

云南新型城镇化推进的难点与对策

□ 刘家贤

〔摘要〕城镇化是现代化的必由之路，而欠发达地区是推进新型城镇化的最大潜力地区。在城镇化高质量发展的新阶段，如何促进这些地区的新型城镇化健康发展，对构建国际国内“双循环”新发展格局具有重要意义。文章以云南为例，通过统计分析发现，云南已经进入城镇化快速发展期，但统计数据背后存在容易忽视的“五不”情况，同时面临五方面难题需要引起重视，由此围绕人从哪里来、人到哪里去、来了做什么、如何吸引人留下来四大关键问题提出新时代促进新型城镇化健康发展的建议，以期为广大同类城镇化发展潜力区更好地推进新型城镇化发展提供一定的参考。

〔关键词〕新型城镇化；欠发达地区；高质量发展；云南

〔文章编号〕1006-0022(2021)01-0029-08 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕刘家贤. 云南新型城镇化推进的难点与对策[J]. 规划师, 2021(1): 29-36.

Difficulties and Strategies of Pushing New Urbanization in Yunnan Province/Liu Jiaxian

[Abstract] Urbanization is an inevitable path to modernization, and underdeveloped region has the greatest potential of development in new urbanization. In the new era of high quality urbanization, the healthy development of new urbanization in underdeveloped region is significant to building “global and domestic double circulations” pattern. Statistic analysis reveals that Yunnan province has entered fast development period, yet with five weaknesses and five difficulties. With an discussion focusing on people's origin and destination as well as their vocation and development, the paper puts forwards suggestions that promote healthy new urbanization, and provides a reference for other similar regions.

[Key words] New urbanization, Underdeveloped region, High quality development, Yunnan

0 引言

2013年12月，改革开放后首次中央城镇化工作会议在北京召开，会议指出城镇化是现代化的必由之路^[1]，并科学判断我国城镇化所处阶段，首次系统地提出了新型城镇化的理念，开启了我国城镇化转型发展的新征程，明确了新方向^[2]。党的十九大报告指出，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化等，并对新时代城镇化发展做出重要部署。2020年，中央政府工作报告又进一步强调要重点支持既促进消费惠民生又调结构增后劲的“两新一重”建设，新型城镇化建设被寄予厚望。当前，世界正面临百年未有之大变局，发展的不确定性和不稳定性在不断增加，如何更好地推进新型城镇化，进一步发挥其带动投资和消费需求的作用，对促进形成以国内大循

环为主体，国际国内“双循环”相互促进的新发展格局具有重大意义。

与东部发达地区相比，广大中西部地区城镇化发展滞后，潜力空间和回旋余地巨大，是未来推进城镇化的主战场，这些地区存在一些有别于东部地区的特殊情况，需要予以区别对待。2019年，云南的常住人口城镇化率达48.91%，全国倒数第三，是我国城镇化发展的最大潜力地区之一。新时期，云南新型城镇化发展面临一些新情况、新困难，有必要探讨推进新型城镇化健康发展的路径。

1 云南新型城镇化数据背后容易忽视的“五不”情况

从统计水平看，近年来云南新型城镇化迈入了快

〔作者简介〕 刘家贤，硕士，高级工程师，注册城乡规划师，云南省设计院集团有限公司规划设计研究院总工程师。

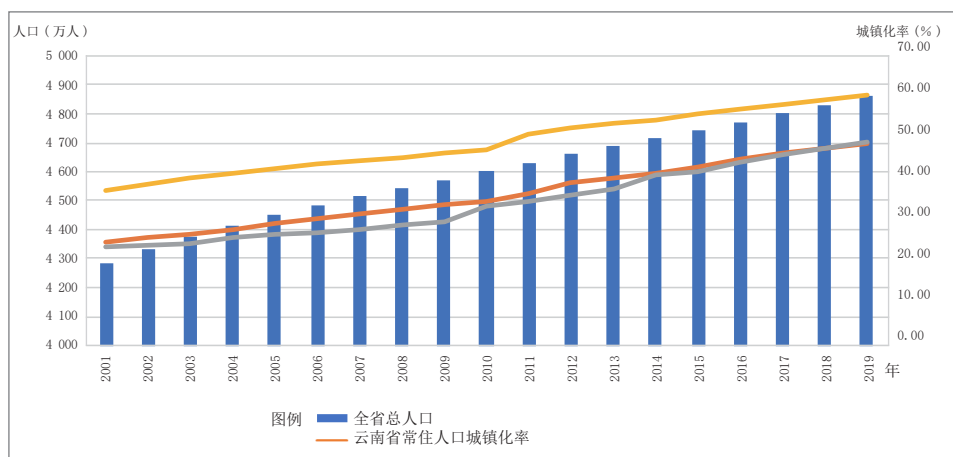


图1 云南的人口与常住人口城镇化率变化趋势图

速发展阶段，城镇化水平加速提升，总人口增速放缓。在人口增长方面，2001～2012年全省总人口年均增加33.78万人；2012～2019年全省总人口年均增加了28.47万人，尤其是2016年全面放开“二孩”政策出台后，并没有带来人口的快速增长，出生率短暂上升，又快速回落，平均增加总人口增速低于上一时期水平。在城镇化增长方面，城镇人口增速加快，2001～2012年全省城镇化率年均增长1.31个百分点，年均增加城镇人口69.59万人；2013～2019年全省城镇化率年均增加1.15个百分点，年均增加城镇人口79.85万人（图1）。

