



BUQI DUANBAN CUJIN GUANGXI CHENGZHENHUA
GAOZHILIANG FAZHAN

补齐短板促进广西城镇化高质量发展

文_刘俊杰（广西师范大学经济管理学院教授，珠江—西江经济带发展研究院教授）

李梦柔（广西师范大学经济管理学院硕士研究生）

2020年是全面建成小康社会收官之年，小康社会与高质量城镇化相互促进。城镇化是现代化的必由之路，是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展及乡村振兴的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。我国传统城镇化进程中，城市病问题频繁出现、二元结构难以解决、农村土地利用效率不高等问题层出不穷，导致城镇化建设质量低下。而新型城镇化发展是基于传统城镇化的具有更高质量、更符合新时代中国发展阶段的城镇化路径，在解决新时代我国社会发展主要矛盾、推动我国经济社会高质量发展方面的作用日益凸显。

广西目前进入城镇化快速发展的中期阶段，2018年广西城镇化率为50.22%，低于全国平均水平近10个百分点，目前城镇化水平仍处在追赶和缩小与全国差距的阶段，促进城镇化高质量发展还有很大潜力。比较而言，广西城镇化建设在取得成效的同时还面临总体水平低、城乡协调发展水平差异显著、“土地城镇化”快于人口城镇化、市民化进程滞后且质量不高等短板和问题。为补齐短板，完成既要加快发展、缩小差距，又要转型发展、提升质量的双重任务。因此广西必须立足区情，摆脱传统粗放型城镇化模式，加大科技创新能力，强化产业支撑，促进城乡均衡发展，提高土地集约利用程度，坚持以人为核心，推进农业转移人口市民化工作取得实效，积极探索适合广西特色的新型城镇化道路，努力把城镇化转入到质量与速度并重、以提高质量为主的转型发展轨道上来。



一、广西城镇化建设取得的成效

(一) 城镇化水平稳步提升

1990年广西常住人口城镇化率只有15.1%，伴随着工业化进程加速，越来越多的农村剩余劳动力向城镇转移，2018年末广西城镇常住人口为2474万人，常住人口城镇化率已达到50.22%，城镇人口占总人口的比重首次突破50%。根据最新城市规模划分标准，2018年广西14个地级市中，南宁为Ⅰ型大城市，柳州、桂林、钦州、贵港、玉林和贺州为Ⅱ型大城市，梧州、北海、防城港、河池和来宾为中等城市，百色和崇左为Ⅰ型小城市。



(二) 初步形成四大城镇群和三个特色城镇带

通过发挥中心城市的辐射带动作用，以城镇群为主体形态推进城镇化发展的格局初步形成。目前基本形成了北部湾城市群，桂中城镇群，桂北城镇群，桂东南城镇群以及南崇、右江河谷和沿边城镇带。其中，以南宁为核心的北部湾城市群已升格为国家级城市群，是全区域城镇化率最高，引领全区城乡融合、要素集聚、高质量发展的核心增长极；桂中城镇群以柳州为核心，是建成西南先进制造业高地的重点发展区域；桂东南城镇群以梧州为核心，是承接东部产业转移、促进桂粤合作发展的重点区域；桂北城镇群以桂林为核心，通过整合区域旅游资源，以旅游业带动经济和城镇化发展。南崇城镇带以南宁、崇左为节点，是北部湾经济区乃至我国与东盟交流合作的重要陆路通道；右江河谷城镇带以百色为核心，以右江流域为纽带，是革命传统与现代文明交融的“城市田园”式城镇带；沿边城镇带依托防城港口岸，以百色、崇左为节点，是提升边境城镇功能、改善边境地区人居环境的特色城镇带。



2000年城乡恩格尔系数分别为39.9%、55.4%，2017年分别减少至33.2%、32.2%，表明全区城乡生活水平都已达到相对富裕的水平，且城乡差距较小，这为促进城乡之间要素自由流动奠定了基础

