

中国社会科学院·智库报告

“十三五”时期 城镇化和区域发展 战略研究

CHINA'S URBANIZATION
AND REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY
IN THE 13TH FIVE-YEAR PLAN PERIOD

魏后凯 王业强 苏红键／著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

“十三五”时期城镇化和区域发展战略研究/魏后凯, 王业强, 苏红键著. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-5097-8393-1

I. ①十… II. ①魏… ②王… ③苏… III. ①城市化-发展-研究-中国-2016~2020 ②区域经济发展-研究-中国-2016~2020
IV. ①F299.21 ②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 268935 号

“十三五”时期城镇化和区域发展战略研究

著 者 / 魏后凯 王业强 苏红键

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 于 飞

责任编辑 / 于 飞

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 2 字 数: 31 千字

版 次 / 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8393-1

定 价 / 30.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

2015年10月29日，党的十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。中国社会科学院多位学者配合国家“十三五”规划的制定，就国家实施“十三五”时期经济社会发展重大问题进行了多项专题研究，包括《“十三五”时期中国经济社会发展主要趋势和思路》《“十三五”及2030年发展目标与战略研究》《“十三五”时期全面建成小康社会的“短板”及对策》《“十三五”时期老龄化形势与对策》《“十三五”时期促进服务业发展改革研究》《步入“十三五”的财税改革》《“十三五”时期劳动力市场转型对策研究》《“十三五”时期工业转型升级的方向与政策》《“十三五”时期国有企业改革重点思路》《“十三五”时期城镇化和区域发展战略研究》《“十三五”时期资源环境发展战略研究》《“十三五”时期收入分配问题及对策研究》《“十三五”时期中国文化发展环境和重大问题研究》。

这些报告是国家级智库深度剖析“十三五”规划、参透中国未来发展大势的精品著作，深入分析了未来五年以及更长时间我国经济社会发展的环境、趋势和问题，提出了未来发展的思路 and 对策，对于我们理解我国未来五年经济社会发展面对的新形势、新情况、新挑战、新趋势，对于我们思考我国在经济新常态下的发展战略和发展路径选择，对于我们深刻领会党的十八届五中全会的精神和战略部署，都具有重要的参考价值和启发意义。

摘要

本报告分析评价了“十二五”时期中国城镇化和区域发展的基本特征,提出了“十三五”时期推进新型城镇化和区域协调发展的总体思路、重点任务和举措。“十二五”时期,中国城镇化快速推进,城镇化率提前实现规划目标,中国整体进入城市型社会,城镇化率超过世界平均水平,城镇化的区域差距不断缩小,城市群加快发展,城市基础设施建设稳步推进。但目前中国的城镇化质量还较低,农业转移人口市民化任务艰巨,城镇规模体系两极化倾向严重,城市无序蔓延现象更加显著,城市建设与管理水平相对落后。“十三五”时期,要紧紧围绕实现有质量的健康城镇化目标,全面推进城镇化战略转型,以市民化为核心实现以人为本的中国特色新型城镇化。为此,重点需要从有序推进市民化与户籍制度改革、优化城镇化规模格局和空间形态、建立完善多元化的投融资机制、积极推进土地制度改革与集约利用等方面稳步推进新型城镇化。区域发展方面,“十二五”时期,国家采取了一系列政策措施深化完善区域发展总体战略和主体功能区战略。总体来看,国家区域发展战略取得了较大成效,中西部经济呈现快速增长态势,区域发展的相对差距逐步缩小,老少边穷地区发展步伐加快,区域合作和开放取得了较大进展,主体功能区建设开始试点。随着国际国内发展形势的变化,中央已明确提出重点实施“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带三大战略,并将海洋经济纳入区域发展总体战略框架,实行陆海统筹发展,由此勾画出“四大区域+经济支撑带”的区域总体战略框架。“十三五”时期,应进一步完善区域发展总体战略,推动形成东西联动、陆海统筹、协同发展的新格局,为此,国家应以主体功能区和特殊问题区为载体,实行差别化的区域政策,进一步完善区域补偿政策,同时以创新、信息化和开放为驱动力,三轮驱动促进区域协调发展,全面缩小地区发展差距。

