

新型城镇化的价值内涵和基本特征

——基于西咸新区的探索与实践

江泽林

(中共陕西省委, 西安 710054)

关键词: 城镇化; 新型城镇化; 价值内涵; 基本特征; 西咸新区; 探索与实践

中图分类号: F299.2

文献标志码: A

文章编号: 1002-7408(2014)12-0004-06

改革开放以来,伴随着工业化进程的加速,我国城镇化快速发展。随着内外部发展环境的深刻变化,传统粗放型的城镇化模式呈现出诸多弊端,这对提升城镇化发展质量提出了新要求。党的十八大提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,到2020年城镇化质量明显提高”。十八届三中全会进一步指出,“完善城镇化健康发展体制机制,坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化”,“形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”这是我们新形势下推进新型城镇化的总要求。

新型城镇化要在“新”字和“人”字上下功夫。与传统城镇化相比,主要体现在两个转变上,一个是城市发展方式的转变,即由过去“摊大饼”式发展向限定城市边界、培育城市群、组团式发展转变;一个是城市发展重心的转变,即由过去在城镇化中重物轻人、土地城镇化快于人口城镇化向以人为核心的高效、包容和可持续的新型城镇化转变。

近年来,陕西省在推进新型城镇化中做了一些工作,取得了一些成效。今年1月国务院批复同意设立陕西西咸新区,明确要求西咸新区要创新城市发展方式,探索和实践以人为核心的新型城镇化道路,建设成为中国特色新型城镇化的范例。根据中央要求,结合陕西省和西咸新区的实践,我这里主要从十个方面来谈谈新型城镇化的价值内涵和基本特征。

一、新型城镇化是以人为本的城镇化

习近平总书记强调:“新型城镇化的核心是以人为本”。新型城镇化必须坚持以人为本,这是由城镇化的动力机制决定的。

城镇化的动力来源于人类社会发展的基本矛盾。生产力与生产关系的矛盾是人类社会发展的基本矛盾。生产力的发达程度是通过一系列生产要素特别是生产工具的要素水平来体现的。生产力的组织形式是产业形成和发展的基础,产业升级体现着生产力水平

的进步。农业生产的发展,农产品和农业劳动力的剩余是一切社会发展的基础。三次社会大分工以后,“农业”“工业(手工业)”和“商业(商品交换)”及其“城堡”“市场”等要素形成,为后来的产业结构演进和城镇化发展提供了前提条件。产业的发展及每一次的产业升级既表现为生产力水平的质变,同时也反映着产业进一步巩固提高的要求。从产业发展的规律看,由于生产力水平的提高,第一产业(农业)发展到一定程度,出现农业剩余产品和剩余劳动力,这是第一产业发展的成果。这个成果为第二产业发展奠定了基础,为工业化提供了劳动力和原材料。随着工业化的发展,对劳动力及原材料提出了更高要求,要实现更大规模的发展,就必须提高劳动生产率,巩固提高第一产业。当第二产业发展到一定水平后,产业化、市场化的要求进一步提高。从投资需求看,企业家阶层的形成,对金融等服务业的发展提出要求。从消费需求看,产业工人的生产生活服务需求,远大于农民。这些需要的产生,强烈地呼唤着服务业出现,第三产业的发展也有了坚实的基础。第三产业的发展不仅巩固了第二产业发展的成果,而且为教育及科技进步开辟了广阔空间,生产力水平得以大幅度提升。因此,生产力发展与产业升级和非农化与城镇化是一个历史过程的两个方面。城镇化的动力来源于生产力发展,人类社会基本矛盾是推进城镇化的根本动力。

我们可以将前面的分析简要概括为:第一产业(农业)发展到一定程度,产生了农业剩余产品和剩余劳动力,为第二产业(工业)的发展提供了条件。第二产业在消化第一产业剩余劳动力和农业剩余产品基础上,形成和不断完善工业体系。第二产业发展到一定程度就产生了投融资需求、社会服务需求,必然呼唤着生产性服务业和生活性服务业出现,从而推进第三产业发展。一二三产业发展规律通常是:第一产业在三次产业结构中的比重呈不断下降趋势,第二产业的比重呈抛物线趋势,第三产业的比重总体呈上升趋势,这是产业结构变化的基本方向。随着二三产业的

