推进以县城为重要载体的城镇化建设

来源：光明网-《光明日报》

-2023-
03/29
10:11

【深入学习宣传贯彻党的二十大精神】

作者：徐德莉（广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、广州大学马克思主义学院教授）

郡县治则天下安，县城强则中国强。2022年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》对县城建设的指导思想、工作要求及其发展目标作出明确的战略部署。党的二十大报告特别指出，要“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设”。2023年1月31日，习近平总书记在主持中共中央政治局第二次集体学习时强调，要“全面推进乡村振兴，推进以县城为重要载体的城镇化建设”。县城是中国城镇体系的重要组成部分，县城多融合发展的关键支撑。在向第二个百年奋斗目标迈进的新征程中，推进以县城为重要载体的城镇化建设，既是我国国民经济结构战略性调整的重要抓手，也是乡村振兴和新型城镇化的必然选择，对于社会主义现代化国家建设全局具有重大现实意义和深远历史影响。

1.制定以县城为重要载体的城镇化建设战略规划

城镇化是现代化的必由之路，是一项关系国计民生的重大工程。县城是中国城镇体系的关键元素，不仅呈现出中国经济社会发展的本色与基调，而且承载着中国成千上万家庭的生计与希望。截至2022年年底，据国家统计局数据显示，城镇常住人口92071万人，比上年末增加646万人。其中，县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的30%。显然，以县城为重要载体的城镇化在我国城镇化战略体系中占据着极其重要的地位。因此，要科学把握以县城为重要载体的城镇化建设发展的客观规律，强化顶层设计，通过走中国特色新型城镇化道路促进乡村振兴、实现共同富裕、造福亿万人民群众。

促进中国特色新型城镇化持续健康发展。以县城为重要载体推进新型城镇化建设，必须坚持以人民为中心的发展思想，尊重县城发展规律，强化规划引领作用，形成定位准确、功能互补、上下衔接的规划体系。在实施乡村振兴战略进程中有序推进县城城乡各要素、各功能、各体系之间的多元整合，在推进新型城镇化过程中巩固充展脱贫攻坚成果，有效地实现新型城镇化和乡村振兴的良性互动。将以县城为重要载体的城镇化建设置于我国整体城镇体系之中，置于全面建设社会主义现代化国家的发展全局之中，充分彰显县城建设的生命力与县城发展的前瞻性。

推进以县城为重要载体的城镇化建设需要“因地制宜”，坚持“一县一策”。据《中国统计摘要》数据，截至2021年年底，全国共有县级市394个，县和自治县1418个，二者合计1812个。我国县级城市数量巨大、发展阶段不同、发展水平差异较大，推进以县城为重要载体的城镇化建设的部署计划及其实施举措，要根据县城的地理位置、人口数量及其产业发展等方面的现实情况，充分体现因地制宜，立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，确定不同县城的功能定位，形成不同县城之间以及县乡（镇）合理分工与良性互动，避免“一刀切”和盲目重复建设。因此，既要以全局性的眼光，将县城放在全域发展布局中，寻找发展机遇，发挥比较优势；又要合理把握时序、节奏、步骤，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，细化实化建设任务，增强县城综合承载能力。

2.激发以县城为重要载体的城镇化建设的要素活力

习近平总书记指出，要“充分发挥乡村作为消费市场和要素市场的重要作用，全面推进乡村振兴，推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动城乡融合发展，增强城乡经济联系，畅通城乡经济循环”。一方面，要重视充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用，提高政府宏观调控和科学管理水平，积极推动在人口、土地、资金等重点领域的体制机制改革，整合县域内不同生产要素，优化县域经济结构，实现县域治理体系和治理能力现代化；另一方面，要将推进以县城为重要载体的城镇化建设与扩大内需战略相结合，挖掘县域和乡村的内在市场潜力，以县域发展推动乡村发展，形成县、乡（镇）、村三级商业体系，推动县域小循环与国内大循环相互嵌套，助力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

