新型城镇化试点三年
西部地区

西部地区目前仍处于城镇化加速发展阶段，不能简单照搬东部发达地区的大规模集中式城镇化模式，也不能简单追求提高城镇化水平，应当在充分考虑国家发展大局的前提下，克服发展内生动力不足问题，突破传统发展路径依赖，因地制宜，寻找到西部城镇化发展的独特之路

走出西部特色的发展路径

□ 卢庆强

国家新型城镇化综合试点作为推进我国新型城镇化工作的重要抓手，也是引领新型城镇化改革创新的重要载体。2017年9月至10月，清华大学中国新型城镇化研究院工作组，对我国西部9省区14个第一批国家新型城镇化综合试点开展了调研评估工作。通过调研可以发现，西部地区城镇化率要落后于东部地区，但发展速度要快于东部地区，目前仍处于城镇化加速发展阶段。

西部地区城镇化发展面临的环境有特殊性，主要表现在生态环境相对脆弱、资源环境差异大、区域发展不平衡、老少边穷地区多、地方财政收入不足、属于人口净流出地区等。西部地区新型城镇化任务的侧重点也有别于东部地区，即解决三个“1亿人”问题当中的“引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”。

恒口镇雷河移民搬迁安置社区居民张远秀在社区安装的电瓶车充电桩前刷卡充电。近年来，陕西安康市汉滨区恒口镇积极推进新型城镇化建设，吸纳来自周边14个乡镇、86个村的4000多名村民搬迁入住。 新华社记者 邵 瑞摄

因地制宜亮点不断

西部各改革地区结合地区特殊性，形成了一批在特定地区值得推广的亮点经验

结合西部地区特殊自然地理环境、经济社会和城镇化发展条件，各试点地区因地制宜，在生态敏感地区统筹保护与发展、贫困地区因地制宜脱贫致富、“以产兴城、以城促产”的产城融合等领域也进行了积极探索，形成了一批在特定地区值得推广的特色亮点经验。

推进以人为核心的城镇化，解决农业转移人口落户问题的同时，注重让其融入城镇。比如重庆市主动、综合、系统地部署公租房规划、建设和管理工作，打破城乡、地域和户籍限制，将进城稳定就业的农业转移人口和转户居民纳入保障范围。

城乡建设用地的流转问题，是实现新型城镇化的一个关键问题。比如四川省泸州市泸县创新建立农村宅基地“总量管控、层级管理、县域调剂、跨区有偿”的管理制度和“法定无偿、超占补偿、节约有奖、退出补偿”的奖惩制度。通过宅基地“跨区取得+有偿使用+有偿退出”实践，推动了农村传统散居向新型聚居转变，城乡一体化发展步伐明显加快。

位于黔桂交界的大苗山深处的乌英屯举行村民大会，两省区村民共同商讨苗寨发展振兴计划。 新华社记者 黄孝邦摄

西部地区脱贫致富任务艰巨，需要运用各种政策工具，通过制度创新，植入造血功能。比如宁夏回族自治区固原市探索了“产业引领+能人带动+金融帮扶”的新型造血式金融扶贫模式。一是通过政府搭建平台，通过“大户带小户、富户带穷户、能人带穷人、产业带能人、党员带贫困户”的方式，向贫困村提供专业培训和技术支持。二是开展小额贷款业务，由金融机构对建档立卡贫困农户和生态移民中有贷款意愿、有增收项目、有创业就业潜质和一定还款能力的农户提供5万元以下扶贫信用小额贷款。三是建立致富带头人、合作社和农户等多方利益联结机制，合作社参与监督贷款资金使用，贷款管理和本息回收，在金融机构和贷款农户之间建立风险缓释。

再如，以“多规合一”为统领、以生态保护和可持续发展为准则、以行政协调制度为核心、以信息化平台建设为基础、以网络化监管为保障，全方位完善城乡规划建设管理体制机制，推进城乡环保设施一体化等全方位多层次的环境治理措施，多措并举推进城乡综合环境治理；依托“互联网+”创新社区管理技术，利用微信建设出租房屋二维码管理服务平台，实现流动人口精细化管理等。

综合考虑地区特殊性

沿边地区发展应当统筹兼顾城镇化发展与边境地区守土安民职责

西部地区对国家安全具有重要的战略意义。解决东西部地区生产力和社会发展不平衡问题，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要组成部分。从古时的御敌安边，到全民抗战的大后方，到三线建设，到西部大开发，到“一带一路”建设，均是从国家战略层面，给西部地区发展注入强大活力。尤其是国家提出“一带一路”倡议以来，在提升国家对外开放水平、加大我国参与全球合作纵深的同时，也极大地改善了西部地区融入全球市场、链接全球平台、汇聚全球资源的外部条件。

