



□ 项松林 丁仁船

# 找准完善新型城镇化战略的发力点

## 核心阅读

城镇化是解决“三农”问题的重要途径，也是解决新时代我国社会主要矛盾、推动经济高质量发展的强大引擎。党的十九届五中全会明确提出，完善新型城镇化战略，推进以人为核心的新型城镇化。“十四五”时期，须准确把握新型城镇化的趋势和特点，在完善新型城镇化战略上聚焦重点任务，持续精准发力，实现城市与乡村全面深度融合。

党的十九届五中全会通过的《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》明确提出，完善新型城镇化战略，推进以人为核心的新型城镇化。为此，要坚持问题导向与目标导向，着力解决制约城镇化发展的重点、难点问题，要准确把握新型城镇化的趋势和特点，在完善新型城镇化战略上聚焦重点任务，持续精准发力。在新的历史起点上，积极寻找城乡规划布局、社会治理、生态建设、文化发展等领域贯通融合的契合点，搭建协作平台，探索推进路径，实现城市与乡村全面深度融合。

**着力实现农业转移人口市民化与城镇化同步发展。**加快推进以人为核心的新型城镇化，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口有序实现市民化，是促进城镇化与工业化同步发展的内在要求和有力举措。其中，提升农业转移人口市民化水平，是完善新型城镇化战略的最为紧迫的任务。受户籍制度、土地制度、社会保障制度、财税金融制度等影响，我国现阶段仍有大量农业转移人口没有在城镇安家落户，市民化水平严重滞后于城镇化。2019年的常住人口城镇化率为60.58%，而户籍人口城镇化率仅44.38%，两者相差16个百分点的差距，涉及多达2.28亿人口。要深刻认识到市民化的问题，是关乎“人”“地”“钱”“业”等综合性、系统性的大问题。破解市民化难题，一是在“人”的问题上，要坚持以人的城镇化为核心，进一步加大对户籍制度改革力度，彻底消除农民工融入城市的身份障碍，畅通社会融入机制。二是在“地”的问题上，要积极探索土地制度的改革创新，要建立进城落户农民农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权“三权”维护和自愿有偿退出机制，解除进城落户农村转移人口的后顾之忧，让农民放心进城、安心落户。三是在“钱”的问题上，要着力构建农业转移人口市民化的合理成本分担机制，创新市民化资金保障机制。四是在“业”的问题上，要完善公共就业创业服务体系，推动基本公共服务覆盖城镇

常住人口。除特大城市外，要全面取消落户限制，把“稳定生活和稳定就业”作为落户的主要条件，努力实现市民化与城镇化同步发展。

**有效促进城市结构布局进一步优化。**优化城市规模结构、空间布局和发展形态是新发展阶段完善新型城镇化战略的重要任务。一是要优化城市规模结构。要坚持以资源与环境承载能力为刚性约束条件，把维护人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标；要合理控制大城市规模与人口密度，防止“摊大饼”式扩张；要加快推进设市进程，严格控制县改区，优化行政区划设置，科学划定城市发展边界；要建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城，推动多中心、郊区化发展，形成符合经济社会发展水平、体现资源禀赋、文化特色的城市规模结构。二是要优化城市空间布局。要统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，构建以中心城市、都市圈、城市群为主体，大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局。三是优化城镇化发展形态，推进以县城为重要载体的城镇化建设。县城是连接城市和乡村的关键枢纽，是城乡融合发展的重要区域，是连贯乡村城镇化与都市城镇化的重要支撑。大力推进县城城镇化，是优化城镇化体系结构、统筹城乡发展、

完善新型城镇化战略的重要途径。

**全面加强城市建设进一步升级提质。**提速发力新型城镇化是构建国内循环体系的重要基石，也是推动形成整个新发展格局的重要路径。当前，我国城市发展已转向高质量发展阶段，城市建设已由速度扩张向质量提升转型，进入注重城市升级与新型城市建设的重要时期。“十四五”时期乃至未来相当长的一段时期内，城市建设的重心不再是围城圈地、不再是大拆大建，而是要在保护、更新、创新三个方面发力。一是强化历史文化保护、延续历史文脉、塑造城市风貌；二是大力实施城市更新行动，加强城镇老旧小区改造和社区建设，推进城市生态修复、功能完善工程；三是顺应现代城市发展新理念新趋势，推动城市绿色发展，提高智能化水平，增强历史文化魅力，着力建设绿色城市、智慧城市、人文城市、韧性城市、海绵城市等新型城市。

