

【各抒己见】

# 县城成为城镇化建设的重要载体(上)

## 促进乡村民宿 高质量发展

近日,文化和旅游部等10部门印发《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》(以下简称《意见》)。该《意见》不仅为乡村民宿提质升级提供了遵循,也给行业发展注入新的动力。

这几年,乡村民宿成为越来越多游客的选择。相比提供标准服务的酒店,民宿不仅装修更有特色、餐饮更加地道,还更贴近农村生活、方便感受当地文化。尤其是当前,短途游、周边游替代了长途旅游,城市周边的乡村旅游迅速升温,给乡村民宿带来新机遇。根据途家民宿发布的数据,7月首周平台民宿预订量已达到6月全月的60%,暑期民宿预订量迅速增长。其中,亲子游订单占比近七成。不少民宿推出研学体验等为孩子们量身打造的“民宿+”活动,吸引了家庭游客。

从产业角度看,乡村民宿是乡村旅游的重要业态,是带动乡村经济增长的重要动力,是助力全面推进乡村振兴的重要抓手。长期以来,如何延长游客的停留时间、增加游客的消费场景,是乡村旅游的一个发展难题。乡村民宿无疑是让游客慢下来、留下来、住下来的最好途径。各地实践也充分表明,发展乡村民宿,让更多农民吃上了“旅游饭”,实现家门口就业,也有效增加了农民收入。

当然,从供给上看,眼下民宿行业存在一定结构性问题,局部地区供给过剩和高质量供给不足的现象同时存在。在一些民宿产业起步较早的地区,乡村民宿同质化严重,服务水平不高;而在有些资源禀赋较好、乡村民宿需求旺盛的地区,却受基础设施配套、旅游发展理念等方面的制约,民宿没有得到较好发展。

及时化解这些难题,做好品质文章,对于乡村民宿未来高质量发展具有重要意义。此次《意见》提出了很多有针对性的举措。比如,在加强产品建设方面,提出“尊重历史文化风貌,合理利用自然环境、人文景观、历史文化、文物建筑等资源突出乡村民宿特色,将农耕文化、传统工艺、民俗礼仪、风土人情等融入乡村民宿产品建设”;在完善规划布局方面,提出“将乡村民宿发展纳入各地旅游发展规划,与国民经济和社会发展规划、国土空间规划等相衔接”。这些举措既有利于鼓励乡村民宿发展得更有特色,也可以尽量避免重复建设、同质化发展。

当前,旅游市场中的乡村民宿需求仍在持续增长和升级,未来还有不小空间和潜力。品质化、多元化的民宿,符合旅游消费升级的大方向,契合了人们回归自然、体验民俗风情的渴求,有望成为大众深度休闲的重要载体。乡村民宿要加强产业融合,突出文化特色,提升服务水平,可以更好满足多层次、个性化、品质化的大众旅游消费需求,也能为旅游业高质量发展和乡村振兴贡献更大力量。

王珂

不久前,中办、国办印发《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》)提出,“科学把握功能定位,分类引导县城发展方向。”包括加快发展大城市周边县城、积极培育专业功能县城、合理发展农产品主产区县城、有序发展重点生态功能区县城、引导人口流失县城转型发展,为未来一段时间各地县城找到适合自身发展的路径提供了遵循。

地处沂蒙老区的山东省沂水县城,沂河缓缓穿城而过,秀丽的山水之间,沂水县经济表现亮眼:食品、化工、装备制造产业等传统产业升级,沂水荣获全国淀粉深加工产业集聚区荣誉称号,一批具有高成长性的企业入选国家级专精特新“小巨人”企业、瞪羚企业名单。2021年,沂水县生产总值达到503.71亿元,同比增长8.0%。

“郡县治,天下安”。沂水是我国众多县城中的一个,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。

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个县级市的城区常住人口为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的近30%。

“推进县城建设,有利于引导农业转移人口就近城镇化,完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局。”国家发展改革委有关负责人说。

### 完善载体承接大城市功能疏解

随着我国城镇化率和服务业占GDP比重均超过50%,城市发展也开始由增量扩张为主转入存量更新为主的新阶段。

从京津冀协同发展的经验看,在大城市周边布局一批有实力、基础好的节点,通过城市轨道交通与大城市保持交通连接,通勤时间控制在1小时以内,有利于大城市功能的有序疏解,并就近满足农民进城的发展需要。从这个角度而言,做强县城很重要。

一方面,县城承接大城市功能疏解,在城镇体系中的支撑作用日趋明显。近年,农民工回流趋势明显。国家统计局数据显示,2019年40周岁以下农民工回流比例为22%,40周岁至45周岁比例为67%。这推动部分县城人口较快增长,县城在我国城镇化格局中的地位愈加突出。

在此背景下,《意见》明确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,主动承接人口、产业、功能特别是制造业、区域性物流基地、专业市场、过度集中的公共服务资源疏解转移,强化快速交通连接,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。这对县城来说,是一次新的发展机遇。

中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞认为,大城市和特大城市在疏解人口的同时,把配套产业与优质的公共服务向外辐射延伸,同时完善县城基础设施、商业服务体系,这既有助于避免少数县城过度收缩,又能解决大城市、特大城市过度拥挤的问题。

天津市蓟州区,外界更习惯称其为蓟县。地处盘山脚下的蓟州风光秀美、空气清新,被称为天津的“城市后花园”。过去,人口流动趋势是蓟州下辖乡镇居民选择到天津市区发展。如今,越来越多天津市内居民和落户的“新天津人”青睐蓟州,一个重要原因就是市中心产业向这里延伸。

