

创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2023年第20期(总第102期)

2023年12月20日

刊号 CN41-0846/(G)

黄河科技大学报特刊

主办 河南中原创新发展研究院

河南新经济研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

●本期导读

- 河大，是走还是留？喻新安 1
- 为什么疫情退去，企业日子似乎更难过了？喻新安 5
- 推动河南省制造业优势再造的建议刘晓慧 7
- 河南推进以县城为载体的城镇化建设的建议高 昕 11

河大，是走还是留？

喻新安

●内容提要

河大诞生于开封，发展于开封，开封与河大早已水乳交融、不可分离，彼此是相互依存、相互赋能的关系。

郑州不可以干挖墙脚、有损邻里核心利益的事，不应该在自己作为“头领”的一亩三分地里动心思。这样做，格局小，不仁义。

思考河大是走还是留的问题，应有历史的纵深感。在郑州都市圈的核心区范围内，似乎不应该“挖东墙补西墙”，更不应该厚此薄彼，自乱阵脚。

河大搬离，对开封是釜底抽薪、刮骨吸髓，是动开封的根脉血脉文脉，可能产生严重的社会后果和恶劣的社会影响。

在河大搬离开封古城这个问题上，任何个人都没有权力做出草率的决定！这恐怕是要经河南省委和省人大常委会决定的重大事项。

据河南大学官网消息，11月23日，开封市市长李湘豫到河南大学拜访，与河大校长张锁江进行了会谈。李湘豫表示，开封将以全市之力、倾城之爱支持河南大学，在土地、规划、资金、政策等方面给予倾斜支持，为河南大学师生营造良好环境、提供坚强保障，并希望河南大学继续发挥创新策源地作用，为开封在推进中国式现代化建设河南实践中提供智力支持。张锁江校长表示，开封市是河南大学的办学之基、文化之根、精神之魂，河南大学始终将办好亿万河南人民满意的高质量高等教育作为奋斗目标，牢牢扎根开封，加快推动市校合作，百年学府与千年古都携手并进，共同谱写新时代市校共建共享共赢的崭新篇章。

开封市长河大之行应该是有原因和深意的。更早一点，关于河大搬到郑州的传闻纷纷扬扬。在河大郑州校区早已启用、河大注册地由开封改到郑州的基础上，又有资讯显示，郑州市将为河大划拨5000亩土地扩容新校区、河大领导班子很快要到郑州校区办公。显然，这些都非空穴来风。此种情况下，开封能不着急吗？对河大能不极力挽留吗？

河大是百年名校，底蕴深厚，民国时期曾是屈指可数的国立大学之一，今天的河大，仍是具有全国影响力的著名高校。回望历史，河大诞生于开封，发展于开封，开封与河大早已水乳交融、不可分离，彼此是相互依存、相互赋能的关系。可以说，开封孕育了河大，滋养了河大，河大起步于开封，也支撑了开封。开封以河大为荣，河大因开封而兴。毕业于河大的张锁江校长，应该深知开封之于河大的意义，所谓“开封市是河南大学的办学之基、文化之根、精神之魂”，绝非夸大溢美之词。

理想很丰满，现实很骨感。现在的问题是，郑州在建设大郑州的旗号下，向河大抛出了橄榄枝，其诱惑不可谓不大。那么，河大是走还是留？这件事，有必要掰开揉碎聊一聊。

就郑州市来说。郑州是中原城市群首位城市，也是正在建设的全国九个国家中心城市之一。其地位、影响和重要性不言而喻。郑州有许多优势，但也有突出短板。2018年2月7日公布的《郑州建设国家中心城市行动纲要（2017—2035年）》指出：郑州“科教创新基础薄弱。国家及部属重点院校和高层次科研机构较少，在校研究生数量不足武汉的十分之一”，“科技研发经费支出占比为1.8%，低于全国平均水平（2.1%），居全国35个大中城市第26位、省会城市第20位”。正因为此，这些年，郑州把改变科教落后作为重大任务，已成功

