加强以县城为重要载体的城镇化建设研究

——以安徽省宿州市为例

朱逸凡

（中共萧县县委党校，宿州 235200）

摘要：县域是新型城镇化和城乡融合发展的重要节点，在城镇化步入新发展阶段的背景下，以县城为核心载体的城镇化发展实践，正通过系统强化县城建设的推进效能，加速提升城乡融合发展的深度和质量。立足当前新发展阶段，城镇化建设需筑牢产城协同、智慧化建设的实践根基，恪守城乡双向互动、一体化发展的实践准则，遵循科学定位、分类施策的实践路径，同时凸显文化赓续、绿色低碳发展的实践特质，构建城镇化与乡村振兴协同推进的长效机制。以县城为核心载体，通过强化县域特色经济支撑、谋划县域分类发展、促进就近就地就业、提升公共服务水平和推进重点镇建设等措施，破解城镇化进程中发展不平衡、不充分的结构性矛盾，持续提升县城的发展品质与现代化治理水平，对于推进新型城镇化战略具有十分重要的现实意义。在总结分析安徽省宿州市城镇化的现状特征和存在问题的基础上提出对策建议，为统筹城乡发展、推动县域经济和县城建设提供参考。

关键词：县城；城镇化建设；城乡融合发展；中国式现代化

中图分类号：C912.8 **文献标志码：**A **文章编号：**1671－1807(2026)05－0213－07

城镇化作为人类社会现代化进程的重要标志，对于推动经济增长、优化资源配置、促进社会进步具有不可替代的作用。从基层治理的视角来看，县城是具有完整行政功能的基层行政单元，是国家治理的关键一环[1]。县城是中国城镇体系的重要组成部分，是城乡融合发展的关键支撑，对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要意义。在中国新型城镇化战略框架下，县城被赋予了特殊的定位和使命，成为连接城乡的关键节点。目前，中国城镇体系已初步形成大中小城市和小城镇协调发展的格局，县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口近30%[2]。县城在中国经济社会发展中的地位越来越突出，它一头连着城市、一头连着乡村，处于城乡融合发展的关键支撑点，是城乡要素双向流动的重要纽带，是农业人口向县城聚合的“加速器”[3]，在推进以县城为重要载体的城镇化建设中，县城的产业支撑能力、人口集聚能力和公共服务水平将得到进一步提升，从而更好地带动乡村发展，促进城乡融合发展。

安徽省宿州市地处皖北，其县城的发展不仅关系到本地经济社会的转型升级，也对周边乡村辐射带动以及区域均衡发展有着深远影响。以宿州市为例，深入研究如何加强以县城为重要载体的城镇化建设，有助于充分发挥县城的独特优势，挖掘潜在动力，实现城市发展与乡村振兴的有机衔接，最终达成城乡融合发展的目标，具有重要的现实意义。

1 以县城为重要载体的城镇化建设的基本内涵

在新型城镇化战略框架下，城乡融合发展进入以县域为基本单元全面推进的新时期[4]，“以县城为重要载体”已成为推进城乡融合发展、促进区域协调发展的关键抓手。新型城镇化理念突破了传统大城市单向扩张的思维定式，转而聚焦县域层面的综合承载功能提升，通过充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力、全面加强对县城建设的系统规划、提升城乡融合发展水平，构建起连接城市与乡村的枢纽。以县城为重要载体的城镇化是新型城镇化在新发展阶段的战略举措，是持续推动县域经济实现合理增长及质效提升的新动力。以县城为

收稿日期：2025-09-22

基金项目：2025年度宿州市社会科学创新发展研究课题(2015CX014)；2025年中共安徽省委党校(行政学院)党的建设与国家治理研究院智库课题

作者简介：朱逸凡(1990—)，女，安徽合肥人，硕士，助理讲师，研究方向为基层社会治理。

重要载体的城镇化建设的基本内涵可从以下维度深入阐释。

1.1 发展定位:新型城镇化迈入新发展阶段的战略举措

2012年中央经济工作会议首次提出新型城镇化战略,中国特色新型城镇化步入新时代,城市发展和城镇化建设取得举世瞩目的成就。在新发展阶段面临新的形势与挑战,经济社会发展面临深刻变革,城镇化战略也必然要适应新发展阶段的要求。2024年7月28日国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》(国发〔2024〕17号),明确提出"以县域为基本单元推进城乡融合发展""推进以县城为重要载体的城镇化建设,加快补齐县城基础设施和公共服务短板"。以县城为重要载体的城镇化建设,并非简单的县城规模扩张,而是立足国家城乡发展全局的战略布局形态。其核心定位是打通"城市—乡村"二元衔接的关键节点,构建"大城市引领、县城承接、乡村支撑"的三级发展体系。

