

张建仁 等著

湖北农村城市化进程中的 农地利用问题研究

中国地质大学出版社

湖北农村城市化进程中的 农地利用问题研究

张建仁 等著

中国地质大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

湖北农村城市化进程中的农地利用问题研究/张建仁等著. —武汉:中国地质大学出版社,
2006. 4

ISBN 7-5625-2123-9

I. 湖…

II. 张…

III. 农业用地-土地利用-研究-湖北省

IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 024837 号

湖北农村城市化进程中的农地利用问题研究

张建仁 等著

责任编辑:方 菊

责任校对:张咏梅

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号)

邮政编码:430074

电话:(027)87482760

传真:87481537

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cn>

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

字数:250 千字 印张:9.5

版次:2006 年 4 月第 1 版

印次:2006 年 4 月第 1 次印刷

印刷:武汉市教文印刷厂

印数:1—1 000 册

ISBN 7-5625-2123-9/F·173

定价:38.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

序

常言道：“有土斯有粮”，“有土斯有民”。其讲的是土地对于人类生存与发展的重要性。在农用地尤其是耕地不断减少、人口不断增长、人类社会经济活动对土地的需求不断增加的逆向变动趋势下，土地资源将成为制约我国经济和社会发展的重要瓶颈之一。正因如此，中央一直把十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地作为我国的一项基本国策。近年来，湖北省经济发展提速，城市化进程加快，总体水平不断提高；同时，湖北又是国家的重要商品粮基地，肩负着保护耕地和保障国家粮食安全的重大使命。理顺经济发展与土地利用的关系，妥善协调城市化进程中的农地利用与保护问题，是摆在各级政府及其职能部门面前的一项重大课题。因此，加强这方面的理论与实践研究，是我们加快经济和社会发展、全面建设小康社会的必然要求。

张建仁等同志在完成湖北省科技攻关项目“湖北农村城市化进程中的农地保护对策研究”课题的基础上，完成了一部力作——《湖北农村城市化进程中的农地利用问题研究》。该书把城乡地域作为一个整体，立足湖北，放眼全国，全面、系统地研究湖北农村城市化进程中的土地利用与农地保护问题，力图反映湖北省土地利用与管理中的现存问题与成因，并寻求可能的对策。本书较为系统地阐述了农村城市化与土地利用变化过程的一般规律，提出了城乡融合、生态和谐的可持续发展理念及其实现途径，具有前瞻性，体现了以人为本、全面协调的可持续发展观念。书中所提出的“从土地利用与管理制度、政策和技术在内的多个领域和层面去完善和发展现行的耕地保护制度”，具有可操作性；“形成分类、分区块的详细土地利用规划”等有创意的提法，对于选

择适合湖北国土资源条件的城市化道路和结构,落实湖北省委省政府提出的县域经济发展“一主三化”方针,较大限度地节约耕地,合理利用与保护农地都将产生积极而深远的影响。

在全国上下掀起的建设社会主义新农村的热潮中,出版本书非常及时,也很有特色。国内的城市化与农地利用研究方兴未艾,但对这两大热点与难点问题的关联性研究尚不多见,尤其是针对特定区域的关联研究可谓凤毛麟角。我希望本书的出版能够引起越来越多的政界、学界、业界有识之士和广大民众对于这一课题的关注,并衷心祝愿广大理论与实践工作者能够在协调城乡发展、维护生态稳定、保障土地资源特别是农地资源的持续利用方面,探索出新的方法和有效途径,为实现湖北农村城市化与土地利用科学化的有机统一作出积极贡献。

王生铁
2006年3月20日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第二章 湖北农村城市化的特点、趋势及其对土地利用格局的影响	(4)
一、湖北农村城市化的特点	(4)
(一)湖北农村城市化的历史演变特点	(4)
(二)湖北农村城市化的总体水平及特征	(6)
(三)湖北农村城市化的空间差异特点	(9)
二、湖北农村城市化的趋势	(11)
(一)湖北农村城市化总体变化趋势	(11)
(二)湖北农村城市化的区域差异变化趋势	(14)
(三)湖北农村城市化的主导因子变化趋势	(14)
三、湖北农村城市化对土地利用格局的影响	(16)
(一)城镇建设用地规模不断增大	(16)
(二)土地利用方式发生重大变化	(17)
(三)鄂东建设用地远大于鄂西	(18)
(四)建设占用耕地实现占补平衡并有所增加,耕地质量有所降低	(20)
第三章 城市化与农地保护的相互关联性机理分析	(21)
一、湖北农村城市化与农地总量变化的关联分析	(21)
(一)湖北农村城市化综合评价	(21)
(二)湖北农村农地总量变化规律	(23)
二、湖北农村城市化与农地结构变化的关联分析	(25)
(一)湖北农用地结构变化的特点	(25)
(二)农地结构变化引起的耕地面积减少特征研究	(26)
(三)湖北城市化水平与耕地面积减少的关系	(31)
(四)农村城市化与农地结构变化的相关分析	(35)
(五)实证研究:湖北省武汉市洪山区城市化、经济发展与耕地减少的关系	(37)
三、湖北农村城市化与农地保护水平的关联分析	(38)
(一)湖北农地保护水平综合评价	(38)
(二)湖北农村城市化过程中农地保护水平变化轨迹	(42)
(三)湖北农村城市化与农地保护相互关联性模型的建构	(45)

