2023年第1期(总第348期)

辽宁省财政科学研究所

辽 宁 省 财 政 学 会 2023年1月25日

**本期主题：县城城镇化建设**

[按]2022年5月份，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》），明确了以县城为重要载体的城镇化建设的发展目标和具体任务。这是我国针对县城城镇化首个中央层级的政策文件，标志着国家对于县城城镇化建设的支持力度进一步提升。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，是连接城市、服务乡村的枢纽和发展县域经济的主要载体。40多年的改革开放，我国大城市经济发展水平已经超越国际大城市经济平均水平，但是，县城、乡镇经济却与发达国家的小城镇经济存在较大差距。随着工业化发展和城乡居民生活水平不断提高，县城逐渐成为我国新型城镇化建设的短板，县域经济也成为推动经济高质量发展的瓶颈。《意见》的发布意味着以县城为载体的新型城镇化再次加速，对推进以人为核心的城镇化建设、缩小城乡差距、推进中国人口城镇化健康发展以及完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局具有重要意义。从经济格局来看，重视县域经济的发展，将是中国经济寻求经济增量重要来源。要确保县城建设取得实效，应全面准确把握《意见》精神，尊重县城发展客观规律，避免片面理解和误读，扎实有序推进各项建设任务。

**以县城为重要载体的城镇化建设的提出和意义**

改革开放40余年来，我国城镇化进程加快推进，实现年均增长1%的“中国奇迹”，也呈现“一快一慢”的独特现象，即土地城镇化速度快于人口城镇化速度、户籍人口城镇

化速度慢于常住人口城镇化速度。县城连接城市、服务乡村，是推进工业化和城镇化的重要空间载体，但长期以来我国县城存在公共服务设施建设滞后、综合承载能力不够，对城乡经济发展和农业转移人口就近城镇化支撑作用明显不足等问题。针对上述问题，2020年5月，国家发展与改革委员会出台《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，对加快推进县城城镇化进行重点部署。随着新型城镇化进程不断推进，县域在城乡融合发展中的地位和作用不断凸显。党的十九届五中全会进一步提出“推进以县城为重要载体的

城镇化建设”。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和2022年中央一号文件对推进以县城为载体的新型城镇化建设提出具体要求。2022年5月，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》，全面系统提出以县城为载体推进新型城镇化建设的总体要求、目标任务和政策保障等，对完善城镇化空间格局作出新的部署。站在向第二个百年奋斗目标迈进的历史起点上，以县城为载体推进新型城镇化建设，既是我国国民经济结构战略性调整的重要抓手，也是构建新型工农城乡关系的具体体现，对于社会主义现代化国家建设全局具有重大现实意义和深远历史影响。

以县城为主进行城镇化建设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。

1.县城是我国城镇体系的重要组成部分。县城是地方行政中心，古代指县令/知县/县长的驻地，也被称作“城关镇”。现代指县政府的办公所在地。我国有县级市，该类市的市治所在地，也是县城的一种形式。县是我国历史上最稳定的行政区划单元，自秦始皇建立郡县制开始，即有县城，在中华文明发展史中具有重要地位，郡县治、天下安。如今，中国的县城有一千余个。按人口及经济规模有大小区分。县城一般是县级行政区划范围内的政治、经济与文化中心，交通、通讯、经济相对发达，建有相应的为政府机构配套的行政、教育、生活服务机构。县城城镇化建设是推进人口城镇化的重要举措，在城镇化进程中，农民到县城买房子、向县城集聚的现象很普遍。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近30%，县及县级市数量占县级行政区划数量的约65%。推进县城建设，有利于引导农业转移人口就近城镇化，完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局。

2.县城是城乡融合发展的重要支撑。我国到了工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，今后一段时期是健全城乡融合发展体制机制、破除城乡二元结构的窗口期。县城位于“城尾乡头”，是连接城市、服务乡村的天然载体。推进县城城镇化建设，既有利于适应农民日益增加的到县城就业安家需求，又有利于辐射带动乡村发展和农业农村现代化，也有利于强化县城与邻近城市的衔接配合。

