责编：曾西雅　E-mail:zengxiya6225@163.com　Tel:010—62806245

用战略思维推进新型城镇化建设

□湖北省副省长　张　通

城镇化是现代化的必由之路。党的十八届三中全会强调，坚持走中国特色新型城镇化道路。最近，中共中央、国务院颁布了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》），认真学习和全面贯彻落实《规划》要求，以战略思维推进新型城镇化建设，是摆在我们面前的一项重大而紧迫的战略任务。

从战略高度
认识我国新型城镇化的发展

城镇化是现代化进程中的一个基本问题。改革开放以来，我国城镇化进程明显加快，取得了显著成绩。从1978年到2013年，城镇化率年均提高1.02个百分点，2013年城镇化率达到53.73%，超过世界平均水平。东部地区城市群具备相当实力，中西部地区和东北地区城镇化发展面貌也发生了很大变化。但是与此同时，我国城镇化发展质量不高、土地城镇化快于人口城镇化，城镇用地粗放低效、占地过多，资源环境承载力已减弱等问题日益凸显。这些问题严重阻碍着我国城镇化的健康发展。

当前，城镇化已经成为我国经济发展的最大潜力所在。《规划》明确提出，要紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，以城市群为主体形态，以综合承载能力为支撑，以体制机制创新为保障，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。我们必须科学准确地把握其核心内涵，从全局的高度，用战略思维的方法理解新型城镇化“三个方面”的转变。

从偏重“物”向重视“人”的转变。城镇化的实质，不是城区土地面积的扩张和城镇人口的简单聚集膨胀，而是越来越多的人逐渐共享城镇文明发展的成果，不断提高进入城镇人口的生活质量，不断促进人的全面发展的过程。虽然我国城镇化率已超过50%，但其背后隐含着不容忽视的发展转型过程中的“半城镇化”缺陷问题。有相当一部分农民工为主体的城镇暂住人口，并未能真正地享受到城市生活和完整地分享到城市居民的权利。因此，我们在推进新型城镇化过程中，要处理好土地城镇化和人口城镇化的关系，从偏重物的城镇化特别是土地的城镇化向重视人的城镇化转变，着力提高城镇人口素质和居民生活质量，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。

从二元结构向城乡统筹的转变。城镇化是解决“三农”问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。新型城镇化战略中重要的一环是城乡统筹协调发展。我们强化城乡统筹，打破城乡二元结构，就是要把城市发展与新农村建设有机结合起来，进一步加大公共财政向农村倾斜的力度，着力推动农村人口到城镇就业定居，不断促进城市基础设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射，实现城乡共同繁荣。

从粗放式发展向低碳绿色转变。粗放式城镇化是当前全国城镇化过程中的共性问题。一些地方在城镇化过程中，生产要素集聚程度不高，既浪费了宝贵的土地资源，同时也给生态环境造成了极大破坏。2000—2011年全国城镇建成区面积扩张了64.45%，而城镇人口仅增长了45.9%，城镇用地规模扩展过快，城镇化呈现低密度化和分散化倾向。因此，推进新型城镇化，必须要有创新的思维，切实做到人口、经济、资源和环境相协调，推动实现绿色发展、循环发展和低碳发展。

推进新型城镇化
必须处理好几个方面的关系

《规划》明确提出了我国城镇化的主要任务，即有序推进农业转移人口市民化，优化城镇化布局和形态，提高城市可持续发展能力，推动城乡发展一体化。全面落实《规划》的主要任务，必须用战略思维处理好四个方面的关系。

处理好质量与速度的关系，不断优化城镇化布局和形态。从历史上看，城镇化是自然历史过程，是随着经济结构的变化引起的人口自然聚集过程。这一过程，不仅包括城市人口和城市数量的增加，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。当前，我国城镇化正处于加快发展的新阶段。要处理好质量与速度的关系，把提高城镇化的质量放在突出位置，着力解决群众反映强烈的突出问题，积极完善城市硬件、软件设施，大力提高城市文明水平，不断提高群众对城镇建设的满意度。要突出群众在城镇化过程中的主体地位，充分尊重群众意愿，依靠群众的力量推进城市建设，努力实现城镇化速度和质量同步推进。要不断优化城镇化布局和形态，在我国城镇化目前的空间形态基础上，更加重视中西部城市群的协调建设，更加重视小城镇的建设，加强城市的辐射带动作用，利用综合交通运输体系缩小城市距离。加快发展中小城市，有重点地发展小城镇。

处理好物质文明和文化传承的关系，不断提高城市的可持续发展能力。新型城镇化不是简单的经济物质条件的聚集，而是遵循传统文化、乡村结构的城镇化。这既是对我国农村经济的自然解构，又是我国产业升级的自然结果。经验表明，在我国新型城镇化过程中，一定要处理好物质文明和文化传承的关系，既要做好产业的转型升级，避免简单的产业累加，造成产能过剩，又要营造良好的创业环境，增强对人口集聚和服务的支持能力。一方面，注重从GDP增长的物质积累向物质文明发展转变，注重由文化外表下的经济增长向以文化为内涵的经济发展转变。另一方面，加强文化的积淀，从水泥森林的城市向新型城市、绿色城市、智慧城市、人文城市转变。同时，要尊重城镇的历史布局，注重城镇规划的延续性和严肃性。

处理好主动迁徙与被动转移的关系，加快农业人口转移市民化。新型城镇化的核心是人的城镇化。推进新型城镇化，一定要处理好人口的主动迁徙与被动转移的关系，正确引导人口的有序转移。一方面，遵循经济社会发展规律，对人口的主动迁徙做好公共服务工作，分类管理、分类引导。另一方面，根据城市发展的规划主动提供居住环境引导人口向中心城镇、中小城市聚集。同时，促使进城人口实现三维转换，即从农业到非农业的职业转换、从农村到城镇的地域转移以及从农民到市民的身份转换。