引进多所名校加盟设立分支机构，这是应当赞许的。但在省内，郑州不可以干挖墙脚、有损邻里核心利益的事，不应该在自己作为“头领”的一亩三分地里动心思。这样做，格局小，不仁义。郑州市应该有大胸怀、大气魄，继续在引进教育部直属高校方面聚力发力，同时，把帮助开封发展、支持开封复兴、引领推进郑开同城化视为己任。

就河南省来说。政府思考和决策河大是走还是留的问题，不能孤立地、静态地审视，而应有历史的纵深感。我们不是一直在打造郑开科创走廊吗？不是正大力推进郑开同城化吗？不是强调前瞻30年看问题作决策吗？不是在大张旗鼓地搞“1+4”为核心区的郑州都市圈建设吗？那么，在郑州都市圈的核心区范围里，似乎不应该“挖东墙补西墙”，更不应该厚此薄彼，自乱阵脚。一花独秀不是春，百花齐放春满园。何况，河大金明校区距郑东新区只有区区几十公里，在郑开同城化中处于十分有利的位置，搬迁至郑州的理由是否很充分？做过第三方评估吗？省级层面真正需要的，恐怕不是鼓捣甚至命令河大搬到郑州，而是力争在郑开之间如中牟雁鸣湖板块，引进布局几所好的高校，与郑东新区大学城和河大金明校区连为一体，切实增加郑开科创走廊的内涵、实力和影响力。

就河南大学来说。既然开封市是河南大学的办学之基、文化之根、精神之魂，那么，搬到郑州，可能短期内会得到一些好处，享有一些便利，但是否会失去什么？会不会水土不服？且不说丧失“基、根、魂”这些立校之本，即使论实用，还能得到开封那样的“全市之力、倾城之爱”吗？还能一直被郑州宠着吗？大概率只能是“千年老二”而已。那时的河大，会不会有失落感呢？再说了，以郑开大道开通为标志，郑汴一体化进入快车道，郑开之间发生翻天覆地的变化，前后也就十年左右的时间。现在郑开已经连成片，随着郑开大道改造升级、中牟有望县改区、大批科教单位落户郑开之间，“前瞻30年”的郑开同城会是什么样子，也许是人们无论如何想象不到的。届时，郑州与开封，也许就是“西城”和“东城”的关系，河大是到“西城”充大个，还是固守“东城”做翘楚，不应该掂量一下吗？

就民族复兴的伟业来说。开封是河南的开封，郑州是河南的郑州，都不可偏废，不能因为建设大郑州，就低估、无视开封的振兴和未来。由于历史的原因，开封复兴任重道远，但前程似锦。河大是开封的门面、招牌和核心竞争力。多一个河大，未必能为郑州增加多少光彩，但河大搬离，对开封是釜底抽薪、刮

骨吸髓，是动开封的根脉血脉文脉，可能产生严重的社会后果和恶劣的社会影响。这难道是可以拍脑袋随意决定的小事吗？恐怕是要经省委常委和省人大常委会决定的重大事项。更为紧要的是，开封复兴具有重大的标志性历史意义。中华沉沦，是从近900年前汴京失守的靖康之变开始的。岳飞在《满江红》中提到：“靖康耻，犹未雪，臣子恨，何时灭！”曾记否，2005年5月22日，美国《纽约时报》罕见地以中文标题刊发记者克里斯托夫的报道《从开封到纽约——辉煌如过眼烟云》。报道说，1000年前世界中心在中国开封，千年来世界中心从中国转移到了美国；“11世纪的开封是宋朝的首都，人口超百万，当时的伦敦只有一万五千人”，今天的开封，“地位已无足轻重”，美国如不记取开封没落的教训，“辉煌将如过眼烟云”。5月27日，时任河南省委书记徐光春作出批示：“读后感慨万千！我们的古都开封成为历史发展的反面典型。开封之所以如此，不必过多地分析，重要的是现在如何在我们手里把开封建设好、发展好，使之成为现代化的城市，展示共产党人的执政能力。”徐光春书记的敏锐、站位和担当跃然纸上。此后，推动开封古城复兴被提上日程。2006年3月，河南出台《中原城市群总体规划纲要》，提出通过推动郑汴一体化，赋能开封古都振兴。

