

统筹城乡发展 推动辽宁沿海经济带城镇化

商向东

(辽宁省住房和城乡建设厅, 辽宁沈阳 110000)

摘要:该文分析了城镇化发展规律和辽宁沿海经济带城镇化发展现状,提出了经济带城镇化的构想。按照城乡统筹的思路,重点探讨了户籍、土地、就业、社会保障、住房、教育医疗、资金投入等推进沿海城镇化的七个关键问题,提出了若干思路和改革措施。

关键词: 辽宁沿海经济带;城镇化;城乡统筹;措施

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2010)40-0057-05

1 对城镇化基本内涵和规律的认识

1.1 推进城镇化的重要意义

城镇化对一个地区的政治、经济、社会和文化全面发展具有重要意义。城镇化有利于统筹城乡发展,增加农民收入,为农民提供平等的医疗、教育、社会保障等公共服务,从根本上打破城乡二元结构。城镇化有利于农民进入城市,变农民消费为市民消费,扩大消费需求;有利于加快城镇的交通、供水、供电、通信、文化娱乐等公用基础设施建设,扩大建筑和房地产市场需求,并带动多个相关产业的发展;有利于改善城乡教育、科技、文化卫生条件,提高城乡居民整体素质,促进精神文明建设。推进城镇化能够更好地促进和谐社会发展。

1.2 城镇化的基本内涵

城镇化是一个系统工程。推进城镇化就是要增加城镇人口,促进农民变市民,实现身份、生活方式、生产方式和思维方式的四个转变。既要实现由农民转变为城镇居民身份上的“化”,又要实现从农业转变为非农产业上的“化”,也要实现从分散的、较单一的农村生活方式转变为集中的、多样化的城市生活方式上的“化”,还要实现从文化水平较低的农民转变成具有较高文化和文明素养的市民的观念上的“化”。

1.3 城镇化发展的阶段性规律及特点

1.3.1 城镇化发展呈阶段性规律

城镇化过程呈“诺瑟姆 S 型曲线”规律,其水平

从低到高分成三个阶段:

第一阶段为城市发生和发展的初级阶段,城镇化水平达到 10% 就表明城镇化进程开始启动。此阶段的城镇化发展速度非常慢,城镇人口比重很低,大都不到 25%,整个社会仍然保留着传统的小农经济和大量散居的农村人口,区域处于传统农业社会状态。

第二阶段为城镇发展的加速阶段。城镇人口占区域总人口的 30% 以上,农村人口开始大量进入城镇,城镇人口快速增加;城镇规模扩大,数量增多,工业在区域经济和社会生活中占主导地位。

第三阶段为城镇发展的成熟期。城镇人口占区域总人口的 70% 以上后,城镇人口增长速度下降,处于稳定的发展时期。

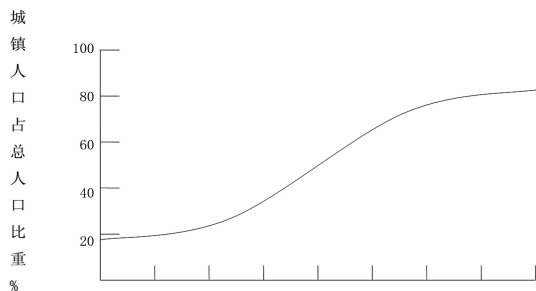


图 1 城镇化进程的 S 型曲线

1.3.2 城镇化与经济发展水平密切相关

经济发展水平是影响城镇化水平的第一要素,城镇化与经济发展水平之间存在着很强的正相关关系。研究证明,在一定的人均国民生产总值水平上,有一定的生产结构、劳动力配置结构和城镇化水平相对应。

表1 人均GDP与城镇化水平关系

人均GDP (美元)	500	1000	1500	2000	2499	2999	3499	3999	4499	4999
城镇化水平(%)	22.1	36.4	44.1	49.2	53	56	58.4	60.4	62.2	63.7

