

西部地区城镇化

云南城镇化与经济发展研究报告

廖鸿志 郑春敏 主编



科学出版社

www.sciencep.com

西部地区城镇化

云南城镇化与经济发展研究报告

廖鸿志 郑春敏 主编

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书着重从区域经济发展与城市化的关系来考虑城市化的一般规律,深入分析了云南城镇体系现状与存在的问题;深刻分析了云南区域经济发展特别是产业结构对推动城镇化的影响;建立了数学模型进行“云南城镇化与经济发展水平和产业结构的量化分析”;归纳并提出了云南城镇化的政策建议。

本书可供各地政府管理部门、从事区域经济研究方面的研究人员及高等院校相关专业师生阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

西部地区城镇化:云南城镇化与经济发展研究报告/廖鸿志、郑春敏 主编.—北京:科学出版社,2003

ISBN 7-03-011501-5

I. 西… II. ①廖…②郑… III. 城市化-研究报告-云南省 IV. F299.277.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 037004 号

策划编辑:徐蕊/文案编辑:邱璐/责任校对:朱光光

责任印制:安春生/封面设计:陈敬

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂 印刷

科学出版社编务公司编辑制作

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2003年5月第 一 版 开本:A5(890×1240)

2003年5月第一次印刷 印张:6 1/2

印数:1-2 500 字数:185 000

定价:31.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈双青〉)

编辑委员会

顾问 杨崇汇 张学文

主编 廖鸿志 郑春敏

副主编 胡桐元 沈建荣

编委(按姓氏汉语拼音排序)

陈梅 弓华 李星

李祖媛 孙锡治 张正华

前 言

近年来,随着经济的发展和社会的进步,云南省有关方面对城镇化的研究内容逐步深化,思路不断拓宽,水平明显提高。为各级政府提供了丰富的决策依据,对指导实践起到了积极的推动作用。

在云南省科技厅的资助下,省政协经济委员会与云南大学发展研究院对云南城镇化问题做了进一步的调查研究。在充分运用已有成果的基础上,试图从产业布局与经济发展的角度,研究以下问题:① 城镇化与区域经济发展的关系。希望通过城镇化,明确重点区域的发展方向和规模定位。② 城镇建设与产业建设、民族文化建设、生态环境,相互结合、共求发展,从而赋予城镇体系一定的经济支撑和文化内涵,以避免城镇建设中的单一倾向和同构现象。③ 运用 127 个县(市)级统计资料和 500 多个建制镇的基础调查资料进行分析,按照一定的原则,遴选出一批区域和重点城镇,构建具有云南个性和特色的城镇网络。④ 运用一些相关的模型,对城镇化问题进行量化研究。

通过对上述问题的研究,希望能够加快云南城镇化进程、农业产业化进程和对外开放步伐,拓宽农村剩余劳动力向城镇非农产业转移的空间和民营经济大发展的空间。逐步形成以昆明为中心、以高新技术产业为特征的一级城镇群;以大理、个开蒙(由个旧、开远、蒙自两市一县组成)为中心,以旅游业和现代工农业为特征的二级城镇群;以地州市政府所在地为中心,以开发优势资源为特征的三级城镇群和以边境贸易为依托的对外开放口岸带。今天,我们一方面采取政府干预的办法来刺激消费需求,启动不景气的市场;另一方面,我们不妨用反弹琵琶的思路,即运用市场手段来增加供给,包括劳动力供给、资源供给和资本供给,大力发展比较优势产业,扩大城镇规模,增加城镇的数量并强化其竞争力,创造新的市场空间和就业机会,达到提高农民收入、加快经济发展的目标。这可能是引导云南经济继续走向繁荣的又一新亮点。

以上设想只是一种主观愿望，能否达到预期目标，不仅取决于这一研究成果的科学性和可行性，还取决于决策者的智能和魄力。当然，也要有良好的外部环境与之相匹配。

本书撰稿人为：陈梅(第一章及专题报告之“城镇化与农村经济”)、张正华(第二章及专题报告之“云南城镇综合竞争力的评价与分析”)、沈建荣(第三章及电子地图)、胡桐元(第四章)、孙锡治(专题报告之“城镇化与农村经济”)、钱振伟(专题报告之“云南城市圈域辐射力模型的构建与实证研究”)、廖鸿志(咨询报告、各章中若干段落的撰写及全书内容的修改、补充)。

