

东北县域人口流失的特征、 原因及应对措施

魏后凯 李玢 杨沫

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 文章从县域层面入手, 研究发现东北地区农村人口向省外地区迁移与流动趋势显著, 县域成为东北地区人口流失的主要区域。县域人口流失只是表象, 其背后深层次的原因在于, 东北地区县域经济增长乏力、就业岗位匮乏、基础设施及公共服务供给不足。为此, 文章提出了应对东北地区人口流失的基本思路与主要措施。未来东北地区应把县域经济发展提高到重要的战略高度, 通过建立各具特色的县域现代富民产业, 优化完善县城基础设施和公共服务, 提升县域治理水平, 切实加快县域经济发展和城镇化进程。

关键词: 东北振兴; 人口流失; 县域经济; 城镇化

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2022) 08-0089-07

东北振兴作为区域协调发展战略中的关键环节, 一定程度上影响着中国经济发展的整体质量。与此同时, 人口作为经济增长最直接、最重要的影响因素, 对区域经济增长具有决定性的作用。近年来, 东北地区人口流失严重、人力资本总量减少, 这成为了东北经济增长和振兴的主要阻力。

目前, 已有关于东北地区人口问题的研究主要集中在以下几个方面: 一是测度东北地区人口流失的实际规模。如戚伟等基于五年间的人口迁移数据发现, 2010—2015年东北地区净流出人口为137万人, 年均流失27.38万人;^① 陆丰刚发现, 1999—2018年东北地区人口流失问题已形成惯性趋势, 黑龙江省年均净流失人口22万人, 吉林省年均净流失人口13万人, 辽宁省年均净流失人口4万人。^② 由于人口流动的界定方法与数据统计口径不同, 已有研究未形成针对东北地区人口流失总量的一致性测度。二是分析东北地区人口流失的结构特征。总的来看, 近年来东北地区流失的人口以人力资本水平较高的青年劳动力为主,^③ 且非农人口比例和平均受教育水平较高, 其外出的回报率也较高。^④ 三是探寻东北地区人口流失的深层次原因及影响。东北地区人口流失仅是一种表象, 其背后更深层次的原

作者简介: 魏后凯, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 中国社会科学院大学教授, 研究方向: 城镇化与城乡发展、区域经济; 李玢, 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员, 博士, 研究方向: 城镇化与城乡发展; 杨沫, 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员, 博士, 研究方向: 城镇化与城乡发展。

^① 戚伟、刘盛和、金凤君 《东北三省人口流失的测算及演化格局研究》, 《地理科学》2017年第12期。

^② 陆丰刚 《人口流失影响了东北地区经济增长吗? ——基于东北地区户籍人口流失测算数据》, 《人口与发展》2021年第5期。

^③ 王志浩、王洋 《人力资本流失、配置效率与东北地区经济发展》, 《哈尔滨商业大学学报》(社会科学版) 2019年第2期。

^④ 邢春冰 《劳动力流动与东北三省的经济》, 《东北财经大学学报》2017年第6期。

因包括思想观念严重滞后、营商和居住环境较差、^① 体制机制僵化、^② 新旧动能转换不畅、经济结构不合理^③等。由此导致经济增长乏力、^④ 发展机会和就业岗位匮乏、^⑤ 投资与消费疲软^⑥。四是提出破解东北地区人口流失问题的对策。如进一步调整产业结构、增加就业机会、规范劳动力市场等。

根据国家统计局公布的第六次全国人口普查数据和第七次全国人口普查数据，与过去十年相比，东北三省人口净减少数量合计达到1100万人，县域成为东北地区人口流失的主要区域。本文即从县域经济发展视角切入，分析东北地区人口流失的主要特征，提出发展县域经济以应对东北人口流失问题的总体思路。

一、东北地区县域人口流失特征与趋势

东北地区人口流失已成为不争的事实，但从其内部人口变化情况来看，并不是所有地区均存在人口流失现象，不同区域人口流失的程度也不一样。为进一步探究东北地区人口流失特征，本文采用第六次全国人口普查数据和第七次全国人口普查数据，分析东北三省2010—2020年人口规模变化情况，发现人口流失主要呈现如下特征。

