

践行习近平生态文明思想 推进以人为核心的新型城镇化

——陈存根教授访谈录

导语：2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》正式发布，明确提出“十四五”时期“生态文明建设实现新进步”“民生福祉达到新水平”等新目标、新任务，强调“完善新型城镇化战略，提升城镇化发展质量”“优化区域经济布局，促进区域协调发展”“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，为“十四五”乃至今后更长一段时期生态文明建设和新型城镇化工作提供了根本遵循，指明了前进方向。《城市与环境研究》编辑部就相关问题对原中央国家机关工委副书记、西北农林科技大学博士生导师陈存根教授进行了专访。

陈存根：（1952-），原中央国家机关工委副书记、中央国家机关工会联合会主席。毕业于奥地利维也纳农业大学，获博士学位；西北农林科技大学教授、博士生导师，西北大学兼职教授；中国生态文明研究和促进会特邀咨询专家。主要从事城市植物生态学、森林生态学、森林培育学的教学科研，并指导中外研究生，曾主持多项国家、国际合作研究课题，先后发表论文100余篇，出版专著（中、英、德文）5部，获省、部级科研、教学成果奖。

《城市与环境研究》编辑部：陈教授，您好！非常感谢您接受我们的专访。城镇化是现代化的必由之路。中国的常住人口城镇化率已经超过60%，在“十四五”时期将提高到65%，“十四五”规划纲要提出“深入推进以人为核心的新型城镇化战略，以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展，使更多人民群众享有更高品质的城市生活”。《城市与环境研究》对此十分关注，希望您请教几个问题。首先请您谈谈改革开放以来中国城镇化的发展历程。

陈存根：改革开放40多年来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就。1978年，我国GDP仅为3678.7亿元，其中一产占比高达27.7%，二产占比为47.7%，三产占比为24.6%，是一个典型的农业国。经过40多年的发展，到2019年，我国GDP已达99.1万亿元，其中一产占比下降至7.1%，二产占比为39.0%，三产占比则高达53.9%，第二产业和第三产业的产值已超过GDP的90%。“十三五”完美收官，圆满实现第一个百年奋斗目标，我国已经初步实现了由农业国向工业制造大国转变的历史性跨越。

我国城镇化是伴随工业化推进的。改革开放之前，迫于当时的形势，国家提出“备战、备荒、为人民”，推进“三线”建设、工业分散布局；控制大城市规模，鼓

励发展小城镇；开展“知识青年上山下乡运动”、号召“我们都有一双手，不在城里吃闲饭”，出现了人口从城市向乡村的大转移。改革开放之后，我们迎来了工业化的浪潮，工商业得到快速发展，大大加快了城镇化的进程。大致经历了1978—1984年的城镇化启动阶段、1985—1991年的城市改革推进阶段、1992—2000年的全面城镇化阶段，形成了一批大城市，2010年以来更是先后涌现出国际大都市、区域中心城市、国家中心城市和区域城市群。1978年，我国城市数量为193个，城镇人口为1.7亿人，城镇化率仅17.9%。到2019年，我国城市数量已经达到672个，其中千万以上人口的城市达16个，百万以上人口的城市达130个，而GDP超万亿元的城市已达17个。中国的城镇常住人口达8.5亿人，常住人口城镇化率已达60.6%，城镇化建设取得长足发展。

《城市与环境研究》编辑部：改革开放以来，中国的城镇化发展取得了举世瞩目的成就，但也出现了一些突出矛盾和问题，需要冷静总结思考。请您谈谈中国城镇化进程存在的矛盾和问题。

