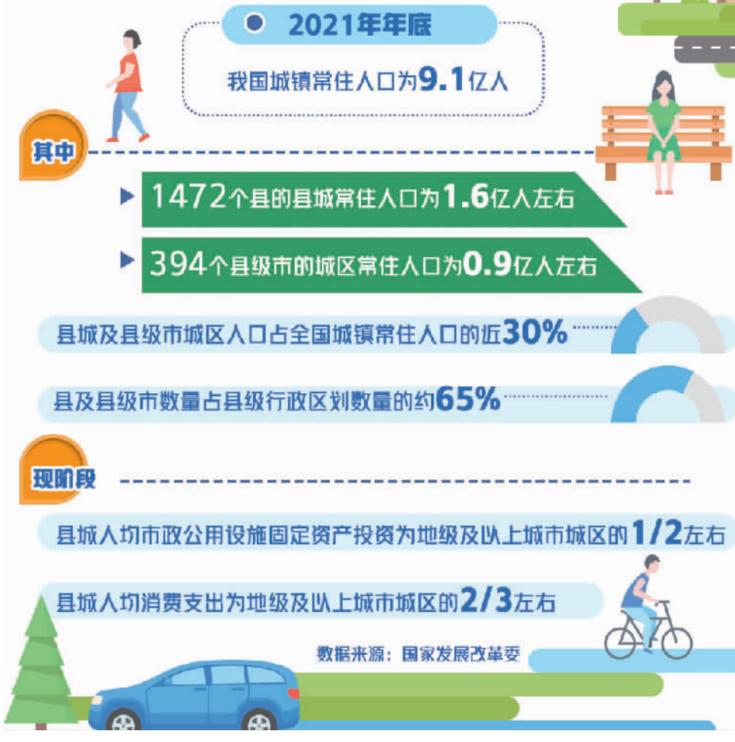


经济热点解读

新型城镇化需推动县城特色发展

郭冠男 陈润



业，城乡基本公共服务均等化尚在推进之中。当前和今后一个时期，缩小城乡发展差距、推动农民农村共同富裕是一项重要任务，尤其需发挥好县城的作用。推进以县城为重要载体的城镇化建设，将有力提升县城对乡村经济的辐射带动作用，加快推进乡村振兴，是促进城乡融合发展的重要抓手。

找准建设重点

推进以县城为重要载体的城镇化建设，需顺应县城发展规律、人口流动趋势和产业变迁态势，坚持科学把握、精准定位、分类引导、突出重点、特色发展。

一要顺应县城发展规律，科学定位、分类引导县城发展方向。当前，我国县城呈现出多层次、非均衡发展特点。大城市周边县城积极承接城市产业溢出或功能疏解，全面融入大城市、都市圈及城市群；一大批具有特色产业或特色市场的县城经过多年发展，产业规模效应和要素集聚效应明显。县城所处区域不同，发展基础、发展阶段、产业结构、资源禀赋、腹地面积、环境容量等各不相同，多层次、非均衡发展既是客观趋势，也符合城镇化一般规律。推进以县城为重要载体的城镇化建设，需顺应县城发展的内在规律，充分认识县城发展的巨大潜力，立足其资源环境承载力、区位条件、产业基础等，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，对县城发展方向进行科学定位、分类引导。

二要研判人口流动趋势，探索县城特色化发展路径。我国城镇化还有巨大空间，农村人口向城镇流动、落户、定居仍是大趋势。从城市看，部分城市生活成本高，人口过度聚集，“规模不经济”“城市病”等问题突出，对人口的吸纳放缓。从县城看，大城市周边县城已经成为吸纳人口的重要承载地，具有较强产业基础或产业集群的县城在促进人口集聚、吸纳农业转移人口、提供就业等方面发挥了重要作用。通过加强基础好、潜力大、产业特色鲜明的县城建设，更好发挥这些县城吸纳农业转移人口的功能，十分重要。推进以县城为重要载体的城镇化建设，需顺应人口流动趋势，重点做好大城市周边县城和专业功能县城对农业转移人口的有效吸纳。

三要实现联动综合施策，大力培育专业功能县城。产业是县城经济发展的主要支撑，产业有特色，县城发展才有竞争力，县城经济才有辐射力。当前，县城产业尤其是一般性制造业已呈现出地域化、聚集化、特色化发展的趋势，部分发展较好的专业功能县城在吸引就业、辐射周边方面表现突出。推进以县城为重要载体的城镇化建设，需立足县情，更好支持这些具有资源、交通等优势县城发挥专业特长，突出

