

【区域协调发展】

以县城为重要载体的城镇化建设：三重约束与突破路径*

高昕 李国权

摘要:在加快建设全国统一大市场和构建新发展格局的背景下,以县城为重要载体的城镇化建设受制于体制机制安排的约束,仍普遍面临着土地、劳动、资金、技术等要素市场发育不充分和需求不足、供给短缺、流通不畅等农产品市场结构不平衡的困境。这些困境源于县域产业低端锁定、资源环境约束、市场机制缺位和制度路径依赖的交互叠加。进入新发展阶段,面对新发展格局,立足于我国经济体量持续扩大和人口流动变化趋势,破解以县城为重要载体城镇化建设困境,需要以提升县城综合承载能力为基准,创新农业转移人口市民化机制、建设用地集约高效利用机制、多元化可持续投融资机制、特色支柱产业培育机制和数字化高效能县域治理机制。

关键词:县城;城镇化;承载能力;机制建构

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095—5766(2024)01—0132—08 收稿日期:2023-08-22

*基金项目:2023年河南省软科学计划项目“河南省以县城为重要载体城镇化建设的路径与对策研究”(232400411110);2023年河南省政府决策研究招标课题“河南推进以县城为主要载体的县域城镇化问题研究”(2023JC037);2018年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“农村宅基地‘三权分置’的风险识别与规制研究”(18YJC790075)。

作者简介:高昕,女,河南财政金融学院副教授、博士(郑州 450046)。

李国权,男,河南农业大学副教授、博士,通信作者(郑州 450046)。

县城作为联结城乡、贯通工农的天然载体,是我国城镇体系的重要组成部分。推进以县城为重要载体的城镇化建设,不仅符合我国城镇化发展的客观事实,也是我国城镇化政策的价值倾向(吴宇哲等,2021)。推动以县城为重要载体的城镇化建设应首先考虑三个维度的问题:生产要素的流动与集聚态势是否为其提供了有利条件?产品市场的演化与变迁状况是否为其创造了良好氛围?体制机制的改革与创新对其究竟产生着什么样的影响?显然,本文是在一个系统且自洽的框架内探讨以县城为重要载体的城镇化建设问题的,而分析发展困局的着眼点是通过回顾过去,来更好地预判未

来,并从中国式现代化的角度来看待以县城为重要载体的城镇化建设问题。

一、以县城为重要载体的城镇化建设的三重约束

以县城为重要载体的城镇化建设具有多样性特征与普遍性规律并存、历时性困境与共时性矛盾交织、自发性演进与建构性融合的显著特征。在国际国内发展环境复杂多变的条件下,面对“三新一高”发展要求,推进以县城为重要载体的城镇化建设仍面临着多重因素的制约,集中表现为要素市场

发育不充分和消费市场结构不平衡,其背后又折射着体制机制安排的缺陷。

(一)县城要素市场发育不充分

劳动、土地、资本、技术等要素在城乡之间的自由流动与平等交换是城镇化的起点和表征,以县城为重要载体的城镇化建设依赖于各类资源要素在县域内外的顺畅对接和高效利用。对标这一基准,可以发现我国大多数县域、特别是中西部县域生产要素组合仍面临较多制约因素。

第一,人口吸纳能力不足,高端人力资源短缺。第七次全国人口普查数据显示:2010—2020年我国县域人口数量大约减少了4000万人,全国占比下降了6.1个百分点,平均每个县域人口数量减少了2.1万人,其中,东北地区县域人口流失现象尤为严重,2010—2020年东北三省县域人口共减少697万人,占东北三省人口减少总量的63.2%,且72.6%的农村减少人口流向省外地区,平均每个县减少7.9万人(魏后凯等,2022)。县域人口流失一方面加剧了县域人口老龄化程度,另一方面也降低了县域城镇化活力。中国社会科学院发布的《中国乡村振兴综合调查研究报告》显示:2021年末我国乡村60岁及以上人口的比重达到24.0%,65岁及以上人口的比重达到16.6%,分别比全国水平高5.1和2.4个百分点,乡村15—64岁劳动年龄人口中高中及以上受教育水平的仅占10%左右,18—22岁高等教育适龄人口毛入学率低于全国平均水平近9个百分点。

