# 深入推进以人为本的新型城镇化

沈晓明

**学习宣传贯彻党的二十届四中全会精神**

城镇化是现代化的必由之路。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出“深入推进以人为本的新型城镇化”，明确了推进新型城镇化的目标任务和思路举措。这是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度作出的重大战略部署，为做好“十五五”及未来一段时期新型城镇化工作提供了根本遵循和行动指南。要认真学习领会并贯彻落实，深入推进以人为本的新型城镇化，稳步提高城镇化质量和水平，充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力，为中国式现代化提供强劲动力和坚实支撑。

## 一、“十四五”时期新型城镇化取得重大成就

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，习近平总书记对新型城镇化作出一系列重要论述，引领我国走出一条中国特色新型城镇化道路，推动新型城镇化取得历史性成就。“十四五”时期以来，我国常住人口城镇化率由63.89%提高至67%。农业转移人口市民化成效明显。户籍制度改革取得历史性突破，城市落户条件进一步放宽放开，超过1.7亿农业转移人口在城镇落户。城镇基本公共服务供给扩面提质，国家基本公共服务对非户籍常住人口覆盖范围不断扩大，义务教育阶段随迁子女在公办学校就读和享受政府购买学位服务比例达96.8%。市民化配套政策不断完善，“人地钱挂钩”机制有效实施。城镇化空间布局持续优化。“两横三纵”城镇化战略格局基本形成，城市群和都市圈发展壮大，19个城市群常住人口占全国比重提升至75%左右、地区生产总值占全国比重稳定在83%以上，一批现代化都市圈加快培育，以县城为重要载体的城镇化建设扎实推进，城市数量增加至694个，城市综合实力持续增强。城市发展质量显著提高。“多规合一”改革纵深推进，城市治理效能不断增强，盲目扩张“摊大饼”问题有效遏制，“大城市病”明显缓解。城市基础设施迭代升级，城市供水普及率、燃气普及率、污水处理率均超过99%，建成世界规模最大的城市住房保障体系，城市安全韧性水平整体提高。城市历史文化保护传承深入推进，城市文明程度持续提高。城市生态环境质量持续改善，城市生活垃圾无害化处理率超过99%，城市天更蓝、水更清、环境更优美。城乡融合发展取得积极成效。要素双向流动更加顺畅，城乡一体的基本公共服务供给机制有序建立，城乡基础设施一体化发展取得积极成效，城乡居民收入比缩小到2024年的2.34:1。

同时，也要清醒地看到，我国城镇化发展也面临一些新情况新问题新挑战：城市老龄化、少子化、区域人口增减分化特征明显，人口结构快速变化；农业转移人口市民化质量仍待提高，超大特大城市对周边的辐射带动作用发挥不够，一些中小城市和县城承载能力不足；城市部分房屋和基础设施老化，群众诉求更加多样，安全稳定风险增多，治理难度加大，等等。

我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，城镇化发展仍然有很大的空间和潜力。“十五五”时期，全国常住人口城镇化率预计提升至70%以上。要准确把握我国城镇化发展所处的历史方位，主动适应形势变化，深入推进以人为本的新型城镇化，不断开创“十五五”时期新型城镇化发展新局面。

## 二、科学有序推进农业转移人口市民化

习近平总书记指出：“解决好人的问题是推进新型城镇化的关键，城镇化最基本的趋势是农村富余劳动力和农村人口向城镇转移。”“十五五”及未来一段时期，要把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务，推动农业转移人口真正融入城市。

（一）推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。进一步深化户籍制度改革，逐步放开放宽落户限制，清除“隐性落户门槛”，提高户籍登记、迁移便利度，畅通农业转移人口进城落户渠道。推动相关公共服务随人走，重点解决好农业转移人口最关心的子女教育、住房保障、社会保险等问题，稳步实现基本公共服务由常住地供给。

（二）完善农业转移人口市民化配套政策。进一步推动转移支付、要素配置等与农业转移人口市民化挂钩，建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制，推动中央财政性建设资金向吸纳农业转移人口落户数量较多城市倾斜。

（三）保障进城落户农民合法土地权益。依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法，让农业转移人口可进可退，无论进城还是回乡都能有基本保障。

