

明确发力点 深入推进以人为本的新型城镇化

——访经济学家、中国国土经济学会首席专家范恒山

■中国城市报记者 郑新铨

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)提出“深入推进以人为本的新型城镇化”。这不仅关乎城市的未来,更与我们每个人的生活质量紧密相连。

该如何理解“十五五”时期新型城镇化的核心部署,这些部署对城市未来发展有何关键影响?本期,我们请到中国国土经济学会首席专家、国家发展改革委原副秘书长范恒山为读者“划重点”。

范恒山指出,新型城镇化是党的十八大以来推进的重大发展战略,它涉及面广、拓展度深、带动力强,既是建设社会主义现代化的主要内容,也是重要支撑。《建议》再次对推进新型城镇化、推动城市发展提出明确要求,这充分体现了国家推进新型城镇化建设的坚定意志、清晰思路和明确政策,我们必须准确把握这一政策导向。

以协同联动为指向 优化提升城市群和都市圈

中国城市报:《建议》提出“加快城市群一体化和都市圈同城化”。这一部署对我国推进新型城镇化、构建大中小城市协调发展格局有何重要意义?当前我国城市群与都市圈发展呈现出怎样的现状,面临哪些突出挑战?

范恒山:“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出“发展壮大城市群和都市圈”,党的二十大报告进一步强调“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”,这无疑是我国推进新型城镇化的重要战略导向。

建设城市群、都市圈,目的是将超大、特大城市和大城市的引领辐射作用,与一般城市的襄助回旋作用有机结合,实现核心引擎与分布式能量的一体联动。通过城市群、都市圈建设,不仅能增强经济社会发展的驱动力,还能减少掣肘、畅通循环、强化互补、拓展空间。截至2025年10月,我国共有19个城市群,囊括了全国各个重大区域,还有18个国家级都市圈。

城市群、都市圈的本质特征是协同联动。而当前我们的城市群、都市圈发展还存在一些问题,比如城市间的经济社会互动不深入,协同发展的条件不扎实,低水平同质化现象仍然存在,中心城市对一般城市和乡村的虹吸效应还大于辐射效应。一些省会城市在追求高首位度的过程中,大幅扩大管辖范围,GDP总量的提升部分源于行政区划调整,导致部分省份出现“一城独大”的局面,强势吸纳周边资源要素,挤压了中小城市和农村的发展空间。

中国城市报:未来应从哪些方面发力,打通发展堵点以真正实现一体化与同城化目标?

范恒山:《建议》要求“加快城市群一体化和都市圈同城化”,这明确了城市群、都市圈建设的关键不在于规模大小和首位度高低,而在于同城化、一体化。要围绕协同联动提升城市群、都市圈的品质,做好“联”“分”两篇文章,进而实现“同”与“异”的有机统一。

“联”的关键体现在两个方面。一是新老基础设施要连,不仅要解决断头路、瓶颈路问题,更要实现同标准、同品质,通过一体化的基础设施尤其是以数字化为代表的新型基础设施,为市场联通、体制对接和统一大市场建设奠定物理基础。二是基本公共服务要联,这既是同城化、一体化的关键标志,也是中小城市参与都市圈建设的动力所在,更是群众共享城市群、都市圈发展红利的核心保障。对中小城市而言,参与都市圈建设不是为了被虹吸资源,而是为了接受辐射、开展协作并享受优质公共服务;对群众来说,高速公路等交通设施的感受度可能不直接,但医疗、教育、卫生、科技、文化等基本公共服务的获得感更为强烈,城市群、都市圈建设的成效最终要体现在群众获得的实际福利上,而非管辖范围的大小。

“分”即合理分工,分工的目的是实现更好的协同,核心是产业合理分工,因为城市间最大的损害来自产业同质竞争。推进城市群、都市圈产业发展要做到三点:一是体现特

色,通过特色化发展形成错位互促优势;二是有机衔接,协作共建产业链供应链,实现相互补充、相互支撑,避免“大而全”“小而全”的布局;三是合作共建,对于战略性新兴产业和未来产业,由于各地资源和科技实力有限,若各自为政容易造成资源浪费,应通过合作联动共建共享比如联合建设产业园区,避免重复建设。

以务实精细为指向 推动城市高质量发展

中国城市报:《建议》提出“坚持城市内涵式发展,大力实施城市更新,建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。这一目标的提出,是为了解决当前城市发展过程中的哪些问题?

