

中央城镇化规划：“两横三纵”格局 一张蓝图干到底



中央城镇化工作会议 12 月 12 日至 13 日在北京举行。

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在会上发表重要讲话，分析城镇化发展形势，明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务。中共中央政治局常委、国务院总理李克强在讲话中论述了当前城镇化工作的着力点，提出了推进城镇化的具体部署，并作了总结讲话。

会议指出，城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，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，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。改革开放以来，我国城镇化进程明显加快，取得显著进展。2012 年，城镇化人口达到 7.1 亿，城镇化率基本达到世界平均水平。

会议认为，在我们这样一个拥有 13 亿人口的发展中大国实现城镇化，在人类发展史上没有先例，城镇化目标正确、方向对头，走出一条新路，

将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。

会议要求，城镇化是一个自然历史过程，是我国发展必然要遇到的经济社会发展过程。推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。确定城镇化目标必须实事求是，切实可行，不能靠行政命令层层加码、逐级考核，不要急于求成、拔苗助长。推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实。

会议要求，要紧紧围绕提高城镇化发展质量，稳步提高户籍人口城镇化水平；大力提高城镇土地利用效率，城镇建成区人口密度；切实提高能源利用效率，降低能源消耗和二氧化碳排放强度；高度重视生态安全，扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间比重，增强水源涵养能力和环境容量；不断

改善环境质量，减少主要污染物排放总量，控制开发强度，增强抵御和减缓自然灾害能力，提高历史文物保护水平。

会议要求，要以人为本，推进以人为本的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把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作为首要任务。要优化布局，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。要坚持生态文明，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源。要传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

会议强调，推进城镇化，要注意处理好市场和政府的关系，既坚持使市场在资源配置中起决定性作用，又更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设基础设施、提供公共服务、加强社会治理等方面的职能；注意处理好中央和地方关系，

中央城镇化工作会议 12 月 12 日至 13 日在北京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在会上发表重要讲话，分

析城镇化发展形势，明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务。中共中央政治局常委、国务院总理李克强在讲话中

论述了当前城镇化工作的着力点，提出了推进城镇化的具体部署，并作了总结讲话。城镇化是一项庞大的系统工程，也是一场深刻的

经济和社会变革。在我国稳增长、调结构、促改革的关键时期，该如何把握城镇化发展的历史机遇，社会各界在积极建言献策的同时，

也存在很多的思想碰撞。这次会议对于集中智慧与力量、凝聚共识，推动城镇化沿着正确方向发展，具有重要战略意义。

中央制定大政方针、确定城镇化总体规划和战略布局，地方则从实际出发，贯彻落实总体规划，制定相应规划，创造性开展建设和管理工作。

会议提出了推进城镇化的主要任务。

第一，推进农业转移人口市民化。解决好人的问题是推进新型城镇化的关键。从目前我国城镇化发展要求来看，主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，努力提高农民工融入城镇的素质和能力。要根据城市资源禀赋，发展各具特色的城市产业体系，强化城市间专业化分工协作，增强中小城市产业承接能力，特别是要着力提高服务业比重，增强城市创新能力，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序，充分尊重农民意愿，因地制宜制定具体办法，优先解决存量，有序引导增量。

第二，提高城镇建设用地利用效率。要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。耕地红线一定要守住，红线包括数量，也包括质量。城镇建设用地特别是优化开发的三大城市群地区，要以盘活存量为王，不能再无节制扩大建设用地，不是每个城镇都要长成巨人。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成生产、生活、生态空间的合理结构。减少工业用地，适当增加生活用地特别是居住用地，切实保护耕地、园地、菜地等农业空间，划定生态红线。按照守住底线、试点先行的原则稳步推进土地制度改革。

第三，建立多元可持续的资金保障机制。要完善地方税体系，逐步建立地方主体税种，建立财政

转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。在完善法律法规和健全地方政府性债务管理制度基础上，建立健全地方债券发行管理制度，推进政策性金融机构改革，当前要发挥好现有政策性金融机构在城镇化中的重要作用，同时研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。放宽市场准入，制定非公所有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。处理好城市基础设施服务价格问题，既保护消费者利益，又让投资者有长期稳定收益。

第四，优化城镇化布局 and 形态。推进城镇化，既要优化宏观布局，也要搞好城市微观空间治理。全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排，提出了“两横三纵”的城市化战略格局，要一张蓝图干到底。我国已经形成京津冀、长三角、珠三角三大城市群，同时要在中西部和东北有条件的地区，依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群，成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极，推动国土空间均衡开发。根据区域自然条件，科学设置开发强度，尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定，把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。

