

十二届全国人大二次会议《政府工作报告》学习辅导

# 推进以人为核心的 新型城镇化

陈祖新 著

 中国言实出版社

十二届全国人大二次会议《政府工作报告》学习辅导

# 推进以人为核心的 新型城镇化

陈祖新 著

中国言实出版社

图书在版编目（CIP）数据

推进以人为核心的新型城镇化 / 陈祖新著. -- 北京:  
中国言实出版社, 2014.3  
ISBN 978-7-5171-0453-7

I. ①推… II. ①陈… III. ①城市化—研究—中国  
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 043235 号

责任编辑：罗 英

出版发行 中国言实出版社

地 址：北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编：100101

编辑部：北京市西城区百万庄路甲 16 号五层

邮 编：100037

电 话：64924853（总编室）64924716（发行部）

网 址：www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市东方印刷有限公司

版 次 2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

规 格 850 毫米×1168 毫米 1/32 0.5 印张

字 数 8 千字

定 价 3.00 元

ISBN 978-7-5171-0453-7

# 推进以人为核心的新型城镇化

李克强总理在十二届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中强调，城镇化是现代化的必由之路，要坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路，着力提升质量，着重解决好现有“三个1亿人”问题。这是全面分析我国发展大势、着眼实现现代化作出的重大战略部署。应当站在全局的高度，准确把握新型城镇化的要求，积极稳妥地推进。

## 一、新型城镇化是现代化建设的大战略

城镇化是人类文明进步的历史必然，也推动人类文明不断迈上新台阶。从发展规律来看，在一个国家走向现代化的过程中，城镇化是不可逾越的。工业化、城镇化相生相伴、互融共进。那些实现现代化的国家，城镇化率多在75%以上，非农产业及其就业比重超过90%。

现在，一大批新兴国家正在崛起之中，提升工业化、城镇化水平成为后发赶超的战略趋势。发达国家的不少城市也在进行城市更新、工业再造，注入丰富的时代元素，以提振城市经济、重塑竞争优势。

改革开放以来,我国城镇化取得巨大成就,形成一批有力参与国际竞争的大都市和众多富有活力的中小城市、小城镇,支撑了国民经济持续快速发展,几亿农村富余劳动力进城就业,广大人民群众的生产生活条件得到极大改善。现在,城镇化已经成为我国大地的生动实践,成为现代化建设的大战略。城镇化本质上是城乡二元结构的转变,是经济社会全方位的变革,影响极其深刻和广泛。城镇化过程中,农民进入城镇、转入第二和第三产业,经济和要素向城镇聚集,能够产生很大的“乘数效应”,大幅度提高劳动生产率,更多地创造财富、创新供给、创生需求。城镇化对人们生产生活方式和社会文明的进步,也有着不可估量的作用。新的形势下,更好推进城镇化,对解决中国经济的重大结构性问题、实现长期增长和持续健康发展,对促进社会公平正义、增进人民群众福祉,都是战略依托和强力“引擎”。

## **二、新型城镇化要坚持科学发展**

我国的城镇化是世界上规模最大的城镇化,与发达国家相比在时间上呈明显的“压缩型”,我们要在更短时间内走过发达国家城镇化

走过的路，已经遇到和可能遇到的挑战会更多，需要对发展的路径作出战略选择。最根本的就是从我国的特殊国情出发，汲取其他国家的经验和教训，尊重城镇化的自身规律，走出一条科学发展的新型城镇化道路。这里的关键是在“新型”二字上下功夫，有以下几点需要把握：

首先，新型城镇化的核心是以人为本。人们来到城市，是为了生活更美好。新型城镇化不是简单地把人口从农村转向城镇，而是要实现经济社会一系列由“乡”到“城”的转变，通过发展经济、扩大就业、鼓励创业、完善社会保障、增进公共服务等途径，建设和谐包容、成果共享的城镇。实现学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，实现居民收入增长与经济发展同步，是人民群众的期盼，也是新型城镇化的重要目标。人文关怀、公平正义，体现着社会的进步。在新型城镇化过程中，还要推进公平正义，特别是推进教育公平、就业公平、创业公平，以拓宽社会纵向流动渠道，促进人的全面发展，创造富有活力的城镇。

