

# 欠发达地区县域新型城镇化发展差异研究

## ——以甘肃省县域城镇化为例

李 泉 李亚敏

(兰州大学 经济学院,兰州 甘肃 730000)

[摘要]加快推进县域城镇化是中国新型城镇化战略的应有之义,也是欠发达地区提升县域经济社会发展活力和大力实施乡村振兴战略的必要之举。基于“甘肃省县域社会评价报告”课题组的数据(2015),采用最大最小系数法、威廉森系数法、变异系数法和地理探测器模型,分别从基础设施、经济社会发展、空间集聚等方面,对以甘肃省为代表的欠发达地区县域城镇化的现状分析表明:宏观经济、公共服务、基础设施是影响欠发达地区县域城镇化的重要因素,甘肃省县域城镇化过程中存在着县域经济基础薄弱、人口城镇化率水平低、城乡经济发展失衡、农业生产效率低下、产业结构尚需优化、城镇聚集辐射效应弱等诸多问题。面对中国特色社会主义新时代城乡主要矛盾的深刻变化,欠发达地区推进县域城镇化需要立足新发展理念,重视县域城镇的主体功能定位,突出顶层制度设计下的区域优势,围绕培育新型多元产业体系、促进经济新动能转换和实现生态绿色崛起破解制约城镇化实现永续发展的关键障碍,促进城乡区域人口、经济、社会与资源环境实现协同融合,最终在差异化路径下走出适合不同县域特色的新型城镇化发展新路。

[关键词]欠发达地区;县域城镇化;发展差异;甘肃省

[中图分类号]F127 [文献标识码]A [文章编号]1673-5609(2018)03-0116-11

### 一、研究问题的提出

城镇化是伴随工业化推进而实现非农产业向城镇集聚、农业人口向城镇集中的自然历史过程,也是人类社会步入现代经济增长阶段之后在较大范围渐次出现的客观必然趋势。工业革命以来的理论研究和实践发展充分证明,发展中国家和欠发达地区要实现现代化战略目标,就必须借力城镇化和工业化之间的协调互动机制,特别是通过最大化发挥城镇化推拉带动作用 and 多元辐射效应,以顶层制度安排设计逐步破解城乡二元结构制约和消除城乡区域发展不平衡、城乡收入差

[收稿日期]2018-01-21

[基金项目]2016年兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金资助重点项目“农村宅基地流转制度改革调查研究”(16LZUJBWZD004)。

[作者简介]李泉(1976—),男,甘肃宁县人,兰州大学经济学院副教授、经济学博士、硕士研究生导师,研究方向:区域经济与城乡发展问题;李亚敏(1994—),女,河南濮阳人,兰州大学经济学院金融学硕士研究生,研究方向:农村金融发展问题。E-mail:liquan@lzu.edu.cn

距大等问题,最终促进城乡区域一体化协调发展和实现城乡居民共享现代文明成果。改革开放40年来,中国城镇化经历了艰难曲折的探索过程并逐步走上具有中国特色的新型城镇化之路。2018年1月18日由国新办举行的2017年国民经济运行新闻发布会及历年统计年鉴数据显示,2017年全国城镇常住人口从1978年的1.7亿人增加到2017年的8.13亿人,以常住人口计算的城镇化率从17.9%提升到58.52%,年均提高1.04个百分点,城市数量从193个增加到657个,建制镇数量从2173个增加到20113个。面对社会主义新时代,如何以中国共产党十九大精神为引领,通过新型城镇化发展方式转型、城乡二元结构优化、经济增长动能转换,加快推动“新常态”背景下城乡区域发展质量变革、效率变革、动力变革,不断加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区等欠发达地区特色城镇化进程,助力国家新型城镇化总体战略格局的形成,加快农业转移人口市民化和实现城乡公共服务均等化、充足化,对于欠发达地区统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局和全面建成小康社会,具有重大现实意义和深远历史意义。

在漫长的传统农业社会,面对自然地理环境和较低生产力水平的硬约束,大国社会治理形成了“郡县治、天下安”的认知理念与探索实践。随着城乡要素流动加快、区域联系增强和新科技革命的推动,在新时代新型城镇化进程中,县域城镇化强调了在县级行政区划地域范围内,主要基于自然资源禀赋和交通基础设施条件而逐步形成的具有不同地域特色的小城镇类型空间发展功能重塑过程。实践证明,县域城镇是县域经济社会从整体上摆脱欠发达状态的重点载体,县域城镇化对于有效解决县域“三农”问题、提升农村腹地的工业化和市场化水平以及弥合城乡发展差距至关重要。甘肃省属于典型的欠发达内陆省份,县域城镇化总体发展水平相对滞后,所辖各县(区)正值精准扶贫、精准脱贫和产业结构调整、社会转型以及生态发展的关键时期。因此,立足空间经济分异视角,以甘肃省为例寻求影响欠发达地区县域城镇化的影响因素,从中发现类似地区县域城镇化存在的诸多问题,无疑具有重要的学术价值和实践借鉴意义。不仅如此,围绕乡村振兴战略实施加快健全城乡发展一体化体制机制,推动城镇公共服务向农村延伸,不断提高县域城镇化建设治理水平和城乡区域自我发展能力,形成全要素、多领域、高效益的城乡深度融合包容发展新境界,是包括甘肃省在内的广大西部地区欠发达省份聚焦破解制约县域经济社会包容发展中的基础设施支撑能力提升、城乡公共服务均等化、城乡一体化协调融合和精准扶贫精准脱贫攻坚等难点问题和瓶颈障碍,全面激发县域经济发展新活力,努力实现县域经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态环境建设相得益彰,让县域社会治理更和谐、更公正,让广大人民群众生活得更幸福、更美好的应有之义。

