

“十五五”时期，新型城镇化何处发力

■中国城市报记者 郑新钰

67%——这是截至2024年底，我国常住人口城镇化率。这一数字背后，是约9.4亿人在城镇安家生活的现实图景，标志着我国城镇化进程已从高速增长的快车道，驶入高质量发展的稳车道。

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)指出，“深入推进以人为本的新型城镇化”，这为“十五五”时期城镇化高质量发展锚定航向。

面对发展新阶段，如何实现城镇化质的有效提升和量的合理增长？中国城市建设的机遇与新动能又蕴藏何处？

锚定人本核心

从阡陌农田到高楼林立，从乡土村落到活力新城，从1978年的1.72亿城镇人口到2024年的9.4亿……40余年间，我国城镇化以年均超千万人口转移的速度，书写了人类发展史上前所未有的壮丽篇章。

“当前我国城镇化发展已进入新的历史方位，要将其放在我国新型城镇化发展的历史进程中来认识，放在中国式现代化全局中来认识，放在世界百年未有之大变局中来认识，放在不断满足人民日益增长的美好生活需要中来认识。”国务院参事、国家发展改革委原党组成员、副主任胡祖才，在近日由清华大学中国新型城镇化研究院、清华大学国家治理与全球治理研究院主办的“中国新型城镇化理论·政策·实践论坛2025”的论坛上的发言，精准阐释了当前城镇化发展的战略定位。



今年中小学秋假期间，四川省眉山市仁寿县县委社会工作部、县总工会为双职工、新就业群体家庭的孩子，提供集“教育”与“托管”于一体的爱心托管服务。图为眉山市仁寿县普宁街道黎光社区儿童活动综合体内，志愿者正在指导孩子拼贴秋日图景。 人民图片

《建议》提出，科学有序推进农业转移人口市民化，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。

“市民化的本质是‘共建共享’。当前市民化滞后说明农业转移人口参与了城市建设，但未能完全同等共享发展成果。面向共同富裕的目标，必须解决好这一群体的共享发展问题。”中国社会科学院学部委员、农村发展研究所原所长魏后凯在上述论坛上说。

对于“十五五”时期的城镇化增速，魏后凯给出研判：预计未来5年，城镇化率将继续保持在年均0.7个百分点左右的增长水平。“根据我们的预测，中国城镇化率在2030年将达到71.5%，2035年达到74.6%，2050年接近80%，届时城乡结构将基本稳定，总体上实现城镇化。”魏后凯说。

值得注意的是，与以往跨区域大规模人口流动不同，当前农村劳动力转移正呈现鲜明的“就近化、就地化”趋势。由中国社会科学院开展的中国乡村振兴综合调查研究表明，进城农民工的落户意向，首选地是县城或县级市中心城区，县城正成为吸纳农村劳动力转移的重要载体。

《建议》强调，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，提升产业支撑能力和公共服务水平。

“这并非首次提出，在‘十四五’时期已有类似方向，此次再强调，凸显其重要性。”清华大学中国经济思想与实践研究院院长李稻葵认为，县城将在承接农村人口转移、实现就地城镇化方面发挥关键作用。

要让“以人为本”在县城落地生根，李稻葵认为关键在于激活县级政府的动力：“新型城



近年来，湖北省宜昌市秭归县大力推进老旧小区改造工程，推动了一批批老旧小区实现从“旧、乱、差”到“新、美、安”的转变。图为宜昌市秭归县茅坪镇银杏花园小区经过系统改造，面貌焕然一新。

人民图片

镇化的重点，在于调动地方政府、县级政府动力。一方面，要通过将国家规划目标分解为具体、可量化、可考核的KPI，把人口市民化等任务纳入干部考核体系，激发县级政府的积极性和责任感；另一方面，要提升政府能力，正视当前地方、县级政府面临的‘债务高悬’问题，避免在沉重还本付息压力之下，政府对城镇化、户籍改革和公共服务的投入出现动作变形。”

针对资金难题，李稻葵提出了“国债赋能”的解决方案：在合理评估中央政府金融净资产和国家信用空间的基础上，通过增发国债置换部分地方政府债务，缓释地方财政压力，并在此基础上专门增发“新型城镇化特别国债”，“采取资金直达县级政府的方式，重点支持县城基础设施完善、基本公共服务供给和常住人口市民化等方面。”

