习近平经济思想研究征文

推进以县城为重要载体的城镇化建设

郜亮亮

> 要分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，统筹规划建设城乡基础设施和公共服务体系，促进城乡融合发展。对经济规模大、人口增长快的县级市和特大镇，适时调整扩大经济社会管理权限。对人口持续流出的城市和资源型城市，持续推动转型发展。要继续推进农业转移人口市民化，努力推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。
>
> ——习近平总书记2025年7月在中央城市工作会议上的讲话

县城是我国城镇体系的重要组成部分，对促进新型城镇化建设、优化区域经济布局发挥着重要作用。习近平总书记在2025年中央城市工作会议上强调“要分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，统筹规划建设城乡基础设施和公共服务体系，促进城乡融合发展”，为当前和今后一个时期更加深入推进新型城镇化提供了遵循和指南、明确了重点和方向。

把县域作为城镇化建设的重要着力点

所谓县域，通常是县级市、县以及自治县这些区域及周边城镇的总称。在我们党的组织结构和国家政权结构中，县一级处在承上启下的关键环节。目前，县域面积约占全国国土面积九成，人口约占全国总人口的一半，经济总量约占全国的四成，县域在国家经济发展大局中占有举足轻重的地位。推进以县城为重要载体的城镇化建设，可以看作是以整个县域为空间单元，统筹县城、乡镇和村庄建设，推动人口、产业、公共服务和基础设施在县域范围内优化配置，在生产力不断发展的基础上让人民群众就地过上现代化生活。

以县城为重要载体，意味着既要关注县城这个关键节点，又要统筹好县、乡、村整体空间建设。一方面，县城是县域城镇化发展的“火车头”，需发挥其对县域经济社会发展的辐射带动和服务保障作用，把县城建好建强。另一方面，推进以县城为重要载体的城镇化建设，落脚点在于提升“全域”的城镇化水平，不能忽略中心镇等乡镇建设，也不能忽视片区村、中心村等村庄在县域空间体系中的关键作用，而应坚持全域统筹，将整个县域建成满足人民美好生活需要的现代空间。

推进以县城为重要载体的城镇化建设，关系我国城镇化的质量和水平，对推进中国式现代化具有重要现实意义。一是有利于提升城镇化的质量和效益。推动县域人口就地就近城镇化，既能让广大人民过上现代城市生活，又能避免乡镇“空心化”，有效解决“留守儿童”“空巢老人”等社会问题，是一种更具可行性、经济社会综合效益更高的城镇化路径。二是有力支撑城乡融合发展。县域位于“城”与“乡”的交汇点，是承上启下、沟通条块、连接城乡的关键纽带，是统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴的主要抓手。推进县城建设既有利于满足农民到县城就业安家的需求，又能辐射带动乡村发展和农业农村现代化，还有助于强化县城与邻近城市的协同联动。三是推动实现人与自然和谐发展。相较而言，城市特别是大城市普遍人口聚集度高，是资源能源开发利用强度大、污染排放集中、生态环境问题集中的区域。推进以县城为重要载体的城镇化建设是城镇体系在国土空间上均衡发展的重要体现，有助于缓解“大城市病”，有效疏解城市资源环境的巨大承载压力，让人民群众真正享有绿色低碳、美丽宜居、安全韧性的生活环境，促进人与自然和谐共生。

立足功能定位分类引导县城发展方向

推进以县城为重要载体的城镇化建设，关键是建好县城，而建好县城的前提是厘清其功能定位。

纵观新中国成立以来的发展历程，县城功能定位随着国家发展和城镇化进程变化而不断调整。新中国成立后，服务于优先发展重工业的战略，县城更多地发挥着统筹集聚农村资源支持城市工业化的作用。改革开放后，农村改革深入推进，乡镇企业蓬勃兴起，县城的经济功能明显增强，逐步发展成为县域经济的重要引擎。随着城镇化持续发展，大城市的虹吸效应日益明显，县城人口流失较为普遍，功能定位需要进一步明确。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视新型城镇化工作，深入推进以人为本的新型城镇化，县城成为新型城镇化的重要载体、城乡融合的关键枢纽。总体来看，县城功能逐渐由单一行政功能或经济功能向多元综合服务拓展，县城进而发展成为城乡融合发展的枢纽。当前，应全面提升县城综合承载能力，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要。

