

以人为核心的新型城镇化战略内涵、障碍与应对

陆杰华 韦晓丹

[摘 要] 进入“十四五”时期，以人为核心的新型城镇化建设面临着新国情、新特征和新挑战：人口规模巨大的基本人口态势对城镇化影响加深；国内国际形势发生了深刻变化；世界上发达国家城市化模式产生重要转型；新一轮科技革命推动城市发展和治理模式加速转向。上述转变对新型城镇化的发展质量、模式、路径提出了更高要求。基于以人为核心的新型城镇化的内涵要义与多重目标，重点剖析了当前深入推进新型城镇化战略在体制机制建设、户籍制度与土地制度改革、城镇化空间格局形态、城市治理水平与发展韧性、生态保护和文化遗产、乡村振兴与新型城镇化融合等方面面临的主要障碍，并有针对性地提出了下一步应对方略。

[关键词] 新型城镇化；以人为核心；户籍制度；乡村振兴；城市治理

[中图分类号] F299.21 **[文章编号]** 1002-3054(2023)07-0107-11

[文献标识码] A **[DOI]** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.230710

一、引言

改革开放 40 多年来，中国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程，取得了举世瞩目的成就。在短短几十年间，中国城镇人口规模由 1978 年的 1.7 亿人增加到 2021 年的 9.1 亿人，城镇化率由 17.9% 增长到 64.72%。^[1] 快速城镇化不仅有力支撑了中国经济的快速增长，也是迈向中国式现代化的重要标志，同时还是世界城镇化的重要组成部分和主要推动力量，被看作是中国崛起的一个缩影。

进入“十四五”时期，我国开启全面建设社会主义现代化国家征程和迈向第二个百年奋斗目标的新阶段，新型城镇化建设面临着新国情、新特征和新挑战。面对国内外经济、政治、科技、文化环境的深刻变化，中央提出加快构建“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”，以人为核心的新型城镇化作为内需最大潜力和发展动能所在，被赋予更为重要和深远的战略意义。2021 年，国务院印发了国民经济发展“十四五”规划纲要，指出“要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

[收稿日期] 2023-02-11

[作者简介] 陆杰华(1960—)，男，辽宁沈阳人，北京大学中国社会与发展研究中心研究员，北京大学社会学系教授，博士研究生导师；韦晓丹(1992—)，女，广西南宁人，北京大学社会学系博士研究生。

[基金项目] 北京市社会科学基金重大项目(20ZDA32)——实施积极应对人口老龄化国家战略研究。

型城镇化战略”。2022 年，国家发改委先后出台了《国家新型城镇化规划（2021—2035 年）》和《“十四五”新型城镇化实施方案》。习近平总书记在党的二十大报告中再次强调，要“推进以人为核心的新型城镇化”。至此，以人为核心的新型城镇化战略成为当前及今后一段时期国家经济社会发展的核心举措，其战略意义被提升到新的高度。

在上述背景下，本文首先分析中国式现代化征程中新型城镇化面临的全新形势，重新认识我国新型城镇化和国际城市化发展趋势的重大转向，以期丰富和拓展新型城镇化发展的战略视角；然后梳理新时代新型城镇化的内涵要义、多重目标和主要特点，在此基础上深入剖析当前深入推进新型城镇化战略面临的主要障碍，并探索相应的应对方略，旨在对中国新型城镇化建设的理论创新和实践谋划提供一定参考。

二、当代中国新型城镇化所处的时代背景和面临的新形势

（一）人口规模巨大的城镇化

人口规模巨大不仅是中国式现代化的重要特征，也是中国式新型城镇化的首要特征。首先，人口规模巨大的城镇化最主要的体现是快速增加的城镇人口，尤其是巨大的流动人口规模。在城镇人口方面，国家统计局的数据显示，截至 2021 年末，全国城镇常住人口规模为 9.15 亿人，与 2011 年相比增加 2.23 亿人，十年间增长了 32.23%，年均增长率高达 2.84%。^[1] 2021 年常住人口城镇化率达 64.72%，预计到 2035 年将增长至 77%，2050 年时将达到 83% 左右。^[2-3] 若按照 2050 年常住人口城镇化率达 80% 的目标计算，未来 30 年间中国城镇人口增量将超过 7000 万人。从流动人口来看，2020 年全国流动人口总量达 3.76 亿人，与 2010 年相比增加了 1.54 亿人，增幅高达 69.73%；粗流动率从 2010 年的 16.53% 上升至 2020 年的 26.62%。^[4] 其中，流动

人口的家庭化流动比重逐年提高，2015 年流动人口在流入地的平均家庭规模就已达到 2.61 人，并且还在继续增长。^[5] 绝对规模巨大、流动更趋活跃、家庭化迁移更明显的人口流动，对城市经济结构和社会结构带来了深刻影响，尤其是对新型城镇化发展中公共服务资源的供给和配置提出了重大考验。

