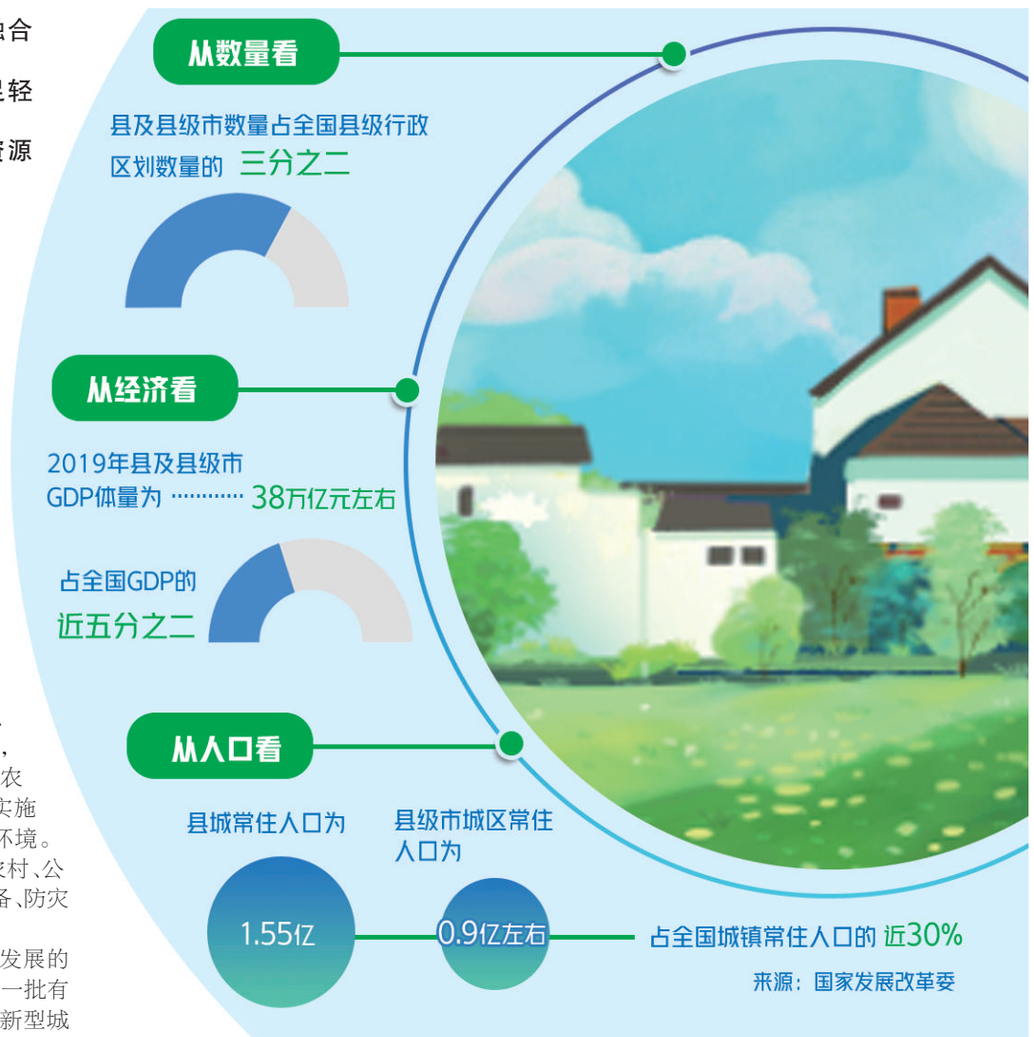
智库报告

推进城乡融合县域应挑大梁

汪 彬

中央农村工作会议提出，要推动城乡融合发展见实效，健全城乡融合发展体制机制，促进农业转移人口市民化。县域在基层治理中有着举足轻重的作用。要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，赋予县级更多资源整合使用的自主权，强化县城综合服务能力。



