

我国北部省份欠发达地区新型城镇化建设探析

——以河北省欠发达地区为例

黄 莺

(河北工业大学 廊坊分校,河北 廊坊 065000)



摘 要 我国北部省份的欠发达地区主要分布在山区老区,常年干旱缺水、土地贫瘠,经济乏力,农业基础薄弱、城乡差别大,这些地区新型城镇化建设举步维艰发展十分缓慢。依据平衡发展理论,研究我国北部有代表性的河北省欠发达的张家口、承德、太行山区新型城镇化发展状况,并深刻剖析存在的问题及成因,主要表现在:城镇布局不合理,吸纳集聚功能差;经济薄弱投入不足,基础设施欠账严重;全盘规划不够,城镇综合水平低;体制机制不完善,制约了城镇化的健康发展;缺乏产业支撑,城镇化的动力不足等方面。借鉴英国早期城镇化发展模式,提出以京津冀协同发展和联办冬奥会为契机,坚持因地制宜,加强规划建设,强化政府责任,拓宽资金渠道,落实政策措施,培育特色产业,确保可持续发展的对策建议,呼吁整合各方力量,动员全社会打一场“集团式”攻坚战,以新型城镇化建设为抓手彻底改变欠发达地区面貌。

关键词 欠发达地区;新型城镇化;平衡发展理论;协同发展

中图分类号:C 91 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2017)04-0094-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.04.013

新型城镇化建设是党中央做出的重大战略决策和我国现代化建设的历史性任务,也是推动经济持续健康发展的重要引擎,更是城乡协调发展、全面建成小康社会的必经之路。伴随着国家精准扶贫重大决策的全面实施,作为占我国整体国土面积近四分之一的河北、内蒙古、甘肃、宁夏、山西、陕西等北部省份欠发达地区也已进入同步建成全面小康社会的决定性阶段,正处于新型城镇化深入发展的关键时期,尤其河北省既面临京津冀协同发展和北京张家口联合申办冬奥会,成为我国对外“窗口”的重大机遇,也面临转型发展、奋力追赶的艰巨任务。具有我国北部代表性的河北省欠发达的张家口和承德地区、燕山太行山区的新型城镇化建设仍然举步维艰,面临着亟待解决的诸多难题,已成为新型城镇化建设乃至全面小康建设的短板。依据均衡发展理论,欠发达地区新型城镇化建设不仅是本地区,也是影响甚至阻碍全国新型城镇化建设步伐和全面建成小康社会、实现中国梦的重点和难点。因此,抢抓机遇、因地制宜,加快推进欠发达地区新型城镇化建设,是我国实现绿色崛起的必然选择,是加快产业结构转型升级的重要抓手,是解决“三农”问题的重要途径,对于全面实现环境山清水秀、人民生活富裕殷实的小康社会具有重大而深远的战略意义和实践价值。本文以河北省欠发达地区为例,探析我国北方省份欠发达地区新型城镇化建设的态势与对策。