目 录

- 一 “十三五”时期中国城镇化战略 / 001
- 二 “十三五”时期中国区域发展战略 / 015

“十二五”时期，中国的城镇化和区域发展战略成效显著，城镇化水平快速提升，四大区域相对差距开始缩小，老少边穷地区加快发展，主体功能区战略逐步推进，但存在的问题也很显著。“十三五”时期，在国家全面推进新型城镇化、“一带一路”、长江经济带等新的战略背景下，需要把握机遇、破解发展难题，实现更高质量的健康城镇化、促进区域协调发展。

党的十八届五中全会关于“十三五”规划建议稿强调，要推进以人为核心的新型城镇化，提高城市规划、建设、管理水平，深化户籍制度改革；要以区域发展总体战略为基础，以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设为引领，形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带。

一 “十三五”时期中国城镇化战略

“十二五”时期，中国城镇化快速推进、成效显著，但城镇化质量问题还很突出。“十三五”时期，中国的城镇化将重点以实现更高质量的健康城镇化为目标，从市民化、城市可持续发展、城镇化空间和规模格局、城镇化体制机制创新等方面推进城镇化战略。

（一）“十二五”时期城镇化的进展和成效

“十二五”时期，中国城镇化水平快速提升，取得重要突破，城镇化区域差距开始缩小，城市群加快发展，城市基础设施建设稳步推进。

1. 中国城镇化取得重要突破

“十二五”规划中，2010年基期城镇化率为47.5%，预期2015年达到51.5%。实际上，2010年，中国城镇化率水平为50.0%，2014年达到54.8%。按照年均1个百分点左右的推进速度，预期2015年城镇化率达到55.8%左右，比2010年增长5.8个百分点，超过“十二五”规划中预期的4个百分点的增长速度。

“十二五”时期，中国城镇化水平实现了两个重要突破：一是2010~2011年中国城镇化率达到并开始超过50.0%，中国整体进入城市型社会阶段，同时，根据Northam（1979）的城镇化S形曲线理论，中国城镇化开始

进入 50% ~ 70% 的减速推进阶段（如图 1 所示）。二是 2012 年中国城镇化率达到 52.6%，开始超过世界平均水平（52.5%），并以高出世界平均水平的速度（年均 0.5 个百分点）快速推进（如图 2 所示）。