县域经济是国民经济的重要基石和支柱。改革开放40多年，我国县域经济发展取得显著成就。据国家发展改革委数据，2019年县及县级市GDP体量为38万亿元左右，占全国GDP的近五分之二。其中，作为县域经济核心的县城及县级市城区GDP占全国GDP的近四分之一。人口城镇化率明显提高，县城人口承载能力显著提升。2019年底，县城和县级市城区常住人口分别为1.55亿、0.9亿人左右，共计2.4亿人左右，占全国城镇常住人口的近30%。

尽管成绩显著，县域经济发展仍存在诸多问题和突出矛盾，短板和弱项也很明显。目前发展的不平衡不充分问题突出，农业基础还不稳固、城乡区域发展差距较大、县域主导产业较弱、市场化程度低，与经济高质量发展的要求还存在着一定差距。展望二〇三五年，我国基本实现社会主义现代化远景目标，其中，城镇化和农业现代化是社会主义现代化的重要标志内容。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》进一步明确了推进以县城为重要载体的城镇化建设。因此，要以推动县域经济高质量发展为抓手，实施乡村振兴战略，推进农业农村现代化，促进城乡融合发展，为实现社会主义现代化目标奠定坚实基础。

扩内需——挖掘县乡消费潜力

充分挖掘国内市场潜力，以改善民生为导向扩大消费和有效投资。县域是连接广大农村和城市的重要生产和消费空间，构建新发展格局的关键举措之一就是要构建完善的内需体系，而构建国内消费体系的潜力也在于广大乡镇和县城。

要发展县域经济，增强扩大内需动力。地域面积广、人口众多的乡镇、县域是经济增长的潜力地区。加快县域经济发展，培育主导产业，推动城乡融合，有效促进农村转移人口就业，提高广大居民的收入水平，能够有效地促进消费，充分发挥国内超大市场规模优势。

要实施需求侧管理，挖掘县乡消费潜力。应注重需求侧管理，有序取消一些行政性限制消费购买的规定，充分挖掘县乡消费潜力。在政策层面，要破除限制消费的政策法规，取消原来出台的关于汽车、家电等限制性消费措施，促进传统消费、培育新型消费。

要普及提升县域职业教育水平，促进高质量就业。促进消费的根本在于提高收入，提高收入的关键在于就业。要增强县城承载就业的能力，推动县域职业技术教育，培养现代产业工人，培育工匠精神，在解决县城高素质产业工人不足问题的同时促进高质量就业，实现就业市场的供需平衡。

补短板——把握战略投资机会

更加注重补齐民生基础设施短板，推动新型城镇化和区域协调发展。基础设施对促进城乡和区域协调发展、改善民生等方面具有重要的支撑作用，要聚焦基础设施领域突出短板，大力实施基础设施重点领域补短板行动，突出解决好路、水、网等瓶颈问题，加快构建现代化基础设施体系。完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施，提升农房建设质量。因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理，实施河湖水系综合整治，改善农村人居环境。加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板。

扩大有效投资，是推动县域经济发展的有效途径。“十四五”时期，国家将支持一批有利于城乡协调发展的新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设，涉及重大工程的县域要抢抓国家战略投资机遇，积极做好配套投资工作。涉及城市群和都市圈轨道交通网络化的县域，要超前谋划布局，发挥区位优势，推进完善综合运输通道、综合交通枢纽和物流网络，提高交通通达深度。

另外，国家将加大生态系统保护修复、公共卫生应急保障、重大引调水、防洪减灾、送电输气、沿边沿江沿海交通等一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设力度，县域层面要加强研判，重视国家战略投资导向，积极谋划承接国家战略投资，充分释放投资政策红利。要完善支持社会资本参与投资的机制和政策，鼓励和引导社会资本以多种形式投资县域基础设施、重大项目和产业发展，助推县域经济发展。

