

推进新型城镇化 取得新突破

陈祖新 著



中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

推进新型城镇化 取得新突破

陈祖新 著

中国言实

出版社



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

推进新型城镇化取得新突破 / 陈祖新著. —北京:
中国言实出版社, 2015.3
ISBN 978-7-5171-1196-2

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第052348号

责任编辑: 曹庆臻

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大街甲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	三河市祥达印刷包装有限公司
版 次	2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷
规 格	850毫米×1168毫米 1/32 0.625印张
字 数	10千字
定 价	3.50元 ISBN 978-7-5171-1196-2

推进新型城镇化取得新突破

李克强总理在十二届全国人大三次会议所作的《政府工作报告》强调，城镇化是解决城乡差距的根本途径，也是最大的内需所在。要坚持以人为核心，以解决三个1亿人问题为着力点，发挥好城镇化对现代化的支撑作用。这是在全面分析我国发展大势基础作出的战略部署。我们应当站在全局的高度，准确把握这一要求，推进新型城镇化取得新突破。

一、加大城镇棚户区和城乡危房改造力度

古人讲，“民之所好，好之；民之所恶，恶之”。棚户区、城中村、城乡危房是群众的心头之患，是政府的心头之痛。加快改造这些房屋，既是为千万家庭圆安居之梦，也是为农业人口融入城镇消除障碍，还能扩大有效投资、增加居民消费，对经济增长也是一种拉动。今年，全国棚户区改造要达到580万套、比去年增加110万套，

农村危房改造达到 366 万户、增加 100 万户。各方面应共同努力，把这件暖人心、促发展的大事办实办好。

改造棚户区 and 城乡危房，关键是要抓住资金保障这个“牛鼻子”。中央财政将继续加大对地方的补贴力度。地方各级财政也要增加投入，地方政府发行的一般债券和专项债券要重点用于棚改、城镇基础设施建设等方面。有改造任务的国有企业，也要安排一定的资金。国家对棚改已明确一系列税费减免等优惠政策，应当落实到位。近年来，开发性金融对棚改融资起到了骨干支撑作用，应完善机制，发挥更大作用。

棚户区改造不是简单地变棚房为楼房、变破房为新房，还应完善相关配套设施。目前剩下的棚户区大多是“硬骨头”，远离城市中心区，尤其要把配套设施建设放在重要位置。原址改造的，要考虑群众出行、就医、上学等需要，完善基础设施和公共服务设施；异地搬迁改造的，应尽量把项目选址在交通便利、设施齐全的地段。前几年，有些城市棚改力度大，目前集中连片棚户区的改造任务不大重，但城市有不少城中村和危房，应加大改造力度，并在政策上纳入棚改范

围。我国地震灾害多发，有些地震带上的农村住房抗震标准低，农村危房改造要统筹抗震加固改造。

在加快棚户区 and 城乡危房改造的同时，要持续推进整个保障性安居工程建设。过去几年，住房保障主要是采取实物保障的方式，随着住房存量的增加，有必要调整保障方式，把“补砖头”与“补人头”结合起来，实行实物保障与货币补贴并举。各地还可以采取多种方式，把一些存量房转化为公租房。在棚改和住房保障中，群众一般要分担合理的成本或费用，而有些住房特别困难的低保家庭无力承担，对他们要给予住房救助。

房地产市场关系普通居民的住房改善，应促进其平稳健康发展，支持居民自住性住房需求。房地产属于不动产，供需矛盾无法通过区域间调剂来解决，所以要坚持分类指导，因地施策，落实地方政府主体责任。近年来，各地在这方面进行了有益探索，应当坚持和完善。

