# 就近城镇化：新型城镇化的一种重要趋向

## ——对话涂圣伟、鲍家伟、吴宇哲

**嘉宾**

**涂圣伟** 中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所研究员

**鲍家伟** 中国城市和小城镇改革发展中心研究员

**吴宇哲** 浙江大学城镇化与空间治理研究中心主任

**主持人**

农民日报·中国农网记者
李竟涵 余瑶

◇涂圣伟

◇鲍家伟

◇吴宇哲

国家统计局近日公布数据显示，2022年末全国常住人口城镇化率达到65.22%，这意味着“十四五”规划中“常住人口城镇化率提高到65%”的目标已提前实现。而与数量增长相比，我国新型城镇化的一些新趋向更为值得关注，其中就包括以县城为重要载体的就近城镇化。党的二十大报告提出“推进以县城为重要载体的城镇化建设”，2023年中央一号文件强调“推进县域城乡融合发展”。就近城镇化对农民农村有何现实意义？加快农业转移人口市民化，应从哪些方面发力？本期对话邀请涂圣伟、鲍家伟、吴宇哲三位专家进行探讨。

**就近城镇化是我国城镇化进入相对稳定发展阶段的一个重要标志。其影响是多方面的，最现实的意义在于它顺应了我国人口从大规模流动到定居的趋势，给新生代农民工就业安家提供了更多选择**

**主持人：过去很长一段时间内，我国农村流出人口都以跨省流动、异地城镇化为主。近年来，就近城镇化成为新型城镇化的重要途径之一。在您看来，就近城镇化有哪些新的特点？为什么会出现这种趋向？**

**涂圣伟：**就近城镇化是我国城镇化进入相对稳定发展阶段的一个重要标志。2013年中央农村工作会议就已提出，到2020年实现三个“1亿”的目标，其中包括“约1亿人口在中西部地区的城镇化”。而从实践看，在中西部地区人口就近城镇化方面，近年来出现了一些更加积极的新变化新特点。最明显的是，就近城镇化既能见到“物”、也能见到“人”了，县域内产业集聚与人口集聚同步性上升，说明就近城镇化的质量在提高。当然，区域之间就近城镇化并不是等速的，一些大的城市群、都市圈内的县城，还有一些资源环境承载能力和产业基础比较好的县城，人口和经济集聚的态势更加明显；反观一些缺乏产业支撑、综合承载功能比较弱的县城，不仅没有出现人口集聚，还在发生人口外流。

就近城镇化趋向的出现，我理解主要有三个方面原因。一是我国区域协调发展水平提升的必然结果。改革开放之初，东部沿海地区率先发展，大量中西部地区农业转移人口跨省流动就业。近年来，随着区域协调发展战略的深入实施，广大中西部地区得到长足发展，环境变好了，就业创业机会增多，吸引了部分农业转移人口回流。二是人口规模巨大的城镇化进行到一定阶段后的必然现象。我国城镇化有别于西方国家的一个重要特点，就是人口规模巨大。这么多的农业转移人口，不可能全部在大中城市、东部地区实现市民化。进入城镇化下半程后，人口必然会在区域之间、不同等级城镇之间重新流动分布。过去我们更多关注城乡流动人口，而从第六次到第七次全国人口普查，我国“城城流动”人口规模增加了3500万人。三是农业转移人口定居安居的一种现实选择。对于不少农业转移人口，特别是新生代农民工来说，“城尾乡头”的县城已经成为他们就业安家的一个重要选择。另外，就近城镇化的趋势还与这些年户籍制度改革不断深化，中小城市落户限制不断放开放宽、县城落户限制取消有一定关系。

**吴宇哲：**第七次全国人口普查数据显示，我国户籍所在地与工作生活所在地不一致的人户分离人口达到4.93亿，这是一个非常庞大的数据，占了总人口的1/3以上；2020年底我国的常住人口城镇化率达到63.89%，实际上这里包含着大量的人户分离人口。进一步分析人户分离人口的构成可以发现，跨省流动人口1.25亿人，省内跨辖区流动人口2.51亿人，市辖区内人户分离人口1.17亿人。由于跨省流动或省内跨辖区流动人口的住房、子女教育、医疗保险等社会保障难度更大，因此就近城镇化成为一种新的趋向。当然，这其中也有经济下行因素的推动，一些进城务工人员因为无法承担大城市生活成本，只好回到户籍所在地的县城。多重原因之下，如何推进以县城为重要载体的城镇化就变得极为重要。

