

发挥战略叠加效应推动区域联动融合

“十五五”规划建议要求发挥区域协调发展、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应。区域协调发展是中国式现代化的内在要求，统筹区域发展始终是关系国家发展全局的重大战略任务。“十五五”规划建议要求“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应”，对优化区域经济布局、促进区域协调发展作出重要部署。“十五五”时期，需统筹推动区域战略深化实施和区域联动融合发展，特别是要加大区域战略实施力度，更好发挥战略叠加效应，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

战略整体效能有待提升

当前，我国已经形成以区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略为主要内容的区域发展战略体系。不同战略各有侧重、各有所长，又相互支撑、有机统一，共同塑造我国区域发展新格局。

具体来看，区域协调发展战略重在解决发展差距问题。主要着眼于宏观上的平衡，推动东、中、西、东北四大板块协同发展，致力于缩小区域发展差距和基本公共服务差距。高质量推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、黄河流域生态环保和高质量发展等区域重大战略的实施，旨在通过资源要素高水平集聚和区域一体化发展，打造引领高质量发展的动力源，凸显从全局谋划区域、以区域服务全局，聚焦干提升发展效率。主体功能区战略重在明确空间秩序。基于资源环境承载力，划定城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区等，明确开发和保护的边界，推动经济社会发展与国土空间承载能力相适应，强调发展的可持续性。新型城镇化战略重在优化空间载体。以人为核心，以城市群和都市圈为主体形态，促进大中小城市和小城镇协调发展，推动城乡融合，为产业和人口聚集提供高质量空间载体，凸显发展的包容性。

党的十八大以来，我国区域协调发展成效显著，发展动能更加充沛。同时也要看到，在深入实施各项战略的过程中，还存在政策碎片化以及相互冲突的现象。在协同性上，政策衔接不够顺畅、目标聚焦不足、部门协调成本较高问题较为明显。在均衡性上，要素“由西向东、由北向南”集聚的态势仍未根本扭转，部分地区发展内生动力不足。正视这些挑战，是发挥战略叠加效应、推动区域联动融合发展的逻辑起点。

增强战略实施的系统性

新形势下，仅靠单一战略的“单兵突进”难以实现效率和公平、发展和保护、局部和全局的多重平衡。强调发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应，旨在积极应对当前经济社会发展中存在的结构性矛盾，在多重约束下实现整体效能最大化。

更好发挥战略叠加效应，可有力推动区域联动融合发展。在治理方面，多重战略在空间上的交汇有利于推动跨域治理的制度创新，将外部协调的要求内化为稳定的合作框架和规则，为联动融合提供制度保障。在发展方面，通过设计成本共担、利益共享的政策工具组合（如税收分享、生态补偿），将不同区域的差异化利益诉求转化为可持续的合作共赢预期，在深化合作中自然实现联动融合。在空间方面，区域协调发展战略（如西部大开发战略）提供基础性政策，区域重大战略（如长江经济带发展战略）构建经济廊道，主体功能区战略和新型城镇化战略则细化优化空间载体，可有效引导资源要素根据战略优先级和空间适宜性进行优化配置。对此，必须在关键环节上发力，增强战略叠加的系统性和衔接性。

一是加强目标统筹，一体推动实现战略意图。在国家和省级层面，加强对各区域战略目标的系统集成和动态协调。在编制规划、制定政策、布局项目时，进行多重战略的符合性评估，确保短期措施与中长期战略方向一致、局部目标与全局目标吻合、发展任务与功能定位匹配。

二是强化政策协同，优化体制机制。着力清理和废止妨碍要素自由流动、统一市场建设的地方性政策和标准；创新跨区域利益分享机制，在产业合作、园区共建等领域探索产值、税收、能耗等指标的分享办法；建立常态化、多层次的区域合作协商机制，将共识转化为可操作的行动方案。

三是畅通要素循环，夯实统一大市场基础。要素自由流动是促进区域联动融合的重要一环。要以跨区域联结型地区等重点区域合作为契机，深化劳动力、土地、资本、技术、数据等要素市场化配置综合改革。

四是优化空间治理，提升国土开发质量。依据主体功能区定位，差异化精准施策。优化开发区域要提升创新浓度和经济密度，重点开发区域要增强产业和人口集聚能力，农产品主产区要夯实粮食安全根基，重点生态功能区要筑牢生态安全屏障。同时，以城市群、都市圈为单元，统筹基础设施和公共服务布局，促进大中小城市功能互补，发挥好县城在城乡融合中的枢纽节点作用。

