



双周政策分析简报

(2025 年第 8 期 总第 18 期)

中国人民大学国家发展与战略研究院（国家高端智库）

2025 年 9 月 4 日

我国城镇化从快速增长转向稳定发展的路径

中国城镇化正处在从高速增长阶段转向稳定发展新阶段的关键时期。这一转型不仅关乎经济增长动力的持续性，更直接影响到社会结构的优化与民生质量的提升。实现城镇化的稳定健康发展，对于构建新发展格局、扎实推进共同富裕具有重大战略意义。对此，与会专家围绕城镇化稳定发展路径提出如下建议：一是政府部门应摒弃过去依赖土地扩张和人口红利的发展模式，转向以提升质量、优化结构为核心的内涵式发展。二是城镇化应坚持因地制宜、分类指导，根据不同区域、不同规模城市的发展阶段和资源禀赋，实施差异化发展策略，杜绝政策“一刀切”的做法。三是制度设计应深化“人地钱”挂钩改革，健全农村土地退出机制与城镇成本分担机制，破除市民化障碍。四是城市空间布局应严控建设用地新增，大力盘活低效存量工业用地，推动城市群、都市圈和县域的协同发展，构建“多中心、网络化”城镇体系。五是城市发展动力应依靠科技创新和产业升级培育新质生产力，同步增强城市治理能力，建设绿色、智能、韧性的新型城市。

2025年8月20日，由中国人民大学国家发展与战略研究院主办，中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所、中国人民大学国发院宏观经济治理研究院承办的双周政策分析会——“我国城镇化从快速增长转向稳定发展的路径”主题研讨会成功举行。会议由中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、应用经济学院教授孙久文主持，与会专家代表围绕会议主题展开深入讨论，以下为观点摘编。

中国社会科学院学部委员、中国社会科学院大学应用经济学院院长杨开忠教授围绕“如何从新质城市角度理解和把握中央城市发展政策链条”的主题，指出我国已经形成了“主题—目标—方向—主线—着力点—抓手”六级环环相扣、层层递进的新质城市质态跃迁与政策创新链条系统。

一是以提质增效为主题。杨开忠教授认为，提质增效并非简单的质量提升，其本质是推动城市质态的跃迁，以争取更高的效能。我国城市发展已历经了工业建设主导、环境建设主导阶段，自党的十八大以来，我国城市发展进入了向提质增效转型的新阶段，这一主题在多次中央城市工作会议中均有体现，2025年召开的城市工作会议更明确要求以推动城市高质量发展为主。

二是以城市质态为目标和方向。杨教授指出，城市和区域是复杂的适应系统，城市的各个要素需在物质技术系统、

制度规则权利结构及配置结构、价值目标这三层属性上相互适配，这种适配状态即为城市质态。城市质态会随着物质基础、系统属性以及价值目标的变化而变化，这种变迁可由技术革命、组织属性或价值目标的变化触发。因信息化趋于饱和、人工智能迅速发展等因素，当前全球正进入新的城市质态革命，“新质城市”作为先进城市质态，是绿色、智能、韧性三者的综合集成。

三是以城市内涵提升为主线。杨教授指出，中央强调的城市内涵提升是主线，从发展阶段看，是从外延向内涵发展转型的过程。2015年，习近平总书记在中央城市工作会议上首次明确提出，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变，结合近十年的发展变化，2025年中央城市工作会议确定以“城市内涵式发展”为主线。这一主线的确立，是新城市质态跃迁周期阶段性变化与我国城市化周期阶段性变化具体实际相结合的要求。当前我国城市化进程已处于从中期向后期转折的关键点，存量提质增效的重要性日益凸显。

四是以实现新质城市为着力点。杨教授认为，为实现新质城市目标，2025年中央城市工作会议明确了七大任务，这些任务是综合绿色、智能、韧性三个维度，集成物质技术系统、组织属性、目标三层属性的有机体，并非简单并列关系。其中“优化现代化城市体系”有新突破，空间协调从城市内

部紧凑转向更大范围的空间协同，突破了单个城市的局限。

五是以城市质态更新为抓手。杨教授提出，促进城市质态跃迁的抓手是城市质态更新。2015年中央城市工作会议以人民群众急难愁盼问题为导向，将质态更新聚焦于解决五大城市病，取得了历史性成就。2025年中央城市工作会议实质上将城市更新深化为城市质态更新，实现了从城市单层属性到三层属性的系统性更新、从三维分割到三维协同的升级、从行政地域到功能地域的空间重组。

