

浙南山区新型城镇化制约因素与发展策略

——新常态视角的文成样本分析

蒋伟煌, 刘飞娥, 夏克李

(文成县委党校, 浙江 文成 325300)

摘要: 山区新型城镇化的健康发展, 关系到全面建成小康社会目标的实现。文成山区城镇化滞后, 存在着自然环境条件差、发展空间不足, 经济发展水平落后、基础不实, 城镇建设滞后、品质不高, 农民科学文化素质低、能力不强, 政策制度不完善、导向不明等问题。但也拥有独特的生态旅游资源优势, 为新常态下产业转型升级和创新发展提供了极为有利的条件, 随着后发优势的显现和上级政府扶持力度的加大, 新型城镇化发展后劲充足。面对新常态, 推进文成山区新型城镇化建设, 必须遵循城镇化发展规律, 从实际出发, 发挥优势, 以科学规划城镇建设弥补环境劣势、以发展优势产业夯实经济基础、以提高农民素质稳固智力支撑、以完善政策制度强化政府引导。

关键词: 新常态; 新型城镇化; 文成山区; 制约因素; 发展策略

中图分类号: F299.21

文献标识码: A

文章编号: 1672-0105(2017)03-0066-07

A Research on Restrictive Factors and Development Strategies for New Urbanization of Mountain Areas of in Southern Zhejiang --From New Normal Perspective of Wencheng Sample Anglysis

JIANG Wei-huang, LIU Fei-e, XIA Ke-li

(Wencheng County Party School, Wencheng, 325300, China)

Abstract: Healthy development of new urbanization in mountain areas is related to realizing the goal of building a well-off society in an all-round way. With the fact of lagging urbanization, there are many problems in mountain areas of Wencheng, such as limited development space because of poor natural conditions, the weak foundation for low-quality economic development, farmers' low scientific and cultural quality with insufficient ability, the imperfect policy system and so on. However, the unique advantage of eco-tourism resources provides favorable conditions for new normal to upgrade and transform its industry. Therefore, with the emergence of late-development advantage and the strengthened supporting force from upper departments, there is sufficient aftereffect for new urbanization here. Facing new normal, in order to promote new urbanization in Wencheng, proceeding from reality and taking advantages, there are rules to comply: remedying shortages of natural conditions by planning urban construction scientifically, strengthening economic base by developing superior industries, consolidating intellectual support by improve farmers' quality, and optimizing government guidance by perfecting policy system.

Keywords: new normal; new urbanization; mountain areas of wencheng; restrictive factor; development strategy

较高的城镇化发展水平, 是全面建成小康社会的重要内容 and 主要标志之一。浙江城镇化发展水平位居全国前列, 温州的城镇化率则高于全省平均水平, 但文成等浙南山区县的城镇化率还很低, 区域发展不平衡问题突出, 已成为温州市经济社会进一

步发展的短板, 严重影响全面建成小康社会目标的实现。当前, 坚持以人为本原则、秉持生态文明理念、强调绿色发展方式的新型城镇化建设正在积极有效推进, 为拥有丰富绿色生态资源的山区县打开了发展空间, 提供了城镇化建设的新思路。同时,

收稿日期: 2017-01-20; 修回日期: 2017-09-26

作者简介: 蒋伟煌, 男, 浙江文成人, 文成县委党校高级讲师, 研究方向: 县域经济、刘基文化。

新常态下经济发展处于速度换挡期、结构调整期和动力转换期,必须以新的思维和方式谋求经济社会的稳定持续发展。这对相对落后的山区县来说,是一次严峻的考验,更是一个创新发展的机遇。在新常态下,科学分析、正确认识浙南山区新型城镇化的制约因素,创新思路、挖掘优势,采取有效措施推进新型城镇化发展,是温州市全面建成小康社会进程中的一个重要课题。本文以文成山区为样本,就此问题进行个案实证分析。

