

县域城镇化：中国区域发展新动力

——对话李佐军、孙文华、陈思雨

嘉宾

李佐军 国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究员

孙文华 中国农学会园区分会常委

陈思雨 赛迪顾问县域经济研究中心分析师

主持人

农民日报·中国农网记者 孟德才
见习记者 刘知宜



◇李佐军



◇孙文华



◇陈思雨

日前，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》（下简称《意见》）。推进县城建设，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。未来，县城能否成为中国区域发展新的发力点？县城在推进乡村振兴中发挥怎样的作用？如何科学有序推进以县城为重要载体的城镇化建设？本期对话邀请到李佐军、孙文华、陈思雨三位业内专家，围绕县城建设的作用、意义和重点举措展开分析与研讨。

以县城为重要载体的城镇化明确了由城市建设为重心转向农村建设为中心 的导向

主持人：此次出台的《意见》为什么要将县城作为城镇化建设的重要载体？以县城为重要载体的城镇化和以往的城镇化有什么不同？

孙文华：城镇化的本质是农业人口就近转移，是实现非农化就业的一个过程。以县城为重要载体的城镇化明确了县城城镇化的体系，明确了城镇化建设重心下移的导向——由城市建设为重心转向农村建设为中心。现代都市圈、特色小镇、以县城为重要载体的城镇化，都是“以人为核心”的城镇化，其本质都是为了缩小城乡差距。

以县城为重要载体的城镇化凸显了县城建设在城镇化战略中的中心地位，与以往的城镇化理念不同在于三个方面：一是县城为首的县城经济建设理念。以往的城镇化落位于单个区域，具有项目性质，缺乏长期性的功能定位和可持续发展体系支撑。县城为重要载体的城镇化强调的是县城对整个县域的服务功能，以补短板设施建设为主导，以功能性建设为契机，带动县域体系化建设。二是县城为先的区域经济发展格局。以往的城镇化没有明确指向，城中村、园中村等和城镇化混为一谈，城镇化过程中，城市容易将县城吞并，近几年县城消失得很快，主要是撤县设区建市，城镇化的主动权仍然在城市。但此次文件明确了严禁撤县，这也明确了城镇化发展的主动权赋予到了县一级。三是功能为实的县城分类发展定位。以往的城镇化文件中鲜有明确的“功能定位”分类导向，此次文件中，明确了要顺应城镇发展规律，分别引导“大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城、人口流失县城”转型发展。

李佐军：县城是国家治理的基本单元，发挥着连接城乡的重要作用，县城是农村人口城镇化的重要承接者和中转站。农民有一部分直接转移到县城定居，还有一部分是先到县城定居或工作，然后再将其作为跳板，进一步转移到更大的城市。假如没有县城的城镇化，农业转移人口只能转移到大城市，会进一步加剧大城市的交通、资源、环境、用水等问题。以县城为载体的城镇化，把一部分人吸纳在县城，可有效纾解大城市吸纳外来人口的压力，缓解大城市的“城市病”。

陈思雨：《意见》首次在国家层面提出对县城进行差异化的发展指引，并强化了“以人为核心”在城镇化建设中的主导地位，不仅将城乡居民的生产生活及精神文化需求作为城镇化建设的依据和目标，也将县城的人口吸纳能力和就业保障能力作为关键要素资源分配的基础条件。

短期内，人口向大城市集聚的趋势依然明显，大量村庄甚至乡镇存在规模收缩和“空心化”的趋势，以县城为重要载体的城镇化更有条件承载人口就近城镇化，能最大程度上保证要素投入和开发建设的有效性，提高资源能源利用效率。加快县城补短板、强弱项，能更好满足农民进城就业安家 and 返乡人口就业创业需求。

主持人：目前，推进以县城为重要载体的城镇化

建设，存在哪些亟需解决的问题？此次《意见》的出台为解决这些问题带来了哪些契机？

李佐军：县城面临的问题不少。例如很多县城产业竞争力较低，基础设施、公共服务以及社会治理水平等与大、中城市相比较为滞后。就我国县城发展整体情况来看，发展不平衡的问题也很突出，不仅东中西部发展不平衡、南北发展不平衡，而且同一省内，不同的县城之间发展也是不平衡的。

此次《意见》出台，意义重大。原来我们谈起城镇化都在说大城市的作用，而现在我们把高关注度放到了小城市和小城镇，提高了县城或县城在城镇化建设中的地位。《意见》既为下一步以县城为载体的城镇化指明了方向，描绘了蓝图，也能够更好地促进各地完善规划，做好各方面规划的衔接。在财政、金融、土地、人才等方面，《意见》提出了许多支持政策，将对我国推进城镇化起到较大的推动作用。随着《意见》出台，县城获得高度关注，这将有助于县城进一步吸引投资，整合民间资本，推进自身建设。