云南省委副书记、省政协主席杨崇汇十分关注该项研究工作，在研究过程中提出若干重要的思路和建议。省政协原副主席张学文同志多次率队到省内外调研并参与讨论。省政协原副主席王兆民、省政协副主席苏正国也都亲自参加了调研工作。省政协经济委员会原主任郑春敏同志自始至终领导并协调该项研究，参与调研，组织专家和课题组讨论。省政协经济委员会主任李星同志审阅了书稿全文。省政协经济委员会副主任、云南大学廖鸿志教授负责课题设计、组织协调工作，并多次补充、修改研究报告。省政协经济委员会副主任孙锡治、李祖媛也都参加了课题研究，提出了许多有益的意见和建议。省政协经济委员会办公室主任弓华同志负责本书中资料的收集及与政府有关部门的协调工作，为课题完成做出了贡献。

云南大学发展研究院研究生罗艳琳、钱振伟、刘柱参加了模型分析与计算机处理工作。云南省各地、州、市政协积极支持这一课题调研。2002年6月，全省各地、州、市政协经济委联席会议以“城镇化与云南经济发展”为主题进行了研讨，各地、州、市政协都提交了研究报告。省计委、省科技厅、省建设厅有关领导还参加了调研和讨论。特别是省科技厅厅长林文兰同志对本项课题研究提出了许多卓有见地的建议。

在本项课题研究中，还得到云南大学发展研究院和云南省内外有关专家的支持和帮助，在此一并致谢！

囿于水平和认识能力，本书谬误之处敬请读者指正。

编者

2002年12月

目 录

前言

第一部分 咨询报告 1

- 一、云南城镇化的现状 2
- 二、云南城镇化进程中的问题 4
- 三、加快云南城镇化进程面临的困难 5
- 四、云南城镇化的基本思路 7
- 五、云南城镇化的选择原则与发展重点 9
- 六、加快云南城镇化进程的对策与建议 11

第二部分 研究报告 17

城市化是人类社会和经济发展的必然 19

- 一、城市化的一般规律 19
- 二、主要发达国家的城市化进程及其特点 27
- 三、中国城镇(市)化的反思 32
- 四、几种城镇化模式的讨论 43

云南城镇化的现状与问题 48

- 一、云南城镇发展基本状况 48
- 二、云南城镇化进程中存在的主要问题 54
- 三、云南城镇化进程面临的困难 63

云南省城镇化基本思路与重点选择 71

- 一、工业化与城镇化关系实证分析 71
- 二、云南城镇体系发展模式选择的思考 76
- 三、云南省城镇化的阶段特征 79
- 四、云南城镇化的基本思路 82

五、云南城镇化重点的选择原则·····	84
六、云南省城镇化的重点区域·····	87
七、云南小城镇分类及发展重点·····	91
加快城镇化进程，促进云南经济发展的建议·····	103
第三部分 专题研究 ·····	113
云南城市综合竞争力的评价与分析·····	115
一、2000年云南15个建制市综合竞争力评价·····	115
二、昆明与西部省会(首府)城市的综合竞争力比较分析·····	122
云南城市圈域辐射力模型的构建与实证研究·····	129
一、城市经济势能·····	129
二、城市圈域半径·····	131
三、城市(经济)圈·····	133
四、城市辐射力·····	139
五、改善云南城市布局的思考·····	140
云南城镇化与农村经济·····	141
一、云南省农村产业结构现状·····	141
二、城镇化是提高农民收入、缩小城乡差距的必由之路·····	146
第四部分 附录 ·····	157
云南城镇化与区域经济定量分析结果·····	159
一、城镇化与区域经济发展之间存在关系·····	159
二、云南区域城镇化的发展的特点·····	160
云南省电子地图——“城镇化专题”说明·····	166
第五部分 附表 ·····	171
云南省重点发展城镇选择(县、市、区级)·····	173
云南省532个建制镇部分数据(2001)·····	178
主要参考文献 ·····	198

