本版编辑：曾西雅
E-mail：t8@studytimes.cn
Tel：010—62806245

产城互动宜居宜业的新型城镇化之路



党的十八大、十八届三中全会明确提出要走中国特色新型城镇化道路，新型城镇化的基本原则之一就是因地制宜。北京市按照首都城市战略定位，调整疏解非首都功能，推动产业优化升级走“高精尖”的路子，提出层级推进新型城镇化，推动建设重心向郊区转移，是因地制宜推进新型城镇化的重要体现。北京市新型城镇化给被赋予首都生态涵养发展区和文化科技高端产业新区功能定位的怀柔带来了重要的发展机遇。怀柔地处北京市东北部，是北京的远郊区县之一，全区总面积2122.6平方公里，山区面积89%，大部分地区都是农村，27.8万户籍人口中，农业人口有15.3万人，占到55%左右，产业结构不尽合理，二产一家独大，三产比重偏低，因此，加快推进新型城镇化成为怀柔优化城市空间结构和管理格局、增强城市综合承载能力、促进产业转型升级、解决“三农”问题的重要途径。

总体思路

怀柔区推动新型城镇化的总体思路有三条：首先，以新型城镇化战略为指引，根据找准定位、积极作为，产业升级、功能转移，统筹谋划、加快发展的总原则，找准在首都特色新型城镇化体系中的位置，积极承接北京市城市功能、产业转移，承接符合区域功能定位的建设模式，着力打造首都国际交往副中心；其次，紧紧抓住生态优势，着力构建“怀柔新城、小城镇、中心村”三级城镇体系，把大力发展会展、影视、科技三大新兴产业作为推动新型城镇化发展的重要支撑，积极引导生产要素向重点镇集中，增强重点镇的集聚与辐射能力，促进产城人融合互动，推动人口合理流动，实现城乡区域协调发展；再次，以筹办2014年APEC会议为契机，不断加快新型城镇化步伐，促进区域产业转型升级和农村人口就地城镇化，在建设理念、实现途径等方面进行了积极有益的实践和探索，走出了一条坚持以人为本、龙头项目带动、做牢产业支撑、发挥生态优势、秉承绿色低碳、实现良性循环的新型城镇化发展之路。具体而言，主要从以下五个方面入手。

以人的城镇化为核心，保护城乡居民利益，充分调动群众的积极性。新型城镇化的核心是人的城镇化，必须尊重群众意愿，保护群众利益，让城乡居民在推动城镇化进程中最大程度地共享成果，让农民与市民获得同样的归属感、幸福感。怀柔将“以人为本”的原则贯彻到新型城镇化过程中的每个细节。比如，在雁栖湖生态发展示范区项建设中，需要整建制搬迁柏崖厂、泉水头、下辛庄三个村庄。拆迁过程中，怀柔坚持公平公正“阳光拆迁”，把动迁工作与解决群众困难结合起来，真正做到为民排忧解难。采取各种体现人文关怀、以情暖心的做法，让拆迁村民感受到政府将维护群众利益放在首位的诚意，顺利推进了拆迁工作。同时，配套实施安置房建设、失地农民就业、社会保障、最低生活保障等四项机制，让农民不仅能得到一次性合理的政策性补偿，还能得到持续性收入和养老保障，成为新型城镇化进程中最大受益者和积极参与者。

坚持产城融合，筑牢新型城镇化可持续发展的产业支撑。没有产业支撑的城镇化是不可持续的城镇化。为避免城镇发展“空心化”，怀柔坚持把培育产业作为新型城镇化建设的重中之重，将城镇化与产业项目同步规划、同步建设。按照文化科技高端产业新区发展规划“一扇三核”的空间功能布局，启动文化创新和科技创新“双轮驱动”引擎，全力推进“休闲会展、科技研发、影视文化、高端制造、商贸金融”五大产业功能区建设，努力将怀柔打造成为首都的国际交往会都、影视文化新城、科技创新基地、宜居宜业典范。重点推进雁栖湖生态发展示范区、国家中影数字制作基地、中科院怀柔科教产业园三大龙头项目建设，着力培育会展、影视、科技三大新兴产业，并辐射带动周边镇乡城镇化建设。在雁栖镇打造休闲会展产业功能区，建设“国际会都”，使其成为带动怀柔区域发展的新引擎；在杨宋镇建设影视文化产业功能区，致力于“中国影都”目标，打造国家级影视产业示范区；依托中科院怀柔科教产业园和中科院大学，在怀北镇建设“科教新城”，建设高新技术产业投资密集、人才集聚和成果转化丰富的科技研发产业功能区。同时，突出产业融合，促进影视文化、会议会展产业与旅游产业融合互动发展，使城镇建设与产业发展相得益彰。特别是抢抓筹办APEC会议这一千载难逢的历史性发展机遇，高档次规划建设配套服务设施。