最后，杨教授指出，未来城市更新能否担当总抓手，关键在四点：能否超越物质空间改造，实现经济、社会、精神空间协同；能否突破资金与产权约束，构建多元共赢的治理模式；能否突破行政区划限制，发展高效城市体系；能否坚守人本初心，平衡效率、公平与可持续性。

中国人民大学应用经济学院张可云教授聚焦中国未来城镇化的因地制宜与分类指导展开阐述，强调城市发展需结合地方实际各有侧重。张教授指出，党的十八大以来，中国城市化积累了重要经验，2025年城市工作会议阐明的“三个坚持”意义重大：坚持党对城市工作的全面领导，解决了“谁来管”的问题；以“人民城市人民建，人民城市为人民”为目标，明确了城市建设目的；坚持把城市作为有机生命体系统谋划，契合了区域和城市经济学的生命周期要求。

关于分类指导，张教授提出三个具体思路：一是依据城市生命周期确定重点，年轻城市需快速增长，成熟城市应聚焦更新与功能疏解，老年城市要以创新注入动力；二是按城市或城市群引领力分类，世界级城市群需具备全球引领力，国家级城市群要发挥大范围区域的增长极作用，区域性城市群则要立足带动区域发展；三是关注“万亿俱乐部”城市发展差异，“GDP 万亿城市”是中国发展的中坚力量，但这个俱乐部成员的发展也存在明显的分化趋势，例如，天津与重庆 2011 年的经济总量大致相当，但目前天津的经济总量仅相当于重庆的 56%，这种发展轨迹的差异值得深入研究。张可云教授建议，深入研究城市生命周期，由中央或地方政府实施分类指导，切实因地制宜推动城镇化发展。

北京大学首都发展研究院院长、政府管理学院教授李国平在本次会议中围绕中国城市发展的新阶段、因地制宜的分类指导策略以及人口结构与空间形态的未来变化这三个核心观点进行了系统论述。

一是中央城市工作会议标志着中国城市发展进入新纪元。李国平教授指出，本次中央城市工作会议是在中国城市化率已达 67%、即将进入 70% 以上的后期阶段的背景下召开的，具有里程碑意义。李教授系统回顾了中国城市化进程：中国城市化率从改革开放初期的 17.92% 到 2000 年的

36.22%，再到 2024 年的 67%，中国已从“乡土中国”“城乡中国”步入“城市中国”的新时代。他强调，城市化后期阶段的核心任务不再是规模扩张，而是质量提升与结构优化。面对总人口下降和老龄化加剧等结构性变化，城市发展模式亟须转变，必须摆脱以往依赖房地产和土地开发的路径，转向以创新驱动和品质提升为核心的发展道路。此外，随着居民对美好生活的需求日益多元化和高层次化，城市治理也应更加注重回应民众在物质条件、精神文化、社会参与等多方面的综合诉求。

二是必须坚持因地制宜、分类指导的发展策略。李国平教授非常赞同张可云教授提出的“因地制宜、分类指导”观点，反对“一刀切”的政策执行方式。他强调，中国不同区域之间存在显著差异，无论是东部与西部之间，还是超大城市与中小城市之间，其在发展阶段、人口结构与资源条件等方面均截然不同。他指出，当前西部地区城市化率仍较低，有较大增长空间，应继续推进人口集聚和基础设施提升；北京、上海等超大城市则应聚焦城市更新、功能疏解和治理提升；老工业城市和收缩型城市则需通过创新激活内生动力，避免盲目扩建。李教授进一步强调，中央政策应作为指引而非硬性约束，各地应基于自身生命周期和功能定位，制定差异化发展路径。

三是人口流动与城市空间结构将发生深刻变化。李国平教授从人口结构、技术变革和空间形态三个维度，预测了中国城市未来的发展趋势。他认为，人口将继续向大城市集聚，尽管人口总量可能下降，但人口向大城市、区域中心城市集中的趋势不会改变。他以东京人口在日本全国人口减少大背景下仍保持增长为例，指出中国未来将形成若干世界级城市群和超大城市，而东北、西部及中部偏远地区的中小城市，将出现明显的人口流出和空间闲置。因此，他认为，如何有效盘活人口流出地区的闲置空间与要素资源，已成为亟待深入探讨的重要议题。此外，李教授还强调，随着人口老龄化加剧和技术进步（如自动驾驶、远程办公），城市空间结构将更强调“网络+紧凑”模式。他指出，日本已明确国土空间发展的方向是“网络+紧凑”结构，以应对少子老龄化带来的挑战。同时，李国平教授认为，“组团”更适用于城市内部而非城市群之间，应该进一步明确空间尺度和实施路径。

