

左手“托举”城市更新，右手“把握”乡村振兴

助力城乡融合，县域经济如何实现“两手硬”？

——访全国政协委员，广西壮族自治区政协副主席、民建广西壮族自治区委会主委钱学明

本报记者 崔吕萍



城镇常住人口三成在县市，他们的两大痛点值得关注

今年全国两会期间，围绕乡村振兴话题，全国政协委员，广西壮族自治区政协副主席、民建广西壮族自治区委会主委钱学明说过这样一番话——“加快推进以县城为重要载体的城镇化建设，加快补齐县域经济产业布局、创业就业、生活消费、民生保障等短板弱项。”近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》)，明确提出，以县城为基本单元推进城乡融合发展，发挥县城连接城市、服务乡村作用，增强对乡村的辐射带动能力。对此，围绕几个业界关心关注的问题，本报记者对他进行了专访。

记者：围绕留住人口、建设县域经济，《意见》提出，“顺应县城人口流动变化趋势，立足资源环境承载力、区位条件、产业基础、功能定位，选择一批条件好的县城作为示范区重点发展，防止人口流失县城盲目建设。”在您看来，当前县城经济发展在留住人、吸引人才等方面，应提升哪些领域的吸引力？

钱学明：2021年底，我国城镇常住人口为9.1亿人。其中，1472个县的县城常住人口为1.6亿人左右，394个县级的城区常住人口为0.9亿人左右，县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口近30%。据调研，县城群众对县城生活的痛点集中在子女教育、老人就医两大问题上。

从医疗领域来看，近年来各地大城市“超级大医院”频繁出现，很多上级医院在改建、扩建中“虹吸”了县级医院的医护资源和病人，各地县城医院普遍人才不足、医疗服务水平参差不齐。从教育领域来看，我国有普通高中1.42万所，其中县城高中0.72万所，占据半壁江山，在校生规模超过总数一半。然而，近年来超高级高中全省“掐尖”，屡屡打造升学神话，县中则解绑不再。

如何提升县城医疗，我的建议有两条。一是加快推进县城医共体建设，也就是“强自身”。建议各地要通过在县城组建医疗共同体，重点推动以县级医院为龙头、乡镇卫生院为枢纽、村卫生室为基础的县乡一体化管理，实现双向转诊、分级诊疗。二是加快理顺省级医院、医科大学附属医院与县级医院之间的关系，也就是“育才人才”。

如何办好县城教育，我的建议也是两条。一是坚持均衡发展原则，让教师围着学生“转”，更加注重县城普惠办学。二是更加重视改革创新，均衡配置优秀教师和校长

资源。可将学校教师工资总额与学生数量挂钩，形成“封顶戴帽”的学校教师工资总额，促使学校搭配使用高、中、低不同工资水平的教师。大中城市优秀教师要想得到高工资，可以选择到具有高工资岗位的县城学校任教，可引导优秀校长到排名靠后的县级薄弱学校任职，帮助其提升管理水平，进而促进教育均衡发展。

县里留人靠基建，基建投资建议“肥瘦搭配”

记者：就地城镇化需要大量基础设施更新优化来做配套，才有可能留住向往大城市生活的人，基础设施更新需要钱，可能还涉及类似政府社会资本合作(PPP)模式或者纯粹的社会资本投入。资本投资需要回报。我们为了留住人，该拿什么去吸引资本？

钱学明：当前我国农村还有5亿多常住人口，外出务工人员总量达到了2.92亿人。通过推进县城建设，满足外出务工人员到县城就业安家需求，不仅有利于辐射带动县域经济发展和农业农村现代化，更有利于实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴。

作为全国最大的流动人口群体，外出务工人员多数处于居无定所状态。据统计，全国40个重点城市在“十四五”期间初步计划新增保障性租赁住房650万套(间)，预计只能帮助1300万人缓解住房困难。在东部地区高房价背景下，绝大多数外出务工人员很难在大中城市拥有自己的住房。

根据我在广西的调研，全区1440多万常年在外出打拼的外务工人员中，有近70%倾向于在家乡附近的中小城市或县城

就业创业、就近城镇化。他们很多人打工多年、有一定积蓄，希望能在县城买房，成为真正的“城里人”。

但实际的情况是，多年来中西部地区在推进“以人为核心的新型城镇化”上，还在简单套用东部地区“简化迁移手续、推动便捷落户”等政策。这并不足以吸引农民工返乡就近就业甚至买房进城，原因是农村户口涉及土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，他们不会轻易放弃。

