

江西城市化发展问题研究

杜国平, 杨李红 (宜春学院, 江西宜春 336000)

摘要 以江西省为研究对象, 分析了江西城市化发展现状, 并对江西城市化发展中存在的问题进行了剖析, 指出江西城市化发展进程中存在的地区不平衡、城市化滞后于工业化与经济非农化等问题。同时在分析了江西城市化影响因素的基础上提出了加快江西城市化发展的政策建议。

关键词 城市化; 发展对策; 江西省

中图分类号 F290 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)23-07318-03

Study on the Problems in Urbanization Development of Jiangxi Province
DU Guo-ping et al (Yichun University, Yichun, Jiangxi 336000)

Abstract Current status and development of urbanization of Jiangxi Province were analyzed. Problems during urbanization of Jiangxi Province were pointed out such as the imbalance of region development, the lagging of urbanization compared with industrialization and the non-agricultural economy. Influencing factors of urbanization in Jiangxi Province were also analyzed. Furthermore, policy proposal for quickening the urbanization of Jiangxi Province was put forward.

Key words Urbanization; Development countermeasures; Jiangxi Province

1 江西城市化现状

城市化水平通常用人口比例指标衡量。在我国, 计算城市化水平有 3 种口径, 即市镇人口占总人口比重、非农业人口占总人口比重、非农产业从业人口占总从业人口的比重。2005 年末, 以市镇人口计算, 江西的城市化水平为 37.10%, 低于全国 42.99% 的平均水平 5.89 个百分点; 若以非农产业从业人口占总从业人口的比重来衡量, 江西城市化水平为 60.14%, 各个地市的城市化水平差距明显, 最高的景德镇市达 68.24%, 最低的九江市仅为 43.58%, 两者相差近 25 个百分点; 以非农业人口占总人口的比重计算, 江西的城市化水平仅为 26.28%, 按照户籍口径计算的江西城市化水平明显低于同期按市镇人口计算的城市化水平, 更低于同期按照就业口径计算的城市化水平(表 1)。

表 1 3 种口径计算的江西城市化水平对比 %

年份	非农业人口比重	二、三产业从业人数比重	市镇人口比重
1980	15.54	22.30	18.79
1985	17.80	33.29	19.78
1990	18.59	34.32	20.35
1995	20.25	48.98	23.85
2000	22.68	53.37	27.69
2001	23.33	53.79	30.41
2002	24.06	54.73	32.20
2003	24.95	58.00	34.02
2004	26.13	59.00	35.58
2005	26.28	60.14	37.10

注: 数据根据历年《江西统计年鉴》整理得到。下表同。

从江西城市的市区人口规模来看, 截至 2005 年底, 江西省有城市人口 719.98 万人。在 21 个城市中, 人口在 200 万以上的城市有 1 个, 人口在 50~100 万的有 1 个, 40~50 万的城市有 3 个, 30~40 万的有 3 个, 20~30 万的有 3 个, 10~20 万的有 8 个, 10 万以下的有 2 个。从城市的行政级别来看, 地级以上级别的城市有 11 个, 县级城市 10 个。从城市数量的角度分析, 2005 年江西有县级市 10 个, 地级市 11 个, 县城 70 个。镇的发展在江西的城市化中扮演了重要的角色, 从统计数据看, 2005 年江西的建制镇数量已达到 772 个。

