

更好发挥新型城镇化对 中国式现代化的支撑作用

周毅仁 李 智

[摘要] 城镇化是现代化的必由之路，以人为本的新型城镇化是中国式现代化建设的强大推动力量。当前，我国城镇化已迈入快速发展的中后期，将呈现城镇化速度放缓、效应累加释放、空间高效集聚、城市体系分化、城市品质提升等“五期叠加”典型特征。同时，我国城镇化亟待解决近3亿农民工市民化、近1.5亿新增城镇人口空间分布、城市发展动能接续培育、超大特大城市面临多重风险等重大战略问题。未来一段时期，需要聚焦重点，积极稳妥推进以人为本的新型城镇化：以推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖为重点，提高农业转移人口市民化质量；以城市群、都市圈为依托，构建大中小城市协调发展格局；以提升城市规划、建设、治理水平为重点，打造宜居、韧性、智慧城市；以畅通城乡要素流动为重点，深入推进城乡融合发展。

[关键词] 中国式现代化；新型城镇化；市民化；空间布局；城市治理

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 04-0004-11

城镇化是伴随工业化发展、非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程而发展的，是国家现代化的重要标志。习近平总书记曾深刻指出：“城镇化目标正确、方向对头，走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经

济和生态环境也将从中受益。”^①改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。实践证明，以人为本的新型城镇化是中国式现代化建设的强大推动力量。

^①中央城镇化工作会议在北京举行，《人民日报》2013年12月15日第1版。

[作者简介] 周毅仁，国家发展改革委国土开发与地区经济研究所所长、正高级经济师；李智，国家发展改革委国土开发与地区经济研究所副研究员。

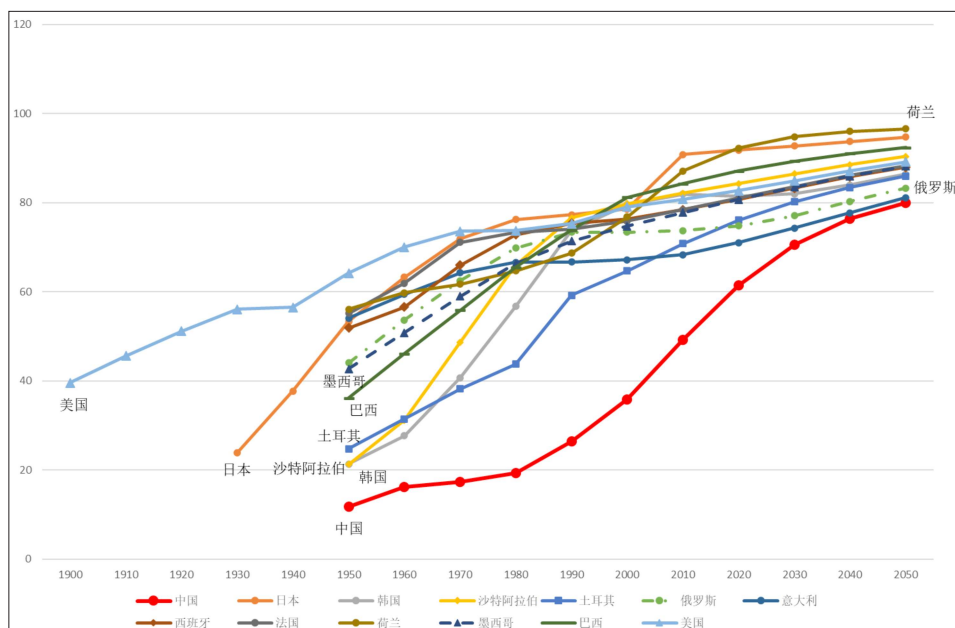


图1 典型国家城镇化进程（城镇化率，%）

数据来源：联合国《世界人口展望报告》（2022年）

一、准确认识新型城镇化对中国式现代化的支撑作用

城镇化是现代化的必由之路，推进以人为本的新型城镇化是中国式现代化建设的重要内容 and 必然选择。

（一）高水平高质量的城镇化是各国现代化的共同特征，是现代化的必由之路

自工业革命以来的全球各国经济社会发展史表明，凡是成功实现现代化的经济体，均经历了大规模的城镇化并保持在较高水平。当前，高收入国家城镇化平均水平达到80%左右，主要发达国家均已进入城镇化稳定期并保持在较高水平（见图1）。城镇化是我国现代化建设的历史任务，是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对推进

