

琼海实践：中国城乡一体化的新路子

编者按

近年来，琼海以“打造田园城市、构建幸福琼海”为发展战略，以“不砍树、不占田、不拆房，就地城镇化”为原则，探索新型城镇化，走出了城乡发展一体化的新路子。今年年初，“中国的城乡一体化与田园城市建设”课题组在琼海进行了调研走访。近日，第三届国家治理高峰论坛琼海峰会在海南琼海召开，对琼海城乡发展一体化和新型城镇化建设经验进行了总结推广。现将部分专家学者的研究成果以及会议发言摘编如下，敬请关注。

城乡一体的新型城镇化关系

人民日报社副总编辑 谢国明

四个全面战略布局、五大发展理念，以及习近平总书记关于城乡一体化发展的系统阐述，为城乡一体化的发展打开了广泛的空间，提出了更高的标准，明确了方向路径。创新城乡一体化，要求因地制宜的新型城镇化之路，我国是一个超大规模的发展中国家，城乡区域发展不平衡，各地的基础条件、发展环境、资源禀赋，新型城镇化建设中面临的情况和问题千差万别，推进新型城镇化的路径和方法也必定是丰富多样的。

新型城镇化建设的典型示范

人民论坛杂志社总编辑 贾立政

关于琼海新型城镇化建设的经验，我们编撰了人民日报的报告：《中国的城乡一体化发展与琼海探索》。这个报告有8万余字，分为两个部分，全面展现了琼海探索新型城镇化道路，推进城乡一体化发展的经验、成果和借鉴，这里我将报告的主要成果向大家做一个汇报。

一、琼海以新的理念、新的路径、新的探索生动诠释了新型城镇化的新，形成了新型城镇化建设的典型示范。

二、琼海将田园融入城市，将城市

推进城乡一体化发展，重点难点是在基层，巨大的创新潜力也在基层，未来中国城乡一体化的希望就酝酿在广大的乡村和村级干部中。我们高兴地看到，琼海市在长期的探索中，绘制了一张系统的科学蓝图，形成了一套高效务实的工作方法，有一支工作效率高的干部队伍，以“不砍树、不占田、不拆房，就地城镇化”为原则，实施田园城市的发展战略，取得了“城在园中、村在景中、人在画中”的景象，又让村民享受了

予以田园，打造了现代田园城市的成功样本。沿着打造田园城市的战略思维，让城市和田园相互滋养，文化和田园融会贯通，让农村享受到城市的品质，走出了迈向国际化的田园道路。

三、琼海统筹城乡，协调推进均衡发展，走出了城乡一体化发展的可行路径。缩小城乡差距，模糊城乡界限，城乡高度一体，充分融合。

四、在琼海探索的背后，地方尤其是基层，如何深刻服务时代发展规律，

良好的生活品质，走出了新型的城镇化发展之路，形成了一套具有现实价值和科学意义的模式。我们高兴地看到，在海南、在全国各地，许许多多的县市和琼海一样，以高度的责任感、饱满的创业热情，为农业现代化、城乡一体化做出努力，在统筹城乡关系中取得重大的成绩，让广大城乡居民共同享受改革发展的成果。这必将成为实现两个一百年的奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦的成功实践。

紧密结合实际，走出了一条真正适合自己的发展道路。

五、在琼海发展的背后，如何在发展的新常态下，激发广大干部干事创业的激情，打开各方面的事业发展局面，具有广阔的空间，值得进一步的思考。

六、在琼海发展的背后，如何加强顶层设计，创新机制体制评价体系，推动和服务更多地方基层，走向真正以人为本的城镇化。

琼海探索新型城镇化的最大特色

中共中央党史研究室副主任 李忠杰

推进城乡一体化，推进城镇化建设，是中国现代化进程中一个重要的任务，也是一个重大的战略。党中央提出了明确的要求，要走出一条中国特色的新型城镇化的道路。如何把这样一些要求和规划落到实处，关系着全面建成小康社会的目标能不能如期实现的问题，能不能把中国的现代化建设推进到一个新的阶段的问题。海南省琼海市在这方面就做得很好，走在前头，富有特色，创造了很好的经验。

来到琼海，我首先看到的是“打造田园城市，构建幸福琼海”，这两句话很有特色，也给人深刻的印象。从这个过程中，我们可以看到，2012年以来，琼海市提出了这样的战略目标，因地制宜，从自己的实际出发，确定城镇化的目标、城镇化的规划、城镇化的布局，取得了显著成效。

