

NEW URBANIZATION

新型城镇化

创刊号
2016
第 1 期

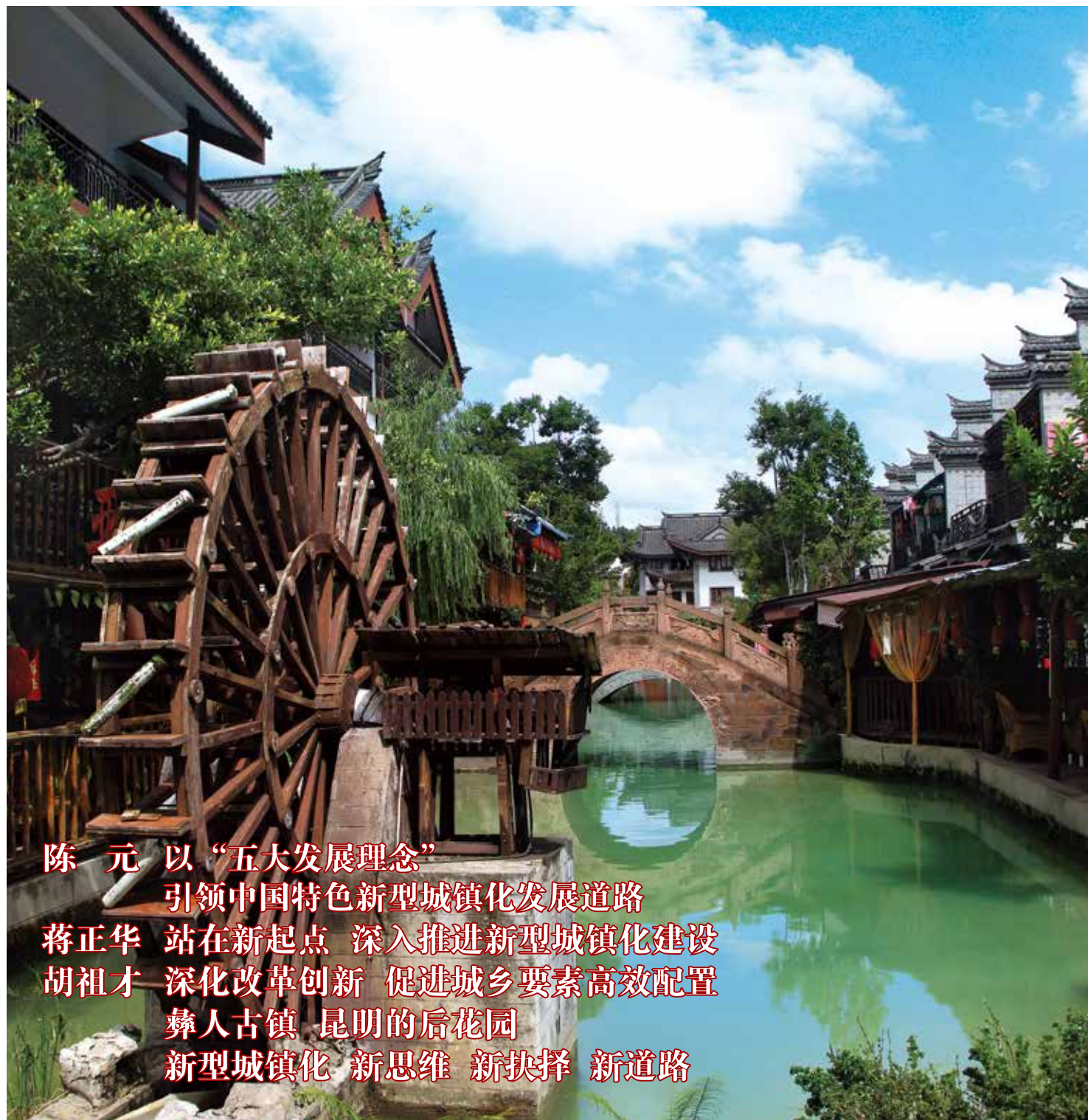
8

ISSN 2096-2290



国家发展和改革委员会主管

国内统一刊号
CN10-1409/F



陈元 以“五大发展理念”

引领中国特色新型城镇化发展道路

蒋正华 站在新起点 深入推进新型城镇化建设

胡祖才 深化改革创新 促进城乡要素高效配置

彝人古镇 昆明的后花园

新型城镇化 新思维 新抉择 新道路

中国·汕头

中信滨海新城

北回归线上的湾区天堂



生态型的汕头南岸新城
现代服务业发达的粤东高地
亚太高品质文化商务休闲之都



热烈祝贺

中国城镇化促进会
城市运营与PPP专业委员会成立
中国城市运营联盟成立



中信城市运营
CITIC URBAN OPERATION



滨海新城
CITIC COASTAL CITY

中信汕头滨海新城投资发展有限公司 | 地址: 广东省汕头市濠江区南滨路中段 | 邮箱: zdxhwc@163.com



中信城市运营官方微信



中信滨海新城官方微信

新起点 新突破

——《新型城镇化》发刊词

2016年2月21日，习近平总书记对深入推进新型城镇化建设进一步作出重要指示：“城镇化是现代化的必由之路。新型城镇化建设一定要站在新起点、取得新进展。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，更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感。”

李克强总理在2016年的《政府工作报告》中强调：“按照国家新型城镇化规划要求，抓住农民工融入城镇这一关键，通过深化改革加快推进新型城镇化，既是重大民生工程，也有利于扩大有效投资和消费，促进城乡、区域协调发展。”

2016年是“十三五”规划的开局之年，也是全面建成小康社会的关键之年。我国新型城镇化已经站在了新的起点上。截至2015年底，我国的常住人口城镇化率已经达到了56.1%，户籍人口城镇化率只有39.9%。按照“十三五”规划提出的发展目标，到“十三五”末，我国常住人口城镇化率将达到60%，户籍人口城镇化率将达到45%。

更为重要的是，中国特色新型城镇化追求的绝不仅仅只是数字上的城镇化率的提高，更具有现实意义和战略意义的是我国新型城镇化质量的稳步提升。正如习近平总书记要求的那样：“以人的城镇化为核心，更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感。”

习近平总书记提出的四个“更加注重”，就是我国新型城镇化的新起点！

《新型城镇化》杂志是由国家发展和改革委员会主管，由国家信息中心和中国城镇化促进会共同主办的一份专门研究我国新型城镇化问题，宣传我国新型城镇化成果，推动我国新型城镇化建设的综合性月刊。我们的办刊宗旨是：研究和推广我国新型城镇化的建设成就和经验，积极推进中国特色新型城镇化建设，为促进我国城乡一体化发展，探索有中国特色新型城镇化发展道路服务。

研究新型城镇化，宣传新型城镇化，服务新型城镇化，推动新型城镇化，既是我们的义务，更是我们的责任！

《新型城镇化》作为目前我国唯一一份专门研究、宣传、服务和推动新型城镇化的公开出版物，我们深感责任重大，使命光荣，任务艰巨！

我们期待得到社会各界的关心、关注和支持，希望这份刊物能够成为一道彩虹，为我国新型城镇化增光添彩；成为一盏航标灯，为我国新型城镇化领航引路；成为一缕清风，为我国新型城镇化带来清新和活力；成为一叶扁舟，满载着我国新型城镇化的希望驶向未来！

新型城镇化是我国现代化进程中一场波澜壮阔的实践，是历史给中国人民创造的巨大机遇，同时也是巨大挑战。我们有幸处在这个波澜壮阔的时代，我们有幸面对历史的机遇和承担历史的挑战！

让我们以习近平总书记提出的新要求为新起点，因地制宜、突出特色、大胆创新，谱写我国新型城镇化新篇章，实现我国新型城镇化新突破！



NEW URBANIZATION 新型城镇化

第1期 2016年8月（月刊）

主管单位：国家发展和改革委员会
主办单位：国家信息中心 中国城镇化促进会
出版单位：《新型城镇化》编辑部

社 长：陈炎兵
总 编 辑：欧阳鹏
执行社长：孙 然
执行总编：梁宝平
副 社 长：程兴瑞 林后楚
总编室主任：张学军
采编中心：张 利 游正龙 赵旭光
美 编：陈 伟

地 址：北京市西城区三里河北街16号三楼
电 话：（010）68518993 68518917（编辑部）
传 真：（010）68518917
E m a i l：xxczhbjb@163.com

出版日期：每月5日
国内统一刊号：CN10-1409/F
国际标准刊号：ISSN2096-2290
广告经营许可证：京西工商广字第0049号

印 刷：北京博海升彩色印刷有限公司
定 价：20元（人民币）

版权声明：未经本刊许可，任何单位和个人不得以任何形式使用本刊发表的作品。著作权法另有规定的除外。

本刊所发文稿仅代表作者本人观点。如未能及时联系到作者本人的图文，所涉版权事宜，请联系编辑部。



P8

▲ 站在新起点
深入推进新型城镇化建设

▼ 小城镇 大战略



P11

◀ 深化改革创新
促进城乡要素高效配置

▼ 有关部委从五个方面
推动新型城镇化重点工作



P16

◀ 实现“三个转变”
提速新型城镇化

▼ “亚太经合组织城镇化
高层论坛2016”精彩观点



P25



P30



P36



P39



P71



P76

▲ 以城市群为主体形态
拓展区域发展新空间

◀ 中国最富有的六个村



P86

▲ 以工匠精神打造品牌
农业促新型城镇化供需
结构升级

◀ 韩国城镇化发展的启示



P48

义乌新型城镇化发展路径



P42

新型城镇化：新思维、新抉择、新道路

目 录

卷首语

- 1 新起点 新突破
——《新型城镇化》发刊词

政 策

声音

- 6 以“五大发展理念”
引领中国特色新型城镇化发展道路
——全国政协副主席陈元
在“2016年中国新型城镇化论坛”上的讲话
- 8 站在新起点 深入推进新型城镇化建设
- 11 深化改革创新 促进城乡要素高效配置
- 14 我国城镇化出现六个新问题
- 16 实现三个转变 提速新型城镇化
- 18 关于推进城乡一体化发展的政策建议
- 20 城乡一体化发展的理性思考
- 23 登高望远 脚踏实地促进新型城镇化建设
- 25 有关部委从五个方面推动新型城镇化重点工作
- 28 关于智慧城市健康发展的思考

- 30 小城镇 大战略
——关于我国特色小镇建设的战略思考

- 35 城乡一体化应避免出现农村衰落现象

解读

- 36 “十三五”期间规划建设19个城市群
以城市群为主体形态拓展区域发展新空间

观点

- 39 “亚太经合组织城镇化高层论坛2016”精彩观点

实 践

热点聚焦

- 42 新型城镇化：新思维、新抉择、新道路

经典案例

- 48 义乌新型城镇化发展路径

特色小镇

- 53 钱江起风潮 小镇领风骚
——浙江省全面推进特色小镇创建综述



“彝人古镇”，昆明的后花园



PPP模式如何助力新型城镇化

- 57** “彝人古镇”，昆明的后花园
——让世界倾听彝人的声音

金融与创新

- 63** “政府+市场”
临潼打破新型城镇化资金瓶颈

产业观察

- 66** PPP模式如何助力新型城镇化

地方巡礼

- 71** 以工匠精神打造品牌农业促新型城镇化供需结构升级
——宋凤单丛茶产业链引发对新型城镇化的几点思考

美丽乡村

- 76** 中国最富有的六个村

研 究

热点研究

- 80** 城市化·城镇化·新型城镇化
82 户籍制度分类改革提高城镇化率

国际比较

- 86** 韩国城镇化发展的启示

资 讯

部委工作

- 89** 推进新型城镇化工作部际联席会议制度成员单位
统筹推进新型城镇化建设

- 91** 全国动态

广 告 索 引

封二：中信滨海新城

封三：黄山五福置业公司

封底：京东环保产业园

以“五大发展理念” 引领中国特色新型城镇化发展道路

——全国政协副主席陈元在“2016年中国新型城镇化论坛”上的讲话

【摘要】 推动以人为本的新型城镇化建设，要把创新、协调、绿色、开放和共享发展理念贯穿始终，以新的发展理念促进四化同步发展，这是我国“十三五”乃至更长一段时期引领我国新型城镇化发展的行动指南。走以人为本的新型城镇化道路，需要正确处理政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系。要让市场在资源配置中起决定性作用，各级政府主要是通过制定政策、提供公共服务和营造制度环境加强引导，在城市规划、为市场主体服务、保障市场秩序等方面发挥作用。金融作为现代经济的核心，“十三五”时期我国加快金融体制改革释放出来的金融活力，将为新型城镇化建设提供更加有效的支撑。



全国政协副主席陈元在“2016年中国新型城镇化论坛”上讲话。

各位嘉宾、朋友们，上午好！

“十三五”开局伊始，大家相聚一堂共同召开2016年中国新型城镇化论坛，贯彻党的十八届五中全会、中央城市工作会议精神，展望未来我国新型城镇化的发展，充分体现了大家对新型城镇化进程的关心、支持和热情参与。

党的十八大以来，中央提出走工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展的道路，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。新型城镇化的关键是解决好人的问题，切实推进以人为本的新型城镇化。五中全会围绕以人为本，明确了“十三五”我国新型城镇化的发展目标，其重中之重，是解决好1亿人在城镇落户生活问题，切实提高户籍人口城镇化率。

推动以人为本的新型城镇化建设，要把创新、协调、绿色、开放和共享发展理念贯穿始终，以新的发展理念促进四化同步发展，这是我国“十三五”乃至更长一段时期引领我国新型城镇化发展的行动指南。

创新发展，就是要培育新型城镇化的发展新动力，拓展区域发展新空间，发挥城市群辐射带动作用，发展一批中心城市，支持绿色城市、智慧城市、森林城市建设，同时走农业现代化道路，着力构建现代农业产

业体系、生产体系、经营体系。

协调发展，就是要坚持工业反哺农业、城市支持农村，健全城乡发展一体化体制机制，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化，发展特色县域经济，培育中小城市和特色小城镇。

绿色发展，就是要构建科学合理的城镇化格局，根据资源环境承载力调节城市规模，依托山水地貌优化城市形态和功能，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，培育和发展交易市场。

开放发展，就是要把新型城镇化建设与国家的开放战略结合起来，推进“一带一路”沿线国家和地区的城镇化合作，使基础设施互联互通、国际大通道建设、国际经济合作走廊建设惠及沿线的大、中、小城镇。

共享发展，就是要坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，增加公共服务供给，创新公共服务提供方式，实施脱贫攻坚工程，统筹人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别歧视，建立更加公平、更可持续的社会保障制度。

可以期待，“十三五”时期我国新型城镇化将呈现出新的发展活力和发展趋势。

城市规划、管理与建设将迈上新台阶。城市管理的决策体制机制将会进一步完善，城市规划体系将更加科学，促进“多规合一”，全面开展城市设计，科学谋划城市的“成长坐标”，城市治理体系将进一步健全，城市的环境质量、生活质量和城市竞争力将大大提高，海绵城市、智慧城市、地下综合管廊

等重大城市改善工程，将会成为我国经济发展的新亮点。

城乡一体化发展将迈上新台阶。覆盖城市和乡村要素交易的市场体系、覆盖城市和乡村的基本公共服务体系将大大改变城乡分割局面，建立起适合我国新型城镇化发展的制度架构。

社会主义新农村建设将迈上新台阶。社会资本发挥积极作用，建立可持续发展的商业模式，吸引城市资本和市民资本下乡，改变大中城市郊区农村的落后面貌；地方政府充分发挥积极性，从配置资源的角色转变为提供公共服务的角色；广大农民和各种集体合作组织获得稳定工资收入和财产性收入。

农业现代化将迈上新台阶。我国农村贫困人口，将在“十三五”末全部实现脱贫，新型农业、农民、农村更受欢迎，农村规模经营和品牌发展获得更大发展。

走以人为本的新型城镇化道路，需要正确处理政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系。市场在资源配置中起决定性作用，推进新型城镇化建设要充分发挥市场主体的积极性，各级政府的作用主要是通过制定政策、提供公共服务和营造制度环境加强引导，在城市规划、为市场主体服务、保障市场秩序等方面发挥作用，使新型城镇化成为因势利导、自然发展的过程，成为政府引导、市场参与、科学发展的过程。社会组织是社会建设的重要抓手，要充分发挥社会化平台的作用，在政府与市场之间发挥协调、沟通的桥梁纽带作用，通过聚集、引导、服务会员更好地支持新型城镇化建设。

从目前新型城镇化综合试点看，充分发挥中央和地方的两个

积极性，是新型城镇化建设需要给予重视的问题。能否调动各方积极性，关系到中央的精神和部署能否有效落实；能否凝聚社会各界的力量，关系到新型城镇化的蓝图能否早日变成惠及全国城乡各族人民的幸福生活。

金融作为现代经济的核心，“十三五”时期我国加快金融体制改革，释放出来的金融活力将为新型城镇化建设提供更加有效的支撑。健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融机构体系，构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系，大力发展普惠金融、绿色金融，带动多元化的社会资本参与，将为创新、协调、开放、绿色、共享的新型城镇化护航，金融机构也将在支持新型城镇化建设中推动投融资模式、金融产品和服务的创新，从而获得新的发展。

同志们、朋友们，展望未来，我们坚信，在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，在创新、协调、开放、绿色、共享理念引领下，“以人为本、城乡一体”的新型城镇化发展一定会迈上更高台阶，中国特色新型城镇化发展道路一定会越走越宽广！

（本文根据此次论坛现场录音整理）



站在新起点 深入推进新型城镇化建设

■ 中国城镇化促进会主席、全国人大常委会原副委员长 蒋正华

【摘要】 习近平总书记强调，加快推进城乡发展一体化是党的十八大提出的战略任务，也是落实“四个全面”战略布局的必然要求。对此，我们应深刻领会和认真学习。积极推进城乡发展一体化是我国跨越“中等收入陷阱”的根本途径，要用“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念推进城乡发展一体化，要因地制宜、突出特色、大胆创新，促进中国特色新型城镇化持续健康发展。



中国城镇化促进会主席蒋正华出席“中国城乡发展一体化论坛”并讲话。

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。目前，我国城镇化进程步入关键期，城乡发展一体化凸显出前所未有的生机与活力。2015年4月30日，中共中央政治局就健全城乡发展一体化体制机制进行了第22次集体学习，习近平总书记强调：加快推进城乡发展一体化，是党的十八大提出的战略任务，也是落实“四个全面”战略布局的必然要求。

习近平总书记把推进城乡发展一体化提到了党和国家的战略高度，这是值得我们深刻领会和认真学习的。

积极推进城乡发展一体化是跨越“中等收入陷阱”的根本途径

中等收入陷阱是指当一个国家的人均收入达到世界中等水平后，由于不能顺利实现经济发展方式的转变，导致经济增长动力不足，最终出现经济停滞的一种状态。如南美洲的阿根廷，1964年人均国内生产总值就超过1000美元，20世纪90年代末上升到8000多美元，2002年下降到2000多美元，2008年又回升到8236美元。虽然经过了几十年的努力，却一直没能跨过1万美元的门槛，无法进入高收入国家。此类国家的普遍特征是，过度城市化、贫富分化、就业困难、社会动荡等。

从国际经验看，成功跨越中等收入陷阱的韩国和

日本，都曾在城乡发展一体化方面做出了重大努力。日本人均国内生产总值在1972年接近3000美元，到1984年突破1万美元；韩国1987年超过3000美元，1995年达到了11469美元。从中等收入国家跨入高收入国家，日本花了12年，韩国则用了8年。究其原因，20世纪70年代，韩国兴起“新乡村运动”，迅速改变了乡村面貌，比较成功地解决了城乡协调发展、物质文明与精神文明协调发展的问題，为韩国的经济发展注入了新的活力。同样，日本政府顺应经济社会发展的需要，通过城乡统筹有效解决了农业低效和农民低收入的问题，杜绝了城乡二元结构带来的一系列社会矛盾和冲突，促进了日本的现代化进程。

目前，我们国家同样面临着中等收入陷阱的考验，解决问题的有效举措就是积极推进城乡发展一体化。原因有以下三个方面：第一，城乡发展一体化有利于扩大内需，为经济发展增加动力，破解经济运行风险；第二，城乡发展一体化有利于缩小城乡差距，推动公平分配，为社会稳定创造条件；第三，城乡发展一体化有利于城乡综合配套改革，助力城乡发展，实现共赢。

在我国新型城镇化进程中，农民一度拥挤在城市的大门外，挤破头想变身城市人，却被城市挡在门外。时至今日，当我们希望农民进城时，农民进城的积极性却很有限，我国城乡发展一体化的成本与日俱增。城乡发展一体化的问题如果不能得到有效解决，将会给我国社会经济的发展带来很多不利因

素。积极推进城乡发展一体化是历史赋予我们的重大使命，我们必须站在国家发展、社会进步、民族复兴的战略高度来认识和看待这个问题。

要用创新、协调、绿色、开放、共享的理念推进城乡一体化

根据世界各国城镇化的经验，城镇化一般要经过四个不同的发展阶段，即人口向城镇集中、郊区城镇化、逆城镇化和再城镇化。目前，我国新型城镇化布局正在形成。具体而言，一方面人口还在向城镇集中，另一方面郊区城镇化正在加速推进，逆城镇化也开始显现。在目前这个关键的发展阶段，依托城乡发展一体化，积极稳妥地推进新型城镇化建设尤为重要。

习近平总书记强调：推进城乡发展一体化要坚持从国情出发，从我国城乡发展不平衡、不协调和二元结构的现实出发，从我国的自然禀赋、历史文化传统、制度体制出发，既要遵循普遍规律、又不能墨守成规，既要借鉴国际先进经验、又不能照抄照搬。着力点是通过建立城乡融合的体制机制，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，目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化，以及城乡产业发展融合化。

目前，城乡融合的体制机制，随着新型城镇化进程的推进，不断得到建立和完善。众所周知，新型城镇化不是以牺牲农业、粮食、生态和环境为代价，而是要着眼农民、涵盖农村，实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化，从而促进城乡共同发展，实现共同富裕。从这个意义上来说，新型城镇化是城乡发展一体化的重要载体，推进新型城镇化是推进我国城乡发展一体化的重要抓手。

2016年2月21日，习近平总书记对进一步深入推进新型城镇化作出了重要指示，强调：新型城镇化建设一定要站在新起点、取



得新进展。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，更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感。

围绕“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，立足农村、两端发力的新型城镇化创新实践正在全国展开，诸如市民农庄、特色小镇建设等创新实践吸引了越来越多的城市资本投入到新型城镇化建设中来。

新型城镇化要积极推广绿色发展、循环发展、低碳发展模式。作为我国城镇化领域的新型智库，中国城镇化促进会要积极引导全社会牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化生态修复和环境治理，尽可能减少对自然环境的损害，真正做到习近平总书记指示的那样，让老百姓“看得见山、看得见水、记得住乡愁”。

要因地制宜、突出特色、大胆创新，促进新型城镇化健康发展

城乡发展一体化是一项复杂的系统工程，涉及方方面面的利益，需要我们在实际工作中因地制宜、大胆创新，及时发现问题、及时解决问题。中国城镇化促进会在国家发改委的支持和指导下，举办了“国家新型城镇化综合试点培训班”。对第一批国家新型城镇化综合试点地区干部进行了系统培训，并展开了研讨。

学员们提出了很多具有代表性的问题，需要我们充分发挥智库的作用，为党中央、国务院及各级决策部门提出相应的政策建议。比如，许多来自新型城镇化第一线的同志反映，农民进城落户的意愿不强、积极性不高，他们担心没有农民身份就享受不到农村的惠民政策了。很多地方本来已经取消了农业户口和非农业户口的界限，统一实行居住证政策，但在当地农民的要求下现在又面临着政策倒退的问题。

还有同志反映，由于农村集体建设用地入市受到限制，无法进行抵押贷款、房产交易等商业活动。根据我国现有规定，只有国有用地才能流转、才能入市，农村集体建设用地还不能入市。所以同一块地，如果属性是农村集体建设用地，就只能农民自己盖房子用。但如果能入市和国有建设用地同权同价，其增值空间就大了。因此，我国的城乡统筹发展，如果不在诸如此类的问题上有所创新、有所突破，就会严重影响我国城乡发展一体化进程。

我国城乡发展一体化的目标是健全城乡发展一体化融合体制机制，迅速缩小城乡发展的差距，顺利跨越中等收入区间。到2020年全面建成小康社会，使人均GDP达到1.2万美元左右，进入高收入国家的行列。为实现这一目标，我们要努力探索实现城乡发展一体化的有效途径，让农村改革再次释放出巨大的潜能，为我国经济健康持续发展提供强大的动力。

（本文根据蒋正华主席出席“中国城乡发展一体化论坛”时的讲话录音整理）



深化改革创新 促进城乡要素高效配置

■ 国家发展和改革委员会副主任 胡祖才

【编者按】 2016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、取得新突破，这已经成为从中央到地方的广泛共识。2016年2月，习近平总书记对深入推进新型城镇化建设作出四个“更加注重”的重要批示，李克强总理批示提出“三个着力”的重大任务，为进一步做好新型城镇化工作指明了方向。

国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）作为由15个部门组成的推进新型城镇化工作部际联席会议制度牵头单位，会同各成员单位，按照国务院的要求，认真贯彻落实中央对推进新型城镇化建设的战略部署，统筹推进新型城镇化建设不断取得新进展。其间，来自国家发改委的声音备受社会各界关注。本期刊物我们特地刊发国家发改委副主任胡祖才在城乡要素高效配置交流座谈会上的讲话，供读者学习参考。



国家发改委副主任胡祖才在“城乡要素高效配置交流座谈会”上做总结讲话。

2016年新型城镇化工作要坚持以创新、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，全面落实《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。为及时总结交流各地推进新型城镇化建设中的实践和探索经验，今天我们召开城乡要素高效配置交流座谈会。这是我们为贯彻落实2016年2月份国务院深入推进城镇化建设电视电话会议精神，计划召开的系列座谈会的首个座谈会。

刚才，10个地方和国家开发银行金融公司的负责同志做了很好的典型发言，介绍了各自的主要做法和取得的成效，内容十分丰富，经验十分宝贵。有关专家做了精彩的点评，对典型经验给予了积极的评价，同时也提出了一些建议和意见，听了以后很受启发。此外，新型城镇化综合试点地区参会的同志以及我们媒体界的朋友也参与了互动交流。从11个典型经验介绍情况来看，可以归纳出以下几个主要特点：

第一，围绕提高城乡要素配置效率，大胆探索，取得了积极成效。各地都围绕新型城镇化当中人、地、钱等要素的优化配置，着力提高配置效率，进行了大胆的探索，勇于实践，取得了实实在在的成效。供给

侧结构性改革的最主要目的，就是为了提高资源配置效率，从而提高供给的质量和效益。刚才各个地方典型经验探索的核心，就是盘活城乡闲置或者没有有效利用的资源，这正是供给侧结构性改革的重要内容。各地的探索也为城乡统筹发展提供了实践的路径和做法，为我国城乡的发展引来了一源“活水”，其成效逐步显现出来。比如，重庆市通过建立市场化的“地票”制度，引导农民自愿将闲置的农村建设用地指标在市场公开交易，促进了城乡土地资源的高效利用，增加了农民的土地财产收入。深圳市以创新理念推进“三旧改造”，以政府引导、市场运作促进多方合力推进，以多种模式并举落实绿色低碳理念，以土地政策创新破解历史遗留问题，带动经济增长、促进产业转型、提升城市发展质量。云南红河州面对山区城镇化制约因素较多的现实，不等不靠不要，立足山多地少的州情，通过调整完善规划布局，实施低丘缓坡土地综合开发利用，

向荒山荒坡要地、全力保障发展，有效突破了城市发展空间制约。

第二，注重因地制宜、突出特色，进行差别化改革探索。各地情况千差万别，改革探索中也要从实际出发，各有侧重，各具特色。比如在宅基地相关领域的探索方面，天津市东丽区的实践是以“宅基地换房”破解土地资金制约，以“农改非”“村改居”“集体经济改股份制经济”“实现城乡一体化”的“三改一化”提升农民待遇。河北省衡水市的做法是通过盘活农户宅基地、承包地“两地”，推进农村新型社区、现代农业园区、工业园区“三区同建”，力争取得农民权益有保障、现代农业得发展、城镇发展获空间的多赢效果。浙江省桐庐县的创新是通过因村制宜引入多种经营模式，初步形成全域布局、特色定位、错位发展的民宿经济发展新格局，将美丽资源转化为美丽经济。浙江省乐清市的探索是以农房抵押交易流转为突破口，创新农户宅基



地用益物权保障和住房财产权抵押转让机制，力图盘活农村的资产，缓解农民创业的融资难题。

第三，注重体制机制创新，坚持问题导向，勇于实践。各地的典型经验中最主要、也是最宝贵的内容，就是对体制机制进行了有力的探索。陕西省西安市曲江新区，通过与国家开发银行金融公司共同发起成立开元城市发展基金，吸引社会资本和专业团队参与新型城镇化相关的投资和管理，有力助推了临潼城乡一体化发展，对新型城镇化当中的投融资体制改革提供了鲜活经验。重庆市巴南区首创性地提出在坚持土地公有制不动摇的前提下，探索土地承包经营权、宅基地使用权、林地承包经营权、集体收益分配权“四权”自愿有偿退出，力争消除农民向城镇转移的制度障碍。贵州省湄潭县积极探索集体经营性建设用地入市，努力还权于集体、还利于农民、还配置于市场。国家开发银行金融公司提出在坚持农村集体土地所有权制度不动摇和充分保障农民利益的前提下，以市民农庄为抓手，积极谋划在大中城市周边、市场条件比较成熟的地区开展试点，统筹解决农民富裕、农业发展、农村面貌改善的“三农”问题。

试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法。试点能否迈开步子，蹚出路子，直接关系改革成效。今天介绍的很多做法，有的已经基本成型，也有的需要在实践中进一步完善。对成型的经验，我们要及时地总结，推广可复制的经验。需要完善的，再继续探索和进一步完善。但是这些勇于探索的首创精神是值得鼓励的。11个典型经验，都给在破解新型城镇化建设中遇到的关键性难点问题，提供了借鉴和启示。所以，经验的价值就在这里。今天的座谈会也是本着鼓励交流，鼓励基层探索实践，助推改革的角度来召开的。就是要大家来互相交流、借鉴这样的实践和经验。今后我们还要召开类似的研讨会和交流会，通过交流探讨来及时总结推广可

复制的经验。

新型城镇化是现代化的必由之路，是我国发展的最大动能所在。新型城镇化一端连着需求，一端连着供给，是推进供给侧结构性改革的重要平台。党中央国务院高度重视新型城镇化工作，2013年专门召开了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》，2015年又专门召开了中央城市工作会议，2016年2月国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8号），又提出了36条实实在在的举措。2016年2月21日、22日，习近平总书记、李克强总理就深入推进新型城镇化建设再次作出重要批示，这两个重要批示在2月23日国务院电视电话会议上已经进行了学习传达。2月23日，国务院召开了推进新型城镇化建设电视电话会议，中央政治局常委、国务院副总理张高丽做了重要讲话，对今后一个时期推进新型城镇化工作进行了全面的部署。之后，推进新型城镇化部际联席会议召开了第三次会议，明确了2016年推进新型城镇化的重点任务安排。各地区各部门都要围绕这些重点任务，加强上下联动，协同推进新型城镇化建设在新起点上取得新进展。

2016年是“十三五”的开局之年，新型城镇化建设要有新突破。特别是新型城镇化综合试点地区要按照“一年打基础、二年见成效、三年能推开”的工作要求，以奋发有为的精神状态和攻坚克难的决心，加快改革创新，在建立农业转移人口市民化成本分担机制、健全多元化可持续的城镇化投融资机制、完善农村宅基地制度、创新设市设区模式等方面，尽快实现突破。也非常希望今天发言的地方继续深化探索，创造更多的经验。地方各级政府要营造宽松环境，支持试点地区发挥首创精神。国务院有关部门和省级政府要加强对试点地区的指导和支持，推动相关改革举措在试点地区先行先试，及时总结和推广试点经验。

我国城镇化出现六个新问题

■ 全国政协常委、北京大学光华管理学院名誉院长 厉以宁

【摘要】 根据实地调研，我们发现在城镇化进程中出现了六个值得注意的问题。一是新的社会不安定因素的出现和集聚；二是土地流转在实践中已很常见；三是“城归”人员的就业怎么解决；四是社会保障体系一体化中的两种户口问题；五是城市中就业怎么解决；六是边远地区的城镇化应该怎么办。



城镇化工作已经进行十几年了，成绩不少。最近，我到四川、重庆、陕西、内蒙古和黑龙江进行调研，发现有些问题值得注意。

一是如何解决新的社会不安定因素的出现和集聚

我在内蒙古调研时，有的县农村里45岁以下20

岁以上的男的一半以上是光棍，没有女的，女的走了，村里留下男的，这是社会不安定的重要因素。

大量的农民工夫妇是分居的，大概有4000万人。夫妻分居小孩没人管，老人没人照顾，社会就不稳定了。而且夫妻长期分居，造成了家庭的隔阂与不和，这个情况很严重。农村中有些案子很离奇，比如有人把亲家母一家全杀了。因此，一定要让农民在城里头有房子住，家庭能团聚，老人给小孩以照顾，这才是“以人为本”。

一些农民工在城里没办法住，住地下室，所以农村流行一个说法“两个老鼠不死”。什么意思？一个“老鼠”是指农民工家里盖了新房不住，全家出去打工，新房变成老鼠窝了。到了城里，夫妻还是分开，不在一起住。男的没地方住，女的也是住人家的地下室，地下室也是老鼠出没的地方。北京市以前有一个调查，一个最密的区，有人住地下室，一间房16个床位。所以一定得加快城镇居民住房建设，不要高档，中档、低档都行，只要有房子住就行。有房子住，家庭团聚也符合伦理了，人就不容易产生社会纠纷。

二是土地流转这条路怎样在农村走通

在农民进城以后，农村的地怎么办？农民自己不在那里住，所以很多地方土地就处于流转中。土地的流转一点都不奇怪，是正常的。我在浙江调查时发现，浙江的地是谁种的？安徽人来种的。本地人不种田，进城了。我在苏南考察，苏南的地谁种的？苏北的人来种。

土地总得有人种，不要荒废在那里。

三是“城归”人员的就业怎么解决

海外回来的叫“海归”，我到农村调查第一次听说城里打工回来的叫“城归”。有些农民工全心全意在外面工作了十年以上，第一学会了某种专门技术，第二积累了一点钱。所以回来以后，他们不干农业，就干了其他的，比如养鱼、牛、羊、猪等。就是干农业，他们也不照一般传统方式走，搞现代农业，种水果。另外更多的人是学习了新的技能，在城里开小微企业。很多是通过网络，自己开出一个新天地，这是可喜的现象。所以城镇化中的就业问题是自己解决，“城归”就业是靠自己扩大的。

四是社会保障一体化中如何解决两种户口问题

这对地方来说，财政的负担可能会大一点，但是只要经济情况好没问题。真正解决两种户口，是我们必须面临的问题。两种户口问题现在采取什么办法解决？有些城市用积分制解决。前不久，苏州市开一个教育部门的会，会上教育局长说，大家别争了，今天早上接到了中央的通知精神，苏州实行积分制，就是农民工用积分就可以来入城市户口，全家落入城市户口。这个办法正在一个点一个点地展开，是个好现象，社会保障是促进城镇化的。我们在内蒙古考察发现，牧民放牧，地方很远面积很大，小孩上不了学。通辽市办了教育特区，所谓的教育特区就是把农村孩子送进城，全部住校免费吃住。这样就发生一个新现象，学校周围的商品房价格飙升。我们去的时候房价不到2000元一平方米，现在3000多元一平方米了，全被牧区的农民买光了。

五是城市中就业怎么解决

城市中就业怎么解决，新的就业怎么展开？主要是靠发展第三产业，因为现在制造业很难安排就业。我们在几个地方看到正在扩建、新建的工程，我就问投资人、董事长，你这个厂投资好几百亿，建成以后，能够增加多少人就业？他说实话告诉你，一个都不增加还减员呢，用机器人来代替工人。年轻人在学习，年纪大的就提前退休了。所以说就业问题不能靠制造业来解决，

制造业当前的主要问题，是降低生产成本、管理成本，这样才有竞争力。但是劳动力就要换成高素质的，包括换成机器人。

那么城市就业工作怎么办？我们观念要变，新的工业模式出来了，在几个地方我都遇到过。一个新模式是这样的：不提供办公室，不提供桌椅板凳，你要到我公司来，签合同，按任务来领。他们把这个叫做长期的计件工资制，完成一个项目给你结算一次。你是我的职工，但是不包你住。

