

# 中国新型城镇化的发展趋势与战略转型

苏红键

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

**提 要:** 新型城镇化是促进城乡融合发展、推进中国式现代化的重要动力。“十四五”期间,中国城镇化速度呈现波动、快速、减速特征,各省城镇化呈现出不同的阶段特征、收敛特征且与经济发展水平密切相关。预计到 2030 年,中国城镇化率将达到 73% 以上。近年来,市民化稳步推进、城镇体系不断优化、县域城镇化全面推进、城镇化改革成效显著,未来推进城镇化重点需要注意各类农业转移人口存在不同需求、各类城镇发展存在不同矛盾点、各地县城发展质量有待提升以及各项改革的合成谬误等问题。“十五五”期间,要顺应城镇化趋势,按照以人为本、顺势而为,因地制宜、分类发展,系统协同、统筹发展的思路,以权益同城化为导向推进市民化,以提高人口迁入地承载力为抓手优化城镇体系,以县域城镇化为突破口带动乡村振兴和城乡融合,推进中国特色新型城镇化战略转型和改革攻坚。

**关 键 词:** 十五五;新型城镇化;趋势预测;战略转型;体制机制改革

**中图分类号:** F299.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2025)04-0197-10

**DOI:**10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2025.04.023

新型城镇化是促进城乡融合发展、推进中国式现代化的重要动力。“十四五”期间,受新冠疫情和宏观经济形势影响,城镇化速度呈现波动态势。在新型城镇化相关的战略规划引领下,近年来农业转移人口市民化加快推进、城镇体系不断优化、县域城镇化全面推进,城镇化质量稳步提升。预计到 2030 年,中国城镇化率将达到 73% 以上。“十五五”期间,要立足当前城镇化进程特征,顺应城镇化趋势,推进中国特色新型城镇化战略转型和改革攻坚,促进城乡融合发展,推进中国式现代化。

## 一、城镇化进程与“十五五”趋势

“十四五”期间,受新冠疫情和宏观经济形势影响,中国城镇化速度呈现波动态势,但依然处于快速推进阶段,“十五五”期间,城镇化还将稳步推进,预计 2030 年达到 73% 以上。

### (一) 城镇化进程特征

“十四五”期间,中国城镇化率从 2020 年底的 63.89% 提高到 2024 年的 67%,预计 2025 年将达到 68%,呈现波动、快速、减速特征(见表 1)。(1) 波动特征。2021—2022 年,受新冠疫情限制人口大规模迁移的影响,城镇化推进速度明显放缓,

2022 年仅提高 0.50 个百分点,在新冠疫情结束之后逐步恢复。(2) 快速特征。“十四五”期间,城镇化平均推进速度为 0.8 个百分点,同时结合城镇化阶段特征的经验规律<sup>[1]</sup>来看,依然处于快速推进阶段<sup>[2]1-4</sup>。(3) 减速特征。相对于 2020 年前的城镇化推进速度来说,“十四五”期间,城镇化呈现出明显的减速特征,从“十三五”期间的年均增长 1.31 个百分点降至年均增长 0.8 个百分点左右。

从人口规模来看,“十四五”期间,全国总体人口规模开始降低,从 2021 年的 14.13 亿人逐步减少到 2024 年的 14.08 亿人,城镇人口从 9.14 亿人逐步增长到 9.44 亿人,乡村常住人口从 4.98 亿人逐步减少到 2024 年的 4.65 亿人。

从各地城镇化进程来看,各省城镇化呈现出不同的阶段特征、收敛特征,且与经济发展水平密切相关(见图 1)。(1) 各地城镇化处于不同阶段。东部地区城镇化率明显较高,2023 年为 72.58%,其次是东北地区 69.32%,中西部地区城镇化率分别为 61.69% 和 59.94%。大部分省份的城镇化率分布在 50% ~ 75% 区间,西藏明显较低(仅 38.9%),上海、北京、天津三个直辖市较高(85% ~

89%)(见图 1a)。(2)各地城镇化进程呈现收敛特征。2020—2023 年,各省城镇化推进速度与城镇化水平呈显著负相关,且拟合程度很好(见图 1b),这与苏红键<sup>[3]</sup>利用 2000 年、2010 年和 2020 年三次人口普查数据验证的城镇化收敛特征一致。(3)各地城镇化与经济发展水平呈显著正相关。

2023 年,各省人均 GDP 与城镇化率呈现出显著的正相关关系,且拟合程度较好(见图 1c),不考虑西藏(左侧偏差较大的点)时拟合程度更好。这从省级层面证明了城镇化与经济增长的正向关系,为新型城镇化促进城乡融合发展、推进中国式现代化提供了经验证据。

表 1 “十四五”期间城镇化进程特征

| 年份       | 总人口(亿人) | 城镇人口(亿人) | 乡村人口(亿人) | 城镇化率(%) | 城镇化速度(百分点) |
|----------|---------|----------|----------|---------|------------|
| 2015     | 13.83   | 7.93     | 5.90     | 57.33   | 1.58       |
| 2020     | 14.12   | 9.02     | 5.10     | 63.89   | 1.18       |
| “十三五”期间  |         |          |          |         | 1.31       |
| 2021     | 14.13   | 9.14     | 4.99     | 64.72   | 0.83       |
| 2022     | 14.12   | 9.21     | 4.91     | 65.22   | 0.50       |
| 2023     | 14.10   | 9.33     | 4.77     | 66.16   | 0.94       |
| 2024     | 14.08   | 9.43     | 4.65     | 67.00   | 0.84       |
| 2025(概数) | 14      | 9.5      | 4.5      | 68.00   | 1          |
| “十四五”期间  |         |          |          |         | 0.82       |

