

发挥县城作用促进城镇化建设

智库圆桌

(第33期·总83期)

今年5月份,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》

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。本期邀请几位专家围绕相关问题进行研讨。

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

县城在城镇化建设中承担重要功能

主持人:我国目前县城发展状况如何?面临哪些问题?

魏后凯(中国社会科学院农村发展研究所所长):县城是指县政府所在城镇,习惯上通称为城关镇。从广义上讲,县级市也是县城的一种形式。据《中国统计摘要》数据,截至2021年年底,全国共有县级市394个,县和自治县1418个,二者合计1812个。

我国县级行政区划较为稳定。作为县政府所在地,县城大多地理位置优越、交通便利、人口相对集中、经济比较发达,是县域政治、经济、文化和交通中心。改革开放以来,随着撤县设市(区)的推进,我国县城数量不断减少,但平均规模快速提升。据《中国城乡建设统计年鉴》数据,2020年全国县城人口(含暂住人口)为15846.39万人,约占全国城镇人口的17.6%,比2008年最高时的20.9%下降3.3个百分点。近年来县城人口占城镇人口比重出现下降,主要是由于撤县设市(区)导致县城数量不断减少。从县城平均规模看,2020年全国

县城平均人口规模为10.6万人,比2001年的5.43万人增长近1倍;平均建成区规模13.96平方公里,比2001年的6.28平方公里增长1.2倍。总体上看,县城本身的人口集聚规模在不断提升,人口流失主要是县城人口流失。县城人口流失是城镇化早中期阶段的普遍现象,随着城市扩张,会有相当一部分人口从县城镇村流向城市。

近年来,在国家政策支持下,县城基础设施和公共服务快速发展。目前,县城人均道路面积、每万人拥有公厕等指标已超过城市,供水普及率、污水处理率、建成区绿地率等指标逐步接近城市。2006年全国县城污水处理率只有13.63%,2020年快速提升到95.05%,与城市之间差距由42.04个百分点缩小到2.48个百分点。同时,县城建成区绿地率从14.01%提高到33.55%,与城市之间差距由16.91个百分点缩小到4.69个百分点。随着县城与县城内其他镇村之间长期形成紧密联系,目前县城已成为农民进城买房、就业、定居落户以及购物、文化娱乐、就医、小孩上学的重要选择。2020年中国

乡村振兴综合调查表明,外出农民工越来越趋向就地就近就业,县(市)已成为吸纳农民工就业的重要载体,是农民工外出打工首选地,占比达到32.56%。

县城是吸纳县城城镇人口的核心载体,在推进以人为核心的新型城镇化建设中承担重要功能。首先是连接功能。县城处于“城尾乡头”,一头连接城市,一头连接乡村,是连接城市与乡村的重要纽带和桥梁。在促进县城城乡融合发展中发挥着重要作用。其次是中心功能。作为一个综合中心,县城既是驱动县域经济发展的核心增长极,也是县域综合服务中心和治理控制中心,在统筹县城城乡发展中发挥着枢纽和统领作用。再次是载体功能。相比建制镇,县城具有较好的发展基础和条件,是推进就地就近城镇化、吸引县城农村人口转移和非农产业集聚的核心载体。因此,不断增强县城的中心功能,提高县城人口吸纳能力和吸引力,提升其产业支撑能力和综合服务能力,辐射带动其他小城镇和乡村发展,是推进以县城为重要载体的城镇化的关键。

当然,目前县城发展仍面临一些突出问题。一是基础设施滞后,公共服务差距较大。尽管近年来县城基础设施和公共服务提升较快,但与大中城市相比仍有较大

差距。2020年,全国县城燃气普及率为89.07%,比城市低8.8个百分点;县城建成区供水和排水管道密度分别比城市低17.6%和13.6%。基础设施和公共服务质量方面差距更大。二是产业支撑不足,就业岗位缺乏。除珠三角、长三角等沿海地区外,目前县城大多产业基础薄弱,服务业发展滞后,产业链条较短且大多处于中低端,产业配套能力较低,创新能力和竞争力不足。在2020年全国县城城市建设用地构成中,工业用地所占比重仅有13%,商业服务业设施用地占6.5%,分别比城市低6.5个和0.5个百分点,说明县城工业和商业服务业支撑不足。三是人才缺乏。相较于大中城市,县城不仅人才总量不足,而且结构不够合理,新兴产业人才、懂技术会经营的复合型人才尤为缺乏。在一些欠发达地区,县城人才流失现象至今未得到根本改变。四是来自中心城市的“虹吸效应”明显。现行市管县体制虽然有利于发挥中心城市的作用,但长期形成的公共资源配置的行政中心偏向和中心城市“虹吸效应”,一定程度上限制了县城发展。

