

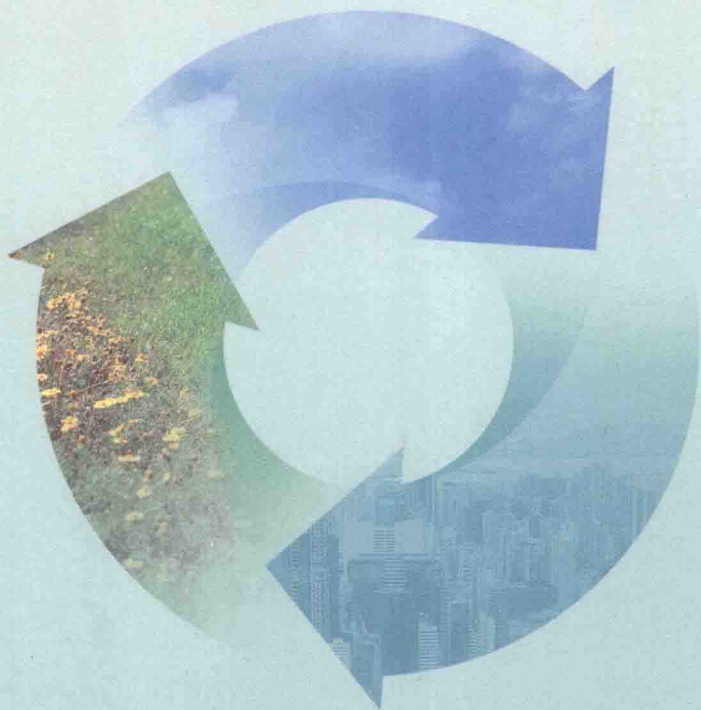
国家新型城镇化报告


2015

国家发展和改革委员会

主 编：徐绍史

副主编：胡祖才



 中国计划出版社

国家新型城镇化报告 2015

主 编：徐绍史

副主编：胡祖才

国家发展和改革委员会

2016年3月

图书在版编目 (C I P) 数据

国家新型城镇化报告. 2015 / 徐绍史主编. — 北京:
中国计划出版社, 2016. 3
ISBN 978-7-5182-0392-5

I. ①国… II. ①徐… III. ①城市化—研究报告—中
国—2015 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第059024号

国家新型城镇化报告 (2015)

主 编: 徐绍史
副主编: 胡祖才

中国计划出版社出版

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 3 层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

新华书店北京发行所发行

北京汇瑞嘉合文化发展有限公司印刷

889mm×1194mm 1/16 30 印张 526 千字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5182-0392-5

定价: 128.00 元

版权所有 侵权必究

侵权举报电话: (010) 63906404

如有印装质量问题, 请寄本社出版部调换

主 编：徐绍史 副主编：胡祖才

编写人员（按姓氏笔画排序）：

王大伟	王文学	王俊沅	王群会	文 辉	孔翠芳
冯 波	冯 奎	乔润令	邬 曦	刘春雨	刘 悦
许景权	李 可	李 铁	杨 倩	邱爱军	谷宇辰
汪 丽	沈 迟	张惠强	张新民	陈立群	陈亚军
陈迪宇	陈 雷	范 毅	岳修虎	周 南	郑明媚
荣西武	相 伟	徐 林	徐勤贤	涂圣伟	黄 欢
黄 跃	盛思鑫	韩柯子	曾 宇	窦 红	戴 璐
魏劭琨					

序 言

城镇化是现代化的必由之路，是我国最大的内需潜力和发展动能所在。改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城市发展波澜壮阔，取得了举世瞩目的成就。从1978年到2014年，我国城镇化率年均提高约1个百分点，城镇常住人口由1.7亿人增加到7.5亿人，城市数量由193个增加到653个，城市建成区面积从1981年的0.7万平方公里增加到2014年的4.9万平方公里。城市基础设施明显改善，公共服务水平不断提高，城市功能不断完善。2015年，城镇化率进一步提高到56.1%。我国城镇化发展的历史性巨变，改变了亿万农民的命运，为经济发展注入了强大动力，有效地支撑了工业化快速发展，有力地推动了国家现代化进程。