**坚持系统谋划统筹推进城市治理现代化。**提高城市治理能力既是推进新型城镇化高质量发展的内在要求，也是完善新型城镇化战略的重要抓手。提高城市治理能力，一是要坚持以人民为中心的发展思想，进一步深化对城市发展规律的认识。二是要坚持系统观念，统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性；统筹规划、建设、管理三

大环节，提高城市工作的系统性；统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性；统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性；统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。三是要改革城市管理体制，完善城市治理机制，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系。四是创新城市治理方式，推动治理手段、治理模式、治理理念创新，推进城市治理科学化、精细化、法治化与智能化。

**构建新型工农城乡关系推动城乡融合发展一体化。**“四化同步、城乡统筹”是中国特色新型城镇化的重要内容和目标指向。完善新型城镇化战略，实现城乡一体化发展，关键在于推动城乡产业、生态、文化、社会、体制机制等全面“融合”。一是要加快农业转型升级，培育壮大乡村产业，促进农业新业态融合发展，推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动，搭建城乡产业协同发展平台，夯实城乡经济融合发展的基础。二是要树立城市与乡村一盘棋的发展观与治理观，发挥好新型城镇化与乡村振兴的耦合机制作用，在城乡共同发展中解决“人口的半城市化问题”与农村的空心化难题与困境，提升城乡社会融合发展的质量。三是要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹山水林田湖草沙系统治理，挖掘城乡生态融合发展的潜力，构建城乡融合发展的生态共同体。四是要深入挖掘、继承、创新优秀传统乡土文化，同时，新时代乡村文化振兴也须大力采纳与借鉴都市文化与城市文明，培育城乡文化融合发展之魂。五是要建立健全城乡融合发展的体制机制与政策体系，大力破除二元化的制度设计，形成工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。



# 社区风险防控须加强韧性治理

□ 张登国

《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》指出：“建设海绵城市、韧性城市。加强城市治理水平，加强特大城市治理中的风险防控。”韧性治理作为一种新型治理理念，其目的是有效应对各种慢性压力和急性冲击，减少发展中的各种不确定性和脆弱性。社区风险治理作为韧性治理的重要组成部分，通过增强社区韧性、链接内外资源、有效抵御风险，不断提升社区可持续发展的能力。

**构建社区风险治理共同体，实现多元主体联动。**韧性治理以多元主体联动为前提，实现各主体之间的沟通与协作。在党的集中统一领导下，构建由社区党组织、社区居委会、社区企业、社区物业、社会组织、社区志愿者、社区居民等组成的社区风险治理共同体，形成多元主体联动、功能耦合、分工明确、反应迅速的沟通协作机制，打造一支常态化的社区风险治理队伍，以实现社区风险治理主体的多样性。社区风险治理队伍在“平时”参与社区治理，在“战时”承担社区风险治理职能，并能快速实现“平战转换”。社区风险治理共同体的重点是组建专业化的社区志愿者队伍，广泛动员社区居民参与，尤其是动员社区中的教师、律师、记者、医生、心理咨询师等有专业背景的居民，让他们平时或危机时刻通过社区微信群、抖音等平台，为社区居民提供个人防护、居家锻炼、心理辅导、法律咨询等专业知识和贴心服务。

**完善社区应急设施规划，筑牢社区风险治理堡垒。**韧性治理强调对社区应急设施进行合理规划，以充分的冗余度来应对现代社区面临的不确定性。一是科学规划建设各类应急设施。通过规划建设应对火灾、爆炸、洪水、地震、医疗卫生等社区应急设施，提高社区应急设施的总体水平；二是社区基础设施规划建设要遵循平战结合原则，并在原有功能上转换以实现社区基础设施的多功能性。比如，社区内的公园、医院、学校和公共空间等，在平时承担社区的日常功能，而在紧急状态下能够承担人群疏散、伤员救治、隔离治疗等应急功能；三是营造健康、安全、便捷的社区环境。从最小的公共空间治理单元即社区花园、社区中心、社区超市等入手，优化社区公共空间的规划建设，精心打造15分钟生活圈，以增强居民的集体社会认同、促进社会整合、构建社交网络，打造强有力的韧性社区。

**完善社区突发事件应急预案，提高韧性治理的可预见性。**韧性治理强调对外部风险要有可预见性，而提高可预见性的重要途径是制定科学的突发事件应急预案。从很多社区现状来看，这次疫情防控早期的应急管理预案显得捉襟见肘，没有充分发挥预案的功能，这也强烈警醒要深刻反思其他领域应急管理预案的科学性和可行性。基层政府要做好社区应急管理预案的编制、培训、演练、评估和修订等环节，提高应急管理预案的科学性、操作性和时效性；针对相关社区干部、社区工作人员、社区志

