

# 以新型城镇化为引领 加快都市区建设

## 省委书记卢展工 关于新型城镇化的重要论述

关于新型城镇化的内涵,省委书记卢展工在省九次党代会报告中有过重要论述:一是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展

为基本特征的城镇化;二是大中小城市、小城镇和新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。进一步阐述,就是要“发挥三个作用,形成一个格局”,即发挥中心城市的辐射带动作用,发挥县

城城镇的承载承接作用,发挥新型农村社区的战略基点作用,构建城乡一体化发展新格局。河南探索走一条以新型城镇化为引领的“三化”协调科学发展的路子,是对贯彻落实科学发展观的有益实践,是破解“三农”问题的重要尝试,也是河南这样一个中部省份坚持科学发展的必然选择。

## 河南省推进新型城镇化的有利条件

当前和今后相当长一段时间,河南将处于城镇化快速发展阶段。从世界城市发展经验来看,当城镇化率达到30%时,城镇化速度会明显大幅增长,城镇化进入加速发展阶段,这一过程一直会持续到城镇化水平达到60%以上;当城镇化率达到60%后,城镇化重新进入平稳发展阶段。1996年全国城镇化水平第一次达到30%以上(30.48%),当年全国城镇化率有一个明显提升,并一直保持高速发展,标志着我国从1996年开始进入城镇化高速发展时期。而2010年我国城镇化水平达到49.95%,表明全国正处于城镇化向高级阶段提升、飞跃的紧要关头,正处于迈向城镇化国家的关键时期、正处于一个城镇化超常发展的新阶段。河南与国

家城镇化发展同步,在1996年城镇化发展开始提速,以每年1.2个百分点的速度增长,在2004年城镇化率接近30%的时候(28.9%),以每年1.7~1.8个百分点的速度增长,进入了提速发展的阶段;2010年,河南城镇化率达到38.8%,已进入工业化和城镇化互动互促、快速发展的新阶段。按照“十二五”规划,2015年河南城镇化率将达到48%左右,以此测算,未来五年每年全省城镇化率要增长1.7个百分点。由此可以看出,未来一段时间河南城镇化率仍将保持较高的增长速度,发展空间大、后劲足,已经进入城镇化快速发展的战略机遇期,不仅符合城镇化发展的客观规律,也顺应了我国城镇化提升飞跃发展的潮流。

## 2012年河南新型城镇化发展预测

### 1 新型城镇化加速推进

随着中原经济区建设的全面展开,以新型城镇化引领“三化”协调发展战略的实施,河南的城镇化进程也正处于加速阶段,蕴藏着巨大的发展潜力。河南城镇化率将会加速提升,保持1.7%的年均增长速度,2011年城镇化率达到40.5%。城乡居民收入继续平稳较快增长,农民就地转移数量将大幅增长。

### 2 城镇体系进一步完善

以郑州都市区为核心,其他省辖市为支点,县级市和县为节点,特色中心镇和农村社区为基础,五个层次相互联系的城镇体系将进一步完善,全省城镇的空间布局和规模结构将进一步合理化。新型农村社区建设将取得较大的进展,中心村规划布局将逐步完成,新型农村社区建设将稳步推进。

### 3 中心城市带动能力进一步增强

郑汴一体化将加速推进,形成组团式、网络化的复合型城镇密集区。郑州城市发展空间将得到拓展,城市现代化进程加快,国家综合交通枢纽和现代物流中心建设稳步推进,推进中原经济区的核心增长极从单个城市牵引向大都市区牵引转变,核心城市的承载能力和区域影响力进一步提升,辐射带动作用更加明显。城市要素集聚功能、生产功能、管理功能、服务功能和创新能力得到进一步强化。

