

# 以人为核心的城镇化转型发展对策

赵庆海<sup>1</sup>, 万霞<sup>2</sup> (1. 泰山学院, 山东泰安 271000; 2. 湖南省郴州市桂阳县甘甜中学, 湖南郴州 424400)

**摘要** 以人为核心的城镇化, 是指在城镇化的过程中, 将人的要素放在突出位置, 围绕人的生存权和发展权来推进城镇化进程。我国以人为核心的城镇化, 其内容包括人口市民化、服务一体化、劳动产业化以及权利均等化。但城镇化在快速发展的同时也产生了许多问题, 如户籍制度不健全、服务机制不完善、人口城镇化缺失以及产业支撑不足等。加快人口转移速度, 深化土地制度改革, 提高公共服务水平, 夯实产业发展基础是促进以人为核心的城镇化转型与发展的对策选择。

**关键词** 城镇化; 以人为核心; 转型; 问题; 对策

中图分类号 F299.21 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)07-0253-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.07.061



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

## Human-centered Urbanization Transformation and Development Countermeasures

ZHAO Qing-hai<sup>1</sup>, WAN Xia<sup>2</sup> (1. Taishan University, Tai'an, Shandong 271000; 2. Gantian Middle School, Guiyang County, Chenzhou, Hunan 424400)

**Abstract** Human-centered urbanization means that in the process of urbanization, the human element is placed in a prominent position, and the process of urbanization is promoted by focusing on the right to survival and development of people. China's human-centered urbanization includes population citizenization, service integration, labor industrialization, and rights equalization. However, with the rapid development of urbanization, many problems have also arisen, such as imperfect household registration system, imperfect service mechanism, lack of urbanization of the population, and insufficient industrial support. Speeding up population transfer, deepening the reform of the land system, improving the level of public services, and consolidating the foundation for industrial development are the countermeasures to promote the transformation and development of people-centered urbanization.

**Key words** Urbanization; People-centered; Transformation; Problems; Countermeasures

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出, 坚持走中国特色新型城镇化道路, 推进以人为核心的城镇化。因此, 在城镇化发展进程中, 必须从关注物的发展转向关注人的发展, 不断实现以人为核心的城镇化。不仅要实现城镇人口数量的增加, 而且还要不断提高城镇居民的综合素质, 更重要的是保障好进城人们该享受的权利, 切实做到以人为核心, 不断实现城镇化的发展。

### 1 以人为核心的城镇化的内容

城镇化是实现现代化道路上的必经过程, 国家实现现代化的极其重要的战略。在城镇化建设进程中, 必须牢牢把握城镇化建设的核心是重视人的发展, 而不是物。以人为核心的城镇化, 是以“以人为本”为发展理念, 体现人的意愿, 以人民的利益为出发点, 以保障人民的权利为目标, 要实现人的素质的不断提高和促进人的心理与环境的适应, 让迁移到城市的农民, 能够在城市生活得更好<sup>[1]</sup>。以人为核心是城镇化进程中必须遵守的基本原则, 要持续提高人民的生活水平, 让广大人民群众能够融入城市; 要不断完善相关的政策, 保障人民的权利; 同时还需要提供更多的就业支撑, 让农村人口进城之后, 能够共同分享城镇化发展的成果。

**1.1 人口市民化** 以人为核心的城镇化, 就是实现农村村民不断向城市转移的过程, 是从农民向市民的转换的过程。伴随着城镇化建设的飞速发展, 越来越多的农村人口快速向城市转移, 在城镇也分为“农村人”和“城市人”, 但大多数农

村人进入城市之后, 却享受不到相应的政策, 基本的生活都得不到保障。在以城镇化为社会发展进步标志的过程中, 需要把工作的出发点放在给进城农民的工作岗位上, 让他们拥有能够体现其价值和尊严的工作, 让城市市民和农村村民的身份在城镇化发展过程中逐渐淡化, 同时提供给进城农民和市民同样的公共服务, 从而实现人口的市民化<sup>[2]</sup>。但城镇化在不断发展的过程中, 只是实现了人口数量的城镇化, 并没有实现以人为核心的城镇化, 农村村民进城后, 在城镇落户难, 融入不到城市当中, 对城镇没有归属感, 而且还受到了一定程度上的身份歧视, 这就需要实现人口市民化, 增强进城农民对城镇的归属感和幸福感<sup>[3]</sup>。让他们在城市里能够与城市居民融为一体, 享受到与城镇居民相同的待遇, 在生活上得到保障, 在基本公共服务上实现均等化, 让农村人口在城市里能够落户, 子女能够在城镇上学, 真正实现人口的市民化。

