

落后地区城镇化发展的反思及战略构想^{*}

毛广雄

(淮阴师范学院 地理系, 江苏 淮安 223001)

摘要: 落后地区特有的经济、社会、生态特征, 严重制约了城镇化的进程。本文分析了落后地区的城镇化现状及存在的问题, 提出了推进城镇化持续发展的战略构想。

关键词: 落后地区; 城镇化; 制度创新; 可持续发展

中图分类号: F299.21 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)04-0064-06

Rethinking of Urbanization in the Less Developed Region and Strategies

MAO Guang-xiong

(Huaiyin Normal College, Huai'an City, Jiangsu Province, 223001)

Abstract: The exclusive characteristics of economy, society and ecology in the less developed region seriously restrict the process of urbanization. The paper analyzes the current status of urbanization and existing problems, and proposes sustainable strategic conception for accelerating urbanization.

Keywords: less developed region; urbanization; system innovation; sustainable development

“城镇化”与“城市化”同为英文“Urbanization”一词的不同译法, 当前在国内出版文献中比较常用的是“城市化”, 但笔者认为, “城镇化”比“城市化”更为确切, 也更符合我国的国情。江总书记在十六大报告中也明确提出: “全面繁荣农村经济, 加快城镇化进程”是我国全面建设小康社会的重要任务。

经济学家吴友仁曾系统阐述城镇化的含义, 指出“它包括一个国家或地区城镇人口(非农业人口)占总人口比重不断提高的过程, 实现城市化的道路和途径, 城镇人口和非农业人口地区分布的变化, 工农之间和城乡之间关系的性质和特点, 以及城镇的功能结构和现代化水平等六个方面的内容”。

改革开放以来, 我国经济在总体上持续高速增长, 城镇化也取得了一定的发展, 与此同时, 也出现了区域之间发展差距拉大的问题。作为推动中国新世纪发展的一项根本性战略——城镇化, 已经成为制约区域经济协调发展、推进和加速西部大开发的重要“瓶颈”。本文从落后地区城镇化现状出发, 对在推进该地区城镇化的道路和对策进行一些初步的思考。

收稿日期: 2002-12-20; 修订日期: 2003-05-08

* 本文为江苏省厅课题子项目之一, 课题号(01KJD630003)

作者简介: 毛广雄(1975-), 男, 江苏涟水人, 淮阴师范学院地理系助教, 华东师范大学西欧与北美地理研究所在读硕士研究生。研究方向为城市与区域经济。

一、落后地区的界定及城镇化现状

1. 落后地区的概念及主要类别

由于各种不同因素的影响，我国的地区经济发展极不平衡，不仅表现在东、中、西部之间的发展水平的梯度性差异，同时也表现在区域内部之间的差异。通常把地区社会经济发展水平较低的地区称为落后地区^[1]，主要包括落后经济地带、老少边穷地区、贫困地区和广大农村地区等四类地域形态。中西部地区共包括 19 个省、市、区，占国土总面积 86.18%，占全国总人口的 58.7%，其产值仅占全国的不到 40%，是我国贫困人口最为集中的地区，也是我国较为落后的地区。

2. 城镇化现状分析

城镇化发展水平是衡量落后地区的重要指标，由于城镇化水平与经济发展呈明显的正相关，经济发展水平的差异必然凸现为城镇化进程的差异，表现为（如表 1）：

表 1 我国各省区城镇人口比重的变动

%

地区	省份	1990 年	2000 年	增长百分比	地区	省份	1990 年	2000 年	增长百分比
东部地区	上海	66.23	88.31	22.08	中部地区	湖北	28.91	40.22	11.31
	北京	73.08	77.54	4.46		湖南	18.23	29.75	11.52
	天津	68.65	71.99	3.34		内蒙古	36.12	42.68	6.56
	河北	19.08	26.08	7.00	西部地区	重庆	17.38	33.09	15.71
	辽宁	50.86	54.24	3.39		四川	21.29	26.69	5.40
	江苏	21.24	41.49	20.25		贵州	18.93	23.87	4.94
	浙江	32.81	48.67	15.86		云南	14.72	23.36	8.64
	福建	21.36	41.57	20.21		西藏	12.59	18.93	6.34
	山东	27.34	38.00	10.66		陕西	21.49	32.36	10.37
	广东	36.77	55.00	18.23		甘肃	22.04	24.01	1.97
	海南	24.05	40.11	16.06		青海	27.35	34.76	7.41
	广西	15.10	28.15	13.05		宁夏	25.72	32.43	6.71
中部地区	山西	28.72	34.91	6.19	新疆	31.91	33.82	1.91	
	吉林	42.65	49.68	7.03	东部地区平均	38.05	50.93	12.88	
	黑龙江	47.17	51.54	4.37	中部地区平均	28.40	36.38	7.98	
	安徽	17.90	27.81	9.91	西部地区平均	21.34	28.33	6.99	
	江西	20.40	27.67	7.27	全国平均※	26.23※	36.09※	9.86※	
	河南	15.52	23.20	7.68					

