

范文十八

【作答要求】

总理说，新型城镇化，是以“人”为核心的城镇化。请结合你对这句话的理解，联系资料和社会现实，自选角度，自拟题目，写一篇文章。（40分）

要求：（1）观点明确，论述深刻；（2）注意联系社会实际和自身体会；（3）结构完整，语言流畅；（4）字数 1000~1200 字。

【给定资料】

1.在国务院某次常务会议上，某中央领导指出“城镇化还是中国最大的内需所在！”。推进新型城镇化，一直以来是中央最为关切的重点工作。在某次记者招待会上，国家领导人曾明确表示，我们强调的新型城镇化，是以“人”为核心的城镇化。今年的《政府工作报告》中，进一步强调，要用改革的办法解决城镇化难点问题。1月22日，进一步深入推进新型城镇化，又被摆上了国务院常务会议的讨论桌。

党中央表示，按照国家新型城镇化规划要求，抓住农民工融入城镇这一关键，通过深化改革加快推进新型城镇化，既是重大民生工程，也有利于扩大有效投资和消费，促进城乡、区域协调发展。

2.Z省委省政府历来重视城市化发展。早在1998年，Z省就提出要不失时机加快城市化进程，率先出台了城市化发展纲要。2006年，时任省委书记的X同志在全省城市工作会议上提出，要坚定不移地走新型城市化道路。2012年，浙江出台深入推进新型城市化纲要，有力地推进了全省城乡发展一体化。经过多年的努力，Z省城市化率达到64%，城乡居民收入比为2.35:1，是全国城乡居民收入差距最小的省份之一，正处于城乡整体协调发展阶段。

Z省按照优化城镇布局、促进大中小城市和小城镇协调发展的工作思路，率先编制实施省域城镇体系规划和城市群规划，不断强化规划引领发展作用。在规划引领下，全省城乡布局持续得到优化。A市、B市、C市三大城市群加快推进，M市、N市、P市、Q市四大都市区初显雏形，E市、F市、G市、H市、I市、J市、K市7个省域中心城市集聚能力不断增强。同时，中心镇改革发展和小城市培育试点取得明显成效，省级中心镇经济社会加快发

展。目前，全省已形成3大城市群、4大都市区、7个省域中心城市、60个县(市)域城市、几百个省级中心镇和小城镇协调发展的良好格局。

Z省通过城乡产业互动，促进经济协调发展。以产城融合为着力点，加快推进M市新城、N市东部新城、P市滨海新城等新城区建设，着力推动杭州大江东等15个产业集聚区和100个现代服务业集聚区建设，城市经济在全省经济中的比重不断提高。2013年，全省33个设市城市经济总量超过全省的3/4，其中M市、N市、P市、Q市四大都市区经济总量约占全省的60%。与此同时，通过城市商贸网络向农村延伸，先进制造业向农村转移，工商资本进入农业领域，带动了农村经济发展，推动了欠发达地区的经济提速。2006年以来，全省26个欠发达县(市)年均经济增长比全省同期快1个多百分点。

Z省全面加快城乡基础设施建设，城乡道路、通讯、网络、能源、供水、环保等基础设施明显改善。目前，全省县以上城市建成区面积达到2800多平方公里，城市人均道路面积达到18平方米；人均公园绿地面积达到12.4平方米，建成区绿化覆盖率达到39.8%；城市污水处理率达到90.5%，生活垃圾无害化处理基本实现全覆盖。同时，全省已完成村庄整治的行政村占总数90%以上；65%以上村庄开展生活污水治理，95%行政村实现生活垃圾集中收集处理，79%以上农户家庭实现卫生改厕；农村安全卫生饮用水人口覆盖率为94%以上；农村有线电视入户率达91%以上；等级公路通村率达到99.6%，客运班车通村率达到93.1%。农村居民人均居住面积62平方米，生活环境和居住条件得到提升。

新型城市化促进了全省民生工程建设，教育、卫生、文化等民生事业加快发展，便民服务体系基本实现全覆盖。2013年，全省十五年教育普及率达98%，高等教育毛入学率达51.7%；每千人医生数由2006年的1.86人增加到目前的2.4人；新型农村合作医疗保险参合率为98%，比2006年提高12个百分点；城乡居民养老保险参保率超过90%；最低生活保障做到“应保尽保”，保障标准随着经济发展“水涨船高”。群众安全感满意率为96.09%，高于同期全国平均水平，成为全国最具安全感的省份之一。

