

中国县域城镇化的基础、趋势与推进思路

□苏红键

县域是乡村振兴、城镇化和城乡融合发展的前沿阵地。本文分析了中国县域城镇化的演进、趋势、特征、总体思路与重点任务,主要结论包括:(1)近年来,县域平均人口维持在45万人左右,县城平均人口从2010年8.50万人逐步增长到2019年10.47万人,同期县城人口占县域人口的比重从19.24%提高到23.13%。(2)据估计,县城平均人口将逐步提高到2025年约11万人和2035年12万人,县城人口占总城镇人口的比重稳定在17%—18%左右;建制镇建成区平均人口将从2019年0.89万人增至2025年约0.9万人,到2035年降至0.86万人左右,同期建制镇建成区人口占总城镇人口的比重逐步降至15%左右。(3)县域城镇化主要表现出县城人口密度较低、县城流动人口落户意愿较低、县域经济发展水平不高、公共服务有待优化、县城建设水平快速提高等特征。(4)未来推进县域城镇化,要以新发展理念为引领,坚持高质量发展、多元化发展、协调发展、共享发展,积极提升县城吸引力、吸纳力、承载力、辐射带动力,以此全面提高县域发展质量、构建县域新型工农城乡关系。

关键词:县域城镇化;乡村振兴;城乡关系

中图分类号:F299.27 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2021)05—0110—10

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2021.05.013

引言

中国大部分农村在县辖范围内,县域是乡村振兴、城镇化和城乡融合发展的前沿阵地。推进县域城镇化与十九届五中全会和2021年中央一号文件提出的“全面推进乡村振兴”、“构建新型工农城乡关系”、“推进以人为核心的新型城镇化”等息息相关,是中国城镇化的重点领域之一。一方面,在人口向大城市集聚的同时,越来越多农村居民就近在县城就业、置业,其子女在县城接受教育,县城的县域中心功能日益凸显;另一方面,在乡村振兴战略背景下,县城是各类返乡入乡人员创业就业的重要载体。

现有关于县域城镇化的研究主要可以分为四类。一是关于中国县域城镇化格局的分析。高金龙等(2018)分析发现2000—2015年中国县域土地城镇化率年均增长2.77%,在空间上呈现出不同于人口城镇化的扩散趋势^[1]。王婧等(2016)分析发现2000—2010年32%的县域城镇化水平年均增长超过1.5个百分点,存在区域差异性和收敛性^[2]。刘彦随等(2012)分析发现1990年以来中国县域城镇化水平时空动态的差异特征显著^[3]。二是关于县域人口就地就近城镇化的研究。蒋宇阳(2020)认为农村家庭的决策考量由“经济收益最大化”转向“以教育为核心的综合收益最大化”,县城“半工伴读”模式日益普遍^[4]。肖磊等(2020)研究发现,不同于沿海地区,四川省县域城镇化以生活为主导,农民进城的目标以生活与教育为主,而非进城务工^[5]。刘丽娟等(2020)认为经济成本和文化成本较低的就近城镇化是新生代农民

基金项目:国家社会科学基金项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(20FJLB019)

作者简介:苏红键,中国社会科学院农村发展研究所副研究员。

工实现体面进城的最优选择^[6]。马海韵等(2018)认为要形成“县、镇、村”多层立体的就地就近城镇化模式^[7]。三是关于县域城镇化问题和思路的研究。杨传开(2019)研究认为可以从增强农民进城定居能力、关注返乡农民工群体、提升中小城市和小城镇吸引力等方面加快县域城镇化^[8]。王耀等(2018)认为亟须从产业发展、创新培育、人才育引、体制变革等方面推进县域城镇化^[9]。冯奎等(2012)认为推进县域城镇化,要在城市群与非城市群地区实施差别化政策^[10]。辜胜阻等(2008)提出要以县城为中心推进农村城镇化,以特色产业为支撑发展县域工业化,以回流创业为途径解决人才瓶颈^[11]。四是关于县域城镇化的案例研究,包括各级行政区、各地县域城镇化的案例,主要集中在水平测度、空间格局、存在的问题与推进思路等方面。

基于中国城乡发展的时代背景和县域城镇化理论研究,本文分析中国县域城镇化的演进与趋势、特征与短板,藉此提出推进县域城镇化的思路和建议。

一、县域城镇化的演进与趋势

县域城镇化有广义和狭义之分,广义的县域城镇化指所有县级行政区(包括县、区、县级市、旗等)的城镇化;狭义的县域城镇化是相对于市辖区而言,以县城为中心的县域城镇化,是县域人口向县城及其建制镇建成区集中的过程。考虑市辖区的农村范围相对较小,本文重点讨论农村范围较大的以县城为中心的县域城镇化。

