
面向 2035 年的中国城镇化

倪鹏飞 徐海东¹

【摘要】：过去 40 多年，中国不仅经历了人类历史上最大规模的城镇化过程，而且创造了由贫穷乡村中国向小康城市中国嬗变的人类奇迹，探索了既符合一般规律又具有个性特色的城镇化道路。基于新的城镇化理论框架分析发现：到 2035 年，聪明的城镇化人口、数字的城镇化产业、智慧的城镇化更新和绵延的城镇化地区将绘就更加美好的现代化中国。新人口力量、新交互力量、新空间力量和新产出力量正分别取代传统的相关动力并汇聚成更加强大的中国城镇化发展新动力。分化加剧、错配加深、负担加重和风险加大，可能是 2022—2035 年中国城镇化所面临的新挑战。围绕以人为核心的高质量城镇化，建设现代化的城市中国，应在教育、就业、住房、土地、城市体系、社会治理等方面实施六项战略突破。

【关键词】：新型城镇化 人口城镇化 空间城镇化 产业数字化

【中图分类号】：F299.21 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-7543（2022）08-0098-13

城镇化是现代化的必由之路，也是国家经济发展的主要引擎。2021 年，中国常住人口城镇化率已达 64.72%，进入城镇化的中后期。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出：“坚持走中国特色新型城镇化道路，深入推进以人为核心的新型城镇化战略，以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展，使更多人民群众享有更高品质的城市生活”，“加快农业转移人口市民化，完善城镇化空间布局，全面提升城市品质”。未来中国城镇化将在多个方面发生重要的变化，也将对中国经济的高质量发展、“双循环”新发展格局的构建，以及全面现代化的实现产生重要影响。将城镇化融入国家整体发展系统之中，创新并使用城镇化发展理论框架，分析城镇化发展的趋势、动力与问题，提出未来新型城镇化战略的优化策略，对于推进新型城镇化和建设现代化的城市中国具有重要现实意义。

一、面向 2035 年的中国城镇化的独特基础和分析框架

城镇化是乡村社会向城市社会的过渡或转变，是人口从分散的生活和农业生产转向聚集的生活和非农业生产的过程，也是农民、农村和农业分别转变为市民、城镇和非农业的过程。

（一）经典城镇化的一般特征

在体系封闭、空间平衡和工业技术的假定下，需求拉动力和供给推动力的大小及变化共同决定着城镇化的总体水平及变化。经典城镇化一般表现为：

第一，就业与生活同步转移。农村富余劳动人口在职业领域从农业转向非农业的同时，生活及居住地也同步从农村转向城镇，在城镇租购住房居住。刘易斯等提出的经典农业劳动力转移模型的隐含假定就是：农村富余劳动力的就业和生活同步地从农村转向城市。

¹**作者简介：**倪鹏飞，中国社会科学院财经战略研究院研究员，中国社会科学院大学应用经济学院教授、博士生导师；徐海东，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员。

基金项目：中国社会科学院创新工程项目“‘十四五’及未来 15 年中国城镇化与房地产发展趋势研究”；国家自然科学基金面上项目“多中心群网化中国城市新体系的决定机制研究”（71774170）

第二，公共产品供给同步转换。在农业社会，一般是自给自足，基础设施和公共服务等公共产品较少。在城市社会，主要靠分工合作，基础设施和公共服务等公共产品较多。在经典城镇化模式下，公共产品由常住地提供，即随人口转移，从由流出地提供自然转为由流入地提供，并从少到多、由弱到强。

第三，要素自由流动。在农业社会，土地是“生产”的直接生产要素，也是“生活”的间接空间要素，人与地是直接结合的。在城市社会，土地是“生产”“生活”的间接空间要素，人与地是间接结合的。在经典城镇化模式下，由于人口在职业和空间上都需要转移，因而人与地需要先实现一地的分离，再实现与另一地的结合，但它们都是通过市场自由交换实现的。

第四，社会重建同步。在农业社会，自给自足使社会关系相对简单、狭小和稳定，宗法式的地方化治理能够处理相对简单的亲缘与地缘关系。在城市社会，复杂的交互使社会关系相对多元、广泛和多变，需要法制化的社会治理才能处理复杂的地缘和业缘关系。在经典城镇化模式下，人口同步实现就业、居住和身份从乡到城的转变，转移人口的社会关系也将同步转变，且随着人口转移的增长，乡村社会逐步转变为城市社会。

第五，发展从低到高。在经典城镇化模式下，人口从农村转向小城镇，再转向大中城市，最后转向大都市。城市空间由单中心转向多中心。城乡产业，尤其是城市的产业也逐步多样化、高级化和复杂化。城镇化的动力或目标从重视工作（职）转向重视生活（住）。

（二）中国城镇化的个性条件

巨型国家禀赋、经济体系开放、经济体制转型和新技术革命等共同决定了中国城镇化的与众不同。第一，巨型国家禀赋。人口规模巨大、地域空间辽阔、各地发展水平差异较大，决定了中国城镇化的多样性和差异性，也决定了中国城镇化在大区域范围内的平衡和区域小范围内的失衡并存。

第二，经济体系开放。1978 年以来，中国经济体系开放度不断提升。在经济全球化迅速扩张的同时，中国加速融入全球经济。这些内外因素决定了中国的城镇化不同于经典城镇化，或呈现先失衡再平衡的特征。

第三，经济体制转型。伴随着城镇化的加快，中国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型。在涉及城镇化的土地制度方面，农村土地制度从家庭联产承包责任制向“三权分置”转变，城市国有土地制度从有偿出让向“招拍挂”转变；在涉及城镇化的人口制度方面，经历了从“允许农民自带干粮进城，但不予落户”的户籍松动政策，到通过购房办理城镇落户、放开大中城市落户限制的转变。这些制度及其不断变革决定了中国城镇化进程与众不同。

第四，新技术革命。中国城镇化处在第四次新技术革命的进程中，这决定了中国正在发生的城镇化与在前三次技术革命进程中发生的城镇化有很大不同。因为信息技术不仅会深刻改变全球产业体系，而且会深刻改变人类交互的交通与通信工具及基础设施，从而在较大程度上影响城镇化的交互内容、人口规模与空间形态。