第二,建设用地资源错配、人地关系日趋紧张。长期以来,由于缺乏对土地资源的统筹规划和有效管护,加之政绩考核与财政压力,县城建设用地规模迅速扩张,刚性需求与低效供给的矛盾较为突出。《中国城乡建设统计年鉴2021》数据显示:2012—2021年,我国县城建成区面积从18740平方千米增加到21026平方千米,增长了12.2%,同期县城人口从13406万人增加到13941万人,仅增长4.0%,县城人口增长幅度远低于建成区面积增长幅度。2021年,全国县城建设用地中工业用地、商业服务业设施用地和居住用地占比分别为6.42%、12.82%和33.23%,居住用地面积分别是商业服务业设施用地和工业用地面积的5.17倍和2.59倍,可见,县域产业用地规模远低于居住用地规模。

第三,财政收入普遍不高,金融抑制现象显著。在资本收益比较的背景下,县城建设普遍面临

着资本过度外流、金融需求旺盛但供给有限的金融抑制现象。《中国县域统计年鉴2021》数据显示:2011—2020年,我国县级行政区划一般公共预算收入从1.17万亿元增长至2.34万亿元,增长不足1倍,而一般公共预算支出则从3.09万亿元增长至7.83万亿元,上涨超过1.53倍,即使在经济发达的浙江、广东,也有不少县的债务余额超过一般公共预算收入,存在较大的预算收支缺口(中国财政科学研究院“企业成本与地方财政经济运行”专题调研组,2021)。同时,由于县域金融具有成本高、利润低、风险大的特征,县域资金外流现象严重。有研究表明,全国城市市辖区平均金融相关比率为3.57,而市辖县这一比率只有2.07,市辖区存在比达到0.82,而市辖县只有0.66(吕风勇,2021)。

第四,科技支撑能力偏弱、数字鸿沟亟待弥合。受区位条件、资源禀赋、财政能力以及发展环境等因素的制约,我国县域科技创新普遍面临着意识不强、平台缺失、人才匮乏、投入不足、环境不优、能力不强等突出问题。科技部统计数据显示,截至2022年年底,在全国40万家高新技术企业中,涉农高新技术企业1.5万家,仅占3.75%。数据作为新的生产要素,在现代经济中具有重要战略地位。相较于大中城市,县域数字化转型发展总体上仍处于起步阶段,普遍面临财政投入不足、基础条件薄弱、区域差异显著、应用场景狭窄等困境(仝志辉等,2022)。据《2021全国县域农业农村信息化发展水平评价报告》测算,2020年全国县域农业农村信息化建设的财政投入仅占国家财政农林水事务支出的1.4%,全国有1/5的县基本没有农业农村信息化财政投入,1/4的县域财政投资不足10万元。

(二)县城产品市场结构不平衡

县城作为连接城市与乡村的纽带和桥梁,其产品市场具有地域空间辽阔、人口基数庞大、市场规模广阔、发展潜力巨大的特点。但从实际状态看,目前,我国县城产品市场在消费需求、产品供给和流通环节依然存在不同程度的结构性失衡问题。

第一,消费潜力释放不足。壹城经济咨询中心发布的《中国县域高质量发展报告2023》显示:截至2022年底,我国1866个县域占全国国土面积的90%左右,承载了一半以上的人口,贡献了接近四成的生产总值,庞大的人口规模和巨大的经济体量成为未来消费增长的潜力所在,但受居民收入水

平、社会保障能力、消费市场环境等多重因素的影响,目前我国县域市场消费层次和频次远低于城市地区。国家统计局数据显示:2022年全国乡村消费品零售额5.93万亿元,仅占社会消费品零售总额的13.48%,约为城镇消费品零售额的15.58%;农村网络零售额2.17万亿元,仅占全国网上零售额的15.74%,约为城镇网络零售额的18.67%,整个县域消费市场占全国总体消费市场的1/3左右,县城人均消费支出仅为地级及以上城市城区人均消费支出的2/3左右(付娟等,2022)。

第二,有效供给相对短缺。相对于大中城市,县域地区人口密度小、市场分布散、物流成本高、大中型企业等市场主体下沉力度不足,市场竞争不充分,县城消费供给的规模与质量在一定程度上存在不少差距。一方面,县域消费市场缺乏规模效应和价格优势。2018—2022年,除2021年城市居民消费价格指数高于农村居民消费价格指数外,其他4年中,2018年和2022年二者一样,2019年和2020年农村居民消费价格指数均高于城市。另一方面,受制于县域居民消费理念和县域消费市场监管的影响,县城消费市场也是“问题商品”多发易发的地区。中国消费者协会发布《2022年农村消费环境与相关问题调查报告》显示:一年内在本村及附近市场上买到过食品类预包装食品和部分烟酒、饮料产品假冒伪劣产品、“三无”产品的消费者占到44.5%,极大地影响了农村消费者的消费体验和信心。

