

首提“收缩型城市”，中小城市如何应对

□ 吴 康



国家发改委近日发布的《2019年新型城镇化重点建设任务》，首次提出“收缩型城市”的概念，这标志着“收缩”作为城市发展变化的另一面，得到了国家层面的重视。对各级政府来说，则意味着必须超越传统“增长型规划”的“路径依赖”，积极应对“城市收缩”这一未来空间规划与城市治理需要正视和解决的全新命题。

传统的城市发展战略，建立在“增长模式”之下。“城市收缩”现象的出现，意味着我们必须重视存量规划甚至减量规划

从世界范围来看，19世纪以来，人类文明先后迎来了工业革命、城市化进程、信息化革命和全球化浪潮，人口向城市集聚及城市的繁荣，使得城市化和城市经济崛起成为发展的“标准路径”，“增长”和“扩张”成为主流城市发展理论与规划政策的基调。但20世纪70年代以来，因产业转移、人口老龄化、制度转型以及全球化、局部金融危机的交叠影响，全球约有超过1/4、欧洲约40%、北美约1/10的城市出现了明显的人口流失、经济衰退以及随之而来的“城市收缩”过程。

“收缩城市”的概念起源于20世纪90年代初的德国，是指那些人口密集的城市区域，在超过2年甚至更多的时间内，经历人口流失及以某种结构性危机为特征的经济转型现象。欧美对城市收缩的认知经历了“轻视—对抗—接受—利用”的变化。在一段时期内，由于传统城市增长理念的根深蒂固，人口流失等收缩现象被认为是暂时偏离主流的“少数派”，成为部分国家和城市的禁忌被忽视甚至被抵赖。之后虽然得到了政策界和学界的普遍关注，但主流观点仍将“收缩”视为城市发展进程中短暂可逆的局部现象，因此主要着眼于恢复再增长并实现未来的繁荣。但城市收缩治理效果的不明显，在随后引发了对传统“增长”和“扩张”式规划执念和管理政策的反思，部分学者开始探讨城市“变小”的好处，并探索在慢增长或逆增长(收缩)的情境下城市可持续发展的路径。

改革开放40余年来，我国经济发展与城市建设取得了举世瞩目的成绩。作为“城市化实验场”，我国正经历着世界历史上规模最大的城镇化，也创造了中国城镇化模式的奇迹：我国城镇人口由1978年的1.72亿增加到2018年的8.31亿，城镇化水

平则相应从17.92%增长到59.58%；我国建制城市数量由1981年的226个增加到2017年的661个，同期城市建设用地面积则由6720平方公里增加到55156平方公里(土地城镇化远胜于人口城镇化)。

我国传统的城市发展战略和城镇化顶层设计，也是建立在“增长模式”下的。这种模式注重经济指标的快速增加，以工业化迅速推进为引擎，以出口导向为主要方式，以城市土地快速扩张为空间支撑。这一时期的规划政策关注点，主要在城市的经济增长与空间扩张方面。但2009年之后，城镇化速度虚高、土地低效蔓延等问题逐渐显现，个别城市甚至出现“空城”、“鬼城”，农村出现“空心化”等与传统城市繁荣增长或城乡一体化理念相违背的泛收缩现象，这使得我们开始重新审视传统的“增长模式”。

近10年来，随着全球发展格局变化及我国经济发展进入新常态，我国城市发展的内外部条件也发生了结构性变化，增长模式主导的城镇化逻辑已无以为继，2014年初，我国发布《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》，其核心就是“以人为本”，而存量规划甚至减量规划等政策理念也开始出现和普及。另一方面，在全球后金融危机时代，外向型制造业衰退、人口红利与工业低成本优势丧失、土地财政收紧和老龄化加剧等因素作用下，局部收缩已经在我国国土空间初见端倪，其中典型的如以东北城乡为代表的整体性收缩，以东部外向型工贸城市为代表的局部性收缩及以大都市外圈的中小城镇为代表的依附型收缩等，都受到了学界、政策界关注以及媒体的广泛报道。