## 二、国内外研究述评

随着工农之间、城乡之间始终存在着的天然内在有机联系逐步加强,城镇化问题首先表现为资源要素的区域极化过程,因此早期学者们对城镇化问题的研究更多关注的是基于交易成本节约的区位选择和规模经济优势问题。随着工业化的推进和乡—城人口迁移对原有区域空间结构的重塑,城镇化研究逐步扩展到空间经济地理、产业结构升级、社会结构转型和制度结构变迁等更广泛的学科领域。在城镇化空间差异及其原因的研究方面,英国人口学家Wrigley(1997)以城镇人口占总人口的比重来测算欧洲各国的城镇化水平差异,发现英格兰的城镇化水平远远高于欧洲其他国家<sup>[1]</sup>。美国学者Duncan(1987)认为,二十世纪初美国城镇化发展较为迅速,东部地区的纽约、宾夕法尼亚等地的城镇化水平高于西部地区,区域城镇化差异明显<sup>[2]</sup>。Ton Kreukels(1997)研究了德国核心城市

与周边新兴城市的城镇化差异 表明新兴城市在经济、社会和城市功能等方面比核心城市的城镇化水平发展快<sup>[3]</sup>。Brückner(2012)运用 1960—2007 年 41 个非洲国家的面板数据,以降雨量和国家间商品价格作为人均 GDP 和农业部门份额的工具变量进行回归分析得出了不同的结论,即在控制了农业部门份额后,人均 GDP 的增加对城市化率并没有显著影响<sup>[4]</sup>。概括起来,国外学者对区域城镇化问题的研究长期以来主要是基于地理学、经济学、社会学及其交叉学科等的成果,集中讨论了城镇的性质与起源、城镇化的发展机理与演进路径、城镇化与工业化的互动关系、城镇化进程中的结构演变与人口迁移、城镇发展的规模与空间布局,以及与此相关而延伸出来的城镇建设与城乡土地利用、区域环境保护、城市贫民窟、城镇就业、城镇化中的公平与正义、破解城镇化发展问题的制度创新策略等。随着城镇发展环境特别是科技进步的加快,国外针对不同区域的城镇化问题研究逐步呈现新的趋势,主要表现为更多学者应用多学科交叉理论和前沿计量模型方法,从不同层面关注信息时代全球城市的未来发展、空间布局合理化和城市工程建设的可持续性问题,立足新经济地理学“核心—边缘”模型、“冰山成本”和“收益递增与不完全竞争”等核心概念,重新解释城市(镇)的形成成长、城乡融合发展、城乡经济联系和空间结构与分布规律以及检验“新增长”理论和“新贸易”理论,仍然是城市地理学和区域经济学的研究热点;其他以城乡人口心理、社会组织结构、社会发展问题和规律等为研究主题的文献成果,则主要集中在经济社会学、行为经济学和城市社会学领域。

国内学者在区域城镇化方面的研究成果可以大致分为宏观层面和中微观层面。在全国尺度上,“工业化与城市化协调发展研究”课题组(2002)运用中国 1952—2000 年数据进行分析发现,不论是改革前还是改革开放以来,城市化率的上升与工业产值比重上升的相关性较低,城市化率的上升与就业结构变化的相关性较强<sup>[5]</sup>。刘盛和、陈田与蔡建明(2003)采用普查数据分析比较各地区非农化与城市化的关系,发现中国各地区的非农化与城市化关系呈现出多样化类型和极为悬殊的差异,因此主张不宜实行全国统一的城市化政策,而应该分类指导、因地制宜地推进各地区的城市化进程<sup>[6]</sup>。陈明星、陆大道与刘慧(2010)基于中国 31 个省区的经验数据,采用改进的象限图方法,得出中国不少发达省区中的城市化超前现象值得关注和警惕,而中西部地区部分省区的城市化进程仍然需要适度加快的结论<sup>[7]</sup>。秦佳与李建民(2013)运用探索性空间分析方法对中国人口城镇化的空间关系进行研究,发现人口城镇化水平的空间正自相关性是造成中国人口城镇化空间差异的一个主要原因,并且这会改变其他因素对人口城镇化的影响<sup>[8]</sup>。周靖祥(2015)借助 2002—2012 年分省份面板数据进行的经验研究发现,大一统的城镇化战略是城镇化区域差异形成的主因,这就从经验上证实了区域城镇化梯度差异及格局重塑存在的路径依赖<sup>[9]</sup>。在中观省级层面,张晓瑞与王振波(2012)以安徽省区域城镇化发展差异为研究对象,运用投影寻踪模型和数据包络分析模型(PP-DEA),发现此模型可有效克服传统的基于多元统计方法的综合评价技术不足,能够更科学全面地反映区域城镇化发展的空间差异<sup>[10]</sup>。郭爱君与涂明广(2014)运用 Moran 指数与 Gi 指数探索甘肃省县域经济空间集聚的原因,发现地理空间本身的异质性与工业化水平差异是导致甘肃省县域经济空间集聚的主要原因,人力资本投入量对甘肃省县域经济的空间集聚有重要影响,普遍较低的城镇化率与不合理的地方财政支出对甘肃省县域经济的空间集聚影响不显著<sup>[11]</sup>。赵志威与王冬艳(2017)采用探索性空间数据分析(ESDA)方法从整体及局部研究了吉林省各县市 2005—2014 年县市人口城镇化和经济城镇化的时空差异,同时采用协调发展度模型探究了城镇化协调发展及空间演化问题<sup>[12]</sup>。李志燕与刘灵会(2017)采用主成分分析法和聚类分析法,对河北省

