

# 以人为本的新型城镇化 推进策略研究

李晓壮

[摘要] 以人为本的新型城镇化是由人的城镇化、空间城镇化以及城乡融合发展等核心要素构成的完整系统架构。需采取整体视角分析中国城镇化发展进程中所面临的“形”“效”“质”叠加性不佳、城市内部部分管理机制不顺畅、城市物理空间结构性均衡不足、城乡融合发展有差距等挑战。未来,可从提高以人为本的新型城镇化整体性理念认知,推进以人为本的新型城镇化,以及从人、空间等多个方面的城镇化具体举措加以应对。

[关键词] 以人为本的新型城镇化;科学内涵;城乡融合发展

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2025)04-0024-12

## 引言

城镇化是现代化的必由之路。改革开放以来,中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化。城市发展迅速,已被公认为是世界经济增长与社会发展的两大驱动因素之一。<sup>[1]</sup>党的十八大以来,我国城镇化率从2012年的52.57%上升至2024年的67%,总体上年均仍以大于1%的速度增长。同时,也要看到新型城镇化在横切面上仍存在一些矛盾和问题,<sup>[2]</sup>如人的城镇化还有提升空间,城镇化的体制机制还需深

化改革,空间城镇化还不协调,城乡融合发展短板仍存在。

2024年,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《行动计划》)要求2030年常住人口城镇化率达到70%,<sup>[3]</sup>2050年中国城镇化率将达到80%左右。<sup>[4]</sup>这意味着,当前至2030年仍处于城镇化快速发展阶段,之后进入城镇化后期。中国城镇化进入后期并不意味着就从整体上实现了以人为本的新型城镇化。当前,向以人为本的新型城镇化价值目标跃升,进入新型城镇化发展新阶段。<sup>[5]</sup>

[基金项目] 国家社科基金重点项目“新发展社会学视角下中国式社会主义现代化研究”(24ASH001)。

[作者简介] 李晓壮,北京市社会科学院社会学研究所副所长、研究员。

## 一、以人为本的新型城镇化科学内涵

在世界各国现代化进程中,一定意义上,“现代化=工业化”“现代化=城市化”。因此工业化、城市化是两个最为重要的现代化最大公约数,在我国城镇化的实践进程中不断被赋予新的科学意涵。

### (一)以人为本的新型城镇化概念之源

以人为本的新型城镇化概念之源探讨,不仅涉及概念本身,还与中国走什么样的城镇化道路有关。20世纪80年代中期以后,“小城镇”是中国城镇化道路主要实践取向,20世纪90年代中后期走发展大城市的城镇化道路,<sup>[6]</sup>但21世纪初因大城市过度发展导致大“城市病”而引起反思。党的十六大报告强调,“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”。<sup>[7]</sup>21世纪第一个十年,传统城镇化引发城乡差距扩大、资源环境条件恶化以及大“城市病”等问题引发关注。<sup>[8]</sup>2012年,党的十八大提出“新型城镇化”概念。2013年,习近平总书记在中央城镇化工作会议上的讲话中强调城镇化要把握四条基本原则,<sup>[9]</sup>其中第一条是以人为本。2016年10月,党的十八届六中全会第一次全体会议再次强调,坚持以人的城镇化为核心,推进新型城镇化建设。<sup>[10]</sup>2022年,党的二十大报告提出“推进以人为本的新型城镇化”。<sup>[11]</sup>2024年,国务院印发《行动计划》。以人为本的新型城镇化概念正式确定,充分体现了中国城镇化道路的特色,也更符合以人民为中心的发展思想和城乡协调发展的社会逻辑。

上述内容客观地回答了中国走什么样的城镇化道路,其基本遵循是城镇化、新型城镇化以及以人为本的新型城镇化。以人为本的新型城镇化,突出了人的现代化的本质特色,突出了城

与镇、城与城、城与乡的关系特色,突出了“城镇化”与“新型城镇化”继承的守正特色,突出了“新型”与“中国式”关联的创新特色,突出了新时代城镇化发展的时代特色,从广度和深度上深化了对中国特色新型城镇化道路的规律性认识。

### (二)以人为本的新型城镇化内涵体系

中国走什么样的城镇化道路已经有了答案,怎样走则涉及以人为本的新型城镇化内涵体系。以人为本的新型城镇化,既包括价值目标上的人本身,也包括结构性的体制机制、空间性的物以及关系性的城乡融合发展问题,是一项复杂的系统工程。在此过程中,逐渐形成以下多个方面以人为本的新型城镇化内涵体系。

思想引领。党的十八大以来,习近平总书记就城镇化、城市工作作出一系列重要论述,包括提出要积极引导城镇化健康发展,要求坚持和加强党对城市工作的全面领导,坚持人民城市为人民,走中国特色城市发展道路等,明确了新时代新型城镇化和城市工作的基本思路。