一、文献回顾

作为十八大以来全社会关注的热点之一,有关新型城镇化建设的研究硕果累累,其中研究“欠发

收稿日期:2017-01-25

基金项目:河北省社会科学发展研究项目“河北农村社会主义核心价值观体系建设研究”(201303102)。

作者简介:黄 莺(1981-),女;研究方向:思想政治教育、社会学、教育学。

达地区新型城镇化建设”的文献有16篇,主要涵盖了“发展路径”^[1-2]、“内涵与特征”^[3]、“发展模式”^[4-9]、“现状问题与对策”^[10-12]、“国外经验与启示”^[13-15]等方面的理论和实践探讨。当前学术界在基本见解上已经达成共识,即新型城镇化建设必须走以人为本、集约高效、绿色智能、产城互动、城乡一体、四化同步的中国特色的城镇化之路;其内涵关键是人的城镇化,最大限度保障人民利益、尊重人民意愿,以促进人的全面发展为最终目标;新型城镇化的基本特征就是要实现农民的市民化、城乡发展的协调化、发展模式的集约化、产业支撑的高效化、发展环境的生态化。新中国成立以来,特别是改革开放三十多年来,随着我国社会经济的发展,以河北为代表的北方省份城镇数量增加、居民生活水平提高、环境改善、中心城镇不断壮大,但同时也暴露出城乡不协调、大城市带动能力弱、中小城市数量少、城镇规模小、发展不平衡、管理粗放、生态环境持续恶化等不可回避的问题^[10];解决这些问题必须充分依照省情、着重发展经济、通过发展小城镇、促进城乡一体化,发挥财政作用、加强公共服务设施建设,注重环保、改善生态、完善动力机制、加强产业结构调整、合理布局城镇、健全农村土地流转制度、传承地方特色文化、利用信息技术推动城镇化发展^[11]。尹罡等认为与国内外成功的新型城镇化建设案例相比,以河北省为代表的北方省份新型城镇化建设与国内其他省份有着明显的差距,特别是欠发达地区的弱点更为凸显。而这些地区约占我国国土面积四分之一,是我国新型城镇化建设的重要组成部分,其发展影响甚至阻碍全国整体新型城镇化的进展和发展水平^[4]。而目前对这些地区尤其北方欠发达地区新型城镇化建设研究不够。可以说以河北干旱山区为代表的我国北方欠发达地区的新型城镇化无论理论研究还是实际建设都落后于全国其他地区,由此带来的一系列诸如山区农村“空心化”、土地荒芜、城乡差距拉大、京津冀城市人口暴增、雾霾频现等一系列社会问题不能不与此有关,也无疑证实了西方学者哈罗德·多马提出的平衡发展理论:由于落后的部门和地区会影响甚至阻碍全局,只有齐头并进,才能共同健康发展^[16]。在这种形势下,很有必要对毗邻京津地区且具有北方代表性的河北省干旱山区欠发达地区新型城镇化建设进行研究,从当地实际出发,探求加快该地区新型城镇化的有效途径。

二、欠发达地区新型城镇化建设发展概况

1. 新型城镇化建设取得的成就

改革开放三十年来,我国城镇化建设有了巨大的突破,伴随着国家以经济建设为中心,大力推进国有、集体、民营等经济的多元化发展和产业结构的调整与转型升级,一大批体现地方特色的中小企业应运而生,助推了包括欠发达地区的新型城镇化进程,使整体城镇规模和人口都有了一定增长,城乡居民的生活水平得以提升,生活方式发生了极大地转变。主要体现在三个明显:

(1)城镇化水平明显提高。按照国家关于走新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的要求,城镇规模日益扩大,城镇化进程稳步推进,城镇化水平不断提高,城镇人口比例不断增加,2016年全国城镇化率已达到56.1%。地处我国北部的河北、内蒙古、山西、陕西、甘肃、宁夏等省份的欠发达地区,虽然城镇化发展水平落后于发达地区,但与他们自身相比,城镇化水平也有了明显提高,城镇建设取得了历史性突破,如截至2015年底,河北省全省城镇常住人口达3 811.21万,首次超过乡村人口,城镇化率已达51.33%,比2012年提高4.53个百分点。计划到2020年河北省常住人口城镇化率达到60%、户籍人口城镇化率达到45%^[17]。即使欠发达的张家口地区城镇化的整体水平也有了明显提高:2016年户籍人口城镇化率从2012年30.63%提升到36.40%,提高了5.77个百分点,常住人口城镇化率从34.50%提升到52.20%,提高了17.7个百分点^[18]。

(2)城镇基础设施明显改善。近年来通过国家持续推动“路、水、热、气、讯”等城乡基础设施建设,着力提升教育、医疗、文化体育、社会保障等公共服务水平,使欠发达地区的城镇建设品位与实力也有了显著提升,城镇居住条件和居住环境有了明显改善。而且,一批跨区县的交通水利能源等重点项目顺利推进,仅河北省完成农村危房改造44万户,在欠发达地区全部解决了贫困人口饮水安全问题,贫

困人口大幅度减少,十二五期间全省平均年减少贫困人口达百万左右,在全省包括欠发达地区已建设美丽乡村近 1 万个^[17]。

(3)城镇经济实力明显提升。欠发达地区特别是具有历史文化及地方特色的县城或个别中心城市,规模有了较大发展,集聚了一批具有地方特色的中小企业,不仅带动了当地产业和经济发展,提高了地方知名度,也有力地改变着当地群众的生活、生存方式和精神面貌,新型城镇化建设的聚集效应显现了强大的推动力和生命力,城镇居民收入水平、生活水平逐年提高。城镇和农村居民人均可支配收入在河北省分别达到 26 152 元和 11 051 元,贫困县农民人均收入也由 2011 年的 4 621 元提高到 2014 年的 6 839 元;城镇居民人均可支配收入由 2003 年的 5 620 元提高到 2015 年的 23 841 元;每百户家庭拥有家用汽车由 2003 年的 1 台提高到 2015 年的 13.6 台;人均住房建筑面积由 2003 年的 18.95 平方米提高到 2015 年的 29.6 平方米^[17]。