作者简介 杜国平(1976-), 男, 江西樟树人, 讲师, 从事国土资源管理、区域经济发展研究与教学工作。

收稿日期 2007-04-10

2 江西城市化发展进程中存在的问题

2.1 城市化发展地区不平衡 据 2005 年统计, 以市镇人口计算, 江西的城市化水平为 37.10%, 江西城市化水平不仅远落后于全国 42.99% 的平均水平, 而且地区发展还很不平衡。大致沿浙赣铁路线将江西划分为南北两部分, 此线以北面积 8.35 万 km², 南部面积 8.34 万 km², 南北面积基本相同; 从人口分布来看, 2005 年江西总人口 42 974 053 人, 其中北部人口 26 340 339 人, 占总人口的 61.29%, 而南部人口为 16 633 713 人, 只占总人口的 38.71%; 从城市分布来看, 2005 年江西城市数为 21 个, 其中北部 15 个, 占城市数的 71.43%, 南部 6 个, 只占城市数的 29.57%; 从城市人口来看, 2005 年江西共有城市人口 719.98 万人, 其中北部城市人口 572.28 万人, 占城市人口总数的 79.49%, 南部城市人口 147.70 万人, 只占 20.51%。江西城市化发展的地区不平衡不仅表现在市镇人口比重的地区差异上, 而且城市间基础设施水平也存在较大差异。

2.2 城市化滞后于工业化与经济非农化 有专家分析指出 世界各国的城市化与工业化是同步的, 城市化水平普遍高于工业化水平^[1]。建国以来, 城市化落后于工业化是我国城市化发展的普遍现象, 江西同样也存在这方面的问题。在改革开放初期, 城市化水平与工业化水平之间的偏差率达 10% 左右。20 世纪 90 年代中后期以来, 这种差别逐步缩小(表 2)。由于城市化衡量的标准不同, 所以计算出来的偏差率会有不同。表 2 表明, 江西的城市化水平改革开放初期直到 20 世纪末一直偏离世界各国的城市化与工业化之间的普遍关系, 城市化滞后于工业化, 但从 21 世纪初开始以城镇人口占总人口比重来衡量的城市化水平与工业化之间的关系已基本符合世界各国城市化发展的普遍规律。然而城市化发展水平与经济非农化之间的差距有进一步拉大的趋势。

2.3 城市功能辐射力度不强 江西全省 21 个城市中, 人口大于 100 万以上的城市只有南昌市, 50~100 万的也只有九江市, 并且人口也不足 60 万, 其余 19 个城市人口都在 40 万以下, 城市首位度高达 3.63, 这表明江西城市发展还很不均衡。赣州、宜春、上饶、吉安、抚州等城市是综合性的,

表 2 若干年份江西工业、非农产业与城市化水平 %

年份	GDP 中 工业产 值比重 (A)	非农业 产值 占 GDP 比重 (B)	城市化水平		城市化水平与 工业产值比重 偏差率		城市化与非农 产值比重偏差 率	
			城镇 人口 (C)	非农 人口 (D)	C-A	D-A	C-B	D-B
1978	26.62	58.41	16.75	14.44	-9.87	-12.18	-41.66	-43.97
1980	27.75	56.54	18.79	15.54	-8.96	-12.21	-37.75	-41.00
1985	30.37	59.57	19.78	17.80	-10.59	-12.57	-39.79	-41.77
1990	27.18	58.95	20.35	18.59	-6.83	-8.59	-38.60	-40.36
1995	26.89	67.97	23.85	20.25	-3.04	-6.64	-44.12	-47.72
1996	26.66	68.79	24.58	20.52	-2.08	-6.14	-44.21	-48.27
1997	27.34	70.41	25.32	20.86	-2.02	-6.48	-45.09	-49.55
1998	27.74	73.81	26.05	21.18	-1.69	-6.56	-47.76	-52.63
1999	27.18	74.95	26.79	21.43	-0.39	-5.75	-48.16	-53.52
2000	27.15	75.78	27.69	22.68	0.54	-4.47	-48.09	-53.10
2001	27.73	76.74	30.41	23.33	2.68	-4.40	-46.33	-53.41
2002	28.66	78.13	32.20	24.06	3.54	-4.60	-45.93	-54.07
2003	30.75	80.05	34.02	24.95	3.27	-5.80	-46.03	-55.10
2004	32.98	80.78	35.58	26.13	2.60	-6.85	-45.20	-54.65
2005	35.88	82.07	37.10	26.28	1.22	-9.60	-44.97	-55.79

