

科学统筹城镇化进程 推动城市发展提质增效

□宋伟 温佳楠 王雨薇 郑坤

2025年7月召开的中央城市工作会议明确指出，我国城镇化正从快速增长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。要深刻把握我国城市发展所处的历史方位、建设现代化人民城市的目标定位、城市内涵式发展的战略取向、增强城市发展动力活力的内在要求和城市工作的系统性复杂性，主动适应形势变化，转变城市发展理念、发展方式、发展动力、工作重心和工作方法。弄清新形势下我省各级城市常住人口变化趋势，对我省城镇化进程变化趋势进行理性研判，采取科学的发展策略，对城镇化有序推进具有重大现实意义。

河南各级城市城区常住人口变化情况原因分析

经历2002—2014年的快速增长长期后，郑州市、其他地级市、县级城市城区常住人口增速从2015年开始放缓

作为全省集聚人口能力最强的城市，1990—2001年郑州市中心城区常住人口年均增长9万人；2002—2014年人口快速膨胀，年均增长29万人；2015年以后增速放慢，2015—2022年年均增量下降到15万人。

2002年以前全省县级城市城区人口增长缓慢，1990—2001年年均增长只有18万人；2002年以后全省县级城市城区人口急剧膨胀，从2002年的897万人增长到2014年的1626万人，年均增长61万人；2015年以后增速放慢，2015—2022年年均增长降至30万人。

1990—2001年郑州市以外的其他地级市城区人口年均增长32万人；2002—2014年从841万人增长到1279万人，年均增长36万人，增速虽有所加快但不如县级城市显著；2015年以后地级市城区人口增速也明显放慢，从2015年的1326万人增长到2022年的1467万人，年均增长降至20万人。

综合来看，1990年以来郑州市、其他地级市、县级城市城区人口均持续增长。1990—2001年为低速增长长期，向地级市集聚的人口数量高于县级城市；2002—2014年郑州市、县级城市城区人口快速膨胀，同期地级市城区人口年均增量也有所增加，但增幅相对较小；2015年以后郑州市、其他地级市、县级城市城区年均人口增量均大幅下降，但郑州市增速仍然较高，县级城市城区人口增长速度仍高于地级市。

郑州市、其他地级市、县级城市常住人口增速变化的原因分析

本地工业发展产生的就业岗位对县级城市城区人口快速增长有重要推动作用，但本地工业产生的就业不足以支撑2002年以来县级城市的规模扩张。2002年以来尤其是2008年产业集聚区建设以来，我省县城工业快速发展，产生的就业对县级城市城区人口快速增长有重要推动作用。但深入分析可以发现，我省县城制造业产生的就业一

般在3万人左右，不足以支撑当前18.4万人的县级城市城区平均常住人口规模。按人口的一半为劳动力计算，18.4万人中9.2万人需就业，服务业就业占一半，4.6万人需在制造业就业，平均每个县存在2万人左右的就业缺口。因此，从产业及就业支撑看，我省县级城市本地产业和就业岗位不足以支撑目前的城市规模。

人口外流积累的财富效应是2002—2014年我省县级城市城区人口快速增长的主要推动力。河南属于传统农区，现代化的真正起点不是本地产业发展，而是人口外流。大量劳动力外出务工，其中一部分人有了一定积蓄，家乡县城成为其投资、购房的重要选择，他们成为2002—2014年县城膨胀过程中的投资者、购房者，更多的外出务工人员在面对制度限制，且其收入尚不足以帮助其融入务工城市的情况下，家乡县城成为其购房、家人城镇化的过渡性选择乃至第一选择。随着县城常住人口增长、医疗和优质商业发展、居住环境改善，县城购房一度成为农村年轻人结婚的必需品，催生县城房地产发展热潮，房价上涨、土地升值，带来财政和土地出让金快速增长，基础设施和公共服务投入进一步增加，房产和地产进一步增值，形成房地产和城市建设共进的循环，促使县城迅速膨胀。因此，2002—2014年我省绝大多数县级城市快速膨胀不仅是本地工业化的产物，更是中国工业化深度推进的结果。中国工业化深度推进将河南传统农区绝大多数劳动力卷入了工业化浪潮，外流人口收入水平提高积累的财富效应应成为县级城市膨胀最主要的推动力之一。

