

## 城市转型发展阶段关于县级城市规划的思考

董志伟

天津市筑土建筑设计有限公司, 天津 300202

[摘要] 随着我国城镇化率突破 66%，城市化进程进入以质量提升为核心的稳定阶段。县城作为连接城乡的关键节点，其规划与建设成为新型城镇化战略的重要抓手。文中从县城在城市化中的新机遇、现存问题及特色发展策略三方面展开分析，提出以产业升级、公共服务优化、文化传承为核心的县城高质量发展路径，为县域经济转型提供理论参考。

[关键词] 城市化稳定阶段；县级城市规划；县城建设；县级城市发展策略

DOI: 10.33142/sca.v8i3.15797

中图分类号: TU981

文献标识码: A

### Thoughts on County Level Urban Planning in the Stage of Urban Transformation and Development

DONG Zhiwei

Tianjin Zhutu Architectural Design Co., Ltd., Tianjin, 300202, China

**Abstract:** With Chinese urbanization rate exceeding 66%, the urbanization process has entered a stable stage with quality improvement as the core. As a key node connecting urban and rural areas, the planning and construction of county towns have become an important lever for the new urbanization strategy. The article analyzes the new opportunities, existing problems, and characteristic development strategies of county towns in urbanization, and proposes a high-quality development path for county towns with industrial upgrading, public service optimization, and cultural inheritance as the core, providing theoretical reference for the transformation of county economies.

**Keywords:** stable stage of urbanization; county level urban planning; county town construction; development strategy for county level cities

#### 引言

城市化进程是经济社会发展的重要标志，根据国家统计局数据，城市化稳定阶段的城镇化率通常介于 70%-90% 之间，城乡人口流动趋于动态平衡，经济增长动力转向第三产业与高新技术产业。德国、日本等发达国家已进入此阶段。我国城市化历经快速扩张后，将要进入稳定发展阶段。2024 年，中国城镇化率约为 68%，部分发达地区（如长三角、珠三角）已接近稳定阶段阈值，县级城市作为连接城市与乡村的关键纽带，成为承接人口回流、优化城市群结构的关键节点，其发展状况不仅影响着区域经济的协调发展，也关乎城乡一体化目标的实现。在这一全新阶段，县城面临着前所未有的机遇与挑战，深入研究县城规划建设，对于推动其可持续发展意义重大。

#### 1 县级城市在城市化稳定阶段的新机遇

##### 1.1 国家政策赋予的战略地位的提升

###### 1.1.1 推动以县城为载体的新型城镇化建设

中央经济工作会议明确提出“推动以县城为载体的新型城镇化建设”，标志着县城从传统“城乡过渡带”向“区域发展核心”转变，县城将成为我国经济高质量发展的重要阵地。2023 年数据显示，我国县城常住人口占全国城镇总人口的 25%，承载着 2.5 亿人口的公共服务需求。国家和地方政府高度重视县城在城市化进程中的作用，出台了一系列支持县城发展的政策措施，加大了对县城基础设施

建设、公共服务提升、产业发展等方面的资源投入。

国家层面出台的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（2022 年）明确提出加强县城产业平台建设、完善市政设施等任务。各地政府纷纷响应，在资金、土地指标等方面给予县城倾斜，强化县城在要素集聚、产业转移承接中的枢纽作用。《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》（2024 年），明确县城需分类发展：大城市周边县城，承接产业转移，如北京周边的固安；专业功能县城，如综合实力百强县山东胶州；生态功能区县城，发展清洁能源与生态旅游，如湖北宣恩；农业主产区县城，构建农产品加工与物流枢纽。

###### 1.1.2 城乡融合发展的战略机遇

县城是连接城市与乡村的天然载体，既能承接大中城市产业转移，又能辐射带动乡村的发展，县城作为城乡融合发展的基本区域单元和关键节点，在城市化稳定阶段迎来了前所未有的战略机遇。

所谓的现代化不仅是城市现代化，还有县域现代化和农业农村的现代化。随着城乡一体化进程的推进，县城与周边乡村的联系更加紧密，资源要素流动更加顺畅。二十大以来，随着中央和地方财政投入力度加大，农村发展日新月异。县城充分利用自身的产业、人才、技术等优势，带动乡村经济发展，同时也能从乡村获取丰富的自然资源和生态空间。如香河县依托地域资源优势，通过发展特色

