

本期主题：新时期新型城镇化战略与行动计划

【编者按】2024年，国务院印发了《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》，该文件是深入实施新型城镇化战略的行动纲领，明确了实施以人为本的新型城镇化战略的总体要求，对未来五年的新型城镇化发展方向、重点任务、政策措施等作出部署。2025年，国务院政府工作报告进一步强调，推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局，完善实施区域协调发展战略机制，坚持以人为本提高城镇化质量水平，构建优势互补的区域经济布局和国土空间体系。因此，需面向新形势、结合各地实际，持续深入推进新型城镇化建设。本期“规划师论坛”栏目以“新时期新型城镇化战略与行动计划”为主题，在理论层面梳理新型城镇化“以人为核心”的内涵，在实践层面则聚焦“实施现代化都市圈培育行动”的中心任务以及“推进以县城为重要载体的城镇化建设”和土地制度适配性供给等关键内容，从理论与实践层面为新型城镇化建设提供基础支撑和路径参考。

以人为核心的新型城镇化战略：发展脉络、理论框架与规划路径

闫博，欧阳鹏，李思颖，尹稚

【摘要】当前，我国城镇化建设迈入由“以人的城镇化为核心”向“以人为核心的新型城镇化”转型的重要阶段，系统梳理城镇化战略的发展脉络，回顾城镇化建设的主要成效和面临的核心问题。在此基础上，根据城镇化发展最新趋势和时代要求，构建以人的全面发展为核心，以人的“生活需要、自由流动、就业成长、诗意栖居、共建共治共享”为价值引领，以公共服务保障、区域格局优化、发展动能提升、发展方式转型和治理机制完善为实践路径的“五位一体”理论框架，明确以人为核心的新型城镇化内涵。面向“十五五”规划提出深入推进新型城镇化的规划路径和应对策略，为实现以人为核心的新型城镇化提供理论支持与实践指引。

【关键词】新型城镇化；以人为核心；人的全面发展；发展动能；发展方式转型；规划治理

【文章编号】1006-0022(2025)08-0001-10 【中图分类号】TU981、F292、D616 【文献标志码】A

【引文格式】闫博，欧阳鹏，李思颖，等. 以人为核心的新型城镇化战略：发展脉络、理论框架与规划路径[J]. 规划师，2025(8): 1-10.

People-centered New Urbanization Strategy: Development Context, Theoretical Framework and Planning Path/YAN Bo, OUYANG Peng, LI Siying, YIN Zhi

【Abstract】Currently, China's urbanization process is recognized as entering a critical transitional phase, which is characterized by a shift from "urbanization of the population" to "people-centered new urbanization". In this study, the development context of the new urbanization strategy is systematically reviewed, with major achievements and core challenges being examined. Based on this analysis, and in response to the latest trends and contemporary demands, a comprehensive "five-in-one" theoretical framework is constructed. The comprehensive development of people is placed at the core of this framework, guided by values such as meeting basic living needs, enabling free mobility, promoting employment and personal growth, ensuring harmonious living, and fostering co-construction, co-governance, and shared benefits. It is supported through practical pathways including the improvement of public services, optimization of regional structures, enhancement of development momentum, transformation of development models, and refinement of governance. The theoretical connotations of people-centered new urbanization are clarified, and planning pathways along with response strategies for further advancement during the 15th Five-Year Plan period are proposed. Thus, theoretical support and practical guidance are provided for achieving the strategic goals of people-centered new urbanization.

【Keywords】new urbanization; people-centered; comprehensive development of people; development momentum; development mode transition; planning governance

【基金项目】国家自然科学基金面上项目(52278068)、北京市社科基金重点项目(23GLA003)

【作者简介】闫博，清华大学建筑学院博士研究生。yanb21@mails.tsinghua.edu.cn

欧阳鹏，清华大学建筑学院博士研究生，北京清华同衡规划设计研究院有限公司总体发展研究和规划分院总规划师。

李思颖，清华大学建筑学院博士研究生。

尹稚，通信作者，清华大学建筑学院教授，清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长，清华大学城市治理与可持续发展研究院院长。yinzi@mail.tsinghua.edu.cn

城镇化是实现中国式现代化的必由之路。自党的十八大确立“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”以来,我国城镇化率快速提升,城镇化格局不断完善,城镇建设发展逐步由“加速期”迈向“成熟期”。在城镇化进入“下半场”的重大历史节点,党的二十大进一步强调深入实施新型城镇化战略、推进以人为核心的新型城镇化,聚焦人的全面发展与社会公平^[1],为新型城镇化建设指明了方向。

当前,学界对新型城镇化的研究多集中于成效总结、路径探析^[2]等方面,并聚焦于城市群都市圈^[3]、城乡融合^[4]、县域^[5]等单一尺度内容的讨论,缺乏全局性分析及框架构建。既有成果虽将新型城镇化视为涵盖人口市民化^[6]、产业升级^[7]和空间优化^[8]等多维度的系统工程^[9],但研究视角转换滞后,对从“以人的城镇化”向“以人为核心”的概念嬗变分析不足,顶层设计的演进逻辑与价值导向的相关研究薄弱。

本文聚焦3个核心问题:①如何系统梳理新型城镇化战略发展脉络与实施进展;②如何阐释“以人为核心”的内涵以及新型城镇化价值理念与战略任务的传导机制;③面向“十五五”规划乃至未来,深入推进新型城镇化应选择怎样的规划路径与策略。通过政策演进与价值取向分析,结合城镇化面临的核心问题与发展趋势研判,基于系统思维,构建以“人的全面发展”为起点,以人的“生活需求、自由流动、全面发展、诗意栖居、共建共治共享”为价值引领,以公共服务保障、区域格局优化、发展动能提升、发展方式转型和治理机制完善为实践路径的“五位一体”理论框架,明晰以人为核心的新型城镇化内涵,进而提出新型城镇化的规划路径及策略,以期能为推动新型城镇化高质量发展提供启示。

1 新型城镇化的发展脉络

1.1 城镇化战略的政策演进

新中国成立之初,我国是农业生产与农业社会占主导的国家。改革开放后,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化。在此过程中,党和国家根据城镇化发展阶段与对综合国情的判断,逐步完善城镇化政策体系,探索出一条具有中国特色的新型城镇化发展道路。