资料来源:根据国家统计局发布的数据计算,https://data.stats.gov.cn. 2025 年的概数为根据趋势假设的数据,作为 2025 年数据发布前的替代。

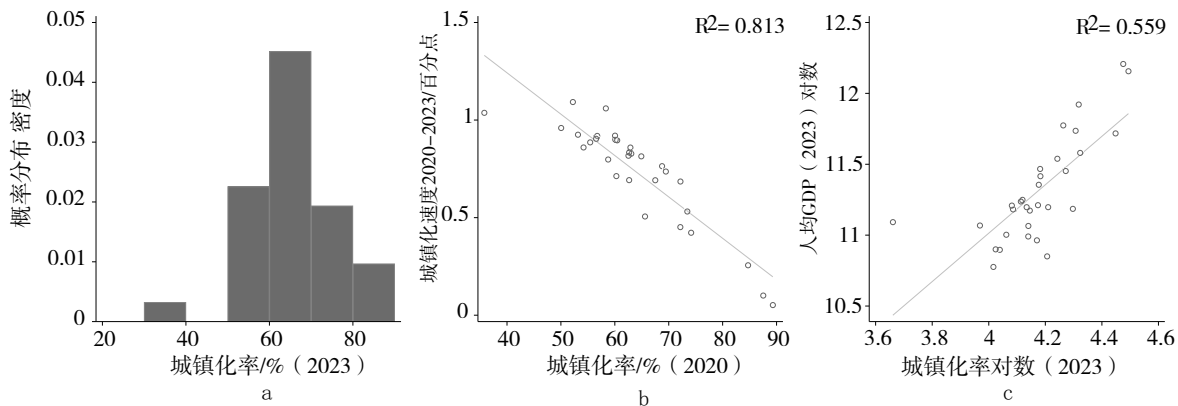


图 1 各省城镇化进程特征

注:根据国家统计局网站相关数据计算绘制; $R^2$  表示拟合优度。

(二)“十五五”城镇化趋势特征

“十五五”期间,城镇化依然处于快速推进阶段。考虑城镇化的阶段特征和收敛特征,本文对全国总体和各地 2030 年的城镇化率进行估计,并展望到 2035 年<sup>[3]</sup>。

根据各地城镇化收敛特征构建城镇化率预测的收敛模型:

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

其中, $R_{i,t}$ 表示地区  $i$  时期  $t$  的城镇化率, $a$  和  $b$  为需要估计的参数, $\varepsilon_i$  为偏差项,用来衡量各地的异质性特征。根据 2010 年和 2020 年的数据,可以

估计得到其中的参数  $a$ 、 $b$ ,并计算得到各省的偏差项  $\varepsilon_i$ 。基于 2020 年各地城镇化率以及  $a$ 、 $b$ 、 $\varepsilon_i$ , 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:

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

按照这一思路,可以进一步预测 2035 年及其他年份的城镇化率(见表 2)。根据预测,到 2030 年,全国总体城镇化率达到 73% 以上。分地区来看,东部地区城镇化率达到 78% 左右,率先接近成熟稳定阶段,中西部地区城镇化率达到 70% 左右,东北地区城镇化率达到 74% 左右。到 2035 年,总体城镇化率达到 76% 以上,各地城镇化率呈现收敛态势。表 2 还列出了各个省份 2030 年和 2035 年城镇化率的预测结果。

表 2 城镇化率趋势预测结果

| 地区  | 城镇化率(%) |        | 地区 | 城镇化率(%) |        |
|-----|---------|--------|----|---------|--------|
|     | 2030 年  | 2035 年 |    | 2030 年  | 2035 年 |
| 全国  | 73.57   | 76.70  | 江西 | 72.62   | 76.60  |
| 东部  | 78.09   | 80.36  | 山东 | 72.40   | 75.36  |
| 中部  | 70.46   | 74.20  | 河南 | 68.50   | 72.85  |
| 西部  | 69.25   | 73.20  | 湖北 | 72.11   | 75.03  |
| 东北  | 74.40   | 76.51  | 湖南 | 70.16   | 73.88  |
| 北京  | 88.49   | 88.76  | 广东 | 79.21   | 80.75  |
| 天津  | 87.84   | 88.78  | 广西 | 64.66   | 68.07  |
| 河北  | 71.51   | 75.22  | 海南 | 67.34   | 69.54  |
| 山西  | 72.87   | 76.18  | 重庆 | 81.26   | 85.05  |
| 内蒙古 | 75.59   | 78.13  | 四川 | 69.32   | 73.47  |
| 辽宁  | 78.70   | 80.72  | 贵州 | 69.13   | 74.61  |
| 吉林  | 68.76   | 70.65  | 云南 | 61.92   | 65.87  |
| 黑龙江 | 72.16   | 74.18  | 西藏 | 46.54   | 50.25  |
| 上海  | 89.30   | 89.30  | 陕西 | 75.21   | 79.31  |
| 江苏  | 82.13   | 84.84  | 甘肃 | 64.71   | 68.87  |
| 浙江  | 79.11   | 81.25  | 青海 | 71.32   | 74.97  |
| 安徽  | 69.63   | 73.30  | 宁夏 | 77.54   | 81.63  |
| 福建  | 76.58   | 79.02  | 新疆 | 66.26   | 69.39  |

