

山东省城市化存在的问题及对策研究

孟少博

(聊城职业技术学院, 山东 聊城 252000)

摘要: 改革开放 20 多年来, 山东省的城市化水平迅速提高, 但在城市化进程中却出现了一系列问题, 文章借助数据分析方法, 从六个方面论述了山东省城市化存在的问题, 并提出了相应的解决对策。

关键词: 山东省; 城市化; 城乡一体化; 城镇体系

中图分类号: F291.1

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2011) 05-0021-04

城市化是工业革命以来, 随着机器大工业的发展而出现的社会经济现象。从量的方面主要表现为农村人口的不断向城镇转移, 城镇规模和数量迅速增加; 从质的方面主要表现为人们的生产、生活方式逐渐向城镇转化, 社会经济进一步集约化、高级化。城市化水平是区域发展水平的体现, 作为经济发展和社会进步的重要标志, 城市化水平的高低必然会影响到区域经济的发展和社会文明的进步。如何使城市化持续、有序发展, 最大限度的趋利避害, 使其发挥对区域经济发展的带动作用, 关系到区域经济的可持续发展^[1]。山东省是经济大省, 但还不是经济强省, 如何实现经济大省向经济强省的过渡, 是山东省 21 世纪的首要课题。21 世纪是城市世纪, 尽管山东省城市化水平较高, 但也还存在诸类问题, 以城市化为突破口, 带动社会经济发展全面提升, 是山东省未来发展的必由之路。

一、山东省城市化现状

(一) 城市化水平不断提高

建国以来, 山东省城镇的数量、规模和经济实力都不断增强, 城镇化水平也不断提高。建国初, 山东省城市化水平仅为 6%, 而到改革开放初已上升至 8.8%。尤其进入 90 年代, 山东省城市化水平更是呈现出直线上升的趋势^[2](见图 1)。

(二) 镇体系初步形成

目前山东省城镇体系与行政等级基本吻合, 基本

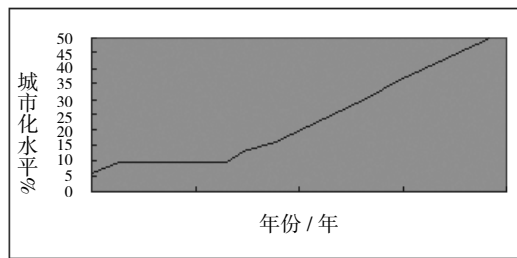


Fig1 The changeable Tendency of Citified Level in Shandong Province

注: 山东省区域城市化水平综合测评[J]. 山东省农业管理干部学报, 2008, (1).

形成了四个层次的城镇体系: 一是全省两大中心城市济南和青岛, 是带动全省发展的龙头; 二是其它 15 个地市的驻地城市, 是带动本地市发展的动力; 三是县级市和各县驻地镇, 为城镇体系的三级中心, 是带动全县市发展的龙头; 四是一般建制镇, 是带动本乡镇发展的最重要动力。

(三) 镇数量多, 密度大

到 1998 年底, 全省共有设市城市 48 个, 数量在全国各省中仅次于广东, 居第二位。城市密度为每万平方公里 3.1 个, 远高于全国 0.7 个的平均水平。建制镇密度为每万平方公里 88.8 个, 也远高于全国 8 个的平均值。

(四) 从地域上来说, 城镇分布存在明显的不平衡

收稿日期: 2011-09-15

作者简介: 孟少博(1984-), 男, 山东聊城人, 聊城职业技术学院经法系教师, 中国海洋大学在职研究生, 研究方向: 农村与区域发展。

设市城市和建制镇密度最大的是山东半岛，密度最小的是鲁中南和鲁西南地区（见表1）。1998年，威海、烟台、青岛3市设市城市的密度分别为每万平方公里7.4个、5.8个和5.6个，而临沂、菏泽两地市分别为每万平方公里0.6个和0.8个。最高的威海市和最低的临沂市两者相差11倍。威海、烟台、青岛3市建制镇密度分别是每万平方公里132.5个、115.6个和106.1个，而菏泽、临沂两地市分别为每万平方公里70.3个和80.3个，最高的威海市是最低的菏泽市的1.9倍^[3]。