其次，人口规模巨大的城镇化还伴随着人口老龄化对城镇化影响的加剧。我国已进入人口老龄化加速深化阶段，据测算，“十四五”期间我国 60 岁及以上老年人将增加 5300 万人，是“十三五”期间的 1.61 倍，预计到 2050 年前后在总人口中的比重将突破 35%。^[6] 与此同时，劳动年龄人口规模和比例均呈加速下降趋势，16—59 岁劳动年龄人口将在 2024 年左右跌破 9 亿人，2041 年左右跌破 8 亿人。^[6] 从流动人口来看，2021 年我国农民工的平均年龄达 41.7 岁，比 2015 年增长 3.1 岁；50 岁以上农民工占比达 27.3%，比 2015 年增长 9.4%。^[7] 与此同时，我国老年流动人口的规模增长迅速，从 2000 年的 503 万人增加至 2015 年的 1304 万人，年均增长率高达 6.6%。^[5] 人口老龄化将引发城镇化进程中适龄劳动力短缺、劳动力成本上升，加剧社会医疗和养老保障负担，进而有可能影响城镇化效率的提升。

“人口规模巨大的城镇化”为我国新型城镇化带来了压力与考验，但也意味着优势与红利。巨大的人口规模能够带来更广阔的市场空间和庞大的规模效应，巨大人口规模背景下人口空间结构、年龄结构、素质结构、就业结构的转换，也必将激发更强劲的消费和投资结构升级效应。在人口规模巨大的中国式现代化进程中，推进新型城镇化既要发挥人口规模的优势、把握人口结构转变的契机、转化多维度的人口红利，更要重视在发展中解决城镇化进程中公共资源集聚与平衡的关系，以更好地实现城镇化的高质量发展，增进人民福祉，促进全体人民共同富裕。

（二）国内和国际形势发生深刻变化

国内和国际形势的深刻变化对当代中国新型

城镇化建设进程产生着重要影响。在国内形势方面,我国正迈入全面建设社会主义现代化国家的新征程,进入经济由高速增长转向高质量发展的新阶段,迫切需要推动经济增长核心动能转变,以解决经济增长动力不足和经济下行压力加大的困境。^[8]在国际形势方面,国家间力量对比发生了深刻变化,大国之间的博弈竞争日趋激烈,逆全球化趋势凸显,新的不稳定性和不确定性上升,对全球经济政治格局带来了巨大冲击。面对复杂严峻的内外部环境,党中央作出了“加快形成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”的重大战略部署。在国内循环方面,新型城镇化作为推动我国产业结构转型的重要载体,也是我国最大的内需潜力和发展动能所在,在推动形成国内大循环中具有不可替代的作用。^[9]新型城镇化的高质量发展也成为解决我国经济增长动力转换问题的核心路径。在国内国际双循环方面,尽管当前世界经济持续低迷、贸易保护主义抬头,但中国融入经济全球化的大势不可逆转。在新形势下,我国更需要加强对国际市场和国际合作的深度参与,引入全球化视角,将新型城镇化建设与实施更加积极主动的开放战略紧密结合,构建开放型城镇化发展模式。^[8]通过开放型的新型城镇化建设,在更大范围、更宽领域和更深层次上整合本土与国际资源,以建设具有国际影响力的新型城市、面向全球的自由贸易试验区等为依托,推动内需与外需之间形成协调互动、良性循环的高效机制,培育我国参与国际合作与竞争的新平台,不断增强我国国际竞争力。

(三) 世界发达国家的城市化模式发生转变

从世界层面来看,当前绝大多数国家的人口都在持续向都市圈和城市群集聚,世界上主要发达国家的城市化模式,正经历着从单一城市和城市组合发展阶段向大都市圈化和城市群化发展阶段转变。随着生产要素在全球范围内自由流动程度的提高,交通运输的快速发展,以及现代信息技术在经济社会发展各领域的深度应用,城市的发展潜力与其单一资源和现有规模间的关系逐步

减弱,更取决于该城市与周边城市乃至全球其他城市间的密切联系、协同合作的广度与强度。^[10]城市群和都市圈因其更能发挥规模效应、集聚效应和溢出效应,对地区和国家的经济增长、社会发展体现出日益重要的作用,已成为当前乃至未来全球经济竞争的重要空间单元。在全球范围内,除了以纽约、伦敦、东京、巴黎为核心的发达国家都市圈外,在亚洲、拉丁美洲、非洲等欠发达地区也正在形成以超大城市为核心的都市圈和城市群,成为带动世界城市化发展的重要力量。^[11]面对世界发达国家城市化模式的新转变和全球城市发展格局的新变化,中国新型城镇化战略亦当有所行动和调整,通过大力发展大都市圈和城市群来提升核心城市带的国际竞争力,使其成为中国参与全球政治经济治理的重要载体,在世界城市网络体系中发挥更为重要的作用。

