

目 录

主要内容

指导思想.....	1
工作要求.....	1
发展目标.....	1
科学把握功能定位 分类引导县城发展方向加.....	2
培育发展特色优势产业 稳定扩大县城就业岗位.....	2
完善市政设施体系 夯实县城运行基础支撑.....	2
强化公共服务供给 增进县城民生福祉.....	2
加强历史文化和生态保护 提升县城人居环境质量.....	3
提高县城辐射带动乡村能力 促进县乡村功能衔接互补.....	3
深化体制机制创新 为县城建设提供政策保障.....	3
组织实施.....	3

解读分析

推进以县城为重要载体的城镇化建设有何重要意义？.....	4
不同类型县城的发展方向是什么？.....	4
县城建设将重点推进哪些工作？.....	5
近年来围绕县城建设开展了哪些工作？.....	5
如何培育发展县城的特色优势产业？.....	6
如何促进县乡村功能的衔接互补？.....	6
推进县城建设的政策保障是什么？.....	7
推进县城建设的时序节奏是什么？.....	7
抓好重点任务 增强县城综合承载能力.....	7
国家发改委：县城建设中要守住的几条底线。.....	8
推进县城建设须强化需求导向.....	8
激发县城活力 促进城乡融合.....	10

专家视点

“县城”为何成了城镇化建设的重要载体？“县城”将怎么建？专家解读.....	12
把准方向推进以县城为重要载体城镇化建设.....	14
冯奎：对县城重要载体建设的再认识.....	16

牢牢把握推进以县城为重要载体城镇化建设的七大着力点.....	18
科学有序推进以县城为重要载体的城镇化建设.....	20
专家热议城镇化新路径：以县城为重是现实选择.....	23
“人口流失县城”发展新解.....	24
新型城镇化和城乡融合	
发改委 2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务摘要.....	26
2022 年在农业转移人口市民化方面有哪些任务举措？	27
2022 年在优化城镇化空间布局方面有哪些任务举措？	27
2022 年在城市建设治理方面有哪些任务举措？	27
2022 年在促进城乡融合发展方面有哪些任务举措？	28
把握今年推进新型城镇化五个着力点.....	28
以人为核心发力提升新型城镇化质量.....	29
新型城镇化高质量发展机制建设.....	30

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（简称《意见》）引起了各方面的重视。《意见》对于促进县城发展无疑将起到积极的作用。

主要内容

指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人为核心推进新型城镇化，尊重县城发展规律，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，因地制宜补齐县城短板弱项，促进县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能，增强县城综合承载能力，提升县城发展质量，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要，为实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供有力支撑。

工作要求

顺应县城人口流动变化趋势，立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，选择一批条件好的县城作为示范地区重点发展，防止人口流失县城盲目建设。

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，引导支持各类市场主体参与县城建设；更好发挥政府作用，切实履行制定规划政策、提供公共服务、营造制度环境等方面职责。

以县域为基本单元推进城乡融合发展，发挥县城连接城市、服务乡村作用，增强对乡村的辐射带动能力，促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖，强化县城与邻近城市发展的衔接配合。

统筹发展和安全，严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，守住历史文化根脉，防止大拆大建、贪大求洋，严格控制撤县建市设区，防控灾害事故风险，防范地方政府债务风险。

发展目标

到 2025 年，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展，县城短板弱项进一步补齐补强，一批具有良好区位优势和产业基础、资源环境承载能力较强、

集聚人口经济条件较好的县城建设取得明显成效，公共资源配置与常住人口规模基本匹配，特色优势产业发展壮大，市政设施基本完备，公共服务全面提升，人居环境有效改善，综合承载能力明显增强，农民到县城就业安家规模不断扩大，县城居民生活品质明显改善。

再经过一个时期的努力，在全国范围内基本建成各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城，与邻近大中城市的发展差距显著缩小，促进城镇体系完善、支撑城乡融合发展作用进一步彰显。

科学把握功能定位 分类引导县城发展方向加

加快发展大城市周边县城； 积极培育专业功能县城；
合理发展农产品主产区县城； 有序发展重点生态功能区县城；
引导人口流失县城转型发展。

培育发展特色优势产业 稳定扩大县城就业岗位

增强县城产业支撑能力； 提升产业平台功能；
健全商贸流通网络； 完善消费基础设施；
强化职业技能培切。

完善市政设施体系 夯实县城运行基础支撑

完善市政交通设施； 畅通对外连接通道；
健全防洪排涝设施； 增强防灾减灾能力；
加强老化管网改造； 推动老旧小区改造；
推进数字化改造。

强化公共服务供给 增进县城民生福祉

完善医疗卫生体系； 扩大教育资源供给；
发展养老托育服务； 优化文化体育设施；
完善社会福利设施。

加强历史文化和生态保护 提升县城人居环境质量

加强历史文化保护传承； 打造蓝绿生态空间；
推进生产生活低碳化； 完善垃圾收集处理体系；
增强污水收集处理能力。

提高县城辐射带动乡村能力 促进县乡村功能衔接互补

推进县城基础设施向乡村延伸；
推进县城公共服务向乡村覆盖；
推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

深化体制机制创新 为县城建设提供政策保障

健全农业转移人口市民化机制；
建立多元可持续的投融资机制；
建立集约高效的建设用地利用机制。

组织实施

加强组织领导。坚持和加强党的全面领导。
强化规划引领。坚持“一县一策”。
推动试点先行。合理把握县城建设的时序、节奏、步骤。

摘自：《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》

解读分析

推进以县城为重要载体的城镇化建设有何重要意义？

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。

第一，县城是我国城镇体系的重要组成部分。2021 年底，我国城镇常住人口为 9.1 亿人。其中，1472 个县的县城常住人口为 1.6 亿人左右，394 个县级市的城区常住人口为 0.9 亿人左右，县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近 30%，县及县级市数量占县级行政区划数量的约 65%。推进县城建设，有利于引导农业转移人口就近城镇化，完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局。

第二，县城是城乡融合发展的重要支撑。推进县城建设，有利于适应农民日益增加的到县城就业安家需求，有利于辐射带动乡村发展和农业农村现代化，有利于强化县城与邻近城市的衔接配合。

第三，县城建设是扩大内需的重要引擎。现阶段县城投资消费与城市差距很大，人均市政公用设施固定资产投资仅为地级及以上城市城区的二分之一左右，人均消费支出仅为地级及以上城市城区的三分之二左右。推进县城建设，有利于开拓新的投资消费空间。

第四，县城建设是人民美好生活的重要保障。完善产业配套设施，有利于培育发展特色优势产业，稳定扩大县城就业岗位。健全市政公用设施，有利于夯实县城运行基础支撑。健全公共服务设施，有利于增进县城民生福祉。完善环境基础设施，有利于提升县城人居环境质量。

不同类型县城的发展方向是什么？

要尊重县城发展规律，顺应县城人口流动变化趋势，立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，合理确定不同类型县城的发展路径。

一是加快发展大城市周边县城，支持位于城市群和都市圈范围内的县城融入邻近大城市建设，发展成为与邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。

二是积极培育专业功能县城，支持具有资源、交通等优势县城发挥专业特长，发展成为先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能县城，支持边境县城完善基础设施。

三是合理发展农产品主产区县城，为有效服务“三农”、保障粮食安全提供支撑。

四是有序发展重点生态功能区县城，为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑。

五是引导人口流失县城转型发展，促进人口和公共服务资源适度集中，加强民生保障和救助扶助。

县城建设将重点推进哪些工作？

培育发展县城特色优势产业。促进县城产业配套设施提质增效，夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业和持续增收。增强产业支撑能力，提升产业平台功能，健全商贸流通网络，完善消费基础设施，强化职业技能培训。

优化县城市政设施体系。重点完善市政交通设施，提高县城与周边大中城市互联互通水平，健全防洪排涝设施，增强防灾减灾能力，加强老化管网改造，推动老旧小区改造，推进数字化改造。

