

新型城镇化与城乡规划建设实践探究

文 / 谢 迪 吉奥时空信息技术股份有限公司

摘要：随着我国经济社会的快速发展，新型城镇化已成为推动现代化进程的重要战略。本文深入探讨新型城镇化的内涵、特征及与传统城镇化的区别，详细阐述城乡规划建设在新型城镇化进程中的关键作用，通过分析当前实践中的若干典型案例，总结经验与挑战，并提出针对性的优化策略，旨在为我国新型城镇化与城乡规划建设的持续、健康发展提供有益参考。

关键词：新型城镇化；城乡规划；建设实践

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.14.008

引言

城镇化是人类社会发展的必然趋势，反映了人口、产业、资源等要素向城镇集聚的过程。在我国，经历了几十年的快速城镇化发展后，传统城镇化模式带来的诸如城乡差距扩大、资源环境压力增大、城市病频发等问题日益凸显。在此背景下，新型城镇化应运而生，它强调以人为本、城乡统筹、质量提升、绿色低碳等理念，力求实现经济、社会、环境的协调可持续发展^[1]。而城乡规划建设作为落实新型城镇化战略的重要手段，贯穿于城镇发展的各个环节，对塑造城镇空间形态、配置资源要素、保障民生福祉起着决定性作用。

一、新型城镇化的内涵、特征及与传统城镇化的对比

(一) 内涵

新型城镇化是以人的城镇化为核心，以提高城镇化质量为关键，有序推进农业转移人口市民化；注重产业支撑，实现产城融合发展，促使城镇经济多元化、高端化；强调生态环境保护，构建绿色低碳的城镇体系，让城镇融入大自然；推动城乡一体化发展，打破城乡二元结构，促进城乡要素平等交换、公共资源均衡配置，最终实现全体人民共同富裕的城镇化道路。

(二) 特征

1) 以人为本。将人的需求放在首位，关注居民的就业、教育、医疗、住房等基本民生保障，提升居民生活品质，让居民在城镇中有归属感、幸福感和安全感。例如，在一些新型城镇化试点地区，加大保障性住房建设力度，完善社区公共服务设施，满足新市民的居住和生活需求。2) 质量提升。不仅追求城镇化率的数字增长，更注重城镇发展的内涵，包括基础设施的完善、公共服务的高效供给、城市管理的精细化等。如城市地下综合管廊的建设，解决了“马路拉链”问题，提升了城市运行效率。3) 产城融合。产业是城镇发展的动力源泉，新型城镇化强调产业与城镇空间布局、功能配套相协调，形成以产兴城、以城促产的良性互动。像苏州工业园区，将高新技术产业园区与现代化城市功能区有机结合，吸引人才集聚，推动经济腾飞。4) 生态宜居。秉持绿色发展理念，加强生态保护与修复，增加城市绿地、湿地面积，推广清洁能源应用，打造空气清新、环境优美、适宜居住的城镇环境。成都的“公园城市”建设，以绿道串联城市公园、社区绿地，让市民出门见绿，畅享生态福利。

新型城镇化内涵	与传统城镇化对比	实践挑战	应对策略
人的城镇化：农业转移人口市民化，保障居民权益	土地利用：从粗放扩张到集约节约	规划协调：部门与区域规划冲突、衔接难	规划统筹：多规合一、区域协同
产业支撑：产城融合，推动城镇经济多元化	产业结构：单一工业化转向多业态融合	资金压力：财政有限、社会资本参与受限	资金筹集：财政扶持、创新模式
生态环保：构建绿色低碳体系，融入大自然	人口待遇：滞后转变为平等享受市民权益	人口市民化：户籍、公共服务、就业障碍重重	市民化推进：户籍改革、技能培训、住房保障
城乡一体：打破二元结构，均衡配置资源		生态矛盾：发展挤压生态、修复动力不足	生态坚守：法规严守、产业扶持、技术推广

