

县城及县级市城区常住人口约2.5亿人，占全国城镇常住人口近30%——

# 就近城镇化，县城潜力大

本报记者 邱海峰



县城建设新看点①

县城是中国城镇体系的重要组成部分。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《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》)，对推进县城建设作出全面部署，引起海内外广泛关注。

本报自今日起推出“县城建设新看点”系列报道，围绕《意见》提出的新任务、新内容，结合县城的实践探索，反映中国城镇化的新进展以及县城经济的巨大潜力。

——编者



▲近年来，重庆市积极推进以县城为重要载体的城镇化建设，增强县城综合承载能力，满足农民到县城就业安家需求。图为重庆梁平双桂新城景色如画。刘辉摄(人民视觉)

“一家人全都搬到了县城”“在农村还有地种，但居住在县城”“村里过得好的都在县城买了房”——这样的变化，正在中国各地悄然发生。

目前，全国县城及县级市城区常住人口约2.5亿人，这一数据高于全球绝大多数国家人口规模。今年以来，从中央到地方，推进县城建设、就近城镇化更成为政策聚焦的重点：中办、国办文件提出全面落实取消县城落户限制政策，国家发展改革委强调夯实县城产业基础、促进居民就地就近就业和持续增收，江西等省(区、市)出台针对性措施吸引各类生产要素向县城流动聚集……

县城作为“城尾乡头”，正迎来人口新一轮增长。

## “我们一家六口都进了城”

——吸纳大量农业转移人口，在中西部县城刚起头，在许多东部地区县城已形成规模，城镇化率不断提升

就近城镇化，县城发挥着什么样的作用？听县城里的居民说一说——

在贵州省毕节市纳雍县洪桐街道白水河社区，新市民徐青正忙着给社区居民准备就业技能培训材料。“我们这个社区有很多像我一样从农村来的，针对这部分居民找工作难题，社区强化动态跟踪、管理、服务，帮助大家就业。”已在社区服务岗上干了两年的徐青，如今对这些工作轻车熟路，“我们一家六口现在都进了城，弟弟在城里读高中，其他人有了各自的工作，家里收入提高了不少，生活也方便了很多。作为年轻人，我还是更喜欢城里的生活。”

“近年来，纳雍县农村户籍人口进城人数越来越多。目前，全县常住人口中，居住在城镇的人口29万人左右，近10年增长约75%。”纳雍县发展和改革局负责人郭富介绍，老城区面积不足3平方公里，为满足农村户籍人口向县城集聚的需要，这几年纳雍持续扩大城区面积，在此过程中尤其重视给城市增绿、强化公共服务供给，建成了白水河公园、推进猴子岩山地公园建设，建成并基本完成新县医院的搬迁，配套新建学校6所。同时通过加快特色产业、加强进城劳动力技能培训，让老百姓有活干、有钱赚。

中国城市和小城镇改革发展中心主任高国力介绍，从数量看，2021年底我国有1866个县及县级市，占全国县级行政区划数量的65%左右，约为地级及以上城市市辖区数量的2倍。从人口看，2021年县城及县级市城区常住人口约2.5亿人，占全国城镇常住人口的近30%。

吸纳大量农业转移人口，在中西部县城刚起头，在东部地区则早已形成规模。“东部沿海部分县城经济发达，例如昆山、江阴、晋江等地，吸纳了大量农业转移人口，人气、商气都很旺，城镇化率不断提升。”高国力说。

早上7点，在福建省晋江市，外卖小哥李成旭骑着电动车赶到常去的一家早餐店门口，准备取餐。“现在点外卖的人比较多，我每天要接几十单，基本是从早忙到晚的节奏。”李成旭说。

从农村老家进城，李成旭已在晋江做了2年外卖骑手工作。“干这活，只要肯出力，收入还是不错的。我已经把家里人接了过来，妻子在晋江也有了自己的工作，孩子在这上幼儿园。”李成旭说，“我对晋江印象挺好，不仅经济发展快，孩子读书等方面的事情也方便，环境还好。现在，最大的任务就是攒钱买房，让我这一家三口的日子过得更美。”

