

浙江城镇化的现状、问题以及“十二五”推进城镇化的政策建议

郑加仁

(浙江财经学院经济与国际贸易学院, 杭州, 310018)

【摘要】城镇化的实质是人口不断从乡村向城镇转移, 从传统农业转向生产效率高的二、三产业的过程。当前, 浙江的城镇化率已达 59%, “十二五”加快推进城镇化是浙江继续促进经济社会发展的一项重要战略。本文首先从经济集约、社会和谐、环境友好、功能优化和城乡统筹五个方面描述浙江城镇化的现状, 然后从城镇化水平不平衡、“伪城镇化”现象、城镇化布局不合理以及城镇建设用地不足等方面分析其存在的问题。针对这些问题, 本文最后提出了加大对落后地区的支持力度、逐步放宽户籍限制、完善城镇化布局和形态以及集约利用土地和调整优化产业结构等政策建议。

【关键词】 “十二五”; 浙江; 城镇化

【中图分类号】 F127 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672—7355 (2011) 10—0104—02

一、浙江城镇化的现状描述

浙江是我国东部沿海经济最发达的省份之一, 2010 年浙江的 GDP 位列全国第四, 人均 GDP 更是位列全国各省第一(直辖市除外)。根据城镇化的内涵, 本文从经济集约、社会和谐、环境友好、功能优化和城乡统筹五个方面来描述浙江城镇化的现状。

1. 经济集约: 包括人均 GDP 水平、服务业发展情况、能耗水平和资源使用等。“十一五”末浙江的人均 GDP 已达 8000 多美元, 比全国平均 4000 多美元高出近一倍。在第三产业增加值占比方面, 浙江为 43%, 基本与全国平均水平持平。这说明浙江虽然 GDP 总量很大, 但服务业发展相对滞后, 与北京、上海等相比还有不小的差距, 未来要加快发展现代服务业, 使经济发展从主要依靠工业带动转向工业服务业协同带动。从单位土地年国内生产总值来看, 浙江以约 10 万平方公里的土地面积创造了全国第四的经济总量, 土地集约化利用程度相对较高。从单位生产总值能耗来看, “十一五”浙江完成了国家下达的指标, 在经济增长的同时能耗水平不断下降, 但未来面临的节能减排的压力依然很大, 必须努力转变粗放的经济 development 方式, 提高集约化水平。

2. 社会和谐: 包括收入分配、文化教育、就业、卫生和社会保障等。从收入分配来看, 由于浙江的老百姓创业多, 民营企业多, 中等收入群体庞大, 因而基尼系数全国最低, 分配较为均等。在文化教育事业方面, 浙江高等教育普及率为 45%, 亦高于全国平均水平。从就业来看, 浙江城镇登记失业率为 3.2%, 处于相对较低的水平, 这主要得益于民营经济的活跃提供了大量的就业岗位。在卫生和社会保障方面, 每千人拥有卫生技术人员 5.18 个, 参加社会保险人数占全省从业人员比重达 86.09%。

3. 环境友好: 包括主要污染物排放、污水处理、生活垃圾清运和城市绿化等。“十一五”期间浙江主要污染物排放量进一步下降, 节能减排取得显著成效。污水处理率达 82.74%, 城市生活垃圾清运率不断提高, 人均公园绿地面积逐年增加, 生态环境扎实推进。

4. 功能优化：包括道路、排水管道和互联网普及程度等。“十一五”末，浙江人均拥有道路面积为 16.70 平方米，排水管道长度达 26367 公里，城镇居民每千人互联网用户数为 898.4 个。城市道路、供水、通信等市政基础设施不断完善，城市功能不断优化，对产业和人口集聚的支撑能力进一步增强。

5. 城乡统筹：包括城乡居民收入水平、文教医医保支出和信息化水平等。由于新农村建设的推进和城乡统筹政策的实施，浙江城乡二元差异不断缩小。未来还要继续通过工业反哺农业、城市支持农村，进一步缩小城乡差距，消除城乡二元经济结构，实现城乡一体化发展。

二、浙江城镇化的问题分析

虽然浙江城镇化的总体水平比较高、“十一五”时期城镇化建设取得了巨大的成就，但依然面临诸如城镇化水平不平衡、“伪城镇化”现象、城镇化布局不合理以及城镇建设用地不足等问题。本文将主要从这几方面来分析浙江城镇化面临的困境：

