

中部地区城市化的路径选择

袁建良

(国家开发银行湖南省分行,湖南长沙,410007)

摘要:东部地区的区位优势,沿海的城市群兴起,凸显了中部地区与东部地区在经济基础和城市的现状上的较大差异。按照国际上城市化的理论,结合中部地区的特点,中部地区的城市化不能比照东部发达地区城市化的路径。中部地区的城市化必须优先发展省会城市和重点中心,做大做强具有一定经济基础和产业基础的中等地级城市,做大县级城市(镇)。

关键词:中部地区;中部崛起;城市化;省会中心城市;地级市

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:1672-3104(2005)03-0300-08

一、城市化与中国的城市化现状

城市化是指人类与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程。这种转化从形式上来看是在人口数量上农村人口的比重下降,城市人口的上升,从生产与生活方面来看是农业生产比重下降,二、三产业比重上升以及人类居住空间结构的转化,从地域来看,表现为城市面积扩大和功能的不断完善。

进入21世纪,中国城市化进入加速发展期,城市化率由1993年的29%提高到2004年的41.76%。2003年全国共有市660个,其中直辖市4个,计划单列市(副省级市)15个,地级市267个,县级市374个。中国人口12.9亿,其中城镇人口为5.2亿。中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6个省,承东启西,在我国经济发展中具有举足轻重的地位。据统计,中部地区面积102.7万 km^2 ,占全国总面积的10.7%。同时,中部地区是我国人口密度较大的地区。据国家统计局数据显示,中部地区人口3.63亿,占全国总人口的28.1%。借鉴美国科学家洛伦兹的“蝴蝶理论”,实现中部地区经济崛起的关键是寻找到促进其快速发展的“振翅源”,发挥中心城市功能,构建城市群是实现“蝴蝶效应”的重要途径。

城市化进程是步入小康社会的关键标志性事

件,纵观中国城市化进程,经历了一个漫长而曲折的时期。从1950至1966年城市化水平仅从11%增加到17.9%,仅增加了7个百分点,而1967~1977年城市化率则降到1977年底的17.6%。改革开放以前,中国的城市化有以下几个特点:①政府是推动城市化的主体。②受生产力的制约,城市对非农劳动力的吸纳能力很低。③城市化的发展受高度集中的计划体制的制约。④劳动力的来源和供给受政策限制,职业转换优先于地域转换。⑤城市运行机制按计划分配,具有非商品经济的特征。这种城市化的结果形成了城乡之间相互隔离和相互封闭的“二元社会”。在财产制度、户籍制度、住宅制度、粮食供给制度、副食品和燃料供给制度、教育制度、医疗制度、就业制度、养老制度、劳动保险制度、劳动保护制度、甚至婚姻制度等具体制度方面造成的城乡之间的巨大差异,构成了城乡之间的壁垒,阻止了农村人口向城市的自由流动。1978~1986年城市化速度明显加快,城镇人口平均每年递增5.2%,而农村人口递增0.4%,城市化率从1977年的17.6%上升到24.5%,1987~1995年城市化率又上升到29%,1996~2004年城市化率上升到42%。而这些指标是东、中、西部地区并不是均衡发展的。以中部地区湖南为例,2004年末城市化率仅为35%,比全国平均水平低7个百分点。

中部要崛起,必须促进工业化。在以工业化带

动城市化的过程中,究竟是按沿海发达地区模式还是根据中部地区的特点,选择合适的发展路径,这在制度设计、模式选择、路径优化方面有许多值得研究的地方。从中国经济重心的多级化发展趋势,中部崛起不是一个需论证的问题,而是实实在在需要解决的问题。中国经济的重点首先是从结构化开始,区域梯度发展是全球经济发展的普遍规律。20世纪70年代开始,中国的国际政治、经济环境逐步改善,对外贸易发展迅速,沿海地区经济的外向依存度迅速提高。我国按照东部率先发展的战略思想,实行了对外开放政策,沿海地区设立经济特区、经济技术开发区、开放城市等吸引了外来资本的投入,中央在政策上给予倾斜,财政加大支持,内地资金涌入,加速了沿海地区经济的发展,从80年代中期的深圳到90年代初期的上海,沿海城市在对外开放中迅速崛起、壮大,三资企业以及民营企业的兴起,改变了经济增长的动力,从而带动了城市化的发展。而与此同时,中、西部地区经济增长的主要动力还是依靠原有的国有企业,受区位的影响外资难以迅速进入,民营经济起步缓慢。进入21世纪,才开始大力发展民营企业,对外积极招商引资的政策才在中部地区逐步实施,城市化的水平受到客观条件的制约。按照城市梯度发展理论,目前中部地区工业化增长开始加速,农村劳动力开始向城市转移,城市化开始起步。经济的多极化促进了城市化的发展,中部地区城市化随着中部崛起而加速。