Table 1 Comparison of Cited Differences between each district in Shandong province

地市	设市城市密度	建制镇密度
威海	7.4	132.5
烟台	5.8	115.6
青岛	5.6	106.1
临沂	0.6	80.3
菏泽	0.8	70.3

注：根据山东统计年鉴（2000）整理而成（单位：个/万平方公里）。

二、山东省城市化存在的主要问题

（一）城市化滞后于工业化和经济发展

从总体看，山东当前最主要的问题是城市化滞后于工业化，特别是“农村内发型”城市化滞后于农村非农产业化的进程。城市化与工业化协调发展、同步推进，甚至快于工业化，是世界各国发展的普遍规律。但有关统计表明，我国1952年至1978年，工业化水平由17.6%提高至44.3%，提高了26.7个百分点；而同期城市化水平仅由12.5%缓慢增长至于17.9%，26年仅提高了5.4个百分点。山东同期工业化水平由17%提高至48%，26年增加了31%，而城市化水平仅由6%增加至8.8%，仅提高2.6个百分点。1998年山东工业化水平为42.6%，城镇化水平仅有34.1%。城市化滞后主要来源于城市化取向制度的创新滞后^[4]，这不但会直接阻碍现代化进程，而且也会阻碍工业化的发展。

（二）灰色城市化问题比较突出

我省目前统计的城市化水平达34.1%中有较大的“水分”，这就是灰色城市化问题。由于城市行政区划的扩大或行政级别的提高造成大批土地划入城区，大批农业户口居民转化为城市居民。这部分居民由于生活水平并没有实质性的提高，所以大部分还保留土地，从事农业活动。这种现象从90年代以来相当显著，以至于造成大城市的生活水平与中小城市之比大于中小城市与农村之比，特别是小城市没有完全从农业活动中摆脱出来，走上工业化道路。近二十年来，我省城镇人口增加较多的一个重要原因是我省先后批准了一大批县改为县级市，一大批农村的乡改为建制镇。在改变建制的同时，面积都有不同程度的扩大，扩大的市区和镇区内的人口因而从统计上变为“城镇人口”。实际上，除了一部分人因其耕地被征用为市区、镇区的非农业用

地而实现“农转非”，成为完全意义上的城镇人口外，大部分仍然保持着“农业人口”的状态。从人口密度、产业结构、物质形态、同城市的联系等方面看，这部分人口仍然居住在“村庄”里，他们在统计上称作“城镇人口中的农业人口”，数量相当大，剔除这部分人口，则我国城市化水平就更低。对于这部分“城镇人口中的农业人口”，只能通过吸引他们转入非农产业，对于他们零散的土地和宅基地也要严加控制，不得任意扩展，尽快收回并改为非农业用地，促进居民集中居住，改变其分布零散的状态，进行真正意义上的城市化。

（三）中心城市和小城镇规模小，综合实力不强，对区域发展的带动力不足

山东是我国的经济大省，其经济实力与江苏、广东并驾齐驱。长期以来山东是双中心，因此中心城市完善发育受到影响。从城市人口规模来看，全省目前没有城区人口超过200万的城市。相反，沿海大省广东、江苏，甚至辽宁、黑龙江、湖北、陕西、四川均有城区人口超过200万的特大城市。山东半岛城市群虽然属于全国五大城市群之列，但其城市的数量、规模、基础设施均不如京津唐、沪宁杭、辽中南和珠江三角洲等城市群。就济南、青岛两大中心城市而言，发育也不够完善，其规模和城市建设标准，不仅远不如与山东规模相当的发达国家的中心城市，与国内主要副省级中心城市比，也存在一定的差距。