(一)县城人口占县域人口的比重演进

县域城镇化率指县域城镇人口(包括县城人口与建制镇建成区人口)占县域总人口的比重。由于不能获得县辖建制镇的建成区人口数据,本部分主要分析县城人口占县域人口的比重^①,采用《中国城乡建设统计年鉴》中的“(县城人口+县城暂住人口)/(县人口+县暂住人口)”进行计算。

从总人口特征来看,2010—2019年,受城镇化和撤县设区等影响^②,县域总人口从7.21亿人逐步减少到6.86亿人,县城总人口从1.99亿人逐步减少到1.59亿人,县城人口占县域总人口的比重稳步提升,从2010年19.24%提高到2019年23.13%,年均提高0.43个百分点(见图1)。从平均人口特征来看,近年来,县域平均人口平稳波动,维持在45万人左右,2019年为45.25万人;县城平均人口稳步增加,从2010年8.50万人逐步增长到2019年10.47万人,年均增长2200人左右。虽然县城人口比重不断提高,但其与全国总体城镇化率的差距却越来越大,总体城镇化速度显著高于县域城镇化速度。根据图1,县城人口占县域人口的比重与全国总体城镇化率的差距从2006年

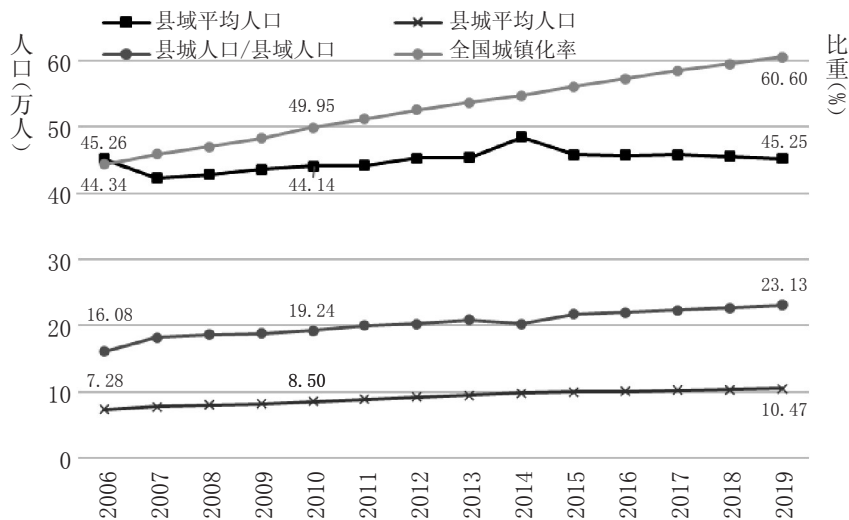


图1 中国县城人口与县域人口情况(2006—2019年)

数据来源:根据《中国城乡建设统计年鉴》相关年份数据计算、整理。

①有部分研究以此作为县域城镇化率,但不太准确,因为没有包括县城建制镇建成区的常住人口。

②由于部分县改区、改市,县城个数不断减少,从2000年1674个逐步减少到2019年1516个。

28.26个百分点提高到2010年30.71个百分点,之后逐步提高到2019年36.47个百分点,县域城镇化表现出显著滞后的特征。

(二)城区、县城、建制镇建成区的人口结构

根据中国城镇人口统计结构,城镇人口主要包括城区、县城和建制镇建成区的人口。由于缺乏高质量的建制镇建成区常住人口数据^①,采用总城镇人口减去城区总人口和县城总人口计算,该结果与有建制镇建成区常住人口统计

的年份(2017年以来)数据接近,是可靠的。2010—2019年中国城镇化进程中,三类城镇人口增长表现出不同的特征(见表1)。

由于行政区划调整,以平均值进行分析,总体数据作为参考。2010年以来,县城平均人口不断增长,其中2010—2015年,县城平均人口增速最快,2015年以来其增速介于城区人口增速和建制镇建成区人口增速之间。从总体的城镇人口结构来看,2010—2019年城区、县城、建制镇建成区人口比重从“58.93:20.71:20.36”调整为“61.78:18.70:19.52”。可见,城区人口比

重不断提高,县城人口和建制镇建成区人口比重表现出小幅降低的态势,这也与部分县镇行政体制改革有关。分地区来看,2010—2019年,大部分省份表现出城区人口比重不断提升、县城和建制镇建成区人口比重不断降低的态势^②。

(三)县域城镇化的趋势估计

根据总人口、总城镇和三类城镇人口历史数据对县域城镇化进行趋势估计(见表2)。其中,总人口和总城镇化率的值采用联合国最近(2019年)对中国的预测值^③。由于2015—2019年三类城镇人口的总量受到行政区划调整的影响,所以主要以平均人口增长率进行估计。