二、影响城市化的因素

(一) 经济发展因素

经济发展的水平直接影响城市化的水平,其中直接起作用的是城市化中所需的资金。经济发展水平的高低决定了直接投向城市建设中的资金多少。资金投入形成的城市基础设施环境包括交通、住房、供水、排水、环保、电力等成为容纳城市人口的基本条件。随着政府的职能明晰,经济市场化程度的提高,属于公共产品的城市基础设施,大部分由政府提供。公共产品资金的配置也由各级政府依据财政调控能力而确定。随着计划经济体制向市场经济体制的转变,资金配置的渠道多元化,包括中央、地方政府的城市建设资金、公用设施的民营资金、城市建设中的地方政府的举债资金等;按现有的经济结构,政府调控的城市建设的维护费以及经营城市的收益,

包括土地出让收益等,而这些税费和收益的多少与当地经济发展水平是密切相关的,如城市建设维护费与产业的发展是密切相关。

(二) 人口因素

城市化的基本标志是城市人口占全社会人口的比重。改革开放以前,中国城乡界限分明,非农人口大多在城市中居住,农业人口的非农化便是城市化的主要任务。其中,农村劳动力向城市经济部门的非农产业转移便是一条主要途径。经济市场化程度的提高,农村劳动力向城市转移也随之变得容易。劳动力流动是劳动力要素从生产率较低的农业流向生产和回报比较高的二、三产业。从经济发展的需要来看,二、三产业的发展需要新的劳动力,而城市本身的劳动力生产满足不了需求,因而需将农村劳动力直接吸收到城市之中,而剩余在农村的劳动力往往是由农村基本需求决定。城市人口通过教育聚集、产业聚集提升了劳动力的整体素质,反过来,劳动力素质的提高又促进城市文化、教育产业的发展,从而巩固城市化的水平。

(三) 土地及自然因素

城市化在物理意义上的体现是:一是城市规模的扩大,城镇数量的变化;二是城市质量的增加包括单位面积容纳的人口数量、人均占有的公共产品等。土地是其中最关键的因素。土地是人类生存的基础,也是不可再生的资源,城市化是依附于土地及土地上的质和量的扩张。而按照我国土地管理制度,城市扩张大部分需征用农地转为建设(工业、商业)用地。近年来,随着城市财富的积聚,资金向城市集中,对土地的需求猛增,不论是东部地区还是中、西部地区,大量的农用地被用做开发区、商业用地。由于征地拆迁补偿标准偏低,而城市化过程中的使农民失去土地而没有得到应有的补偿,引发社会矛盾。因此,城市化进程中,土地虽然城市化了,但土地上的农民往往难以成为市民,从而制约了城市化比率的提高。其它自然因素包括水、道路、能源、环境、卫生等都是制约城市化的关键因素。水资源在过去像阳光一样没有任何成本,为解决北方缺水问题的南水北调工程,水已成为一种稀缺的资源。虽然城市其它功能具备,如果缺水、缺电,那么城市化必然出现停滞或倒退。

(四) 制度及政策因素

制度是引起社会变迁的重要原因,城市的形成与历史上的不同时期的不同制度有关。合理的制度能够促进经济的发展,从而带动城市的发展。有的

制度安排能够确立新的城市,如港口的确立便形成港口城市,都城的选定便形成都市;如改革开放特区的设定,便形成了诸如深圳、珠海这些新兴城市。反之,如果制度不合理则严重阻碍城市化的进程,比如实行城乡居民身份差异制度,限制了农业人口向城市的转移。政府的政策也是影响城市化的重要因素。如何确定城市化的途径,比如优先发展大城市或者优先发展中小城镇,如果不考虑投资的比较效益,则会得出不同的结果。所以,正确制定政策是保证城市化不断完善的根本措施。

