进一步优化城镇化发展格局：态势、议题与路径

盛广耀

[摘　要] 新型城镇化正进入以战略深化推动发展格局优化的关键阶段。近些年来，我国城镇化发展格局在规模等级、空间结构、区域分布以及城乡关系等方面不断演进，并取得了显著进展，但仍面临诸多挑战。深化新型城镇化战略，需要聚焦空间优化、区域协调、城乡融合、市民化等核心议题，通过构建网络化空间发展格局、促进潜力地区高质量发展、深入推进城乡融合发展、加快农业转移人口市民化等路径，进一步优化城镇化发展格局。

[关键词] 新型城镇化；城镇化发展格局；城市网络；城乡融合；市民化
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453(2025)04-0014-10

自新型城镇化提出以来，城镇化发展路径实现历史性转向，从单纯追求规模扩张的“量”的积累，加速向注重质量提升、结构优化的“质”的跃升转变。十余年间，城镇化水平和质量实现了“双提升”。作为中国式现代化建设的必由之路，新型城镇化是推动区域协调发展的重要抓手，也是实现城乡融合的核心纽带。当前，我国城镇化呈现中后期发展阶段的特征，呈速度放缓、质量提升的趋势，同时一些深层次结构性矛盾仍待破解。在此背景下，需要继续深化新型城镇化战略，顺应城镇化的演进趋势和现实要求，进一步优化城镇化发展格局。

一、中国城镇化发展格局的演进态势

分析城镇化发展格局是理解城镇化发展动态、制定城市与区域发展政策的切入点。本文所指的城镇化发展格局是一个综合性概念，涵盖了城镇化进程中多个关键层面的结构特征、相互关系与动态变化。以下从城镇化发展的城市规模结构、空间发展格局、区域发展格局以及城乡格局等方面，分析城镇化发展格局的演进态势。

（一）城镇化发展的规模结构

1. 城镇化人口和建设规模快速增长，但城镇化增速逐渐放缓

截至2024年，我国常住人口城镇化率已达67.0%，城镇人口突破9.4亿人。与2012年末相比，常住人口城镇化率提高了13.9个百分点，城镇人口增加2.2亿人，增长30.7%。2012—2023年，全国城市建成区由4.56万平方公里增加到6.37万平方公里，增长了28.4%。从发展趋势看，城镇化

[基金项目] 中国社会科学院创新工程项目“十五五时期中国城镇化发展的重点难点问题研究”(2024STSCX02)。
[作者简介] 盛广耀，中国社会科学院大学应用经济学院教授，中国社会科学院生态文明研究所研究员。

规模仍将持续提升，但增速趋于降低。从“八五”时期到“十四五”时期，城镇化率的增长速度呈“倒U型”变化（如图1所示）。在“十二五”期间，城镇人口增长量（年均2465万人）和城镇化率增速（年均提高1.48个百分点）达到峰值，此后逐步放缓。“十四五”前4年城镇人口年均增加下降到1033万人，城镇化率增速下降为0.78个百分点。这种增速放缓的趋势与我国城镇化进入中后期发展阶段的转变密切相关。

图1 中国城镇化发展的增长情况

注：根据国家统计局官网数据整理，“十四五”时期仅为2021—2024年数据。

2.不同规模等级城市均持续扩张，人口向大城市集聚态势明显

在城镇化快速推进的过程中，我国不同规模等级的城市均呈现出扩张态势。按人口普查设市城市常住城镇人口衡量，全国城市规模增长迅速。2000年“五普”时，全国666个设市城市共有城镇常住人口3.45亿人，设市城市平均城镇人口规模为52万人；到2020年“七普”时，全国684个设市城市共有城镇常住人口6.72亿人，设市城市规模平均达到98万人。同时，高规模等级城市吸纳人口能力强，大城市扩张速度快。2000—2020年，城镇人口超过1000万人的城市由1个增加到8个，500万—1000万、100万—500万的城市分别由6个、53个增加到16个、118个（见表1）。人口规模越大的城市扩张速度越快，2020年全国超大、特大城市城镇人口规模分别达到1.3亿、1.1亿人，是2000年的9.6倍、2.5倍。

