

中小城市乡村城镇化发展现状、问题与对策

——基于孝感市的调查^{*1}

张学新 裴坤坤 熊媛 柯尧嘉 杨丽娟 王力

（湖北工程学院 数学与统计学院，湖北 孝感 432000）

【摘要】:基于对武汉城市圈成员孝感市的抽样调查数据，分析中小城市乡村城镇化发展现状及问题。不同年龄段、不同文化程度的被访者对待城镇化的态度在统计学上有显著性差异。调查表明，推进“十三五”新型城镇化的主要制约因素是现行户籍制度，关键是能否因地制宜形成产业支撑，核心理念是“绿色发展”。新型城镇化需要制度改革以提高户籍人口城镇化率、解决公共服务均等化问题；要发展城市群，提高城市综合承载能力；要提高城市建设规划和管理水平。

【关键词】:新型城镇化；市场为主导；户籍制度；生态城镇；可持续发展

【中图分类号】:F127; R19

【文献标识码】:A

1 引言

城镇化是把农村人口转化为城镇人口的过程，包括居民生活方式的变化。2016年2月，习近平强调城镇化是现代化的必由之路。国家发布了国家新型城镇化规划（2014～2020年）。我国城镇化主要由政府主导，“推进模式”有：建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化等。新型城镇化，如何走出中国特色道路、全面提高城镇化质量？国外许多文献进行了研究，基本上可以分为如下类型。

全局性小城镇发展研究。舒尔茨通过大量的实证研究，运用城镇发展新理论和科学的方法对美国小城镇发展的成功经验进行了深刻总结，提出了不断发展的公司应该考虑把小城镇作为它们下一步扩张的目标等一系列观点。朱建达通过分析小城镇空间形态发展的背景，揭示了不同发展阶段小城镇的区域、镇（乡）域、镇区空间形态发展的模式与特征；研究了其形态的形成、发展、演变的内在机理和发展态势；从政治、经济、社会、文化、自然、交通等方面多方位审视其对小城镇空间形态的影响；在此基础上，研究总结了小城镇空间形态发展的基本规律，并深入探究其与小城镇发展的密切关系。

局部性小城镇发展研究。例如“苏南模式”。陈小卉、徐逸伦等、夏永祥以江苏省南部城市乡镇为例，提出快速城市化地区城乡空间统筹规划的一元模式。“苏南模式”的演进轨迹揭示了我国城乡关系的整合一种规律：从二元结构走向一元结构，必须分阶段进行。并指出现阶段还是制度引领的城镇化阶段，出现“囚徒困境”现象。苏南城镇在行政管理体制、财政体制和城市相关政策和制度等诸多方面已经不适应苏南城镇经济和社会的发展。提出构筑完善的相互协作的制度体系；在规划领域，

¹ 收稿日期:2017-03-20

基金项目:湖北省高等学校2013年省级大学生创新创业训练计划项目（201310528016）。

作者简介:张学新（1966-），男，博士，副教授，研究方向：概率论与数理统计方法应用。

应重塑城乡规划的核心地位，建立和谐为主体的规划，形成城镇体系规划、镇域规划、镇区总体规划、控制单元规划的由宏观到微观的编制体系，必须充分重视发挥集体经济的作用。唐伟成等认为适度保护以乡镇企业为主体的内生资本积累方式，从区域长远发展角度开启“去价值链低端锁定”的产业升级道路，应当成为苏南地区转型的重要选择。胡亮，王兴平、范凌云认为高水平的就业城镇化和低水平的居住城镇化是苏南城镇化发展的主要特点，外来人口在乡村的集聚是制约居住城镇化发展的原因之一。新苏南模式时期城镇化是外向型、市场主导的城镇化；区域城镇化、去乡村化；渐进市民化，政府主导的城镇化。

