渝东北人口城镇化路径与策略研究[1]

李佑静

（重庆社会科学院，重庆 400020 ）

【摘 要】 渝东北区域处于快速城镇化发展期，主要城镇化模式为以县城为依托的中小城市发展模式，构建相应模型预测渝东北城镇化率 2020 年将达 55%左右，需要采取积极的城镇化与人口转移策略促进城镇化的发展。

【关键词】 渝东北；城镇化模式；城镇化预测

【中图分类号】F299.21 **【文献标识码】**A

1 文献综述

一直以来，城镇化路径选择与战略研究是城镇化研究领域备受关注的课题。1980 年以来，以小城镇发展论为主导，主要的代表人物是费孝通先生。政界和新闻界也有不少人主张小城镇发展论。1990 年以来，乡镇企业过分分散及小城镇无序发展的问题逐渐暴露，主张发展中等城市和大城市的学者越来越多。

代表作有叶维钧等著《中国城市化道路初探》，枇受枯、丁一主编《中国城市化道路一思考与选择》、杨立勋著《城市化与城市发展战略》。除此之外，有学者认为城镇化模式不必局限大小之分，大中小城市和小城镇协调发展将是我国城镇化发展的方向。

整体上看，国内学界对城镇化的研究主要从经济学视角，集中在基本概念和基本原理上进行研究，而从城市社会学角度，尤其是针对不同区域特点、不同资源条件和人口社会结构条件下如何因地制宜进行区域城镇化的战略研究方面明显不足。渝东北城镇化的推进模式和路径研究对各区域间协调发展和实现重庆市新型城镇化发展目标具有十分重要的意义。

表 1 渝东北地区城镇化率 单位：万人，%

全市		渝东北.		城镇化率	城镇化率
城镇人口	城镇化率	城镇人口			增量差

[1] **收稿日期** 2017-08-08

作者简介 李佑静（1981-）,女，四川纳溪人，助理研究员，研究方向：应用社会学。

			城镇化率增量		城镇人口增量	城镇化率	城镇化率量	总量差	
2003	1174.55	41.90		214.90		25.06		(16.84)	
2004	1215.42	43.50	1.60	225.15	1025	26.50	1.44	(17.00)	(0.16)
2005	1265.95	45.20	1.70	239.15	14.00	28.06	156	(17.14)	（0.14）
2006	1311.29	46.70	1.50	251.02	11.86	29.50	1.44	(17.20)	(0.06)
2007	1361.35	48.30	1.60	262.80	11.78	31.00	150	(17.30)	（0.10）
2008	1419.09	50.00	1.70	277.30	14.50	32.69	1.69	(17.31)	(0.01)
2009	1474.92	51.60	1.60	292.35	15.05	34.34	1.65	(17.26)	0.05
2010	1529.55	53.00	1.40	309.03	16.68	36.90	256	(16.10)	1.16
2011	1605.96	55.00	2.00	321.59	12.56	38.63	1.73	(16.37)	（027）
,2012	1678.11	57.00	2.00	334.61	13.02	40.44	1.81	(16.56)	（0.19）
2013	1732.76	58.34	1.34	343.27	8.66	41.80	1.36	(16.54)	0.02
2014	1783.01	59.60	1.26	353.01	9.74	43.23	1.43	(16.37)	0.17
2003~2014 年增	55.31	1.61		12.56		1.65			
2003~2008 年增	48.91	1.62		12.48		153			
2009~2010 年增	55.23	150		15.87		2.11			
2011~2014 年增	63.37	1.65		11.00		1.58			
年增速	3.87	3.26		4.62		5.08			

数据来源：历年重庆市统计年鉴，2014 年重庆市 1%人口抽样调查主要数据公报。

2 渝东北人口城镇化现状

2.1 渝东北人口城镇化进程

渝东北区域正处于快速城镇化发展期，但近年增速有所放缓。总量上，渝东北城镇人口和城镇化率都有较大幅度增长。2003~2014 年，渝东北城镇人口增加了 138.11 万人，年均增加 12.56 万人,年增速 4.62%。区域城镇化率提高了 18.17 个百分点，年均提高 1.65 个百分点（见图 1），城镇人口快速增长，城镇化率大幅提升。