还有自己在开辟。在城镇化过程中，涌现了大量的生产服务业需求。比如，你别撒种子了，我来替你撒，保你好，不然我赔。这就是为生产服务，这个产业正在发展期。

生活方面的服务需求也很多。比如说叫出租车，电话一打就行了，你路远也不怕，保证你准时上班。出租车随时在等你，何必每家都买车呢！新的就业者在跟公司订合同时，我们是平等的，我不是你的雇工。这是什么意思？就是采取一种新的方式。这些都是在城镇化过程中需要注意的，社会正在变。

另外新的人口红利将在城镇化过程中涌现出来。新的红利来自何处？大量年轻人正在创业、创新，未来能够创业成功的，就业也没问题了。

另外大量的“城归”返乡成规律，再过几年，肯定从城市归来自己准备创业的人越来越多。农民留在农村不走的，愿意搞农业的就成了家庭农场主，家庭农场主重视第二代学习。我们看到有些地方办农业学习班，这是那些农场主教育第二代的方式。他们让第二代多懂点技术，什么撒农药、化肥，选种子等。如果你不行、不成材，就把地包出去给别人种。这种情况，以前在中国是不能想象的，现在农村正在开始。

六是边远地区的城镇化应该怎么办

在城镇化进程中，在地广人稀的地方，特别是边远地区，城镇化将会加快发展。在黑龙江考察，我们发现黑龙江农垦区大面积没有人，即使有的，也是三年困难时期内地吃不饱饭而去到那里的人，这才聚集成城镇。现在应该有计划地在农垦事业改革的同时，大力发展农垦地区的城镇化。这对巩固边防、充分利用土地、活跃当地经济都具有好的作用。

（本文根据厉以宁教授在北京“中国新型城镇化论坛2016”上的讲话录音整理）

实现“三个转变” 提速新型城镇化

■ 住房和城乡建设部副部长 倪虹

【摘要】 城镇化是现代化的必由之路，也是当前我国经济社会发展的最大引擎。城市发展到当今，面临的问题是“好不好、优不优”。要使农业转移人口真正留下来，必须保障农民工在城市的社会福利。“农民工在城市工作，生了病就得回老家，这是把红利留在城市，成本摊在农村。”提速新型城镇化，着力点在城市，关键点也在城市。把城市发展好了，把城市工作做好了，农业转移人口才愿意来，才进得来，才留得住，才能真正融入城市。做好新型城镇化这篇“大文章”，核心和重点是遵循城市发展规律，创新城市发展理念。



住房和城乡建设部副部长倪虹在“中国发展高层论坛2016年会”上讲话。

城镇化是现代化的必由之路，也是当前我国经济社会发展的最大引擎。提速新型城镇化，着力点在城市，关键点也在城市。把城市发展好了，把城市工作做好了，农业转移人口才愿意来，才进得来，才留得住，才能真正融入城市。做好新型城镇化这篇“大文章”，核心和重点是遵循城市发展规律，创新城市发展理念。

城市发展规律是一种客观存在，决定着城市发展的根本趋向。遵循了规律，就能把握城市发展的正确方向；违背了规律，则将受到惩罚。现在城市发展中的很多矛盾和问题，归根结底就在于没有把握好城市发展规律。要把握好城市发展规律，需要创新发展理念，实现“三个转变”。

一是从注重量变转向注重质升

过去在生产落后、物质短缺的条件下，我们更多地 will 城市发展重点放在“量”的累积和速度的提升上，无论是城市规模、硬件设施，还是各类服务等，多是如此。这符合当时的实际。但城市发展到今天，所面临的突出问题已不再是“有没有”“够不够”，而是“好不好”“优不优”。这就需要实现一次质的飞跃，树立“精明增长”“紧凑城市”的理念，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量。如果城市的



发展质量和品质跟不上，城市的吸引力就会大为减弱，直接影响城镇化进程。

二是从注重“红利”转向保障“福利”

城镇化必须坚持以人为核心，着力解决好农业转移人口市民化的问题。如果这些人就业的时候在城市，失业了又回去；健康的时候来城市，生病了又回去；年轻的时候在城市，老了又回去，那就等于把“红利”留给了城市，把“成本”摊在了农村。

这就需要正确认识和把握“红利”和“福利”的关系。“福利”看起来是“成本”，实际上也是潜在“红利”。只有解决好农民工在

城镇的“福利”，才能真正享受城镇化所带来的“红利”。否则，城镇化就不能持续，“三农”问题也不可能根本解决。

三是从注重城市竞争转向城市竞合

“竞合”不是不要竞争，而是竞争中有合作、合作中求共赢，是更高层次的竞争，是竞争的“升级版”。从工业化和城镇化进程看，实现“竞合”一般有两个路径：一个是通过深度融合做大做强，另一个是通过强化合作实现共赢。

当今世界城市发展已步入以“城市群”为主体的时代。这实际上就是“竞合”的一个体现。城市群贵在“协同”二字，不仅中心城

市要发展，周边城市也要发展。只有加快完善周边城市的基础设施和公共服务设施，推动基本公共服务均等化，将周边城市发展起来，才能发挥对中心城市的支撑和服务功能，才能促使整个区域内的人口、产业等资源合理流动，并通过优化资源配置，整合比较优势，产生“一加一远大于二”的集聚效果。

城市发展理念的转变，实质上涉及的还是利益关系和利益格局的深层调整，转变起来并不容易，有时甚至还要经历痛苦的过程。但要看到的是，只有解放思想、转变观念，正确认识和把握城市发展规律，才能充分发挥城市的“火车头”作用，才能实现创新、协调、绿色、开放、共享发展，真正提速新型城镇化。



关于推进城乡一体化发展的政策建议

■ 中国城镇化促进会常务副主席 郑新立



中国城镇化促进会常务副主席郑新立出席“中国城乡发展一体化论坛”并讲话。

关于我国城乡发展一体化的课题，各方面都在组织力量进行深入研究。我认为，要顺利推进我国城乡发展一体化进程，有四个重大的政策问题亟待突破。

要把土地占补平衡政策推广到省域范围

国务院《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8号），（以下简称《意见》）中有一句话非常重要，就是“全面实行城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策”。既然是“全面实行”，我理解，至少第一步应当在省域范围内进行，然后逐步推广到全国范围。现行的政策只允许在33个试

点县进行。大家知道，县里的第二、第三产业多数不发达，特别是中西部地区的县，基本上都是农业县，对于建设用地的需求比较少，因此，农民的宅基地复垦成耕地后，增加的建设用地指标在县城里卖不上价，在县域范围内进行占补平衡则农民得到的实惠不多。2015年年初，我到河南新乡市调研，新乡辉县整理出来的土地经国土部门丈量后，证明质量很好。原来计划这些土地在地级市范围内（新乡）进行占补平衡，后来却出来一个文件，只允许在县域范围内进行。在全县范围内搞占补平衡，一亩地最多卖到7万元，新乡市建设用地需求比较大，一亩地可以卖到20万元。政策一变，镇里领导非常为难，如果一亩地卖20万元，开发商的投入可以得到偿还；如果只能在辉县卖地，回笼资金就偿还不了开发商的投资。

根据《意见》精神，我认为，不应在县、也不应在地级市，而应该在省域范围内进行占补平衡。新乡市国土部门表示，如果在河南省建立一个土地交易市场，辉县整理的地拿到省会郑州卖，一亩地能卖到50万元。如果能卖到50万元，开发商整理土地所需费用不仅能够得到偿还，而且还会有富余。所以，我的第一个建议就是，把土地占补平衡政策推广到省域范围内。这个政策是党的十七届三中全会定下来的，到现在已经过去7年了，还没有得到全面落实，已经到了必须落实的时候。要推进城乡发展一体化，必须妥善处理农民工输出地、输入地之间的土地占补关系。比如河南是农民工输出大省，每年输出2800万农民工；浙江是输入大省，需要就地安排劳动力。浙江盖房子没地，必须建立一个浙江和河南统一的土地流转市场，才能解决农民工输入地对建设用地需求多、输出地有土地指标但是建设用地需求少的矛盾。

搞土地占补平衡，需要一个全国统一的土地流转市场。第一步是把占补平衡政策扩展到省域范围内，第二步是根据需要在省域之间进行协调。这个问题如果被突破，建设用地指标就活了。

以“三块地”为质押，撬动银行贷款和社会资本投入到农业现代化、新农村建设和农民工市民化上来

党的十八届三中全会已经明确提出，农民的承包地经营权、宅基地使用权和集体建设用地使用权可以抵押、担保、转让。这种抵押、担保、转让是用益物权的抵押、担保、转让，不是所有权的抵押、担保、转让，即使银行把农民抵押的承包地经营权拿到了，所有权还是在村集体，若干年之后村里还得收回去，不能随便买卖给别人用。如果实行这一政策，就能撬动银行贷款和社会投资投入到新农村建设、农业现代化和农民工市民化上来。这个建议，我向全国政协副主席陈元汇报时，他提出了一个很重要的设想。他认为，“十三五”期间，如果以“三块地”为质押，可以撬动银行贷款和社会投资近20万亿元投入到新农村建设、农业现代化和农民工市民化上来，从而促使农村面貌发生一个很大变化。要用“三块地”架设出一个平台，让城市资本通过这个平台流入到农村去。

如果能够以“三块地”架设出一个平台，把银行资金吸引到新农村建设、农业现代化和农民工市民化这三件事上来，就能够有效阻止经济下行，就能够实现稳增长。现在，城市里找不到什么好的投资项目，特别是民营投资，2016年1至4月份下降到5.5%，比全社会投资低了约5%。通过架设这样一个平台，可以把城市资本这个“堰塞湖”炸开一个缺口，向农村注入大量资本，从而产生出巨大的社会和经济效应。大量资本注入农村，是全面建成小康社会的需要，是我国跨入高收入国家的需要，也是当前实现稳增长的客观需要。有人会担心，农民万一最后还不了贷款怎么办？我认为，贷款保险是一种解决办法，有市场机制的调节，有道德约束、法律约束，我们完全可以放心。即使出现极少数还不了贷款或者赖账不还的，也没有大的关系，最后用准备金冲销掉就可以。最为关键的是，我们要看到这件事的可行性、必要性。

开展“千企千镇融合工程”和市民农庄建设试点

这是中国城镇化促进会和国家开发银行金融有限公司提出来的。中国城镇化促进会提出“千企千镇融合工程”计划，就是要组织1000家企事业单位，包括大学、医院、研究机构和企业等，让它们和一些小镇密切

合作。大中城市地价很高，这些单位的发展受到限制，愿意到市郊找一些小镇合作。把这些企业、医院、大学等迁过去，围绕它们的配套服务来吸纳当地的剩余劳动力，形成一个个特色小镇，是新型城镇化建设中一条切实可行的路径。例如浙江省，目前已经建成79个特色小镇。根据现有经验来看，要在市区与郊区的小镇之间协调一个半小时或者一小时的生活圈，通过快速轨道交通，问题就解决了。对于“千企千镇融合工程”，参加的企业很踊跃，报名的小镇也在不断增加，我们计划每年建立约1000个“千企千镇融合工程”合作建设项目。

另外，国家开发银行金融公司提出了打造市民农庄的建议。这个建议得到了李克强总理的重要批示。国家发改委也认为这个方案切实可行，已经纳入了2016年与城镇化相关的工作计划。据国家开发银行金融公司的专家们估算，如果把现在的大城市、特大城市往外延伸100公里，形成一小时生活圈，投资强度按照发达国家的标准来计算，需要投资130万亿元。现在，我国农村地区还是比较落后的，繁华的城市往往被贫困的农村包围。如果把轨道交通延续到城市的周边，把这些地区带动起来了，还可以通过它们逐步再往外延伸搞新农村建设。

把推进“三个1亿人”工程与土地占补平衡政策结合起来

李克强总理提出解决“三个1亿人”的目标，即沿海地区抓紧搞好1亿农民工的市民化、中西部地区再吸纳1亿农民工到非农产业就业、抓紧解决好城乡1亿人口的棚户区改造。“三个1亿人”工程为新型城镇化建设找到了很好的抓手，如果这个工程同土地占补平衡政策结合，推进起来就有了强大的支持，就能够把人、地、财三大要素紧密结合起来，互相联动。

比如重庆市，最近几年的户籍城镇化率提高很快，吸纳了300多万农民进城落户。据介绍，重庆一个区，农民流转自己的承包地经营权、宅基地使用权等，获得的补偿平均每户达到54万元。拿到54万元，农民在城里或买房或租房，不愁安家费了。重庆市实施土地占补平衡政策比较早，城乡统筹发展效果显著。目前，重庆一亩地的流转费用在20万元，周边地市地价却达几百万元一亩，所以大量的投资都被吸引到了重庆。2015年，重庆地区生产总值的增长速度领跑全国，靠的就是城乡发展一体化。中西部应当向重庆学习，研究推广重庆的经验。

城乡一体化发展的理性思考

■ 农业部原常务副部长、中国农业经济学会会长 尹成杰

【摘要】 在新常态下，城乡一体化发展有几个值得思考的问题。一是要进一步创新城乡一体化发展的理念；二是在供给侧结构性改革过程中，要把去库存与推进城乡一体化发展结合起来；三是应把推进产粮大县城乡一体化作为重点。



农业部原常务副部长、中国农业经济学会会长尹成杰出席“中国城乡发展一体化论坛”并讲话。

近些年来，我国城镇化发展不断提速，取得了可喜成就。城乡一体化发展，对于城市发展、新农村建设和现代农业建设都发挥了重大作用。但是还应该看到，仍有一些亟待解决的突出问题。在城乡要素资源配置上，公共资源的配置还不够均衡，城乡要素的交换还没有实现平等化；农民收入增长虽实现“十二连快”，但城乡居民收入差距还很大，特别是在贫困地区和粮食主产区，农民收入水平依然低于全国城镇居民和非粮食主产区农民收入的平均水平。近些年来，我国2.7亿农村劳动力实现转移，农村社会组织结构发生了深刻变化，农地发包方与大部分承包方分离，有的承包方同一部分经营方相互分离，村委会和相当一部分村民也是分离的，还有家庭的主要劳动力和老人、儿童也是分离的。

当然 these 问题是城乡统筹发展和改革中绕不开的问题，解决这些问题必须加大城乡一体化发展力度，特别是要通过推进新型城镇化的发展来解决。习近平总书记在2015年4月30日中央政治局学习会议上的重要讲话强调，要努力在统筹城乡关系上取得重大突破，特别是在公共资源均衡配置上取得重要突破。同时强调，城乡一体化发展的目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化以及城乡产业发展融合化。这是对我国城乡一体化发展理论的丰富和发展，提出了新型城镇化发展的新任务、新要求。两个重大突破，指明了推进城乡一体化发展的方向和重点。要努力统筹城乡关系，破解城乡“二元结构”问题，促进城乡要素平等交换，以及公共资源的均衡配置。平等化、均等化、均衡化、合理化、融合化，是对城乡一体化发展赋予的新要求、新任务。

要进一步创新城乡一体化发展的理念

推进城乡一体化发展，首要的是进一步创新发展理念。推进城乡一体化，要按照“创新、协调、绿色、开放、共享”的理念，大力转变城镇发展方式。

一是要坚持“以人为本”的城镇化。真正让转移人口的身份、生活、就业、教育、人口、住房都能够发生新的变化。

二是要坚持绿色高效的城镇化。一定要绿色发展，走资源节约型的城镇化发展道路。同时还要坚持以中小城市、小城镇为重点的城镇化，特别是要发展一些特色小镇。当前有一批特色小城镇发展起来之后，有它自己的特色产业、特色文化、特色管理机制、特色就业办法。特色小镇建设实现农民就地就近就业，繁荣中小城市和小城镇，减轻对大城市的压力。

三是在推进城乡一体化发展上，坚持不牺牲农业和粮食安全，保护好农业资源和生态环境。农业人口持续减少的过程，就是城市消费增长的过程，也是耕地等农业资源被占用的过程。因此，在这个过程中，要坚持最严格耕地保护和农业资源利用制度，最大限度地减少农业资源消耗，保护生态环境，促进农业绿色发展与城乡一体化统筹推进。

要把去产能去库存与城乡一体化发展需求结合起来

在经济发展新常态下，消化过剩产能、有效去除库存是结构调整和转型升级的重要任务。去产能、去库存既是经济转型升级的需要，

同时又为城乡一体化、拉动消费提供了有利机遇。在推进城乡一体化发展进程中，要把一部分产能和产品与现代农业建设和农业农村基础设施建设，以及特色小镇和新农村建设对接起来，以促进城乡一体化科学发展。

一是大力推进农民工市民化，提高户籍城镇化率，消化积压的房地产。要采取多种途径让农民工进城落户，扩大农民工就业。制定相应政策措施，鼓励农民工进城落户购房，发挥消化房地产库存的作用。

二是大力推进新农村、现代农业建设和特色小镇建设。一方面，扩大消费各类建筑材料、设施设备、日化用品的需求；另一方面，为城市释放产能和库存开拓市场空间。比如，加强水利建设、农田基础设施建设、农村互联网建设、农村仓储物流设施建设、农村环境设施设备建设，以及村庄环境整治等，都蕴涵着巨大的消费需求潜力。要制定释放消费需求潜力的政策和措施，把积压的产品和农业农村建设的需求对接起来。通过配套政策和有效对接，实现供给侧结构性改革和推进城乡一体化加快发展双赢。

三是大力扶持粮食加工转化和畜牧业过腹转化。有效消化积压的库存粮食，要找到有力有效的办法。当前，我国积压库存的粮食主要是玉米，特别是在东北粮食主产区库存积压玉米较多。库存积压玉米较多，有玉米种植面积相对较大的原因，但主要还是玉米“两个转化”的能力不强。从当前和长远看，解决和防止玉米等粮食库存积压，主要应该在“两个转化”上下功夫。一个是扶持粮食加工业的转化，再一个是大力扶持畜牧业过腹转化。通过粮食加工业延长玉米产业链、提高价值链，生产更多满足不同市场需求的工业产品；通过畜牧业的过腹转化，生产适应现代市场需求的肉奶蛋等产品。这样既转化了粮食、减少了库存、提高了效益，还实现了农业供给侧结构性改革，增加了农民的收入。

四是大力培育新型农业经营主体，形成农业产业集群，实现“以产带城、产城融合”发展。加快培育大型农业产业化龙头企业，吸引工商资本进入农业领域，特别是鼓励和引导社会资本进入农业深加工和流通领域，形成新的产业集聚，以产带城，产城融合发展。要重视发展区域内产业集聚，依托龙头企



业和大企业集团带动农产品加工转化和高效流通，建设农村一二三产业融合的产业体系，打牢城镇化发展的产业基础。

五是大力发展城乡社会化服务业，吸纳过剩劳动力资源。发展城乡社会化服务，对拉动就业潜力巨大。无论城市还是农村，发展社会化服务业需求都十分旺盛。建设现代农业，需要资金融通、科学技术、管理经验、农资供给、农产品流通等专业服务；建设新农村，需要卫生环保、疫病防控、日用品供给、城乡交通、旅游养老、社会保障等专业服务。满足这些需求，要大力发展农业社会化服务产业和农村社会化服务组织。实现农业现代化没有健全完善的农业社会化服务产业是不行的，建成社会主义新农村和实现全面小康没有健全完善的农村社会化服务产业是不行的。近些年来，我国农业农村社会化发展较快，一些专业化机构组织逐步发育壮大，但同发达国家相比还有较大差距。据有关资料显示，美国真正搞农业的人仅占2%，但为农业服务的人达到13%左右。美国的农业社会化服务体系是其现代农业发展的重要组成和有力支撑。

应该把产粮大县的城乡一体化作为重点

我国有800个产粮大县，占全国的30%，粮食产量占全国的74%，比重是相当大的。但是这800个产粮大县的综合城镇化率只有24%，远低于我国常住人口的城镇化率。能不能解决800个产粮大县的城乡一体化发展问题，不仅关系到现代农业和粮食安全、新农村建设，而且关系到全面建成小康社会目标的

实现。

产粮大县的城乡一体化水平与沿海发达地区相比差距较大，产粮大县的农村居民收入与城镇居民收入差距也较大。产粮大县不仅人口城镇化率低，贫困人口的比重较高，尤其产业收入水平更低。因此，推进城乡一体化发展，应该把800个产粮大县作为重点，解决关键问题。

一是大力支持产粮大县率先补齐农业现代化这个短板。习近平总书记在讲到“四化同步”发展时指出，农业现代化还是薄弱环节，农业现代化仍是短板。而产粮大县是农业这个短板中的短板，迫切要求加快产粮大县农业现代化进程。应把产粮大县农业现代化作为城乡一体化发展的重大任务，从政策上加以支持。

二是大力支持产粮大县率先转变农业发展方式。要制定倾斜有力的综合性政策措施，支持产粮大县深化农业供给侧结构性改革，保护农业资源生态环境，推进农业绿色发展，加快农村一二三产业融合步伐。鼓励和支持产粮大县发展农产品加工业，提高农业附加值和比较效益，把增产增效增收的好处留给当地和农民。

三是大力支持产粮大县率先实

现城乡一体化发展的“新五化”。习近平总书记提出城乡一体化发展“新五化”的目标，这为产粮大县城乡一体化发展指明了方向。产粮大县城乡一体化发展“新五化”具有潜在的后发优势，要在起步阶段瞄准目标，明确方向和步调，制定有效措施合力推进。产粮大县的财政收入水平较低，历史包袱较重，欠账较多，国家应从维护国家粮食安全战略上考虑，制定系统化措施，支持产粮大县在实现“新五化”上迈出新步伐。

四是大力支持产粮大县率先推进农村改革和体制机制改革。近些年来，产粮大县虽然不断深化改革和推进城乡一体化发展，但是长期形成和积累的一些体制和机制上的弊端仍然较多，农业供给侧结构性改革的任务较重。加快产粮大县城乡一体化发展，首先要搞好产粮大县体制机制的改革与创新，充分发挥市场机制的作用，增强内生发展动力。产粮大县应制定贯彻实施农村综合性改革的具体措施，深化农村改革，稳定完善农村基本经营制度，搞好集体产权改革，加快土地确权 and 落实“三权分置”，促进土地经营权流转和发展农业适度规模经营，建立健全适应产粮大县各项事业发展的体制机制。



登高望远 脚踏实地促进新型城镇化建设

■ 全国政协经济委员会副主任 陈经纬

【摘要】 新型城镇化建设必须注意解决好五个方面的问题：一是抓好总体发展规划；二是优化产业布局；三是维护农民的合法权益，让广大农民得到实惠；四是进一步完善统筹城乡基础设施、公共服务的协调机制；五是借鉴国外城镇化的经验和教训，防止走弯路。



全国政协经济委员会副主任、全国工商联副主席、香港中国商会主席、中国城镇化促进会常务副主席陈经纬，在“中国城镇化促进会理事会年会暨首届中国新型城镇化论坛”演讲时指出，要关注大城市繁荣背后的“贫民窟”问题，在城镇化建设中，切实防止出现“贫民窟”现象，使新城镇的居民和农民都能安居乐业，达到共同富裕。

改革开放以来，中国开启了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，三十多年来整体经济保持中高速增长，经济总量已经跃居全球第二，其中，城镇化高速发展的作用功不可没。如今，新一轮城镇化启动，这无疑是“十三五”乃至更长时期经济发展的重要引擎。近两年来，习近平主席多次提及“登高望远”“脚踏实地”两个极具特色的中国传统语汇，这对促进中国新型城镇化的发展赋予了极为深刻的现实意义。

在国家贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念大背景下，中国新型城镇化的发展也需要彰显大眼界、大胸襟、大气魄、大追求，我们要以经济全球化时代的世界眼光和全球思维，折射求真务实的工作作风；以社会主义市场经济价值观的追求，脚踏实地推进中国新城镇化的建设。

以“登高望远”的精神和全球化思维抓好新型城镇化的总体规划

当前，我国在推进城镇化发展规划方面还存在一些问题：规划缺乏统筹性和连续性，“一届领导一个规划”，变化太快太多，造成资源浪费，更谈不上持之以恒地实施；有的地方为了拉动GDP，盲目搞“造城运动”；有的规划严重缺乏产业支撑，经济实力很弱；有的规划缺乏对失地农民长远利益的保护；有的规划对基础设施布局重复，一会儿建、一会儿拆，劳民伤财；有的规划根本不考虑土地的节约、集约，乱

占乱用土地，等等。因此，推进新型城镇化必须首先抓好规划。在全球化思维的规划理念上必须把城镇规划和城乡统筹结合起来。进一步加大城乡统筹力度，协调推进工业化、城镇化和农业现代化。要根据各地的不同情况，因地制宜，进一步优化城镇发展布局，完善新城镇规划体系。要对新城镇进行科学分类和定位，同时在规划实践上要认真总结一些城市好的规划思路 and 做法。

以“脚踏实地”的作风 优化新型城镇化发展的产业 布局，实现现代化的产城 融合

城镇化发展中产业布局不合理的问题较为普遍：有的根本不考虑产业的长远发展，只是盲目追求眼前的房地产开发，造成进镇的人难以就业；有的地方人口的集聚和产业的布局严重不协调。

应当明确，现代化产业布局是推进城镇化发展的前提和基础，没有产业支撑的城镇是“沙漠上的大厦”，不可能持续健康发展。因此，要实行现代“产城融合”的城镇化发展方针，需逐步实现“三个一体化”：一是新型城镇化建设要与相对集中的工业园区形成“产城融合”的共同体；二是新城镇规划的产业园区要与各中心城区产业转移及其重大项目建设产业布局实现一体化；三是各类新城镇要与本地资源和综合开发利用一体化。为此，各地要根据不同的区位优势，因地制宜，宜工则工、宜商则商、宜农则农，实行错位发展，为新型城镇化奠定坚实的经济发展基础。

新型城镇化必须维护农 民的合法权益，让广大农民 得到实惠

在推进城镇化发展中，对损害农民合法权益的问题必须引起足够重视：有的以牺牲农民利益为代价，造成农民缺乏或者失去社会保障；有的尚未形成农民收入增长的长效机制；部分失地农民难以在城镇找到就业岗位，造成生活困难；甚至部分农民沦为城镇化进程中的弱势群体，等等。为此，推进城镇化建设必须坚持以人为本，防止出现“农村建城，农民离城”现象。坚决维护广大农民的合法权益，真正搞“以人为本的城镇化”，使广大农民能够享有城镇化发展的成果。

新型城镇化必须进一步 完善统筹城乡基础设施、公 共服务的协调机制

城镇化的基础设施建设和社会公共服务方面存在的问题主要是：有的地方基础设施建设缺少规划，无法落地；有的地方基础设施和人口增长及产业发展不相配套；有的地方教育、医疗、文化等设施严重不足和落后；有的地方在城镇化建设中把具有地方特色的建筑和风貌毁于一旦，等等。为改变这种状况，一要进一步完善农村的“路、桥、水、电、气”等基础设施。对新城镇的重要基础设施，要列为省、市级工程，加大省、市级财政的投入力度；对区际、城际、镇际的路桥建设，重点要打通“断头路”“断头桥”“断头浜”，形成郊区新城镇水清、河洁、路畅的路网和水系；二要按照城乡公共服务均等化原则，加大对新城镇教育、

医疗、文化、体育等公共设施建设，重点解决“疑难杂症看病难”的问题。要引导和鼓励中心城区教育、医疗、文化等各种优质资源向新城镇配置；三要保护好各地具有特色的自然风貌和文化特色。要防止大拆大建、千村一面，保留农村居住形态和生活方式的多样性，使新城镇和新农村风貌交相辉映。

新型城镇化应借鉴国外 城镇化的经验和教训，防止 走弯路

有些国家在城镇化发展进程中曾出现大城市繁荣背后的“贫民窟”，贫富两极分化，失业率居高不下等问题。为此，我们一方面要具有国际视野，借鉴国外城镇化发展的成功经验，同时要防止或重复别人走过的“弯路”：一是在规划理念上要有国际思维，同时结合我国实际，敢于创新，提高新型城镇化的质量和水平。在城镇化建设中，切实防止出现“贫民窟”现象，使新城镇的居民和农民都能安居乐业，达到共同富裕；二是在资金筹措上需要政府积极支持，同时充分利用社会资本。城镇化建设需要大量资金的支撑，各地实践证明，仅靠各级政府投入是远远不够的，有些较发达的省市尚缺大量资金，不发达地区城镇化建设资金更成问题。因此，应当在政府积极支持发挥主导作用的同时，充分利用社会资金以及国际资金，来推动城镇化发展。一些省市在这方面的实践证明是可行的。重要的是，各级政府要相应制定有关扶持政策，使资金筹措更加规范、有效，能够在推进新型城镇化过程中充分发挥作用。

有关部委从五个方面 推动新型城镇化重点工作

■ 国家发展和改革委员会规划司司长 徐 林



国家发展和改革委员会发展规划司司长徐林在国家发改委召开的“以城市群为主体形态拓展区域发展新空间交流座谈会”上介绍情况。

由国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）编写的《国家新型城镇化报告2015》显示，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19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2015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，常住人口城镇化率进一步提高到56.1%。

2016年，国家发改委会同国务院有关部门围绕城镇化进一步开展工作。具体包括五个方面，涵盖二十多项工作重点。

一、扎实有序推进农民工融入城镇

推动非户籍人口在城市落户。
“十三五”规划纲要提出到2020年中国常住人口城镇化率达到60%，户籍人口城镇化率达到45%。目前户籍人口城镇化率为39.9%，未来还要提高5.1个百分点，相当于要有1亿人在城镇落户，这个任务非常艰巨。

拓宽落户通道。特别是要督促各个地区特别是主要城市，即外来

人口聚集地区实施更加积极、宽松的户口迁移政策。现在我们了解到很多城市放开了落户政策，但只放开了对本地的落户政策，比如广东对本省的农民工进城落户条件放得很宽，但是对外地人比如从四川、湖南过来的，放得就不那么宽。从调查情况看，这是一个普遍现象。这是不合理的，在户籍人口落户方面不应该有对外地人的歧视。

全面实施居住证制度。居住证条例已经颁布，各地都在制定具体办法。即便到2020年户籍人口城镇化率达到45%，按照测算，那时仍然有2亿左右的农业转移人口，他们还是不能得到就业和居住所在地的户口。这部分人怎么办？他们的市民化也要往前走。这部分人的市民化主要体现在基于居住证制度基本公共服务的全覆盖。拥有居住证，就应该享受这个地方的基本公共服务。

实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策。这是一种激励政策，哪个地方农民市民化工作推进得更快、落户得更多、提供的基本公共服务更好，财政转移支付对这个地方的激励政策规模就更大。财政部正在制定具体政策。

财政建设资金，也就是预算内的投资对城市基础设施的补贴也要

与吸纳农业转移人口落户数量挂钩。一个地方吸纳的农业转移人口多了，城市基础设施的负荷就加大了，投资压力也随之加大。那么上级政府在预算内的资金安排上就要和这个挂钩。这也是一种激励政策。

城市建设用地增加规模与农业转移人口落户数量挂钩。一个地方落户的人多了，给它建设用地的额度需要与落户数量挂钩。落户人口越多，建设用地规模应该越大。

建立进城落户农民农村的“三权”维护和自愿有偿退出机制。“三权”是指农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。

有人说，很多农民工不愿意户口落到城市，因为现在农村户口比城市户口更“值钱”。对这个问题，农民会自己做出判断，如果觉得他在农村的产权给他带来的好处比他进城之后政府赋予他的福利更有吸引力的话，他可能会选择不落户。这是他的自由，没有人会强迫他去落户，因为农民工落户是在其自愿的基础上进行的。今后需要探索一种激励机制，让这些

农民在农村土地产权的权能，包括宅基地、集体股权收益分配权等，有一种变现或者自愿有偿退出的机制。

推进城镇基本公共服务覆盖常住人口。主要是农民工随迁子女在流入地的公办学校接受义务教育，包括幼儿园、医疗保障、养老保险等。

实施农民工职工技能提升计划。大量新生代农民工进城就业，需要提高他们的就业能力，国家设定了全年培训农民工2100万人的计划。

二、加快中小城市的培育和特色小镇的发展

增加中小城市数量。中国是接近14亿人口的大国，但是真正叫“城市”的才600多个。日本的人口是我们的一个零头，但是它的城市有上千个。从国内发展来看，有很多县城、小城镇规模已经非常大，有的有六七十万人口，但还是叫镇，它的管理是“小马拉大车”“紧身衣穿在肥胖的身体上”，这不利于小城镇的进一步发展。目前全国超过10万人的镇有200多个，需要在制度上为这些镇成为新的中小城市提供支撑。所以2016年准备加快出台设市标准，推动具备条件的县和特大镇有序合理地设置为城市。

有人说，农民工愿意到特大城市去，但是新型城镇化的方向是让他到中小城市去，怎么实现？我们希望中国的一些中小城市能够发展起来，也希望农民工能够到这些中小城市去，因为中小城市的生活成本相比特大城市、大城市更低一些。政府通过公共资源的配置来尽力改变中小城市和大城市间的差距，特别是在公共服务方面的差距，增强吸引力，让更多企业愿意布局到中小城市。中小城市有了产业支撑，它的规模和吸纳人口的能力会不断扩大和提高。

要完善县城和重点镇的基础设施。现在一些县城和镇的基础设施状况不能适应



农民工是否在城镇落户是他们的自由。

城市宜居、可持续发展的需要，2016年要作为一个重点工作推进。

加快拓展特大镇的一些功能。下放一些事权，扩大一些财权，改革一些人事权，使得10万人以上的特大镇的管理权限进一步扩大，适应特大镇发展的需要。

加快特色镇的发展。在全国不同的地方都有一些有特色、有魅力、有聚集能力的特色镇在发展，这些镇是未来我国城镇化的重点。现在我们正在对一些好的特色镇的运作方式、体制机制、产业发展的基础条件和具体做法进行调研，想把一些好的做法，特别是在制度、运作模式、体制机制方面的一些可复制的做法推广到其他地区，使得不同地方都有一批有特色、有吸引力、有聚集能力的特色镇发展起来，使得城市规模的结构更加合理。

进一步编制实施城市群规划。未来以城市群为主体形态的城市空间战略格局是不会改变的，也是符合规律的。国家发改委的任务主要是编制需要中央政府编制的跨省区城市群规划。通过城市群规划，特别是通过加强城市群综合交通网络的建设来引导、支撑城市群的合理发展。

三、全面提升城市功能

进一步优化城市规划和设计。城市发展的形态好不好，和城市的规划与设计是否科学、是否具有前瞻性有很大关系。规划不好的一些城市，它的功能、配置、交通各方面都令人感到不够方便。但是如果规划得科学，人们就会感到非常宜居、可持续。这些是国家未来城市建设中需要加强的。

大力推进棚户区和危房改造。现在无论是北京这样的特大城市还是别的一些大城市或者中小城市，都还有一批棚户区包括城中村需要加快改造。2016年会集中一些公共资源来推进600万套左右的棚户区改造，同时还要支持全国100个城区的老工业区实施搬迁改造。

加快城市综合交通网络的建设。特别是对一些大城市，为了使得城市交通更加绿色、可持续，解决拥堵问题，城市公共交通运输体系必须加快发展，特别是绿色低碳的城市交通要鼓励发展。

实施城市地下管网改造工程。住房和城乡建设部提出2016年开工建设城市地下综合管廊2000公里。城市地下管廊是城市地下管网建设的新模式，可以更高效地

利用城市地下空间。

推进海绵城市建设。其于2015年已经作为一个重点在推广，2016年要继续推广。海绵城市建设有利于保护水资源，更加合理高效地利用水资源，同时也有利于改善城市的水系和管网。

进一步强化城市环境的污染治理。特别是大气，像京津冀地区要重点治理PM2.5，降低其浓度。

“十三五”规划纲要提出中国未来不达标的地级以上的城市，PM2.5年均浓度必须下降18%。大家可能觉得18%的下降幅度并不是很高，实际上这是一个十分艰巨的任务，需要对与空气污染相关的领域进行大规模改造。同时对能源结构进行进一步改进和改善，提高清洁能源比重。

推进智慧城市发展。2016年要开展100个新型智慧城市建设。

四、辐射带动新农村建设

带动农村产业发展、基础设施建设，推进易地扶贫搬迁与新型城镇化相结合。同时推动社会资本率先投向城市郊区的发展和建设。城镇化特别是城乡一体化最终要通过城市发展带动农村，最终缩小城乡发展差距，这是城镇化的重要目标。

