

徐绍史说,当前,积极稳妥扎实推进新型城镇化工作,必须要完成好五大战略任务。一要有序推进农业转移人口市民化。按照因地制宜、分步推进、存量优化、带动增量的原则,统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。二要优化城镇化布局和形态。切实提高城镇建设用地集约化程度,严格按照主体功能区定位推动发展和推进城镇化,根据土地、水和生态环境承载能力,促进城镇空间布局合理

均衡,优化城镇规模结构,促进大中小城市和小城镇协调发展。三要提高城市可持续发展能力。强化城市产业就业支撑,改造提升中心城区功能,严格规范新城新区建设,建立多元可持续发展的资金保障机制,推动创新城市、绿色城市、智慧城市和人文城市等新型城市建设,着力提升城镇建设质量和水平。四要促进城乡发展一体化。加大城乡统筹力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城镇化和新农村协调推进。五要完善城镇化体制机制。正确处理好市场和政府、中央和地方的关系,加快破除新型城镇化的体制机制障碍,形成有利于城镇化健康发展的制度环境。

“推进新型城镇化,是一个长期的历史过程,不可能一蹴而就。”徐绍史说,明年的城镇化工作必须开好头,起好步,国家发展改革委

要会同有关部门做好五项工作。一是要推动规划实施,抓紧修改完善国家新型城镇化规划,争取尽快发布实施。规划出台后,及时分解落实规划确定的主要目标、重点任务、改革举措,明确责任部门和工作要求。

二是要出台配套政策。推动出台户籍、土地、资金、住房、基本公共服务等方面的配套政策,研究推出促进中小城市特别是中西部地区中小城市发展的支持政策。地方发展改革部门要加强配合,推动上述改革举措和政策措施的落实,特别是因地制宜制定农业转移人口落户标准,引导农业转移人口在城镇的落户预期和选择。

三是编制配套规划。组织编制实施重点城市群发展规划,跨省市的由中央负责编制,省级行政区内的由省市区负责编制。各地

要以国家新型城镇化规划为指导,因地制宜编制和实施本地区新型城镇化发展规划。

四是开展试点示范。围绕建立农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续的城镇化投融资机制、降低行政成本的设市模式、改革完善农村宅基地制度,在不同区域开展不同层级、不同类型的试点。各地也可以根据本地实际,有针对性地选择一些试点,探索积累经验。

五是完善基础设施建设。提高东部地区城市群综合交通运输一体化水平,推进中西部地区城市群内主要城市之间的高速铁路、高速公路建设,加强中小城市和小城镇与交通干线、交通枢纽城市的连接。强化市政公用设施和公共服务设施建设,提高对人口集聚和服务的支撑能力。