

中国新型城镇化战略的当下与未来

尹稚



尹稚
清华大学国家治理与全球
治理研究院首席专家
清华大学城市治理与可持
续发展研究院执行院长

从国家新型城镇化规划的发布，到这几年一系列试点城市的实施，已经走过了三年多的进程。今年是承上启下的一年，第一版国家新型城镇化规划收官，下一步规划进程即将开启。

回顾城镇化规划实施成效

当年新型城镇化国家战略确定了四大战略任务，五大核心举措。四大战略任务，基本上就是农村转移人口市民化，优化城镇化布局和形态，提高城市可持续发展，推动城乡一体化发展。

五个核心举措，一是推动人口管理制度改革，解决人怎么能进城的问题，把所有渠道都打通。二是深化土地管理制度改革。当然城乡之间的土地流动现在还有一些制度性的障碍，有待进一步破除。三是创新城镇化资金保障机制。城乡建设对传统土地资本的依赖正在下降，要寻找新的资金保障来源。四是健全城镇住房制度。中央已经明确提出“房住不炒”等等一系列原则。五是强化生态环境的保护制度，使得城乡环境有永续发展的合理空间。

回过头来，我们看看，三年多过去了，我们的成效在哪儿？

第一，以人为核心的城镇化工作稳步推进。当时

竞争格局已经转变，从过去拼命追赶别人，到现在至少在局部上开始同台竞技。面对这样一种格局，很多重大问题需要独创研究解决，追随者开始向领跑者转型，这恐怕也是一个人口基数非常庞大的现代化大国必须要面对的全新矛盾或者全新的竞争态势。

提出三个“一亿人”的目标有望如期完成。户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率之间的差缩小了18个百分点。虽然只有18个百分点的进步，未来还有比较长的路要走，但取得这点进步其实也是来之不易的。半城市化现象是中国特有的，所谓农民工进城了，但是享受不到正常市民化的待遇。这些年经过努力，将近9000万农业转移人口成为城镇居民，可以完整享受市民化待遇。

积极推进户籍制度改革，我个人认为这还是一个过渡性措施，其中核心是推动居住证制度的实施。虽然有些人不能真正拿到城市户口，但是在常住、有就业状态下可以获得居住证。我们国家规定居住证持有人享受的6项基本公共服务和正常市民待遇正在迅速贴近。

第二，城市群为主体的空间形态基本形成。当时从国家主体功能区的划定，确定了19+2有限城镇化的地域，以城市群为载体支撑未来中国最大板块城镇化进程。从这么多年的数据观察来看，人口和经济进一步往城市群集聚，已经成为一个现实。城市群的主体作用不断增强，成为参与国际竞争合作的主打平台，而且城市群之间和城市群内部的联系，这么多年来也是在逐步强化的进程当中。比如说城市群的资本互投，



人员相互往来，进一步扩展还可以看到物流、信息流等交互作用其实都在这些群里面不断强化。当然我们国家城市群发展也是不均衡的，后面我会谈到这个问题。

城市群内部，人口进一步向中心城市集聚，这个现象非常明显。我们国家特大、超大城市的数量也在显著增加，这是不可抗拒的一个客观规律。1990年到2015年，直辖市、副省级城市、省会城市人口占全国人口规模比重显著提高，其他地级市人口规模占比反而有所下降。看得出来，未来我们国家中心城市会成为我国参与国际竞争最主要的主体。

第三，城市公共服务和基础设施方面的短板加快补齐。基本公共服务水平稳步提升，市政基础设施建设快速推进，综合交通设施快速推进，资源生态环境水平逐年改善，都是大家能感受到的现实。

智慧城市这两年一直是持续的热点。我们国家信息化水平去年已经攀升到全球排名第25位。网民规模、手机网民规模都是全球领先，互联网普及已经过半。城市发展动力也在不断增强，以创业和创新为核心，实现发展新功能的转化。全国研究与试验发展经费投入强度在逐渐增加，每万人口发明专利授权数也有良好的上涨态势。