图 1 新型城镇化与城乡规划建设实践核心主题

(三) 与传统城镇化的区别

传统城镇化侧重于土地城镇化，大量圈占农村土地用于城市扩张，导致耕地减少；以工业化为主导，产业结构单一，且对环境污染重视不足；人口城镇化滞后，农民进

城后难以享受同等市民待遇，存在户籍、社保等诸多障碍。而新型城镇化扭转了这些弊端，更加注重土地的集约利用，倡导多业态融合发展，全力保障农业转移人口市民化权益，是一种全面、协调、可持续的发展模式。

二、城乡规划建设在新型城镇化中的作用

(一) 优化空间布局

城乡规划依据区域资源禀赋、产业基础和人口流动趋势,合理划定城镇开发边界,确定城市中心区、生活区、产业区、生态保护区等功能分区,避免城市无序蔓延,提高空间利用效率。如雄安新区的规划建设,摒弃传统“摊大饼”模式,采用组团式布局,蓝绿交织、疏密有度,既保障城市发展空间,又为生态留白。

(二) 引导产业发展

通过规划产业园区、特色小镇等产业载体,明确产业定位,吸引相关企业集聚,形成产业集群优势。同时,为产业配套仓储物流、科研创新、生活服务等设施,助力产业升级转型。例如浙江的特色小镇规划,立足当地特色产业,如乌镇互联网小镇聚焦数字经济,通过完善基础设施和营商环境,汇聚大批互联网企业,成为行业发展高地。

(三) 保障基础设施与公共服务供给

城乡规划对道路交通、给排水、供电供气等基础设施进行统筹布局,确保城镇运行顺畅;合理配置教育、医疗、文化等公共服务资源,按照人口规模和分布均衡布点,缩小城乡、区域间公共服务差距。以重庆为例,通过山地城市交通规划创新,构建轨道交通、桥梁隧道相结合的立体交通网络,破解地形制约,方便市民出行,同时加大偏远山区教育医疗投入,促进城乡公共服务均等化^[2]。

(四) 传承历史文化与塑造特色风貌

挖掘城乡历史文化底蕴,保护古村落、古建筑、历史街区等文化遗产,将文化元素融入城市设计与建筑风格之中,塑造独具魅力的城镇风貌,增强文化软实力与居民认同感。像平遥古城的保护规划,严格遵循历史原真性,修缮古建筑,整治街巷环境,同时适度发展文化旅游,让古城焕发生机,传承千年文脉。

三、新型城镇化与城乡规划建设实践案例分析

(一) 成都: 公园城市规划实践

成都以建设践行新发展理念的公园城市示范区为目标,秉持“绿水青山就是金山银山”理念,将生态价值转化为经济、社会、人文价值,打造人城境业高度和谐统一的现代化城市。

所对应的主要举措有:构建五级城市绿化体系,包括大型山体公园、城市综合性公园、社区公园、口袋公园及绿道,形成全域覆盖的绿色网络。截至目前,已建成多条百公里级绿道,串联众多公园绿地,为市民提供了丰富的游憩空间。推动TOD(以公共交通为导向的开发)综合开发模式,在轨道交通站点周边布局商业、办公、居住等功能,实现交通与城市功能融合,减少通勤拥堵,提升城市活力。如成都犀浦TOD项目,集多种功能于一体,居民下楼即可乘坐地铁,周边配套齐全,成为城市新地标。开展生态价值转化试点,鼓励农村地区依托生态资源发展生态农业、乡村旅游等产业,促进城乡融合发展。例如蒲江县明月村,凭借良好生态环境发展陶艺文创、

民宿产业,吸引大量游客,村民收入显著提高,实现乡村振兴。

获取的成效与经验。成都公园城市建设提升了城市宜居品质,空气质量优良天数逐年增加,居民幸福感、获得感增强;吸引大量人才、企业入驻,推动产业升级;探索出一条生态优先、绿色发展的新型城镇化道路,其经验为国内同类城市提供了借鉴,即生态保护与城市发展并非对立,而是可以相互促进、协同共进。