2. 欠发达地区新型城镇化建设存在的主要问题及原因透视

我国北方地区工业化现代化发展,特别是中小型劳动密集型企业的规模化发展,带动城镇化建设虽然取得了明显成效,但随之而来的诸如城市人口剧增、交通拥堵、环境恶化、雾霾频现以及欠发达地区特别是山区普遍“空心村”等一系列社会问题,不仅给城市带来前所未有的巨大压力,也使得城乡差距进一步拉大,两极分化加深。尤其地处欠发达地区城镇化建设因受地形、经济发展水平等因素影响,其水平和质量仍落后于全国其他地区。而且受欠发达“落后部门或地区”各经济要素间相互依赖性和互补性阻碍作用,直接影响了区域经济乃至全国的整体发展,按照国家新一轮贫困人口建档立卡标准,目前全国欠发达地区尚有贫困人口 7 107 万人,有 20 多万人至今用不上电,数千万农村家庭喝不上干净水,7.7 万个特困村不通班车,33 万自然村不通沥青水泥路,有近千万人口需要搬迁。其中全国 14 个连片特困地区共有 680 个贫困县^[19],而北方省份大体占到四分之一,仅河北省就有 62 个贫困县、7 366 个贫困村、485.5 万贫困人口,贫困人口占全省城乡人口总数的 8.8%,虽然人口占比不大,但面积占河北的 33%^[17],这些地区大都属于地域辽阔交通不便的张家口、承德和燕山、太行山贫困山区,新型城镇化建设举步维艰,发展缓慢,不仅城镇化水平低,也面临诸多不容忽视的突出矛盾和难题,是河北省实现城乡协调发展和全面建成小康社会的短板,其主要问题及成因表现在:

(1)城镇布局不合理,吸纳集聚功能差。北方欠发达地区大都长期地处偏僻,地域广袤、山多水缺、封闭落后,受传统农业生产方式、生活习惯和农耕文化等因素影响,形成乡村自然建制,大部分城镇的发展没有形成规模,中心城市发挥不了辐射功能和规模效益,城镇对产业和人口的吸纳聚积功能较弱。以最典型的欠发达的山区张家口市为例,全市 9 个区 10 个县,建制镇只有 96 个,常住人口市域范围内现有百万人以上的城市 1 个,10~15 万人的县城 3 个,5~10 万人的县城 6 个,5 万人以下的县城多达 9 个,其他建制镇 83 个,多数在万人左右^[18],甚至只有几千人,而且发展未形成规模,人口普遍居住分散。同时城镇体系中缺乏中、小城市作为过渡,未形成大、中、小城市梯度与层次合理布局的结构。

(2)经济薄弱投入不足,基础设施欠账严重。由于长期受地理、自然等条件束缚,造成北方欠发达地区社会经济发展滞后,经济基础薄弱,财政资金投入严重不足,又无稳定通畅的融资渠道,建设资金杯水车薪制约了新型城镇化的发展,而且有限的资金“多头管理”口径分散,使用效率不高,且主要集中于县城,存在重复建设成本增加,甚至劳民伤财现象。尤其对乡镇的投资更是严重不足,致使城镇建设标准低、规模小、基础设施欠账较多,供电、供水、供气、供热、通信、保障性住房等城镇基础设施不能完善配套。城市到县乡镇的公路等级低拥堵现象不断蔓延,部分道路塌陷。如欠发达的燕山和太行山山区分别约有 10%和 12%的行政村没有沥青路且未完成农网改造,约有 26%的自然村未联通公路,甚至约有 2%左右的自然村仍未通电^[17]。同时城镇综合承载能力相对薄弱,而且基础设施集中度低,提升改善任务艰巨,拉低了全省整体新型城镇化建设水平。即使在建成的县镇,人均道路面积、人均绿化面积、生活垃圾污水处理率等均居于全省倒数,与沿海发达地区相比差距更大。不仅影响了

