

“提升新型城镇化质量”写入政府工作报告 今年城市发展面临哪些新机遇

■中国城市报记者 张阿婧

“提升新型城镇化质量。有序推进城市更新,加强市政设施和防灾减灾能力建设,开展老旧建筑和设施安全隐患排查整治,再开工改造一批城镇老旧小区,推进无障碍环境建设和适老化改造……”

3月5日9时,十三届全国人大五次会议在京召开,国务院总理李克强作政府工作报告。这也是继去年首次提出“提升城镇化发展质量”后,“提升新型城镇化质量”再次写入政府工作报告。

从2021年提出“实施城市更新行动”,到今年再强调“有序推进城市更新”,我国城市更新有了哪些显著进展?

去年新开工改造城镇老旧小区5.6万个,在“银发经济”的催化下,今年无障碍环境建设和适老化改造会否成为新风口?

常住地提供基本公共服务制度将如何健全?对新市民的住房需要又有哪些支持的新措施?这些都是围绕城镇化高质量发展的热点话题。

从实施到有序推动 城市更新再提速

2021年,城市更新首次被写入《政府工作报告》。

中国城市报记者注意到,过去这一年,朝着“十四五”规划纲要确定的目标,各地实施城市更新脚步越来越快。

去年11月4日,住建部发布《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》,决定在北京市、河北省唐山市、内蒙古自治区呼和浩特市等21个市(区)开展首批城市更新试点工作,为期2年。

从上述城市名单看,试点主要覆盖了一二线城市,同时也包括部分三四线城市——作为住房监管部门首次针对城市更新落实试点工作的文件,此举也意味着城市更新后续由点到面的改革已全面开启。

事实上,就在去年,我国四个一线城市已陆续发布城市更新相关条例。

2021年3月22日,《深圳经济特区城市更新条例》公布;2021年7月7日,《广州市城市更新条例(征求意见稿)》发布;2021年8月31日,《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》印发;《上海市城市更新条例》于2021年9月1日起实施。

与此同时,其他城市也加速出台了有关城市更新的指导意见。

比如2021年6月3日,广东省珠海市政府常务会议审议并原则通过《珠海经济特区城市更新管理办法(修订草案)》,删除了项目申报计划和实施计划内容、项目实施方案、临时改变旧工业建筑使用功能等操作性不强的条款。

2021年6月18日,重庆发布《重庆市城市更新管理办法》,围绕工作机制、规划计划等方面全面支持重庆开展城市更新,建设“近悦远来”美好城市。

2021年6月24日,天津印发《天津市老旧小区老旧小区改造提升和城市更新实施

方案》,对城市更新提出三方面重点任务,并在规划、土地、金融、审批等关键方面给予政策支持。

“当前,从全国各地进行的城市更新行动来看,超大城市和中小城市各有特点。”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说。

他提到,一方面,北京、上海和广州等超大城市实施城市更新行动的本质,是对现有城市空间的优化配置,着力于解决“大城市病”的同时,推动城市空间结构调整优化,提升居民生活的便利度和舒适度;而中小城市城市更新则主要致力于城市功能的完善,提升城市品质,增强城市活力。

另一方面,超大城市已由大规模的增量建设,转为存量的提质改造和增量的结构调整并重。比如,北京的城市更新就与“疏解整治促提升”专项行动有效衔接,规划利用好疏解腾退的空间资源是其城市更新重点工作之一;广州的城市更新也已从单纯物理空间拆建,转变为空间改造与产业升级、完善社会治理、提高土地利用水平相结合。

老旧小区改造新风向:无障碍环境建设和适老化改造

我国的城市更新不仅是民生工程,更是发展工程。

其中,老旧小区改造就是重要抓手。这不仅有利于充分释放巨大的内需潜力,形成新的经济增长点,还能畅通国内大循环,促进经济长期持续健康发展。

今年政府工作报告提到,再开工改造一批城镇老旧小区,推进无障碍环境建设和适老化改造。而这也是全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在今年全国两会期间提出的建议。

在他看来,加快推进老旧

小区适老化改造不仅是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要举措,也是一项民生工程,甚至能为拉动经济作出贡献。

去年12月9日,住建部建筑节能与科技司负责人汪科透露,2019年以来,全国累计新开工改造城镇老旧小区11.2万个,惠及居民2000多万户。各地结合城镇老旧小区改造加装电梯近2万部,增设或改造提升养老、助餐等各类社区服务设施近3万个。