表1 按城镇人口规模划分的城市发展情况

单位：个、万人

规模等级	2000年		2010年		2020年	
	个数	平均规模	个数	平均规模	个数	平均规模
1000万以上	1	1346.0	4	1445.0	8	1622.3
500万–1000万	6	727.0	10	690.8	16	688.3
100万–500万	53	187.3	68	199.2	118	182.8
50万–100万	91	67.3	136	69.4	165	69.0
50万以下	515	24.7	436	27.2	377	27.3
全国合计	666	51.8	654	72.7	684	98.3

数据来源：第五、六、七次全国人口普查数据

（二）城镇化的空间发展格局

1.全国“两横三纵”城镇化战略格局已经形成

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出构建“两横三纵”城镇化战略格局，即以陆桥通道、沿长江通道为东西轴带，以沿海、京哈京广、包昆通道为南北轴带。依托这五条重大战略通道，在全国层面串联了包括19个城市群在内的主要城市化地区，构成了城镇化空间发展的宏观布局形态。经过多年的发展，以此为主骨架的城镇化空间格局已经成型，成为连接东西、沟通南北的重要发展轴带，促进了区域间经济联系和要素流动，推动了人口和产业的合理布局。按照学者统计，“两横三纵”轴带地区国内生产总值（GDP）总计超过100万亿元人民币，人口接近12亿人，在全国的占比分别接近90%

和84%，是我国经济和人口集聚的核心发展轴。[1]

2.城市群、都市圈作为城镇化核心载体的作用明显

自“十一五”规划将城市群作为“推进城镇化的主体形态”以来，城市群地区获得了长足的发展。城市群在全国城镇化空间发展格局中的主体地位十分突出，发展要素集聚作用明显。从人口和经济的集聚规模看，19个城市群地区按“七普”人口数据统计，城镇常住人口7.42亿人，占全国的82.5%；与“六普”人口数据相比，城市群地区城镇常住人口增加了1.9亿人，占同期全国城镇人口增加总数的84.5%；2023年国内生产总值（GDP）总计占全国的86.0%。而随着城市群的发展，其内部以中心城市为核心的都市圈，开始作为我国城镇化地区规划建设的主要空间形态。自2019年《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》发布以来，都市圈一体化进程加快，同城化战略已进入实际实施阶段。截至2025年3月，正式获批的国家级都市圈已有17个。都市圈的规划建设已成为我国优化城镇化空间格局的重要抓手之一。

（三）城镇化的区域发展格局

1.城镇化水平的地区发展差距逐渐趋于缩小

我国城镇化水平存在明显的区域差异，东中西部呈梯度降低。受益于国家区域发展战略的支持和工业化进程的推进，中西部地区城镇化速度加快。2000—2023年，中部、西部地区城镇化水平提高了32.41个、31.17个百分点，高于东部地区26.91个百分点的增长幅度。分阶段看，东部地区与中部地区的城镇化水平差距自2000年已开始不断缩小，由16.40个百分点，降低到2010年的16.16个百分点，再到2023年的10.89个百分点；与西部地区的发展差距先扩大后缩小，由2000年的16.90个百分点扩大到2010年的18.28个百分点，再缩小为2023年的12.65个百分点①。而东北地区城镇化增长速度始终低于东中西部地区。随着不同地区城镇化进程的阶段性变化，东部地区城镇化“速度放缓、质量提升”的阶段性特征更明显，而中西部地区仍可能维持一定的速度，预计未来地区间城镇化发展差距将进一步缩小。

2.地区间城镇人口的增长态势正在发生变化

从历次人口普查数据分析，东部地区是省际人口流入的主要区域，东部10省（市）均为人口净流入地区。东部地区省际流动人口的净流入规模持续扩大，从2000年“五普”时的1423万人，增加到2010年“六普”时的2134万人，2020年则达到2744万人。由于人口主要流入城市地区，这在很大程度上增加了东部地区常住城镇人口数量，全国城镇人口分布保持着向东部地区集中的状况。从城镇人口增长的贡献率来看，东部地区始终最大，但呈不断下降趋势。东部地区对全国城镇人口增长的贡献率由2000—2010年的47.4%，下降到2010—2023年的41.8%；同期，中、西部地区贡献率分别由25.6%、23.1%，提高到26.4%、30.6%。与此同时，中、西部地区城镇人口占全国总人口的比重持续增加②。预计未来地区间这种城镇化发展态势仍将持续。