进入新时代的我们，更应站在民族伟大复兴的历史高点，赋予开封发展新的内涵和目标，把开封千年古城的复兴放在心上，抓在手里，落实在行动中。底线的要求，是不做不利于开封古城复兴的事情。

在我国的体制下，领导者的个人意志可能改变一所大学、一个区域的命运。一个好的决策，能够恩泽后人，一个坏的决策，则会贻害无穷。河大历史上，有过被拆解失去全国一流高校地位的沉痛教训。今天，在河大搬离开封古城这个问题上，任何个人都没有权力做出草率的决定！要用大历史观审视，全面系统地研判，不可以急功近利，不可以盲目行动，不可以犯历史性错误。

河大，是走还是留？事关大局，吃瓜群众也有关心的义务和资格。至关重要的是，作为领导者，应深思熟虑，科学决断。真诚希望，河大践行“牢牢扎根开封”的承诺，“百年学府与千年古都携手并进”，共创河大、开封新世纪的新辉煌！真诚希望，郑州能以龙头老大应有的姿态，驰援开封。郑州、开封兄弟同心，书写郑开同城中原崛起的新篇章！

2023年12月10日

为什么疫情退去，企业日子似乎更难过了？

喻新安

最近到河南位列中国百强县的某县级市调研，有关负责同志介绍情况时说：去年疫情严重，我们这里除四季度“封城”经济基本停摆外，企业经营和运行总体还算不错；今年没有了防疫压力，企业反而更难了，日子普遍都不好过。这是为什么？

回答这个问题，有一定难度。从统计数据看，疫情对国民经济的影響很大。数据表明，去年我国GDP增速只有3%，防疫对GDP增长的不利影响当在2个百分点左右。三年新冠疫情防控转段后，我国经济迎来短暂小阳春，旅游、饮食、电影等行业数据快速反弹。然而春节假期过去，经济增长的势头开始放缓，三季度GDP增速明显回落。对此，该如何解释呢？

第一，疫情虽然退去，但疫情的“疤痕效应”依然存在甚至还在发酵。如防疫造成的产业链供应链资金链断裂，不会随着疫情退去自然恢复，还可能相互传导，产生负面影响。还有过度防疫造成的部分地方政府凝聚力号召力下降，也是扩内需等举措得不到社会热烈反响的因素。2023年前三季度国际收支平衡表中，外商直接投资负债净产生额出现历史性的-118亿美元，也是疫情“疤痕效应”的一种表现。

第二，疫情的副作用和派生出来的问题，只有在疫情后才会显示出来。如一些个体商铺、餐饮店等，疫情下被封控，勉强维持；解封了，力气也用尽了，只好关门歇业，日子焉能好过？据统计，截至今年5月份，全国餐饮门店倒闭高达40多万家，其中小吃店12万家，奶茶店8万家，火锅店以及其他门店20万家。大中小企业的联系千丝万缕，企业与地方经济发展又紧密相关。大批小微企业倒闭和经营困难，势必影响到各类企业的生存状况。

第三，社会预期转弱、偏弱，需要较长时间才能扭转。2021年中央经济工作会议提出：“我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。”2022年中央经济工作会议强调：“需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大。”今年的中央经济工作会议继续提到“社会预期偏弱”的问题。由于“预期偏弱”，社会信心和市场信心必然走低，企业就有可能不约

