

农业转移人口造就城镇化大机遇

——来自山东省郓城县推进新型城镇化综合试点的典型经验(上篇)

□ 本报记者 赵庆国 李宏伟 赵 薇

“梁山一百单八将，七十二名在郓城”。地处山东省西南部的郓城县历史悠久、人杰地灵，既是梁山好汉宋江、晁盖的家乡，也是驰名全国的农业大县。郓城土地平坦，物产富饶，全县129万人民民风朴实、勤劳勇敢，在各自不同的领域创造了很多项优异成绩。

巨大的人口基数，富饶的农业基础，改革开放带来的财富积累，为郓城县推进城乡一体发展、加快新型城镇化积蓄着一个巨大的发展动能。他们等待的是一个机遇——这个机遇，随着国家新型城镇化综合试点方案一起到来了！

2014年底，郓城被确定为国家新型城镇化综合试点县。按照试点方案，郓城将从构建多元可持续的投融资机制入手，建立合理的农业转移人口市民化成本分担机制，推进低碳生态城市建设，形成“人、地、钱”良性循环的县城城镇化发展模式，为欠发达地区实现县城城镇化崛起探索经验模式。

“近几年，我们县新型城镇化建设突飞猛进，城市面貌日新月异，老城区改造、新城区建设、道路扩宽、水域治理、园林绿化等都实现了有目共睹的大改观、大跨越、大提升。家乡越变越美，不仅提升了乡亲们幸福感和获得感，还吸引了一大批常年外出务工人员的回归。”国庆节刚过，从老家郓城外出的张相辉向记者高高兴兴地介绍家乡的变化。

数据显示，2017年末郓城县常住人口、户籍人口城镇化率分别达到50%、39%，比试点之前的2014年末提高6.6个和17个百分点，分别高于同期全国增幅2.4个、11.3个百分点。

国家新型城镇化综合试点为郓城加快发展打开了一扇大门，他们乘势而上，又先后被确定为国家深化县城基础设施投融资体制机制改革试点县、国家支持农民工等人员返乡创业试点县。几年来，郓城突出规划引领，科学谋划城市“坐标”，着力打基础、拉框架、破难题、补短板，扎实做好“人、地、钱”文章，积极探索出了一条具有郓城特色的新型城镇化发展之路，也为欠发达地区加快实现县城城镇化提供了有益探索。

引得来：“落户无门槛，迁入无障碍”

郓城县委书记刘文林告诉记者，新型城镇化的核心是“人的城镇化”，必须实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等由乡到城的重要转变。

郓城县是一个典型的农业人口大县，城镇化起步较晚，开展试点之初，城区常住人口仅有19万人。为吸引农民工进城，郓城坚持多措并举、综合施策，统筹推进土地、财政、教育、就业、医疗、养老、住房保障等领域配套改革，加快完善相关配套政策，2017年底城区常住人口达到32万人，为城市发展增添了人气活力。

为了让转移人口“走得”，郓城县切实完善托管服务模式。以深入推进省供销社综合改革试点为契机，按

照“农民外出务工、供销社为农民打工”的改革思路，加快推进土地流转，不断完善“保姆式”“菜单式”托管服务模式，带动了农民增收，将农民从土地上解放出来，让农民不仅有了钱，而且有了“闲”，促进了农民带权带钱进城。

为了让转移人口“进得来”，郓城县全面放开落户限制。制定出台《关于改进户籍管理制度推进城镇化进程的实施意见》，实现具备落户条件的外来人口“落户无门槛，迁入无障碍”。

为了让转移人口“愿进来”，郓城县注重规划引领，突出特色塑造，避免千城一面、万镇一貌。坚持以中心城区为龙头、特色小镇为支撑、新型农村社区为延伸，推动内涵发展、整体提升，不断拓展城镇发展的空间和容量。坚持以“五城同创”(国家生态园林城、国家历史文化名城、省级卫生城、省级森林城、省级食品安全先进县)为引领，按照“加快改造老城区、全面推进南部新区，完善提升东部城区、带动开发西部商贸区”的思路，做大做强中心城区，强化基础设施建设，规划建设15平方公里南部新城初具规模，拉开了60平方公里的城市框架，为城市发展拓展了空间；实施棚改三年行动计划，完成棚改3.2万户、480万平方米，新增房地产开发面积242万平方米，竣工221万平方米。加快智慧城市、海绵城市建设，全面提升城市管理水平。同时，抓好精品小城镇和农村新型社区建设，大幅提升承载功能和产业支撑能力。