资料来源:根据预测结果整理。

本预测结果略高于其他研究预测,但有其科学性和合理性。第一,本预测方法考虑了城镇化的收敛特征、阶段特征和各地的异质性,对各地人口份额的趋势预测避免了其他因素的影响,具有较好的理论基础和稳健性。第二,近年来受宏观经济和疫情影响,城镇化率呈现波动特征,这降低了城镇化率的预期,但从中长期来看,我国城镇化动力仍然较强<sup>[4]</sup>,这一短期波动不会影响长期趋势。比如,利用本文预测方法估计的 2025 年城镇化率约为 68.5%,实际上受到疫情影响可能低于该值。第三,考虑 2000 年、2010 年和 2020 年人口普查的结果均高于年度统计的城镇化率结果,因而,近年

来的减速波动特征,也可能是统计误差造成的,2030 年的人口普查数据可能会略高于年度数据及其呈现的趋势。当然,这里的模型预测无法考虑随机冲击,总体和各地的城镇化预测不能苛求其精准性,只是作为政策研究的参考。

二、“十五五”新型城镇化的重点难点

近年来,在新型城镇化相关顶层设计的指导下,市民化稳步推进、城镇体系不断优化、县域城镇化全面推进、城镇化改革成效显著,城镇化质量不断提升,“十五五”新型城镇化各个重点领域还面临一些难点。

(一)市民化稳步推进,各类农业转移人口存在不同需求

近年来,随着户籍制度改革和基本公共服务均等化的推进,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率基本保持同步,农业转移人口权益同城化水平不断提高。“十四五”期间,两率差距维持在 18 个百分点左右,对应 2.5 亿城乡两栖的农业转移人口。“十五五”推进市民化,需要着重关注不同类型农业转移人口市民化的差异化需求。

农业转移人口可以根据迁移距离、定居能力等进行分类,比如就近迁移的农业转移人口、远距离迁移的有定居能力的农业转移人口、远距离迁移的缺乏定居能力的农业转移人口等。根据 2020 年的人口普查数据,城镇人口中的人户分离人口约占 55%,其中,来自本县的(即就近迁移的农业转移人口)约占 38%,来自本省外县的约占 37%,来自外省的约占 25%。纵向比较 2010 年和 2020 年的数据可以发现,人户分离人口中来自本省的比重不断提高,来自外省的比重不断降低,这与近年来本地农民工、省内农民工增速高于跨省农民工的现象是一致的(参见历年“农民工监测调查报告”)。各类农业转移人口市民化的城乡两栖特征不同,落户意愿和市民化需求不同,对应不同的市民化导向。

本县市农业转移人口市民化以权益同城化为主要诉求。随着农民收入和发展水平不断提高,在县城兼业化、陪读伴读、进城买房等因素主导下,越来越多的农村居民进入县城生产生活,同时也保留农村的生产生活资料,表现为在城乡间频繁流动的特征,这在全国各地均非常普遍,基本已经常态化。根据 2010 年和 2020 年的人口普查数据,期间新增

的县域城镇人口中有 3/4 为城乡两栖人口,即在县镇常住的本地农村户籍人口。由于县城基本取消了落户限制,这部分农业转移人口大多数都是自主选择 not 落户的群体,主动选择城乡两栖的方式,其市民化的需求主要是基本公共服务均等化,即权益同城化。

跨省市农业转移人口市民化需要兼顾落户需求和权益同城化。对于跨省市农业转移人口而言,需要进一步根据其是否有定居能力进行划分。对于在迁入地有自有住房的农业转移人口,其市民化的难点需要区分是主动还是被动选择不落户。主动选择不落户与其自主选择城乡两栖有关,其市民化的需求主要在于权益同城化。被动选择不落户与迁入地的落户条件有关,对应了迁入地的户籍制度改革问题,还包括随迁老人子女的落户问题,其市民化的需求主要在于落户。对于在迁入地没有自有住房的农业转移人口,此类群体可能在生命周期的某个阶段返回迁出地或者迁往其他城镇,比如一些外出务工人员会根据就业机会选择在不同的城市流动或者返乡创业就业、一些外出务工人员会随着年龄增长在缺乏就业机会时返乡务农养老等,其市民化的主要需求在于权益同城化。

还有一些是本省跨县市农业转移人口,其市民化需求特征根据其迁移距离、定居能力等,分别与本县市、跨省市的农业转移人口需求对应。

(二)城镇体系不断优化,各类城镇发展存在不同矛盾点

自 2000 年前后鼓励农村富余劳动力外出务工以及人口迁移的自由度不断提高,在大中小城市和小城镇协调发展战略引领下,城镇体系不断优化<sup>[2]33-34</sup>。近年来伴随城镇化和城市增长,各类城市分别存在不同的矛盾点。

一是城市群都市圈一体化与行政边界的矛盾。城市群、都市圈是城市发展的高级形态,是打破大城市行政边界、提高人口承载能力、充分发挥集聚经济效应的重要载体。受到行政边界等因素影响,大部分城市群的一体化推进缓慢。相对来说,珠三角城市群由于以广东省内城市为主,一体化程度较高,在交通基础设施一体化、产业分工合作、经济社会均衡发展方面均成效显著,为粤港澳大湾区一体化发展打下了扎实的基础。长三角城市群中,上

海、浙江、江苏三地城市之间由于经济社会发展水平相当,一体化水平较高,并逐步辐射带动安徽城市发展。京津冀城市群,由于城市之间的差距较大,即便是北京、天津、廊坊北三县之间,依然存在明显的行政壁垒。其他城市群的一体化水平有待提升。相对而言,都市圈的一体化水平较高,“1 小时通勤圈”和“产业协作圈”特征明显<sup>[5]</sup>。截至 2025 年 3 月,国家级都市圈增至 17 个。