第一部分

咨询报告

中国共产党第十六次全国代表大会报告将“城镇人口的比重有较大提高，工农差别、城乡差别、地区差别扩大的趋势逐步扭转”作为全面建设小康社会的目标之一，提出要“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”，并进一步指出：“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。”

国家“十五”计划纲要指出，城镇化“可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大举措”。云南省委、省人民政府把城镇化作为云南经济社会发展的四大战略之一，进一步确定了城镇化的重要地位。

城镇化(城市化)是与国家或地区经济社会发展以及产业结构变化相伴生的过程，是经济和社会发展的必然结果。虽然城镇化的基本内涵是人口由乡村向城镇集聚的过程，但城镇化程度是与区域经济发展水平相互适应、相互影响的，城镇化过程也必然导致产业结构的变化。把云南城镇化进程与经济社会发展进程紧密结合、综合考虑，是云南实施城镇化战略的基本出发点。

一、云南城镇化的现状

云南是多民族聚居的省份，特殊的自然地理条件和经济发展状况，决定了云南城镇化自身独有的特点。

云南城镇化率从 1949 年的 4.8% 提高到 2000 年的 23.4%，平均每年递增 0.36 个百分点，而同期全国城镇化率由 10.6% 增至 36.2%。2000 年云南城镇化率比全国平均水平低 12.8 个百分点，在全国 31 个省、市、自治区中列倒数第三，仅高于西藏(18.93%)、河南(23.20%)。

到 2001 年末，云南有 3 个地区、8 个自治州、5 个地级市、10 个县级市，小城镇总数 1556 个。其中：

建制镇(区)532个。建制镇(区)中县城城关镇123个,集镇1024个。

建制镇(区)总人口为458.3万人,平均每个镇(区)8615人。镇(区)内从业人员242万人,第一产业104.5万人,第二产业52.8万人,第三产业84.7万人。

建制镇(区)内拥有企业148763个(其中工业企业26764个,从业人员225625人),综合市场680个,专业市场227个。镇(区)内自来水普及率达79%,燃气普及率达34%,有线电视入户率达到76%,人均住房面积22平方米。

2001年,建制镇共实现国内生产总值(GDP)800亿元,财政收入44.2亿元,农民人均收入1666元。从1999年至2001年,小城镇累计完成建设投资100亿元,其中自来水和道路设施投资18亿元,现在人均道路面积10.5平方米,人均绿地近2平方米。

一批各具特色的新型小城镇迅速崛起,有依靠气候、土壤等自然条件进行花卉和农副产品生产、加工发展起来的呈贡斗南镇、洱源江尾镇;有依靠区位优势 and 城镇建设,汇集商品流,拓展专业市场发展起来的巍山县大仓镇;有依靠交通区位优势,健全交通中转站功能发展起来的禄丰县广通镇、广南县八宝镇;有依靠旅游资源优势,进行旅游资源开发建设发展起来的石林县石林镇,丽江县大研镇,景洪市勐罕镇、勐伦镇,大理市喜洲镇;有依靠沿边优势,发展边贸、出境旅游发展起来的勐海县打洛镇、耿马县孟定镇;有依靠城市郊区发展起来的红塔区大营街镇、官渡区福保文化城;有依靠矿产资源优势,开发矿业发展起来的兰坪县金顶镇、会泽县者海镇;有依靠水电建设发展起来的云县漫湾镇、凤庆县小湾镇。

2000年,中共云南省委、省政府召开了全省城镇化建设工作会议,出台了“关于加快城镇化的决定”,各地州市党委、政府积极推进城镇化进程,城镇化与城镇建设取得了重要的进展。各地在城镇建设中,采用“以地生财,以财建镇,以镇招商,以商促农”等方式,多渠道筹集资金,加快了小城镇建设的步伐。