四、基于检验结果的相互关联性机理分析·····	(46)
第四章 湖北农村城市化进程中的农地利用现状、趋势及成因和后果·····	(49)
一、湖北省农村城市化进程中的农地利用现状·····	(49)
(一)湖北省农地利用条件分析·····	(49)
(二)湖北农村城市化进程中的农地利用现状·····	(52)
(三)湖北农村城市化进程中农地利用与人口、经济匹配状况评价·····	(60)
二、湖北省农地资源开发利用潜力分析及供需预测·····	(65)
(一)湖北省农地资源开发利用潜力分析·····	(65)
(二)湖北省农村城市化过程中的农地供需预测·····	(69)
三、湖北农村城市化进程中农地利用存在的主要问题·····	(73)
(一)农地利用存在区域差异·····	(73)
(二)农用地持续流转,耕地面积锐减,农地利用率波动变化,人地矛盾日益尖锐·····	(74)
(三)湖北农村城市化进程中的农地利用布局结构问题·····	(76)
(四)水土流失和土地污染比较严重,农地质量下降·····	(79)
四、湖北农村城市化进程中农地利用变化及问题产生的原因·····	(80)
(一)制度和体制原因·····	(80)
(二)经济原因·····	(85)
(三)管理和监督上的原因·····	(87)
(四)观念和意识上的原因·····	(88)
五、湖北农村城市化进程中农地利用变化的后果·····	(89)
(一)湖北省农地利用变化及其问题的经济后果·····	(89)
(二)湖北省农地利用变化及各种问题的社会性后果·····	(91)
(三)湖北省农地利用变化及其问题的生态环境后果·····	(92)
(四)影响城乡区域的一体化发展·····	(95)
第五章 城乡协调、生态和谐的农地保护模式·····	(97)
一、城乡关系及其优化·····	(97)
(一)农村城市化驱动下土地利用的变革·····	(97)
(二)城镇关系优化与农地保护·····	(99)
二、城乡协调、生态融合的农地保护模式设计·····	(105)
(一)农地保护的意义及目前面临的困难·····	(105)
(二)当前农地保护的几个误区·····	(113)
(三)理顺以下几个关系是保护农地的前提·····	(116)
(四)农村城市化进程中城乡协调、生态融合的农地保护模式·····	(120)
三、湖北省农村城市化过程中农地保护对策研究·····	(132)
(一)重新定位省域内城镇功能,完善城市体系·····	(133)

(二)优化城乡产业结构,提高农地比较利益	(134)
(三)加快湖北省各级土地利用总体规划的修编,发挥土地利用总体规划的宏观 控制作用.....	(135)
(四)转变思想,加强农地保护的意识	(136)
(五)农地保护土地制度创新.....	(136)
(六)加强农地管理和监督体制建设.....	(138)
(七)保护农业生态环境,实现农业可持续发展	(139)
(八)实施农业产业化经营,使农业由弱质产业转变为强质产业	(140)
后 记.....	(141)
参考文献.....	(142)

第一章 绪 论

城市化是社会、经济、环境多因素交织在一起的复杂过程。作为一个社会历史发展过程,城市化不仅包括农村人口向城市人口的转化,而且包括城市和建制镇自身的更新和发展,无论是放弃或忽略哪一方面都是狭隘和片面的。“农村城市化”并不是一个望文生义的概念,其提法科学与否取决于人们对它所赋予的内涵。城市化的实质基本上应包括:身份的“化”,即由农民转变为城镇居民;从事产业的“化”,即从农业转变为非农产业;生活方式的“化”,即从分散的、较单一的农村生活方式转变为集中的、多样化的城市生活方式,包括居住形态从分散、较独立型的居住转变为集约的、社区型的居住;观念上的“化”,从文化水平较低的农民转变成具有较高文化和文明素养的市民。