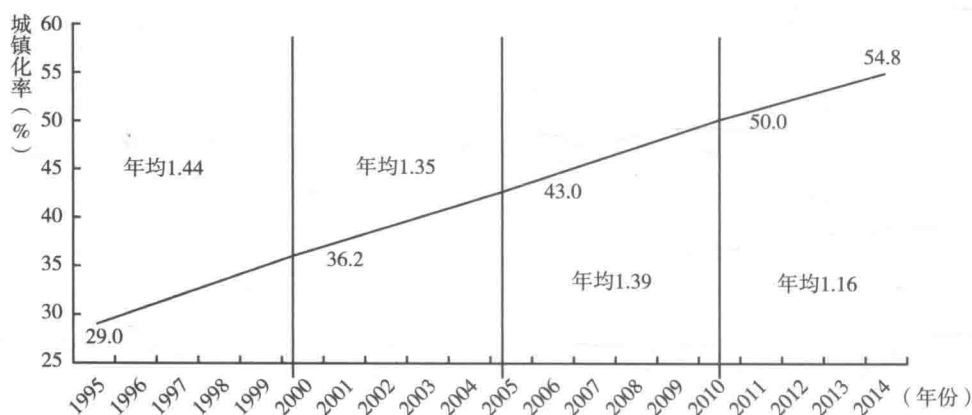


图 1 中国城镇化率超过 50% 拐点

资料来源：2014 年《中国统计年鉴》，《2014 年国民经济和社会发展统计公报》。

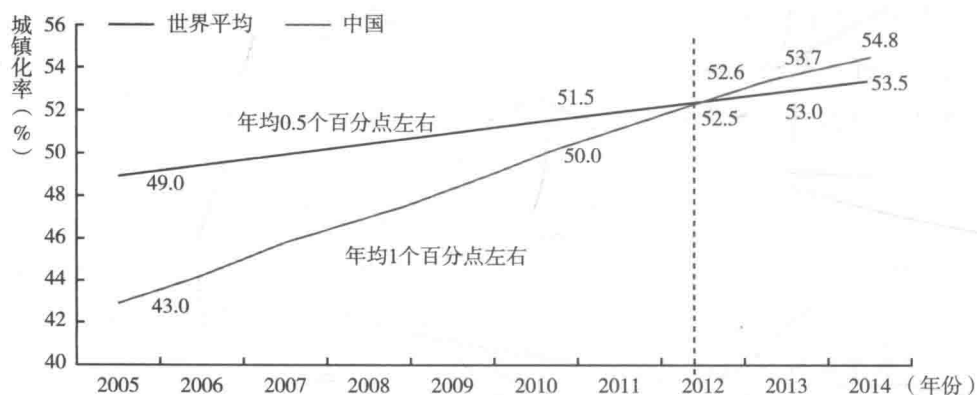


图 2 2012 年中国城镇化率超过世界平均水平

资料来源：世界银行网站数据（<http://data.worldbank.org>）、2014 年《中国统计年鉴》，《2014 年国民经济和社会发展统计公报》。

2. 城镇化区域差距开始缩小

如表 1 和图 3 所示“十二五”时期，中国城镇化的区域差距开始缩小。2013 年，东中西部和东北部地区的城镇化率分别达到 62.8%、48.5%、

46.0% 和 60.2%，东部和东北地区的城镇化率高于全国整体水平，中西部地区的城镇化率低于全国整体水平。2010~2013 年，四大区域的城镇化率增长速度分别为年均 0.99 个、1.63 个、1.59 个、0.85 个百分点，中西部地区城镇化率表现出较高的增长速度，而且增速高于“十二五”时期。中西部地区较高的增长速度缩小了其在全国整体水平及其他区域的差距，2013 年，西部地区城镇化率比全国平均水平低 7.7 个百分点，比 2010 年降低 1.1 个百分点；西部与东部地区差距为 16.8 个百分点，比 2010 年降低 1.8 个百分点。

表 1 中国四大区域城镇化率情况

单位：%，百分点

地区\年份	2006	2010	2011	2012	2013	2006~2010 年均增长	2010~2013 年均增长
全国	44.3	50.0	51.3	52.6	53.7	1.40	1.26
东部	54.5	59.8	60.8	61.9	62.8	1.34	0.99
中部	38.0	43.6	45.5	47.2	48.5	1.40	1.63
西部	35.7	41.2	43.0	44.7	46.0	1.38	1.59
东北	55.5	57.7	58.7	59.6	60.2	0.53	0.85
全国 - 西部	8.6	8.7	8.3	7.8	7.8		
东部 - 西部	18.8	18.6	17.8	17.1	16.8		