1.3.3 城镇化与工业化相互促进

城镇化伴随着工业化的发展而发展。工业化促进城镇化的发展,城镇化反过来又推动工业化进程,工业化与城镇化有高度的关联性。

2 辽宁沿海经济带城镇化现状

2.1 辽宁沿海经济带概况

辽宁沿海经济带包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛六市,面积5.65万平方公里,占全省的38%;总人口1780万人,占全省的42%。人口密度为315人/平方公里,是全省平均人口密度的1.1倍;有城市15个,镇246个,城镇密度为48.3个/万平方公里,与全省的平均密度相当,城镇平均规模略高于全省。

2.2 辽宁沿海经济带城镇化现状

2.2.1 城镇化水平较高

2008年,辽宁沿海经济带城镇人口1041万人,城镇化水平58.5%,高于同期全国城镇化平均水平12.8个百分点。

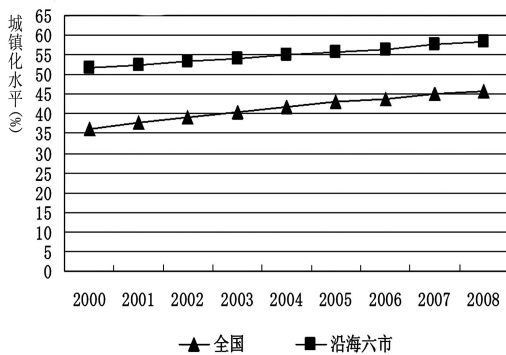


图2 沿海城镇带城镇化水平与全国比较图

2.2.2 城镇化水平提高较快

2000年到2008年,辽宁沿海经济带城镇人口增加156万人,其城镇化水平从51.6%提高到58.5%,提高6.9个百分点,平均每年提高0.86个百分点,是辽宁省的年提高率(0.64个百分点)的

1.3倍。

2.2.3 城镇化水平地域差异明显

沿海6市城镇化水平分别是,大连67.58%、丹东55.07%、锦州52.87%、营口68.44%、盘锦67%、葫芦岛36.71%,存在较大差异。城镇化水平最高的营口是最低的葫芦岛的1.9倍。

表2 辽宁沿海各市2000与2008年人口城镇化水平

地区	城镇化水平(%)		增长百分点	
	2000年	2008年	八年	年均
全国	36.22	45.68	9.46	1.18
辽宁省	54.91	60.05	5.14	0.64
沿海平均	51.61	58.52	6.91	0.86
大连市	63.37	67.58	4.21	0.53
丹东市	54.87	55.07	0.20	0.03
锦州市	44.18	52.87	8.69	1.09
营口市	48.39	68.44	20.05	2.51
盘锦市	58.22	67.00	8.78	1.10
葫芦岛市	32.58	36.71	4.13	0.52

2.2.4 城镇带处在快速城镇化发展阶段

对照诺瑟姆提出的城镇化过程S型曲线,当前辽宁沿海城镇带处于快速城镇化阶段,未来10年内将保持较快的发展。

2.2.5 水平差距较大

2008年,辽宁沿海城市居民可支配收入为农民纯收入的2.09倍,城乡恩格尔系数相差4.21个百分点,高于辽宁内陆地区。大中城市经济较为发达,而小城市和建制镇发育不足。

3 关于推动辽宁沿海经济带城镇化的思考

3.1 辽宁沿海经济带城镇化构想

3.1.1 准确定位

推进城镇化首先要准确定位发展方向。辽宁沿海经济带的基本定位,应该是大力建设国家级新型产业基地和东北亚国际航运中心,与沈阳经济区共同成为东北地区的经济组织中心,打造独具特色的北方旅游胜地和环境宜人的宜居地区。

3.1.2 明确城镇化发展目标

辽宁沿海经济带发展上升为国家战略,将有力

促进该区域的发展,预期其城镇化增长速度快于辽宁省平均水平,到2020年,城镇化水平将达到70%。

3.1.3 选择适应自身特点的城镇化发展道路

辽宁沿海经济带应充分依托已有良好的工业基础,大力发展二、三产业,提高城镇化的产业支撑能力,通过工业化来带动城镇化。应积极促进长兴岛临港工业区等“五点一线”的重点园区以及新城、新市镇的发展,进一步推动区域城镇化。