第五，提高城镇建设水平。城市建设水平，是城市生命力所在。城镇建设，要实事求是确定城市定位，科学规划和务实行动，避免走弯路；要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁；要融入现代元素，更要保护和弘扬优秀传统文化，延续城市历史文脉；要融入让群众生活更舒适的理念，体现在每一个细节中。建筑质量事关人民生命财产安全，事关城市未来和传承，要加强建筑质量管理制度的建

设，对导致建筑质量事故的不法行为，必须坚决依法打击和追究。在促进城乡一体化发展中，要注意保留村庄原始风貌，慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。

第六，加强对城镇化的管理。要加强城镇化宏观管理，制定实施好国家新型城镇化规划，有关部门要加强重大政策统筹协调，各地区也要研究提出符合实际的推进城镇化发展意见。培养一批专家型的城市管理干部，用科学态度、先进理念、专业知识建设和管理城市，建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性，不能政府一换届、规划就换届。编制空间规划和城市规划要多听取群众意见、尊重专家意见，形成后要通过立法形式确定下来，使之具有法律权威性。

会议指出，城镇化与工业化一道，是现代化的两大引擎。走中国特色、科学发展的新型城镇化道路，核心是以人为本，关键是提升质量，与工业化、信息化、农业现代化同步推进。城镇化是长期的历史进程，要科学有序、积极稳妥地向前推进。新型城镇化要找准着力点，有序推进农村转移人口市民化，深入实施城镇棚户区改造，注重中西部地区城镇化。要实行差别化的落户政策，加强中西部地区重大基础设施建设和引导产业转移。要加强农民工职业培训和保障随迁子女义务教育，努力改善城市生态环境质量。在具体工作中，要科学规划实施，加强相关法规、标准和制度建设。坚持因地制宜，探索各具特色的城镇化发展模式。

会议还讨论了《国家新型城镇化规划》，有关部门将根据会议讨论情况作出修改。据新华社

★解读

我国明确各类城市城镇化路径

——提高户籍人口城镇化水平 规划或明年出台

近日召开的中央城镇化工作会议明确了各类城市的城镇化路径，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。分析指出，这意味着中小城市户籍有望很快放开，而北上广深等一线城市的落户政策可能将进一步收紧。

**明确各类城市城镇化路径
特大城市落户政策收紧**

此次中央城镇化工作会议提出的各类城市城镇化路径与国家发改委主任徐绍史今年 6 月向全国人大常委会作的《国务院关于城镇化建设工作报告的报告》中的表述有所不同，该报告中的表述是“要全面放开小城镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，逐步放宽大城市落户条件，合理设定特大城市落户条件。”

对比来看，两者最主要的变化就是从“逐步放宽大城市落户条件，合理设定特大城市落户条件”变成了“合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。

“这意味着中小城市将成为新型城镇化发展的重点和主导方向。”国家发改委城市和小城镇改革发展中心战略策划部副主任郑明媚表示，受等级化的城市管理体制影响，中国的中小城市发展并不充分，但是中小城市人口城镇化的成本相对于大城市低很多，所以政策的导向是重点发展中小城市，要引导大城市优质的资源向中小城市流动。

郑明媚指出，现在北上广等特大城市无法再集聚和承载更多的人口，“城市病”也越来越突出，譬如日趋严重的雾霾问题等，因此，在放开中小城市落户限制的同时，严格控制特大城市人口规模也是非常有必要的。



民生证券研究院副院长、首席宏观研究员管清友认为，这意味着中小城市户籍有望很快放开。而凤凰城市与旅游研究院院长叶一剑则指出，可以预见的是，未来北上广深等一线城市的落户政策可能将进一步收紧。

**提高户籍人口城镇化水平
解决“半城镇化”问题**

此次会议还要求，要以人为本，推进以人为本的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把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作为首要任务。要紧紧围绕提高城镇化发展质量，稳步提高户籍人口城镇化水平。

这一要求的背后是中国的户籍城镇化率远远低于城镇化率。国家统计局公布的数据显示，2012 年中国城镇化率达到 52.57%，但户籍城镇化率仅为 35% 左右。

在这种“半城镇化”的现象下，被纳入城镇人口统计的 2 亿多农民工及其随迁家属，未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面平等享受城镇居民的基本公共服务。

国际金融论坛城镇化研究中心主任易鹏表示，新型城镇化要始终围绕人展开来，户籍制度改革势在必行，要通过户籍等方面的制度改革，推动目前处于夹生层的 2 亿多农民工逐步转化成各个城市的市民，让他们真正享受到公共服务均等化。

**城镇化强调“水到渠成”
规划或明年出台**

会议特别强调，城镇化是一个自然历史过程，是中国发展必然要遇到的经济社会发展过程。推进城镇化必须从中国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。

