

DOI:CNKI:13-1356/F.20110420.1014.011

中国东西部地区城镇化进程的对比研究

——基于嘉兴市和兰州市的调查研究

◆ 蒋贵凰¹, 宋迎昌²

(1.北京城市学院,北京 100083;

2.中国社会科学院城市发展与环境研究所,北京 100005)

[摘要] 城镇化是一个地区经济发展的必经之路。由于地理条件、政策、经济、文化等多方因素的影响,东部和西部地区的城镇化进程存在较大区别。基于对浙江省嘉兴市和甘肃省兰州市的实地调研情况,分析东西部地区城镇化进程的异同,为东西部进一步推进城镇化提供政策建议。

[关键词] 东西部地区;城镇化进程;对比研究

[中图分类号] F061.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2011)04-0045-04

我国地域广阔,在城镇化进程的多方面因素影响下,各地区的城镇化速度和水平呈现出区域差异,尤其是东西部之间。相对于西部地区来说,东部地区具有区域地理条件优势,城镇化起点高,人口密度大,是我国城镇网络较健全的经济核心区,具备城镇快速发展的优势,对劳动力的需求和容量大,外来劳动力流入形成的准城镇人口较多。西部地区尽管有着煤炭、石油、天然气、矿产等丰富的资源,但由于气候、地貌、土壤、水资源和交通设施等方面的弱势,经济实力较弱,城镇化进程缓慢。这种先天条件的不同使得东西部地区在城镇化进程中呈现出不同的特征。研究基于东西部城市的实地调研情况,将具有代表性的浙江省嘉兴市和甘肃省兰州市城镇化进程进行对比,探讨二者异同的深层原因及东西部进一步推进城镇化的发展方向。

一、东西部地区城镇化现状的对比分析

自改革开放以来,城镇作为一个地区经济、社会、政治、文化和公共服务的中心,开始受到各地区的重视,促使我国逐渐进入快速城镇化时期,但东西部的城镇化速度和城镇体系建设却有着很大差异。从2008年的中国城市统计年鉴来看,我国东部地区(包括北京、天津、上海、河北、辽宁、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南)地级以上市91个,县级市162个。西部地区(包括新疆、宁夏、青海、甘肃、陕西、西藏、云南、贵州、四川和重庆)地级以上市60个,县级市63个。不仅东部地区县级市较

多,其建制镇的数量、增长速度和人口集中度也远远超过西部地区,快速城镇化伴随着经济的快速增长,使东西部人均GDP差距越来越大。

被调研的嘉兴市和兰州市人口数量相当,但具有不同的发展历程,兰州市作为西部重要城市,甘肃省的省会,较嘉兴市具有更久远的发展历史和更重要的发展地位,1985年兰州市全市的城镇化率已达到49.5%,工业总产值为54.1亿元,远高于嘉兴市的城镇化率15.6%和工业总产值32.7亿元。但随着东部经济的快速发展,2008年底嘉兴市的工业总产值为3,839亿元,接近兰州市工业总产值的3倍。目前,嘉兴市下设南湖区、秀洲区、嘉兴经济技术开发区,辖嘉善县、海盐县2个县以及平湖市、海宁市、桐乡市3个县级市,有建制镇53个,总面积3,915平方公里。兰州市现辖城关区、七里河区、安宁区、西固区、红古区五区,及皋兰、榆中、永登三县,有建制镇32个,总面积13,086平方公里。嘉兴市面积不足兰州市的三分之一,但所辖的县级市和建制镇较多,城镇化体系更为健全。表1列出了2000年~2008年嘉兴市和兰州市城镇化率,二三产业比重和人均GDP的数值。

从表1的人均GDP数值可看出嘉兴市的经济水平已超过兰州市,但城镇化率始终较低。城镇化率与经济发展水平的不匹配反映了我国东西部存在的一个普遍现象,即:尽管东部地区经济实力和二三产业就业比重普遍高于西部地区,但是

收稿日期:2011-01-11

网络出版网址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20110420.1014.011.html> 网络出版时间:2011-4-20 10:14:00 AM

作者简介:蒋贵凰(1982-),女,湖南邵阳人,区域经济学博士,北京城市学院讲师,研究方向:区域经济、城镇发展、城市管理、知识管理、创新管理等;宋迎昌(1965-),男,山西大同人,中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员,博士生导师,研究方面:区域经济、城镇管理、都市圈等。