为此，如何在保留外出务工人员农村户籍基础上，给予他们与城镇市民同样待遇，并重点帮助解决好住房等问题，是中西部地区实现“以人为核心的新型城镇化”的要害所在，也是吸引他们返乡就近就业的关键一招。

2021年底，广西玉林市及所属各县召开了“加快人口进城工作动员大会”，出台了外出务工人员享受城乡两种政策不变，并给予购房补贴、契税补贴、公积金贷款、就业指导、子女教育等系列配套的“新市民”政策，并计划五年之内实现50万人口进城。此举一出，可谓找准了切入点，走对了路子。

今年，全国地方专项债发行量将达3.65万亿元，目前国家已提前下达了1.5万亿元的额度，还大力支持各地建设保障性住房。为此，我建议中西部地区要积极用好地方专项债，鼓励、支持和引导各地将更多专项债资金用于县城保障性住房建设，加快建设一批租赁型保障性住房或小户型商品房。

另外，我国县城人均市政公用设施固定资产投资仅为地级及以上城市城区的1/2左右。进一步加快县城市政公用基础设施建设，既是扩大内需的现实需要，也是促进城乡协调发展的重要手段。在县城基

础设施和公共服务领域，应推广运用PPP模式，引入社会力量参与供给，提升供给质量和效率。在我看来，政府和社会资本合作模式的核心要义是转变政府职能，引入社会资本建设，强化基础设施全生命周期管理，提升投资效益和效能。

我同时建议，各地在积极推广政府与社会资本合作的基础上，还要考虑其投资规模、主体，应更多考虑将经营性、盈利性项目，与道路设施、景点景区等公益性、非盈利项目，进行“肥瘦搭配、合理打包”，最大限度使用项目自身现金流覆盖其资金成本。同时，按照项目投入资金和产生现金流的时间节点，科学规划实施进度，通过前后互补，实现PPP项目包整体收支平衡。

克服县域经济“冷热不均”，推动东部“嫁姑娘”、西部“娶媳妇”

记者：与大中城市城区相比，县城普遍存在产业支撑能力不强的问题。在区域协调发展、共同富裕的大背景下，您认为应如何培育发展特色优势产业、稳定扩大县城就业岗位？对于自身资源禀赋存在短板的县城，是否有可能实现引凤来巢？

钱学明：县域经济作为城市经济和农村经济的联结带，在承接产业转移、优化经济结构、推进工业化和新型城镇化、吸纳农村富余劳动力等方面发挥着重要作用。

近年来，各地县域经济发展呈现“东强西弱”“冷热不均”的态势，东部地区县域经济“腾笼换鸟”正在加快，而中西部地区县域经济工业化进程则相对乏力。如果能让中西部地区县域更多承接东部地区转移产业，不仅可以满足易地搬迁群众的就近就业需求，促进区域经济协调发展，还有利于我国保留完整产业链，加快构建“双循环”发展格局，有效应对各类风险挑战。

可以说，东西产业转移一头连着东部地区的“城市更新”，一头连着西部地区的“县城发展”；一头连着东部地区的“提档升级”，一头连着西部地区的“扩大投资”；一头连着东部地区的“腾笼换鸟”，一头连着西部地区的“筑巢引凤”。因此，依托东西之间发展梯度，进一步完善协作机制，引导国内产业有序转移，十分必要。

为此，我建议国家对东部地区政绩考核导向上，更加强调“转型升级和示范引领”，让他们积极支持、主动参与当地产业的转移。对于转移企业而言，东部地方政府要发挥好引导服务的作用，积极主动将其“嫁”到西部地区去。转移企业则要利用好土地变性之后价格差，主动进行技术升级、设备更新、工艺换代，实现“在转移之中升级”。