第二，新型城镇化应在四化同步中推进。新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，是我国现代化必须要走的路。认识和推进城镇化，应当放在这一大格局中来，以工业化为主动力，以城镇化为大平台，以农业现代化为根本支撑，以信息化为融合器。应把城

镇发展奠定在产业成长的基石上，以业聚人、以市兴城，不唱“空城计”，不搞“空中楼阁”。坚持城镇与乡村“双轮”驱动、一体化发展，推进基础设施、公共服务向农村延伸，因地制宜优化城乡生产要素的配置，通过多种形式的规模经营发展现代农业，严格保护耕地。应体现时代特征，建设智慧城市，力求跨越式发展，使城市的运转和服务走向智能、便捷和精细。

第三，新型城镇化需要优化城镇体系和内部空间功能。大国的城镇化，一般都会兴起若干集聚效率高、辐射带动强的城市群，成为经济增长极和参与国际竞争的平台。我国推进新型城镇化，应当以城市群为主体形态，实现大中小城市和小城镇协调发展。应加强城市群发展规划的协调，做好综合交通运输体系的衔接，打破不同城市间实际存在的市场壁垒，更好发挥城市群的辐射、带动作用。现在有些大城市“大得不健康”，资源环境不堪重负，中心城区功能过于集中，生产区与生活区截然分离，交通拥堵等城市病严重。大城市的规模不能没有控制、不能“摊大饼”，应合理疏导城市特别是中心城区的功能，统筹新城区建设和老城区改造，引导生产要素、公共资源向城市外围、卫星城镇配置。发达国家的城市不仅表现在地面上，往往还有一个“地下城市”。应拓展城市地下空间，统筹地下管网建设，建设“别有洞天”的地下城市，尽快改变城市“看海”的现象，努力避免城市路面

“拉拉链式开膛剖肚”的建设和改造。

第四，新型城镇化必须彰显生态文明。城市是个生命体，生态退化、环境恶化就难有生机。在我们的城市，居民往往花费几万、十几万甚至几十万元进行家居装修，为的是有一个温馨的家庭环境。事实上，城市的良好大环境也是“金不换”的宝贵财富，是人们的普遍追求。现在一些城市常常是“雾霾锁地”，往往是“垃圾围城”，给人们敲响了警钟。推进新型城镇化，一定要变被动为主动，建设绿色城镇，创造宜居环境。要认真实施《大气污染防治行动计划》，从我国以煤为主的能源结构现实出发，大力开展煤炭清洁利用，高标准、高水平推进煤炭燃烧脱硫、脱硝、除尘，切实加强在线监管，同时有序优化能源结构，有效治理汽车尾气污染，加强污水、垃圾处理设施建设，让城市环境清新起来、亮丽起来。

第五，新型城镇化重在打造城市个性名片。“罗马不是一天建成的”，一个城市承载一部历史。世界上留得住印象、经得起品味的城市，都是有历史底蕴、文化内涵、地域特色、极具个性的城市。相反，我国城市“千城一面”的现象十分严重，走在繁华的街道上，如果没有文字标识，往往看不出是哪个城市。有的城市片面追求“现代潮流”，

公共建筑搞“钢铁壳子、玻璃罩子、歪着脖子、扭着身子”。推进新型城镇化，应高度重视城镇的“灵魂”，保护历史文化，注重特殊品位，使城镇更加多姿多彩。

### **三、新型城镇化应着重解决好现有“三个1亿人”的问题**

城镇化本身极其复杂，新型城镇化又提出了许多新任务，在这种情况下，应当找准牵一发而动全身的关键环节，着重发力。现阶段，我国发展中涉及人口最多的问题主要有三个，也就是城乡发展差距、区域发展不平衡和城市内部二元结构：从城乡看，按户籍算 2/3 左右的人口在农村；从区域看，接近 2/3 的人口居住在中西部地区；从城市内部看，大量农民工长期融入不了城镇，不少群众居住在棚户区，加起来约占一半左右的城镇常住人口。这三大问题是新型城镇化过程中必须解决的重大课题。对解决这三大问题，群众的呼声高，各方面也有共识，应当重点推进。从需要和可能看，今后一个时期，应促进约 1 亿农业转移人口落户城镇，改造约 1 亿人口居住的城镇棚户区和城中村，引导约 1 亿人口在中西部地区就近城镇化。