综合考虑沿海城镇带所处的城镇化阶段、宏观环境与动力机制,未来的城镇化应选择道路是:充分发挥大城市的带动作用,积极培育中小城市和小城镇,推动新城、新市镇和重点乡镇建设,整合大中小城镇的职能与空间形态,形成大中小城镇协调发展的格局;统筹城乡发展,保护生态环境,发挥政府宏观调控作用和市场配置资源效率,完善基础设施支撑网络,构建和谐发展的新型城镇化地区。

3.1.4 合理确定城镇空间布局

加强都市区的建设,打造辽宁沿海城镇带,建立结构有序、功能高效的城镇体系。强化大连都市区的龙头地位,在长兴岛地区打造新的增长极,扩大区域辐射带动能力;加快营盘都市区整合,构建城镇带主体,加强与“沈西工业走廊”的互动,建设辽中城镇群海上物流门户;培育锦葫都市区、丹东都市区,带动“两翼”发展,提高沿海城镇带的一体化程度。打通沿海向内陆腹地的辐射通道,突出发展“沈大轴”,加强海陆联系,实现更大区域城乡统筹发展的空间格局。

3.2 推进辽宁沿海经济带城镇化发展的关键问题

3.2.1 改革户籍管理制度,促进农民变市民身份的转化

城市和农村不同的户籍享有不同的资源和服务权利,城市户籍是居民享受城市各项设施和服务的前提,农村户籍是农民获得集体土地使用权的前提。中国户籍管理制度限制了人口的自由流动,在城镇化发展不同阶段起着不同的作用。在城镇化初期,经济发展水平较低,城市设施容量很小,严格户籍管理避免了人口大量进入城市带来过度城镇化产生的弊端,发挥了积极作用;在城镇化快速发展阶段,严格户籍管理限制了农民进城定居,阻碍城镇化的正常发展进程。中国是世界上仅有的三个还保留户籍制度国家之一,推进城镇化必须要进行户籍管理制

度的改革。

从长远发展看,随着城镇化水平的不断提高,应逐步取消户籍管理,变户籍管理为身份管理,打破城乡居民按户籍占有城市或农村各项资源使用权的限制,使农民进城就能同等享受教育医疗等各项服务设施,消除人口流动障碍。

从现实发展需要看,要做好两个方面的工作。一是逐步放开城市户籍管理对于农民进城落户的限制,按照国家政策,首先放宽中小城市和城镇户籍管理,消除农民进城落户、享受教育医疗社保等同等待遇的阻碍;二是制定相关政策,保证进城农民在城市基本生活条件,打消农民失去土地没有基本保障的顾虑,鼓励和吸引有条件的农村人口脱离土地进城定居,成为真正的市民。

3.2.2 推进土地制度改革,消除阻碍农民进城瓶颈

中国农村城镇化最主要的瓶颈就是集体土地制度,改革土地制度首先要建立集体土地流转制度。一是建立健全城乡统筹的集体建设用地流转市场。允许农户或其他农业生产单位有偿转让集体建设用地;建立集体建设用地定价体系,出台对集体建设用地的分等定级估价的相关规定,为土地综合整治提供基准地价依据,防止出现流转价格过高或过低问题。二是建立农村集体建设用地增值收益分配机制。土地增值收益主要分配给农民个人和农民集体,政府作为公共利益的代表可以集中部分农民集体收益,建立推进农村城镇化基金,统筹调配农民进城所需的基础设施建设、服务设施配套、就业创业基金等,全部用于农民改善生产生活条件。三是以土地综合整治为平台,推进宅基地制度改革,赋予农民对宅基地和农房充分的用益物权。应加强农房和宅基地确权登记,研究新形势下农村房产管理面对的复杂问题,制定集体土地房屋权属登记办法实施细则,指导农村房产管理,在全地区实现宅基地和农宅的权属明晰化,确保农民合法享有宅基地和农宅用益权。

要城乡统筹,减小城乡差异,最终应该取消农业户口和集体土地制度。将集体土地分配到农民手中后统一划回国有土地,农民享受使用权和交易权,农民可以更容易地从农村和土地上转移出来。土地使用权和交易权的释放,还有利于促进农业生产的规模化和产业化,政府也可以从土地交易中受益,同时也更有能力保护农用地不被侵占。

