

新型城镇化背景下钦州市建设宜居城市路径探析

□ 梁华江

[摘 要] 作为北部湾经济区的桥头堡，当前钦州市的经济水平、城镇化发展水平与经济区的发展规划不相匹配，未能充分地发挥经济区先锋带头作用。本文通过深入分析钦州市城镇化发展存在的弊病及不足，发现钦州市城镇化总体水平不高、农民城镇化的进程缓慢、产业城镇化的基础薄弱、城镇综合承载能力不足等问题仍然存在。这是由于产业对城镇化的拉力有限、农村对城镇化的推力甚微、制度对城镇化的促进欠缺以及生产要素对城镇化的保障不足而导致。以此提出推进钦州新型城镇化的措施：以农业人口市民化提速人口城镇化；以产业高级化强化城镇产业就业支撑；以“港产城融合”提高城镇化水平；以一体化为目标统筹城乡新格局；以南向通道建设构筑陆海贸易新通道；以体制机制改革充分释放城镇化潜力，打造宜居钦州。

[关键词] 钦州市；城镇化；北部湾经济区；宜居城市

城镇化是现代化的必由之路，也是我国最大的内需潜力和发展动能所在。改革开放以来，城镇化始终伴随着现代化建设，从中共十五届三中全会的“小城镇，大战略”，到十六大的“繁荣农村经济，加快城镇化进程”，再到十九大的“推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”，我国的城镇化率也从1978年的17.9%提高到2020年的63.89%（户籍人口城镇化率达到45.4%），城镇化的高速发展，带来了大规模的投资和消费需求，同时也暴露了粗放式经济增长的弊端，出现了城镇等级体系和规模结构严重失衡、生态环境和基础设施不堪重负、城乡二元矛盾突出等问题，传统城镇化模式有悖于可持续发展，转型刻不容缓。因此《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出，“走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路”。

2008年以来，随着广西北部湾经济区开放开发战略的深入推进，钦州经济社会各项指标实现了跨越式发展。2020年钦州GDP总量（1387.96亿元）位居广西全区第六，人均GDP折合6310.94美元，进入了国际标准划定的“中等收入偏上”发展阶段；产业结构为20.38：28.11：51.51，进入了工业化中期阶段；城镇化水平仅为42.02%，属于城镇化加速阶段。但也明显存在城镇化率相对不高、经济增长方式仍是粗放型、技术密集型产业严重不足等问题。在新型城镇化背景下，协调处理城镇化与工业化、经济发展水平的关系，是钦州经济社会发展的重要命题，本文基于以上研究背景，

以钦州市人口城镇化为切入点，从城镇功能空间、产城融合、基础设施入手，探索构建功能互补、高效集约、协调有序的新型城镇体系，显著提升钦州、广西乃至全国战略格局中的地位和作用^[1-5]。

1 钦州市新型城镇化存在的问题

1.1 城镇化总体水平不高

近年来，虽然钦州市城镇化建设无论从总量上还是速度上都取得了较大发展，但总体水平仍然偏低。按照“周一星公式、信春霖公式”分别对钦州市城镇化与经济发展水平同步性进行检验，得出2017年钦州市与经济发展水平同步所应达到城镇化水平（r）至少为49.32%；与此相比，钦州实际城镇化率至少落后10.37个百分点。而从广西全区情况看，钦州市的城镇化率低于全区水平10.26个百分点，低于全国水平19.55个百分点。从县区情况分析，2016年钦南区的城镇化率为58.2%、45.2%，还有较大的发展空间；钦北区、浦北县城镇化率在30%~40%之间，全市的城镇化建设任务依然任重而道远^[6-7]。

1.2 农民城镇化的进程缓慢

钦州城市建成区面积从2008年的53.78km²增加到2016年的90.5km²，增长了68.27%，城市人口从130.01万增加到147.73万，增长了13.63%，城镇人口密度和建设用地集约水平下降，土地城镇化明显快于人口城镇化；同时，常住人口城镇化率与户籍人口城镇化的“剪刀差”依然存在（图1），2016年仍然有62.11万人居住在城镇但没有城镇户籍，导致城镇化不彻底不完全，

