

以人为本 新型城镇化战略五年行动计划发布

■中国城市报记者 邢 灿

新型城镇化战略迎来最新路线图！日前，国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》（以下简称《行动计划》），对未来五年推进新型城镇化建设的总体要求、重点任务、政策措施和组织实施等作出部署。

未来5年常住人口城镇化率提升至近70%

党的十八大以来，我国新型城镇化建设取得重大进展。

《行动计划》提出，经过5年的努力，农业转移人口落户城市渠道进一步畅通，常住地提供基本公共服务制度进一步健全，协调推进潜力地区新型工业化城镇化明显加快，培育形成一批辐射带动力强的现代化都市圈，城市安全韧性短板得到有效补齐，常住人口城镇化率提升至接近70%，更好支撑经济社会高质量发展。

近日，国家发展改革委副主任郑备在国务院新闻办公室举行的国务院政策例行吹风会上介绍，我国常住人口城镇化率从2012年的53.10%提高至2023年的66.16%，近十年累计1.65亿农业转移人口在城镇落户，城镇基本公共服务覆盖范围显著扩大；“两横三纵”城镇化战略格局基本形成，城市群一体化发展明显加快，一批现代化都市圈逐步培育；城市建设发展成效显著，人民生活品质不断提升。

然而，城镇化发展中还存在一些问题。“比如，农业转移人口市民化质量仍待提高，一些中小城市和县城对产业和人口的承载能力不足，超大特大城市对周边的辐射带动作用发挥不够，部分城市安全韧性存在短板弱项。”郑备举例说。

郑备介绍，为稳步提高城镇化质量和水平，更好支撑经济社会高质量发展，《行动计划》坚持目标导向、问题导向，立足国情、遵循规律，因地制宜、分类施策，主要突出以人为本、聚焦两类重点地区分类施策、着力补齐城市短板。

上海交通大学城市科学研究院院长、中国城镇化促进会研究部主任刘士林在接受中国城市报记者采访时表示，《行动计划》聚焦了目前影响城镇化质量提升和现代化建设的关键问题、难点堵点问题，是对新型城镇化战略在结构和内容上的进一步优化，同时结合城市发展和人民群众需要，对相关工作的排序和权重进行了调整，集中部署了一大批新的工作和任务，吹响了未来五年战略推进号角。

浙江大学公共管理学院副院长、浙江大学中国新型城镇化研究院院长张蔚文认为，从时间上看，随着“十四五”规划实施进程过半，《“十四五”新型城镇化实施方案》逐步落地，《行动计划》面向未来五年，系统性规划了新型城镇化的发展路径与重点任务，确保新型城镇化战略的连续性；从内容上看，《行动计划》对“以人为本”进行了重申和强调，在相关工作部署上更加聚焦。

完善农业转移人口市民化激励政策

加快农业转移人口市民化，是推进新型城镇化的首要任务，也是破解城乡二元结构的根本途径。

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）明确提出，“加快农业转移人口市民化”。

《行动计划》明确，“实施新一轮农业转移人口市民化行动”，提出“进一步深化户籍制度改革”“健全常住地提供基本公共服务制度”“促进农业转移人口在城镇稳定就业”“保障随迁子女在流入地受教育权利”“完善农业转移人口多元化住房保障体系”“扩大农业转移人口社会保障覆盖面”等任务。

“农业转移人口市民化工作的推进是有成本的。”近日，清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚在接受中国城市报记者采访时提到，农业转移人口市民化成本需要中央、地方政府、用人单位和转移人口共同分担。其中，地方政府压力最大，尤其是人口流入地政府。

“过去，中央财政对农村转移人口市民化的投入跟户籍人口或城市行政级别挂钩，而不是根据人口流入强度。这种投入方式可能带来资金浪费或不充分的问题。”尹稚说。

《行动计划》要求，完善农业转移人口市民化激励政策。进一步推动转移支付、要素配置等与农业转移人口市民化挂钩。完善中央财政农业转移人口市民化奖励资金制度，人口净流入省份可结合实际建立健全省对下农业转移人口市民化奖励机制。落实中央财政性建设资金向吸纳农业转移人口落户数量较多城市倾斜政策，发挥城镇保障性安居工程等领域中央和省级财政补助资金对吸纳农业转移人口较多城市的支持作用。

一座城市之所以能成为人口流入地，是因为其经济发展较为活跃，就业机会往往更多，能创造的社会财富和财政收入也更

多。中央财政性建设资金向吸纳农业转移人口落户数量较多城市倾斜是否会拉大区域差距？

对此，尹稚表示，中央财政转移支付侧重于生态保护和农业主产区。相比之下，“农业转移人口市民化”专项资金占比较小。尽管资金总量有限，但它确立了一个重要原则，即不平均分配，而是基于各地吸纳农业转移人口的实际成效，尤其是向吸纳人口较多的城市倾斜资源。

实施潜力地区城镇化水平提升行动

2023年，我国常住人口城镇化率达到66.16%。未来，城镇化发展潜力在哪？此前，中国区域经济学会副会长、中国社会科学院工业经济研究所研究员陈耀在接受中国城市报记者采访时提到，城镇化潜力相对较大的是部分发展不是很充分的省会城市，以及地处东中部地区的中小城市。

