

西咸研究

(增刊·第6期)

西咸新区研究院

2022年9月7日

本期导读:

1. 国家发改委相关负责人解读《“十四五”新型城镇化实施方案》
2. 专家解读《“十四五”新型城镇化实施方案》

国家发改委相关负责人解读《“十四五” 新型城镇化实施方案》

《“十四五”新型城镇化实施方案》(以下简称《实施方案》)已公开发布。为了解《实施方案》有关情况,针对社会各界关注的相关问题,记者采访了国家发展改革委规划司有关负责同志。

问:出台《“十四五”新型城镇化实施方案》的背景和主要考虑是什么?

城镇化是现代化的必由之路,是我国最大的需求潜力所在,对推动经济社会平稳健康发展、构建新发展格局、促进共同富裕都具有重要意义。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央明确提出实施新型城镇化战略,提出走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。近十年来,在各方的共同努力下,我国新型城镇化建设取得一系列重大历史性成就。1.3亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户,农业转移人口市民化成效显著,城镇化空间布局持续优化,“两横三纵”城镇化战略格局基本形成,城市可持续发展能力持续增强,城乡融合发展体制机制和政策体系基本确立。到2021年末,全国常住人口城镇化率达到64.72%、户籍人口城镇化率提高到46.7%,城乡居民收入比降至2.5,城镇化水平和质量大幅提升,为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家提供了强大动力和坚实支撑。

“十四五”时期，我国仍处在城镇化快速发展期，城镇化动力依然较强，与此同时，城镇化质量亟待进一步提升，城镇化发展面临的机遇动力和问题挑战并存。为推动落实党的十九届五中全会《建议》和“十四五”规划《纲要》提出的新型城镇化的战略目标要求，国家发展改革委会同有关部门制定了《“十四五”新型城镇化实施方案》，明确“十四五”时期推进新型城镇化的目标任务和政策举措，推动城镇化质量不断提高。

问：“十四五”时期，我国推进新型城镇化的总体要求是什么？

“十四五”时期，推进新型城镇化要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，以推动城镇化高质量发展为主题，以转变城市发展方式为主线，以体制机制改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，把握统筹谋划、协同推进，因地制宜、分类施策，积极探索、重点突破，稳妥有序、守住底线等工作原则，深入推进以人为核心的新型城镇化战略。

为推动“十四五”时期推进新型城镇化的政策导向有效落地，《实施方案》提出到2025年，全国常住人口城镇化率稳步提高，户籍人口城镇化率明显提高，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距明显缩小。农业转移人口市民化质量显著提升，城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口。“两横三纵”城镇化战略

格局全面形成，城市群承载人口和经济的能力明显增强，重点都市圈建设取得明显进展，轨道上的京津冀、长三角、粤港澳大湾区基本建成。超大特大城市中心城区非核心功能有序疏解，大中城市功能品质进一步提升，小城市发展活力不断增强，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展。城市可持续发展能力明显增强，城镇开发边界全面划定，新增建设用地规模控制在2950万亩以内，城市内涝治理取得明显成效，城市燃气等管道老化更新改造深入推进，能源资源利用效率大幅提升，城市黑臭水体基本消除，地级及以上城市空气质量优良天数比率提高到87.5%，城市建成区绿化覆盖率超过43%。系统完备、科学规范、运行有效的城市治理体系基本建立，治理能力明显增强。

问：农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务，“十四五”时期，在加快农业转移人口市民化方面有哪些任务举措？

推进城镇化的首要任务是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。“十四五”时期，要坚持存量优先、带动增量，着力提高农业转移人口市民化质量。一是深化户籍制度改革。放开放宽除个别超大城市外的落户限制，各城市因地制宜促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。二是完善城镇基本公共服务提供机制。建立基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给的机制，探索实施电子居住证。三是提高农业转移人口劳动技能素质。聚焦用工矛盾突出的行业和新业态，持续大规

模开展面向新生代农民工等的职业技能培训。探索通过社保卡为符合条件的农民工发放电子培训券。四是强化随迁子女基本公共教育保障。以公办学校为主将随迁子女纳入流入地义务教育保障范围，根据人口流动调整教师编制定额，加大人口集中流入城市义务教育阶段学位供给。五是巩固提高社会保险统筹层次和参保覆盖率。稳步推进基本养老保险全国统筹，做实基本医疗保险市级统筹并推动省级统筹，逐步放开放宽居民在常住地或就业地参加社会保险的户籍限制。六是强化农民工劳动权益保障。逐步消除性别、户籍、身份等各类影响平等就业的不合理限制或就业歧视，建立新就业形态劳动者劳动权益保障机制。七是完善农业转移人口市民化配套政策。中央财政和省级财政分别对吸纳跨省域、跨市域农业转移人口落户多的地区给予支持。各级国土空间规划编制修订充分考虑人口规模因素特别是进城落户人口数量，合理安排城镇新增建设用地规模。