新型城镇化建设,也严重制约了当地经济和社会发展。

(3)全盘规划不够,城镇综合水平低。北方欠发达地区在推进城镇化过程中,由于规划专业人才不足,缺乏深入调查研究和整体规划,又受急于求成的观念影响,特别是县域整体新型城镇化规划编制不够科学甚至无规划,前瞻性不足,缺少对城区空间布局和产业支撑的统筹考虑,影响了对资源的合理利用。同时,规划的权威性和强制性不足,体制不健全,配套法规不完善,执行力较差,缺乏有效的监督机制和问责机制,致使城镇无序建设、随意改变规划等违规问题时有发生,一些城镇建设存在着规划缺失或规划水平不高,规划管理不能全覆盖等问题。有的地方片面贪“大”求“洋”,传统文化保护意识不强,城镇景观特色不明显,未能体现出资源特色、环境特色、历史特色和文化特色。同时没有把城镇规划与区域规划、产业规划、经济发展规划有机结合起来,造成管理不到位,镇区功能繁杂,城区扩张无序。而且在建设和发展中没有突出自身特点,建设水平较低,建筑形体空间缺乏艺术效果,风貌趋同的问题比较突出。从构成城镇化综合水平的六大要素(经济发展、城镇聚集、城市建设、生态环境、居民生活、社会发展)来看,严重缺乏城镇发展的活力。

(4)缺乏产业支撑,城镇化的动力不足。北方欠发达地区由于受对外开放较晚的影响和生态环境保护对产业选择、思想观念等因素制约,整体经济发展相对缓慢。尤其在个别乡村,农民思想保守、教育文化落后,传统封建思想观念根深蒂固,安于现状、畏惧风险、急功近利,甚至在产业布局、村庄改造上,不仅不积极配合反而与政府讨价还价,严重阻碍了新型特色产业和城镇化的发展。如欠发达的张家口地区在新形势下原有农牧种养业依然“靠天吃饭”未形成产业链和规模效益;久负盛名的传统畜产品加工严重弱化,尤其号称北方“皮都”的皮衣产业已几乎消失;曾畅销北方乃至全国的“三瓶酒一支烟”(葡萄酒、白酒、啤酒、卷烟)等轻工产业也面临危机;有着悠久历史的钢铁煤炭,煤矿、地质、钻探、挖掘等机械制造业和传统重工业,也未能与时俱进转型升级,优势不再,有的已被淘汰。2015年全市工业增加值占GDP比重为40.00%,而全省为48.27%,比全省低8.27个百分点。2015年全市第一产业增加值占GDP比重为17.90%,全省为11.54%,高出全省6.36个百分点^[18]。整体农业现代化、工业化对城镇化推动作用、带动能力不强。

(5)体制机制不完善,制约了城镇化的健康发展。由于现行管理领导体制、职责分工不够协调,新型城镇化建设的规划,能源、交通、水利、电信、文化教育卫生等公共基础建设和扶贫、国家与省专项资金等事项的分头管理,缺乏统一领导、协调联动,更缺乏集中财力、物力、人力的顶层设计和谋略,甚至各自为政,片面追求政绩,造成新型城镇化建设规划不明、重复建设,项目投资效率低,有限的建设资金用不在刀刃上,多数偏远乡村面貌依旧。特别是现行城乡分割的社会保障、财税金融,户籍、土地、行政等管理制度,固化着已经形成的城乡利益失衡格局,导致欠发达地区尤其山区大量劳动力外流,出现大批“空心村”,而且社会基本的公共服务职能没有有效惠及山区居民,城乡差距逐步拉大,城乡二元结构矛盾突出。2015年全省欠发达贫困县农村居民人均可支配收入7733元,仅相当于非贫困县的62%,承德市2015年农村居民人均年可支配收入7923元,低于全省平均的11051元,更低于发达地区唐山市的13935元^[17];在村庄建设上脏乱差的状况始终没有改观,不少山区农村处于五无状态(无学校、无医务室、无养老院、无文化室、无垃圾处理),农村留守儿童、孤寡老人,缺教少管、缺医少养成常态,即使进城务工的农民在医疗卫生、子女教育、社会保障和住房等方面仍然享受不到与城市居民平等的待遇,制约着农业转移人口市民化,阻碍着城乡发展一体化,更严重影响着新型城镇化的建设步伐,已成为当前政府需要重点关注的问题之一,影响了和谐社会的形成,势必影响党和政府的形象。虽然政府已经意识到问题所在,但受经济发展和工业化发展阶段的影响,诸多体制性问题仍然制约着城乡经济的协调发展,突出性问题仍需从根本上解决。