围绕旅游促县域发展，全国政协委员梁留科这样说！

本报记者 崔吕萍

“草根网红”丁真带火了理塘县，汉服生意带火了曹县，玉镯直播带火了蓝田县……众多案例告诉我们，县域经济发展，说到底要在“特”字上做文章。从这个角度出发，当前我们应围绕县域旅游名片的打造做哪些准备工作？要避免千县一面、突出“一县一策”，我们又该怎么做？围绕这些问题，全国政协委员，洛阳师范学院院长梁留科接受了我们的采访。

一直以来，梁留科在推动因县制宜，做好县域旅游发展规划，探索推进县域文旅融合IP工程方面做了大量调查研究。在他看来，应从旅游产业发展的趋势出发，对县域旅游资源进行科学评估，弄清县域文化、自然等旅游资源和各要素的本地特色和市场潜能，确定旅游发展在县域经济社会系统中的定位，塑造旅游资源、要素、产业发展同其他产业协同性的整体名片和各要素名片等，形成差异特色。

“要做到这一点非常不易，当前，几乎

每一个县级单位都近似共享一个整体要素市场、游客市场，旅游产业的模仿比其他产业更容易，风险更小，由此也更容易形成产业资源的重复性投入及恶性竞争。”梁留科这样说。

在这一背景下，要怎样做才能突出自身特色？

梁留科表示，突出“特”字，其实就是要有所为、有所不为。这需要从省市县多层次出发形成统筹规划体系，明确每一个县在全省、全市总体发展格局中的定位。

“在实际工作中，区域分工协作非常重要。在‘一县一策’的前提下，我建议从自然、文化资源区域整体性和旅游产品的整体性出发，积极探索跨界融合和跨区域发展模式，打造各具特色的县域旅游发展的典范，通过道路互通、线路共推、标准共享、市场共建等方式，深化县域合作，形成区域性旅游发展合力。”梁留科这样表示。

县域旅游发展对解决当地就业颇具益

处，在疫情背景下，我们发现很多年轻人以云导游、直播带货形式推介自己的家乡。对于借助数字技术发展旅游业这件事，梁留科又有哪些看法呢？

“我认为这些做法不仅提高了县域旅游产业抵御疫情风险的耐冲、耐撞指数，也为县域旅游、县域经济的发展引入了一种新鲜事物、注入了一股新的思维。今后应通过政策设计，支持旅游企业将科技渗透到旅游产品的资源整合、创意研发、传播渠道、消费体验等各个层面和环节，促进5G、人工智能、大数据等现代科技与旅游业加速融合。”梁留科预计，未来，随着“旅游+数字”“旅游+科技”的深度应用和广泛渗透，数字技术将在旅游产业的高质量发展过程中起到更大的作用。

县域特产其实也是一个县城走向全国甚至全球的“敲门砖”，但现在看来，虽然我国地大物博，各地都有特色农产品或手工业产品，但深加工、精包装、广传播这三件

事还都有提升空间，围绕这一话题，梁留科也给出了自己的建议：一方面，农产品精深加工亟须“补链”，应推动原料生产、仓储物流、市场消费等上下游产业有机衔接；另一方面产业融合要“强链”，以精深加工龙头企业带动农产品深加工，扶持农村一二三产业融合发展利益共同体，让农民更多地分享精深加工带来的增值收益，有条件的高等院校建议设立农产品加工装备相关专业，以人才培养提升我国农产品精深加工技术装备研发能力，还可以因县施策探索打造优质农产品加工出口基地。

“我特别想说说县域特产包装的事。现在看，各地特产‘撞脸’的直接问题出在包装上。为此建议在特产的包装设计上，建立强大的品牌传播系统，统一的符号系统，包装要具备绿色低碳、文化符号令人过目不忘等优势，这就要求包装设计既要体现传统优秀中华文化，又要融入现代文化理念。”梁留科表示。

北大光华课题组建议：

不断完善长租房供给体系

本报记者 李元丽

“住有所居，居得其乐”自古以来是国人的美好心愿。5月11日，国务院常务会议召开，部署进一步盘活存量资产，拓宽社会投资渠道扩大有效投资。新建长租房与盘活存量住房是补齐我国长租房供给短板，实现长租房有效供应的两种方式。

购房与租房是满足居民住房需要的两种方式。在租赁住房市场中，既存在租赁期限较短、以每年续约等方式存在的短期租赁住房，也存在合同租期较长、租赁关系较为稳定的长期租赁住房(简称长租房)。北京大学光华管理学院租赁住房研究课题组认为，在我国住房市场面临高质量转型和发展的新时期，大力建设和发展长租房市场具有重要意义。