二、推进农民工等外来人口城镇化

农民工顶着城市的“一片天”，城市的一砖一瓦、一草一木，都凝聚着农民工的汗水。农民

工为城市建设发展作出了重大贡献，城市应当善待农民工，让他们逐步成为真正的城里人。

让农民工等外来人口融入城镇，必须突破户籍制度的障碍。国务院已经印发深化户籍制度改革的意见，各地应当稳妥有序地推进。建制镇和小城市落户限制要全面放开，不设落户门槛，只要群众有意愿，有合法稳定的住所，包括租住的房屋，都可以落户。中等城市落户限制要有序放开，具有稳定就业和住所等基本落户条件的，根据先后顺序排队，一般都可以落户。要合理确定大城市落户条件，城区人口 100 万至 300 万的城市，能放开落户条件的尽量放开；城区人口 300 万至 500 万的城市，要适度控制落户规模和节奏；千万人口以上的特大城市、超大城市，人口压力已经很大，应严格户口迁移政策。当然，这不是说特大城市、超大城市不进行户籍制度改革，而是既控制人口规模，又提高户籍人口比重，把握好两者之间的平衡。这些年，一些地方在户籍制度改革上进行了有益探索，如以具有合法稳定就业和住所、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标，建立积分落户制度。各地可以交流经验，坚持因城施策、一城一策，

改进和完善落户政策。

改革户籍制度，应当坚持存量优先，有序引导增量。目前有 2 亿多农民工和其他人员在城镇常住，要重点解决好进城时间长、就业能力强、可以适应城镇产业转型升级和市场竞争环境的人员落户。值得重视的是，在落户对象上要公平对待、一视同仁，防止只重视本地农业转移人口落户、排斥外地人口落户的现象。还要统筹解决好高校毕业生、留学归国人员、城镇间异地就业人员的落户问题。对那些暂时不能落户的外来人口，也要采取过渡措施，建立居住证制度，以居住证为载体，提供相应的基本公共服务。

在农民工等外来人口市民化过程中，无论是落户城镇还是扩大公共服务，都需健全财力保障机制。总体上讲，要综合考虑历史和现实因素，多渠道筹集资金。农民工既然是企业的一员，企业就应当依规缴纳养老、医疗等保险费用，个人也应合理分担一部分。至于基础设施和义务教育等公共服务，城市政府则应多投入一些。外来务工人员为城市创造了财富、增加了税收，城市政府就应该有担当，加大这方面的投入。不同层级的政府，也有必要建立合理的费用分摊机制。比

如，在义务教育投入上，可以探索财政转移支付特别是增量部分与人口市民化、常住人口挂钩的政策。上级政府可以设立农民工市民化专项补助资金，对城市政府予以支持。

让农民工等外来人口市民化，还应从全国城镇化的大格局来谋划和推进。目前约 2/3 农民工在东部地区务工和生活，他们为东部率先发展作出了不可替代的贡献，东部地区有责任加快农民工市民化进程，让有条件、有意愿的农民工在城镇落户。由于农民工跨区域流动，目前全国农村有 6000 万留守儿童、5000 万留守妇女、5000 万留守老人。外出农民工中，不少人愿意就近务工、创业和落户，这样更能“服水土”，也能够更好地照顾家庭，对社会和谐也是很好的促进。这就需要加快中西部地区新型城镇化进程，增强中西部城镇吸纳就业和人口的能力。中西部不少地区有这种条件。全国主体功能区规划、国家新型城镇化规划确定的重点开发区域、重点城镇化地区，不少都在中西部。要有序引导各类要素和资源向这些地区集中，加快中西部城镇化，形成新的支撑力量。

三、提高城镇规划和建设水平

城镇化是一个综合性大平台，在“新型”上做文章，必须发挥好规划的龙头引领作用，优化和提升城镇功能，增强辐射和带动作用。要着眼国家发展、民族振兴的大局，着眼稳增长、调结构、惠民生的需要，着力抓好以下几个方面的结合。

一是把优化发展城市群和提升中小城市小城镇结合起来。从世界城市发展的经验看，城市群的地位和作用十分突出，一些重要的城市群已成为参与国际竞争、带动周边发展的重要平台。我国推进新型城镇化，应当把城市群作为一种重要形态。关键是密切城市群内各城市的联系，打破行政壁垒、市场壁垒，有序推进基础设施和公共服务同城化，实现协同共进。现在这方面的问题不少，比如不同城市之间存在断头路，同一张速通卡（ETC）在不同地区走不通，这种状况必须尽快改变。国务院有关部门正在编制跨省区域的城市群规划，规划出台后各地应落实好。由于多方面的原因，目前国内特别是中西部地区中小城市功能普遍偏弱，小城镇发育不足，不利于城镇体系功能的发挥，这就需要加快提升地级市、县

