

# 健全推进新型城镇化体制机制 加快构建城乡融合发展新格局

中共昭通市委党校 代伟鹏

改革开放只有进行时,没有完成时。以习近平同志为核心的党中央坚持守正创新,勇担时代使命,在新时代全面深化改革的基础上,紧扣推进中国式现代化这一主题,聚焦党和国家事业发展的现实需要,对“进一步全面深化改革、推进中国式现代化”作出系统性谋划、全局性部署,继续把改革推向前进,开启新征程上的新纪元。其中,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”,并就完善城乡融合发展体制机制作出部署,以进一步促进城乡共同繁荣发展。而“健全推进新型城镇化体制机制”作为完善城乡融合发展体制机制各项任务的“火车头”,对加快构建城乡融合发展新格局,推进中国式现代化具有重要而深远的意义。

## 一、深刻认识健全推进新型城镇化体制机制的重大意义

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想,在对我国城镇化发展规律准确把握的基础上,确立以人为核心的新型城镇化战略,开启我国城镇化提质增效新阶段,为我国经济社会发展提供了强劲动力和坚实支撑。城镇化是现代化的必由之路,新型城镇化是中国式现代化的必然选择。新时代新征程,健全推进新型城镇化体制机制,对加快形成适应中国式现代化发展要求的城乡融合发展新格局意义重大。

(一)健全推进新型城镇化体制机制是着力扩大内需的迫切需要。当前,世界经济增速放缓,全球外需减弱,逆全球化趋势抬头;国内经济总体回升向好,但也面临有效需求不足等问题。习近平总书记指出:“内需是中国经济发展的基本动力,也是满足人民日益增长的美好生活需要的必然要求。”而扩大内需的最大潜力在于城镇化。城镇化水平不断提高,能够有效释放内需潜力、激发投资需求。从我国城镇化发展水平来看,巨大的内需潜力和发展动能还未得到充分释放。截至2023年底,我国常住人口城镇化率为66.16%,但与户籍人口城镇化率相差近18个百分点,这就意味着有2.5亿多人尚未有效融入城镇生产生活。通过健全推进新型城镇化体制机制,能加快农业转移人口市民化,调整社会结构与收入结构,不断释放消费潜力、提振投资需求,为我国经济高质量发展提供有力支撑。

## (二)健全推进新型城镇化体制机制

是加快产业转型升级的重要支撑。城镇化与产业发展,二者互相促进。产业发展为城镇化提供动力,城镇化为产业发展提供空间。但在城镇化与产业结构升级过程中,两者影响程度有所区别。城镇化会带来人口集聚、生活方式变革、生活水平提高,进而优化生产要素配置,促进三产协同联动、细化社会分工。因此,城镇化水平大大影响着产业结构升级。当前,我国新型城镇化建设与产业转型升级都进入关键时期,但面对新一轮科技革命和产业变革,在全球经济萎靡与个别国家遏制打压下,产业转型升级压力较大。而健全推进新型城镇化体制机制,有利于推进城市发育方式加速转变,带动资本、知识、技术、管理、数据等各类生产要素集聚,增强发展动能和创新活力,驱动传统产业转型升级和新兴产业发展。

(三)健全推进新型城镇化体制机制是推动城乡融合发展的内在要求。改革开放以来,我国工业化、城镇化虽然加速推进,但农业农村发展步伐仍然滞后,“一条腿长、一条腿短”问题较为突出。党的二十大报告指出:“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”这是对我国现代化建设全局的清醒认识。而城镇化作为推动经济发展和科技进步的基本动力,具有以工促农、以城带乡的能力,能为农村经济社会发展开辟新空间、带来新机遇。习近平总书记强调,“推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径”。城镇化水平和质量的

提高,能够进一步增强城镇化对农村经济的拉动效应,带动农业农村跟上社会主义现代化建设步伐。通过健全推进新型城镇化体制机制,提升新型城镇化联结新型工业化、农业现代化的枢纽作用,破除城乡二元结构,促进各类要素双向流动,推进新型城镇化与乡村振兴协同发展,加快形成城乡融合发展新格局。

## 二、科学把握健全推进新型城镇化体制机制的基本遵循

实践证明,新型城镇化战略是一条符合中国国情、具有中国特色的城镇化道路。在“进一步全面深化改革、推进中国式现代化”背景下,科学把握健全推进新型城镇化体制机制的基本遵循,有利于保障新型城镇化持续健康发展。

(一)以人为核心。城镇化最终实现的是人的城镇化,最根本在于要实现人的生活方式、生产方式、素质水平和社会公平的提升与转变。以人为核心的新型城镇化,是把“政府想做的”和“群众想要的”有机统一起来,根本目的是满足人民日益增长的美好生活需要,让城镇居民和外来务工人员更积极投身城市建设,更容易融入城市生活、更公平享受社会权益。

(二)以高质量为导向。新时代以来,我国新型城镇化以提高质量为导向,城镇化水平和质量稳步提升,但不平衡不充分问题依然存在。距离高质量的城镇化、现代化生活还有很大差距。党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。高质量推进新