农村城市化是指发生在广大农村地域范围内(包括县城)的农业人口的迁移和聚集。它是与城市的自身发展(即“城市的城市化”)相对而言的人口、产业和地域的迁移、变动趋势和过程。农村城市化所表达的是一种实现城乡平等交流、平等生存和发展的强烈愿望。在我国,农村城市化的方向和目标是从消除我国固有的城乡分离户籍制度以及与之相适应的种种城乡物质和文化上的隔阂入手,逐步建立和完善城乡交流与互动机制,最终实现城乡和谐发展和共同繁荣。当前,农村城市化的重点是创造农村人口进得来、留得住的环境,把农民变成市民。实质上的“化”将是一个很长的历史过程,必须循序渐进地逐步实现。

严格保护耕地是我国的一项基本国策,它在我国近 20 年的土地管理实践中发挥了极其重要的作用。但是,随着社会进步和人民物质文化生活水平的逐步提高,以解决温饱问题为目标的单一农业结构已经无法满足人们营养多样化和生活多元化的要求。片面强调耕地保护,不仅达不到解决“三农问题”的实效,而且可能会加剧固有的人地矛盾和生态危机。与国际惯例接轨,拓展耕地概念的内涵与外延,以“农地保护”取代“耕地保护”,既是对现行耕地保护制度的完善和发展,同时又是强化农业基础地位的最现实的选择。

把握城市化进程与农地利用格局变化的有机联系,科学协调加快城市发展与减少农地占用的矛盾乃当务之急。从国内外已有的研究成果来看,对城市化和耕地保护问题的关注和探讨可谓汗牛充栋。但对农村城市化和农地保护问题的研究则显得不足,而把这两大热点与难点问题作为关联事物进行研究者更为少见。面对人多地少,生态和环境压力增大的现实省情,我们必须站在全面建设小康社会的战略高度,努力协调城市与区域经济发展同保护耕地的矛盾,切实增强可持续发展观念,坚持“在保护中开发,在开发中保护”的原则,增强国土资源对经济社会可持续发展的保障能力。把城乡地域作为一个整体,全面系统地研究湖北省农村城市化进程中的土地利用与农地保护问题,具有重大的现实意义和深远的历史意义,是科学发展观在实际工作中的重要体现,是贯彻落实中央有关精神的具体举措。本书立足湖北,放眼全国,在多重区域差异和不同发展水平的多元农村城市化背景下,力图反映湖北省土地利用与管理中的现存问题以及成因,并寻求可能的对策。

本研究以科学的发展观为指导,坚持实施可持续发展战略,坚持实行最严格的土地管理制

度,坚持与时俱进,开拓创新的要求,因地制宜,科学合理地进行规划和引导城镇发展,积极稳妥、循序渐进地推进城乡土地使用制度改革,认真协调和妥善解决农村城市化进程中出现的各种矛盾和问题。因此,我们将基于农村城市化的农地保护目标确定为:从湖北省的基本省情出发,探索适应经济社会持续快速健康发展需要,符合社会主义市场经济规律,协调城乡发展,维护生态稳定的农地保护方法与途径,在土地资源尤其是农地资源得到有效合理保护的前提下,实现农村城市化与土地利用科学化的有机统一。

长期以来,我们对农地保护存在两个观念与认识上的误区:一是将农地保护与耕地保护混同,认为农地保护就是耕地保护。我国土地管理法律、法规中保护农地思想明确,却在技术层面上存在许多不足。例如,农地保护的主体手段单一,无法调节群体农地保护的积极性;农地的保护重立法,轻监督与执法;农地保护过程中存在着“重规划、轻调控”倾向;在农地保护过程中“重管制、轻产权”;等等。二是片面强调耕地数量和粮食安全,忽略对耕地质量和环境效益的综合评价。目前虽然初步摸清了农地资源数量,但其质量状况仍然不明。

我们的研究结论主要有:

第一,针对湖北省乃至我国农村城市化过程中现存的矛盾和问题,借鉴一些地区制度创新与技术创新的成功做法和国外先进经验,湖北省的农地保护的策略制定,首先应更新观念,强调农地保护的综合性,预防片面性。其次要在明晰和规范耕地概念内涵的基础上,加强对耕地的重点保护。