1. 小城市人口规模显著缩小

目前，东北三省共有90座设市城市。基于全国人口普查数据统计口径，本文涉及的城市人口采用市辖区常住人口数量，以2020年为标准，对城市规模进行五类七档划分，对比各等级规模城市2010—2020年人口变化特征（见表1）。2020年东北三省共有3个特大城市，即沈阳、哈尔滨和大连，城市人口数量分别增加了约115.3万人、27.2万人和60.1万人，增幅分别达到17.13%、4.05%和12.44%；9个大城市中，长春、大庆和盘锦的城市人口规模有一定幅度扩张；28个中等城市中，有6个城市（牡丹江、辽源、佳木斯、延吉、朝阳和松原）人口数量有所增加，平均增幅达到10.27%；50个小城市中，除黑河人口规模小幅扩张外，其余49个小城市人口数量均减少，平均减幅达到19.8%，近1/5的小城市减幅超过30%。十年间，小城市人口占城市人口总量的比重从2010年的23.98%，下降到2020年的19.40%。以上数据表明，东北地区小城市人口的绝对规模显著缩小，相对规模也在逐步萎缩。

表1 2010—2020年东北三省各等级城市城市人口变化情况

	2010年		2020年		2010—2020年变化	
	城市人口(万人)	比重(%)	城市人口(万人)	比重(%)	城市人口(万人)	比重(百分点)
特大城市	1826.55	24.16	2068.39	28.91	241.84	4.75
大城市	1657.95	21.93	1694.39	23.69	36.44	1.75
中等城市	2261.68	29.92	2003.22	28.00	-258.46	-1.92
小城市	1813.02	23.98	1387.44	19.40	-425.57	-4.59
合计	7559.20	100	7153.44	100	-405.76	—

说明：表中数据根据各地《2010年第六次全国人口普查公报》《2020年第七次全国人口普查公报》整理。

2. 县域成为人口流失的主要区域

对比东北三省市辖区与县域2010—2020年常住人口变化趋势可见（见表2），县域人口流失更为

① 武靖州 《振兴东北应从优化营商环境做起》，《经济纵横》2017年第1期；张楠 《东北地区人口流失对区域经济发展的影响及其对策分析》，《经济研究导刊》2016年第17期。

② 和军 《东北经济结构、体制关键障碍与突破路径》，《当代经济研究》2019年第8期。

③ 赵放、刘雅君 《为什么东北三省的人口会流失？——基于因子时变系数模型的研究》，《人口学刊》2018年第4期。

④ 柳如眉、刘淑娜、柳清瑞 《人口变动对东北地区经济增长的影响研究》，《中国人口科学》2021年第5期。

⑤ 魏洪英 《东北地区人口流出特征及其对经济的影响》，《社会科学家》2021年第2期。

⑥ 杨白冰 《东北人口迁移的特征与根源探究——兼析劳动力转移中的价格问题》，《价格理论与实践》2018年第6期。

严重。东北三省共有 88 个县,截至 2020 年,十年间常住人口共减少 696.5 万人。除黑龙江省大箐山县外(2019 年由于行政区划调整,将县级铁力市的朗乡镇划归大箐山县管辖,导致人口增加),其余 87 个县人口规模均显著收缩。其中,仅有 14 个县人口数量下降幅度小于 10%;超过半数的县人口数量下降幅度为 10%—30%;还有 30%左右的县人口数量降幅超过 30%,平均每个县人口数量减少超过 10 万人,减少总量达到 332.68 万人。排除行政区划调整的影响,人口流失最严重的县为黑龙江省拜泉县,常住人口数量下降近 50%。人口流失较严重的县主要集中在黑龙江省的绥化、黑河、佳木斯、伊春和齐齐哈尔以及吉林省的延边朝鲜族自治州和四平。

