

人口城镇化趋势预测与高质量城镇化之路

□ 苏红键

[摘要]高质量城镇化是推动高质量发展和共同富裕的必由之路。文章聚集人口城镇化进程,结合收敛模型和七普数据预测了各地和总体城镇化趋势,分析了当前城镇化的难点和发展导向。预测结果为,总体城镇化率2030年约73.57%,2040年约79.96%,至2050年约83.93%;各地城镇化趋势表现出明显的结构特征和收敛特征;部分省份率先进入城镇化基本稳定阶段,各省份城镇化率的天花板在90%左右。当前城镇化进程中的主要难点体现在两率差距悖论亟待消解、人地空间配置有待优化、城市之间与城乡之间发展差距有待缩小。未来推进高质量城镇化重点在坚持以人民为中心、因地制宜、系统协同、全面深化改革的基本思路,稳步推进户籍改革攻坚、加强人地挂钩、优化城镇体系、促进城乡融合。

[关键词]城镇化趋势;高质量城镇化;城乡融合;共同富裕

[中图分类号] F061.3 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6470(2022)02-0048-09

[作者简介]苏红键,中国社会科学院农村发展研究所副研究员

未来一段时期,中国城镇化仍将处于快速推进阶段,与扎实推动共同富裕的历史阶段相契合。伴随城乡人口结构变迁,高质量城镇化与全面推进乡村振兴、城乡融合发展环环相扣,是推动高质量发展和共同富裕的必由之路。近年来,在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》指导下,城镇化与市民化协同推进、成效显著,同时呈现出一些新问题有待解决;2017年以来,全面推进乡村振兴和城乡融合发展拓宽了城镇化的战略格局,2022年中央一号文件^①多次强调县城在乡村振兴中的重要地位,为城镇化带来新的机遇和挑战。与此同时,第七次全国人口普查(以下简称七普)发现2020年城镇化率明显高于原有趋势约2.3个百分点,进而也拉大了两类人口城镇化率差距。^②在此历史阶段和战略背景下,本文在明确城镇化演进特征与结构特征基础上,结合城镇化收敛模型和七普数据预测了各地和总体城镇化

趋势,分析了当前城镇化进程中的主要难点,研究了推进高质量城镇化的导向,以期为促进城乡融合发展、扎实推动共同富裕提供学术参考。

一、城镇化演进特征与结构特征

国家统计局根据七普数据对2011—2020年城镇化率进行了调整。本部分利用全国总体和各地2000—2020年人口及其城乡分布数据,分析期间城镇化演进特征和结构特征。

第一,全国总体城镇化依然处于快速推进阶段。根据《中国统计年鉴》,中国城镇化率从2000年36.22%快速提高到2010年49.95%、2020年63.89%,每10年分别提高13.73和13.94个百分点,两个阶段以50%左右为分界点,速度基本接近。同期世界城镇化率从2000年46.65%提高到2010年51.65%、2020年56.16%^③,中国城镇化率在2013年实现赶超。结合世

收稿日期:2022-01-12

本文系国家社科基金项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(项目编号:20FJLB019)的研究成果。

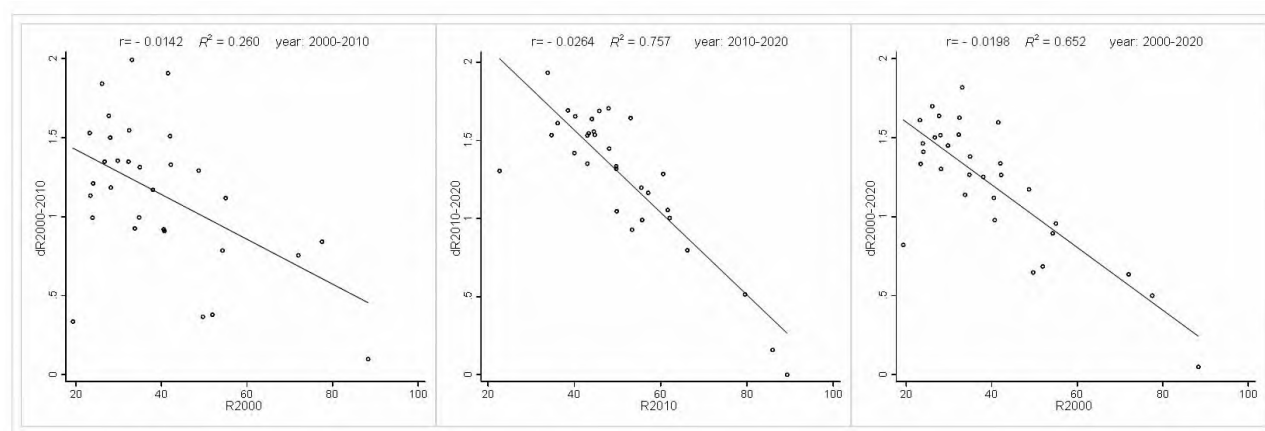


图1 全国各地城镇化率收敛特征

界城镇化历史进程及发达国家城镇化经验来看,城镇化约从 25%左右开始快速推进,达到 80%左右基本稳定。^④其中,英国城镇化率在 1900 年前后达 80%、美国在 1960 年前后达 70%、日本在 1975 年前后达 75%,之后进入成熟阶段,城镇化逐步趋稳,2020 年 3 国城镇化率分别为 83.9%、82.7%、91.8%。据此预估,中国城镇化还将快速推进一段时期。