留得住：产业支撑让转移人口“有活干”

“产业支撑是新型城镇化的前提条件，产业发展是新型城镇化的不竭动力，产业聚集是新型城镇化的根本要求。无产业的新型城镇化只能是无本之木、无源之水。”刘文林指出，新型城镇化并不单在“城”，“城”是表象、是载体，它应是一个内外驱动、上下对应的综合体，它聚集着新型城镇化、新型工业化、农业现代化等发展要素，共同推动一个地区经济社会的全面发展。

如今，郓城县积极发展主导产业，形成了“全民参与创业、产业聚集发展、板块经济多点支撑”的良好局面。装备制造、文化旅游、能源化工、农副产品加工、现代包装、生物医药等产业链条日趋完善，竞争能力明显增强，发展成为具有特色的产业集群。郓城县被授予中国棉纺织名城、中国日用搪瓷产品生产基地、中国酒类包装之都、山东省十大特色产业集群、山东省板材加工示范县等荣誉称号，成为全国重要的木材加工产品集散地、山东省酒类包装生产基地、山东省第二大纺织生产基地。

为了让转移人口“有活干”，郓城县积极实施产业带动。出台了60强龙头企业培植、电商发展、全域旅游、生态农产品品牌培育等八个方面实施意见。重点实施“三六九”产业提升工程，着力培育全域旅游、电子商务、返乡创业三项新动能，高标准规划建设酒类包装、木制品、纺织品等六大“区中园”和众多创业发展平台，为进城农

民创业就业提供产业支撑，引导农民向非农产业转移，通过经济板块整体提升促进农民转换角色，实现了就近市民化。

加快推进全域旅游。借力全省全域旅游示范区试点，大力发展绿色旅游经济新业态，擦亮“水浒故里”旅游品牌，水浒好汉城三期、夏公馆、水浒旅游集散中心等一批文旅项目相继竣工或加快建设，水浒好汉城被评为国家AAAA级旅游景区，张营镇入选国家第二批特色小镇，水浒旅游特色小镇入选省级特色小镇，陆港韵梦小镇列入山东省服务业特色试点小镇名单，鲁西南战役纪念馆纳入全国红色旅游经典景区。

数据显示，近3年来，郓城县新增返乡人员注册私营企业1.3万余家、个体工商户2万余家，新增返乡创业就业人员12.2万人，实现了由“打工经济”向“创业经济”的转变。

郓城县人社局有关负责人介绍说，2016年2月，郓城县被国家发改委等十部委确定为国家首批返乡创业示范县。自承担返乡创业试点工作以来，郓城县着力建机制、筑平台、优环境、创氛围，积极探索具有当地特色的全民创业新路子。

围绕全国农民工等人员返乡创业试点，大力发展“归雁经济”，出台了促进全民创业20条具体办法和支持返乡创业7项政策；组织开展“第一书记喊你回家”系列活动，设立返乡创业服务站18个，郓城被评为山东省创业型城市。大力开展农民工就业创业培训，每年培训1.2万人次以上，进一步提升了农业转移人口就业创业能力。同时，围绕“放管服”改革，强化刀刃向内，自我改革，积极探索“只跑一趟”“一趟不跑”服务模式，开展“容缺审批”、网上审批、全程免费代办一系列改革创新，打造了高效的政务服务环境和一流的营商环境。

住得好：优化公共服务，做好民生工程

以纪念解放战争时期鲁西南战役为主题的大型活动场所——胜利广场，不仅是一所人民群众的休闲健身场所，还是一处宣传爱国主义的教育园地。它与跃进河相邻，广场中心是以刘邓大军南下鲁西南战役为主题创作的大型组雕群。晚上在这里，每个人都以自己最喜欢的方式享受着，散步、跳舞、听剧、练武……这完全是安逸且幸福的小城该有的模样。

