

新形势下湖北省城镇化高质量发展

综合测度及演进策略

丁文珺 张铮¹

（武汉发展战略研究院，湖北 武汉 430022）

【摘要】：伴随着社会流动性的迅速增强，以及社会运行、社会变化的加速性、高复杂性和更加不确定性，当前我国城镇化建设迈入了新发展阶段，城镇化对于经济增量带动重点由大规模的城镇化向高质量的城镇化转型，这要求城镇化发展动力必须进一步回归生产要素和人口集聚产生的规模效应，使城镇化率真正成为城镇化进程的客观反映。面对新形势，加快推进湖北省“新型”城镇化和“高质量”的城镇化建设实质上都被赋予了新的内涵，从新的视角对湖北省城镇化高质量发展进行综合测度，并立足发展基础和发展特色，探索在重视社会流动性与推动发展效率提升的融合互动中，走出一条具有湖北特色的内涵提升式城镇化发展路径对提升湖北省发展质量具有重要意义。

【关键词】：城镇化 高质量发展 要素流动

【中图分类号】：F127（263）**【文献标识码】：**A**【文章编号】：**1003-8477（2021）01-0066-14

推动要素有序流动是具有中国特色城镇化道路及其相关改革的逻辑起点，社会流动性推动了城市经济增长和空间扩张，提高了劳动生产率，倒逼了城镇化相关制度的改革创新，^{[1] (p66)}伴随当前我国社会流动性的迅速增强，社会运行和社会变化呈现加速化、复杂化和更加不确定性，具有中国特色的城镇化发展路径被赋予了更深层次的内涵与要求。面对新形势，湖北省城镇化建设迈入了新的发展阶段，以高效、包容与可持续性为核心要义走出一条具有湖北特色的内涵提升式城镇化发展路径是新时期全省高质量发展的重要支撑。

一、湖北省城镇化建设：新形势、新要求与新内涵

当前我国城镇化发展的动力机制、内在逻辑和外在表征呈现出一些新特征。一是在经济增速放缓、人口结构变化等因素影响下，我国城镇化率增速已呈放缓趋势，2002—2011年我国城镇化率年均增速为1.36%，而2012—2019年我国城镇化率年均增速已降至1.16%，¹可以预期未来城镇化速度还将进一步持续放缓，在城镇化增速递减阶段，过去因补偿性因素带来的发展动力将逐步消失，如何实践城镇化发展动力向要素集聚带来的规模效应和效率提升转型将是新形势下区域城镇化战略的核心问题；^{[2] (p12)}二是当前流动人口转移方向已呈现出由城乡流动向城乡与城城流动并存的转型特征，城市群成为新型城镇发展的主体形态，以空间资源配置效率提升推动区域发展质量将成为区域城镇化发展实现内涵式提升的新要求；三是伴随着发展阶段转型，让全体人民享有更加公平的发展机会和公共权利将是我国改革领域的重点关注，在新形势下如何认识和重构城乡关系，如何通过政策保障劳动者能够在充分选择和相对公平环境中提升生活质量将是城镇化质量提升的关键内容。新形势、新特征对城镇化高质量发展赋予了更深层次的内涵，无论是“以人为核心”的城镇化，还是城镇化传统研究框架下的经济支撑、人文环境、协调水平、

¹作者简介：丁文珺（1982-），女，武汉发展战略研究院情报资料室主任，副研究员
张铮（1991-），女，武汉发展战略研究院助理研究员。

空间形态等既具有明显的延续性，但又都需要融入更多“更高质量”的评判标准，湖北城镇化发展面临新要求。

（一）必须突破惯性思维，探索效率提升、更加精细化的城镇化发展道路。

伴随社会流动性加大，更高水平的人口集聚将推动规模经济的发展和扩张，城镇化在提升资源效率、增强创新活力等方面的积极作用会进一步凸显，湖北省需要将城镇化量的合理增长、质的稳步提升与进一步挖掘全省增长潜力、促进协调发展紧密结合。这要求在城镇化发展战略设计时，突破传统仅将城镇化劳动力集聚带来的简单规模经济作为发展动力的惯性思路，^{[3] (p5)}立足湖北科教大省资源优势，探索将城市化发展动力由人口容纳向创新集聚升级，把创新发展理念融入城镇化战略之中，为创新要素自由流动及交流共享创造良好市场环境，加快从创新聚集角度弥补城镇化过程中人口边际报酬递减的作用，使全省在城镇化进程中真正实现高质量的发展。

同时，新的阶段特征还要求湖北省必须加快以城镇化本质内涵推进动力变革，将精细化理念更多融入城镇化发展战略之中，使区域发展中线由建设为主转为建设与治理并重的双核，^{[4] (p27)}更加关注过去城镇化进程中如旧城改造、城中村建设、城乡接合部治理等薄弱环节，更加注重绿色发展与城镇化建设的融合互动，消除和避免快速城镇化进程下带来的高质量发展隐患，在凸显湖北优势下探索出一条内涵提升的城镇化道路。

（二）必须立足湖北区域特征，探索协调有序、充满活跃度的城镇化发展道路。

面对社会流动性加大下集聚与扩散关系的新趋势，在全省加快构建多层次协同空间格局的紧迫性将进一步加强，^{[5] (p16)}这要求湖北省既需顺应市场机制下经济活动“宏观上趋向聚集”的发展态势，也必须从避免空间失衡的角度出发，加快推进生产与人口在宏观布局上的适当分散，以“一芯两带三区”的战略布局进一步理清“大集聚中带小分散、小分散中相对集中”的布局思路，加快构建疏密有致的城镇化空间。特别值得关注的是对于湖北省会武汉，一方面要支持其做大做强以更好地发挥区域辐射带动功能，另一方面也要避免其在发展过程中出现当前北京、上海已明显呈现的“内极密外极疏”时空失衡特征，通过规划公共服务网、轨道交通网实现大中小城市网络化，切实实现“以大城辐射小城，以小城疏解大城”的合理空间格局。^{[6] (p64)}

同时，在政策推动社会流动性加大的趋势下，我国区域间要素的自由流动性和市场的深入融合度将进一步增强，这也对长期以来湖北省存在的对外开放度、活跃度不足软肋提出了挑战，如何提升武汉主中心的辐射力与带动力，如何更加凸显发挥出武汉城市圈、襄十随城市群、宜荆荆城市群在全省城镇空间格局中的作用，如何以更加积极主动的姿态深度融入国家“一带一路”、长江经济带等大的战略布局之中实现在区域合作与联动发展时推进更高质量的城镇化建设等都值得深入探索。

（三）必须融入包容性发展理念，探索双轮驱动、双向流动的城镇化发展道路。

“推进以人为本的城镇化”是我国新一轮城镇化的核心要义，党的十八大以来中央提出的系列城镇化发展战略和发展理念归根结底都围绕在是否以人民为中心，只有包容理念下人人获益的城镇化才能真正保障非农业劳动者参与率以及稳定的劳动力供给数量，进而在优化资源配置效率下实现全要素生产率的提升。^{[7] (p8)}

