

苏北新型城镇化与 城乡发展一体化路径探析

聂磊 郭新强

内容提要 以江苏省苏北区域为例,探讨新型城镇化与城乡发展一体化因地制宜的实现路径。完善城市功能,增强就业吸纳能力,加强区域交流合作,提升区域辐射与集聚能力。推动基本公共服务均等化,深化体制机制改革,缩小内部差距,提升区域城乡一体化水平。发挥山水资源优势,提升区域生态承载能力。依托历史文化资源,增强区域亲和力和认同感。

关键词 新型城镇化 城乡一体化 发展路径 苏北

聂磊,中共徐州市委党校副教授 221009

郭新强,南京工程学院经济与管理学院副教授 211167

新型城镇化是现代化的必由之路,主要“新”在以人为本和城乡统筹的一体化发展上。积极稳妥地推进城镇化,是事关我国现代化事业成败的重大战略^[1]。推进新型城镇化和城乡发展一体化必须植根于区域资源禀赋的土壤和基础,根据自然区位、资源禀赋、历史文化遗产等要素特点,探索具有区域特色、遵循发展规律的发展路径。

作为中国发达地区中的欠发达区域,苏北整体发展水平与全国平均发展水平大致相当,其新型城镇化与城乡一体化进程具有重要的研究价值。截止2013年底,苏北常住人口城镇化率为56.1%,略高于53.7%的全国常住人口城镇化率,比江苏省常住人口城镇化率64.1%低8个百分点,与苏南常住人口城镇化率73.7%相比低17.6个百分点,与江苏省2020年72%的常住人口城镇化率目标相距较远^[2]。差距蕴含着巨大潜力,综合考虑户籍人口城镇化率和城镇发展质量,深入探讨苏北新型城镇化与城乡发展一体化实现路径。

本文为2014年江苏省社科基金项目(编号:14XZB022)部分研究成果。

[1]“中国特色城镇化发展战略研究”课题组:《关于新型城镇化发展战略的建议》,〔北京〕《光明日报》2013年11月4日。

[2]文中数据如未经特殊标注,来自江苏统计年鉴2014。

一、完善城镇功能提升苏北发展集聚承载能力

城市特有的系统集成、综合载体的功能,决定了城市发展是关系到地区未来发展方向的战略性问题。

1. 增强中心城市承载带动功能

城市化是以人口集聚为核心的资源集聚过程,通过聚集效应进而改变经济社会结构和人们的生产方式、生活方式。良好的就业岗位、健全的城市功能、宜居的城市环境、公正的社会治理、充分的发展机会等是人口向城市集聚的重要决定因素。

城镇化快速发展期也是城镇化积累的矛盾凸显和“城市病”集中爆发的阶段,必须借鉴苏南等发达地区城镇化的经验和教训,调整创新城镇化发展战略和模式,走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的新型城镇化道路。尤其要抓住提高城镇化质量这个关键,围绕构建新型城镇体系、增强城镇综合功能和承载带动能力,科学规划建设沿海城镇轴、沿东陇海城镇轴和沿运河城镇轴,集中力量做大做强徐州、连云港、盐城、淮安、宿迁等中心城市,加快完善县城和中心镇功能配套设施,提升城镇产业、交通、商贸物流、教育、医疗、文化、金融、旅游等功能,切实增强城镇对人口、产业、资金、人才等优质要素的集聚承载能力,辐射带动周边农村发展。

2. 加快交通互联互通

苏北地处东部沿海与中部地带、长三角经济区与环渤海经济圈的结合部,在全国对外开放和生产布局中,具有承东启西、连接南北、双向开放、梯度推移的区位特征,战略地位重要,发展潜力巨大。便捷的交通通过压缩区域间的时空距离,有助于加速资源的自由流动,便于共享更大区域内的资源集聚平台和成果,便于接受发达地区城市功能的辐射与扩散。