（三）中国上半程城镇化的巨大成就

过去 40 多年，中国经历了人类历史上最大规模的城镇化加速过程，城镇化使中国发生了翻天覆地的变化：由一个贫穷落后的乡土中国迅速变为富裕文明的城市中国。

第一，40 多年的城镇化使中国城市的发展状态从“星星之火”变为“燎原之势”。1978 年全国的市辖区和小城镇分别仅有 408 个和 2176 个，2020 年分别达到 973 个和 21157 个。与此同时，都市圈、城市群、城市带、巨型城镇化地区也在快速涌现和不断发展。

第二，40 多年的城镇化使中国的城镇人口快速集聚，且人口发展质量迅速提升。1978—2021 年，中国城镇人口数量从 1.7 亿增长到 9.1 亿，城镇居民人均可支配收入从 343 元提升到 47412 元；1978—2019 年，人均寿命从 68 岁提升到 77.3 岁；15 岁及以上人口的平均受教育年限也从 1982 年的 7.57 年提升至 2019 年的 9.91 年。

第三，40 多年的城镇化使中国的城镇经济总量持续高速增长。40 多年间，中国城镇经济年均增速超过了 10%，城镇 GDP 占比从 1988 年的 50%左右增长到 2016 年的 80%多；公共财政收入也从 1978 年的 584 亿元（全部城镇）增长到 2020 年的 85575 亿元（地级及以上城市）；而城镇居民的恩格尔系数从 1978 年的 57.5%逐步下降至 2021 年的 28.6%。

第四，40 多年的城镇化使中国的城镇空间快速扩张，城镇环境日新月异。1978—2020 年，中国建成区面积增长了 8.43 倍，2020 年达到了 60721.32 平方公里。1981—2020 年，全国城镇公园绿地面积从 2.2 万公顷增长到 79.79 万公顷。1978—2020 年，轨道交通线路总长度从 23.6 公里增长到 7355 公里。水电煤气等公用基础设施在城市全面普及，现代化的通信基础设施网络也已覆盖全国城乡。

（四）中国上半程城镇化的基本特征

基于大国特征、开放背景、体制转型、技术革命的国情和时代条件，中国上半程城镇化具有以下特征：第一，职住分步转移。在城镇化上半程，农村转移劳动力的无限供给，以及开放的国际市场，使得农村转移劳动力的工资处于较低的水平。农村转移人口到城镇赚取略高于农业生产的报酬，但不足以覆盖在城镇生活的全部成本。这使得转移人口仅能先实现职业转化，即从农村的农业活动转向城镇的非农业活动，其家庭生活仍然主要在家乡的农村。

第二，公共产品分异。在城镇化上半程，由于农村转移劳动力的无限供给，以及户籍与公共服务挂钩的制度，农村转移人口虽然在城镇实现了就业，但是难以与所在城镇的户籍居民平等分享更充分的公共服务。

第三，要素有限流动。在城镇化上半程，虽然商品市场化改革快速完成，但要素市场化改革相对较慢，土地和劳动力的流动一直受到限制，难以实现自由的流动、分离和结合。

第四，社会重建不足。在城镇化上半程，多数农业转移人口就业在城镇，而生活、居住、公共服务等仍在农村，这导致了乡村社会已残破，而城镇社会尚未健全，新型的乡村治理和现代的城镇治理都不够完善。

第五，发展从低到高。在城镇化上半程的一些主要方面，包括人口规模、空间形态、经济结构、发展动力，中国城镇化都与经典城镇化的演进基本一致，但其演进的速度更快、幅度更大。

总之，中国城镇化既拥有影响城镇化的一般因素，又存在影响城镇化的特殊条件，这就决定了中国城镇化既遵循一般规律，又有自身特色。这既决定了上半程城镇化速度快、成就大、变异多，又决定了下半程城镇化的新趋势、新红利和新挑战。

（五）城镇化的新分析框架

传统的城镇化分析框架多是将城镇化的表现与影响分割开来，既复杂又不太全面，更缺乏动态性。本文从人类发展最一般的影响因素及关系出发，建立了简洁、综合而又动态化的城镇化发展新分析框架。

人类发展是人类在一定空间载体上，通过交互作用而实现价值创造及增长的过程，人口、空间、交互和产出的相互结合与不断循环决定着人类发展水平及其变化。基于四者结合和循环的特征不同，可以将人类发展划分成不同的阶段。从静动和聚散的角度来看，人类发展经历了流动而分散的游牧时代、固定而分散的农业时代、固定而聚集的城市时代，将要迈向流动而聚集的智能

时代。

作为农业时代向城市时代的过渡，城镇化实质是人口、空间、交互和产出转化及互动的过程。

一是人口转化，即从农民变市民，从分散、封闭的自然人到聚集、开放的社会人，从主要是体力、极少智力付出到主要是体力、多一些智力付出，从分散聚集的生活居住到集中聚集的生活居住。

二是空间转化，即从农村变为城市，从稀疏的开发空间到密集的开发空间。

三是交互转化，即从农业活动变为非农活动，从自给自足到分工交换，从农业生产要素结合到非农生产要素结合。

四是产出转化，即从农业活动的产出转向非农活动的产出，从以农业活动为主生产的最终产品转向以非农业活动为主生产的最终产品，从服务于农业活动为主的简单工具和技术转向服务于非农业活动为主的复杂工具和技术，从简单、狭隘的公共产品体系转向复杂、广泛的公共产品体系，从自给自足的制度规则转向分工合作的制度规则，从乡村家族治理转向城市社会治理。如此循环往复，决定了城镇化的螺旋式上升（见图1）。

根据图1的理论框架，城镇化发生和发展的一般动力机制是：产出层面的农业技术进步，使农产品相对需求出现剩余。而需求层面的永恒扩张导致非农需求不断增加，决定在一定制度规则下非农交互活动的产生，受规模报酬递增和运输成本影响，加上土地不再是非农活动的直接生产要素，导致人口在空间上聚集，即城镇化发生、发展和完成。

