

新型城市化在浙江的先行实践

——浙江新型城市化发展十年综述

袁卫

这是“看得见风景”的城市化：城在画中、人随景走、山水相依、城乡交融。

这是“摸得到幸福”的城市化：学有所教、病有所医、老有所养、住有所居。

这是“载得动梦想”的城市化：新经济新业态不断涌现，创业创新的土壤日益肥沃。

2006年，浙江在全国率先提出走新型城市化道路。10年来，浙江深入贯彻落实习近平同志城市工作战略思想，遵循城市发展规律、呼应人民群众期盼、不断提高发展质量，把新型城市化这篇大文章书写得气势磅礴。

10年间，浙江城市化率从56.5%上升到65.8%；全省县城以上城市建成区面积从2183平方公里增加到3140平方公里；城乡居民收入倍差从2.49缩小到2.07。浙江已成为全国城市化发展最快且城乡发展差距最小的省份之一，为全国积累了有益经验。

保持战略定力

城市化是经济社会发展水平的重要标志，是实现现代化的必然要求。浙江在全国率先推进市场化改革进程中，较早开始了推进城镇化的探索。早在1998年，浙江就在全国率先提出城市化战略，揭开了浙江城市化快速发展的大幕。

进入新世纪以来，浙江推进城市化的力度越来越大、步伐越来越快。2004年，时任浙江省委书记习近平提出了统筹城乡发展、推进城乡一体化的发展思路，并主持制定了《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》。

在率先全面建设小康社会的宏大背景下，2006年8月，浙江召开全省城市工作会议。习近平首次提出要“坚定不移地走新型城市化道路”，强调“坚持统筹发展、集约发展、和谐发展、创新发展”“进一步优化城镇体系，完善城乡规划，提升城市功能，加强城市管理，创新发展机制，走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的新型城市化道路”。

会议出台了《关于进一步加强城市工作走新型城市化道路的意见》，标志着浙江开启了新型城市化的新征程。

历届省委深入贯彻习近平新型城市化战略思想，坚持一张蓝图绘到底，坚定不移走新型城市化道路，并在实践中不断丰富和发展。

2009年9月，浙江省政府与国家住房和城乡建设部签署了《关于联动推进浙江新型城市化发展的意见》，提出通过部省共建，将浙江打造成为全国实践新型城镇化和推进生态文明条件下城乡差异化互补协调发展的先行区和示范区。

随后，浙江开展了新一轮省域城镇体系规划修编。2011年2月12日，国务院同意批准实施《浙江省城镇体系规划（2011—2020）》，标志着浙江成为全国首个正式实施新一轮城镇体系规划的省份。《规划》提出，以网络型城市群作为浙江推进城市化的主体形态，实施差异化发展政策，走适应全省率先发展、转型发展的新型城市化道路。

2012年5月，省委、省政府召开全省新型城市化工作会议，强调要坚定不移地深入推进新型城市化，并对构建新型城市化工作机制、发展机制进行了部署。

2012年7月，省委印发《浙江省深入推进新型城市化纲要》，提出坚持以城乡统筹发展为主线，以推动大中小城市协调发展为重点，并明确了推进新型城市化的八大机制。

同年，省政府制定出台《浙江省新型城市化发展“十二五”规划》，提出城市化水平进一步提高、城市群和都市区功能明显提升、县域城镇集聚能力不断增强、统筹城乡发展再上新台阶

阶、城乡居民生活更加幸福等具体目标。

2014年4月，浙江再次召开全省新型城市化工作会议。省委书记夏宝龙在会上强调，要推进以人为核心的城市化，全面提高城市化质量和水平。要求重点突出人的城市化、突出功能定位、突出创新功能、突出生态建设、突出文化传承、突出深化改革。

省委、省政府同时制定出台了《关于深入推进新型城市化的实施意见》，提出了一系列精准举措，如全力推进“五水共治”，强力推进“三改一拆”，深入开展“四边三化”，大力实施“四换三名”工程，有效开展“大气防治”等，进一步健全了城乡发展一体化体制机制。

2016年1月28日，省十二届人大四次会议审议通过的浙江省“十三五”规划纲要更是明确，要“深入推进新型城市化和城乡区域协调发展”。《纲要》明确，要以新型城市化为主抓手，把山与海、城与乡作为一个整体统筹谋划，塑造以四大都市区为主体，海洋经济区和生态功能区为两翼的区域发展格局。