二是超大特大城市有限承载力与较强吸引力的矛盾。这是超大特大城市制定较高的人口落户条件的主要原因。超大特大城市由于较高的集聚经济效应,平均工资水平往往较高,基本公共服务质量较高,综合舒适度较高,从而具有较高的人口吸引力,是跨省市城镇化的主要载体。受其土地承载力、服务承载力、交通承载力等综合承载力的限制,房价作为“无形的手”、户籍制度作为“有形的手”,共同约束了此类城市增长。比如,由于较严格的人口控制政策,上海自 2010 年以来常住人口基本稳定在 2400 多万人,北京自 2013 年以来常住人口数维持在 2100 多万人,是落户条件最高的两个城市。其他超大特大城市往往也是东部沿海城市或者各地中心城市,农业转移人口或者流动人口定居和落户的难度往往高于其他中小城市。

三是特大镇缺乏自主权与改革的矛盾。“大镇”“小权”的错配问题,是特大镇发展的困境和改革的出发点,是城镇体制机制改革的难点。然而,特大镇由于缺乏独立自主权,强化了特大镇改革的约束性。特大镇隶属于所在县(市区),自主性不足,在财权、土地使用、人员编制等方面都需要由所属县(市区)决定,所以特大镇无论是发展的过程,还是改革的过程,都会受到所在县(市区)的约束。比如,在放权过程中出现放了又收、收了又放的情况,还有“放虚不放实”的情况。可见,由于县(市区)级政府倾向于汲取镇级资源,特大镇扩权实际上是县(市区)级政府放权让利的过程,这提高了特大镇改革的难度。

与此同时,对于大部分城市,在城市增长、城市扩张过程中,还存在新城建设和旧城改造需要同步提升质量的问题。要进一步深化城市建设、运营、治理体制改革,加快转变城市发展方式。

(三)县域城镇化全面推进,各地县城发展质量有待提升

县域是统筹新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡融合发展的基础单元,县城是就近城镇化的重要载体。县域城镇化与城镇体系研究既存在交集的县城发展问题,也有其在统筹城乡发展方面的独特之处。各地县域经济社会发展水平不同<sup>[6]</sup>,县域城乡发展处于不同阶段,各地县域人口发展特征不同,在县域城乡两栖现象方面具有普遍性。随着各地县城建设水平不断提高,如何优化县城软环境是“十五五”县域城镇化的重点。

第一,县城建设快速推进,服务配套有待提升。按照顶层设计指引,近年来开始全面推进以县城为重要载体的城镇化建设。2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,各地相继印发相关实施方案,全面推进县域城镇化和县域城乡融合发展。2023年,浙江省结合自身县域发展特征,制定《县城承载能力提升和深化“千村示范、万村整治”工程实施方案(2023—2027年)》,以此协同推进县域新型城镇化和乡村振兴,促进县域城乡融合发展。实际上,我国县城的公用设施配套建设水平较高。根据《中国城乡建设统计年鉴》的相关数据,县城的用水普及率、燃气普及率、人均道路面积、污水处理率、人均公园绿地面积、建成区绿化覆盖率等建设指标与城市城区水平接近<sup>[2]104</sup>。相对于城区的主要短板在于,县城的教育、医疗等基本公共服务质量往往低于城市城区。

第二,县域总人口减少和县城总人口增加,但存在明显的地区异质性。县域是统筹城乡发展的基本单元,这是县域城镇化区别于城镇体系研究之处,体现了城镇化进程中的“城—镇—村”体系优化问题。在县域一部分人口外出(流失)、一部分乡村人口进入县镇的双重作用下,县域人口体现出总人口不断减少、城镇人口不断增加的特征,但也存在地区之间的异质性。根据2010年和2020年人口普查数据,2010—2020年,县域城镇化率从31%提高到44%,县域平均人口从38万人减少到35万人,平均减少3万人;县域平均城镇人口从12万人提高到近16万人。分地区来看,各地各类县域城镇化率表现出不同特征<sup>[7]</sup>,总体来看,东中西

部县域总人口缓慢减少,城镇人口呈现增长态势,东北地区县域总人口和县域城镇人口均呈现减少特征。虽然县域人口普查数据缺乏非普查年份数据,但可以预判这一总体的和地区的趋势特征基本是稳定的。预计到2030年,总体的县域城镇化率约为58%,东部和中部地区约60%,西部和东北地区约50%。

第三,县域城乡两栖现象普遍存在。在县域城镇化进程中,无论是在东部发达地区县城,还是中西部地区和东北地区,还存在大量的城乡两栖人口<sup>[8]</sup>。这与本县市农业转移人口市民化讨论的问题类似。由于县域内进城返乡的便利性,城乡两栖现象是就近城镇化的显著特征。一部分农业转移人口就近进入县城就业、购房、子女进城接受义务教育,依然保留农村住房,其中一部分农业转移人口呈现“以工为主、以农为辅”的兼业化特征。结合渐进式改革进程来看,这一县域城乡两栖现象还将普遍存在,服务城乡两栖人口是县域城镇化和县域城乡融合发展的重要内容。

由此,在全面推进县域城镇化的背景下,如何根据县域人口发展特征和城乡两栖特征,提高县城建设投资效率、优化县城基本公共服务配套,是促进县城高质量发展的重点。

(四)城镇化改革成效显著,各项改革合成谬误值得关注

在国家新型城镇化战略引领下,城镇化相关改革稳步推进、成效显著,但是资源空间错配现象依然存在。从改革效果来看,出现了一些合成谬误,在“十五五”改革攻坚过程中,需要以系统性改革进一步优化资源配置。