## 截至2021年底

全国共有1866个县及县级市，约为地级及以上城市市辖区数量的2倍，占全国县级行政区划数量的65%左右

县城及县级市城区常住人口约2.5亿人，占全国城镇常住人口近30%

GDP排名前100的县(县级市)中，“千亿县”达43个，超7成位于江苏、浙江、福建三省。43个“千亿县”GDP总量达7.02万亿元

GDP排名前5的县(县级市)分别为江苏昆山、江苏江阴、江苏张家港、福建晋江、江苏常熟，其城镇常住人口均在100万人以上

作为福建“首富县”，晋江的吸引力持续增强。第七次全国人口普查数据显示，晋江市全市常住人口中，居住在城镇的人口为1416151人，占68.69%。与2010年第六次全国人口普查相比，城镇人口增加243324人，城镇人口比重提高9.65个百分点。

## 县城之间，有差异有竞争

——一些县城随着人口流入不断壮大，一些县城大体稳定，也有少数县城出现人口减少

就近城镇化，不同地区县城表现也有差异。

高国力分析，当前，农民到县城买房子、向县城集聚的现象比较普遍，但随着城镇化从快速发展后期逐步转入平台发展期，人口总体上会向城市群、都市圈和大城市及其周边集聚，一些县城随着人口流入会不断壮大，一些县城将保持大体稳定，也会有少数县城面临人口减少。

从经济发展情况看，这几年GDP总量排名前100的县中，超一半位于江苏、浙江、山东三省。这几个省份城镇人口增量也位居全国前列，其中县城在吸引农民进城方面表现尤为突出。以江苏为例，根据第七次全国人口普查，江苏省城镇人口较“六人普”增加14870895人，全省95个县(市、区)中，GDP排名前10的县、县级市城镇人口增量占全省增量15%左右。部分县的城镇人口增量甚至超过一省份。如昆山市近10年城镇人口增加超50万人，这一数据高于吉林全省增量。

但是，在1800多个县和县级市中，也有部分县城出现了明显的人口流失情况，有的近10年流失率在20%以上。在南京工作的王东明，老家在中部地区一个小县

城。“这几年，好几个以前老家的朋友都选择了外出，有的是去大城市了，有的去了附近发展较好的市县。”在他看来，县城之间、县城与中心城市之间，也存在吸纳劳动力的竞争关系。如果县城缺少产业和就业机会，农业转移人口进城后还会接着往公共资源更好、就业前景更佳的地方流动。

“县城发展分化既是客观趋势，也符合城镇化一般规律。”高国力说，农村人口向县城就近转移是大势所趋，但这种转移并不总是“所在县”。总的来看，东部地区发达县城对农业转移人口保持着较强的吸引力，中西部地区县城之间差异较大，与东部地区相比有差距。出现分化的原因是多方面的，经济发展水平、资源环境承载能力、区位条件、产业基础、公共服务、生态环境等都是可能的影响因素。

## 增强吸引力，县城正发力

——县城具有推动就近城镇化的天然优势，既可以为超大特大城市分流，吸引人员返乡入乡创业，又可以吸纳农业转移人口

未来，县城在农业转移人口就近城镇化过程中还将起到怎样的作用？潜力如何？看整体。近10年间，中国常住人口城镇化率在突破50%后仍保持快速增长趋势。2020年常住人口城镇化率达63.9%，相较于2010年“六人普”时的49.7%，上升了14.2个百分点。中国人民大学人口与发展研究中心教授翟振武认为，从发达国家城镇化的一般规律看，中国当前仍然处于城镇化率有潜力提升的发展机遇期，“十四五”时期城镇化率有望进一步提高，乡城之间还将呈现出大迁移大流动的基本格局。看局部。在31个省(区、市)中，2020年

城镇化率低于全国水平的有19个，其中有10个低于60%，最低的只有35.73%。业内人士表示，相较于那些城镇化率已经超过70%甚至80%的地方来说，这些目前城镇化率还比较低的省(区、市)县城城镇化率一般也较低，未来显然还有很大提升空间。

高国力认为，县城位于“城尾乡头”，是连接城市、服务乡村的天然载体。在全国及相关地区城镇化还将快速推进的大背景下，县城地位重要、作用独特、潜力巨大。特别是1800多个县及县级市广泛地分布在全国各地，它们具有推动就近城镇化的天然优势，是城镇化中非常有活力的、生生不息的单元部分，既可以为超大、特大城市分流，吸引人员返乡、入乡创业发展，又可以成为吸纳农业转移人口的重要空间。