党的领导。习近平总书记强调,“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,处在总揽全局、协调各方的地位”,<sup>[12]</sup>“我们党历来重视城市工作”,<sup>[13]</sup>“做好城市工作,必须加强和改善党的领导。农村工作和城市工作是各级党委工作的两大阵地……城市工作在党和国家工作全局中举足轻重”,<sup>[14]</sup>以人为本的新型城镇化必须坚持党的领导。

政府主导。结合中国国情,政府在中国城镇化“推进模式”中占据主导地位。<sup>[15]</sup>实践也表明政府既是政策的提供者,又为政策的有效实施提供了良好的运行环境。

体制驱动。从世界各国城市化经验看,主要包括政府机制驱动和市场机制驱动,欧美国家经验表明是以市场机制驱动为主,而中国经验表明是以政府力量推动为主。<sup>[16]</sup>党的二十届三中全

会提出“健全推进新型城镇化体制机制”,<sup>[17]</sup>以及《行动计划》提出“以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,以体制机制改革为动力”。

实践探索。中国农村现代化依次经历家庭联产承包责任制、乡镇企业、小城镇、城乡一体化和区域现代化四部曲,<sup>[18]</sup>而中国城镇化呈现七种“推进模式”,即建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化。<sup>[19]</sup>前者是对乡村向城镇转变路径的线性趋势总结,后者是对中国城镇化实践中共时性城镇化空间场景呈现,两者总结了中国城镇化实践探索形态。党的二十大报告提出“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设”。<sup>[20]</sup>实际上,这是新发展阶段对以人为本的新型城镇化提出的实践要求。

治理能力。党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。<sup>[21]</sup>中国特色社会主义制度的坚持和完善,国家治理体系现代化的推进,均需要各级领导干部的治理能力现代化来保障,“要着力提高干部素质,把培养一批专家型的城市管理干部作为重要任务,用科学态度、先进理念、专业知识去建设和管理城市”,<sup>[22]</sup>“提高领导城市工作能力”。<sup>[23]</sup>

人民满意。解决好人的问题也是推进以人为本的新型城镇化的价值目标,“城市的核心是人,城市工作做得好不好,老百姓满意不满意、生活方便不方便,是重要评判标准”。<sup>[24]</sup>当今中国超过七亿人生活或工作在城市,在参与建设中国式现代化城市的同时,城市中国也正在为大多数人提供更高品质的生活需要。

### (三)以人为本的新型城镇化方法论

以人为本的新型城镇化既是一场生动而伟大的历史实践,也是一门科学。之所以说它是一门科学,是因为在这场伟大的历史实践中,给予

我们认识、总结中国特色新型城镇化道路的基本规律,探索中国走什么样的城镇化道路,以及怎样走的答案。实际上,像恩格斯所言,“我们的理论不是教条,而是对包含着一连串相互衔接的阶段的发展过程的阐明”。<sup>[25]</sup>以人为本的新型城镇化需阐明中国特色社会主义城镇化道路发展过程中一连串相互衔接的阶段的理论与实践探索。而更为重要的是,对这个过程中的理论与实践探索的方法,这个方法就是“唯物辩证法”的总体方法论。也就是说,以人为本的新型城镇化即是我们的研究对象,而“内涵体系”则是研究内容,对研究对象和研究内容存在形态、运行状况和发展规律的正确认识,不仅可以给我们提供中国特色新型城镇化道路丰富的思想方法,也可以给我们提供改进以人为本的新型城镇化工作方法。

## 二、以人为本的新型城镇化面临的主要挑战

“西方发达国家是一个‘串联式’的发展过程,工业化、城镇化、农业现代化、信息化顺序发展,发展到目前水平用了二百多年时间”,<sup>[28]</sup>而中国只能走叠加发展道路,具有时空的压缩性和跳跃性。就城镇化率而言,从新中国成立初期的10.64%达到21世纪中叶80%的水平也只是一百年时间,而且是在这一百年的时间里解决十几亿人过上城市生活,规模之大、转变之大,在世界城市发展史上前所未有。正因发展的叠加性、时空的压缩性和跳跃性,中国城镇化系统仍存在发展不平衡不充分的矛盾。

(一)“形、效、质”叠加性不佳,影响以人为本的新型城镇化推进

“形”是指城镇化率,即数量层面;“效”是指城镇化实施效果,即成效层面;“质”是指城镇化的质量,即质量层面。就城镇化推进而言,大致经历数量期、成效期、质量期三个阶段。数量期

是打基础,成效期是达预期,质量期是高品质。理想情形是三者在同一时空一致性叠加,即实现均衡的城镇化,但叠加不佳则会影响以人为本的新型城镇化推进。

1. 数量期,在这一时期人口城镇化成为城镇化发展的重要逻辑

新中国成立以来,城镇化发展有三个重要历史时段,第一个时段是1949—1978年,城镇化率从10.65%提高到17.92%。特殊历史背景、长周期下,城镇化发展缓慢且反复,城镇常住人口只有1.72亿,乡村人口7.90亿。第二个时段是1978—2011年,城镇化率从17.92%提高到51.83%,且在2011年约一半人口进入城市工作生活,城镇常住人口达到6.99亿,乡村人口6.50亿。第三个时段是2011—2023年,城镇化率从51.83%提高到66.16%,年均约以1.19%速度增长,城镇化过半后加速推进,城镇常住人口达到9.33亿,乡村人口4.77亿。新时代城镇化过半后加速推进得益于国家新型城镇化发展战略引导、得益于1亿多农业转移人口自愿有序实现了市民化以及户籍制度改革相关政策优化。

