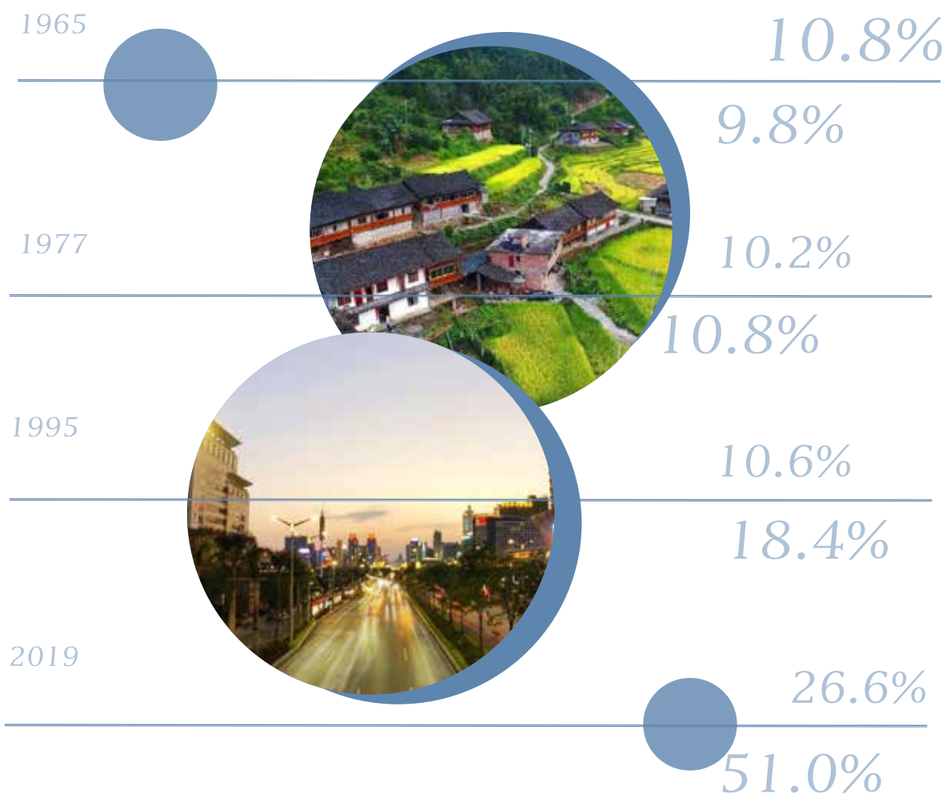

加快补齐城镇化短板弱项 有序推进县域智慧化改造

文＿张卫华（广西宏观经济研究院经济研究所副所长，高级经济师、博士研究生）
李美莲（广西宏观经济研究院，助理经济师）

广西新型城镇化建设加快向纵深推进，实现了从乡村型社会到城市型社会的历史性转变，但由于历史区位、资源禀赋、发展基础等因素，城镇化水平总体仍处于全国后列，短板弱项在于县域城镇化水平普遍较低，未来必须以发展新理念为引领，着力破解制度、产业、基础设施等方面的突出矛盾和难点问题，通过加强公共领域智慧化应用、优化产业发展数字环境、加快新型城镇智慧化改造等措施，推进县城智慧化改造，打造未来区域发展的核心动能。

一、广西城镇化的发展演进和基本格局

（一）广西城镇化进程稳步推进，但仍处于全国后列

广西以城镇化建设为抓手，推动城乡区域协调发展，实现了从低水平城镇化向高质量城镇化发展的跨越，为全区经济社会发展提供了强大动力。自1958年广西壮族自治区成立以来，广西城镇化进程总体经历了四个阶段：

——城镇化起步阶段（1958—1965年）：城镇化率从10.8%下降到9.8%。这个阶段由于人口的快速扩张，而城镇人口增长速度低于总人口增长速度，导致城镇人口占比总体呈下降趋势。

——城镇化低速发展阶段（1966—1977年）：城镇化率从10.2%小幅提高到10.8%。这个阶段广西人口仍然呈快速增长态势，城镇人口占比回升到自治区成立之初的水平，城镇人口增速略高于总人口增速，城镇化呈现缓慢发展态势。