以行政领导为首要,社会经济方面存在“小而全”自成体系的现象,工业构成多以食品、机械、纺织等为主,缺乏明显的自身优势,城市的辐射功能局限在本地区;专业性的城市,如萍乡、景德镇、新余、德兴、贵溪、丰城等市是工矿业的城市,九江、鹰潭是交通枢纽和港口城市。这两类城市的辐射面比较广,但是企业涵盖面局限当地,没有形成集团化规模。就大农业方面来看,宜春、抚州、吉安、赣州、上饶等市与广大农村有紧密联系,但是农业中的高科技含量低,粮食、油料、蔬菜、水果、水产、禽蛋等等传统的农产品生产方式照旧,经济效益差,大量的劳动力剩余下来,外出打工。这表明市镇的工贸经济活力比较小,辐射力很难出省,甚至对本省农村的吸引力也不强大,市镇与周围农村的经济联系不是密不可分的^[4]。

2.4 城市集聚规模较低 2005年,江西省21座城市平均人口只有34.28万人,其中南昌市214.52万人,其他10个地级市平均只有11.99万人,县级市平均3.83万人;城市建成区平均面积31.60 km²,其中省会南昌134.97 km²,其他10个地级市平均只有38.03 km²,县级市平均14.83 km²。城市主城区规模偏小,与沿海地区的同类城市相比,人口、经济聚集程度不高,城市聚集作用没有充分发挥,全省的城市经济增长核心区尚未形成,城市对区域发展的带动性不强。

3 江西城市化发展的主要影响因素

3.1 城市化发展政策因素 我国在建国后很长一段时间内实行中央集权的计划经济体制,在计划经济体制下,要素的分配与使用严格按照计划进行。从建国后到20世纪70年代末,江西的城市化水平可以说是没有提高。1978年前,我国实行的是以“一五”计划为标志发展的经济发展战略,而这种战略又是以备战和效益为出发点,加快内地工业的发展为特点,在制定“一五”计划时,中共中央即将改变这种不合理布局(同时出于备战考虑)、加快内地工业发展列为主要任务,作为国家投资主要原则之一^[5]。改革开放后,中央逐步放开了对生产要素的集中控制,但城市化是在这样一种宏观指导思想下进行的:在城市建设上控制大中城市的发展,优先发展小城镇;在工业发展上,强调“离土不离乡”的分散式工业化。户籍制度是影响江西城市化水平的另一个重要制度因素,在传统的户籍制度下,城乡人口的流动变

得极其困难,极大地阻碍了江西城市化的进程。

3.2 经济非农化因素 城市化的动力是经济增长,是由工业化引起并由工业化来推动。农业生产效率的提高使得农业领域出现剩余劳动力,能够为非农业部门提供其发展所需要的劳动力,这为城市化发展提供了可能。工业化及其演进对农村劳动力等要素产生了引致需求,为农村和农业人口转移出农业领域提供了现实的可能。非农产业的发展拉动城市化的发展,而城市化又反过来推动非农产业的发展。经济非农化发展,社会各就业结构将发生重大的变化,由于非农业产业发展引起非农就业人员增加,使得人口在非农业部门的就业比例逐渐增加,从而使江西的城市化水平得以渐次提高。对江西省城市化水平与非农产值比重、非农就业人员比重之间的相关性分析表明,在改革开放后,江西非农业经济的高速发展,带动了农村从业人员在不同产业之间的转移,这种转移,尤其是农业人口向非农产业领域的转移,促进了江西城市化水平的提高。

3.3 城乡土地政策与制度因素 一方面,城市发展需要获得发展空间所需要的土地;另一方面,不少农民要脱离农业,离开土地。将农业人口转变为非农业人口,并不是如同贴标签那样的简单,实质上是一个深刻的变化,农民一是要离开农业和农村,二是要进得去城市,这两个方面缺一不可。因此,城市土地发展政策、供应制度以及土地市场管理制度等等要与之适应。在城市土地发展制度问题上,不仅要考虑通过土地来获得城市建设的资金,同时也要充分考虑降低城市扩大的成本,注重城市土地发展中对新移入人口的包容性。江西在过去一段时间内,尤其是最近的10年城市化水平提高较快,但不容忽视的是:在经过20世纪80年代乡镇企业的发展以及通过其他渠道,部分农民在农村完成了进城资本的积累。在进入20世纪90年代后,随着城乡分割的人口控制制度的放开,这部分农民便较为顺利地进入城市,但是有相当部分的农民进入的是小镇和小县城。在城市化发展中,江西的城市土地发展似乎并没有充分考虑到江西城市化发展对城市土地发展的特殊要求。在耕地保护这样一个大的政策背景下,对城市用地外延扩张严格控制的同时,如何设计城市土地供应与发展制度必将对江西的城市化发展产生深远的影响。

