

【区域战略研究】

# 新型城镇化的使命与新时期建设思路\*

范恒山

**摘要:**以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴的关键时期,应当进一步明晰城镇的使命担当,以正确的思路深入推进新型城镇化,使其为中国式现代化提供强大动力和坚实支撑。在全面建成社会主义现代化强国的背景下,新型城镇化担负着优化提升自身素质和引领带动区域发展,特别是农村发展的双重职责。新时期推进新型城镇化,应当紧扣全面建设现代化国家的要求,紧扣提升城镇素质和推进以城带乡,紧扣解决城镇发展和城乡关系协调中存在的突出矛盾与问题。深化需要厘清的一些复杂关系,尤其要辩证认识和正确处理一些各有道理但又相互制约的重要关系:处理好规模扩张和集约紧凑发展的关系,处理好自然发展与空间优化的关系,处理好基本建设和特色发展的关系,处理好自主努力和合作联动的关系,处理好统筹发展和重点建设的关系。新时期推进新型城镇化的重要举措包括:依托制度创新推动农村人口持续向城镇转移,以优化产业结构为重点不断塑造城镇特色,着力协同联动高质量建设城市群与都市圈,以安全宜居为导向优化城市空间结构,借力科技打造智慧与柔韧的城市,坚持以城带乡促进城乡融合发展,积极推进县城及县辖镇建设。

**关键词:**新型城镇化;中国式现代化;双重职责;重大关系;建设思路

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2025)03-0005-08 收稿日期:2025-04-13

\*基金项目:国家社会科学基金重大项目“新时代促进区域协调发展的利益补偿机制研究”(18ZDA040)。

作者简介:范恒山,男,中国区域经济学会顾问,武汉大学区域与城市发展研究院原名誉院长(北京 100045)。

坚持走中国特色新型城镇化道路,是党的十八大以来实施的一个重大战略举措。十多年来,新型城镇化建设稳步推进,取得了重要进展,中国城镇人口大幅增长,城镇结构不断改善,城镇品质持续提升,城镇能量显著增强。未来是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴的关键时期,应当进一步明晰城镇的使命担当,以正确的思路深入推进新型城镇化,使其为中国式现代化提供强大动力和坚实支撑。

## 一、新型城镇化在推进中国式现代化中的主要职责

城镇特别是城市是资源要素的主要集聚地,是区域或周边的政治、经济、文化、社会等方面活动的中心,具有较强的发展动能。充满活力和创造力的

城市,既是推进和实现现代化的核心力量,也是高质量、高水平现代化国家和地区的重要标志。城镇化是现代化的必由之路,而城镇化的状况很大程度上体现着国家现代化的水平与质量。

新型城镇化作为现代化建设的重要内容和关键手段,不仅是与新环境新要求紧密契合的城镇化,也是对旧的体制模式和发展道路进行转型革新的城镇化,而优化提升自身素质和引领带动区域发展特别是农村发展,是在全面建设社会主义现代化国家形势下新型城镇化的双重职责。

### (一)提升城市素质的主要任务

城镇发展首先要优化提升自身素质。城镇自身的优化提升涉及诸多方面的内容,且是一项需要永续进行的工作。

优化城镇结构。城镇结构即城镇空间结构,体现的是各种规模的城市、城镇分布与协调状态,涉

及规模选择、空间分布和协同发展等因素。城镇有大中小城市和小城镇之分,大城市又有大城市、特大城市、超大城市之分,以发展什么规模城市为主体、限制或控制什么规模城市的扩张,是规模选择的基本内容;空间分布所要解决的是在哪些地区培育城市,重点发展什么规模和特质城市的问题;而协同发展则关联大中小城市及城镇的结构,城城间与城区间的关系,城市群与都市圈建设等问题。

**协调城市格局。**城市是人口、产业、建筑、基础设施等重要元素的高度聚合之地,城市格局是指城市内部各重要元素的组合状况,这涉及以行政区划为基础形成的空间格局,以人口类型为基础形成的职业格局,以资源禀赋和产业发展等为基础形成的功能格局,以生产、生活、生态有机耦合为基础形成的环境格局,以自然地理和社会文化等为基础形成的建筑格局等。优化行政区划设置、强化城市主体功能、打造具有特色的产业体系,做强区域比较优势,形成相互支撑的区际与中心及边缘的关系等,都是协调城镇格局所要面对的问题。

