

【区域协调发展】

# 中国新型城镇化内涵演进机理、制约因素及政策建议\*

任杲 赵蕊

**摘要:**在面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力背景下,新型城镇化被赋予激活有效投资和潜在消费需求的重任。党的十八大以来,新型城镇化内涵演进遵循“以人为核心”“统筹城乡”“以城市群为主体形态”“绿色发展”四大本质特征,经历了萌芽期、起步期、形成期、发展期,具有鲜明的中国特色。随着城镇化率的不断提升,全力突破影响城镇化提质增效的体制机制障碍,是在新发展阶段推动新型城镇化高质量发展的关键。未来,有序推进农业转移人口市民化,切实提高农村居民人均收入水平,加速构建合理的城镇规模体系,注重完善城镇生态文明新秩序,是新型城镇化建设的重点方向。

**关键词:**新型城镇化;内涵演进;城镇规模体系

**中图分类号:**F210 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)03-0057-09 **收稿日期:**2022-03-13

**\*基金项目:**山西省哲学社会科学规划重点课题“贯彻落实习近平总书记‘三篇光辉文献’——中部地区崛起战略下山西新型城镇化进程与发展路径研究”(2020ZD030);山西省高等学校哲学社会科学项目“山西省域副中心城市综合承载力评价与发展路径研究”(2020W201)。

**作者简介:**任杲,男,长治学院产业与区域发展研究中心副教授,山西省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员,经济学博士(长治 046000)。

赵蕊,女,国研智库研究部产业研究室助理研究员,经济学博士(北京 100038)。

在世界经济增长低迷、国际经贸摩擦加剧、国内经济下行压力加大的背景下,2020年5月国务院《政府工作报告》首次提出重点支持既促消费惠民生又调结构增后劲的“两新一重”(新型基础设施、新型城镇化和交通、水利等重大工程)建设,新型城镇化被赋予激活有效投资和潜在消费需求的重任。《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》指出,“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,以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展,使更多人民群众享有更高品质的城市生活”。至此,新型城镇化建设成为“十四五”及今后一段时期激发中国内需潜力、突出民生导向的重要举措。

探究新型城镇化内涵演进的理论逻辑,明晰新型城镇化发展路径,是在面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力背景下,增强内生发展动力,全方位推动高质量发展的内在要求。本文重点梳理新型城镇化内涵及发展路径研究成果,阐释新型城镇化内涵演进历程及其理论逻辑,探讨新型城镇化制约因素,旨在对中国新型城镇化建设提供决策参考。

## 一、文献梳理

新型城镇化是在总结和反思国内外城镇化经验教训基础上,根据中国国情和发展阶段提出的科学发展道路,具有鲜明的中国特色,是中国特色社

会主义道路的基本内容之一。

彭红碧、杨峰(2010)较早关注了新型城镇化的科学内涵,即以科学发展观为引领,发展集约化和生态化模式,增强多元的城镇功能,构建合理的城镇体系,最终实现城乡一体化。自党的十八大报告首次提出坚持走中国特色新型城镇化道路之后,关于新型城镇化内涵的研究逐渐丰富,代表性观点如下:单卓然、黄亚平(2013)指出,新型城镇化是以民生、可持续发展和质量为内涵,以追求平等、幸福、转型、绿色、健康和集约为核心目标,以实现区域统筹与协调一体、产业升级与低碳转型、生态文明和集约高效、制度改革和体制创新为重点内容的崭新城镇化过程。宋连胜(2016)认为,新型城镇化内涵包括生活方式城镇化、就业方式城镇化、公共服务城镇化、居住区域城镇化、社会治理城镇化,以及人居环境优美化六个方面。董晓峰等(2017)指出,新型城镇化的内涵是实现人的城镇化,坚持以人为本,以新兴产业化为动力,以统筹兼顾为原则,全面提升城镇化质量和水平,实现城乡统筹、节约集约、生态宜居、社会和谐的发展目标。陈明星等(2019)认为,新型城镇化的核心是人的城镇化,涵盖非农就业岗位的数量和质量、城市基本公共服务供给、完善社会保障体系三方面内容,是一种安居乐业的城镇化模式。

上述研究表明,新型城镇化以切实提高城镇化发展质量为目标,以推进以人为核心的城镇化为主要抓手,是中央提出的坚持以人民为中心的发展思想在城镇化工作方面的具体化。关于新型城镇化推进策略,学者们从全国与区域两个层面展开探究。

就全国层面而言,现有研究成果大致分为三类:第一,基于城镇化是包含多维社会空间的复杂过程,分别从优化产业结构、完善公共服务、实现城乡融合、推进基础设施建设等方面提出新型城镇化的实现路径(方创琳,2019;中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组,2020)。第二,从基本公共服务均等化是衡量人的城镇化的关键指标出发,通过探讨促进农业转移人口市民化举措,推动新型城镇化发展(魏后凯,2016;张明斗、毛培榕,2018)。第三,从健全户籍制度与社会保障机制、完善土地制度与农业人口就业机制、建立合理的地方政府事权财权体系等政策层面出发,提出推进新型城镇化发展的政策建议(倪鹏