种植业，正逐步实现城乡产业的协同发展；同时，借助乡村的生态资源，开发乡村旅游项目，促进了城乡之间的人员流动和经济交流。

### 1.2 承接产业转移与结构升级的契机

在城市化稳定阶段，大城市产业结构不断向高端化、服务化迈进，部分劳动密集型和资源依赖型产业逐渐向外转移。东部沿海地区的产业升级，加速了劳动密集型产业向中西部县城转移。如河北曹妃甸区，通过承接北京产业转移，累计引入亿元级项目 276 个，形成石化、装备制造产业集群。大城市周边县城，凭借相对较低的土地和劳动力成本、丰富的自然资源以及较为完善的交通等基础设施，也成为承接产业转移的理想之地。如北京周边的固安产业新城，通过 PPP 模式引入京东方等企业，形成千亿级产业集群，有效促进了当地经济发展和就业。这不仅为县城带来了新的经济增长点，还推动了产业结构的优化升级，从以传统农业为主逐步向农业与工业和服务业协同发展转变。县城凭借土地成本优势与人口红利，成为区域产业链重构的重要载体。

### 1.3 数字化转型带来的弯道超车机会

从世界范围看，日本的“社会 5.0”、英国的《英国数字战略》、德国的《数字化战略 2025》等规划中，中小城市也是数字化落地实践的重要空间载体。如浙江德清等地通过地理信息+产业融合模式，实现数字经济占 GDP 比重超 50%。智慧县城建设加速推进，数字基建下沉为县城打破资源壁垒、创新治理模式提供可能。

### 1.4 县域消费市场潜力释放

#### 1.4.1 县城是扩大内需的重要引擎

2000 年到 2020 年间，收缩县城达到了 1507 个，涉及县城总面积 440 万平方公里，覆盖近 46% 的国土。然而随着大城市生活成本上升、就业竞争压力增大等因素，出现了人口回流县城以及周边农村人口向县城集聚的现象。人口的回流与集聚为县城发展提供了人力资源，刺激了消费市场，促进了房地产、商业等相关产业的繁荣，进一步推动县城的城市化进程。虽然现阶段县城消费与城市的差距依然很大，人均消费支出仅为地级及以上城市城区的 2/3 左右。但是麦肯锡预测，到 2030 年，中国超过 66% 的个人消费增长将来自下沉市场，特别是县城。

#### 1.4.2 县城是基础设施投资的重要空间

2020 年县级城市人均市政基建投资仅 1013 元，不足城市水平的 1/4。现阶段，县城投资与城市的差距很大，人均市政公用设施固定资产投资仅为地级及以上城市城区的 1/2 左右。国家规划会持续补齐县级城市在交通、水利等方面的短板，加大财政资金支持和吸引社会资本投入，预计带动投资规模超万亿元。

## 2 县级城市规划与建设现存问题

### 2.1 规划管理体系不健全

#### 2.1.1 规划科学性不足

在规划过程中，存在未能充分考虑城市未来的发展需

求和趋势，缺乏对产业布局、生态保护等方面的系统性研究。规划内容局限于短期目标，忽视了城市的长远发展。如一些县城在产业园区规划时，没有预留足够的发展空间，导致后期企业扩张受限；在城市道路规划中，未充分考虑机动车保有量的增长趋势，道路狭窄，交通拥堵问题日益严重。另外多数县城存在规划频繁调整现象，因为行政干预导致“规划跟着项目走”。

#### 2.1.2 专项规划衔接不足

与大城市相比，县级城市的规划专业技术人才短缺，差距显著。与上级规划和周边区域规划协调性还有不足，存在规划衔接不到位的情况，如存在基础设施重复建设和产业同质化发展；本层级内“规划打架”现象也时有发生，如交通与土地利用规划矛盾等。

### 2.2 基础设施与公共服务短板突出

#### 2.2.1 基础设施建设滞后

尽管这些年县城在基础设施建设方面取得了一定进展，但与城市发展需求相比仍存在较大差距。在交通方面，部分县城对外交通联系不够便捷，高速公路、铁路等交通干线覆盖不足；城市内部的公共交通体系不完善，公交线路少、运营时间短，居民公交出行还存在不便。市政设施建设比较滞后，管网布局不合理，供水、供电、供气等基础设施老化，存在安全隐患；污水处理和垃圾处理能力不足，县城污水处理率平均为 85%，低于城市 95% 的水平。