陈存根：首先是城市建设问题。一是在追求经济总量的驱动下，一些城市把建设大城市，甚至特大、超大型城市作为发展目标，“摊大饼式”扩张空间，导致城市规模和人口数量短时间盲目扩大，往往形成千城一面、缺失历史、缺少文化、缺乏特色，并引发了不少经济、生态和社会问题。二是一些地方依靠土地财政推进城镇化，形成房地产一家独大，出现住房困局，造成房价飙升，大量无房者和大量闲置房并存，经济泡沫化，发展不可持续。三是交通压力。中国1978年的机动车保有量仅为135.8万辆，1988年、1998年、2008年、2018年分别增加到464.4万辆、1319.3万辆、6467.0万辆、3.22亿辆，2019年已达到3.4亿辆。机动车保有量不断上升的同时，城市交通压力也与日俱增，面临公共交通短缺、城市道路拥堵、交通事故频发等问题。

其次是生态环境问题。一是供水压力。我国水资源严重短缺，水资源总量约为2.8万亿 m^3 ，人均水资源量约为世界平均水平的1/4，是全球13个人均水资源最贫乏的国家之一。水体污染和大城市大量用水进一步加剧了城市供水压力。二是垃圾围城。2014年我国城市生活垃圾清运量为17860.2万吨，到2019年达到24206.2万吨，增长幅度达35.5%，造成次生污染，加重财政负担。三是环境污染。主要表现在水体、空气、土壤、噪声、光污染等方面，使得人居生态环境恶化。四是生物多样性受损。城市的无序蔓延造成绿地、湿地、森林的减少，影响生物赖以生存的自然环境。

再次是城市管理问题。主要表现在城市管理、社会治安、市容保洁难度加大，行政成本上升。最后是民生保障问题。表现在教育、医疗、就业、养老、救济等因为人口在短时间的急速聚集，成为社会发展的严重短板。这些问题若分散在多个小城镇，化整为零可能不是问题，但一旦在大城市集中出现，就会成为大问题。

《城市与环境研究》编辑部：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，提出了一系列新理念、新思想、新战略，形成了习近平生态文明思想，为新时代推进生态文明建设提供了重要遵循。请您谈谈践行习近平生态文明思想对推进以人为核心的新型城镇化的重要意义。

陈存根：急骤加速的城镇化给国土资源开发利用和国土环境治理保护带来巨大压力，直接影响自然物质资源环境和人文景观资源环境，特别是盲目追求规模经济效益，采用以消耗能源、资源和污染环境为代价的发展方式，带来了一系列非常严重的资源环境和城市社会问题，所以必须转变传统城市化模式，推进以人为核心的新型城镇化，其特征就是城乡统筹一体、产城互动宜居、和谐持续发展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央审时度势，明确提出了“绿水青山就是金山银山”的理念，强调必须“尊重自然、顺应自然、爱护自然”，并把“绿色发展、循环发展、低碳发展”作为推进经济建设和社会发展的基本途径，为我们科学开发国土资源，推进以人为核心的新型城镇化提供了根本遵循。

推进以人为核心的新型城镇化必须坚持人与自然和谐相处。城市是人类开发国土资源形成的生态系统，人与自然是生命共同体，要实现城镇高质量、可持续发展，就一定要尊重自然、顺应自然、保护自然。我国虽然地大物博，但各地自然条件优劣不同，地理特点差异显著，国土资源因地域不同而具有不同的先天脆弱性和不可再生性。城市人口规模庞大，产业活动频繁，资源和生存空间相对紧张，而我国淡水、耕地、森林、草地资源和重要矿产资源的人均占有量均不到世界人均水平的一半，进一步加剧了紧张程度。所以要珍惜自然对人类的恩施，绝不可恣意妄为、肆意攫取，而要倡导绿色低碳简约的生活方式，保障城镇化与自然的和谐、城镇社会人与人的和谐。

推进以人为核心的新型城镇化必须保持良好的生态环境。科学开发国土资源，推进以人为核心的新型城镇化，目的就是实现人民对干净饮水、清洁空气、安全食品、宜居环境的迫切需求。“环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。”所以城镇化要统筹考虑气候变化、水资源供给、对水气土的影响、能源矿产资源压力，以及森林、草地、湿地等生态资源问题，着力解决城市雾霾频发、热岛效应严重、水污染、空气污染、噪声污染、光污染、重金属污染，以及交通拥堵、垃圾围城等环境问题。