2. 成效期,缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距是重要目标

如果说数量期是实现人口城镇化,那么在成效期就要解决“半城镇化”问题,使两者的差距缩小是最大成效。《中国统计年鉴(2021)》数据显示,从2015年到2020年,我国常住人口城镇化率从57.3%提高到63.90%,户籍人口城镇化率从39.90%提高到45.40%。2014年发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,提出“到2020年,常住人口城镇化率达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右”的目标。对照这一规划,两者的差距为18.5%、尚未达到目标要求,“半城镇化”特征仍较明显。

3. 质量期,高品质生活和保障人民生命财产安全是重要取向

数量期和成效期是人口向城镇聚集的过程,质量期则是人们追求在城市中享有更高品质生活,接受更好教育、更稳定工作、更满意收入、更可靠社会保障、更高水平医疗卫生服务、更舒适居住条件、更优美环境的过程。但在一些超大特大城市中,由于城市发展方式转变不及时,边际效用递减,资源环境成本和社会成本不断递增,尤其当今社会风险与自然风险交织叠加,城市韧性、宜居性、安全性受到一定挑战。例如,在一些超大特大城市中,居民公共服务享有水平还存在差异、社会融合度不高,空气污染、交通拥堵、垃圾围城等“大城市病”突出。

(二)部分城市内部管理机制不顺畅,影响以人为本的新型城镇化整体推进

城市内部户籍制度多元供给模式衍生身份多元性。关于户籍制度的研究主要聚焦城乡户籍制度改革问题的讨论,在消除城乡差别的改革思路,也多以户籍制度改革为手段,<sup>[26]</sup>较少对城市内部户籍制度及其衍生体制进行探讨。笔者实地调研华北某超大城市与户籍制度相关的政策发现,在城市内部存在居住证、工作居住证、“人才”集体户、“单位”集体户、积分落户政策以及本地城市户籍六种供给形态。每种户籍政策类型功能和作用不同,所享有的公共服务和社会保障、社会福利也不同。例如,居住证、工作居住证为非本地户口,即常住外来人口,不完全享有;“人才”集体户、“单位”集体户指已取得所在地落户指标,属本地户籍人口,但因无房等原因,户口挂靠在人才服务中心(机构)或所在工作单位,基本完全享有;积分落户政策是计划取得但并未取得落户资格的外来人口,不完全享有;本地城市户籍,完全享有。户籍制度的多元供给模式,导致同一个城市中存在多种身份居民。

部分城市基层组织管理体制仍存在双重特征。一方面存在“双重管理体制”,是指通过行政区划调整的方式加速城镇化,缩小乡镇数量和管辖区域,扩大街道数量和管辖区域,而对行政区划调整后的街道行政辖区范围内的建制村实施街道、乡镇双重管理,按管辖职责,街道通常负责城市管理、公共服务等事项,人财物仍由原乡镇统一管理。例如,实地调研了解,华北某超大城市某区2020年进行行政区划调整,由原4个街道、17个乡镇调整为11个街道、11个乡镇,其中11个街道中10个街道含有建制村,共计43个。街道和乡镇的职能区分导致在“双重管理体制”下的结果容易出现“谁都管、谁也都不管”的情况,如因街道履行城市管理、公共服务职能时没有经费来源,乡镇有经费但城市管理、公共服务职能不在其职权范围内时则难以列支。另一方面,一些地方为了加强建制村的社区化管理,在同一基层治理单元内既有原有的村委会,也有后设置的居委会,同一基层治理单元两个机构、两块牌子、两套人马、两套运行机制,管理碎片化问题仍存在。

少数地方“自下而上”主导的城镇化带来一些历史遗留问题。中国城镇化推进模式主要以政府主导的“自上而下”模式,但在城镇化发展实践中,尤其是20世纪80—90年代农村乡镇企业异军突起、农村小城镇建设以及住房体制改革助推房地产开发建设等因素影响,形成了苏州模式、温州模式、胶东模式等多种“自下而上”城镇化模式。<sup>[27]</sup>笔者从调研的华北某超大城市个案了解到,某区一些乡镇建制村村集体在1992年开始在村集体土地上集资建房,进行房地产开发建设,陆续推动村民上楼、农转非,形成“自下而上”的城镇化。此种模式是由村集体自主开发建设,在产权性质上,居民楼建筑多为小产权;在村民身份上,村民身份部分通过村集体开发建设资金实现了农转非,也有因各种原因至今未转身