而同选择观望、躺平，不投资或少投资，居民会不约而同地减少消费和“超额储蓄”。由此造成最终消费不振，与民众生活密切相关的行业生产就会下降。

第四，民营经济活力不足，是企业日子不好过的重要原因。在地方，充分竞争的领域基本都是民营企业，民营经济总体活力不足，企业普遍感到日子不好过就不足为奇了。国家为重振民营经济，组建了民营经济发展局，推出30多条利好政策，但效果不尽如人意。据国家统计局的数据：今年1—10月民间投资增长率仍然为负（-0.5%）。民营经济是社会就业主渠道，民营经济不振，给就业市场带来巨大压力。11月26日，中央机关及其直属机构2024年度考试录用公务员公共科目笔试，共225.2万人参加考试，参试人数与录用人数之比为57：1。这一情况彰显了青年人对稳定就业的渴望。

第五，国内大循环还存在不少堵点、卡点和断点。如地方保护阻碍了市场优胜劣汰功能的发挥；交通物流、市场设施和公共服务等方面的城乡差距，制约着商品、要素的自由流动；土地、劳动力、资本、技术等生产要素的市场配置，不同程度存在行政干预过多、市场化运作不畅等问题；一些领域还存在“玻璃门”“弹簧门”现象，市场准入还未做到对所有企业一视同仁；一些地方和行业还存在人为的限行、限购等政策性梗阻；物流体系不够畅通，物流费用居高不下；部分技术标准滞后抑制了社会需求释放；等等。只有打通这些堵点、卡点和断点，企业经营状况才会有大的改观。

第六，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升。中央经济工作会议明确指出，“进一步推动经济回升向好需要克服一些困难和挑战”，“主要是有效需求不足”，“外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升”。根据香港入境处“出入境旅客流量统计数字”，从2020年7月至2023年6月，三年净离港的人数高达53万人，其中20几岁的年轻人居多。香港创业板指数最新走势，从最高点1823.74点跌到了20.47，距离归零只有20个点。另据有关数据，最近几个月港股几千家上市公司中，有800多家出现零成交现象，有将近1200多家成交额在一万港元以下。香港出现的情况表明，中央关于“外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升”的判断绝非危言耸听。企业投资和经营受到“外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升”的影响，也在情理之中。

第七，非经济因素、超经济因素的影响、干扰和冲击。中央一直要求坚决纠治形式主义、官僚主义，但实际情况是，形式主义、官僚主义仍然存在于经济社会生活的方方面面。中央一直主张和提倡“干部敢为、地方敢闯、

企业敢干、群众敢首创”，但落实情况恐不能令人满意，“多一事不如少一事”仍是不少干部“无奈”的选择。中央一直强调“两个毫不动摇”，要求“从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来，从政策和舆论上鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大”，但否定民营经济作用的极“左”思潮始终未得到有效遏制，民企人士仍感到腰不直、气不顺。

虽然不少企业都感到日子不好过，但这应该是暂时的现象。正如近日召开的中央经济工作会议指出的那样：“我国发展面临的有利条件强于不利因素，经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变，要增强信心和底气。”特别是，中央对做好明年经济工作，明确了“坚持稳中求进、以进促稳、先立后破”的总基调，以及“多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取”的总要求。围绕推动高质量发展，部署了突出重点，把握关键“九个方面”的工作。还很有针对性地强调“增强宏观政策取向一致性”，“准确把握明年经济工作的政策取向”。

我们要深刻领会中央经济工作会议这些新论断、新精神、新要求，克服不利因素，坚持开拓创新，以高质量发展的实际行动和成效，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的更大贡献。

2023年12月15日

推动河南省制造业优势再造的建议

刘晓慧

作为实体经济的基础，制造业是构筑未来发展战略优势的关键支撑。河南省制造业在产业竞争力、“三化”水平、企业综合实力和自主创新能力等方面存在着深层次问题。为了推动河南省制造业优势再造，需要发挥国资国企的排头兵作用，壮大单项冠军企业队伍，加快培育专精特新企业，大力推动智能制造发展等。

一、河南省制造业优势再造面临的深层次问题

1. 产业规模有待加速突破，产业竞争力亟待提升

自2021年起，河南工业就被挤出前五，滑到全国第六位。国家统计局

数据表明，2020年，河南工业增加值17147.2亿元，高于福建省1532亿元；2021年，福建省工业增加值18292.8亿元，超过河南省179亿元；2022年，福建省工业增加值19628.8亿元，超过河南省36亿元。2013年，河南工业增加值占全国比重为6.2%，而2022年仅为4.9%，十年期间累计下降1.3个百分点。

