

县域新型城镇化发展路径研究

——以陕西省宜君县为例

李欢¹ 申研²

1. 2. 西安建大城市规划设计研究院有限公司

摘要：新型城镇化是我国城镇化发展的新阶段，是我国实现现代化发展的必经之路。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出以县城为重要载体的城镇化建设，标志着以县城为载体已成为新型城镇化的重要实现方式，并逐渐演变成推进新型城镇化的主要动力。本文以宜君县为研究对象，首先，从新型城镇化发展的趋势出发，以人口、用地、生态、产业等角度为切入点。然后，通过县域城镇化水平、城镇体系结构、产业经济发展条件、自然地理特征与生态资源保护等方面分析，总结城镇化发展问题。最后通过生态与城镇协同发展、县域产业体系构建、城镇空间结构优化及交通物流影响发展的路径，打造县域新型城镇化发展模式，实现以城带乡、城乡融合，布局合理、功能互补、特色鲜明、规模适度的城镇发展格局。

关键词：新型城镇化；城镇发展；路径；宜君县

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.12.006

新型城镇化是城镇化发展的新阶段，是中国特色城镇化适应发展阶段的新要求与全球经济变化新趋势的必然性选择。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出“推进以人为核心的新型城镇化”，强调要加快县城补短板强弱项，推进公共服务、环境卫生、市政公用、产业配套等设施提级扩能，增强综合承载能力和治理能力^[1]。要求以县城为重要载体的城镇化建设，城乡融合发展等六大方面来促进新型城镇化建设^[2]。因此，新阶段的县域城镇化要求从“以要素、空间为主”转变为“以人为核心”。科学引导农村居民转移到城镇，并逐步实现城镇常住人口基本公共服务、权利义务均等化，创造生态、产业、设施与城镇协同发展的新型城镇化体系。

一、新型城镇化发展趋势

（一）人口城镇化与土地城镇化的内涵式发展

住在城镇不仅是人口城镇化的重要需求，而影响人口城镇化的其他需求，因为多项公共服务和基础设施都与居住连在一起，分享城市高质量的服务和环境必须居住在城镇^[3]。因此，新型城镇化应有序推进农业转移人口市民化。只有使农业转移人口市民化，才能更好地推进城镇化的良性发展，也才能真正实现变“土地城镇化”为“人的城镇化”。同时，在全国国土空间规划及内涵式发展的背景下，城镇土地指标约束性较强，大量

农村闲置建设用地，动态的土地整理与动态的建设用地有序使用相适应。减少新增用地，尽量利用闲置城乡建设用地，打通城乡建设用地流通壁垒，并防范少数城镇政府和企业利用政策滥占农村建设用地。

（二）生态建设优先，打造资源节约型与环境友好型的绿色低碳化城镇发展

中国城镇化在未来的发展过程中，应通过国土空间规划体系的建立，落实主体功能区划，守住生态安全红线，转变城市长期以来快扩张、高消耗的粗放型发展局面^[4]。应建立相应的国土开发保护制度，加强对生态环境的保护与管理。转变城镇化发展方式，努力打造环境友好型和资源节约型的城镇化发展模式。在新型城镇化建设过程中，要树立人与自然和谐共同发展的发展理念。因地制宜，建设绿色、低碳的生态城镇。

（三）强化产业支撑，推动城镇化、新型工业化、农业现代化以及信息化的同步发展

在新型城镇化发展研究中，产业结构高级化通过合理组织现有生产要素，实现更程度的经济效益，从而促进新型城镇化的发展^[5]。推进农业现代化，为新型城镇化发展奠定坚实的产业基础。必须加快农业发展，提高农业生产效率和生产力。推进新型工业化发展，努力实现城镇化与新型工业化之间的良性互动。通过优化产业结构，促进产业结构的合理调整，为大量农村人口的城镇化提供就业机会、稳定就业。最终，以优化城镇布局 and 形态，构建科学合理的新型城镇体系。