新时期县城这一基本单元在新型城镇化建设中的战略地位更加凸显。①县城是新型城镇化的战略抓手,县域经济是国民经济的基础单元[5],县城作为行政区划的基本单元,天然具备承接中心城市辐射带动和向乡镇延伸服务的双向传导优势,通过完善基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,可以强化与邻近城市发展的衔接配合,推动形成城乡协调发展格局。②县城是城乡融合发展的关键支撑,作为中国特色新型城镇化的重要载体,是推进农业转移人口市民化、化解大城市和县域人口治理难题的突破口[6]。通过补齐县城短板弱项、提升综合承载能力,促进产业配套、市政设施、公共服务提质增效,承接农村人口"就近城镇化"诉求,促进新型城镇化和乡村振兴良性互动。③县城是城乡人文要素有效流动的纽带平台,县城的枢纽价值广泛体现在文化交融、文化根脉延续方面。相较于大城市的陌生人社会,县城兼具城市功能与乡土文化底色,通过保留地域民俗、建设熟人社区,帮助农村人口快速适应城市生活,形成心理归属感。同时,县城承载着传统民俗、乡土技艺通过节庆活动、文旅项目转化为产品和服务,这种转化不仅保留了文化根脉,更在悄然弥合城乡之间的认知鸿沟。

1.2 发展理念:"以人为本"的城镇化本质回归

新型城镇化把推进农业转移人口市民化作为首要任务,旨在使全体居民共享现代化发展成果。在传统城镇化进程中,农村人口进入城市时常面临"半城镇化"困境:就业不稳定、公共服务不均等、家庭分离、身份无认同。以县城为载体的新型城镇化,其核心内涵始终锚定"以人为本",避免陷入传统"人口统计城镇化"的困境,聚焦解决农村人口就近城镇化中的半城镇化问题。在就业上,通过产业培育和承接提供稳定的岗位需求;在公共服务上,由政府主导推动教育、医疗、社保等资源与城市标准衔接,保障农村人口在县城享有公平的义务教育、优质医疗资源与均等化公共服务待遇,破解"户籍在乡、生活在城"的权益断层;在生活融入上,通过社区建设、文化适配、改善人居环境,让农村人口在县城形成归属感,真正实现从地理迁移到身份认同及生活品质提升的完整城镇化过程,体现"城镇化成果由人民共享"的价值取向。正是通过破解这些痛点,让进入县城的农村人口实现全要素融入,实现"以人为本"的本质回归。

1.3 发展属性:产业支撑和城乡要素市场化配置的纽带平台

县城作为连接城市与乡村的中间地带,天然承担着双向传导功能,向上承接大中城市的产业转移和技术溢出效应,向下辐射带动乡镇经济发展,形成梯度发展的中间层,其产业内涵的核心是"产城互促、特色化发展"。首先,新型城镇化通过双向要素流动,破解城镇化与乡村振兴各自为战的困境,成为两者协同推进的战略接口,填补中国城乡发展体系中的"中间断层"。不同类型县城呈现差异化产业逻辑。城市群周边的县城,侧重承接中心城市产业链配套环节,形成"卫星式"产业格局,依托区位优势实现与大城市的产业协同;农业主产区县城,聚焦农产品精深加工与农业社会化服务,打造农业加工与服务全产业链,以产业增值带动农民增收;生态功能区县城,则立足生态优势发展文旅康养、绿色农业等低碳产业,将生态价值转化为经济价值。其次,当前城镇化进程要突破要素市场发育不充分和消费市场结构不平衡的制约因素[7],从要素流动方向看,县城承上启下的空间区位优势,使其成为要素流动的核心中转站,在新型城镇化向高质量转型、乡村振兴向纵深推进的背景下,县城既是城市资源下沉的终点站,又是乡村要素向上流动的中转站。在劳动力要素上,县城可依托县域特色产业、承接城市外溢产业,吸纳农村剩余劳动力就近就业,避免劳动力向大城市盲目聚集导致的资源浪费,同时通过建立县域劳动力市场,实现劳动力