城、中心镇等产业和人口承载能力。要发挥好比较优势，培育和发展一批资源加工、商贸物流、文化旅游、边境口岸等中小城市和小城镇。

二是把加强城市基础设施建设和增加公共服务结合起来。30多年来，我国城市发展很快，城市基础设施留下不少历史欠账，急需改造提升。现在比较大的城市交通拥堵已经成为一个通病，地下管网也非常薄弱，下一场大雨就能“看海”。今年，要把城市供水供气供电、公交和防洪防涝设施建设作为一件大事来抓，推进地下综合管网建设。这些事是迟早要干的，早干早受益，在当前投资增幅下降较多的情况下更有现实必要。还应围绕人这个核心，加强义务教育、医疗卫生、社会保障、就业服务等工作，稳步提高基本公共服务水平。

三是把提升城市产业结构和引导产业转移结合起来。城市，顾名思义，既要有“城”，更要有“市”。这个“市”，过去讲是集市，现在讲就应当是产业。没有产业的支撑，人们的收入和生活水平就上不去，人才和劳动力也留不住。上世纪6-70年代，有些发展中国家城镇化率达到70%-80%，但由于缺乏产业支撑，农民进城后

无法就业，大部分人生活在贫民窟中。我们要坚持城市发展与产业成长两手抓，实现以业聚人、以市兴城。城市应以更加包容开放的心态，扩大对内对外开放，吸引国内外各类先进要素，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，繁荣发展服务业。强化城市产业支撑，根本上靠群众创业创新。要进一步简政放权，做到放管结合，为企业和个人创业松绑，为公平竞争护航。现在，东部地区产业正在加快调整和转移，应创新机制，积极引导东部产业向中西部转移。比如在中西部有条件的地方设立国家产业转移示范区，鼓励东部地区的产业园区在中西部开展共建、托管等“连锁经营”。

四是把完善城市管理和治理城市病结合起来。我国城市管理还是一块“短板”，应把很大精力放在管理上，创新管理内容和方式，寓管理于服务之中，实现从传统管理到现代治理的转变。比如社区治理，应让群众更多参与进来，实现自我组织和服务。这对满足群众需求、扩大社会就业都有好处，也有利于形成民助民、邻帮邻的和谐氛围。再比如建设智慧城市，是创新城市管理的有效手段，其应用领域和所起作用不可想

象。今年春节期间，大数据、云计算就准确监测出全国人口流动的具体去向。目前一些城市通过移动互联网，根据非法出租车的运行特征，能够准确加以甄别。城市政府应与时俱进，以需求为导向，系统推进智慧城市建设。城市不能千城一面，不能一味求奇、求怪、求洋，应当有自己的特色，保护和传承历史、地域文化，培育自己的精神和文化，打造自己的名片。城市环境质量特别是空气质量越来越受到群众的关注，必须强化治理，把好的环境质量作为公共产品向居民提供。

四、破解城镇化资金和土地等难题

新型城镇化能否顺利往前走，关键是资金、土地等领域的改革能否深化，能否探索出一条新的路子。“巧妇难为无米之炊”，资金、土地是新型城镇化的硬约束。

前面谈到了棚户区改造、农民工市民化方面的资金问题，实际上城市建设发展的方方面面都需要资金，有必要抓紧探索规范、多元、可持续的资金保障机制，为城镇化开辟一条依法合规、成本适当、来源稳定的融资渠道。城市政府举债既要堵后门，也要合理地开前门，规范运行机

制，防范金融风险。地方政府发行的专项债券成本较低，除了用于棚户区改造、城镇基础设施建设外，还可以用来置换原有的成本较高的政府性债务。国内外经验表明，对有稳定收益的政府性实物资产进行资产证券化，是筹集长周期、低成本建设资金的有效方式。我国总储蓄率高，流动性充足，有条件加大这方面的工作力度，探索政府性项目“投资—回收—再投资”良性循环的新方式。

