

新型城镇化与省直管县改革研究

张占斌 著

New Type of Urbanization and
Reform of County Administrated Directly by Province



创立于1897

商务印书馆
The Commercial Press

新型城镇化与省直管县改革研究

张占斌 著



商务印书馆
The Commercial Press

2018年·北京

图书在版编目（CIP）数据

新型城镇化与省直管县改革研究 / 张占斌著. —北京：商务印书馆，2018

ISBN 978-7-100-14985-3

I. ①新… II. ①张… III. ①城市化—研究—中国②县—体制改革—研究—中国 IV. ①F299.21②D625

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第180215号

权利保留，侵权必究。

新型城镇化与省直管县改革研究

张占斌 著

商务印书馆出版
（北京王府井大街36号 邮政编码 100710）

商务印书馆发行
三河市尚艺印装有限公司印刷
ISBN 978-7-100-14985-3

2018年4月第1版 开本 710×1000 1/16
2018年4月第1次印刷 印张 13

定价：52.00元

目 录

第一篇 新型城镇化发展的现实背景	1
一、改革开放以来城镇化进程及存在的问题	1
二、新型城镇化的时代特征	6
三、新型城镇化的发展方向和任务	11
四、县域城镇化是新型城镇化的重要内容	14
五、对省直管县与新型城镇化关系的认识	16
六、新型城镇化综合试点及重点任务	22
第二篇 城镇化发展与市管县体制的实行	26
一、我国市制的确立和发展	26
二、市管县体制的推进	30
三、市管县体制对国家发展发挥了比较大的作用	32
四、市管县体制在一定程度上强化了城乡二元结构	36
五、市管县体制对县域城镇化的支撑有所弱化	39

第三篇 城镇化发展与省直管县改革的推进.....44

 一、省直管县改革的提出和推进44

 二、省直管县改革的主要模式48

 三、省直管县改革是政府间纵向改革的重要内容.....52

 四、省直管县改革使得政府间功能建设趋向合理.....57

 五、省直管县改革遇到的问题和分类推进61

第四篇 新型城镇化发展对省直管县改革的要求.....76

 一、城镇化和省直管县的结合76

 二、省直管县改革推动县域城镇化的发展.....80

 三、中西部地区经济强县设市84

 四、丝绸之路经济带促进中西部城镇化发展.....96

 五、新型城镇化进程中的经济发达镇设市102

第五篇 县域城镇化的几种模式与省直管县改革.....106

 一、城乡一体化发展的苏州模式107

 二、小城镇发展的浙江模式109

 三、就地就近城镇化的山东模式111

 四、全面提高城镇化质量的晋江模式113

 五、全面直管的河南巩义模式116

 六、同城化发展的江西丰城模式121

第六篇 城乡发展一体化与省直管县改革126

 一、省直管县与城乡发展一体化目标一致126

 二、省直管县推进城乡发展一体化的主要方面.....130

 三、省直管县改革应在城乡发展一体化框架之中推进.....135

第七篇 省直管县改革的思路、方向和建议	138
一、省直管县改革的总体推进思路	138
二、省直管县改革的未来方向	139
三、省直管县改革促进新型城镇化发展若干建议	144
参考文献	148
附 录	151
关于省直管县体制改革的若干问题	
——接受德国杜伊斯堡-埃森大学苏珊·罗尔博士专访	151
努力推进《国家新型城镇化规划》的实施	168
统筹城乡发展与省直管县改革	175
建立统筹城乡公共服务体制的难点和重点	191
后 记	200