第二,各地城镇化表现出明显的收敛特征,即城镇化率越低的地区推进速度越快,这也符合城镇化阶段特征。图 1 汇总了 2000—2010 年、2010—2020 年、2000—2020 年 3 个时期的基期城镇化率 (R) 与年均推进速度 (dR) 的关系。比较可见,2010 年以来收敛特征更加显著,体现在中图和右图更加显著的负相关关系。其中,右下角 3 个点为上海、北京和天津,2000—2020 年,上海城镇化率稳定在 88%—89%左右,北京从 77.54%提高到 87.55%,天津从 71.99%提高到 84.70%,较高的城镇化率与其作为直辖市的城市特征有关。最左边的点为西藏,城镇化率从 2000 年 19.30%提高到 2020 年 35.73%,这与其农牧业主导的发展特征有关。

第三,各地城镇化率表现出明显的结构特征。表 1 汇总了不同地区城镇化率情况,横向比较来看,东部地区城镇化率明显较高,2020 年为 70.74%,其次是东北地区 67.72%,中西部地区城镇化率分别为 58.90%和 57.18%。从地区内部来看,东部省份城镇化率的标准差最大,2020 年达 10.86 个百分点,主要是由于东部 3 个直辖市的城镇化率明显较高;2010—2020 年东部地区标准差明显降低,这与地区城镇化收敛特征有关。从推进速度来看,东部和东北地区城镇化推进速度明显低于中西部地区,四大地

区之间的城镇化率也表现出收敛特征。分南北来看,南方地区城镇化率略高,且近年来推进速度略高于北方,差距略有扩大,与南北经济差距扩大现象对应。

二、各地与总体城镇化趋势预测

本部分结合地区城镇化收敛特征和地区收敛理论,基于 2010—2020 年普查数据,设计基于收敛模型的城镇化率预测方法,对各地和总体城镇化率进行趋势预测。

(一) 基于收敛模型的预测方法

考虑城镇化的阶段特征和收敛特征,本部分对城镇化率的预测采用各地收敛参数估计、模拟和总体推演,具体分为四步。第一步:对各地城镇化收敛特征进行估计,考虑 2010—2020 年的收敛性更显著且与当前阶段的相似性和连续性更强,故采用此估计结果。第二步:根据第一步估计的参数,预测各地 2025—2050 年每五年的城镇化率。第三步:根据 2010—2020 年的趋势特征,估计各地人口占总人口的份额变化趋势。第四步:结合第二步和第三步的结果,计算相关年份的总体城镇化率。

结合地区收敛的经典估计方法^⑤,考虑各地城镇化显著的收敛特征、各地产出与城镇化率之间显著的正相关关系,以城镇化率代替产出水平:

$$\frac{1}{T} \ln(R_{it+T}/R_{it}) = a + b \ln R_{it} + \varepsilon_i \quad (1)$$

其中, R_{it} 表示地区 i 时期 t 的城镇化率, a 和 b 为需要估计的参数, ε_i 为各地的随机误差项,内含了各地异质性。以此估算的 2010—2020 年的收敛关系如图 2 所示。其中,不改变参数关系情况下,令 10 年期的 T 为 1。与图 1 比较可见,对数估计的收

表 1 分地区城镇化率(单位:%;百分点)

地区	2010 年			2020 年			速度
	总体城镇化率	平均城镇化率	标准差	总体城镇化率	平均城镇化率	标准差	
全国	49.95	50.95	14.72	63.89	63.72	11.06	1.39
东部	59.84	64.43	15.70	70.74	73.34	10.86	1.09
中部	43.58	44.44	3.99	58.90	59.73	2.82	1.53
西部	41.44	41.45	9.01	57.18	56.94	9.13	1.57
东北	57.66	57.05	4.53	67.72	66.80	4.86	1.01
北方	49.61	52.69	13.98	62.94	65.18	9.82	1.33
南方	50.86	49.31	15.65	64.44	62.36	12.26	1.36

注:根据《中国统计年鉴》相关年份数据计算。各地区总体城镇化率为“各省份城镇人口之和/各省份总人口之和”,平均城镇化率为各省份城镇化率平均值,标准差为各省份城镇化率标准差,速度为 2010—2020 年年均城镇化推进速度。