孙文华：县城建设需要大量资金，不同县城经济表现差异较大，有经济发展较好的，也有经济薄弱的。但大都面临着资金问题、人才问题、产业空间更新问题以及内生动力等问题等。《意见》明确了县城建设的重点。从“产业配套设施、市政公用设施、公共服务设施以及环境基础设施”建设上，界定了政府投入与市场投入的界面。从顶层设计上较为细致地对县城建设的各个方面提出了明确的建设要求，而具体落实还是需要地方政府因地制宜、因地施策。

县域发展要结合自身定位，发挥好区位优势、资源优势特色、生态环境特色、历史文化特色、产业特色，和省域其他市县形成错位竞争

主持人：我国县城数量大、类型多，发展路径各不相同。不同区域、不同类型的县城如何找到适合自己的发展路径？

李佐军：县城要找到自己的发展路径，关键是发挥好几个特色：一是区位优势，区位优势代表着区位优势。二是资源优势特色和生态环境特色。三是历史文化特色。很多县城历史悠久、文化底蕴深厚，还有独特的民间文化艺术，必须保护好，利用好这样的特色优势资源。四是产业特色。有些县经过多年的积淀，已经培育、形成了一些特色产业。找特色的最终目的是为了求发展。这些特色最终还是要落实到产业上，体现到产品上，形成经济效益，对当地的就业、收入、财政等产生积极作用。只有这样，“特色”才能成为“路径”，才能带来效益，才可持续。

孙文华：一个地方的发展是一个动态的过程。形成地方特色的产业支撑，首先是要有精准的定位，这需要“上接天线，下接地气”。“上接天线”就是要响应国家政策导向，能顺应时势，“下接地气”是能够落地，能够实施目标。县城的产业不只是县城本身的产业，是县城范围内的产业，县城视野下，要梳理产业资源，从资源属性入手，内有基础，外有市场。县城发展需要把握区域大格局，树立大局观，通过发展轴确定区域发展重心，通过重大交通设施改变区域发展格局，通过人口规模及人口密度锚定中心区域。县城规划要综合考虑乡域空间的功能组合，以发展轴和交通设施为核心，以集中为导引，以产业集群为引领，以产业链错位布局为抓手，以项目落地为推手，形成县域经济的核心竞争力。再有，县城临近广大农村地区，具有独特的产业资源优势，其中不乏新产业新领域，如乡村文旅旅游、农业科技、生物技术等等，运用好这些优势，未来可以打开县城、乡村产业的发展前景，连接城乡，也可以极大推动农业产业化能级提升。

主持人：推进以县城为重要载体的城镇化建设，对全面推进乡村振兴能发挥哪些作用？在这一布局下，县、乡、村将分别承担怎样的角色？

李佐军：从乡村产业振兴角度看，在推进以县城为重要载体的城镇化过程中，可以产生很多新产业，比如房地产、建筑、旅游等相关产业，进而扩大乡村产业发展的空间，增加乡村产业发展的领域。从乡村人才振兴角度来说，由于乡村吸纳人口能力有限，支援乡村振兴的外来人才不一定非要留在乡下，从便于工作和生活的层面来看，就近住在县城是不错的选择。可以说，只有县城建设好了，才能吸引并留住更多人才支援乡村，建设乡村。对乡村生态、文化及组织振兴而言，只有以县城为重要载体的城镇化发展起来，才能够发挥聚集效应。这种聚集效应一方面能够聚集资源和力量，在文化、生态环境的保护上取得更有效的成果。另一方面，也能发挥多主体共同参与乡村治理的联动作用。

孙文华：在新的布局之下，县、乡、村需要有不同的角色定位。首先需要树立省级协调、县域统筹的空间规划理念。县域发展需要有清晰的区域竞争力。省域内有市域和县城，县城作为省域内的重要组成部分，需要和其他市县形成错位竞争，需要由省级政府帮助协调县城的竞争优势和功能定位，避免同质化竞争。从经济层面来看，县城经济一定是由地方政府主导，但政府不是市场主体，需要正确区分政府与市场主体的界面，政府的职能在“育商、造商”，而不是招商。很多地方政府急着招商，招商在城市化进程中有很大作用，工业企业不受季节影响，不受地理条件的限制，容易形成集群。但对于经济发展还较为缓慢的地区，更需要“人”，需要“造商、育商”。县城是县城的政治中心、文化中心、商贸中心，其他乡镇、村落则需要县政府更好地谋划其产业发展定位，没有资源找资源，没有产业育企业。