整合各种资源，发挥市场在资源配置中的决定性作用，吸引社会资本注入新型城镇化建设。资金不足是新型城镇化的一大难题，新型城镇化建设需要突破资金制约的瓶颈。基本思路是依靠市场化思维、运用市场化方式、发挥市场作用，建立合理的利益机制推动城市建设融资。怀柔积极拓宽融资渠道，筹集建设资金，建立政府主导、社会参与、市场化运作的项目建设投融资平台，引进社会资金参与城镇化进程。如由北控集团、北控置业提供各项资源和资金承建的“北京雁栖湖国际会都”政府重点项目，承担会议设施的规划、设计、建设及运行管理等。在中国（怀柔）影视产业示范区建设过程中，怀柔与国奥集团、中实集团签约合作开发怀柔新城07—08街区，建设集新城公共服务、影视文化、旅游休闲养生、总部经济、居住生活等于一体的大型城市综合体，成为怀柔打造国家级影视产业示范区的新动力。同时，怀柔探索城市绿化、环卫等服务外包，利用市场机制、整合社会力量来共同管理城市。这种政府引导、社会参与，多条腿走路、多元化投入，吸引更多的社会力量参与城镇化建设的方式，很好地解决了城镇化建设资金不足的问题，成为破解严重依赖土地财政的传统城镇化模式，推动新型城镇化建设多点突破、全面开花的有效途径。

立足生态涵养，强化环保理念，让生态文明建设融入新型城镇化全过程。坚持走节约、可持续、绿色低碳的发展道路，不断探索建设资源节约型、环境友好型生态城镇的有效途径，打造宜居宜业典范。在产业发展战略上体现生态理念，优先选择发展休闲会展、影视文化、科技研发等低碳、绿色产业。在雁栖湖生态发展示范区项目建设中，秉承“中国特色、低碳环保、科技创新”理念，广泛应用70余项世界领先的生态环保技术，清洁能源使用率、太阳能生活热水覆盖率、生活垃圾无害化处理率均达100%。同时，大力发展沟域经济和生态旅游业，开发休闲观光生态农业，实现生态旅游业与绿色新兴产业的叠加融合与双赢。在城镇景观、生态治理方面，构建合理的生态城镇体系，建设生态居住社区，塑造便捷、舒适、具有地方特色的生态人居环境。建设新城生态绿地和水环境系统，提升新城生态环境品质，重点实施百公里生态谷、京津风沙源治理、新城滨河森林公园潮白河流域生态修复工程和河岸郊野公园建设等多项精品工程。在城镇环境治理方面，怀柔先后出台了《关于加强城乡环境建设和综合执法工作的意见》《城市精细化管理活动实施方案》《企业环境整治实施方案》《2013—2017年清洁空气行动计划》等各类文件。通过创新管理机制，细化管理标准，落实管理责任，强化监督手段，实施科学管理，全面整顿全区生态环境、市容环境、设施环境和秩序环境。对城区公园、主要街道、城区主要节点进行治理，集中开展户外广告牌匾整治、“打非治违”等专项行动，营造了优美的城乡环境。

创新机制保障，逐步形成供给均衡的社会公共服务和保障体系。城乡一体化发展是推进新型城镇化的必然要求。怀柔通过构建社会管理服务体制和社会保障机制，统筹城乡发展，实现良性互动，逐步推进城乡公共服务均等化。构建区、镇（乡、街道）、村（社区）三级社会管理服务网络，特别是农村社区服务站，具备了承接公共、公益、便利三大类、70余小项服务项目的能力，把社会救助、社会福利、养老服务、社会治安等公共服务内容以及便民服务向农村社区覆盖和延伸，实现“小事不出村（社区）、大事不出镇（乡、街道）”。怀柔还通过政府职能转移、购买服务等方式积极引导社会组织服务农村社区建设，融入农村开展慈善救助、卫生医疗、文体娱乐等方面服务活动。为加大政策扶持，怀柔出台了《进一步完善城乡劳动力就业政策的意见》及实施细则，在镇乡建立社会公益性就业组织，加强农业转型失地农民的分流安置，通过举办专场招聘会、转岗培训、定向推荐、托底安置等方式，为分流职工和失地农民提供就业出路。为提高精准服务水平，怀柔大力完善覆盖社区、行政村的公共就业服务平台建设，开展岗位信息、推荐指导、创业就业等精准化就业服务，推动“人—岗”信息就近就地捕捉；做实企业用工需求、镇村劳动力登记“两本台账”，并指导培训机构下农村基层开展订单培训、按需培训，开发新的项目工种。



