

城镇化率达65.2%，城市迎新发展阶段

■中国城市报记者 张阿婧

过去五年，极不平凡，我国常住人口城镇化率从60.2%提高到65.2%，平均每年提高一个百分点。

3月5日上午，十四届全国人大一次会议在人民大会堂开幕，习近平等党和国家领导人出席开幕会，国务院总理李克强在向大会作政府工作报告时，提到了上述数据。

报告回溯了过去五年城市发展的成绩单，包括持续推进以人为核心的新型城镇化，并指出我国仍处于城镇化进程中，每年有上千万农村人口转移到城镇。

改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，取得了举世瞩目的成就。城镇化率突破65%，意味着我国的城镇化进程已进入下半场。

人民城市人民建，人民城市为人民。2023年是全面深入贯彻落实党的二十大精神的关键一年，也是我国新型城镇化开启高质量发展新征程的关键一年。

城镇化是我国经济发展的一大动力。未来，随着城镇化率持续提升，我国人口还将持续向城镇集聚。而这些人口流入地，无疑也将成为我国未来最具经济活力和增长潜力的地区。

“十四五”目标提前完成 城镇化下半场来了

根据“十四五”规划纲要，到2025年，我国常住人口城镇化率将提高到65%。这意味着，我国城镇化率突破65%的目标已提前完成。

“城镇化率超过65%，就到了城镇化的下半场。这个阶段人口会加速向中心城市聚集。小城市、三四线城市的人口会迁出，涌向中心城市；新二线城市、省会城市的发展会加快。”华南城市研究会会长、暨南大学教授胡刚在接受中国城市报记者采访时说道。

胡刚提到，从国际经验看，如日本、韩国等这些人口密度高的国家，在城镇化率达到65%以后，出现了人口更多向东京、首尔集聚的情况。因此，我国未来人口也会加速向一二线城市，以及都市圈、城市群集聚。这是一个基本的经济规律和城市化规律。这就要求今后我国在中心城市建设和发展方面要同步采取一些更具体的措施，比如合理新增更多的用地指标、逐步提高土地利用效率等。

不过和发达国家历史同期比较，目前我国的城镇化率仍属于相对偏低水平。

对此，全国政协委员、上海交通大学中国发展研究院执行院长陆铭认为，未来二三十年，中国城镇化率将逐渐提高到80%以上的水平，甚至更高。这个时间节点达到的快慢和两方面因素有关：一是经济发展速度，经济发展速度越快，城镇化率达到80%以上水平的速度就越快；二是体制改革的进程，特别是户籍制度改革和外来人口市民化进程的推进，以及外来人口公共服务均等化的改革，改革的速度越快，城镇化水平提升也就越快。

这也意味着，未来这些新增城镇人

口还将带来基础设施、住房、消费、医疗、文化娱乐等多个领域的广泛需求，继续为我国经济发展激活新动能。

不过，一味追求过高的城镇化率数据并不可取。

清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长、清华大学建筑学院博士生导师尹稚在接受中国城市报记者采访时表示，高质量的城镇化不只是数字上的提高，城镇化率的高低也不是一个衡量经济社会发展绝对水平的指标。

他提到，目前我国至少还有约2亿人处于一个低水平城镇化状态——虽然进了城，但享受的城市服务并不完整。因此城镇化下半场的核心，就是要通过高质量的城乡建设来实现和推动



今年政府工作报告提到，完善城市特别是县城功能，增强综合承载能力。今年以来，四川省眉山市仁寿县通过发放电子消费券、开展夜间惠民经营等举措，拓展夜间的食、游、购、娱等多元消费业态，让夜经济释放消费新活力。图为仁寿县西里商业街，市民在逛夜市。中新社发 潘建勇摄

人的全面的城市化和现代化进程：一方面，继续接纳上亿的人口逐渐进入城市；另一方面，对已经进入城市，但处在一个低水平城市化或半城市化状态的新市民和年轻人，给予更多关注，解决他们在人的全面发展当中所必须具备的物质和精神条件。

对此，首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院执行副院长叶堂林表示赞同。他在接受中国城市报记者采访时也提到，进入城镇化的下半场，城镇化率增速可能有所下降，但会强调质量提升。

高质量的城镇化有何抓手？叶堂林分析，在推进农业转移人口市民化方面，要以提高市民化质量为抓手，促进农业转移人口全面融入城市；在优化城镇化空间布局方面，要以促进大中小城市协调发展为抓手，不断提升大中小城市功能品质，激发小城市经济活力；在推进新型城市建设方面，要以转变城市发展方式为抓手，摒弃过去旧城镇化发展模式，努力建设成为宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市等。

加速完善县城功能 县域经济再迎发展

当下，以县城为重要载体的城镇化建设进入快速推进阶段。

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》，提出到2025年以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展的目标。同年7月，国家发改委印发《“十四五”新型城镇化实施方案》，要求高质量完成120个县城建设示范地区示范任务。

