重庆大学学报(社会科学版)　　2024年第30卷第6期
JOURNAL OF CHONGQING UNIVERSITY(Social Science Edition) Vol. 30 No. 6 2024

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.10.001

欢迎按以下格式引用:刘伟. 中国式现代化进程中新型城镇化的改革红利与机制完善——学习贯彻党的二十届三中全会精神[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2024(6):12-25. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.10.001.

Citation Format: LIU Wei. The reform dividend and mechanism improvement of new urbanization in the process of Chinese-style modernization: Study and implementation of the spirit of the third plenary session of the 20th CPC Central Committee[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition),2024(6):12-25. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.10.001.

中国式现代化进程中新型城镇化的改革红利与机制完善
——学习贯彻党的二十届三中全会精神

刘　伟[a,b]

(中共浙江省委党校 a.马克思主义研究院;b. 浙江省"八八战略"创新发展研究院,浙江 杭州　311121)

摘要:城市化是工业化的重要支撑,也是现代化的重要支撑。在进一步全面深化改革、推进中国式现代化的背景下,"以人为本"的新型城镇化发展理念正给中国式现代化进程带来一场深刻变革。制度创新—体制创新—实践创新是党的二十届三中全会的核心精神要义,根本目的是通过改革加快形成同新质生产力更相适应的生产关系。党的二十届三中全会聚焦中国式现代化建设中的全面性、系统性、集成性改革需要,面对当前社会经济发展条件和客观环境的深刻变化,在进一步全面深化改革视阈下深入探讨新型城镇化亟待解决的区域经济平衡、公共产品均衡性、城乡治理融合性和城乡互动关系双向型等突出的体制性、机制性问题,系统论证新型城镇化背后发展逻辑和实施路径调整的必要性、合理性。以新型城镇化为载体的"二次城市化"从要素流动、公共服务、社会结构、制度潜能等方面进一步释放改革红利,强化改革动能,扩展改革空间。新型城镇化的进一步全面深化改革是一场体制机制的重塑与再造,顶层逻辑由激励式的城镇化转变为包容性的城镇化,对可能出现的城市运营和公共产品成本负担增大、城乡人口迁移市民化不充分、中小城市和县城综合承载能力弱化、产城一体化不融洽、不完全等风险与挑战进行分析研判、风险防范和对策应对,通过集成化的系统改革在公共产品、城乡互通、权益保障、国际竞争、区域经济均衡等领域取得新突破。这对于下一阶段完善城乡融合发展体制机制,促进城乡公共资源的高效利用,推进城市的可持续发展具有重要的现实意义,也有助于为发展中国家和地区的城市

基金项目:2024年度浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心常规课题"中国式现代化城乡融合发展的机制优化与效力提升——解码共同富裕'浙江经验'"(24CCG31);2024年余杭区社会科学研究课题重点项目"提升乡村运营能力促进余杭区农民农村共同富裕实现路径研究"(Yhsk24Z01);国家社会科学基金重大项目"中国共产党领导中国式现代化的历程与经验研究"(23&ZD031)

作者简介:刘伟,中共浙江省委党校(浙江行政学院)马克思主义研究院讲师,博士,浙江省"八八战略"创新发展研究院研究员,浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心浙江省委党校基地研究员,Email:850945300@qq.com。

化、现代化建设提供理论指导、模式借鉴和政策指引。

关键词:中国式现代化;“二次城市化”;新型城镇化;城乡融合;改革红利

中图分类号:D60;F299.21　　**文献标志码**:A　　**文章编号**:1008-5831(2024)06-0012-14

导言

习近平总书记在中央城镇化会议中指出“城镇化是现代化的必由之路”[1]。党的二十大报告提出“推进以人为核心的新型城镇化”,“提高城市规划、建设、治理水平”[2]。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》中(以下简称《决定》)明确要求完善城乡融合发展体制机制,要健全推进新型城镇化体制机制,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴[3]。城市化、工业化与农业现代化是国家现代化的三大支撑,当前我国正处于由资源、要素、人口驱动的“初次城市化”向以科技创新、营商和人居环境、人才驱动的“二次城市化”转型的关键阶段,在城市化高阶形态下亟需适度地进行社会主义城市发展的理论创新和政策调整。面对当前城市化的二次转型期,以新型城镇化为载体的“高阶城市化”发展逻辑和实施路径应该进行怎样的调整?如何利用新型城镇化的进程牵引力激发城市化的新质生产力,进一步挖掘人口、消费、生产、市场增量等红利潜力?需要深化中国特色城市化理论研究,系统分析中国城市化发展的趋势、动力与现实挑战,提出未来城市化发展的优化策略。同时,也要审视和汲取“初次城市化”的经验与教训,对下一阶段城市化中的风险与挑战作出前瞻性研判。这有助于推进新型城镇化的高质量发展,提升中国式现代化全面深化改革的系统性、结构性、整体性效能,也可以为发展中国家和地区的城市化提供政策借鉴和模式经验。

一、中国式现代化进程中的城市化发展模式

(一)城市化是中国式现代化的承载依托

城市化与工业化是国家现代化的两大引擎,城市化是在工业化的推动之下,由农业向工业转型,农业人口向城市聚集的历史进程中自然形成的,是国家现代化的重要标志。塞萨缪尔·P·亨廷顿认为城市化是衡量现代化的尺度,是现代化的必由之路[4]。英国城市地理学家 Peter Hall 认为城市化是现代化发展的重要推手,城市化与现代化之间存在着密切的相互依赖和推动作用[5]。城市化不仅是现代化进程的推动力,而且是现代化的核心内容。城市作为经济、创新和文化的聚集地,聚集了人才、技术、信息和资本等生产要素,推动了地区社会经济活动的高水平发展。文贯中指出城市化既是城市化率提高的过程,又是城市不断现代化的过程,“城市化的现代化过程是无止境的”[6]。孙建平指出“没有城市化的支撑与融合,就没有工业化、信息化和农业现代化的同步发展”[7]。城市化的推进不仅提高了现代化水平,而且进一步强化了现代化的发展形态与社会秩序,形成了一种脱离乡村的文明形式。总之,城市化与现代化之间是互为依托的支撑关系,它们之间相互促进、相互滋养,形成了国家现代化的彼此依靠。

城市化作为一个集合概念,在中国式现代化进程中具有重要地位,在科技进步、生产力发展、社会结构演变和社会文明进步等方面发挥出主导和引擎作用。美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨就曾提出 21 世纪影响人类文明进程的两件事情:一件是以信息技术为代表的新技术革命,第二件是中国的城市化[8]。中国的城市发展史也是中国的现代化发展史,现代中国由“乡村中国”走向“城

