

新型城镇化背景下廊坊市城乡均衡发展的现状及对策建议

李海桐¹, 吕健²

(1.廊坊市讲师团,河北廊坊 065000;2.北华航天工业学院文法系,河北廊坊 065000)

摘要:城乡均衡发展是新型城镇化的关键。廊坊城乡经济持续稳定发展,城镇化水平有了大幅提升,但城乡之间、县域之间存在明显的梯度性差异;教育、医疗、社会保障等公共资源的配置,城乡矛盾凸显。新型城镇化背景下廊坊推进城乡均衡发展应注重以城乡统筹为统领,构建城乡发展的整体规划框架;注重以产业转型为基础,推动产城融合发展;注重乡村建设与城镇化的协调发展,打造城乡发展新形态;注重基本公共服务城乡均等化,提升城乡公共服务水平。

关键词: 新型城镇化;城乡统筹;均衡发展

中图分类号: F299.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)74-0060-05

城乡统筹发展、加快推进城乡发展一体化,是党的十八大提出的战略任务。推进城乡发展一体化,实现城市与乡村均衡发展,就是“要把工业和农业、城市和农村作为一个整体统筹谋划,促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展”,它不是权宜之计,而是战略之举。

廊坊紧邻“一核”,处于“双城”——京津发展主轴之上,全域处在协同发展中部核心功能区,在全省最有基础、也最应该成为新型城镇化与城乡统筹示范区建设的先行区。因此,探究廊坊“城乡均衡发展”的路径具有重要的现实意义。

1 廊坊市城镇化演变进程

1989年廊坊正式建立,下辖安次区、三河市(1993年)、大厂回族自治县、香河县、永清县、固安县、霸州市(1990年)、文安县、大城县。根据1990年-2014年廊坊市城镇人口变动情况,大体可将廊坊的城镇化分为3个阶段:1990年-2000年城镇化进程恢复发展阶段、2001年-2005年城镇化进程提速发展阶段和2006年-2014年城镇化进程调整发

展阶段(如图1)。

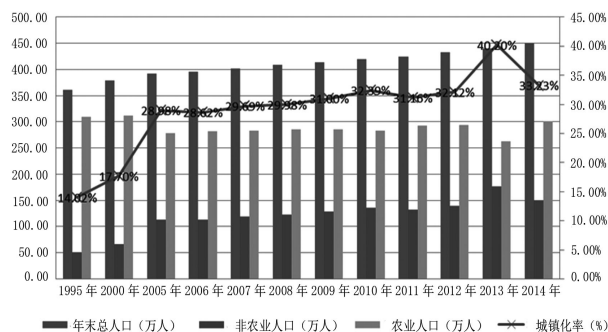


图1 1995-2014年廊坊市人口结构变化

资料来源:根据《廊坊经济统计年鉴(2007-2015)》数据计算,整理。

第一阶段,1990-2000年为城镇化进程恢复发展阶段。改革开放,市场经济的搞活,打破了计划体制的束缚,增强了城镇人口的吸纳能力,大量农民进入城市和小城镇。同时,国家也加大了对城镇建设的支持力度,促进了城镇化进程和农村劳动力向城镇的转移,城镇数量和城镇人口快速增加。廊坊的城镇数量从1990年的45个增加到1999年底的60个,城镇化率从1990年的10.51%上升到2000年的17.70%,提高了7.19个百分点。

第二阶段,2001-2005年为城镇化进程提速发展阶段。到2005年,廊坊市的城镇人口数量达到113.48万人,城镇化率上升到28.98%,比2000年提高了11.28个百分点,城镇化进程明显提速。