蓟州区区长张建宇介绍,蓟州这几年紧盯重点产业领域,承接非首都功能疏解。打造立体化交通网络,协调推进北京轨道交通平谷线东延、津承城际等重点工程规划建设。而且,蓟州区还在建设京津冀城市服务保障基地,推动农产品进京工程,让更多北京市民吃上蓟州优质农产品。凭借这些优势,这座昔日的县城发展得风生水起。

易居研究院智库中心研究总监严跃进说,大城市周边县城未来将更好地导入人口、产业、公共服务资源等,一批在推进产城融合上先行一步的县城会获得较大发展空间。

另一方面,县城是构建新发展

格局、形成强大国内市场的关节点。作为国内知名度最高的县级市之一,浙江省义乌市因小商品贸易而闻名。如今的义乌国际商贸城经营面积550万平方米,经营26个大类180万个单品。五花八门的“中国制造”从这里源源不断地发往全球200多个国家和地区。

经济繁荣背后,义乌的社会治理同样可圈可点。2021年春节受疫情影响,不少城市倡议“就地过年”,义乌以务实作风发出十七条留人举措,涉及房租减免、营业补助、就医减免、就业招聘等,条条举措温暖人心。这座县级市的公共服务水平,令人刮目相看。

以往,县城被看作介于乡村与大城市之间的跳板。在城镇化过程中,农民先进城,在县城站稳脚跟,最终要到大城市安家置业。这一决定的原因在于,过去县城无论就业机会还是教育医疗水平,都与大城市有较大差距。

随着近年县城建设不断完善,很多县城与大城市差距在迅速缩小。类似义乌,还走出一条与众不同的发展路径。

中国宏观经济研究院市场与价格研究所研究员欧阳慧介绍,作为县域经济核心的县城及县级市城区GDP占全国GDP的近1/4。

“县城已经在我国构建新发展格局、形成强大内需市场中发挥至关重要的作用。现阶段县城投资消费与城市的差距很大,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,人均消费支出仅为地级及以上城市城区的2/3左右。”欧阳慧说,“推进以县城为重要载体的城镇化建设,有利于扩大当期有效投资和居民消费,开辟新的巨大投资消费空间,形成乘数效应和良性循环。”

县城建设是扩大内需的重要引擎,将促进形成强大的国内市场,是新形势下推动高质量发展的战略选择。

### 就近城镇化县城潜力大

“一家人全都搬到了县城”“在农村还有地种,但居住都在县城”“村里过得好的都在县城买了房”——吸纳大量农业转移人口,在东中西部县城都在发生。

县城已成为为7亿左右县域城乡居民提供高品质公共服务、保障民生福祉的重要空间。“县城既是县域经济文化中心,也是县域公共服务中心和人口集聚中心。”欧阳慧说,一方面,农民到县城买房子、向县城集聚的现象很普遍;另一方面,农民到县城就医、农民子女到县城就学的趋势也愈加明显。我国现有的5亿左右农村人口大部分居住在县域内的乡村地区,还有大约2.5亿人居住在县城或县级市城区。推进县城建设,强弱项补短板,有利于为7亿多县域城乡居民提供高品质生活空间,满足人民日益增长的美好生活需要,有效提升人民群众获得感、幸福感、安全感。(未完待续)

毛振华 姜刚

## 【连载·上海市闲置宅基地及闲置农房盘活利用典型案例汇编】



本书汇集了各方关于宅基地和农村村民行为管理、宅基地和房屋确权登记、闲置宅基地和闲置农房盘活利用等方面的案例。

### 巧用闲置宅基地,助力产业大发展

——嘉定区联一村宅基地盘活利用案例介绍

(上接7月26日B5版)二是美丽升级,改变村容村貌。委托专业团队(浙江蓝城公司)设计多种房型,统一外立面,既遵循粉墙黛瓦、前庭后院的建筑风貌,保留原来的乡村肌理,又兼顾自然生态景观与颐养生活,打造人与自然和谐共生的村庄部落。三是宜居宜

业,提高生活质量。同步提升新建村庄的基础设施、配套设施,在原有道路、路灯、污水纳管、河道整治等常规项目的基础上,增加天然气接入、电缆架空线入地、景观品质提升等项目,同时按照村庄规划新建功能齐全的公共服务设施,使农民居住生活更加便利舒适。

3.创新开发模式,实现集体经济持续壮大。利用前期整治的闲置宅基地指标,采取土地使用权作价入股的方式,拓宽集体经济增收渠道。一是政企合作,撬动社会资本投入。改变以往政府单方面投入的模式,与上海地产集团深度合作,充分利用国有企业的资源优势、资本优势、产业优势,带动农村发展。在保持集体建设用地性质不变的基础上,由联一村成立村属集体公司。村属集体公司以集体建设用地使用权作价入股,占项

目公司总股本的20%;上海地产集团以现金增资,占项目公司总股本的80%。股东双方按照股份比例分享利润。二是市场化运作,确保各方利益。村属集体公司作为“乡悦华亭”项目的实施主体,自主经营、独立核算,根据双方约定及公司章程,实行市场化运作。

4.民主集中决策,实现资产增效农民增收。一是坚持民主决策,保障农民基本意愿。宅基地集中平移并坚持尊重农民意愿、不随便动农民土地,平移安置项目在农户签约率达到95%的村民小组才启动并,充分保障农民权益。二是提升资产质量,实现农民增收。维护农村稳定,住房翻建后一方面农民固定资产保值增值,另一方面农民可利用闲置房间开展民宿经营,提高财产性收入。