

doi:10.3969/j.issn.1672-4348.2014.03.017

# 福建省城镇化发展现状及对策研究

## ——基于省内六市(县)城镇化专题调研

黄莉芸<sup>1</sup>, 成青<sup>2</sup>

(1. 福建工程学院 建筑与城乡规划学院, 福建 福州 350118; 2. 福建省住房和城乡建设厅, 福建 福州 350001)

**摘要:** 根据对晋江、石狮、德化、永安、邵武、柘荣等6市(县)开展的城镇化专题调研,剖析了福建省城镇化发展的水平、质量、区域一体化及中心城市辐射带动作用等现状情况,显示存在城镇化发展质量不高、农村“空心化”现象严重、城市新区和产业园区土地利用率低、社保制度不健全、农民工市民化困难等突出问题,并对今后工作提出8个方面的对策建议。

**关键词:** 城镇化; 对策; 调研

**中图分类号:** F29

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1672-4348(2014)03-0281-05

## Study on urbanization development status in Fujian province with countermeasures:

Based on the urbanization special investigations of six cities/counties in Fujian

Huang Liyun<sup>1</sup>, Chen Qing<sup>2</sup>

(1. College of Architecture and Urban Planning, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China;

2. Fujian Department of Housing and Urban-Rural Construction, Fuzhou 350001, China)

**Abstract:** A special investigation into urbanization of six cities/counties in Fujian province was conducted, which includes Jinjiang, Shishi, Dehua, Yong'an, Shaowu and Zherong. The present situation of urbanization development in Fujian province was analysed, covering the aspects of the urbanization level and quality, regional integration and the leading role of the central city. The weakness in the urbanization development lies in low quality, highly rural “hollowing out”, low utilization of land in newly-developed urban areas and industrial zones, underdeveloped social security system and difficulties in acquiring citizenship of migrant workers. Countermeasures against the urbanization issues were presented.

**Keywords:** urbanization; countermeasures; investigation

2013年12月,中央城镇化工作会议在北京召开,这是改革开放以来中央召开的第一次城镇化工作会议。会议提出城镇化要把发展质量摆在突出位置,要把握好以人为本、优化布局、生态文明、传承文化等基本原则,全面推进以人为核心的城镇化发展。结合尤权书记在全省经济工作会议上提出的解决好人进城、建好城、管好城的问题,本文基于晋江、石狮、德化、永安、邵武、柘荣等六

市(县)开展的城镇化专题调研,就福建省城镇化发展现状及存在问题进行分析,并提出了今后发展的对策和建议。

## 1 福建省城镇化建设基本情况

### 1.1 城镇化进程稳步推进

近年来,随着福建省经济社会快速发展,城镇规模不断扩大,基础设施条件逐步完善,社会公共

收稿日期: 2014-01-19

基金项目: 2013年福建省教育厅教育科研项目(JA13226)

作者简介: 黄莉芸(1979-),女(壮族),广西河池人,讲师,硕士,注册规划师,研究方向:城市规划与设计研究。

服务水平不断提高以及户籍制度、社会保障等配套措施的实施落实,全省城镇化进入快速发展时期。到2012年福建省城镇化水平达59.6%,城镇人口2234万人,比2002年城镇化水平44.6%提高15个百分点,平均每年增长1.5个百分点。2012年,全省城市数量达到23个,建成区面积达1130 km<sup>2</sup>。从人口的地区分布来看,福、厦、泉、漳4个设区城市的人口总量占到全省人口总量的60%以上,呈现出城镇人口向沿海经济发达地区和重要城镇集聚的明显态势,沿海地区成为福建省城镇化的主要空间载体。