市中国”的转型,离不开城市化的支撑与推动。城市化是当代中国改革与发展中无法回避的关键词,在中国的现代化建设中成为我国扩大内需、调整经济结构、转变生产方式的战略重点和重要依托。与西方国家相比,中国的现代化和城市化是一种发展中国家创立的全新类型。新中国75年的城市化历程不仅是一场政治经济体制变革、国土空间结构变革和生产要素增长贡献变革,而且是一种社会发展形态的变革。在中国改革开放后,城市化对于中国式现代化的作用主要体现在推动工业化和农业现代化进程的快速发展、促进城乡融合发展、提升人民生活品质以及增强国家综合实力等方面。城市化的快速发展不仅促进了经济的增长,还加速了社会结构和文化的转变。中国的城市化不仅刷新了人类对城市化和现代化关系的认知,也刷新了城市化对于国家崛起重要作用的新定位,让中国的工业化、现代化和治理能力现代化模式得到了国际社会和学界的广泛关注。

(二)中西方城市化模式的特征性差异

城市化不仅是推动现代化的有力工具,而且是现代化建立的基础,各国的城市化进程呈现出很强的阶段性和异质性。从发展动因和发展模式分析,中西方城市化模式有着本质的区别。大卫·哈维认为,“资本主义国家城市化的本质是资本的城市化,城市的发展是资本生产与繁殖的结果,而不是人的全面发展”[9]。资本主义城市化体现的是高度集中和高度分散的“双重地域结构效应”,造成的是悬殊的贫富差距和尖锐的阶级对立。这种“双重地域结构效应”不仅体现在资本主义内部,也对全世界发展中国家和人民造成空间剥削。资本空间生产的逐利性和无序性,也在部分国家和地区引发“过度城市化”“失序城市化”“对立城市化”的风险。而中国的城市化坚持“以人民为中心”的发展理念,城市建立和发展的核心目标是公有制经济基础的发展、人民生活水平的提高与整体生产力的提升。有为政府和有效市场在城市化中保持适当的制度弹性和利益平衡,这也是中国在现代化和城市化的叠加进程中保持经济高速发展和社会秩序稳定有序的关键。在城市发展顺序上,西方国家的城市化是“串联式”的发展过程,工业化、城镇化、农业现代化、信息化遵循时间顺序发展,彼此之间是递进式的流程关系;中国的城市化是“并联式”,工业化、城市化和现代化互为依托,工业化、信息化、城镇化、农业现代化叠加发展[10]。刘士林于2013年率先提出了“中国式城市化”这一概念,他认为,中国式城市化模式有一些不易觉察、仅仅属于自身的深层规律和特殊原则,形成了独特的发展中国家城市化模式“中国方案”[11]。从特征性上分析,中国的城市化是一种内生型城市化,最显著的特征是城市土地所有权的国有制和使用权的市场化,生产要素流动是从下而上和自上而下的双向结合。陈明星等认为,中国的新型城镇化逐步实现从“人口城镇化”到“人的城镇化”的转变[12]。李力行指出,近20年中国城市化的变革可以概括为“一高一低”①,本质上是一场“粗放型”的城市化生长历程[13]。由于客观环境和条件的限制,上一阶段的中国城市化进程也出现“不完全城市化”“不充分城市化”和“粗放型城市化”等不足之处。但不可否认的是,中国城市化理论的重构与创新是一种不同于西方的新方案,形成一条中国特色的城市化道路。

二、中国式现代化新型城镇化的新变化与新趋势

(一)当前中国新型城镇化呈现出的新特征

中国当前迎来的新一轮城市化浪潮也引起了国内外社会和学者的广泛关注。2012年党的

①“一高”指的是土地城市化速度高于人口城市化速度,“一低”指的是中国户籍人口城市化率比较低。

十八大首次提出“新型城镇化”这一概念,它是在中国快速城市化和工业化背景下,结合城市化面临的新形势和新挑战提出的。新型城镇化也被称为“再城市化”或“再城镇化”,主要特点是小城镇的承载能力提升,区域内城市结构性优化与大城市综合治理。国内学界对新型城镇化的定义主要有三种观点:第一种将新型城镇化水平定义为城镇户籍人口占城镇人口的比重,即户籍人口城镇化率;第二种认为新型城镇化是指城市向都市的转型,城市群和都市圈成为主要形态;第三种是将新型城镇化理解为“城市化 2.0 版本”,是一种“二阶城市化”。国家发改委发布的《2019 年二次城市化建设重点任务》指出城市化进程将由第一次城市化的“整体快速发展扩张”,进入到“分化发展、集约精细化发展”阶段。国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要中“城市化”的提法部分代替了“城镇化”一词,并更加强调发展壮大城市群和都市圈。党的二十大报告明确提出要推进以人为核心的新型城镇化,这些论断均体现对城市化发展理念的修正。

当前,中国的城市化进程正处于全球资本空间生产流动,国家治理现代化的发展任务和人民对美好生活的向往等众多时空交织的空间变革之中,既有西方国家城市化中的共性特征,也体现着社会主义发展中国家的特殊性特征[8]。具体体现在:第一,城市化发展步入减速稳定阶段。美国地理学家 Northam 认为城市化阶段可分为“起步—加速—成熟”三个阶段,曲线呈倒“S”型[14]。福卡智库的《福卡分析》指出中国城市化已经进入中高速平稳推进的后半段,呈现出人口流动由中心集聚向多点扩散转变、空间结构由分散性中小城镇向区域性城市群转换、城市功能由产城分离向产城人融合转型的过渡性特征。第二,城市发展动能出现结构性调整。如表 1 所示,当前,中国的城市化进入精细化、集约化、低碳化发展阶段,目标导向出现明显的调整。政府竞争是中国城市高速发展的重要推力,城市生产和发展动机由资本主导转变为人本主导,制度创新在中国城市经济高速发展中具有决定性作用,全球分工的调整是中国城市崛起的重要力量,而非农产业的集聚是中国城市高速发展的关键支撑。第三,城市发展出现差异性分化加剧趋势。当前,中国的城市化在区域空间分布上存在着较大的离散度,在城市化的过程中“饱和”与“不足”并存。城乡融合和城市群极化吸附双向叠加,人口流向“从乡到城”和“从城到城”双向叠加,城市新兴和城市衰退并存。当前,城市发展进程分化,城市生命周期显现,城市治理方式转变为构建跨单位城市化治理体系,共同推进城市发展综合质量提升。

表 1　中国特色新型城镇化道路的典型特征[15]

