

我国县域新型城镇化推进模式研究——以湖南省域 71 县为例

马骏¹ 童中贤 杨盛海

【摘要】县域新型城镇化是国家新型城镇化战略的重要组成部分，是未来我国新型城镇化实现优化转型发展的重要载体。从县域城镇化推进过程的特殊性出发，选择适合县域新型城镇化发展的推进模式，对破解当前我国县城城镇化（特别是中西部地区县城城镇化）动力不足、机制不活、效益不优等一系列问题具有十分重要的意义。因此，我国新型城镇化推进的重点以县城扩权扩容提质为突破口，推进中心镇向现代新型小城市转型，推进县（市）城向中等城市转型，推动一批有条件的县（市）城发展成为大城市，从而加快推进新型城镇化发展。应通过中心城市辐射带动、特色产业产城融合、新区新城引导拓展、旧城改造紧凑发展、城市群组整体联动、城乡统筹互促共进等推进模式，加快我国县域新型城镇化发展。

【关键词】新型城镇化；县城；推进模式

一、引言

《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》明确了我国新型城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，提出“按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局，顺应发展规律，因势利导，趋利避害，积极稳妥扎实有序推进城镇化”。新型城镇化是一条以人为本、集约高效、节能环保、生态可持续的城镇发展新路子。县域作为中小城镇发展的重要载体，有其特定的城镇化发展阶段和动力机制，研究县域新型城镇化推进模式，即对县域新型城镇化的实现方式进行深入研究，对破解当前我国县城城镇化（特别是中西部地区县城城镇化）动力不足、机制不活、效益不优等一系列问题具有十分重要的意义。

二、我国城镇化推进模式研究的概况

（一）对城镇化推进模式的综合研究

目前，学术界对城镇化推进模式有多种界定。根据城镇化与工业化的相互关系，可分为同步型和滞后型城镇化或过度型城镇化模式；根据城镇化空间结构形态，可分为集中型和分散型城镇化模式；根据城镇化的规模结构等级，可分为小城镇、中等城市、大城市、国际化都市模式或大中小城市结合型模式；根据城镇化的动力机制，可分为拉力型和推力型、内生型和外生型、自上而下型和自下而上型几种城镇化模式；根据城镇化过程中资源利用方式，可分为粗放型和集约型城市化模式。我国学者李强(2012)在中国城镇化“推进模式”研究中，将我国现有的城镇化推进模式归纳为以下七种，包括：城市扩展、旧城改造、建设新城新区、建设中央商务区、建立开发区、村庄产业化和乡镇产业化。

（二）对区域城镇化推进模式的研究

周一星(1988)关于城市经济效益和城市规模的研究同样发现，城市区位条件影响着城市经济效益；辜胜阻、李华、易善策(2010)认为，中国城镇化的推进要因因地制宜，在东部沿海和中西部采取不同的区域城镇化模式；蔡昉、都阳(2003)经验分析认为，我国转型期由于市场发育水平的不同，中西部地区在城市发展模式上显著区别于东部地区；杨波、朱道才、景治中(2006)

1. **作者简介：**马骏，湖南师范大学资源与环境科学学院博士研究生，湖南社会科学院助理研究员，湖南社科院城市发展研究中心副主任 / 童中贤，湖南省社会科学院社会学所研究员 / 杨盛海，湖南省社会科学院社会学所副研究员。（湖南长沙，410003）

基金项目：湖南省社科基金项目(09YBB252)

从城市化发展阶段角度，认为我国城市化的区域差异性大，部分如上海、北京和天津已经进入城市化后期阶段，应走扩散型城市化道路，而其他区域仍处在城市化前期阶段，应走集中型城市化和大城市化道路。

（三）对县域城镇化推进模式的研究

杨洁(2013)认为在推进县域新型城镇化的进程中，应把县城和中心镇视为新型城镇化的生长点，充分发挥县城链接市和乡之间的要素、资源、产业等方面的配置和衔接功能；通过制定县域城镇化发展战略，统筹协调推进县域城镇经济产业、公共服务和社会事业的发展；推进农村土地要素整合，发展现代高效农业、机械化农业，形成农业规模经济效益；加快农村征地制度改革，盘活农村土地资源，加大农民土地自主交易权利，使农村城镇化与土地、产业的城镇化协调同步，最终形成县域城乡三次产业联动协调发展，城乡互动互惠共进的一体化发展格局。