### 4 城镇功能进一步提升

新型城镇化需要由提高城镇的规模和数量为重点转向提高城镇功能,提高城镇基础设施水平和公共服务能力。《加快建设中原经济区的指导意见》明确提出要完善城市功能,河南省将会出台一系列政策,加大投资力度,深化城市基础设施管理体制改革,拓宽多元化投融资渠道,加强城镇基础设施和公共服务能力建设。建设重点将向中小型城镇和新型农村社区倾斜,道路、供水、排水、供气、供热、污水处理、垃圾处理、信息通信等基础设施将进一步完善,学校、医院等公共服务设施进一步整合提升,提高城镇综合承载力。

### 5 城镇管理水平进一步提高

应用现代化管理手段加强城镇社区管理,适应河南城市管理发展要求的法规体系和运行机制逐步建立和完善,城市精细化管理继续大力推进,城市规划、建设、管理和运营水平得到提高。

### 6 城镇居民生活质量进一步改善

河南省居民收入保持快速增长,城乡居民收入差距将进一步缩小。城乡居民消费支出持续增长,生活水平进一步提高。教育、科技、文艺、体育等社会事业将加快发展,居民的文化素质和文明程度也将明显提高。省社会科学院课题组

## 郑州市推进新型城镇化的有利条件

城镇化水平是现代化程度的重要标志。国际城镇化发展的规律表明,当人均GDP达到3000美元、城镇化率超过50%时,就到了城镇化加速发展的时期。2011年,郑州市人均GDP达到8000美元,城镇化率达到67.1%,进入到国际公认的城镇化加速发展的关键

阶段,具备了加快推进新型城镇化的客观基础和条件。立足国情省情市情,我们必须顺应这一客观趋势,把握这一客观规律,把推进新型城镇化作为事关经济社会发展全局、事关郑州科学发展长远发展的大事、要事来抓,以新型城镇化

## 郑州在新型城镇化建设中 应坚持的基本原则

把握“三个关键”:一是坚持“一个主体”“两个载体”的统筹城乡发展理念。“一个主体”,即中心城市,要促进中心城区的现代化。“两个载体”,依托县城和镇区,依托原有产业布局和产业基础,规划建设产业集聚区和农民创业园,将其打造成为农民就近就业和自主创业的载体、沿海发达地区和城市产业转移的载体、城市生产要素向农村流动的载体;把包括新型农村社区在内的各类新型社区打造成为实现城乡公共服务均等化的载体。二是要着力完成“四个合理”的工作任务。即合理的城镇体系、合理的人口分布、合理的产业布局和合理的就业结构。三是确保实现“四个城市化”的工作目标,就是实现全市农民的居住环境城市化、公共服务城市化、就业结构城市化和消费方式城市化。

发理念,依据城镇综合交通规划和承载的交通、人口流量编制产业、人口和公共设施空间布局规划。四是坚持“运营城市”的理念,构建以政府为主导、市场为主体、企业和公众共同参与、社会化运作的多元化城市经营模式。五是坚持做环境平台、促产业集聚发展的理念。六是坚持发展依靠群众、发展服务群众的理念,解决好群众关心的问题。七是强化开放创新双驱动的理念,解放思想,以开放促创新、以创新促发展。

坚持七种理念:一是坚持抓基层、打基础、项目推动发展的理念,用项目搭建载体、抓好落实。二是坚持规划引领发展的理念,科学编制“三化”协调发展空间布局规划和各类专项规划。三是坚持以交通为先导的城镇开

把握四条原则:一是确保耕地不减少,质量不降低,粮食不减产。二是从根本上维护农民的权益,不以农民放弃土地为身份转换、享受城市政策、城市公共服务的条件,让群众利益在新型城镇化推进中有保障、得实惠。三是坚持群众自愿,组织引导群众,以完善的规划、优美的环境、宽松的就业平台和优惠的安居政策,发挥好人民群众的主体作用。四是坚持“三化”协调发展,充分发挥新型城镇化的引领作用、新型工业化的主导作用、新型农业现代化的基础作用,统筹兼顾、协调并进。