### 1.2 城镇化发展质量不断提升

福建省学习借鉴广东、天津等省市先进经验,实施重点项目、新增长区域、城市建设、小城镇改革发展、民生工程“五大战役”,努力推进城镇化发展由速度扩张向质量提升转型。在重点区域发展方面,加快推进环三都澳、闽江口、湄洲湾等十大新增长区域开发建设,突出培育重点产业集群,增强区域集聚效应。在城市建设方面,开展城建战役,加快城市综合交通、市容市貌、市政公用设施建设,推进新城建设和旧城改造,城市建设亮点纷呈,一批城市新区、功能组团、商务营运中心建成投用。如德化县先后实施四期旧街和7个城中村改造,积极推动陶瓷产业由“城关集中”到“入园集群”。在县域经济方面,加快实施“大城关”战略,支持县域特色资源开发和优势特色产业发展,培育各具特色县域经济体,抓好43个省级和85个市级综合改革建设试点镇,围绕打造宜居宜业特色小镇的目标,大力推进项目建设,积极创新体制机制。如永安市设立省级、三明市级和永安市本级三级试点镇;邵武市以和平镇、吴家塘镇、拿口镇为中心,打造全市的旅游城镇群、工业城镇群和工贸城镇群,带动周边区域发展。在制度创新方面,不断完善有利人口集聚的户籍管理制度和社会保障措施,长期困扰全省城镇化发展的政策、体制、机制障碍得到有效突破,为城镇人口集聚创造了良好的社会条件。如晋江市通过居住证发放,保障外来人口享有新农合参保、公积金缴存、购买经济适用房、参选人大代表、政协委员等22项市民待遇,同时外来人员子女在晋江享受免费义务教育。

### 1.3 区域一体化进程不断加快

随着《国务院关于支持福建省加快建设海峡

西岸经济区的若干意见》和省委、省政府《实施意见》以及《海峡西岸经济区发展规划》的出台,近几年来福建省根据地处东南沿海、山多地少、人口经济集中分布沿海、块状经济、山区沿海差距大等特点,坚持走公平共享、集约高效、可持续的特色城镇化道路,基本形成以福州大都市区和厦漳泉大都市区为中心,区域城市为次中心,县级城市为骨干,小城镇为基础的四级城镇网络体系,城市之间、城乡之间逐步走向有机分工、协调互动。

### 1.4 中心城市辐射带动作用不断增强

首先,全省设区市发展的空间快速扩展,表现在沿海城市出现明显的环境发展态势,以中心城市带动周边市县一体化、同城化发展已成为沿海地区设区城市发展的主体形态。其次,福州、厦漳泉两个大都市区和滨海都市带初现雏形,厦漳泉和福莆宁均签署了同城化发展协议,推进交通互联、产业协作、市场一体、资源整合、信息共享;山区内地出现了中心城市带动周边市县点-轴带状发展态势,初步形成“龙岩—永定”、“沙县—三明—永安”和“南平—武夷山”等城镇发展轴。再次,中心城市配套能力不断增强,为吸纳城镇人口创造了有利的条件。各中心城市在建设过程中,把产业发展、交通、给水、垃圾处理等基础设施配套和医疗、卫生、教育等公共服务设施的配套作为重点,使中心城市的基础设施和公共服务设施配套水平有明显提升。

## 2 福建省城镇化建设存在的主要问题

相比江苏、浙江、广东等沿海发达省份,福建省城镇化建设仍然存在较大的差距,特别是结合本次在晋江、石狮、德化、永安、邵武、柘荣等六市(县)的城镇化专题调研,发现福建省城镇化建设主要存在以下问题:

### 2.1 城镇化发展质量不高,农村“空心化”现象比较普遍

在快速城镇化过程中,由于征地拆迁和用地成本等方面的制约,新城新区和产业园区选址往往采取“绕开村庄”方式进行,难以进行有效的空间组织和管控,不仅城镇建设用地无序增长,乡村地区也出现大量多点、分散的非农业开发,造成“城市不像城市,农村不像农村”,城乡建设难以形成整体风貌。二是一些工业园区脱离城市独立