第一篇

新型城镇化发展的现实背景

城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农业人口向城镇集中的自然历史过程，是现代化的重要标志。习近平在党的十九大报告中指出，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化。当前在中国经济新背景下，我国城镇化已经进入转型发展的关键阶段，走以人为本、注重质量的新型城镇化道路，已成为人们的共识。中小城市是联系城市和乡村的重要环节，是城乡发展一体化的战略支点，是大城市不可缺少的“蓄水池”或“拦水坝”，是新型城镇化的主要“战场”。中小城市和小城镇的城镇化质量，关系着中国新型城镇化效益，关系到全面建成小康社会和现代化建设全局。推进省直管县改革，实施体制机制创新，是提高中小城市发展质量的重要手段，也是新型城镇化发展的现实要求。

一、改革开放以来城镇化进程及存在的问题

（一）改革开放以来我国城镇化发展的几个阶段

改革开放以来，伴随着工业化进程加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。1978—2016年，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.9亿人，城镇化率从17.9%提升到57.4%。城镇化率超过50%的临界点，表明我国已经结束了以乡村型社会为主体的时代，开始进入以城镇型社会为主体的新的城镇时代。城镇化的快速推进，对当代中国产生了深刻的影响。城镇化为工业化、信息化和农业现代化提供了空间，改变了中国的人口和产业布局，推动了生产力发展和社会财富积累。如今，我国近8亿人生活在城镇，先进制造业

和现代服务业在城镇聚集，城市已经成为支撑我国经济快速发展的核心力量。^①我国城市发展大体经历了这样几个阶段：

第一阶段，1978年至1984年。这一阶段以农村推行家庭联产承包责任制改革为背景，乡镇企业成为推动县域城镇化的重要力量，有力地促进了农村经济的繁荣和发展，全国形成一批小城市、小城镇。

第二阶段，1985年至1992年。这一阶段以党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》为标志，改革重点转向城市，特别是市管县体制的推进，中心城市得到快速发展。

第三阶段，1993年至2003年。这一阶段以建立社会主义市场经济体制为重点，城镇化进程进一步加速。农民的流动范围由最初的本县和本地，逐步发展到跨出省界，从中西部地区向发达的大城市大规模流动。长三角、珠三角等发达地区城镇化快速发展。

第四阶段，2004年至2011年。这一阶段以科学发展观的提出为背景，国家对统筹城乡发展作出制度安排，省直管县改革在具备条件的地方进行试点，县域扩权得到推进。城镇第二、第三产业比重持续上升，城镇就业吸纳能力不断增强。中心城市进一步发展壮大，小城市发展受到一定影响。

第五阶段，2012年至现在。这一阶段城镇化发展以新型城镇化的提出为背景，重视以人为核心的城镇化，重视城镇化发展质量，政策上推动以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的格局。强调推进城镇化既要积极，又要稳妥，更要扎实。

表1-1 各时期中国城镇化速度比较

时期	年份	平均每年新增城镇人口 (万人)	城镇化年均提高幅度 (百分点)
“六五”时期	1981—1985	1191	0.86
“七五”时期	1986—1990	1020	0.54
“八五”时期	1991—1995	996	0.53
“九五”时期	1996—2000	2146	1.44
“十五”时期	2001—2005	2061	1.35
“十一五”时期	2006—2010	2153	1.39
“十二五”时期	2011—2012	2102	1.31

引自魏后凯主编：《走中国特色的新型城镇化道路》，社会科学文献出版社2014年版，第7页。

① 参见中国城市经济学会中小城市经济发展委员会：《中国中小城市发展报告（2013）》，社会科学文献出版社2013年版，第2页。

（二）城镇化处在加速发展时期

2011年，我国城镇化率首次突破50%，城乡结构发生历史性变化。2015年，我国城镇人口总量达到77116万人，城镇化率达到56.1%，比世界平均水平高约1.2个百分点，比2010年提高了6.15个百分点，年均提高1.23个百分点。5年间城镇人口增长了10137万人，年均增长2028万人，比欧洲一个中等人口规模国家的总人口还要多。