3.县城城镇化建设是大中小城市协调发展的需要。经济活动在城市的集聚,带来了城市的发展与繁荣。集聚是向心力与离心力之和,向心力体现为集聚的收益，体现为城市劳动生产率提高。离心力是集聚成本的体现，表现为拥挤、社会问题、环境污染、生态破坏等。高度城市化会对企业产生非经济环境,如拥挤、过度竞争等因素，这些因素对于劳动生产率具有负面影响，即城市存在着最优规模。全球蔓延的新型冠状病毒肺炎疫情、河南郑州2021年7月千年一遇的特大暴雨等“黑天鹅”“灰犀牛”事件，在给城市发展带来灾难性冲击的同时，也让我们更加警醒，城市规模应与城市承载系统相匹配。适度均衡发展的城市规模体系应该是中国新型城镇化的基本方向，以中心城市和城市群为主体形态推进新型城镇化，应摒弃过度集中化“做大规模”的冲动，重新审视和重视县城的地位和作用。从国际经验看，城市发展的一般规律是从单中心城市到多中心大都市区，再到城市群以及大都市带，最后到城市网络。

4.县城城镇化建设是扩大内需的重要引擎。实施扩大内需战略、促进形成强大国内市场，是新形势下推动高质量发展的战略选择。现阶段，县城投资、消费与城市的差距很大，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，人均消费支出仅为地级及以上城市城区的2/3左右。推进县城城镇化建设，有利于扩大当期有效投资和居民消费，开拓新的巨大投资消费空间。

5.县城城镇化建设是人民美好生活的重要保障。县城城镇化建设发展关系县城乃至全县域的民生质量。完善产业配套设施，有利于培育发展特色优势产业，稳定扩大县城就业岗位。健全市政公用设施，有利于夯实县城运行基础支撑。健全公共服务设施，有利于增进县城民生福祉。完善环境基础设施，有利于提升县城人居环境质量。

**城镇化建设的重大影响和积极作用**

城镇化也称为城市化，是指在一定的历史条件下，在一个国家或地区范围内产生的，以人口的非农业结构比重增加和城市人口比重的提高以及城市规模的扩大为主要标志的一种经济、社会和人口的发展过程。城市为什么出现或者城镇化率为什么会提高？不仅有客观因素，也有人为主观因素。而且随着时代的变迁，城镇化的原因、表现形式和推动力也有不同。

一、历史的看，城镇化对人类社会的生产生活产生了积极影响

1.城镇化使人们的生活有了保障，避免了不确定性的风险。在原始社会旧石器时代，人们居无定所、渔猎而食、随遇而栖，经常遭到外界侵扰和猛兽袭击。为了生存安全和吃饱肚子，人们渐渐在水草丰美和生物繁盛的肥沃之地定居下来，形成了最早的农业村落。这是人类定居模式的第一次转变，即从狩猎—采集文化转向农业文化。最新的考古发现，世界上第一座城市是土耳其的哥贝克力（Gbekli Tepe），诞生于13000年前的采集渔猎时代。这一发现颠覆了城市诞生于农业时代这一传统观点，反之，该发现认为由于采集渔猎的人们定居下来组建城市，他们需要在附近获得食物，从而，定居农业诞生了，即不是定居农业创造了城市，而是城市催生了定居农业。这是当下关于城市起源的最新观点。

2.城镇化导致权力和生活水平的分化，并让这种分化被视为是合理的。考古发现，采集渔猎时代人类的骨骼结构和预期寿命均优于农业时代，因此，城市革命和农业革命使得大多数人工作更长时间，也更加努力。故而，以某种方式使现有的社会秩序合法化的城市诞生了。在这种解释下，城市是为了不让人们逃避痛苦的生活，并令他们遵守纪律，更加努力工作，即城市的出现是获得权力的需要。历史上的城市国家就是控制了周边地区，包括一定数量的其他小镇、乡村和农村地区的城市。在历史进程中，其中一些城市国家征服了其他城市国家，或结成同盟，从而形成世界上第一个城市帝国——拥有更大疆域，通常由唯一的中心城市统治和支配。同时，权力关系和意识形态还反映在城市的结构上。早期时代的人们认为神是一切的主宰，应该居于世界中央。因此，一个社群中最接近神的精英或者领导者居住在城市的中心，往往距离仪式性的建筑非常近，而底层则生活在距离这些建筑更远的地方，而这也反映了他们的社会等级。土耳其的哥贝克力古城、古代阿兹达克斯城、中国明清时期的北京城和柬埔寨的吴哥古都等城市布局反映的不仅是食物的分配和收集，还有权力的秩序。这种现象在当今社会也很常见，城市中心往往是高耸入云的写字楼、银行大楼，他们也是资本中心。