问：近年来，城市群、都市圈和各城市发展取得了明显成效，未来在优化城镇化空间布局和形态，促进大中小城市和小城镇协调发展方面有哪些任务举措？

增强城市群和中心城市等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，符合我国资源环境条件和人口经济变动趋势。同时，应加大政策举措力度，促进人口经济在城市间合理分布，促进大中小城市和小城镇协调发展。一是分类推动城市群发展。深入实施京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等区

域重大战略，积极推进成渝地区双城经济圈建设，实施长江中游、北部湾等城市群发展“十四五”实施方案，推动山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原等城市群发展，加强城市群对周边特殊类型地区发展的辐射带动。二是有序培育现代化都市圈。建立健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的同城化推进机制，提高都市圈交通运输连通性便利性，引导产业从中心至外围梯次分布、合理分工、链式配套，鼓励都市圈社保和落户积分互认。三是推动超大特大城市转变发展方式。统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，科学确定城市规模和开发强度，合理控制人口密度，有序疏解中心城区功能、设施以及过度集中的公共服务资源。四是提升大中城市功能品质。推动制造业差异化定位、规模化集群化发展，完善对外交通通道及设施，支持三级医院和高等学校在大中城市布局，增加文化体育资源供给，提升城市生活品质。五是增强小城市发展活力。培育发展小城市特色优势产业，持续优化公共服务供给。支持资源枯竭城市因地制宜发展接续替代产业，加强民生保障和救助扶助。六是推进以县城为重要载体的城镇化建设。选择一批条件好的县城重点发展，推进县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能、县乡村功能衔接互补。分类引导小城镇发展，优化边境地区城镇布局。

问：城市工作是一个系统工程，在推进新型城市建设方面有哪些任务举措？

城市是承载人口的重要空间、创新活动的主要策源地、经济发展的主要引擎。目前我国生活在城镇的人口已达9亿多人，今后还将继续增加。要坚持人民城市人民建、人民城市为人民，顺应城市发展新趋势，加快转变城市发展方式，建设宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市，打造人民高质量就业和高品质生活的空间，不断满足人民日益增长的美好生活需要。一是增加普惠便捷公共服务供给。优化社区综合服务设施，打造城市一刻钟便民生活圈。二是健全市政公用设施。优化公交地铁站点线网布局，完善“最后一公里”公共交通网络，完善停车设施体系，推进水电气热信等地下管网建设。三是完善城市住房体系。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，着力解决符合条件的新市民、青年人等群体住房困难问题。四是有序推进城市更新改造。重点在老城区推进老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造。五是增强防灾减灾能力。构建公共卫生防控救治体系，加大内涝治理力度，推进管网更新改造和地下管廊建设。六是增强创新创业能力。强化国家自主创新示范区、高新技术产业开发区、经济技术开发区等创新功能，促进创新型应用型技能型人才成长、集聚和发挥作用，优化营商环境。七是推进智慧化改造。推行城市数据一网通用、城市运行一网统管、政务服务一网通办、公共服务一网通享。八是加强生态修复和环境保护。提升生态系统质量和稳定性，积极治理水、大气、生活垃圾、危险废弃物等污染，推进生产生活低碳化。九是推动历史文化遗产和人

文城市建设。保护延续城市历史文脉，推动文化旅游融合发展。

问：城市治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，在提升城市治理水平方面有哪些任务举措？

推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓好城市治理体系和治理能力现代化。“十四五”时期，要树立全周期管理理念，聚焦空间治理、社会治理、行政管理、投融资等领域，推动城市治理科学化精细化智能化。一是优化城市空间格局和建筑风貌。划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，根据水资源承载能力优化城市空间布局、产业结构和人口规模，优化居住、工业、商业、交通、生态等功能空间布局，加强城市风貌塑造和管控。二是提高建设用地利用效率。实行增量安排与消化存量挂钩，严格控制新增建设用地规模，推动低效用地再开发。推进“标准地”出让改革，推动不同产业用地类型合理转换。推广以公共交通为导向的开发（TOD）模式，打造站城融合综合体。三是提高街道社区治理服务水平。坚持党对基层治理的全面领导，完善网格化管理服务，推进社区服务标准化，加强社会工作专业人才培养建设，提高物业服务覆盖率。四是健全社会矛盾综合治理机制。坚持和发展新时代“枫桥经验”，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，推进社会治安防控体系建设。五是优化行政资源配置和区划设置。科学配备、动态调整人员编制，优先满足社会管理、公共服务等领域用编需求。严格控制撤县建市设区，完善镇和街道设置标准。六是健全投融资机

