

# 县域城镇化高质量发展的制约与突破

◇王 耀 何泽军 安 琪

## 一、城镇化高质量发展的特征

### (一) 集约高效

集约高效是指城镇化发展中资源要素利用效率较高、全要素生产率较高,这是高质量发展的经济性和对城镇化发展的要求。集约高效是资源日趋紧张对城镇化建设的客观要求,是要素追求高投入回报率的内在要求。

### (二) 包容共享

包容共享是指城镇化能够响应多元主体的差异化需求,让更多人群享受发展成果,这是高质量发展的普惠性对城镇化发展的要求,是以人为本的城镇化的重要体现。包容共享是高质量发展普惠性的应有之义,是新型城镇化的本质内涵。

### (三) 绿色低碳

绿色低碳是指城镇化发展中要保护生态环境,不过度开发利用自然,使人与自然和谐相处,这是高质量发展的可持续性对城镇化发展的要求,是健康城镇化的基本体现。绿色低碳是高质量发展中人与自然和谐的基本诉求,是城镇化与新型工业化、农业现代化同步发展的客观要求。

### (四) 特色鲜明

特色鲜明是指城镇化发展中应注重传承历史,培育浓郁乡土文化精神,彰显独特的文化特征,这是高质量发展的特色性对城镇化发展的要求。特色鲜明是高质量发展独特性的客观要求,是区域高质量发展的灵魂所在。

### (五) 治理现代

治理现代是指城镇化发展中政府、企业、市民等多主体共同参与治理,以达到“善治”的状态,这是高质量发展的协调性对城镇化发展的要求,在较大程度上体现了治理能力的现代化。治理现代是高质量

发展和谐共生的基本要求,是民主进步的重要体现。

## 二、县域城镇化高质量发展面临的困境

### (一) 产业升级难

一是产业基础薄弱。县域二、三产业比重仅为70%左右。第一产业内部附加值较高的经济作物和畜牧业比重都较低。由于路径依赖以及创新的时滞性,产业基础薄弱的现状短期内难以改变。

二是技术支撑差。县域工业大多源于乡镇企业,迫切需要向精细加工、技术创新与品牌营销等价值链高端环节转型。但县域企业多为中小企业,技术创新水平低、能力弱、人才缺,升级发展缺乏技术支持。

三是资金支持弱。县域企业由于规模小、资信低而难以通过上市从资本市场融资,也难以获得及时足额的银行贷款。同时,近年来实体经济不景气也使得企业自我积累的资金较少,用于扩大再生产的资本不足。

### (二) 创新创业低

一是产业技术创新较弱。县域范围内科技创新资源较少,且不同创新主体投入到科技创新的资金也非常少。这种创新资源要素的稀量投入及自主研发活动稀少使得高质量发展缺乏技术支持。

二是成果转化不足。县域是科技成果转化的重要平台,但县域科技成果转化率与转化质量却不高。

三是创业活力不足。县域创业是前景广阔的天地,但由于人才、资金、体制等制约,县域创业潜力挖掘不足。

### (三) 高端人才少

一是高端创新人才严重不足。县域科研机构、高校、大中型科技企业几乎没有,高端创新人才极其

短缺。同时,县城是高端创新人才的流出地,为数不多的创新人才经常流入大城市。

二是高端创业人才严重不足。县域创业人才由于专业技术知识不足或视野局限,常常是对土地、人力、资本等初级资源要素进行整合与开发,创业质量不高。同时相比于大中城市,县域创业人才的产生与培养激励不足,数量远不能满足高质量发展需要。

三是高技能人才严重不足。从全国范围看,高技能人才数量不足以及结构不合理,已经对中国向制造业强国迈进构成制约。县域工业处于价值链低端,能够集聚与吸纳的高技能人才更为稀少。

#### (四)体制机制僵

一是市管县体制僵化。市管县体制不仅对县财政形成“抽水机”,对人才、产业等高端要素也形成“虹吸”效应,是县域城镇化高质量发展的关键制约。

二是财税分配体制不公。中国自1994年实施分税制以来,中央与地方在财权、事权的分配上逐渐不平衡,地方政府在财权没有显著增加的情况下,事权不断增加,造成地方政府财力紧张。

三是城乡二元体制固化。现行公共产品供给制度城乡差别较大,城镇公共品供给远远超过农村。附在户籍制度上的城乡居民福利待遇差异较大,农民工享受不到现代市民应有的待遇。城乡社会保障不均等,城市居民社会保障种类与数额均高于农村居民。如何保障农民获取适当的工业化与城镇化发展中土地增值收益也需要从制度上重视。这些制度的变革并不是县级政府所能完成的,需要上级政府、多个部门联合组织实施。

### 三、县域城镇化高质量发展的对策建议

#### (一)实施产业升级优化工程,强化产业支撑

产业升级优化是促进集约高效与绿色低碳高质量发展的主体部分。推动产业升级并不要求政府投入公共资源直接支持产业发展,而是要提供产业升级发展的基础条件。

一是从规划与融资方面提高基础设施质量。在规划建设方面,综合考虑县域城镇在区域经济社会发展中的定位,合理规划城镇体系,确定需要建设基础设施的优先次序与建设质量。在资金供给方面,鉴于县级政府财力普遍紧张的现状,需要创新城镇

建设投融资机制,尝试发行一定规模的中长期政府债券,使得城镇基础设施建设成果代际共享、成本代际共摊。

二是制定县域产业升级发展政策。明确县域主导产业与特色产业,以政策创新破解产业升级发展制约。在破解技术制约方面,政府出资搭建校地合作、院地合作平台,鼓励企业积极与高等院校或研究所合作建立产业技术研发联盟;激励规模以上企业建立研发机构、加大研发投入,获取相应产业技术。在破解资金制约方面,制定融资担保政策,鼓励商业银行设立中小企业贷款专户,针对符合产业高端化发展方向的中小企业提供信贷支持;鼓励企业之间加强业务重组,通过资产整合发挥互补优势,缓解发展困境。