（四）城镇化发展的城乡格局

1.城乡发展差距呈现持续缩小趋势

随着我国城镇化的推进和乡村振兴战略的实施，城乡发展不平衡的矛盾明显改善。在城乡居民生活水平方面，农村居民人均可支配收入和消费支出增速连续多年快于城镇居民，城乡居民收入和消费相对差距持续缩小，2010—2024年，全国城乡居民收入比由2.99下降到2.34，消费支出比由2.79下降到1.79。在基础设施建设方面，农村交通、水电、通信、垃圾处理等基础设施不断完善。截至2023年底，全国农村公路里程达到460万公

①以上数据根据历年《中国统计年鉴》计算。

②以上数据根据历次全国人口普查资料和《中国统计年鉴2024》计算。

里，具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路[①]；农村自来水普及率达到90%[②]。2024年农村电力网用户平均供电可靠率达到99.915%[③]；农村信息基础设施建设日益完善，已实现“县县通千兆、乡乡通5G”，现有行政村“村村通宽带”。在公共服务方面，农村教育、医疗、养老等公共服务水平显著提升。农村义务教育阶段学校办学条件明显改善，城乡义务教育一体化发展取得重要进展；新型农村合作医疗制度逐步完善，农村居民医疗保障水平不断提高。

2.城乡融合发展取得积极进展

自党的十九大提出城乡融合和乡村振兴战略以来，各地积极探索城乡融合发展的新模式、新路径，通过产业融合、要素流动、公共服务共享等方式，推动城乡一体化发展。在产业融合方面，农村地区积极发展特色农业、乡村旅游、农村电商等新产业新业态，农业产业链、价值链持续延伸，促进了农村一二三产业融合发展。在要素流动方面，农村土地制度改革、户籍制度改革等不断推进，农村集体经营性建设用地入市试点稳妥有序推进，城区常住人口300万以下城市取消落户限制要求，促进了土地、劳动力等要素在城乡之间的合理流动。在公共服务共享方面，按常住地提供基本公共服务制度逐步健全，城镇基本公共服务加快向常住人口覆盖、供给水平不断提高。

二、优化城镇化发展格局的关键议题

随着我国城镇化进程步入新的发展阶段，优化城镇化发展格局已成为关键任务。在当前经济社会加速转型的背景下，城镇化发展也暴露出诸多结构性问题，涉及城镇化空间格局如何优化、区域间如何实现更高效协调、如何解决城乡融合面临的主要障碍以及农业转移人口市民化的关键堵点等。深入探讨并妥善解决这些重要议题，对于构建更加科学、高效、包容的城镇化发展体系，具有重要的现实意义。

（一）城镇化空间格局优化问题

城镇化空间格局的优化是推动新型城镇化高质量发展的重要内容。在城镇化的进程中，人口、资源、产业的空间匹配度影响城镇化的整体质量。当前我国城镇化已进入中后期阶段，空间发展格局需进一步优化，促进人口、产业与资源在国土空间上的合理配置，推动区域间要素流动与功能互补，以适应高质量发展的要求。

未来城镇化空间格局优化应重视两个方面的问题。一是全国层面“两横三纵”城镇化战略格局需进一步拓展。“两横三纵”作为国家层面的城镇化主轴，在支撑全国城镇化发展中发挥了重要作用。随着城镇化空间发展的演进，城镇化发展轴带需进一步拓展和延伸。一方面，“两横三纵”轴带覆盖范围有限，需要明确规划新的发展轴带，联络全国主要城市化地区。另一方面，随着全国交通运输网络的日益完善，“两横三纵”轴带的联系不能反映全国主要城市化地区之间经济社会联系的网络化趋势。二是区域层面城市群和都市圈的空间发展体系也存在一些问题。城市群内部空间结构普遍呈现“哑铃型”或“中心—外围”的等级断层特征。核心城市过度集聚区域资源、极化效应强，中小城市发展相对滞后；特大超大城市“虹吸效应”明显，对区域发展的辐射带动不足。都市圈一体化发展水平可进一步提升，尽管全国30多个都市圈已现雏形，但多数都市圈的空间连通性还有待提高，圈域整体尚未完全形成高效便捷的交通网络，基础设施互联互通