人口外流积累的财富效应也是2002—2014年郑州市人口快速膨胀及其他地级市城区人口增长相对较重的主要原因。地级市城区人口之所以增长较快，主要是因为我省外流人员一般对家乡县城具有强烈的归属感而与地级市联系较少，其投资创业、购买房产要么选择家乡县城，要么选择省会郑州，选择地级市的比例较小。由于外流人员贡献较小，本地产业、本地就业是支撑地级市人口膨胀的主要因素，但我省多数地级市产业优势并不突出，所以2002—2014年地级市人口膨胀速度反而低于县级城市。郑州市的情况与地级市完全不同。郑州是全省人口集聚地，各县外流人口虽然大部分选择在本地县城投资创业、购买房产，但也有一部分（这部分人口能力较强）会选择郑州，虽然每个县外流人口中选择郑州的比例并不是很高，但从全省来看就是一个庞大的数字。全省人口外流积累财富效应的释放对郑州市城区人口增长的作用最大，因此2002—2014年郑州市市人口增速最快。综上所述，外流人口收入水平提高积累财富效应的释放强力支撑我省2002—2014年城镇化快速推进，并带来城镇化发展的层级差异。

2015年后人口外流积累的财富效应 对河南各级城市发展的推动作用逐步减弱。经过十多年快速发展，外流人员中有强烈意愿且有能力在各级城市购房置业的人大部分已经购买过了，这意味着外流人

员收入水平提高积累的财富效应在家乡释放的过程趋于结束，再加上户籍制度改革加快推进，一些外出务工人员开始在务工地常住、购房、直接市民化，必然导致主要依靠人口外流积累财富效应释放的城市快速膨胀模式难以继。此外，中国经济增速放缓、人口总量增速放缓甚至进入负增长等因素的叠加，使2015年之后我省各级城市城区人口增速均显著放缓。

河南各级城市人口格局演变趋势及应对策略

在我国城镇化正从快速增长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阶段的新形势下，河南各级城市人口格局演变呈现新趋势。应按照中央城市工作会议要求，主动适应形势变化，坚持因地制宜、分类指导，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，科学统筹河南城镇化进程。

与其他主要省会城市相比，郑州人口首位度仍然偏低，人口增长潜力仍较大，应顺势而为支持郑州人口持续增长，围绕郑州发展组团式、网络化都市圈。数据显示，1995—2023年郑州占全省人口比重由6.48%提高到13.25%。从2023年数据来看，武汉、杭州、西安、成都占所在省总人口的比重分别为23.59%、18.89%、33.07%、25.58%，郑州占全省人口比重仍偏低，具有较大增长潜力。分阶段看，2010—2018年为郑州常住人口高速增长长期，每年增长50.33万人，低于成都（65.52万人），显著高于南京（8.68万人）、杭州（17.01万人）、武汉（22.01万人）、长沙（29.31万人）、济南（32.44万人）、西安（38.62万人）。

目前，全省只有郑州人口增长速度仍然较快，且仍具较大增长潜力，顺应这一趋势进一步做大郑州市是当前河南城镇化发展的战略重点。虽然近年来郑州也面临城区人口增长放缓的问题，但按照武汉23.59%、成都25.58%、西安33.07%的人口首位度保守估算，未来郑州常住人口应超过2000万人。国务院批复的《郑州市国土空间总体规划（2021—2035年）》将2035年郑州市城镇开发边界面积控制在2074.69平方公里，按照城市每平方公里1万人的人口密度标准计算，可以满足郑州2000万人口规模的发展需求。在人口增长潜力和空间规划条件具备的背景下，郑州人口持续扩张面临的主要问题是产业和就业增长速度偏慢。应在提升产业尤其是制造业规模和水平上更大功夫，推动新能源汽车、电子信息、高端装备、新一代智能终端、生物医药等重点产业集群发展，尽快形成较为完善的产业生态，创造更多就业机会。在产业与就业优先的同时，变“先城后产”为“产城互动”，坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，优化城市空间结构，加快构建房地产发展新模式，稳步推进城中村和危旧房改造，加快老旧管线改造升级，大力发展生活性服务业，提高公共服务水

平，实现产业与城市发展的良性循环。在持续提高郑州产业与城市能级的同时，围绕郑州发展组团式、网络化都市圈，充分发挥郑州的龙头作用。

县级城市快速膨胀期结束，应开启内涵式发展新模式

人口外流积累财富效应应在县城释放是2002—2014年我省县级城市快速膨胀的重要原因，2015年以后这种释放逐步减弱，但城市空间尤其是房地产的扩张没有相应地降下来，于是多数县城的房地产逐步进入低迷状态。