不仅影响了城镇化的质量，也影响了城镇化促进经济发展、扩大内需的实现。

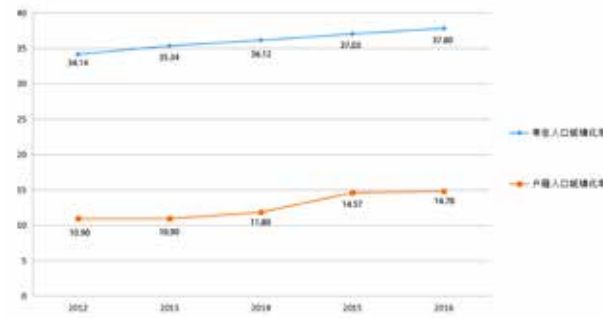


图1 2012—2016年钦州常住人口与户籍人口城镇化率“剪刀差”

1.3 产业城镇化的基础薄弱

（1）城镇化与工业化发展不协调。2016年钦州IU比（0.95）明显大于0.5，NU比（2.11）明显大于1.2，说明农村地区仍然滞留了大量从事工业和其他非农业生产经营的劳动人口，城镇地区聚集度不高，相对于工业化和非农化的发展程度而言，钦州的城市化发展不足，滞后现象明显。

（2）产业集聚与人口集聚的契合度不高。从表1可知，2016年钦州市产业集聚与人口集聚的契合度指数为3.39，低于广西、全国的平均值，表明钦州的产业集聚与人口集聚的契合度比较低。

表1 2016年钦州与广西产业集聚与人口集聚的契合度指数			
地区	单位土地面积地区生产总值 (万元/km ²)	单位土地面积人口密度 (人/km ²)	产业集聚与人口集聚的契合度指数
	(1)	(2)	(1) ÷ (2)
钦州	1011	298	3.39
广西	772	204	3.78
全国	775	144	5.38

（3）产城融合的管理关系有待理顺。钦南区、钦州港区、三娘湾管理区和钦州保税港区等管理区域存在协调不畅、联动不强、内卷竞争等现象。国家级园区协调机制未有效建立，与主城区联系不紧密，“孤岛”发展问题有待解决。灵山县、浦北县与市级经济社会联系不强，协同发展效应不明显。

1.4 城镇综合承载能力不足

（1）交通瓶颈仍然存在。在北、东北两个方向上，还缺乏高速度、大运量的运输方式；江海联运、航空基础设施投资建设存在“短腿”；内外部衔接畅通不够，

直达内陆腹地的通道未真正形成，存在“最后一公里”的问题。

（2）医疗卫生相对落后。2016年钦州每千人床位数3.43张，低于全区（4.64张）、全国（5.37张）平均水平；每千人拥有的执业医师、执业助理医师1.24人，低于全区（2人）、全国（2.31人）的平均水平；每千人拥有的注册护士数1.73人，低于全区（2.53人）、全国（2.54人）的平均水平。

（3）科技教育水平不高。2016年钦州R&D投入12.39亿元，占GDP比重仅为1.12%，低于全国（1.47%）的平均水平；人均教育支出为1112.6元，低于全区（1766.33元）、全国（2030.27元）平均水平；至今钦州仅有两所高等院校，其中钦州学院直到2008年才获准授予学士学位，2011年才开始筹建北部湾大学，广西英华国际职业学院是一所民办的普通专科院校，相比区内南宁、桂林而言，高等教育起步晚，发展较慢。

（4）人才培养仍需加强。在人才培养上，海洋经济、港口航运、保税物流等专业开设不足，急需紧缺性人才储备不足，创新型、复合型人才偏少；在人才开发上，虽然形成了人才引进的绿色通道和配套政策，但是与发达地区相比，经济政治待遇不高，城市配套吸引力不足，导致人才“引得进、留不住”。

2 制约钦州推进新型城镇化的因素分析

2.1 产业对城镇化的拉力不足

（1）工业水平低，产业集群不大不优。新入库企业规模小、产业结构依然较单一，石油加工行业占全市规模以上工业产值比重仍高达20%左右，对全市工业经济发展有着举足轻重的作用；而重工业部门对城市发展来说是一种“高投资、高产出、低就业”的发展模式，对于人口的吸引力较小，反而可能由于其对环境的影响导致人口外迁。同时，重化工业多为资本密集型产业，具有“资本排斥劳动”的特点，带动地方就业能力不强，导致钦州城镇化水平偏低。