明确发力方向提升韧性

发挥战略叠加效应，推动区域联动融合，关键在于实现各战略紧密衔接、相互支撑、优势互补、短板共补，提升区域发展的整体韧性。需重点考量各地区能否在产业协作、应急管理、生态保护等领域构建起深度协同、高效运转的功能互补和风险分散网络；能否构建起抗冲击、能适应、可修复的区域合作框架，保障联动融合进程，巩固长期合作根基；能否共同关注产业链安全、生态屏障建设、重大风险防控等基础能力建设；等等。处于多重战略交汇的地区更要将战略叠加形成的潜在优势切实转化为应对风险挑战、实现稳健增长的实际能力。

增强产业韧性。结合国家战略腹地建设，在重大生产力布局上强化“一盘棋”思维。引导产业链供应链关键环节在更广阔的空间进行合理备份和梯度分布，避免因过度集中产生风险。鼓励通过打造产业飞地、共建园区、形成创新共同体等，深化跨区域的产业链上下游配套协作和技术协同攻关，形成协作网络，提升应对内外部冲击的能力。

巩固设施韧性。以两条母亲河、三大城市群、四大经济区及主要经济走廊连接成势为重点，统筹推进跨区域跨流域的重大交通、能源、水利、信息基础设施规划建设，加快构建网络化、智能化、绿色化的现代化基础设施体系。重点加强城市群之间、发达地区与潜力地区之间的通道连接，疏通“毛细血管”，强化“骨骼系统”，为要素流动和产业协同提供坚实硬件支撑。

提升市场韧性。全国统一大市场是战略叠加效应得以充分发挥的重要前提。要进一步破除地方保护和市场分割隐性壁垒，让超大规模市场的优势和潜力在区域联动融合中充分释放。鼓励区域间消费市场互动、商业模式互鉴、监管标准互认，激发多层次、多样化的内需潜力，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，为畅通国内大循环提供空间依托。

强化制度韧性。关键在于构建具有弹性的制度框架和开放包容的制度体系，在保持基本政策稳定的同时，建立政策效能评估和动态调整机制，不断优化实施路径。着力搭建制度化的经验共享平台，推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域的先进经验和成熟机制在有条件的地区有序转化应用，实现“一地创新、全域受益”的治理效能倍增。

（作者系国家发展改革委经济体制与管理研究所研究员）

城市内涵式发展向何处发力

李栋

城市是现代化建设的重要载体，也是经济社会发展的“火车头”。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以存量提质增效为主的阶段。“十五五”规划建议提出“坚持城市内涵式发展”“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。2025年中央经济工作会议强调“坚持内需主导，建设强大国内市场”“高质量推进城市更新”。这些重要部署体现了我国城市发展从“摊大饼”式外延扩张向“练内功”式内涵提质的转变趋势。

在国内供强需弱矛盾突出的背景下，如何激活潜在需求、扩大有效需求？如何优化供给更好满足人民群众对美好生活的期盼？解题的“钥匙”也蕴藏在城市内涵式发展之中。作为承载人口和经济活动的重要空间，城市发展得好不好，关系着国民经济循环是否畅通、高质量发展成色如何。推动城市内涵式发展就是要实现城市内部结构优化和功能升级，从追逐城市建设规模转向更好满足人民群众对美好生活的高品质需求。为此，需围绕创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的发展方向，探索如何以高品质供给塑造经济增长新空间。

