

# “人产城”多维融合视角下的绿色城镇化及其发展路径

◇田文富

## 一、绿色城镇化的内涵特征

高质量绿色城镇化是以人的城镇化为核心,以绿色发展理念为导向,以低消耗、低排放、和谐健康为特征,以利民、惠民、便民为目标,有机融合业态、人口、城市、生态、文化诸多因子的集约、节约、低碳、智能的新型城镇化,是城镇化发展理念的创新。从“化地”转向“化人”,从“城乡分割”“产城分离”“职住失衡”转向城乡一体、产城融合、职住便利;从“高碳”转向“低碳”,提高城市建设管理的集约、节约和智能化水平;从“摊大饼”外延式发展转向“差异化”的内涵式发展,具有显著的区域差异和多样性,是一种可持续的新型城镇化模式。

### (一)空间布局的科学化

空间布局绿色化是绿色城镇化的载体,是指以集约节约、生态宜居为原则而实现农村地域向城镇地域、农村景观向城镇景观转变的过程。绿色城镇化以主体功能区规划为指导,统筹考虑人口资源环境和产业、生活生产关系,科学规划城镇空间布局,坚持以城市群为主体形态,发挥城市群辐射带动作用;发挥大中小城市和小城镇等不同等级城镇各自功能,形成协调有序、结构合理、分工明确、功能互补的绿色城镇体系,建设水清、天蓝、地绿、城净,环境优美宜人、生活方便舒适的宜居城镇,让居民“看得见山、望得见水”。

### (二)发展模式的人本化

人的城镇化是绿色城镇化的核心,主要表现为人的发展观念的绿色化、人本化。从发展理念的科学性来看,绿色城镇化是新发展理念指导下的以人为本的城镇化发展模式。高质量绿色城镇化坚持以

人为本,以民生需要为指向,通过人城融合,加强生态文明建设和环境保护工作,改善城乡居民生产生活和居住环境;坚持协调共享的包容性发展理念,努力破除城乡二元结构,缩小城乡差别,让社会建设更公平、更富有正义,在公共服务设施和公共基础设施建设方面争取让城乡居民共享城市成果,促进区域和城乡协调发展;坚持尊重自然顺应自然的生态文明理念,坚持人与自然是和谐共生,按照人口集聚、资源利用与生态承载力相平衡的要求,协同推进环境保护、经济发展和城市建设。坚持把“人”而不是“物”作为推进城镇化的目的追求,更多关注城市的内涵质量提升和城乡居民生活品质水平的提高和改善,满足城乡居民对美好生活和美好生态的期盼。

### (三)经济发展的融合化

经济绿色化是绿色城镇化发展的根本动力和物质基础,是指以资源集约节约利用和低碳循环的绿色增长模式推动产业结构优化升级和绿色经济可持续发展的绿色转型过程。坚持把生态文明原则理念要求融入城镇产业发展全过程全环节,按照资源节约型和环境友好型社会建设的要求,走集约、低碳、绿色的绿色经济与绿色城镇相融合的新路,大力发展生态经济、生态产业,加大环保投入与生态治理力度,建设低碳循环现代化经济体系,实现人与自然和谐共生。通过资源的集约节约和高效利用,达到既发展了经济又保护生态,既加强生态文明建设又满足社会民生需求。

### (四)社会建设的统筹化

社会建设绿色化既包含教育、文化体育和医疗卫生、养老敬老、交通出行等社会民生基础设施的绿

色低碳化,也包含生活方式、价值观念、消费模式、出行方式等的绿色化,是社会公共服务绿色建设和发展理念由乡村到城市转变的过程,也是城市生活方式、价值观念、文化教育向农村扩散及被接受的过程。绿色城镇化通过统筹城乡、统筹区域协调发展,实现经济社会文化建设和城乡公共服务一体化,构建以城市群为中心、大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系,促进城乡一体、城乡互为支撑和双向融合发展,形成以工促农、以城带乡、城乡互促、协调发展、城乡一体的新型工农关系和城乡关系。