城镇化进程中的资源空间错配依然存在。促进资源优化配置、提高人民群众福祉是改革的出发点。城镇化进程中的渐进式改革促进了劳动力和土地资源的优化配置,当前资源错配问题主要体现在三个方面。一是土地资源错配问题,包括城乡之间的错配与城市之间的错配,主要是优势地区发展空间不足,而欠发达地区、农村地区的建设用地闲置或低效利用的情况比较普遍。二是义务教育资源的错配问题,随着学生进城,义务教育资源“城镇挤、乡村弱”的现象普遍存在,当前,随迁子女在父母常住地就读的比重不断提高,主要矛盾体现在

城镇优质教育资源不足的问题。三是在城镇化建设过程中存在一些投资建设浪费现象,对于一些人口流失的县城或城市,公共资源配置的人均指标往往已经优于人口净迁入地。

促进资源优化配置是改革的重要出发点,近年来,城镇化不同领域改革的合成谬误开始显现,主要体现在两点(见图2)。第一,虽然户籍制度改革稳步推进,但是由于农村土地制度改革推进滞后,影响了农业转移人口落户意愿,制约了户籍制度改革成效和市民化进程。自2014年全面推进户籍制度改革以来,各地落户条件不断

降低,从城市角度来看,难点主要在人口吸引力较强的超大特大城市。从农业转移人口角度来看,虽然大部分城市和县城的落户条件不断降低甚至取消了限制,但是由于一部分农业转移人口担心农村权益受损,特别是农村宅基地和农房权益缺乏保障<sup>[2]83-84</sup>,从而落户意愿不高<sup>[9]</sup>。这使得在取消落户条件的县城或中小城市,存在大量的城乡两栖人口,对农业转移人口市民化提出了新的挑战。正因如此,党的二十届三中全会在城镇化(市民化)体制机制改革部分强调探索建立自愿有偿退出农村权益的办法。

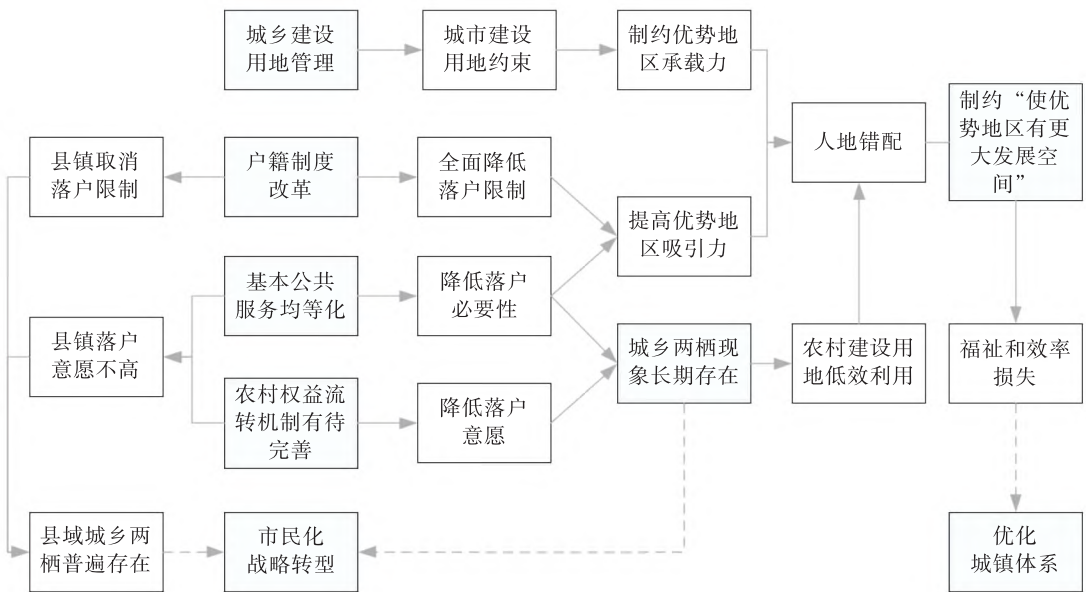


图2 城镇化改革中的合成谬误

第二,城镇化各项改革进程中,发展与安全的矛盾,效率与公平的矛盾,制约了赋予优势地区更大发展空间,导致效率和福祉损失。一方面,户籍制度改革和基本公共服务均等化的推进,提高了优势地区的人口吸引力;另一方面,严格的城市用地管理制度,限制了优势地区的发展空间,造成人地错配,使优势地区有更大发展空间的任务较难实现,限制了大城市增长和城镇体系优化。与此同时,普遍存在的城乡两栖现象,意味着农村住房的闲置或低效利用现象比较常见,农村建设用地使用效率较低,城镇化进程导致的城乡之间的人地资源错配问题普遍存在。由此,党的二十届三中全会强调“深化土地制度改革”以优化土地资源配置。

三、“十五五”新型城镇化的战略转型

以党的二十届三中全会提出的“进一步全面

深化改革、推进中国式现代化”为指引,“十五五”期间,要立足当前新型城镇化现状特征,顺应城镇化趋势,重点围绕农业转移人口市民化、城镇体系优化和县域城镇化等重点领域的难点问题,按照以人为本、顺势而为,因地制宜、分类发展,系统协同、统筹发展的思路推进中国特色新型城镇化战略转型和改革攻坚,促进城乡融合发展,推进中国式现代化(见图3)。

(一)坚持以人为本、顺势而为,从推进城镇化向服务人的城镇化转型

人的城镇化是遵循人口迁移规律的个体行为的宏观集合,城镇化的本质不是被动“推进”的,而是大量个体主动选择形成的“洪流”。“十五五”时期我国城镇化的战略转型,重点要坚持以人为本、顺势而为,尊重人口迁移规律和城镇化规律,实现