作者简介:江泽林(1959-),男,安徽安庆人,经济学博士、高级工程师,现任中共陕西省委常委、常务副省长。

发展,也就带来了人口集中、产业聚集和社会资源的集合,必然促进城镇化的发展和城镇物质文化的日益丰富,最终促进了人的发展。所以从这一角度说,实现城乡居民美好新生活是城镇化追求的最终目标和不竭动力。

我国现阶段社会的主要矛盾依然是落后的社会生产与人民日益增长的物质文化需要之间的矛盾,这是推进我国城镇化的强大动力。社会生产力水平与产业发展水平密切相关,产业升级是提高社会生产能力的重要推动力,从而促进经济发展并带动了城镇化发展。城镇化的发展可以不断满足和扩大社会日益增长的物质文化需求。随着社会资源向城镇集合,城镇物质文化生活日益丰富,无论是居住条件、教育水平、医疗保障、文化生活等,城镇整体上高于农村。经济发展水平最终决定着社会物质文化水平。美国经济学家钱纳里给出了经济发展水平与城镇化率之间的相关联系,即经济发展水平越高,城镇化水平也越高(见表1)。

表1 经济水平与城镇化率的相关联系

人均 GDP(美元)	420	600	1200	……	4800	6000	7500
城镇化水平(%)	12.8	22	36.2	……	60.1	63.4	65.8

资料来源:钱纳里等,《发展的格局》,中国财政经济出版社1989年版

从我国情况看,城镇化水平较高的地区,其经济发展水平也相对较高。为了说明这一问题,有关部门将我国城镇化水平分了五个区域:一类是北京、天津、上海;二类是山东、江苏、浙江、福建、广东;三类是湖北、河北、黑龙江等;四类是四川、陕西、江西、安徽等;五是青海、甘肃、贵州等,通过对城镇化与经济发展水平进行关联度分析,二者之间是高度相关的。所以,城镇化的发展既是经济发展水平的显著标志,也反映着人民物质文化生活的质量。

综上所述,城镇化的动力来源于人类社会发展的基本矛盾,来源于城乡居民对美好新生活的向往,城镇化发展必须符合人对幸福生活的美好追求,否则城镇化最终将会失去发展动力。

结合陕西省省情和当前发展阶段来看,去年全省一产、二产、三产所占比重分别是9.5%、55%、35.5%。近几年陕西省产业结构比重发展趋势是第二产业比重升高、第三产业比重相对下降。其他发达省份目前第二产业比重是从高往低降,而我省却是一直往上升。有人提出,我省的产业结构是否在向相反方向变动。我不同意这种观点。我认为在当前的情况下,陕西的工业化还没有到工业化的中后期,工业化的水平还没有达到抛物线的顶端,还有进一步发展的潜力,而第三产业的发展程度是由第二产业的发展规模所决定的。因此,从这个角度讲,陕西省推进城镇化还有着巨大的潜力和动力。

西咸新区探索新型城镇化道路,始终遵循“以人

为本”的基本原则,把实现新区内城乡居民美好新生活作为推进城镇化的最终目标。在城镇建设过程中高度重视城市规划,限定城市发展边界,避免“摊大饼”式发展方式,强调“大联通、小布局、多中心、组团式”发展,努力避免环境污染、交通拥挤、生活成本攀升等城市病问题;积极推进户籍制度改革、推进农业转移人口市民化、实现基本公共服务均等化、促进产城互动融合发展、统筹城乡一体协调发展,努力把城市发展的优势和农村美好的环境结合起来,让城乡居民共享美好新生活。我认为,这一发展要求体现着新型城镇化的价值内涵。

二、新型城镇化是优化布局、集约节约高效的城镇化

城镇化是经济、文化、人力资本、信息技术等社会资源在城市集合的过程,必然有利于节约集约资源利用,提高资源利用效率。《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》指出,“优化布局、集约高效”是新型城镇化一个基本原则。

