

“十四五”时期中国城镇化战略与政策

魏后凯^{1,2} 李 功¹ 年 猛¹

(1. 中国社会科学院 农村发展研究所 北京 东城 100732; 2. 中国社会科学院大学 北京 房山 100102)

[摘要] “十三五”时期,中国城镇化建设取得一系列显著成效。城镇化继续快速推进,地区间差距不断缩小,城市群成为国家推进城镇化和经济发展的战略核心区。目前,中国城镇化面临的核心问题不是水平高低、速度快慢的问题,而是质量不高的问题。农业转移人口市民化进程严重滞后,城乡融合发展体制机制中一些关键环节尚未打通,城镇化推进的资源环境代价过大等,是中国城镇化面临的严峻挑战。“十四五”时期,中国的城镇化将继续快速推进,但推进速度会进一步放缓。到2025年,预计中国城镇化率将达到65.5%左右,其中,东部、中部、西部和东北地区将分别达到73.0%、63.1%、61.2%和66.7%。为此,应坚持以人为核心,以城乡高质量融合发展为引领,全面提升城镇化质量,走出一条推进速度适度合理、市民化质量有效提高、城镇化格局均衡有序、城乡发展深度融合、绿色健康可持续的中国特色高质量城镇化之路。在具体举措上,应强化中心城市的引领、示范和辐射带动作用,推动形成全球中心城市、国家中心城市、区域中心城市和地方中心城市四级中心城市体系;在国家层面规划建设34个高品质都市圈,使之成为新时期推进新型城镇化的核心区域;加快推进设市进程,鼓励特大镇设市,严格控制县改区;对扩张、稳定、收缩型城镇实行差异化政策;打通宅基地退出与集体经营性建设用地入市连接渠道。

[关键词] “十四五”规划; 城镇化; 都市圈; 发展战略

[中图分类号] F291.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2020)04-0005-17

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2020.04.001

改革开放以来,中国经历了世界历史上规模最大、速度极快的城镇化进程。从1978年到2019年,中国城镇常住人口从1.72亿增长到了8.48亿,城镇化率从17.92%提高到60.6%,堪称世界城镇化奇迹。大规模快速城镇化是中国城镇化的重要特征。在1981—2015年间,中国城镇人口

增加了5.83亿,占世界城镇人口增加总量的26.2%;这期间城镇化率增速年均提高1.03个百分点,远高于同期世界0.42个百分点的平均增速,仅有少数几个发展中国家城镇化增速高于中国,但其规模与中国无法比拟^①。回顾中国改革开放40多年来的城镇化历程,始终立足社会主义

[收稿日期] 2020-05-16

[作者简介] 魏后凯(1963-),男,湖南衡阳人,经济学博士,中国社会科学院农村发展研究所研究员,中国社会科学院大学教授、博士研究生导师;李功(1988-),女,宁夏银川人,理学博士,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员(通讯作者);年猛(1983-),男,安徽宿州人,经济学博士,中国社会科学院农村发展研究所副研究员。

①在1981—2015年间,城镇化率平均增速高于中国的有安哥拉(1.12个百分点)、赤道几内亚(1.22)、圣多美和普林西比(1.05)、博茨瓦纳(1.45)、佛得角(1.17)等少数发展中国家。参见United Nations, “World Urbanization Prospects: The 2018 Revision”, 线上数据库。

国家的制度特征和基本国情特点,通过改革创新不断探索适合自身发展的城镇化道路,是取得卓越成就的关键^[1]。党的十八届三中全会提出了“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化”重大方针,随后《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》正式出台,标志着中国城镇化的重大转型^[2]。立足人多地少、人口基数庞大、发展初级阶段和城乡区域差异大的现实国情,中国逐步走出了一条以人为核心,集约、渐进、多元、差异化的中国特色新型城镇化道路^[3],极大地促进了城镇化快速推进。

然而,目前中国城镇化面临的核心问题不是水平高低、速度快慢的问题,而是质量不高的问题。近年来,学术界也围绕城镇化质量展开了诸多相关研究。中国社会科学院开展的“城镇化质量评估与提升路径研究”,通过系统的综合评估,认为中国虽然从城镇化水平、空间形态来看进入了初级城市型社会阶段,但从生活方式、社会形态和城乡协调标准来看,距离城市型社会标准仍然差距较大,城镇化质量并没有与城镇化水平同步提高^[4]。中国城镇化质量不高主要表现在,市民化严重滞后于城镇化^[5],土地城镇化的“冒进式”发展,经济增长、产业支撑与高速城镇化不相适应^[6],城镇化地区差异大、发展不平衡^[7],人口与资源、环境的矛盾加剧,以及城乡关系不协调^[8]等诸多方面。学者们也围绕如何提高城镇化质量,提出了合理引导农民工市民化,优化城镇化布局和形态,增强城镇的综合承载能力以及加强城乡发展一体化等一系列措施^{[9][10][11][12]}。尽管推进新型城镇化以来,以上问题和矛盾得到了很大程度地缓解,但还有一些长期性和深层次的问题仍然没有从根本上解决,是未来一段时间中国提高城镇化质量必须思考的。

党的十九大提出了“努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展”新要求,“推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。城镇化作为中国全面建设社会主义现代化国家的必由之路,满足人民日益增长的美好生活需要的

重要途径,必须围绕上述目标,实现更高质量的发展。当前,中国城镇化进程已从加速推进进入到减速推进时期,也从注重数量增长进入到追求质量提升的关键时期。要顺应城镇化的客观规律,立足实际国情,确保城镇化速度与城镇产业结构转型和新增就业岗位能力相匹配,城镇化规模与资源环境承载能力相匹配,城镇建设管理与人民对美好生活需求相匹配,全面提升城镇化质量,走中国特色高质量城镇化之路。“十三五”规划即将收官,上一轮国家新型城镇化规划(至2020年)也面临到期,国家城镇化建设站在了一个新的历史起点,如何在新时代谋划中国特色高质量城镇化的愿景、思路和路径,以高质量城镇化助推现代化,有许多重大问题亟待探讨和研究。

一、“十三五”时期中国城镇化取得的主要成就

“十三五”时期,国家围绕推进新型城镇化出台了一系列规划和政策,完善了城镇化的顶层设计。包括不断加大户籍制度改革力度,建立了城乡统一的户口登记制度和居住证制度;先后批复同意了长江中游、京津冀、成渝、长三角和粤港澳大湾区等跨省区城市群及一批省内城市群规划,推动城市群发展;出台了建立健全城乡融合发展体制机制的相关意见,协同推进新型城镇化与乡村振兴战略。经过不懈地努力,中国城镇化建设取得了显著的成效。特别是,“3个一亿人”目标已基本实现;“19+2”的城市群格局基本形成并稳步发展,成为国家城镇化战略核心区;国家中心城市布局进一步完善,城市功能不断提升,宜居性也得到了明显改善;围绕农村产权制度、城镇化投融资机制、城乡融合发展体制机制等方面深化改革,形成了一系列可推广和借鉴的经验,为推进高质量城镇化奠定了良好基础。

(一)城镇化继续快速推进,但增速放缓

进入“十三五”时期以来,中国城镇化水平持续快速提高。2019年末全国常住人口和户籍人

口的城镇化率分别比2015年末提升了4.50和4.48个百分点,达到了60.60%和44.38%。城镇常住人口规模稳步提升,从2015年末的7.71亿增加到2019年末的8.48亿,平均每年新增城镇人口约1932万。但城镇化水平的增速呈现出了逐年下降的趋势,从2015年到2019年,常住人口城镇化率分别比上年提高1.33、1.25、1.17、1.06和1.02个百分点,增幅年均降低约0.08个百分点,总体进入减速推进时期。由于东部地区城镇化水平率先进入稳定发展期,“十三五”时期以来中西部地区成为中国推进城镇化的“主战场”。从2015年到2018年,中西部地区城镇化率由49.98%提高到54.25%,年均提高1.42个百分点,年均增长速度比东部地区高约0.41个百分点^①,这一时期,全国新增城镇人口有65.3%是中西部地区贡献的。总体来看,中国已经提前实现了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》中提出的到2020年常住人口城镇化率达到60%左右的目标,而距离户籍人口城镇化率达到45%左右的目标,仍需要进一步努力。