社会主义现代化建设具有重大现实意义和深远历史意义。党的十八大以来，我国城镇化水平和质量明显提升，城镇化率由2012年的53.1%提高到2023年的66.16%，接近中等偏上收入国家平均水平，^[1]为更好满足人民群众美好生活需要、推动高质量发展、优化国土空间开发保护格局、带动农业农村现代化提供了有力支撑。

（二）新型城镇化促进数亿农村富余劳动力向城镇转移，让现代城市文明惠及更多的人，有力支撑我国人口规模巨大的现代化

现代化的本质是人的现代化。在我们这样一个拥有14亿多人口的发展中大国实现现代化，在人类发展史上没有先例。解决好人的问题也是新型城镇化的关键。以人为本的新型城镇化能够合理引导人口流动，不断提高人口整体素质，促进人的全面发展，使更多人口共享现代化成果。大量农业劳动力向劳动生产率更

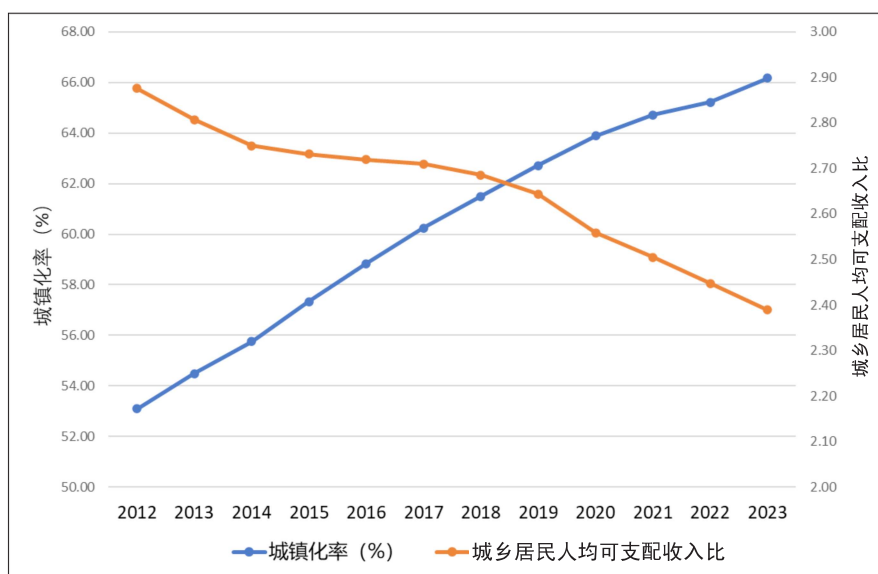


图2 我国城镇化水平与城乡居民人均可支配收入比变化

数据来源：国家统计局

高的非农产业部门转移，可以提高全社会劳动生产率。同时，人口在城镇空间的集聚可以加快知识的传播与扩散，并由此产生知识外溢和人力资本累积效应。党的十八大以来，农业转移人口市民化成效显著，已有1.4亿农业转移人口落户城镇，劳动力平均受教育年限达到11年，新增劳动力更是达到14年，劳动力总量在保持较大规模的同时，整体素质不断提高，推动我国加快从人力资源大国转向人力资本大国。

（三）新型城镇化立足于城乡融合发展，在城镇化过程中缩小城乡差距，有力支撑我国全体人民共同富裕的现代化

促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。我国农村人均占有耕地面积仅为3.5亩，人多地少的基本国情决定了促进农民农村共同富裕必须走以城带乡、以工补农的路径。城乡融合发展是新型城镇化的内在要求，可以通过引导农村富余劳动力向城市转移提升工资性收入，引入城市现代技术、管理、人才等先

进要素提升农业生产水平和农民经营性收入，建立城乡统一的土地市场增加财产性收入，进而扩大中等收入群体规模，缩小城乡居民收入差距（见图2）。党的十八大以来，城乡居民人均可支配收入比从2012年的2.88:1缩小至2023年的2.39:1^①，农民工收入已超过全国居民中间偏上收入水平，是未来我国中等收入群体的重要来源，城乡居民在公共服务和生活水平上的差距日益缩小，亿万农民不断朝着共同富裕目标扎实迈进。