(二) 浙江嘉兴: 城乡融合发展实践

嘉兴地处长三角核心区,城乡发展相对均衡,但仍面临农村产业活力不足、城乡要素流动不畅、公共服务有待提升等问题,制约新型城镇化深入推进。



图2 新型城镇化与城乡规划建设实践图

实践路径为:推进“两分两换”改革,即“宅基地与承包地分开、搬迁与土地流转分开,以宅基地置换城镇房产、以土地承包经营权置换社会保障”,促进农民市民化,盘活农村土地资源。累计有数万农户实现集中居住,置换出的土地用于发展现代农业、乡村工业等产业。加强城乡交通一体化建设,构建“半小时交通圈”,拉近城乡距离,方便人员往来、物资流通。同时,推动城乡公交一体化,实现公交村村通,降低居民出行成本。统筹城乡公共服务,建立城乡学校、医院结对帮扶机制,促进优质教育、医疗资源下沉。如嘉兴市第一医院托管多家乡镇卫生院,选派专家坐诊、培训基层医护人员,提升农村医疗服务水平。

嘉兴城乡融合发展成效显著,城乡居民收入比持续缩小,乡村面貌焕然一新,城镇化质量大幅提升。其启示在于,通过体制机制创新打破城乡壁垒,促进要素自由流动,是实现城乡一体化发展的关键;在区域协同发展大背景下,找准自身定位,利用优势资源推动城乡共建共享,能为新型城镇化注入强大动力。

(三) 深圳: 产城融合与科技创新驱动城镇化

深圳从一个小渔村崛起为国际化大都市,依靠持续的科技创新与产城融合发展。早期以“三来一补”加工贸易起步,逐步向高新技术产业转型,如今已汇聚众多全球知名科技企业,形成电子信息、生物医药、人工智能等优势产业集群。

产城融合举措。规划建设高新技术产业园区,如深圳南山科技园,集研发、生产、生活服务于一体,园内

配套公寓、餐厅、商场等设施，为企业员工提供便捷生活条件；同时，周边高校、科研机构林立，产学研合作紧密，加速科技成果转化。实施“城市更新+产业升级”双轮驱动，对老旧城区、旧工业区进行改造，植入新兴产业业态，完善城市功能配套。如福田区的华强北片区，从传统电子市场转型为“科技时尚文化街区”，引入智能硬件研发、跨境电商等新业态，焕发出新活力^[3]。打造人才友好型城市，出台系列人才政策，提供住房补贴、子女入学、科研资助等支持，吸引全球高端人才汇聚，为产业创新提供智力保障。

深圳的成功表明，科技创新是城镇化高质量发展的核心驱动力，通过产城深度融合，实现产业升级与城市品质提升的良性互动，能在有限空间内创造巨大经济社会效益；人才是关键要素，营造良好创新创业环境吸引人才，能够持续为城市发展赋能，为我国城市在全球产业竞争中脱颖而出提供范例。

四、新型城镇化与城乡规划建设实践中的挑战

（一）规划协调难度大

城乡规划涉及多部门、多层级，不同部门规划侧重点不同，如发改部门侧重产业布局、国土部门关注土地利用，容易出现规划冲突、衔接不畅问题；且区域规划与城市、乡村规划之间也存在协调难题，影响整体实施效果^[4]。例如在一些跨区域城市群发展中，城市间产业同质化竞争，基础设施对接滞后，源于缺乏统一协调有力的区域规划管控。

（二）资金投入压力

新型城镇化建设尤其是基础设施、生态环保、公共服务等领域需要巨额资金。一方面，地方政府财政有限，债务负担重，难以支撑大规模建设需求；另一方面，社会资本参与积极性虽高，但受限于投资回报周期长、政策不确定性等因素，参与程度受限。如一些中小城市污水处理厂、垃圾焚烧发电厂等环保设施建设，因资金短缺推进缓慢。