二、云南城镇化进程中的问题

由于受历史、经济、社会、地理、自然等因素的影响，云南省城镇化主要存在以下问题：

(1) 认识不到位

尽管云南省委、省政府已把加快城镇化进程列入“十五”计划，作为云南省经济社会发展的四大战略之一，但有些地区在认识上和具体操作上并没有把城镇化放在应有的战略地位，特别是经济不发达地区，往往把城镇化等同于城镇建设，而没有把城镇化与推动工业现代化、农业产业化融为一体，结果由于缺乏非农产业的支持，有的有场无市，成了名副其实的空壳城镇；有的成了农民的聚居点；有的则只是一个行政中心。没有达到加快经济发展，促进社会进步的目的。

(2) 城镇化水平低，城镇规模小，综合能力不强

20 世纪 50 年代以来，云南省城镇化水平一直低于全国平均水平。90 年代至今，云南省城镇化率一直未超过全国平均水平的 65%。按非农业人口计算，云南省平均每镇不足 2000 人，一般县城约 1 万人，而县城以外的建制镇则平均不足 1000 人。由于城镇规模小，城镇功能不健全，产业规模小，关联度差，难以形成相互接应的集聚效应和辐射扩散效应，加上缺乏政策和产业上的有力支持，部分城镇，特别是有的边境口岸，出现了萎缩萧条的景象。打洛边贸开发区过去的 30 多家客户几乎全部走光，现在只剩下 1 家。

(3) 体系结构与空间布局不合理

体系结构与空间布局不合理主要表现为：① 城市规模结构不合理，大城市缺位。云南全省只有昆明一个特大城市，曲靖、个旧、玉溪、大理也才刚刚进入中等城市行列。城市首位度 2000 年达 6.8，在全国仅好于青海。② 城镇空间分布差异大，以昆明为中心包括曲靖、玉溪、楚雄的滇中地区集中了全省 49% 的非农业人口，而迪庆藏族自治州（简称迪庆州）、丽江、怒江傈僳族自治州（简称怒江州）、临沧、文山壮族苗族自治州（简称文山州）五个地州至今还没有一个建制市。东密西稀是云南城镇空间布局的又一特点。全省 15 个建制市，滇中（东）四州市（昆明、玉溪、

曲靖、楚雄)就占有 6 个, 332.7 万非农人口中, 滇中(东)四州市有 220 多万, 占 15 个城市人口的 66%, 其中建制镇数量占全省的 50%, 其余 12 地州市只有 1 个中等城市、9 个小城市, 城市人口仅占 34%, 建制镇占 50%。除滇中(东)城镇群外, 其余多数城镇经济实力单薄, 全省人均 GDP 上万元的 5 个城市中, 滇中(东)就占了 4 个。

(4)缺乏市场基础和产业支撑能力

一些地区的城镇规划规模宏大, 但缺乏市场基础和产业支撑能力。因此, 无法按产业规模规划城镇规模, 无法按产业特色规划城镇特色, 无法按产业档次规划城镇档次。行政级别在城镇规划中还起着重要作用。

三、加快云南城镇化进程面临的困难

(1)非均衡发展 with 缩小差距的矛盾突出

城镇化是与一定的经济发展阶段相适应的, 因此经济发展水平的差距必然带来城镇化水平的差异, 地区经济的非均衡发展必然带来城镇化的非均衡进程。云南地区经济差异明显, 按 2000 年人均 GDP 计算, 全省最高的玉溪市是最低的思茅地区的 6.8 倍; 以县域计算, 全省最高的红塔区是最低的绿春县的 57.5 倍。按更大的区域计算, 滇中四州市土地面积占全省的 24.35%, 人口占全省的 34.92%, 工业产值占全省的 75%, GDP 占全省的 63.27%, 人均 GDP 8371 元, 是全省平均水平的近 2 倍, 是除这四个地州以外云南其他地区人均 GDP(2593 元)的 3.23 倍。按照市场经济和城镇化的客观规律, 一方面经济发达的地区对城镇化的需求旺盛, 也具备了城镇化要求的基础设施建设的能力, 应该作为城镇化的重点; 另一方面, 经济不发达地区要求缩小差距的愿望也很强烈。反映在城镇化问题上, 要求小城镇建设应重点扶持贫困地区。这种倾向, 若把握不当, 必然出现城镇建设投资效益低下, 有的小城镇甚至会出现空壳化的倾向。如何协调这两类地区的不同需求, 既做到保证重点, 又做到区域差距逐年缩小, 加快云南城镇化进程, 是一个不容回避的问题。