资料来源：2007~2014 年《中国统计年鉴》。

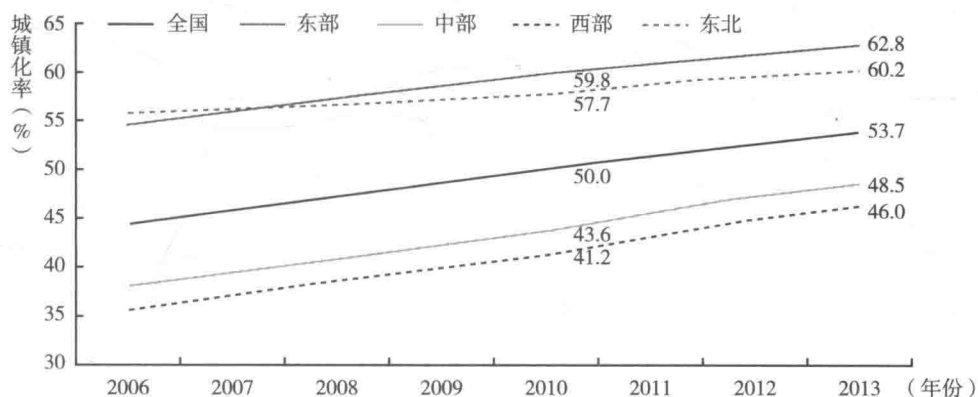


图 3 中国四大区域城镇化率演进情况

资料来源：2007~2014 年《中国统计年鉴》。

3. 城市群成为城镇化主要载体

“十二五”时期，“两横三纵”的城镇化战略格局不断深入推进，东部沿海三大城市群继续引领全国发展，中西部地区的长江中游城市群和成渝城市群的功能地位日益增强，哈长城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、海峡西岸城市群、关中城市群、中原城市群、江淮城市群、北部湾城市群和天山北坡城市群等城市群快速发展。据不完全统计显示，2012年中国城市群总面积占全国的25%，集中了全国62%的总人口、80%的经济总量、70%的固定资产投资、76%的社会消费品零售总额、85%的高等学校在校学生和92%的移动电话用户，98%的外资和48%的粮食，是中国各大经济区最具活力和潜力的地区（方创琳，2014）。其中，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以2.8%的国土面积集聚了18%的人口，创造了36%的国内生产总值，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台^①。

4. 城市基础设施建设稳步推进

“十二五”时期，城市公用事业稳步发展，城市水、电、路、气、信息网络等基础设施显著改善，如表2所示。2010~2013年，中国城市用水普及率从96.7%提高到97.6%，燃气普及率从92.0%提高到94.3%，人均拥有道路面积从13.2平方米提高到14.9平方米，每万人拥有公交车辆从11.2标台提高到12.8标台，人均公园绿地面积从11.2平方米提高到12.6平方米。其中，用水普及率、燃气普及率以及人均公园绿地面积由于水平较高，年均增幅相对“十一五”时期放缓；道路面积和公交车辆的人均水平均维持“十一五”以来的增长幅度，稳步提升。另据初步统计，全国已有230多个城市开辟了公交专用道（路），北京、天津、上海、广州、长春、大连、武汉、深圳、重庆、南京等城市开通运营了轨道交通，到2012年末，全国有16个城市已建成轨道交通线路长度2006公里，在建轨道交通线路长度2060公里（魏后凯等，2014）。

^① 转引自《国家新型城镇化规划（2014~2020年）》。

表2 城市公用事业发展基本情况

项 目 \ 年 份	2006	2010	2013	2006 ~ 2010 年均提高	2010 ~ 2013 年均提高
用水普及率(%)	86.7	96.7	97.6	2.49	0.29
燃气普及率(%)	79.1	92.0	94.3	3.23	0.74
人均拥有道路面积(平方米)	11.0	13.2	14.9	0.55	0.55
每万人拥有公交车辆(标台)	9.1	11.2	12.8	0.53	0.53
人均公园绿地面积(平方米)	8.3	11.2	12.6	0.72	0.49

资料来源：2007 ~ 2014 年《中国统计年鉴》。

（二）当前中国城镇化存在的主要问题

“十二五”时期，中国城镇化水平快速提升，但城镇化质量的提升还比较缓慢，在城市二元结构与市民化问题、城镇规模体系、城市土地蔓延、城市建设与管理等方面还存在比较严重的问题，制约着城镇化健康发展。

1. 农业转移人口市民化任务艰巨

农业转移人口市民化任务艰巨主要体现在以下4个方面：第一，市民化进展缓慢。我们从政治权利、公共服务、经济条件、综合素质四个维度，构建了农业转移人口市民化综合指数，经测算，2009 ~ 2011 年，市民化进程指标年均提高 1.5 个百分点，2011 ~ 2012 年中国农业转移人口市民化进程维持在 40% 左右，表现出止步不前的态势。第二，有待市民化的人口多。2012 年，被统计为城镇人口的农民工及其随迁家属达 2.34 亿人，农民工人数以年均 600 万左右的速度增加。据估计，综合考虑农民工存量和增量，2020 年前全国大约有 3.0 亿、2030 年前大约有 3.9 亿农业转移人口需要实现市民化（总报告编写组，2013）。第三，市民化成本高，全国平均市民化成本约为 13 万元。第四，市民化的意愿问题提高了市民化工作的复杂性。根据 2014 年的各项调查数据如表 3 所示，江苏省 3 个城市农民工市民化意愿较高（占八成左右），其他地区和城市只有 40% 左右农民工具有较强的市民化意愿。