份;在行政建制上,因村集体经济未实现股份化改制,村委会与集体经济组织未剥离。这些区域从物理空间形态上与城市社区空间无差别,已融入到城市体系中,但居民住房是小产权,住户既有居民也有村民,居民中有本地居民也有外省居民,基层组织还是村级建制。据调研,此等现象并非个案,在该超大城市其他非核心功能区也存在。小产权如何变成大产权,剩余村民超转费用何处来,集体经济股份改制如何顺利推进等,均属“自下而上”城镇化建设过程中积累的存量问题。

(三)城市物理空间结构性均衡问题,制约以人为本的新型城镇化发展

在城镇化背景下,学者研究往往关注的是空间“大尺度、大协调”问题,但也需关注城市内部的区域协调性问题。就城市内部而言,空间城镇化主要有老城区、新城镇和农村居民点,<sup>[28]</sup>但还存在如城中村、棚户区、城乡接合部等多种空间结构性均衡问题亟待解决。

关于“城中村”的政策关注与学术讨论,源于珠江三角洲地区在工业化城镇化快速扩张过程中产生的“城市里的村庄”,而今在超大特大城市已成为普遍现象。公认的“城中村”概念界定尚未有共识,主要指的是地处繁华市区、已经完全没有农用地的村落,<sup>[29]</sup>周边被现代城市所包围的独立生活空间,“被迂回”的“市民城市社会中的农民村”。<sup>[30][31]</sup>其画像特征:经济特征是生产非农化,收入来源“房租化”和集体经济收益分红化;社会特征是“衣食住行用”等一应俱全的“小社会”生态;环境设施特征是安全风险隐患突出、公共服务设施匮乏、市政设施短板突出等;治理特征是“城市不好管,农村管不了”;人口特征是人户分离、农居混住、人口倒挂;居住空间特征是密集式的小楼建筑群,居住密度极高。例如,广州现有城中村272个,涉及用地155平方千米,实际居住人口密度高达5万人/平

方千米,海珠康鹭片区更是高达12万人/平方千米。<sup>[32]</sup>“城中村”是超大特大城市扩张过程中的必然产物,也是我国城市化所必经的一个阶段,但究其所处地理空间以及特征,尤其是人居环境的特性与现代化大都市难以融合。

城乡接合部是规划确定为建设用地,国有土地和集体所有用地混杂地区,以及城乡规划确定为农业用地,<sup>[33]</sup>在国有建设用地包含之中的地区。从学术研究角度,城乡接合部是比“城中村”更具城乡二元结构特征的地区,是事实上的“城乡一体”的典型代表,是衔接“乡—城”的连接带、过渡带。就其产生的背景以及画像特征,与“城中村”具有相似之处。城乡接合部是超大特大城市快速发展蔓延触及之地,是城市与乡村之间独立的地域单元。当前超大特大城市的城镇化率处于稳态,国土空间总体规划基本稳定,城市边缘地带的村庄被迅速扩张的城市所吸纳的可能性降低,有可能导致其在城镇开发增长急剧放缓的情况下而被遗留。<sup>[34]</sup>

“棚户区”是建设历史较长、环境品质退化的老城区,通常与老城区、老中心区、老工业区和老矿区相提并论,随时间推移,为满足居住需求,很多棚户区居民开始在棚户周围搭建“偏厦”,而在城镇中形成集中连片平房院落景象。2005年东北三省开始“城市棚户区改造”热潮,成为东北振兴战略的重要环节。<sup>[35]</sup>2007年国务院出台《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,开始实施具体棚改工作,强调“对集中成片的棚户区,城市人民政府要制定改造计划,因地制宜进行改造……困难住户的住房得到妥善解决”。<sup>[36]</sup>现实生活中,“棚户区”居住环境较差,居民难以完全享受到基本公共服务,影响城市可持续发展。

(四)城乡融合发展差距阻碍以人为本的新型城镇化“并联式”推进

城乡融合发展是中国式现代化必然要求,

也是以人为本的新型城镇化重要内容。习近平总书记强调,我们一开始就没有提城市化,而是提城镇化,目的就是促进城乡融合。从城乡分割到城乡协调发展和城乡统筹,再到城乡一体化,再向城乡融合发展跃升,中国城乡关系发生很大变化,如马克思所言,“城乡关系的面貌一改变,整个社会的面貌也跟着改变”。<sup>[37]</sup>城乡融合发展是在城镇化大背景下出现的社会形态,<sup>[38]</sup>本身脱离不了城镇化的大框架,既需要城镇化的拉力,更需要乡村自身内生动力,以实现城乡均衡发展。