设置,封闭管理,功能单一,制约了园区的提升和发展,导致园区生产和生活服务的各项设施配套不完善,难以形成园区综合性功能;同时,园区自成一体的封闭式管理模式,导致无法依托中心城市实现功能整合,难以发挥产城互动作用;三是由于城镇化的快速推进和人口向城镇的转移,导致农村大量年轻劳动力外出,“空心化、老龄化”问题突出。如德化县16个乡镇人口均为净流出,其中15个乡镇的人口流出比例超出60%,大多数行政村人数低于500人,60岁以上人口比重达到11%。同时村庄建设管理仍然一刀切,省内各部门制定政策、下达任务指标未能充分考虑地方实际,仍以村为单位核定,导致资源分散,利用效率低下。

## 2.2 新城新区和产业园区土地利用率较低

受GDP倾向和土地财政利益驱使,各地热衷建设新城新区和产业园区,如邵武市经济开发区规划面积达到49 km<sup>2</sup>;永安北部工业新城规划面积达到72 km<sup>2</sup>;晋江市开发区由2003年的一区两园到一区九园再到一区十四园。与国家批准的开发区平均面积仅为6 km<sup>2</sup>左右的指标相比,各地设立的开发区、新城新区面积普遍偏大<sup>[1]</sup>。而同期邵武市单位GDP消耗新增建设用地为925.62亩/亿元,产业发展较好的晋江也需要412 hm<sup>2</sup>/亿元,投入产出比远低于国内其他发达地区。而另一方面,各地建设用地总量已经逼近土地利用总体规划确定的2020年使用指标,今后几年发展的建设用地十分紧缺。

## 2.3 社会保障覆盖不全,存在制度性障碍

社保覆盖范围窄。外来工集中的非公有制企业和灵活就业人员的社会保险覆盖率和参保率低。如永安市外来劳动力6.15万人,境内农村进城务工人员2.95万人,但参加企业养老保险的仅有5295人,参保率为5.82%。社会保障机制不统一。目前新农合、城乡居民养老保险是县级统筹,城镇职工医疗保险、工伤、生育保险是地级市统筹,城镇职工养老保险是省里统筹,三类保障管理体系对接不上。流动人口集聚地区行政管理机构人员编制难以满足管理大量流动人口的需求。晋江自2010年开始,社会管理的工作量增长为原来常规工作的10倍以上,但各个机构仍只能按照县级市的标准配置,人员队伍不足、机构运转超负荷等问题突出。

## 2.4 农民工市民化问题仍然突出

从调研的总体情况看,农民工市民化问题仍然突出,主要体现在:①农民工群体待遇差异,农民工参保已达到退休年龄但交付不足15年的,不能续缴,只能转入新型农村社会养老保险,而城镇居民可以续缴,在一定程度上降低了农民工参保的积极性。②推动农民工市民化动力不足、渠道分散,如晋江实行18.7万名外来人员子女享受免费义务教育,财政为此每年投入超10亿元,考虑到其他公共服务和社会保障建设,资金需求量会更大。据广东省的测算,超大城市的成本在25~30万元,特大城市在15~20万元,大城市在12~15万元,中等城市在8~12万元,小城市和小城镇的成本会低一些<sup>[2]</sup>。因此,由于缺乏输入地与输出地的统筹协调相关政策,给输入地政府带来巨大财政压力。③集体经济发展滞后,农民失地后缺乏基本生活保障,阻碍市民化进程。从调研中发现,村民普遍反映征地补偿标准较低的问题。我省平均每户拥有两三百亩地,而征地补偿标准德化为40000~46000元/亩,柘荣稍高达到56000元/亩,征地补偿全部发到手也仅仅一二十万元。④农民工主观参与度不高,尽管落户门槛有所放宽,但农民的主观落户意愿不强。一些农民工觉得参加城镇社会保险负担太重,将保险视为“死钱”,不愿花钱参保。邵武2012年农民工参加职工社保、医保、工伤、生育、失业保险人数占参保总数的比例分别为22.9%、9.2%、65.9%、85.9%、30%。