中国国土经济学会首席专家、国家发展改革委原副秘书长范恒山则从“双向流动”的视角给出建议：要通过改革推进农民进入城市、城市资源向农村输入双向流动，实现以城带乡、以工促农，加快农业农村现代化进程。“关键是推动两项改革：一是户籍制度改革，相应建立进城农民公平享受基本公共服务的制度；二是农村推进土地‘三权分置’改革，以此为城市优势企业、先进技术、现代经营模式以及其他有效资源进入农村创造条件。”范恒山说。

立足协调布局

如果说县城是城镇化的微观支点，那么城市群和都市圈就是城镇化的宏观骨架。

“十四五”时期，我国城市群和都市圈发展取得了显著成

就：京津冀协同发展纵深推进，北京非首都功能疏解取得实质性进展，雄安新区建设如火如荼；长三角一体化发展水平不断提升，基础设施互联互通达到新高度；粤港澳大湾区规则衔接机制不断完善，科技创新协同效应凸显，国际科创中心建设迈出坚实步伐。

与此同时，成渝、长江中游、中原、关中平原等城市群加快崛起，城市群内部产业分工更加合理，公共服务共建共享机制逐步建立。

都市圈建设也亮点纷呈——南京、杭州、成都、武汉等一批都市圈规划落地实施，通勤圈不断优化，同城化发展水平显著提升。

《建议》指出，推进超大特大城市治理现代化，加快城市群一体化和都市圈同城化，优化城市规模结构，促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。

“提出优化城镇规模结构，是因为当前城镇规模增长呈现‘两极化’趋势，超大特大城市过度膨胀与中小城市、小城镇活力不足的现象并存，制约了整体协调发展。要分类施策，精准发力。”魏后凯团队统计研究发现，超大特大城市拥有强大的产业支撑和人口吸纳能力，但面临资源环境和公共设施的承载力约束，其治理现代化的方向是提高承载能力；而广大中小城市、小城镇虽有承载能力空间，却普遍存在产业支撑不足、公共服务水平偏低的问题，需要加大投入，提高发展质量和居民收入。

范恒山建议，以协同联动为指向，优化提升城市群和都市圈。他认为，要做好“联”和“分”，进而实现“同”和“异”两篇文章。“所谓‘联’，一是新老

基础设施要联，并且做到同质同标；二是基本公共服务要联。所谓‘分’，一是体现特色，通过特色形成错位发展；二是有机衔接，协作共建产业链、供应链；三是合作共建，通过合作联动共建共享战略性新兴产业、未来产业。”范恒山说。

聚焦内涵升级

从规模扩张到内涵提升，“十五五”时期的城市发展正迎来多维升级。

《建议》明确提出，坚持城市内涵式发展，大力实施城市更新，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

“这为‘十五五’时期推进城镇化建设和城市发展明确了战略导向，要全面深刻领会。”胡祖才指出，“十五五”时期，推进新型城镇化高质量发展，在路径上要把握城镇化发展规律，顺应新一轮科技革命和产业变革大势，以“融合”为重要抓手，推进城镇在区域、城乡、产城、数智、绿色、文化和安全等7方面的深度融合。

范恒山提出，以“发展力、愉悦度、安全性”三个维度构建城市高质量发展评估体系，并从三方面推动务实精细治理：一是着力形成富有特色的成长性产业结构；二是务实构建精准管理、快速反应的安全保障体系；三是大力塑造、积极创造主动作为的发展氛围。

从人口市民化的人本核心，到城乡区域的协调布局，再到城市内涵的多维升级，“十五五”时期的新型城镇化高质量发展之路已然清晰。

专家提醒，要让这一发展路径真正落地见效，还需立足不同城市的实际情况，找到精准适配的推进策略。

“‘十五五’时期最关键因地制宜。”清华大学中国发展规划研究院院长助理李治对“地”的内涵进行了解读：第一是地理，受区域自然禀赋的因素影响，不同城市在产业选择、城市功能定位上存在差异，规划思路不同；第二是地区，即与国家发展战略的匹配程度，许多地方采用“节点城市”“枢纽城市”“中心城市”“强磁场”“吸引力”“纽带”等表述用词，考虑的是其在国家战略实施过程中能承担多少比例；第三是地位，地方应先厘清自身是县级市、中心城市，还是超大特大城市，以便准确制定高质量的发展规划。