伴随着人口管理制度、土地管理制度、农村金融体制改革、城乡管理体制改革的不断深化，当前湖北省已具备了城乡要素双向流动的基础并已取得若干实质性成效，面对社会流动性进一步加大趋势，在推进城镇化过程中进一步畅通城乡要素双向流动渠道将是构建全省新型城乡形态的重要支撑，这要求湖北省必须加快探索出具有湖北特色的城镇化与乡村振兴战略双轮驱动的发展模式，使城乡各类生产要素可以按照市场运行机制自由流动。在包容性发展理念下值得关注的是，伴随着城镇化推进，会存在大量以提高农村发展质量和农民生活水平为出发点的体制创新，但由于实际运行下政策的效果与理想可能存在差异，包容性的发展思路要求必须遵循自觉自愿的原则，使劳动力在“进可自由进城、退可顺利返乡”的双向流动中实现城镇化的有序推进。

二、新形势下湖北省城镇化高质量发展综合测度

新形势对湖北省城镇化高质量发展提出了新要求。为客观了解和分析湖北省城镇化发展的现状，基于城镇化高质量发展内涵，秉持系统性、客观性和适用性的原则，特从经济、社会、人口、生态、城乡协调等五个维度构建了城镇化高质量发展综合指标体系。（表 1）其中经济是城镇化发展的重要支撑，社会生活质量和人口发展质量是城镇化发展水平的重要表征，生态环境水平是新时期推进绿色发展与城镇化建设融合互动的要求，城乡协调发展水平是体现城镇高质量发展从非均衡向均衡的要求。

在数据选取和处理上，由于 2013 年城乡一体化入户调查后统计口径的变化，因此各指标选取的为 2014—2018 年数据。为了消除各指标的量纲、数量级差异的影响，排除正负向指标对计算结果的干扰，使数据具有可比性，本文对收集到的原始数据进行了极差标准化处理。²

在指标权重确定上，为了尽量避免权重确定过程中主观因素影响，加之样本城市个数小于指标个数的客观局限不适宜做因子分析，因此本文采用熵值法³对各指标进行赋权，并在此基础上利用加权求和对城镇化发展质量进行综合测度评价。

表 1 城镇化高质量发展评价体系

一级指标	二级指标	三级指标	单位	类型
城镇化高质量发展综合指数	经济发展水平	人均 GDP	元	正向
		人均一般公共预算收入	元	正向
		非农增加值占 GDP 比重	%	正向
		固定资产投资	亿元	正向
	社会生活质量	每千人拥有卫生人员数	人	正向
		每万人拥有普通高等学校数	个	正向
		人均拥有公共图书馆藏量	本	正向
		移动电话数量	万	正向
	人口发展质量	城镇化率	%	正向
		常住人口与户籍人口比	—	正向
		城镇登记失业率	%	负向
		非农产业就业人口比例	%	正向
	生态环境水平	建成区绿化覆盖率	%	正向
		单位 GDP 能耗降低率	%	正向
		空气质量优良率	%	正向
		人均公园绿地面积	m ² /人	正向
	城乡协调发展水平	城乡恩格尔系数之比	—	适中
		城乡居民人均可支配收入之比	—	负向
		城乡人均消费支出比	—	负向
		非农产业与农业产值之比	—	正向

（一）纵向时间演变分析：综合水平稳步上升，发展速度逐步趋缓。

从城镇化高质量发展综合指数评价结果看，2014—2018 年湖北省城镇化发展水平总体呈上升趋势，五年期间全省城镇化高质量发展综合指数从 4 上升到 34，平均每年增加 7.5。其中，2016 年是转型发展的重要节点期，2016 年之前全省城镇化推进速

度及综合指数均处于高速增长阶段，2016 年进入结构性调整阶段，2017—2018 年城镇化率及综合指数的推进趋势均呈现由高速转向中高速，这基本符合城市化水平增长的“S”曲线规律，也说明湖北省城镇化建设已然进入了“增长放缓、结构优化”的新阶段。

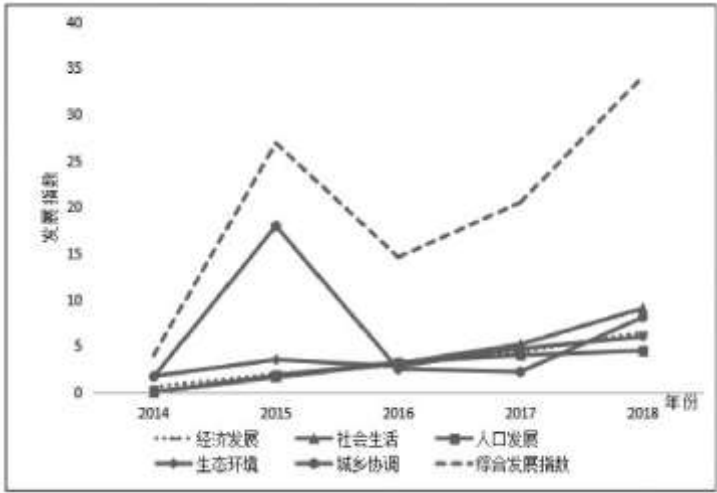


图 1 2014—2018 年湖北省新型城镇化发展指数时间演变

分要素来看，全省经济发展水平、社会生活质量和人口发展质量指数呈稳步增长态势，生态环境水平和城乡协调发展水平指数具有一定波动性，特别是城乡协调发展水平指数波动性较大，但基本上与综合发展指数趋势保持一致。同时从指标分析看出，2014—2018 年湖北省城镇化各要素发展指标呈现出由不平衡向平衡发展的态势，这说明近几年湖北省在经济发展水平、社会生活质量领域重点着力并取得了明显成效，同时也基本符合高质量发展本质上是从重点领域发展走向协同发展的要求。但值得关注的是，农业、农村、农民仍然是湖北省经济社会发展中的薄弱环节，虽然农民在共享经济社会发展成果中也实现了消费结构升级及收入水平的提升，但总体来看仍显不足，在城乡协调发展指标中，城镇居民恩格尔系数由 32 稳步下降至 28，但农村居民恩格尔系数波动较大，使得城乡居民恩格尔系数之比在增加和下降中交替发展，城乡居民人均可支配收入比虽相对稳定但 2016 年开始呈现小幅度上扬态势，⁴推进城乡协调发展仍然任重道远。

（二）全国省域横向比较：中部领先，全国居中，潜力较大短板明显。

从全国 31 个省域（含直辖市）横向分析来看，各省域之间综合发展指数存在较大差异，上海综合得分最高，其次是北京，湖北省综合发展指数排序第十位，在中部地区处于领先地位。但值得关注的是，虽然湖北省综合发展指数在全国排序靠前，指数得分却仍低于全国平均水平，特别是生态环境水平以及社会生活质量、城乡协调发展水平这三个方面是湖北省城镇化高质量发展的明显短板。

（三）省内空间差异分析：单核集聚效应明显，空间平衡性仍待加强。

湖北省 17 个市州城镇化综合发展指数差异明显，得分最高的武汉市是得分最低的孝感市分值的 7.5 倍。分要素来看，经济发展指数方面，省会武汉长期以来在全省地区生产总值中的占比超过 35%，其次是宜昌、襄阳，除这三个地区以外 2018 年全省其他市州 GDP 均处于 2100 亿元以下水平，GDP 总量 2100 亿元—4000 亿元区间存在“空白性断层”。社会生活质量指数方面，除武汉市明显处于领先水平，其余市州综合水平相对均衡，孝感因距离武汉较近，在医疗、教育等资源方面能较为便利地享受武汉辐射效应，因此在此领域得分相对较高。人口发展指数方面，全省除武汉市为人口净流入城市外均为人口净流出城市，特