# 3 对策与建议

结合中央城镇化工作会议精神,参照江苏、广东等沿海发达省份实行的“三化带三农”、“双置换”、“四集中”等政策,本文对福建省城镇化发展提出以下建议。

## 3.1 重点抓好城镇化试点工作

要从城乡一体化、城乡统筹发展、“大城关”建设等方面,推进不同层面、不同类型、不同模式的城镇化试点工作,提升县城、重点镇对乡村地域的带动能力,探索推进城镇化发展的路径和模式。推进以石狮为代表的全域城市化发展模式;推进以晋江为代表的城乡一体化发展模式;推进以永安、邵武为代表的城乡统筹发展模式;推进以德化、柘荣为代表的大城关发展模式。通过不同类

型城镇化试点工作,为福建省市县发展提供多种可供借鉴的城镇化路径。

### 3.2 把县城作为推进城镇化发展的基本平台

顺应县级行政体制改革趋势,赋予县级政府更多的管理自主权,以县作为统筹城乡协调发展和落实空间开发管制的基本平台,把做大做强县域中心城市放在城镇化推进过程中一个比较优先的位置。推进强镇扩权,赋予中心镇独立的财税、土地、规划建设管理、人事等权限,增强发展自主性。同时对发展较好的重点中心镇,赋予县(市)级待遇,通过健全机构,扩大编制,提高社会管理和公共服务能力,促进区域内行政管理扁平化,增强竞争性。

### 3.3 建立有利于城镇化发展的规划体系

启动县(市)域城乡总体规划或城乡一体化规划制定工作,制定城市发展边界和生态红线,建立全域化的规划管理体系。强化规划间的相互融合与协调。加强城乡规划与经济社会发展规划、土地利用规划及其他相关规划的融合,通过建立“一张图”制度,强化规划对城乡建设的综合调控及城镇化发展空间的引领作用,协调好城乡建设、土地利用、产业发展和区域性基础设施建设的空间关系。建立规划体系的整体运行评估机制。建立健全规划体系运行状况的绩效评估机制,将规划体系的整体协调和管理实施作为提高行政效能的着力点,增强规划体系的综合调控作用。

### 3.4 合理确定城市开发边界,规范新城新区建设

严格控制城乡建设用地总规模,强化规划对用地规模、结构和时序安排的调控,结合未来产业布局 and 实际就业情况合理确定城市人口规模和设施配套。统筹城市布局与区域重大基础设施、重大生产力、重要交通网络布局,通过采取强制措施消除行政区划和部门利益带来的壁垒,实现产城互动、港城互动、区域互动。以城市集约紧凑布局为导向,制定各类城市建设用地标准,把建成区人口密度、产业园区投入产出比作为考核评价的约束性指标。推进低效用地再开发利用,盘活存量建设用地。城镇建设要充分利用现有建成区空间,园区建设要加强出让土地清理和整理,在现有基础上挖潜,提高土地集约利用效率。

### 3.5 加快推进土地使用制度改革

以推进农村人口向城镇化集中为目标,按照“明确所有权、确保承包权、搞活使用权”的原则,

建立合理的土地流转制度和使用制度,允许农村集体土地使用权采取协议出让或转让,逐步向种田大户集中,促进土地规模经营。按照“统一规划、统一征地、统一出让、统一管理”的原则,不断完善土地有偿使用制度,落实建设用地占补平衡政策,积极推进拍卖或出让土地,盘活城镇土地存量,为农民进城入镇创造条件。以省统计部门确定的城镇化水平核定建设用地指标,在全省范围实行“异地代保”政策,促进沿海部分市县加快城镇化进程。