与10年前相比，云南城镇化的阶段加速性、区域差异性、高首位度、“T”形集聚性和非农转移性特征^[3]依旧明显。新时期，云南新型城镇化数据背后存在容易忽视的“五不”情况。

1.1 城镇化有关数据统计不完全，导致设施服务压力大

因统计标准、口径等影响，云南的人口数据存在多种版本。常住人口登记往往不全，而常住人口半年的居住期限设定也不能反映流动人口总量，由此满足城市实际居住群众需求的各类设施供给量不清。对于外来人口较多的城市，实际人口远高于常住人口和户籍人

口，如昆明2018年常住人口为685万人，户籍人口为571.66万人，但还有219万的流动人口，以及10万左右旅游、商务出差人口和10万左右的季节性居住人口，即昆明的实际人口约为811万人，城市各类配套设施实际需为811万人提供服务，设施服务压力大。

1.2 相同的城镇化数据背后的质量不一样问题

人口城镇化只是城镇化程度的测度指标，城镇化质量的高低要以医疗、社保和就业等公共服务水平的高低来衡量。从全省看，相同数据背后的城镇化质量也存在差距，如水富县和安宁市城镇化率都达到75%左右，但城市的公共资源、基础设施和生活质量差异大，尚缺乏以人民群众美好城市生活的标准为考量的城镇化质量标准。

1.3 “要地不要人”，“被城镇化”情况普遍

统计数据背后的城镇化真实水平不一，有的地方城镇化率靠“被城镇化”来撑高。例如，有的地方仅是简单地划村入城，尤其是城边村虽然从空间上被划入城市，农村居民从身份上转变为社区居民，但居民的就业、日常生活等各项功能和服务依然如故，“城不像城，

村不像村”就是典型的“被城镇化”。另外，不少地方还在走圈地造城的老路，即通过低价征地、高价出售的途径推进城市基础设施建设。在一些地区，农村居民在其土地被征用后却依然是农民户口，享受不到市民的相应权利。

以昆明为例，2018年建成区面积约为435 km²，约为2000年的3倍，同期城镇人口增长约80%，人口城镇化的速度远远落后于土地城镇化的速度，城镇建设存在一定的无序蔓延趋势，空间分布和规模结构没有得到合理规划。可见，依赖“土地红利”不仅容易形成低效率的土地资源配置方式，加剧了土地供给与城镇建设需求之间的矛盾，导致地价和房价居高不下，抬高了人口城镇化的成本，还会对城镇化过程中的资金投入、产业发展和居民生活等多个方面产生负面影响，为城镇化的可持续发展带来诸多“后遗症”，减缓了以人为核心的高质量城镇化进程。

1.4 发展不平衡，总体水平掩盖了大部分市县城镇化水平较低的实际

从城镇化发展水平看，云南城镇化率接近50%，即将迈入以城镇为主导的阶段，但全省129个市（区、县）发展很不平衡，总体平均后的水平掩盖了大部分市（区、县）城镇化水平较低的实际。例如，仅有约1/3的县份城镇化率高于全省平均水平，有近2/3的县份城镇化率仍低于全省水平，其中仅有约1/4的县份城镇化率超过50%，约3/25的县份城镇化率仍低于30%。

从经济发展情况看，全省州域、县域经济发展差距巨大。在州市层面，2018年，怒江的GDP（161.56亿元）为全省最低，与昆明的GDP（5206.90亿元）相差了5045.34亿元，即便与全省GDP排名第二的曲靖相比仍相差了1851.8亿元。在区县层面，最高的官渡区（1223.20亿元）与最低的贡山县（14.05亿元）之间相差

了 87 倍。人均地区生产总值最高的官渡区 (134 967 元) 与最低的镇雄县 (8 723 元) 之间相差约 15 倍。发展不平衡问题逐步成为影响新型城镇化健康发展的主要矛盾。

1.5 发展不充分, 导致城镇就业率提升较慢

在推进新型城镇化过程中, 云南面临城镇就业支撑不足、大量农村剩余劳动力进城后缺乏就业支撑的问题。

一方面, 从全省三次产业结构比重和就业对比看, 云南第一产业的产值占 GDP 比重低, 人均占有的耕地数量也很少, 但就业比重高, 第一产业就业人口明显高于全国 20% 左右, 现状全省仍以第一产业为主要就业方向, 充分表明农业中存在大量显性的和隐性的剩余劳动力。同时, 第二产业的产值占比略低于全国水平, 但第二产业吸纳就业人口的能力远远低于全国平均水平, 主要原因是云南的矿产、水电等资源型产业产值占比较高, 但吸纳就业人口的能力不足。

云南经济的不发达、结构的不合理和人均收入偏低最终体现在农业剩余劳动力的比重上, 只要农业剩余劳动力不转移出去, 人力资源就无法产生正面效应, 人地关系长期趋于紧张, 农业生产不可能得到根本性提高, 农产品供求矛盾也不可能彻底得到缓解, 云南将长期保留初级阶段低层次水平的人口特征。

另一方面, 与全国相比, 云南城镇就业人口比重长期低于全国 10 个百分点以上, 并有扩大趋势。即使是云南最发达的滇中区域, 新增城镇就业岗位供给量依然较少, 如 2018 年贵阳的城镇新增就业人数为 23.31 万人, 成都的城镇新增就业人数为 27.6 万人, 而昆明的城镇新增就业人数为 16.47 万人, 只相当于贵阳、成都的 60%~70%。滇中城市群仍存在智力密集型产业和劳动密集型产业不足的问题。