产城融合型。邵沛沛对都市周边典型乡村做农业产业的调查，认为当前农村的城镇化进程仍存在，农业投入不足，发展无序诸多问题，建议改变传统的农业种植模式及生产方式。刘瑾，等、孔翔，杨帆以济南高新区东区、昆山市开发区为例，解析以市场机制为主导的高新区的政策机制、法律机制等动力机制。指出主要以刺激普通劳动力聚集的开发区建设难以促进城市功能和社会网络的优化，必须通过产业区与城区的协调发展，协调推进产业空间和社会空间的演变、构建多元文化融合的社会网络、改善区域人口结构和社会资本状况，为产业转型升级创造条件。罗震东，何鹤鸣研究长江三角洲地区小城镇发展演化的理论逻辑，认为长江三角洲当前小城镇的发展加速呈现为三种类型：都市一体化型、区域增长极型、公共服务中心型。田翠杰，等在对7省（市）进行大量调研的基础上，采用层次分析法等实证研究产城融合城镇化发展现状，认为我国产业发展与城镇化融合度较低，产业经济发展水平明显超前，而土地与环境发展明显滞后。建议要突出人口与就业的核心地位，使得社会发展与经济发展同步，同时不要超过土地与环境的承载力。姜珊借鉴运用地理学的相关分析方法，从人口、产业、空间以及政策四方面分析武汉市远城区城镇化发展路径。

农村居民城镇化的意愿分析。罗震东等基于常州市区的调查，发现各类镇区已经成为乡村居民最愿意和最容易接受的就业、居住与日常生活的城镇化目的地，村民的意愿中镇区所占的比重均远远超过城区。陈蕾等重点考察了皖南部分农村居民城镇化意愿低的原因。研究发现，部分农村居民不愿意进城定居与农民家庭经济收入低、就业能力不足、难以接受城市过高的生活成本、乡土观念浓厚及缺乏社会支持网络有关。

武汉是中部地区国家中心城市，而孝感位于武汉“1+8 城市圈”，即以武汉为中心，100km 为半径的城市群落。孝感距离武汉市中心仅 60km。为了了解大都市城市圈里中小城市的乡村城镇化发展现状、问题，本文基于孝感市的调查，拟探讨未来城镇化的发展路径及相关领域制度和政策创新的对策。

2 问卷设计内容

本项目主要完成以下任务：一是调查孝感市属各县市区的城市格局；孝感作为中小城市，其小城镇与现有城市群布局是否科学，城市化率达到多少；与大武汉区域经济发展和产业布局是否紧密衔接；是否与孝感本地资源环境承载能力相适应。二是摸清孝感各市县为实现农村人口向城市转移而采取的城中村改造、迁村并居、深化户籍制度改革和产业集聚区建设情况。三是抽样调查各县市区的乡镇经济实力与产业集聚度。四是典型调查部分县市小城镇管理现状，测度小城镇管理水平与适应现代商品经济社会发展的需要差距。

依据调查任务，问卷设计包括三部分：第一部分，基本信息，有性别、年龄、文化程度。第二部分，对城镇化建设的理解，包括参与城镇化意愿及看法、对住房被拆迁的态度、是否了解本地的拆迁补偿制度及相关安排、现阶段的户籍制度改革存在的问题、户籍的改革能否推进城乡基本公共服务的均等化、农村地区城镇化后能否拉动第二、第三产业。第三部分，对城镇化建设现状的调查，涵盖是否现过强拆现象、被拆迁的房屋类型、期望补偿与实际补偿的差距、对被占的房子或者土地补偿形式、是否遭遇户籍问题在基本公共服务上的不公平的待遇、政府提供公共服务方面最需要做什么、城镇建设是否突出本地的特色、城镇化过程中是否重视文化建设、希望以什么形式实现产业集聚发展、政府改善城镇生态环境方面最需要采取什么措施、对目前城镇住房最不满的是什么、对目前居住城镇管理瓶颈问题、城镇化建设最需要改进哪些方面等。

最后按照等比例、等概率的抽样方法对孝感市三县三市两区的城镇化进行调查，获得有效样本 1086 个。

3 中小城市乡村城镇化发展现状、问题

3.1 问卷调查结果的概述

调查得知，孝感市 2015 年城镇化率 53.60%。相比全省城镇化率 53.5%，城镇化发展水平在湖北省居中，低于 2015 年世界城镇化率平均水平（约 54.9%）。

孝感是武汉城市圈成员，境内有京广、汉渝、长荆三条铁路，107、316 国道和京珠、孝襄高速公路贯穿全市，省道、市县区域干线纵横其间，公路密度居全省之冠。城镇主要分布在城市周围及交通干线上。