《行动计划》明确，“实施潜力地区城镇化水平提升行动”，提出“以冀中南、皖北、鲁西南、豫东南、湘西南、粤西、川东等城镇化潜力较大的集中片区为重点，兼顾其他城镇化率低且人口规模大的县（市、区），在协调推进新型工业化城镇化方面加快突破，构建产业梯度布局、人口就近就业、大中小城市协调发展的良性互动格局”。

张蔚文告诉中国城市报记者，提升行动的实施将有利于实现区域协调发展和城乡融合发展，体现了《行动计划》所提到的“促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化发展成果”。

刘士林认为，提升行动是一项补短板和提质增效的重要举措。受我国区域发展不平衡不协调的影响，城镇化建设呈现出“东部水平高而中西部和东北地区水平低”“大城市功能强而中小城市和县城功能弱”等突出矛盾和问题。

在刘士林看来，这些矛盾问题影响了我国城镇化总体发展质量和水平，阻碍了城镇化成果的共享，削弱了部分地区对城镇化的信心，限制了全国城镇化经济发展活力和消费潜力的释放，最终影响城镇化对现代化建设的乘数效应和功能作用。

谈及提升行动可能面临的挑战，刘士林认为，仍然是钱、地、人，而且比过去一个阶段可能面临更大的困难和挑战，尤其体现在那些经济压力大、土地市场需求转弱、人口红利和人才集聚不足的地区。

刘士林建议，潜力地区需要把经济建设置于更加重要的地位，充分发挥经济体制改革牵引作用，进一步夯实城市经

济基础，为城镇化建设提供强大支撑。

建立健全都市圈同城化推进机制

培育和发展现代化都市圈是推进新型城镇化建设的重要途径，有助于增强城市群中心城市的辐射力和带动作用，进而推动区域高质量协调发展。

暨南大学教授、华南城市研究会创会会长胡刚在接受中国城市报记者采访时表示，都市圈可视为中心城市的一种软性扩容，其特点在于通过区域合作与协调发展，实现城市空间的有机扩展，与以行政区划调整为主的硬性扩容形成对比。后者虽能迅速改变城市边界，但往往伴随较大的社会、经济影响，且可能忽视区域间的内在联系与需求。

“相比之下，软性扩容更加注重城市治理的精细化和现代化，通过政策引导、资源配置优化等手段，促进中心城市与周边地区的深度融合与协同发展。这种方式不仅有利于减少扩容过程中的摩擦与冲突，还能更好地适应城市发展的复杂性和多样性。”胡刚说。

2019年2月，国家发展改革委发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（以下简称《指导意见》），提出“培育发展一批现代化都市圈，形成区域竞争新优势，为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑”。

“十四五”以来，都市圈建设加速推进。胡刚认为，当前，都市圈大致可分为三类：一是获国家发展改革委批复的都市圈，如南京都市圈、福州都市圈、成都都市圈等；二是地方自主规划未获得国家层面批复的都市圈，如广东省珠江口西岸

都市圈、湛茂都市圈、汕潮揭都市圈等；三是超大规模都市圈，以上海都市圈为代表，其规模远超一般且持续扩张中。

《行动计划》明确，实施现代化都市圈培育行动。加快转变超大特大城市发展方式，依托中心城市辐射带动周边市县共同发展，培育一批同城化程度高的现代化都市圈，推动通勤便捷高效、产业梯次配套、生活便利共享，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。

刘士林表示，近年来，我国都市圈建设取得了不少成果，如在交通基础设施互联互通、教育资源和公共服务均等化配置、生态环境共同保护治理、打响都市圈文旅知名度等方面，但同时也进入到一个真正啃“硬骨头”的阶段。

“要在一些重点领域和重大改革方面深入推进，其中包括协同推进体制机制改革、建立统一的区域市场、规避重复投资建设、共建现代化产业体系、推动生产要素合理高效流动，以及构建政府间合作框架、推进资源和要素合理配置、实施跨区域治理机制、探索建立财税分享和绩效考核等政策和体制机制问题。”刘士林说。

《决定》提出，“建立都市圈同城化发展体制机制”。《行动计划》进一步明确，“建立健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的都市圈同城化推进机制”。

刘士林认为，《行动计划》提出“培育一批同城化程度高的现代化都市圈”，这里的“同城化”是关键，也是解决上述问题的一把“金钥匙”。但目前“同城化”的概念内涵、内容框架、政策机制、发展路径等方面，还需要进一步研究，以便为现代化都市圈建设提供科学的理论指导。



近年来，四川省达州市委网信办会同市妇联、共青团等在全市9个县（市、区）重点打造40多个乡镇“阳光驿站”和100多个村“农家书屋”，选配优秀党员志愿者到“阳光驿站”任暑期教师，组织农村留守儿童学生、幼儿利用暑假到“阳光驿站”免费学习围棋、象棋、五子棋、绘画、书法等。图为8月1日，达州市万源市石塘镇的社区“阳光驿站”内，党员志愿者引导留守儿童绿色上网。 人民图片