①数据来源：中国农村公路总里程达到460万公里，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6990229.htm

②数据来源：我国农村自来水普及率达到90%，中国政府网，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202401/content_6925449.htm。

③数据来源：国家能源局召开2025年电力可靠性指标发布会，国家能源局，https://www.nea.gov.cn/20250326/d3475c788eac4c2f985999257fe02b14/c.html

水平、公共服务共享程度不高。

（二）城镇化区域协调发展问题

城镇化区域协调发展对我国构建新发展格局、实现高质量发展起着关键作用。通过区域城镇化的协调推进，有助于优化全国人口、产业与资源的空间布局，促进发展要素的优化配置与区域间的产业协同，缩小区域发展差距。这也是深化新型城镇化战略的重要诉求。

当前，我国城镇化区域协调发展面临的首要问题是区域发展差距依然较大。由于经济发展水平的差异大，城市发展的区域不平衡问题较为突出，东部城市与中部、西部、东北地区城市之间存在发展能级的落差。东部地区设市城市城区人口平均规模为132万，中部、西部和东北地区分别为64万、65万、55万（“七普”数据）；东部地区地级以上城市GDP平均为5256亿元，中部、西部和东北地区分别仅为1640亿、1503亿和1151亿元；东部地区县级市GDP平均为882亿元，中部、西部和东北地区分别也仅为491亿、313亿和194亿元（2023年数据）。此外，东北和西部地区部分资源型城市还面临人口流失、经济收缩的发展困境。然而，从地区间城镇化发展的阶段性趋势看，未来中部、西部地区城镇化水平的提升空间更大。2023年东部地区城镇化率已达72.6%，接近进入城镇化成熟阶段，城镇化发展重点主要在于内部结构的优化与质量提升，城镇化率的增长空间已经不大。中部、西部地区城镇化率在60%左右，城镇化还有很大的提升空间，今后仍将会保持相对较高的增长速度。我国城镇化水平的提升潜力重点在中西部地区。促进中西部地区特别是城市群、都市圈和城镇化潜力地区的发展，构建人口—资源—产业相匹配的地域空间结构，对于促进国家重大区域发展战略、促进区域协调发展具有重要的支撑作用。

（三）城乡融合发展深化问题

形成城乡融合发展格局是实现新型城镇化和乡村振兴战略的关键。对比拉美一些国家，城镇化率高并不代表城镇化质量高，能否实现高质量的城镇化在很大程度上取决于城乡发展的协调程度。深化新型城镇化战略，必须把城乡融合发展作为进一步优化城镇化发展格局的重要内容。

尽管我国在城乡融合方面取得了一定成效，但城乡发展差距仍然较大、城乡关系还不够协调。一是在城乡居民收入和消费方面，虽然农村居民收入增长持续快于城镇居民，城乡居民收入的相对差距连续下降，但收入差距的绝对值仍在扩大，如2015年城乡居民收入人均差为19773元，2024年已扩大到31069元。城乡收入和消费的双重差距，不仅制约了农村居民生活质量的提升，也容易导致城乡内需市场的结构性失衡。二是在城乡要素流动方面，劳动力、资金等发展要素的双向流动机制尚未健全，城乡土地资源统筹利用尚未完全实现，城乡统一要素市场有待形成。要素双向流动的障碍，反映到产业发展层面，就表现为城乡产业协同层次低，农业与二三产业融合发展程度不高。三是城乡基础设施和基本公共服务存在一定差异。城乡居住地公共设施水平呈现“城市—县城—建制镇—乡驻地—村庄”梯度递减的特征，[2]农村地区道路、供水、燃气、生活垃圾和污水处理等设施质量不高、保障水平低。同时，城乡教育、医疗资源配置不均。农村学校的办学条件、高学历专任教师占比、教学质量远落后于城市。医疗卫生资源和服务能力的城乡差异很大，如2022年每千人口执业（助理）医师数城市为3.84人，农村为2.53人①。

（四）农业转移人口市民化问题

农业转移人口市民化是城镇化进程中的关键环节。2024年7月，国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》（以下简称《五年行动计划》），明确了未来五年我国新型城镇