需要注意的是，不同县城资源禀赋、发展阶段、人口流动情况不一，应坚持因地制宜、分类施策，结合自身实际找准定位，充分发挥各地的区位、产业及生态优势，走差异化、特色化的高质量发展之路。对于大城市周边县城，要主动融入邻近大城市的发展，主动承接人口、产业、功能疏解转移，发展成为与大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。对于农产品主产区县城，应成为把农业建成现代化大产业的排头兵，在保障粮食安全的基础上，围绕农业产业链条，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业。对于重点生态功能区县城，应立足保障国家生态安全的定位，在“绿”和“美”上下功夫，推动生态产业化和产业生态化。对于陆地边境县城，需以稳边固边、兴边富民为导向，加快完善基础设施，发展特色边贸和跨境产业，提升人口集聚能力和守边固边能力。

建设现代化县城促进城乡融合发展

推进以县城为重要载体的城镇化建设是一项复杂的系统工程，应统筹好生产、生活等需要，做强做优县域产业，强化基础设施和公共服务软硬件支撑，完善相关体制机制提升治理效能，建设一批各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城，探索城乡融合发展的现实路径。

其一，强化产业支撑，大力发展县域经济。产业是县域发展的根基所在，产业兴则县域兴。“十五五”规划纲要明确提出，强化城镇化潜力地区县城产业支撑，吸纳农业转移人口就近就业安居和返乡创业。产业发展不仅能够增强县域经济实力，还能成为农业转移人口进得来、留得住、过得好的重要依托。缺乏产业支撑的城镇化，容易空有城之“形”而无市之“活”，难以实现产业发展、人口集聚与市场繁荣的良性互动。

发展县域产业，应充分发挥市场机制作用，优化县域富民产业的空间布局，推动产业在县城、集镇和中心村自然梯度发展。主动融入大中城市产业链分工体系，有序承接核心城市的配套制造、中试验证、仓储物流等功能，对于资源丰富、劳动力充足的县域，也可聚焦1个至2个优势主导产业做深做透，形成“单品冠军”。要看到，县域经济的核心竞争力更多来自资源禀赋、传统技艺、区位条件等比较优势的深度挖掘与精准转化，应培育壮大特色优势产业，重点发展优势明显、带动能力强、就业容量大的产业。此外，还要着力优化营商环境，不搞“政策洼地”，打造创新和服务高地，依托各类开发区、产业集聚区、农民工返乡创业园等，引导县域产业集聚发展。在人才培养方面，应强化职业技能培训，聚焦新职业新工种和紧缺岗位，增强职业培训与市场需求的契合度，为县城产业发展提供坚实的人力资源支撑。

其二，统筹县域基础设施和公共服务建设。如果说基础设施是县域城镇化的“硬骨架”，那么公共服务就是其“软支撑”，前者的规模和效益影响着城镇化的空间格局、基础动力和承载能力，后者的质量和水平决定了城镇化能否更好满足人民日益增长的美好生活需要，也决定了县域的吸引力和竞争力。

不同于一般城市，县域可以看作是新型城镇化和乡村振兴两大战略的交汇空间，需统筹谋划、一体推进基础设施和公共服务体系建设，既重视县城这一县域人口主要流入地，也要关注仍将长期存在的中心镇、片区、特色村等。应在充分评估乡村人口变动趋势和村庄格局演变的基础上，统筹需要与可能、当下与未来，科学规划空间布局和建设内容，全面提升建设效率。还要看到，当前我国县城的基础设施和公共服务的供给水平与中心城市仍有较大差距，部分交通设施、市政设施不足，优质教育、医疗资源较为稀缺。需加快补齐短板，既聚焦“缺什么补什么”精准发力，也注重以常住人口为依据确定建设内容和规模。基础设施方面，持续完善交通、供水、排水防涝、能源、信息等基础设施，推进老旧小区改造和老化管网更新，建设韧性县城。公共服务方面，着力推进县级医院提标改造，推进义务教育学校扩容增位，发展普惠性养老托育服务，以数字技术提升县城综合服务能力，推行县城运行一网统管、政务服务一网通办、公共服务一网通享，因地制宜推动县城基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖。