2015年11个地级市的新型城镇化发展水平进行了比较分析<sup>[13]</sup>。

就县域城镇化研究而言,学者们研究的视角多种多样,其专题成果大致包括了县域城镇化的模式创新、县域城镇化的发展动力演变特征、县域城镇化与产业升级和县域经济发展关系、以县域城镇化破解“三农”问题的内在机理、在开放格局下谋求县域城镇化、县域城镇化进程中的公共服务均等、县域城镇化与美丽乡村建设协同推进、城乡通勤问题与县域城镇化空间特征以及金融财税如何促进县域城镇化、县域城镇化与城乡生态环境保护建设等问题。其中,李苗(2012)通过对中国分区域、不同类型县域统计数据,以及34个案例县统计数据、县情资料的综合性研究,系统分析了县域城镇化发展的不同历史与现状,并结合体制改革进程分析了县域城镇化与县域产业发展的内在关系,同时基于对美、日、韩小城镇发展的经验考察,提出了县域小城镇建设的战略和策略<sup>[14]</sup>。刘彦随与杨忍(2012)综合运用样带、地统计、地理探测器等多种研究方法,颇具代表性地分析了1990年以来中国县域城镇化的时空特征及形成机理,发现中国北方边境县域高城镇化和东部沿海县域高城镇化形成的“人字形”空间形态逐渐凸显,两湖地区、成渝地区和关中—天水经济区的县域城镇化水平提升较快,西南地区和青藏高原地区则在该时期保持较低的城镇化水平,2000年以来陇海—兰新线、长江沿线、北方边境、106国道、东部沿海样带县域城镇化差异明显,县域经济发展阶段、固定资产投资、离中心城市距离、二、三产业水平、农民人均纯收入、人口密度等因素是影响县域城镇化空间分异的主要因素,同时粮食生产主导定位、非农业人口统计口径、城镇设置标准等因素也影响县域城镇化水平及发展过程。据此分析提出中国未来县域城镇化发展应遵循地域差异,凸显主导功能,结合主体功能区建设促进城镇化进程中人—地—业的耦合与协调发展<sup>[15]</sup>。杨志海、刘雪芬与王雅鹏(2013)在建立县域城镇化与城乡收入差距的内生联立方程模型的基础上,利用中国1523个县(市)2005—2010年的大样本面板数据,运用2SLS和3SLS方法对两者关系进行了实证检验后发现,县域城镇化与城乡收入差距两者呈现出良性互动关系,提高县域经济、金融发展水平以及第三产业比重是兼顾缩小城乡收入差距与提高县域城镇化水平的有效路径<sup>[16]</sup>。王雨飞、刘成昆与倪鹏飞(2014)基于对齐齐哈尔市城镇化建设的调研,提出了基于县域经济视角的城镇化发展经验和通过发挥区域优势提升县域城镇核心竞争力的策略<sup>[17]</sup>。向发敏、梁青山、张昊与高淑玲(2015)基于国家新型城镇化,重点从土地资源利用和投资改革的角度,以天津蓟县为例探讨了县域层面推进新型城镇化的理论和实践问题,从而提出县(区)在新型城镇化过程中面临的难点问题主要是如何促进土地资源整合,以此适应国家投融资体制改革及其在县域新型城镇化过程中必须发挥投融资的关键作用的思路对策<sup>[18]</sup>。王婧与李裕瑞(2016)利用2000和2010年中国人口普查分县数据,借助空间分析方法揭示了近期中国常住人口县域城镇化格局特征及其动态变化,结合多元回归模型探讨了县域城镇化空间分异的主要影响因素,基于主成分分析和聚类分析对县域城镇化发展类型区进行了划分。结果表明中国常住人口县域城镇化率不断提高,全国县域城镇化发展存在区域差异性和“低快高慢”的收敛性,经济发展水平、产业结构特征、人力资本状况、人口集聚能力、公共服务水平、地理区位特征对县域城镇化空间分异具有显著而稳健的影响,因此提出新时期的县域城镇化发展应凸显地域功能、提升承载能力、夯实产业基础、强调节约集约<sup>[19]</sup>。杨新刚、张守文与强群莉(2016)以安徽省61个县(市)4个年份作为研究断面,采用主成分分析法对各县域城镇化质量进行综合评价,通过ESDA方法揭示了安徽省县域城镇化质量时空分异特征、演化及成因,发现该省县域城镇化发展受区域发展政策特别是皖江城市带承接产业转移示范区政策影响较大<sup>[20]</sup>。