(五) 农业因素

相对于城市而言就是农村,城市化的依托除城市本身外还离不开农村。农村提供城市所必须的食品、原材料以及充足且低廉的劳动力,也为外向型经济提供丰富的农产品和劳动力,农业生产率的高低决定了多少农业人口来保障城市人口的生活水平。农业产业化、集约化又将农民从农业中释放出来,从而推动城市化的进程。农产品由过去供应不足到今天的供应过剩为城市化高速发展提供了必要的物质保证,农业用地的紧张状态又限制城市的扩张。

三、区域城市化的比较分析

东部地区的城镇化水平比中部地区平均要高 10 个百分点以上,东部地区是沿海经济发达地区,其城市化的特点是以大城市为主导、城市群共同发展的一种模式。不论是深圳、珠海还是天津、广州、上海、青岛、大连、深圳等沿海的城市都显示出东部的特点。首先是二、三产业相当发达,城市人口的增长速度明显高于中西部地区。城市一般都位于交通运输的集散地,带动工业设厂、商业设埠、土地规模扩张、人才集中、信息集聚,呈现出现代大工业、大都市技术进步、文化先进的特征,人口吸纳能力和经济的空间辐射效应逐步增强。

东部地区城市化的现状是大城市越来越大,中小城市发展速度落后于大城市。如:上海中心区人口密度达 3.8 万人/ k m^2 ,内外环之间人口密度 0.7 万人/ k m^2 ,外环线以外人口更少。但随着房地产业的发展,中心区的房价高昂,因而人口逐步向边沿迁徙。又如:到 2020 年北京总人口规划为 1 800 万人(《北京城市总体规划(2004 年~2020 年)》),北京将严格控制中心城人口规模,进一步疏解旧城人口,合理调整中心城的人口分布,争取 2020 年中心地区

人口规模从现在的 650 万人下降到 540 万人。其中旧城居住人口疏散 55 万人,控制在 110 万人左右,边缘集团人口控制在 270 万人左右,绿化隔离地区及外围地区人口约 40 万人。到 2020 年,北京市总人口规模规划控制在 1 800 万人左右,年均增长率控制在 1.4% 以内。其中户籍人口 1 350 万人左右,居住半年以上外来人口 450 万人左右。城市大规模发展,随之而来的是交通紧张、能源消耗过多、污染加重,不少特大城市如纽约、上海、北京都出现了大城市病。新规划的人口转移核心思路是通过引导来实现疏散中心城的产业和人口,大力推进城市化进程,促进人口向新城、小城镇以及边缘集团转移。并积极发挥基础设施的引导作用,采取以公共交通特别是轨道交通为导向的城市发展模式,土地开发与交通设施建设相互协同,建立以公共交通为纽带的城市布局及土地利用模式。卫星城镇的兴起是解决大都市病的良方之一。它一方面可以容纳新型产业集聚,另一方面分散中心区人口住房、能源消耗的压力,再者卫星城镇又可改善居住环境和减少人口高度集中产生的污染。然而传统的文化习俗都限制了人口向边沿卫星城镇的扩张。

东部地区特大城市的国际化趋势加强,不论是上海还是青岛、大连、北京,沿海城市都是国际化分工的受益者。世界城市体系随着国际产业分工、国际贸易全球化、世界经济一体化和经济区域集团化的过程重新构造,若干具有全球化的特点的城市容易发展成为国际都市。东部地区逐步形成了以上海、南京、杭州、宁波为核心的长江三角洲城市群,以广州、深圳为中心的珠江三角洲的城市群,以京、津、沈阳、大连、青岛为中心的环渤海城市群。这些城市群内部管理制度健全,基础设施完善,交通体系便利,城市间的产业分工和职能分工明晰,这些城市形成了经济能量大,人口容量剧增的都市群。

东部地区城市发展的另一特点是城市群的兴起。城市群的产生和发展是东部地区经济发展成熟的标志之一,以大城市为中心带动周边城市群的发展是东部经济发展在空间上的多级性体现,在时间上城市化速度迅速加快。这种城市群模式不仅可以充分利用已有的城市化基础,利用大城市的带动和辐射功能,将中小城市作为大城市的功能补充、产业补充,两者相互依存相互发展。东部城市群的发展解决了区域经济发展不平衡的矛盾,有利于发挥整体合力,建立节约型和互补型的产业体系。东部城市群的发展路径是:①大城市率先发展;②中小城市

