新型城镇化试点三年
东北及华北等地区

东北三省、京津冀地区及内蒙古的15个新型城镇化试点，总体推进顺利，并未受地区经济下行等因素的明显影响，并呈现出一些值得关注和思考的现象。下一步，如何从“能不能”“有没有”的探索，变为重点解决“好不好”“强不强”等质量问题，是最需关注的问题

城镇化高质量发展待破题

□ 刘保奎

通过对东北三省、京津冀地区及内蒙古城镇化试点的调研、评估，我们可以看到，15个试点总体推进顺利，围绕既定任务实施了一系列举措。通过放宽落户限制、实行差异化落户政策、建立社区公共户口、全面实行居住证等推进农业转移人口市民化，统筹利用政策性资金、成立地方融资平台、设立政府引导基金、利用金融机构融资、探索PPP模式、发行债券等推进投融资体制创新，推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革破解城镇化土地瓶颈，采取扩权强镇、大部制、推进特色小镇建设和行政区划调整等探索新型行政管理模式。

在河北省河间市时村乡一家汽配企业，当地务工人员在生产车间工作。近年来，河北省河间市实施外出务工人员“回引工程”，依托产业集聚区与城镇建设，不断吸引外出务工人员回乡就业。 新华社记者 朱旭东摄

城镇化步伐未显著放缓

试点地区城镇化率年均提高都在1.3个百分点以上，反映出当前我国城镇化率与经济增长之间的刚性关联在下降

此次我们调研的试点地区所属的7个省区市，除了京津两个直辖市外，其他几个省区近3年来的经济整体处于下行的状态，但这种下行并没有显著拖缓城镇化步伐。这些地区城镇化率年均提高都在1.3个百分点以上，石家庄等地更是超过了2个百分点。这反映出，当前我国城镇化率与经济增长之间的刚性关联在下降，原因包括：一方面，城市发展的框架性基础设施投入已经完成，人口进城的投资弹性有所下降；另一方面，新经济形态的广泛注入，改变了城市公共服务、基础设施供给的组织模式和标准，一定限度的城市人口增长并不必然要求设施投入的增加。

同时，在这些试点中，也不乏亮点，如石家庄、定州、张北等地通过设立社区公共户口解决有落户意愿但无法提供落户地址人员的落户问题，北京市通州区台湖镇创新“自征自用”等方式用好用活集体建设用地，辽宁海城建立农村综合产权交易中心激活农村沉睡资产，吉林省安图县二道白河镇探索行政管理体制改革创新设市模式。

另外，调研中发现，放开落户限制并没有导致大量农村人口涌入城市。在调研的京津冀黑吉辽内蒙古7省区市的15个试点中，除哈尔滨市中心城区外，都实现了零门槛落户，但是此前担心的一旦放开户籍就会像拉美国家一样大量农村人口向城市涌入的现象并未出现。其原因在于，我国农村人口的贫困率比较低、就业率比较高，广大农民在农村有山水有土地有亲情有乡愁，在是否进城落户的问题上，会因人而异，不会出现一边倒的情况。

位于北京西南六环的房山区乐活雅苑公租房一角。 新华社记者 罗晓光摄

找到地区城镇化发展特点

外出务工收入支撑了流出地城镇化、良好生态环境促进城镇化发展等，每个地区都有自己的独特支撑因素

在东北和华北等地区的调研中，能发现新型城镇化的推进有着属于地区特点的支撑因素。

外出务工收入支撑了流出地的城镇化。除京津外，这几个省份都是人口净流出地区，外出务工的城市和农村人口规模都很大，这些人获得收入后，在流出地城市购房安居的愿望强烈，成为支撑当地房地产市场和城市增长的重要力量。在吉林延吉，大量人口到韩国及中东等海外务工，将收入寄回老家后，刺激了当地住房市场，2017年底城区均价已超过5500元/平方米，部分楼盘超过7500元/平方米。“韩国打工挣钱，回延吉消费”成为一种现象，大量的资金涌入也带动了当地服务业和消费市场的发展。

良好生态环境成为促进城镇化的新因素。调研中发现，尽管部分媒体称东北地区部分城市出现衰败迹象，但仍然有许多地区在快速成长，这些地区的共同特点是生态环境较好，关键在于能满足人们对高质量生活的需求，以长春市为例，近年来房地产市场不活跃，房地产价格在全国省会城市中排名倒数，但是在长春的净月、奢岭等郊区小镇上开发的高档小区仍然十分紧俏。据介绍，东北地区很多城市以前都是分配的单位公房，设施条件比较简单，房地产市场供应结构单一，当地居民对于小区环境好、生态环境好、物业服务比较好的居住区还是十分向往的。

从“有没有”到“好不好”