1. 部分乡村人口、土地、资本等要素不平衡问题影响可持续发展活力

城乡融合发展研究的主流观点首先聚焦在要素自由流动机制体制,<sup>[39]</sup>农业转移人口市民化、土地同权以及资本下乡等问题,<sup>[40]</sup>体现带动、联动,但较少呈现乡村自身驱动。根据华北某超大城市乡村调研发现,即使国际现代化大都市的乡村也存在与其他省域同样的空心化问题,只有三分之一左右村民留在乡村,且都是超过60岁以上的老人,劳动力流失严重,乡村人才匮乏,乡村人口面临可持续问题。数据显示,乡村65岁以上人口占23.04%,农业劳动力平均年龄61岁以上,村两委干部50岁以上占53.80%。在乡村土地方面,存在乡村耕地碎片化、肥力低以及集体建设用地利用率不高等问题。例如,在集体建设用地方面,闲置的农村宅基地、搬迁后村庄原址用地、废弃矿山等建设用地未有效利用,同时也存在“小宅大院、空心村”等低效用地现象。某镇人均宅基地面积达151平方米,由于农民对宅基地仍缺乏自由处置权,有偿退出渠道狭窄、范围有限,<sup>[41]</sup>财产性收入为零。同时,一部分乡村债务突出,只能依靠上级政府专项资金“输血”,以“靠补贴”维持乡村环境整治、村庄治安、维修维护等支出,内生发展动力不足。

2. 部分乡村集体经济发展不足,城乡产业融合联动性较弱

在乡村振兴以及城乡融合发展背景下,需发挥产业振兴或产业融合的联动作用,而在乡村中具有经济职能的村集体经济组织强弱起着至关重要的作用,决定着对产业振兴或产业融合发展吸附能力。例如,华北某超大城市总体农村集体经济存在不平衡,2020年数据显示,全市农村集体资产9633亿元,其中2/3集中在4个区,其行政村只占全市总数的6.9%,意味着90%以上行政村只占全市农村集体资产的1/3,且有相当数量的村属于年集体经济收入低于10万元的薄弱村。同时,此超大城市在产业发展政策等方面的禁限目录对乡村发展有影响,一产与二产及三产连接较差,难以聚集生产要素,产业融合发展资源匮乏,农业产业结构单一,而且产业链条短,农产品基本处于初级状态,附加值低,加之小农组织化困境,集体“有想法、没办法”。

### 3. 部分乡村基本公共服务存在短板

城乡在基本公共服务投入、建设等方面存在一定差距。笔者在东北某村调研时了解,全村村民2662人,在当地属于大村,多数家庭将孩子送到镇上私立学校上学,主要原因在于私立学校教学质量比公立学校好。笔者调研的华北某超大城市生态涵养区某镇有13个村,村小学4所,幼儿园3所(其中2所与小学合建),1个村有老年活动中心,2个村有养老活动设施,10个村有卫生室,同样存在“硬件尚可,软件不足”问题。在饮用水及污水处理方面,13个村只有1个村为供水厂供应饮用水,其余村庄为自备井;2个村有污水处理设施,2个村有污水处理管网但无污水处理设施,等等。由此可见,村庄不仅难以解决就业问题,而且公共服务设施软硬件跟不上,年轻人因生活环境、子女教育等较少在村庄居住,乡村短板在一定意义上也在驱使农业转移人口

的市民化。

## 三、以人为本的新型城镇化推进策略

### (一) 提高以人为本的新型城镇化整体性理念认知

当前,学术界对以人为本的新型城镇化研究主要有三种观点:第一种“结合法”,即在中国式现代化背景下探讨其特征与以人为本的新型城镇化特点结合,寻找以人为本的新型城镇化着力点;<sup>[42]</sup>第二种“交叉法”,即将新型城镇化与乡村振兴、<sup>[43]</sup>城乡融合发展交叉研究,<sup>[44]</sup>探讨城乡相互关系,从而指向共同发力方向;第三种“列举法”,将以人为本的新型城镇化综合性概念,从不同方面或角度确定其研究重点。<sup>[45]</sup>当前,以人为本的新型城镇化建设已经进入新阶段,需要从理念上整体性认知以人为本的新型城镇化战略维度。

#### 1. 目标取向整体性

首先,以人为本的新型城镇化与乡村振兴、城乡融合发展相统一,之所以称以人为本的新型城镇化而非新型城市化,本身就吸纳了乡村振兴和城乡融合战略。其次,以人为本的新型城镇化,既是人口规模巨大的城镇化,也是人口规模巨大的现代化过程,本身就包含了乡村人口。再次,设置2035年基本实现城乡一体化和2050年全面实现城乡一体化的两阶段目标,农业农村现代化和城镇现代化均已实现,人自由而全面的发展更加充分。

#### 2. 制度安排整体性

首先,以人为本的新型城镇化战略在制度安排上不仅包含解决城镇问题,而且包含了解决乡村问题,是广泛、系统、科学的概念。需结合国家新型《国家新型城镇化规划(2021—2035年)》《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》,在《行动计划》基础上谋划总体中长期专项规划,城乡一

盘棋,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,并联新型城镇化和农业农村现代化。其次,中国改革开放在取得的成功经验中,试验试点是重要法宝,因地制宜地在国家授权改革前提下选择东中西部个别超大特大城市作为试验区,挖掘制度存量、创新制度增量,融合乡村振兴、城乡融合发展体制机制,与时俱进地编制以人为本的新型城镇化战略规划,并建立相应试点实施方案,明确试验区改革清单,可采取“一事一议”方式解决具体问题,也可探索“批量报批”的方式解决系统性问题,利用五年左右时间形成以人为本的新型城镇化建设制度,为中长期整体性制度安排奠定基础。再次,分层分类建立以人为本的新型城镇化建设政策评估制度,总结经验,以钉钉子精神促进城乡一体化、城市内部一体化的体制改革,形成全生命周期的评估流程,促进政策进一步调整和优化。