强化县城公共服务供给。完善医疗卫生体系，扩大教育资源供给，发展养老托育服务，优化文化体育设施，完善社会福利设施等。

提升县城人居环境质量。加强历史文化保护传承，打造蓝绿生态空间，推进生产生活低碳化，完善垃圾收集处理体系，增强污水收集处理能力。

促进县乡村功能衔接互补。推进县城基础设施向乡村延伸，建立城乡统一的基础设施管护运行机制。推进县城公共服务向乡村覆盖。

近年来围绕县城建设开展了哪些工作？

一是印发县城补短板强弱项“1+N+X”系列政策性文件，提出完善县城垃圾污水收集处理设施、医疗卫生设施、防洪排涝设施、商贸流通设施、老旧小区、停车场及充电桩、产业配套设施等建设任务。

二是统筹利用中央预算内投资、县城新型城镇化建设专项企业债券、政策性信贷等各类资金，支持符合条件的县城建设项目。

三是指导各地区因地制宜制定县城补短板强弱项方案，加强地方政府专项债券和地方财政等资金保障，并创新项目谋划设计、鼓励吸引社会资金参与，积极探索好经验好做法。

如何培育发展县城的特色优势产业？

产业是县城建设发展的根基，有产业才有就业岗位、才有人口集聚。产业配套设施可供众多企业共用共享，直接影响着要素是否流入和企业成本高低。要推进县城产业配套设施提质增效，夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业和持续增收，带动县域经济高质量发展。

一是增强产业支撑能力，突出特色、错位发展，重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业，统筹培育本地产业和承接外部产业转移。

二是提升产业平台功能，根据需要配置公共配套设施，引导县域产业集中集聚发展。

三是健全商贸流通网络，发展物流中心和专业市场，打造工业品和农产品分拨中转地。

四是完善消费基础设施，围绕产业转型升级和居民消费升级需求，改善县城消费环境。

五是强化职业技能培训，提高农民工特别是困难农民工的技能素质和稳定就业能力。

如何促进县乡村功能的衔接互补？

我国一半左右人口居住在县域，5 亿农村人口中的大部分居住在县域内的乡村地区。要提高县城辐射带动乡村能力，促进县乡村基础设施和公共服务统筹衔接，以工补农、以城带乡，加快实现县域内城乡融合发展。

一是推进县城基础设施向乡村延伸，推动市政供水供气供热管网向城郊乡村及规模较大镇延伸，建立城乡统一的基础设施管护运行机制。

二是推进县城公共服务向乡村覆盖，建立紧密型县域医疗卫生共同体，发展城乡教育联合体，健全县乡村衔接的三级养老服务网络。

三是推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

推进县城建设的政策保障是什么？

县城公共设施量大面广、资金需求巨大，但县级层面普遍财力不足，很多县也缺乏新增建设用地计划指标。要着眼破解县城建设的重点难点问题，完善人口、资金、土地等体制机制和政策措施，增强县城持续发展能力。

一是健全农业转移人口市民化机制，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，确保新落户人口与县城居民享有同等公共服务；建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制、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。

二是建立多元可持续的投融资机制，对公益性项目加强地方财政资金投入，其中符合条件项目可通过中央预算内投资和地方政府专项债券予以支持；对准公益性项目和经营性项目鼓励增加中长期贷款投放，支持符合条件企业发行县城新型城镇化建设专项企业债券。

三是建立集约高效的建设用地利用机制，加强存量低效建设用地再开发，合理安排新增建设用地计划指标，保障县城建设正常用地需求。

推进县城建设的时序节奏是什么？

县城建设要合理把握时序、节奏、步骤，示范地区先行是有效方式。2020年以来，国家发展改革委组织会同各地区各部门，在发展基础扎实、财政实力较强、政府债务率较低的一些县及县级市开展县城建设示范工作，鼓励其创新政策支撑机制和项目投资运营模式，及早取得实质性进展、产生好经验好做法，为其他县城提供参考借鉴。在示范工作基础上，将及时总结推广典型经验和有效做法，稳步有序推动其他县城建设，形成以县城为重要载体的城镇化建设有效路径。（摘自：国家发展改革委有关负责人就《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〉的通知》答记者问）

来源：国家发展改革委 2022-05-07

抓好重点任务 增强县城综合承载能力

推进县城建设的根本出发点是增强县城综合承载能力，提升县城发展质量，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要；重点是抓好产业、市政设施、公共服务、环境基施等方面建设，促进县乡村功能衔接互补。

第一，产业是县城建设发展的根基，有产业才有就业岗位、才有人口集聚。要推进县城产业配套设施提质增效，夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业和持续增收，带动县域经济高质量发展。

第二，市政公用设施直接服务于县城居民，是宜居县城的重要硬件基础。要推进县城市政公用设施提档升级，较好满足居民居住和出行等生活需要。

第三，公共服务关乎群众切身利益，是人的全面发展的基础条件。要推进县城公共服务设施提标扩面，保障居民获得普惠共享的基本公共服务。

第四，环境基础设施水平决定着县城人居环境和整体面貌，也是县城生态文明建设的重要支撑。要推进县城环境基础设施提级扩能，建立历史文化保护传承体系，更好满足居民文化和生态等需要，彰显县城绿色人文风貌。

第五，我国一半左右人口居住在县域，5亿农村人口中的大部分居住在县域内的乡村地区。要提高县城辐射带动乡村能力，促进县乡村基础设施和公共服务统筹衔接，以工补农、以城带乡，加快实现县域内城乡融合发展。

国家发改委：县城建设中要守住的几条底线。

一是要严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，防止利用“新城建设”等名义侵占耕地和生态空间。

二是守住历史文化根脉，防止大拆大建、贪大求洋，落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，更不能以县城建设为名炒作房地产。

三是严格控制撤县建市设区，防止周边大城市无序扩张。

四是防控灾害事故风险，提升县城发展韧性。

五是防范地方政府债务风险，在发展需要和财力允许前提下尽力而为、量力而行。（摘自：国家发改委：不能以县城建设为名炒作房地产）

来源：中国新闻网 2022-05-17

推进县城建设须强化需求导向

《意见》准确把握人口等要素流动现状与趋势，围绕以人为核心的新型城镇化发展目标，从多方面分类推动不同区位和禀赋的县城高质量发展。

近年来，我国常住人口城镇化率快速增长，但地级以上城市与县城在基础设施、公共服务、就业机会、消费能力等方面差距较大，县城在城镇化过程中

对人的吸引力不强，导致城镇体系底层支撑不强，城镇空间分布极化演进，乡村发展动能不足。

以人为核心是新型城镇化的根本要求。作为城镇化建设重要载体的县城必须将人民对美好生活的向往摆在首位，重点围绕现有县城常住人口、进城未落户农民工、新增农业转移人口、长期居住农村人口、人口流失县城城镇人口等五类人群需求推进城镇化建设。

服务好 2.5 亿存量——现有县城常住人口。据统计，我国有 1.6 亿人常住在 1472 个县城，0.9 亿人常住在 392 个县级市城区。当前，县城人均市政公用设施固定资产投资和人均消费支出分别仅为地级及以上城市的 1/2 和 2/3 左右。对此，应加快补齐县城设施短板，全方位提升县城在生产、流通、分配、消费等社会再生产各环节能力，稳步释放经济增长潜能，为加快构建新发展格局提供有力支撑。

吸纳好 3 亿变量——进城未落户农民工。较多的工作机会、较好的经济收入以及完备的人居环境成为相当一部分农村居民进城务工的现实考虑，但近年来，由于居住生活成本提高、城市产业转型、年龄增大等原因，部分农民工长期居留意愿降低，出现一定的回流返乡现象。对此，大城市周边县城应增强“兜底截流”功能，发挥要素较低成本优势，在现代化都市圈建设进程中主动承接一般功能产业，着力强化医疗教育、养老托育、文化体育、社会福利等公共服务供给，努力使县城与大城市福利差距保持在合理区间，吸引农民工举家迁入。