（四）新型城镇化注重延续城市历史文脉，促进思想交流和知识传播，有力支撑我国物质文明和精神文明相协调的现代化

中国式现代化既要物质财富极大丰富，也要精神财富极大丰富、在思想文化上自信自强。新型城镇化不仅创造物质财富，也创造精神财富。一方面，大量生产要素和经济活动向城市

^①数据系笔者根据历年中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报计算得出。

集中，通过发挥规模和集聚经济效应，可以显著提高全社会劳动生产率，推动社会扩大再生产，极大促进物质财富的积累。另一方面，新型城镇化强调像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产，注重文明传承、文化延续，在城镇化过程中同步保护和弘扬中华优秀传统文化，增强家国情怀，让人们记得住历史、记得住乡愁。党的十八大以来，人文城市建设深入推进，妥善处理好城市改造开发和历史文化遗产保护利用的关系，在旧城改造中保护历史文化遗产、民族文化风格和传统风貌，在新城新区建设中融入传统文化元素，形成了各具特色的城市精神，把城市逐步建设成历史底蕴厚重、时代特色鲜明的人文魅力空间。

（五）新型城镇化把生态文明理念全面融入城镇化进程，以城镇“点”上的高质量发展带动区域“面”上的高水平保护，有力支撑我国人与自然和谐共生的现代化

尊重自然、顺应自然、保护自然、促进人与自然和谐共生，是中国式现代化的鲜明特点。我国陆地国土空间辽阔，但适宜开发的国土面积占比不高、生态脆弱区域面积广大。人多地少、生态环境脆弱、能源资源短缺的基本国情决定了大规模高强度的工业化城镇化开发只能在适宜开发的有限区域集中展开。新型城镇化强调坚持生态文明，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源。党的十八大以来，一方面，中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力不断增强，京津冀、长三角、珠三角等19个城市群承载了全国70%以上的人口、贡献超80%的GDP（见表1），城镇空间的集约高效开发利用，为农业和生态功能区腾挪了更多空间；^[2]另一方面，城市绿色低碳的生产生活方式和建设运营模式加快形成，生态绿地系统不断完善，

土地、能源利用效率不断提高，环境质量持续改善，逐渐成为人民群众高品质生活的空间。

（六）新型城镇化有效释放内需潜力，巩固提升我国超大规模市场独特优势，有力支撑我国走和平发展道路的现代化

坚持和平发展，在坚定维护世界和平与发展中谋求自身发展，又以自身发展更好维护世界和平与发展，推动构建人类命运共同体，是中国式现代化的突出特征。当前，世界百年未有之大变局加速演进，世界经济增长不平衡不确定性增大，复杂严峻的外部环境要求我们牢牢把握扩大内需这一战略基点。我国农村居民人均消费支出和人均公共设施投资仅分别为城镇居民的50%、20%，城镇化依然是我国经济发展和扩大内需最主要的潜力所在。^[3]新型城镇化推动农业转移人口在城镇落户定居，获得更好的就业和更高的收入，更好地享受城镇公共服务保障，从而使城镇消费群体不断扩大、消费结构不断升级、消费潜力不断释放；同时，也会带来城市基础设施、公共服务设施和住宅建设等巨大投资需求，不仅为保持我国经济长期健康发展提供持续的动力，而且世界经济也将从中受益。

二、客观把握城镇化快速发展中后期的典型规律特征

从全球城镇化先发典型国家发展历程看，在城镇化率达到60%后，城镇化速度、发展动力、空间形态和城市体系呈现新的趋势特征。我国城镇化发展正处于这一关键时期，自2019年城镇化率超过60%，就迈入城镇化快速发展中后期。城镇化规律表明，城镇化率达到60%后，将呈现城镇化速度放缓、效应累加释放、空间高效集聚、城市体系分化、城市品质提升等“五期叠加”典型特征。

表1 2020年19个城市群人口和经济总量及占全国比重^①

城市群	人口		地区生产总值	
	总量（万人）	占全国比重（%）	总量（亿元）	占全国比重（%）
长三角	16522	11.7	205106	20.2
长江中游	12619	8.9	92179	9.1
京津冀	11040	7.8	86521	8.5
成渝	10278	7.3	68230	6.7
山东半岛	10164	7.2	73737	7.3
珠三角	7823	5.5	89524	8.8
中原	7236	5.1	43229	4.3
粤闽浙沿海	5961	4.2	50296	5.0
北部湾	4399	3.1	21448	2.1
哈长	4252	3.0	21194	2.1
关中平原	4138	2.9	21797	2.2
辽中南	3064	2.2	21109	2.1
黔中	2922	2.1	13806	1.4
滇中	2338	1.7	15541	1.5
山西中部	1928	1.4	10648	1.1
兰西	1533	1.1	6430	0.6
呼包鄂榆	1195	0.8	13211	1.3
天山北坡	615	0.4	5611	0.6
宁夏沿黄	606	0.4	3568	0.4
合计	108632	76.9	863186	85.2