下一步需要重点解决“好不好”“强不强”等问题，最好对试点任务瘦身，变多任务为单任务，加强业务指导，要“真干”“以干带试”

通过调研，我们也发现，当前新型城镇化质量不高问题越来越凸显，包括生产要素城乡流动受阻、城乡生态环境面临挑战、建设空间无序扩张缺少规制等。党的十九大提出“推动经济高质量发展”，因此，瞄准高质量是未来推进新型城镇化试点工作的必然选择。

首先，试点内容要升级。目前试点任务大部分是针对“能不能”“有没有”的探索，主要逻辑是通过改革增加制度供给，扩大公共服务等城市权利的覆盖面，而下一步城镇化需要重点解决“好不好”“强不强”等质量问题，单靠制度供给或难以实现。调研中了解到，大多数试点地区对于“怎么干”都是知道的，干没干好很大程度上取决于试点地区财力强弱，有实力则推进得好，没实力则只能做布局盆景。新型城镇化本质上要为全体城市居民（包括进城务工人员）提供高质量的物质文化环境、设施和产品，除了政策外，还需要专业的知识、理念、技术以及真金白银的投入。因此下一步应对试点进行升级，真正建设出美好的城市、创造出美好的城市生活。

其次，试点任务要瘦身。从调研情况看，一个试点至少有3到4项任务，而负责的人员却往往只有一两个，推进过程中需要协调公安、国土、规划、教育、金融、社保等10多个部门，单从人力上看存在试点任务偏重的问题。如果新型城镇化试点任务领域过多，则试点地区在每一项上的投入就被摊薄，结果很可能难以深入。另外，任务过多，与其他专业部门工作内容交叉、边界不清，不仅给实施带来一定困惑，绩效考核也存在困难，导致人员积极性下降。下一步最好对试点任务进行瘦身，变多任务为单任务，加强业务指导，明确目标和指标要求，让基层知道怎么抓、抓成什么样。

再次，试点使命要区分。调研中笔者感受到，从上到下对试点是要“真干”还是“尝试”这个使命问题上，还没有形成共识，这也是一些试点“试”得不深、形式大于内容的主因。一般来讲，如果试点选得少，则重点在于探索经验，目前新型城镇化综合试点数量较多，三批共248个，其中地级以上单元就达近百个，占全国的近三分之一，在此情况下，试点就不能仅仅是“尝试”了，更加重要的是要“真干”“以干带试”。下一步可以根据使命对试点进行区分，在小部分比较典型的试点强化在特定领域的“尝试”，可以考虑设立几个由城镇化部际联席会议办公室亲自负责的试点，给够政策空间，试出真经；而对其余大部分试点要突出“真干”，要给真金白银的支持，达到真效果。

在调研中感受到，从这几个地区的情况看，我国城市正处在深刻调整和重塑的关键时期，与此同时人们对城市生活的理解和需求也在发生代际转换，两方面力量共同作用使得我国当前正处在提高城镇化质量的关键时期。面向高质量的城镇化，今后可在以下领域深化试点：一是以人为本，探索提高城市对农业转移人口、移民的开放度和包容性的路径，除了户籍改革外，还要在城市建设加以响应，为他们提供适合的公共设施和活动空间。二是探索点状织补、平台植入等多种方式，开展促进城市产业转型和创新的试点，促进城市空间提升，整体上改善城市动能。三是探索准确标度城镇化水平的统计、区划、管理机制，开展城镇化统计调整、区划调整试点。四是针对城市特色缺失、风貌侵蚀等问题，探索中国特色城市文化和城市个性，开展城市治理创新。

（作者系国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所城镇发展室副主任）

大城小事

老旧小区改造要下精细功夫

□ 来 洁

在坚持房住不炒的新住房时代，如何提升老旧小区的宜居指数成为各地政府面临的新课题。

据统计，1980年至2000年建成的老旧小区住宅建筑面积达80亿平方米。去年年底，我国宣布要在沈阳、长沙、广州等15个城市开展老旧小区改造试点，目前各地的改造工程都在积极推进。老旧小区改造是一件惠民生的大好事。那些房龄在30年甚至更久的老楼，硬件已经破损不堪，水管老化、电路陈旧、墙面开裂、没有电梯、路面坑洼不平……重重隐患让住在老房子里的居民生活品质受到严重影响，特别是那些和老房子一起步入迟暮之年、行动不便的老人们，生活更是不方便。

有专家指出，对2000年之前建成的老旧小区进行更新改造，除了惠及民生，更能化解产能过剩、增加就业，形成经济新增长点，缓解经济下行压力。

如此看来，老旧小区改造确实大有可为。不过，这件好事要想办好，却并不容易。笔者所住的小区正处于改造施工期，对改造的种种问题有着切身体会。老房子问题多，改造涉及加装更换电梯、更换水管暖气，等等，工程多，施工难度大。再加上住户多，诉求复杂，沟通更是不易。更何况，改造期间绝大多数居民还要在“工地”里居住。如何既不扰民又保证工程质量，施工时必须做好三方面的精细功夫。

