

# 系统观视角下推进以人为核心的新型城镇化战略思路研究

欧阳慧<sup>1</sup>, 梁俊<sup>1</sup>, 李沛霖<sup>2</sup>

(1. 国家发展和改革委员会市场与价格研究所, 北京 100038;

2. 国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所, 北京 100038)

**摘要:**当前基于单一维度研究解决城镇化重大问题具有局限性。要破除当前以“就市民化论市民化,就产业论产业,就空间论空间,就治理论治理”的城镇化思维,以系统观念下推进以人为核心的新型城镇化,其总体思路是:围绕1个核心,立足2个大局,理顺3个关系,统筹4个维度。其中以人为核心是提升新型城镇化质量的本质要求,中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局是高质量推进新型城镇化建设的基本出发点,把握好短期与中长期的关系、公平与效率的关系、新型城镇化与新型工业化以及乡村全面振兴的关系是提升城镇化质量的重要保障,实现人口、产业、空间、治理4个维度相匹配是系统观念下提升新型城镇化质量的关键。

**关键词:**新型城镇化;人口;产业;空间;治理

中图分类号:C916

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2025)02-0108-11

## Research on the strategic thinking of promoting new urbanization with people as the core from the perspective of system view

OUYANG Hui<sup>1</sup>, LIANG Jun<sup>1</sup>, LI Peilin<sup>2</sup>

(1. Institute of Market and Price Research, NDRC, Beijing 100038, China;

2. Institute of Land Development and Regional Economy, NDRC, Beijing 100038, China)

**Abstract:** The current research on solving major urbanization problems based on a single dimension has limitations. To break the current mindset of urbanization that focuses on “urbanization based on urbanization, industry based on industry, space based on space, and governance based on governance”, and promote a new type of urbanization with the people centered systematically concept, the overall idea is to focus on one core, establish two overall situations, clarify three relationships, and coordinate four dimensions. Putting people at the core is the essential requirement for improving the quality of new urbanization. The strategic overall vision of the great rejuvenation of the Chinese nation and the unprecedented changes in the world are the basic starting points for promoting high-quality construction of new urbanization. Grasping the relationship between short-term and medium term, fairness and efficiency, new urbanization and new industrialization, and comprehensive rural revitalization is an important guarantee for improving the quality of urbanization. Achieving the matching of population, industry, space, and governance in the four dimensions is the key

收稿日期:2024-10-05 修回日期:2025-02-09

基金项目:国家社会科学基金重大项目“系统观视角下推进以人为核心的新型城镇化战略突破研究”(22ZDA056)。

作者简介:欧阳慧(1978—),男,江西赣州人,国家发展和改革委员会市场与价格研究所副所长,研究员,博士,研究方向为城镇化与区域经济。

to improving the quality of new urbanization under the system concept.

**Key words:** new urbanization; population; industry; space; governance

推进以人为核心的新型城镇化是实现社会主义现代化之必由之路,在促进高质量发展、构建新发展格局、创造高品质生活中具有不可替代的作用。《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》提出要“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”。站在新的历史起点,我国城镇化进入“下半场”,一方面,农业转移人口市民化等一些城镇化问题长期没有得到更加有效解决;另一方面,城市发展又进入分化期、城市风险进入多发期,叠加国内外发展环境深刻变化,我国城镇化面临的形势更加复杂,亟须探索出一条适应复杂形势、统筹多变量的真正适合中国国情的以人为核心的新型城镇化道路。为切实回应国家战略要求,必须坚持系统观念,以人为核心,统筹人口、空间、产业、治理等四大城镇化关联维度,推动我国城镇化进入“下半场”后探索新的路径,以高质量的城镇化助推中国式现代化。

### 一、当前基于单一维度研究解决城镇化重大问题的局限性

城镇化是一项复杂的系统工程,将各部分割裂开来必然会导致一系列协同性问题。过去我国城镇化推进过程中,由于对系统性、协同性重视不够,部分重大问题仍然没有得到切实解决。

#### (一) 农业转移人口市民化推进存在难点堵点

一是落户难与不愿落户现象并存。一方面,农民工呈现出很强的在大城市、特大城市落户趋向,而大城市和特大城市对人口规模存在严格控制,尤其是设置学历、职称等高门槛,基本排除了农民工直接落户的可能;另一方面,尽管中小城市和小城镇全面放开了落户限制,但由于就业机会偏少、公共服务水平偏低,农民工落户意愿不足。

二是落户城市的隐形门槛多。积分落户制度以“指标分值+落户指标”构筑农业转移人口落户的高门槛,控制性指标将大多数农业转移人口排除在新落户人群之外<sup>[1]</sup>。虽然各地对合法稳定住所的认定包含了租赁住宅,但部分地区规定仅在

房产管理部门办理租赁登记备案的租赁住宅才符合落户条件,导致租房落户面临隐形门槛。如很多农民工虽然在就业地租房多年,但大多数业主为规避“租房税费”而对合同备案采取“消极抵抗”政策,影响了农民工落户;不少农民工居住在“城中村”的小产权房,租赁房主无法出示房产证明,更无法备案;还有部分农民工居住在工厂的集体宿舍,更难以出示相关证明材料。

三是推进城镇基本公共服务全覆盖面临一定困难。2016 年开始施行的居住证制度为落户和享受城镇社会福利提供了有效解决方案,但受到一些地区申领条件苛刻、含金量不高等隐性门槛的制约,总体申请数量不多<sup>[2]</sup>。如农民工随迁子女理论上在一些城市已经拥有在城市接受教育的机会,但他们接受的教育质量与原有城市居民之间仍然是有差距的,大部分农民工子女能就读的学校可能是排名靠后的学校。农民工子女从进入小学到高中毕业,平均转学次数超过了 4 次<sup>[3]</sup>。

