

# 推进以人为核心的新型城镇化

■胡祖才

城镇化是国家现代化的必由之路。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“推进以人为核心的新型城镇化”，明确了新型城镇化目标任务和政策举措。这是以习近平同志为核心的党中央深刻把握新时代新阶段我国新型城镇化发展规律，着眼于到2035年基本实现新型城镇化作出的重大战略部署，为“十四五”及未来一段时期新型城镇化工作指明了前进方向、提供了基本遵循。

## “十三五”时期新型城镇化取得重大历史性成就

习近平总书记高度重视新型城镇化工作，明确提出以人为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略，并多次作出重要部署和批示指示。“十三五”时期，各有关部门和各地方认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，新型城镇化顶层设计全面确立，重点领域改革实现突破，城镇化水平和质量稳步提升，新型城镇化取得重大历史性成就。

农业转移人口市民化成效显著。户籍制度改革全面落实，各级各类城市全面放开放宽落户限制，1亿左右农业转移人口在城镇落户，2019年末常住人口城镇化率达到60.6%。居住证制度全面实施，义务教育、医疗卫生、技能培训、社会保障等基本公共服务加快覆盖城镇常住人口。“人地钱挂钩”配套政策持续完善。以城市群为主体的城镇化空间格局总体形成。城市群规划全面实施，城市群集聚人口和经济作用持续显现，19个城市群承载了我国75%以上的城镇人口、贡献了80%以上的国内生产总值。都市圈培育有序开展，基础设施、公共服务、产业发展的同城化水平持续提高。中心城市辐射带动能力增强，中小城市功能稳步提升，特大镇设市取得突破，城市数量增加至684个。城市发展质量大幅提高。城镇新增就业年均超过1300万人，城镇棚户区改造累计开工2157万套，城市轨道交通运营里程超过5500公里，污水处理率达95.6%，生活垃圾无害化处理率显著提升，绿色、智慧、人文等新型城市建设取得明显成效。城乡融合发展迈出新步伐。城乡融合发展体制机制和政策体

系顶层设计完成，城乡基本公共服务制度加快接轨，农村水、电、路、网等基础设施水平全面提升，城乡居民收入比由2014年的2.75稳步下降到2019年的2.64。

同时也要清醒地看到，城镇化发展不平衡不充分的问题依然存在，体制机制障碍尚未完全破除，城市基础设施存在不少短板弱项，大中小城市发展仍不协调，农业转移人口市民化质量有待提高，内外部环境变化也带来了新问题新挑战，特别是新冠肺炎疫情冲击暴露出城市规划建设管理存在一些突出问题，城市治理体系亟待完善、能力亟待提升。

站在全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的崭新起点，推进以人为核心的新型城镇化具有更为重要的意义，既是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的重要支撑，也是深化供给侧结构性改革和实施扩大内需战略的重要结合点，有利于优化经济发展空间格局、实现区域协调发展，有利于带动乡村振兴、促进城乡融合发展，更好满足人民日益增长的美好生活需要。“十四五”时期是推动新型城镇化实现更高质量发展的关键时期，要立足发展基础，顺应发展趋势，破解突出问题，科学谋划未来一段时期的新型城镇化发展路径。

## 实施城市更新行动

城市是人民的城市、人民城市为人民，这是做好城市工作的根本出发点和落脚点。随着城市业已成为人口和经济的重要载体，城市居民对优美环境、健康生活、文体休闲等方面的要求日益提高。但一些城市尤其是老城区存在功能设施陈旧老化、人居环境较差、生态文化保护不足、安全风险隐患较多等问题，不能有效满足居民的工作生活需要。“十四五”及未来一段时期，要着力转变城市发展方式，实施城市更新行动，加快建设和谐宜居、健康安全、富有活力、各具特色的现代化城市。

一是推进城市生态修复、功能完善工程。完善城市生态绿地和廊道系统，建设高品质绿色建筑，构建慢行网络，推动形成绿色低碳的城市建设运营模式，建设绿色城市。二是完善城市空间结构。统筹城市规划、建设、管理，科学编制城市各类规划，合理确定

城市规模、人口密度、空间结构，统筹老城改造和新城新区建设、产业发展和居住功能、地上和地下空间开发利用，优化城市开发空间结构和人口分布，维护规划的严肃性和权威性，确保“一张蓝图干到底”。科学确定城市定位，促进大中小城市和小城镇协调发展。三是强化历史文化保护，塑造城市风貌。把文化作为城市的灵魂，统筹做好历史文化保护传承和现代文化培育发展，加强城市风貌与建筑形态管理，延续城市文脉，彰显城市精神，建设人文城市。四是加强城镇老旧小区改造，对城区内功能偏离需求、利用效率低下、环境品质不高的存量片区进行更新改造，使城市功能更加贴近人民生活需要，为市民提供舒适便利的环境，建设宜居城市。力争基本完成2000年底前建成的老旧小区改造任务，有序推动老旧街区、老旧厂区、城中村改造。五是加强城镇社区建设，加快补齐社区各类设施短板，健全社区管理服务机制，加强社会工作队伍建设，提高居住小区物业服务质量和标准化水平，建设现代社区。六是大幅增强城市防洪排涝能力。完善城市堤防、排水管渠、排涝除险、蓄水空间等设施，加强重点防洪城市和大江大河沿岸沿线城市排水设施建设，有序推进海绵城市和韧性城市建设，力争5年内城市内涝治理取得明显成效。

