

中图分类号:F119.9 文献标志码:A 文章编号:1000-8462(2015)07-0001-05

DOI:10.15957/j.cnki.jjdl.2015.07.001

# 有关我国区域与城乡发展的政策建议

胡序威

(中国科学院地理科学与资源研究所,中国北京 100101)

『编者按』著名经济地理学家、本刊原主编今顾问胡序威先生在今年4月底写成《有关我国区域与城乡发展的政策建议》一文。该文先在内部传阅,征求各方意见,受到中央有关部门的重视和同行专家的好评。胡先生的建议有可能对正在编制的国家十三五规划产生某些积极影响。现特将此文在本刊发表。

我是一名曾在中国科学院地理研究所长期从事区域与城市发展研究的研究员,虽已离休多年,仍在关心国家大事。最近习近平总书记在论述四个全面的战略布局时指出:中国已经进入全面建设小康社会的决定性阶段。实现这个目标是实现中华民族伟大复兴的关键一步。他所指的全面小康,就是要使不同人群、不同地域的城乡居民全都实现小康。他认为要实现这一目标,当前最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。对此我完全赞同,十分拥护。下面我想就自己所从事专业的角度,对如何实现上述战略目标,提些有关区域与城乡发展的具体政策建议,供中央决策参考。

## 1 我国经济社会发展到现阶段,应在逐步缩小区域间、城乡间的相对贫富差距方面加大力度

国外有人把中国特色的社会主义道路,诬称为中国共产党领导的资本主义,对此应据理予以驳斥。他们将市场经济完全等同于资本主义。的确,若听凭市场经济无任何约束导向的盲目自由地发展,必将导致资本主义,但我国实行的是社会主义市场经济。在当前深化改革的过程中,既要让市场这只看不见的手在资源配置中起决定性作用,通过市

场竞争提高效率,尽量把经济产出这块蛋糕做大;又要让代表全国最广大人民根本利益的中国共产党领导的政府这只看得见的手,在规划引导、宏观调控、市场监管和收益分配的社会公平方面更好地发挥作用,尽量把经济收益这块蛋糕分好,使其不偏离走向共同富裕的社会主义道路。

在我国经济社会的发展进程中,始终存在着经济效率与社会公平这对矛盾。在经济开始崛起的高速增长期,主要追求经济效率。在社会物质生活条件普遍有所改善的同时,地区间、城乡间、群体间贫富差距的拉大,是一时难以避免的不争事实。现今我国已进入中等收入国家行列,经济的发展已由以往追求GDP的高速增长,转向提质量、增效益、调结构的新常态。提质增效应兼顾经济、生态和社会效益,使发展具有可持续性。调结构应包括产业结构和地域结构。调产业结构要重视转型升级,改以创新为重要驱动力。调地域结构要促进区域间、城乡间更协调和谐地发展,要为相对缩小区域间、城乡间的贫富差距,在全国各地全面建成小康社会,制定更合理有效的政策和更有力的改革措施。

## 2 区域政策应由协调东部与中、西部地区及东北地区的发展,进一步向协调发达或较发达的核心地区与其外围欠发达或贫困地区之间的发展深化

改革开放以来,我国的区域政策主要侧重于协调东部地区与中、西部地区的发展。在我国确实存在着长期历史开发过程所形成的由沿海向内地,由东部向中部、西部地区较明显的发展水平递降的梯度差,需通过协调促进其共同发展。后来为振兴东北老工业基地,又划出一块东北地区,变成四大板

收稿时间:2015-05-18;修回时间:2015-07-06

作者简介:胡序威(1928—),男,浙江上虞人,研究员,博士生导师,《经济地理》原主编,现为顾问。长期从事区域经济地理、区域规划和城市发展研究,其主持完成的主要研究成果曾获多项国家和中科院科技进步奖。2006年获中国城市规划学会突出贡献奖,2009年获中国地理学会中国地理科学成就奖。主要著作有《区域与城市研究》《中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究》等。

