

# 衡阳市城镇化进程的障碍与对策研究

彭文武

(湖南科技经贸职业学院, 中国 湖南 衡阳 421008)

**【摘要】**农村城镇化是地域空间结构优化升级的必然反映。通过对衡阳市5县2市的问卷调查发现,在农村城镇化过程中农村地区还存在诸如思想观念落后、对城镇化信息缺乏了解、社会保障体系不完善、资金短缺等一系列问题,这些问题已然成为了制约衡阳市农村城镇化发展的瓶颈。针对上述问题,提出了加强宣传力度、提高农民素质、完善社会保障体系和拓宽融资渠道等对策以达到推进衡阳市城镇化进程的目的。

**【关键词】**城镇化; 障碍; 对策; 衡阳市

**【中图分类号】**F291.1

**【文献标识码】**A

20世纪中叶以来,国内外学界已经从形成机制、空间结构、演化机理及影响等各方面对“城镇化”进行了较为深入的研究<sup>[1-10]</sup>。国外学界研究重点主要集中在城市化的形成机制、空间结构及城市化对社会经济、文化生活等方面。1970年代,钱纳里运用数理模型对美国近半个世纪的城市化发展与人均GDP进行了测算,并在此基础上提出了城市化率与人均GDP的一般对应关系,认为城市化率对人均GDP的增长有一定影响<sup>[1-2]</sup>;1980年代后期,美国经济学家兰帕德在对美国经济发达地区城市发展历史进行归纳后提出,近百年来,美国城市发展与经济增长之间呈现一种非常显著的正相关,经济发展程度与城市化阶段之间有很大的一致性<sup>[3]</sup>。

由于独特的经济和社会原因,类似的研究成果在国内出现的时间显得略为晚近,且相对于国外城市化研究略有不同。相对而言,国内学者前期的研究重点主要集中在城市及城市密集区发展的宏观区域背景、形成机制、空间结构、演化机理方面<sup>[4]</sup>;从1980年代起又对农村城镇化理论、基本特征、指标体系以及农村经济发展、乡村工业化等农村城镇化动力机制和农村经济、乡村工业等对小城镇发展影响方面进行了大量研究<sup>[5]</sup>。对于阻碍中国城镇化道路的因素,王振亮农业剩余劳动力转移、乡镇企业发展与产业结构变迁等方面进行了相关阐述<sup>[6]</sup>;而黄树强、曾梓益则从企业、家庭的角度进行分析,认为经济因素决定了乡镇企业和家庭的布局是分散的,是阻碍城市化进程的决定性因素<sup>[7]</sup>。尽管学者们对于区域城镇化这一议题还存在着不同看法,但是,从大趋势看,作为我国未来经济和社会发展的基本战略之一,“积极稳妥地推进城镇化”对我国经济基本实现工业化、大力推进农业现代化都将是一个值得研究的课题。而本文的研究样本地区,湖南衡阳的农村人口接近60%,这与该区域的经济水平相比严重滞后。从某种意义上说,能否走出一条适应经济社会发展规律、符合区情的城镇化发展路子,直接关系到该区域能不能实现工业化、大力推进农业现代化的发展目标。

## 1 衡阳市城镇化现状分析

### 1.1 衡阳市城镇化水平现状

**收稿时间:** 2011 - 03 - 03; **修回时间:** 2011 - 06 - 24

**基金项目:** 湖南省科技厅计划项目(编号:2010FJ4096)资助。

**作者简介:** 彭文武(1970—),男,湖南衡阳人,硕士,副教授。主要研究方向为区域经济与高校管理。E-mail: chenguosheng04@163.com。

城镇化水平是衡量一个国家或地区经济社会发展水平的重要标志。从全国的情况来看，截至 2009 年末，城镇化水平已达 46.59%。但从衡阳市的情况来看，城镇化水平较低，只有 43.1%，与全国城镇化水平相比，差距相当大（表 1）。

表 1 衡阳市与全国城镇化水平比较  
Tab.1 The urbanization level comparison of Hengyang and the average level of China

年份	2005	2006	2007	2008	2009
全国城镇化率 /%	42.99	43.90	44.94	45.68	46.59
衡阳城镇化率 /%	33.80	37.00	41.22	42.57	43.24