**1.2 服务一体化** 城镇化发展的核心是人, 农村人口进入城市后, 应保障其最基本的基础设施, 如社会保障体系的完善, 其包括医疗、卫生、养老、子女教育等基本公共福利。农民进入城市后, 公共服务如果得不到保障, 他们是不敢在城市安家的, 最后还是回到农村, 那么城镇化就更加难以实现。在城镇化发展过程中, 要努力实现农村人口进城后的基本公共服务一体化, 让他们与城市居民享有平等的待遇, 他们就有了留在城镇生活的信心, 同时能够共享城镇化发展的成果。随着经济的不断发展, 越来越多的农村人口能够满足进城的基本条件, 但很多农民不愿到城市里去, 因为他们在城市里享受不到相关的公共服务, 所以需要实现服务一体化, 让进城农民能够享受到基本公共服务一体化。

**作者简介** 赵庆海(1972—), 男, 山东东平人, 教授, 硕士生导师, 从事城市地理学研究。

**收稿日期** 2021-06-01

**1.3 劳动产业化** 农村村民进城后,要经历有一个从落后的农业向发达的现代产业的转变过程,同时也需要将身份从农民向产业工人转变,进而实现劳动产业化。农民进城后要转变思想观念,提高自身的能力素养,调整行为方式,以适应现代产业发展。农民只有在城市有职业,有相应的收入,能够满足自身在城市里的基本生活需要,才能够长期生活下去。同时,政府也应该鼓励农民创业,让农民在城市打拼,拥有自己的事业,从此在城市扎根落地。劳动产业化是农民进入城市的基础,有了稳定的工作和收入,就有了在城市安家的基本物质基础,也有了留在城市的动力。

**1.4 权利均等化** 以人为核心的城镇化,需要把维护农民的权利放在极其重要的位置,不能为了实现城镇化的发展而不注重农民的合法权利,甚至对农民的合法权利进行侵犯。在城镇化发展过程中,应该保障农民的相关政治权利,落实相应的选举权与被选举权,不断提高进城农民参与社会管理的能力以及参与社区建设的积极性,更快更好地融入城镇化建设中。一些地区农民进城后,基本的权利得不到保障。原本在农村享有的基本权利,进城后都享受不到了;而且进城后,城镇居民应享有的基本权利也没有给进城居民,所以更多的农民进城后不愿在城镇安家,有的还会回到农村,那么实现以人为核心的城镇化的目标就会远离。所以要确保农村人口进入城镇后能够长久地在城镇生活下去,并对城镇产生归属感,就需要实现权利的均等化。让进城农民能够享有和城市居民同样的权利,切实实现权利的均等化。

## 2 当前我国以人为核心的城镇化存在的问题

随着城镇化的快速发展,我国以人为核心的城镇化在发展中存在许多问题,如户籍制度不健全、服务机制不完善、人口城镇化缺失以及产业支撑不足等问题都严重阻碍了以人为核心的城镇化的转型与发展。