第四，城乡一体化除了城市之外，也离不开农村的发展。农村建设的成效其实是非常显著的，在未来城乡环境中，农村除了承担传统职能之外，还需要为

它注入大量的新产业、新业态。这方面这些年呈现出蓬勃的发展，返乡、下乡创业也为农村增添了新的活力。2018年统计，返乡加上城市居民下乡的创新创业人员已经到了780万人。乡村攻坚脱贫是我们国家整体脱贫战略的一个核心内容，已经取得了决定性进展。今年是收官之年。

改革开放以来，农村经历了从早期社会主义新农村建设高潮到现在“美丽乡村”的建设，一直在稳步推进当中，最直接的效果就是基础设施有了明显改善，水、电、路、网络等等都在迅速完善。这几年进步比较大的就是公共服务进一步向乡村延伸，既包括了刚性的设施提供，同时也包括软性的政策保障型提供，比如说基本医疗保险的参与程度，养老保险参与程度等等，都有了比较大的进步。

第五，上一版国家新型城镇化战略公布以后，分三批推动一系列试点。这些试点从初期以城市为核心到大中小城市兼顾，到推向镇、村，逐渐形成了覆盖各级居民点的一个比较完整的试点体系。

同时，人、地、钱、房、生态制度的改革也在进一步深化。户籍制度改革，居住证制度是一方面，另外在推进进城落户方面也有比较大的进展。目前为止，没有完全放开的只有北上广深这几个特大城市，其他绝大部分已经开始逐渐向零门槛落户推进。当然住房制度的改革深化还没有得到很好的保障，住房问题仍然是大家关注的一个社会热点问题。虽然这两年在租赁住房制度、公司合营住房制度方面有了一定的进展，但是显然离中国人民群众对住房的期望值还有比较大的差距。

城乡土地制度改革在持续深化过程当中，特别围绕着集体土地入市，农村“三块地”的改革，从试点到一些普适性政策的推广，都在积极推动当中。投融资体制改革，如何吸引更多的社会资本，用PPP的方式进入到城市基础设施、公共服务系统等半公共化的服务提供当中，也有比较大的进展。

当然，一个好的现象就是我们说了很多年的镇级

市建设总算是迈出了很重要的一步。龙港镇的镇撤设市实现零的突破，为新型设市模式做了好的探索，呼吁了很多年的事情开始变成现实。

五大不平衡、不充分的问题

我们未来的路还是很长，仍然有很多核心问题还没有得到有效解决。这里谈五大不平衡、不充分的问题。

人群发展不平衡。农村转移人口市民化，后续保障性制度并不完善，融入城市仍然比较困难。

1) 农民工虽然进城，但是并不愉快，归属感比较差，城市里面很多政策仍然带有类别性歧视的特征。通过调查发现，城市规模越大，农民工的归属感越低。

2) 虽然地方政府付出了巨大的人财物方面的努力，但是学前子女教育仍然面对很严峻的问题。从调查来看，至少有一半农民工家长认为入学难，费用高。

3) 第一代农民工留城还是返乡养老是一个非常“两难”的博弈进程。绝大部分第一代农民工已经过了50岁，这些高龄化农民工参加城镇职工养老保险的占比其实非常低，远比新生代占比低。农业转移人口市民化的后续保障制度并不完善，很多东西还没有建章立制。

特定人群的公共服务供给和民生保障不足，无法满足多元化需求。

1) 老龄化压力增长非常快。2018年已经有1.6亿65岁以上人口，这里面有4000万老人属于失能状态。我们的养老设施供给压力是非常大的，养老支出的增加也非常快。

2) 收入差距问题仍然存在，低收入人群社会保障压力大。还有6亿人月收入在1000块钱左右，这恰恰反映了我们解决所谓极端贫困问题以后，其实还有几亿人的所谓相对贫困问题是需要解决的。