#### (二)实施创新创业培育工程,增强发展动能

创新创业是推动集约高效、绿色低碳、特色鲜明的高质量发展的主要途径。实施创新创业培育工程就是要促进技术创新、成果转化与大众创业,增强县域高质量发展新动能。

一是加强产业技术创新。围绕县域主导产业,以供给侧结构性改革为主线,完善产业技术创新体系,建设创新型产业园区或产业集聚区,建设产业技术孵化中试平台,组建产业技术创新联盟,鼓励企业建设工程技术中心等创新平台。强化绿色、安全、优质导向,围绕食品安全、生态安全,突破农业节水、循环农业、面源污染治理、化肥农药减施增效、防灾减灾、绿色物流、质量追溯等关键技术开展创新活动。加快互联网和智能装备技术创新的推广使用。

二是提升技术成果转化质量和效率。依托国家和省市级科技园区、可持续发展试验区,建设区域性科技成果创新实验和综合示范基地。联合科研机构及大专院校,加快推进院(校)地合作示范基地建设,完善产学研协同创新转化机制。依托创新型企业,加快高新技术成果转化应用。依托科技计划项目,建设专业性科技示范点建设,引导新技术示范辐射应用。依托互联网与新一代信息技术,建立县域科技信息网络服务平台,强化科技信息供求服务。

三是提升创业动力活力。加大创业支持力度,引导城市科技人员下乡创新创业,鼓励支持在乡、回

乡农民开展“双创”活动,激发农民创新创业热情和活力。依托产业园区、科技园区、星创天地,产业基地和电子商务中心,着重打造一批县域创新创业平台,完善县域创新创业服务体系。引导科技投入向生产一线倾斜,为科技人员下乡和农民在乡创业提供政策支持和综合服务。

### (三)实施高端人才育引工程,夯实发展根基

培育本土人才、引进外来人才、共享外部人才,促进人才在县域城镇“引进来、留下来、发展好”。

一是培育本土人才。建立农村实用人才动态管理数据库,将不同类别的致富能手、“土专家”“田秀才”等纳入其中。利用阳光工程、雨露计划等培训项目,整合各种教育培训资源,加强对农村实用技术人才的培训。在土地使用、资金帮扶、税费减免、扶持奖励等方面出台政策,解决高层次农村实用人才户籍、住房、子女入学等方面的烦恼,确保他们留下来、安得稳。

二是引进外来人才。充分发挥“新乡贤”作为乡村振兴推动者、产业兴旺引领者、乡村治理协作者、脱贫攻坚带头者的积极作用,出台“市民下乡、能人回乡、企业兴乡”的具体措施,搭好乡村创新创业平台,鼓励外来人才居乡创业发展。鼓励有眼光、懂经营的市民下乡创办企业或合作组织。鼓励创业能手、技术人才、企业家等回乡创业,鼓励在外乡居住的离退休人员回乡居住,以德化人、反哺桑梓。

三是共享外部人才。采用“筑巢引凤”策略,发挥县域土地、劳动力、服务优势,通过设立研发机构、技术孵化机构、博士后流动站、院士工作站等平台,鼓励大中型企业、科研院所、高等学校等机构的高层次创新人才下乡调查研究、中试孵化、产业化技术成果等。用活科技特派员、三区人才、博士服务团、“三支一扶”大学生等人才下乡政策,以环境、服务、感情促进这些高层次人才为县域发展贡献力量。充分利用互联网、物联网等智慧技术,建设城乡人才共享平

台,让城市高端人才在线为基层工作提供指导与服务。

### (四)实施体制机制变革工程,推进城乡融合

赋予县域自主发展权、打破城乡二元制度体系,破解县域城镇化高质量发展的体制机制制约。

一是扩大县域自主发展权限。县域自主发展权是调动县级政府管理经济社会事务积极性、降低沟通协调成本、激发各主体创新创业活力的重要武器。县域自主发展权涉及市管县体制变革与财权事权分配制度变革。在管理体制方面,逐渐实行市县分设分治,城市政府只管城市自身和郊区县,其他县由省政府直接管理。逐步实现市与县在法律地位上平等,赋予县直接管理辖区内经济与社会发展事务的自主权。在财税分配体制方面,合理分配中央与地方以及不同层级地方政府之间的财权事权。本着降低成本、增进效率、增强活力的原则,划分清楚中央与地方事权界限与种类;明确上下级地方政府之间的事权分工与分担原则。在事权界定清晰的基础上,合理分配财权,确保事权与财权匹配。

二是推动城乡融合制度建设。改革公共产品供给制度,加大对中心镇、农村社区、农村道路网等基础设施或公共服务设施建设的支持力度,提升公共产品的供给质量。改革社会保障制度,破除原先户籍所黏附的系列福利待遇,在社会最低生活保障、医疗保障、教育等方面推进农民、农民工与原来的市民享受同等福利待遇,消除农民与市民之间的身份差别。改革农村土地制度,在土地确权的基础上,探索农地社保、农地资本化实施细则,提高农村土地征用的补偿标准,促使农民带“资”进城。

作者简介:王耀,河南省人大民侨外委员会主任委员,教授;何泽军,河南农业大学经济与管理学院副教授;安琪,河南农业大学经济与管理学院讲师。

(摘自《中州学刊》2018年第8期,原文约9500字)