第二,城乡协调与生态和谐不仅是一种可持续发展的土地利用目标,而且是城市化发展到一定阶段的必然选择。在我国农村城市化水平较高的珠江及长江三角洲地区,由于农村城市化进程中的产业结构、就业结构、地域结构的转变促使土地利用发生了较大变化,城市和乡村的差异和界限已远不如内地突出和明显。城乡之间不仅是地域上的联合体,更是经济和生态上的共同体。位居内陆地区的湖北省由于区位条件和发展机遇的劣势,农村城市化对土地利用格局的变化影响尚未达到沿海水平,产业结构的变化不足以带动农业用地结构的改变,但乡镇工业对环境污染却很严重。农村城市化驱动下的农地非农流转现象比较普遍。保护好农地,实现农地可持续利用目标,必须正确处理城市化进程与农村、农业的关系,以区域整体利益最大化为原则设计城乡关系模式。承认区域城乡差异与城乡互动,强调区域发展过程中城乡差异互补与产业设置的关联,将城乡放在同等位置,兼顾两方的利益,通过两者关联的互动作用,在各自经济活动中互惠互利,达到两者共同发展。形成既注重区域整体共同发展,又风格各异、景观相融,功能互相补充并在区域范围内整合的发展格局。

第三,湖北省当前的供地审批操作中,一方面存在着多用少报、先用后报、化整为零蚕食农田、“规划跟着项目走”、越权批地、“人情供地”等现象;另一方面,供地审批程序复杂、手续繁多,办事效率低下而影响项目进度与工期,地方政府成为违法用地的主体等问题一直未能得到有效解决。必须从规范供地制度上着手,规范地方政府的供地行为,按可持续发展的思路引导土地利用规划与布局。改进和完善现行的《划拨用地目录》和《限制供地目录》,代之以行业和地区的建设用地分级分类指标。修改并细化现有的国有土地使用权“招、拍、挂”规则,并将其扩展应用到农村集体建设用地使用权流转领域。在严格土地用途管制和按规划用地的前提下,简化审批程序。

第四,将现行的耕地总量动态平衡政策改为农地产出总量平衡制度,把土地整理的重点从增加土地开发复垦面积调整到提高土地质量和产出水平上来。耕地总量动态平衡政策对保持

耕地数量平衡起到了积极作用,但对于耕地质量标准难以控制。反映在土地整理操作中则表现为重视耕地增加的数量,忽略整理开发出的土地的自然质量状况。在城市化进程中除了结合移民建镇、“空心村”改造等进行土地开发和整理外,还应以提高土地质量和产出水平为重点,加大中低产田改造、水利设施修复及农业生产环境综合治理的力度,增强保护耕地的实效。

第五,实行差异化的区域土地利用政策。随着农村城市化进程的加快,土地利用方式将因区域条件的差异而发生一系列重大变化:武汉—黄冈、鄂州—黄石的鄂东长江沿岸及京九、京珠沿线地区建设用地远大于以宜昌为中心的鄂西长江沿岸地区和以襄樊为中心的汉江沿岸和沿线地区。鄂东是湖北省社会经济发展水平较高的地区,该区域城镇密集、城市化水平高;鄂西北、鄂西南城镇数量较少,社会经济发展水平相对较低。应贯彻因地制宜的原则,根据各地区的自然、经济、历史条件和具体情况,实行差异化的区域土地政策与制度。对农地保护中的“保质”与“保量”正确定位。做好农业结构的调整,在坚持进一步完善与保证基本农田保护制度的前提下,以市场导向及生态环境约束双重杠杆为机制调节农业产业结构,优化农业内部结构,从而形成农民增收与农地持续利用的双赢局面。

此外,提高土地利用的信息化水平,强化城市化对耕地占用的动态监测和加大执法力度是必不可少的两个基本环节。

本研究较为系统地阐述了农村城市化进程与土地利用变化的一般规律,提出了城乡融合、生态和谐的可持续发展理念及其实现途径。运用新理论、新方法揭示湖北省城市化进程与农地保护的内在联系,进而提出优化对策。

本研究主要创新点包括:

第一,从土地利用与管理制度、政策和技术在内的多个领域和层面研究农地保护概念,对于评价各地市州的农地保护水平和国家改进农地保护政策以及转变人们的思想观念都具有重要的影响,对于完善和发展现行耕地保护制度具有重要的参考价值。所提出的实行区域差异化的土地利用政策不仅可操作性强,而且具有积极的现实意义和长远效果。

第二,在完善现行的土地规划和土地供应制度方面,本研究成果指出了城市发展与规划目标同土地利用规划相协调统一的原则和方向,对湖北省的城镇发展布局和新一轮的土地利用规划修编工作具有一定的指导意义。

第三,本研究所提出的规范供地审批制度、简化批地程序等建议对于医治当前城市与区域经济发展过程中的“地方政府违法”和“规划跟着项目走”等顽症具有较强的针对性和实效。在土地供应政策方面,本研究提出了改进和完善现行的限制供地和划拨供地目录,修订不同行业建设用地指标定额和土地使用权“招拍挂”规则的建议和思路,现实意义重大。