其三，优化体制机制，增强县域治理效能。一些县城统筹资源能力有限，制约着城镇化建设的成效。“十五五”规划纲要提出，适时调整扩大经济规模大、人口增长快的县级市和特大镇经济社会管理权限，稳妥推进人口小县机构优化。这是提升地方政府治理效能、释放县域发展活力的关键举措。

具体而言，应当依据县城发展实际分类调整管理权限。对于经济总量大、人口较集聚、城镇化水平较高的县级市和特大镇，可考虑适时扩大其在规划建设、产业发展等方面的经济社会管理权限，使行政权限与经济体量、治理需求相匹配；对于人口规模持续减少的县城，应稳妥推进机构优化，精简行政层级，整合职能部门，将有限的行政资源集中到民生保障和公共服务供给上来。此外，还应进一步健全“人地钱”挂钩机制，夯实县域发展的制度保障。在“人”的方面，健全农业转移人口市民化机制，全面落实取消县城落户限制政策，依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权。在“地”的方面，建立集约高效的建设用地利用机制，加强存量低效建设用地再开发，对于人口流出明显的县城可考虑将多余的建设用地进行复垦等高效利用。在“钱”的方面，重点支持吸纳农业转移人口落户多的县城，对符合条件的公益性项目可通过中央预算内投资和地方政府专项债券予以支持。建立多元可持续的投融资机制，引导社会资金参与县城建设，实现县城资源优化配置。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、农村发展研究所副所长）

生态环境法典蕴含深邃的辩证思维

郭兆晖

习近平总书记指出，“统筹推进生态环境、资源能源等领域相关法律制定修订，以良法保障善治”。生态环境法典（以下简称“法典”）贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，对现行生态环境法律制度规范系统整合、集成升华，为推进生态环境的系统、整体、协同治理提供了实践依据，也为全面推进美丽中国建设奠定了坚实法治基石，蕴含深邃的辩证思维，彰显着生态文明建设的价值追求。

其一，统筹高质量发展和高水平保护。

处理好发展和保护的关系，是人类社会发展面临的永恒课题。法典摒弃了以牺牲环境换取经济增长的发展模式，明确生态环境保护应坚持生态优先、绿色发展等原则，将“绿色低碳发展”独立成编，治理视野从以往单方面的污染防治、生态系统保护，延伸至经济社会的整体空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，形成以高水平保护促进高质量发展的制度闭环。

法典对政府、企业、公民等主体的权责进行了具体规定。在推动政府依法履职方面，提出“各级人民政府应当加强生态环境保护工作，正确处理高质量发展和高水平保护的关系”。法典规定“国家统筹水资源、水环境、水生态治理”，对生态环境主管部门、水行政主管部门有关流域管理机构等提出具体要求，推动治水从“单打独斗”转向“协同作战”。在微观主体方面，法典通过制度设计引导企业从被动守法走向主动加快绿色低碳转型，鼓励企业算清自己的“绿色账本”。法典规定，“企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废弃物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核”。环境污染具有典型的负外部性，在法典的规范引领下，污染防治的投入将作为企业资产负债表中的重要变量，推动企业在生产经营过程中守住生态环保底线。在公众参与方面，法典设“信息公开与公众参与”专章，明确“国家鼓励、引导公民、法人和其他组织使用有利于保护生态环境的产品、技术和工艺”。每个公民日常点滴的绿色选择，正在汇聚起推动整个生产端到消费端绿色低碳转型的强大力量。

其二，体现当前利益和长远利益的统一。

生态环境保护既是一场攻坚战，也是一场持久战。法典聚焦解决人民群众反映突出的现实环境问题，同时也着眼于国家的可持续发展、民族的未来，将阶段性攻坚与长远性布局有机结合，形成了严密完整的治理链条，充分彰显“功在当代、利在千秋”的战略远见。

立足当前，这场攻坚战体现为持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。法典的“污染防治”编涵盖大气、水、海洋、土壤、固体废物、噪声等主要环境污染类型，对各类污染源都作出了系统规定。