第三,流通体系建设滞后。我国县域特别是广大乡村商业网点规模偏小、功能单一、发展不均衡,大多数为“基本型”,在服务功能上,以商品零售为主,很少兼顾其他生活服务、信息服务、配送服务、售后服务等。相对于大中城市,县城公共设施和流通设施现代化水平不高,居民宜居生活和便利消费的获得感不强。一方面,县城公共设施及其配套与城市相比依然存在差距。另一方面,县城流通设施现代化水平较低,多数县城远离港口和机场,物流主要依赖公路运输,物流成本高、效率低,冷链、配送中心等流通设施建设尚存短板,消费品从城市到县城再到农村的流通不够顺畅。目前,乡村人均商业面积仅为城市的1/10,超过一半的县城没有三万平方米以上的商业综合体,1/3的乡镇没有商品交易市场。

(三)县城发展体制安排不完善

县域因集中了农业这一产业、农村这一部门、农民这一群体而与其他经济社会板块存在差异(高帆,2022),目前,我国5亿农村人口中的大部分居住生活在县域。从这个意义上看,以县城为重要载体的城镇化建设的实质是依托县城建设缩小城乡收入差距、均衡城乡福利水平,进而实现城乡融合、共同富裕的过程。对标这一目标向度,我们不难发现,以县城为重要载体的城镇化建设依然受制于多重体制安排的约束。

第一,农民持续增收的长效机制尚处于不断完善中。进入新时代,我国农村居民收入水平不断提高。2018—2022年,农村居民人均可支配收入从14617元增至20133元,城乡居民收入比从2.69缩小至2.45。然而,受城乡收入分配制度适配性不足的影响,城乡居民收入绝对差距却从24634元扩大到29150元(见图1)。就农村内部而言,2022年,低收入组家庭农村居民人均可支配收入为5025元,高收入组家庭农村居民人均可支配收入为46075元,后者是前者的9.17倍。2022年农村居民工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入占比分别为41.96%、34.63%、2.53%和20.88%,农村财产性收入增长机制建设尚有很大潜力。显然,城乡居民收入差距存在和农民增收渠道单一表明当前农村居民持续增收长效机制尚处在完善阶段,与此相关的是一系列体制性因素的存在。

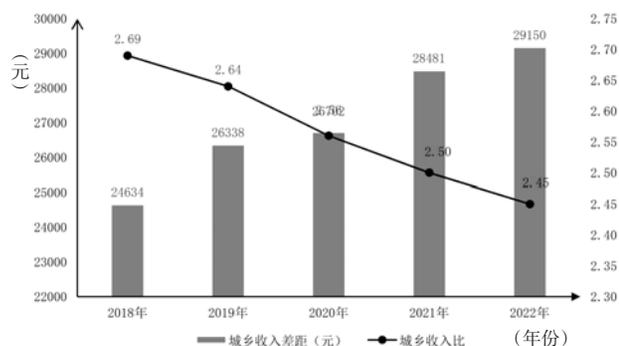


图1 2018—2022年我国城乡居民收入状况

资料来源:2018—2022年《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》。

第二,县城公共产品均等化配置机制结构性失衡。近年来,在城乡融合发展与区域协调发展等战略的推动下,我国城乡基础设施建设和公共服务供给不断优化,但与大中城市相比,县城由于缺乏足够的资源动员能力和自我发展能力,除了百强县公

共服务相对完备之外,相当部分县仍存在着公共服务供给不足、质量不高和管理不善等突出问题,县城公共服务标准和实际供给远低于中心城市(高强等,2022)。2020年,我国发生公共服务薄弱问题的县城占全国县级行政单位的比例为22.9%(奚哲伟等,2023)。《中国城乡建设统计年鉴》数据显示:2012—2021年,城市与县城市政公共设施建设固定资产投资总体差距总体上呈现扩大态势。2021年我国县城燃气普及率、污水处理率、建成区道路面积率和绿化覆盖率分别比城市低7.72、1.78、1.77和4.12个百分点;供水和排水管道密度分别比城市低2.27和1.89个百分点。究其原因,这与我国长期积蓄的城镇化建设压力、城市政策偏向和地方政府间权责安排密切相关。