## 提高城市治理水平

城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。一些城市的管理服务能力滞后于开发建设速度，公共服务供给能力不足，基层社会治理较为薄弱。与此同时，城市社会结构日趋多元，居民个性化需求增多，对城市治理体系和治理能力的完善和提升提出了迫切要求。“十四五”及未来一段时期，要树立全周期管理理念，针对城市治理中存在的突出问题和风险隐患，加快补齐短板弱项，推动城市治理科学化、精细化、智能化，满足市民多样化需求，切实提高特大城市风险防控能力。

一是加强城市风险防控，推动超大特大城市开展风险自查并制定风险防控实施方案，健全防灾减灾基础设施，提升各类设施平战转换能力，对城市生命线系统、应急救援和物资储备系统等进行超前规划布局，加快完善应急预案体系，提高公共卫生预警救治能力和城市抵御冲击、应急保

障、灾后恢复的能力，显著提升城市韧性。二是坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策实施房地产市场调控，健全长效机制，促进房地产市场平稳健康发展。有效增加保障性住房供应，完善土地出让收入分配机制，探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，完善长租房政策，扩大保障性租赁住房供给，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，推动实现全体人民住有所居。三是完善城市信息基础设施，充分运用新一代信息技术，整合共享公共数据资源，搭建智慧城市运行管理平台，丰富应用场景，建设智慧城市，推进智慧交通、智慧水务、智慧能源、智慧政务等发展，提升城市治理效率。

## 加快农业转移人口市民化

近年来，新生代农民工和举家迁移农业转移人口规模不断增加，户籍人口城镇化率逐年提高，但一些在城市工作生活多年的农业转移人口依然面临较高落户门槛，一些暂不落户的农业转移人口不能平等享有城镇基本公共服务。“十四五”及未来一段时期，要推动农业转移人口在城镇稳业安居，加快农业转移人口市民化，提高市民化质量，更好满足他们融入城市的期盼。

一是深化户籍制度改革，以城市存量农业转移人口为重点，不断放宽户籍准入限制，完善差别化落户政策。全面取消城区常住人口300万以下城市落户限制，放宽放宽城区常住人口300万以上城市落户限制，推动采取积分落户制的城市把居住和社保缴纳年限作为主要积分项。二是强化基本公共服务保障，以公办学校为主将农业转移人口随迁子女纳入流入地义务教育保障范围。将非户籍常住人口纳入保障性住房体系，提高农业转移人口住房保障水平。聚焦智能制造、家政服务等行业开展大规模职业技能培训，提高农民工就业居住稳定性。三是健全农业转移人口市民化机制，完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩政策，建立财政性建设资金对吸纳落户较多城市的基础设施投资补助机制，建立城镇建设用地年度指标同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体

收益分配权，畅通“三权”自愿有偿市场化退出渠道。

## 推进以县城为重要载体的城镇化建设

产业和人口向经济发展优势区域集中是客观规律和长期趋势，中心城市和城市群在产业升级、创新策源等方面的引领作用日益凸显。与此同时，大中小城市应形成更为科学的功能定位和更为协调的空间布局，特别是作为城乡融合发展关键纽带的县城具有满足人民群众就业安家需求的巨大潜力。“十四五”及未来一段时期，要积极培育发展城市群和都市圈，发挥中心城市和城市群带动作用，分类明确不同规模城市发展方向和建设重点，选择一批条件好的县城重点发展，优化形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

一是优化行政区划设置，发挥中心城市和城市群带动作用，提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力，健全城市群多层次协调机制和成本共担利益共享机制，优化城市群内部空间结构，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群。处理好中心和区域的关系，更好发挥中心城市辐射带动作用，以点带面、促进区域协调发展。推动成渝地区双城经济圈建设成为西部地区重要增长极。二是打造现代化都市圈，建设市域（郊）铁路和城际铁路，完善以轨道交通为骨干的都市圈交通网络，打造1小时通勤圈，促进中心城市与周边城市（镇）同城化发展，形成梯次配套的产业圈，构建便利共享的生活圈。三是加快推进以县城为重要载体的城镇化建设，引导超大特大城市中心城区瘦身健体，提升大中城市功能品质，适应农民日益增加的到县城就业安家需求，加快县城补短板强弱项。在一些有条件的地区县城及县级市推进公共服务设施、环境卫生设施、市政公用设施、产业配套设施提级扩能，加快补齐公共卫生防控救治、垃圾无害化资源化处理、污水收集处理、排水管网建设、老旧小区改造等17个领域短板弱项，增强县城综合承载能力和治理能力，引导劳动密集型产业、县域特色经济及农村二三产业在县城集聚发展，补强城镇体系重要环节。按照区位优势和发展基础的差异，分类促进小城镇健康发展。（作者系国家发展改革委副主任，转自《光明日报》。）