从州市层面看, 除昆明以外, 其余州市的城镇就业比重大多在 30% 以下, 最低的是昭通和文山, 仅有 13% 左右, 从历年城镇就业趋势看, 大部分州市城镇就业人口呈现增长趋势, 西双版纳和大理呈现下降趋势。同时, 农业转移人口在城镇就业难。据统计, 2017 年全省进城务工人员总量为 791.4 万人, 比上年增加了 41.3 万人, 而 2017 年全年城镇新增就业人数为 49.02 万人, 比上年增加了 4.23 万人。除去在省内就业的 15 万全省高校毕业生, 留给农业转移人口和进城务工人员的就业岗位不足 35 万个, 而 2017 年全省新增进城务工人员为 41.3 万人, 因此即使全部的新增就业岗位都用来满足进城务工人员在城镇的就业需求, 也远远不足。实际上全省城镇还有相当数量的失业劳动力和新增劳动力, 城镇的新增就业岗位不可能全部提供给进城务工人员。随着城镇化水平的不断提高, 城镇人口增多, 城镇就业问题十分严峻。

2 当前云南推进新型城镇化面临的系列难题

2.1 人口市民化任务依然繁重, 农业转移人口难以落户

新型城镇化说到底还是人的城镇化, 重点是吸引更多的人来城市就业, 满足群众对美好城镇生活的向往。当前, 云南城镇化发展中最重要的问题还是农村劳动力转移问题。云南“十三五”规划提出 2020 年实现全省户籍人口城镇化率 40% 的任务目标, 2019 年云南的户籍人口城镇化率为 35.43%, 较 2013 年底的 27.24% 提升了 8.19 个百分点。2020 年要如期完成户籍人口城镇化率 40% 的任务目标, 需要提升 4.57 个百分点, 十分困难。

有别于其他地区户籍政策门槛的限制, 云南为加快农业转移人口的市民化, 已全面放开全省城镇地区户口迁移政策,

取消昆明主城区的落户限制, 探索建立以经常居住地登记户口的政策措施。但截至 2019 年, 云南依然还有 645 万人尚待在城市落户, 未来云南的人口市民化任务依然繁重, 究其原因如下:

一是能力制约。近年来, 云南新增农村劳动力数量大, 待转移劳动力数量众多, 但技能素质低 (主要是职业技能)、经营能力差等因素限制了农村劳动力的转移速度。根据抽样调查, 收入低、房价高和就业不稳定是影响进城务工人员融入城市的三大主要障碍, 买不起房是大部分进城务工人员在二、三线城市感到生存压力大的重要原因。

二是制度制约。现行的户籍制度、土地制度和农民的养老保险制度也不利于农村劳动力的转移, 进城务工人员对农村既有权益的保留尚存疑虑, 担心失去农村土地权益, 农村“三权”退出机制的不健全影响其落户意愿。从制度层面看, 户籍上, 进城务工人员存在不愿落户的顾虑, 因农村户口背后的土地收益 (宅基地、耕地等) 是农业转移人口背后最基本的保障, 多数人打算老了以后回农村养老, 不愿转户; 教育上, 进城务工人员子女入公办学校难, 民办学校杂费多, 质量参差不齐; 医疗上, 异地医保就医手续繁杂, 城乡医保存在一定差距; 住房上, 存在保障性住房申请难、房源紧缺和位置偏远等问题; 社保上, 农业转移人口存在“城乡两栖”的特征, 农闲时到城里打工, 农忙时回村里干活, 大量人口都是短期在城市打工, 也导致其社会保障较少; 同时, 劳动力市场发育缓慢, 中介组织成熟程度较低, 影响农村劳动力的有秩序、有组织转移。

三是动力制约。一方面, 乡镇吸纳劳动力的能力减弱, 城镇自身严峻的就业形势及农村现行的家庭经营模式也制约了农村劳动力转移的步伐。另一方面, 市县级地方政府推进进城务工人员市民化的积极性还有待提高, 主要是由于人

地挂钩、人钱挂钩等关键政策尚不健全及多元化成本分担机制不完善等方面原因。

2.2 城市群集聚效应不明显，火车头作用未凸显

按照国家要求，未来要以城市群为主体形态推进新型城镇化发展。滇中城市群是全省唯一一个被列入国家规划的城市群，但尚处于培育阶段，城市群人口集聚缓慢，2010～2018年滇中城市群总人口占全省人口比重维持在44%左右，年均增加12.5万人。城镇化率年均增长1.69个百分点，略高于全省水平1.64个百分点；城镇化率为56.72%，高于全省10个百分点。

从国内生产总值看，2010～2018年滇中城市群的GDP在全省GDP中的占比由66.29%下降到61.6%，其作为全省经济火车头的作用没有得到充分发挥（图2），究其原因如下：

一是滇中城市群的产业发展不优，结构调整缓慢，尚未建立现代产业体系。从滇中城市群现状经济总量看，第一产业比重偏大，第三产业比重偏小，现状主导产业仍为原料型、资源型产业，区域经济、园区经济主要依赖烟草等传统产业，产业的引领带动能力有限。特别是随着国际国内形式的变化，全国经济进入新常态（经济下行），传统产业增速愈加缓慢，必然导致近年来滇中城市群GDP在全省的占比下降。