根据我国的城镇化率及城镇化发展阶段,可将城镇化战略的政策演进过程大致分为4个阶段:①城镇化起步阶段(1978—1999年),城镇化率从17.55%上升至34.78%,以发展小城镇为主,对城镇化缺乏系统认识;②土地城镇化阶段(2000—2011年),城镇化率从34.78%提升至51.83%,在党的十五届五中全会上首次提出“要不失时机地实施城镇化战略”,但这一阶段土地扩张快于人口融入,“半城镇化”问题凸显;③新型城镇化探索阶段(2012—2020年),城镇化率持续快速增长,城镇化政策以“人的城镇化”为核心,聚焦户籍改革、农业转移人口市民化等,推动城镇化率快速提升并释放城镇化潜力;④深度城镇化与以人为核心的新阶段(2021年至今),2022年我国城镇化率超过65%,增速放缓,相关政策重点转向以人为核心的建设,推动城镇化目标从关注“数量”向聚焦“质量”转型,从“进得来”升级为“留得住”“过得好”。见表1。

随着城镇化发展阶段、国内外环境形势和主要问题的变化,我国不断推动新型城镇化建设向纵深发展。整体来看,当前以人为核心的新型城镇化聚焦以下4个方面:①始终坚持以人为核心的主线——以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,深入落实以人民为中心的发展思想;②更加突出区域、城乡

协调发展——深入推进区域协调发展与城乡共同繁荣,着力优化现代化城市体系,促进实现全体人民共同富裕;③更加突出创新驱动发展——转变城市发展动力,打造城市高质量发展动力系统,因地制宜发展新质生产力,更加注重特色发展,促进高质量充分就业;④更加突出内涵式发展——以坚持城市内涵式发展为主线,以推进城市更新为重要抓手,加快转变城市发展方式,更加注重集约高效,营造美好人居环境。见表2。

1.2 现阶段新型城镇化面临的主要问题

尽管我国新型城镇化建设取得了显著成就,但是仍面临人口市民化质量不高、区域发展不平衡、城乡要素流动不充分的问题。

(1) 人口市民化质量不高。农业转移人口虽进行了户籍迁移,但在稳定就业、住房保障、子女教育及配套培训、保险参与等方面仍存在不足,融入困难。同时,城市普遍存在公共服务供给滞后于需求的问题,如我国2023年底每千名老年人仅拥有27.7张养老床位,较2020年有所下降,养老服务设施增速远低于老龄化速度。此外,人力资本结构有待优化,中等收入群体跃升通道受阻,制约了消费潜力释放。

(2) 区域发展不平衡。南北差距持续拉大,2023年北方地区GDP占比降至35.1%,在全国GDP前十的城市排名中仅存北京一座北方城市(图1);东西部地区的绝对差距依然显著,2024年东部地区以40.32%的人口贡献了52.4%的GDP。同时,城市群内部循环不畅,大、中、小城市发展失调问题突出,大城市资源过度集聚引发“城市病”,中、小城市则面临活力衰退问题。

(3) 城乡要素流动不充分。要素流动

表 1 我国城镇化战略的演进脉络及阶段特征

阶段名称	时间	城镇化率特征	标志性事件	政策要点	特征
城镇化起步阶段	1978—1999 年	城镇化率为 17.55%～34.78%，年均增速 0.78 个百分点	1980 年 10 月，全国城市规划工作会议	坚定不移控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市	缺乏系统性认识，处于城镇化初期
土地城镇化阶段	2000—2011 年	城镇化率为 34.78%～51.83%，年均增速 1.42 个百分点	2000 年 10 月，党的十五届五中全会	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出我国推进城镇化条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略	认清城镇化对经济社会发展的重要性，但土地城镇化快于人口城镇化，缺乏对人的城镇化的关注
			2002 年 11 月，党的十六大	提出“走中国特色的城镇化道路”	
			2007 年 10 月，党的十七大	进一步明确中国特色城镇化道路的内涵与方向	
新型城镇化探索阶段	2012—2020 年	城镇化率为 51.83%～63.89%，年均增速 1.34 个百分点	2012 年 11 月，党的十八大	将城镇化与工业化、信息化和农业现代化并称为“新四化”	强调“以人的城镇化为核心”，推动城镇化率快速提升并释放城镇化潜力，将农业转移人口市民化作为首要任务（1 亿人落户目标）
			2012 年 12 月，中央经济工作会议	首次提出“新型城镇化”概念	
			2013 年 12 月，中央城镇化工作会议	明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务	
			2014 年 3 月，《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》印发	我国首个国家新型城镇化规划，明确了新型城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，体现出新型城镇化战略顶层设计逐渐完善	
			2015 年 12 月，中央城市工作会议	提出“一个尊重、五个统筹”的城市工作部署	
			2018—2022 年，国家发展改革委开展第三批国家新型城镇化综合试点，并连续发布年度重点建设任务	紧扣城镇化发展特征，充分发挥试点的示范带动效应，为新型城镇化实践提供指导	
深度城镇化与以人为核心的新阶段	2021 年至今	城镇化率为 63.89%～67.00%，年均增速 0.78 个百分点	2021 年 3 月，《国家新型城镇化规划（2021—2035 年）》印发	我国第二个国家新型城镇化规划，对城镇化建设前景进行了前瞻性、全局性、系统性谋划，深化新型城镇化的发展路径、主要目标和战略任务	强调“以人为核心的新型城镇化”，我国城镇化正从快速增长长期转向稳定发展期，从关注数量增长转向关注质量提升，更加注重以人为本，让更多人口享受城镇化成果
			2022 年 10 月，党的二十大	明确提出深入实施新型城镇化战略，并与区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略共同组成促进区域协调发展的四大国家重大战略	
			2024 年 7 月，《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》印发	对未来 5 年的新型城镇化推进工作作出系统部署，提出实施新一轮农业转移人口市民化、潜力地区城镇化水平提升、现代化都市圈培育、城市更新和安全韧性提升四大行动计划	
			2025 年 7 月，中央城市工作会议	明确当前和今后一个时期城市工作的总体要求，作出新时代“两个转向”的城市发展形势判断，提出未来城市工作应遵循“五个转变”和“五个更加注重”的重要原则，提出“一个优化、六个建设”共 7 个方面的重点任务	