二、面向 2035 年的中国城镇化的新动力与新红利

人口转化、空间转化、交互转化与产出转化循环演进并与城镇化水平互促共进。面向 2035 年的中国城镇化，将获得四大新动力。

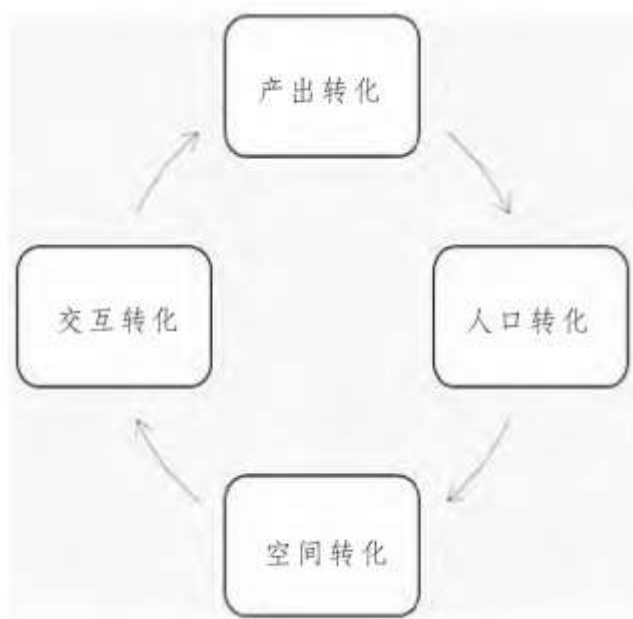


图1 新分析框架：城镇化的内容及动力机制

（一）新人口力量：居住与生活是未来城镇化的牵引力

2022—2035 年，中国城镇化需求的主导力量是人们对美好生活的向往。亚里士多德认为，“人们来到城市，是为了生活；人们居住在城市，是为了生活得更好。”这正好反映了中国人口城镇化的目的和需求变化的过程。在上半程城镇化中，农村富余劳动力来到城市工作是为了维持家庭生计，即就业和赚钱是上半程人口城镇化的重点需求。在就业稳定的基础上，下半程城镇化的重点是在城市过上美好生活，核心体现为获得基本或优质的衣食住行、安育乐业等生活条件。其中，居住需求是下半程人口城镇化的主要牵引力量。

住在城镇不仅是人口城镇化的重要需求，而且影响人口城镇化的其他需求，因为多项公共服务和基础设施都与居住连在一起，分享城市高质量的服务和环境必须居住在城镇。从不同年龄人口的需求来看，先在城镇购房后结婚的“婚嫁门槛”，会驱动农村适婚青年城镇化；在城市购房可以分享城市的优质教育，会驱动已婚家庭城镇化；在城市购房可以分享城市的医疗资源和养老环境，会驱动老年人口城镇化。但是，住房难仍将是人口城镇化的隐形阻力。商品住房价格高和保障房覆盖面窄，将影响人口城镇化需求的充分释放。

（二）新空间力量：聚集和分散是未来城镇化的空间内生力量

规模经济与空间成本决定人类的交互活动必然是分散聚集的，具体决定于分散力和聚集力的大小及相互作用。当聚集的边际收益大于边际成本时，即聚集力大于分散力时，交互活动将保持聚集状态；当聚集的边际收益小于边际成本时，即聚集力小于分散力时，交互活动将保持分散状态。当然，技术可以改变规模经济和空间成本，进而改变聚集力与分散力对比，也可以改变分散聚集的形态。因此，发展水平和技术条件不同，分散与聚集两种内生力量的地位和作用也不相同，交互活动的空间聚散形态就会不同。

从工业革命以来全球发展的事实来看，如果以城镇化水平作为划分发展阶段的标准，在城镇化率达 40%之前，交互活动在空间上“分散聚集”特征突出。在城镇化率为 40%至 60%之间时，交互活动在空间上“集中聚集”的特征明显。在城镇化率达 60%以后，交互活动在空间上“聚中有散”特征不断强化。

过去 40 多年，尤其是中国常住人口城镇化率到达 60%之前，在国家、区域、城乡等多个空间尺度上，相对于分散力，聚集力的主导作用不断增强，驱动了空间经济活动从分散聚集走向集中聚集，也驱动了中国经济的持续高速增长。2022—2035 年，虽然聚集仍是中国经济发展的主导力量，但分散力的作用已开始增强，聚集和分散两种力量在不同尺度上和不同区域内的不同作用，将决定空间城镇化呈现“聚中有散”的新变化，包括：在高端要素继续向空间中心区域聚集的同时，低端要素开始向空间外围扩散。

在大尺度空间范围内，要素产业从外围向中心聚集的同时，在小尺度空间范围内要素产业由中心向周边扩散。在经济欠发达区域，空间交互活动总体趋向聚集；在经济发达的区域，空间交互活动总体趋向扩散。事实上，在城乡之间，以及东部与中部区域之间，在中心城区与周边城市（城区）构成的城市群与都市圈内，人口、产业的“聚中有散”已经出现，未来将日益明显。

（三）新交互力量：“新四化”是未来城镇化经济的内生动力

递增的规模报酬决定了非农交互活动的不断升级和扩展。2022—2035 年，全国化、多样化、服务化和智能化引致的分工与交换、合作与竞争将推动城镇化经济持续发展。

一是市场一体化催生的全国化交互力量。在城镇化上半程，劳动力资源丰富的比较优势与对外开放的政策环境，使得中国各区域率先参与到全球化的交互中，在加速城镇化的同时，也导致了中国的半城镇化问题^[1]。同时，相似的资源禀赋所产生的同质

竞争，也引发了中国地区间行政保护和市场分割。2022—2035 年，全球化进程可能会有所停滞或出现波折，中国地区之间内生资源禀赋的差异化，以及为促进新发展格局构建的国家战略实施，将会促进经济全国化的形成和不断深化，从而持续释放包括城镇化经济在内的巨大规模经济红利。