分流好 2 亿增量——新增农业转移人口。当前我国仍有 5 亿人居住在农村，按照城镇化率 80%目标计算，未来一段时期还将有 2 亿人陆续从农村迁移至城镇。对此，应增加农民工主要流出地县城就业岗位，提升农民工就近稳定就业能力。充分发挥不同区位县城在资源、交通、文旅等方面的比较优势，培育发展特色经济和支柱产业，提升产业平台功能，强化职业技能培训。

转化好 3 亿流量——长期居住农村人口。我国城镇化已经进入工业反哺农业、城市支持农村的新阶段，要素在城乡间从单向流动到双向流动态势明显。在城乡深度融合进程中，县城是城乡要素交换的关键枢纽。对此，应加强县城在城乡要素交换中的支撑赋能作用，一方面延长农业产业链条，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，搭建交易交流平台，另一方面畅通抵城下乡渠

道，促进城市消费者、技术、资金入乡和优质农产品进城，在城乡融合中高质量促进共同富裕。

应对好流出减量——人口流失县城城镇人口。顺应区域发展进程中部分资源枯竭型地区、偏远地区和大城市周边县城人口流出的趋势，以底线思维推动人口流失县城严控城镇建设用地增量、盘活存量，促进人口和公共服务资源适度集中，有序引导人口向邻近的经济发展优势区域转移，支持有条件的资源枯竭县城培育接续替代产业。（原标题：解读 | 推进县城建设应避免千城一面）

来源：经济参考报 2022-05-16

激发县城活力 促进城乡融合

推进县城建设是高质量发展的内在要求

县城在我国经济社会发展中的地位十分重要。从区划看，县及县级市数量分别为 1472 个、394 个，合计约占县级行政区划数量的 65%。从人口看，我国一半左右人口居住在县城，其中县及县级市城区人口合计 2.5 亿，占全国城镇人口的近 30%。从经济看，县及县级市 GDP 体量占全国 GDP 的近 2/5，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 1/4。

从局部看，县城发展总体面临两大形势。一是尽管多数县域常住人口在净流出，县城人口总体持续集聚但将日益分化。二是县城建设发展明显滞后，与满足广大人民群众美好生活的需要存在明显差距。作为通常的县域政治经济文化中心 and 人口聚集中心，县城建设发展关系县城乃至县域的民生质量。

从全局看，县城建设是党中央、国务院在新发展阶段作出的重要决策部署，短期有利于扩大内需，中长期有利于推进新型城镇化、城乡融合发展、推进共同富裕。

科学认识和正确把握县城发展的总体趋势

县城建设既要立足县城本身，还要跳出县城看县城，从县域全境以及县域与周边地区特别是大城市的关系全面把握。重点是做好以下三方面工作：

一是分类特色发展。县城数量大、类型多，情况千差万别。推进县城建设需充分尊重县城发展规律、立足地方实际条件，在完善产业支撑、市政设施、公共服务、人居环境等四大领域综合服务功能的基础上，突出特色、错位发展。中央以主体功能区规划为基础、结合都市圈城市群规划发展，首次将县城划分为五类并提出原则性指引，并基于五类县城划分提出不同的产业发展方向。但

需注意的是，五类县城划分并非是完全并列的关系，其中存在重叠。因此，县城建设需按照分类引导的原则，坚持“一县一策”。

二是辐射带动乡村。县城建设不只是要把县城建好，还要辐射带动县域广大乡村，让县城建设发展的成果更加惠及整个县域。与 2020 年县城建设相关文件对比，本次文件的一大亮点是促进县城与乡村功能衔接互补，要求推进县城基础设施、公共服务向乡村延伸覆盖，核心是建立健全县城辐射带动乡村的长效机制。考虑到乡村人口仍在大量向城镇集聚，在推动县城辐射带动乡村工作中，要以发展的眼光看问题，既要立足县域人口分布现状、也要立足长远，兼顾公平与效率，创新县城辐射带动乡村的模式和方式，促进相关建设在短期和中长期的效益优化。

三是统筹发展安全。县城建设需回答钱从哪来、地怎么管、怎么建设等核心问题，这些问题分别与财政安全、粮食安全、文化和生态安全等问题密切相关。针对“钱从哪来”问题，鉴于县级层面财力普遍不足、一些地方债务风险较为突出等情况，政策要求在科学编制和完善建设方案的基础上，区分不同类型建设项目性质，通过多种方式积极引导支持各类市场主体广泛参与，并及时总结推广示范地区典型经验。针对“地怎么管”问题，鉴于县城建设土地利用总体粗放和乡村建设用地存量巨大等情况，政策要求严格落实耕地和永久基本农田，加强存量建设用地再开发，合理安排新增建设用地指标，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市等。同时，政策还首次提出建立健全省以下财政转移支付、城镇建设用地增加规模与农业转移人口市民化的人地钱三挂钩机制。针对“怎么建设”问题，鉴于一些地区在建设“贪大媚洋求怪”以及只重视“面子”、不重视“里子”等情况，政策要求守住历史文化根脉、防控灾害事故风险。

来源：经济参考报 2022-05-24

“县城”为何成了城镇化建设的重要载体？ “县城”将怎么建？专家解读

完善城市和城镇协调发展的空间布局

国家发展改革委有关负责人表示，推进县城建设将引导农业转移人口就近城镇化，完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局。

同时，县城是连接城市、服务乡村的天然载体，推进县城建设，将满足农民到县城就业安家的需求，辐射带动乡村发展和农业农村现代化，也有利于强化县城与邻近城市的衔接配合。

国家发展改革委有关负责人表示，将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，确保新落户人口与县城居民享有同等公共服务，不断完善人口、资金、土地等体制机制和政策措施。

“县城”将怎么建？

意见按照不同特点把县城分成五个类别，确定不同发展路径。另外，国家发展改革委有关负责人表示，产业是县城建设发展的根基，有产业才有岗位、才有人口集聚，下一步重点要推进县城产业配套，夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业和持续增收。

重点培育发展县城特色优势产业

国家发展改革委有关负责人表示，不少县城的产业平台功能比较薄弱、配套设施不健全，升高了企业生产成本和交易成本，冲抵了县城劳动力和土地成本相对低的优势。

推进县城建设，下一步要增强产业支撑能力，突出特色、错位发展，重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业，统筹培育本地产业和承接外部产业转移。

同时要提升产业平台功能，引导县域产业集中集聚发展；健全商贸流通网络，发展物流中心和专业市场，打造工业品和农产品分拨中转地；完善消费基础设施，强化职业技能培训，提高农民工特别是困难农民工的技能素质和稳定就业能力。

此外，下一步还要推进县城市政公用设施提档升级，完善市政交通设施，畅通对外连接通道，推进数字化改造等，来提升县城的承载力和吸引力。

此次出台的《意见》将给县城带来什么？

特约评论员 杨禹：意见对我国城镇化的建设、县城的发展至少会带来三方面积极的影响。首先是从观念上引导大家眼睛不要只盯着大城市，进一步明确了县城的重要作用。第二就是从公共政策上来引导更多的优质资源落脚到县城。意见内容非把全国的县城分成了几大类，不同类型的县城有着不同的发展路径，提出了县城建设的重点任务。还特别提出要深化体制机制的改革创新，包括人口、资金、土地等等关键要素的机制创新，这都有助于进一步引导优质资源向县城来落脚。第三就是引导各界公众对我国县城的发展形成良好的预期。这份顶层设计的文件立足于新发展阶段，回答了我们为什么要发展县城，我们要发展什么样的县城，我们要怎样去发展县城，这一系列的重大问题。

“县城”建设是扩大内需的重要引擎

县城是城乡融合发展的关键支撑，它还将发挥连接城市、服务乡村作用。国家发展改革委有关负责人表示，县城建设是扩大内需的重要引擎，将促进形成强大的国内市场，是新形势下推动高质量发展的战略选择。