全省建制镇虽有1391个，但镇区人口在5万以上者只有1个，3万以上的不足30个，5000人以下的占1/2，个别甚至不足千人。而广东省近5万人以上的有70多个，集镇人口大多在5000人以上。

（四）城市性质、功能趋于雷同

近些年，各地市为促进本地经济发展，都争资金、争项目，重复建设严重。因此，存在建设不集中、地区发展不协调的问题，不少大型项目未能从全省甚至更大范围去论证，属于盲目上马，造成资金浪费，经济效益低下。如山东机场建设就是地方之间攀比，追求大而全、缺乏全局意识的结果。在山东半岛不足5万平方公里的范围内，就建起青岛、烟台、威海、潍坊、东营5个机场，而该地区建1-2个大机场就可满足当地的需要。所以，目前只有青岛机场经营有盈利，其它均处于亏损状态。同样，沿海各市地都提出建深水港的宏伟设想，但也缺乏根据地域分工、科学货物分流的原则对港口与腹地、周围港口的关系进行论证，使全省港口相互竞争，造成不必要的浪费，未能形成有机联系、相互促进的港口运输体系。这种雷同与竞争无序，造成很大浪费，影响了城市与区域经济发展。

（五）二元结构明显

对此应考虑山东的实际情况，东部沿海地区和西部的诸多周边城市情况绝对不同。东部的经济发展较快，城市化水平较高，城乡一体化道路该走且必须走。但在周边地区，当前低水平城市化阶段提出在高度城市化阶段方能提出的目标，只能是反城市化并会导致城市化进程的减慢。在城市化的高级阶段会出现城市郊区化运动，即城市人口向郊区扩散，这才有城乡一体化发展的可能。当前我省的诸多周边城市刚刚迈进了

工业社会的门坎,不具有信息社会的内容,而想套上其形式是不可能的。在城乡一体化阶段,交通高度发达,信息产业作为社会的主导产业,城市化水平达 70% 以上,也就是现在欧美一些中高收入国家的水平。而我省有相当一部分地区城市化水平还不到 30%, 人均国民生产总值不到 600 美元,交通落后,信息不发达,还不能达到“村村通电话”,在这样的情况下,这些地区人口迁移的结果仍然是“人口分布的极化”和“发展分布的极化”^[9]。我们只有切实地把握住山东的现状,因地制宜、因时制宜,才能推动经济持续、快速、健康发展。

(六)城镇生态环境质量下降,自然景观退化

这个问题尤以乡镇企业发达的东部沿海地区最为严重。在这些地方,乡镇企业一般布局分散,规模小,甚至出现“村村点火、户户冒烟”的情况,不但缺少可持续发展的观念,在城镇化进程中忽视了对生态环境和自然资源的保护,而且缺乏人力、物力、财力进行污染治理,因此环境污染程度严重。据载,山东半岛地区水源受污染河段竟达 60%—90%。在城镇化进程中,城镇自然景观大量被人工景观代替。自然景观的萎缩直接导致绿地面积减少,自然环境的舒适程度和美学价值降低^[9]。同时,原有自然生态系统的结构和功能遭到破坏,生境类型趋于简单化、破碎化、影响了生物多样性。

三、解决途径

1998 年以来,中国经济呈现过剩状态,国家采取连续降息、增发国债等手段试图启动内需,但收效甚微,重要的原因就是广大的农民购买力低,不足以支持庞大的经济发展要求。而造成这一局面的一个重要原因就是中国的城市化水平跟不上。在目前的背景下,鉴于山东的实际情况,笔者认为主要从以下几个方面进行改革,以加快山东的城市化进程,实现山东经济的腾飞。

(一)改革户籍管理制度,增加非农业人口,向城镇集聚人口

以空间集聚为导向的人口城镇化战略。城镇化水平超越或滞后于区域经济发展水平,都会制约甚至破坏区域经济和社会的健康发展。山东半岛城市群地区和山东全省人口城乡比例失调、空间分布不尽合理与人口再分布渠道依然不畅通的问题,对整个社会经济发展的约束作用正日益显现。