### 3. 实施策略整体性

传统城镇化注重城乡关系,注重乡村这一头,在城镇化后半程,不仅要加快破解城乡关系问题,也需要将理顺城市内部管理机制问题摆在更加突出位置。实际上,解决了关于以人为本的城镇化城市内部管理机制问题,也在较大程度上解决了城乡融合问题,打好整体战、攻坚战,实现以人为本的新型城镇化一体化高质量发展。

#### (二) 完善以人为本的新型城镇化治理

中国城镇化经验表明,政府主导是城镇化建设主要推进模式,在快速城镇化进程中以及以人为本的新型城镇化建设中,必然会遇到这样或那样的深层次改革问题。这些改革问题既需要发挥市场在资源配置中起决定性作用,也需要更好发挥政府作用,主动维护以人为本的新型城镇化的社会公平与正义,促进其健康、可持续发展,使“国家治理和社会发展更好相适应”,保障中国特色社会主义制度优势发挥

作用。

完善以人为本的新型城镇化治理体系。从顶层设计看,主要关于以人为本的新型城镇化发展中长期规划;从涉及目标看,破解城乡二元结构和城市内部部分管理机制不顺畅问题;从涉及内容看,农业转移人口市民化机制、户籍制度改革、以县城为重要载体的城镇化建设以及相关的法律法规等。需要强调的是,从制度层面来讲,既包括基本制度,也包括基本制度基础上形成的具体制度。

提高以人为本的新型城镇化治理能力。按照治理主体不同划分,既包括党的领导能力,也包括市场协同能力、社会参与能力、村居自治能力等。在以人为本的新型城镇化建设治理能力中,最为重要的是党的领导能力,具体体现是党中央提出和运用正确的理论、路线、方针,制定与时俱进、因地制宜的以人为本的新型城镇化发展战略,地方各级党委以及基层党组织能够准确贯彻落实相关政策。从治理主体具体指向而言,既包括各级领导干部、公务员队伍,还包括经营主体法人和社会组织管理人员,以及公民个体等。现代化的本质是人的现代化,人的素质是人的现代化的重要指标,决定着以人为本的新型城镇化治理能力。

(三) 以“三化一融”具体举措夯实以人为本的新型城镇化基础

针对当前以人为本的新型城镇化战略面临的主要挑战,锚定2035年和2050年的两个阶段目标,聚焦重点领域和薄弱环节的改革,统筹人的城镇化、城镇化的体制机制、空间城镇化和城乡融合发展的“三化一融”同步推进,提高以人为本的新型城镇化整体性、协同性和内生性。

#### 1. 人的城镇化

以人为本,推进新型城镇化。在以人为本的新型城镇化推进过程中,人的城镇化是“核心项”。首先,根据当前农业人口总体情况,促进农

业转移人口市民化仍为新型城镇化的首要任务,在人口规模总体下降情况下,农业转移人口市民化数量和增速可能有所下降,尤其是在一些大中小城镇。实际上,超大特大城市及少部分大城市是农业转移人口市民化的蓄水池,“半城镇化”特征主要集中表现在这些城市。因此,进一步探索超大特大城市户籍制度改革空间,使已长期居住在城市且有稳定工作的农村户籍人口较快转为城市户籍,加快缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距,既可“增量”,也可达到“形”“效”“质”统一。其次,在探索户籍制度改革空间的同时,进一步探索住房、教育、医疗等公共服务方面农业转移人口与本地城镇户籍人口享有同等待遇,促进农业转移人口在城市中由“流”转向“留”。例如,重庆公租房在全国率先打破户籍申请限制,农业转移人口与本地城镇户籍人口享有同等的公租房申请资格。这一举措是重庆构建多元化住房保障体系、助力城乡融合发展的关键一步,旨在让农业转移人口在城市留得下来,住得安心。再次,根据世界发达国家城市化经验,人口向超大特大城市聚集是必然趋势,农业转移人口转进来、公共服务同城全享有,必须加强超大特大城市在治理过程中重大风险防范,持续推进城市安全和韧性发展,以高品质城镇化保障人民群众高品质生活和生命财产安全,促进“形、效、质”叠加性同步发展,人口与城市和谐共生。

## 2. 完善城镇化的体制机制

以体制改革为动力,推进以人为本的新型城镇化。首先,进一步规范城市内部的户籍制度,在管理“人才”集体户、“单位”集体户的同时,需关注当事人合法享有公共服务权利,与积分落户政策相互衔接,逐步统一户籍制度。其次,加快推进双重管理体制地区街道管村“三剥离”,即“剥离经济职能:农村集体经济实行股份合作制改革”;“剥离行政职能:撤村改居”;“剥