型城镇化建设,不仅能够解决自身存在的问题和短板,还可以进一步优化资源配置效率、提高劳动生产率和人口素质、推动经济持续健康发展,具有牵一发而动全身的作用。

(三)以共同富裕为目标。党的二十大报告指出,共同富裕是中国特色社会主义的本质要求。实现共同富裕,与新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化的发展密不可分。其中,以人为核心的新型城镇化注重社会全面进步和人的全面发展,既可以带来经济增长效应,也可以带来收入分配效应、生态环境效应乃至精神文化效应,从而促进物质生活富裕和精神生活富足协调发展。

## 三、聚焦落实健全推进新型城镇化体制机制的重点任务

当前,我国新型城镇化建设已进入关键期。以习近平同志为核心的党中央坚持问题导向,部署健全推进新型城镇化体制机制,旨在解决新型城镇化进程中的痛点、堵点、难点问题,改革与之不适宜的体制机制,创造与之相适应的发展环境。

(一)构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制。与我国过去传统粗放的城镇化模式不同,构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制至关重要。产业升级创造更多就业机会吸引人口集聚,人口集聚为城镇注入发展活力,城镇发展为产业升级提供良好支撑,三者之间的良性循环事关我国社会主义现代化进程。要构建产业升级、人口集聚、城

镇发展良性互动机制,产业、人口、城镇相关部门要积极建立协同工作机制。产业发展要立足特色优势又要顺应市场需求,人口政策要留住人力资源又要吸引人才资源,城镇建设要设施完善又要生态宜居。昭通市积极探索“产、城、人”融合发展路径,为贯彻落实党的二十届三中全会精神打好了基础,下一步要持续优化政策和措施,抢抓改革新机遇,全力构建更加完善的扎实做好“产、城、人”三篇文章的良性互动发展机制。

(二)完善农业转移人口市民化机制。党的二十大和党的二十届三中全会都着重部署加快农业转移人口市民化,“加快”二字凸显了农业转移人口市民化在推进新型城镇化中的紧迫性、重要性。在权益保障方面,依法保障农业转移人口的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权保持不变。在公共服务方面,加快完善基本公共服务与常住人口挂钩机制。在就业保障方面,进一步完善农民工等重点群体就业支持体系。当前,昭通市户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率接近10个百分点,涉及150多万人,结合全市农村劳动力转移就业数量来看,150多万人中绝大多数是农村流动人口,加快推进这一部分人群市民化,成为昭通城镇化建设中的首要任务。

(三)构建大中小城市和小城镇协调发展机制。城市受到人口及生产要素的影响,会逐步呈现出大中小城市、小城镇等发展格局,这是客观规律。而城市规模级的大小对人口及生产要素有着不同的吸引力,极易带来大城市快速扩张,中小城市成长环境不佳,小城镇受到多重挤压,进而造成区域内发展不平衡。这是我国推进新型城镇化高质量发展过程中亟须解决的突出问题。为此,要强化顶层设计,构建科学完善的国土空间规划体系,进一步优化城镇体系布局;要增强制度保障,引导大中小城市与小城镇基本公共服务均衡发展;要推进产业联动,加快构建产业分工联动机制,实现产业分工、优势互补。当前,昭通市围绕扎实做好“产、城、人”三篇文章,科学规划县城发展方向,加快完善城市配套功能,着力推进产城人融合发展,为进一步深化城乡融合改革找准了方向。



尖山县城一角。 杨春 毛利涛 摄

# 昭通县域经济高质量发展刍议

中共绥江县县委党校 殷建科

县域经济是以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地的一种区域性经济,是县域经济社会发展的重要支撑和群众就地就近就业的重要保障。发展壮大昭通县域经济,是贯彻落实习近平总书记关于县域经济发展重要论述的生动实践,是促进城乡融合发展、实现高质量充分就业的务实举措,也是加快新型城镇化建设和推动高质量发展的迫切任务。

## 一、昭通县域经济发展现状

昭通位于云南省东北部,辖11个县(市、区),国土面积2.3万平方公里,常住人口485.4万人。全市农业以稻谷、玉米、烟叶、水果、蔬菜和生猪等为主,工业主要涉及煤炭、水泥、冶金、电力、化肥、卷烟、电石和硅铝磷新材料等,服务业以商贸、康养文旅和现代物流为主。2023年地区生产总值1644.12亿元,同比增长7.7%,增速位居全省第一。昭通市认真贯彻落实习近平总书记关于进一步推动长江经济带高质量发展座谈会上的重要讲话精神,坚持共抓大保护、不搞大开发、筑牢长江上游重要生态屏障的发展理念,全市县域经济稳步持续发展。

## 二、昭通县域经济发展中存在的问题和不足

昭通市由于资源配置相对集中,县域经济发展不平衡的矛盾较为明显,一定程度上阻碍了全市经济社会协调发展。交通基础设施建设较为滞后,综合交通空间布局 and 结构性矛盾较为突出,各种运输方式之间缺乏有效衔接,制约了县域经济的快速发展。全市产业结构重,电力、烟草、煤炭占规模以上工业比重82%,建材、化