当前，世界经济在深度调整中曲折复苏，增长动力不足。我国经济进入新常态，经济增速换挡、结构调整阵痛、动能转换困难相互交织，全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化建设，既需要我们不断发掘新的增长动能，保持经济中高速增长，更需要我们推动经济结构战略性调整，促进产业迈上中高端水平。新型城镇化是消费需求的“倍增器”，是投资需求的“加速器”，也是促进创新创业、深化改革的综合平台。要充分发挥新型城镇化稳增长与调结构的黄金结合点作用，把推进新型城镇化摆在更加突出的位置，用好新型城镇化这个重要抓手，更好发挥新型城镇化对稳增长、调结构、促改革、惠民生的积极作用。

党中央国务院高度重视新型城镇化工作：2013年专门召开中央城镇化工作会议；2014年党中央国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》；2015年专门召开中央城市工作会议；今年2月初国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。习近平总书记、李克强总理多次就新型城镇化工作发表重要讲话，作出重要指示批示。推进新型城镇化，必须全面贯彻党中央国务院决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化

传承的中国特色新型城镇化道路，以人的城镇化为核心，以提高质量是关键，以体制机制改革为动力，紧紧围绕国家新型城镇化规划确定的目标任务，加快推进户籍制度改革，提升城市综合承载能力，制定完善土地、财政、投融资等配套政策，充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力，为经济持续健康发展提供持久强劲动力。

深入推进新型城镇化，必须大力促进产业支撑、就业转移与城镇发展相统一，避免“新城”变成“鬼城”“空城”。加快东部地区的产业升级，增强中小城市和小城镇容纳就业的能力，引导人口和产业由特大城市主城区向周边和其他城镇疏散转移。在严格保护中西部地区生态环境的基础上，引导有市场、有效益的劳动密集型产业优先向中西部转移，吸纳东部返乡和就近转移的农民工。鼓励各地根据比较优势发展特色产业，加强城市间的产业分工协作，营造良好就业创业环境，以创新创业驱动产业发展和扩大就业容量。

深入推进新型城镇化，要采取上下结合、广泛试点的工作方法。既加强顶层设计，发挥制度的整体力量，又善用“摸着石头过河”，激发基层实践热情。顶层设计自上而下，各地区各部门应根据党中央和国务院的统一部署，认真落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等重要规划和文件的要求，因地制宜地开展和推进新型城镇化工作。基层探索自下而上，应鼓励各地区大胆改革创新，突出特色，不断积累和完善各地的发展经验。对于推进新型城镇化过程中的一些重点和难点问题，应继续坚持试点的办法，特别是通过国家新型城镇化综合试点，积极探索和及时总结可供在全国推广的做法、经验与模式，为新型城镇化的全面推进铺平道路。

2015年是“十二五”收官之年，也是我们贯彻党中央国务院部署，用新发展理念引领城镇化发展的一年，更是新型城镇化在改革发展各个方面扎实有序推进的一年。各地区各部门认真贯彻落实党中央国务院决策部署，按照推进新型城镇化工作部际联席会议确定的工作重点，扎实推进以促进农民工融入城镇为核心，以加快新生中小城市培育发展和新型城市建设为重点的“一融双新”工程，新型城镇化建设各项工作迈出了新步伐。为总结各地区、各部门在新型城镇化工作中取得的进展和经验，国家发展和改革委员会决定自2015年开始组织编写年度《国家新型城镇化报告》。每年的报告都将聚焦新型城镇化领域的若干重大议题，汇总新型城镇化

