

如何推进以县城为重要载体的城镇化建设

今年5月，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》，提出到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。围绕当前以县城为重要载体的城镇化建设相关问题，学习时报高端智库版约请了有关部门负责人、专家、地方领导展开三方笔谈。

因地制宜把握重点

国家发展改革委推进城镇化工作办公室综合组组长 吴越涛

展仓储物流、电商营销等农业生产性服务业，支持农业品种培优、品质提升和品牌打造，把农业产业链和价值链的主体留在县城。三是适应县城居民消费升级需求优化消费环境。改造提升百货商场、大型卖场、特色商业街等，加强仓储和冷链物流设施建设，让县城居民也能享受到便捷的城市生活。

夯实县城运行基础支撑。我国县城的市政公用设施普遍底子薄、欠账多，道路拥挤、管网老化、社区配套不足等问题亟待解决。一是营造舒适宜居的生活环境。提高县城与周边大中城市互联互通水平，提升公路客运站、公交场站服务功能，按需建设停车场及充换电设施。推动老旧小区改造，增建口袋公园、文化体育等配套设施，发展多样化、嵌入式便民服务。推进县城运行一网统管、政务服务一网通办、公共服务一网通享，将县城建设成为数字城乡的重要枢纽。二是着力增强县城发展韧性。健全防洪排涝设施，推进老化燃气管道更新改造，完善供水、供电、通信等生命线备用设施，让“面子”靓丽起来的同时，使“里子”更加坚强可靠。

推进基本公共服务普惠共享。我国县城教育、医疗、养老、托育等公共服务水平远低于中心城市，影响了农业转移人口到县城安家意愿。一是打破按照行政等级配置公共服务资源的思维惯性，强化县城特别是人口流入较多县城的设施建设投入。加强县级医院、疾控中心 and 妇幼保健院建设，推进义务教育学校扩容增位和普通高中办学条件改善，增加公办和普惠性幼儿园托位供给，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。二是通过体制机制和技术创新提升公共服务资源共享水平，强化省级和地级及以上城市三甲医院对薄弱县级医院帮扶等。

提升人居环境质量。既应补齐县城环境基础设施短板，又应彰显绿色人文风貌、推动历史文化保护传承。一是着力提升县城绿色低碳发展水平。下大力气完善老城区、城中村等重点区域的污水收集管网，开展污水处理差别化精准提标。因地制宜建设生活垃圾分类处理系统，统筹做好医疗废弃物、危险废弃物、大宗固体废物收集处理。推进生产生活低碳化，塑造蓝绿生态空间。二是厚植传统文化底蕴。很多县城拥有悠久历史，留存了深厚的文脉记忆。应保护好历史文化名城名镇和历史文化街区，让非物质文化遗产等各类地方元素融入县城建设，形成独具魅力的风貌印记。

促进县乡村功能衔接互补。我国5亿多农村人口多数居住在县城域内的乡村地区，需要县城更好发挥辐射带动乡村振兴的平台作用。一是在有条件地区推进县城基础设施向乡村延伸，探索建立城乡统一的基础设施管护运行机制。二是依托县城推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，支持县级医院与乡镇卫生院建立紧密型医疗卫生共同体，发展城乡教育联合体等。

县城建设任务点多面广，必须坚持历史耐心、把握工作节奏，持续用力、久久为功。在工作中应严守5条底线，即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，严守历史文化根脉，严格控制撤县建市设区，严防“大拆大建”和炒作房地产，严防地方政府债务风险。有关部门和各地方应统筹协调、加强配合，加大政策支持力度，共同推动县城建设行稳致远，为高质量推进新型城镇化战略提供有力支撑。

怎么强化产业支撑

陕西省社会科学院党组副书记、院长 王 飞

县城是新型城镇化建设的重要载体。郡县治、天下安。县城是我国城镇体系的重要一环，其建设发展状况关系到县域的民生质量。把握功能定位、完善产业配套，有利于培育发展特色优势产业，稳定扩大县城就业岗位。健全市政公用设施和公共服务设施，有利于夯实县城运行基础支撑，增进民生福祉。加强历史文化和生态保护，有利于提升县城人居环境质量。但不可否认的是，产业才是县城新型城镇化的核心动力。