**2.1 户籍制度不健全** 城镇化建设的核心是人,所以在实现城镇化发展的过程中就要处理好人的问题。城镇化是农村村民不断向城镇转移的一个过程,农村人口进城后,户口落户和社会保障体系都应该得到进一步的完善。根据城市的规模,制定相应的解决方案,设计科学合理的落户政策,使符合城镇化发展进程的农民,坚持转户自愿的原则,转变为城市居民,落实相关的落户政策,保障农民工的合法权利。城镇化不仅是人口数量的城镇化,更重要的是融入城镇的农民的发展的城镇化,让农民在城市里享受到与城市人口相同的待遇,让农民对城市有归属感,就必须解决好户籍制度不健全的问题。随着农村人口的不断转移,农民的就业结构更加多元化和复杂化,农业转移人口市民化就存在着很大的质量问题,同时户籍制度不健全的问题更加突出<sup>[5]</sup>。在城镇化发展过程中,农村人口的落户问题一直是阻碍城镇化发展的一个重要因素,户籍制度是公民享受到国家给予的社会保障,明确公民的基本信息,有助于国家对公民权益的保障。户籍制度不完善导致了公共服务无法实现均衡化,同时也让进城的农民享受不到城市的医疗保险、子女教育、养老保险等相关的政策,让进城农民对城镇产生排斥感。在这个过程

中,大部分进城农民还因为户籍问题受到城市市民的歧视,在市民与农民之间就形成了强烈的反差,社会公平受到了一定的影响,同时也加剧了社会矛盾,最终制约着以人为核心的城镇化的发展进程。

**2.2 服务机制不完善** 以人为核心的城镇化的本质是让农村村民进入城镇,从农民变为市民,让进城农民享受到和城市市民一样的基本公共服务。在城镇化的过程中,很多的农村人口不断地向城市转移,但转移到城市之后却享受不到与城市人口相同的基本服务制度,比如社会保险制度、农村孩子在城市受教育的问题、医疗保险等问题都没有得到很好的解决<sup>[6-7]</sup>。

首先,进城农民的社会保险参与度不高,在解决进城人口的参与社会保险的过程中就存在很多的障碍。所以需要制定农民参与社会保险的相关标准和制度,扩大农民的参保覆盖率,以及解决与此相关的问题,让农民能够享受和市民相同的社会保险。其次,农村孩子在城市受教育的问题,城市对于进城的农村孩子的教育缺乏广泛的制度保障,既然农民要变为市民,从农村进入城市的这部分受教育者,他们应该与城市居民的子女享有平等的教育权,不断摸索并完善他们参加所在城市的升学考试及相关政策,进而使得进城的农村孩子在城市里能上学,并且能够进入公办的教育机构,且不再收取其他额外费用。最后,完善相关的医疗保险制度,做好进城农民的思想工作,提高他们参与医疗保险的积极性,扩大农民的医疗保险参与率。同时也应该完善相关的医疗保障制度,大部分农村人口进入城镇之后,交了医疗保险却享受不到城镇医疗保险的相关优惠政策,在就医方面仍然与城市居民有着差别待遇,这就让他们很难融入新的环境,也对城市难以产生归属感。

**2.3 人口城镇化缺失** 人口城镇化是指生活在城市里的常住人口不断增加的状态。在实现以人为核心的城镇化过程中,侧重于不断完善和保障好进城农民在城镇里应该享受到的合法权利,让他们住有所居、病有所医、劳有所得,真心实意地为进城农民谋利益。但人们通常理解的城镇化就是不断盖高楼,大量占用土地,却没考虑过高楼修建好之后该怎么做,一味地建楼,实现物的城镇化,但这并不是实现城镇化的真正意义,所以在实现以人为核心的城镇化的过程中就存在人口城镇化缺失的问题。这就需要加快转变人们的思想观念,要从重视物的城镇化转移到重视人的城镇化。

人口城镇化不仅仅是指城镇人口数量的城镇化,更侧重于城镇人口素质的不断提高。以人为核心的城镇化要实现人口城镇化就要不断提高进城农民的素质,由于农村村民的生活方式、行为习惯、对待事情的态度以及价值观等都与城镇居民有所不同,在日常的相处过程中就会产生很多社会矛盾,所以要实现人口素质的不断提高,促进农村人口进城后的心理素质要与行为方式相适应,实现城乡的生活方式相协调,全面提高进城农民的综合素质和对城市生活的满足感。但是在实现以人为核心的城镇化的转型与发展的过程中,人口城镇化缺失的问题一直是阻碍城镇化快速发展的因素之