国家统计局公布的数据显示，2023年上半年，河南规上工业企业利润总额、营业收入分别同比增长-23.4%、-3.4%，利润率为3.26%，这三项指标分别位列全国第18名、第9名、第29名，竞争力堪忧。如表1所示，2023年上半年，河南不仅规上工业企业营收、利润率在中部六省分别倒数第二、第一，而且低于全国-0.4%、5.41%的水平。河南规上工业企业利润总额增速虽然高于湖北、江西、山西，但低于全国-16.8%的水平。

表1 2023年上半年河南与全国规上工业企业主要指标对比

	规上工业企业利润总额增速(%)	规上工业企业营业收入增速(%)	规上工业企业利润率(%)	利润率在中部六省的排名(名)
河南	-23.4	-3.4	3.26	6
安徽	-12.4	7.7	4.33	3
湖南	0	-1.3	5.13	2
湖北	-40.9	-1.4	3.68	5
江西	-26.5	-2.5	4.31	4
山西	-30.8	-12.8	9.11	1
全国	-16.8	-0.4	5.41	

数据来源：国家统计局

2. 产业转型升级步伐缓慢，高质量发展动能严重不足

作为农业大省和工业大省，河南省的产业结构也存在一些问题。如传统资源型产业集群偏多，传统产业比重较大，处于产业链低端的企业偏多，高新技术产业相对滞后，产业链短、产品附加值低、产业竞争力弱。2022年，河南传统支柱产业增长4.7%，占规模以上工业的49.5%；高技术制造业、战略性新兴产业增加值占工业增加值的比重仅为12.9%、25.9%，低于我国的15.5%、39.2%。2023年上半年，河南规上工业增加值、制造业增加值、高技术制造业投资分别同比增长3.3%、4.0%、9.4%，低于全国的3.8%、4.2%、11.8%。

3. “三化”水平有待提高，新型工业化任重道远

广东、江苏、山东、浙江、上海等地已基本完成工业化，并纷纷提出建设全球先进制造业基地或中心。河南的主要产业还多处于产业链前端和价值链低

端，制造业高端化、智能化、绿色化发展水平还一般。如表2所示，2022年，河南的两化融合发展指数、经营管理数字化普及率、关键工序数控化率、企业工业设备上云率、工业互联网平台应用普及率等指标均低于全国平均水平，仅有数字化研发设计工具普及率高于全国平均水平。在全国规上工业增加值能耗同比下降5.47%的情况下，河南规上工业增加值能耗反而略有上升。由此可见，河南“三化”水平仍然不高，新型工业化任重道远。

表2 2022年河南与全国制造业“三化”主要指标对比

指标	河南	全国
两化融合发展指数	90.2	101.0
经营管理数字化普及率（%）	73.0	73.7
数字化研发设计工具普及率（%）	81.4	77.0
关键工序数控化率（%）	56.4	58.6
企业工业设备上云率（%）	17.3	17.7
工业互联网平台应用普及率（%）	15.8	22.2
规模以上工业增加值能耗增速（%）	0.1	-5.47

数据来源：全国各省市制造业数字化转型关键指标

4.传统产业优势有所弱化，企业综合实力有待增强

近几年，在河南占比较大的食品、服装、化工等传统优势产业有所衰减，一些企业开始在省外增加投资。以食品行业为例，2006—2018年，河南规上食品工业企业营业收入连续多年位居全国第二，仅落后于山东。自2019年开始，河南食品工业被四川、广东、福建、湖北等超越，排名一路下滑到全国第六。同时，河南食品制造业对本省经济的整体贡献度也进入了瓶颈期。