中国（怀柔）影视产业示范区揭牌成立 卜向东/摄

成效显著

怀柔因地制宜立足功能定位，以新型城镇化为指导，发挥生态优势，培育新兴产业，牢牢抓住2014年APEC筹办的历史机遇，推动宜居宜业产城融合的就地城镇化。经过一系列的探索和实践，在产业转型升级、人居环境改善，农民收入结构优化、特色镇乡打造、功能定位强化等方面取得了较大成效，新型城镇化取得良好效果。

新兴产业蓬勃发展，产业结构优化驶入快车道，新型城镇化产业支撑的根基日益稳固。会展、影视、科技已经成为怀柔新兴产业的三大名片，为提高三产比重、产业转型升级聚集了核心要素。2014年APEC会议的成功举办让雁栖湖国际会都声名鹊起，之后又成功举办了北京长城国际经典车拉力赛、中欧文化高峰论坛、第五届北京国际电影节、2015年世界水电大会等国际盛会。目前怀柔已与中青旅集团合作编制会议会展产业规划，研究制定会展业发展奖励政策，会展业蓄势待发。影视基地已初具规模，集聚了中影、星美、华谊、海润、金英马等影视企业450余家，近5年国产过亿元影片过半数出自怀柔，中国（怀柔）影视产业示范区跃升为国家级影视产业示范区，“中国影都”品牌影响力不断扩大。中科院怀柔科教产业园综合实力不断攀升，12个研究所的24个项目签约入驻，中科合成油、纳米绿色打印等项目顺利建成并投产；纳米科技产业园已签约入驻的29个项目中，已有6个运营投产。2014年怀柔科教产业园规模以上高新技术企业实现总收入156.5亿元，工业总产值111.4亿元，利润总额17.5亿元，科技研发产业发展欣欣向荣。新兴产业的发展壮大将促进怀柔产业结构趋向合理化，为新型城镇化发展提供强大的产业支撑。

基础设施历史性跨越，人居环境明显改善，百姓幸福指数和城镇承载能力快速提升。借助筹办APEC会议的机遇，怀柔综合考量会议需求和区域长远发展需要，相继实施了雁栖湖生态发展示范区联络线、怀长路、兴怀大街东延、输变电站、再生水厂建设，以及华北物资市场、南华市场改造等几十项重点工程。同时，还系统推进了道路、电力、通讯、燃气、污水和垃圾处理等各项基础设施建设，使全区的路网建设水平、电力设施水平、通讯网络水平、污水和垃圾处理水平都实现了跨越式提升。新建了怀柔首家三甲医院“怀柔区第一医院”以及北京101中学怀柔分校等，让怀柔百姓与城区居民一样享受到了优质的医疗、教育资源，促进了基本公共服务均等化。一大批现代化新设施的投入使用，不仅全面改善了群众的生产生活环境，更提前满足了怀柔未来5—10年发展建设的需要，使怀柔在区域竞争中具备了明显的比较优势。

农民收入来源多元化，新兴产业带动村民就业和持续增收，就地就近城镇化成为主流。在新型城镇化进程中，越来越多的农民已经享受到改革的红利。比如，怀柔区在以雁栖湖生态发展示范区项目推动的城镇化建设中，特别重视提高农民在土地增值收益中的分配比例，征地补偿款人均30万元，相当于种玉米350年的纯收入。村集体留存的土地补偿款经营收入和林地租金收入将继续按照产权制度改革方案进行分配，实现了农民带着资产进城，从单一务农收入变化为集体资产股权收入、就业后工资性收入和个人资产理财收入相结合。另外，依托雁栖湖生态发展示范区建设，打造的雁栖风情大道、范各庄燕城水韵长街、慕田峪旅游度假区等高端特色商业旅游街区，为农民提供了广阔的就业空间。预计雁栖湖生态发展示范区每年可带动百亿元间接效益，安排就业四五万人，带动交通建筑、餐饮娱乐、旅游购物等一系列相关产业发展，促使怀柔当地农民实现从纯农业从业者转化成三产服务人员或者是农业兼服务业、农业兼加工业人员等多重产业身份的转型。怀柔通过壮大会展产业、影视产业、休闲旅游产业，增强城镇就业吸纳力，让农民在家门口实现就业，就地城镇化，并逐步融入城镇，改变生产生活方式，不断提高文明素质。

生态环境更加宜居宜业，区域功能定位进一步强化。在城镇化进程中，用“环境带动发展”的理念，怀柔高标准抓好生态环境建设，打造了天蓝、地绿、水清、河美、村美、人与自然和谐相处的城乡发展环境。截至目前，全区林木绿化率达到78%，林木覆盖率达75.7%，森林覆盖率达53.2%，均居全市第一，空气质量位居全市前列，被评为“全国绿化模范城市”。雁栖湖生态发展示范区获得北京市“绿色生态示范区”称号，雁栖镇获得“全国特色旅游景观名镇”“环境优美乡镇”等国家级荣誉称号，杨宋镇先后获得“全国小城镇建设先进镇（示范镇）”“国家环境优美乡镇”等荣誉称号。怀柔作为首都生态涵养发展区、国际交往中心重要组成部分的功能定位得到进一步强化，也为文化科技高端产业新区建设注入了新动力。