一,不仅数量上的城镇化达不到,而且在已经进入城镇的农民的素质上也存在着很大的问题,所以人口城镇化缺失的问题也是以人为核心的城镇化中存在的重大问题。

**2.4 产业支撑不足** 在推进以人为核心的城镇化的过程中,不少城镇缺少必要的优势产业,而且在发展的过程中,产业和城镇化的融合度也不够,吸纳农业转移人口的就业以及做强城镇的产业基础也相对薄弱。这些都是城镇化的发展进程中需要解决的。从产业结构与城镇化的融合度来看,城镇化是第二、三产业在快速发展的过程中所表现出的必然结果,目前在城镇化发展过程中,出现越来越多的新城,如各种工业园区和新城区<sup>[8]</sup>。但是在发展过程中缺乏产业支撑,而造成城镇空心化十分严重,“有楼没人住”的现象相当明显。同时也有一些农民虽然进了城,住进了高楼,但是在城里没有相应的合适工作,他们还是回农村干农活,使得农机具放在楼房旁,让小区看起来不像小区,也不像乡村。由于城镇规划理念没有体现以人为核心,因地制宜,生产模式单一,从而无法从本质上去解决制约城镇化发展的体制机制问题,也无法提高城镇居民生活的幸福指数。因此就需要发展产业,让进城农民能够真正融入城镇中去。

在城镇化发展过程中,城镇化产业布局没有充分考虑到城镇化发展的新形势,在区域布局上也不合理,就导致城镇之间的产业竞争恶劣,同时基础设施也不断地重复,城市群之间的联系也较少,城镇分布不均衡,产业的发展受到了严重的阻碍。同时在城镇化发展过程中,许多具有地方特色的城镇没有利用好自身的独特优势,再加上公共服务水平比较低,基础设施不完善,功能不齐全等因素,导致产业发展受到严重阻碍。

### 3 推进以人为核心的城镇化的发展对策

**3.1 加快人口转移速度** 通过户籍制度改革实现农民向市民的转换,这是促进城镇化发展的重要举措。农村村民转变为城镇居民的问题是城镇化发展不可避免的问题,农村人口进城后,有的虽然获得了工作,但是并没有获得在城镇落户的权利,就无法与城市市民享受同样的社会公共服务。加快推进户籍制度改革,让有意愿并且有能力在城镇里安家的农民能够在城镇里落户,积极地解决他们在社会保险、住房安全、子女教育、医疗卫生等方面的问题,着重提高进城农民的保障性住房覆盖率,落实户籍制度,享有医疗保险、养老保险、失业保险等各项合法权益<sup>[9]</sup>。同时,通过使进城农民在城镇落户,以及不断推动农业劳动力的转移,提高非农业劳动的比重,稳定劳动力的数量和不断增加农业人口向城镇的转移,从而实现人的城镇化。

以人为核心的城镇化不仅需要加快农村人口向城镇的转移,还要随着城镇化发展的进程不断加快人口的转移速度。就需要不断地提高城镇居住的优势,吸引更多的农村人口向城市转移,在城镇能够有更好的生活方式和生活条件。这就需要城镇不断发展经济,发展产业,提供更多的就业岗位,让进城农民有稳定的工作。同时也需要不断完善城市的公共基础设施、教育医疗条件、环境卫生等,让农民能够看得

见城镇化的好处。让进城农民能够切实享受到城镇各项公共服务,保证进城农民的合法权益不受到侵害,进入城镇后不受到城市市民的歧视,能够真正融入城镇生活中去,让进城农民对城市产生归属感,心理上 and 身体上都能够体会到城镇的好。只有让已经进城的农民切实的享受到进入城镇的好,才能够吸引更多的农村人口进城,从而加快人口的转移速度。