范恒山:党的十八大以来,中央城市工作会议召开了两次,虽然面临的环境和任务不同,但都对城市工作作出了精准部署,核心目标是实现城市高质量发展。

城市作为区域政治、经济、文化、社会活动的中心,既要自身实力过硬、提升品质,更要发挥带动作用,尤其是带动农村发展。城市发展不仅关乎自身,更影响地区乃至全国发展。

过去这些年,得益于新型城镇化战略和城市发展战略的实施,我国城市发展迅速、面貌焕然一新,但仍存在两大问题。一是创新能力不足,发展仍依赖资源要素投入,而当前资源要素聚集难度不断加大,这条道路已难以为继,这也是国家提出高质量发展、内涵式发展的重要原因,既是质量提升的要求,也是适应发展环境变化的必然选择。二是不少城市高调建设数字城市、智慧城市、韧性城市、海绵城市等,但实际应对灾害的能力不足,一旦遭遇灾害便措手不及,造成人民生命财产损失,即便一些特大、超大城市也存在这样的问题。

今年召开的中央城市工作会议强调,以推进城市更新为重要抓手,大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效,牢牢守住城市安全底线,走出一条中国特色城市现代

化新路子。这些部署既明确了目标,也直指现实问题。

中国城市报:若要将高质量发展从理念落到实处,城市层面需要聚焦哪些重点领域、采取哪些关键行动,才能确保发展既符合国家要求,又能切实回应人民群众对美好生活的向往?

范恒山:城市更新不是另起炉灶,而是实现城市再造的重要途径,必须以高质量发展为主题,以内涵式发展为主线。我将城市高质量发展概括为“发展力”“愉悦度”“安全性”三个关键词,这三个方面足以评价城市发展质量。

“发展力”即可持续发展能力,是城市保持蓬勃活力、实现持续运转的关键,没有可持续发展能力,其他发展都无从谈起;“愉悦度”即满足人民日益增长的美好生活需要的能力,这与国家的相关要求高度契合;“安全性”即城市抗风险的水平和能力,往往一场灾害就能暴露城市发展的短板,缺乏安全性的城市谈不上高质量发展。

围绕这三个关键词制定政策措施,重点要在务实精细治理上面下功夫。一是着力形成富有特色和成长性的产业结构,无论是传统产业转型、战略性新兴产业发展还是未来产业谋划,都要聚焦增强可持续发展能力。在产业遴选、培育和发展中要把握四项原则:充分依托资源要素基础;最大化发挥自身比较优势,因为比较优势就是竞争力和市场利润,切忌舍本求末;积极对接科技创新的最新且最适用成果,不盲目追求最新技术,而是选择适合本地发展的技术;提前谋划抢占未来发展先机,确保产业在区域竞争中具备优势。

二是务实构建精准管理、快速反应的安全保障体系,要优化城市空间结构,推动从单中心向多中心发展,加强对建筑密、道路窄、环境差的老旧区域更新,推行“小区+公园”模式,重视城市微更新,避免只关注高大上项目而忽视微观治理;加强公共工程建设,以城市生命安全保障工程为牵引,全面提升基础设施和公共安全保障项目质量;压实工作责任,不留死角、不存模糊空间,

避免一阵风式管控,推动安全管控向实、深、细、快方向推进;夯实科技支撑,通过数字化、智能化提升风险预测、应急响应、精准管控和救援恢复能力,推动安全软件开发、装备生产和产业发展。

三是大力塑造积极创造、主动作为的发展氛围,通过体制创新、贴心服务和精神培育,赋予市民以“激情生产、愉悦生活”的最大活动空间,包括构建国际一流营商环境,提升城市烟火气,培育健康向上、开放包容的城市文化和市民精神等。

以一体融合为指向 促进城乡共同繁荣发展

中国城市报:在推进城镇化与城市建设过程中,城乡融合始终是关键议题。当前推动城乡深度融合,最核心的突破口在哪里?

范恒山:城市发展不仅是为了自身,更要带动周边地区和农村发展,否则城镇化就失去了重要意义。城乡融合始终是城镇化推进和城市建设的的重要内容,中央文件在部署城市工作时,从未忽视农村及城乡融合。

长期以来,农村为城市发展提供了有力支撑,现在到了城市回馈农村的阶段。而农村是国家现代化建设的薄弱环节,仅靠自身难以实现现代化。我国现代化的主要矛盾在农村,解决这一矛盾的主要力量在城市,仅靠“一亩三分地”无法实现农业农村现代化,城市在推动城乡融合发展中肩负重要使命。

实现城乡融合,关键要通过改革推动城乡要素双向流动。通俗地说,就是“农村人员要进城,城市资源要入乡村”。一方面要深化户籍制度改革和公共服务制度改革,若户籍制度不完善、公共服务不均衡,农村人口进入城市后就难以落户、享受不到同等待遇,如此便无法真正融入城市;另一方面要推进农村土地“三权分置”改革,以此为城市优势企业、先进技术、现代经营模式以及其他有效资源进入农村创造条件。城市企业进入农村后,只有规模经营才能充分“大展拳脚”,进而推动一二三产业融合发展。