顺应县城人口流动变化趋势，系列政策举措正密集推出：《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》明确33条具体措施，提出全面落实取消县城落户限制政策，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，建立健全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。各地积极行动，江西省提出“十四五”期间以县城为主要载体，吸引各类生产要素向县城流动聚集；江苏支持大中城市疏解产业向县城延伸，完善县城产业服务功能，促进产业向园区集中。

“县城要吸引人口和各类生产要素，最主要还是得有特色，因县施策，合理确定不同类型县城的发展路径，避免高不成低不就的情况。一方面要总结经验教训，不走一些大城市走过的弯路，充分发挥县城生活方便等优势，提升对邻近大城市人口的吸引力；另一方面县城相较于乡村在市政设施、公共服务等方面具有优势，应将这方面优势进一步放大，为农民到县城就业安家创造更好条件。”高国力说。

财政部、农业农村部、银保监会近日印发《关于在广西开展糖料蔗完全成本保险和种植收入保险的通知》，在广西开展糖料蔗完全成本保险和种植收入保险，由中央财政和广西财政对投保蔗农实施保费补贴，以稳定农户种蔗收益，服务保障国家食糖供应安全。这是继稻谷、小麦、玉米三大粮食作物之后，中国的农业保险再次扩容。

食糖是关系国计民生的重要农产品，也是居民不可或缺的生活物资。广西是中国糖料蔗主产区，种植面积和食糖产量在全国占比超过60%。随着甘蔗规模化种植的快速发展，广西蔗农尤其是规模经营农户的风险保障需求日益增长，进一步提高保险保障水平的呼声很高。

财政部有关负责人解释说，糖料蔗完全成本保险和种植收入保险的保障对象为广西投保蔗农。完全成本保险的保险责任涵盖当地糖料蔗主要的自然灾害、重大病虫害鼠害、意外事故、野生动物毁损等风险；种植收入保险的保险责任涵盖价格、产量波动导致的收入损失。保障水平最高可达种植收入的80%。

在补贴比例方面，按照农业保险保费补贴管理办法有关规定，中央财政、省级财政分别承担保费补贴的45%、25%，市县财政承担比例和农户自缴比例由省级财政部门自主决策。同时，《通知》要求承保机构按照保本微利的原则厘定保险费率，并充分征求当地有关方面和农户代表意见，做到承保到户、定损到户、理赔到户。同时，要求综合费用率不得高于20%。

与传统险种相比，糖料蔗完全成本保险和种植收入保险具有哪些优势？

据介绍，糖料蔗完全成本保险和种植收入保险覆盖物化成本、土地成本和人工成本等全部生产成本或种植收入，在蔗农承担比例不变的情况下，按目前广西糖料蔗平均种植收入测算，保障水平最高可达2400元/亩左右，是传统物化成本保险保障水平的3倍。同时，与保障较低的价格指数保险相比，完全成本保险和种植收入保险更容易触发理赔，将大幅提高投保蔗农所获赔偿金额。

此前，财政部对糖料蔗已有农业保险政策安排，广西前期开展的糖料蔗保险主要包括物化成本保险和价格指数保险，均由中央财政、地方财政提供保费补贴。开展完全成本保险和种植收入保险，如何做好与已有政策的衔接？

财政部有关负责人介绍，对已有政策，财政部将保留传统物化成本保险投保渠道，满足多样化的保险保障需求。“对甘蔗种植大户，糖料蔗完全成本保险或种植收入保险能够满足其较高的风险保障需求，增强风险抵御能力，为甘蔗规模化种植保驾护航；对小部分种植散户，我们也尊重其节约自缴保费支出、偏好物化成本保险的个性化选择，保留其投保传统险种的渠道，避免政策‘一刀切’，实现精准滴灌。今后，广西蔗农，无论是种植大户还是种植散户，均可在糖料蔗物化成本保险、完全成本保险或种植收入保险中自主选择投保，但不得重复投保。”该负责人说。



柳州是广西甘蔗的主要产区之一。近年来，广西柳工集团致力于推进甘蔗生产全程机械化产品研发与推广应用，产品在满足国内供应的同时，畅销中南美洲、东南亚等国际市场。图为工人在甘蔗收获机生产线上忙碌。黎寒池摄(人民视觉)

三部门在广西开展糖料蔗完全成本保险和种植收入保险

## 中国农业保险再添新品种

本报记者 汪文正