据了解，现阶段，县城投资消费与城市的差距很大。推进县城建设，有利于扩大有效投资和居民消费，开拓新的巨大投资消费空间。

此外，推进县城建设的过程中，将完善产业配套设施，培育发展特色优势产业，稳定扩大县城就业岗位，进一步夯实消费基础支撑。

“县城”建设有何重要意义？

特约评论员 杨禹：这份意见的出台和落实，有助于促进大中小城市和小城镇的协调发展。这份意见是重点讲了县城的建设发展，并不意味着我们就不再重视大城市的发展。把县城建设当作一个重要的着力点，这有助于缓解一部分超大城市、特大城市功能过度集中、中心城区人口过度集聚的问题，来推进城市群都市圈一体化发展，能够促进大中小城市和小城镇协调发展的空间格局早日形成。

通过县城的建设发展，我们能够更加鲜明地感受到中国经济社会发展拥有的巨大的韧性和潜力。全国 1800 多个县城，还有县级市的城区，在发展当中还有不少短板，而这些短板其实就是未来工作的着力点，就是蕴藏的巨大的潜力点。县城的建设发展还能促进我们进一步把握好城乡关系，工农关系协调发展，给中国经济社会的发展，在抵御风浪稳步前行当中提供源源不断的动力。

推动以县城为重要载体的城镇化建设，归根结底体现了以人民为中心的发展思想，给大家提供更多的选择，人民向往什么，需要什么，想往哪去流动，到哪里去买房、落脚、就业、安家。需要通过公共政策的鲜明指向，能够通过大中小城市和小城镇的协调发展，给大家提供多样的选择，而不是扎堆的选择。怎么做更符合客观经济规律，我们公共政策的指向，就要鲜明地落在哪里。

来源：央视新闻客户端 2022-05-09

把准方向推进以县城为重要载体城镇化建设

县城在我国城镇化战略中发挥越来越重要的作用

一是县城已成为适应人口流动新态势、推进就近城镇化的重要载体。当前，我国农民工回流趋势在加快，以县城为重要载体的就近城镇化趋势越来越明显。农民工回流趋势加快推动部分县城人口较快增长，县城已成为就近城镇化的重要载体，在我国城镇化格局中的地位愈加突出。推进县城建设，既有利于适应人口流动的新态势，引导人口就近城镇化，又有利于优化我国城镇化格局，提高县城在城镇体系的底部支撑作用。

二是县城已成为促进我国城乡融合、带动乡村振兴的关键支撑。县城，一头连接城市，一头服务乡村，是推动城乡融合发展和实现乡村振兴的重要节点，是构建新型工农城乡关系的关键支撑。需要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，一体设计、一并推进。

三是县城已成为 7 亿左右县域城乡居民提供高品质公共服务、保障民生福祉的重要空间。县城既是县域政治经济文化中心，也是县域公共服务中心和人口集聚中心。一方面，农民到县城买房子、向县城集聚的现象很普遍；另一方面，农民到县城就医、农民子女到县城就学的趋势也愈加明显。推进县城建设，强弱项补短板，有利于为 7 亿左右县域城乡居民提供高品质生活空间，满足人民日益增长的美好生活需要，有效提升人民群众幸福感获得感安全感。

四是县城已成为构建新发展格局、形成强大国内市场的关键节点。县城已经在我国构建新发展格局、形成强大内需市场中发挥至关重要的作用。与此同时，现阶段县城投资消费与城市的差距很大。推进以县城为重要载体的城镇化建设，有利于扩大当期有效投资和居民消费，开拓新的巨大投资消费空间，形成乘数效应和良性循环。

值得注意的是，推进以县城为载体的城镇化建设，并不是“一刀切”，而是加强政策引导，选择一批条件好的县城重点发展；也不是对发展都市圈、城市群、大城市的否定，而是夯实城镇体系的底部基础、完善城镇化空间布局的需要，按照“抓两头、促中间”的思路，在都市圈、城市群和县城充分发展的基础上，促进其他地级城市增强区域服务功能，推进形成大中小城市协调发展的城镇化格局。

坚持产业为先、品质为基、政策为要

首先，产业为先是县城建设的重要前提。产业兴，则县域兴。产业是县城建设的根基，直接关系到县域经济的高质量发展。当前，除“百强县”等少部分县城之外，我国相当一部分县城的产业发展不充分。与中心城市相比，县城产业发展的目标是重点解决当地就业、当地居民增收、社会稳定等问题，并为乡村振兴提供产业支撑。为此，《意见》把产业发展摆在以县城为重要载体的城镇化的突出位置，强调要增强县城产业支撑能力。

其次，提升城市品质是县城建设的重要着力点。县城建设品质事关 7 亿左右县域城乡居民的美好生活需要，不仅关系到 2.5 亿县城居民的生活品质，也关系到对广大农村人口到县城就地城镇化的吸引力。《意见》抓住这一突出矛盾，将县城作为引领县域发展的辐射中心，推动县城因地制宜强弱项补短板。

三是“人地钱”协同改革是县城建设的重要政策保障。县城处于城镇体系的底部，相比其他类型城市，县城经济管理权限小，统筹资源能力有限，强化人才、资金、土地等政策的支持力度对推进以县城为重要载体的城镇化建设至关重要。为此，《意见》围绕“人来了怎么办？钱从哪来？地怎么用？”等突出问题，推动“人地钱”协同改革，完善政策措施，增强县城持续发展能力。

推进实施要把准四个关键点

一是分类推进，切忌“一刀切”。我国县城数量大、类型多，自然禀赋和发展路径也各不相同。在县城建设中，要分类指导，差异化对待，切忌“一刀切”。

二是是规划引领，切忌“不谋而动”。坚持“一县一策”，立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，合理确定发展路径，科学编制和完善建设方案，按照“缺什么补什么”原则，明确建设重点、保障措施、组织实施方式，精准补齐短板弱项，防止盲目重复建设。

三是试点先行，切忌“一哄而上”。在示范工作基础上，及时总结推广典型经验和有效做法，稳步有序推动其他县城建设。

四是守好底线，切忌带来破坏和风险。严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界；守住历史文化根脉，防止大拆大建、贪大求洋；要防控灾害事故风险和防范地方政府债务风险……。 （作者欧阳慧系中国宏观经济研究院市场与价格研究所研究员）

来源：瞭望 2022-05-21

冯奎：对县城重要载体建设的再认识

县城地位再认识

城镇化是现代化的必由之路。把县城单独拎出来，以县城为重要载体的城镇化，这是中国建设社会主义现代化强国，实现高度城镇化的关键一步。县城在城乡之间起着关键联结作用，进一步发展县城对于完善城镇化的体系结构、加快城乡融合、推动区域协调高质量发展意义重大。尤其是当前稳增长任务的要求之下，县城对于提拉投资、释放消费，作用显著。

但是以县城为重要载体的城镇化，并没有改变城镇化总的格局与形态。以中心城市为引领，城市群都市圈发展迅速，已成为城镇化发展的主体形态。目前我国有 19 大城市群，这 19 个城市群的人口与经济总量占八成以上，新增城镇人口九成以上在各类城市群。

大体来说，县城以散点状分布，而城市群都市圈则构成了面与体的特征。越深刻透彻认识两类空间主体，越能顺应趋势，推动区域协调高质量发展。

县城类型再认识

千城有千面。因此，应立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，合理确定不同类型县城的发展路径，这是发展的重要前提。有三个方面需要把握：

一是同一性与差异性。所谓同一性，就是县城既然是“城”，就要符合城市发展的一般规律，比如城市有规模化效应，讲求集中集聚。所谓差异性，就是虽然是同一个名字“县城”，但发展水平、状态可能完全不可同日而语。因此，就不能以同样的标准来要求县城。不同功能特色的县城可以互相借鉴，但如果照搬照抄，必然会产生一些问题。

二是特色性与平衡性。县城通过在区域的优势特色产业集聚发展，做优做强产业优势。但是特色功能如果过度，就会影响系统功能的发挥，削弱综合承载力。所以，对于县城来说，生产、生态、生活等多种功能又必须融于一体，各种功能至少应“够用”。