## 三、促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局

习近平总书记指出，要促进大中小城市和小城镇协调发展。“十五五”及未来一段时期，要顺应我国人口流动和经济社会发展趋势，持续完善城镇化布局和形态，着力构建疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

（一）推进超大特大城市治理现代化。加快转变超大特大城市发展方式，推动超大特大城市“强身健体”，做强做精核心功能，合理有序疏解一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等非核心功能，增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领能力，打造高质量发展主引擎。

（二）加快城市群一体化和都市圈同城化。着眼于提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力，发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈，增强中西部和东北的城市群、都市圈对区域协调发展的支撑作用。加强城市群内产业链协作，优化城市群之间产业分工和空间联系，构建跨行政区合作发展新机制。建立健全都市圈同城化推进机制，促进通勤便捷高效、产业梯次配套、公共服务便利共享。

（三）优化城市规模结构。立足大中城市特色资源和产业基础，推动制造业差异化定位、规模化集群化发展，因地制宜建设先进制造业基地、商贸物流中心、区域专业服务中心，在中西部有条件的地区培育发展省域副中心城市，提升大中城市功能品质。推动要素条件良好、产业基础扎实、发展潜力较大的小城市加快发展，有序引导人口向邻近的经济发展优势区域转移。坚持规模适度、突出特色、强化功能，分类引导小城镇发展。扎实推进边境城镇建设，增强稳边固边、人口集聚、安全发展能力。

## 四、分类推进以县城为重要载体的城镇化建设

习近平总书记指出，扎实推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动兴业、强县、富民一体发展。“十五五”及未来一段时期，要统筹县城生产、生活、生态、安全需要，推进县城补短板强弱项，提升县城发展质量，促进农业转移人口就近城镇化。

（一）科学把握功能定位。我国幅员辽阔，不同地区县域间自然条件、资源禀赋、发展基础等方面差异较大。要坚持因地制宜，分类引导县城发展方向，加快发展大城市周边县城，积极培育专业功能县城，合理发展农产品主产区县城，有序发展重点生态功能区县城，引导人口流失县城转型发展，形成各具特色的发展路径。

（二）提升产业支撑能力。坚持突出特色、错位发展，统筹培育本地产业和承接外地产业转移，提升产业平台功能，健全商贸流通网络，重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业，强化职业技能培训，稳定扩大县城就业岗位，推动以产兴城、以城促产、以业聚人。对城镇化率较低且人口规模大、有一定产业发展基础和条件的地区，在协调推进新型工业化城镇化方面加快突破，提升潜力地区城镇化水平。

（三）提升公共服务水平。更大力度投资于人，围绕人的全生命周期需求改善公共服务，实施县域普通高中发展提升、县医院综合能力提升等重点任务，促进县城市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施提档升级，实现公共设施能力与常住人口规模基本匹配，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。

（四）以县域为基本单元促进城乡融合发展。促进城乡要素自由流动和公共资源合理配置，统筹规划建设城乡基础设施和公共服务体系，推进城镇基础设施向乡村延伸、公共服务和社会事业向乡村覆盖，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。

## 五、大力实施城市更新，建设现代化人民城市

习近平总书记指出：“城市是人集中生活的地方，城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民。”“十五五”及未来一段时期，要认真践行人民城市理念，坚持“五个转变、五个更加”的重要原则，以推动城市高质量发展为主题，以坚持城市内涵式发展为主线，以推进城市更新为重要抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效。

（一）着力建设富有活力的创新城市。立足城市资源禀赋和基础条件，精心培育创新生态，强化科技创新与产业创新协同，统筹推进传统产业改造升级、新兴产业培育壮大、未来产业布局建设，因地制宜培育和发展新质生产力。推进土地混合开发利用、用途合理转换，有效推动城市低效用地再开发，推动各类产业园区改造提升，建立可持续的城市建设运营投融资体系，激发城市创新创业活力。