发展网络化交通基础设施。加快实施城市外部通道畅通工程,重点推进城市高架快速路和组团间快速通道以及城乡间、重要节点间的连接线建设,着力打造网络化、快速化的区域交通体系,立体化、多样化的城市交通体系和一体化、便捷化的城乡交通体系。促进不同交通方式高效组织和顺畅衔接,形成内部出行便捷、外部过境通畅、内外部衔接顺畅的交通格局。尤其要强化徐州、连云港国家综合交通枢纽地位,加快推进苏北快速铁路网建设。重点实施郑徐、徐宿淮盐、徐连、连盐、连淮扬镇等客运专线和城际铁路建设,加快打通苏北过江通道,提高过江运输能力,形成苏北与苏南、上海等长三角经济发达地区联系的快速通道,补上苏北腹地铁路短板,使2020年之前苏北各地级市之间基本形成铁路动车网。

3. 强化产业就业支撑

城镇不仅是一个居住的地方,更是一个通过就业和创业实现理想价值的地方^[1]。城镇化的核心是人的城镇化,城镇化的发展质量受城市就业增长的制约。一个城市的充分就业是城市社会稳定的前提与基础。一些地方城镇化的快速发展并未带来就业的高速增长,出现快速城镇化和低就业增长并存的现象,值得苏北警惕。

截止2013年底,苏北年末常住人口为2988.51万人,年末户籍人口为3475.87万人,常住人口占户籍人口比例仅为86%,呈现人口净流出状况,反映当地就业吸纳能力较弱;苏南年末常住人口为3310.81万人,年末户籍人口为2406.82万人,常住人口占户籍人口比例接近137.6%,呈现人口净流入

[1]张鸿雁:《中国新型城镇化理论与实践创新》,[北京]《社会学研究》2013年第3期。

状况,显示出强大的就业吸纳能力。

城镇化需要产业发展作为根本支撑,构建主导产业和配套产业协调发展的产业格局,夯实实体经济基础,以强大的实体产业支撑吸纳更多人口就业,通过产业发展促进就业和创业。目前苏北仍处于工业化的中期阶段,工业化的任务远未完成。要坚持四化同步发展,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一。

加快构建现代产业体系。优化产业布局,依托苏北资源禀赋和产业基础,加快建设沿海产业带和沿东陇海线经济带。坚持高端引领,积极培育壮大战略性新兴产业和特色产业,做大做强做优主导产业,打造一批新的经济增长点。大规模改造提升传统产业,推动产业链、价值链向中高端攀升,努力形成一批千亿级产业、百亿级企业。加快发展现代服务业,建设一批特色鲜明的现代服务业集聚区,促进现代服务业和先进制造业互动并进、融合发展,逐步形成以服务经济为主体的现代产业体系。发挥旅游资源优势,加大旅游开发力度。抓住沿海开发战略机遇,大力发展海洋产业和临海产业。

4. 加强区域经济交流合作

苏北处于“一带一路”、长江经济带、长三角经济圈、沿海经济带等国家区域发展战略覆盖区域,拥有淮海经济区一体化、沿东陇海线经济带两个潜在区域发展战略机遇,涉及江苏城镇化与城乡发展一体化规划的沿东陇海城镇轴、沿海城镇轴和沿运河城镇轴,面临着特殊的区域发展机遇。同时,由于苏北五市大多处于省域交界地带,各省之间发展导向、规划、政策不统一,虽然区域内地域比邻、文化相似、资源禀赋相近,但行政区划与经济区划的内在矛盾带来了重复建设、产业同构、机构重叠等突出问题,加剧了区际恶性竞争,阻滞了区域经济发展,迫切需要深入推进区域经济一体化进程。

区域竞争力主要来自于区域资源的整合力。区域合作有利于区域之间的利益冲突,改善发展环境,实现优势互补、利益共享。通过合理分工承担不同的经济功能,克服单个地方在资源、空间等方面的不足,在更大范围内实现规模经济和集聚效应,促进分工和竞争,优化区域生产要素配置,提高区域经济总体效益。近年来,由徐州、连云港、宿迁、济宁、枣庄、商丘、淮北、宿州八市组成的淮海经济区核心区每年定期召开年会,在产业、经贸、交通、科技、人才、医疗、金融、环保、社会治安等领域全面加强一体化发展,积极建立健全一体化合作机制,促进了资源共建共享和区域经济协同发展。比如,由苏鲁豫皖接壤地区8市卫生部门协商成立的“淮海经济区新型农村合作医疗协作组”是全国第一家跨省、市的区域性新农合协作组织,2013年徐州周边4省8市58个县、区中涉及新农合的4000万农民,成为了全国首批享受新农合跨省就医结报服务的受惠者,在跨越行政区推进区域公共服务资源共享方面迈出新步伐。