(二)进城落户条件进一步放宽,“三个1亿人”举措有序推进

“三个1亿人”城镇化方案是推进以人为本、共享文明、区域均衡的新型城镇化的具体举措,直接关系到人民生活“满不满意”。

为实现“1亿农业转移人口落户城镇”,国家逐步加大户籍制度改革力度,推动农业转移人口市民化进程。2014年,国家率先全面放开了建制镇和小城市的落户限制。随后,大中城市城镇户籍人口比例过低的问题开始引起注意,2016年发布的《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,通过取消积分落户等限制,开始逐步降低城区常住人口300万以下的大城市落户门槛。2017年起,越来越多的城市认识到人口红利的重要性,西

安、成都、武汉、南京等特大城市为争夺和吸引人才,纷纷实施了重点群体“零门槛”落户。至2019年12月,为进一步促进劳动力区域流动,中共中央办公厅、国务院办公厅再次发文,全面取消了城区常住人口300万以下城市的落户限制,并开始“松绑”超大和特大城市的落户要求。随着进城落户条件不断放宽,户籍制度改革取得了显著成效。中国城镇户籍人口已从2013年末的4.86亿人增长至2018年末的6.05亿人,平均每年增加约2380万人,累计增加约1.19亿人。扣除城镇户籍人口自然增长部分,2014—2018年累计进城落户的人口已达到1.05亿人,提前2年实现了预期目标。

“改造约1亿人居住的城镇棚户区 and 城中村”,不仅有助于改善城镇居民和农业转移人口低收入家庭的居住条件,也极大地促进了城市空间景观优化。2007年以来,国务院以及住建部和财政部先后围绕棚户区改造发布了13份相关文件,并从2013年开始,明确具体的年度棚改房屋数量目标、改造模式和安置措施^[13]。2008—2018年间,中国棚户区改造累计开工约4500余万套,已有1亿多居民实现了“出棚进楼”,棚户区居民住房条件得到了极大改善。其中,2014—2017年的城中村改造推动了1200多万农业转移人口就地转化为市民^[14]。

“引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”是“三个1亿人”城镇化方案中的最后一个“1亿人”目标。近年来,由于东部地区土地、用工成本的不断上升,中国的产业和劳动力出现了由沿海地区向中西部地区转移和回流的“双转移”现象^[15],并且,国家出台了一系列相关政策鼓励农民工返乡创业就业。中西部地区成为吸纳新增城镇人口的主要区域,城镇化水平显著提高。然而,目前中西部地区承接的产业多数为规模小、低附加值的传统资源密集型产业,地区龙头企业少,集

^①东部、中部、西部和东北地区四大区域采用国家统计局的划分方法。其中,东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南10个省(市);中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6个省;西部地区包括内蒙古、广西、四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省(区、市),东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江3省。中部和西部合称中西部地区。

聚效应不强,导致产业对就业的支撑能力仍然有限。同时,中西部地区的教育、医疗、养老等公共服务供给能力与东部地区存在客观差距,对于从小成长于城市生活环境的新生代农民工吸引力不强。2014—2018年间,中西部地区新增城镇人口为6380.7万人,年均增加约1276.1万人,按此趋势推算,2014—2020年中西部地区将累计增加城镇人口约8933万人,距离1亿人的目标仍有一定差距。

(三)城镇化布局和形态不断优化,城市群成为主体形态

进入“十三五”时期以来,国家先后制定实施了京津冀、长三角、珠三角、哈长、辽中南、山西中部盆地、山东半岛、中原、长江中游、海峡西岸、北部湾、呼包鄂榆、宁夏沿黄、兰西、关中平原、成渝、黔中、滇中、天山北坡等19个城市群发展规划,划定了城市群范围、明确了发展重点,并建立相关协作机制,再加上新疆喀什和西藏拉萨城市圈,“19+2”的城市群格局基本形成并稳步发展。以各城市群规划划定范围为依据,统计分析城市群对国家城镇化与经济社会发展的贡献,19个城市群的国土面积约占全国的19.2%,2018年总人口占全国的71.47%,城镇人口占74.5%,现价GDP占82.51%,社会消费品零售总额占84.86%。城市群各项经济、人口指标在全国具有举足轻重的地位,集聚效应越来越强,已经成为国家推进城镇化和经济发展的战略核心区。同时,国家进一步完善了国家中心城市布局,稳步推进特色小镇

建设,城市宜居性稳步提升。城镇化的区域差异也在逐步缩小,尤其是中西部与东部地区间的城镇化率差距显著缩小,2016—2019年间,中部与东部地区间城镇化率差距减少1.86个百分点,西部与东部间差距减少1.68个百分点(见表1)。

(四)城镇化改革试点稳步推进

2014年以来,国家制定的《国家新型城镇化综合试点方案》先后分3批将2个省和246个城市(镇)列为国家新型城镇化综合试点,围绕城镇化进程中的“人往哪里去、地从何处来、钱从哪里出”核心问题,先行先试,进行新型城镇化体制机制创新。各地通过实践探索,在农业转移人口市民化、农村产权制度改革、城镇化投融资、城乡融合发展、都市圈协同发展和行政管理体制创新等方面形成了一系列改革经验,为全国性制度安排和政策设计提供了突破口。如围绕户籍制度改革,各试点探索形成了多样化落户政策,合肥、东莞、重庆等特大和超大城市通过整体调整落户标准降低落户门槛,青岛、成都等施行城市内部不同区域差异化落户,还有广州、石家庄等城市提出将租赁住房常住人口落户于城市公共户口,千方百计解决有落户意愿群体的落户问题。在农村产权制度改革方面,重庆市和义乌市建立的地票、“集地券”制度,为激活农村和农户闲置低效用地,农村集体经营性建设用地入市提供了借鉴;与此同时,重庆市巴南区和安徽省金寨县等地区对农民承包地经营权、宅基地使用权和集体收益分配权“三权”自愿有偿退出进行了探索,金

表1 “十三五”时期中国常住人口城镇化率及增速

年份	常住人口城镇化率 (%)					年均增幅 (百分点)				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016-2018
全国	56.1	57.35	58.52	59.58	60.6	1.25	1.17	1.06	1.02	1.13
东部地区	64.75	65.94	66.95	67.7	68.42*	1.19	1.01	0.75	0.72	0.92
中部地区	51.24	52.77	54.29	55.57	56.77*	1.53	1.52	1.28	1.2	1.38
西部地区	48.74	50.19	51.65	52.93	54.09*	1.45	1.46	1.28	1.16	1.34
东北地区	61.34	61.67	61.96	62.73	63.20*	0.33	0.29	0.77	0.47	0.46
东部-中部 (百分点)	13.51	13.17	12.66	12.13	11.65	-	-	-	-	-
东部-西部 (百分点)	16.01	15.75	15.3	14.77	14.33	-	-	-	-	-

注:*为根据2018年数据和2019年增幅推算。

资料来源:根据各年度《中国统计年鉴》和国家统计网站计算。

寨县已有超过2万贫困农民自愿有偿退出宅基地并异地搬迁。此外,国务院有关部门还开展了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点、城乡建设用地增减挂钩以及赋予镇区人口10万以上的特大镇部分县级管理权限等改革,新型城镇化体制机制创新取得了重要进展。