（二）着力建设舒适便利的宜居城市。坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，逐步破除传统的产业、居住、商务等功能分隔模式。加快构建房地产发展新模式。推进老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”更新改造，实现城市有序“新陈代谢”。适应人口和需求结构变化发展生活性服务业，健全养老服务体系，加强教育资源前瞻性布局，推动紧密型医联体建设，加强社会保障和分层分类社会救助，牢牢兜住民生底线。

（三）着力建设绿色低碳的美丽城市。加强城市环境保护，推进城市空气治理提质工程、饮用水水源地保护等重点任务，持续提升城市生态环境质量。协同推进降碳减污扩绿增长，大力发展绿色产业、绿色建筑、绿色交通、绿色消费、绿色社区。修复城市生态空间，保护城市河湖水系、湿地和水环境，促进人与自然和谐共生。

（四）着力建设安全可靠的韧性城市。推进城市基础设施生命线安全工程建设，加快老旧管线改造升级，推动地下综合管廊建设改造，构建多水源保障和分布式能源系统，强化城市自然灾害防治，统筹城市防洪体系和内涝治理，增强高层建筑消防能力，加强“平急两用”公共基础设施建设，构建起全天候、系统性、现代化的城市安全保障体系。提高城市管理“软件”韧性，加强应急指挥、处置和救援体系建设，有效防范化解各领域风险。

（五）着力建设崇德向善的文明城市。完善历史文化保护传承体系，加强古城古镇运营管理，重视保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观。重视城市文化软实力建设，大力弘扬社会主义核心价值观，积极发展文化事业和文化产业，进一步彰显城市文化品位和底蕴特色。

（六）着力建设便捷高效的智慧城市。坚持党建引领，推动城市治理重心和配套资源下沉，下好城市治理“绣花功夫”，提升城市治理效能。强化城市规划的管控和引导作用，做到功能复合、密度适中、高低错落、蓝绿交织。顺应数智化趋势，强化科技支撑，建设新型基础设施，深化城市数据共享，丰富智慧城市应用场景，创新城市治理理念、模式、手段，不断提升城市治理智慧化精细化水平。

（据《人民日报》）

# 以习近平文化思想为指引 文化兴市赋能拉萨高质量发展

拉毛太

习近平总书记指出，“文化是一个国家、一个民族的灵魂。文化兴国运兴，文化强民族强。”党的十八大以来，习近平总书记围绕新时代文化建设提出了一系列新思想新观点新论断，形成了习近平文化思想，为新时代文化建设提供根本遵循。拉萨市深入学习贯彻习近平文化思想，立足独特的文化资源禀赋和发展实际，在中国共产党拉萨市第十届委员会第七次全体会议暨市委经济工作会议上明确提出“文化兴市”战略，将其作为推动经济社会高质量发展的核心引擎，探索出一条文化赋能边疆振兴、促进民族团结的特色路径。

## 一、文化兴市的战略定位：新时代拉萨发展的战略抉择

习近平总书记强调，文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信，是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量。拉萨市将“文化兴市”纳入市委“五大原则”，以“五大工程”为抓手，推动文化建设与经济社会发展深度融合。这是立足文化资源禀赋、锚定“四个创建”目标作出的战略抉择，蕴含四重必然要求：

（一）文化兴市是贯彻落实习近平文化思想的必然要求。习近平总书记指出，“中国共产党从成立之日起，既是中国先进文化的积极引领者和践行者，又是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者”“没有高度的文化自信、没有文化的繁荣兴盛，就没有中华民族伟大复兴”“统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局，文化是重要内容；推动高质量发展，文化是重要支点；满足人民日益增长的美好生活需要，文化是重要因素；战胜前进道路上各种风险挑战，文化是重要力量源泉”。文化兴市以习近平文化思想为指导，坚定文化自信，秉持开放包容，坚持守正创新，将习近平文化思想的精神引领力转化为发展动能，是新时代文化建设要求在高原古城的生动落地。

（二）文化兴市是贯彻落实新时代党的治藏方略的必然要求。中央第七次西藏工作座谈会上习近平总书记强调，“要挖掘、整理、宣传西藏自古以来各民族交往交流交融的历史事实，引导各族群众看到民族的走向和未来，深刻认识到中华民族是命运共同体，促进各民族交往交流交融”“要积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应，推进藏传佛教中国化”。文化兴市以铸牢中华民族共同体意识为主线，一方面深入梳理历史脉络中各民族“五个共同”“四个与共”的史实，另一方面积极推进藏传佛教中国化，为西藏长治久安筑牢思想文化根基。