二是城市大型化带来的多样化交互力量。在城镇化上半程，小城镇化及中小城市化是城镇化的主体形式，城镇化进程中的分工与交换、竞争与合作相对简单，因此，城镇化经济中专业化与多样化的规模经济占比不大。在城镇化下半程，大城市化、都市圈化和城市群化将成为城镇化的主体形式，巨大的人口和市场将使得城镇化经济中的分工与交换、竞争与合作变得更加专业化和多样化。因此，多样化规模经济将为 2022—2035 年城镇化经济注入巨大力量。

三是产业高级化带来的服务化交互力量。在城镇化上半程，城镇化经济发展的主要产业动力是生产制造及由此衍生的交互活动^[2]。而在城镇化下半程，服务及其衍生的新交互活动将成为城镇化经济发展的主要产业动力。2022—2035 年，随着产业的逐步转型升级，各类服务尤其是高端服务将成为城镇化经济的主要引擎。

四是科技产业化带来的智能化交互力量。技术是城镇化经济的源动力，不同的技术时代有不同的城镇化经济。中国的城镇化是与世界信息技术革命同行的。在城镇化上半程，信息技术促进分工与交换、合作与竞争的交互活动，促进了城镇化经济的增长和转型。在城镇化下半程，数字化、智能化的交互，通过产业数字化、智能化和数字、智能产业化，将更有力地促进城镇化经济发展。因此，未来数字化和智能化所形成的交互动力，将催生、支撑和开拓中国城镇化新经济。

（四）新产出力量：人力资本、技术资本与制度创新是未来城镇化的新红利

在城镇化螺旋式发展的过程中，有产出积累和转化的投入，其具体构成要素的地位和作用是不不断变化的。在城镇化上半程，劳动力、资金、土地依次作为主导因素，并与制度创新一起，驱动着中国城镇化高速发展。2022—2035 年，人力资本、技术资本、制度资本将逐步成为主导因素，驱动中国城镇化高质量发展。

第一，在曾经的人口红利逐渐消失的同时，过去与将来长期积聚的人才红利将不断释放并发挥报酬递增作用。2020 年全国人才资源总量已达 2.25 亿人左右，预计 2035 年全国人才总量将达到 3 亿人左右。

第二，在物质资本增幅下降和报酬递减的同时，在经历过去 40 多年的“干中学”“干中创”后，知识资本正形成巨大规模并发挥报酬递增的作用。多项科技创新成果的统计数据显示：通过学习性创新、集中性创新和竞争性创新等途径，中国正在从低水平、高速度的模仿创新走向高水平和大规模的自主创新。

第三，过去 40 多年中国已经收获巨大的改革红利，但是制度改革没有完成，制度创新没有止境。目前建设高水平社会主义市场经济体制的目标还没完全实现，有关现代城市经济的交往规则也没有完全建立。市场取向的制度改革会优化劳动力、资金和土地等硬件资源配置，而激励创新的制度创新将优化人力资本和知识资本的配置。改革还将激发市场主体的创业与创新动力，降低商品、服务与要素的交易费用，同时释放软件和硬件资本规模报酬递增的动能。总之，深化改革将会释放巨大的制度红利。

三、面向 2035 年的中国城镇化的新格局和新趋势

在上半程狂飙突进式的大规模、高速度、非均衡的城镇化加速过程之后，基于历史基础和未来环境，2022—2035 年中国城镇化将呈现新趋势和新格局。聪明的城镇化人口、数字的城镇化产业、智慧的城镇化更新、绵延的城镇化地区等将勾勒未来城市中国的新图景。

（一）聪明的城镇化人口

2022—2035 年，鉴于全国城乡人口质量提升和城镇化人口主体发生变化，无论是农村向城镇的转移人口，还是城镇之间的转移人口，总体质量与之前相比都会明显提高。具体表现为：

第一，长寿化和知识化与人口城镇化同步。基于历史发展、当前水平和经验趋势等大致预判如下：每年提升 0.6 个百分点，2035 年人口城镇化率将达到 73.12%；每年增长 0.3 岁，到 2035 年全国人口平均寿命将增加 4.5 岁左右，60 岁及以上人口数量将接近 4 亿人；每年净增 500 万人才，2035 年全国人才总量将达到 3 亿人；每年提高 0.1 年，预计全国 15 岁及以上人口平均受教育年限将从 2020 年的 9.91 年提升到 2035 年的 11.4 年。

第二，大学生将是增量城镇化的主体。在依次经历务工就业、征地拆迁为主体的人口城镇化之后，以升学就业和享受生活的城市人口城镇化将成为主体，年轻的高学历人口将持续向中心城市、都市圈和城市群转移。

（二）数字的城镇化产业

需求升级、技术创新、产业链调整和国际环境变化决定了 2022—2035 年作为交互活动主要内容的产业发展将呈现新趋势和新格局。

第一，从制造业转向服务业。一方面，大规模的住房和基础设施城镇化结束，将使得重化制造业规模收缩；另一方面，全球产业链调整以及国内制造业成本上升，将会导致制造业的增速下降，与此同时，分工的深化和人口深度城镇化将会导致多样化的生产和生活服务业较快增长。总体上，城市产业的服务化将是不可逆转的趋势。但是制造业占比下降并不意味着其规模下降：在科技创新和全球竞争的背景下，无论是基于比较优势的选择，还是基于竞争战略的支持，中国城市的制造业仍将保持较大的绝对规模。

第二，产业革命正在发生。信息化、数字化、智能化将深刻改变城市产业体系。除传统产业将会被数字化、智能化深度改造外，新型智能制造和智能服务也将广泛兴起和加速发展。城市的知识、信息、数据等软产品的生产、交换和消费的规模及占比将快速提升。

第三，城市分工将逐步清晰。伴随着中国产业的升级和中国经济双循环新发展格局的构建及形成，中国城市从过去整体上都是全球工厂和加工基地，发展成未来不同层级和功能的区域。少数中心城市、都市圈和城市群将成为国家和全球的创新、管理、服务和消费中心，一些中心城市、都市圈将成为国家和区域的创新、管理、服务和消费中心，而众多的区域中心和中小城市将成为资源和产品的加工制造基地。

