新型城镇化建设向纵深推进

经济日报·中国经济网记者 林火灿

回眸2017

城镇化是国家现代化的重要标志。党的十八大以来，中央就深入推进新型城镇化建设做出了一系列重大决策部署，决定推进以人为核心的城镇化。近5年来特别是2017年，我国城镇化快速发展，不断向纵深推进

2017年是我国新型城镇化建设向纵深推进、综合政策效应加快显现的重要一年。这一年，我国推进以人为核心的城镇化，小城镇建设和特色小镇发展步伐加快，“城镇”“产业”“人”互动协调发展的格局进一步显现。

云南省墨江哈尼族自治县联珠镇克曼村哈尼族群众的易地搬迁安置房沐浴在阳光中。 新华社记者 胡 超摄

城镇化应以人为核心

城镇化的核心，是人的城镇化。推进城镇化，关键是要以人为本，切实提高城镇人口素质和居民生活质量

城镇化的核心，是人的城镇化。改革开放以来，伴随着工业化进程加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。不过，在城镇化快速发展的过程中，受城乡分割的户籍制度影响，大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后。

2016年，我国常住人口城镇化率为57.35%。目前，部分被统计为城镇人口的农民工及其随迁家属，未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务，产城融合不紧密，产业集聚与人口集聚不同步，城镇化滞后于工业化。

在不久前举办的“2017城镇创新发展高峰论坛”上，新华社中国经济信息社副总裁曹文忠表示，推进城镇化，关键是要以人为本，推进以人为核心的城镇化，切实提高城镇人口素质和居民生活质量，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

加快推动人的城镇化，可以带来城镇基础设施、公共服务设施和房地产开发等多方面的投资需求，对于扩大投资、拉动内需也有着重要意义。有关研究表明，1个城镇人口的消费水平相当于3个农村人口的消费水平。城镇化率每提高1个百分点，大概能增加消费1.6个百分点。城镇化每提高1个百分点，能够增加大约1.2万亿元的消费和投资。

国家发展改革委有关负责人表示，2017年以来，有关部门根据不同类型城市，督促按照国务院户籍制度改革有关要求，全面放宽重点群体落户限制，加快推动城镇外来人口落户；全面实施居住证制度，确保各地区居住证领取门槛不高于国家标准、享受的各项基本公共服务和办事便利不低于国家标准；全面落实支持农业转移人口市民化财政政策，督促各省（区、市）研究出台支持办法；全面落实城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，结合上年度农业转移人口落户情况，调整完善2017年度土地利用计划指标分配办法；建立进城落户农民农村“三权”维护和自愿有偿退出机制；推进教育、医疗等城镇基本公共服务覆盖常住人口；提高农民工职业技能培训质量和水平。

为加快推动人口城镇化，各地结合本地实际，也出台了一系列举措。例如，浙江省出台了《关于支持农业转移人口市民化若干财政政策的实施意见》，明确省财政在安排各项与民生相关的转移支付时，加大对吸纳农业转移人口较多且民生支出需求较大县（市）的财力保障，以进一步加快浙江省农业转移人口市民化，推进以人为核心的新型城市化。

安徽省印发《关于提高户籍人口城镇化率加快推进新型城镇化的若干政策》，明确全面放开除合肥以外其他所有城市落户限制，引导农业转移人口就地就近市民化，有序启动县改市、县改区工作。

苏州市高新区苏绣小镇建成以弘扬苏绣文化和提升苏绣产业为主、彰显太湖生态的特色小镇。图为绣娘们在加工苏绣产品。 新华社记者 李 博摄

小城镇建设成为战略重点

农民教育、就医、购物、休闲等日常活动的80%都在小城镇完成，小城镇迎来发展机遇期

在推进新型城镇化建设过程中，加快小城镇建设已成为新型城镇化战略的重点。

新华社中国经济信息社、中国房地产业协会、商务部投资促进事务局联合编制发布的《城镇创新发展报告（2017）》指出，小城镇连接城市和乡村，是促进城乡协调发展最直接最有效的载体，是促进农民就近就地城镇化的重要途径，对实现农业农村现代化、实现城乡融合、推进乡村治理等方面具有不可替代的作用，对扩内需、促增长、惠民生均有重要战略意义，正在成为当前新型城镇化的战略重点。