3.S省由于特殊的地域性，自然资源空间分布、门类和生态类型多样，且数量巨大，同时这些资源的组合也较为合理，这也体现在省域的资源体系和产业体系具有较强的对应性。这就是陕西省发展新型城镇化的物质储备与基础。

S省现有国家级科研院所191个，重点实验室15个，国家级专业研究机构10余家。拥有普通高等院校96所，其中“985”和“211”院校近10所。2015年地方登记的科技成果共3299项，签定各类技术合同22499项，合同成交总额721.76亿元。

S省一直以来都很重视城镇化发展的相关工作，并在2016年11月专门制定了《S省关于推进新型城镇化建设的实施意见》。意见提出到2020年，要累计实现1000万农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，常住人口城镇化率达到60%以上；同时加强S省平原城市群辐射带动能力，形成“一核一群两轴三带四极”的格局。

S省的北部和南部均属于生态脆弱区，而且当前经济快速发展、人类活动频繁也进一步影响了生态环境，使得生态环境的更新和恢复能力退化，进而威胁到农业生产的环境，还影响了与水利相关的工程的效益。这就给将来新型小城镇发展提出了较为艰巨的生态任务。

S省虽然人力资源充足，但人力资本却实力不强。高级、专业人才比例不高；人力资源在城市与乡村之间结构不平衡；劳动力的就业技术能力也较弱。

由于地域和社会历史等缘故，S省城镇之间的发展格局并不均衡，这会对省域社会经济协调发展带来影响，如不积极妥善处理，城镇发展之间的差距会有增大的趋势。这也是目前S省深入发展新型城镇化建设必须要解决的问题。

S省作为西部重要省份在新一轮西部大开发战略中已经得到财税倾斜、土地规划、特色产业、生态环境建设、公共服务提供等多方面的支持，这些都形成了促进新型城镇化发展的有利环境。

4.2010年10月，中国发展研究基金会、M大学经济研究所和中国社科院财政和贸易经济研究所发布的研究报告均认为，目前的户籍管理制度造成了中国的“伪城镇化”。三份报告均建议进行相应的改革。中国社科院财贸所发布的《中国财政政策报告2010/2011》认为，受中国城乡分割以及户口制度的约束，这种城镇化尚是一种“伪城镇化”。大量的农村产业工人，虽然居住在城市并被计算为城市人口，但其并不能同等享受城市的各类公共服务，其收入水平、消费模式无法等同于一般城市人员。而中国人民大学经济研究所在9月25日和 中国发展研究基金会在9月21日分别发布了一份研究报告，在各自的研究报告中均提及这一问题，并提出了放开户籍制度的改革建议，只不过在改革的节奏掌控上这两份报告有所不同。

中国发展研究基金会的研究报告《中国发展报告2010》中提出，中国城市化目前仍处在“半城市化”或“不完全城市化”状态。国家发改委秘书长Y解释说，我国现有城市化率的统计口径，包括1.45亿左右在城市生活6个月以上，但没享受到和城市居民等同的公共福利和政治权利待遇的农民工，也包括约1.4亿在镇区生活但务农的农业户籍人口，这些并没有真正转变身份的人口约占城镇总人口的一半。

M 大经济研究所的报告认为, 由于中国劳动力由无限供给转向短缺的时代已到来, 劳动力短缺必然带来劳动者工资上涨。通过户籍制度改革将城市户籍所对应的公共服务覆盖到来自农村的流动人口, 将吸引更多的农村人口入城并遏制劳动力成本过快上涨。《中国发展报告 2010》主笔之一 A 在解释报告时也表示, 在城市化过程中应该对农民工实行保留户籍、总量控制、放宽条件、逐步推进的方式。这种方式应该是城市政府所能接受的办法。未来要主动吸纳适合到城市居住的农村人口。提升真实的城市化水平, 需要将城市基本公共服务覆盖到所有在城市居住工作的人口, 尤其是农民工及其子女。