3.城镇化促进了社会分工合作，与文明相伴相随。城市的出现是人类社会由野蛮向文明转型的重要标志，它使彼此不同和不相识的人们能够构成一个具有包容性的共同体，在城市公共空间中以适当的方式行事，从而形成一种共同的世界观，并使自己共存于城市公共空间中。实际上，英文“文明(civilization)”一词源于拉丁文，有“城市化”和“公民化”的含义，引申为“分工”“合作”，即人们和睦地生活于“社会集团”中的状态，以及到达这一状态的过程。由于城市造成新的交往方式，新的技术，新的观念、语言和新的需要，新的社会风尚、新的价值观念几乎都是在城市中诞生的。城市从而成为制度创新的主角，城市的文明因此领先于农村，并逐渐地将文明辐射到农村。城市，特别是国家首都所在的城市，往往成为一个时代文明的标志。虽然城市与文明并非完全等同，但城市确实有一种独特的力量来强化和象征性地表达文明。

4.城市是市场发育的空间载体。城市不仅有城，还有市，特别是西方国家，一般是先有市，后有城。例如1400年左右，欧洲地区出现以贸易/交易为重心，而不太注重政治权力的城市，典型代表如阿姆斯特丹、布鲁日和佛罗伦萨。自“城”中有了“市”，城市便不仅是战争防御工程和权力中心，具有军事和政治的功能；而且成了商品交换与商品生产集中之地，具有经济的功能；随之而来的成了教育与文化活动的中心，具有文化的功能。城中产业门类多于农村，谋生机会也多于农村。加上城中有城墙作防御物，又有国家机构，居民有安全感，于是人们向城市迁移，开始了“城市化”进程。工业革命之后，城市的市场“号召力”显得越发重要，市场的活力和潜力对城市兴衰的影响更加深刻，甚至可以说，“城”因为“市”才能存活和发展起来。

5.工业化推动城镇化，反过来，城镇化进一步促进了工业化。人类历史上的第二次城市潮或者城市革命也与工业革命密切相关。工业革命的兴起不仅是资本主义（法语中资本主义是生活在城市中的人）城市彻底取代了封建城市，而且使资本主义城市获得了前所未有的发展动力。直接结果是城市工业化，社会生产力以极高的速度不断发展，城市数量和规模不断膨胀。第一次工业革命的主要爆发地——英国是世界上第一个以城市人口为主的国家。第二次工业革命的主要引领国——美国在工业革命推动下，几乎以100年时间完成了城市化进程（1870年的城市化水平25.7%，1970年则达到73.6%）。反过来，城镇化为工业化生产的产品提供消费市场、服务和劳动力供给。各国城市发展历史证明，如果城市化滞后于工业化，就会制约工业化和服务业的发展，这种制约集中体现在各种结构失衡上。例如中国经济依赖外需、服务业滞后等，均与城镇化与工业化不匹配有关。

二、立足当下，城镇化从总需求和总供给两个维度促进经济发展和社会进步

1.城镇化对投资需求的带动效应明显。新增人口不仅将形成交通、通信、供电、供水、供气、环保、公共设施等城镇基础设施的新增需求，而且将形成教育、卫生、文体娱等城镇公共服务的新增需求，还将产生城镇住房的新增需求，最终将一同带动城镇投资的增加。从国际经验看，城镇化对投资需求具有明显的带动效应。在一般情形下，城镇化率每提升1个百分点，将直接带动人均资本存量增加1.3%；城镇化率为50%-60%区间时，直接带动人均资本存量增加1.7%；城镇化率进入60%之后，将直接带动人均资本存量增加至3.5%。