第四,本研究提出了形成分类、分区块的土地利用详细规划以及把土地整理的重点从增加土地开发复垦面积调整到提高土地质量和产出水平上来等新的创意,具有较高的应用价值。

第二章 湖北农村城市化的特点、趋势及其对土地利用格局的影响

一、湖北农村城市化的特点

改革开放以前,湖北的农村城市化受高度集中的计划体制的制约,城镇运行机制具有非商品经济的特征,政府是城市化动力机制的主体,城市化对非农劳动力的吸纳能力很低,劳动力的职业转换优先于地域转换。这种城市化的结果,与全国总体形式一样,形成了城乡之间相互隔离和相互封闭的“二元社会”,阻止了农村人口向城市的自由流动。

1978年改革开放以后的城市化,是在国民经济高速增长条件下迅速推进的,特别是改革开放以来,湖北省的农村城市化进程大致经历了以下三个阶段:

一是起步引导阶段。20世纪70年代末开始实行的农村家庭联产承包责任制使广大农民重获土地经营权,农民生产积极性空前高涨,收入大幅度提高,全省乃至全国农村掀起了“建房热”。以此为契机,为适应广大农民建房要求,通过政策引导、村镇规划指导,农村城市化走上了稳步发展之路。

二是快速发展阶段。进入20世纪80年代,乡镇企业异军突起,发展迅猛,推动全省小城镇如雨后春笋般生长发育起来。以此为契机,农村城市化以小城镇基础建设为重点,通过完善城镇功能吸引大批乡镇企业向小城镇聚集,走上集中连片的集约化经营发展之路。

三是全面推进阶段。到20世纪90年代,随着社会主义市场经济逐步建立和完善,小城镇作为发展农村经济的中心,其地位和作用日益突出。小城镇开始步入创造优美环境,促进经济发展,推动社会进步的全面发展阶段。以农民造城运动为契机,向小城镇大规模地转移农村富余劳动人口,通过引民建镇,推动农村走上乡村城市化、城乡一体化的道路。

纵观湖北省城镇的发展历程,湖北的农村城市化呈现三个特点。

(一)湖北农村城市化的历史演变特点

1. 城市化速度加快

城市化在人口统计学上的意义是城镇人口占总人口的比例,城镇人口的增长一直是度量城市化水平高低的最重要指标。当然,城镇人口的统计口径不同,所反映的城市化水平也不同,但无论从湖北省非农化水平或城市化水平来看,均呈现不断提高之势。见表2-1。

表2-1表明了三点。一是非农化水平逐年提高。2001年,湖北省人口非农化水平(非农业人口占总人口的比例)为28.28%,比1978年的14.62%提高了13.66个百分点。二是城市化水平逐年提高。湖北省现有城市数量36个,比1990年多了6个。1990—2002年,湖北省的城市化水平由28.75%上升到41.7%,高于全国4个多百分点。三是非农化水平一直低于同期城市化水平,这在很大程度上,又制约了城市化水平的提高。

表 2-1 1978—2002 年湖北省城市化水平

年份	全省总人口(万人)	非农化水平(%)	城市化水平(%)
1978	4 574.91	14.62	15.37
1980	4 684.45	15.96	19.43
1985	5 980.19	21.26	24.77
1990	5 439.29	22.34	28.75
1995	5 772.07	26.23	31.48
2000	5 960.00	27.97	40.22
2001	5 974.56	28.28	40.59
2002	5 987.80		41.7

资料来源:相关年份的《湖北统计年鉴》和 2000 年的《湖北经济》。

说明:湖北省城镇建制一直以人口聚居的程度为主,并辅之以人口的职业构成(非农业人口所占的比例)。多年来,湖北省的城市人口仅指建制市和镇中的非农业人口,而居住在市、镇中的农业人口同居住在农村中的非农业人口均划分为乡村人口,所以湖北省的城市化水平一直很低。近年来,城镇人口的统计口径有所变化,城镇人口的统计是以统计的城镇非农业人口为基础,加上在城镇活动的其他人口,尤其是亦工亦农人口来计算。2001 年城市化水平是以“五普”口径计算的。部分城市化水平的计算采用了灰色系统理论进行了计算。

2. 城市化的动力主要是第二、第三产业的发展

从湖北省城市化的历史来看,第二、第三产业是城市化的主要动力。(表 2-2、图 2-1、图 2-2)显然,随着第二、第三产业的发展,城市化速度加快,具有很好的对应关系。特别是在 1995—2000 年的 5 年间,第二、第三产业增加值分别达到 1 093.85 亿元和 748.52 亿元,而城市化率提高了近 9 个百分点,成为城市化速度最快的时期。

表 2-2 产业增加值与城市化的对应关系

(单位:亿元)

