中国式现代化新征程

新型城镇化十年回顾:以人为核心 城乡换新颜

本报记者 吴静 卢志坤 北京报道

党的十八大以来,中国以人为 核心的新型城镇化建设深入推进, 城镇建设和发展步入新的阶段,取 得了巨大成就。

统计数据显示,2012年至2021年,全国城镇化率年均提升1.3个百分点,高于1978年以来1.1个百分点的年均增幅。

十年间,我国1亿非户籍人口 在城市落户,至2021年城镇化率 提高至64.7%,城镇常住人口总量 超过9亿人,城镇化发展速度令全 世界瞩目。

与此同时,我国城市发展空间格局不断优化,"两横三纵"城镇化战略格局初步形成,城市可持续发展能力不断提升,发展质量持续改善,城乡融合发展迈出

新步伐,城乡面貌焕然一新,以人 为核心的新型城镇化建设取得重 大进展

党的二十大报告提出,接下来要继续深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

区域发展格局优化

京津冀、长三角、珠三角等19个城市群承载着我国70%以上的人口、贡献超80%的GDP。

2013年,党中央、国务院首次召开中央城镇化工作会议,讨论《国家新型城镇化规划》,随后《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》于2014年发布,这也是第一个新型城镇化规划。这一轮新型城镇化以发展集聚效率高、辐射作用大、城镇体系优、功能互补强的城市群为重点。

城市群和都市圈的日益崛起是近10年中国快速城镇化的一个重要特征。根据国家发展改革委于2019年出台的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,城市群是新型城镇化主体形态,是支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台。都市圈是城市群内部以超大特大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。

从顶层设计来看,"十三五"规划确定了建设京津冀、长三角、粤港澳为世界级城市群的目标,"十四五"规划进一步提出要发展壮大城市群和都市圈,推动城市群一体化发展,全面形成"两横三纵"城镇化战略格局,共布局了19个国家级城市群,其中重点优化提升京津冀、长三角、粤港澳、成渝和长江中游这5个城市群。

截至目前,京津冀、长三角、珠三角等19个城市群承载着我国70%以上的人口、贡献超80%的GDP,成为高质量发展的重要动力源。以19个国家级城市群串联起来的网络几乎覆盖了所有中国未来发展的关键节点,构建起了中国在新历史阶段的空间格局。

其中,京津冀、长三角、粤港 澳、成渝以及长江中游五大城市群 在"十四五"规划中被列为优化提 升的第一梯队。

根据市场机构仲量联行的统计,五大城市群目前在全国 GDP 总量中占比56%。第七次人口普查结果显示,五大城市群平均城镇化率达70%。仲量联行大中华区首席执行官李倩玲向《中国经营报》记者表示,这五大城市群是推进中国新型城镇化和参与全球竞争的重要空间载体,它们的崛起和发展不仅遵循了世界城市空间演进的客观规律,也是"政策"和"市场"双因素共同驱动的结果。

从政策层面来看,近年来,中央针对这五个区域陆续发布相关发展指引,不断明确各城市群战略定位和发展目标。2017年,中央层面提出建设雄安新区的战略规划。2018年,中共中央、国务院明确要求以北京、天津为中心引领京津冀城市群发展。2019年,

《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》落地,目前"长三角城市经济协调会"已扩员至苏浙皖沪全部41个地级市。同一年发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出,大湾区要建成充满活力的世界级城市群、国际科技创新中心、"一带一路"建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区。2021年,"十四五"规划中进一步增加了对成渝、长江中游城市群的发展部署,在产业布局、交通建设等方面更加明晰。