从传统的“推进”城镇化向“服务”人的城镇化的理念转型,全面提升各类群体福祉水平。新型城镇化进程中“有为政府”的作用体现在充分调动各方面力量,服务好快速城镇化趋势下的各类群体。重点需要顺应城镇化和人口迁移趋势,提高人口净迁入

城镇的综合承载力,全面推进基本公共服务均等化。降低制约人口迁移的制度壁垒,促进人口自由迁移和劳动力优化配置。尊重农业转移人口的落户意愿、城乡两栖意愿,以权益同城化为核心推进农业转移人口市民化。

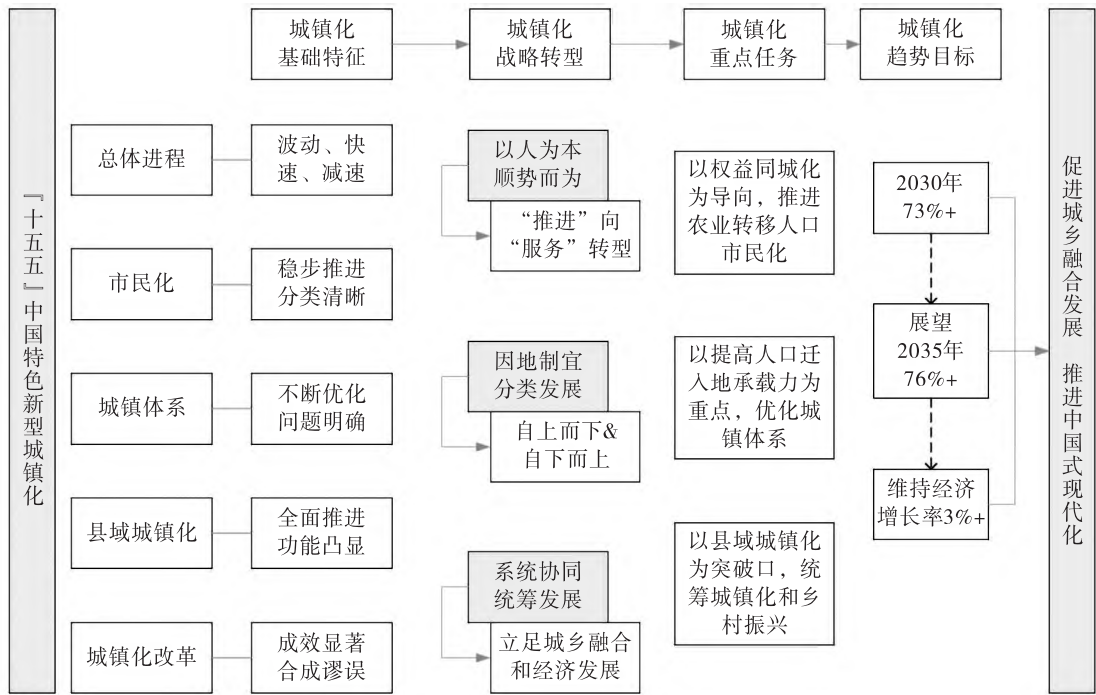


图3 “十五五”新型城镇化战略思路

(二) 坚持因地制宜、分类发展,自上而下和自下而上联动服务城镇化

各地各类城镇表现出不同的发展特征,在城镇化进程中承担不同的载体功能,在发展进程中存在不同的矛盾点。“十五五”城镇化的战略转型,要坚持因地制宜、分类发展,以顶层设计“自上而下”指导,结合各地“自下而上”探索创新发展模式,联动服务人的城镇化进程。在城镇化发展和改革进程中,赋权各地各类城市、各类县镇自主创新发展模式,坚持守正创新,推进落实户籍制度改革、城乡土地制度改革、基本公共服务均等化、保障性住房供给、就地就近城镇化模式等方面改革创新。顺应人口发展趋势和城市增长(或城市收缩)规律,因地制宜提升各类城市发展质量,促进城市群和都市圈发展,提高超大特大城市承载力,改善县城发展软环境,推进各地创新特大镇发展改革模式。

(三) 坚持系统协同、统筹发展,以城镇化助力城乡融合发展和经济增长

新型城镇化是促进城乡融合发展和经济增长

的重要动力,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴是推进城乡融合发展和中国式现代化的重要任务<sup>[10]</sup>。“十五五”城镇化的战略转型,要坚持系统协同、统筹发展,站在宏观经济发展和城乡发展的高度,以系统性改革避免合成谬误,以新型城镇化助力城乡融合发展和经济增长。一方面,城镇化发展与改革进程要在城乡发展系统中推进,要顺应城乡人口变化趋势,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡融合发展。另一方面,城镇化与工业化是经济增长的源泉,城镇化按趋势发展便能维持经济增长率3%以上,要协同推进新型城镇化和新型工业化,以新型工业化促进产业发展和城镇劳动力需求,以新型城镇化促进劳动力供给、拉动投资和消费,共同推进经济发展和中国式现代化。

四、“十五五”新型城镇化的重点任务与攻坚行动

围绕城镇化进程中的重点难点,从市民化、城镇体系优化、县域城镇化三方面提出“十五五”新型城镇化的重点任务和攻坚行动,有关城镇化体制

机制改革的内容融入相关部分。

(一)以权益同城化为导向,推进农业转移人口市民化

随着户籍制度改革和基本公共服务均等化的推进,各类农业转移人口呈现出不同的市民化需求特征,不同城镇还存在不同的落户条件,要以权益同城化和城乡系统改革为主导推进农业转移人口市民化。