发展目标	发展特征	主要体现
改革型城镇化	机制创新	体制机制改革、结构调整,市场机制发挥
惠民型城镇化	普惠包容	公共服务、社会保障、公共产品的平等性、均衡性使用
融合型城镇化	城乡关系	城乡统筹发展、产城融合发展、产业互通性发展
生态型城镇化	绿色低碳	低碳、绿色、生态、可持续的城市化
集约型城镇化	高效优质	空间、土地、资源、环境的高效集约化

(二)中国新型城镇化的发展逻辑

上个阶段的城市化是政府主导型,体现的是一种建构理性秩序(Constructivist order),城市化的制度刚性强,导致了人在城市化中的被指令、被规划成分大;而新型城镇化是一种进化理性秩序(Spontaneous order)或者自生自发形态的城市化、上下互动的城镇化,更多强调市场机制的发挥,人在城市化中具备独立的选择能力和生存环境适应能力。“新型城镇化”是中国城市化进入新阶段后

面对提质换挡的新要求产生的,将“以人为本”为发展指导,以统筹兼顾为实施原则,以体制创新为发展保障,以新型工业化为发展动力,以城乡融合发展为主要形态,以提升城市综合承载力为改革目标,以全面提升城镇化质量和水平为核心目的。党的二十届三中全会通过聚焦中国式现代化建设中的体制、机制、制度改革,核心目的是巩固和发展中国特色社会主义制度优势,逐步发挥系统性、累积性、集成性的改革红利,推动中国社会经济的高质量发展。新型城镇化是党中央面对中国城市化发展实际提出的改革方向,发展逻辑是在城市发展中树立了“以人民为中心”理念,把人的全面自由的发展作为城市化的动力,“注重‘个体人’的生存、发展和参与机会等权利的平等享有”[16],着力提升人居城市品质和持续化发展能力;现实逻辑是吸取西方国家“初次城市化”的教训并结合新形势下城市运行的新特征,城市发展由扩张型转变为集约型;运行逻辑是提升城市生产资源利用效率,提升城市运营管护水平,提高城市的综合承载能力;形式逻辑是增强城市发展的包容性、平等性和均衡性,形成凝聚共同价值观的新国家空间。

具体体现在:第一,城市发展理念的置换更新。经济改革解决的是供给问题,社会改革解决的是需求和分配问题。城镇化发展理念的变革实际上是国家整体价值的提升,是国家整体进步的表现。如图1所示,当前中国城市化的支撑条件发生转变,新型城镇化发展模式由粗放型到集约型,由激进式到渐进式,由指令性到包容性转变,逐步改变了以往倚重城市扩张、城市基建、城市资源的消耗性发展模式,过渡到产业科技创新、城市规划协同、城市品质提升、城市宜居改善等软实力发展,实现各类劳动力、土地、资本、科技等资源和要素的高效优化配置,核心的目的就是人民群众享受到城市化发展的改革红利,让人民切实享受到改革带来的社会福祉。

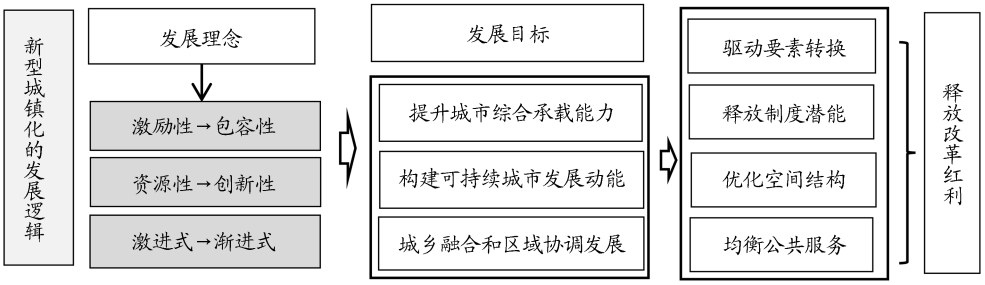

图1 新型城镇化的发展逻辑

第二,城市发展动力机制转变。如图2所示,城市化进程中各驱动要素的地位和能效是不断变化的,在上一阶段城市化中,资源、劳动力、土地、交通、资本依次作为主导因素对城市的空间生产起到了主导性作用。新型城镇化要实现“二次城市化”的能动转换,将城市驱动的发展动能由资源消耗转变为改革效能。在下半程迫切需要通过城市新质生产力的培育,摆脱房地产依赖,着重提升技术创新、营商环境与人力资源的红利催化效应,提高城市综合承载力。

第三,城乡资源要素的双向流动。当前城乡融合的不完全、不充分、不协调问题仍旧十分突出。例如:农业转移人口市民化程度较低,中小城市的产业承载能力不够,特大城市对周边地区的辐射带动作用较低,部分城市安全韧性存在短板弱项等。《决定》强调构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制,从体制改革、资源互通、空间融通、发展保障等系统综合推进,破除要素流通不畅的体制化障碍。

第四,提升城市发展质量和生活品质。目前,我国城镇化发展目标已由前期的规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重[17],由贪大求全转变为注重城市独特风格,由外延扩张式发展

转为内涵集约式发展。新型城镇化在经济新常态下,逐渐降低城市建设和运行成本,注重城市营商环境和人居环境提升,注重保留独特的中国城市文化风貌,增强城市的发展韧性和可持续性。

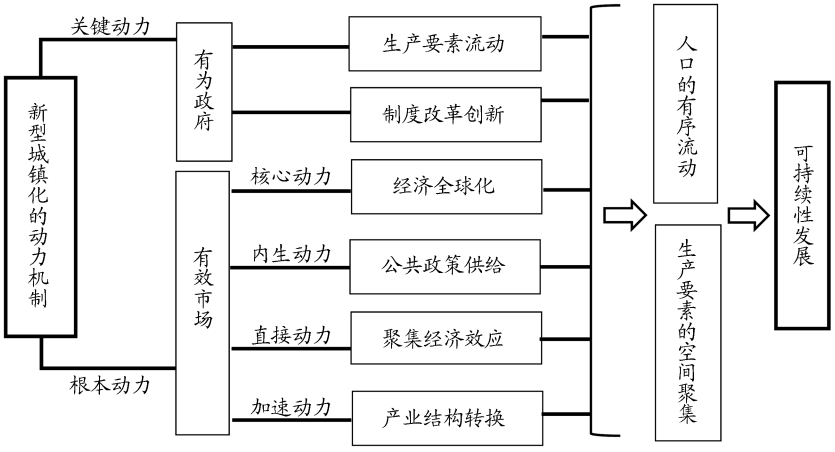

图 2　新型城镇化的动力机制

三、中国式现代化新型城镇化面临的现实挑战与突破方向

中国式现代化目标清晰,动力强劲,进展稳健,但是面临复杂的国际环境和时代变化,尤其是面对国际竞争程度加剧,国内经济面临提质增效压力增大,全面深化改革进入深水区之后,前期城市化中的各类风险源、风险点相互交织、相互催化,在快速城市化前期所积累的大量社会问题在后期正集中显露。如果不进行及时的防范和疏导,就会叠加传导、递进加深、使局部化的风险演变为体系化的风险。因而,下一阶段迫切需要消化“初次城市化”后期衍生的城市问题,对后阶段城市化治理可能出现社会福利板结、就业下滑、资源分配不公和管理模式错位等城市社会问题,进行前瞻性思考和对策预防。