诸多启示

推进新型城镇化是一个长期艰巨的历史任务，需要不断探索，不断总结经验，特别是在新兴产业示范区、特色产业重点镇的建设等方面还需要国家政策上的扶持、资金上的倾斜，在城乡医保一体化、农村土地市场化等方面还需要加快步伐。在怀柔推进新型城镇化的探索与实践过程中，也有诸多有益启示。

人的城镇化、促进人的发展是新型城镇化的内生动力。城镇化是以人为核心的城镇化，必须把人的城镇化以及人的发展放在核心位置。不仅关注人的就业、住房、交通等物质层面需求，而且关注人的文化、教育等精神层面需求。要确保失地农民的收入水平提高、要确保被拆迁的农民住房条件改善、要确保解决好养老等相关社会保障问题。怀柔坚持以人为本，着眼于改善农民居住条件，全力推进市政配套基础设施向农村延伸，城乡之间交通、电力、供水、电信、燃气等全面接轨。同时，解决其就业和社会保障问题，把农民纳入城镇就业安置体系，免费开展技能培训，多渠道开发就业岗位。为进入新居的农村人口缴纳城镇居民养老及医疗保险，使农民实现向市民的全方位实质性转变，让农民住得下、住得好，真正融入城市。

整合资源优势、加快产业发展是推进新型城镇化的重要引擎。新型城镇化一定要坚持产业支撑，秉承产、城、人融合的理念，坚持经济社会发展与城镇化互促互动。注重发挥社会各界力量，才能真正激发新型城镇化发展的内在动力，促进城镇化有序健康发展。怀柔立足自身生态资源优势和功能定位，认清优势与不足，制定影视文化、休闲会展、科技研发等新兴产业发展战略。通过产业规划引导、强化政策扶持等措施，形成各乡镇差异化产业布局和各具特色的城镇经济，构建新型城镇化产业体系。同时，注意整合各种资源，重大项目建设中，发挥社会各种资源力量，积极引入社会资本参与城镇化建设，做到产业协同发展与新型城镇化建设同步推进，逐步实现城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一。

集约、智能、绿色、低碳、可持续是新型城镇化发展的价值追求。新型城镇化必须尊重自然的规律，不能破坏城市的生态圈，必须把节约资源、保护环境作为重要目标。要把城市放在大自然中，把绿水青山留给居民，使人与自然和谐共处，让城镇的居民望得见山、看得见水，记得住乡愁，打造现代田园城市。怀柔在新型城镇化过程中，立足生态涵养发展区，在探索中更新观念、转换思维，把生态文明理念全面融入城镇化进程，在城镇化过程中充分考虑绿色、生态因素，抓住中央、北京市重要的战略机遇期，大力引进低碳、绿色、环保的高精尖战略新兴产业，淘汰疏解低端、低效、高能耗，不符合首都城市战略定位的产业，走“集约、智能、绿色、低碳”的新型城镇化发展路径。在城镇建设中秉承生态文明理念，大力发展新能源和可再生能源，加强环境整治，真正实现低碳城镇化。

敢于担当、勇于创新、情系于民的干部作风是新型城镇化顺利推进的关键因素。城镇化建设必须群策群力，广泛动员社会力量，争取人民群众的大力支持，努力把推进新型城镇化的过程变为群众不断受益、幸福指数和满意度不断提升的过程。同时，还要坚持科学发展观，不断开拓创新，解决城镇化建设中出现的各种问题。怀柔在引入重大产业项目建设，推进城镇化过程中，自始至终尊重农民的利益，充分考虑农民的意愿，争取农民的全力支持。在雁栖镇、怀北镇、杨宋镇拆迁建设过程中，充分依靠各级班子的力量、依靠党员干部的力量、依靠建设者的力量、依靠广大群众的力量，推动工程进度。上到处级领导干部，下至普通百姓，都广泛宣传动员，积极参与，营造一种加快新型城镇化建设步伐的浓烈氛围。面对城镇化建设过程中的各种问题和困难，广大党员干部始终保持了与时俱进的创新精神，弘扬“敢为天下先、爱拼才会赢”的精神，创造性地落实上级决策部署，敢于涉险滩、敢于啃硬骨头。

（中共怀柔区委党校课题组）

新型城镇化理论与实践
北大资源 PKU RESOURCES
资源整合型城市运营商
本栏目由北大资源集团独家协办



生态怀柔 宜居典范 卜向东/摄

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：许宝健 广告部电话：（010）62805980 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：zbs@studytimes.cn
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