第三,农村居民福利水平仍面临持续改善的内在需求。由于农村居民增收相对缓慢和县城公共产品供给相对不足,现阶段我国农村居民福利水平

持续改善的内生需求依然旺盛。2013—2022年,我国城乡居民人均消费支出从13220元增加到24538元,其中,农村居民人均消费支出从7485元增加到16632元,但居民恩格尔系数却没有明显降低,尤其是受新冠疫情的不利影响,2019年以来我国居民恩格尔系数不降反升,其中农村居民恩格尔系数在2022年达到33.0,比2019年高出3.0,与疫情之前的2015年持平(见表1)。从财富分配效应看,由城乡二元经济结构和二元社会结构所导致的农村居民增收缓慢和资源配置失衡现象依然存在,城乡消费差异并没有呈现明显的收敛趋势。从生活质量不同维度看,2021年末我国城乡居民平均每百户家用汽车、计算机、热水器、空调拥有量分别相差19.9辆、38.6台、20.2台和72.7台;农村每万人拥有的卫生技术人员数和职业医师数分别为城市的63.63%和64.86%;城市居民人均教育文化娱乐和医疗保健支出分别是农村的2.02倍和1.60倍。

表1 2013—2022年我国城乡居民人均消费支出及恩格尔系数

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
全国人均消费(元)	13220	14491	15712	17111	18322	19853	21559	21210	24100	24583
城镇人均消费(元)	18488	19968	21392	23079	24445	26112	28063	27007	30307	30391
农村人均消费(元)	7485	8383	9223	10130	10955	12124	13328	13713	15916	16632
城乡消费之比	2.47	2.38	2.32	2.28	2.23	2.15	2.11	1.97	1.90	1.83
城乡消费差距(元)	11003	11585	12169	12949	13490	13988	14735	13294	14391	13759
城镇居民恩格尔系数	30.1	30.0	29.4	29.3	28.6	27.7	27.6	29.2	28.6	29.5
农村居民恩格尔系数	34.1	33.6	33.0	32.2	31.2	30.1	30.0	32.7	32.7	33.0

资料来源:根据2014—2022年《中国统计年鉴》《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》整理。

二、以县城为重要载体城镇化建设困境成因及化解条件

当前,以县城为重要载体的城镇化建设既存在要素市场发育不充分的问题,也存在产品市场结构不平衡的问题,而体制安排又进一步强化了县城公共服务、基础设施和生活福利的供给壁垒,多重困境集中体现了以县城为重要载体城镇化建设在“要素—产品—体制”三个维度的约束。破解以县城为重要载体的城镇化的建设困境,实质上是立足“大国小农”国情农情,在“三新一高”背景下找寻城乡融合和区域协调发展兼容的最优路径,特别是形成建基于县城这一独特地理空间单元综合承载能力提升的内生机制。据此,最优路径的选择一方面要坚持问题导向,“对症下药”提出相应措施;另一方面要

遵循客观规律,“量力而行”提出可行方案。

(一)以县城为重要载体城镇化建设困境的主要成因

从成因来看,以县城为重要载体的城镇化建设困境主要源于县域产业低端锁定、资源环境约束、市场机制缺位和制度路径依赖的交互叠加。

就产业低端锁定而言,县城现代产业支撑能力不强。多数县城产业处于产业链、价值链、创新链的中低端,在新一轮科技革命和产业变革中普遍面临工业转型滞后和农业经营分散的约束,除百强县在专业领域参与到全球或全国生产网络中外,多数县域工业处在低附加值环节,产品结构单一、产业层次偏低、技术含量不高、规模体量偏小、市场竞争力不强,抗风险能力偏弱。农业产业链供应链现代化水平不高,规模化组织化程度偏低,乡村特色产业滞后,农村产业融合发展缓慢。这不仅抑制