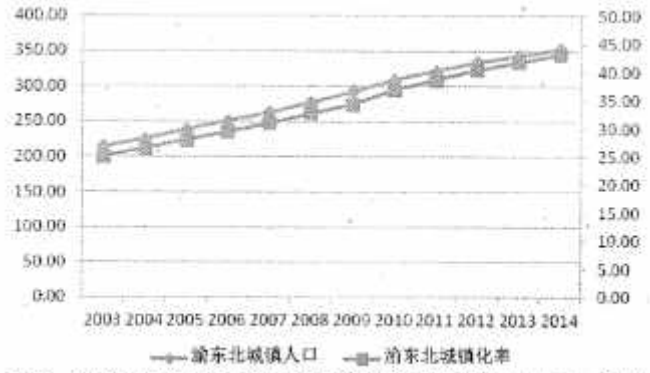

图 1　渝东北城镇人口和城镇化率增长图（单位：万人，%）

爆发式增长特征明显。城镇人口数量在 2008~2010 年其间持续大量增加,城镇化率在 2010 年更是呈现明显的异常增长（见图 2）。

图 2　渝东北城镇人口和城镇化率年增量图（单位：万人，%）

渝东北城镇化推进速度总体上略高于全市平均水平,扣除爆发式增长，城镇化率提升速度长期低于全市平均永平，近年来差距有所缩小。11 年来，渝东北城镇化率年均增长量比全市平均水平高 0.04 个百分点。但 11 年中，只有 4 年渝东北的城镇化率增量高于全市平均水平（见图 3）,2007 年以前，渝东北的城镇化率与全市的差距逐年加大，2008 年以后，这一情况有所改善，虽有波动，但总体趋势是差距在缩小，2011 年以来一直保持了这一趋势（见图 4）。

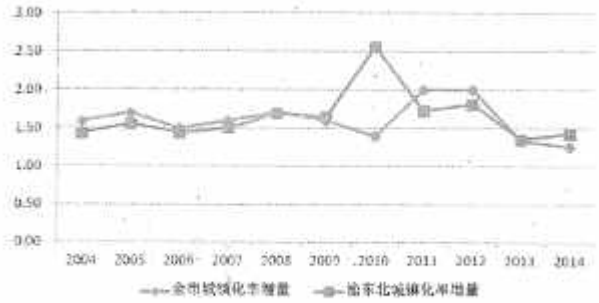

图 3　渝东北与全市城镇化率年增量比较图（单位：万人，%）

图 4　渝东北与全市城镇化率差异图（单位：万人，%）

区域城镇化率上升受乡村人口向区（县）域外转移影响较大，合理引导人口回流及其分布是未来区域推进城镇化进程的重要战略举措。2003∽2008 年，渝东北地区城镇人口年均增加 12.48 万人，比 2011∽2014 年还多 1.48 万人/年，而 2003~2008 年城镇化率提升速度并不比 2011~2014 年高，相对还要低 0.03 个百分点。突出表现在 2010 年，其城镇人口只比 2009 年多新增 1.63 万人，城镇化率却多提升了将近一个百分点，表现为城镇化率的爆发式增长。乡村人口持续向区县外转移，导致乡村常住人口持续减少，助推了城镇化水平提升。但这种助推力受经济发展影响大，.这在 2009 年时已有所表现，渝东北 2009 年比 2008 年新增城镇人口多 0.45 万人，但城镇化率提升量却低了 0.04 个百分点（见表 1）。因此积极引导回流人口的空间分布是未来推进区域城镇化进程的重要战略举措。

2.2 渝东北人口城镇化特征

2.2.1 渝东北地区城镇化较为滞后，城镇"平参差不齐。城镇化最高的万州区 2014 年底已达 61%,最低的城口县只有 30%。但近几年渝东北地区城镇化增速较高,各县都已进入城镇化加速发展期，未来一段时期内城镇化水平将继续呈现加速提高的态势。

2.2.2 统计的城镇化率偏低。目前渝东北地区除万州城镇化率超过 50%,大多数县的城镇化率都低于 40%。但真正常住农村的人口很少，也就只有农村户籍人口的三分之一左右，有的地方更少,常住农村的人数肯定没有达到农村户籍人口的 50%。统计公布的城镇化率偏低，原因之一是一些在县城和镇街打工的农民工,农忙时会回农村种地种地，并未算为城镇常住人口，虽然他们一年中大部分时间都居住生活在城镇。原因之二是部分在城镇上学，户口在乡村的中小学生虽然长期居住生活在城镇，但未统计为城镇常住人口。