一是推进农业转移人口市民化。这是新型城镇化不可回避、首当其冲的任务。在现有城镇常住人口中，有 2.39 亿农民工及其家属。如此庞大的人口长期处于“两栖”状态，在城乡之间钟摆式大规模流

动，这不符合社会和谐稳定和公平正义的要求，不利于内需潜力的释放，也影响了“三农”问题的根本解决。

中央确定，到 2020 年使 1 亿左右长期进城务工经商的农业转移人口在城镇落户。这是必要的，也是可能的。从主观意愿看，据调查，70%左右的农业转移人口愿意落户城镇，这意味着目前的农业转移人口中，约 1.6 亿人想在城镇落户。从客观因素看，2012 年约 7200 万农业转移人口是举家迁徙、或者在流入地居住年限超过 5 年，具备在城镇落户的能力，到 2020 年这一群体累计会超过 1.2 亿人。从政策因素看，2012 年全国户口“农转非”人口数量已达 894 万人，今后几年随着差别化户籍制度改革力度的加大，每年会有更多人口实现户口的“农转非”。当然，未来几年农业转移人口还会继续增加，扣除今后几年落户城镇的约 1 亿人，到 2020 年未落户城镇的农业转移人口估计仍有 2.15 亿人。

近年来，各地围绕户籍管理制度改革进行了积极探索，积累了不少经验。从目前情况看，小城市和小城镇的户籍放得比较开，不少中等城市也做了比较多的工作，现在问题的焦点和难点在像北京、上海这样的特大城市。推进户籍制度改革，要按城镇人口的不同规模，实行差别化的落户政策。总的原则是：小城市和小城镇全面放开，不再设置其他门槛；中等城市有序放开，大城市合理放宽，这两类城市可

以设置城镇社会保险参加年限等要求；特大城市严格控制人口规模，可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道。各类城镇应根据综合承载能力制定具体的落户标准，并向社会公布，引导农民工落户预期和选择。与此同时，对未落户城镇的农业转移人口，推行居住证制度，让义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房等基本公共服务逐步向城镇常住人口全覆盖。今年，要使更多进城务工人员随迁子女纳入城镇教育、实现异地升学，实施好农民工职业技能提升计划。

二是加快棚户区、城中村改造。这是化解城市内部二元结构矛盾必须啃的“硬骨头”，关系民生的改善，关系经济社会的发展，也关系新型城镇化的水平和质量。据调查，目前全国城市和建制镇中，各类棚户区、危房以及没有管道自来水、没有厨房厕所的不成套住房，还有 4000 来万户，涉及约 1 亿人口。值得关注的是，一些城市还有不少城中村，成千上万外来人口集中居住在那里，许多还是大学毕业生。这些人是城市大家庭的成员，城市的发展离不开他们，应创造条件改善他们的居住状况。今年，全国各类棚户区改造要开工 470 万套以上，这是中央强调务必兑现的硬承诺。

推进棚户区改造，拓展资金渠道是关键。中央财政将继续加大对地方的补贴，国家财政性建设资金也将向这方面倾斜、支持建设相关

配套设施。地方也应增加财政投入，同时落实好税费减免等政策。最重要的是创新投融资机制，完善政策性融资，为棚改提供更加稳定、成本适当的资金支持。还要确保工程质量安全、供给及时有效。棚户区改造的配套设施要及时跟上，使群众愿意入住、能够及时入住。

三是注重中西部地区城镇化。目前，东部地区城镇化率已超过62%，中部、西部地区分别只有49%和45%左右，中西部城镇化进程明显滞后。无论是促进区域协调发展、全面建成小康社会、实现现代化，还是增进各族群众福祉、巩固民族团结、维护国家安全，都需要加快中西部地区城镇化步伐，带动中西部地区尽快发展起来。

未来一段时期，引导约1亿人口在中西部地区就近城镇化，是可行的。据调查监测，2012年中西部地区农民工总量为1.5亿人，其中约9000万在中西部地区务工，约6000万人跨区域到东部地区务工。目前，部分农民工从东部返回中西部创业就业已成趋势，2012年已达727万人。从现在起到2020年，中西部通过本地区城镇化和产业发展，至少可以吸引4000万已在东部城镇务工的农民工返回中西部城镇就业定居。与此同时，可以创造条件解决约6000万已在中西部城镇就业的农民工的稳定就业、稳定居住和公共服务改善等问题，两项合计约1亿人。当然，中西部地区在新型城镇化过程中，还会新吸纳一批农业转移人口。