二、当前中国城镇化进程中存在的主要问题

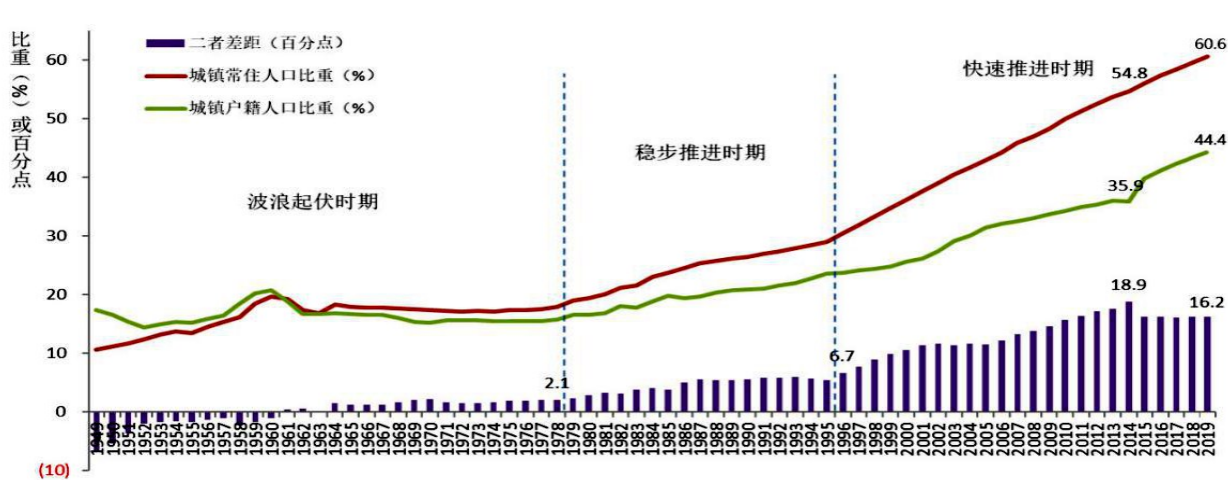
虽然“十三五”时期中国城镇化取得了一系列成效,但在城镇化快速推进过程中,也积累了一些问题。主要表现在农业转移人口市民化进程的严重滞后、城市内部二元结构加剧、城乡一体化体制机制不顺畅、各类城市发展差距较大以及城镇化快速推进中的资源环境消耗过大等,综合表现为较低的城镇化质量。这些问题是推进高质量城镇化亟待解决的关键问题,也是发展中的问题,需要理性看待,在“十四五”期间进一步探索解决。

(一)农业转移人口市民化进程严重滞后

自2015年以来,中国户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距稳定在16.2个百分点左右,二者一直呈现等速推进态势,差距尚未缩小(见图1)。根据国家统计局公布的《2019年农民工监测调查报告》,中国进城农民工达到1.35亿^[16],但大量农业转移人口虽然被统计为城镇人口,实际上却难以完全享受与城镇居民同等的待遇,城市

内部二元结构的加剧,严重影响社会和谐发展和城镇化质量的提高。市民化是“人”的城镇化核心之所在,未来一段时间内,农业转移人口市民化仍将是“中国城镇化”的一个重点,更是难点。为保障农业转移人口市民化有序推进,2014年国务院印发了《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》,随后各地方政府也出台了一系列相关政策,重点解决农民工面临的劳动保障、公共服务和城镇落户等问题。然而,目前多地普遍存在着“放开落户的城镇,农业转移人口不愿意落户”以及“农业转移人口有落户意愿的城市,没有放开落户限制”的现象。落户意愿和落户政策的不匹配,以及农业转移人口自身的后顾之忧,致使市民化推进难以加速,至今市民化仍严重滞后于城镇化。当前,进城农民“三权”退出的市场化机制尚未建立,缺乏自主退出的制度安排,农业转移人口不愿意在几乎没有任何市场收益的情况下放弃承包地、宅基地及其他相关权益。与此同时,城乡基本公共服务体系之间缺乏有效的相互流转机制与渠道,流动人口仍未完全纳入当地的公共服务体系,在很大程度上也限制了农业转移人口市民化进程。此外,由于人地挂钩、人钱挂钩等政策尚需继续深化,市民化的多元化成本分担机制还不完善,加上市、区级地方政府的改革收益和支出成本存在“不对称”,因此一些地方对推进农业转移人口市民化的积极性不高。

图1 1949—2019年城镇常住人口和户籍人口占总人口比重变化



资料来源:根据苏红键、魏后凯(2019)和2019年全国统计公报改绘。

表2 2013—2019年中国城乡居民不同来源收入差距对比 单位:元

收入来源	年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
人均可支配工资性收入	城镇居民	16617	17937	19337	20665	22201	23792	25565
	农村居民	3653	4152	4600	5022	5498	5996	6583
	城乡之比	4.55	4.32	4.2	4.11	4.04	3.97	3.88
人均可支配经营净收入	城镇居民	2975	3279	3476	3770	4065	4443	4840
	农村居民	3935	4237	4504	4741	5028	5358	5762
	城乡之比	0.76	0.77	0.77	0.8	0.81	0.83	0.84
人均可支配财产净收入	城镇居民	2551.5	2812.1	3041.9	3271.3	3607	4028	4391
	农村居民	194.7	222.1	251.5	272.1	303	342	377
	城乡之比	13.1	12.66	12.1	12.02	11.9	11.78	11.65
人均可支配转移净收入	城镇居民	4322.8	4815.9	5339.7	5909.8	6524	6988	7563
	农村居民	1647.5	1877.2	2066.3	2328.2	2603	2920	3298
	城乡之比	2.62	2.57	2.58	2.54	2.51	2.39	2.29

资料来源:2013—2018年来源于《中国统计年鉴》,2019年来源于国家统计局发布的《2019年居民收入和消费支出情况》。

(二)城乡二元分割与城镇规模结构失调

中国长期形成的城乡二元分割局面尚未完全扭转。2019年,中国城乡居民人均可支配收入之比为2.64:1,城乡居民收入差距仍然较大,依然高于20世纪80年代的水平,更远高于1985年的1.86:1。虽然2010年以来中国农村居民收入实际增速已经连续多年高于城镇居民^①,城乡居民收入水平之比逐年缩小,但绝对水平仍相差很大。2013年,城乡居民人均可支配收入差距为17037.4元,2017年扩大到22963.8元,2019年进一步扩大到26338元。从收入来源看(见表2),城乡居民人均可支配财产净收入差距最大,2019年高达11.65:1。房产价值的差异是造成城乡居民之间的“财产鸿沟”的主要原因。2018年,中国城镇居民户均房屋财产价值达到102.9万元^[7]。而受制度约束,农民住房无法入市流通,基本无法实现市场价值。并且,当前农民收入主要依赖工资性收入和转移性收入,经营性收入占比不断下降,农民增收缺乏内生动力,也是城乡收入差距仍然较大的重要原因之一。此外,由于城乡社会保障制度尚未完全并轨,实现城乡基本公共服务均等化任务还十分艰巨。目前进城落户农民

“三权”退出机制不畅,缺乏自主退出的制度安排,也不利于农业人口有序转移。

城镇规模结构失调,大中小城市协调发展格局尚未建立。目前,中国少数特大城市因承担功能过多,产业高度集聚,导致城市规模快速扩张,“城市病”凸显。而一些中小城市和小城镇因基础设施和公共服务发展滞后,产业支撑不足,就业岗位较少,经济社会发展后劲不足。从2015年到2018年,27个300万人以上大城市城区人口(含暂住人口)增长12.7%,建成区面积增长18.6%,远高于全国城镇平均增长速度。这期间,全国建制镇数量增长3.8%,其建成区人口仅增长8.1%,建成区面积仅增长6.2%。2017年,中国除县城关镇外的1.81万个建制镇中镇区居住人口仅占全国城镇人口的20.6%,而2010年这一比例为24.8%,2006年为28.1%^②。

(三)城镇化推进的资源环境代价过大

中国资源短缺、环境脆弱,粗放式的大规模快速城镇化不仅加剧了资源供给的紧张状况,还带来了极大的环境压力,对可持续城镇化造成不利影响。由于缺乏科学的政绩观以及受土地财政的影响,许多地区不顾资源环境承载力,将城

^①2013年及以前农村居民为人均纯收入,城镇居民以及2013年以后农村居民为人均可支配收入,数据来自根据国家统计局发布的历年国民经济和社会发展统计公报计算。

^②2006年建制镇镇区居住人口为建制镇建成区人口及其暂住人口,2010年为建成区户籍人口和暂住人口,2017年为建成区常住人口。

镇扩张、新城新区建设和大规模土地开发作为推进城镇化的主要途径。据中国城市和小城镇改革发展中心的网络摸查,全国有654个城市共提出737个新城新区,规划区总面积超过8.35万平方公里,几乎接近设市城市建成区总面积的2倍^[18]。大规模圈地的粗放式发展,使中国的城市人均建设用地面积与部分人均耕地面积是中国的几倍甚至十几倍的发达国家达到了同一水平^[19]。而随着城镇人口的增加,用水需求不断增长,加上环境污染、低效利用和资源空间错配,中国部分城市的水资源短缺问题愈发严重,亦成为制约城镇化建设的难题。中国600多个城市中,近70%的城市存在供水不足,其中严重缺水城市达到114个,城市年缺水总量达60亿立方米^[20]。此外,目前中国是世界最大的能源消费国(自2010年),也是全球最大的CO₂排放国(自2008年),减排CO₂和适应气候变化也是未来中国城镇化进程中肩负的重要任务。大幅减少资源环境代价,仍将是中国城镇化面临的严峻挑战。