拓展城镇化资金渠道，最重要的是打破社会资本进入的“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”，这不仅能够增加资金供应，而且通过社会力量的参与，可以为城镇建设引入竞争、提高效率。比如建设—运营—转让（BOT）、转让—经营—转让（TOT）、政府与社会资本合作（PPP）等特许经营，都是吸引社会资本的有效方式。目前这方面遇到的最大障碍，是有些项目回报率低，社会资本积极性不高，可以采取调整项目运营收费价格、政府投资补贴、贷款贴息等方式，增强项目的吸引力。还要完善基础设施、公用事业等特许经营的法规，保障社会资本的合法权益。过去一些年，有的地方开展中外合作园区建设，如中新

苏州工业园、中新天津生态城等，有效拓展了城镇化的资金渠道。国内企业特别是大企业，可以借鉴这种模式，组起团来与城市政府开展这种战略合作。

优化土地资源配置，是新型城镇化不可回避的问题。城镇化与工业化相互支撑，客观上需要建设用地。新型城镇化实际上是城乡一体化，要带动农业现代化，这也需要土地的合理有序流转，实行多种形式的适度规模经营。目前不少地区农村空心化比较严重，青壮年劳力基本上都外出打工，留守的大多是老人、妇女和儿童。一些外出打工的人用辛辛苦苦挣来的钱翻盖了住房，但一年也只有春节才住几天，许多房屋常年闲置。还有一些地方，农村种地既存在一部分农民“不愿种”的问题，也存在一部分人“不够种”的问题。这种情况值得深思。如果说城镇化、城乡一体化的客观趋势从正面提出了土地改革、农业生产方式变革的要求，那么农村空心化、农业劳动力老龄化等趋势则从反面对农村土地制度、传统的农业生产方式提出了挑战。改革土地制度，稳妥建立城乡统一的建设用地市场，是一种客观必然，是破解“三农”问题、缓解城镇发展

土地制约的一把钥匙。

党的十八大和十八届三中全会对土地制度改革作出了一系列部署，去年党中央、国务院专门发文提出了改革试点的指导性意见。要落实这些部署，积极稳妥地探路子，争取经过一段时间的试点摸索，形成比较统一的共识。主要是：完善土地征收制度，缩小征收范围，规范征收程序，健全对被征地农民合理、规范、多元保障机制。完善农村集体经营性建设用地产权制度，建立其入市制度。完善农村宅基地制度，探索宅基地自愿退出机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。坚持农业家庭经营的主体地位，引导承包地经营权规范有序流转，发展多种形式的农业规模经营。这些年，地方在引导农民适度集中居住、开展宅基地复垦整理、实行建设用地增减挂钩等方面进行了探索，可以在确保农民利益不受损、耕地性质不变和质量不降低的前提下，拓展试点范围。

土地是生存之基，人多地少是我国的基本国情，任何时候都要万分珍惜宝贵的土地资源。城市建设发展一定要坚持节约集约用地，守住耕地红线不突破。我国香港特别行政区经过长期开

发，目前还有大片土地保持原生态。现在不少地方的土地利用较为粗放，甚至大量存在长期闲置的建设用地，要在土地存量挖潜上狠下功夫。近年来，一些山区城镇推进城镇上山、工业上山，保护住了平缓地带的耕地，这种走山地特色工业化、城镇化的路子值得借鉴。

五、试点先行探索新型城镇化经验

新型城镇化涉及方方面面，是一个繁杂的系统工程，必然会遇到许多绕还过、躲不开的难题。对那些一时难以形成共识的问题，应当先行先试，积累经验后再逐步推广。去年国家确定在 60 多个地区，包括省、市、县、镇四个层级，开展新型城镇化综合试点，今年试点还要扩大。试点地区应勇于创新，探索可操作的路径，形成最大公约数。

试点重在用好改革的法宝，加快体制机制创新。如前面谈到的农业转移人口市民化分担机制、城镇化投融资机制、农村土地制度等，都需要以改革的精神积极探索。为鼓励城市政府推进农业转移人口落户，还可探索城市建设用地与落户挂钩的办法。目前有些地方的建制镇人口规模、经济规模都已相当大，但镇级政府的职能有