多位专家认为, 城镇化任务提出后, 需要在户籍制度、社会保障、医疗卫生及教育等方面进行综合配套改革, 从而最大程度上释放出新的改革红利。专家 G 称, 要解决农业转移人口的市民化问题, 政府应当在医疗、养老、住房、教育等方面缩小待遇差别, 提供更加均衡广泛的公共服务。

5.党的“十八大”把新型城镇化提到一个新的高度。今年的“两会”再次聚焦城镇化, 如何推进城镇化这一重大命题引发了代表委员们的热议。种种政策信号表明, 城镇化已成为党和各级政府关注的重中之重和新一届政府的重要政策着力点, 并将成为中国未来十年乃至更长时间内的核心国家战略。

如何在新的形势下, 更好地推进城镇化, 既是当前扩大内需的一项紧迫工作, 也是改善民生的一项艰巨任务。然而, 新型城镇化不同于房地产开发。城镇化具有实施周期长、涉及范围广的特点, 且城镇化是一个立体的系统工程, 房地产开发是一个点的项目, 仅仅是城镇化建设周期中的一部分。首先, 新型城镇化包括四大方式的转变, 即引进新的生产方式, 创造新的生活方式, 倡导新的思维方式, 提倡新的行为方式。最终实现社会功能完备, 商务交通便捷, 绿色低碳智能, 安全安定和谐, 居民就业充分, 充满激情活力的新城镇。其次, 新型城镇化的核心是人的城镇化, 重点原则是以人为本。既要有产业支撑, 通过发展产业推进就业创业, 使进城的农民有稳定的工作和收入, 又要有基本保障, 有发展机会, 使城镇的新老居民能共享发展的成果。

在城镇化进程中, 人们感受最为直观的就是宽阔笔直的马路、鳞次栉比的高楼大厦和整齐的绿化带, 还有不断飞涨的房价。为此不少人认为城镇化就是基础设施和房地产的叠加。同时, 城镇化是一个新事物, 不同于城市化, 尚缺乏丰富的经验和系统的规范可供借鉴和运用。这些现状造成了许多政府官员对城镇化的误解, 使得不少人戴着有色眼镜看待城镇化, 认为城镇化就是房地产开发。

这种理解是非常片面的。实施城镇化建设是一个系统工程，离不开基础设施和房地产这些硬件建设，但还需要更多的软件，包括区域发展的定位和功能布局，政策的创新和环境的打造，产业的导入和培育，农民的就业和收入多元化设计等。硬件如何打造，要根据发展战略和策划定位来确定。

不一样的区域发展定位，就会有不一样的功能布局。在美国，纽约和硅谷的路网和房子就相差很大。纽约的房子都是紧挨着，容积率很高；而硅谷的房屋整体就非常开阔。纽约作为一个资本和智力高度集中的地方，资源的利用需要更高效。因此房屋楼宇就必须往上走，聚集在一起。但在这种环境下人会感觉到紧张和压抑，难以激发创造性和灵感。要形成硅谷则需要考虑到硬件的高密度会对人的思维开拓造成不良影响。

目前发生在政府部门尤其是地市级政府的弊端大致有二：一是干部任期太短（不少任期不到两年），与区域发展周期不匹配。如桂林市，据统计该市地市合并十年分别已换五位书记市长，平均任期不到两年。另外，前后任官员执政意图缺乏连续性的现象普遍存在。二是考核政府的主要手段体现在 GDP 上。这种考核方式与构建服务型政府是背道而驰的，它从本质上将服务型政府改为了经营性政府，驱使政府官员为了晋升盲目追求 GDP，大搞形象工程，与民争利，与企业争利。近年，虽然部分省份主动降低了年度 GDP 增幅目标，但其核心依旧是经济指标。2010 年，国务院虽然印发了《关于全国主体功能区规划的通知》，旨在推进形成人口、经济和资源环境相协调的国土空间开发格局，转变经济发展方式。但与之相配套的干部考核机制却没有建立起来，实施效果势必有限。如此，也就必然导致官员的短期行为。