制。夯实企业投资主体地位，放宽放活社会投资，优化财政资金支出结构，推动政府投资聚焦市场不能有效配置资源、需要政府支持引导的公共领域、公益性项目。引导社会资金参与城市开发建设运营。防范化解城市债务风险。

问：城镇化是城乡协调发展的过程，在推进城乡融合发展方面有哪些任务举措？

我国即使基本实现城镇化，仍将有 4 亿左右的人口生活在农村。必须健全城乡融合发展体制机制和政策体系，坚持以工补农、以城带乡，以县域为基本单元、以国家城乡融合发展试验区为突破口，促进城乡要素自由流动和公共资源合理配置，逐步缩小城乡发展差距和居民生活水平差距。一是稳步推进农村土地制度改革。落实第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策，完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度。二是开拓乡村建设多元化融资渠道。鼓励各级财政和开发性政策性金融机构支持城乡融合发展，逐步提高地方土地出让收益用于农业农村比例。三是引导城市人才入乡发展。推进城市教文卫体等工作人员定期服务乡村，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并依法享有相关权益。四是推进城乡一体规划设计。统筹县域城镇和村庄规划建设，实现县乡村功能衔接互补。五是强化基本公共服务供给县乡村统筹。推动城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，促进向村覆盖、往户延伸。六是促进城乡产业协同发展。发展县域经济，构建以现代农业为基础、乡村新产业新业态为补充

的多元化乡村经济。七是多渠道增加农民收入。深化农村集体产权制度改革，健全农民直接补贴政策，统筹推进农村劳动力转移就业和就地就近就业创业。

（来源：国家发改委官网）

专家解读《“十四五”新型城镇化实施方案》

近日，国家发改委印发《“十四五”新型城镇化实施方案》（以下称“方案”）。方案涉及户籍改革、公共服务均等化、住房、城市群与都市圈、乡村振兴等与城乡居民息息相关的新要求和新举措。

到底应该如何解读这份重磅文件，方案中的举措又会如何深刻影响我们的生活？为探究这些问题，邀请不同领域的七位专家为您深度解读。

“加快农业转移人口市民化……完善农业转移人口市民化配套政策。健全中央和省级财政农业转移人口市民化奖励机制，建立财政、发改、公安等部门工作协同机制，中央财政和省级财政分别对吸纳跨省域、跨市域农业转移人口落户多的地区给予支持。”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

叶裕民 中国城市规划学会常务理事，中国人民大学公共管理学院学术委员会主任

方案的第一条任务就是加快农业转移人口市民化，这是我们国家“十八大”以来新型城镇化的一贯政策，这次方案特别在具

体措施第 12 条提出完善农业转移人口市民化的配套政策。

在这些配套政策里面，是有一些创新的，而这些创新是针对总体主要目标的。主要目标里面今年有一个创新的提法，叫“城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口”。

市民化政策里面一直都有“城镇基本公共服务覆盖常住人口”一说，但是这次是写到基本公共服务覆盖“全部”未落户常住人口，强调“全部未落户”，就是让所有非户籍常住人口，也就是新市民，100%要被城镇基本公共服务覆盖。这个要求就比平常说的要覆盖常住人口要严格得多。

平常说的覆盖常住人口可能是一小部分人，也算覆盖了，这次叫“全部未落户”，就是没有遗漏，一个不落，我觉得是非常大的进步。

为了实施这一条目标，文件中第 12 条的配套措施也显得比之前要进步。

进步之一，就是非常清晰地写到，建立健全中央和省级农业转移人口市民化的奖励制度，建立财政、发改、公安等部门的工作协同机制。

财政是管钱，发改是管项目，公安是管户籍，各部门联动多方出力来协同保障新市民公共服务覆盖 100%人口的目标实现，我觉得这是一个很大的进步。

还有，把流动人口的义务教育和保障性住房写进各级国土空间规划，这个以前是没有过的，这也是一个创新。

但是其中有一个很大的难点，就是它的目标时间是 2025 年，要实现 2025 年城镇公共服务覆盖全部非户籍常住人口，但是配套政策里边却没有量的要求，所以这个目标可能非常难以达成。