自 1958 年全国人大常委颁布了《中华人民共和国户口登记条例》之后,我国人口的自由流动和迁徙便结束了,开始长期实行城镇非农业户口与农村农业户口的隔离制度。这一时期,城市户口和农村户口有着严格的区别。因此,许多农村居民为了能享受城市居民所拥有的诸如就业、住房、各种补贴以及经济、教育等各种特权,而不惜出高价购买城市户口。这一举措虽然在一定程度上促进了我省的城市化进程,但与经济社会的发展仍是格格不入。因此,我省要想加快经济发展的步伐,就必须将城镇户口的“门槛”降低,将其门缝开大,以调节劳动力的转移速度和数量,逐步实现劳动力的自由流动,实现城乡户口一体化管理。

(二)建立城乡统一的社会保障制度

这是进城农民的“定心丸”。农业人口失去土地进入城镇,其生活风险更需要社会保障。农村和城市的社会保障体系是两套不同的系统,现行的农村社会保障制度改革使社会保障模式取代家庭保障和土地保障成为可能,随着改革开放的推进可以把两种保障体系统一起来。目前可以暂时把迁移人口保留在农村保障体系中一段时间(如 5 年),待其找到正式稳定的工作后再转入城镇社会保障体系;也可在迁移人口退出土地和宅基地时由原行政村出钱一次性买断转移人口在原行政村里的全部权益,转移人口在进入城镇的同时也就转入城市社会保障体系,成为完全意义上的城镇居民。只有这样才有可能激发农村人口向城市人口转变的积极性,以便减小城市化进程中的灰色城市化问题,减小“城镇人口中的农业人口”的数量^[7],从而加快山东的城市化进程,使其城市化与经济发展相协调。

(三)加强产业集聚,加快发展第三产业,促进进城农民就业,扩张和提升城市经济

解决进城农民就业是最基本的,也是最重要的。有工作就会有收入,有收入就有饭吃,就能生存,城镇的治安状况也会好得多。过去解决农村劳动力的基本思路是发展农村工业,农民“离土不离乡”,实现从农业向工业的就地转移。现在看来,农村工业吸收更多就业的空间是有限的,增加更多的就业机会恐怕要靠发展城镇第三产业来解决。塞尔昆在《工业化和经济增长的比较研究》中发现,在工业化过程中,随着人均 GDP 的不断提高,服务业相对于制造业来说,其就业弹性系数不仅大于 1,而且呈连续增大的发展趋势。但是如果没有城市化和人口集聚,光在农村地区很难创造出更多的第三产业就业机会,因为这违反了第三产业的客观发展规律。我国城市就业统计表明,第三产业在总就业中的比重,在特大城市可达 40% 以上,在大城市可达 30% 左右,而在小城市可能低于 20%。根据山东经济、社会发展“九五”计划 2010 年远景目标纲要精神,到 2010 年全省 GDP 将由 1998 年的 7162 亿元增长到 2 万亿元,人均 2.1 万元,年均增长率达到 9% 左右。三次产业结构将由 1998 年的 17:48.3:34.7 调整为 10:44:46,重点发展第三产业^[8]。

(四)积极调整行政区划,着力抓好大中城市和中心镇两头

行政区划不光是为了城市化而进行人为的简单撤并,而是顺应发展规律,通过整合城镇布局,优化城市资源配置,拓宽城市发展空间,最终提升城市的总体综合竞争力。实践证明:城市规模越大,一般来说效益越好(其中当然也要适应信息化要求的空间布局和产业结构的创新),至今还没有反例。我省是一个城市短缺的省份,尤其是大中城市“短缺”,这不利于加快发展。因此,当前我省各级行政区划调整要注意发展大中城市。与此同时,考虑到城镇一头连着城市,一头连着农村,各地也要从实际出发,加大对省政府部署的各中心城镇的扶持和培育力度。因地制宜,调整城镇功能,促进中心城镇从数量型向质量型的转变。