但郑秉文认为,总体看,老旧小区适老化改造仍在起步阶段,存在一些问题。比如,老旧小区软硬件设施不足,适老化配套缺口较大;资金筹集存在一定困难且相关业主难以达成一致,制约适老化改造的加快发展。

因此,郑秉文建议,应加大筹资力度,推动适老化改造多元化筹资。比如有关主管部门应统一出台政策,允许居民提取住房公积金和使用住宅专项维修资金用于加装电梯等适老化改造;银行应提供“加梯贷”产品,提供低利率、免抵押的信贷服务;落实闲置土地利用、存量房屋用途调整等手段,为企业提供金融、土地政策支持,吸引第三方专业力量参与。

人户分离人口超5亿,常住地基本公共服务如何跟上

今年2月28日,国家统计局发布的《2021年国民经济和社会发展统计公报》显示,2021年末全国常住人口城镇化率已达到64.72%。

城镇化稳步推进的同时,城镇基本公共服务也要实现常住人口全面均等覆盖。这意味着,要提升新型城镇化质量,就必须深入推进以人为核心的新型城镇化,健全常住地提供基本公共服务制度。

“‘健全常住地提供基本公共服务制度’是在2021年中央经济工作会议上首次提

出。”中国人民大学公共管理学院副院长、国家发展与战略研究院研究员杨宏山告诉中国城市报记者,过去我国公共服务供给往往与户籍挂钩,目前正在逐步转向强调与常住地挂钩。

今年1月17日,国家统计局发布2021年中国经济数据时,一组关于人口的数据格外引人注目:

2021年,全国人户分离人口(即居住地和户口登记地不在同一个乡镇街道且离开户口登记地半年以上的人口)为5.04亿人,比上年增加1153万人;其中流动人口3.85亿人,比上年增加885万人。

这意味着,目前每不到4个中国人中就有1个是流动人口,大规模的流动人口已经成为我国人口格局的常态。

“特别是跨省的人口流动,就涉及到基本公共服务去哪获取的问题。比如像义务教育、社保、养老这类福利的获取。”杨宏山说。

他表示,随着社会的发展,人口流动是很自然的现象。推进高质量发展,必然就是让市场在资源配置中发挥更大的作用。在目前人户分离非常显著的背景下,政府治理也要与时俱进,对流动人口的公共服务需求作出更好回应。

言下之意,基本公共服务需要构建一个新的体系,即以常住地为基本的统筹单位或是落实单位,来配置相关的基本公共服务资源。

不过杨宏山也坦言,短时间内要想全部落实到位也并不容易,还有不少难点有待克服,比如在流动人口数量规模较大的地区,比如深圳、东莞等珠三角城市,还存在一定挑战;对地方政府来讲,要补短板就需要更多的财政支出,也有一定压力;此外,由于基本公共服务是根据人口基数来提供的,如果当地的流动人口规模不稳定,也有一定的挑战,需要更灵敏地把握数据。

“但这只是一个指挥棒,对

‘十四五’后期以及未来较长时期公共服务的资源配置,具有重要指导作用。”他说道。

3亿新市民住房或能得到更多金融支持

政府工作报告中的房地产政策历来备受关注。

中国城市报记者注意到,与去年类似,今年政府工作报告同样提到了房住不炒、“三稳”目标、因城施策、保障好群众住房需求、加快发展长租房市场等表述。

而类似表述,此前也均见于2021年的中央政治局会议、中央经济工作会议,因此也被认为是体现了政策的连续性。

“住房也是人民群众普遍关心的民生大事。政府工作报告提出要‘继续保障好群众住房需求’,我在今年的建议中也提出了住房租金年度涨幅不超过5%和推动租购同权的建议。”听完政府工作报告,全国人大代表、58同城CEO姚劲波这样对记者表示。

他提到,考虑到“新市民”“夹心层”群体,应当有侧重地制定租赁住房差别化分配政策。目前,大城市的新市民70%以租房为主,房屋租金占到收入的30%—50%,把年度租金涨幅率控制在5%以内,让新市民和年轻人更安心,提升幸福感。

值得注意的是,就在3月4日晚,银保监会、央行发出《关于加强新市民金融服务工作的通知》,提出合理确定符合购房条件新市民首套住房按揭贷款的标准,对符合购房政策要求且具备购房能力、收入相对稳定的新市民,合理满足其购房信贷需求。

而所谓“新市民”,主要是指因本人创业就业、子女上学、投靠子女等原因来到城镇常住,未获得当地户籍或获得当地户籍不满3年的各类群体,包括但不限于进城务工人员、新就业大中专毕业生等,目前约有3亿人。