飞,2014;袁方成、陈泽华,2020)。就区域层面而言,在因地制宜、因材施教的思想指导下,学者们也对山区(黄亚平、林小如,2013;袁坤,2016)、资源型区域(高元,2015)、经济欠发达地区(周冲、吴玲,2014)等特殊类型地区,以及四川(唐志红,2015)、山东(杨传开等,2015)等省域新型城镇化建设途径展开探讨。

现有学术成果为新型城镇化的深入研究奠定了基础,但仍有进一步完善的空间。首先,长期以来,学者们基于不同视角,赋予了新型城镇化丰富的内涵,但鲜有学者对新型城镇化内涵演进的逻辑机理进行梳理。其次,新型城镇化涵盖产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的转变,明确新发展阶段新型城镇化推进路径,还需依据新型城镇化本质特征,基于经济社会发展实际,针对性地提出思路举措。

## 二、新型城镇化内涵演进及其理论逻辑

新型城镇化内涵演进及其理论逻辑探究是进一步分析新型城镇化制约因素、明确今后新型城镇化建设举措的基础。一方面,通过梳理新型城镇化发展方针,阐释新型城镇化内涵演进历程;另一方面,基于中国经济社会发展实际,探寻新型城镇化内涵演进的理论逻辑,揭示新型城镇化发展特征。

### (一)新型城镇化内涵演进历程

党的十六大报告和党的十七大报告均明确提出,通过走中国特色城镇化道路推动中国城镇化进程,这为新型城镇化的内涵奠定了基础。党的十八大以来,推进经济结构战略性调整,加快转变经济发展方式,成为加快推进社会主义现代化建设的重要途径。城镇化作为拉动内需、促进城乡协调发展的重要抓手,被赋予了“新型”的建设要求。由此,新型城镇化的概念逐步进入国家决策和学术界的视野。经过20年的持续探索、拓展,新型城镇化的内涵不断丰富,基本适应了中国城镇化进程的战略需求,体现了与时俱进的时代特征。各时期城镇化发展方针详见表1。

1.新型城镇化萌芽期内涵:大中小城市和小城镇协调发展,合理发展小城镇,引导农村劳动力合理有序流动

在适应21世纪发展形势要求下,党的十六大报

表1 中国城镇化方针演进过程

发展时期	主要内容
萌芽期 (2002—2006年)	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。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划,合理布局,同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动
起步期 (2007—2011年)	走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点,以大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极
形成期 (2012—2016年)	坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化道路。科学规划城市群规模和布局,增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖
发展期 (2017年至今)	推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业转移人口市民化。完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作

资料来源:《江泽民在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》《胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。

告首次提出走中国特色的城镇化道路。具体来说,“坚持大中小城市和小城镇协调发展”“合理发展小城镇”“引导农村劳动力合理有序流动”构成了新型城镇化萌芽期的主要内涵。同期,学术界代表性研究成果也反映了这种观点。张卓元(2002)提出,中国只有进一步使农村富余劳动力向城市转移,更有力地推进城镇化进程,才能从根本上实现城乡经济协调发展。严书翰(2005)指出,中国幅员辽阔,城镇化基础各不相同,因地制宜、实现城镇化发展模式的多样化,是推动中国特色城镇化发展的必由之路。许经勇(2006)认为,促进农村剩余劳动力转移,应重点发展县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇。

新型城镇化萌芽期内涵显示,中国城镇化的主体是人,引导农村劳动力合理有序流动是新型城镇化发展的必然要求,充分发挥小城镇在吸纳农村富余劳动力方面的优势,推动大中小城市和小城镇协调发展,契合当时经济社会发展的客观要求。

2. 新型城镇化起步期内涵:统筹城乡,以大城市为依托,形成辐射作用大的城市群

相较于党的十六大报告,党的十七大报告明确了中国特色城镇化道路的原则——统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小。其中,“统筹城乡”首次将“城”“乡”融合发展放置于城镇化方针中,揭示了新型城镇化发展的目标。此外,“以大城市为依托”“形成辐射作用大的城市群”,共同形成了新型城镇化起步期内涵。同期,学术界代表性研

究成果佐证了上述观点。国家发展和改革委员会国土开发和地区经济研究所课题组等(2008)提出,城市群是一种高效配置经济资源的空间组织形式,着力促进京津冀、长三角、珠三角等初步形成的10大城市群健康发展,是推动中国特色城镇化发展的必由之路。辜胜阻等(2010)指出,中国城镇化进程需以大城市为依托,充分发挥大都市圈的规模效应和集聚效应,构建促进经济社会发展的增长极。王小刚、王建平(2011)认为,随着经济社会的快速发展,我国具备了工业反哺农业、城市带动农村的客观条件,可以一改之前城镇化过程中,农业支持工业、农村支援城市的局面,统筹城乡发展。