（四）对城镇化模式的动力机制研究

从动力机制来看，当前城镇化基本存在两种模式：一种为内生动力型，即由农村经济发展内在动力推进非农化进程，或由工矿资源基地开发带动非农化和工业化，与这种基本模式相对应的是由小到大顺序发展的城镇化趋势；另一种是中心辐射型，即在具有经济中心地位和功能的特大城市辐射下推动城镇化的类型，与这种基本模式相对应的是由大到小倒序发展的城镇化趋势。

（五）对城镇化模式的空间结构研究

从城镇化的空间结构形态看，城镇化存在四种基本模式类型：(1)带状联结模式，即各个城镇由交通要道（如高速公路、铁路、河流等）串联在一起而扩展的城镇化模式。(2)扇形扩展模式，即由市中心沿交通要道成扇形并向四周扩展的城镇化模式；(3)同心圆辐射模式，即以市中心为圆心，在其辐射下呈圆形向四周扩展的城镇化模式；(4)多核心板块对接模式，即由包括中心商业区、工业区、物流集散区、各类住宅区等在内的多核心板块对接而扩展的城镇化模式。

三、县域城镇化推进过程的特殊性

（一）县域城镇化发展的滞后性

近年来，尽管湖南县域城镇化发展速度与发展质量快速推进，但仍严重滞后于全省平均水平，成为全省新时期推进新型城镇化的主要“短板”。2012年末，全省71个县城镇化率为34.77%，低于全省平均水平11.88个百分点，即使加上16个县级市城镇化率也只有36.93%，比全省平均水平仍低9.72个百分点，其中城镇化率不足30%的还有17个县，有3个县的城镇化率低于25%（见表1）。从GDP超过200亿元的县市看，12个GDP超过200亿元县的城镇化率比7个GDP超过200亿元的县级市的城镇化率低8.18个百分点（表2）。

表1 湖南省城镇化率低于30%的县			
县名	城市化率	县名	城市化率
汝城县	29.26	会同县	26.92
桃源县	29.13	新化县	26.80
麻阳县	29.11	安化县	26.41
新邵县	28.76	城步县	26.14
芷江县	27.52	通道县	25.90
新晃县	27.40	双峰县	24.99
株洲县	27.28	隆回县	24.05
凤凰县	27.27	绥宁县	23.94
中方县	27.07		

数据来源:2013年湖南省统计年鉴。

表 2 湖南省 GDP 超过 200 亿元的县级市						
市名	总人口(万人)	城镇人口	城市化水平%	GDP(亿元)	人均 GDP	城镇居民人均可支配收入
* * 浏阳市	128.55	64.28	50.01	8111256	63118	27345
* * 醴陵市	95.80	48.48	50.61	3955347	41491	24185
湘乡市	78.78	25.21	32.00	2317473	29361	22297
耒阳市	116.02	53.09	45.76	3021344	26105	19634
* * 邵阳市	69.70	34.56	49.58	2954848	42497	23379
* * 资兴市	34.02	20.00	58.79	2226103	65706	21600
* * 冷水江市	33.26	25.42	76.42	2124334	64257	23120

注：* * 为 2012 年经济强县，* 为 2012 年经济发展先进县；数据来源：2013 年湖南省统计年鉴。

县级市的城镇化水平虽然略高于县，但总体发展水平也低。全省 16 个县级市，仅有 6 个县级市的城镇化率超过了 50%，尚有 56.25% 的市未达到全省平均水平。其中，城镇化率最低的县级市涟源市仅为 28.85%，比全省平均城镇化率低 17.8 个百分点，比建制县的平均城镇化率还低 5.92 个百分点，与城镇化率最高的县级市相差 2.65 倍。