当城镇化水平达到70%以后，中国大概还会有4亿人口生活在农村地区，所以农村的发展和建设是不能忽视的一个重点。我们要继续通过城镇化辐射带动新农村建设。

五、加快重点领域改革

完善土地利用机制。包括城市土地的再开发和高效利用，以及农村建设用地增减挂钩的进一步尝试。

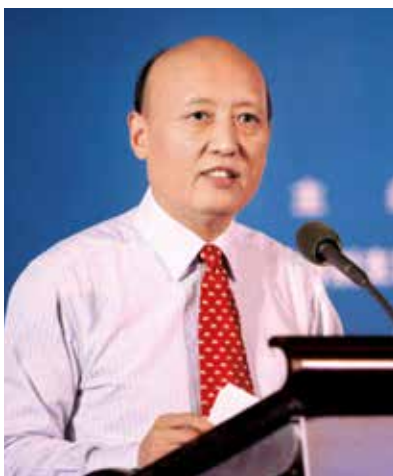
创新投融资机制。为城市建设提供多渠道的、可持续的融资方式。

完善城镇住房制度。加快建立购租并举的城镇住房制度，督促一些地方出台居住证持有人享有住房保障的一些政策措施。

进一步深化推进新型城镇化综合试点。我们选择了两个省和135个城市（镇）开展新型城镇化的综合试点，2016年准备多花一些力气，对这些试点地区和城镇进行全面的调研，同时对各地的一些可以复制的改革举措加强宣传推广。

关于智慧城市健康发展的思考

■ 国家信息中心常务副主任 杜 平



国家信息中心常务副主任杜平在“第四届深圳国际低碳城市论坛智慧城市分论坛”上做演讲。

我今天讲的主题是智慧城市的现状和趋势。

关于现状

第一个情况，政策利好十分明显。

第一，中共中央主持召开了城镇化工作会议，国务院发布了《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。再就是经国务院批准，国家发改委、工信部、住建部、公安部等八部委联合发布了关于《促进智慧城市健康发展的指导意见》。这些都是重大政策利好，既有规划也有意见，还有相应的政策。

第二，相关的国家试点这几年继续展开，初露端倪，有些情况已经成为一个大趋势。现在全国不同的试点城市加起来有400多个，住建部系统202个，科技系统20个，工信部有68个，工信部和发改委联合的宽带中国示范城市39个。扣除重合的，所有的国家试点有286个。改革开放的一个重大经验，就是通过先行试验，积累经验找出不足，加以推广。

第三，有一大批城市是“中国式的”。为什么叫中国式？因为中国式的智慧城市建设是以建设为主，而国外已经在讲理念了，比方说智能化的设备、智能化的各种应用软件、整体解决方案、开放性的平台、集成服务等等。而且，

中国有一定的实力、基础和人才，有一定的商业模式能够支撑它健康发展。

第四，现在有些地方忽视了智慧城市建设的基本条件。智慧城市是建立在数据化城市基础上的，如果没有数据、没有数据的传输、没有数据的加工储存和再加工利用，很难做到智能化的管理和智能化的建设。有些地方很多文档都还是纸质的，没法实现智能化和建设智慧城市。

第二个情况，有些地方追求高大上，喜欢戴帽子。本来在一个领域可以做一些突破，像国际上很多智慧城市做得比较好的就是在一个领域突破，但是我们的有些城市希望全部装在一个帽子里，这样欲速则不达。

第三个情况，渠道单一，模式陈旧。按传统思维，智慧城市是“人民的城市人民建”，但是我们是“人民的城市政府建”，这样就有一些误导，而政府又因为种种原因一下子跟不上，怎么办？所以有了很多的政企工程。

第四个情况，分散着力，分散使劲，这样会带来一些负作用，也会影响政府的诚信。

最后一个情况，网络和信息化的安全，一方面重视不够，另一方面又搞过度超成本的方案。就像是一个穷人的家庭，安装了一个最好的防盗门，是不是合适？

关于趋势

基于上述情况，对智慧城市建设的的发展趋势做一点我个人的预测，分成四个方面：

第一，就工业来讲，就是巩固工业3.0版本，而且有条件的地方应向工业4.0进军。因为智慧城市的基础必须要有智慧产业，智慧产业一定要走智慧工业的道路，这是一个很明显的大趋势。智能化的生产，大规模的订制化，全链条的数据管理，都会在工业4.0或者工业3.0中解决。所谓工业1.0、2.0、3.0的发展，是一个自然的科技规律。从蒸汽化时代到电子化时代，再到信息化时代，现在信息化时代纵深和工业产业化结构形成智能化。

企业数据管理现在已经越来越重要，不仅仅是产品数据，还有价值链数据以及运营数据，甚至包括它的外部数据，它的竞争对手和行业的标杆，国家宏观经济，整个市场需求的定位等等。当然，其内部数据也有很多。这些都是很重要的，工业要走这条道路，这就是智能产业的基础。

第二，对服务业而言，有这么几个趋势，一是生产型的服务业加快共鸣，把服务业剥离出来，而且越来越向自我服务和外包服务转变。也就是说分离出来的服务业并不是分离出来自己单干，分离出来的焦点是第三方专业化服务。就像很多专门做云平台的企业，他们就是承担这样的责任。二是服务的质量、标准等信息可追溯，可体验，可订制，将成为企业的竞争利器。既然你要想做这些，没有信息化是做不到的，可体验、可订制、O2O模式都是它，这是大数据使用的一方面。三是新型的服务业态将不断涌现。大家知道现在的服务业和互联网挂钩的很多，像互联网金融，大生产链模式，多功能一体化终端机，O2O模式下的在线教育、健康管理、医疗个性化等。这样一些趋势都是新的商业模式，或者服务业的新业态。

第三，居民消费者需求趋势。一是对政府提供智能化服务的各类诉求明显提高，政府现在如果不做阳光政府，不提供便民、惠民服务，老百姓就不满意了，通过各种自媒体系统监督政府。所以政府的信息化一定要跟上来，否则不能和老百姓的诉求相匹配。二是居民或消费者对企业提供的各类产品、服务更加苛求。因为竞争加大了，过去对付用就行了，现在不行了。消费者要求的是价廉物美、便携、结算安全。换句话说，消费者网络消费已经成为一个大潮流。三是精神享受，和个人

生命和生命安全相关的苛求更加强烈，这也是信息化或者智慧城市在做的事情。比方说社区网络问题、社交网站，像类似于文化方面的乐视电视，像社区的安全治理等等。也包括个人的隐私，比如用支付宝、网盾，种种的手机支付，怎样保护个人的隐私、支付安全，这些都带来一些新的苛求，对企业来讲也是重大的需求。

第四，政府应该做什么？希望是五个方面：一是数据开放的步伐加快。如果没有数据开放，谈不上真正的智慧城市，谈不上大数据、云计算这种概念。本届政府在这方面推进的力度越来越大。二是政府对市场行为或者说企业的监管模式从行政审批向事中、事后的监管发力。现在国务院常务会定的好几个大的工作都是强调怎么样用大数据、云计算解决社会对企业的事中、事后的监管，也就是说企业要成立、投资，政府可以不管，但是在过程中间、结果里，政府通过信息化手段进行监管和服务。三是政府部门间打破信息孤岛，打破系统分割的成效将会明显。本届政府在做的是减政放权，打破部门垄断，反腐倡廉，建设阳光政府、法治政府都会加快这个进程。四是政府购买服务将成为一个大趋势，不要什么事情都是政府干，现在发改委一系列的重大项目已经明确了就是购买服务，能够购买一定购买，一定是第三方来做。国外有个报告讲到：这个时代最有增长点的就是第三方平台。所以我相信会有一个第三方平台机构大发展的阶段，政府在这个过程中通过购买服务来支持它。最后，政府还有一个很重要的责任，就是建设基础设施，但是建的模式将会是PPP模式，政府和私营机构合作建设，共建、共享的一种模式。

（本文根据国家信息中心常务副主任杜平在“第四届深圳国际低碳城市论坛智慧城市分论坛”上的演讲整理）



小城镇 大战略

——关于我国特色小镇建设的战略思考

■ 中国城镇化促进会副主席兼秘书长 陈炎兵



中国城镇化促进会副主席陈炎兵出席“中国城乡发展一体化论坛”并讲话。

一、特色小镇的内涵和特点

特色小镇最初由国外兴起，指某一类特色元素集聚的小镇，包括娱乐休闲、历史文化、民俗风情等休闲旅游型小镇，如法国的普罗旺斯小镇、德国的巴登小镇、瑞士的达沃斯小镇；也包括由高校和创新资源支撑的科技创新型小镇，如美国的剑桥小镇、普林斯顿小镇、格林威治小镇、硅谷等。

我国的“特色小镇”最初由浙江省提出具体定义并付诸实践，是浙江省在经济发展新常态下发展模式的有益探索。浙江省根据特色小镇的成功建设案例，系统阐释了特色小镇的定义：“相对独立于市区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游和一定社区功能的发展空间平台。”

目前，我们对特色小镇的系统研究还很不够，包括对特色小镇的定义、特征及其形成、成长和发展的规律，等等，我们都缺乏深入系统的研究。2016年我们中国城镇化促进会把“中国特色小镇研究”作为一项重点课题，正组织专家开展深入研究。作为尝试，我想对特色小镇的基本要素和主要特征做一些探讨。

（一）特色小镇应该具备以下四个基本要素

1.空间要素。特色小镇必须

具备除发展农业产业以外的其他产业发展的地理空间。换句话说，特色小镇必须具备融合第一、第二、第三产业的产业要素，即特色小镇不是乡，而是镇。

2.产业要素。特色小镇必须具备产业集聚功能，能够按照市场规律，实现生产要素的优化配置，形成具有一定市场竞争力的产业链，为小镇的可持续发展提供支撑。即特色小镇不是一个简单的居民社区，而是一个产业集聚区。

3.文化要素。特色小镇必须有独特的文化内涵，要根据当地的人文资源、文化积淀、民俗特色等形成独特的文化特质特征，是一个小镇区别于另一个小镇的文化标志。

4.服务要素。特色小镇必须具备统一规划、统一管理、统一运营的服务机制。即特色小镇必须具备宜居、创业、发展的服务环境。

综合上述四个基本要素，我们可以把特色小镇定义为：特色小镇是随着第一、第二、第三产业的逐步融合形成的相对独立于农村和市区，有明确产业特色、人文特色、风貌特色、服务特色和一定社区功能的发展空间平台。

（二）具体而言，特色小镇具有以下几方面的特色

1.产业特色。这是特色小镇的基础和根本，是支撑特色小镇长期

可持续发展的经济基础。没有产业特色，就谈不上特色小镇。产业特色主要是基于小镇的传统资源优势、地理区位优势、人文优势、传统工艺优势等多方面的独特资源形成的经济特色。

2.文化特色。是特色小镇的核心和灵魂，是支撑特色小镇发展的文化动力。主要是基于当地的文化特色、民俗特色、传统特色而形成的具有长久魅力和吸引力的文化因素。

3.风情风俗风貌特色。是特色小镇的物质内涵和文化底蕴的综合体现，包括小镇的民俗、民风、习俗以及小镇的建筑特色、镇容镇貌特色、风土人情特色等。

4.管理和服务特色。是特色小镇在改善投资环境、扶持产业发展、挖掘传统资源、整合社会资源等多方面的组织、协调、服务特色，是特色小镇软件环境和软实力的综合体现。

二、建设特色小镇的战略意义

（一）建设特色小镇是推进我国城乡一体化发展的重要抓手

1.建设特色小镇，有利于实现城乡居民基本权益平等化。特色小镇地处城乡结合部，既能够享受城市发展的成果，也能够享受农村改革发展的优惠政策和条件，因此，在这些小城镇可以率先实现城乡居民基本权益的平等化，如平等享受土地用益物权、财产收益权等方面

的基本权益。

2.建设特色小镇，有利于实现城乡公共服务均等化。特色小镇因为体量比较小、人口比较少、负担比较轻等优势，再加上有特色产业作为支撑，容易实现公共服务的全覆盖和均等化，如城乡居民平等享受就业、医疗、教育、养老等公共服务。

3.建设特色小镇，有利于实现城乡居民收入均衡化。特色小镇城乡居民的收入差距与大城市相比较，本来就比较小，如果引入产业发展，实现第一、第二、第三产业深度融合，城乡居民收入就会逐步缩小，最终实现城乡居民收入均衡化。

4.建设特色小镇，有利于实现城乡要素配置合理化。特色小镇因为市场容量小、流动范围小，其生产力要素、资源要素等流动相对比较容易，如果以小镇为整体，在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展，就容易实现城乡要素配置合理化。

5.建设特色小镇，有利于实现城乡产业发展融合化。特色小镇最突出的特色就是产业特色，是融合第一、第二、第三产业综合发展的重要平台。小镇的发展依赖于产业的发展，同时，产业的发展也必须以小镇为依托。产业和小镇形成了相互促进、相互依托、共同发展的利益和命运共同体关系。

（二）建设特色小镇是全面建成小康社会的重要举措

从一定意义上来说，建设特色小镇是在新的历史时期，对毛泽东同志以农村包围城市战略的最新运用，是现代版的农村包围城市战略的再现。

首先，从地理分布来看，全面建成小康社会的重点和难点在广大农村地区。习近平总书记指出：小康不小康，关键看老乡。我国全面建成小康社会的关键在于广大农村地区。特色小镇建设能够直接带动我国广大农村地区的发展。特色小镇分布面广，离广大农村最近，能够充分发挥其辐射作用，是实现全面建成小康社会战略目标的重要力量。

其次，从产业布局来看，带领以农业为主



的广大农村和农民实现第一、第二、第三产业融合，改变传统的单一农业产业模式，是全面建成小康社会的关键。特色小镇建设以产业集聚为核心，是带领农村和农民发展新型产业，实现全面小康的重要战略支点。

最后，从我国人口的职业结构来看，全面建成小康社会的关键是农业人口的转移。特色小镇建设能够将大量的农业人口就地就近转化为非农业人口，能够大幅度提高农民收入，是从根本上帮助农民实现小康的重要途径。

（三）建设特色小镇是深入推进新型城镇化的重要途径

我国新型城镇化的核心是以人为本，特色小镇建设是从根本上解决人的城镇化问题的重要途径。特色小镇能够吸纳和聚集我国大量城乡人口，是缓解大中城市发展压力，增加我国人口就业的重要力量。

我国新型城镇化的重要特色是产城融合，实现就地就近城镇化。特色小镇建设以产业为支撑，最大限度吸引当地农民生活、就业，是产城融合、就近就地城镇化的最佳选择。

我国新型城镇化的文化特色是文脉传承。特色小镇建设保留浓厚的乡土气息和深厚的传统人文特色，具有传承文脉、弘扬传统文化的重要作用，是让老百姓“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的最佳处所。

（四）建设特色小镇有助于推动我国现代化进程

建设特色小镇有助于推动我国农业现代化。特色小镇以产业为特色，促进第一、第二、第三产业深度融合，有助于推动我国农业转型升级，有助于发展农业现代化。

建设特色小镇有助于推动我国工业现代

化。特色小镇借助于大中城市的工业转移，把大中城市的现代化工业引入小城镇，在小城镇实现产业集聚，能够推动我国工业现代化发展。

建设特色小镇有助于推动我国科技现代化。特色小镇以大中城市的科技为引领，把科技项目、科技人才、科研院所引入到特色小镇，一方面为特色小镇注入科技活力，另一方面也为科技人才提供良好的发展环境和广阔的发展空间，从而有助于推动我国科技现代化发展。

三、当前是我国建设特色小镇的黄金时期

在我国全面建成小康社会的攻坚阶段，在深入推进我国城乡一体化发展和新型城镇化的新的历史时期，是我们建设特色小镇的黄金时期。这主要表现在以下几方面：

1. 经过三十多年的改革开放，我国的总体经济发展水平已经进入中等收入国家水平，我国的城市改革和城市发展已经取得了很大成就，为实现城乡一体化发展奠定了一定的基础。正如习近平总书记在2015年4月30日中央政治局第22次集体学习会议上指出的那样：“当前，我国经济实力和综合国力显著增强，具备了支撑城乡发展一体化的物质技术条件，到了工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段。”这是我们当前建设特色小镇的物质基础和经济基础。要是回到20年前、30年前，我们提出建设特色小镇是完全不现实的。

2. 我国的第二、第三产业已经得到了一定程度的发展，第二、第三产业的进一步发展在中大城市遇到许多瓶颈问题。诸如土地空间问题、环境承载力问题、劳动力成本上升问题，等等，都影响和制约了我国工业和第三产业在城市的发展。因此，在当前这个经济转型的换挡期，是我国第二、第三产业向小城镇转移的高峰期，也是各地小城镇承接大中城市产业转移的最好时机。

3. 当前，是我国从根本上解决“三农”问题的关键时期。从根本上解决“三农”问题，是我们全面建成小康社会的前提，如果“三农”问题得不到根本解决，全面建成小康社会的目标就



难以实现。而要从根本上解决“三农”问题，就必须依靠发展千千万万个特色小镇，只有通过小城镇的发展，才能够就近就地解决农业人口市民化问题，才能够改变农村面貌，才能够实现城乡产业融合。因此，从根本上解决“三农”问题，为特色小镇发展带来了巨大的机遇。

4.当前，是我国跨越“中等收入陷阱”的关键时期。世界上许多发展中国家在城市化过程中，都落入了中等收入陷阱。我国能否顺利跨越中等收入陷阱，如何成功跨越中等收入陷阱？未来5到10年，是一个非常关键的时期。党中央国务院高瞻远瞩、审时度势，果断提出了推进新型城镇化的战略部署，推进新型城镇化是我们跨越中等收入陷阱的重要战略选择，也是保持我国经济持续增长的得力之举。建设特色小镇是推进新型城镇化的重要内容。因此，在我国跨越中等收入陷阱的关键时期，对特色小镇建设来说，也是一次难得的历史机遇。

四、实施“千企千镇融合工程”，推动中国特色小镇建设

2016年年初，根据习近平总书记和李克强总理关于加强特色小镇建设的重要指示精神，中国城镇化促进会提出了实施“千企千镇融合工程”的建议。“千企千镇融合工程”的核心就是采用政府引导、中介推动、市场撮合的机制和办法，把国内外优质企业资源与全国小城镇资源有机结合起来，在全国各地形成产镇融合的新经济增长点。这种优质企业与优质资源结对子的发展模式，能使各种资源要素达到最佳融合，从而使特色小镇建设得到更快更好发展。

实施“千企千镇融合工程”的根本宗旨就是要充分调动我国广大企业特别是大中型骨干企业和小城镇的双重积极性，共同推进以人的城镇化为核心、以产城融合为根本的新型城镇化，积极引导社会资本参与新型城镇化建设，共同推动工业反哺农业、城市支持农村，促进特色产业与特色小镇的深度融合。

（一）实施“千企千镇融合工程”的重要意义

1.实施“千企千镇融合工程”，可以充分

整合我国大中型骨干企业与特色小镇的双重资源优势，实现优质企业与特色小镇的完美结合和深度融合。

一方面，可以充分发挥我国大中型骨干企业的资金、技术、研发、人才和市场等资源优势，把现有的生产基地、研发基地、培训基地从大中城市逐步转移到小城镇，大幅度降低生产成本、劳动力成本和资源成本，同时可以减轻大中城市压力，提高企业职工幸福指数。另一方面，产业从大中城市向小城镇转移，还可以逐步带动小城镇的产业发展，为小城镇发展注入长久动力，使小城镇产业特色更突出，发展后劲更强劲。

2.实施“千企千镇融合工程”，可以充分发挥我国大中型骨干企业及各类优质企业的引领作用，以科技为导向，以产业为龙头，带动全国特色小镇率先实现工业化和城镇化。在具有一定工业基础和产业特色的小城镇，通过提供优惠政策、改善投资环境、建立健全投融资机制等措施，能够吸引我国大中型骨干企业、著名大专院校、科研机构到小城镇落户生根，融合发展。

3.实施“千企千镇融合工程”，可以充分调动全国成千上万个小镇的积极性、主动性和创造性，鼓励各地因地制宜、突出特色、大胆创新。可以充分调动全国各地小镇的积极性，充分发挥各地小镇的优势，八仙过海、各显神通，积极创造条件，承接优质企业的产业转移，为大中城市减轻压力和负担，为小城镇发展注入生机和活力。

4.实施“千企千镇融合工程”，可以充分释放我国内需潜力和发展动能。以中粮集团可口可乐项目成功落户河北省香河县五百户镇为例，中粮可口可乐项目在香河县投资30亿元人民币，年产值将达到80亿元人民币。如果按照每个特色小镇引入一个类似中粮可口可乐项目计算，如果每年成功实现1000个企业与特色小镇融合发展，在“十三五”期间，每年将形成约3万亿元的投资拉动、约8万亿元的工业产值。这无疑将形成我国巨大的发展动能。

5.实施“千企千镇融合工程”，可以有力推动我国小城镇供给侧结构性改革。近年来，党

中央国务院也明确提出了工业反哺农业、城市支持农村的战略目标和任务。但我国工业反哺农业、城市支持农村的力度和成效远没有凸显出来,其中一个重要的因素,就是小城镇的供给侧结构性改革亟需加强。必须进一步优化小城镇投资环境,提高小城镇服务质量和服务水平。

(二) 实施“千企千镇融合工程”的主要内容

1. 采取“结对子,冠镇名”的办法,每年促成千家大中型骨干企业落户千家特色小镇,实现产镇融合,共同发展。

通过建立全国小城镇数字资源库和服务平台,积极引导全国大中型企业及各类优质企业,根据其产业布局和发展规划,面向全国203939个建制乡镇,进行反复比较、精心挑选,确定最佳落户地点,签订战略合作协议,共同建立新的企业生产基地、研发基地和培训基地。

为了突出特色小镇的产业特色,充分调动企业进一步扩大其影响力和知名度的积极性,在不影响小城镇现有行政管理格局的前提下,特色小镇可以用合作企业的名称或其鲜明的产业特色冠名,如华为小镇、联想小镇、基金小镇、创客小镇、足球小镇,等等。

2. 采取“树特色,引产业”的办法,积极

引导全国小城镇充分挖掘其历史人文、自然地理、传统工艺等资源优势,突出特色,提升服务,筑巢引凤,吸引企业落户,发展特色产业,形成产镇融合发展的新格局。

通过举办培训班、召开经验交流会、推广成功经验等办法提升全国小城镇干部品牌意识、特色意识、服务意识、共同发展意识,积极引导全国小城镇改善投资环境,提高服务质量,寻求合作伙伴,吸引企业落户,形成特色产业,打造特色小镇。

3. 采取“树典型,出政策”的办法,积极鼓励和支持全国各类企业与特色小城镇结对子,建立融合发展的战略合作关系。

及时组织国家发改委、财政部、工信部、公安部、科技部、人社部、银监会、国家税务总局等推进新型城镇化工作部际联席会议制度成员单位的领导和专家,对积极参与实施“千企千镇融合工程”并取得明显成效的企业和小城镇进行跟踪调研、重点帮扶,及时总结经验,推广成功做法,提出政策建议,给予政策扶持。

4. 采取“搭平台,引资金”的办法,推动国家开发银行、国家农业发展银行等开发性金融机构和政策性银行,对实施“千企千镇融合工程”的项目给予资金支持。

通过市场化运作方式,鼓励企业与特色小城镇制订并实施特色产业和特色小镇发展计划,建立合作投资平台,形成产镇融合发展的良好态势后,再引入国家开发性金融机构作为战略合作伙伴,对“千企千镇融合工程”项目给予资金支持。

5. 采取“建网络,共服务”的办法,注重互联网及其新技术、新成果的实际运用,充分发挥“互联网+”行动在“千企千镇融合工程”中的重大作用。

通过建立统一的互联网服务平台,把实施“千企千镇融合工程”的特色小镇全部纳入统一的服务体系,面向国内外提供特色小镇宣传、推介及相应的产品服务。如为特色小镇提供产品订货、物流配送、观光旅游等方面的网络服务,替特色小镇的发展插上信息化的翅膀。



城乡一体化应避免出现农村衰落现象

■ 国家发展和改革委员会发展规划司副司长 陈亚军



国家发展和改革委员会发展规划司副司长陈亚军在国家发改委召开的“以城市群为主体形态拓展区域发展新空间交流座谈会”上介绍情况。

当前，我国各地区在推进新型城镇化工作中还存在不平衡的现象，特别是存在农业转移人口市民化进程缓慢、城镇化质量不高、对扩大内需的主动动力没有得到充分发挥等问题。同时，统筹城乡一体化发展要避免拉丁美洲国家在城镇化过程中出现的农村衰落现象。

针对新型城镇化工作中存在的问题，国务院《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》在九个方面提出了36条实实在在的政策举措。国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）按照点面结合、纵横联动、补齐短板的要求，突出抓好四个方面的重点工作。

第一，突出抓好农业转移人口市民化这一首要任务。这是新型城镇化的核心，可以有效带动消费需求 and 投资需求，推进结构性改革。

第二，要突出抓好新生中小城市培育和特色镇发展这样一个重点，着力补齐城镇体系的短板，开拓城镇化增长的内生空间。

第三，要突出抓好提升城市功能这个关键，着力补齐市政基础设施和公共服务设施的短板，带动有效投资的增长和宜居城市的建设。

第四，突出抓好体制机制创新保障，推动人、地、钱、房等领域的改革，优化资源配置，加快推进供给侧结构性改革，提高全要素生产率。

城镇化建设怎么统筹考虑新乡村建设？新乡村建设和城镇化建设是什么样的关系？城镇化的过程其实也是带动农村发展的过程，因为城镇化是人从农村走向城镇的过程、生产要素包括土地向城镇集聚的过程。在国家新型城镇化规划制定过程中，特别提出城乡统筹发展的概念。城镇化规划明确了四大重点战略任务，其中第四大战略任务就是统筹城乡一体化发展，要避免拉丁美洲国家在城镇化过程中出现的农村衰落的现象。

根据国务院的意见，总共有四项政策措施辐射带动新农村建设。第一条要推动城市基础设施和公共服务向农村延伸；第二条是带动农村第一、第二、第三产业融合发展，这是2016年的工作重点，它也需要平台和节点，要以县级行政区为基础，以建制镇为支点，搭建多层次、跨领域、广覆盖的服务平台；第三条是带动农村电子商务的发展；第四条是推动易地扶贫搬迁与新型城镇化的结合。



“十三五”期间规划建设19个城市群 以城市群为主体形态 拓展区域发展新空间

国家发展和改革委员会副主任胡祖才指出，城市群是城镇化的主体形态，是经济发展的主要载体，城市群已成为支撑世界各主要经济体发展的核心区和增长极，国家间的竞争正日益演化为主要城市群之间的综合实力比拼。“十三五”规划纲要提出要规划建设19个城市群，打造带动我国经济持续增长、促进区域协调发展、参与国际合作与竞争的主要平台。

城市群是城镇化的主体形态，是经济发展的主要载体，城市群已成为支撑世界各主要经济体发展的核心区和增长极，国家间的竞争正日益演化为主要城市群之间的综合实力比拼。“十三五”规划纲要提出要规划建设19个城市群，打造带动我国经济持续增长、促进区域协调发展、参与国际合作与竞争的主要平台。

城市群是城镇化的主体形态，是经济发展的主要载体

在各国经济社会发展过程中，政府、学界和产业界几乎很难就某一项改革较快地达成广泛共识。然而，进入2016年以来，无论从经济全球化的总体背景、国外区域发展的大趋势考量，还是从我国经济新常态下供给侧结构性改革的现实需求出发，中国的各级政府、专家学者和产业界，却几乎高度一致地达成了某种默契，普遍认为城市群是我国培育新增长极、拓展发展新空间的重要载体，也是推进新型城镇化建设的重要平台。

为更好地促进“十三五”时期我国城市群规划建设，2016年6月上旬，国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）召开以城市群为主体形态拓展区域发展新空间交流座谈会。推进新型城

镇化工作部际联席会议15个成员单位有关司局负责人，相关地区发展和改革委员会负责同志、专家学者，以及《新型城镇化》杂志等中外部分新闻媒体参加了会议。

这次会议上，国家发改委有关司局介绍了长三角、成渝、长江中游、哈长4个城市群规划的主要内容，4个城市群涉及的11个省直辖市发展和改革委员会负责人介绍了城市群规划实施情况和下一步工作设想。中科院战略咨询研究院副院长樊杰、北京大学城市与环境学院教授吕斌、清华大学中国新型城镇化研究院教授尹稚、中国城市规划设计研究院副院长杨保军等4位专家分别就各地区的典型经验做了点评，并从经济全球化的总体背景、国外区域发展的大趋势出发，就我国城市群建设对区域转型、创新驱动、生态安全等的支撑作用，以及处理好城市群规划建设中的政府与市场关系等进行了深入阐述。参会媒体代表、研究机构人员与国家发展改革委有关司局、地方发改委负责人就城市群协同发展机制构建、城市群范围划定、提升中小城市吸引力等问题进行了深入交流。

国家发改委副主任胡祖才指出，城市群是城镇化的主体形态，是经济发展的主要载体，城市群已成为支撑世界各主要经济体发展的核心区和增

长极，国家间的竞争正日益演化为主要城市群之间的综合实力比拼。

“十三五”规划纲要提出要规划建设19个城市群，打造带动我国经济增长持续、促进区域协调发展、参与国际合作与竞争的主要平台。

中央城镇化工作会议确认了以次级城市或二三线城市为中心的城镇化建设方向。专家建议，城市群建设可从三个层次推进：一是已基本建成的11个城市群，二是正在建设的14个城市群，三是7个潜在城市群。预计到2030年，32个城市群将建设成熟。

专家建议，多层次推进城市群建设

从中央城镇化工作会议传递的信息表明，以城市群为轴心的城镇化发展路线已明晰，城市群目标定位基本明确。

“十三五”规划纲要提出，加快构建以陆桥通道、沿长江通道为横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为纵轴，大中小城市和小城镇合理分布、协调发展的“两横三纵”城市化战略格局。

据了解，国家层面优化城镇化布局和形态的第一个抓手是加快城市群建设发展。具体计划是，优化提升东部地区城市群，建设京津冀、长三角、珠三角世界级城市群，提升山东半岛、海峡西岸城市群开放竞争水平。培育中西部地区城市群，发展壮大东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关平平原城市群，规划引导北部湾、山



西中部、呼包鄂榆、黔中、滇中、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡城市群发展，形成更多支撑区域发展的增长极。促进以拉萨为中心、以喀什为中心的城市圈发展。建立健全城市群发展协调机制，推动跨区域城市间产业分工、基础设施、生态保护、环境治理等协调联动，实现城市群一体化高效发展。

专家建议，在未来一个时期，城市群建设可从三个层次推进：一是已基本建成的11个城市群，二是正在建设的14个城市群，三是7个潜在城市群。预计到2030年，32个城市群将建设成熟。

业内人士表示，中央城镇化工作会议确认了以次级城市或二三线城市为中心的城镇化建设方向。大城市资源环保承接能力有限，县城城市建设条件差距仍较大。目前，二三线城市是打造新型城镇化的突破口。

由于城市群能使资源在更大范围内实现优化配置，让地理位置、经济实力及结构不同的城市承担不同功能，实现城市间的分工合作，使城市群获得比单个城市更大的分工收益和规模效益，因而城市群越来越成为区域经济增长的重要源泉。

专家认为，城市群建设可从三个层次推进：一是已基本建成的11个城市群，包括珠三角、长三角、京津冀、山东半岛、辽宁半岛、长江中游、中原、成渝、关中、海峡西岸、海峡东岸。

二是正在建设的14个城市群，包括武汉城市群、长株潭城市群、江淮城市群、呼包鄂城市群、兰州城市群、乌昌城市群、黔中城市群、银川城市群、拉萨城市群、太原城市群、石家庄城市



群、滇中城市群、环鄱阳湖城市群、南宁城市群。

三是7个潜在城市群，包括豫皖城市群、冀鲁豫城市群、鄂豫城市群、徐州城市群、浙东城市群、汕头城市群、琼海城市群。其中，豫皖城市群、冀鲁豫城市群、鄂豫城市群均属于区域级城市群，豫皖城市群包含城市：阜阳、亳州、商丘、周口；冀鲁豫城市群包含城市：安阳、鹤壁、濮阳、聊城、菏泽、邯郸；鄂豫城市群包含城市：信阳、南阳、襄樊、随州、驻马店。

业内人士预计，到2030年，32个城市群将建设成熟，城市群人口达8亿左右，城市带人口达12亿左右。

业内人士称，城市间的交流与合作将更加频繁，我国城市与全球城市之间交流与合作的深度与广度不断扩展，我国城市体系将与全球城市体系相融合，形成内部开放与外部开放相结合的全面开放的城市体系。

形成多层次开放性体系

业内人士表示，我国城市群发展目标是通过实施集群化式城市发展战略，到2030年形成多层次、开放性城市群体系。

多层次城市群包括三方面内容：从城市规模看，将形成城市带、

城市群、巨型城市、超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市、小城镇、居民点协调发展的城市发展格局；从空间影响看，城市发展将自成体系，既有世界城市和国际化城市，也有国家级城市和区域城市；从城市功能看，将呈层级分化趋势，少数城市将成为全球经济控制和管理中心，成为世界顶级城市，同时存在以管理和服务、生产和加工为主要功能的中低端城市。

业内人士称，城市间的交流与合作将更加频繁，我国城市与全球城市之间交流与合作的深度与广度不断扩展，我国城市体系将与全球城市体系相融合，形成内部开放与外部开放相结合的全面开放的城市体系。（梁宝平 摘编）



“亚太经合组织城镇化高层论坛2016” 精彩观点

【编者按】以“城镇化与包容性增长”为主题的首届亚太经合组织（APEC）城镇化高层论坛于2016年6月2日在宁波召开。此次论坛是APEC框架下首个以城镇化为主题的大型高级别活动，也是中国城镇化国际合作的重要内容。

在为期两天的论坛中，与会代表围绕亚太城市互联互通、城市可持续发展、城市化进程中的创新等主题展开讨论，针对加强城市基础设施和公共服务设施、建设智慧城市和绿色城市、城镇化进程中的融资创新等一些具体领域问题进行深入交流，论坛同期磋商并发布了《宁波倡议》。本刊特摘编部分代表主要观点，以飨读者。



“亚太经合组织城镇化高层论坛2016”活动剪影。

中国愿与APEC成员经济体共享城镇化发展红利

国家发展和改革委员会主任 徐绍史

城镇化是现代化的重要引擎，城镇化合作已成为APEC合作的前沿领域。当前，新一轮科技革命和产业变革孕育兴起，世界范围内城镇化进程正在加速推进，新一波城镇化浪潮正在形成。今后三四十年是APEC推进城镇化合作的重要时机。习近平主席倡议的APEC城镇化高层论坛，为亚太地区开展城镇

化合作搭建了交流沟通的平台，将推动APEC城镇化伙伴关系由虚变实、由浅入深，朝着互利共赢的方向发展。

亚太经合组织成员各经济体处于城镇化不同阶段，开展城镇化合作空间广阔、潜力巨大，应以开放包容的态度，以互利共赢为目标，以务实高效为原则，共建开放包

容、互利共赢的城镇化伙伴关系。中国正处于城镇化快速发展阶段，真诚欢迎亚太经合组织成员经济体参与中国新型城镇化进程，在城市基础设施建设、智慧和绿色城市建设、城市更新和改造、城市发展创新等领域广泛开展合作，共享城镇化发展红利。

城镇化应以人为中心

中共江苏省省委书记 李强

城镇化需遵循自然规律、经济规律、社会规律；要更加以人为本，追求共享，让城镇化的成果惠及更多的人；更应该突出功能布局，追求融合发展；保护青山绿水，追求可持续发展。

要强化城镇服务功能，让更多的人进入城镇，住得下，有保障，发展好，共享城镇文明与发展机会。另外，还要大力加快推进新农村建设，大力推进城市公共服务向乡村延伸，让留在农村的人拥有更好的生产生活条件，特别是着力均衡配置公共资源，通过“互联网+”、结对帮扶等手段让更多的医疗、教育、文化等优质资源下沉到乡村。

政府与银行应合作 为城市化进程提供资金支持

亚洲基础设施投资银行副行长 潘迪佳

目前，全世界的城市化进程规模巨大，也需要相应的资金支持，政府单独是不行的，但政府有主导定位。

亚投行作为一个多边发展银行，致力于通过市场共同合作使投资更加有效，促进可持续、绿色智能、文化保护性质的发展，但也不能靠银行自己解决这些问题。需要一个强有力的政府来介入进程之中，提供相应的金融资源和基金。

