

“人口流失县城”这一概念在中央文件首次提及，引起广泛关注——

人口流失县城，转型发展成重点

本报记者 邱海峰



县城建设新看点④

有的县平均每年县城人口增长3万人以上，有的县10年间县城人口连年减少——近年来，中国县城发展分化明显。在中共中央办公厅、国务院办公厅日前印发的《关于推进以县城为载体推进城镇化建设的意见》中，“人口流失县城”的提法引起各界广泛关注，这是中央文件首次提及这一概念。《意见》强调，“防止人口流失县城盲目建设”“引导人口流失县城转型发展”。哪类县城出现人口流失？如何转型发展？未来前景如何？

人口流失县城总体占比小，但分布较广

最近，一则“哈尔滨人口跌破千万”的消息受到关注。根据黑龙江省哈尔滨市统计局日前发布的数据，2021年末，全市常住人口988.5万人。与2020年第七次全国人口普查相比，常住人口减少12.49万人。

哈尔滨人口减少，主要减在哪里？答案是县城。将时间轴拉长，哈尔滨常住人口近年来总体在减少，2020年全市常住人口为1000.99万人，与2010年第六次全国人口普查的1063.60万人相比，减少62.61万人。其中，9个市辖区人口处于增加状态，县城人口则减少显著。2020年全市9个县(县级市)人口为303.37万人，比“六普”减少89.77万人。

“人口减少这个问题在东北地区相对突出，其中县城、县级市城区以及镇区人口收缩的情况在一些地方表现得比较明显。”中国城市和小城镇改革发展中心主任高国力表示，在城镇化早期，人口由农村向城镇集聚，从县城到大城市人口整体都在增长，但随着城镇化不断推进，分化开始显现。从县城的角度看，不少县城仍在聚集人口，但有些县城人口开始向省会城市、其他大城市或是周边一些县城流动，人口流失县城数量开始增加，其中有的县城人口流失较多，有的流失相对较少。

中国城市规划设计研究院院长王凯表示，从世界范围来看，城镇化率达到一定水平后，人口流动确实存在从乡村到城市的迁移变成城市和城市之间的迁移，美国的底特律地区、德国鲁尔地区以及日本部分中小城市都出现过城区人口减少的问题。从国内趋势看，仍有部分县城存在人口减少的可能。

关于县城人口流失的总体情况，一些学者进行了统计分析。中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员张车伟分析近几十年数据得出的结果显示，大概有100多个县城出现了不同程度的人口流失情况。上海财经大学城市与区域科学学院教授张学良用夜间灯光大数据进行度量，从全国2800多个县市中识别出有191个县市区的人口持续下降。

高国力表示，总的看，在1800多个县及县级市中，人口流失县城占比并不高，但其分布比较广泛。放眼全国，人口流失县城不仅在东北地区存在，中西部地区一些欠发达的县城人口也有类似情况，即便是东部地区，在部分大城市内部或是城市群、都市圈周边也有县城人口流失，此外还有一些边境县城也存在人口流失的情况。

周边引力强，内部发展慢，造成人口流失

县城常住人口减少的原因，各有不同。在东部地区，城市群、都市圈的核心区与外围区域发展程度有差别，那些发展较好的城市拥有良好的基础



▲四川省巴中市通江县近年来不断加强基础设施建设，为发展乡村旅游和促进产业发展打下坚实的交通基础。图为车辆行驶在巴(中)万(源)高速通江段公路上。
程 聪摄(人民视觉)

►近年来，贵州省黔东南苗族侗族自治州榕江县在民族村寨和易地搬迁安置区内设置“就业车间”，让群众实现家门口就业。图为群众在蜡染工艺“就业车间”制作蜡染产品。
杨成利摄(人民视觉)



设施、健全的公共服务、更多的就业机会、更大的上升空间，对人口等要素有更大的吸引力。因此，周边的一些县城人口由相对欠发达的外围区流向核心区，从而使外围地区县城人口下降，而中心城市的人口增长较快，在此过程中交通的更加便利会让这种流动进一步加快，这在长三角、珠三角、京津冀地区表现得尤为突出。

老家在江苏苏北县城的小陆，如今在江苏南通工作。在他看来，“相比于附近的上海、南通、苏州这样的城市，县里发展空间有限。简单拿工资看，出来工作后一个月可以拿到1万元左右，这比在老家高了不少。而且现在县里通了高铁，我回来很方便。最近两年，县里像我这样流出的城镇人口，不少于1万人。”

外部引力之外，内部因素加剧了一些县城人口流失的程度。资源枯竭是其中之一。高国力分析，那些过去靠消耗自然资源发展起来的县城，随着相关资源开发进入后期、晚期或末期阶段，不得不面临资源枯竭、环境恶化等压力，人口承载力随之下降。

