

以提高质量为导向 探索新型城镇化之路

郑俊

当前我国新型城镇化建设已进入持续深入发展、提升质量的重要阶段。近日国家发改委发布《2019 年新型城镇化建设重点任务》，坚持“以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略”，继续加大户籍制度改革力度，加快在城镇就业的农业转移人口市民化进程，培育发展现代化都市圈，推进大城市精细化管理，加快推动城乡融合发展。

江苏是中国东部人口大省、经济大省。从城镇化发展进程看，江苏经历了上世纪 80 年代以苏南模式为代表的小城镇快速发展阶段、90 年代以开发区建设和外向型经济驱动的大中城市加速发展阶段、本世纪以来以新型城镇化和城乡融合发展为引领的全面提升阶段，城镇化率从 1978 年的 13.7% 提高到 2018 年的 69.61%，年均增加 1.4 个百分点，是全国城镇化水平提升最快的省份之一。2013 年到 2018 年江苏常住人口规模年均增加 22 万人，其中城镇人口规模年均增加 102 万人，农业转移人口市民化压力大任务重。高质量推进江苏新型城镇化建设，落实国家 2019 年新型城镇化建设重点任务，面临诸多挑战。需要充分考虑江苏经济社会发展特点、空间发展格局、城乡发展特色，提高城镇保障能力，优化城镇空间格局，吸引农业转移人口市民化和本地农业转移人口就地城镇化，加强多方合作，高质量推进国土空间规划编制，有序推动各项任务落地生效。

高质量提升基本公共服务水平，有效提高城镇保障能力。此前中小城市和小城镇已陆续取消落户限制，2019 年进一步全面取消重点群体和Ⅱ型大城市落户限制，全面放开放宽Ⅰ型大城市落户条件，调整完善超大特大城市积分落户政策，允许租赁房屋的常住人口在城市公共户口落户，大幅增加落户规模。一系列户籍制度改革举措，势必推动形成人口落户潮，城镇人口规模增加的数量和速度将进一步提升。人口规模的增加为城市的发展提供了创新的源泉和基础，同时也对城镇服务能力提出了挑战。当户籍不再成为人口流动的障碍，人们可以自由选择落户地，人口容易进也容易出。尤其是苏中、苏北地区，以人口外迁为主，部分城市和城镇在收缩，城镇服务能力和吸引力偏弱。全省各城镇应进一步提升公共服务设施水平和服务质量，尤其是苏中苏北地区城镇，要根据自身资源特点发展特色产业，增强城镇实力和保障能力，吸引人口落户留住人才，推动城镇建设高质量发展。

高质量推动交通设施建设，优化城镇空间格局。江苏交通基础设施发展迅速，尤其是高速公路网络发达，2011 年全省高速公路网密度为 4.02 公里/平方公里，居全国各省（区市）之首，超过一般发达国家水平。这也有效推动了“三圈五轴”城镇空间格局的形成，促进江苏经济社会快速发展，人民生活水平不断提升。但是，在以城镇群、都市圈为主体形态的新时代，高速铁路对于优化城镇空间格局、带动沿线城市产业发展、促进人口集聚的作用越发凸显。2017 年江苏全省铁路总里程 2791 公里，列全国第 22 位；高铁里程 846 公里，列全国第 11 位；每万平方公里铁路里程 260 公里，列全国第 12 位；每百万人口平均拥有铁路营业里程 35 公里，列全国第 30 位。2018 年建成连盐、青连、宁启铁路二期等铁路项目 5 个，铁路总里程增加到 3126 公里，但高速铁路里程并未增加，高速铁路网络的建设滞后于经济的发展。扬子江城市群仅有连接南京和上海的京沪高铁、沪宁城际铁路两条高速铁路，苏南全国百强区县前列的武进、江阴、张家港、常熟、太仓不在现有高铁廊道上，长江以北的扬州、泰州及南通更是如此。省委省政府加快建设现代综合交通运输体系适合省情，尤为重要。加快南沿江、北沿江城际铁路建设，强化扬子江城市群引领作用，促进沿江产业带发展，引导城镇紧凑布局；加快沿海、沿东陇海交通走廊建设，强化南京至淮安、宿迁、盐城、连云港等交通联系，补齐交通基础设施短板，优化全省城镇空间格局。