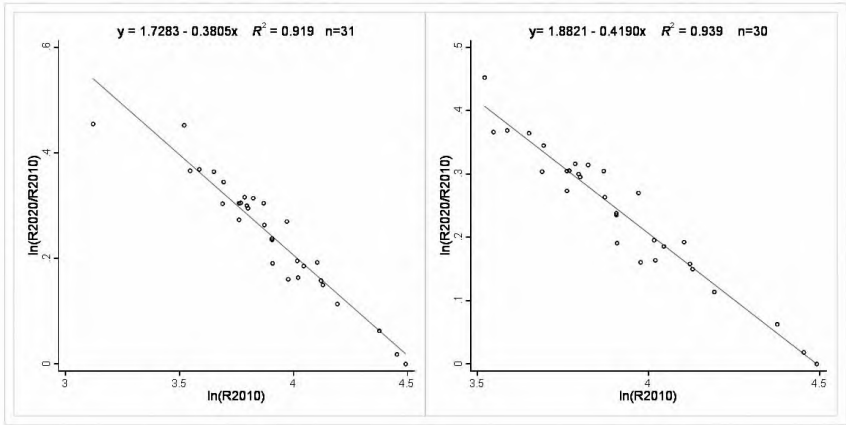


图 2 各地城镇化率收敛参数估计(2010—2020 年)

敛特征拟合优度更高,这与对数化可降低离差有关。考虑西藏的城镇化推进速度较慢(图 2 左图左上角点),对不包括西藏的收敛特征进行估计(图 2 右图),比较可见,拟合优度明显提高。为此,采用图 2 右图中 a 、 b 值,并以此计算各地的 ε_i 。

基于 2020 年各地城镇化率以及 a 、 b 、 ε_i 的值,2030 年各地城镇化率估计式采用:

$$\ln\left(\frac{R_{i,2030}}{R_{i,2020}}\right)=1.8821-0.4190\ln R_{i,2020}+\varepsilon_i \quad (2)$$

在对各地城镇化率进行估计的基础上,根据 2010—2020 年各地人口占总人口的份额调整趋势,估计 2030 年各地人口($P_{i,2030}$)占总人口($\sum P_{i,2030}$)的份额($p_{i,2030}$),并结合各地城镇化率预测结果($R_{i,2030}$),计算总体的城镇化率(R_{2030}),即:

$$R_{2030}=\sum(P_{i,2030}\times R_{i,2030})/\sum P_{i,2030}=\sum(p_{i,2030}\times R_{i,2030}) \quad (3)$$

稳健性方面,在利用公式(2)估计基础上,对 2030—2040 年、2040—2050 年的收敛特征分别根据前期预测结果进行重新估计、调整参数进行外推,得

到的结果与采用公式(2)基本一致,两种方法得到的各地城镇化率预测值的拟合优度均在 0.99 以上,总体城镇化率的结果也基本一致。为此,本文主要汇报采用公式(2)、不同 T 值的估计结果。

(二)预测结果

根据公式(2)和公式(3),结合各地人口份额调整趋势,根据 T 的不同取值,分别计算和汇报 2025 年、2030 年、2035 年、2040 年、2045 年和 2050 年各地和总体的城镇化率。

第一,全国总体城镇化当前处于快速但减速推进阶段,预计在 2040 年前后进入 80%的基本稳定阶段(见表 2)。预测发现,全国总体城镇化率 2025 年达 68.52%,2030 年达 73.57%,2020—2030 年提高约 9.68 个百分点,低于 2010—2020 年推进速度;2035 年达 76.70%,2040 年达 79.96%,进入基本稳定阶段,至 2050 年约 83.93%。与其他城镇化预测结果比较来看,考虑 2020 年七普数据调整时,本文预测结果与 United Nations(2019)^⑥接近,略高于乔文怡等(2018)^⑦、张车伟和蔡翼飞(2021)^⑧的预测结果。

表 2 各地城镇化率预测结果(单位:%)

	2025 年	2030 年	2035 年	2040 年	2045 年	2050 年
全国	68.52	73.57	76.70	79.96	81.93	83.93
东部	74.34	78.09	80.36	82.67	84.03	85.40
中部	64.46	70.46	74.20	78.16	80.56	83.05
西部	62.96	69.25	73.20	77.39	79.93	82.56
东北	70.98	74.40	76.51	78.68	80.02	81.37
北方	67.62	72.72	75.91	79.26	81.31	83.41
南方	69.12	74.11	77.20	80.38	82.29	84.22

表 3 各省份城镇化率预测结果(单位:%)

	2025 年	2035 年	2050 年		2025 年	2035 年	2050 年
北京	88.02	88.76	89.36	湖北	67.34	75.03	81.76
天津	86.26	88.78	90.83	湖南	64.21	73.88	82.58
河北	65.54	75.22	83.93	广东	76.64	80.75	84.17
山西	67.50	76.18	83.87	广西	59.20	68.07	76.04
内蒙古	71.42	78.13	83.91	海南	63.71	69.54	74.56
辽宁	75.35	80.72	85.26	重庆	75.13	85.05	93.86
吉林	65.63	70.65	74.91	四川	62.71	73.47	83.33
黑龙江	68.81	74.18	78.75	贵州	60.61	74.61	88.00
上海	89.30	89.30	89.30	云南	55.67	65.87	75.29
江苏	77.66	84.84	91.02	西藏	40.78	50.25	59.33
浙江	75.56	81.25	86.07	陕西	68.65	79.31	88.95
安徽	63.73	73.30	81.92	甘肃	58.14	68.87	78.79
福建	72.56	79.02	84.56	青海	65.46	74.97	83.50
江西	66.25	76.60	85.97	宁夏	70.97	81.63	91.23
山东	67.56	75.36	82.20	新疆	61.20	69.39	76.67
河南	61.62	72.85	83.21				