离农民身份:农转非”。“三剥离”先后依次推进,形成城市化完整进程和形态。此外,将双重管理体制纳入上级政府重大改革事项,进一步划分和明确街道、乡镇职权,强化人、财、物与职能职权匹配性,加强街道、乡镇共管协同共治。再次,探索城市中具有居民住宅楼功能的小产权房体制改革,对于无产权证、不可市场交易、老旧小产权房不符合老旧小区改造等问题亟待破题,确定其合法身份。同时,与时俱进地优化和调整农转非超转人员费用,促进本地农业户籍人口市民化。

## 3. 空间城镇化

以空间均衡为切入点,推进以人为本的新型城镇化。积极稳妥推进空间改造工程,促进新型城镇化物理空间同质化。首先,加快推进超大特大城市“城中村”改造工程,针对当前“城中村”改造的“自我原单位塑造”“异地重建安置”,“保留一点、改造一线、重建一片”,以及“做地模式”等改造样态,因地制宜加以施策,协调政府、居民、市场等多方利益,充分运用社区议事协商等民主化机制,坚持公开公平公正原则,在“资金能平衡、补偿方案成熟”的约束下加力实施“城中村”改造。其次,针对城乡接合部,因其属于城市扩张导致,在当前人口总体下降、房地产下滑、资金受限等情况下,对超大特大城市边缘地区的“城乡接合部”实施因地制宜的城市化,宜城则城、宜乡则乡,结合城市更新,不断改善居住环境、居住条件,加强“城乡接合部”碎片化治理,使其成为连接城乡的良性生活空间生态。再次,继续加大力度改造“棚户区”,推动公积金入市参与保障房建设路径,探索多样化、低成本改造,完善“棚户区”改造与“廉租房”储备的衔接机制,强化其为城市低收入群体提供居住保障的功能。需要强调的是,“城中村”“城乡接合部”“棚户区”均为农业转移人口、流动人口等常住外来人口聚居地区,在实施三者改造过

程中也要充分考虑为常住外来人口提供低价、合理的居住空间,以满足和改善其居住环境。

#### 4. 城乡融合发展

以城乡融合为重点,推进以人为本的新型城镇化。城镇化在党和国家工作全局中“举足轻重”,“三农”工作是全党工作的“重中之重”,而城乡融合发展恰似将两者有机“并联”起来,加快推进城乡一体化目标实现。首先,城乡融合发展,体制机制改革创新是关键,核心是人。就乡村而言,需要更加关注乡村留守老人的养老问题,研究制定符合实际的农村养老服务体系,使其老有所养;实施乡村干部队伍建设行动计划,扩大乡村后备人才干部选拔范围,与高校、职校等教育机构合作,深入实施高素质农民学历提升工程,探索开展干部、科技人员进乡村挂职活动,鼓励有条件的乡村通过资助和奖励大学生等方式吸引本村大学生回村任职,吸引人才参与建设乡村,逐步解决乡村人口、人才问题。就乡村土地问题,以全域土地综合整治作为“千万工程”经验落地的重要突破口,借鉴浙江省嘉兴市“一选二调三平四定五实施”的“五步法”等典型经验做法,“生产生活生态”融合一体、同步规划,加强村域内外统筹规划,推动公共服务设施协同规划,增强城乡融合发展韧性。相比较而言,超大特大城市可能未有县域行政区域设置,以镇域经济作为经济、产业发展平台,建立镇域龙头企业,吸纳村域集体经济组织平台,形成“龙头+平台”的“1+N”的镇村集体经济联合体,统筹镇域内村

级集体经济组织资源,以增强其对资本的吸附能力。其次,发展和壮大农村集体经济,在清理负债基础上谋发展。习近平总书记强调:“要把好乡村振兴战略的政治方向,坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路”。<sup>[46]</sup>实践证明,深化农村集体经济组织改革,壮大集体经济是乡村振兴、城乡融合发展的重要物质基础,是促进农民增收、农业增产、农村富裕的关键一招。因此,需要高度重视集体经济组织主体性,建立村域或镇域集体经济组织统筹发展体制,实现村级集体经济产权、财权、事权、治权“四权统一”,加快制定农村集体资产监督管理政策,明确权责,提升“统”的层级和资源调配效率、效益,形成农村集体资产监督管理长效机制,实现“自我造血功能”,筑牢乡村内生动力的物质基础。再次,因地制宜实施城乡基本公共服务均等化。数据显示,2007年全国共有57万个行政村,2023年减少到47万个,相当于18年间有10万个行政村消失。农村空心化现象较为凸显,即使不考虑城镇化因素,人口自然负增长也是未来农村人口发展的基本面。随着农业转移人口市民化进程仍在加快推进阶段,农村人口将持续减少,农村将有大量村庄消亡。这种情况下,不能面面俱到地追求村村振兴。<sup>[47]</sup>因此,在推进城乡融合发展背景下,实施城乡基本公共服务均等化,必须适应新型城镇化发展趋势和乡村演变态势,优化人口、资源布局,因地制宜地布局基本公共服务设施均等化实施计划。

#### 【参考文献】

- [1]布赖恩·贝利.比较城市化——20世纪的不同道路[M].北京:商务印书馆,2008:2.
- [2]魏后凯.中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构[J].中国工业经济,2014(3).
- [3]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》[EB/OL].中国政府网,[https://www.gov.cn/yaowen/tiebiao/202407/content\\_6965592.htm](https://www.gov.cn/yaowen/tiebiao/202407/content_6965592.htm).
- [4]国务院发展研究中心市场经济研究所课题组.新一轮技术革命与中国城市化2020—2050——影响、前景与战略[J].管理世界,2022(11).