数据来源：第六次和第七次全国人口普查资料，Wind数据库

（一）城镇化速度进入放缓期，部分国家城镇化呈现持续放缓趋势

整体看，发达国家在城镇化率达到60%~65%和65%~70%区间时，城镇化率年均增幅分别较前一阶段下降0.05和0.19个百分点；高收入国家城镇化率年均增幅分别下降0.02和0.06个百分点。从部分城镇化先发国家看，城镇化率在60%~65%区间时，沙特阿拉伯和土耳其放缓趋势最为显著，城镇化率年

均增幅分别下降0.23和0.65个百分点，韩国、荷兰、墨西哥下降约0.1个百分点，日本、俄罗斯、意大利下降约0.05个百分点，巴西下降

①跨省城市群按照国家发布的城市群发展规划划定范围计算，其中成渝城市群按照重庆市和四川15个地级市口径计算，关中平原城市群、兰西城市群按照地级市单元口径计算；其他未公布规划的跨省城市群和省内城市群，根据各地相关规划和资料确定范围计算。

0.03 个百分点。美国和西班牙在城镇化率达到 65% 后,也开始呈现放缓趋势,城镇化率年均增幅分别下降 0.19 和 0.23 个百分点。^[4]

(二) 城镇化效应进入累加释放期,城市集聚经济的外溢效应不断显现

典型国家城镇化经验表明,进入城镇化中后期,产业结构面临加快转型,服务业增加值占 GDP 比重将加速提高。例如,在城镇化率达到 60% 之后,韩国、墨西哥的服务业增加值占比明显提速,年均分别增长 0.2 和 0.4 个百分点。同时,城镇化中后期,人口和经济活动加速向城镇聚集,城市集聚经济的外溢效应不断显现,社会劳动生产率显著提高,人均 GDP 出现跨越增长。按 2011 年国际美元可比价计算,城镇化率在 55%~60% 和 60%~65% 水平阶段,墨西哥人均 GDP 年均分别增长 341 美元和 471 美元,日本分别增长 196.2 美元和 438.8 美元;美国在城镇化率 50%~55% 和 55%~65% 水平阶段,人均 GDP 年均分别增长 141.1 美元和 393.4 美元;韩国在城镇化率 50%~60% 和 60%~70% 水平阶段,人均 GDP 年均分别增长 116.5 美元和 759.1 美元。^[5]

(三) 城镇化空间格局进入高效集聚期,整体呈现“大集中、小分散”的典型特征

一方面,人口加速向大都市圈等发展优势地区集聚。从高收入国家看,在城镇化率 60%~70% 和 70%~80% 时期,人口规模超过千万的大都市占城市总人口比重分别增长了 3.19 和 0.94 个百分点,而 50 万人口以下城市持续减少了 6.98 和 5.94 个百分点;从典型国家看,除德国和爱沙尼亚以外,大部分 OECD 国家的核心都市圈持续集聚全国人口。^[6]如,1973—2016 年,日本的东京、大阪、名古屋都市圈人口占比提升了 15 个百分点;1950—2015 年,美国百万人口以上都市圈的人口占比增长了 28 个百分点。^[7]另一方面,都市圈内部

呈现郊区化发展态势。2001—2011 年,美国、韩国、瑞士、西班牙、葡萄牙、意大利等多数 OECD 国家都市圈外围地区的人口增速显著快于中心城市,且规模越大的都市圈,郊区化趋势更为明显。

