一年前，国家确定了第一批62个城市为新型城镇化试点城市。试点一年来进展如何？在哪些问题上有所突破、有所创新？国家发改委城市和小城镇中心近期对多个试点地区进行了专题调研。福建省晋江市是户籍制度改革与农业转移人口市民化的试点城市，本报记者跟随国家发改委城市和小城镇改革发展中心调研组参与了对晋江市的调研。

“新晋江人”是如何留住和融入的？

本报记者 刘 亮

阅读提示

晋江是一座与外来人口渊源深厚的城市，城市得名于辖区内的河流晋江。公元4世纪的晋朝，大批中原百姓南迁至此，因怀念故土将此地的河流命名为晋江。中原百姓带来了先进的生产工具、技术和文化，使这片土地得到进一步开发。

今天，晋江市又将外来人口纳入新型城镇化进程，在“市民化、本地化、一体化”的探索中走在全国前列，成为国家新型城镇化试点城市。目前，晋江市有流动人口110万人左右，与晋江户籍人口基本持平。晋江市正在努力使流入人口享受同城同待遇政策，帮助他们的家庭提高发展能力，使他们真正成为进得来、留得住、能融入、幸福多、发展快的“新晋江人”。

左图 外来务工人员在晋江市社保服务分中心办理新农合异地结报。

右图 晋江市美丽乡村典型示范村运伙村的体育场。晋江市已经实现了公交、自来水、环卫、园林绿化、治安巡逻五个方面的城乡一体化。

外来人口享受三十项市民待遇

在晋江，外来工作人员到来后的第一件事是办一张居住证。晋江市行政审批服务中心下设社会保障分中心，分中心常务副主任范飞跃告诉记者，晋江自2011年起试行居住证管理制度，赋予外来人口市民化待遇。至今，持有居住证可享受的市民待遇已累计到30多项，涵盖新农合、医疗互助、义务教育等30项市民化待遇。

记者在《居住证办理须知》手册上看到，申请条件很简单，“年满16周岁，拟在晋江居住30日以上，有稳定住所”，办理人免交工本费。居住证实行每年检验签证制度，逾期失效。范飞跃说，外来人口可以在“市、镇、村、企”四级流动人口服务管理站（所）、居住信息采集登记点申领办理居住证，目前全市已累计办理居住证190多万张，尚在有效期内的有110万张。

持居住证者享受的市民待遇包括：参加公务员考试和事业单位招聘，申请创业贴息贷款和住房贷款，接受职业技能培训和资格鉴定补助，参加城镇职工养老保险或新型农村合作医疗，申购保障性住房，申办机动车驾驶证行驶证。

在晋江，有21.53万外地学生就学，占学生总数的60%，而且这些学生中93.2%就读的是公办学校。持居住证者的子女可以和本地学生一样享受12年义务教育，参加中考，并试行异地高中会考。达到一定居住年限后，配偶、父母、未成年子女可以申请落户。

在社会保障分中心新农合业务办理窗口，记者碰到了来办理异地结报的重庆垫江籍务工人员赵守国，他正在填写一张《晋江市新型农村合作医疗转外就医补偿登记表》。“我只需要填好基本资料和就诊医院的名称，就可以等着报销了，还省去了往返的路费。”赵守国说。

新农合办理窗口工作人员王汝娟告诉记者，新农合异地结报自2010年1月起实施。目前正与江西省余干县、鄱阳县洽谈，这两个县也是晋江市外来务工人员的主要来源地。

受益于晋江市的积分优待政策，安踏公司员工胡智敏今年5月刚刚在晋江市以每平方米3900元的优惠价格申购了一套安置房，而同样地段的商品房价格是6000元左右。

晋江自去年开始实施积分优待政策，对符合条件的外来人口每年提供1000个公办学位、1000个安置房购置资格，享受“超市民待遇”。晋红市公安局治安大队九中队副大队长吴迎洁介绍，积分项目包括居住年限、社保参保年限、文化程度、职业技能等项目，每年按分数高低取前1000名。2014年度受理3万多人申报，2015年度，全市申请参加积分排名人数达24538人。

此外，对没有住房但愿意将户口完全迁入的外来人口，晋江实行“无房落户”政策，只要有稳定收入、固定居所均可在企业、社区集体落户，与本市户籍人口享受完全均等待遇。2014年以来已经新增落户1.9万人，全市已有300多家规模以上企业建立“集体户”，19个镇（街道）、391个村（社区）均设立“集体户”。

城中村变身安置小区

桂华苑小区位于晋江市中心，是晋江市梅岭组团改建项目的安置小区，小区共有11幢22栋高楼组成，小区内建有小广场，绿化甬路绿植一应俱全。广场上的展板上有小区建成前后的对比图。同样是这块地段，开发前是密密麻麻凌乱不堪的城中村，环境卫生“脏乱差”，配套设施不齐全。庄高峰老人是迁入小区的原居民，他家有9口人，按照宅基地置换政策，共置换了好几栋楼房，总面积超过700平方米。庄高峰说，置换政策是原地安置，小区建设期间按月发放过渡费，安置补偿方式实行“七个换”，被征迁百姓的土地房屋不但可换安置住宅、换现金，还可以换店面、商场和股权。村集体原有的耕地并不在置换范围，由村民自行选择继续耕种或进行土地流转。由于安置小区地段优越，配套齐全，实现了与商品房等质等价，村民们的资产能够保值增值。