1. 城镇化水平不平衡，地区差异大

浙江共有杭州、宁波等 11 个地级市，由于各地经济发达程度的不同，城镇化水平也呈现出明显的差异。杭州城镇化水平最高，达 73.25%，已接近发达国家的水平，而城镇化水平最低的衢州则仅为 44.13%，比杭州低约 30 个百分点，比全国平均水平也要低约 3 个百分点。分经济区来看，环杭州湾产业带城镇化水平最高，温台沿海产业带其次，而金丽衢地区产业带最低。按地区划分，浙东北城市群城镇化水平较高，而浙西南城市群水平较低。城镇化水平较高的地区，由于基础设施完善、服务功能齐全、市场容量大、规模经济效应强等因素，会进一步集聚人才、资本、信息、产业等要素，导致地区差异扩大，形成“马太效应”。因此，杭州、宁波等可能会进一步吸引周边地区的各种生产要素流入，而丽水、衢州等则由于缺乏对优质生产要素的吸引力，可能会进一步流失宝贵的资源。这种地区间城镇化水平的严重失衡将会影响浙江整体的经济发展，不利于“十二五”城镇化的整体推进，更有可能导致城市膨胀和地区分化的现象出现。

2. 城镇化质量不高，存在“伪城镇化”现象

近十年以来浙江城镇化推进很快，2000 年城镇化率为 48.67%，2010 年达 59%，年均递增近一个百分点。虽然目前城镇化水平较高，但质量并不高，存在“伪城镇化”现象。按照我国现行的统计口径，在城镇居住 6 个月以上的人员即被登记为城镇人口，这样就把在城镇务工的大量农民工以及在城镇工作的大学生“蚁族”统计为了城镇人口。尽管他们名义上是城市人，但却无法享受与城市户籍人口相同的社会保障和福利待遇。根据浙江第六次全国人口普查主要数据公报，全省常住人口 5442.69 万人，其中省外流入人口为 1182.40 万人，占 21.72%。可见当前统计的浙江城镇人口中，外省农民工和大学生数量庞大，推高了城镇化率。要让这些农民工和大学生蚁族群体真正融入城市、真正享有与本地人同等的待遇，包括住房、医疗、养老、子女上学和公共服务等，需要付出高昂的成本。中国发展研究基金会发布的《中国发展报告 2010》认为，中国当前农民工市民化的平均成本在 10 万元左右。按 1000 万外来人口来算则需要 1 万亿元，巨大的资金需求是目前的财力所无法承担的。但如果这种不平等长期维持下去，则无法提升城镇化质量，不利于社会的稳定，也违背科学发展观“以人为本”的要求。此外，在城镇化过程中农村大量土地被征用，大量农民失去土地，部分农民“被上楼”或被就地城市化，他们中多数也没有享受到真正的市民待遇，从而进一步加剧了“伪城镇化”问题。

3. 城镇化布局和形态不合理

浙江相对较高的城镇化水平主要得益于小城镇的发展，而大中城市数量偏少。可以看出，与江苏、广东等省份相比，浙江城市规模偏小，市辖区人口 100 万以上仅有 5 座城市。大城市是区域经济增长的中心，具有很强的集聚经济效应和辐射能力，能够带动周边地区或腹地的经济发展。在缺乏大城市带动的情况下，区域经济将出现动力不足、发展缓慢等现象。目前浙江仅

有杭州、宁波等城市规模较大，它们辐射的地区范围有限，难以带动相距较远地区的经济发展。

表 1 2009 年部分东部省份城市数量与人口规模

地 区	合 计	按城市市辖区总人口分组					
		400 万以上	200-400 万	100-200 万	50-100 万	20-50 万	20 万以下
全 国	287	14	28	82	110	51	2
江 苏	13	1	5	5	2		
浙 江	11	1	1	3	5	1	
福 建	9		1	3	1	4	
山 东	17		4	9	4		
广 东	21	3	1	7	6	4	

数据来源：《中国统计年鉴 2010》

三、“十二五”浙江城镇化的预期目标以及推进城镇化的战略选择

（一）“十二五”浙江城镇化的预期目标

根据浙江十二五规划纲要，十二五末城镇化各项指标的预期值如下：经济发展方面，继续做大经济总量，保持年均 8% 的 GDP 增速，人均 GDP 力争 2015 年实现 72000 元（约 10000 美元以上），达到高收入国家水平。服务业增加值占 GDP 比重年均递增一个百分点，力争十二五末达 48%。进出口总额继续保持稳步增长，努力 2015 年实现 4000 亿美元。进一步扩大内需，促进居民消费，2015 年居民消费率力争达 38%。社会和谐方面，城镇化水平年均增加 0.8 个百分点，力争 2015 年达 63%，城乡居民收入差距进一步缩小，到 2015 年不超过 2.36 倍。继续提高高等教育普及水平，提升人民群众的文化素质。稳定就业水平，失业率维持在不超过 4% 的正常区间。不断提高社会保障水平，社会保险覆盖人数逐年增加。未来五年保障房累计建设 58 万套，努力实现“住有所居”的目标。资源与环境方面，进一步推进节能减排，完成各项国家下达指标，耕地保有量 2015 年达 2863.5 万亩，实现资源的高效集约利用。