一、国内相关研究文献概述

从制约因素角度研究我国城镇化发展问题,是国内专家学者较普遍运用的方法,其中不乏对山区城镇化制约因素的研究。张立群(2008)对贫困山区在自然环境条件较差、人员思想素质较低、自身发展进步较难等客观背景下的小城镇建设制约因素作了分析,指出贫困山区小城镇建设必须明确自身优势,走内生发展为基础、外向带动为保障的协同共进发展路径;^[1]邓伟等(2013)从山区空间联系的边缘性与封闭性、生态环境的脆弱性、经济结构的单一性、城镇分布的离散性等方面,分析了山区城镇化的特殊性及其造成的不利影响,并提出了相应对策。^[2]有学者对浙江省域的城镇化影响因素进行了具体分析。吴超(2013)采用面板数据模型方法,对浙江省11个城市城镇化水平的影响因素进行了实证分析,认为工业化发展是直接动力,第三产业发展起促进作用,农村居民收入和教育水平提高起推动作用;^[3]王莹莹等(2014)以浙江省为例构建了新型城镇化影响因素的指标体系,采用主成分回归分析方法,得出经济发展的推动作用发挥不足、产业结构调整推动作用成效显著、第二产业的快速发展具有最大推动作用、人口转移有正向作用、文化教育发展的推动作用仍显不足、基础设施建设高度相关、人居环境发展是重要因素等实证结论。^[4]在新形势下,还有学者从新常态视角对新型城镇化发展路径作了新探索。童中贤等(2015)以湖南省为例,提出新常态下省域新型城镇化必须谋划以人为本、“四化”同步、创新驱动、生态文明、文化繁荣、多元参与的新推进路径;^[5]徐安勇(2015)在分析新常态下福建省新型城镇化建设面临的城镇化发展不协调、经济发展不平衡等问题基础上,提出了统筹区域发展推进新型城镇化的对策

建议。^[6]

以上成果或从山区视角、或从浙江省域视角、或从新常态视角,对城镇化制约因素进行剖析,并提出相应的对策措施,无疑对推进新常态下文成山区新型城镇化发展具有积极的现实指导意义。当然,文成山区有自身的特殊情况,城镇化制约因素亦存在着共性中的个性,在上述研究基础上深入进行个案分析很有必要。

二、文成山区城镇化发展状况

(一) 文献选取

经文献检索,文成城镇化发展情况相关数据主要载于《2000文成县第五次全国人口普查主要数据》、《2010文成县第六次全国人口普查主要数据》和《(2014-2016)文成统计年鉴》中。将文献中的相关数据进行整理列表,大致反映了文成山区城镇化发展的纵向变化趋势(见表1);选取其中2000年、2010年和2015年城镇化率数据与同期全市、全省和全国情况作比较,则可显见文成山区城镇化发展的横向差距所在(见表2)。

表1 2000年以来文成县城镇化发展简略情况

	总人口/ 万	常住人 口/万	建制镇/ 个	城镇人 口/万	城镇化 率/%
2000年	37.24	26.49	8	7.93	29.93
2010年	37.64	21.21	8	8.39	39.56
2013年	39.58	28.16	9	11.14	39.56
2014年	40.24	28.13	9	11.27	40.06
2015年	39.60	27.90	12	11.87	42.54

资料来源:《2010文成县第六次全国人口普查主要数据》、《(2012-2016)文成统计年鉴》。

表2 2000、2010、2015年文成县与全市、全省、全国城镇化率比较 单位:%

	文成县	温州市	浙江省	全国
2000年	29.93	51.46	48.67	36.09
2010年	39.56	66.02	61.62	49.68
2015年	42.54	68.00	65.80	56.10

资料来源:《2010文成县第六次全国人口普查主要数据》、《(2012-2016)文成统计年鉴》,温州市统计局网站、国家统计局网站。

(二) 城镇简况

城镇是山区城镇化的重要载体。长期以来,文

成经济社会发展水平偏低,城镇数量少,原来除县城大岙镇之外,只有珊溪、玉壶和南田3个区辖建制镇。1992年,经过撤区并乡设镇的行政区划调整后,建制镇增加到8个,自此,城镇人口迅速增加,城镇化发展步入新阶段。^①2011年和2015年的两次行政区划再调整,建制镇又先后增加到9个和12个,城镇人口大幅增加,城镇化率随着提高。^②城镇数量的增加为城镇化的推进提供了空间条件,但总体来看,文成山区城镇发展是滞后的,导致城镇化还处于相当低的水平。

