



以人为本是核心

——访中国社科院农村发展研究所副所长杜志雄

本报记者 熊丽

记者：您如何看待晋江新型城镇化实践，亮点何在？
杜志雄：合理引导人口流动、有序推进农业转移人口市民化、稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖、促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果的“以人为本”的城镇化，是新型城镇化的核心。

晋江的新型城镇化实践亮点很多，突出体现在“以人为本”这一点上。这里的“人”主要包括两个部分，一部分是外来流动人口，将其纳入城市化，实现从不完全城市化向完全城市化转变；另一部分是本地农业人口，实现从城乡分割的城市化向城乡一体的城市化转变。

晋江是民营经济发达、世界闻名的工业制造业基地，其发达的产业基础集聚了庞大的外来人口。晋江在推进新型城镇化过程中采取“居住证”制度、作出“三不”承诺（承诺绝不任一务工人员子女失去接受义务教育的机会、绝不任一务工人员因恶意欠薪领不到工资、绝不任一务工人员维不了权），强化技能培训扶持就业创业、鼓励外来人员购房安居、推动文化融合等措施，努力实现外来务工人员就地城市化，享受城市化的福利。

记者：您认为新型城镇化应该怎样推进？难点在哪？
杜志雄：一般而言，新型城镇化建设首先要处理好“人、地、产”这3个核心要素的关系。第一个核心是如何“化人”，真正实现人（包括当地和外来人口）的城市化。县域产业、经济发展、落实新型城镇化重点都要围绕这一点来展开。第二个核心要素是土地。土地财政依赖、土地城镇化快于人口城镇化的老路不可持续。因此，新型城镇化要创造性地打好“有效保护土地”与“集约利用好现有城镇用地”这两张牌。第三个核心要素是产业发展。优化发展产业，稳定提供就业是重点。可以说，没有产业和就业的城镇化不可持续。

对不同区域而言，由于3个核心要素存在的差异性，推进新型城镇化的重点和难点也不尽相同。以晋江为例，让将近110万外来务工就业人员中有意愿的那部分人真正实现城市化、市民化，可能是新型城镇化的长期任务。实现这个目标，既取决于地方政府是否有真正走以人为本的新型城镇化道路的“主观意愿”，还取决于是否有足够财力为新增城镇就业提供多元社会保障、基础设施配套等均等化公共服务的“客观能力”。意愿和能力如果能够有机统一，新型城镇化目标实现起来就会更容易一些。

在劳动力市场日益整合、人口红利流失的大背景下，推进外来人口就地城市化可能不仅是“以人为本”的新型城镇化的需要，更是保持当地经济社会可持续发展所必需的。

记者：晋江的做法是否可以复制推广，还有哪些需要注意的问题？

杜志雄：近年来，晋江把新型城镇化作为经济新常态下的新动力，紧紧围绕“以人为本”，加大改革创新力度，在推进新型城镇化过程中形成了一整套实践证明有效的做法，如深化户籍制度改革，赋予有居住证的外来人口社会保险、医疗互助、义务教育等数十项市民化待遇；征迁过程中注意盘活存量低效使用土地，并在其中最好的地方建高质量安置房；以城市为依托促进产业转型升级；重视保留根脉文脉，突出个性特征，等等。

各地推进新型城镇化的条件千差万别，虽然晋江的具体做法无法照搬复制，但其推进新型城镇化的工作思路是值得肯定也可以借鉴的，尤其值得与晋江类似区域借鉴。

“晋江经验”的启示

本报评论员

近年来，福建晋江在推动新型城镇化方面走出了一条适应城乡一体化发展的特色之路，为中小城市推动城镇化健康发展提供了启示。“晋江经验”围绕城乡互动、功能优化，呈现出3大特点。

坚持民生优先，公平共享。晋江把人作为城镇化的核心，将人民群众的根本利益放在首位，坚持民生优先、公平共享的发展理念，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，有序推进农业转移人口市民化，使城乡居民在城镇化中共享现代化建设成果。

坚持城乡统筹，四化同步。实现城镇化健康发展，根本在于协调，关键在于统筹。推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一，是晋江城镇化中的一条重要经验。近年来，晋江高度重视统筹城乡发展，积极探索新型城镇化道路，形成了以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

坚持立足实际，因地制宜。晋江以市场为导向，依托民资发达、侨资充裕、理念活跃、机制灵活等比较优势，全力扶持壮大发展民营经济，并逐步形成了产业集群、要素扩张、品牌创新等新的竞争优势。

“晋江经验”对各地城镇化实践无疑是有借鉴意义的。但要看到，各地实际情况不同，产业基础、人口禀赋、城乡格局、生态环境、文化底蕴以及综合实力等条件差别很大，在发展思路、发展模式、发展动力、体制机制等方面应结合实际、因地制宜、积极创新。总之，借鉴“晋江经验”要防止简单的照搬照抄，应提倡形态多样，防止“千城一面”。