三方法应对基础设施建设挑战

中国投资有限责任公司副总经理 居伟民

尽管亚太国家对加大基础设施互联互通已形成了越来越多的共识，但仍然面临不少现实的挑战。其他地区的经验表明，由于基础设施投资周期较长，且复杂，政治风险比较高，其开发和融资是一个比较缓慢的过程。

我建议政府应从三个方面着手。一是政治保障，建立公正透明的法律体系和监管环境，提高政策的可预见性，避免受政府因素的干扰。二是加强对项目的规划，对项目储备进行科学的梳理，统筹规划，设计合理的商业模式，使更多的项目具备可投资性，并符合环保的要求。三是资金支持，政府要为项目提供必要的资金支持和担保，保障私人资本的收益。

中小城市的发展创新 关键在发挥其比较优势

中央财经领导小组办公室副主任 舒国增

中小城市的发展创新,关键在于发挥城市的比较优势,主要包括自然禀赋、人文底蕴、人口结构、产业基础等方面的特点。浙江城镇化过程中,作为连接城市和农村的县域经济发挥了重要的作用。正是有了发达的县域经济,才使得浙江的大城市具备了“大而强”的功能,小城市具备了“小而美”的特色。

融资设计需因时因地制宜

中国国家开发银行首席经济学家 刘勇

新型城镇化既是一个发展工程，也是一个民生工程,更是一个具有扩大内需，促进供给侧结构改革的抓手。我们需要重新认识新型城镇化与金融创新之间的关系：新型城镇化的发展需要金融创新，同样金融创新也必须依托于新型城镇化。在新型城镇化推动的过程当中，根据各个地区、行业、客户的不同，应该有不同的融资设计。另外，政府负债和资产之间要有匹配，如果政府的负债对应的资产是良性或经营性的市场，这种负债对中国的发展是非常有好处的。

环境保护不容忽视

秘鲁驻华大使 胡安·卡洛斯·卡普纳伊

秘鲁与中国相同，把城镇化当作重中之重，因为城镇化是促进城市建设和经济发展的重要手段，也有助于国与国之间共建合作伙伴关系，实现互联互通，通过这些手段，可以提升人民的生活品质。但同时城镇化给人类带来了一定的环境挑战，各国政府必须保护土地资源、减缓气候变化、提高对水资源的利用效率、减少污染。

城镇化进程中的金融创新 是亟待解决的重大问题

国家发展和改革委员会规划司司长 徐林

城市化进程中有住房设施等方面的投融资需求，如何更好利用创新来满足城市建设过程中各种各样的融资需求是金融部门在发展过程中需要着力解决和探索的重大问题。

让城市更智慧，让生活更美好

武汉市市长 万勇

智慧城市是城市现代化的战略路径，也是城市现代化的重要的特征。为打造智慧城市，武汉市编制了《武汉市智慧城市总体规划》，大力推进“互联网+”行动计划，用智慧城市来建设引领城市的当下和未来的发展，来提高城市治理的能力和水平。目前初步形成了智慧交通、智慧环保、智慧政务、智慧生活等15个智慧应用系统，城市治理更高效，市民生活更便捷。

香港正打造空间数据共享平台

香港特别行政区发展局局长 陈茂波

由于香港地域狭小，其发展模式必须节约用地，交通方面则必须做高密度的综合开发。香港目前正在努力的方向是空间数据共享平台。我们要建立相关的政策与制度，同时要制定技术标准，配合科技的使用，推动框架空间数据的共享与结合，促进资讯的发展与应用。空间数据共享平台可以促进交换空间的信息，采用划一的标准及发展互动应用。同时令整个城市能比较有效地获取不断更新的地理信息、应用程序及各式服务。

智利“城市化”更需民间力量的参与

智利住房和城乡建设部城市发展司司长 巴勃罗·孔特鲁奇

作为拉丁美洲城市化率最高的国家，智利目前正面临着城市包容性发展的问题，新型贫民窟在城市中出现，社会融合机制缺乏。因此政府提出了社会凝聚、包容性经济发展、平衡环境、关注文化遗产和边缘人群等理念，目前也在讨论土地管理和政策透明化的举措。城市化在智利不断地发展，更需要民间力量的参与。



APEC会议主题彩灯。

要适应社区和小城镇的自然禀性

青岛市市长 张新起

小城镇和社区与中心城市是密不可分的，必须清楚为什么要发展大城市。不能站在中心城市忘了边缘的农村社区，要让农民也享受到城镇化带来的好处。要找到社区和小城镇可持续发展的立足点，特别是要适应它的自然禀性。小城镇无法和中心城市和次中心城市竞争，因此要开发它的自然优势来发挥其潜能并集聚资源。浙江杭州的梦想小镇、嘉兴的歌斐颂巧克力小镇等特色小镇模式值得借鉴。

建设特色小镇需结合地方实际

舟山市市长 温暖

特色是城市的永恒生命力。在城市建设基本满足实用和物质功能之后，良好的外部景观、和谐的生存环境、独特的文化空间、生活的艺术美感，就成为人们的必然追求。浙江大力推进特色小镇建设的创新理念值得学习，但是对它的发展模式不能生搬硬套，必须结合地方自身的区位优势、资源优势、人文优势，等等，综合分析研判，对特色小镇科学定性，明确特色小镇的内涵。

“互联网+”和大数据为城市建设梳理脉络

C40城市集团北美区域总监 布伦丹·巴蒂尔

“互联网+”和大数据为城市建设提供更好的数据支持和证据支持，有了这些数据，我们可以更好地了解城市的运营模式，以及市民在这个过程当中能够发挥什么样的作用，市民了解这些信息之后，同样也可以将这样的信息输入到系统中，成为信息的收入方跟我们共同寻找改善方案和解决的机会。而当这些信息收集起来以后，则必须将它放到运营的层面，提出有效的应对方案。

发展城市要求政府跳出固有思维

菲律宾天使城市市长 埃德加多·帕敏图安

我认为要跳出原来固有的模式，发展我们的城市。我的家乡天使城从受火山爆发重创到现在的“最干净最绿色城市”的转变，就取决于政府改变固有思维，在医疗、教育、就业、休闲娱乐等方面实行全新的改革。（赵旭光 摘编）

从2012年中共十八大首次提出“新型城镇化”概念，迄今已有5个年头，新型城镇化建设已在全国普遍展开。但是如果要问究竟什么是新型城镇化，恐怕并非每一个参与者都能给出明晰的回答。让我们暂停匆匆的脚步，仔细思考一下这个看似简单的问题，明确新型城镇化的初心，免得忘记了为什么出发，要到哪里去？理清了头绪，会有利于我们更好地前行。

新型城镇化：新思维、新抉择、新道路

■ 本刊记者 张学军



中共十八大首次提出“新型城镇化”概念。

中国农村有6100万名“留守儿童”，有4700万名“留守妇女”，有5000多万名“留守老人”。失去了父母、丈夫、子女的照顾和陪伴，“留守”一族普遍遭遇生活困境。有经济学家称，这是中国现代化的代价，但更确切地说，这是改革开放以来中国城镇化的代价，是城乡二元结构的代价。

改革开放30多年来，中国有5亿多人迁入城市，这个数字相当于美国、英国、法国和意大利的人口总和。迁入城市的这些人，主要是庞大的农民工群体。他们在城市工作，但是户口和家依然留在农村。他们在城

市难以定居，他们在城市只是“暂住”。

城镇化让大量农民涌入城市，相对于过去把农民束缚在土地上，是一个巨大的进步。但是进城务工的农民不能转化为市民，成为经济学家所说的“第三种人”或者“两栖人”。这种城镇化是不完整的，经济学家称之为“半城镇化”或“伪城镇化”。

这种城镇化带来了城乡分化、贫富分化、劳资对立、阶层对立，带来了传统与现代的割裂、人与自然的分离，带来了诸多社会矛盾。

在传统城镇化过程中，普遍存在重经济轻文化、重生产轻生活、重建设轻管理的倾向，导致城镇基础支撑体系建设乏力，进而造成城镇功能单一或不足，功能的专业化程度不高、辐射力不强。

传统工业化与城镇化走的是一条先发展、后治理的道路，轻视资源利用效率和环境保护。由此带来了资源被大量消耗、有害物质大量产生、温室气体大量排放等诸多问题，难以实现可持续发展。

传统城镇建设缺乏人文气息，城镇空间布局不合理，城镇功能缺失与紊乱，城镇就业严重不足，城镇人口过度集中与分散并存。

传统城镇化注定要被时代抛弃，新型城镇化应运而生。

2012年11月，中共十八大首次明确提出

了“新型城镇化”的概念；2013年11月，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出新型城镇化建设的指导思想；2013年12月，中央专门召开城镇化工作会议，全面部署新型城镇化建设；2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》发布。

党和国家领导人高度关注新型城镇化。习近平总书记指示强调，城镇化是现代化的必由之路，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，“更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感”。这就是“五大发展理念”和“四个注重”。

李克强总理指出，城镇化是我国最大的内需潜力和发展动能所在，是我国经济增长的巨大引擎。

随着中央的一声声号令，新型城镇化建设如火如荼开展起来。

中国的新型城镇化要走一条怎样的道路？

对于这个问题，国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）主任徐绍史是这样回答的：“各国城镇化道路和模式的选择，都必须遵循规律、因地制宜、因势利导、稳妥推进，使之成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。简单模仿或照搬别国经验，或者脱离实际、超越发展水平和自然禀赋，人为地盲目快速推进，都会付出极大的代价。”

什么是新型城镇化？新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐

发展为基本特征的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化是对传统城镇化进行反思之后的新思维、新抉择、新道路。

新目标：经济和社会发展的城乡一体化

传统城镇化强调经济的发展、强调城市的发展，新型城镇化强调经济、社会、环境、文化，甚至政治治理综合的发展和转化，它的目标是城乡一体化。

传统城镇化造成城乡分化，割裂了中国的城市和乡村，城乡差距表现在收入、教育、医疗、消费、就业、政府公共投入等许多方面。以城乡居民收入为例，2009年，中国城乡居民收入差距达到最高，为3.3:1。

他山之石，可以攻玉。在世界城镇化过程中，一些国家成功地处

理了城乡关系，最大限度地保持了城乡的同步发展。

韩国在40多年工业化、城市化过程中，城乡居民收入始终保持同步提高，城乡收入之比保持在1:0.9左右。之所以能做到这一点，主要原因有两条，一是早在20世纪70年代初期，韩国就开展了新农村建设，政府出资帮助农村发展；二是农民分享到了城市化过程中土地增值的收益。

中国城镇化促进会常务副主席、中共中央政策研究室原副主任郑新立对此感慨道：“我们作为共产党领导的社会主义国家，应当更有条件实现城乡居民收入的同步提高。”

中国社科院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞认为，传统城镇化强调经济的发展、强调城市的发展，新型城镇化强调经济、社会、环境、文化，甚至政治治理综合的发展和转化，它的目标是城乡一体化。

所谓城乡一体化，就是要实现城乡发展规划、基础设施、资源配



农民不能转化为市民，成为经济学家所说的“第三种人”。

置、产业布局、生态建设、社会管理、公共服务等领域的一体化。

郑新立提出城乡一体化的几个关键：城乡居民基本权益平等化是城乡一体化的前提条件；城乡公共服务均等化是城乡一体化的重要举措；城乡居民收入均衡化是城乡一体化的根本目标；城乡要素配置合理化是城乡一体化的必然要求。

近年来，各地按照中央要求，推进城乡一体化，做出一些优秀的个案。

海南省琼海市以“不砍树、不占田、不拆房，就地城镇化”为原则，实施“打造田园城市、构建幸福琼海”的发展战略，转变发展方式，调整产业结构，走城乡发展一体化道路，全力打造琼海全域5A级景区，让市民感受到了农村的田园气息。

国开金融公司根据多年来参与新型城镇化建设的实践体会，提出以市民农庄为抓手的城乡一体化发展新思路，正在大中城市周边、市场条件比较成熟的部分农村地区谋划试点，力争尽快实现模式突破，

向全国复制推广。

新定位：人的城镇化是核心

新型城镇化的真正标志是进城农民有充分的就业和完整的城镇居民权益。要把“第三种人”变成真正的市民，使他们获得同等的公共服务。

新旧城镇化虽然基本内容差不多，但是强调的重点不一样。新型城镇化特别强调以人为本，以人为核心，而传统城镇化强调的是土地的城镇化，这是一个重大差别。

中国讲“城镇化”，国际上讲“城市化”，这两个概念大同小异，都是指农民变成市民的过程。2013年中国城镇化率达到了53%，但统计的是常住人口，所以同济大学教授诸大建当时认为这个数字不能反映真实的城镇化现状。因为其中还包含相当一部分进城打工的农民工，这部分流动人口没有户籍，

无法享受城市的社会保障，诸大建把他们称为“第三种人”。在发达国家，一个人要么是农民，要么是市民，而中国的第三种人游走于农民和市民之间，平时在城里打工，过年回农村，他们没有真正实现城市化。

农民工群体有2亿多人，扣除这一部分人口，城市户籍人口只占36%，按照国际标准，2013年中国的城镇化率实际只有36%。新型城镇化就是要将“第三种人”变成真正的市民，使他们获得同等的公共服务。

按照新型城镇化目标，到2020年要实现60%的常住人口城镇化和45%的户籍人口城镇化，两者的差值从17%减少到15%，需要解决“三个1亿人”的问题。即到2020年，解决约1亿进城常住的转移人口落户城镇，约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造，约1亿人口在中西部地区城镇化。

学者周东春分析，第一个“1亿人”的典型特点是“两栖人”，他们是一群游离于城市与农村之间的特殊人群，平日在城市打工，农忙时回农村种地。如何合理解决这群既不像城市人、也不像农村人的“两栖人”，是城镇化“去伪存真”的关键。第二个“1亿人”是“伪城镇人”，他们身居城市却未能享受到平等的城市生活待遇。基于旧城改造、城市更新的大背景，要通过生活品质的提升，实现这群人的完全城镇化。第三个“1亿人”是“新农村社区人”，这群人主要通过产业引导，实现就地城镇化，是中国新农村建设的首批城镇化人群。

中国小康建设研究会城乡发展一体化委员会主任赵强社介绍了咸



农民可以变市民，这是农民作为公民的一种基本权利。

阳市的做法。咸阳市挑明叫响提出把推进“三个1亿人”作为推进新型城镇化的抓手，结合咸阳实际，提出了“三个50万人”的新型城镇化目标，即到2020年，解决约50万进城常住的转移人口落户城镇，约50万人口的城镇棚户区和城中村改造，完成涉及50万农村居民的农村社区建设。咸阳通过“三个50万人”的新型城镇化建设，加速了产业的转型升级，推进了土地的集约利用，改善了农村的人居环境，提升了城乡均等化服务水平，扩大了城乡的消费规模，创新了社会管理方式。

值得注意的是，我国农民工外出的增长速度已经在下降，从2005—2010年间的年均4%下降至2014年的1.3%，2015年仅有0.4%，是2009年以来的最低增速。中国城镇化促进会副主席兼秘书长陈炎兵从这组数据看出了问题：农民工外出意愿降低，回乡意愿增强，“逆城镇化”现象开始出现。他分析，大量农业转移人口在城市中缺少生存保障和情感寄托，难以融入城市社会。农民愈想落户的城市，愈难落户；农民愈不想落户的城市，愈容易落户。政策因素使得农民在城市缺乏安全感而不愿意进城定居。

新动力：城市化、工业化、信息化、农业现代化“四化”互动

传统城镇化强调外向型的工业化的带动，导致沿海地区率先发展，导致城市率先发展，导致内地相对滞后，导致农村更加落后。新型城镇化特别强调“四化”互动，城市化

要靠这三大力量和城市化本身相互作用共同推动向前发展。

中国几千年来都是以农业立国，大量的农业人口居住在农村。根据学者赵冈的研究，春秋战国时期中国的城市化率已经接近16%，而到了1949年城市化率为10.6%，到了1957年达到15.4%。从春秋战国到新中国成立初期，我国的城市化率没有显著提高。只是在国家的工业化加速以后，城市化进程才得以加速。中国20世纪50年代以后的工业化进程验证了这个道理。特别是改革开放之后，人口的自由流动开启，大量流动人口出现，城镇化加速。

学者杨荫凯认为，工业化是城镇化的动力源泉，只有依靠产业支撑推进的城镇化才是真正的城镇化。

山东诸城市在新型城镇化建设过程中，突出规划引领，强化产业支撑，走出了一条产城融合、城乡一体的新型城镇化特色发展之路，培强壮大汽车、食品、服装纺织、装备制造、生物医药等优势产业集群。2015年，诸城市城镇化率达到58.6%，户籍人口城镇化率达53.6%；县域经济基本竞争力居全国第27位。

关于城镇化和工业化孰先孰后的问题，是一个鸡生蛋还是蛋生鸡的问题。在经济学者易鹏看来，城镇化与工业化，可以说是一个问题的两个方面，一个是供应侧，一个是需求侧，二者相辅相成。

城镇化需要产业发展来充实，通过产业发展促进就业和创业，同时，城镇化也能为产业发展提供更好的平台，通过制度改革释放出城



镇化的内需推动产业的发展。

但是在中国城镇化的过程中，工业化、城镇化、农业现代化并不是一个均衡发展的状态。浙江大学中国农村发展研究院院长黄祖辉认为，中国现阶段城市化滞后于工业化，农业现代化滞后于工业化和城市化，“三化”关系明显失衡。他分析，从全球来看，相对于城市化率，我国的工业化率偏高很多，说明相对于工业化水平，中国的城市化是明显滞后的。在我国的三次产业中，农业劳动力的生产率或农业劳动力对GDP的贡献率是最低的，其次是第三产业，第二产业最高。如果将第一产业代表农业，第二产业代表工业，第三产业代表城市化

的产业水平，反映了我国农业发展大大滞后于工业化，而且也滞后于城市化。

倪鹏飞指出，传统城镇化强调外向型的工业化的带动，导致沿海地区率先发展，导致城市率先发展，导致内地相对滞后，导致农村更加落后。新型城镇化特别强调城市化、工业化、信息化、农业现代化的四化互动，城市化要靠这三大力量和城市化本身相互作用共同推动向前发展。

新模式：市场主导，政府引导

政府主导的传统城镇化，带来了“半城镇化”，带来土地过度城市化，带来了环境的污染等很多方面的问题。新型城镇化强调市场主导，政府起到一个引导的作用。

传统城镇化以政府为主导。经济学家吴敬琏指出，大多数国家的

城市化都是市场主导的，市场主导的城市化会自发地存利去弊，形成金融中心在大城市、制造业在小城市的格局。但在中国，政府主导的城市化模式下，级别越高的城市，动员资源的权力就越大，而规模越大的城市，政治级别就越高，于是形成恶性循环。

倪鹏飞认为，政府主导带来“半城镇化”，带来土地过度城市化，带来环境污染等很多方面的问题，都是由于政府的过度干预和急于求成造成的。新型城镇化强调市场主导，政府起到一个引导的作用。比如在人的城镇化方面，不用人为限制农民从农村转移到城市。过去就是行政措施、制度干预，让农民到城市里工作，但是不在城市里居住，所以才导致了半城镇化。如果让市场主导，我们给居民一个自由择业、自由迁徙的机会，让市场决定他是在城市工作，还是在农村工作。

土地也是如此。过去土地的城镇化之所以过快，带来这样那样的问题，就是因为政府主导所导致

的。政府要造城，建工业区，因为它有超级的行政力量。现在政府要减少征地的范围，让市场主体直接进行城乡土地的交易，实现最优的配置和资源的节约。

北京市农村经济研究中心主任郭光磊认为，市场机制的核心是价格机制，通过价格信号传递资源配置调整的信息。但是政府主导经济发展的方式，限制了价格机制作用的发挥，资源配置机制发生扭曲。在过去传统的城镇化进程中，政府通过土地财政和土地金融等手段，主导了土地、资金等关键性稀缺资源的配置，加快发展的同时，也造成了大量的资源错配现象，“建了拆，拆了建”，浪费了大量宝贵的资源，造成了价格扭曲，进而对信用安全形成了挑战。

在首届中国创新发展论坛上，经济日报原总编辑艾丰在主持“城镇化与政府定位”对话时，一上来就给官员、学者们提出了一个问题：“在城镇化发展中，评价政府的行为经常用到三个词：到位、越位和缺位，怎么划清这三个位？”

“为什么在城镇化过程中会出现政府越位、缺位的问题？原因是政府对权力的边界没搞清楚。”中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯说。

政府主导的传统城镇化难以为继，还表现在政府难以应付城镇化所需的巨大投入。财政部有关负责人指出，2020年城镇化率要达到60%，由此带来的投资需求大约为42万亿元。光靠政府无法满足城镇化建设的资金需求，城镇化的投资需要发挥市场的作用，吸引民间资本参与。

温州龙港镇，1982年建镇时全镇总人口不足7000人，是一个“灯



新型城镇化建设正在全国展开。

不明、路不平、水不清”的小渔村。30年间，龙港镇人口已超40万人、经济规模近100亿元，在温州的314个乡镇中，列第二位，被誉为“中国第一座农民城”“乡村城市化的杰出代表”。农民进城，政府的公共财政不足以提供配套的服务，龙港镇推出股份制，马路、路灯都是农民集资建设的，整个龙港就是一个超级股份制企业，当时的说法就是初级合作社。

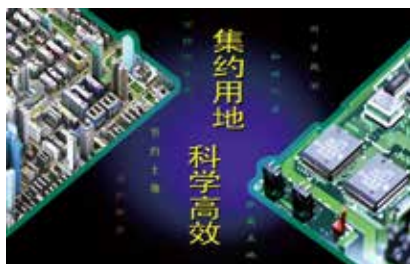
不仅是龙港镇，在温州，不用政府投资一分钱，靠引入市场机制，按照“谁投资、谁受益”的原则，就建立起温州机场、金温铁路、温州大桥等基础设施。

山东黄河镇以整镇推进模式进行城镇化，规模宏大，由政府投资根本不可能实现。当地引入央企中建集团参与。这家央企资金充足，为适应新常态，也迫切需要转型，双方的需求促成合作，探索了央企参与新型城镇化建设的新模式。

新路径：集约、节能、生态，可持续发展

新型城镇化不是新一轮的投资大跃进和房地产大跃进。这一轮的关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。要走集约、节能、生态的新路子，着力提高内在承载力，不能人为“造城”。

传统城镇化不可持续，新型城镇化要做到可持续。所谓可持续就是强调信息化技术创新作为重大的推动力，强调环境的承载力，强调社会的均衡与和谐，同时也强调经济的转型，只有这些都有新的方



式，相互之间有协调，才有可能做到可持续发展。

在传统城镇化过程中，城市建成区膨胀过快、新城新区设置过多过滥、资源消耗过大、生态环境压力过重等问题越来越凸显。2000—2010年，全国城市建成区面积增长78.5%，而同期城镇人口只增长45.9%，“土地城镇化”特征十分明显。作为土地、水等战略资源人均占有量十分匮乏的国家，我国的新型城镇化必须摒弃既有路径，切实在内涵增长上下功夫。

什么叫城市？经济学家周其仁指出，城市的概念在各国有不同的表达，但每个国家的城市都是用密度来定义的。当一个地区的人口和其他资源的集聚超过一定密度（具体标准各国并不统一），这个地区就成为了城市。城市化就是更多人口从低密度空间迁移到高密度空间的进程。目前国内对于城市发展的误区就在于，总是盲目追求城市水平空间的扩大和蔓延。

根据国家发展和改革委员会小城市中心2014年的报告，全国144个地级市中133个提出要建新城

区，161个县级市中67个提出要建新城区，而且往往规划中的新城区要比老城区大得多。

数据还显示，2009年到2013年间，我国城市建设的新城区面积为1万平方公里，相当于50个洛阳城。但是这些城市的密度不大，出现了大批的所谓“鬼城”。

周其仁认为，城市化的下一程，就是要提升每座城市的密度，把人气和经济活动组织起来，然后再考虑城市空间的延伸，而不是大中小城市都进行“摊大饼”式的建设。摊大饼是传统农业文明的空间观，工业化以后的城市化不需要占用太多土地。

新型城镇化肯定不是新一轮的投资大跃进和房地产大跃进。这一轮的关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。

易鹏认为，新型城镇化要走集约、节能、生态的新路子，着力提高内在承载力，不能人为“造城”。本轮城镇化将是内涵式的扩张，而非之前那种土地城镇化远快过人口城镇化的造新城、大投资、大圈地的路径。

义乌新型城镇化发展路径

改革开放30多年来，义乌市坚持“兴商建市”发展战略，从“鸡毛换糖”、马路市场起步，通过繁荣发展小商品市场，积极推进市场化、工业化、城市化，走出了一条独特的经济社会发展的成功道路。



2014年11月20日，李克强总理考察义乌商贸城。

义乌从一个浙江中部的农业穷县、人口小县，发展到今天的经济强市、人口大市，只经历了短短30年时间。

这30年来，义乌本地居民的人口结构没有发生太大的变化，而外来人口却呈几何级数增长。2015年底，本地户籍人口77万，流动人口在册数约126万。

义乌是首批国家新型城镇化综

合试点城市，其城镇化路径可以概括为：以商品市场发展为龙头，以产业集聚为基础，以市场经济为主导，产业集聚与城市化良性互动，以点线面的加速度推进城镇化。

逐步建立农业转移人口市民化促进机制

早在2003年，义乌市就制定实

施了《城乡一体化行动纲要》，把广大农村纳入全市城市总体规划体系之中，高标准编制了覆盖全市的《义乌市域总体规划（2006—2020）》。此外，义乌市在制定各类专项规划时，重点突出市域一体，统筹城乡发展布局，实施了城乡供水、垃圾处理、生活污水处理、道路、公交、医保、社保等一体化工程，基本实现了城乡基础设施与公共服

务共建共享。近年来，义乌市继续加大公共服务供给，并开展了外来人口公共服务市民化探索。

推进义务教育均衡发展，推出“共享蓝天”计划和“城乡联校行动”。“共享蓝天”计划针对外来人口，将随迁子女纳入本地教育发展规划和经费保障范畴，享受和义乌籍学生平等的义务教育待遇，2015年公办小学、初中共招收7600名农业转移人口随迁子女，其中非本市户籍人数达到5492人，截至2015年底，义务教育阶段共有5.44万名随迁子女在校求学。实施“城乡联校行动”，构筑教育同城化格局，通过了国家义务教育基本均衡市验收。目前，义乌市正在继续探索农业转移人口义务教育工作，并根据落实市外10万名转移人口子女义务教育的新要求，启动制定《义乌市教育布局专项规划》，明确2015—2017年度实施计划。同时积极引进枫叶国际、复旦、台湾再兴等高端教育资源，解决多层次教育需求。

积极发展优质普惠卫生事业，进一步完善城乡医疗卫生服务体系。2015年，创建国家级示范社区卫生服务中心1家，省级示范社区卫生服务中心3家，新建投用200余家农村社区卫生服务站，获浙江省卫生强市等荣誉。居民20分钟到达医疗卫生机构的比例达95%，全市责任医生签约居民5万余人，主要慢性病社区规范管理率达到60%。通过创新“校地合作”方式，浙大医学院附属第四医院建成投用，市民在家门口享受省城医疗资源。中心医院和妇幼保健院巩固“三乙”，中医医院创建“三甲”，中医综合医院、精神病医院、稠州医院、复元私立医院达到“二甲”以

上水平。在浙江省内率先启动公立医院综合改革，加快建立公立医院与知名医疗机构合作模式创新机制，目前正在积极推进中心医院、中医医院与上海、杭州等知名医院开展合作。中心医院二期主体工程完工，中医医院迁建、妇保院迁建工程加快推进。扎实开展基本和重大公共卫生服务项目，2015年参加城乡居民免费健康体检21.8万人次，常住人口规范化电子健康档案建档率达90.36%，各类国家免疫规划疫苗报告接种率达到95%以上。

构筑城乡一体、无缝衔接的社保体系。建立社会保险全民参保登记动态管理机制，至2015年底，义乌市全民参保登记调查完成率为100%，登记入库率为99.39%，全民参保登记工作继续走在全省前列；2015年新增各类社会保险参保13.06万人次，城乡居民基本养老保险、基本医疗保险参保率分别达到98.2%和98.25%，基本实现户籍人口参保全覆盖。建立被征地农民与城乡居民、城镇职工养老保险衔接机制，出台《关于完善被征地农民养老保障制度若干意见》，建立被征地农民基本生活保障资金筹集标准和保障待遇正常调整机制，累计已有5.5万人办理被征地农民养老保险转职工基本养老保险手续。健全特殊(慢性)病门诊医保制度，出台《关于调整基本医疗保险政策的通知》，市财政补助标准由每人每年400元提高至600元，慢性病种范围由原来的8类增加到15类，慢性病种享受人群由原来的补充医疗保险参保人群，扩大到所有参加义乌市职工医疗保险和城乡居民医疗保险的人群。积极提升劳动就业水平，基本建立覆盖城乡劳动者的职业培训体系，2015年组织各类职业

技能培训7.56万人次。实施社会保障市民卡项目，整合小额支付等多种功能，2015年底首批社会保障市民卡正式发放投用，目前正在积极推进市民卡功能的拓展应用。进一步健全义乌特色住房保障制度，制定《义乌市公共租赁住房保障管理暂行办法》和管理实施细则，为符合规定条件的城镇中等偏低收入家庭、新就业创业大学生和在本市的外来人员等住房困难群体解决基本居住需求。2016年度共3380户农村困难家庭危旧房改造任务已分解下达各镇街。

有序推进户籍管理制度改革。一是积极开展落实户籍改革制度相关工作。按照浙江省、金华市取消农业户口与非农业户口性质划分的要求，深入开展人口信息的核对和调查，梳理依附于户籍的福利、历年户籍政策、外来人口入户相关政策以及当前户籍改革过程中的突出问题等基础性工作。2013—2015年义乌市外迁入人数分别为4464人、4495人、4134人。2016年4月，义乌市成立了全市户籍管理制度改革工作领导小组，制定出台了《义乌市户籍制度改革实施意见》，以具有合法稳定住所或者合法稳定职业为落户基本条件。目前正在研究制定户籍制度改革工作推进计划，全面梳理与户口性质挂钩的现行4大类18项户籍迁移政策，并专门设计了现行户籍政策与户改后政策对照表，同时积极开展研究户改后与户口性质脱钩的配套政策，以及开展户籍登记相关基础数据排摸、不稳定群体风险评估等相关工作，为下一步全面推开做好基础保障。二是创新完善流动人口服务管理机制。先后出台《加强出租房屋治安管理工作实施意见》《房屋出租人教育

培训工作实施方案》和《义乌市深化出租房屋管理工作实施方案》等系列政策意见，全面排查全市出租房屋和流动人口底数，深入开展房屋出租人教育培训。

深化投融资体制改革

一是完善工作机制。义乌市2015年争创成为全国深化基础设施投融资体制改革试点，重点围绕生态环保、市政公用、交通设施、社会事业等基础设施建设，着力推动基础设施投融资体制改革，取得了阶段性的成果。成立了由市长任组长、常务副市长任副组长，发改、财政等相关单位为成员单位的改革领导小组和政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组，召开了全市深化基础设施投融资体制改革专题动员会，制定了《义乌市深化基础设施投融资体制改革试点实施方案》和《义乌市关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施办法（试行）》，在全省率先设立PPP中心，并建立了PPP工作联席会议和“6+X”（发改、财政、审计、国土、规划、建设以及相关行业主管部门等）的PPP项目联合审查机制。

二是全面推广PPP模式。初步建成PPP滚动项目库，首批入库31个项目，江东水厂等5个项目入选国家、省PPP项目库，垃圾焚烧发电提升改造项目争取到国家PPP项目前期工作经费100万元。充分运用“6+X”联合审查机制，并委托第三方评估机构开展项目评估，目前已有两个项目完成实施方案的第三方评估工作和“6+X”审查。加强与世界500强、央企、国企对接，向中建、中交和省建投等20余家企业作了义乌项目的推介，积极

引导大型社会资本参与PPP项目的建设和运营。目前怡乐新村、义乌五中等存量项目已顺利落地，双江湖综合枢纽、后宅中心镇区等增量项目的调研工作也正在开展。

三是积极拓宽市场化融资渠道。2014年以来，义乌深化国资国企改革，建立“一个中心、八大集团”的投资、管理、运营体系，组建了平台公司，推动政府性投资项目实现三个转变，即由指挥部建设模式向国有平台公司为主的专业化建设模式转变，由以财政拨款为主向多元化投融资格局转变，由以商贸服务领域为主向公共服务领域为主转变。完成了原有的指挥部模式向以国有资本投资建设公司为主的专业化建设模式平滑过渡，撤销了相关41个建设指挥部，完成项目移交175个。积极争取发行专项债券，2015年，国资运营中心、小商品城、水务集团、市场集团、城投集团等发行的各类债券总额达105亿元。作为全省首个项目收益债的社投集团12亿元项目收益债目前已通过国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）初审，近期有望获批。2016年计划将03省道综合管廊、金福源南地块等4个城市停车场作为募投项目，共计拟发行城投债约20亿元，目前正在开展券商选择方案研究。强化产业基金导向，目前已成功设立两只创业投资引导基金“义乌科发”“浙科汇富”，基金总规模分别为2.485亿元、1亿元。

四是积极向上争取资金。2015年，义乌市江东水厂等3个项目，获国家发改委下达的1500万元县城基础设施投融资体制改革试点县城基础设施中央投资补助。政策性银行累计为义乌市相关国有企业授信57.5亿元，已发放贷款22.5亿

元。2016年，义乌市第一、第二批专项建设基金共计4.15亿元已获批，年息为1.2%，其中，铁路义乌站综合交通枢纽工程1亿元（该项目第二批1个亿的专项建设基金也已获批，将于近期下达），义乌市垃圾焚烧发电厂提升改造项目1.25亿元，义乌西铁路货场扩建工程0.9亿元。

推进农村宅基地制度改革

义乌是全国农村土地制度改革33个试点县市之一，承担农村宅基地制度改革试点任务。2015年6月，义乌市农村宅基地制度改革试点实施方案获国土资源部批复同意，成立了由市领导担任组长的改革试点工作领导小组，研究制订了改革试点实施方案和三年实施计划，稳步推进各项工作。

一是加强制度供给。根据国土资源部关于义乌市农村宅基地制度改革试点实施方案的批复，结合义乌实际，系统设计了农村宅基地制度改革试点的“一意见七办法”。

“一意见”即《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》；“七办法”主要从宅基地的取得置换、抵押担保、入市流转、有偿使用、自愿退出、明晰产权及民主管理七方面进行了制度创新，积极探索保障和显化宅基地用益物权的体制改革。目前，义乌市农村宅基地制度改革配套政策已报经省农村土地制度改革试点工作领导小组审议批复。

二是明确任务分工。为集中精力攻坚克难，力争改革率先突破，2016年5月6日，召开了义乌市农村宅基地制度改革试点推进会，提出“二季度试点，三季度出成果，四季度全面铺开”的整体工作安排。

5月19日，义乌市政府印发2016年度义乌市农村宅基地制度改革试点任务分工方案，细化了各项试点任务、工作目标和责任单位，在全市范围内选择38个农村分类推进试点，在宅基地的取得、抵押、流转、有偿使用、自愿退出、历史遗留问题处理、民主管理七方面开展创新制度供给的实践探索。

三是积极探索农民住房抵押贷款。2015年12月28日，全国人大常委会授权义乌等59个试点单位允许以农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押贷款。当日，义乌市不动产登记中心即办理了首宗农民住房抵押登记，依法成功发放全国农村宅基地抵押贷款第一单。目前，全市范围内共安排108个银行营业网点开展业务办理，农房抵押贷款工作逐步进入常态化。

四是加快开展宅基地有偿退出。学习借鉴重庆“地票”经验，探索浙江“集地券”管理制度，将农村零星建设用地复垦后折算为建设用地指标，形成“集地券”，用于城镇建设。目前，选定的城西街道毛店桥头村试点项目已完成各项前期工作，后宅街道山塘村和馒头山自然村、北苑街道青溪村拟纳入试点，正进行基本情况摸底。

五是加快不动产确权颁证。义乌2015年在浙江省率先将农村住房纳入不动产统一登记体系，将住建、农业、林业等部门相关不动产登记职责划入国土局，理顺登记职能，明确登记办法，扎实推进农村住房确权登记发证工作。至2016年5月末，全市颁发不动产权证书证明32370本，其中不动产证书14563本，不动产登记证明17807本，为下一步农民住房抵押、流转奠定基础。