综上所述,国内外已有成果对城镇化以及县(区)域城镇化的研究始终在持续进行,特别是国内的研究成果更多表现为与城镇化发展实践和国家政策演变紧密相连,学者们的研究视角、方法模型应用和对策建议可谓见仁见智,且多样化的丰富成果均具备很强的时效性。就未来研究趋势判断,新近的研究成果可能表现为立足新时代的历史定位和发展矛盾的新变化,通过新发展理念、地理信息系统和网络大数据运用、前沿技术工具与方法手段创新,结合物联网、互联网时代的创新创业、经济新常态以及城乡发展与治理创新,对如何促进县域城镇化进程中的可持续发展、精明增长、制度创新、智慧城镇和魅力小城镇建设、县域城镇生态文明与绿色崛起等议题更多深入探讨。本文以甘肃省 77 个县(市、区)为基本研究单元,通过最大最小系数法、威廉森系数法、变异系数法和地理探测器模型对甘肃省县域城镇化水平差异特征及空间差异成因进行分析,以期明确类似欠发达地区县域城镇化进程过程中存在的主要问题和难点障碍,从而尝试发现促进以甘肃为代表的西部欠发达地区县域城镇化健康发展的政策含义。

### 三、数据来源与研究方法

#### (一)数据来源与指标体系

利用“甘肃省县域社会评价报告”课题组的数据(2015),对除甘肃省兰州市 5 区(城关区、西固区、七里河区、红古区、安宁区)、白银市 2 区(白银区、平川区)、金昌市 1 区(金川区)和天水市 1 区(秦州区)的 77 个县(市、区),建立了社会结构、宏观经济、产业发展、公共服务、基础设施、社会保障、科学教育、生活环境竞争力 8 个一级指标,下设 21 个二级指标,64 个三级指标。考虑到县域城镇化是一个涉及面非常广的概念,有必要将从空间集聚、经济发展、社会发展、基础设施等四个方面重新构建县域城镇化发展水平的指标体系(表 1)。

表 1 城镇化发展水平指标体系

目标层	系统层	指标层
县域城镇化 发展水平	空间集聚	人口结构
	经济发展	宏观经济竞争力、产业发展竞争力
	社会发展	公共服务、生活环境、科学教育
	基础设施	基础设施

这里,笔者使用《甘肃县域和农村发展报告(2016)》的地域划分标准<sup>[21]</sup>,将甘肃省按地域划分为 5 大区域,即河西区域、中心区域、陇中区域、陇东区域和两南区域。

#### (二)研究方法的选取

首先,使用变异系数分析法从人口城镇化这一角度测定甘肃省县域城镇化的差异程度。计算公式如下:

$$Y = \left[ \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 / n \right]^{1/2} / \bar{x}$$

其中  $Y$  为变异系数,  $x_i$  为甘肃省第  $i$  个地区的特征值,  $\bar{x}$  为该特征的平均值,  $n$  为县的个数。 $Y$  反映了该区域特征值相对于平均值的偏离程度,  $Y$  值越大,则差异的程度越大,反之城镇化差异较小。

其次,使用威廉森系数分析法从经济、社会角度衡量甘肃省县域城镇化的差异程度,其模型如下:

$$W = \left[ \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \times P_i / P \right]^{1/2}$$

式中  $W$  为威廉森系数,  $x_i$  反映了甘肃省第  $i$  个地区的特征值,  $\bar{x}$  反映了该特征的平均值,  $n$  为县的个数,  $P_i$  为第  $i$  个县的人口数,  $P$  为全省人口数(77个县)。 $W$  值反映了该地区在经济社会方面的城镇化差异程度,其值越大,则差异化程度越大,反之,则较小。

第三,使用最大最小系数分析法,从基础设施方面衡量甘肃省县域城镇化的差异程度,其模型如下:

$$Z = X_{max} / X_{min}$$

$Z$  为最大最小系数,  $X_{max}$  是区域内该特征值的最大值,  $X_{min}$  为该特征的最小值。 $Z$  值越大,则城镇化差异程度越大,反之,则差异较小。

第四,使用地理探测器机理分析方法,研究各个因素对甘肃省县域城镇化的影响程度,其模型如下:

$$P_{D,H} = 1 - \frac{1}{n\sigma^2_H} \sum_{i=1}^m n_{D,i} \cdot \sigma^2_{H_{D,i}}$$

$P_{D,H}$  为各因素对城镇化影响程度的衡量值,  $n$  为县的个数,  $m$  为次级区域的个数,  $\sigma^2_H$  为整个研究样本的方差,  $n_{D,i}$  为次一级区域的县的个数,  $\sigma^2_{H_{D,i}}$  为次一级区域的方差,  $P_{D,H}$  的取值区间为  $[0, 1]$ 。 $P_{D,H}$  为 0 时,城镇化的分布是随机的,  $P_{D,H}$  的值越大,此因素越强烈地影响县域城镇化。

## 四、实证检验与结果分析

### (一) 县域城镇化差异特征分析

以甘肃省 77 个县(市、区)2015 年县域社会评价得分进行数据分析,得出河西、中心、陇中、陇东、两南区域在空间集聚、经济发展、社会发展、基础设施等方面的统计结果(见表 2)。

