

2021年新型城镇化和城乡融合任务清单发布 城市群、都市圈户籍藩篱正加速打破

城区常住人口300万以下城市全面取消落户限制,支持福州、成都、西安等都市圈编制实施发展规划,发布县及县以上城镇常住人口数据……这些任务目标都有望在今年全部实现。

4月13日,国家发改委印发《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》(以下简称《2021年重点任务》)的通知,为今年的城镇化发展描绘了具体路线图。

中国城市报记者 张阿婧

全面取消落户限制:从督促到落实

加快取消城市落户限制,再被列入今年的头等大事。

针对农业转移人口,对比《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》提出的“提高农业转移人口市民化质量”,今年的表述为“促进农业转移人口有序有效融入城市”。其中特别强调,城区常住人口300万以下城市落实全面取消落户限制政策。

据住建部公布的《2019年城市建设统计年鉴》,城区常住人口300万到500万之间的大城市共有14个,500万到1000万的特大城市有10个,超过1000万人口的超大城市有6个。

这意味着,除了上述30个城市外,我国剩余城市皆要“落实全面取消落户限制”政策。

事实上,近几年“落户难”在我国绝大多数城市已成为历史,其中不乏城区常住人口300万以上的城市。

去年12月,福建省福州市提出不设学历、年龄、就业创业限制,外省市人员均可申请当地落户。福州因此成为继河北省石家庄市、江西省南昌市、云南省昆明市之后,全国第四个出台“零门槛落户”政策的省会城市。

自2017年起,湖北省武汉市、陕西省西安市、湖南省长沙市、四川省成都市、河南省郑州市、山东省济南市等就已陆续降低落户门槛。

记者查阅近三年国家发改委发布的任务清单发现,针对城区常住人口300万以下城市落户限制方面,2019年的说法是“全面放开限制”,2020年提出“督促全面取消”,2021年的表述则为“落实全面取消”。

“以人为核心的城镇化,‘人口’的角色地位很重要。”首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院执行副院长叶堂林在接受中国城市报记者采访时认为,文字表述变化的背后,意味着中央对深化户籍改革的力度和决心不断增大,同时这给中小城市带来了新的发展机遇。

城市群、都市圈内人口流动加剧

城市群、都市圈内的户籍藩篱正在加速打破。《2021年重点任务》提到,“推动具备条件的城市群和都市圈内社保缴纳年限和居住年限累计互认”。

“这意味着,不管在哪个城市,只要在这个都市圈、城市群内,人口都能自由地流动。”叶堂林分析,这将进一步优化都市圈、城市群对人口的合理配置,最终提高相关产业的竞争力以及城市群整体的竞争力。

这不是今年第一次释放都市圈、城市群户籍“同城化累计互认”的消息。

今年1月,中办、国办印发的《建设高标准市场体系行动方案》就提到,除超大、特大城市外,在具备条件的都市圈或城市群探索实行户籍准入年限同城化累计互认。

记者对比发现,《2021年重点任务》针对可互认的“户籍准入年限”内容作了进一步明确,即社保缴纳年限和居住年限。

此前接受记者采访的多位专家表示,这将促使部分城市向能级更高的城市发起挑战,掀起新一轮的城市定向“抢人”。

而自去年以来,已有部分城市实行试点。比如2020年12月,江苏省苏州市宣布与南京市在积分落户时,可实现居住证年限和社保年限积累互认,同时探索苏州与无锡、常州等具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化积累互认。

但这种人才流动目前似乎还处于单向流动。比如,苏州虽认可南京的居住证和社保年限,但反过来,南京并未出台类似的互认政策。

此外,“户籍同城互认”甚至已扩展至一些超大城市。比如,广东省广州市在2020年10月通过的《广州市优化营商环境条例》中就提到,“推动人才城市的户籍准入年限在我市累计认可”。

超大、特大城市转向内涵提升

纵观目前我国的城市格局,北京、上海、深圳等超大、特大城市,因较好的公共服务资源和就业机会吸引了大量人口集聚,但“城市病”也相伴而来;另一方面,县域经济和中小城市亟需补短板。

因此,针对超大、特大城市,《2021年重点任务》强调,推动开发建设方式从规模扩张向内涵提升转变。

具体来说,有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施,以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源,合理降低开发强度和人口密度;同时提升市政交通、生态环保和社区等治理能力,有效破解“大城市病”;在中心城区周边科学发展郊区卫星城,促进多中心、组团式发展,实现产城融合和职住平衡。