表 3 2014 年农民工市民化意愿调查

调查主体	城市	样本数(个)	进城意愿(%)
国家统计局中山调查队	中山	82	41.5
国家统计局南京调查队	南京		73.0
国家统计局常州调查队	常州	152	82.9
国家统计局苏州调查队	苏州		80.0
国家统计局烟台调查队	烟台	90	41.3
国家统计局保定调查队	保定		54.0
广安市统计局城乡调查队	广安	500	45.6
浙江农业转移人口市民化课题组	浙江	2300	39.9

资料来源：笔者根据公开发布的相关数据整理。

2. 城镇规模体系两极化倾向严重

自 2000 年以来，中国政府再三强调要促进大中小城市和小城镇协调发展，中共十八大报告进一步明确提出要“构建科学合理的城市化格局”。然而，从近年来中国城镇化的进程看，这种科学合理的城镇化格局远没有得到有效形成，反而出现了大城市尤其是特大城市迅速膨胀、中小城市和小城镇相对萎缩的两极化倾向。一方面，大城市数量和人口比重不断增加，一些特大城市规模急剧膨胀，逼近或超过区域资源环境承载能力，大城市病问题凸显；另一方面，中小城市数量和人口比重减少，中西部一些小城市和小城镇甚至出现相对萎缩迹象，城镇体系中缺乏中小城市的有力支撑（如表 4 所示）。

表 4 中国不同等级规模城市数量和人口比重变化

城市人口规模	1990 年			2000 年			2012 年		
	城市数量(个)	数量比重(%)	人口比重(%)	城市数量(个)	数量比重(%)	人口比重(%)	城市数量(个)	数量比重(%)	人口比重(%)
200 万以上	9	1.95	22.92	13	1.95	22.53	26	3.97	33.13
100 万~200 万	22	4.77	18.74	25	3.76	14.55	39	5.95	15.80

续表

城市人口规模	1990 年			2000 年			2012 年		
	城市 数量 (个)	数量 比重 (%)	人口 比重 (%)	城市 数量 (个)	数量 比重 (%)	人口 比重 (%)	城市 数量 (个)	数量 比重 (%)	人口 比重 (%)
50 万 ~ 100 万	28	6.07	12.64	54	8.12	15.54	95	14.50	18.76
20 万 ~ 50 万	119	25.81	24.64	220	33.08	28.86	250	38.17	22.84
20 万以下	283	61.39	21.07	353	53.08	18.52	245	37.40	9.48
合 计	461	100	100	665	100	100	655	100	100

注：城市人口规模按非农业人口分组，人口数为非农业人口。

资料来源：根据《中国人口统计年鉴》和《中国人口与就业统计年鉴》相关年份计算。

3. 城市无序蔓延现象更加显著

“十二五”期间，城市土地扩张的速度相对“十一五”不减反增。近年来，中国城市无序蔓延现象严重，一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇建设，新城新区、开发区和工业园区等大规模扩张，占用了大量土地尤其是耕地资源。2010 ~ 2013 年，中国城市建设用地面积从 39758 平方公里增长到 47109 平方公里，年均增长 2450 平方公里，建成区面积从 40058 平方公里扩展到 47855 平方公里，年均增长 2599 平方公里（如图 4 所示）。城市建设用地和建成区面积的年均增长水平都高于“十一五”时期的水平，其中建成区面积扩展速度（2599 平方公里/年）比“十一五”水平（1412 平方公里/年）高出 1187 平方公里/年，城市无序蔓延现象更加显著。

4. 城市建设与管理水平相对落后

在城镇化率快速推进和城市土地快速扩张、城市大规模建设的同时，中国城市的建设和管理水平却相对比较落后。主要表现在：第一，城市建设水平低，城市建设缺乏特色、文化缺失，城市建筑质量低、寿命短，城市建设重地上、轻地下等问题突出。第二，城市管理水平较低，城市综合管理能力、管理结构、细节管理、应急管理以及管理方法等都还比较落后。与此同时，城市空间二元结构加剧了城市建设和管理问题。在一些城市尤其是老工业基地和大城市，“一边高楼林立，一边棚户连片”的城市二元结构已经成为城市建设和管理面临的重要难题，棚户区、城中村、破落旧城与现代化的