第四，经济空间格局将重塑。经济的空间扩散和严峻的外部环境都可能驱动产业向中西部地区转移，中西部中心城市将依次崛起。此外，在城市集群和产业链集群的双重作用下，都市圈和城市群将成为未来经济空间的主要形态。

第五，产业链将重新布局。在中低端制造业向中西部、大都市周边、中小城市迁移的同时，东部、中心城市、都市圈、城市群的核心区将逐步吸引、集聚中高端创造和服务产业。

（三）智慧的城镇化更新

在经历上半程大规模的土地和基础设施开发建设之后，2022—2035 年中国的空间城镇化将进入存量优化时期。具体表现如下：第一，从规模扩张转向密度提升。全国城市建成区面积增幅从 2011 年后开始放缓，2011 年为 8.85%，2015 年为 4.68%，2020 年仅为 0.68%。人口城镇化从 2010 年开始快于土地城镇化，初步测算的人口城镇化和土地城镇化的弹性系数显示，2010 年首次大于 1，2015 年和 2016 年分别为 1.2、1.3。2022—2035 年，城镇空间将转向优化结构和盘活存量，无论是人口密度还是经济密

度都将不断提升。

第二，从开发建设转向更新改造。城镇住房及基础设施经历 40 多年的飞速发展，已进入基本饱和状态。2019 年，城镇人均住房面积达到 39.8 平方米，居住在钢筋混凝土或砖混结构住房的户数比重为 93.5%，住宅外道路为水泥或柏油路面的户数比重为 93.4%，有管道供水入户的户数比重为 97.7%。2022—2035 年，随着信息化、数字化和智能化发展以及在城镇化领域的广泛应用，城镇空间将从城镇建设开发转向更新改造和智能化的更新改造。

第三，从基础设施建设到公共服务提供。在公共产品供给上，物质基础设施供给长期高速增长，但是公共服务尤其是优质公共服务一直相对滞后。随着物质基础设施的饱和，2022—2035 年公共服务尤其是优质公共服务及新型基础设施将成为公共产品供给的重点。

（四）绵延的城镇化地区

在人口城镇化率超过 50%之后，空间扩散力将不断增强，聚集力与扩散力的相互博弈将使得经济活动呈现聚中有散的变化，2022—2035 年，中国常住人口城镇化率将为 64%~75%。中国城镇化的空间形态将呈现如下态势：

第一，中心村将逐步城镇化，边缘村将萎缩甚至消亡。在市场主导与政府引导的合力作用下，一些区位条件较好的中心村和居民点将逐步扩张升级为小城镇，成为农村居民主要栖居地和农业生产服务中心，另一些区位等条件较差的边缘村和居民点将持续萎缩甚至消亡。

第二，一些中心镇将逐步城镇化，一些边缘镇将部分衰落和消亡。在农村城镇化过程中，发达地区的中心镇、重点镇，人口稠密地区的城关镇将逐步发展为城市。欠发达地区的小城镇、边缘地区的小城镇大多数在萎缩中维持，边缘且落后区域的小城镇有可能走向消亡。

第三，发达区域的中心城市将持续扩张，欠发达区域的边缘城市将持续收缩。一些经济发达、人口稠密、基础设施和公共服务较好的地级和县级城市将逐步实现规模大型化和功能高级化，而一些经济欠发达、人口稀少、基础设施和公共服务较差的地级和县级城市将出现持续的人口流失、规模收缩等现象，甚至会走向消亡。《中国城市建设统计年鉴》数据显示：2014—2018 年，有 507 个城市的城区常住人口保持了正增长，122 个城市的城区常住人口有所减少，这一趋势在 2022—2035 年不仅会持续，而且会增强。

第四，一些中心城市将从单中心城市演变为多中心的都市圈。继强二线城市崛起之后，一些弱二线城市也将相继崛起，与此同时，城市空间形态从单中心转向多中心。

第五，大都市圈将发展成城市群，大城市群将变成巨型城镇化地区。城市群虽在“十五”期间开始萌芽，但一直发展缓慢。2022—2035 年，都市圈的发展和扩散将推动城市群时代的来临。建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式，将使城市群变成巨型城镇化地区。长三角、粤港澳大湾区、京津冀、成渝等巨型城镇化地区将形成城市群、都市圈、大中小城市、小城镇、乡村等多形态嵌套和城乡融合发展的地区。

第六，中心区域将扩大化并向网络化发展。2013 年以后，伴随着我国现代化交通基础设施网络体系的迅速构建，东部地区中低端要素向中西部地区扩散和全国高端要素向东部地区聚集，东部与中部趋向一体化发展，“东中一体”推动了东部升级，也带动了中部崛起。《中国城市竞争力报告 No. 19》的研究成果也表明：2020—2021 年，中部城市的综合经济竞争力相对于 5 年前上升了 15.5 名^[3]。

四、面向 2035 年的中国城镇化的新问题与新挑战

上半程城镇化的超高速发展，在取得巨大成绩的同时，也产生了一些结构失衡，加上外部环境的不确定性，2022—2035 年中国城镇化将面临不少问题和挑战。

（一）城镇化发展的分化加剧

随着经济的快速发展，人们交互的空间活动将从“分散聚集”走向“集中聚集”、再走向“聚中有散”，这会导致地区间发展差距“先扩大后缩小”，许多发达国家和地区都经历了这样的过程。以此判断，当城镇化步入下半程，中国经济的诸多地区差距应该呈现缩小的趋势，但是数据显示：第一，在全国尺度上，区域间人均可支配收入伴随着人口的增减在分化。2010—2019 年，南北方的人口差距从 21135 万人增加到 23525 万人；与此同时，2013—2019 年，南北方的人均可支配收入差距从 723.13 元扩大到 2501.56 元。第二，在省域尺度上，中心城市与非中心城市人均可支配收入伴随着人口的增减在分化。2010—2018 年，中心城市的常住人口增加了 10.26%，非中心城市的常住人口仅增加了 3.00%；与此同时，2010—2019 年，中心城市与非中心城市的人均可支配收入差距从 5864.97 元扩大到 13177 元。第三，在城市群尺度上，城市群与非城市群人均可支配收入伴随着人口的增减在分化。2010—2018 年，城市群的常住人口增加了 5.18%，非城市群的常住人口增加了 3.31%；与此同时，城市群和非城市群的人均可支配收入差距从 212.92 元扩大到 3057.48 元。第四，在都市圈尺度上，都市圈与非都市圈人均可支配收入伴随着人口的增减在分化。2010—2018 年，都市圈的常住人口增加了 5.92%，非都市圈的常住人口增加了 2.54%；与此同时，2010—2019 年，都市圈和非都市圈的人均可支配收入差距从 3459.72 元扩大到 7389.35 元。第五，在城市尺度上，中心城区与周边区域的人均可支配收入伴随着人口的增减也在分化。2013—2018 年，中心城市的城区人口增加了 19.10%，非城区人口减少了 5.42%；与此同时，中心城市的城乡人均可支配收入差距从 17719.77 元扩大到 25587.94 元。