（2）服务业规模小，经济增长贡献率低。其中社会消费品零售总额和人民币存贷款余额的增速居全区最末；水路运输业周转量仅增长2%，与蓬勃发展的物流业不相匹配；房地产业、非营利性服务业发展滞后，商品房销售面积和财政预算支出中有八项支出居全区倒数第三。

（3）部分“被市民化”的失地农民就业能力不足。近年来由于城市建成区拓展加快，城市内出现大量因征地拆迁“被上楼”“被市民化”的失地农民，但其总体素质偏低，就业能力不足，存在较大的就业局限，难以

[作者简介] 梁华江，北部湾职业技术学校，副校长，高级讲师、高级工程师。

适应产业结构调整和升级过程中的用工需求，就业状况不理想。总体看，就业结构的变化并未跟上产业结构调整的步伐，城市化和工业化还没有充分带动就业结构的转变^[8-10]。

2.2 农村对城镇化的推力不足

（1）推力来源单一化。根据城镇化的推拉模型，农村对城镇化的推力取决于农业生产效率、社会人口、人均农产品需求。从长期发展来看，钦州的社会总人口增长率将维持在一个较为稳定的低水平上。以农业生产效率来看，随着农业劳动力向外转移，当前从事农业劳动的劳动力主要是文化素质较低的妇女和老人，导致钦州的农业生产效率很难有质的提高。

（2）乡镇企业发展陷入困境。一是乡镇企业结构层次低，过去凭借着卖方市场的拉动，靠拾遗补缺发展起来的乡镇企业，在城市企业取得市场经济的优势以后，竞争力和生存力大大降低。

2.3 制度对城镇化的促进不足

（1）传统的土地管理制度提高了城镇化的门槛。一是土地财政的不可持续性会直接影响城市建设和地方公用事业的发展；二是高价土地推高的房价限制了农民和企业向城市流入。

（2）户籍制度改革的效果不明显。虽然钦州已全面放开落户限制，但吸引农村居民就地就近转移的效果并不明显。因国家近年来相继出台了一系列惠农政策，农民身份上所附带的实惠越来越多，农民为了继续享有土地收益及其集体组织福利待遇而不愿意放弃土地，进城落户的意愿不强烈。

（3）社会保障制度改革的滞后影响了城镇化的进程。受社会经济条件限制，小城市和城镇基础设施滞后，住房、文化、教育、就业、卫生等公共服务质量水平不高，整体吸引力不足。

3 打造宜居钦州的措施建议

3.1 以农业人口市民化为抓手，提速人口城镇化进程

（1）引导农业转移人口落户城镇。按照尊重意愿、因地制宜、分步推进、分类施策的原则，充分掌握并尊重长期稳定居留农村转移人口、本市新增农村转移人口、外来高素质就业人口、市外新增农业转移人口等四类转移人口的居住生活、就业选择意愿，着力推进农业转移人口市民化。

（2）推进农业转移人口享有城镇基本公共服务。保障随迁子女平等享有受教育权利。以流入地政府为主、以公办学校为辅，将农民工随迁子女义务教育纳入当地

公共教育体系和财政保障范围，并纳入当地普惠性学前教育 and 免费中等职业教育招生范围。

3.2 以产业高级化为突破口，强化城镇产业就业支撑

（1）加快农业现代化建设，提高农业劳动生产率。以政策引导政府、民资和农民三方增加对农业投资，通过农业空间优化引导农业产业相对集中、农业产业链有序衔接和农业基础设施相应配套，提高农业生产效率。

（2）打造现代工业体系，强化经济发展的动力。加快构建临港产业集群。以石化、装备制造业为重点，加快产业龙头项目和产业链项目建设，壮大特色产业集群。

（3）促进现代服务业集聚，形成新的经济增长点。依托区域性国际航运物流枢纽、千百亿临港产业、千万标箱的集装箱干线港项目，发展以港航物流为核心的现代物流业。

3.3 以“港产城融合”为基础，提高城镇化质量和水平

（1）优化中心城市开发布局。坚持规划先行，将以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳等理念融入规划全过程，提高城镇规划科学性，制定加快融入北部湾城市群和北部湾经济区同城化的政策措施。