区域发展不均衡，这几年也引起了越来越多的关注。

1) 过去我们讲东中西部差异，其实这些年反映出来的南北差异也变得越来越明显。在东北、南方、西南、

西北这几大板块当中，东北地区的人口和经济占比这么多年一直是双下降趋势。这对中国的区域发展不平衡来说，是越来越主要的矛盾。

2) 沿边地区人口净流出明显，产业基础和互联互通基础薄弱。中国有大量的陆地沿边地区，辐射聚集能力不足，净流出趋势明显，人才“引不来”“留不住”，产业基础比较薄弱，仍然以改革开放初期“通道效应”为主要经济发展动力。现在已经到了不可持续的程度，互联互通的水平相对薄弱，制约了开放发展成效的发挥。

3) 南强北弱，已经变成了中国经济发展的一个全新问题。这个差距还在加速扩大，明显能看到南方的常住人口增速已经远远超过北方地区。

城镇化主体作用发挥不充分，也是五大问题之一。

1) 城市群一体化发展的体制机制障碍依然存在，我们这版新型城镇化规划重点要解决人怎么进城的问题。但是你会看到，并不是所有的城市都有人进，也不是所有城镇群都能在划了一个圈以后，就一定能够催生人口高速度聚集。我们国家城镇群一体化水平有待提升，城市之间分工协作远远不够，低水平同质化竞争仍然非常严重。而且我们这19个城市群从各种一体化指数、综合发展指数情况看，差异化还是很大的。长三角这样的城镇群能够接近世界水平，也有的虽然被划成了一个城镇群，但是中心城市发展不到一定规模，不具备很强的辐射和带动能力，处在低水平城镇群发展阶段。

2) 我们国家中心城市是多了还是少了？这些年也有过各种媒体争论。其实我们国家大部分的中心城市，从国际连通度来看，基本局限于亚太地区，全球融入度和国际化程度仍然有很大的增长空间。中心城市国际化程度较低，是制约我们国家在全球城市能级当中发挥作用的一个重要问题。很多所谓的中心城市，从区域能够产生的辐射带动作用来看，作用也明显不够，难以引领城市群的高质量发展。

城市发展不平衡。

1) 不同级别的城市发展不平衡。大城市存在要素、

资源过度聚集的问题。虽然城市还没有到世界级，但是大城市病程度已经到了世界级水平。大城市、特大超大城市开发规模和强度，超越了本地生态环境本底条件和承载能力，这也引起越来越多的关注。另外在扩张过程中一些战术性错误导致的问题，比如说空间和结构布局不合理、摊大饼等，导致了整体扩张过程中运行效率比较低，同时带来的环境问题比较尖锐。

人口流动日益活跃的前提下，随着户籍制度改革，我们人口流动性一定还会更强，人用脚投票的能力会更强。这样一种背景下，部分中小城市出现人口流失、活力不足等一系列问题，需要对这些城市定位做出新的考虑。当然，也有一些发达地区设市步伐不快、设市规模创新不足，也制约了中小城市发展活力，这也是未来需要解决的问题。

2) 大家看到中国城市化经历了 40 年快速发展之后，新城、老城发展不平衡的问题越来越凸现出来。部分新城新区规模扩张过快，产业转型动力不足，也带来了某种意义上的浪费。老城同样也面临人文魅力丧失，盲目大拆大建，城市更新体制不健全等一系列问题。

进一步解释一下城乡要素流动不充分问题。

一个健康的城乡应该是城乡要素可以实现双向流动和平等交换的城乡关系。过去我们的努力方向是让乡下转移出来的劳动力能够顺利进城，可能未来更要考虑城市的资源如何可以返乡。长期以来城市到乡村这样一种单向流动面临各种各样的风险，其中最直接的反映就是最有资源的人，文化教育程度最高的那批人都离开了乡村，导致乡村整体上衰败的局面，这是非常糟糕的。现在有大量的城市人口，不管是出于生活价值的喜好，还是出于对农业的爱好，或者是对新资源的寻求，有下乡的冲动和下乡的欲望，但其实比农民工进城更难。他在乡村的投资，他的基准身份等等，并没有得到法律上的认同和法律制度的保障。这是下一步要努力解决的一个方面。