二是滇中城市群的就业岗位供给不足，对人才的吸引力不够。高新技术产业发展滞后，以科技创新、金融贸易为主的高端化服务产业发展滞后，外向型产业发育不足，出口产品层次低、数量少。滇中城市群新增城镇就业岗位供给量较少，只有北上广等一线城市的一半份额，只相当于周边的贵阳、成都等单个城市的份额。滇中城市群仍存在智力密集型产业和劳动密集型产业短缺的问题，且随着科技不断进步，可能会在短期内导致就业岗位减少的现象发生；农村劳动力以向京津冀、长三角、珠三角等制造业、服务业发达的区域转移为主，存在严重的人才流失和引进困难现象。

三是滇中城市群缺乏中间层级规模的中心城市带动。除了昆明，其余地区的发展普遍缺乏要素的集聚。滇中城市群的发展要素高度集中于昆明，呈现较高的首位度特征，缺少中间规模层级的城市，除昆明外，50万人口以上的城市仅有曲靖中心城区。城市人口规模偏小，使得各级中心城市的辐射带动能力不足，城际之间尚未形成较为完善的共建、共享机制。2012年以来，昆明共办理了130多万农业转移人口的城镇落户业务，半数以上的已转户集中在主城五区和3个国家级开发区。2017年，主城区迁入人口为90591人，占全市总迁入人口的79.20%；郊县迁入人口为23795人，仅占全市总迁入人口的20.80%，城市资源

过度集中于主城区，其他市（区、县）中小城镇的产业和城乡公共服务配套水平支撑力不强，提升空间较小，不能有效吸纳农业转移人口，延缓了农业转移人口的市民化进程。

2.3 全省产业基础普遍较差，发展动力不足

与全国多数地区城镇化滞后于工业化不同，云南长期受区位、交通等因素影响，工业化发展速度相对较慢，尚处于工业化初期向工业化中期过渡阶段。根据钱纳里的工业化阶段理论分析，全省129个县级行政单元中，有72%的市（区、县）的工业化进程滞后于全省的平均水平，有24个市（区、县）尚处于初级产品生产阶段，产业基础极其薄弱，工业化滞后于城镇化，导致城镇化动力不足。通过对云南新型城镇化阶段与工业化阶段的耦合分析，发现全省工业化与城镇化关联密切的县级单元仅占25%，属于工业化带动城镇化模式，全省56%的县级单元存在工业化和城镇化滞后的问题。云南多样化的自然生态、资源环境和民族特色等条件优势并未充分转换为多样化的发展动力，“绿水青山”尚未转变为“金山银山”。

调研发现，云南新型城镇化发展存在多种模式，除了通常的工业化驱动模式外，还存在特殊的依靠“外部输血”支撑的“生活型城镇化”模式（依赖外出务工人员的打工收入返还和国家政策扶持等）^[4]。采用“生活型城镇化”模式的地区工业化发展水平远低于城镇化水平，而其未来不可能无限制地获得国家帮扶，高水平的固定资产投资也无法长期维系，依靠“外部输血”的老路走不通，未来要探索新的发展道路，要走向自身造血的良性循环。

2.4 城镇功能不全，建设滞后

一是城镇家底不清。尤其是地下管

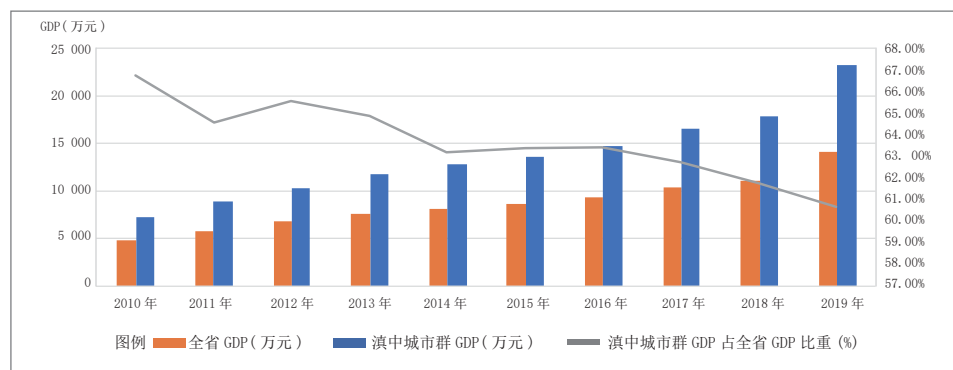


图2 滇中城市群和全省GDP变化趋势图

线数据缺失、位置不详,排水设施陈旧、蓄水能力降低和后期维护不到位等,导致排水设施安全程度低、保障不足,城镇“下雨即看海”的情况时有发生。仅个别城市完成了地下设施普查,城市总体缺乏综合管线。

二是城镇功能重房地产,轻公共配套和公共空间。各项设施类型不足、服务半径偏大,与标准相去甚远,导致城镇功能不完善,综合承载能力不强。

三是城镇风貌趋同,缺乏秩序统筹。各地县城基本未形成良好的城市景观格局,大部分县城忽视了原有山水格局,未结合当地的地形地貌、季节气候等自然环境因素进行城市建设;不少的城镇风貌改善停留在“穿衣戴帽”上,全省虽已建立城乡风貌方面的法规和管理制度,但特色风貌规划建设管理刚性约束力较弱;建筑方案决策审批水平不足,机构和专业人才队伍短缺,“火柴盒”式的简易建筑充斥城乡。