（三）城镇居民生活水平继续改善

恩格尔系数常常被用来衡量一个国家和地区人民生活水平的状况，广西城乡居民家庭恩格尔系数逐年减少，城乡居民人均可支配收入逐年增加，居住条件不断改善。2000年城乡恩格尔系数分别为39.9%、55.4%，2017年分别减少至33.2%、32.2%，表明全区城乡生活水平都已达到相对富裕的水平，且城乡差距较小，这为促进城乡之间要素自由流动奠定了基础。2018年，广西城镇居民人均可支配收入达32436元，全区城镇居民人均消费支出达20159元。2017年末城镇居民人均自有现住房面积增加至39.54平方米，居民拥有耐用消费品数量逐年增多，如每百户居民拥有家用汽车38.48辆、拥有移动电话267.69部、拥有家用电脑88.28台，等等。

（四）产业结构优化，第三产业逐渐占据主导

三次产业增加值占全区生产总值的比重分别由2000年的26.8%、35.2%、38%，到2018年调整为14.8%、39.7%和45.5%；三次产业对经济增长的贡献率分别由2000年的0.8%、39.2%、60.1%，到2018年调整为13.1%、25.4%、61.5%。以上数据表明，广西产业结构逐渐由以第二产业为主转型为以第三产业为主导产业。第三产业尤其现代服务业的发展是区域经济高质量发展的必然结果，也为新型城镇化转型升级提供良好的产业基础。

（五）城市品质与承载力持续提升

伴随城镇化的快速发展，绿色生产、绿色消费成为提高城市居民经济生活质量的主流。城市市政公用基础设施建设投入力度加大，城市综合承载能力及城市品质得到提升，城市功能不断完善、人居环境持续改善。2018年，全区城镇建成污水处理设施共111座，生活污水日处理能力达到405.9万吨，城市生活垃圾无害化处理率达99.9%；人均公园绿地面积为12.42平方米，建成区绿化覆盖率达39.1%，城镇居民人居生态环境得到优化。全区燃气、公共供水设施建设取得新成效，燃气普及率达96.05%，城市、县城用水普及率分别达到95%和85%以上。

二、城镇化高质量发展面临的短板和制约

（一）与全国比城镇化水平仍然滞后

虽然广西城镇化发展水平逐年加快，但是总体发展水平较低，与先进省份之间的差距较大，与全国城镇化率相比处于滞后局面。2018年全国城镇化率达59.58%，广西城镇化率为50.22%，比全国低9.36个百分点，较全国城镇化平均水平落后7年左右。图1显示，2000年至2018年，广西城镇化率与全国城镇化率大致呈现同步增长态势，但两者之间的差距大小并不稳定，甚至从2015年至今有城镇化率差距逐渐增大的趋势，这与预期的两者差距呈现收敛趋势不同。

（二）各市城镇化发展差异显著

全区城镇化率加速发展的同时还存在14个地级市城镇化发展差距明显、空间异质性问题。一方面，城乡协调发展水平差异明显。2018年广西全区城镇居民人均可支配收入为32436元，农村居民人均可支配收入达12435元，城乡居民收入差距达2.61倍。各地级市之间的城乡收入差距不平衡，2018年贵港城乡收入差距最小，其次是河池与崇左，主要是因为这三个地级市都是近十几年新设立的地级市，城乡之间的差距并不大。而南宁城乡差距最大，其次是柳州和来宾，主要在于其城镇经济发展较快，工业化水平较高，拉开了与乡村之间的差距。另一方面，广西各地级市常住人口城镇化率差异显著。2017年柳州的城镇化率最高，达到64%，比全区平均城镇化率水平高14个百分点；其次是南宁、北海、防城港以及梧州，城镇化率分别为61.35%、57.72%、57.37%、51.65%，均超过全区平均水平；城镇化率低于40%的城市有百色、河池、崇左、钦州，分别为36.3%、37.07%、38.28%和38.96%。