2.2.3、城镇化质量不高。目前渝东北地区城镇化质量不高，一

是农村劳动力就地转移的少，异地转移的多，城镇化率提升很大一方面依靠的是劳动力异地打工。二是各区县近年来增加的城镇常住人口主要是抚养人口，大多是因为教育资源分布不均衡，到城镇上学的农村适龄儿童和照顾他们的老人。他们在城

镇生活的经济开支主要依靠的是家中外出打工者赚来的劳务收入，如果只依靠本地二、三产业的发展无法支撑目前的城镇化水平。三是乡镇迁移人口大多数没有转户，他们是城镇有房，农村有地；虽然常住城镇，但仍然保留农业人口户籍、农村的住房和责任田。

3 存在的主要问题与影响因素

3.1 存在的主要问题

3.1.1 区域人口集聚能力弱。渝东北地区大部分县县域经济欠发达，缺乏产业支撑和就业空间，人口综合承载能力不强。区域内净流出人口逐年增加，吸纳人口的能力弱。除万州外，大部分县城吸纳县外人口的能力较弱，城镇人口的增长主要依靠县内乡村人口。

3.1.2人户分离加剧，城镇化中半城镇化问题突出。渝东北地区户籍人口非农化率和常住人口城镇化率之间的大幅落差表明，农村劳动力转移转人不转户（户籍），农村人口迁移进城迁人不迁户（户籍）的情况比较普遍。人户分离现象加剧。近年来快速增加的城镇常住人口中的大部分人虽然居住生活在城镇，被统计为城镇人口，但是他们的户口在农村，在农村有房子和责任田，没有享受城镇的社会保障和社会福利。大量在异地务工经商的农村劳动力虽然目前在其它城市工作生活，但户口仍在农村，他们的未来仍有很大的不确定性。

3.1.3 区域内人力资源水平越来越低。农村劳动力中年富力强的外出打工，考上大学的学生 90%以上不会回来工作，教师、医生等专业技术人员中的精英骨干也向重庆主城区转移，年复一年在人口迁移中层层淘汰，区域内人力资源水平堪忧。

3.1.4县城扩城意愿强烈，缺乏产业支撑。区域内各县都有做大县城的冲动，都想迅速扩大中心城区面积。但大多数县城的地形地质条件都不好，向外扩张受到极大限制，而且在目前普遍产能过剩的大背景下，渝东北地区工业基础差、交通成本过高、产业发展前景不乐观，县城做大缺乏产业支撑。目前渝东北地区的县城普遍缺乏特色，无论是城市布局还是建筑风貌，都显得千篇一律，乏善可陈，且房屋密集，难以体现小城市的优势。与千方百计做大县城规模相比，地方政府就如何将县城建设成有独特优势和自身特色的小城市思考较少。

3.1.5 城镇结构不合理，小城镇发展缓慢。在等级化的县域城镇管理体制下，各种资源集中向县城或中心城区配置,县城一城独大,聚集了县域一半以上的城镇人口，镇街资源匮乏，城镇功能不全、配套服务设施不足，二、三产业发展受限，吸引聚集人口能力差，发展缓慢，难以作为城乡化发展的重要支撑点和有效载体。

3.2 影响因素分析

3.2.1 区域功能的定位。渝东北地区被定位为生态保护区和农产品主产区，确保三峡库区水资源的安全和生态环境涵养成为渝东北首要功能,这使得该区域农村人口本地城镇化受到双重约束。按照主体功能区划分和定位推进城镇化，必须实行“点上开发、面上保护”，处于生态保护区的渝东北各区县就要严格限制大规模、高强度的工业化和城镇化开发，这必然导致作为农村人口本地城镇化支撑和基础的产业发展受到环境保护的限制和约束，作为农村人口本地城镇化的重要载体的城镇扩张受到限制和约束。