强特色——打造优势产业集群

首先，要处理好新兴产业与传统产业的关系。一方面，要立足资源禀赋、区位优势和中小城镇发展的现实情况，满足大量农民到县城居住发展的需求，发展劳动密集型产业，为进城农民提供就近就业的机会。县域要立足自身资源禀赋，发展特色主导产业，按照“一县一品”原则，培育和打造优势产业集群。另一方面，强化科技创新，抢抓新科技革命浪潮下传统时空格局变革所带来的发展机遇，以及新科技催生涌现出的新业态、新模式，积极培育县域特色产业，探索县域网红经济、直播经济等数字经济新模式，建设高水平的产业园区，推动县域经济持续发展。

其次，要推动一二三产融合发展。要按照现代产业发展规律，推动现代服务业与制造业深度融合，推动现代化农业与文化、旅游业深度融合，实施县域经济品牌带动战略。要提升县域现代服务业水平，推动生产性服务业向高品质和多样化升级，加快发展健康、养老、育幼、文化、旅游、体育、家政、物业等服务业，加强公益性、基础性服务业供给。

再次，要打造特色小镇产业平台。特色小镇是有别于行政建制镇和产业园区的创新创业平台，能够在较小的空间范围内集聚较高强度的生产要素，特色小镇是新型城镇化的重要抓手。“十四五”时期，各地要因地制宜规划建设一批特色鲜明、产城融合、充满活力的特色小镇，将其打造成为驱动县域经济增长的新引擎，推动县域经济转型升级和新旧动能转化，充分发挥城镇化对新农村建设的辐射带动作用。

优布局——加快城乡融合发展

首先，要推进以人为核心的新型城镇化。要围绕农民进城就业安家需求，提升县城公共设施和服务水平，针对防疫和防汛防灾减灾暴露的问题，着力加强公共卫生体系和相关设施建设。实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程，统筹城市规划建设和管理，科学规划和改造完善城市河道、堤防、水库、排水管网等防洪排涝设施，增强城市防洪排涝能力，加强各种灾害防御能力建设，建设海绵城市、韧性城市。要强化历史文化保护、塑造城市风貌，加强城镇老旧小区改造和社区建设。

其次，要全面推进乡村振兴战略。要加快推进农业农村现代化，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。各地要坚持最严格的耕地保护制度，坚决落实“耕地非农化”，加大农业水利设施建设力度，建设高标准农田。完善和落实主体功能区战略，针对城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，发挥区位比较优势，找准功能定位，优化生产力和公共资源布局。乡村振兴，关键在人，要提高农民科技文化素质，推动乡村人才振兴。同时，脱贫地区要巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，在财政投入总体稳定的基础上，建立农村低收入人口的帮扶机制，健全农村社会保障和救助制度，健全防止返贫监测和帮扶机制，做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作，推动特色产业可持续发展。要抢抓国家在西部地区脱贫县集中支持一批乡村振兴重点帮扶县的机遇，增强脱贫地区巩固脱贫成果及内生发展能力，继续充分利用东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制为乡村振兴提供强大支持。

再次，要促进城乡融合发展。要优化县域城镇发展布局，增强县城、中心镇等经济发展优势区域的承载能力，尽可能地吸引农民就近市民化，提高县域城镇化水平，优化新型城镇化空间布局；深入推进美丽乡村建设，加快城乡融合发展；积极落实乡村建设行动，夯实农村基础设施建设，改善农村人居环境；强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心；统筹县域城镇和村庄规划建设，保护传统村落和乡村风貌，防止大拆大建。

建言

让要素自由流动、合理配置——

构建高效城市群治理体系

王 喆

城市群是我国城镇空间分布的主体形态，已经成为我国承载发展要素的主要空间形式。更加科学、高效的城市群治理体系是构建城市群层面现代化经济体系的重要支撑，科学性主要体现在市场、政府、社会三个维度和基础设施、产业发展、生态环保、民生公共服务、城市公共安全五个重点治理领域，形成城市群治理“3×5”制度矩阵，多元主体参与，主要解决城市群由谁治理、靠谁治理的问题，实现市场更有效、政府更有为、社会更有序的城市群治理。高效性主要体现在打通各个维度和领域的“堵点”，解决“难点”，消除“痛点”，让要素自由流动、合理配置，从而实现城市群的高效治理。