3.4 城乡居民收入差距变化因素 相对二、三产业而言,农业是一个比较利益较低的弱质产业,同时要受到市场和自然两种风险的双重约束。因此农业内部的生产要素,如劳动力,必然会在农业与非农业比较利益的拉动作用下,流向非农部门、从农村流向城市。早在17世纪中叶,英国古典政治经济学创始人威廉·配第在分析英国、荷兰等地农业、工业和商业活动时就明确指出,由于不同产业间比较利益的差别,将驱使劳动力从农业部门流向非农部门。Pety-Clark定理描述了收入变化、经济发展与劳动力转移之间的关系:随着经济的发展,劳动力将首先从第一产业转向第二产业,并伴随着人均国民收入水平的进一步提高,逐步向第三产业转移。日益扩大的城乡居民收入差距,拉动农村特别是一些贫困地区劳动力流向非农产业和城镇。2005年江西城镇居民人均可支配收入8620元,农民人均纯收入只有3129元,仅为城镇居民的36.30%。由于城乡利益差别及农村经济相对贫困的加剧,使城镇表现出巨大的利益吸引拉

力,农村人口在个体利益的驱动下,大规模向城镇流动,人口快速向城镇集中。统计分析表明,在1980-2005年的25年间江西的城乡居民收入差距呈扩大的趋势,观察城乡收入差距与城市化水平这两个序列的变化会发现,城乡居民收入差异的变化与江西城市化水平的变化存在着高度正相关关系。

3.5 人口转移因素 江西城市人口的增加主要有以下几个方面:一是江西省内农村人口转为城镇人口;二是江西省内城市人口的自然增长;三是江西省外少量人口的迁入。由于在过去的20年中,江西的城市化主要是在严格控制人口流动的户籍制度环境下进行的,因此,可以判断过去20年间江西城镇人口的增加主要是由于江西省内人口变化的结果。然而,随着国家户籍制度的逐步放开,可以想象,江西省外会有部分人口迁入江西,与此同时,江西省内的人口也会有部分迁移出江西省,且都有规模扩大的趋势。

4 加速江西城市化发展的对策与建议

4.1 强化城乡规划工作 江西城市结构方面的问题,突出表现在“大城市不大、中小城市不强、小城镇不特”。要保证城市协调健康发展,就必须关注城市结构问题,搞好城市规划。搞好规划应当成为城市建设的首要任务和最中心环节。通过编制科学合理的省域城镇体系规划,引导省内各大、中、小城市协调发展,形成规模结构上大、中、小城市比例合理,城市职能分工各有侧重、优势互补的有机城镇体系,充分发挥城市群体的综合发展优势,带动全省实现全面小康社会的战略目标。

4.2 推进都市圈(群)建设 大城市对吸纳人口不仅具有可能性,而且对于提高资源配置效率,增强江西国民经济综合竞争力具有长远的战略意义^[1]。江西“十一五”期间要精心打造城市圈(群),着力调整城市行政区划,提高城市规模效益与积聚效益,增强城市的竞争能力,推动农业结构调整和农业产业化经营,以促进劳动力的转移。在今后的江西城市化发展中要以建立“一圈四群”的城市体系为目标,即把南昌培育成省会大都圈,同时构筑以南昌、九江、景德镇为核心的环鄱阳湖城市群,以赣州、吉安、抚州为核心的赣中南城市群,以上饶、鹰潭为核心的赣东北城市群,以新余、宜春、萍乡为核心的赣西城市群等4个地区级城市群,通过自身强有力的经济基础及对内对外辐射,有效带动区域经济和城镇的共同发展。大力推进特大城市和大城市建设,积极合理发展中小城市,择优发展培育重点中心镇,全面提高城镇发展质量。