①数据来源于《2023中国卫生健康统计年鉴》。

化的总体要求、发展方向和重点任务，提出“把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务”。

目前我国常住人口与户籍人口城镇化率相差较大，农业转移人口市民化程度和质量有待提升。2023年，全国常住人口城镇化率为66.16%，而户籍人口城镇化率为48.3%，约有2.5亿城镇常住居民的户籍登记仍然在农村；户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距为17.86个百分点，与2020年18.49个百分点的差距相比，仅缩小了0.63个百分点（如图2）。与《“十四五”新型城镇化实施方案》所提出“差距明显缩小”的目标尚有不小距离，这说明户籍及其配套制度改革未达到预期成效。其中存在两方面的问题：一方面，在制度供给上，户籍制度与社会保障等相关配套制度改革的衔接度还需进一步完善，城乡居民转移落户仍存在一些显性或隐性障碍。少数地方对于“全面取消城区常住人口在300万人以下城市落户限制”“全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件”的政策落实有所保留；一些500万以上的超大特大城市积分落户政策较为严格，获得积分落户资格人数很少，如北京市2021—2024年每年获得积分落户资格的人数仅在6000人左右，广州市2022—2024年积分制入户指标分别为1.3万个、1.5万个和1.6万个。另

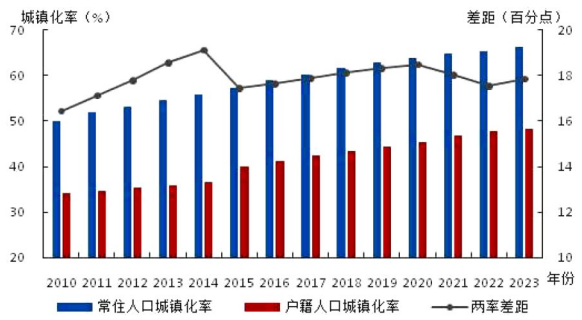

图2 2010—2023年常住与户籍人口城镇化率变化

数据来源：根据《中国统计年鉴》和公安部、国家发改委公布数据整理

一方面，在现实需求上，农业转移人口在常住地或就业地城镇落户的意愿与能力不匹配。在长期迁居落户能力、成本和收益的权衡中，农业转移人口对于落户城镇的选择存在着“愿落不能落、能落不愿落”的困境。

三、进一步优化城镇化发展格局的路径

继续深化新型城镇化战略，需从构建网络化发展的城镇化空间形态、助力城镇化潜力地区高质量发展、深入推进城乡融合发展，以及加快农业转移人口市民化等方面重点推进，进一步优化城镇化发展格局，实现“空间优化、区域协调、城乡融合、全民共享”的城镇化质量提升目标。

（一）构建网络型城镇化空间发展格局

构建网络化的城市体系是当前我国城镇化空间发展格局优化的趋势使然。网络化发展的城镇化空间格局强调在城市之间交通、信息等基础设施网络的支撑下，形成紧密联系的城市网络结构，实现资源共享、优势互补与协同发展。按照区域空间组织结构的演进规律，随着城镇化进入中后期发展阶段，城市之间联系的愈加紧密，城市体系的空间组织逻辑应由“等级逻辑”向“网络逻辑”转化，相应的空间规划范式也应当由依托“点轴结构”向形成“网络结构”的模式演进。当前，我国城市体系的空间组织结构逐步显露出网络化的发展特征。顺应城镇化空间发展趋势，未来我国新型城镇化战略的深入，应以城市网络范式，规划提升城镇化的空间发展格局，在不同层面形成“疏密有致、分工协作、功能互补”的城市网络体系。

1.在国家层面，构建以城市群、都市圈为枢纽的国家城市网络

随着全国“两横三纵”城镇化战略格局的形成，城镇化的空间联络轴带需要进一步谋划，拓

展和深入城市体系发展的空间组织形态。在原有陆桥通道、沿长江通道(横向)和沿海、京哈京广、包昆(纵向)等5条发展轴带的基础上,规划确定新的东西和南北发展轴带,形成"东西贯通、南北互动"的联系网络。而近些年来逐步建设和完善的全国交通骨干网络,包括"八纵八横"高速铁路网、"6轴7廊8通道"国家综合立体交通网,为国家城市网络的构建提供了更多联系通道的支撑。事实上,全国已经存在一些具有较强人口集聚能力和城市联系强度的发展轴带。建议将沿海、京哈—京港、京沪、京港、京昆、呼南、包(银)海、兰(西)广等规划为南北发展轴带,将路桥、沿江、京兰、青银、沪昆、厦渝、广昆等规划为东西发展轴带,形成网络化的发展轴带,加强全国城市体系的空间联系,构建以城市群、都市圈和其他重要城市为关键节点的国家城市网络。