三是现实性与可能性。所谓现实性，就是现状。所谓可能性，就是未来发展的多种路径。规划要切合实际，看到县城转型发展的多种可能性。特别在一些人口流出较多的资源枯竭地区，县城发展面临着“盘整”的必要性，需要促进人口和公共服务资源适度集中，培育接续替代产业。

县城补短板再认识

与主城区建设标准相比，与人民群众对美好生活的要求相对照，县城确实存在诸多短板，主要是基础设施和公共服务供给。所以，县城补短板也主要补这两方面。

县城补短板，要解决三个问题：

补什么？此轮县城补短板，应在厘清轻重缓急基础上，缺什么补什么，有序补足。

补给谁？这就需要把以人为本的原则贯彻到位。应精心测算“补砖头”与“补人头”等不同方案的适用性、经济性，加大力度“补人头”。

谁来补？这涉及到如何设计更好的方案，让政府、企业、农民、农民工等等都有积极性参与到县城建设。以县城为重点载体的城镇化，将会带来许多项目机会。

政府作用再认识

县域和县城发展，以前有个著名的“浙江现象”，讲的是改革开放以后，浙江县域经济普遍出现了“特色块状经济+县城或小城镇+专业市场”的组合拳。今天我们到浙江去看，许多特色经济根本不是以前的传统产业，也不是政府设计的，而是市场、政府、社会多种力量塑造的结果。

国家提出要以县城为重要载体，推进城镇化发展，这给一些县带来发展的新动能。但也要看到当前县城和县域发展面临诸多新的挑战。特别是在全国统一大市场建设的今天，县城发展面临着全面开放的竞争环境。在不同地方及政府之间，实力之争、能力之争更加激烈。

政府当然可以有所作为，但最主要是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，引导支持各类市场主体参与县城建设；更好发挥政府作用，切实履行制

定规划政策、提供公共服务、营造制度环境等方面职责。构建法治化、市场化的营商环境，可能是地方发展第一位的工作。（作者冯奎系中国城市和小城镇改革发展中心研究员）

来源：21 世纪经济报道 2022-05-10

牢牢把握推进以县城为重要载体城镇化建设的七大着力点

科学把握不同类别的县城功能定位。区位产业、历史积淀、资源禀赋等县情不同，发展模式和路径选择必有分别。因此，要坚持“一县一策”，科学把握不同类别县城的功能定位，分类引导不同县城的差异化发展方向。

培育和发展特色产业。特色优势产业的培育和发展，是县城在人口集聚中稳定扩大就业、带动农业农村等功能的关键。为此，一要强化“特色”“错位”方针，做好培育本地产业和承接外部产业转移的统筹协调，因地制宜发展工业产业、服务业。二要坚持产业适度集中原则，按需配置公共配套设施和住宿条件，积极发展各类产业集聚区、农民工返乡创业园等平台。三要积极完善物流短板，发展物流中心和专业市场，健全商贸流通网络。四要开展面向农民工特别是困难农民工的职业技能培训，多策并举提高其适应县城特色产业发展的技能素质。五要改善县城消费环境，完善消费基础设施，促进居民消费升级，激发特色产业需求。

加快县城市政设施提档升级。第一，要进一步完善或更新市内道路交通、网络设施等。畅通县城的对外连接通道，提高与周边大中城市的互联互通水平。第二，要完善防洪排涝、通信、消防等县城生命线应急设施体系，合理布局应急避难场所，健全各类灾害监测体系和物资储备设施。第三，加快老旧小区、街区、厂区、城中村及周边水电路气热信配套设施、无障碍设施、社区综合服务设施等改造或建设。第四，对老化燃气、供水、供热管道、电网等开展系统性更新改造。第五，建设新型基础设施，以 5G 建设为引领，推行县城运行一网统管、推行政务服务一网通办、推行公共服务一网通享，加快县域现代化发展进程。

对公共服务体系进行提标扩面。一要以县级医院、县级疾控中心等为重点，推动医疗卫生体系的完善、改造和提升。二要以义务教育学校扩容增位、高中阶段学校多样化发展、职业学校提质扩量，幼儿园布局完善等为主要内容，改善办学“硬”“软”条件，扩大教育资源多元化供给。三要强调“公办”“民

办”“公办民营”“普惠”等多渠道要求，增加基本养老和长期照护、托育等基本公共服务便捷供给。四要全方位优化公共文化、体育设施和服务，打造县城居民提升文化素质和健身载体的新载体。五要全方位完善社会福利设施，建立残疾人、未成年人和流浪乞讨人员的有效帮助救助体系。

改善县城人居环境。第一，紧紧围绕历史文化名城、名镇、街区，革命文物、红色遗址、文化遗产，历史及工业遗产，非物质文化遗产及老树等的保护、保留、利用与创新，呵护传承延续历史文脉和肌理，厚植县城的传统文化底蕴。第二，紧紧围绕自然基底的生态绿色廊道建设、周边荒山坡地与污染土地的国土绿化、湿地生态和水环境修复、黑臭水体治理与生态化改造等完善县城生态绿地系统，打造县城蓝绿生态空间。第三，紧紧围绕传统化石能源清洁低碳安全高效利用与非化石能源的大力发展，绿色工业、建筑和交通，节能低碳节水产品与技术等推进生产生活低碳化。第四，紧紧围绕生活垃圾分类处理、危险废弃物收集和集中利用处置、县域医疗废弃物收集转运处置等完善垃圾收集处理体系。第五，紧紧围绕重点区域污水收集与处理、缺水地区和水环境敏感地区污水资源化利用、污泥无害化资源化处置等增强污水收集处理能力。

实现县乡村功能衔接互补。县城对乡村的辐射带动能力，在相当程度上决定着我国城乡融合发展水平。而要提高县城的辐射带动能力，就必须着眼于基础设施、公共服务等，实现县乡村功能衔接互补，以不断增强的对乡村人口到县城就业安家需求的吸引力推动我国城镇化水平的提升。

关于县城基础设施向乡村的延伸，要着眼于市政供水供气供热管网、道路连通与城乡客运一体化、基于需求的 5G 网络与千兆光网、污水垃圾收集处理系统、物流与商贸网络等方面的循序推进，建立城乡统一的基础设施管护运行机制。关于县城公共服务向乡村的覆盖，要着眼于紧密型县乡医疗卫生共同体、城乡教育联合体、县乡村相衔接的三级养老服务网络等方面的逐步实施，提高县域基本公共服务均等化水平。

加强建设现代化县城的政策保障。人怎样稳定进入县城？亟待进行农业转移人口市民化机制的系统性设计，包括全面落实取消县城落户限制政策；确保新落户人口及非户籍农民工拥有教育、医疗、住房保障、社会保障等公共服务的相应权利；切实依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权及其自愿依法有偿转让权益。

县城建设的钱从哪里来？关于农业转移人口市民化支出，要建立健全省以下财政转移支付与转移人口规模挂钩机制。关于县城建设项目资金来源，要探索和建立多元可持续的投融资机制。基于项目属性和收益的差异，可采取地方财政资金投入、政策性金融与商业金融相结合、引导社会资金参与等多种方式。

县城建设的正常用地从哪里来？通过存量低效建设用地再开发，采用长期租赁、先租后让、弹性年期供应等方式供应工业用地，开发低丘缓坡地、农村集体经营性建设用地入市等方式实现县城建设正常用地的“开源”。通过推广节地型、紧凑式高效开发模式，以提升现有工业用地容积率和单位用地面积产出率等方式实现县城建设正常用地的“节流”。另外，把县城吸纳农业转移人口落户数量与城镇建设用地增加规模挂钩，可为县域城镇化发展提供可持续用地机制。【作者系中央党校(国家行政学院)教授】