#### 2.2.2 公共服务设施不完善

县级城市的公共服务设施建设水平相对较低，难以满足居民日益增长的需求。在教育方面，优质教育资源短缺，学校数量不足，师资力量薄弱，教育质量有待提高。在医疗方面，县级城市每千人医疗床位数仅为 4.2 张，仅为城市水平的 60%，并且医院医疗设备陈旧，医疗技术水平有限，难以开展复杂的诊疗业务；基层医疗卫生机构服务能力不足，居民看病就医依然存在困难。另外文化、体育等公共服务设施建设也相对滞后，缺乏大型文化活动和健身设施，居民的精神文化生活相对较为单调。

### 2.3 产业同质化与产城融合不足

#### 2.3.1 结构层次偏低

县域经济作为国民经济的基本单元，以传统产业为主，涉及行业门类众多，一直以来第一产业比重偏高，第二产业优势不足，第三产业规模较小。半数以上县级城市主导产业以低端的劳动密集型、低附加值类型为主，技术含量低、环境污染高、资源能源消耗大，主要集中于农产品初加工、低端制造，附加值率很低。而且产业同质化较高，缺乏差异化竞争力。

#### 2.3.2 产城空间割裂

“产城融合”是我国新型城镇化进程中的重要命题，根据园区发展阶段理论，我国产业园区正步入产城融合功能复合型的 4.0 发展阶段，但是多数县级城市的产业园区仍然以单一的产业发展为主，产业园区与居住区存在产城

空间分离、职住分离的现象，加剧了通勤压力和公共服务水平的欠缺。同时存在多个园区布局相对分散和多头管理等问题。

## 2.4 文化特色与生态保护不足

### 2.4.1 历史风貌流失

城市快速发展时期，以土地规模的扩张来满足城市发展的需求，导致新、老城区建设的出现了巨大反差。老城的发展和更新严重滞后，导致空间格局逐步消失、机能逐渐衰退、建筑文化遗产得不到有效的保护和维护。

### 2.4.2 生态韧性不足

快速城市化背景下城市无序扩张，造成了湿地退化和水体污染，城市热岛效应和空气污染也产生了不良影响，导致县级城市生态系统面临着前所未有的压力。县级城市绿地系统破碎化，绿地面积较少，使得城市降温和水循环能力降低了，同时也对居民的身心健康产生负面影响。

## 3 关于县级城市规划建设的发展策略思考

### 3.1 构建科学化、精细化的规划体系

#### 3.1.1 强化规划引领、分类施策规划

以人为本推进城镇化，首先要识别县城的类型，确定其基本特征，明确县城的功能定位和发展方向。然后因地制宜，“一县一策”，明确建设重点和保障措施，统筹县城生态、生产、生活需要，准确补齐短板、强化弱项，防止盲目建设。如卫星县城可着力在强化交通连接方面，构建城市群“1小时通勤圈”规划；文旅县城，可以通过构建“IP+体验”的发展模式，打造文旅品牌实现旅游收入翻番等。

#### 3.1.2 强化顶层设计、完善法规保障

树立系统思维，积极与上位规划进行对接，准确把握区域发展战略和要求，同时加强与周边县城和乡镇的沟通与协作，共同推进基础实施建设、产业布局、生态保护等方面的协同发展。深入推行“多规合一”，将国土空间规划与产业、生态、交通等专项规划深度衔接；着眼长远，充分考虑城市发展的各个方面，进行全面深入的研究和分析，加强对人口变化、生态环境、产业发展等的评估和预测，科学合理确定城市的定位、功能、规模和布局。注重生态保护和绿色发展，合理布局水系、绿地等生态空间；结合资源优势和市场需求，明确主导产业和特色产业，预留发展空间，打造宜居宜业的城市。建立并完善规划实施评估机制，推行“一年一体检、五年一评估”、违规调整追责等制度。

### 3.2 提升主导产业、培育新兴产业

#### 3.2.1 稳固提升优势主导产业

习近平总书记指出：“各地要坚持从实际出发，先立后破、因地制宜、分类指导，根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择地推动新产业、新模式、新动能发展”。