**3.2 深化土地制度改革** 农民始终与土地挂钩,农村的土地制度是保障农民在农村土地使用的合法权的重要制度,它与农村的稳定及其发展是相互依存的,同时还对一个国家的长远发展起着重要的作用。土地是城镇化发展过程中极其重要的因素,也是农村村民转变为城镇居民的重要经济支撑。必须以实现土地物权化为重点,以保护农民的土地财产权利为核心,深化农村土地制度在管理方面的改革,能够尽最大力量满足农民变市民的愿望<sup>[10]</sup>。城镇化是大量农民离开原来生活所依存的土地而转向城镇里的企业,放弃农村生活而开始城市生活的一个过程,也是实现城镇人口数量的不断增加,土地建筑面积不断扩大的过程,这些都与土地制度有着密切的联系,要构建农民退出农业和农村的适宜机制,这对加快土地制度改革有着重要的推动作用。首先,要建立合理的土地市场,通过市场化的手段,将进城农村人口的土地转变为资产,便将这种资产变为可以用来交易、抵押的资本,这样进城农民就有了一定的资金,有了在城镇生活的物质来源。其次,完善农村的产权制度,推动农村产权的流转能够在交易的过程中实现公开公正并且规范。同时,应规范公用地的补偿机制,保障农民的土地在被政府征用的过程中享受到一定的农业补贴,保障农民的合法权益。最后,要转变土地的利用方式,推进土地节约利用,不断提高城镇化在建设过程中的土地利用效率,要以盘活存量为主,倡导根据生产空间制定合理的产业布局,节能且高效的利用土地,注重生活空间的舒适程度,生态空间的绿色宜居为重点。所以农民的土地权益需要得到保护,土地制度改革也要进行相应的完善,同时也要着力保障好农民的合法权益,这是推进以人为核心的城镇化转型与发展过程中要解决的重要问题。

**3.3 提高公共服务水平** 在推进以人为核心的城镇化的转型与发展的过程中,必须提升进城农民的归属感和在城市生活的幸福指数,更加关注民生建设,更加关注城市的发展以及创造更加美好的生活环境,努力让进城农民共同分享城市发展的成果。以人为核心的城镇化,以人的发展为重点,一个重要的方面就是维护好进城农民的合法权益,让他们能够融入城镇中去,对城市产生归属感,就需要提高城镇的公共服务水平<sup>[11]</sup>。

在城镇化的过程中,大部分地区都在实行户籍制度改革,同时也对农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的相关政策进行了相应的调整,但在城镇落户人口的数量还是没有明显的增加。这是因为农村人口进入城镇后,享受不到相关的基本公共服务,所以更多的人不愿意留在城镇,而选择回农村。提高公共服务水平比较实际的做法就是给进城农

民与城市市民同等待遇,努力实现城镇的基本公共服务能够全覆盖。农民进城之后需要的是与市民同等的公平合理的待遇,而公共服务均等化是农民进城之后最起码的保障,也是体现公平正义的基础,在此基础上再不断提高进城农民的基本公共服务水平,如医疗保险、养老保险、子女教育等。社会保障为进城农民的稳定就业、孩子的教育、看病就医以及住房问题提供了保障,不断满足农民的多方面需求,从而使公共服务水平不断提高<sup>[12]</sup>。

**3.4 夯实产业发展基础** 在实现以人为核心的城镇化发展过程中,农村村民进入城镇后,为了在城镇有更好的生活,就必须有相对稳定的工作,所以要夯实城镇化的产业基础。产业对城镇化的发展起着重要的推动作用,同时城镇也是产业发展的重要基础,产业发展和城镇发展是相互制约、相互促进的,二者的相互作用推动着城镇经济的快速发展,同时也在不断地吸引去城镇就业的人口。城镇化建设中要充分利用好产业发展对城镇化建设的重要推动作用,因为产业发展会吸纳更多的就业人员,聚集人口,同时还会提高居民的收入。产业发展与城镇发展之间存在着密切的关系,只有产业发展好了,城镇才会得到发展。产业发展会提供更多的就业岗位,居民也会有相应的收入,城镇的公共服务、基础设施也会有持续的支撑,城镇化才有可靠的保障。