推进新型城镇化，首先得保证基础设施到位，具备城市功能，而且配套设施环境要比其原居住地好，更有吸引力，生活更有幸福感。为了让转移人口“生活好”，郓城不断优化公共服务，扎实做好教育、医疗、养老等10个方面的民生工程。

围绕“教育郓城”，实施了教育质量提升三年行动计划，新建、扩建城区学校17处，新增教学班678个，提前一年解决了城区中小学大班额问题，顺利通过国家义务教育均衡发展检查验收；同时，大力发展现代职业教育，新职业中专即将建成，将为全县产业



碧水蓝天

发展和创业创新提供源源不断的人才保障和智力支撑。

围绕“健康郓城”，实施了县乡村医疗三年提升工程，新妇保计生服务中心、新县医院、新扩建中医院等项目正在加快建设；标准化改造乡镇卫生院21处，新增床位2000多张，全面提升了乡村医疗服务水平，让群众医疗更有保障。

围绕“养老郓城”，实施了养老服务三年提升工程，新建扩建养老机构16处，新增养老床位4500张；建成社区日间照料中心和农村幸福院216处，初步建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，老年人的生活更加幸福美满。

郓城县民政局有关负责人介绍说，该县老年人入住养老机构没有农民、市民之分，只要符合社会养老机构的人住条件且能支付相应费用，都可入住社会养老机构。特困人员根据户籍迁移，有权选择在原户籍所在地或现户籍所在地敬老院入住。

围绕“活力郓城”，持续加大城市公共服务设施建设力度，新图书馆、新文化馆、新体育馆和新体育场相继建成投用，市民的精神文化生活更加丰富多彩、充满活力。

围绕“共享郓城”，将进城人口纳入城镇社区养老服务、社会救助和社会保障范围，同等享受市民待遇，实现了学有所教、病有所医、住有所居、老有所养，极大提高了市民满意度，增强了农业人口的进城愿望。

好得久：坚持绿色发展主旋律

如今，一幅描绘生态文明的“郓城画卷”正在徐徐展开：在菏泽市率先建设城市林荫步道30公里，形成了“300米见绿、500米见园”市民健身圈；城市三季有花、四季常绿，层次分明、色彩斑斓，让“人在花中走，车在林下行”成为现实；先后开工建设了宋金河、跃进河、北沙河生态治理工程和南湖公园，把穿越城市的三条河流建成了三条绿色发展轴，打造了“水上郓城”优美景观……

近年来，郓城在经济发展的同时，不忘绿色发展的主旋律。郓城县认真贯彻“绿水青山就是金山银山”的发展理念，把生态文明建设贯穿于城市规划建设的各个领域和环节，像保护眼睛一样保护生态环境。

新型城镇化建设中，郓城县着重

突出中心城区的龙头带动作用，不断完善配套基础设施，以更高起点规划城市，将“生活更舒适”融入城市规划的血脉里，以更大力度有序推进大片区组团开发。同时，郓城县还下大力气做足“水绿花文”四篇文章，让城市更加富有灵气、生机和活力，鼓励乡镇发挥优势，全力打造独具魅力小城镇，注重文化传承，延续“乡村记忆”，把城镇和村庄建设得更加美丽、更加富有特色。

一是做精做美“水绿花文”四篇文章。做足“水”的文章，让城市更有灵气。扎实开展城区水系生态治理工程，累计投资21.2亿元，先后开工建设了宋金河、跃进河、北沙河生态治理工程和南湖公园，把穿越城市的三条河流建成了三条绿色发展轴，打造了“水上郓城”优美景观。