别是神农架、荆门由于交通不畅等综合因素，使得区域城镇登记失业率较高、城镇化率较低。生态环境指数全省除恩施州、神农架等地因区域发展特色处于较好水平外，均处于较低水平，绿色城镇化任务艰巨。城乡协调发展指数方面，宜昌、襄阳因城乡居民收入差距较大、农村居民恩格尔系数较高等因素造成该领域排序较后，加快推进农村、农业和农民发展仍然任重道远。

通过聚类分析可将湖北省 17 个市州总体划分为四种类型，即：高质量城镇化地区、较高质量城镇化地区、中等质量城镇化地区、较低质量城镇化地区。其中：

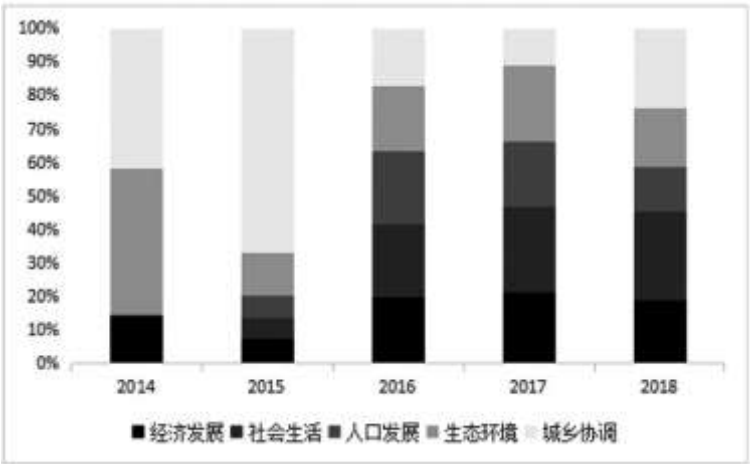


图 2 2014—2018 年湖北省新型城镇化分要素比例

高质量城镇化地区目前仅有武汉市，该地区综合发展指数远高于其他城市，作为省会城市和全省唯一人口净流入地区，如何发挥好武汉对湖北省全域的辐射带动作用将是新形势下湖北省城镇化战略的重要思考。

宜昌市、黄石市、鄂州市、襄阳市四个地区处于较高质量城镇化地区。其中，襄阳和宜昌市是湖北省区域副中心城市，自身拥有丰富的资源优势和产业基础，在城镇化建设方面具备先发优势和高质量发展的基础条件。鄂州市是湖北省重要的工业基地，以及省内唯一全国新型城镇化和城乡一体化试点区域，在政策的集聚叠加下，近年来鄂州市新型城镇化建设取得了积极成效，并在若干领域进行了率先探索实践。黄石市近年来城镇化推进速度较快，连续多年均处在全省较前位置，特别是在探索以特色小城镇建设为抓手推进市域城乡统筹发展方面取得了积极进展，因此城镇化发展质量水平在全省也处于较高位置。

十堰市、咸宁市、潜江市、神农架、恩施州、荆门市六个地区综合指数数值相对接近，分值范围均处于中等质量城镇化地区水平，档位内排序最高的十堰市综合指数为 0.061，排序最低的荆门市综合指数也达到了 0.05，两者之间仅相差 0.011。总体来看，这些区域均属于城镇化高质量发展具备潜力区域。其中，潜江、咸宁紧邻武汉市周边，是武汉城市圈重要组成地区，伴随着近年来我国以城市群为核心、以重要中心城市为节点的多极网格化区域经济格局推进，这两个区域在武汉城市圈的融合带动下具备城镇化发展质量进一步提升的上升空间；十堰是湖北省重要的工业基地，区位优势明显，还是湖北省唯一获批国家生态示范区的地级市；荆门市资源条件优越，是湖北省著名的历史文化名城以及中国农谷建设、柴湖振兴发展两大省级战略集聚地；恩施州、神农架地区生态资源优势明显，这些地区都具备打造具有区域特色城镇化发展路径的潜力。

表 2 我国省域城镇化高质量发展综合测度结果（2018 年）

地区	经济发展水平		社会生活质量		人口发展质量		生态环境水平		城乡协调发展水平		综合发展指数	
	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名

北京	3.19	2	1.61	2	1.12	1	0.27	17	7.29	2	13.47	2
天津	1.39	6	1.05	4	0.74	3	0.07	31	2.10	3	5.35	3
河北	0.64	17	0.38	28	0.34	18	0.18	27	0.30	20	1.85	22
山西	0.52	20	0.48	18	0.38	13	0.19	26	0.57	7	2.14	15
内蒙古	0.67	15	0.59	14	0.30	23	0.37	6	0.26	23	2.19	13
辽宁	0.65	16	0.85	7	0.32	22	0.25	23	0.33	18	2.40	11
吉林	0.30	28	0.61	12	0.35	17	0.29	14	0.30	19	1.84	24
黑龙江	0.15	30	0.47	19	0.28	26	0.31	11	0.18	29	1.38	30
上海	3.46	1	2.14	1	0.89	2	0.18	28	9.12	1	15.79	1
江苏	2.25	4	1.01	5	0.51	7	0.26	22	0.65	6	4.68	6
浙江	2.03	5	1.17	3	0.65	5	0.24	24	0.84	4	4.93	5
安徽	0.77	13	0.34	30	0.37	16	0.27	16	0.38	11	2.13	16
福建	1.19	8	0.72	9	0.39	12	0.40	4	0.47	8	3.16	7
江西	0.51	21	0.41	23	0.32	21	0.36	7	0.36	13	1.98	19
山东	1.29	7	0.62	10	0.37	15	0.27	18	0.38	10	2.94	8
河南	0.79	11	0.40	25	0.29	24	0.15	30	0.35	14	1.97	20
湖北	0.88	10	0.60	13	0.43	9	0.23	25	0.37	12	2.50	10
湖南	0.59	19	0.42	22	0.25	29	0.26	21	0.33	17	1.85	23
广东	2.51	3	0.86	6	0.67	4	0.42	2	0.70	5	5.16	4
广西	0.32	27	0.39	26	0.33	19	0.33	9	0.20	25	1.56	27
海南	0.63	18	0.41	24	0.47	8	0.30	12	0.15	30	1.98	18
重庆	0.91	9	0.48	17	0.39	11	0.38	5	0.43	9	2.60	9
四川	0.79	12	0.46	20	0.26	27	0.29	13	0.28	21	2.09	17
贵州	0.42	24	0.38	27	0.14	31	0.41	3	0.14	31	1.49	29
云南	0.43	23	0.32	31	0.26	28	0.34	8	0.19	27	1.54	28
西藏	0.36	26	0.48	16	0.38	14	0.27	20	0.27	22	1.76	25
陕西	0.71	14	0.61	11	0.32	20	0.18	29	0.33	16	2.15	14
甘肃	0.10	31	0.37	29	0.28	25	0.32	10	0.18	28	1.25	31
青海	0.21	29	0.54	15	0.40	10	0.27	15	0.25	24	1.67	26
宁夏	0.40	25	0.83	8	0.25	30	0.44	1	0.34	15	2.26	12
新疆	0.50	22	0.45	21	0.52	6	0.27	19	0.19	26	1.93	21
均值	0.95		0.66		0.42		0.28		0.91		3.23	