**提升城市品质。**城市品质是城市外在风貌和内在能量的一体呈现,是城市物理形态、功能结构、运行机制、数智水平、精神风貌、生态环境等状况的综合反映,既能观察到,又能感觉和体验到,最为城市市民所看重,也最易受游历者所诟病。城市品质代表着生产的水平、生活的质量、发展的高度、创新的能量,体现着城市的感召力、创造力、舒适性、幸福感和可持续发展的潜力。如何构建富有生机和活力的高质量发展体系,打造融实惠与优美于一体的生活环境,塑造积极向上且包容开放的社会风貌,形成精准管控、快速反应的防灾、抗灾、减灾能力等,是提升城市品质所要面对的问题。

当然,优化城镇结构、协调城市格局、提升城市品质并非截然分开、独立体现和各自开展,相反,它们交叉关联、相辅相成。许多问题的解决往往对三个方面都产生益处,而化解某个方面的问题有时则需要基于三者一体推进创新。因此,推进新型城镇化,提升城市素质,必须坚持系统思维,既要围绕重点任务采取针对性举措,更要立足全面优化实施综合对策,尤其应重视同时影响三个方面的根本性问题。

新中国成立后,城市发展一直受到党和国家的高度重视。至1978年,党中央三次召开城市工作会

议,结合时代特征、国家需要和具体国情,持续推动城市健康发展,城市各项建设显著加快。此后,伴随工业化进程加速,中国城镇化发展进一步提速。1978—2012年,城镇常住人口从1.7亿人增加到7.1亿人,城镇化率由17.9%提升到52.6%;城市数量从193个增加到658个,建制镇数量从2173个增加到20113个。与此同时,城市水、电、路、气、信息网络等基础设施不断改善,教育、医疗、文化体育、社会保障等公共事业的服务水平明显提高。党的十八大以来,在强化顶层设计的同时,抓住重点环节奋力攻坚,新型城镇化迈上新台阶。2013年,城镇化工作会议召开,确立了推动以人为核心的新型城镇化战略思路。2014年,第一个《国家新型城镇化规划(2014—2020)》颁布实施。2015年,党中央召开第四次城市工作会议,就城市建设做了系统部署。2024年7月,依据《国家新型城镇化规划(2021—2035)》,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》。2012—2024年,常住人口城镇化率由53.7%提升到67%,城镇常住人口达到94350万人。截至2024年,全国城市数量增加至694个,建制镇数量达到21463个。

总的来看,经过70多年的发展,中国城镇化发展快速,成绩斐然。城镇空间结构持续优化,大中小城市及小城镇协调发展的格局大体形成,城市群、都市圈形态逐渐显现;城市面貌不断改善,粗犷单一的状况得到显著改变,多中心、组团式发展成为许多大城市的创新型选择,城镇差异化特点逐步展现;产业根基不断巩固,“三生”融合成为主体基调,高科技、现代化要素全面注入,城市活力与可持续发展能力进一步增强。但是,中国许多城市自身素质的提升仍然有很大的空间。存在的主要问题有:城市群、都市圈内在联系尚不紧密,城市规模扩展趋向日益突出,中小城市空心化状态逐步显现,部分资源型城市发展后劲较弱,一些城市经济社会发展呈现疲态,城镇同构化状况依然严重,包括许多大城市在内的不少城市防灾抗灾能力脆弱等。推进新型城镇化,要着眼于持续提升城市素质。

## (二)引领带动农村发展的主要任务

抽象地看,一个国家在空间上总体表现为城市和农村的组合。相对于城市,农村明显处于弱势,农产品生产周期长,发展水平受自然因素影响较大,且投入成本较高,经济效益较低;农村创新要素