技能匹配与薪酬市场化定价;在土地要素上,县城可通过开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,将农村闲置宅基地、耕地转化为城镇建设或产业发展用地,既盘活农村闲置土地资源,又为城市产业扩张提供空间,实现土地要素的市场化流转与高效利用。从要素配置效率看,县城能有效降低城乡要素交易成本,搭建市场化对接机制。城市过剩的资本、技术需下沉农村寻找投资和消费场景,如现代农业、乡村旅游,县城可通过设立产业引导基金、搭建技术推广中心,为城市要素与农村需求搭建流通桥梁;农村的特色农产品、生态文旅资源需对接城市消费市场,县城依托冷链物流体系、电商服务平台,实现城乡要素双向赋能、高效配置,真正打通城乡要素市场化配置的"中间梗阻"。

1.4 发展目标:实现城乡融合发展

加快以县城为载体的城镇化建设,其核心发展目标指向城乡融合发展,这是由县城"城尾乡头"的独特区位属性与新型城镇化的战略要求共同决定的。县城通过构建要素流动枢纽、产业协同平台、服务辐射网络,正在重塑城乡关系,成为破解城乡二元结构、实现城乡共同繁荣的核心载体。

城乡融合发展是贯穿中国式现代化的重大战略任务,其核心逻辑在于以制度重塑破除城乡二元壁垒、以结构优化激活城乡发展动能,进而构建起工农互促赋能、城乡互补共生、发展协调均衡、成果共同繁荣的新型城乡关系。其核心要义凸显在以下3个方面:①基于产业协同的城乡经济融合。城乡融合并非简单的形态趋同,而是产业功能的互补共进。县城立足资源禀赋培育的特色产业集群,向上对接城市产业链,向下延伸至乡村生产环节,壮大县域经济,改变城市工业、农村农业的单一分工格局,实现城乡产业协同、互促共生。②基于城乡公共服务均等化的社会融合。城乡融合的本质是让城乡居民享有同等发展机会和生活品质。县城作为县域公共服务的供给枢纽,通过"提标扩面"与"下沉覆盖"的双重举措,推动优质资源向乡村延伸。在基础教育、基本医疗、公共交通等方面通过资源的有效流动和合理配置、通过制度与技术创新弥合城乡差距,实现公共服务从城乡分治到均等适配的转变。③基于价值认同与传承的文化融合。文化融合不仅是城乡融合的重要内容,更是城乡融合的精神动力。文化融合填充了城乡融合的精神维度,让融合超越经济、空间的表层联动,让城乡融合从物质层面延伸至精神层面,为城乡融合提供精神支撑。

2 宿州市推进以县城为重要载体的新型城镇化建设现状

近年来,宿州市不断加快新型城镇化建设步伐,2022年6月,宿州市根据《国家新型城镇化规划(2021—2035年)》《安徽省新型城镇化规划(2021—2035年)》等政策文件的指导,按照坚持走中国特色新型城镇化道路、完善新型城镇化战略的要求编制《宿州市新型城镇化规划(2021—2035年)》(以下简称《规划》)。《规划》明确指出,"强化以砀山县、萧县、灵璧县、泗县4个县城为主要载体的新型城镇化建设,协同徐州、淮北形成徐宿淮城镇群。"《规划》发布以来全市城镇化发展取得积极成效。宿州市新型城镇化发展主要目标见表1。