#### (二) “大城市病”与“小城市病”并重

一是我国超大特大城市人口过度集聚导致空间拥挤、职住距离加大、环境恶化等“大城市病”。一方面,在城市中心和经济活动集中的区域,住房需求的持续增加推高居住成本,一些外来人口不得不更多地选择在房价低的城中村和老城区居住,形成了隐形的“贫民窟”。如在广州洗村等大规模城中村改造后,广州的外来人口更密集扎堆居住在天河区员村和白云区等地。另一方面,超大特大城市建成区摊大和功能区分散增加了职住距离,基础设施和公共服务压力显著增加,如部分城市公共交通系统超负荷运转问题较普遍,医疗资源供不应求问题较突出,教育资源分布不均衡问题较严重。由于通勤与通学需求的叠加,北京交通压力已造成全网严重拥堵,平均行驶速度降至仅 20.3 公里每小时<sup>[4]</sup>。深圳每 1 000 人医生、护士数量分别为 2.3 人和 2.6 人,显著低于全国平均水平<sup>[5]</sup>。此外,随着特大城市居住空间愈发拥挤,环境压力巨大。根据环保部门的统计,2023 年

北京市日均生活垃圾产生量高达 2.08 万吨;上海近几年每年产生的工程渣土和泥浆约为 1 亿吨,是生活垃圾产生量的近 10 倍。垃圾处理能力的不足导致大量垃圾堆积在城市边缘,产生恶臭并吸引害虫,严重影响居民的生活质量和城市形象。

二是小城市特别是县城因产业不足出现人口流失、“县漂”一族等“小城市病”。根据第七次全国人口普查数据,在全国 2 700 余个县区中,2010—2020 年常住人口减少的有近 1 500 个,其中约 1 240 个为县和县级市,即我国近七成的县级行政单元(县和县级市)常住人口在减少。城市群外围县域人口流失也较为普遍,其中哈长城市群、辽中南城市群、长江中游城市群的外围县域人口流失较为严重。由于许多小城市无法提供充足的就业岗位、乐观的就业前景,且地方财政收入压力大,其基础设施和公共服务水平明显低于大城市,难以满足人民群众日益增长的美好生活需要。如一些县级城市由于缺少产业支持,导致房地产市场出现了所谓的“鹤岗化现象”,即房价大幅下跌,房地产市场空置率居高不下。河北的香河、燕郊、固安,以及天津的永清等地区,房价经历了急剧的下滑,跌幅甚至超过了 60%<sup>[6]</sup>。此外,随着沿海地区部分产业向海外转移,大量农民工被迫回流,大部分停留在县城。以安徽省为例,2020 年安徽前往省外打工的农民工下降了 100 万人,而在省内新增的 89.9 万农民工中,本乡镇就业、乡外县内就业和县外省内就业的比重分别为 52:36:12,农民工从省外回归到县城的趋势较明显<sup>[7]</sup>。由于县城就业岗位少,不少返乡人员成为“县漂”一族,对县城的社会稳定带来较大的隐患(见图 1)。

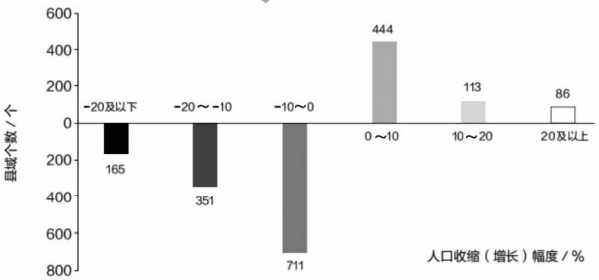


图 1 2010—2020 年我国县域人口变化情况

数据来源:第六、七次全国人口普查。

(三)城市产业发展同质恶性竞争问题严重

由于多数城市在追求经济发展的过程中,倾向于复制发达城市的成功模式,从而集聚发展某些相同或相似的产业,导致各城市之间在产业上没有合理的互补性分工。如长三角 41 个城市均在“十四五”规划中把高端装备作为重点发展产业,此地区另有 97.6%、92.7% 和 82.93% 的城市把新材料、新一代信息技术和生物医药作为重点产业。平均而言,每个战兴产业有 28 个城市布局。这些相似的产业布局受地方招商力度等行政因素影响大于市场因素,在现有行政区划体制下,各地考虑的是竞相提供优惠条件吸引优质企业投资落到本地。围绕战略性新兴产业,各城市大都将 5G 相关产业、新能源汽车、大数据等列为未来发展方向。对热门产业一哄而上,缺乏高位协调统筹,容易引发城市间的资源争夺、导致重复建设。同时,部分符合自身比较优势的产业没有得到培育,制约了整体就业吸纳能力。如长三角城市群内部,许多城市的产业结构高度相似,普遍聚焦于高端装备制造、新材料(新一代信息技术和生物医药等领域。据统计,长三角 41 个城市中,均将高端装备列为重点发展产业,97.6% 的城市将新材料作为重点产业,92.7% 的城市将新一代信息技术作为重点产业,82.93% 的城市将生物医药作为重点产业<sup>[8]</sup>。

(四)众多大城市“治理滞后”与部分中小城市“超前治理”并存

一是众多大城市治理不适应较大规模城市“生命体征”4D 化发展趋势。伴随我国新型城镇化不断推进的是超大特大城市人口密度(density)、流动性(dynamics)、多元度(diversity)、布局异质性(distribution)不断提升,利益相互交织<sup>[9]</sup>。在“4D”发展趋势下,大城市这一人口、经济、政治、文化的高度聚合体,呈现出日趋复杂的“生命体征”,但是当前的城市的系列治理提升政策存在“数字化有余智慧化不足”“问题监测能力有余风险预判能力不足”“由上至下传导能力有余但由下而上反馈共治能力不足”等问题,治理能力与“4D”发展趋势下的治理需求仍然存在明显差距。如自 2013 年