（三）文化兴市是推动拉萨高质量发展的必然要求。习近平总书记指出，“要立足高原特有资源禀赋，积极培育新兴产业”。拉萨作为1300多年历史的高原古城，拥有布达拉宫、大昭寺、罗布林卡等3处世界文化遗产，以及藏戏、唐卡、藏香等丰富的非物质文化遗产。文化资源是拉萨高质量发展的优势，文化兴市的核心就是将资源优势转化为发展优势，推动文化与旅游、教育、体育等产业深度融合，培育壮大文化产业集群，为高质量发展注入“拉萨特色”动能。

（四）文化兴市是增进民生福祉的必然要求。习近平总书记指出：“必须以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点，把发展成果不断转化为生活品质，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。”满足人民日益增长的美好生活需要，文化是重要因素，拉萨坚持“三个赋予一个有利于”总要求，扩大优质文化产品和服务供给，提升公共文化服务水平，建成覆盖全市的公共文化设施网络，既让市民和游客共享文化滋养，又创造大量就业岗位，带动群众增收，实现“文化惠民”与“民生增收”双向赋能。

## 二、文化兴市的实践路径：五大工程构筑文化高地

拉萨以系统化思维推进“文化兴市”，通过实施“五大工程”，构建全方位、多层次的文化发展体系，确保战略落地见效：

（一）实施“以文铸魂”工程，巩固团结奋斗的思想基础。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平文化思想，增强文化自觉、坚定文化自信。一方面，加强“两个结合”研究阐释，推动党的创新理论深入人心；另一方面，深入挖掘拉萨的历史文化与红色文化资源，建设一批爱国主义教育基地，传承弘扬中华优秀传统文化，培育和践行社会主义核心价值观，不断增强“五个认同”，凝聚现代化新拉萨建设的精神合力。

（二）实施“以文化人”工程，培育文明和谐的社会风尚。拉萨以提升市民文明素质与城市文明程度为目标，深化群众性精神文明创建活动，拓展新时代文明实践活动中心（所、站）功能，推广志愿服务，选树道德模范，涵养良好家风、淳朴民风。整合文化资源打造特色活动品牌，如赛马节、藏戏演出季、纳木措徒步大会等，推动中华优秀传统文化进校园、进社区、进乡村。

（三）实施“以文兴业”工程，激发文化产业内生动力。拉萨以“转型升级、融合发展”为核心，推动文化产业提质增效：一是做强文旅融合产业。依托世界级文化遗产与高原风光，构建“三环八圈”旅游格局，开发高端文化体验游、研学游、康养游。文化旅游业已成为支柱产业、民生产业、幸福产业；二是培育新兴文化业态。以《文成公主》大型实景剧为标杆，探索沉浸式、数字化文旅产品；三是促进传统工艺振兴。支持唐卡、藏毯、藏香等传统手工艺与现代设计、时尚消费结合，以特色产业为核心塑造品牌；四是发展特色林卡经济，成为文旅消费与农牧民增收的重要增长点。

（四）实施“以文塑城”工程，彰显历史文化名城魅力。拉萨将文化元素融入城市建设全过程：一是强化历史文化遗产保护。坚持保护优先，落实好布达拉宫古籍文献保护、大昭寺壁画修复等重大工程，管控八廓街等历史街区风貌，守护好城市的“根”与“魂”；二是塑造特色城市风貌。在城市更新中融入藏式建筑与中华文化符号，避免“千城一面”，打造特色景观体系；三是建设“博物馆之城”。提升现有博物馆展陈水平，鼓励行业博物馆、非国有博物馆发展，构建主题丰富、类型多样的博物馆体系；四是完善公共文化空间。规划建设更多城市书房、文化广场、街头小品、艺术街区等“小而美”的公共文化场所，让市民“出门见文化、随处享熏陶”。