管清友表示，中央强调城镇化是自然历史过程，实际上是否定了人为造城、大拆大建思路。易鹏也指出，新型城镇化明确提出要讲究顺势而为，水到渠成，意味着不能刻意追求城镇化率，地方政府的考核也不应刻意以城镇化率为标准。

值得注意的是，会议还讨论了《国家新型城镇化规划》，有关部门将根据会议讨论情况作出修改。

专家表示，由于今年仅剩半个月左右的时间，国家新型城镇化规划有可能在修改后于明年发布。随着这一顶层设计的面世，2014 年料将成中国推进新型城镇化的破题之年。 李金磊

人到哪去·钱从哪来·地怎么管

——中央城镇化工作会议回应社会三大关切



手解决增量问题。

城镇化将成民间资金新的投资渠道

加快推进城镇化需要大量资金，据国家开发银行预计，未来三年我国城镇化投融资资金需求量将达 25 万亿元。“政府财力是有限的。”徐洪才指出，如果光靠财政资金来支撑城镇化进程的话，等于逼着政府盲目举债，寅吃卯粮，不仅不可持续，还蕴含巨大风险。

那么，钱从哪里来呢？中央城镇化工作会议提出，要建立多元可持续的资金保障机制。

国务院发展研究中心宏观经济部研究员张立群指出，中央城镇化工作会议提出了一整套解决方案：建立地方主体税种和债券发行管理制度，可以充实地方财力；建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，可以有效调动地方积极性；放宽市场准入，可以鼓励社会资本参与城镇化建设……

“目前，大量民间资金找不到投资渠道。只要政府能够提供公平竞争机会，创造良好市场环境，一定能发挥财政资金‘四两拨千斤’的作用，带动社会资本各个层面的力量共同推进城镇化。”张立群说。

城镇建设用地将以盘活存量为王

人多地少是我国的基本国情。随着城镇化推进，我国平均每年减少耕地 600 多万亩，日逼近 18 亿亩的耕地红线。

“我国过去 30 多年的城镇化进程是对土地相对粗放的可能。但面对粮食安全这个大问题，我们的城镇化不可能永远无节制地占用耕地。”陈飞说。

那么，城镇建设用地从哪来呢？中央城镇化工作会议提出，要严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。同时强调，耕地红线一定要守住，红线包括数量，也包括质量。

徐洪才认为，中央的态度十分明确，耕地的红线是不能触碰的，腾挪的空间要通过土地集约化来实现，在总量控制的前提下，着力提高城镇建设用地利用效率。换句话说，未来城镇化的过程，一定是土地集约化的过程。 张晓松

城镇化步伐



▶▶1990年
我国城镇化率为18.9%
▶▶2000年
我国城镇化率为36.2%
▶▶2008年
我国城镇人口为6.07亿人，城镇化水平为45.68%
▶▶2011年
我国城镇化率首次突破50%达到51.3%，城乡结构发生历史性变化
▶▶2012年
我国城镇化率达到52.57%，城镇人口达到7.1亿，城镇化率基本达到世界平均水平



围绕“人”字做大文章

——2013 年城镇化进程扫描



2013 年，党中央、国务院全力推进新型城镇化，无论是中央部委还是地方政府，紧紧围绕“人”字做大文章，谱写出城镇化发展的新篇章。

**新举措密集出台
全方位布局城镇化改革**

城镇化是一项复杂的系统工程。一年来，党中央、国务院高度重视，一系列相关政策措施密集出台，全方位布局城镇化改革。

这一年，户籍制度改革快速推进。户籍制度改革是新型城镇化的关键一环。年初，政府工作报告首提“自由迁徙”，释放改革信号，户籍改革在全国各地渐次铺开。

数据显示，截至今年上半年，我国 14 个省（区、市）探索建立了城乡统一的户口登记制度，18 个省（区、市）根据《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》出台了具体实施意见，初步为农业人口落户城镇开辟了通道。

这一年，城市基础设施建设步伐加快。推进新型城镇化，必须提高城市承载能力。7 月，国务院常务会议部署加强城市基础设施建设，并确定了六大重点建设和改造任务：9 月，《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》《城镇排水与污水处理条例》等一系列涉及长远发展的政策密集出台。

事实证明，只有不断增强城市经济、基础设施、公共服务、资源环境对人口集聚的支撑作用，才能提升城市可持续发展能力。

这一年，土地、教育、社保、住房等改革不断深化。目前，全国农村集体土地所有权确权登记发证基本完成。农村土地确权登记正从集体土地所有权向使用权层面加快攻坚推进。进城务工人员子女就学问题已被纳入各地经济社会事业发展总体规划。一些地方出台了外来务工人员随迁子女异地高考实施办法，简化报名程序。