愿者、社区居民等进行应急管理预案的培训与演练；应急管理预案要对社区风险、脆弱性因素等特征进行动态评估，实现每年至少更新1—2次，更新内容要经得起专家评估与实践检验。

**构建社区应急教育常态机制，培育风险应对意识与能力。**韧性治理主张建立学习机制，以提高社区应对风险的综合能力。应急管理部门可以通过建章立制把社区应急教育制度化、科学化和常态化。建立完善的社区应急教育培训体系，明确培训师资、培训主题、培训方式、培训平台和培训对象等内容；充分利用各级党校（行政学院）等培训资源，加强对社区干部、社区卫生人员、网格员、社区企业、社会组织、社区志愿者、居民等的应急管理知识与技能培训，提高对突发事件的识别、研判、报告和先期处置能力，培育社区干部、居民的公共精神和法治精神，提高他们的参与意识、风险意识和自我保护能力；通过多种方式在中小学开设科普性风险防范与处置课程，编写传染病、地震、洪水、火灾、暴风雪、事故灾难等的防范与救助手册，指导居民做好风险防范与处置工作。

**完善社区应急物资配置机制，实现平战快速转换。**韧性治理强调社区系统要具备冗余性特征，通过提供备份以有效应对突如其来的风险。社区通过建立完备的应急物资配置机制，以践行韧性治理的冗余性要求。为此，可以探索通过财政支持、社会赞助、有偿服务等多种渠道筹措资金，解决“钱从哪里来”的问题；社区应急物资的采购、调运必

须有效且高效，政府要与市场、社会合作，充分依靠国有企业、民营企业和社会组织；系统梳理社区应急物资储备体系短板，科学调整应急物资储备的品种、结构和规模，提高储备能力，做到关键时刻拿得出、调得快、用得上；应急物资的分配要精细精准，优先保障应急救援一线的需求，同时安排好社区居民的日常生活。

**强化社区应急科技支撑，加快智慧社区建设。**进入新时代，科技日益成为韧性治理和社区风险治理的重要手段。疫情防控期间，很多社区都采用了网络预约口罩、绿色健康码、智能机器人、智能封条、车辆检查清、无人机疫情巡查等科技手段助力社区抗疫。未来应更加科学有效地利用区块链、云计算、大数据、物联网、人工智能等先进的数字技术，加快建设智慧社区，将社区家居、社区物业、社区医疗、社区服务、社区市场、电子商务等全部“网起来”，并实现专业化社区风险治理与日常社区治理的有机结合、快速转换。另外，在建设社区科技智慧体系的同时，应注重根据实际需要和可能风险来“定制”与“设计”信息系统，提高信息系统的针对性、包容性、实用性和弹性化，增强解决社区实际问题的能力，不断提高社区风险治理的精细化水平。



人类社会的发展进程，既是利用自然资源以满足发展需求的历史，也是抵御和抗争各种灾害以延续生存的过程。当今世界，走人与自然和谐共生道路，已成为广泛共识。《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，完善国家应急管理体系，加强应急物资保障体系建设，发展巨灾保险，提高防灾、减灾、抗灾、救灾能力。为此，准确把握自然灾害风险隐患，强化灾前早期识别和预报预警能力，提高公众防灾意识和避灾本领，积极推进基层自然灾害防御能力现代化建设，有利于将自然灾害的破坏损失降至最低，为人民群众生命财产安全提供坚强保障。

**健全风险排查体系，精准掌握灾害隐患底数。**“宁可备而不用，不可用时无备”。以2020年至2022年开展第一次全国自然灾害综合风险普查为契机，为了确保人民群众生命财产安全和国家安全，应对管辖区域内自然灾害风险隐患进行详尽调查，观察其环境动态变化特征，评估承灾对象抗灾能力，客观把握自然灾害防范水平。一是加强对自然灾害精确认识。梳理历史记载的自然灾害资料，收集每次自然灾害的孕灾环境、致灾因子、承灾水平、破坏程度、应对过程、影响范围等信息，把握本地区原生自然灾害所引发的次生灾害、衍生灾害生成条件、规模类型、危害程度等，挖掘本地区自然灾害风险点，辨识自然灾害危险源，划分自然灾害风险隐患区域。同时，建立自然灾害大数据平台，对历史灾害数据与现实监测数据进行交叉比对、深度挖掘与关联分析，精准掌控自然灾害发展态势。二是加强对孕灾环境动态分析。立足管辖区域具有的地理位置、地形地貌、气候生态等特性，建立区域自然灾害孕灾环境敏感度分析系统，及时掌握气象水文、地质构造、森林植被等各类灾害致灾信息及河网水系、山脉土壤、交通建筑等孕灾信息动态变化。三是加强对承灾体客观把握。根据灾害设防标准对辖区内承灾体进行摸底调查，获取人口、房屋、基础设施等重要承灾体致灾阈值信息，掌握承灾体脆弱性、易损性。有鉴于此，还要构建承灾体多维度实时评价模型，对承灾体暴露度、韧性等数据实时获取、跟踪评估，为有效降低承灾体灾害风险提供客观依据。