琼海提出了特色小镇，其实最大的特色，我认为首先是如何做到产业特色，因为农村城镇化关键在产业支撑。就地城镇化，我的理解实际上就是怎么

把农村的基础设施、公共服务、人的素质、文化服务融合起来。

城镇化是一个大战略，具体如何实施，一定要从实际出发，因地制宜，体现特色。琼海市的经验很好，我们看到了一种精神，就是从实际出发、因地制宜。中国各个地方都有各个地方的特色，因此，如何因地制宜，把城镇化建设稳步地推向前进，是一个大事。感谢琼海市、海南省在这方面做出的探索。

处理好五大关系 走出琼海发展新路子

中共中央党校社会学教研室主任 谢志强

琼海在新型城镇化建设上走出了一条新路，一条现代田园城市的新路。之所以走出了一条崭新的路子，是因为处理好了一些重大关系：

第一、处理好了新型城镇化与以人为本的关系。新型城镇化的核心就是以人为本，这是毫不含糊的，见人见物，这是新型城镇化与传统城镇化最基本的区别。

第二、处理好了城市与小城镇与小乡村的关系。我们在琼海看到，美丽乡村建设、新型城镇化建设和特色小镇建

设，把城镇乡很好的串联起来、协调起来、一致化起来。

第三、处理好了市场和政府的关系，市场运作、社会参与、政府领导的关系。

第四、处理好了经济发展与生态保护的关系。处理好变与不变、动与不动的关系。绝对不砍树、不占田、不拆房，这是不可能的事，但是为什么提出，这是一个理念。在这个根本的理念指导下，我们尽可能地不砍树、不拆房、不占田，我们敬畏自然、敬畏历史，但是遇到

一些重大的基础设施建设，重大的民生项目，该占的要占，该砍的要砍，怎么在变与不变中进行权衡，体现了琼海领导人的智慧。

第五个，处理好了中国和世界的关系。因为海南是国际旅游岛，怎么把世界的经验、发展的趋势、中国的特色、海南的特点、琼海的要求很好的结合起来，我觉得要处理好内在和外在的关系、琼海与海南的关系、琼海和世界的关系。

城乡一体化发展要处理好五个关系

农业部原常务副部长、国家食物与营养咨询委员会主任委员 万宝瑞

城乡一体化发展在实践中碰到了各种矛盾和问题，突出表现出以下几个关系。第一，要处理好城乡公共服务均等化与发展农村经济的关系。从全国来看，推动城乡一体化的发展，主要要做好两个方面的工作。一方面，要靠政府进行财政支持，发挥好财政资金的杠杆作用，另一方面靠发展农村经济，通过一村一品，一乡一业，实现一二三产业融合发展。

第二，要处理好农村进城就业与返乡创业的关系。要将农村进城就业与

返乡创业统筹考虑，要让进得来、回得去的农民工都有作为。

第三，要处理好城乡一体化发展与环境保护关系。琼海市城乡一体化的经验值得借鉴，让市民感受农村的田园气息，让农村享受城市的生活品质，可以说是绿色城乡一体化的样板。

第四，要处理好进城务工人员与农业产业收入关系。城乡一体化的关键就是城乡优势互补，以工促农，以城带乡，促进城乡协调发展。长远看，进城

打工的收入不稳定，促进一二三产业融合发展，增加农民收入，这是城乡一体化的根本要求。

第五，要处理好工商资本进村与产业融合发展的关系。随着经济增速的放缓，工商资本进入农业的趋势日益明显。各地政府要抓住有利时机，充分发挥工商企业资金、技术、信息和管理优势，带动农村产业发展。但是，要严守土地红线，防止土地非农化，以增加农民就业为原则。

城乡一体化发展需要解决三个问题

中国(海南)改革发展研究院院长 迟福林

今天就城镇化结构转型，与田园城市发展简要提三个问题和大家探讨。

第一个问题，在城镇化结构转型的特定背景下，田园城市的发展目标究竟何在？未来5—10年的3个特定的背景需要考虑：一是我们正处在由工业化主导向服务业主导的转型之中；二是消费结构正处在由物质型消费为主向服务型消费为主的转变；三是城镇化结构处在以规模城镇化向人的发展的城镇化转型。在这个大背景下，我们怎么思