孝感拥有国内外享有盛誉的刁莲、焦湖藕、太子米、银杏、板栗和乌柏等名特优农副产品，建成 11 个国家级商品粮、优质棉、“两高一优”示范区和名特水产品、畜禽、林果生产基地，培植孝感麻糖米酒、安陆银杏、汉川水产、南大市场等十大农业产业化龙头企业集团。全市汽车机电、盐磷化工、轻工纺织、食品医药、金属制品等五大支柱产业年工业增加值过百亿元，初步形成汉川市金属制品产业集群、汉川市纺织产业集群、应城市精细化工产业集群、安陆市粮机产业集群、孝感市开发区纺织产业集群和电子信息产业集群。

孝感城中村改造时，按所处的地理位置，将城中村划分为一类区和二类区。一类区包括滚子河以西、京广铁路以南范围内孝南区 4 个街道办事处与市开发区所辖行政区域。二类区包括城市规划重点控制区内除一类区以外的用地范围。

建设现代农业试点镇。选择了汉川西江乡、孝南西河镇、云梦隔蒲潭镇、安陆烟店镇等 4 个乡镇作为市级现代农业示范基地，转方式调结构，形成特色优势。

优化行政管理模式。通过优化行政区划设置，成立马口市和东马坊市，以县级市的模式进行管理，扩大经济管理权限。创新城镇化建设融资模式。创新 PPP 融资模式，引导民营资本进入公共设施建设领域，推进孝感市文化中心、临空区综合管廊等一批试点项目建设。

经济引领集聚区技术改造，助推集聚区经济转型升级。推行“政银企集合贷”和“助保贷”等新型融资服务模式，积极创办国家级及省市级孵化器。推进集聚区 80% 以上的科技型企业与省内外高校院所建立了合作关系。实施集聚区企业并购重组。近年来，集聚区企业通过股权改造、招商引资、引进战略投资人等多种形式加快并购重组工作。鼓励不同所有制性质的企业强强联合，共建新项目。支持有产业关联的民营企业之间收购重组。

统计表明，孝感市 2015 年优势特色产业集聚区规模以上企业当年实现主营业务收入突破 2000 亿元，在产业集聚区的支撑作用，全市工业经济保持了稳定增长。

城镇化调查数据显示，村民中 70.63% 的被访问者愿意过城镇生活，其中占比最多是 34 岁以下人群 50%。愿意留守乡村的，多是那些受教育较少、年龄较长的。发现年龄、文化程度 2 个因素对村民城镇居住意愿的影响具有显著性差异。34.73% 的被访问者认为“城镇化是实现全面小康的必要前提，应该大力发展”，14.44% 的认为“农村应该有农村发展的道路，一味的城镇化只会适得其反”，50.83% 的认为“不大好说，一切都得看具体措施，真实效果而定”。对拆迁的态度，11.39% 表示“拆迁有助于城市化进程的加快，十分支持”，40.72% 的表示“拆迁可以得到适当的补偿，在对自己没什么损失的情况下支持”，44.41% 的表示“如果补偿不满意，坚决不拆迁”，3.48% 的表示“不想拆，但是如果大多数人拆了，也就不坚持了”。对“是否了解本地的拆迁补偿制度及相关安排”，仅 12.54% 的回答“非常了解”。90.21% 的认为现行的户籍制度对生活有影响。54.05% 的认为户籍改革会推进城乡基本公共服务的均等化。67.93% 的受访者认为农村地区城镇化后能拉动第二、第三产业发展。

调查数据显示, 50.49% 的表示居住地出现过强拆现象。被拆迁的房子 84.82% 是上辈留下或自己建的私屋。86.53% 的拆迁居民认为实际补偿比期望低。62.87% 的认为没有得到合理补偿的原因是“政府从中作梗”。在问及村民“城镇化的过程中, 被占的房子或者土地以什么样的方式补偿”, “货币补偿”, 33.74%、“产权交换式补偿”, 26.49%、“以地换地”, 13.68%、“住房补偿”, 19.32%、“其它”, 6.77%。失地村民通常会被重新安置并拿到补偿款, 但他们常常难以找到工作和适应城市生活。调查显示大约 80% 的承包地被征的农民获得了补偿款, 但没有给出具体的金额。总体而言对政府的拆迁工作感到一般或满意的有 89.46%。