从反映社会结构差异的变异系数上看,河西区域>陇东区域>陇中区域>两南区域>中心区域。其中,河西区域县域人口城镇化的差异程度最大,中心区域(除兰州 5 区、白银 2 区)人口的县域城镇化差异程度最小,陇中、陇东、两南区域这 3 区县域人口城镇化差异程度基本居中间同一水平。这与各地区人口城镇化方差结果(河西区域>陇东区域>陇中区域>两南区域>中心区域)也一致。但河西、陇东、陇中、两南、中心 5 区从人口结构均值水平上看,得分基本相同,都处在 65~68 之间,河西区域最高。河西区域中,地级市人口聚集密度大,但其他县密度小,内部差异大,中心区域(除兰州市 5 区、白银市 2 区)人口集中度小,城镇化率普遍偏低,陇东、陇中、两南区域小城镇多,人口集中度一般。

从反映经济社会发展的威廉森系数来看,河西区域>陇东区域>陇中区域>两南区域>中心区域。其中,河西与陇东区域经济社会发展差异最大,河西区域中嘉峪关、张掖、武威具备交通优势,临近陇海铁路、连霍公路,酒泉、玉门、金昌依靠矿产资源优势,发展较好,陇东区域中,天水交通便利,庆阳依靠矿产资源,泾川县水资源丰富,经济社会发展情况良好,但区域内其他县(市、区)并不能与之同步发展,内部差异较大。中心区域(除兰州市 5 区、白银市 2 区)经济社会发展水平相近,差异不大。陇中、两南地区经济社会发展差异居中间水平,不如河西和陇东差异大。但是这 5 区总体来看

经济发展水平均值基本处于同一水平,所以甘肃省内部经济社会发展不平衡问题值得重视。

从反映基础设施水平的最大最小系数上来看,这 5 区差异程度基本相同,但是从均值水平上来看,河西>陇东>陇中>中心>两南,河西区域基础设施水平最高,居住条件、交通通信相对较好,而两南区域因所处地理环境的影响,在 5 区中基础设施水平最低。

## (二)县域城镇化空间差异成因

以甘肃省 77 个县(市、区)2015 年县域社会评价得分数据,利用前述地理探测器模型进行分析,得出不同因素对甘肃省县域城镇化发展水平影响程度结果(表 3)。

表 2 各地区城镇化差异程度对比

地区	变异系数 Y	威廉森系数 W	最大最小系数 Z
河西区域	0.056 8	0.886 9	1.115 0
中心区域	0.016 0	0.162 5	1.163 3
陇中区域	0.037 8	0.563 8	1.154 4
陇东区域	0.038 8	0.820 5	1.158 4
两南区域	0.037 3	0.332 9	1.169 7

表 3 不同因素对城镇化影响程度分析表

系统层	指标层	影响程度
空间集聚	人口结构	0.118 2
	宏观经济	0.326 4
经济发展	产业结构	0.089 0
	公共服务	0.296 3
社会发展	生活环境	0.091 9
	科学教育	0.072 8
基础设施	基础设施	0.315 8

分析表 3 结果可以看出,对甘肃省县域城镇化影响较大的因素为宏观经济水平、公共服务水平、基础设施水平,人口结构、产业结构、生活环境、科学教育对县域城镇化的影响程度不如前几者强烈。首先,在空间集聚上,人口结构水平对甘肃省县域城镇化影响程度相对较弱。2015 年甘肃省城镇人口比重为 43.19%,在新疆、青海、宁夏、陕西、甘肃西北五省中城镇化人口比重最低,在全国范围内排名靠后。2015 年全国平均城镇人口比例为 56.1%,最高城镇化人口比重为上海的 87.6%。因此,甘肃在人口的城镇化水平上并不乐观。其次,在经济发展上,将经济发展对县域城镇化的影响分成宏观经济水平和产业结构水平分析,产业结构水平对城镇化发展的影响不如宏观经济水平强烈。这反映出欠发达地区县域经济和城镇化往往较多地受国家政策变化影响显著,也显示了类似区域城镇自我发展能力的严重不足。第三,从社会发展对甘肃省县域城镇化影响程度的指标层上来看,对公共服务的影响最大,对生活环境和科学教育的影响相对较弱。所以,提高甘肃省各县的公共服务水平刻不容缓。最后,基础设施水平对甘肃县域城镇化水平的影响程度较大。这也反映了基础设施涉及居住条件、交通、通信,关系到居民最基本的生活,因此对欠发达地区县域城镇化发展的影响至关重要。

## (三)县域城镇化发展的主要问题

从前述分析可以看到,甘肃省县域经济发展有了很大进步,但仍然存在经济基础薄弱、城镇化率偏低、县域内部经济发展不平衡、农业生产率低下、产业结构尚需调整、城市聚集和辐射效应不强等问题,严重制约着全省县域经济的健康快速发展和县域新型城镇化的推进步伐。

首先,县域经济基础薄弱、经济增长新动能不足,人均 GDP 指标反映出全省仅有 6 个县(市、区)超过了全国平均水平,城镇居民可支配收入指标上没有县(市、区)达到全国平均水平;农村居民可支配收入指标有 9 个县高出全国平均水平。因此,甘肃省县域经济底子薄、起点低、经济总量较小,人均水平也偏低<sup>[22]</sup>,县域城镇化发展亟待通过新动力培育增强城镇化的物质基础,围绕新

动能转换提升县域现代经济增长水平。

表4 甘肃省与全国经济状况对比(2015)

	GDP(亿元)	人均GDP(元)	城镇居民可支配收入(元)	农村居民可支配收入(元)
全国	685 505.80	49 228.73	31 195	11 422
甘肃	6 790.32	26 209.56	23 767	6 936