表 2 2010—2020 年东北三省县域人口流失情况

按人口下降幅度分类	数量(个)	平均减少规模(万人)	减少总量(万人)	县域
小于 10%	14	2.27	31.84	方正县、建平县、农安县、台安县、友谊县、彰武县、绥中县、萝北县、铁岭县、喀左县、永吉县、通化县、辉南县、柳河县
10%—30%	47	7.07	332.10	长岭县、巴彦县、孙吴县、桦川县、桓仁满族自治县、龙江县、兰西县、镇赉县、抚松县、黑山县、依安县、延寿县、义县、鸡东县、西丰县、本溪满族自治县、甘南县、林甸县、盘山县、肇州县、通榆县、绥滨县、长白朝鲜族自治县、宾县、逊克县、富裕县、集贤县、阜新蒙古族自治县、宽甸满族自治县、清原满族自治县、靖宇县、嘉荫县、泰来县、宝清县、朝阳县、昌图县、肇源县、杜尔伯特蒙古族自治县、法库县、通河县、新宾满族自治县、长海县、东丰县、岫岩县、建昌县、饶河县、康平县
30%以上	26	12.80	332.68	汤旺县、抚顺县、拜泉县、安图县、克东县、青冈县、桦南县、明水县、望奎县、丰林县、克山县、木兰县、绥棱县、林口县、东辽县、辽阳县、汪清县、依兰县、勃利县、前郭尔罗斯蒙古族自治县、庆安县、汤原县、乾安县、梨树县、伊通满族自治县、南岔县

说明:表中数据根据各地《2010 年第六次全国人口普查公报》《2020 年第七次全国人口普查公报》整理。

3. 农村人口外流趋势明显

从城乡人口变动趋势来看,东北地区农村劳动力尤其青壮年向省外迁移与流动趋势十分明显。随着城镇化水平的提高,农村人口逐步减少,这是城镇化进程中的必然现象。然而,东北地区 2016—2020 年常住人口城镇化率增速较低,年平均增幅为 0.96 个百分点,远低于全国平均水平(见表 3)。

表 3 2015—2020 年中国常住人口城镇化率及增速

	常住人口城镇化率(%)						年均增幅(%)				
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
全国	57.33	58.84	60.24	61.50	62.71	63.89	1.51	1.40	1.26	1.21	1.18
东部地区	65.34	66.70	67.84	68.80	69.72	70.76	1.36	1.14	0.96	0.92	1.04
中部地区	51.52	53.18	54.84	56.29	57.72	59.00	1.66	1.66	1.45	1.43	1.28
西部地区	49.58	51.24	52.94	54.44	55.94	57.27	1.74	1.70	1.50	1.50	1.33
东北地区	62.90	63.76	64.56	65.71	66.71	67.71	0.86	0.80	1.15	1.00	1.00