中西部地区的城镇化，应按照国家主体功能区规划，有序推进重点区域开发，推进城市群、城镇化区域发展，形成新的增长极。同时，加快发展中小城市，发展一大批有特色的小城镇，使之成为区域发展的节点、城乡连接的纽带。

产业是城镇化的“火车头”。现在，东部地区产业呈加快转移之势，中西部地区可以大有作为，通过深化改革开放，创造好的环境，搭建好的产业承接平台。当然，应当承接有市场、有效益的产业，在产业发展中应保护好生态环境、保护好耕地资源。

基础设施是城镇化的基本支撑。国家将加快中西部地区铁路、骨干公路、重大水利工程建设，加强民航、水运、油气管道和输电通道等工程建设。中西部地区则需搞好配套设施建设，共同努力，把基础设施提升上去，为发展增强后劲。

#### **四、加强对新型城镇化的调控和引导**

城镇化是经济社会发展的自然历史过程，是一个市场调节的过程，成功的城镇化应以此为基础。城镇的建设发展、产业成长都是以微观经济活动、社会行为为基础，市场机制起着决定性作用。这一规律不能违背，政府不能大包大揽，不能手段简单地行事，否则会出现

资源错配、效率缺失的状况。

另一方面，政府也要加强对新型城镇化的调控和引导，到位不缺位、有为不乱为。城镇化涉及人口和生产力的空间布局，涉及土地等不可再生资源的开发利用，而且会在物质形态上固化规模庞大的生产要素，一旦发生偏差或大的方向性失误，会造成巨大的浪费，并且不可逆转，需要政府把该担当的责任担当起来。

一是释放改革红利。新型城镇化重在“新”上做文章，需要改变一些路径依赖，打破诸多束缚，闯出一条新路。要全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，贯彻今年“两会”精神，去除妨碍城镇化健康发展的体制机制，创立解决一系列两难问题的有效制度。户籍、土地、社会保障和社会管理、环境保护和资源节约、城市群内部协调发展等制度建设，都需找准切入点，力争在解决实际问题上有所突破。比如，推进农业转移人口市民化，既需要制定和实施差别化户籍制度改革方案，又需要逐步建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩的机制。再如，我国城镇建设发展的投融资渠道还不畅，需要在培育地方主体税种、发展政策性金融、试行基础设施资产证券化、调动民间投资积极性等方面作积极稳妥的探索。还如，在发达国家，城市政府提供公共服务，很大程度上是通过购买服务来实现的。在我国新型城镇化过程中，应当深入推进政府职能转变，把市场可以

办好的事情放给市场，把社会能够承担的事情交给社会，使城镇化有更多资源、更高效率。

二是完善法规政策。重点是构建一个管战略、管方向的规划，完善一套明责任、确权利的规范，制定一系列增活力、促发展的政策。应以《国家新型城镇化规划》为指导，结合实际制定和实施本地区的城镇化规划，加强与其他相关规划的衔接。适应新型城镇化的要求，“废、改、立”相结合，在城镇用地、节能、排污、安全等方方面面完善标准体系。时移势变，政策就得因势而变。应在城镇化空间布局、城乡一体化发展、基本公共服务衔接、产业优化升级等诸多领域，加快调整完善相关政策，形成目标一致、协同性强的政策环境。

三是因地制宜探索。我国的城镇化是一个长期的历史进程，不能超越现实发展条件和可能而急于求成，应当顺势而为，稳步前行。我国发展很不平衡，各地自然禀赋状况、历史文化背景、现实发展基础有很大差别，推进城镇化不能一刀切。各地应立足国情和本地实情，积极探索，不断积累经验。对一时难以达到共识的，先行试点。按照中央的要求，今年各省（区、市）选择若干市县和建制镇开展新型城镇化试点。试点的内容有的是综合性的，有的是单项的，重点在农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续的城镇化投融资机制、降低行政成本的设市模式、改革完善农村宅基地制度等方面进行探索。

责任编辑：罗 英

ISBN 978-7-5171-0453-7



9 787517 104537 >

定价：3.00 元