

全面深化改革成就回眸(13)

大力推进以人为核心的新型城镇化

本报记者 顾阳



城镇化是现代化的必由之路。有测算显示，中国的城镇化率每提高1个百分点，可拉动约万亿元新增投资需求和2000多亿元新增消费需求。这也意味着，城镇化肩负着我国扩大内需、拉动增长的重任。

党的十八大以来，我国新型城镇化建设取得了重大进展，常住人口城镇化率从2012年的53.10%提高至去年的66.16%，提前3年实现了“十四五”规划提出的“常住人口城镇化率提高到65%”的目标。

“也要看到，66.16%是全国的平均数，中西部地区城镇化建设还有很大潜力。同时，户籍人口和常住人口的城镇化率还有较大差距，中国整体城镇化率还有很大提升空间。”在今年3月6日十四届全国人大二次会议举行的经济主题记者会上，国家发展改革委主任郑栅洁表示，将深入实施以人为核心的新型城镇化战略，不断释放巨大内需潜力，为中国式现代化提供动力和支撑。

加快农业转移人口市民化

突出以人为本，加快农业转移人口市民化是推进新型城镇化的首要任务，也是重点难点所在。近年来，各地各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，强化新型城镇化顶层设计，推动重点领域改革加快突破，城镇化水平和质量得到稳步提升。

富华社区陈家花园是江西省共青城市最早规划建设的一个安置小区之一。2015年，当地江益镇红星村90多户500余名村民整体搬到了这里居住。然而，很多搬出农房、住进楼房的村民抱怨，原先在农村理所当然的事，进城后突然行不通了。

为破解农业转移人口市民化过程中的“水土不服”，共青城市积极探索社区融合管理新模式，在安

置小区成立了当地首个社区、农村联合党支部——华星党总支，以群众生活为切入点，以文明新风为落脚点，让进城农业转移人口逐步跨越心理上的“土门槛”，真正融入城市生活。

陈家花园的变迁，是众多农业转移人口市民化的一个缩影。从时间轴看，2012年，党的十八大提出“走中国特色新型城镇化道路”，我国城镇化开始进入以人为本、规模和质量并重的新阶段。

2013年，党中央、国务院召开了第一次中央城镇化工作会议，对加快推动城镇化工作进行了系统设计和全面部署。2014年，《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》正式印发。随着户籍、土地、财政、教育、就业、医保和住房等领域配套改革政策相继出台，农业转移人口市民化的速度明显加快。

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“推进以人为核心的新型城镇化”，明确了新型城镇化的目标任务和政策举措。

2022年，经国务院批复同意，《“十四五”新型城镇化实施方案》印发，在全面研判未来城镇化趋势特点的基础上，明确了“十四五”时期我国新型城镇化的目标任务和政策举措，为推动城镇化高质量发展提供了指引。党的二十大报告再次要求，推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化。

中国城市和小城镇改革发展中心政策研究室主任鲍家伟表示，这是党中央深刻把握新时代新阶段我国新型城镇化发展规律，着眼于到2035年基本实现新型城镇化作出的一系列重大战略部署，为新型城镇化工作指明了前进方向、提供了基本遵循。未来几年是我国新型城镇化实现更高质量发展的关键时期，要立足发展基础，顺应发展趋势，破解突出问题，科学谋划新型城镇化发展路径。

加强县城的载体功能建设

县城是我国城镇体系中的关键元素，也是城乡融合发展的重要组成部分和关键支撑。推进以县城为重要载体的城镇化建设，对于社会主义现代化国家建设全局具有重大现实意义和深远历史影响。

江苏省射阳县是华东地区沿海地理中心县城之一。近年来，当地牢牢把握“以县城为重要载体的城镇化建设”重大机遇，高质量完成县级国土空间规划编制，积极做大做强做优风电业务，以县城实力的提升拓展城镇化发展新空间。射阳县县委常委、宣传部部长洪磊表示，射阳坚持全域一体、陆海统筹，突出港口、产业、城镇联动发展，打造特色鲜明、布局合理的生产生活生态空间，不断提高新型城镇化的县城承载力。

2022年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，对县城建设的指导思想、工作要求及其发展目标作出明确的战略部署。事实上，推进以县城为重要载体的城镇化建设，不仅是我国国民经济结构战略性调整的重要抓手，也是统筹乡村振兴和新型城镇化发展的必然选择。

江苏沿海发展智库执行主任卢东祥表示，产业和人口向经济发展优势区域集中是客观规律和长期趋势，作为城乡融合发展关键纽带的县城，有着巨大潜力。我国县级城市数量多，且发展阶段不同，发展水平也有较大差异。推进以县城为重要载体的城镇化建设，要选择一批有条件的县城，立足资源环境承载力，形成与大中小城市、县乡之间的合理分工和良性互动，因地制宜打造疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

鲍家伟表示，近年来，我国县城城镇化持续较快发展，农民到县城就业居住、向县城集聚更加普遍。下一步，要加快转变超大特大城市发展方式，构建大中小城市协调发展格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设，不断增强县域经济和人口承载力。在这个过程中，要充分尊重县城发展规律，准确把握演变态势，鼓励各地走各具特色的县城建设道路，使之成为吸纳农业转移人口的重要空间。

有专家指出，无论是乡村振兴还是新型城镇化，都离不开公共服务的有效支撑。推进基本公共服务均等化，不仅是坚持以人民为中心发展理念的要求，也是县城发挥服务乡村、推动农业转移人口市民化这一重要作用的体现。未来，推进以县城为重要载体的城镇化，要加快推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，推进城乡公共服务标准统一、制度并轨，进一步增强县城综合承载能力。