（二）县域产业支撑明显乏力

当前，全省大部分县域特色产业支撑乏力，大多处于产业链的低端，多数仍以农副产品为主，产品附加值低，亟待转型升级。此外，城镇经济发展缓慢，推动城镇化快速发展的人才、资本、科技、环境等要素驱动相对不足，产城融合发展水平亟待提高，要素吸引和驱动能力需要加强。2012 年全省只有 7.04% 的县（5 个）超过全省平均水平。人均 GDP 最低的这 5 个县与最高的长沙县差距有十倍之多。

按照第二产业比重 60% 以上、50%-60%、40-50%、30% 以下四个档次对湖南 71 个县域的产业结构进行分析，结果表明：第二产业比重在 60% 以上的县有 7 个，仅占总县数的 9.86%；第二产业比重在 50-60% 的县有 13 个，占总县数的 18.31%；第二产业比重在 40-50% 的县有 16 个，占总县数的 22.54%；第二产业比重在 30% 的县有 13 个，占总县数的 18.31%，多数县第一产业结构比重大多依然处于 20-30% 之间。因此，总体上湖南各县正处于工业化水平初期阶段，产业结构仍然呈现出“二三一”的整体特点，而非钱纳里等提出的“三二一”的理想模式。

（三）县域城镇化水平的差异性

总体来看，县域城镇化不仅低于县级市城镇化水平，二者相差 10.63 个百分点，更低于辖区市城镇化水平。2012 年，全省市辖区平均城市化率为 78.87%，分别比全省 71 个县与 16 个县级市的平均城镇化水平高出 44.1 和 33.47 个百分点，71 个县的平均城镇化率比全省的平均水平低 11.88 个百分点（表 3），16 个县级市的平均城镇化率比全省的平均水平也低 1.25 个百分点。

表 3 湖南省建制县与建制市城镇化水平表			
区域	总人口(万人)	城镇人口(万人)	城镇化率%
建制县	4073.02	1416.33	34.77
辖区市	1539.03	1213.89	78.87
县级市	1037.27	470.91	45.40
湖南省	6638.93	3097.06	46.65

数据来源：2013 年湖南省统计年鉴。

从县域整体看，城镇化水平最高的地区为长株潭，湘南地区与环洞庭湖的城镇化水平比较接近，大湘西城镇化水平相对较低。具体而言，全省 71 个县中有绥宁、隆回、双峰等 17 个县域城镇化率不到 30%，尚处于城镇化发展速度的初期阶段。有将近 3/5 的县域城镇化率低于 40%，57.75% 的县域城镇化率低于县域平均城镇化率。有 95.77% 的县域城镇化率低于全省平均水平（表 4）。

县域城镇化水平不仅有着明显的地区差异，即使是在同一地区或区域也存在一定的差距。以罗霄山片区为例，位于长株潭

城市群的茶陵县和炎陵县的城镇化发展明显快于湘南地区的县域，茶陵县的城镇化率比桂东、汝城分别高出 12.61 和 18.6 个百分点。此外，县域人口城镇化、土地城镇化和新型城镇化也不同步，表现出一定的差异性。

表 4 湖南省 71 个建制县城镇化率					
县名	城镇化率%	县名	城镇化率%	县名	城镇化率%
长沙县	52.42	双牌县	35.90	辰溪县	31.75
攸 县	50.35	花垣县	35.38	江华县	31.58
茶陵县	47.86	桃江县	35.30	汉寿县	31.25
宁乡县	44.75	桂东县	35.25	麻城县	30.82
炎陵县	44.51	漵 县	35.17	江永县	30.22
靖州县	43.01	宁远县	35.10	邵阳县	30.21
邵东县	42.45	衡南县	34.56	汝城县	29.26
永兴县	40.72	保靖县	34.55	桃源县	29.13
湘阴县	40.54	安乡县	34.51	麻阳县	29.11
嘉禾县	40.39	衡阳县	34.02	新邵县	28.76
桂阳县	40.29	古丈县	33.95	芷江县	27.52
蓝山县	40.10	衡山县	33.75	新晃县	27.40
临澧县	39.75	临武县	33.63	株洲县	27.28
华容县	39.74	东安县	33.60	凤凰县	27.27
岳阳县	39.68	石门县	33.52	中方县	27.07
祁阳县	39.60	桑植县	33.36	会同县	26.92
宜章县	38.29	洞口县	33.01	新化县	26.80
慈利县	37.84	南东县	32.84	安化县	26.41
泸溪县	37.82	永顺县	32.49	城步县	26.14
南 县	37.79	沅陵县	32.31	通道县	25.90
安仁县	37.43	新宁县	32.31	双峰县	24.99
道 县	36.73	湘潭县	32.09	隆回县	24.05
祁东县	36.35	龙山县	31.97	绥宁县	23.94
平江县	36.03	新田县	31.77	湖南省	46.65