值得注意的是,从首次提出要 以城市群作为推进城镇化的主体 形态之后,各级政府相继出台了大 量政策并加大了对城市轨道交通、 省级公路、世界级机场群等基础建 设的投入,满足了区域经济一体化 发展的基本要求。以京津冀城市 群为例,北京大兴国际机场于2014 年获得国家发改委批复,2019年9 月底正式投入使用,受新机场经济 圈辐射,密布的交通网络使得河北 省固安县逐渐形成至北京、天津、 雄安的半小时城际铁路交通圈。 北京大学首都发展研究院院长李 国平指出:"大兴国际机场处于北 京门户位置,对于加强北京与国际 的联系起到重要作用,同时对河北 省的开放和发展,以及京津冀的协 同至关重要。"

推动城乡融合发展

2021年底,县城常住人口约 1.6亿人,县级市城区常住 人口约0.9亿人。

截至2021年底,按城镇常住人口计算,我国的平均城镇化率已达到64.7%,城乡融合发展更进一步。从国际城镇化发展的经验来看,我国已步入城镇化中后期阶段,城镇化的潜力更多体现在那些发展不是很充分的地区,尤其是那些已经具备一定基础且具有较大增长潜力的中小城市和县城。

据国家统计局数据,当前我国共有1472个县和394个县级市,合计约占行政区划数量的65%。2021年底,县城常住人口约1.6亿人,县级市城区常住人口约0.9亿人,合计约2.5亿人,约占全国城镇常住人口的27%。同时,在近5亿的农村人口中,仍有较大部分居住在县域内的乡村地区。

今年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,明确提出县城是城乡融合发展的关键支撑,对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要意义。推进以县城为重要载体的城镇化建设,将为实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供有力支撑。

国家发展改革委规划司相关 负责人指出,今后一段时期将是 健全城乡融合发展体制机制、破 除城乡二元结构的重要窗口期。 县城"城尾乡头"的区域特征,决 定了其连接城市、服务乡村的天 然载体属性。

在顶层设计层面,政策强调 推进以县城为重要载体的城镇化 建设,要坚持以人为核心的新型 城镇化理念,尊重县城发展规律, 统筹县城生产、生活、生态、安全 需要,因地制宜补齐县城发展的



十年间,我国1亿非户籍人口在城市落户,至2021年城镇化率提高至64.7%,城镇常住人口总量超过9亿人。 人民视觉/图

短板弱项,提升县城发展质量。

在具体落实中,《意见》强调要充分尊重县城发展规律,立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位,统筹县城生产、生活、生态、安全需要,合理确定不同类型县城的发展路径。

国家发展改革委新闻发言人 孟玮指出,推进县城建设的根本 出发点是增强县城综合承载能力,提升县城发展质量,更好满足 农民到县城就业安家需求和县城 居民生产生活需要。

为此,中央通过政策指导强 调,接下来要提高县城的吸引力, 就要确保新落户人口与县城居民 享有同等公共服务,保障农民工 等非户籍常住人口能够均等享有 教育、医疗、住房保障等基本公共 服务。各地要落实取消县城落户 限制政策,确保稳定就业生活的 外来人口与本地农业转移人口落 户一视同仁。同时,还要依法保 障进城落户农民的农村土地承包 权、宅基地使用权、集体收益分配 权,支持其依法自愿有偿转让上 述权益,以此来降低农民的选择 风险,帮助农民更多地从城镇化 中获益。

实际上,自党的十八大以来, 新型城镇化建设过程中始终坚持 以人为本,党中央、国务院不断加 快完善农业转移人口市民化的顶 层设计,积极推动户籍制度改革,首先取消了城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇的落户限制,随后在2019年进一步全面取消了100万到300万城市的落户限制。2022年,国家发展改革委印发《"十四五"新型城镇化实施方案》,除了城区常住人口300万以下城市全面取消落户限制的要求之外,新增鼓励取消积分落户年度名额限制。

10年间,我国逐步健全以居住证为载体、与居住年限等挂钩的城镇基本公共服务提供机制,向所有城镇居民公平提供城镇基本公共服务和发展机会。各级政府深入实施就业优先战略,统一城乡居民基本养老保险制度。据统计,2012至2021十年间,我国年均新增城镇就业超过1300万人,城乡居民人均可支配收入比从2.88:1下降到2.5:1,城乡居民在公共服务和生活水平上的差距日益缩小,不断向共同富裕目标迈进。