记者了解到，梅岭组团改建工程由第一批4个项目组成，涉及15个村（社区），总占地面积7500亩，拆迁房屋面积195万平方米，涉及5000多户、2万多人。在规划中，总用地面积的12%用于安置房建设，40%用于公共空间及生态养护，15%用于道路等基础设施建设，5%用于教育医疗文化民俗保护，其余28%用于商业开发。改建工程全部完成后，小区可容纳人口从2万增加到25.6万。在完善安置小区周边教育、医疗、商业、文化、休闲等各类公共配套设施的同时，建立街道、社区、业主委员会、物业公司“四位一体”的物业管理模式，使居民充分享受到市民化待遇和高品质的生活。

现代化功能与地方人文相结合，是此次晋江市城中村改造的一大亮点。晋江五店市传统街区与桂花苑小区相隔一条马路，126亩占地面积，其间分布着具有闽南民俗文化特色的文物、古厝和宗祠，其中有些是从其他改造区域拆运过来原样复建的。晋江市将此地块视为城市演变的活化石，也作为维系晋江籍贯台港澳同胞和侨胞的纽带，规划为闽南民俗文化保护区，传承高甲戏、木偶戏、南音等非物质文化遗产项目。

晋江市市长刘文儒介绍说，通过城市改造更新，全市近5年每年盘活低效用地1万亩，先后推进18个“城中村”片区改造，拆迁1300多万平方米，建成65个现代小区。

让农村和城市拥有相同的生活品质

晋江市南部的运伙村是晋江市美丽乡村典型示范村，这个415户人家的小村庄拥有国家级全民健身示范村、全国休闲农业与乡村旅游四星级园区、福建省文明村等10多项荣誉称号。走进村子，只见一座座二层楼房沿环形村道而建，掩映在绿树红花之中。村道两旁建有路灯，设有垃圾箱。运伙村党支部书记许锦芳说，村里在新农村建设中积极争取资金，完成了道路硬化、环境绿化、拆旧建新等基础性设施建设；全村各主要道路及文化楼、戏台、篮球场等公共场所全部实现路灯照明；每年都开展全民植树绿化活动，全村所有道路及居民房前屋后的绿化率高达80%。村里安排5名保洁员每天定期2次进行环村清扫，全村共设立300多个垃圾收集箱。

刘文儒说，市里对城中村改造的思路是让城市更像城市，对农民市民化的思路是让农村更像农村，让农村和城市有相同的生活品质，又有不一样的生活体验。按照晋江“美丽乡村”5年行动计划，到2016年底，全市30%以上村庄基本达到“美丽乡村”建设要求，重点打造60个运伙村这样的“美丽乡村”。

晋江从两个方面缩小城乡差距，一个是民生待遇，每年把60%以上本级财力投入民生建设，构建起就业、教育、医疗、住房、安全、环境和社会保障等7个民生体系，不管农民、市民，享受同等民生待遇。比如，提供每人1000元免费就业培训，培训近10万人，70%是进城农民；低保、五保执行城乡统一标准，2006年起就实现了城乡医保和新农合并轨，率先在全省实现全民医保；2012年起对公办高中及中职学生免学费，每年有4万名学生受益。

另一个是基础配套，近3年共投入77.5亿元，打通41条城市主次干道；投入7.2亿元，建设21个公园；公交、自来水、环卫、园林绿化、治安巡逻已经实现城乡一体化；今年，又推动便民服务、审批服务向镇村覆盖，让农民不出村就近享有市民化服务。晋江市财政每年安排约1.45亿元统筹用于新农村建设，另外再安排2000万元专项资金，采用以奖代补的办法，支持“美丽乡村”的基础设施和公共服务配套项目建设。

产业支撑提升城市承载能力

产业支撑是新型城镇化能否持续的关键。大量农村人口和外地务工人员实现市民化后，城市的就业吸纳能力如何保证？刘文儒说，“城镇化离不开产业支撑，从整体和长远着眼，要加快产业转型升级，持续提升城市就业创业吸纳能力”。

记者在五店市传统街区采访时，看到街口一群年轻人正忙着发送晋江婴童产业文创园开园典礼的邀请函。婴童产业基地由电商集成中心、人才孵化中心、大学生（创业中心）、婴童产品创客空间、人才专家生活中心等组成。晋江市发改局局长陈伟勇告诉记者，紧盯智能制造、“互联网+”等发展新趋势，晋江大力培育三产业态，构建商贸物流、文创研发、现代金融、电子商务、总部经济等服务业集聚区，创造大量就业机会。仅电商方面，全市已培育出6个淘宝村，提供1.5万个岗位。晋江市财政还投入5亿元设立了产业创投引导基金，并设立智能制造、创新创业、互联网+等3个子基金，全力支持创业者融资。