表 1 嘉兴市与兰州市的相关指标对比

年份	嘉兴市			兰州市		
	城镇化率	二三产业比重	人均 GDP(元)	城镇化率	二三产业比重	人均 GDP(元)
2000	23.07	88.2	14 291	54.45	94.3	9 571
2001	23.73	88.9	16 333	54.96	94.8	10 645
2002	25.17	89.5	18 223	55.6	95.16	11 879
2003	25.6	91.27	21 268	56.52	95.43	12 588
2004	30.43	92.03	25 792	57.68	95.78	14 540
2005	32.47	92.59	31 506	58.51	95.92	16 479
2006	33.56	92.71	34 706	59	96.1	18 296
2007	34.57	93.45	40 206	59.2	96.44	20 419
2008	35.74	93.88	47 157	62.18	96.44	22 325

数据来源于 2000 年~2008 年中国城市统计年鉴。

除少数大城市外,很多东部地区存在城镇化滞后现象,原因在于东部地区的城镇虽然有大量打工人群涌入,但这些人并未在城镇长期居住形成城镇人口。西部地区恰恰相反,建国初期,以发展重工业为主的西部缺乏吸纳大量劳动力的民营企业 and 非农产业的发展以及小城镇的建设,城镇化进程中更多地表现为农民大量外出务工,农村人口急剧减少导致城镇人口比重相对提高^[1],而整体收入水平提升有限的现象。可见,仅从城镇化率,即非农业人口比重难以比较东西部的城镇化水平。

东西部地区出现的城镇化与经济发展不匹配现象也与我国的户籍制度、医疗制度、就业制度、社会保障制度等密切相关。在嘉兴市的实地调研中发现东部农民虽然从事非农产业,在附近城镇打工,但居住地仍然是农村,“小富即安”和“离土不离乡”的思想严重减缓了农民转市民的速度。而兰州市中,转为城镇人口的无地农民存在就业难,外出务工不稳定及收入水平低等问题。经济的发展与城镇化建设是一个相互促进、相互制约的过程,城镇化离不开经济的增长和产业的发展,它必须建立在经济增长的基础上,既不能过度超前,也不能过度滞后,必须与经济发展适度同步。因此,东西部地区应当采取恰当的政策措施,进行制度创新,促使东西部地区的城镇化进程与经济发展状况相匹配。

二、东西部地区城镇化进程的异同分析

1. 20 世纪 80 年代~90 年代东西部地区城镇化的异同分析

20 世纪 80 年代~90 年代,是我国自文化大革命后,开始重新重视城市建设,城市得到快速发展的时期,虽然这一时期东西部城市均从较差的经济基础起步,但城镇化的速度和特征却有所区别,主要体现在三个方面。

(1) 东部比西部地区具有地理优势和基础设施环境优势,促进了地区经济的发展和城镇化建

设。以嘉兴市为例,东部地区的地理优势为嘉兴市的经济创造有利条件,加上优越的资源和廉价劳动力,促使乡镇企业和农村工业在改革开放后迅速发展,为城镇建设完成了原始的资本积累。良好的交通条件带来的可达性,使城镇与农村,城镇与城镇之间的联系更加密切和便利,有力的推动了城镇化进程。西部地区较东部地区缺乏沿海区位优势、运输优势、气候优势。资金匮乏、技术落后、地形复杂,使西部地区道路交通等基础设施建设的难度大。兰州市部分地区由于气候原因导致水资源匮乏,资金和地形原因导致基础设施落后,限制了工业的发展和城镇化进程。从目前情况看,由于较好的投资环境和已经形成的物质环境基础,在相当长一段时间内,外资、内资、产业、要素、人口还会继续向东部集聚。