短缺,基础设施薄弱,公共服务体系不健全,单靠农村自身难以如期实现现代化。而中国新型城镇化的一个重要特色是城市或城镇不仅要强化和提升自身,还应带动和促进农村发展。

城镇带动农村绝非城市单纯对农村的施舍或“恩惠”。从根本上说,城镇实际上是农村要素转移的结果,而城市的持续发展,很大程度上依赖农村要素的不断转移。与一般国家城乡关系不同的是,中国的农村要素转移一直受到行政管理体制的强力驱动。1978年以前,为加快城市发展、迅速建立起较为完整的工业经济体系,中国实施了城乡二元经济结构体制,其本质特点是“农业支持工业、农村支援城市”。这一体制主要表现为实施农产品“剪刀差”政策,采取有利于城市发展的户籍管理制度、要素供给模式和基本公共服务体系等。1978年以后的一个较长时期,这种体制模式并没有得到根本性改变。在行政管理继续沿袭二元体制的同时,市场机制的驱动导致了农村土地、资金、人才等要素加快向城镇转移。户籍制度松动之后,又有数以亿计的农村劳动力以“农民工”身份和较低的劳动报酬服务于城市的各个领域。可以说,没有“三农”的竭力贡献,就没有城市的快速发展与繁荣,我们也清晰地看到,行政体制和市场机制的双重作用进一步拉大了城乡的差别。

无疑,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务在农村。实现农业农村现代化,需要靠城市与城镇的带动和赋能。城市作为经济、文化、社会发展的高地和资本、技术、人才、智能工具等的集聚地,具有带动农村加快发展的条件。而基于中国历史实践,带动农村发展,不仅是城镇的责任和要求,也是回馈与反哺。

城市对农村的带动要着眼于化解那些农村力所不逮、难以为之的天然瓶颈和薄弱环节,主要关系到“强基础”“优产业”“富精神”三个方面。

强化基础设施。基础设施是农村开展各项经济社会活动的依托和支撑,是推进农业农村现代化的关键条件。基础设施建设不仅要保持先行性而且要体现先进性,与推进农业农村现代化要求相适应,农村的生产性基础设施、生活类基础设施、生态环境保障设施、社会发展基础设施等不仅要能满足开展各类经济社会活动的基本需要,而且要融合现代科技创新的最新成果,力求实现与城市的同步性

和协调性。

提升产业结构。产业的单一性与农业的低效性是农村发展缓慢的根本原因。推进农村现代化,要着力优化提升产业结构。坚守农业、创新农业;重视农业、不唯农业。坚持促进数字技术与现代农业全面对接,努力实现第一产业、第二产业、第三产业的协同发展和深度融合,使新质生产力成为农村产业结构的本质特点和优化方向。

丰富精神文明。物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求,而精神文明是物质文明的重要支撑。应推动农村大力弘扬和践行社会主义核心价值观,着力培养具有时代理念的新型农民;应强化农村文化基础设施建设,不断丰富农村文化生活;应把传承优秀农耕文化和传输现代城市文明有机结合起来,努力提升广大农民的综合文明素质。应强化道德教化和精神激励,促进农村物的丰富和人的进步。

在城市综合实力不断增强的形势下,为加快农村发展、缩小城乡差距,国家着手实施了一系列重大改革与政策举措。2002年11月,党的十六大确立“统筹城乡经济社会发展”的战略思路。2003年10月,党的十六届三中全会强调要“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”。2024年9月,党的十六届四中全会明确提出“工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展”的政策方针。2008年10月,党的十七届三中全会提出“城乡一体化”的要求。党的十八大之后,伴随新型城镇化战略的有力实施,统筹城乡进一步向纵深推进,围绕构建以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系推出了一系列制度性安排。根据党的十九大的要求,中央制定发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》。党的二十大进一步强调,坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。党的二十届三中全会指出,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径,要加快完善城乡发展一体化体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农关系、城乡关系。很显然,“三农”问题是中国全面现代化的瓶颈,解决“三农”问题的根本之策是城乡发展一体化或推进城乡融合,而城乡一体化的实质是“以工促农、以城带乡”。

在中央一系列政策与制度的推动下,过去十多年来,以工促农、以城带乡的力度逐渐增大,取得了一系列重要成就,但应该看到,城乡要素平等交换、双向流动的机制仍没有建立起来,城乡分割的基本公共服务体系依然牢固,农民缺乏与市民同等的人身权利与平等的发展机会,城镇特别是大中城市对农村的“虹吸效应”仍然远大于辐射效应。应进一步采取关键性和强有力的举措,促进城市持续发挥对农村的带动作用。

## 二、新时期推进新型城镇化的基本导向

新时期推进新型城镇化,应当紧扣全面建设现代化国家的要求,紧扣提升城镇素质和推进以城带乡,紧扣解决城镇发展和城乡关系协调中存在的突出矛盾与问题。基于这些要求和对过去实践经验的总结,推进中应当坚持一些基本的原则、处理好一些重要的关系,以确保新型城镇化健康发展。

