

推进新型城镇化 促进城乡共同繁荣发展

作者简介

郑丽平

上海交通大学马克思主义学院教授

核心提示

城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是全球工业化进程的必经阶段。进一步全面深化改革，要着力破解阻碍新型城镇化发展的体制机制障碍，构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制，以高质量新型城镇化为全面建成社会主义现代化强国提供强大动力。

加快农业转移人口市民化

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是城镇化的首要任务。为此，要在“降低落户门槛”和“促进共享”上寻找新突破，以进城农民工及其随迁家属为重点，兼顾城市间流动人口，让进城农民工不仅愿进城、能进城，还要“留得住”“融得进”。

进一步深化户籍制度改革。降低农业转移人口落户门槛，让他们能够解决“身份之忧”。目前，按照城镇人口规模主要解决三类问题：一是全面落实城区常住人口300万以下城市取消落户限制要求，分类施策、因地制宜推进落实，持续巩

固和确保已基本取消的落户限制政策落实到位，不设置额外的附加条件，让有意愿到这些城市定居的人口能够自由落户，促进人口的合理流动和城市的均衡发展。二是全面放宽城区常住人口300万至500万城市落户条件，进一步放宽这类大型城市落户条件，简化落户手续。可以依据就业年限、社保缴纳年限、居住年限等因素综合考量，降低落户门槛，吸引更多的人口流入，为城市的发展注入新的活力。三是完善城区常住人口500万以上超大特大城市积分落户政策，不断完善超大特大城市积分落户政策，科学合理地设置积分指标，突出对长期稳定就业、居

住以及对城市贡献等因素的考量，让更多符合城市发展需求的人能够顺利落户。

完善“人钱地”挂钩机制。进一步完善“人钱”和“人地”挂钩政策，激发城市政府推进以人为本的新型城镇化的积极性。通过改革完善“人钱地”挂钩机制，应重点关注解决两个问题：一是完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制。完善中央财政农业转移人口市民化奖励资金制度，鼓励人口净流入省份建立健全省对下农业转移人口市民化奖励机制。统筹利用好中央财政性建设资金、中央财政补助资金、地方政府专项债券、政府和社会资本合作新机

制等，向吸纳农业转移人口落户数量较多的城市倾斜支持。二是建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制。合理安排人口净流入城市义务教育校舍、保障性住房等用地指标，积极盘活批而未供、闲置、低效用地，提高土地节约集约利用水平，拓宽农业转移人口市民化用地空间。探索建立跨区域用地指标统筹机制，提高建设用地配置效率。

健全农户“三权”市场化退出机制。土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权是农民的重要权益，对于维护农民利益、促进农村稳定发展具有重大意义。随着工业化、城镇化快速推

进，农村人口持续向城镇流动，大量农户长期处于“人地分离”“人户分离”状态。申请“三权”退出农民往往在城镇有固定的住所、稳定的收入和持续的非农就业能力等。要在充分尊重农民意愿的前提下，坚持依法依规、风险可控、稳慎推进、试点先行等原则，健全进城落户农民“三权”退出机制，不得以退出“三权”作为农民进城落户的条件，促使有条件的农业转移人口放心落户城镇。健全进城落户农民“三权”退出认定机制、补偿机制和风险防范机制，从体制机制上维护好进城落户农民农村权益，确保农民在城乡之间“可进可退”。

推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度

农业转移人口进城落户以后，将面临子女教育、社会保险、住房保障等问题，只有加快实现城市基本公共服务均等化、农业转移人口市民化，城镇化才能真正突破“最后一公里”。

完善进城农民就业生活保障机制。落实并完善好进城农民就业生活保障，是保持社会稳定、促进城镇高质量发展的必然要求。要聚焦解决好进城农民最关心最直接最现实的利益问题，加快完善就业、社保、住房等保障机制。一是完善农民工等重点群体就业支持体系，促进农民工实现更加充分

更高质量的就业，稳步增加农民工收入，加强农民工权益保障。二是完善农业转移人口多元化住房保障体系，积极培育发展住房租赁市场，逐步提高保障性住房在城镇住房供给中的比例。三是完善农业转移人口随迁子女受教育权利保障体系，保障农业转移人口随迁子女在流入地受教育权利。四是强化农业转移人口社会保障机制，扩大农业转移人口社会保障覆盖面，全面取消在就业地参保的户籍限制，完善社保关系转移接续政策。