调查数据表明, 61.33% 的表示因户籍问题在基本公共服务上遇到过不公平的待遇, 其中 85.63% 的表示此种情况只能“无奈接受”。在问及“政府目前提供公共服务方面最需要的是什么”, 从高到低依次是“加大垃圾清扫设施和人力投入”, 22.42%、“改善医疗条件”, 22.08%、“完善社会福利和救助体系”, 21.89%、“提高饮水质量, 加大污水处理力度”, 21.08%、“其它”, 12.53%。36.27% 的被访问者认为所在的城镇建设突出了本地的特色。27.44% 认为“镇区城镇化过程中, 重视文化建设”, 35.74% 的认为“一般”, 36.82% 认为被忽视。数据显示, 70.61% 的希望以创业、创意园区形式实现产业集聚发展, 10.16% 的希望是商务楼宇, 8.81% 的希望是特色街区; 10.42% 的希望是其他形式。在问及“政府改善城镇生态环境方面最需要采取什么措施”, 比重最多的前三位是改善水质, 24.78%、改良土壤, 21.21%、改善空气质量, 19.94%。在对目前城镇住房最不满的选择中列前三位的依次是周边环境差, 25.27%、配套设施不齐全, 22.61%、政府发放补贴太少, 16.42%。在回答“居住地城镇管理瓶颈问题是什么”, 排名从高到低依次是“环境污染”, 45.74%、“看病难、上学难”, 32.37%、“治安环境差”, 15.41%、“其它”, 6.48%。在征求“所在地的城镇化最需要改进方面”, 位列前三位的依次是“饮水水质”, 14.25%、“住房条件”, 11.39%、“街道整洁”, 10.73%、位列后三位的依次是“城镇噪音”, 2.57%、“绿化和公园”, 4.41%、“社区文化”, 4.53%。

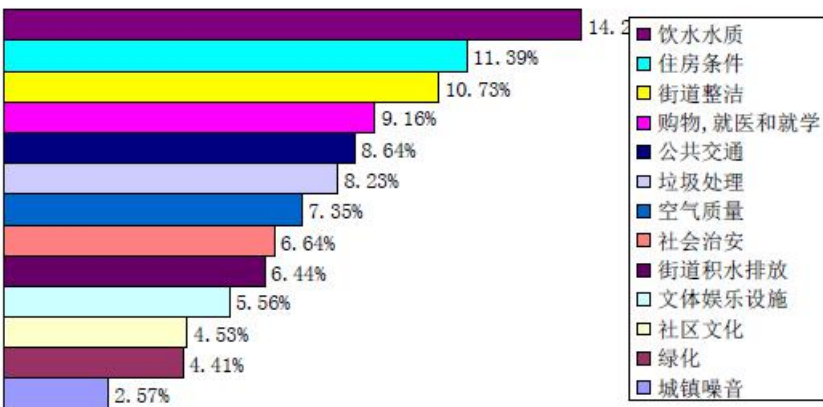


图 1 所在地的城镇化最需要改进方面

调查数据表明, 失地村民城镇化后谋生方式, 56.47% 的是“进工厂或是去建筑工地”、12.38% 的是“打与农业相关的生产的零工”、10.26% 的是“创业”, 20.89% 的是“其它”。可见, 城市化进程中失地村民除少数农民能利用城镇发展带来的商机经商办企业外, 大多数农民由于知识文化水平低、技术水平不高, 在寻找工作岗位时处于劣势, 难以找到合适的工作。又因缺乏资金和投资理财的能力, 受传统就业观念和传统思想影响, 尽管政府出台很多扶持农民创业的政策, 大多数农民仍很难自主创业。

调查发现, 孝感市城镇具有其他地区类似特点: 农村城镇的主体是农村居民, 农村常住人口不断减少, 空置的村庄渐多, 乡村土地的大量荒置, 并渐渐变得贫瘠。农村城镇的基础性经济活动是农业生产。农村城镇的人口密度较低, 聚居规模较小。

城镇产业类型单一。

孝感市少数城镇建设中土地利用粗放。城镇建设之初选址是农村经济效益好的村庄，四周基本上是经长期耕种、产量高的耕地。小城镇建设与发展造成耕地总体质量下降。

孝感城中村改造过程中，出现一、二类区内单位集资建房、单位存量土地上自建房、个人新征地建房和房地产零星开发等乱象。

孝感小城镇管理体制没有很好适应市场经济要求。城管执法手段单一，违章者层次参差不齐。部分执法者工作意识淡薄，素质不够高、执法手段简单粗暴。

对城镇化认识不够准确。少数地方政府的理解是建城、再建城。存在着“把耕地围起来、楼房建起来、农民进城来就是城市化”的片面认识，没有按照构建“三位一体”（小城镇建设、乡镇企业改造、自然村庄合并）的农村城镇发展新格局的要求，忽视了供电、供水、供气、交通、通信等基础设施的配套建设。

