

# 深入推进以人为本的新型城镇化

□沈晓明

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。

## “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开放，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大提质，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。

## 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。

## 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，构建跨区域合作发展新机制。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。坚持小规模适度、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。

## 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，推动兴产业、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溢产业转移，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，稳定扩大县镇就业岗位，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，实现公共设施服务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)以县城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。

## 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，因地制宜培育和创新发展新质生产力。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。加强城市环境综合治理，推进城市空气治理提质增效、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。修复城市生态环境，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。强化科技创新的管控和引导作用，做到功能复合、密度适中、高低错落、蓝绿交织。顺应数字化趋势，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能化精细化水平。

## 学习贯彻党的二十届四中全会精神

# 新型文化业态的特征与发展路径

□魏鹏举

习近平总书记指出：“探索文化和科技融合的有效机制，加快发展新型文化业态”。党的二十届四中全会《建议》提出：“推进文化和科技融合，推动文化建设和数智化赋能、信息化转型，发展新型文化业态。”新型文化业态是新质生产力在文化领域的创新实践，是文化和科技融合创新的产物。深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，认真学习贯彻党的二十届四中全会精神，应紧跟数字产业化和产业数字化的发展趋势，加快发展新型文化业态，推动文化产业提质升级。

新型文化业态与新兴技术在文化领域的深入广泛应用以及文化消费的迭代发展密切相关，是随着文化创新、科技进步以及消费升级不断衍生的。新型文化业态呈现以数字技术为支撑、以文化和科技融合为动力的特征，主要体现为新技术、新主体、新场景和新消费。如娱乐用智能无人飞行器充分体现新技术应用，互联网条件下的新大众文艺丰富文化创新创造主体，沉浸式文旅演艺营造个性化新空间，潮流、“谷子经济”等展现出青年群体的个性化消费趋势。

随着数字技术全面赋能文化产业，新型文化业态展现出较高的活跃度和成长性，深刻改变文化生产、传播和消费方式。2025年，文化新业态行业对规模以上文化企业营业收入增长的贡献率为81.6%，拉动规模以上文化企业营业收入增长6.0个百分点。加快推进新型文化业态高质量发展，要充分利用数字技术赋能文化生产，适应互联网条件下全球文化市场在线化、数字化、虚拟化的特征与趋势，实施积极的文化经济政策，推动文化产业转型升级，不断增强人民群众的文化获得感、幸福感。

加强数字文化内容建设，构建文化资源数据库。数字技术为文化产业转型升级提供了工具，优质内容则是新型文化业态保持吸引力和感染力的根本。我国是文化资源大国，为新型文化业态发展提供了源源不断的“内容富矿”，众多在全球市场形成较大影响力的文化产品，都源自高水平制作技术与高质量内容创意的深度融合。越来越多的优质文化科技型企业致力于中华优秀传统文化的现代表达和数智创新。2025年，多媒体游戏动漫和数字出版软件开发、动漫游戏数字内容服务等行业小类营业收入实现两位数增长，数字技术赋能文化产业成效显著。加快发展新型文化业态，要深入实施国家文化数字化战略，加强数字文化内容建设，形成基于通用标准、互惠共享的大数

据集合，推进构建文化资源数据库并提升其面向市场的服务能力，夯实数字文化内容共享基础，构建高水平文化要素市场体系，为数字文化资源交易搭建广阔平台，鼓励引导相关企业打造更多文化产业新业态。

涵育人民群众文化原创能力，提升文化内容供给水平。数字技术的蓬勃发展在革新创作工具、迭代内容形态、拓展传播渠道等方面全方位赋能文化生产，同时为文化娱乐内容分享共创提供平台，打破了文化创作的专业壁垒，实现了创作主体的去中心化，用户生产内容与专业生产内容深度融合，普通用户成为文化创新创造的重要力量，新大众文艺浪潮奔涌，“人人都是创作者”成为可能。发展新型文化业态，让人民群众成为文化创新创造的主力军，是对传统生产与服务供给机制的有效补充和丰富，有助于促进新型业态与传统业态有机结合，提升文化产品与服务的总体供给水平。要充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性，尊重首创精神，为人民群众参与文化创造搭建平台、创造条件，让蕴藏在人民群众中的文化创造活力充分迸发，不断涵育人民群众文化原创能力。充分尊重并鼓励基于开放网络的大众文艺创作，加快构建系统化的支撑体系，健全评价与扶持机制，构建良好创作生态，形成更加协同的创作机制，提升文化产品创作的灵活性和效率。

坚持守正创新，营造文化创新创造良好生态。习近平总书记强调：“衡量文化产业发展质量和水平，最重要的不是看经济效益，而是看能不能提供更多既能满足人民文化需求、又能增强人民精神力量的文化产品。”“面对生成式人工智能等新技术的涌现，要统筹好发展和安全”。发展新型文化业态必须坚持守正创新的基本原则，坚持以人民为中心的创作导向和内容至上的创作理念，注重作品的艺术性、思想性，积极弘扬社会主义核心价值观，筑牢思想价值根基。同时，警惕重技术轻内容、重形式轻内涵的倾向，树立精品意识，合理、适度运用技术手段，在文化资源数字化转化中讲好中国故事，展现中国精神、中国价值、中国力量。也要看到，数字技术在推动文化产业升级、文化市场繁荣的同时，也给文化治理带来新挑战。要着力完善法律法规体系，强化对人工智能等数字技术的安全监管，制定建立与技术发展相适应的应用规范和行业公约，加快建设建设创作者、平台、行业协会等多方主体协同治理体系，积极引导与合理规范双管齐下，形成尊重、鼓励、保护创新创造的良好文化生态。

(作者为中央财经大学文化经济研究院院长)