(四) 城镇体系进入持续分化期,部分中小规模城市面临较大发展瓶颈

首先,首位城市持续保持高速增长。在城镇化水平超过 60% 之后的一段时间内,美国、墨西哥、巴西、土耳其、俄罗斯、日本等国的首位城市人口仍然保持高速增长,且增速高于全国人口或全国城市人口平均增速。^[8]其次,中等规模城市面临较大发展瓶颈。中等规模城市集聚了全球 23.3 亿人口,贡献了全球 50.6% 的 GDP,预计在 2025 年将新增 1.43 亿人口,贡献全球 46.8% 的 GDP 增长。^[9]然而,中等规模城市与超大特大城市发展差距日益增大。以美国为例,虽然全美近 20% 的人口居住在中等规模城市,但近 10 年来,中等规模城市就业增长滞后于大城市 4 个百分点。^[10]最后,不同类型的收缩城市将长期存在。20 世纪后期,在郊区化、去工业化、全球化、局部金融危机和社会转型的交叠影响下,部分城市出现经济衰退、人口减少等现象。如,1990—2000 年,全球超过 1/4 的城市人口在减少;1960—2003 年,220 个欧洲大中城市中超过一半出现了不同程度的人口流失;1960—2010 年,美国五大湖“铁锈地带”主要城市人口收缩率超过 50%。^{[11][12]}

(五) 城市发展进入品质提升期,更加注重向宜居宜业宜游的多维城镇化发展目标转变

在经历了城镇化快速发展阶段的消耗性增长后,城镇化中后期面临多种长期积累矛盾和问题的集中爆发,如果在这个时期不能采取有效举措加以应对,巨大的锁定效应和沉没成本将显著增加后期的治理难度和成本。发展理念方面,1976 年,联合国召开首届人居大会,提

出“以可持续发展的方式提供住房、基础设施服务”，随后宜居城市、精明增长等城市发展理论相继提出。具体实践方面，发达经济体主要城市纷纷在新的规划和政策中落实可持续发展理念，纽约、伦敦、东京等城市在不同版本规划的编制和修订过程中，均明确提出要在应对气候变化方面引领全球。

三、深入分析我国新型城镇化亟待解决的重大战略问题

我国幅员辽阔，经济和人口规模巨大，呈现出大国城镇化的典型特征。党的十八大以来，以人为本的新型城镇化深入推进，城镇化水平和质量稳步提升，城镇发展格局逐步优化、城市经济实力显著提升、城市发展活力不断释放。面向2035年基本实现现代化的要求，未来一段时期，我国城镇化亟待解决一些突出的重大战略问题。

（一）近3亿农民工是否能融入城市，将影响我国经济社会发展

2022年，我国依然有2.9亿农民工。未来我国如此大规模的农民工如果还是长期徘徊在城乡之间，陷入“城里留不下、农村回不去”的困境，将对我国经济社会发展带来巨大的挑战。

一是由于新增农民工数量接近“零增长”，如果不推进农民工定居城镇带动农民工家属的城镇化，中国城镇化速率将从“十三五”时期的年均1.1个百分点快速下滑到0.5个百分点。

二是大规模农村人口长期只能流动不能定居式的转移，影响转移就业、城乡发展、社会和谐，造成极大的社会浪费和社会问题。

三是农民工长期难以融入城市。一方面，难以形成稳定的、不断增进经验和技术的产业工人队伍，影响制造业竞争力的提升；另一方

面，农民工生活缺乏稳定性，消费意愿不高，潜在的消费需求得不到充分释放。据预测，如果推进1亿农民工在城镇定居，可释放约新增2.9万亿元居民消费支出和4万亿元新增城镇固定资产投资。^[13]

（二）预计未来新增1.5亿城镇人口，亟待明确城镇化空间格局优化方向

预计到2035年，我国还将增加近1.5亿城镇人口，如何承载安放这些人，是未来城镇化战略需要回答的重大问题。^[14]

一是当前人口迁移呈现出城市规模等级越高，人口净迁入率越大的特点，与我国一直采取“控大倡小”的城市人口调控方针形成明显反差，亟需进行调整。

二是农民工回流趋势明显，县城呈现人口集聚态势，需要在城镇化布局上作出响应。

三是我国加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，人口流动态势将进一步调整。迫切需要把握好城镇化规律和人口流动大势，制定有力有效政策，加快推动城镇化空间布局优化调整。

（三）传统城镇化红利逐渐减弱，亟须培育城市接续发展动能

预计到2035年我国城镇劳动力供给规模将长期维持在7亿左右。这要求城镇持续发展动能，不断增强大规模新增城镇就业的吸纳能力。然而，随着发展进入新阶段，以往推动城市快速发展的劳动力、土地等要素红利和全球化外部环境等有利条件正在逐渐消退，城市转型升级和接续动能持续培育的压力显著增强。