首先，施工前的沟通要充分。即将施工的项目有哪些、该项目预计施工多久、对居民生活会有什么影响、需要居民给予哪些支持等，这些都要提前公示。并不是贴出一纸通知就完事了，还应安排专人进行解答，让居民对施工心中有数，才能积极配合。

其次，施工中的进度管理要精细。建材调配、工人调度、各工序之间的衔接等，都要有序进行，不能动辄就掉挡。施工过程中，肯定会遇到住户的各种诉求，导致进度延误。对此，施工方要投入更多力量，做好细致耐心的协调工作。

最后，施工的细节要注意。午休时间不施工、减少扬尘、控制噪音、注意防火、及时做好垃圾清运等，这些虽然是小事，也要注意。

同时，对居民而言，也应对施工方多一些理解和支持，别只想着自身利益。只有双方相互配合、共同努力，才能让老旧小区尽早焕然一新。

成长坐标

江西南昌

“的哥的姐”有了爱心驿站

本报记者 高兴贵 通讯员 陈文萍摄影报道

“干净卫生还随时能吃上热饭，到了驿站就像回了家。”江西南昌市出租车司机王狄勇说。

“吃饭难、如厕难、加水难”一直是出租车司机的工作难题，南昌市西湖区为破解难题，近年采取“政府出资，企业运营，部门监管”的模式，建成了南昌首个正规出租车服务点“出租车爱心驿站”。

近日，记者来到“出租车爱心驿站”。只见这个220平方米的“家”明亮宽敞、设施完备，休息区、开水房、医疗区……应有尽有，让人惊喜的是还有阅读区、健身区、休闲区，以及零钱更换区、座套洗涤区等。西湖区城市综合管理办副主任伍斌告诉记者，这个驿站能为10公里范围内的出租车司机提供免费服务。“的姐”肖芬告诉记者，“这是一个临时的‘家’，司机疲倦的时候可以来休息，以更好的状态服务顾客。”

据了解，驿站现在已经为2000多位“的哥”“的姐”提供了服务，平时还会开展交通安全知识培训等活动，深受出租车司机喜爱。

“爱心驿站”配有书报架，提供各类书籍供司机休息时阅读。

“爱心驿站”的工作人员为出租车更换椅套，更换后会免费清洗。

南昌市西湖区“的哥”在“爱心驿站”咨询。

从楼道到花园和道路入口

上海宝山：给社区装上“智慧微脑”

本报记者 李治国

一条楼道、一座花园、一处出入口……在上海宝山区综治信息中心主控室里，工作人员除了能实时看到车辆、行人和险情外，还能第一时间通过大数据比对分析生成专用信息，为各相关部门快速反应、科学处置问题提供重要依据。依靠这套智能系统，2017年，上海宝山全区报警类110案件接警数同比下降30.2%。今年1月至2月，接警数又同比下降26.9%，市民安全感、满意度明显上升。

为进一步提高社会治理的智能化、专业化和精细化水平，2017年，上海宝山区充分利用视觉感知系统的联网应用，采用了“人脸识别慧眼系统（图像智能分析）”，解决重点人员管控问题。除公安部门以外，该系统还为信访、司法、法院、禁毒、团委、民政以及城管、市场监管等部门提供信息服务。

今年，上海宝山将进一步完善“智慧社区”的总体架构，核心是打造“智慧社区微脑”，将社区治理中所需的各类数据，通过视觉和物联感知网采集后，统一汇聚到“智慧社区微脑”平台，再经数据处理及人工智能分析，分层实现智慧城市管理、智慧安全管理、智慧民生服务等智能化、精细化应用。

比如宝山区将试点采用“视频数据结构化分析系统（视频智能分析）”来解决小区人流、车流、物流的总体分析不系统、数据不准确及机动车管理难问题。该系统还将采用“智联门”物联感知系统解决社区楼道门管理问题。宝山区还开发设计了“平安宝山智联网”社区智能数字化管理系统，解决社区平安建设数字化考核评估问题。该系统通过每天视频巡查的方式，对物业保安的履职情况、平安志愿者的到岗情况进行巡视，并对社区视频监控等技防设备的完好率进行实时监控，形成阶段性数据累计，从而实现对小区平安建设的数字化考核和评估。

记者了解到，今年宝山区将对接实际需求，渐次推进智能化应用模块，如智能门禁、智能井盖、智能电梯管控、居家养老检测床脚垫、烟感与消防栓感知器、车辆地磁感知器、水位水质感知器、人员巡更感知器等。

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹
联系邮箱 jjrbcs@163.com