着眼长远，这场持久战则体现在锚定美丽中国建设目标和“双碳”目标，推动经济社会可持续发展。法典的“绿色低碳发展”编将发展循环经济、能源节约与绿色低碳转型、应对气候变化等内容系统纳入制度框架，并贯穿生产、流通、消费、回收利用全链条，以原则性、引领性规定，为我国相关法律制度完善与实践奠定基础、留有空间，为推动实现人与自然和谐共生的现代化提供长期稳定的法治保障。

其三，把自身发展和世界发展相结合。

生态环境治理没有国界，气候变化、生物多样性丧失、环境污染等是全人类共同的挑战。法典的施行体现出我国立足自身实际、持续完善国内生态环境法律制度，同时积极行动、承担国际责任，是全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者，以切实行动推动构建人类命运共同体。

立足自身，法典按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，系统整合污染防治、生态保护、绿色低碳发展及法律责任的制度规则，推动构建覆盖全要素、全流域、全链条的生态保护体系。

放眼世界，中国生态文明建设的理念为全世界可持续发展提供了重要借鉴。这一理念的落地，体现在我国作出实现“双碳”目标的庄严承诺并采取扎实行动，为全球气候治理贡献了中国智慧和力量。法典对加强生态环境领域的国际合作作出规定，明确“推动构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系”，为世界各国尤其是发展中国家的生态治理提供了可供参考的样本。

其四，既彰显法治刚性又展现民生温度。

法典以最严格制度和最严密法治保护生态环境，实现生态环境治理各方面全过程有法可依、有规可循，同时也蕴含着民生温度，注重激发全社会保护环境的积极性、主动性和创造性。

法治刚性体现为制度约束力。对于破坏生态环境的行为，法典提供了严格规范的法律责任体系。如，在野生动物保护方面，明确“禁止猎捕、杀害国家重点保护野生动物”“抵制违法食用野生动物”等，明令禁止伤害野生动物的行为。

民生温度则体现在精准施策、分类管理，杜绝“一刀切”。以秸秆焚烧为例，以往多地简单一禁了之，而规范有序的秸秆焚烧可消杀病虫、培肥地力，有利于农业生产。法典据此优化制度设计，提出“科学精准加强秸秆、落叶等焚烧的组织、指导和管理”，体现对农业生产实际和生态规律的尊重，既守住生态环境底线，又不束缚合理的生产发展空间。此外，噪声污染防治是又一生动体现。法典明确规定“在噪声敏感建筑物集中区域禁止夜间进行产生噪声的施工作业”，同时对于广场舞等公共场所组织或开展的活动，法典并未一概禁止，而是要求“应当遵守公共场所管理者有关活动区域、时段、音量等规定”，在严管和放活之间实现动态平衡。

【作者系中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、社会和生态文明教研部教授】

文明

刘子琪

文明因多样而交流，因交流而互鉴，因互鉴而发展。在2026年6月举办的第三届世界汉学家大会上，来自近70个国家的300余名中外代表汇聚在敦煌，围绕“融通中外文明智慧，携手应对时代挑战”主题，共同探寻破解文明发展现实困境的有效途径。丰富多元的敦煌文化，是世界文化精粹的融合，也是中华文明几千年来兼容并蓄的典范，对践行全球文明倡议、推动构建全球文明对话合作网络具有重要启示意义。当前，经济全球化深入发展，各国相互联系、相互依存空前紧密，促进文明交流互鉴不仅关乎文明自身繁荣，更关乎人类共同未来，将为世界和平与发展注入更多正能量。

从历史维度看，文明多样性是世界的基本特征，文明进步离不开交流互鉴。

“物之不齐，物之情也。”在人类历史的漫长进程中，各国各民族因历史文化、社会制度、自然环境等差异，形成了具有自身特点和标识的文明形态。尼罗河流域、两河流域、印度河流域、黄河和长江流域等大河文明，承载着厚重灿烂、独一无二的历史文化。当今世界有200多个国家和地区、2500多个民族，不同文明和谐共存、交相辉映，使地球村多姿多彩、充满活力。多样文明是世界的本色，也是人类社会发展的重要动力。

