

## 2020年新型城镇化建设路线图出炉

## 让城镇化的“轮子”转得更好

经济日报·中国经济网记者 熊丽

## 城市家园

《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》提出，完善和落实主体功能区战略，发挥各地区比较优势，增强经济发展优势区域承载能力，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局，形成高质量发展动力系统。

“重点城市群、都市圈、中心城市、县城、特色小镇和特色小镇等，都是动力系统不同层级的功能节点，让每个节点都能按照其比较优势发挥最大效能，是动力系统的内在要求。”



图为河北省武强县周窝音乐小镇一景，周窝音乐小镇目前已形成手工制作、乐器演奏、休闲观光等业态。 新华社记者 李晓果摄

4月9日，国家发展改革委发布《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》（以下简称《重点任务》）。与往年相比，今年有何特色和亮点？记者采访了业内专家。

“在‘十三五’规划收官之年，全面建成小康社会实现之年，同时又是百年难遇新冠肺炎疫情全球蔓延之年，扎扎实实做好中国自己应该做的新型城镇化和城乡融合发展工作，同样面临严峻挑战和艰巨任务。”中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所所长高国力认为，应对疫情冲击，要让城镇化的“轮子”更好地转起来，发挥其对经济增长应有的拉动和支撑作用。从这个角度来看，2020年的新型城镇化工作，需要特殊时期特殊之策。

高国力表示，《重点任务》在保持政策连续性的同时，通过更详实、更具可操作性的任务部署，有利于充分调动中央和地方各级政府的积极性，并引导政府资金、社会投资有更多的关注点和可选项，有利于相关投资项目更好落地。

民盟中央经济委副主任、中国城市和小城镇改革发展中心研究员冯奎认为，从长远来看，推进新型城镇化、促进城乡融合发展，符合现代化建设的方向和目标要求；从近期来看，这对于有效应对经济下行压力，满足民生需求具有现实作用。《重点任务》最大特点是政策的系统性较强，既提出了重大项目安排意见，也注重体制机制的形成与完善；既重视城市群、都市圈、大中小城市等，也重视重塑城乡关系；既重视规划、建设，也重视城市治理。

## 城市落户限制进一步放宽

到2020年实现1亿非户籍人口在城市落户是新型城镇化重要目标。

《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出，推动

超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。

在《重点任务》中，这一要求也得到了体现。比如，督促城区常住人口300万以下城市全面取消落户限制、推动城区常住人口300万以上城市基本取消重点人群落户限制、促进农业转移人口等非户籍人口在城市便捷落户，等等。

“《重点任务》是对去年户籍分步有序放开政策的具体落实，将各项具体任务明确落实到各个责任部门，使其能够尽快落地和发挥作用。”中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授马亮认为，目前围绕户籍制度改革和城乡融合发展已经形成共识，但仍然需要打破既有制度性障碍和体制壁垒。此次政策明确了哪些城市、哪些人群可以落户，并下达了明确的要求和时限，有利于各地尽快落实政策并推动城乡融合发展。

“值得注意的是，《重点任务》特别强调要利用信息化手段来推动城镇公共服务的普及和普惠，这对于打破‘身份壁垒’，让居住在城市中的人们可以公平享受各类基本公共服务有很大帮助。”马亮认为，运用信息化手段建设便捷高效的公共服务平台，按照常住地来管理居民的公共服务准入问题，对于降低行政负担和提升民众的获得感大有帮助。

## 形成高质量发展动力系统

《重点任务》提出，完善和落实主体功能区战略，发挥各地区比较优势，增强经济发展优势区域承载能力，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局，形成高质量发展动力系统。

中国国际经济交流中心研究员马庆斌认

为，面对复杂多变的全球经济形势，尤其是新冠肺炎疫情带来的诸多外部不确定性，确保实现全面建成小康社会目标任务，加快构建更加具有韧性、更加符合中国经济社会发展客观实际的高质量发展动力系统，更加具有迫切性和现实性。

《重点任务》提出，加快发展重点城市群，编制成渝地区双城经济圈建设规划纲要，大力推进都市圈同城化建设，提升中心城市能级和核心竞争力，并明确“推动建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜”。

“这实际上是更加客观理性地强调，要尊重城镇化的客观规律，承认人口等各类生产要素向优势地区集中的经济规律，不能逆规律而为。”高国力认为，城市发展将是双向的，既有集聚，又有扩散和辐射。从我国目前城镇化阶段来看，在很长一段时间内还将呈现比较明显的要素聚集趋势，聚集规模和速度可能放缓，但质量、层次和效益要提高。

“重点城市群、都市圈、中心城市、县城、特色小镇和特色小镇等，都是动力系统的不同层级的功能节点，节点之间物流、人流、资金流能否顺畅流动，能否科学聚集，能否高效发挥效能都是需要考虑的问题。”马庆斌认为，让每个节点都能按照其比较优势发挥最大效能，是动力系统的内在要求。比如“统筹新城培育和收缩型城市瘦身强体”，就是按照经济社会发展的实际情况设置行政架构，经济体量大、发展潜力强的要增围扩权，经济体小、发展潜力弱的要缩围减量。既要打破一些城市发展的“紧箍咒”，也要让“虚胖”的城市更加精致。

