以县城为载体 新型城镇化构建发展新格局

本报记者 王登海 北京报道

城是我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。

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（以下简称《意见》），勾勒了城镇化建设新图景。

《意见》从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五个方面明确指出“科学把握功能定位，分类引导县城发展方向”。

《意见》提出，到2025年，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展，县城短板弱项进一步补齐补强，一批具有良好区位优势和产业基础、资源环境承载能力较强、集聚人口经济条件较好的县城建设取得明显成效，公共资源配置与常住人口规模基本匹配，特色优势产业发展壮大，市政设施基本完备，公共服务全面提升，人居环境有效改善，综合承载能力明显增强，农民到县城就业安家规模不断扩大，县城居民生活品质明显改善。

推进以县城为重要载体的城镇化建设，具体如何落地？南京农业大学规划院上海分院院长、上海立信会计金融学院孙文华博士接受《中国经营报》记者采访时表示，县城建设、设施发展、公共产业改造，这些都需要统筹设计，因为县城只相当于一个中心镇，处在整个县域城镇格局中的龙头地位，对周边小城镇具有虹吸效应。而如何带动周围小城镇的发展，形成产业体系格局还需要具体的政策设计。

赛迪顾问县域经济研究中心分析师陈思雨认为，各地应在《意见》指导下，合理选择县城的发展路径，加强政策衔接和有效传导，把握发展建设的时序节奏，形成执行闭环；结合区域经济发展特征要求以及各类县城人口集聚、服务能力实现资源精准投放；持续培育县域产业发展动能，为深入推进以人为核心的新型城镇化、不断提高人民生活质量提供强力支撑。

分类引导县城发展方向

县城功能定位需要体现均衡竞争力、差异化竞争。

县城数量大、类型多，发展路径各不相同。国家发展改革委有关负责人在解读《意见》时表示，要尊重县城发展规律，顺应县城人口流动变化趋势，立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，合理确定不同类型县城的发展路径。

数据显示，2021年年底，我国城镇常住人口为9.1亿人。其中，1472个县的县城常住人口为1.6亿人左右，394个县级市的城区常住人口为0.9亿人左右，县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近30%，县及县级市数量占县级行政区划数量的约65%。

县城是我国城镇体系的重要组成部分，是城乡融合发展的关键支撑。　新华社/图

《意见》提出，科学把握功能定位，分类引导县城发展方向。将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。

“县城功能定位需要体现均衡竞争力、差异化竞争。县城的功能定位决定了县域经济的就业、社会、生态等综合发展方向，决定了县域经济可持续发展的可能。”孙文华表示，《意见》明确了五类县城的发展路径，加快发展大城市周边县城，把一般制造业、区域性物流基地、专业市场、过度集中的公共服务资源疏解转移，承接大城市的部分功能，将与大城市形成功能的互补。而强调县城的农业发展和生态功能，这两者将有效服务于“三农”，提供粮食安全保障和筑牢生态屏障的功能。

陈思雨也认为，科学定位县城功能，分类指引县城发展方向是加快推进县城城镇化建设的必然选择。分类引导县城发展，就要尊重县城发展规律，科学把握功能定位，结合县城人口流动变化趋势以及县域资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，因地制宜，分类发展。这也有助于形成多元化、差异化的区域经济格局，切实提升要素资源配置的有效性。

谋特色

县域特色产业是县城核心竞争优势的“底盘”。

《意见》还就培育发展县城的特色优势产业作出部署，一是增强产业支撑能力，突出特色、错位发展，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，统筹培育本地产业和承接外部产业转移。二是提升产业平台功能，根据需要配置公共配套设施，引导县域产业集中集聚发展。三是健全商贸流通网络，发展物流中心和专业市场，打造工业品和农产品分拨中转地。四是完善消费基础设施，围绕产业转型升级和居民消费升级需求，改善县城消费环境。五是强化职业技能培训，提高农民工特别是困难农民工的技能素质和稳定就业能力。

国家发改委相关人士介绍，产业是县城建设发展的根基，有产业才有就业岗位、才有人口集聚。产业配套设施可供众多企业共用共享，直接影响着要素是否流入和企业成本高低。不少县城的产业平台功能比较薄弱、配套设施不健全，升高了企业生产成本和交易成本，冲抵了县城劳动力和土地成本相对低的优势。要推进县城产业配套设施提质增效，夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业和持续增收，带动县域经济高质量发展。

如何培育发展县城的特色优势产业？孙文华认为，“县城发展不同于城市发展，城市发展本身具有人口规模带来的扩大效应，但县城发展需要吸引人。所以，县城建设的本质是区域经济，需要健全产业体系，并非简单以招商引资、卖地来解决。”孙文华表示，县城的产业空间应为综合体，包括研发、加工、商贸物流、消费等产业空间，它的产业集群应该在县城。同时，县城产业发展也需要有未来转型升级的空间，不能在一开始就固化产业空间布局。此外，还需要注意县域发展的特色产业支持。