鉴于此,统筹城乡是新型城镇化的目标,大城市是新型城镇化发展的依托,形成辐射作用大的城市群是推动新型城镇化发展的重要途径。

3. 新型城镇化形成期内涵:增强中小城市和小城镇集聚功能,加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化

在党的十八大报告中,将中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化一并作为加快转变我国经济发展的主要方式。自此,中国特色城镇化,在官方文件中被正式赋予了“新型”的含义。与党的十七大报告相比,“增强中小城市和小城镇集聚功能”“加快改革户籍制度”“有序推进农业转移人口市民化”成为新型城镇化发展的新内涵。同期,学术界代表性研究成果也反映了这种趋势。蔡昉(2013)指出,户籍制度改革和农民工市民化,不

仅有利于转变经济发展方式,而且有助于提高经济潜在增长率。田代贵、陈悦(2013)认为,近几年来,我国城镇化进程中出现了“重大轻小”的倾向,即大城市空间规模拓展日新月异,中小城市被严重边缘化,小城镇几乎停滞不前。因此,在推进新型城镇化过程中,要更加注重中小城市和小城镇的发展,真正实现大中小城市的协调发展。张占斌(2016)提出,加快破除制约户籍人口城镇化率提高的难点问题,是践行共享发展理念、促进城镇化健康发展的必由之路。

由此可见,增强中小城市集聚功能,是缓解大城市过度膨胀与中小城市、小城镇相对衰落并存的主要手段;加快户籍制度改革、推进农业转移人口市民化是解决城市内部新二元结构的重要抓手。

4.新型城镇化发展期内涵:以城市群为主体形态,加快农业转移人口市民化,绿色发展

在前期新型城镇化内涵探索基础之上,党的十九大报告中的城镇化方针对新型城镇化内涵进行了升华与完善,主要表现在以下三个方面:“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”“加快农业转移人口市民化”“完成城镇开发边界控制线的划定工作”。新型城镇化发展期的内涵为新时代新型城镇化建设指明了方向。同期,学术界代表性研究成果也反映了这种趋势。方创琳(2019)指出,提升新型城镇化高质量发展整体协同性的一个重要载体就是加快城市群建设,即增强城市群内部中心城市的辐射带动功能,加快发展城市群中小城市,有重点地发展小城镇,最终促进大中小城市和小城镇协调发展。陈明星等(2019)认为,积极推动具备一定条件的农民工实现市民化,使农民工群体和城市弱势群体共享城市基本公共服务,为2035年基本公共服务均等化基本实现、全体人民共同富裕奠定坚实基础。高晓路等(2019)指出,城镇化进程中,城镇建设用地快速扩张和无序

蔓延带来了严重的人居环境和社会问题,城镇开发边界划定工作的实施对于促进城镇化可持续发展大有裨益。

简而言之,以城市群为主体形态指明了新型城镇化发展的主要空间形式;加快农业转移人口市民化,符合经济社会发展实际,同时是以人民为中心发展思想的具体体现;完成城镇开发边界控制线的划定工作,是绿色发展理念在城镇化领域的实践要求。

## (二)新型城镇化内涵演进的理论逻辑

从经济社会发展的实际出发,在不同阶段,新型城镇化内涵的侧重点略有差异。新型城镇化内涵演进的逻辑关系如图1所示。

党的十六大召开前后,在充分发挥中国“无限”潜在农业剩余劳动力比较优势、全面融入全球大分工的背景下,加快城镇化进程成为国家发展战略(任杲、宋迎昌,2019)。同时,考虑到减轻城市建设压力,大中小城市和小城镇协调发展、合理发展小城镇、引导农村劳动力合理有序流动构成了新型城镇化萌芽期的主要内涵。

党的十七大召开前后,一方面,中国经济实力显著增强,但经济增长的资源环境代价过大,粗放型增长方式尚未根本改变;另一方面,城乡协调发展取得显著成绩,同时农业基础薄弱、农村发展滞后的局面依然存在。基于此,充分发挥大城市集聚