3.2.2 较低工业化水平的制约。渝东北地区人口净流出态势及常住人口不断下降的趋势表明，当地经济欠发达，缺乏产业支撑和就业空间，人口综合承载能力不强。人们常说：人跟钱走，钱跟人走。.产业的聚集带来人口的集聚，人口城镇化离不开产业的支撑。渝东北地区产业发展处于先天不足、后天受限的双重困境。作为城镇化支撑的工业基础薄弱，先天不足；因三峡工程搬迁所导致的产业空心化，本身区位、交通、用地等条件较差，生态保护区的定位，又使得工业发展受到环境保护的硬约束，

后天受限,使得该区域工业发展条件差。工业化是城镇化的基础，皮之不存毛将焉附，渝东北地区相对较低的工业化水平难以对城镇化水平的提升形成支撑。

3.2.3异地打工收入增加。理论和实践证明，区域人均收入水平和城市人口比重之间存在显著的正相关关系，一般来说收入水平越高城镇化水平越高，渝东地区农民外出务工经商收入的增加对渝东北当地的城镇化水平的提高起到直接促进作用。近几年渝东北地区各县城的快速扩张，房地产业的迅猛发展，离不开常年在外的几十万打工大军的支持。正是依靠他们用辛勤劳动换来的劳务收入，在县城购房，在场镇购房，才让各区县的商品房销售面积、销售价格不断飚升。让他们的子女、老人能搬到县城或场镇居住。

3.2.4 教育资源分布不均衡。教育资源分布不均衡也导致农村人口向县城和场镇集中。目前村里的小学大部分被撤消，合并到场镇上的中心学校,少数偏远村子虽然保留了小学,但大多只收 1~3 年级的学生，学生少，老师少，师资弱，教学质量差。读初中必须到镇上，高中则只有县城和原区公所所在的场镇才有。因此农村孩子上学就得去场镇，孩子太小家里的成年人就得去陪读。

优质教育资源主城最多，其次是县城，最后是重点镇。无论城乡，家长大多有望子成龙之心，于是农村和乡镇有条件的家庭，就会想办法将子女送到县城上学；县里条件好的家庭，会设法将子女送到重庆主城上学。这些学生和陪读家长就成了他们上学所在地的常住人口。

3.2.5 交通改善与重大项目布局的影响。一个地区把交通状况的改善和是否有重大项目的布局，直接影响当地经济社会发展水平，进而影响当地的人口聚集规模。高速公路和铁路的修建极大地促进了渝东北地区的经济发展和人口集聚。没有交通的改善，渝东北地区经济发展更慢，人口外流更多，城镇化水平更低，也无法吸引周边四川、陕西、湖北等省的人来当地工作居住。

3.2.6 政策与制度变革的影响。政策的修改和制度的变革直接影响城镇化进程，尤其是户籍制度、教育制度、社会保障制度的改革.从人口历史数据上可以看到，渝东北地区所有区县，农转非人数和城镇迁入人口数在 2010~2012 年都有一个大幅度的增长，2012 年后急剧回落，一下回到 2008～2009 年的水平。进入常态化的户籍变动，从这个特殊时期可以看到政策与制度变革的巨大作用。

目前，各县每年户籍农转非主要是征地产生的。少量是购房入户的，目前农民如果不是因子女到县城上学（除了孩子的户口迁入外还必须有一个监护人的户口迁入）或要买城镇养老保险等因素，一般是不愿意将户口农转非的。

3.2.7 就业形势的变化。当前就业形势的变化使农村外出人口持续增长，农村常住人口不断下降。渝东北地区大量的外出人口直接影响当地常住人口的变动。目前从全国范围看，农民工就业市场宽松，从过去的就业难到如今的“招工难”“民工荒”，年轻的农民工选择工作的机会增多，年龄较大的农民工也能在城市找到工作。过去农村 50 岁以上的人只能留在农村务农，现在不少 50 岁以上甚至 60 岁左右的农村人进城打工，他们有的从事家政工作，有的在餐馆洗碗择菜，有的从事园林绿化工作。

近几年在城市的农民工工资大幅上涨，待遇条件明显改善，越来越多的进城务工人员将子女接到城里共同生活，不少人还将老人接来照顾小孩。渝东北地区大量外出的农民工从独自进城务工经商到全家进城生活，直接导致当地常住人口不断下降。