推进以人为核心的新型城镇化必须保护绿水青山，坚持绿色发展、循环发展、低碳发展，成就金山银山。习近平总书记多次强调：“绿水青山就是金山银山”。绿水青山代表自然生态环境和生态效益，金山银山代表社会经济价值和经济效益。推进以人为核心的新型城镇化，必须既要发展经济产业，更要保护国土资源环境，还要注重社会效益，保护人文景观资源和历史文化遗产，实现人与自然和谐，促进产业经济发展、生态环境保护和社会文明进步相互协调、相互促进、相互融合，从而实现城镇化可持续发展。

推进以人为核心的新型城镇化必须统筹山水林田湖草保护治理。国土资源是由山水林田湖草组成的，是一个有机的大自然生态系统。城镇化必然会对这个大系统产生重大影响。比如对自然地理环境的影响：引起地形变化、气候变化、水文变化、生态环境变化，频繁的工商业活动、紧张的城市生活、拥堵的道路交通等因素，使城市成为脆弱的生态系统。再如对人文景观环境的影响：农村变成了城市，农业用地变成了建设用地，田园风光变成了高楼大厦；就业方式由一产变成了二、三产，人们的生产生活方

式、文化生活需求等因素的变化,以及社会民生保障、社会安全治理以及老龄化等诸多问题,都会严重影响并重塑人文景观环境。所以要科学制定国土空间规划,合理安排土地利用和建设活动,要改变“摊大饼”式的发展模式,从追求规模扩张向集约开发、追求质量转变,要对开发建设规划、产业布局调整、业态创新发展、项目落地实施进行充分、科学、严格的评估论证,不仅要评估经济效益,更重要的是评估生态效益和社会效益,要计算生态环境成本和人文景观成本。一定要通过科学经营山水林田湖草这个有机的生命共同体,实现国土资源开发高效率、可持续,城镇化发展高质量、可持续。

推进以人为核心的新型城镇化必须强化红线的法律制度刚性约束。长期以来有些地方为加快发展经济,一味追求GDP,很少考虑经济发展对生态环境和人文景观的影响,盲目扩张城镇规模,出现先污染、后治理甚至不治理的现象,导致经济社会发展出现一系列严重问题。习近平总书记指出“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”。推进以人为核心的新型城镇化,必须认真落实新发展理念,构建新发展格局,扎实推进城镇产业发展全面绿色转型,切实把城市发展强度控制在资源环境的承载力范围内,坚决遏制以牺牲生态环境为代价的扩张性无序发展,按照源头严防、过程严管、后果严惩的要求,建立行之有效的约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律体系,健全产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统有机完整的生态文明和社会文明制度体系,为确保以人为核心的新型城镇化可持续发展提供法律制度保障。

《城市与环境研究》编辑部:“十四五”规划纲要明确提出“发展县域经济”“推进以县城为重要载体的城镇化建设”,请您谈谈发展县域经济对推进以人为核心的新型城镇化的重要作用及其着力点。

陈存根:推进以人为核心的新型城镇化,必须优化国土资源开发,着力发展县域经济,不断完善和增强县域城市功能,彻底解决我国经济社会发展不平衡、不协调问题。

工业化带动了经济大发展,经济大发展催生并加速了城镇化,而城镇化又大大繁荣了经济发展。与此同时,快速推进的城镇化也造成了东西差距、南北差距和城乡差距,特别是大城市和城市群的出现,对生产要素,尤其是资本、人才、产业的虹吸作用,使得欠发达地区发展更加困难。为了解决这些问题,“十三五”以来党中央实施了脱贫攻坚等一系列重大举措。但要彻底解决不平衡、不可持续问题,最终还有赖于区域协调发展。大城市、中心城市和城市群所在的地域范围毕竟只占我国广袤国土的很小部分,我国目前城市常住人口规模约为8.5亿人,有城市户口的仅5.8亿人左右,很难想象我们把腹地农村应城市化的人口都转移到城市群所在的核心地区,因为这是根本不可能的,并且还会引发严重的生态灾难和众多根本无法解决的社会问题。