构建更加科学、高效的城市群治理体系，着力提高我国城市群的治理水平，加快推动国家治理体系和治理能力现代化，意义重大。城市群治理涉及多个多层级的行政区，应充分发挥市场、政府和社会的作用，有效协调城市间的关系，协同解决共同面临的区域问题，构建促进城市群健康可持续发展的新体制新机制。要充分发挥中心城市的引领带动作用，从市场、政府和社会三个维度着眼，在交通、产业、环保、民生和公共安全五个重点领域着力，切实推进体制机制创新。

一是构建城市群市场规则体系。以推动形成高标准市场体系为目标，加快统一和规范城市群市场准入规则、竞争规则、淘汰规则和监管规则。优化城市群产业协调发展机制，建立产业发展规划协调、培育、利益联动等机制。健全城市群基础设施共建共享机制，完善基础设施建设统筹协调、规划衔接等机制，推进统一标准体系建设，创新投融资体制机制。构建城市群统一开放的要素市场体制，共同制定市场规则，建立统一开放的土地、资本、人力资源、科技、数据等要素市场。完善城市群科技协同创新发展机制，建立科技创新价值链整合的体制机制，共建共享科技协同创新平台，探索建立科技金融联动发展的体制机制。构建城市群全方位立体化开放合作机制，创新自贸区先行先试体制机制，建立以负面清单为基础的外资准入管理体制、大通道国际合作协调机制与沿海沿边通关协作体制机制，深化对外投资管理体制改革。

二是构建新型高效的城市群府际协调机制。构建城市群协调发展的法治框架，建立各城市法律互认和共享机制、统一的立法机构，制定城市群建设相关法律。建立央地多层面的城市群议事协调机构，打破行政壁垒，统筹区域规划、产业布局、财政投入和重大政策协调，推动项目联动、共建共享，创新行政运行机制，实现政府间的高效协同合作。构建城市群立体化、多层次的协商对话机制，巩固已有协调机制，建立省级层面决策、协调、执行三级区域合作机制，充分发挥民间组织的协调作用。通过统筹协商，建立城市群建设成本分担和利益共享机制，实现优势互补、共赢发展，避免恶性竞争。与此同时，搭建城市群政府合作平台，作为城市政府间合作的重要依托。

三是构建多元主体参与的城市群社会治理体制。构建城市群公共服务一体化新体制新机制，健全基本公共服务均等化机制、就业共享协作机制、社会保障互通转接机制、社会保险互通互认机制、公共资源交流共享机制、公共事务协调组织机制，完善公共服务供给多元主体参与机制。构建城市群生态环境共保共治新体制新机制，建立流域治理与水资源保护一体化机制，完善大气污染联防联治机制，形成统一规划、统一标准、统一检测、统一管理、统一应急“五个统一”工作机制，探索生态文明协调建设长效机制。构建城市群社会突发事件协同应对新体制新机制，建立社会突发事件应急管理合作机制、社会治安综合治理联动机制，共建突发公共卫生事件应急防控中心。

本版责编 谢 慧 秦 悦

以点带面实施区域重大战略

覃成林

加快构建新发展格局，要坚持扩大内需这个战略基点，坚持供给侧结构性改革这个战略方向，贯通生产、分配、流通、消费各环节，以国内大循环为主体，畅通国内国际双循环。加快构建新发展格局的全局谋划和工作部署需要落实到全国各级各类区域上，发挥好区域重大战略的支撑作用。

党的十八大以来，党中央在西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略基础上，确立了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略。这是着眼于全国区域发展面临的重大现实问题，着眼于推动全国区域高质量协调发展，作出的全局性、系统性、战略性谋划，为构建新发展格局提供了空间组织基础，创造了有利的发展条件。“十四五”期间，应更好发挥区域重大战略对新发展格局的支撑作用。