第二,各地城镇化趋势表现出显著的结构特征和收敛特征。根据表 2,东部地区城镇化率始终最高,2030 年达到 78%之后逐步放缓,早于全国总体 10 年左右进入基本稳定阶段;东北地区城镇化率在 2040 年之前一直处于第二位,中西部地区在 2040 年之后逐渐对东北地区实现赶超。分南北来看,南北差距扩大与总体的收敛特征相抵消,在近期略微扩大之后,南北城镇化率的差距会呈现降低态势。各省份城镇化收敛趋势明显,省际城镇化率的变异系数从 2020 年 0.1735 逐渐降至 2025 年 0.1435、2035 年 0.1025、2050 年 0.0813。

第三,部分省份率先进入城镇化基本稳定阶段,各省份城镇化率的天花板在 90%左右。根据表 3,到 2035 年,除了东部地区 3 个直辖市之外,重庆、江苏、浙江、广东、辽宁、宁夏等省份的城镇化率也将超过 80%,福建、内蒙古、陕西的城镇化率接近 80%,

提前进入基本稳定阶段。东部或沿海省份、直辖市的城镇化率较高与其较高的经济社会发展水平有关,宁夏较高的城镇化率与其较少的总人口、较高的人口集中度有关。到 2050 年,4 个直辖市、江苏、宁夏达到 90%左右的城镇化率天花板。

(三)方法评价

本文的城镇化趋势预测方法,主要有三方面优点。第一,收敛模型内含了地区发展特征和城镇化率推进的阶段特征,这优于单纯的时间趋势外推方法。第二,以各地城镇化率和各地人口份额为基础估计总体城镇化率,避免了对总人口、自然增长率、系统性影响因素(比如老龄化、生育政策)等方面的估计,由于各地人口份额调整趋势稳定,从而提高了结果的可靠性。第三,通过计算和使用各地的随机误差项,兼顾了各地城镇化率与其推进速度的异质性。

该方法存在的问题在于,未能考虑各地随机冲

击的影响,这也是各种预测方法难以实现的。不过,各地随机冲击主要会使得各地城镇化率产生较小的偏差,假设各地随机冲击服从正态分布,则对总体城镇化率的影响很小。

三、当前城镇化进程中的主要难点

根据预测,总体城镇化还将快速推进近 20 年,及时发现和解决进程中的问题是推进高质量城镇化的关键。城镇化主要会引起城市内部、人地之间、城市之间、城乡之间四个维度关系的调整,由此衍生的问题将是未来一段时期城镇化进程中的重点难点。

(一)两率差距悖论亟待消解

城镇化伴随着城市原居民与新居民、户籍人口与流动人口形成的城市内部结构调整。近年来,随着户籍制度改革和基本公共服务均等化的推进,大量流动人口在迁入地实现户籍“想落尽落”,现有流动人口愿意落户的比重不断降低,户籍人口城镇化逐步滞后、两率差距逐步拉大。根据《中国统计年鉴》和公安部户籍人口数据,在常住人口城镇化率按七普数据调整前,两率差距自 2016 年以来稳定在 16.2 个百分点;按七普数据调整后,两率差距在 2015 年降低 2.42 个百分点,之后逐步从 2015 年 17.43 个百分点扩大到 2020 年 18.49 个百分点。

之所以称之为“悖论”,主要是因为两率差距扩大本质上反映了改革成效。当前,大部分城市的流动人口即便未落户,也能享受均等化的基本公共服务,进而降低了其落户意愿,减缓了户籍人口城镇化进程,使得两率差距不降反升。据调查,2012—2017 年,流动人口总体落户意愿从 49.98%降低到 39.01%^⑨,降低约 10 个百分点,究其原因,一方面是基本公共服务均等化降低了流动人口落户的必要性,另一方面是部分农业转移人口担心不能返回农村生活或者农村权益得不到保障。

2010 年和 2020 年普查数据中各地“人户统一”城镇人口^⑩占总人口的比重同样反映了户籍人口城镇化滞后的问题。第一,2020 年全国总体“人户统一”城镇人口占总人口的比重仅 32.09%,低于户籍人口城镇化率 13.31 个百分点,这主要是由于存在一些城市之间流动人口、城市内部人户分离人口。第二,2010—2020 年,“人户统一”城镇人口比重不升反降 0.82 个百分点,反映了改革成效,体现了“人户统一”附属权益价值的降低。第三,分地区来看,

江苏、天津、辽宁是“人户统一”城镇人口比重较高的省份,西藏、吉林、内蒙古是“人户统一”城镇人口比重较低的省份。第四,2010—2020 年,吉林、黑龙江、辽宁、内蒙古是“人户统一”城镇人口比重降低最快的省份,这与这些省份较多的城镇人口流失、叠加乡村人口进城有关;4 个直辖市与广东的“人户统一”城镇人口比重也降低较快,这与这些省份较高的外来务工人口比重有关。