第三阶段,2006-2014年为城镇化进程调整发展阶段。2005年之后城市化进程明显放缓,年均增长仅0.4个百分点。不仅低于全国平均水平,与京

收稿日期:2016-05-31

作者简介:李海桐,廊坊市社科联副教授,主要从事政治经济理论等方面的研究;吕健,北华航天工业学院副教授,主要从事区域经济等方面的研究。

基金项目:河北省党委讲师团系统2016年度科研课题(2016069);2016年廊坊市哲学社会科学研究课题(2016019)阶段性研究成果

津冀区域相比更是差距巨大。

2 廊坊市城镇化进程中城乡均衡发展现状

廊坊市地处河北省中部偏东地区,下辖 12 个区、县,2015 年末全市总人口 450.41 万人,其中农业人口 300.74 万人,农业人口比例为 66.77%,城镇居民人均可支配收入为 31 925 元,比上年增长 8.5%;农村居民人均可支配收入为 13 159 元,增长 8.6%。城乡居民收入比率达到 2.43:1,具有典型的二元结构特征。本文以 2007-2015 年《廊坊经济统计年鉴》、《廊坊年鉴》以及 2004-2015 年《廊坊市国民经济和社会发展统计公报》数据为基础,对廊坊市城镇化进程中城乡均衡发展现状及问题进行分析。

2.1 城乡经济持续稳定地增长,但城乡发展存在明显的梯度差异

在廊坊城市发展已形成较强的现代工业基础,但广大农村仍以传统农业为主,农业产业化水平较低,城乡产业融合程度相对不高。

在“工业强市”战略指导下,2000 年以来,廊坊市工业经济进入了历史上发展最快的时期(如图 2)。全部工业增加值从 1995 年的 77.47 亿元增至 2014 年的 879.31 亿元,其中,规模以上工业增加值从 27.27 亿元增至 705.50 亿元,年均增长 9.5%;利税总额从 7.89 亿元增至 268.15 亿元。工业园区从无到有,快速发展,形成了廊坊高新区、燕郊高新区、北京亦庄·永清高新区、津霸经济开发区等 14 个重点园区,及区县特色工业园区协调发展的格局。2015 年,廊坊市规模以上高新技术领域企业 278 家,实现工业增加值 170.2 亿元,同比增长 12%,占规模以上工业增加值的 23.9%。

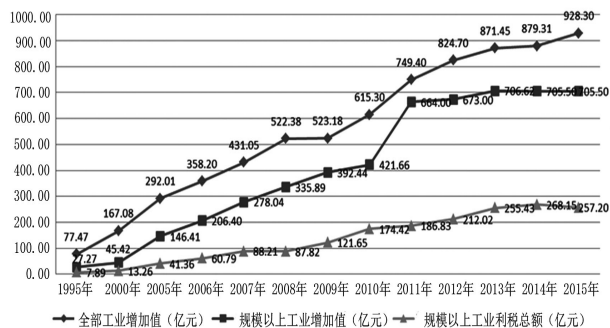


图 2 1995-2015 年廊坊市工业增加值

资料来源:根据《廊坊经济统计年鉴(2007-2015)》数据计算,整理。

廊坊市农业发展水平整体较低,产业化层次较低。2014 年占全市就业人口 30.82% 的农业劳动力创造的产值,仅占全市地区生产总值的 9.4%;农业产业化经营率约为 57.7%,低于全省 64.2% 的平均水平;支柱产业的支撑作用发挥不够明显,龙头企业数量相对较少、实力弱,难以发挥规模效应,农业优势区域特征尚不明显。农业生产组织化程度低,2014 年全市仅有 49 个农业产业化龙头企业经营组织,从业人员 2.39 万人,组织联系农户数为 13.49 万户。

2.2 尽管农村经济发展速度相对较快,但与城市相比依然落后

尽管农村经济发展有了很大提高,农村居民生活水平得到较大改善,但是,农村教育文化建设及基础设施建设还比较落后,与社会主义新农村建设、全面建成小康社会的要求相比还有不小的差距,这也在很大程度上制约了城乡均衡的推进。从图 3 中,我们可以看到,2000-2014 年以来城乡居民收入都有显著的增长:城镇居民人均可支配收入从 6 793 元增至 29 416 元,农村人均纯收入从 3 560 元增至 12 115 元。虽然城乡居民收入的相对比值呈下降趋势,农民居民的纯收入大体占城镇居民可支配收入的约 40% 左右,但是城乡居民收入差距的绝对值却在不断扩大,从 2000 年的 3 233 元扩大到 2014 年 17 301 元,城乡收入差距非常明显,这也在很大程度上制约了农村居民的生活消费及农村的文化建设。