创新政策举措

“我们是幸福的新店口人。”说起店口镇的软硬件“配置”，大学毕业就到店口镇工作的蔡祥、吴素鸾夫妻俩笑得合不拢嘴，镇里投资数亿元建设的“限价房”，他们享受到了，如今已经住进了97平方米的新房；诸暨市的优质教育，他们享受到了，孩子已经在当地学校就读；“以前想都不敢想”的医药费报销，他们享受到了，在当地医院就医，可报销50%医药费……发生在店口镇的喜人变化，仅仅是浙江新型城市化进程中的小小浪花。10年来，浙江坚持把改革作为推进新型城市化的根本动力，注重顶层设计、整体推进和分类指导，通过采取户籍制度改革、农村“三权”改革、城镇建设投融资体制改革、城乡配套综合改革等行之有效的精准改革举措，推动城乡资源要素合理流动，有力地推进新型城市化发展进程。

始终坚持以人的城市化为核心，把以人为本的要求贯穿到城市规划建设管理的各个环节，让城市化发展成果更多更好地惠及全体人民。

率先实施差别化落户政策，引导农村转移人口向发展快、潜力大、转化成本较低的中小城市和小城镇定居；率先推行流动人口居住证制度，在2009年开始全面推广的基础上，又于2014年开展居住证制度改革试点，并探索建立积分管理制度，加大对外来务工人员的分类管理；率先推进城乡居民户籍登记制度改革，建立城乡统一的人口登记制度，稳步推进城镇常住人口基本公共服务均等化；深入实施“千万农民素质培训工程”、完善公共就业创业服务体系等举措，着力提高农业转移人口融入城镇的素质和能力。

始终坚持以城乡发展一体化为目标，坚持新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步，形成统筹城乡发展新局面。

坚持以城乡统筹发展为主线，不断增强城市带动农村发展的能力，构建了以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，形成了城乡一体化发展的新格局；通过实施“千村示范、万村整治”工程，打造了一大批“宜居、宜业、宜游”的美丽乡村。2015年，全省消除了家庭人均年收入低于4600元的贫困现象，有效地缩小了城乡差距。

在新型城市化进程中，浙江还以治水、治气、治堵、治违为突破口，着力创造生产生活生态优美新环境。

努力践行“绿水青山就是金山银山”的科学论断，通过大力实施“五水共治”“三改一拆”“四边三化”“四换三名”等经济转型升级“组合拳”，重塑了浙江绿水青山的优美环境，重振了经济社会发展的生机活力；通过大力推进城市地下空间开发利用、开展地下综合管廊建设试点等举措，加快完善城乡道路、通讯、网络、能源、供水、环保等基础设施，着力提升基础设施的现代化水平，进一步改善了宜居宜业的城乡环境。

打造特色城市

“绿色可持续、特色有支撑，将是新型城镇化发展方向，也是区域经济发展应秉持的理念。”不久前，在乌镇举行的第四届长三角城镇发展论坛上，主办方之一的浙江长三角城镇发展数据研究院院长林环如是认为。

诚如林环所言，浙江的新型城市化，始终坚持了特色发展理念。从璀璨亮丽的都市K到星罗棋布的特色小镇，从集聚辐射能力强大的城市群到一个个“小而美”“小而精”的美丽县城、美丽乡镇，无不透露着浓郁的浙江风韵。

——以城市群为主体形态，构建大中小城市协调发展新格局

浙江坚持把城市群和都市区建设放到突出位置，重点推进环杭州湾、温台和浙中三大城市群发展，并以市场化机制推动杭州都市经济区和宁波港口经济圈发展，增强其在长三角世界级城市群中的地位和作用。

加快推动杭州、宁波、温州和金义四大都市区规划编制和建设发展，目前四大都市区经济总量已占全省68%左右；大力推动7个省域中心城市的城市建设和经济转型，着力增强产业集聚能力和经济辐射能力。

大力实施“一城数镇”、“小县大城”战略和现代化美丽县城建设，先后启动43个小城市培育试点，加大200个左右中心镇和400个左右一般镇的发展改革，涌现出了一大批“人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约”的中心镇和小城市。

目前，由长三角区域中心城市、省域中心城市、县(市)域中心城市、重点镇和一般镇构成的五级城镇体系不断完善，以人流网、物流网、信息网、能源网串联城乡的网络化发展格局逐步健全……“三群四区七核五级网格化”的省域城镇空间结构不断优化，城市作为经济社会转型发展的主阵地作用更加明显。

