

推进以县城为重要载体的新型城镇化建设策略分析

文 / 向 飞 秭归县自然资源和规划局

摘要：本文旨在探讨推进以县城为重要载体的新型城镇化建设的策略，通过分析当前县城发展的现状与挑战，提出具体的政策措施和实施路径。研究工作的意义在于为县城的城镇化建设提供科学指导，促进县城经济社会的全面发展，提升县城的综合承载能力和居民生活质量。本文采用案例分析方法，总结出了一系列切实可行的策略，这些策略的实施将有助于推动县城成为新型城镇化的重要载体，促进城乡融合发展。

关键词：县城城镇化；新型城镇化；就地城镇化；产业支撑

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.09.002

引言

县城，作为城市与乡村之间的关键纽带，在我国城镇体系中占据着举足轻重的地位。随着新型城镇化战略的持续推进与深化，县城在推动城乡融合发展、促进区域均衡发展扮演着愈发重要的角色。然而，当前县城在发展过程中仍面临一系列挑战，包括基础设施不够完善、公共服务供给不足以及产业支撑力度欠缺等。所以，探索如何有效推进以县城为核心载体的新型城镇化建设，已成为当前亟须破解的重大课题。2022年5月6日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，为县城的城镇化发展指明了方向。

一、县城发展现状与挑战

（一）县城发展现状

近年来，随着我国城镇化进程的加快，县城人口规模不断扩大，城镇化水平显著提高。据统计，截至2021年年底，我国县城及县级市城区常住人口已达2.5亿人，占全国城镇常住人口的近30%^[1]。县城已成为农业转移人口就近城镇化的重要载体，农民在县城购房安家、向县城集聚的现象日益普遍。县城经济在近年来也取得了显著发展。许多县城依托自身资源禀赋和产业基础，形成了具有地方特色的主导产业，如农产品加工、制造业、旅游等。同时，随着县城基础设施的不断完善，投资环境不断优化，吸引了大量外来资本和人才，进一步推动了县城经济的快速增长。随着城镇化进程的推进，县城基础设施和公共服务设施不断完善。许多县城加大了对道路、供水、供电、通信等基础设施的投入，提高了县城的承载能力。

（二）县城城镇化面临的挑战

尽管县城基础设施不断完善，但与大城市相比仍存在较大差距。许多县城的道路、供水、供电、通信等基础设施仍显薄弱，难以满足城镇化快速发展的需要。基础设施的滞后严重制约了县城的发展潜力。县城公共服务设施虽然有所改善，但总体水平仍较低。教育、医疗、养老等公共服务资源不足，难以满足居民日益增长的需求。特别是在优质教育资源方面，县城与大城市之间的差距尤为明显。

二、推进以县城为重要载体的新型城镇化建设策略

（一）加强基础设施建设，筑牢城镇化发展基石

在新型城镇化进程中，县城作为连接城乡、辐射周边的关键节点，其基础设施建设的完善与否直接关系到城镇化发展的质量和速度。第一，道路建设是县城基础设施建设的关键。要加大对县城道路网络的投入，不仅限于拓宽主干道、打通断头路，更要注重交通组织的优化，通过科学合理的交通规划，提高道路通行能力，缓解交通拥堵问题。第二，供水设施的提升同样至关重要。要加强水源地保护，确保水质安全；推进供水设施的现代化改造，提高水质监测和处理能力，让居民用上放心水。第三，在供电方面，随着县城经济的发展和居民生活水平的提高，用电需求持续增长。因此，必须推进电网的改造升级，提高供电的可靠性和稳定性。这包括加强电网的智能化建设，提高故障响应速度，减少停电时间和范围；第四，通信基础设施的建设也不容忽视。

（二）提升公共服务水平，满足居民高品质生活需求

在城镇化进程中，提升县城公共服务水平，满足居民多元化需求，是提升居民幸福感和获得感的关键所在。教育是民生之本。要加大对教育的财政投入，引进优质教育资源，建设一批高水平的学校，提高师资力量和教学质量。同时，也要注重职业教育的发展，根据县城经济特色 and 市场需求，开设相关专业课程，为县城经济转型升级提供人才支撑。医疗是民生之需。要加强县级医院和基层医疗卫生机构的建设，提高医疗服务能力和水平。这包括加强医疗设备的更新和引进，提升医护人员的专业素养和服务意识；同时，也要推动医疗资源的下沉，通过医联体、远程医疗等方式，让居民在家门口就能享受到优质的医疗服务。养老是民生之依。随着人口老龄化的加剧，养老问题日益凸显。

（三）发挥县城优势，强化引人聚人能力

县城作为连接城市与乡村的重要节点，往往拥有独特的地理优势和优越的生活环境，这些优势为县城吸引人口和产业集聚提供了有利条件。很多县城位于大都市1小时都市圈内，这一地理位置使得县城既能够便捷地接驳大城市资源，又能够保持与乡村的紧密联系。县城