统筹优化基本公共服务设

施布局。我国基础设施及公共服务体系的配置仍以传统的千人指标为参考基准，设施布局与实际的人口分布可能不完全匹配，容易造成设施资源供需不平衡等问题。应按照常住人口规模和服务半径统筹优化基本公共服务设施布局，稳步提高基本公共服务保障能力和水平。重新探索公共服务体系的数量、质量与人口分布、人口结构的耦合关系，推进公共服务体系配置模式创新。充分考虑居民的出行方式和时间成本，合理布局基本公共服务设施。加强基本公共服务设施与城市

规划、土地利用规划、交通规划等的协调，实现资源的优化配置和高效利用。注重基本公共服务设施的可持续发展，考虑设施的建设成本、运营成本和环境影响，确保设施的长期稳定运行。

健全县域城乡公共服务一体配置机制。促进县域城乡公共服务一体配置对于促进城乡融合发展、实现共同富裕具有重要意义。政府应结合县域经济社会发展规划、国土空间规划等，制定县域城乡公共服务一体化专项规划，明确公共服务设施的布局、规模、标准和建设时序，

确保公共服务资源在城乡之间合理配置。设立县域公共服务专项资金，用于支持农村公共服务设施建设、设备购置和人员培训等。通过政府购买服务、PPP模式等方式，引导社会力量投资兴办教育、医疗、养老等公共服务机构，增加公共服务供给。整合县域内的公共服务资源，打破部门分割和城乡界限，实现资源共享。制定出台促进县域城乡公共服务一体化的政策法规，明确公共服务的供给主体、责任义务、投入保障、质量标准等，为县域城乡公共服务一体化提供政策法规保障。

优化城镇化空间布局和形态

健全城市规划体系。要根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观规划体系，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇协调发展，集约紧凑布局。一是发挥好中心城市和城市群带动作用，重点发展高端服务业、科技创新等产业，建立城市群内产业链协同机制，促进上下游企业之间的合作，完善与周边城市及城市群内部的交通网络，建设现代化的物流枢纽和新型基础设施，为数字经济发展提供支撑。二是促进大中小城市协调发展，科学确定城市规模和开发强度，合理控制人口

密度，加强财税、金融、土地、产业等政策的协调配套，为大中小城市各类资源要素向小城镇流动提供政策支持。三是大力推进以县城为载体的城镇化建设，支持一些条件好的县城重点发展，促进特色小镇规范健康发展，更好地满足新型城镇化过程中的生产生活需要。

建立都市圈同城化发展体制机制。都市圈同城化发展是通过改革打破区域行政封闭管理体系的重要制度性探索。推动都市圈同城化发展的要旨在于推动中心城市基础设施向周边延伸、优质公共服务资源向周

边覆盖、部分产业向周边转移，实现中心城市与周边市县共同发展。当前，要深化城市建设、运营、治理体制改革，完善都市圈跨行政区合作产生的税费优惠、税收共享、征管协调政策，构建都市圈交通网络同城化体系，打通公共服务资源壁垒。加快构建智慧高效治理体系，运用大数据、云计算、人工智能等前沿技术推动城市规划、建设、管理、运营全生命周期智能化，全面提升都市圈同城化发展水平。强化生态共保联防机制，加强都市圈大气、水、土壤等污染联防联控机制、环境监测信息监管和共

享机制、生态问题预警和联合防御机制，形成生态环境保护一体化格局。

深化特大镇经济社会管理权限改革。要通过进一步全面深化改革，赋予特大镇更多的经济管理权限，如项目审批、土地开发、财政税收等方面的自主权，使其能够更好地根据本地实际情况制定经济发展战略，促进产业升级和转型，推动经济持续快速发展。赋予特大镇更多的社会管理权限，如社会治安、公共服务、环境卫生等方面的管理权，使其能够更好地满足居民的需求，提高社会治

理效能。深化特大镇公共服务体制改革，探索建立与县城统一的基本公共服务供给制度，加快特大镇基本公共服务数字化转型，将省级公共服务平台和公共服务事项延伸至特大镇。加大对特大镇的政策支持力度，确保特大镇享有与之相匹配的人才、土地、金融、技术等支持政策，充分释放内在发展潜力，使之成为缩小城乡差距、促进城乡共同繁荣的重要增长极。（摘编自《光明日报》）