关键领域的主要进展，反映新型城镇化政策的观点和共识，介绍国际合作的领域和成果，努力发挥政策解读、引导发展的作用，同时也希望报告成为社会各界沟通和交流新型城镇化的一个平台，深入推进新型城镇化在全国各地的建设与发展。

今年是“十三五”开局之年，推进新型城镇化建设一定要站在新起点，取得新进展。我们要坚持以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，以人的城镇化为核心，认真学习贯彻习近平总书记、李克强总理重要讲话和指示批示精神，坚持不懈地用改革的办法和创新的精神推动新型城镇化取得新进展，为经济保持中高速增长、迈向中高端水平注入强劲动力。在中国特色新型城镇化道路的探索过程中，我们愿意倾听来自各方面的建议，借鉴各国的有益经验。同时也欢迎更多国家、城市、企业、机构和人员参与我国的新型城镇化建设，开展不同层次、不同形式的交流与合作，共同分享发展机遇，共同促进中国特色新型城镇化持续健康发展！

徐绍史

国家发展和改革委员会主任

2016年3月

坚定不移走中国特色新型城镇化道路

国家发展和改革委员会主任 徐绍史

2014年3月17日

城镇化是现代化的必由之路，是解决农业农村农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。中共中央、国务院刚刚颁布的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》），是今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。《规划》主要阐明新型城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，统筹相关领域制度和政策创新。全面实施好《规划》，努力走出一条中国特色新型城镇化道路，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。

一、深刻认识走中国特色新型城镇化道路的必要性

改革开放以来，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。1978—2013年，城镇化率年均提高1.02个百分点；2000年以来，城镇化率年均提高1.35个百分点，“十二五”以来分别提高了1.32、1.3和1.16个百分点，2013年城镇化率达到53.73%，超过世界平均水平。城镇数量和规模不断扩大，一批辐射带动力强的城市群正在成长壮大，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群以2.8%的国土面积集聚了18%的人口，创造了36%的国内生产总值，成为拉动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。城市综合服务能力明显提升，基础设施和人居环境明显改善。城镇化吸纳了大量农业劳动力转移就业，改变了亿万人民的生产生活条件，取得了举世瞩目的成就。

在城镇化快速发展的同时，质量不高的问题也日益突出。被统计为城镇人口的2.34亿农民工及随迁家属难以融入城市社会，市民化进程滞后。“土地城镇化”

快于人口城镇化，城镇用地粗放低效，新城新区、开发区和工业园区占地过多。城镇空间分布和规模结构不合理，与资源环境承载能力不匹配。城市管理服务水平不高，“城市病”问题日益突出。自然历史文化遗产保护不力，城乡建设缺乏特色。现行户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理等制度，固化着已经形成的城乡利益失衡格局，阻碍了城镇化健康发展。

展望未来，城镇化转型发展的要求更加迫切。我国未来城镇化的外部环境和内在条件正在发生深刻变化，随着国际金融危机以来全球经济再平衡和产业格局再调整，国际能源资源和市场空间争夺更加激烈，传统高投入、高消耗、高排放的工业化城镇化发展模式难以为继；随着我国农业富余劳动力减少和人口老龄化程度提高、资源环境瓶颈制约日益加剧、城市内部二元结构矛盾日益凸显，主要依靠劳动力廉价供给、土地等资源粗放消耗、压低公共服务成本推动城镇化快速发展的模式不可持续，城镇化发展由速度型向质量型转型的要求日益迫切。

二、准确把握中国特色新型城镇化道路的丰富内涵

我国城镇化是在人口多、资源相对短缺、生态环境比较脆弱、城乡区域发展不平衡的背景下推进的，这决定了必须从社会主义初级阶段这个最大实际出发，遵循城镇化发展规律，走出一条以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。

第一，中国特色新型城镇化是以人为本的城镇化。这是中国城镇化的本质属性。我国一些地区城镇化过程中，不同程度地存在“重物轻人”“见物不见人”的现象，由此产生一系列问题。不能把城镇化简单等同于城市建设，而是要围绕人的城镇化这一核心，实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的转变。