### (一)需要切实把握的基本原则

新型城镇化关联大局,涉及各方,需要统筹兼顾、一体把握。依据系统观念,在推进中应始终坚持并切实把握好如下一些基本原则。

着力高质量发展。高质量发展是实现中国长治久安和永续繁荣的内在要求,是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。提升城市自身素质,推动城乡一体化发展,都要以高质量发展为导向和遵循。基于城镇自身,无论是结构调整、功能划分、区域布局、街园设计还是设施建设、产业拓展、要素配置、体制安排,都应体现高质量发展的要求并有利于高质量发展。城镇带动农村,要以克服“虹吸效应”为底线,并把是否实质性推进二元经济结构改革,是否缩小区域内城乡差距,是否明显提高农村居民综合性收入,是否实际增强农村可持续发展的潜能等作为基本工作目标和衡量标准。推进新型城镇化,切忌搞花架子和形象工程,切忌竭泽而渔、寅吃卯粮;切忌好大喜功、劳民伤财;切忌以强凌弱、恶性竞争。

遵循客观规律。要充分尊重自然规律,从中国是人口大国,饭碗需要端在自己手中,碗里必须装中国粮这个实际出发,控制好农村土地转为城市建设用地的进程,防止城市贪大求广,超规模扩张;要充分尊重城市发展规律,统筹把握产、人、城三者的

关系,使城市规模与资源环境承载能力相适应,城市品质提升与市民需求增长相契合;要充分尊重市场运行规律,使市场机制在经济活动中发挥基础性作用,促进城市资源的优化配置和城乡要素平等交换、双向流动。

保障人民主体。始终把人放在新型城镇化的突出位置,站稳人民立场,把握人民意愿,尊重人民创造,增进人民福祉。要坚持人民城市人民建,人民城市为人民,充分发挥广大市民在城市建设与治理中的积极性和创造性;要坚持农民在城乡一体化和融合发展中的主体地位,保障农民的发展权利,不断增进农民的利益;要把造福市民和农民作为新型城镇化深化的最终目的,把是否持续地、实在地增进其福祉作为衡量年度工作进展的根本标准,切实让市民和农民享受发展的成果。

实施分类指导。从中国各地区人口分布、空间布局、地理风貌、资源禀赋等的实际出发,在走具有中国特色的新型城镇化的总体战略思路引领之下,坚持因区制宜、分类施策,务实选择发展模式和操作路径,做到学习借鉴而不照搬照套,一体发展而不强求一律;依托自主发展,强化创新创造,构建特色亮点;发挥比较优势,用好战略机遇,增进魅力活力,加快融合跨越。

坚持问题导向。问题是进取空间,是社会需求,是发展机会,还是创新的源泉。要廓清问题根由,基于历史实践和未来目标两个维度,梳理城镇化推进中出现的偏差和存在的不足,尤其对那些久治不愈、久议不施的事项,应厘清原因,提出有标准、时限程、受监督的解决方案。要增强问题意识,聚焦新型城镇化推进中面对的深层次体制问题、人民群众急难愁盼问题等,与时俱进地完善基本思路与操作举措。

### (二)需要厘清处理的一些重大关系

作为一项涉域宽广、头绪繁多的系统工程,新型城镇化的深化需要厘清一些复杂的关系,尤其是要辩证认识和正确处理一些各有道理但又相互制约的重要关系。

处理好规模扩张和集约紧凑发展的关系。总的来看,城镇化的进程是农村要素向城镇转移的过程,其中最重要的是人和土地两个要素的转移。在城镇化发展的一个较长时期,人和土地的转移都会存在,但在实践中,两个要素的转移呈现出不同的

特点。在体现或照顾需求的前提下,人的转移与户籍制度、城镇容量及个人偏好相关,而土地的转移则与其地理区位特别是数量大小紧密相关。从理论上说,中国人口众多,只要城镇需要并容量充足,农村人口向城镇转移是可以无约束进行的。但土地转移则是有限制的,这种限制最为刚性的支撑来自农业,特别是来自重要农产品对14亿中国人的保障状况。土地是不可再生资源,是人类生存发展的基础条件,除非特别必要,不应轻易将农村土地转化为城市建设用地,城市发展从一开始就应走集约紧凑的发展道路。这要求不能简单寻求城市空间规模的扩张,即不能搞“摊大饼”式的发展,也要求城市内部功能合理安排,街区合理分布,建筑合理设计,以使其最大限度地容纳产业和人口而又最少地占用土地资源。应当明确,城市规模扩张是城市经济社会发展迫不得已的行为,规模扩张必须建立在紧凑发展的基础之上。