三、欠发达地区新型城镇化建设的对策建议

按照哈罗德·多马的平衡增长理论,由于各经济要素间相互依赖性和互补性,单纯强调某一地区

或部门的投资会影响相关地区和部门的发展,甚至由于落后地区或部门的阻碍作用所有的地区或部门都不会得到健康发展^[16]。因此,要全面推进我国新型城镇化建设和社会协调发展,不仅要重视发达地区和城市的发展,更应通过农村产业结构调整,推动欠发达农村经济全面发展,为农村实现城镇化及其水平的提高奠定稳定根基。所以,在我国发达地区为中心已先期城镇化的背景下,应以新型城镇化建设为抓手,消除阻碍欠发达农村发展的体制机制,加快农村产业结构调整转型,彻底解决“三农”问题,尽快改变落后面貌,实现全民富裕殷实、城乡协调发展,并以京津冀一体化和京张联办冬奥会为契机,从当地实际出发,积极稳妥扎实推进欠发达地区新型城镇化建设。

1. 加强规划与基础设施建设,夯实新型城镇化发展基础

明确发展目标、加强城镇规划与基础设施建设,是新型城镇化建设的重要基础和保障。世界上最早实现城镇化的英国在城镇化早期就颁布《城镇和乡村规划法》等法规^[15],从法律和顶层设计上加强城镇化的宏观指导,是英国城镇化健康发展的重要基础。我国新型城镇化建设发展不平衡,特别是欠发达地区城镇化发展滞后,长期社会事业包括城乡发展规划缺失,没有明确的城镇化发展目标,是影响城乡同步发展的重要因素之一。因此,以河北欠发达地区为代表的山区新型城镇化建设,必须紧密结合环京津冀及城乡协调发展的大环境,科学制定包括县域村镇建设和教育、文化、卫生、体育等公共事业发展的总体规划,并加强与之配套基础设施建设。

(1)以规划为引领,科学布局县域新型城镇化。首先由规划建设部门,在深入基层特别是各乡村镇调查研究的基础上,根据县域城乡和经济协调发展的整体思路及各村镇实际状况,借鉴英国和兄弟地区城镇化建设经验,制定、调整、完善县域新型城镇化发展规划及其各村镇城具体建设方案,经专家论证批准后实施。总体布局应该是:县城区建特色工业园,中心村镇扩建、合并搬迁偏远山村。以县城、中心村和乡镇为轴心,打造专业化规模化特色产业,增强县城和中心村镇吸纳聚集辐射功能,以“乡村工业化”带动城镇化发展,形成县、镇(乡)、中心村三级定位合理、功能科学、体系完善、发展协调的新型城镇化格局;

(2)以新型城镇化建设为“龙头”,加强项目配套建设。将欠发达地区新型城镇化建设所涉及的水、电、气、路、通讯等公共基础设施以及地方产业、文化教育卫生等公益事业项目统一规划全面建设的同时,新型城镇化建设还要与国家、省的精准扶贫、生态文明和美丽乡村建设、山区综合开发、地方现代产业发展、文化建设等不同渠道项目统筹规划实施,提高整体效益,力戒“铁路警察各管一段”,最大限度避免重复建设,“前建后拆”的劳民伤财现象。

2. 强化政府责任,理顺新型城镇化建设的组织保障

英国、韩国、日本等国家在经济发展和城镇化建设遭遇巨大障碍时,都充分发挥了政府的调控作用,注重加强政府的指导、调节和规范,制定颁布了一系列适合本国发展城镇化的政策制度^[14]。我国城镇化发展到今天,出现的城乡差距拉大、发展不协调等一系列社会问题与国外当年发展城镇化有一定的相似性。必须充分发挥政府职能,强化政府第一责任,健全法规制度,加强宏观调控,充分挖掘当地优势,科学配置资源,确保各项政策措施的落实到位。

(1)政府主持建设,加强协调联动。我国欠发达地区受自然条件限制,长期封闭落后,经济不发达,社会服务、公益事业贫乏、基层群众观念保守,民众的发展意愿并不强烈,而且新型城镇化建设是一项关乎国家整体实现小康,全面落实国家重大战略决策的举国行动,必须在各级政府的主持推动下,调动和协调全社会各方有生力量,上下联动,左右配合。首先明确政府的主体责任。省市县乡政府作为一项重大政治任务列入一把手工程,加强领导、统一指挥,及时研究解决建设过程中出现的新情况、新问题。二要成立专门领导小组,抽调精干力量深入一线“驻村帮扶”,组建强有力的管理队伍,明确责任、细化管理,并组织协调好县乡政府计划、财政、城建、电力、水利、通信等部门,整合力量,协调联动,打一场“集团式”新型城镇化建设的攻坚战。