数据来源:2013 年湖南省统计年鉴。

（四）县城吸纳城镇人口能力弱

县城规模较小，聚集能力偏弱。2012 年，全省 71 个县城，城镇人口合计 841.72 万人。其中人口超过 20 万的 7 个。10-20 万的 34 个，10 万以下的 30 个（表 5）。同时县城城镇人口在县域总人口中所占比例普遍偏低，全省县城平均只有 20.67%，多数县城城镇人口所占比例只有 10%左右。

（五）城镇基础薄弱质量不高

总体而言，县域城镇发展基础薄弱、公共服务不完善的问题依然突出。仅公共服务水平一项，就表现出优质公共服务资源主要集中在大中城市，市与县之间公共服务资源人均差距过大。在县域范围内，公共设施和资源主要集中在县城和中心镇等问题。如万人拥有床位数，全省 13 个地级市辖区位 74.39 张，远高于 71 县平均值 32.66 张，全省共有三级甲等医院 55 家，而 71 个县中仅有桂东县拥有一家。针对湖南省 71 个县域的实际情况，构建由 CDP、每万人拥有医疗床位、新增固定资产投资、新建住宅面积、地方财政收入等 5 个指标组成的土地城镇化水平标准层指标体系，经测算后表明有 51 个县域（占总数比为 71.2%）的土地城镇化水平处于中低水平。县域城镇发展基础和县域经济仍然是影响县域城镇化发展的主要瓶颈之一。

表 5 湖南省 71 个县城人口规模					
县名	县城人口 (万人)	县名	县城人口 (万人)	县名	县城人口 (万人)
宁乡县	36.48	汉寿县	12.77	江华县	7.82
邵东县	29.87	麻城县	12.68	临武县	7.8
长沙县	26.86	桃源县	12.64	辰溪县	7.62
祁东县	22.97	双峰县	12.63	湘潭县	7.61
祁阳县	22.83	安化县	12.6	麻阳县	7.52
新化县	22.3	南 县	12.3	安仁县	7.3
隆回县	21.05	永兴县	11.7	花垣县	7.41

桂阳县	18.6	资山县	11.22	凤凰县	7.4
漵 县	17.49	桃江县	11.14	保靖县	7.24
安乡县	17.3	湘阴县	10.94	会同县	7
衡阳县	16.71	临澧县	10.25	衡南县	6.8
平江县	16.5	新田县	10.25	株洲县	6.65
宁远县	16.3	东安县	10.85	新化县	6.36
华容县	16.15	芷江县	10.76	汝城县	6.2
新宁县	15.78	宜章县	10.6	双牌县	5.6
道 县	15.47	靖州县	10.48	炎陵县	5.55
石门县	14.8	攸 县	10.15	桂东县	5.4
慈利县	14.18	城步县	9.97	绥宁县	4.62
新邵县	14.15	洞口县	9.48	中方县	4.43
衡山县	14.02	茶陵县	8.82	泸溪县	4.4
岳阳县	13.5	永顺县	8.41	江永县	4.26
龙山县	13.4	衡东县	8.35	古丈县	4.2
沅陵县	13.15	桑植县	8.35	通道县	4.1
邵阳县	12.93	嘉禾县	8.1		

资料来源：湖南省住建厅。

四、县域新型城镇化推进模式选择

在当前我国县域城镇化严重滞后的情况下，县域城镇化推进模式不应局限于某一具体的发展模式，当前湖南县域城镇化总体水平较低、层次参差不齐、区域发展不均、推进动力不足，在加快县域新型城镇化进程中，其推进模式有待进一步优化和提升。据此，我们提出以下六种县域城镇化主导模式：