一是低成本劳动力红利逐渐消退。过去20年，我国城镇单位就业人员平均实际工资增长了7倍多。同时，第七次全国人口普查结果显示，2010—2020年全国人口年平均增长率比2000—2010年下降了0.04个百分点，15—59岁

人口占比较 2010 年下降了 6.79 个百分点。随着人口达峰和老龄化速度加快,未来劳动人口的持续下降将进一步提升劳动力成本。^[15]

二是土地对经济的拉动效应逐渐弱化。全国城镇新增建成区面积自 2012 年起显著下降,城市快速扩张的时代已经过去。2010 年以来,国有建设用地供应的增加已无法有效拉动经济增长,产业用地对经济增长的边际效应和以地招商引资的效力也逐渐减弱。^[16]

三是国际经济大循环动能弱化导致部分沿海先发城市的发展模式面临挑战。目前,世界贸易和产业分工格局发生重大调整。近年来,西方主要国家民粹主义盛行、贸易保护主义抬头,同时,受新冠疫情影响,逆全球化趋势更加明显。错综复杂的国际环境变化,导致我国一些东部沿海城市面临转型压力,亟须在新发展格局中寻求转型突破。

四是城市发展动力转变要求城市亟待培育新动能、优化软环境。一方面,调研发现,年轻一代外来进城务工人员对传统劳动密集型制造业从业意愿不高,外卖、快递等新经济、新产业、新业态逐渐成为吸引新增城镇人口就业的主要行业。另一方面,随着推动城市快速发展的资源要素和人口红利等逐渐消退,科技创新、人力资本、营商环境、制度成本、人居环境等逐渐成为影响城市竞争力和吸引力的关键因素,一些“重建设、轻管理”“重经济、轻环境”的传统发展理念亟待改变。世界银行通过对全球 750 个主要城市分析发现,生活质量和成本、高品质公共服务供给水平、创新能力以及对人才的吸引力是发达城市(人均 GDP 高于 2 万美元)保持持续竞争力的关键因素。^[17]

(四) 超大特大城市面临各类叠加风险,安全韧性城市建设迫在眉睫

一是“灰犀牛”风险:基础设施老化叠加地方政府财力减弱。超大特大城市建设起步较

早,与其他城市相比,基础设施老化弱化问题更加突出。近年来,我国部分超大特大城市设施设备老化落后、监管缺失,燃气泄漏燃爆、供水管网泄漏、路面桥梁坍塌等事故造成了严重的人员生命和财产损失。与此同时,我国超大特大城市整体财政自给率下降,城市自身保障基础设施运营维护能力有限。^[18]

二是高负荷承载风险:人口流动性、集聚度不断增强导致局部基础设施“高风险、高负荷、高压”。超大特大城市人口呈现高集聚度、高流动性变化态势,对于城市关键基础设施的负荷和管运带来潜在风险和挑战。一方面,流动人口持续向超大特大城市聚集。第七次人口普查显示,深圳、上海、广州、成都、北京等 5 市流动人口合计占全国流动人口的 13.08%,绝大部分省会城市吸纳本省流动人口占比在 10% 到 25% 之间,武汉占比达 30%,长春、成都、西安、西宁占比则都在 40% 以上。^{[19][20][21]} 另一方面,城市内部局部地区人口高度密集导致部分基础设施脆弱性风险加大。如,超大特大城市建成区人口密度平均达到 1.2 万人/平方公里,一些核心城区超过每平方公里 2 万人,平均每个区的建成区覆盖城镇人口 93 万人,街道办平均覆盖人口 9.5 万人,既有人口超过 150 万的街道办事处,也有一批入住人口超过 3 万人,甚至达到二三十万的超大住宅小区。^[22]

三是新型攻击风险:网络等新型攻击频次加大、隐蔽性更强。一方面,随着 5G 移动通信及云计算、大数据、AI 等技术在各行业的广泛应用,大多数关键基础设施将构筑在软件之上,网络安全风险也将遍布在数字经济的众多应用场景之中。另一方面,针对我国经济发达地区重点领域关键基础设施的网络攻击频次大幅增加,隐蔽性更强。根据统计,网络入侵事件的平均潜伏时间高达 359 天,75% 潜伏周期

超过1周。^[23]