(三) 特点分析

1. 城镇化率偏低,落后于全国平均水平。2000年文成城镇化率仅为29.93%,城镇化尚处于初期阶段;2014年,城镇化率提高到40.06%。而全国平均城镇化率早在2003年就达到了40.53%,2011年则首次超过了50%,达到51.27%。^③这意味着文成的城镇化发展水平比全国平均水平落后了11年多。2015年文成城镇化率为42.54%,比全国低13.56个百分点,与全省、全市比较差距就更大(见表2)。

2. 发展速度较慢,差距呈不断拉大趋势。2000至2010年,是文成城镇化发展较快的时期,城镇化率提高了9.63个百分点,年均提升0.963个百分点;同期全国平均城镇化率则提高了13.59个百分点,年均提升1.359个百分点,分别比文成高3.96和0.396个百分点。2010至2015年,文成城镇化率仅提高2.98个百分点,年均提升0.596个百分点;同期全国平均城镇化率提高6.42个百分点,年均提升1.284个百分点,分别比文成高3.44和0.688个百分点(见表2)。可见,文成城镇化发展一直来处于碎步慢进中,远低于全国平均发展速度,并且近几年来表现出减速缓进特征。缓慢的速度,必然拉大文成与其他地区的城镇化发展差距,与全市、全省和全国城镇化率比较,2000年分别低21.53、18.74和6.16个百分点,2010年分别低26.46、22.06和10.12个百分点,2015年分别低25.46、23.26和13.56个百分点。

3. 内生动力不足,主要依赖于外力拉动。两次全国人口普查之间的10年中,文成城镇人口从7.93万上升到8.39万,增加了0.46万人;此时全国经济处于高速发展期,对农民工的需求量大,全县外出人口较多,常住人口却从26.49万下降到21.21万,减少了5.28万(见表1)。这一降一升的反差,使城

镇化率有了较大幅度的提高。而事实上,全县城镇人口年均仅增加460人,城镇化并没有实质性进展。2011年以来,随着我国经济发展步入新常态,农民工大量返乡,全县常住人口回升,城镇人口虽增加了3.48万,城镇化率却提高很少。可见,文成城镇化发展的主要动力,不在于县域经济社会发展的内生力量推动乡村人口向城镇集聚,而在于外在集聚辐射能量形成较强的拉力作用。近5年来城镇人口大量增加,县域经济发展和下山移民政策起到积极作用,但主要因素是两次行政区划再调整新增了4个建制镇、扩大了建成区范围,这进一步说明县域城镇化内生力量的不足。

三、新常态下文成山区新型城镇化的制约因素与有利条件

(一) 制约因素

1. 自然环境条件差,限制了新型城镇化地理空间。文成位于浙南山区,地形崎岖,环境脆弱,对城镇化形成了自然约束。一是平地少,城区小。境内山地面积占82.5%,平地很少,多数城镇建成区面积比较狭小,发展空间不足,地价、房价偏高,客观上制约了对乡村转移人口的吸纳能力。二是阻断性,离散化。纵横交错的山脉河流将境内乡村、城镇分割阻断,按自然地理单元形成多个相对封闭的聚落系统;进而使城镇空间分布域关联松散,呈“山高路远”的离散化特征,内外经济联系不紧,要素流动不畅,集聚扩散效应较弱。^[2]

2. 经济发展水平低,削弱了新型城镇化物质基础。客观条件限制下文成经济长期落后,城镇化发展缺乏坚强的实力支撑。一是经济总量小,人均生产总值低。2000年全县生产总值仅11.31亿元,人均只有3038元;2015年全县生产总值提高到71.75亿元,人均17974元,仍处于相当低的水平。^②与全市、全省和全国比较,文成的人均生产总值远远落后,并呈差距不断扩大趋势(见表3)。与此相应的是县财力欠强,对城镇化建设的支持力不从心。二是农民收入低,迁入城镇能力差。农民收入一直都远低于全市和全省平均水平,而且差距不断扩大,只是由于转移支付收入的增加而略高于全国平均水平。2015年全县农村居民人均可支配收入17974元,比全市平均水平少8061元,比全省平均水平少7951元,分别只有全市、全省平均水平的