仙桃市、黄冈市、随州市、荆州市、天门市、孝感市这六个地区新型城镇化质量评价综合得分均在 0.05 以下，排名相对靠后，这些区域在新形势下城镇化发展路径上应该更加着重于融合区域发展特色。

三、新形势下湖北省城镇化高质量发展的主要挑战

当前湖北省正处在转型发展的重要攻坚期，经济发展周期性调整与发展趋势不确定性相互交织，^{[8] (p62)}以城镇化为突破口是全省探寻疫后重振及经济高质量发展的重要动力。虽然近年来湖北省新型城镇化建设持续推进并取得积极成效，但从城镇化高质量发展综合测度分析可以看出，湖北省城镇化发展质量仍存在较大提升空间，特别是伴随着新形势下人口结构变动、发展转

型需求以及人民群众日益增长的对于美好生活的需要，全省城镇化发展在经济支撑、人口资源空间格局、公共服务能力、城乡协调发展能力、城镇化活跃度等方面仍存在若干挑战。

表 3 省域内城镇化高质量发展综合测度（2018 年）

地区	经济发展水平		社会生活质量		人口发展质量		生态环境水平		城乡协调发展水平		综合发展指数	
	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名
武汉	0.042	1	0.067	1	0.010	1	0.005	15	0.048	1	0.180	1
宜昌	0.023	2	0.023	2	0.007	5	0.011	6	0.010	12	0.077	2
襄阳	0.020	3	0.017	6	0.005	10	0.004	17	0.012	8	0.062	5
黄石	0.016	4	0.021	3	0.006	8	0.010	7	0.022	2	0.076	3
鄂州	0.016	5	0.018	5	0.008	2	0.009	9	0.011	10	0.063	4
十堰	0.009	11	0.018	4	0.005	12	0.012	5	0.017	4	0.061	6
荆门	0.014	6	0.011	12	0.002	16	0.010	8	0.011	11	0.050	11
孝感	0.004	17	0.005	17	0.004	14	0.005	16	0.005	17	0.024	17
荆州	0.004	16	0.011	11	0.005	13	0.006	13	0.007	15	0.034	15
黄冈	0.005	15	0.015	7	0.006	7	0.009	10	0.005	16	0.041	13
咸宁	0.010	10	0.012	10	0.005	11	0.012	4	0.014	7	0.055	8
随州	0.006	13	0.007	15	0.003	15	0.007	11	0.014	6	0.038	14
恩施州	0.006	14	0.014	8	0.007	4	0.014	1	0.008	13	0.051	10
仙桃	0.012	9	0.007	14	0.007	3	0.006	12	0.014	5	0.047	12
潜江	0.012	8	0.008	13	0.006	6	0.012	3	0.012	9	0.051	9
天门	0.007	12	0.006	16	0.006	9	0.005	14	0.007	14	0.030	16
神农架	0.012	7	0.014	9	0.001	17	0.013	2	0.017	3	0.059	7



图 3 湖北省城镇化发展聚类级别空间划分

（一）产业结构偏离度较高，经济发展对城镇化支撑仍待加强。

产业发展是城镇化的根本动力。但从湖北省产业结构与就业结构偏离度分析可以看出，虽然近年来全省产业结构偏离度总体呈下降趋势，但仍一直处于较高水平，2014—2018 年湖北省产业结构和就业结构偏离度持续且明显高于全国平均水平，说明湖北省在推进产业结构升级与城镇化发展融合互动方面仍处在探索阶段。

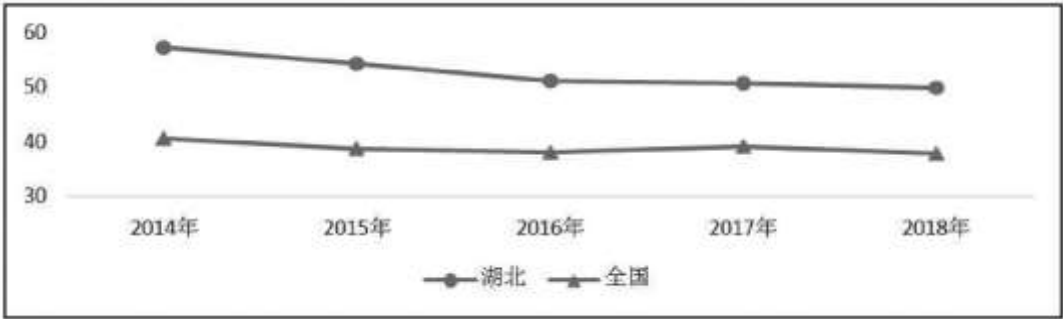


图 4 2014—2018 年湖北省与全国产业结构和就业结构偏离度分析⁵

进一步从全省三次产业结构与就业结构演进分析发现，两者之间虽然总体趋势相同，但就业结构转换明显滞后于产业结构升级，2014—2018 年全省三次产业结构由 11.6：46.9：41.5 调整为 9.0：43.4：47.6，但三次就业结构仅由 40.3：22.6：37.1 调整至 34.2：23.4：42.6。⁶其中：第一产业就业人口占比一直持续偏高，说明全省仍有较多的剩余劳动力未能实现真正转移，第一产业发展的协调性仍需增强；第二产业就业比例虽基于发展阶段因素将处于相对稳定状态，但仍明显滞后，这与湖北省工业结构偏重具有一定关系，全省重工业占比长期处在 60%以上水平，⁷较重的工业结构使得全省产业链联动能力不强，企业产品仍主要处于产业链前端和价值链中低端，这一方面使得近年来我省规模以上工业增加值增速呈现下滑趋势，⁸另一方面也未能充分发挥制造业发展对于劳动力就业的带动作用；同时，第三产业就业比例滞后于产业发展速度，说明作为吸纳就业最强的产业，湖北省服务业发展质量仍具备较大提升空间，传统产业占比较高、知识密集型和高附加值的现代服务业占比较低，以及服务业品牌化和高端化建设不足，这些都是造成全省第三产业在劳动力吸纳力上仍显不足的重要原因。因结构性因素带来的产业结构和就业结构演变不同步，一方面会对全省城镇化高质量发展的内生动力带来影响，另一方面还将在一定程度上加剧富余劳动力向外转移的压力。