## 新乡推进新型城镇化带来的启示

### 规划先行:房要怎么建?

2006年12月,新乡市提出社会主义新农村建设、县域经济发展、新乡都市区建设“三位一体”的建设理念,启动农村新型社区建设。

在社区启动规划建设之初,新乡市即确立“政府引导、群众自愿”的原则,村庄重建、迁建和合并及农户建设方案,须经村民会议2/3以上成员或2/3以上村民代表同意后,才能施行,用了3年多时间,开建的只占规划总数的1/4。新乡制定实施“五项标准、一票否决”,不强迫命令,不强制拆迁,不损害农民利益,否则一票否决,并无条件地让群众参与监督工程建设和质量全过程。

### 建设之中:钱从哪里来?

“农民怕被忽悠,干部怕走形式”,曾是新乡社区建设起步之初面临的问题。根据新乡首批启动的369个试点建设情况测算,政府为每个

新型农村社区投入1000万元搞基础设施建设,总投资将达30多亿元。这似乎是个天文数字。钱从哪里来?

将支农资金打捆使用,压缩办公楼建设,拓展政府投融资平台,政府的钱真的“挤”出来了。2008年以来新乡每年整合上级投在基础设施上的资金2亿元左右;调整市县两级财政支出结构安排资金5亿元;同时鼓励企业为农村公益事业多方筹措资金。

### 社区建成:人往哪里去?

祥和新村崔增连的日子之所以祥和,是因为他没有了后顾之忧,“妻子在产业集聚区当仓库保管员。儿子跟我开卡车往集聚区的企业里送货,儿媳在金鑫鞋业做质检员,女儿也开了个服装店,全家年收入十多万元。”

目前,新乡规划建设了28个产业集聚区和专业园区,辐射全市半

数以上的乡镇、1/3的建制村和100多万农村人口。同时鼓励返乡农民工创办企业6700余个,带动10万农村劳动力就近就地转移就业。全市从事二、三产业的农民,占劳动力总数的近2/3。调查显示,入住新社区的农户劳动力从事第一产业比重较入住前下降29个百分点,户均收入增加14657元。

### 找准统筹城乡发展的结合点

不仅要有就业,还要享受和城里人一样的待遇。新乡推进“发展规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业、社会管理”等“六个城乡一体化”,完善以户籍制度改革为核心的城乡统筹发展机制,农民在入住社区的同时,便领到了合作医疗、养老保险、城市户口、房产证等

### 整合之后:地该怎么用?

新社区建设会不会让节省下来的农村土地“进城”,成为城市建设

用地?不少人都产生过这样的疑惑。新乡的回答是:不从农民手中挖土地,不在农民身上打主意。

“这些都是原来的老宅基地,我们垫了新土,有部分现在已经有收成了。”辉县市张村乡党委书记刘志成指着裴寨村的一片玉米地说。

“裴寨新村建设平掉了一个荒山头,不仅不占一分耕地,还新增土地600亩。”裴寨村党支部书记裴春亮说。

建设新型农村社区不以牺牲农业为代价,不以农民放弃土地承包权和宅基地使用权为前提,新乡先后出台65个配套政策文件,打出“组合拳”。由于在二、三产业的较稳定就业不断增加,农民土地流转的意愿不断增强。

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文肯定新乡推进城镇化的实践,他认为新乡的经验可以带来四点启示:一是坚持规

划先行,指导市域内产业合理布局与人口合理分布;二是明确发展重点,着力壮大县域经济;三是注重农村民生,加快改善农民转移就业的条件和人居环境;四是从当地实际出发,注重发挥自身优势、坚持尊重农民意愿和循序渐进的原则。

新乡城乡统筹的实践突破了重重困难,艰苦付出,迎来收获。破解难题的原动力是什么?新乡市主要领导说:“主要看你是什么样的出发点,有什么样的政绩观,用什么样的思想看待农村农民问题,用什么样的态度破解农村发展难题。当农民与城里人有相同的保障而且生活环境更好时,我们追求的居住环境、公共服务、就业结构、消费方式城市化的目标也就基本达到,城乡同发展共繁荣的目标也就变得越来越近。”