应充分利用这一优势，积极构建与大城市的交通网络，提升交通便捷性，吸引更多人口和产业向县城集聚。同时，还可以加强与周边乡村的互动与合作，形成城乡联动发展的良好局面。县城的生活环境也是其吸引人口的重要因素。空气优、环境美、物价房价低、压力小、生活便利等优势，使得县城成为越来越多人的宜居选择。为了进一步提升县城的宜居品质，应加强环境整治和绿化建设，打造绿色生态的县城环境。

（四）培育主导产业，激活县城经济新引擎

县城作为区域经济的重要组成部分，其经济内生动力强弱直接关系到城镇化进程的可持续性和质量。针对县城产业基础相对薄弱的问题，一是明确产业定位，科学规划布局。县城应立足自身资源禀赋、地理位置、文化特色等比较优势，深入剖析市场趋势，明确产业发展方向。通过制定科学合理的产业发展规划，引导资源优化配置，避免盲目跟风和同质化竞争。例如，拥有丰富自然资源的县城可发展特色农业、生态旅游等产业；而地理位置优越、交通便利的县城则可侧重于现代物流、制造业等领域。二是强化招商引资，形成产业集聚。招商引资是快速壮大主导产业的有效途径。县城应加大政策扶持力度，优化营商环境，吸引龙头企业入驻，并通过产业链上下游的延伸，形成产业集聚效应。三是鼓励创新升级，提升产业价值。在培育主导产业的过程中，应注重产业的高端化、智能化、绿色化转型。通过鼓励企业加大研发投入，引进先进技术和管理经验，提升产品附加值和市场竞争能力。四是融合多元要素，构建创新生态。人才、科技、金融等要素是产业发展的关键支撑。县城应加强与高校、科研院所的合作，引进和培养高素质人才；设立产业投资基金，为企业提供资金支持。

（五）优化人才政策，筑牢县城发展人才基石

人才是县城城镇化发展的核心资源。面对人才流失的困境，县城必须优化人才政策，吸引和留住各类人才，为城镇化发展提供强有力的人才支撑。首先，建立健全引进机制，拓宽引才渠道。县城应根据自身产业发展需求，制定具有吸引力的人才引进政策。通过提供优厚的薪资待遇、完善的职业发展路径、舒适的生活环境等条件，吸引大城市和外地优秀人才来县城工作生活。同时，利用线上线下多种渠道，加大人才引进宣传力度，拓宽引才视野。然后，加强人才培养激励，提升人才素质。人才培养是县城人才战略的重要组成部分。县城应设立人才发展基金，用于支持人才培养、学术交流等活动；同时，建立人才评价体系和激励机制，对在县城经济社会发展中做出突出贡献的人才给予表彰和奖励，激发人才的创新创造活力。最后，优化人才服务保障，营造良好环境。县城应加强人才服务体系建设，为人才提供一站式、全方位的服务保障。这包括住房保障、子女教育、医疗保障等方面，让人才在县城能够安心工作、舒心生活。

（六）推进智慧城市建设，提升治理现代化水平

智慧城市建设是提升县城治理现代化水平的重要途径。通过构建智慧城市数据平台、推广智慧应用、加强网络安全等措施，县城可以实现更加高效、便捷、安全的管理和服务。第一，构建数据平台，实现信息共享。县城应整合各部门数据资源，构建统一的智慧城市数据平台。通过数据共享和协同管理，提高政府决策的科学性和效率性；同时，也为公共服务提供数据支持，提升服务质量和水平^[2]。第二，推广智慧应用，提升服务效能。智慧交通、智慧医疗、智慧教育等智慧应用的推广，可以极大地提高公共服务效率和居民生活质量。例如，通过智慧交通系统，可以优化交通流量，减少拥堵和排放；智慧医疗系统则可以实现远程诊疗、健康监测等功能，让居民享受到更加便捷的医疗服务。第三，加强网络安全，确保系统稳定。在推进智慧城市建设的进程中，网络安全和信息保护至关重要。县城应加强网络安全体系建设，完善信息安全管理和技术防范措施，确保智慧城市系统的安全稳定运行和居民信息的安全保密。

（七）强化生态环境保护，打造绿色宜居县城

生态环境保护是县城城镇化发展的底线和红线。在推进城镇化进程中，县城必须强化生态环境保护意识，实现经济发展与生态环境保护的协调发展。

首先，加强环境治理，改善环境质量。县城应加大对空气、水、土壤等环境质量的监测和治理力度。通过实施污染治理项目、推广清洁能源使用等措施，有效改善县城生态环境质量。同时，加强环境监管和执法力度，严厉打击环境违法行为^[3]。然后，推动绿色发展，促进产业升级。绿色产业是县城未来发展的重要方向。县城应鼓励和支持企业采用环保技术和设备，降低能耗和排放；同时，积极发展循环经济、清洁能源等绿色产业，推动产业结构的优化升级。再者，加强生态文明教育，提高环保意识。生态文明教育是提升居民环保意识的重要途径。县城应广泛开展生态文明宣传教育活动，通过多种形式向居民普及环保知识和理念；同时，鼓励居民参与生态环境保护活动，形成全社会共同参与生态环境保护的良好氛围。最后，加强绿化建设，提升宜居品质。县城应加大绿化建设力度，增加公共绿地面积和绿化覆盖率。通过打造绿色公园、绿化带等绿色空间，为居民提供休闲健身的好去处；同时，也能有效改善县城微气候和空气质量，提升县城的宜居品质。