二、宜君县城镇化发展基本情况

宜君县隶属于陕西省铜川市，位于陕西省中部，铜川市北部，关中平原与陕北黄土高原的结合部下辖1个街道：宜阳街道，6个镇：五里镇、尧生镇、太安镇、棋盘镇、彭镇、哭泉镇，1个乡：云梦乡，117个行政村。宜君县政府驻宜阳街道。

（一）城镇化水平有一定的上升空间，城镇体系结构扁平化

宜君县常住人口城镇化率从 2016年的 29%上升至 2020 年的38%，增长了9个百分点，但是，宜君县常住人口总量偏低，并且表现出了逐年下降的趋势。同时，城镇化率与全国的63.9%、陕西省的62.7%，铜川市的66.1%相比，整体水平差距较大，仍具有一定的上升空间。同时，根据《全国第七次人口普查》常住人口数据显示，全县8个乡镇中，常住总人口超过1万人的乡镇有1个，在0.7万人至1万人之间的乡镇有4个，少于0.7万

人的乡镇有3个。其中，人口最多的宜阳街道办事处常住总人口为2.24万人，占全县人口比重为31.20%。而在全县域城镇人口统计汇总，只有主城区（宜阳街道办）城镇人口规模大于1.0万人，其余乡镇城镇人口均为0.3万人以下。城镇体系结构呈现扁平化，且等级结构不完善。

表2-1 各乡镇城镇人口规模统计表

规模分级	城镇数量(个)	城镇名称	现状城镇人口规模(万人)
1.0-1.5万人	1	主城区(宜阳街道办)	1.30
0.2-0.3万人	4	彭镇	0.30
		五里镇	0.25
		棋盘镇	0.20
		哭泉镇	0.20
<0.2万人	3	尧生镇	0.17
		太安镇	0.15
		云梦乡	0.15

(二) 社会经济增速缓慢，特色农业形成，产业链延伸度不够

根据宜君县《2011-2020宜君县国民经济与社会发展统计公报》显示，在2011-2020年间，县域经济呈缓慢增长态势，但是经济增长率呈现持续下降趋势，已由2011年的16.0%下降为2020年的6.5%，经济疲软显示出来。近年来，宜君县农业发展水平不断提高，特色农业不断壮大。被评为玉米高产示范县，并且成为全省第一个“国字号”的农产品，“怡君牌”红富士商标荣获省级著名商标。宜君核桃通过了“国家地理标志”保护产品认证，并授予“中国核桃之乡”^[6]。但存在大区域同质化问题，依托农业资源的加工工业发展缓慢，农业产业链条尚未打通，且县域农业资源与旅游资源的融合发展较为基础，农旅结合潜力有待提升。

(三) 自然山地城镇特点突出，乡村移民问题比较严峻

宜君县地形地貌划分为东部黄土残塬区、中部梁峁丘陵区、西部中山丘陵区。整个县域崇山叠障，丘陵连绵，林草丰盛，地势相差悬殊，地形复杂多样，呈现出丘陵山区风貌景观。宜君县城建于山梁上，是陕西省唯一建在山梁上的城市。从县域范围内农村居民点分布情况来看，布局较为零散，用地粗放，土地节约集约程度较低集中度较低。而县域内农村人口居住很分散，山区多随土地、水源条件建设村庄，川原居住相对比较集中。东部黄土残塬区交通、地理环境相对较好，村庄分布相对集中；其他村庄零星分散布局在西部山区和中部丘陵区，面对自然地理影响下的居民点自然灾害、生产服务，生活保障等山地生态移民问题比较严峻。

(四) 生态保护与城镇发展约束凸显，亟待“调和”