## 提升城市综合承载能力

马庆斌认为，提高城市的综合承载能力，就是在城市人口更加密集的同时，让教育、医疗、交通、就业等公共服务的优质度不断提高，发展动力和创新活力更加澎湃，产业链、

价值链、供应链的功能更加凸显；在国际交往活动日趋频繁的同时，更加具有全球或区域影响力。

“加大‘人地钱挂钩’配套政策的激励力度，这一点特别重要。也就是说，提高城市综合承载能力，需要对城市发展空间、要素等给予更大的灵活性和权限。”马庆斌说。

《重点任务》提出，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。马庆斌表示，县城是连接城市和乡村的关键枢纽，是县域经济的核心板块、城乡融合发展的重要枢纽平台、乡村振兴的重要信息资金技术源泉，更是很多务工人员返乡后进城的主要目的地。加大基础设施建设、公共卫生设施、公共服务体系等方面补短板的力度，将使县和县级市中心城市成为我国新型城镇化体系中熠熠生辉的星辰。

针对新冠肺炎疫情对经济社会造成的影响，《重点任务》也提出了多项有针对性的举措。例如，在推进以县城为重要载体的新型城镇化建设方面，要求加大要素保障力度和政策扶持力度，抓紧补上新冠肺炎疫情发生后暴露出来的短板弱项；在补齐城市公共卫生短板方面，要求改革完善疾病预防控制体系，健全公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，完善重大疫情预警、救治和应急处置机制，强化重要物资储备，推动城市群、都市圈内城市建立联防联控机制。

“这次新冠肺炎疫情的教训很深。城市群和都市圈一方面具有发展水平高、人口流动快、国际化程度深的特点，但另一方面，面对地震、旱涝、疫情等各种重大灾害，需要给予更多重视。”高国力表示，硬件上，要提前谋划留出空间，建设战略性的重大应急物资和设备储备基地；软件上，要打破部门和行政壁垒，推动城市群、都市圈内城市尽快建立联防联控机制，促进资源和信息的共享。

## 城故事

时下，“区块链”、人工智能技术作为一套数字可信体系已广泛应用在金融、医疗、工业、能源等行业。那么，当这两种技术遇见食用农产品市场监管时，又会产生什么样的化学反应呢？

日前，记者从广州市市场监督管理局了解到，该局将食品安全监管与互联网技术深度融合，国内首创以区块链、AI（人工智能）技术、大数据、云计算为核心技术的广州市食用农产品溯源平台，开启智能监管模式，全面实现“源头严控、人穗严查、终端严管”，为全国建立食品安全现代化治理体系贡献“广州智慧”、提供“广州方案”。

目前，广州通过食用农产品溯源平台覆盖90家市场8018个经营主体，实现对全市90家农贸市场线上巡检，农产品流通追溯凭证达465.7万单，日均商户上报率达95%、日均排查异常票证占总票证的5%，极大地提高了日常追溯数据上报质量，全市未发现系统性、区域性食品安全风险。

如何建设推广“菜篮子”食用农产品质量安全溯源系统，打通农产品从田间到消费者餐桌的“最后一公里”，让广州老百姓买得放心、吃得安全？

广州市市场监管局有关负责人介绍，自2017年起广州以黄沙水产交易市场为食用农产品溯源智能监管转型先行试点，率先试行基于风险分析和供应链管理的广州市水产品溯源系统，以“区块链+人工智能”先进技术实施“最严格的监管”，推动市场开办者、商户、监管部门、社会公众“四位一体”食品安全共治，开创了全国农产品质量安全信息化监管工作的先河。

据介绍，这套溯源系统利用区块链技术，将商户经营者、市场开办者、监管部门的准入、日常检查和监管以及检验检测、稽查执法等可公开信息上传至区块链上，所有数据自动生成电子标签。

与此同时，结合AI票证识别技术，监管者可对区块链存证的票证等信息实行真实性和有效性排查，通过筛选预警异常票证、建立问题发现风险库、协助监管人员及时排查隐患等方式，将食品安全风险隐患在萌芽状态消除，严把食品销售安全关。

“通过紧紧抓住黄沙这个华南地区最大的海鲜批发市场‘人穗总开关’，‘源头严控、人穗严查、终端严管’成效明显。”该负责人告诉记者，自2017年起广州销售环节食用农产品质量逐年上升，持续保持较高的合格率，极大提高了公众对食品安全的满意度。目前，上报商户数量8000余家，进货订单70.8万单，销售订单394.9万单。

保证食品溯源数据可信、真实、共享，是建立“区块链+AI”智慧监管平台的前提。那么，“区块链”溯源能彻底解决食用农产品安全的痛点，让“菜篮子”更安全吗？广州市市场监督管理局在“优化升级”食用农产品溯源平台的基础上，创新实施“电子凭证、追溯召回”闭环管理，通过大数据实时预警，推动食品经营者主体责任落实。