数据来源:根据国家统计局《中国统计年鉴(2016)》相关数据整理计算所得,若无特殊说明,下同。

其次,县域人口城镇化率水平低、农业转移人口市民化矛盾突出。表5显示,2015年甘肃省常住人口城镇化率为43.19%,比全国平均水平56.10%低出12.91%,比上海人口城镇化水平89.12%低45.93%。在调查对象中,兰州市、金昌市和酒泉市3市人口城镇化率超出全国平均水平,陇南市的人口城镇化率最低,只有28.16%。不仅如此,由于公共服务供给能力低、产业对转移人口的就业吸纳能力不强,加之户籍制度、土地制度、金融制度等改革滞后,从而导致季节性的农业转移人口无法彻底融入城镇,这也给县域城镇顺利实现农业转移人口市民化造成巨大压力。

第三,县际和县域内部经济发展不均衡,城乡一体化体制机制不健全。甘肃不同县域城镇间资源禀赋不同,各县(市、区)经济发展存在着很大差异,县域经济发展格局呈现“西高东低”特征。2015年,兰州市人口城镇化率80.95%,是陇南市的2.87倍。2016年,永登县地区生产总值达98.55亿元,其中碌曲县、永登县两县的生产总值均不足10亿元,碌曲县的为9.8亿元,永登县的为7.5亿元;人均产值上,只有肃北、肃南、华池和阿克塞县这4个县的人均生产总值比全国平均水平高。其中,阿克塞县的人均GDP最高,为145 714元,是最低的东乡县5 793元的25.2倍<sup>[23]</sup>。此外,从人口城镇化率、经济社会发展、基础设施建设等城乡一体化发展指标方面看,全省县域城镇城乡一体化长效体制机制尚未建立健全。

第四,农业生产效率低下,三次产业融合发展难度大。由于受地理环境、气候条件的影响,甘肃省

表5 2015年各省、直辖市、自治区常住人口城镇化率

序号	地区	常住人口城镇化率	序号	地区	常住人口城镇化率
1	上海	89.12%	17	山西	55.03%
2	北京	86.51%	18	陕西	53.92%
3	天津	82.64%	19	江西	51.62%
4	广东	68.71%	20	河北	51.33%
5	辽宁	67.35%	21	安徽	50.30%
6	江苏	66.52%	22	湖南	50.30%
7	浙江	65.80%	23	青海	50.30%
8	福建	62.59%	24	四川	47.69%
9	重庆	60.94%	25	新疆	47.25%
10	内蒙古	60.30%	26	广西	47.06%
11	黑龙江	58.80%	27	河南	46.85%
12	山东	57.01%	28	甘肃	43.19%
13	湖北	56.85%	29	云南	42.90%
14	吉林	55.30%	30	贵州	42.01%
15	宁夏	55.23%	31	西藏	25.75%
16	海南	55.12%		全国平均	56.10%



县域农业发展受到了很大程度的制约,加之现代生产技术、金融资源输入到农村地区存在着困难,造成产业发展中的全要素生产率水平较低。例如,甘肃省两南区域的高寒阴湿山区、临夏州的深度贫困地区第一产业主要生产环节“靠天吃饭”的现象仍然存在,土地碎片化导致产业发展中的机械化应用程度低,无法形成规模效应和对接市场需求。2010—2015年,甘肃第一产业比重在14%~15%的范围,而参加农业生产的人数比例却在60%左右,同期全国第一产业占比从9.5%下降至8.8%,第一产业就业人口从36.7%下降至28.3%,这就反映了甘肃省过多的人口长期分布在第一产业,严重制约着农业人均产出水平的提升。在三次产业协调融合方面,甘肃大多县区产业带动主体能力不强、利益联结机制构建难度大、县域经济外向型程度不高,导致三次产业融合发展缺乏基本的物质基础。

第五,结构调整优化步履缓慢,现代新兴产业体系尚未建立。表6反映了2011—2016年甘肃省GDP和三大产业增长状况,可以看出GDP增长较快,第一产业比重相对维持在14%左右,第二产业产值比重逐步降低,第三产业比重有所上升。但从产业结构优化和业态创新分析,全省县域产业发展非均衡矛盾突出,能够支撑县域城镇实现绿色崛起的新业态、新模式严重不足,推动城乡要素自由流动、平等交换和实现县域新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的产业基础亟待加强。

表6 2011—2016年甘肃省生产总值及三大产业增加值

年份	总产值	第一产值		第二产值		第三产值	
		增加值 (亿元)	占总产值比例 (%)	增加值 (亿元)	占总产值比例 (%)	增加值 (亿元)	占总产值比例 (%)
2011	5 002.41	678.75	13.57	2 304.67	46.07	2 018.99	40.36
2012	5 675.18	780.50	13.75	2 548.75	44.91	2 345.93	41.34
2013	6 330.69	844.69	13.34	2 745.35	43.37	2 740.65	43.29
2014	6 836.82	900.76	13.18	2 926.45	42.80	3 009.61	44.02
2015	6 790.32	954.09	14.05	2 494.77	36.74	3 341.46	49.21
2016	7 152.04	973.47	13.61	2 491.53	34.84	3 687.04	51.55