(四) 新一轮科学技术革命推动城市发展和治理模式发生转变

以物联网、大数据和云计算等为代表的新一轮数字技术革命催生了一系列新技术、新产业、新模式,这些因素对城市发展的持续影响已开始逐渐超越资源禀赋、空间距离等传统要素,推动着基于传统工业经济时代基础的城市规划发展理论,向基于现代数字经济基础的城市规划发展理论转变。^[12]当前,中国城镇化已进入以服务业和新兴产业为主导的提质加速期,数字技术革命催生的一系列新兴产业和新型业态,不仅引发了城市经济结构、就业结构和收入分配格局的调整,还影响了城市的空间形态、组织形式和城市居民的生活方式,进一步推动了现代城市治理模式的重要转变。其中,新一代信息技术的应用成为现代城市社会治理体系的重要科技支撑,为推动治理主体多元化、治理理念科学化、治理方式精细化和智能化发挥着重要作用。目前,国际上美国、日本、韩国、新加坡等国家较早开启智慧城市建设,将新一代信息技术与城市建设和城市治理充分融合,其中一些国家甚至将智慧城市建设上升到国家战略的高度。^[13]综合来看,以充分利

用新一轮技术革命成果来提高城镇化的质量和效率应当成为未来中国新型城镇化的前景和战略重点。

三、“以人为核心”新型城镇化战略的内涵要义及目标

(一)“以人为核心”新型城镇化战略的内涵要义、核心理念与主要特点

1. 内涵要义

新型城镇化的内涵要义几经发展和丰富，体现出鲜明的中国特色，主要包含以下四个方面。一是新型城镇化将“以人为核心”视作本质要求，持续促进农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务，满足人民日益增长的美好生活需要是新型城镇化的根本目的。二是新型城镇化的核心理念是新发展理念，以新发展理念引领新型城镇化发展方式的转变，从而实现高质量、可持续发展。三是新型城镇化的主体形态是城市群，以城市群为主体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局是新型城镇化的目标形态。四是新型城镇化的核心动力是新型工业化和信息化，根本动力是体制机制改革创新。^[14]

2. 核心理念

“以人为核心”是新型城镇化的基本原则。“以人为核心”首先是强调城镇化过程中人的主体地位，紧紧围绕人的生存和发展权利的提升来推进城镇化进程。人民生活品质的提升和促进人的发展始终是新型城镇化的出发点和落脚点，新型城镇化通过推动以人为核心的生产方式的转型、人的生活方式的改变、人的社会关系的变革、人的思想观念的转变和人与自然关系的转化，不断提升人民的幸福感、获得感、满意度，增进民生福祉。

创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，是以人为核心的新型城镇化发展的核心理念。创新是引领新型城镇化发展的第一动力。以科技创新、制度创新和管理创新的充分结合，加

快转变城市发展方式，提升城乡要素配置效率，实现城镇化高质量发展和高效能治理。^[15]协调是新型城镇化发展的内生特点。坚持大中小城市和小城镇协调发展，推动区域优势互补、协调发展，促进城乡融合发展。绿色是新型城镇化发展的普遍形态。统筹城市基础设施建设、经济社会发展、生态环境保护，统一谋划生产、生活、生态三大空间布局，建设资源节约、环境友好、人与自然和谐发展的宜居城市。开放是新型城镇化发展的必由之路。充分借鉴国际上城市化发展的先进经验，用足用好国内国际两个市场两种资源，培育我国参与国际合作和竞争新优势。共享是新型城镇化发展的根本目的。让城镇化的成果更多更公平地惠及全体人民，不断提高城乡居民的生活品质，满足人民日益增长的美好生活需要。

3. 主要特点

一是公平性。公平性强调城镇化进程中不同群体之间身份平等、机会同等、服务均等、权益对等，充分体现以人为核心的城镇化是从少数人先富的城镇化转向社会公平和谐的城镇化的重要特征。^[16]其中，最为重要的是流动人口与城市居民享有服务和福利公平，享有发展机会和权利公平。享有服务和福利公平，主要体现在基本公共服务均等化的推进，流动人口在就业、教育、医疗、托育、养老、住房等诸多福利和服务方面与户籍人口享有平等的待遇。享有发展机会和权利公平，主要体现在通过加强流动人口职业技能培训提高其转移就业能力，最终实现流动人口进入城市选择生产生活方式自由度和择业自由度的提升。^[17]

二是均衡性。均衡性强调新型城镇化进程中城乡关系的均衡，从城市优先发展的城镇化转向城乡协调、融合发展的城镇化。新型城镇化并非仅仅是城镇的发展，同时也意味着乡村的巨大变化，因此必须将城乡一体化发展与城镇化联系起来，注重城乡关系的调处，推动城乡要素平等交换、双向流动，最终打破城乡二元结构，推动乡村振兴，实现城乡均衡发展。

三是包容性。包容性强调允许和鼓励差异性的城镇化发展策略，积极主动地促进不同文化资源共存共生共荣。一方面，特别鼓励中小城市和小城镇依据自身历史文化、区位条件、资源禀赋和产业基础特点，因地制宜地选择差异化的发展路径和模式。^[18]另一方面，在城镇化过程中注重对自然和传统人文环境的保护，促进传统文化资源与现代文化资源互相结合、乡村文化资源与城市文化资源有机融合。