长期以“乡—城”的单向流动为主，“城—乡”流动面临制度性壁垒（如资本下乡难、土地要素交换机制不完善等），导致乡村经济要素流失、人才外流及空心化。现代农业产业体系升级受阻，不少地区仍以小农经济为主，一二三产融合度低，生产经营方式亟待转型。乡村整体建设

水平不高，配套设施与人居环境质量急需提升。

复杂多变五大核心趋势，标志着新型城镇化建设进入高质量发展新阶段。

2 新时期新型城镇化的发展趋势

当前，我国城镇化呈现出速度换挡、格局调整、动能转换、内涵提质和环境

2.1 城镇化进程迈入速度换挡期

当前，全国人口总量达峰并进入负增长阶段（2022 年首次负增长），城镇化增速放缓。预计 2035 年城镇化率达

75%，城镇人口约 10.5 亿。同时，人口结构发生深刻变化。一是老龄化、少子化加剧。2024 年全国 60 岁及以上人口占比为 22%，预计 2035 年将突破 4 亿人，占比超 30%；2024 年出生率降至 6.77‰，总和生育率仅 1.07。二是劳动力红利减弱。劳动年龄人口自 2012 年起持续下降，导致城市劳动力供给趋紧、成本上升。三是中等收入群体扩大。当前中等收入群体规模超 4 亿人，2035 年预计达 6 亿~8 亿人，将释放教育、健康、文旅等高端消费需求，

推动城市经济与公共服务转型。

2.2 城镇化格局迈入结构调整期

近年来，我国人口流动模式从单一流动向近域化、多元化流动转型。全国范围的跨省流动减少，省内流动、城乡双向流动增强，人口向省会城市等大城市和县城两级集聚，人口区域分化加剧^[10]。人口流动趋势的转变导致空间形态重塑。城市群与都市圈的核心作用日益突出，基本形成以“中心城市—都市圈—城市群”

为主体的城镇化格局，预计 2035 年城市群与都市圈将集聚全国 85% 以上的人口。县域载体作用凸显，已成为就近城镇化主阵地^[5]，城乡要素双向流动更加频繁，城乡关系进入深度融合发展的新阶段。

2.3 城镇化动力迈入动能转换期

随着我国进入工业化中后期发展阶段，城镇化发展动力日趋多元化，创新与服务消费将取代传统要素投入成为推动城镇化发展的新动能。这体现在以下方面：一是科技创新引领新质生产力发展，推动技术突破与要素优化，赋能中心城市能级提升与中、小城市功能完善；二是内需拉动服务业升级，超大规模消费市场催生了健康养老、文化娱乐、数字经济等新业态，驱动人口向服务优质区域集聚；三是城市产业结构向服务化转型，先进制造业和现代服务业深度融合，推动产业向价值链中高端环节发展，服务业成为新增长极^[11]；四是人力资本替代人口红利，从“数量红利”向“质量红利”转变，依靠人的素质提升与创新力推动城镇化。

表 2 新型城镇化战略重点任务转变

时间	代表性文件名称	重点任务
2014 年	《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》	①有序推进农业转移人口市民化；②优化城镇化布局 and 形态；③提高城市可持续发展能力；④推动城乡发展一体化；⑤改革完善城镇化发展体制机制
2021 年	《国家新型城镇化规划(2021—2035 年)》	①提高农业转移人口市民化质量；②持续优化城镇化空间布局 and 形态；③加快推进新型城市建设；④提升城市治理水平；⑤推进城乡融合发展
2022 年	《“十四五”新型城镇化实施方案》	①加快农业转移人口市民化；②优化城镇化空间布局 and 形态；③推进新型城市建设；④提升城市治理水平；⑤推进城乡融合发展
2024 年	《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》	①实施新一轮农业转移人口市民化行动；②实施潜力地区城镇化水平提升行动；③实施现代化都市圈培育行动；④实施城市更新和安全韧性提升行动

注：2021 年的重点任务参考《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》整理。

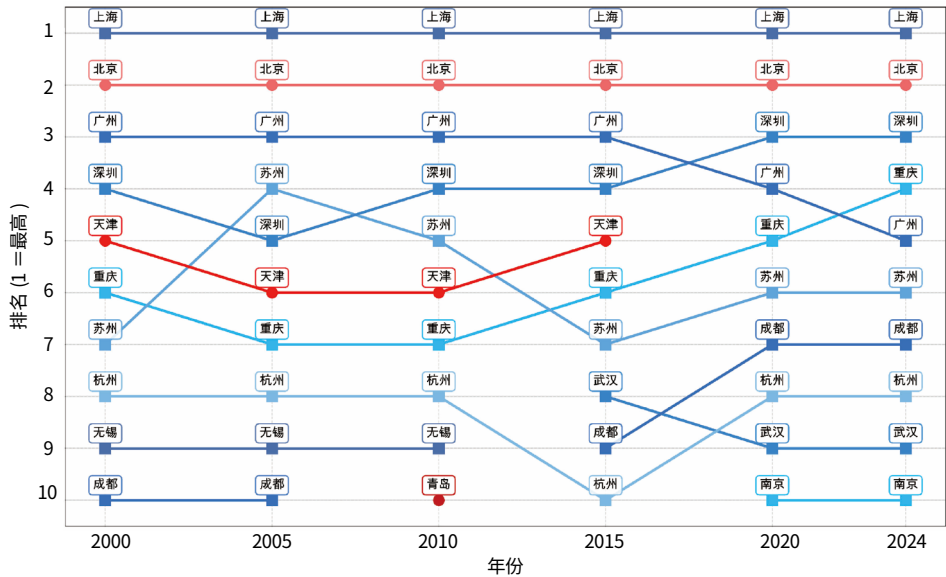


图 1 2000—2024 年我国主要城市 GDP 排名变化
注：北方城市使用红色圆形标记，南方城市使用蓝色方形标记。

2.4 城市发展方式迈入内涵提质期

随着我国城镇化发展进入中后期，城市面临从增量开发扩张向存量提质增效的内涵式发展转型。一是城市更新改造任务艰巨，存量低效用地广泛分布。2030 年房龄超 30 年的房屋规模将达 92 亿 m²，涉及约 1 亿户家庭，改造压力巨大。二是基础设施韧性不足，城市基础设施老化导致安全风险不断累积。据统计，全国超 20 年的燃气管网占比为 10%，供水管网漏损率为 12%~15%，桥梁老化率达 40%，高层消防设施完好率不足 50%。三是土地财政模式难以为继，亟待转型。2021—2023 年，土地出让金从 8.7 万亿元快速降至 5.8 万亿元，降幅达

