

深入推进新型城镇化与城乡融合发展的思考与建议

中国科学院地理科学与资源研究所研究员 陈明星

华东师范大学地理科学学院教授 叶超

摘要：改革开放 40 多年来，我国城乡发展面貌发生了极大改变，城乡居民的生活水平和生活质量明显改善，中国城镇化已经进入中后期发展阶段。科学评估第一轮新型城镇化规划的实施情况，积极开展新一轮新型城镇化规划的编制工作，意义重大。加快以县城为主要载体的县域新型城镇化，是今后一段时间内有效推动城乡融合发展的重要举措。

关键词：新型城镇化 城乡融合 县域

【中图分类号】F299

【文献标识码】A

推进新型城镇化和城乡融合发展是解决农业、农村、农民问题的重要途径，也是现代化的必由之路。近年来，在党中央的坚强领导下，全国推进新型城镇化和城乡融合发展工作成效显著。2020年是实现第一个百年奋斗目标的关键时点，城乡发展也将迎来新的历史机遇，此时，科学评估新型城镇化建设状况和城乡融合发展状况，总结经验、巩固成果，并为推进新型城镇化和城乡融合发展制定清晰的路线图，意义重大。

新型城镇化建设取得显著成效

达成了走中国特色新型城镇化道路的广泛共识

自2014年3月《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》出台以来，新型城镇

化建设逐渐成为各级政府的工作重点，开展了大量试点工作，取得了许多成功的经验，创造了一些值得借鉴和推广的、具有鲜明特色的地方发展模式，为新型城镇化全面深入推进积累了丰富的实践经验。继续实施以人为本的新型城镇化战略，提升城镇化发展质量，坚定不移走中国特色新型城镇化道路，已经成为各级政府、各地区及各领域的共识。

推动了人的城镇化与市民化进程

过去六年，我国各地区着力转变以“土地城镇化”为核心的粗放式发展道路，深入贯彻“以人为本”的发展理念，以农民工市民化为重点推动工作，关注“人的城镇化”。我国常住人口城镇化率从2013年的53.7%提高到2019年的60.6%，城镇人口

约累计增加1.17亿人，年均增加约1955万人。在人口流动速度和规模日益加剧的背景下，特大城市积分落户制、居住证制度、全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制等户籍改革为农业转移人口落户城镇提供了新路径，逐步打破了计划经济时代形成并遗留下来的城乡户籍二元体制的隔阂，有效推动了人的城镇化与市民化进程，为城乡经济社会发展注入了新动力。

安居工程、棚户区改造和城市环境提升等工程有效改善了城市人居环境

早在1995年，国家就开始实施“安居工程”，解决中低收入居民的住房问题；2014年，国务院办公厅印发《关于进一步加强棚户区改造工作的通知》，部署有效解决棚户区改造中的困难和问题，扎实推进改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村；2018年，国务院出台《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，进一步加快改善环境空气质量，并开展了大量卓有成效的工作。这些重

大民生工程切实改善了城市低收入群体的居住条件，极大地改善了人民群众的生活，也推动了我国大中小城市人居环境的合理规划和综合整治。城市生活空间更加宜居和合理，城市功能也更趋于完善和综合，为解决城市内部二元结构问题提供了重要抓手。

依托城市群优化了城镇化空间形态与国土开发结构

目前，我国已经形成京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大城市群，成为亚太地区乃至全球经济社会发展最具活力和国际竞争力的地区。快速发展中的成渝、长江中游、中原、哈长等城市群也日趋成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极。“两横三纵”的城市化战略格局，推动我国国土空间开发更加均衡，充分发挥了城镇化对经济社会发展的重要支撑和引领作用。

老工业城市、资源型城市加快产业转型升级

近年来，资源型城市与老工业城市加

表 近三年新型城镇化建设中推进城乡融合发展的重点任务

时间	内容
2018	做好城乡融合发展顶层设计；清除要素下乡各种障碍；推进城乡产业融合发展；推动公共资源向农村延伸。
2019	推进城乡要素合理配置；缩小城乡基本公共服务差距；提高城乡基础设施建管能力；促进乡村经济多元化发展；促进农民收入持续增长。
2020	加快推进国家城乡融合发展试验区改革探索；全面推开农村集体经营性建设用地直接入市；加快引导工商资本入乡发展；促进城乡公共设施联动发展。

快了综合性的城市更新建设，突出实施了城区老工业区搬迁改造和独立工矿区转型发展等举措，积极推动了矿山地质环境恢复治理与水土气污染治理等生态修复工作，并积极淘汰落后产能、推动产业转型升级。这些城市的工业遗产与历史文化遗迹得到保留，城市文脉与人脉得到延续，城镇“脏乱差”和“黑灰丑”的现象得到显著改善。