新型城镇化是推进我国现代化发展的必由之路，必须坚持以人为本，提高农业转移人口市民化质量，推进以县城为重要载体的城镇化建设，促进大中小城市和小城镇协调发展，提升城市治理水平，推进城乡融合发展。产业是县城发展的根基，是县城新型城镇化的核心动力。

坚持产业推进，可以有效激活县城资源禀赋。坚持产业推进，强化以县城为重要载体的城镇化的产业支撑，会引领和倒逼构建盘活利用资源禀赋进而推动县城发展的有效机制，唤醒全域富集沉睡的自然资源和生态环境资源，把绿水青山

真正转化为金山银山。

坚持产业推进，可以持续促进县城经济健康发展。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。坚持产业推进，强化以县城为重要载体的城镇化的产业支撑，将加快吸引科技、资本、人才等要素向县城流动，推动县城产业改造升级和多样化选择，增强与城市产业分工协作、经济功能互补等方面的功能，为县城经济持续健康发展注入全新动力。

坚持产业推进，可以加快助力县城消费转型升级。产业推进能够有效提升县城生产流程、商业体系、物流配送、电子商务、移动支付水平，畅通工业品下乡和农产品上行渠道，加快形成优质消费品、中高端产品新供给，推动教育、医疗、居住、出行、环境、养老等优质服务下沉，满足多层次、多样化市场需求，催生商业新业态和新模式发展，实现消费转型升级。

强化产业支撑应抓住几个重点。在当前条件下，培育发展县城特色优势产业必须突出特色、错位发展，依托区位和资源禀赋、强化就业导向、夯实产业平台、聚力融合发展，不断强化产业支撑，推进

新型城镇化高质量发展。

一是合理依托区位和资源禀赋。城市群和都市圈内的县城应融入邻近大城市建设发展，主动承接一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等产业配套功能；资源、交通等优势明显的县城应发挥专业特长，培育发展特色经济和支柱产业，突出先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能；农产品主产区内的县城应依托农产品主业，集聚发展农村二三产业，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业；生态功能区内的县城应立足生态，发展文化旅游、新兴服务、循环经济等适宜产业。

二是强化就业导向。应强化一般制造业和劳动密集型产业导向，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。以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手，培育农产品加工业集群，发展农资供应、技术集成、仓储物流、农产品营销等农业生产性服务业。深挖生态、文化、旅游资源，培育文化体验、休闲度假、特色民宿、养生养老、直播带货等产业，创造更多就

业机会和致富机遇。

三是夯实产业平台。充分发挥各类开发区、产业集聚区、农民工返乡创业园等平台优势，以城镇聚集现代服务业发展、以产业园区聚集工业产业发展、以农业园区聚集现代农业发展，引导重大项目、优势优质产业、高端高素质人才向平台集中。坚持把推动产业转型升级作为主攻方向，打造特色产业集群，创新发展现代服务业，做实做强做优实体经济，加快构建特色鲜明、结构合理、链群完整、竞争力强的现代产业体系。

四是聚力融合发展。在细化农产品特色下注册品种品牌，借力农业龙头企业的影响力形成企业品牌，扶持提升县城仓储、运输和配送物流体系能力，完善电商售后服务机制，吸引返乡大学生、退役军人和城镇退休职工运营农产品电商销售平台，发展订单农业产销模式。依托特色主导产业，打造农业休闲项目，规划设计农旅观光路线，组织农业旅游节、文化节，发展建设农旅康养基地，延伸产业链、增强价值链，推动产业深度融合发展。

积极构建城乡融合发展新格局

江苏省昆山市委书记 周 伟

推进城乡发展一体化，是工业化、城镇化、农业现代化发展到一定阶段的必然要求，是国家现代化的重要标志。在推进以县城为重要载体的城镇化过程中，必须坚持更好满足域内人民对美丽乡村的向往、对美妙乡愁的寄托、对美好生活的期盼放在突出位置，深入实施乡村振兴战略，坚持以城乡一体化推动农业农村现代化。