表1 宿州市新型城镇化发展主要目标

指标	2020年	2025年	指标属性
常住人口城镇化率/%	43.76	52	预期性
城乡居民人均可支配收入比	2.34:1	2.3:1	预期性
城镇住房保障覆盖率/%	35	≥36	预期性
城镇新增就业人数/万人	24.54	12.5	预期性
基本养老保险参保率/%	95.67	高于95%	预期性
开展补贴性职业技能培训人次/万人	19	15	预期性
其中:农民工参加职业培训人次/万人	—	10	预期性
城市生活污水集中收集率/%	45.27	72	约束性
城市生活垃圾资源化利用率/%	—	60	约束性
农村生活垃圾无害化处理率/%	80	85	约束性
绿色社区建设比例/%	—	>60	预期性
城市空气质量优良天数比率/%	71.6	完成省下达目标任务	约束性
城镇绿色建筑占新建建筑比重/%	68.5	100	约束性
城市建成区绿地率/%	35.56	≥40	预期性

2.1 宿州市推进以县城为重要载体的新型城镇化建设取得的成效

《规划》发布以来宿州市城镇化发展取得积极成效。①以人为核心的城镇化加快推进。2024年宿州市人口变动情况抽样调查主要数据公报显示,2024年全市常住人口522.5万人,居住在城镇的人口为257.1万人,占总人口的49.21%(常住人口城镇化率),比上年提高1.12个百分点;居住在乡村的人口为265.4万人,占总人口的50.79%。②农业转移人口市民化深入推进。宿州市在全省率先出台《加快推进农业转移人口市民化若干措施(试行)》,在实现落户"零门槛"基础上,实行户口迁移"一站式"服务。出台《关于进一步做好农业转移人

口及进城务工人员随迁子女就学工作促进新型城镇化进程的意见》《宿州市农业转移人口市民化购房契税补贴实施细则(试行)》等一系列政策,推动农业转移人口社会保障加快完善。③城乡区域发展更加协调。根据《宿州市2024年国民经济和社会发展统计公报》数据,城镇居民人均可支配收入42 735元,增长4.5%;农村常住居民人均可支配收入19 434元,增长6.3%,城乡收入差距不断缩小。县城和重点镇面貌显著改观,美丽乡村建设扎实推进,公共服务体系更加健全。县域特色产业集群初具规模,特色小镇建设魅力凸显,区域板块联动发展态势逐步显现。④民生福祉全面提高,持续实施33项民生工程,城乡居民收入稳步增加,全民参保计划提质扩面,医疗卫生体系不断完善。⑤农村土地制度改革逐步深化,持续扩大农村土地确权成果运用,解决进城农民后顾之忧。有效盘活集体和农民资产,增加集体收入和农民财产性收入,促进带资进城,推动农民共享改革发展红利。⑥城镇规划建设管理水平切实提升,第六届全国文明城市首创首成,群众满意率稳居全国前列,城乡面貌焕然一新。

2.2 宿州市推进以县城为重要载体的新型城镇化建设存在的问题

宿州市在新型城镇化加速推进过程中,受产业基础、历史条件、区域差异和人口基数等因素的制约,仍存在许多亟待解决的问题。

(1)城镇化发展质量不高。全市常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率均低于全省平均水平,大量农业转移人口处于“半城镇化”状态,未能真正享受城镇公共服务。土地城镇化与人口城镇化不同步问题突出,城乡融合发展机制有待进一步健全,要素在城乡间流动还存在诸多障碍。

(2)产业发展及城镇化动力不足。产业支撑能力薄弱是制约城镇化的核心瓶颈。宿州4县产业结构呈现明显的低端化特征,县域产业同质化竞争严重,产业发展面临“双重挤压”困境,一方面难以承接长三角核心城市的高端产业转移,另一方面本地低端产业受成本上升的影响竞争力下降,导致城镇化缺乏内生动力。

(3)农业人口就近就地落户意愿不强。多重现实障碍导致农业人口落户县城积极性偏低,就业稳定性不足是首要制约因素,住房成本与公共服务落差构成次要障碍,农村人口落户县城后仍然面临入学难、就医难的问题。同时受农民对农村土地权益的预期、担心下一轮土地确权政策调整等因素影响,农业人口就近就地落户意愿不强。

(4)中心城市能级不强。与省内其他中心城市相比,宿州中心城区人口规模和建成区面积小于蚌埠、阜阳等皖北主要城市,且仅有埇桥区一个市辖区,中心城区辐射带动能力严重不足。在淮海经济区格局中,宿州面临徐州等中心城市的强势虹吸,萧县等毗邻徐州的县域不仅难以承接高端资源,反而面临人才、资本被吸附的压力。