坚持以人为本，就是要合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，不断提高人口素质，在城镇化过程中促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果。

第二，中国特色新型城镇化是四化同步的城镇化。这是中国城镇化的时代特色。工业化是主动力，信息化是融合器，城镇化是大平台，农业现代化是根本支撑。城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展，是现代化建设的核心内容，彼此相

辅相成。坚持四化同步，就是要推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

第三，中国特色新型城镇化是优化布局的城镇化。这是中国城镇化的内在要求。我国城镇化布局与资源环境承载力之间的矛盾日渐突出，面临可持续发展的严峻挑战。我国人均耕地仅为世界平均水平的40%，宜居程度较高的地区只占陆地国土面积的19%，水资源、能源资源等人均水平低、空间分布不均，生态环境总体脆弱，这对城镇化空间布局提出了更高要求。

坚持优化布局，就是要根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，以综合交通网络和信息网络为依托，科学规划建设城市群，严格控制城镇建设用地规模，严格划定永久基本农田，合理控制城镇开发边界，优化城市内部空间结构，促进城市紧凑发展，提高国土空间利用效率。

第四，中国特色新型城镇化是生态文明的城镇化。这是中国城镇化的必然选择。实现可持续发展是世界各国的共同追求，更是建设美丽中国的内在要求，成功的城镇化必须是人与自然和谐相处的城镇化。但目前，我国一些城市重经济发展、轻环境保护，导致大气、水、土壤等环境污染加剧，生态环境受到破坏。推进城镇化不能造成水体污染、雾霾频发，而是要节能减排、绿色低碳，使城市成为天蓝、地绿、水净的美好家园。

坚持生态文明，就是要把生态文明理念全面融入城镇化进程，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，减少对自然的干扰和损害，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营管理模式。

第五，中国特色新型城镇化是传承文化的城镇化。这是中国城镇化的应有之义。当今世界正处于大发展大变革大调整时期，各种思想文化交流交融交锋更加频繁，文化在综合国力竞争中的地位和作用更加凸显。中华文化源远流长，是无比珍贵的财富，也是我们屹立世界民族之林的重要支撑。城市是文化融合的平台，是人们的精神家园，城镇化过程中要创造性地保护和传承好历史文化。

坚持文化传承，就是要根据不同地区的自然历史文化禀赋，体现区域差异性，提倡形态多样性，防止千城一面，发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽城镇，形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。

三、全面落实推进中国特色新型城镇化的战略任务

新型城镇化是综合性系统工程，涉及方方面面，核心是以人为本，关键是提升质量，需要全面落实好四大战略任务，着力解决好农业转移人口落户城镇、城镇棚户区和城中村改造、中西部地区城镇化等问题。

第一，有序推进农业转移人口市民化，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。按照尊重意愿、自主选择，因地制宜、分步推进，存量优先、带动增量的原则，以农业转移人口为重点，兼顾高校和职业技术学院毕业生、城镇间异地就业人员和城区城郊农业人口，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开城区人口 50 万—100 万的城市落户限制，合理放开城区人口 100 万—300 万的大城市落户限制，合理确定城区人口 300 万—500 万的大城市落户条件，严格控制城区人口 500 万以上的特大城市人口规模，到 2020 年努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。加快推进基本公共服务均等化，努力实现城镇义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗、保障性住房等基本公共服务覆盖城镇常住人口。

第二，优化城镇化布局和形态，以城市群为主体形态，促进大中小城市和小城镇协调发展。优化提升东部地区城市群，培育发展中西部地区城市群，构建以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以轴线上城市群和节点城市为依托、其他城镇化地区为重要组成部分的“两横三纵”城镇化战略格局。在发挥中心城市辐射带动作用基础上，强化中小城市和小城镇的产业功能、服务功能和居住功能，把有条件的县城、重点镇和重要边境口岸逐步发展成为中小城市。

