

“生态兴城”战略的思考与实践

——中国中铁服务新型城镇化战略研究

刘宏 张宓 陈少华

中国铁工投资建设集团有限公司

摘要：我国城镇化进入快速发展的中后期，增速放缓并呈现出结构性调整新趋势，城镇化发展面临更为严峻的挑战。中国中铁以“中国建造、铁肩担当”为使命，基于对发展环境的深入研判，提出了以“生态兴城”为特征的服务新型城镇化战略路径，并倡议加快完善生态产品价值的实现机制、加快推进公共服务均等化供给机制和加快健全农业转移人口市民化机制，以促进生态兴城理念下新型城镇化战略的落地，为建筑央企服务国家战略提供有益探索和实践参考。

关键词：建筑央企；新型城镇化；生态兴城

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.13.001

改革开放以来，我国启动了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，取得了举世瞩目的成就。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻把握我国城镇化发展规律，提出推进以人为核心的新型城镇化，取得了一系列重大成就，“两横三纵”城镇化战略格局基本形成，城市可持续发展能力持续增强，城乡融合发展迈出新步伐，城镇化水平和质量大幅提升。

中央企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是党执政兴国的重要支柱和依靠力量，在全面建设社会主义现代化国家新征程中必须发挥好骨干中坚作用。“十四五”期间，中国中铁提出了建成具有全球竞争力的世界一流综合型建筑产业集团的战略目标。基于对发展环境的深入研判，在服务国家新型城镇化战略方面，以习近平生态文明思想科学指导，以“中国建造、铁肩担当”为使命，重点以生态环境导向的城市开发理论和项目模式为方向，提出了以“生态兴城”为特征的服务新型城镇化战略路径，为央企服务国家新型城镇化战略提供了有益探索与实践。

一、新型城镇化是中国式现代化的必然选择与重大实践

现代化是人类社会发展的潮流，城镇化是现代化的必由之路。党的十八大以来，着力提升城镇化水平和质量，扎实推进以人为核心的新型城镇化战略，空间格局不断优化、城市可持续发展能力不断增强、城乡面貌日新月异，为我国经济社会健康发展和人民生活提升提供有力支撑。我国常住人口城镇化率已经突破60%，城镇化进入快速发展的中后期，增速放缓并呈现出结构性调整新趋势，与此同时出现了区域发展不均衡、城镇发展不协调尤为突出，资源环境约束日益严峻，城镇化持续发挥对经济社会发展的动能作用和对新发展格局的战略

支撑作用面临新挑战。在当前的形势下，重点推进以人为核心的新型城镇化，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化协同发展，已成为我们中国式现代化进程的重要内容。

（一）新型城镇化必须坚持以人为本的基本理念

新型城镇化以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，应着力解决满足农业转移人口市民化过程中的各类需求：包括生活居住、公共服务配套、安全发展、个人发展，以及良好生态环境等多种需求。从市场化投资建设的角度，新型城镇化应促进资本、土地等要素进行优化再配置，完善城市基础设施，提升公共服务设施覆盖率和水平；根据需要实施城市更新，提升城市功能品质，打造宜居、智慧、安全、绿色、韧性的生态城市，进一步激发个人发展需求，释放发展潜力，促进经济发展方式转变，培育新的经济增长点。

（二）新型城镇化必须坚持可持续发展的根本遵循

我国城镇化曾高度依赖“粗放消耗”的方式实现发展，“土地城镇化”快于“人口城镇化”，资源和能源消耗日益增加，并伴随着高污染、高排放，加剧了生态环境的恶化，人居环境不容乐观。未来新型城镇化必须与自然要素过度消耗“脱钩”，减少环境污染，还必须与生态化原则“挂钩”，通过遵循清洁、低碳、循环的原则来实现可持续发展。基于此，新型城镇化要从政府政策、市场主体等多方面统筹规划设计，重点通过应对资源环境约束挑战，紧抓区域协调发展历史机遇等方面，充分释放绿色发展新动力，实现新型城镇化持续推进和高质量发展。