参与产业竞争与大城市互为补充得到发展；③单个大城市作为中心作用明显，是该区域的增长级；④逐步出现多级的大中心城市群和城市带。中小城市包括县以下城镇在产业升级、招商引资、专业分工、市场集中等方面表现出大城市不可比拟的优势，大城市在大型产业、科技、教育、文化、政治、金融、国际化方面又独占鳌头。两者既竞争又合作。长三角形成了以上海为中心，苏州、无锡、嘉兴、宁波、南通、南京、常州、湖州、镇江、扬州等城市串起来的城市群。珠三角形成深圳、珠海、广州、东莞、中山、佛山、江门、南海等城市和城镇组成的城市群。

纵观发达国家走过的城市化道路，大城市作为城市化主导力量的表现是十分突出的。以美国为例，美国在1870~1940年工业化率快速提高过程中，大西洋沿岸和其它交通沿线的大城市迅猛发展。1950~1980年，以大城市为中心的大都市区由169个增加到318个，增加了88.2%；其人口由8485万增加到16943万，增长97.3%；在全国总人口中的比重由56.1%上升到74.8%，增长33.3%。在日本，人口即向大城市集中。在1950~1980年间，由于工业高速发展，人口加速从地方向东京圈、名古屋圈、大阪圈集中，城市人口70%集中在三大都市圈，30%集中在地方城市，只占全部国土面积10.4%的三大都市圈在1970年集中了占人口总数43.5%的人口。城市规模与经济发达程度有很强的关联度，大城市的集聚效益和规模效益会产生巨大的辐射扩散效应，在投资比较效益的驱动下各种生产要素以较快的速度向大城市集中，城市越大，经济发展也就越快，就业机会也就越多，对劳动力的吸纳能力也就越强。已经完成城市化过程的国家，大城市的发展在城市化进程中发挥了主导作用，形成了以大城市为中心的大都市圈和城市带，进一步推动城市化的发展，但在这些国家中部地区的城市化，与东部即沿海地带的模式也是不一样的。

中部地区除武汉具备水陆交通优势，在半个世纪以前就是大都市之外，其它城市都是中等城市，而且中部各省均是农业人口居多的省份。所以发达地区的中心城市与中部省会城市成在较大的差距，但是，不论是作为区域的经济中心还是政治文化中心，省会城市的突出地位是其它城市无可比拟的，随着交通条件的改善，特别是高速公路网的建成，从省会城市到相邻地县市的距离虽然没有改变，但时间缩短一半以上。时间的变化使城市间的影响增强，因而城市群落基本显现，如湖南的长株潭、湖北的武汉

1+8城市圈，河南的郑州、洛阳、开封等的城市带。但相比省会中心城市，其它地级城市的人口、GDP及财政收入均不及一半，因为省会乃是全省人民的政治、经济、文化中心，而其它城市只是一个地区的行政中心（即使行政级别一样）。中部地区的中心城市不可能发展成为上千万的城市和国际化的大都市。

由于作为地区的行政区域中心，多年来工业企业的建设、以及近年来工业园区的设立，对中部地区地级市的城市发展带来机遇，中部地区的地级市由于历史的原因成为行政机关和次文化中心，特别是某些城市作为工业的重点布局城市，工业发展使得这些地级市具备了较好的经济基础，成为中部地区城市化快速发展的重点城市，但经济总量大部分还不及沿海的发达县级市。

我国行政体制设立，中部地区的县级（市、镇）城区经过近20年的发展，在自然因素、制度改变以及经济增长的带动下，部分县城初步具备了城市的初期模型。一是人口由以前的1万~2万人逐步发展到现在的10万~20万人的规模；二是产业经过变革和淘汰，一些先进制造业兴起，民营企业逐步壮大；三是农村人口自发地向县城迁移，包括乡镇干部、教师以及乡村工作的政府工作人员均以县城作为长期居住之处。以湖南宁乡县为例：城镇人口由改革开放前的不到3万人发展到2004年的14万人，按规划到2010年达到30万人。但由于经济欠发达、基础设施不完善，县城作为城市的雏形还有待完善。这是中部地区城市化的前夜，也是中部地区城市化途径选择的重要方向。发达国家中，以美国中部地区伊利诺依州为例：它是一个农业主产区，1000多万人口中，除芝加哥特大城市300万人外，其它城市分布在不同的县（县作为州的派遣机构而以），人口10多万到几十万不等，基本上每一个城市都有主导产业作为支柱。每一个城市的公共服务设施完善，教育、环保、社会福利、公共安全均有保障。这都是农业人口积聚的结果。