地区之间发展水平客观上不可能完全相同，保持合理的差距有利于促进效率提升，但是如果地区间发展水平呈现马太效应式的长期分化，不仅会严重损害地区间社会公平，而且会严重破坏整体经济效率。

（二）城镇化要素的错配加深

2022—2035 年，人口城镇化、职住一体化、城镇间人口迁移有可能加深已经存在的资源空间错配问题。

第一，转移人口与住房分布的空间错配加剧。2020 年，城镇居民人均住房建筑面积为 36.52 平方米，比 1978 年增加了 29.81 平方米；2020 年，农村居民人均住房建筑面积为 46.8 平方米，比 1978 年增加了 38.7 平方米。这表明，农村人均住房面积无论是过去的增长还是目前的水平都显著高于城镇。与此同时，2003—2018 年，城市新增人口的 92.22% 都在城市群和都市圈内，但 2002—2017 年房地产销售面积仅有 69.62% 在城市群和都市圈内。未来随着人口从农村、小城镇、非都市圈向大城市、都市圈和城市群转移，乡村、小城镇、非都市圈、非城市群的空置住房将进一步增加。第二，转移人口与基本公共产品的空间错配加剧。中央农办、农业农村部组织开展的全国农村集体资产清产核资情况显示：截至 2019 年底，农村固定资产为 3.1 万亿元，其中 2/3 为用于教育、科技、文化、卫生等公共服务的非经营性固定资产。由于公共服务附着在住房上，前期品质不高的教育、医疗、养老等公共产品广泛布局在农村和中小城镇，未来随着大量人口向中心城市、都市圈和城市群转移，这些乡村和中小城镇的公共产品将大量空置。第三，转移人口与土地资源的空间错配加剧。《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2018—2019）》显示：2018 年，农村宅基地空置率为 10.7%，样本村庄宅基地空置率最高达到 71.5%。转移人口职住一体化使人口向大城市、都市圈和城市群聚集，但是城市建设用地行政审批制以及用地指标平均分配制度将造成人口流出地区的土地指标过剩和人口流入地区的用地紧张。如上所述，尽管城市新增人口绝大部分流入城市群和都市圈，但 2010—2018 年城市群建设用地面积仅增加了 52.49%，而非城市群建设用地面积增加了 43.61%。第四，集体建设用地与优质公共服务的空间错配加剧。由于高质量公共产品的地区间布局主要决定于上级行政决策和地区财政实力，因而城乡之间和城市之间优质公共产品分布明显倾向于行政级别高、经济实力强的中心城市，但是城市建设用地是行政审批和平均分配，由此导致土地与优质公共服务的错配并带来诸多问题。

（三）城镇化发展的负担加重

2022—2035 年，推进以人为核心的新型城镇化，意味着城镇公共产品供给数量和质量要持续大幅提升，也意味着政府公共支出要持续大幅增加。

第一，存量城镇化人口的公共服务欠账多。虽然 2020 年常住人口城镇化率已达 63.89%，但户籍人口城镇化率仅为 45.1%，补齐 18.79% 的常住人口的城镇公共服务短板，政府财政不仅需要巨额的一次性初始支出，而且需要大量的连续性增量支出。第二，新增城镇化人口的公共服务规模大。2022—2035 年，将有 1.5 亿左右的农村人口迁往城镇，还将有 1.5 亿左右的城镇人口从小城市迁往都市圈和城市群，近 3 亿左右人口的迁徙需要城镇公共产品的匹配，这需要巨额的财政投入。第三，城镇化加剧了人口老龄化及其财政负担。生育、户籍等政策及变化，在创造上半程城镇化多重人口红利的同时，也带来了下半程城镇化人口过度老龄化的挑战。预计未来 30 年，65 岁及以上的老年人口比例将增长到 30% 以上，并且 30 年以后，老龄人口比例将长期处于高位，下降的概率很低^[4]。过度老龄化将使下半程城镇化的公共服务负担雪上加霜。第四，公共服务标准不断提升会进一步增加财政支出的压力。在迈入高质量发展的新时代，满足城镇居民高质量生活需求的重要内容是创造并均等地提供更加多样、优质的公共服务。这意味着政府公共服务支出需要相应地持续大幅增加。

在上半程城镇化中，土地财政为城市公共产品供给作出了巨大贡献，并且提前透支了未来财政收入，造成了巨额的债务负担^[5]。2022—2035 年，土地财政将逐步式微或结束，城市政府财政收入的渠道大幅收窄。与此同时，过去的长期经济高速增长也一定程度上透支了未来的经济增长，2022—2035 年政府税收增长可能会因为经济增长的逐步放缓而放缓。总之，未来城镇财政收入增幅下降与支出增长上升的变动，可能会增加政府的支持城镇化方面的财政压力。

（四）城镇化发展的风险加大

城镇化对经济社会发展具有双重效应，既能够创造巨大发展红利，也可能带来一定的发展风险。一方面是上半程城镇化的问题向后半程城镇化推延，另一方面是城镇化使农村的问题向城镇转移。2022—2035 年，城镇化发展的风险有扩大及爆发的可能。