(二)人地空间配置有待优化

城乡二元土地制度使得土地指标较难随城镇化和人口迁移及时调整,由此导致了人地空间错配,主要体现在城市之间的人地错配与城乡之间的人地错配。

城市之间的人地错配主要表现在,部分人口迁入城市用地紧张,而部分人口迁出或稳定城市则存在大规模的土地低效利用情况,体现在不同规模、不同行政级别、不同地区城市之间人均用地(或人口密度)差异。根据《中国城市建设统计年鉴》,人均建成区面积随城市规模、行政级别的提高而递减,2020 年,超大城市的人均建成区面积(78.60 平方米)约为Ⅱ型小城市(150.39 平方米)的 1/2,直辖市的人均建成区面积(76.35 平方米)约为县级市(133.11 平方米)的 3/5;东中部城市人均建成区面积分别约 108.96 平方米、118.37 平方米,明显低于西部和东北城市(分别约 122.11 平方米和 124.24 平方米);2010—2020 年,人均建成区面积呈现不断提高的态势,各地人均建成区面积的差距有所扩大。城市之间人地错配,进一步导致了不同城市住房市场的结构特征,其中,超大特大城市土地供给约束会提高当地房价进而提高新进入者的经济壁垒,造成总体效率和福祉损失。^⑪虽然存在城市规模越大人均建设用地面积越少的一般规律,但也与城市土地供给弹性有关。比如,作为超大城市的重庆,其城乡统筹的用地制度提高了城市建设用地供给弹性,2020 年人均建成区面积 97.23 平方米,明显高于其他直辖市和超大城市水平。

人地错配还表现在城乡之间,即城市建设用地紧缺与农村集体建设用地低效利用并存。比如,北京和上海均有着与城市建设用地体量接近的农村集体建设用地,呈现出“一边楼宇经济,一边瓦片经济”的状态,近年来有所改善。与此同时,伴随城镇化进程,农村宅基地和住宅利用率明显降低。根据《中国统计年鉴》和《中国城乡建设统计年鉴》,1990—2020 年,中国乡村常住人口从 8.41 亿人减少到 5.10 亿

人,减少约 3.31 亿人(39.36%),同期村庄住宅建筑面积从 159 亿平方米增加到 266 亿平方米,增加约 107 亿平方米(67.30%)。

(三) 城际发展差距有待缩小

城镇化进程伴随着城市体系的调整以及城市之间的空间均衡。这一问题的复杂性,体现在 20 世纪 80 年代以来长期存在的城市规模战略之争。近年来,伴随城镇化和人口迁移,城市体系不断优化,但城市之间的发展差距还有待缩小。

城市规模体系优化水平可以用城市规模位序关系(齐普夫法则)进行衡量,人口规模为 N 的城市位序 $Rank$ 与 N 成负幂次方的关系,即 $\ln Rank_i = \beta_0 - \xi \ln N_i + \varepsilon_i$, ξ 也称为齐普夫指数。利用《中国城市建设统计年鉴》数据计算发现,2010—2020 年,齐普夫指数从 1.1730 降至约 1.0744^⑫,逐步接近 1,可见,伴随城镇化、人口迁移和城市增长,中国城市规模体系呈现不断优化的态势。

与此同时,城际发展差距总体呈现缩小态势,近几年有所扩大。根据《中国城市统计年鉴》相关年份数据计算发现,各个城市的城镇居民人均可支配收入变异系数从 2010 年 0.2570 降低到 2015 年 0.2319,之后小幅提高到 2020 年 0.2439。分规模看,城市规模越大平均收入越高;除超大城市之外,各类城市平均收入变异系数均不断降低,呈现收敛特征;超大城市平均收入变异系数提高,与重庆相对较低的平均收入和增速有关。分地区看,东部城市平均收入明显高于中西部城市、东北城市;中西部城市表现出一定的追赶特征,增速最高,东北城市则呈现不断衰退的特征,增速最低。分行政级别看,类似超大城市的特征,由于重庆较低的平均收入及其增速,4 个直辖市的平均收入变异系数提高;省会等中心城市收入的变异系数基本稳定;地级市的收入差距明显缩小。

对总体与各类城市人均收入及其变异系数比较可见,除了超大城市、直辖市、东部城市之外,其他类型城市的变异系数均小于总体水平,表明各类城市之间的人均收入差距明显大于各类城市内部的差距。具体而言,北京、上海、广州、深圳等一线城市、沿海发达城市与其他类型城市之间的差距更加显著。

(四) 城乡发展差距有待缩小

城镇化进程伴随着城乡格局调整,中国城乡居民收入比自 2009 年以来逐步降低,但部分地区城乡

居民收入比还较大,城乡之间福祉差距明显。

伴随城镇化和城乡发展战略调整,城乡发展差距呈现明显的阶段特征。20 世纪 90 年代,由于农村劳动力进城务工受限,城乡发展差距不断扩大,根据《中国统计年鉴》,到 2003 年,城乡居民人均可支配收入比达到 3.12 的最大值;自 2002 年前后鼓励农村劳动力外出务工的一系列政策实施以及城乡统筹发展战略的推进,城乡居民收入比趋稳,2003—2009 年,在 3.10 上下波动;2009 年以来,随着城镇化快速推进和城乡一体化、城乡融合发展战略实施,城乡居民收入比逐年降低,2020 年降至 2.56。