中部地区县以下镇非农人口一般不到几千人，尚不具备发展成为城市的条件，因此在城市化中，镇可以成为集体居住的地方，有条件的在产业带动之下可能会发展成为新的小城市，沿海地区的城镇的发展也说明了这一点。但在中部地区，由于乡镇企业的失败，镇、乡负债的困难，基础实施仅仅有一条街道，城市化缺资金、缺产业、缺人才、缺技术、缺政策，村村冒烟的大办乡镇企业在中部已是失败之举。

由于产业发展缓慢,没有二三产业的集聚,小城镇难以向城市转化。

四、中部地区城市化的路径选择

由以上的分析可知,中部地区城市化中存在如下主要问题:

(1) 工业化水平较低,城市化的动力不足。中部地区由于历史原因,国家投入不足,改革开放滞后,国营企业改革起步较晚,工业化进程缓慢,工业化程度还处在中期的初始阶段。以湖南为例,2002年的工业增加值仅居全国第15位,比全国水平还低11个百分点。国内外的历史经验证明工业化是城市化的主要动力,工商业发达城市才可以扩大。工业化程度低,财力也就弱,由于城市建设资金不足,难以支持城市化加快发展。

(2) 中心城市的突出拉动作用尚不明显。中部地区除武汉作为历史上形成的大都市之外,其它省会中心城市,不论是人口还是工业规模还不足以显现中心城市的作用,中心聚集度还比较低,中部地区都是人口大省,但省会城市的人口只占3%左右。

地市级城市发展尚未驶入发展的快速路。中部六省是农业大省,农业的积累不可能为城市化提供必要资金。这些中心城市的工业化水平比省会城市更低,支撑城市的是这些地区的行政、商业功能,但近几年的工业提质转移给这些中心城市发展带来机遇。

(3) 小城镇难以在短期内发展成为中小型城市。除发达地区的县城之外,大部分县城人口不到10万,人口只占本县的20%左右。但由于产业的集聚程度低,农业产业化也刚刚起步。劳动力的大多数从事农业,农产品的比较效益低;农村人口多,向县城转移的速度比率较慢。乡镇工业以原材料粗加工为主,市场竞争力不强,企业生存与发展压力大;城镇向城市转化还有待时日。县以下建制镇的发展有过两个高峰时期,一是从1984~1986年的“撤社建乡”,修改建制镇标准时期,3年增加7750个;二是从1992~1994年的乡镇“撤、扩、并”时期,3年增加4247个。这6年里建制镇共增加11997个,平均每年增加1998个,相当于1979~1999年净增加数的71%。1979年全国建制镇为2851个,1986年即达到9755个,1990年达到11392个,1995年达到17828个,2000年则达到20312个。但是建制镇的

平均规模(居民数量)开始呈下降趋势,1997年以后则回升。1979年镇均人口14672人,1986年则下降为6097人,1996年为4519人,1999年为5118人。以湖南为例,县城以下建制镇1025个,城镇人口500万人,平均人口不足5000人。因此这类城镇是不可能发展成城市的。

(4) 人口的素质问题。由于农业人口比重过大,农民文化程度不高,职业训练机会少,教育程度普及率不高,农村人口向城市转移,目前大部分是从事低技术水平的工作,而这些工作本身的收入不高,容量也有限,许多农民进了城,但很难融于城市之中。因此人口素质是提高城市化水平的一个重要瓶颈。

(5) 观念和意识形态问题。中部地区由于近千年都是农业为主,没有产生现代工业,这些地区传统的文化观念和农耕生产的习惯给城市化带来不少阻力,比如居住选择单家独户,远离他人,给土地资源造成浪费。产业方面离集约经营还有很大的距离,在城镇建设方面超前意识不强,道路建成后两方均是建筑物,持续建设发展空间受到限制,由于缺资金,规划滞后,在环保、卫生方面投入较少,土地利用效率低下,中部地区城市化进程缓慢。

借鉴国外城市化的经验,结合中部地区的特点,我们认为,中部地区城市化应有如下的路径选择:

(一) 优先发展省会中心城市和重点中心城市

按照城市规模效益理论,假定城市为一个总的生产经济单位,根据不同的城市规模就可确定其平均成本曲线和平均产业曲线。由于聚集效益的作用,城市总产业会随城市规模扩大而增加,所以人均产业也会增加。另一方面,过度的聚集也会产生由于规模过大造成工业外部不经济现象,比如上下班交通堵塞,供水、供电、排水等单位成本上升。因此存在平均成本最低的对应的城市规模。中心城市的功能至少要达到最优规模水平,按照已有的研究成果,100万以上的人口城市化的综合发展成本是人口少于10万人小城市的1/6到1/8。城市规模越大,教育、文化、医疗、科技等事业部门的产业越多,效益越高。大小城市公共服务机构种类相同,因此,单位人均公共服务的机构数,大城市有明显优越性,公共设施的利用率也是如此,不论是交通、电力、供水都有合理的有效载荷,只有人口达到一定规模时才可获得最佳效益。比如在物流、信息流、人员流动等方面,合理规模的城市才可循环流动,在空间、时