了县域产业的就业吸引力和承载力,也直接影响着县城建设的物质基础。

就资源环境约束而言,县域生态环境治理任务艰巨。由于长期重城市、轻农村,重工业、轻农业(魏后凯等,2019),导致县域能源资源、生态环境问题突出。同时,伴随着工业化加速和产业区域梯度转移,大量工业产能逐渐向县城汇聚,进一步加剧了县城生态环境治理的难度。在“双碳”目标和生态文明建设背景下,大中城市依靠人口和资源优势,可通过腾笼换鸟、科技创新等消解城镇化上半程累积的可持续发展问题,形成新的发展动能,相较而言,正经历人口与资本流失的县城区域,转型发展的压力空前。这意味着以县城为重要载体的城镇化建设面临着“赶超”与“转型”的双重任务。

就市场机制缺位而言,县域市场主体竞争能力偏弱。当前我国县域高标准市场体系尚未形成,政府职能转变还在进程中,市场主体量小质弱、竞争力不强,特别受新冠疫情冲击和国际市场波动的双重影响,以县城为重要载体的城镇化建设面临着市场需求不足、市场空间拓展有限等障碍。与此同时,受地理区位、产业特质、基础设施、营商环境等的限制,县域市场主体往往面临更多的资本成本、信息成本、运输成本以及制度性交易成本,昂贵和低效的物流、信息流、资金流严重阻碍了县域市场的活跃程度,使得货品流通速度减缓,进而导致县域市场主体在参与国内外市场竞争中往往处于不利的地位。

就制度路径依赖而言,县城行政等级权限天然不足。我国城镇化进程具有明显的行政等级产权制度基因,城市发展格局与行政等级密切相关,以省会城市为代表的高行政级别城市规模扩大迅猛,而以地级市尤其是以县城为主体的中低等级城市体量增长相对缓慢(魏守华等,2020),呈现出显著的行政中心分布格局。不同行政等级的城市具有不同的行政资源及其控制权,使得城市的发展机会与选择空间迥然不同(王垚等,2014)。这种行政等级产权制度的“路径依赖”效应导致高行政级别的城市不仅可以通过聚集与规模效应获取竞争优势,而且还通过行政管制与市场垄断来获取获得“产权租金”(罗必良等,2023)。对于处在城市行政等级体系较低层次的县城而言,不论是分享土地财政收益,还是参与招商引资竞争,都处于不利的地位。

显然,导致以县城为重要载体的城镇化建设困局的因素复杂,而制度矫正具有关键性作用,“好”的制度安排可以弥补县域的产业缺陷、资源约束和市场缺位,而“坏”的政策取向却可能导致县域城镇化困局的长期化和严重化。

(二)以县城为重要载体的城镇化建设困境的破解条件

从破解困境的条件来看,当前推进以县城为重要载体的城镇化建设已经具备坚实的基础和有利的条件。

就发展阶段而言,城镇化进程已进入大中小城市协调发展的空间格局优化阶段。改革开放以来我国城镇化进程加速推进,截至2022年末,常住人口城镇化率达到65.22%,以城市群为主体的城镇化空间格局总体形成。2010年之后中央政府提出推进以人为核心的新型城镇化发展,致力于优化城镇化空间格局(雷刚,2022)。十余年来县城联结城市与乡村、平衡聚集与分散、贯通上层与基层的纽带功能愈发明显,面对农民的现实选择以及县域城镇化带来的城乡社会结构的变化,国家适时提出推进“以县城为重要载体的城镇化建设”,县城在以人为核心新型城镇化建设中的载体作用愈发突出。

就发展格局而言,双循环发展格局的构建为县城建设带来了新的动力。双循环新发展格局作为我国应对百年未有之大变局的战略部署,其实质是实现市场经济条件下多尺度空间输出理论与劳动地域大分工的叠加(孙平军等,2022,)。这促使县城在城镇化建设中的发展地位更具可重塑性、市场需求更具可挖掘性、供给质量更具可提升性、发展动能更具可培育性。同时,以新一代信息技术为代表的新一轮技术变革,正在推动城乡生产网络、社会网络、创新网络、生活网络的持续演化,城乡之间的组织和连接方式也在发生变化,为加快塑造县域一体化空间格局、推动县域经济升级、促进城乡公共资源均衡配置提供了积极条件。

就经济基础而言,不断壮大的经济体量为以县城为重要载体的城镇化建设提供了坚强的物质基础。经济基础决定上层建筑,以县城为重要载体的城镇化建设既是经济发展的结果,又是经济发展的动力。2022年,我国国内生产总值达到121万亿元,经济总量占世界经济的比重约为18%,稳居世界第二位。随着经济体量持续扩大,我国财政实力不