块区域的协调发展。但最近一、二十年来,随着市场经济的快速发展,地域间贫富差距的拉大,并不主要体现在四大板块之间,而是体现在以大都市或城市群所在地区为核心的发达、较发达地区与其外围的农村为主的欠发达或贫困地区之间。若只看四大区域板块的平均值,地区间的差别不是很大,而且还在逐步缩小。如以东部地区2000年和2012年的人均GDP各为1,则中部地区2000年为0.49,2012年为0.56;西部地区2000年为0.41,2012年为0.54;东北地区2000年为0.80,2012年仍为0.80。同在东部地区的河北省,实为京津都市区外围的欠发达省,其与京津地区发展水平的差距,大于西部地区与东部地区的平均差距。具体到冀北、冀中地区,以及东部其他省的鲁西、苏北、浙西南、闽西、粤东北等地区,则其发展水平与京津、长三角、珠三角等东部核心地区的差距高出西部地区与东部地区平均差距一倍左右。在中、西部地区也有一些较发达的以大都市为核心的地区,其发展水平略低于东部核心地区而高于整个东部地区的平均水平。东部核心地区与中西部的有些贫困地区的平均收入差距则超出10倍以上。因此,有必要以县(市、区)域为单元,按不同的人均GDP或人均收入水平,划分出发达、较发达、欠发达、贫困等不同类型区域,以利于制定有区别对待的区域政策。同时通过市场运作和政府推动,在不同类型区域间发展不同层次、相互交叉、互联互通、以强带弱、协调配合、互利共赢的都市经济圈。

### 3 发展城市群只能作为人口密集的发达地区城镇化的主体形态,不宜作为全国城镇化的主体形态

大都市作为一定区域经济社会发展的核心,其空间演化存在着以下几种布局形态。一为大都市中心区不断摊大饼式向外空间扩张,形成单一的特大、超大城市。二为在大都市周围发展卫星城和相对独立的中小城市,形成众星拱月的都市圈。三为与邻近较大的都市和众多不同规模的城市组成相互紧密联系的城市群。

城市群所在地区一般均指城镇化水平和城市发育程度较高的大中小城市分布较密集的核心地区。在人口密集的发达地区,发展城市群的空间布局形态,肯定优于单中心独大的空间过度膨胀,也优于众星拱月式的都市圈。然而,并不是所有地区

在经济发达后都能形成城市群。只有在人口密集、区位和资源环境优势明显的核心地带,通过长期发展和规划引导,才能形成高度城市化的多中心、较密集的城市群。有些发达的核心地区,因早已形成一城独大的格局,为改善其空间布局,只宜在其周围发展培育众多中小城市的都市圈,已无可能亦无必要发展成为多中心的城市群。任意将彼此相距遥远,间隔有广大农村地区甚至大片草原牧场的多个中心城市捆绑在一起,圈成城市群,就会失去城市群的真实涵义,难以合力发挥城市群作为核心地区的强大对外辐射影响作用。

在我国适宜于发展城市群或都市圈等核心地区的地域面积毕竟只占全国广大国土面积的较小比重,故不宜将发展城市群作为全国城镇化的主体形态。城镇化的国土空间开发,一般都要经历由点、轴到网络的逐步推进过程。在对全国具有巨大影响力的东部三大城市群中,长三角和珠三角城市群发育已较成熟,基本上实现了由点轴到网络的空间开发全过程。京津冀城市群尚处在进一步发育阶段。为改变以往过于突出京津两大都市的局面,正通过京津冀的协同发展,加速对毗邻京津的河北省境内的轴网开发,使其多数城市也能融入京津冀城市群。为加强我国中西部地区的开发,仍有必要沿长江经济带和丝绸之路经济带国内段的主要发展轴,培育若干新的城市群或都市圈。然而当前在中西部地区新培育城市群,已不具备像改革开放初期那样培育沿海城市群的难得机遇和特殊优惠条件。只能在规划引导下,顺其自然推动其逐步发展,不能拔苗助长,急于求成。总之,我国发展到现阶段,已不能将城镇化的重点主要放在发展核心地区城市群,应同时加大关注城市群外围地区的城镇化。后者空间布局的主体形态,将是中小城市为主的广域分布的城镇网络体系。