产业发展方面，随着中国经济进入高质量发展新阶段，产业转型升级压力加大，传统制造业规模扩张速度下降甚至开始萎缩，发达地区传统制造业更多趋向于就地转型升级，向中西部地区转移的趋势放缓，我省县级城市通过承接传统产业转移扩张工业的路子不好走了，制造业发展动力不足问题愈发凸显。

面对常住人口增长缓慢甚至个别城市开始收缩的新形势，我省县级城市应从规模扩张转向内涵式发展。由于前期一些县城规划偏大，已超过可能达到的人口规模，应按照中央城市工作会议“着力建设舒适便利的宜居城市”的要求，将重点放在提高建成区城市功能上，完善建成区公共服务，在生态宜居方面做文章，盘活存量房产，提高城市综合能力与竞争力，实现可持续发展。

虽然单个县城人口大规模扩张已经不太可能，但从规模经济角度考虑，县级城市城区人口应达到20万人左右。如果城区人口远低于20万人，难以形成规模效应，城市功能、基础设施与公共服务水平的提高会受到限制。目前，我省一些人口小县由于缺乏规模效应，发展乏力，城区人口已经开始收缩，可持续发展能力堪忧。为使县级城市达到较优的城市规模，提高资源配置效率，更好服务县城发展，建议从实际出发适当将一些人口小县撤并，使县城人口达到100万人左右，这样县级城市城区人口较易达到20万人左右，实现城市发展的规模效应，将中央城市工作会议“分类推进以县城为重要载体的城镇化建设”要求落到实处。

其他地级市人口集聚趋势好于县级城市，应着力强化产城互动，打造区域中心城市

本地产业、本地就业是支撑地级市人口膨胀的主要因素。在外流人口积累财富效应释放结束、县级城市膨胀速度大幅下降的背景下，地级市受影响相对较小。而且，与县级城市相比，地级市一般规模较大，城市功能相对完善，集聚产业能力相对较强，因此地级市城区仍能够维持稳定增长。但在人口负增长、经济增速放缓的背景下，地级市的规划建设同样应适当控制规模扩张，主要在已规划区、建成区做文章，按照合理的人口规模适度提高与完善基础设施与公共服务，积极发展产业，变“先城后产”为“产城互动”，扎扎实实打造区域中心城市。

（作者单位：中共河南省委党校）

□金东

2025年中央城市工作会议提出，认真践行人民城市理念，走出一条中国特色城市现代化新路子。人民城市理念深刻揭示了社会主义城市的人民性，是新时代做好城市工作的根本遵循。践行人民城市理念，归根结底就是要在城市建设与治理中坚持以人民为中心的发展思想。城市是人口、产业和要素资源的聚集地，也是文化传承和发展的重要场域。在一般意义上，城市文化治理是指政府、市场、社会等多元主体协同完成各类城市文化建

坚持为民原则，把握城市文化治理的价值意蕴

城市文化承载着人民对美好文化生活的向往和期待，然而曾几何时，一些地方缺乏对城市文化的正确认知，激进的城镇化发展模式带来了城市文化的缺失、失序甚至是城市文脉的断裂等问题。通过城市文化治理对城市文化要素、文化资源、文化权利等进行优化配置，为人民提供高质量的文化产品、文化设施、文化空间、文化空间，既是对以往城市发展重物质轻人文取向的纠偏，也是对人民日益增长的多样化文化需求的积极回应。

从更为宏阔的视野来看，城市文化治理不能简单等同于治理城市文化，它不是将文化与政治、经济、社会、生态文明等并列，对其进行孤立式的治理，而是视文化为治理的路径和手段，充分发挥文化在城市治理中的功能，在系统性的综合治理中达成全方位、多层次的治理目标。城市是生命体、有机体，本就需要通过高效率的治理不断进行自我调适、吐故纳新。随着城镇化进程的深入推进，城市的功能和作用愈发凸显，但作为一个复杂巨系统的治理难度也与日俱增。城市治理既包括实践层面的物质环境建设，也包括观念层面的人文精神建设，两者皆统一于共同的文化基础。城市治理所针对的各类“城市病”，在深层次上都与文化息息相关。文化作为一种柔性治理工具，在城市治理过程中始终在场，能够从观念、制度、行为、物质和精神等层面，对城市的平稳运行和健康发展发挥重要作用。要以文化赋能城市治理现代化，着力推进以文塑城、以文兴城，为人民群众营造向上、向善、向美的城市文化氛围。