资料来源：全国第五次人口普查（2000 年） “※” 部分和实际计算略有差距

第一，城镇化水平低。根据第五次全国人口普查资料（2000 年），我国市镇人口为 45594 万人，占总人口的 36.09%。东部地区的广西、中西部的绝大多数省区城镇化水平低于东部地区的平均值，亦低于全国平均水平。

第二，城镇数量少，缺乏后劲，城镇化进程缓慢。城镇分布呈明显的自东向西、由密到疏的空间分布特征；落后地区的城镇化进程明显滞后于全国平均水平。

第三，城镇化质量差。资料显示，落后地区的特别是制约城镇化进程的城市建设固定资产投资明显低于较为发达地区；城市建成区面积及建成区绿化覆盖率亦低于全国同期平均水平，从城市市区文化、卫生、交通发展情况来看，上述地区的城市更是明显缺乏集聚和辐射作用，大多城市自成体系，缺乏特色，城市管理也明显落后。

二、落后地区城镇化发展中存在的问题

1. 城镇化滞后于工业化和非农化¹³

一般来说，城镇化发展水平主要取决于政治因素、生产力发展水平以及经济结构和人口状况。西部大开发战略的实施极大地推动了中西部地区的城镇化进程，但生产力水平及经济结构的低下，仍极大地影响了城镇化的进程。2001年全国人均GDP已达900美元，中、西部地区亦达650美元，超过低收入国家水平。但城市化水平明显低于目前发展中国家的平均水平，如按照世界银行实际购买力计算，中国人均GDP为3500美元（《2001年世界发展报告》），中西部地区亦达2000美元以上。世界上人均GDP为2000~3800美元的19个国家平均城市化水平为50.8%。中外相差很大。而从这些地区的经济结构看，工业化率也明显高于城镇化水平（见表2）。

表2 我国不同规模城市市区三次产业的就业结构

%

城市	第一产业从业人员	第二产业从业人员	第三产业从业人员
城市合计	9.3	48.6	42.0
东部城市	12.5	45.3	42.2
西部城市	2.0	54.7	43.3
中部城市	4.6	54.5	40.9

资料来源：汪洋《“十五”城镇化发展规模研究》，中国计划出版社，2001.6。

城镇化的滞后给社会经济带来一系列的消极后果：农村剩余劳动力积累过多，土地超小规模经营，农民增收困难；城市第三产业发展受阻，影响劳动力就业，大农村小市场也不利于扩大国内需求，严重影响了经济增长。

2. 城镇体系结构与空间布局不合理

改革开放以来，我们先后提出了“控制大城市，多搞小城镇”、“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”、“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”等城镇化模式，这些方针均限制了农村人口向城市的长效转移，而且在实际操作上，也限制了大、中、小城市的协调发展，造成落后地区大中城市数量少，中心城市的集聚和辐射功能弱，小城镇数量多，规模小，布局散，水平低，县域首位镇和中心镇地位的不突出（见表3）。

表3 我国城镇规模及分布

%

地区	城市合计	按市区非农业人口分组				
		200万以上	200~100万	100~50万	50~20万	20万以下
全国	100	2.0	4.1	8.0	32.9	53.1
东部城市	100	2.4	4.7	8.5	35.3	49.2
中部城市	100	1.2	3.6	10.5	31.6	53.0
西部城市	100	2.5	3.3	1.7	29.8	62.8

资料来源：中国城市统计年鉴2000年。

90年代以来，不少城市又走向另一极端，出现众多脱离客观实际、超越现实可能性的倾向，如中小城市纷纷将晋级大城市作为其发展目标，众多小城市硬套有关城镇化指标，忽视研究区域人口集聚和扩散的规律，导致大城市、特大城市建成区，摊大饼式地不断向四周蔓延，城郊结合部建设布局杂乱，出现了众多的所谓“城市病”，进一步加剧了城镇化水平的地区性不平衡，也影响了城镇化的可持续发展。