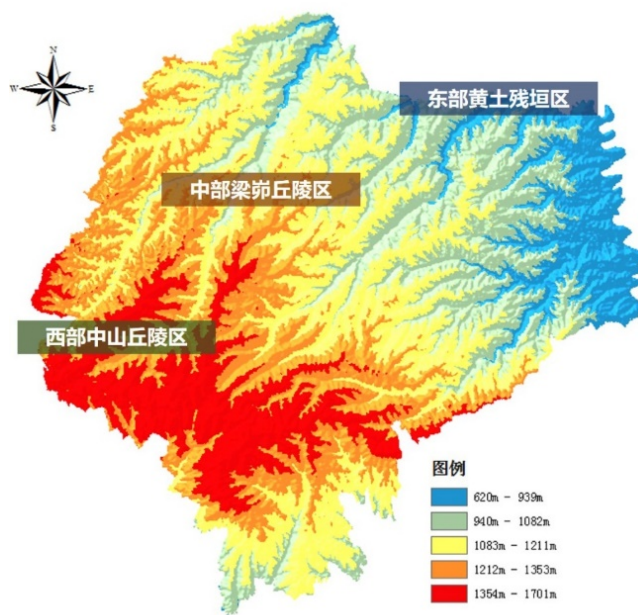


图2-1 宜君县域自然地理现状分布图

根据《陕西省主体功能区规划》，宜君处于国家层面限制开发区域（重点生态功能区），全县生态环境条件相对较好，森林覆盖率达31.7%^[7]，以天然次生林为主，是黄土高原地区动植物种类繁多、森林生态系统保存完好的典型地区，具有水源涵养和维护生物多样性的重要功能。县域生态资源丰富，生态环境品质高，是全国绿化模范县和全国生态建设示范县，是国家生态环境建设重点县之一。因此，生态保护和城镇发展方向为：大力实施天然林保护、退耕还林工程，扩大林地面积。加强自然保护区和森林公园建设，大力发展文化旅游、生态旅游和特色农业，适度发展设施养殖业。加强煤炭资源开发监管，加大矿山环境整治和生态修复力度。

三、宜君县新型城镇化发展路径研究

(一) 以县域生态保护与城镇发展互惠共赢的城镇化

县域生态资源禀赋集聚，然而将“绿水青山”转化为“金山银山”的探索仍处于初步阶段。农业规模扩张潜力有限，核桃、苹果、玉米、高钙养心菜等绿色农产品精深加工转化率较低，农产品品牌建设力度不足，附加值有待提升。太安林海、玉华宫森林公园、福地湖湿地公园、云梦山等生态和文化旅游资源丰富，但处于生态价值的低层次阶段，因此，宜君县需解决好生态保护与城镇发展的关系，亟待建立“生态保护—城镇发展—旅游产业、农业产业经济收益—城镇生态保护主动性”的良性循环体系，促进生态保护与城镇发展互相促进，利益共享，最终达到互利共赢的局面。

(二) 以绿色农业，休闲旅游为主导的城镇化

县域产业结构的优化升级会促使生产要素 分配到更为合理的产业中去，使得城镇发展更加绿色、高

效^[8]。结合宜君县的资源、经济、生态弱性等多方面综合考量，确定宜君县以山区现代特色农业为主导、以地域文化旅游为特色，在“农-旅”融合总框架下建立一、二、三产绿色经济全产业链，成为山区农业+旅游产业现代化的示范县，体现以绿色农业、休闲旅游主导的城镇化发展特色。同时，在资源承载力的基础上，以县域产业布局规划为依托，以高品质生产生活服务为目标，积极引导园区产业发展规划、建设运营，完善内部生产生活设施，凭借区位优势 and 生态优势，增强自身人口吸纳能力，提高城镇产业经济增长，带动城镇化园区发展模式。