(一)影响和制约新型城镇化高质量发展的突出挑战

第一,城市公共产品和运行成本负担加重的财政风险。“应对重大风险挑战”是党的二十届三中全会《决定》指出的六个必然要求之一。上一阶段城市化经历了大规模、快速、大范围的基础设施投资,城市公共事业的经济效益显著,但是社会效益、环境效益未充分展现,导致城市运行的可持续性遭到滞缓。随着资源消耗和经济环境的变化,前期过度依靠土地资源换取资本投入的一次性置换模式不可持续,过分倚重城市基建来拉动城市经济发展动能的驱动方式不可持续。导致城乡生产要素双向流动出现平等性差异,部分大城市的环境承载能力达到极限,“土地城镇化”快于人口城镇化,中心城区出现产业空心化,城市建设用地粗放低效等问题。一方面,随着房地产市场的逐渐回冷,房地产市场的税收红利逐渐减少,但是前阶段城市公共服务的运营管护成本逐渐增大,城市财政的补贴总额随之增加,城市透支型基建引发财政风险,导致部分地方政府出现债务危机。另一方面,随着城市扩张的收缩,现在的城市逐渐摆脱了工业型城市的发展定势,更希望满足多元化的发展需求,这就需要提供城市迁移人口更高质量的公共产品,例如教育、医疗、养老、生态环境等,对公共事业的资金需求增大,城市的公共财政负担与日俱增。

第二,农村人口向城市转移后的市民化程度低。《决定》中明确提出要“加快农业转移人口市民化”,这是基于我国城市化的不完全、不充分现状,城市治理能力现代化对城市治理和城市服务提出

更高要求的现实。经过近40年的高速城市化,城市户籍人口总量和比重快速提升,但常住城市人口和户籍城市人口之间存在较大差距。如表2所示,截至2023年末,户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率低18.5%,涉及人口数量2.5亿多,其中绝大多数是农村流动人口[18]。以前通过城乡户籍属性差异压缩城市发展成本的模式已经与现实发展不适应、不匹配,由此衍生出阶层结构变化、利益诉求多样化、人口流动波动化等社会问题。由于户籍管理制度,户籍属性中的公共产品和权益差异不仅在城乡之间,还包括城市与城市之间造成多元利益冲突,并且随着区域发展水平的差异,这种户籍制度衍生出的差距将会增大增多。一方面,户籍制度改革及其配套政策措施尚未全面落实,一些外来人口流入大城市落户门槛高、普通劳动者落户困难,体制性障碍造成城市移民难以享受城市平等性公共服务;另一方面,城镇落户困难和不愿落户及基本公共服务供给不足同时存在。城镇基本公共服务和社会事业供给总体不足,难以全面覆盖到所有城市常住居民,很多中小城市和小城镇户口"性价比"不高、农民落户意愿不强,"不敢想"和"不太想"共同制约农村转移人口市民化,共同导致市民化进程滞后。

表2 1990—2020年全国人口普查的城镇化率与非农化率②

指标	第四次人口普查(1990)	第五次人口普查(2000)	第六次人口普查(2010)	第七次人口普查(2020)
Ⅰ.常住人口城镇化率	26.23	36.09	49.68	63.89
Ⅱ.非农人口率	20.23	24.73	29.14	45.40
Ⅰ与Ⅱ之差	6.60	11.36	20.54	18.49

第三,部分城市制造业萎缩造成居民充分性就业压力增大。《决定》指出,在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。工业化、城镇化与现代化的适应性、匹配性问题不仅是经济问题,也是社会问题,更是民生问题。张鸿雁认为城市化水平超过50%以后,社会将进入高速发展阶段,将会出现新的社会转型、发展模式和新的社会问题[19]。工业化与城市化发展不相适应就会形成产生众多经济社会问题的底层性原因,如果城市化滞后于工业化,将会延缓大量的农村富余劳动力进入城市,工业化将面临就业人口缺乏、消费市场萎缩的局面,也会阻碍城市公共事业的发展和产业升级换代,导致城市的经济辐射效应、带动效应不显著。如果工业化进程滞后于城市化,城市化缺乏足够的工业产业支撑,就会陷入拉美国家的"过度城市化"困局,主要是失业人口增加,经济收入水平较低,社会治安恶化,城市产业"空心化",陷入"现代化陷阱"。反观西方国家"过度城市化"不仅没有形成国家发展的现代化,反而造成了高度城市化躯壳下的"虚假繁荣",制造业萎缩引发城乡失业风险。当前,我国经济处于从工业化逐渐进入后工业化的阶段,要警惕部分城市出现的制造业萎缩和过度城市化倾向,会导致公共财政收入减少和失业率增大风险。

第四,小城市和县城产业集聚和人口承载能力不足。《决定》将"完善城乡融合发展体制机制"列为改革的一项关键任务。满足区域经济的最佳生产效益,对不同类型的城市进行产业协作分工是必要的,也是市场经济作用下生产要素自然外溢的必然结果。袁梦、杨华指出当前城市化下县域空间风险聚集,农民城镇化压力增加,呈现不稳定特征[20]。中小城市和县城是连接城乡的重要枢

②资料来源:根据国家统计局历次人口普查数据汇编,城乡的人口差异呈现出突出的"半城市化"或"伪城市化"等不完全城市化现象,形成城乡空间的隔阂化地带,户籍和居住的流动人群则是城市公共服务平等化的重点人群。

纽，是率先实现城乡融合发展的重要载体，但目前人口、产业等要素向大中城市特别是大城市集中的趋势依然明显，中小城市和县城吸引力还不强，产业基础薄弱、抗风险能力差，产业发展、要素投入、人口集聚面临更大困难。关键原因是一些中小城市和县城资源投入有限，政策效力较低，对产业和人口的承载能力不足，缺乏基础的产业人口支撑，仅剩的生产要素资源反而被大城市进行虹吸，陷入资源枯竭、增长乏力的境地。同时，在大中小城市横际交换关系上，生产要素资源没有形成高效合理的空间优化配置，超大特大城市对周边的辐射带动作用发挥不够，城市群之间没有形成高质量的供给体系，中心城市的辐射带动效应有待进一步提升、分工协作水平有待进一步优化等问题较为突出。