（三）新型城镇化必须坚定实施协调发展的战略导向

新型城镇化应与工业化、信息化、农业现代化同步发展、相互促进、相辅相成。近年来，人口经济要素呈现区域性流动变化新特征，农业人口从过去普涨式持续流入城镇地区，转向主要向中心城市、都市圈和城市群等三类地区集聚。同时，东部发达地区与中西部的差距扩大，区域分化格局加剧。破解发展失衡困局，需要跳出单体城市建设的“点”性思维，转向都市圈、城市群等区域协同发展的“面”，推动要素资源在区域之间、城市之间和城乡之间更加有效配置，缩小地域差、城乡差。区域协调发展将在基础设施互联互通、特大城市非核心功能疏解、产业梯次转移、公共服务共建共享、生态环境共保共治、城乡融合发展等方面催生大量需求和发展机遇。

（四）新型城镇化必须坚定生态优先的绿色基调

良好生态环境是最公平的公共产品和最普惠的民生福祉。新型城镇化应着力解决突出环境问题，聚焦城乡环境治理、绿色基础设施建设等重点领域，提升生态系统质量和稳定性，改善人居环境，满足人民对优美生态环境的需求。在碳达峰、碳中和的庄严目标下，生态绿色发展是新型城镇化不可缺少的底色。城乡建设将是我国要全面实现“双碳”目标的重要战场，应着力做好“一减一增”两方面工作。“一减”是指多措并举减少碳排放量，“一增”是指增强生态碳汇能力。新型城镇化需要绿色发展新方向以持续发挥经济发展动力作用。绿水青山就是金山银山，各地差异化的生态环境造就了多样化的生态产品，进而转化为经济价值，既能满足多样化的生态产品需求，提高人民生活的获得感和幸福感，又能通过人民生活品质的提高，反过来推动城镇化的深入发展。

二、服务新型城镇化是中国中铁作为建筑央企的光荣使命与历史担当

中国中铁作为基建类中央企业的排头兵，在“勇于跨越 追求卓越”的企业精神指引下，已经相继打造了“中国铁路”“中国大桥”“中国隧道”“中国装备”等一系列亮丽的“国家名片”，已经逐步成为践行新发展理念、履行社会责任、拥有全球知名品牌形象的典范企业。新型城镇化建设需要坚持区域协调、城乡融合、可持续与绿色低碳发展，是新时期我国的一项基本战略任务。如何融入、担当这项重大任务，中国中铁将继续围绕历史使命和主责主业，在资本、技术、管理、品牌、人才等方面发挥自身优势，于变局中开新局，服务新型城镇化，勇当大国顶梁柱。

（一）注重积淀创新，践行生态兴城理念

基于人们对美好生活的向往，在新型城镇建设化中，如何全面贯彻生态文明理念，以低碳智慧创新为技术手段，探索实施生态环境为导向的城市开发，构建生态优先、功能完善、绿色集约、产城互动的发展空间，促使城市持续焕发活力，推动城乡互联互通、区域协调发展，让生态绿色理念根植于发展之初，贯穿于发展全过程尤为重要。中国中铁深刻理解新阶段新型城镇化的发展要求，通过创造性打造“投资、建设、运营”一体化的全链条系统解决方案提供者，以“生态兴城”的战略导向，在市场竞争中以生态环境的塑造与提升作为基础变量、核心资源和比较优势，联动产业、科技、人才等资源的聚合裂变，带动城乡空间、生产关系、生活方式的融合嬗变，系统打通绿水青山就是金山银山的价值转化路径，在新型城镇化领域打造示范样本的同时，实现中国中铁高质量发展。