在国家已界定的资源枯竭型城市、衰退型城市中，县和县级市的数量占比都不低。如此前明确的全国262个资源型城市中，资源趋于枯竭的衰退型城市67个，县和县级市所占比重超40%。从地域分布看，这些县(县级市)超九成位于东北和中西部地区，如曾经的“油城”玉门，因石油工业而兴，但随着石油资源逐渐枯竭，玉门进入艰难转型期，老城区人口大量外迁。

除了资源枯竭类县城，传统工业基地、农业主产区以及生态功能区的有些县城也在一定程度上面临人口流失。高国力认为，这背后主要是县城产业发展跟不上、人口承载力不足，例如老工业基地在产业转型调整时期，旧产业有些被淘汰，相对应的是工作岗位减少，同时新产业尚未成型、不具备优势，对人口的吸引力不足，再加上县城管网老化、小区老旧以及文化教育等市政设施、公共服务配套不够，人口流失很难避免。

防止盲目建设，培育接续替代产业

人口流失，县城该如何应对？

专家认为，人口流失对县城发展或多或少会产生一些影响，但并不意味这决定了县城未来发展。从城镇化的一般规律来看，一些城市包括县城，出现人口流失

是一个正常现象，对此应客观理性看待。在此过程中，需要特别注意的是，避免一些县城人口过快减少，同时不能盲目扩张建设。

南京大学建筑与城市规划学院教授张京祥说，一些县城人口数量在减少，但在整个市域、都市圈范围内，这些减少的人口相当一部分集聚到了中心城区，这样的人口空间再分布有其合理性，不能被简单视为消极现象。“以人口减少等特征为主的县城收缩在全球范围内是一个普遍存在的现象，对待这个问题的关键是一些地方在相关政策措施上是否已经做好了应对的准备。”

关于人口流失县城发展，此次中办、国办出台的《意见》提出了具体措施，如结合城镇发展变化态势，推动人口流失县城严控城镇建设用地增量、盘活存量，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，有序引导人口向邻近的经济发展优势区域转移，支持有条件的资源枯竭县城培育接续替代产业。

“顺应人口流动变化趋势是基本原则。在此背景下，应深入研判每个县城出现人口流失的原因，把握住产业这个根基，采取差异化的应对措施。”高国力说，在现有的人口流失县城，有些可能还会继续面临人口流失情况，这类县城重点是要控制人口流失规模和节奏，首先解决好民生问题、保障好困难群众生活，其次是尽量挖掘潜力，打造一两个新的特色优势产业，强化政策支持，为转型发展提供支撑。另一类县城，如大城市周边的部分县城，当前虽然出现了人口流失情况，但其自身发展总体未必差，而且有明显的提升空间、潜力，接下来如能采取适当措施融入邻近大城市建设发展、为其分流，未来人口是有可能增加的。

在玉门，“一油独大”的日子已成为过去。当地居民贾东说，“这些年玉门新能源产业发展很快，经常可以看见大大小小的光伏电站、风电基地，每年有不少人专程来旅游观光。如今不仅新市区热闹了起来，老市区也变了样，花草多了，商店逐渐增加。到了晚上，文化广场上跳健身操、舞剑的人又多了起来。”

对于大城市与周边县城的发展，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，更重要的是要把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，这样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。

国家助学贷款免息，本金延期偿还！

缓解经济压力和就业压力，惠及超四百万高校毕业生——

2022年，中国高校毕业生达1076万人，同比增加167万人，毕业生人数创新高。受新冠肺炎疫情等多种因素影响，今年高校毕业生等重点群体就业工作面临不少困难和挑战。

为帮助家庭经济困难毕业生缓解就业压力，支持做好高校毕业生就业服务工作，财政部、教育部、人民银行、银保监会联合印发《关于做好2022年国家助学贷款免息及本金延期偿还工作的通知》，明确助学贷款延期还款、减免利息等支持举措。

财政部有关负责人介绍，此举预计将为贷款学生减免利息20多亿元、可申请延期偿还本金50多亿元，有助于缓解贷款学生经济压力和就业压力，帮助学生维护个人信用记录，促进其顺利就业，惠及400多万高校毕业生。

免除利息的范围如何确定？《通知》明确，2022年新毕业的贷款学生，因在校期间国家助学贷款利息由财政全额贴息，免除的是自毕业进入还款期后，在2022年内个人应付的利息；对于以前年度毕业的贷款学生，免除的是2022年内应付的国家助学贷款利息以及以前年度的逾期贷款在2022年内产生的罚息。《通知》印发前已经结清国家助学贷款的毕业生，不在此次政策资助范围内。贷款学生不需申请，由承办银行直接办理。