（二）各城市空间组织较分散，武汉区域辐射带动功能仍待提升。

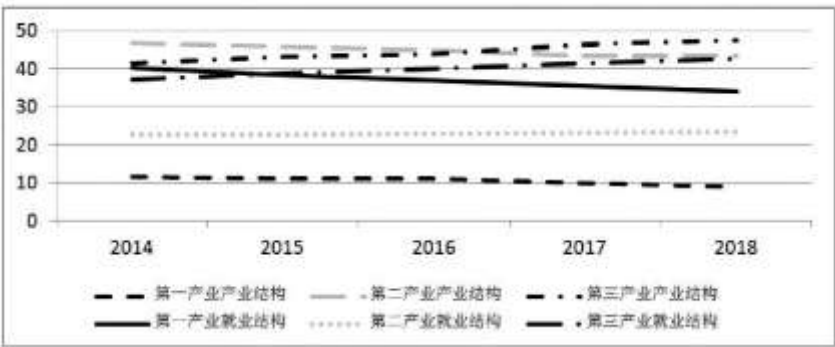


图 5 2014—2018 年湖北省产业结构和就业结构趋势⁹

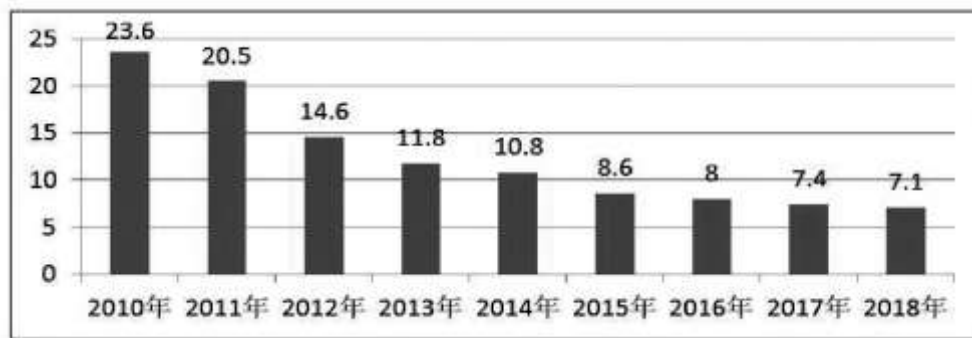


图 6 湖北规模以上工业增加值增速纵向比较¹⁰（单位：%）

相较于已基本形成多中心空间形态的东部发达省份，中西部地区省份区域发展对于省会城市的依赖度普遍较高，2018 年全国主要省份城市经济首位度湖北以 3.7 的比值排序全国第三位。¹¹ 而从中部地区进行比较，湖北省城镇体系结构极化特征也十分明显。2014—2018 年中部地区各省会城市经济聚集度、人口聚集度武汉均处于首位，且聚集度总体仍呈上升趋势。

但值得关注的是，在武汉做大做强的同时，如何更好地发挥其对全省的龙头引领和辐射带动作用仍值得深入研究。2018 年湖北省内除武汉、襄阳、宜昌以外，其他城市地区生产总值均处于 2100 亿元以下规模，城镇体系内组织断层现象十分明显，而同期河南省除省会城市外有 12 个城市经济总量处于 2000 亿—5000 亿元水平，湖南省也有 6 个城市经济总量处于 2000 亿—3000 亿元水平。同时，武汉市也是全省唯一人口净流入城市，全省其他市州对劳动力资源的集聚和承载力仍需要加强，构建中心带动、多极支撑、竞争有序的空间形态仍将是新形势下湖北省城镇空间体系发展的重点。

（三）公共服务供给失衡依然突出，城乡发展差距问题值得重视。

公共基础资源配置和公共服务供给是最基本的民生保障，是新型城镇化的内在动力。但受多方面因素影响，湖北省公共资源和公共服务供给均衡性仍待加强。

从区域布局来看，省内武汉市公共资源集聚度较高，2018 年武汉市普通高等学校占有量是全省的 65.63%，每千人口卫生技术人员数量是 17 个市州中最低值的 15 倍多，每万人拥有卫生机构数量更是 17 个市州中最低值的 58 倍多，全市拥有三甲医院 36 所，但与之相邻、常住人口超过其一半的黄冈市三甲医院仅 2 所。作为全国重要的综合交通枢纽城市，武汉市拥有较为完善的水陆空交通布局，但截至 2018 年包括荆门市在内仍有市州未开通高铁，鄂西、鄂南、鄂东的县城至今仍存在许多尚未开通铁路的区域，虽然在集聚发展格局下武汉市许多公共资源与公共服务在省内具有一定的辐射性，在空间布局过多的失衡与断层实质上对中心辐射功能会产生反向制约，进而影响全省城镇化发展的质量。