来源：四川日报 2022-05-23

科学有序推进以县城为重要载体的城镇化建设

县城是城镇化建设的重要空间载体

县城是我国城镇化发展的中坚力量，是城镇化体系的重要组成部分。习近平总书记多次强调，“县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础”“眼睛不要只盯在大城市，中国更宜多发展中小城市及城镇”。一方面，我国已进入城镇化中后期发展阶段，推进以县城为重要载体的城镇化建设具有坚实基础。另一方面，“城市病”制约着大城市进一步扩张，推进以县城为重要载体的城镇化建设有利于完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局。此外，县城是城乡社会经济联系的关键枢纽，其高质量发展能有效推动城市资金、技术、人才、产业向农村地区转移，推进以县城为重要载体的城镇化建设有利于加快农村一二三产业融合发展，提升农村地区收入水平，推进城乡协调发展和人民共同富裕。

推进以县城为重要载体的城镇化建设需坚持因地制宜

我国区县数量众多、类型丰富，所处发展阶段不同，经济发展水平也有较大差异，推进以县城为重要载体的城镇化建设需要“因地制宜”，结合县城交通区位、人口集聚、产业发展等各方面条件，充分发挥县城经济比较优势。

毗邻大城市的县城需不断优化营商环境，积极承接大城市功能疏解，共同发展“都市区经济”“都市圈经济”，实现“1+1>2”的要素整合效应。诸多毗

邻中心城市的县城积极承接中心城市的功能溢出，成为中心城市的“功能区”，并在城镇化空间形态上与中心城市组成了都市区、都市圈。

人口收缩型县城需谨慎制定适应性、约束性、精明型发展规划，重点盘活存量资源，避免增量资源盲目投入。县城未来发展亟须利用大数据手段科学预测人口发展动态，实现资源按需投入，避免陷入土地城镇化快于人口城镇化的土地财政发展模式，通过控增量、挖存量，集约高效利用土地，实现空间布局优化、结构功能调整升级，并更加注重县城空间结构优化和品质提升。

推进以县城为重要载体的城镇化建设需坚持统筹协调

在国内大循环和全国统一大市场建设背景下，打通“区块”“省域”“城市”和“城乡”等不同区域空间尺度之间的经济循环，需要充分认识省际毗邻县城城镇化发展的重要作用和未来方向。

省际毗邻县城的发展是当前统筹协调发展的重点和难点。省际边界县域通常位于各级经济圈的交汇地和空白处，交通条件差，信息相对闭塞，距省会城市远，存在地方保护主义，通常属于“三不管”地带。这些因素长期存在，导致省际毗邻县城与其他地区的经济发展差距越来越大，甚至超过沿海与内地、东中西地区以及城乡之间的差距。省际毗邻县域的城镇化发展不仅关乎区域协调发展战略的落实，同时也是巩固脱贫成果，实现共同富裕的战略要求。

省际毗邻县城的发展要在建立跨省合作区上寻找突破。未来可借鉴长三角生态绿色一体化发展示范区建设经验，在省际毗邻区域特别是东部、中部、西部两两交界，南方、北方相连的区域，选择一批具有良好区位和产业优势的县城布局一批示范区、试验区、先行区，开展经济区与行政区适度分离改革试验，在行政边界不变的情况下通过经济边界合作推动区域协调发展，为推动跨省域一体化发展探索新路径。

坚持高水平开放、高质量发展、高品质生活、高效能治理的理念

高水平开放是推进县城城镇化发展的核心路径。在构建新发展格局的背景下，县城高水平开放既强调对外开放，也须加强对内开放，统筹国内国际两个大局。坚持采取“两条腿走路”的策略，依托区域合作和协调发展实现内循环，同时通过“走出去”和“引进来”进一步扩大县城外循环发展的广度和深度。一方面，推动县城不断探索和完善“蛙跳式”、“托管式”等合作模式，构建县城融入国内大循环发展的制度优势。另一方面，不断打造法治化、便利化的县城营商环境，在引进更多高质量国内外企业入驻的同时，鼓励企业走出去投

资，构建县城融入区域联动发展的微观机制。县城在高水平开放中要特别注意融入所在区域发展，善于发现并贡献所在县域的长板，科学甄别并补齐县域所在区域的共同短板，力争成为国内大循环中发展的节点与枢纽。

高质量发展是推进县城城镇化发展的主要目的。高质量发展强调发展的可持续性，即经济增长方式从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长。在生态保护的前提下，县城经济社会发展要从“有没有”“有多少”转向“好不好”“优不优”。一方面，加快编制县城“产业链基础资源图”“产业链断链风险图”和“合作清单”“建议清单”“揭榜清单”，力争摸清县城产业发展底数，厘清产业高质量发展脉络，为把握产业重点发展方向、精准化提质增效打好基础。另一方面，加快推动县城构建产学研政协同创新体系，努力实现跨区域省属高校、市级以上研发平台、科研院所等在重大科研基础设施、大型科研仪器、科技文献和数据等资源上对县城开放共享，构建“总部在中心城市，制造在县城；研发在中心城市，转化在县城”的跨区域产业协作体系。

高品质生活成为推进县城城镇化发展的价值取向。县城发展要坚持以人民为中心，聚焦民众关心的医疗、教育、养老等痛点，不断完善公共服务体系。将关乎百姓福祉的生态环境、公共服务等上升到与经济增长同等的高度，转变过去由产业发展吸引人才，再打造高品质生活的发展思路，探索以完善基础公共服务、优化人居环境吸引人才再引领高质量发展的县城发展新路径。一方面，深化县域教育领域综合改革，在县城建设基础教育示范园区，发展一批县域产业转型升级需要的独立学院，推进产教融合、校企合作。另一方面，深化医疗保障制度改革，加强县城与所在地级市、周边中心城市三甲医院的线上合作，构建“互联网+医疗健康”新模式，以完善的公共服务体系提升县城品质。

高效能治理是推进县城城镇化发展的必然要求。高效能治理强调以完善的体制机制展现现代治理能力、以数字化手段显示强大治理活力、以基层高效治理产生积极效应、以跨区联动构建新型治理模式，县城要创新性地探索形成以城镇国有公共政策导向型企业为主体的社会治理新模式，推进公共服务领域的渐进式市场化进程，开启城乡融合发展和现代化建设新局面。一方面，充分发挥大数据平台在现代化治理中的关键作用，打造“县城治理智慧大脑”，推行县城运行“一网统管”和政务服务“一网通办”。另一方面，创新“市场+政府”治理模式，推动县城与大型治理公司合作，布局物业管理服务走进基层，在县城市容市貌辅助管理、保洁监管、五小行业监管、治安辅助管理等日常服务方

面探索市场化新型社会治理模式。（作者：杨羊、张学良，分别系上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院助理研究员、教授）

来源：光明日报 2022-05-24

专家热议城镇化新路径：以县城为重是现实选择

针对本次县城城镇化，中国城市和小城镇改革发展中心原主任李铁认为，这是近年来总结城市化经验，根据现实做出的合理调整。

这些现实就包括人口流动状况、农民意愿选择等因素。

李铁提到，人口流入地区只能保证人口就业、获得收入，但不能保证落户。目前，超大城市、大城市均对落户有所限制，而在中西部地区县城落户早已放开，基本不存在限制。与此同时，在大城市生活成本高，房价高，与户口绑定的子女上学也是个难题。这使得在家乡县城长期定居成为现实、理性的选择。

根据李铁团队对农民工在城市置业的长期调查，在城市有购房能力的外来农民工，置业地点主要在县城。李铁称，农民工之所以要进县城，一是为解决子女教育问题，二是为解决老人养老问题。此次县城城镇化是整个国家城镇化战略的微妙变化，在县城解决留守子女、农民定居问题，是尊重现实的政策选择，也是一个大趋势。

在中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯看来，推进以县城为重要载体的城镇化建设，反映了国家城镇化战略的转型，主要体现在三个方面：一是从过去高速城镇化，转向高质量城镇化；二是从过去更加注重异地城镇化，转向关注就地就近城镇化；三是从过去更多重视地级以上城市发展，转向以县城为支撑的城镇化。