**主持人：在满足农民自身发展需求、带动乡村发展方面，就近城镇化有怎样的现实意义？**

**涂圣伟：**就近城镇化的影响是多方面的，最现实的意义在于它顺应了我国人口从大规模流动到定居的趋势，给新生代农民工就业安家提供了更多选择。

在经历持续数十年的城乡人口大流动、大迁徙之后，我们可能正迎来一个人口安居定居的时代。相比老一代农民工，新生代农民工大多缺乏从事农业生产活动的经验和技能，也不太愿意回乡村，而大中城市的落户门槛、生活成本又很高。伴随他们年龄和婚育需求的增长，在何处安家的问题既现实又紧迫。在这种情况下，就近城镇化的门槛和成本相对较低，地缘接近、人缘相亲，有利于他们较快融入城镇生活，对新生代农民工来说，有着异地城镇化所不具备的优势。

在带动乡村发展方面，较之异地城镇化，就近城镇化可以减少大规模人口异地流动的社会代价，比如农村留守问题；带动县域人口、产业、消费集聚，可以增强对乡村经济的辐射带动能力；同时，也可以为城市要素入乡发展、城市人口入乡消费提供保障，促进农村消费和投资增长。在就近城镇化过程中，通过统筹县乡村公共资源配置，提升人口与设施服务的匹配性，有利于提高公共资源配置效率，改善城乡居民整体福利水平。

当然，我们重视和强调就近城镇化的意义，并不是要否定异地城镇化的作用，二者都是我国城镇化的重要实现形式，也是相互补充、相互协调的关系。

**坚持以人为本的城镇化，应在保护财产权、赋予选择权、保障收益分配权上下功夫。依法保障进城落户农民的土地等合法权益；赋予其自主选择落户、自愿退出农村权益等自由选择权；充分保障农村居民、“带权进城”农民的收益分配权**

**主持人：推进就近城镇化，要紧紧围绕城乡居民的获得感、幸福感、安全感的提升，尤其是必须充分尊重农民意愿。在此过程中，如何更好地保障农村居民、进城农民和城乡间“两栖”农民等各类主体的利益？**

**吴宇哲：**在推进就近城镇化进程中，农民的核心权益在土地。对于农村居民，重点是承包经营权的持久性，保持土地承包关系稳定并长久不变。

对于进城农民，重点是保障其合法权益，不得以退出土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件；已经在县城购买商品房的，可以依法自愿有偿退出宅基地。需要强调的是，不得以各种名义违背农民意愿强制流转宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，保证进城农民利益不受损。

对于城乡间的“两栖”农民，如果在县城有稳定就业的，在自愿前提下鼓励其将承包地流转，采取多种方式盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，不仅可以增加租金或分红收入，同时还能实现地尽其用。

**涂圣伟：**以人为本是新型城镇化建设的基本价值遵循，不论是异地城镇化还是就近城镇化，出发点和落脚点都应该是满足城乡居民的美好生活需要。当前推进就近城镇化，不能走以地为本、以牺牲农村利益为代价的路，特别是不能违背农民意愿，强迫农民进城买房“上楼”，或以退出农村权益作为进城落户条件，而是必须坚持以人为本。

我认为应该在保护财产权、赋予选择权、保障收益分配权上下功夫。要依法保障城乡居民的财产权利，特别是进城落户农民的土地等合法权益，增强财产安全感；赋予自由选择权，包括自主选择落户、自愿退出农村权益等；充分保障收益分配权，有效盘活农村资源资产，让农村居民、“带权进城”的农民都能享受到资产增值收益。

**鲍家伟：**从政策来看，农民在农村的相关产权得到了有力保障。2023年中央一号文件强调“保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让”。《“十四五”新型城镇化实施方案》明确提出依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。未来可试点探索农户“三权”退出改革，在坚持依法保障进城落户农民“三权”的基础上，选取集体经济较落后、资源资产价值较低的农村试点，分批分期推进农村产权置换城镇住房、社会保险等的有效途径，推动有意愿的农业转移人口在城镇落户。

**主持人：伴随着农村生活条件的改善、农村土地价值的上升，如果城市没有就业机会支撑和保障制度兜底，很容易出现农民流而不迁、不转户籍的现象。长期来看，这不利于新型城镇化建设和乡村振兴。如何破解这一问题？怎样加快农业转移人口市民化？**

**涂圣伟：**这是一个非常值得探讨的话题，也是一个非常有意思的话题。在城乡中国转型进程中，出现了一种特殊的“安全阀”机制，这个机制就是农业转移人口能够在城乡间“可进可退”，从而为应对经济社会发展风险挑战提供了回旋余地。简单来说，就是农民在农村保留“一亩三分地”，一旦遇到经济危机等较大的冲击，在城市待不下去或者赚不到钱的时候，回家还有地种、有饭吃，进而避免了城市大规模失业影响社会稳定。当情况好转后，大量农民工又返回城市打工就业，为经济复苏提供源源不断的劳动力。