估计 I:按城区、县城、建制镇建成区2015—2019年的平均人口增长率估计2025年和2035年的平

表1 城区、县城、建制镇建成区人口情况(2010—2019年)

	时期	个数	常住人口 (万人)	平均人口 (万人)	占总城镇 人口比重(%)
城区	2010年	657	39469	60.07	58.93
	2015年	656	45999	70.12	59.65
	2019年	679	52416	77.20	61.78
	2010—2015年均增长率(%)		3.11	3.14	0.14
	2015—2019年均增长率(%)		3.32	2.43	0.53
县城	2010年	1633	13873	8.50	20.71
	2015年	1568	15615	9.96	20.25
	2019年	1516	15865	10.47	18.70
	2010—2015年均增长率(%)		2.39	3.23	-0.09
	2015—2019年均增长率(%)		0.40	1.25	-0.39
建制镇 建成区	2010年	16774	13636	0.81	20.36
	2015年	17848	15502	0.87	20.10
	2019年	18746	16562	0.89	19.52
	2010—2015年均增长率(%)		2.60	1.42	-0.05
	2015—2019年均增长率(%)		1.67	0.42	-0.15

注:根据《中国城乡建设统计年鉴》相关年份数据计算和整理。

①《中国城乡建设统计年鉴》中2016年及之前的该指标数据为建制镇建成区户籍人口+建成区暂住人口,没有考虑户籍人口的外迁,从而该数据偏大。

②数据来源为《中国城乡建设统计年鉴》,各省份数据省略汇报。

③联合国对中国总人口的预测值来自:<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>;联合国对中国总城镇化率的预测值来自:UN(United Nations).World Urbanization Prospects:The 2018 Revision [R].2019.

均人口,在此基础上,根据2019年三类行政区划的个数(679、1516、18746),假定区划不调整(这不影响实际情况),计算三类人口总量和比重。根据估计 I,2025年的结果具有较好的可靠性,估计的总城镇人口与按联合国总人口和城镇化率估计的结果很接近,其中的偏差与采用的总人口和城镇化率的估计值有关,若总人口预测值采用142000万人,则两者基本一致。2035年的估计值,由于没有考虑增速递减问题,估计结果偏大。

估计 II:考虑估计 I 的结果与按总人口、城镇化率之间存在的偏差,以估计 I 的三类城镇人口比重结合总人口、城镇化率估计三类城镇人口的平均值,考察其稳健性。估计 I 和估计 II 的偏差主要与采用的总人口预测值有关,总人口预测值会影响其在城区、县城、建制镇建成区、乡村的分布数量。

估计 III:考虑估计 I 中2035年的估计值忽视了减速问题,按照2019年和估计 I 中2025年三类人口比重的调整趋势,推算2035年三类人口比重,据此结合总人口和城镇化率估计城区、县城、建制镇建成区的平均人口。

结合估计 I-III,可以认为估计 I 和估计 II 中2025年的估计值比较可靠,估计 III 中2035年的估计值比较可靠。到2025年,城区、县城、建制镇建成区的平均人口分别约90万人、11万人、0.9万人,三类城镇人口比重约为“64:18:18”;到2035年,城区、县城、建制镇建成区的平均人口分别约108万人、12万人、0.86万人,三类城镇人口比重约为“68:17:15”。具体到县域来说,在未来中国城镇化进程中,县城人口平均规模将稳步提升,从2019年10.47万人,逐步提高到2025年约11万人和2035年约12万人,县城人口占总城镇

表2 城区、县城、建制镇建成区人口预测

	历史数据		估计 I		估计 II		估计 III
	2015年	2019年	2025年	2035年	2025年	2035年	2035年
总人口(万人)	137462	140005	145791	146108	145791	146108	146108
城镇化率(%)	56.10	60.60	66.48	73.90	66.48	73.90	73.90
城区人口比重(%)	59.65	61.78	63.96	67.48			68.31
县城人口比重(%)	20.25	18.70	18.05	16.96			16.76
建制镇建成区人口比重(%)	20.10	19.52	17.99	15.57			14.92
城区平均人口(万人)	70.12	77.20	89.17	113.39	91.29	107.30	108.63
县城平均人口(万人)	9.96	10.47	11.27	12.76	11.54	12.08	11.94
建制镇建成区平均人口(万人)	0.8709	0.8857	0.9084	0.9475	0.9300	0.8966	0.8595
估计的总城镇人口(万人)			94664	114099			
估计的城镇化率(%)			64.93	78.09			