(2) 民营经济不发达,使西部地区的城镇化进程更多的依赖政府推动,形成自上而下的动力机制;与之不同的东部地区依靠民营经济为城镇化奠定经济基础并产生内部动力,形成自下而上的动力机制。20 世纪 80 年代的嘉兴,抓住农村改革机遇,促进了乡镇企业的发展;小平同志南巡讲话后,放手发展个体私营经济,推动了区域特色经济的形成;20 世纪 90 年代中后期,嘉兴进一步抓住国家优化资本结构试点、粮食购销市场化改革、城镇化等机遇,实现了传统农业大市向现代工业城市的跨越。尽管当时的劳动力非常廉价,但非农产业就业的收入依然比农业经营产生的收入高,这种要素收益差异,拉动部分乡村人口开始向城镇转移。非农产业发展带来的就业机会,迅速提升了二三产业就业人口比重。企业对规模经济的追求,使农村土地和资本具有集中趋向,形成了城镇化的促动力。民营经济的迅速发展,形成大量民间资本,加上周边大城市的辐射,使嘉兴市的城镇受到工业和经济基础的支撑,得以快速发展。而西部地区长期以来经济发展缓慢,在资金状况上与东部地区存在巨大的差距。没有政府的推动,城镇化进程非常缓慢。在兰州市的调研中,以皋兰县为例,推进新农村建设和城镇化,均是以政府的财政支持为主。农民收入低,资金少,缺乏城镇化意识,自身动力的不足使其更多的需要政府的引导和支持。

(3) 东部地区产业发展的速度明显快于西部,成为城镇化的重要拉动力。20 世纪 90 年代,嘉兴市深化乡镇企业改革,创造平等竞争的环境,大力发展个体私营经济。同时,建立特色工业城,形成规模较大、产业集聚度高、有创新能力、有产品特色和地方特色的现代工业园区,很大程度上推动了二、三产业的发展,形成了提升城镇化水平的产业拉动力。兰州市作为老工业基地,重工业的发展对

劳动力的吸纳能力有限, 虽然也强调特色产业的建设, 但由于自然条件、区位条件、水资源及基础设施条件的限制, 在招商引资方面难以与东部地区抗衡, 使其二三产业的发展力度不足。

2. 本世纪以来东西部地区城镇化的异同分析

根据世界各国城镇化的经验和经济发展的一般规律, 当城镇化率超过 25%~30% 时, 地区经济将进入加速发展期, 城镇化率超过 60%~70% 时, 地区经济进入成熟而缓慢的发展期^[2], 目前嘉兴市和兰州市均属于城镇化的加速发展期, 基于 2000 年以来二者城镇化进程的异同分析, 存在着以下一些特征。

(1) 一些东部地区逐渐出现城镇化进程的滞缓现象, 与西部地区城镇化缺乏产业支撑形成对比。东部地区出现的城镇化滞缓现象并非经济发展停滞不前, 就业机会增加过少造成, 而更多的是由于“离土不离乡”的政策原因。从嘉兴市的调研情况看, 80% 以上农村劳动力实现了非农就业却依旧生活在农村, 还有部分农村居民一边务农一边打零工。由于不愿意失去土地的保障, 他们更愿意“离土不离乡”。而“小富即安”的思想又阻碍了乡镇企业家进一步创业的热情, 家族型的小企业盛行, 大型龙头企业较少, 恶性竞争普遍存在, 既不利于产业的集聚和升级优化, 也不利于城镇的进一步开发建设。西部地区在这一时期恰恰相反, 城镇化的政策促进中心城市进一步扩张, 城区面积不断扩大, 无地农民逐渐转变为市民。与此同时, 二、三产业带来的就业机会仍显不足, 更多的失地农民外出务工或在家待业, 产业发展仍是西部地区推进城镇化的一个瓶颈。

(2) 东部地区的二三产业需要通过规模化和规范化来优化升级, 西部地区二三产业需进一步开拓和发展, 形成层级体系。嘉兴市城乡 GDP 总量、人均 GDP 均已达到较高水平, 但城镇的经济竞争力不强, 简单的、以成本优势为主的加工业在经济中的贡献率较高, 这种以资源和劳动为主的产业, 一方面给乡村生态环境带来相当的问题; 另一方面就业人员多为外来打工人员, 不具备就业的稳定性, 难以促使城镇人口长期稳定的聚集, 使其城镇化明显落后于工业化, 第三产业也难以得到充分发展, 目前, 嘉兴市第三产业产值所占 GDP 的比重低于全国水平, 成为城镇化进程中的一块“短板”。此外, 城乡恩格尔系数差异不大和城镇化水平不高并存的现象, 也说明无论城镇和农村都存在低端消费服务供给过剩而高端消费服务供给不足的情况。与此对应的兰州市多为具有垄断性质的大型企业发展良好, 而中小企业和推动小城镇发展的民营经济发展不足。可见东部地区第二产业仍处于较低层次, 需要通过规模化和