3. 缺乏有利的推进城镇化的制度创新体系，城市无序发展

近些年来，在政府力量、社会力量共同推动下，落后地区的城镇化进程明显加速。然而受传统观念、传统体制和传统政策，尤其是户籍、行政计划、财政、土地等多方面制约，落后地区农村人口转变为城镇人口的渠道依然狭窄，特别是结构性、体制性的矛盾，也更加尖锐的暴露出来，突出表现为政策上的左右摇摆和城市管理上的进退失控，缺乏明确的城镇化发展的思路，出现无序和失控的局面：各种类型开发区过多、过滥，不少外资项目占据的空间对原有城市规划冲击较大^[3]；过分强调农村剩余劳动力的就地转移，加剧了“离土不离乡，进厂不进城”的分散工业化和城市化模式，加大了户籍管理的难度；乡镇企业和农村住宅建设过于分散，并造成土地资源的低效使用和投资的浪费等，均不利于城镇化的发展。

4. 城镇化的发展面临严峻的环境和资源问题

落后地区大都具有资源优势，但整体生态环境差且脆弱，造成发展困难。高速的城镇化进程为落后地区经济高速发展提供了空间，同时也对上述地区的生态环境带来较大冲击，加上巨大的人口压力和日益紧缺的资源，成为城镇化发展的重要制约因素。城镇基础设施总量不足问题仍广泛存在于落后地区，供求矛盾十分突出，各项设施不配套，基本处于低标准运行状态，严重滞后城镇发展的要求，许多城市存在着严重的污染，1999年全国10个大气污染最严重的城市中，西部就占了5个。

可以说，如何解决上述地区的生态保护，污染治理等环境问题，是促进和维护上述地区城镇化可持续发展的一个十分迫切的课题，也是整体提升我国城镇化总体效应的一个关键所在。

三、对策与战略构想

随着经济结构演进与向现代化社会的转变必然会大大提高劳动生产率，造成农村劳动力大量剩余，城镇是个开放系统，城市数量的增多和规模扩大，工业特别是第三产业的发展，提供了大量的就业机会，特别是城镇收入高于农村，城镇文明和生活方式也对新一代农民特别是青壮年具有强烈的吸引力，正是这两种力量，一推一拉，将使落后地区的城镇化进程大大加快。

笔者认为，在确定落后地区城镇化发展的总体思路时，应该遵循两条基本原则：一是城镇现代化与可持续发展战略；二是要建立能充分发挥政府宏观调控和市场机制共同作用的城镇化制度创新体系。

1. 跨越式推进社会和经济的信息化进程，以信息化推动工业化和城镇化战略

实现工业化仍然是我国现代化进程中艰巨的历史性任务，信息化是我国加快实现工业化和现代化的必然选择，落后地区应坚持以信息化带动工业化，以工业化推动城镇化，以工业化促进信息化，推行信息化、工业化和城镇化互动的范式，实现落后地区的跨越式发展；充分利用现有基础加快信息产业的发展，加快传统产业的信息改造，在管理、制造、设计、营销等全方位利用信息技术，加快电子商务的发展；扶持中小科技民营企业，使之成为城市经济的主体；加快信息城市建设，推进电子政务、电子工务；建立区域性高校——研究所——企业（特别是中小科技型中小企业）——政府——金融机构的学习、创新、研制与开发网络，最终以信息化水平提高城市质量^[4]。

2. 坚持走多元城镇化道路，完善城镇体系

落后地区幅员辽阔，区域差异大，有的人口密集，有的地广人稀，许多地区自然生态环境差，交通等基础设施落后，这一特点决定绝对的“大城市论”、“中等城市论”、“小城市论”所主张发展某一类城市的观点都不符合实际，更不符合城镇化发展的规律，应走一条城镇化与农村城镇化并重的均衡——非均衡战、内涵发展的道路，其发展的方向和重点是：

第一，大都市圈城镇化战略。由于大都市带具有强烈的“枢纽”功能和“孵化器”功能^[5]，大都市经济圈作为一个现代区域经济发展的模式，逐渐占据世界经济的主导地位决非偶然。