2019年19.52%逐步降至2025年约18%和2035年约15%。

二、县域城镇化的特征

县域城镇化具有其特殊性,这一特殊性内生于其行政级别,一些发展水平较高的县会改区或设市,因而县域经济发展水平、人口集聚水平等往往低于城区。具体而言,当前县域城镇化主要表现出以下五方面特征。

(一) 县城人口密度较低

县城人口密度低于城区,是符合发展规律的。近年来,县城平均建成区面积从2010年10.16平方公里扩张到2019年13.64平方公里,增长约34.26%,同期县城平均人口增长23.19%,由此县城人口密度

不断降低,从8365人/平方公里降低到7675人/平方公里。县城人口密度显著低于城区(8691人/平方公里),2019年约低1000人/平方公里,比2010年的差距(约1500人/平方公里)有所减小^①。分地区来看,重庆的县城人口密度显著高于其他省份的县城,其次是四川、湖南等地;东部地区县城的人口密度并不是最高的,江苏、浙江、山东等地的县城人口密度接近或低于全国县城总体水平,海南县城人口密度也较低;西藏、内蒙古、宁夏、新疆、黑龙江、辽宁等西北和东北地区县城的人口密度最低。

(二)县城流动人口落户意愿较低

近年来,随着户籍制度改革和市民化的推进,流动人口落户意愿显著降低(苏红键,2020)^[12]。根据中国流动人口动态监测调查数据(CMDS)统计发现(见表3),2017年,县城流动人口落户意愿仅25.56%,显著低于全国总体的流动人口落户意愿(39.01%),也显著低于区(市、旗等)的流动人口落户意愿(40.83%)。究其原因,主要是由于随

着基本公共服务均等化的推进,加之农村产权制度改革提升了农业户口的预期价值,城乡两栖人口可以兼得城乡生活的优点,从而以近距离迁移为主的县城流动人口落户意愿往往低于城区^[13]。分地区来看,除了少数省份总体落户意愿接近或低于县城落户意愿外,大部分省份的县城落户意愿均低于其总体落户意愿,有16个省份(不包括不设县的3个直辖市)的总体落户意愿高于县城落户意愿10个百分点以上。其中,差距最大的是江苏、湖北、山东、福建等地,差距在18—25个百分点;重庆、宁夏、吉林、河北、新疆等地的差距较小。

(三)县域经济发展水平不高

由于大部分农村在县辖范围内,县域经济发展水平往往低于全国总体水平。据统计,2013—2018

年,县域按当年价核算的总体GDP年均增长率(名义增长率)仅6.59%,显著低于同期全国总体的GDP名义增长率(8.71%)。从产业发展来看^②,县域三次产业结构从“13.9:52.4:33.6”调整为“11.8:45.9:42.3”,同期全国总体三次产业结构从“8.9:44.2:46.9”调整为“7.2:40.7:52.2”。可见,县域第一产业比重显著高于全国总体水平,这与县域包含了大部分农村地区有关,县域第二产业比重高于全国总体水平、县域第三产业比重显著低于全国总体水平,这与县域现代服务业发展水平显著较低有关。从发展趋势来看,县域产业呈现不断优化的态势,第一产业和第二产业比重逐步降低,第三产业比重不断提升,按此趋势预计2021年之后,县域经济总体形成“三二一”型产业结构。

表3 各地县城落户意愿情况(2017年)(%)

地区	总体落户意愿	县城落户意愿	差距	地区	总体落户意愿	县城落户意愿	差距
全国	39.01	25.56	13.45	山西	38.08	28.24	9.84
北京	78.20	—	—	广西	36.33	25.77	10.56
上海	74.26	—	—	重庆	34.51	38.75	-4.24
天津	61.20	—	—	吉林	31.45	32.50	-1.05
海南	52.58	39.75	12.83	陕西	31.06	19.71	11.35
新疆	45.84	42.88	2.97	四川	30.70	18.91	11.79
山东	45.17	25.50	19.67	浙江	28.59	19.63	8.96
宁夏	43.33	47.30	-3.97	甘肃	28.13	17.50	10.63
黑龙江	42.53	29.06	13.46	内蒙古	27.96	15.00	12.96
辽宁	41.60	33.33	8.27	河北	27.93	28.54	-0.62
广东	39.78	25.83	13.94	河南	27.71	16.67	11.04
江苏	39.49	15.00	24.49	云南	27.62	23.27	4.34
西藏	39.08	28.50	10.58	江西	26.75	14.52	12.23
福建	38.96	20.16	18.81	贵州	25.62	21.97	3.65
湖北	38.58	15.71	22.87	安徽	21.92	17.25	4.67
青海	38.28	22.95	15.32	湖南	20.84	17.86	2.98