(2)户籍制度、土地制度阻碍城镇化进程

现在我们的户籍制度是城乡隔离的制度, 人为地把同是中华人民共

和国的公民分割成两个权利不平等的群体，形成城乡差别很大的二元结构，从制度上约束了城乡人才的正常交流，使本是开放的城镇变成了自我循环的封闭系统。制定的对外开放政策，由于制度安排上的刚性约束而难以落实，再加上凝固的土地制度、社会保障制度和城乡有别的计划生育政策，就更进一步加剧了农村人口向城镇非农产业转移的困难，结果只能是农村人口比重居高不下，城镇规模、非农产业难以做强做大。农村经济由于缺乏工业的支撑，农业产业化也难以实现，农民增收困难。农村经济低迷不振，成为情理中的事。

(3) 经济发展预期与城镇建设规划衔接困难

城镇规划必须考虑城镇的功能、规模、特色与档次等问题，但这些问题无一不与经济发展有关。目前的问题是，城镇作为政治中心的功能因其行政级别(省城、地州市政府所在地或县、乡镇政府所在地)可以界定，但作为经济中心的功能往往被淡化。作为行政中心要求的规模比较明晰，而作为经济中心要求的产业预期规模难以预测。此外，一部分城镇特色和档次一时难以判断。这些都给城镇规划带来了一定困难。

(4) 缺乏产业支撑，特别是非公有制经济发展不足，农业剩余劳动力转移困难重重

加快非公有制经济尤其是个体私营经济发展，是云南省今后较长一段时期内城镇化发展最大的动力。从中国东西部不同发达程度、不同地区的经济发展过程看，经济差距主要表现在民营经济的发育程度上。同时，民营经济尤其是个体私营经济正在逐步成为农业劳动力向非农产业转移的最有效的载体。如果说，改革开放前各地区发展的差距主要是由国家投资的建设项目多少与大小所决定的话，那么，改革开放后各地区经济发展差距的变化，则反映了各地区对外开放程度和对内改革深度的差异。2001年在全省127个县市区中，工业产值超过10亿元的只有28个，超过100亿元的只有2个(昆明、玉溪)，而且75%的工业集中在滇中(东)四州市，还有14个县，工业产值不足亿元，可见全省多数县市区仍处在工业化的初级阶段，就是在这有限的工业产值中，70%左右是包袱沉重的国有经济，民营经济不足20%。而沿海地区，民营经济所占比重已高达80%左右，因而城镇化进展快，城市化水平高，一般已超过50%。云南城镇化水平低，规模小，活力不足，原因有千条万条，最重要的一

条就是缺乏产业支撑,特别是民营产业在经济总量中的比重低、规模小、实力弱和进入门槛高是影响云南城镇化进程的主要困难。

四、云南城镇化的基本思路

适逢国家实施西部大开发和加入世界贸易组织(WTO)的历史机遇,结合云南实现三大目标,建设五大支柱的战略任务,云南城镇化的基本思路应该是:遵循客观规律,加强政府指导;选好发展重点,加大扶持力度;培育经济支柱,提高辐射功能;改善体系结构,优化地区布局。依托大西南,面向东南亚,努力提高特大城市的功能,加快发展大城市,积极发展中小城市,重点发展特色小城镇,循序渐进地引导产业和人口向沿城、沿线、沿边境口岸转移,逐步形成梯次结构合理、区域分工明确、基础设施配套、社会文明进步、生态环境优美,具有边疆民族特色的城镇体系。