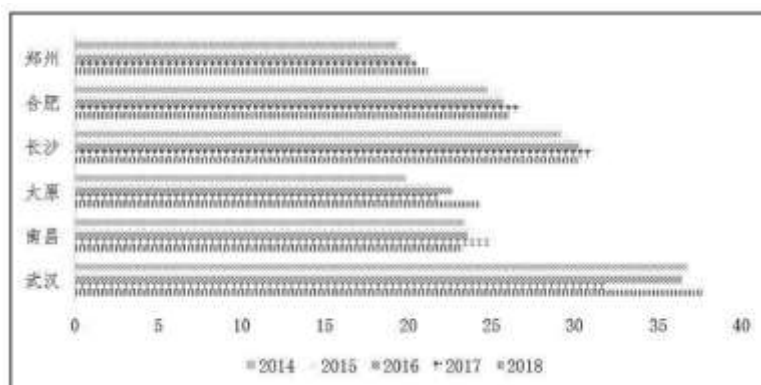


图 7 2014—2018 年中部六省省会城市经济聚集度变化及比较¹²（单位：%）

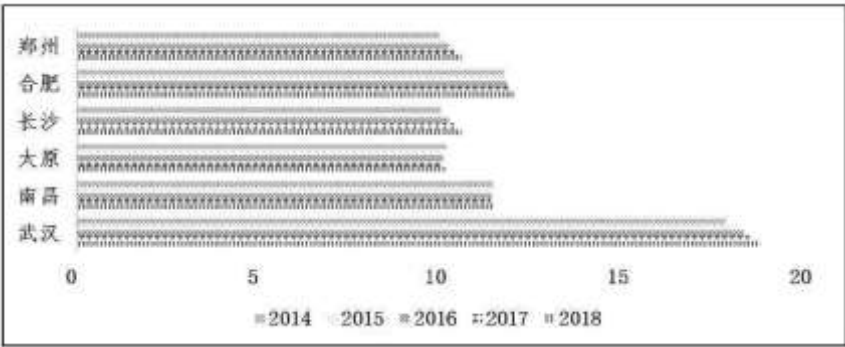


图 8 2014—2018 年中部六省省会各城市人口集聚度变化及比较¹³（单位：%）

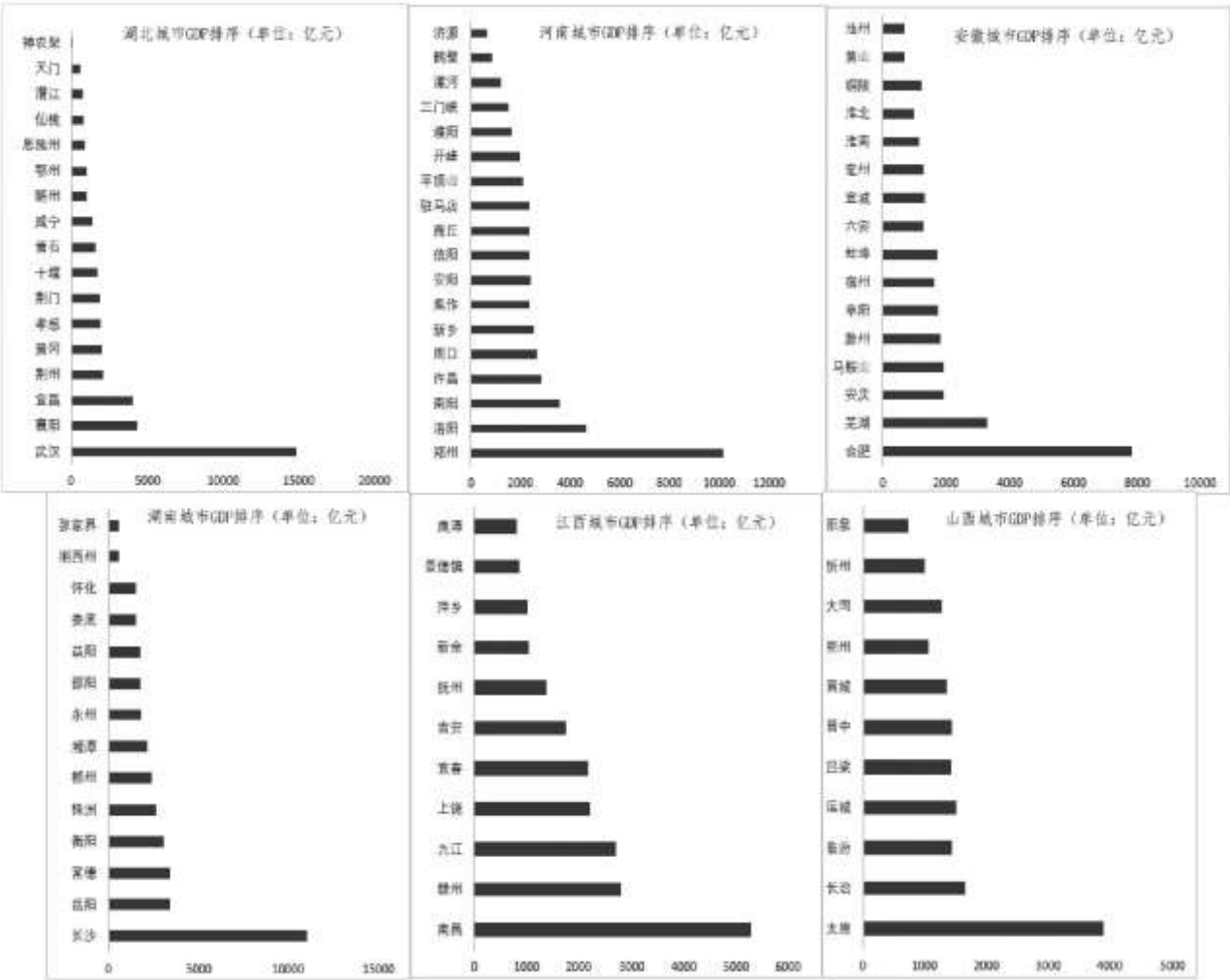


图 9 2018 年中部六省各城市经济规模对比¹⁴

从城乡布局来看，二元体制下城乡发展不均衡问题是全国面临的普遍挑战，城乡居民在生活水平、收入水平以及卫生、医

疗、养老、教育等公共服务领域仍存在着差异，如在城乡收入差距方面，虽然湖北省城乡居民可支配收入差距长期低于全国平均水平，¹⁵但一直也保持在 2.3 左右水平，城乡人均消费支出差距虽有缩减趋势，但五年来也一直高于 1.7，¹⁶又如在城乡公共服务资源配置方面，仅从城乡居民人均卫生机构床位数之比来看，湖北省高达 2.5，甚至高于全国 2.2 的平均水平，¹⁷引导城镇功能向农村辐射、要素向农村反哺以形成以城带乡的发展格局仍然任重道远。

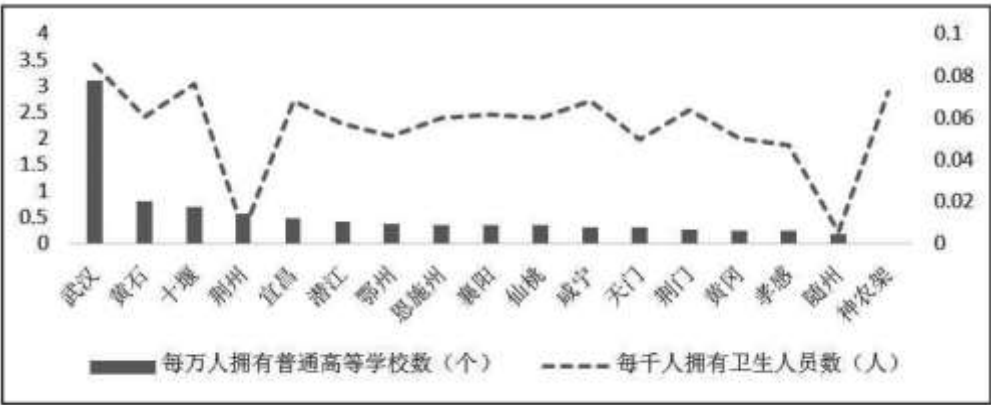


图 10 2018 年湖北省各市州教育和医疗资源分布情况¹⁸

（四）生态环境压力依然较大，绿色宜居城镇化建设任重道远。

加快推进城镇化建设与绿色发展的融合互动是新形势下城镇化高质量发展的必然要求。^{[9] (p109)}总体来看湖北生态环境基础较好，2018 年全省森林覆盖率达到 39.61%，在全国省份中排第 15 位，在中部地区仅低于江西、湖南。¹⁹同时，湖北省也是千湖之省，湖泊、湿地资源丰富，在城镇化发展过程中凸显和融合生态资源优势是走出一条具有湖北特色城镇化发展道路的有益探索。

但由于较重的经济结构，湖北省绿色城镇化路径依然面临较大压力。2018 年湖北省能源消费总量增速为 3.1%，全国排名 15 位，高于中部地区河南、湖南、安徽，单位 GDP 能耗降低 4.32%，下降速度位列全国第 12 位，同样滞后于中部地区的河南、湖南、安徽，2014—2018 年全省规模以上工业能源消费量、全社会用电量、工业废气排放总量总体上均呈上升趋势，在能源消耗压力下全省环境质量建设面临挑战，2018 年湖北省生态状况指数(EI)仅为 71.48 良等级，空气质量率也较上一年度下降了 0.7，²⁰加快推进绿色生态空间与城镇化发展质量的同步提升将是新形势下湖北省城镇建设的重要挑战。

