



大公国际：以县城为重要载体的 城镇化建设为城投企业发展 提供新机遇



近日，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》（以下简称《意见》）。《意见》就县城建设的指导思想、工作要求、发展目标以及建设任务作出详细阐述，并提出多方面的政策保障措施。《意见》是十九届五中全会以来，中央层面关于县城建设的又一重要论述，预计将深刻影响我国未来城镇化发展路径。我们的解读如下：

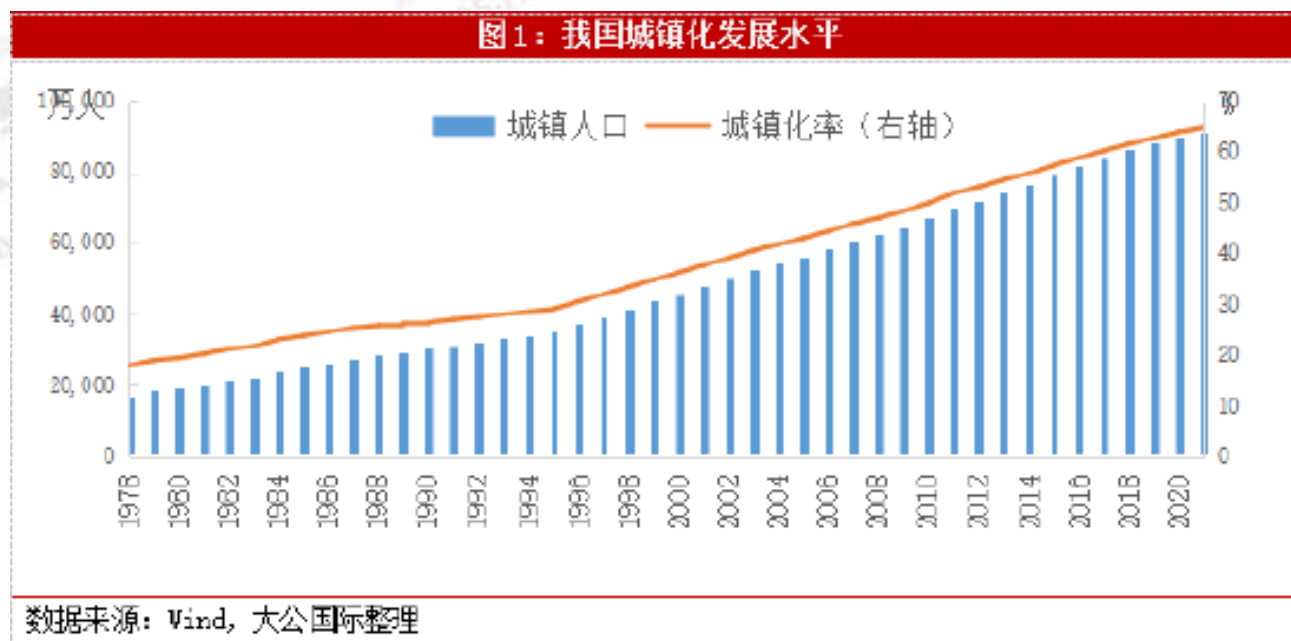
一、我国城镇化发展现状

改革开放以来我国城镇化建设取得巨大成就，虽然近些年城镇化率增速有所放缓但未来发展空间依然很大

新中国成立后，我国根据内外部形势选择走重工业优先的发展道路，城镇化发展受到一定程度的压制。改革开放前，我国的工业化发展水平高于城镇化发展水平；城镇化水平不高，不仅制约轻工业和服务业的发展，而且导致国民收入水平较难提高。改革开放后，我国城镇化进程显著加快，城镇化率从 1978 年底的 17.9% 提高到 2021 年底的 64.7%，城镇常住人口达到 9.1 亿人。近些年我国城镇化率曲线趋于平坦，显示我国城镇化建设已经从补偿式高速增长阶段转变为平稳增长阶段。根据联合国在 2018 年开展的一项城镇化国际比较研究，我国的城镇化率正在接近中等偏上收入国家的均值，但距离高收入国家还有较大差距，因此未来仍有很大发展空间。与此同时，我国城镇化建设也从粗放式大开发向高质量发展转变，特别是自 2020 年以来持续推动以人为核心、以县城为重要载体的新型城