目前孝感市产业集聚区集聚度依然不够，集聚区纵向延展性差，很多优秀的上下游企业没有落户集聚区。另外企业横向关联度低，企业之间没有建立沟通协调机制，多数企业之间存在同业恶性竞争现象，未能形成一种竞合发展态势。城镇经济聚集效益发挥不足。基础设施的建设与产业发展不协调，忽略了与第二、第三产业的配置，造成乡镇企业难以向小城镇集中。城镇规模不大，居住分散而不稳定，第三产业有效需求不足，就业机会相对较少，限制了城镇对农村剩余劳动力的进一步吸纳。

忽视环境保护和建设。许多小企业排放的废水、废气、废渣污染了土地、水和空气，严重影响了农地的质量和人畜用水卫生，造成了环境污染和生态恶化。有的破坏植被、土地，造成水土流失或带来潜在的危机；有的破坏绿地、公园或不注意环境的建设。

3.2 城镇居住意愿差异的 Kruskal-Wallis 检验

Kruskal-Wallis 检验原理。多个独立样本的 Kruskal-Wallis 检验是统计学中多样本比较的一种非参数检验方法，对总体的正态性概率分布不作要求，它综合了两个独立样本的曼-惠特尼检验和单因素方差分析的思想，通过对各样本在混合样本中的秩做单因素方差分析。

首先提出零假设 H_0 ：多个独立样本的总体的分布没有显著性差异，检验统计量
$$H = \frac{12}{n(n+1)} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} \frac{R_{ij}^2}{n_i} - 3(n+1) \chi^2(k-1)$$
，然后把多个样本混合起来排序，求秩，再按样本组求秩和。设 x_{ij} 表示第 i 组的第 j 个观测值，它在混合排序中的秩为 R_{ij} ，其中 $i=1, \dots, k, j=1, \dots, n_i, n = \sum_{i=1}^k n_i$ 是总观测值数目。计算检验统计量 H 的观测值，对给定显著性水平 α ，查表或计算 $\chi^2_{1-\alpha}(k-1)$ ，当 $\chi^2(k-1) > \chi^2_{1-\alpha}(k-1)$ 时，拒绝原假设，否则接受原假设。

取显著性水平 $\alpha = 0.01$ ，“您是否愿意过城镇生活”按年龄段分类的 Kruskal-Wallis 检验、按文化程度分类的 Kruskal-Wallis 检验的渐进显著性（ p -值）分别是 0.0015、0.0007，均小于 0.01，所以不同年龄段的人对城镇化的意愿显著性不同。不同文化程度的人对城镇化的意愿显著性不同。可见，对城镇化建设，人群参与的积极性与年龄成反向变化，与学历高低正向变化。

4 对策

新型城镇化首先要有新的发展模式，要深化户籍制度改革，逐步消灭城乡二元结构所形成的“半城镇化”现状。要放宽条件，鼓励未在城镇落户的农民工及其共同居住的配偶、未婚子女、父母，可以在企业所在地登记落户。引导大中专院校毕业生在城镇落户。实行流动人口居住证制度，落实流动人口“市民化”待遇。对政府批准设立社区居委会的城中村、城郊村等地村民，开展“村改居”户口登记工作，促进农村转移人口市民化。取消引进人才、就业、购房、创业等落户的限制条件，探索建立城乡统一的户口登记制度，实行按实际居住地登记户口，并以户籍制度改革为先导，继而推进户籍、就业、社会保障、土地和综合配套“五项改革”，促进城乡经济协调发展。政府通过转移支付等调控手段来实现公共服务和福利均等化，使不同城镇间居民收入和福利差距的缩小。

其次要因地制宜形成产业支撑，加快产城融合。扶持产业集群升级纳入省重点培育产业集群。出台重大工程项目的实施意见，把优势特色产业集聚区纳入重大工程项目建设，引导工业投资项目向产业聚集区集中连片发展。构建与区域经济发展和产业布局紧密衔接的城镇格局，以城镇群为主体形态，大、中、小城市与小城镇协调发展，提高城镇集聚力和承载能力。