62.0%和62.4% (见表4)。农民的低收入与城镇的高房价形成强烈反差,乡村居民向城镇迁移的难度可想而知,大多数存在经济能力障碍。三是产业层次低,农民转移就业难。经济落后伴随着产业层次的低下。2010年文成三次产业结构为11.1:34.2:54.7,第一产业比重相当高;2015年三次产业结构得到改善,调整为10.4:30.7:58.9,但与全市(2.7:45.5:51.8)、全省(4.3:45.9:49.8)和全国(9.0:40.5:50.5)比较,第一产业比重仍分别高7.7、6.1和1.4个百分点,与全国的差距还有所扩大。^④这表明,文成山区相当多的农民仍被束缚在有限的土地上。近年来,随着旅游业的发展,第三产业的比重虽然较高,但这是建立在经济总量小、工业欠发达基础上的,高比重的第三产业并未能吸纳更多农民转移就业。没有相当规模第二、第三产业的发展,城镇化就会因根基不实而成为“无本之木”。

表3 文成县与全市、全省和全国人均生产总值比较
单位:元

	文成县	温州市	文成差值	浙江省	文成差值	全国	文成差值
2000年	3038	11364	-8326	13400	-10362	7902	-4864
2010年	10796	37366	-26570	54776	-43980	30567	-19771
2015年	17974	56950	-38976	77644	-59670	49351	-31377

资料来源:《2016文成统计年鉴》,温州市统计局网站、浙江统计信息网、国家统计局网站。

表4 2000年、2010-2015年文成县与全市、全省和全国农村居民人均可支配收入(人均纯收入)比较
单位:元

	文成县	温州市	文成差值	浙江省	文成差值	全国	文成差值
2000年	2029	4296	-2267	4254	-2225	2253	-224
2010年	6158	11416	-5258	11303	-5145	5919	239
2015年	13174	21235	-8061	21125	-7951	11422	1752

资料来源:《(2001、2011、2016)文成统计年鉴》,温州市统计局网站、浙江统计信息网、国家统计局网站。

3.城镇建设较滞后,乡村农民的迁入意愿不强。农民迁居城镇的主要目的,是为了获取更多的收入、过上更好的生活,使孩子接受更好的教育、有更好的前程。文成的城镇建设历史不长,县城之外的许多镇城区由乡村直接改换而来、拼凑而成,普遍存在着建设滞后、“发育不良”的毛病,呈现出较明显的村庄特征。如民居布局杂乱、结构单一、外观粗劣,街道狭小、美化不足;尤其是公共服务设施欠缺,较大型的公园、图书馆、体育场馆

等很少,教育资源相对贫乏,卫生院所医疗条件和水平难以满足需求。滞后的城镇建设与较高房价的反差,加上就业的难度,极大地影响着乡村农民对城镇的心理认同,迁居意愿大为削减。

4.农民文化水平低,迁居城镇的适应能力不高。文成山区教育落后,居民科学文化素养总体较差。2010年第六次全国人口普查数据显示,全县21.21万常住人口中,初中及以下文化程度的为16.58万人,占78.17%,而同期全县乡村常住人口为12.82万人,占66.44%;2008至2010年文成县农村住户调查情况也表明,文化程度在初中及以下劳动力占比高达70.2%。^[7]很明显,乡村集中了县域大部分的低文化程度人口。农民迁居城镇面临着生产生活方式的改变、思想观念的嬗变,这要求有相对较高的科学文化素养。特别是在新常态下,经济发展必须加快推进产业结构优化升级、要素驱动向创新驱动转换,新业态、新产业并非靠一身力气、一腔热情、一股干劲所能适应得了的,创新发展更要求管理者、从业具有相当高的科学文化素养与创新能力。文化程度普遍偏低状况,使多数乡村农民难以适应城镇的生产、生活方式,存在向城镇迁移的文化软能力障碍。

5.政策导向有偏差,存在着新型城镇化体制障碍。文成山区城镇化主体主要有两类,一是经济实力较好、发展能力较强的乡村农民,自主向城镇迁移;二是享受下山移民优惠政策的偏远山村农民,在政府引导下迁居城镇。毫无疑问,下山移民优惠政策对促进新型城镇化发展起到了积极作用,但存有偏差。一是惠及面太小。多数乡村被定义为“非偏远山村”而不能享受下山移民优惠政策,村民向城镇迁移的动能缺失。二是配套性不强。移民身份转变的相关政策缺位,移民离乡不离土,居住在城镇里,身份仍是原乡村村民,不易融入城镇社会;在转移就业上,也没有给予政策优惠。这些问题在较大程度上降低了山村农民迁居城镇的积极性,反映出推动城镇化发展的政策体制还不够完善。