年份	国内生产总值	第一产业	第二产业	第三产业	城市化水平(%)
1978	151.00	61.11	63.71	26.18	15.37
1980	199.39	71.22	91.67	36.49	19.43
1985	396.26	144.44	77.47	174.35	24.77
1990	824.38	289.45	313.39	221.54	28.75
1995	2 396.76	619.77	1 029.85	741.80	31.48
2000	4 276.32	662.30	2 123.70	1 490.32	40.22
2002	4 975.63	707	2 446.05	1 822.58	41.7

资料来源:相关年份的《湖北统计年鉴》和 2000 年的《湖北经济》。

3. 城镇的数量和规模扩大

改革开放以来,湖北省设市城市数量迅速增加。1980 年,设市城市仅有 6 个,到 2002 年,

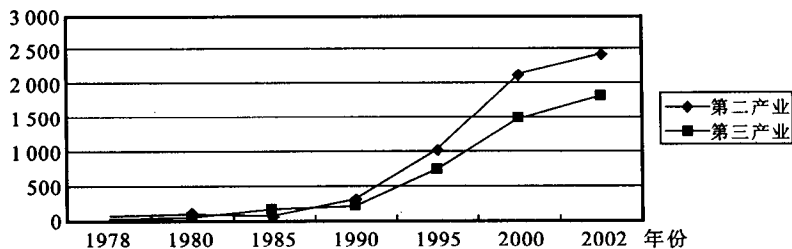


图 2-1 产业增加值变化图

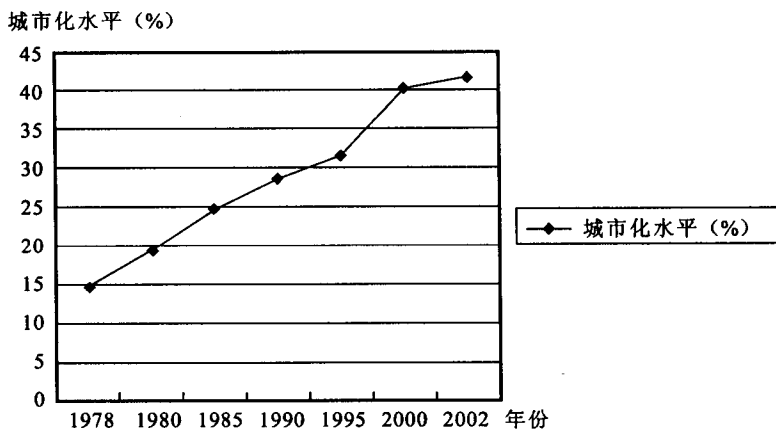


图 2-2 城市化水平变化图

城市增加到 39 个,其中包括 12 个省辖市、1 个自治州、3 个直管市、1 个省直属林区。另外,建制镇也增加到 739 个。从数量上看,湖北省城市建制居全国第 5 位,仅次于广东、山东、江苏、河南,其密度达 1.8 个/万 km^2 ,约是全国 0.7 个/万 km^2 的 2.6 倍,建制镇密度为 42.8 个/万 km^2 ,是全国 20.4 个/万 km^2 的 2.1 倍。从城市等级规模上看,武汉市是省域中心城市,该市地处全国一、二级开发主轴线——长江和京广线交会点,对周围地区具有较强的吸引力和辐射作用,是承东启西、南北交流的枢纽点,既是华中经济区和长江中游地区的中心城市,也是湖北省及鄂东经济的中心。次一级的中心城市主要有黄石市、荆州市、宜昌市和襄樊市,分别是鄂东、鄂中、鄂西、鄂北的中心城市,这表明,湖北省已初步形成了具有不同职能组合的各级城镇。

(二) 湖北农村城市化的总体水平及特征

1. 小城镇城市功能较弱,缺乏城镇健康发展的经济支撑

在湖北小城镇发展中,一方面,由于小城镇基础设施不配套,没能解决好住宅、水电、道路、市场、环卫、通讯等问题,使小城镇缺乏经济的聚集和辐射功能,特别是缺乏吸引乡镇企业的功能,从而使小城镇缺乏发展的重要经济基础;另一方面,村办企业在自己本村建厂,土地成本较低,但迁入小城镇建厂占用土地时,城镇政府和各种部门土地出让价格高出征用成本的几倍甚

至几十倍,使乡镇企业向小城镇集中的迁移成本提高,影响了企业向小城镇集聚,导致小城镇规模上不来,效益低。许多小城镇还处于“农民街的水平”,城镇马路一条街,功能不齐全,小城镇整体发展水平比较低。