李国平教授强调，中国城市正站在从“量的扩张”转向“质的提升”的历史节点，必须以人为核心、以创新为动力、以差异化为路径，建设具有中国特色的人民城市。

北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心主任张琦教授从城乡要素流动与结构协同的核心逻辑出发，结合优化现代化城市体系展开阐述。他聚焦会议提出的着力点，指出

影响农业人口转移率的几大问题。

在农业人口转移方面，张琦教授指出，农业转移人口市民化是城市体系优化的核心环节，但当前存在显著梗阻。进城农民落户意愿持续走低，大量人口处于“常住未落户”的半城镇化状态，这源于农村财产权益保障不足与城市融入成本过高等现实顾虑。在新就业形态中，农业户籍从业者占比过半，普遍面临就业稳定性差、社会保障覆盖率低等问题，而住房保障机制不完善进一步制约了人口市民化进程。对此，张教授提出，通过“人、地、钱”制度协同改革破解困境：推动户籍制度与公共服务脱钩，建立农村土地有偿退出机制，完善中央、地方、个人多元成本分担模式，以实现进城农民“进得来、留得下、过得好”。

在县城承载力方面，张琦教授指出，提升县城承载力是优化城市体系的重要支点，在实践中有以下三个着力点：在人口结构转型方面，县城作为承接乡村转移人口的关键载体，短期具备一定的容纳空间，长期则需通过功能升级拓展承载容量；在经济层面，县域产业结构仍存优化空间，需依托集聚效应推动服务业升级与农业现代化协同发展，培育经济增长新动能；在生活方式转型方面，县城可凭借相对优质的公共服务，成为城乡人口流动的重要节点，“工农兼业、城乡双栖”的县域生活模式日益普遍，需通过基础设施一体化强

化其枢纽功能。

张琦教授强调，县域城镇化与工业化协同发展是优化城镇体系的关键机制。他认为，二者存在合理比例区间，适度的工业化领先有助于缩小城乡差距，而城镇化过度超前或滞后均会抑制城乡融合效能。当前，部分县域存在二者发展失衡问题，应因地制宜调整发展节奏，通过优化土地政策、改善投资环境与加强规划引领等综合手段，实现非农化与城镇化的动态适配。

在县、镇、村人口分布方面，张琦教授认为，县城人口集聚存在适度规模阈值，过度集聚易产生对乡村的资源挤压效应；县域“多中心”结构更利于提升融合效率，县城与镇中心区可形成功能互补；产业类型对人口分布存在调节作用，不同产业主导的县域需匹配差异化人口布局策略。对此，张教授建议，一方面要强化国家层面规划引导，推进公共服务均等化，健全人口流动引导机制；另一方面要实施区域差异化策略，东部强化县城功能辐射、中部推进产城融合、西部构建网络化空间格局，推动城乡要素高效流动与协调发展。

首都经贸大学特大城市研究院执行院长叶堂林教授结合自身研究，提出城市发展需遵循三方面的规律：一是遵循城市本身的发展规律，城市从成长期进入成熟期后，更强调结构转变和特色塑造，因此，未来城市化发展的关键在于打

造特色；同时，当城市发展到一定程度后，更需要强调合作，正如城市群、都市圈的发展离不开协同合作。二是把握科技发展规律，科技发展规律主要体现在创新城市和智慧城市建设上，我国整体处于创新阶段，拥抱科技就必须建设创新城市；同时，未来人工智能在城市中的应用会愈发广泛，智慧城市建设是必然趋势。三是满足人类根本需求，从人类根本需求出发，城市发展要着力建设宜居、美丽和韧性城市。

叶堂林教授建议，在创新提质方面，要构建以培育新质生产力为核心的城市创新生态，一是发挥科技创新主体作用，构建多元主体的创新投入机制，激发协同创新动能；二是构建以科技领军型企业为引领的创新孵化体系，推动以科技领军企业引领创新发展；三是从单点引才向系统引智转变，从创新生态构建角度增强城市创新生态的粘性，此外还要围绕产业内部创新链加快科技成果转化，推动高技术产业创新升级，促进传统产业提质转型，同时关注未来产业发展。