起,武汉市投入 1.75 亿元人民币发展智慧城市项目,但这个项目最终未能成功。其核心问题在于,虽然在 IT 软件、IT 集成和云服务上的投资巨大,但对业务规划、集成和运营的预算考虑不足,导致实际部署的设备与市场需求严重不匹配,最终项目成了无法实现任何实际功能的“空中楼阁”。郑州的“智慧城市”项目在数码化便利应用之外,在关键时刻显示出了功能不足。自 2019 年起全面启动了“城市大脑”建设,并在 2020 年年初完成了基础平台的搭建,但在遭遇水灾时,除了常规的摄像头监控外,智慧系统并未展现出预期的高效应对能力<sup>[10]</sup>。二是部分小城市治理需求相对简单却建设超前。小城市在资金、技术和人力资源上相对匮乏,其治理需求也相对简单直接。然而,在追求治理体系和治理能力现代化的过程中,部分小城市却出现了“超前治理”的现象,即不顾自身实际情况,盲目引进先进技术和治理模式,反而加重城市财政负担,制约治理效率提升。例如,根据我们调研,陕西省大荔县教育公共服务设施(当前学位数与学生数对比)普遍供大于求,其中,城、镇、村级教育设施的供求失衡严重,分别为每 1.52 个学位、3.26 个学位、2.39 个学位,仅 1 个学生在实际使用;2020 年陕西省大荔县、蒲城县、富平县的每千人医疗床位数分别为 5.1 张、7.2 张、7.7 张,已大大超过国家标准的每千人 3.5 张。

## 二、系统观念推进以人为核心的新型城镇化的必要性

“系统观念是具有基础性的思想和工作方法”。这是习近平总书记在总结我们党坚持系统谋划、统筹推进各项事业所取得的历史性成就的基础上,从理论与实践相结合的高度对治国理政思想方法和工作方法作出的新的重大论断。进入新时代,面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,习近平总书记反复强调坚持系统观念研判形势、分析问题、制定政策、推动发展。新型城镇化是一个由市民化、城市产业、城市建设、城市治理等若干相互联系的方面构成的整体,不能把它看成构成要素特征的累加或平均,更不能脱离整体单独研究构成要素的新型城镇化

特征。必须从整体上研究和看待新型城镇化,因为将新型城镇化分割开来研究,无论分割得多细、研究得多深,可能都无法辨识出系统层面的特性。更糟糕的是,将城镇化系统各部分割裂开来研究,很可能会破坏系统本身。正如习近平总书记在 2015 年 12 月召开的中央城市工作会议上指出:“城市工作要树立系统思维,从构成城市诸多要素、结构、功能等方面入手,对事关城市发展的重大问题进行深入研究和周密部署,系统推进各方面工作。”

当前我国农业转移人口市民化问题仍待解决,城镇化空间优化特别是发展大城市还是中小城市存在争议,城市发展动能加快分化,“城市病”问题凸显,一个重要原因在于我国当前解决城镇化问题仍然存在“就市民化论市民化,就产业论产业,就空间论空间,就治理论治理”的思维定势,缺乏对“人口、产业、空间、治理”城镇化四大关联维度的系统考虑,农业转移人口市民化、城镇化空间格局优化、各类城市动能接续提升、城市治理现代化等方面的政策举措缺乏协同联动,导致政策供给与城镇化实际需要匹配性、适用性不强,进而导致城镇化质量不高。因此,必须坚持系统观念,打破割裂化推进城镇化的思维定势,更好统筹人口、产业、空间、治理四大关联维度,完善新型城镇化战略,找到农业转移市民化、城镇化空间优化、城市动能转换、城市治理现代化的战略突破口,为国家进一步完善新型城镇化战略和相关政策提供重要支撑。

从全球尤其是发达国家的城市发展经验来看,“以人为本”的发展理念贯穿始终,体现城市化进程中“城市化与产业发展”“城市化与治理现代化”“新市民与原住民和谐共生”的同步推进。欧美发达国家善治局面的形成并非一蹴而就,而是伴随经济社会发展达到一定阶段,城市社会和经济属性逐步多元化、高阶化后逐步实现。这一演进过程不仅展示从“结果正义”向“程序正义”转变,还揭示治理理念升级与政策协同的内在规律。在此过程中,发达国家通过注重制度设计、产业结构优化及社会融合政策实施,推动城市人口增长

与产业发展、社会治理现代化的良性互动,为城市质量提升提供重要经验。这表明,新型城镇化实现高质量发展,必须坚持系统观念,统筹“人口、产业、空间、治理”四大维度,破除割裂化思维,为完善新型城镇化战略提供理论与实践支撑。

三、系统观念视角下推进以人为核心的新型城镇化的总体思路

未来高质量推进新型城镇化需要在对新型城镇化发展面临的新形势、亟待解决的重大关键问题加强“前瞻性思考”基础上,立足当前和长远进行“全局性谋划”,特别是要以系统性思维统筹兼顾新型城镇化的人口、产业、空间、治理四大关联维度,增强四大维度之间的适应性、匹配性和耦合性,处理好新型城镇发展的局部和全局、两点和重

点的关系,开展“战略性布局”,最终确保新型城镇化在各要素统筹谋划、协同推进中实现高质量发展。

(一)以人为核心的新型城镇化的本质是要统筹满足人民群众的四大需求

心理学家马斯洛认为,人的需求从低到高大致可以为5个层次,即生理需求、安全需求、归属感和情感需求、尊重需求和自我实现的需求。这5类需求从低到高,构成了人生存发展的一个需求金字塔形状(见图2)。当低层次的需求满足之后,人会寻求高层次需求的满足,城市应具备提供这些多层次需求的所有功能,不仅要满足人的生理和安全这种基础层次需求,还要满足自我发展、自我实现的精神层面需求。