#### 3.2.2 培育发展新兴产业集群

面向新质生产力的要求，培育新兴产业集群，按照“产业链-产业集群-产业生态”的逻辑，通过培育优质企业、招商引技引智、创新平台和专业功能平台建设、做优服务来完善产业链，加快产业集群和产业生态的形成。

### 3.3 推进均等化、人性化的公共服务

#### 3.3.1 加强基础设施建设

加大对基础设施的投入力度，完善基础设施网络。加强对外交通联系，进一步提高县城的交通可达性；优化城市内部交通布局，完善公共交通体系，提高居民出行的便利性。加强市政设施建设，更新改造供水、供电、供气等管网，提高设施运行效率和安全性；加强污水处理和垃圾处理设施建设，提高环境污染治理能力。

#### 3.3.2 提升公共服务水平

落实“15分钟生活圈”配置，创新公共服务供给，提高公共服务的均等化水平。加强教育资源配置，新建和扩建学校，改善办学条件，加强师资队伍建设，提高教育质量。加强医疗卫生服务体系建设，提升县级医院医疗技术水平，完善基层医疗卫生机构服务功能，提高居民健康水平。丰富文化、体育等公共服务供给，建设文化活动中心、图书馆、体育馆等公共服务设施，满足居民的精神文化需求。

### 3.4 塑造地域化、可持续化的文化生态格局

#### 3.4.1 历史文化活态传承

以可持续发展为目标，利用新的科学技术与文化深度融合，通过虚拟现实等技术，增加体验感，将历史文化更加生动、立体的呈现在公众眼前。开展跨学科、跨领域的合作，形成多元化合作模式，如发展特色文旅产业，推动历史文化的活态传承。

#### 3.4.2 生态基础设施网络化

重视城市湿地保护与恢复，建立湿地公园和保护区，提高城市的生态功能和生物多样性；重视绿化，将自然生态元素融入城市布局，打造连续的公园、小微绿地和绿色走廊系统；打造绿色街道和雨水管理系统，规划雨水花园、下凹式绿地实现雨水的渗透和储存，建设城市排水系统压力。

### 3.5 探索智慧化、低碳型的转型路径

把握数字化、网络化、智能化发展大势，应用大数据为县域经济提供精准的决策支撑；通过人工智能技术赋能县域制造业和服务业，加快转型升级；应用物联网技术，推动县域农业和物流业朝着智能化方向发展。探索生态农业、生态旅游和绿色制造等产业的实现路径，发展生态经济；推动资源循环利用，发展循环经济模式，助力县域经济的绿色低碳发展。

## 4 结论

在城市化进程稳定阶段，县城面临着诸多新机遇，但同时也存在规划建设方面的问题。县城需从规模扩张转向内涵式发展，通过科学规划引领、聚焦特色产业和完善基

基础设施与公共服务等特色发展策略的实施,能够有效应对挑战,实现高质量发展。通过精准定位、技术赋能、文化赋能与制度创新、产业升级构建差异化竞争力,实现可持续发展。未来,随着城市化进程的持续推进,县城应不断创新思路,充分发挥自身优势,在区域发展中扮演更加重要的角色,为实现城乡一体化和经济社会可持续发展做出更大贡献。在实践中,各地县城应结合自身实际情况,灵活运用这些策略,探索出适合本地的发展路径,进一步强化县城在城乡要素对流中的枢纽功能,使其成为新型城镇化高质量发展的战略支点。

#### [参考文献]

- [1] 国务院.《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》[Z]. 2024.
- [2] 中共中央办公厅 国务院办公厅.《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》[Z]. 2022.
- [3] 国家发展改革委.《“十四五”新型城镇化实施方案》[Z]. 2022.
- [4] 国家发改委.《县城建设是扩大内需的重要引擎》[Z]. 2022.
- [5] 国家发改委.《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》[Z]. 2020.
- [6] 世界经济论坛联合腾讯研究院.《重塑中小城市的未来:数字化转型的框架与路径》[Z]. 2022.
- [7] 城市化进程的三个阶段及其特征分析[Z]. 2023.
- [8] 易县城市大脑入选工业和信息化部典型应用案例[Z]. 2025.
- [9] 河北省县域科技创新跃升计划[Z]. 2027.

作者简介:董志伟(1985.9—),毕业院校:河北工程大学科信学院,所学专业:城市规划,就职单位:天津市筑土建筑设计有限公司,职务:项目经理。