第三是更为“绿色环保”的城镇化，提高民众的环保意识；政府要树立“天人合一”的发展观念。突出城镇规划优先和生态环保优先的建设原则。城镇化过程中要注重悠久文化遗产与现代人文关怀相容，展现特色文化城镇化。

第四是更为“智慧”的城镇化。要采取创建宽带示范、深入推进光纤到户、大力发展 TD-LTE、提高城镇宽带普及水平、提升网络质量能力、改善用户上网体验、加快 IPv6 商用进程、鼓励宽带应用创新等措施推进“智慧城市”建设。

总之，新型城镇化的核心是“以人为本”，是以人口的城镇化为核心，发展城市群，提高城市综合承载能力，同时要有制度的改革，在这一过程中四化同步、生态环保、因地制宜、科学布局等一些原则必须遵守。新型城镇化的原则应该是市场为主导、政府为引导。

参考文献：

- [1] 陈小卉，徐逸伦．一元模式：快速城市化地区城乡空间统筹规划——以江苏省常熟市为例[J]．城市规划，2005，29（1）：73-78.
- [2] 夏永祥．“苏南模式”的演进轨迹与城乡关系转型思考[J]．苏州大学学报，2011（4）：169-192.
- [3] 王兴平，涂志华，戎一翎．改革驱动下苏南乡村空间与规划转型初探[J]．城市规划，2011（05）：54-58.
- [4] 罗小龙，张京祥，殷洁．制度创新：苏南城镇化的“第三次突围”[J]．城市规划，2011（5）：51-55.
- [5] 张杰．论苏锡常地区城镇化“光环”背后的“囚徒困境”——新制度经济学视野中的城镇化发展研究[J]．城市规划，2011，35（11）：88-96.
- [6] 邵沛沛．城镇化进程中区域发展研究——基于南京市李姚村农业产业的调查分析[J]．江苏农业科学，2011，39（5）：568-570.
- [7] 刘瑾，耿谦，王艳．产城融合型高新区发展模式及其规划策略——以济南高新区东区为例[J]．规划师，2012（4）：58-64.

-
- [8] 罗震东, 何鹤鸣. 全球城市区域中的小城镇发展特征与趋势研究—以长江三角洲为例[J]. 城市规划, 2013 (01): 96-98.
- [9] 唐伟成, 罗震东, 耿磊. 重启内生发展道路: 乡镇企业在苏南小城镇发展演化中的作用与机制再思考[J]. 城市规划学刊, 2013 (2): 95-101.
- [10] 孔翔, 杨帆. “产城融合”发展与开发区的转型升级—基于对江苏昆山的实地调研[J]. 经济问题探索, 2013 (5): 124-128.
- [11] 罗震东, 韦江绿, 张京祥, 等. 高度城镇化地区乡村居民的城镇化意愿研究—基于常州市区的调查[J]. 上海城市规划, 2014 (03): 35-43.
- [12] 夏永祥. “苏南模式”中集体经济的改革与嬗变: 以苏州市为例[J]. 苏州大学学报, 2014 (4): 101-106.
- [13] 胡亮, 王兴平. 基于就业-居住-公共服务多重视角的苏南乡村多维城镇化现象研究[J]. 现代城市研究, 2014 (12): 94-99.
- [14] 范凌云. 社会空间视角下苏南乡村城镇化历程与特征分析—以苏州市为例[J]. 城市规划学刊, 2015 (4): 27-35.
- [15] 陈蕾, 师昭慧, 李凤琴. 农村居民城镇化意愿及影响因素的实证分析—基于皖南 X 区的调查[J]. 农村经济与科技, 2016, 27 (1): 174-176.
- [16] 田翠杰, 林霓裳, 刘洪银. 产城融合城镇化发展现状分析—基于全国 7 省 (市) 的调查[J]. 江苏农业科学, 2016, 44 (1): 455-458.
- [17] 姜珊. 武汉市远城区城镇化发展路径及空间结构模式研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2012.
- [18] 杰克·舒尔茨. 美国的兴旺之城—小城镇成功的 8 个秘诀[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008.
- [19] 朱建达. 小城镇空间形态发展规律: 未来规划设计的新理念、新方法[M]. 南京: 东南大学出版社, 2014.