“长期以来，在传统工业化驱动城镇化的发展模式下，县域的劳动人口、自然资源、土地空间成为城市工业化的‘大后方’，在特定历史时期为我国的工业化进程做出了重大贡献。在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中，要突破传统路径依赖，以新经济发展范式加快新旧动能转换，县域亟须重新整合发展资源，挖掘特色优势，以特色产业发展塑造核心竞争力。”陈思雨表示，县域特色产业是县城核心竞争优势的“底盘”。

补短板

县城及县级市城镇具有承载农业转移人口的能力。

记者注意到，补齐基础设施和公共服务短板是文件强调的一个重要内容。国家发改委相关人士也明确指出，不少县城的市政公用设施不完善，如管网陈旧老化、路网容量不足、老旧小区配套较差、停车场建设滞后、客运站设施落后等，降低了县城对人口的承载力和吸引力。要推进县城市政公用设施提档升级，较好满足居民居住和出行等生活需要。

孙文华认为，县城及县级市城镇具有承载农业转移人口的能力。但是，目前城乡收入差距、公共服务差距等问题依然存在。《意见》提出，“因地制宜补齐县城短板弱项，促进县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能，增强县城综合承载能力，提升县城发展质量。”这四个主要类别都属于公共服务类投资，其目的就是增强县域的综合承载能力，提升县域发展质量，有利于引导农业转移人口就近城镇化，完善大中城市和小城镇的城镇化空间布局。这也表明，在建设重点方向上，将集中解决城乡差距、公共服务差距等。

在具体的基础设施建设上，《意见》提出了县城建设的重点包括产业园区、物流设施、消费基础设施、市政和对外连接交通设施、防洪排涝设施、老化管网改造、老旧小区改造、基础设施数字化改造、文化体育设施、社会福利设施和垃圾污水收集处理设施。

在强化县城的公共服务供给方面，国家发展改革委有关负责人表示，不少县城的公共服务供给总量不足、质量不高，县级医院和疾控中心防控救治能力不强，基础教育、养老托育、文化体育等公共服务难以满足人民群众需要。要推进县城公共服务设施提标扩面，保障居民获得普惠共享的基本公共服务。

因此，《意见》提出，强化公共服务供给，增进县城民生福祉。一是完善医疗卫生体系，推进县级医院（含中医院）提标改造；二是扩大教育资源供给，推进义务教育学校扩容增位，完善幼儿园布局；三是发展养老托育服务，提供基本养老和长期照护服务，支持社会力量发展托育服务；四是优化文化体育设施，根据需要完善文化场馆功能，建设居民健身载体。五是完善社会福利设施，帮助救助残疾人、未成年人和流浪乞讨人员。

中国城市发展中心冯奎：城镇化大方向没有变 县城重要性提升

本报记者 颜世龙 北京报道

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（以下简称“《意见》”），《意见》指出，县城是我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。

《中国经营报》记者注意到，《意见》要求到2025年，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展，县城短板弱项进一步补齐补强，一批具有良好区位优势和产业基础、资源环境承载能力较强、集聚人口经济条件较好的县城建设取得明显成效，公共资源配置与常住人口规模基本匹配，特色优势产业发展壮大，市政设施基本完备，公共服务全面提升，人居环境有效改善，综合承载能力明显增强，农民到县城就业安家规模不断扩大，县城居民生活品质明显改善。

为此，记者采访中国城市和小城镇改革发展中心研究员、民盟中央经济委副主任冯奎，解读《意见》背后的经济增长逻辑。

县城是有效投资的方向

《中国经营报》：《意见》发布的时机和实际意义是什么？

冯奎：中国的城镇化率达到了65%，进入了城镇化的下半程，城镇化仍有空间。现在看，中心城市已有长足发展，乡村振兴正在全面启动。在城乡之间起着关键联结作用的县城，对于完善城镇化的体系结构、加快城乡融合发展意义重大。在稳增长的要求下，总体来看，县城有巨大投资潜力，是有效投资的方向。

有人问国家城镇化的方向是不是变了，我觉得这是误解。城镇化发展进程中，城市群是城镇化主体，这一点并没有改变。这次政策提出县城是城镇化重要载体，并没有说要改变国家城镇化的总体方向。拉长历史来看，“郡县治，天下安”提出有2000多年了。中国要建成现代化强国，在再有二三十年城镇化即将完成之际，县城得到强调与突出，这兴许就是一种大历史观吧。

《中国经营报》：政策提出要因地制宜补齐县城短板，为何建设了多年，但仍然在提补短板？短板是什么？

冯奎：短板当然有。主要原因就是：原有建设基础，满足不了人民生活的需要。县城的基础设施和公共服务与中心城区相比有较大的差距。还有一个，近年来县城遭受不少灾害，有的出现管网事故等，所以一部分县城确实老了、旧了、落后了。

第一大块短板是基础设施，包括市政交通设施、对外连接通道、防洪排涝设施、老化管网改造、老旧小区改造等。第二块短板是公共服务供给，包括医疗卫生体系、教育资源供给、养老托育服务、文化体育设施、社会福利设施等。