客观来说，这种“安全阀”机制在当前阶段有其合理性，对涉及土地等农民基本权益，特别是改变千百年来生产生活方式的事情，必须慎之又慎。然而，从新型城镇化建设和乡村振兴的长远要求看，也有调整、优化和转换的必要。

解决好这一问题，促进更多农业转移人口有序实现永久性迁移，可以从“城”和“乡”两方面想办法。“城”的方面，要在降低定居成本、强化权益保障、减少收入风险、加快融入城市等方面下更多功夫；“乡”的方面，要加快完善农户“三权”市场化退出机制和配套政策，畅通进城农民处置农村资产权益的通道，让农民带资进城、安心落户。

**鲍家伟：**城镇化包括户籍人口城镇化和常住人口城镇化。近年来，我国大部分城市的农业转移人口落户数量呈逐年下降趋势，“不愿落”现象普遍存在。这是因为居住证制度降低了落户的必要性，居住证持有者与城镇户籍居民享有的基本公共服务已趋于拉平，城乡“两栖”的便利降低了落户的积极性。而灵活就业则降低了落户预期，个体经营、非全日制以及新就业形态等灵活多样的就业方式，给农业转移人口创造了大量就业机会，但也造成了不稳定就业，特别是就业地的不稳定，间接影响了落户意愿。

基于上述情况，可考虑淡化户籍人口城镇化率统计考核，把推进常住人口城镇基本公共服务全覆盖、与户籍人口同城同待遇作为工作重点，吸引本地和外地农业转移人口就业安家。

**吴宇哲：**这个问题的关键在于，县城必须有一定的产业集聚度和财政积累。以县城为重要载体的新型城镇化，需要围绕着生产、生活、生态空间推进。生产要尊重规律，要符合集聚效应，因地制宜确定县城的优势行业，成为国内大循环中重要的节点。在生活上，对转入城镇户籍的人口落实社会保障，核心是住房保障，还要实现“三险一金”及医疗、失业、养老保障均等化。在生态上，县城要进一步发挥优势，优化与大城市的交通联系，可以在县城的低丘缓坡建设低密度住宅，既不占用耕地又可以吸引大城市的人口定居。总之，产业集聚和县城财政有保证，加快推进农业转移人口县域内城镇化才有可能。

**县城是就近城镇化的重要载体。提升县城吸纳就业能力，发展县域产业，要避免同质竞争、“大而全”，必须融入城乡分工体系，立足县城特色资源，服务县域发展需求**

**主持人：县城位于“城尾乡头”，是就近城镇化的重要载体。然而，相对于大中城市，县城和乡镇的就业类型少、容量小。如何提升县城和乡镇吸纳就业的能力，促进农业转移人口稳定增收？**

**涂圣伟：**县城是就近城镇化的重要载体，我国县城建设总体滞后、县域经济普遍不发达是客观现实。目前，不少中西部地区县城主导产业单一，经济活力不够，就业吸引力和承载力不强，城市更新缓慢，导致人口资源外流、消费需求减少，造成产业转型升级更加困难。要打破这种循环，提升县城和乡镇吸纳就业的能力，必须千方百计发展壮大县域经济，培育县域特色支柱产业。

在发展县域产业过程中，要避免一些误区。与周边大中城市比，县城在招商竞争中优势较少，产业同质竞争不会有出路。同时，县域组织配置资源能力和要素支撑条件，决定了县域经济不可能做到“大而全”。因此，县城产业发展必须融入城乡分工体系，立足县域特色资源、服务县域发展需求，发展壮大本地化产业经济。比如，一些有丰富特色农产品资源的县城，可以围绕服务三农发展，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，延伸产业链条，提升产业附加值。

**主持人：当前我国县域城镇化还存在“水平偏低、人气不足、设施落后、产业乏力”等问题。对于加强县域新型城镇化建设，您有哪些建议？要注意避免哪些问题？**

**吴宇哲：**县域城镇化一个重点工作是“补短板”，每个县城首先应该对自己的问题有一个“诊断”，然后才能对症下药。因为地方财力有限，县域城镇化建设是一个循序渐进的工作，要注重投入与产出的关系，把好钢用在刀刃上。

还要注重县城的分类。比如，在大城市周边的，可以通过改善交通，与大城市形成一小时交通圈，成为大城市辐射发展的一部分；专业功能县城、农产品主产区县城和重点生态功能区县城，则应加强专业市场、农业服务、旅游服务等相关基础设施的建设。始终要记住，县城建设的核心是有利于产业发展，有利于居民生活服务水平提升，要尽量避免面面俱到，尤其防止“形象工程”。