### 4 因地制宜,着力发展广大农村地区的县域经济,推进以产业化为基础的部分农村人口在县域内就近城镇化

要使全国各地全面实现小康,必须着力发展欠发达和贫困地区的县域经济。要使我国现有的贫困人口迅速脱贫,除采取针对贫困户和贫困乡村的精准扶贫措施外,还要重视发展当地的县域经济,否则将难以巩固已取得的脱贫成果。在我国县域经济发展较好的地区早已实现了全面小康,偶有少数因

难户或贫困乡村,当地政府可依靠雄厚的财力轻易帮助他们脱贫致富。

县是我国已延续两千多年的行政管辖基本地域单元。历来就有“郡县治天下安”之说。我国的有些县域面积甚至还大于欧洲的小国。所以要全面建成小康社会,必须发展各县的县域经济。发展欠发达地区和贫困地区的县域经济已成为当前的难点和重点。

现有的欠发达县或贫困县多以从事农业生产的农村地区为主,当地城镇的非农产业基础相当薄弱,主要依靠大量农民外出打工挣钱以增加当地居民的收入。故要发展欠发达和贫困地区的县域经济,首先应在深化农村经济体制改革的基础上,引进资金和技术,大力推进农业生产现代化和产业化的规模经营,发展主要农牧产品由生产、储运、加工到市场营销的一条龙产业链,发展以中小企业为主、有当地资源和产品特色、有市场需求的加工制造业。同时可积极创造条件,争取从发达地区引入某些因其产业结构转型需向外转移的加工企业或其主要产业链需进一步向外拓展延伸的企业。要大力发展为当地生产和生活服务的包括部分现代服务业在内的第三产业,尤其是根据社会基本服务均等化的政策要求,需在各县大力加强医疗、教育、文化、体育、卫生、养老、休闲、公共交通等各种现代社会服务业。为此还必须同时加大基础设施建设和生态环境建设的力度。县域内非农产业的发展和各项开发建设工程的进展,必将为吸纳县域内部分农村人口的就近城镇化创造条件。

城镇化离不开城镇建设,但切忌本末倒置。企图大搞小城镇建设来推动农村地区的城镇化,其结果只能出现城镇住房空置率很高或迫使被拆迁农户进城住楼房等尴尬局面。一定要在积极发展县域经济,大量增加非农就业岗位,对城镇住房的市场需求不断增大的基础上,推进城镇建设和房地产开发,才能使其也成为共同繁荣县域经济,促进城镇化健康发展的重要环节。

我国各县在地理与交通区位,自然条件与资源环境,人口构成与分布密度,经济与社会文化基础等诸多方面,存在着明显的差别。因此发展县域经济必须特别注意因地制宜。要在发展能充分体现当地特色的县域经济方面下大功夫。在位于生态严重脆弱地区的县域,或按《全国主体功能区规划》大部分属禁止开发区或限制开发区的县域,应在鼓励和妥善安排当地过多人口外迁就业定居以减轻生态

压力的基础上,发展对当地生态有益无害的产业。应对对生态的修复和保护也列为重要产业,其所创造的生态效益,将有益于广大地域的人民。专职从事生态修复和保护的人员应由国家和地方的财政收入及发达地区的生态补偿保证其收入。为了使留守在生态脆弱地区的人民也能过上享受现代文明的幸福生活,应重视在县域内进行有选择的点状开发建设,在若干城镇发展能就近提供现代社会公共产品的非农产业。