在推进新型城镇化和乡村振兴两大战略过程中,城乡融合发展程度远远不够,已成为我国现代化建设的一个短板。改革开放以来,我国城镇化进程加速推进,2021年末常住人口城镇化率达到64.72%,已进入以城市型社会为主体的新时代。但是,也要看到,我国的城镇体系亟待优化,经济要素和资源过于向大城市集中,导致土地城镇化率快于人口城镇化率,“大城市病”与中小城市发展动力不足并存,农民难以融入城市,影响城镇化发展的质量和以城带乡的能力。以县城为主要载体推进城镇化建设,就是要破解当前城镇体系中存在的一系列突出问题,进一步优化城镇体系,推进大中小城市协调发展,以县城为载体补齐城镇体系存在的短板,最终提高城乡融合发展的能力。

从世界城镇化发展规律看,城镇化是人口、产业及其相关经济要素不断集聚的过程,同时也是一个城乡融合发展的过程。在城镇化初期,集聚能力大于融合能力;在城镇化中后期,区域融合发展能力则越来越强,形成以城市群和都市圈为主要形态的城乡区域空间布局。当前,我国形成京津冀、长三角、粤港澳等城市群,城市群的城镇体系是否合理,决定区域协同发展和城乡融合发展的能力。以京津冀城市群为例,在城镇体系上仍存在大城市太大、中等城市少、小城市规模小没特色的状况,后者导致农民就近就业、就地就业的空间较小,以城带乡、城乡融合的能力较弱。县城是城镇体系的基础和根基,是优化城镇体系、推进城乡融合发展的最紧密的区域单元,建设一批有特色、有活力、宜居宜业的现代化县城,符合城镇化和城乡融合发展规律。

县城虽小,作用巨大。在观念上、行动中要不断提高认识、加快发展。立足全面建设社会主义现代化国家背景,在新型城镇化和乡村振兴两大战略的交汇点,规划蓝图、发展产业、深化改革。

好的规划是财富,不好的规划是包袱。以人为核心是推进城镇化的根本要求。在规划过程中,产业发展、市政设施、公共服务、人居环境以及提高综合承载能力,都要体现以人为核心,做足“融”的文章。只有“融”起来,百姓才能富起来、乐起来。我国地域辽阔,区域间差异大,要统筹规划、分类指导、科学施策,协同推进空间规划、产业规划和生态规划,体现前瞻性、长远性、科学性“留白”。有些地区空间规划余地大,尽量避免城乡空间规划和产业规划不协调的问题。我国城镇化发展不以牺牲农业为前提,这是由我国国情所决定的。要统筹县城乡村规划,路网、电网、水网、通信网以及垃圾处理等公共基础设施,做到规划“一张图”、城乡一个网。力促城乡融合、力成城乡共荣。通过不断提高县城基础设施和公共服务覆盖面,提升县城内人民幸福指数。既要重地上,也要重地下,提高防洪排涝能力,完善建设规范,从根本上改变“地上一朵花、地下豆腐渣”现象。挖掘地域文化,留住县城特色文化之根。我国县城有不少名城名镇和红色遗址,要像爱护眼睛那样爱护文化遗产,不随意拆除、更不能拆真建假。

产业集聚是基础,产城融合是大趋势。在建设过程中,要引导实现产业集聚,“处处冒烟”是产业布局的初级形态,是没有生命力的。在做大做强区域内传统优势产业的同时,要积极融入邻近大中城市的产业链,实现产与城有机融合。有的县城大拆大建,搞了许多园区,不仅难以招商,还浪费了土地,增加了债务,导致民怨。要加快实现绿色转型和数字化转型,树立绿色低碳发展的理念,实现“生产、生态、生活”有机融合,逐步形成具有鲜明特色的绿色产业体系。加快县城数字社区、数字农业、数字交通等贴近生产、生活和社区治理方面发展。