(四)各地城镇建设缺乏特色和个性

中国城镇发展存在特色和个性不足,历史文化保护和传承缺失的现象。部分地区把城镇化简单等同于城市建设,贪大求快,脱离实际,忽视城市精细管理和广大居民需求,忽视地方文化的传承创新和城市个性塑造,造成“千城一面”“千楼一面”。片面政绩观、过度商业开发、重物质保护而轻文化传承是中国城镇化过程中建筑文化遗产屡遭破坏、非物质文化遗产断裂的重要原因。在特色小镇建设中,一些地方存在盲目跟风、借机搞房地产开发的倾向。加强文化保护和传承,是突出城镇特色的关键一环。推进中国特色的新型城镇化,必须加快完善优秀历史文化保护与传承的体制机制,增强文化自信。

三、“十四五”时期推进城镇化的目标预测

根据世界银行世界发展指标数据库,2016年高收入经济体城镇化率为81%,中等偏上收入经

济体为65%。目前,中国距世界银行划分的高收入国家城镇化水平还有较大的差距,今后一段时期内,中国仍将处于城镇化的快速推进时期。依据联合国经济和社会事务部人口司数据,分别对发达国家、高收入国家1950—2018年城镇化水平变化进行分析,结果表明大多数发达国家城镇化率增速在60%—65%区间开始明显放缓。其中,当城镇化水平处于55%—60%的阶段时,发达国家和高收入国家城镇化率年均增幅分别为0.63和0.56个百分点;进入60%—65%的区间后,年均增幅就分别降低为0.59和0.51个百分点;而当城镇化率达到65%—70%水平,发达国家、高收入国家城镇化率年均增速进一步放缓至0.41和0.44个百分点。根据国际城镇化经验,“十四五”时期,中国的城镇化将继续快速推进,但推进速度会进一步放缓。

(一)中国城镇化水平预测

关于未来中国城镇化率的预测,各研究机构和学者采用不同方法进行了估算,其结果具有较大的差异。大部分预测结果表明,2025年的中国城镇化率将达到64%—66.5%。需要指出的是,联合国经济和社会事务部发布的《世界城镇化展望》2011年和2014年版本中,对2035年中国城镇化率的预测都为71%左右^{[21][22]},而在其2018年版中则将预测值大幅提高至73.9%,这一估计有些偏高^[23],据此推算,2021—2035年间中国城镇化率年均提高0.83个百分点,其中2021—2025年间年均提高1.01个百分点。

城镇化是一个涉及经济、社会、人口等多方面要素的时变复杂巨系统^[24],系统动力学作为一种成熟的系统仿真方法,具有一定适用性^[25]。因此,本研究集成人口、经济和社会服务等多要素间的复杂互动关系,通过构建中国城镇化系统动力学模型,对一定GDP增长趋势和计划生育人口政策条件下的2025年中国城镇化水平进行了情景预测。预测结果表明,“十四五”期间,中国城镇化水平将年均提高约0.81个百分点左右,至2025年,中国城镇化水平将达到65.5%左右。

其中,GDP增长率的设定主要依据如下:已有研究表明,“十四五”时期中国的平均GDP潜在增长率很可能降低至6%以下,比“十三五”时期的平均潜在增长率减少约1个百分点,处于5.2%—5.63%之间^[26]。与此同时,2013年以后中国产业结构已经由“二三一”型转变为“三二一”型,因此本研究将第一、第二、第三产业增加值增速分别设定为3.0%、5.5%、6.5%。而模型中人口发展情况,主要由计划生育政策对中国城镇化的影响系数决定。由于2016年中国启动实施了“全面二孩”政策,因此,本研究根据1998年以来城市和农村育龄妇女分孩次出生数数据,计算得出全面二孩政策对城镇化的影响系数,其中城市地区影响因子为1.81,农村地区影响因子为1.44。

(二)四大区域和各省、自治区、直辖市城镇化水平预测

基于数据的可获得性,本文以1987—2018年期间各地区数据为依据,分别运用曲线拟合法、经济模型法和联合国城乡人口比增长法对2019—2025年中国四大区域和各省、自治区、直辖市城镇化率进行预测。由于三种方法各有优劣,取其平均值作为预测结果,并进行城镇化阶段划分。划分标准为:城镇化率低于30%区间为城镇化起步期;城镇化率30%—70%的区间是城镇化的快速推进时期,其中,30%—50%的区间为加速推进期,而50%—70%的区间则为减速推进期;当城镇化率达到70%以上,即进入城镇化稳定期^[27]。

从四大区域的预测结果来看(见表3),2025年,东部地区城镇化率将提高至73.04%,是城镇化水平率先达到70%以上的区域,即进入城镇化稳定期。2019—2025年,东部地区城镇化率年均

增幅将为0.77个百分点,低于2016—2018年的年均提高0.92个百分点。未来一段时间内,东部地区城镇化的这种减速趋势将会进一步持续。相比较而言,中部和西部地区因城镇化率不高,2019—2025年间,仍将以每年约1个百分点左右的速度推进城镇化,在四大区域中维持较高的城镇化增速。但从发展阶段来看,中西部地区已经越过了50%的城镇化率拐点,“十四五”时期将处于减速推进阶段。到2025年,中部和西部城镇化率分别提高至63.07%和61.17%。而由于人口流失、经济下滑等因素影响,东北地区这期间城镇化率年均仅提高0.59个百分点,远低于全国平均增速。至“十四五”时期末,东部与中部地区间城镇化率差距将减少到9.97个百分点,东部与西部地区间差距将减少到11.87个百分点。

从各省区的城镇化水平预测结果来看(见表4),至“十四五”期末,处于城镇化稳定期的共有上海、北京、天津、浙江等11个省(自治区、直辖市)。其中,重庆、山东、福建、辽宁和内蒙古目前仍处于城镇化快速推进期,城镇化水平将在“十四五”期末超过70%。19个省(自治区)城镇化水平将处于50%—70%的减速推进区间,包括陕西、湖南、宁夏、山西、海南、河北、江西、安徽等。仅有西藏自治区2025年城镇化水平尚未达到50%水平,仍处于城镇化加速时期。

四、“十四五”时期推进城镇化的战略重点

当前,中国已经进入高质量城镇化的新时期。全面提高城镇化质量,实现高质量城镇化目标,是中国推进城镇化的首要任务。从某种程度上讲,高效、包容和可持续是这种高质量城镇化

表3 中国四大区域2025年城镇化率预测

	曲线拟合法(%)	经济模型法(%)	联合国城乡人口比增长法(%)	均值(%)	2019-2025年年均增幅(%)
东部地区	73.99	73.32	71.81	73.04	0.77
中部地区	64.23	62.96	62.02	63.07	1.05
西部地区	63.14	61.52	60.35	61.67	1.18
东北地区	68.12	66.98	65.12	66.74	0.59