第一，人口聚集和流动带来的社会风险。与乡村相比，一方面，城市以及城市群面临着更加广泛、密集、多元、变化的交互关系，任何个体、团体、区域、行业的风险如果没有得到有效控制，都可能会造成局部和整体的安全风险。另一方面，城市以及城市群面临更加广泛、密集、多元、变化的公共事务，参与各方的任何失职、渎职和违法行为，都可能导致公共危机。从中国城镇化实践来看，在从职住分离到职住一体的转型过程中，农村转移人口作为临时工业缘关系的非正规性，作为外地人地缘关系的暂时性，以及作为新市民社缘关系的二重性，都增加了管理的不确定性，也加大了社会风险。第二，农业人口职业转换所面临的失业风险。在城镇化的下半程，从需求层面来看，就业岗位在减少或调整。一方面，产业升级将使过去大量劳动密集型的传统产业、竞争性产业、低技术产业的就业岗位消失。另一方面，智能化以及“机器换人”将大大消减传统行业的就业岗位。从供给层面来看，大规模的存量农民工可能难以适应新的就业岗位变化，也难以回到农村再就业，尤其是大量由土地城镇化所产生的“市民”，在拆迁、安置补偿款花完后，就业和生活可能更加堪忧。第三，房地产过度发展带来的泡沫风险。由于上半程城镇化的过度土地经营和住房开发，房地产正成为未来较长一段时间内中国经济和金融领域的“灰犀牛”。一些一、二线城市面临着住房价格泡沫破灭的风险，一些三、四线及以下城市面临着住房数量泡沫即大量空置的风险。第四，城市透支发展带来的财政风险。为追求城市经济高速增长，一些城市政府利用土地融资等工具，通过高杠杆驱动大规模固定资产投资，不仅透支了未来的增长及财政收入，而且积累了较大规模的地方债务以及未来利息支出负担。根据 IMF 测算，2018 年末，中国地方政府隐性债务规模为 30.9 万亿元，而财政部发布的《2018 年地方政府债券发行和债务余额情况》显示：2018 年地方政府显性负债 18.4 万亿元，因此，2018 年地方政府总体负债为 49.3 万亿元。最近两年受疫情影响，地方债规模又有扩大。未来地方债增长虽可能放缓，但本息规模都很庞大。与此同时，随着“土地财政”的逐步退出，即便税收收入增幅保持不变，2022—2035 年城市政府都将面临一定的地方债违约和财政收支不抵支风险。

五、面向 2035 年的中国城镇化推进建议

把握新趋势，释放新红利，应对新挑战，在全面和系统完善新型城镇化战略规划、制度政策和管理服务的基础上，应汇聚多方智慧并达成广泛共识，实现六大方面的重点突破。

（一）以教育为关键，建立产业保障体系

教育是人口城镇化质量提升、释放新动能和应对新挑战的关键，也是政府、家庭及社会各方的积极性所在。为此，应采取以下措施：第一，延长义务教育年限。将中小学的学制从 12 年缩短为 10 年。把幼儿园和高中都逐步纳入义务教育体系，将义务教育从目前的 9 年制提高至 13 年制。义务教育统筹管理层级力争从目前的县域城乡一体逐步扩大到省域统筹并最终实现全国统筹。将对每个学生在义务教育上的投入，直接与学籍挂钩并随学籍迁移而迁移。此外，要利用在线教育，实现优质教育资源的广泛共享。第二，普及大学教育。继续快速提高高等教育毛入学率，力争从 2020 年的 54.4% 提升到 2035 年的 75%。打开职业教育上升通道，增强职业教育深度和广度。改变职业教育最高学历只达本科的制度，建立职业教育的硕士学位和博士学位制度。打通职业教育与普通教育间通道，让接受职业教育与普通教育的学生按照兴趣和意愿，通过公平的考试制度实现学历升迁。第三，建立终身教育制度。所有劳动人口都应该不断提升其智力和技术水平，以适应未来的智能化社会需求。为此，要增加劳动人口尤其是高龄人口的教育公共投入，并将其作为引导投入，刺激家庭、企业持续增加教育投入，不断更新和改善劳动人口的知识 and 技能水平。与此同时，要将对新市民的就业培训纳入城市中小企业服务体系，增加政府职业培训的专项公共支出。第四，改革教育方式。利用未来科学技术的发展和应用，把握各个经济主体的差异化特征，实现因材施教。充分利用知识数字化的优势，实现“干中学”“用中学”“研中学”“玩中学”，使经济主体始终处于学习状态。

（二）以就业为主线，完善工作与社会保障体系

就业是提升人口城镇化质量的基础，针对城镇化、数字化、长寿化时代的工作内容、工作条件、工作要求的变化，以及社会保障在公平和可持续上面临的问题，应从如下方面着手：第一，加快建立差别化的延长工作年龄的制度。根据年龄、体力、智力、技能及其变化，建立动态调整劳动人口职业和就业岗位的制度。第二，改革工作、学习与休闲制度。应减少劳动人口的劳动时间，增加并严格执行休息时间，增加年内专门学习时间，让劳动人口通过休闲和学习来提升人力资本和工作效率。第三，改革社会保障制度。提高居民社会保障水平，提升农村人口和非正规就业人口的社会保障标准，逐步实行社会保障的区域调剂和全国统筹，建立具有地方特色的统筹就业、养老、医疗等方面的大社保制度框架和政策体系^[6]。

（三）以居住为抓手，补齐以都市圈为主体的公共产品体系

住是城镇化的最终落脚处，也是解决公共服务，使新市民过上城市美好生活的保障，因而公共产品体系应当以居住为抓手。第一，构建以都市圈为单元和主体的全国住房空间体系。大都市圈是住房市场的基本单元，应促进以都市圈为单元的新旧、租售住房市场和保障体系建设。一是启动青、新市民安居工程。在外来人口流入集中的中心城市郊区和周边城市，建立和改造保障性住房和普通商品房，让符合条件的青年和新市民租购。二是启动中上收入群体的乐居工程，在都市圈内的中心城市郊区和周边城乡新建、购旧、改造普通和高档商品房，使高收入和年长者转移到郊区和周边城市。第二，建立与住房绑定的都市圈内的基础设施和公共服务体系。一方面，给予在都市圈落户的租购住房家庭均等待遇，同时将公共服务和基础设施相对均衡地布局在都市圈内，尤其要将中心城区的优质公共服务向周边转移和辐射。另一方面，根据职住空间布局，加密中心城市郊区和周边城市的基础设施网络和节点，尤其要加密都市圈内的快速交通系统。第三，构建与住房绑定的都市圈之间的基础设施和公共服务体系。在全国公共服务与基础设施提质增量的同时，改变过去以省域或城市为单元的做法，将全国性的科教文卫、交通信息、环境能源等重大功能设施与全国人口及住房的布局相匹配，重点分布在若干大都市圈和城市群内，以便更加有效地服务都市圈、城市群及其周边地区。