说明:2015—2019 年数据采用第七次全国人口普查修订数据,2020 年数据为第七次全国人口普查数据,其他数据来源于《2021 中国统计摘要》。

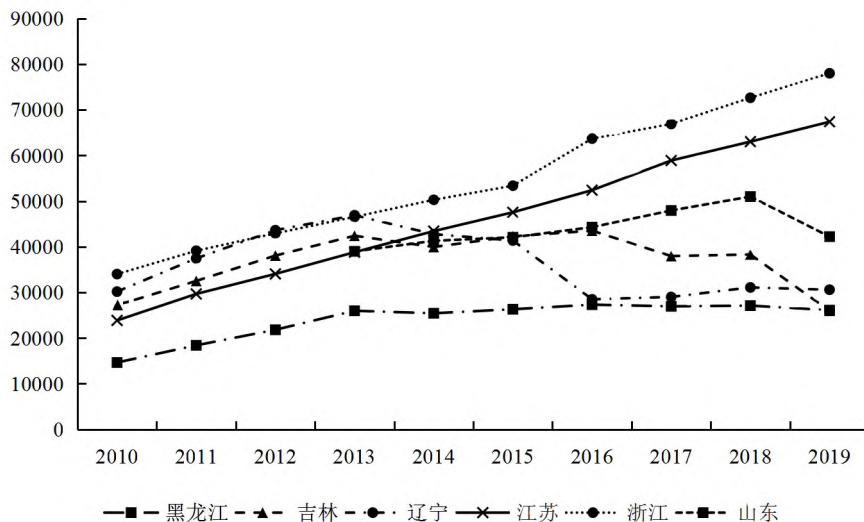
在城镇化增速较低背景下,2020 年东北三省农村常住人口较 2010 年减少 31.4%,其中黑龙江省减少 35.5%,吉林省减少 29.8%,辽宁省减少 28.4%,均远高于全国 21.6%的平均水平。这期间,东北三省农村人口共减少 1456.1 万人,扣除城镇人口增加量后,农村外流人口为 1057.2 万人,尤其是黑龙江省和吉林省农村人口主要流向省外,农村人口的非正常外流现象十分严重。

二、县域视角下东北地区人口流失的原因

东北地区人口流失只是一种表象，深层次原因是观念落后、体制机制僵化、经济结构不合理和旧动能转换不畅等导致的地区经济缺乏活力。特别是，东北地区县域基础设施不完善，营商环境较差，公共服务供给和产业支撑不足，造成县域经济增长乏力，就业岗位匮乏。在这种情况下，人口的大量外流不可避免。具体而言，当前东北地区县域发展主要存在以下几方面的问题。

1. 县域经济增长动力不足，发展相对滞后

《中国县域经济发展报告（2020）》的数据显示，在全国百强县（市）中，江苏省、浙江省、山东省占据了57席，东北三省仅有辽宁省的瓦房店、海城和庄河3个县级市列席。^①从绝对水平来看，2019年黑龙江省、吉林省、辽宁省县域人均GDP分别为26156元、25991元、30602元，江苏省、浙江省和山东省县域人均GDP分别为56412元、70810元和42232元。从变化趋势来看，2010—2019年江苏省和浙江省的县域人均GDP呈不断上升趋势，2010—2018年山东省的县域人均GDP也不断上升，但2019年较2018年有所下降；吉林省和辽宁省的县域人均GDP经历了先上升后下降的过程，2013年左右达到最高水平。2013年之前，辽宁省与浙江省的县域人均GDP接近，辽宁省和吉林省的县域人均GDP均高于江苏省的县域人均GDP。虽然2010—2019年黑龙江省的县域人均GDP一直呈缓慢上升趋势，但均低于上述其他5个省份的县域人均GDP（见下图）。



2010—2019年黑吉辽、苏浙鲁县域人均GDP变化趋势图

说明：2011年和2012年山东省县域层面的GDP数据缺失。其他数据根据Wind数据库和历年《中国县域统计年鉴》计算，纵轴数据单位为元。

2. 县域产业结构分布不合理，缺乏就业岗位

与县域经济发达的地区相比，东北地区县域范围内农业占比较高，第二产业占比较低，发展活力不足。2019年苏浙鲁三省县域内第二三产业的增加值比重均超过40%，农业占比不足20%；黑龙江省县域内三次产业增加值比例为44.7：12.7：42.6，吉林省为32.2：16.5：51.3，辽宁省为30.8：24.5：44.7^②。东北三省第二产业增加值比重均不到25%。东北地区作为传统的老工业基地，工业主

① 吕风勇、邹琳华主编《中国县域经济发展报告（2020）》，北京：中国社会科学出版社，2021年。

② 数据来源于《中国县域统计年鉴2020》。

要集中在大中型城市，县域范围内农业占有较大的比重。随着农业现代化、规模化的推进，农村剩余劳动力增加，县域范围内的第二三产业发展不足，在一定程度上加快了农村劳动力的跨区县外流。除此之外，由于第二产业对人力资本的要求较高，工资收入也较高，但是第二产业的就业岗位不足也在一定程度上导致了东北地区县域范围内人才的外流。