表4 2025年各省、自治区、直辖市城镇化水平预测及阶段划分 单位:%

城镇化阶段	省(自治区、直辖市)	均值	曲线拟合法	经济模型法	联合国城乡人口比增长法	
城镇化稳定期	上海	89.2	90.45	88.18	88.97	
	北京	86.79	87.59	86.1	86.69	
	天津	85.2	85.92	85.08	84.6	
	浙江	77.61	77.9	78.33	76.61	
	重庆	77.25	78.21	77.08	76.45	
	福建	74.02	74.92	73.37	73.78	
	山东	72.73	73.44	72.72	72.03	
	江苏	72.39	72.3	72.98	71.89	
	广东	71.46	71.74	72.06	70.6	
	辽宁	70.54	70.97	70.8	69.84	
	内蒙古	70.27	70.89	69.96	69.97	
城镇化快速推进期	减速推进	陕西	69.73	70.51	69.33	69.34
		湖南	69.28	70.33	68.39	69.11
		宁夏	69.1	69.82	68.93	68.56
		山西	68.31	69.68	67.22	68.02
		海南	66.9	67.14	67.31	66.25
		河北	66.53	67.02	66.35	66.22
		江西	66.22	66.77	66.42	65.46
		安徽	65.25	66.01	64.89	64.85
		黑龙江	64.84	65.28	65.39	63.84
		青海	63.33	63.99	63.35	62.66
		河南	62.8	63.78	62.67	61.97
		四川	62.78	62.77	63.81	61.77
		湖北	62.58	62.86	63.44	61.45
		贵州	60.8	61.77	60.82	59.82
		吉林	60.57	61.09	61.38	59.23
		广西	59.41	60.81	58.8	58.62
		云南	59.21	60.22	59.2	58.21
		新疆	58.19	59.04	57.43	58.11
		甘肃	57.77	58.86	57.56	56.89
	加速推进	西藏	36.8	38.95	35.51	35.95

的核心内涵^[28]。在当前城镇化转型时期,中国实现高质量城镇化具有多重标志。一是推进速度适度合理。中国快速推进城镇化的过程还将至少持续15年左右,但推进速度会进一步放缓,处于合理区间。“十四五”时期,中国城镇化速度保持在0.8—0.85个百分点之间较为适宜;二是市民化质量有效提高。要消除农民进城落户的后顾之忧,实现基本公共服务城乡常住人口全覆盖,在2035年前根本解决农业转移人口市民化,实现市民化与城镇化同步推进;三是城镇化格局均衡

有序。科学控制超大城市与特大城市规模膨胀,有效激活中小城市与特色小镇,全面提升城市群和都市圈质量,推动不同规模城镇合理布局、均衡发展;四是城乡发展深度融合。着重打通城乡一体化体制机制中的户籍制度、土地市场制度、社会保障制度等关键环节,构建起与高质量发展相适应的新型城乡关系;五是城镇发展绿色健康。既要实现低消耗、低排放、高效率、可承载的城镇化目标,又要建立起可持续的城镇化资金支持机制,保障城镇经济社会健康发展。因此,

为实现高质量城镇化目标,“十四五”时期,应以加快农业转移人口市民化为首要任务,以建设高品质城市群和都市圈为核心内容,以健全城乡融合发展体制机制为制度保障,走出一条推进速度适度合理、市民化质量有效提高、城镇化格局均衡有序、城乡发展深度融合、绿色健康可持续的中国特色高质量城镇化之路。

(一)加快农业转移人口市民化进程

中国农业转移人口市民化进程严重滞后。在“十四五”期间,除个别城市外,要全面取消城市落户限制,进一步完善相关配套改革和市民化成本分担与利益协调机制,加快推进常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率缩小差距并最终实现并轨。一是继续加大户籍制度改革力度。进一步扩大居住证享受的基本公共服务范围,分类推进积分落户制度改革,除北京、上海外,要逐步放宽超大城市积分落户条件并限期取消,尽快取消特大城市积分落户制度。目前实施的积分落户制度中,要突出“稳定生活和稳定就业”重要性,以居住证和缴纳社保年限为主要落户依据。同时,要加快实施城市群及都市圈内居住证互认和户口通迁制度,推动农业转移人口实现“宜城则城、宜乡则乡、来去自由”。二是完善户籍制度的相关配套改革。科学落实人地挂钩,在深化都市圈内跨地区调剂和深度贫困地区跨省交易的基础上,积极探索推广城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省交易;深化实施“钱随人走”,在财政

转移支付、基建投资、城镇建设用地规模增加等方面,继续加大对农业转移人口落户较多地区的支持;与此同时,建立健全上下级政府间以及流入地和流出地间的城镇化成本分担机制,实现各级政府公共成本共担,以提高地方政府推动市民化积极性。

(二)进一步优化城镇化的规模格局

从资源环境承载能力和人口吸纳能力来看,在“十四五”时期,中国的城镇化要以城市群和都市圈为主体形态,以中小城市和县城为吸纳新增城镇人口的主要载体,充分发挥多层次中心城市的作用,不断提高城市群、都市圈的国际竞争力、综合控制力和资源环境承载能力,持续增强中小城市、小城镇的公共服务供给能力和产业支撑能力,推动形成以城市群、都市圈和中心城市为引领,大、中、小城市与小城镇协同发展的城镇化规模新格局。第一,在继续完善城市群规划建设的基础上,重点推进都市圈的规划建设,实现城市群和都市圈的高质量发展。第二,要强化中心城市的引领、示范和辐射带动作用,推动形成全球中心城市、国家中心城市、区域中心城市和地方中心城市四级中心城市体系。依据综合经济实力、科技创新、网络枢纽、文化交流和社会服务多项要素,采用熵值评价法和聚类分析,得出各级中心城市(见表5)。其中,考虑到地缘安全、民族和谐稳定以及开发开放等特殊作用,将沿边地区部分重点城市也纳入中心城市体系。“十四五”时

表5 “十四五”时期四级中心城市体系

中心城市等级	数量	城市
全球中心城市	3	香港、北京、上海
国家中心城市	11	广州、深圳、重庆、天津、成都、杭州、武汉、南京、西安、沈阳、郑州
区域中心城市	25	苏州、青岛、厦门、长沙、福州、宁波、济南、大连、哈尔滨、长春、昆明、合肥、太原、贵阳、石家庄、乌鲁木齐、珠海、南宁、南昌、海口、兰州、呼和浩特、西宁、拉萨、银川
地方中心城市	52	温州、佛山、无锡、东莞、金华、惠州、泉州、潍坊、绍兴、嘉兴、烟台、南通、洛阳、江门、徐州、芜湖、郴州、保定、遵义、绵阳、赣州、包头、柳州、唐山、衡阳、襄阳、株洲、九江、牡丹江、宝鸡、菏泽、岳阳、宜昌、曲靖、天水、大同、北海、蚌埠、榆林、焦作、玉溪、宜宾、鞍山、大庆、酒泉、丹东、临汾、满洲里、二连浩特、阿勒泰、喀什、景洪

期,要加快推进四级中心城市的建设。全球中心城市。包括香港、北京、上海,重点增强其在国际城市体系中的综合竞争力,使之成为中国在社会、经济、文化和政治层面影响和参与全球事务的开放平台。国家中心城市。在已经明确的北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安等9个国家中心城市基础上,充分考虑促进区域均衡发展,培育未来城市创新活力,进一步优化国家中心城市布局,将杭州、南京、沈阳纳入国家中心城市行列,使国家中心城市建设成为国家科技创新、流通网络、社会服务和文化交流中心。区域中心城市。在国家各大区域及特殊区位(如东北、西北、边疆)建设一批各具特色的区域中心城市,包括苏州、青岛、厦门、长沙、福州、宁波等,完善并提升城市功能,强化其辐射带动区域和跨境发展的重要作用。地方中心城市。辐射范围以省内为主,包括温州、佛山、无锡、金华、唐山、芜湖等,着重服务于就地就近城镇化。第三,进一步优化城镇规模结构。采用位序规模法则模型,对2025年中国城镇等级规模结构进行预测,结果表明(见表6),“十四五”末人口规模5万—30万的小城市(镇)数量将达到2396个,其人口规模占城镇总人口比重约为27.6%。小城市(镇)数量多、承载力大,是未来吸纳新增城镇人口的主要载体之一。为此,要进一步提高小城市(镇)产业支撑能力和公共服务品质,按照现代小城市标准推进县城和建制镇镇区建设,充分发挥小城市(镇)重要作用。

(三)加快建设一批高品质都市圈

在空间布局和形态方面,要采取长短结合的推进策略,重点推进实施分类分级的都市圈规划建设。根据经济发展水平、开放程度、都市圈人口规模、人口密度以及中心城市与周边区域空间联系强度,可将都市圈分为引领型、发展型和培育型三种类型。依据规模等级,不同类型的都市圈又可分为国家级和区域级两个等级。“十四五”时期,可率先以国家级都市圈为建设重点,从国家层面规划建设34个基础设施布局优化、产业分