### 1.2 衡阳市人均GDP 与城镇化的关系

世界城镇化的历史表明，城镇化发展的宏观动力来源于社会经济的发展，城镇化水平与经济发展具有高度相关性。一般说来，城镇化水平与经济发展水平正相关，经济发展水平越高，城镇化水平越高；经济发展水平越低，城镇化水平越低，主要表现为对消费的拉动。城镇化率每提升 1 个百分点，就可以拉动社会零售品消费总额增长 1.5 个百分点（零售品消费占 GDP 的 40%），进而拉动 GDP 增长 0.5 个百分点。北京大学周一星对 1977 年世界 157 个国家和地区的城镇化与经济发展数据进行统计分析<sup>[8]</sup>，其数据回归的结果为：

$$y = 40.62 \lg x - 75.6$$

式中：y 为城镇人口占总人口的比重（%）；x 为人均国民生产总值（元/人）。

衡阳 2009 年人均 GDP 已经达到 17 299 元，约 2 533.46 美元，按照周一星的城镇化模型计算，衡阳城镇化率应该达到 62.65%，而实际上衡阳的城镇化水平仅为 43.24% 与世界城镇化发展趋势相比，衡阳市城镇化水平远远低于其经济发展。

## 2 衡阳城镇化进程中存在的问题

为了解衡阳市城镇化实际现状及存在的问题，笔者采用分层抽样的方法对衡阳市的 5 县 2 县级市共 7 个县市（市直辖 5 区不在本次调查范围当中）进行实地深度调研，了解农民对于城镇化的真实态度和看法，以及城镇化当中农民遇到的实际问题。我们历时半年，采用调查问卷与实地访谈、现场采访、个别交谈等方法相结合，对衡阳市 500 余户进行走访调查，发放 500 份调查问卷，收回 491 份问卷，其中有效问卷 467 份。调查研究发现衡阳城镇化过程中存在以下问题。

### 2.1 农村人口对城镇化相关信息缺乏了解

通过调查研究发现，有 55.1% 的农村人口对城镇化并不了解，93.87% 的人口对农村人进城之后的政策并不清楚。由于地方干部宣传工作不到位，农村居民对当地政府信息了解甚少。加上衡阳位于山区，村落比较分散，居民距离政府、乡镇街道有一定距离，处于“山高皇帝远”的位置，导致政府与百姓之间存在严重信息不对称，进而使得许多农民缺乏进城的积极性（表 2）。

表2 农民对城镇化的态度  
Tab.2 Farmers' attitude towards urbanization

	农民对城镇化的了解程度		农民进城后的相关政策了解程度	
	人数 / 个	占比 / %	人数 / 个	占比 / %
不了解	257	55.1	439	93.87
了解	210	44.9	28	6.13

### 2.2 农村人口进城后的就业压力较大

由于社会和经济的长期制约，农村群众普遍文化程度较低，没有在城镇生存的职业技能。以目前来看，衡阳城镇居民就业形势严峻，农村居民更加为自己进城后的出路担忧（表3）。

表3 2005—2009年衡阳市失业人数及失业率  
Tab.3 The unemployment and unemployment rate in 2005—2009

年份	2005	2006	2007	2008	2009
失业人数 / 万人	18.61	15.64	17.09	17.17	16.60
失业率 / %	4.70	4.0	4.3	4.3	4.1

数据来源：《衡阳统计年鉴》(2006—2010)。

注：只是登记失业率，还不包括城镇未登记的失业人口，以及农村人口的隐形失业人口。

从表3可以看出，衡阳城镇失业人口数量庞大，就业困难。农民在农村虽然收入不多，但在农村还能勉强维持生计，一旦进了城就难以生存。加上农村劳动力素质不高，缺乏职业技能，严重阻碍了农民进城积极性，进而影响城镇化的进程。

### 2.3 农村思想观念落后制约城镇化进程

农村群众的思想意识是以乡土为核心的，从客观上他们严重依赖土地，从主观上深深依恋土地，许多人不愿意离开眷恋的土地和熟悉的人群而到陌生的城镇生活，重人情、重情感、重伦理，缺乏进取与创新的精神。“美不美，故乡水；亲不亲，故乡人”的口头禅就是这种观念的真实写照。

