

以人为核心的新型城镇化：内涵、挑战与路径探索

冉楠¹ 黄杰^{2*}

1. 绵阳城市学院, 中国·四川 绵阳 621000

2. 安州区农业农村局, 中国·四川 绵阳 622651

摘要: 以人为核心的新型城镇化是中国式现代化在城乡发展领域的关键实践, 标志着城镇化发展逻辑从“以物为本”转变为“以人为本”。本文旨在阐释其多维理论内涵, 识别城镇化进程中面临的主要挑战, 并结合地方案例探索可操作性的实施路径。研究认为: 新型城镇化的理论内核在于促进人的全面发展与社会公平正义, 其内涵可围绕经济、空间、社会、文化、治理五个基本维度展开, 并以城市韧性建设作为安全底线。研究发现, 城乡基础设施与公共服务协同不足、城市更新与可持续发展存在短板、深层次二元结构壁垒等挑战依然突出。本文通过对四川省绵阳市安州区实践案例分析, 提炼出以系统思维完善城乡基础与服务、实施城市综合更新、优化公共服务体系三条协同推进路径。

关键词: 中国式现代化; 以人为核心; 新型城镇化; 城市韧性

Exploring the Connotation, Challenges, and Pathways of Human Centered New Urbanization

Ran Nan¹, Huang Jie^{2*}

1. Mianyang City College, China Sichuan Mianyang 621000

2. Anzhou District Agriculture and Rural Bureau, China Sichuan Mianyang 622651

Abstract: The new urbanization with people at the core is the key practice of Chinese path to modernization in the field of urban and rural development, which marks the transformation of urbanization development logic from "material oriented" to "people-oriented". This article aims to elucidate its multidimensional theoretical connotations, identify the main challenges faced in the process of urbanization, and explore feasible implementation paths through local case studies. Research suggests that the theoretical core of new urbanization lies in promoting comprehensive human development and social equity and justice. Its connotation can revolve around five basic dimensions: economy, space, society, culture, and governance, with urban resilience construction as the safety bottom line. Research has found that challenges such as insufficient coordination between urban and rural infrastructure and public services, shortcomings in urban renewal and sustainable development, and deep-seated binary structural barriers remain prominent. This article analyzes the practical case of Anzhou District, Mianyang City, Sichuan Province, and extracts three collaborative promotion paths: improving urban-rural infrastructure and services with systematic thinking, implementing comprehensive urban renewal, and optimizing the public service system.

Keywords: Chinese path to modernization; Putting people at the core; New urbanization; Urban resilience

0 引言

城镇化是现代化的必由之路^[1]。经过数十年的快速发展, 我国城镇化进程已进入以提升质量为核心的关键转型期^[2]。依赖要素投入、空间扩张的传统城镇化模式, 在推动经济增长的同时, 产生了城乡二元结构深化、社会公共服务不均、城市病凸显、生态环境压力增大等一系列问题。在此背景下, 提出了“以人为核心的新型城镇化”发展战略, 成为顺应发展规律、破解现实困境、支撑中国式现代化建设的必然选择。这一战略转变, 不仅要求城镇化在速度与规模上保持合理增长, 更要求在发展目标、动力机制与核心内涵实现根本性重塑, 将促进农业转移人口市民化

和满足人民美好生活需要置于核心位置。

当前, 学界对新型城镇化的“人本”取向已有广泛共识, 但对于其如何在复杂的国情与具体的地方情境中, 从理论共识转化为有效的政策设计与治理实践, 仍需进行系统性的理论梳理与现实路径探索。本文探索构建一个整合性的分析框架: 一是从中国式现代化的宏观语境出发, 系统阐释“以人为核心”的多维理论内涵及其内在逻辑; 二是突破个案的特殊性, 剖析当前推进这一战略所面临的共性问题 and 结构性挑战; 三是通过对四川省绵阳市安州区创新实践的深入剖析, 提炼可供借鉴的、系统化的地方实施路径。本研究旨在为深入理解新型城镇化的科学内涵、辨