转型的背景，需要引起重视。比如，过去多年，中国实行市管县的体制，本来希望市能够带动县域经济发展，但很多地方并没有达到这个目的，有些地方反而形成“市掐县”。如今，县城数量较多，人口规模也有所扩大，基础设施也在完善，承担着连接城乡的重要作用，是未来吸纳人口的重要载体。

再比如，过去的城镇化出现了大城市、小城镇两极分化的趋势，县城城镇化恰好可以打破两极分化倾向，推动大中小城市与小城镇的协调发展。

魏后凯称，既然城镇化战略转型为以县城为载体的城镇化，那么考虑到过去城镇化从规模来看所出现的两极化，就意味着不能把所有的资源都过度集中

在县城。既要发挥县城的中心作用，同时也要处理好县城与一般城镇之间的关系，防止在县域内出现新的两极化。

关于城镇化与乡村振兴的关系，魏后凯认为，城镇化是不可阻挡的趋势，靠城镇化可以减少农民，这是乡村振兴，也是未来农业现代化的重要前提。农民不减少，是不可能解决好“三农”问题的。虽然应该走内生型乡村振兴道路，但离不开外力推动，这就需要鼓励资本下乡，一定要让资本跟农民形成利益共同体，不能出现“只有老板赚钱、农民不赚钱”的局面。

中国人民大学经济学院院长刘守英认为，就当前中国所处的城乡转型阶段，赞同推进以县城为重要载体的城乡融合发展。不过，需要避免两极化，既要避免原先的单向城市化思维，又要避免将中国城乡转型路径拉回县城。

他认为，就城乡转型的基本规律而言，已经制定的都市圈发展战略不以人的意志为转移。

来源：第一财经 2022-05-10

“人口流失县城”发展新解

县城在我国经济社会发展中的地位十分重要，但总体发展难言乐观，表现出一系列“小城市病”，在传统产业支撑能力、人居环境品质、公共服务供给能力等方面都存在局限和短板，部分县城还面临人口和人力资本的流失，甚至出现了萧条和收缩。基于全国第七次人口普查数据的初步核算，在已公布数据的 2700 余个县区中，2010 至 2020 年常住人口减少的县和县级市有近 1200 个。虽然近年来我国的流动人口回流和近域城镇化趋势明显，但显然县城并没有在就近城镇化中充分发挥出吸纳人口的潜力。

人口流失的收缩城市是后工业化社会中城市可持续发展的典型问题，也是新时期我国城镇化、国土空间规划与城市治理面临的全新命题。当前，我国的城市发展呈现出明显的差异性和多阶段发展逻辑的复杂叠加性。尤其是我国正进入高质量发展阶段，城市发展与治理面临着内外部条件的系统性重构。

具体来说，一方面，人口即将达峰，老龄化趋势加快，城市与区域间的人口竞争将更加激烈。另一方面，城镇化进入后半程，传统增长模式主导的城镇化逻辑不再适用，而双循环新发展格局的构建和包含“双碳”目标在内的生态文明战略必将重塑城市发展动力。以县城为代表的广大中小城市（镇）多是传

统产业密集、转型困难，甚至“高碳”锁定的区域，其经历人口与产业的流失、成为收缩城市的潜在概率将更高。

那么，人口收缩的县城该如何转型发展？充分认识人口发展大势是很有必要的。我国正迎来人口发展的关键转折期，一方面，人口增速持续下降；另一方面，人口流迁进入到乡——城流动下降、城——城流动提升的阶段。城市群、都市圈及省会以上的大城市成为人口的主要集聚地，不少小城市都将逐步迎来人口慢增长、微增长。人口收缩的县城应客观冷静看待未来的增长预期，避免盲目扩张。

我国国土空间广大，自然环境与经济地理条件差异较大，县城建设与县域经济发展还需要统筹考虑双循环新格局和现代化进程的影响。传统争取资源和政策、依靠行政力量走规模扩张的发展路径，对人口收缩的县城和县域未必有效。尊重经济规律，顺势而为，巧妙接续和处理内外循环关系，充分盘活存量，合理引导人口和资源的集疏布局则更为重要。

以县城为代表的中小城镇多为“高碳型”传统业态，其转型压力较大，产业升级无法一蹴而就，因此统筹本地带动就业量较大的产业并积极承接外部转移产业可能是一个更为现实的选择。同时挖掘具有比较优势的资源 and 业态，充分发挥技术赋能潜力改造、延伸和创新新业态和新产业链，积极构建多元化的产业体系，培育具有特色优势、产业活力和竞争力的接替产业。

对于以县城为代表的中小城市而言，“增长”与“收缩”两种不同情境下，其治理逻辑也大有不同。在新型的城市治理模式中，市场与社会更多参与到城市治理中，形成多元治理主体。因此，收缩情景下的治理也应从“自上而下”和“自下而上”两个层面、上下结合共同解决收缩治理所遭遇的外部问题和潜在危机，同时协同现有的空间治理与社会治理手段，多部门联动形成全链条、全生命周期的治理体系。（作者吴康系首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授）

来源:光明日报 2022-05-19

新型城镇化和城乡融合

发改委 2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务摘要

国家发改委印发了《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，提出了 6 方面共 28 条任务：

一、提高农业转移人口市民化质量

- （一）持续深化户籍制度改革；
- （二）推进城镇基本公共服务均等化；
- （三）加强农民工就业服务和技能培训；
- （四）健全配套政策体系；

二、持续优化城镇化空间布局和形态

- （五）健全城市群一体化发展机制；
- （六）培育发展现代化都市圈；
- （七）促进超大特大城市优化发展；
- （八）推进以县城为重要载体的城镇化建设；
- （九）完善边境地区城镇功能；
- （十）促进特色小镇规范健康发展；

三、加快推进新型城市建设

- （十一）有序推进城市更新；
- （十二）加强住房供应保障；
- （十三）健全便民服务设施；
- （十四）开展燃气管道等老化更新改造；
- （十五）健全防洪排涝设施；
- （十六）增强抵御冲击能力；
- （十七）提升智慧化水平；
- （十八）推进绿色低碳发展；
- （十九）加强历史文化保护传承；

四、提升城市治理水平

- （二十）强化空间治理；
- （二十一）加强基层社会治理；
- （二十二）优化行政区划设置；

五、促进城乡融合发展

- （二十三）推进城镇公共服务向乡村覆盖；
- （二十四）推进城镇基础设施向乡村延伸；
- （二十五）稳步推进改革试验；
- （二十六）推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接；

六、组织实施

（二十七）强化部际协同；（二十八）压实地方责任。（摘自：《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》）

来源：国家发改委规划司 2022-03-17

2022 年在农业转移人口市民化方面有哪些任务举措？

促进有能力在城镇稳定就业生活的常住人口有序实现市民化，是新型城镇化的首要任务。要着力提高农业转移人口市民化质量，促进农业转移人口融入城市。

一是畅通农业转移人口举家进城落户渠道，实行积分落户政策的城市要确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

二是推进城镇基本公共服务均等化，保障农民工随迁子女平等接受义务教育，以新生代农民工为重点推动参保扩面。

三是加强农民工就业服务和技能培训，开展农民工补贴性培训 600 万人次。

四是进一步加大中央财政市民化奖励资金支持力度，推动省级财政建立市民化奖励资金，重点支持吸纳跨市域农业转移人口落户多的城市。

2022 年在优化城镇化空间布局方面有哪些任务举措？

依托城市群和都市圈促进大中小城市协调发展，特别是抓好超大特大城市和县城这“一大一小”的发展。

一是提升城市群和都市圈承载能力，制定出台成渝地区双城经济圈建设年度工作要点，印发实施长江中游、北部湾、关中平原城市群发展“十四五”实施方案，培育发展现代化都市圈，健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的都市圈同城化推进机制。

二是推动超大特大城市转变发展方式，合理控制人口密度，疏解非核心功能，完善郊区新城功能，促进多中心、多层次、组团式发展。

三是推进以县城为重要载体的城镇化建设，支持一批条件较好的县城重点发展，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要。

