

# 城镇化升级与菏泽市城乡统筹发展研究

张玉敏 刘 杰

(菏泽学院 山东 菏泽 274015)

摘要: 本文以城镇化不断升级发展的眼光,从城乡人口统筹、城乡经济统筹、城乡社会统筹、城乡生态发展统筹多角度进行城乡统筹发展思路的探索,思考国土空间规划背景下,菏泽市面临的主要挑战和发展任务,打破行政区划、城乡界限,促进人口、土地、资金、技术、交通等各要素在城乡之间优化配置;探索构建符合菏泽地区的城乡统筹发展新格局,推动菏泽市城乡融合发展。

关键词: 城镇化 城乡统筹 城乡融合发展

## Study on urbanization upgrading and urban-rural integrated development in Heze City

Zhang Yumin Liu Jie

(Heze University, Heze, Shandong, 274015)

Abstract: This paper explores the idea of urban-rural integrated development from multiple perspectives of urban-rural population integration, urban-rural economic integration, urban-rural social integration, and urban-rural ecological development integration with an ever-escalating vision of urbanization, considers the main challenges and development tasks facing Heze City in the context of territorial spatial planning, breaks administrative divisions and urban-rural boundaries, and promotes various factors such as population, land, capital, technology, and transportation in The new pattern of urban-rural integrated development in line with the Heze region is explored to promote the integrated development of Heze City.

Keywords: urbanization, urban-rural integration, urban-rural development

### 前言

早在 2002 年,党的十六大报告中就提出了统筹城乡发展的战略思想,此后经过中国共产党历届全国代表大会和历届中央全会,从 2004 ~ 2017 年得到进一步丰富和发展,2017 年,党的十九大报告正式提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”的政策方针。这一战略思想也从城乡统筹升级到城乡融合,得到了进一步完善。2021 年中央一号文件提出把县域作为城乡融合发展的重要切入点,强化统筹谋划和顶层设计。由此可见,从 2002 年至今,中央从国家层面制定了各种政策以推动城乡统筹事业的发展,促进城市发展和乡村振兴,使得城市和乡村的关系逐步靠近,“城市和乡村是一个统一体”的概念逐渐被社会各界所接受<sup>[1]</sup>。

### 1、菏泽市概况分析

菏泽市地处鲁苏豫皖四省交界地区,该地区总人口多达 1.2 - 1.5 亿,占全国总人口的 1/9,一个典型的农业大市、人口大市、黄泛地区,农业人口基数大,承载着农业主产区和生态功能的重任。当前正处于工业化城镇化加速发展阶段,面临较低的经济水平发展和城镇化水平、日益扩大的城乡收入差距、日趋严重的生态环境污染等问题,从理论上理清菏泽城乡统筹发展的现状,找出解决问题的关键,也为菏泽地区城乡统筹发展提供科学的依据,为推动城乡统筹发展,促进就业和解决贫困问题,促进经济结构转型升级等各种结构性问题提供借鉴。

### 2、菏泽市统筹发展的现状研究

#### 2.1 城乡人口统筹

户籍人口城镇化率总体保持上升趋势。

菏泽市 2013 至 2019 年户籍人口城镇化率整体呈上升趋势,从 2013 年的 23.28% 增长到 2019 年的 42.43%,五年共增长了 18.49 个百分点,年平均增速为 3.69%,增速明显,总体上菏泽市户籍人口城镇化率保持上升趋势,与全国户籍人口城镇化率 44.38% 相比,基本持平,但与山东省 2018 年户籍人口城镇化率 50.94% 相比仍有差距;综上所述,尽管菏泽市户籍人口城镇化率总体呈上升趋势,但相对水平偏低,这也表明菏泽市农村户籍人口落户城镇的积极性一般。从深层次的原因剖析,这与当地的城市带动力不强,乡村振兴政策利好等原因密不可分。

### 常住人口城镇化率增长缓慢

菏泽市 2019 年常住人口城镇化率达到 50.80%,与全国常住人口城镇化率平均水事 61.51% 相比较,相差近 11 个百分点,仍有较大差距,在山东省 17 个地级市中 2017 年常住人口城镇化率排名中。青岛市排名第一,城镇化率约 73%,与青岛市相差 23 个百分点。菏泽市在山东省各地级市中常住人口城镇化率整体水平较低,农业剩余劳动力向城镇转移速度较慢。

### 常住人口低于户籍人口,城市人口吸引力不足

常住人口是衡量城市发展的重要指标,也是衡量城市人口承载能力的期标,通过对菏泽市 2013-2019 年的常住人口数据分析,菏泽市常住人口自 2013 年至 2018 年呈持续增加态势。2019 年常住人口为 878.17 万人。与 2013 年常住人口为 836.79 万人相比。增加了 41.38 万人,年均增加的为 8.3 万人,且增长率趋于缓慢。通过山东省常住人口分析,菏泽市常住人口位于前五,人口基数较大,需进一步考虑如何改善城市生活环境。如何给常住人口提供良好的就业环境,进一步增强城市的吸引力,从而实现吸引人和留住人的目标。