3. 县域财政收支严重不平衡，基础设施和公共服务供给不足

东北作为中国重要的粮食主产区，其许多县都是“产粮大县”“工业弱县”“财政穷县”，县域财政收入较少，主要依靠上级政府的转移支付。长期以来，东北县域地方公共财政的收支缺口较大，尤其是吉林省和黑龙江省（见表4）。2010—2019年吉林省和黑龙江省县域地方公共财政收入占支出的比重不足30%，而且呈现下降趋势。辽宁省县域地方公共财政收入占支出的比重经历了先下降后上升的过程，2011—2014年辽宁省县域地方公共财政收入占支出的比重超过了50%，2015年下降至26%，2019年回升到30%左右。2019年江苏省、浙江省和山东省地方公共财政收支比分别为36.0%、39.8%和44.0%。东北地区地方财政收支严重不平衡导致县域范围内基础设施落后、公共服务供给不足，县域城镇化水平和质量均较低，人口吸纳能力不足。以2018年县域非农就业比重为例，黑龙江省、吉林省和辽宁省分别为17.7%、23.2%和19.8%，而江苏省、浙江省和山东省分别为46.9%、56.5和30.4%。^①

表4 2010—2019年东北三省县域平均地方公共财政收入与支出情况

年份	平均地方公共财政收入（万元）			平均地方公共财政支出（万元）			地方公共财政收支比（%）		
	黑龙江省	吉林省	辽宁省	黑龙江省	吉林省	辽宁省	黑龙江省	吉林省	辽宁省
2010	16 354	34 484	73 055	111 809	158 648	152 397	14.6	21.7	47.9
2011	21 530	49 086	104 774	109 781	192 149	183 474	19.6	25.5	57.1
2012	27 568	62 072	130 734	135 930	217 833	247 277	20.3	28.5	52.9
2013	31 502	68 638	152 906	153 840	234 483	279 285	20.5	29.3	54.7
2014	30 450	72 510	139 329	183 085	248 028	264 945	16.6	29.2	52.6
2015	28 931	68 634	60 035	206 855	277 870	230 752	14.0	24.7	26.0
2016	27 009	67 075	52 655	231 633	317 747	253 879	11.7	21.1	20.7
2017	27 218	55 471	60 998	275 148	394 146	262 225	9.9	14.1	23.3
2018	27 964	45 822	69 203	272 074	405 589	285 069	10.3	11.3	24.3
2019	29 965	46 032	89 848	300 279	413 869	298 351	10.0	11.1	30.1

说明：表中数据根据 Wind 数据库和《2020 中国县域统计年鉴》计算。

三、以县域发展应对东北地区人口流失的总体思路

县域是东北区域发展的薄弱环节，也是防止人口流失的关键环节。基于东北地区县域经济发展现状及人口流失的重要影响，应把加快县域发展提上战略高度，这对推进就地就近城镇化，辐射带动农村地区发展，防止人口进一步流失十分重要。应激发东北地区县域经济社会发展活力，将县城建设成为东北地区人口集聚的新中心，打造县域经济的新增长极，优化村庄基础设施，加强公共服务，促进城镇化和乡村振兴联动发展。

一是将县城打造为县域人口集聚中心。较之于大城市，县城的准入门槛较低。县城与乡村紧密相连，是连接城市与乡村的重要纽带，也是统筹新型城镇化与乡村振兴的战略支点。县城作为县域政治、经济、文化和交通中心，既是驱动县域经济发展的增长极，也是县域综合服务中心和治理控制中

^① 非农就业比重为非农就业人口（总就业人口减去农林牧渔业就业人口）与总就业人口之比。参见魏后凯等《新型城镇化重塑城乡格局》，北京：社会科学文献出版社，2021年，第186—187页。