（四）以土地为中介，撬动和释放要素优化空间配置的红利

土地是城镇化的重要内容和条件，城市及城镇化的发展要求土地制度不断变革并与之相适应。第一，建立城乡建设用地全国统筹和指标交易的管理制度。完善城乡一体、“三权分置”的土地产权及保护制度。完善城乡土地征收、出让、储备和转让制度及监管规则。强化城乡土地用途的法制化管理制度。建立“人地挂钩”、全国统筹的用地指标跨区域交易制度及监管规则。建立地方与中央四六分成的土地出让和转让的收益分配制度。第二，建立都市圈内人口与土地指标相挂钩制度。根据都市圈的人口规模，配给相应的增量土地指标。设立和提高集体建设用地使用权出让税，地方政府通过集体建设用地使用权出让税，为公共服务支出提供财政收入来源。创新农村宅基地的转让方式和途径，通过宅基地有偿退回，使拥有土地所有权的集体组织可以更大范围地向市场出售使用权。第三，建立都市圈之间的人口与土地指标相挂钩制度。根据各都市圈之间相互转移的人口、产业和公共服务规模，匹配相应的土地指标。

（五）以城市体系为支撑，塑造城镇化中国的空间新体系

2021年中国常住人口城镇化率已经达到64.72%，城镇已经主导中国的人口空间体系，因此，未来应建立以人为核心的多形态嵌套的城市体系。第一，建设以城市体系为支撑的全国经济空间新体系。根据城市发展和城市体系，做好系统性经济空间布局和国土空间规划，建立一个经济竞争力、社会凝聚力、环境永续力强大的现代化城市中国。第二，建设符合规律的多形态嵌套全国城镇新体系。城市群、都市圈、城市和城区发展的核心是人口，其规模位序分布大致遵循最大城市人口数量的1/2、1/3、1/4等的齐普夫法则。由此并根据实际情况，确定城市群、都市圈、城市的数量和规模，构建多形态嵌套的城市体系。第三，建设规模最优的首位城市群、都市圈和中心城市。在一定技术条件下，城市群、都市圈和中心城市是有极限的。结合人类空间聚集容忍度、空间开发容忍度以及技术决定的空间移动成本等，确定首位城市群、首位都市圈、首位中心城市的合理规模，进而确定各形态城市的位序规模，矫正各地的“一城独大”问题。第四，构建以城市空间为载体的多层嵌套的产业体系。结合人口、公共产品、软硬件环境的布局，以及非农产业发展、升级、分工和空间布局及转移趋势，构建产业体系。

（六）以治理为保障，建设城镇化中国的社会秩序

随着中国从封闭、狭小、静止、熟悉、分割的乡村小社会转入开放、陌生、多元、流动、联系的城市大社会，人际交互也从人数少、空间近、变动慢转向人数多、空间远、变动快，公共事务则从小到大、从少到多、从简单到复杂。为适应人口聚集、开放、流动、联系的城市社会的需要，应建立以治理为保障的社会秩序。第一，构建服务城市型社会的行政管理体制。按照城市型社会的政府公共职能，并结合中国经济发展的空间结构变化趋势，调整和完善从中央到地方政府的机构设置和职能分工。第二，构建城市区域协调的治理架构。基于都市圈的形成和发展趋势，调整市区县行政规划，通过城市合并、撤县设区、区县划转等措施，尽量将同一都市圈的空间纳入同一行政治理范围之下。然后，充分运用新一代信息技术，整合共享公共数据资源，建设城市综合运行管理服务平台^[7]。对无法通过行政区划调整而实现同一行政治理的区域，建立跨行政区的空间治理体系，包括设立一体化的治理组织，制定一体化的制度规则，构建一体化的发展共赢机制等。第三，建立中国特色城市治理体系。城市公共事务需要全体居民、企业和社会组织共建、共治和共享。从性质定位、组织体系、工作内容等诸多方面看，城市的人大与政协都可以为党委领导下的城市治理发挥重要作用。通过“完善人大代表同人民群众的联系”制度，既可以完善城市治理体系，又可以“更好发挥人大代表作用”。通过完善一些公共事务在政协的协商和落实机制，既可以完善城市治理体系，也可以更好地发挥政协的作用。第四，完善中国特色社区治理体系。在健全基层党组织领导的基层群众自治机制的基础上，建立通过政府与企业、社会组织、私人机构或个人的协商与合作来共同决定和处理社区公共事务的治理制度体系，调动社区所有主体的力量，共同促进社区的经济繁荣、社会和谐和环境优化。

参考文献：

[1]倪鹏飞，颜银根，张安全．城市化滞后之谜：基于国际贸易的解释[J]．中国社会科学，2014(7):107-124.

-
- [2]李兰冰,高雪莲,黄玖立.“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J].管理世界,2020(11):7-22.
- [3]倪鹏飞.中国城市竞争力报告 NO.18[M].北京:中国社会科学出版社,2020:118-119.
- [4]王广州.中国人口预测方法及未来人口政策[J].财经智库,2018(3):112-138.
- [5]李善同,吴三忙,高春亮.中国城市化速度预测分析[J].发展研究,2017(11):19-22.
- [6]倪鹏飞.新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策[J].江海学刊,2013(1):87-94.
- [7]徐文舸,赵惠.“十四五”时期新型城镇化拓展投资空间的趋势和潜力[J].宏观经济管理,2021(6):10-17.