国务院发展研究中心研究员丁宁宇表示：“促进城镇化健康发展，需要着力加强制度顶层设计，统筹推进阻碍城乡一体化发展的体制机制改革。这是促进社会公平正义、增进人民福祉的一个重要方面，也是全面深化改革必须突破的重要领域。”

**新探索永不停歇
寻求城镇化健康发展之路**

一处面积 130 多平方米的老宅，加上 1 亩左右的院子，在铁岭新城置换了一套 100 平方米的商品房，还能剩下 3 万多元用于新房装修。

15 亩土地，以每亩 750 元的价格流转给了种田合作社，不再面朝黄土背朝天地干活，每年就有 1 万多元的收入。

中树海，这位铁岭县蔡牛镇王千村农民，种了大半辈子地，年近六十迎来“退休”和进城两件以前想都不敢想的事。

这一切缘于铁岭市今年出台的“单户城镇化”政策。铁岭市政府副秘书长、铁岭新城建设管理委员会主任刘波进说，“单户城镇化”以农民自愿的方式，避免了在整村拆迁过程中的矛盾和阻力。

党的十八届六提出新型城镇化以来，各地因地制宜，积极探索，寻求城镇化健康发展之路。

探索，来自于反思纠偏。近年来一些地方出现的空城现象，让人们认识到，城镇化不是简单的城市人口比例增加和面积扩张，而是产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等由“乡”

到“城”的转变。

江苏沭阳县兴城必先兴业的实践就是很好的证明。青伊镇党委书记马涛说，以前工人跟着老板跑，现在老板跟着工人跑。县里建造标准化厂房，我们镇已经引进了 13 个企业，不仅带动了村民就业，还提高了土地利用效率，填补了产业空白。

探索，意味着突破创新。独栋别墅林立，红墙碧瓦，城和乡的差异在海盐农民顾其明看来已经微乎其微，“现在村里的条件不会比城市差”。浙江海盐县走出了一条不同于“异地城镇化”的道路，试图在县域范围内最大可能解决“人的城镇化”问题。

“异地城镇化让农民在获得市民身份的同时，也失去了赖以生存的保障和情感的寄托，最终还是难以真正融入城镇生活。”海盐县长章剑说，农民就地、就近转移就业，形成合理的城镇体系和人口布局，才是真正意义“人的城镇化”。

住房城乡建设部住房改革与发展司司长倪虹表示：“我们要借鉴前人走过的路，运用现代科技和智慧共同努力，使中国的城镇化走得更加健康。”

**新变化温暖人心
让城乡居民共享发展成果**

四川内江杨家镇王家庵村，村民周立新第一次以农民身份办理了企业职工养老保险。

从 2013 年 3 月开始，内江市对统筹城乡养老保险方案进行了多项改革创新，农村居民可以不受户籍限制，参加城镇企业职工养老保险，开创新城乡养老并轨新局面。

新型城镇化强调以人为本，一年来，各地从实际出发，全力推进新型城镇化建设，描绘出一幅城镇化质量不断提高、城乡居民共享发展成果的美丽画卷。

城镇吸纳就业能力增强。数据显示，到今年 9 月底，外出务工的农村劳动力有 1.7 亿人，在本乡本土从事非农产业的超过 1 亿人。

“也就是说，农村劳动力中有一半左右不依赖土地就就业了，工业化城镇化发展带来了大量就业机会，农民的工资性收入不断提高。根据目前掌握的情况看，今年农民的工资性收入在人均纯收入中的占比将会超过家庭经营收入。”中央农村工作领导小组组长、办公室主任陈锡鸣说。

城乡居民社会养老保险参保人数持续增长。截至 9 月底，参保人数为 49030 万人，比去年底增加 661 万人。

到 8 月底城乡居民大病保险制度已在 23 个省份的 94 个统筹地区开始试点，覆盖城乡居民 2.1 亿。

越来越多的外来务工人员被纳入住房保障范围。乌鲁木齐市今年 8 月举行的保障性住房摇号仪式上，有 1138 户居民摇到公租房号码，其中外来务工人员占 24%。

住房城乡建设部要求 2013 年底前地级及以上城市要把外来务工人员纳入住房保障范围。

就业、医疗、社保、住房……在推进新型城镇化的进程中，一项项基本民生服务正覆盖城乡，惠及亿万百姓。

一个 13 亿人口大国的城镇化进程，注定不是一条坦途。北京师范大学教授唐任伍说：“城镇化发展过程，本质上是人口大规模迁徙、民生逐渐改善的过程。新型城镇化为民生问题的解决和改善提供了新的机遇。” 杜宇