2.在城市群层面,形成完善多中心、多节点的区域性城市网络

在城市群,依托城市网络构建大中小城市协调发展格局。一是强化城市群内部交通网络的一体化建设,构建涵盖高速铁路、城际铁路、高速公路及城市快速路的多层次交通体系,完善立体综合交通网,优化交通枢纽布局,提高城市间交通联系的便捷度。二是建立健全跨城市的规划协调机制,统一开展城市群国土空间规划,明确各城市功能定位,引导城市依据自身优势进行差异化发展,避免内卷式竞争。三是推动产业在城市群内合理布局、分工与协同发展,建立跨区域产业链分工协作机制,支持各城市依托比较优势融入区域产业链,共建优势产业集群,形成横向协同与纵向协同交织的产业网络生态。四是加强公共服务资源的区域均衡配置,深入推进政务服务"一网通办",通过共建区域公共服务平台,提升整体服务效能。五是构建区域生态保护与环境治理合作机制,建立跨区域环境监测预警联动机制,共同推进生态廊道建设,统一环境治理标准,联防联控环境污染问题。

3.在都市圈层面,促进形成以中心城市为核心的网络化大都市

在都市圈,以同城化为目标,构建"中心辐射—节点联动—网络协同"的空间组织模式。一是强化都市圈基础设施网络化布局,着力完善多层次、多样化的交通网络,积极推进中心城市与周边城镇的轨道交通以及城市间快速通道建设,形成都市圈"1小时通勤圈"。二是优化公共服务资源网络化配置,依托中心城市优质资源,建设区域医疗联合体、教育集团和人才服务平台等,建立公共服务跨区域共享机制,实现都市圈基本公共服务均等化。三是深化都市圈产业分工协作体系,推动中心城市高端服务业与周边城镇先进制造业深度融合,促进产业协同与功能互补。四是建立高效的都市圈治理协调机制,探索多元化协商决策机制,共同解决都市圈发展中的重大问题,实现都市圈的协同治理、高效发展。

(二)促进潜力地区城镇化高质量发展

促进潜力地区城镇化高质量发展是优化城镇化区域发展格局的重要内容,对于拓展城镇化发展空间、改善城市规模等级结构、构建相对均衡的空间结构具有重要意义,同时也为城乡融合发展和农业转移人口市民化提供支撑。按照《五年行动计划》所述,城镇化潜力地区指冀中南、皖北、鲁西南、豫东南、湘西南、粤西、川东等城镇化潜力较大的集中片区,以及其他城镇化率低且人口规模大的县(市、区)。城镇化潜力较大的集中片区主要分布在中西部地区,而县域则是我国城镇化发展格局各层面中的薄弱环节和关键环节。

1.支持中西部城镇化潜力地区加快发展

落实《五年行动计划》关于"实施潜力地区城镇化水平提升行动"的重点任务和政策措施,通过政策赋能与产业升级,协调推进新型工业化、城镇化,激活中西部城镇化潜力地区发展动能。一是给予中西部城镇化潜力地区差异化政策支持。其

中包括:建立产业布局倾斜政策和激励机制,引导重大产业项目在潜力地区布局,鼓励企业特别是国有企业向潜力地区布局产能;加大财政金融支持政策,统筹相关资金支持潜力地区发展建设。二是支持潜力地区培育壮大特色优势产业集群。鼓励各地区依托资源禀赋和产业基础,推进传统产业转型升级和新兴产业培育引进,打造专业优势突出、协作配套紧密的产业集群。完善东中西部产业转移承接协调机制,创新飞地经济、托管运营等产业合作模式,推动潜力地区与发达地区的产业合作。