我国大部分城市仍处于增长阶段，部分城市是在增长的同时，伴随着局部的、相对的收缩与衰退，对此一定要有正确认识

目前，国内对“收缩型城市”这一概念尚缺乏全面客观的认识，存在一些认识误区，主要包括：将城镇化过程中的正常人口流动混淆为收缩。我国当前整体仍处于城镇化的中期，不论是人口由乡村向整体城市，还是从较低发展水平区域向较高发展水平区域，此消彼长的变化主要体现的是城镇化过程。而城市收缩表现出的人口减少，其实是产业和资本发生了部门及空间上的转移，从而引发人口就业空间转移或因人口老龄化引起的社会结构变动。

将区域人口收缩混淆为城市收缩。我国的“城市”既是行政地域概念，也具有实地地域性及功能地域性，很多报道混淆了区域人口变化与城市人口变化，行政地域单元的总人口流失其实是区域

人口的减少而非城市收缩。

人口统计口径的不对接，加剧了城市收缩的认知偏差。我国人口统计有户籍、常住、暂住、流动等多种口径，分归不同部门统计，数据无法对接，频繁的行政区划调整更加剧了城镇人口跨年度可比的困难，使得单纯依赖现有城市人口统计数据不足以科学客观地支撑中国的收缩城市识别。

只看数字增减，忽略了人口流失背后的城市结构性变化。由于城市人口数据的获取门槛较低，很容易计算得到每个城市的人口增减变化，往往人口减少了就认为是“收缩城市”，而不清楚数字背后的统计口径有时候也发生了变化，并不具有可比性，更不去追根究底人口减少的城市背后究竟发生了什么。

忽视中外城市收缩的差异性。中外城市收缩的发生背景与所处阶段具有较大差异性，西方的收缩是在城市化水平较高、城市发展相对成熟稳定、城市增长出现停滞阶段发生的，而我国大部分城市还处于增长阶段，部分城市是在增长同时，伴随着局部的、相对的收缩与衰退，这种收缩是全球以及社会转型大背景的投射，属于趋势性还是暂时性需要进一步深入研究。

应将“收缩”看作一个中性词，而非贬义词，适时调整“做大做强”“极力扩张”等传统思路，追求内涵发展、精明发展

城市尤其是中小城市，如何应对已经发生或将要发生的“城市收缩”？

转变规划理念与价值取向，制定有效的城市收缩适应战略。

高速的城市增长和空间扩张，或许不再是当下中国城市发展的唯一标准答卷，而应客观正视当前存在的部分城市人口流失、经济增长放缓问题，应更多地把“收缩”看作一个中性词，而非贬义词。当前部分城市出现的局部收缩或人口流失，不等同于城市衰退。我们要转变“为增长而规划”的传统执念(尤其对于中小城市而言)，把规划重心从“人口总量”、“GDP产值”、“用地面积”(为经济增长服务)，转向为城市提供更多“就业机会”和增加市民的“幸福感”(为人服务)，改变原有城乡规划的见地“不见人倾向；将对产业企业的过度关注，部分转向对城市公共服务设施的完善和公共空间品质的营造上来。换言之，应将城市收缩更多看做一种转型发展机遇，制定有效的适应战略(如“机器换人”对就业的冲击也可以转化为新技术创新的红利)。这种战略要以准确预测人口为前提，再进