同时，在国家发展大局中，尤其需要对西部边境地区固边稳边的作用予以特殊关注和支持。在调研中我们发现，由于沿边境地区居民点区位边远、交通不便、基础设施和公共服务设施落后、生活条件艰苦，再加上边境严格管制等因素，导致沿边地区人居吸引力下降，一线沿边地区居民呈现向内地回撤迁移，并向更高层次的县城、乡镇集聚的态势。沿边地区城镇化发展建设条件落后，人居吸引力下降，沿边居民向内地回撤迁移，不利于国家固边稳边和领土安全。

沿边地区发展不能简单照搬东部发达地区的大规模集中式城镇化模式，也不能简单追求提高城镇化水平，应当因地制宜，统筹兼顾城镇化发展与边境地区守土安民职责。

针对西部地区特殊的地理资源环境和现实发展条件，优化内部人口格局和城镇格局的重心，应放在两个方面：一是以城市群、省会城市等核心城市形成的大都市区为主要聚集区和核心引擎，二是以县城建设和县域城镇化为重点的面上支撑。

克服动力不足和路径依赖

依靠改革、科技、文化三轮驱动，增强城市尤其是中小城市持续发展能力

在调研中可以发现，很多的西部地区城镇，由于本身发展基础较为薄弱，生态保护要求较高，传统行业发展乏力等诸多因素影响之下，普遍面临融资渠道难、招商引资难、产业培育难、简政放权难、地方财政收入有限等诸多困难，内生发展动力明显不足。同时，在经济发展进入新常态之后，依赖土地财政、牺牲环境、数量扩张等传统发展模式和发展路径难以为继，而创新驱动、绿色发展等新发展理念的落地，既需要有主观意愿，也需要能力的提升。如何突破传统发展路径依赖，是西部地区城镇化发展面临的普遍难题。

针对西部地区城镇化和城市发展内生动力不足和路径依赖的核心问题，需要统筹科技驱动力、文化驱动力和改革驱动力这三大动力，依靠改革、科技、文化三轮驱动，增强城市尤其是中小城市持续发展能力。需要进一步加大对中小城市投融资机制改革的支持力度，在财政转移支付、融资机制创新、投融资政策指导方面给予倾斜。优先在西部地区探索城乡土地市场化通道，释放土地改革的政策红利。充分利用西部地区丰富的文化资源，加大文化资源向文化产业转化提升的政策扶持等。

同时，西部地区要从地理互联到数字互联，弥补区位劣势。过去对西部地区投入的重点是交通等基础设施建设，但是信息时代，地理区位的约束性在减弱，融入全国、全球城市网络的数字互联的重要性在不断提升，数字互联与地理互联同样重要。加大对西部地区尤其是沿边和贫困地区的智慧化基础设施和管理平台的扶持力度，使得西部地区在时代和科技发展浪潮中，能够与先发地区有同样的发展基础。

我们还从调研中发现，试点地区的亮点经验更多来自地方的常年实践和创新探索。随着试点工作的推进，试点地区对放宽相关法规和政策限制的诉求非常强烈。未来需要上下联动，综合施策。既需要适当抬升试点地区法规的“天花板”，让其大胆探索；也要优化完善考核评价和激励机制，以城镇化质量提升的实际成效为根本遵循和评价基准，而不是机械地对指标。试点地区需要将试点任务与地方发展工作重心相结合，纳入到全面深化改革的整体工作部署中，为全国新型城镇化工作开路铺石。

（作者系清华大学中国新型城镇化研究院特聘研究员）

城之道

将都市圈单独“拎”出来

□ 冯 奎

当前，中国的城镇化到了一个新阶段。在这个阶段，许多城镇化改革发展的热点现象都与都市圈有关，因此应该将都市圈单独“拎”出来，予以特殊重视。

最近有一些引起热议的城镇化现象，举3个例子：大城市功能疏解、逆城镇化与特色小镇。大城市功能疏解，主要是针对一些大城市各项功能过多，因此需要加强核心功能培育，其他功能向周边疏解。逆城镇化现象，就全国而言还不是主流，因为中国城镇化没有完成，还处于快速发展过程中。但就超大城市、特大城市形成的都市圈而言，确实存在逆城镇化现象。再如特色小镇，一些地方没有条件建设特色小镇。现在比较一致的认识是，大都市圈区域比较适宜建设特色小镇。

世界上其他经济体也都有类似现象。为了分析这些现象、出台相关政策，美国对不同规模的都市区进行统计，有所谓大都市区、小都市区之分。日本学界与政策部门专门出台有都市圈的规划及法律。都市圈还没有统一的概念，但一般来说，都有核心大城市；有一定尺度范围，比如日本按照一日活动来考虑都市圈的尺度；要尽量与广域区域区别开来，也就是不能把不相干的一堆城市、农村生拉硬凑在一起。