此外，巩固特色小镇规范纠偏成果，注重质量、严控数量，促进特色小镇规范健康发展。

2022 年在城市建设治理方面有哪些任务举措？

目前我国生活在城镇的人口已达 9 亿多人，今后还将继续增加。城市建设要重视“面子”、更要注重“里子”，只有“里子”基础更加牢固，“面子”

才能更加靓丽。要优化城市发展理念，建设宜居宜业城市，打造人民高品质生活的空间。

一是启动实施城市老化燃气等管道更新改造，完善防洪排涝设施。

二是有序推进城市更新，改造 840 万户老旧小区居民的居住条件，更多采用市场化方式推进大城市老旧厂区改造，因地制宜改造一批大型老旧街区和城中村。

三是加强历史文化保护传承，严禁随意拆除老建筑、大规模迁移砍伐老树。

四是强化空间治理，稳步推进市县国土空间规划编制工作，制定报国务院审批城市国土空间总体规划审查工作规则。

2022 年在促进城乡融合发展方面有哪些任务举措？

我国即使基本实现城镇化，仍将有 4 亿左右的人口生活在农村。缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，需要在促进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置方面，下大气力改革探索，以工补农、以城带乡，为农业农村现代化提供制度保障。

一是推进城镇公共服务向乡村覆盖，促进县域内义务教育优质均衡发展，建设紧密型县域医共体。

二是推进城镇基础设施向乡村延伸，因地制宜推动供水供气供热管网向城郊乡村和规模较大中心镇延伸，建设联结城乡的冷链物流、电商平台和农贸市场网络。

三是稳步推进改革试验，推进 11 个国家城乡融合发展试验区加快改革探索，适时推广一批城乡融合发展典型模式。

四是推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。（摘自：国家发改委负责人就《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》答记者问）

来源：国家发改委 2022-03-17

把握今年推进新型城镇化五个着力点

全年任务突显“四个更加注重”

一是更加注重以人为本；二是更加注重尊重规律；三是更加注重抓重点、盯关键；四是更加注重综合施策。

五大着力点推进新型城镇化工作

一是在农业转移人口市民化方面，从户籍制度改革、城镇基本公共服务均等化、农民工就业服务和技能培训、健全配套政策等“四位一体”入手，提升市民化质量。

二是在持续优化城镇化空间布局与形态方面，从推进城市群都市圈建设、抓好“一大一小”等入手，着力促进大中小城市和小城镇协调发展。

三是在加快推进新型城市建设方面，以宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市建设为重点，提升人民的生活空间品质。

四是在提升城市治理水平方面，强调树立全周期管理理念，提高城市治理科学化精细化智能化水平，推进城市治理体系和治理能力现代化。

五是在城乡融合发展方面，以“两推进一试验一衔接”为重点按照县域为基本单元促进城乡融合发展，共同繁荣。

发展试验区、农村改革试验区加快改革探索，总结推广典型经验。

来源：新华网 2022-03-28

以人为核心发力提升新型城镇化质量

推动农业转移人口有序实现市民化。当前，我国依然存在农业转移人口市民化质量不高的问题，促进农业转移人口全面融入城市是城镇化步入新阶段的重要任务。

持续优化城镇化空间布局和形态。一方面，我国超大特大城市快速发展，但“大城市病”突出；另一方面，县城成为我国就近城镇化和城乡融合发展的关键节点，但弱项短板突出。抓好超大特大城市和县城这“一大一小”的发展成为优化我国城镇化空间布局的关键所在。

推进新型城市建设提升城市品质。提升 9 亿多城镇居民的获得感、幸福感、安全感、认同感，要求优化城市发展理念，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，建设宜居宜业城市，打造人民高品质生活的空间。

以全周期管理理念提升城市治理水平。城市“复杂生命体征”对城市治理提出科学化、精细化、智能化的要求。

以县域为基本单元推动城乡融合发展。未来我国仍将有约 4 亿左右的人口生活在农村，推动新型城镇化与乡村振兴衔接共振，要以县域为基本单元推动城乡融合发展。

来源：新华网 2022-03-22

新型城镇化高质量发展机制建设

不断完善农业转移人口市民化机制

着力推进农业转移人口市民化是提升新型城镇化质量的重点所在。要不断健全农业转移人口市民化机制，加快推动农业转移人口全面融入城市。一是继续深化户籍制度改革，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，完善差别化落户政策。二是强化基本公共服务保障机制，全面落实居住证制度，实现城镇基本公共服务全面覆盖未落户常住人口。以推动城市群一体化发展为抓手，探索实行城市群内户口通迁、居住证互认制度。三是健全城市政府提升农业转移人口市民化质量的激励机制。完善“人地钱”挂钩的财政政策。加快推动公共资源由按城市行政等级配置，向按实际服务管理人口规模配置转变。四是保障进城落户农民在农村的合法权益，解决其后顾之忧。一方面，要依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权；另一方面，要完善三项权益的自愿有偿市场化退出机制。五是健全促进农业转移人口全面融入城市的保障机制，提升他们在城市工作生活的归属感、安全感和幸福感。

加快推进新型城镇化分类施策机制

新型城镇化分类施策机制是新发展阶段提升新型城镇化质量的重要举措。充分考虑不同地区的经济社会发展状况、区位条件、城镇化发展阶段等因素，因地制宜、因时制宜，建立符合实际、各具特色的推动新型城镇化高质量发展机制。一是从经济社会发展看，产业和人口向经济社会发展优势地区集中是客观规律，新型城镇化分类施策是破解我国城镇化发展不平衡不充分问题的必然要求。二是从文化和地域差异看，新型城镇化应突出形态的多样性，防止千城一面。三是从以人民为中心的发展思想看，推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序的原则。推进以人为核心的新型城镇化。四是从城镇化空间格局看，要建立健全大中小城市和小城镇协调发展机制。科学确定城市定位和发展方向，超大特大城市重在有序疏解中心城区非核心功能，大中城市重在提升功能品质，以县城为主的中小城市重在补短板强弱项，小城镇重在产业和公共服务功能扩展。

探索构建城市更新和治理机制

实施城市更新行动和推进城市治理现代化是提升新型城镇化高质量发展的重要途径。当前，城市居民对优美环境、健康生活、文体休闲等多元化的需求日益提高，这必然要求加快转变城市发展方式，建立高质量城市更新机制。在

生态修复方面，完善城市生态绿地和廊道系统，推动形成绿色低碳的城市建设运营模式；在历史文化保护方面，强化文化传承创新，在文脉延续中彰显城市品质，建设人文城市……，在提升城市硬件发展质量的同时，还应提高城市治理现代化水平。搭建智慧城市运行管理平台，运用数字技术推动城市管理创新；健全基层党组织领导的基层群众自治机制，创新社会治安综合治理机制；加强城市风险防控，完善城市应急管理体系，健全防灾减灾救灾体制。

着力健全城乡融合发展机制

城乡融合发展既是提升新型城镇化质量的重要手段，又是新型城镇化高质量发展的必然结果。习近平总书记强调：“城镇化是城乡协调发展的过程。没有农村发展，城镇化就会缺乏根基。”“要走城乡融合发展之路，向改革要动力，加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。”高质量城乡融合发展机制必将促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，为提升新型城镇化质量提供强大动力。一是建立健全城乡统一的要素市场。对于土地要素，要建设城乡统一的建设用地市场。二是全面推进劳动力和人才社会性流动机制改革，以深化户籍制度改革和推进基本公共服务均等化牵引城乡流动，保障城乡劳动者享有平等的就业权利，着力提升农业转移人口就业创业能力。三是完善城乡统一的公共服务体制，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。推进“以县城为重要载体”的就近就地城镇化，以县域为基本单元推进城镇公共服务向乡村覆盖。四是健全城乡文化融合发展机制，实现城市多元文化的相互交流与有机融合。五是坚持城乡生态环境共同体的理念，建立城乡生态环境协同共治机制。构建城乡一体的绿色生态网络。

来源：中国社会科学报 2022-03-24