提升区域合作层次。依托淮海经济区核心区这一组织,积极谋划推进淮海城市群建设,共同争取列入各省“十三五”发展规划,加强对国家发改委等部门的汇报争取力度,全力推动淮海城市群建设纳入国家跨区域城市群规划试点,使淮海城市群建设上升为国家战略,为淮海经济区特别是苏北地区发展提供国家战略支撑。

二、破解二元结构提升苏北城乡发展一体化水平

苏北地区缺少特大型中心城市辐射带动周边经济发展,更多的是城市对农村发展资源的抽取,形成发展上的“虹吸效应”,导致城乡分割、二元结构明显。

1. 推进城乡区域均衡协调发展

苏北县域经济社会发展水平相对于市区而言有一定差距,即使是市区行政区域中不同的市辖区经济社会发展水平差异也比较大。相对于主城区而言,一些市辖区城市功能较弱,需要加快融入主城区进程。特别是近年来,苏北五市都相继实施了一系列行政区划调整,城市规划控制区大幅拓展,但新划入的地区仍具有典型的县域发展特征,而且在主城区范围内仍有大量的城中村,形成了城乡和城市内部两个明显的“二元结构”。如何提高城乡区域均衡协调发展水平,进而实现城乡发展一体化,成为苏北新型城镇化进程中必须解决的重大课题。

坚持走就地城镇化路子。鼓励农村转移劳动力就地就近就业,既有利于为苏北发展集聚更多优质要素资源,也有利于外出务工人员减少生活开支,方便照顾老人孩子,提高社会治理水平,促进社会和谐稳定。从社会资本的角度考量,组织的价值在于创造出重复博弈使合作得以发展,密集的社会联系有助于培养声誉,这是现代社会建立信任的必要基础。家庭的分离和迁徙对于社会网络以及感情交往都有破坏性影响,离开原有社会网络有可能破坏已经建立的联系,剥夺社会成员一个主要的社会资本来源。大批农民工的外出,家庭聚居减少,传统的组织开始衰败,而新的社会网络形式缺位,迫切要求加快农民的再组织化进程,使得各社会阶层有序面对现代性转换挑战和多元利益冲击。要适应经济发展新常态,顺应苏北人口由“净流出”向逐步返乡回流的新趋势,着力推进农民就业非农化和城乡基本公共服务均等化,有序实施农村转移人口市民化工程,走出一条就地城镇化的新路子。

加快破解城乡二元结构。树立以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳的城乡规划建设理念,把城市规划控制区作为一个整体统筹考虑,科学确立城市功能定位和形态,合理确定城市规模、开发边界、开发强度和保护性空间,加强城市规划与经济社会发展、主体功能区建设、国土资源利用、生态环境保护、基础设施建设等规划的相互衔接,逐步实现经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用规划等“多规合一”。尤其要把新划入的城市区作为推进新型城镇化和城乡发展一体化的重中之重,真正按照城区定位谋划推进建设发展,加快在产业发展、基础设施建设、城市规划建设管理、公共服务水平等方面与主城区全面对接,进一步形成“同城效应”,打造城乡发展一体化的先行区和示范区。

着力破解城市内部二元结构。目前苏北不仅城市规划区内有大量农村地区,而且在主城区内还有着为数众多的棚户区和城中村,城郊结合部环境脏乱差的现象比较突出。推进城乡发展一体化,既要加大统筹城乡力度,尽快缩小城乡差距,还要推进城市集约高效开发建设,着力缩小城市内部区域差距。江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划(2014-2020)明确要求,人均城市建设用地要由130平方米缩小到100平方米以内,要以此倒逼提高城镇土地使用效率。加快推进棚户区和城中村改造,防止一面高楼林立、一面棚户连片,防止城中村成为城市的贫民窟,防止城乡结合部成为环绕城市的贫困带。