断增强,2012—2021年,全国一般公共预算收入从11.73万亿元增长到20.25万亿元,10年累计163.05万亿元,年均增长6.9%。经济体量的壮大和财政实力的增强,为加大对县城基础设施和公共服务投入提供了有利条件。

就人口流向而言,省内就近流动已成为重要的人口流动模式。国家统计局发布的农民工监测调查报告显示:2018—2022年外出农民工占比从

59.88%下降到58.15%,本地农民工占比从40.12%增加到41.85%,就地就近在本县域内就业农民工人数年均增加200万人左右。在外出农民工中跨省流动农民工占比从43.98%下降到41.08%,省内流动农民工占比则从56.02%上升到58.92%(见表2),这表明:农业转移人口就地就近城镇化正在成为新的趋势,县城凭借户籍限制少、进入门槛低、生活成本低等优势,正逐步成为吸纳农民工就业的重要载体。

表2 2018—2022年我国农民工规模及增速

	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
农民工总量(万人)	28836	29077	28560	29251	29562
农民工总量增速(%)	0.6	0.8	-1.8	2.4	1.1
本地农民工数量(万人)	11570	11652	11601	12079	12372
本地农民工增速(%)	0.9	0.7	-0.4	4.1	2.4
外出农民工数量(万人)	17266	17425	16959	17172	17190
外出农民工增速(%)	0.5	0.9	-2.7	1.3	0.1
跨省流动农民工数量(万人)	7594	7508	7052	7130	7061
跨省流动农民工增速(%)	-1.1	-0.11	-6.1	1.1	-1.0
省内流动农民工数量(万人)	9672	9917	9907	10042	10129
省内流动农民工增速(%)	1.7	2.5	0	1.4	0.9

资料来源:《2022年农民工监测调查报告》。

三、推进以县城为重要载体城镇化建设的突破路径

以县城为重要载体城镇化建设的困境在成因上具有复杂性、关联性、动态性,在破解上具有必要性、可行性、紧迫性。从系统视角看,这些困境具有孪生性质,其要害是在城乡区域协调发展背景下资源要素配置的等级性序惯机制的存在。提升县城产业支撑力、人口吸纳力、设施保障力和要素集聚力只能依归于县城综合承载能力提升才能形成内生性机制。基于此,推进以县城为重要载体的城镇化建设应以回应多重困境为着眼点,以提升县城综合承载能力为突破口,通过深化体制机制改革,为形成大中小城市协调发展格局奠定扎实基础。

(一)建立健全农业转移人口市民化机制。

农业转移人口市民化是以县城为重要载体城镇化建设的核心议题,是一个系统工程,涉及利益格局的调整、社会保障的接续、农民权益的保护、就业空间的拓展等,需要一系列支撑从农村到城市生活场景转换的激励机制和保障制度(盛玉雷,2022)。第一,改革县城落户制度。在全面取消县

城落户限制政策的基础上,加快建立新型户籍制度,完善居住证制度,进一步拓展居住证覆盖面和含金量,持续提升户籍管理信息化、智能化、便捷化、共享化水平,探索实施户口登记、户口迁移一地办结等机制。第二,完善公共服务制度。围绕义务教育、住房保障、技能培训、医疗救济、养老托育等重点领域,强化公共服务和社会保障的制度供给,推动农业转移人口公共服务均等化,切实保障进城落户农民合法权益,逐步缩小城乡社会保障差距和居民身份落差。第三,健全成本分担机制。依据农业转移人口市民化的成本构成和类型,建立健全由中央政府、地方政府、用人企业和个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制,厘清各类主体的支出责任和义务。第四,创新正向激励机制。以财政奖励、转移支付、人地挂钩、利益补偿等为政策工具,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,调动农业转移人口输入地政府积极性和主动性,形成正向激励机制。第五,完善人才回县机制。针对城乡双栖、城乡通勤、工农兼业等县域城乡人口流动新趋势、新特征,延伸人才服务链、拉长优势产业链,增强产业吸纳力,以新业态、新模式、新场景催生新的就业岗