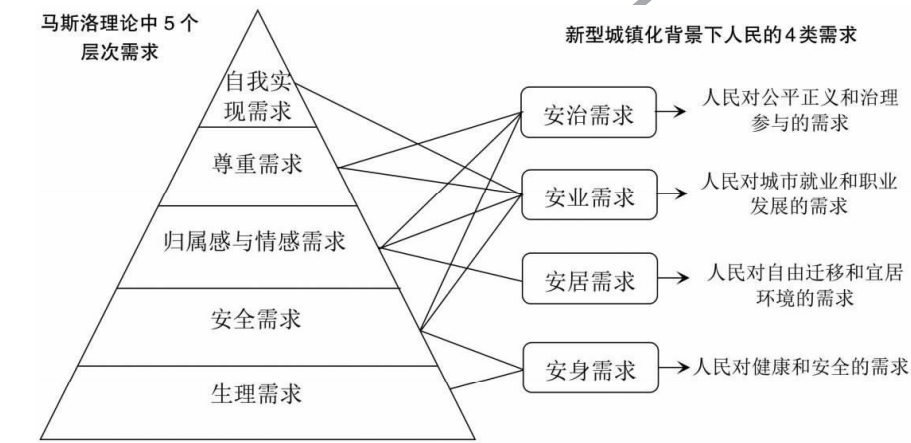


图2 新型城镇化背景下人民的4类需求

以上5个层次人的需求在推进以人为核心的新型城镇化背景下表现为4种特定需求。

一是安身需求,即人民对健康和安全的的需求。这是最基本的需求,体现了马斯洛需求理论中人的生理需求和安全需求。随着生活水平的提高,人们对城市的要求越来越注重健康、绿色、环保,城市建设应为城市居民提供全方位、多元化的健康服务,满足居民生理、心理和社会等多方面的健康需求。同时,城市人口规模大密度高,是各种风险的集合地和矛盾的汇集点,存在经济安全、社会安全、生态安全、网络安全等,城市建设必须把提升城市安全水平、满足人民安全需求放在第一位。

二是安居需求,即人民对自由迁移和宜居环境的需求。主要体现了马斯洛需求理论中的归属

感和情感需求。城镇化推进过程中,人们出于个人发展、家庭团聚、教育资源追求、就业机会选择以及生活质量提升等多方面的考虑,对自由迁移的需求显著增加,需要构建与资源环境条件相适应、顺应人口空间迁移态势、促进区域协调发展的城镇化空间格局,更好满足人民对自由迁移的需求。同时,随着经济社会发展水平提高,人们对居住环境的要求也逐年提高,需要加强城市宜居性改造,更好满足人民对宜居环境的需求。

三是安业需求,即人民对城市就业和职业发展的需求。主要体现了马斯洛需求理论中的安全需求、归属感与情感需求、尊重需求、自我实现需求。就业是进城务工人员获取稳定收入的主要途径,也是其融入城市生活、实现个人价值和社会贡

献的重要保障。需要增强城市的就业承载能力,形成人人享有就业机会和发展机会的城市体系,更好满足人民对城市就业和职业发展的需要。

四是安治需求,即人民对公平正义和治理参与的需求。体现了马斯洛需求理论中的安全需求、归属感与情感需求、尊重需求。习近平总书记指出:“公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值,全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义,保护人民权益、伸张正义。”在推进新型城镇化过程中,要让每一位市民,无论“新旧”,都是城市的主人,平等享有城镇基本公共服务和全面融入城市。同时,要提高城市治理的广泛参与性,构建政府、市民、社会多元共治、齐抓共管的城市治理格局,增强市民参与城市治理的主人翁意识。

(二)系统观念下推进以人为核心的新型城镇化的目标是实现人口、产业、空间、治理四大维度相匹配的高质量城镇化

人口、产业、空间、治理四大关联维度之间存在相互促进和制约的复杂联系,推进新型城镇化过程中必须处理好各维度之间的关系,实现各维度匹配协同,形成推进合力(见图3)。

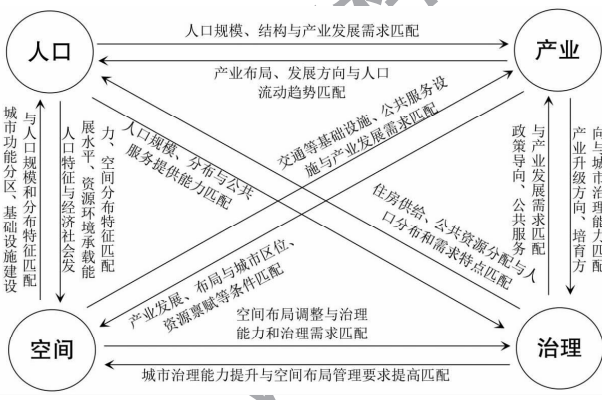


图3 新型城镇化四大关联维度间匹配关系

1. 人口维度与产业维度的匹配

从两个维度的相互影响看,一方面,人口因素能通过劳动力供给、消费需求、创新创业等渠道影响产业发展。人口是劳动力要素的来源,人口数量的增加、结构的改善、质量的提升有利于提升产业竞争力。人口增加会促进消费规模扩大和需求多元化,为城市相关产业发展拓展市场空间。此