4.3 深化户籍制度及其配套制度的改革 当前,我国户籍制度把户口分成农业户口和非农业户口两种,界限是很清楚的。农民要想成为城市居民,必须取得非农业户口,否则,即使生活在大城市仍然是农业人口,享受不到城市居民在医疗、就业、住房乃至受教育等方面所独享的一系列权利,只能是一个城市边缘人。为此,建议对省会以下的城市取消原有的户籍管理制度,放开对农民进城的落户限制,实行新的按居住地划分城乡人口、按职业确定农业与非农业身份

的户籍登记制度,并最终用身份证管理制度代替户籍管理制度。同时,户籍制度改革不单是放开户籍控制这么简单,而应该将重点放在与户籍制度相关的配套制度改革上,解决进城农民的医疗、福利、商业保障,进城农民的子女在城市的就学问题等,改革大中城市以户籍为根据的学区控制制度。

4.4 加快基础设施和生态环境建设 把基础设施的重要性放在一个突出的位置,城市要亮化、绿化、美化,但关键是基础要夯实。加快城市基础设施建设和生态环境建设,是提高城市发展水平,实现城市可持续发展的可靠保证,关注城市的交通问题、污水处理问题、垃圾处理问题、供水问题和城市的绿化问题。此外,在基础设施建设中,必须强调人与自然的协调,基础设施建设必须坚持人文主义,要做到经济发展、社会进步和环境保护的高度和谐和统一。

4.5 拓宽城市建设融资渠道 一是改革城市财政支出结构,减少和取消竞争性项目的投资建设,把财政支出的重点放在基础设施、公用事业及公益性项目上。二是实行基础设施和公用事业项目投融资方式多元化,包括财政投资、银行融资(特别是政策性银行的低息贷款)、证券融资、项目融资、利用外资和吸收民间资本投资(关键是扩大对外商和民营企业的开放)等。三是通过土地批租、拍卖经营许可权等城市有价资源和无形资产的经营,使城市在经营中发展;但值得注意的是,过度依赖于出让土地和征收各种费用,将导致房价上涨,提高农民进城的门槛,这与加快城镇化是背道而驰的。四是加快投融资体制改革和金融体制改革,允许城市发行市政建设债券,并建立相应的偿付机制和加强管理监督。

4.6 创新就业机制和社会保障制度 深化城镇就业制度改革,打破城乡就业壁垒,实行城乡统筹的就业制度;取消各地针对农民工和外地人口制定的限制性就业政策,还农民工的合法权利,实行同工同酬(包括各种应有的社会保障和福利);建立统一开放、竞争有序、城乡一体的劳动力市场,实行城乡、本外地人员平等的用工政策,规范企业用工行为,取消不合理的招工前置条件,可在城镇普遍执行劳动预备制度,加强农村剩余劳动力进城就业的职业培训和职业教育,积极推行非全日制工、季节工、短期工、临时工以及弹性工作制度等灵活多样的就业形式。深化社会保障制度改革,将进城农民纳入社保范围,建立全社会统一的社会保障制度,即包括进城农民在内的所有非农人口(在新的户籍登记制度下)的社保制度,同时执行与城市市民一样的低保政策,以解决“城市病”现象的发生和使农民因有了基本“保险”、在城里能呆得下去而不会“回流”。

参考文献

- [1] 冯俊.中国城市化与经济发展协调性研究(续一)[J].城市发展研究,2000(3):43-48.
- [2] 许怀林.江西城镇发展的历史特点和百年来的演变态势[J].江西师范大学学报:哲学社会科学版,2000(11):33-38.
- [3] 武力.1949-1978年中国劳动力供求与城市化关系研究[J].中国经济史研究,1998(3):14-24.
- [4] 熊利民.江西未来城市化规模结构及布局研究[J].价格月刊,2003(11):33-34.