(5)城镇综合承载力亟待提升。基础设施与公共服务存在结构性供需不足,特别是城镇交通、地下管网等市政基础设施存在短板,城乡教育、医疗、养老、文化体育等基本公共服务供给水平偏低,城乡差距仍然较大。城镇社会治理、生态环境、公共交通等服务水平有待提升。同时,生态环境约束趋紧,水资源制约问题突出、耕地后备资源匮乏、单位国土面积污染处理能力低,新型城镇化发展面临严峻的生态环境约束。

2.3 宿州市推进以县城为重要载体的新型城镇化建设面临的机遇

(1)政策红利释放。国家大力推进新型城镇化战略和乡村振兴战略,出台了一系列支持县城发展的政策措施。2024年7月28日国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》(国发〔2024〕17号),明确将皖北地区纳入城镇化潜力较大的集中片区,要在协调推进新型工业化城镇化方面加快突破。《安徽省“十四五”新型城镇化实施方案》明确提出:“优化城镇化空间布局和形态。分类推动合肥都市圈、皖北城镇群、长江城市带发展”。国家从政策层面鼓励对县城基础设施建设的资金投入,鼓励金融机构向县城投放信贷资金用于重点项目建设,给予税收优惠和土地政策倾斜,吸引企业在县城投资建厂,推动城乡融合发展试验区建设,探索城镇化体制机制创新路径。

(2)产业转移承接机遇。随着东部地区产业结构调整升级步伐加快,劳动密集型产业和加工制造业加速向中西部地区梯度转移。宿州市在产业转移承接中坐拥多重战略机遇,依托区位、政策、产业基础等优势形成独特发展势能。①作为淮海经济区重要节点和徐州都市圈核心辐射区,区位优势明显,宿州纳入皖北承接产业转移集聚区建设,构建省级“三基地三节点”战略布局,打造汽车零部件、预制菜、光伏能源“三基地”,构筑算力、物流、文旅

度假“三节点”。通过积极创建产业承接平台,促进县城产业结构优化升级,形成集群承接能力。②要素成本与创新资源形成双重吸引力。相对长三角核心城市,宿州土地、劳动力成本优势明显,为劳动密集型和先进制造产业转移提供空间。

(3)科技创新赋能潜力巨大。科技创新已成为推动经济社会发展的第一动力。当前宿州已通过产学研合作深化,与中国科学技术大学、中国矿业大学等共建创新中心,建立科技企业孵化器、众创空间等创新创业载体,扶持本地小微企业成长壮大。鼓励企业加大研发投入力度,开展技术创新活动,提高产品的科技含量和附加值,利用数字技术改造传统产业,提升生产效率和产品质量。宿州市科技创新赋能城镇化的潜力,本质是依托技术创新破解传统城镇化的动力、质量、资源瓶颈,既通过产业科技化筑牢经济根基,又通过智慧化服务提升民生福祉,更通过要素数字化释放发展空间,最终将宿州“区位邻近长三角、政策支持皖北转移”的优势转化为城镇化高质量发展的实效,推动县城从规模扩张向内涵提升转型。

(4)消费升级市场需求拉动。在消费升级驱动下,宿州市人口规模变化呈现总量微调与结构优化并行的特征,为城镇化注入新动能。尽管2024年全市常住人口522.5万人,较上年减少3.8万人,但城镇化率仍提升1.12个百分点至49.21%,这种“总量微降但质量提升”的格局,恰恰反映消费升级引导的人口流动新规律。消费升级创造的就业机会成为人口集聚核心引力。消费设施下沉加速城乡人口梯度转移,伴随农村居民收入增速高于城镇的趋势,城乡消费差距逐渐收窄,形成“农村消费升级、县域商业繁荣、人口就近城镇化”的良性循环。

3 宿州市加强以县城为重要载体的城镇化建设路径

在新发展阶段,将县城作为城镇化建设的关键载体稳步推进,既是驱动以人为核心的新型城镇化迈向高质量发展的战略性行动,也是践行中国式现代化的全新实践路径[8]。当前,宿州市县域新型城镇化建设仍面临诸多问题与挑战,必须始终坚守“以人为核心”的根本立场,通过科学规划、明确方向、扎实举措、严格标准,确保城镇化建设始终贴合人民需求、顺应发展规律。