从全国情况看,小城镇集中了 100 多万家具有一定规模的乡镇企业,创造了近 50% 的乡镇工业增加值,平均每个镇区聚集有 950 个企业。湖北省小城镇虽然聚集了一定数量的乡镇企业,但由于进入小城镇的乡镇企业质量和规模有限,从全省整体水平看,现在还没有形成强大的支撑小城镇的经济推动力。这与全省乡镇企业发展的整体水平不高也有关系。

2. 小城镇基础设施发展滞后且不平衡

城镇基础设施的数量和质量,决定了城镇聚集经济效益和规模经济效益的大小,它不仅关系到城镇的运行效率,而且体现出城镇的内在素质和现代化水平,关系到城镇持续发展的潜力。改革开放以来,湖北省的城镇基础设施条件有了较大改善,但相对我国东部地区仍很落后,且发展不平衡。(见表 2-3)

表 2-3 2001 年湖北省农村建制镇基础设施状况

基础设施种类	平均每个建制镇	
	东部地区	湖北省
供水站(个)	1.2	0.8
汽车站(个)	0.6	0.6
火车站(个)	0.1	0.2
码头(个)	0.4	0.1
邮电所(个)	1.1	1.1
电话装机量(部)	1 363.6	786
其中:程控电话(部)	1 283.1	632
发电站(个)	0.8	0.5
公园(个)	0.1	0.03
本镇公路里程(km)	43.0	52.1
用电总量(百万 kW·h)	15.2	7.4
文化站(个)	0.9	0.9
图书馆(个)	0.4	0.3
影剧院(个)	0.6	0.6
职业技术学校(个)	0.3	0.5
体育场馆(个)	0.2	0.2
广播站(个)	1.0	1.2
电视差转台(个)	0.5	0.8

交通设施方面,在湖北省经济较发达的东中部地区的小城镇,交通存在着县乡公路网改造升级的问题。这些地区乡镇企业的快速发展与小城镇交通的滞后形成了鲜明的对比,交通运输越来越不能适应小城镇的发展。有些城镇在资金不足的情况下,挤出资金来打通与外界的联络,这样又使得公路没有一个统一的规划,人为建成了一些断头路,既浪费人力物力,又破坏了自然资源环境。县乡公路在经济欠发达的鄂西和鄂东南山区存在着路难通的问题,许多小

城镇建设沿公路展开,把公路当街道,影响小城镇内外交通。

基础设施发展不平衡。许多小城镇只建房屋,不注重道路、路灯、供水、排水及绿化等配套设施的建设,文化娱乐设施也明显不足。尤其是污水处理和垃圾无害化处理等设施的建设,全省城镇还处于起步阶段,到2002年,仅有污水处理厂21座,年处理量为2.5亿 m^3 ,其集中处理率比全国平均水平低23个百分点,距离国家的要求还相差甚远。基础设施不足和落后,成为制约湖北省农村小城镇发展水平升级和镇区居民生活质量改善的一个重要因素。

3. 小城镇吸纳人口的聚集力不强

湖北省小城镇规模较小,工业与商贸企业聚集不足,基础设施缺乏投入,抑制了第三产业的发展,小城镇所能提供的就业机会少,就不足以吸纳大批的农村剩余劳动力。同时,由于户籍管理制度的制约,抑制了农民向小城镇的集中,且有小城镇户口因为不能有效解决就业问题,也不能有效解决住房、医疗养老问题,对农民缺乏吸引力。

从建制镇的规模来看,1999年末,平均每个镇区有1549户,6300人;而世界银行有关专家在《1984年世界发展报告》中提出:城镇只有达到15万人的规模时,才会出现集聚效益。我国的许多研究则认为,小城镇的镇区人口至少要达到3万人以上,才能正常发挥集聚的功能。(鲜祖德,2001)我省目前的小城镇距正常发挥城市集聚效应还有较大距离。

从城镇管理的角度看,小城镇自身的管理制度不健全、管理手段落后等缺陷,导致管理机制不能适应城镇对周边地区的“极化效应”和“扩散效应”的充分发挥,从而缺乏吸纳人口的体制和机制。

4. 隐性城市化明显

所谓的“隐性城市化”,是指两种现象:一是存在尚未取得城市正式居民地位的长期留居城市的人口;二是存在大量的居住地在乡村、但已经长期从事非农产业的居民。前者是城乡分隔的户籍制度造成的,而后者除户籍制度外,还受20世纪80年代以来提倡的农民“离土不离乡,进厂不进城”政策影响。