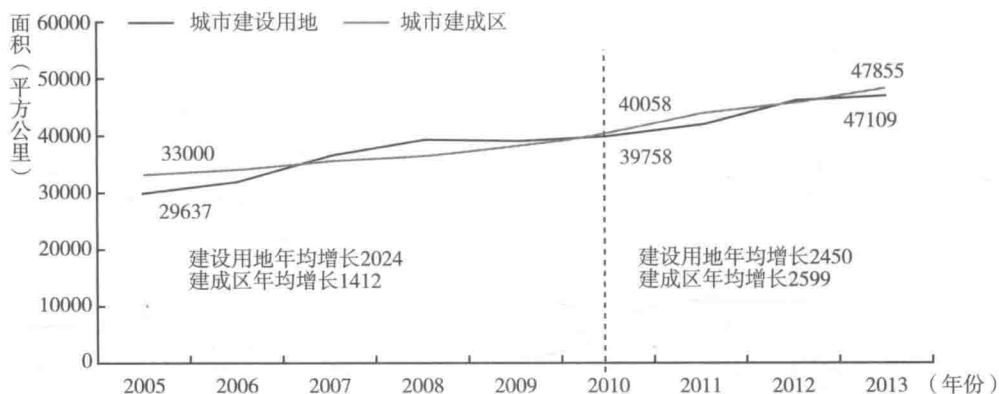


图4 中国2005~2013年城市建成区与建设用地情况

资料来源：2006~2014年《中国统计年鉴》。

新区和中心城区形成鲜明对比，大量的棚户区甚至有沦为城市贫民窟的危险。

（三）“十三五”推进城镇化的基本思路与目标

1. 基本思路

紧紧围绕实现有质量的健康城镇化，加快转变城镇化发展方式，以有序推进农业转移人口市民化为核心实现人的城镇化，以城市群建设引领大中小城市和小城镇协调发展，以提升城市综合承载力支撑城市可持续发展，以体制机制创新保障城镇化健康发展，走以人为本、四化同步、格局优化、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。

2. 目标预测

（1）2020年城镇化率预计达60%

我们采用经验曲线法、经济模型法和城乡人口比增长率法对中国“十三五”及未来城镇化趋势进行了预测（见表5，魏后凯等，2014）。综合以上三种方法，我们认为，“十三五”期间，在国际国内环境保持相对稳定的情况下，中国城镇化水平将年均提高1个百分点左右，城镇化速度大幅度下降的可能性不大，但也很难再现“九五”以来年均提高1.39个百分点的增长奇迹。2020~2030年，中国城镇化推进速度将基本保持在比较理想的水平，即年均提高0.8个百分点左右；2030~2050年城镇化速度将明显放缓，年均提高0.6~

0.8 个百分点的可能性比较大。基于以上判断,我们认为 2020 年、2030 年、2040 年、2050 年中国城镇化水平将分别达到 60%、68%、75% 和 82% 左右。如果采用城乡人口比增长率法进行预测,2020 年、2030 年、2040 年、2050 年中国城镇化水平将分别达到 61%、66%、71% 和 75% 左右。

表 5 2020 ~ 2050 年中国城镇化水平预测结果

单位: %

预测模型和部门	2011 年	2020 年	2030 年	2040 年	2050 年
联合国预测	49.2 ^a	61.0	68.7	73.4	77.3
经验曲线法	51.3	59.1	69.5	78.1	85.0
经济模型法	51.3	61.1	69.6	77.2	84.8
城乡人口比增长率法	51.3	60.8	66.0	70.8	75.1
综合预测	51.3	60.3	68.4	75.4	81.6