## 专题深思

# 从「比多少」到「解难题」

□吴岚

2022版《义务教育数学课程标准》(以下简称“新课标”)明确提出,数学课程要培养的核心素养在于“三会”:会用数学的眼光观察现实世界、会用数学的思维思考现实世界、会用数学的语言表达现实世界。逻辑分析能力,正是“数学思维”的核心。这种能力无法速成,必须贯穿小学全程,尤其要从一年级起步,在具体的知识教学中渗透逻辑种子,让思维在高段自然拔节。

## 一年级“比多少”教学:植入对应逻辑,贯通倍数与分数

一年级上册“比多少”是逻辑思维的启蒙第一课。教学中,摒弃“直接告知谁多谁少”的灌输方式,而是通过实物操作帮助学生建构“一一对应”的逻辑模型。

以“5只兔子与3根萝卜”为例,学生动手将兔子与萝卜逐一配对,发现对应后还剩2只兔子,直观得出“兔子比萝卜多”的结论。在此基础上追问:“想让他们一样多,需要添几根萝卜?”学生在反复操作与表达中,逐步将“一一对应”内化为分析数量关系的底层逻辑。

这份低年级埋下的种子,在中高年级将转化为显著的思维收益。三年级学习“倍数关系”时,学生能自然迁移——将“一份”对应“3个苹果”,“2份”即累加2个3,从而理解倍数是相同数量的重复累加。五年级接触“分数的意义”时,“把一个整体平均分成若干份”本质上也是一一对应在连续量上的延伸。正是这份“一一对应”的逻辑,让抽象的概念有了具象的支撑。

## 10以内加减法:渗透因果推理,破解逆向难题

一年级“10以内加减法”是计算教学的起点,但若仅止步于“算得熟”,便错过了逻辑训练的最佳契机。在课堂中以情境为桥,引导学生从算理中触摸因果推理。教学“5+3”时,创设“原有5块糖,又得3块”的情境,学生需说清“为什么用加法”——“因为要把两部分合起来”;教学“8-2”时,创设“一共有8个气球,飞走了2个,还剩几个?”的情境,引出“从总数中去掉飞走的气球”的逻辑。更重要的是引入逆向问题:“小明有一些糖,妈妈又给4块,现在有9块,原来有几块?”学生通过倒推,理清“现有数量-新增数量=原有数量”的因果关系。

这种“由果溯因、由因推果”的思维习惯,是中高年级解决复杂应用题的底层算法。三年级“两步计算应用题”中,面对“运进20箱苹果,每箱15千克,卖出180千克,还剩多少千克?”的问题,学生运用低年级建立的因果推理能力,会自然析出“必须先求总千克数”这一中间环节,逻辑链条清晰。六年级分数应用题中,“已知一个数的3/4是15,求这个数”是典型的逆向结构。若学生能基于因果推理,理解“部分量÷对应分率=单位‘1’”的内在关系,便能自然列式15÷3/4,彻底摆脱“见多就加、见少就减、见分数就乘”的机械记忆。从“凭感觉列式”到“依逻辑分析”,正是低年级因果渗透的长远价值。

## 图形的认识:训练分类比较,建构空间观念

新课标将空间观念的培养置于重要位置,而分类与比较正是打开空间世界的关键钥匙。一年级下册“认识平面图形”教学中,我没有让学生死记硬背长方形、正方形的特征,而是设计“分类—比较—归纳”的探究路径。

课堂中,学生面对长方形、正方形、三角形、圆等模型,自主尝试分类:有的按“边的曲直”分成直线图形与曲

线图形的,有的按“角的有无”进行分类。随后,再引导其对同一类中的图形进行比较,如长方形与正方形,通过观察、折叠,学生自主发现“正方形四边相等,长方形对边相等”。学生收获的不仅是图形特征,更是一种“按标准分类、依特征比较”的逻辑方法。

这套方法在中高年级几何学习中具有强大的迁移力。三年级辨析四边形家族时,学生能自觉按“对边是否平行”“有无直角”将平行四边形、梯形、长方形、正方形进行分类比较,理清图形间的包含关系。五年级学习“长方体和正方体”,学生通过对对面、棱、顶点的特征,自主归纳出“正方体是特殊的长方体”。甚至在梯形面积公式推导中,学生能联想到将梯形与平行四边形比较,通过割补实现转化。这正是低段分类逻辑向高段探究能力的生长。

## 融合思维与表达:锤炼数学语言,固化逻辑成果

逻辑能力的发展,离不开数学语言的同步建构。新课标将“用数学的语言表达现实世界”列为三大核心素养之一,强调思维成果的可视化与可交流性。在低年级课堂,我引导学生使用“因为……所以……”“先求……再求……”的句式描述解题思路;用“把……分成……”“每份对应……”等规范语言表述数量关系。这不仅是对逻辑的再梳理,更是数学表达规范的初步养成。当学生能用准确、简洁的术语将脑中思维外化为口头表达或书面推理时,逻辑分析便从“模糊的感觉”升格为“清晰的工具”。

因此,逻辑分析能力的培养,从来不是单一维度的思维训练,而应始终与数学语言表达相融合。低年级教材中每一处看似简单的知识点,都蕴藏着逻辑生长的节拍。作为小学数学教师,我们的任务不是赶着学生跑完知识的全程,而是立足低段课堂,深挖教材中的逻辑要素,让“一一对应”“因果推理”“分类比较”这些基础逻辑成为学生认知结构中的思维锚点。从“比多少”到“解难题”,从低段播种到高段收获,唯有在每一节课中有意识地埋下逻辑的种子,数学思维才能在学生未来的学习旅程中自然拔节、持续生长。

(作者单位:通辽经济技术开发区富力小学)

## 学习研究