注:根据CMDS(2017)计算。

^①根据《中国城乡建设统计年鉴》相关年份数据计算。

^②根据《中国县域统计年鉴》与《中国统计年鉴》相关年份的数据计算,其中,《中国县域统计年鉴》中的县域包括了一部分非主城区的区、县级市等,所以该县域的统计结果实际上要优于县的总体水平,可以反映县域发展水平低于全国总体水平的特征。

(四) 县城公共服务有待优化

随着县城常住人口增长及其县域中心功能日益凸显,县城公共服务水平有待提升和优化。在城乡公共服务一体化快速推进的基础上,县域教育、医疗、养老服务等有待提升质量。其中,在越来越多农村子女进城入学的大背景下,城乡教育资源配置成为当前县域公共服务优化面临的主要难题。随着教育均等化的推进,外出务工人员子女基本实现了自主选择在本地区或务工地接受义务教育,2019年外出务工人员子女中,小学随迁入学率和初中随迁入学率分别达55.17%和46.24%,分别同比提高2.01和1.77个百分点,且增速稳定^①,这也使得城镇教育压力变大。根据表4,城区和镇的师均学生数显著高于乡村,其中小学的差距更大,这

表4 城区、镇、乡村师生情况(2015—2019年)(人;%)

		总体师均学生数	城区师均学生数	镇师均学生数	乡村师均学生数	城区学生比重	镇学生比重	乡村学生比重
小学	2015年	17.05	18.96	18.01	14.57	31.68	37.71	30.60
	2019年	16.85	18.42	17.63	14.01	37.53	38.25	24.22
初中	2015年	12.41	12.96	12.62	10.89	33.42	50.29	16.29
	2019年	12.88	13.12	13.08	11.65	37.43	49.10	13.47

注:根据《中国统计年鉴》相关年份数据计算。

反映了县域农村学生进入县城或镇就读的态势。从各类学生比重的调整趋势来看,2015—2019年,在乡村就读的学生比重显著降低,其中,小学生比重从30.60%降至24.22%,初中生比重从16.29%降至13.47%。

(五) 县城建设水平快速提高

近年来,中国县城建设水平不断提高,市政公用设施配套情况与城区的差距快速缩小,由于县城人口密度较小,部分按人均计算的设施配套情况甚至优于城区。据统计(见表5),2010—2019年,县城用水普及率提高约10个百分点至95.06%,与城区的差距从11.54个百分点降到3.72个百分点;县城燃气普及率提高约20个百分点至86.47%,与城区的差距从27.15个百分点降低到10.82个百分点;县城人均道路面积从12.68平方米提高到18.29平方米,已经超过城区水平,这也与县城人口增速相对较低有关;县城污水处理率快速提高约33个百分点至93.55%,与城区的差距从22.19个百分点降到3.25个百分点;园林绿化水平快速提升,人均公园绿地、建成区绿化覆盖率、建成区绿地率等指标差距快速缩小;每万人拥有公厕数基本接近。从2010—2019年发展趋势来看,县城市政公用设施配套中还存在落后的部分指标,将在“十四五”期间达到城区水平。

表5 城区、县城市政公用设施比较(2010—2019年)

	年份	用水普及率(%)	燃气普及率(%)	人均道路面积(km ²)	污水处理率(%)	人均公园绿地面积(km ²)	建成区绿化覆盖率(%)	建成区绿地率(%)	每万人拥有公厕(座)
城区	2010	96.68	92.04	13.21	82.31	11.18	38.62	34.47	3.02
	2015	98.07	95.30	15.60	91.90	13.35	40.12	36.36	2.75
	2019	98.78	97.29	17.36	96.81	14.36	41.51	37.63	2.93
县城	2010	85.14	64.89	12.68	60.12	7.70	24.89	19.92	2.94
	2015	89.96	75.90	15.98	85.22	10.47	30.78	27.05	2.78
	2019	95.06	86.47	18.29	93.55	13.10	36.64	32.54	3.28

^①根据《中国统计年鉴》相关年份计算。

差距	2010	11.54	27.15	0.53	22.19	3.48	13.73	14.55	0.08
	2015	8.11	19.40	-0.38	6.68	2.88	9.34	9.31	-0.03
	2019	3.72	10.82	-0.93	3.25	1.26	4.87	5.09	-0.35

注:根据《中国城乡建设统计年鉴》相关年份数据计算。差距为相关数据“城区-县城”的值。

三、推进县域城镇化的总体思路

基于县域城镇化的水平、趋势和特征,未来推进县域城镇化,要以新发展理念为引领,坚持高质量发展、多元化发展、协调发展、共享发展^[4],全面提高县域发展质量、构建县域新型工农城乡关系。