一步推动相应的城市空间结构调整和重塑。

以城市发展“网络联系论”更新“城市规模论”。

全球化与信息化，正深刻重塑城市与区域发展的逻辑，这主要体现在“网络联系”对于城市发展越来越重要。由高铁、航空和移动互联网塑造的流动空间、通过时空压缩，正逐步改变传统静止、封闭、等级性强的区域空间关系，多中心、扁平化、流动性和一体化的区域网络模式日益浮现。对于传统规模体量较大的城市而言，城市发展主要依靠其内部体系，如制造业集中的城市；但随着产业演进，如果不能做到及时转型升级，就容易在全球生产网络和世界城市网络中走下坡路，成为“离线大都市”，欧美一些典型的收缩城市就是如此。相反一些中小城市，尽管规模一般，但具有较强的“门户网络性”，城市产业体系与外界联系广泛，城市发展空间较大，其规模劣势可通过借用所在城市群的首位城市弥补，即“借用规模”。因此，对于中小城市而言，必须转变传统的“做大做强”和“极力扩张”的思路，而立立足实际，分析城市所处的生产网络位置和区域城市网络分工，提升外部网络连接度，做到精明发展。

要摸清现状，分类引导。

要根据人口的增长关注，拓展到国土空间维度，加强国土空间中人、地变化的精准摸底，针对国土空间中不同主体功能区、不同城市化地区空间和产业空间、重点生态空间以及国土边缘地带的人口与用地变化，分类引导三区三线的人口与用地集聚。如在优化开发区，要重点提升特大型和超大型城市以及重点城市群地区的科技创新能力和内涵发展，缩减低效工业用地，提高公共服务承载能力；在重点开发区的中小城市，要避免浪费蔓延式发展，加强地方特色和品质的挖掘和营造，提升城市绿色生态水平，做到精致增长；在农产品区的主要乡镇，可采取精明收缩等。

土地利用与生态系统服务改善联动。可借鉴国外土地银行政策，绿色空间存储政策，积极应对局部收缩发生下的城市棕地治理问题，这一方面有利于土地污染治理，另一方面也为城市再开发储备土地。城市绿地为收缩城市提供生态系统服务，利用空置土地发展生态系统服务则可进一步改善城市居民的生活质量。

注重多栖发展，提升城市韧性。

在未来的国土空间规划中，应更加注重根据不同主体功能，发展空间多元化的产业结构，提升城镇的抗风险能力。在生态文明和文化复兴背景下，城镇建设应更加注重生态化生活和内涵内质，创造绿色宜居、富有活力的文化价值，建立有效应对城镇收缩的机制。(作者系首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副教授、博士生导师)

居环境能够提升愉悦感和舒适度，有利于集聚创新要素、营造创业氛围，使整个城镇空间富有活力和吸引力。

正确处理政府和市场主体的关系，建立长期良性互动的体制机制。要按照“政府引导、市场主导”总体思路，明晰政府与市场主体责任。政府侧重产业规划、公共服务、基础设施、社会治理等全局统筹工作；企业则侧重产业植入、资本引入、管理导入等运营维护工作。遵循“专家规划”、专业设计、市场选址、企业创业、投资者选项目”的理念，推动多元化主体同心同向、共建共享。同时，根据不同建设阶段，政府和企业关系应动态调整，按照“前期政府主导、中期政府引导、后期政府退出”的步骤，在小镇建设初期，由政府牵头提供基础设施服务，充分发挥财政资金的引导作用；在小镇建设的中后期阶段，积极引入专业运营商和产业运营机构，及时补充、提升小镇的生产功能和生活服务功能，逐渐实现市场化独立运营。

正确看待房企投资特色小镇行为，严肃纠正房地产化倾向。蓝城公司的春风乐乐小镇、峨州农业小镇、万科公司的良渚文化小镇等均取得了不同程度的成功。应该承认，特色小镇建设为房企转型提供了新思路、新路径，房企自发改型建设的特色小镇，若规划建设运营得当，完全可以实现实现特色小镇的全部价值，不宜将房地产企业“妖魔化”。因此，应鼓励房企贯彻新发展理念，对标一流，精准到位，以新思维建设房地产项目，支持其积极开发可以实现“产城融合”的特色小镇。同时，要严格防范和控制部分房企将特色小镇“房地产化”的风险。要综合考虑特色小镇吸纳就业和常住人口规模，对产业地产和住宅地产的交易额进行严格控制，突出防范“假小镇真地产”项目。(作者系山东省宏观经济研究院办公室副主任、副研究员)