制定2020后新型城镇化的路线图十分必要和紧迫

新型城镇化需要持续发展和推进。新型城镇化是一个内涵极为丰富的综合性过程，涉及发展阶段判断、重点领域、空间布局、城乡要素统筹、各种资源配置、地方发展实践等，需要科学的顶层设计进行有效指导。第一版新型城镇化规划有效期是2014—2020年，即将于今年到期。届时，规划缺位或将影响政策的延续性和进一步拓展深化，使得新型城镇化的发展思想和目标导向缺失，重点领域和薄弱环节模糊，甚至可能会造成过去新型城镇化建设所取得大量成果形成停摆停滞的状态，从而导致前期投入土地、人力、物力等资源的损失和浪费。

城镇化问题具有复杂性和反复性。在城镇化快速发展过程中，存在大量农业转移人口难以融入城市社会、建设用地粗放低效、城镇空间分布和规模结构不合理、城市病问题日益突出”等突出矛盾和问题。虽然新型城镇化建设有效地改善了这些问题，但是也要认识到城镇化问题的复杂性和反复性。城镇化是涉及多个尺度或维度的综合性社会、

经济、空间变化过程，尤其是许多短板领域具有一定顽固性，问题的完全解决需要较长的时间。规划缺位将使不同尺度、不同领域新型城镇化建设总体统筹缺失，导致不同层级、不同部门间城镇化建设衔接不畅。眼下我国正处于新型城镇化的关键时期和攻坚阶段，新一轮指导规划的缺位意味着对接工作的缺失或停滞，极易导致原来问题的反弹和回潮。

新老问题交织出现。《新型城镇化规划（2014—2020年）》着眼于全面提高城镇化质量，加快消除城乡二元结构的体制机制障碍，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。但是，在当前国内外环境复杂多变的形势下，前所未有的人流、物流、信息流的超高速流动使得城镇化呈现出多种要素缠绕交错的复杂性，城镇化与进一步扩大内需的重要性更加凸显。同时，新型城镇化面临着高质量发展、与国土空间规划改革衔接等更高要求，加之原来存在的城镇化地域空间无序开发等老问题，以及长期形成的区域发展失衡、城乡差异显著等遗留问题，使得新型城镇化建设的推进面临更加严峻的挑战。

国内外环境发生深刻变化，给新型城镇化建设带来新的挑战。近年来，全球发展不确定性加剧，逆全球化思潮和贸易保护主义倾向有所抬头，再加上2020年初突如其来的新冠肺炎疫情给全球经济发展带来不利影响，这些均对新型城镇化建设构成巨大挑战。因此，中国新型城镇化在继续坚持扩大开放的基础上，做好进一步扩大内需的足够准备，高质量推进新型城镇化建设和城乡

融合发展。

思考与建议

开展对第一轮新型城镇化规划（2014—2020年）的第三方评估

第一轮新型城镇化规划的编制与深入实施，是在党的十八大、十九大精神指导下开展的重大顶层设计与综合性工作，对于我国经济社会发展来说意义重大，同时也为其他发展中国家提供了推动城镇化的丰富经验。建议尽早遴选第三方机构开展新型城镇化规划实施的评估工作，总结成就、经验与特色模式，全面剖析现阶段存在的重大问题与突出矛盾，为下一轮新型城镇化和城乡融合发展规划编制提供科学依据。从“十四五”时期开始，进一步开展对新型城镇化和城乡融合发展的第三方评估，从复杂的城镇化和城乡关系中提炼出最为核心的要素作为评价指标，构建第三方评估体系。科学评估城乡关系的发展程度，有助于加强新型城镇化与城乡融合发展状态认知，更好地促进新型城镇化和城乡融合发展质量的提升。

推进高质量新型城镇化和城乡融合发展的顶层设计和规划编制工作

随着中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，城乡关系也随之发生深刻变革。新时代不仅是一个涉及时间阶段的判断，更是空间和社会发展状态的判断。“十四五”时期是我国新型城镇化高质量发展和城乡融合发展

的关键期，亟待开展高质量新型城镇化和城乡融合发展的顶层设计和规划编制工作。建议下一轮规划编制指导期为2021—2035年，明确新时代高质量新型城镇化和城乡融合的发展思想、战略目标、建设任务、空间格局和重大工程，明晰城乡制度改革等关键问题，为2021—2035年新型城镇化建设和城乡融合发展指明方向。

加快以县城为主要载体的县域新型城镇化，有效推动城乡融合发展

新型城镇化的核心是人的城镇化。农民是人的城镇化的关键，也是乡村振兴的重要主体。城镇化与乡村振兴是不可分的整体，市民化是城市发展与乡村振兴的重要纽带。未来需采取多种途径着力推进市民化进程，重塑新型城乡关系。统筹推进异地城镇化与就近城镇化两种模式。一方面，进一步加快户籍及其关联的社保等系列化制度的综合改革，推动流动农民工在工作城市享有与本地人相同的就业、教育、医疗的机会和待遇。另一方面，需要更加重视以县城为主要载体的新型城镇化建设，形成农村转移人口的就近市民化，推进城乡融合高质量发展。①

【本文系国家社会科学基金重大项目“多维制度联动改革促进城乡融合发展研究”（项目编号：19ZDA086）、国家自然科学基金项目“新型城镇化”（项目编号：41822104）阶段性成果】

责编：贺胜兰 / 董楠