外,城市人口中高素质人才的聚集有利于创新创业活动的开展,助推新兴产业兴起和传统产业转型升级。另一方面,产业因素能通过就业机会创造、收入水平提升、生活质量改善影响人口流入。生活性服务业、传统制造业等劳动密集型产业能创造大量就业机会,吸引人口向城市集聚。同时,现代服务业、先进制造业等新兴或未来产业的发展能提供更多高质量就业岗位,从而吸引更多高素质人才的流入。随着产业持续发展,企业盈利能力增强,从而能为员工提供更好的薪酬待遇和福利保障,进而进一步吸引人口向城市集聚。产业发展还会带动城市基础设施建设和公共服务水平提升,为居民提供更好的居住、教育、医疗等条件,进一步吸引人口向城市集聚。

从增强人口维度与产业维度匹配的要求看。一是要增强人口规模、结构与产业发展需求的匹配。根据产业发展需求,合理引导人口流动,确保劳动力供给与产业发展需求相匹配。如对于劳动密集型产业集中的地区,应放宽落户限制、扩大基本公共服务覆盖面,吸引更多劳动力流入。对于规划发展新兴产业、未来产业的地区,应出台有足够吸引力的人才引进政策。二是要增强产业布局、发展方向与人口流动趋势的匹配。对于人口流入较多的地区,通过加大招商引资力度、优化营商环境等方式,吸引更多企业入驻,完善产业生态。鼓励人口流出地区推进产业转型升级,减少对传统劳动密集型产业的依赖。

2. 人口维度与空间维度的匹配

从两个维度的相互影响看,一方面,人口规模、结构、分布和流动均会影响城市空间布局。人口数量增加会产生更多的基本生活需求和经济活动需求,城市需要相应扩大居住、商业、工业等功能区的面积。不同年龄、性别、家庭类型、收入水平的人口群体,对城市设施和服务的需求各不相同,一旦人口结构发生变化,城市空间布局调整的需求也会增加。此外,人口分布和流动也会影响城市空间布局。如人口的集中或分散居住,会影响城市交通、公共服务设施的配置和土地利用效率。人口流动趋势,如从农村向城市、从小城市向



大城市的迁移,也会推动城市空间布局调整,以适应人口变化带来的新需求。另一方面,居住空间、公共服务设施等空间因素会对城市人口流动产生影响。良好的居住环境、便捷的交通基础设施和完善的公共服务设施,能够吸引人口集聚。反之,则可能导致人口外流。

从增强人口维度与空间维度匹配的要求看。一是要增强人口特征与经济社会发展水平、资源环境承载能力、空间分布特征的匹配。根据城市的经济社会发展水平和资源环境承载能力,科学预测未来人口发展趋势,合理确定人口规模和结构目标。通过优化户籍制度、完善社会保障体系等措施,促进人口有序流动和合理分布。二是要增强城市功能分区、基础设施建设与人口规模和分布特征匹配。根据城市人口规模和分布特征,以及城市发展目标,合理规划城市功能分区,优化城市空间结构,提高土地利用效率。同时,加强城市基础设施建设,提升公共服务水平,为人口增长提供有力支撑。

### 3. 人口维度与治理维度的匹配

从两个维度的相互影响看,一方面,人口规模扩大、分布和结构调整会对治理提出新的要求。人口规模扩大会加大城市提供基础设施和公共服务的压力,对城市治理提出更高要求。人口分布变化时,如从中心城区向外围扩散,需要相应调整公共服务设施、交通网络、住房政策等。人口结构的变化,如老龄化加速,会对城市的养老服务、医疗卫生等公共服务提出更高要求。另一方面,城市治理会对人口流动、分布等产生直接影响。城市治理涉及的相关政策,如户籍政策、住房政策、就业政策等,会直接影响人口的流动和集聚。公共资源配置完善的地区可能吸引人口集聚,改变人口分布格局。城市的环境治理水平也是影响人口吸引力的重要因素,良好的生态环境、清新的空气、优美的城市景观能提升城市的居住品质,吸引更多人口流入。

从增强人口维度与治理维度匹配的要求看。一是要增强人口规模、分布与公共服务提供能力的匹配。应根据城市资源环境承载能力、生态环

境状况以及经济社会发展需求,合理确定城市人口规模,避免人口过度集中或分散带来的问题,做到人口与治理的匹配。二是要增强住房供给、公共资源分配与人口分布和需求特点的匹配。根据人口分布和需求,合理规划和建设住房,保障不同收入群体的居住需求。优化教育、医疗、文化、体育等公共服务设施布局,确保公共资源的均衡分配和高效利用。

### 4. 产业维度与空间维度的匹配

从两个维度的相互影响看,一方面,产业结构、新业态、发展规划会影响城市空间布局。产业结构的调整会引起产业空间布局的变化,进而改变城市空间结构的总体布局。产业新业态往往要求城市空间布局更加灵活、高效,如数字化制造、智能供应链、智慧物流等新形态的出现,推动了产业园区向更加智能化、集约化的方向发展。此外,产业发展规划往往会影响国土空间规划,进而影响城市空间格局。另一方面,城市空间布局也对产业发展有着深刻影响。良好的城市空间布局能降低物流成本和通勤成本,提高生产效率和经济效益。同时,合理的城市空间布局还能促进产业间、产业内的交流和合作,推动产业链条的延伸和拓展。

从增强产业维度与空间维度匹配的要求看,一是要增强产业发展、布局与城市区位、资源禀赋等条件的匹配。综合考虑城市区位、资源禀赋以及产业基础等条件,合理布局发展具有比较优势的产业。在产业布局零散地区,通过建设产业园区、创新园区等载体,引导同类或关联企业向特定区域集聚,形成产业集群效应,提高产业竞争力。在土地资源紧张的地区,推动产业空间紧凑布局,鼓励建设多层厂房和推动地下空间开发,提高土地和空间资源的利用效率。二是要增强交通等基础设施、公共服务设施与产业发展需求的匹配。根据产业发展需要,完善城市交通网络,降低物流成本和时间成本,提高产业运营效率和市场竞争力。加强公共服务设施建设,为产业发展提供良好的外部环境。