改革开放以来,我国在城镇化快速发展过程中也积累了一些问题,集中表现为土地城镇化快于人口城镇化。据统计,我国土地城镇化速率与人口城镇化速率的比值,1990-2000年是1.71倍,2000-2010年上升到1.85倍。由此,有人认为城镇化导致浪费土地、浪费资源。我们认为,这恰恰是传统城镇化、“见物不见人”带来的弊病。究其原因,主要是我们在人口、土地等方面的制度改革滞后于经济社会发展,导致在城镇化发展中没有实现相应农村人口的迁移落户和农村土地的有效集约利用。

目前我国人均占有耕地仅为世界平均水平的43.26%,土地资源十分紧缺,且工业化和城镇化的快速发展对土地、水、能源等资源需求不断增加,资源供需矛盾日益尖锐。因此,必须根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局,优化城市内部空间结构,促进城市紧凑发展,实现资源集约节约利用。

西咸新区在推进新型城镇化建设过程中,摒弃“摊大饼”式的城市发展方式,按照“组团式”发展模式优化城市布局,努力形成“大开大合”城市发展格局。“大开”,即水为脉、绿为基、路为廊的广阔空间延伸,以渭北帝陵风光带、周秦汉古都文化带为支撑形成“人”字形大遗址保护带,重塑渭河、泾河、沔河三条生态长廊,贯穿绿色廊道于城市组团之间,营造大水大绿的生态环境,形成开敞疏朗空间格局。“大合”,即在大面积绿地和现代农业的绿色基底中,限定城镇发展边界,建立由特大城市—中等组团城市—小城镇—优美小镇构成的点状市镇体系,强调城市的高密度开发和功能复合。着重打造多层次的综合交通网络:对外交通方面,通过高速铁路实现与武汉、成都、重庆、兰州等中西部城市的快速衔接,构建覆盖关中城市群的高速城际轨道网络、高速公路网络实现

与关中城市群地区的快速联系；内部组团之间，建设城市轨道与有轨电车，打造30千米核心层半小时通勤圈及外围组团1小时交通圈，并结合“七横四纵”的快速路和“六横两纵”的干线性主干道建设促进组团之间的高效联系。同时注重慢行交通系统的建立，形成“休闲廊道贯穿、通勤廊道内部集散”的自行车网络结构和“五横三纵”的步行出行系统。

新区在优化布局的基础上，积极推进资源的集约节约高效利用，实现节约利用土地和提高人口承载力的双重目标，形成集约节约、清新优雅、便捷舒美、健康时尚的现代都市美好新生活方式。在城市土地利用方面，将城市的发展向“三维立体式”转变，以规模适当、职住平衡、服务配套的空间组织方式，嵌入绿色城市、智慧城市的功能，建设物质和精神要素密集、具有综合功能和人口承载力的核心城区，并依托综合交通网络发展，将交通枢纽与城市功能相结合，打造七大综合交通换乘枢纽，带动周边区域高密度、高强度开发；在农村土地利用方面，依托核心城区打造功能建设居住、消费、休闲、生产、生活综合配套的特色小镇，集聚现有的农村人口，承载经济社会综合功能，并通过村镇适当合并、土地复垦、农业现代化等途径，提升农业生产能力，稳定粮食产量，提高农村土地利用效率；在水资源利用方面，建立以中水回用为核心的水循环系统，利用雨水、再生水等非传统水源，推广红外开关等节水设施，采用灌溉自动控制等节水技术促进水资源的集约节约利用；在能源利用方面，推广太阳能等可再生能源运用、推行装配整体式节能住宅、建设冷热电联产的集中供热系统、鼓励使用油电混合动力等清洁能源的公共交通汽车等提高资源的利用效率。

三、新型城镇化是基本公共服务均等化的城镇化

基本公共服务均等化是指政府为全体社会成员提供与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的基本公共产品和服务，是人们生存和发展最基本条件的均等，简而言之，就是人人都能享受到公共服务，享受服务的机会是平等的。实现基本公共服务均等化是维护公民基本权利、共享改革发展成果、实现社会公平正义的重要途径，也是新型城镇化的重要特征。在新型城镇化建设中，推进基本公共服务均等化要注意抓好以下几个问题。