心,在县域城乡融合中发挥着枢纽和统领作用。应以县城为支点,依靠产业集聚增加就业岗位,吸纳农村剩余劳动力就近就业,引导农业转移人口有序就地就近城镇化,促进人口集聚。同时,要强化县城中心功能,完善基础设施,提高公共服务水平和质量,积极培育生活服务业态,以增强县城的综合服务能力,不断提升其对周边人口的吸引力,使县城成为东北地区县域人口的集聚中心。

二是激发县域经济发展新动能。县域经济是区域经济高质量发展的支撑,也是富民强国的基石,在承接产业转移、优化经济结构、推进工业化和新型城镇化等方面都发挥着重要作用。一方面,应强化城乡产业融合,鼓励大中城市的产业向县域延伸,并提升东北地区县域承接东部沿海地区产业转移的能力。另一方面,要大力促进创新创业,全面激发县域经济发展活力。尤其要鼓励东北地区农业大县聚焦农产品加工业,引导农产品加工企业向产地集聚,向县域产业园区集聚;突出各地优势和特色,充分挖掘农业农村的功能价值,大力发展农村文化旅游、休闲康养、电商物流等新兴服务业,推动“数实”融合和“农文旅”融合,切实做到把农业及相关产业链留在县域,让县域范围内的城乡居民分享更多经济发展成果。

三是优化村庄基础设施与公共服务布局。东北农村地区公共基础设施落后,公共服务供给不足,这是人口流失的重要原因之一。未来应在加大农村地区投入的基础上,以常住人口为标准,完善基础设施,优化公共服务结构和布局。要注重对县域城乡空间格局和乡村人口迁移变化趋势进行分析研判,合理确定乡村人口进城、入镇、留村的比例和分布特点,为乡村基础设施和基本公共服务要素的优化配置提供依据。对人口集聚型、人口稳定型和人口收缩型的村庄,实行分区分类的差异化政策。通过精准供给、有效供给,确保及时有效地满足广大农民群众对基础设施和公共服务的实际需求。与此同时,加快推进县域内城乡基本公共服务均等化,实现县域内城乡居民基本公共服务地理可达、服务可获得、经济可承受、品质可接受。

四、促进东北地区县域发展的主要措施

促进东北地区县域经济加快发展,使之更具实力、更富活力、更有竞争力,是实现城乡区域协调发展的必然要求,也是防止东北地区县域人口进一步流失的重要举措。在新形势下,应以富民强县为主线,以城乡融合发展为途径,以改革创新为动力,促进东北县域快速发展,使之尽快迈入高质量发展的轨道。

1. 建立各具特色的县域现代富民产业

县域经济的本质是特色经济,县域竞争力的高低一定程度上取决于经济特色化的程度和水平。东北地区独特的农业资源禀赋、区位优势和历史文化为县域经济特色化发展提供了良好的基础。一是开展农业农村现代化示范区建设。东北地区是保障国家粮食安全的核心区域,农业规模化生产基础较好,农业机械化水平较高。应在农业基础良好、产业特色鲜明、土地流转率高、区位优势明显、引领作用较强的重点涉农乡镇,积极开展农业农村现代化示范区建设,通过建立以优势农产品为基础的农业全产业链,把依托农业农村资源发展的第二第三产业更多地留在县域,让农民更多地分享产业发展的收益。二是着力发展带动性强的劳动密集型产业。要引进、培育、吸纳就业能力强的企业,大力发展农林产品加工、绿色食品加工生产、电子信息产品加工、服装加工、休闲旅游等劳动密集型产业,实现农民就地就近就业。三是按照宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜游则游的原则,打造一批特色鲜明、优势突出、主导方向明确的特色小镇。而且国家专项财政资金应给予倾斜,重点支持东北地区特色小镇完善基础设施、开展全产业链建设、实现三产融合、建设创新合作平台等。

2. 优化完善县城基础设施和公共服务

应按照现代小城市的标准推进县城建设,提升基础设施和公共服务质量,发挥县城对县域城镇化的支撑作用,辐射带动小城镇和乡村发展。一是加强县城基础教育资源配置,鼓励各级各类学校实现