就湖北省而言,首先,由于旧体制所遗留的在财产(集体所有制)、户籍、就业、社会保障等方面的城乡之间的制度性差异,在大中城市出现了大量的“候鸟”型的民工,即家庭留在农村,而长期在城市工作,或者家庭虽然已经由农村迁到城市,但是并未得到城市的正式认可,没有获得市民资格,在许多方面受到不公平待遇。其次,大量的乡镇企业和非农就业人口还存在于农村,从产业来说,他们已经实现了转移,但是从地域来看,仍然居住在农村。就小城镇比较发达的武汉市来说,2000年建制镇新增乡镇企业3607家,但是在镇区落户的仅为131家,只占3.6%,镇区集聚企业只占企业数的18%,其余均分散在村庄。第三,由于小城镇的基础设施、第三产业的发展水平都比较差,使居民尚处于准城市化生活水平。

5. 城市化落后于工业化

进入20世纪80年代以后,在改革开放政策的推动下,湖北省的乡镇企业异军突起,得到了迅速的发展。乡镇企业的崛起与发展,不仅为改变农村经济结构和提高农村经济总体水平做出了巨大贡献,而且吸收了大量农业剩余劳动力,进而推动了农村小城镇建设和发展,加快了城市化进程。

然而,根据工业化和城市化的内在联系来衡量,湖北省乡镇企业发展所启动的农村工业化过程在城市化上出现了偏差。这个偏差的主要表现是,农村工业化的发展并没有带动相应的

农村城市化过程,即农村城市化明显滞后,形成了乡镇企业发展的非城市化现象。表 2-4 列出了 1978 年以来湖北省农业劳动力的比重下降和城镇人口比重上升的情况。

表 2-4 湖北省农村工业化与城市化的协调情况

年份	农业劳动力比重 (%)	城镇人口比重 (%)	非农业劳动力 比重(%)	偏差百分点 (个)	城市化滞后于 工业化的程度(%)
1978	29.6	14.6	70.4	-55.8	79.3
1980	29.8	16.0	70.2	-54.2	77.2
1985	26.6	21.3	73.4	-52.1	71.0
1990	26.7	22.3	73.3	-51	69.6
1995	23	26.2	77	-50.8	66.0
2000	20.2	28.0	79.8	-51.8	64.5

注:(1)非农业劳动力比重=100-农业劳动力比重;

(2)偏差百分点=城镇人口比重-非农业劳动力比重;

(3)城市化滞后于工业化的程度=偏差百分点/非农业劳动力比重的绝对值。

农业劳动力比重下降是农村工业化发展的标志,而城镇人口比重上升则是包括农村城市化在内的整个城市化的标志。所以,这两个比重的差异情况就反映了农村工业化和城市化的同步程度。在表 2-4 中,工业化与城市化偏差的百分点定义为城镇人口比重与非农业劳动力的比重(即农业劳动力比重的反面)之差,负值说明城市化滞后于工业化;城市化滞后于工业化的程度定义为偏差百分点的绝对值与非农业劳动力比重的比率。可以看出,湖北省农村城市化滞后于工业化的情形十分明显。从偏差百分点看,由 1978 年的 55.8 个百分点到 2000 年仍然有近 51.8 个百分点,虽然减少了 4 个百分点,但相差仍然很大;从滞后的程度来看,从 1978 年农村城市化滞后于工业化 79.3%,到 2000 年的 64.5%,虽呈减小态势,但仍十分严重。

(三)湖北农村城市化的空间差异特点

1. 城镇空间分布东密西疏,主要城市沿交通干线集聚

总体上看,湖北省城市在空间分布上呈现东密西疏特征,如果以丹江口—远安—宜昌—宜都一线为界,将省域划分成鄂东、鄂西,其鄂西面积占全省的 40.8%,而设市城市的数量不足 20%,建制镇数量也仅占 23%,城市人口仅占全省城市总人口的 10%左右,建制镇人口也仅占 16%。与鄂西相比,鄂东不但城镇数量多、密度大、规模大,而且还出现了武汉—鄂州(黄冈)—黄石所谓的鄂东城市群。在武汉附近直线距离 100km 范围内,设市城市达 13 个之多,城镇人口占全省城镇总人口的 36%。这种城市地域空间分布上的东密西疏特征,与东西部的自然、社会、经济条件和历史基础是密不可分的。尤其在自然环境方面,东部以平原为主,水资源丰富,交通便利,利于人类生活、生产以及城市的发展,而西部则以山地为主,自然环境较差,制约了人类的集中居住,对大规模的开发局限较大。因此,这种差别在相当长的时期内难以从根本上消除。此外,从单个城市看,全省城镇大多沿江、沿线,集中分布在“两江、三路”(长江、汉江,宜黄高速、汉渝铁路和汉十公路、焦柳铁路)一带,且主要城市都紧临长江或汉水,有铁路和高速公路通过。少数交通干线附近,既是全省经济开发和生产力布局的主要地带,也是城镇分布