位于东部及部分中部的落后地区，应充分利用环渤海超大城市群、长江三角洲超大城市群、珠江三角洲超大城市群的大城市特有的空间优势和集聚效益吸引着工业和人口，主动加强与各周边城镇密集区的横向关联，构建与密集区之间的现代化、系统化通讯信息网络，增强接受来自周边城镇密集区的辐射和推进力，采取“网络带动，整体推进”^[6]的区域空间开发模式，促进大中小城市协调发展，推动城镇化的总体发展。

第二，坚持大城市带动战略。根据中国经济改革研究基金会的数据，我国100~400万人的城市在经济发展水平、教育水平、人口健康程度、环境保护状况、占地经济指标等综合效益最好。工业化中期以后，大城市就起带动城市化的重要作用，这是小城镇所无法比拟的。对于中部地区应采取“轴向扩展，点面结合”的空间模式，西部地区则应采取“以点为主，点轴结合”的空间开发模式，进一步强化跨省区中心城市的辐射和带动作用^[7]，以改造现有中心城市和培育新的经济中心并举的方针，积极发展大城市。壮大和充实以长江、亚欧大陆桥、京广、京九、京哈、西南出海通道等交通干线沿线中心城市，培育江汉、中原、湘中、关中、四川盆地等地区城镇密集区，重点建设重庆、武汉、长沙、太原、吉林、石家庄、西安、成都、昆明、兰州、乌鲁木齐等跨省区中心城市及省域中心城市，以点带线，以线串点，以点、线带面，更好地发挥上述城镇（区）对落后地区城乡经济社会发展的带动作用。

第三，有重点的发展中小城镇战略。中小城市由于分布较广，数量较多，交通运输、城市建设、住宅、绿化等问题易于解决，加之距农村近，可兼顾二、三产业和农业，进入门槛低，能大量吸纳农村剩余劳动力，缓解大中城市人口膨胀的压力，在紧缩性财政政策的今天，“小城镇，大战略”有特殊重要的意义。落后地区要充分将资源优势 and 地理优势变成经济优势、产业优势，走内涵发展与外延扩张相结合的城镇化道路，兴建一批工矿城市、交通枢纽城市、经济、政治文化中心城市，把“一县建一市”^[8]作为战略目标，使之成为落后地区的新的生长点和发展力。

总体而言，落后地区普遍存在着城镇经济拉动力不足的问题，特别是农村的推力不足。笔者认为，应积极启动农村市场，提高农民收入与购买力，积极引导农民参与农业产业化经营及其他产业的产业化经营，建立适度的农民进城的“门槛”条件，鼓励农村“能人”、“富人”率先进入城镇；培育小城镇经济基本职能（对外销售和服务的职能），注重产业支撑，打破城、乡自我封闭局面；实行投资主体自由化，有效筹集资金；注重分类指导，因地制宜，建设特色城镇。

第四，城镇体系网络化战略。长期以来，由于片面理解“严格控制大城市，适当发展中等城市，积极发展小城市”的方针政策，导致我国出现了“单打一”的规模城市化、城乡空间经济的组织化程度较低的局面。正确的做法应该是将多种类型的城镇化相互有机结合起来，突破“单打一”的集块化定势^[9]，建立“中心城市——中小城市——小城镇——乡村”的城镇网络体系，积极响应经济全球化时代国际城市分工的新格局，从垂直分工逐步向水平分工，形成城镇体系的大开放格局。

3. 以市场为主导，充分发挥政府的宏观调控作用，构建现代城镇制度的国家创新体系

城镇化并不是一个单纯的经济过程，必须建立有利于现代城镇化发展的国家创新制度体系，以改变落后地区因市场发育不全，政府宏观调控失灵等不利于城镇化发展的现状。所谓国家创新体系（National Innovation System, NIS）就是一种有关科学技术长入经济增长过程之中的制度安排，其核心内容就是科技知识的生产者、传播者、使用者，以及政府机构之间的相互作用，并在此基础上形成科学技术知识在整个社会范围内循环流转和应用的良好机制^[10]。就城镇化前景的研究而言，国家创新体系理论为我们提供了一个非常独特的理论视角，从而可以使我们从技术创新与经济实绩相联系的制度安排这样一个角度来分析和把握城镇化的发生及其未来的发展趋势，从方法论的角度来看，国家创新理论要求我们对以下方面给予特别的关注：一是要培育和完善的机制，充分将落后地区的资源优势转化为市场优势、经济优势，通过推行特许经营和