比较优势，鼓励县城利用自身的特色资源、特色文化、特色区位、特色生态等培育发展特色产业和支柱产业，延伸产业链条，健全配套产业，推动专业化产业集群发展，强化新型城镇化建设的产业支撑。

凸显产业特色

在培育专业功能县城的过程中，要更好发挥县城比较优势，突出主导产业和特色产业，精准增强县城产业支撑能力，促进县域经济特色化、特色经济产业化、产业集群化。

一是坚持“一县一策”，瞄准特色产业发展方向。实施差异化战略，立足县城自身产业基础和发展实际，把握产业发展趋势，科学确定县城主导产业或特色产业，聚焦符合政策、市场规模大且具有地方特色的产业领域，引导产业集中集聚发展，持续释放产业发展的“乘数效应”。同时，更好发挥政府引导作用，科学编制和完善建设方案，统筹推进本地产业和承接外部产业转移，突出企业在承接产业转移中的主体地位。

二是完善园区功能，增强产业发展支撑能力。积极搭建产业园区平台，实现产业规模化、集群化、链条化发展，提升现有产业园区能级，提高县城产业发展的承载

能力。产业园区要做好产业导入、产业运营、产业链条延伸等方面工作的有序衔接；助力特色产业发展壮大，拓展招商引资、营商服务、要素配置等方面的应用场景；搭建特色创新平台，引进和培育产业研究院、产业创新中心、众创空间、大学生创业园等创新平台；积极探索产业基金运营模式，完善产业园区投融资功能。

三是健全配套设施，夯实县城产业发展基础。加快形成县城生产、运输、消费的良好循环，推动产业发展与就业、民生相互促进。具体来看，需着力完善市政交通设施，畅通对外连接通道；建设规模适度的公共仓储集散回收设施，配套发展物流中心和批发市场，改善县城消费环境；完善生活配套设施，建设提升教育、医疗、环境、卫生等基本公共服务和设施的水平，推进县城基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖。

四是破解要素制约，强化产业培育要素保障。使市场在资源配置中起决定性作用，促进城乡要素自由流动和平等交换。着眼破解当前制约县城产业发展的制度藩篱和现实障碍，加快推进改革，合理引导城乡要素双向流动，实现城乡要素优化组合、合理配置，强化专业功能县城持续发展的能力。

(作者单位：中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所)

消费是最终需求，是畅通国内大循环的关键环节和重要引擎，对经济具有持久拉动力。随着城镇化持续推进，数字技术快速发展，我国县城逐步形成新的消费力量、消费方式、消费场景。此前印发的《关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见》提出，“建立完善县城统筹，以县城为中心、乡镇为重点、村为基础的县城商业体系”。下一阶段，进一步挖掘县乡消费潜力，需将促进县城消费作为重要抓手，充分发挥县城连接城市与乡村的纽带作用，构建以县城为中心、以城带乡的县城消费新格局，为有力有效扩大内需、推动乡村振兴提供支撑。

经过多年发展，我国许多县城表现出发展成为中小城市的趋向，在引领县城消费扩容升级、扩大农村消费中发挥着不可或缺的重要作用。据笔者测算，以2019年的数据为例，我国县城社会消费品零售总额约5.1万亿元，占县城的27.7%，占全国的1.25%；县城社会消费品零售总额约18.4万亿元，占全国45.1%。

近年来，县城在引领县域经济发展中的作用越发凸显。特别是县城人口加快流入，集聚形成重要消费力量。县城平均人口规模从2010年8.50万人逐步增长到2019年10.47万人，2019年，县城人口占县城比重达23.13%，比2010年提升了3.89个百分点。县城逐渐成为农民工市民化的重要依托、数字经济下沉的重要载体以及吸引城市消费人群的新平台。

与此同时，县城的消费内容和方式持续升级，消费新场景不断涌现。随着数字经济的发展、城乡居民消费升级，电商平台加快下沉，将县城作为抵达农村市场的重要一站，积极在县城建设物流配送中心和消费体验中心，借助县城与乡镇之间的人员流动将网络逐渐延伸至乡镇和农村，迅速打开县城消费市场。县城也成为品牌商的增量市场布局重点，县城的品牌消费不断提质升级。

现实地看，当前我国县城的消费供给、基础设施、产业支撑、公共服务等依然偏弱，许多地方的增量消费少，存量消费升级、潜力释放较为缓慢。总体上看，县城对县城消费的引领带动作用还不够强。

一是消费供给下沉不足。长期以来，县城市场规模偏小，消费水平偏低，大型企业等市场主体下沉力度不足，县城消费供给的规模与质量难以适应消费升级趋势。县城商业作为县城线下消费的核心载体，其集聚消费和满足消费的功能偏弱，县城服务业主体发展也相对滞后。