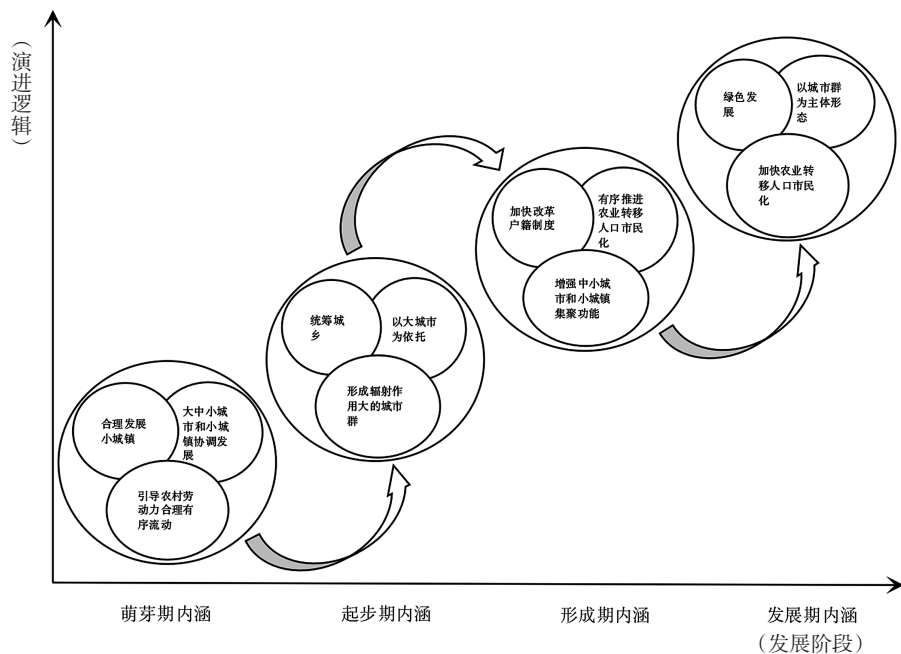


图1 新型城镇化内涵演进示意图

资料来源:作者自行绘制。

效应与规模效应,形成辐射作用大的城市群,提升我国城镇化效率;更加鲜明地提出统筹城乡发展,避免城镇化进程中带来的城乡差距扩大,成为当时新型城镇化的应有之义。

党的十八大召开前后,中国城镇化水平大幅提高,城乡区域发展协调性增强。进一步提升城镇化质量,促进城乡协调发展机制基本形成,逐步消除制约城镇化进程的体制机制障碍,成为新型城镇化建设的主要目标。在此背景下,加快改革户籍制度、有序推进农业转移人口市民化成为新型城镇化的新内涵。此外,考虑到大城市发展“过密”与中小城市、小城镇发展“过疏”的实际,增强中小城市和小城镇集聚功能充实了新型城镇化的内涵。

党的十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。新型城镇化的建设既切实关系到人民的切身利益,同时也是促进区域协调发展的重要抓手。进而,加快农业转移人口市民化,共享城镇化发展成果;以城市群为主体形态,发挥大中小城市和小城镇在城镇化进程中的相应作用,构成了新时代新型城镇化的内涵。同期,绿色发展成为我国新发展理念的重要组成部分,以城镇开发边界控制线划定为代表的城镇化建设要求,赋予了新型城镇化绿色发展的新内涵。

新型城镇化的概念是在中国语境下提出的,其内涵具有鲜明的中国特色,具备四个基本特征:一是新型城镇化的本质是以人为核心,强调农业转移人口市民化;二是新型城镇化的目标是统筹城乡,强调城与乡的融合;三是新型城镇化的主体形态是城市群,强调大中小城市和小城镇协调发展;四是新型城镇化的建设要求是绿色发展,强调生产、生活、生态的有机统一。新型城镇化内涵演进是围绕上述四个特征展开的,同时顺应经济社会发展实际,兼具时代性与系统性。

### 三、新型城镇化制约因素探析

“以人为核心”“统筹城乡”“以城市群为主体形态”“绿色发展”是新型城镇化内涵演进中的本质特征,探讨新型城镇化发展制约因素,也应从这四个方面展开剖析。具体地,新时期新型城镇化制约因素主要体现在以下四个方面:就“以人为核心”而言,城镇常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率差

距过大,农业转移人口市民化进程还有很长的路要走;就“统筹城乡”而言,城乡居民收入差距仍然较大,城乡二元空间结构明显;就“以城市群为主体形态”而言,以大城市为依托的城镇协调发展格局尚未形成,城镇化发展效率具有提升空间;就“绿色发展”而言,城镇化集约发展程度有待提高,城镇生态文明新秩序仍需完善。

#### 1. 农业转移人口市民化程度偏低

城镇化是人口和产业非农化,以及城市文明普及化的动态过程。以城镇人口数量不断增加,城镇化率持续攀升为主要表现形式。改革开放后,在人民公社、统购统销等制度逐步取消背景下,伴随着我国经济社会发展,我国城镇常住人口数由1978年的17245万人,增加至2020年的90220万人;相应地,城镇化率也由17.92%上升至63.89%。然而,受制于户籍制度,以及城市劳动力就业和社会福利保障等制度的限制,中国农业转移人口尚未全部妥善融入城镇生活,市民化程度偏低,表现为常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率存在巨大缺口。