（一）中心城市辐射带动模式

中心城市通常具有较强的集聚和辐射功能，是带动区域经济发展的重要增长极。通过中心城市的人口和产业支撑，培育区域产业龙头并加快县域产业配套、上下游产业链，将有效增强县域经济实力和发展的后劲；依托中心城市的人流、物流、信息流、技术流、资金流等要素，促进县域经济和社会跨越式发展；依托中心城市的辐射带动，加快中心城市自身工业化、城镇化、农业产业化进程，推动城乡协调共进发展；依托中心城市的平台支撑功能，形成城乡设施共建共享、产业市场联动的格局，促进县域经济社会统筹协调发展。

该模式适合长株潭区域周边的县，以及其他各州市中心城市周围的县。充分利用高等级大城市的涓滴效应，获取自身发展的要素梯度势能，这些要素包括资金、人才、土地、机会等等。通过自身城市功能定位的互补性及成本优势，获取超常规发展的机会和资源，推动自身城镇化进程。这种模式的中后期，县域自身发展到一定程度，将更多地与其周围的中心城市形成联动效应，通过功能定位上的互补和有机融合，最终发展成为中心城市的卫星城，或是新型的副中心城市。

（二）特色产业产城融合模式

产业作为城镇化发展的内生动力，对城镇化可持续发展提供有力支撑。通常县域层面的特色产业依赖其特色资源，特色资源包括交通资源、旅游资源、边疆口岸、矿产资源、扶贫政策、民族文化等。依托特色资源，形成资源、要素和产业集聚，从而形成以特色资源为基础的优势产业，对县域经济的发展起到引领和带动作用，推动县域城镇化发展进程。而依靠特色资源发展特色产业，应以城镇平台优化和承载力提升为产业发展提供良好基础和环境，形成产城融合发展的良好格局。

这种模式适合大湘西地区的县，或是省域内其他拥有特色产业基础的县域。由于本身具有发展的特色资源，比如生态资源、生物资源、矿藏资源、旅游资源，可以根据市场需要，充分挖掘并释放自身的资源禀赋优势，将资源优势转化为产业优势，将产业优势打造为经济优势。如大湘西地区，可以依托自身丰富而独特的自然生态本底和人文民俗资源发展特色生态旅游、人文旅游产业，或是利用丰富的生物资源，开发中药材、生物医药产业等，通过建立符合自身优势的特色产业发展机制，推进产城融合发展，从而有力促进县域城镇化进程。

（三）新区新城引导拓展模式

新区新城建设拓展是政府通过对人口、土地、产业、交通以及其他基础设施的重新规划，推动人口和资源在一定范围集中的城镇化过程。新区新城的建设范畴主要包括：新建行政中心、产业园区、旅游新区、城市综合体、交通枢纽、专业市场等载体。在城镇的发展和扩张进程中，新区新城能够推动城市经济的集聚或者分担城市中心的某种功能，走的是一条“外生型”城镇化道路，以外部经济带动、外来人口推动和区域规模扩张为发展动力，通过制度创新、地缘优势和组织保障，推进实现新型城镇化。

这种模式适合处于城镇化发展相对较快的县域，包括宁乡、邵东、汉寿、祁东、桂阳等为代表的经济较发达、人口在百万左右，面积在 2000 平方公里左右的县域。从产业发展情况来看，伴随着城镇化的发展，此类县域的工业、现代服务业、商贸流通业、现代农业得到了快速发展，正处于一个整体提质、迈进新台阶的阶段。通过新城和新区的建设推进，将从规划实施、资源利用、基础设施、产业选择、人口集聚、商贸流通等多维度、多领域实现县域新型城镇化在新的空间和载体下跨越式推进。