实施城乡规划一体化，持续优化全域空间布局。聚焦描绘现代乡村美丽图景，以优化空间、拓展功能、提升品质为重点，努力突出自身典型特色。一是坚持规划先行。引入规划设计先进理念和顶尖团队，统筹产业发展、资源禀赋、生态保护等实际情况，构建由特色精品、特色康居、特色宜居三类乡村组成的乡村建设体系，完成市域规划一镇村规划一村庄规划一农房设计四级规划编制全覆盖。二是强化风貌管控。精心开展河道水系、道路林网、农田景观、农宅院落等重要元素设计管控，实施蓝图、清洁、清水、宜居4项改善类工程和绿化美化、公共配套、特色内涝、长效管理4项提升类工程，保护好传统村落和乡村肌理，传承好历史文脉和乡愁记忆。三是改善人居环境。推出农村人居环境整治“红黑榜”机制，实施农村人居环境整治激

励。全面实施宣传引导、平台申报、创评活动、名单公示、奖励兑现、挂牌亮星“六个全覆盖”，创建一批星级美丽庭院、美丽乡村、特色田园乡村等。

实施产业布局一体化，全面推进三产融合发展。立足自身产业发展基础，深入挖掘农业多种功能和多元价值，持续提升农业供给质量效益和综合竞争实力。一是大力发展高效农业。深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，大力建设高标准农田、高标准蔬菜地、高标准池塘等，不断提升主要粮食作物耕种收综合机械化率，努力打响农产品品牌。二是大力发展科技农业。积极引进相关科研院所，建立智慧农业研究平台，建设集技术创新、试验示范、成果转化等于一体的智慧农业基地。三是大力发展都市农业。积极鼓励精深加工、综合加工等延伸业态，大力培育农业产业化龙头企业。举办油菜花节、稻香节、河鲜节、蟹文化旅游节等农事节庆活动，让游客看得到美景、吃得到美食、感受得到文化，同时提升休闲农业营业收入。

实施基础设施一体化，加快提升城乡功能品质。统筹抓好传统基础设施提档升级和新型基础设施规划建设，切实满足农村高质量发展、农民高品质生活需要。一是开

展乡村建设行动。推进覆盖城乡的电力、燃气、供水、消防等公共基础设施建设，完成无害化公厕改造，不断提高农村生活污水治理率和农村生活垃圾分类覆盖率。有序推进农房翻建、清洁能源、数字乡村等重点工程，有条件的情况下推动实现行政村5G全覆盖、自然村天然气“村村通”。二是畅通城乡交通循环。扎实推进农村公路提档升级，提升乡村道路优良率。三是提升一体管护水平。既严把建设质量，又提升管护水平，构建产权清晰、权责明确、运营高效、管护规范、保障到位的管护体系，促进城乡资源要素有效连接和有机整合，全面提高配置效率和生产效率。

实施民生保障一体化，协同推进城乡共同富裕。积极探索共同富裕，努力缩小城乡差距，构建工农互助、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。一是增加公共服务供给。加快推动基本公共服务向农村下沉、向农民倾斜，努力让城乡公共服务无差别、生活品质无落差。推进学校建设，满足域内适龄儿童学位需求；积极创建“三甲”医院、公共卫生中心，社区卫生服务中心实现城乡全覆盖；建设区域性养老服务中心、日间照料中心，满足域内养老床位需求。二是做好强村富民文章。推行集体资

产集中经营、委托管理等新模式，推动集体资产资源保值增值，提高农民经营性和财产性收入，不断缩小城乡居民收入差距。三是探索产权制度改革。稳步推进全国农村宅基地制度改革试点，积极探索农村集体经营性建设用地入市机制，创新推出以房解困、以房入股、村级主导、村企合作四种模式，增强农业农村发展的内生动力，千方百计增加农民财产性收入。

实施社会治理一体化，持续提升基层治理效能。加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，努力建设充满活力、和谐有序的善治乡村。一是坚持党建引领。推动基层党建与乡村振兴两手抓、两手硬，构建“党建网络+治理网格+服务网格”三网融合的基层治理格局。二是涵养文明乡风。深入开展文明镇村、文明家庭等群众性精神文明创建活动，努力建设全国文明城市。加大历史文化村落和文化遗产保护力度，打造一批特色鲜明的传统村落。三是创新治理模式。丰富拓展群众参与社会治理的路径和形式，积极推广“公众评判庭”“吃讲茶”“百姓议事厅”等民主治理实践，通过讲好“方言”来议好“村事”，做到身边事自己办、操心事帮着办、关键事商量办。