2000—2020年,常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率变动趋势,详见图2。进入21世纪以来,我国常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率年均增长率分别为2.88%、2.81%,相差甚微,但这仍无法掩盖常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间的巨大差距。2000年,中国常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为36.22%和26.08%,两者相差10.14个百分点;2020年,中国常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率分别上升至63.89%、45.40%,两者差值扩大为18.49个百分点。就绝对值而言,2000年常住人口数与户籍人口数的差值,由13652.59万人,增加至2020年的26188.85万人,反映出在中国城镇化快速发展的同时,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化还有很长的路要走。

#### 2. 城乡居民收入差距仍然较大

城乡差别之所以存在,关键在于城市是现代制造业和服务业的集聚地,而农村以农业为主导产业。因现代制造业和服务业相较于农业而言,对于土地等自然条件依附较少,故其全要素生产率较高,突出表现为城镇居民人均收入水平高于农村居民。一方面,出于对更高收入的追求,在农村从事农业生产的劳动者会涌入城市,寻求新的工作岗

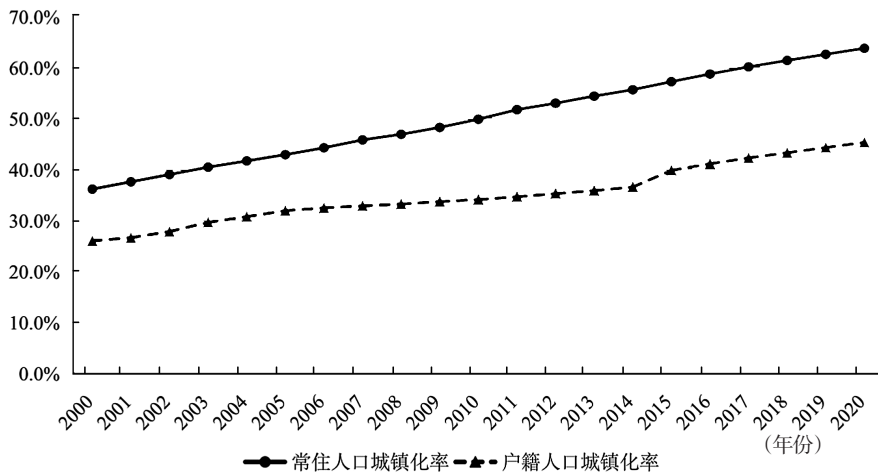


图2 常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率变动趋势

数据来源:2001—2021年《中国统计年鉴》、2001—2015年《中国人口和就业统计年鉴》、2015—2020年《国民经济和社会发展统计公报》。

位;另一方面,伴随着农业现代化的持续推进,农村剩余劳动力大量涌现,也迫使一部分农村劳动力向城镇迁移。从本质上讲,城乡之间的收入差距在推进城镇化进程的同时,也形成了鲜明的二元空间结构。

2000—2020年,城镇居民与农村居民实际人均可支配收入变动趋势(见图3)。以1978年为基期,中国城镇居民与农村居民实际人均可支配收入分别由2000年的1312.82元和654.11元,上升为2020年的5935.33元和2864.65元。就增长速度而言,城镇居民实际人均可支配收入年均增长率高于农村居民0.17个百分点。新时期推动新型城镇化进程,需进一步加大促进农村居民增收力度,缩小城镇居民与农村居民实际人均可支配收入差距,最终为达到统筹城乡的新型城镇化目标服务。

3.以大城市为依托的城镇协调发展格局尚未形成  
伴随着专业化分工的深入发展,企业和人口具有向城镇集聚的趋势。相较于乡村分散化的布局方式,小城镇、中小城市、大城市等城镇化空间集聚形态,有助于发挥规模经济与集聚经济等优势,提升资源配置效率,促进经济快速增长。一般而言,大城市具有较中小城市更大的集聚效应和扩散效应,在改善劳动力素质、提升资本流转速度、增进全要素生产率等层面具有显著优势。

2019年城市规模与全市人均地区生产总值散点图,如图4所示。纵轴为全市人均地区生产总值,用以表征城市全要素生产效率。一般地,全市人均地区生产总值越大,城市全要素生产率也就越高。横轴为市辖区常住人口数,2014年国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》以城区常住人口为统