站稳人民立场，深化城市文化治理的多元参与

在城市文化建设的具体实践中，由政府独揽一切文化事务的模式越来越难以继，因为这样容易产生文化市场准入壁垒、文化资源利用效率低下、文化供给的结构性失衡等弊端，无法充分保障人民的文化参与权和文化享有权。新时代新征程，城市文化建设需要从“管理逻辑”转向“治理逻辑”，坚定依靠人民群众的力量，深化城市文化治理的多元参与，激发各类主体参与城市文化治理的主动性和创造性。

城市文化治理的多元参与，并非治理主体原子化、治理资源分散化，也不是过度依赖市场化运作，使城市文化被商业利益裹挟，而是在促进人民文化觉醒的基础上，遵循整体性治理的基本理路，促进有为政府、有效市场和有爱社会在人民城市理念的引领下共生互补、良性互动。为此，一方面，要加强党的领导，把党的领导贯穿城市文化治理的各方面和全过程，确保城市文化治理不偏离正确的政治方向，并依靠党在城市强大的组织体系和动员能力，通过单位党建、行业党建、区域党建等汇聚形成城市文化治理的人民伟力；另一方面，要切实发挥人民群众在城市文化治理中的主体作用，引导人民群众进一步增强文化主体意识，以科学的组织管理和制度设计，加快畅通人民参与城市文化治理的渠道，大力培育多元社会力量，促进文化企业、文化社会组织健康发展，还要致力于打造紧密型城市文化治理共同体，通过丰富文化载体、搭建互动平台、完善协商机制、强化技术支撑、加强制度保障等方式，积极探索多主体有机融合与协调合作之路。

树牢利民导向，提升城市文化治理的整体效能

从本质上说，人民城市建设的根本目的在于造福人民、成就人民。城市发展成果由人民共享，是人民城市不同于资本主导的城市或其他类型城市的一个标志性特征。从人民城市理念引领下的城市文化治理，需要充分体现人民意志、保障人民权益，千方百计地为人民谋福利，让城市文化发展成果更多更公平地惠及广大人民群众。人民是否满意、生活是否方便，是检验人民城市建设成效的重要标尺，城市文化治理好与不好，人民最有资格评价。要让人民群众对城市文化治理更加“有感”，就要把人民利益放在第一位，突出城市治理中的文化向度，丰富城市各领域的文化韵味，大力提升城市文化治理效能，为人民群众提供更高质量的文化产品和服务。

一是健全城市公共文化服务体系。文化也是民生，关乎民生福祉和人的全面发展。应坚定推进以文惠民，持续加大城市公共文化投入，完善公共文化设施，提升公共文化服务的标准化、均等化水平，并结合城市不同发展阶段的特点与任务，动态调整公共文化服务供给的政策举措和侧重点领域，迭代升级公共文化服务网络、服务模式，提高公共文化服务的供需匹配度。二是优化城市文化空间。城市是空间的集合体，城市文化治理需要依托一定的城市空间来进行，空间构成了城市文化治理的重要维度，也是城市文化物化和外化的重要载体。应注重城市公共空间的审美品质提升，因地制宜地打造具有独特文化内涵、符合时代发展潮流的文化景观。除了大剧院、大广场、大公园等大尺度文化空间外，还要着眼于贴近人民群众日常生活的微空间、小空间，推动城市文化治理向基层空间下沉。三是塑造城市的精神品格。城市的精神品格是城市文化的精髓，反映了人民的精神风貌和精神追求。城市文化治理不是只看重文化的工具理性特质所带来的现实利益，更要充分利用文化的价值理性特质来塑造城市精神品格、提升城市文化品位，让文化基因深度融入城市血脉。

（作者系河南省社科院城市与生态文明研究所副所长）

以人民城市理念开辟城市文化治理新境界

□王海杰

2025年中央城市工作会议对当前和今后一个时期我国城市工作作出具体部署，“着力建设安全可靠的韧性城市”是建设“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”的主要任务之一，对于全国重要的经济大省和人口大省河南而言，这一任务显得尤为重要和紧迫。