3.1 科学定位,分类培育

宿州市地处皖苏鲁豫交汇区域,是皖北地区连接华东与华北、长三角与中原经济区的“咽喉地带”,这一交汇区位使宿州能够高效整合皖苏鲁豫的差异化资源,催生了“承东启西、连南接北”的产业联动特征和“交汇共生”的独特文化生态。在推进以县城为载体的城镇化建设进程中,宿州市坚持统筹规划、优化布局、分工协作,要立足各县资源禀赋与产业基础,分类推进城乡产业融合,建立主导产业和特色功能并举的分类发展体系。①“大城市周边县城”,如萧县发挥毗邻徐州的区位优势,重点承接徐州都市圈产业外溢和功能疏散,重点建设张江萧县高科技园等跨省合作平台,承接长三角智能装备零部件产业转移。②“专业功能县城”,聚焦农产品加工与电商物流,如砀山县依托国家骨干冷链物流基地和百万亩果园资源,重点发展数字农业和电商,打造全国优质果蔬生产加工集散中心,推动冷链物流与农旅融合的产业升级,支持埇桥区打造全国农村现代化示范区,支持灵璧县打造全国轴承特色产业集聚区。③“文化旅游型县城”,如泗县依托运河生态等特色资源,深挖运河文化底蕴,打造运河生态廊道与水运物流枢纽,发展滨水休闲与绿色食品加工产业。同时建立县域发展动态评估机制,定期调整分类标准,避免同质化竞争。

3.2 产城一体融合,智慧赋能发展

产业是城镇化建设的基石,宿州市在加强以县城为载体的城镇化建设进程中要立足产业发展,促进产城人文融合,实现高质量发展。

(1)依托宿州市的资源禀赋、区位优势,构建传统升级、枢纽赋能、创新驱动的产业生态体系重点发展五大特色产业集群:锚定果海粮仓优势,发展现代农业与食品加工产业、依托区位枢纽优势,发展现代物流与供应链产业、承接长三角产业转移,发展智能制造与绿色家居产业、布局双碳赛道新增长极,发展绿色能源与未来产业、释放生态人文资源潜力,发展文化旅游与特色康养产业。引导劳动密集型产业、县域特色经济及农村二、三产业在县城集聚发展。

(2)打破“产”与“城”割裂的协同发展模式。注重以产业发展为核心支撑、以城市功能为配套保障,通过空间布局优化、功能协同联动,实现产业、城市、人口三者相互依存、动态平衡的发展模式。同时结合县城产业发展实际,开展精准化、高质量的农民工职业技能培训,不断提升其专业技能素养与就业创业竞争力。产城一体融合模式与传统产城模式对比见表2。

表2 产城一体融合模式与传统产城模式对比

维度	传统产城模式	产城一体融合模式
空间布局	产业园区与城市分离，通勤距离远	产业与生活空间嵌套，就近配套
功能逻辑	先建产业、后补城市功能	产业与城市功能同步规划、同步建设
人口关系	员工“白天在园区、晚上回城区”，人口流动性强	员工“居住在社区、就业在园区”人口稳定性高
可持续性	产业单一依赖资源，城市服务滞后导致人才流失	产业与城市相互支撑，形成自我造血的生态

(3)建设运营高效的县域智慧城市。智慧城市建设是推动区域数字化转型的重要举措，也将深刻改变产业发展模式和经济发展方式[9]。在智慧城市建设过程中，切实以满足居民需求为出发点和落脚点，通过优化服务流程、提升服务质量，让城乡居民切实感受到智慧城市带来的便捷和高效。推动信息技术与实体经济深度融合，发展智慧农业、智慧制造业和智慧服务业，促进产业融合发展。建设新型基础设施，支持城市公用设施、建筑等物联网应用和智能化改造升级，改造交通、公安、物流、水电气热等重点行业领域终端系统，实现对城市精准分析、整体研判、科学管理。丰富智慧城市应用场景，推动大数据、人工智能、区块链等技术与政府治理深度融合。大力推动智慧化生活应用，大力发展惠及全民的远程办公、远程教育、远程医疗、智慧出行、智慧楼宇、智慧社区、智慧养老等服务。