“深化户籍制度改革。放开放宽除个别超大城市外的落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。全面取消城区常住人口 300 万以下的城市落户限制，确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。

完善城区常住人口 500 万以上的超大特大城市积分落户政策，精简积分项目，确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例，鼓励取消年度落户名额限制。”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

黄征学 国家发改委宏观院国土开发与地区经济研究所国土经济室主任、研究员

有序推进在城镇有稳定就业和生活的农业转移人口市民化，是以人为核心的新型城镇化的首要任务，是缩小常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的重要举措，也是扩大内需的重要手段。

《方案》重申了国家“十四五”规划纲要提出的户籍制度改革目标和农业转移人口市民化机制，明确建立基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给的机制。

但在具体做法上有所创新，如探索实施电子居住证改革、探索通过社保卡为符合条件的农民工发放电子培训券、支持有条件

的地区有序推进居住证持有人在常住地申办最低生活保障、在城市管理和综合执法过程中对外来人口、本地人口一视同仁等。充分体现政策延续性和继承性，对推动农村人口向城镇转移具有重要作用，对释放城镇化需求有重大帮助。

文件还对特大城市放宽户籍也做了一些要求，这是一个积极的信号。但是目前超大，特别是个别一线城市大幅放宽甚至放开户籍制仍有很大难度，因为它涉及地方的财政承受度能力等因素。另外，一些市区人口 300-500 万人的城市的隐形落户门槛也不容忽视。

“逐步提高地方土地出让收益用于农业农村比例。”——
《“十四五”新型城镇化实施方案》

吕德文 武汉大学社会学院教授、兼任武汉大学中国乡村治理研究中心研究员

这部分主要涉及乡村振兴钱从哪里来的问题，这是在整个乡村振兴战略出台后一直都在着力解决的问题。把土地出让金更大比例用于农业农村，也是之前就已经确立的一些基本原则。

钱从哪里来，从地方政府的角度来讲，现在搞乡村振兴，第一就是靠中央的资金。它目前是每个地方推行乡村振兴的最主要的资金来源。

第二个资金来源就是融资，通过市场化的手段进行融资，这也很普遍。就是利用地方的公共资产建立一些融资平台，比如城

投资公司，然后搞乡村振兴。

第三个当然就靠地方的本级的财政，土地出让金就包含其中。其实大部分地方的财政非常有限，包括土地出让金主要都是用于维持地方政府的一些正常运转，而它用在农业农村的部分，从我自己调研的情况来看的话，起的作用不会特别大。

首先，一个地方，尤其到农村，它的土地出让金本来就比较有限，本级财政也比较有限，土地出让金要用在很多地方，如果用在搞乡村振兴去了，那其它地方，比如公务员、教师工资就会受影响。

而农业农村部测算，要实现乡村振兴战略五年规划的目标，至少要投资 7 万亿，这个资金规模就特别大，但是目前大部分地方的财政是维持型的，甚至都是负债的。

同时目前很多地方存在一些不切实际的想法，就是把乡村振兴建设想象成非常高水平的乡村振兴，这是不切实际的，财政也受不了。

假如依据现有的发展水平和财政基础，建设标准不那么高的话，基本上还是可以做成的，也可以拿出土地出让金更大的比例来支持它，另外需要更长的时间，都是可以搞起来的。

“按照市场化原则，在依法合规、风险可控前提下，推动农村信用社、农商行和村镇银行扩大信贷投放。”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

这里涉及到鼓励地方的金融机构向农民借贷，我觉得这个要具体问题具体分析。

就我目前的调研情况来看，大部分地方的普通农民是不缺借钱渠道的。借贷渠道现在已经很畅通了，当然现在又进一步畅通也是好事。并且一般农民需要很少的额度就够了，多了的话他反而承受不了，授信也不会有那么多。

所以我觉得现在整个金融的服务跟农民发展之间已经是比较匹配的，不需要有太多扩大。

现在反而有一个值得警惕的一个地方，就是现在很多主体有意无意地通过扩大金融的方便度，来调动农民家庭的透支行为，这个需要警惕。

另外，文件提到的村镇银行最近很多人关注，有人担心这个事会让农村金融改革倒退。我想说的是，当下的热点事件和文件中提到的农村扩大信贷是两码事。文件中的农村信贷是指传统的、金融惠农的那些业务，基本是线下的，并且它的整个制度比较规范。