位,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。

(二)完善集约高效的建设用地利用机制

以县城为重要载体推进新型城镇化建设,要从土地配置、土地征收、土地利用、土地流转等多方面入手,优化县城建设用地配置结构,提高县城建设用地利用效率。第一,探索新增建设用地指标有偿转让制度。在严守耕地红线、生态底线基础上,以省级政府为调控主体、以县级政府为交易主体,协同发挥政府与市场的作用,统筹省域内新增建设用地在不同县域之间的配置指标,探索建立县域之间新增建设用地指标有偿转让制度,优化建设用地配置结构。第二,建立县城设施建设用地标准体系。聚焦县城产业配套设施、市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施提档升级的需求,在国家层面抓紧制定出台县城设施建设标准体系,据此,科学合理确定县城建设用地指标和规模,提升县城建设用地供给的标准化、规范化、制度化水平。第三,完善城乡互动土地利用制度。通过创新规划管控、用地审批、土地征收、利益补偿等,适度放宽农村集体建设用地入市限制,健全入市机制,扩大入市范围。结合农村宅基地“三权分置”改革试点,在五类县城选取若干试点,探索由地方政府、农村集体、农村居民、工商企业等多元主体共同参与的县域建设用地整合、置换、盘活、利用模式,加大县域内存量低效建设用地再开发力度。

(三)建立多元化可持续的投融资机制

第一,健全财政投入保障机制。将补齐县城建设短板弱项作为中央预算内投资重点领域,纳入国家基础设施建设总体规划之中,持续加大财政转移支付力度。创新财税政策“工具箱”,优化土地出让收入分配结构,调整土地出让收益配置格局,形成以县城留用为主,上级适度统筹的资金调剂机制,拓宽资源下沉的制度化渠道。第二,优化财政资金使用机制。引导地方政府按照“立足实际、适度超前、突出重点、统筹推进”的原则,梳理投资需求、明确投资方向、优化投资模式、强化地方政府投融资规划(谭志国,2022)。建立健全县城建设项目支出绩效评估制度和支出监管制度,提升财政资金使用效率,有效防范隐形债务风险聚集。第三,完善多元金融供给机制。一方面聚焦激励正规金融机构加大对县城建设的信贷支持,有效改善金融机构在

县城尤其是乡村地区“重存轻贷”的非对称现象,提升正规金融经营效率,使其成为支持县城建设金融供给的主体力量;另一方面聚焦降低非正规金融机构进入门槛,在有效监管基础上,通过引入市场机制,按照公私合作开发思路,探索公建民营开发模式,带动中小金融机构、工商资本和社会资本积极参与县城建设,形成政府主导、社会参与、金融支持的多层次建设资金投入体系。

(四)创新县城特色支柱产业的培育机制

适应新一轮产业变革趋向,因地制宜、分类打造县域主导优势产业链,已经成为打通县域城镇化堵点的重要路径(张红凤、张新颖,2022),亟待不断创新与完善县域主导优势产业培育机制。第一,科学制定县城产业发展规划。立足县域资源禀赋条件,抢抓现代产业分化重组、数字转型变革的重大机遇,引入外部参与机制、竞争考核机制、报备审核机制等,把强县和富民统一起来、改革和发展结合起来、城镇和乡村贯通起来,将县域产业发展、商业体系、生态保护与公共服务等有机融合,突出产业导向,强化规划引领,形成各具特色、错位发展的县域产业体系,避免同质化、低端化、低效率产业竞争。第二,完善特色产业集聚发展机制。依托产业园、开发区、创业园等产业平台载体,完善基础设施、优化营商环境、优化配套政策,推动要素集约、项目集中、产业集聚、人口集中、功能集成,不断拉长和完善特色支柱产业链条,着力打造特色鲜明、链条完整、配套完善、成长性好的特色产业集群。第三,创新特色产业主体培育机制。有效发挥市场机制和政府引导的协同作用,持续加大财政、税收、金融、土地、人才、科技、数据等要素的供给保障力度,推动龙头企业转型升级、加速技改、研发创新,不断增强龙头企业纵向带动能力,扩大其横向辐射范围,形成大中小企业融通发展格局。

(五)创新数字化高效能的县域治理机制

推进以县城为重要载体的城镇化建设,必须抢抓全面实施网络强国战略和国家大数据战略的重大机遇,创新数字化高效能的县域治理机制。第一,前瞻布局县城数字基础设施。在推动传统基础设施智能化改造的基础上,适度超前建设一批高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化综合性数字基础设施,全面提升县城数字基础设施建设水平。第二,不断拓展县域数