四是可持续性。可持续性强调发展方式的集约，从高能耗、高环境冲击的城镇化转向低能耗、低环境冲击的城镇化。^[16]新型城镇化摒弃了传统城镇化粗放、片面的发展战略，构建生态引领的可持续发展模式，把生态理念全面贯彻到生产生活、经济运行和人文活动中，走一条集约、智慧、绿色、循环、低碳的城镇化道路。

(二)“以人为核心”新型城镇化战略的多重目标

1. 核心目标：加快农业转移人口市民化

新型城镇化瞄准的目标主体是农业转移人口，因此其核心目标和首要任务是加快农业转移人口的市民化，实现“人的城镇化”。推进农业转移人口市民化主要包含三个阶段，依次为：就业稳定化；保障社会化；生活城市化。在此过程中，农民身份逐步实现从农民—农民工—市民的转变，最终实现“个人融入企业，子女融入学校，家庭融入社区，群体融入社会”的长远目标。

2. 最终目标：实现共同富裕和人的全面发展

新型城镇化的最终目标，是通过推动城市经济社会的全面进步为全体人民提供更好的发展机会和发展环境，进而实现共同富裕，促进人的全面发展。具体从三个方面来理解：其一，新型城镇化要推动全体人群的全面发展。新型城镇化战略强调以“人为核心”，战略中聚焦的“人”不仅指农业转移人口，还进一步指向所有身处城镇中的人口，包括流动人口和户籍城镇人口。^[18]同时，也涉及农村人口，还包括不同性别、不同年龄群

体的人口，务必使新型城镇化发展“不落一人”。^[19]其二，新型城镇化落脚于推进人的素质和能力提升，满足人们自我实现的需求和对幸福美好生活的追求。这既是新型城镇化发展的终极目标，也是贯穿其核心的价值旨归。其三，新型城镇化最终要实现全体人民共同富裕的根本目标，使全体人民在经济、政治、文化、社会、生态多维度上实现共同富裕。

3. 主要目标

新型城镇化的主要目标是实现人的现代化、城市与乡村的现代化，不断缩小城乡区域发展和居民生活水平的差距。在此基础上，须进一步明确新型城镇化的具体目标。一是要提升城镇化水平和质量，实现城镇化健康有序发展。稳步提升人口城镇化率，缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率之间的差距，实现城镇基本公共服务全人口覆盖。二是要优化城镇化空间布局形态，推动区域协调发展。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，构建东中西互济、协调发展、优势互补的区域城镇化布局。三是要推进新型城市建设，全面提升城市品质。完善城市功能，改善人居环境，传承历史文化，切实改善市民生活质量，打造宜居、韧性、智慧城市，持续增强市民的幸福感和获得感。四是要强化城市治理体系建设，增强城市治理水平。推进城市治理体系和治理能力现代化，提高城市规划、建设和治理的科学化、精细化、智能化水平。五是要完善城乡融合体制机制，促进城乡融合发展。新型城镇化是实现乡村振兴的重要支点，高质量的乡村振兴也能反过来推动新型城镇化的发展。

四、新时代推进“以人为核心”新型城镇化战略面临的主要障碍

(一)新型城镇化战略的体制机制亟待健全

尽管在政策制定方面，我国已经制定了较为完整的针对下一阶段深入推进新型城镇化的一系

列战略规划,但从顶层制度设计上看,相关规划缺乏对当前及今后一段时期内国内人口形势变化可能对城镇化影响的深度把握,而且对国际上先进城市化战略模式及实践经验的吸纳也有待加强。一是当前规划的前瞻性仍显不足。我国已进入城镇化高质量发展阶段,世界城市化发展也已步入以城市群为主体,以新一轮技术革命为支撑的时代,而目前规划中对我国未来新型城镇化发展的一些主要问题,包括人口规模、结构、迁移变动带来的城镇化发展不平衡问题,新技术革命下新型城镇化的模式转换和动力转换问题等缺乏前瞻性设计。二是统筹兼顾的政策体系设计仍不到位。规划对城市群都市圈聚合发展、区域协调发展、城乡协调发展的统筹规划仍显不足,缺乏多方协同配合和系统化的政策体系。^[20]三是新型城镇化规划中多主体之间的关系亟待厘清。在目前的相关规划中,政府和市场边界的界定尚不清晰,中央与各级地方政府,以及各地方政府之间的多重关系有待进一步梳理,而主体间关系不明确直接导致多主体参与的新型城镇化运行机制的缺失,进而影响要素流动和公共服务供给的质量和效率。

(二) 户籍制度改革阻点仍在,土地流转制度约束尚存

人口要素和土地要素的自由流动是深入高效推进新型城镇化的必要前提,新型城镇化本身也是人口和土地要素资源再配置的过程。然而,当前户籍制度改革滞后严重阻碍了农业转移人口市民化进程。2020年,我国常住人口城镇化率达到63.9%,户籍人口城镇化率滞后于常住人口城镇化率18.5个百分点,仅为45.4%。^[4]由于大城市居住证制度和积分落户制度主要服务于精英群体,而将占全部流动人口70%以上的“乡—城”流动人口排斥在外,大规模的进城农业转移人口不仅难以落户,还无法平等享受城市公共服务。目前,农业转移人口实质上享受的城市福利待遇无论在类型、规模还是水平上都显著低于城市户籍居民,这不仅阻碍了转移人口的市民