33%。地方政府财政收入和融资能力发生显著分化，部分城市政府财政收支紧张，债务风险加剧，建立健全可持续的财政运行体系势在必行。

2.5 城镇化发展环境迈入复杂多变期

当前，世界百年未有之大变局加速演进，城市发展面临错综复杂的国内外环境形势变化和 risk 挑战^[12]。一是国际环境的不确定性加剧，如地缘冲突与外部遏制的压力威胁城市安全。二是全球气候变化带来冲击。例如，气候变化导致极端暴雨洪涝事件增多，持续威胁城市安全，城市面临极高的暴雨洪涝风险。三是社会结构转型压力巨大。社会阶层分化和贫富差距扩大，社会性问题和冲突性事件频发，城市包容性和社会公平问题日益凸显。四是技术变革是一把“双刃剑”。技术革命将重构城市生产力、生产关系和治理范式，但数字鸿沟、机器替代等也会加剧就业结构性矛盾，导致传统劳动力转型困难，影响城镇化的质量和稳定性。

3 以人为核心的新型城镇化内涵及理论框架

3.1 以人为核心的新型城镇化的基本内涵

纵观我国城镇化的发展脉络，须始终坚持以人为核心的主线，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，深入落实以人民为中心的发展思想，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。随着我国城镇化水平的不断提升，以人为核心的新型城镇化的内涵也在不断地发展与丰富。

从“以人的城镇化为核心”向“以人为核心的新型城镇化”深化拓展。在

新型城镇化探索阶段，聚焦“以人的城镇化为核心”，以实现农业转移人口市民化为主要目标，更多关注农业转移人口进城落户和城镇化潜力释放问题；在新型城镇化高质量发展阶段，则聚焦“以人为核心的新型城镇化”，强调在更高起点上全面提升城镇化质量，响应全体人民的多元化、多层次需求，更加关注人的全面发展、人的现代化和社会公平正义。以人为核心的新型城镇化实质上是面向全体人民福祉提升的城镇化过程，这既是对以人民为中心的发展理念的具体落实，也是我国进入城镇化“下半场”新阶段的必然要求。

面向中国式现代化的新型城镇化战略任务升级。中国式现代化对以人为核心的新型城镇化提出了新的要求，即以人的现代化为核心，以以人民为中心的发展思想为指导，推动实现人的全面发展、共同富裕的社会主义现代化目标。总体而言，可将新型城镇化目标分为3个阶段：①高质量城镇化阶段（2020—2025年），以满足人的基本需求和全面建成小康社会为核心任务；②面向现代化的新型城镇化阶段（2025—2035年），

以基本实现社会主义现代化、提升人的素质和生活质量为核心任务；③全面现代化的城镇化阶段（2035—2050年），面向2050年全面建成社会主义现代化强国的目标，以人的全面发展和共同富裕为核心任务，实现全体人民共同富裕，全国人民将享有更加幸福安康的生活。见表3。

3.2 以人为核心的新型城镇化“五位一体”理论框架

新型城镇化建设和城市治理是典型的复杂巨系统，涉及领域和要素极为广泛，有必要构建逻辑自洽、主线清晰、系统全面的理论框架。以人为核心的新型城镇化作为中国特色新型城镇化理论建构的核心主线，具有纲举目张的作用。本文结合马斯洛需求层次理论、人本主义哲学等相关理论，基于我国新型城镇化实践场域特征，构建以人的全面发展为核心宗旨，以人的生活需要、人的自由流动、人的就业成长、人的诗意栖居和人民共建共治共享等五大维度价值理念为引领，以公共服务保障、区域格局优化、发展动能提升、发展方式转型和

表3 从高质量的城镇化走向全面现代化的城镇化^[13]

	高质量城镇化 (2020—2025 年)	面向现代化的新型城镇化 (2025—2035 年)	全面现代化的城镇化 (2035—2050 年)
核心任务	满足人的基本需求和实现全面建成小康社会	人的素质提升和生活质量提升	人的全面发展和共同富裕
发展速度	1.0% 左右的中速增长	0.6% ~ 0.7% 的中低速增长	低速增长，质量提升，动态平衡
城乡关系	城乡一体化，初步建立城乡要素双向流动体制机制	城乡融合发展，城乡要素自由流动的制度化通道基本打通	城乡全面融合，乡村全面振兴
区域均衡	基础设施通达程度比较均衡，基本公共服务均等化	人民生活水平大体相当	不同地区的人群享有无差别的公共服务与发展机会
发展动力	以新型工业化为核心动力，服务业占比不断提升	服务经济和新型工业化双轮驱动	消费需求、创新要素集聚、增存并举、绿色驱动的多元动力
发展路径	从非绿色化发展转向绿色化发展	生态文明建设融入城镇化进程	人与自然和谐共生

治理机制完善五大战略路径为实践支撑的新型城镇化理论框架。见图 2。

3.2.1 人的生活需要维度——满足多元人群的多样化生活服务需求

随着我国人口结构逐渐分化，城镇化的关注点应从人口聚集转向满足人民日益增长的美好生活需要。当下，不同群体对生活服务的需求呈现出显著的差异化和多样化特征，构建覆盖全生命周期、多层次、多类型的生活服务体系，既是以人为本和增强人民获得感的体现，也是释放人力资本红利、实现人的全面发展的基础条件。