二是现代化设施布局尚不完善。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，县城公共基础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。

三是扩消费缺乏产业支撑。多数县城缺乏支柱性产业，劳动密集型就业岗位日趋减少，相关配套不完善，消化本地劳动力和大量吸纳农村剩余劳动力均存在一定困难，居民收入难以有效提高，消费规模可持续增长和消费能力持续提升均面临较大制约。

四是政策支持力度不足。多年来，我国加快推进新型城镇化建设，都市圈、城市群、大城市发展获得较大关注和支持，促进县城发展的政策供给相对不足。需要看到，许多县城的规模已经相当于中小城市，但难以按照城市建设标准进行规划，在相关商业规划、基础设施、产业发展、公共服务等方面难以获得有力的政策支持和引导，这也是造成县城发展环境以及医疗、教育等基本公共服务供给相对滞后的重要原因。

积极构建有利于扩大内需的县城消费格局，关键是要更好发挥县城作为城市与乡村之间关键节点的作用，以县城为中心、以城带乡，推动县城消费品质、消费设施、消费能力、消费规模全面升级。

一要推动县城消费供给提档升级。鼓励品牌和服务下沉，培育多元化、多层次市场主体。着力丰富县城消费场景、创新消费业态。创造更多消费空间，打造品质消费环境。以此更好满足本地居民、返乡农民以及进入县城的城市居民的需求。

二要完善县城基础设施建设。重点加强县城公共设施建设，构建县乡联动网络流通格局，完善县城消费设施布局，提高县城的生活和消费水平，强化县城对县城消费的辐射带动作用。在这方面，既要提升县城公共设施建设，加大医疗卫生、养老托育、公园绿地、文体体育等方面的建设投入，加强进城人口集中居住区的生活配套设施建设，又要打造形成以城带镇、以镇连村、县乡联动的农村流通格局，保障县城到农村的流通渠道畅通。

三要增强县城产业的内生增长动力。根据县城基础条件优势，培育发展优势产业，提升居民就业水平，吸引更多市场要素集聚。具体来看，邻近大城市和都市圈的县城，要积极承接大城市的人口和产业外溢，加强与中心城市产业系统的分工合作，加强农产品供给、生产制造、康养休闲等方面的配套功能；远离大城市的县城，要依托自身优势发展特色产业，形成对周边消费资源的引领和带动。此外，还需支持引导产业公共配套设施建设，推进产业的绿色可持续发展；科学规划县城发展与产业发展，以产促城、以城兴产。

四要增强政策支持引导。统筹推进县城经济发展，加大政策支持力度，在完善城乡要素资源跨区配置相关政策、补齐县城公共服务短板等方面下功夫，吸引更多优质资源要素流向县城，提升县城承载力，进而提升县城消费的规模化水平。

(作者单位：国务院发展研究中心市场经济研究所)

本版编辑 梁笑语 美编 王子莹
来稿邮箱 jrbll@sina.com

把握县域经济高质量发展着力点

芦千文

县域经济是与城市经济空间衔接、相互支撑，又相对独立运行的国民经济基本单元。目前，我国有1866个县和县级市，县域经济总量约占全国的40%。

县域经济在国民经济发展过程中一直发挥着非常重要的作用。发展县域经济，既是扭住扩大内需战略基点、畅通国民经济循环的重要抓手，又是推动乡村振兴、实现城乡融合发展的关键支撑。一方面，进一步提高农民收入、扩大居民消费的主要空间集中在县域。目前，我国县城城镇化尚有巨大潜力，居民整体收入水平不高，消费的规模和层次相对较低。另一方面，畅通国民经济循环的关键点在县域。国民经济循环表现为经济要素的有序流动。县城具有与城市产业分工协作、经济功能互补等方面的作用，县域经济发展将吸引科技、资本、产业等加快向县域流动。还要看到，县城是乡村与城市的交汇点，也是乡村与城市平等交换要素的中转站。发展县域经济是推动乡村振兴、实现城乡融合发展的重要切入点和题中应有之义。

党的十八大以来，在我国推进新型城镇化建设、实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战等过程中，县域都是一个重要单元，县域经济加快发展为一系列重大决策部署的落实提供了有力支撑。但长期以来，许多县城的经济发展主要靠资源和要素的粗放投入，产业布局分散，工农衔接不畅，要素集聚、产业承载、人才吸引、创新驱动的内生需求不足。在新发展阶段，继续追加要素投入的边际效益递减，简单扩大经济规模的风险和挑战日益显现，县域经济亟需转型发展、探索新路。

