

# 我国推进以县城为重要载体的城镇化建设

■中国城市报记者 郑新钰

之前有一篇文章火爆网络,叫做《县城为什么留不住人?》,文章直指县城已成为很多人心中“留不下的城市,回不去的故乡”。究其原因,是这些人认为“县城没有未来”。

县城真的没有未来吗?答案显然是否定的。近日,随着《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》(以下称《意见》)的出台,县城迎来高光时刻,未来可期。

《意见》是我国针对县城城镇化首个中央层级的政策文件,详细地回答了为什么要发展县城?要发展什么样的县城?怎样去发展县城?

文件出台后,“国家是不是要放弃大城市?”“县城房价要涨了吗?”“留在大城市还是回小县城?”……人们发出一系列追问。

本期,中国城市报记者采访了部分城镇化领域的专家,回答民众关切的问题,分析这份重磅文件会如何影响县城未来。

## 从城镇化视角提出系统建设方案 分类施策引导差异化发展

我国的县起源于春秋,推广于战国,定制于秦朝。“郡县治,天下无不治。”这是2000多年前司马迁在《史记》中对于县制的定调。历史车轮滚滚,历朝历代的各行政层次都曾发生过嬗变,唯独县制无一朝废。

立足当下,县城已算得上是我国城镇体系中的“兵头将尾”,县及县级市城区居住着约2.5亿人,占全国城镇常住人口的近30%。

2020年11月,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在江苏省南京市主持召开全面推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话时强调,推进以县城为重要载体的城镇化建设。这点明新型城镇化未

来的突破重点在县城。

为什么让县城走向舞台中央?要回答这个问题,首先来看两组数据:一方面,我国的城镇化率已接近65%;另一方面,截至2019年,县城人口占县域人口的比重仅为23%。

中国城市规划设计研究院院长王凯表示,第七次全国人口普查数据显示,大城市和县城成为人口流动的主要吸纳地。

“按照城镇化率超过70%的发展目标,未来还将有3亿—4亿人适应城市型的生活模式。在此背景下,县城就是重要的支撑点。”清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚在接受中国城市报记者采访时分析,目前多数县城在基础教育、公共卫生、市政设施、人居环境和产业配套等方面存在不少短板弱项,撑不起未来的发展需求,且各省区市县域经济发展极不平衡、差异性大,补齐县城短板、激活内需潜力正当其时。

据中国城市报记者统计,在这份7000余字的《意见》中,“县城”出现了72次,“建设”出现了67次,“设施”出现了55次,“发展”出现了51次,“服务”出现了39次。

“过去文件中提起县城更多强调的只是‘县’这个字,仅聚焦地域单元,停留在行政区划层面。”中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟在接受中国城市报记者采访时表示,从城镇化的视角去综合地、系统地全面看待县城实属首次,这也意味着构建新型工农城乡关系迈出了坚实一步。

本次《意见》还有一大亮点,就是将县城分为5类,按类施策引导县城发展方向。

具体来看,第一类是邻近大城市的,要发展其卫星县城功能,负责承接大城市产业的溢出效应;第二类是具有较好资源禀赋、产业基础、交通条件的县城,发展成为专业功能县

城;第三类是为服务“三农”、保障粮食安全,发展为农产品主产区县城;第四类是为保护修复生态环境,发展成为重点生态功能区县城,负责有序承接生态地区超载人口转移;最后一类是人口流失县,要促进人口和公共服务资源适度集中。

分类的同时,是不是也意味着县城发展将迎来分水岭?北京建筑大学城市经济与管理学院副教授蔡宗翰对此持认同态度,他在接受中国城市报记者采访时表示,经济发展强劲的县城或将获得更多资源支持和发展空间,形成强者恒强的局面。

尹稚则提出了不同看法:“从人均GDP的角度看,肯定会产生差距。但未来县城和县城之间的生活水平、生活质量和它所依赖的公共服务和社会保障体系,以及居民的实际消费购买力会进一步均等化。”

## 放弃大城市系误读 城镇化的路径没有变

前几年,撤县设区浪潮迭起,一浪更比一浪高。据民政部数据,2010年底,我国有1461个县,853个市辖区;2020年底,缩减至1312个县,市辖区数量增至973个。

这意味着,10年间全国共撤销了149个县,同期增加了120个市辖区。

热浪退去的时间节点是去年3月,当时国家发展改革委副主任胡祖才在国新办新闻发布会上表示,超大城市要划定并坚守城市开发边界,慎重撤县设区。而后,从中央到地方对于撤县改区渐次收紧。

本次《意见》以“严格控制”4个字表达了国家对于接下来撤县设区的态度。

分析出现上述变化的原因,尹稚认为,前几年出现的一些行政区划调整主要是因为城市的发展动能到了这一步。当周边县城已经完成了产业结构全面转化和高强度的人口聚集,但县政府又缺乏完整的现代化城市管理职能和财政职能时,通过撤县设区将其变成城市型政府就是顺理成章的事儿。