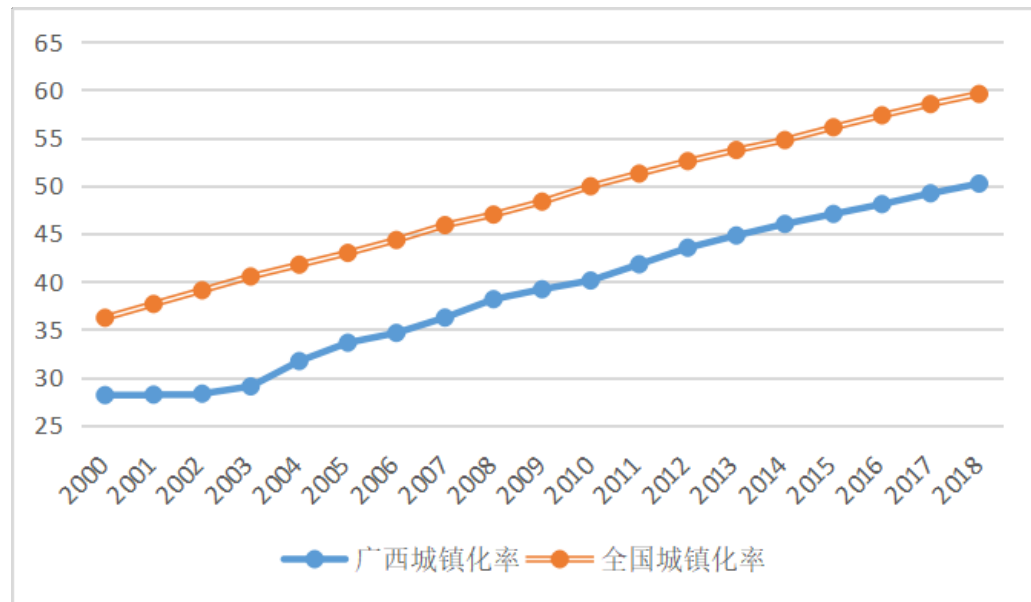


图1 广西及全国城镇化率

（三）“土地城镇化”快于人口城镇化

2017年，全区城市建成区面积为1413.65平方公里，与2016年相比增长5.99%；城市建设用地面积为1372.12平方公里，与2016年相比增长6.15%；城区人口为896.6万人，与2016年相比增长2.43%，可见土地城镇化发展速度是人口城镇化发展速度的2倍左右，土地城镇化突出。另一方面也反映出城市建设用地集约水平下降、格局失衡、土地利用效率不高等问题，究其原因主要在于一些地方政府片面追求供地率而不进行实质性开发；一些地方政府对土地财政过于依赖，对土地控而不用或将大量土地用于抵押融资；一些政府以牺牲土地利用效率为代价发展工业，以降低工业用地门槛来吸引工业企业。

（四）市民化进程滞后且质量不高

广西是一个人口流动大区，2018年全区户籍人口达到5659万人，而常住人口却只有4926万人，人口流出近700多万人，城镇户籍人口数量历年来一直低于乡村户籍人口数。在城镇化建设稳步推进的进程中，户籍人口城镇化率水平仍偏低。2018年广西户籍人口城镇化率为31.72%，常住人口城镇化率为50.22%，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率存在严重的“剪刀差”，农业转移人口市民化的质量相对较低，主要原因在于，来广西城镇务工的外地户籍人口并没有或很少在广西进行落户，外来农民工大部分被排斥在城市户籍之外；部分地区虽然增加了城镇户籍人口的数量，但新市民并未享有公平的基本公共服务等。虽然广西于2017年制定《贯彻落实支持农业转移人口市民化若干财政政策实施方案》，分别从教育、基本医疗、就业、住房、户籍、财政支持等方面加快推进农业转移人口市民化进程。但2018年广西户籍人口城镇化率相较于2017年的31.23%仅提高了0.49%，可见该实施方案并没有取得很大的实效，有待进一步推进方案落实。