——以培育特色小镇为抓手，彰显新型城市化新特色

2015年4月，浙江省政府出台了《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》，提出全省力争通过3年时间重点培育和规划建设100个左右特色小镇，聚焦信息经济、环保、金融等七大产业和历史经典产业打造产业生态，瞄准建成3A级以上景区打造A然生态。目前，全省已布局两批78个省级特色小镇创建对象和52个培育对象，这些特色小镇正成为浙江推进新型城市化的新平台。

梦想小镇、基金小镇、智慧小镇、云栖小镇、青瓷小镇、巧克力甜蜜小镇……一个个产业特色鲜明、人文气息浓厚、生态环境优美、多功能叠加融合、体制机制灵活的美丽小镇，既为浙江新型城市化平添了靓耐风景，更为浙江经济社会的稳健发展提供了不竭动力。

——以推进产业集聚为载体，打造经济转型升级新平台

杭州钱江新城、宁波东部新城、绍兴滨海新城等产城联动新城区建设热火朝天，15个省级产业集聚区和100个现代服务业集聚示范区建设如火如荼，增强了城乡发展的产业支撑；柯桥、上虞、富阳、洞头等撤县设区顺利完成，城市有机更新走向深入，对释放内需、扩大有效投资的拉动作用显著……城市经济在浙江经济中的比重不断提高，并逐渐成为区域经济发展的主载体。

网络经济、智慧经济、时尚经济、总部经济、空港经济等新产业和新业态蓬勃发展，城市在为全省贡献了绝大部分GDP、科技创新成果和财政收入的同时，也有力促进了人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约和城乡统筹。

在新型城市化战略指引下，特色独具的浙江现代城市已成了经济社会发展的“火车头”、深化改革创新的“主阵地”、国际竞争合作的“桥头堡”、统筹城乡发展的“助推器”。

再谋发展新篇

当前，浙江正在进入高水平全面建成小康社会的关键时期，浙江的新型城市化也掀开了新的一页。

在今年5月18日召开的省委城市工作会议上，夏宝龙明确提出：“全面加强城市规划建设管理和精神文明建设，全面提升城市发展质量，走出一条具有浙江特色的现代化城市建设道路。”

实现城市高水平规划、高标准建设、高效能管理、高品位生活；打造和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市；形成4个创新能力强、国际化程度高的都市区，7个辐射带动能力强的区域中心城市，一大批尚品质的中小城市和小城镇……省委大手笔擘画的发展蓝图，为“十三五”时期浙江的新型城市化道路指明了方向。

省委明确，要把全省当作一个大城市来谋划和建设，形成以都市区为龙头、中心城市为骨干、大中小城市协调发展的城市发展格局。

省委构建了以杭州、宁波、温州、金义四大都市区为“体”，以海洋经济区和生态功能区为“翼”的“一体两翼”战略布局：杭州、宁波、温州、金义四大都市区的中心城市，集聚高端要素、发展高端产业；舟山聚焦国家海洋战略；衢州、丽水聚焦绿水青山；湖州、嘉兴、绍兴、台州作为区域中心城市，聚焦功能均衡，生产、生活、生态融合，宜居、宜业、宜游并重。

浙江还赋予中小城市和小城镇两大任务、两大角色：建设现代化美丽县城和推动县域经济向都市区经济转型，成为浙江发展的生力军和统筹城乡的主力军。同时，全面提升综合功能和建设品质，继续深化小城市培育试点，深入推进中心镇发展改革，谋划实施小城镇综合整治行动，加快建设各具特色的活力小镇、风情小镇。

浙江提出，要坚持规划、建设、管理的“三驾马车”协同发力。加强规划引领，科学绘制建设现代化城市的路线图，全面体现城市的历史方位、功能定位、风格品位；坚持精致有序，通过拆、改、建并重，点、线、块互动，高、新、精结合，着力提升城市建设水平；创新城市管理，围绕市容管理、交通管理 and 安全管理三大核心，实行依法严管、科学善管、社会共管，确保城市高效运行。

改革创新是浙江推进新型城市化的重要法宝，浙江提出：围绕“人”，深化农村三权改革；围绕“地”，深化城乡建设用地制度改革；围绕“钱”，创新城市建设投融资模式；围绕“惠”，深化公共服务体制改革……一项项改革创新的实招、妙招，为浙江打破城乡分割二元体制、建设现代化城市提供了强有力的体制机制保障。

联合国人居组织发布的《伊斯坦布尔宣言》强调：“我们的城市，必须成为人类能够过上有尊严的、身体健康、安全、幸福和充满希望的美满生活的地方。”随着新型城市化的稳步推进，浙江离这样的要求已经越来越近。