在结构优化方面，要构建以空间重构和韧性提升为核心的城市治理体系，一是引导人口合理分布，缓解区域失衡问题，超大城市可推动中心功能和产业向周边有序疏解；二是对于人口净流出的中小城市，要摒弃为政绩盲目扩建新城的模式，转向对存量空间提质改造，积极推进小规模渐进式城市更新；三是补齐基础设施短板，增强城市安全韧性，对重

大基础设施进行全生命周期监测，尤其针对进入生命周期中后期的设施定期维护，避免重大风险，同时要注重对现有空间的精细化管理，提高城市韧性。

在系统升级方面，要构建以城乡互补共进、彰显特质优势为核心的现代化城镇体系，推动城市群、都市圈与县域经济协同联动，形成城乡互补的发展体系。此外，要挖掘城市文化内涵，发展特色产业集群，增强城市标识度和个性，避免千城一面的问题。

北京科技大学马克思主义学院张满银教授围绕“为谁建设城市、建设什么样的城市、怎样建设城市”三个问题展开阐述。第一，关于为谁建设城市。张教授强调，城市建设不仅局限于技术或工程层面，更关乎根本性的价值抉择。他对资本主义逻辑下所形成的富人区与贫民窟相互割裂的空间模式提出了批评，并明确指出，中国的城市建设必须遵循“人民城市人民建，人民城市为人民”的根本宗旨。据此，他进一步建议：在推进城市更新与治理过程中，应注重功能适配与社区融合，确保包括出租车司机、环卫工人等在内的所有城市劳动者能够真正在城市中安居乐业，从而避免城市空间对特定群体形成制度性或社会性排斥。第二，关于建设什么样的城市。张满银教授认为，在人口总和生育率急剧下降与老龄化程度持续加深的背景下，未来城市人口规模将趋于缩

减，一些中小城市可能面临收缩困境，甚至陷入“城市废弃”或“结构性空置”的风险。因此，他主张对中小城市，尤其是县域城市的建设规模采取审慎态度，避免因过度超前或盲目兴建高层建筑而导致未来资源浪费与空间冗余。同时，他强调应高度重视能源结构转型（如光伏、风能、氢能、钍基发电等技术成本下降）对城市基础设施更新与美丽城市建设所带来的深远影响，倡导将绿色与低碳发展理念深度融入城市规划和治理之中。第三，关于怎样建设城市。张满银教授基于中央提出的“七个着力点”，进一步提出了若干具体实施路径。在建设创新城市方面，应注重培育系统性创新生态；在构建宜居城市过程中，应从社区尺度切入，推动匹配性、适应性有机更新；在塑造美丽城市维度，需重点关注能源替代与生态修复工作；在增强城市韧性方面，应着力保障城市生命线系统安全，并强化防灾减灾能力。此外，张教授还特别强调，有必要构建一套系统而科学的评估机制，对“为谁建、建什么、怎么建”这三大核心议题的落实成效进行持续监测与评估，从而及时识别偏差、实施动态调整策略，确保城市建设与发展路径始终契合以人民为中心的根本宗旨。

南开大学京津冀协同发展研究中心主任张贵教授的发言围绕我国城市发展的关键问题与对策进行了系统论述。首先，张贵教授指出我国城市发展面临六大深层次矛盾与挑战：

一是发展不平衡问题，具体表现为南北区域经济差距持续扩大、城乡收入与公共服务差距显著以及收入分配不均；二是“两个失衡”，即工业化进程快于城镇化、土地城镇化进程快于人口城镇化；三是“四类人口逆流”，体现为老龄化、少子化、长寿化与人口流失现象并存；四是“三股生态压力”，来自资源短缺、生态透支与极端气候频发的挑战；五是“三重空间错位”，包括区域发展不均衡、城乡二元结构断层以及城市内部空间失序；六是“三种治理短板”，即在数字治理领域中存在的监管滞后、包容性不足（数字鸿沟）与文化传承弱化等问题。其次，张贵教授认为，现代化城市的建设需统筹处理好八大核心关系：城市空间优化与区域协同、新型工业化城镇化与乡村振兴、新质生产力培育与维护社会稳定、高质量发展与高水平安全、城市更新与治理现代化、发展阶段与人口均衡、经济发展与生态文明建设、数字革命与文化传承，以应对城市发展面临的矛盾与挑战。为实现上述多元目标的协调，他特别提出可通过“多规合一”“飞地经济”“技能银行”等创新机制予以推进。最后，张贵教授提出以“人民城市”为核心的对策建议。他认为应构建全域统筹的空间规划体系，推动户籍制度改革与公共服务均等化，完善社会保障网络，强化数字治理与生态韧性，并通过城市更新实现“空间重塑—服务升级—生态修复”的闭环发展。