习近平经济思想研究中心主 任史育龙撰文指出,实践证明,推 进以人为核心的新型城镇化,推 动新型工业化、信息化、城镇化、 农业现代化同步发展,是中国式 现代化道路的重要内容,也是以 中国式现代化推进中华民族伟大 复兴的必然选择。

深化东西部协作 构建区域经济发展新格局

本报记者 王登海 北京报道

实施区域协调发展战略,是新时代国家重大战略之一,也是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。

党的二十大报告提出,深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化

《中国经营报》记者了解到,10 月17日,在党的二十大新闻中心举 行的首场记者招待会上,国家发展 改革委党组成员、副主任赵辰昕介 绍,党的十八大以来,我国区域协 调发展取得历史性成就、发生历史 性变革。京津冀协同发展顶层设计已经完成。长江经济带坚持共抓大保护、不搞大开发,生态环境突出问题整改加快推进。长三角一体化发展呈现新气象。黄河流域生态保护和高质量发展"1+N+X"规划体系加快构建。区域发展相对差距持续缩小。特殊类型地区实现振兴发展。

区域重大战略稳步推进

我国幅员辽阔、人口众多,长江、黄河横贯东西,秦岭、淮河分异南北,各地区基础条件差别之大世界少有。因此,统筹区域发展堪称"国之大者"。

近些年来,我国先后出台了西部大开发、中部崛起、东北地区等老工业基地振兴发展等一系列区域性发展规划。

党的十八大以来,随着国内外发展环境和发展条件的变化,中央在继续实施区域发展总体战略和主体功能区战略的同时,又先后实施了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,逐步确立了新时代区域协调发展的"四梁八柱"。

"目前,区域重大战略有序推进,区域发展相对差距持续缩小,特殊类型地区实现振兴发展。"赵辰昕说,京津冀协同发展顶层设计已经完成,各项工作顺利推进,北京非首都功能正在有序疏解,雄安新区累计完成投资超过4000亿元,北京城市副中心每年投资超千亿元。长江经济带坚持共抓大保护、不搞大开发,生态环境突出问题整改加快推进,优良水质比例已经提高至92.8%。长三角一体化发展呈



甘肃省临夏回族自治州临夏市一间"巾帼扶贫车间"内,工作人员在运动鞋生产线上工作。近年来,在东西部扶贫协作机制下,临夏州与厦门市一起建立东西协作扶贫车间,一批建档立卡贫困户走上了产业脱贫之路。 中新社/图

现新气象,以科创产业融合为引领的协同创新产业体系建设成效显著,重大开放平台建设进展顺利,绿色共保取得新进展,公共服务便利共享水平明显提高。黄河流域生态保护和高质量发展"1+N+X"规划体系加快构建,规划纲要已经出台并正在大力实施,水资源节约利用水平稳步提升。

赵辰昕还列举了一组数据:中

西部地区经济增速连续多年高于东部地区,中部和西部地区生产总值占全国比重由2012年的21.3%、19.6%提高到2021年的22%、21.1%。东北地区经济发展逐步企稳,结构调整扎实推进。近年来,东北三省粮食产量占全国的1/5以上、商品粮量约占1/4、粮食调出量约占1/3,作为我国"大粮仓"的地位更加巩固。

东西部协作迈人新阶段

开展东西部协作,是党中央着眼全局作出的重大决策, 是推动区域协调发展,缩小发展差距、实现共同富裕的重要举措。

记者了解到,1996年5月,党中央确定北京、上海、天津、辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东9个省市和大连、青岛、宁波、深圳4个计划单列市与西部10个省区开展扶贫协作。同年10月,中央扶贫开发工作会议进一步作出部署,东西部扶贫协作正式启动。