城镇化的快速发展，吸纳了大量农村劳动力转移就业。2015年农民工总量达27747万人，比2010年增长了3524万人。是同期城镇人口总量的34.8%。其中外出农民工16884万人，比2010年增长1549万人，年均增长1.9%；在本地就业的农民工10863万人，比2010年增长1975万人，年均增长4.1%，本地就业农民工增速明显快于外出农民工增速。农民工收入呈快速增长态势，2015年农民工月均收入为3072元，比2010年提高了1382元，年均增长12.7%，远快于同期我国城镇居民收入增速。农民工收入的快速提高，带动农村居民收入增速连续多年超过城镇居民，城乡居民收入差距不断缩小。

2014年，我国东部地区城镇化率为63.6%，东北地区为60.8%，中部地区为49.8%，西部地区为47.4%。东部地区分别比中部、西部地区高13.8个百分点和16.2个百分点。中部地区相当于东部地区2004年的水平，西部地区相当于东部地区2006年的水平。

从发展速度来看，中西部地区城镇化率提升最快。相比2010年，东部地区城镇化率提高3.9个百分点，年均提高0.98个百分点；东北地区城镇化率提高最慢，仅提高3.2个百分点，年均提高0.8个百分点；而中部、西部地区分别提高5.6个百分点和6.0个百分点，年均提高了1.4个百分点和1.5个百分点。总的来看，东部地区和东北地区城镇化正向成熟阶段迈进，中西部地区城镇化还处于快速发展阶段。区域之间城镇化水平存在较大差距，使得我国发展具有较大的回旋空间。中西部地区城镇化的快速发展与经济增长互为支撑。

从集聚能力看，大中小城市和小城镇发展协调性增强，城镇综合功能得到提升，集聚人口和支撑经济的能力也随之提高。截至2015年底，我国共有656

个城市,创造了全国 80% 的经济总量。同时,城镇建成区人口在 10 万以上的特大镇有 238 个,5 万以上的镇有 885 个,这些特大镇在吸纳人口、集聚经济等方面充满活力,发挥了重要作用,成为事实上的城市。从各类城镇吸纳外出农民工的数量来看,省内流动的农民工主要流向小城镇,跨省流动的农民工更倾向于流向地级以上大中城市,如跨省流动农民工 77% 流入地级以上大城市。直辖市吸纳外出农民工的比重在下降,2014 年吸纳外出农民工的比重为 8.1%,比 2010 年下降了 0.7 个百分点。2015 年,上海市外来常住人口为 981.65 万人,比 2014 年减少约 15 万人,同比下降 1.5%;北京市外来常住人口也仅比 2014 年增加 3.9 万人,增长 0.5%,远低于 2013 年之前的增速,超大城市人口规模控制的政策效应正在逐步呈现。

党的十八大以来,中央提出到 2020 年实现约 1 亿农业转移人口落户城镇的目标,出台了推动户籍制度改革、实施居住证制度等举措。2016 年底,全国户籍人口城镇化率、常住人口城镇化率分别达到 41.2% 和 57.4%,比 2012 年分别提高 5.9 和 4.8 个百分点。今后一个时期加快农业转移人口市民化,要深化户籍制度改革,降低落户门槛,拓宽落户通道,确保到 2020 年我国户籍人口城镇化比率提高到 45% 左右。总的来看,改革开放以来工业化和城镇化的快速展开和互相促进,又推动了信息化和农业现代化的快速发展,城镇吸纳了大量农村劳动力转移就业,提高了城乡生产要素配置效率,推动了国民经济持续快速发展,带来了社会结构深刻变革,促进了城乡居民生活水平全面提升,取得的成就举世瞩目。

(三) 城镇化发展存在的问题

改革开放以来,我国城镇化实际上走的是一条粗放外延式的发展道路:一方面,城镇化推进呈现高速度、低质量的特点,农民市民化程度低;另一方面,资源配置效率低,资源环境代价大,城市体系不合理。应该说,我国现在进入了城镇化快速发展阶段和城市病发作阶段的叠加期。^①