**健全多灾种防御体系，有效阻断灾害传导链条。**建立健全多灾种监测预警保障机制，就是要从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，对多灾种进行动态监测，提升多灾种预警预报协同水平，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。一是建立嗅觉灵敏的多灾种实时监测系统。运用无人机遥感、北斗卫星导航、5G通信、物联网传感等新技术手段构建实时立体空间监测网络，对灾害链安全隐患点开展“天—空—地—地下”一体化协同动态监测。同时，建立全触点隐患信息报送渠道，第一时间将群测群防、实地调研、现场巡检等各种途径发现的灾害隐患信息报送至应急部门。基于上述情况仍要建立智慧化的监测数据分析平台，通过智能人机交互方式对各种渠道获取的隐患数据进行验证、比较、关联，提高多灾种隐患监测的精准度。二是建立精细社区建设。进入新时代，科技日益成为韧性治理和社区风险治理的重要手段。疫情防控期间，很多社区都采用了网络预约口罩、绿色健康码、智能机器人、智能封条、车辆检查清、无人机疫情巡查等科技手段助力社区抗疫。未来应更加科学有效地利用区块链、云计算、大数据、物联网、人工智能等先进的数字技术，加快建设智慧社区，将社区家居、社区物业、社区医疗、社区服务、社区市场、电子商务等全部“网起来”，并实现专业化社区风险治理与日常社区治理的有机结合、快速转换。另外，在建设社区科技智慧体系的同时，应注重根据实际需要和可能风险来“定制”与“设计”信息系统，提高信息系统的针对性、包容性、实用性和弹性化，增强解决社区实际问题的能力，不断提高社区风险治理的精细化水平。

调配零误差。根据灾害链孕育、发生、演变的作用机理和致灾特征，制定多灾种应急预案，通过加强多灾种防御演练，不断完善多灾种、跨区域、分阶段防御方案。同时，打造由“跨区域指挥部+多灾种专业救援力量+物资保障分队”组成的应急救援方阵，建立“联勤联训”演练机制和“联调联动”响应机制，提高应急救援人员协同作战能力。

**健全灾害宣教体系，持续增强全民防灾意识。**坚持社会共治，完善公民安全教育体系，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。也就是说，要建立全民化、多层次、渗透式的自然灾害宣教体系，提升人民群众灾害应急能力。一是加强基层宣传力度。针对政府工作人员、企业经营管理人员、学校师生、乡村农户、城市居民等不同群体自然灾害防御特性，定期举办“因材施教”式灾害防御宣传活动，做到灾害防御宣传教育“送教上门”，提高农村、社区、企业、学校、家庭等基层单位灾害防御能力。同时，把自然灾害防御知识教育纳入中小学安全教育的教学内容，培养学生的自然灾害安全意识和自救互救能力。与此同时，仍须打造自然灾害防御科普教育平台，建立自然灾害防御宣传教育体验馆、科技馆、科普馆等可移动体验式场所。二是夯实全媒体宣传阵地。积极融合电视、广播、报纸、网站、新媒体等媒体形态，构建全媒体自然灾害防御宣传新格局。运用大数据、人工智能、5G、VR/AR等新兴技术手段，制作微动漫、短视频、动新闻等微传播、轻量化自然灾害防御宣传产品，推送贴近人民群众需求、符合人民群众口味的自然灾害防御信息。三是营造防灾舆论氛围。畅通自然灾害防御信息发布渠道，第一时间向社会发布自然灾害发展变化情况、应对处置工作进展等真实信息，主动解答回应人民群众的疑虑质疑，防止舆情“次生”灾害发生。建构自然灾害舆情收集网络体系，获取全网舆情热点与民生动向，准确把握自然灾害舆情走向和影响，及时应对、精准引导，牢牢掌握舆论主动权。同时，加强自然灾害谣言治理，在权威媒体上建立方便快捷的自然灾害辟谣查询验证平台，让事实真相“跑赢”谣言传播速度，消除人民群众不必要的恐慌。