间等方面能够有效地利用资源。

中部地区的现有大城市人口均在100万~400万以内,还存在较大的聚集空间。以湖南长沙为例,按照现有规划人口300万,还有100万人的吸纳和转化空间。这100万人的来源一是城市的增长;二是当地农业用地改变用途,农民自动转为城市人口;三是文化、教育、科技带动吸收外来人口就读、就业;四是第二、三产业吸纳。现在中部地区第二产业发展刚刚起步,投资增长以20%以上递增。因此吸纳了一部分人口就业。第二产业的发展和城市人口的增加本身又促进了第三产业的发展,因而出现第一产业人口下降,二、三产业人口增加的互动局面。逐步做大中心城市,结果是城市化水平不断提高。

然而大城市不是越大越好,如何确定合理的规模,降低扩张成本,减少生活平均成本(时间、空间、物价上涨速度)等避免由于城市扩大导致的成本上升,避免出现贫富分化拉大城市弊端,在城市化过程中,控制收入差距拉大,城区人口住房得到保障,保证现在城市居民的教育、卫生、福利享受机会平等。

(二) 突出发展具备基础的中等地级城市(或城市群)

中部地区有一批具备良好发展条件的中等城市,如湖南的株洲、湘潭、衡阳、郴州、岳阳、常德,湖北的黄石、十堰,江西的九江,河南的洛阳,安徽的芜湖等这些城市均有一定的工业基础,交通比较便利,科技文化程度较高,是中部地区城市化的重点发展地区。构成围绕中心城市的城市带或城市群。

根据城市群产生的理论,在中心城市的带动作用,中心城市和几个主要的城市构成一个城市群中的增长级,通过中等产业的发展带动城市间相关的产业间的关联推动效应。在工业化初期或成熟期等城市作为重点开放地区,特别是在资源丰富、交通便利或人口稠密、市场较大地区通过政府的引导和安排,呈现出其明显的区位优势,产生聚集效应,起到了这个地区增长级的作用。随着工业化的不断发展,这些城市间的产业相互融合,经济、科技、文化差距缩小,功能互补作用增强,交通特别是快速交通的建立,促使城镇发展加快;城市之间产生相互吸引与反馈作用,形成一体化的城市网络,即产生城市群。

城市群的特点是中心城市对周边的城市具有较强的经济吸引力和折射力,具有不断创新的制度示范作用,具备较强的外向型经济能力和参与国际分工、国际经济循环的能力,而在前面优先发展的就是

这样的中心城市。那么,要发展城市群的其它各类城市是中部地区特别要重视的事件,一是城市个数比较多,因此,能够容纳更多的产业,吸纳更多的人口,成为更大的市场;二是这些城市尚处在工业化初期或中期阶段,对产业的输入和接纳具备较强的渴求;三是文化、科技有一定的基础能够满足城市化的多种功能性的需求;四城市群中的城市离中心城市相对较近,经济、文化、信息交流、物流辐射、劳动力转移、产业分工合作均具有比较优势。如果一个城市容纳近百万人,而现在平均不到50万人,吸纳非农人口的能力是巨大的。对于尚未完善的城市规划功能来看,现在起步可以制约许多在城市改扩带来的不必要的浪费,因而在城市功能建设中的投入产生是比较合算的。东部地区的一些成功经验为这些城市群中的城市提供了很好的范例。中部地区可以构建沿京广线的纵向城市群和沿长江的横向城市群。具体分为:①建设以省会城市为中心的城市群:湖北省建立以武汉为中心的“1+8”城市群;河南省建立以郑州为中心,包括洛阳、开封、平顶山等9个省辖市在内的中原城市群;江西省以南昌为中心,以京九铁路、浙赣铁路为发展主轴线,形成江西经济增长的昌九城市群;湖南省以长沙为中心,构建长株潭经济一体化;安徽省建立以合肥、芜湖为中心的带状都市圈;山西省建立以太原为中心,包括大同、临汾、晋城等重点城市在内的大字形经济带。这些城市群将成为中部经济腾飞的增长极。②大力拓展城市发展空间。城市群的发展必然对城市基础设施提出更高要求。为了推进城市化进程,更好地发挥城市群的辐射带动作用,应该加大基础设施方面的投入,长沙市近年每年投入80亿元用于城市基础设施建设的做法值得借鉴。