^① 参见张占斌主编:《中国新型城镇化健康发展报告(2014)》,社会科学文献出版社 2014 年版,第 5 页。

第一，农业转移人口没有融入城市社会。目前农民工已成为我国产业工人的主体，受城乡分割的户籍制度影响，被统计为城镇人口的两亿多农民工及其随迁家属，未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务，产城融合不紧密，产业集聚与人口集聚不同步，城镇化滞后于工业化。2015年常住人口城镇化率达到56.1%，但是户籍人口城镇化率仅为39.9%，两者相差16.2个百分点。城镇内部出现新的二元矛盾，农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显，给经济社会发展带来诸多风险和隐患。另外，农民工整体素质不高，就业稳定性差，收入水平低，也成为他们融入城市的主要障碍。

第二，城镇土地粗放利用，综合效益较低。2000—2011年我国城镇建成区面积增长76.4%，远高于城镇人口50.5%的增长速度。^①目前，人口和土地仍是支撑我国发展最宝贵的资源红利，城镇化是一次大规模且不可逆的资源综合配置过程。多年来，一些地方政府习惯于越位参与甚至主导要素配置，过度依赖土地出让收入和土地抵押融资来推进城镇建设，建“新城”成风，加剧了土地粗放利用，占用、浪费了大量耕地资源，导致城市“摊大饼”式的扩张，从而更加强化了资源依赖和剥夺农村、农业、农民的城市化路径依赖，农民“被上楼”问题也很突出，使得经济社会转型的空间越来越小。另外，这也威胁到国家粮食安全和生态安全，加大了地方政府性债务等财政金融风险。

第三，城镇空间分布和规模结构不合理。城镇经济社会发展的规划科学性和规范性有待增强，东部一些城镇密集地区资源环境约束越来越紧，中西部资源环境承载能力较强地区的城镇化潜力有待挖掘。部分大城市，特别是超大型城市、特大型城市人口压力偏大，中小城市集聚产业和人口不足，潜力没有得到充分发挥。我国城镇体系和产业布局存在结构性失衡，不少中小城市和小城镇缺乏产业支撑，成为“穷城”“空城”“鬼城”，而大城市往往存在“大而全”的问题，各类产业齐全，部分产业低效聚集，加之进城农民工难以融入城市，导致农民候鸟式跨区流动。

第四，农村体制改革和机制创新仍很滞后。目前，2.6亿农民进城打工，其中相当一部分，特别是新生代农民工渴望融入城市，但留在农村的宅基地和

① 参见韩启德：《新型城镇化和县域经济发展是一项历史任务》，《人民论坛》2014年第10期。

住房缺少退出机制，导致房屋大面积闲置；同时，农民难以割舍对承包地维持生计的依赖，往往选择进城租房打工，回村重建扩建住房，出现“两头占地且越占越多，农村盖房越盖越空”的局面。此外，随着城乡一体化和人口老龄化状况的发展，部分城市居民因工作、养老、休闲等需要而向农村逆向流动的趋势在某些地区已经显现，但现有土地制度束缚了市场的发育。

第五，土地、空气、水等生态资源环境代价大。一些地方城镇化建设规模扩张过快、占地过多，对保护耕地和粮食安全构成威胁。一些地区的城镇化快速推进，但耕地在减少，过去的鱼米之乡已不再生产粮食。这些地方从粮食主产区变为粮食主销区，把保障国家粮食安全的任务甩给了东北和中西部地区。不仅如此，由于城镇化发展中对资源环境关怀不够，一些地方出现了严重的水污染、空气污染和土地重金属污染等问题，北京等大城市雾霾严重，资源环境代价很大。

第六，城镇化发展体制机制不健全。以往城乡分割的户籍制度、土地制度、社会保障制度以及财税金融、行政管理等制度，已经被打破，但城乡之间尚不能流畅对接，新的有效制度还没有很好地建立起来，过去多年形成并固化的城乡利益失衡格局，制约着农业转移人口市民化，阻碍着城乡发展一体化。