2.5 城镇化数据虚高,特色消退甚至丧失

从当前情况看,云南在推进新型城镇化发展中特色消退的原因如下:

一是生态优势局部减弱。传统城镇化、工业化发展易引发生态问题,最典型的是九大高原湖泊的生态水质及昆明的空气质量下降问题。根据生态环境部发布的数据,近年来昆明的空气质量逐年下降,在全国空气质量排名中更是跌出全国前十,“春城”的生态优势逐步减弱。

二是山水优势成为部分地区的发展障碍。云南的高原山地在一定程度上限制了城镇化的发展,城镇本可依山而建,但一些地区在推进新型城镇化的过程中无视山水特色,简单暴力地“削峰填谷”“填水填湖”,甚至引发地质安全问题。

三是环境优势尚未展现。云南的气候条件适合多种植被生长,但在城镇化

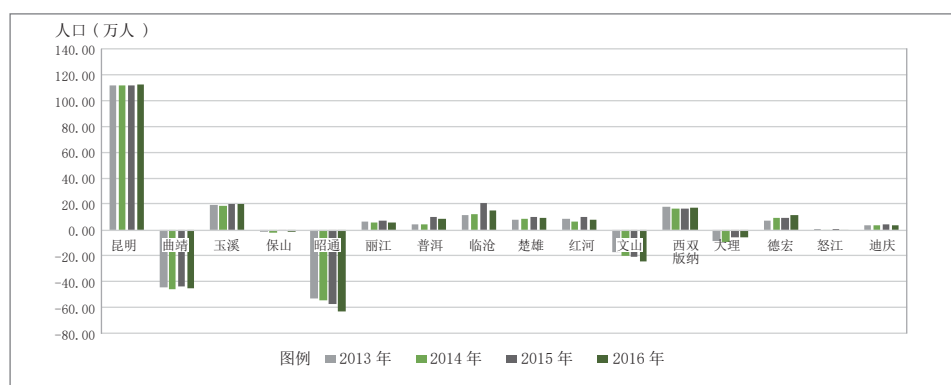


图3 云南16个州市的人口流入与流出分析图

发展过程中,全省的园林城市、园林县城和园林城镇建设并未充分发挥环境优势。

四是坝区城乡野蛮生长,无序扩张,破坏了坝区的生态环境,田园风光丧失,坝区发展混乱无序。

五是民族文化逐步丧失。在“楼群一片”消灭“蛙声一片”的过程中,一些珍贵的乡土文化遗产面临着被瓦解、消亡的危险。

3 新时代促进云南新型城镇化健康发展的几点建议

新时代,为促进云南新型城镇化健康发展,需要重点分析人从哪里来、人到哪里去、来了做什么及如何吸引人留下来的问题,破解这四大环节中面临的困难,为此提出以下对策建议。

3.1 顺应人口流动趋势,加强政策创新,破解制度障碍

(1) 遵循人口迁移规律,研究人从哪里来。

云南是西部省份中少数几个人口净流入的省份,根据Wind数据统计,受区域经济结构影响,近年来云南的人口净流入量逐步减少,从2007年的143.2万人下降到2017年的65.7万人。同时,省内人口迁移格局初步显现,形成了省际边界(四川、贵州、广西)沿线市县(曲靖、昭通、文山)人口外流、国境沿边

中心城市和滇中大部分地区(除曲靖)人口流入的总体格局。曲靖、保山、昭通、文山、大理和怒江6个州市存在人口外流情况,其中大理、保山和怒江的人口外流相对较少,昭通、曲靖和文山的人口外流情况严重,且外流人口数量呈逐年增加趋势,尤其是昭通11个区县均存在人口外流情况,全市年平均人口流出超过55万人。其余10个州市人口流入均大于流出,昆明的人口吸纳能力最强,仍然是外地人口迁入的首选地,历年流入人口数远高于其他9个州市,其次为玉溪和西双版纳。人口流动的新趋势,对人口流出地和流入地都提出了新的挑战(图3,图4)。

(2) 加强政策倾斜,提高各地吸纳人口的积极性。

首先,进一步完善人地挂钩机制,促进就业转移和人口集聚相统一。统筹城镇土地利用,完善建立城乡要素双向流动机制,建立“地随人走”的农村建设用地整治机制,城镇发展依据吸纳农业转移人口的数量来合理确定新增用地规模;探索跨区域的城镇建设用地与进城务工人员市民化挂钩的办法。

其次,加强财政支持,提高地方解决户籍人口以外的增量人口公共服务供给问题的积极性。从云南市县层面测算,若要使进城务工人员享受最基本的、同口径的当地市民的同等待遇,财政负担的人均成本为3万~4万元。云南新型