化进程,也抑制了人力资源要素的自由流动和产业结构的升级调整,最终降低了城镇化的质量和效率。此外,土地流转制度不完善极大增加了城镇化成本。对于城市而言,不合理的土地流转制度促使政府不得不依靠提高土地出让金来拉动GDP增长,但也由此导致房地产价格居高不下。^[21]对于进城农民转移人口而言,土地制度改革中利益分配不均衡,闲置土地、房屋和耕地流转成本过高等问题,导致其无法或很少获得应有土地流转增值收益;更进一步,资本积累的缺乏和高房价共同导致其无力购买城市住房,无法在城市安家落户,极大阻碍了“以人为核心”的新型城镇化的顺利推进。^[12]

(三) 城镇化规模和布局不平衡,空间格局形态有待优化

科学平衡、分工协调、疏密有致的城镇化空间布局形态,对于提高城镇化空间配置效率,改善空间功能品质,更好发挥空间联动的集聚扩散、辐射溢出和协同效应等具有重要意义。然而,当前我国城镇化空间格局尚未均衡布局,大中小城市与小城镇发展不协调,区域间城镇化水平差距较大。就城镇化规模而言,城市规模两极分化态势加剧,超大和特大城市规模过度膨胀,而中小城市和小城镇发展相对缓慢,部分城市和城镇出现萎缩。2020年,全国超大和特大城市达到21座,聚集常住人口超过2.93亿人,而中小城市和小城镇呈现收缩态势,尤其是中西部地区的许多城市人口流失现象突出。^[22-23]就城镇化空间格局而言,现阶段我国区域城镇化水平差异显著,呈现东高西低的空间分布特征。2021年,东部沿海地区的城镇化水平基本超过70%,中部地区大致在60%—70%之间,西部地区最低,多处于50%—60%之间。^①制约城镇化规模和空间格局优化调整的主要因素,一方面在于区域间产业布局不均衡,制造业核心技术产能仍主要集中于东部沿海地区,中西部地区产业转型升级压力较大,吸纳就业和扩大内需能力受到制约;另一方面在于中西部地区城镇体系发育仍不完善,基

基础设施建设滞后,创新能力有限等导致其经济发展动力和综合承载能力不足,进而拖缓其城镇化发展进程。

(四) 城市治理水平短板明显,发展韧性和抗风险能力不强

党的十九届五中全会提出要“建设韧性城市,提高城市治理水平,加强特大城市治理中的风险防控”;“十四五”规划纲要中也进一步将建设韧性城市纳入最高层级的国家战略规划。目前,城市治理水平提升和韧性城市建设主要面临着两方面的困境。一方面,城市治理水平滞后于城市发展需求。城镇化快速推进过程中人口、产业及相关各要素的高速聚集为城市治理带来巨大压力,尤其在人口就业、公共服务供给与需求匹配度、交通拥堵、旧城改造、公共安全、外来人口相关事务等方面问题突出。理念滞后、制度阙如、协同不足、技术短板等因素共同制约着城市治理水平的提升。另一方面,城市安全风险应对体系有待完善。在此次新冠肺炎疫情冲击下,韧性城市建设缺失问题充分暴露,城市公共安全应急法律法规和管理体系不完善,应急联动协作机制不健全,涉及公共安全的基础设施建设滞后导致城市应对突发性、复杂性、综合性风险的能力不强。

(五) 生态环境保护和文化遗产不力,城市宜居性有待提升

城镇化发展不仅依赖于人口、产业、交通等基本要素,良好的生态环境和人文环境同样是增强城市吸引力、感召力、综合竞争力和可持续发展能力的关键所在。目前,我国城市建设中生态环境保护缺位、文化遗产不力等问题对城市宜居性产生不利影响。一方面,城镇化建设过程中资源能源消耗及环境污染治理压力较大。在资源能源消耗方面,目前我国能源消费仍以化石能源为主,清洁能源仅占 16.6%,能源消费结构的可持续性不足。^[1]同时,城镇化推进中土地资源开发利用的集约性有待提升。土地资源开发利用不当引起的土地退化、水资源缺乏及生态环境恶化

等问题,在部分中小城市和小城镇地区突出。在环境污染治理方面,2021 年全国城市空气质量监测达标率为 64.3%,仍有超过三分之一的城市存在着空气质量不良问题。全国建制镇的生活垃圾处理率仅为 89.18%,污水处理率仅为 60.98%。^②另一方面,城镇化建设过程中对传统文化保护力度不足。城市及城镇发展模式趋同,片面追求外表光鲜,大拆大建大搞形象工程,导致城市文化个性失落,历史遗迹消失,最终造成“千城一面”“千楼一面”的局面。