为满足人的多元生活服务需求，城市需从“供给导向”转向“需求导向”。一是精准识别需求。在纵向上依据马斯洛需求层次理论分层，在横向上根据人的年龄、性别、收入等属性，将横、纵两个维度的要素纳入分析框架（图 3），识别普遍性、层次性、差异性的个人需求及其动态演变过程。二是提升公共服务的可达性、精准性和公平性，织密服务网络，增强公共服务的空间均衡性与社会回应性。三是畅通社会力量参与服务供给的渠道，供给多元化产品与个性化服务，满足人们日益增长的发展型服务消费需求。

3.2.2 人的自由流动维度——促进不同地域人群的共同发展与实现共同富裕

在空间资源配置失衡的背景下，城镇化空间格局进入结构调整期。推动人的自由流动是打破区域发展壁垒、提升社会性流动、优化空间资源配置和实现共同富裕的重要路径。人口的自由流动是城镇化的活力源泉，也是实现人的全面发展的制度与空间基础保障。

推动人口自由流动的内涵涵盖 3 个维度：一是空间流动自由，破除户籍、社保等制度壁垒，使人能够根据自身的发展需求、就业机会、生活偏好等因素，

于法律框架内在城与乡之间、各区域之间、城市内部不同功能区之间自由迁徙和定居；二是社会机会获取自由，加快实现城乡之间、区域之间的协调发展，确保人能够自由、平等地获取教育、就业、创业等发展机会；三是心理认同自由，营造开放包容的社会环境，提供参与治理渠道，让人在任何地区都能够获得身份接纳与文化包容。见图 4。

3.2.3 人的就业成长维度——实现人的高质量充分就业与自由发展

伴随经济结构转型和技术变革，我

国进入新旧动能转换的关键时期，城镇化的关注点从“人口导入”转向“质量提升”，特别是人的就业与成长，不仅关系到个体的生计保障，更是驱动城市创新、产业转型和空间重构的关键引擎。人的高质量充分就业是每一个人创造美好生活和实现自我价值的基础，更是实现人的全面发展的核心动力。

人的就业成长与城镇化产业和空间发展高度协同：在产业侧，需推动产业的高端化与新兴化发展，构建多样化、创新型、灵活性的岗位体系，以实现人

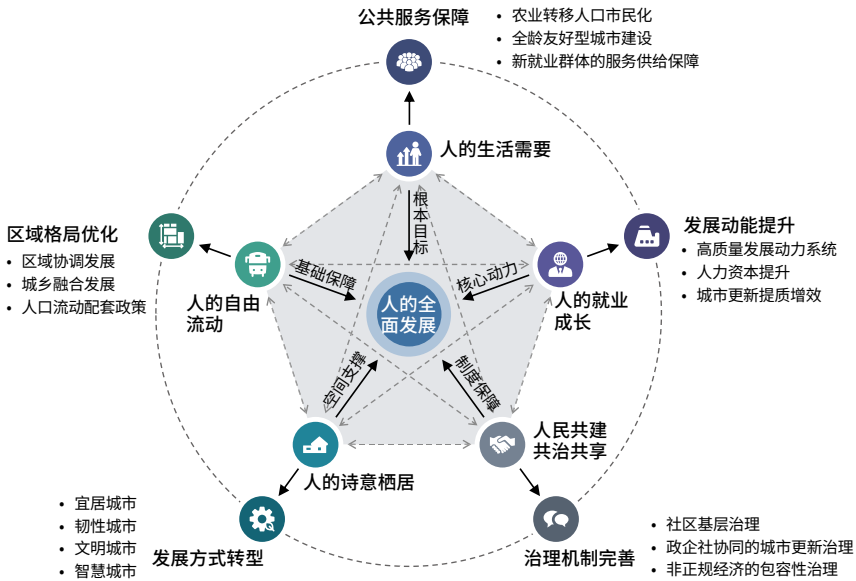


图 2 以人为核心的新型城镇化“五位一体”理论框架图

	年龄		性别	收入		职业		其他	
自我实现	儿童	青年	女性	高	中	政府	企业	健康	信仰
	中年	老年	男性	低	无	自由	无	爱好	……
尊重	儿童	青年	女性	高	中	政府	企业	健康	信仰
	中年	老年	男性	低	无	自由	无	爱好	……
情感	儿童	青年	女性	高	中	政府	企业	健康	信仰
	中年	老年	男性	低	无	自由	无	爱好	……
安全	儿童	青年	女性	高	中	政府	企业	健康	信仰
	中年	老年	男性	低	无	自由	无	爱好	……
生理	儿童	青年	女性	高	中	政府	企业	健康	信仰
	中年	老年	男性	低	无	自由	无	爱好	……

图 3 全生命周期、多层次、多类型的需求分析框架示意图

的高质量充分就业；在人才侧，应完善职业技能培训体系和人力资本提升政策体系，以应对产业转型升级带来的劳动者技能结构重构与岗位结构演化；在空间侧，推动物理空间的更新改造，实现就业机会与人力资源空间分布的再匹配。

3.2.4 人的诗意栖居维度——营造全体人民的高品质幸福宜居家园

在城市发展从增量扩张转向内涵提质的背景下，人们对居住空间的要求不再局限于基础住房保障，而是追求“诗意栖居”等更高维度的目标。在保障物理居住环境舒适与安全的基础上，应满足环境宜人、空间活力、文化熏陶、情感归属等高维需求，夯实实现人的全面发展的物质空间载体。

实现“诗意栖居”需构建高品质的人居环境复合系统，全面提升城市的宜居性、绿色化、韧性、文明温度和智慧化。舒适宜居是“诗意栖居”的基本目标；绿色低碳是“诗意栖居”的底层保障；安全韧性是“诗意栖居”的安全前提；文明温度是“诗意栖居”的价值升华；智慧高效是“诗意栖居”的服务支撑。

3.2.5 人民共建共治共享维度——保障社会和谐包容与公平正义

随着城镇化进程的推进，一方面社会分化和不平等问题凸显，另一方面新技术变革也将推动治理范式转变。因此，构建人民共建共治共享的治理模式是实现社会和谐与稳定的重要途径。推动公民从“被服务者”转变为“共建者”，在城镇化过程中体现人民意志、维护人民权益、共享发展成果，是实现人的全面发展的根本制度保障。