深化改革是动力,创新机制是保障。随着经济社会发展,城乡融合发展的机制创新和改革越来越迫切。例如,大部分县城取消了县城落户限制政策,但相关公共服务政策改革滞后。需要创新机制,不断健全农业转移人口市民化的机制,推动基本公共服务供给向常住人口全覆盖,确保新落户人口与县城居民享有同等公共服务。在建立集约高效建设用地机制、建立多元可持续的投融资机制方面,也需深化改革、加快创新步伐。

破

孙世芳

县城融入大城市因城施策

主持人:请分享县城融入邻近大城市建设发展的一些案例和经验。

冯奎(国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心研究员):县城与中心城市是相互促进的关系。中心城市集聚效应强,辐射带动能力大。县城环绕在中心城市周边,构成中心城市的支撑力量。中心城市和县城承担不同职能,对于满足人民美好生活需要都不可缺少。中心城市是皇冠明珠,县城是底座支架;中心城市是核心节点,县城是重要节点,共同形成高质量发展的区域网络。

县城融入大城市,有多种方式,要综合考虑县城与大城市发展阶段、空间距离、要素流动、产业分工等条件和特征。

第一种类型是同城市化、一体化、全方位深度融入。江苏太仓市在行政上隶属于苏州市,与上海嘉定区仅一河之隔,上海与太仓之间有高铁和高速公路。有人工作在太仓,居住在嘉定。近年来太仓市提出要从“融入上海”转向“沪太同城化”发展。这一战略方向是符合实际的,调研了解到:上海有些科研机构搬到太仓,或在太仓设立分支机构,比如中科院上海硅酸盐研究所大批人才在太仓扎根,补齐了江苏无机材料产业发展短板。

第二种类型是县城与所属省会、计划单列市之间,在功能、产业、公共服务等方面不断增强联系。这类县城与大城市有一定距离,因此都在以“县城组团”方式成长为地区性中心城市,或者提升自身“中心

化”程度。典型的有成都金堂县、合肥肥西县、青岛市代管的胶州市等。

第三种类型是在一两项产业或服务功能方面的融入。这种类型的县城距离超大、特大或大城市较远,但并不妨碍在几个具体的产业链条、价值链条上展开合作。河北邯郸距离北京450公里左右,邯郸馆陶县、魏县等一批县,与北京市在农产品生产供应与销售重点领域进行紧密合作,产业上涵盖农产品加工销售、冷链物流仓储、5G智慧物联、现代云仓、供应链金融等环节,这些合作对就业有明显促进作用。

从这些案例看,县城融入大城市,大有可为,可总结一些经验。一是融入要循序渐进。县城融入大城市,从几个项目做起,到深度融合,是持续高级化的过程。县城的规划及决策部门不能揠苗助长,也不能错失推进融合的时机。二是融入需要因城施策。融合模式多种多样,适合的才是最好的。比如江苏太仓审时度势提出推进“沪

太同城化”发展,但河北邯郸馆陶县就无法与北京同城化、一体化。三是差异化定位是关键。在大城市面前,县城要保持特色,需要把自身价值放大,比如有的县城着力发掘优质农产品这个亮点,抬高县城与大城市合作的身价。四是以要素流动为重点。城乡融合,实质是劳动力、土地、资金、数据等要素之间的融合,要查找阻碍要素流动的堵点,实现人口、资金、货物等各畅其流。

县城融入大城市,要发挥大城市的作用,但也不要陷入“大城市决定论”。有的地方一提县城融入大城市,就要把县改成大城市的一个区。盲目改区会加重“大城市病”,也会使县城失掉本色。还有一些县,远离大城市,暂时不具备融入条件,于是就感到信心不足。其实,这类县正好可以借助县城与大城市之间较为开阔的空间间隔,避开大城市的“虹吸效应”,强化县城自身力量。

县城带动农村产业发展农民增收

主持人:请用案例讲述一下县城在辐射带动乡村发展过程中发挥哪些作用。

邵雷鹏(广西社会科学院副研究员):建设富有生机活力的县城,有利于辐射带动乡村发展和农业农村现代化。

广西百色市田东县以“中国芒果之乡”闻名,县城内城乡人口主要分布在右江河谷地带,城乡间交通联系相对密切,县城具备辐射带动乡村的客观条件。近年来,该县以县城新型城镇化建设为牵引,县城辐射带动农业增效、农民增收、农村繁荣能力不断增强。田东县曾是国家级贫困县,2018年历史性地摘掉了32年的“穷帽子”。2021年,田东县农村居民人均可支配收入达19252元,高于广西的16363元,也高于全国的18931元。田东探索的县城辐射带动乡村振兴的做法值得研究。