聚焦创新发展，加快培育新质生产力。

城市拥有数量可观的高校、科研机构

和企业，通过建设高能级科创平台、营造

“雨林式”创新氛围，能够将科研优势快速

转化为产业优势，激活新质生产力发展动

力。从微观层面看，技术进步还能进一步

降低创业门槛。从直播电商、内容创作的

“网红经济”，到依托人工智能赋能的“超

级个体”“一人公司”，各类新兴经营主体持续

涌现，构成了城市发展中最富活力的因子。

聚焦安全韧性，筑牢基础设施生命

线。面对极端气候变化等冲击，建设韧性

城市已从“可选项”变为“必选项”。发展平

急两用设施、构建智慧应急体系等安全投

入已成为规避风险损失、护航城市发展的

战略所需。

聚焦人文互动，提升城市软实力。

文明是城市的灵魂。通过赓续历史文脉，打造沉

浸式文旅场景，城市将不再是冰冷的钢筋水

泥，而是有故事、有温度的体验场。此外，

城市的人文基因不仅是增加客流量、带动

文创消费提升的密码，也是吸引各地人才

集聚创业的重要因素，将催生深度研学、时

尚国潮、精品民宿等新业态。深挖城市的人

文资源还可跨界赋能创意设计、影视动漫

等关联产业，大幅提升城市吸引力，并源源

不断地转化为可知的地方经济硬实力。

聚焦智慧便捷，激发城市经济活力。

加快城市全域数字化转型有诸多利好。

一方面，有利于优化营商环境。例如，杭州通

过深化“最多跑一次”改革，强化数据共享

和流程升级，实现“企业找政策”到“政策找企业”的转变，大幅降低企业经营成本。另一方面，能够普遍提升居民生活品质。智慧交通有效缓解城市拥堵，智慧医疗优化基层诊疗。数字化手段还能直接创造经济效益。深圳、苏州等地推出数字人民币红包，与文旅消费、绿色出行等场景深度结合，既提升了市民生活便利度，也创造了新商机。

坚持城市内涵式发展，告别“穿新鞋走老路”，还需要依托制度优化提供保障。一是改革评价指挥棒，从关注规模和速度转向更加关注全要素生产率、居民收入、绿色安全、文化吸引力，因地制宜构建新发展理念的城市评价体系。二是完善规则体系。顺应存量更新趋势，强化土地、产业、财税、金融等配套政策，构建稳定透明、可预期的营商环境，形成吸引社会资本广泛参与城市发展的长效机制。三是建立城市治理共同体。坚持和加强党对城市工作的全面领导，健全多元共治格局，畅通各方参与城市规划、建设、管理和运营的渠道，将广泛的社会共识有效转化为推动城市高质量发展的强大合力。

（作者系清华大学城市治理与可持续发展研究院副研究员）

在保护中赓续城市历史文脉

董卫

党的十八大以来，习近平总书记强调要注重延续城市历史文脉。2025年中央城市工作会议提出大力推动城市文脉赓续。一是城市文脉根植于城乡一体的历史结构，承载文明记忆与治理智慧。二是警惕文脉断裂、杜绝拆真建假、避免千城一面，破解保护困境。三是坚持“老城不能再拆”，实施系统性保护。全国已有不可移动文物76.7万处、国家历史文化名城143座，推动以人为核心的更新，建立多部门协同治理框架，赓续城市独特灵魂。

中国传统城市体系的基本格局是在秦统一以后2000余年的王朝时期不断创新、调整、改善而形成的，我们今天所理解的城市文脉也是在这个过程中逐渐积淀起来的。所谓城市文脉，不仅体现在城市空间格局、街巷肌理和建筑样式中，更深深嵌入社会、经济、文化生活不断演化发展的内在逻辑之中。传统城乡之间通过科举、教育、贸易与信仰体系密切联动，形成了稳定而富有弹性的共同体。这种以行政为骨架、以文化为血脉的整合模式，构成了中国传统社会独特的治理智慧。以今天的视角看，古代城乡一体的治理智慧不仅为我们留下了遍布祖国各地、极为丰富多样的城市文化遗产，更促进了城乡之间人员与资源流动和对大一统理念的文化认同，继而维系国家的长期统一与社会稳定。

理解中国历史悠久且积淀深厚的城市文脉，可从国家、区域、城市三个层面入手。从国家层面看，大一统理念深刻塑造了城市文脉的空间逻辑与价值取向，不仅体现为都城与地方城市的空间布局，更内化为一种文明延续的精神秩序。历代营国建城皆以礼制为本，以中轴对称、左祖右社、前朝后市为范式，使城市成为伦理纲常的物化表达。这种对空间正统性的执着，背后是对文明延续性的自觉守护。城市由此超越了简单的居住功能，升华为承载纲纪、凝聚族群、传递价值的礼仪秩序容器，在岁月流转中持续滋养着中华民族的集体记忆与国家意识。