(三) 重点发展具备基础的县级城(或城市群)

中部地区是人口密集地区,发展县城成为当务之急。河南省人口在全国排名第一,湖南省人口在中部地区排名第二,因此,现有的中心城市和地级城市作为城市化的主要容纳空间是远远不够的。以湖南为例,6697.7万人只有14个地级市(含省会城)(州),按50%的城市人口在这14个市(州),平均就是240万人。其它城镇人口分布在其余88个县城及重点镇。以现有的30万~50万人口城市则需要扩大5~6倍,这是难以在短期内做到的。中部地区可以选择经济起点较高、具有一定的经济能力的县城所在地为重点,发展县城(镇)建设。其中,要集中力量发展和扶持主导产业,特别是与农业关联度较

高的农产品加工业,走工业集约化经营的道路,增强其辐射扩散能力。通过大、中、小城市互动发展体系,加快生产要素的流动,促进劳动力的自由转移。

县级市或镇已经具备向城市化横向扩张的基础。中部地区自改革开放以来,县城常住人口大部分在10万~20万这样一个区间,从1万、2万起步也就是20年之间增加扩容8万~18万人。这个增速大约是用20年左右。按这速度再过20年,每个县级市的人口增长到30万~40万人是完全可能的。以湖南为例,20年后,如果13个地级市按100万、省会城市300万,合计4640万人的城市容纳水平,以总数7300万计,则城市化水平达到63%,这种城镇化速度在时间及空间上都是允许的。

发展县以下小城镇的城市化模式在中部地区不可取。尽管在东部地区由于产业的兴起,县以下的许多镇的工业化程度高带动了城市化进程,改善了基础设施,增加了就业岗位,外来劳动人口吸纳能力增大,因而具备了城市的规模,但这种模式是难以在中部地区复制的。首先是产业的密集度不可能向东部地区的沿海城镇那样普及,其次是东部城镇产业产品辐射海外、国内两个市场,中部地区城镇工业向外辐射的半径太长,难以与沿海竞争。再者基础设施建设资金严重不足。而且是不会有西部地区的人口集中到这些城镇,因而是规模不经济的。当然,不排除个别的工业园区集聚产业后逐步向城市转变。

县城经济发展壮大的结果将是县城扩大,成为城市化的主要空间载体。三农问题是中国历来关系到国家强盛、稳定的问题,解决了三农问题也就是实现城市化的主要目标。我们必须跳出农字抓农业,以工补农,通过工业化,促进城市化,提高农业生产效率,转移农业人口,逐步实现城市化。县城作为城市化载体,解决三农问题有其主要优势。城市化的动力来自比较优势的产业带动,农民进城是城市化的一种主要形式。相对大城市而言,农民进城的成本较低,包括住房、就业、教育等,农民如果可以在县城以下小城镇脱离农业,则必定会选择在县城以上的城市,小城镇与农村体现不出生活质量的差异,感受不到城市文化的辐射,包括体育、卫生、人文等,小城镇与农村、村落是没有差别的。而作为县城,功能完备、产业俱全,经过了几十年的城市建设,已具备一些必要的文化基础、物质财富和管理制度,第一、二、三产业可以同时并存。农、林、牧、副、渔、市场建设全面,其经济可以优势互补,协合运作,集聚辐射,经济内生增强,外部呈现正效应。化解三农问题的

切入面在于工业化,实现解决目标的结果落在城市化。90年代初期,大力开展小城镇建设,乡镇企业建设轰轰烈烈,建了不少小城镇,由于没有第二产业支撑,这些城镇自然不能做大做强,农民真正靠这些小城镇脱离农业的并不多。实践证明将农民转移到小城镇是城市化目标的一个误区。城市化关键在于一个“化”的过程,而不是造几个镇而已。这个过程首先包括农业的产业化以及二、三产业的发展和扩张,没有二、三产业也就不能吸纳农村剩余人口,没有二、三产业的比较优势,农民也不会主动放弃农业。其次是人的文化素质的变化,只有有知识、有文化的农民才可能脱离农村进入城市,融入一些先进技术含量高的产业。三是城市化是社会一些人口集中地区的文化、教育、传统、人文现象的变迁过程,没有灵魂的城市不可能成长壮大。