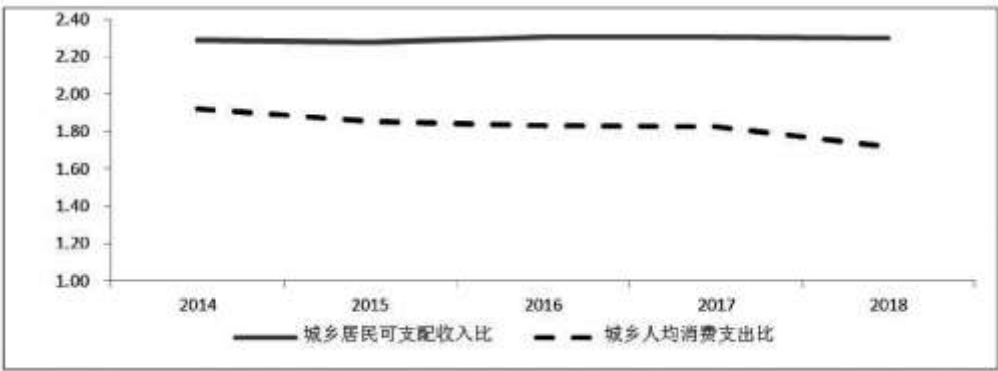


图 11 2014—2018 年湖北省城乡可支配收入及城乡人均消费支出对比²¹

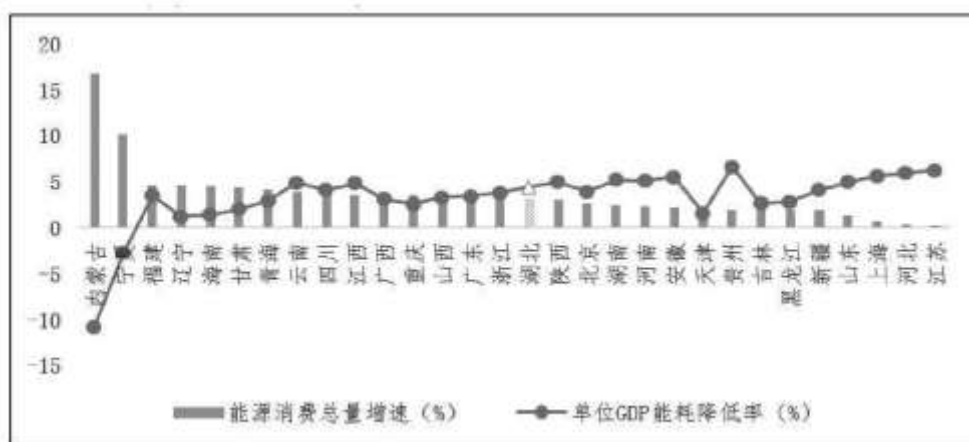


图 12 2018 年全国各省份能源消费总量增速和单位 GDP 能耗降低率情况²²

表 4 2014—2018 年湖北能源消费及环境污染情况²³

年份	规模以上工业能源消费量（万吨标煤）	全社会用电量（亿千瓦时）	工业废气排放总量（亿标立方米）
2014	133766.37	1656.54	21702
2015	13827.77	1665.16	23643
2016	13954.63	1763.11	29519
2017	14159.66	1869.00	20176
2018	14074.61	2071.43	24241

（五）县域经济实力仍不足，各具特色的城镇化发展格局有待探索。

城镇化发展质量与县域经济发展水平具备较强的正相关性，城镇化推进有利于提升县域经济的发展质量，同时县域经济的发展也能为农村剩余劳动力就近转移提供空间和动力。^{[10] (p21)}特别是面对经济增长动力转型与发展模式转换的新要求，当前全国各地区都在探索县域经济由单纯规模、速度增长向质量、效率提升的发展路径。但县域经济实力不足与特色不鲜明仍是湖北省城镇化推进中的重要软肋，虽然 2018 年湖北县域经济 GDP 占全省经济总量比重跨越性突破了 60%，²⁴但产业层次低、结构不合理、发展特色不突出等制约了全省县域经济的发展质量，多年来全国百强县排行湖北都仅有 3 个左右名列其中，且基本处于排名后半段区位，同比中部地区河南省百强县入围地区数量每年均高于湖北省，湖南省虽然数量与湖北相近，但入围县域的位次基本都处于 20 以内，²⁵推动县域经济高质量发展是新形势下挖掘湖北省城镇化发展潜能的重要途径。

四、新形势下湖北省城镇化高质量发展的关键对策

当前我国城镇化建设进入了高质量发展的新阶段，高效、包容与可持续性是新形势下湖北省推进城镇化建设的核心内涵，这要求湖北省在产业发展、空间布局、城乡融合、体制改革等若干领域提供支撑保障，切实走出一条速度适度合理、市民化质量提高、布局均衡有序、城乡深度融合、绿色健康可持续的高质量湖北城镇化发展路径。

表 5 2014 年—2018 年中部六省全国百强县分布²⁶

省份	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
湖北	2	2	1	3	3
河南	3	2	4	6	5
湖南	4	4	3	2	2
山西	1	1	0	1	1
江西	2	3	1	3	3

（一）凸显优势，提质增容，优化城镇化发展的产业支撑。

产业发展是城镇化推进的重要经济支撑。湖北省创新资源优势凸显，在新一轮科技革命和产业革命的加速演进下，湖北省城镇化发展必须跳出传统意义上的产业集聚、人口集聚以及简单经济活动集聚，应从激发创新活力、潜力和效率着手，围绕产业链部署创新链，立足创新链规划产业链，聚焦我省重点支柱产业的重点领域和关键环节，以关键核心技术突破和创新推动全省产业向价值链高端跃升，推进全省创新资源优势加快转化为创新发展优势。

积极探索产业提质增速与劳动力增容提效相融合的产业发展路径，进一步推进作为吸纳劳动力就业重要渠道的服务业发展，提升服务业发展质量，在探索产业融合推进中切实发挥好服务业对于全省先进制造业和现代农业的引领支撑作用，以及对于满足人民群众日益增长的美好生活需求的服务供给功能，同时，加快推进农业供给侧改革，把城镇化建设与乡村振兴战略充分结合，优化农业产业体系、生产体系和经营体系，为农民进可入城、退可返乡提供支撑。

（二）差异有序，高效协同，着力构建多元开放的城镇空间格局。

新阶段优化湖北省城镇空间格局需要从三方面进行综合考虑。一是要立足区域特色接受差异性，不同区域自然禀赋与发展阶段、产业特色的不同，决定了其空间需求具备差异性，^{[11] (p34)}也决定了其在全省空间供给中将处于不同层级及具备差异化发展趋势。二是要发挥特色及差异走向协同高效，从资源环境承载能力和人口吸纳能力来看，未来我国城镇化仍将以城市群和都市圈为主体形态，以中小城市和县城为吸纳新增城镇人口的主要载体，^{[12] (p129)}因此湖北省城镇空间布局的主要方向仍需向集约转型，围绕“一主引领、两翼驱动、全域协同”的空间布局，使空间体系中城市群、大中小城市等不同层次之间耦合互动效应进一步加强，通过在互相影响、互相支撑的空间中实现互动效应。三是要推进城镇空间格局的开放性，伴随着我国区域间要素流动性的进一步加强，区域经济间的利益格局已呈现出由边界分明向利益交织、相互依存演变，跨行政区和经济板块的合作将是未来区域发展的必然趋势，^{[13] (p49)}这要求湖北省必须加快提升城镇化建设的活跃度，构建开放有序的省域空间格局。

（三）城乡互补，协同共进，加快推进城乡融合的城镇化道路。

新形势下高质量的城镇化发展是在传统以推进城市发展为主的路径增添了城乡双向流动有通道、人口区域流动有途径的新内涵，在城乡融合推进中不仅使农村劳动力能自由流向城市，也为劳动力返乡创业提供途径。^{[14] (p72)}因此在新阶段湖北省城镇化发展上应该更多融入增强城乡发展整体性、差异性和协同性的理念，在推进城镇化建设与乡村振兴战略双轮驱动中提升全省城镇化发展质量。其中，整体性体现在要突破城镇化战略、乡村振兴计划以及各区域规划相对独立的现象，将农村与城市作为整体进行规划考量，从战略上推进城乡要素的互融互通；差异化体现在推进城乡融合发展时也要综合考量农村与城市在发展定位的特色，因地制宜、精准施策，形成梯次分明、功能协调、互惠互补的发展格局，特别是在农村发展战略上不能简单地沿用城市发展路径，必须遵循乡村发展规律、体现乡村发展特色、传承和保留乡土味道；协同性体现在要以体制改革破除资源要素在城乡流动方面存在的体制机制障碍，推动资源要素在城乡之间的平等交换。