——城镇化快速发展阶段（1978—1995年）：城镇化率从10.6%提升到18.4%。随着我国改革开放的推进，广西经济社会发展水平加快提升，城市功能、基础设施、生活配套不断完善，农村人口逐步向城镇转移，城镇化发展呈现快速增长势头。

——城镇化稳步提升阶段（1996—2019年）：城镇化率从26.6%提高到51.0%。这个阶段广西处于工业化初期到中期加速发展阶段，全区城镇人口呈现明显增加的态势，2010年全国第六次人口普查数据显示，广西城镇人口的规模达到1841.8万人，城镇化率突破40%，与2000年相比提高11.8个百分点，年均提高1.2个百分点；到2018年，城镇化率突破50%，广西总体进入了城市型社会发展时期。

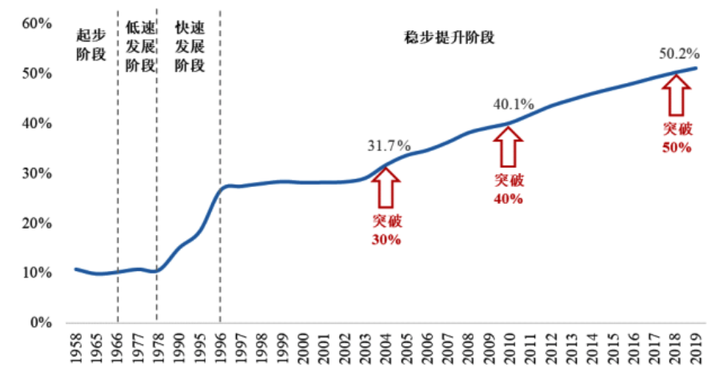

图1 广西壮族自治区成立以来城镇化率发展趋势

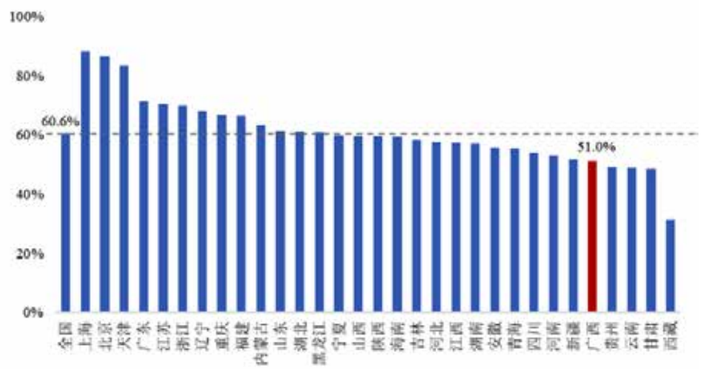

图2 2019年全国各省城镇化率对比

然而对标全国平均水平，广西城镇化水平仍然比较落后，2019年广西城镇化率仅为51.0%，低于全国平均水平9.5个百分点，排全国第27位；且近几年城镇化率提高速度有放缓趋势。究其原因，主要是广西正处于工业化中期发展阶段，城镇化对工业化的依存度非常高，近年来广西尤其是工业下滑态势较为明显，工业增速从2010年的20.4%下降到2019年的4.5%，降幅达16个百分点，导致城镇容纳就业人口减少，间接导致城镇人口集聚态势减缓。