五、促进中部地区城市化的制度和政策保证

促进中西部地区城市化首先得有明确的目标和方向。要结合“十一五”等中长期规划,在宏观上对该地区的城市化规模、产业布局、基础设施建设、文化、科技、教育发展等有统筹安排。选定城市化目标后制定方案,逐步实施。规划的基础是必须进行认真和科学的可行性论证。近二十年来,我国城市化速度明显加快,但大部分是靠自发的增长方式,缺少事先的研究和规划,有的造成重复建设,布局不合理,产业同构,互相之间抵消竞争优势,制约了城市化的进一步发展。由于属于无序发展,给城市建设、环保、规划等带来许多重复和浪费,旧城改造就是历年来城市建设中留下了许多遗憾和浪费的作法。

中央应制定鼓励中部地区产业优先发展的政策。给予城镇用地适度规模,改变户籍管理方式,扩大中部人口密集区高校的招生规模,鼓励民资、外资从各地区向中部地区转移,扩大投资来源。在税收特别是城市建设维护税方面,中央应统筹一部分,把东部地区的富余资金平衡一部分到投资效益比较优势高的中西部地区。城市化是一项靠政策引导、产业推动、资金支持、民众参与和受益的过程。近二十多年来的改革宽松环境为城市化提供了较好的支持,尽管从1950~1978年之间,由于我国实行集中财力支持工业优先发展政策,这期间虽然工业化进程也较快,但由于担心粮食问题、城市的空间问题、

城市就业等问题,城市化却停滞不前,结果严重制约了生产力的发展和社会的进步。

制度创新要为中部地区城市化提供保证。在优先发展中心城市,重点发展有基础的城市,全面推进县域经济及县(市)城镇的发展,需要靠制度创新。中部各省目前给县域放权,推行项目直接审批、财政直管等省直管县的模式,为县域经济腾飞提供了方便,也为县城的城市化带来机遇。当然,如何改变目前乡镇数量多,负债严重,如何发挥地级市的带动作用,如何发挥中心城市及中心城市范围内的城市群建设在城市化中的作用等,需要对现有的行政管理模式进行变更。如对中心城市区的县,撤县并区,对县以下乡镇撤乡并镇,重点发展中心县级市(镇),对地级市在产业发展、能源建设、城市扩容等方面,给予政策和资金支持,削减市带县中的地级市的不合理包袱。

城乡居民统一国民待遇是城市化必须逾越的瓶颈。不论是城市还是农村,目前许多政策还存在差异。这与我国目前的国力还不够强大,要解决的急

事还比较多有关。随着党中央十六届四中全会提出的构建和谐社会的纲领,已有许多地区将养老保险、医疗保险等制度覆盖到广大农村。中央应当在全国实行统一的社会福利制度,完善社会保障体系建设、管理、信息交流,将低保、失业保险、养老保险等事项城乡统一起来综合发展,这是构建和谐社会的目标之一,也将为城市化的加速带来方便。否则即使是农民进了城,生活也无来源,或失地农民无工作又将带来城市病的产生。

把提高全民素质作为城市化的一项保证措施。城市的发展离不开人的思想文化建设。社会的进步不仅体现在硬件如基础设施,包括城区面积、道路、卫生、绿化、环境等方面,还包括人文方面,如教育的水平,学校、医院、人的思想道德、文明等。因此,要在提高民众素质方面加强投入,包括在思想、文化、道德等方面开展一系列的教育活动,大力发展基础教育和职业教育,加强公民道德教育,开展多种多样的文化体育活动,寓教于乐,促进城市人口和城市文化蓬勃发展。

Thoughts on approaches to urbanization in eastern areas

YUAN Jian-liang

(Hunan Branch China National Development Bank, Changsha 410007, China)

Abstract: Advantages in eastern areas as well as rapid development in coastal cities display the distinctive differences between central and eastern areas in their economic bases and urban states. The urbanization in central areas can not follow the development pattern practiced in eastern areas. Top priorities should be given to cities of provincial capitals while great efforts should be made to quicken the development in middle-sized regional cities with relatively sound economic and industrial bases with enough consideration taken into account of the county cities and towns.

Key words: central area; urbanization; cities of provincial capitals; regional cities

[编辑:汪晓]