一要坚持高质量发展。县城在中国城镇化进程中的人口承载功能基本稳定,这是符合发展趋势和发展规律的,县域城镇化的重点不是速度而是质量,要着力补短板。重点需要优化县域人居环境质量,提高县城对返乡创业就业人员、农村居民的吸引力,促进就地就近城镇化;优化县域产业体系,着力发展当地优势产业、完善农产品产业链、培育发展新业态,增强县城就业吸纳力;优化县城空间格局,根据县城人口规模和增长趋势加强土地和住房供给、公共服务和基础设施配套,增强县城人口承载力;增强县城中心功能,提升县城对建制镇、乡村的辐射带动力,促进县域城乡融合发展。

二要坚持多元化发展。中国的大国特征决定了县域发展的多元化,要立足各县发展基础和发展规律,因地制宜推进县域城镇化。对于城市群、大都市区内或临近的县,要加强与中心城市的分工合作,为中心城市(区)提供生产制造、休闲康养、农产品供给等配套功能;对于东部沿海地区发展水平较高的县,要做好科学规划、创新体制机制,发挥县城高质量发展和县域城乡融合发展的示范引领作用;对于其他平原或丘陵地区的县,要根据县城人口增长态势,积极提升县城在县域的中心功能,带动乡村振兴,促进县域城乡融合发展;对于山区县或其他宜居性较弱地区的县,要积极提升县城服务功能,因地制宜做好县域乡村振兴或搬迁移民工作,为县域城乡居民提供高质量的公共服务和社会保障。

三要坚持协调发展。县域是乡村振兴、城镇化和城乡融合发展的前沿阵地,这是由中国行政区划设置内生决定的,因而,科学推进县域城镇化是促进工农城乡协调发展的重要举措。要注重县域城镇化与乡村振兴的协同推进,发挥县城、建制镇建成区对乡村人口的吸纳和服务功能,构建合理的县域城镇(乡)村体系,促进城乡融合发展;要注重县域一二三产业协调发展、融合发展,构建城乡一体的商贸流通体系、完善农产品产业链、促进城乡电商、全域旅游发展;紧跟新一轮科技革命,以智慧农业、智慧城乡建设、智慧服务等智慧应用为抓手,促进县域城镇化与农业农村现代化、工业化、信息化同步推进。

四要坚持共享发展。城乡发展的根本是为了实现城乡居民福祉增进和均等化,县域城镇化要以人民为中心,促进发展成果共享和城乡共同繁荣。要积极促进县域城乡居民增收,缩小城乡居民收入差距;加强县域教育联合体、医疗共同体、养老服务体系,提高县域城乡居民公共服务质量和均等化水平;加强县域城乡贫困统筹治理,着力推进脱贫攻坚与乡村振兴战略的衔接,巩固脱贫攻坚成果;在推进农村土地制度改革和户籍制度改革进程中,要充分尊重农民和城乡两栖人口的意愿和主观能动性,充分保障各类群体的权益;提高县城中心功能和辐射带动作用,促进城乡共同繁荣。

四、推进县域城镇化的重点任务

为推进高质量的县域城镇化,重点需要围绕县城中心功能提升和城乡融合发展,增强县城的吸引

力、吸纳力、承载力和辐射带动力。

(一) 优化县域人居环境, 增强县城人口吸引力

县城作为县域人口集聚地, 也是县域优质公共服务、生活服务的集聚地, 既要为县城人口提供优质服务, 同时也要保障县域乡村居民的服务需求, 以此增强对返乡创业就业人员和县域农村人口的吸引力。一要提升县域公共服务质量和均等化水平。优化教育资源在县城、镇、乡村的配置, 特别是要科学规划, 加强县城基础教育资源配置, 以此提高县域农村学生进入县城接受基础教育的自主选择权, 促进教育平等; 提高县城医疗服务质量, 完善县域医共体模式和分级诊疗体系, 提高城乡居民优质医疗资源的可获得性; 完善县域养老服务体系、公共文化服务体系等。二要提升县域生活服务质量。促进县域餐饮住宿、休闲娱乐、康养、家政服务等生活服务业提质升级, 因地制宜发展夜间经济、地摊经济, 积极培育生活服务新业态, 为县域居民、返乡入乡人员提供多样化、高品质的生活服务。三要优化县域生态环境。要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念, 加强县域生态文明建设, 坚持绿色发展, 建设美丽县城、特色小镇、美丽乡村。