BOT等融资渠道,实行城镇建设资金的市场化运作,把扶贫与经济开发有效结合起来。其二是要转变观念,加强政府的宏观调控,实施重点扶持,优先发展,鼓励城镇发展。其三是要制定各级各类规划,落后地区的当务之急是建立区域性的城市体系规划,改变目前既缺乏战略性又缺少整体协调性的随意性城镇化,合理调整现有城镇布局,完善城市职能分工。其四是建立有利于城镇化的行政区划调整制度,放弃“县改市”、“乡改镇”等靠行政区划变更推进的城镇化方式,尽快解决“一城多府”的管理体制,修订城市规模的标准,建立完善的城镇人口统计指标体系。其五是建立适用的户籍管理制度,实行人口户籍梯度政策,力争按从特大到小城镇的顺序,建立由紧到松的户籍政策,大中以上城市有选择有限度地开放户籍制度,力争小城市和小城镇全部放开户籍制度^[1],真正使农业人口既“离土”又“离乡”。

4. 积极探索城镇化可持续发展的道路

在城镇化过程中,应坚持走可持续发展的道路,对生态环境十分脆弱的落后地区而言尤为重要^[12],可以说,保护环境就是保护生产力,建设生态环境就是发展生产力,这就要求:

(1) 控制人口数量,提高城镇居民的文化素质,增强可持续城镇化的“文化力”^[13]。通过加强对落后地区的教育、科研投入提高居民的受教育水平,力争治贫先治愚,减少“早生多育低教育”的粗放型城镇人口数量,增加“优生优育”的集约型城镇人口数量。使“乡里人”真正转变为“城里人”。大力发展知识技术型非农产业,增强劳动者职业技能,提高市民自身素质。

(2) 抓住生态建设契机调整产业结构,建立和发展特色经济体系,培育城镇发展的新亮点。走资源综合利用、生态型、效益型的开发型的城镇化发展道路,再造秀美山川。

(3) 实施必要的生态移民,建设生态城市。对城镇生态环境特别脆弱,生存条件极其恶劣的落后地区,国家应实施有计划、有组织的生态移民工程^[14]。对于移民的安置,一是整体迁移到条件较好的地区,实行异地开发;二是通过城镇化,为移民创造就业机会。农民进城打工享受国民待遇,用城镇文明吸引农民进城。

(4) 建立健全城镇环境保护的体制。以大气环境污染同时考虑水环境、声环境、生态环境等其他污染防治及生态环境的保护和改善等方面因素,加强对城市环境管理的立法和制度建设。加大环保投入,严格执法,加快城市污染和废弃物的管理,坚持以预防为主,加强环境保护研究的投入和信息共享,有效解决城镇化地区的环境污染问题,保证城镇化的可持续发展。

参考文献:

- [1] 侯景新. 落后地区开发通论 [M]. 北京: 中国轻工业出版社, 1999.
- [2] 汤茂林. 江苏省城市化发展的反思与战略构想. 城市问题, 2002, (1).
- [3] 胡序威. 区域与城市研究 [M]. 北京: 科学出版社, 1999.
- [4] 毛广雄. 新经济下的我国城市化战略. 城市问题, 2002 (增).
- [5] 胡序威, 周一星, 顾朝林. 中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2000.
- [6] 汪洋. “十五”城镇化发展规划研究 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [7] 汪洋. “十五”城镇化发展规划研究 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [8] 辜胜阻, 刘伟江. 人口流动与农村城镇化战略管理 [M]. 武汉: 华中理工大学出版社, 2000.
- [9] 曾菊新. 现代城市网络化发展模式 [M]. 北京: 科学出版社, 2001.
- [10] 王春法. 国家创新体系与东亚经济增长前景 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [11] 汪洋. “十五”城镇化发展规划研究 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [12] 俞万源. 贫困落后地区的城市化. 地域研究与开发 [J], 2002 (1).
- [13] 辜胜阻, 刘伟江. 人口流动与农村城镇化战略管理 [M]. 武汉: 华中理工大学出版社, 2000.
- [14] 秦大河. 中国西部环境演变评估综合报告 [M]. 北京: 科学出版社, 2002.

[责任编辑 王树新]