2. 推进基本公共服务均等化

城镇化并不自然导致城乡一体化。推进城乡发展一体化,必须推动城乡基本公共服务均等化。应当综合考虑“城”与“乡”、市民与农民、农业与非农产业、财政和土地等各方面的关系,健全城乡发展一体化体制机制。

优先推进教育优质均衡发展。教育环境是各种教育的普及程度及其质量水平的系统集成,是经济社会发展的基础决定因素。缩小苏北城乡和区域差距,首要任务是缩小城乡教育差距,促进教育公平均衡。一个地区的教育环境主要包括区域内各种教育科研机构的数量、质量、在职培训机会、子女接受高等教育的容易程度等方面。如果说知识可以改变命运,那么在义务教育和高中教育环节上更

应提供公平发展环境和促进起点公平,彰显教育的均等性与普惠性,防止不公平代际传递。截止2013年底,苏北共有各类全日制学校3440所,在校学生401.7万人,超过苏北常住人口2988.51万人的13.4%,但城乡教育资源分布极不均衡,中小学尤其是优质高中教育资源紧缺,区域、城乡、校际以及群体之间教育发展水平差距较大。要发挥优质教育的共享、辐射功能,建立优质教育资源共享机制,扩大优质教育资源覆盖面,促进教育优质均衡发展。以新型非均衡政策缩小差距补齐短板,以教师队伍建设为突破口,改善农村等经济薄弱地区基本办学条件,深入开展学前教育改革发展示范区、义务教育优质均衡改革发展示范区和职业教育创新发展实验区建设,提供更好的教育环境和成长机会,确保每个青少年都能享有良好教育,实现从“有学上”到“上好学”转变。

统筹推进城乡基础设施建设。优化城市空间布局,全面排查城市发展急需的重大功能性项目,制定功能性项目建设标准和建设规划,每年确定一批建设项目,精心组织实施。重点实施如轨道交通、地下管道和污水处理、棚户区等城市内部基础设施建设,合理向周边城镇化地区延伸拓展,发挥重大基础设施对城镇化发展的引领作用。加快实施以公园绿地建设为重点的人居环境建设工程,尽快补齐道路新(扩)建及维护、给排水、供热、燃气、通讯、网络等为重点的民生功能性项目。

积极推进医疗养老文化等基本公共服务全覆盖。优化配置医疗卫生资源,推进城乡医疗机构纵向合作,鼓励城市优质卫生服务机构帮扶基层医疗机构,积极引导城市卫生人才向基层流动;合理设置城市社区卫生服务中心,加快健全以县级医院为骨干、乡镇卫生院和村卫生室为基础的农村三级医疗卫生服务网络,完善城乡“15分钟健康服务圈”。推动城乡基本养老服务均衡发展,鼓励发展老年服务产业,加快实现城乡社区居家养老服务中心(站)全覆盖。完善城乡公共文化服务网络,打造城市“15分钟文化圈”、农村“十里文化圈”,提高公共文化服务数字化、网络化水平。合理规划布点城乡社区健身休闲场地。

3. 深化城乡发展一体化体制机制改革

城乡关系的变化是城乡体制机制改革的基础,城乡关系的变化需要通过体制机制改革加以落实和完善。在城镇化推进过程中,重点围绕提高人、业、钱、地、房等要素配置效率全面深化改革,释放出新活力。

深化城镇建设投融资制度改革。基础设施建设巨大需求和资金严重短缺的矛盾,严重制约着城镇质量和功能的提升,地方政府对外举债手段随着金融监管环境的变化而变化。应当建立规范化和市场化的地方政府融资渠道,拓宽地方政府融资渠道,负债透明化、投资科学化。政府与社会资本合作(PPP)模式不仅仅是一个融资工具,缓解地方城市建设的融资瓶颈,更是一个合作管理工具,将带来建设、节能环保、养老医疗等领域在政府治理、财政管理、开发机制、投资机制、金融机制的全面创新。