六是积极推进城乡新社区集聚

建设。2013年义乌市开始实施《城乡新社区集聚建设实施办法》，中心城区规划范围内村庄实行多村联建，采用高层公寓加产业用房等多种形式置换，编制城乡一体的新社区集聚规划，共规划集聚新社区55个。农户集聚对象享受城镇居民养老、医疗、就业等保险。2014年出台《义乌市城乡新社区集聚建设实施细则》《义乌市城乡新社区集聚建设置换权益交易办法（试行）》，2015年出台《关于深入推进城乡新社区集聚建设工作的若干意见》《义乌市农村产权交易管理办法（试行）》等相关配套政策。2016年3月底，义乌市人大常委会通过了《关于深化城乡新社区集聚建设的决定》，进一步明确今后义乌市城镇新规划建设用地红线范围内，经科学规划、合理确定的实施城乡新社区集聚建设新政策的村（居），不再实施低层（多层）垂直房模式的农房改造。5月底出台《义乌市城乡新社区集聚建设置换权益质押登记试行办法》，并在抓紧拟订《货币化补偿安置凭证管理办法》。分房安置有序推进，稠江街道下沿塘村、佛堂镇湖滨村、北苑前洪村、苏溪东殿前村被确定为全市城乡新社区集聚建设试点村，其中稠江街道下沿塘村和佛堂镇湖滨村正在进行分房工作，北苑前洪村、苏溪东殿前村正在组织报名。

项目建设进展顺利，目前全市在建集聚高层项目7个，可安置面积为151.8万平方米；在建配套产业用房项目6个，总建筑面积为78万平方米。预期可安置农户1.44万人。

创新行政管理体制

培育小城市和中心镇。义乌市分别成立了工作协调小组，定期召开协调会议，研究、解决小城市培育试点、省级中心镇发展中的重大问题。在财税保障、用地指标安排、重点项目申报、机构设置、人员编制等方面对小城市试点佛堂镇给予倾斜。着力推进扩权强镇体制改革。2009—2013年间，先后4次赋予镇街涉及18个行政机关的经济社会管理权限。2015年，再次向3个省级中心镇下放经济和社会管理事项83项。

创新推进综合行政执法体制改革。将水务、农业、建设部门等19个部门的2163项行政处罚职权划转给市综合行政执法局行使，并进行了相应机构和编制调整，同时在佛堂镇开展“小区域大综合”执法试点，有效提高行政执法效率。目前已制定了《义乌市全面推进综合行政执法工作实施方案》并上报省编办审批。

建立完善“四单一网”动态调整机制。制定了《义乌市人民



政府部门职责管理办法》，拟定了《义乌市政府部门权力清单管理办法》，权力清单、负面清单、责任清单、专项资金清单四张清单已通过全省统一的政务服务网公布。2015年12月完成镇街权力清单事项库建设，共梳理公布镇街权力事项131项，街道权力清单67项。2016年初，下发《关于印发深化权力清单责任清单工作实施意见的通知》，明确具体工作任务、部门职责分工及时间进度安排，确定佛堂、北苑为工作试点。4月底完成编制镇街权力清单责任清单并在浙江政务服务网公开。梳理编制乡镇权力清单131项，街道权力清单67项；梳理部门主要职责11项，具体工作事项87项，2016年重点工作、职责边界9项，事中事后监管制度20项，基本公共服务事项22项，其他公共服务事项8项。镇街、部门2016年重点工作目标，部门基本服务目录也同步在浙江政务服务网公布。

推进政府机构改革。政府部门由原来的30个精简至26个（含特设机构1个），精简率达13.3%，7个常设临时机构不再保留，制定出台《义乌市政府职能转变任务分工方案》。深化商事登记制度改革，率先在全省实施“五证合一”、“一照一码”，并具备二维码等查询功能。深化行政复议体制改革，设立行政复议局。有序放开市场准入和

数量管控，出租车行业改革引起全国反响。同时，义乌市在交通、规划、电商和港务管理等领域推行了公务员聘任制试点。

义乌新型城镇化过程中存在的问题

义乌新型城镇化成效突出，但是也存在以下几个方面的问题：

一是公共服务力量配置与城镇化实际需要存在较大差距。义乌建成区已近110平方公里、常住人口超过220万，预计2030年达到260万，已达到国务院发布的大城市规模标准，但义乌现在的行政级别仍然为县级市。2015年义乌实现出口338.6亿美元，达到浙江省的1/8；每年入境外商近50万人次，办理的外商签证和居留许可数超过杭州市和宁波市的总和。义乌有700多家金融及类金融机构，但监管力量仅为银监办事处；义乌反恐任务繁重，但反恐力量受行政级别等制约明显；年火警接警量已超过丽水、衢州、舟山地级市，部分时段与湖州、台州相当，虽然设立了消防支队，但人员编制不能满足工作需要；受制于行政级别限制，国际贸易发展迫切需要的仲裁委等无法设立，客流众多但高铁票额有限。

二是要素资源配置与城镇化进程不相适应。在土地要素方面，义乌每年新增建设用地规模约4000亩，但自身土地后备资源十分匮乏，用地紧张问题突出。由于外来人口大量流入（为本地常住人口的2倍），教育、医疗、保障性住房等城市公共服务设施建设和社会事业发展的压力巨大，负担过重。在资金要素方面，近年来义乌市在流动人口教育、公共卫生、公共治

安、就业培训、公交补贴等方面财政投入超过20亿元，尽管义乌财政条件尚可，但压力也不小。义乌的城镇化试点具有十分鲜明的时代性——外来人口数量是本地人口的2倍多、三大产业比重中第三产业大，但相关配套资源不够，明显的“小马拉大车”。

三是城市基础设施规划建设标准滞后于城镇化进程。当前指导城镇规划建设的不少标准过低，未充分考虑地区发展差异等因素，导致基层城镇化规划设计先天不足。

推进义乌新型城镇化建设的建议

根据各地差异，优化行政资源配置。支持义乌深化行政管理体制改革，支持打破行政级别等制约，根据经济社会发展需要，考虑城镇实有人口和管理任务等因素，合理配置基层机构、编制等行政资源。

构建城镇化综合成本分担机制，完善对城镇化快速发展、集聚流动人口较多地区的财政转移支付制度，建立“费随人走”机制；实行重要资源和配套设施的部分国家统筹和跨区域调配（如根据农民工自愿原则，将个人所占家庭承包经营土地及宅基地交还村集体作为当地基本农田，而将土地指标等带入流入地城市；或除经常性建设用地指标外，由国家保障重点流入地专项建设用地指标。

借鉴发达国家和先进城市经验，充分考虑地区差异和经济社会发展前瞻性，完善与城镇化关联度较大的交通、城市道路、停车泊位、公共设施配备等相关规划建设标准体系。

（张利 摘编）



钱江起风潮 小镇领风骚

——浙江省全面推进特色小镇创建综述

■ 常晓华 屈凌燕 王 政

【编者按】 特色小镇一头连着城市，一头连着农村，非镇非区，并非行政区划单元，也不是产业园区，而是相对独立于市区，有明确产业定位、文化内涵、旅游特色和一定社区功能的发展空间平台。国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）表示，对特色小城镇健康发展问题，结合国家“十三五”规划编制和新型城镇化建设，会同有关部门从加强规划引领、政策扶持、宣传推广等方面开展了一系列工作。从近年来浙江、贵州等地开展特色小镇建设的实践和经验来看，特色小镇建设在推进我国城乡一体化进程中已经显现出十分重要的地位和作用。有鉴于此，国家发改委提出，今年将选择1000个左右条件较好的小城镇，积极引导扶持发展为专业特色镇。

在特色小镇的创建中，浙江大步走在前列，做出了大量实例，积累了丰富经验。新华社记者通过实地走访浙江的特色小镇，用大量翔实、生动的材料，清晰阐释了特色小镇是什么，以及它背后的理念和运作方式。本刊全文选登这篇文章，供各地参考、借鉴。



特色小镇的浙江范本。

以梦想小镇、云栖小镇为代表的一批特色小镇，形态各异、特色鲜明，成为浙江省经济转型升级进程中的新亮点、新律动，被看作是供给侧结构性改革的有益探索，是处理好政府和市场关系的新模式，引发全国关注。

特色小镇的内涵到底是什么？创建的理念和做法哪些方面值得借鉴？记者走访浙江特色小镇创建一线，探究特色小镇的历史渊源、运行机制、发展理念，感受浙江省适应和引领经济新常态的新探索。

特色小镇：“非镇非区”，“块状经济”的升级版

张焱是杭州铜米互联网金融服务有限公司创始人，在他的印象里，办企业有纷繁复杂的手续。但是入驻梦想小镇后，他感受到了巨大变化，各种手续都有绿色通道，每个公司还有专人对接辅导。“法律事务、工商手续、劳务招聘、场地租赁……就连‘老大难’的融资，都变得简单了。”张焱说。

新型的众创空间、创业青年的梦想社区、巨型的孵化器……在杭州市余杭区仓前镇，刚刚建成一年的梦想小镇拥有神奇的魔力，让年轻创客、投资大咖纷至沓来。

位于丽水瓯江风情旅游度假区内的“古堰画乡小镇”，没有高楼大厦，有的是自然风光和艺术氛



围，大量画家和摄影爱好者来此写生、创作，随之而来的住宿和餐饮需求促使当地村民发展出高端民宿经济。

自2015年1月21日浙江省委省政府提出创建特色小镇战略一年多来，一个个各具特色的小镇如同漫天繁星散落在浙江大地上，成为加快产业转型升级的新载体，引发全国关注。

浙江省委书记夏宝龙在与记者座谈时强调，特色小镇“非镇非区”，不是行政区划单元上的一个镇，也不是产业园区的一个区，而是按照“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，聚焦浙江信息经济、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备七大新兴产业，融合产业、文化、旅游、社区功能的创新创业发展平台。

他认为，特色小镇在浙江出现有深厚的理论和实践基础，首先是“八八战略”中的浙江优势论，民营经济发达，创业创新勃发，山水资源充沛；其次是市场经济“浙江实践”，积累了诸多民间资本、市场主体发展经验。

当这些条件遇到国外特色小镇实践的“催化”，“浙江版本”的特色小镇创建破茧而出。

“特色小镇的灵感来自于国外的特色小镇，如瑞士的达沃斯小镇、美国的格林威治对冲基金小镇、法国的普罗旺斯小镇，产业富有特色，文化独具韵味，生态充满魅力，对浙江优化生产力布局颇有启迪。”浙江省发展和改革委员会（以下简称浙江省发改委）副主任翁建荣说。

从历史渊源看，特色小镇的提出，源于浙江“块状经济”和区域特色产业30多年的实践。但这些创

造过辉煌的“块状经济”，一度落入层次低、结构散、创新弱、品牌小的窠臼，如何变叠加为嵌入、变重量到重质、变模仿为创新，需要突破性的力量来冲击。

跳出旧体制，打造新载体，特色小镇扑面而来。浙江省省长李强说：“规划建设特色小镇是具有历史传承、符合发展规律、切合浙江实际的重大决策和行政创新。”

小镇创建坚持市场主导，杜绝“千镇一面”

独特的市场化运作机制是浙江特色小镇持续良性运行的保障。根据浙江省人民政府《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》，特色小镇用创建制代替审批制，彻底改变“争个帽子睡大觉”的旧风气。

建设上采用“政府引导、企业主体、市场化运作”的机制，坚持“达标了才命名，给财税和土地等政策，不达标不命名，不给政策”。有奖有罚，扶持政策灵活有力，避免以往经济开发区“一哄而上”的发展模式。

从目前已经创建的浙江省级特色小镇来看，运作良好的都是市场化操作较好的小镇。如嘉善的巧克力甜蜜小镇、常山的赏石小镇等，依托企业投资，形成产业与旅游的深度融合，带动上下游多个产业发展，实现收益上的“乘数效应”。

特色是小镇的核心元素，产业特色是重中之重。找准特色、凸显特色、放大特色，是小镇建设的关键所在。每个特色小镇都紧扣七大产业和历史经典产业，主攻最有基础、最有优势的特色产业，不能“千镇一面”、同质竞争。

即便主攻同一产业，也要差异



定位、细分领域、错位发展，不能丧失独特性。比如，云栖小镇、梦想小镇都是信息经济特色小镇，但云栖小镇以发展大数据、云计算为特色，而梦想小镇主攻“互联网创业+风险投资”为特色。

浙江省委政策研究室研究员于新东认为，找准特色要避免两种倾向，一是舍近求远、崇洋媚外和生搬硬套，没有产业基础，硬招商引资；二是选择性“失明”，以为当地无特色可寻、可挖掘。他说“属于小镇自己的山水风光、风俗人情、土特产品、镇街小巷、独特经济、个性产业、人文历史皆可为特色。”

“产城人文”一体，江南韵味十足

浙江特色小镇的形态“小而美”，是城乡之间的诗意联结，是“产城人文”一体的复合载体。

“骨架小”——规划面积一般控制在3平方公里左右，建设面积一般控制在1平方公里左右；“颜值高”——所有特色小镇都要建成3A级以上景区，其中旅游类特色小镇要按照5A级景区标准建设。

龙泉青瓷小镇建筑低密度、低容积率，小镇在保留原汁原味的自然风貌基础上，让回归自然、田园生活不再遥远。诸暨大唐袜业小镇现代感十足，以天然石材为主基调的小镇简洁现代，建筑物由一条名

叫“美丽街”的沥青小道连接为有机整体。

特色小镇是改革创新的产物，也是承接、推进改革的平台。浙江省明确，特色小镇的定位是综合改革试验区——凡是国家的改革试点，特色小镇优先上报；凡是国家和省里先行先试的改革试点，特色小镇优先实施；凡是符合法律要求的改革，允许特色小镇先行突破。

特色小镇既承载历史，又面向未来，是产业的文化遗产平台。文化是每个特色小镇的“内核”，文化基因植入产业发展全过程。

传承历史的小镇并不是被动发展或是纯粹的“博物馆”，如茶叶、丝绸、黄酒等小镇，既挖掘千年历史文化积淀，延续历史文化根脉，传承工艺文化精髓，又引领该产业创新发展，为传统产业注入新活力。

在经济新常态下，浙江利用自身的信息经济、块状经济、山水资源、历史人文等独特优势，加快创建一批特色小镇，这不仅符合经济社会发展规律，而且有利于破解经济结构转化和动力转换的现实难题，是浙江适应和引领经济新常态的新探索，使得浙江人“敢为人先，特别能创业”的精神再次喷涌而出。据统计，首批37个省级特色小镇2015年新开工建设项目431个，完成固定资产投资额480亿元，新入驻企业3300家。

小镇缘何引力足？有效投资新引擎

在中国化妆品生产基地湖州，春节刚过，建设中的美妆小镇吸引了好几批客人，几家韩国企业专程前来洽谈合作。“为什么大家愿意来？因为美妆小镇特色鲜明，就是要做中国的格拉斯——在浪漫之都法国，格拉斯小镇因为香水制造而闻名于世，未来美妆小镇将以美妆产业崛起。”美妆小镇“镇长”、湖州市吴兴区埭溪镇党委书记朱建忠说。

这个规划总面积3.28平方公里的小镇，设定的蓝图是依托化妆品这一时尚产业，引进国际高端化妆品产业及配套项目，打造以化妆品生产为主导的全产业链，实现中国美妆产业集聚中心、中国美妆文化体验中心、国际时尚美妆博览中心三大目标定位。

特色小镇正成为推进项目建设、拉动有效投资的新引擎。据统计，首批37个特色小镇吸引了3300多家企业，完成投资480亿元，有5个小镇投资已经超过20亿元。

在杭州钱塘江畔玉皇山南麓，一个服务于“双创”项目、遨游资本海洋的基金小镇已初具规模。一年多来，小镇累计入驻各类私募投资机构400余家，包括敦和资产、财通资管、赛伯乐投资等一批行业龙头企业，管理资产规模超过2000亿元。

浙江赛伯乐投资管理有限公司总裁陈斌从硅谷回到玉皇山南落户，就是看中了基金小镇的集聚效应。短短几年，他那栋中式庭院风格写字楼的周围，入驻了大量银行、私募、资管、期货等金融机构。

行走在浙江大地，一个个产业特色鲜明、人文气息浓厚、生态环境优美、多功能叠加融合、体制机制灵活的美丽小镇正在深刻改变浙江的经济社会发展格局，推动新常态下的浙江发展保持中高速、迈向中高端。

小镇为何能量大？转型升级新抓手

随着特色小镇的创建逐步深入，各地对用特色小镇提升改造传统产业的认识高度一致，努力引进新技术、融入新功能来促进产业转型升级。

制袜业是浙江诸暨大唐镇的支柱产业，产量占到全国的70%，然而缺乏品牌和核心技术，附加值、溢价在设计、销售等环节被国外企业赚取。袜艺小镇正让这一切出现改变。大唐镇一年时间关停了一半的袜业作坊，袜业的产量出现了几十年来的首次下降，但设计、品牌、电商快速发展。

记者走访发现，尽管规划中的袜艺小镇有不少建设项目，但对袜艺小镇创建来说，更多的是“软创建”——提升产业层次、提高竞争力、集聚高端要素。大唐镇党委书记徐洪说：“袜艺小镇的核心是集聚自主设计、机器换人、技术创新。”

数据显示，仅仅一年，37个特色小镇新增税收21.3亿元，有29个小镇与196所高校、省级以上科研院所开展了技术合作，央企、外企、民企等纷纷主动来对接，特色

小镇产业转型升级能力不断增强。

家住杭州余杭仓前镇的周名博看着梦想小镇的崛起，也感受到了这个小镇的巨大能量，因为小镇建设、创客集聚，小镇周边原来脏乱差的城乡接合部变成了环境宜人的绿道、公园。

走进梦想小镇，你会发现，城乡融合、人文荟萃、生活宜居，不过是随着其对接互联网创业自然而来的结果。

梦想小镇规划面积3平方公里，锁定互联网创业和天使基金两大产业，致力于成为世界级的互联网创业高地。截至目前，梦想小镇入驻创业项目500余个，活跃着4000多名创业者。

黄酒小镇、龙坞茶镇、丝绸小镇、湖笔小镇……当特色小镇遇上江南韵味十足的历史经典产业，其厚重、醇香流淌在小镇的角角落落，而其融入现代的体验、溯源、参观等多方位元素，让这些经典产业辉煌再现。

这些创建中的特色小镇，既是一个个产业创新升级的发动机，又是一个个开放共享的众创空间；既处处展现江南大地的秀美风光，又浸透着浓浓的人文气息；既集聚了人才、资本、技术等高端要素，又能让这些要素充分协调产生“化学反应”，释放创新动能。

小镇刚起步，如何实现“小而久”

“未来的浙江大地，特色小镇就像藤上的南瓜，游走一圈可领略江南特有的产业、文化、历史风味。”浙江省发改委主任谢力群说。

衢州常山县赏石小镇的“观赏石”闻名遐迩。投资方世纪龙腾控

股集团有限公司负责人杨伟航告诉记者：“我们看到了从‘卖石头’转为‘卖文化’过程中的商机，准备投资30亿元打造赏石小镇，目前已到位资金3亿元。”

“特色小镇建设，一定要调动企业的积极性，小镇的蓝图一提出来，企业就找上门来了。”浙江省发改委副主任翁建荣说。

浙江省省长李强认为，特色小镇要成为各项改革的创新的“试验田”，政府最要紧的就是要做好“制度供给”，让资本、技术和信息更好地弥漫在这个空间的空气里。

尽管特色小镇规划建设开局良好，但因为启动才一年多、刚开了个头。浙江对特色小镇创建的薄弱环节有清醒的认识：有些规划质量层次不高；有些建设进度差距较大；有些产业层次有待提高；有些形象特征不够明显。

“特色小镇的框架已经拉开，理念已经明确，接下来就是抓落实、促推进，努力使特色小镇从品牌变成王牌。”谢力群说。特色小镇创建将继续围绕这些问题有针对性地展开：显内涵、促投资、强创新、重示范。

一个个忙碌的施工现场，一幅幅产城人文交融的蓝图，一座座山水相依的静谧景区……穿梭在浙江的特色小镇，记者感受到强劲的生机与活力。特色小镇正成为浙江创新发展的新平台、促进经济转型升级的新载体、破解城乡二元的新举措。



浙江特色工业设计示范基地。



“彝人古镇”，昆明的后花园

——让世界倾听彝人的声音

■ 文/图 本刊记者 程兴瑞

筑者：融古今为至境

“彝人古镇”为彝族文化走出楚雄、走出云南，搭建了一个重要的传承、推广平台，实现了文化与经济的成功嫁接。同时，“彝人古镇”的落成，丰富了滇西旅游黄金线原有的格局。

“彝人古镇”地处滇中腹地，座落在群山环绕、气候宜人、风光秀丽、民族风情浓郁独特的全国两个彝族自治州之一的楚雄彝族自治州首府楚雄市。楚雄素有“省垣门户，迤西咽喉”之称，是云南入川的北大门，是省会昆明通往滇西大理、丽江、香格里拉和腾冲、瑞丽黄金旅游线的重要连接点，也是昆明通往南亚和西亚各国的交通要塞。

“彝人古镇”是伟光汇通旅游文化投资有限公司（以下简称伟光汇通）在3161亩荒地上，用近5年时间，总投资32亿元打造的100万平方米特色小镇。超大的仿古建筑群以彝族人的生活、起居、风俗文化为基础进行规划设计，以彝族古典民居为主题风格，延续了原德江城的古风遗韵，故称“彝人古镇”，再现了南宋时期的繁华印象。

也许，在以往的建筑风格中，

都可能受限于当时地域文化和时代文化的影响，难以突破单一的格局。但“彝人古镇”不受时代和地域的束缚，拓展思路、博采众长，在继承民族传统的基础上大胆创新。“彝人古镇”集聚了云、贵、川等地彝族高档民居的经典，同时又汲取了大理古城、丽江古城、江南水乡等园林的精华，穿越唐、宋、元、明、清的时空，综合东、西、南、北、中的格局。建

筑形态以三层楼房为主，以大大小小的四合院组成围合，设计的错落有致。既突出了中国传统文化内向聚集的内涵，又体现了上下有序、团结一致的儒家思想。古镇之中时而亭台楼榭，时而小桥流水；这方古朴典雅，那方又现代时尚。漫步古镇，你会真正感受到中国民居建筑之大成。

“彝人古镇”由许多特色板块组成。“水源广场”取水是生命之源的意象，让你感知到生生不息、源源不断的自然能量把你包围，展示了独特的彝族水文化；“梅葛广场”则通过雕塑形式，再现了彝族创世史诗《梅葛》以及彝族先民用太阳历计时的文化精髓，让你仿佛穿越了几千年；“桃花溪”的碧水溪流贯穿古镇，各式石桥、栏杆、水景重现了彝族古老的对歌趣事，

让你产生无限的遐想。

根据（宋）大理国德江城的标志性建筑仿造的“望江楼”内，到处皆是荟萃楹联和精品书画，登高远眺，让你真有一览众山小的胸襟；“古戏台”又名彝风园，彝族原生态的歌舞、毕摩特技及饮食文化在这里热闹非凡；“咪依鲁广场”上的塑像正讲述《咪依鲁》的传说，再现了彝族人民的勇敢、机智、不畏强暴。彝人部落村、土司府、雕楼、风雨亭、德江城、大小牌坊、毕摩广场、高氏相府、德慧寺、庙会广场、火塘会广场等特色板块，则从不同的角度丰富和诠释着滇中彝人的生活与文化。

总之，各种板块组成的这一极具特色的“彝人古镇”，从建筑风格、文化内涵、思想理念及人文情怀，无不彰显出打造者细腻儒雅的

思维、开拓创新的理念以及人性关怀的设计内涵。集中展示了我国西南地区滇、川、黔、桂四省、区各民族建筑文化，真可谓“古典民居博物馆”。将彝族原生态文化迁进“彝人古镇”，让历史文化和现代气息相融，集中表达了“彝人古镇”的唯一性。

彝族文化走出楚雄、走出云南，“彝人古镇”搭建了一个重要的传承、推广平台。同时，“彝人古镇”的落成，丰富了滇西旅游黄金线原有的格局，成为云南省30个文化产业建设重点项目之一、国家级文化产业示范基地，游客游云南必到之处。“彝人古镇”也是融特色建筑、民族文化、生态旅游为一体的特色小镇，真正实现了文化与经济嫁接，成功打造出“产镇融合”完整的产业链。

创城：兴古镇唯运营

“彝人古镇”融汇古今精髓，将建城与运营合而为一，创造着更为深厚的城之意境。“彝人古镇”独有的文化旅游古镇产业模式，不仅在文化旅游产业中开辟了一个全新的领域，也为中国新型城镇化之路提供了一个具有广阔前景的全新发展模式。

2014年，我国经济进入新的拐点，随着世界经济下滑及互联网的冲击，传统企业、商贸、矿产资源行业面临的经济形势更趋复杂。但

同时，机遇与挑战并存，中国正在迎来新一轮产业发展的黄金时期。有学者论断，在下一个十年，企业如果错过了文旅产业，必将错过一

个时代！

伟光汇通已经在文化旅游、古镇开发运营上耕耘了近11年，积累了大量的开发经验。先后成功开



发运营了“彝人古镇”、滦州古城、田州古城、西河印象、永定老街等项目，目前正在开发定远古城、零陵古城、沂州古城、郟国古城以及北京、天津、长沙、惠州等地的文化旅游项目。伟光汇通认为，旅游业的发展越来越与文化紧密结合，体验变得更加重要，文化诉求更加明显；旅游不仅仅是为满足个体休闲或猎奇而存在，而是正在成为常态生活方式的一部分；随着休闲游、体验游、深度游等多种旅游方式的出现，传统的旅游景区已很难满足游客的需求。而“彝人古镇”的先进理念和精准的定位，已经成为一种扩展旅游方式的好载体。

“彝人古镇”与传统地产开发相比，核心差异主要体现在商业和旅游两大体系的融合与完善上。古镇从选址到品牌形象的树立，通过商业与旅游的无缝对接，实现人流的集聚与商业价值的发挥，从而带动区域价值的提升。

彝族是中国少数民族中有文字、历法和独特传统文化的民族之一。彝族历史人文资源十分丰富，博大精深，在语言和文字方面的种类就有十种之多，用彝族文字写下的文献浩如烟海，内容涉及政治、经济、宗教、天文、艺术等。十月

太阳历、虎宇宙观、万物雌雄观、毕摩画、毕摩经、史诗《梅葛》等对人类的科学史、思维史产生过重大影响。彝族支系多达50多个，每个支系的建筑文化、宗教文化、服饰文化、歌舞文化、民俗文化、节日文化的内容，在“彝人古镇”都显得相得益彰，相映生辉。

伟光汇通敏锐的商业洞察力和独特的创造力，让“彝人古镇”继大理、丽江、香格里拉等享誉海内外的旅游景区之后，上位成为又一重要的滇西景点，吸引了国内各大旅行社的目光，目前已有300多家旅行社签约“彝人古镇”旅游公司，把“彝人古镇”列入滇西旅游的站点。

每天都有数百人的旅游团队进入古镇观赏、体验。在身着民族服装的彝家美丽女导游引领下，游客们沿威楚大道进入古镇，饶有兴致地听导游讲解，并好奇地不时提问。

原生态的村落里布置了民居、打谷场、姑娘房、土主庙、村落广场等生活环境，并通过碾米、磨面、纺织、刺绣、婚礼等活动展示彝族原生态生活文化。在“彝家公社”，琳琅满目的彝族旅游商品吸引着游客，商铺挤得水泄不通；在“古戏台”，彝家深情的拦门

酒，让游客们深深感受到彝人的真情与好客；毕摩踩火红的铁犁头绝技，让游客们个个目瞪口呆；

“马帮雕塑”仿佛让游人耳畔响起了楚雄盐马古道和茶马古道的马队铃声；“梅葛广场”婉转悠扬的云南花灯演唱，也吸引了大批游客驻足观赏。

“彝人古镇”的美征服了所有的旅游者。游览古镇后，很多旅客说，没来之前，谁也想不到楚雄会有这么一个美轮美奂的景区，真令人流连忘返。

据介绍，截止目前，入驻“彝人古镇”的商户已近千家，常住人口3500户2万多人，外籍人员200多人，日均接待游客3万人次，提供就业岗位2万余个。景区有大小客栈100多家、五星级酒店2家，能同时接待5000多名游客入住。景区从2007年开放至2015年，9年间共接待游客5200万人次，旅游商业年产值达40亿元以上。“彝人古镇”荣膺国家4A级旅游景区，获得“中国最美十大主题公园”殊荣，被上海大世界吉尼斯评为“规模最大的新建仿古镇”，并与丽江古城、大理古城一起成为2011年《福布斯》城市古典商业街区联盟16家首批成员，2014年被文化部评为“文化旅游产业示范基地”。



居者：充实而更幸福

“现在我们‘彝人古镇’，景色又美，去处也多，来这里观光旅游的人越来越多了。我们彝族绣的这些衣服，原以为山里货拿不出手，现在放到这里非常受游客欢迎”。

一个地方或者一个民族的文化，实际上是一种生活文化。正如艺术源于生活而高于生活，体验式旅游休闲度假也正是源于传统而高于传统，源于民族传统又有所提升，才能满足旅游市场需求。挖掘地缘历史、文化，是打造旅游古镇的一种手段。只有充分发掘和利用地方的传统文化、民俗传统、生态环境、自然景观及非物质文化遗产资源，才能创造独一无二的核心竞争力。

旅游文化重在做故事，讲故事，听故事。每个人心中都有一个家园梦，这是典型的中国人情怀。把文化情怀有机融合到项目当中去，就增加了项目无形的附加值。文旅产业更要与健康产业相结合，做出具有生态感并能够让人享受心灵愉悦、感受健康生活的产品和服务，让更多人得到身心平衡、天人合一的享受；让来到古镇的游客，犹如来到自己儿时的故乡；让那些承载了太多回忆的精神归宿，获得更多的体验；让游客在古镇能看、能玩、能记住，感觉不虚此行；让居住在这里的人们找到

幸福感和存在感。

伟光汇通作为一家有着20年发展历程的集团化企业，自创建伊始，一直坚持以用活用足国家和地方政策为工作策略，以“为城市创造价值、为员工创造平台、为股东创造财富、为社会创造效益”为企业使命。

“彝人古镇”有今天的繁华和兴盛，最骄傲的当属居住在这里的居民，他们交口称赞古镇建造者的善良和智慧。一位彝族朋友告诉记者：“古镇的建造者为我们彝人做了一件了不起的事。我知道建古镇的老板是我们当地人，他是一个热爱家乡的人，很有眼界和气魄。”

记者与一个店铺的女老板聊家常：“以前这里是什么样？”

“以前这里是一片荒滩，政府准备建个农贸市场。农贸市场都动工了，却又停下来一段时间，最后改建成古镇了。想想好可怕，要是建成农贸市场，现在这里是什么样子，想都不敢想。”

“为什么不敢想，建成农贸市场不也很好吗？”记者问。

“你看看我们现在的古镇，再

想想农贸市场，是不是一个天上一个地下？”女老板笑着说。

“你以前做什么？”记者追问。

“几乎没什么可做的，大多时间就是打打牌，和朋友聊聊天什么的。”

“以前不用工作，没压力，是不是也挺好？”

“不能说没压力，总要吃，要有事做。现在有了‘彝人古镇’，景色又美，去处也多，来这里观光旅游的人越来越多了。我们彝族绣的这些衣服，原来以为在大山深处拿不出手，现在放到这里非常受游客欢迎。”

不仅古镇的居民过上了安居乐业的生活，就连周边的彝族老乡，每天吃完晚饭后，都会带着他们的三弦来古镇跳舞，引得许多游客围观。他们的生活质量提高了，日子过得有滋有味。

以前，楚雄市区的老百姓休闲场所就是一个市政广场，晚上只能出去遛遛狗、打打牌。现在不一样了，谁家里来个亲戚朋友，都要带到“彝人古镇”转一转，看一看。

“彝人古镇”已成为楚雄州一张骄



傲的旅游名片。

“彝人古镇”平地建城，并非一帆风顺。建成之初，由于名气不大，人流量小，曾有很长一段亏损期，但古镇的开发商没有放弃，自信投资正确。通过公司全体人员的努力，2010年，“彝人古镇”终于

从亏损转向盈利。可以说，没有建造者执着的坚守和再投入，就没有现在繁华的“彝人古镇”。

“彝人古镇”是伟光汇通的一个文化地产项目。按理说，古镇建设完成，地产卖掉，伟光汇通完全可以携款撤离。但他们没有走，

而是继续加大投入。伟光汇通古镇运营管理有限公司副总经理赵春琼说：“我们不仅决心把‘彝人古镇’建成，还决心要让它云南、中国的旅游界生根发芽，直到枝繁叶茂。这是我们伟光汇通人的使命和责任。”



使命：让城市更中国

“中国的城市就应该有中国的风貌，要探索出一条以打造中国文化旅游古镇振兴城市的发展之路，让民族文化重归故里，让文化旅游成为滋养城市的大产业，真正实现留得住青山绿水，记得住乡愁。”

2009年以来，国务院相继出台了《文化产业振兴规划》和《关于加快发展旅游业的意见》，标志着文化旅游产业成为国家战略性新兴产业。

2016年6月，云南省提出通过企业间股权合作、政府和社会资本合作（PPP）、新型城镇化及旅游+文化+互联网+资本市场、文化+旅

游+城镇化等多元模式，推进旅游文化项目建设，促进云南旅游文化产业向高端化、国际化、特色化方向发展。

伟光汇通这家从旅游大省云南走向全国的企业，带着天然的文旅基因，正在成为开发运营经验丰富、能力强大的文旅产业平台的

搭建者，运营理念先进、开发运营体系完备的中国文化旅游古镇运营专家。他们秉承“挖掘地缘历史、改善旅游生态、打造文化古镇、传承历史文脉、提升城市形象”的理念，将旅游产业和文化产业有机整合，探索出一条可持续发展的文化旅游运营新模式。伟光汇通提出

“让城市更中国”的理念，以此作为企业的使命。

伟光汇通在“彝人古镇”里打造“彝人部落”时始终秉承这一理念，让“彝人部落”展示出原生态彝族文化风情，并成为“彝人古镇”里最重要的主题公园之一。部落里的居民，是从彝族聚居地请来的彝族村民。将彝族原生态的建筑文化、村落文化、毕摩文化、彝绣馆、豆腐房、姑娘房、市井文化，通过实景、实物、真人展示，让八方游客体验和感受原汁原味的古老中国的特色文化。

在这里，你可以走进“姑娘房”，了解彝族青年的恋爱方式；你可以“触摸”毕摩文化，感受彝族宗教文化的神秘。每晚必演的一台展示彝族精品文化的歌舞晚会——“彝乡恋歌”。晚会的舞台、灯光、音响效果震撼，舞台场景布置恢宏大气，通过“天天长街宴，夜夜火把节”的方式尽显中国彝族风情。

彝族是一个“尊左、尚黑”崇拜火的民族。因此彝乡恋歌在节目安排上特别设置了“多彩彝乡”和“火舞彝乡”两个部分。彝族文化精品经过重新编排包装后，加入流行互动元素，更能突出本地彝族文化特色和中国特色。

伟光汇通正在将多年的文旅产业发展经验进行再创新。择址城市中心推广“城市会客厅”系列项目，打造城市名片；携手政府及大型国企开发楚雄北片区国家级旅游度假区和天津蓟县市民农庄等文旅PPP示范项目，打造旅游目的地，实现文化旅游、生态农业、休闲娱乐、养老养生、创新创业等多产业融合，推进产城融合、城乡一体化和中国新型城镇化建设。在实现文

化旅游全产业链发展的同时，快速将伟光汇通的成功模式、经验和产品进行输出。通过提供业内领先的产品和服务，打造文化旅游的服务闭环生态系统，将伟光汇通发展成为中国文化旅游运营的旗帜。

伟光汇通董事长陆学伟是云南省楚雄州政协委员、河北省唐山市人大代表、云南省劳动模范和先进工作者，入选2014年度河北10大经济风云人物，带领伟光汇通荣获全国总工会颁发的五一劳动奖状。他敏锐地洞察到国家战略发展的大方向，积极投身于文化旅游产业。十余年来始终以创新发展的思维，大力推进中国特色新型城镇的发展，

并不断将中国文化旅游古镇开发运营的先进模式向全国推广。

作为中国文化旅游古镇开发运营企业的领军人物，陆学伟说：

“中国的城市就应该有中国的风貌。我们要探索出一条以打造中国文化旅游古镇振兴城市的发展之路，让民族文化重归故里，让文化旅游成为滋养城市的大产业，真正实现留得住青山绿水，记得住乡愁。”