全国1200家国家单项冠军示范企业（产品）中，河南仅有39家，排在全国第9位。河南没有1家企业入选中国战略新兴产业领军企业100强，国家级“专精特新”小巨人企业数量426家，排在全国第11位，与广东、江苏、浙江、山东的1535家、1505家、1457家、1064家差距明显。

5.自主创新能力偏低，高端科教支撑不足

2022年，河南省研发经费投入总额达1143.26亿元，排在中部第4位；研发投入强度为1.86%，排在中部第4位。2022年河南省研发投入强度不仅低于全国的2.54%，而且低于安徽的2.56%、湖南的2.41%、湖北的2.33%。《中国

区域科技创新评价报告 2022》显示，河南的综合科技创新水平指数在全国排名第17位，落后于湖北的第8位、安徽的第10位、湖南的第13位、江西的第16位。河南创新综合实力不强和大学、科研院所、龙头企业相对较少有很大的关系，更与高端技术人才的支撑能力不足、科技创新研发投入规模和占比相对较低有关。

二、推动河南省制造业优势再造的六条建议

河南只有抓住机遇培育制造业高质量发展新优势，才能在新发展格局带来的重新洗牌中提升位势，从而让更多产业、产品在国内大循环和国内国际双循环当中走向中高端。

1. 充分发挥国资国企优势

立足国资国企功能定位，按照《河南省“十四五”国资国企发展规划》，采取再造、整合、重组等方式，加快国有制造企业市场化改革步伐，在传统产业、新兴产业等领域巩固提升已有优势，加快培育新的比较优势、竞争优势。发挥国企的技术优势和产业链优势，在推动传统产业转型中作出表率。

2. 全力扩大民营企业优势

对标“十四五”规划和2035年远景目标纲要，按照《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》的部署，加强与国企合作，培育自身在产业链和供应链上的优势，发挥企业家的基础作用，建立适合自身的股权结构、管理制度与科技创新，以技术创新为动力推动民营企业向创新型企业的转变，打造民营制造企业发展新优势。

3. 壮大单项冠军企业队伍

健全优质企业梯度培育体系，建立省、市、县三级单项冠军企业培育库，推动单项冠军企业数量持续增长。支持单项冠军企业建设创新创业资源共享平台、行业共性技术平台，加强单项冠军企业动态跟踪管理和综合政策支持，持续专注产品创新、质量提升和品牌培育。加大省级制造业高质量发展专项资金对单项冠军企业的支持力度，培育硬核科研能力。

4. 加快培育“专精特新”企业

面向产业链上下游一体化协同发展的迫切需求，在“三个一批”项目、“万人助万企”活动中，加快培育更多“高精尖”“专精特新”企业。加强“专精特新”企业常态化监测帮扶，支持“专精特新”企业上市融资，搭建“专精特新”企业

生成空间，厚植“专精特新”企业生长土壤。

5.大力推动智能制造发展

设立智能制造发展专项资金，重点支持产业链新模式应用、试点示范项目建设，实施新一代信息技术在制造业领域的应用场景示范工程。每年选树 10 家智能制造标杆企业，实施“1+N”提升带动行动，促进智能制造示范试点经验推广。以场景创新引领制造业数智化发展，推动全省制造业数字化模式创新，推动工业互联网应用场景落地。

6.完善产业创新生态体系

推动跨组织的研发平台的优化整合，做强做优一批“高、精、尖、特”创新载体，促进高新技术在制造业领域的集成和应用。从放宽市场准入条件、放宽贷款融资条件、实行利率优惠、实施贷款贴息等方面加大对制造业科技创新的融资支持力度。围绕“五主导一特色”分别制定制造业创新加速方案、规划，出台精准滴灌的制造业创新加速政策。

（作者：河南中原创新发展研究院区域经济研究部部长、教授）

河南推进以县城为载体的城镇化建设的建议

高 昕

当前，河南经济社会发展已经进入外部剧变冲击凸显期、多重国家战略机遇期、要素资源稀缺争夺期、动能转换风险管理期、机制体制改革攻坚期“五期叠加”阶段。面对新的发展形势，河南必须顺应城乡要素范围拓展、城乡融合进程加速、城镇格局趋向扁平、县域高原逐步隆起、城市高峰加快挺立的新趋势，以提升县城综合承载能力为突破口，通过深化体制机制改革，扎实推进以县城为重要载体的城镇化建设，从而为形成大中小城市协调发展格局奠定基础。