识其推进过程中的关键节点、探索切实可行的实践方案提供理论参考与经验启示。

1 理论阐释：以人为核心的新型城镇化的多维内涵

“以人为核心的新型城镇化”理念并非抽象的理论推演，而是根植于中国基本国情与发展阶段，回应时代要求的关键战略抉择。

1.1 中国式现代化语境下的新型城镇化

中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自身国情的中国特色^[1]，其中，“人口规模巨大的现代化”是基本国情和首要特征。这意味着，中国的城镇化必须能够容纳数亿人口的转移与安居，必须解决超大规模人口在城镇就业、居住、生活、发展所带来的独特挑战。这决定了我国的城镇化既不能走国外过度城市化、贫民窟蔓延的模式，也不能走过去粗放扩张、重物轻人的模式。

以人为核心的新型城镇化，正是中国式现代化在城乡发展领域的具体实践和关键路径。它强调一是目标导向的转变，从追求速度和规模，转向追求质量和效益，核心是促进人的全面发展和社会公平正义；二是动力机制的转换，从依赖土地和资本等要素投入，转向依靠改革创新和提升全要素生产率，更加注重人力资本积累和创新驱动；三是发展内涵的拓展，城镇化不仅是空间形态的变化和经济增长的过程，更是社会结构转型、文明素质提升、生态文明建设的系统工程。

1.2 “以人为核心”的核心要义与多维体现

“以人为核心”是新型城镇化的灵魂，其内涵丰富，贯穿于城镇化的全过程。

核心目标是有序推进农业转移人口市民化，促进民生福祉提升。根本任务是城镇常住人口，特别是农业转移人口，在身份认同、权利保障、生活方式上全面融入城市，平等享有城镇居民的各项权利和公共服务。同时，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

基本维度体现在以下五个方面。经济维度：稳定的就业与收入，新型城镇化必须与产业发展、结构升级相结合，创造更多高质量的就业岗位，让居民有稳定的收入来源和向上的发展空间，实现“乐业”。空间维度：宜居的环境与设施，新型城镇化必须提供安全、舒适、便利的居住条件，构建包括公共交通、市政设施、社区服务在内的便捷生活圈，建设足够的公园绿地和公共活动空间，实现“安居”。社会维度：优质的服务与保障，新型城镇化必须推进教育、

医疗、养老、住房等基本公共服务和保障全覆盖，并逐步实现优质均衡，打破户籍壁垒，促进社会融入，织密社会保障安全网。文化维度：丰富的精神追求与归属感，新型城镇化必须保护和传承城市历史文脉，塑造特色风貌，提供丰富的公共文化产品，营造开放包容的社会氛围，增强居民的文化自信、社区归属感和城市认同感。治理维度：广泛的参与和协同：新型城镇化必须健全党组织领导下的政府、社会、市民等多方参与的城市治理机制，拓宽公众参与渠道，提升城市治理的科学化、精细化、智能化水平，实现共建共治共享。

1.3 城市韧性：以人为核心的安全底线

安全是人民幸福生活的基本要求。城市作为一个复杂系统，面临自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等多重风险，必须围绕以人为核心将城市韧性建设置于突出位置，保障城市运行和居民生命财产安全。

防灾减灾和应急处置是韧性城市的基石。健全的灾害监测预警、风险评估、应急准备、响应处置和恢复重建全过程管理体系，是一个城市韧性的直接体现。新型城镇化就是要围绕提高抗灾设防标准，加强应急救援力量建设，开展公众安全教育与演练，提升城市应对自然灾害和突发事件的“硬实力”与“软实力”。

2 现实审视：推进以人为核心的新型城镇化面临的主要挑战

尽管新型城镇化战略已深入人心，但在具体实践中，从“规模扩张”向“内涵提升”的根本性转变仍面临一系列结构性、普遍性的制约因素，这些因素深刻影响着城镇化的质量与可持续性。