3.3 城乡双向互动，深度融合发展

适应农民日益增长的向县城转移就业安家的需求，坚持把县城打造成为承接农业转移人口就近市民化的主载体，加快推进县城补短板强弱项，围绕公共服务设施提标扩面，优化县城医疗卫生、教育、养老托育、文旅体育、社会福利和社区综合服务设施。

(1)建立要素自由流动、功能互补支撑、价值共创共享的生态系统。对宿州而言，这并非简单的城市扩张或乡村复制，而是立足4省交界的区位优势与果海粮仓的资源禀赋，破解农产品出村进城难、工业品下乡入户贵、公共服务城乡落差大的现实痛点。促进城乡双向互动要求，实现三重转变：从单向输送转向双向循环，让农村的农产品、劳动力等资源与城市的资本、技术等要素高效对接；从功能割裂转向协同互补，县城承担起服务乡村、链接城市的枢纽作用；从差距缩小转向价值共创，通过冷链物流、农村电商等新业态让城乡居民共享发展红利。宿州作为农业大市，2024年农村居民收入与城镇居民收入仍存在较大差距，但乡村消费品零售额增速(11.5%)远超城镇(3.8%)[10]。这种“收入差距与消费潜力并存”的特征，恰恰说明城乡融合不是简单的“均衡化”，而是要通过机制创新激活农村沉淀资源，同时引导城市要素有序下乡，打造城乡共生的经济生态，构建农产品上行、工业品下乡，实现就近就业的产业闭环，形成融合效应。

(2)以基础设施互联互通破解城乡二元结构，通过资源下沉和服务升级缩小城乡民生差距，推动公共服务均等化，完善城乡共享的民生保障。在教育领域推行县城名校与乡镇学校结对，共享师资与课程资源；医疗方面扩大县域医共体覆盖面，鼓励优质医疗资源向乡镇流动。通过技能培训与产业带动双措并举，带动村民实现就近就业；在村级服务站增设养老托幼、快递代收等功能，让农村居民享受与县城同质的基础服务。

3.4 文化保护传承，绿色低碳发展

在以县城为载体的城镇化进程中，文化保护传承与绿色低碳发展并非孤立的要求，而是宿州市塑造县域独特气质与可持续竞争力的双核心。文化是县城的灵魂，决定城镇化的辨识度，避免千城一面；绿色低碳是县城的底色，决定城镇化的生命力，破解重发展、轻生态的老路。文化与生态协同发力，既能让宿州的县城留住乡愁记忆，又能构建宜居宜业的生态空间，最终实现有文化、有温度、可持续的城镇化。

(1)注重文化保护传承，从封存保护到活态融入，守住县域根与魂。宿州市县域文化资源禀赋独特，灵璧的奇石文化、砀山的酥梨文化、泗县的运河文化、萧县的书画文化及坠子戏等非物质文化遗产，是区别于其他地区的核心标识。首先要保护文化的真实性，守住文化的根，如保护灵璧奇石开采遗址、泗县通济渠运河遗址等不可再生的文化载体，留存非遗技艺的原生传承场景；其次要激活文化的实用性，让文化融入生活，如将萧县书画元素融入县城公园景观、砀山酥梨文化植入社区公共空间，使文化从博物馆展品变为居民日常可见、可感的生活符号；再次要转化文化的价值性，让文化赋能发展，避免文化与产业脱节，而是以文化为纽带，串联文旅、农产等业态实现文化保护、产业增值、居民增收的良性循环。

(2)遵循绿色低碳发展，从末端减排到系统构建，筑牢县域生态底线。宿州作为淮河生态经济带

重要节点、农业大市,其绿色低碳并非照搬大城市工业减排模式,而是立足县域特点守护生态基底,避免城镇化过程中侵占生态空间;同时契合农业大市属性推动低碳生产,聚焦农产品加工、农业种植等县域主导领域,推广秸秆还田、绿色防控减少农药化肥、冷链物流节能技术;贴近城乡居民需求大力倡导绿色生活,以绿色基础设施的建设与完善为抓手[11],从小事入手,如县城推广光伏路灯、垃圾分类点,农村推进"厕所革命"、清洁能源入户,让低碳成为居民习惯。