城镇化所处的发展阶段及其独特性

从发展阶段的特殊性来讲，我们处在“两个百年”历史交汇期，即将迈入全新发展阶段。

历史任务有所转变，中国人民从“站起来”“富起来”，逐渐转向“强起来”，推动中国从世界的边缘重新回到世界舞台的中心，成为世界一流强国，这是历史任务的变化。

这个阶段，民生保障已经不是简单的托底问题，也不是简单的满足基本需求的问题，而是在不断抬高基数，要实现更好的高品质生活，这才是目前全民性很核心的诉求。

竞争格局已经转变，从过去拼命追赶别人，到现在至少在局部上开始同台竞技。面对这样一种格局，很多重大问题需要独创研究解决，追随者开始向领跑者转型，这恐怕也是一个人口基数非常庞大的现代化大国必须要面对的全新矛盾或者全新的竞争态势。

城乡关系的转折处在一个关键点，就是从城乡二元化向城乡融合发展。从简单的反哺、改善，到全面提升，从乡到城的单向流动转向城乡双向流动。其实这个议题非常有意思，中国几千年的文明史当中，中国的城乡双向流动一直是保障城乡共同繁荣的很重要的执政手段。我们的祖先，官员退休以后是要回老家，商人致富以后，也是要回乡惠及本乡本土的。恰恰中国农村留下来的，我们现在称之为历史文化遗产的东西，都是这两类人干出来的。正是这种高端人群、成功人群在城乡之间的流动，才保障了城市文明和乡村文明之间的有机延续。

如何重新塑造这种双向体制，发展理念转型也进入到一个攻坚期。它的复杂程度如下：

第一，我们工业化进程并没有完全结束，高度现代化、高技术体系还没有形成。我们是在生态文明的时代，还在补一部分工业化的课程。西方工业化进程和工业资本积累过程中，所付的环境文明、生命文明代价是非常小的。我们要达到它们那样的生产力水平和生产力规模，所面对的顾忌和客观的要求比它高得

多，尤其在生态文明领域当中。

第二，我们是一个人口大国，必须自己解决生存发展问题。

十八大以后，特别是十九大以后，非常明确地提出来，我们在迈过全民小康这样一个门槛之后，下一步要走的是一个全体人民共同富裕、整体生活质量提高的过程，所谓“一个都不能少”的过程。

这些年，城市治理是国家治理和社会治理体系一个非常重要的内容，就是“以民为本、民生优先”“重新定位城市政府职能”，如何实现“多元主体协商共治”等等，都对新型城镇化提了一系列新的要求。这是下一步我们在软环境当中要进一步努力的。

城镇化发展环境的重大变化和影响

我们进入了外部巨变冲突凸显期，对国内经济社会发展肯定会产生深远影响。

“百年未有之大变局”，其实它有一些具体表征，一是世界经济未来中长期走势的问题，增速下行肯定是个大概率事件，尤其是美国金融危机引发的全球经济危机到现在并没有完全解决。二是国际形势多变和急速变化，大家都能看到的，保护主义、单边主义、民粹主义，都在迅速抬头，冲突有加剧化的趋势，同时引发全球经济的很多不确定性，贸易摩擦骤然增多。中美之间这种竞争与合作并存的关系，恐怕会贯穿“十四五”，甚至更长的历史阶段。

2021年起我国人口发展将进入关键转折期，虽然这两年开始放开了二胎政策等等，从实际效果并不理想。人口增长趋势减弱，劳动年龄人口规模缓慢缩减，城镇人口增幅也会出现明显下降。中国老龄人口很快就会出现第一个增长高峰，中国也会很快进入到一个深度老龄化社会，失能老人数量的增速会非常快，这