### 2.2 城乡经济统筹分析

#### 城乡居民人均可支配收入趋于下降

城乡居民人均可支配收入比是指城镇居民人均可支配收入与农村居民人均可支配收入的比值,也是衡量城乡融合发展差距的重要指标之一。受统计年鉴数据制约,我们选取了 2013-2019 年的统计数据进行分析,通过对菏泽市历年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均可支配收入数据分析,自 2013 年至 2019 年菏泽市城乡居民人均可支配收入比从 2013 年的 2.38 降至 2019 年的 2.0,众所周知,实现共同富裕所要求的是,城乡差距、区域差距、居民收入差距应当趋于收敛,并将差距控制在合理水平。比如,城乡居民人均可支配收入之比降至 2 : 1 以内,说明城乡居民收入差距已逐渐缩小。单指标来看,城镇收入比主要是由城镇可支配收入、乡村纯收入发展步伐不协调所致。深层次因素仍为城乡经济发展、社会、政策、信息化等存在差距所致。仍需加大对农村居民人均可支配收入的关注,缩小城乡居民收入差距。

#### 乡村社会消费品零售总额增长迅速

城乡消费市场规模不断扩大,结构逐步升级。2020 年,受新

新冠肺炎疫情影响,消费市场受到较大冲击,全市实现社会消费品零售总额 1637 亿元,同比增长 1.2%,增速由负转正,比 2013 年增加 724 亿元。乡村社会消费品零售总额比 2013 年增长 114 亿元,增长 63%,以电子商务为主的新型消费业态快速发展,2020 年,全市电商交易额同比增长 8.2%,淘宝村 396 个、淘宝镇 69 个,淘宝村数量重返全国地级市第 1 位。

### 2.3 城乡社会统筹分析:

菏泽市每万人医疗床位数增长较快,但低于全国平均水平。

每万人医疗床位数是衡量一个地区城乡统筹医疗资料水平的重要指标,也是一个地区高质量发展的评价指标之一。2019 年,菏泽市每万人医疗床位数 60,比 2013 年增长了 52%,增长较快,但低于全国平均水平 63 个/万人,需进一步加强城乡医疗资源的配置。

#### 农业机械总动力与年末拥有量快速增长

进入 21 世纪,国家大力发展现代化农业,在政策上大力扶持农业机械化生产,传统农业在农业机械使用范围不断扩大的带领下逐渐向机械化的现代农业转变。农业机械总动力是指包括机耕、机灌、机收、机运等在内的各种用于农、林、牧、渔业的机械动力总和,作为农业机械化的重要衡量指标,反映了一个地区的农业机械化总体水平。山东省的农业机械总动力发展迅猛,在全国一直排在首位。2019 年,菏泽市农业机械总动力比 2013 年增长了 1.2 倍,发展十分迅速,为菏泽市规模化与农业现代化生产奠定了基础。

#### 总结:

总体而言,2013-2019 年期间菏泽市城乡统筹发展各指标总体趋于好转,万人医疗床位数,农业机械总动力和保有量等指标快速上升,发展趋于良好,城乡统筹发展协调度趋于上升。

### (3) 城乡生态环境统筹分析

菏泽市城乡大气质量大幅改善。2020 年,空气质量优良率为 66.9%,较 2017 年提高 21.2%,较 2015 年提高 31.0%;农村环境综合整治取得积极进展。截止到 2020 年 11 月底,菏泽市共完成农村环境综合整治村庄 1000 个,超额完成省定 990 个任务,完成整治村庄均达到村民饮用水卫生合格率 90%、农村生活污水治理率 60%、农村生活垃圾无害化处理率 70%、规模化以下畜禽养殖粪污综合利用率 70% 的要求。

城乡生态环境的改善离不开政府的财政支持,从 2013-2019 年中节能环保支出增长速度高于菏泽市财政支出总额的增长速度,2019 年节能环保支出比 2013 年多出 7.3 亿元,是 2013 年的 2.1 倍,而菏泽市总财政支出是 2013 年的 1.9 倍,可以得出,菏泽市政府开始重视生态环境,着力于向绿色发展、高质量发展的转变态势。

#### 3. 城乡统筹发展综合评价与对策建议

通过对菏泽市城乡统筹的发展现状趋势评价,可以得出菏泽市城乡统筹水平整体在提升,城乡发展已进入全面融合阶段,并具有向高层次迈进的趋势。但也存在城市吸引力不强、城乡公共服务资源、生态环境优势不明显,城乡社会有待进一步加快统筹的步伐,结合菏泽市城乡统筹实践存在的问题,为了更快更好的推进城乡高质量发展,现提出几点优化建议:

根据优化建议如下:

#### (1) 优化城镇空间格局,统筹发展

较高的城市集中度对生产率的提高是必不可少的,因此,我们进一步对菏泽市城市首位度进行分析,菏泽市(牡丹区、定陶区、开发区、高新区)四区的经济总量在菏泽市域的比值为 27.4%,四区的常住人口规模是区域第二位城市的 1.44 倍,从以上分析可知,菏泽市区经济集聚度与人口集聚度在空间上不突出,反映出菏泽市区对市域的带动力较弱,对资源的利用率不高。

因此,需要根据资源环境承载能力,统筹菏泽市域城镇发展新格局。通过对 2013-2019 年期间,县区常住人口的统计排名分析得出,曹县、单县、郓城县三个城市稳居前三位,且人口规模与牡丹区人口规模相当,有较大的发展潜力,建议突出曹县、单县、郓城县的位置,争取国家支持撤县设市,促进三个城市对乡镇地区的人口聚集和服务水平,实现跨越式发展。

#### (2) 继续推进乡村振兴发展和增强农村内生发展动力

农业是城镇化发展的基础,不仅为城镇化提供充足的农产品供应,同时农业剩余劳动力为城镇化发展提供了人力保障。菏泽是典型的农业大市,加快传统农业转型发展,是菏泽城镇化发展基础、加快城镇化发展的关键。截止到 2020 年,菏泽市市域有 134 乡镇,5058 个农村,农村人口庞大,农民文化素质低,转移就业难度较大。因此,应重点考虑农村内生的发展动力,如曹县淘宝村的发展,是非常具有生命力的产业集群,能够极大促进城乡经济融合,也为农村转型升级发展和缓解人口结构断层的社会问题提供新型的路径与方法。

菏泽市近几年推动传统农业转型发展,已取得较好的成绩。据统计,菏泽市有省级知名农产品品牌 8 个,省级现代农业园区 2 个(成武、鄄城),国家级和省级农村产业融合发展示范区各 1 个(牡丹区、鄄城),创出了“镇域城市+新型农村社区+特色村”发展模式,定陶区马集镇“梁堂模式”。但农业市场竞争力仍然不强,未来菏泽市应以现有的经验为基础,继续推动传统农业转型发展,促进乡村振兴,加快“传统农业”向特色化生产、规模化种植、产业化发展的“现代农业”转变,构建集农业生产、加工、流通、休闲旅游为一体,横跨一、二、三产业的现代大农业体系。

#### (3) 优化国土空间布局,以县级为单元促进城乡融合发展

2021 年中央一号文件提出把县域作为城乡融合发展的重要切入点,强化统筹谋划和顶层设计。中央一号文件明确要求,统筹县域产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发、村落分布等空间布局,强化县城综合服务能力,把乡镇建设成为服务农民的区域中心,实现县乡村功能衔接互补。

“多规合一”国土空间规划的实施为城乡融合发展的提供了有利的制度支持。根据《山东省国土空间规划(2021-2035 年)》主体功能分区,落实菏泽市城镇化发展区(菏泽市、东明县、巨野县)和农产品主产区(曹县、单县、郓城、鄄城、成武)战略。开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,科学划定县域空间格局,明确城镇、农业、生态三类空间开发强度和管控措施,尽快完成菏泽市县国土空间规划。通过国土空间规划的实施,构建城乡生产生活生态新空间;推进城乡资源要素大融合,构建城乡创新创业发展新环境;推进城乡产业发展大融合,构建城乡经济高质量发展新体系;推进城乡基础设施大融合,构建城乡便捷通畅一体的新基建等。

#### 小结

城乡统筹重在发展,旨在追求城乡一体化的高水平发展,但城乡统筹是一个发展过程,具有动态性,要实现菏泽市城乡关系协调、城乡融合发展的目标,在国土空间规划背景下,需采取更科学的发展观,集约化利用城乡土地,优化城乡资源配置,强化基础设施和生态环境保护与改善,全面推进城乡融合发展,同时为乡村振兴奠定良好的基础。

#### 参考文献:

- [1] 禹怀亮;王梅梅;杨晓娟.由统筹到融合:中国城乡融合发展政策流变与规划响应[J].规划师.2021(05)
- [2] 范晓娟.国土空间背景下的城乡融合发展研究[J].产业论坛.2021(04)
- [3] 山东省统计年鉴(2014-2020 年)
- [4] 菏泽市统计年鉴(2014-2020 年)
- [5] “十三五”时期菏泽市经济社会发展综述
- [6] 菏泽市国民经济和社会发展统计公报
- [7] 菏泽市新型城镇化规划(2014-2020 年)
- [8] 山东省国土空间规划(2021-2035 年)

作者简介:张玉敏(1986.2-)女,汉族,山东曹县人,硕士,讲师,研究方向:城市规划与设计

本文为 2018 年菏泽学院社科基金项目城镇化升级与菏泽市城乡统筹发展研究(编号:XY18SK01);2021 年山东省社会科学基金项目乡村振兴战略下的乡村人居环境环境研究(编号:21CGLJ04)成果。