今年政府工作报告再次提到：“完善城市特别是县城功能，增强综合承载能力。”

“这是今年的亮点之一。去年《政府工作报告》提出，要加强县城基础设施建设，将重点落到了加快补齐县城基础设施短板，较少提及县城功能。由此可见，县城承载着我国城乡发展的多项重要功能，是未来进一步提高我国城镇



今年政府工作报告提到，完善城市特别是县城功能，增强综合承载能力。今年以来，四川省眉山市仁寿县通过发放电子消费券、开展夜间惠民经营等举措，拓展夜间的食、游、购、娱等多元消费业态，让夜经济释放消费新活力。图为仁寿县西里商业街，市民在逛夜市。中新社发 潘建勇摄

化水平的重要着力点。”叶堂林说。

据国家发改委统计，截至2021年底，我国1472个县的县城常住人口约为1.6亿人，394个县级市的城区常住人口约为0.9亿人，县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近30%，县及县级市数量占县级行政区划数量的约65%。

尹稚对记者表示，县城功能的提升，对解决农村人口进城以后的就近城市化，有非常大的作用。从长期发展来看，县城承载的人口大约会占中国总城镇化人口的1/4—1/3。

不过由于公共服务、基础设施条件等并不完善，现在县城和真正的城市生活品质仍然还有非常大的差距。“县城综合能力的提升，一定是围绕着以医疗、教育为核心的一整套公共服务体系的建设。这些公共服务质量要有大幅度提升，才能使得县城的人能够进得来、住得下、留得住。否则，县城就是一个简单的落脚城市的职能。”他说。

值得注意的是，鼓励发展县城和发展中心城市并不矛盾。

“有人认为，发展县城就不发展中心城市，这是误解。”胡刚表示，我国大多数人不可能全部到中心城市、省会城市去，特别是一些年龄大的人，如果从农村转移到县城，其生活环境、居住环境也会发生翻天覆地的变化。对他们来说，提高生活水平、扩大消费也是一个精准扶贫以及推进乡村振兴的过程。

胡刚认为，从国家政策来看，从扶贫到乡村振兴，同发展县城其实是一条线。“县城人口有一定规模了，基础设施、教育医疗跟上去，也是在持续推进乡村振兴。”他说。

此外，提升城镇化质量还需打破限制人员流动的藩篱。政府工作报告还提到：“分类放宽或取消城镇落户限制，十年1.4亿农村人口在城镇落户。”

在叶堂林看来，这也是过去五年的成绩亮点之一，意味着我国在深化户籍制度改革上又迈出重要一步。分类放宽或取消城镇落户限制，可以让更多外来务工人员留在城市，与原有城市户籍居民享受同等的福利制度和基本公共服务，与居民生活息息相关的买房、买车、医疗、养老、子女教育等方面的压力都会得以缓解，同时还可以释放外来人员的消费潜力，促进实物消费和服务消费回补，加速城镇化发展。

再提“房住不炒” 让新市民、青年人安居乐业

全国两会期间，有关住房的表述历来备受关注。回顾过去五年，今年的政府工作报告再次强调了“房住不炒”。

政府工作报告明确了2023年八项重点工作，其中两项和房地产直接相关。一方面，报告提到要“有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况，防止无序扩张，促进房地产业平稳发展”；另一方面，要“加强住房保障体系建设，支持刚性和改善性住房需求，解决好新市民、青年人等住房问题。”

对此，贝壳研究院市场分析师刘丽杰分析，这是房地产企业风险等相关内容首次进入政府工作报告。整体看，春节后房地产市场呈现修复回暖态势，交易量增长、房价筑底，这是住房需求有支撑的表现。而新房市场修复弱于、晚于二手房修复，主要是消费者对于房企风险能否有效化解、新房项目能否按期交付仍持观望态度。因此，房地产企业风险的化解是关乎房地产市场平稳修复关键。

全国人大代表、58同城CEO姚劲波在接受中国城市报记者采访时表示，房地产业当前已从“增量时代”进入到“存量时代”。今年，他从通过拓宽房企的融资通道、优化预售资金监管制度、加速数智化落地三方面提出建议。比如，持续推出创新金融产品，投资信托基金(REITs)试点、金融ABS、知识产权证券化等产品；适当放宽预售房款监管资金的提取条件和流程，适当放宽房企对销售回款合理支配的范围等。

易居研究院研究总监严跃进则表示，政府工作报告特别提及了“支持刚性和改善性住房需求”，这也充分说明今年工作重中之重是提振住房消费需求。

针对新市民、青年人等住房问题，尹稚建议，要努力让租赁性住宅在住宅供给中占有更高的比例。他表示，发达国家住房的自有产权率并不算高，比如欧洲约在45%—60%左右，但我国目前比例达到90%以上。未来尤其是年轻群体的住房消费，要逐渐转向以租赁制为主。