从西南边陲的“彝人古镇”，到北方千年古城滦州古城，伟光汇通厚积深耕，布局华夏。它驰骋中华大地，一路砥砺前行，复苏悠久的历史名城，也镌刻下绚烂的文化诗篇。



“政府+市场” 临潼打破新型城镇化资金瓶颈

■ 本刊记者 张学军



新型城镇化钱从哪里来？这是困扰很多地方的大问题。

一个西北小城——西安市临潼区的金融创新经验可以给各地一个良好借鉴。

临潼，这个距西安直线距离不足20公里的小城，尽管拥有兵马俑、华清池、秦始皇陵等著名景区，但其乡村长期处于贫瘠状态，基础配套匮乏，地方财政困窘，被指“捧着金饭碗，喝着稀米粥”。穷则思变，临潼将目光投向了城镇化。然而，土地财政难以为继，社会资金参与热情不高，资金问题曾经让财政收入薄弱的临潼举步维艰。

“活人不能叫尿憋死”，临潼开创了“政府+市场”的发展模式，打破了资金瓶颈，解决了新型城镇化建设的一大难题。

2009年之前，人们去西安临潼，主要是去看兵马俑，游华清池，爬骊山，体味强秦盛唐，买一些简单的旅游纪念品。守着兵马俑、华清池的“金饭碗”，临潼人均年收入只有6000元，不足西安市平均水平的1/3。

为改变临潼的面貌，这一年，西安曲江新区管委会和临潼区政府达成协议，共同建设临潼国家级旅游休闲度假区。临潼度假区管委会请来澳大利亚PTW设计公司做整体规划，提出发展“水泉林园”绿色生态的理念。

危机逼出来的金融创新

临潼国家旅游休闲度假区筹备伊始，曲江新区管委会为临潼度假区提供了15亿元的启动资金。但之后不久，中央清理地方融资平台，突然叫停银行向地方融资平台贷款，已经开工的临潼国家度假区面临停工的危险。

在当时的情况下，要把临潼建设成为国家级度假区，不引入市场机制进行金融创新，就难以实现。

2009年8月，国家开发银行全资子公司国家开发银行金融公司（以下简称国开金融）成立，2个月后，曲江新区与国开金融签订了成立开元基金的合作备忘录。当年11月，开元基金成立，系中国首个城市发展基金。

国家开发银行看重新型城镇化的发展机遇，之所以成立国开金融，就是希望通过市场化的方式参与投资，与政府政策性银行区别开来。

2010年4月,由曲江新区和临潼区政府合作开发的临潼度假区正式奠基启动,开元基金投入10亿元,从市场层面介入临潼度假区的城市配套、区域规划和产业发展。此后,以开元基金为依托,曲江新区又从国家开发银行申请到45亿元城乡统筹专项贷款。

作为国内首个城市发展基金,开元基金改变了传统以项目为单元的融资模式。

在与开元基金的合作中,临潼度假区除了进行基础设施建设外,另一重点工作是促进产业发展。鉴于当地的资源适合发展旅游、商业、演艺等服务产业,临潼度假区提出了“绿色产业、绿色就业、绿色发展”的开发模式。

金融工具的杠杆效应和乘数效应

关于临潼度假区与开元基金的合作关系,临潼度假区负责人在接受媒体采访时用“空中部队”和“地面部队”来形容:基金在市场的风险把控方面作一些指导,包括项目的市场接受程度、未来发展前景等;临潼度假区主要做基础设施和产业发展,通过市场经营来盈利,并通过相互叠加达到效益最大化。

如该负责人所言,金融工具一旦进入项目运作,前半截是杠杆效应,后半截就是乘数效应了。

以开元基金为平台,通过运用财务杠杆,每年可以融通几倍以上的城市开发资金,这为西安市的重点项目建设、城市基础设施建设提供了强大的资金保障。



临潼度假区提出了“绿色产业、绿色就业、绿色发展”的开发模式。

开元基金的设立以及55亿元专项投贷资金落地临潼,不仅为临潼国家度假区“绿色城乡统筹全国重大示范工程”建设提供了强大的主导资金,也给予了临潼国家度假区一个长期的信用凭证,吸引了大批商业银行贷款和金融机构资金在随后几年陆续进入。

6年来,临潼国家度假区以信托、票据、贷款、股权等多种融资方式,累计获得了超100亿元的融资资金。

在融资过程中,临潼国家度假区也吸引了社会资本和专业团队参与相关的投资和管理,提高了资源整合效用。

2015年,临潼国家度假区调整融资结构,研究政策导向,积极与省市财政、国家政策性银行、商业银行、基金公司、证券公司等单位对接沟通,完成国开行棚户区(城中村)改造项目和农发行城镇化项目共计48亿元贷款审批,与兴业银行合作成立15亿元城乡统筹发展基金,获得国家第一批专项债券基金1.2亿元,获批全国水生态文明建设中央财政资金4000万元,为促进项目建设和推动区域长远发展提供了坚实的资金保障。

实践证明,“政府+市场”的城市融资模式,对推动区域发展效果显著。

曲江新区下一个重磅出击的项目——西安中央文化商务区(CCBD)也由开元基金主导投资。

CCBD项目规划占地面积3600亩,建设以文化、旅游、办公、商业、居住、休闲等复合型城市功能为基础的新型城市空间。按照“资源资本化、资本产业化、产业效益化、效益价值化”的投资运营模式,在国家开发银行的支持下,以开元城市发展(西安)基金为运营主体,实施市场化运作。

资金保障下的兴文、强旅、筑绿、富民工程

有钱好办事。6年来,临潼国家度假区完成了39公里一二级路网建设并通车,同步完成了起步区10平方公里内雨污水、给水、燃气、通信、电力等综合管网的敷设工作,配套绿化面积达73万平方米,极大转变了区域的生态、发

展、生活和投资环境。

芷阳广场、凤凰池生态谷、大唐华清城、鹦鹉寺公园、贾平凹文化艺术馆、北大光华管理学院西安分院、悦椿温泉酒店、西恩奥特莱斯、骊山新家园、芷阳新苑等一大批重点文化旅游、民生工程和公共配套项目相继建成，拉开了建设国际一流旅游目的地的序幕，也为当地新居民提供了大量的就业岗位。

招商引进了新加坡悦榕集团、日本亚童梦集团、北大光华管理学院、杭州绿城集团、华谊兄弟、上海绿地集团、首钢集团、北大医疗集团、西安高科集团等一大批国内外知名企业团体，深度开展了产业合作，走出了一条“产城融合”的发展之路。

以人为本，做好人的城镇化

新型城镇化以人为本，以人的城镇化为核心。临潼国家度假区竭诚做好新居民的安置工作，比如在安置区环境建设上充分考虑本地文化、生活等元素，内房装修采取高于西安市区安置房的标准，建安费和综合配套费用达到3500元/平方米以上，累计建设骊山新家园、芷阳新苑、秀岭新居三大新居民社区共计60多万平方米。

分批回迁新居民1933户，分配房屋3789套，并集中为“农转居”的新居民全额缴纳医保、农保等社会保险，社区服务中心、医院、幼儿园、中小学、超市、文化广场等公共服务和生活配套一应俱全，全方位满足新居民入住安置区的生活需求。

农民进城，乐业才能安居。临潼国家度假区专门成立就业培训中心，以绿色生态产业、旅游服务业为主要载体，通过“免费就业技能培训+免费职业技能鉴定考试+免费推荐就业”的培训模式，开展了大规模的保洁、保安、园艺、服务员、电工等技能培训工作，转变新居民思路，缩短城乡差距，促进新居民生产和生活方式的转变。

截至2015年底，分期、分专业的新居民技能培训8000多人次，组织入区企业专项招聘40多场，解决当地就业人数2600余人，回迁的新

居民人均年收入已基本达到建设初期2.6万元的既定目标。

临潼金融创新受到高层肯定

2016年5月16日，国家发改委举办“供给侧结构性改革视角下的城乡要素高效配置”交流座谈会。来自重庆、广东深圳、天津东丽、云南红河、重庆巴南、浙江桐庐、河北衡水、陕西西安临潼度假区、浙江乐清、贵州湄潭、国开金融的相关负责人参加会议，从城乡要素配置的各个角度，介绍新型城镇化实践举措和取得的成效及经验。

座谈会上，临潼旅游投资集团副总经理刘蕾代表西安曲江新区作了题为《以金融创新推动绿色城乡统筹的临潼实践》的主题发言，对曲江新区主导的临潼度假区绿色城乡统筹的实践和成效，进行了经验交流和分享，得到了与会专家、学者和领导的高度肯定和认可。

国家发展和改革委员会副主任胡祖才在总结讲话中指出，西安临潼度假区依托市场化基金，积极进行投融资新模式探索，推动新型城镇化、人的城镇化建设，取得了很好的成效和经验，在全国具有很高的借鉴价值和示范效应。

胡祖才表示，希望临潼度假区等试点区域，进一步创新探索，完善举措，总结经验，为提升中国城镇化发展质量，促进城乡要素高效配置，助推供给侧结构性改革，做出更多的探索和更大的贡献。



北大光华管理学院西安分院在临潼建成。

PPP模式如何助力新型城镇化

■ 特邀撰稿人 张 洁

【摘要】 政府力推、媒体聚焦、民间热议的PPP模式如何在新型城镇化建设中有所作为？本文围绕这一问题，着力探讨PPP模式如何适应中国城镇化建设快速发展的需求，如何在中国国情下发挥其优势，如何规避在实操过程中可能出现的阻滞因素。



我国基础设施建设需求与日俱增。

按照世界城市化表现出来的一般规律，城镇化率处在30%—70%这个区间时是城镇化较快的一个阶段，而我国的城镇化率在2015年底达到56.1%，正处于方兴未艾的发展时期。

按照规划，到2020年，中国的城镇化率会进一步提高到60%左右。以此预计，届时中国的城镇总人口会达到8.4亿。而随着城市人口的不断增加，城市建设的规模在不断扩大，城市要为居民提供的教育、医疗、养老等各类公共服务，交通、水利、电力等各类基础设施以及各类公共产品的规模也在不断扩大和提高，相应的资金压力与日俱增。若这一压力无法及时纾解，会成为城市发展中一项不能承受之重。因此，如何通过模式创新，建立可持续的投融资体制，激活城镇化发展的内在动力，解决新型城镇化建设中出现的巨大资金缺口已是当务之急。

在诸多探索中，政府和社会资本合作模式

（PPP模式）在近年来备受瞩目，尤其在基础设施建设等社会公共服务投资领域表现抢眼。两年间，PPP项目在中国呈现爆炸式增长。2016年6月下旬，由国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）、住房和城乡建设部、保监会、山东省政府、联合国欧洲经济委员会共同指导，清华大学、青岛市政府、中国国际工程咨询公司联合举办，清华大学PPP研究中心承办，国家发改委中国经济导报社、国家发改委国际合作中心协办，在山东省青岛市召开的“2016·青岛中国PPP论坛”，主题就是“PPP与新型城镇化”，旨在探讨中国城镇化建设中PPP模式的应用，寻求能加速新型城镇化建设进程的PPP路径。

困境：旧的投融资模式不可持续

为什么PPP能作为一种改变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的改革举措获得广泛关注？毋庸置疑的一点是，传统的投融资模式固有的局限性已经充分暴露，当下中国需要一种更契合时代发展需求的投融资渠道。

国家发改委国际合作中心主任曹文炼在接受媒体采访时谈道：“为什么基础设施投融资模式要否定旧的，进一步改革创新，引入PPP模式呢？我的理解是原来的发展模式是不可持续的。”

原来的发展模式是粗放的、不可持续的，唯有创新以求出路。而所谓“新”，就要在结构上、质量上、效益上、动力上寻求转变。

财政部PPP中心副主任焦小平分析：“我

们从2008年为了避免金融危机进行大规模经济刺激，包括基础设施发展取得了很大成功，但是因为投资的有效性和结构性，也出现了高血脂、高血压的现象。”

2008年我国推出了4万亿元投资计划，为配合中央政府，地方政府的配套投资规模高达18万亿元，项目多投向基础设施领域，普遍具有规模大、周期长的特征。为了解决资金投入的问题，土地融资模式在相当一段时间内成为地方政府的首选。在这个过程中，一方面，土地出让形成的财富积累转变为地方政府的财政收入，再经由基础设施软硬件建设的投资，提高了本地的公共服务水平。但另一方面，被征地农民的利益没有得到有效保护，而进城农民工群体由于户籍制度限制不能获得与城市劳动力同等的公共服务资源，这无疑加剧了城乡对立。因而过去十多年中国城镇化进程一直饱受争议，被视作“土地城镇化”“伪城镇化”。

随着经济发展的深入和城镇化建设进程的加快，地方政府过度依赖土地财政的弊端也逐渐暴露。尽管在一定时期内，土地财政在提振经济增长、缓解地方建设资金压力等方面发挥过相当作用，但土地财政的实质是以卖地换取投资资金，再以投资资金拉动土地升值，土地升值后再开始新一轮卖地，经济增长主要依赖投资需求的扩张，这加剧了经济结构转型的难度。还有的地方政府通过抵押土地资产获得贷款收入和发债收入，融资利率高，短期偿债压力大，受宏观调控影响土地收入波动大，还款资金来源不稳定，极大地增加了金融风险。此外，如果土地收益资金得不到高效利用，必然会造成寅吃卯粮和不可持续，提前

透支未来的经济增速和长期发展潜力。如何摆脱土地财政的约束、建立可持续的地方政府投融资体制以及探索新型城镇化模式，成为中国政府所面临的一大难题。

2014年，《中华人民共和国预算法》《关于加强地方政府性债务管理的意见》和财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》的相继出台是一个显而易见的信号。PPP模式作为一种可控可持续的融资方式，在财政改革的大流中逐渐显露出清晰的面貌，迅速走入大众的视野。

财政部副部长史耀午在第十五届中国经济论坛上指出：“一个方面，随着城镇化、工业化的加速，（我国）需要不断提高公共产品和公共服务的供给效率、质量，当然也需要大量的资金投入。但是，在另外一个方面，新常态下财政收入的增速明显下降，地方融资平台的规范转型也迫在眉睫。所以，这种收入和资金投入需要之间的矛盾，客观上就需要创新一种能够撬动社会资本投入到公共服务领域的体制和机制。PPP模式就是这种有效的动员机制和联通的桥梁，能够充分发挥市场主体的活力和创造力，更好地发挥政府的作用。”

一边是地方公共事业资金需求不断增加，传统的城建开发模式又难以为继，政府还面临高负债率的压力；另一边新常态下，社会资本在国际出口萎缩、国内市场消费低迷的情况下，也需要寻找新的投资方向，PPP模式正好可以成为衔接二者需求的桥梁，不仅能在拓宽城镇化建设融资渠道，形成多元化、可持续的资金投入机制，缓解财政支出压力、降低债务风险上有所建树，还能在整合优化社会资源，激

活市场力量，促进城市基础设施建设，增加公共产品有效供给等方面大有可为。

破局：PPP在中国发展的可能性

PPP模式并非中国首创，早在20世纪80年代，英国、澳大利亚、加拿大就已经开始尝试运用这一手段。所谓PPP，即Public-Private Partnership，指的是政府和社会资本合作模式。国家发展和改革委员会《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》将其界定为“政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系”。这一定义给出的是中国国情下PPP模式的内涵和特质。

其实PPP在中国并非新鲜事物，从20世纪90年代开始，就出现了一些探索和实践。自1995年始，在国家计划委员会的主导下，广西来宾电厂B厂、成都自来水六厂及长沙电厂等几个BOT（Build-Operate-Transfer）试点项目相继开展。这些项目起步虽早，但其规格、规模、影响却足以留在中国式PPP发展史上。但可惜的是，这些项目的开展只是零星之火，PPP模式在中国一直没有形成长效有序的发展机制。

PPP模式真正在中国拉开大幕是在2013年底。中共十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”。中央城镇化工作会议也提出“放宽市场准入，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营”，这种导向开始为PPP模式的全面展开预热。

2014年10月，李克强总理主持召开国务院第66次常务会议，明确提出“积极推广PPP模式”。之后一系列与PPP相关的政策法规相继出台。随着新型城镇化建设的逐渐深入，PPP模式在我国全面升温。

制度建设为中国PPP的发展提供了政策基础。国家发改委规划司司长徐林在“2016·青岛中国PPP论坛”上阐述了这一变化过程：

“基础设施和公共服务产品最早大多是由政府包办的，后来开始进行改革引入市场化机制。首先实行了政府和企业的分派……这才使得城市建设领域有了大量的市场化融资，完全克服了过去靠政府提供，有多少钱办多少事的格局。”

基础设施领域往往存在经营上的自然垄断和投资上的资金密集等特性，这也是社会资本进入基建行业的重要壁垒。20世纪90年代，建设部《市政公用企业建立现代企业制度试点指导意见》的出台，标志着中国基础设施建设打破了其自然垄断性，开始向市场化竞争和企业化运营转变。2010年，国务院出台《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，即“新36条”，鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施、市政公用事业和政策性住房建设、社会事业、服务等领域。近年来，国家发改委与财政部陆续发布多项指导意见与操作指南，分别从政策层面和实际操作上对PPP模式的推广予以指导，足见政府力推的信心和执行力。

中国PPP模式得以全面推广，还有赖于非公有制经济的高速发展。经过改革开放多年积累，中国的非公有制经济实现了发展上的飞跃，已经具备了参与城镇基建投资的经济实力，这在社会资本增长的

绝对数量和相对数量上均有体现。社会资本不仅具备投资基础设施的实力，同时也有强烈的投资意愿。基础设施领域放宽市场准入之后，打破了以往门槛过高，社会资本难以企及的藩篱，不仅社会资本投资有门，也提高了整个社会的资源配置效率。

优势：实现公益与效益的双赢

PPP本质是公私合作，尤其强调公私部门全过程合作，利益共享，风险共担，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，达到多方共赢的效果。在推进新型城镇化建设进程中，需要大量投入以形成有效供给的公共产品，这是一个长期的系统工程。PPP模式恰好是一种能予以支撑的有效手段。

国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长孟春在与媒体交流时曾谈到PPP的这一优势：“与以往相比，城镇居民对基础设施建设以及住房的刚性和改善性需求依然很大。在新型城镇化建设过程中，PPP模式是一个重要的抓手，不仅缓解了政府短期建设资金短缺的压力，还可以提高公共产品和服务的供给水平和质量，有效分担城镇化和运营风险管理中的风险。”

实践证明，新型城镇化的主要动力在于市场的推动，而不在于政府的行政干预。因此，在城镇化发展进程中，要处理好政府和市场的关系。在孟春看来，通过多样化的融资渠道和合理的价值机制，吸引市场力量的参与，PPP模式是一个很好的选择。

对政府而言，PPP模式鼓励更多的社会资本进入基建项目中，为

政府提供了新的融资途径，有效解决部分资金问题，减轻地方还债压力，而且政府可以把有限的财力从公共基础设施项目建设转移到社会保障等民生领域，实现资金的更优配置，更好地推动城镇化发展。同时，社会资本通过长期持有、特许经营方式，获得公开、公正、公平的进入权限参与到城市建设中，以合同或契约的形式来减少政府部门自由裁量带来的损失，确保收益的最大化，实现了效益与公益的统一。

引入PPP模式除了有利于解决资金供求矛盾、分散风险外，还能有效扩大公共产品的供给。当前经济结构中，与生产资料和消费资料产能过剩的状况相反，公共产品和公共服务领域处于严重的供给不足的状态，表现在日常生活中就是交通拥堵、停车难、看病难，进养老院难、进幼儿园难、空气污染、水污染等诸多问题。

中国城镇化促进会常务副主席郑新立说：“把PPP模式引进来，不仅可以扩大投资，而且（可以）改变我们的公共服务短缺的状况。特别是我们农村的公共服务跟城市的公共服务，现在差距比较大。所以PPP模式要适用于新型城镇化，要推动城乡一体化，推动公共服务，投资的重点由城市转向农村，实现城乡一体化发展。”

在PPP模式中，通过契约达成政府和企业之间的合作，把公共产品的投资经营交给企业来完成；同时，政府制定相应的政策，使投资经营公共产品和公共服务能够取得合理稳定的回报，从而调动社会资本投入公共产品的积极性，为推动新型城镇化增添助力。

PPP模式不仅是扩大公共产品和服务的有效途径，还能充分发挥

社会资本效率和经营管理优势，提高公共产品和服务的整体水平。

在PPP模式下，政府和社会资本共同对项目运行的整个周期负责，不仅能将社会资本的管理方法与技术引入项目中来，有效地实现对项目建设与运行的控制，还能够将政府的战略规划、市场监管、公共服务等职责与社会资本的管理效率、技术创新等优势融为一体，政府部门借助PPP能够在短期内提高基础设施的供给技术和效率，从而改善政府的公共服务水平。同时，通过技术和管理不断优化供给结构，提高运作效率，发挥市场主体的能动性，保证项目在技术和经济上的可行性，从而降低项目建设投资的风险。政府则可以由项目的实施方、提供方转变为监督者，将更多的精力和资源投入到规划和监管上来，提升管理社会的综合水平，更大限度地满足社会公众的需要。

从这些角度看，PPP作为一种有效的制度设计，有助于解决新型城镇化建设过程中的建设资金缺口大、社会资本进入难和公共服务供给效率低等问题，若能正确引导其健康发展，在推进新型城镇化建设进程中其作用不可小觑。

问题：实操中无法回避的矛盾

尽管PPP模式对于构建新型城镇化建设的投融资体系能发挥的积极作用饱受期待，而且社会资本的参与热情也持续走高，但也有不少人仍持观望和犹疑态度。在PPP备受瞩目的现阶段，期望的累积也往往意味着风险的叠加，阶段性成果一旦与期望值有所落差，后续的政策与目标就很难实现。追根溯源，

我国目前运行PPP模式的环境尚不完善，路径也在摸索之中，在实际操作PPP过程中，一些现实问题无法回避。

比如要谨防PPP项目“新瓶装旧酒”。中国城市投资网首席经济学家丁伯康指出，PPP模式虽然具有促进政府治理等功能，但大部分还是用于融资，因此避免PPP模式成为异化的地方融资平台就变得至关重要。对于那些“新瓶装旧酒”的变相借债的PPP项目，不仅要警惕，更需要政府来加以规范和治理。如果不能建设和创造一个良好的PPP生态环境，那么PPP这个先进的政府投资管理机制也会在我国大打折扣。

在丁伯康看来，构建新型城镇化建设的投融资体系要有新思路，绝不是简单地对PPP模式的运用，还涉及政府投融资体制的构建，包括政府财政资源、城市资源以及政府投融资平台作用的发挥等，这是一个综合性的问题。而PPP模式作为一个基础的融资和管理机制，重点还是解决了项目融资的层面。因此，不能以偏概全、过高地估计PPP模式在推动城镇化建设中的作用。这也是当前PPP项目在面上数量很多，但是落地相对不足和实际效果并不尽如人意的根本原因。

我国PPP相关法律法规还不够健全，政策体系尚不完善，则是另一个阻碍PPP发展的重要方面。固

然近年来PPP相关政策密集出台，为PPP的操作实施提供了相应的指导，但现存的部门规章条例显得权威不足。还有关键一点，在中国城镇化建设中引入PPP模式，通常政府在其中起着主导作用，政府与私营部门订立的合同协议能否得到双方认同，是否能够善始善终得以执行和遵守，受地方政府换届、中央和地方政府的利益博弈、市场环境变化的影响很大。

没有标准化的政策平台，很多操作就无所凭据、无所约束，甚至混乱不堪、隐患严重。这一点如果出现在合同的制订和执行上，就表现为缺乏洞见、执行力弱、违背契约精神，结果就是风险叠加，项目也可能中途夭折。对任何一个PPP项目来讲，风险存在于项目设计、建设、运营管理的全过程。而且PPP项目运营周期长，往往需要政府与企业长达数年甚至数十年的合作，其间难免会遇到各种难以预见的问题，甚至是不可抗力风险。面对问题，谨遵合同章程、恪守契约精神是建立彼此信任、维持长期合作的前提。

国家发改委发展规划司司长徐林强调，要解决好对参与企业特别是私人企业的收益权和财产权的法律保护问题。他说：“PPP项目法律文件的安排，包括它的批准程序要进一步法制化。因为中国的地



PPP模式在增加公共产品有效供给方面崭露头角。

方政府官员频繁在换，换了一个市长、书记，如果不认账，对私人企业的参与就是较大的风险。在这样的项目安排决策过程中，可以进一步法制化，比如说让地方的人大，以地方法的方式予以确立。”

此外还要防范另一种极端状况：个别地方政府自己当“甩手掌柜”，将某个基础设施建设项目全部移交给私营部门，由其全部运作，即将垄断环节和非垄断环节捆绑销售。资本天性追逐利益最大化，这样的操作方式极可能造成垄断者“一家独大”的局面，不仅会损害消费者的利益，从长远看，没有竞争的刺激，垄断厂商缺乏改进技术、降低成本的动力，将会迟滞整个行业、整个产业的发展速度。

对此，国家开发银行研究院战略规划经理温灏指出，当前应该充分发挥政府、市场两种资源的协同效应，让PPP项目在阳光下进行，约束各方行为，增强各方信心。与此同时，也应该着力解决PPP项目融资问题，转变政府观念，加大对PPP监管力度，切实保证PPP项目科学规范实施。此外，还需要打造高质量的PPP示范项目，通过宣传PPP的核心理念以及建立完善的制度体系，来探索出一条可复制、可放大

的PPP项目推广之路。

针对少数地方政府为PPP而PPP的现象，清华大学建设管理系教授王守清认为要警惕这类短视行为。他指出，一些地方政府为了上项目以满足民生需求或政绩追求，将不合适PPP的项目按PPP模式推进，或者为了尽快推进项目落地而忽视前期评估，谈判合同的做法是不负责任的，极可能导致不利后果。另外他强调PPP模式还要考虑公众的参与机制，绝对不能光考虑政府或者投资者其中一方的需求。新型城镇化提供的是公共产品，一定要考虑到公众的需求，做到以人为本。尽量能够让公众的意愿体现出来，这也是新型城镇化能够成功的一个主要原因。

求索：寻找PPP助力新型城镇化的现实路径

运用PPP模式来推进新型城镇化建设是可行的也是可为的，尽管目前种种条件尚有不足，PPP若能运用得当，持续发力，对新型城镇化建设进程而言，无疑是鼓帆之风、乘云之翼。要达成这一目标，更好地加快新型城镇化建设，除了根据城镇公共设施的不同形态和不同特点选择合适的PPP具体模式以

外，还需要采取一系列措施，保障PPP模式的有效运行。基于此，业内专家各有洞见，比较普遍的意见包括建立高效的协同机制，完善风险分担和利益分配机制，健全相关法律法规及政策体系，提高PPP项目的运作效率和透明度，增强社会资本的安全感和可信度，这些都是业内专家所强调的。

国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长孟春表示，为了更好地加快新型城镇化建设，PPP模式要从以下几个方面持续发力：一是建立高效的协调推进机制，加强部门间的协调，形成政策合力，确立政策协同。二是提高社会资本参与的积极性，在PPP项目本身设计上要使得社会资本看到盈利点和回报机制，这需要建立科学合理的定价机制、灵活的激励政策以及政府信用的约束机制。三是提升地方政府的实施能力，特别是要提升作为“合作者”的专业能力。政府作为合作者之一，要不断完善相关的法律法规及政策体系，加快PPP上位法的研究和立法工作。四是充分发挥专业人才和专业机构的作用，积极发挥第三方中介机构的作用，鼓励咨询机构之间形成充分竞争。五是积极完善制度，控制潜在的风险，主要包括健全PPP项目相关支出预算管理制度、设定基本公共服务标准和第三方评价机制，以及实行信息公开制度等。

工欲善其事，必先利其器。PPP是一种投融资方式和制度创新，也被称为是加快我国新型城镇化建设进程的一把“利器”。双刃出鞘，可以披荆斩棘，也可不慎自伤，关键是持刀者是否握其骨，避其锋。要引导PPP模式在城镇化建设中发挥积极作用依然任重而道远。



PPP发展的中国式道路仍需今人上下求索。

以工匠精神打造品牌农业 促新型城镇化供需结构升级

——宋凰单丛茶产业链引发对新型城镇化的几点思考

■ 特邀撰稿人 徐艳红



6月的广东潮州已进入雨季，空气中虽然弥漫着潮湿的气息，但温度依然灼热不减。一进入室内，空调凉风习习，浑身清爽；可一出房门，火辣辣的热浪从四面八方扑来，这种又潮又闷的天气让从北京来到潮州的笔者实在难以适应。不过，对于这里特有的潮州单丛茶来说，这却是极好的气候条件，正是这样的自然环境造就了广东单丛茶的独特芳香。

在传统与现代齐具、古典雅致与时尚共存的宋凰庄园，笔者见到了身材魁梧、声音洪亮、说话干脆利落的宋凰生态茶业有限公司掌门人。他向我讲述了6年来其种植宋

凰单丛茶的心路历程。

在中国茶业困境下迎难而上

中国是世界茶的发源地，从“神农尝百草，日遇七十二毒，得茶而解之”，到被誉为“茶仙”、尊为“茶圣”、视为“茶神”的唐朝陆羽著世界第一部茶叶专著——《茶经》，他们对中国和世界茶业的发展做出了卓越贡献。茶叶是我国非常重要的经济作物，在世界上也具有举足轻重的地位。中国是全球最大的茶叶生产国和消费国，全世界60多个种茶的国家和地区，

我国绝对领先，面积第一，产量第一，茶产业在国民经济中发挥着不可替代的作用。

但是，近年来我国茶产业的发展不尽如人意，欧盟和日本对农药残留量的技术性苛刻规定已严重阻碍了我国茶叶的正常出口。国际非政府环保组织绿色和平发布了一份《2012年茶叶农药调查报告》，触痛了中国人敏感脆弱的食品安全神经——包括吴裕泰、张一元等在内的国内9家知名品牌的18种茶叶，均含有至少3种农药残留，检出的农药种类总数高达29种。其中6个样本含有10种以上农药残留，而有种品牌的铁观音竟含有多达17种农

药残留；超过半数的产品被检出含有氰戊菊脂、硫丹、灭多威等国家禁用农药。值得注意的是，绿色和平报告中还特别提到，中国的农药残留限量标准比欧洲宽松30倍之多。此报告激起了茶企们的强烈反应。“如果完全不使用农药，一片茶叶也别想种出来！”一家茶企负责人不客气地说。

除农药残留外，我国茶业还面临这样一个现实：我国茶叶消费量虽居世界之首，有中国十大名茶，却少有茶业的龙头及品牌企业。我们有贵州茅台、宜宾五粮液、酒鬼酒等一些具有品牌价值的酒类企业，而茶业更多的则是地理标识产品和鱼龙混杂的茶企。

茶业的真实现状让生在潮州、长在潮州、本就爱茶的这位宋凰掌门人坐不住了。潮汕工夫茶是中国古老的汉族茶文化中最有代表性的茶道，已被定为国家级“非物质文化遗产”，是中国茶文化一绝，乃中国古代工夫茶的“活化石”。他想知道中国的茶到底怎么了？作为茶的起源国，拥有面积第一、产量第一的中国茶业却走不出国门，这

与中国茶业在世界的地位实在不匹配。中国还能还茶叶一个未来吗？

带着这个疑问和使命，2010年6月，宋凰掌门人从石油行业抽身，转而来到广东潮州饶平县，他要从这里起步，种一种自己敢喝、老婆孩子亲人敢喝的茶。

起初，对于并不懂茶的他来说，要进入这个行业何其艰难，不过，他有自己独到的解决办法。他从问题入手，用问题倒逼解决之道。他请宋凰生态茶业有限公司总经理张巧之委托第三方机构写出之前茶叶企业失败的原因报告。报告显示，中国茶业面临着以下三个问题：一是没有统一的标准。茶叶产业“各自为政”，没有标准化，也无法规模化和产业化，更无法品牌化。二是茶叶产业多是“公司+农户”模式。此模式弊端在于，企业没有自己的原材料基地，无法掌控生产全过程，因而对产品质量无法掌控。三是不少企业家以投资农业项目之名，赚取政府补贴，行地产赚钱行当之实。我国农业因投资大，风险大，生产周期长，回报慢，再加上农业项目贷款难，导致的现状是：“有钱的人不干，想干的人没钱。”

不过，即便如此，也没有阻止宋凰前进的步伐，2010年6月21日，宋凰正式开启种植单丛茶的艰难之旅。

宋凰单丛茶发展五部曲

基于对以往茶企失败情况的了解，宋凰生态茶业对未来的发展有自己的规划，简单说来就是五步曲。一是必须要拥有自己的茶业原材料生产种植基地；二是形成从育种育苗到种植、采摘、碳焙

工艺等，不受任何外来因素干扰的生产管理闭环；三是对宋凰单丛茶从外观设计到包装均要申请专利，并对宋凰进行国际权威机构的有机认证，为未来作为高端茶打入国际市场做准备；四是利用茶园，开展与茶相关的文化体验式休闲旅游产品，并研发出茶叶的衍生品。五是宋凰生态茶业有限公司上市。

要拥有自己的茶业原材料生产种植基地，就意味着要进行土地流转。不少想做农业的企业家，在“家庭联产承包经营现在是、将来也是我国农业最基本的经营形式”这个不可逾越的天堑面前打了退堂鼓。此外，社会对农民的刻板印象依然是没文化、素质低、不讲理、无诚信，等等，部分企业家选择尽量远离农民，尤其不愿意跟农民的命根子——土地做交易。但为了避开农民土地问题而采用的“公司+农户”模式并不理想，由于双方利益主体不同，追求不同，容易出现各顾各的现象，且公司容易受制于土地及农户利益的牵制。宋凰摒弃了老路，决定土地流转再难也要尝试。

不过，想法归想法，有句话说“理想很丰满，现实很骨感”，正是宋凰在土地流转上遭遇难关的写照。土地是农民的命根子，是农民祖祖辈辈的依赖，没了土地就如同没根的浮萍，无依无靠。再加上有些山上还有老茶树，近年来，由于乌龙茶的市场前景看好，农民即使按传统方式种植，收入也不错，因此，宋凰面临的困难可想而知。

为了让土地流转能顺利进行，宋凰先是联系电力公司为茶山茶农们竖起了电线杆，拉上了电线，使得茶山村民终于过上如同白昼的夜晚生活；大雨来临时，宋凰人给村民们送来了米和菜，让他们在天气



不好时，生活不致受到影响。宋鳳人真抓实干的举动渐渐感化了那些久居山林、与外界近乎断绝联系、小农意识极强的村民们，再加上饶平县和浮滨镇的大力支持，大部分村民了解到宋鳳做茶不只是为挣钱，更是为潮州单丛茶能走向国内及国际市场。尽管如此，仍有小部分村民想不通。于是，说服工作只能挨家挨户进行。

张巧之一行带上米、面、油等来到海拔700多米的山上，继续漫长的攻心战。每走进一户村民家里，他们先是诚恳地问起农户近况，然后再与农户进行深度沟通，将公司做单丛茶的起因、未来先进的管理理念及发展思路讲给农民听，真的是跑断腿，磨破嘴。有些顽固村民任凭张巧之他们说得口干舌燥，“我自岿然不动”。有一次，下着大雨，张巧之带着礼物走进村民刘奕波家中，刘奕波决绝地把他们带去的东西扔到屋外。张巧之走出了房门，但并没有离开，他们站在屋外，冒雨隔着房门继续跟刘奕波沟通，将宋鳳的设想、理念和愿景再详细地和盘托出。半个多小时过去了，宋鳳人的诚意终于启开了村民紧闭的房门。看到淋成落汤鸡的张巧之，刘奕波赶紧迎进屋里，烧水做饭给他们吃。最硬的骨头终于啃下了。

宋鳳跟当地农民签订的是50年的租地协议，且将50年租金一次性付清。荒山、荒地上的苗木再按照年限，依据市场价格进行赔付。6000亩土地流转工作持续进行了近8个月，终于尘埃落定，宋鳳拥有了全国规模最大的单一单丛茶种植基地。