1. 统筹推进户籍、就业、社保制度改革。2013年全国常住人口城镇化率为53.7%，户籍城镇化率只有36%，相差17.7个百分点，不仅远低于发达国家80%的平均水平，也低于人均收入与我国相近的发展中国家60%的平均水平，还有较大的发展空间，同时也说明了我国人口城镇化的迫切程度。《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》提出，要根据各类城镇综合承载能力和发展潜力，实施差别化落户政策，即：全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开50万—100万人口中等城市落户限制，合理放开100

万—300万人口大城市落户限制，合理确定300万—500万人口大城市落户条件，严格控制500万人口以上的特大城市人口规模，这明确了推动农业转移人口落户的总体方向，是户籍改革的重大突破。规划还要求各地要因地制宜制定具体的农业转移人口落户标准，这既强化了政府在推进农业转移人口市民化过程中的责任，又有利于引导农业转移人口落户预期和选择。

西咸新区泾河新城对人均耕地0.3亩以下，在册农业户籍16周岁以上人员全部纳入了社会保障范围。对参加城镇职工基本养老保险的被征地农民，每年按我省灵活就业人员最低缴费标准的三分之一给予缴费补贴，除享受与城镇居民同等的教育权利和公共卫生权利外，政府对失地农民进行免费技能培训，每户至少安置一个劳动力就业，降低了村民变居民的成本。

2. 深化公共服务配套改革。随着城镇化的不断推进，农民工与市民、新市民和老市民的城镇“新二元”社会结构矛盾逐渐显现。农民工进城后的社会保障、医疗、教育、就业、住房、交通等方面改革相对滞后，从而使长期徘徊在城市门槛之外的农民工、新市民很难迈进城市门槛，成为真正意义上的市民。据中国社会科学院和社科文献出版社联合发布城市蓝皮书—《中国城市发展报告》称，中国东、中、西部地区农民工市民化的人均公共成本分别为17.6万元、10.4万元和10.6万元，全国平均约为13万元。成本测算主要包括六项成本：农民工随迁子女教育成本、医疗保障成本、养老保险成本、民政部门的其他社会保障支出、社会管理费用、保障性住房支出。预计2015年—2020年潜在农村转移人口规模将超过3亿人，平均每年转移将超过5000万人。按此计算，至少需投入39万亿元，年均需投入6.5万亿元用于农民市民化的基本公共服务。庞大的成本需要我们审慎研究制定可操作性的财政支出结构和相关政策措施，强化政府基本公共服务供给的责任，推进建立包括农民工在内的基本公共服务体系，探索建立农业人口市民化的成本分担责任。

陕西针对长期以来政府对义务教育的投入偏少，特别是农村学校基础条件比较落后、严重影响教育公平的现象，制定了教育投入政策，完善义务教育经费按项目、按比例分担的长效保障机制，将义务教育列入公共财政支出的重点领域，要求财政性教育经费占国内生产总值(GDP)的比例达到4%，全省预算内教育经费支出占财政总支出的比例达到20%以上。并依法建立确保财政性教育投入增长的监督、检查机制，建立财政性教育经费统计公告制度，定期向社会公布，接受监督。对已经办理居民户口的进城务工农民，实行按照户籍所在地的学区入学，保证随迁子女平等享有受教育的权利。推进农民工融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会，营造农业转移人口参与社区公共活动。建立合理的财政转移支

付制度，缩小义务教育地区差异，建立合理的教育财政体制和规范的教育财政转移支付制度，对于义务教育机会不足的贫困地区，转移支付的力度要大于较富裕的城乡，对于极端贫穷的山区或边远的少数民族地区可实行专项补助，保证该地区教育机会的供给。对于义务教育基本普及的地区可适当减少转移支付的经费，积极鼓励地方政府增加投入，提高教育质量，促进教育公平。

目前，陕西省总人口 3764 万，农村人口 1833 万，大约 50% 的人口在农村，但是陕西省的医疗资源 70% 却集中在城镇，偏远贫困地区的农民生病，无法在本地得到高质量高水平医疗服务，城乡医疗资源分布不均。为此，要根据常住人口配置城镇基本医疗卫生服务资源，将农民工及其随迁家属纳入社区卫生服务体系，免费提供健康教育、妇幼保健、预防接种、传染病防控、计划生育等公共卫生服务。加强农民工聚居地疾病监测、疫情处理和突发公共卫生事件应对。鼓励有条件的地方将符合条件的农民工及其随迁家属纳入当地医疗救助范围。