2.城镇化具有促进消费的积极效应。一方面，城市化会提高城乡居民收入。随着越来越多的农村人口、信息、资金、技术等生产要素汇聚城市，将在城市产生巨大的聚集效益和规模效益，使生产要素市场尤其是劳动力市场能够更好地发育，并促进城镇服务业的蓬勃发展，进而提高城镇居民的收入水平；对于农民来说，随着大量剩余农村劳动力向城镇的转移，将会为农产品提供更大的消费市场，规模效益和价格水平会得到根本改善，人均占有资源不足的矛盾会得到根本改变，收入的资源约束会在很大程度上消除，政府支农效果和农民整体收入水平得到显著提高。另一方面，城市化会促进消费结构升级。消费结构升级是保证消费需求不断扩大的必要条件。随着城市化的不断推进，居民收入水平不断提高，消费环境不断改善，消费领域不断拓展，消费结构发生重大变化。此外，伴随城市人口不断增加和收入水平提高，城市需求包括对农产品的需求不断扩张，必然使农村居民收入增加和消费扩大，促进城市工业及服务业进一步发展，从而吸收更多的农村人口向城市转移，由此形成消费需求的良性扩张和循环累积效应。

3.城镇化与产业结构调整紧密相关。回顾世界城镇化发展历程可以发现：城市化发展初期，农业处于主导地位，以小规模手工业为主的工业分散在农村以及小城镇，劳动力的投入占主要方面，而资本和技术的投入很少。伴随着城镇化进程的逐步发展，工业开始占据国民经济发展中的主导地位，以大规模生产的机械化工厂制为主要模式，此时，企业开始向小城镇和城市聚集，资本和技术要素投入逐渐增加，劳动力的投入仍占有一定比例。城镇化水平的进一步提高促使为生产、生活服务的第三产业快速发展，反过来又会推动工业以及城市的发展，公司制取代工厂制，使得管理更加现代化和专业化。经济增长方式也逐步从粗放型转变为集约型，技术要素投入大幅增加。由此可见，城市发展与产业结构优化调整之间存在着互动关系，产业结构优化调整促进了城市的发展，而城市发展对产业结构的调整又具有反作用，两者之间的互动形成了经济发展过程中一种新的合力推动着经济的发展。

4.城镇化对于促进城乡、区域均衡发展具有积极意义。城镇化本质上是劳动力流动的过程。农村劳动力进城能够获得远高于农业耕作的收入，这些人把劳动所得带回到农村，不仅可以很好地解决农户普遍存在的资金短缺约束农业耕作的问题，而且能够有效提高家庭收入水平，缩小农村居民与城镇居民的收入差距。此外，城镇化也是促进区域均衡发展的重要支柱。以我国为例，虽然从区域层面上看，东部地区和中西部地区发展差距较为悬殊，但在城市层面，这种差距就小得多，中西部地区的省会城市与东部发达地区的城市相比，发展差距并不大。当然，仅靠城镇化并不足以推进区域均衡发展，城镇化需要与产业发展，特别是与工业化一起共同作用来推进区域均衡发展，从而助推共同富裕目标的实现。

**我国城镇化建设历程**

城镇化促进经济发展而又从属于经济发展。在城镇化推进过程中，因涉及空间、经济、社会、体制等多维度转型，政府与制度因素不可忽视。实践证明城镇化是内嵌于国家经济体系的动态演进过程，经济发展阶段特征与制度政策体系等因素共同决定着城镇化模式与水平。与西方国家“小政府、大市场”模式相比，中国政府具有更强的资源配置与市场调节能力，对中国城镇化进程的影响效应更加突出。

1.1949年-1978年：立国战略、城乡分割与城镇化缓慢发展。新中国成立初期，面对西方发达国家的封锁与孤立，中国不得不完全依靠自有资源和工业基础来保证新中国的存活，我国与国际市场基本处于割裂状态。加之受苏联计划经济的影响，国家对生产供给、资源分配以及产品消费均采取完全计划经济方式，包括构建以国防安全为先导的重化工业体系、城乡剪刀差、八级工资制和严格的户籍管理等。这一时期政府通过建立城乡隔绝的户籍管理制度严格控制农村人口向城市转移，高度集中的资源计划配置、扭曲的产品价格和要素价格政策阻碍了生产要素自由流动，形成了典型的“城乡二元结构”分化格局，近30年时间城镇化率仅提高了大约7个百分点，1978年城镇化率不足18%。