(2)完善法规制度,增强新型城镇化发展的制度驱动力和创新力。首先省市县政府在深入调研的

基础上都要制定出台符合当地实际的城乡建设及其相关法规和配套政策措施,确保新型城镇化建设有法可依、执行有据、发展有序;健全户籍、就业、社会保障等相关制度,确保城乡居民平等享有就业、居住、医疗、社会保险等福利待遇,加快消除两极分化格局,提高欠发达地区居民生活质量;打破城乡交流壁垒,建立城乡统一人才资源市场和建设用地市场,以城带乡,促进城乡协调发展;完善创新城镇管理体制,强化服务型政府建设,坚持依法行政和履职督查与责任追究,切实关注人民的根本利益,以实现城乡共同富裕为最高目标,完善城镇公共服务和基础设施建设管理的长效机制,让城乡民众享有平等权益,实现村镇居民生活市民化。

3. 拓宽资金渠道,加快新型城镇化建设步伐

贫困恶性循环理论和平衡增长理论证明,资本缺乏是阻碍经济增长和发展的关键因素,是由投资吸引力不足和储备能力太弱造成的,而这两个问题的产生又是由于资本供给和需求两方面都存在恶性循环,只有平衡增长才能摆脱恶性循环^[16]。欠发达地区经济增长乏力,基础设施欠账严重,正是财政紧张、资金短缺,长期投入不足造成的恶性循环,更成为制约新型城镇化的关键。因为各项基础设施是城镇化的基本条件,也是关系民众城市化生活和社会经济发展的首要基础。因此省市县政府要在路、电、水、讯,文教卫生、农业生产、农民生活、农村社会发展等基础设施建设方面拓宽资金渠道,加大投资力度,改善欠发达地区居民的生产生活条件,发挥基础设施建设对城镇化发展的带动支撑作用。

(1)明确政府财政投入的主渠道原则。将欠发达地区新型城镇化建设需要的资金列入政府财政预算,政府各职能部门专项建设资金明确向欠发达地区倾斜,并加强项目实施跟踪监督评查,确保资金落实到位和投资效益。

(2)建立发达地区“反哺”欠发达地区投融资机制。改革开放以来由于发达地区得天独厚的资源和自然人文区域及“先富起来”的政策优势,大批欠发达农村廉价劳动力一定程度上无私支援了发达地区的社会经济发展和城市建设,也使广大农村出现了一个个“空心村”,更助力发达地区和城市造就了一大批富翁和明星企业,而其大笔资金投向或转移海外。因此党和政府应尽快出台政策鼓励或吸引、甚至必要的强制措施,让其将富余资金由投向国外转向或分流投向国内欠发达地区的基础设施或产业发展、人才培养,支持欠发达地区加快新型城镇化建设和经济发展,尽快缩小与发达地区的差距,消除欠发达地区经济落后对发达地区乃至全国整体小康发展的阻碍作用,尽早实现城乡协调平衡发展。

(3)构建“多元”金融体系。通过政府搭建平台、银行降槛降息、企业农户承贷、保险兜底保证等方式,构建多元参与的动力机制,为欠发达地区城镇化建设提供财政和资金保障,以增加用于基础设施建设的投入,解决新型城镇化建设的资金难题,弥补基础设施以及公共服务事业建设不健全问题;引导和鼓励社会资本投向农村,完善社会资本参与新农村基础建设的奖励机制,推广“五位一体”即利用政府、金融机构、乡镇企业、科研院所以及农户的多重资金,助力农村设施建设,发展农村经济,提高农民就业机会,促进农村全面发展。

4. 培育特色产业,增强城镇化发展动力

产业是经济的载体,没有产业的支撑,城镇化建设是不可持续的。英国早期城镇化的显著标志就是在农村各地着力发展以农产品加工为主的乡村工业,将部分农村劳动力由原来的农业生产转移到新型工业产业上,实现了农民离土不离乡由一产转向二产,并“以乡村工业化”带动城镇化的快速发展,使许多小村庄逐步发展为城镇^[14]。以河北为代表的北方省份欠发达地区推行新型城镇化,要紧紧抓住落实国家城乡协调发展和京张联办冬奥会千载难逢重大机遇,借鉴英国早期城镇化经验,根据本地特点围绕地方优势,培育和发展二、三产业,使山区群众从一产向二、三产业转化,推动欠发达地区社会经济发展、拉动就业、提高群众生产生活水平,充分发挥乡村工业对新型城镇化的保障支撑作用。本着因地制宜,宜农则农、宜牧则牧、宜游则游、宜工则工的原则,打造一批产业特色鲜明的新型