(六) 乡村振兴与新型城镇化融合不深,城乡发展不平衡不协调

新型城镇化与乡村振兴是互利共荣的命运共同体,二者深度融合是构建新型城乡关系、破解城乡二元结构,并最终实现共同富裕的必由之路和题中之义。一方面,新型城镇化是乡村振兴的压舱石,城镇资本、人才和技术流向乡村,为乡村要素集聚和产业振兴奠定基础;另一方面,乡村振兴是新型城镇化的助推器,农业生产水平提升解放更多剩余劳动力,为城市发展注入更多活力。然而,目前我国城乡居民收入差距仍旧显著,2021 年城乡居民人均可支配收入比达到 2.20,其中财产净收入比高达 10.77,进一步缩小城乡居民差距的任务依旧艰巨。^[24]此外,城乡公共服务和社会保障仍不均衡,城市和农村在教育、卫生医疗、养老、社会保障和就业服务、基础公共设施建设等方面仍然存在着较大差距。如 2020 年,城市千人卫生机构床位数和千人卫生技术人员数分别是农村的 1.78 和 2.21 倍,每月最低生活保障平均标准是农村的 1.36 倍,城市人口在高中及以上教育层次比重超出农村 35.44%。^③

五、新时代推进以人为核心的新型城镇化战略的应对方略

(一) 加强新型城镇化道路顶层设计,构建统筹兼顾的发展模式

第一,树立全局性、全过程、前瞻性的战略

思维,充分把握人口规模巨大的现代化和城镇化的核心特征与全新态势,以处理好集聚和平衡之间的关系为关键点加强顶层设计。在顶层设计中转变发展理念,通过推动生产要素合理流动和高效集聚,充分发挥城市发展的协同集聚效应,有效缩小区域差异和更好地处理城镇化进程中公共资源在城市内部及城乡之间如何配置的问题,在发展中营造平衡,在集聚中走向平衡。^[25]第二,顶层设计要牢牢把握新型城镇化发展的核心动力,即科技创新。科技创新既是产业升级和经济进步的底层推动力,也是城市智慧、生态、人文发展的核心支撑力,在推进以人为本的新型城镇化过程中必须将科技创新摆在首要位置,将加强科技创新充分融入顶层设计。第三,构建统筹兼顾的政策体系。加强对城市群聚合发展和城乡统筹发展整体规划构想,把城市发展和治理战略扩大到城市群、城镇群及城乡关系的大范围,形成新型城镇化和城乡融合发展、区域协调发展有效衔接、三位一体的政策体系。同时,还要建立包括财政、税收、信贷制度和户籍、住房、教育、医疗、养老保障等制度在内,系统化和协调程度均高的政策体系。第四,构建多元主体合作的发展模式。明确政府与市场边界,市场主导和政府引导相结合,充分发挥市场在新型城镇化过程中的决定性作用,更好地发挥政府在宏观调控方面的作用,促进地方政府间打破行政分割和加强协同合作。

(二) 深化户籍制度改革和土地制度改革,破除城乡要素流动障碍

一是深化户籍制度改革,引导劳动力要素畅通流动,提升流动人口公共服务均等化水平。放开、放宽除个别超大城市外的落户限制和落户条件,进一步完善超大城市和特大城市积分落户政策,精简积分项目,降低落户门槛,探索城市群内部不同城市间累计居住年限申请落户时异地累计互认机制。推进户籍制度向以经常居住地登记户口制度迈进,进一步引导基本公共服务与户籍脱钩,推动流动人口在就业、住房、社会保障、

子女教育、公共卫生等方面与城市居民享有同等的基本公共服务福利。二是创新农业转移人口市民化的成本分摊机制,构建与人口发展相适应的公共政策与服务体系。建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制,健全城镇新增建设用地规模和财政性建设资金对城市补贴数额与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。加快建立公共服务投入与常住人口挂钩机制,加强对人口流入较多城市住房、教育、卫生医疗等基本需求的保障力度。三是深化土地制度改革,建立兼顾激励与成本的体制机制。完善农村土地流转制度,通过合理界定土地流转的范围、期限,建立公平的土地增值收益分配机制,推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价,在赋予农民更充分的财产权益的同时也更有力度地推动农村承包地、集体经营性建设用地和宅基地的高效流转和再配置。

(三) 优化城镇化规模和空间布局,推进不同类型城市共同发展

一是全面推动现代化城市群都市圈建设,培育高质量发展的增长极和动力源。以中心城市和城市群作为承载发展要素的主要空间载体,构建完善中心城市带动城市群、城市群带动区域发展,以点带面、区域联动的体制机制。强化城市群都市圈发展与国家重大区域战略对接,推动东中西不同城市群和都市圈之间的要素流动和高效集聚,促进资源整合和产业转移。推动城市群都市圈与“一带一路”国际经济走廊对接,加快融入国际大循环步伐。^[26]提高都市圈的交通运输连通性、便利性,加快都市圈内“一小时”轨道交通建设,在重点投资市域市郊铁路的基础上进一步加强城际轨道建设,协同畅通城市群、港口群、机场群高效通达网络。二是引导城镇化重心向西向下转移,大力推动中西部和中小城市发展。以中西部地区作为新时期扩大内需、缩小我国城镇化区域发展差距的重要阵地,加大中央财政对中西部城市的支持力度,加强其承接东部沿海地区产业转移的能力建设,促进本地产业结构