镇化建设。

图 1：我国城镇化发展水平



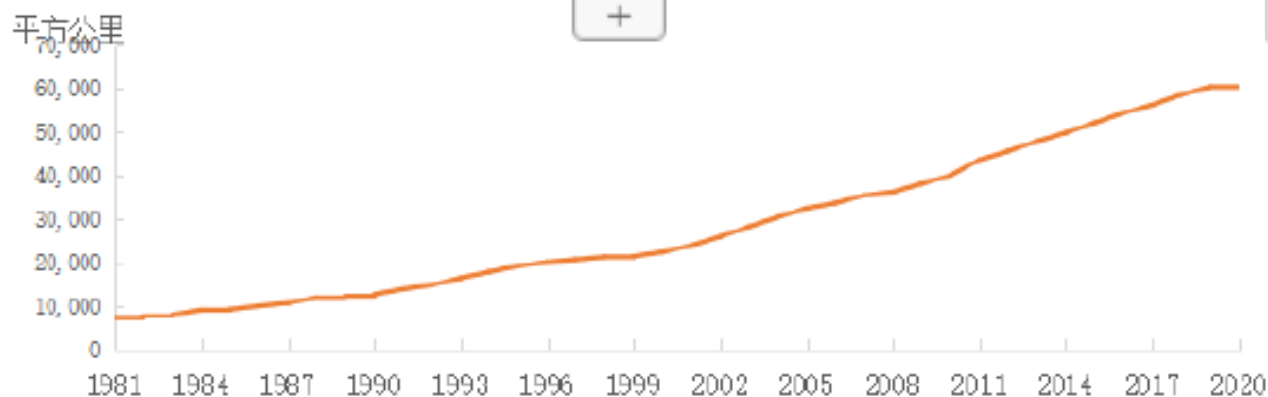
数据来源：Wind，大公国际整理

城镇化进程中，“土地城镇化”明显快于“人口城镇化”，大城市病问题日益凸显，发展县城对完善城镇化布局、缓解县城财政压力和拉动内需具有重要意义

“土地城镇化”发展速度明显快于“人口城镇化”。城市面积的扩张，意味着可供政府出让土地增多，有利于增强地方财税。与之伴随的是，一方面，城市向内大拆大建，向外合并周边县城。2020年我国城市建成区面积6.1万平方公里，是1981年的8.2倍。1978~2020年我国地级市增加了203个，县及县级市则减少了364个。另一方面，撤乡设镇、乡镇合并设镇成为潮流。1990~2020年，我国建制镇增加了8,674个，乡则减少

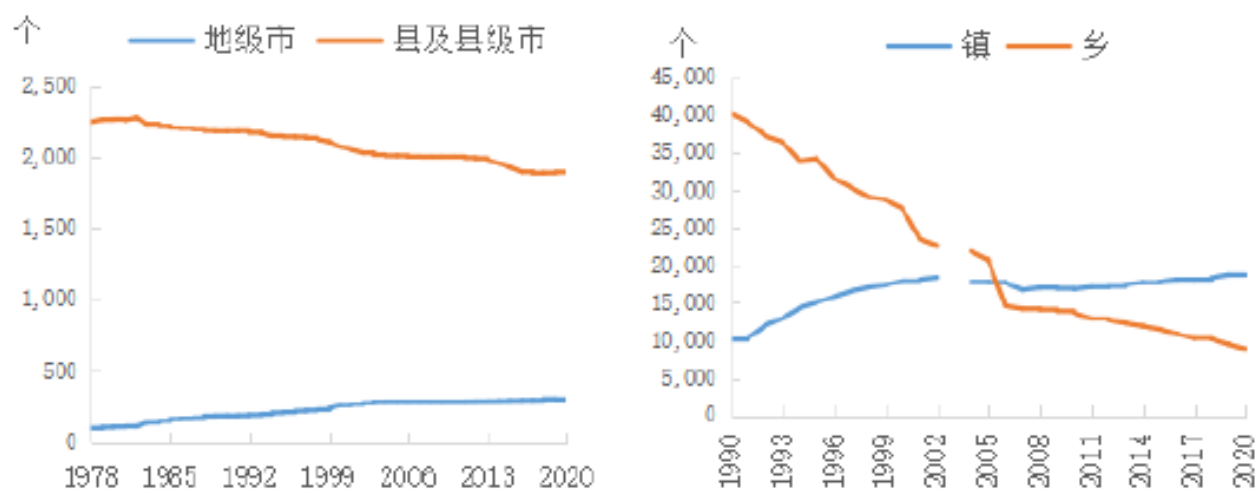
了 31, 252 个。但是，由于资源禀赋和产业基础不同，城镇扩张并不都能吸引人口流入，虚假城镇化、数字城镇化等问题较为突出。