（四）彰显文化，注重生态，积极探索有荆楚特色的城镇化之路。

社会流动性加大对城镇化发展质量提出更高要求，城镇化已不仅是简单的城市人口比例增加和城市面积的简单扩张，更需要包括拥有绿色底蕴的人居环境、拥有文化底蕴的区域特色等多维度的支撑，只有高质量的城镇化才能更好地集聚和吸引人才。因此，湖北省在城镇化战略设计时，必须将文化特色、绿色生态融入生产空间、生活空间的布局之中，以生态本位指导区域发展，通过产业结构绿色化、空间结合集约化、区域布局生态化、生态产品价值化实现可持续的发展，挖潜生态资源对于区域特别是农村地区发展的支撑作用，推进炎帝神农文化、鄂西巴土文化、武当文化、三国文化、大别山红色文化、三峡文化等具有荆楚特色的文化与区域发展和城镇化建设的有机融合，在建设保护、在保护中开发、在开发中传承，走出一条推进速度适度合理、凸显湖北特色、蕴含湖北底蕴的城镇化发展路径。

参考文献：

[1] 蔡昉，都阳，等. 新中国城镇化发展 70 年[M]. 北京：人民出版社，2019.

[2] 国家发展改革委宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所. 新型城镇化：中国经济增长和社会变革的动力[M]. 北京：人民出版社，2018.

[3] 桂江丰，马力，等. 中国人口城镇化战略研究[J]. 人口研究，2012, 36(03)

[4] 张占斌. 中国新型城镇化道路研究[M]. 北京：国家行政学院出版社，2013.

[5] 魏后凯，李玢，等. “十四五”时期中国城镇化战略与政策[J]. 中共中央党校（国家行政学院）学报，2020, 24(04).

[6] 郝华勇. 湖北省城镇化质量问题研究[D]. 武汉：华中师范大学，2015.

[7] 都阳，蔡昉，等. 延续中国奇迹：从户籍制度改革中收获红利[J]. 经济研究，2014, 49(08).

[8] 丁文琨，伍玥. 湖北省加快新旧动能转换的路径研究[J]. 湖北社会科学，2018, (12).

[9] 辜胜阻，李行，等. 新时代推进绿色城镇化发展的战略思考[J]. 北京工商大学学报（社会科学版），2018, 33(04).

[10] 张海蛟，张正河. 城镇化与县域经济的相关性[J]. 华南农业大学学报（社会科学版），2013, 12(03).

[11] 冯奎，顾强. “十四五”时期城镇化改革的思考与建议[J]. 区域经济评论，2020, (04).

[12] 高国力，刘保奎，等. 我国城镇化空间形态的演变特征与趋势研判[J]. 改革，2020, (09).

[13] 丁文琨. 构建高质量发展评价体系必须厘清的几个关键问题[J]. 学习论坛，2019, (09).

[14] 文丰安. 乡村振兴战略与新型城镇化建设融合发展：经验、梗阻及新时代方案[J]. 东岳论丛，2020, 41(05).

注释：

1 数据来源：国家统计局。

2 极差标准化处理过程为:

$$X_{ij} = \frac{\max\{X_{ij}\} - X_{ij}}{\max\{X_{ij}\} - \min\{X_{ij}\}} \quad (1)$$

当指标为正向指标时:

$$X_{ij} = \frac{\max\{X_{ij}\} - X_{ij}}{\max\{X_{ij}\} - \min\{X_{ij}\}} \quad (2)$$

当指标为负向指标时:

$$X_{ij} = |X_{ij} - T| \quad (3)$$

当指标为适中指标时:

(3)式中, T 为 X_{ij} 的适度值, 城乡居民家庭恩格尔系数比的适度值取 1, 经过 (3) 式的处理后, 适中指标转化为负向指标, 再用 (2) 式进行标准化处理。

3 具体计算方法如下:

第一步: 根据公式 (1) (2) (3) 对原始数据进行极值标准化, 由于在熵值法中运用了对数, 标准化后的数据不能直接使用,

为了解决负数造成的影响, 对标准化后的数值进行平移: $z_{ij} = x'_{ij} + A$ 式中, z_{ij} 是平移后数值, A 为平移幅度。

$$(p_{ij}) p_{ij} = \frac{z_{ij}}{\sum_{i=1}^n z_{ij}} \quad (p_{ij})$$

第二步: 计算第 j 个指标下第 i 个城市占指标比重 式中, n 为样本 (城市) 个数, m 为指标个数。

$$(e_j) e_j = -\frac{1}{\ln m} \sum_{i=1}^m p_{ij} \ln p_{ij} \quad (e_j)$$

第三步: 计算第 j 个评价指标的信息熵 式中, $e_j \geq 0$

$$(g_j) g_j = 1 - e_j$$

第四步: 计算第 j 个评价指标的差异系数

$$w_j = \frac{g_j}{\sum_{j=1}^m g_j}$$

第五步: 计算第 j 个评价指标的权重

$$(s_i) s_i = \sum_{j=1}^m w_j p_{ij}$$

第六步: 计算第 i 个待评价城市的新型城镇化综合得分

4 数据来源: 相关年份湖北省统计年鉴。

$$\eta = \sum_{i=1}^3 |X_i - Y_i|,$$

5 数据来源：历年全国及湖北省统计年鉴，经计算，产业结构偏离度（ η ）的计算公式为： $\eta = \sum_{i=1}^3 |X_i - Y_i|$ ， X_i 、 Y_i 分别表示三次产业的产值比例与就业比例。产业结构偏离度（ η ）越大，表明一二三产业的产值结构与就业结构的偏差越大，产业结构与就业结构匹配性差，反之偏离度越小则表示匹配性较好。

6 数据来源：相关年份湖北省统计年鉴。

7 数据来源：历年湖北省统计年鉴。

8 数据来源：相关年度湖北省统计年鉴。

9 数据来源：历年湖北省统计年鉴。

10 数据来源：《2016 湖北统计年鉴》及《2017 年湖北省统计公报》。

11 数据来源：各省份 2018 年经济统计公报，经计算，首位度= X_i/Y_i ， X_i 表示各个省份经济规模第一位的 GDP 值， Y_i 表示各个省份经济规模第二位的 GDP 值。

12 经济聚集度=该区域地区生产总值/区域所在省份地区生产总值。

13 人口集聚度=该区域常住人口数量/区域所在省份常住人口数量，数据来源为该区域当年度统计公报。

14 数据来源：各城市 2018 年经济统计公报。

15 数据来源：各城市 2018 年统计年鉴。

16 数据来源：湖北省及全国统计公报。

17 数据来源：相关年份湖北省统计公报。

18 数据来源：2019 全国统计年鉴及 2019 湖北省统计年鉴。

19 数据来源：相关年份湖北省统计公报。

20 数据来源：各省份 2019 年统计年鉴。

21 数据来源：湖北省环境统计公报。

22 数据来源：国家统计局《2018 年分省（区、市）万元地区生产总值能耗降低率等指标公报》。

23 数据来源：相关年份湖北省统计年鉴。

24 数据来源：湖北省县域经济 GDP 占比跃升至 60.3%[N]. 湖北日报，2019-09-27(04)。

25 数据来源：各年度《全国综合实力百强县市》名单。

26 数据来源：各年度《全国综合实力百强县市》名单。