河南韧性城市建设的紧迫性

河南省地处中原腹地，推进韧性城市建设不仅关乎区域发展安全，更是中部地区探索高质量发展和高效能治理新路径的重大要求。一是国家战略支点的安全屏障。作为全国综合交通枢纽，河南韧性城市建设直接关系国际供应链的稳定和国家战略通道的安全；作为黄河流域生态保护和高质量发展战略的核心区域，关系着国家绵延千里的生态安全、防洪安全与生态修复；作为中部地区崛起战略的重要支点，关系着区域产业链供应链安全、新型城镇化质量提升与区域协调发展大局。二是推进城乡融合、促进共同富裕的重要依托。作为全国重要的粮食生产基地和农业大省，河南韧性城市建设直接关系到国家粮食安全战略和乡村振兴大局；作为中部地区城乡二元结构转型的典型区域；关系着近1亿城乡居民共同富裕的进程与质量；作为全国新型城镇化综合试点省份，关系着农业转移人口市民化、城乡要素市场化配置等重大改革成效。三是高密度大流动人口区域防灾减灾的核心承载。作为全国人口大省，河南韧性城市建设直接关系超大规模人口安全保障；作为城镇化快速推进的典型区域，关系着高密度城市群防灾减灾能力的整体提升；作为国家应急管理体系建设重点省份，关系着现代化社会治理体系下公共安全风险的防控成效。

河南韧性城市建设稳步推进

物理韧性建设着力基础设施系统升级。物理韧性作为城市抗性的物质载体，其核心在于构建具备抗干扰、自适应和快速恢复能力的基础设施系统。河南通过系统性推进交通、能源、数字等关键基础设施的现代化改造，创新性地构建了“点—线—面”相结合的空间韧性体系，形成了“网络化布局—智能化管理—弹性化储备”的三维韧性提升模式。沿黄城市带洪水高风险区限制开发政策，郑汴洛韧性走廊应急物资储备中心布局，郑州市实施的“深隧+智慧泵站”工程，新乡市建设的“口袋公园+地下蓄水池”复合系统等，形成了多层次的風險防控网络，显著提升了城市应对极端天气的能力。

制度韧性建设突出治理模式创新。城市韧性不仅依赖物质基础，更需要制度体系的保障。近年来，河南在城市制度体系建设中，以治理模式创新为核心，通过体制机制改革、数字化赋能和多元协同治理，构建了更具适应性和恢复力的制度框架，推动政府治理模式从“被动响应”向“主动预防”转变，为应对各类风险挑战提供了有效保障。《河南省城市韧性评估细则》规定了韧性指数季度发布制度，为城市韧性治理提供了科学依据。在防汛抗灾领域，创新“五预联动”机制（预报、预警、预判、预案、预演），显著提升了城市应急管理效能。

经济韧性建设注重产业生态优化。一是通过多元协同与集群共生提升产业链韧性。河南推动传统产业升级与新兴产业培育并举，避免单一产业依赖。二是通过科技驱动与数字化转型为创新链赋能。以郑洛新国家自主创新示范区为依托，推动产学研深度融合。通过设立产业研究院、孵化科技型企业，增强自主创新能

产效率与市场响应速度。三是通过绿色转型与循环经济为价值链减碳。河南将可持续发展融入产业生态，推动绿色制造和循环经济发

展。社会韧性建设强调基层网络构建。河南注重构建“政府—市场—社会”多元协同的治理体系，激发社会韧性活力。郑州市建立“社区网格员+社会组织+志愿者”的基层应急队伍，在防汛救灾中发挥了重要作用。南阳市推行“企业安全联盟”模式，引导重点行业企业共享安全资源，形成风险共担机制。此外，河南还创新“韧性社区”建设标准，通过居民参与、资源整合，提升基层自主应对能力。

河南韧性城市建设未来展望

河南韧性城市建设应发挥郑州国家中心城市的辐射作用，结合黄河流域生态保护 and 高质量发展等国家战略，构建具有中原特色的韧性城市建设新模式，为区域高质量发展 and 高效能治理提供坚实保障。一是坚持系统观念，统筹发展和安全。韧性城市建设需要树立“全周期管理”理念，将安全发展贯穿城市规划、建设和管理全过程。统筹传统安全与非传统安全风险，重点防范自然灾害、公共卫生事件和社会安全风险。完善城市安全动态监测预警体系，建立多灾种、全链条的风险评估机制，提升城市抗冲击和快速恢复能力。二是突出地方特色，发挥农业大省优势。依托农业资源禀赋，构建具有本土特色的韧性体系。加强高标准农田和应急粮库建设，确保粮食供应链稳定。发展设施农业和智慧农业，增强农产品应急保障能力。利用农田、湿地等生态资源构建缓冲带，提升城市生态韧性。三是注重创新驱动，强化科技支撑。加快构建城市数字孪生系统，推动智慧化管理。推广抗震、防洪等新型建筑技术，增强基础设施韧性。建立应急科技攻关机制，培育本土化防灾减灾产业。四