一方面，通过“一档一码”，实现了商户经营者档案信息化、台账电子化。市场监管部门利用大数据和AI技术，不仅可以对商户和市场开办方的准入、管理、台账等实时查询、监管和应急处理，还可以定向精准排查日常进销溯源信息的真伪性，即时收到预警信息提示，以便实施靶向精准检查。

另一方面，将追溯信息融入电子支付凭证，方便了消费者维权。溯源系统除了设置市场端、商户端、监管端，还设有公众端，消费者可扫描带有溯源信息的电子凭证，查看销售单据详情、档口资质、抽检信息、监管记录等信息。特别是可以利用消费凭证投诉举报，监管人员、市场开办者、商户经营者同步接收维权信息，实现线上可视化维权流程处置。

## 微视

## 西安：城市公园使城市更靓



图为新落成的西安长安公园一景。近年来，陕西省西安市积极新建各类城市公园，为市民提供丰富的休闲活动场所。 新华社记者 邵瑞摄

## 聚焦地下综合管廊建设

## 海东：管廊建设让城市功能更强壮

本报记者 石晶 通讯员 邓婷

青海海东市以城市核心区总体规划及综合管线专项规划编制为契机，全面编制完成了地下综合管廊专项规划，率先在全省开工建设地下综合管廊。工程建设既满足了城市中心区整体线缆安全高效运行，也有效消除了“拉链路”现象，实现了城市既有“里子”又有“面子”。

一处集监控、远程控制、智慧管理于一体的综合管理控制中心，平安大道、南环路、空港北路等7条管廊，组成了海东市平安区中心城区地下综合管廊体系。

2016年，海东市地下综合管廊项目开工建设。如今，平安区地下综合管廊已基本完工，编制出台了《运营维护手册》（试行），并在已建成的乐都区繁荣街综合管廊部分廊段实现了电力管线入廊。平安区平安大道4.9公里综合管廊，电力、给水、通讯管线已入廊施工。

在平安区地下综合管廊内，电力舱、综合舱、燃气舱一字排开，两侧墙体上分别安装了布设电力和通信管线支架。在地上，每隔一段距离，就设置一个方形的水泥墩柱，这是

青海海东市以城市核心区总体规划及综合管线专项规划编制为契机，全面编制完成了地下综合管廊专项规划，率先在全省开工建设地下综合管廊。工程建设既满足了城市中心区整体线缆安全高效运行，也有效消除了“拉链路”现象，实现了城市既有“里子”又有“面子”。

为供水单位架设供水管线预留的。

目前，海东市建设的地下综合管廊如一条高速公路，基本能够满足给水、排水、电力、燃气、通信等需求，并且预留有充足的管线布设空间。

如果说洁净的环境、整齐街道、温馨的社区是幸福城市的“面子”，那么地下管廊建设就是幸福城市的“里子”。地下管廊与城市生活的方方面面关系密切，可以说是城市的“主动脉”“生命线”。

2013年7月份，海东率先提出系统建设地下综合管廊，全面编制完成了地下综合管廊专项规划，制定了五年滚动计划。2014年6月份，海东市全力加快城市基础设施建设，

开工建设地下综合管廊，到2015年年底已建成16.79公里廊体。2016年4月份，海东市入选国家第二批中央财政支持地下综合管廊试点城市，计划在城市新区、老城区及成片开发区建设管廊25条，共56.42公里，总投资34.13亿元。项目自2016年7月29日开工建设以来，目前完成管廊主体建设总长的80.88%，完成投资额约26.35亿元，占总投资额的77.2%。

未来，海东市地下综合管廊舱室内部、管道上将布置大量探头以及数据采集前端，通过物联网与城市交通、城市规划、城市环境检测等实现实时互通互联。智慧管廊将与智能交通系统、智慧楼宇、智能环境监控实现无缝

对接，共同建设智慧城市。

据介绍，城市地下管线有给水、排水、电力、通信、燃气、热力等18大类市政管线，建设投资分属于不同主体。以往，各部门的地下管线被敷设在道路浅层地下，在扩容、增容、维护时，需要不断开挖路面，既花费大量资金，又容易给交通和市民生活造成影响。

建设地下综合管廊，把所有管线都纳入到一个“舱体”内，投资一次，可以永续利用，地面与道路不会因为管线维护再度开挖。地下综合管廊建设既可有效消除“拉链路”现象，又可以释放土地。综合管廊内任何管道出现问题，工作人员只需通过管廊进出口即可随时检修，避免了修一次挖一次的弊端，从而大幅降低维护成本。

据了解，地下综合管廊建设完成后，覆盖海东市乐都区、平安区中心城区的管网基础设施将原有各种市政管线纳入城市地下综合管廊后，各工程管线紧凑合理，极大节省了地下空间资源。同时，市政管网监控、维修及保养率将得到很大提高，实现城市建设现代化、科技化、集约化，进一步提升城市管理效率。