第七，特大镇设市的通道不畅。2014年，我国城镇建成区人口超过10万的镇有238个，建成区人口超过5万的镇有885个。这些特大镇已经具备了城市的人口规模、经济规模和基本形态，但囿于行政体制束缚不能撤镇设市，仍受限于乡镇管理体制和行政框架，用“建设农村、管理农民”的方式来建设城市，使城镇管理建设运行不堪重负，发展活力和增长潜力得不到充分释放。

二、新型城镇化的时代特征

（一）新型城镇化的“中国特色”

改革开放30多年来，我国城镇化的发展为经济社会进步和人民生活明显

改善做出了重大贡献，推动人民生活从温饱到小康的历史性跨越，推动经济总量跃居世界第二的历史性飞跃，促进了社会生产力发展，这一点要充分肯定。但是，以往的城镇化为了服务于经济快速发展，将注意力集中在土地的开发利用上，在为经济提供发展空间、为地方政府提供财政收入的同时，对普通居民的利益保障、对生态环境的保护重视不够，也存在着“见地不见人”、半城镇化、被城镇化、贵族化城镇化、“大跃进式”城镇化等诸多问题，受到了社会舆论的不少批评。

在我国经济进入中高速增长阶段以后，增速放缓使城镇化发展中的矛盾更加凸显出来，特别是强制拆迁、环境污染、农民工权益、棚户区、零就业家庭等问题饱受诟病，成为引发社会矛盾和群体性事件的重要诱因。随着我国经济社会发展水平和人民生活水平不断提高，人民群众的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，对社会不公问题反应越来越强烈。在这种情况下，走出一条有中国特色的新型城镇化道路已经成为一种迫切的需要。

新型城镇化道路是不同于过去的道路，是具有中国特色的健康城镇化道路。这里讲的“中国特色”，主要有三点：

第一，我国是拥有 13 亿多人口的大国，人口总量排名居世界各国第一位，要在实现现代化过程中走新型城镇化道路，应该说是极难的一件事情。在我们这样一个拥有 13 亿多人口的发展中大国实现城镇化，在人类发展史上还没有先例。

第二，我国是一个城乡二元化比较严重的国家，破解城乡二元结构是我国推进新型城镇化的一个非常重要的任务，我们要有耐心和定力。城镇化目标正确，方向对头，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和实现共同富裕。到 2020 年，要解决约 1 亿进城常住的农业转移人口落户城镇，完成约 1 亿人口的城镇棚户区和城中村改造，实现约 1 亿人口在中西部地区的城镇化。

第三，工业化、城镇化和生态文明建设，这三件事情一个也不能少，要同步进行，叠加进行，这个难度比世界上任何一个国家的难度都要大得多，这个过程与任何已经实现现代化的国家的历程都不一样。如果我们走出一条新路，世界经济和生态环境也将从中受益。

我们所理解的“中国特色”，更多的是要考虑这三个特殊的国情，考虑在这个国情的基础上推进新型城镇化建设。我们认为，如果到2050年我国农业转移人口市民化基本保持在平稳线上，城镇化的历史任务能够稳妥完成，那将是一个了不起的世界级水平的成就。

（二）新型城镇化的鲜明特点

那么，什么是新型城镇化？简言之，就是以人为核心、以质量是关键、以改革为动力的城镇化。如果再具体一些怎样讲？以往我也做过归纳，曾提出过4条和6条标准，在一些报纸杂志上发表。经过多年的观察和思索，这里我根据中央城镇化会议和中央城市工作会议的精神，重新归纳出7条，即走以人为本、“四化”同步、城乡互动、科学布局、绿色低碳、传承文化、体制创新的道路。