2.1 城乡基础设施与公共服务体系协同发展的结构性矛盾

推进以人为核心的城镇化，其基础在于构建覆盖城乡、高效一体的基础设施网络和优质均衡的公共服务体系。当前，这一基础仍面临显著挑战。首先，城乡基础设施的规划、建设与运营标准不统一、融合度不高。交通、水利、能源、信息等关键领域的基础设施在城乡间存在明显“断层”，部分乡村地区设施标准偏低、运营效率不高，制约了城乡要素的自由流动和区域协调发展。其次，公共服务的供给能力与质量在城乡或区域间差距明显。教育、医疗、养老等基本公共服务资源向城市集中的趋势尚未根本扭转，财政事权与支出责任划分尚未完全适应人口流动的新格局，导致部分人口流入地政府公共财政压力巨大，服务扩容提质动力与能力受限。最后，基础设施与公共服务的协同性

有待加强。部分领域存在“重建设、轻运维”“重硬件、轻服务”的现象，各类设施之间的系统集成和功能联动不足，未能有效转化为居民可感可知的便利感与获得感。

2.2 城市更新与可持续发展的系统性能力短板

城市作为城镇化的主要载体，其自身的功能完善、韧性提升与绿色转型面临系统性考验。其一，城市更新中的“片面化”与“碎片化”问题突出。更新改造项目多集中于物质空间形态的“穿衣戴帽”，而在系统性补齐市政基础设施短板、完善社区服务功能方面投入不足，导致更新效果停留在表层。其二，城市安全韧性与防灾减灾能力建设相对滞后。面对气候变化和极端天气频发，部分城市基础设施设防标准偏低，城市排水防涝体系不健全，生命线工程的备份冗余和应急保障能力不足，智慧城市建设尚未与韧性安全深度耦合。其三，绿色低碳发展的系统性融入不足。绿色建筑、绿色交通等理念尚未全面转化为具有约束力的标准体系和行动方案，能源结构转型和资源循环利用体系尚不完善，城市建设与运营过程中的碳排放和环境影响仍需进一步降低。

2.3 破除城乡二元壁垒的体制机制深度障碍

城乡二元结构是制约以人为核心的新型城镇化的深层次症结，破除城乡二元结构面临复杂的制度性和社会性挑战。一是公共资源配置的城乡均衡化改革仍需深化。在义务教育、医疗卫生、社会保障等领域的服务标准、质量、可及性方面，仍存在“玻璃门”现象，城乡一体化的社区治理和社会服务体系尚未完全建立。二是社会融合与文化认同的培育机制有待健全。大量新市民和进城务工人员及其随迁子女在融入城市社会方面仍面临文化适应、社会交往、心理归属等多重困难，“半城市化”状态影响了其完整权利的实现，促进社会公平、增进文化包容的政策和社会环境仍需持续营造。

3 安州实践：深化以人为核心的新型城镇化的路径探索

推进以人为核心的新型城镇化是一项长期、复杂的系统工程，需要多方协同、持续发力。安州区以系统思维统筹城乡发展，在实践中探索形成了从完善基础设施到优化公共服务的全方位推进路径，为深化以人为核心的新型城镇化提供了可借鉴的实践经验。

3.1 完善城乡基础与服务，促进融合协调发展

为解决基础设施扩容升级、区域发展承载力不足等问题，绵阳市安州区统筹布局交通、水利、能源、通信等关键领域建设，有效破除城乡二元结构制约。交通方面，境

内构架起“一横八纵一环”的全域交通新体系，获评“四好农村路”全国示范县，创新推动“交旅融合助力乡村振兴”实践，相关案例被交通运输部评为“公路+旅游”融合发展“十佳案例”。水利方面，完成城乡供水管网改造1070公里，水质合格率长期稳定保持100%，持续投入重大水利项目，月儿门水库项目成功立项、芭蕉坪水库加快推进，城乡居民饮水安全与供水可靠性得到根本保障。能源与信息方面，按期建成投运35千伏塔水输变电增容等关键供电项目，有效满足区域日益增长的用电需求；建成5G基站超1.3万个，实现城乡网络深度覆盖与通信质量全面提升，为数字经济发展和产业转型升级奠定了坚实基础^[4]。