一、建立健全农业转移人口市民化机制

农业转移人口市民化是一个系统工程，涉及利益格局的调整、社会保障的接续、农民权益的保护、就业空间的拓展等，需要一系列支撑从农村到城市生活场景转换的激励机制和保障制度。

第一，改革县城落户制度。在全面取消县城落户限制政策的基础上，加快建立新型户籍制度，完善居住证制度，进一步拓展居住证覆盖面和含金量，持续提升户籍管理信息化、智能化、便捷化、共享化水平，探索实施户口登记、户口迁移一地办结等机制。

第二，完善公共服务制度。围绕义务教育、住房保障、技能培训、医疗救济、养老托育等重点领域，强化公共服务和社会保障的制度供给，推动农业转移人口公共服务均等化，切实保障进城落户农民合法权益，逐步缩小城乡社会保障差距和居民身份落差。

第三，健全成本分担机制。依据农业转移人口市民化的成本构成和类型，建立健全由政府、企业和个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，厘清各类主体的支出责任和义务。

第四，创新正向激励机制。以财政奖励、转移支付、人地挂钩、利益补偿等为政策工具，建立健全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，调动农业转移人口输入地政府积极性和主动性，形成正向激励机制。

第五，完善人才回县机制。针对城乡双栖、城乡通勤、工农兼业等县域城乡人口流动新趋势、新特征，延伸人才服务链、拉长优势产业链，增强产业吸纳力，以新业态、新模式、新场景催生新的就业岗位，提升县域职业发展环境质量，逐步实现人才的就地就近城镇化。

二、完善集约高效的建设用地利用机制

推进以县城为重要载体推进新型城镇化建设，要从土地配置、土地征收、土地利用、土地流转等多方面入手，优化县城建设用地配置结构、提高县城建设用地利用效率。

第一，探索新增建设用地指标有偿转让制度。在严守耕地红线、生态底线基础上，以省级政府为调控主体、以县级政府为交易主体，协同发挥政府与市场的作用，统筹我省新增建设用地在不同县域之间的配置指标，探索建立县域之间新增建设用地指标有偿转让制度，优化建设用地配置结构。

第二，建立县城设施建设用地标准体系。聚焦县城产业配套设施、市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施提档升级的需求，抓紧制定出台县城设施建设标准体系，据此科学合理确定县城建设用地指标和规模，提升县城建设用地供给的标准化、规范化、制度化水平。

第三，完善城乡互动土地利用制度。通过创新规划管控、用地审批、土地征收、利益补偿等，适度放宽农村集体建设用地入市限制、健全入市机制、扩大入市范围。结合农村宅基地“三权分置”改革试点，在五类县城选取若干试点，探索由地方政府、农村集体、农村居民、工商企业等多元主体共同参与的县域建设用地整合、置换、盘活、利用模式，加强县域内存量低效建设用地再开发力度。

三、建立多元化可持续的投资融资机制

我省在推进以县城为重要载体的城镇化建设进程中，要积极发挥县级财政的引导和保障作用。在县级财力整体有限的情况下，推进县城基础设施建设需以完善投融资机制为重要抓手，由财政单一投入的传统融资模式向多元化融资模式转变。

第一，健全财政投入保障机制。将补齐县城建设短板弱项作为省级预算内投资重点领域，纳入基础设施建设总体规划之中，持续加大财政转移支付力度。创新财税政策“工具箱”，优化土地出让收入分配结构，调整土地出让收益配置格局，形成县城留用为主，上级适度统筹的资金调剂机制，拓宽资源下沉的制度化渠道。