事实上，当前一些客观形势的变化，也要求我国加快小城镇发展。随着高铁、公路、机场等基础设施的建成和完善，手机、电脑、互联网的快速普及和发展，大大缩短了小城镇与外界的时空距离。小城镇的土地、人力、自然和历史文化等要素被激活，成为具有良好区位优势的地区。相当一部分农民为了享受到教育、医疗等更加完善的服务，自愿向小城镇聚集。大批返乡农民工使得小城镇具备了承接产业转移的优势。

国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心副主任沈迟认为，小城镇的发展阶段、发展特征与经济发展是相互匹配的。2013年以后，我国经济开始逐步转型，发展动力由资本投入转向创新创业，因此大都市区、城镇密集区域周边的小城镇迎来了新的发展机会，不仅创业成本低廉、机制灵活，还能享受到大都市的智力资源与经济活力，小城镇在新常态的经济形势下再度迎来发展机遇期。

目前，我国涌现出一批休闲旅游、现代制造、教育科技、美丽宜居小镇，有些已成为全国乃至世界上某一行业的中心。专家认为，小城镇建设有效拉动投资带动消费，对当地经济建设促进效果明显，特别是在当前经济下行压力加大的形势下，加快小城镇建设发展具有更加特殊的现实意义。

小镇经济走特色化之路

培育特色小镇既是着眼供给侧培育小镇经济的生动实践，也是助推区域经济繁荣兴旺的重要抓手

在小城镇的发展过程中，特色化是小城镇创新发展的重要方向。专家指出，小城镇既是分担城市压力、承接城市功能的“蓄水池”，也是农业人口市民化、带动乡村振兴的“助推器”。而特色小镇则是“蓄水池”的调节阀、“助推器”的发动机，培育特色小镇既是着眼供给侧培育小镇经济的生动实践，也是助推区域经济繁荣兴旺的重要抓手，更是走出城镇化新路、推动区域协调发展的有效路径。

2016年7月份，住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部三部委联合发文，决定在全国范围内开展特色小镇培育工作，计划到2020年培育1000个左右特色小镇。从实践看，绝大多数地方都在积极稳妥推进特色小（城）镇建设。

例如，浙江省依托信息经济、块状经济、山水资源等优势，聚焦7大新兴产业和历史经典产业，发展出一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”的特色小镇。重庆、福建、吉林、河南、四川、贵州等地结合自身实际，以建制镇为基础开展了多种形式的探索，发展了一批专业小镇，很有地方特色和生命力。

“各地从实际出发，创新理念、思路、路径和方式，不固守一种模式，呈现出多样化特征，但总的方向都是推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务‘三农’相结合，真正在特色镇实现要素聚集、产业支撑、服务提升、城镇发展的有机统一。”国家发展改革委有关负责人表示。

商务部投资促进事务局副局长李勇告诉记者，建设一批特色小镇，有利于推动各地积极谋划项目，扩大有效投资，弘扬传统优秀文化；有利于集聚人才、技术、资本等高端要素，实现小空间大集聚、小平台大产业、小载体大创新；有利于推动资源整合、项目组合、产业融合，加快推进产业集聚、产业创新和产业升级，形成新的经济增长点。

产城融合是必然选择

促进“产城融合”发展，以产兴城、以城促产、产城人互动，是立足我国实际走新型城镇化道路的必然选择

新型城镇化的发展，离不开“城镇”“产业”“人”的互动协调发展。任何脱离产业、人的发展的城镇化模式都将难以为继。因此，促进“产城融合”发展，以产兴城、以城促产、产城人互动，是立足我国实际走新型城镇化道路的必然选择。

新华社中国经济信息社近日发布的《产城融合发展报告（2017）》显示，在具体实践过程中，国家级新区、国家级经济技术开发区、国家级产城融合示范区、特色小镇、美丽乡村等不同类型的产城融合区域发展平台，已经成为助力新型城镇化建设的重要载体。与此同时，随着经济转型升级和城市形态不断演变，城镇产城融合发展呈现空间范围更加开放、形态日益多样化、内在机制和逻辑变化等新特征。

早在2015年7月份，国家发展改革委就印发了《关于开展产城融合示范区建设有关工作的通知》，并于2016年下半年印发了《关于支持各地开展产城融合示范区建设的通知》，明确提出了58个产城融合示范区建设的主要任务。

记者了解到，目前，大多数示范区围绕创建国家级产城融合示范区任务，产业聚集优势和示范效应初步显现。如北京丰台产城融合示范区建设的主要任务为“统筹推进新型城镇化体制机制改革，探索疏解非首都功能和促进产业转型升级新模式”。该示范区初步考虑以中关村科技园丰台园、园博园、二七科技园、国家中医药综合改革试验区等重点园区为核心，辐射带动丰台永定河以西地区发展。