党的十九届五中全会明确提出“要构建国土空间开发保护新格局,推动区域协调发展,推进以人为核心的新型城镇化”“强化以工补农,以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快农业农村现代化”。当前,我国经济社会进入了新的历史发展时期。经过40多年的高速发展,我国综合国力显著增强,

经济建设正在形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新格局。我国经济社会发展不平衡、不协调，核心是城市经济和县域经济的不协调、不平衡，城市和农村的不协调、不平衡。现在，如期打赢了脱贫攻坚战，全面建成小康社会，实现了第一个百年奋斗目标，解决这个问题，逐步缩小地区间、城乡间的差距，让全国人民走上共同富裕的道路，条件具备、时机成熟。应当紧紧抓住这一难得的历史机遇，优化国土空间开发格局，大力发展县域经济，不断推进以人为核心的新型城镇化。

要始终坚持和全面加强党对新型城镇化的领导。推进以人为核心的新型城镇化，是经济社会发展理念、战略、方式重大转变的过程，有大量难题需要破解。在这个历史进程中，中国共产党就是指南针、主心骨、压舱石。推进以人为核心的新型城镇化，国家层面要制定整体发展战略，做好顶层设计，加强统筹协调，完善政策配套，改革体制机制，分步实施推进。

要坚持创新驱动在推进以人为核心的新型城镇化中的核心地位，实行城乡统筹发展，以国内市场需求为导向，以供给侧结构性改革为主线，充分发挥县域的自然生态和资源禀赋、历史文化和地域特色优势，大力发展实体经济、现代新型经济和文旅经济。处理好政府和市场的关系，发挥中国特色社会主义制度优势，鼓励引导大城市、中心城市和城市群核心区域的生产要素，主要是资本、人才、技术、产业、信息等向县域城镇转移，特别是劳动密集型企业优先转移，以产业分布的均衡带动经济社会发展的均衡。更加注重经济发展的质量，处理好实体经济和虚拟经济的关系，引导金融业向实避虚，防止各种产业泡沫。要有成本意识，认真评估产业项目对自然资源环境和人文景观环境的影响，促进经济发展、生态改善、社会文明。要注意形成产业链条，注重产品互补，发展特色产业，增强差异性，防止同质化。以产业发展带动县域城镇化，以产业需求而不是土地换户口，有序转移农民进城务工，并给予进城务工农民完全城市身份，享受市民全部待遇，从而使其在城里安居乐业。在城市建设中，更加注重保护自然资源环境和人文景观环境，处理好引进现代先进理念、注入时代元素、应用新材料技术和保护历史风貌、自然景观、民族风格和地域文化特色的关系，保护好历史文化、民族风格和地域特色。深化农村土地制度改革，进城农民的土地有序流转让给留在农村的农民，通过复垦进城农民的宅基地实现耕地的占补平衡。农业生产实行适度规模经营，加强技能培训，建设从业稳定的职业农民队伍，推进农业生产规模化、专业化、特色化、品牌化，做大、做强、做优种植业、养殖业和农产品加工业，实现农业兴旺、农村繁荣、农民富裕。

要坚持科学规划、科学论证、科学实施。按照以人为核心的新型城镇化要求，实行城乡融合统筹发展，科学做好国土空间开发规划，切实解决好城镇建设千年基业和领导班子有限任期的关系，执行统一规划和局部调整的关系，新官履职和处理旧账的关系，保证土地开发经济效益和扩大绿色植被、保护生物多样性、促进城市可持续发展的关系，一届接着一届干，一张蓝图绘到底，确保以人为核心的新型城镇化高质、健康、持续发展。

《城市与环境研究》编辑部：谢谢您！

责任编辑：庄立