处理好自然发展与空间优化的关系。优化城镇结构是新型城镇化的重要内容,有利于促进区域协调发展,有利于让全国人民享受城镇化的成果。城镇的合理分布,还有利于推动城乡融合。从总体上说,城镇发展是一个自然演进的过程,依赖特殊的地理位置、资源基础、项目建设或经济贸易活动等。中国的大部分城市都以自然发展为基础。这些地方因舟楫之便、物产之利和工建之机等自然带来产业、人口、资本集聚,从而较快形成城市框架并依此实现快速发展。新型城镇化的推进和城市的扩展提升应当充分考虑这个因素,努力做到顺势而为、趁机而上。与此同时,要应时代发展的要求,把握重大战略的导向,加强城镇结构的规划引领,做好城镇建设的空间协调。从中国实际看,要注重结合城市群、都市圈建设,在城镇数量相对较少的中西部地区、省际边缘地区和部分边境地区,通过产业引领,建设一批中心城市和中小城市,使其成为区域经济增长极、创新策源地和固疆戍边堡垒。

处理好基本建设和特色发展的关系。城镇拥有一些基础的、通适的构件,这些构件把城市与农村区别开来,是城市最基本的建设内容。主要包括高等级的各类基础设施、高水平的基本公共服务、高密度的建筑物、高层次的产业结构、高效率的社会治理体系等。城市间的品质差异往往表现为这

些构件上的差异。每一个城市都应抓好基本构件建设,不断提升发展水平。与此同时,要努力推动城市特色化发展。城市发展不可千篇一律,特色发展不仅能避免因城市同构带来的重复建设、低螺旋循环和恶性竞争,还能通过发挥比较优势实现快速发展,通过传承独特要素形成优美的城市风貌。应该明确的是,打造城市特色不仅在于突出或弘扬个性,例如保护和承继好特有的地域环境、文化特色、建筑风格等自然历史“基因”,而且也在于结合地区实际搞好基本建设或夯实基础构件,特别是基于高质量发展和满足人民日益增长的美好生活需要在产业发展、功能设置、公共服务、行政治理等方面进行差异化努力。特别要指出的是,城市带动农村实现城乡融合发展,并不是要使城市吃掉农村、同化农村,其中很重要的一个任务和举措是保护和提升农村的自然特色和田园风光。在推进农村和农业现代化发展进程中,做到这一点虽然颇具难度,但意义重大,它是特色城镇化的突出体现。

处理好自主努力和合作联动的关系。无论是优化提升自身素质,还是引领带动农村发展,很多方面的具体职能都与各城镇自主努力直接相关。因此,推动新型城镇化,各城镇必须承担其主体责任,充分发挥自身的能动性,积极谋划,扎实工作。与此同时,要摒弃单打独斗的思维,坚持实行合作联动。如前所述,新型城镇化是一个宏大的系统工程,每一个城市的发展不能各自为政,需要把握大局。进一步说,每一个城市的发展也很难独善其身,诸多方面发展的建设都需要其他城镇和农村的协同配合。深究起来,合作联动是优化提升城市自身不可或缺的能量,有利于减少掣肘、形成合力;有利于优势互补、扩大市场;有利于强化分工、形成特色;有利于同舟共济、攻克难题。各城镇应把合作联动作为推进新型城镇的刚性举措,依托体制机制立常,借助项目工程坐实。

处理好统筹发展和重点建设的关系。推进新型城镇化,要立足高质量发展,统筹规模、功能、产业、体制、治理等各个主要方面,推动每一座城市优化提升,不断增强其综合实力、区域竞争力和可持续发展潜力。但城市有大中小之分,一般地说,城市规模越大,其对区域发展的支撑能力和带动能力就越强。因此,基于更为有效的带动全局和重点地区,或者更加有力地维护国家安全和地区安全,需

要重点打造一批具有一定规模和较强发展动能的城市。在实际操作中,要特别重视统筹规划和大力推动中心城市建设,形成国家中心城市、省会城市、省域副中心城市、区域中心城市等组成的重点城市一体联动的构架,引领带动城市和周边地区发展。