思想观念落后的一个主要原因则是受教育水平的制约。受教育水平层次的不同决定了人们思想意识的差异。本次调查发现衡阳市农村人口的教育水平普遍较低。具体数据如表4所示：

表 4 衡阳市农村人口的教育水平

Tab.4 Rural population educational level of Hengyang

文化层次	小学及以下	初中	高中	大专、大学及以上
人数	192	166	49	59
所占比例 /%	41.12	35.53	10.66	12.69

数据来源: 问卷统计数据所得。

而在城镇化进程中, 许多农业人口在向城镇居民转变的同时, 根深蒂固的传统农耕观念和小农意识很难在短期内转变。小农意识是在农村生产力长期不发达的小农经济条件下形成的一种思想观念, 常常表现为满足于自给自足, 缺少开阔的视野、远大的目光, 更看重眼前利益而难有长远打算。其主要表现就是小富即安, 导致追求相对较低, 只要超过了旱涝保收, 吃饱喝足略有结余的目标, 就会产生富有的感觉, 安于现状、满足当前、不思进取、不愿开拓。

#### 2.4 社会保障体系不完善降低农民进城的积极性

本次调查发现, 部分农民不愿进城的一个重要因素是社会保障体系并不完善, 居民缺少幸福感。因为他们在农村至少有土地, 能够免除后顾之忧。而一旦进城, 就会面临诸多问题, 如政府补助问题、被征地农民的社会保障问题、农民工的社会保障问题、农村社会低保问题、养老医疗保险问题、住房问题等, 并没有得到政府明确的实质性的制度保障。

#### 2.5 资金短缺是制约小城镇化发展的瓶颈

小城镇建设是社会主义新农村建设的重要载体, 是推进城镇化的重要依托。本次调查中发现, 衡阳市小城镇建设目前还存在一些问题, 一方面由于资金匮乏, 部分小城镇经济基础薄弱, 财力十分有限, 是典型吃饭财政。多数小城镇没有建立一级财税体制, 即使土地出让金和城市维护税全部返还也寥寥无几。小城镇基础设施, 发展公共事业, 推进机关改革等, 很多都因资金匮乏而无法落实。例如近几年衡阳市城镇社区服务设施因缺乏资金而无法扩建, 导致小城镇发展缓慢。调研发现, 衡阳市的公共基础设施发展缓慢, 远远落后于整个湖南省的发展, 阻碍城镇化的进程。

另外, 一些小城镇缺乏产业支撑, 没有把主要注意力用在发展培育特色产业、壮大税收来源上, 表面看修了几条路, 建了几栋高楼, 其实质没有“造血”功能, 只靠上级“输血”来支持, 靠贷款来维系, 解决不了小城镇吸纳就业、发展后劲的问题。

表5 2005—2009年衡阳市社区服务设施发展水平  
 Tab.5 The development level of community services facility in 2005—2009

社区服务设施个数	2005	2006	2007	2008	2009
衡阳 / 个	58	58	58	59	59
湖南 / 个	763	1 730	1 623	1 732	2 710
衡阳服务设施占湖南的比例 /%	7.60	3.35	3.57	3.41	2.08

### 3 推动衡阳市城镇化进程的对策研究

#### 3.1 加强城镇化的宣传力度

针对农民与地方政府之间的信息不对称问题，政府官员要密切联系群众，加强沟通联系，把政策实实在在的传达到群众心中。同时，各地政府政务要公开透明，办事公开、公平、公正，让百姓清楚了解，让百姓放心满意。

#### 3.2 大力扶持中小企业，拓宽农民进城就业途径

从世界范围看，微型企业是解决就业的主渠道，即便在美国这样大公司林立的国家，中小企业也占企业总数的95%以上，全世界的平均水平也在90%以上。但在衡阳，微型企业的就业贡献率不足5%。目前，衡阳全市有近20万人等待就业，而城镇每年新增就业岗位不到1.5万个。所以，政府应加大扶持力度，大力发展第三产业、中小企业和民营企业。创造有利于扩大就业的宏观经济环境；深化改革，健全和完善劳动力市场体系；制定有利于扩大就业的各类政策，并切实贯彻落实；对失业者提供救助和必须的社会保障体系<sup>[9]</sup>。