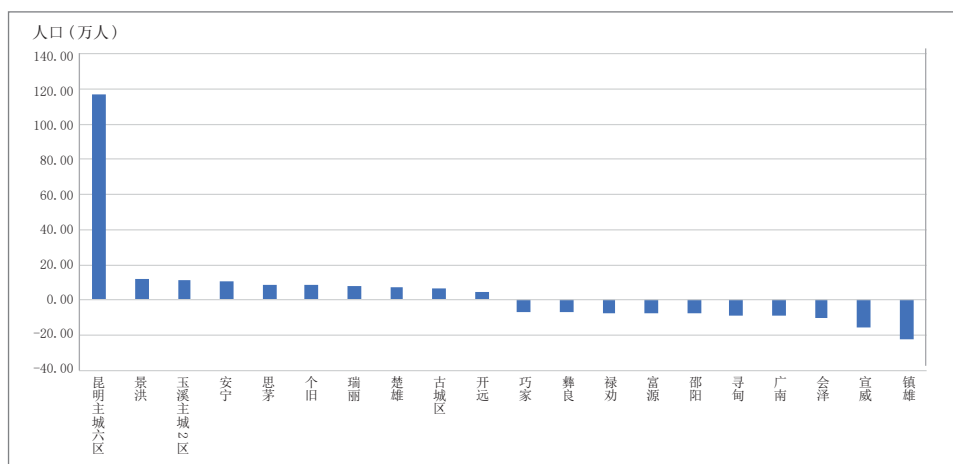


图4 云南主要人口流入地和流出地分析图

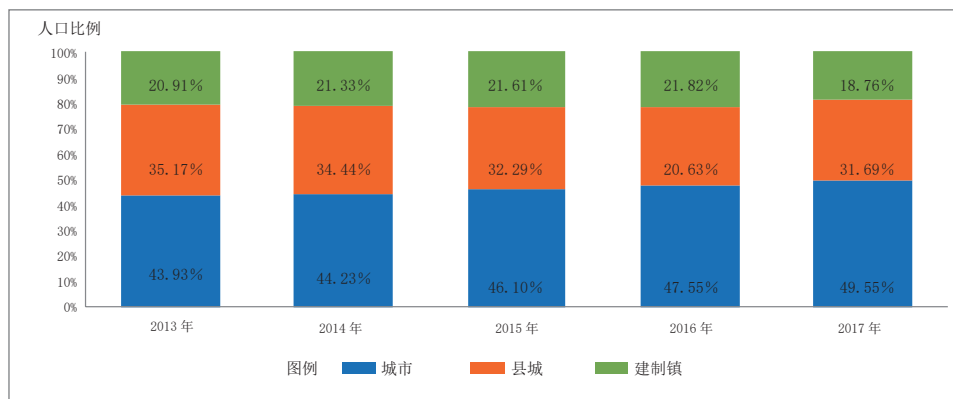


图5 云南城市、县城、建制镇的城镇人口比例示意图

城镇化的步调有所放慢，原因之一就在于地方财力有限，而且还背负着较沉重的债务压力。而人钱挂钩政策旨在通过加大财力转移支付力度，给流动人口涌入地政府多一些正向激励。因此，建议中央加大对地方均衡性转移支付的力度，主要用于缓解地方减收增支的压力。而与此相关的财税改革，建议财政部门健全财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩的机制。

最后，进一步建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制，包括教育资源均衡配置机制、乡村卫生服务体系和城乡统一的社会保险制度等，促进城乡基本公共服务标准的统一及制度并轨。

3.2 进一步完善城镇体系，增强各级城镇的人口吸纳能力

农村人口进城仍是未来云南新型城

镇化发展的主要趋势。未来一个时期，云南新型城镇化将继续保持较快速度，按照云南空间规划的预测，2035年云南城镇化率将达到65%左右，这意味着未来15年云南新型城镇化至少还有15%左右的发展空间，扣除城镇自然增长的城镇人口，还将会新增加转移约1200万城镇人口。这就需要深入分析人到哪里去的问题，提高各级城镇的综合承载能力。

(1) 立足当前城镇人口集聚特征。

从既有的发展情况看，云南新型城镇人口不断向中心城市集中，设市城市人口增长较快，集中了全省城镇人口的50%左右，县城人口和建制镇人口的占比逐渐下降，其中县城若不算撤县设市的情况，则总体相对稳定；镇区人口呈现负增长，2017年云南设市城市、县城、建制镇的城镇人口分布占比呈现5：3：2

的格局（图5）。随着自由流动机制的逐步建立，未来人口流动将更加多元化，不确定性逐步增强。

(2) 分类吸引城镇人口集聚，发挥各级城镇的差异化作用。

未来城镇化人口流动的类型更加多元，伴随着农村人口向城镇转移，城镇与城镇之间的人口转移趋势也在逐渐凸显。根据全国的城镇化历程经验，大体上可以识别出“脱贫型”“改善型”“提升型”“发展型”等流动类型，城镇化人口及其家庭成员要通过多次流动、多向流动，乃至代际持续迁徙才能逐步趋向稳定发展^[5]。因此，未来云南城镇体系中不同等级的城镇需要找准自身发展定位，发挥资源禀赋、历史民族特色优势，提供差异化的空间供给（包括居住、休闲等）、就业岗位和消费体验，吸纳不同需求的城镇人口。

因此，建议将云南的城镇分为三大类型，并设计差异化的政策来推进农业转移人口的市民化。

一是特大城市型城市，特指昆明。

云南未来并不缺乏人口吸引力，因此适宜根据特大城市的发展轨迹，建设面向南亚、东南亚的核心城市；产业发展向科技创新、现代制造等方向转变；有选择性地吸引重点人口，吸纳与城市产业业态发展相匹配的职业群体，并结合不同职业的需求为进城务工人员提供相应的政策配套，包括居住、教育、医疗等涉及基本公共服务的各项措施；引导30%的新增市民化人口向昆明都市圈集聚。