2.推进以县城为重要载体的县域城镇化

县域城镇化质量和水平还有很大的提升空间。根据2020年"七普"数据,全国县和县级市常住人口7.5亿人,占全国人口的53%,县(市)平均城镇化率仅为48.7%;"七普"城镇常住人口约3.6亿人,比2010年"六普"时增加了0.6亿人,占同期全国新增城镇人口的26.7%。县城和县级市也是全国吸纳新增城镇人口的重要载体。推进县域城镇化要以补短板、强弱项为重点,提升城镇综合承载能力。一是要加快补齐县城基础设施和公共服务短板,完善交通、供排水、燃气、防洪排涝等设施建设,提高市政设施和公共服务的质量和水平,解决县域城镇化的宜居问题。二是要推动县域经济发展,"一县一策",突出主导产业和特色产业,扩大县域城镇非农就业规模,完善就业服务体系,解决县域城镇化的宜业问题。三是加快推进县(市)域农业转移人口"就近市民化"工作。重点解决好生活就业的稳定性,教育、医疗、托育等社会需求的保障,以及原有农村权益的保护等关键问题,提升县域城镇对农业转移人口进城落户的吸引力。

(三)深入推进高质量城乡融合发展

城乡融合发展是城乡关系发展的纽带,是推进中国式现代化的必然要求。世界上已实现现代化的国家如欧美、日韩等,在推进城镇化进程中同样也面临城乡发展差距的问题。这些国家在进入城镇化中期时,均实施了对农村地区进行长期扶持的政策措施,基本实现了城乡关系的协调。在深化新型城镇化战略的过程中,有必要借鉴发达国家的一些经验做法,推动形成新型城乡关系和城乡融合发展格局。

1.借鉴"城乡等值化"理念增进城乡居民福祉

实现城乡融合发展,须超越传统城镇化的单向辐射思维,以"人的全面发展"为核心构建城乡发展共同体。世界上有关国家20世纪60年代后逐步确立了"城乡等值化"的发展理念,即"所有居民拥有在符合期望的距离内享有合理的住房、工作、公共服务设施以及合乎尊严的自然环境的权利"。[3]这一理念以农村与城市生活"不同类但等值"为价值内核,强调在保留城乡差异化发展特色的基础上,实现城乡居民在公共服务、生活品质、发展机会等方面的实质平等。推进城乡融合发展,应借鉴"城乡等值化"发展理念,促进城乡居民福祉的提升和均等化。一是构建公共服务均衡配置机制,建立城乡统一的基本公共服务标准体系,以常住人口为基准,配置教育、医疗、文化等资源,逐步缩小城乡居民在教育质量、医疗水平、社会保障等领域的实质差距。二是提升城乡居民生活的空间品质,统筹推进城乡基础设施一体化规划建设,建立覆盖城乡的交通、能源、通信、水利等网络体系,同步提升城市和农村的人居环境质量。三是建立发展机会平等的保障机制,破除地域、户籍对教育、就业等发展权利的限制,完善城乡统一的劳动力市场,健全职业技能培训体系,构建面向城乡居民的普惠性就业扶持政策。

2.以整体性发展策略破除城乡二元结构壁垒

"城乡等值化"发展理念为破除城乡二元结构提供参考借鉴,而整体性策略是实现"城乡等值化"的路径保障。针对城乡要素、产业、治理等二元分割的矛盾,应以系统性思维整体推进城乡一体化进程,构建城乡融合发展的长效机制。一

是在城乡制度融合层面，完善城乡融合发展体制机制和政策体系。进一步深化户籍制度改革，健全常住地提供基本公共服务制度，逐步建立城乡统一的社会保障体系。以推进土地市场化配置、实现同地同权同价为基本方向，建设全国城乡统一的土地市场；[4]完善集体经营性建设用地入市制度，明确土地增值收益分配机制，保障农民土地权益。二是在城乡产业融合层面，构建城乡产业协同发展生态圈。立足城乡资源禀赋差异，推动城市产业链向农村延伸、农村供应链向城市融入，建立城乡一二三产业融合发展体系。依托乡村资源禀赋，引导城市人才、技术、资本与农村土地、生态、文化等资源深度融合，推动智慧农业、乡村文旅、康养度假、农村电商等新产业新业态发展。三是城乡治理融合层面，推进城乡治理体系一体化建设。以“多规合一”国土空间规划为引领，统筹城乡功能布局，推进城乡统一的规划建设管理。创新城乡基层治理模式，推广“村居融合”改革经验，整合行政村与城市社区治理资源，建立城乡统一的网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。