一是长租房有利于满足现阶段新市民和青年人的长期租房需要。在我国住房市场的历史发展过程中，居民通常把购房作为解决住房问题的首选方式。然而，随着一线城市和其他人口净流入城市的房价上涨，大学毕业生、农业转移人员等新市民和青年人无法在短期内实现购房。因此，应将长期租赁住房作为人口净流入城市中新市民和青年人群体解决购房前住房问题的路径。

二是长期稳定的租赁关系有益于提升租房群体的居住体验。我国现有租赁住房市场中，家庭是最主要的住房供应主体，与租客签订的租期一般不超过1年，长租只能通过合同到期时滚动续约的方式实现。根据课题组对两家大型租赁中介的访谈结果，一家主要从事居间业务的中介撮合的合同中仅有13%租期不少于3年，另一家主要从事转租业务的中介与房客签订的合同中超过1年的合约不到1%。这种模式下，展期风险和违约风险是影响租客居住体验的重要因素。从长期看，为相关新市民和青年人提供长租房有利于提升居民的婚育意愿，增强居民的幸福感和认同

感，从而提高城市的竞争力和推动可持续发展。三是租赁住房的长期限供给是驱动改善出租房源品质的前提条件。根据2015年全国人口普查数据所做的一项研究结果，我国41%的流动人口居住于2000年前建成的房屋，城市规模越大，流动人口居住条件反而越差。在不确定性较强的租赁关系中，非长租的预期使得房东和租客对于房屋修缮、维护的动机较弱，容易造成房屋品质的下降。与之相对，稳定长租的租赁关系更有可能使得房东和租客在房屋修缮问题中达成一致，改善和提升租赁市场中现有房源的房屋品质，利于租房市场的高质量转型。

四是发展长租房，形成较为稳定的租赁关系，是进一步依法治理和规范租赁市场的基础。作为首个地方性住房租赁条例，《北京市住房租赁条例(征求意见稿)》中的首条即明确要求“稳定住房租赁关系”。只有房东和租客双方形成较为稳定的长期租赁关系，才可能以法律化途径保障双方的合法权益，并在未来进一步推动“租购同权”等政策的出台。从社会治理角度看，长期租赁关系的形成有益于保障和维护社会秩序，减少恶性问题的发生。

五是发展长租房对于购房市场还有着正向的溢出效应。在大城市发展长租房，满足城市青年人的居住需要，有利于分流购房需求，进一步推进“租购并举”的住房制度，促进房地产市场平稳健康发展。

综上，鉴于发展长租房市场在住房市场高质量发展新时期的重要意义，课题组认为，盘活利用现有存量住房资产兼具可行性、时效性与必要性，是发展长租房市场的关键点之一。应当尽快发展和建立房源供应充足、租赁关系稳定、租金水平合理、房屋品质过硬、市场秩序规范的长租房供应体系。

以全球视野打造创新“试验田”

李然

近日，中关村新一轮先行先试改革动员部署会召开。会议强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于建设科技强国的重要论述，推进中关村新一轮先行先试改革，加快建设世界领先科技园区和创新高地。

今年全国两会期间，习近平总书记提出“五个战略性有利条件”。这个论断关系全局、事关长远，是我们把握战略主动的重要思想武器。结合这次会议，我再谈几点学习体会和建议。

一是加强多层次金融产品系统服务功能，充分发挥非银资本的积极作用，鼓励金融和投资机构先行先试，创新产品和服务模式，提升金融服务实体经济质效。金融是现代服务业的重要组成部分，也是我国服务贸易中较少实现顺差的行业。建议以中关村科创金融试验区的创建为契机，在强风险管控和严格监管的条件下，统筹推进金融服务模式和产品创新，试行给予非银金融服务机构与银行机构相对同等条件的政策支持，使其能够发挥与传统金融产品的互补性，发挥金融创新优势，建立企业研发创新全链条金融支持机制。加强对非银金融机构设立的金融科技公司政策支持，鼓励有条件的公司投资设立技术研发机构及推广科技成果应用；引导社会资本对科创领域长期投资，培植高科技创新促进产业发展、数字技术驱动高质量发展的新金融生态。