3. 完善住房保障制度改革。要以解决城镇中低收入群体和农民工保障性住房为重点，完善住房保障制度体系。一要坚持市场供应为主，加大保障性住房供给，建立覆盖不同收入群体的城镇住房多元化供应体系。二要完善住房保障体系，加大公租房建设力度，增加对城镇中低收入群体的住房供给。三要将住房保障纳入公共财政体系，建立稳定的住房保障资金渠道。四要多渠道、多形式改善农民工居住条件，逐步将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系。

西咸新区现有人口 90 万，其中城镇人口 21 万。“十二五”期间，新区需要住房保障的人口为 4.9 万人，新区已经承建 4.3 万余套保障性住房，建设面积 390.33 万平方米，已分配 1265 套，累计完成投资 73.2 亿元。

四、新型城镇化是产城互动融合的城镇化

新型城镇化建设要坚持“产业为基、就业为本”。产业是城市发展的支柱和动力源泉，城市是产业发展的载体和依托，两者相辅相成、相互促进、不可分割。产城互动融合就是将产业功能、城市功能、生态功能融为一体、良性互动、共同发展，这是新型城镇化建设的应有之义和必然选择。

改革开放以来，随着城市化的快速发展，城市人口集聚膨胀，城市规模不断扩大，交通拥堵、城市环境污染等各种城市病日益突出，城市生活质量急剧下降，“摊大饼”的城市发展方式迫使城市居民向城郊迁移，一些地方出现“空城”“睡城”，产生了“产”和“城”分离现象。在这样的背景下，“产城互动融合”理念应运而生。实现产城互动融合发展，要在城镇化建设中优先考虑就业导向、职居平衡，将城市生活半径与就业半径相结合。在城市规划中，从资源环境、区位特点和解决就业出发，统筹考虑产业与就业，

“集约、集群、集成”发展产业，加强产业——社区型城市建设，增强产业集群和居民生产生活配套服务功能，减少交通和环境压力。

西咸新区在新型城镇化建设中积极探索产城互动融合发展，根据自身综合资源、环境条件和劳动力特点选择产业，以人的需求为核心来规划城市建设，更加注重以就业为核心来布局产业，以信息服务业、现代物流业、文化产业为重点，大力发展战略性新兴产业。规划建设沣东科技统筹示范园区、空港临空产业园区、沣西信息产业园区、秦汉文化旅游产业园区、泾河物流产业园区等产业园区，形成了五个组团产业互补、错位布局、协同发展格局。利用西安中端人才聚集、地区区位居中的优势，抓住新一轮产业转移重大机遇，把信息服务业作为基础产业，做北京、上海等国内一线城市的后台服务中心。在沣西新城规划了 20 多平方公里的信息产业园，推动与国家部委、世界顶尖的高科技企业的战略合作，目前已引进微软项目，聚集移动、联通、电信三大运营商数据中心，致力于打造产、学、研、投深度融合的全生态产业链，建设生态宜居、富有活力的青年社区，搭建产城互动融合发展的重要平台。

五、新型城镇化是城乡一体发展的城镇化

早在 2008 年中央一号文件就提出要“形成城乡经济社会发展一体化的新格局”，推进以人为核心的城镇化是促进城乡一体化的重要手段。城乡发展一体化是当代居民追求现代服务和田园生态兼容的美好新生活的根本途径。

新型城镇化是城镇与乡村这两个不同质的经济社会单元和人类聚集空间，在一个相互依存的区域范围内，谋求协调共生、互动相融、融合发展的过程。实质上就是要统筹城乡发展，协调推进工业化和农业现代化，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，推进城乡基本公共服务均等化，从根本上打破城乡“二元”经济结构，缩小城乡差距，改变农村落后面貌，推动城乡经济社会发展融合。