规范化, 进一步提升其竞争力; 西部地区产业层级体系不够完善, 需要以公平的竞争环境和金融政策的支持鼓励中小企业的发展。

(3) 西部地区小城镇建设不足与东部地区小城镇众多形成对比。尽管西部一些地区城镇化率较高, 但外出务工人员较多, 小城镇发展的不足, 使得西部地区的总体经济水平较差, 城乡差距大, 二元结构明显。东部地区与之相反, 小城镇数量较多, 二三产业就业比重高, 但城镇化率较低带来的城镇人口聚集不足, 将阻碍东部地区的产业升级和经济水平的进一步提升。因此西部地区应鼓励小城镇建设, 而东部地区应促进城镇人口的聚集和分工协作, 加强中心镇和城市的高端建设。

(4) 东西部教育水平存在差异。教育水平的提升, 有利于人口素质的提高和城乡文明的溶合, 并通过改变就业结构、劳动组织结构和物质空间结构, 影响城镇化进程^[3]。但在教育水平方面, 西部明显落后于东部。从调研数据看西部具有较高的文盲率和较低的高素质人才比重。教育水平的落后和人才的匮乏, 严重制约了西部地区的城镇化进程。

(5) 东西部地区改善农村基础设施条件, 为促进城乡统筹协调发展和进一步推动城镇化进程奠定了硬件基础。在积累了较好的经济基础之后, 嘉兴市开始重视农村地区的发展, 通过行政干预手段, 将部分财政、税收用于农村地区基础设施建设和居民生活条件的改善, 加快了农村地区经济发展的速度。兰州市自 2005 年推行新农村建设以来, 农村基础设施条件也发生了很大变化, 交通、生活和通信设施不断完善, 促进了农业现代化和非农产业的发展, 部分城市农村地区通过“城中村”改造转为市区^[4]。这为城乡协调发展和进一步通过城市渗透, 推进城镇化进程奠定了基础。

(6) 东西部地区不断改善教育、医疗和社会保障制度, 但保障层次普遍不高, 无法彻底解决城乡发展的种种矛盾。目前, 养老保险和农村合作医疗在嘉兴和兰州市已基本实现全面覆盖, 但提供的保障水平难以满足农村居民进城之后的生活保障。针对失地农民开展的职业技术培训所发挥的作用有限, 大部分农村劳动力仍缺乏一技之长, 自身就业能力不强, 因此在经营个体经济或打工的同时, 希望保留农村户籍作为“退路”, 土地也成为城乡发展的矛盾焦点。这些问题将阻碍着东西部地区的城镇化进程。

三、对东西部地区推进城镇化的政策建议

基于东西部地区城镇化进程的异同分析, 对东西部地区进一步推进城镇化的政策建议如下:

一是东部地区应发展中心镇和大城市, 提升现有城镇的城镇化水平, 加强高端基础设施建设。西部地区在发展大城市的同时, 应加快小城镇建

设,完善城镇体系。

东部地区大中小城镇同步发展,使其城镇的总体数量不宜再扩大,为了充分利用地上地下空间,应尽量节约用地,提升每个城镇特别是中小城镇的人口容量、经济规模和基础设施水平,将重点城镇发展成为功能健全的城市。根据联合国有关城镇发展方面的规划建议,城镇发展的基础设施投入与GDP之比应该为1.5%~4%,而我国目前仅为0.14%~0.87%,远远不能满足城镇化的要求。因此,东部地区可加大对重点城镇的基础设施建设,构建“中心城区——副城——重点镇”的层次有序的城镇体系。西部不仅缺乏具有辐射作用的大城市,而且小城镇建设也起步不久。因此,应当一方面进一步发展若干基础条件好,交通便利的原有大城市,使其发挥强有力的辐射作用;另一方面,鼓励和扶持中小城镇的发展,密切各级城镇之间的联系,以及城镇与周围农村的联系,逐步形成以特大城市、大城市为核心,以中小城镇为网络的城镇群落,促进城乡经济的溶合。