1. 遵循客观规律

客观规律主要是指城镇化的阶段性规律。云南整体上还处于城镇化第二阶段的启动期(城镇化率在 20%~30%),而以县域而论,近 60%的县还处于城镇化的第一阶段(城镇化率低于 20%)。滇中四个地州市,整体上已进入城镇化第二阶段中期(城镇化率高于 30%),而个开蒙周边县市处于城镇化第二阶段启动期,应该根据各个区域所处的不同阶段,采取不同发展模式。

2. 加强政府引导

改革开放前中国城镇化进程的扭曲,是计划经济的产物,是政府行为的结果。在市场化进程较快的省区,市场机制的作用日益强化。但云南属于市场化程度较低的省份,居全国除西藏外 30 个省、市、自治区的第 27 位,市场分配经济资源比重居第 29 位,非国有经济发展居第 27 位。因此,像云南这样的省区,推进城镇化进程目前还离不开政府力量的支持。

3. 选好发展重点

政府引导和指导必须对不同类型的区域采取不同政策，既要发展重点区域，如滇中城镇群这种较大范围的区域，也要包括重点城市和重点乡镇。对于仍处于城镇化第一阶段的区域，主要是选择区域中经济发展水平较高、局部已进入城镇化发展第二阶段的县城或乡镇，采取据点式开发，而对城镇群所在的较大范围的区域，应采取整体推进的方针。

4. 加大扶持力度

加大扶持力度主要是指加大政府的协调力度和政策扶持力度，这点对那些整体推进的区域，显得更为重要。对于一些重点乡镇，政府应给予一定的资金扶持。

5. 培育经济支柱，提高辐射功能

对于块状的、连片的城镇群所在区域，必须围绕支柱产业和特色产业的建设，使之成为连接生产与市场的纽带，以提高其辐射功能和集聚功能。

6. 改善体系结构

改善体系结构是从整体上改善云南城市的空间结构和规模结构，形成特大城市—大城市—中等城市—小城市—小城镇的梯次结构，以及滇中、滇西、滇南空间分布合理的城镇结构体系。

7. 优化地区布局

优化地区布局绝不是按地理概念平均布局，而是按照经济发展水平、产业布局来优化城市城镇布局。经济比重大、发展条件好的地区应该是城镇密集的地区，不能要求按现在行政区划，每个地、州(市)都要有大城市或中等城市，也不可能每个县除县城以外都要有中心城镇。必须因地制宜，在城镇化的不同发展阶段，按不同经济发展水平来考虑城镇的地区布局。

五、云南城镇化的选择原则与发展重点

一个地区是否具备重点发展条件是动态的,是随着发展过程而变化的,在重点发展城镇的选择上,我们主要从两个方面来考虑:一方面是现有的经济基础、产业竞争力和人口数量,这是中短期内城镇发展的主要动力,是现实的基础;另一方面则是从长远的发展前景考虑,即一个地区目前虽然经济基础较差,但考虑到未来的地理区位优势 and 潜在的资源优势,城镇建设可以适当超前。

下面提出六条选择原则,区域的划分以县(市、区)为基本单元。

(1)与经济发展水平相适应的原则

要选择那些经济发展水平较高,城镇化已进入快速发展阶段的区域,重点是县城(市、区)和有特色的城镇。

(2)与产业结构协调发展的原则

要选择那些在 GDP 中第二、三产业比重较大,已经具备了农村劳动力大量转移条件的区域,重点发展有特色的城镇。

(3)与人口分布相协调的原则

对于人口多、密度大,交通又便利的地区,要重点发展一批城镇,促进农村工业化,以减少人口对耕地的压力。

(4)重点工程支撑原则

在安排有国家重大建设项目的区域发展小城镇,为项目建设和新产业服务。

(5)边境贸易带动原则

对外边贸活跃,有市场潜力的边境口岸,重点发展贸易型口岸城镇。

(6)特色产业支撑原则

在资源特色明显、产业比较优势突出,且具有较大发展空间的地方重点建设小城镇。

根据上述原则,借助一些量化指标进行比较遴选,形成几个相对集中连片的区域,这些重点区域构成了云南省城镇体系的基本架构。

昆明市作为特大城市,应尽量完善和提升其功能,预计在 2020 年前,