二是省内州市中心城市，重点是州市府所在地，包括曲靖、玉溪、蒙自、楚雄、昭通、保山、普洱、文山和瑞丽等。

对于此类城市，应重点加强对一般地级市中心城市的培育，增强人口吸纳能力，并依托交通运输网的建设来吸引本地区的农业转移人口和从东部沿海大型城市返乡的进城务工人员，提升中心城市规模及其辐射能级；引导30%的新增市民

化人口向各大中城市集聚。

三是特色型小城镇,包括美丽县城、特色小镇等。对于此类城镇,应发挥地方特色,通过创造新的就业机会吸收农村居民到城镇居住,转变其原有身份,提升劳动力素质。此外,借助现代化、科技化的产业布局和生产创新,吸引进城务工人员返乡创业、工作,缓解城市压力;引导40%的新增市民化人口向小城市、县城和小城镇集聚,充分发挥县城城镇化的基础性作用。

(3) 提质扩容,增强城镇综合承载能力。

首先,摸清家底,开展城市功能普查工程,重点对公共服务设施的数量、规模、服务能力和市政基础设施的详细布局进行普查;建立城市功能信息数据库,为建设“智慧城镇”打下良好基础;构建省、市、县互联互通的城市功能设施建设管理平台。

其次,关注新增人口的落户及生活需求,以提高人民的生活质量为目标,推行“百城千镇”扩容提质工程;全省各级城镇开展基础设施和公共服务设施“补短板”“N个1”工程,即打通1批断头路,建设1批停车场(库),改造新建1批城市基础设施,主攻1片老城区改造,抢救性保护1个历史地段(街区),建设1批学校,建设1批馆(图书馆、艺术馆、博物馆、文化馆、美术馆等),新建改建1批医疗点,建设1批体育设施,建设1批环境设施,塑造1组城市雕塑;推行“千山万水”美丽公园建设工程,至2020年在全省每个城镇建设1个城市综合公园、1批街头“邮票”绿地、1个郊野公园、1个植物园、1个乡土苗圃、1个水景及1个滨水公共空间。

3.3 增强城镇发展动力,增加城镇就业岗位,提高城镇就业率

人来了做什么的关键是就业。进城是简单的,但是真正融入城市却十分艰难。农业转移人口由于个体技能素质整

体不高,大部分集中于技术性要求低的生活服务行业、批发零售业及以流水生产线作业为主的加工贸易企业。随着云南新型工业化和新型城镇化进程的加快,产业迭代更新,就业矛盾将进一步凸显。未来云南新型城镇化关键要解决农业转移人口进城的两大问题:一是要有活干,二是要能干活。

(1) 要有活干,关键是要增加就业岗位。

新时期,云南的“十四五”规划和2035年远景目标均提出全力打造世界一流的“三张牌”(绿色能源、绿色食品和健康生活目的地)优势产业,加快建设“数字云南”,加快培育战略性新兴产业,形成特色鲜明、技术先进、绿色安全和动态迭代的现代产业体系。

要借助云南重点发展八大产业、全力打造世界一流的“三张牌”优势产业的战略机遇,通过重点产业集中带动,创造更多的就业岗位,吸引广大农村地区剩余劳动力向各级城镇集聚;同时,吸引大量外来人口尤其是高端人才到云南就业创业。预计到2022年,将形成若干个千亿元的“三张牌”优势产业,若按每张牌形成2个超千亿元的产业,则对GDP的贡献将超过6000亿元,至少带动150万~200万人就业,这将极大带动全省城镇化发展。

此外,要根据各地区的发展阶段和条件,分类调整和培育特色产业,创造更多的就业机会。

一是工业化处于加速发展期的地区,主要包括滇中地区、文山、个旧、弥勒、思茅、景洪及沿边的瑞丽、河口,金沙江的水富等城镇,以推动工业化进程为主要任务。这些地区的资源、环境和区位等条件较好,具有持续发展工业的基础,应在保护生态环境的前提下,通过发展规模经济及资本的积累驱动经济发展,将工业发展作为促进地区城镇化的主要动力。加强与周边中心城市的分工协作。集中整顿滇中地区的工业园

区,用好园区这个产业发展的助推器。全省拟培育的10个千亿元以上的园区,除了大理经开区,其余9个全部集中在滇中地区,应进一步核查各地工业园区的发展现状,研判其发展趋势,对于占地不发展或者发展缓慢的工业园区,应采取及时调整指标或缩减边界等措施,提高园区发展质量,加快培育园区特色产业集群,创造更多的就业岗位。推进国际省际的开放合作,积极培育资源、产品、人力“三头在外”的企业和产业。依托面向南亚、东南亚辐射中心的区位优势,充分利用南亚、东南亚的资源、人力和市场,加强大通道建设,建立国际劳务(人才)人口吸引机制。

二是工业产业化发展水平较低的地区,由于具有一定的工业发展基础和传统特色产业发展条件,应重点结合资源特色,加强传统优势产业的升级转型,有序引导工业产业化发展,并重视劳动密集型产业的发展。其中,滇东北及滇东南区域重点发展能源、烟草和矿产等产业,打造重化工业产业和特色经济产业区;滇西、滇西北、滇西南地区以生态环境保护和外向型产业布局为导向,重点发展生物、旅游、能源、商贸物流和制造等产业。