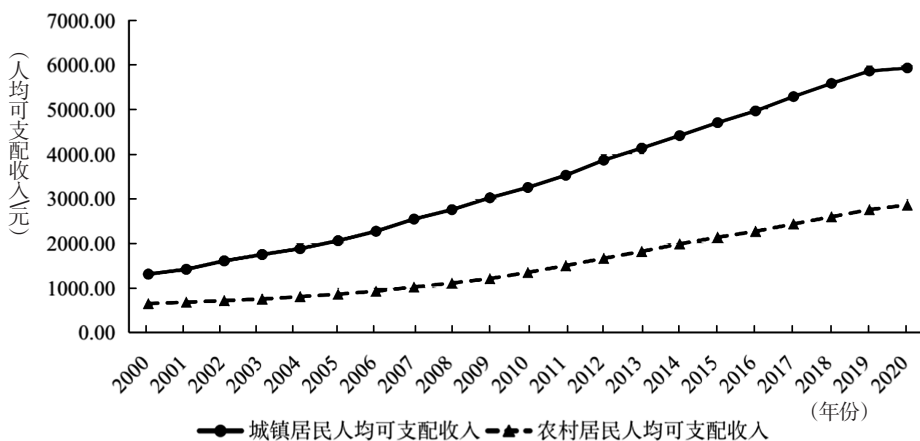


图3 城镇居民与农村居民实际人均可支配收入变动趋势

数据来源:2001—2021年《中国统计年鉴》。

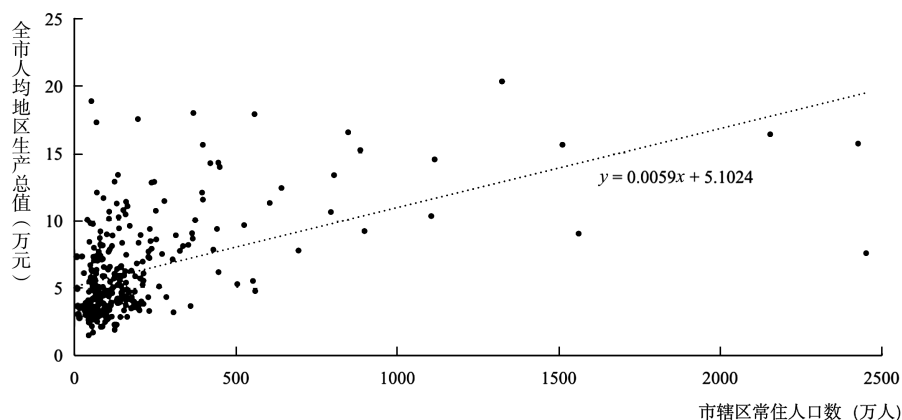


图4 2019年城市规模与全市人均地区生产总值散点图

数据来源:2020年《中国城市统计年鉴》。

计口径,将城市划分为五类七档。受制于数据可得性,在此使用市辖区常住人口数进行替代,用以表征城市规模。显然,城市规模与城市全要素生产率呈正相关关系,散点图拟合曲线表明,市辖区常住人口数增加一个单位,全市人均地区生产总值提升0.0059个单位。当前,以对流动人口管理为标志的行政分割现象较为严重,一定程度上影响了劳动力和资本等生产要素向规模较大城市集聚,城镇化发展效率仍具明显的提升空间。

#### 4.城镇化发展集约程度有待提高

城镇是非农产业和非农人口的集聚地,继而在单位面积内污染物排放量、能耗强度、建设成本等远高于农村。同时,在片面追求城镇化发展速度的思想导向下,中国城镇化粗放扩张,致使部分城市承载能力减弱,环境污染等问题凸显。把经济活

动、人的行为限制在自然资源和生态环境能够承载的限度内,推动经济社会与生态环境协调发展,是新型城镇化发展的应有之义。

考虑到在全国层面,城镇污染物排放量和能耗强度等统计数据不具连续性。在此,以城镇人口和城市建设用地面积变动趋势为例,反映当前城镇化进程中面临的绿色发展挑战(见图5)。2005年全国城镇人口、城市建设用地面积分别为56212万人、31765.7平方千米,伴随着中国快速城镇化进程,2019年分别上涨至84843万人、58355.29平方千米,年均增速分别为2.98%、4.44%,即中国城市建设用地面积扩张速度平均每年快于城镇人口增速1.46个百分点,城镇化发展集约程度较低。可以预见的是,伴随着新型城镇化的持续推进,中国城镇化迈入成熟阶段,还将会有数以亿计的农村转移人口融