对于中小城市,叶堂林建议在公共服务方面补短板,尤其是优质的教育、医疗资源等;同时鼓励产业发展,因为有产业支撑才是高质量的城镇化。

此外,随着“推进以县城为重要载体的城镇化建设”提上日程,《2021年重点任务》也对县城补短板提出了具体要求,比如有序发行县城新型城镇化建设专项企业债券,发挥120个县城建设示范地区带动作用,支持在有条件县城建设一批产业转型升级示范园区等。



自海南全面放宽落户限制相关政策实施以来,落户海口成了不少人的选择。据海口市公安局统计,今年1月至3月底,海口月均办理引进人才落户4685人,比去年上升约65%。图为4月2日,外省人员在海南省海口市公安局美兰分局人口和出入境管理服务中心办理引进人才落户业务。新华社记者 郭程摄

点名福州、成都、西安都市圈

针对城市空间布局,《2021年重点任务》也指出了的总路线图:增强中心城市对周边地区辐射带动能力,培育发展现代化都市圈,增强城市群人口经济承载能力,形成都市圈引领城市群、城市群带动区域高质量发展的空间动力系统。

针对都市圈,《2021年重点任务》提出支持福州、成都、西安等都市圈编制实施发展规划,支持其他有条件中心城市在省级政府指导下牵头编制都市圈发展规划。

而《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》点名的是“南京、西安、福州等都市圈”。

南京都市圈如今已雏形初现。记者注意到,今年2月,国家发改委网站发布了关于同意《南京都市圈发展规划》的复函。

作为首个国家层面批准的都市圈规划,4月9日,江苏省发改委发消息称,该规划已由江苏省政府、安徽省政府联合印发,即将面向社会全文公布。

“一个城市不可能解决所有问题,必须和周边的城市合作。”叶堂林说,从近几年的发展来看,纳入都市圈建设、城市群的区域,经济发展都较快。

从空间形态上来说,都市圈是迈向城市群的必要条件。他表示,当都市圈之间发生强链接的时候,就会变成城市群。而城市群是未来我国提升国际竞争力的重要载体。

不过,城市建设也要告别过去粗暴的大拆大建时代。《2021年重点任务》还提出探索推行混合产业用地供给、分层开发、立体开发和以公共交通为导向的开发(TOD)等模式;谨慎把握省会城市管辖范围和市辖区规模调整;落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针,严格限制建设500米以上超高层建筑,严禁建设“丑陋建筑”。

在城市更新方面,今年明确要在老城区推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新行动;2021年新开工老旧小区改造5.3万个,有条件的可同步

开展建筑节能改造;在城市群、都市圈和大城市等经济发展优势地区,探索老旧厂区和大型老旧街区改造。因地制宜将一批城中村改造为城市社区或其他空间。

租房常住人口可在公共户口落户

对人口流动来说,与户籍捆绑的公共服务资源至关重要。

记者注意到,《2021年重点任务》对住房问题着墨颇多,提出城市落户政策要对租房者同等对待,允许租房常住人口在公共户口落户。城市要整体谋划、周密设计,统筹做好开放放宽落户、人才引进和房地产调控工作。

特别是在解决大城市住房突出问题方面,《2021年重点任务》提出以人口流入多、房价高的城市为重点,扩大保障性租赁住房供给,着力解决困难群体和农业转移人口、新就业大学生等新市民住房问题。单列租赁住房用地计划,探索利用农村集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房,支持将非住宅房屋改建为保障性租赁住房。

诸葛找房数据研究中心分析师陈霄对此表示,《2021年重点任务》重申了“房住不炒”的定位,意味着这仍然是今年调控的关键词;同时对于租赁住房着笔颇多,呼应了今年《政府工作报告》的会议精神,透露出未来解决大城市的问题着重从供应端入手,加大土地供应,盘活存量。

陈霄对记者分析,大城市住房问题根源在于土地供给不足,造成了市场供不应求,从而拉高了房价。近期以来,供地“两集中”新规逐步在重点城市施行,表明了政府对土地市场关注度的提升。此外,文件提及着力解决困难群体和农业转移人口、新就业大学生等新市民的住房问题,体现了城市的包容性和针对性,有利于保障和改善民生。

在租购同权方面,陈霄认为,这意味着未来多数城市将实现“零门槛”落户,这会有利于人才的引进,一定程度上也会拉动这些城市的房地产市场活力,但是影响力度可能有限。