第三，提高城市可持续发展能力，增强城市经济、基础设施、公共服务和资源环境对人口的承载能力。加快转变城市发展方式，有效预防和治理“城市病”。加快产业转型升级，强化城市产业支撑，营造良好创业环境，增强城市经济活力和竞争力。优化城市空间结构和管理格局，完善基础设施和公共服务设施，增强对人

口集聚和服务的支持能力。提高城市规划科学性，健全规划管理体制机制，提高城市规划管理水平和建筑质量。推进创新城市、绿色城市、智慧城市和人文城市建设，全面提升城市内在品质。完善城市治理结构，创新城市管理方式，提升城市社会治理水平。

第四，推动城乡发展一体化，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化。完善城乡发展一体化体制机制，加快消除城乡二元结构的体制机制障碍。牢牢守住18亿亩耕地红线，确保国家粮食安全。加快推进农业现代化，建设农民幸福生活的美好家园。

四、统筹推进城镇化相关体制机制改革和政策创新

新型城镇化涉及人、地、钱、房和生态环境等诸多重点领域的体制机制改革，需要加强顶层设计，尊重市场规律，统筹推进相关领域改革。

一是推进人口管理制度改革。在加快改革户籍制度的同时，全面推行流动人口居住证制度，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。健全人口信息管理制度，加快推进跨部门、跨地区的人口相关信息整合和共享，建设覆盖全国、安全可靠的国家人口综合信息库和信息交换平台，实行以公民身份号码为唯一标识，依法记录、查询和评估人口信息的制度，为流动更加频繁的人口服务和管理提供支撑。

二是深化土地管理制度改革。提高土地利用效率，根本上要靠制度改革。要按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则，严格控制新增城镇建设用地规模，严格执行城市用地分类与规划建设用地标准，探索实行城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩、与城镇低效用地再开发挂钩的激励约束机制。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。要进一步改革完善农村宅基地制度。

三是创新城镇化资金保障机制。财力是城市发展的生命线，推进城镇化必须建立多元可持续的资金保障机制。加快完善财政转移支付体系，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。培育地方主体税种，增强地方政府提供基本公共服务能力。加快建立规范透明的城市建设投融资机制，在完善法律法规和健全地方

政府债务管理制度基础上，建立健全地方债券发行管理制度和信用评级制度，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构，通过 PPP 等多种渠道吸引社会资本参与城市建设。

四是健全城镇住房制度。解决好住有所居问题是实现居民安居乐业的重要前提。要加快构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系；要建立各级财政保障性住房稳定投入机制，不断完善租赁补贴制度；要通过调整完善住房、土地、财税、金融等方面政策，构建房地产市场调控长效机制。

五是强化生态环境保护制度。要实现城市让生活更美好，就必须改善生态环境质量，完善推动城镇化绿色循环低碳发展的体制机制，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。要建立健全生态文明考核评价机制、国土空间开发保护制度、资源有偿使用制度和生态补偿制度、资源环境产权交易机制。实行最严格的环境监管制度，建立区域间环境联防联控机制，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。

点面结合 真抓实干 推进新型城镇化尽快取得新突破

——在2015年深入实施《国家新型城镇化规划》重点工作
电视电话会上的讲话

国家发展和改革委员会主任 徐绍史

2015年5月13日

同志们：

我们今天召开这个会议，是为了深入贯彻落实中央城镇化工作会议精神和《国家新型城镇化规划》部署，总结交流新型城镇化工作推进情况，明确今年工作重点，发挥发改委的协调作用，凝聚各方面力量，扎实推进《国家新型城镇化规划》实施，更好发挥新型城镇化对稳增长、促改革、调结构、惠民生的积极作用。刚才，祖才同志简要通报了推进新型城镇化工作部际联席会第二次会议的情况，江苏省、安徽省和重庆市3个省市发改委主任，贵州省安顺市、福建省晋江市的市委书记分别作了工作交流，大家都很受启发。下面，我简要讲五点意见，供大家参考。