二是推动高水平人才高地建设先行先试改革，推进京港重大高科技战略与人才资源的深度合作。三是完善评估方法，理清矿业权有偿取得和使用关系。充分考虑勘查阶段风险和收益，对由企业自行或混合出资获得的矿业权，明确出让收益测算应扣除企业前期勘查投资收益，充分反映国家所有者权益和国家出资的勘查收益。

四是推进国际信息产业和数字贸易港建设为契机，主动对标高标准国际经贸规则，先行先试加强全球数字经济治理规则的探索和完善，积极融入全球创新网络。紧紧抓住中关村新一轮先行先试改革契机，以研发创新为特色的综合保税区建设为着力点，打造数字化示范项目，促进数字经济集约化、集群化和高端化发展，加快建设数字政府和数字社会，加快完善数字化治理体系，提升社会治理现代化水平。推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，实施面向全球的中长期开放式科技计划，构建落实好外资企业国民待遇，推进知识产权保护相关规则的完善，争取更多国际组织、跨国公司总部和国际研发机构落地中关村，打造具有国际竞争力的数字产业集群。

(作者系北京市侨联副主席、鑫桥金融服务控股集团有限公司董事局主席)

进一步完善矿业权出让收益缴纳方式

本报记者 李元丽

矿业权出让收益制度改革是矿产资源权益金制度改革的重要内容。自2017年财政部、原国土资源部印发《矿业权出让收益征收管理暂行办法》(财综〔2017〕35号)以来，矿业权出让收益对健全我国矿产资源有偿使用制度、维护国家矿产资源权益、促进矿产资源保护和合理利用、营造公平竞争的市场环境发挥了积极作用。

日前，全国政协委员，中国矿业大学(北京)原副校长姜耀东在调研中也发现，矿业权出让收益制度在执行过程中遇到了一些新的情况和突出的问题：一是矿业权出让收益改革加重了企业负担。以某

国有能源集团为例，某煤矿服务年限在70年以上，而矿业权出让收益要求30年内缴清，意味着企业需在近80%资源未动情况下提前支付所有费用；如按现行政策执行，全集团未来需缴纳矿业权出让收益近千亿元，金额巨大，企业负担沉重。二是缺乏统一指导细则助长了地方政府财政短期行为。煤炭矿业权市场基准价下放地方后，国家没有制定统一的指导细则，各省区自由定价权过大，一些地方政府在实际征收时远远高于20%这一比例，部分省份甚至高达50%。首期缴纳比例过高且长期收益短期缴纳，增加企业在安全生产、绿色低碳发展和智能化煤矿建设等

方面的投入压力，制约了煤炭行业转型升级和绿色低碳循环发展。三是不利于能源资源安全保障。原来只有国家出资探明矿产地，企业才需要缴纳矿业权价款，35号文出台后企业出资勘查的新增资源储量也需缴纳矿业权出让收益，未能体现企业出资勘查风险投入收益和价值发现功能，同时企业勘查发现的资源储量越多，缴纳的出让收益越多，影响了企业和社会资金投入勘查工作的积极性。

如何改进完善矿业权出让收益缴纳方式，保障煤炭安全稳定供应和应急保障能力？姜耀东在调研基础上建议：一是研究制定矿业权出让收益率征收政策

机制。开展煤炭矿业权出让收益率征收试点，一次性计算所有资源量的矿业权出让收益总值，首次缴纳20%，在煤矿投产后，按照原煤产量每年征收矿业权出让收益。同时，相关部门在制定矿业权出让收益率基准价时，要综合考虑资源的属性和赋存等条件，综合平衡调整矿业权出让收益市场基准价。二是尽快制定全国统一的矿业权出让收益征收标准和减免规定。研究制定国家统一的征收指导细则，明确出让收益市场基准价、基准率区间；明确对因资源枯竭、水文地质条件极其复杂、深井开采和生态环境保护等原因退出的矿山，减免出让收益。三是完善评估方法，理清矿业权有偿取得和使用关系。充分考虑勘查阶段风险和收益，对由企业自行或混合出资获得的矿业权，明确出让收益测算应扣除企业前期勘查投资收益，充分反映国家所有者权益和国家出资的勘查收益。