（二）新型城镇化的发展目标和突破方向

党的二十届三中全会提出高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。在城市化下半程，要在就业住房、职住平衡、产城融合、社会融入、区域经济均衡度等领域取得新的突破，有效解决当前的“不充分城市化”和“不完全城市化”现象，消解城乡空间壁垒，提升共同富裕水平，推进城市化高质量发展。

第一，完善城市空间格局合理分布。首先，进一步发挥城市群（带）的牵引力，积极推进都市圈同城化的政策配套与衔接，形成由“行政空间”向“事实空间”的发展与治理思路转变，降低行政壁垒，增强市场功能。《决定》强调要建立都市圈同城化发展体制机制。实现城市群同城化发展，关键要解决城市间利益分配问题，推进城市共建、共治、共享、共富，切实提高城市群高端要素集聚的空间供给质量。其次，要积极推进新型城镇化县城综合承载能力的试点，重点提升产业集群、基础教育医疗、公共事业配套设施、交通路网完善等民生保障工程，形成结构合理、产业协同、职住平衡、配套完善的城镇化空间格局，形成以县城为枢纽、以重点城镇为节点的县域经济体系。再次，优化特大城市空间结构和布局，统筹空间、规模、产业三大结构，总体布局增设一批中小城市，使中小城市和小城镇成为吸纳区域流动人口和资本的重要载体。最后，要规划、引导、激励特大城市与中小城市联动协调发展，培育形成一批辐射带动力强的现代化城市群，“通过中心城市集聚效应的外溢，带动中小城市相关产业链的形成”[21]，推动优势地区优质资源要素加快外溢，释放动能、减少虹吸，进一步发挥大城市对县城、城镇、乡村的辐射带动效应。

第二，合理推动城乡之间的人口流动。对于城市化率较低、工业化发展不充分、人口规模较大的人口大省，应该在省内积极培育、壮大产业类型聚集的中小型城市，将其作为省域内部人口流动就业安置的重点。通过统筹新型城镇化战略和新型工业化叠加发展，降低劳动密集型产业的人口跨省大范围迁移，平衡省际的就业人口波动。一方面，实施新一轮农业转移人口市民化行动，进一步提高农业转移人口市民化质量，完善农业转移人口市民化配套政策，健全进城落户村民的权益维护政策。以进城农民工及其随迁家属为重点、兼顾城市间流动人口，着力解决好农业转移人口最关心的稳定就业、子女教育、住房保障、社会保险等问题，着重“弥合城乡在资源机会层面的不合理差距”[22]。另一方面，更加尊重人口迁移规律和趋势，降低限制人口迁移的各类制度约束，以中心城市为引领，以城市群为主体形态，以都市圈建设为突破口，对中小城市分类施策，完善与时俱进的人口流动政策和定居配套服务。

第三，提升区域城市的国际竞争水平。习近平总书记指出：“我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。”[23]大城市尤其是特大城

市是引领国家经济社会发展的排头兵,是推进中国式现代化建设的重要支点,是参与国际合作和竞争的主要平台。要更好地实施城市群、都市圈协同发展战略,在切实解决好规模无序扩张、功能过度集中、人口过度集聚、城市病凸显等突出问题的同时,要进一步发挥好特大型城市在国内市场发展、国际市场竞争中的带动和辐射作用,勇于参与国际产业链的分工与竞争,推进“城市群发挥正集聚效应”[24]。要充分发挥特大城市科技资源丰富、科技创新能力强的优势,突出以科技创新推动产业创新,进一步增强特大城市科技创新、产业创新、培育未来产业、发展新质生产力等核心功能和核心竞争力。

第四,形成稳定健康的社会公共价值。《决定》强调以经济体制改革为牵引,促进社会公平正义。中国特色的城市化是一个深刻的社会变革,也是对中国社会传统价值取向、文化和生活方式的变革。城市与乡村不仅是户籍属性的差异,也有着更深层的价值观点的差异。当前,城市公共工程正由规模化增量建设转变为存量化的更新、改造与管护,城市化方针由外延式的扩张型转变为内涵式的集约型,主要的出发点就是降低社会面的利益冲突,减少城乡居民的价值观分歧,促进社会公平正义价值观的实现。但是,目前户籍制度所衍生出的教育公平、医疗文化、社会保险、公共服务等一系列社会问题依旧十分突出,社会公共价值的凝聚还亟待提升。迫切需要进行行政体系化的重塑,在法治层面构建平等包容的人居属性,城乡之间、阶层之间、地区之间的权益平等,享受公平的发展权利;在经济发展层面,优化收入分配政策,实现均衡性、普惠化的阶层关系,加快共同富裕建设步伐;在文化层面,形成一种各阶层在同一空间内思想凝聚、观念包容、权利均衡的发展环境,形成健康稳定的公共价值秩序。

四、进一步释放新型城镇化的改革红利与制度潜能

当前,随着客观环境的深刻变化,传统城镇化红利正在逐渐减弱,亟须培育城市接续发展动能[25],挖掘和释放新的城市化红利。2024年7月国务院发布《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,明确提出要进一步充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力,持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,进一步明晰了新型城镇化的改革方向。

(一)进一步挖掘和释放新型城镇化的改革红利

第一,体制机制变革的改革红利。坚持系统观念是进一步全面深化改革的内在要求。目前,针对经济社会发展的不平衡、不充分问题,靠局域化、临时化、突击性的改革已经难以奏效,必须从机制性、结构性、长效性的框架内进行体制机制改革。如图3所示,客观现实的变化要求既要对城市化模式作出必要的改革,释放体制机制的改革潜能,也要在改革中挖掘改革红利,保持新型城镇化的发展动能。陆铭认为在城市化下半程需要通过释放新的制度潜能提升劳动力、资金和土地等硬件资源配置效率[26]。在部分中大规模的城镇,放权改革面临瓶颈、城镇化潜力释放受到制约、“小马拉大车”问题突出。浙江省龙港市锚定“大部制、扁平化、低成本、高效率”改革方向,通过“撤镇设市”降低行政运行成本,施行“市管社区”穿透式直接管理,在县域基层治理方式上作出创新探索,不仅提升资源利用效率,也利用体制变革激发了治理效能的提升,促进城乡融合发展。通过改革红利的持续释放,龙港市的城市建设、城市规模、城市功能和城市能级达到较高水平,形成了结构性转化效益,承担起为国家新型城镇化改革探路的使命。