一、新型城镇化工作取得新的进展

中央城镇化工作会议以来，特别是《国家新型城镇化规划》出台后，各地区各部门积极行动，做了大量卓有成效的工作，中央财经领导小组第9次会议专门听取了我委关于推进新型城镇化工作主要情况的汇报。从初步成果形式上看，这些工作可以概括为“五个一批”：

一是出台了一批重大政策意见。这些政策涉及推进新型城镇化相关的人、地、钱等多个领域，在有序推进农业转移人口市民化方面，印发实施了《推进“三个1亿人”城镇化实施方案》，出台了推进户籍制度改革、做好为农民工服务工作、建立统一的城乡居民养老保险制度等多项政策意见，居住证管理办法也将很快出台。

同时，在土地集约节约利用、地方政府性债务管理、政府和社会资本合作等领域也出台了许多政策措施。

二是启动了一批关键领域改革试点。这些试点既有覆盖全面的综合试点，也有聚焦某一领域的专项试点，目的都是为体制机制创新提供可复制可推广的经验。如，国家新型城镇化综合试点，就是力图在农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续城镇化投融资机制、降低行政成本的新型设市模式等事关全局的多个环节取得突破；市县空间规划改革试点，就是要在推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规合一”上取得突破；特大城市划定城市开发边界试点，就是要在推动城市集约紧凑发展上取得突破；农村三项土地制度改革试点，就是要在农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革方面取得突破。

三是研究制定了一批新的标准规范。推进新型城镇化既需要有政策的引导，更需要有标准的引领。目前，宏观层面的新型城镇化标准体系编制工作已经启动，中观层面新的城市规模划分标准已经出台、新的设市设区标准已上报待批，微观层面的绿色建筑评价标准也已经出台、城市规划建设管理等方面的具体标准正在修订完善中。

四是编制了一批重点城市群规划。城市群是新型城镇化的主体形态，也是区域发展的重要增长极。目前跨省级行政区城市群规划编制正有序推进，《京津冀协同发展规划纲要》已经中央政治局会议讨论通过，《长江中游城市群发展规划》已经颁布实施，长三角、成渝、哈长等城市群规划编制的前期工作也已基本完成。省级层面城市群规划编制工作也在积极推进。同时，积极引导教育医疗等公共资源在中小城市合理布局，结合推进内陆边境口岸城镇建设增设沿边重点开发开放实验区，促进大中小城市和小城镇协调发展。

五是实施了一批重大工程项目。加大了城市轨道交通等市政基础设施项目建设力度，开展了城市地下综合管廊建设试点和海绵城市建设试点。实施了农民工职业技能提升计划，2014年培训农民工大约2300万人次。加强了保障性安居工程建设，2014年开工建设740万套，基本建成511万套。

以上这些工作是各地区各部门共同努力的结果，为新型城镇化良好开局奠定

了基础。

二、把推进新型城镇化摆到更加突出位置

当前经济走势变化处于敏感阶段，宏观调控也处于关键时期，我们既要保持战略定力，又不可掉以轻心。刚才在稳定投资推进重大工程建设电视电话会上，我向大家通报了四月份的经济运行特别是投资增长的情况，下行压力依然不小。稳投资稳增长，发改系统责无旁贷，要选准点、探好路、用好抓手。除了要加快实施7大投资工程包、6大消费工程、3大战略、装备走出去和国际产能合作外，还要用好新型城镇化这个重要抓手。城镇化是稳增长与调结构的黄金结合点，只要抓得准、抓得好、抓得紧，完全可以成为当前稳增长的一把利器。