统筹制定城乡规划,为县城带动乡村振兴创造前提。该县注重规划引领,统筹县域总体规划、土地利用总体规划、革命老区红色文化等专项和行业规划。充分挖掘县城、乡镇和农村相对优势,既为县城发展留足空间,又坚守耕地红线,保障集镇和乡村发展需要,实现县城、集镇与乡村错位、互补发展。

强化城乡基础设施一体化建设,支撑城乡互联互通。该县持续提升县城通达性,建成“六纵六横”公路网,成为延伸到乡

村的“毛细血管”。推进城乡交通运输一体化,实现乡乡通公交、村村通客车。建设县乡村三级物流体系,促进城乡物流一体化发展。健全城乡公共资源均衡配置机制,强化农村基本公共服务供给县乡村统筹。

以县城为支撑构建现代城镇体系,织密城乡互动空间网络。该县统筹城镇空间布局,着力构建以县城为支撑、重点镇和特色小镇为基础的现代城镇体系。县城框架沿纵横国道不断拓宽延伸,县城面积由2015年的8.3平方公里扩大至2020年年底的20平方公里。打造宜居宜业宜商的集镇环境,着力提高“红色故里”印茶镇、“嘹歌之乡”思林镇等重点镇辐射能力,因地制宜谋划发展综合型、工贸型、农贸型、农业型集镇产业,把集镇打造成服务农民、承接产业和农村人口转移集聚的区域中心。近年来,全县集镇新增近5000家门店,吸纳1万余人就近就业。

做大做强县城产业,增强县城辐射带动乡村能力。田东县多丘陵,农业生产曾是“广种薄收熬穷日”。近年来,该县致力于新型经营主体辐射带动、村集体经济引领等,发展适度规模经营,创建现代特色农业示范区(园、点),形成芒果、甘蔗、猪、鸡等“一村一品”“一村多品”产业支撑。支持、引导和推动农村富余劳动力向非农领域转移,扶持电商发展。全县仅芒果电商就有3000多家,培育了“农派三叔”等一批

本土电商企业,2021年线上芒果销售额近3亿元。同时,该县注重培育壮大市场主体,强化资源和要素保障能力,县城形成以石化工业、铝产业、农产品加工与物流产业等为代表的一批产业集群。

以县城为依托,持续做强红色旅游和芒果等特色产业。该县红色资源丰富,通过突出“芒乡红城”特色,推动发展红色旅游,吸纳就近就业2000余人。采取“龙头企业+合作社+基地+农户”等模式,使农户稳定获得种植管理、入股分红等收益,全县芒果产业辐射带动5万多人增收。

引导县城优质要素向农村转移,丰富乡村发展要素。该县通过搭建平台、人才引回、示范带头等措施引导要素向农业农村流动,选派优秀干部驻村帮扶,鼓励返乡大学生、在外创业就业的能人返乡创业、反

哺家乡。对农村劳动力开展技能培训,助力乡村人才培养。创新农村金融改革,建成全国领先的数字普惠金融服务平台,在村屯设立普惠金融综合服务点“乡邻小站”,拓宽乡村振兴融资渠道,丰富和盘活农村各种生产要素。

田东县仅是县城辐射带动乡村振兴的众多案例之一,全国还有很多县城进行了有益的探索和实践。广东省河源市紫金县破解交通瓶颈,构建外捷内畅的城乡干线交通网络,注重引导县城公交向郊区、周边镇以及人口集散点延伸,实现农民便捷智能出行。安徽省蚌埠市怀远县是以种植水稻为主的农业大县,通过贯通水稻完整产业链,培育一批带动性较强的农业龙头企业,引导村民参加合作社等新型经营主体,共建共享经济发展红利。

2020年全国县城



数据来源:《中国城乡建设统计年鉴》

本版编辑 裴文美 编 倪梦婷

来稿邮箱 jrbjz@163.com