二是国家政策应向西部倾斜。西部地区相对于东部地区资金匮乏,经济实力较弱,内部动力机制不足,更需要政府特别是中央政府的财政支持。客观上说,中国东西部地区城镇的非均衡发展,既是历史过程的沉淀和延续,又是政策战略导向作用的结果。改革开放以来,非均衡发展战略的实施使国家在东部投入大量资金,修建各种基础设施,给予东部企业种种优惠,在沿海地区设立特区、开放城市、保税区等,极大地推动了东部地区城镇化进程。而西部地区,尽管近年国家一直强调西部大开发,但实质性政策和财政支持仍然较弱。

三是针对城镇化滞后于经济发展水平的问题,东部地区应当加快制度创新步伐,消除农民转市民的后顾之忧。中心镇和城市的发展,离不开产业和人口的集聚。东部地区需要通过制度创新,包括户籍制度、医疗制度、就业制度、社会保障制度等,进一步加快农村城镇化进程,促进准城

镇人口向城镇人口完全转化。

四是东西部二、三产业需进一步优化升级,强调特色,协调发展。城镇水平的提升离不开大型企业为龙头的产业支撑,目前我国东西部城镇的二三产业多数仍处于低端,以资源和劳动密集型为主,技术含量、品牌价值和信誉都较低,需要通过区际合作,学习国内外先进技术,改变经营理念,提升经营管理水平,增强经济规模,加大研发力度等,逐渐提高产品层次和技术含量。此外,也必须提升城镇的管理水平和服务意识,为当地企业和产业发展提供更好的引导和服务。针对东西部产业发展的不同特征,东西部地区应发挥各自优势,协调发展,避免恶性竞争。

五是西部地区需要通过资金整合、城镇经营、金融体系构建等理念,解决城镇化的资金瓶颈。鉴于西部资金匮乏的情况,紧依赖政府难以解决巨大的资金缺口,应当借鉴多方经验,譬如采用“集中财力办大事”的经验,使有限的财政支持资金得以整合,发挥杠杆作用;采用小城镇经营理念,调动参与人的积极性,吸引民间资本和社会资金,共同推动小城镇建设;采用构建金融体系的经验,促使金融机构的介入和金融业的发展,将储蓄及时向投资转化,以基础设施资源为抵押,为城镇化建设筹集资金。

六是东西部地区特别是西部地区需进一步提升教育水平,培育人才,提高人口素质,增强科技创新能力。目前我国东西部地区的教育水平均有待提升。但相对于东部、西部由于要素收益较低,基础设施环境较差,对人才的吸引力度更弱。因此,西部一方面要加大对科技和教育的支持力度,加强与大城市及国际之间的学术交流,以教育、文化、科技为支撑,加快科研院所与企业的联合,提高人口素质,培育高级人才,增强科技创新能力;另一方面,要进一步改善城镇基础设施,提升高级人才的收入水平,吸引大学生和高级人才迁居西部,为西部建设贡献力量。

[参考文献]

- [1] 向昌学. 西部应走绿色城镇化之路 [J]. 西部大开发, 2006(1): 29-30.
- [2] Northam R.M. Urban Geography(2nd edn)[M]. New York: John Wiley & Sons, 1979:65-67.
- [3] 王雷. 东西部城市化差距的原因及对策[J]. 经济问题探索, 2003(7):11-15.
- [4] 蒋贵凰, 胡翠玲, 宋迎春. 新农村建设的阶段特征和重点与难点分析——基于兰州市的调查研究[J]. 乡镇经济, 2009(8):19-23.

Comparative Study on Urbanization in Eastern and Western Areas in China

Jiang Guihuang¹, Song Yingchang²

(1.Beijing City University, Beijing 100083, China;

2.Urban Development and Environment Research Center CASS, Beijing 100005, China)

Abstract: Regional economic development is inseparable from urbanization. Due to geographical conditions, policy, economic and cultural reasons, there are many differences in the urbanization between eastern and western areas. Based on the field survey on Jiaxing and Lanzhou City, the paper analyzes the similarities and differences in the urbanization process between eastern and western areas, and put forwards some policy recommendations.

Key words: eastern and western areas; urbanization; comparative study

(责任编辑 张改兰)