### 三、新时期推进新型城镇化的重点举措

新时期推进新型城镇化任重道远。把握双重职责、坚持基本导向,推进新型城镇化,要紧扣关键环节,扎实开展工作。在操作层面,要特别重视实施如下举措。

#### (一)依托制度创新推动农村人口持续向城镇转移

中国城镇化战略的核心是人,而农村人口向城镇有序转移是其中的关键内容。农村人口向城镇转移既是城镇发展的必然过程和必要手段,又是实现乡村振兴的重要条件。农村发展基础薄弱且农业效益不高,无法依托其实现众多农业人口的现代化,“富裕农民,必须减少农民”,要实现农业农村现代化,必须将大量农民转化为城市市民。当下,无论是农村还是城市,农村人口向城镇转移都还有很大空间,应依托制度创新强力推动。一是深化户籍制度改革,进一步拓宽城镇落户渠道。国务院《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》强调,全面落实城区常住人口300万人以下城市取消落户限制的要求,全面放宽城区常住人口300万人至500万人城市落户条件,完善城区常住人口500万人以上超大特大城市积分落户政策,鼓励取消年度落户名额限制,同时提出,放开放宽个别超大城市外的落户限制,推行以经常居住地登记户口制度。各城市户籍制度要按照国家的要求全面调整,切实提高户籍登记、迁移便利度。二是健全农业转移人口市民化机制,切实解决进城不融城问题。积极推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有因迁入地户籍人口同等权利,逐步使未落户常住人口享有均等化城镇基本公共服务的权利。三是推进农村土地“三权”分置改革,夯实促进农业人口转移城镇的良好基础。农村土地所有权、承包权、经营权三权分置改革有利于推进规模经营,而规模经营不仅为城市

企业和要素进入农村提供了基础,也为农业人口进入城市创造了条件。

#### (二)以优化产业结构为重点不断塑造城镇特色

从势能上看,城镇特色是区域竞争力的展现,是内部动能和外部市场拓展的源泉;从操作上看,城镇特色是合理分工的成果,是积极作为的表现,是大胆创新的收获。提升城市品质,首要的是打造和增强城市特色。城镇特色体现在诸多方面,最为基础和重要的是构建产业特色。首先,产业是城镇发展的根本支撑,产业兴则城镇兴;其次,城镇雷同突出体现为产业同构,产业同构不仅会导致产业结构老化致其逐渐丧失竞争力,而且会形成地区间的不良竞争,降低要素配置效率;最后,产业特色具有很强的标志性,同时也具有重要的基础作用,会影响甚至决定其他方面的特色,而作为城市管理主体最为热切的抓手,构建产业特色能起到牵一发而动全身的效果。以建设现代化产业体系为方向构建城镇产业特色,关键是把握好两个方面:一是紧扣地理区位、资源禀赋、人文传统等因素发展适宜产业,全面挖掘和发挥比较优势;二是把握现有基础、基本潜能和可控机会,有选择地谋划和发展战略性新兴产业与未来产业,迅速构筑居于领先地位、实现持续发展的产业基础。

#### (三)着力协同联动高质量建设城市群与都市圈

城市群、都市圈作为组合的城市群体,比之单个城市,其内在能量更大,外在影响也更强,在国家和区域经济社会发展中起着举足轻重的作用。推动城市群与都市圈高标准建设、高质量发展应是新时期推进新型城镇化的重要任务。从空间形态看,城市群包括都市圈在内,涉及地域更广、包含城市更多,是城市发展最高层次的空间组织形式。由此可见,城市群、都市圈所涉及的核心问题都是处理城城关系。因而建设发展城市群、都市圈的思路与重点在总体上是一致的,其要旨在于实现城市间协同联动、一体发展。一是统筹优化城市功能。城市间粗放发展、不良竞争的主要原因在于功能同构,在这种情况下,大城市、中心城市对中小城市或一般城市的虹吸效应就会充分体现,导致或推动部分城市出现萎缩和衰落。而大城市、中心城市则出现功能全面扩张,进而形成各式各样的“城市病”。要依托城市群、都市圈合作机制,推动各城市以资源禀赋为基础,以发挥比较优势为导向实现合理分