加强帮扶，提高管理员专业水平。农家书屋发挥好文化扶贫的职能，必须由具备专业知识和良好业务能力的人员进行书屋的日常管理和服务。但农家书屋数量庞大，在各村配备专业人员运行运营数量还不现实，因而更要加强对管理员队伍的专业化培训，切实提高管理员专业水平，建成一支管理服务质量上乘的农家书屋管理员队伍。同时，着力解决管理员福利待遇问题，建立合理的奖励补贴机制，消除书管理员的后顾之忧，使其能够更好地投入文化扶贫的工作中。城市图书馆应同农家书屋建立起结对帮扶关系，一家图书馆帮扶本地区的多家农家书屋，图书馆员定期深入农家书屋教、帮、带，全面提高农家书屋的管理水准和服务质量。书屋也可直接对各大图书馆及阅读软件推出的书目筛选后进行二维码推荐，让群众通过“扫码看书”获得便捷方便的阅读服务。

开展服务，探索多元资金获取模式。农家书屋建设及运营的资金不能仅仅依靠各级政府给予的财政补贴，社会各界的捐赠，应当结合自身情况开展适当形式的经营活动，增强书屋的自造血能力，以稳定的资金收入保障农家书屋的可持续发展。例如安徽省推出的农家书屋“1+X”经营模式，利用农家书屋场地，增添多种便民生活服务，以多样化的服务实现农家书屋的增收。开展多元化服务，建立多元化的资金获取模式，既拓宽了农家书屋的服务功能，完善了贫困地区的公共文化设施，又促进了农家书屋的可持续发展。

莫让农家书屋沦为农家书库

□ 王玉宝

农家书屋是文化扶贫、乡村振兴的重要依托，但由于管理不善、服务水平低、资金短缺等原因，大量农家书屋处于利用率低、无人管理甚至废弃的状态，其积极作用仍有待充分发掘。

今年2月，中宣部等十部门联合印发《农家书屋深化改革创新 提升服务效能实施方案》，对推动农家书屋提质增效、助力乡村振兴，提出了多项具体措施。

农家书屋是党中央、国务院实施的公共文化五大惠民工程之一。到2018年年底，我国农家书屋数量已达到58.7万个，配送图书11亿册。可以说，农家书屋的建设在丰富农民文化生活、助力乡村振兴中发挥了极大的作用。然而，随着农民群众文化需求的不断提升，农家书屋在建设和转型升级过程中仍存在一些亟待解决的问题。

重建设轻管理，重数量轻质量。农家书屋数量激增造成了许多管理困难，有的地方甚至把农家书屋建设的数量当作任务完成，将建成后的管理工作与可持续发展置于不顾，农家书屋流于形式，实用价值低。

模式化严重，对农民的吸引力较差。书屋建设往往遵循统一标准，同一书单配置阅读资源，导致内容单调、模式化严重。同时，贫困地区农民文化水平普遍较低，对阅读重要性的认识不够，没有养成良好的阅读习惯，再加上关系疏远与农民日常生活和劳作上的书屋遥远，便更对书屋提不起兴趣，这就必然导致书屋利用率低下。

服务水平较低，缺乏专业的书屋管理员。农家书屋管理员大多由村委会干部或离退休老教师兼任。他们缺乏图书管理专业知识，服务意识淡薄，对图书管理的认识停留在传统的识读层面。部分管理人员在工作繁忙或读者稀少时便关闭书屋，无法保障书屋按时开放。此外，农民经常忙于农务，劳作结束后身心疲惫，再加上没有养成阅读的习惯，没有精力更没有兴趣阅读书籍。