分地区来看,根据《中国统计年鉴》,西部地区农村居民平均收入最低、城乡居民收入比最大,东北地区城乡居民收入比最小。分省份来看,城镇居民收入水平与城乡居民收入比之间并没有规律性的关系,城镇居民收入水平高的省份,有的城乡差距较大,比如北京、广东等地表现出高收入、不平衡特征;有的城乡差距较小,比如天津、浙江、上海、江苏等地的共同富裕水平较高。城镇居民收入水平低的省份,有的城乡差距较大,比如甘肃、贵州、云南等地;有的城乡差距较小,比如黑龙江、吉林、河南等地。近年来,大部分省份城乡居民收入比明显降低;2020 年,天津、黑龙江、浙江是城乡居民收入比最小的省份,甘肃、贵州、云南是城乡居民收入比最大的省份。

除了收入差距之外,城乡居民在精神福祉、健康福祉等领域的综合福祉差距也很明显,主要体现在城乡人力资本水平、各类公共服务水平等方面的差距。其中,由于教育资源需求的特殊性和重要性,城乡义务教育公平亟待加强。^⑬同时,随着人口乡城迁移,城市病、空心村问题并存,需要因地制宜提高城乡治理能力和城乡治理现代化水平。

四、推进高质量城镇化的导向

高质量城镇化是推动高质量发展和共同富裕的必由之路。遵循“十四五”规划提出的“坚持走中国特色新型城镇化道路,深入推进以人为核心的新型城镇化战略”^⑭,本部分结合城镇化趋势预测和当前城镇化进程中的主要难点,研究推进高质量城镇化的基本思路 and 重点任务。

(一) 基本思路

遵循顶层设计要求,立足城镇化基础,未来推进高质量城镇化,要坚持以人民为中心、因地制宜、系

统协同、全面深化改革的基本思路。

第一,坚持以人民为中心。这是以人为核心的新型城镇化的出发点。推进高质量城镇化,不同于传统城镇化建设的概念,要围绕人的城镇化进程,重视并积极应对人口乡城迁移或转化过程中引起的城市内部、人地之间、城市之间、城乡之间各类关系的调整,促进城市居民、各类流动人口(包括农业转移人口、城际流动人口、城乡两栖人口)、农村居民等各类群体的福祉增进、福祉均等化和共同富裕。

第二,坚持因地制宜。中国的大国特征决定了因地制宜的必要性。推进高质量城镇化,要立足各地城镇化基础和趋势特征,实施多元化的推进思路。对于东部发达地区和各地中心城市等人口迁入地,要着力推进流动人口市民化和各类公共服务均等化;对于中西部和东北地区人口稳定或净流出的城镇,要着力提升宜居宜业水平,促进就地就近城镇化。对于处于城镇化不同阶段的地区,要顺应城乡人口结构调整趋势,制定相应的城镇化和城乡发展战略。

第三,坚持系统协同。要以系统观点看待和推进城镇化、乡村振兴与城乡融合发展,三者合力塑造了城乡人口、经济、社会、空间格局。推进高质量城镇化,要顺应城乡人口发展趋势,协同推进新型城镇化、乡村振兴和城乡融合发展;要着力提升城市群、都市圈(区)、各地中心城市、中小城市和县城等载体发展质量,促进大中小城市和小城镇协调发展,优化城镇体系;要以县域为基本单元促进就地就近城镇化和城乡融合发展,优化城、镇、村体系。

第四,坚持全面深化改革。全面深化改革同贯彻新发展理念、构建新发展格局紧密关联,是推进高质量城镇化的核心。结合当前城镇化各项改革进展,未来要积极推进户籍制度改革攻坚和农业转移人口市民化,全面促进基本公共服务均等化和优质均衡发展,稳步推进城乡之间、跨地区的土地资源统筹利用,建立健全城乡要素平等交换、双向流动的政策体系,加强组织和资金保障体系,促进城乡融合和共同富裕。

(二)重点任务

立足城镇化现状、顺应城镇化趋势、针对城镇化进程中的主要难点,未来推进以人为核心的高质量城镇化,要着力攻坚户籍改革、加强人地挂钩、优化城镇体系、促进城乡融合。

1.攻坚户籍改革,消解两率差距悖论

户籍制度改革及其相关的基本公共服务均等化

是推动共同富裕的重点任务之一。两类人口城镇化率差距扩大的现象,反映了户籍制度改革和基本公共服务均等化的成效,未来要多措并举、深化改革,降低人口迁移限制,实现城镇化与市民化进程统一。

第一,以常住人口城镇化率为主,逐步淡化户籍人口城镇化率指标。当前各地城市正积极推进流动人口落户和同城化待遇。未来随着改革深入推进,户籍人口与流动人口的权益均等化水平将不断提高,不再需要区分两类人口城镇化率。各个城市需要做好城区和市域常住人口统计和预测,据此落实按常住人口标准配置各类资源,保障各类群体权益均等化。