工。与此同时,大城市、中心城市应以化解“城市病”为抓手,将部分臃杂功能转移到周边适宜地区,形成城市间功能相互补充、有机融合的格局。二是一体打造基础设施。推动城市群、都市圈重大基础设施统筹规划、合作建设,实现城市间各类基础设施互联互通;围绕先进产业集群创造,生态环境保护、公共服务体制构建、数字化运行体系和数据共享平台建设等重大事项深化城市间合作。三是创新体制机制。按照生产要素畅通流动、各类资源高效配置的要求建立统一的市场制度和运行规则;协商建立高效率、权威的城际协调机制和约束规章,实现城市间经济社会发展统一规划、协同治理。四是完善城镇体系。结合功能调整、要素流动和新区建设等,强化中小城市建设,切实解决城市群、都市圈存在的核心大城市过大、一般城市过小且发展能量不足的问题,改善城市规模结构,促进大中小城市和小城镇协调发展。

#### (四)以安全宜居为导向优化城市空间结构

城市空间结构不仅决定形象,也影响效率,更关系安全。长期以来,对城市雄伟壮观气势的追求导致“水泥森林”模式的滥行和建筑体的高度密集,不利于回旋与疏散,不仅降低了人民群众的愉悦感,也留下了严重的安全隐患,在面临重大自然灾害时,往往付出沉重的代价。应突出安全、宜居的要求,按照疏密有致、进退便利、协调和谐的原则,结合城市更新改造、新区建设和“城市病”治理等优化城市空间结构、改善人居环境。一是推动单中心向多中心发展。化解特大城市、超大城市、中心城区拥堵困境,推动部分功能向适宜城区疏解扩散;促进特色资源向不同城区集中,以产业集群带动人口汇聚、设施建设和公共服务体系构造。二是优化提升旧城质量。按照改造更新与保护修复并重的要求,加强对社区老、建筑密、道路窄、环境乱地带的更新,同时大力推进棚户区和城中村改造。三是稳妥推进新区建设。在合理确定规模的同时坚持基础设施建设的高标准,并切实与老旧城区疏解、新兴产业拓展紧密结合。四是统筹生产、生活、生态布局。全面贯彻绿色发展理念,把自然之美、低碳之质牢牢嵌入生产空间、生活空间和生态空间。推行“小区+公园”模式,开拓山水融城润城场景,不断增强城市发展的宜居性,努力将城市打造成为人与自然和谐共处的美丽家园。

#### (五)借力科技打造智慧与柔韧的城市

科技是推动经济社会发展的核心力量,也是实现城市高质量发展的关键手段。新的科技革命催生了一系列创新工具和应用场景。要坚持科技赋能,以柔韧和智慧为导向,不断提升城市品质。一是强化数字与信息基础设施建设。全面融入最新信息网络技术和人工智能技术,打造高水平高能级的城市智慧大脑中枢体系,构建多层次、多形态的数字服务平台,全方位推动城市产业、设施、市场要素数字化改造和渗透,全链条推动企业“上云用数赋智”。二是推动数据高效集享。加强公共数据资源开发利用,鼓励市场主体依规采集数据,打破数据垄断,促进数据的社会共享,以数据流促进生产、分配、流通、消费各个环节高效贯通。三是完善数字化服务与治理。深化“互联网+政府服务”,全面推进政府运行方式、工作流程和服务模式数字化智能化;推动数字化在教育、医疗、文体、养老、托幼、就业等重点领域的深度运用,更好地为市民提供智慧便捷的公共服务;构建良好的智慧系统,全面提升对自然灾害和突发公共事件的精准管控、风险预测和应急处置能力。

#### (六)坚持以城带乡促进城乡融合发展

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。城乡融合发展不仅能加快农业农村现代化和实现农民富裕,也能增强城市发展动能,拓展城市运行空间,优化城镇格局,提升城镇品质。城乡融合的本质是以城带乡,要求城镇发挥主体作用,同时赋予农村农民与城市市民同等的发展机会和平等的人身权利。一是抓好重点领域和环节的“填平补齐”。主要是推动城镇基础设施向乡村延伸,切实提高农村“水、电、路、气、网、数”的水平;大力推动农村教育、医疗、科技、文化等社会事业发展,健全社会保障与扶困体系,促进基本公共服务均等化发展;加强房屋、面源污染、人畜垃圾、厕所等的科学整治,构建“生态宜居”的良好环境。二是着力破除二元结构体制。推进农村要素市场化配置,切实解决农村土地资源无偿和低偿划拨城市的问题;建立集体经营性建设用地入市制度,切实维护农民集体权益;全面建立重要农产品横、纵向补偿机制,以制度性举措持续提高农民收入水平;破除各种形式的歧视性障碍,保障农民自由流动、公平就业、合理补偿等人身权利。三是加强重点区域与人群的对口