### 5. 产业维度与治理维度的匹配

从两个维度的相互影响看,一方面,产业发

展、结构影响治理资金来源和治理成本。产业的繁荣增加了就业机会和居民收入,为城市治理提供了坚实的经济基础。传统重工业可能带来环境污染和资源消耗等问题,增加城市治理难度,而高新技术产业和现代服务业则通常对环境友好,有助于提升城市形象和生活品质,降低治理成本。另一方面,城市治理水平是产业发展环境重要决定因素。良好的城市治理有利于优质营商环境的打造,从而降低企业的运营成本和风险,吸引企业和人才入驻,推动产业发展。同时,良好的城市治理往往意味着更好的基础设施和公共服务,能为企业提供更好的生产条件 and 市场机会。此外,城市治理中的环境保护措施对于城市产业的可持续发展至关重要。

从增强产业维度与治理维度匹配的要求看,一是增强产业升级方向、培育方向与城市治理能力的匹配。鼓励公共服务提供能力较强、营商环境较好、要素保障水平较高地区,结合城市资源 and 市场需求,积极引进和培育高新技术产业、现代服务业等新兴产业。推动环境治理压力较大地区的传统产业向绿色低碳、循环经济的方向转型发展,降低能耗和排放。二是增强政策导向、公共服务与产业发展需求的匹配。根据产业发展需要,制定支持性政策法规,为产业发展提供有力保障。简化行政审批流程,提高政府服务效率,为产业发展提供便捷高效的服务环境。根据产业发展布局,加强交通、能源、信息等基础设施建设。

6. 空间维度与治理维度的匹配

从两个维度的相互影响看,一方面,城市空间布局不仅影响治理难度和效率,还能塑造治理环境。功能分区明确、交通网络便捷等合理的城市空间布局,有助于提升治理效率,降低治理成本。反之,空间布局混乱、功能混杂则会增加治理难度。城市空间布局还塑造着城市治理的环境。如开放空间、绿地等公共空间的布局,不仅影响居民的生活质量,也直接关系到社会治理的和谐与稳定。另一方面,治理的精准度和执行力提升能优化城市空间布局。通过制定和实施城市规划、土地使用政策等,可以引导城市空间布局的优化调

整。如通过划定城市增长边界、推动旧城改造等措施,有利于促进城市空间有序发展。同时,高效的治理能够确保城市规划顺利实施,推动空间布局持续优化。

从增强空间维度与治理维度匹配的要求看。一是增强城市空间布局调整与治理能力和治理需求的匹配。根据城市治理现状和发展需要,综合考虑交通、环境、资源等因素,合理划分居住、商业、工业、绿地等功能区,实现城市功能的分区集聚和协调发展。二是增强治理能力提升与空间布局管理要求提高的匹配。从城市发展全局出发,加强空间布局规划,促进城市空间布局整体优化。积极运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新。构建城市“智慧大脑”,提高城市治理的智能化、精准化水平。

(三) 构建四个维度相匹配的城镇化质量提升的基本思路

系统观念视角下城镇化质量提升的基本思路包括4方面内容:围绕1个核心、立足2个大局、理顺3个关系、统筹4个维度(见图4)。

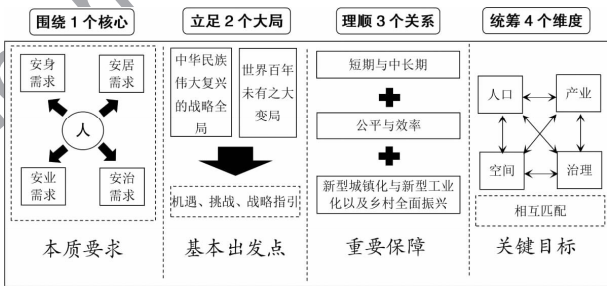


图4 系统观念视角下城镇化质量的理论内涵

1. 围绕1个核心:以人为核心是提升新型城镇化质量的本质要求

新型城镇化是以人为核心的新型城镇化,提升新型城镇化质量也必须以人为核心,坚持人民至上原则。“以人为核心”首先是强调城镇化过程中人的主体地位,紧紧围绕人的生存和发展权利的提升来推进城镇化进程<sup>[11]</sup>。“以人为核心的新型城镇化”命题的提出是以习近平同志为核心的党中央坚持“以人民为中心”的发展思想在新型城镇化实践中的运用和发展<sup>[12]</sup>。必须以更好满足人



民日益增长的美好生活需要作为提升新型城镇化质量的评判标准与核心方向。

2. 立足 2 个大局:中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局是高质量推进新型城镇化建设的基本出发点

统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,是习近平总书记站在全局和战略高度,对全党特别是领导干部提出的工作要求<sup>[13]</sup>。当前,国内国际形势深刻变化,对我国新型城镇化建设进程产生深远影响,既有机遇也有挑战。“两个大局”对我国发展所处的历史方位和世界坐标作出了科学判断,推动新型城镇化必须以此为基本出发点。

3. 理顺 3 个关系:把握好短期与中长期的关系、公平与效率的关系、新型城镇化与新型工业化以及乡村全面振兴的关系是提升城镇化质量的重要保障

一是把握好短期与中长期的关系。既要完成好《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》等重要文件明确的近期城镇化建设任务;又要加强中长期城镇化建设的系统谋划,以新型城镇化推进中国式现代化。二是把握好公平与效率的关系。既要充分满足人民对公平正义的需

要,加快农业转移人口市民化,缩小城乡居民收入差距,又要兼顾效率,突出因地制宜,发展壮大城市群和都市圈,分类引导大中小城市发展方向和建设重点。三是把握好城镇化与新型工业化以及乡村全面振兴的关系。《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》明确提出必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴。未来推进新型城镇化过程中必须加强城乡统筹,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平。