据《人民日报》

## 新型城镇化

### 什么是城镇化

城镇化是指人口向城镇集中的过程。这个过程表现为两种形式,一是城镇数目的增多,二是各城市内人口规模不断扩大。城镇化伴随农业活动的比重逐渐下降,非农业活动的比重逐步上升,以及人口从农村向城市逐渐转移这一结构性变动。城镇化也包括既有城市经济社会的进一步社会化、现代化和集约化。城镇化的每一步都凝聚了人的智慧和劳动。城市的形成、扩张和形态塑造,人的活动始终贯穿其中。另一方面,城市从它开始形成的那一刻起,就对人进行了重新塑造,深刻地改变人类社会的组织方式、生产方式和生活方式。

### 什么是新型城镇化

新型城镇化的要求是不断提升城镇化建设的质量内涵。与传统提法比较,新型城镇化更强调内在质量的全面提升,也就是要推动城镇化由偏重数量规模增加向注重质量内涵提升转变。长期以来,我们习惯于粗放式用地、用能,现在必须从思想上明确走资源节约、环境友好之路的重要性;过去我们主要依靠中心城市带动,现在更应该强调城市群、大中小城市和小城镇协调发展发展的必然性。而解决区域间城镇化水平差距过大的问题是加速我国新型城镇化进程的重中之重。

“新型城镇化道路”具有这样几个特点和要求:

(1)规划起点高。城镇要科学规划,合理布局,要使城镇规划在城市建设、发展和管理中始终处于“龙头”地位,从而解决城市建设混乱、小城镇建设散乱差、城市化落后于工业化等问题。

(2)途径多元化。中国地域辽阔、情况复杂,发展很不平衡,在基本原则的要求下,中国城镇化实现的途径应当是多元的。中国东中西部不一样,山区、平原不一样,不同的发展阶段要求不一样,不同地域特色不一样……不能强调甚至只允许一种方式。与工业化的关系处理也应该有多种方式,有的是同步,有的可能要超前。

(3)聚集效益佳。城镇一个最大的特点是具有聚集功能和规模效益。要在增加城镇数量、适度扩大城镇规模的同时,把城镇做强,不能外强中干,现在有些城市就虚得很。

(4)辐射能力强。利用自身的优势向周边地区和广大的农村地区进行辐射,带动郊区、农村一起发展,这是城镇责无旁贷的义务,它应该做到而且也可以做到,问题是我们要有这样的意识、视野、规划和措施。千万不能搞成孤岛式的城镇。

(5)个性特征明。中国的城镇要有自己的个性,每个地方的城镇,都应该有自己的个性,要突出多样性。城和镇都是有生命的,都有自己不同的基础、背景、环境和发展条件,由此孕育出来的城镇也应显示出自己与众不同的特点。

(6)人本气氛浓。我们不能为城镇而城镇,发展城镇的目的是为人服务。所以,城镇的一切应当围绕人来展开,要树立牢固人本思想,创造良好的本环境,形成良好的人本气氛,产生良好的为人服务的功能。总的来说,就是要使城镇具有人情味,能够促进人的自由而全面发展,而不是相反。

(7)城镇联动紧。“城镇化”,而非城市化。其内涵是要把城市的发展和中小城镇的发展作为一个有机的整体来考虑,解决好非此即彼或非彼即此或畸轻畸重的问题。600多个大中小城市和两万多个小城镇本来就是一个完整的梯队,不能人为地分割开来。

(8)城乡互补好。中国的城镇化一定要体现一盘棋的思想,要打破二元结构,形成优势互补、利益整合、共存共荣、良性互动的局面。市带县体制也好,城乡一体化也好,其出发点都是要走活城乡这盘棋。因为农村可以为城镇的发展提供有力支持,形成坚强后盾,城镇可以为农村的发展提供强大动力,从而全面拉动农村发展。决不能以牺牲农村的发展来谋求城镇的进步,这是一些发达国家曾经走过的老路,是一条教训,当引以为戒。



刘以仁 绘