三、案例分析：黄桥镇以县城为载体的就地城镇化策略

黄桥镇，作为江苏泰兴统筹城乡发展的“副中心”及泰州市区域发展的“重点小城市”，通过走“新型工业化、新型城镇化、农业现代化”融合发展之路，成功实现了以县城为载体的就地城镇化^[4]。本文将从规划引领、文化挖掘、产业融合及改革创新四个角度，深入分析黄桥镇的就地城镇化策略。

（一）规划引领：构建城乡一体发展格局

黄桥镇坚持“全镇一盘棋、规划一张图”的理念，通过修编完善总体规划、片区控制性规划等各类专业性规划，构建了以中心城区、副中心社区、新型农村为架构的“一城四翼多点”三级城乡建设框架（图1）。



图1 黄桥镇发展格局图

这一规划不仅注重了新老城区的和谐共生，还实现了产城融合与城乡相宜的发展目标。通过科学的规划布局，黄桥镇避免了无序扩张和资源浪费，为就地城镇化提供了坚实的基础。在规划实施过程中，黄桥镇特别注重保护古镇风貌，通过修复古建筑、打造特色街区等方式，保留了小城的“形”，让居民在享受现代化便利的同时，也能感受到浓厚的历史文化氛围^[5]。

（二）文化挖掘：留住小城之魂

黄桥镇深入挖掘和弘扬历史文化资源，通过修复开放古建筑、打造特色文化景点等方式，让乡愁记忆成为小城发展的灵魂。例如，修复了韩秋岩故居、裕泰和茶庄等历史建筑，并精心打造“琴韵小镇”，充分发挥“中国提琴产业之都”的优势，形成了独特的文化品牌。

文化挖掘不仅提升了黄桥镇的文化软实力，还促进了旅游业的快速发展，为小城带来了可观的经济效益。同时，文化的传承与发扬也增强了居民的归属感和自豪感，为就地城镇化提供了强大的精神动力。

（三）产业融合：夯实小城之根

黄桥镇坚持以产业引擎推动就地城镇化，通过打造省级黄桥经济开发区、推进服务业集约化发展、构建现

代农业产业体系等方式，实现了产城融合与经济持续稳定增长。特别是“南北共建园”区域共同发展新模式的推行，为产业转移和区域优势互补提供了平台，有效提升了小城的经济竞争力^[6]。

产业的蓬勃发展不仅为小城创造了大量的就业机会，还吸引了大量人才和资金的流入，为就地城镇化提供了坚实的经济基础。同时，产业的融合也促进了城乡之间的互动与交流，推动了城乡一体化发展。

（四）改革创新：激发小城活力

黄桥镇在推进就地城镇化的过程中，坚持改革创新，通过优化政务服务、加强综合执法、推行网格化管理等方式，提升了小城的管理水平和治理效能。特别是便民服务中心的设立和综合指挥中心的实体化运作，为居民提供了更加便捷、高效的服务。改革创新的深入推进不仅提高了政府的工作效率和服务质量，还激发了小城的经济活力和社会创造力。同时，改革也促进了居民参与社会治理的积极性，形成了共建共治共享的良好局面。

结语

综上所述，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设是当前我国城镇化发展的重要任务。通过加快发展城市化地区县城、合理发展农产品主产区县城、有序发展生态功能型县城等策略措施的实施，可以推动县城成为新型城镇化的重要载体和城乡融合发展的关键节点。未来，随着政策的不断完善和体制机制的创新，县城城镇化建设将迎来更加广阔的发展前景。应继续加强政策引导与扶持、完善体制机制创新、强化监督评估与激励约束等方面的工作，为县城城镇化建设提供有力保障和支持，促进县城经济社会的全面发展，提升县城的综合承载能力和居民生活质量。

参考文献

- [1] 李燕凌，温馨．推进以县城为重要载体的城镇化建设：新发展格局中的战略选择[J]．中国行政管理，2022(5):7.
- [2] 仇保兴．以县城为重要载体的城镇化建设需关注十二个拐点[J]．新型城镇化，2022(7):23-23.
- [3] 彭俊杰．提升县城在河南新型城镇化中的重要载体功能研究[J]．[2024-12-24].
- [4] 张玉兰．泰兴黄桥新型城镇化建设现状与对策研究[D]．南京理工大学[2024-12-24].
- [5] 张雪娜，韩茉，韩碧君．加强以县城为重要载体的城镇化建设对策研究[J]．辽宁经济，2024(6):17-27.
- [6] 李燕凌，温馨．推进以县城为重要载体的城镇化建设：新发展格局中的战略选择[J]．中国行政管理，2022,(05):6-12.

作者简介：向飞，女，1987.8，籍贯：湖北省宜昌市，民族：汉，大学本科，中级工程师，国土空间规划管理。