河南村镇银行事件主要是因为它的线上业务出问题，而并不是作为村镇银行服务普通农民的业务有问题。河南村镇银行事件，实际上有利于国家对村镇银行进行定位校准，就是服务三农、服务乡村振兴，我觉得未必是坏事。

“规范开展全域土地综合整治，合理推进农用地和建设用地

整理，坚决遏制耕地‘非农化’、严格管控‘非粮化’。严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

农地“非农化”有一些历史原因造成的，我个人觉得要尊重它的客观历史原因。比如说有些地方长期以来发展乡镇企业，或者在一定的历史时期鼓励农民在土地上搞工业建设。因为当时土地管理没有那么严格，并且有些是允许甚至是鼓励的。

对于新的一些情况，这十几年的时间，农业生产发生了非常大的变化，以前是小农户生产为主体的农业生产体系，现在这一比例已经很低，很大一部分依靠农业大户以及合作社，甚至一些规模经营。

规模经营就导致那些土地耕作条件不便利的地方抛荒了，“非粮化”了，现在如果因为整治实行一刀切的话，实际地方上面临非常大的困境。

面对这个问题一方面我们要尊重农民的生产经营权、承包经营权，另外一方面我们要整治非粮化，这两方面其实是有一些冲突的。

比如现在推广种双季稻，但是农民可能因为种地收入低或者工作不便就不愿意种，政府又不可能把它收回来自己种。而有些土地确实已经不适宜耕种了，如果说要耕种的话，就要对土地进行综合整治，这种情况国家的国土、水利部门等可以进入。

所以面对这些问题要因地制宜，具体问题具体分析。

至于严禁搞村庄撤并，这已经写进《中华人民共和国乡村振兴促进法》里面了。文件强调这一点在某种意义上为了防止乡村振兴“大跃进”。乡村振兴的方向，现在应该做的是保底线、稳秩序、留退路，这才是最关键的，严控“非粮化”也是留退路的一个表现。

“建立住房和土地联动机制，实施房地产金融审慎管理制度，支持合理自住需求，遏制投资投机性需求”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

况伟 大中国人民大学国家发展与战略研究院城市与房地产研究中心主任、商学院教授

我们为什么要建立住房和土地的联动机制？这主要是为了支持自住性的需求，遏制投机性的需求，也就是说我们的土地的用途一定要跟住房相关。

目前中国的住房和土地联动机制在一些地区出现了非良性联动，通常是工业用地的比重比较高，住宅用地和商业用地的比重偏低。

特别是在一些热点城市，住房的供求关系比较突出，所以在这种情况下，在可能的范围内，在土地规划、土地计划方面应该尽可能地向住房方面倾斜，使住宅用地尽可能满足住房需求，特别是合理性自住需求，同时应该减少投机性或者是闲置性的土地需求。

另一方面，土地供给也要坚持多主体、多渠道保障。不仅城市的国有土地可以用于保障合理的自住住房的需求，集体土地也可以用于合理的自住性需求。特别是在农村集体土地的保障性租赁土地的使用上，也可以流转。可以建立住房和农村集体土地的联动、住房和闲置土地的联动。

目前很多土地长期被闲置，一些被闲置的存量的土地，比如荒废的工业用地、商业用地可以转为建设用地，重新规划土地用途。同时对一些荒废的土地，可以通过土地的整理，使它满足住房建设的需求。这样就能够建立起住房和土地的良性联动机制。

优化行政资源配置和区划设置……完善街道经费保障机制，推动编制资源向街道倾斜，将更多直面群众的服务事项依法下放至街道。——《“十四五”新型城镇化实施方案》

孙斌栋 华东师范大学城市与区域科学学院教授、中国行政区划研究中心主任

行政区划作为一种资源的性质再次得到政府重视。由于它对社会经济发展以及城镇化有重要的影响，因此，优化行政资源配置和区划设置被列入国家“十四五”规划中的重要任务。

向街道倾斜体现了当前我国城市治理需要加强基层建设。街道和居委会是城市治理的基本单元，在城市治理实践中扮演着不可或缺的角色，这一点在疫情防疫过程中体现得特别明显。在这一过程中，街道作用有时无法得到有效发挥，因而各种居委会内

的居民志愿者组织出现了，这正反映出街道建设需要加强的一面。

“严格控制撤县建市设区，推进市辖区结构优化和规模适度调整”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