3.2.8 婚姻观念和居住方式的改变。乡村青年的婚姻观念、婚后居住意愿的变化促进了城镇化发展。在实地访谈时，不少当地基层干部反映，目前农村青年要结婚，女方一般都会要求男方在场镇上买房，条件好的则要求在县城买房，否则婚事就成不了，即使男方在村里有 2 层楼 3 层楼的新房也不行。这已成了一个普遍现象。这也逼得有儿子的父母要在县城或场镇买房。

4 区域城镇人口预测

4.1 情景一：按历史趋势发展

渝东北城镇人口保持目前发展趋势，在 2020 年大约为 430 万，对应的城镇化率为 55%（见图 5）。

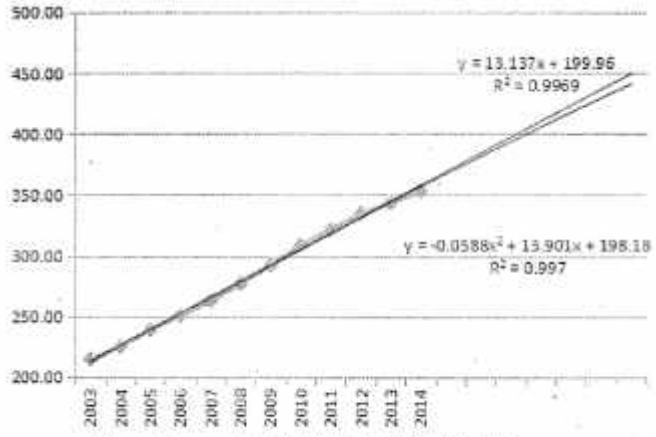

图 5　渝东北城镇人口发展趋势图

4.2 情景二：全市城镇人口快速增长，渝东北相对发展趋势不变

构建渝东北城镇人口占全市城镇人口比重与其非农地区生产总值占全市比重关系模型，渝东北地区生产总值占全市比重以趋势外推法测算（见图 6、图 7）全市城镇人口依据重庆市总规深化报告中测算的 2020 年目标值为 2300~2400 万。由此测算渝东北 2020 年城镇人口为 426～445 万，对应的城镇化率为 53%。

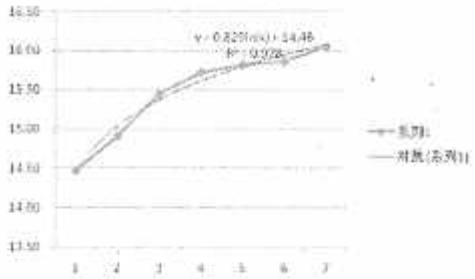

图 6　渝东北非农产业占全市比重关系

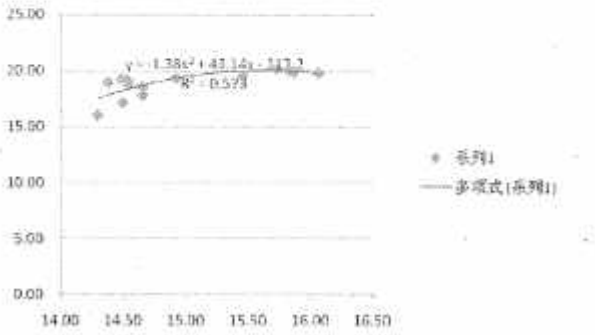

图 7　渝东北城镇人口占全市比重与非农产业占全市比重关系

4.3 情景三：全市城镇人口快速增长，渝东北实现“点上开发、面上保护”

渝东北实现“点上开发、面上保护”，需要进一步缩减面上人口，也就是还需要大力缩减农村地区人口，区域的城镇化率提升速度未来会略高于全市平均水平，与全市平均城镇化率的差距将由目前的 16 个百分点缩小为 15∽14 个百分点。2020 年全市平均城镇化率约 70%左右，渝东北的城镇化率在 2020 年可能在 57%~60%,城镇人口可能为 400~410 万。