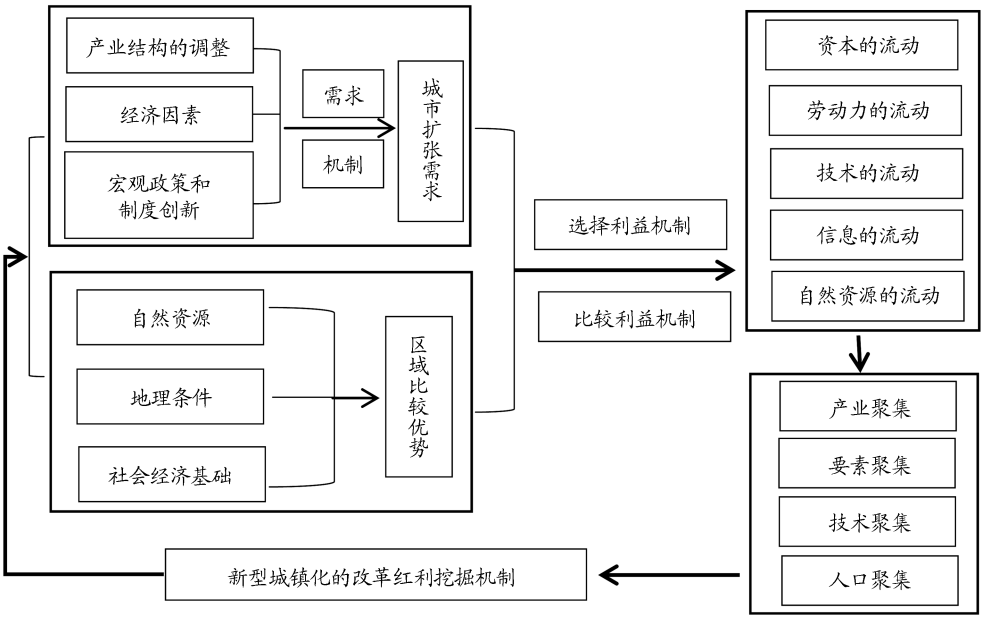

图 3　新型城镇化包容性发展的作用机理[28]

第二,新兴产业的投资红利。《决定》要求“健全宏观经济治理体系”。当前中国正在历经一场人口红利“拐点”,人口教育质量的提升不仅可以提供更为优质的劳动力,也可以增加市场需求总量,助力规模性投资。从投资角度分析,城镇化率每提高 1%,可以拉动投资需求超过 1 万亿元。目前,中国的城市化率为 66.16%,整体上还有一定的提升空间。新型城镇化可以进一步加大对传统基建和新基建的投资力度,促进房地产、建筑、交通、电力、通信、新能源等关联行业发展,推进公共服务设施提标扩面,产生新的产业催化效应,并由此产生大量固定投资,充分释放投资需求潜力和创新创造潜力。城市更新和产业结构优化也将创造巨大的投资需求,可以进一步扩大和更新公共产品的供给规模和质量,还可以带动环保建材、文旅康养、教育医疗、旅游地产、数字经济等行业的发展,助力国内国际双循环发展。

第三,新兴消费的市场红利。由于城乡之间的公务服务和社会保障的差异性,导致乡村居民移民城市之后,消费市场出现“城乡摇摆”的特殊局面,例如:社会保险、公共医疗、子女教育等重点领域引发城乡之间的体制化冲突,不仅损伤了农村转移劳动力享受平等的城市服务,也降低了转移人口的消费需求。从消费角度看,城镇化率每提高 1%,每年新增 2 000 多亿元的消费需求。城镇人口和中等收入群体快速增长,成为促进消费的重要人群,新型城镇化将推动我国转向以消费为主导的经济增长。通过优化消费环境,创新消费场景,适应个性化、差异化、品质化消费需求,持续提高公共产品数量、规模与服务质量,推动生产模式和消费水平升级。市民化比例的提升,有助于扩大国内市场的消费需求,改善消费市场的供需结构,促进消费和投资实现良性循环。

第四,科技创新的人才红利。根据“诺瑟姆曲线”以及国际经验,当城镇化率进入 60%~70%区间时,城镇化的主要动力将从数量驱动型转向结构分化型。关成华指出当前我国正处于由资源要素驱动的一次城市化向以创新、人才驱动的“二次城市化”迈进的关键阶段[27]。创新型人才是城市发展的催化剂。世界知名的旧金山湾区、东京湾区都因为人才红利实现高质量发展。近年来,在特大城市周边部分科技型产业链的中下游、产业集群的边缘环节已开始出现人才科技的“外溢效应”,部分城市甚至出现科技创新人才资源向城郊地带的“流失”,既带动了人才资源的流动,也牵引生产

要素的流动。李力行指出要继续挖掘中国城市化的潜力,促进人口红利的第二次释放,将城市集聚效应充分发挥出来[13]。下一步要催化中心城市的人才、资本、技术、知识、信息等高质化要素的集聚与溢出效应,应积极推动中心城市、城郊地带、毗邻地区的产业移植,发挥出人才红利的最大效益。

(二)进一步完善与推进新型城镇化的体制机制改革

习近平总书记在党的二十大报告中指出,中国式现代化是人口规模巨大的现代化。最突出的体现就是人口分布在城乡空间剧烈变化,体现在农业和工商业的人口流动。推动新型城镇化、新型工业化与现代化的协调发展,仅靠单一的经济或者社会改革方案是远远不够的,必须统筹协调收入分配、社会保障、公共服务、生态环境、财税消费等各个领域。以党的二十届三中全会精神为指引,开创全面深化改革新局面,需要利用政策的不同领域的相互配套、短期目标和长期目标的彼此结合、宏观政策与微观政策的相互融合、一贯性和灵活性的相互结合共同合力推动。

第一,实现"人—产业—城市"的融合发展。推进新型城镇化体制机制改革需要推动新型工业化与新型城镇化协调发展,要正确处理好工业化与城镇化的关系,构建产城融合、进程协调、规划协同的良性互动机制。优化城市内部和城市之间的空间布局,建立多维度的城市发展目标,改变粗放式的城市化扩张模式,不再以城市的等级、人口、经济总量规模作为城市发展目标,促进大中小城市和小城镇协调发展。新一轮城市化要健全城乡融合发展体制机制,着力将县城作为城乡融合发展的核心,引导沿海产业向内陆转移,适当加大制造业的比重,扩大和保持农村富余劳动力的就业水平,更好满足农民就近就业定居的需求。同时,通过建设特色小镇、都市农业、田园综合体等项目,促进乡村产业升级和形态优化,激活城乡生产要素的双向流动,提高资源利用效率。还要推动优质教育、文化服务、医疗资源向乡村延伸,缩小城乡基本公共服务差距,利用市场机制引导城乡要素的自由流动,形成城乡互动、优势互补的发展态势。