2.1978年-1991年：双轨渐进改革下的“自下而上城镇化”。改革开放以后，家庭联产承包责任制的施行、统购统销制度的逐步取消以及一系列促进农业发展的制度改革有效调动了农民的农业生产积极性，农业生产率的提高也使得在原先“一大二公”的人民公社中潜藏的大量农村剩余劳动力得以显现。然而，由于国家层面严格控制“农业人口盲目流入大中城市”(即所谓的“盲流”)，加之城市工业以重工业为主，吸纳农业剩余劳动力的能力有限，故而兴办乡镇企业就成了当时农民实现非农就业、获取更高经济回报的“主要甚至是唯一的选择”。乡镇企业的发展使得乡镇成为吸纳非农业人口，实现“离土不离乡，进厂不进城”的“自下而上城镇化”的重要空间载体，非农就业人口和产业的集聚也使小城镇迎来了一轮建设高潮，建制镇个数也从1978年的2176个迅速增加到1991年的12455个，对这一阶段中国工业化和城镇化进程的推进做出了巨大贡献。但同样不容忽视的是，“低小散乱污”的乡镇企业也引致了土地资源浪费、生态环境破坏等一系列恶果。同时，大多数乡镇企业由于“官商合办和官督商办”的运作机制，导致产权归属模糊不清、政企不分等诸多弊端，加之1990年代以来有着更高技术和管理水平的外资大量涌入，个体私营企业也逐渐蓬勃发展，乡镇企业在激烈的市场竞争中逐渐式微，小城镇主导的“自下而上城镇化”模式也日益沉寂。

3.1992年-2012年：市场经济体制改革下的“流动城镇化”。急剧变化的人口政策在1990年代初开启了中国的人口机会窗口，而邓小平同志的南巡讲话几乎同步重新开启了1980年代后期因为物价闯关失败和政治风波而一度搁置的改革开放，随之党的十四大确立了建设社会主义市场经济体制的目标。沿海地区积极承接港台地区及发达国家的制造业产业转移，以1994年成立的苏州工业园区为典型的开发区模式开始从东部向全国各大中城市蔓延，出口导向型的经济发展模式逐渐确立。随着大量农村剩余劳动力流入大中城市从事非农产业的趋势已不可避免，1980年代中后期在个别省市施行的“暂住证制度”也在1990年代被全国各大省市广泛采用，使得农业剩余劳动力能够合法地“持证流动”，在主流社会语境中，“盲流”也逐渐被“农民工”一词所取代。2001年中国加入WTO以后，出口导向型的经济发展模式更是得到进一步强化。同时，在唯GDP导向和财政分税制的激励下，地方政府通过低地价、低税收等优惠条件和居住用地的有偿出让补贴工业发展，开展城市建设。2008年“四万亿计划”的出台则将基础设施建设推向高潮，以房地产和基建为主的投资驱动型经济发展模式逐渐占据越来越重要的地位。这一阶段我国城镇化进程成效显著，常住人口的城镇化率从1992年的27.46%快速增长到2012年的52.57%，年均增速达1.26个百分点，城镇常住人口达7.12亿人。然而，大量举债、过度投资也导致了“土地城镇化”远快于“人口城镇化”的现象。城镇常住人口中有近1/3为“半城镇化”人口，这一群体以未被纳入城市住房、教育、医疗、养老等社会保障体系的农民工为主体。由于社会保障体系缺位，大多数农民工在进入中老年后势必逐渐返乡照顾家庭和养老，由长大成人的留守儿童进入城市继续提供劳动力，农民工群体的构成也体现出“长大成人的留守儿童不断加入——中老年农民工逐渐退出”的流动式变化。