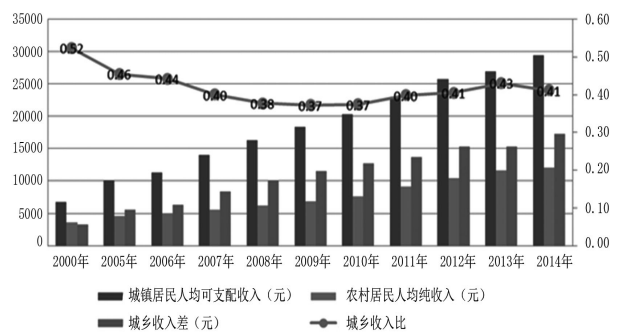


图 3 2000-2014 年廊坊市城乡居民收入

资料来源:根据《廊坊经济统计年鉴(2007-2015)》数据计算,整理。

2.3 在公共资源的配置上,城市占有绝对优势,城乡矛盾凸显

公共资源的合理配置是实现城乡统筹的基本保障。城乡经济的快速发展,使城乡居民的生活发生

了翻天覆地的变化。2015年廊坊市累计发放综合直补、农机具购置等补贴资金4.29亿元,惠及69万农户、290万农民,农村居民人均可支配的收入达到13100元,居全省第二位。但是城乡居民的收入差距并没有缩小,尤其是在城乡公共资源的配置上差距明显,突出表现为农村公共基础设施的严重不足和科技、教育、卫生、文化、体育、环境等公共事业投入相对不足。具体体现在:一是城乡居民教育文化娱乐消费水平上。2014年城镇居民人均教育文化娱乐服务方面的支出是1909.8元,而农村居民只有571.7元,仅占城镇的29.9%。从图4农村人口的文化程度来看,廊坊市农村人口以初高中文化程度占据主体,大专及以上学历文化程度的人口比例很低。二是城乡之间、县域之间社会保障水平差异明显。目前,廊坊地区社会保障实行地方统筹和属地管理,导致社会保障在城乡及县域内封闭运行,社会统筹层次比较低;缴费条件、缴费比例、保障水平在不同区县、不同群体之间有很大的不同。以“低保”标准为例,城乡之间差异明显,2015年廊坊城镇与农村人均“低保”标准分别为532元和292元。

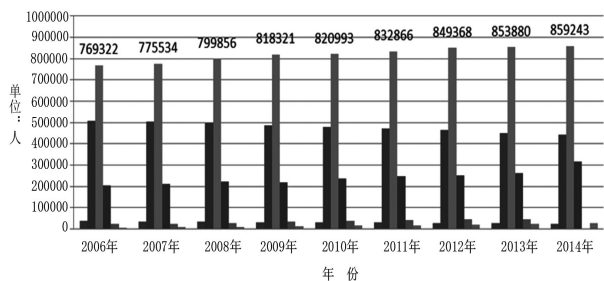


图4 2006-2014年廊坊市农村人口文化程度

资料来源:根据《廊坊经济统计年鉴(2007-2015)》数据计算,整理。

2.4 县域之间城乡统筹差距明显

因其独特的区域特点,廊坊区域内的城镇发展自北至面呈现梯度发展态势:北部的三河、大厂和香河处于北京、天津之间的一块“飞地”,其受北京、天津影响巨大;中部的固安和永清受天津的影响强于受北京的影响;南部的霸州、文安和大城则主要受天津的影响。区域内的城镇化水平表现由北至南由高到低的状态(霸州除外)。廊坊中心城区的影响力并不强。