城镇,确保城镇化的可持续发展。

(1)弘扬当地人文历史生态优势,打造环京津特色产业园镇。北方欠发达地区大多处于偏远山区,民风淳朴,且远离城市污染,环境良好,有得天独厚的生态条件。另外当今的欠发达并不代表过去的落后。在漫长的历史长河中,许多中华古迹、人文历史、革命圣地甚至世界文明不少都散在于诸如河北的欠发达地区。因此,在这些地区推进城镇化建设的同时要开发利用好当地良好的绿色生态资源和丰富的文化历史资源,实现对生态文化历史资源的科学利用,将欠发达地区特有的资源优势转化为经济优势,发挥资源的经济价值,打造精品化特色产业:一是打造县城特色产业园。以县城工业园区为载体着力培育特色优势产业,以新城镇开发为重点拓宽县城发展空间,全面推进县城扩容提质。如欠发达的张家口地区应借助张家口近守京津,辐射北方古称“桥头堡”、“旱码头”的区位优势,充分利用崇礼冰雪节、张北草原音乐节、尚义赛马节、康保国际风筝节、沽源草原湿地文化节等活动,推动产业人口向县城集聚,以产兴城,以业聚人,打造特色鲜明、规模适度,专业化县城特色产业发展中心;同时利用张家口、承德夏秋特殊的绿色生态环境,瞄准京津高端消费需求,高标准打造张北草原天路、崇礼滑雪、蔚县民俗风情、沽源闪电湖、赤城温泉、官厅水库等一批具有特色的田园景观、家庭旅馆、会议展览、主题小镇、房车越野营地等特色精品项目,并加强与中心城市融合互动,强化商务会展、休闲娱乐、旅游度假等高端服务功能,建成环卫京津的卫星城镇。二是打造历史文化产业样板。充分利用邯郸涉县原 129 师驻地、石家庄平山新中国从这里走来、保定唐县白求恩纪念馆等地红色革命圣地文化,张家口涿鹿三祖文化、阳原泥河湾远古文明等中华优秀历史文化,结合周边村庄、少数民族特色及“燕赵文化”进行重点开发,挖掘整合自然风光、农耕文化等旅游资源,发展各具特色乡村生态游和红色圣地游、历史文化游等项目,走一、二、三产互动的产业发展之路。三是打造特色生态休闲养老产业。充分利用张家口、承德市县城近郊山区的生态环境优势,借新型城镇化之力,发展当地养老休闲产业,呼应老龄化社会和群众休闲需求,拉动当地就业,提高村民收入,带动乡镇经济的发展。四是打造村镇旅游品牌。在新型城镇化建设过程中出台政策,鼓励致富带头人或引进龙头企业,围绕当地历史文化资源优势,开展系列文化活动编撰,系列文化产品开发,形成文化品牌,把历史文化资源变活,成为新型城镇化建设靓丽名片,彻底改变欠发达地区农村面貌,提升新型城镇化建设水平。

(2)利用山区丰厚的农业资源,打造特色种养专业村镇。欠发达地区农村,地域广阔,有深厚的农业基础,劳动力资源丰富,大都长期工业基础薄弱,传统主打产业一直以种植养殖业为主,并已形成明显优势,因此,应以城镇化建设为契机,重点培育打造特色种养专业村镇来扩大其产业优势,发展地区经济。一是依托当地资源优势和固有产业基础,培育形成一批以农畜特产品种养、精深加工等为主的专业村镇。如河北省的张家口和承德坝上利用当地土地和自然条件大力发展马铃薯、莜麦、亚麻、错季蔬菜、口蘑种植和牛、羊等养殖及其加工业,张承坝下以及太行山区则要发展干鲜果品、小杂粮等特色产业项目;二是以区域优质绿色农产品品牌建设为抓手,加快构建品质优良、种植规范、经营组织健全、农副产品加工链条长的现代农业产业体系。城市近郊村镇可以针对大城市居民消费需求,大力发展有机农业、绿色农业,山区村镇可以依托山区的资源优势,推广果树、药材、菌类、坚果等特色种植业,发展沟域经济,既扩大城市居民的可选范围,又增加乡镇周边农民的收入。