以人为本是新型城镇化的核心要义。以人为本是当前推进以县城为重要载体的城镇化建设的出发点和落脚点。新型城镇化强调城乡协调发展，以高质量发展为导向，核心是人的城镇化，让全体人民共享新型城镇化

县城是吸纳县域城镇人口的核心载体，在推进以人为核心的新型城镇化建设中承担重要功能。据国家统计局发布的2021年农民工监测调查报告显示，2021年全国农民工总量29251万人，比2020年增加691万人，增长2.4%。其中，外出农民工17172万人，比上年增加213万人，增长1.3%；本地农民工12079万人，比上年增加478万人，增长4.1%。2021年末在城镇居住的进城农民工13309万人，比上年增加208万人，增长1.6%。说明农业转移人口就地就近城镇化正在成为新的趋势，县城已经成为农民工外出打工的首选地，正在成为吸纳农民工就业的重要载体。因为多数县城没有户籍制度的限制，就业技能要求和居住生活成本相对于大城市来说要低得多，因而更适合农业转移人口定居。《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》明确提出要畅通在本地稳定就业生活的农业转移人口举家进城落户渠道。《国家新型城镇化规划（2021-2035年）》特别指出劳动力要素是以县城为重要载体的城镇化建设的要素流动的突出问题，为促进就地就近城镇化发展创造了良好的政策环境。

2020年5月，国家发展改革委印发的《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》指出，各地区要统筹配置城镇化补短板强弱项工作的公共资源，重点投向县城新型城镇化建设。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出，“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，重点支持吸纳农业转移人口落户多的县城”。《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》积极倡导，推进县域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，促进县乡村功能衔接互补。因此，推进以县城为重要载体的城镇化建设，要以人的发展为重要关切点，注重实现公共资源均等化和城乡融合发展，保障农业转移人口在就业、医疗、教育、文化等方面的权益，推进城镇基本公共服务均等化，将县城打造成为人口和服务的集聚地，增强进城农民的获得感和幸福感。

土地是推进新型城镇化的关键要素。土地规模扩大和效率提高是推动经济发展和新型城镇化建设的关键支撑。据《中国各地区财政发展指数报告2021》显示，土地财政依然是推进以县城为重要载体的城镇化建设发展过程中的主要财力支撑。土地成为城镇化和经济社会发展中的关键要素，因此，在推进以县城为重要载体的城镇化建设中合理开发利用土地显得尤其重要。对此，《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》突破了传统的要素配给机制，在土地要素方面，指出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的机制，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，支持其依法自愿有偿转让上述权益。

手，提高县城建设用地利用效率，强化农村对城镇化建设的土地要素支撑，提升县城的城镇化水平。首先，合理优化土地资源配置。建立健全城乡统一的建设用地市场，建立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，科学合理分配土地指标，扭转县域之间土地要素错配的状况。对于那些因资源禀赋出现人口流出的县城，多出的建设用地则可以及时复垦为耕地，恢复用于规模化农业生产，更多的建设用地指标要转向人口流入地，满足农民进城就业落户所需。其次，深化土地征占用制度改革。合理确定公益性用地的范围，规范土地征占用程序，提高征地补偿标准，让农民公平分享城市发展带来的土地增值收益，解决好被征地农民的就业、生活和长远生计问题。

资本是推进新型城镇化的重要因素。地方财政是地方治理的基础，在推进以县城为重要载体的城镇化建设进程中，县级财政发挥着引导和保障作用。目前我国区县财力整体有限的情况下，县级城投实际承担了大量建设项目的资金任务，而现有的县级财政状况很难承载推进以县城为重要载体的城镇化建设发展中的资金需求。推进县域基础设施建设需以完善投融资机制为重要抓手，由财政单一投入的传统融资模式向多元化融资模式转变。要有效防范化解地方政府债务风险，促进县区财政平稳运行。引导社会资金参与县城建设，盘活国有存量优质资产，规范推广政府和社会资本合作模式。