从区域层面看，在以郡县制为基础的国家历史文化空间框架下，州府县城依托地理环境、历史传统与行政体制，发展出独具特色的区域方言、习俗、节庆与生活方

式，既保持个性又融入大一统文明体系，体

现出多样性与统一性的有机结合。

从城市层面看，城市通过城墙、衙署、寺庙、学宫与市井的布局，构建起等级分明、功能复合的

空间秩序，成为区域治理格局中凝聚政治、

经济与文化功能的核心节点。商业街巷与

漕运码头推动物资集散；书院与学堂传播

主流价值，使城市成为制度实践与文化辐

射的枢纽；节庆仪式、科举放榜与赋役征发

在此交汇，强化了民众对国家认同的日常

感知。

总而言之，城市是文明记忆的沉淀之

所，街巷肌理承载着世代累积的生活经验与

集体认同。直至今日，许多古城仍保留着传

统格局与文化地标，见证着中华文明在时间

洪流中维系统一与多样并存的智慧。

独特的成长发展轨迹，形成了各有特色、多

姿多彩的城市文脉。但在城市化进程中，

有的城市贪大求全，导致模仿抄袭泛滥、传

统文化特色消失，造成“千城一面、万楼一貌”的局面。这在很大程度上是由于这些

城市片面追求形象工程与经济扩张，忽视

对地方文化的整体性保护与延续所致。我

们应以敬畏之心对待旧城肌理，将每一次

城市更新视为对历史的修复、调适而非覆

盖。真正的城市之美，在于其承载的活态

生活与集体记忆，而非表面性的整齐划

一。这深刻启示我们，推动城市文脉赓续，

应当跳出同质化陷阱，回归城市自身的历

史文化根脉与地域特质，真正建设人民满

意的城市。

三

针对老城区的“破旧”与“落后”问题深入研究，循序渐进、精耕细作地做工作，通过微改造、微更新，留存历史文脉、增进民生福祉、提升城市品质。这样才能使广大老城区居民在熟悉的、有历史有文化的环境中共享发展红利，才能实现从“拆城造城”到“守城护人”的转变，使城市真正成为有温度、有记忆、有未来的共同生活共同体。

超越短期绩效导向，转向对长期价值的培育与守护。那些老旧街巷中每一个转角的烟火气息、每一处院落的人情往来，都构成了城市文脉活态传承的基层支点。而无数个这样的基层支点关联起来的，不仅是历史记忆，也是社会信任与文化认同，更是传承并创新城市文脉的巨大力量。

当居民在城市保护与更新中成为决策主体，而非被动安置对象，城市才真正具备了可持续的生命力。这种由下而上生长出的城市秩序，正是中国式现代化进程中亟须涵养的、彰显人文关怀的文明底色。它不依赖于大刀阔斧的旧城改造、炫酷一时的网红建筑来彰显价值，而是于历史细微之处见真章、在基层社会之角得民心。

这样，我们的城市便不再是冷峻的建筑集合体，而是承载无数个体命运与集体记忆的活态有机体。

建立多部门及专家和专业机构联动的协同治理框架。在管理机制上，应建立住建、文物、文旅、民政等多部门及专家和专业机构联动的协同治理框架，共同参与到以社区和居民为主体的城市保护与更新实践中。

政府部门应成为城市保护的倡导者、协调者和服务提供者，在尊重居民生活智慧的基础上提供必要的行政和专业支撑。

规划师、建筑师应与其他相关学科专家密切合作，将专业能力转化为赋能社区、提升空间品质和创新建筑文化的能力。

坚持人民城市人民建、人民城市为人民，强化社区议事平台的作用，激发公众对历史环境的情感认同与责任意识。这种自下而上与自上而下紧密联动的治理模式，正是实现城市发展与文化传承两者共生的关键路径，将重塑中国城市的进化逻辑，为城市文化繁荣提供必要的发展空间。

（作者系东南大学建筑学院教授、郑州大学建筑学院特聘教授）

推动文化和科技融合发展新文化业态

徐国宝

随着以人工智能为代表的新一代信息技术迅猛发展，文化和科技的融合正在迈向更深层次、更广领域。要正确认识文化与科技相生相促的关系，以科技支撑文化发展，以文化滋养科技创新，形成良性循环。可通过VR（虚拟现实）、AR（增强现实）等技术加强内容创新，满足大众对沉浸式文化体验的需求；利用高精度扫描、三维建模、多光谱成像、人工智能、大数据等技术，集数字采集、智能识别、深度挖掘、可视化呈现和永久保存于一体，让文物等文化遗存获得永久的生命力。四是有助于提升国家文化软实力和中华文化影响力。通过新技术、新媒介，可以更生动、更有效地向世界讲述中国故事，展示中国形象，提升文化话语权。

探索文化和科技融合的实践路径和有效机制

推进文化和科技融合，不仅要用互联网思维和信息技术改造文化创意生产流程，推动“硬件”和“软件”全面升级，而且要改革生产关系和上层建筑中与生产力不