（三）人口市民化障碍

农业转移人口市民化过程面临户籍制度改革落地难、公共服务配套成本高、农民工技能培训不足就业难等问题。部分城市虽放开落户限制，但在子女入学、住房保障等配套政策落实上打折扣，导致新市民难以真正融入城市；农民工因技能水平低，多从事低薪不稳定工作，难以适应产业升级需求，影响市民化进程。

（四）生态保护与发展矛盾

在城镇快速发展过程中，建设用地需求旺盛，容易对生态空间造成挤压。一些地方为追求经济增长，违规占用耕地、湿地、林地，破坏生态系统平衡；生态修复项目资金投入大、短期经济效益不明显，地方实施动力不足^[5]。如部分山区城市开山填湖造城，引发水土流失、生物多样性减少等生态问题。

五、应对策略与建议

（一）强化规划统筹协调

建立多规合一的规划编制与管理机制，成立跨部门规划协调领导小组，统一规划目标、技术标准与实施步

骤；加强区域协同规划，省级层面统筹城市群、都市圈规划，明确城市分工与协作，强化基础设施互联互通、产业协同互补，实现区域一体化发展。

（二）拓宽资金筹集渠道

加大财政转移支付力度，中央财政向新型城镇化重点地区倾斜，支持基础设施、民生工程项目建设；地方政府创新投融资模式，推广PPP（公私合营）、REITs（不动产投资信托基金）等模式，吸引社会资本参与；设立城镇化专项产业基金，扶持特色产业发展，增强城镇造血功能。

（三）加快人口市民化进程

深化户籍制度改革，简化落户流程，确保新落户居民享受同等公共服务；加大对农民工职业技能培训投入，联合企业、职业院校开展定向培训，提高就业创业能力；完善住房保障体系，通过公租房、共有产权房等多种形式解决新市民居住问题，促进其稳定融入城市。

（四）坚守生态红线与推动绿色发展

完善生态保护法律法规，严格划定并严守生态保护红线，建立生态补偿机制，对承担生态保护任务地区给予经济补偿；鼓励绿色产业发展，出台税收优惠、财政补贴政策，扶持节能环保、生态农业、循环经济等产业，实现生态与经济双赢；推广绿色建筑、海绵城市技术，提高城镇资源利用效率，减少生态环境破坏^[6]。

结语

新型城镇化作为我国现代化建设的必由之路，承载着人民对美好生活的向往与国家可持续发展的重任。城乡规划建设作为落实新型城镇化战略的关键抓手，在优化空间、引导产业、保障民生、传承文化等方面发挥着不可替代的作用。通过对成都、嘉兴、深圳等多地实践案例分析，可见各地结合自身特色探索出多元发展路径并取得显著成效，但实践中也面临规划协调、资金、人口市民化、生态保护等诸多挑战。只有通过强化统筹协调、严守生态底线等针对性策略，持续完善新型城镇化与城乡规划建设体系，才能推动我国城镇高质量发展，迈向城乡共荣、人与自然和谐共生的美好未来。

参考文献

- [1] 许忠裕, 邓国仙, 黎丽菊. 新发展阶段乡村振兴与新型城镇化有机衔接研究[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(16): 141-143+150.
- [2] 鲁迪. 新型城镇化背景下城乡规划创新探索[J]. 石材, 2023, (09): 54-56.
- [3] 黄应霖. 新型城镇化与城乡规划建设实践分析[J]. 新型城镇化, 2023, (08): 73-76.
- [4] 徐路. 新型城镇化与城乡规划建设实践探究[J]. 智能建筑与智慧城市, 2023, (06): 35-37.
- [5] 戴映雯. 小城镇新型城镇化路径研究——以江西省永修县艾城镇为例[J]. 城市建筑空间, 2023, 30(02): 65-66.
- [6] 贾崴. 新型城镇化与城乡规划建设实践分析[J]. 中国住宅设施, 2022, (02): 46-48.