20 多年来,东西部协作内容日益丰富,协作机制不断优化,多层次、多形式、宽领域的协作格局逐步构建,取得了显著成效。

以陕西省为例,江苏省自 1996年与陕西省牵手以来,两省 持续高位推进,江苏52个经济强 县与陕西56个贫困县结对,不断 拓展协作领域,组织实施了一批 促发展、补短板、强弱项的帮扶项 目,办成了一批暖人心、顺民意、 惠民生的好事实事。

江苏省常州市和陕西省安康市挂钩协作已经有了20多年的历程,党的十八大以来,常州安康两市的友好合作更加密切,在产业合作、劳务协作、人才交流、消费帮扶等领域开展了广泛深人的交流。再以甘肃为例,自1996年起,天津市对口帮扶甘肃省,帮扶范围几经调整、逐步扩大,从3市13个县到7市州34个县,20多年间扎根甘肃大地,情系陇原百姓,攻坚克难,形成具有天津特色的扶贫协作模式。

事实上,东西部协作经过多年的探索发展,全国各地涌现出了多种因地制宜、符合时代发展要求的模式,例如东海之滨的福建省与地处西北之塬的宁夏回族自治区的"闽宁模式",成为了东

西部地区结对帮扶、先富帮后富的实践。此外,还有浙川、京蒙、苏陕、粤桂等各具特色的对口帮扶模式。

数据显示,2015年至2020年,东部9省份共向扶贫协作地区投入财政援助资金和社会帮扶资金1005亿多元,互派干部和技术人员13.1万人次,超过2.2万家东部企业向扶贫协作地区累计投资1.1万亿元。

2021年,东西部协作进入新阶段。当年4月,全国东西部协作和中央单位定点帮扶工作推进会在宁夏银川召开,会议明确提出将"东西部扶贫协作"扩展升级为"东西部协作"。

随着东西部协作和定点帮扶工作的深化,区域之间的产业合作、资源互补、劳务对接、人才交流等不断加强,为进一步巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴提供了有力支撑。

精准推进特殊类型地区高质量发展

加快推进特殊类型地区的振兴发展,也是我国区域协调发展战略的重要内容。

特殊类型地区包括以脱贫地 区为重点的欠发达地区和革命老 区、边境地区、生态退化地区、资 源型地区、老工业城市等。

2021年,国务院批复了《"十四五"特殊类型地区振兴发展规划》,提出支持欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市等特殊类型地区更好解决自身困难,持续增强内生发展动力,不断增进民生福祉,开拓振兴发展新局面。

作为第一个全国特殊类型 地区振兴五年规划,该政策的

出台,首次明确了我国特殊类型地区的规划范围、目标定位和重点任务,并且系统构建了特殊类型地区振兴发展的政策体系,即加大欠发达地区帮扶力度、促进革命老区振兴发展、促进边境地区繁荣稳定、推进生态退化地区综合治理、推动资源型地区加快转型、支持老工业城市转型升级。

在此基础上,国家发展改革 委等部门进一步分类研究制定欠 发达地区、革命老区、边境地区、 生态退化地区、资源型地区、老工 业城市振兴发展的配套政策文 件,细化支持各类型地区发展的 政策举措,共同形成新时代支持 特殊类型地区振兴的政策体系。

前不久,国家发展改革委举 行专题新闻发布会,系统介绍十 年来我国区域协调发展取得的 历史性成就、发生的历史性变 革。在此次发布会上,国家发改 委相关负责人介绍,特殊类型地 区实现振兴发展。绝对贫困问 题得到历史性解决,我国现行标 准下近1亿农村贫困人口全部脱 贫,832个贫困县和12.8万个贫 困村全部摘帽。革命老区经济 快速发展,20个革命老区重点城 市人均生产总值超过6万元。资 源型地区转型发展深入推进,资 源型城市资源产出率累计提高 超过36%。边境地区繁荣稳定 发展水平不断提高,边疆巩固和 边境安全得到有力保障。