三是工业化发展水平较低的生态功能区和农业主产区,包括滇东北、滇东南和滇西南的沿边及经济发展相对滞后的区域,应主动寻求多样化的发展路径,突出第一产业现代化和第三产业的带动作用。推进农业产业化发展,建设一批规模大、具有品牌效应、带动辐射面广的现代农业企业,同时培育一批以优质粮油、绿色蔬菜、经济林果、特色水产和健康畜禽等为主的特色村镇。推进现代服务业的发展,有条件的地区可以依托气候、环境和资源等优势发展养生健康产业,学习瑞士、美国等地区的健康产业发展经验,将健康产业打造成地区的支柱产业,如世界著名的钟表制造产

业基地瑞士,近年养生健康产业发展迅速,其规模已超过传统的钟表制造业,在GDP中的贡献约为30%;加拿大、日本等的健康产业增加值占GDP的比重也超过了10%。

(2)要能干活,关键是要提升劳动者的素质。

云南农村劳动力的知识层次较低,缺乏较高技能的劳动力在人口中所占比重很大,未来招工难与就业难的结构矛盾将进一步凸显。因此,云南应加快教育布局,加强对知识经济的关注,加大人力资本投资力度,提高劳动力素质。一是加强农村人力资源综合技能培训转移机构的建设。二是加大信息服务力度,切实为农村劳动力转移创造条件。建立各州市“农业远程教育与人资源”网站,加强信息平台建设,专门为农村劳动力转移提供就业供求信息。三是把农村劳动力转移作为一个产业发展的重要因素来重视。加大对农民的教育投入,改革培训方式,增强培训的时效性,建立完善的农村科技教育培训体系,健全州市、县市、乡镇三级农村职业教育网络。四是建立农村劳动力就业服务体系,形成全省、州市、县市、乡镇、村庄五级劳动力服务网络,用灵活的市场机制引导劳动力流动。

3.4 促进城镇特色发展,建设我国“最美丽省份”

如何吸引人留下来的重点是构建生态宜居的环境,提升城镇品质,加强特色营造。

一是保护好自然生态这一云南最大的特色,打好气候、生态养生和健康宜居“三张牌”,突出云南的生态气候优势,尤其是空气质量,打好“蓝天保卫战”,注重九大高原湖泊及重点流域的水污染综合防治。

二是发挥特色山水优势,结合山水地形环境布局城镇空间,重点控制山体、

林地、城镇、交通设施和河流间的协调布局关系,在安全前提下,尽可能地透山、见水、通田园。严格控制对自然地形的改造强度,禁止环湖“铁桶式”开发、坝子“填充式”开发、沿路沿河“列车式”开发及“削峰填谷式”开发。

三是发挥环境优势,结合城乡人居环境提升整治行动,改善生活环境,加强绿化种植,集中打造一批园林城市、园林县城和园林城镇,创建宜居环境,加强对城市外围森林防护带、生态廊道和绿化隔离带的建设,构建自然景观与人文景观相融合的城市生态景观系统。

四是增强城乡特色,重点牵住占全省面积6%的坝区这一“牛鼻子”,遏制坝区村庄无序蔓延之势。强化坝区整体城市设计,大力发展融合历史记忆、文化脉络、地域风貌和民族特点的美丽城乡。推进全省县城特色风貌提升工程,全省世居少数民族有25个,可在民族县(民族乡)开展民族特色风貌示范区建设。

五是加强文化保护,集中打造洱海周边地区和滇东南地区2个展示云南民族历史聚落特色的片区,促进民族文化产业发展;以南方丝绸之路、茶马古道、滇铜京运、滇越铁路为线路打造4条文化产业线;同时,进一步挖掘具有民族和地域特色且尚未被列入文物保护单位的传统建筑,如民居、街巷、书院、寺庙、祠堂和园林等。

4 结语

李克强总理指出,城镇化也是中国最大的内需,特别是中西部地区发展有巨大的潜力和回旋余地。如何发挥好这些地区的潜力作用,高质量推进欠发达地区的城镇化发展,是值得探索的重要命题。本文以云南为例进行实证探索,认为在推进新型城镇化过程中,不能简单地依托统计数据来判断新型城镇化发展的特征,而应深入分析统计数据背后

存在的问题,并深入调研,制定差异化的对策,真正推动城镇化高质量发展;同时,通过初步构建人从哪里来、人到哪里去、来了做什么及如何吸引人留下来4个环节的逻辑分析思路,以人为核心,探索新时代促进新型城镇化健康发展的对策,以期为广大的同类城镇化发展潜力区更好地推进新型城镇化发展提供一定的参考。■

[参考文献]

- [1] 习近平.在中央城镇化工作会议上的讲话[M]//中共中央文献研究室.习近平关于社会主义经济建设论述摘编.北京:中央文献出版社,2017.
- [2] 丛书编写组.推进以人为核心的新型城镇化[M].北京:中国市场出版社,中国计划出版社,2020.
- [3] 郭凯峰,苏涵.云南省城镇化发展特征、路径及对策研究[J].规划师,2011(12):97-99.
- [4] 肖磊,孙贵艳.我国西南地区城镇化路径特征与启示研究[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集,2017.
- [5] 李晓江,郑德高.人口城镇化特征与国家城镇体系构建[J].城市规划学刊,2017(1):22-23.

[收稿日期]2020-12-05;

[修回日期]2020-12-20