#### (五)城市管理的智能化

绿色城镇化不仅仅体现在城市建设的全过程和全链条,更表现在城市管理的智能化上。绿色城镇化的重要任务之一就是要将信息化作为优化城市产业结构和提升城市功能的最重要手段,实现各种数据平台的深层次整合和多领域的广泛应用,通过云计算、大数据和互联网、物联网等新技术,实现智慧政务、智慧就医、智慧消费等,不断提高城市智能化管理水平,建设绿色化智慧城市。

## 二、基于“人产城景文”多维融合的绿色城镇化发展路径

### (一)坚持绿色发展,科学制订绿色城镇化规划

1.绿色低碳,科学布局。我国长期的城镇化空间布局不合理,是形成和加剧“城市病”的重要原因之一。

2.生态优先,集约节约。按照经济发展高质量和环境保护高质量协同发展的新任务新要求,全面贯彻新发展理念,把尊重顺应自然和绿色发展全面融入城市规划建设每个环节和各个方面。以节约集约、紧凑低碳的规划原则,合理规划工业区、住宅区、商业区等城镇功能分区空间,在人口城镇资源环境承载力范围内提高土地开发经济密度和人口集聚程度。城市功能分区和内部结构要统筹安排生产、交通通勤、生活基础设施等要素,降低通勤时间成本,降低生活成本,减少城市交通拥堵,提高城市生产效率、生活便捷度,注重绿地湿地等公园和生态廊道建设,提高城镇绿化覆盖率,增加城市绿色生态空间,减少资源能源消耗和环境污染,打造生态宜居、舒适便捷的现代城市。

3.公共资源均衡共享。科学布局绿色城镇化发展,形成大中小城市结构合理互补、功能完善协调的城镇化体系,就必须把基础设施资源和文化教育、医疗卫生、休闲旅游等优质公共服务资源进行均衡配置,把行政机构、大型产业集团进行搬迁,疏解大城市公共服务资源过分集中的局面,减少城市病和规模不经济情况的发生。

注重城市基础设施的共建共享,在超大城市周围发展中等城市,构成大城市的卫星城,形成城市群和都市圈层结构,将环境发展质量、资源资产债务、自然生态效益等纳入城镇化水平考核评价和政绩考核机制,通过中央政府城镇化宏观经济政策引导,运用资源消费累进税、生态补偿、污染物排放交易等经济手段,逐步实现社会公共资源的优化和均衡配置,疏散特大城市一部分功能,减轻人口和资源环境压力,缓解大城市交通拥堵、环境污染、能源紧张、房价虚高等城镇化不经济、不节约和不环保问题。

### (二)以人为本,提高人口城镇化水平

1.政策引导,分类推进农业人口市民化。要充分考虑东中西部和大小城市的区域经济发展水平和地理区位、城市功能定位等实际情况和土地、环境、城市承载能力的差异,有选择地设定适宜城市发展的城市户籍门槛,优先解决常年在城镇就业、有稳定职业和收入来源的农民工及其家属子女的落户问题,重点关注农民工及其子女的教育、医疗、住房和社会保障等,使其与城市居民同等享受基本公共服务,为其提供参与就业、就医和升学、再就业等平等机会。根据城镇化发展程度和发展阶段的客观需要,分阶段、有步骤地逐步解决农村剩余劳动人口市民化问题,加强城市职业技能培训和城市文明生活方式的教育,增强以农民工群体为主的新市民参与城镇建设发展和公共事务管理的能力,提高科学文化素养,在思想意识、生活观念、行为习惯等方面全面融入绿色城镇化进程。

2.住有所居,完善城镇住房保障。推进农村剩余劳动力市民化,需要城市经济适用房、廉租房、公租房等保障性住房建设留有一定的农民工份额,并构建相应的针对农民工等低收入群体的住房供应模式,让那些有支付能力、有购买意愿的农村居民买得