4.2013年至今：全面深化改革下的“新型城镇化”。自2013年以来，随着我国人口老龄化程度日益加剧，人口总数中15-64岁劳动力人口的绝对值逐年减少，截止2018年已经比2013年的最大值(10.06亿人)净减少1231万人，“劳动力无限供给时代”已经彻底逝去。与之相应，我国经济也开始进入增速放缓的“新常态”，原有基于低成本劳动力和初级生产要素的出口和投资驱动型经济发展越来越难以为继，创新和内需驱动型经济发展模式成为必然选择。正是在这样的背景下，党中央做出了全面深化改革的重大战略决策，出台了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》，提出城镇化是保持中国经济持续发展的强大引擎，也是扩大内需的最大潜力所在，并重点强调城镇化过程中的“人口城镇化”。随之，为有序推进农业转移人口市民化，国务院出台了《居住证暂行条例》，以“居住证”取代“暂住证”，各省市也逐渐开始稳步推进农民工市民权利的均等化。毋庸置疑，“新型城镇化”实施以来取得了巨大成效，然而由于原有经济发展和城镇化模式的运作惯性，高昂的财政成本、社会保障体系缺位、农村土地制度改革滞后等一系列因素导致农民工市民化进程并非一帆风顺。而随着农民工老龄化程度加剧，越来越多的中老年农民工开始逐渐返乡。由建设部组织、中国城市规划设计研究院主导撰写的《中国城镇化道路、模式与政策》研究报告预测，在2012年的2.6亿农民工中，到2033年将有1.29亿-1.88亿返回乡村，这样的趋势也表明“流动城镇化”现象正越来越显著。

**国外部分国家的小城镇建设模式**

发达国家经过数百年发展，其小城镇发展模式较为成熟，且形成了自己的特色。总结国外小城镇发展模式和成功经验将助于有的放矢地解决好这些难题，推动我国小城镇建设健康发展。

1.英国小城镇建设的“新城模式”。英国的早期小城镇依靠工业获得了短期迅猛发展，但同时造成了一系列灾难性后果，甚至威胁到国民生产和劳动力的再生产。19世纪末，霍华德创建了“田园城市理论”，提出建设环境优美、生态和谐、具有城市和乡村优点的小城镇构想，这一思想对英国的城镇规划具有深远的影响。英国的新城建设主要有两个方向：一是建立城乡要素结合的“田园城市”，二是建设卫星城。其主要目的就是从原先的“集约型城镇化”转为“分散型城镇化”。随着新城的发展，功能分区越来越弱化，第一代新城存在明确的邻里单位和居住的内向性特征，后期则朝着相反的方向发展。新城的城市中心大多建成了商业购物中心和办公场所，城市的中心感随着人流的聚集、建筑的大体量和空间的多样化越来越突显。

2.美国小城镇建设的“自由市场模式”。美国小城镇是一个地理或者社会的概念。只要征得2/3的社区居民同意且能财政自理，居民户数达到500户以上的，均可向州政府提出请求成立的申请。成立之初在财政方面就被赋予自由，使得小城镇后期的财政管理相对独立。而政府的资金来源主要是依靠房地产业税收。美国工商企业的营业税和销售税由联邦政府和地方政府收取，所以小城镇政府只能多吸引开发商到城镇投资房地产项目，吸引中产阶级到城镇购房，以增加城镇的税收。美国的小城镇建设虽说主要依靠市场经济推动，但其建设资金并非全部依赖开发商，而是由联邦政府、地方政府和开发商三方共同承担。联邦政府主要负责城镇间高速公路等大型交通设施建设，而州和小城镇地方政府则负责小城镇内的污水、供水和垃圾处理。小城镇内的生活配套设施如水电、通信和社区道路等，则由开发商负责。

3.德国小城镇建设的“人文主义模式”。在小城镇改造中，德国政府非常注重保护原有老建筑的艺术风格和老街的空间形态。目前在德国仍保存着两万多座古城堡，德国政府明确规定历史在200年以上的建筑必须列入保护范围，并专门拨款用于古建筑和老街道的修缮。德国是人文主义思想的发源地，在小城镇建设上处处渗透着“以人为本”的理念。他们的规划会充分考虑到各类人群的需求，如残疾人的无障碍通道、马路上的自动收费设施等。在对老建筑进行保护性改造时也尽可能地使之适应现代生活的需要，即使是百年以上的老屋内都安装有现代化的卫生设施和供暖设施。整个城市几乎看不到警察巡逻和监控摄像头，居民生活极其便利且安全和谐。