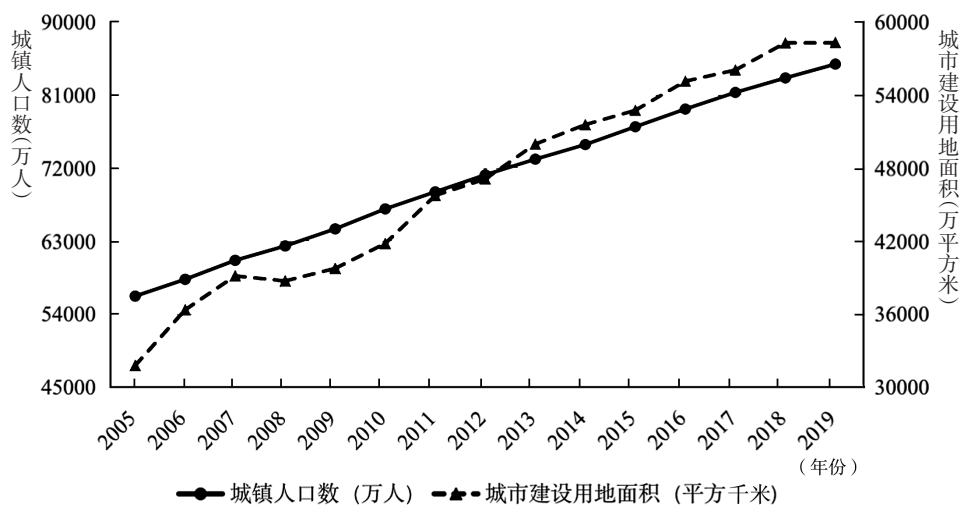


图5 城镇人口与城市建设用地面积变动趋势

数据来源:2006—2020年《中国统计年鉴》、2006—2020年《中国城乡建设统计年鉴》。

入城镇生产生活,城镇能源资源消耗强度具有加大趋势,城镇化可持续发展将面临更大挑战。

#### 四、主要结论及政策建议

在复杂严峻的国内外形势和诸多风险挑战并存背景下,全方位推进高质量发展,需以持续推进新型城镇化为重要抓手,增强内生发展动力。本文在梳理新型城镇化内涵及发展路径现有研究基础上,进一步探讨了新型城镇化内涵演进的逻辑机理,结合发展实际,探析了中国新型城镇化建设的制约因素,得出如下主要结论,并提出政策建议。

##### 1. 主要结论

第一,新型城镇化是在中国语境下提出的,具有鲜明的中国特色,经过二十年的发展,新型城镇化内涵逐步完善。党的十六大和党的十七大报告提出走中国特色的城镇化道路,为新型城镇化内涵奠定了基础,党的十八大报告赋予了城镇化“新型”的含义,新型城镇化内涵正式形成,党的十九大报告将绿色发展理念融入新型城镇化建设要求中,使新型城镇化内涵更具时代特征。

第二,新型城镇化内涵在遵循“以人为核心”“统筹城乡”“以城市群为主体形态”“绿色发展”四大本质特征基础上,结合中国经济社会发展实际不断丰富,兼具时代性与系统性。以人为核心是新型城镇化的本质,统筹城乡是新型城镇化的目标,以城市群为主体形态是新型城镇化发展的主要空间形式,绿色发展是新型城镇化建设的内在要求。

第三,从当前新型城镇化推进情况来看,存在农业转移人口市民化程度偏低、城乡居民收入差距仍然较大、以大城市为依托的城镇协调发展格局尚未形成、城镇化发展集约程度有待提高等问题,显著制约着新型城镇化高质量发展。

##### 2. 政策建议

新发展阶段,加快推进农业转移人口市民化进程、着实提高农村居民收入水平、加速构建合理的城镇规模体系、注重完善城镇生态文明新秩序是持续推进新型城镇化的主要抓手。

第一,加快推进农业转移人口市民化进程。一是建立健全落户制度。一方面,健全北京、上海等超大城市、特大城市的积分落户制度,为普通劳动者提供落户机会;另一方面,全面放开大中小城市

和建制镇的落户限制,在遵循农业转移人口自愿原则下提供落户服务。二是推进城乡基本公共服务均等化。进一步完善城镇教育体系、医疗和卫生服务体系、社会保障体系等,扩大城镇基本公共服务覆盖面,确保未在城镇落户的农业转移人口基本上能与城镇居民享受同等公共服务。三是优化财政转移支付制度。各级政府应按照各地农业转移人口的规模和市民化成本等,动态调整财政转移支付的规模和结构,加大对农业转移人口市民化的支持力度。

第二,着实提高农村居民收入水平。一是通过大力推进农业技术、农产品深加工、农业与第二、第三产业融合发展等方式,推动农业高质量发展,为农民增收提供基础。二是按照“政府引导、社会参与、多元创办、市场运作”的思路,大力发展各种类型的农村新型合作组织,助推农民实现可持续增收。三是建立健全农民土地承包权退出补偿机制、农民宅基地使用权退出补偿机制等,维护农民根本利益。

第三,加速构建合理的城镇规模体系。在加快城镇间轨道交通、高速公路、高速铁路等交通基础设施建设基础上,逐步形成分工明确的城镇发展格局。超大城市、特大城市、大城市等应着重发展高新技术产业和生活性服务业,逐步将生产性服务业和制造业向周边城市和城镇转移;对于中小城市,应充分依托自身产业基础和资源优势,主动承接超大城市、特大城市、大城市的产业转移,着力推进先进制造业和生产性服务业集聚,提升发展效率;对于小城镇,应充分利用自身资源优势,主动融入周边城市发展,为之提供生产生活配套支持。

第四,注重完善城镇生态文明新秩序。一是就生产而言,要充分发挥城镇集聚优势,通过采用新手段、新技术,促进废水、废气、固体废物集中化处理,提升治污效率,降低治污成本。二是就生活而言,要根据常住人口的规模与分布特点,统筹布局学校、医院、文体场所等公共设施,提升公共设施的使用效率,建设集约型城市。

#### 参考文献

- [1]彭红碧,杨峰.新型城镇化道路的科学内涵[J].理论探索,2010(4).
- [2]单卓然,黄亚平.“新型城镇化”概念内涵、目标内容、规划策略及认知误区解析[J].城市规划学刊,2013(2).