考田园城市发展的目标，我概括出这样几句话：第一、以共享绿色的城乡一体化为目标；第二、以制度变革为支撑；第三、以公共资源配置为重点；第四、以良好生态环境为特色。

第二个问题，在城镇化结构转型的大趋势下，田园城市发展的区域重点究竟何在？我认为，田园城市重点在三个区，一个是城郊，有条件的地方再也不走传统的城镇化路子，而是以田园城市为目标作为约束。第二，以县域为重

点，琼海是一个典型的例子，我们国家这些年好在还有一些县域城市保留了一些条件，可以经过努力发展成为田园城市。第三，特色的乡镇。

第三个问题，加快城镇化制度结构的变革中，田园城市的体制创新到底解决哪些问题？田园城市制度变革有四条，第一，土地制度的变革首当其冲；第二，户籍制度的改革；第三，公共资源配置制度要改变；第四，社区管理体制要和现在的管理体制逐步结合。

因地制宜，就地建设乡村城市化道路

北京大学原副校长、光华管理学院教授 张国华

就琼海所给我的感触，从战略的角度简要谈谈与就地建设田园城市有关的三个问题。

第一、中国乡村城市化道路的基本选择是什么？因地制宜，就地建设的提供和实践，我认为应该是中国城镇化的基本选择。在这方面，琼海干出来了。尽管还有很多问题值得研究，但是他们已经拿出了一个乡村城市化的作品，这个方式给我们提供了另外的不一样的启示。

第二、如何看待因地制宜、就地建

设。这方面，基本考虑有五个方面：第一，就地留人，就地建设乡村城市，乡村人留在乡村，不往城市里挤；第二，就地就业，从事自己能干和乐意干的工作，获得自己满意的收入；第三，就地享受，乡村逐渐提高城市化水平，让村民就地享受到城市生活；第四，就地看城市，觉得城乡平等，甚至在天人合一的景象中，还觉得能够高出城市；第五，就地评价，一是看现在在田园城市生活的人是否满意，是否留得住，二是看有没有在城市生

活的人回流到这个乡村，回流多少。

第三、田园城市的现代化建设涉及哪些问题？第一，信息网络的基础建设，没有信息网络，田园城市既留不住人，也吸引不了人。第二，教育文化卫生环境，要有学校，形成一个教育网络的问题，要有文化活动，以剧院、图书馆等提升人文气氛，还要有垃圾处理，这些都是人民应该享受的方面，这些是对人们素质的熏陶和提升。第三，交通网络的建设。第四，造就高素质的乡村居民。

打造田园城市 构建幸福之路

国务院发展研究中心农村经济研究部研究员 谢扬

琼海经验为中央城镇化工作会议提出新型城镇化指导思想做出了贡献，不砍树、不占田、不拆房，到中央那里变成了慎砍树、慎占田、慎拆房。这是值得我们高度肯定的。

琼海的经验高度支持深化改革和谐发展。对于田园城市的建设，我概括几点。一是保护林地、耕地、园地等农业空间，尊重现有地形地貌、田园风光等农业及生态底色，发展有历史记忆、地域特色、民族特点等自然人文属性的产业和

早期100多年前霍华德提出的田园城市的概念，有六个基本的理论点：第一个是田园城市的主体是什么。田园城市的主体是人，而不是物，人的生理和心理的健康是主体。第二个是精髓是什么。田园城市的精髓是城乡一体，乡村是人民生产的一个部分，霍华德提出，城市和乡村应该像夫妻一样友好相处。第三个是田园城市的本质是推动社会改革。第四个是构建具体的指标体

系。这个指标体系可以从空间优化、生态保障、绿色交通、经济持续、特色风貌、社会和谐等六个方面构建。第五个是专项研究。包括土地利用的专项研究，生态环境的利用改造和保护恢复、绿色交通、产业的发展、历史文化、城乡统筹以及从构想到现实等六个方面。海南的进一步发展一定不要走传统的工业发展道路，现代田园城市最后的发展景象应该是城乡一体，产城融合，城在田中、园在城中。

打造中国特色的琼海模式

农业部农村经济体制与经济管理司司长 张红宇

琼海模式需要总结提炼。这个模式，我以为可以四句话概括：第一句话，以山水田园风光为基础；第二句话，以观光休闲为主导产业；第三句话，以生产生活生态生命力为理念；第四句话，打造以人为本的城镇化发展道路。我认为这个模式能够推广下去，事实上，在我们中国，我们不缺城市风光，不缺工业景观，我们缺的是农业景观、田园风光，缺的是类似于琼海这样的中国城镇化的道路模式。