注: a 为 2010 年数据。

资料来源:联合国预测结果来自 United Nations (2012), 其余结果来自魏后凯 (2014)。

(2) 2020 年东中西部和东北地区的城镇化率将分别达到 66.7%、53.5%、51.4%、63.6% 左右

目前中国各地区所处的城镇化阶段差别显著,城镇化水平高低不一。我们以 1978 ~ 2010 年中国四大区域的城镇化水平为依据,采用城乡人口比增长率法对“十三五”时期及未来中国四大区域的城镇化趋势进行了预测。预测结果表明,东部地区将是最先基本完成城镇化的区域,到 2020 年、2030 年、2040 年、2050 年,东部地区城镇化率将分别达到 66.7%、73.0%、77.6% 和 81.7% (见图 5)。东北地区城镇化将继续保持较平缓的增速,“十三五”期间城镇化率年均仅提高 0.6 个百分点,其后还将下降,2020 年、2030 年、2040 年、2050 年东北地区城镇化率将分别达到 63.6%、69.2%、73.3% 和 77.0%。中西部地区城镇化仍将处于加速推进阶段,“十三五”期间,中西部地区城镇化率仍将保持 1 个百分点左右的速度快速推进,2020 年、2030 年、2040 年、2050 年中部地区城镇化率将分别达到 53.5%、63.2%、69.9% 和 73.9%,西部地区将分别达到 51.4%、61.2%、68.0% 和 72.2%。

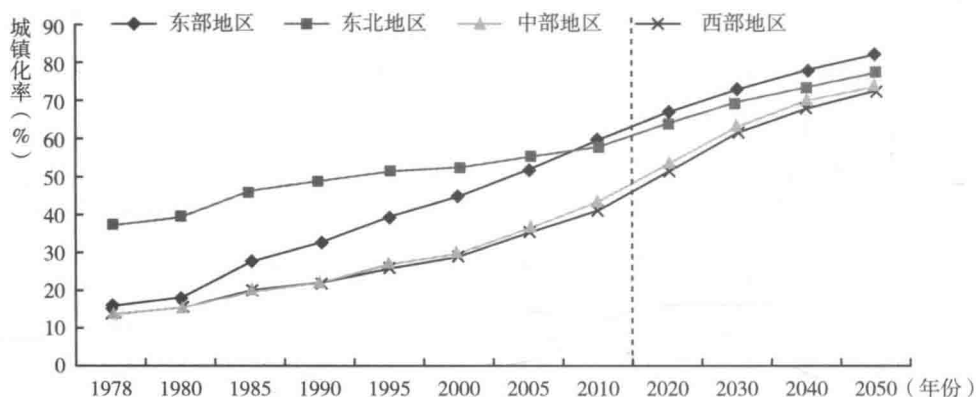


图5 中国四大区域城镇化率预测

资料来源：魏后凯（2014）。

（四）“十三五”推进城镇化的重点任务与措施

“十三五”时期的城镇化，必须以实现更高质量的健康城镇化为目标，重点从以下4个方面推进。

1. 稳步推进市民化与户籍制度改革

推进农业转移人口的市民化是全面提高城镇化质量的重大战略举措。既要有顶层设计，对全国推进市民化工作的总体目标、重点任务、战略路径和制度安排进行全面规划部署；又要长短结合，明确各阶段的目标、任务和具体措施，制定切实可行的实施方案，分阶段稳步推进。从全国看，力争用15年左右的时间，从根本上解决农业转移人口的市民化问题，实现更高质量的健康城镇化目标。

“十三五”早期，分类剥离现有户籍制度中内含的各种福利，在全国推行居住证制度，对城镇常住外来人口统一发放居住证，持证人可享受本地基本公共服务和部分公共福利，如政治权利、劳动权益、就业培训、义务教育、基本社会保障等，切实保障农业转移人口的基本权益，基本实现基本公共服务城镇常住人口全覆盖。同时，对符合一定条件的农业转移人口，如有固定住所和稳定收入来源、就业或居住达到一定年限等，应优先给予落户。

“十三五”中后期，通过强化综合配套改革，完全剥离户籍内含的各种权利和福利，逐步建立城乡统一的户籍登记管理制度、社会保障制度和均等

化的基本公共服务制度，初步形成市民化长效机制，基本实现基本公共服务城乡常住人口全覆盖。城乡居民实现在常住居住地依照当地标准，行使公民的各项基本权利，享受各项公共服务和福利，包括选举权、被选举权和公共福利享有等。

在“十三五”基础上，最终经过5~10年的努力，建立市民化与城镇化同步推进机制，推动形成全国统一的社会保障制度和均等化的基本公共服务制度，在全国范围内实现社会保障一体化和基本公共服务常住人口全覆盖，确保农业转移人口在政治、经济、社会和文化等领域全面融入城市，公平分享改革发展成果，平等参与民主政治。

