

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。

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或辐射带动功能强的大城市为中心、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。

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。

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城内的乡村地区。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、国务院不断加大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。

十年间，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，向所有城镇基本公共服务提供机制，向所有城镇基本公共服务提供机制，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，整合城乡居民基本医疗保险制度。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。

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和国土空间体系。

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、高质量发展的区域布局格局和国土空间体系。

《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。

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入的交流。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疆的宁夏回族自治区的“闽宁模式”，成为了东

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。

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入的交流。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疆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省份共同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。



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。

短短板弱项，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、国务院不断加大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。

十年间，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，向所有城镇基本公共服务提供机制，向所有城镇基本公共服务提供机制，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，整合城乡居民基本医疗保险制度。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。

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入的交流。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疆的宁夏回族自治区的“闽宁模式”，成为了东



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，临夏市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。

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