首先，新型城镇化是坚持以人为本，体现公平共享、包容发展的城镇化。要合理引导人口流动，重点推进农业转移人口市民化，努力提高农民工融入城镇的素质和能力，实现城镇基本公共服务普惠化。以人为本，是科学发展观的核心，是我们党的根本宗旨和执政理念的集中体现，也是城镇化科学发展的根本保证。以往的城镇化，一些地方热衷于“盖高楼”“造新城”，对农民工市民化问题没有给予应有的重视，存在着“见物不见人”的倾向。另一些地方因城镇建设和管理滞后，“城市病”已经显现，影响了城镇居民工作和生活质量。社会各界有许多批评意见和改进建议，也有很多期待。以人为核心的城镇化，就是要努力破解城乡二元体制和城镇内部的二元结构，使城乡居民共享发展成果，过上更加美好幸福的生活。

其次，新型城镇化是坚持“四化”（即工业化、信息化、城镇化、农业现代化）同步，体现产业支撑、就业优先的城镇化。城镇化要有产业支撑，要促进工业化和城镇化良性互动、信息化和城镇化深度融合、农业现代化和城镇化相互协调。有了“四化”并举、“四化”协调，产业（包括金融和技术）发展起来了，城镇就能够集聚人气，具备吸纳就业的能力，实现产城人三方面的融合，并能够向智慧城市前进。没有产业支撑的城镇化，难以提供就业岗位，就是“唱空城计”，就会出现“空城”或“鬼城”。发达国家和东亚一些国家，由

于较好地做到了“四化”同步，就实现了现代化。而一些拉美国家则由于“四化”不协调，导致就业问题突出，城市里出现大量贫民窟，现代化进程严重受阻。在城镇化发展中，我们要补上服务业的短板。服务业是城镇就业最大的容纳器，多为中小微企业，有的甚至是夫妻店，铺天盖地，潜力很大，要大力扶持，加快发展。

第三，新型城镇化是坚持城乡互动，体现以城带乡、工农互惠的城镇化。“小康不小康，关键看老乡”，城乡二元结构是制约城乡发展的主要障碍。新型城镇化就是要破解过去因忽略农村、农业、农民问题而造成的城乡分割，促进城乡一体。因此，新型城镇化与新农村建设的关系不是相互分离、相互矛盾，而是相互补台，协调促进。新型城镇化要与农业现代化相辅相成，要严防死守耕地红线，确保国家粮食安全。要探索农村土地集体所有制的有效实现形式，加快构建现代农业经营体系。土地经营权流转、集中、规模经营，要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，鼓励发展、大力扶持家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业等新型主体。要探索农民变市民、进城不离乡、就地就近城镇化的路子。要坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，健全体制机制，不断加大强农惠农富农政策力度，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，让广大农民平等参与城镇化进程，共同分享城镇化成果。

第四，新型城镇化是坚持科学布局，体现因地制宜、协调有序的城镇化。《全国主体功能区规划》和《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》对城镇化总体布局作了安排，提出“两横三纵”的城市化战略格局，要一张蓝图干到底。此外，经济社会发展规划、国土利用规划和城镇建设规划要“三规”合一，只有这样，才能相互统筹、协调发展，规划才能落地，才能有约束性。要根据资源环境承载能力、发展基础和潜力，通过以城市群为主体形态、东中西部地区因地制宜、大中小城市和小城镇协调发展的方式，优化城镇化空间布局和城镇规模结构。目前，我国人口向少数特大城市过度集中、城市向东部过度集中的势头越来越明显，造成大城市规模过大，小城市规模太小，地区差距日益扩大，城市布局不够合理。这不仅产生大量的经济问题，而且带来严重的社会、政治和生态问题。中西部地区城市发育明显不足，导致人口长距离大规模

流动、资源大跨度调运，极大增加了经济社会运行和发展的成本，不仅不利于全面推进现代化建设，也不利于维护民族团结、保障国家安全。要在京津冀、长三角、珠三角城市群的基础上，在中西部和东北有条件的地区，依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群，使之成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极。