城镇化项目具有周期长的特点，且干部的任期与项目的实施周期不匹配。在这样的环境下，作为实施主体的企业，为了降低潜在的风险，则难免产生投机行为，资本逐利，经营趋利，追求短平快，也就无可厚非。更何况，当前法律对于政府的约束力偏弱，政府的违约成本低，处于弱势的企业，必然会寻求自保。

当前存在于从土地收储到出让完成这一过程的有关政策，还不能满足城镇化项目市场化运作的需要。特别是国土资源部联合财政部、中国人民银行、银监会出台的《关于加强土地储备与融资管理的通知》，对参与土地储备的主体资格、业务、资金等方面作了严格规定，提高了企业以市场化参与城镇化的门槛。

同时，城镇化项目市场化运作的主体，由传统的政府变成了企业。作为项目开发主体，项目实施过程中涉及征地拆迁安置的各项费用均由企业承担，城镇化项目的投入只能靠土地

出让的收入来平衡。虽然企业与政府之间有合同条款保障，但由于国土、财政等部门在体制上存在条线管理等原因，造成了合同对政府相关业务部门的约束力薄弱。另外，虽然个别地方政府出台了一些地方性的法规或办法，明确了部分土地出让收入计提后可返还的原则和比例，但目前国家层面尚无配套的法律法规或办法，对此类项目的土地出让后收入的刚性计提办法和原则进行规范。按照传统的土地出让收入计提办法，被计提的土地出让收入（以江苏南京为例，目前以各种名目计提的土地出让金比例达到总出让收入的63.5%），便转为了城镇运营企业的开发成本，投入和产出出现了严重不对等，企业投资风险增加。再加上土地从收储到供地的周期比较长，不确定性因素多，更是加剧了投资风险。

由于当前对城镇化的认识不够系统和全面，一些政府部门甚至将城镇化等同于房地产开发，导致金融机构无法为城镇化项目提供全方位的服务。

城镇化项目前期资金需求量大，且高投入零产出。其产品是功能清晰、定位完整的土地。然而，当前城镇化建设以及城镇化项目运营主体（企业）缺乏明确的行业分类（没有类似与“城镇化”或“城镇运营”行业的分类），城镇运营企业在进行工商注册时，要么归类为投资行业，要么归类为房地产开发或建筑施工行业，导致城镇化项目在推进过程中，不可避免地受到来自房地产市场调控和金融市场管制的约束。城镇运营企业在为城镇化项目寻求金融支持时，金融机构遇到的难题是如何突破与房地产开发有关的条条框框来支持城镇化项目；企业遇到的难题则是无法提供金融机构要求的“四证”（国有土地使用权证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建设工程施工许可证），抵押物（项目区内的土地）缺失。

中国作为一个农业大国，“三农问题”关系到国民素质、经济发展，关系到社会稳定、国家富强。“三农问题”是很多城镇化项目必然要面对的问题。城镇化必须妥善考虑、引导和解决“三农问题”。当前，由于干部考核机制和对农工作有难度等原因，很多乡镇、村的基层干部对三农工作缺乏积极性，在城市化进程中采取“一刀切”的做法，失地农民的出路问题没有得到有效解决，造成了许多社会问题频发，社会矛盾有所激化，严重影响了社会稳定和安定。

只有改革当前的干部考核机制，妥善解决“三农问题”，使农民成为城镇化进程的参与者，才能为城镇化进程营造和谐安定的社会环境。

6.为贯彻党中央、国务院关于推进特色小镇、小城镇建设的精神，落实《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》关于加快发展特色小镇的要求，住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部（以下简称三部委）决定在全国范围开展特色小镇培育工作，现通知如下。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，因地制宜、突出特色，充分发挥市场主体作用，创新建设理念，转变发展方式，通过培育特色鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居的特色小镇，探索小镇建设健康发展之路，促进经济转型升级，推动新型城镇化和新农村建设。

从当地经济社会发展实际出发，发展特色产业，传承传统文化，注重生态环境保护，完善市政基础设施和公共服务设施，防止千镇一面。依据特色资源优势和发展潜力，科学确定培育对象，防止一哄而上。