对未来中国城镇化都是有很大压力的。

城乡双向流动日益频繁，实现乡村振兴农村人口也需要保留在一个必要的水平。中国城镇化到什么时候是一个比较正常或者比较均衡的状态？从农业集中考虑，一是全要素农副产品完全实现自给自足；二是保口粮加工业用粮、饲料粮；三是只保全民口粮。不管用哪些想法测算，都可以倒算出来，在农村维系多少人口才能维持基本保障国家安全的农业生产活动。从最终的情况看，最低限度也要6%到7%的人口留在乡村，才能维系城乡生产之间的基本平衡。

我们在广大的乡村地区是不是只有农业？肯定不



城乡关系的转折处在一个关键点，就是从城乡二元化向城乡融合发展。从简单的反哺、改善，到全面提升，从乡到城的单向流动转向城乡双向流动。

是，尤其在城市群、都市圈里面所谓的农村地区，它其实已经在大量承接城市功能的外溢。比如解决城市居住问题、度假问题、疗养问题、康养问题等等，这些地区的农村在迅速职业多样化、身份多样化、功能多样化。

人口流动进入了一个调整期，流动模式从单向流动向全方位、多层次以及多元化流动在转变。这种长距离、跨省的流动，东西部之间超大规模人群流动其实在逐渐缓慢下降，慢慢趋于稳定。但是城乡之间的流动，中短途的流动强度越来越大。

人口跨省流动的比例在逐步下降，但是省内跨市流动比例在上升。东部地区仍然是流动人口主要目的地，但是人口流动由集中流向东部地区逐步向中西部分散。有些新的明星城市，比如重庆、成都、西安，甚至是这次爆发疫情的武汉，都是抢人大战很核心的



城市，它们的吸引力也在迅速上升。

制造业逐步向中西部扩散趋势很明显。从热度分布来看，除了沿海地区的制造业是历史优势，在中部和西部地区形成了若干高度集中的制造业板块。服务业对经济的贡献程度会逐渐超过第二产业，东部沿海地区逐渐实现产业服务化。东部地区仍然是吸引城市人口最庞大的主力，从全国服务企业的空间分布、三次产业结构的分布和人口热力图的分布，都可以看到，这个趋势在继续发展。

科技创新推动区域中心城市功能等级进一步提升，并赋予城镇突破等级跃迁的可能性在加大。新型城市发展机会增多，最终从全球的规律看，会推动城镇体系扁平化发展。中国的城镇体系跟传统资源分配体系是有关的，当政府掌握资源的绝对量和绝对分配权的时候，一定是城市的等级决定了它可以获取的资源。

随着这些最重要的生产要素逐渐被市场化，其实它的等级效应会进一步弱化，整体的城市网络扁平化趋势会进一步增强。这里既有科技创新对城镇化的积极推动作用，也有教育水平带来的推动作用，还有一系列创新对所谓新经济区位的偏好。

从科创角度来讲，像北上广这些地区，为什么都

存在科创企业溢出的问题？这些地区的房价、地价、生活综合成本，远不是支撑这些创业人群所合适的东西，所以这些年它的溢出效应表现得非常明显。哪怕是深圳，作为企业创新、产品创新最主要的城市，这些年也出现了明显的溢出效应。周围的东莞等等很多所谓当年珠三角二线甚至三线城市也在大量承接这样的溢出功能。这就为大城市周围的中小城市特色化发展或者说新型城市的出现创造了非常多机会。

对城镇化的挑战来讲，就是从高质量的城镇化走向全面现代化的城镇化。

第一个阶段，高质量现代化当时定的目标是 2025 年左右，这里面有一些发展速度的需求，仍然要像前三四十年那样平均下来维持每年 1% 左右的中速增长。当然也要开始做区域均衡的探索、城乡新关系建立，以及发展动能转化和发展路径的进一步绿色化。

第二个阶段，到 2035 年是新型城镇化相对成熟阶段，人的素质提升和无差别化发展的追求变成主要的动力。从发展的动能来讲，服务经济和新型工业化经济是一个双轮驱动的姿态。