要把琼海模式的深刻内涵。不同

的地方发展优势是不一样的，琼海的比较优势是什么？我认为琼海的比较优势就是田园风光，琼海应将突出田园风光的发展之路坚持下去。全面建成小康社会，城镇化的模式在中国绝不仅是单一的，我们不能仅仅追求人的城镇化、钢筋水泥的城镇化，我们还要追求类似于琼海这样的田园城市的城镇化。在这个理念之下，我们的产业、我们的基础设施建设，包括公共服务都应该是共享的。换句话讲，城镇化和新农村建设要并行不

同的地区如何缩小城市与乡村的差距，公共服务均等化该如何体现？不同的公共服务，哪些是靠政府，哪些是靠市场，哪些又是靠中介服务组织？希望琼海能够探索出新的经验。

人类探索现代城市化之路还不到200年，而人类文明积累则有数千年，故“城在园中、村在景中、人在画中”的梦想，是可以实现，也能够实现的。希望今后能够听到更多有关田园城市发展过程中的社会基层组织变化和改造的情况。

依托次级城市建设 推进城乡协调发展

中国人民大学公共管理学院教授、国家发展与战略研究院研究员 杨宏山

近年来，琼海市抓住海南国际旅游岛建设的契机，推进全域规划，实施“打造田园城市，建设幸福琼海”发展战略，着力于打造特色小镇，探索了一条依托次级城市建设、推进城乡协调发展的新路子。概括而言，琼海市推进新型城镇化具有以下特点：

第一，以小城镇为支点和平台，推进城镇基本公共服务标准化，方便农村居民就近获取公共服务。

第二，挖掘各地的资源禀赋，打造具

有鲜明特色的美丽小镇，提升旅游吸引力。琼海市依据现有的地形村貌、田园风光和生态本底，提出“一镇一风情，一镇一特色”，着力挖掘各镇的资源禀赋，彰显风俗、传承文化、凸显特色，致力于将12个镇打造成各有特色的美丽小镇。

第三，政府制定产业发展规划，吸引企业投资，发展特色产业。

琼海市建设田园城市的新实践，对中小城市推进新型城镇化具有以下启示和借鉴作用：第一，坚持以人为

本，尊重个人的自主选择权，走低成本、可持续发展的城镇化之路。第二，坚持全域规划，统筹谋划城乡发展，做好空间发展的整体布局。第三，推进财力下沉，支持次级城市发展，为农村居民就近享受城镇基本公共服务提供便利。第四，区分政府与市场主体的角色，建立多元化投资机制，增强小城镇发展的内在动力。第五，坚持以文化人，挖掘、保护文化遗产，彰显人文资源和地方特色。

先导的同时，十分注重发挥市场的力量，发挥两个积极性，形成政府和市场共同推动城乡一体化合力。一方面，政府积极顺应休闲度假旅游发展时代要求和市场需求，主导规划、建设以风情小镇游、特色乡村游为主打的全域旅游城市，同时，也吸引了大量的投资者。另一方面，政府严格遵循市场规律，坚持有所为，有所不为，形成了“政府引导、市场运作、社会参与、群众支持”的多元化投资机制。

凝聚城乡一体化发展的合力

中央社会主义学院原副院长、教授 甄小英

琼海在凝聚城乡一体化合力方面提供了很好的经验，特别值得推广的有以下几点：一是通过保障城乡居民权益、制定惠及城乡居民政策，激发和凝聚城乡居民积极参与和推动城乡一体化的合力。

二是“规划一张图，建设一盘棋”。在城乡一体化建设中，琼海始终坚持把全域规划设计摆在首要位置，高起点、高标准规划引领5A级全域旅游城市建设。

四是整合专项建设资金，集中力量办大事。集中捆绑下沉专项建设资金，按年度策划设置定额的政府和社会建设项目，分层次、分类别，有梯度、有计划推进，集中力量办大事。

五是整合市内外、国内外资源，推进琼海城乡一体化建设。建设集康复养生、生态节能环保、绿色国际组织和休闲度假于一体的世界领先的绿色城市项目——博鳌乐城国际医疗旅游先行区，便是实例。