3.2 实施城市综合更新，筑牢持续发展根基

面对城市发展中提升功能品质、增强安全韧性、绿色低碳转型的现实挑战，绵阳市安州区以系统思维部署城市建设，出台6大领域11项政策措施，城镇化率由2020年的44.22%提高至48.27%。城市更新方面，安州区科学部署三个中心、四大板块城市发展格局，着力补齐基础设施和公共服务短板。十四五期间，累计实施城市建设项目59个，完成投资106.54亿元；完成1303户城中村改造，界牌片区成功入选省级城市更新重点片区培育名单^[4]。安全韧性与绿色低碳方面，安州区着力提升城市防灾减灾标准，全域推进海绵城市建设，建成覆盖全域的城市运行管理服务平台，实现城市运行状态的实时监测与智能调度；将海绵城市思想融入建设的每一步，城区绿地率37.99%，县域城镇基础设施补短项目成功入围中国全域海绵项目典型案例，通过国家级海绵城市建设绩效评估^[4]。

3.3 优化公共服务体系，破除城乡二元壁垒

为解决公共服务不均衡、城乡二元结构制约民生福祉提升的深层问题，绵阳市安州区以促进城乡融合发展与人的全面发展为根本方向，致力于构建优质均衡、普惠共享的现代化公共服务体系。在教育方面，统筹协调城乡教育资源布局，累计投入资金24亿元，基本建成幼有优育、学有优教的高质量基础教育体系，成功获评全国义务教育优质均衡发展县。在医疗方面，以健康安州建设为核心，以紧密型县域医共体建设为抓手，“30分钟黄金救治圈”基本形成，创新实施的“网格吹哨、家医报到”服务模式在全省推广。精神文明方面，大力实施文化惠民工程，精心打造了8个独具特色的“一站一特色”乡镇文化站，深挖“中国春社·睢水踩桥”民俗文化、千佛红色文化内核，睢水镇白河村荣获“第七届全国文明村镇”。社会服务方面，将改革创新体现在服务的方方面面，创新实施“镇园合一”

改革,推动社会管理与经济发展深度融合;创新建成全市首个集婚姻登记、文化展示、婚俗宣传于一体的“公园式”婚姻登记场所,并成功入选省级第三批婚俗改革试验区试点。

4 结语

以人为核心的新型城镇化是从规模扩张转向内涵发展的深刻变革,其理论内核在于立足中国式现代化语境,以实现人的全面发展与社会公平为根本目标,在经济、空间、社会、文化、治理等多维度协同推进,并将城市韧性建设作为保障可持续发展的安全底线。

四川省绵阳市安州区的实践表明,通过运用系统性思维,统筹城乡融合发展,践行“更新-韧性-绿色”城市理念,着力优化公共服务以破除二元壁垒,能够将“以人为核心”的发展战略有效转化为具体行动与实质转型。希望以次案例,鼓励多样化的地方探索,从而不断推进城镇化高质量发展,最终实现经济效益、社会公平与生态安全的统一。

参考文献:

[1] 谢地,张巧玲.《新型城镇化推进人口规模巨大的中国式现代化:内在逻辑与实践路径》《社会科学辑刊》2026年第1期.

[2] 王国平.《以人民城市理念推动城市高质量发展》《人民论坛》2025年第15期.

[3] 习近平.《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2022.

[4] 政府工作报告. <https://www.anzhou.gov.cn/anzhou/c106192/zfvzndbb.shtml>.

作者简介:冉楠(1999.05-),女,汉族,四川南充人,硕士研究生,助教,研究方向:思想政治教育。

* 通讯作者:黄杰(1998.04-),男,汉族,四川绵阳,硕士,专业技术中级职称,研究方向:农业管理和农艺。