（二）优化战略布局，促进产业转型发展

一是以基建为核心，拓展资产运营、城市综合运营。中国中铁作为基建领军型建筑集团，积极投身城乡基础设施建设，坚持面向市场和需求，推动产品和服务

升级。通过围绕基建主业，不断向文旅、康养、TOD、会展等领域拓展，强化投融资、规划设计、工程施工、运营管理、咨询服务等全产业链一体化运作能力，从传统生产经营向资产经营和资本运营转化，使产业链优势转化为市场竞争优势。二是战略重组中国铁工投资，实施专业化、品质化发展路线。中国中铁贯彻落实“生态兴城”发展理念，深刻理解生态环境产业是生态文明在城市落地的关键，整合和优化水务环保、城市投资运营现有资源，战略重组成立了中国铁工投资集团，探索以生态环境产业为切入点，把握生态环境与城市开发的融合关系，致力于打造成为主业突出、特色鲜明的生态兴城新兴业务发展平台和中国中铁高质量新型产业转型升级发展平台。

（三）坚持以人为本，营造宜居生活环境

一是追求卓越品质，提高公共服务水平。中国中铁不断根据国家战略的需要向城市群、都市圈布局资源，开展教育、医疗、养老、文体、环保等领域的房屋建设和运营服务，补齐城市发展公共服务“短板”，提高城市发展可持续性、宜居性，在提升建筑产品品质的同时，向着安全、绿色、智慧、便捷的方向升级产品，人民生活水平进一步改善。二是落实城市更新行动，提升城市功能品质。中国中铁紧跟国家城市更新行动步伐，实施城市生态修复和功能完善工程，加强棚户区、保障房建设，通过设立产业基金，引入战略投资人等方式积极推动城市更新项目的投资。此外，利用自身在轨道交通领域的优势，积极拓展公共交通为导向的城市综合开发（TOD模式）业务，响应国家土地集约化利用、加强立体空间开发的要求，通过站城融合发展塑造美好人居环境。

（四）区域统筹协调，推进城乡共建共享

一是实施交通强国战略，构建互联互通的高效交通网络。随着国家城市群、都市圈战略的深入推进，城际之间的交通需求越来越大。中国中铁勇做开路先锋，认真践行央企使命，全面贯彻城镇化区域协调发展战略和交通强国战略，通过“架桥、修路、建站、建（机）场、通隧、通轨（道）”等交通工程推动基础设施互联互通，有力促进了区域协调发展，加快推进城镇化进程。二是实施区域流域治理和城乡一体化项目，促进城乡融合发展。中国中铁致力美丽中国建设、服务人民美好生活，聚焦流域环境治理、黑臭水体治理，打造了多个区域生态环境共建共享典范项目；投资、建设、运营了一批城乡一体化水务环保项目，促进农村生态环境和人居环境与城市同步不断改善，加快城乡一体化发展进程。

（五）聚焦绿色发展，走可持续发展道路

一是落实双碳目标举措，探索绿色低碳循环发展模式。在习近平总书记关于碳达峰、碳中和重要指示精神指导下，中国中铁积极探索绿色低碳循环发展模式：推进绿色建造，将生态环保理念贯穿规划、设计、建设、

运营全过程，全力打造绿色建造样板；研发绿色技术，围绕节能环保、清洁生产、清洁能源等领域布局一批前瞻性、战略性科技攻关项目，推广应用节能环保技术和产品；发展绿色产业，加快新能源产业布局，构建绿色产业供应链，实现产品全生命周期绿色发展。二是加强学习与实践，推动以生态环境为导向的城市开发。中国中铁以生态环境导向的城市开发（EOD）模式作为生态兴城的有力抓手，以生态保护和环境治理为基础，充分发挥产业链协同优势，实施投建营一体化的区域综合开发项目，提供系统化、专业化的定制服务方案，真正落实以人为本的新型城镇化，推动生态产品转化为经济价值，不断优化完善人居环境，提高人民的获得感、幸福感、安全感。

（六）实施创新工程，赋能新型城镇化建设

一是致力技术创新，加快工业化、智能化、数字化发展。中国中铁认真把握国家战略导向和行业发展趋势，围绕企业价值创造力和核心竞争力提升，超前布局引领性、前沿性技术，打造一批原创技术策源地。优化创新生态，集聚创新要素，深化创新协同，促进成果转化，开展跨界协同创新，强化关键核心技术联合攻关，推进高水平科技自立自强。加快新一代信息技术与建筑业融合发展步伐，助推建筑业工业化、数字化、智能化升级，赋能新型城镇化发展建设。二是致力管理创新，打造一流水平的高端企业智库平台。中国中铁围绕制约企业高质量发展的关键环节和难点痛点，打造具有国际一流水平的高端企业智库平台和协同创新生态，加强“三个转变”理论和实践、重大理论和政策、国内外宏观形势、区域经济和产业经济、全球优秀管理思想以及企业长期性、结构性、复杂性等突出问题的专业研究，不断提升组织应变能力和主动求变能力，服务世界一流企业建设、推动行业不断发展进步。