调整升级。以中小城市和小城镇协调发展作为优化城镇规模结构、完善城镇化格局的重要内容，强化中小城市产业支撑能力，提升其就业吸纳能力和综合承载能力；补齐小城镇基础设施建设和公共服务供给短板，提升其集聚产业和人口的能力。

(四) 强化构建高效的城市治理体系，加强韧性城市建设

一是以制度创新和技术创新提升治理效能，构建高效的城市治理体系。深化城市治理体制机制改革，转变治理方式，丰富治理手段，充分发挥大数据、人工智能、物联网、云计算等新兴技术手段在城市治理各方面的赋能效应。在城市运营方面，在城市全面数字化的基础上建立可视化、可测量的城市管理运营系统，加强智慧城市建设。在政务集成方面，以新技术瓦解各条块行政部门间的信息壁垒，推动政府内部信息互通与业务协同，提升政府提供公共服务的公平性、精准性、供需协调性。在社会赋能方面，以数字化转型重塑城市基层治理版图，打造数字条件下基层治理共同体，拓展强化公众参与的途径和能力。二是把韧性城市要求融入城市规划建设管理全过程，构建全链条城市风险防范体系。树立“全生命周期管理”的城市发展建设理念，从全方位、全要素、全流程入手加强韧性城市建设。优化城市公共卫生空间规划布局，提升城市空间韧性；促进城市经济适度多元化，提升城市经济韧性；增强公共卫生医疗系统承载能力和应急能力，提升城市机构韧性；完善公共消防、防洪排涝、人防工程设施，筑牢城市防灾减灾体系，提升城市设施韧性；创新社会高效组织动员模式，构建群防群治和联防联控机制，增强应急突发事件期间保供和稳定市场秩序的能力，提升城市社会韧性。

(五) 高度重视生态环境与文化保护，打造和谐宜居的人文城市

一是将生态文明理念和原则全面融入城镇化的全过程。在全国层面，建立和完善生态环境保

护激励和约束长效机制，严守生态保护红线、环境质量底线和资源利用上限。在城市层面，在城市发展规划中坚持全面、协调、可持续发展的绿色生态理念，进行城镇化总体规划、产业发展规划、土地利用规划和市政建设规划时，充分考虑节能减排、生态保护和循环经济等内容。二是提升经济增长的生态质量。进一步优化能源结构，大力发展环保产业、低碳产业，加强对传统行业关键工艺技术革新，降低生产生活资源消耗水平。三是强化新技术手段在生态保护和污染治理中的应用。充分利用5G、卫星遥感等技术对城市土地利用、能源消耗、环境污染等监测目标实施精细化管理，提升生态环境监测网络的立体化、自动化、智能化水平。重点研发创新污染治理新材料和新技术，提高治污效率，降低治污成本。四是涵养城市文化，建设具有历史记忆、文化脉络、地域风貌和民族特点的美丽城镇。在城镇化推进中为城市文化传承与发展预留足够的空间，根据不同地区自然历史文化禀赋形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。探索生态环境保护与历史文化保护结合的新模式，将城市文化遗址保护纳入生态建设，以生态建设促进城市文化遗产保护利用，不断扩展城市人文生态空间。

(六) 新型城镇化与乡村振兴协同发展，实现城乡共同繁荣

一是促进以产业融合为突破口的新型城镇化与乡村振兴协同蝶变。提升农业现代化水平，推动农村一二三产业间联动、融合与延伸，促进城乡产业深度融合。二是打造以县域为重要载体的新型城镇化与乡村振兴协同空间。以县域城镇化为抓手，通过打造县域增长极，有力吸纳农民就地就近实现非农就业，为农民提供稳定就业增收渠道，减轻大中城市城镇化人口压力。三是健全以城乡要素双向流动为目标的新型城镇化与乡村振兴协同制度。稳步推进农村土地制度改革，盘活农村土地要素；改善乡村人才待遇，积极引导城市人才入乡返乡发展；拓展乡村建设多

元化融资渠道,健全农村金融服务体系。四是推进以基本公共服务普惠共享为重点的新型城镇化与乡村振兴协同治理。优先发展农村教育事业,推动优质教育资源城乡共享;健全农村医疗卫生服务体系,加强农村医疗卫生队伍建设;推进农

村基础设施建设提质换挡,积极部署农村 5G、物联网等新型基础设施建设。加快城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,建设统一的城乡居民基本医疗保险和大病保险制度,推进最低生活保障制度城乡统筹。

注释:

- ① 数据来源:2021 年全国各省国民经济和社会发展统计公报。
- ② 数据来源:《中国城乡建设统计年鉴(2020)》。
- ③ 数据来源:《中国卫生健康统计年鉴(2021 年)》《中国民政统计年鉴(2021 年)》、国家统计局第七次人口普查长表数据。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.gov.cn/shuju/2022-02/28/content_5676015.htm, 2022-02-28.
- [2] 杜修立,张昱昭. 中国城镇化率提升的动力分解与新发展阶段趋势预测——基于国际比较的一种新方法[J]. 统计研究, 2022(2): 33-47.
- [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(2): 48-56.
- [4] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第七号)[Z/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817183.html, 2021-05-11.
- [5] 国家卫计委. 中国流动人口发展报告 2016[Z/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/rkjcjytfzs/pgzdt/201610/57cf8a2bbafe4b4d9a7be10d10ae5ecf.shtml>, 2016-10-19.
- [6] 翟振武,陈佳鞠,李龙. 2015-2100 年中国人口与老龄化变动趋势[J]. 人口研究, 2017(4): 60-71.
- [7] 国家统计局. 2021 年农民工监测调查报告[Z/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202204/t20220429_1830139.html, 2021-04-29.
- [8] 李兰冰,高雪莲,黄玖立. “十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J]. 管理世界, 2020(11): 7-22.
- [9] 刘保奎,张舰. 选准做好新型城镇化扩大内需的五大主攻方向[J]. 中国发展观察, 2020(27): 44-47.
- [10] 冯振东. 西部地区城乡市场一体化研究[D]. 西北大学, 2011.
- [11] 李伟,伍毅敏. 以世界城市为鉴,论北京都市圈空间发展战略[J]. 北京规划建设, 2018(1): 9-14.
- [12] 马庆斌,陈妍. 发挥新型城镇化对新发展格局的战略支撑作用[J]. 中国发展观察, 2020(24): 28-30+11.
- [13] 刘红芹等. 中国建设智慧社会的国外经验借鉴[J]. 电子政务, 2019(4): 9-17.
- [14] 任杲,赵蕊. 中国新型城镇化内涵演进机理、制约因素及政策建议[J]. 区域经济评论, 2022(3): 57-65.
- [15] 史育龙. 推进以人为核心的新型城镇化[J]. 理论导报, 2021(1): 59-60.
- [16] 仇保兴. 新型城镇化:从概念到行动[J]. 行政管理改革, 2012(11): 11-18.
- [17] 易昌良. 人的城镇化:逻辑结构与实践探索[J]. 经济研究参考, 2017(40): 95-100.
- [18] 吴淼. 乡村振兴背景下小城镇差异化发展模式分析[J]. 国家治理, 2022(8): 42-47.
- [19] 袁方成,王丹. 全过程联动:迈向共同富裕的新型城镇化[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2022(4): 10-19.
- [20] 王正攀. 以人为核心的新型城镇化社会治理逻辑

- [J]. 审计观察, 2021(2): 56-59.
- [21] 赵振宇, 丁晓斐. “以人为核心”新型城镇化: 内涵、约束及政策保障[J]. 宁波大学学报(人文科学版), 2017(3): 117-121.
- [22] 国家统计局. 经济社会发展统计图表: 第七次全国人口普查超大、特大城市人口基本情况[Z/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjgz/spxw/202109/t20210929_1822607.html, 2021-09-29.
- [23] 肖金成, 洪略. 中国人口流出的地州市城市发展研究[J]. 开发研究, 2020(4): 20-26.
- [24] 国家统计局. 2021 年居民收入和消费支出情况[Z/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb/2020/202201/t20220117_1826442.html, 2022-01-17.
- [25] 陆铭. 新型城镇化战略要处理好集聚和平衡的关系[J]. 上海国资, 2021(7): 14.
- [26] 高国力. 增强城市群都市圈综合承载能力, 培育高质量发展增长极和动力源[J]. 宏观经济管理, 2021(11): 15-17+20.

The Strategic Connotation, Main Obstacles and Countermeasures of People-centered Approach to New-type Urbanization

LU Jie-hua WEI Xiao-dan

Abstract: After entering the 14th Five-Year Plan period (2021-2025), China's development of people-centered approach to new-type urbanization is facing new national conditions, new features and new challenges; its basic demographic situation with huge population size has aggravated urbanization; the domestic and international situations have undergone profound changes; the urbanization patterns of developed countries around the world are experiencing an important transformation; and a new round of science and technology revolution has accelerated the shift of urban development and governance patterns. These transformations and shifts have put forward higher requirements on the development quality, patterns and paths of new-type urbanization. Based on the connotation and multiple objectives of people-centered approach to new-type urbanization, this paper focuses on analyzing the main obstacles faced by the current strategy of in-depth promotion of new-type urbanization in terms of institutional mechanism construction, reform of household registration system and land system, spatial pattern of urbanization, urban governance level and development resilience, ecological environmental protection and cultural heritage, and integration of rural revitalization and new-type urbanization, and proposes the next specific countermeasures.

Keywords: new-type urbanization; people-centered approach; household registration system; rural revitalization; urban governance

【编辑：胜 慧】