(二) 优化县域产业体系, 增强县城就业吸纳力

县城往往具备土地和劳动力成本优势, 临近农产品产地, 部分县城具备一定的特色产业, 因此, 根据区域分工理论, 县域(县城)要以发展符合比较优势的产业为主, 带动就业和人口集聚。一是促进农村一二三产业融合发展。重点要提高当地特色农产品及其加工业的发展质量, 完善农产品商贸物流体系和城乡商贸体系, 以农村电商带动城乡电商一体化发展, 以乡村旅游带动全域旅游发展, 积极完善农村金融、保险、技术服务等社会化服务体系。二是对于具备一定产业发展基础的县城, 要积极促进现有产业转型升级、绿色发展。按照智慧化、绿色化、补链强链的发展思路促进建材产业、农副产品加工业、食品制造业等传统产业转型升级。三是积极引进发展其他劳动密集型产业。在全球产业价值链转移的宏观背景下, 各类县城要积极优化当地营商环境, 主动承接发展电子信息、纺织服装等劳动密集型产业, 带动县域经济发展和县域城镇化。四是紧跟新一轮科技革命浪潮, 积极引导、鼓励发展数字经济, 支持新业态新模式健康发展, 带动扩大县域就业。

(三) 优化县域空间格局, 增强县城人口承载力

县城人口密度低于城区是符合发展规律的, 但也要避免粗放扩张和低效利用, 因而要科学推进县城低密度开发, 协同推进县域人口城镇化与土地城镇化, 保障土地和住房供给, 增强县城人口承载力。一方面要加强县域空间规划, 优化“三生空间”。县域空间在国家空间治理体系中属于最基础的单元, 要着力打造县域生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的“三生空间”; 结合实际科学划定“三区”(生态空间、农业空间、城镇空间)、“三线”(生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界)。另一方面要充分保障县城公共服务设施用地和保障性住房用地供给。积极推进县域城乡建设用地统筹利用, 保障县城发展所需的建设用地供给, 对于腾退整理的农村集体建设用地, 优先支持县城教育、养老等公共服务设施用地、保障性住房用地; 统筹城乡教育用地供给; 建立县城保障性住房用地和农村宅基地统筹利用机制, 稳定县城房地产市场。

(四) 优化县域城乡关系, 增强县城辐射带动力

县域是城镇化、乡村振兴和城乡融合发展的前沿阵地, 要积极发挥和增强县城中心功能和辐射带动作用, 精准分类推动乡村振兴, 构建县域新型工农城乡关系^[15]。一要促进县域城乡要素流动和资源统筹。完善县域流动人口、城乡两栖人口登记制度, 加强返乡创业就业人员支持政策, 健全城乡单位就业人员交流机制, 完善城乡各类人才培养体系; 建立完善县域城乡建设用地统筹利用机制; 完善县域城乡

一体化的公共服务和社会保障体系;规范和引导资本下乡;鼓励涉农技术创新和应用,引导涉农技术人才参与乡村振兴。二要分类带动乡村振兴,发挥农业农村多功能性。根据县域的乡村特征,分别对集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄、粮食主产区村庄等实施多元化的乡村振兴举措,科学发挥农业农村在生产、生活、生态、文化、政治等领域的多功能性,包括农业农村的食品和原材料生产功能、生活和休闲养生功能、生态系统功能、农耕文化和乡风习俗传承保护功能、对迁移人口的保底功能和粮食安全保障功能等。三要分类发挥镇区功能,优化县域城镇(乡)村体系。对人口集聚功能较强、发展水平较高的镇区,特别是东部地区的发达镇,要积极提升其功能,打造县域副中心;对于人口集聚功能较弱的镇区,以提升镇域服务功能、带动镇域乡村振兴为主。

五、结论与建议

本文分析了中国县域城镇化的演进、趋势、特征、总体思路与重点任务,主要结论包括:(1)近年来,县域平均人口维持在45万人左右,县城平均人口从2010年8.50万人逐步增长到2019年10.47万人,同期县城人口占县域人口的比重从19.24%提高到23.13%,年均提高0.43个百分点,低于总体城镇化推进速度。(2)据估计,县城人口平均规模将逐步提高到2025年约11万人和2035年约12万人,县城人口占总城镇人口的比重稳定在17%—18%左右;建制镇建成区的平均人口将先增后趋稳并减少,从2019年0.89万人增至2025年约0.9万人,到2035年降至0.86万人左右,建制镇建成区人口占总城镇人口的比重逐步降低,从2019年19.52%逐步降至2025年约18%和2035年约15%。(3)县域城镇化具有其特殊性,这一特殊性内生于其行政级别,主要表现出县城人口密度较低、县城流动人口落户意愿较低、县域经济发展水平不高、公共服务有待优化、县城建设水平快速提高等特征。(4)未来推进县域城镇化,要以新发展理念为引领,坚持高质量发展、多元化发展、协调发展、共享发展,积极优化县城人居环境增强县城人口吸引力、优化县域产业体系增强县城就业吸纳力、优化县域空间格局增强县城人口承载力、优化县域城乡关系增强县城辐射带动力,以此全面提高县域发展质量、构建县域新型工农城乡关系。