经费有限，资金支持力度不够。按《农家书屋工程专项资金管理暂行办法》规定的标准计算，全国约60万个农家书屋共需专项经费120亿元，其中中央财政补贴60亿元，各省份共承担42亿元，各市县共承担18亿元。这对国家财政来说是个不小的支出，对于贫困地区财政而言更是巨大的负担。

农家书屋作为文化扶贫的重要依托，对打赢脱贫攻坚战有着重大意义。但是，由于上述问题的存在，大量农家书屋沦为“农家书库”，处于利用率低、无人管理、无人问津甚至废弃的状态，造成了资源的极大浪费。对此，必须高度重视，摸清病根，精准施策。

健全制度，提高农家书屋管理水平。在精准扶贫背景下，农家书屋的建设和发展需要与国家精准扶贫政策相结合，就农家书屋建设资金、基础设施建设标准、文化资源配置、服务范围及对象、书屋管理制度、管理人员待遇、考核监督问责制度、图书捐赠等方面做出具体规定，明确农家书屋的主管部门，划清职责范围，为农家书屋的发展提供制度保障。在制定普遍适用的农家书屋发展管理政策时，还要结合地方和农村的实际情况，制定具有针对性的农家书屋发展管理政策作为补充，从而有效地保障和促进农家书屋的可持续发展。

因地制宜，优化农家书屋建设。农家书屋建设不应强求标准化的完全统一，而应在满足上级基本指导标准的前提下，根据当地实际的政治、经济、文化、人文等具体情况，合理确定规模，优化网点布局，探寻适合自身发展的模式。还应精准识别广大农民群众的真实文化需求，保证图书资源供需而异，根据需求优化图书资源构成比例，使得文化资源与农民需求精准对接。

加强帮扶，提高管理员专业水平。农家书屋发挥好文化扶贫的职能，必须由具备专业知识和良好业务能力的人员进行书屋的日常管理和服务。但农家书屋数量庞大，在各村配备专业人员运行运营数量还不现实，因而更要加强对管理员队伍的专业化培训，切实提高管理员专业水平，建成一支管理服务质量上乘的农家书屋管理员队伍。同时，着力解决管理员福利待遇问题，建立合理的奖励补贴机制，消除书管理员的后顾之忧，使其能够更好地投入文化扶贫的工作中。城市图书馆应同农家书屋建立起结对帮扶关系，一家图书馆帮扶本地区的多家农家书屋，图书馆员定期深入农家书屋教、帮、带，全面提高农家书屋的管理水准和服务质量。书屋也可直接对各大图书馆及阅读软件推出的书目筛选后进行二维码推荐，让群众通过“扫码看书”获得便捷方便的阅读服务。

开展服务，探索多元资金获取模式。农家书屋建设及运营的资金不能仅仅依靠各级政府给予的财政补贴，社会各界的捐赠，应当结合自身情况开展适当形式的经营活动，增强书屋的自造血能力，以稳定的资金收入保障农家书屋的可持续发展。例如安徽省推出的农家书屋“1+X”经营模式，利用农家书屋场地，增添多种便民生活服务，以多样化的服务实现农家书屋的增收。开展多元化服务，建立多元化的资金获取模式，既拓宽了农家书屋的服务功能，完善了贫困地区的公共文化设施，又促进了农家书屋的可持续发展。

特色小镇不是“概念小镇”

□ 孙明霞

一些地方在招商引资中将“特色小镇”作为噱头，各种发展诉求都冠以此名义，造出许多徒有其名的“概念小镇”，对此必须坚决制止、规范制度、合理引导，使特色小镇健康有序发展，真正实现“特而强、聚而合、小而美、新而活”的建设初衷。