表6 2025年中国城市等级规模结构预测

等级规模	城镇数量(个)	人口(万人)
1000万以上	5	7822.28
900-1000万	1	958.61
800-900万	1	862.33
700-800万	2	1504.44
600-700万	2	1285.52
500-600万	5	2524.29
400-500万	5	2213.44
300-400万	8	2724.6
200-300万	16	3877
100-200万	53	7346.98
90-100万	13	1233.73
80-90万	15	1272.14
70-80万	21	1570.08
60-70万	27	1746.65
50-60万	39	2135.59
40-50万	61	2722.53
30-40万	103	3552.81
20-30万	216	5246.48
10-20万	689	9507.04
5-10万	1491	10289.51
4-5万	782	3488.42
3-4万	1341	4625.91
2-3万	2792	6782.21
1-2万	8939	8335.83
合计	16627	90745.99

工明确合理、资源要素流动平衡、区际协调机制完善、生态环境优美舒适的国家级高品质都市圈,使之成为新时期推进新型城镇化的核心区域(见表7)。其中,第一类引领型都市圈主要包括北京、天津、重庆、成都、武汉以及长三角、珠三角范围内已经连绵成片的上海、杭甬、南京、苏锡常、广佛肇、深莞惠等11个都市圈,其内部联系紧密,分工明确,要素流动平衡,是引领中国经济社

表7 “十四五”规划建设国家级都市圈

类型	数量	都市圈
引领型都市圈	11	北京、上海、广佛肇、深莞惠、天津、重庆、成都、武汉、苏锡常、杭州、南京
发展型都市圈	11	沈阳、郑州、西安、青岛、厦门、长沙、福州、济南、合肥、大连、昆明
培育型都市圈	12	长春、石家庄、哈尔滨、太原、南宁、南昌、贵阳、呼和浩特、兰州、乌鲁木齐、西宁、银川

会发展的核心区域,也是重要的创新区域,代表了中国都市圈的全球竞争力和影响力;第二类发展型都市圈具体包括沈阳、郑州、西安、青岛、厦门、长沙、福州、济南、合肥、大连、昆明等11个都市圈,目前已经基本形成了以中心城市为核心的城镇体系,具有一定同城化基础,是国家经济社会发展的重要支撑;而第三类培育型都市圈的人口和资源主要集中于中心城市,辐射带动作用有待加强,但其中部分都市圈在加快沿边地区开放开发和辐射东北亚、东南亚等跨境发展中具有一定独特作用,是都市圈体系的重要组成部分,具体包括长春、石家庄、哈尔滨、太原、南宁、南昌、贵阳、呼和浩特、兰州、乌鲁木齐、西宁、银川等12个都市圈。“十四五”时期,要加快都市圈发展规划的编制,明确各都市圈的战略定位、发展导向和空间管控,积极推动都市圈相关制度改革和治理模式创新,鼓励都市圈内居住证和户籍准入同城化互认,加快消除城乡户籍壁垒,构建都市圈内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨地区调剂机制,并加快建立健全开放包容的都市圈协商合作机制,全面促进都市圈高质量一体化发展。

(四)构建适应高质量发展的新型城乡关系

2019年中共中央、国务院发布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,随后各级地方政府也陆续出台了促进城乡融合发展的相关实施方案。然而,在户籍、土地、劳动就业、公共服务和社会保障等城乡二元体制

根深蒂固的领域,一些关键环节仍然尚未打通,如与户籍制度挂钩的社会福利制度及综合配套措施改革严重滞后,城乡社会保障制度和公共服务体系的完全接轨和跨区域转移续接实施难度仍然较大,以及农村集体经营性建设用地入市改革尚有待从试点走向全面推开等。因此,“十四五”时期,要按照促进城乡深度融合发展的理念,着力打通制约城乡一体化的关键环节,使土地、劳动力、资本、技术和数据等生产要素在城乡间的流动和配置更畅通、更均衡、更高效,推动城乡要素、产业、社会和生态全面融合,构建适应高质量发展的新型城乡关系,使农村居民与城市居民共享现代化成果,实现权利同等、生活同质、利益同享、生态同建、环境同治、城乡同荣的融合目标^[29]。一是以推进各项社会福利与户籍身份脱钩为方向,深化户籍制度改革。除个别超大城市外要全面取消城市落户限制,尤其是年龄、学历、纳税等带有歧视性的门槛。在城乡统一的户籍登记制度基础上,建立城乡一体化的社会保障制度、劳动管理制度,并分类分梯次推进城乡基本公共服务制度并轨,逐步实现基本公共服务城乡常住人口全覆盖,为形成全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系奠定基础。二是加快建立城乡统一的土地市场制度。在已经实施的农村集体经营性建设用地入市试点基础上,加快完善适用于集体经营性建设用地的入市价格形成机制、交易规则、土地收益分配机制等相关制度和配套措施,统筹推进完善法律政策,尽快建立城乡统一的建设用地市场,为最终形成城乡统一的土地市场奠定基础。三是鼓励和支持城市资本、人才、技术下乡。要加大财税支持力度,引导社会资本广泛参与乡村振兴战略,发展现代乡村产业体系,推动农业产业链条纵向延伸和打造一体化全产业链,形成新型主体与农民利益共同体,让农民更多分享产业链增值收益,最终实现生活富裕。还要积极扶持城乡各类人才返乡入乡创业就业,制定土地流转、基础设施建设、金融、税收、工商管理、创业培训等方面的优惠政

策,加大对农村地区灵活就业、新就业形态的支持。此外,要加快数字乡村建设,进一步缩小城乡数字鸿沟。截至2020年3月,中国农村地区互联网普及率虽然已提高至46.2%,但仍比全国平均水平低18.3个百分点;在4.96亿非网民中,农村地区所占比重仍高达59.8%^[30]。因此,要着力加强农业农村基础数据资源体系建设,促进城乡信息流动和循环,以数字化引领驱动农业农村现代化。

(五)建立可持续的城镇化资金支持机制

中国城镇建设高度依赖土地财政。地方政府通常采取低价出让工业用地、高价出让商住用地的策略来实现工业化与城镇化的协同推进^[31]。土地财政本身并无问题,问题在于相关的有效制度供给不足、约束和管理不到位,导致地方政府、企业逐渐陷入圈地卖地的循环,造成了土地低效利用、征地矛盾、生态环境破坏等一系列问题。此外,还助推了房价高企,提高了农业转移人口的城市进入壁垒。高质量城镇化必须摆脱当前城市建设投融资过度依赖一次性土地出让的局面,采取渐进式改革策略,优化改善土地财政相关制度安排,促进土地财政向可持续模式转型。一是建立国有土地出让基金制度,明确土地出让收益不应作为地方政府的当期盈余,采取跨周期预算平衡,待土地收入大幅波动时可提取基金以稳定地方财政收入,建立土地出让收益的可持续使用方式^{[32][33]}。二是加快推进房产税改革,促进土地财政的收益重心从一次性出让收入向可持续的税收收入转移,构建长效生财机制。在总结重庆、上海房产税试点经验的基础上,优化征收主体、征收标准、征收范围等,扩大试点覆盖面。考虑不同群体、不同区域缴税能力和税负差距,进行相关制度的顶层设计,推进房产税立法进程,为下一步全面推进分类、分级、分区的房产税改革奠定基础。三是拓展和创新多种融资渠道,化解地方政府的债务风险。探索建立城市建设领域负面清单管理制度,放宽民间资本的准入条件,发展多层次的资本市场,鼓励社会各类资金

通过独资、合资、公私合营等多种方式参与城镇建设,尤其是基础设施补短板领域,减轻政府负债建设城镇的压力。

五、“十四五”时期推进城镇化的若干政策建议

(一)加快推进设市进程,严格控制县改区

自1997年冻结设市制度以来,中国建制市的数量不但没有增加,反而呈不断下降的趋势。随着城镇人口规模的不断增长,大量小城镇的行政管理体制已难以适应其城镇规模和经济社会的快速发展。直至2017年“撤县设市”审批逐步恢复,“小马拉大车”现象仍然普遍存在。目前,设市工作的严重滞后与城镇化的客观需求不相适应,同时也不利于提高城镇化质量和构建科学合理的城镇化格局。“十四五”时期,要适应高质量城镇化的需要,采取撤县设市、镇改市、切块设市途径,加快推进设市进程,积极培育一批新生中小城市。