西咸新区提出建设“核心板块支撑、快捷交通连接、优美小镇点缀、都市农业衬托”的新型城市形态，通过城镇化建设推进城乡一体化发展。一是力争打造国家中西部地区农村人口就地、就近城镇化的范例。在城镇化建设过程中，实现新区失地农民就地城镇化，把失地农民纳入城市社会保障体系，引导失地农民市民化，实现就地城镇化。积极推动户籍制度改革，促进周边进城就业农民落后新区，实现就近城镇化。二是建设优美小镇。新区规划建设了太平小镇、崇文重点镇等若干特色小镇，点缀在优美的田园风光之中，实现现代化城市服务和农村田园风光有机结合，城市建设区和绿色空间高度融合，辐射带动农村发展，分担大城市人口等发展压力，演绎一种新的都市生活。三是大力发展都市农业。发展都市农业是新

区建设现代田园城市的必然选择，新区点状分布的城市规划将真正带动农村发展，对小集中、大分散，高就业、高附加值的复合农业的需求增加，即传统农业与休闲、教育、文化、科技、加工业、现代服务业高度结合，极大地提高农业比较效益，使之成为城市产业，助推城乡一体化发展。

六、新型城镇化是“四化同步”的城镇化

党的十八大确立了“四化同步”的战略部署。新型城镇化就是要打破城乡二元经济结构，实现城乡要素资源自由流动，促进“四化同步”协调发展。城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇聚集，农业人口向城镇集中的自然历史过程。工业化发展为城镇提供更多的就业岗位，为城镇化发展创造条件；城镇化发展又为工业化提供了发展空间。工业化的发展将反哺农业，带动和装备农业现代化；农业现代化为工业化提供原材料，并为城镇居民提供生活资料，是工业化和城镇化发展的基础。这就实现了工业化和城镇化良性互动，城镇化和农业现代化相互协调。信息化是城镇化、工业化发展到一定历史阶段的产物，城镇化对信息化有推动作用，信息化对城镇化有带动作用。信息化作为技术手段，能有效地将工业化、城镇化、农业现代化进行深度融合，促进传统产业的升级和生产方式的改变，是实现新型城镇化目标的重要技术措施。因此，新型城镇化要坚持“四化同步”，以信息化来引领带动，实现“四化”深度融合发展。

西咸新区在新型城镇化建设过程中坚持“四化同步”，高度重视信息化的融合作用，全力推进城市信息化建设。一是构建城市信息一体化的基础支撑体系。充分发挥区内电信、移动、联通、广电网络等信息运营商基础设施服务保障作用，推动区内信息技术融合，形成技术、业务、管理相结合的一体化开发服务模式。二是全面推动信息化与城市建设相融合。发展云计算、物联网、大数据处理等新一代技术，通过城市基础数据共享服务技术，实现信息技术在城市产业发展、公共服务、社会管理、资源配置等方面的广泛运用。三是发展信息产业园区，推动城市产业转型升级。西咸新区大力发展信息产业园区，空港新城在综合保税区启动电子商务离境结算试点，提供网络化、信息化的金融服务；沣东新城建设新加坡产业园，发展电子信息、物流运输等信息服务产业；秦汉新城发展医疗健康产业园，提供网上预约、电子病例等信息技术服务；泾河新城建设秦龙现代智能农业园积极，探索农业领域信息智能化生产。今年以来，国家统计局西北数据中心以及陕西微软创新中心顺利落户西咸新区，标志着新区信息化、大数据产业在新型城镇化建设中取得重大发展。

七、新型城镇化是绿色、生态、宜居的城镇化

新型城镇化目的是实现“城市让生活更美好”，《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》提出要实现“城市生活和谐宜人”的发展目标。建设绿色、生态、

宜居的新型城镇化，有利于调整优化空间布局，全面促进资源节约，有利于加大自然生态系统和环境保护力度，加快建立系统完整的生态文明制度体系，有利于形成节约资源和保护环境的空间格局和产业结构，提高发展的质量和效益。新型城镇化要求科学把握资源承载力和环境容量的度，以遵循自然规律为准则，以绿色科技为动力，倡导生态文明建设，实现城镇化与资源利用、环境保护相协调，是循环经济指导下的、资源集约型的城镇化，是一种积极的、生态型、智慧型、内涵式、可持续的城镇化。目前，世界上已有200多个城市先后提出了低碳城市、绿色城市等口号，绿色、生态、低碳成为今后城市发展的基本要求。