人民共建共治共享应实现政府、市场与市民的共同参与和共同治理^[14]。其中：“有为政府”负责把控全局和战略目标，制定多方共赢规则，并立足公共利益开展监管，以实现经济、社会和环

境效益的均衡；“有效市场”致力于以质量求增量、谋发展，提升资源利用效率，重组生产要素，促进商品、服务流动，实现社会整体资产增值，并承担社会责任；“社会参与”有助于推动治理理念、组织和行为能力的提升，打造以自觉、自愿、自适应为特征的公共事务治理的社会参与新生态。见图 5。

4 以人为核心的新型城镇化规划路径

新型城镇化五大维度的价值理念从理论上阐释了以人为核心的新型城镇化的内在逻辑主线，也为指导新型城镇化建设实践工作提供了系统精炼的理论遵循。近年来，国家深入推进新型城镇化战略的系列政策举措，也从社会实践角度印证了以人为核心的新型城镇化五大维度价值理念的主线演进脉络。五大维度价值理念需传导至具体战略路径及行动任务，这是理论架构转化为实践行动的必然途径。立足“十五五”规划的新形势和新要求，回应新型城镇化五大维度价值理念，统筹公共服务保障、区域格局优化、发展动能增强、发展方式转型和治理机制完善五大规划路径及相关

对策，在更高起点上深入推进我国新型城镇化建设及高质量发展。

4.1 路径一：完善公共服务保障体系，满足多元人群的多样化生活需求

顺应人口达峰和结构转型趋势，传导落实人的生活需要维度的价值理念的核心路径是完善公共服务保障体系，为不同类型人群提供多样化、精准化、普惠性的公共服务供给。规划重点包括深入推进农业转移人口市民化、建设全龄友好型城市 and 为城市新就业群体提供定向服务供给，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

(1) 深入推进农业转移人口市民化，推动农业转移人口全面融入城市。统筹推进户籍制度改革和城镇基本公共服务均等化，放开放宽除个别超大城市外的落户限制，促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，推动城市基本公共服务对常住人口的全覆盖。促进农业转移人口在城镇稳定就业，完善针对农业转移人口的多元化住房保障体系，保障随迁子女在流入地的受教育权利，扩大农业转移人口社会保障覆盖面，让广大进城务工人员及其随迁家属

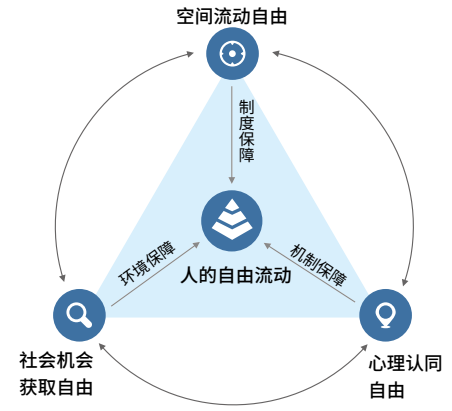


图 4 人的自由流动内涵的 3 个维度关系示意图

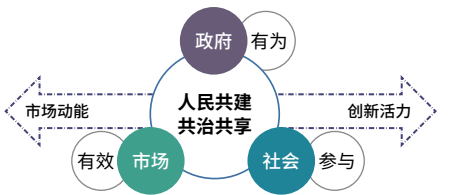


图 5 有为政府、有效市场和社会参与的逻辑关系示意图

“劳有所得、住有所居、学有所教、病有所医、老有所养”。

(2) 推进全龄友好型城市建设,提升公共服务水平。顺应人口老龄化趋势,推进老年友好型城市建设,构建多层次、立体化的养老服务体系;推进儿童友好型城市建设,根据儿童心理和生理需求特征,有序开展城市公共服务设施、道路空间、公园绿地等场所的适儿化改造;推进青年发展型城市建设,面向青年人构建可负担的住房供给体系、提供灵活低成本的创业就业空间、营造温馨舒适的生活居住空间和运动场地、建设时尚活力的特色文化场所,以打造高品质的生活交往环境。同时,注重满足中等收入群体多样化、高品质的消费需求,培育健康、文化等消费新业态,营造多元化消费场景;针对妇女、创新创意人群、国际人群、旅游人群、残障人群等不同细分类型人群,因地制宜的精准提供定制化公共服务,提升城市服务的精细化水平。

(3) 强化对城市新就业群体的定向服务供给,健全服务保障体系。面向当前我国2.5亿城镇青年人、2.5亿新市民(含1.8亿进城务工人员)、8400万新就业形态劳动者等新就业群体,完善住房保障体系、职业技能培训机制和创业孵化支持政策。健全满足灵活就业人员需要的社会保障体系,探索新型劳动关系认定机制,健全就业服务与劳动权益保障机制。

4.2 路径二:优化城乡区域格局,促进不同地域人群的自由流动与实现共同富裕

为应对我国城镇化空间格局分化和部分区域之间差距扩大的态势,人的自由流动维度的价值理念的传导落实核心路径是优化城乡区域格局,促进不同地域人群的共同发展与实现共同富裕。规

划重点包括深入推进城市群和都市圈的发展建设、推动城乡融合发展和健全人口流动配套政策及保障机制,以此在更高起点上推进以中心城市、都市圈、城市群为战略支点的区域协调发展,以及以大城市为主导、以县城为驿站的城乡有序流动的城乡融合发展。

(1) 深入推进城市群和都市圈的发展建设,着力优化现代化城市体系。遵循“强城—建圈—组群”的基本思路,以城市群、都市圈为依托构建大、中、小城市协调发展格局。稳步推进城市群培育工作,以“节点+廊道”为重点,加快建设城市群次级中心与主要廊道;推动一批重点都市圈的建设,以都市圈为空间治理单元,深入推进城乡融合、区域协同体制机制改革创新。优先在城市群和都市圈地区建立区域一体化的劳动力市场和公共服务网络,促进各类生产要素的高效流动,缩小区域间的公共服务和生活质量差距。