中国镇区人口规模达到10万以上的建制镇有321个,其中20万以上的达到54个^[34],由此形成了一批达到或超过设市标准的特大镇。在新形势下,加快推进特大镇设市势在必行。从2000年开始,广东、浙江和江苏等地区探索实践了多种“强镇扩权”模式,但其法定职能并不能满足实际需要,实施效果不佳^[35]。2014年启动的国家新型城镇化综合试点已将47个建制镇纳入其中。其中江西鹰潭、河北廊坊等已经上升至地级市,浙江龙港于2019年8月经国务院批准,撤镇设市,由浙江省直管。“十四五”时期,应在试点基础上,逐步放开撤镇设市审批,加快特大镇设市步伐。首先,加快建立多元化的撤镇设市标准体系,完善相关法律制度。特大镇在社会、经济、区位、资源环境等方面存在较大差异,撤镇设市不宜采取单一的标准和模式。要建立多元化的标准体系,尽快完善相关行政区划法规和地方配套法规,保障撤镇设市有序推进。其次,率先推动城市群、都市圈及国家新型城镇化综合试点地区范

围内符合条件的县和非县政府驻地特大镇设市。此外,通过制度供给创新,激发特大镇设市积极性和发展活力。可遴选一批有条件、潜力大的特大镇,率先开展集体经营性建设用地入市和农村“三权”市场化退出改革试点。通过集体经营性建设用地入市,筹集城镇化建设资金,并允许进城落户农民将宅基地在市域范围内有偿转让,带资进城。

同时,要进一步严格控制县改区。设市制度停滞期间,由于缺乏明确标准,出现县(市)盲目改区现象,1997—2012年间,县(市)改区的数量达到158个,其中县级市改区为87个^[36]。之后,县(市)改区的势头有所放慢,但并未得到有效控制。不顾县域城镇化水平、区域发展实际需求,盲目将整县并入市辖区,不仅无法带动县域城镇化,反而使其陷入“假性城市化”陷阱,并且导致城市继续摊大饼式扩张蔓延。2018年,民政部起草制定了《市辖区设置标准》,从人口规模、经济社会发展水平、空间联系等方面明确了县(县级市)改设市辖区的具体标准。“十四五”时期,要按照标准,严格控制县改区,并且将现有城市市辖区的设置从“只增不减”转变为“有增有减”的动态调整,通过市辖区的增设和撤并,优化资源配置,促进人口、产业的科学布局^[37]。

(二)对扩张、稳定、收缩型城镇实行差异化政策

城镇的扩张与收缩都是城镇发展的必然阶段。要客观正视当前存在的部分城市人口流失、经济增长放缓的问题,建立城市实体地域概念,规范城镇化地区统计制度。对扩张、稳定、收缩型城镇,实行差异化政策,鼓励城镇健康精明式发展。

对于扩张型大城市,坚持“精明增长”。依据城市资源环境综合承载能力,科学合理划定城镇增长边界,优化城市空间结构,推动形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的空间格局。对于部分已经接近资源利用和承载能力上限的超大、特大城市,要实施减量

提质战略,建立城乡建设用地减量规划的引导机制。腾退出来的空间,要设置分类、分区域的空间资源再利用准入标准,形成城市有机更新机制,促进空间集约高效利用。

对于人口规模进入相对稳定阶段的城市,进行“精明调整”。此类城市短时期内不会出现人口、用地的快速增长,应在现有规模基础上注重城市品质的提升。要优化城市生态环境,建立健全公共服务体系,提高公共服务供给能力、质量和水平,有效满足社会多元化、多层次公共服务需求,并加强城市的文化保护与传承,凸显独特的城市个性与品位。

对于人口规模收缩的中小城市,鼓励“精明收缩”。科学面对部分地区“老工业基地转型”“旧城衰落”和“乡村空心化”等现象带来的人口流失、土地与设施闲置以及产业衰退等问题,要由被动地对抗收缩转变为有序地主动适应收缩,从城乡区域层面统筹化解空间和要素的错配矛盾。转变惯性的增量规划思维,严控增量、盘活存量,对配置不合理的土地资源和局部低效用地进行优化重组、置换或者退出。以加强区域协作创新为突破口,加快推进收缩地区产业重组和转型升级。此外,依据实际人口规模,合理配置区域公共基础设施,引导人口、产业等要素向城市内部集中,以降低城市运行维护和公共服务供给的成本。

(三)实施城镇低效用地再开发

目前,中国土地资源粗放利用的现状还没有根本转变。低效用地再开发作为盘活存量土地的有效手段,先后在上海、江苏、浙江、内蒙古、辽宁、江西、福建、湖北、四川和陕西等10个省(区、市)展开试点。“十四五”时期,应总结试点经验,重点以第三次全国国土调查划定的低效用地为改造开发对象,推动实施新一轮全国城镇低效用地再开发。通过政府收储改造、原国有土地和集体土地使用权人自行改造、市场主体收购改造等多元化方式,对城镇建设用地中低品质、低效率、利用不充分、不合理的存量用地,包括闲置的、不

符合安全生产和环保要求的产业用地,以及城市老旧区、城中村、棚户区 and 老工业区等,进行整治、改善、重建、活化和提升,为城市的产业发展和城市建设创造新的空间。

科学确立城镇低效用地再开发的方向和目标。一定要与城市自身功能定位和发展目标紧密对接,并且与国土空间规划的战略目标做好衔接,加强各层级规划对城镇低效用地再开发的统筹引领作用。其中,低效产业用地的再开发方向,可根据城镇的产业结构、产业类别、在产业链所处环节、投资强度、环境要求等控制指标,建立差别化的产业准入标准,鼓励发展战略性新兴产业、新兴生产性服务业等新产业、新业态。

调动多元主体积极性,推动城镇低效用地再开发。通过多种激励机制,如采用协议出让土地的方式,鼓励原国有土地或集体土地所有权人吸纳市场主体参与改造开发;通过奖励容积率等政策,适度满足开发主体的利益需求等,调动多元主体参与改造再开发的积极性。在审批和管理方面,通过设置专项审批通道,简化审批流程,并建立低效用地再开发的考核和奖励机制,将低效用地改造纳入各级政府绩效考核体系,对改造进度完成较好的地区可采取部分返还土地出让收入作为奖励,实施“改奖挂钩”^[38]。

(四)从城乡建设用地增减挂钩转向城乡建设用地市场一体化

党的十七届三中全会首次提出了“建立城乡统一的建设用地市场”要求,建立城乡统一的建设用地市场是深化土地制度改革的重点所在。但目前,农村集体建设用地的一、二级市场并未获得真正发展^[39]。现行的城乡建设用地增减挂钩政策中,项目实施必须经由自然资源部审批,并且除“三区三州”和其他深度贫困县外,挂钩指标仍然以省内封闭流转为主,参与“增减挂钩”主体的自由程度较低,市场对指标价格形成的作用也非常有限。此外,占集体建设用地规模过半的农村宅基地,其使用权的流转也仅在上海、重庆等少部分试点地区允许实施。“十四五”时期,应在

城乡建设用地增减挂钩政策的基础上,围绕集体经营性建设用地和宅基地两个重点领域,从土地实物和指标两个层面入手,推进城乡集体建设用地的市场化改革,构建城乡一体化的建设用地市场。一是全面放开城乡建设用地增减挂钩跨省调剂,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。二是在完善集体成员资格认定办法和严格宅基地取得条件的基础上,按照所有权、资格权、使用权“三权分置”的思路,放开搞活宅基地和农民房屋使用权,增加市场的开放性和交易半径,加快房地一体化改革,最终实现可对外出租和转让^[40]。三是建立完善城乡统一建设用地市场的配套措施,建立集体建设用地入市交易的价格形成机制、入市交易规则和交易机制、收益分配制度、相关税收制度等,加快出台《农村集体经营性建设用地流转条例》《农村集体土地征收补偿安置条例》等管理细则。四是建立城乡统一的土地交易平台,把农村集体经营性建设用地、宅基地使用权、林地使用权等纳入统一的土地交易平台。