3.2.3 建立城乡平等就业制度和体系,促进农业向非农产业上的转化

加快城镇化步伐,增强城镇吸纳农村劳动力的能力,多层次推进农村劳动力转移就业。以城市为重点,以公共职业介绍机构为依托,建立设施完善、布局合理的职业介绍机构网络,打破劳动力市场的城乡壁垒,建立城乡一体化的劳动力市场体系,逐步形成城乡劳动者平等就业制度,依法维护进城务工人员的合法权益。加强农民教育和培训,建立提高农民从事二、三产业劳动能力和就业知识的培训体系,在城市成立就业培训机构和基地,为进城务工人员提供培训服务,逐步向乡镇扩展培训机构的网络覆盖面,扩大培训范围,对农民开展进城就业预培训。创造农民进城就业的有利环境,在初入城市的过渡期,政府和社会从基本服务中指定“过渡期工作岗位”,保证处于过渡期的进城农民有基本收入,待其城市意识和劳动能力提升后,自行选择职业,城市政府不再对其进行特殊照顾。

3.2.4 统筹城乡社保体系,完善社会保障制度

深化城镇养老保险制度和医疗保险制度改革。将城镇各类居民纳入养老保险和基本医疗保险制度覆盖范围,将农民工纳入城镇养老保险和医疗保险体系,加快建立健全城乡同等工伤保险待遇补偿与工伤预防、工伤康复相结合的工伤保险制度。

建立农村社会保障制度。坚持低标准起步,以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合,积极稳妥地推进农村养老保险制度和医疗保险制度工作。农村社会养老保险和医疗保险基金筹集以个人缴费为主、集体补助为辅、国家政策扶持,实行储备积累,建立个人帐户制。逐步完善农村社会保障制度,扩大农村人口社会保障覆盖面,鼓励进城农民用集体土地使用权换城镇标准的社会保障,并逐步扩大到农村未进城人口。逐步提高农村社会保障标准,最终消灭城乡社会保障差别,实现城乡社会保障的接轨。

3.2.5 扩大普通商品房供给,降低进城人口基本居住门槛

优化城镇住房供应结构,大力发展面向中低收入消费者的普通商品住房、经济适用住房和廉租房,提高其占商品房的比重,为进城农民提供更多选择购买中小户型和低价住房机会。鼓励社会投资建设单身公寓和小户型廉租房,探索推进公共租赁住房建设,培育住房租赁市场,方便解决进城农民工等群体

的住房问题,提供易居的多样选择方式。改革住房公积金制度,有条件的地方应允许外来从业人员缴存住房公积金,进入城镇住房公积金体系,支持低收入家庭职工提取住房公积金支付房租、解决住房问题。从长远看,应扩大住房保障范围,逐步将外来从业人员纳入城市住房保障体系。

创造农民进城居住的有利环境,在城中村和城市近郊鼓励农民用宅基地换城镇住宅。对交换出的宅基地进行集中改造和集约利用,调整出的建设用地或建设用地指标可以进行流动,在省内或全国范围内建立土地指标交易机构,通过交易使建设用地流动到最需要建设、最有使用效益的城镇,创造最高的土地收益,解决农民进城住房及配套设施建设的基本费用。有效的建设用地或建设用地指标交易,还可以为政府带来巨大收益,提高政府投入能力,更多更好地为进城农民解决就业和社会保障问题。

3.2.6 集中布局教育和医疗等设施,促进人口集聚

统筹发展城乡教育事业。推进城市基础教育发展,城市中小学校、幼儿园建设要与城市规模扩大相适应。加强政府对基础教育的投入,积极发展民办基础教育,实现城市教育基础设施和教育能力的扩容,满足包括外来从业人员子女就学对教育资源的需求。在城市学校就读的外来从业人员子女应享受与当地学生同等待遇。集中投入、集中师资,建设农村标准化学校,提高农村基础教育质量。改变高中学校遍地开花的局面,普通高中以县城为主导,适当在新城、新市镇布点;每个县城还要办好一个职业教育中心。撤销村小,初中、小学集中在乡镇,带动学龄人口的家庭向乡镇集中。