第二,以基本公共服务均等化促进户籍制度回归人口登记管理功能。虽然基本公共服务均等化降低了落户意愿,但显然不能以非均等化倒逼流动人口落户,而要以更高质量的公共服务均等化,从根本上解决这一问题。当前,一些城市的住房保障、义务教育、托幼与养老等权益尚未实现均等化,要加强相关资源供给,加快落实更广泛、更高质量的公共服务均等化和流动人口同城化待遇。在此基础上,促进户籍制度回归人口登记管理本质,实现更全面的权益均等化。

第三,完善农民农村权益制度,解决农民进城落户的后顾之忧。一部分农业转移人口不愿意在城市落户的原因在于担心农村权益得不到保障,为此要积极完善相关制度。按照依法依规、自愿有偿的原则,完善进城落户农民农村权益转让和退出机制,支持农民“带资进城”。

第四,加强新型城市建设和治理,提升城市综合承载力,从根本上解决户籍制度对人口迁移的限制。按照顶层设计要求,有序推进城市更新,加强土地和住房供给、公共服务和便民服务供给等,建设宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文的新型城市^⑤;强化空间治理,科学预测城市规模,科学划定“三区三线”;提高城市治理科学化精细化智能化水平,加强基层社会治理、创新流动人口管理模式,推进市域社会治理现代化。

2.加强人地挂钩,优化资源空间配置

城镇化和人口迁移提高了人地挂钩的复杂性,要遵循人口迁移规律合理配置建设用地指标。在“牢牢守住18亿亩耕地红线”的前提下,通过统筹利用城乡建设用地、统筹利用地区之间建设用地促进

土地资源优化配置和发展成果共享。

第一,统筹利用城乡建设用地。大量低效利用甚至闲置的农村集体建设用地为提高城市建设用地指标供给提供了可能性。2022 年中央一号文件也提出了城乡建设用地统筹利用以及跨省域指标调剂的改革任务。在完成农村土地确权颁证基础上,加快完善宅基地及其建设用地指标交易制度,提高城乡两栖人口退出宅基地的可操作性和财产收入;探索农业转移人口退出农村宅基地与迁入地城市建设用地指标增减挂钩机制;稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市;探索实施市地重划模式促进城中村、城郊村的集体建设用地统筹利用。

第二,统筹利用地区之间建设用地。建设用地统筹利用在省级层面已基本实现,跨省建设用地统筹利用还在探索推进。考虑建设用地跨省统筹的复杂性,未来可重点推进两类模式,以建立完善全国统一的建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场^⑥。一是积极推广东西部协作和对口帮扶地区之间建设用地统筹利用模式,可以采用建设用地指标流转、合作建设飞地园区等方式;二是推进城市群、都市圈范围内的跨省建设用地统筹利用,以此带动临近省份逐步形成统一的建设用地市场。

3. 优化城镇体系,提高福祉均衡水平

优化城镇体系是城镇化的长期任务,有利于促进城市之间福祉均衡和共同富裕。各类城市、县城等城镇化载体要立足自身特征和人口发展趋势,积极提高效率和福祉水平,以此实现高福祉水平的大中小城市和小城镇协调发展。

第一,推进城市群一体化和都市圈同城化。城市行政区划和用地制度制约了大城市^⑦发展,城市群、都市圈可以缓解这一问题。在提高此类城市建设用地供给弹性的同时,积极探索、试点推进省际交界地区行政体制改革和资源统筹;加强城市群、都市圈中城际产业分工合作,充分发展集聚经济和分工经济;提高城市群、都市圈社会服务一体化和均等化水平;提高城市群、都市圈交通一体化水平,加快解决内部跨界收费站、检查站问题。

第二,充分发挥大城市(各地中心城市)集聚优势。城市规模增长有利于提升总体效率和福祉,要积极提升集聚经济水平、降低拥挤成本,促进各类大城市科学增长。为提升集聚经济水平,重点需要提高各类大城市建设用地供给弹性,完善住房供给体

系,提高保障性住房供给水平,降低城市进入壁垒;同时要积极促进基本公共服务优质均衡、优化城市生态环境,提高综合承载力。为降低拥挤成本,重点需要全面提升城市治理能力,优化城市空间结构和交通体系,防治各类城市病。

第三,提高中小城市福祉水平。各地中小城市相对中心城市经济发展水平往往较低,要以提升居民公共服务、便民服务、生态环境等宜居水平为重点,同时积极发展当地特色优势产业。根据人口增长趋势,超前规划配置优质的教育、医疗、养老等基本公共服务资源和便民服务设施。有条件的中小城市可以实施低密度绿色开发,优化人居环境。加强中小城市与大城市(中心城市)的分工合作,着力发展当地特色产业,积极承接发展劳动密集型产业。