第二,推进城市的集约化、低碳化和可持续发展。新型城镇化要坚持以人为本、协调发展和可持续发展的原则,推动城市化发展路径由"量"向"质"切换。在新型城镇化建设道路上,应调整土地供应结构,提升土地整治力度,提高土地利用效益。通过土地资源储备和整治规划进行土地资源的精准调节,优化城乡工商业土地利用,加快发展建设用地二级市场,推动土地混合开发利用、用途合理转换,盘活存量土地和低效用地[29]。同时,一方面深化城市建设、运营、治理体制改革,不仅要重视城市公共工程的建设成本,也要充分考虑维护、管护成本,对城市特大型公共工程根据常住人口波动实际进行动态规划调整,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度。另一方面,改变传统高投资、快节奏、高负债、大而全的城市发展路径。逐渐收缩城市扩张和改建工程,注重城市更新和管护,更加注重保持城市独有的文化风貌和社会景观,鼓励城市设置因地制宜的可持续发展目标,不断提升城市业态、功能、品质。

第三,稳定和提高城市经济的制造业比重。城市化与工业化是现代化的一体两面,工业化为城市化提供了动能,城市化为工业化提供了势能,两者共生共存成为经济增长、技术进步、推动社会保障的加速器。城市化不是"去工业化",反而工业化应该成为城市化的支撑,要高度重视制造业在成功跨越中等收入陷阱中的重要作用。城市化的发展应该与国家(地区)的经济发展程度相适应并且符合地区经济社会发展规律,部分城市应该及早及快地纠偏过早的"去工业化"政策倾向,大力推进"再工业化"进程。在加快发展高端服务业的同时,提高城市经济的制造业比重,保持充分就业比例,防止出现城市区域"制造业空心化"。同时,对于人口规模较大、产业支撑较好的地区要积极保

持一定的劳动密集型产业,守住制造业比重“红线”。对于不具有区位和产业优势的一般县城可借助自身比较优势与大城市合作,通过“飞地经济”“地瓜经济”等模式为本地农业转移人口和返乡农民工提供就业岗位。特大型城市、城市群在新一轮全球产业链重构和布局中,要保住核心竞争力,从而保证产业链安全,进一步发挥产业经济的辐射效应,有效提高区域经济综合承载能力。

第四,加快农业转移人口的市民化。《决定》提出“健全保障和改善民生制度体系”。刘耀彬指出城乡统筹的设计形成了和谐共生的社会关系和人地和谐的空间关系,工业化和城镇化过去是一对矛盾体,现在成为一个融合体[28]。迁移人口的市民化不是简单的户籍属性市民化,而是发展权益的市民化。对于人口流入的大城市,要积极构建青年友好型、青年发展型城市建设,优化户籍管理政策,优化人口和经济的空间结构,增强迁移人口内生发展动力,提升迁移人口的城市归属感。对于不在中心城市辐射范围但自身产业基础较好的“节点县城”应注重产业和公共服务补短板强弱项,加强与周边区县协作,在市场机制作用下探索“小都市区”发展模式[30],增强其经济造血能力,提升公共财政收入水平,形成次级市民化吸附规模,帮助减轻大城市人口压力。对于城乡流动性人口,要深化居住证配套性服务,增强居住地的资源配套供给规模,重点保障子女教育、医疗保险、住房保障、社会救助等无差异化公共服务,让城市流动人口平等地享受城市发展红利和改革红利。

第五,提升科技创新的增值潜力。《决定》提出“建立未来产业投入增长机制”。科技是最关键的生产要素,科技创新和产业升级是推动新质生产力发展的关键,而新型城镇化提供了必要的社会和经济环境。曾智洪认为下一阶段的城市化从排斥性演进向包容性发展—包容性创新转变,提升城市生产效益,促进市场资源整合[31]。以改革创新为动力,促进生产要素聚集,形成增长创新驱动力。要更加注重提高城市创新能力,聚焦中长期技术突破和产业化发展方向,前瞻布局未来产业,应重视科技创新与市场化应用的结合,不断优化资源配置。要积极抢滩布局行业新赛道,寻求符合自身资源禀赋和产业基础的城市工业差异化发展路径。要推进招商引资体制机制创新,不断优化营商环境,建立“投行思维”推进资本招商,专注发展高新技术产业与新一代战略性新兴产业,培育一批“专精特新企业”。同时,确保发展进程中的开放性、安全性和可持续性,提升产业技术水平和价值链竞争力。

结语

党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出科学谋划和系统部署,提出增强改革系统性、整体性、协同性的明确要求。实现新型城镇化是中国式现代化的重要命题,也是中国经济爬坡过坎的重要动力。中国式现代化的新型城镇化是超大规模和超常规速度下的高质量城市化,是人人享有城市化发展改革红利的城市化,是保持经济发展活力和社会安定秩序相统一的城市化。在进入全面深化改革新阶段之后,部分西方媒体开始出现唱衰中国城市化的言论,散播“中国城市化引擎正在熄火”,“中国城市化红利消耗殆尽”,“中国的土地财政走入死胡同”等不实言论,目的就是唱衰中国的改革动力和改革环境。对照城市化国际指标,当前我国的城市化已经进入“下半场”。相较于城市化初期,现在人口对比基数变大,增速逐渐放缓,改革的难度变大,但这并不意味着我国城市化已经失去动力,经济发展的强大韧性和巨大潜力没有改变,反而在中国式现代化的实践中可以继续深化改革,消除体制性束缚,进一步扩大发展空间和释放改革红利。

“治理”“公平”“安全”“质量”是党的二十届三中全会的核心精神要义,是未来一个时期我国改

革深入推进的目标指引。当前,我国的城市化进入提质增效的新阶段,新一轮城市化的风险和机遇并存,需要审视部分西方国家在城市化中引发的问题和教训,作出必要的风险预警和评估,系统推进用学科系统交叉的多维化视角去分析中国当代城市化的新趋势、新变化、新问题。这有助于提高对社会主义城市化的运行机制、问题成因和发展趋向的认知,有助于推进中国式现代化城市化理论与实践的创新与发展,有助于提升当代马克思主义在中国的理论生长力,丰富中国式现代化的科学理论体系,还可以有力回击中国城市化潜力殆尽、城市化红利结束、中国陷入"中等收入困境"等唱衰中国的错误论调,为经济社会健康发展提供政策支撑和舆论支持;既验证中国式现代化理论与实践的正义性和科学性,也落脚于中国式现代化建设的具体实践方案之中。

参考文献:

[1] 习近平在中央城镇化工作会议上发表重要讲话[EB/OL].(2014-04-03)[2024-08-15].中央政府门户网站,http://www.gov.cn.