西咸新区在开发建设伊始，就坚持生态立区，注重生态环境的保护和建设，充分利用区内丰富的自然资源，贯通城市绿色廊道，打造都市绿心，建设大面积湿地公园和水景公园，形成点、线、面结合的城市绿化体系，延续大区域生态体系框架。首先，从规划层面强化生态环保理念。新区规划农业和生态景观建设用地占到规划控制范围的三分之二，保留了大量农田，使农田与山川河流、遗址保护带一起成为城市的生态功能区和屏障，通过环境治理和城市开发提升区域价值，统筹兼顾经济发展与环境保护，实现承载人口与节约土地的两个目标。第二，大力发展低碳环保产业。选择符合新区“现代田园城市”标准的有关产业项目，优化产业布局，提高环境准入门槛，严把选址、达标和总量控制关，确保污染物排放量控制在区域总量控制指标内。第三，加快河流综合治理和森林绿化建设，优化生态环境。新区把环保作为最大的民生工程，综合治理渭河、沣河、泾河，努力将渭河打造成关中城市群核心区的城中河；规划建设中国暖温带森林文化博览园，在渭北帝陵带形成5000亩生态保护林地。通过“渭河西咸新区段综合治理工程”“沣河生态景观项目”“斗门调节水库项目”等一系列河流治理和森林绿化重点项目的实施，建设绿色生态廊道和生态功能区。第四，大力推进建筑节能工作，建设绿色生态城区。新区各类建设项目必须按照绿色建筑标准进行设计和施工，推行绿色节能建筑新规范。积极推进既有建筑的节能改造和可再生能源建筑应用。开展建筑能效测评与标识工作，提高节能建筑社会认知度。积极组织做好国家绿色生态城区创建工作，2014年西咸新区获批成为国家首批生态文明先行示范区。

八、新型城镇化是传承历史文化的城镇化

习近平总书记在纪念孔子诞辰2565周年大会上发表重要讲话中指出：“优秀传统文化是一个国家、一个民族传承和发展的根本，如果丢掉了，就割断了精神命脉。”新型城镇化要让人记得住乡情，必须注重人文城市建设，发掘城市文化内涵，保存城市文化记忆，强化文化传承。因此，新型城镇化建设必须增强

历史文化魅力，对传统文化取其精华去其糟粕，推动历史文化与现代城镇建设融合发展。

西咸新区位于西安、咸阳两大古都之间，拥有丰富的都城遗址和帝陵遗址资源，历史悠久，文化厚重，是周、秦、汉文明发源发展的核心地带。其中，丰镐二京是西安、咸阳地区首个建立的全国性都城，开启了十三朝古都的辉煌历史。现阶段西咸新区发挥文化优势，推进历史文化传承的新型城镇化建设，要集中打造丰镐两京，把丰镐两京和渭河相结合，做成大关中的文化主脉。周文化在中国传统文化中具有重要的价值意义，理应得到应有的尊敬。周朝先人以“德”作为天命转移的基点，确立以“德”为先的价值原则，是儒家思想文化之源，并提出“以德配天”“敬德保民”的重要理念，成为后世以人为本、以民为本思想的源头。周朝还施行宗法制、分封制、井田制，创立一套巩固统治的制度体系。周公制礼作乐，构建内化于心的礼乐文明，为礼乐文化的发展奠定了基础。丰镐作为西周王朝的都城，是西周时代的象征，见证了周文化的兴盛。可以说，丰镐两京是周文化的根脉所在，是儒家文化的根脉所在，是中华民族传统文化的根脉所在。集中打造丰镐两京，是传承和弘扬中华民族优秀传统文化的重要内容，是记住乡情、挖掘西咸新区文化内涵的必要途径。