上述负责人介绍，学生在读期间国家助学贷款利息全部由财政补贴，贴息资金由中央财政和地方财政分别承担。此次免除利息，参照国家助学贷款贴息政策执行。免息所需资金以省(自治区、直辖市、计划单列市)为单位，优先从中央财政和地方财政已拨付给承办银行的国家助学贷款风险补偿金可用的存量资金中支付。不足部分或没有存量资金省份所需资金，由中央财政和地方财政另行安排。

除国家助学贷款免息外，2022年内应偿还的贷款本金，还可申请延期1年偿还。据介绍，处于还本宽限期的贷款学生，因2022年不需偿还贷款本金，故不适用延期偿还贷款本金政策，贷款期限不变。处于贷款偿还期的贷款学生，经本人自主申请，可延期1年偿还2022年贷款本金，延期贷款不计罚息和复利，最长贷款期限政策不变。本人未提交申请的，默认按原合同约定偿还贷款本金。《通知》印发前贷款学生已部分偿还或全部偿还的本金，不可再申请延期偿还。

以前年度毕业的贷款学生，如果在《通知》印发前已经偿还了2022年利息，是否能免除？据介绍，此类情况下利息应予以免除。若承办银行未进行扣款操作，则相应资金不再扣款，贷款学生自行使用。若承办银行已完成扣款操作，则由承办银行将已扣收的免息利息退回个人账户。

此外，贷款学生受新冠肺炎疫情影响未能及时还款的，经贷款承办银行认定，相关逾期贷款可不作逾期记录报送，已经报送的应当予以调整。遇到这类情况，学生应如何操作？

财政部相关负责人解释，贷款学生因受疫情影响原因，如感染新冠肺炎住院或隔离、防疫需要隔离或观察、参加疫情防控、受疫情影响无收入来源等，未能及时还款的，可向承办银行提出申请，并按承办银行规定提交个人承诺等相关证明材料；承办银行履行相应审核程序后，对相关逾期贷款不作逾期记录报送。已经报送的逾期记录符合《通知》规定的，经承办银行审核后按相关程序予以调整。

本报记者 汪文正

中老铁路国际货运货值逾60亿元



本报昆明电(记者叶传增)记者从昆明海关了解到，截至今年5月25日，昆明海关累计监管放行中老铁路国际货运量达57.3万

吨，货值超过60亿元人民币。目前，中老铁路国际货物列车“铁路快通”模式已实现双向贯通。

昆明海关介绍，“铁路快通”即铁路进出境快速通关模式。今年5月初，中老铁路首次进口“铁路快通”业务顺利完成。5月26日，全国首列中老铁路“铁路快通”模式出口国际货物列车从重庆出发抵达磨憨口岸，昆明海关所属磨憨海关为列车货物快速办理相关出境手续后，列车顺利驶向老挝万象。

在“铁路快通”模式下，符合条件的企业无需另行办理报关手续，海关通过铁路舱单系统对电子数据进行审核、放行、核销，大幅提升口岸通行速度，节约费用成本。

以此次从重庆出发的出境列车为例，提前在重庆海关办理完毕报关、查验手续，到达口岸后，海关工作人员办理舱单及运输工具出境手续即可快速通关。

磨憨海关铁路口岸监管科相关负责人介绍，此模式为企业带来了极大便利，中老铁路跨境物流运营能得到进一步提升。

我国首批智能LNG动力守护船交付

本报北京电(记者刘志强)5月28日，由中国船舶集团为中国海油旗下中海油服建造的国内首批智能LNG(液化天然气)动力守护船“海洋石油542”“海洋石油547”在江苏启东成功交付，填补了我国智能LNG动力守护船领域空白，标志着我国海洋石油装备数字化智能化转型迈出坚实步伐。

此次交付的两艘船舶可为海上油气开发提供值班守护、货物运输、救助以及对外消防等服务。该批船舶完全实现国内设计、国内建造，智能船舶系统、核心LNG储罐及供气系统、加注系统、

主机、舵装置均实现国产化，标志着我国绿色化、智能化海工船的设计建造能力达到国际一流水平。

该批船舶的最大特点是在原LNG动力守护船的基础上进行了智能船舶升级。为了将加装的智能设备科学合理地布置在全船有限区域，并减少对已有设备的影响，武船集团设计团队仔细研究规范，反复斟酌设计方案，最终将30余套智能设备、40余个智能传感器、280余个智能化监测点融入全船布置中，既实现了智能设备的良好运行，又保证了设备、线缆布置合理美观。