（四）加快农业转移人口市民化进程

推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务，不仅是城乡融合发展的关键环节，更为潜力地区城镇化注入新的活力与动力。在新一轮农业转移人口市民化行动中，应加大相关政策的落实力度，加强中央与地方之间的统筹协调，从户籍改革、财政、土地、金融等方面落实并强化相关支持政策，提高政策实施效果和城市积极性。

1.进一步深化户籍制度改革配套的政策落实

按照国家关于“放开放宽除个别超大城市外的落户限制，推行以经常居住地登记户口制度”的改革要求，完善全国公开统一的户籍管理政务服务平台，聚焦促进农业转移和城市迁移人口便捷落户，切实推进户籍制度改革目标的落地见效。当前户籍制度改革的成效不仅取决于户籍迁移政策本身，而更大程度上取决于就业、社保、住房等相关配套政策与户籍制度改革的匹配性。特别是养老、医疗和义务教育三项社会保障要完善国家层面的统筹协调，提高各项社会保险统筹层次，全面取消在就业地参加社会保险的户籍限制，畅通社会保险关系的转移接续。

2.加大对农业转移人口市民化的财政支持

农业转移人口市民化对地方财政压力比较大。中央财政应进一步加大农业转移人口市民化奖励资金支持力度，推动省级财政建立健全农业转移人口市民化奖励机制，完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制；健全中央财政县级基本财力保障机制，增强县级财政对农业转移人口市民化的保障能力；落实中央财政性建设资金向吸纳农业转移人口落户数量较多城市的倾斜政策；加大中央和省级财政补助资金对吸纳农业转移人口较多城市和中西部潜力地区的支持力度。

3.强化土地政策对农业转移人口市民化的支持

健全城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，加大政策执行力度，有效落实新增城镇建设用地向吸纳农业转移人口数量较多城市倾斜政策。加强农业转移落户人口的数据统计工作，优化新增城镇建设用地指标分配。根据各地吸纳农业转移人口的实际情况，合理分配新增建设用地指标，激励地方政府积极吸纳农业转移人口落户。

4.增加对农业转移人口市民化的金融支持

发挥地方政府专项债券在推进新型城镇化中的作用，特别支持县域教育、医疗等公共设施和保障性住房建设，用于提升公共服务的质量，改善农业转移落户人口的居住条件。鼓励金融机构针对农业转移人口提供更加灵活多样的金

融产品和服务。如,为有意愿在城镇定居的农业转移人口提供低息小额贷款,为具备一定技能且自主创业的个人给予一定额度的创业扶持贷款等。

[参考文献]

[1]李佳洺,王姣娥.建立服务新发展格局的内通外联网络化国土空间格局[J].中国科学院院刊,2024(4).

[2]盛广耀.中国城乡基础设施与公共服务的差异和提升[J].区域经济评论,2020(4).

[3]李依浓,李洋."整合性发展"框架内的乡村数字化实践——以德国北威州东威斯特法伦利普地区为例[J].国际城市规划,2021(4).

[4]年猛,张清勇.全国城乡统一土地市场建设研究[J].财经智库,2023(6).

责任编辑:陈 偲

Further Optimizing the Development Pattern of Urbanization: Dynamics, Issues and Paths

Sheng Guangyao

[**Abstract**] New urbanization is entering a critical stage of optimizing the development pattern through strategic deepening. In recent years, China's urbanization development pattern has evolved in terms of scale hierarchy, spatial structure, regional distribution and urban-rural relations, and has made remarkable progress, but still faces many challenges. Deepening the strategy of new urbanization requires focusing on the core issues of spatial optimization, regional coordination, urban-rural integration and citizenization, and further optimizing the pattern of urbanization development by constructing a networked spatial development pattern, promoting the high-quality development of potential areas, deeply promoting urban-rural integration, and accelerating the citizenization of the agricultural transfer population, among other paths.

[**Key Words**] New Urbanization; Urbanization Development Pattern; Urban Network; Urban-Rural Integration; Citizenization