(2) 深入推进城乡融合发展,促进城乡共荣发展和实现共同富裕。深化促进城乡要素双向流动的体制机制改革,在都市圈与城市群地区率先推进和实现城乡融合发展。探索进城落户农民的“三权”退出机制,健全“三权”自愿有偿退出的风险保障机制。建立城乡人口双向流动的权益保障制度,制定针对不同返乡回流人群、支持农村发展新乡贤的制度与政策。推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,引导小城市与县城因地制宜走“小而精、小而专”的特色化发展道路。推进城镇基础设施向乡村延伸,推动城乡公共服务资源共享、公共服务及基础设施提档升级。

(3) 健全人口流动配套政策及保障机制,实施“社会福利随人走”计划,完善“人地钱”联动机制。有序推动户籍与就业、教育、养老、社保、医疗等各

项福利脱钩,实现“社会福利随人走”。通过构建累进式公共服务享受机制,为不同条件的流动人口提供相应的公共服务。建立健全农业转移人口市民化成本分担机制,推进“人地钱”挂钩政策落地。城市与城市之间以及城乡之间的人口双向流动成为常态,应以“地动”为核心,连接“人动和钱动”,逐步打通城乡要素自由流动的制度性通道,推动城乡统一的土地市场的建设。

4.3 路径三:增强城镇化发展动能,推动人的高质量充分就业与全面发展

为应对国内外复杂的环境形势变化和科技及产业变革浪潮,强化创新引领国民经济转型发展的核心引擎作用,人的就业成长维度的价值理念的传导落实核心路径是增强城镇化发展动能,促进人的高质量充分就业和全面发展。规划重点包括构建创新驱动的高质量发展动力系统、推动人力资本提升和城市更新提质增效,为人的高质量充分就业和全面发展提供支撑。

(1) 推动创新城市建设,构建立体化创新生态系统。构建辐射“全球—国家—地区”的三级支撑科技创新功能的城市空间格局,推动“创新飞地”跨区域布局。加强国际创新资源的交流与合作,打造一批国际创新合作基地并将其融入全球创新网络。推动新质生产力向城市群集中布局,引导东部、中部和西部地区走差异化创新发展道路^[15]。以大城市为核心载体,构建“基础研究—应用转化—产业孵化”全链条创新体系。加快培育以科技创新为引领的新质生产力,催生新产业、新业态、新模式,推动产业转型升级。打造“热带雨林”式创新生态,推动“科产城人”融合,营造激发创新活动的高品质空间场景。

(2) 实施国民人力资本提升行动，提升劳动者素质和技能水平。构建与产业发展相匹配的全覆盖、多形式、分层次的培训体系，提升职业技能水平和就业竞争力。探索就业导向政策、就业支撑体系、就业底线保障与基本公共服务供给等方面的改革创新。畅通中等收入群体阶层跃升通道，推动人口红利向人才红利转变。促进新技术向社会弱势群体的普及，为传统产业劳动者提供更多的职业技能培训服务及配套空间，帮助其更好地适应和融入新经济浪潮。

(3) 实施城市更新行动，促进城市动能转换与品质提升同频共振。深入推进城市更新工作，将城市更新作为推动城市人居环境品质提升和产业及经济转型升级的重要抓手，健全城市更新的重大战略决策和跨部门协同机制，完善城市更新制度和政策体系。加快发展建设用地二级市场，改革城市土地批租制度，健全土地增值分配制度，完善支撑城市更新的规划和土地政策体系。因地制宜探索城市更新的规划管理模式、投融资模式和多主体合作开发运营模式；推动“更新+科技创新”“更新+产城融合”“更新+消费提振”“更新+文化赋能”等片区综合更新行动，探索可持续的城市更新模式。

4.4 路径四：加快转变城市发展方式，营造诗意栖居的高品质人居家园

为应对全球气候变化和现代社会风险挑战，人的诗意栖居维度价值理念的传导落实核心路径是推动城市发展方式转型，营造诗意栖居的高品质人居家园。规划重点包括统筹推进宜居城市、美丽城市、韧性城市、文明城市和智慧城市建设，贯彻人民城市理念，加快转变城市发展方式，提升城市内涵式发展水平

和人居环境品质。

(1) 深入推进宜居城市建设，打造高品质人居环境。坚持规划先行，深入推进“多规合一”改革，着力优化城市物质空间环境，推动城市集约高效发展。加快构建房地产发展新模式，重点解决新市民、青年人和工薪收入群体的住房问题，实现从“住有所居”向“住有宜居”的跃升。促进生活服务向高品质发展，提高公共服务水平，扩大优质公共服务供给，兜住、兜准、兜牢民生底线。

(2) 深入推进美丽城市建设，促进人与自然和谐共生。将“双碳”目标融入城市发展规划、建设、治理全过程，深入实施城市碳达峰、碳中和专项行动计划，鼓励发展绿色经济，统筹推进交通、建筑、工业领域的绿色低碳转型。推动城市能源结构、产业结构和空间结构的绿色化转型，构建有利于促进节能减排降耗的用地功能布局、蓝绿空间布局和建筑形态布局。持续优化城市生态环境，构建生物多样性保护网络，提升城市生物多样性水平。

(3) 深入推进韧性城市建设，确保人民生命财产安全。完善区域一体化的综合防灾减灾体系，谋划布局大区域尺度的防灾减灾大型工程，提升城市防范及化解重大灾害的能力。构建“区域—市域—城市—社区”多层级韧性空间体系，优化以生态空间、避难空间和安全生产空间为重点的韧性城市空间格局。建立健全跨部门、跨领域、跨灾种的系统性风险治理协同机制和智慧管理平台，提高应对城市多灾种连锁风险的协同响应能力。加强科技和工程应用领域应对巨灾、极端灾害等的战略布局，持续推进城市生命线安全工程建设。

(4) 深入推进文明城市建设，提升城市人文魅力、增强居民归属感。全面系统保护城乡历史文化遗产，创新优秀文

化传承机制。整合城市历史人文资源，打造特色文化空间场所，彰显城市人文魅力。提升城乡公共文化服务质量，重点实施文化惠民工程，满足人民日益增长的精神文化生活需求。强化城市文化品牌塑造，促进文化与旅游、科技融合发展，培育文化新业态、新产品、新场景。