土地成功流转离宋鳳做真正安全、健康的茶业近了一步，但随

后的考验更为严峻。宋鳳为了把控产品品质，派出专业技术人员对农民的农事工作进行技术指导及管理；为了最大限度地保有土地原有的养分，摒弃了本可以采用的机械翻地，锄地、除草完全是人工作业；茶树肥料全部采用不含任何重金属、激素的有机肥；单丛茶本来一年四季可以采摘，宋鳳为了保证品质，只采摘春季茶，且全部是人工采摘；采摘后的晒青、杀青、揉青工作依然是采用最传统的制作方式。尤其值得一提的是，在不少企业为了追求效率和效益，采用新技术进行炒茶时，宋鳳依然采用最原始的碳火阴火炒茶工艺，以最大程度地保留茶叶的味道及香气。就这样，宋鳳真正从源头控制了茶叶的生产、管理、制作及包装过程，形成一个完整的、可控的闭环，为生产高品质的宋鳳单丛茶打下了坚实的基础。

宋鳳在6年的时间里，一直为保证品质而努力。国内茶企认为非常严苛、可望而不可即的三个国际认证被宋鳳一举拿下，成为国内唯一一家同时获得三种国际权威有机认证的茶叶企业：2014年1月13日获得欧盟有机荒山、荒地认证；2015年1月12日获得全球最大也是最早的有机农业认证机构——法国国际生态认证中心颁发的“欧盟有机生态认证”，产品可免检进入欧盟等国际市场，同时也获得世界级权威认证“美国FDA有机认证”，产品可免检进入美国市场。2015年5月8日，又获得“日本JAS有机认证”，产品可免检进入日本市场。由于宋鳳严格按照认证机构要求进行育苗、种植和生产加工，公司还申请HACCP——国际上共同认可和接受的食品安全保证体系认证及

ISO9001国际质量管理体系认证，这不仅意味着宋鳳由此一举迈过通往高端海外市场的门槛，而且对于国内其他企业来说，也建立起一个强大的中高端海外市场壁垒。此外，宋鳳还通过产品二维码、高端的湿敏防伪技术、每件单品的身份标签等方法，便于消费者核查产品品质，以确保对宋鳳品牌高品质的认可及信任度。

高品质的宋鳳不止满足于茶叶的销售，他们还通过各种茶文化活动包括斗茶大会、茶山行、茶展、茶人会等方式，宣传和推广宋鳳品牌，以拓展和丰富宋鳳的产业链。

此外，宋鳳还与深圳华大基因公司合作，拟开发宋鳳单丛茶的衍生品。如，根据茶叶内酸碱中和、茶多酚杀菌消毒、特有的茶香功能等特性，生产出婴儿和女性卫生及化妆用品；根据单丛茶氨基酸、茶多酚、矿物质及维生素的高含量，拟生产美容营养保健产品和有益身体健康的茶酒，等等。

宋鳳茶业从2010年起步至2015年12月27日第一批茶叶出品，在近5年半的时间里，经历了农业企业的所有痛楚：投资大，包括茶园及宋鳳庄园在内，共投资3亿多元；风险大，靠天吃饭，自然灾害难以避免；回报慢，茶苗需生长5年才可以采摘。近6年时间，只有投入没有回报的日子熬走了其他两位股东。在当地政府眼中，这位宋鳳的掌门人也是位不太正常的“三无”企业家：一无其他股东，二无一分钱贷款，三无政府任何补贴。其他企业家对他也很不解：有资金实力、有能力的人，做什么不挣钱呢？在深圳买几十套房子什么钱赚不到，跑到这荒山野岭上坚持近6年、受尽各种磨难种茶？但是宋鳳

就是宋鳳，再难也要坚持，再难也要为信念、理想而战。

宋鳳单丛茶业成长之路引发的思考

宋鳳6年坚守，已初步打造出完整的茶业产业链。宋鳳之举引发我们对当下新型城镇化的一些思考。

2015年12月召开的中央城市工作会议明确指出，我国城市发展已经进入新的时期，要贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，提高新型城镇化水平，走出一条中国特色城市发展道路。这一新的要求，具有鲜明的问题导向特征，进一步阐明了中国特色新型城镇化的科学内涵和主要特征，明晰了实现路径，有利于促进新型城镇化的健康发展。

思考之一：土地流转不是问题，真心做实业才是关键。一个时期以来，我国工业化、城镇化加速推进，建设用地的刚性需求与日俱增，土地流转问题再次提上议事日程。著名经济学家、北京大学光华管理学院名誉院长厉以宁指出，土地的流转在实践中已很常见。但现实中依然有不少人将发展中出现的问题归结到土地的公有制上，认为无论是新型城镇化还是“三农”问题的最终解决，只有推行农地私有化，一切问题才会迎刃而解。在国务院参事室特约研究员、中国农业经济学会副会长刘奇看来，“认为只有私有制才能解决农地问题的观点是一种认识误区。在中国历史上，多种土地所有制并存是历朝历代的共同特征。中国农村土地制度，问题不在‘公’与‘私’，而在‘城’与‘乡’的二元制”。

土地是农民最基本的财产权

益，家庭承包经营作为农村的基本经营制度已写入宪法。因而，在新型城镇化建设中，不能因土地问题而推迟建设进程，也不要让土地问题成为无法推进规模化、产业化的借口。宋鳳就是很好的例证。他们的土地流转虽曲折，但在政府及村民的支持下最终达成。宋鳳的经历说明，土地虽为农民所有，如果企业真心做实业，实实在在地将企业与农民利益形成捆绑，而不是挂羊头（征地）卖狗肉（搞房地产），土地流转不是问题。

思考之二：关于城乡居民基本权益平等化问题。宋鳳茶业作为一家坚持以安全、生态、品质为先的企业，除了脚踏实地做实业外，还有着高度的社会责任感。他们知道茶园产业工人有15户村民还居住在清朝时期盖成的几近垮塌的房子里，宋鳳决定出资80%、农民出资20%，在原有宅基地上为农民重建新家园。到2016年年底，15户村民即可搬进水电设施齐全的二层新居。此外，宋鳳还为所有产业工人缴纳了“五险”。宋鳳的举动在实现城乡居民基本权益平等化方面走在了前列。

新型城镇化的本质特征就是以人为本，这是新型城镇化的核心任务。以人为本的城镇化自然是要让农民有饭吃，有衣穿，有房住，有稳定的收入，家庭能团聚；解决“三农”问题、实现农业现代化，归根结底是要力争达到农民的回归、农业的重构和农村的再造。有着几千年农耕文化的中国人，对家乡有着特殊情感，“羁鸟恋旧林，池鱼思故渊”，对家乡的这种情感，谁都难以释怀，这是融入到中华民族骨髓里的文化。习近平总书记在2013年中央城镇化工作

会议上也强调，推进城镇化“要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”。宋鳳努力的方向正在于此。中国自古就有安居才能乐业之说，有了与城市一样的安居之所、稳定收入和社会保障，农民自然心甘情愿将汗水滴洒在自己生长的一片热土上。

党的十八届五中全会强调加快提高户籍人口城镇化率，其本质是要实现农村人口从“农民”到“市民”的彻底转变。有专家称，即使城镇化率提高到70%，也还有近5亿人口居住在农村，中央一再强调要建立城乡一体的新型城乡关系，要实现城乡居民基本权益平等化，其实引导农民找准自己的职业定位，帮助他们在职业分化中做出当农民还是当工人的理性选择，也是当前城镇化面临的重要问题。中央党校教授周天勇在谈及北京外来人口与本地矛盾时不无担忧地说：“是家庭团圆社会稳定还是妻离子散、单身在外的社会稳定？”这个答案是不言自明的。“如果大量农民在家门口从事以食物生产主导的产业及其相关产业，且以生态农业为主，春节期间火车票再也不会‘一票难求’。”中国科学院植物研究所研究员、中国科学院研究生院教授蒋高明说。

一般说来，农民文化程度较低，职业选择范围较小，长期生活社会最底层，如果在家门口有一份如城市工人一样稳定收入的工作和社会保障，他们就不会以“逃离农村进入城镇为荣，宁愿在城镇‘哭泣’，也不愿意回农村‘微笑’”了。而且，这样的生活还会吸引更多外出打工者返乡，让儿童、妇

女不再留守，让老人不再空巢。

思考之三：用工匠精神打造品牌农业，推动供需结构升级。国务院总理李克强在2016年《政府工作报告》中提出：“鼓励企业开展个性化定制、柔性化生产，培育精益求精的工匠精神，增品种、提品质、创品牌。”随后，工匠精神成热词。工匠精神不仅指技能，更是一种情怀，一种坚守和一份责任。2016年6月，国务院办公厅印发了《关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见》（以下简称《意见》），这是推进供给侧结构性改革的重要举措，是培育经济发展新动能的重要途径。《意见》指出，当前我国品牌发展严重滞后于经济发展，产品质量不高、创新能力不强、企业诚信意识淡薄等问题比较突出。品牌是企业乃至国家竞争力的综合体现，品牌战略也是第一次真正意义上被确定为推动供需结构升级的国家战略要素之一。随着我国经济发展、居民生活水平的提高，消费结构在不断升级，消费者对生活品质的要求也在逐步提高，消费呈现个性化、多样化、高端化、体验式等特点，消费者对产品及服务有了更高的要求。

6年来，宋凰高起点的认证体系、严格的生产加工管理标准，全方位地保证产品的安全质量，正是满足了当下消费者追求高品质生活的要求。宋凰将真正优质的安全茶品带给社会各界的精英阶层，解决了供给侧的高品质产品供应，满足了需求侧的需求，对供需双方进行了合理匹配。宋凰让社会各界精英们不仅在茶汤中细细品味精致清和的高雅境界，更可以品味儒、释、道三家融合的岭南特色茶文化。

思考之四：坚持生态文明，推

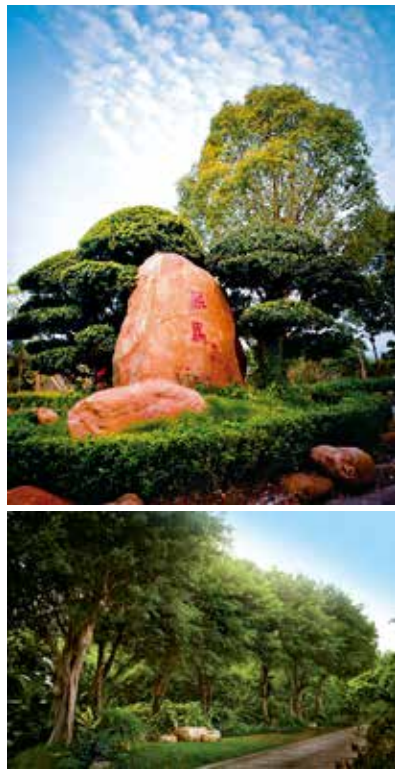
进绿色发展。习近平总书记指出：

“要坚持生态文明，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源。”宋凰为了发展安全、有机、绿色、健康的茶业，从种植之初就采取了一系列举措来保证绿水青山，保证茶叶品质。“生态农业及其下游产业带动更多的就业，吸引更多的农民在家乡转变为农业职业工人，就地城镇化，将农村变成有生气的养人之地。这对满足13亿人食品的持续安全供应，促进城乡和谐发展是至关重要的。”蒋高明说。

思考之五：关于龙头企业产业链条的完整打造问题。发达国家已普遍进入后现代农业时代，如果我们还把农业局限于“第一产业”，农业就会走入死胡同而根本不会有吸引力。当前，中国已进入信息化、互联网时代，龙头企业也当用现代理念构建一个上中下游一体，第一、二、三产业融合，产供销互促的多功能复合型产业链条。宋凰茶业正是秉承这一理念，在规划之初就将产业链设计完整，除第一产业的茶叶种植外，还与深圳华大基因公司合作，开发单丛茶的衍生品，并围绕茶文化开展茶园旅游、乡村游、品茶会、茶道表演等相关延伸的服务产业。此外，宋凰还聘请浙江大学、华南农业大学为技术协作单位，浙江大学刘宗岸博士为公司常年技术总监，以不断探索茶叶生态种植、生产、技术的研发更新。因此，宋凰除了茶叶生产种植外，产业链涵盖了设计、包装、加工、仓储、销售、研发等后续产业链条中的高附加值的流程。这一链条的打造也是统筹城乡发展、逐步改变城乡二元经济结构，促进工业

化、信息化、城镇化和农业现代化四化同步的必由之路。“千方百计拉长产业链，努力构建从生产起点到消费终端的完整产业链条，应是我国现代农业未来发展的方向。”刘奇说。

外人眼里的“疯子”——宋凰掌门人，带领宋凰在将中国茶产业由传统向现代转变的过程中，以单丛茶的独特品类及精准的定位，跻身于茶产业的大舞台。6年的探索，宋凰以无可争议的“工匠精神”，打造出了令国人瞩目的高品质品牌茶业——宋凰单丛茶。虽然，宋凰通过了三个严苛的国际认证，但是宋凰的理想绝不止于此，宋凰立志要成为单丛茶的代名词，要参与茶业标准的制定，要成立中国茶业期货交易中心，等等。“不想当将军的士兵不是好士兵”，我们拭目以待。



中国最富有的六个村

提起乡村，人们总是想到“落后”，包括物质上和精神上。其实中国有很多村子发展得很好，甚至远超过国内的大部分城市。当你在繁华的都市每天拥堵在上下班的路上，为生计苦苦打拼的时候，这些村子里的人们在悠闲地享受着美好的生活。下面让我们一起来看看中国最富有的6个村落，它们真的堪称“富可敌国”。

航民村：家家住洋楼

航民村地处钱塘江南岸，位于浙江省杭州市萧山东部，沪杭甬高速公路依村而过。全村占地面积2平方公里，300户、1000多人，可耕地800亩。2015年，全国工商联发布的“2015中国民营企业500强榜单”，航民村的“浙江航民实业集团有限公司”以132亿元的收入获得第350位排名。

新中国成立前，航民人主要以打鱼为生，当时的航民村穷得远近闻名，俗称“三只半米淘箩，三十六根讨饭棒”。新中国成立后，航民人仅靠400多亩种粮地维持生活，到1978年，全村村民的人均年收入仅为148元，仍然是一个“倒挂户多、缺粮户多”的贫困村。

现在作为浙江首富村，村民

只要花不到30万元，就能入住村里统一规划建设300平方米别墅，“家家住洋楼，户户有车库”。

“我们不仅是村民，还是股

东。”村民朱金莲和丈夫都在村办企业上班，2015年全家有18万元的工资收入、7万多元的股权分红。航民村的800亩土地，由23个农业工人用现代化机械生产，产出的大米统一收购，按每千克一元的价格向村民销售。

航民村形成以纺织、印染、热电、建材、冶炼、饰品等行业为主体的多门类工业体系，以宾馆、商场和房地产为特征的第三产业布局，以集约化经营、机械化生产相配套的现代农业经营模式。

全村从幼儿园到大学实行免费教育，上大学享受奖学金；统一推行村民养老金和职工社会养老保险制度；村民、职工人人享有医疗保险；电话、有线电视、宽带网进村入户。



华西村：天下第一村

华西村位于江苏省江阴市华士镇。1957年原属瓠岱乡的华西村，1957年撤区并乡后，改属华墅乡，取名华墅乡第23高级社，吴仁宝任党支部书记。

20世纪70年代末农村推行“家庭联产承包责任制”的改革，在农村取消人民公社之后，华西大队改为华西村。

1996年，华西村被农业部评定为全国大型一档乡镇企业。

2001年，华西村建成了一个



“有青山、有湖面、有高速公路，有航道、有隧道、有直升机场”的乡村。

2001年6月，华西村周边的三个行政村加盟华西村，合并成为华西一村。

2010年，华西村的人均收入达8.5万元，而同期，上海市城市居民家庭人均可支配收入不过3万元。

2015年，华西村周边的20个经济薄弱村加入华西村大家庭。华西村被誉为“天下第一村”。



九星村：上海第一村

九星村是闪烁在上海西南板块的璀璨之星，隶属闵行区七宝镇，东临上海漕河泾高新技术开发区，北靠上海虹桥交通枢纽，上海城市外环穿村而过，南北紧连顾戴路、漕宝路两个匝道出入口，上海市轨道交通9号线星中路站和即将建成通车的12号线虹莘路站以及几十条四通八达的公交线路方便快捷，区位优势。

2006年九星村被誉为上海第一村，“中国市场第一村”。2014年入选中国9大“土豪村”。

九星村成功在市场，特色在管理。十多年的顽强拼搏、团结奋进，探索出了产业接二连三、极具特色的“以市兴村、强村富民”的可持续发展之路。

九星综合市场占地面积达106万平方米，建筑面积为80多万平方米，入驻全国各地商户9 000多家，经商务工人员25 000多人，年交易额300多亿元，市场汇集五金、陶瓷卫浴、茶叶、酒店用品、钢材、名贵木材、电器、石材、电线电缆、文化收藏品、红木家具、家纺等26大类专业商品区，800多个驰名商标，上万个品种，市场繁荣兴旺，充满生机活力。

进入九星村，仿佛进入了一个店铺的海洋，在它的1600亩土地上，竖立着华东最大的综合批发市场，也是全国最大的村办综合批发市场。这个村的3757名村民，人均年分配收入3.5万元。在人人有工作、人人有保障之外，还实现了人人有股份，从村民变成股民。

九星村12年间已培育出500多位千万富翁，演绎着新农村运动中上海版“村强民富”的时代样板。



南岭村：“鸭屎围”变身富豪村

南岭村是深圳市龙岗区南湾街道的一个行政村，面积4.12平方公里，户籍人口800人，外来人口1.5万人。远在2008年，南岭村净资产已达到13亿元，村民人均年纯收入15万元。南岭村曾因为贫穷被戏称为“鸭屎围”，如今摇身一变，成为响当当的“富豪村”。村中绿树成荫、鲜花锦簇、商场林立、工厂云集，一派繁忙有序的景象。

南岭村的繁荣已不能用“村”

的概念来称谓，完全是一个繁华的城镇。

21世纪什么最贵？人才！南岭村很重视对外来务工人员的尊重和关心，优秀的外来务工人员，可以享受村里年终股份分红，每年的外出旅游、宅基地分配等奖励，还可以住上村里免费提供的三室一厅居室。南岭除了重金留住外来人才，同样重视未来人才的培养。1992年以来，村里先后选送百名优秀青年

到中山大学、华南理工大学、深圳大学等深造，有计划地培养技术、管理人才。对考上大学的学生一次性给予1万元补助，每月再发放生活补助500元；对考上全国十大名牌高校的学生，一次性奖励10万-50万元不等；对出国留学深造的学生，一次性奖励20万元；大学生结业后如果回村工作，享受副厂长报酬。而对于高中没结业的村民，不仅不分配工作，还不享受村里的分红。



滕头村：别具一格的生态旅游区

滕头村是嵌在浙江奉化与溪口之间的滕头生态旅游村，地处萧江平原，剡溪江畔。它以“生态农业”“立体农业”“碧水、蓝天”绿化工程，形成别具一格的生态旅游区。

全村居民296户，787人，有6500名外来人口，800亩耕地，1.2平方公里面积。村里建起了医院，医疗保险全覆盖，60岁以上的老人每月可领到400—1000元的养老金。

滕头村原是一个远近闻名的穷村，生产条件和生活水平十分落后，当时有民谣：“田不平，路不平，亩产只有二百零，有因不嫁滕头村。”为摆脱贫穷，从1965年起，村里先后迈出改土造田、旧村改造、兴办企业、发展三产四大步，较快地实现了由温饱到小康，由小康到富裕的跨越式发展。近十年里，滕头村又迈入了农村现代化建设的新阶段。

滕头村以房地产开发、园林绿

化、生态旅游为主的第三产业蓬勃发展。园林公司被国家授予园林资质一级企业，绿化业务拓展到北京、上海、福建等20多个省市；生态旅游方兴未艾，前来旅游、观光、考察的中外人士络绎不绝。旅游区被授予首批“国家AAAA级旅游区”称号。

1993年，滕头村创立了全国唯一的村级“环保委员会”，对引进的工业项目进行环境影响评估，造就了一个绿色生态的村庄。



西塘村：江苏省第一个亿元村

西塘村早在20世纪80年代初就是声名远播的江苏省第一个亿元村。

2003年建成的西塘广惠公园占地70余亩，总投资达1400多万元。公园内设有一个人工湖、假山曲桥、亭台楼榭、老年门球场及健身广场，并栽有各种名贵花木。高达48.8米的惠山第一塔——广惠塔矗立在公园中央，象征着西塘村经济社会发展取得的丰硕成果。

2004年，全村实现销售收入7.37亿元，上缴国家税费3558万元，村民生活水平不断提高。通过村民自建、村委会代建等方式，全村共建别墅452幢。

全村每年发放老年退休养老金130余万元，并建有包括棋牌室、健身房、阅览室、图书室、门球场在内的五星级老年活动室，还投资300多万元兴建了一所老年公寓，

空调、热水器一应俱全，一日三餐饭菜种类也非常丰富。凡年满73岁的村民都可以住进去，每个老人每月只需交100元钱。

本着“反包倒租，顺价补贴”的农业发展新思路，西塘村成功开辟了由福建超大集团承租的528亩无公害蔬菜基地，走出了一条优质高效农业、市场农业的新路子。

（程兴瑞 摘编）



城市化·城镇化·新型城镇化

■ 丁守海

从内涵上讲，城市化至少有两层内涵。一是人口从乡村向城市集中的过程。以库茨涅兹为代表的一些学者，就是从这个角度来定义城市化的。这个概念已广泛地为人们所熟知，但它仍是一种浅层次的定义，因为它没有涉及在人口结构分布变化背后所隐藏的经济结构变化的本质。二是克拉克将城市化定义为第一产业人口向第二、三产业人口转换的过程。这种定义法可以弥补第一种定义所存在的缺陷。将这两层内涵结合起来，城市化就是人口从农村向城市集中，从第一产业向第二、三产业转换的过程。当然，在这一过程中还会带来其他一些伴生现象，如城市生活方式及城市文明向乡村渗透。从经济学的角度讲，前二者才是问题的根本。而城镇化是一个颇具中国特色的概念，它发端于城市化，但又不同于城市化，即便是今天提出的新型城镇化概念，与城市化之间仍存在重大区别。



城镇化与城市化本质相同但形式有别

城市化英文单词Urbanization，而英语的Urban既包括城市（city）也包括城镇（town），所以城市化既可以是人口从农村向城市集中，在城市发展第二、三产业来吸纳农业人口的过程，也可以表现为人口从农村向城镇集中，在城镇发展第二、三产业并吸纳农业人口的过程。它们都属于城市化范畴，本质都强调经济社会的活动中心从农村转出。只不过前者强调转向城市，后者强调转向城镇，在地理上的侧重点不同。

在西方国家，由于多重因素的作用，特别是城市化发轫之前，工业化所积累的雄厚经济基础以及国土资源的稀缺，它们一般都秉承了city型的城市化路径，强调人口向大城市转移、非农产业向大城市集聚，缔造了纽约、伦敦等大都市的快速繁荣。这就是今天人们所熟悉的以城市为中心的城市化模式。在这种模式下小城镇被置于相对次要的位置，只是在城市化的后期才被重新重视起来。

中国则正好相反，在20世纪80年代初城市化刚发轫的时候，百业待兴，没有能力去搞大城市的发

展，就只能尝试小城镇的发展。毕竟中国农村有广袤的土地，土地资源充足，在农村搞小城镇，可以摊薄建设资金的需求。更重要的是，随着乡镇企业的崛起，将农村劳动力就地转移到当地的小城镇具有可行性。于是就出现了中国特色的偏重小城镇发展的城市化模式。在这种模式下，小城镇遍地开花，1984—1996年，中国建制镇的数量就从2664个猛增至18200个。

不管是以城市为中心，还是以小城镇为中心，它们都肩负着同样的历史使命，那就是让人口从农村走出来，从第一产业转向第二、三产业，这才是城市化的本质内涵。从这个角度讲，城镇化与城市化没有根本区别。

城镇化内涵演进与新型城镇化概念提出

城镇化具有一定的阶段性，在不同阶段，其内涵不断变化。在改革初期，城镇化带有明显的粗放型特征，重外延、轻内涵。其核心任务是调集一切资源发展农村的非农产业，促进人口的就地转移。

外延的无序扩张带来严重的内涵问题。首先，小城镇缺乏规模效应和集聚效应。效率低是小城镇的

一个先天缺陷。其次，最初的小城镇发展动力主要来自于以乡镇企业为代表的市场力量，导致资源配置的失灵，无节制地消耗资源、破坏环境，以及对土地的掠夺式占用。这些缺陷注定早期的城镇化模式具有过渡性质，对它的调整就成为必然。这种调整至少包括如下几方面的内容。

第一，改变过去片面强调小城镇优先发展的战略，重新认识到大中型城市的作用，开始强调大中小城市与小城镇协调发展的必要性。2001年《中华人民共和国国民经济与社会发展第十个五年规划》提出：“有重点地发展小城镇，积极发展中小城市，完善区域中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用。”2002年十六大报告更是明确提出：“要坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”

第二，改变过去片面强调城镇外延扩张的做法，开始注重城市与城镇功能的完善。2007年十七大报告提出：“促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极。”当然，城市与城镇的功能定位不同，功能完善的内涵也不相同，这进一步涉及产业结构的调整问题。农村城镇化是城镇化的第一步，现已基本完成。第二步是农村城镇功能的完善与产业体系的构建，即城镇城市化。与此同时，大中型城市要实现生产与服务功能的升级，即城市现代化。后两步是当下工作的重点，它与产业结构变迁一起，构成了城镇化内涵转变的核心。

第三，改变过去为城镇化而搞

城镇化的教条思想，减少城镇化的盲目性，注重从经济社会效益全方位评价的角度，发挥城镇化效益对城镇化规划的引领作用，不再像过去那样顾此失彼。社会效益评价既包括对人的评价，也包括对物的评价。

第四，城镇化的推动力量从过去自下而上的自发力量，转向将市场机制的自发力量与政府规划的自觉力量有机结合起来。要保证城镇化内涵的上述转变，就不能像20世纪80年代那样仅靠乡镇企业的自发力量来主导城镇化建设，要引入政府调节来克服市场失灵。实现二者的有机结合，而不是矫枉过正，已成为我国城镇化内涵转变过程中面临的一个迫切课题。

上述内涵转变集中体现在新型城镇化上。党的十八大提出新型城镇化概念，虽然仍沿袭城镇化的提法，但此城镇化已非彼城镇化。它不是对20世纪80年代城镇化的简单复归，而是一种扬弃，是城镇化的升华版。

新型城镇化与城市化仍存在重大区别

毫无疑问，新型城镇化与城市化概念具有共通性，特别在人的城市（镇）化方面，二者的价值取向是一致的。正因如此，有人提出，为避免概念上的混乱，可以用城市化来代替城镇化。我们认为，这是不可取的，因为新型城镇化与城市化之间仍存在重大区别，特别是空间定位上的区别。

如前所述，城市化强调人口与经济社会活动在城市的集聚。英法等老牌资本主义国家特别强调大城市的发展；后发的美德则强调中等

城市的发展；再后来的日韩等国则强调大城市群的发展。可以看出，在这个过程中，它们的空间定位都带有明显的城市偏向性。

新型城镇化，则强调人口与经济社会活动在地理空间上的均衡分布，它虽然摆脱了过去对小城镇的片面依赖，但仍强调小城镇扮演的重要角色。人口从农村向城市的迁移、产业从农业向非农业的转换，是一个系统工程，在特殊条件下，可以有过渡的形式，城镇就是农村与城市之间的过渡带。它符合中国的特点。在地理空间上，新型城镇化已不再局限于人口从农村向城市（镇）的转移，还强调它在城市与城镇之间的均衡再分配。今天城市（镇）的分类调控思想就体现了这种取向：严格控制大城市的规模，合理发展中等城市和小城市，促进人口和生产力的合理布局。这里农村城市化和城镇发展仍是一个重要的组成部分。

前述的城市偏向型的空间定位，也未必就适合于发达国家。20世纪，城市学家霍华德提出了著名的田园城市理论，强调城市要为健康的生活和工作而设计，它不能太大，最好为农村所包围……在当时的资本主义国家，这种超前的理念只能算是一种梦想。但在今天的中国，田园城市的理念正在变为现实。

（丁守海，中国人民大学经济学院教授）



户籍制度分类改革提高城镇化率

■ 宋 扬 杨其静

【编者按】 十八届五中全会提出了全面建成小康社会目标的总体安排和要求，其中明确提出了“加快提高户籍人口城镇化率”。2015年10月29日习近平总书记在关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明中强调，户籍人口城镇化率直接反映城镇化的健康程度，户籍制度改革是推进以人为核心的新型城镇化的重要环节。提高户籍人口城镇化率，需要改革现行户籍制度。本文深入剖析了当前户籍制度改革存在的问题以及面临的挑战，并在此基础上提出了我国户籍制度的改革路径与政策建议。户籍改革是中国城镇化促进会2015年的重点研究课题之一，本文得到中国城镇化促进会的研究基金资助。



一、户籍改革存在的主要问题

（一）统一城乡户口并未解决户籍的属地差异

2014年7月24日，国务院印发《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，要建立

城乡统一的户口登记制度，取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型。但是，我国的户口具有两个维度，即户口性质（农业与非农户口）和户口所在地。这意味着，即便取消了户口性质的差别，户口的属地差别仍然存在，而后者会直接影响每个公民在异地的就业机会及其与属地

相关的各种公共服务。

（二）地方政府深化户籍改革的动力不足

虽然《意见》已经推出一年多时间，但各地方在真正落实推进户籍改革时仍然有踌躇和犹豫。尽管全国已有25个省自治区推出了深化户籍制度改革的实施意见，但是这些省自治区多数集中在中西部，而农民工最多的东部省份鲜有政策出台（北京于2015年12月10日公布了《北京市积分落户管理办法（征求意见稿）》）。2014年全国农民工监测调查报告指出，全国约60%的农民工，即16 425万人在东部地区务工。不仅如此，从目前已有的25个推出地方改革方案的行文、内容来看，大部分省份除了在中央文件中填入相关人口数量、地名外，鲜有其他内容。

（三）积分落户的作用非常有限

目前，很多地方实行的户籍制度改革均提出在大城市实施积分

落户制度，但是地方政府推出该制度的基本动机是参与人才和资本竞争，而不是为了解决大多数异地工作人群的户籍歧视问题。因此，该制度的受益群体主要是所谓的高收入、高学历、高资产的“三高”人群。换句话说，对于大多数技能和收入水平较低的外来人口，积分制度几乎与之无关，哪怕他们长期工作与生活在当地。比如，统计数据显示，在广州市2014年积分制入户的人员中，七成在35岁以下，90.6%具有大专以上学历而其中又有约七成拥有本科、硕士研究生学历。

（四）户籍制度改革未能充分遵循农民意愿

随着市场经济的深化，“一旦拥有城镇户籍就意味着拥有了铁饭碗”的年代已一去不返，农民并不会简单地为了获得某个城镇户籍身份而放弃其在农村的既有利益，何况大多数中小城市所提供的就业机会和福利也非常有限。

据国家发改委经济体制与管理研究所社会调查课题组的报告显示，愿意在城镇定居但不愿意转户的占66.1%，不愿意放弃承包地的更是高达97.5%。可见，如果政府在制定户籍制度的时候，缺乏对农民参与权的必要保障，甚至采取杀鸡取卵的做法而损害了农民的利益，那么我们的户籍改革难以取得理想的结果。

二、户籍制度改革的难点

进入21世纪以来，越来越多的学者认识到城市中外来人口无法享受迁移地的公共服务是对社会公平的严重损害。然而，迄今为止，农民工和外来人口的主要迁移地仍然设立严格的入户门槛，对外来人口的公共服务歧视并未发生重大改

变。我们不禁要问：究竟是什么原因制约着户籍制度改革？新一轮户籍改革面临着哪些挑战呢？

（一）地方政府利益格局致使异地落户改革难

我国现行的户籍管理制度是高度分权且权力主要集中在地方政府。从当地的切身利益出发，地方政府会很积极地解决那些高学历、高收入、高资产的群体的户籍问题，但却未必有多大动力向其他人群，尤其是农民工提供公共服务并解决他们的户籍歧视问题。

（二）人口过度集中致使大中城市户籍改革难

由于我国区域经济发展严重不平衡且大城市具有天然的就业优势，因此大城市和特大城市对于包括农名工在内的就业人口具有很大的吸引力。数据显示，一半的农民工集中于前十大城市而其中的1/4又集中于前四大城市，以至于北京、上海这样的特大城市，40%左右为流动人口（见表1）。若这些城市放开户籍，则势必会吸引更多的外来人口。这不仅会进一步加重这些城市的“大城市病”，而且还会给

本已相对饱和的环境承载能力施加更大的压力。结果，大中城市，尤其是一线城市户籍改革非常艰难。

（三）巨额改革成本对各级政府财力是重大挑战

人口的市民化需要巨大的财政投入。2011年根据对在重庆、武汉、郑州和嘉兴四个城市的实地调研，国务院发展研究中心一个课题组完成了报告《农民工市民化的成本测算》。他们发现一个农民工融入城市的具体成本包括各类社保投入、公共服务投入、住房保障投入等，以至于一个典型的农民工（包括相应的抚养人口）市民化所需的公共支出成本总共约8万元。此外，据重庆市测算，为了在两年内实现300多万人口转为城镇居民，政府在转户农民养老保险补助、吸纳就业企业社保缴费补差以及公租房、学校等配套设施建设方面需要投入316亿元，每年所需财政投入接近全市地方财政收入的1/10（《重庆农民进城成本每人6.7万》，新浪网新闻频道，2010.09.14）。如此巨大的财政投入对政府的财政供给能力提出了巨大挑战。

表1 2010年人口流动主要省份排名

跨省人口流入省份排名				跨省人口流出省份排名	
省份	流入人口 (万人)	全省人口 (万人)	流动人口 占比(%)	省份	流出人口 (万人)
广东	2150	10432	20.6	安徽	962
浙江	1182	5442	21.7	四川	891
上海	898	2302	39.0	河南	863
江苏	738	7866	9.4	湖南	723
北京	704	1961	35.9	湖北	589
福建	431	3689	11.7	江西	579
天津	299	1294	3.1	广西	418
山东	212	9579	2.2	贵州	404

资料来源：第六次全国人口普查资料

（四）户籍制度改革与其他政策协调难

户籍制度改革的目标，不仅是实现居民身份上的统一，更是实现基本公共服务的均等化。这需要教育、就业、医疗、养老、住房保障、农村产权、财力保障等相关领域的综合配套改革。如果政策间缺乏协调性，则会直接影响政策的实施效果，难以达到政策目标。

三、户籍制度改革的政策建议

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出，深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民有同等权利和义务，以便加快提高户籍人口城镇化率。考虑到我国当前户籍制度的复杂性，所涉人群的多元性和不同城市的异质性，我们认为，可行的户籍制度改革方案可能应遵循分类原则并分步推进（大致的思路见图1）。

（一）大城市对“三高”人群可采用积分落户制度

积分落户模式便于落实人口增长的规划，明确设定城市每年新增人口的数量指标，按照确定的数量指标公开、透明、有序地接纳外来人口的户籍迁入。

可惜的是，积分落户制度对提高我国户籍人口城镇化率的作用有限。一则，如前所述，大多数技能和收入水平相对较低的外来人口很难通过积分落户政策实现户籍城镇化。二则，国内名校录取的农村学生比例大幅减少，不足15%，这使得作为积分落户主要

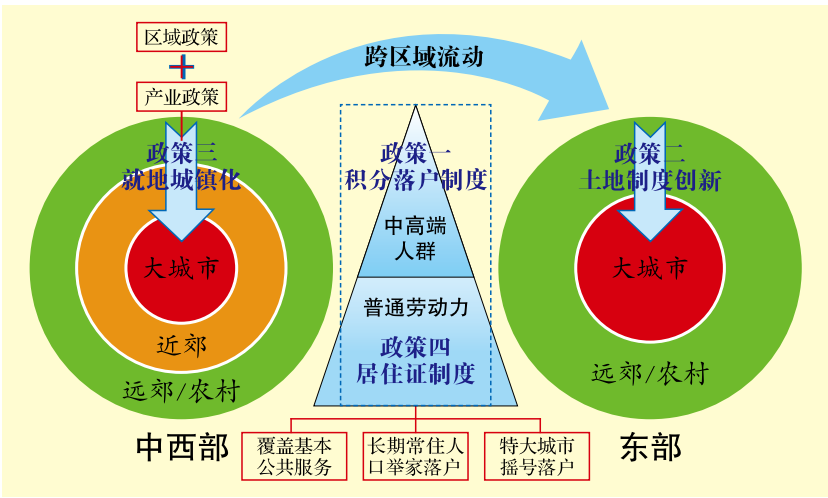


图1 分类户籍改革路径图

表2 分地区人口的城乡构成（2013年）

地区	总人口（年末）（万人）	城镇人口		乡村人口	
		人口数	比重（%）	人口数	比重（%）
北京	2115	1823	86.30	290	13.70
天津	1472	1207	82.01	265	17.99
河北	7333	3528	82.01	265	17.99
辽宁	4390	2917	66.45	1473	33.55
上海	2415	2164	89.60	251	10.40
江苏	7939	5090	64.11	2849	35.89
浙江	5498	3519	64.00	1979	36.00
福建	3774	2293	60.77	1481	39.23
山东	9733	5232	53.75	4502	46.25
广东	10644	7212	67.76	3432	32.34
广西	4719	2115	44.81	2604	55.19
海南	895	472	52.74	423	47.26