起房、住得起房,真正从生产到生活、从物质到精神融入现代城市文明。

3.稳定就业,加强职业技能培训。在绿色城镇化发展的过程中,除需要大力发展绿色产业之外,更需要全面提高农业剩余人口适应现代化工业、现代工业服务业和现代建筑服务业的技能水平。除了加快城市经济发展之外,要在保安、保洁、家政、环卫、绿化等社会服务领域开发适合低技能年龄大的农民工就业岗位。此外,最重要的是整合开发教育、劳动、住房、卫生、社会等有关职能部门和企事业单位教育培训资源,加强对新生代农民工和农村转移人口的职业技能教育培训,采取技能为主、政府买单、短小高效、社会培训、灵活多样的方式,全面提高农民从事现代工业、现代农业、现代服务业的职业技术能力,满足农民工充分就业和获取稳定收入、提高生活质量的需要。

4.凝聚力量,形成合力,促进公共服务均等化。在区域之间公共服务均等化方面,要重点通过中央财政转移支付、扶贫开发和东部地区向中西部地区对口支援等方式,加大物力、人力、财力、技术投入力度,完善中西部落后地区桥梁、道路交通和水气电暖等基础设施和医院、学校等公共服务设施,不断提高基础设施和公共服务的供给能力。在这一过程中,逐步缩小区域之间基础设施和公共服务设施的差距。在城乡之间公共服务均等化建设方面,要以工业反哺农业、城市反哺乡村和工农互助、城乡一体的方式逐步推进农村社会民生工程,提高教育医疗和社会保障等公共服务水平;在农业户籍人口与非农户籍人口公共服务均等化方面,要积极制定落实农民工市民化和公共服务常住人口全覆盖政策,完善社区公共服务平台,建立农民工的困难救助、就业服务、医疗卫生、子女教育、法律援助等社会服务救济机制,就近就地分享公共服务均等化建设成果。

### (三)发展绿色产业,提升“产城”融合发展能力

加快结构调整的关键在于以产业结构调整为重点,积极调整产业“绿色转轨”政策。加快传统产业绿色化改造,壮大绿色新兴产业,积极发展航空航天、高速铁路等高端装备制造业,制定促进太阳能光

伏产业、新能源电动汽车和风力发电设备生产的连贯政策,加大监管力度。根据产业发展的空间布局和绿色低碳循环的定位,规范生态工业园区和高新技术产业园区的发展,真正起到绿色低碳增长的示范带动效应。应从全面建设小康社会、全面深化改革、全面依法治国的高度,完善财税政策体系,简政放权,提高政府服务效能,为生产性服务业和生活性服务业发展提供优质高效的从业、创业和创新环境,激发企业活力和市场活力,调动全民创业的积极性主动性。生产性服务业的发展要以产业绿色转型升级为指向,分离和外包非核心业务,引导企业向价值链高端延伸,形成制造业与服务业相互支撑、融合互动发展的格局。在土地利用、财税优惠方面支持鼓励有能力的工业企业提高研发创新和系统集成能力。

### (四)景城融合,注重特色

在特色文化城镇化推进过程中,要充分发挥和利用文化遗迹、历史传承、农家风情和沟渠纵横、森林密布、河湖众多、民族多元的特色,把当地的自然生态条件、地形地貌特征、人文历史、民族风情、建筑风格等方面提炼的特色元素融入城镇规划和建设中,搞好特色景观和文化内涵设计,对于历史上形成的文化名城、名镇、名村,要加强传承与保护,景观塑造和建筑特色要符合“区域+线路+板块”的遗产保护与历史文化遗产格局要求,推动城镇建设与自然山水文化和民族文化有机结合,发挥山水林田湖草等自然资源优势,挖掘吸取地方民族传统建筑风格、村落布局、审美价值的特点和长处,展现民族村落和民居独有的人与自然、城镇与环境的和谐之美,丰富生态景观类别,使城镇建筑风格、景观风貌、城市形态与自然环境融为一体,建设山地田园民居城镇、山水民族村落新城镇,打造具有各地标志性的各有特色的多样化城镇风貌,形成“景城融合”“以景促城”“以文兴城”的绿色城镇化发展新局面。

作者简介:田文富,中共河南省委党校科社教研部教授,中国(河南)创新发展研究院研究员。

(摘自《黄河科技学院学报》2020年第6期)