(5) 深入推进智慧城市建设，以新技术赋能本发展。加强智慧城市运行智能中枢和决策支持系统建设，构建城市运行监测评估预警和动态反馈机制，建立跨部门信息共享、数据联勤和业务协同机制。健全城市数据资产管理体系，探索制定统一的数据标准和建立开放式数据交易平台。推进城市基础设施的数字化改造，推动数字孪生城市、人工智能、低空经济、无人驾驶等智慧场景的集成应用。顺应技术变革趋势，建立并完善智慧城市治理新体系，提升城市治理效能。

4.5 路径五：健全人民共建共治共享机制，保障社会和谐包容与公平正义

坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”，人民共建共治共享维度的价值理念传导落实的核心路径是健全人民共建共治共享机制，保障社会和谐包容与公平正义。规划重点包括完善多元主体参与的社区治理机制、“政企社”协同的城市更新治理机制和非正规经济的包容性治理机制，充分调动和发挥人的积极性、主动性和创造性。

(1) 完善多元主体参与的社区治理机制。城市面临的综合、复杂的问题难以完全通过自上而下的途径解决，需要立足城市社区单元，通过自上而下的空间资源调控与自下而上的多元主体参与的社区治理来协同解决社会问题。充分发挥基层党组织的领导带头作用，建立街

道办、居委会、物业服务公司、业主委员会、社会组织等多主体有效参与的社区治理机制。健全社区自治机制，搭建社区协商平台，因地制宜地创新社区参事议事模式，鼓励居民通过多渠道参与社区事务。推行街道、社区治理的“共同缔造”机制，推广社区规划师、设计师陪伴服务模式，实现“问需于民、问计于民、问效于民”。

(2) 健全“政企社”协同的城市更新治理机制。顺应城市存量发展趋势，搭建城市更新战略管理与协同平台，围绕城市重点更新地区构建跨部门联动、“政企社”多元主体共同参与的涵盖城市规划、建设、运营、管理全过程的沟通协商平台和协同治理机制，广泛凝聚社会各方力量，共同推进城市更新工作。探索“商业化+公益化”结合的老旧小区自主更新模式和路径，构建适应自主更新的规划管控体系，创新社会资本参与机制并拓展收益渠道。

(3) 建立城市非正规经济的包容性治理机制。合理引导城中村、街头市场、流动摊贩等城市非正规空间与经济活动治理，分类施策，制定弹性灵活的差异化管控措施，建立健全长效运营管理机制，保障弱势群体的生存发展空间。

5 结束语

当前，我国城镇化进入“下半场”的关键阶段，以人为核心的新型城镇化既是顺应时代发展趋势的战略选择，也是推动中国式现代化的必然要求。未来的城镇化发展应以实现人的全面发展和增进社会整体福祉为目标，实现从“物的建设”到“人的现代化”的跃迁。在中国式现代化的总体战略部署下，推进以人为核心的新型城镇化，不仅需要创新体制机制和优化空间格局，还需要将

“人民性”贯穿于政策制定、空间治理与城市运行全过程，形成“人人有参与、人人享成果”的城镇化发展新格局。

本文通过对城镇化战略政策演进的系统回顾，明确了从“以人的城镇化”向“以人为核心的新型城镇化”的转变逻辑；构建了以人的全面发展为核心、以五大价值维度为引领、以五大实践路径为支撑的“五位一体”理论框架，将人作为核心要素，提升理论研究的系统性；将理论框架与实践路径相结合，面向“十五五”规划，提出以人为核心的新型城镇化规划路径及对策，以为新型城镇化建设提供可借鉴的路径与方法。

【参考文献】

- [1] 郑筱津，尹稚，何艳玲，等. 以人民为中心的新型城镇化[J]. 城市规划，2023(12): 55-60.
- [2] 周岚，施嘉泓，崔曙平，等. 新时代大国空间治理的构想：刍议中国新型城镇化区域协调发展路径[J]. 城市规划，2018(1): 20-25, 34.
- [3] 雷玉桃，叶颖，张萱. 中国新型城镇化进程中的都市圈经济辐射模式研究：基于珠三角城市群的实证分析[J]. 经济问题探索，2023(9): 80-93.
- [4] 江海燕，蔡敏杰，刘欣语，等. 我国城乡融合规划“层级—内容”体系研究[J]. 规划师，2025(5): 117-125.
- [5] 肖婧，刘化高，张舒婷. 新型城镇化背景下“县城崛起”的规划逻辑与实施路径[J]. 规划师，2024(增刊2): 122-127.
- [6] 李蹊. 避责型块内分割：新型城镇化下小城市户籍改革困境分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版)，2023(3): 79-93.
- [7] 贺小荣，夏凡，彭坤杰. 新型城镇化与旅游产业协同发展的时空演化及驱动因素：以长三角城市群为例[J]. 现代城市研究，2022(10): 73, 80-87.
- [8] 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组. 中国新型城镇化空间布局调整优化的战略思路研究[J]. 宏观经济研究，2020(5): 5-17, 40.

- [9] 欧阳慧，梁俊，李沛霖. 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[J]. 中国软科学，2025(2): 108-118.
- [10] 罗小龙，曹姝君，顾宗倪. 回流城镇化：中部地区城镇化开启新路径[J]. 地理科学，2020(5): 685-690.
- [11] 王凯，林辰辉，吴乘月. 中国城镇化率60%后的趋势与规划选择[J]. 城市规划，2020(12): 9-16.
- [12] 欧阳鹏，卢庆强，钟奕纯. 新时期我国超大特大城市发展中的风险挑战及空间治理对策[J]. 北京规划建设，2025(1): 6-12.
- [13] 尹稚. 以人民为中心的城市治理[J]. 城市规划，2022(2): 7-11.
- [14] 闫博，李思颖，尹稚. 人民城市理念溯源、规划治理框架与实践[J]. 规划师，2024(5): 9-17.
- [15] 卢伟，李沛霖. “十四五”时期中国区域协调发展进展及“十五五”时期面临的形势和重大任务[J]. 区域经济评论，2025(2): 36-49.

[收稿日期]2025-06-26;

[修回日期]2025-07-16