2. 优化城镇化规模格局和空间形态

“十三五”时期，需要进一步构建科学合理的城镇化规模格局，优化城镇化的空间布局和形态。为此要加强对进城农民迁移意愿和城市综合承载力的调查研究，根据资源环境承载能力、城市公共设施容量和人口吸纳能力，实行差别化的规模调控政策，合理引导农业转移人口流向，依靠产业集聚引导人口集聚，促进人口与产业协同集聚、产业发展与城镇建设有机融合，推动形成以城市群为主体形态，大中小城市和小城镇合理分工、协调发展、等级有序的城镇化规模格局，有效遏制城镇增长的两极化倾向。

对特大城市人口规模实行差别化调控。在制定科学的城市规模等级分类标准基础上，对特大城市既要严格控制人口规模，加强大城市病综合治理，防止城市空间过度蔓延，又要充分发挥中心城市的引领、示范和辐射带动作用。要破解这种两难的困境，关键是要转变发展方式，促进城市全面转型升级，实行“去功能化”。功能疏散或“去功能化”是控制特大城市人口规模的核心和关键。为此，要在合理确定功能定位、实行功能疏散的基础上，积极引导和鼓励特大城市中心区人口和产业向周边地区扩散，优化大都市区的空间结构。此外，还必须从综合承载力和宜居、可持续的角度，科学确定特大城市的增长边界，合理划定生态红线，设定生态空间的底线和开发强度的高线，促进生产、生活和生态空间和谐有序。

巩固并发挥城市群的主体形态作用。随着城市群的迅速兴起，目前中国已进入一个以城市群为载体的群体竞争新时代。未来20年，中国仍将处于城镇化的快速推进时期，城市群不仅是推进城镇化的主体形态，也是吸纳新增

城镇人口的主要载体。为此，在推进城镇化的过程中，必须继续巩固和充分发挥城市群的主体形态作用，使之成为吸纳新增城镇人口的主要载体。首先，积极培育壮大不同等级的城市群。应实行多中心网络开发战略，积极培育壮大世界级、国家级和区域级三级城市群，要不断提高城市群的可持续发展能力，推进城市群的区域一体化进程。

提高中小城市和小城镇人口吸纳能力。应针对中小城市和小城镇面临的主要问题，着力加强基础设施建设，提高公共服务能力和水平，积极培育特色优势产业，不断扩大就业机会，以逐步提高其人口吸纳能力。同时，要摒弃资源配置中的行政中心偏向和大城市偏向，充分发挥不同规模城镇的优势，强化大中小城市和小城镇功能分工，推动特大城市全面转型升级，引导其人口、要素、产业向中小城市和小城镇转移扩散，支持国内外民间资本投向中小城市和小城镇，政府投资的城镇基础设施和公共服务要向中小城市和小城镇倾斜。特别是，要采取财政补贴、奖励、贴息等手段，加强小城镇基础设施、公共服务设施和安居工程建设，鼓励小城镇向专业化、集约化、特色化、生态化方向发展，逐步培育建设一批生态宜居、设施完善、特色鲜明、优势突出、竞争力强的特色生态小镇。

3. 建立完善多元化的投融资机制

“十三五”时期，在土地财政不可持续的态势下，要加快财税体制和投融资机制改革，创新金融服务，放开市场准入，加强公私合作（PPP），逐步建立多元化、可持续的城镇化资金保障机制。

建立多元化的市民化成本分担机制。农民进城落户和融入城市涉及多个方面的体制改革，需要支付巨额的改革成本。要合理消化这一成本，就必须充分发挥政府的主导作用，加大各级财政的投入力度，同时鼓励企业、农民、社会积极参与，逐步建立一个由政府、企业、农民、社会等共同参与的多元化成本分担机制。首先，充分发挥政府的主导作用。要明确中央、省和城市政府的职责分工，义务教育、社会救助等最基本的公共服务主要由中央政府负责；失业、医疗、养老保险等随着统筹层次的提高，中央财政也应承担更高的比例；而就业扶持、权益维护、计划生育、公共卫生、社区服务、保障性住房等方面的投入，主要由城市政府承担，中央和省级财政通过加大转移支付给予相应支持。要建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机