- [3]宋连胜,金月华.论新型城镇化的本质内涵[J].山东社会科学,2016(4).
- [4]董晓峰,杨春志,刘星光.中国新型城镇化理论探讨[J].城市发展研究,2017(1).
- [5]陈明星,隋显文,郭莎莎.中国新型城镇化在“十九大”后发展的新态势[J].地理研究,2019(1).
- [6]方创琳.中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向[J].地理研究,2019(1).
- [7]中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组,高国力,刘保奎.中国新型城镇化空间布局调整优化的战略思路研究[J].宏观经济研究,2020(5).
- [8]魏后凯.坚持以人为核心推进新型城镇化[J].中国农村经济,2016(10).
- [9]张明斗,毛培榕.新型城镇化的内生机制建设及路径优化研究[J].当代经济管理,2018(6).
- [10]倪鹏飞.关于中国新型城镇化的若干思考[J].经济纵横,2014(9).
- [11]袁方成,陈泽华.新时代新型城镇化的要素结构及其优化路径[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(3).
- [12]黄亚平,林小如.欠发达山区县域新型城镇化路径模式探讨:以湖北省为例[J].城市规划,2013(7).
- [13]袁坤.中西部山区新型城镇化路径选择研究[J].理论与改革,2016(3).
- [14]高元.能源新常态下规避“资源诅咒”与构建新型城镇化路径:以陕北能源富集区为例[J].城市规划,2015(10).
- [15]周冲,吴玲.城乡统筹背景下中国经济欠发达地区新型城镇化路径研究[J].当代世界与社会主义,2014(2).
- [16]唐志红.基于人口空间分布特征的新型城镇化路径分析:以四川省为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(1).
- [17]杨传开,张凡,宁越敏.山东省城镇化发展态势及其新型城镇化路径[J].经济地理,2015(6).
- [18]张卓元.工业化和城市化是全面建设小康社会的中心任务[J].经济学动态,2002(12).
- [19]严书翰.走中国特色的城镇化道路:当前中国重大问题研究报告之三[J].科学社会主义,2005(3).
- [20]许经勇.对中国特色城镇化道路的深层思考[J].经济经纬,2006(1).
- [21]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,肖金成,国家发展和改革委员会宏观经济研究院.改革开放以来中国特色城镇化的发展路径[J].改革,2008(7).
- [22]辜胜阻,李华,易善策.均衡城镇化:大都市与中小城市协调共进[J].人口研究,2010(5).
- [23]王小刚,王建平.走新型城镇化道路:我党社会主义建设理论的重大创新和发展[J].社会科学研究,2011(9).
- [24]蔡昉.以农民工市民化推进城镇化[J].经济研究,2013(3).
- [25]田代贵,陈悦.新型城镇化条件的“两重两轻”摆脱与下一步[J].改革,2013(11).
- [26]张占斌.用五大理念引领新型城镇化建设[J].国家行政学院学报,2016(1).
- [27]高晓路,吴丹贤,周侃,等.国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界的划定[J].地理研究,2019(10).
- [28]任杲,宋迎昌.中国城市化与大城市化的动态作用机制研究:基于向量误差修正模型的实证分析[J].城市发展研究,2019(2).

## Analysis on the Connotation Evolution, Constraints and Policy Recommendations of China's New-Type Urbanization

Ren Gao Zhao Rui

**Abstract:** Faced with the triple pressures of demand contraction, supply shock and weakening expectations, new-type urbanization is entrusted with the task of activating effective investment and potential consumer demand. Since the 16th National Congress of the Communist Party of China, the connotation evolution of new-type urbanization has followed the four essential characteristics of “taking people as the core” “coordinating urban and rural areas” “taking urban agglomeration as the main form” and “green development”. It has experienced the embryonic period, starting period, formation period and development period, with distinctive Chinese characteristics. With the continuous improvement of urbanization rate, the key to promoting the high-quality development of new-type urbanization is to make every effort to break through the institutional obstacles of affecting the improvement of quality and efficiency of urbanization. In the future, the key direction of the new-type urbanization is to orderly promote the citizenization of agricultural transfer population, effectively improve the per capita income level of rural residents, accelerate the construction of a reasonable urban scale system, and pay attention to improving the new order of urban ecological civilization.

**Key Words:** New-Type Urbanization; Evolution of Connotation; Town Scope System

(责任编辑:柳 阳)