新时期新阶段，在推动新型城镇化健康发展中学习借鉴“晋江经验”，关键在于办实事、求实效，把人民群众共享改革发展成果作为谋划发展的根本出发点，走科学发展、和谐发展的新型城镇化之路。

本版编辑 张双制 图 夏一

福建晋江：新型城镇化的县域样本

本报记者 陈煜

核心提示

城镇化与工业化，是现代化的两大引擎。作为福建县域经济的“排头兵”，近年来，晋江市探索出一条独具特色的新型城镇化之路：突出融入融合，推动外来人口市民化；突出同城同步，推动城乡发展一体化；突出品质品位，推动城市建设现代化；突出互动联动，推动产业支撑高效化；突出根脉文脉，推动地域文化品牌化。

晋江在产业和城市融合、市民和农民融合、历史和文化融合等方面积累了经验，对各地的城镇化实践具有借鉴意义。



采访札记

重在提升城镇化建设质量内涵

石伟

晋江正在探索一条科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、中小城市和小城镇协调发展之路

对晋江这个市场经济活跃、经济体量庞大的县级市来说，城镇化滞后于工业化一直是当地政府致力突破的短板和瓶颈，而新型城镇化建设则成为晋江破解这一难题的突破口和着力点。

以“突出融入融合，推动外来人口市民化；突出同城同步，推动城乡发展一体化；突出品质品位，推动城市建设现代化；突出互动联动，推动产业支撑高效化；突出根脉文脉，推动地域文化品牌化”为标志的晋江特色新型城镇化，正引领晋江步入科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设之路，同时也为实现我国县域产业和城市融合、市民和农民融合、历史和文化融合积累了宝贵经验。

与传统城镇化不同，新型城镇化是以人为核心的城镇化，注重保护农民利益，与农业现代化相辅相成，不是简单的城市人口比例增加和规模扩张，而是强调在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变，实现城乡统筹和可持续发展，最终实现“人的无差别发展”。

晋江的做法表明，新型城镇化是不断提升城镇化建设质量内涵的过程，它更强调内在质量的全面提升，进而推动城镇化由偏重数量规模的增加向注重质量内涵提升转变。晋江新型城镇化走的是一条资源节约和环境友好之路，从主要依靠中心城市带动的发展策略转向城市群、大中小城市和小城镇协调发展。中国未来发展不仅需要“人口的城镇化”，更需要像晋江这样产业、人口、土地、社会、农村“五位一体”的城镇化。

作为一个外来人口众多的城市，如何让“新晋江人”融入城市，是晋江新型城镇化面临的重大课题。晋江市通过融入融合，落实外来务工人员同城同待遇，让他们进得来、留得住、融得入。在推动同城同步、解决城乡发展一体化方面，晋江市通过推动城乡待遇均等化，推动城郊村、城中村就地市民化，近3年里就有9万多人在这片改造中由农民就地转为市民。

新型城镇化是新事物、新探索，并非所有的经验都能够放之四海而皆准，晋江作为新型城镇化的一个县域样本，为我们提供了一条可借鉴、可参考的路径。

图① 市民正在晋江文体中心晨练。 庄致平摄

图② 繁忙的晋江陈埭镇专业市场。 本报记者 陈煜摄

图③ 地处晋江核心区的安置房。 本报记者 陈煜摄



市民和农民融合——

保障覆盖待遇均等

在面积近16平方米的大阳台上，放着一张大茶桌，茶具一应俱全，窗外的八仙山公园绿意盎然。因城市改造更新，从许厝村搬进梅岭街道许厝社区的杨集体谈起生活的变迁，既兴奋，又感慨，“我们的小区叫仙格小区，我这个房子有138平方米。这里交通便捷，学校、医疗、文化、商业等生活配套设施都很方便，一切都是那么舒适幸福！”

杨老伯发出了许多“新晋江人”的心声，也表明晋江市在推行新型城镇化进程中选对了突破口。

晋江是我国东南沿海制造业重镇。近年来，随着工业化和产业转型加速，劳动力短缺和人才支撑不足日渐成为困扰晋江发展的难题。“人的城镇化”成为晋江推行新型城镇化的必然选择。

在晋江，“人的城镇化”被通俗地解释为本地农民市民化和外来人口本地化。如何让百万外来人口真正扎根晋

江，融入晋江？晋江市市长刘文儒提出，必须围绕农业转移人口市民化，落实外来务工人员同城同待遇。简而言之就是“保障全覆盖，待遇均等化”，让他们进得来、留得住、融得入。

进得来，需要双管齐下。一是在全省率先实行居住证制度，赋予持证人在28项市民待遇，目前已办理110万人；二是户籍全面放开，不设门槛，无房也可以落户，去年来已有9665人转入。

留得住，须靠住房保障。晋江市建立了廉租房、公租房、经济适用房、企业员工宿舍、安置房和人才房等多元化住房保障体系。特别是安置房，地点好、质量好、价格适宜，市里出台优惠政策，政府、银行、企业、个人“四级联动”，创造条件让外来工购买安置房。