## 5 新农村建设只有与县域内部分农村人口就近城镇化密切结合,才能最终实现缩小城乡差别的城乡一体化

进入新世纪以来,在我国广大农村地区已大力加强新农村建设,使农村基础设施与农村面貌有不同程度的改善。但有些地区只是孤立地抓新农村建设,没有将其与发展县域经济和部分农村人口就近城镇化密切地结合起来,致使在提高农村生活质量和缩小城乡差距方面收效不很明显。可以作这样设想:如果在广大农村地区只注重新农村建设,不就近发展现代化的中小城市和小城镇,农村居民就难以就近享用现代城市文明所代表的优质社会服务,就不可能最终实现真正意义的城乡一体化。

以农村地区城镇化替代农村城镇化,以就近城镇化替代就地城镇化,可避免将城镇化简单地视作把农村变为城镇的误解。即使在未来一、二十年内全国都已基本实现城镇化,散布在广大地区的农村也不会消失。只是一部分农村人口远距离转移进入大都市和城市群,一部分农村人口就近转移进入中小城市和小城镇,一部分留在新农村的人口也能过上类似城镇的文明生活。

不能把新农村建设片面理解为拆旧建新,变旧村为新村。对有些具有较高历史文化价值和能充分体现当地特色的古村落,应尽快列入严加保护名单,只能在修旧如旧基础上改善其生活设施。但也要防止出现对现有村落一律不准拆建动迁的另一极端。随着农业现代化的进展,以及因大量农民外迁而出现众多村落的空心化,有必要进行适当的并村定点,由此可腾出不少建设用地。要允许供农民使用的农村宅基地的产权可在县内城镇购房中转让作价。如果对现有的已空心化的农村宅基地都不能替换耕地,那么县内城镇化需要扩大的城镇建设用地面积必将占用大量宝贵的耕地,这显然不符合我国的基本国情。

需要对县域内的经济社会发展、产业布局、城乡建设、基础设施、生态环境和土地利用进行统筹规划,将众多欠发达县和贫困县建设成为城乡融合、全面小康、山川秀丽、社会和谐的美好家园。这样才能有效缓解因过多农村人口向少数大都市、都市圈和城市群不断集聚而引起的巨大生态压力和社会困境。

## 6 改革现行行政区划的设市体制,允许在众多个域内设立一个或多个副县级市

按一般规律,随着国家城镇化的进展,设市的城市应愈来愈多,但在我国却出现了不增反减的现象。如在1997年全国有设市城市667个,2014年却降至653个。日本的国土面积还不及我国的云南省,却设有700多个市,我国的总人口数高出日本的10倍,而现有的设市总数还少于日本。存在上述问题,其根源在于我国现行的行政区划设市体制。

改革开放初期,我国行政区划的设市工作仍多采取传统的“切块设市”模式。即从县域范围内切割出城市化水平较高的城区及其近郊区单独设市,形成市、县并存,城乡分治,县包围市的空间格局,加深了城乡之间的分离和矛盾。故自1980年代中期开始改为采取“撤县设市”模式,即将整县改为市。但由于1986年民政部制定的设市标准明显偏低,一般县城非农业人口达10万以上,全县常住人口中农业人口不超过40%的即可撤县设市。致使在1986—1997年期间全国出现了撤县设市的高潮,全国设市城市由324个猛增至667个。撤县设市后,易把整县视为城市,其实真正的城市地域只占其中的很小比重。撤县设市后把全县的工作重点转向城市,势必削弱对“三农”的关注。而且照此发展势头,用不到几年我国绝大多数县都可达到撤县设市标准,将会使我国历史悠久的县制趋向消失。因此国务院于1997年做出在全国冻结撤县设市工作的决定,延续多年。在2014年以前,只在边境地区因特殊需要新设了少数市,整个设市工作基本上尚未解冻。与此同时,几乎所有地级市都实行与地区合并。有些地级市为把城市做大,把不少原有相对独立的县级市改为市辖区,致使全国设市的城市数不增反减,呈现出鼓励大城市膨胀和限制小城市发展的不合理趋向。