历史地看，文明繁盛与社会进步离不开交流互鉴。古代丝绸之路连接亚欧非，不仅推动了商品贸易，也促进了科学技术、文学艺术等的传播融合；郑和七下西洋，将中华文明远播海外，也带回了各国文明成果；欧洲启蒙运动和英国工业革命，同样吸收了阿拉伯世界和东方文明的智慧。一部人类文明史，就是一部多元文明共生并进的历史。开放促进相知，交流深化互信，不同文明在对话交融中共同绘就人类历史的宏伟画卷。

文明只有姹紫嫣红之别，绝无高低优劣之分。每种文明都有其独特价值，都是人类共同的精神财富。尊重文明多样性，要在多样中求共识，在差异中求和谐，在交流中求发展。一味强调分歧甚至用强制手段解决文明差异，只会造成隔阂误解，引发冲突矛盾；唯有尊重差异、包容多样，才能让人类文明的百花园更加生机盎然。

从现实维度看，推动不同文明和谐共处，需要牢固树立人类命运共同体意识。

当今世界百年未有之大变局加速演进，和平赤字、发展赤字、治理赤字持续扩大，“文明冲突论”“文明优越论”等沉渣泛起，冷战思维、霸权主义抬头，民粹主义、逆全球化思潮泛滥，全球发展的不稳定不确定性上升。个别国家固守“西方文明中心论”，以意识形态划线、拉帮结派，甚至把自己的价值体系奉为所谓“普世准则”，强行在世界推广复制。这种做法破坏了国际秩序，使一些国家和民族丧失文化主体性，加剧不同文明之间的隔阂，世界文明多样性受到严重冲击。

面对“建设一个什么样的世界、如何建设这个世界”这一时代之问，中国提出了推动构建人类命运共同体理念。这一理念契合世界发展潮流，以践行全人类共同价值为普遍遵循，以推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系为基本支撑，强调国家应携手应对挑战，推动不同文明和谐共处、相互成就，为人类跳出战争与和平、繁荣与衰退、秩序与混乱的历史周期指明了正确道路。中国将始终把自身命运同各国人民的命运紧紧联系在一起，努力以中国式现代化的成就为全球发展提供新机遇。世界各国应坚定推动构建人类命运共同体的前进方向，凝聚起不同民族、不同信仰、不同文化、不同地域人民的共识，推进普惠包容的经济全球化，携手实现和平发展、互利合作、共同繁荣的世界现代化。

从实践维度看，需搭建文明交流平台，将理念转化为行动、愿景转化为现实。

推动文明交流互鉴，既需要理念引领，也需要搭建合作平台、畅通交流渠道。从举办世界中国学大会到世界古典学大会，从召开亚洲文明对话大会到全球文明对话部长级会议，在各类双边和多边层面，中国始终致力于促进文明对话与合作，推动中华文明同其他文明交流互鉴。上海合作组织、金砖国家机制等多边合作框架所倡导的“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”以及“开放、包容、合作、共赢”的金砖精神等，都凝结着不同文明相处之道的智慧，体现了各国以对话促共识、以合作聚合力的不懈努力。推动共建“一带一路”高质量发展，不仅搭建起经济发展的桥梁，也有助于完善多领域的双边和多边合作机制，推动共建国家在文化、教育、科技等领域深化合作，共创开放包容的人文交流新局面。

近年来，中国不断扩大免签“朋友圈”，让更多外国友人亲身感受中华文化的开放包容，促进中外人员在交流往来中领略不同文明的魅力；举办中外旅游年、文化节、青年艺术节等活动，开设孔子学院、鲁班工坊，不断拓展国际人文交流合作的深度广度，架起民心相通的桥梁。这些实践生动说明，文明交流互鉴不是抽象口号，而是可感可及的行动。面向未来，我国还将同各国携手践行全球文明倡议，开拓新的文化交流活动形式，巩固文明对话成果，凝聚促进人类文明进步、世界和平发展的合力。继续发挥青年汉学家、智库、新媒体传播平台等多元主体作用，深化教育、科技、文化、卫生、体育等领域人文交流合作，增进文明互鉴。积极运用数字化、智能化手段，创新文明交流载体和传播方式，促进人文交流、文化交融、民心相通，为推动人民相知相亲、不同文明和合共生贡献智慧。

（作者单位：贵州大学哲学学院）

本版编辑 李子娇 美编 夏祎
来稿邮箱 jjrbll@sina.com