部分地区不注重城市规模的扩张和产业发展的协调,而造成城镇化的发展缺乏产业支撑,没能提供足够的就业岗位,也无法吸纳新增人口,难以解决进城农民的就业问题,在城镇化进程中就会出现“有城无人住”的现象,没有产业的快速发展就不能实现人的城镇化,没有人的城镇化是没有意义的。

首先,必须发挥农业的重要作用。要以农业的现代化作为城镇化发展的支撑,加快农业现代化发展的进程,增强农村的农业生产,促进农业实现节约高效。在实现农业现代化的过程中,大量农村村民不断向城镇移居,与城市居民共同享有城镇发展的成果。其次,要发挥服务业的重要作用。服务业在发展的过程中能够吸纳更多的就业人口,而且有利于吸引农村人口进城,大部分服务业技术门槛低,能吸纳文化水平不高的进城农民就业。在推进以人为核心的城镇化转型与发展过程中,服务业的发展能够创造出更多的生产性服务产品,不断满足人们的生活需求,从而将城镇化的发展与

服务业相结合,这样能够为城镇居民提供更多的就业岗位。最后,要发挥好制造业的重要作用。制造业在城镇化建设中对产业发展起着重要作用,产业空心化的实质是制造业的空心化。一个国家经济要发展,就需要把制造业放在重要的位置,通过发展制造业吸纳更多的人员就业,同时以发展制造业来带动产业的发展,从而推动城镇化的建设。在发挥制造业的重要支撑作用的过程中,也要完善相关的制造业体系,保障产业发展在城镇化建设中的重要作用。

在推进以人为核心的城镇化发展的过程中,要切实发展好城镇化的产业基础,不断地发展产业、升级产业,是在城镇化建设过程中的重要基础,同时也能够让产业得到更好的发展,提供更多的就业机会,吸纳更多的就业人员,从而能够更好地推进以人为核心的城镇化的转型与发展。

#### 4 结语

总之,城镇化的发展要努力的做到以人为核心,就需要不断地满足人的需求,不仅是要实现城镇人口数量上的增长,更重要的是实现人口数量与质量二者能够同时推进的城镇化。必须把城镇化最后的落脚点放在“人”身上,一切从人民利益和需求出发,克服外在约束条件,并通过制度重构,推进“以人为核心”的新型城镇化建设。

#### 参考文献

- [1] 江波. “以人为核心”的城镇化:内涵、价值与路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2017, 38(3): 41-47.
- [2] 戴超. 乡村怎么引人聚人——探索推进农业现代化、城镇化、市民化[J]. 经济师, 2020(12): 130, 132.
- [3] 丁敬省. 推进以人为核心的城镇化战略对策思考[J]. 农民致富之友, 2013(24): 23-24.
- [4] 李美. 浅析以人为核心的新型城镇化建设的实现路径[J]. 吉林省教育学院学报, 2017, 33(8): 159-161.
- [5] 吕秀彬. 以人为核心的新型城镇化探析[J]. 新经济, 2021(4): 62-65.
- [6] 何水, 高向波. 新型城镇化推进中地方政府治理能力面临的挑战及应对[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2021, 54(2): 22-26.
- [7] 杜运运, 李玉宏. 阜阳市农民市民化城市融入问题研究[J]. 安徽农业科学, 2016, 44(31): 214-216, 258.
- [8] 王明为, 杨旭. 新型城镇化背景下乡村治理的转型路径研究[J]. 云南社会科学, 2021(2): 92-98.
- [9] 丁晓斐. 宁波市“以人为核心”新型城镇化建设问题研究[D]. 宁波: 宁波大学, 2017.
- [10] 周健, 邓晶晶. 推进以人为核心的新型城镇化的评价指标体系、实现机制和对策研究[J]. 社科纵横, 2020, 35(12): 35-42.
- [11] 王正攀. 以人为核心的新型城镇化社会治理逻辑[J]. 审计观察, 2021(2): 56-59.
- [12] 徐文舸. “十四五”: 推进以人为核心的新型城镇化积极拓展投资空间[J]. 中国经贸导刊, 2021(5): 26-30.