从调研及统计数据上来,县区之间的城乡统筹

发展差异明显。采取统筹城乡发展重大战略和有效举措的区县,城乡统筹的发展的水平就较高。如,三河市以京津冀产业布局调整 and 产业链重构为方向,加快自身产业调整,构建“4+6”现代产业发展格局,建设战略性新兴产业和现代服务业聚集区;加快推进人口向城镇集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中,城乡经济社会发展、人民生活水平、医疗社会保障等领域城乡统筹发展的水平不断提升。2015年三河市城镇居民人均可支配收入为35184元,高出河北省平均水平9042元,高出廊坊市平均水平3259元。农村居民人均可支配收入为14901元,高出河北省平均水平3850元,高出廊坊市平均水平1742元。而同期,永清县发展则明显滞后,城镇居民人均可支配收入和农民纯收入仅为22792元和10102元,县域之间的发展差距明显。

3 廊坊市新型城镇化进程中城乡均衡发展的对策建议

3.1 注重以城乡统筹为统领,构建城乡发展的整体规划框架

传统城镇化模式的弊端在于单向度的土地的城镇化,将城市与乡村割裂开来,它忽视了人的生存、发展的需求,它既造成“有城市无产业”、“有速度无质量”和“鬼城”,也使乡村失去持续发展的资源与动力。新型城镇化的本质是人的城镇化,能够为人们提供更好的教育环境、更稳定的就业、更满意的收入、更可靠的社会保障、更良好的医疗卫生服务、更优雅的居住环境。

因此,城乡统筹发展的关键是要总揽全局,统一规划,把城市与乡村、市与农民作为一个整体,协调好城乡发展进程中的利益关系,推分割的城乡二元结构向城乡融合的结构转变。2016年廊坊市制定的《廊坊市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》中提出“推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化”的发展战略,着力构建城乡统筹发展的整体规划框架。在规划编制与实施的过程中应注意:一是应避免以城市发展为核心的“去乡村化”的趋势,着眼于农村社会的发展。二是既重视自上而下的外力推动,从城乡功能、土地利用、基础设施建设等方面统筹优化城乡的空间结构,要从城乡的生态、产业等特征出发重视自下而上的内生动力的培育。

3.2 注重以产业转型为基础,推动产城融合发展

新型城镇化的过程不在于城市和乡镇居住、工作人口数量的简单增加,不是简单让农民进城,而是为进城的人提供更舒适的生存环境。没有在城镇实现稳定的就业,获取稳定的长期收入,就不能承担在城镇生活的各种生活成本,无法获取社会保障、子女教育、医疗与其他普适性公共服务的可能;长期稳定的就业,也是提升人力资本,实现生活、身份、文化融入城市的基本前提。因此,新型城镇化的发展必须以产业发展为支撑,产业发展是新型城镇化发展的内在动力。

廊坊市的工业主要分布在园区、县域,这也就为统筹城乡发展提供了现实基础。以工业园区为载体,引导城乡生产要素向工业园区聚集,培育县域发展的特色经济,实现城乡产业融合。一是引导城乡生产要素及产业、项目向园区集中,形成具有特色的产业聚集体。如以中国云中心为核心的网络经济、以中科廊坊科技谷为核心的创新经济、以梦廊坊文化产业园为核心的文化产业、以新奥为核心的清洁能源产业创新基地。二是充分利用京津产业转移、要素溢出的有利契机,加快产业的“承接”、“对接”与“升级”,形成区域间产业合理布局和上下游联动的产业链条。加强农村剩余劳动力的职业技能培训,以增强提高劳动者适应产业优化、升级的适应能力,提升就业的质量和稳定性。三是加快农业现代化,大力发展“菜篮子+休闲观光”的城郊——城市型农业和节水节地、高产高效的生态——集约型农业,使之成为河北省都市型生态农业发展的典范。

3.3 注重乡村建设与城镇化的协调发展,打造城乡发展新形态

城乡均衡发展绝不是以城市为中心的城镇化,从户籍身份上将农民变成市民,也不是以农村为中心,单一的新农村建设、强迫农民“上楼”,将农村变成城镇,而农民变市民,也不是以农村为中心,单一地建设社会主义新农村、把农村变城市,而是以乡村和城镇的协调发展为前提,以实现人的发展为根本,“促进城乡在发展理念、规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合、共同发展,在城市能品味到乡村的生活品质,在乡村能享受到城市的现代文明”。在统筹发展中,促进城乡人口及生产要素的双向流动,重塑城乡发展新形态。