第三个阶段，最终我们会走向一个全面现代化的城镇化，人全面发展，实现共同富裕，不同地区的人群享受无差别的公共服务和发展机会。这是最终状态。它不仅仅是聚焦于若干年前提的“三个一亿人”的问题，而是更加关注全体人民的全面需求，不仅仅关注区域协调和城市群建设，最终要关注建立国土均衡和符合中国国情的国土空间管控体系。不仅关注形象上的城乡一体化，而且要关注城乡要素双向流动以及乡村可持续振兴。不仅仅时段性脱贫，更是要一劳永逸持续性地解决共同富裕问题。不仅仅强调生态保护，而且要把生态文明的理念融入到城镇化全过程、全领域当中来，要全面协调多元动力对城镇化的引领和支撑作用，更主动地参与全球合作，提升中国人居文化和城乡文明的全球感召能力。

这些都是摆在我们下几个发展阶段当中，从高质

量城镇化走向全面现代化城镇化过程要迈出去的步伐。

这次最大的转化，要回到一个根本，它最终的核心其实是人的感受和人的获得感、满足感实现，讲求的是生活质量的均衡。

我们讲以人为本不能挂在嘴上。如何使不同阶层的人都活得有尊严，活得有质量，实现真正的共同发展，这是全球都面对的问题。中国制度优势能不能在这方面做出一个表率，是很重要的。包括社会公平和现代治理之间的关系，文化传承和“前人”文明印记、当代人的自豪感、归属感之间的关系。我们讲的六化协同，如何通过统筹兼顾，通过多元选择实现全面发展。我们讲布局协调，是探讨不同地域人群如何实现共同发展的问題。我们讲绿色健康，探讨的是人地和谐、人民健康永续发展问题。

最后简单谈一点初步体会，未来展望到35年、50年，有多少个战略走向是我们要做的？有几个问题比较重要。

实现人的素质提升和无差别化发展。

基础教育水平的提升以及全民教育素质的提升，既是中国人民现在最大的需求，也是各级政府面对的一个最大考验。我们老讲公共服务均等化，人的素质提升和无差别化发展是最核心的，比如说教育、医疗、公共卫生安全等等。

实现六化协同的城乡发展新动能。

最近有不少文件都在逐渐出台，但它是不是协同的？比如最近炒得比较热的“新基建”。“新基建”其实是围绕高技术，它会带来一系列竞争能力的提升和生产效率的提升，大概最大的问题就是会带来劳动就业岗位的大幅度下降。将来可能会有替代性失业问题，这些被机器取代了工作岗位的人将何处去，是我



“农民第一城”浙江龙港撤镇设市

们下一步面临的问题。

实现布局协调的城镇化空间新格局。

大城市做成一块大饼，显然不是一个明智的选择。现在我们要放大到都市圈的尺度，就是1小时通勤圈范围。考虑大都会地区的发展，就涉及到中央主城跟外围新城，甚至跟外围二三级中小城市之间的协同发展关系，这才是一个真正意义上的协同问题。当然在城市里面，社会、经济、环境三要素之间的协同也是我们面对的全新问题。

实现绿色健康的城乡发展新模式。

这次疫情爆发以后，大家对这个认知更加往前进了一步。我们不仅要实现节能减排式的绿色化，还要实现健康化，跟公共卫生体系、医疗卫生体系密切相关的健康化城市发展新模式。

实现文化传承的人居环境新风貌。

最终中华民族要屹立于世界民族之林，不能丢掉我们的文化。如果我们最终奋斗目标是把中国城市建成美国的曼哈顿，建成西班牙的别墅区，恐怕不能称之为中国的典范和标杆。在这里面还要实现文化传承，创造人居环境全新面貌、风貌、品质、质量，都跟文化的传承有非常密切的关系。

（本文选自中国资本市场50人论坛嘉宾直播实录，尹稚教授以“中国新型城镇化战略的当下与未来”为题，发表了演讲。）