建立健全基层医疗卫生服务机构。加强基层乡镇卫生院的建设,引导农民逐步向小城镇集中,村庄不设医疗卫生机构,建立巡回医疗制度,提高医护救援车辆配置标准,完善乡村医疗救护机制。改善城镇医疗卫生条件,加强疾病预防控制、卫生监督、妇幼保健、精神卫生等公共卫生机构建设,提高公共服务水平、急救救治能力以及重大传染病、慢性病和地方病的预防控制能力。

完善城镇基础设施建设。加快城镇供水、排水、供热、供气、园林绿化等市政基础设施建设,积极推进城市地下管网一体化建设。继续加强城市交通设施建设,优化城市路网结构,致力于解决交通拥堵和停车难问题。完善城市防洪、消防、抗震等公共安全

设施的建设,切实增强综合防灾抗灾能力。推动城市供水、天然气、污水和垃圾处理等公共设施的区域性共建和共享。结合实施农村清洁工程,重点推动垃圾收运等基础设施向周边城镇和农村延伸。着力改善城市人居环境,不断改善市容市貌,提高城市生态建设水平。进一步加强历史文化名城名镇名街名村保护,努力塑造辽宁沿海特色风貌。

3.2.7 以规划为先导,多方投入推进城镇建设

城镇规划是城镇发展和建设的蓝图,是一切建设活动的前提和基础,一个好的规划,能够合理有效调配各项资源,避免重复建设,节约建设和运营成本,减少城镇化投入需求。城镇规划也是城镇包装和对外宣传的要件,是吸引外部关注、引导社会投入的载体。

城镇建设资金短缺是推进城镇化的瓶颈之一,要解决好建设资金问题,应做好五个方面工作。一是下大力气招商引资,采取各项优惠政策,充分吸引外部企业投资建厂和经商,吸引外部资金和社会资金参与城镇基础设施及市政公用设施建设。二是遵循市场规律,鼓励国外资本、民营资本参与城镇基础设施建设,采取 BT 和 BOT 等市场化、产业化、社会化方式,解决启动资金不足问题。三是要学会合理配置和有效利用城乡土地资源,通过科学规划和有效投入改善土地条件,增高土地价值,通过土地市场运作,实现政府收入,再投入到城镇建设,形成良性

循环。四是搞好融资,鼓励争取国际金融机构贷款,广泛吸纳社会资金和商业银行信贷资金,鼓励股份制市政公用企业上市直接融资,进一步实现投资主体多元化。五是制定并完善各项政策措施,发行城镇市政建设债券,用于城镇供水管网、污水收集系统、垃圾收运设施等配套建设。

参考文献

- [1] 辽宁城市统计年鉴[M]. 中国统计出版社,2001—2009.
- [2] 张万春,杨奇,杨延,尹辉. 浏阳市推进城镇化进程研究[J]. 资源环境与发展,2009(4).
- [3] 黄燕,李云华. 工业化水平的测定:理论与实证研究[J]. 汕头大学学报,2002(2).
- [4] 易晓峰,苏艳玲. 我国城市化研究的再思考——不同城市化水平地区的比较研究[J]. 城市规划汇刊,2004(1).
- [5] 陈甬军,陈爱民. 中国城市化——实证分析与对策研究[M]. 厦门大学出版社,2002.
- [6] 张平宇,马延吉,刘文新,等. 振兴东北老工业基地的新型城市化战略[J]. 地理学报,2004(增刊):109.
- [7] 崔功豪. 都市区规划——地域空间规划的新趋势[J]. 国外城市规划,2001(5):1.
- [8] 谢守红,宁越敏. 中国大城市发展和都市区的形成[J]. 城市问题,2005(1):13.
- [9] 全桂华. 城市化进程中的基础设施融资模式问题[J]. 山东工商学院学报,2004(5):46.

The Balanced Urbanization of Liaoning Coastal Economic Belt

Shang Xiangdong

(Department of Housing and Construction of Liaoning Province, Shenyang Liaoning Province 110000, China)

Abstract: Based on the analysis on the law of urban-rural development and status quo of Liaoning Coastal Economic Belt, this article envisions the development blueprint for Liaoning Coastal Economic Belt with respect to seven major issues: registered residence, land, employment, social security, housing, education, medicare and financial input.

Key words: Liaoning Coastal Economic Belt; urbanization; the balanced urban-rural development; measure