四是极端天气风险：气候变化对基础设施防灾标准提出更高要求。由气候变化引起的全球变暖、海平面上升、极端气候等问题，给绝大多数国家和城市的经济、社会、环境、安全等方面造成了诸多不利影响。近年来，我国极端天气频发，已造成了重大自然灾害。如，2021年我国共发生42次强降雨过程，面降水量659毫米，较常年偏多6%，东北地区西南部、华北大部、黄淮大部、西北地区东南部等地部分地区较常年偏多3成至1倍。^[24]受极端天气影响，形成重大自然灾害的风险日益加大。

四、对未来深入推进新型城镇化的若干思考

未来一段时期推进新型城镇化，需要紧紧围绕基本实现社会主义现代化的战略目标，更加突出“以人为本”，聚焦制约城镇化质量提升的主要矛盾和问题，统筹推进农业转移人口市民化、城镇空间格局优化、城市治理现代化、城乡融合发展等重点领域和关键环节改革创新，进一步激发城镇化对经济社会发展的推动力。

（一）更加突出新型城镇化“以人为本”的核心要义

城镇化是现代化的必由之路。为更好发挥新型城镇化对中国式现代化的支撑作用，新型城镇化必须遵循城镇化发展内在规律，适应经济社会发展形势新变化、服务社会主义现代化、满足人民日益增长的美好生活需要的战略要求。

一是必须遵循城镇化发展的自然规律、社会规律、生态规律和阶段性规律。二是必须适应经济社会发展形势新变化，既需要适应国际上新一轮科技革命、产业革命变化，也要适应

新发展格局的构建，更需要适应人口结构的重大变化。三是必须服务到2035年基本实现社会主义现代化的战略要求。为此，需要深入推进以人为本的新型城镇化，更好发挥城镇化对提高人口素质、提高资源配置效率、提高劳动生产率和增强创新活力的作用，发挥挖掘增长潜力、促进协调发展、提高发展质量的关键作用。四是必须满足人民日益增长的美好生活需要。城镇化应注重加快从单维的经济增长目标向以人民为中心的宜居宜业宜游的多维目标转变；把握人民城市的根本属性，把共建共治共享重要理念贯彻落实到城市发展全过程；把城市建设成人民群众高品质生活的空间，打造宜居韧性智慧城市。

（二）聚焦重点，积极稳妥推进以人为本的新型城镇化

1. 以推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖为重点，提高农业转移人口市民化质量。促进有能力在城镇稳定就业生活的农业转移人口实现市民化，是新型城镇化的首要任务。要坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进，着力提高农业转移人口市民化质量，使全体居民公平共享城镇化发展成果。一方面，要持续深化户籍制度改革。推动城区常住人口300万以下城市全面落实取消落户限制，促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。另一方面，要加快推动常住人口享有城镇基本公共服务。建立基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给的机制，增强农业转移人口获得感、归属感。

2. 以“抓两头、促中间”为重点，以城市群、都市圈为依托，构建大中小城市协调发展格局。当前，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。一方面，应顺应人口经济变动趋势，进一步提升发展优势地区综合承载能力。以“强圈构群”策略强健都市圈、

构筑城市群，建立健全多层次协调机制和成本共担、利益共享机制，统筹推进产业集群、创新平台、公共服务、生态环境等共建共享，更好发挥城市群、都市圈整体协同效应，促进各类要素合理流动和高效集聚。另一方面，要重点抓好超大特大城市和县城“一大一小”两头，带动其他城市增强功能品质和发展活力，形成大中小城市协调发展格局。推动超大特大城市转变发展方式，要统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，科学确定城市规模和开发强度，合理控制人口密度，有序疏解中心城区功能、设施以及过度集中的公共服务资源。推进以县城为重要载体的城镇化建设，要因地制宜，选择一批条件好的县城重点发展，更好发挥县城连接城市、服务乡村作用，夯实我国城镇体系底部基础。

3. 以提升城市规划、建设、治理水平为重点，打造宜居、智慧、韧性城市。城市是承载人口的重要空间、创新活动的主要策源地、经济发展的主要引擎。在城市发展过程中，要坚持人民城市人民建、人民城市为人民，加强城市规划、建设、治理的科学性、系统性和协调性，打造人民高质量就业和高品质生活的空间。一是塑造城市绿色人文宜居环境。提升城市生态系统质量和稳定性，加强生态修复和污染治理，采取低影响开发模式，