国家发改委《2019年新型城镇化建设重点任务》提出，支持特色小镇有序发展，淘汰错用概念的行政建制镇、滥用概念的虚假小镇、缺失投资主体的虚拟小镇。

我国特色小镇建设，是推进新型城镇化、探索新发展模式和塑造新发展业态的重要实践。在特色小镇发展过程中，涌现了“余杭艺术小镇”“南湖基金小镇”“德清地理信息小镇”等一批特色鲜明、创新发展的典型案例，同时也存在政府过分追求政绩，企业急于争取政策、土地等冲动现象，造成“假小镇真地产”“新瓶装旧酒”“全靠凑”等乱象。许多徒有其名的“概念小镇”的出现，反映了各地一些深层次问题。

政策精神领会不到位，将特色小镇建设当作招商引资“风口”和下降指标。首先，地方政府和企业对政策理解存在不同规模的偏差，且越往基层越严重。认识偏差导致行动走样，在现实中将特色小镇当成个筐，在招商引资中将“特色小镇”作为

噱头，各种发展诉求都冠以此名义。例如有些地方将特色小镇概念无限扩大，将新规划的农业、教育、工业、生态保护项目等都以特色小镇的名义推出，有些地方则借助特色小镇的概念来争取款项改造旧城区。其次，一些地方政府存在计划经济思维，将建设任务简单地逐级下派。例如，有些地方要求各市、区、县均要选择出各自的特色小镇培育试点，打造所谓“省、市、县分级创建的特色小镇格局”。这完全背离了国家要求集中力量重点培育基础条件较好的特色小镇的初衷。

市场主体定位不准确，将特色小镇当作政府主导的项目或企业“拿地拿钱”的招牌。首先，某些地方政府对投资主体的地位、作用认识不到位。有些地方制定高规格规划，开发建设成本过高，大规模快进式的建设往往伴随着推倒式重建；有些地方习惯投资驱动思维，仍以地方国企和政府投资平台为主体，潜藏着巨额政府债务风险；有些地方将“稳赚不赔”的生意尤其是垄断性收费项目留给政府做，而将难度大、赚钱少、周期长的项目或由政府承担的基础设施和公共服务方面的责任推给民营企业。其次，投资主体对自身定位存在偏差，存在借助“特色小镇”概念“拿地拿钱”倾向。尤其是一些房地产企业，诱导政府合作建设特色小镇，其真实目的可能是要套取土地和公共服务贴息贷款，这就容易导致“有地产无产业”的不可持续发展。

自身资源挖掘不深入，对特色小镇建设盲目

跟风或“拔苗助长”。首先，部分地区对特色小镇建设盲目跟风，缺乏对自身特色产业、资源禀赋、发展优势等优势的深刻认识和深入挖掘，不顾自身发展阶段、经济水平和特色小镇生成与发展的基本规律，照搬照抄、盲目上马，“一镇一品”多外力植入式或拔苗助长式，产业选择上多小题大做，甚至无中生有，希望通过税收优惠、资金补贴、用地倾斜等优惠政策来维持小镇运转。其次，多数特色小镇存在重生生产、轻生活现象，或侧重产业发展，或偏重镇区建设，没有从顶层将“产城人文”统筹兼顾，没能实现生产、生活、生态的有机融合，使特色小镇发挥不出应有的总体效应。

特色小镇建设对于优化经济结构、激发增长活力、促进高质量发展具有重要意义。因此，针对“虚假小镇”“虚拟小镇”等问题，必须端正理念、规范制度、合理引导，真正打造“特而强、聚而合、小而美、新而活”的特色小镇。

准确把握中央政策精神，打造“生产、生活、生态”融合的美丽小镇。要充分挖掘当地具有内在根植性、发展潜力大、具有比较优势的特色产业。采取“聚焦”策略，不追求面面俱到的全产业链体系，而是追求异军突起、聚焦某个优势产业，如模具小镇、玩具小镇、香菇小镇等，确保第一产业在小镇中独特的主体地位，围绕该产业打造完整的产业生态圈。同时，打造诗意宜居的栖息地。“以人为本”是特色小镇的价值追求，良好而富有魅力的人