2019年广西城镇化率仅为51.0%，
低于全国平均水平9.5个百分点，
排全国第27位

广西工业增速从2010年的20.4%下降
到2019年的4.5%，
降幅达16个百分点

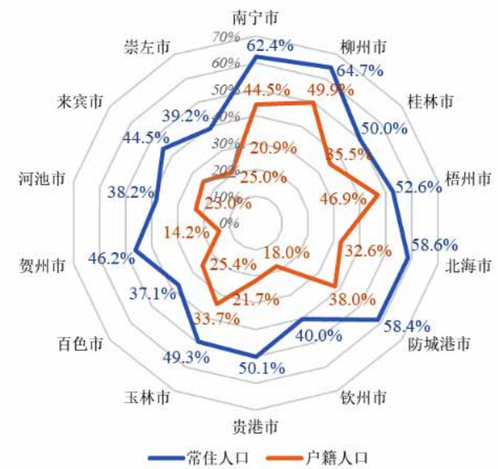

图3 2018年各市人口城镇化率对比

（二）广西城镇规模不断扩大，但各地市城镇化差距较大

2018年，全区常住城镇人口2474万，比2010年增加632.1万，常住人口城镇化率为50.2%，比2010年提高10.2个百分点。其中，排名前三位的地市为柳州（64.7%）、南宁（62.4%）、北海（58.6%），排名后三位是百色（37.1%）、河池（38.2%）、崇左（39.2%），最高和最低相差27.6个百分点。户籍人口与常住人口比处于0.3—0.8，其中最高为梧州市，最低为贺州市，为人口净流出，城镇集聚发展态势尚未形成。同时，城市内部的县和区之间户籍人口城镇化分化较大，南宁市青秀区城镇化率最大为84.3%，而隆安县、马山县、上林县仅为20%左右，大部分县或乡镇城镇化仍有较大提升空间。

（三）农业转移人口稳步推进，但县域城镇化水平普遍较低

2013—2018年累计实现农业转移人口落户城镇521万人，全区14个设区市已全部出台本地推进户籍制度改革的实施意见和细则，基本实现城镇落户“零门槛”。但县域人口城镇化率总体处于较低水平，2018年建制县户籍人口城镇化率大于全区平均水平（31.7%）的仅有12个县，最高为东兴市53%，最低为灵山县10.7%，最高与最低之间相差42.3个百分点，城镇化率较低的县主要集中在自然条件比较恶劣、地理位置较为偏远、基础设施建设相对滞后的地区，这些地区的教育、医疗、社保等基本公共服务水平较低，对农村人口的吸引力和对产业的承载力都很有限，难以承担“不离土不离乡”的就近城镇化重任。

表1 2018年户籍人口城镇化率大于30%的县

地区	户籍人口城镇化率	人均GDP（元）	地区	户籍人口城镇化率	人均GDP（元）
全区	31.7%	41489	平乐县	35.3%	28226
东兴市	53.0%	61108	凭祥市	35.3%	75051
荔浦市	45.7%	43821	博白县	33.2%	18026
岑溪市	44.7%	24149	北流市	32.9%	25679
柳城县	41.1%	41009	平果市	32.6%	38227
鹿寨县	40.6%	52492	宾阳县	31.6%	27988
藤县	39.1%	24548	田阳县	30.9%	48208
合山市	35.9%	31694	融安县	30.5%	27770

（四）特色小城镇建设加快推进，但新型城镇化配套欠缺

近年来，广西出台了多项政策支持全区小城镇、重点镇的建设，不断完善小城镇功能，增强小城镇的自我发展能力，一批各具特色的小城镇在各地争鸣，形成“柳州模式”和“来宾样板”，北流、平果推进新型城镇化经验在全国推广，广西特色小城镇产业发展加快由第一产业向二、三产业集聚，对农村人口的吸纳能力逐步增强。然而，广西小城镇建设缺乏规划，且地域特色不突出，功能比较欠缺，一些小城镇基础设施建设不仅产能不足而且严重缺项，县城和重点镇城镇基础设施规划建设水平欠佳，城镇基础设施规划设计缺乏前瞻性、预见性及适度超前性，很多小城镇建设大多缺乏地域特色与历史文化特色，就地城镇化基础设施系统配套存在明显的“结构性”缺陷，重视“看得到”的道路、给水、环卫保洁等设施建设，而忽视排水、垃圾处理，污水处理，集中供热等设施配套。

二、广西县域城镇化发展提升空间广阔

（一）提升县域城镇化率是新型城镇化建设的内在要求

县域是新型城镇化的关键和重要生长点，是构建多层级城镇体系的中间枢纽。对上，与城市基础设施连通，承接城市疏解的功能，衔接城市产业、要素、资源等方面的配套需求；对下，与广大的乡镇农村网络密切勾连，凝聚乡村人口、助力乡村振兴，把县域主导产业和特色产业做优做强，优化县域经济发展格局，才能真正实现乡村振兴。因此，必须从根本上提升中小城市承载能力和县域发展水平，逐步破除城乡二元体制、化解城市内部二元结构矛盾，形成分工合理、功能完善的现代城镇体系，才能打造新型城镇化可持续发展的良好生态，形成城乡互动、互惠、互促共进的城乡发展一体化新格局。