这与今年政府工作报告和中央深改委的精神一脉相传。

首先，行政区划作为一种资源确实能对发展起到重要的作用，但同时它也属于国家治理的政治架构内容，需要一定的稳定性，频繁的行政区划调整是不可取的。

解决一些行政壁垒问题更应该通过地区间协调机制建设而不是一味的区划调整。增强中心城市承载力也需要地区间协同发展。这也体现了中央深改委的精神，即“要坚持行政区划保持总体稳定，做到非必要的不调、拿不准的不动、时机条件不成熟的不改。”

其次，撤县建市设区是要满足一定条件的，要有利于高质量发展。当县的城市水平足够高，与中心城市发生了真正融合，并能进一步促进整个区域发展时，撤县建市设区无可厚非。但我们在实践中也看到一些撤县后设置的区，其发展并没有达到预想的目的。

不少中心城市撤县设区的目的只是希望实现自身总量规模的扩大，这与高质量发展要求并不完全符合，甚至会催生新一轮的低水平扩张，并造成城市间总量的悬殊和竞争的不公，也会弱化对农村地区的带动作用，影响乡村振兴。在前期各地“十四五”

规划内容中，撤县设区冲动是很强的，国家严格控制是及时的。

第三，严格控制并不代表禁止。我个人理解，真正满足条件的县，实现有序撤县建市设区仍然是可能的。这就需要撤县设区本身要经过深入科学地论证，这也正是下一步工作需要加强的地方。

“健全城市群和都市圈协同发展机制。在城市群和都市圈内探索经济管理权限与行政区范围适度分离，建立跨行政区利益共享和成本共担机制。”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

方创琳 中国城市规划学会常务理事、中国科学院特聘研究员、国际欧亚科学院院士

机制问题是城市群都市圈发展的关键问题，如果机制问题解决了，把省和省之间、城市和城市之间的机制优化好了，那么它们就可以真正实现相互合作、利益共担。

过去的协同发展机制也好，一体化发展机制也好，同城化机制也好，虽然都在提，但是都受到了行政壁垒的影响。大家都讲的是行政区经济，而不是区域性的经济，或者不是城市群经济。但这一次的实施方案里面把这个问题讲得非常透，各种措施的力度明显加大。

举个例子，刚才讲园区，比如说建在无锡的一个园区，虽然建在无锡，但它是在长三角一体化里面的合作项目，过去在年底统计时都全部数据就统计在无锡的账上。现在如果是无锡、上海、南京、杭州共建的园区就可以按照事先商定的比例分把GDP和税

收分别统计给四座城市。

当然实现的阻力肯定是有的，因为很多合作项目可能占用了一个地方的土地、水资源和基础设施等等，在前期协商的分成机制方面，分成比例要处理好。

另外，这里面还提到了补偿机制的问题。有些地方由于处在自然保护区或者生态功能区里，没办法参与共建，但是它提供了生态产品。反过来，由于它提供了生态产品，保护着其它地方的蓝天碧水，那它应该参与一部分分成。

比如京津冀城市群里，张家口保护着首都的水资源安全和生态环境安全，它在异地分成过程中分算的时候，也可以分算到由于保护北京的水安全和生态环境区所付出的牺牲，北京在分算过程中要分算一部分给张家口。

“推动超大特大城市转变发展方式……增强小城市发展活力。”——《“十四五”新型城镇化实施方案》

曾刚 华东师范大学城市发展研究院院长、终身教授

方案对超大特大城市和小城市发展提出了指导性意见，要求超大特大城市瘦身健体，有序疏解中心城区一般性制造、区域性物流、专业市场功能，增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领功能。

要求加快发展要素条件良好、产业基础扎实、发展潜力较大的小城市，严控人口流失城市的增量，重点盘活存量。希望借此

解决我国现存的大城市病和小城市发展不足的问题。

但是，如何实现措施与目标的配套，解决超大特大城市“高端”功能定位、逐步放松人口落户管控、对人口吸引力增加与控制超大特大城市人口规模扩张目标之间的矛盾，解决小城市“低端”功能定位、一般生产能力与基本公共服务设施汇集、对人口吸引力相对较弱与小城市加快发展目标之间的矛盾则需要深入探索。

因此，建议各地围绕城市规模结构优化目标，以改革、创新的思维，制定因地制宜、各具特色、行之有效的行动方案，为践行我国新型城镇化国家战略部署服务。

（来源：澎湃新闻）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