第一,提高城镇基本公共服务均等化水平,以权益同城化作为市民化的主要目标。农业转移人口权益同城化,既可以弱化户籍附属权益、实现户籍制度回归人口登记管理功能,同时可以解决农村居民退出农村权益的后顾之忧。针对当前基本公共服务均等化的难点,一要全面提高城镇义务教育供给水平和质量,在城镇义务教育按需供给的同时,保障随迁子女获得公平的高质量的教育资源。二要全面提高城镇保障性住房供给水平,加快将农业转移人口和流动人口纳入保障范围。三要完善社会救助体系,关注城镇各类相对贫困人口,建立完善城镇生活困难群体的识别和帮扶机制。

第二,建立完善农村权益流转和有偿退出机制,实现农民带资进城。一部分农业转移人口不愿意进城落户,主要是对农村权益损失的担忧。党的二十届三中全会强调,将建立自愿有偿退出农村权益的办法作为推进市民化的重要举措。一要完善农村权益流转和退出机制,完善价格机制和平台建设,提高实践中的可操作性。二要通过建立完善跨地区的建设用地指标市场,提高欠发达地区农村建设用地腾退复垦的收益,进而提高农业转移人口退出农村宅基地和农房的财产性收入。三要完善农村权益继承制度,解决农业转移人口脱离农村、进城落户的后顾之忧。

第三,稳步推进超大特大城市户籍制度改革。还有一部分超大特大城市存在较高的落户条件,这与其承载力和吸引力的矛盾有关,是防治大城市病的主要举措,具有一定的普遍性和合理性。一方面要积极提高此类城市的综合承载力、区域承载力,提高城市治理能力,从而缓解吸引力和承载力之间的矛盾,逐步降低落户壁垒。另一方面要稳步推进户籍制度改革,在城市群、都市圈

内部制定差异化的落户条件,稳步推进权益同城化,充分发挥城市群、都市圈的吸纳能力和集聚经济优势。

“十五五”期间,推进农业转移人口市民化的攻坚行动主要包括:第一,以农业转移人口权益同城化为主导,逐步淡化户籍人口城镇化率。第二,全面提升城乡义务教育优质均衡水平,在保障随迁子女就读需求的基础上,提高随迁子女教育质量。第三,全面提高保障性住房覆盖范围,发挥保障性住房对于本地农业转移人口带资进城的支撑作用,发挥其对于外来农业转移人口的保障作用。第四,建立完善农村权益流转和有偿退出机制,支持就近迁移的农业转移人口自主选择城乡两栖或带资进城。

(二)以提高人口迁入地承载力为抓手,优化城镇体系

针对当前城镇发展进程中存在的主要矛盾点,顺应人口迁移规律构建“13N5”城镇体系,积极提高人口迁入地的土地承载力、服务承载力、区域承载力,充分发挥人口吸纳能力和集聚经济优势,促进经济增长和居民福祉增进。

第一,构建“13N5”的城镇化空间格局。摒弃各类城镇“孰重孰轻”的争论,尊重城镇化和人口迁移规律,做好城镇功能分工,构建“13N5”的城镇化空间格局,以“一带三核多中心”带动“五级”城镇协调发展。“1”(一带)即沿海经济带,这是跨省市城镇化的重要载体,要尊重人口迁移规律,打造沿海经济带或东部黄金海岸。“3”(三核)即东部三大城市群,这承担了大规模的人口集聚功能,也承担了对全国城镇体系的辐射带动功能,要积极提高三大城市群一体化水平,充分发挥集聚经济优势。“N”(多中心)即各地中心城市,这承担了重要的城镇化载体功能,有利于分散“三核”的人口集聚压力,已经逐渐形成了成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群等若干城市群及都市圈,多中心网络结构特征明显。“5”(五级)即五级城镇体系,指促进城市群和都市圈、各地中心城市、地级市、县(市)、镇区协调发展。各个地级市、县(市)镇分布广、数量大,在城镇体系中发挥着基础性作用,是辐射带动乡村振兴、促进城乡融合发展的关键。



第二,提高人口迁入地建设用地供给弹性,提高土地承载力。根据人口预测和规划,提高人口迁入地的建设用地供给弹性和供给水平,保障优势地区的发展空间。构建全国统一建设用地市场,深化推进东西部协作地区之间以及城市群和都市圈范围内的建设用地指标跨省统筹利用,保障东部沿海地区、三大城市群的建设用地需求。完善各地城乡建设用地指标统筹利用机制,保障各地中心城市及其都市圈的建设用地需求。

第三,加强人口迁入地基本公共服务供给和基础设施建设,提高服务承载力。基本公共服务质量较高是人口迁入地的吸引力所在,但人口大规模迁入又会造成人口迁入地的基本公共服务供给紧张。在服务方面,要根据各类城镇的人口预测,超前规划和供给教育、医疗、养老托育等基本公共服务,加强村社党群服务。在建设方面,要加强城市交通、水电气网等基础设施建设,加快创新城市更新模式,提升城市安全韧性,满足城镇人口增长需求。在治理方面,深化城市治理体制改革,探索智慧高效治理体系,防治大城市病。

第四,促进城市群、都市圈同城化,降低中心城市行政壁垒,以区域承载力突破中心城市的承载力约束。中心城市的行政边界往往成为中心城市扩张和增长的边界,是城市承载力的重要限制因素。积极弱化行政边界对城市群、都市圈一体化发展的影响,加快促进中心城市与其周边中小城市、县镇的基础设施互联互通、产业分工合作、社会事业和公共服务均衡发展,促进城市群、都市圈同城化,提高区域综合承载力。