城镇化到了新的发展阶段，高度重视都市圈研究，有以下4方面意义：

一是弥补区域与城镇化政策的不足。20年前主要是进城的问题，从现在开始的20年，有活力的大都市圈将成为区域与城镇化发展的重中之重。中西部有的地方建设不了大的城市群，但都能找出几个都市圈，围绕都市圈能解决这些地方人口进城的问题。

二是有利于查找大城市的病灶。都市圈问题，集中要研究的是核心大城市与周边中小城市的网络关系问题。把都市圈放在聚光灯下，我们就能迅速找到大城市病的“病灶”。

三是有利于促进中小城市与特色小镇发展。核心大城市及其周边的中小城市与特色小镇，共同构建了都市圈。都市圈区位非常有利于中小城市、特色小镇分享核心大城市的资源力量、要素转移。

四是有利于找到大的城市群区域如何发展的路径。比如长江中游城市群尤其要关注长沙、武汉等几个都市圈发展。在粤港澳大湾区发展进程中，港深莞惠、广佛肇、珠中江等都市圈的发展就非常必要与迫切。

总的来说，我们应重视都市圈，最好将都市圈单“拎”出来。理论上要研究清楚都市圈在哪里、谁来治理都市圈、重点治理的内容是什么、怎么治理等等。政策层面需要尽快提出都市圈的统计方法，权威部门可出台促进都市圈发展的指导性意见，各部门在相关规划中应将都市圈纳入进去。

（作者系国家发改委城市和小城镇改革发展中心学术委秘书长）

成长坐标

湖南衡阳

营建舒适“绿生活”

图/文 曹正平

近年来，湖南衡阳市在城市建设过程中，始终把生态建设放在第一位，通过大力实施“城市绿化提升工程”，开展专项护河整治等举措，使得城市生态持续向好，2017年成功入选国家森林城市。

如今，放眼衡阳，满目皆绿，遍地葱茏，坐落在城市各处的公园湖泊散发着勃勃生机，“衡阳绿”成为这座城市的另一个标签。

市民在衡阳市雁峰区南湖公园的林荫大道上骑行。

南华大学志愿者在衡阳市湘江河段清理岸边垃圾，开展净滩行动。

游客在衡阳市珠晖区金甲梨园生态风景区踏春赏花。

山东平度市

以食为“媒”带动全域旅游热

本报记者 刘 成 通讯员 张德杰

山东人爱吃饺子，水饺蘸蒜泥更是绝妙搭配。而在山东青岛平度市，有一种“惊艳”的吃法，把大蒜直接当馅包进饺子里。

“大蒜水饺还真是第一次吃，不但没有大蒜的辛辣味，还有一种独特的蒜香。”今年春节，头一次到平度过年的大连媳妇王俊，惊讶于大蒜水饺的独特美味。大蒜水饺虽小，身价却是“国字号”。爱好美食的婆婆告诉王俊，平度的大蒜水饺被中国烹饪协会评为“中国名点”。

记者从平度市商务局了解到，包括大蒜水饺在内，目前，还有平度宾馆、平度芹香宴、腊杆子烧鸡等9个餐饮店或特色菜品跻身“中华餐饮名店”“中国名宴”“中国名点”行列。除此之外，平度还创建了山东餐饮名店2个，山东名宴1个，山东名菜18个。

去年以来，平度市提出打造“食在平度”旅游目的地品牌，促进餐饮服务经济快速发展，以食为媒引爆全域旅游。

目前，该市拥有“三标一品”农产品152个，马家沟芹菜、大泽山葡萄等19个农产品获得国家地理标志保护与登记，是全国拥有地理标志保护产品最多、最集中的县级市。

“入驻一定数量的全国名店名吃，是中国养生美食文化之乡建设的重要硬件。”平度市相关负责人介绍，该市根据交通、配套、人流量、发展空间等条件，在市区集中打造了东阁尚街、李园中杰品牌餐饮等四处“美食部落”，对新引进的中华老字号、中华餐饮名店奖励30万元至50万元。目前，四大“美食部落”已落户全国特色美食、名店70余家，并在每个美食部落都设立了食品检测站，所有入驻店面购置的食材都要经过检测站“过筛”，保障游客的“舌尖安全”。

“‘美食部落’建设既注重文化元素的融入，又保持可观性和特色性，努力打造成‘一街一景’‘一街一品’的特色餐饮服务示范区。”平度市相关负责人表示。

平度市还在餐饮行业启动了酒店4D标准化管理创建工程，建立了烹饪人才培训基地、美食食材生产基地，让养生美食产业有了孵化器。值得一提的是，自4D标准推行以来，游客餐饮消费投诉率下降到0.5%。

“顺时养生，食在平度”。今年春节假日期间，平度市接待旅游人数26万人次，同比增长16%，实现旅游收入7200万元，同比增长17%。

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹
联系邮箱 jjrbcs@163.com