工、矿冶和日常消费品等行业以原材料加工为主,产业结构较为单一,企业创新能力不足,转型升级困难,在周边市场缺乏核心竞争力。常住人口城镇化进程发展缓慢,无法形成足够的人口规模、产业规模和市场消费规模,不利于区域资源的优化配置和招商引资工作的开展,导致全市县域经济增长较为乏力。

## 三、推进昭通县域经济高质量发展的路径

(一)提升均衡化发展水平,促进县域经济协调发展。

均衡化发展既能促进资源在县域间合理流动和优化配置,提高利用效率,同时也能充分发挥区域间优势互补效应。缩小县域间发展差距,推动区域经济一体化发展,应牢固树立协调发展的理念。为扭转全市县域经济发展不平衡、不充分的现状,未来,市级层面在进行财政补助、政策扶持和项目建设规划时,在确保充分满足市级重大项目建设和发展需要和优先发展中心城市和两个副中心城市的基础上,应当向地区生产总值不足100亿元的绥江、大关、盐津和威信4个县予以倾斜,力求有效缩短县域之间的发展差距,切实促进全市县域经济共同发展。

(二)加快交通基础设施建设,补齐县

域经济发展短板。

现代化交通基础设施,是地方经济社会高质量发展的前提和基础。为加快昭通县域经济发展步伐,应积极构建“公铁水空”现代综合立体交通网络体系建设。

在公路基础设施建设方面,应切实提升公路网络中高等级道路的权重,力争2025年全市高速公路通车里程达到1450公里,普通国道二级及以上公路比重达到80%以上,普通省道三级及以上公路比重达到70%以上,70%以上乡镇通三级及以上公路,70%以上自然村通硬化路。

在推进高速铁路和普速铁路建设方面,应全力构建“四横九纵两联多专用”的综合铁路交通网络,力争“十四五”末铁路营运里程达到541公里以上,切实打通衔接昆明、成都、重庆和贵阳等周边中心城市“2小时快速铁路交通圈”。

在河运航道基础设施建设方面,应积极打造“一通道两枢纽三中心三转运多节点”的金沙江水路运输格局。逐步推进水富至麻柳湾横江河段复航,力争2025年基本建成水富港口型国家物流枢纽和巧家区域性港口物流枢纽,三级及以上航道里程达到465公里以上,全面提升金沙江流域水路运输能力和综合效益。

在航空基础设施建设方面,应着力构建“一中心一支线八通用多航线”的空中交通网络,力争“十四五”末,昭通直飞全

国城市航线增加到18条,切实增强对外航空的通达性和便捷性。2027年昭通机场迁建完成后,中心城市机场的年旅客吞吐量力求达到85万人次以上,货邮吞吐量达到1100吨以上,构筑昭通高效便捷的“空中走廊”。

(三)优化调整产业结构,推动产业转型升级。

产业发展既是创造就业机会的重要途径,也是促进地方经济增长的关键驱动力。为加快昭通县域经济高质量发展步伐,应全面实施产业发展提质增效工程。首先,应坚持“无农不稳、无工不富和无商不活”发展原则,不断调整优化全市产业结构。未来,应在确保粮食安全前提下,尽量降低第一产业在国民经济中的占比规模,扩大二三产业在国民经济中的权重,力求充分发挥工业和服务业在促进县域经济发展中的重要支撑作用。

其次,应最大限度发挥资源集聚效应,推进特色产业的规模化发展。全市应坚持打造绿色能源、绿色硅铝、磷基及新能源电池材料、高原特色农业和现代服务业等“5个千亿元级”产业,依托庞大的“产业链”打造稳定的“就业链”,力争“十四五”末,“5个千亿元级”产业能够带动全市100万劳动力实现就地就近就业,切实促进县域经济繁荣发展。

再次,应坚持科技创新引领,推动产

业转型升级。为全面增强昭通特色产业在周边市场的核心竞争力,应加强全市产业科技研发投入力度和技术成果转化效率,力争2025年研究与发展经费投入达到10亿元,研究与发展经费投入强度达到0.5%,技术合同交易额达到8.5亿元,科技成果转化率达到全省平均水平。以科技创新为重要支撑,深入推动全市产业高质量发展。

(四)推进城镇化发展进程,培育壮大投资和消费市场。

为深入推动昭通县域经济健康发展,加速推进11县(市、区)城镇化发展进程。应积极开展生态搬迁和地质灾害搬迁行动,不断壮大县域城市人口发展规模,力争2025年全市常住人口城镇化率接近全省平均水平,昭通中心城市建成区面积达到100平方公里,常住人口达到100万人;镇雄县城建成区面积达到50平方公里,常住人口达到50万人;巧家和彝良县城常住人口达到20万人。全市应以发展城市人口规模为重要举措,切实推进招商引资规模、产业规模和市场消费规模迈上新台阶,以此促进昭通县域经济跨越式发展。

在市委、市政府的正确领导下,有坚持深入推进“六大战略”,扎实做好“产、城、人”三篇文章,才能全面形成新质生产力,切实提升全市整体发展质效,共同推进昭通县域经济高质量发展。