“但一些地区没有按照中央的设想,让中心城市跟周边地区合理分工协作、错位发展,从而形成区域共同体,只是单纯地把可以

掌控的财源、税源和土地资源、人口资源加以放大,以此提升各类排名。有些地区非但不强化周围中小城市的发展,反而从周围‘抽血’,这引起了中央的警惕。”尹稚表示,“严格控制”不仅意味着数量上的控制,更着重于质量上的控制。据他分析,国家未来会更多地从县城的生产结构、劳动力结构以及和主城区之间的经济紧密度等维度进行考量。

值得注意的是,《意见》出台后,关于城镇化路径已经改变,未来要严控大城市的声浪甚嚣尘上。

“这完全是误读。”尹稚表示,从党的十八大以来到面向未来一段时间内,我国的城镇化路线不会动摇——发展壮大城市群和都市圈,分类引导大中小城市发展方向和建设重点,形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

“以县城为载体的城镇化,并非否定过去都市圈、城市群的城镇化战略,而是通过补齐县城短板,为吸引和承载更多农业转移人口以及返乡创业人士创造条件,让他们在县城就能过上高品质生活。”尹稚说。

在王伟看来,城镇化的主战场依旧在城市群和都市圈,在此前提下,再去判断中心城市、次中心城市、县城、小城镇之间的关系。

## 全面取消县城落户限制 重点吸引中低知识能力劳动人群

去年秋天,中国城市报记者在浙江省衢州市龙游县采访时,亲历了一场创客沙龙。前来参加沙龙的创客们都是龙游县的返乡创业青年。回忆起在外漂泊的那些年,龙游县返乡创业青年张轭认为是“不得已”。一次过年回家,看到家乡硬环境和软环境的变化后,她毅然决定返乡创业。

如今,张轭已成为特色农产品经营店的老板。在她眼里,返乡创业与在外打拼最大不同就是目前周围都是“自己人”,“我和创业者们‘抱团取暖’,不仅有精神交流,有时还会有业务合作。”

值得期待的是,像张轭这样的故事,未来还将不断上演。《意见》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。

不过,有观点认为,我国大中城市已逐步放开落户限制,相比之下,县城吸引力不足,取消落户限制的意义不大。

对此,尹稚的看法是,县城放开落户限制后,会吸引更多中低知识能力劳动人群。对他们来说,县城就像是“人生驿

站”,成为他们人生的转折点和落脚点。

记者注意到,《意见》对于县城导入和培育特色产业给出了“保姆级”的指导建议,确保人来了县城后有事儿干、有钱赚。

“大城市竞争已经越来越激烈,许多新的公共空间、产业空间和创业空间或将下沉到县城,下沉后亟需创新型人才和管理型人才。那么,在大城市经过职场训练、具备一定知识储备的人能在县城寻得更多发展契机。”王伟说。

## 创新长债机制缓解地方财政压力 政府要成为经营者和运营者

中国城市报记者发现,《意见》对于发力基建和补齐公共服务短板着墨颇多。大规模的建设势必需要大规模的资金投入。在上一轮城镇化运动中,不少地区依赖土地财政和房地产开发,但因为城市吸引力不足,导致最终无人愿为房地产买单,由此造成了严重的地方债务问题。

本轮县域城镇化如何规避上述风险?尹稚分析,一些城市之所以会出现债务风险,与我国支撑城市发展的债务模式有关,简单来说就是“短债长用”。

“城市不像企业,借完钱后一年建成厂房,两年形成生产能力,三年就可盈利偿还贷款。政府借的钱都是先投基础设施,后投公共服务,这些投入并非短期就能见效。”尹稚提到,西方一些国家的还债周期可以到25年—35年,有些国家甚至有永续性债务,“我们国家意识到了,这两年已经开始探讨城市的可持续财政问题。”

值得一提的是,本次《意见》针对建设资金来源,设计了长债机制,比如“鼓励银行业金融机构特别是开发性政策性金融机构增加中长期贷款投放”和“稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金试点”。

钱到位后还需明确一点,花钱建设归根结底是为了给吸引产业投资和人群落户打下基础,县域经济的发展并非一朝一夕可以实现。

对于县城的未来,蔡宗翰提醒,县城要明确自身的定位和优势,找准自身在产业链上的位置精准发力。政府需要转换发展思路,站在经营者和运营者的角度把各种要素科学统筹起来。

谈及县城的房价走向,蔡宗翰认为,一个城市的发展程度对其房价起着决定作用,具有正相关性。未来孵化培育出更多优良产业,对人口吸引力更强的县城房价会产生积极变动。



近年来,作为第二批国家新型城镇化综合试点县的贵州省遵义市湄潭县,大力实施新型城镇化发展战略,按“以县城建设为中心、集镇建设为支撑、村庄建设为补充”的山地新型城镇化发展模式,全面推动城乡融合。图为5月7日拍摄的遵义市湄潭县县城一角。  
新华社记者 杨 楹摄