难点痛点在于实事求是、科学决策。因为城镇化仍处于发展之中，县城处于演进之中。无论从宏观上，还是从具体县城的规划建设上来说，合理把握县城建设的时序、节奏、步骤就非常难。因此，对于县城建设，一定要有充分的讨论，进行科学的规划。

未来要加大力度“补人头”

《中国经营报》：政策提出要防止人口流失县城盲目建设，人口流失意味着包括资金等多类要素的流失，对于这类县城，本身财政、资本等各类资源不足的情况下，未来该如何发展？

冯奎：这是未来最大的一个挑战。中国的城镇化仍处于发展之中，中心城市引领的都市圈、城市群仍在集聚人口，部分县城必然面临人口减少。有的县城绝对人口已降到三五万人，有的县城人口在持续减少。

以前对于县城建设，最主要的一个思路就是“补砖头”，就是强化基础设施建设，要建设大县城。我认为未来，要加大力度去“补人头”。要把钱多往公共服务上投放，特别是补助在教育方面。人是可以挪动的，人力资本提高了，就会带来收益，于国于民都有好处，不会造成特别大的无效投资。

《中国经营报》：《意见》提出要发展五大类县，即大城市周边县、专业功能县、农产品主产区县城、生态功能区县城、人口流失县转型发展。你认为这五大类县哪些好发展，哪些比较困难？原因是什么？

冯奎：最好发展的是大城市周边县。因为这些县受到中心城市的辐射带动，实际上是城市群、都市圈的有机组成部分。我早些年研究过的四川省双流县，现在已经变成了发达的双流区，就是因为城区与县之间在要素方面充分流动，达到“双向流动”，所以这类县有动力、有活力。

专业功能县、农产品主产区县城、生态功能区县城在定位上面临着“平衡”的难题，也就是尺度分寸如何把握。作为县城来讲，它都必须有一定综合功能。但由于县域的发展不充分，或者说有偏向，县城在性质、功能、产业、公共服务等方面应该特色化、差异化。但实际上这种特色化、差异化很难把握，不是我们规划师想象的那样。有的规划师以为农业县就应该堆砌一摊“农字号”产业，可能这恰恰是败笔所在。

中国城市和小城镇改革发展中心研究员、民盟中央经济委副主任冯奎。

人口流失县更是一个复杂动态的概念。对这类县，可以确定的是不能盲目做“大规划”，不切实际想象它还能人口回流甚至人口增加。但这类县的流失会到什么地步，在哪些方面采取措施“止流”，这需要实事求是地判断与决策。

构建法治化营商环境

《中国经营报》：《意见》提出要发展特色优势产业，制约县城发展特色产业的因素有哪些？该如何吸引多种要素进入县城？

冯奎：我们研究县域经济，都知道有个“浙江现象”，讲的是改革开放以后，浙江县域经济普遍出现了“特色块状经济+小城镇+专业市场”的组合拳。比如出现了领带城、袜子城、打火机城等。现在能不能这么去设计？很难了。现在你到浙江去看，许多特色经济根本不是以前的传统产业，也不是政府设计的，而是市场、政府、社会多种力量塑造的结果。

因此，工业化发展到了新的阶段，加上全国统一大市场建设带来的机遇与挑战，政府部门不要去简单想象什么是特色优势产业，然后不顾一切去投资建设。

政府当然可以有所作为，我认为最主要的是保障要素供给，优化营商环境，提供较高品质的生活条件，这样就可以给各种可能的产业以发展的机会。特别想强调的是，很多外来企业家对于“县城江湖”有戒心，因此构建法治化、市场化的营商环境可能是第一位的工作。

《中国经营报》：政策提出要加强基础设施和公共服务供给，对于一些本身相对弱势的县城（例如中西部县城）而言，会不会投入与产出不成正比？

冯奎：首先需要厘清一个概念，就是县城基础设施与公共服务投入，要获得的回报是比较全面的、综合的、复杂的，不完全是经济的回报、当期的回报或本地的回报。这里面有发展的考虑，也有国土安全、社会稳定等多种考虑。前几年有个关于国家生态县的争论，焦点是这地方人都走了，还要不要投入？这类问题还有很多，比如沿边一些县，人口与经济发展相对迟缓，要不要投入？如何投入？

所以，对于县域、县城发展来讲，中办、国办的文件中提出五个方面的分类，这当然非常重要。但这个分类仅是提供了一种参考。真实世界中的县域与县城，确实需要一县一策来对待。

《中国经营报》：政策提出要建立多元可持续的投融资机制，社会资本该如何发挥作用？社会资本在其中是否可以实现社会效益和经济利益双丰收？

冯奎：县域承载着乡情，是中国人的根脉所在。所以人往上一代、两代，估计都会追溯到某县某镇某村。因此，在县城发展中，一定要创造机会，让县里出去的工农商学等各方面乡贤都能有机会报效家乡，他们或者出钱或者出智，这些都是社会资本。

从改革的角度来讲，现有农村人到城里去，他们要获得“城市权”。城里人能不能来下乡、如何下乡？如何吸引他们回县城、回农村？这就需要研究县城、乡村如何具有开放性与吸引力。在这一轮县城发展中，领先一步的县城要善于在改革、创新上有新举措。