省直管县：县域活则乡村兴

□ 朱进芳

对于市、县来说，省直管县改革意味着双重解放——市级政府可以抽出更多精力发展和治理城区，县级政府则可以获得更大的自主权，从而更好地发展乡村。

山东“担当作为、狠抓落实”工作动员大会提出，要尽快建立起县级党委政府与省级部门的直接沟通机制。作为一种柔性的省直管县改革，此举对于推进全省乡村振兴的意义不容忽视。

有利于扩大县级经济社会管理权，激发县域和乡村发展的内生活力。在市管县行政体制下，县级政府独立管理权十分有限，上级出台的政策和目标任务在经过地级市的解读、分解、过滤后，才能下达到县，而这时政策和目标任务可能已不适应当地情况。在省直管县体制下，县级政府由省级政府直接领导，这样，县级政府在发展本地区社会经济方面更加自主灵活，在制定和执行政策时效率更高、针对性更强，各项管理措施更加务实。由此，可以充分调动基层广大干部群众加快发展创新的热情和积极性。

有利于增强城乡统筹协调，促进资源向县城和乡村集中延伸。市管县体制下也存在省城的统筹，但实际落实的效果并不理想，县域发展主要还是着

眼于市的发展意图、资源配置和产业布局。省直管县体制下，省级政府可以从整个省域角度出发，按照城乡基本公共服务均等化要求，注重县域和县域经济社会发展的平衡性，综合运用公共财政支出、金融支持、制度创新等各种手段，把更多的资源和机会引导到县域。县级政府也会站在整个省域角度，协调中小城镇与乡村经济社会发展之间的关系，发挥县城作为城乡连接点的承上启下作用，使基础设施和公共服务进一步向乡村延伸、覆盖。

有利于厘清城乡在社会经济发展过程中的角色定位。市管县体制下，由于市的领导地位，其工作重心势必主要围绕中心城市建设与管理，重城轻乡不可避免。乡村振兴意味着将发展农村经济置于优先地位，这无疑对县和乡镇政府提出了更高要求。因此，强化县的作用，建立“以县为主”的公共服务供给体系意义重大。对于市、县来说，省直管县改革意味着双重解放，城乡各自在特定的区域内实施有效管理，着力解决各自面临的不同问题。市级政府可以抽出更多精力发展和治理城区，而县则可以获得更大的自主权，从而更好地致力于发展乡村。

市管县体制虽然对促进我国市场化、工业化、城镇化进程发挥了积极作用，但也出现了“市卡县、市压县、市吃县”等现象，使得城乡之间资源分配不均，差距进一步拉大。中国特色社会主义进入

新时代，以省直管县改革促进乡村振兴具有深远意义。为此，除了进一步推进财政和部分行政审批权的改革外，还应重视以下几个方面的工

以县城和中心镇为依托，促进县城城镇化发展。首先，做好县域发展规划。在规划县城的发展目标、重点任务时，既要因地制宜，又要顺应国家乡村振兴的总体规划。要结合当地县域工业化、城镇化、农业现代化发展情况，使县城真正发挥在乡村振兴和县城新型城镇化过程中的龙头作用。争取在10—20年内，将一些重点县城发展成具有一定规模和影响力的中等城市。其次，依托乡村小镇完善农村基础设施。着力发掘乡村优美环境、人文风俗、特色资源等方面独有或不可替代的潜力和优势，把小镇融入乡村中，推动城镇化。最后，做好产城融合发展规划。要结合省直管县改革，把一些适合于在县域发展的产业放在县城园区或中心镇，从而促进农村人口就近向城镇集聚，就地就近解决农业转移人口市民化问题，同时规避县城城镇化过程中的“空心化”风险。

坚持共建共治共享理念，重构市县良性竞合关系。首先，厘清地级市与试点县之间的权责关系，促进市县关系制度化。一方面，应尽快出台“政府间关系法”“市县关系法”等，为市县关系良性发展提供合法性和刚性支持；另一方面，要系统规划，实现倾