第五，新型城镇化是坚持绿色低碳，体现承载力强、和谐宜居的城镇化。要根据城镇人口增长趋势和资源环境变化态势，着力提高城市综合承载力和可持续发展能力，将生态文明融入城镇化全过程。当前，我国正处于城镇化快速发展阶段，随着城市人口的急剧增长及城市规模的迅速扩张，城市综合承载能力备受考验，高投入、高排放、高污染的路子不能再走下去了，必须坚持绿色低碳发展建设智慧城镇。要按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成生产、生活、生态空间的合理结构；要减少工业用地，适当增加生活用地特别是居住用地，切实保护耕地、园地、菜地等农业空间，划定生态红线；要科学设置开发强度，尽快划定城市，特别是特大城市的开发边界，把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。

第六，新型城镇化是坚持文化传承，体现历史文脉、民族特色的城镇化。城市建设水平是城市生命力所在，也是城市软实力的体现。城镇建设要实事求是确定城市定位，科学规划和务实行动，既不能闭门造车，搞低水平、低质量的重复建设，也不能邯郸学步，不能让中国大地成为外国设计师的试验场，避免走弯路。要依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然；要融入让群众生活更舒适的理念，让居民望得见山，看得见水，记得住乡愁；要融入现代元素，更要保护和弘扬传统优秀文化，延续城市历史文脉，体现民族文化的自信；要加强建筑质量管理体系建设，把文化和文明体现在有生命力的建筑中。在促进城乡一体化发展中，既要提升和传播城镇文明，也要保护和尊重乡村文明，要注意保留村庄原始风貌，慎砍树，不填湖，少拆房。

第七，新型城镇化是坚持体制创新，体现“两手”（即市场调节之“手”和政府调控之“手”）结合、改革配套的城镇化。要更加重视市场规律，更好地发挥政府作用，“两手”结合，“两手”都硬。正确处理政府和市场的关系是

经济体制改革的核心问题，也是城镇化健康发展的根本性问题。实践证明，成功的城镇化，既是市场调节、自然发展的过程，又是政府调控、规划引导的结果。我国城镇化过程中出现的许多问题都与市场和政府“两只手”的作用没有发挥好、没有协调好密切相关。虽然市场调节存在着外部性等缺陷，但总体上看，我国过去由政府包办、排斥市场作用、忽视民间力量的城镇化道路也有不足，政府过分干预是造成市场信号扭曲、不能正常发挥市场作用的主要因素。同时，政府越位与缺位并存还影响了政府作用的发挥，造成“不该管的管了，该管的却没有管好”的局面。今后，一方面要坚持微观交给市场，充分发挥市场资源配置的决定性作用，把错装在政府身上的“手”换成市场的“手”；另一方面要充分认识到我国城镇化是一项复杂的系统工程，具有复杂性、长期性和艰巨性，在发挥市场作用的同时又要更好地发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、管理土地用途、建设基础设施、提供基本公共服务、加强生态环境保护和城乡社会治理等方面的职能。

三、新型城镇化的发展方向和任务

现在我国城镇化发展已经站到新的起点上，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》的颁布，把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向，县域的城镇化将面临一次大的机遇。近几年，一些省和自治区省直管县改革呈现出如下新的特点：在完善省直管县财政体制、继续放权县域、减少行政层级的同时，推进省直管县改革与城镇化发展相结合，推动县域城镇化的发展，选择具备条件的县（市）向中心城市方向发展。这一改革趋势在党的十八大后得到了进一步加强。

省直管县改革是行政体制改革的重要内容，对于优化行政层级、调整行政资源、提高行政效率具有重要意义。党的十八大、十八届三中全会明确提出，在具备条件的地方推进省直管县改革。从十几年来各地方探索省直管县改革的经验来看，改革有利于县域城镇化的发展，特别是县城的发展，有利于具备条件的县（市）快速向中心城市发展。