（2）深化港产城融合发展。一是深入推进市园一体化发展。强化主城区、滨海新城与中马钦州产业园区、钦州港区、保税港区的联系，促进城市组团良性互动，提升城市整体活力。二是加快建设滨海新城核心功能区。全面推进“四区三场两街一带一湾”项目建设，提升白石湖商业圈、茶山江大学城、沙井岛旅游集散基地等功能区。

（3）全面加强城市管理。一是推进绿色城镇建设。实施创建国家生态园林城市三年攻坚行动，开展林湖森林公园、子材公园、江滨公园景观工程建设和重点城市公园、广场、城区道路绿化及基础设施提升。二是推进人文城镇建设。依托滨海、内海资源，打造以中国最美内海——茅尾海、滨海新城、三娘湾为主的海洋文化品牌。

3.4 以南向通道建设为契机，构筑陆海贸易新通道

（1）加快现代化集装箱干线港建设。重点推进大榄坪、三墩等集装箱作业区开发；建成大环等一批集装箱泊位及石化、LNG等多用途码头，推进码头集装箱化改造；加密覆盖新加坡等国家或地区主要港口的集装箱直航航线，培育至欧美、非洲等远洋航线。

（2）破解国际运输通道建设关键瓶颈。加快推进南

向通道物流基地、国际冷链中心等项目，建成钦港线与钦州港至大榄坪支线间联络线、钦州保税港区东卡口一期和铁路货场至码头“最后一公里”等海铁联运节点项目，形成面向全球的陆海贸易大通道。

3.5 以体制机制改革为落脚点，充分释放城镇化潜力

（1）创新人口管理制度。一是全面实施居住证制度。以居住证为载体，健全基本公共服务提供机制，加快推动居住证持有人享有与当地户籍人口同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、社会福利、社会救助等权利。

（2）深化土地管理制度改革。一是建立用地结构调整和布局优化机制。严格执行城市用地分类和规划建设用地标准。二是完善土地集约节约利用机制。推行工业用地弹性出让、租赁、先租后让、租让结合的供地制度，完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

（3）推动生态文明制度创新。一是建立国土空间开发保护制度。严格落实全市主体功能区规划，完善城镇化地区。二是落实资源有偿使用制度，推进自然资源及其产品价格改革，全面推行阶梯式居民水电气价格制度，实施差别化排污收费制度，完善矿产资源有偿使用、矿山生态环境恢复治理保证金以及取水许可和水资源论证制度。

4 结语

通过深入分析钦州市当前经济发展及城镇化建设存在的问题，揭示阻碍钦州市发展中存在的主要矛盾。由于产业对城镇化的拉动力不足，农村人口向城镇转移流

动的动力欠缺以及制度对城镇化的促进作用有待完善。通过深入研究，本文提出促进钦州新型城镇化的多项措施：加速农村人口城市化进程；以产业升级为促进动力；以“港产城融合”加速钦州市的城镇水平；以农村城市一体化快速推进城镇化进程；以南向通道建设打通新的西南出海海陆联运大通道；以体制革新充分释放城镇化潜力，打造宜居钦州，提升钦州城市吸引力与城市品位。

[参考文献]

[1]李静.加快安徽省城镇化进程研究[D].合肥:安徽大学,2011.
[2]韩梅.安徽省小城镇改革发展反思[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2012,26(3):20-23.
[3]方晓波.河南城镇化健康发展的制约因素与政策建议[J].产业与科技论坛,2014,13(8):32-34.
[4]杨光.河南省推进新型城镇化发展的制约因素分析[J].对外经贸,2013(4):112-114.
[5]佟国光.吉林省农村城镇化问题的战略思考[J].农业经济,2009(8):20-22.
[6]彭明唱.新型城镇化背景下农业人口市民化障碍及对策研究——以徐州市为例[J].中国劳动,2015(10):29-34.
[7]贺佩琳.钦州市土地生态系统服务价值与城市化耦合关系分析[D].南宁:广西师范学院,2013.
[8]黄家庆,郭李芒.钦州城市化建设与高等教育发展的思考[J].钦州师范高等专科学校学报,2006(2):80-83.
[9]张如月.钦州十个亿投入城镇化主战场中心城区城市功能更完善[J].广西城镇建设,2008(2):104-105.
[10]张煦.新型城镇化进程中农民工住房保障问题研究[J].价值工程,2017,36(31):9-11.