（二）“十二五”浙江加快推进城镇化的政策建议

“十二五”是浙江加快推进城镇化的重要战略机遇期，如何在较高的基础上进一步提高城镇化水平是摆在决策者面前的一项重要课题。本文针对浙江城镇化面临的困境提出以下四点政策建议：

1. 加大对落后地区的支持力度，缩小城镇化水平的差距

针对湖州、丽水和衢州等地城镇化进程的相对滞后，要从财政、金融、人力资源、环保要求等方面给予政策支持。在财政方面，加大省财政对落后地区的转移支付，使落后地区有更多的资金用于基础设施建设、重大项目投资、产业发展和社会保障事业等；在金融方面，给予落后地区的政府在融资方面更大的权限，使它们能够通过扩展融资渠道筹集更多的资金用于城市建设；在人力资源方面，为去落后地区工作的高端人才提供更优惠的条件，增强这些地区对高端人才的吸引力；在环保要求方面，可以暂时降低落后地区的污染物排放指标和单位生产总值能耗指标，让它们能够优先发展经济，从而创造更多的财政收入用于城市建设，提供更多的就业岗位促进农村剩余劳动力转移。

2. 逐步放宽户籍限制，促进农民工市民化

针对目前统计为城镇人口中的大量农民工尚未真正享受市民待遇的现实，未来要着力促进农民工市民化，提高城镇化的质量。鉴于在浙务工农民工数量众多且农民工市民化成本较高，可以考虑采取渐进的方式，按照小城镇、县城、中小城市、大城

市和特大城市的等级层次逐步放开户籍限制，优先吸纳在城镇工作一定年限、工作稳定、适应城镇生活方式的外来人口转为本地城镇居民。“十二五”期间完全放开小城镇的落户限制，基本放开中心镇、县城、中小城市的落户限制，使在城镇有固定职业、收入和住所的农民和农民工转为城镇户口，真正融入城镇的建设和发展，从而促进人口和产业的集聚、壮大城镇规模。到 2020 年，逐步放开大城市和特大城市的户籍限制，重点吸纳高层次人才、具有本科和研究生学历的人员转为城市户口，提高人口的整体文化素质，保持城市发展和创新的活力。

对于外来人口本地化的巨大资金需求，可以由政府、企业 and 市场共同承担。政府主要通过财政资金投入，加大市政基础设施建设、保障房建设和公共服务提供；企业承担一定比例的失业、医疗和养老等社会保险支出；市场是筹集资金的有效场所，可以通过市场发行债券，政府财政作担保，从而弥补资金的不足。

3. 打造三大都市圈，做强省域中心城市，大力培育中心镇

针对浙江目前大中城市数量偏少、集聚效应和辐射效应弱等现状，一方面，要加强杭州、宁波、温州和金华—义乌都市区建设，集聚高端要素，发展高端产业，带动周边县市一体化发展，加快形成杭、甬、温三大都市圈和浙中城市群；另一方面，要加快绍兴、嘉兴、台州、湖州、舟山等省域中心城市人口、要素和产业集聚，增强城市经济综合实力，优化提升城市综合服务功能，把区域中心城市培育成为综合服务功能完善、集聚辐射能力强的大城市，形成城市集群化发展的格局。此外，要积极支持有条件的县级市培育成为区域中心城市。

对于浙江小城镇布局分散、集聚能力弱、中心镇数量偏少等问题，要大力培育中心镇，促进中心镇的人口集聚、空间拓展、产业转型，提升中心镇生产、流通和生活的综合功能。浙江“十二五”期间将重点培育 200 个中心镇，要把这 200 个中心镇打造为各自的片区中心，引导周边乡镇组团式发展。

参考文献：

[1] 孙久文，叶裕民. 区域经济学教程（第二版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2010：182.

[2] 董嘉明，庞亚君等. 浙江省新型城市化评价指标体系研究[J]. 浙江经济，2008，7：62 - 63.