4.日本小城镇建设的“一村一品”模式。日本历来对本民族的乡村文化非常重视，在小城镇建设中将保留传统和利用现有的地方文化资源开发特色小镇相结合。其“一村一品”模式并不局限在乡村，可以扩展到“一镇”“一县”甚至“一国”，也不局限于农产品，还包含历史遗址、文化活动和旅游项目等。一个“品”字更突出这些产品的规模、品质、品味和品牌。在“一村一品”模式中主要突出三个核心理念。一是立足本地，放眼全球。二是注重创新，挖掘特色。三是针对不同人才进行培养和保护。经过“一村一品”运动的开展，日本许多村镇焕发了活力。1998年-1999年汤布院镇的工业品上市额从12.52亿日元增至93.21亿日元，可以说“一村一品”运动为当地社会经济发展作出了巨大贡献。

**准确把握县城城镇化建设的重点和关键**

一、《意见》解读

1.总体要求。《意见》提出了两个要求：一是到2025年，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展。二是再经过一个时期的努力，在全国范围内基本建成各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城。即定了一个2025年的短期目标节点，以及一个没有时间节点的全国性目标。

2.科学把握功能定位，分类引导县城发展方向。《意见》把县城功能定位分成5个方向：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和引导人口流失县城转型发展。这一分类相当于把县城分成了5个梯队，第一梯队重点要发展的还是大城市周边县城。那么什么是大城市呢。《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号）将我国城市划分为五类七档，也就是说城区常住人口100万（含100万）以上为大城市。这些城市周边的县城可以按照大城市周边县城的规定进行发展。第二梯队是积极培育专业功能县城。那什么是专业功能县城？《意见》里面有明确规定，包括资源、交通以及边境县城。第三梯队是合理发展农产品主产区县城，为有效服务“三农”、保障粮食安全提供支撑；第四梯队是有序发展重点生态功能区县城，为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑。第五梯队是引导人口流失县城转型发展，这个是大多数县城所属梯队，《意见》提出有序引导人口向邻近的经济发展优势区域转移。

3.抓牢重点任务，稳步推进。县城城镇化建设将推进哪些工作？《意见》提出了5个方面。一是培育发展县城特色优势产业。促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。增强产业支撑能力，提升产业平台功能，健全商贸流通网络，完善消费基础设施，强化职业技能培训。二是优化县城市政设施体系。重点完善市政交通设施，提高县城与周边大中城市互联互通水平，健全防洪排涝设施，增强防灾减灾能力，加强老化管网改造，推动老旧小区改造，推进数字化改造。三是强化县城公共服务供给。完善医疗卫生体系，扩大教育资源供给，发展养老托育服务，优化文化体育设施，完善社会福利设施等。四是提升县城人居环境质量。加强历史文化保护传承，打造蓝绿生态空间，推进生产生活低碳化，完善垃圾收集处理体系，增强污水收集处理能力。五是促进县乡村功能衔接互补。推进县城基础设施向乡村延伸，建立城乡统一的基础设施管护运行机制。推进县城公共服务向乡村覆盖。

4.合理把握时序、节奏、步骤。着眼破解县城建设的重点难点问题，完善人口、资金、土地等体制机制和政策措施。一是健全农业转移人口市民化机制，确保稳定就业生活的外来人口与本地农业转移人口落户一视同仁，确保新落户人口与县城居民享有同等公共服务；建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制、省以下城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。二是建立多元可持续的投融资机制，对公益性项目加强地方财政资金投入，符合条件项目可通过中央预算内投资和地方政府专项债券予以支持；对准公益性项目和经营性项目鼓励增加中长期贷款投放，支持符合条件企业发行县城新型城镇化建设专项企业债券。三是建立集约高效的建设用地利用机制，保障县城建设正常用地需求。县城建设要合理把握时序、节奏、步骤，示范地区先行是有效方式。