数据来源:根据甘肃发展年鉴编委会《甘肃发展年鉴(2017)》相关统计数据整理计算所得。

第六,县域城镇聚集辐射效应较弱,要素集中和产业集群发展能力不强。甘肃省地处西北边陲,不具备地理优势,且受环境影响,人口密度、交通网络化程度较低,运输成本高,吸引资金、挽留人才难度大。例如,兰州作为全省的政治经济中心,经济发展态势良好,但合理的大中小城镇等级体系无法形成,城乡空间经济差异悬殊,缺乏能够有效带动农村发展的各类增长中心。不仅如此,甘肃省县域城镇发展中的政府推动特征明显,市场化力量发育不够,导致要素配置效率提升慢、产业集群发展动力不足,加之从东到西1 655公里的地理距离,使城市与城市之间、城市与农村之间难以建立稳定的多层面联系,城乡区域不能有效发挥联动机制实现协调互促,这在很大程度上弱化了全省县域城镇要素集中和产业集群发展的能力。

## 五、县域城镇化发展政策含义

长期以来,县域城镇空间就是要素完整、承上启下、功能齐备的区域重要发展单元,也是促进国民经济发展、维护民族稳定和保障优化民生、促进国家长治久安的重要基础支撑。20世纪90年代以来,在地方财税收入最大化和县域经济较快增长目标导向下,中国县级政府更多倾向于经营土地和利用土地财政培育发展资本密集型工业、实现房地产业短期规模扩张,县际土地财政依赖

型竞争在很大程度上必然导致不同土地利用类型和县域经济的主体功能错配。中国共产党的十八大以来,县域城镇发展逐步回归其应有的功能定位,各地颇具特色的专业分工型精品小城镇不断涌现,并成为带动和辐射农村腹地产业转型、实现绿色崛起的重要载体和纽带。党的十九大明确提出,中国特色社会主义进入新时代,中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这就要求必须建立更加有效的区域协调发展新机制,以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,在以人为本的发展理念下更加科学地解决好城乡二元体制问题,通过加快实施乡村振兴战略,建设产业创新发展、主体功能凸显、生态环境优美、公共服务均等、人民安居乐业的幸福美好县域小城镇。

欠发达地区加快推进新型城镇化的政策含义在于:首先,在差异化的县域空间结构优化和新型城镇化过程中,城乡二元结构不仅是甘肃一个省的特殊问题,也是中国欠发达地区在新型城镇化过程中需要逐步解决的普遍性问题。只有通过顶层设计和制度创新,加快建立起城乡区域间统一完善的就业管理制度、土地管理制度与户籍管理制度和社会保障制度,从制度上保障以人口市民化为核心的县域城镇化推进规律,以历史耐心对待县域城镇化中可能出现的诸多问题和矛盾,县域特色城镇化才会更加有助于满足人民对美好生活的向往。例如,在县域土地管理制度创新上,要以完善产权制度和要素市场化配置为重点,激活主体、激活要素、激活市场,系统总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验,逐步扩大试点,加快土地管理法修改,完善农村土地利用管理政策体系。其次,欠发达地区县域城镇化必须与“乡村振兴”战略紧密结合、协同推进,在特色小镇建设实践中做到因地制宜、突出优势、分工协作、差异化发展。甘肃省地域面积大,地形狭长,各个地区间资源禀赋、自然环境、经济地理条件各不相同,县域城镇化和区域经济发展不能完全照搬照抄其他发达地区的成功经验,而是要结合本地条件探索出一条适合自己的特色化县域城镇化推进路径。例如,甘肃省内地势平坦地区的县域城镇发展可以把重点放在促进中心城镇集中集约水平提升方面,通过优化开发不断提高单位土地的产出效率和强化对周边区域的带动辐射功能;山地浅丘地区应该集中完善交通基础设施建设,加强重点镇、中心村与其他城镇间的经济社会关联,通过培育发展特色农业与乡村观光旅游、养生保健、创意农业、定制农业等新型业态,打造县域经济核心竞争力和提升县域自我发展能力;资源型城镇可以着力发展新材料、新能源等新兴产业,推动传统中小工业实现动能转换和向现代新兴产业转型升级;生态脆弱型地区不断推进生态产业体制机制创新、技术管理创新和生态产品创新,通过发展节能降耗型低碳循环经济产业体系<sup>[24]</sup>形成绿色发展方式和生活方式,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,实现县域经济绿色崛起;民族地区可以更加突出华夏文明传承与民族特色文化遗产开发保护,形成以文化产业为核心、文化与旅游深度融合、商贸、住宿餐饮业、其他生产和生活服务业协同发展的县域文化旅游体验服务体系,建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、民族特色风情小镇。第三,在县域城镇基础设施建设、环境保护、产业扶持、社会服务等方面,欠发达地区迫切需要创新和加大财税金融支持力度,进一步开放投资领域,拓展投资渠道,引导鼓励社会资金投入县域产业发展项目,加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局,确保投入力度不断增强、总量持续增加,加大推进城乡区域公共服务均等化和充足化,维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,使农村转移人口能够和城镇居民一样,享受住房、教育、就业、医疗服务与社会保障等公共服务,特别是解决好农民工随迁子女的义务教育、医疗卫生服务难题,不断提升县域城乡