做足“绿”的文章，让城市更有生机。坚持以创建省级园林城市为目标，以提升绿化总量为重点，开展“绿满郓城”专项行动，采取领导抓绿、规划建绿、街头植绿、广场增绿、拆墙透绿、全民护绿等各种行之有效的措施，高标准建设了27条绿荫大道和3个城市出入口景观绿化工程，新建城市公园16个，新栽植行道树15万棵，新增绿地420万平方米，建成区绿化覆盖率、绿地率分别达到38%和33%；在菏泽市率先建设城市林荫步道30公里，形成了“300米见绿、500米见园”市民健身圈和“5分钟”出行生活圈。顺利通过省级园林县城验收。

做足“花”的文章，让城市更有活力。在城市绿化中增植海棠、木槿、月季、玉兰等花灌木100余万株，让城市三季有花、四季常绿，层次分明、色彩斑斓，更加年轻、富有活力，让“人在花中走，车在林下行”成为现实。

做足“文”的文章，让城市更有魅力。文化是一个城市生命和灵魂，赋予城市独特的文化基因和无穷魅力。

郓城是水浒故事的发祥地，素有“梁山一百单八将，七十二名在郓城”之说。水浒文化旅游资源丰富，被评为山东省首批旅游强县，荣膺“中国好汉之乡”称号。郓城优秀的传统文化和民间艺术源远流长，是闻名全国的“戏曲之乡”“武术之乡”“书画之乡”“古筝之乡”。在城市建设中，充分挖掘郓城深厚的历史文化、水浒文化和红色文化资源，在城区道路命名和主题公园、广场建设上赋予更多文化内涵，坚持一个广场一个文化主题，把每个广场、

每片绿地都做成文化广场、文化绿地，彰显浓厚的文化魅力。

比如，以纪念1947年刘邓大军强渡黄河首战郓城攻坚战告捷为主题建设了胜利公园；以“丝弦圣手”王殿玉为主题建设了戏曲广场；以国家计划经济时代和明清民国时期鲜明的历史特征为主题，挖掘开发了魁星巷、北门街两条历史文化街区，让历史记忆唤起市民对城市的文化认同，让文化引领城市发展，让城市发展承载文化积淀。

二是大力发展低碳经济。一方面，郓城县以新能源、新智慧节能技术、新产业为核心，推进资源全面节约和循环利用。大唐郓城2×100万千瓦级超超临界二次再热项目列为国家电力示范项目，总投资90亿元，是全县近几年投资最大的项目；山东瑞泉2×30兆瓦生物质发电项目、圣元环保1×20兆瓦垃圾发电项目、北京宣力50兆瓦沿黄风电场项目、协鑫新能源40兆瓦农光互补发电项目、锐鸣绿茵30兆瓦农光互补发电项目已投用或正在建设。另一方面，加大环保整治力度，积极淘汰落后产能，取缔“小散乱污”企业731家，淘汰燃煤小锅炉846台，完成率均为100%。同时，严把项目环评关，对不符合环保要求的坚决说不，从根本上杜绝“先污染后治理”。

三是积极倡导绿色出行。郓城县将生态文明建设理念融入生活中，组织开展“倡导绿色出行、共建生态文明”系列行动，让“低碳、绿色、环保”成为市民的一种习惯、一种自觉。优先发展公交，投资8000多万元新上新能源城市公交车308辆；在菏泽市率先投放公共自行车1100辆，并科学设置站点，最大程度便捷群众出行；同时，大力发展轨道交通，招引的北京中辆新能源有轨电车T1线正在加快规划建设进度，成为在山东省率先建设有轨电车的县级城市。

2016年7月13日，郓城县人民政府与世界未来委员会签署了《关于共同推进东溪湿地建设与城市绿色发展项目的合作备忘录》；2017年8月，“全国绿色未来城市研讨会”在郓城成功召开，推动郓城新型城镇化迈入国际合作平台。通过连续几年的不懈努力，郓城城乡面貌发生了巨大变化，生态文明建设取得丰硕成果，呈现出城区景区园区相得益彰、爱绿植绿护绿深入人心的生动局面。

(本文配图由郓城县新型城镇化建设办公室提供)



围绕“容缺审批”试点，郓城县高标准规划建设政务服务中心



为打造“城市绿肺”，郓城县实施郓州大道等道路绿化工程



郓城县着力培育电子商务新动能，电商产业园新入驻企业达300余家