从具体的实践探索来看,自2013年以来,廊坊

市启动“美丽乡村”建设,开展环境整治、民居改造、设施配套、服务提升、生态建设工程,使农村生产生活环境得到改善,农业产业化发展的步伐加快,农民的收入提高了。总结几年来廊坊“美丽乡村”的实践经验启示:一是将“美丽乡村”建设纳入社会主义新农村建设的整体规划,从农村、农业和农民整体把握“美丽乡村”建设的模式与路径。二是典型示范,以点带面,打造“精品”,使试点成为引领“美丽乡村”建设的标杆。三是鼓励与引导企业和社会组织,通过产业联村、项目带村等形式与农村开展产业合作,推进城乡结合、以工促农、以城带乡,取得明显成效。

3.4 注重基本公共服务城乡均等化,提升城乡公共服务水平

城乡均衡发展是实现新型城镇化的基础和前提,城乡基本公共服务均等化是实现新型城镇化的保障,二者必须协同发展,才能共同促进新型城镇化。地方政府是公共政策和公共产品的供给者,控制着土地、金融机构等关键资源,在城市规划设计、基本公共设施改造、公共服务提供、社会福利保障以及生态文明建设等方面仍然需要发挥主导性作用。因此,新型城镇化建设不应该是单纯回应经济力量,也应该尊重城市各群体的利益需求,“给予充分措施向每个人提供公共服务,不论他们对此的支付能力如何;从城市中心到边缘地区的环境状况必须保护和加强”。

推进城乡基本公共服务均等化,是实现城乡均衡发展的基础。党的十八届三中全会明确指出,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,推进城乡基本公共服务均等化。因此,当前和今后很长一段时期,应以完善农村公共服务财政投入机制为重点,加快基本公共服务向农村延伸,逐步缩小城乡公共服务水平差距。一是推进城市的道路、供水、污水管网、垃圾处理、电力、电信、环保、信息化等基础设施向农村延伸覆盖,让农民享受现代文明的生活。二是不断完善公共财政制度和供给机制,实现基础教育、社会保障、公共卫生、基础设施的合理配置和有效供给,使城乡居民能够大体均等地享有基本公共服务。

参考文献

[1] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本

- [M].北京:学习出版社,人民出版社,2016:160.
- [2] 廊坊市志编修委员会.廊坊市志(第1卷)[M].北京:方志出版社,2001:101-102.
- [3] 孟祥林.京津冀一体化:“4C”+“双三角”的“分步式”发展对策分析[J].中国名城,2014(5):4-11.
- [4] 谭平.城乡一体化如何协调发展[N].光明日报,2016-01-07(13).
- [5] 吕健.京津冀协同发展背景下廊坊市新型城镇化策略选择[J].城市,2015(1):37-41.
- [6] Friedmann, J. World City Futures: the Role of Urban and Regional Policies [R]. Paper presented at the 4th Asia Planning Schools Congress, Bandung, Indonesia, N. 2-4. 1997.

Analysis on the Urban-rural Equalized Development in Langfang under the Background of the New Urbanization

LI Haitong¹, LV Jian²

(1. Lecturer Laboratory of Langfang Party Committee, Langfang Hebei Province 065000, China;

2. Literature and Law Department, North China Institute of Aerospace Engineering, Langfang Hebei Province 065000, China)

Abstract: The urban-rural equalized development is a key to new urbanization. With the sustained and rapid economic development of Langfang, urbanization has lead into the fast track of development, the level of urbanization has increased dramatically, but there are obvious gradient differences between urban and rural areas and between the counties, especially in education, health care, social security, etc. To achieve the urban-rural equalized development in Langfang under the background of the new urbanization, we should take urban-rural equalized development as a guide to construct the framework of the overall planning of urban and rural development; promote the city integration and development based on industry transformation; pay attention to the coordinated development of rural construction and urbanization; pay attention to the equalization of basic public services in urban and rural areas to enhance the level of urban and rural public service.

Key words: new urbanization; urban-rural equalized development; balanced development