**涂圣伟：**推进县域新型城镇化建设，不能单纯依靠外部资源投入，也不是简单地增加投资“补短板”，关键在于形成县域产业发展、就业增长、人口集聚、市场扩大的良性循环，增强县域发展内生动力。

在这一过程中，需要把握好以下几点。一是要保持历史耐心。县城发展有其自身规律，县域城镇化也是一个复杂系统的过程，要防止大拆大建、贪大求洋，避免盲目求快，不能将县域城镇化建设异化为“造城运动”，实践中这样的教训并不少。二是不能一种模式包打天下。我国县城数量大、类型多，发展基础不同，不同发展阶段、不同发展条件的地区，推进县域新型城镇化建设的内容、重点也会有所不同。产业基础好、资源环境承载能力强的县城，会进一步集聚经济和人口，而部分县城可能出现人口流失、产业衰退的“双收缩”。对此，必须科学把握功能定位，分类引导县城发展方向，因县施策、分类推进。三是要处理好政府和市场的关系。城镇化是一个历史自然过程，也是一个市场主导的发展过程。加强县域新型城镇化建设，应该充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，避免政府的不合理干预。同时，强化政府在制定规划政策、提供公共服务、营造制度环境等方面职责。

**就近城镇化一定程度上将优化我国城镇化空间格局。县城发展分化既是客观趋势，也符合城镇化一般规律。要充分尊重县城发展规律，分类引导大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城等发展**

**主持人：就近城镇化是否会改变我国现有的城镇空间格局？如何理顺县城与大中城市、县城与乡镇的关系，促进协调发展？**

**涂圣伟：**推进就近城镇化、县域城镇化，一定程度上将优化我国城镇化空间格局，但不会从根本上将其改变。这是因为，我国城镇化是在人口和地理超大规模基础上推进的，促进大中小城市和小城镇协调联动发展，是新型城镇化建设一以贯之的方向。推进以县城为重要载体的城镇化建设，与推动城市群建设、大中城市发展和乡村振兴并行不悖。

县城是城市与乡村、工业和农业的联结点，也是城乡经济循环的交汇点，在整个城镇结构体系中，县城的建设和发展有不可替代的重要作用。但不同类型的县城功能定位不同，发挥的作用也不同。要更好地发挥县城联城结乡、承上启下的纽带作用，促进县城与大中城市集群、周边乡镇协调发展，必须明确县城的功能定位，分类引导大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城、人口流失县城等的发展方向。

**鲍家伟：**随着城镇化从快速发展期逐步转入平台发展期，人口总体上还会向城市群、都市圈和大城市集聚，同时也会有一些县城随着人口流入不断壮大，一些保持大体稳定、一些面临人口减少。这样的县城发展分化既是客观趋势，也符合城镇化一般规律。因此，要充分尊重县城发展规律，准确把握演变态势，推动走各具特色的县城建设道路。一方面，要支持条件好的县城重点发展，精准选择基础好、潜力大的县城，特别是城市群和都市圈等地区内的县城，使之成为吸纳农业转移人口的重要空间。另一方面，要客观理性地看到一些县城常住人口正在减少的现实，防止人口流失县城盲目建设。

**吴宇哲：**县域城镇化离不开城市群、都市圈的依托。2009年，世界银行在《世界发展报告》中提出了“集聚指数”概念，用于改进传统的城镇化定义，认为1平方公里的人口密集区满足以下三个条件，就达到了城镇的基准：一是人口密度每平方公里超过150人，二是60分钟交通时间内可抵达规模较大的集聚区，三是这个可达的规模较大的集聚区，人口达到5万的阈值。

“集聚指数”是指导推进就近城镇化的重要理论基础，在空间关系满足“集聚指数”后，核心就是协调县城与大中城市集群、县城与周边乡镇的功能分区和产业关系。这其中有规划的成分，更要顺应市场规律，发挥好有为政府和有效市场的协同作用。

**主持人：让更多农民“在家门口就业”，实现就近城镇化，符合农村的发展实际，契合农民的发展愿望，是当前我国推进新型城镇化的重要内容，也是实现城乡融合发展的有效途径。就近城镇化是一个历史过程，需要我们保持耐心与定力，因地制宜、因县施策，尤其要做到尊重农民的意愿，充分保障农民的合法权益。感谢三位嘉宾做客《对话》栏目，分享精彩观点！**