[2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:32.

[3] 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[M].北京:人民出版社,2024:22.

[4] 高力克.中西文明与现代化:亨廷顿的启示[J].浙江社会科学,2022(1):12-23,156-157.

[5] 杨贵庆.21世纪:中国的城市世纪:对Peter Hall爵士关于中国城市化和中欧城市发展比较的采访及其思考[J].城市规划汇刊,2004(6):3-6.

[6] 文贯中.吾民无地:城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑[M].北京:东方出版社,2014:23.

[7] 孙建平.中国式现代化为中国式城市化指明方向[EB/OL].(2022-11-23)[2024-08-20].文汇报, https://www.whb.cn/commonDetail/497176.

[8] 刘伟.中国式现代化视阈下城市化模式的"中国道路":"资本逻辑"到"人本逻辑"空间重塑[J].新疆社会科学,2023(6):43-53.

[9] 大卫·哈维.资本的城市化:资本主义城市化的历史与理论研究[M].董慧,译.苏州:苏州大学出版社,2017:20.

[10] 于安龙.全面建设社会主义现代化国家之"全面"论析[J].兰州学刊,2023(5):5-14.

[11] 刘士林.关于中国式城市化的若干问题与启蒙思考[J].江苏社会科学,2013(5):129-133.

[12] 陈明星,叶超,陆大道,等.中国特色新型城镇化理论内涵的认知与建构[J].地理学报,2019(4): 633-647.

[13] 李力行.中国的城市化还能走多远?[EB/OL].[2024-08-27].http://nsd.pku.edu.cn/sylm/gd/534990.htm.

[14] 李国平,谭玉刚.中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析[J].社会科学辑刊,2011(2):106-110.

[15] 孙立行.中国特色新型城镇化的科学内涵[EB/OL].[2024-08-15].人民网,http://politics.people.com.cn/n/2013/1219/c1001-23890085.html.

[16] 汪彬.中国式现代化引领的新型城镇化:逻辑、内涵与路径[J].江西社会科学,2024(6):55-63.

[17] 孟凡君.以产兴城以城促产 新型城镇化潜力巨大[N].中国工业报,2024-08-19(01).

[18] 丁茂战.把握推进城乡融合发展的重点任务[N].经济日报,2024-09-12(10).

[19] 张鸿雁.中国城市化理论的反思与重构[J].城市问题,2010(12):2-8.

[20] 袁梦,杨华.农民县域城镇化的实践逻辑与社会风险[J].城市问题,2022(7):24-32.

[21] 刘秉镰,高子茗.城市群空间结构视角下中国式城镇化的内涵、机制与路径[J].西安交通大学学报(社会科学版),2023(4):11-22.

[22] 范根平.中国式现代化视域下城乡融合发展的理与路[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024(4):27-36.

[23] 习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24):1-3.

[24] 洪晗,肖金成,陈蕊.中国式现代化背景下的新型城镇化:概念辨析、现实困境和突破路径[J].区域经济评论,2024(2):38-49.

[25] 周毅仁,李智.更好发挥新型城镇化对中国式现代化的支撑作用[J].行政管理改革,2024(4):4-14.

[26] 陆铭.从人口红利到人口空间再配置红利[EB/OL].[2024-08-08].未来城市实验,https://36kr.com/p/2896915678435972.

[27] 关成华.中国城市化进程新特征[J].人民论坛,2023(2):62-65.

[28] 刘耀彬.中国新型城市化包容性发展的道路与政策[M].北京:社会科学文献出版社,2016:90.

[29] 刘国中.完善城乡融合发展体制机制[N].人民日报,2024-08-01(06).

[30] 张蔚文.城镇化是现代化的必由之路[N].光明网-理论频道,2022-05-10.

[31] 曾智洪. 中国新型城镇化包容性制度创新体系研究[J]. 城市发展研究,2017(5):1-7.

The reform dividend and mechanism improvement of new urbanization in the process of Chinese-style modernization: Study and implementation of the spirit of the third plenary session of the 20th CPC Central Committee

LIU Wei[a,b]

(*a. Institute of Marxist Studies; b. Zhejiang Province "Eight-Eight Strategy" Innovation Development Institute, Party School of Zhejiang Provincial Committee of CPC, Hangzhou 311121, P. R. China*)

Abstract: Urbanization is an important support for industrialization and modernization. In the context of further deepening reforms and promoting Chinese-style modernization, the concept of people-centered new urbanization development is bringing about a profound change in the process of Chinese-style modernization. System innovation, institutional innovation and practical innovation are the core spirit of the third plenary session of the 20th CPC Central Committee, with the fundamental aim of accelerating the formation of production relations that are more compatible with new quality productive forces through reform. The third plenary session of the 20th CPC Central Committee focused on the need for comprehensive, systematic and integrated reforms in the construction of Chinese-style modernization, and faced with the profound changes in the conditions of socio-economic development and the objective environment, it explored in depth the outstanding institutional problems such as the balance of regional economy, the balance of public products, the fusion of urban and rural governance, and the bi-directional urban-rural interaction. It also systematically demonstrates the necessity and reasonableness of the development logic behind new urbanization and the adjustment of the implementation path. The second urbanization with new urbanization as the carrier will further release the dividends of reform, strengthen the kinetic energy of reform and expand the space for reform in terms of factor flow, public service, social structure and institutional potential. The comprehensive deepening reform of new urbanization is a reshaping and reconstruction of institutions and mechanisms, and the top-level logic has been changed from incentive-based urbanization to inclusive urbanization, so as to analyze and judge, prevent and respond to the risks and challenges that may arise from the increased burden of the costs of urban operation and public products, the insufficiency of urban and rural population relocation and citizenship, the weakening of the comprehensive carrying capacity of small and medium-sized cities and counties, and the lack of harmony and completeness of the integration of production and urbanization. Through integrated systematic reform, new breakthroughs can be made in areas such as public goods, urban-rural connectivity, rights protection, international competition, and regional economic balance. This is of great practical significance for the next stage of improving the institutional mechanism for urban-rural integrated development, promoting the efficient use of urban and rural public resources, and advancing the sustainable development of cities, and will also help to provide theoretical guidance, model reference and policy guidelines for urbanization and modernization in developing countries and regions.

Key words: Chinese-style modernization; secondary urbanization; new urbanization; urban-rural integration; reform dividend

(责任编辑　傅旭东)