4. 统筹 4 个维度:实现人口、产业、空间、治理 4 个维度相匹配是系统观念下提升新型城镇化质量的关键目标

一方面,要围绕城镇化推进过程中涉及各个维度的重难点问题,针对性地提升人口包容性、产业协调性、空间合理性和治理科学性。另一方面,要做好各个维度城镇化相关任务的匹配和协同,避免合成谬误,增强工作合力。

四、4 个维度相匹配的城镇化质量提升的战略路径

系统观念视角下提升城镇化质量,需要在统筹协调人口、产业、空间、治理 4 大维度基础上,坚持以下战略导向(见图 5)。



图 5 4 个维度相匹配的城镇化质量提升的战略导向

(一) 加快农业转移人口市民化

一是从与产业匹配角度,支持农业转移人口存量或增量较大城市因地制宜发展吸纳就业能力强的相关产业,发挥产业的就业托底功能;构建与城市产业匹配的全覆盖、多形式、分层次的培训体

系,提升农业转移人口的职业技能和就业竞争力。

二是从与空间匹配角度,引导人口向城市群和城镇密集区转移,实行产城互动,促进职住平衡;按照人口转移到哪里,公共资源就配置到哪裡的原则,补齐城镇基础设施和公共服务短板,培育

新生中小城市。

三是从与治理匹配要求,进一步深化户籍制度改革,破除各类隐形落户门槛,放开放宽除个别超大城市外的落户限制;加强重点领域制度供给,加快建立基本公共服务与常住人口挂钩机制。

## (二)优化城镇空间布局

一是与人口匹配角度,根据人口规模和发展潜力等因素,将城市分为过度集聚需要疏解的城市、人口收缩需要集聚的城市、需要提高承载力的城市等几类,分类施策引导人口跨区域合理流动。对于人口过度集聚地区可推进多中心发展、提高土地利用效率。可借鉴日本东京的多中心发展模式,推动人口过度集聚地区发展副中心和卫星城,加快城市功能疏解,增强城市整体承载力。例如,东京通过打造新宿、池袋等副中心区域,分散核心城区的职住压力,提升土地利用效率和区域协同发展能力<sup>[14]</sup>。对于人口收缩地区,应合理压缩城市建设规模,避免盲目扩张和资源浪费;对于需要提升人口承载力的地区,可加强劳动密集型产业用地保障,发展相关产业,吸引人口人才集聚。可借鉴美国扬斯敦市的“精明收缩”策略,推动人口收缩地区合理缩减城市建设规模,加快资源整合和城市功能优化,增强核心区域的生活品质和吸引力。在此过程中,应注重利用存量资源和提升公共服务质量,以培养潜在增长动力,促进城市长远发展。

二是与产业匹配角度,加强各地产业规划引导,根据城市产业基础和发展战略,合理布局产业用地,促进产业链上下游集聚发展。对于工业基础雄厚的地区,可规划产业园区和工业集聚区。可借鉴美国匹兹堡市通过调整产业结构促进区域经济复苏的经验,推动制造业基础扎实的城市设立专门的创新产业园,构建涵盖核心技术开发和上下游产业支持的完整体系,加速区域经济的多元化发展<sup>[15]</sup>。如在匹兹堡转型期间,依托教育和科研资源,吸引医疗科技企业集聚,打造了具有持续发展能力的产业生态。对服务业发达的地区,则注重商业区、商务区和居住区的合理布局。可以参考伦敦在优化城市功能分区方面的做法,通过整合商贸区域与周边居住区域,加速形成以生活服务和商贸活动互促为核心的综合发展区。如伦敦

的金丝雀码头以灵活的空间分配方式吸引金融企业,同时满足了生活需求,提升了区域吸引力。

三是与治理匹配角度,治理能力较强的城市可充分利用现代信息技术手段,进行精细化的城市规划,推动智慧城市建设,科学划定城市功能分区。可借鉴新加坡“智慧国”战略,通过构建全域数字化平台,推动治理能力强的城市利用信息技术实现精准规划和高效管理,加速智慧城市发展。例如,新加坡通过统一的城市数据管理系统优化了交通、能源和公共服务的协调,提高了城市运行的效率和居民的生活质量。治理能力较弱城市可借鉴先进城市管理经验,创新城市管理模式和方法,加强城市治理体系和治理能力现代化建设,补齐基础设施、公共服务短板。可以参考西班牙巴塞罗那的“智能城市”模式,依托数据开放和技术创新重塑城市管理方式,加快补足基础设施和服务短板。如,巴塞罗那利用传感器网络实时监测环境、交通等信息,并通过开放数据平台鼓励市民和企业共同参与治理,提升了公共资源利用率和城市响应能力。

## (三)促进城市动能接续提升

一是与人口匹配角度,根据人口流动趋势和分布特点,合理规划产业布局。在人口流入区域,加大新兴产业和现代服务业的投入。在人口流出区域,引导各地因地制宜推动传统产业转型升级或发展特色农业、休闲旅游业等。

二是与空间匹配角度,城市群都市圈内部应强化产业协同,形成完整的产业链条。中心城市可重点发展高技术、高附加值产业,周边城市则根据资源禀赋和比较优势,发展配套产业,形成错位发展、优势互补的产业格局。可借鉴德国鲁尔区的经验,推动城市群区域通过明确产业分工和协同发展,加快区域内资源的高效配置,增强整体经济活力。多特蒙德市通过转型为新兴产业中心,专注发展信息技术和微系统技术等高科技产业,促进区域经济转型升级<sup>[16]</sup>;杜伊斯堡市利用其港口优势,推动物流和服务业集聚,促进区域经济多元化发展;埃森市则通过发展文化创意产业和服务业,提升城市的竞争力和吸引力,增强区域经济的可持续发展能力。这种基于各城市资源禀赋的分工与协同,为城市群的高效联动和可持续发展