尊重市场规律，充分发挥市场主体作用，政府重在搭建平台、提供服务，防止大包大揽。以产业发展为重点，依据产业发展确定建设规模，防止盲目造镇。

加大体制机制改革力度，创新发展理念，创新发展模式，创新规划建设管理，创新社会服务管理。推动传统产业改造升级，培育壮大新兴产业，打造创业创新新平台，发展新经济。

到2020年，培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居等特色小镇，引领带动全国小城镇建设，不断提高建设水平和发展质量。

产业定位精准，特色鲜明，战略新兴产业、传统产业、现代农业等发展良好、前景可观。产业向做特、做精、做强发展，新兴产业成长快，传统产业改造升级效果明显，充分利用“互联网+”等新兴手段，推动产业链向研发、营销延伸。产业发展环境良好，产业、投资、人才、服务等要素集聚度较高。通过产业发展，小镇吸纳周边农村剩余劳动力就业的能力明显增强，带动农村发展效果明显。

空间布局与周边自然环境相协调，整体格局和风貌具有典型特征，路网合理，建设高度和密度适宜。居住区开放融合，提倡街坊式布局，住房舒适美观。建筑彰显传统文化和地域特色。公园绿地贴近生活、贴近工作。店铺布局有管控。镇区环境优美，干净整洁。土地利用集约节约，小镇建设与产业发展同步协调。美丽乡村建设成效突出。

传统文化得到充分挖掘、整理、记录，历史文化遗存得到良好保护和利用，非物质文化遗产活态传承。形成独特的文化标识，与产业融合发展。优秀传统文化在经济发展和社会管理中得到充分弘扬。公共文化传播方式方法丰富有效。居民思想道德和文化素质较高。

基础设施完善，自来水符合卫生标准，生活污水全面收集并达标排放，垃圾无害化处理，道路交通停车设施完善便捷，绿化覆盖率较高，防洪、排涝、消防等各类防灾设施符合标准。公共服务设施完善、服务质量较高，教育、医疗、文化、商业等服务覆盖农村地区。

发展理念有创新，经济发展模式有创新。规划建设管理有创新，鼓励多规协调，建设规划与土地利用规划合一，社会管理服务有创新。省、市、县支持政策有创新。镇村融合发展有创新。体制机制建设促进小镇健康发展，激发内生动力。

7.古希腊哲学家亚里士多德曾经说过：“人们来到城市，是为了生活。人们居住在城市，是为了生活得更好。”改革开放 30 多年的实践说明、德日美等国城市化发展的经验表明，城镇化是自然历史过程和经济社会发展过程。一方面，城镇化是现代化的必由之路，是经济发展的过程。城镇化不仅能扩大内需，创造和创新供给，还有助于缩小区域差距和贫富差距；另一方面，城镇化也是城市的发展过程。“罗马不是一天建成的”说的就是这个理。是人与城市的不断交融，才促进了城市的进步和功能的完善。

城镇化是一个“过程”，意味着城镇化不可能一蹴而就，不是大拆大建就能完成的，质量是城镇化的命脉。城镇化最基本的趋势是农村富余劳动力和农村人口向城镇转移。城镇化受自然条件、资源环境承载能力、经济社会发展水平等因素的制约。以人为本是城镇化的核心。人进了城，还要在城市落得住。光有了房子，没有人来不行，人来了留不住也不行。

城镇化是一个“过程”，意味着城镇化不能靠政府行政命令，农民进不进城，农民自己说了算。城镇化可以随着经济发展自然实现。为此，各级政府不能把提高统计意义上的城镇化率作为硬任务，不能靠行政命令层层加码、级级考核，一哄而上。

城镇化是一个“过程”，意味着城镇化是没有终点的。人的流动是动态的，人的需求也会随条件的变化而改变。城市的目的是为了让生活更美好，是为了顺应人民的需求与愿望，因而城市的发展也是动态的。这从国外一些城镇的发展可见一斑。比如，德国、日本的一些地方，城市化已经相当成熟，但还是在不断用绿色、智能等时代元素来丰富城市的发展，进行城市的更新再造，以提高城市活力，保持城市的魅力和竞争力。

认识到“城镇化是一个自然历史过程”，并不意味着放任自流，政府无所作为。相反，为了让“想过好日子”的人们“能过好日子”，就需要政府创造安居乐业、共享城市文明的环境。走新型城镇化的路子，政府的责任不是减轻，而是更重了。