数据来源：2014年中国统计年鉴

受益者的大学生人群绝大多数已是城市户口。例如，在深圳积分入户达到100分值的人员中，城镇户籍占了86%，农业户籍只占14%（《积分入户？农民工感觉“太难了”！》，http://wb.sznews.com/html/2010-11/11/content_1307150.htm）。可见，该政策主要是有助于解决户籍的属地问题，而不是户

口人口的城镇化问题。

（二）城市郊区农村人口应该通过土地制度创新加快城镇化

截至2013年底，我国东部省份与直辖市中仍有相当比例的人口属于农村户籍，而且即使北京、上海等特大城市，其农村户口比例仍超过10%（见表2）。对于当地政府而言，通过户籍改革而首先使城郊农

民市民化具有特殊的意义。一则，这本身就可提升城镇人口比例；二则，近郊农业人口的城镇化可释放出更多的城市建设用地而有利于吸纳和安顿更多的外来人口；三则，郊区土地城市化所带来的土地增值会增强城市政府户籍改革的动力和吸纳更多城市人口的财政能力。

但是，需要认识到在现有户籍和土地制度下近郊农民落户城镇的意愿非常低。中国社会科学院在2010年完成的调查显示，对全国103个城市106 031个农民工测算发现，如果要交回承包地才能够转户口，则90%的农民工不愿意转变为非农户口（《户籍改革的最新政策：9成农民工不愿要城市户口》，<http://www.kuaiji.com/news/1693040>）。

因此，为了加快郊区农民自愿地实现城镇户籍化，我们就必须创新农村土地管理制度，加快农村土地流转制度改革，探索农民退出土地的机制。我们相信，只要本着有偿自愿的原则，相信地方政府和农业户籍人口一定能找到一个双赢的解决办法，客观上加快我国的户籍人口城镇化率。

（三）中西部近郊农民可通过产业政策和区域政策就地城镇化

众所周知，推进城镇化必然受到资源环境约束，把所有农民集中到东部大中城市，这既不可能也不现实。与此同时，我们也知道，城市在经济活力和吸引就业方面具有规模效应。这就意味着，若要防止中西部人口过度向东部流动，则中西部必须自身能培育和发展出有经济活力的大中城市。因此，国家就必须在产业政策和区域政策上支持中西部城市利用好国家的有关发展战略，发展相

关产业，壮大城市经济。

当然，由于中西部很多地区受地理条件的限制，城市承载能力有限，必然会导致一些农民无法在当地或邻近地区找到合适的工作，这就产生了最后一类人群，即跨区域流动的人口。

（四）跨省流动农民工应根据居住证制度享有平等的基本公共服务

跨省流动农民工的户籍改革是本轮户籍改革最难啃的一块骨头，是整个户籍改革的难点。很多城市都计划采用居住证制度，一个良性的居住证制度应该具有如下特征。

首先，所有领取居住证的常住人口都应该享受当地最基本的公共服务。居住证持有人应当享有与当地户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等权利。

其次，以连续居住年限和参加社会保险年限等为条件，逐步享有与当地户籍人口同等的住房保障、养老服务、社会救助、子女就地入学及考试等权利。这不仅使改革能够稳妥而渐进地推进，而且还为暂时不能落户的流动人口提供了逐步享受公共服务的权利，缩小与常住户之间的福利差距。

最后，在居住证制度的基础上，大中城市应探索积分落户与摇号落户制度并举的落户政策。著名发展经济学家Ravallion和Lokshin（2000）提出过“隧道效应”，指出如果每个穷人都能看到变富有的希望，这个社会就构造了一种社会阶梯，使得每个人都充满希望而努力工作。因此，在大中城市实行积分落户制度的基础上，进一步在常住的外地人口中采用摇号落户制度将

有助于社会的和谐发展。

四、结语

户籍制度改革是一个长期的系统工程，需要中央政府的顶层设计和政策激励，还需要很多与户籍制度改革相配套的政策措施，如区域政策、产业政策、财政政策，等等。

在户籍改革的具体方案中，本文提出了按照不同地域、不同学历技能、不同户籍属性等特征将人群分类，并采取分类的改革措施。具体而言，在大城市中的高学历高技能人群高收入采用积分落户制度；大中城市郊区农村人口通过土地制度的创新加快城镇化；中西部可通过产业政策和区域政策的支持促进更多的当地人口实现本地的城镇化；对跨省流动的农民工以居住证制度为依托，向他们提供基本的公共服务，并通过摇号落户的方式给予长期居住在城市的农业转移人口举家落户的机会和希望。只有这些政策共同作用，协调实施，才能真正推进“人的城镇化”，进而促进我国经济的健康持续发展。

（宋扬，中国人民大学经济学院企业与组织研究中心副教授；杨其静，中国人民大学经济学院企业与组织研究中心教授）



韩国城镇化发展的启示

■ 李 铁 王大伟

【编者按】 20世纪90年代的韩国在经历了前一时期的快速的工业化之后，进入了一个无法回避的经济转型期，韩国的城市化也伴随着经济转型和社会变革进入了一个相对成熟的阶段。从城市化比重来看，韩国已成为了一个城市化国家。在这10年中，韩国的城市和城市人口持续出现显著增长，人口在空间上持续向大都会城市周边集中，并逐渐形成了围绕大都市的一体化城市圈。这一阶段韩国城市化主要受到新的城市体系划分政策、服务业的快速发展和住房供应新战略等三大因素的影响。

当前的中国同样处在经济转型的过程中，率先发展起来的东部地区在经济发展水平上也与20世纪90年代的韩国相近，再加上中韩两国相同的历史文化背景，相似的社会文化结构，分析和研究20世纪90年代韩国这一转型时期的城市化特点，对探索当前中国城市化的道路和途径具有更现实的意义。

国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）城市和小城镇改革发展中心主任李铁曾带队就城镇化发展问题去韩国考察和调研。其间，走访了国土交通省、国土研究院和LH公司等单位，并在首尔、安养、东滩、世宗、昌原和釜山进行实地考察。本刊特发此文，希望各部门各地区新型城镇化建设的决策者、管理者、研究者和实践者们，能够从不同于西方发达国家的韩国城市化过程中，更多地发现其对于正处于经济转型期的中国新型城镇化的参考价值。

韩国在20世纪60年代到90年代经历了人口城镇化的高速增长期，目前已进入后城镇化期，虽制度条件有很大差异，但作为东亚国家，发展历程和资源禀赋与我国十分相近，许多经验值得我们借鉴。

一、韩国城镇化发展的主要特点

1. 城镇化经历了高速增长阶段，也面临土地和自然资源不足的问题。1960年韩国城镇化率为36.8%，1970年达50.2%，1980年达69.7%，1990年达82.6%，2000年后基本稳定在95%。1960—1980年，韩国城镇化率年均提高1.65个百分点，1960—1990年，年均提高1.53个百分点，全国城镇人口年均增加约80万人。韩国城镇化面临着土地资源约束，韩国国土总面积10万平方公里，人口达5000万，人口密度500人/平方公里。国土面积中山地约占70%，最大的平原面积仅500多平方公里。

2. 人口向大城市和特大城市集聚。1960—2010年，韩国100万人口以上大城市人口数量占全国的比重由39.2%上升到52.7%。2010年，20万以上人口城市人口数量占全国的87.5%。其中，首尔市总面积606平方公里，人口达到1050万，人口密度为1.73万人/平方公里。以首尔为核心，包括仁川和京畿道的首



尔都市圈总面积1.17万平方公里，人口约2300万，人口密度为1965人/平方公里。

3.逐步解决城市居民住房问题。到1985年。城镇化高速发展末期，韩国住房充足率仅有69.8%，首尔都市圈地区仅有54.4%。大量进城人口居住在棚户区、地下室。20世纪60年代，首尔市带厨房的房屋仅占18.3%，有电力供应的房屋仅占29%。1988年，韩国政府重点扩大中低收入阶层住房供给，在1988—1992年200万套住房建设计划和1992—1996年250万套住房建设计划中，政府部门投资建设了90万套和127万套的小套型公租房。到2010年，韩国住宅充足率达112.9%。

4.通过新城建设疏解首尔功能，注重新城与首尔的空间距离。20世纪80年代，韩国加快卫星城市建设，首尔的卫星城由1980年的6个增加到1990年的16个。首尔市部分城市功能开始外迁，例如，1978年，隶属韩国中央政府的国土研究院搬迁到距首尔中心约30公里的京畿道安养市；韩国负责中央政府土地和住宅事业的LH公社也设在京畿道城南市。2000年以来，韩国继续推进首都圈内新城建设，除担负中央政府行政职能的世宗市外，已建和在建的新城大多在距离首尔市中心30公里左右的范围内。韩国的新城建设周期较短，大约10年，远高于日本的20年。但是因为韩国新城建设在城镇化率饱和期，有居民收入作为支撑，基本没有出现

地产空置和“鬼城”现象。

5.城市发展强调以工业主导，服务业发展相对薄弱。韩国强调工业发展，建设了大量园区，仅2003—2008年，韩国就划定了6个经济自由区，总面积近500平方公里；在建新城也都划定了几个平方公里的产业园区。1980年，韩国产业结构为16.3 : 36.6 : 47.3，到2010年，为2.6 : 36.7 : 60.7，第二产业仍占较高比例。第三产业与第二产业之比是1.65，低于德国、日本的2.6和2.8，更低于英国、美国、法国的3.7、4.1、4.2。

6.中央政府在国土空间规划和基础设施等资源配置上发挥重大作用。韩国在行政体制上与西方国家类似，但中央政府仍有强大的资源控制力。第一，韩国以立法形式明确全国和区域国土规划，以《国土基本法》为依据，制定综合国土规划，确定了城镇化和国土开发的总体框架。第二，中央政府统筹基础设施投资，地方政府对中央政府资源配置的依赖性很强。第三，城镇土地通过国有的土地住宅公司（LH公社）进行一级开发，再在市场上出让；土地补偿标准依据相关法律评定，虽然经常有补偿水平达不到土地所有者预期而引发的抗议上访和极端性事件，但并没有影响城镇土地开发方式和城镇化进程。

7.注重城市建设、管理治理的人性化。首尔市自2003年开始拆除了覆盖在清溪川上近6公里的高架桥，恢复了清溪川的自然风貌；流经市内的汉江堤坝也由水泥坝改为泥沙坝，并建成以本地野草覆盖为主、方便民众休憩的市民公园。韩国城市基础设施注重便捷性和人性化，首尔市将公交车站设在道路中间，加快公交运行速度；城市道路开放度较高，绝少完全阻隔的路段，多数道路上专门辟出自行车道等。



二、韩国城镇化发展对我国的启示

1.我国处于城镇化高速增长期，也面临着资源约束。2013年我国城镇化率达到53.7%，大致相当于韩国20世纪70年代初的水平（编者注：2015年我国城镇化率达到56.1%），但我

国人口规模远超韩国，目前人口总量13.4亿，约是韩国1970年人口（3100万）的43倍，是韩国当前人口的27倍；每年进城人口超过2000万，是韩国城镇化高峰时期进城人口的25—30倍。我国平原和盆地面积仅占国土面积的31%，山地面积近70%；94%以上的人口集中在胡焕庸线以东约400万平方公里土地上，这一区域人口密度超过300人/平方公里。

2.我国特大城市尚处于人口集聚期，还没有达到饱和和阶段。韩国特大城市人口疏解是在城镇化后期开始实施的。而城市功能疏解，更多出于国防战略的考虑。首尔开始大力疏解城市功能，是20世纪80年代韩国城镇化率达到70%时开始的。而我国的情况是，在国务院新闻办举行的国务院政策例行吹风会上，国家发改委副主任胡祖才介绍国务院审议通过的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》有关情况时表示，2015年，我国城镇化率达到56.1%，城镇常住人口达到了7.7亿，但农业转移人口市民化进展比较缓慢，户籍人口城镇化率还比较低。另外，韩国的城市边界十分清晰，而我国的城市是行政区。首尔市区人口1050万，面积600多平方公里。首尔都市圈面积1.17万平方公里，小于北京市辖区的1.68万平方公里，但人口比北京多200万，人口密度是北京的1.6倍。

3.我国解决城镇住房问题任重而道远。韩国城镇化高速发展时期，大量外来人口居住在棚户区、贫民区，新建住房远跟不上人口增长速度。20世纪80年代后期，城镇化基本完成后，韩国下大力气解决住房问题，城市住房保障的对象没有户籍之分。我国存在户籍制度，到

2020年户籍人口城镇化率要达到45%的目标，尚需付出巨大的努力，目前城市住房保障主要针对户籍人口。考虑到我国城镇化质量的差别和数量上的差距，城市住房保障还有很长的路要走。

4.我国的新城建设也有强劲需求，但要注意发展阶段。首尔周边开始大规模建设新城是在20世纪80年代后。新城开发时期也是国民总收入快速增长时期，1980—1990年，人均名义国民收入增长约4倍，1990—2000年增长近1倍，居民收入增长、购买力增强，形成了新城住房的有效需求。我国目前存在户籍居民和外来人口的福利差异和收入差距，新城开发建设水平过高，但是忽视了居民实际购买力。如果没有户籍制度和土地制度的约束，没有盲目抬高新城建设成本，至少长期需求存在，但应重视目前在城镇化发展中期阶段居民收入和政府财政支持能力的特点。

5.我国要避免韩国完全以工业化为导向带来的问题。韩国城市规划开发总体上适合韩国的资源特点和发展要求，但过于强调以工业化为主导，主要依赖于政府和开发商的推进，抬高了城市成本，导致服务业发展相对不足。我国城镇化发展要吸取韩国教训，在城市发展进程中，注重多种形式的土地开发，在提高土地利用强度的情况下，降低服务业发展成本，通过服务业发展拓宽就业空间，避免过度依赖工业而导致就业不足。

6.要加强中央政府在城镇化中的统筹作用。目前的舆论过多支持权力下放，但是在国土开发的问题上，要加强中央政府统筹规划和交通、能源等重要基础设施资源配置的作用。我国中央政府要在下放地方审批权的同时，加大中央政府规划管理调控；通过基础设施配置，打破区域行政分割。土地开发利用要在符合规划和中央城镇化发展总体政策的前提下，强化国家意志，更好地促进资源的节约利用，为实现可持续低碳和绿色城镇化提供支撑。

7.我国城市发展要借鉴韩国城市建设、管理治理经验。韩国城市改造和新城建设中，注重人与自然的和谐，注重城市基础设施的便捷性和人性化。我国虽然城镇化起步较晚，地方赶超心理过强，但是也要注重现实，尊重实际，遵循以人为本的城市发展路径。要推广建设方便的城市，有利于就业的城市。在城市改造过程中，要强化体现“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的城市记忆。在城市发展中，要尊重自然规律和社会规律，增强城市生活的便捷性和舒适度。



推进新型城镇化工作部际联席会议制度成员单位

统筹推进新型城镇化建设

2016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，取得新突破，这已经成为从中央到地方的广泛共识。2016年2月，习近平总书记对深入推进新型城镇化建设作出四个“更加注重”的重要批示，李克强总理批示提出“三个着力”的重大任务，为进一步做好新型城镇化工作指明了方向。

2016年以来，各地区各部门真抓实干，认真贯彻落实中央对推进新型城镇化建设的战略部署。由国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）牵头，中央机构编制委员会办公室、教育部、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、农业部、卫生计生委、人民银行、统计局等15个部门组成的推进新型城镇化工作部际联席会议制度各成员单位，按照国务院“互通信息、密切配合、相互支持、形成合力，充分发挥联席会议的作用”的要求，在六个方面深入开展工作，统筹推进新型城镇化建设取得新进展。

召开一次会议，统筹决策部署

2016年2月，国务院召开深入推进新型城镇化建设电视电话会议，全面部署新型城镇化建设各项工作，张高丽副总理出席会议并讲话。会议强调各地区各部门要切实将思想认识和行动统一到党中央国务院决策部署上来，充分认识新型城镇化的重大意义，牢固树立和坚决贯彻五大发展



创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念已广泛深入人心。

理念，扎实做好推进新型城镇化建设各项工作。会议要求各地区各部门要发扬钉钉子精神，按照“三严三实”要求，加强纵横联动，强化部门间政策协调，鼓励地方主动作为，搞好宣传引导，充分调动各方面积极性，把推进新型城镇化建设各项工作抓实抓好抓出实实在在的成效。

出台一个意见，强化政策指引

国家发改委在深入调查研究、总结评估试点经验基础上，研究起草深入推进新型城镇化的意见。2016年2月，国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》坚

持问题导向，提出36条具体措施，主要围绕三个方面展开：一是强调点面结合、加快突破，一手抓“三个1亿人”城镇化问题，一手抓新型城镇化综合试点，将点上突破和面上推进有机结合起来。二是注重协调配合、形成合力，既推动户籍、土地、财政、住房等政策举措协调配合，又强化部门与地方政策联动。三是突出补齐短板、激发投资潜力，瞄准有建设缺口且不会形成过剩的领域，集中力量加大投入。

抓住一个载体，创新供给侧改革

为深入贯彻落实习近平总书记、李克强总理关于特色小镇发展的重要批示精神，国家发改委对特色小镇健康发展问题进行了认真调研，结合国家“十三五”规划编制和新型城镇化建设，会同有关部门从加强规划引领、政策扶持、宣传推广等方面开展了一系列工作。一是在编制起草“十三五”规划纲要过程中，对“十三五”期间鼓励各地区培育发展特色小镇进行总体安排。二是在《意见》中，提出发展具有特色优势的魅力小镇。三是在国务院深入推进新型城镇化建设电视电话会议上，对特色小镇建设进行全面部署。四是做好推进特色小镇和小城镇建设经验的宣传推介，将一些行之有效且可复制的经验推向全国。五是强化对特色小镇基础设施建设的资金支持，支持特色小镇提升基础设施和公共服务设施等功能。2016年将选择1000个左右条件较好的小城镇，积极引导扶持发展为专业特色镇。

制订一个方案，明确年度工作

为推进《国家新型城镇化规划》滚动实施，国家发改委在充分总结2015年以来新型城镇化推进情况的基础上，会同有关部门研究制定了《2016年推进新型城镇化重点任务方案》，提出2016年要继续深化“一融双新”工程，着力抓好5大领域30项重点工作。一是积极推进农业转移人口落户城镇，建立健全人、地、钱“三挂钩”机制，探索建立进城落户农民农村“三权”维护和自愿有偿退出机制，促进户改成果和居住证制度“双落地”。二是加快培育新生中小城市，加快出台设市标准，在提升发展质量的同时着力增加中小城市数量，赋予特大镇部分县级管理权限。三是全面提升城市功能，推进棚户区改造、地下综合管廊建设，加强城市环境污

染治理，加快智慧城市、绿色城市、海绵城市等新型城市建设，打造品质宜居城市。四是着力推动城乡统筹发展，探索“市民农庄”等新型模式，推动易地扶贫搬迁与新型城镇化相结合。五是加快推进体制机制改革，加快人地钱房等重点领域改革，推动试点地区围绕重点难点问题大胆探索、加快突破。方案已经新型城镇化工作部际联席会议第三次会议审议通过，并印发各地区各部门执行。

编制一批规划，优化城镇布局

为优化提升东部地区城市群、加快培育中西部地区城市群，国家发改委会同有关部门继续组织开展跨省级行政区城市群规划编制。《哈长城市群发展规划》于2016年2月报国务院批复同意，努力将哈长城市群建设成为具有重要影响力和竞争力、宜居宜业的绿色城市群。《成渝城市群发展规划》于2016年4月报国务院批复同意，成渝城市群以建设具有国际竞争力的国家级城市群为目标，全面融入“一带一路”和长江经济带，打造新的经济增长极。经国务院同意，《长江三角洲城市群发展规划》也于2016年6月1日印发实施，将以改革创新推动长三角城市群协调发展，努力将长江三角洲城市群建设成为具有全球影响力的世界级城市群。此外，北部湾、中原等城市群规划也已经纳入年度工作安排。

发布一份报告，提供权威解读

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，国家发改委决定自2015年起开始组织编写年度《国家新型城镇化报告》。2016年3月，国家发改委首次发布年度《国家新型城镇化报告》，全面介绍了我国城镇化的总体发展情况、存在的主要问题、发展趋势，分专题介绍了农业转移人口融入城镇、新生中小城市和特色小镇培育、新型城市建设等8个方面的情况，汇总了各地新型城镇化推进情况，总结了城镇化和城市发展的规律和国际经验。今后每年的报告都将聚焦新型城镇化领域的若干重大议题，汇总关键领域的主要进展，反映政策观点和共识，介绍国际合作成果，努力发挥政策解读、引导发展的作用，力争将《国家新型城镇化报告》打造成社会各界沟通和交流新型城镇化的重要平台，深入推进新型城镇化的建设与发展。

（梁宝平 摘编）

中央印发《深化农村改革综合性实施方案》

中共中央办公厅、国务院办公厅日前印发《深化农村改革综合性实施方案》（以下简称《方



案》）。《方案》指出，农村改革是全面深化改革的重要内容。当前，我国经济发展进入新常态，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进，农村经济社会深刻变革，农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样、任务也更加艰巨。农村改革综合性强，靠单兵突进难以奏效，必须树立系统性思维，做好

整体谋划和顶层设计，找准牵一发而动全身的牛鼻子和主要矛盾，进一步提高农村改革决策的科学性。要从总体上把握好农村改革的方向，提出深化农村改革总的目标、大的原则、基本任务、重要路径，从全局上更好地指导和协调农村各项改革，加强各项改革之间的衔接配套，最大限度释放改革的综合效应。

中央发布《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》

中共中央国务院日前发布《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，城市是经济社会发展和人民生产生活的重要载体，是现代文明的标志。务必清醒地看到，城市规划建设管理中还存在一些突出问题：城市规划前瞻性、严肃性、强制性和公开性不够，城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生，特色缺失，文化传承堪忧；城市建设盲目追求规模扩张，

节约集约程度不高；依法治理城市力度不够，违法建设、大拆大建问题突出，公共产品和服务供给不足，环境污染、交通拥堵等“城市病”蔓延加重。

《意见》指出，积极适应和引领经济发展新常态，把城市规划好、建设好、管理好，对促进以人为核心的新型城镇化发展，建设美丽中国，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦具有重要意义和深远历史意

义。要进一步加强和改进城市规划建设管理工作，解决制约城市科学发展的突出矛盾和深层次问题，开创城市现代化建设新局面。



住房城乡建设部召开推进新型城镇化工作座谈会

为贯彻落实《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，2016年6月15日，住房城乡建设部副部长黄艳主持召开推进新



型城镇化工作座谈会，部署2016年推进新型城镇化重点工作。会议总结了2016年推进新型城镇化重点工作落实情况，研究讨论了工作推进中存在的问题与难点，提出了下一步工作要求。

黄艳副部长指出，住房城乡建设部是推进新型城镇化建设的主要部门之一，承担的分工任务较重，目前各项工作推进成效明显，总体进展符合预期。下一步，要继续抓紧抓好各项工作，努力完成好党中

央、国务院交办的任务。

黄艳副部长强调，2016年是“十三五”开局之年，新型城镇化建设一定要站在新起点、取得新进展，切实把思想认识和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，充分认识新型城镇化的重大意义。要把推进新型城镇化与贯彻落实中央城市工作会议精神、国家十三五规划纲要和住房城乡建设部中心工作结合起来，形成合力，互相促进，推进各项工作取得良好成效。

国家新型城镇化综合试点培训班在京举办

由国家发展改革委发展规划司指导、中国城镇化促进会主办的“国家新型城镇化综合试点培训班”2016年5月中旬正式开班。中

国城镇化促进会常务副主席、中共中央政策研究室原副主任郑新立，国家发改委发展规划司副司长陈亚军，中国城镇化促进会副主席

兼秘书长陈炎兵等领导出席了开班仪式。

这次培训班的目的，一是推动试点单位认真学习领会、贯彻落实习近平总书记、李克强总理、张高丽副总理等中央领导关于推进新型城镇化建设的重要指示，以及国务院《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》；二是贯彻落实国家发改委等部门推进新型城镇化部际联席会议的工作部署和相关政策；三是交流新型城镇化试点单位在工作推进过程中取得的经验和成果，探讨遇到的困惑和难题。



国家信息中心指导举办江西智慧城市发展论坛

2016年6月18日，由国家信息中心指导、江西新余市人民政府主办、中国智慧城市发展研究中心支持的江西智慧城市发展论坛在新余市举行。国家信息中心党委书记、常务副主任杜平等出席论坛。

杜平在致辞时指出，各城市在发展智慧城市中要结合实际情

况，找到适合自己发展的模式和路径，把地方特殊性和智慧城市的一般性规律相结合。要加强网络基础设施



新生中小城市培育专题研讨会在浙江举行

2016年6月6日，国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展

中心与温州市人民政府在浙江省苍南县龙港镇联合主办新生中小城市

培育专题研讨会。中央机构编制委员会办公室、国土资源部等部委有关负责人，全国部分省（自制州、直辖市）发展改革委和新型城镇化主管部门负责人，部分国家新型城镇化试点城市和特大镇负责人，人民日报、浙江日报等中央和地方媒体代表共150余人参加了本次研讨会。国家发改委副主任胡祖才出席会议并作总结讲话。



第二届中国特色小镇发展论坛在深圳举办

2016年7月12日，中国城镇化促进会主办“第二届中国特色小镇发展论坛”在深圳举办。城镇化促进会主席、全国人大常委会原副秘书长蒋正华，城镇化促进会常务副主席、中共中央政策研究室原副主任郑新立，深圳市委副书记、市长许勤，城镇化促进会常务副主席兼秘书长陈炎兵等领导出席。

蒋正华表示，特色小镇建设既能够吸引更多的人口留在小城镇，带动城市发展，又使乡村更加美丽宜居，并为工业反哺农业、城市反哺农村创造了条件、提供了平台，它的重要意义是十分深远的。



2016中国智慧城市（国际）创新大会在济南召开



2016中国智慧城市（国际）创新大会以“新型智慧城市”为主题，在山东济南召开。大会旨在贯彻落实党中央、国务院的部署安排，更好推进新型城镇化，加快建设智慧城市。本次大会由中国城市和小城镇改革发展中心、山东省济南市人民政府、智慧城市发展联盟主办。大会组委会就未来新型智慧

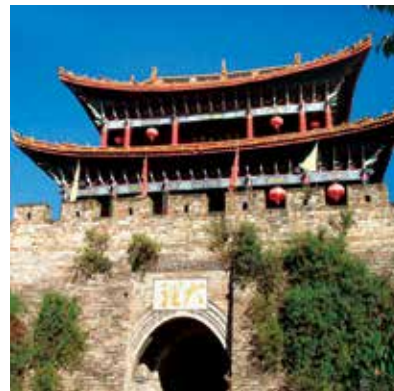
城市的建设和发展提出了《济南倡议》。公安部、国家标准委、国家卫生计生委、国家测绘地理信息局四部委在本次大会上举办分论坛；欧盟、东盟、印度、日本、韩国、中国香港等国家及地区相关机构派出代表团参加了本次大会；全国31个省、自治区、直辖市以及计划单列市派代表参会。

云南省深入推进农业转移人口市民化

自国务院部署安排推进新型城镇化以来，云南省深入推进农业转移人口市民化，从落实国家和省户籍制度改革政策、保障农业转移人口的权益、增强城镇吸纳人口能力、做好农业转移人口相关政策宣传引导、提高认识改进工作方法、强化组织保障等11个方面做好新形势下深入推进全省农业转移人口市民化的各项工作，重点在

保障转移人口权益和新老政策有效衔接方面进行了安排部署和推进落实。

在户籍制度改革方面，从突破城镇地区落户限制、突破直系亲属投靠落户限制、突破租赁房屋的落户限制、突破农村地区返乡落户限制、突破现役军人家属投靠落户限制、突破解决户口遗留问题的限制6个方面加快改革突破。



吉林省强化试点示范 推动重点镇建设取得新突破



吉林省重点镇大体分为两类，一是大城市周边镇、中等城市市郊镇和区域中心镇。这类城镇大多属于城乡接合部和新城新区，既是城镇化发展活力最强的区域，也是因城市快速发展带来问题比较多的区域，存在着职能定位不明确、与城区规划缺乏联动、土地利用效率低、公共服务水平不高等问题。二是特色城镇。吉林省有很多城镇都具有独特的区位和资源优势，特别是一些国内知

名的旅游和生态资源城镇，具有其他城镇无可比拟的优势，这些城镇虽发展条件良好，但普遍存在规划水平不高、建设缺乏特色和品位、市场化运作意识不强等问题。同时，这两类城镇人口规模大、经济发展快，但大多责任大，权力小，存在着“小马拉大车”的窘境。针对以上问题，吉林省重点开展了示范城镇建设和重点城镇扩权试点工作，重点镇培育工作取得积极进展。

广东虎门镇拓展城镇功能 提升发展质量



广东省东莞市虎门镇开展“中小城市综合改革试点”以来，按照国家、省、市的部署，结合自身实际，创新思路举措，强化沟通对接，积极开展中小城市综合改革试点各项工作，大力拓展城镇功能，提升城镇化质量。主要举措：以撤镇设市设区试点为突破，加快行政管理体制改革；以人的城镇化为根本，有序推进农业转移人口市民化；以财税体制改革为重点，谋求促进权责利一致；以购买公共服务

为抓手，提高公共服务供给水平；以推动“四融合”为保障，提高外来人口落户的承载能力。

改革试点取得阶段性成效。2015年，全镇生产总值447亿元，同比增长8.1%；全镇各项税收总额72.6亿元，同比增长6.1%；各项人民币存款余额666亿元，各项人民币贷款余额367.4亿元，实现持续增长；固定资产投资总额115.6亿元，同比增长8.2%；社会消费品零售总额192.9亿元，同比增长15.5%。

浙江织里镇实现由镇到城嬗变



织里镇围绕城市新型功能定位，以提升人的城市化为核心，以体制机制改革为动力，以深化转型升级、发展优势特色产业为重点，积极探索小城市改革发展路径，加快新型城镇化建设步伐。经过5年培育，小城市公共服务能力不断提升，经济实力不断增强，人口结构不断优化，创新潜力不断激发，城市环境更加优美，由镇向城发展实

力得到增强。GDP、税收收入、固定资产投资分别从2010年的90亿元、6.5亿元和36亿元，到2015年的169.78亿元、12.75亿元和88亿元，城乡居民收入差距从1.72倍缩小到1.54倍，第一、二、三产业比从4：64：32到3.4：60.9：35.7。2015年，织里镇再度入围全国综合实力百强镇。

（游正龙 摘编）

贵州安顺市全力打造新型城镇化升级版

安顺市提出“全域安顺、产城互动、景城一体、城乡统筹”的发展方向，明确提出建设山水田园型、绿色生态型、宜居宜游型、开放创新型、历史文化型的“五型城市”。在贯彻落实国家推进新型城镇化建设大政方针的同时，每年举办一次城镇化推进大会，搭建“比

武”擂台，让各县区同台竞技，取长补短。5年来，每一届会议都有新的变化。5年来，安顺市中心城区建成区面积由32平方公里增加到90平方公里，城镇人口由2010年的41.54万人增加到92.16万人，城镇化率由2010年的35%提高到44%，高出全省平均值近2个百分点。



陕西咸阳市推进“三个1亿人”城镇化

咸阳市立足市情实际，提出把推进“三个1亿人”作为推进新型城镇化的抓手，结合咸阳实际，提出了“三个50万人”的新型城镇化目标，即到2020年，实现50万进城常住的农业转移人口落户城镇，实施涉及50万人的城中村和棚户区改造，完成涉及50万农村居民的新型农村社区建设，使新型城镇化的抓手更具体、目标更明确。

咸阳取消城乡分割的户籍登记制度，保留进城农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权，让农民带着“财产”进城，

并加快城乡社保、就业、医疗、教育和住房五个方面的对接。

咸阳强化顶层设计，科学规划，充分尊重客观规律和群众意愿，采取有形改造与无形改造相结合、政府主导与市场运作相结合、整体推进与分类实施相结合的方法，使城中村改造既科学规范又稳步推进。

为有序推进城中村和棚户区改造工作，落实组织保障、政策保障、社会保障、服务保障、监督保障。

咸阳努力做强富民产业，体现田园特色，建设最美乡村。



江西鹰潭市以便民、效率、市场化为导向建设智慧城市

鹰潭的智慧城市探索起步较早，主要做法：突出以便民服务为导向，部分领域引入社会资本，以效率为导向搭建政府服务平台。

全国大多数地区在建设智慧城市时的思路，往往上来就是以全政府层面的云计算、大数据为起点，从开始搞到最后产生实效成果需要很长

时间。一来投入很大，对于人力、财力有限的地方政府而言，并不现实。二来很多数据信息收集上来后离真正实用还有很长距离，政府并不知道可以用来干什么。鹰潭早年也走这条路，后来做了调整。由国土、人社等部门依托本部门的专业领域数据整合，结合实用性和效率性率先突破，成本更低，实效性强，还促进了部门竞争，通过示范效应带动其他部门开展信息化工作。（张学军 摘编）



热烈祝贺《新型城镇化》杂志创刊 同贺单位

中国中信集团置业有限公司	亚太期刊物流集团有限公司
中国海外控股集团有限公司	江西省黎川县人民政府
中投佳富投资管理公司	依米康环境科技股份有限公司
中国国际能源集团控股有限公司	北京大基康明医疗设备有限公司
信达投资有限公司	北京融通财信投资有限公司
中国建筑装饰装修集团公司	西安秦楚房地产开发有限责任公司
中城建第六工程局集团有限公司	上海农道乡村规划设计有限公司
中国三农控股有限公司	南京大学区域规划研究中心
中隧隧盾国际建设工程有限公司	立中投资有限公司
中控大通投资集团公司	深圳中航装修装饰有限公司
中小企业合作发展促进中心	北京富民兴林科技公司
北京富达尔城市发展研究院	云智时代（北京）信息科技有限公司
一创明昇投资管理有限公司	凤凰传媒集团北京公司
上海宝冶集团有限公司	北京七海投资有限公司
泛华建设集团有限公司	河北天能新型建材股份有限公司
香港中国商会	曙光信息产业（北京）有限公司
华都联合控股集团	北京天工星云文化发展有限公司
北京紫光顺风投资有限公司	丝绸通顺（北京）科技有限公司
曙光集团	伟光汇通旅游文化投资有限公司
远东控股集团有限公司	广东鸿艺集团有限公司
江苏同曦集团	上海力琪科技有限公司
安徽黄山五福置业公司	北京一团企业管理中心
安徽中榜环保科技有限公司	重庆高洁环境绿化工程有限公司
亚视金桥（北京）文化传媒有限公司	聚光科技（杭州）股份有限公司
苍南绿城房地产开发有限公司	青岛太行园林建设有限公司

（排名不分先后）

世界徽商论坛会址



一种文化
一项产业
一个论坛



徽商论坛是以论坛会议为主题的平台
被誉为“东方达沃斯”“中国儒商的摇篮”



黄山 · 徽州 · 三江源头

黄山五福置业公司
WUFU REAL ESTATE

中国有特色节能环保产业发展基地
河北省重点培育园区
环境友好型产业综合平台



京东环保产业园

EAST BEIJING
ENVIRONMENTAL
PROTECTION INDUSTRIAL PARK

绿色低碳园区 生态智慧新城

京东（香河）环保产业园所在地香河县，隶属河北省廊坊市，处于京津冀的核心位置，距离北京市中心45公里，距离天津60公里，是首都经济圈乃至环渤海经济圈颇具活力和发展潜力的黄金板块，是京津冀一体化重点发展区域。园区总规划面积为41.9平方公里，起步核心区7平方公里，是河北省政府批准的省级环保产业聚集园区。



园区招商中心：河北香河环保产业园展示中心
招商热线：0316-7077728 010-85351859

北京市朝阳区国际贸易大厦一期3526室
园区网址：www.jdhbcy.com