三、“生态兴城”理念下对新型城镇化战略落地的倡议与展望

贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，落实国家重大战略部署，是中央企业践行使命责任担当。“生态兴城”理念是最能够实现城市可持续发展目标的新兴战略举措，也是最符合城市绿色发展的能够有效链接自然生态循环和社会经济循环的发展路径。从政府、市场等角度而言，如何顺利推进以“生态兴城”为特征的新型城镇化战略，在特定环节依然存在机制不畅、路径不清等诸多问题，还需进一步探索生态价值转化路径，健全农业转移人口市民化机制，优化新型城镇化的建设规划布局，解决好人地关系、人财关系，更好的实现公共服务均等化。中央企业作为积极的市场主体，在新型城镇化战略实践中，要展示更大作为亦要开展更多探索与建言。

（一）加快完善生态产品价值的实现机制

生态环境为导向的城市开发迫切需要加快完善生态产品价值的实现机制。破解生态产品“难度量、难抵

押、难交易、难变现”的问题，畅通绿水青山就是金山银山的转化路径，有利于增加农村和具有较好生态资源的地区就近就地致富渠道，培育绿色经济增长点。具体包括加快自然资源确权登记、信息普查和调查监测机制，健全生态产品保护和开发成本的价值核算方法，加快完善生态产品品牌培育和保护机制，加快建设生态产品交易平台和生态资源权益市场交易体系，完善纵向财政生态补偿转移支付机制、横向生态保护补偿机制，进一步拓宽项目回报来源。

（二）加快推进公共服务均等化供给机制

加快推进公共服务均等化供给，使之与人口流动趋势及城镇发展空间相匹配。建议进一步落实放管服，将适宜市场化运作的基本公共服务通过公开竞争方式交给企业、社会组织实施，撬动更多社会资金投入，发挥财政资金的撬动作用，同时，完善绩效考核、丰富激励机制，促使企业和社会组织不断自我更新、自我完善，不断提高公共服务的供给效能。

（三）加快健全农业转移人口市民化机制

建议加快完善与常住人口挂钩的基本公共服务设施布局的机制和“人地挂钩”的土地保障机制，以提高基础设施和基本公共服务建设的可预期性；加快完善“人钱挂钩”的财政资金支持，提高常住人口和增量人口在财政转移性支付和中央预算内投资资金分配时的折算比重，拓宽基础设施投资建设项目的资金来源；加快完善农村产权流转市场体系，建立“农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权”市场化退出机制，保障进城农民的合法权益和支付能力，确保城镇化建设项目的财务可行性和建设主体的合理收益，推动城镇化建设滚动可持续发展。

习近平总书记指出：“如果城镇化目标正确、方向对头，能走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。”中央企业要认清并把握新型城镇化带来的机遇与挑战，努力在契机中育新机、于变局中开新局。只有紧紧把握战略机遇，充分发挥各自所长，积极参与新型城镇化建设，服务新型城镇化建设，稳步提升城镇化质量，中央企业才能彰显在全面建设社会主义现代化国家发挥中央企业的价值与作用。

参考文献

- [1] 冯奎. “十四五”时期城镇化改革的思考与建议[J]. 区域经济评论, 2020(4).
- [2] 徐文舸, 赵惠. “十四五”时期新型城镇化拓展投资空间的趋势和潜力[J]. 宏观经济管理, 2021(6): 10-17, 25.
- [3] 诸大建. 我是可持续发展教授[M]. 上海三联书店, 2022.
- [4] 胡祖才. 构建优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系[N]. 经济日报, 2022.