(二) 有利条件

1.资源优势效应显现。文成山区因工业资源贫乏、条件恶劣,保住了一片“蓝天净土”,形成得天独厚的优质生态资源和旅游资源,为新常态下经济结构调整、产业升级发展提供了极为有利的先决条件。随着大中城市和发达地区中产阶级消费结

构、生活方式的改变,拓展了众多新的消费群体和消费市场。^[8]高山蔬菜大米、生态水果家禽等成为畅销绿色农产品,特色农业精品园、生态农庄、乡村民宿、农家乐等新业态发展强劲,农业结构调整和现代农业发展取得较大成效。特别是旅游业发展迅速,2010到2015年,旅游总人数年均增长31.9%,旅游总收入年均增长21.5%,带动了第三产业的全面发展,使2015年第三产业增加值达到42.25亿元,在三次产业构成中比重高达58.9%。^[9]可以说,文成山区的优势资源已成功转化为优势产业,逐步走上了绿色发展、生态富民、科学跨越的发展新路,为乡村农民转移就业开辟了广阔前景。^[9]

2.后发优势发挥作用。后发优势理论认为,在时间纬度上,后发展国家和地区具有与其经济的相对落后性共生的特殊有利条件,从而能获得跨越式发展。这一理论在落后的文成山区同样适用。一是经济基数小,增长潜力大,在落后的压力和先进技术经验的借鉴等因素作用下,容易获得较快的发展。从2011年开始,文成县GDP增长速度普遍高于全市、全省和全国平均水平,2015年达8.3%,与全市持平,比全省和全国分别高0.3和1.4个百分点(见表5)。在全国经济进入中高速发展时期的新常态下,仍能保持8%以上的高速度,足以显示文成经济发展的潜力,这也是山区赶超发展所必须的。二是大中城市的辐射作用和扩散效应增强,发展环境渐趋改善。高层次人才在城市趋于饱和,迫于就业压力逐渐向落后县域、山区转移,县域人才外流现象开始逆转,加上自身教育科学文化事业的发展,人口素质将会有较大的提升,从而为经济社会发展和新型城镇化的加快推进提供强有力的智力支撑。同时,先进地区交通基础设施建设达到较高水平后,投资重点开始向落后山区倾斜,县域高速公路的修建、省道的改造,将极大改善交通条件,成为新型城镇化发展的新动力。

表5 2010-2015年文成县与全市、全省和全国GDP增长速度比较 单位: %

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
文成县	10.5	10.9	8.8	8.9	7.6	8.3
温州市	11.1	9.5	6.7	7.7	7.2	8.3
浙江省	11.8	9.0	8.0	8.2	7.6	8.0
全国	10.3	9.2	7.8	7.7	7.4	6.9

资料来源:有关《国民经济和社会发展统计公报》。

3.政策优势助推发展。外力的支持是落后山区发展不可或缺的重要力量。一直以来,文成作为“欠发达”山区,从产业升级到社会建设,从居民生活到基础设施,都离不开国家、省、市的大力扶持。2015年2月摘掉“欠发达”帽子后,省政府原先的政策、财政支持没有改变,并出台了新的扶持政策。政策扶持是先进地区所不具有的落后山区的独特优势,给文成的经济社会发展注入了活力,助推新型城镇化建设取得新成效。

四、新常态下文成山区新型城镇化的发展策略

(一) 科学编制县域城镇发展规划

结构合理的小城镇体系,是山区城镇化建设的直接载体。行政区划的多次调整,既为文成城镇化发展打下了良好的空间基础,也带来了城镇发展规划科学性不强、统筹性不够、延续性不足的弊病,造成资源的浪费,延缓城镇化进程。为此,应从自然环境条件和人文特点出发,科学编制县域城镇发展规划,明确新型城镇化建设的行动方向。