陈思雨：在全面推进乡村振兴进程中，县城承担着统筹配置全域资源的核心职能。县级以制定专项政策和资源精准投放机制为核心抓手，充分结合自身禀赋条件和乡村振兴工作的客观需要，推进县乡之间财税制度、行政审批制度等领域的制度创新，建立监督工作机制，避免出现设施重复建设和县城层面的资源错配。乡镇街道层面承担着“承上启下”的关键作用，细化落实县域专项政策或规划要求，研究制定下沉工作机制，为乡村振兴重点工作或项目建设提供支撑保障。村级层面是联系群众的前沿，除协助乡镇街道开展乡村建设外，还是强化宣传阵地建设，吸纳民意、集中反馈群众诉求的主阵地。各县应逐步构建起县、乡、村三级联动的工作模式，加快形成上下衔接、有效传导的执行闭环。

主持人：产业是县域经济发展的主要支撑，《意见》中提出要把提升产业支撑能力放在突出位置，要形成地方特色的产业支撑，应从哪些方面入手？

李佐军：一是要发展特色优势产业，即既有地方特色、又能形成市场竞争优势的产业。二是要发挥企业家和创业者的作用。只有充分调动企业家和创业者的积极性，发掘他们的智慧和才能，才能实现产业发展、经济繁荣。三是要深化“放管服”改革。只有把营商环境改善好了，促成当地产业发展的企业家才能留得住、小微企业、初创产业才能成长得起来。四是要加强外部合作交流。发展县城产业，光靠本地还不行，要通过加强与周边大城市、沿海地区或产业相配套区域的分工协作，来不断提升县域产业发展水平。

陈思雨：县城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。一方面，要大力发展数字经济，促进共享经济、平台经济、无人经济等新经济业态为传统产业赋能。另一方面，可以着力挖掘“双碳”时代的新增长点，围绕产业生态化和生态产业化建设，在绿色环保产品生产制造及生产性服务、低碳甚至零

碳技术和材料的研发应用等方面加大投入。

解决县域发展资金问题，最根本的是发展产业，还要限制非有效投资

主持人：现阶段，我国有不少县城存在财政困难、负债严重的问题，但在推进城镇化和乡村振兴中需要大量的资金支持。这种矛盾如何有效破解？

李佐军：要解决资金问题，无非是开源与节流。先说开源，最根本的是发展产业，产业相当于“聚宝盆”，可以为政府、企业、百姓带来源源不断的收入。二是积极争取资金支持，包括上级政府资助与社会资本投资。这些资金是县城发展必不可少的重要支撑，是本地产业创收的有益补充。三是要优化存量资金。每个县城或多或少都有一些存量资金处于闲置状态，尚未发挥作用。如果把这些存量资金用起来，相当于增加了可使用的资金总量。

再谈节流。首先是精简机构和人员，很多县城的钱大多用在养人上，控制机构和人员可以节省开支。二是要限制非有效投资，包括低效投资。据我观察，有的县城本身有点钱，但是乱投瞎投，把钱投放到一些没有效益的形象工程上，造成了资金浪费。从这一点来说，限制非有效投资，就是减少盲目浪费。

陈思雨：在县城财政实力不足、融资渠道偏窄的情况下，单纯依靠县级财政实现城镇化建设全覆盖的难度较大。一是要持续深化财税体制改革，加强创新财税政策“工具箱”，持续拓宽资源下沉的制度化渠道，同时加强省市级层面对县城财政风险的评估和监测，严控隐形债务风险。二是县城应结合县级国土空间规划和村庄规划编制，统筹县城资源，建立健全分时序统筹、多主体参与的县城公共服务和基础设施建设投入长效机制，对用地、资金、能耗等关键要素投入，避免重复建设。三是优化风险管理机制，有效缩短营利性项目的投资回报周期，拓展城镇化和乡村振兴的资金来源。

主持人：《意见》中强调要因地制宜补齐县城短板弱项，产业配套、公共基础设施等都是重要方面，那么应该如何在一定资源、资金条件下，把握“补短板”的轻重缓急？

李佐军：从优先顺序来考量，我认为，首先要优先考虑公共性更强的基础设施建设，因为其功能是所有人共同享受的。其次，要优先考虑民生事宜，尤其是诸如医疗、住房等涉及多数老百姓切身利益的民生问题，要优先投入、优先解决。第三，要优先考虑低成本高效率的项目，以避免很多县城面临的资金资源约束、财政紧张等问题。第四，要优先考虑能够发挥特色优势的产业或者项目，这样可以在最大限度利用好本地资源的基础上，更多吸引外来资金，加快培育和发展产业。