(五)建立进城农民“三权”多元化退出机制

“十四五”时期,要在全面推进农村房地一体不动产确权登记的基础上,以赋权赋能为核心,逐步构建进城农民“三权”多元化退出机制。进城农民“三权”自愿有偿退出,既可以整户单项退出,也可以整户三项全部退出;其价格既可由退出方与符合条件的受让方自愿协商确定,也可以在试点基础上通过市场交易的办法解决。建立进城农民“三权”退出的市场化机制将是今后改革的重点方向。此外,对于农民自愿退出的合规宅基地,要通过相关的制度安排和政策措施,积极打通宅基地退出与集体经营性建设用地入市的连接渠道。在集体经营性建设用地有偿出让转让制度建立起来后,可允许符合条件且自愿退出的宅基地有条件地转换为集体经营性建设用地,并在其入市后纳入集体经营性建设用地予以管理。

[参考文献]

- [1] 苏红键,魏后凯.改革开放40年中国城镇化历程、启示与展望[J].改革,2018,(11).
- [2][6][19] 陆大道,陈明星.关于“国家新型城镇化规划(2014—2020)”编制大背景的几点认识[J].地理学报,2015,(2).
- [3][5][12][27] 魏后凯.走中国特色的新型城镇化道路[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [4] 中国社会科学院《城镇化质量评估与提升路径研究》创新项目组.中国城镇化质量综合评价报告[J].经济研究参考,2013,(31).
- [7] 简新华、罗钜钧、黄琨.中国城镇化的质量问题和健康发展[J].当代财经,2013,(9).
- [8] 张占斌.新型城镇化的战略意义和改革难题[J].经济发展与改革,2013,(1).
- [9] 马 凯.转变城镇化发展方式 提高城镇化发展质量 走出一条中国特色城镇化道路[J].国家行政学院学报,2012,(5).
- [10] 姚士谋,张平宇,等.中国新型城镇化理论与实践问题[J].地理科学,2014,(6).
- [11] 陈 明.中国城镇化发展质量研究评述[J].规划师,2012,(7).
- [13] 孟延春,郑翔益,谷 浩.渐进主义视角下2007—2017年我国棚户区改造政策回顾及分析[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2018,(3).
- [14] 韩 云,陈迪宇,等.改革开放40年城镇化的历程、经验与展望[J].宏观经济管理,2019,(2).
- [15] 辜胜阻,孙祥栋,刘江日.推进产业和劳动力“双转移”的战略思考[J].人口研究,2013,(3).
- [16] 国家统计局.2019年农民工监测调查报告[R].国家统计局网站(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html),2020-04-30.
- [17] 谭智心.城镇化进程中城乡居民财产性收入比较研究——一个被忽略的差距[J].学习与探索,2020,(1).
- [18] 李 铁.中国有些城市新区,建着建着成了孤岛[R].腾讯网(<https://new.qq.com/cmsn/20190403/20190403007827.html>).
- [20] 邱国玉,张晓楠.21世纪中国的城市化特点及其生态环境挑战[J].地球科学进展,2019,(6).
- [21] United Nations. World Urbanization Prospects: The 2011 Revision[R].New York, 2012.
- [22] United Nations. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision[R].New York, 2015.
- [23] 魏后凯,谭秋成,等.中国农村发展70年[M].北京:经济科学出版社,2019.
- [24] 顾朝林,管卫华,刘合林.中国城镇化2050:SD模型与过程模拟[J].中国科学,2017,(7).
- [25] 贾仁安,丁荣华.系统动力学—反馈动态性复杂分析[M].北京:高等教育出版社,2002.
- [26] 陆 畅.“十四五”时期经济展望[J].中国金融,2019,(10).
- [28] 国务院发展研究中心和世界银行联合课题组.中国:推进高效、包容、可持续的城镇化[J].管理世界,2014,(4).
- [29] 魏后凯.新常态下中国城乡一体化格局及推进战略[J].中国农村经济,2016,(1).
- [30] 中国互联网络信息中心.第45次中国互联网络发展状况统计报告[R].中华人民共和国国家互联网信息办公室网站(http://www.cac.gov.cn/2020-04/27/c_1589535470378587.htm).
- [31] 雷潇雨,龚六堂.基于土地出让的工业化与城镇化[J].管理世界,2014,(9).
- [32] 颜 燕,满燕云.土地财政与城市基础设施投融资[J].中国高校社会科学,2015,(6).
- [33] 闫 坤,鲍曙光.土地出让收入可持续性研究[J].财经智库,2019,(6).
- [34] 李 铁.特大镇设市,应成为新的改革试验田[R].国家发展改革委网站(https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/201911/t20191129_1206901_ext.html).
- [35] 王敬尧,丁亮.撤镇设市:经济发达镇有效治理的逻辑[J].中国行政管理,2020,(3).
- [36] 王卫国.撤县改市与撤县改区的好处与坏处[J].中国地名,2017,(10).
- [37] 魏后凯,白联磊.中国城市市辖区设置和开发评价研究[J].开发研究,2015,(1).
- [38] 林 坚,叶子君,杨 红.存量规划时代城镇低效用地再开发的思考[J].中国土地科学,2019,(9).
- [39] 黄 忠.城乡统一建设用地市场的构建:现状、模式与问题分析[J].社会科学研究,2018,(2).
- [40] 魏后凯.“十四五”时期中国农村发展若干重大问题[J].中国农村经济,2020,(1).

- [41] 高春亮,魏后凯.中国城镇化趋势预测研究[J].当代经济科学,2013,(4).
- [42] 麦肯锡全球研究院.迎接中国十亿城市大军[R].麦肯锡,2009.
- [43] 乔文怡,李 玢,等.2016—2050年中国城镇化水平预测[J].经济地理,2018,(2).
- [44] 苏红键、魏后凯.中国城镇化进程中资源错配问题研究[J].社会科学战线,2019,(10).
- [45] 张 妍,黄志龙.中国城市化水平和速度的再考察[J].城市发展研究,2010,(11).
- [46] United Nations.World Urbanization Prospects: The 2018 Revision[R]. New York, 2019.

(责任编辑 德 祥)

Strategy and Policy of China's Urbanization during the 14th Five Year Period

WEI Houkai LI Le NIAN Meng

Abstract: During the 13th Five Year Plan period, China's urbanization has made remarkable achievements. As China advances rapidly towards urbanization and gaps between different regions narrow down, urban agglomerations have become the strategic core areas where the country promotes urbanization and economic development. At present, the key problem for China's urbanization is the low quality, rather than the level and the speed. The urbanization process of agricultural transferring population has far lagged behind; unsound key components in the mechanism of urban-rural integration development have been locked; resources and environment have taken too much cost for urbanization. Those aforementioned are the serious challenges facing China's urbanization. During the 14th Five Year Plan period, China's urbanization will experience continuous advancement yet with the speed slowing down. The urbanization rate in China will reach 65.5% by the year of 2025, with the figure of the East, Mid-China, the West and the Northeast up to 73.0%, 63.1%, 61.2% and 66.7% respectively. In order to achieve the goal, we should adhere to the principle of taking people as the core, be oriented by the high-quality integrated development of urban and rural areas, and comprehensively improve the quality of urbanization, taking the path of high-quality urbanization with Chinese characteristics featuring the rational development speed, effective enhancement of the citizens' quality, balanced promotion of urbanization plans, deep integration of urban and rural development, and green, healthy and sustainable development. In terms of specific measures, the leading, demonstrative and radiant roles of central cities should be enhanced so as to promote the formation of a four-level central city system consisting of global central cities, national central cities, regional central cities and local central cities. At the national level, 34 high-quality city circles should be planned and constructed, making them the core areas to promote the new urbanization in the new era. The process of setting up cities should be accelerated; the practice of turning large towns to cities should be encouraged. Differentiated policies should be taken for expansive, stable, and contractive cities. The channel of homesteads withdrawal and the collectively owned buildable land entering the market should be connected.

Keywords: The 14th Five-Year Plan, Urbanization, Metropolitan Circle, Development Strategy