（四）旧城改造紧凑发展模式

旧城改造，指对位于城市核心地段、经济价值较高的老旧街区进行更新改建，以改善城市环境、更新城市功能，而紧凑式发展指城市空间发展得到有效控制与利用，土地利用集约节约。通过最大限度地利用综合地理和文化资源优势，把自然景观与人文景观结合起来，把文化标志性工程打造出来，实现对自然资源和人文资源的保护和传承，彰显城镇个性，突出文化品位，使城镇重新焕发生命力和吸引力。

这种模式适合县城历史文化底蕴厚重、人口密度较高、城市拓展空间有限制的县域，如桂东县、安化县、古丈县等。要运用城市品牌经营战略，将城市潜在资本挖掘出来，释放城市人文特色，形成城市的吸引力，从而推动相关产业的发展，特别是通过培育和壮大现代服务业的发展，从而推动城镇化进程。在此过程中，应坚持以高质量、高标准编制城镇发展规划，将紧凑式、精明式、集约式作为城市新一轮空间布局的发展模式，从规划层面确定开发的强度和广度，提高城市管理水平。

（五）城市群组整体联动模式

城市群，即在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市，依托一定的自然环境条件，以一个或两个特大或者超大城市作为地区经济的核心，借助于现代化的交通工具和综合运输网的通达性，以及高度发达的信息网络，共同构成的一个相对完整的“集合体”。在县域城镇化层面，城市群组发展模式，主要是指在一定区域范围内，依托中心城市，如地级市，联动周边的县域中心城市，形成城市群组整体联动模式。

这种模式主要通过区域城市群促进县域城镇化发展，如围绕环长株潭城市群、洞庭湖城市群、湘南城市群等推进集群范围内的县域城镇化。也可由几个或数个县城，构建城镇群组体系，如构建以吉首市为中心，包括花垣县、保靖县、古丈县、泸溪县、凤凰县在内的环吉首城市圈。这种模式实质是在一定区域范围内，以中心城市为依托，以半小时通勤范围其他县域城市为支撑，按照城市群的组建原理，形成功能互补、错位发展、整体联动的城市群组体系。各个县域城市根据自身的资源禀赋和功能定位，在城市群组体系里承担相对独立但又相互联系的职能，形成区域经济的整体联动效应，从而推动自身城镇化进程。

（六）城乡统筹互促共进模式

城乡统筹就是通过城乡资源共享、市场互动、产业互补，通过城市带动农村、工业带动农业，建立城乡互动、良性循环、共同发展的一体化体制。具体包括：推动城乡规划一体化，统筹城乡基础设施一体化，推进城乡要素市场一体化，加快城乡公共服务一体化等方面，通过加快基础设施向农村延伸，强化城乡基础设施连接，推动水电路气等基础设施城乡联网、共建共享，

使城乡之间相互吸引发展要素、相互融合、共同发展。

这种模式适用于县域城镇体系内各级城镇新型城镇化进程。通过加强县城、中心集镇和新农村社区的建设，积极发展各具特色的中心镇、产业镇和新农村新型社区，加快建立以县城为龙头、以中心集镇为支撑、以中心村为连接的城镇体系，扩大中心城镇的人口和经济集聚规模，充分发挥小城镇的聚集、辐射作用，培育壮大“一镇一品…一村一品”主导产业。通过引导城市商贸、物流等第三产业开拓农村市场，扩大农村市场容量，培育一批具有一定规模和集散能力的批发市场。促进城市基础设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射，通过新型城镇化，增强城乡互动，促进共同发展。

五、结语

综上所述，根据新型城镇化的内涵的特征，在县域层面推进新型城镇化，其模式应该结合不同发展区域、不同发展阶段、不同资源特色、不同功能定位，选择差异化、特色化并适合自身的推进模式，无论何种新型城镇化推进模式，都应坚持将县域作为大中小城镇中间的关键环节来对待，以提升县域的人口和产业集聚能力为前提，加快实现人的城镇化，不断提高城镇的承载能力、公共服务水平，推动产城融合发展，确保生态环境质量不断提高，同时还应以创新城镇化体制机制为动力，加快推进农村转移人口市民化与促进就业相结合，促进新型城镇化与农业现代化协调发展，全面提升县域城镇化质量，推动我国区域城乡健康、协调、可持续发展。

（责任编辑：肖耀球）