教学资源社会化和市场化,提升县城教育发展质量和资源利用效率;二是提高县城医疗服务质量,完善县域医共体、医联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;三是提升县城居民生活品质,促进餐饮住宿、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;四是智慧赋能基本公共服务,建立公共服务大数据体系,逐步推广智慧养老、智慧医疗、智慧就业、智慧健康、智慧社保等平台,构筑县域智慧服务综合平台;五是尽快实现各类社会保险标准的统一以及制度并轨,建成覆盖城乡的多层次社会保障制度,充分发挥社保对保障人民生活、调节社会收入分配的重要作用。

3. 多措并举提升县域治理水平

县域治理是国家治理中重要的一环,应创新县域治理体系,提高县级政府治理能力,提升县域治理水平。首先,优化县域营商环境,要积极鼓励发展民营经济,引进外资企业,在产业用地、财政支持、金融服务、知识产权保护、人才引进等方面为企业提供并落实相应的优惠政策,进一步简化创新创业手续,狠抓《市场准入负面清单》的落实情况。其次,推动乡镇扩权赋能。加快推进“扩权强镇”,推动东北地区开展县级层面经济社会管理权、审批服务执法权下放的试点改革。赋予特色小镇发展决策、项目审批、社会管理、综合执法和检查特许等行政管理权限,制订特色小镇扩权事项目录。再次,建立激励县域城镇化的财政奖补机制,合理划分县本级财政收入和支出责任,构建财力与事权相匹配的财政管理体制,加大农业转移人口市民化奖励资金支持力度。最后,加快大数据政府治理平台建设,提升县级政府的数字化治理能力,缩小东北与东部发达省份在政府治理能力现代化上的差距。

4. 盘活利用农村闲置公共建设用地

随着城镇化的不断推进,全国县域普遍存在公共建设用地的供需矛盾。一方面,村庄“空心化”导致农村公共设施用地闲置问题突出;另一方面,近年来开展的农村基础教育设施、卫生医疗设施撤并集中,导致大量农村学生进入县城上学,村民集中到县医院就医,县城和中心镇公共设施建设用地趋紧。东北地区农村人口流失严重,农村公共设施用地闲置问题更加突出,积极推进农村闲置公共建设用地的盘活再利用,不仅能有效激活农村闲置用地价值,也可为全国县域破解公共建设用地矛盾提供经验。在法律和政策框架内,应加强农村公益性建设用地的内部调剂。如农村老旧小学、村“两委”办公室等公益性场馆闲置问题突出,而文化、绿化等用地紧缺,应允许同类属性土地之间进行调剂。同时,统筹城镇和村庄布局。根据人口、产业分布情况,统筹城、镇、村之间的功能定位和分工,在县域内通盘考虑建设用地配给,优化设施结构和空间布局。还应当开展农村建设用地再利用试点示范工程,发挥试点的示范引领作用。在符合制度安排的前提下,先在有条件的县域开展试点,突破传统的不合理土地用途管制安排,根据农村人口和产业发展的实际需求,探索将闲置的公益性用地转化为经营性用地,或利用经营性用地建设公共基础设施,经验成熟后再逐步推广。

5. 探索建立跨地区资源与成果共享的长效机制

针对东北农村人口流失严重的状况,可以积极探索建立跨地区的“先富带后富”的资源与成果共享长效机制,优化资源配置,提高总体效率,促进东北地区县域实现跨越式发展。当前,可以考虑借鉴浙江“飞地抱团”和“山海协作”的做法,利用东北地区村庄土地整治腾退的建设用地指标,或者利用城镇已有和规划建设用地,在一些区位较好、具有基础和条件、发展潜力较大的县城或者镇区,与沿海发达地区合作共建园区,联合开发项目,把东北县域的土地、资源和劳动力优势与沿海发达地区的资金、技术、品牌和营销优势结合起来,探索建立东北三省与沿海发达地区跨省共建共享的机制,促进跨地区资源与成果共享。

责任编辑:孙中博