城镇化是内嵌于国家经济体系的动态演进过程，产业是新型城镇化建设的重要根基，是培植县域市场的经济内生动力，是提升县域经济活力的重要内核。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出，“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，促进产业转型升级”。生产是城市发展的不竭动力，以县城为重要载体推进新型城镇化，要在统筹谋划、科学规划的基础上，明确产业发展方向，完善产业配套设施，推进经济结构和劳动力就业结构升级，增强县域经济实力，不断提升县域产业支撑能力，提高县域人口的吸纳能力，真正增强县域的中心功能。因此，要强化以县城为重要载体的城镇化建设在经济传导路径中的核心作用。第一，明确县域产业发展定位。根据不同地区县域发展的客观条件，统筹县域内部产业培育与外部产业转移，发挥市场力量在培育县域产业体系方面的优势，实现人、财、物等生产要素向县城合理流动，形成合理的多元化的县域产业发展路径。第二，发展壮大县城特色优势产业。根据县域的区位和定位，结合产业发展比较优势，按照做大做强优势产业、带动农业农村发展和提高就业吸纳能力的要求，积极培育县城特色优势产业。

3.为以县城为重要载体的城镇化建设提供组织领导和政策保障

目标，充分发挥党组织总揽全局、协调各方的领导核心作用，在城镇化工作中充分发挥各级党组织的政治功能，不断增强基层党组织的战斗力和号召力，为解决推进以县城为重要载体的城镇化建设提供组织保障。一是坚持和加强党的全面领导，发挥各级党组织作用，建立中央指导、省负总责、市县抓落实的工作机制，为推进以县城为重要载体的城镇化建设提供根本保证。二是要以党建工作为统领，发挥党员干部的先锋模范作用，充分凝聚党的群众基础、体现党的执政优势、巩固党的执政地位，始终牢牢把握新型城镇化建设的前进方向，为推进以县城为重要载体的城镇化建设提供坚强有力的政治保证。三是必须坚决落实党管人才和党管干部的原则，坚持德才兼备、以德为先的标准吸纳人才。对于选人用人，各级党组织要严格把关，把政治标准放在首位，确保干部在政治上可靠，按照全面从严治党的要求选优配强领导班子，要让具有现代化城市管理经验的人步入合适的领导岗位，为城镇化发展提供高素质的干部人才队伍。

体制机制是畅通要素流动的重要保障。我国7亿多农民，有近5亿农民居住在县域内的乡村，还有2.5亿人居住在县城或县级市城区，而绝大部分农民要到县城看病、上学、买房，越来越多农民向县城集聚，推进县城建设是提升广大农民生活品质的关键。以县城为重要载体推进新型城镇化建设，必须将深化改革作为重要抓手，把县城城镇化与乡村发展纳入统一框架，以户籍制度、土地制度、社区治理制度为重点领域深化城乡联动改革，打破城乡融合发展的制度性障碍。以县城为重要载体推进新型城镇化建设，核心是通过不断深化改革，破除“人、地、钱”等要素在城乡自由流动的体制机制障碍，构建城乡融合发展体制机制和政策体系。一是构建城乡统一的户籍、土地、就业、社会保障等公共服务和社会治理体系，逐步实现县城市民、农民工以及在村农民要素共享，推动要素在大城市与县城、县城与乡镇村之间自由流动。二是要统筹县域规划、建设、管理的各个领域，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，在人口管理、土地管理、财税金融、公共服务、行政管理、生态环境等重点领域和关键环节推动体制机制改革，实现县域治理体系和治理能力现代化。三是要建立多元可持续的县域建设投融资机制，改革政府主导建设的发展模式，加快建立多元化、可持续的城镇化建设资金保障机制，规范县级政府投融资管理，提升政府投融资效益。

《光明日报》（2023年03月29日 06版）

举报 我也说两句

责编：李圣欲

环球网简介 | About huanqiu.com | 网站地图 | 诚聘英才 | 广告服务 | 联系方式 | 隐私政策 | 服务条款 | 意见反馈 | 环球时报客户端

© 环球网 版权所有