西咸新区推进新型城镇化，高度重视历史文化遗产，依托丰富的历史文化和人文资源，探索大遗址保护、文化旅游、生态环保融合发展的新路。在总体规划中，西咸新区以“有效保护、合理利用、环境融合”为原则，完善古都历史文脉格局，沿五陵塬遗址构建渭北帝陵风光带，沿周秦汉都城遗址带构建周秦汉古都文化带，并以渭北帝陵风光带和周秦汉都城遗址带为支撑，形成具有西咸特色的“人”字形大遗址保护带，建设世界周秦汉文化综合展示中心，打造国家级历史文化展示区和国际化大都市生态文化遗址公园，彰显华夏历史文明，真正实现“寻历史之足迹，探文明之源头，思今日之行为，重振长安雄风”之目标。

九、新型城镇化是促进区域协调发展的城镇化

城镇化本质上即人口、资源、环境等各要素间的组合与交互作用，是一个动态的过程，其结果体现为城镇和城镇体系的形成。经济的持续发展，促进了城乡之间特别是城镇之间各要素的流动和组合，加速了彼此联系和产业化分工，推动了区域整体发展。但是，在传统城镇化推进过程中，各城镇以自我发展为主，竞争有余，合作不足，城镇之间缺乏更有成效的统筹和协调，存在着产业无序竞争、资源浪费、同质化发展等问题，影响了区域协调健康发展。因此，新

型城镇化必须致力于促进和实现区域协调发展。

2013年习近平主席提出共建“丝绸之路经济带”的伟大战略构想。国务院批复要求西咸新区打造成为“丝绸之路经济带重要支点、我国向西开放的重要枢纽、西部大开发的新引擎和中国特色新型城镇化范例”。这些目标定位和历史使命要求西咸新区必须在促进区域协调发展方面有所作为。一要完善区域协调发展合作机制，树立“合作促进生产力、合作产生生产力”理念，不但要与西安、咸阳两市加强协作，还要加强与关天经济区其它市(区)、西部地区有关省市区、丝路经济带沿线国内外有关城市之间的联系与合作，通过新型城镇化建设，以建立并完善合作机制为突破口，促进区域协调发展。二要在合作机制基础上，做好合作内容和分工协调，抓好新区在产业选择、项目引进、社会管理等方面与区域内有关省市之间的错位发展和取长补短，避免盲目恶性竞争。三要牢牢抓住国家级新区的定位和历史使命，在“枢纽、引擎、范例、支点”方面做足文章，在城乡统筹、产业发展、社会管理等方面大胆改革创新，努力将西咸新区打造成为中国特色新型城镇化范例，通过自身发展和示范推动区域协调发展。

十、新型城镇化是创新城市社会治理的城镇化

十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”“创新社会治理体制”。“治理”取代“管理”，标志着我国治国方略的重大转型。创新城市社会治理是新型城镇化持续健康发展的重要保障，是城镇化发展到一定阶段的必然要求。新型城镇化为社会治理提供了实践载体，社会治理也推动着城镇化向经济社会各要素综合协调互动、健康和谐有序方向发展。

西咸新区在新型城镇化建设过程中，着重从以下几方面探索创新城市社会治理。一是开展城市社会治理制度改革。以户籍制度改革为突破口，实现城乡的社保、医疗、养老、教育和住房等基本公共服务均等化。二是创新社会矛盾预防化解调处机制。通过创新社会稳定风险评估响应机制、改革行政复议体制、改革信访工作制度等，实现社会和谐稳定。三是健全公共安全体系。通过保障食品药品安全、保障生产活动安全、保障信息安全、国土安全和健全防灾减灾救灾体制等，维护人民生命财产安全和国家安全。四是加强社会组织培育，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥积极作用。同时，加强公共政策执行，改善公共服务供给，加强市场监管，促进市场公平，推动西咸新区新型城镇化健康发展。

【责任编辑：黎 峰】

新型城镇化的价值内涵和基本特征——基于西咸新区的探索与实践



作者: [江泽林](#)
作者单位: [中共陕西省委, 西安, 710054](#)
刊名: [理论导刊](#) PKU CSSCI
英文刊名: [Journal of Socialist Theory Guide](#)
年, 卷(期): 2014(12)

引用本文格式: [江泽林](#) [新型城镇化的价值内涵和基本特征——基于西咸新区的探索与实践](#)[期刊论文]-[理论导刊](#)
2014(12)