以县城为重要载体的城镇化建设是集战略枢纽、人本导向、要素纽带、产城融合、高效治理、生态文化于一体的系统形态,是推进新型城镇化战略和乡村振兴战略的重要举措,其核心是通过县城的高质量发展,实现城乡要素协同、人城和谐,最终服务于高质量发展与共同富裕的目标。宿州市在城镇化发展过程中,通过强化县域特色经济支撑、谋划县域分类发展、促进就近就地就业、提升公共服务水平和推进文化传承及生态建设等措施,可以加快推进宿州市县域新型城镇化发展,提升县城的综合承载能力和辐射带动能力,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,实现城乡共同繁荣发展。在实施过程中,需要政府、企业和社会各界共同努力,形成合力,确保各项措施落到实处,取得实效。同时,要根据实际情况,不断调整和完善政策措施,探索适合宿州市情的城镇化发展道路。

参考文献

[1] 王立胜,朱鹏华. 以县城为重要载体的城镇化建设的内涵、挑战与路径[J]. 中央财经大学学报,2023(6):3-11.

[2] 王红茹. 县城新机遇新承载[N]. 中国经济周刊,2024-05-30(01).

[3] 雷永阔. 中国式现代化视阈下县城城镇化建设探究[J]. 社会科学研究,2025(2):147-155.

[4] 苏红键. 统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题与推进思路[J]. 中国软科学,2024(11):77-86.

[5] 张文丽. 因地制宜推进以县城为重要载体的新型城镇化建设[J]. 前进,2023(9):10-13.

[6] 宋扬,荣垂青. 县城新型城镇化建设与人口流动[J/OL]. 西北人口,1-18[2025-09-10]. https://link.cnki.net/urlid/62.1019.c.20250915.1853.002.

[7] 高昕,李国权. 以县城为重要载体的城镇化建设:三重约束与突破路径[J]. 区域经济评论,2024(1):132-139.

[8] 丁怡婷,王云杉. 城市不仅要有高度,更要有温度[N]. 人民日报,2025-07-15(001).

[9] 夏海波,刘耀彬,邵汉华. 智慧城市建设如何影响劳动力就业?[J]. 经济与管理研究,2024,45(8):103-124.

[10] 2024年全市经济运行情况[EB/OL]. (2025-01-27)[2025-09-10]. https://tjj.ahsz.gov.cn/sjsz/tjxx/195287481.html.

[11] 董昕. 人居环境优化与以县城为重要载体的城镇化建设[J]. 人民论坛,2025(15):64-69.

Study on Strengthening Urbanization Construction with County Seats as an Important Carrier: Suzhou City, Anhui Province

ZHU Yifan

(Party School of Xiaoxian County Committee of C. P. C, Suzhou 235200, China)

Abstract: Counties serve as vital nodes for new-type urbanization and integrated urban-rural development. Against the backdrop of urbanization entering a new development stage, the practice of urbanization with county seats as the core carrier is enhancing and accelerating the depth and quality of integrated urban-rural development by systematically enhancing the effectiveness of county seat construction. Based on the current new development stage, urbanization construction needs to solidify the practical foundation of industry-city coordination and intelligent development. It should adhere to the practical principle of two-way urban-rural interaction and integrated development, follow the practical path of scientific positioning and category-specific policies, and at the same time highlight the practical characteristics of cultural inheritance and green low-carbon development. These efforts aim to build a long-term mechanism for the coordinated advancement of urbanization and rural revitalization. With county seats as the core carrier, measures such as strengthening the support for county-specific featured economies, planning category-based county development, promoting local employment nearby, improving the level of public services, and advancing the construction of key towns can address the structural contradictions of unbalanced and inadequate development in the process of urbanization. This will continuously enhance the development quality of county seats and their modern governance capacity, which holds great practical significance for advancing the new-type urbanization strategy. Based on summarizing and analyzing the current characteristics and existing problems of urbanization in Suzhou City, Anhui Province, this paper puts forward countermeasures and suggestions, providing references for coordinating urban and rural development and promoting county-level economy and county seat construction.

Keywords: county towns; urbanization construction; integrated urban-rural development; Chinese-style modernization