#### 3.3 大力发展农村教育，提高农民素质

要加大农村基础教育投入，提高农民的文化素质。教育投入水平直接影响到劳动者素质和劳动生产率水平。要加强农村职业教育，提高农民的科技素质，古人说“授之以鱼不如授之以渔”。在教育中，坚持按需施教、学以致用原则，不仅要培训农业生产、信息、生物和环保等方面的现代实用技术，而且还要传授市场营销和非农产业的务工经商技能，增加农民进城的就业机会。另外，还要加强农民的思想道德和法制教育，转变农民的思想道德观念。通过教育，引导他们解放思想、锐意创新、破除迷信、崇尚科学，彻底摆脱愚昧落后的观念束缚。

#### 3.4 完善全民的社会保障体系

目前我国社会保障的覆盖面依然比较窄。由于农民工从事的职业危险度大，城市农民工经常面临失业的窘境，拖欠农民工工资的情况经常发生，必须建立城乡一体的社会保障体系，把农民工纳入到城镇社会保障体系，这是解决农村和城镇社会保障差别的根本途径。具体措施：首先，建立健全城市民工登记制度，对于各地务工的农民工人员情况做到心中有数。其次，对于在长期在城市工作，并且已经在城市已经有固定住所的农民工，可以在达到规定的年限之后，给予其享受城市居民权益的资格，包括转为城市户口，纳入当地的社会保障体系。再次，建立农民工的工资保障制度<sup>[10]</sup>。必须坚决贯彻、严格执行《劳动法》，对恶意拖欠农民工工资的单位和个人要下大力气整治。最后，给予进城农民工合理的住房保障，在廉租房、公租房方面，使他

---

们享受城镇人口同等待遇，消除他们后顾之忧。

### 3.5 发行“城镇化债券”，拓宽融资渠道

发展农村城镇化需要投入大量资金进行基础设施和公用设施建设，仅靠政府财政远不能满足城镇建设的需要，因此必须改变过去单一的投资体制，建立多元化投资体制，广辟资金筹集渠道。可以通过发行城镇化债券募集所需资金。在进一步完善土地转让，集中统建、招商引资、谁投资谁受益等优惠政策的基础上，尽最大努力启动民间资金，鼓励和引导民间集资、农民带资、乡镇企业筹资和外商投资进城<sup>[11]</sup>。为此，应大力推进小城镇基础设施建设的市场化进程。除了拓宽融资渠道外，小城镇还要大力发展城镇经济，增强自身造血功能，增加资金来源，通过培育和发展小城镇房地产业，鼓励集体和个人进行房地产开发建设，以地生财，走综合开发的路子，将综合开发吸取的配套费和土地差价费主要用于小城镇基础设施建设。

#### 参考文献：

- [1] (美)钱纳里，(以)赛尔昆. 发展的型式1950—1970[M]. 北京：经济科学出版社，1988.
- [2] 许学强，李郁. 改革开放30年珠江三角洲城镇化的回顾与展望[J]. 经济地理，2009，29(1)：13 - 18.
- [3] 耿海青. 我国城市化水平滞后的原因分析及未来展望[J]. 地理科学进展，2003(1)：103 - 110.
- [4] 薛凤旋，蔡建明. 研究中国城市化理论学派述评[J]. 地理研究，1998(2)：208 - 216.
- [5] 柴洪辉，晋洪涛. 农村城市化研究：一个综述[J]. 华东经济管理，2009(7)：31 - 36.
- [6] 王振亮. 试论小城镇的建设与乡镇工业化的发展[J]. 城市汇刊，1999(1)：7 - 10.
- [7] 黄树强，曾梓益. 中国城市化进程滞后的原因——从企业、家庭的角度分析[J]. 1997(6)：14 - 16.
- [8] 王月霞，尚国排. 河北省城镇化水平与经济发展关系研究[J]. 集团经济研究，2006(11S)：168 - 169.
- [9] 孙锦，刘俊娥. 中国城市化水平综合评价研究[J]. 河北建筑科技学院学报，2004(3)：78 - 81.
- [10] 张耀军. 我国农村城镇化过程中的制约因素与对策探讨[J]. 生产力研究，2005(5)：36 - 38.
- [11] 刘建进，张兴华. 农村劳动力转移与非正规就业途径[N]. 经济参考报，2003 - 12 - 24.
- [12] Zhou Y X, Ma L J C. China's urbanization levels: Reconstructing comparable time-series data based on the fifth population census[J]. China Quarterly, 2003, 173: 184 - 204.
- [13] Ma L J C, Fan M. Urbanization from below, The growth of towns in Jiangsu, China[J]. Urban Studies, 1994, 31(10): 1 625 - 1 645.