正是基于对“城镇化是一个自然历史过程”的充分认识，中央城镇化工作会议特别强调，“推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实。”由此看来，推动城镇化更稳更好发展，才是城镇化发展的应有之义。

【参考范文】

“新城镇化”应关注“人”

新型城镇化是具有中国特色的城市发展模式，它不能照搬以西方工业化、后工业化为特征的大城市模式，也区别于传统的城乡二元对立的城镇化。建设新型城镇化不能流于形式，追求速度和规模，而应全面把握新型城镇化的内涵和实质，把落脚点放在“人”上，重新界定人与自然、人与城市、人与社会的关系，强调人的权利。**【点评：背景介绍，并点明中心论点，直接点题式开头】**

要实现人的“身份的城镇化”。**【点评：对策分论点，说明如何实现以人为本的新型城镇化】**以人为本的新型城镇化，首当其冲是要推进农村转移人口市民化，特别是解决已经转移到城镇就业的农村转移人口的落户问题，从而实现人的“身份的城镇化”。目前我国仍有6亿多的农民仍未城镇化，其中接近一半是农民工。这些农民工是城市的生产者和建设者，却由于户籍制度的限制无法真正融入城市成为“城市人”。**【点评：必要性论证支持对策的合理性和紧迫性】**广东作为全国农村转移人口输入大省，有超过2000多万的外省流动人口，如何通过户籍等相关的制度改革使这些外省流动人口逐步有序地转化为真正的城市居民，使其在广东各大小城市安居乐业，分享城市发展红利，将成为首先需要考虑的问题。**【点评：事实论证，具体事例支持分论点的提出】**

人进入城市就业生活，更重要的是实现“发展机会的平等化”。**【点评：对策分论点，说明如何实现以人为本的新型城镇化的另一个方法】**一方面，应通过现有户籍、社保等制度的改革，实现城市常住人口公共服务的公平和均等化。另一方面，应建立全方位、多层次的农村转移劳动力职业培训体系，使其经过培训进入城市以后能够获得平等的发展机会，实现稳定就业和职业升迁。**【点评：对分论点进行具体说明，从两方面具体方式来实现】**举例来说，近十年以来城镇化进程加快导致城市规模的快速扩张，广东各地出现了大量的失地农民群体。由于无法获得有效的职业技能培训，这一群体逐渐成为“种地无田、上班无岗、社保无份”的弱势群体，失去在城市生活的可持续保障，或者是成为依赖于集体分红和土地租赁收入的“土地二世祖”。因此，要实现人的“发展机会的平等化”。通过社会保障体系改革和职业技能培训体系的不断完善，使城市常住人口获得平等的发展机会。**【点评：事实论证，夹叙夹议，论证说明分论点对策的可行性】**

当然，新型城镇化需要开发自然，利用土地，创造产品。**【点评：对策分论点，说明如**

何实现以人为本的新型城镇化的另一个方法】长久以来，在我国的城市化过程中，城市生态环境的保护一直没有得到有效的重视。在城镇化刚刚步入中期阶段的时候，许多城市资源环境承载能力已经减弱，水土资源和能源不足，环境污染等问题凸显，部分特大城市还出现了以交通拥堵、环境污染为特征的“大城市病”，导致城市居民生存环境的持续恶化。**【点评：提出待解决问题，论证对策的必要性】**这一问题在广东凸显已久，东莞、佛山等城市酸雨浓度、空气二氧化硫浓度等指标长期超标，PM2.5居高不下，城市水体污染严重等，极大地影响到城市居民的生存环境。**【点评：事实论证，说明解决问题的紧迫性】**因此，新城镇化建设应体现出关怀自然的精神，出自对自然化育万物、呵护生命的感恩之情，而不是出于对自然的掠夺、毁坏和占有的动机。**【点评：得出结论，总结以上事实论证、反证的论证内容，得出对策可行且紧迫的结论】**

因此，新型城镇化的目标，在创造财富满足人们的物质需求后，应有更高层次的精神价值诉求，那就是使人们生活得更体面、更有尊严，使人们精神上更丰富成熟，使人们拥有对社会负责的价值观，去关心生命、工作和生活的意义，去追求幸福美好的生活。**【点评：直接回扣中心论点】**