（五）实施“以文夯基”工程，筑牢文化传承发展的根基。以制度、资金、交流为重点夯实基础：一是完善政策法规。出台施行《拉萨市全域旅游发展促进条例》，首次将“培育林卡旅游品牌”写入法规，同步编制《林卡建设与服务规范》，出台文化人才培养、产业扶持、遗产保护等精准政策；二是加大资金投入。建立健全财政投入稳定增长机制。2025年发放360万元林卡消费补贴，带动消费61.8万元，消费杠杆比达1:7.69，有效激活了市场活力；三是推动交流互鉴。依托“一带一路”建设、对口支援等机制，积极开展国内外文化交流活动，讲好拉萨故事，传播中国声音，提升中华文化国际影响力。

## 三、文化兴市的未来展望：打造世界级文化旅游目的地

深入推进“文化兴市”战略，拉萨以建设“具有全球影响力的国际旅游目的地”为核心愿景，从五方面发力，推动文化旅游高质量发展：

（一）锚定战略目标，夯实产业支柱。打造国际旅游目的地，是贯彻习近平文化思想、落实新时代党的治藏方略的重要实践。2025年，西藏自治区部署“全面建设重要世界旅游目的地”，拉萨同步制定《拉萨市建设国际旅游目的地城市战略规划（2025－2030年）》及《拉萨市建设国际旅游目的地城市三年行动计划（2025－2027）》，明确提出，到2030年，把拉萨建设成为具有高原生态和民族特色的国际旅游目的地核心城市。以文旅融合为纽带，进一步拓展各民族交往交流交融渠道，推动产业规模与质量双提升，让文化旅游成为高质量发展的“主引擎”、民族团结的“连心桥”。

（二）优化空间布局，推动全域旅游。坚持全市“一盘棋”，按照“一心引领、两廊串联、三环支撑、八圈协同”的总体布局，打破区域资源壁垒，统筹整合文化遗产、高原风光、民俗风情等资源与旅游要素，构建“全域覆盖、全景串联、全业融合”的旅游体系，让游客在拉萨全域沉浸式感受高原文脉魅力。

（三）聚焦重大项目，提升产品品质。以重点项目驱动文旅产品迭代升级：加快“情满拉萨”系列项目建设，打造全球海拔最高的行浸式夜游产品，推出《遇见仓央嘉措》藏文化诗词主题餐秀、《唐蕃奇妙夜》沉浸式XR数字演艺等特色产品；推进“318”数字化自驾游项目，升级智慧旅游体验；实施布达拉宫、大昭寺、罗布林卡等世界文化遗产保护利用工程，建设松赞文旅小镇、林周农场红色旅游基地，形成“传统+现代”“文化+科技”的多元化文旅产品集群。

（四）强化宣传营销，打响品牌名片。以“雪域古城·圣地拉萨”为核心品牌，创新宣传营销模式：利用短视频、直播等新媒体平台开展全方位、多层次宣传；加强与国内外知名旅游企业、旅行社合作，拓展全球客源市场；持续办好各类文化旅游节庆活动，如拉萨雪顿节、纳木措开湖日等活动，提升拉萨文化旅游的国际知名度与美誉度，让“圣地拉萨”品牌深入人心。

（五）优化服务环境，保障发展质量。以“服务标准化、品质专业化”为目标，持续优化文旅发展环境：完善旅游交通、住宿、餐饮、购物、娱乐等配套设施，补齐服务短板；加强旅游市场监管，规范市场秩序，严厉打击违规经营行为，维护游客合法权益；开展旅游从业人员技能培训，提升服务专业水平；推进文化旅游标准化建设，打造“放心游、舒心游”的高原文旅服务标杆。

文化兴则城市兴，文化强则发展强。“文化兴市”战略是拉萨立足新时代、把握新机遇、应对新挑战的深远谋划，是深入学习贯彻习近平文化思想的“拉萨答卷”——它既守护文化遗产的“根”与“魂”，更激活文化驱动发展的“力”与“能”。未来，拉萨将持续以文化为魂、以旅游为翼，走出一条“文化赋能高质量发展、促进民族团结进步、巩固边疆繁荣稳定”的特色之路，为建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新拉萨注入磅礴文化力量。

（作者单位：中共拉萨市委党校）