

新型城镇化建设亮点解读

文 | 魏后凯

2013年12月12日至13日,中央城镇化工作会议在北京召开。会议明确了推进新型城镇化的指导思想、主要目标、基本原则和主要任务。与此同时,也廓清了关于城镇化建设的一些误区。会议呈现以下几大亮点:

更加强调以人为本。新型城镇化是相对传统城镇化而言的,新型城镇化建设从方向上、内容上与以往相比都有很大的调整。新型城镇化的核心就是强调以人为本,全面提高城镇化的质量。2013年中央经济工作会议概括新型城镇化的主要特征是“集约、智能、绿色、低碳”,除此之外,这次中央还强调城乡一体,在城乡一体化大的框架下来推动城镇化。城市的繁荣和发展不能建立在农村衰落的基础上,城镇化的推进不能以牺牲耕地、粮食和农业现代化为代价,城乡要共同繁荣,共同富裕。同时还强调“四化”同步,城镇化要与工业化、信息化、农业现代化同步。

推进基本公共服务均等化。会议涉及了大家普遍关注的户籍制度改革,以及社会保障、基本公共服务均等化等问题。推进中国特色的新型城镇化,面临一系列的制度障碍,首先是户籍制度障碍,其次是土地、公共服务、社会保障制度障碍。户籍制度障碍表面上看是户籍制度问题,它影响了进入城市的农业转移人口市民

化的进程。但这只是表象,核心是户籍制度里面隐含的各种公共服务、福利的问题。所以,户籍制度改革的核心就是要把户籍制度中所包含的各种权益、福利分离出来,要推进基本公共服务均等化,要建立城乡统一的社会保障制度。

大中小城市要协调发展。目前我国城镇化的规模结构趋向于两极分化,大城市由于公共服务、基础设施比较完备,提供的发展机会、就业机会比较多,所以大家都愿意进来,其结果是大城市的数量和人口比重都在不断增加,空间规模不断膨胀,一些特大城市,如北京、上海、深圳等出现了超载现象,其人口规模超越了资源环境承载能力。而有一些中小城市有资源环境承载能力,但它们的公共服务、基础设施比较落后,缺乏产业支撑,缺乏就业机会,因而也就缺少吸纳能力。中小城市数量在减少,人口比重在下降。所以,这次中央城镇化工作会议还是坚持过去一贯的方针,大中小城市和小城镇要协调发展。一方面户籍制度改革要实行差别化的分类,小城



市和建制镇全面放开落户限制,中等城市有序放开落户限制,大城市要合理确定落户条件,特大城市要严格控制人口规

模;同时从其他方面提出促进中小城市发展的政策措施,比如要加强中小城市的基础设施和公共服务,提高中小城市产业支撑能力,提高其人口承载能力等。

未来城镇化的路径是多元化的。我们强调城镇化是一个过程,是经济社会发展的结果,而不是一个目标。中国的地区差异很大,发展阶段不一样,特点也不一样。未来城镇化的路径应该是多元化的。在规划顶层设计的时候,就要强调多样性,因地制宜;在设计考核指标的时候,不能把城镇化的水平、速度和城镇化率作为考核指标,而应该把城镇化的质量作为一个指标。城镇化的质量包括三方面:一

是城镇发展要有质量；二是城镇化推进的资源环境代价要比较少；三是城乡一体化，城乡要协调发展。当然，提高城镇化质量的核心是提高农业转移人口的市民化水平。

一张蓝图干到底。这次会议提出了要实行“两横三纵”的战略格局，这实际上不是一个新的观点，在全国主体功能区规划里就已经提出：到2020年要推动形成“两横三纵”的城镇化格局。这是个中期的规划，不是长期的规划。所谓的“两横”，一是沿长江轴线，二是陇海—兰新轴线，这是两条横向的国家重点开发轴线，这两条轴线涵盖长三角、江淮、长江中游、成渝、东陇海、中原、关中、兰西、天山北坡等城市群，把一系列城市群串联了起来。“三纵”，一是沿海轴线，二是京广—京哈轴线，三是包头—昆明轴线。通过“两横三纵”的开发格局来推动形成科学合理的城镇化格局，促进区域经济的协调发展。在“两横三纵”的表述里提到“一张蓝图干到底”，这说明我们国家层面的城镇化规划要保持它的稳定

性、连续性。从国家规划来说，是一张蓝图干到底，从地方角度来看，也要有一个比较科学、合理的顶层设计，而不是换一届领导，规划就换了。

城镇与农村建设用地要统一。在未来土地管理政策上要进行相应的调整，要建立城乡统一的建设用地市场，就是城镇建设用地和农村建设用地要统一，允许农村建设用地进入市场，要和城镇建设用地同权同价，这样就会增加土地的供给，对房地产市场应该会有比较利好的效应。

让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。这次城镇化工作会议的亮点之一，可能要数“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”这句具有文艺范儿的表述了。以往城镇化发展埋葬了“乡愁”的主要原因是存在一些误区，过去有些地方提出来要消灭农村，有些地方要全域城镇化，结果是城市边界无限制蔓延，把一些农田、耕地都消灭掉了。过去对城乡一体化的认识也有误区，把城乡一体化理解为城乡一样化，结果搞得有些地方城市不像城市，农村不像农村。实际上城市和

农村是完全不同的类型，应该差异化发展，城市就是城市，农村就是农村，从而构筑一个城乡和谐发展的格局，把我们的城市引入到整个大自然中，构筑一种天人合一的生态型城镇化格局。

城镇化管理的核心问题是人的问题。城镇化管理是个大的问题，其核心是人的问题。现在城市更多强调的是“治理”的概念，除了政府管理外，要强调民众的参与。无论政府管理还是民众参与，人的观念、素质、理念是更重要的。过去的城镇化管理当中存在的比较大的问题是观念比较滞后，没有树立现代化城市管理理念，基础技术手段跟不上，精细化的管理也跟不上，缺乏综合性、全局性、人性化的精细管理。

体现“全面深化改革”的指导思想。从中央城镇化工作会议可以看出，完善城镇化健康发展的体制机制是个综合性的配套改革，包括户籍制度、土地制度以及其他的制度，体现了全面深化改革的思想。当然，这次中央城镇化工作会议还体现了全面转型的理念和思想，由传统的城镇化向新型城镇化推进，注重提高城镇化质量，向绿色、低碳、集约、高效的城镇化模式转变。

推进新型城镇化是个巨大的工程，会面临很多问题、很多难点、很多障碍，但这些都是发展中的问题、改革中的问题，所以应该通过发展的办法、改革的办法来解决。

（作者为中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长）



来源：《紫光阁》