“十五五”期间,优化城镇体系的攻坚行动主要包括:第一,促进城市群都市圈发展,攻坚培育都市圈,化解超大特大城市承载力与吸引力的矛盾,充分发挥集聚经济优势。第二,从全国层面统筹好发展与安全问题,提高各地中心城市、东部沿海城市等人口迁入地的建设用地供给弹性,使优势地区有更大发展空间。第三,提高各地中小城市和县城的发展质量,发挥其在就近城镇化、辐射带动乡村振兴和城乡融合发展中的作用。第四,促进特大镇改革发展,从特大镇所属省市县级层面思考,从逐步强镇扩权到适时撤镇

设市。第五,实施城市更新和安全韧性提升行动,促进城市高质量发展。

(三)以县域城镇化为突破口,带动乡村振兴和城乡融合

县域城镇化既包含了县城发展的内容,也包含了“城—镇—村”体系建设的内容,是辐射带动乡村振兴、促进城乡融合发展的主要动力。重点从提升县城中心功能、分类推进县域城镇化、尊重县域城乡两栖等方面推进县域城镇化。

第一,提升县城的县域中心功能,打造分布广、高质量的就近城镇化载体。县城基础设施建设取得了长足进步,县城发展的短板在于软环境建设。一要提高县城的服务中心功能,打造优质均衡的基本公共服务的“城—镇—村”体系。积极提升县城教育、医疗、养老、公共文化水平,带动完善县域基本公共服务体系,建立完善村社综合性党群服务中心。二要提高县城的经济中心功能,建立完善县域产业体系。因地制宜促进县城或镇区的园区建设和制造业发展,提升商贸物流、生活服务业发展质量,辐射带动特色农业发展和城乡产业融合发展。三要提高县城的集聚中心功能。根据县城人口预测,超前规划布局基本公共服务供给、用地和住房供给,发挥县城在就近城镇化、返乡创业就业中的载体功能。

第二,顺应县域县城人口发展趋势,分类推进县域城镇化,有序促进县域城乡融合发展。县域发展基础特征与县域人口发展特征本质上是相互关联的,发展基础是本质,人口发展是表象。对于县域人口和县城人口均稳定或增长的较发达的县,比如,东部地区县和各地中心城市下辖县,此类县类似城市发展特征,应积极提升县城人口承载能力,率先辐射带动乡村振兴和城乡融合发展。对于县域人口减少、县城人口增长的县,此类县比较普遍,与县域人口发展的总体特征一致,重点需要提升县城的中心功能,促进县域兼业化和就近城镇化。对于县域和县城人口均减少的人口流失县,此类县以西部地区欠发达县和东北地区县为主,一方面要顺应人口减少趋势,避免县域城乡建设的投资浪费,另一方面要提升县城发展质量,努力提升县城的人口吸引力。

第三,尊重县域城乡两栖,提升县域城镇化和兼业化进程中各类群体福祉水平。县域城乡两栖现象非常普遍,在推进县域城镇化进程中,既要尊重农业转移人口的自主选择,又要完善农村权益流转退出机制提升城乡两栖人口的可选择性。在促进县域基本公共服务均等化和产业发展的基础上,一方面要以兼业化促进县域城镇化和城乡融合。加强城乡劳动技能培训和就业服务,提高城乡两栖人口就业能力和机会,促进农村劳动力兼业化和增收。另一方面要优化城乡土地资源配置。对于拥有城镇自有住房的城乡两栖人口,支持其自愿有偿退出农村住房和宅基地;对于没有城镇自有住房的城乡两栖人口,可通过自愿退出农村权益实现带资进城,或用农村权益置换城镇保障性住房或安置房。

“十五五”期间,推进县域城镇化的攻坚行动主要包括:第一,攻坚提升县城软环境,促进就近城镇化和全域均衡发展。第二,促进县域产业发展,促进农村劳动力兼业化,提升县镇就业水平和增收。第三,促进县域城乡义务教育均衡发展,提高寄宿制学校质量。第四,促进县域县城分类发展,分类推进县域城镇化,辐射带动乡村振兴。第五,完善县域城乡融合发展体制机制,有序促进县域城乡融合发展。

### 参考文献:

- [1] 魏后凯. 走中国特色的新型城镇化道路[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014.
- [2] 苏红键. 迈向共同富裕的中国城镇化:福祉空间均衡视角[M]. 北京:社会科学文献出版社,2023.
- [3] 苏红键. 人口城镇化趋势预测与高质量城镇化之路[J]. 中国特色社会主义研究,2022,13(2):48-56.
- [4] 高国力. 深入实施新型城镇化战略稳步提高城镇化水平和质量[J]. 新型城镇化,2024(11):7-9.
- [5] 石敏俊,孙艺文. 中国都市圈的产业分工与功能协同分析[J]. 地理学报,2024,79(10):2495-2510.
- [6] 魏后凯,李瑞鹏. 中国县域发展差距变动及其协调路径[J]. 广东社会科学,2023(6):37-47+289.
- [7] 刘彦随,杨忍,林元城. 中国县域城镇化格局演化与优化路径[J]. 地理学报,2022,77(12):2937-2953.
- [8] 苏红键. 中国特色的县域城镇化:以城乡两栖促城乡融合[J]. 甘肃社会科学,2023(4):200-208.
- [9] 刘丰睿,陈功. 农业转移人口市民化意愿动态演进分析[J]. 甘肃社会科学,2025(1):173-184.
- [10] 何得桂,樊慧杰. 习近平关于城乡融合发展重要论述的生成、要义和价值[J]. 开发研究,2024(6):1-9.

**基金项目:**中国社会科学院重大创新项目“完善城乡融合发展体制机制中的重大问题研究”(2024YZD008)。

**作者简介:**苏红键(1984—),男,湖南慈利人,博士,中国社会科学院农村发展研究所研究员。

**责任编辑:**马大晋;**校对:**跃然