- [5][45]郑筱津等.以人民为中心的新型城镇化[J].城市规划,2023(12).
- [6]李培林.新型城镇化背景下小城镇发展的新议题[J].社会发展研究,2024(1).
- [7]全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面[EB/OL].中国政府网,[https://www.gov.cn/test/2008-08/01/content\\_1061490\\_4.htm](https://www.gov.cn/test/2008-08/01/content_1061490_4.htm)
- [8]国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所课题组.改革开放以来中国特色城镇化的发展路径[J].改革,2008(7).
- [9][10][12][13][14][22][23][24]习近平关于城市工作论述摘编[M].中央文献出版社,2023:23,10,5,6,7-8,5,9,40.
- [11][20]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].人民出版社,2022:32,32.
- [15][16][19]李强,陈宇琳,刘精明.中国城镇化“推进模式”研究[J].中国社会科学,2012(7).
- [17]《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2024:6.
- [18]陆学艺.中国农村的现代化道路[J].教学与研究,1995(5).
- [21]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M].人民出版社,2013:3.
- [25]马克思恩格斯文集:第10卷[M].人民出版社,2009:560.
- [26]韩俊.破除城乡二元结构 走城乡融合发展道路[J].中国特色社会主义研究,2018(11).
- [27]刘传江.论城市化的生成机制[J].经济评论,1998(5).
- [28]倪鹏飞.新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策[J].江海学刊,2013(1).
- [29]李培林.巨变:村落的终结——都市里的村庄研究[J].中国社会科学,2002(1).
- [30]李培林.透视“城中村”——我研究“村落终结”的方法[J].思想战线,2004(1).
- [31]魏立华,闫小培.“城中村”存续前提下的转型——兼论“城中村”改造的可行性模式[J].城市规划,2005(7).
- [32]广州市规划和自然资源局.广州市城中村改造专项规划(2021-2035年)[EB/OL].[https://www.gz.gov.cn/zwgk/ghjh/zxgh/content/post\\_9473584.html](https://www.gz.gov.cn/zwgk/ghjh/zxgh/content/post_9473584.html).
- [33]国务院关于加强城乡规划监督管理的通知[EB/OL].[https://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61538.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61538.htm).
- [34]汪劲柏,邵华.城乡结合部“城—乡—野”用地交织模式、融合效能与规划策略研究——以海南省为例[J].城市规划学刊,2024(7).
- [35]芦恒.东北城市棚户区形成与公共性危机——以长春市“东安屯棚户区”形成为例[J].华东理工大学学报(社会科学版),2013(3).
- [36]国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见[EB/OL].中国政府网,[https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content\\_4673.html](https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_4673.html).
- [37]马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1972:123.
- [38]宋迎昌.城乡融合发展的路径选择与政策思路——基于文献研究的视角[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2019(1).
- [39]魏后凯.面向中国式现代化的城乡融合发展:障碍、目标与长效机制[J].财贸经济,2025(1).
- [40]涂圣伟.城乡融合发展的战略导向与实现路径[J].宏观经济研究,2020(4).
- [41]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).
- [42]汪彬.中国式现代化引领的新型城镇化:逻辑、内涵与路径[J].江西社会科学,2024(6).
- [43]苏红键.统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题与推进思路[J].中国软科学,2024(11).
- [44]方创琳.新型城镇化及城乡融合发展促进中国式现代化建设[J].经济地理,2023(1).
- [46]习近平.把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J].求是,2019(6).

[47]中国社会科学院农村发展研究所课题组.农业农村现代化:重点、难点与推进路径[J].中国农村经济,2024(5).

责任编辑:陈 偲

## Research on the Promotion Strategies of People Centered New Urbanization

Li Xiaozhuang

**[Abstract]** The people-oriented new urbanization is a complete system framework composed of core elements such as human urbanization, spatial urbanization, and urban-rural integration development. It should adopt a holistic perspective to analyze the challenges faced in the development process of China's urbanization, such as poor superposition of "form", "effect", and "quality", constraints of the management system within the city, insufficient physical spatial structural balance of the city, and gaps in urban-rural integration development. It is necessary to improve the overall conceptual understanding of the people-oriented new urbanization strategy, strengthen and improve the modernization of the people-oriented new urbanization, as well as the challenges of human urbanization and urban-rural integration development.

**[Key Words]** People Oriented New Urbanization; Scientific Connotation; Integrated Urban-Rural Development