三、广西城镇化高质量发展实施对策建议

（一）加大科技创新，强化产业支撑

产业城镇化是发展新型城镇化的经济基础，而产业的转型发展离不开技术创新。产业城镇化的发展需要政府促进本地产业的转型升级，在已有的生产技术和配套设施的基础上，将区内科研成果转化为生产力，主动承接珠三角地区和东部地区的劳动密集型产业。另外，需要政府合理引导外地产业的转移，定位产业转移并对产业的整个发展过程进行跟踪监控，通过引进高层次人才、高科技项目加强区内科技创新能力，强化城镇化的产业支撑；通过加速城镇产业优化升级，发展低能耗、低排放的绿色城镇产业，建设绿色型城镇；通过加深城镇建设与信息技术的融合发展程度，推动规划建设和管理信息化，建设智慧型城镇；通过从数量型增长到质量型增长的转变，提高广西新型城镇化的质量。

（二）优化城乡资源配置，促进城乡均衡发展

从城乡关系的角度看，高质量城镇化与乡村振兴是互相关联、互相依存的两个战略。乡村振兴战略的提出是对新时代主要矛盾变化的最好诠释，是针对城镇化进程中城市偏向、乡村衰落的反思。因此，应当将实施乡村振兴战略放在首要位置，通过推进乡村振兴战略，逐步改变传统城镇体系的理念。城镇化发展中若以牺牲落后乡村的现代化发展为前提，那么会造成过度城镇化，城乡间差距拉大，同时带来一系列负面效应。在推进广西高质量城镇化发展过程中，应以城乡融合为目标，坚决破除城乡分割的体制机制，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源的均衡配置，加快建立健全城乡协调发展体制机制；在发展中心城市的同时兼顾乡村地区基础设施建设，统筹城乡市政公用设施建设，促进城镇公共基础设施向周边农村地区延伸；建立规范高效的城乡规划管理体制，促进城乡基础设施、公共设施、产业发展、生态环境、社会管理一体化设计；推进城乡社会保障制度衔接，建成覆盖城乡居民、统一均衡的社会保障体系；建立健全城乡统一的建设用地、人力资源、科技金融等要素市场，促进人才、技术、资金等生产要素更多投向农业农村；发挥南宁、玉林市统筹城乡综合配套改革试点示范作用，推动城乡一体化发展。





（三）提高土地集约利用程度

农村土地是发展现代农业的重要载体，也是深入推进广西新型城镇化的重要场地，新型城镇化转型要突破土地因素的制约。一方面，促使户籍变动与农村“三权”之间尽快脱钩，农民进城落户不要求其退出“三权”，从而使得有条件进城的农业转移人口安心地在城镇落户。另一方面，要积极推进农村建设用地整理，开展以“空心村”治理、宅基地整理为主要形式的农村建设用地整理试点，把增加城镇建设用地数量与减少农村建设用地数量这两个指标相挂钩，并进行试点。同时，根据其他省份的宅基地管理经验，在对人地挂钩实施情况进行年度评估时把人口增长、地耗指数等指标作为重要依据，进而对城市人口的有序转移做出引导，对促进人地之间的和谐发展带来一定的借鉴意义，进一步将城乡之间的建设用地进行整合，对城乡用地的布局进行优化，从而推进土地的节约集约利用水平。

（四）以人为核心，推进农业转移人口市民化

2020年是全面建成小康社会目标实现之年，是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。完成上述两大目标任务，脱贫攻坚最后堡垒必须攻克，全面小康“三农”领域突出短板必须补上，而实施以人为本的城镇化，抓好农业转移人口全方位融入各级各类城镇，推进城乡基本公共服务一体化、推动城乡要素全面融合，促进城乡关系向自然和谐、生态安全、以人为本、可持续发展等现代价值观转型，是实施高质量城镇化战略、全面建成小康社会的关键。[基金项目：广西研究生教育创新计划项目（YCSW2019082）] 