深化户籍制度改革。二元户籍制度是城乡差别的体制根源,只有破除原有的户籍制度,才能真正缩小城乡差距,实现城乡一体化发展。城镇化率统计指标高于实际的户籍非农业人口比重,城镇常住人口中的流动人口群体无法享受市民待遇。把促进有能力在城镇稳定就业和生活的农民工实现市民化作为首要任务,优先解决存量,有序引导增量,重点解决已经到城镇就业的本地农业转移人口落户城镇问题。在城乡规划、城乡产业发展、城乡公共服务、城乡基础设施、城乡管理体制等方面,探索建立有利于统筹城乡发展的体制机制和政策体系。

深化农村土地制度改革。目前农村居民养老保险和城市居民养老保险并轨,提高了养老保障标

[1]徐成华:《新型城镇化与城乡一体化研究》,〔北京〕《小城镇建设》2013年7月。

准,但是受到财力限制,只能是低水平广覆盖,还不足以作为养老的主要依靠,农村土地特有的社会保障价值依然值得重视。户口在农村的,可以享受到村集体经济分红、征地补偿、回迁安置等收益,除可以获得宅基地、盖房子外,农村户口还可以拿征地补偿费,并每年从村集体资产出租、物业等经营收入中获得分红^[1]。土地规模化经营要充分考虑到农业从业人员转移速度和城镇化发展的就业承载能力。坚持依法、自愿、有偿的原则,引导农业转移人口有序流转土地承包经营权。

三、打造宜居城市提升苏北生态文明建设水平

城市让生活更美好。当交通拥堵、雾霾污染等“城市病”成为现实,当喝干净水、吃安全食品、呼吸清新空气等人类生存的基本诉求成为“奢侈品”时,建设“生态宜居城市”日益成为当今城市发展的共识。而且外在资源环境的硬约束,也不允许苏北重蹈先污染后治理的老路,只能是坚定走绿色循环低碳发展道路。

绿水青山就是金山银山。近年来,徐州深入实施“天更蓝”、“地更绿”、“水更清”、“路更畅”、“城更靓”五大行动计划,大规模实施生态修复和治理,“半城煤灰一城土”变成“一城青山半城湖”,森林覆盖率位列江苏全省第一,主要生态环境指标跃居全省前列。宿迁依托河清湖秀和平原绿色林海的独特生态资源,确立了“生态宿迁、绿色家园”的城市形象,连云港以重点工程作为生态建设的“基石”,盐城成为江苏空气质量最好的城市,淮安生态新城成为全省首批、苏北唯一的省级建筑节能与绿色建筑示范区。苏北不简单模仿和延续发达地区的成功经验,而应发挥后发优势,实现经济发展和生态提升的良性互动。

探索不以牺牲生态和环境为代价的新型工业化。目前苏北发展面临着做大经济总量和提高发展质量的双重任务,经济增长现阶段主要还是依靠工业,尤其是产业链长、带动作用强的主导产业。要深入实施主体功能区战略和生态文明建设工程,坚持环保优先,狠抓节能减排,严把环境准入门槛,禁止新上高耗能、高排放项目,突出抓好重点领域、重点地区、重点行业节能减排,大力发展循环经济和节能环保产业,降低能耗和资源消耗,实现经济持续增长、污染持续下降、生态持续改善。

更大力度推动产业转型升级。把调结构、促转型作为建设生态文明的根本之策,坚持产业结构调高、调轻、调优、调强、调绿的取向不动摇,加快用节能环保技术改造提升传统重化工业,大力发展高技术、高效益、低消耗、低排放产业,推动产业发展生态化、生态经济产业化。深入实施创新驱动发展战略,积极培育壮大新能源、高端装备制造、生物医药、物联网等高新技术产业和战略性新兴产业,抢占新兴产业发展的制高点,全力打造新兴产业集群。把发展现代服务业作为调结构的主攻方向,重点发展电子商务、现代物流、现代金融、软件和服务外包、旅游业,推动生产性服务业和生活性服务业互动并进。

[责任编辑:天 则]

[1]陈锡文:《粮食安全面临的三大挑战》,〔北京〕《中国经济报告》2013年第4期。