发挥国家级增长极带动作用

要充分发挥国家级增长极的引领、组织和辐射带动作用。在实施京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略中，一是紧紧抓住创新发展这个关键，进一步强化城市群的创新发展势头，提升创新发展能力和水平。二是更加积极主动顺应新科技革命和新产业变革趋势，抓住经济数字化转型这一关键路径，加快先进制造业、现代服务业、现代农业协调融合发展步伐，率先建成现代化经济体系，开启经济增长新周期，形成经济发展新动能。三是瞄准全球智慧社会发展趋势，在经济社会发展方式、城市和城市群发展、社会和环境治理等各个领域，积极探索智慧化发展的新路径和新模式。四是做好各个城市和都市圈的发展规划协调，大力推进要素流动、市场建设、基础设施建设、产业发展、社会发展和生态环境建设的一体化，注重统筹协调，增强发展合力。

此外，要积极谋划和布局新的国家增长极。在中部地区，建议规划打造长江中游增长极和中原增长极。前者由武汉城市群、长株潭城市群和环鄱阳湖城市群组成，后者由以郑州为核心的城市群组成。在西北地区，建议规划建设关中增长极，由以西安为核心的城市群组成。依托这些新的国家增长极，组织带动中部地区和西北地区加快发展。

统筹协调城市群开放合作

构建新发展格局，要畅通国内国际双循环，实现国内循环与国际循环的联动和相互促进。因此，需要打造链接国内循环与国际循环的顶级枢纽，把国内循环与国际循环有机地联通起来，提升二者的互动效率和水平。就正在实施的京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展、成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略来看，重点建设的京津冀城市群、粤港澳大湾区城市群、长三角城市群、成渝城市群等既是国家增长极，又是全国高水平对外开放的高地，具备打造链接国内国际双循环顶级枢纽的良好基础和优越条件。

总体上，要统筹协调好这些城市群对外开放与对内开放合作的关系。一要围绕贸易和投资自由化便利化，加大对外开放的力度，全面提高对外开放水平，形成更高水平开放型经济新体制，打造全国高水平对外开放新高地。二要用好“一带一路”建设机遇，发挥好比较优势，深化国际产能合作，扩大双向贸易和投资往来，深化国际合作，提升产业链供应链水平，形成参与国际合作和竞争的新优势。三要通过体制机制创新，进一步开放本地市场，积极开展多类型多层次互利共赢的国内区域合作，推动国内其他区域参与区域重大战略。

释放区域市场发展潜能

构建新发展格局，要动员全国各级各类区域参与，释放其市场潜力和发展潜能。总体上看，正在实施的各项区域重大战略，为把全国各级各类区域组织起来，建立支撑新发展格局的区域体系，打下了良好的基础。一方面，依托京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略，规划建设包括国家增长极、都市圈、国家中心城市、区域性中心城市在内的多层次多样化协同发展中心体系，打造新发展格局的空间动力系统，辐射带动全国各级各类区域加快发展。另一方面，依托长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大区域战略，形成横贯东西的发展轴，把沿线的各级各类区域链接起来，促进其互动，形成跨越不同发展梯度、更大范围、更广空间的区域互动协调发展局面。

从建立和完善有利于新发展格局的区域体系看，除了依托正在实施的区域重大战略之外，还需要积极谋划新的区域重大战略。把以“点”为主体空间的区域重大战略与以“线”为主体空间的区域重大战略有机结合起来，形成以“点”带“面”、“点”“线”交织、东西南北互动的区域高质量协调发展新局面。一是建议实施新的以“点”为主体空间的区域重大战略，如长江中游、中原、关中等国家增长极建设战略，形成多极引领和支撑的态势。二是建议在长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等以“线”为主体空间的区域重大战略基础上，依托快速交通走廊和经济联系，谋划实施新的以“线”为主体空间的区域重大战略。在东西方向上，谋划建设东南沿海经济带、沪昆发展轴。在南北方向上，谋划建设北京—粤港澳发展轴、京沪发展轴、京津—包昆发展轴、京津—沈哈发展轴。