帮扶。丰富支援形式,鼓励运用投资建厂、兴办园区、构筑基础工程、培育特色产业等“造血式”办法实施帮扶;完善帮扶机制,明确目标,细化任务,加强措施,严格考核,确保帮扶质量。

### (七)积极推进县城及县辖镇建设

县城及县辖镇在城镇体系中属于小城镇或中小城镇,其体量和能量总体较小。但作为“城头乡尾”,既是城乡融合的前沿载体和关键支撑,也是城市发展的基础平台和核心枢纽,在国家城镇体系中占有重要地位。推进新型城镇化,实现国家经济高质量发展,必须进一步做实做强县城及县辖镇。特别要抓好如下方面:一是突出优势做大特色产业,提高就业容纳能力。实践表明,县域经济发展好的地区,“一县一品”或“一镇一品”占据了很大比重。要充分考虑自身比较优势和整合资源要素的能力,统筹培育本地产业和承接外部产业转移、优化提升传统产业和积极拓展新兴产业,力求在较短时间内形成规模、占据高地。二是不断完善公共服务体系,增进城镇人民生活福祉。良好的公共服务是吸纳农民、稳定居住的坚实保障。应以改善医疗卫生服务、教育资源供给、养老托育关怀等为重点,全面

提升公共服务质量,增进入镇农民的获得感和愉悦度。三是积极承接外部疏解,打造配套服务基地。与品质提升和产业分工等相联系,城市功能疏解已成为常态化举措,而功能疏解与人口、产业、服务的疏解紧密相连。县城及县辖镇应主动作为,借此打造相关专业市场、产业园区和区域性物流基地,逐渐发展成为支撑相关城市经济发展的配套基地,实现县城及县辖镇与城市的联动运行,一体发展。

### 参考文献

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2]中共中央 国务院.国家新型城镇化规划(2014—2020年)[R].2014.
- [3]国务院.深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划 [EB/OL].[https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11526/202408/content\\_6969191.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11526/202408/content_6969191.html),2024-07-28.
- [4]范恒山.中国促进区域协调发展的理论与实践[M].沈阳:辽宁人民出版社,2023.
- [5]范恒山.迈向共同富裕[M].北京:中国言实出版社,2024.

## The Mission of New Urbanization and Development Strategies in the New Era

Fan Hengshan

**Abstract:** During the critical period of advancing the construction of a strong nation and national rejuvenation through Chinese modernization, it is imperative to clarify the mission and responsibility of urbanization and adopt appropriate strategies to deepen new urbanization, thereby providing robust momentum and solid support for Chinese modernization. Under the overarching goal of building a modern socialist country in all respects, new urbanization bears dual responsibilities: to enhance its own quality and efficiency and to lead and drive regional development. In the new era, advancing new urbanization must align closely with the requirements of comprehensively modernizing the country, focus on improving urban quality and promoting urban-rural integration, and address prominent contradictions and challenges in urban development and the coordination of urban-rural relations. To achieve this, it is essential to navigate complex relationships, particularly by dialectically understanding and balancing key interrelated yet conflicting priorities: Harmonizing scale expansion with intensive, compact development; Balancing natural development with spatial optimization; Coordinating basic infrastructure development with distinctive local characteristics; Integrating local initiatives with interregional collaboration; Aligning holistic planning with priority-driven construction. Key measures for advancing new urbanization in the new era include: Facilitating sustained rural-to-urban population migration through institutional innovation; Shaping urban uniqueness by optimizing industrial structures; Coordinating high-quality development of city clusters and metropolitan areas; Optimizing urban spatial layouts with a focus on safety and livability; Building smart and resilient cities by leveraging technology; Promoting urban-rural integrated development through county-level towns and township hubs.

**Key Words:** New Urbanization; Chinese Modernization; Dual Responsibility; Strategic Relationship; Development Strategies

(责任编辑:平萍)