土地资源方面，据刘文儒介绍，目前市里在推进国土部农村宅基地制度改革试点，成立不动产登记中心，规划到2017年底全面完成宅基地确权登记。同时，积极探索宅基地在一定范围流转交易，以及类似桂华苑安置小区那种宅基地置换安置房、商住房的模式，盘活低效用地。

晋江还在进行省级“多规合一”试点，建设“多规合一”信息系统，规划到2018年实现产业、城市、国土开发、农业、海洋等领域规划融合，实行“一张图作业”，这又将盘活一部分建设用地。

此外，滨海新区的填海项目也在进行中，建成后将拓展45.4平方公里用地空间。刘文儒说，市里对新型城镇化用地有着科学规划，将逐步建立起涵盖空气、水、土壤、岸线等资源的保护利用体系，划定海洋生态红线，确定198平方公里生态涵养区和禁建区，为晋江保留可持续发展空间。

多元化投融资机制提供资金保障

资金保障是新型城镇化能否持续的关键。据介绍，晋江的城镇化率目前是65%，规划到2020年达到77%，城镇化的推进要求有可持续的资金投入。去年全市财政收入198.02亿元，今年1至8月财政收入123.51亿元，增长4.1%。近年来，每年财政收入的60%投入到城镇化各个项目中，加上土地出让金，每年总额超过200亿元。今年又争取了30亿元额度的城镇化地方债，并从国家开发银行申请了贷款。发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，有效带动500多亿元社会资金投入。

面对资金投入的压力，晋江的思路是通过城建投融资改革，强化经营运作，确立“政府引导、市场运作、自求平衡、滚动发展”的思路，实现政策性融资、发城投债、土地出让收入和社会投资“四轮驱动”，最大限度降低融资风险。

晋江市财政局局长李章凯说，晋江对每个城镇化项目的开发都进行严格的效益评估，考虑投入与回报，很多项目投入远期来看是可回收的。晋江的很多项目都是国家在城镇化建设过程中政策上扶持的项目。晋江牢牢坚持“政府主导、市场运作、稳定发展”的理念，实行八个“同步”，即同步推进项目策划、规划设计、手续报批、征地拆迁、招商选资、安置建设、公共配套、文化保护，不仅提升了工作效率，降低了成本，还防范了风险。

晋江五店市传统街区内的一幢近代建筑。晋江市在城中村改造中规划出闽南民俗文化保护区，保留了大量有闽南民俗文化特色的文物、古厝和宗祠。

调查手记

感受

刘 亮

上世纪80年代，一首闽南语歌曲《爱拼才会赢》传唱大江南北，唱出了闽南人爱拼善赢的精气神。在晋江采访，记者再一次感受到闽南人的拼劲。当年的闽南人凭着一股拼劲经商创业搞外贸，实现了发家致富奔小康。今天的晋江人，凭借这股拼劲又在新型城镇化进程中走在了全国前列。

拼劲首先表现在胸怀之大。一个人口只有110万的城市，先后给190万外来务工人员办理了居住证，享受30项市民待遇；教育均等化，全市学生60%为外地学生；零门槛落户，无房也可入籍；积分管理，入围前1000名者享受超市民待遇；主动代办新农合异地结报……这些措施显示了晋江海纳百川的气度。而每项政策背后都是真金白银的支出，晋江人是在与外来人口一起分享改革发展成果。

拼劲又表现为眼光之高。为长远保持城市承载力，晋江市委托天津城规院、同济规划院等单位进行规划设计，划定海洋生态红线，确定198平方公里生态涵养区、禁建区，保留可持续发展空间。晋江市的干部告诉记者，他们正在开展2049远景发展战略研究。结合产业和城市转型升级，围绕未来30年、50年，晋江留下多少人、留下什么人进行战略研究，科学谋划基础设施、公共资源等配置。

拼劲还表现为用心之细。晋江是一座很有文化底蕴的城市，中原文化和闽越文化、海洋文化在这里交融共生。在片区改造中，对坐落于市中心的传统街区进行原地保护，对部分散落的古民居进行迁移重修，让老百姓记得住乡愁。晋江籍台港澳同胞和侨胞超过300万人，这些人是晋江改革发展的宝贵资源。因此，晋江把宗祠、祠堂作为城市改造征迁的安置重点，对近千座侨亲宗祠进行修缮或迁建，使之成为维系海内外晋江人的亲情纽带。

“敢拼爱赢，输赢笑笑”。这是晋江人自嘲的说法。这种拼劲正是深化改革需要的锐气，这种乐观正是宽容试错的良好心态。

本版图片均为本报记者 刘 亮摄
本版编辑 许跃芝 张 虎
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com