陈思雨：“补短板”首要任务是识别“短板”，可通过探索“省直管县”管理体制变革，摸清对资金、土地等关键要素利用的底盘，在省市级层面优化配置关键资源。其次，要尝试导入“运营思维”，变“输血”为“造血”，鼓励县域在有条件的领域，探索由公益性项目转变为具有开发价值的经营性项目，为社会力量和金融机构参与创造条件。

应针对县域“城乡双栖”“城乡通勤”“工农兼业”等人口流动新特征，制定差异化的人才服务政策，延伸人才服务链条

主持人：近日，有专家建议，在今后10年，每

年投入2万亿元，建设2000所县办大学，推动县城经济从工业化向知识化时代结构转型。对此，您怎么看？未来怎样以县城为载体带动乡村教育发展？

李佐军：我个人不赞成县办大学，这个想法从现实层面来考虑可行性不高。当然有个别县城条件特别好的，可以作此考量，发展一些大学的分支机构，或者与一些大学进行合作办学。对绝大多数的县城来说，重点发展的应是基础教育与职业教育，以及各种短期的培训。同时县域应该重点开展与外部教育机构的交流合作，可以把县城里的人才送到合作机构去培训，也可以把外面的老师请到县里面来讲课。

陈思雨：虽然一些县市有成功开办大学的先例，但在全中国层面大范围推广，仍需综合考量、慎重决策。一方面，县城创新型人才不足并非是非高等教育资源缺乏所致，而是人力资源的结构性问题。大部分县域以传统产业为主，适合创新型人才的就业岗位相对较少，加之县城基础设施和公共服务配套存在短板，就业环境整体吸引力较弱。另一方面，县办大学要求县城具有较强的财政实力和资本运作能力，同时需要有足够的生源支撑，全国大部分县城特别是高等教育资源相对缺乏的中西部地区的县城难以实现。完全依靠上级财政拨款或发债支持建设县城大学恐难以落实，即使建设资金到位，后续运营仍有较大困难。

主持人：“人口流失县”是《意见》首次提出的概念，在您看来，过去一些县城人口流失的原因在哪里？未来应通过什么方式在县城引入、留住并用好人才？

李佐军：县城人口流失的原因有几个方面：一是就业机会少。二是收入水平相对较低，不能满足人才对于收入的需求。三是有些县城目前的基础设施和公共服务还不完善，难以留住高层次人才。四是有些县城的法治环境较差，讲人情重于讲法治，不能提供足够公平的发展环境。五是很多县城教育资源不足、水平不高，这是很多家长非常在乎的一点，子女受教育条件会成为他们选择定居地的第一考量因素。

县城如何引入留住并用好人才，需要针对上述几方面原因，有针对性地加以解决。首先是要发展产业，不断增加就业岗位。其次，要营造良好的就业创业环境，鼓励那些有想法、有能力、有水平的年轻人在本地就业创业。第三，要不断加强基础设施建设，提升公共服务水平，完善法治环境和改善教育条件。

陈思雨：《意见》将人口和就业作为县城城镇化建设中资源配置的重要依据，旨在引导县城调整现有经济运行逻辑，制定符合人口流动特征的县域经济政策。应针对县域“城乡双栖”“城乡通勤”“工农兼业”等城乡间人口流动新特征，进行摸底调查，制定差异化的人才服务政策，延伸人才服务链条。短期内，很多县城采取柔性引才策略，通过建设“人才飞地”等跨区域协作模式补齐人力资源短板。但长期来看，仍需要以传统产业转型和专业化功能培育为重点，加快拓展县域经济新赛道，以新业态、新模式催生新的就业机会，提升县域职业发展环境质量，逐步实现人才的就地就近城镇化。

主持人：县城不仅是我国城镇体系的重要组成部分，也是城乡融合发展的重要支撑。以县城为重要载体的城镇化建设顺应了我国城镇化的发展趋势，对于稳经济大盘、全面推进乡村振兴具有积极的促进作用。为此，我们要着眼破解县城建设的重点难点问题，合理把握时序、节奏、步骤，加快推进以县城为重要载体的城镇化建设。感谢三位嘉宾做客对谈栏目，分享精彩观点！