处理好城市资源投放与加快发展现代农业农村的关系，推动城乡发展一体化。长期以来，我国的土地财政模式使得我国城市发展过分注重对城市的资源投放，过多强调提高城市土地要素的利用效率，导致公共服务向城市倾斜，尤其是医疗、教育向中心城市聚集。事实上，城镇化并不自然导致城乡一体化。因此，推进新型城镇化，要处理好城市资源投放与加快发展现代农业农村的关系，促使传统的城乡二元格局的利益分配由失衡走向平衡，实现国民利益分配均等化、无歧视，以及资源投放的合理化。要促使城乡要素的集中，产生协同效应和学习效应，降低运输成本和交易成本。要创新体制机制，统筹城乡的要素发展，引导城市和农村的“人、地、钱、技”等要素的市场统一，推动实现城乡发展一体化。

用战略思维方法
大力推进新型城镇化发展

新型城镇化是一项复杂的系统工程。《规划》已明确提出新型城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，以及统筹相关领域的制度和政策创新。当前，要充分发挥规划引领作用，全面抓好《规划》的贯彻落实，用战略思维推进我国新型城镇化发展。

规划引领，构建科学合理的现代城镇体系。以规划为引领，根据各地生态环境承载能力，优化城镇化空间布局和城镇规模结构，在《全国主体功能区规划》确定的城镇化地区，按照统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则，发展集聚效率高、辐射作用大、城镇体系优、功能互补强的城市群。优化提升东部地区城市群，培育发展中西部地区城市群，构建以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以轴线上城市群和节点城市为依托、其他城镇化地区为重要组成部分的“两横三纵”城镇化战略格局。坚持以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化，构建布局合理、层级清晰、功能完善的现代城镇体系。

产业驱动，增强城镇的经济实力。纵观全球城镇化的历程，城市与产业相辅相成，没有产业支撑的城市将没有生机，没有城市依托的产业将是无本之木。因此，推进新型城镇化，一定要把城镇的发展建立在产业发展基础上，实现新型工业化和新型城镇化的协调联动。加强园区发展，把产业园区建设与城市新区建设结合起来；优化城市产业布局，加快发展优势产业和特色产业，加快发展现代服务业，发展壮大县域经济。

强化功能，提升城镇综合承载能力。城镇化就意味着大量的人口生活和工作在城镇，需要大力建设城镇的硬件和软件来支撑，也就是城镇的综合承载能力。当前，要充分发挥《规划》的引导和调控作用，全面推进和整体提升城市基础设施和公共设施的建设水平，加强城镇综合交通体系、市政公用设施、公共服务设施等的建设，加强城市防灾减灾、公共安全和应急设施建设。推动公共服务资源向基层和社区倾斜。加强“智慧城市”建设，推动城市管理智能化、网络化。

坚持“两型”引领，实现城镇集约节约发展。坚持把合理的资源环境容量和科学的建设标准作为城乡规划建设的前提，强化科技创新和成果应用，大力推进节地、节能、节水、节材和资源综合利用，加快建设资源节约型和环境友好型城镇，促进城乡生态文明建设。因地制宜，结合实际，加快调整城乡居民点布局和用地结构，促进土地节约集约利用。大力推进建筑节能，推进住宅产业现代化，建设节能省地环保型住宅。优化能源利用结构，鼓励发展太阳能、地热能、风能、生物质能等可再生能源。大力推广节水技术和器具，鼓励中水回用和再生水利用。加快污水处理厂及配套管网建设，改造提升处理工艺，提高污水收集率和处理质量。加快建设生活垃圾无害化处理场，构建城乡垃圾一体化的处理体系。抓好危险废弃物的收集和集中处置，加强大气污染防治和小流域水污染治理。科学规划生态功能区，重点加强城市过境水系、周边湿地和绿地的生态系统保护与建设。大力实施净化、绿化、亮化、美化工程，着力加强生态敏感区和风景名胜区保护，进一步提升城乡人居环境质量。

以人为本，提升居民生活质量。把提高人的幸福指数、促进人的全面发展作为城镇建设的出发点和落脚点，加强城镇公共服务体系等民生工程建设，保障城镇特殊困难群体的权益，高度重视和热情关心农民工，着力解决人民群众最关心的实际问题，加强城市文化建设与和谐社区建设，提高市民素质和城市文明程度。加强城市保障性住房建设，大力推进城市和国有工矿棚户区改造，深入开展旧住宅区综合整治，同步实施村镇道路、供排水、照明等配套设施建设。坚持特色发展，增强城镇文化内涵。处理好开发与保护、继承与创新、共性与个性的关系，尊重和顺应自然条件，严格保护城镇历史文化遗存，深入挖掘历史文化底蕴，丰富城镇内涵，提升城镇品位，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

深化改革，不断创新城乡建设管理体制机制。创新城镇化资金保障机制，充分发挥市场在资源配置中的决定作用，建立多元化的城镇建设投融资体制机制。深化土地管理制度改革，积极引导镇村适度规模发展。推进人口管理制度改革，健全社会保障机制，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。创新城乡管理体制，统筹互动，积极推进城乡一体化发展；引导各类公共资源和生产要素向乡镇流动；优先支持中心镇、特色镇快速发展，鼓励公益设施向乡镇延伸。健全城镇住房制度，强化生态环境保护，实现城市让生活更美好。