为推进高质量县域城镇化,要积极落实和推进县域户籍、土地、公共服务、就业和培训服务等领域改革。一要推进建立县域城乡统一的户籍制度。县城存在大量的城乡两栖人口,落户意愿较低,要以县域、县城为突破口,全面建立城乡统一的人口登记制度,在县域范围内,率先实现市民化率与城镇化率指标的统一。二要推进县域城乡建设用地统筹利用。县城在教育、养老等公共服务设施用地、保障性住房用地方面有待加强,要以县域、县城为突破口,将县域农村集体建设用地腾退指标优先保障县城此类用地;完善县域农村土地权益流转或退出机制,提高县域土地利用效率。三要完善县域城乡公共服务体系。加快完善县域城乡一体化的教育、医疗、养老、文化体育等公共服务和社会保障体系,优化公共服务资源配置,提升县域服务质量和均等化水平。四要完善县域就业和培训服务体系。统筹县域教育、人力资源和社会保障、农业农村等主管部门的培训功能和资源,全面优化培训体系,提升县域劳动力人力资本水平,以此实现可持续增收和居民福祉增进。

参考文献:

- [1]高金龙,包菁薇,刘彦随,陈江龙.中国县域土地城镇化的区域差异及其影响因素[J].地理学报,2018,(12):2329-2344.
- [2]王婧,李裕瑞.中国县域城镇化发展格局及其影响因素——基于2000和2010年全国人口普查分县数据[J].地理学报,2016,(4):621-636.
- [3]刘彦随,杨忍.中国县域城镇化的空间特征与形成机理[J].地理学报,2012,(8):1011-1020.

- [4]蒋宇阳.从“半工半耕”到“半工伴读”——教育驱动下的县域城镇化新特征[J].城市规划,2020,(1):35-43+71.
- [5]肖磊,潘劼.人口流出地区城镇化路径机制再认识——以四川省县域单元为例[J].地理科学进展,2020,(3):402-409.
- [6]刘丽娟.新生代农民工就近城镇化形成机制、实践基础及发展路径[J].重庆社会科学,2020,(10):18-31.
- [7]马海韵,李梦楠.人口就地就近城镇化:理论述评与实践进路[J].江海学刊,2018,(6):105-111.
- [8]杨传开.县域就地城镇化基础与路径研究[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2019,(4):114-122+187-188.
- [9]王耀,何泽军,安琪.县域城镇化高质量发展的制约与突破[J].中州学刊,2018,(8):31-36.
- [10]冯奎,程泽宇.推进县域城镇化的思路与战略重点[J].经济与管理研究,2012,(6):65-70.
- [11]辜胜阻,李华,易善策.依托县城发展农村城镇化与县域经济[J].人口研究,2008,(3):26-30.
- [12]苏红键.中国流动人口城市落户意愿及其影响因素研究[J].中国人口科学,2020,(6):66-77+127.
- [13]苏红键.城乡两栖视角落户意愿研究[J].贵州社会科学,2020,(7):122-130.
- [14]苏红键.城镇化质量评价与高质量城镇化的推进方略[J].改革,2021,(1):134-145.
- [15]苏红键.未来工农城乡关系:一片新蓝海[J].半月谈,2020,(22):14-15.

(收稿日期:2021-03-09 责任编辑:谭晓梅)

Foundation, Trend and Promotion of County's Urbanization in China

Su Hong-jian

Abstract: County is the front of rural vitalization, urbanization and urban-rural integration. This paper analyzes the evolution, trend, characteristics, strategy and tasks of county's urbanization. The main conclusions are as follows: (1) in recent years, the average population of the county has maintained at about 450000, and the average population of the county-town has gradually increased from 85000 in 2010 to 104700 in 2019, and in the same period, the proportion of the county-town population has increased from 19.24% to 23.13%. (2) it is estimated that the average population size of the county-town will gradually increase to 110000 in 2025 and 120000 in 2035, and the proportion of the county-town population in the total urban population will be stable at about 17-18%; the average population of the built-up area of the town will increase from 8900 in 2019 to about 90000 in 2025, and will decrease to about 8600 in 2035, and the proportion of the built-up area of the town in the total urban population in the same period would gradually decreased to about 15%. (3) The county's urbanization has showed some characters, including low population density in county town, low willingness of settle down, low level of economic development, public services need to be optimized and the level of construction in counties has improved rapidly. (4) To promote county urbanization in the future, we should be guided by the new development concept, adhere to high-quality development, diversified development, coordinated development and shared development, actively enhance the attraction, absorption capacity, carrying capacity and central capacity of county-town, comprehensively improve the development quality of county, and promote the urban-rural integration.

Key Words: County's Urbanization; Rural Vitalization; Urban-Rural Relationship