融得入，得从文化入手。着力营造政府、企业、社会关爱外来务工人员的良好氛围，让他们融入企业、学校和社区，

有归属感。

而对于农业转移人口的市民化问题，则是通过同城同步、城乡发展一体化的方式，推动城乡待遇均等化和城郊村、城中村就地市民化。数据显示，晋江城乡低保的受益对象超过2万人，新农合参保率达99.9%，城乡居民养老保险累计参保62.2万人，有12万名60周岁以上居民开始按月领取养老金。同时，晋江建立“凡征必保，即征即保”的被征地人员养老保险制度，维护被征地人员合法权益。

为营造城市吸引力，晋江致力于实现基本公共服务均等化，推动基本公共服务向常住人口全覆盖。在教育方面，晋江将全市公办学校向外来务工人员子女零门槛开放，赋予外来务工人员子女与晋江本地学生一样的入学升学权益。如今，在晋江就读的外来人员子女达20.33万人，占总数的58%。

产业和城市融合——

发挥集聚带动作用



长期以来，城市化发育不足、水平不高，尤其是中心城区的辐射能力偏弱，是晋江的一大软肋。2010年，晋江开始大规模推进城市建设。以梅岭组团为出发点，晋江拉开了“全市一城、一主两辅”的城市建设布局。近年来，相继实施352个重点城建项目，推进41条道路功能完善、景观提升和立面综合整治。

几年下来，“围困”中心城区的棚户区不见了，低矮破旧的危房不见了，垃圾污水不见了。教育、卫生、文体、市政配套、社会福利等5个系列的资源得到整合，中心城区的辐射带动力显著增强。

“近年来，晋江投入1000多亿元，实施了9大组团建设和5大片区改造，拉开了城市骨架，释放出城市综合能力。”刘文儒市长说，“目前，晋江中心城区已建成77平方公里，2013年全市城镇化水平达64%。在城市更新改造过程中，晋江统一规划全市649平方公里

陆域面积，确立了‘全市一城，一主两辅’的空间架构。”

在城市改造过程中，晋江市注重规划先导，在“全市一城、一主两辅”的发展格局下，把以人为本、环湾向湾、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城市规划全过程。当地注重成片开发，近年来，全市共成片改造了16个组团、片区，每年提升城镇化率2个百分点；注重功能完善，用于公园绿地、基础设施公共配套和安置房建设的用地占三分之二，商业开发用地仅占三分之一；注重生态优先，4年来全市新建、扩建公园20个，新增水面3100亩、绿道28.9公里，污水日处理能力提升5万吨，每年实施“四绿工程”造林1万亩，每年市区绿化覆盖率提升1个百分点。

与此同时，晋江坚定推进以产兴城、产城互动、产城融合，突出互动联动，解决产业升级高端化问题。

历史和文化融合——

延续城市根脉文脉



在推进新型城镇化进程中，如何保留、传承城市的历史文化、传统文化，留住晋江人的记忆和精神家园，延续城市的灵魂文脉？

晋江市选择了在城市核心区——五店市传统街区实施保护性开发。这块占地252亩的文化保护区，位于寸土寸金的黄金地段。“如果出让给房地产商搞开发，最低可获得10亿元的土地出让收入。我们不但没有卖，相反还投入了2亿多元进行保护性改造。”晋江市文体局局长黄良给记者算了这样一笔账。

五店市传统街区的改造，通过保存传统街巷肌理格局、特色建筑等载体，传

承高甲戏、木偶戏、南音及其他民俗遗风等非物质文化遗产，并引入现代管理模式，集中展示闽南文化，留住乡愁记忆。如今，这里已是众多晋江市民及旅游者的踏访之地。

五店市传统街区只是晋江新型城镇化建设中注重根脉文脉的一个点。在城市改造时，晋江市并没有简单地大拆大建，而是将不同区位、不同类型、不同条件的传统民居由点及面、从线到面、凸显规模、彰显特色地可持续利用，并与城市更新改造有机结合，分为3类进行保护：对于历史和文化保护较好的古村落，给予整村保护；对于有一定规模的古建筑群，给

予成片保护；对于体现民风民俗的单体建筑，给予局部保护。

晋江还注重延续城市的山水格局、特色风貌、人文习俗，注入历史元素、闽南元素、华侨元素。当地委托清华大学历史文化名城保护中心开展晋江市传统民居建筑(群)保护与利用总体规划的编制工作，结合五店市历史文化街区的保护经验，成片保护陈埭涵口、灵源灵水、龙湖檀林、龙湖衙口——南浔、金井塘东、金井福全——石圳——溜江、深沪塘任、东石玉记、安海九府、永和旦厝等10大古建筑群，以此实现城市发展与文化保护双赢的局面，让市民望得见山，看得见水，记得住乡愁。