（二）加快推进县域城镇化是实现共同富裕的必然要求

据经济学家测算，每增加一个城镇人口，可带动10万元的建设投资和1万元的消费需求，对于广西这样一个贫困人口基数大、脱贫攻坚难度较大的地区而言，加快推进县域城镇化进程也是加快脱贫、体现共同奔小康、实现共同富裕的过程。因此，加快促进广西县域经济繁荣发展，必须将农民向城镇转移与农民就业、转移后生活改善等联系起来，积极稳妥推进农民市民化，防止出现以土地城镇化和户籍城镇化为表象的农民“被城镇化”，使农业强起来、农村美起来、农民富起来，实现真正的共同富裕。

（三）推进县域城镇化是加快农民就地融入的有效抓手

广西户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率，一方面是由于城镇落户门槛高、隐形成本高，日趋上涨的城市房价，尤其是南宁、柳州等核心城市房价上升趋势骤增，这对农民群众而言压力巨大，而3000元/平方米左右的县城房价，对于农民转化为城镇居民显然阻力更小。另一方面，县域内往往具有较为明显的特色经济发展要素，劳动力价格、原材料成本等优势明显，能在区域内形成核心竞争力，发展县域经济不但成本低、制度阻力小，也有利于人口集聚后的社会融合，在接纳农村剩余劳动力的同时，也可有效提升县域农业现代化水平。

三、深耕城市经济打造区域发展核心动能

推进县域新型城镇化是一项涉及面广、政策性强的系统工程，智慧技术让县城的资源更易于被充分利用，县城的管理更精细化和智慧化，县城的生活变得更便利高效，有助于破解制度、产业、基础设施等方面的突出矛盾和难点问题，打造未来区域发展的核心动能。

（一）以“两只手”为统筹，加强公共领域智慧化应用

促进基础设施和公共服务共建共享，是提升县域公共服务水平的关键。为此，必须统筹发挥政府和市场“两只手”的作用，区分公益性、准公益性和经营性项目，合理设计资金保障方式，调动社会资金投入的积极性。引导更多资金流向县城公共服务领域智慧化建设，着眼于与居民生活息息相关的领域加强智慧县城场景模块化应用，建设区域综合性、一体化大数据应用平台，推动公共领域智慧化应用，支撑县城健康高效运行和突发事件快速智能响应，提升公共服务、社会治理智能化水平，以公共服务水平提升吸引更多农村人口向城镇转移。

（二）以特色产业为支撑，优化产业发展数字环境

推进县域新型城镇化发展，产业支撑是关键，而特色产业是关键中的重要一环，必须要用供给侧结构性改革的思维抓好县域经济，大力推动县域特色产业结构优化升级。为此，必须基于当前县域产业园区和产业集聚情况，借助工业互联网打通产业链、供应链上下游，实现企业与企业、企业与产品、产品与产品的实时连接和智能交互，加快县域原有产业链重塑。充分发挥广西县域劳动人口和资源优势，进一步优化分工协作关系，实现生产资源的优化配置。依托产业智慧化改造，进一步筛选和培育特色支柱产业，培育市场竞争力强的优势企业和优势产品，形成具有县域特色的现代产业体系，不断促进县域经济持续繁荣发展。

（三）以“新基建”为抓手，加快新型城镇智慧化改造

以新型城镇化为体系性支撑，让新基建为新型城镇化赋能，实现新型城镇化和新基建的同步并向发展，是短期内应对经济社会困难、长期促进经济升级换代的最优路径。为此，必须在布局新基建过程中，广西更多考虑新基建对县域经济社会发展要素，尤其是要考虑对产业要素的聚合影响，加快推动5G应用覆盖工业、交通、医疗、高清视频等场景，在县域打造一批“5G+工业互联网”标杆样板工程、5G精品工程，推广复制全区智慧医疗、智慧园区、智慧工厂、智慧教育等“5G+”创新应用，培育形成5G与工业互联网融合叠加、互促共进、倍增发展的创新态势，打造数字经济发展动力新引擎。