提供了宝贵经验<sup>[17]</sup>。

三是与治理匹配角度,根据城市发展战略和产业定位,制定具有针对性的产业政策。在不违背公平竞争审查、反垄断等竞争政策要求前提下,通过税收优惠、财政补贴等方式,支持重点产业发展壮大。

(四)推进城市治理现代化

一是与人口匹配角度,对于人口密集的大城市,扩大基本公共服务覆盖面,提高公共服务的智能化水平,实现资源的优化配置和高效利用。对于人口规模较小的中小城市,要缩小城乡公共服务差距,灵活调整服务设施和服务内容,避免资源浪费。对于老龄化城市,要提供多样化的养老服务。对于年轻人占比高的城市,完善教育服务和就业创业服务。对于流动人口较多的城市,要简化办事流程、加强信息共享、优化居住服务。

二是与产业匹配角度,对于工业主导型城市,积极推动传统工业向绿色、智能、高端方向发展,引导产业有序转移和升级,并加强环境规制。对于商贸服务型城市,重点聚焦基础设施完善、城市服务效率和水平提升、商业模式创新,以及文化旅游品牌打造。对于农业基础型城市,推动农业现代化,提升农村公共服务水平,缩小城乡差距。对于科技创新型城市,重点打造良好的创新创业环境,加强科技成果转化机制和服务平台建设,加强知识产权保护。

三是与空间匹配角度,对于城市群区域,加强区域协同治理,推动区域一体化发展,加强基础设施互联互通,提升区域整体竞争力。对于都市圈区域,强化都市圈内城市间的交通联系,推进公共服务一体化,实现教育、医疗、社保等资源的共享,并强化对中小城市辐射带动功能。对于大城市,提高城市管理的智能化、精细化水平,优化城市空间布局和功能分区。对于中小城市,加强社会管理和公共服务体系建设,提高居民幸福感和满意度,并加强打造城市风貌特色。

参考文献:

[1] 欧阳慧. 谨防农民工落户的“隐形门槛”[J]. 中国发展观察,2016(15):32-34.  
[2] 梁土坤. 居住证制度、生命历程与新生代流动人口心

理融入:基于 2017 年珠三角地区流动人口监测数据的实证分析[J]. 管理学报,2020,17(1):96-109.  
[3] 尹稚. 农民工子女从小学读到高中平均转学 4 次 城镇化要从“进得来”到“过得好”[N]. 经济观察报,2024-03-05(16).  
[4] 搜狐网. 北京早高峰拥堵严重,出行难题待解! [EB/OL]. (2024-09-02) [2025-02-09]. [https://www.sohu.com/a/805616335\\_121956424](https://www.sohu.com/a/805616335_121956424).  
[5] 百度网. 没想到,上海的医疗人才缺口还挺大[EB/OL]. (2024-11-06) [2025-02-09]. [https://m.baidu.com/bh/m/detail/ar\\_9222480354233378891](https://m.baidu.com/bh/m/detail/ar_9222480354233378891).  
[6] 廖庚明. 县域房地产市场渐冷 地方政府如何施政应对 | 智库 [EB/OL]. (2022-10-16) [2025-02-09]. [https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_14642381](https://m.thepaper.cn/baijiahao_14642381).  
[7] 卓贤,杨修娜. 大城市用工荒,返乡就业收入低,农民工为何仍大规模回流? [OL]. (2021-09-24) [2025-02-09]. [https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_14642381](https://m.thepaper.cn/baijiahao_14642381).  
[8] 谢秋伊. 长三角产业同构水平高,需警惕行政分割对市场的影响[EB/OL]. (2024-07-16) [2025-02-09]. [https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_28084984](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_28084984).  
[9] 李沛霖,欧阳慧,杨浩天. 当前我国超特大城市治理面临的挑战与对策[J]. 城市发展研究,2022(4):1-8.  
[10] 陈千凌. 雨后郑州的反思:城市“智能”为何变“无能”? [EB/OL]. (2021-08-04) [2025-02-09]. <https://mp.weixin.qq.com/s/t2sWLR0y9cgPVc976iwwkg>.  
[11] 陆杰华,韦晓丹. 以人为核心的新型城镇化战略内涵、障碍与应对[J]. 北京社会科学,2023(7):107-117.  
[12] 张蔚文,孙思琪. 坚定不移地推进以人为核心的新型城镇化[EB/OL] 光明网, (2020-12-17) [2025-02-09]. [https://theory.gmw.cn/2020-12/17/content\\_34473013.htm](https://theory.gmw.cn/2020-12/17/content_34473013.htm).  
[13] 陈建奇,高祖贵. 新时代统筹“两个大局”重要论述的理论意义与实践价值[N]. 学习时报,2022-10-04(2).  
[14] 虞震. 日本东京“多中心”城市发展模式的形成、特点与趋势[J]. 地域研究与开发,2007(5):75-78.  
[15] 冷雪霜,王达政,汪胜兵. 产业重构与城市复兴:美国矿冶名城匹兹堡的转型之路探析[J]. 湖北理工学院学报(人文社会科学版),2020(2):21-25.  
[16] JESSE N. Technology park and technology centre in dortmund-engines for local economic recovering [J]. IFAC proceedings volumes, 2010, 43(25):83-87.  
[17] 蔡永洁,张溱. 德国鲁尔区工业遗存的三种转型策略 埃森关税同盟、杜伊斯堡内港和多特蒙德凤凰湖的经验[J]. 时代建筑,2019(3):158-162.

( 本文责编:润 泽 )