字应用场景。不断拓展物联网、互联网、区块链、云计算等数字信息技术在传统产业转型升级中的应用范围,加快实现县城富民产业的数字化转型升级。积极引导传统商贸流通企业拓宽线上线下营销渠道,打造消费服务的新模式新场景。推动电子商务与休闲农业、乡村旅游等融合,强化数字赋能。第三,深入推进县域治理数字转型。充分发挥数据和信息等生产要素在县域治理体系中的作用,用数字化来改造和完善县域治理体系。积极打造“县域治理智慧大脑”,推行县城运行“一网统管”和政务服务“一网通办”。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。

参考文献

- [1]吴宇哲,任宇航.以县城为重要载体的新型城镇化建设探讨:基于集聚指数的分析框架[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2021(6).
- [2]魏后凯,李玟,杨沫.东北县城人口流失的特征、原因及应对措施[J].社会科学战线,2022(8).
- [3]中国财政科学研究院“企业成本与地方财政经济运行”专题调研组.财源建设挑战加大,地方收支失衡问题突出:基于浙江、四川、海南三省的调查[J].财政科学,2021(1).
- [4]吕凤勇.全国县域金融发展现状及影响因素:基于城市市辖区和市辖县比较的视角[J].银行家,2021(11).
- [5]全志辉,刘传磊.乡村治理数字化的县域推进、村庄卷入和效能提升:浙江省五个先行县(市、区)的比较研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2022(5).
- [6]傅娟,杨道玲,王凡.加快释放县乡地区消费潜力[J].中国发展观察,2022(10).
- [7]高帆.县域发展的战略意义、基本特征及政策建议[J].国家治理,2022(10).
- [8]高强,程长明,曾恒源.以县城为载体推进新型城镇化建设:逻辑理路与发展进路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6).
- [9]奚哲伟,史婵,王小林.共同富裕目标下县域基本公共服务短板及均等化政策分析[J/OL].农业经济问题,2023, doi:10.13246/j.cnki.iae.20230417.001.
- [10]魏后凯,谭秋成,罗万纯,等.中国农村发展70年[M].北京:经济科学出版社,2019.
- [11]魏守华,杨阳,陈珑隆.城市等级、人口增长差异与城镇体系演变[J].中国工业经济,2020(7).
- [12]王垚,年猛.政府“偏爱”与城市发展:文献综述及其引申[J].改革,2014(8).
- [13]罗必良,耿鹏鹏.理解县域内的城乡融合发展[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(1).
- [14]雷刚.县城的纽带功能、驿站特性与接续式城镇化[J].东岳论丛,2022(3).
- [15]孙平军,罗宁,刘菊,等.双循环新格局下重庆市城镇化发展动力与实现路径[J].热带地理,2022(11).
- [16]盛玉雷.促进农业转移人口市民化[N].人民日报,2022-04-07.
- [17]谭志国.建立多元投融资机制 助力以县城为重要载体的城镇化建设[J].中国财政,2022(17).
- [18]张红凤,张新颖.基于产业发展视角的县域城镇化发展路径[N].光明日报,2022-06-14.

Urbanization Construction with County Towns as an Important Carrier: Triple Constraints and Breakthrough Paths

Gao Xin Li Guoquan

Abstract: Against the backdrop of accelerating the construction of a unified national market and building a new development pattern, urbanization construction with county towns as an important carrier is constrained by institutional arrangements, and still generally faces the dilemma of insufficient market development of factors such as land, labor, capital, technology, and imbalanced product market structure such as insufficient demand, supply shortage, and poor circulation. These difficulties stem from the interaction and superposition of low-end locking in county-level industries, resource and environmental constraints, absence of market mechanisms, and institutional path dependence. Entering a new stage of development and facing the new development pattern, based on the continuous expansion of China's economic volume and the new trend of population mobility, to solve the dilemma of urbanization construction with county towns as an important carrier, it is necessary to take improving the comprehensive carrying capacity of county towns as the benchmark, innovate the mechanism of agricultural transfer population urbanization, the mechanism of intensive and efficient use of construction land, and the diversified and sustainable investment and financing mechanism. The cultivation mechanism for characteristic pillar industries and the digital and efficient county governance mechanism.

Key Words: County Seat; Urbanization; Carrying Capacity; Mechanism Construction

(责任编辑:柳 阳)