第二，优化财政资金使用机制。引导地方政府按照“立足实际、适度超前、突出重点、统筹推进”的原则，梳理投资需求、明确投资方向、优化投资模式、强化地方政府投资融规划。建立健全县城建设项目支出绩效评估制度和支出监管制度，提升财政资金使用效率，有效防范隐形债务风险聚集，促进县级财政平稳运行，规范推广政府和社会资本合作模式。

第三，完善多元金融供给机制。一方面，激励正规性金融机构加大对县城建设的信贷支持，改善金融机构在县城尤其是乡村地区“重存轻贷”的非对称现象，提升正规金融经营效率；另一方面，降低非正规金融机构进入门槛，按照公私合作开发思路，探索公建民营开发模式，带动中小金融机构、工商资本和社会资本参与县城建设。

四、创新县城特色支柱产业的培育机制

适应新一轮产业变革趋向，因地制宜、分类打造县域主导优势产业链，已经成为打通县域城镇化堵点的重要路径。这就亟待不断创新与完善县域主导优

势产业培育机制。

第一，科学制定县城产业发展规划。立足县域资源禀赋条件，抢抓现代产业分化重组、数字转型变革的重大机遇，引入外部参与机制、竞争考核机制、报备审核机制等，把强县和富民统一起来、改革和发展结合起来、城镇和乡村贯通起来，将县域产业发展、商业体系、生态保护和公共服务等有机融合，突出产业导向，强化规划引领，形成各具特色、错位发展的县域产业体系，避免同质化、低端化、低效率产业竞争。

第二，完善特色产业集聚发展机制。依托产业园、开发区、创业园等产业平台载体，完善基础设施、优化营商环境、优化配套政策，推动要素集约、项目集中、产业集聚、人口集中、功能集成，不断拉长和完善特色支柱产业链条，着力打造特色鲜明、链条完整、配套完善、成长性好的特色产业集群，科学有序推进“一县一省级开发区”建设，培育形成一批竞争优势突出的产业集群和产业基地。

第三，创新特色产业主体培育机制。有效发挥市场机制和政府引导的协同作用，持续加大财政、税收、金融、土地、人才、科技、数据等要素的供给保障力度，推动龙头企业转型升级、加速技改、研发创新，不断增强龙头企业纵向带动能力和横向辐射范围，形成大中小企业融通发展格局。

五、创新数字化高效能的县域治理机制

推进以县城为重要载体的城镇化建设，必须抢抓全面实施网络强国战略和国家大数据战略的重大机遇，创新数字化高效能的县域治理机制。

第一，前瞻布局县城数字基础设施。在推动传统基础设施智能化改造的基础上，适度超前建设一批高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化综合性数字基础设施，全面提升县城数字基础设施建设水平，为实现数据要素与传统要素融合对接提供坚实基础。

第二，不断拓展县域数字应用场景。不断拓展物联网、互联网、区块链、云计算等数字信息技术在传统产业转型升级中的应用范围，加快实现县城富民产业的数字化转型升级。积极引导传统商贸流通企业拓宽线上线下营销渠道，打造消费服务的新模式新场景。推动电子商务与休闲农业、乡村旅游等融合，强化数字赋能。

第三，深入推进县域治理数字转型。充分发挥数据和信息等生产要素在县

域治理体系中的作用,用数字化来改造和重构完善县域治理体系。积极打造“县城治理智慧大脑”,推行县城运行“一网统管”和政务服务“一网通办”。推动县城与大型治理公司合作,布局物业管理服务走进基层,在县城市容市貌辅助管理、保洁监管、五小行业监管、治安辅助管理等日常服务方面探索市场化新型社会治理模式。

(作者:河南中原创新发展研究院农业农村研究部部长、副教授)



扫码关注微信公众号

主编：喻新安 本期编审：周建光 蒋 睿

报送：省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导。

赠阅：各省辖市、直管县（市）、县（市、区），省直有关部门，有关高校、企业。

地址：郑州市紫荆山南路666号黄河科技学院图书馆三楼 邮编：450000

电话（传真）：0371-68787369 电子邮箱：zhcfyjy@126.com