当前我国有许多县的县城及某些中心镇已集聚了十万以上的城镇人口,受镇的行政编制束缚,已严重影响小城市和县域经济的正常发展。因此开

放设市已势在必行,但不宜再重走老路。建议对现行的设市体制进行必要改革,将“撤县设市”改为“县内设市”,将县内新设市定为副县级,仍归县管。这样既可避免“切块设市”导致县市分治,又可避免“撤县设市”导致城市与县域概念的混淆和县制的消失。要严格控制“撤县设市”,只允许少数已高度城市化的县域整县设市。不要以我国宪法未载明县下可设市为由,拒绝进行县下设市的改革试验。我国现有的设市城市分为省级市、副省级市、地级市、县级市,也均非宪法所载明的。我国台湾各县都设有县辖市,在桃园和嘉义县内还不只一个县辖市。如果在我国大陆也能允许县下设市,将会很快涌现出一大批富有活力的中小城市,可有效地带动县域经济的发展,推进广大农村地区的就近城镇化。

## 7 加大国家和省级财政向贫困县和欠发达县的转移支付力度,在加强县级领导班子的基础上向县放权

为缩小地区间、城乡间的相对贫富差距,必须逐步加大国家和省两级财政向贫困县和欠发达县的转移支付力度,一般贫困县或欠发达县的基础设施建设,尤其是能体现社会基本公共服务均等化的现代社会服务设施的建设和营运,有相当部分要靠外来财政转移支付的支持。下拨的各专项资金,特别是扶贫开发资金,应尽可能减少中转环节,直接下拨到县。

我国的行政区划体制,原只分为省、县、乡三级。地区行署不是一级政权,只作为省的派出机构,协助省处理地区内有关各县的行政事务。然而现今我国已普遍实行地区与设有政权机构的地级市合并,由地级市管辖若干县,在省与县之间增加了地区一级政权。在发达地区由经济实力强大的地级市管若干县,尚有助于带动各县的发展。在贫困地区和欠发达地区的地级市,因其本身经济实力较弱,不仅无力带动所辖各县的发展,而且还有可能占用各县的资源以发展自身这个地区中心城市。所以应坚持省直管县,向县放权。地级市政府对所辖各县(市),只能起如同地市合并前地区行署那样代省协调处理区内各县(市)相关事务的作用。

要想全面建成小康,首先要抓好县这个承上启下面向基层的重要环节。应大力选拔、配备和加强县级领导班子。只有在廉洁奉公、关注民生、求真务实、敢于担当、集思广益、奋发图强的领导班子的坚强领导下,才能充分调动广大人民群众的积极性,

迅速改变贫困县和欠发达县的落后面貌。

## 8 鼓励发达地区的城市群和都市圈的资金、人才、技术、信息等要素向欠发达的农村地区流动,倡导先富市县帮带贫困县脱贫致富

东部沿海的城市群和某些内地省的都市圈,都是利用其区位优势和国家赋予的各种特殊优惠政策,以背离市场的低地价或零地价,以来自广大农村的大量廉价劳动力,广泛招商引资,占尽国家改革开放前期的先机,才实现了今天这样的发达和富裕。故而理应饮水思源,富不忘本,重视向其外围广大农村地区的反馈。应鼓励发达地区的资金、人才、技术、信息等各种生产要素向都市经济圈辐射影响

所及范围的欠发达县和贫困县流动。鼓励企业家去欠发达县和贫困县投资,鼓励优秀的医生、教师和科技文化工作者抽出一定时间去农村地区的城镇工作,轮流换岗,帮助当地提高社会基本服务水平和科技文化水平。倡导发达县市与贫困县之间的长期结对帮扶,将扶贫成果也列入发达市县的重要政绩。

加大发达的核心地区对外围边缘欠发达和贫困地区的经济辐射和援助,不是单向的付出。欠发达和贫困地区发展的加速,可以有效扩大我国的内需市场,为核心地区开拓更广阔的发展空间,使全国顺利地跨越中等收入国家陷阱,实现伟大中国复兴梦。