根据国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心的数据，截至目前，我国已经形成了以19个国家级新区为龙头，以7个经济特区、219个国家级经济技术开发区、156个国家级高新技术产业开发区、12个国家综合配套改革试验区、11个自贸区、5个国家级金融综合改革试验区，以及其他数以万计承担一定功能的区域性发展平台为重要组成部分的庞大的新城新区体系，成为改革开放以来经济发展的巨大引擎。

国家发展改革委有关负责人表示，下一步，将继续坚持政府引导、企业主体和市场化运作，用新发展理念引领特色小（城）镇建设，着力培育供给侧小镇经济，努力建设一批新兴产业集聚、传统产业升级、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美的特色小（城）镇，使特色小（城）镇不仅彰显鲜明特色，还具有强劲生命力、经得起历史考验。

2017年是新型城镇化建设向纵深推进、综合政策效应加快显现的重要一年

促进农业转移人口市民化

- 按照国务院户籍制度改革有关要求，全面放宽重点群体落户限制，实现城镇外来人口落户 — 1300万人以上
- 全面实施居住证制度，确保各地区居住证领取门槛不高于国家标准、享受的各项基本公共服务和办事便利不低于国家标准
- 全面落实支持农业转移人口市民化财政政策
- 建立进城落户农民农村“三权”维护和自愿有偿退出机制
- 提高农民工职业技能培训质量和水平，全年培训 — 2000万人次以上

培育发展城市群和新生中小城市

- 编制实施城市群规划，全面完成全国城市群规划编制工作
- 提高三四线城市和特大城市间 — 基础设施的互联互通
- 提高三四线城市 — 教育、医疗等公共服务水平
- 规划布局中心城市，开展国家中心城市研究
- 加快培育新生中小城市，增设一批中小城市
- 推进特大镇扩权赋能，推动公共服务从按行政等级配置向按常住人口规模配置转变，允许特大镇按照相同人口规模的城市市政设施、公共服务标准建设发展

提升城市功能和宜居水平

- 推动城市集约紧凑发展，全面推开城市开发边界划定
- 加快棚户区改造，新安排棚户区改造 — 600万套
- 加强城市基础设施建设，争取新开工
  - 城市轨道交通 — 500公里
  - 地下综合管廊 — 2000公里
- 强化城市污染治理，完成36个重点城市的 → 638个黑臭水体整治任务

加快推进城乡发展一体化

- 推动交通运输、信息网络等基础设施和公共服务向农村延伸，新安排农村危房改造 — 314万户
- 激发农村资源资产要素活力，鼓励农村集体经济组织与工商资本合作，加快推进市民农庄等模式落地实施
- 健全农村集体产权制度，稳妥有序、由点及面推进农村集体经营性资产股份合作制改革

深化重点领域改革

- 完善城乡土地制度
- 全面实行增减挂钩政策
- 统筹推进农村土地征收、农村经营性建设用地入市、宅基地制度改革三项试点工作
- 健全城镇化投融资机制，大力推广政府和社会资本合作模式，加快设立国家新型城镇化建设基金
- 深化新型城镇化综合试点
- 完善城镇化统计制度，加快建立健全全国统一的常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率统计指标，列入国家和各地区统计公报

> 提高城市群质量，推进大中小城市网络化建设，增强对农业转移人口的吸引力和承载力，加快户籍制度改革落地步伐。引导特色小镇健康发展。
>
> ——2017年12月20日闭幕的中央经济工作会议

> 扎实推进新型城镇化。深化户籍制度改革，今年实现进城落户1300万人以上，加快居住证制度全覆盖。支持中小城市和特色小城镇发展，推动一批具备条件的县和特大镇有序设市，发挥城市群辐射带动作用。推进建筑业改革发展，提高设计水平和工程质量。统筹城市地上地下建设，再开工建设城市地下综合管廊2000公里以上，启动消除城区重点易涝区段三年行动，推进海绵城市建设，使城市既有“面子”、更有“里子”。
>
> ——2017年政府工作报告

> 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，提高社会主义新农村建设水平，努力缩小城乡发展差距，推进城乡发展一体化。
>
> ——“十三五”规划纲要

执行主编 王薇薇
责任编辑 秦文竹
联系邮箱 jjrbcs@163.com