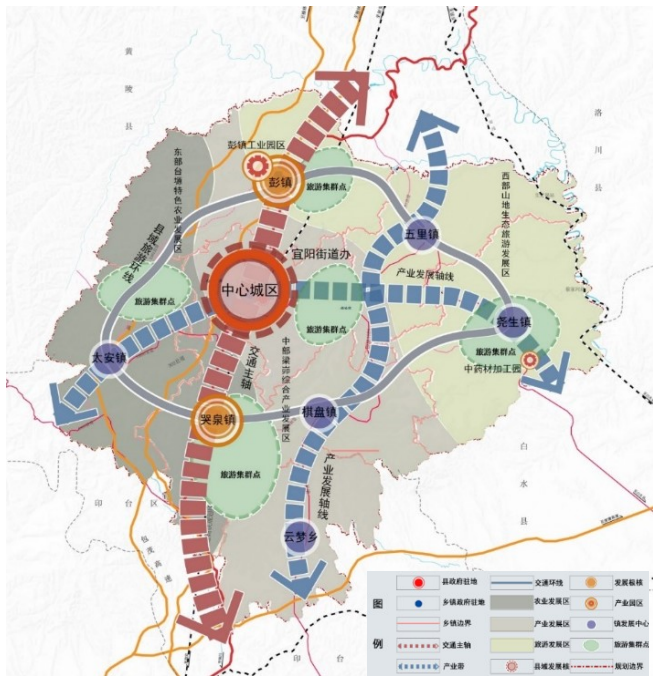


图3-1 县域城镇体系结构图

(三) “金字塔”优化空间，形成层级结构，重点培育重点镇

在新型城镇化的推进方针上，按照集中力量、择优培育、突出重点、逐级推进的原则，以重点小城镇发展辐射带动周边区域更广大乡村区域的发展。

将彭镇、哭泉镇作为全县未来5年的城镇建设重点，与移民搬迁、农民进城、园区建设、旅游投资等紧密结合。改造提升老区，整合镇域社区，加快彭镇产业园区建设，做强绿色健康为主导的工业体系，加大哭泉镇旅游服务基地投资力度，制定重点镇与周边镇村的帮扶路径，强化其辐射示范效应，使二者成为县域两大增长极和农民进城创业平台。统筹太安镇、云梦乡、五里镇等辖区内的主推景点，形成特色旅游“景-地”双轮发展模式。

(四) “电商”接入，物流网络和枢纽的设置影响的城镇化

随着西延高铁站、包茂高速、宜君通用机场等交通干线的不断聚集，在宜君县公铁航联运物流园区建成后，宜君县未来将承载自北向南干线城市及周边区县的部分产品货运功能，主要包括黄陵县、白水、洛川、富县等区域的产品，形成区域城市物流节点。并且结合宜君县境内生产基地、园区布置及物流网点的设置，形成区域大物流网络体系。同时，拟规划建设含货运枢纽、商贸服务、生产服务三大功能在内的综合型物流园区。商贸服务功能区依托宜君批发市场、专业市场，为商贸企业提供运输、配送、仓储等物流服务以及商品展示、电子商务、融资保险等配套服务，满足一般商业和大宗商品贸易的物流需求，与货运枢纽功能区形成相关配套区域。

四、结论与建议

宜君县的新型城镇化发展要以陕西省新型城镇化战略为指引，以基础设施建设和服务水平提升为抓手，高品质推进精品县城、特色城镇和美丽乡村建设。县域新型城镇化的发展之路，要以生态与城镇协同发展为基础，积极引导劳动力回流，助力经济高质量发展。优化城镇体系结构，制定差异化发展之路。同时，加强基础设施的配套，建立均等的公服体系，实现以城带乡、城乡融合，布局合理、功能互补、特色鲜明、规模适度的城镇发展格局。

参考文献

[1] 中共中央人民政府. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[R/OL]. (2021.03.12).

[2] 何家辉. 以县城为载体推进新型城镇化的对策研究[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2022. (08). 01: 45.

[3] 倪鹏飞, 徐海东. 面向 2035 年的中国城镇化[J]. 改革, 2022.09.01: 86.

[4] 霍晓东. 新型城镇化发展趋势探析[J]. 合作经济与科技, 2022. (09): 24.

[5] 张艺馨. 包头市新型城镇化与产业结构优化耦合协调研究. [D]. 内蒙古: 内蒙古师范大学. 2022.06.15: 20.

[6] 张晓露, 魏梦楠. 铜川市宜君县县域经济转型发展研究[J]. 农村经济与科技, 2018 (20): 160.

[7] 李团胜, 张阳生, 马超群等. 宜君生态示范县建设总体规划[J]. 水土保持通报, 2002 (5): 74.

[8] 贾思远. 四川省新型城镇化与产业结构优化协调发展研究. [D]. 四川: 四川师范大学. 2022.05.11: 17.

作者简介: 李欢, 女, 1988.05.01, 汉族, 陕西省西安市, 注册城乡规划师, 工程师, 研究方向: 城乡规划、旅游规划、区域规划。