构建城乡融合发展新机制

2023年底召开的中央经济工作会议对“新型城

镇化”作出部署，特别强调“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”，这是基于我国新型城镇化发展实际作出的科学判断。

浙江嘉善是我国最早开展县域科学发展的示范点之一。前不久，国家发展改革委在嘉善召开县域高质量发展示范点建设工作现场会，印发了《浙江嘉善县域高质量发展示范点建设经验清单》。其中，嘉善在优化城乡融合发展模式、拓宽生态优势转化通道、提升基层服务管理效能、改革创新促进城乡全面融合等方面的探索实践和经验举措，对各地统筹新型城镇化和乡村全面振兴等方面具有重要的借鉴意义。

当前，我国已提前完成“十四五”规划对于城镇化率的设定目标，指标虽已实现，但城镇化的步伐不能停止。从国际经验看，那些已基本完成城镇化进程的国家和地区，常住人口城镇化率大多稳定在80%以上。这也意味着，未来我国城镇化提升还有很大空间，城镇化发展潜力期至少还有15年左右。对此，国家发展改革委副秘书长范恒山表示，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，关键要靠进一步深化改革。要通过打破二元体制结构，建立健全要素平等交换、双向流动的政策体系，形成城乡融合发展的新格局。

统筹新型城镇化和乡村全面振兴，一方面，要坚持把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。另一方面，乡村不仅是农业生产的空间载体，也是亿万农民的家园故土，可以更好满足人民群众望得见山、看得见水、记得住乡愁的精神需求。

专家指出，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，要通过产业发展来夯实城乡融合的底座，通过深化改革来激发城乡融合发展的内生动力，通过科学规划来优化城乡功能布局，真正实现城乡要素有序流动变为充分流动，破解城乡二元结构，构建城乡融合发展的新机制。

据悉，在结合“十四五”规划落实中期评估的基础上，有关部门正着手研究提出“十五五”新型城镇化发展思路及措施。其中，把农业转移人口市民化摆到更加突出位置、统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化等，仍将是推动新型城镇化高质量发展中必须完成的课题。



为中国式现代化提供澎湃动力

本报评论员

城镇化是现代化的必由之路，是推动高质量发展的强大引擎，也是构建新发展格局的重要支撑。近年来，党中央关于“推进以人为核心的新型城镇化”“推进以县城为重要载体的城镇化建设”“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”等一系列部署，为推动新型城镇化高质量发展提供了重要指引和根本遵循。

当前，我国已提前实现“十四五”规划提出的“常住人口城镇化率提高到65%”的目标，可以说新型城镇化建设已经步入下半场。要看到，中西部地区与东部沿海城镇化建设仍有较大差距，户籍人口与常住人口城镇化率之间的差距还有待缩小，整体城镇化率水平还有很大提升空间。差距意味着潜力，缩小差距的过程也是释放潜力、提升动力的过程，继续深入实施新型城镇化战略，将为中国式现代化夯实基础，为高质量发展提供有力支撑。

突出以人为本，加快农业转移人口市

民化是首要任务。多年来，我国常住人口城镇化率以年均1个百分点左右的速度稳定增长，每增长1个百分点就意味着有1000多万人口进入城镇。与此同时，我国目前仍有1.7亿进城农民工和随迁家属尚未在城镇落户，有序推进这部分人群市民化将是未来我国新型城镇化的首要任务。在这个过程中，要突出以人为本，深化户籍制度改革，着力解决好农业转移人口的子女教育、住房保障、社会保险等群众最关心的问题，加快实现常住人口基本公共服务均等化。

突出补齐短板，壮大县域经济是重要支撑。县城是新型城镇化建设的载体，也是连接工农、融合城乡的纽带。新型城镇化建设要立足当地资源禀赋，做大做强县域经济，以县域产业发展带动城镇化发展，因地制宜加快培育特色产业和产业集群，推动同质低效产业园区整合升级，加快补齐县城基础设施和公共服务短板。近年来，我国城市群、都市圈发展迅猛，县

城要主动承接中心城市辐射，加快交通互联互通建设，强化产业分工协作，有效提高县城的综合承载能力。

突出城乡融合，统筹新型城镇化和乡村全面振兴是内在要求。在我国发展的内外部环境发生深刻变化的情况下，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，有利于释放我国超大规模市场优势，形成更大规模的发展增量，也有利于推动城乡要素双向流动、合理配置，提升粮食等重要农产品的安全保障水平，促进全国统一大市场建设，助力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。当前，我国新型城镇化进入了新发展阶段，城镇化发展程度越深，越要求乡村同步前进，真正走好城乡融合发展之路。

回首过去，中国城镇化的快速推进，创造了世界城市发展史上的奇迹。展望未来，新型城镇化战略已全面实施，它将在中国式现代化的征程上续写新的华章。

图① 四川省巴中市通江县城与河流、森林等融为一体，景色如画。近年来，当地不断完善基础设施、改善环境，提升居民幸福指数。

程 聪摄(中经视觉)

图② 6月29日，游客在浙江省温州市洞头区花岗渔村中屿景区游玩。近年来，当地大力推动农旅融合发展，昔日渔村变景区。

刘吉利摄(中经视觉)

图③ 6月19日，江西省赣州市宁都县工业园的一家智能科技公司车间里，工人在加工蓝牙耳机。近年来，当地大力促进农村劳动力就近就地转移就业。

朱海鹏摄(中经视觉)