图 2：我国城市建成区面积



数据来源：城市建设统计年鉴，大公国际整理

图 3：我国行政区划调整情况



数据来源：城市建设统计年鉴，城乡建设统计年鉴，大公国际整理

备注：右图 2003 年数据缺失

在面积和数量快速扩张的同时，大城市病问题愈发凸显。2020 年我国居住在城镇的人口占总人口比重为 63.9%，但户籍人口城镇化率仅为 45.4%。现行户籍制度下，教育、医疗、建设用地指标等与户籍人口挂钩，

外来人口不能享受市民同等福利，城市公共资源也因外来人口快速增加而日趋紧张，交通拥堵、环境污染、住房困难、物价上涨等大城市病愈发凸显。

县城是连接城市和乡村的中介，推进县城建设具有重要意义。首先，发展县城既可以承接大城市产业和人口，缓解城市运营压力，也有利于辐射带动乡村发展，引导农业人口就近城镇化，完善大中小城市和小城镇协调发展格局。其次，受经济下行和减税降费双重影响，叠加疫情冲击，地方财政尤其是县级政府收支平衡压力明显加大。比如，为筹措城市运营资金，霸州市甚至出现大面积大规模乱收费乱罚款乱摊派现象，被国务院点名通报。未来因县城城镇化发展带来的财政金融政策倾斜，将有助于缓解县城财政压力。最后，县城在市政设施、公共服务等方面存在短板弱项，居民消费能力也远低于城市，而推进县城建设，将有利于扩大有效投资，提升县城居民收入和消费水平，拉动内需，缓解疫情和外部环境冲击对我国经济的影响。

二、《意见》要点解读

《意见》综合考虑区位条件、资源禀赋、产业基础、人气聚集度等因素，分类引导县城差异有序发展，更好发挥县城连接城市、服务乡村作用

《意见》综合考虑区位条件、资源禀赋、产业基础、人口集聚能力等因素，将县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区、重点生态功能区和人口流失县城五大类，赋予不同功能定位。具体来看，大城