张教授强调，城市发展需从“规模扩张”转向“内涵提升”，以创新、绿色、韧性、文化为导向，实现中国式现代化城市的高质量发展。

中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所所长席强敏教授，在本次会议中就“增量调控与存量激活并举，促进城市提质增效”这一核心议题从三个方面进行了系统阐述。首先，席强敏教授指出，相比于资本和劳动，土地的不可移动性和较高的再配置成本，使得土地资源错配带来的效率损失更难修正，这决定了土地资源在城镇化进程中具有举足轻重的地位。然而，他认为当前中国土地资源配面临“新增建设用地供给过量”与“存量工业用地低效闲置”现象并存的结构矛盾，这制约了城市提质增效。结构性矛盾的具体表现为：一方面，从增量用地出让看，土地城镇化步伐快于人口城镇化，超前布局造成大量土地闲置；另一方面，从存量用地配置看，过去土地资源的计划配置导致土地存在明显错配，城市产业结构升级必然也会带来土地等资产再利用的问题。其次，席强敏教授梳理并探讨了地方政府在土地增量调控与存量激活方面的实践创新与趋势，土地增量调控呈现出从粗放供给到精准配置的转变趋势，同时土地存量也将通过多元模式逐渐实现从低效闲置到高效再生的转变。最后，席教授围绕增量用地出让和存量用地闲置问

题，提出如何实现增存并举与双轨运行，他认为，实现土地资源的整合供应，是提升土地资源高效配置的关键出路。在增量调控方面，应严格控制总量、提升土地出让弹性和门槛，将新增用地供给与存量土地开发利用效率挂钩，保障项目落地效率；在存量盘活方面，则需摸清存量底数，细化低效用地调查管理，创新“一地一策”的个性化改造模式，并完善政府统筹与市场机制之间的协同作用，强化盘活监管。

中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所孙三百副教授在本次会议中以“促进机会公平的城市化”为主题，提出了三个核心观点。第一，城市发展应始终秉持以人为本的原则，并将机会公平作为核心政策目标。孙三百副教授指出，当前的城市政策在一定程度上忽视了对低技能劳动者权益的保障，过度依赖行政手段（如户籍限制和人口疏解政策）来调控人口流动，而非依托市场机制进行自发调节。他认为“人”是城市长期韧性与可持续发展的关键，人力资本的流失将对城市竞争力与发展潜力产生深远的负面影响。第二，当前部分城市的政策与学术研究之间存在分歧。尽管许多城市强调创新发展，但其在产业准入、住房供给等方面的政策对于低技能劳动力不太友好，这实际上削弱了城市创新所依赖的人力多样性基础，与城市经济学中“多样化人才结构促进创新”的核心结论相悖。他指出，城市应当充分包

容不同技能层次的劳动者，并通过加强社会保障体系建设，切实推进以人民为中心的城市治理模式，最终实现真正意义上的“人民城市”。第三，城市应增强宜居性与烟火气。孙三百副教授以美国城市的复兴实践为例，指出餐饮、夜间经济等生活服务业态能够有效促进年轻人向中心城区的回流。相比之下，国内部分城市过度追求秩序化和外观整洁，反而在一定程度上抑制了城市活力。因此，他建议从供给端入手，积极改善生活服务的质量与可获得性，切实保障不同群体的多元化需求，而非通过简单的疏解手段对人口结构进行干预。

（撰稿人：孙三百，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、应用经济学院区域与城市经济研究所副教授；杨力权，中国人民大学应用经济学院博士研究生；房俊江，中国人民大学应用经济学院硕士研究生。）

“双周政策分析会”是中国人民大学国家发展与战略研究院打造的一个高端政策研讨交流平台，旨在通过对公共政策的研究分析和综合评估以推进人大国发院的“新平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”高端智库建设。该平台通过汇聚校内外、政产学优质资源，力图为政治、经济、社会、文化、生态、法律、外交等领域的重大政策议题提供“人大观点”。



—— 中国人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

主 编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

电 话：010-62510291

电子邮箱：nads07@ruc.edu.cn

地 址：北京市海淀区中关村大街 59 号立德楼 11 层