社区现代治理能力和治理水平。第四,以农业供给侧结构性改革为主线,加快构建现代产业体系、生产体系、经营体系,提高县域城镇创新力、竞争力和全要素生产率,整合市场、政府、企业和社会组织的优势,促进欠发达地区城乡之间三次产业融合发展,支持和鼓励农民就业创业,拓宽城乡居民增收渠道,不断健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接。最后,欠发达地区在推进县域城镇化进程中,必须重视生态文明建设和环境保护,统筹考虑山水林田湖草的生态保护、产业发展与文化遗产的关系,加快建立森林草原、河湖湿地、山地冰川、野生动物保护和游憩休闲、健康养生、生态教育等服务相结合的协同互促长效机制,促进人与土地的和谐、人与自然的和谐、人与社会的和谐,以绿色低碳理念构建生态产业体系,促进产业生态化和生态产业化发展,发挥好中心城市的集聚辐射作用<sup>[25]</sup>,并促进人才、资金、技术、信息等优质资源向产业园区集中并向周边区域扩散,开发适应县域城镇发展特点的信息技术、产品、应用和服务,推动远程医疗、远程教育等应用普及,弥合城乡数字鸿沟,以全方位的对外开放格局循序渐进带动全省县域城镇实现城乡一体化协调发展。

### [参考文献]

- [1] Louis P. Cain (1997). Historical perspective on infrastructure and US development [J]. *Regional Science and Urban Economic Development* (27) :117-138.
- [2] Trevor M.(1987).An economic and social history of Britain ,1760-1970[M].New York :Longman ,32-33.
- [3] Ton Kreukels(1997).Urbanization and spatial planning in an international perspective[J].*Netherlands journal of housing and the built environment* (5) :135-163.
- [4] Brückner M.(2012).Economic Growth ,Size of the Agricultural Sector and Urbanization in Africa [J].*Journal of Urban Economics* ,71 26-36.
- [5] “工业化与城市化协调发展研究”课题组.工业化与城市化关系的经济学分析[J].*中国社会科学* ,2002(2) :44-45.
- [6] 刘盛和,陈田,蔡建明.中国非农化与城市化关系的省际差异[J].*地理学报* ,2003(6) :937-946.
- [7] 陈明星,陆大道,刘慧.中国城市化与经济发展水平关系的省际格局[J].*地理学报* ,2010(12) :1443-1453.
- [8] 秦佳,李建民.中国人口城镇化的空间差异与影响因素[J].*人口研究* ,2013(2) :25-40.
- [9] 周靖祥.中国区域城镇化差异及成因解释[J].*数量经济技术经济研究* ,2015(6) :56-72+89.
- [10] 张晓瑞,王振波.基于PP-DEA模型的区域城镇化发展差异的综合评价[J].*中国人口·资源与环境* ,2012(2) :130-135.
- [11] 郭爱君,涂明广.甘肃省县域经济空间集聚形式与成因研究[J].*甘肃社会科学* ,2014(5) :221-224.
- [12] 赵志威,王冬艳.吉林省城镇化时空差异及协调发展研究[J].*地域研究与开发* ,2017(1) :60-65.
- [13] 李志燕,刘灵会.河北省新型城镇化发展水平差异及对策研究[J].*经济师* ,2017(5) :170-171 ,173.
- [14] 李苗.县域城镇化问题研究[M].北京:经济科学出版社,2012 :6-11.
- [15] 刘彦随,杨忍.中国县域城镇化的空间特征与形成机理[J].*地理学报* ,2012(8) :1021-1030.
- [16] 杨志海,刘雪芬.县域城镇化能缩小城乡收入差距吗?[J].*华中农业大学学报(社会科学版)* ,2013(4) :42-48.
- [17] 王雨飞,刘成昆.基于县域经济视角的城镇化发展经验及问题研究[J].*城市发展研究* ,2014(2) :22-30.
- [18] 向发敏,梁青山,张昊.土地和投融资体制改革背景下县域城镇化发展研究[J].*中国名城* ,2015(6) :25-31.
- [19] 王婧,李裕瑞.中国县域城镇化发展格局及其影响因素[J].*地理学报* ,2016(4) :621-636.
- [20] 杨新刚,张守文,强群莉.安徽省县域城镇化质量的时空演变[J].*经济地理* ,2016(4) :84-91.
- [21] 刘进军,柳民,王建兵.甘肃县域和农村发展报告(2016)[M].北京:社会科学文献出版社,2016 :157-171.
- [22] 包东红.甘肃县域经济发展存在的问题及对策[J].*开发研究* ,2017(4) :67-72.
- [23] 刘英,高向宇等.甘肃县域经济发展中存在的问题、对策和建议[J].*甘肃金融* ,2016(8) :11-16.
- [24] 王建兵,何剑.甘肃省新型城镇化发展的现状与对策[J].*小城镇建设* ,2015(2) :66-70.
- [25] 杨勃,石培基.甘肃省县域城镇化地域差异及形成机理[J].*干旱区地理* ,2014(4) :838-845.

### 地理探测器

- Wang JF, Li XH, Christakos G, Liao YL, Zhang T, Gu X & Zheng XY. 2010. Geographical detectors-based health risk assessment and its application in the neural tube defects study of the Heshun Region, China. *International Journal of Geographical Information Science* 24(1): 107-127.
- Wang JF, Zhang TL, Fu BJ. 2016. A measure of spatial stratified heterogeneity. *Ecological Indicators* 67(2016): 250-256.
- 王劲峰,徐成东. 2017. 地理探测器:原理与展望. *地理学报* 72(1): 116-134.