(五)加强城市间的分工与合作,避免城市基础设

施的重复建设

改革开放以来,山东的经济是有了一个不小的进步,但与世界上发达国家相同规模的城市相比,却是十分欠缺的。其中一个很重要的原因就是各城市之间缺乏应有的分工和协作,各城市都为了本地的发展而盲目地争资金、争项目,导致许多大型项目盲目上马,严重阻碍了山东经济的发展。比如青岛著名的高级涉外酒店——丽晶大酒店在投入运营之前,主体框架早已完成,由于靠近酒店有一个加油站迟迟不能搬迁,外资方多次交涉未果,停工多年,最后不得不撤资。时至今日,无奈的丽晶几经周折,终于对外营业,但那个加油站仍然屹立在那里。这是发生在青岛内部的两个企业之间的事情,更不用说各城市之间了。因此,要实现山东从经济大省向经济强省的转变,就必须加强城市间的分工协作,改善山东的投资环境,合理利用外资,以发展山东的经济。

(六)以良性发展为重点,加强城镇生态建设与保护

为了加强城镇生态建设和保护,应研究确定城市群地区发展中的生态环境敏感区域,明确保护重点。根据山东半岛城市群生态环境敏感区综合评价体系,并结合资源环境和可持续发展压力分析结果,得出以下“两线、两湾、两区”共六个生态敏感区域,其中有胶济沿线生态敏感区、沿海生态敏感区、莱州湾生态敏感区、胶州湾生态敏感区、黄河三角洲生态敏感区、临淄桓台—广饶—寿光—寒亭—昌邑生态敏感区^[9]。

加强城镇间及城市周边地区生态建设,还要根据城镇不同地区的功能以及生态环境容量,对城镇建设

规模、发展形态和开发方式进行分区控制,并提出明确的规定。依法严格禁止在基本农田保护区、自然保护区、风景名胜区、水源保护区和行滞洪区进行不符合保护目的的开发建设活动^[10]。中西部地区的城市要做好周边地区植被建设和水土保持。加强城市绿地建设。各类城镇都要因地制宜,合理划定城区范围内的绿化空间,建设公园绿地、环城绿化带、社区居住区绿地、企业绿地和风景林地,围绕城市干线和城市水系等建设绿色走廊,形成点线面结合的绿地系统,严禁侵占绿地。加强风景名胜资源、历史文化遗产的保护,实现自然、历史、文化景观的永续利用,丰富城镇的文化内涵和底蕴。

参考文献:

- [1] 张二勋.城镇体系规划[M].武汉:湖北人民出版社,1999.
- [2][7]艾宪森,柏鉴清.积极开展生态环境地质工作为加快我省城市化进程[J].山东地质,2000,(3).
- [3] 宋丰产.关于对城市化进程中环境问题的思考[J].山东环境,2000,(增刊).
- [4][8]赵军.城市化与可持续发展[J].山东环境,2001,(总101).
- [5] 管延伟.城市化,世纪抉择——关于山东省加快城市化进程的综合报道(一)[J].2001,(7).
- [6] 顾朝林,柴彦威等.中国城市地理[M].北京:商务印书馆,2002.
- [9] 王有邦.山东地理[M].济南:山东省地图出版社,2000.
- [10] 秦润新,等.农村城市化的理论与实践[M].北京:中国经济出版社,2000.

[责任编辑:石芬芳]

Research on Problems in Urbanization of Shandong Province and Counter-measures

MENG Shao-bo

(Liaocheng Vocational and Technical College, Liaocheng 252000, China)

Abstract: The urbanization levels have been improving rapidly in Shandong province since 1980s, but in the course of urbanization, a series of problems have cropped up. This paper analyzes the causes of these problems and comes up with appropriate solution from six aspects.

Key words: Shandong province; urbanization; urban-rural integration; urban system