5 人口与城镇化策略

5.1 坚持中小城市发展模式，构建合理的主体框架

渝东北地区高山深谷的地形地貌限制了城镇的扩张，脆弱的地质条件也不适合人口大规模集聚，二、三产业薄弱更让城镇化缺乏有力的支撑。渝东北地区应坚持中小城市为主的城镇化发展模式，依托县城，构建以中小城市为主的城镇体系主体框架。因历史的原因和现实的需求，万州成为该地区唯一的大城市。除此之外，开县、梁平、垫江有条件逐步发展成为 30∽40 万人的中等城市；奉节因其特殊的地理位置，成为盆周山区区域中的物质集散中心和商品交易中心，可逐步发展为 20∽30 万人的中等城市。但奉节县城的地形地质条件较差，目前的人口密度较大，未来城市规模不宜过大。渝东北地区其余县城的地理地质条件都不适宜发展，城市规模不宜过量扩张，应定位为小城市。

5.2 重点打造若干小城镇，使其逐步发展成小城市

渝东北地区大多数县城用地条件较差，县城扩张受到极大限制。在今后的城镇化进程中，重点打造若干条件较好的小城镇，使其逐步发展成 5、6 万人左右的小城市，成为农村人口本地城镇化的重要载体。应依托当地优势资源，发展特色产业，促进小城镇建设。如像奉节县兴隆镇依托本身所处的特殊位置和周边的旅游资源，发展休闲度假旅游，建设旅游新城，农民到镇街居住、开店经商，镇街规模迅速扩大。可以将一些优质中小学布局到小城镇，同时完善城镇基础设施和公共服务设施,改善小城镇生活环境，增强小城镇的吸引力。

5.3　结合优势资源建设农村居民特色聚居区

渝东北各区县都有特色农业和旅游休闲业发展定位，基于土地适宜性评价、农业和旅游业资源禀赋，兼顾农业生产作业半径和旅游业服务半径，合理布局农村居民聚居区，统筹生态扶贫、农村危旧房改造、退耕还林、三峡后扶等项目资源，提升农村居民聚居区的设计水平和建设质量，实现农村居民就地城镇化。.

5.4　控制区域经济规模、调整产业结构、降低区域经济人口承载力

“人口跟着产业走”，要达到渝东北理想人口目标，需要在产业发展上下大功夫，通过控制规模、调整结构，降低区域经济人口承载力。

首先是市级各项规划要增强衔接，从资源配置角度控制产业发展空间。目前市级层面对区县发展限制性较强的主要有国土规划、建设规划、园区发展规划，不同的规划展示给各区县的是不同的发展预期。

其次是调整区域产业结构，提高资本密集型产业占比。目前规划的特色农产品、旅游业等都是劳动密集型产业，在相对经济规模不能大幅降低的情况下，渝东北的产业定位需要进一步优化设计，以资本、技术替代劳动力，降低区域经济人口承载力。.

5.5 调整人口分布，引导人口向适宜发展的地区流动

通过产业布局调整人口分布。一个地区产业的分布必然影响人口的分布，工业园区最终都会发展成一座新城。下一步渝东

北地区在产业布局时要向部分适宜发展的区县倾斜，通过产业布局调整人口分布。渝东北地快有条件聚集人口的区县有万州、开县、梁平、垫江，在今后规划工业园区用地方面，在招商引资推介方面，应重点向这些地区倾斜，以此引导区域内人口向这些地方聚集。

通过教育、医疗等公共服务资源配置引导人口流动。随着生活水平的提高，人们对优质教育服务和医疗服务的需求与日俱增，希望子女上好学校，希望看病进好医院。可以将一些优质的教育资源和医疗机构布局在适宜聚集人口的城镇，引导区域内人口合理流动。

通过规划布局，引导人口向区域内适宜发展的地区聚集。城市建设用地规划,工业用地规划；制约地区城镇发展规模。根据渝东北地区各区县不同的发展条件和发展目标，制定相应的城市建设用地规划和产业用地规划，引导人口流动，合理布局区域内人口。

参考文献

[1] 杨浩昌.中国城镇化对经济增长的影响及其区域差异--基于省级面板数据的分析[J].城市问题,2016(01):58-63+91.

[2] 王丽艳，郑丹，王振坡.我国人口城镇化与土地城镇化协调发展的区域差异测度一一来自东中西部省际面板数据[J].学习与实践，2015（04）:12-22.

[3] 曹桂英，任强.未来全国和不同区域人口城镇化水平预测[J].人口与经济，2005（04）：51-56+67.

[4] 李南.区域人口城镇化比较研究——80年代中国的人口城镇化[J].人口学刊，1992（01）：16-20.