当前，县域经济发展主要面临以下几

方面瓶颈制约。

一是就业承载空间有限。通过就近就地就业吸纳农村剩余劳动力和城市回流劳动力，是发展县域经济、推进新型城镇化的重要内容。目前，多数县域产业体系发展质量和效益不高，吸纳就业的空间和能力不足。县城产业结构与城市雷同，企业主体规模相对较小，技术水平落后，产业层次较低、竞争力较弱；农业产业链、供应链还比较短，农产品就地加工转化率低，乡村特色产业和非农产业发展滞后，产业融合发展的进展也相对缓慢；县城与乡村产业缺乏互补和衔接，难以有效支撑和引领乡村产业振兴。这些都使县域经济以初级产品和低端产业为主，产业增值留在县城的比例小，从业人员收入较低，产业成长性弱，对就业的吸引力和承载力也不足。

二是县城辐射带动能力不强。县城既是县域行政中心，也是县域经济的要素集散中心。从总体上看，我国县城规模偏小，面向乡村的服务体系建设还有待完善，县城与乡镇、村的经济联系和服务联结较弱。有些县城发展园区经济，但产业链两头在外，用地、耗能等却留在当地，园区发展与乡村产业的关联度小。这些都使县城对县域经济和乡村发展的辐射带动能力不强。

三是发展环境有待升级。与城市相比，我国县城发展环境对人才等各类资源要素的吸引力较弱。基础设施方面，一些地方对县城基础设施建设投入不足，导致包括县城在内的县域道路、市政、产业、数字等基础设施建设滞后、更新缓慢。公共服务方面，县城与城市的公共服务质量差距逐步拉大，教育、医疗、卫生、养老、文化等方面的服务体系以县城为中心，对乡村

的延伸覆盖不足，乡村已有的公共服务在内容和质量上难以满足需求。营商环境方面，就业创业的服务支持体系尚不健全，返乡人才创业的成本较高、风险较大。

四是资源盘活需要破题。土地资源、生态环境资源是县城相比于城市的优势资源，但县城却缺乏就地盘活利用进而推动县域经济发展的有效机制。比如，县城在优美生态环境方面具有显著资源优势，但在实践中却难以将这一资源禀赋优势转化为县域经济发展优势。依托生态环境资源优势的休闲、旅游、康养等产业依然主要集中在中心城市和旅游景区周边，绿色有机农业等领域的发展也缺乏长效机制保障。

需要看到，目前县域经济发展面临瓶颈制约，归根结底是因为县域城乡在资源、要素、产业、人才等方面尚未形成内生的循环机制，导致县域资源要素流失。县城是要素齐备、功能完整、相对独立的经济单元，破解发展瓶颈的关键在于加快构建工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，盘活资源、汇集要素、吸引人才、升级功能，激发县域经济活力，增强内生发展动力。

一是大力发展县域富民产业。立足县域特色资源优势，将集约、高效、绿色的产业作为县域经济转型发展的方向，同时重视劳动密集型产业提质增效。在推动已有工业产业和园区经济升级的同时，加强对承接产业和招商引资企业的甄别，提高对县域经济尤其是乡村产业的引领带动能力。推动县域一二三产业融合发展，依托优势农业、特色农业以及生态环境资源，发展现代农业产业链、供应链和电子商务，休

闲旅游、健康养生等新产业新业态，促进产业链供应链价值链留在县城、下沉乡村，创造更多就业机会和致富机遇。

二是完善县域综合服务体系。加快补齐短板、优化功能，建立县域一体的综合服务体系。以就业创业便民政务服务为重点，对接引入城市优质服务资源，整合优化各类服务平台，提升县城综合服务能力，合理布局乡镇区域服务中心、村级服务站。

三是着力改善县城发展环境。推进基础设施、公共服务等方面的县乡村统筹，探索县乡村功能衔接互补的建管用护路径，推动公共资源在县域内优化配置、普惠共享；科学把握县城功能定位，顺应县城和村镇发展规律，统筹推进县城城乡道路、市政、管网、数字等基础设施建设，努力扩大互联互通覆盖面；强化县域医疗卫生、教育资源、养老托育、文化体育、社会福利等公共服务供给，推动县城公共服务体系向乡村延伸覆盖，并探索县域基础设施、公共服务多元化运营机制。

四是有序盘活县域资源要素。坚持县域经济发展与乡村全面振兴一体设计、一推进，推动空间布局、产业发展、资源利用、要素配置的县域统筹，赋予县级更多资源要素平等交换、双向流动；持续深化农村土地制度改革和集体产权制度改革，创新农村集体经济实现形式；总结提炼可复制、可推广的绿色发展模式，开辟更多产业发展路径和变现增收机制，把生态环境资源优势转化为县域绿色发展优势。

(作者系中国社会科学院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)