(3)挖掘地方传统加工业,打造特色工贸产业乡村。欠发达地区特别是身处山区的革命老区,虽然交通、水利、电力等基础设施十分薄弱,不具备发展大工业生产的条件,但是劳动力资源丰富,人民智慧勤劳朴实,蕴藏着许多家庭作坊式特色手工业,在这些地区在新型城镇化建设中依靠当地能工巧匠打造一批以特色工贸或家庭手工业为产业的专业村镇,提高群众收入,帮助群众摆脱贫困。一是充分发挥农村土地资源、劳动力资源相对丰富的优势,积极开发类型多样、市场前景好的工厂化或家庭手工业项目,如文明久远的张家口蔚县剪纸、保定曲阳雕刻等传统手工业加工业生产,借新型城镇化,建设产品加工厂或家庭作坊,组织或分散给群众“以人定产”统一销售,让农村剩余劳动力就地就业致富;二要加大品牌营销,拓展销售市场。通过政策扶持建立中介机构、广告招商推广、发展农村专

业合作社,健全农村工贸、家庭手工农副产品销售网,扩大国内外市场;三是以城镇化建设为抓手创新现代产业经营模式和流通体系,运用大数据信息技术发展智慧工贸产业,积极推动电商扶贫,激活农村电商,促进当地特色产品和家庭手工业与市场高效对接,大力发展现代高效农业,培育新型工贸业经营主体,形成具有当地特色的种养加、产供销一条龙现代地方特色产业体系,促进当地转移或转业人口就地就近城镇化市民化。

参 考 文 献

- [1] 岳文海.中国城镇化发展研究[D].武汉:武汉大学,2013:51-53.
- [2] 范双涛.中国城镇化发展路径研究[D].沈阳:辽宁大学,2015:43-48.
- [3] 周长欢.新型城镇化内涵与基本特征[J].全国商情,2016(36):40.
- [4] 尹罡,甄峰.京津冀协同发展视角下县域经济发展模式研究——河北省53县情景分析[J].河北师范大学学报(社会科学版),2015(1):149-155.
- [5] 孔亚暉,张建华,赵斌,等.新型城镇化背景下的传统农村空间格局研究——以北方地区泉水村落为例[J].城市发展研究,2015,22(2):44-51.
- [9] 袁承蔚,韦明顶,袁名松.新型城镇化背景下贵州屯堡文化村落的保护与开发[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2015(2):84-90.
- [7] 朱莉,朱静.城市化进程中近郊农业乡(镇)农业产业链拓展策略——以贵阳市南明区永乐乡为例[J].安徽农业科学,2011,39(26):16379-16381.
- [8] 杨卫.对我国农村城镇化的若干思考——一个村庄城镇化的调查[J].毛泽东邓小平理论研究,2013(1):31-36.
- [9] 卢福营.近郊村落的城镇化:水平与类型——以浙江省9个近郊村落为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2013(6):17-25.
- [10] 任庆煥.河北新型城镇化问题与发展对策研究[D].天津:天津财经大学,2013.
- [11] 阎东彬,王金营.河北省新型城镇化建设可持续发展研究[J].湖北农业科学,2012(21):4060-4066.
- [12] 代盼.河北省新型城镇化水平实证分析及对策研究[D].石家庄:河北经贸大学,2015:11-13.
- [13] 纪晓岚.英国城市化历史过程分析与启示[J].华东理工大学学报(社会科学版),2004(2):41-43.
- [14] 黄守星,王茜.英国农村城镇化的历史经验对河北欠发达地区的启示[J].石家庄经济学院学报,2016(4):12-14.
- [15] 孟祥林.农村城镇化:国外实践与我国新型城乡形态发展设想[J].广州大学学报(社会科学版),2011,10(10):51-57.
- [16] 高鸿业.西方经济学(宏观部分)[M].6版.北京:中国人民大学出版社,2014.
- [17] 河北省人民政府.2016年河北省人民政府工作报告[R].石家庄:河北省人民政府,2016.
- [18] 张家口市政府发展改革委员会.张家口市十三五新型城镇化发展研究[R].张家口:张家口市人民政府,2016.
- [19] 中共中央,国务院.中国农村扶贫开发纲要(2011—2020),2011年第35号[R/OL].[2016-11-01].http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_2020905.htm.

(责任编辑:陈万红)