推进生产生活低碳化。增加普惠便捷公共服务供给，打造城市一刻钟便民生活圈。保护传承好城市文脉，塑造城市文化风貌“个性”，增强城市可识别性和文化特色。二是推进城市智慧化升级改造。充分运用新一代信息技术，整合共享公共数据资源，推行城市数据一网通用、城市运行一网统管、政务服务一网通办、公共服务一网通享。三是提升城市韧性。构建公共卫生防控救治体系，加大内涝治理力度，推进管网更新改造和地下管廊建设，增强防灾减灾能力。四是推动城市治理体系和治理能力现代化。树立全周期管理理念，聚焦空间治理、社会治理、行政管理、投融资等领域，坚持重心下移、资源下沉，推动城市治理科学化精细化智能化。

4. 以畅通城乡要素流动为重点，深入推进城乡融合发展。在我国基本实现现代化时，仍将有3亿左右的人口生活在农村。必须坚持“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”，加快健全城乡融合发展体制机制和政策体系，促进城乡要素自由流动和公共资源合理配置，推动公共服务和城镇基础设施向乡村延伸。特别是要破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒，逐步缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，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。

【参考文献】

- [1][9][10][17]李智.城镇化中后期城市发展策略研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2021:2-19.
- [2]欧阳慧,李智.我国城市群建设的成效、问题及对策研究[J].兰州大学学报(社会科学版),2023(3).
- [3]杨荫凯.推进以人为核心的新型城镇化[J].新型城镇化,2023(7).
- [4][5][6][7]李智.典型国家城镇化中后期的发展特征及启示[J].中国经贸导刊,2021(16).
- [8]丁成日,段霞,牛毅.世界巨型城市:增长、挑战和再认识[J].国际城市规划,2015(3).
- [11]吴康,孙东琪.城市收缩的研究进展与展望[J].经济地理,2017(11).
- [12]张京祥,冯灿芳,陈浩.城市收缩的国际研究与中国本土化探索[J].国际城市规划,2017(5).
- [13][14]欧阳慧,李智.适应未来发展需要的城镇化战略研究[J].宏观经济研究,2021(7).

- [15][16]李智.不同类型城市发展动能接续提升策略研究[J].中国经贸导刊(中),2021(10).
- [18][23][24]李智.超大特大城市风险防控研究——以城市关键基础设施为例[J].中国经贸导刊,2023(9).
- [19]陆杰华,林嘉琪.高流动性迁徙的区域性特征、主要挑战及其战略应对——基于“七普”数据的分析[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2021(6).
- [20]王桂新.中国人口流动与城镇化新动向的考察——基于第七次人口普查公布数据的初步解读[J].人口与经济,2021(5).
- [21]李智.梯次推进常住地提供基本公共服务制度[J].宏观经济管理,2023(11).
- [22]吴晓林.特大城市风险防控的“属地责任”与空间治理——基于空间脆弱性视角的分析[J].学海,2021(5).

责任编辑：刘翠霞

Studies on Giving Better Play to the Supporting Role of New Urbanization in Chinese Path to Modernization

Zhou Yiren & Li Zhi

[Abstract] Urbanization is the path we must take to realize modernization, and the people-oriented new urbanization is a strong driving force for Chinese-style modernization. At present, China's urbanization has entered the middle and later stages of rapid development, presenting typical characteristics of "Five Period Superimposed" such as slow urbanization speed, cumulative release of effects, efficient spatial agglomeration, differentiation of urban systems, and improvement of urban quality. At the same time, China's urbanization urgently needs to address major strategic issues such as the citizenization of nearly 300 million rural migrant workers, the spatial distribution of nearly 150 million new urban populations, the continuous cultivation of urban development momentum, and the multiple risks faced by mega cities. In the coming period, it is necessary to focus on key areas and actively and steadily promote the people-oriented new urbanization: focusing on promoting full coverage of urban basic public services for permanent residents to improve the quality of citizenization of agricultural transfer population; building a coordinated development pattern of large, medium, and small cities based on urban agglomerations and metropolitan areas; focusing on improving the level of urban planning, construction, and governance to create livable, resilient, and smart cities; focusing on facilitating the flow of urban and rural factors to deepen the integration of urban and rural development.

[Key Words] Chinese Path to Modernization; New Urbanization; Citizenization; Spatial Distribution; Urban Governance