一方面，新型城镇化既是消费需求的“倍增器”，也是投资需求的“加速器”。推进农业转移人口市民化，有利于扩大城镇消费群体，推动消费结构升级和消费潜力释放，也会带来城市基础设施、公共服务设施和住宅建设等巨大投资需求，这是保持消费和投资稳定增长的重要基础。今年，要满足1000多万农村人口进城、1000多万农业转移人口落户、更多农业转移人口享有城镇基本公共服务的需要，市政公用设施、公共服务体系、保障性住房等还有许多“缺口”要补。比如，今年要开工建设740万套保障性安居工程，据测算棚改投资将比去年增加600多亿元；又如，城市正规停车位缺口高达5000多万个，仅这一项就可能带动3万亿左右的投资；再如，我国现在平均网速在世界排名80位左右，有些发展中国家网速都比北京快，信息基础设施的投资潜力很大。加大城市基础设施、公共服务设施建设，既不会造成重复建设，更有利于提高城市管理运行效率。

另一方面，新型城镇化既是增强创新活力的重要平台，也是释放改革红利的综合平台。城市是创业创新的“摇篮”，城镇化有利于创新要素集聚和知识传播扩散，有利于大众创业、万众创新，打造经济发展的新引擎。新型城镇化涉及的改革领域众多，推进户籍、土地、财税等领域改革有利于优化生产要素配置，不断提高经济增长质量和效益。

总之，城镇化在扩大消费、拉动投资、富裕农民、造福人民等方面有着不可替代的重要作用，尤其是新型城镇化有利于促进农业生产规模化和机械化，推动农业现代化。我们必须点面结合，紧紧抓住重点领域和关键环节，尽快取得突破，带

动面上发展，为稳增长注入新活力、增添新动力。

三、扎实做好新型城镇化年度重点工作

城镇化是自然历史过程，是个慢变量，城镇化率也就每年提高一个多百分点，但这并不意味着可以坐观其变、无所作为，要有明确的年度目标、切实的工作措施、取得看得见的成效。今年，要围绕解决好“三个1亿人”问题，以人的城镇化为核心，以中小城市发展和新型城市建设为重点，实施“一融双新”工程、抓好20项重点工作。其中，“一融”，就是促进农民工融入城镇，这是推进农业转移人口市民化的重要一步，也是新型城镇化的主体和核心，有利于释放蕴藏的巨大内需潜力；“双新”，就是培育新生中小城市、建设新型城市，这是优化城镇规模结构的重要途径，是提升居民生活品质、增强城市可持续发展能力的关键，有利于形成促进区域协调发展的重要增长极、拉动经济的新增长点。具体来说，就是要加快在三个方面取得新突破。

（一）加快在促进农民工融入城镇上取得新突破

国务院出台户籍制度改革意见以来，已有16个省区制定了贯彻落实文件，进展总体良好，但一些人口流入较多、农民工落户意愿较强的地区还没有制定具体的户改方案。各地区各城市要加快户籍制度改革步伐，制定公开透明的落户标准，推动户籍制度改革意见落地。要使这项改革效果不打折扣，必须加快研究制定财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制、财政建设资金对城市基础设施补贴数额与城市吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制、城镇建设用地增加规模与农业转移人口落户数量挂钩机制，通过“三挂钩”更好调动各方面的积极性。

逐步提高农业转移人口享有城镇基本公共服务水平，也是今年推进人口市民化的重点工作。一方面要“建机制”，出台居住证管理办法，督促各地制定以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的城镇基本公共服务提供办法。另一方面要“办实事”，加快保障性安居工程建设，实施好农民工职业技能提升计划，有序扩大社会保障覆盖面，逐步提高基本公共服务水平。

（二）加快在新生中小城市培育上取得新突破

县城和重点镇是城镇体系的薄弱环节，是城镇化发展的潜力所在，也是促进人口市民化的重要平台、培育形成中小城市的主要载体。要通过提升功能、拓宽通道，将一些具备条件的特大镇尽快发展成为中小城市，具体工作可概括为“双提、双拓、双协调”。