

以县城为重要载体的城镇化建设步伐加快
多举措助力县城基础设施建设
—《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》简评

公用评级四部 李坤

2022年5月6日，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《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》”），全面系统提出县城城镇化建设的指导思想、工作要求、发展目标、建设任务、政策保障和组织实施方式，旨在提升县城发展质量，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要，为实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供有力支撑。

2022年以来，中国经济发展面临的国内外环境复杂性和不确定性加剧，全球经济复苏放缓，俄乌地缘政治冲突导致全球粮食、能源等大宗商品市场大幅波动，国内多地疫情大规模复发，市场主体困难明显增加，经济面临的下行压力进一步加大。在此背景下，“稳增长、稳预期”成为宏观政策的焦点。从2021年中央经济工作会议提出“适度超前基建投资”到今年4月中央政治局会议重申要“全力扩大国内需求，发挥有效投资的关键作用，全面加强基础设施建设”，凝聚了基建稳增长的政策共识。

《意见》是新型城镇化建设系列政策在县域建设的细化和延伸，作为首个中央层级的县城城镇化政策文件，标志着县城城镇化建设的政策支持力度进一步提升。2014年《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》印发实施，明确

提出要把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向。2020年5月，发改委印发《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，支持县城提升综合承载能力和治理能力，选择120个县及县级市开展县城新型城镇化建设示范工作，形成县城补短板强弱项“1+N+X”系列政策性文件。同时，党的十九届五中全会《建议》提出推进以县城为重要载体的城镇化建设，国家“十四五”规划《纲要》也提出县城建设的任务举措。

县城发展方向方面，《意见》要求尊重县城发展规律，顺应县城人口流动变化趋势，立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，合理确定不同类型县城的发展路径。一是加快发展大城市周边县城，支持位于城市群和都市圈范围内的县城融入邻近大城市建设，发展成为与邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。二是积极培育专业功能县城，支持具有资源、交通等优势县城发挥专业特长，发展成为先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能县城，支持边境县城完善基础设施。三是合理发展农产品主产区县城，为有效服务“三农”、保障粮食安全提供支撑。四是有序发展重点生态功能区县城，为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑。五是引导人口流失县城转型发展，促进人口和公共服务资源适度集中，加强民生保障和救助扶助。同时，**《意见》明确县城建设要严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，防范地方政府债务风险。**

县城公共设施量大面广、资金需求巨大，但县级层面普遍财力不足，很多县也缺乏新增建设用地计划指标。为破解县城建设的重点难点问题，增强县城可持续发展能力，《意见》提出了完善人口、资金、土地等体制机制和政策措施。

施的多方面要求。人口方面，《意见》要求健全农业转移人口市民化机制，**建立健全省以下城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，专项安排与进城落户人口数量相适应的新增建设用地计划指标。**土地利用方面，《意见》强调建立集约高效的建设用地利用机制，加强存量低效建设用地再开发，合理安排新增建设用地计划指标，保障县城建设正常用地需求。投融资方面，《意见》提出多种融资方式，对于公益性项目，加强地方财政资金投入，**其中符合条件项目可通过中央预算内投资和地方政府专项债券予以支持；**对准公益性项目和经营性项目，鼓励银行业金融机构特别是开发性政策性金融机构增加中长期贷款投放，**同时支持符合条件的企业发行县城新型城镇化建设专项企业债券；**引导社会资金参与县城建设，盘活国有存量优质资产，规范推广政府和社会资本合作模式，稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金试点，鼓励中央企业等参与县城建设。同时，《意见》明确引导有条件的地区整合利用好既有平台公司，有利于助推县级平台公司的整合和转型发展。

县级城投企业承担了区域内基础设施建设及运营职能，亦为推动区域城镇化建设的重要抓手，是大量基建项目的承接主体。**随着政策红利逐步释放，部分县级城投承接项目的建设资金来源或更加丰富。**具体来看，近期财政部要求地方政府在6月底基本完成2022年新增专项债的发行工作，在区县财政紧平衡的背景下，部分城投公司下半年的资金压力有望得到一定缓解。县城新型城镇化建设专项企业债作为发改委支持县域城镇化补短板建设的融资工具，截至2022年5月11日，全国累计发行33只，涉及24家县级城投公司，发行规模合计227.90亿元。未来部分区县城投仍可利用政策机遇，合理发行县城新型城镇化建设专项企业债券融资，参与到重点项目建设中，**特别是发改委确立**

的 120 个新型城镇化建设示范县及县级市的城投平台可积极运用新型城镇化专项企业债拓展融资渠道，更好支持县城基础设施建设。

总体来看，县城是我国城镇体系的重要组成部分，是城乡融合发展的关键支撑，对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要意义。《意见》提出因地制宜补齐县城短板弱项，并为县城新型城镇化建设指出了方向以及资金保障措施，部分县级城投项目建设的资金来源或将更加丰富，中国百强县及发改委确立的 120 个新型城镇化建设示范县的主要城投企业参与机会较大。但《意见》同时强调有效防范化解地方政府债务风险、促进县区财政平稳运行，表明地方政府债务风险防控并未放松，融资不能突破不增加隐性债务的红线，需关注区域债务负担较重、项目收益难以平衡投入、平台整合过程中层级下降等因素对县级城投信用水平的影响。