第四,推动县城补短板强弱项。“以县带乡”作为“以城带乡”的重要形式,日益受到广泛重视^⑧,要积极提升县城的吸引力、吸纳力、承载力和辐射带动力。优化县城生活服务质量,提升县城对返乡创业就业人员、农村居民的吸引力;优化县域产业体系,积极发展当地特色产业和商贸流通、农产品加工、全域旅游等城乡融合型业态,提升就业吸纳力;优化县域空间格局,根据县城人口发展趋势合理配套土地、住房、公共服务和基础设施,提升县城人口承载力;提升县城对建制镇、乡村的辐射带动力,促进县域城乡融合发展。

4. 促进城乡融合,推动城乡共同富裕

城镇化会伴随城乡格局调整,新型城镇化与乡村振兴、城乡融合发展密切相关。为缩小城乡居民收入差距、促进城乡融合和共同富裕,要积极促进城乡要素流动和资源统筹,全面推进数字城乡建设,积极促进农村居民增收和城乡居民福祉增进。

第一,促进城乡要素流动和资源统筹。这是建立健全城乡融合发展体制机制的核心要义。^⑨重点需要促进城乡劳动力自由流动,提高城乡两栖人口有偿转让和退出农村权益的可操作性和积极性,加强返乡入乡创业就业人员政策支持,促进城乡人才交流;促进城乡土地资源统筹利用,城乡人地挂钩;促进城乡公共服务资源优化配置和共享,着力促进城乡义务教育公平,继续完善城乡一体、优质均衡的医疗、养老、文化服务和社会保障体系等;规范引导资本入乡,积极促进技术支农。

第二,全面推进数字城乡建设。数字技术革命

为城乡融合发展提供了新的强大动力,《“十四五”数字经济发展规划》提出“推动数字城乡融合发展”。重点需要积极推进城乡一体化的新基建和新技术应用,统筹智慧城市和数字乡村建设,促进数字城乡融合发展;积极推进数字技术应用于城乡经济发展,大力发展智慧农业、农村电商、智慧旅游、数字金融等业态;积极推进数字技术应用于城乡社会发展,引领推进城乡教育、医疗、养老、环境、安全、治理等各领域数字化、智慧化。

第三,积极促进农村居民增收。重点需要加强农民技能培训和农村教育,提高农民人力资本水平,促进持续性增收;加强就业服务,以城镇化、兼业化提高农民就业机会和工资性收入;促进农村产业发展,提升农产品附加值,提高经营净收入;稳步推进农村集体产权制度改革,保护农民财产权益,提高财产净收入;强化农民转移性收入保障机制,健全农业支持保护制度,建立健全常态化帮扶机制,增加农民转移性收入。

第四,积极促进城乡居民福祉增进。在促进居民增收提高经济福祉基础上,还需要提升居民精神福祉,重点需要提高教育资源供给水平和质量,完善职业培训体系,构建终身学习体系,加强乡风文明和城乡精神文明建设;提升居民健康福祉,重点需要推进落实健康中国战略,促进城乡医疗服务高质量发展,提高健康管理水平,完善养老服务体系,优化人居环境。

注释:

- ①中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm.
- ②常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距,后文简称两率差距。
- ③世界和其他国家城镇化率数据来自世界银行数据中心网站,<https://data.worldbank.org>.
- ④Northam R. M. Urban Geography [M]. New York: J. Wiley Sons,1975.
- ⑤Barro R. and Sala-i-Martin X. Economic Growth [M]. Cambridge, MA: The MIT Press,2004.
- ⑥United Nations. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision[R]. <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>.

- ⑦乔文怡、李玢、管卫华等.2016—2050年中国城镇化水平预测[J].经济地理,2018(2).
- ⑧张车伟、蔡翼飞.中国人口与劳动问题报告No.22[M].社会科学文献出版社,2021:48-55.
- ⑨苏红键.中国流动人口城市落户意愿及其影响因素研究[J].中国人口科学,2020(6).
- ⑩城市和县镇人口中“住本乡、镇、街道,户口在本乡、镇、街道”的人口。
- ⑪Hsieh C, Moretti E. Housing Constraints and Spatial Misallocation[J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2019(2).
- ⑫考虑中国城镇体系中存在大量20万以下县城和镇区未包含在城市样本中,估计城市人口规模大于20万($\ln 20 \approx 3$)的规模位序关系的 ξ 值;考虑可比性,2010年和2020年样本一致,为620个地级及以上城市、县级市。
- ⑬苏红键.构建新型工农城乡关系的基础与方略[J].中国特色社会主义研究,2021(2).
- ⑭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[EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- ⑮参考国家十四五规划和国家发展和改革委员会《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》关于新型城市建设的要求。
- ⑯中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见[EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm.
- ⑰为方便表述,本部分将城市规模分类中的超大城市、特大城市、大城市统称为大城市,为城区常住人口100万以上的城市,区别于中小城市和小城镇。
- ⑱2022年中央一号文件多次强调了县域、县城在乡村振兴中的重要地位。2021年中央一号文件提出“加快县域内城乡融合发展”。国家发展和改革委员会《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》提出“推进以县城为重要载体的城镇化建设”“以县域为基本单元推动城乡融合发展”。
- ⑲中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm.

责任编辑:陆焱