高质量推动现代化都市圈建设，提升城镇功能品质。随着社会的发展和技术的进步，农业剩余劳动力向非农产业转移是不可逆的长期过程。从人口聚集的态势来看，农业转移人口更多向特大城市、大城市集聚。相对于 2014 年，2018 年江苏省特大城市数量不变、人口规模小幅提升，大城市数量、人口规模和占比均明显提升；中等城市数量变化不明显，但人口规模和占比微降；小城市数量明显减少，尤其是小于 20 万人的Ⅱ型小城市数量明显减少，人口规模减少一半。以南京、苏锡常及徐州为核心的都市圈地区越来越成为新型城镇化的主要空间载体，是外来务工人员市民化的主要承接地。但都市圈不是一级行政单元，是多个平行行政主体组成的发展联盟，当共同利益与地方利益发生冲突时，各行政主体多立足本地利益，导致都市圈整体利益受损。尤其是核心城市周边的跨界地区，往往会成为城镇功能品质的洼地。应充分发挥南京、苏锡常和徐州核心城市的引领作用，用好用活国家各项政策，完善区域协调机制，提升圈内城市功能品质和影响力，加快推进长三角一体化发展，助力长三角地区建成世界级城市群，助推高质量发展。

高质量推动重点中心镇建设，提升就地城镇化质量。近年来全省建制镇数量逐渐减少，但人口规模小幅上升。小城镇尤其是重点中心镇是本地农业转移人口就地城镇化的主要载体。培育重点中心镇发展，是推进新型城镇化发展的关键环节，也是江苏城乡建设高质量发展的内在要求。但是，重点中心镇也存在公共服务功能偏弱、城镇发展动力不足、老镇破败新镇区发展不集约等突出问题。同时还呈现出区域发展不均衡特点，苏南地区的重点中心镇经济发展速度较快，城镇化水平增幅明显；苏中地区重点中心镇发展速度一般，苏北地区除徐州市重点中心镇发展较快外，其余地区重点中心镇发展较缓慢。在新型城镇化发展中，应充分发挥小城镇尤其是重点中心镇的作用，充分尊重各镇的地区差异，针对苏南、苏中、苏北地区不同发展阶段和特点，选择不同发展策略，摆脱产业发展的路径依赖，结合自身资源发展特色产业，推动村镇工业向园区集中，强化重点中心镇作为联系乡村地区与城市纽带的作用，为镇区居民及周边乡村提供优质公共服务，提升基础设施配置水平，建设城乡美好生活圈，吸引本地农业转移人口进镇区，提升就地城镇化质量。

高质量编制国土空间规划，提升城乡融合发展水平。落实全国国土空间规划的要求，指导市县国土空间规划编制，确定江苏省域战略目标和开发保护格局，明确城镇等级结构和职能分工，识别重要城镇发展空间，促进扬子江城市群建设、三大都市圈健康发展，凸显点状发展地区特色，进一步优化形成大中小城市和小城镇差异化协调发展的城镇化空间格局。引导城镇由外延扩张向内涵提升转变，提升资源集约节约

利用水平，提高城镇功能品质和吸引力。落实乡村振兴战略相关要求，优化乡村生产生活生态空间，塑造乡村特色风貌，引领全省新型城镇化与城乡融合发展。全面启动市县国土空间总体规划编制，落实国家和省级国土空间规划要求，强化“三区三线”管控，制定空间资源用途使用规则，促进城市精明发展，创造宜居的生活空间、宜业的生产空间、宜人的生态空间。