二、部分专家观点

——国家发展改革委中国宏观经济研究院市场与价格研究所副所长欧阳慧：把握好三方面重点任务。

一是增强产业支撑能力是县城建设的重要前提。产业是县城建设的根基，产业兴，则县域兴。县城产业发展要聚焦解决当地就业、促进当地居民增收，并为乡村振兴提供引领支撑。二是提升综合承载能力是县城建设的重要着力点。县城建设品质不仅关系到2.5亿县城居民的生活品质，也关系到对广大农村人口到县城就地城镇化的吸引力。当前，我国县城公共服务标准和实际供给远低于中心城市，优质公共服务资源较为稀缺，每千人口医疗卫生机构床位数仅为3.8张，一些县城学校“大班额”问题尚未完全得到解决等。三是“人地钱”协同改革是县城建设的重要政策保障。县城行政层级低、经济管理权限小、统筹资源能力有限，强化政策支持对推进以县城为重要载体的城镇化建设至关重要。

——中国经济体制改革研究会专家陈剑：关键在深化配套改革

一是健全农业转移人口市民化机制。当下我国人口城镇化面临的一个突出问题是县域人口流失。第七次全国人口普查（简称“七普”）资料显示：截至2020年，我国城市化水平达到63.89%，较之2010年六普时期的49.68%上升了14.21个百分点。与此同时，全国有1507个区县（占我国全部2896个区县的52%）人口在减少。这说明，我国人口城镇化水平在提升，大城市和特大城市人口增长的同时县域人口逐步减少。二是推动包括县城在内的建制镇发展。七普数据显示，2020年我国建制镇镇区常住人口为3.25亿，占到全国人口23%，占全国城镇人口的36%。与六普数据相比，10年间建制镇镇区常住人口增加了0.59亿；占全国总人口比重提高了3.15个百分点，但是占全国城镇人口比重下降3.75

个百分点。建制镇人口占全国总人口的比重保持稳步增长，但是在整个城镇化人口中的占比出现下降，说明我国城镇化人口主力并未聚集到建制镇，而是聚集到建制镇以上的大中小城市和特大超大城市。而建制镇在推进以人为核心的新型城镇化中承担着重要作用，是推进就地城镇化的核心载体，能够更好地满足人们多元化的、更高层次需求，有利于农民从事离土不离乡的一些职业，包括在建制镇从事物流、交通、餐饮等。发展包括县城在内的建制镇还能够解决我国当下庞大的留守群体问题。推动建制镇发展，不能齐头并进，需要有重心。三是加大县级财政体制改革，推动财力与事权相匹配。实践证明，区域性公共服务作为地方事权，由地方承担公共服务的职能是有效率的，中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。特别是加大县级财政改革，提升县级财政公共产品与服务的供给能力，使县级政府的财政能力与承担的责任相匹配。进而减弱县域人口流出的动力，提升县域的吸引力。

——中国人民大学教授温铁军：以新理念引领县域经济

“过去我们说城镇化是以大城市群为主要的发展路径，那么现在就要转向县域经济、县域城镇，特别是就地城镇化。”中国人民大学教授温铁军表示，伴随着发展转向，以前有关的理论研究、政策思路乃至各种规章制度也都要有所调整，要有新理念作为引领。在他看来，这个新理念就是生态产业化、产业生态化。“生态产业化、产业生态化一般都需要相对比较完整的地域概念才能支撑得住，这个概念往往就是县域经济。”温铁军认为，发展县域经济需要根据当地地理资源环境条件，对县域生态资源进行系统开发，立足国内大循环为主体的发展方向来考虑如何实现就地城镇化。在这个过程中，一方面，应允许形成多种不同管理模式的创新、各种主体多元互动治理方式的创新，而不能简单照搬城市管理体制；另一方面，要努力把产业留在县域，让农民在一次分配中得到长期的财产性收入，以“大众创业、万众创新”推动形成就地城镇化。

业务指导：于京东 地 址：沈阳市皇姑区北陵大街45-13号

策 划：张 季 邮 编：110032

采 编：郭艳娇 电 话：(024)22826560