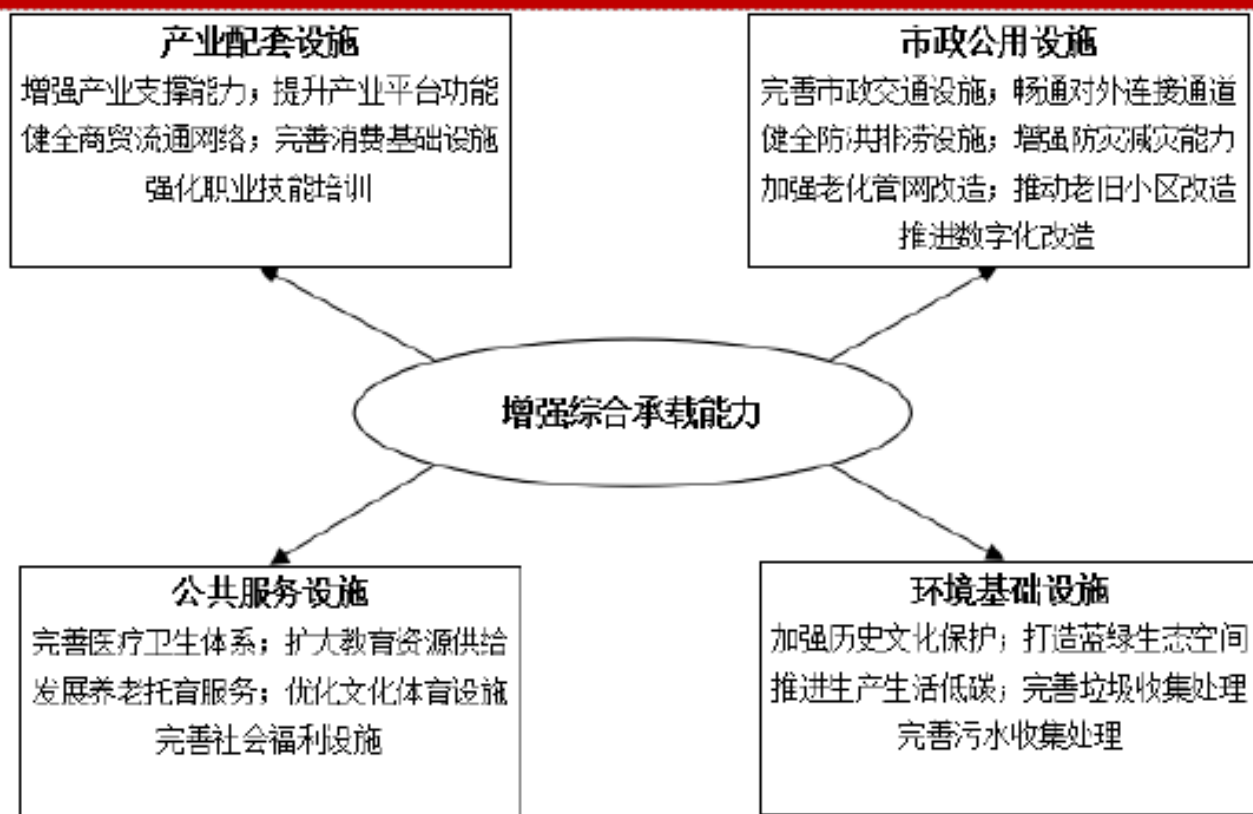
市周边县城是指位于城市群和都市圈范围内的县城，定位是邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城；专业功能县城是具有资源、交通等优势县城和边境县城，前者发展方向是先进制造、商贸流通和文化旅游，后者着重人口集聚能力和守边固边能力；农产品主产区内的县城，着重农产品加工业和农业生产性服务业，吸纳农业转移人口；重点生态功能区县城，未来重点是承接生态地区超载人口转移；人口流失县城要严控城镇建设用地增量，引导人口向邻近的经济发展优势区域转移，凸显县城集聚人气的重要性，同时支持资源枯竭县城培育接续替代产业。

《意见》重点围绕产业配套、市政设施、公共服务、人居环境四大领域，补齐县城短板弱项，增强综合承载能力，更好服务新老居民

《意见》延续了《国家发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划【2020】831号，以下简称《通知》）中提出的四大补短板强弱项领域，但建设任务由最初的17项扩展到如今的22项，更加全面和具体，可以更好满足农民日益增加的到县城就业安家需求和县城居民日益增加的美好生产生活需求。具体来看，一是推进产业配套设施提质增效，包含5项建设任务，旨在夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业增收；二是推进市政公用设施提档升级，包含7项建设任务，旨在更好满足居民居住和出行等生活需要；三是推进公共服务设施提标扩面，包含5项建设任务，旨在保障居民普惠均等共享基本公共服务；四是推进环境基础设施提级扩能，包含5项建设任务，旨在更好满足居民文化和生

态等需要。

图 4：县城综合承载能力提升方法



数据来源：《意见》，大公国际整理

《意见》提出从转移人口安置、建设土地利用、投融资机制三方面为县城建设提供政策保障，大力支持县城建设，为城投企业未来发展提供新机遇

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_42223