### 3.6 强化产业发展对城镇化的支撑作用

以工业新型化和农业现代化为主线,加大对优势特色产业发展的扶持力度,在资金、项目及土地上予以倾斜,通过有效的激励机制,形成“一县一业”产业化发展格局。按照“板块化发展、园区化承载、集群化推进”的模式,优化城镇产业布局,产业园区的规划建设要与城镇功能定位相衔接,突出产业发展重点,通过“两化”互动实现产城融合发展。对现状各种类型的产业园区进行摸底和评价,制定开发区和产业集聚区发展规划,做到主导产业明确、选址合理、用地落实。支持符合条件的省级开发区升级、具备条件的开发区扩区或者调整区位,按一个县至少一个省级以上开发区的目标,实现“一县一园”分布格局;对其他各种类型的产业园区,根据不同情况采取保留提升、整合调整等措施进行规范,提高土地使用效率。

### 3.7 优化公共服务和社会保障机制

①改革配置标准。适应人口跨区域空间流动的要求,逐步改变依据户籍人口配置公共资源的办法,根据常住人口规模来配置教育、医疗、卫生等公共资源,使县城公共服务承载力适应人口增长需求。②扩大服务范围。在配置公共资源时,要将各类公共设施服务范围延伸到外来务工人员集聚区,同时在教育、医疗等领域针对外来务工人员实际需求出台相应政策,解决外来务工人员的实际问题。如江苏省农民工随迁子女在公办学校就读比例达80%以上,上海还将教育服务延伸到学前教育和中职教育领域。<sup>[3]</sup>③统一社会保障机制。实现城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新农合的统一归口管理,加强各项保障制度的衔接和转换,同时建立统一的保障数据平台,实现信息的及时更新和对接。如广东建设了异地务工人员失业保险待遇,领取和医疗保险

参保就医费用结算“绿色通道”,实现了基本养老保险关系省内顺畅转移续接<sup>[3]</sup>。④提升管理水平。逐步实施政府购买服务,把一些可以进行市场化服务的管理项目委托外包,提高服务效率和服务水平。

### 3.8 加快推进户籍制度改革,引导农民工自愿进城

重点落实好国发办9号文件,加快放开农民工在小城市和县城落户限制,建议以就业年限或居住年限或社保参与年限为基准,制定公平透明的农民工落户政策。明确户籍制度改革的目标方向,逐步实现户籍与城镇福利体系的脱钩。同时,进一步明确农民工进城后对承包地和宅基地的权益,探索“两地”依法自愿有偿、公平公开合理的

市场化退出机制,成为农民工进城定居资本。

## 4 结语

福建省正处于城镇化高速发展和转型时期,晋江、石狮、德化、永安、邵武、柘荣等六市(县)既是省级层面确定的城镇化试点县市,也在一定程度上代表了福建沿海和山区、经济发达地区和经济欠发达地区不同的发展特质,因此根据国家新型城镇化发展要求,本文结合六市(县)调研的现状分析和存在问题提出对策建议,希望能对福建省的城镇化道路发展起到一定的借鉴意义。

注:文中数据主要来自近10年福建省统计年鉴和调研市县政府提供的资料。

### 参考文献:

[1] 国家发展改革委发展规划司. 坚持紧凑集约高效,完善城市化空间布局与形态[J]. 发展规划研究:增刊,2012(164): 2-14.

[2] 国家发展改革委发展规划司. 统筹城镇化和公共资源、重点产业布局调研报告[J]. 发展规划研究:增刊,2012(164): 43-54.

[3] 国家发展改革委发展规划司. 农民工市民化的基本公共服务制度安排调研报告[J]. 发展规划研究:增刊,2012(163):29-39.

[4] 杨伟民. 中国特色城镇化道路的四个关键问题[J]. 城市与区域规划研究,2008(1):17-25.

[5] 仇保兴. 按照五个统筹要求,强化城镇体系规划的地位和作用[J]. 城市发展研究,2004(1):22-31.

[6] 林坚飞. 福建省城镇化发展若干对策的思考[J]. 小城镇建设,2001(1):24-26.

[7] 樊杰,王强,周侃,等. 我国山地城镇化空间组织模式初探[J]. 城市规划,2013(5):9-15.

[8] 刘钊军,胡木春. 海南特色的城镇化道路研究[J]. 城市规划,2012(3):33-37.

(责任编辑:陈雯)