1.构建相对稳定的新型城镇化梯级结构体系,明确城镇化建设的空间布局和着力点。以县城为核心,实施“小县美城”战略,建设功能比较健全、发挥城镇化带动作用的县域中心城市;以周边11个镇城区为重点,推进“美丽城镇”建设,形成城镇化的基本地域空间;以乡政府所在地、条件较好的中心村为基础,深化“美丽乡村”建设,构造城乡一体化发展的坚实基础。这样,中心城市—城镇城区—中心村,构成“一核一环多点”的新型城镇化发展梯级结构体系,以保持空间布局的相对稳定性和持续性。

2.因地制宜合理拓展镇城区发展空间,解决好城镇人口偏少与城区容量不足的矛盾。一要根据人口发展规律,合理确定各城区人口容量和发展规模,坚持以人为本和可持续发展原则,科学规划、合理布局城区发展空间。二要以尊重自然为前提,以维护民众的生命财产安全为根本,从地形、地质特点出发,合理开发城区边坡地,拓宽地域空间,缓解平地较少的困境。三要遵循集约节约原则,结合“美丽城镇”建设,根据实际适当发展符合城镇居民生产生活需求的中高层建筑小区,拓宽生产生活空间。

3.着力加强城镇基础设施和公共服务设施建设,改善新型城镇化发展的基本条件。一要架构新型城镇化发展大动脉,突破聚落的封闭性和城区空间组织的离散化对城镇化发展的阻碍。借国家和省、市支持县域交通大发展的机遇,根据县域城镇以县城为中心基本上呈环状分布的特点,以环形高等级公路连通周边各城区,贯通县城至周边城区的放射状主干道;加强通中心村及重点景区道路规划和改造升级,形成与城乡一体化发展梯级结构体系相应的、便捷通达的交通网络,消除自然环境劣势带来的不利影响。二要完善城区基础设施和公共服务设施。认清城镇建设的不可逆性、长期性和综合性特征,加强城区道路、街区等基础设施规划和学校、医院、公园、图书馆、商场等公共服务设施建设,以“美丽城镇”建设为抓手,改善市容市貌,提升服务水平,增强集聚辐射功能;推进“美丽乡村”升级发展,延伸公共服务,促进城乡一体化。

(二) 大力培育县域生态优势产业

经济发展是城镇化发展的决定性因素,城镇化进展必须与经济发展同步。^[10]只有经济发展了,才能形成产业结构转换,从而带动就业结构转换,推动城镇化发展。文成高比重的第三产业,已经显示出了产业转换的跨越性特点,但经济总量偏低,对新型城镇化的推进作用还是有限的。因此,第一要务是要充分利用资源优势,寻找新型城镇化发展的产业支撑点,形成适应新常态、符合区域实际的生态产业体系,明确新型城镇化建设的着力重点。

1.打造高品质生态旅游产品。生态旅游是文成产业结构调整的主要方向,但产品品质还不够高,知名度偏低,对全国的影响力不强,能量太小。旅游业的发展取决于旅游资源的“独一无二”性,取决于产品的高品质。所以,要改变“遍地开花”的发展模式,凭借“全国第一高瀑”百丈漈、“华夏一绝”铜铃山壶穴奇观、“帝师王佐”刘佰温故里、“全国第五大佛教基地”天圣山安福寺等独有的高品质旅游资源,加强旅游产品供给侧结构改革,借申报5A级景区的契机,全力打造对全国具有较大影响力和较强吸引力的高品质景区,扭转“节假日旅游地”状况,打开生态旅游大发展局面。

2.提高生态农业产业化水平。山区城镇与乡村

的天然紧密联系,注定割断不了城镇居民与农业生产的关联。随着旅游业的发展和人们对食品安全的日趋重视,绿色生态农产品日益畅销。依托工业污染少、生态环境好的优势,文成绿色生态农业发展取得初步成效,但产业规模偏小、从业人数不多。下一步,要鼓励支持生态农业走规模化、产业化发展路子,打造几个在全市、全省甚至全国有较高知名度的品牌,形成集聚效应和品牌效应,推进农业现代化进程,使新型农业成为城镇居民的重要就业方式。

3.发展生态工业促经济增长。新常态并非不要发展速度,对于落后的山区县来说,没有相对较高的发展速度,就永远赶不上全国的发展步伐,城镇化发展也将会停滞不前。工业因吸纳就业人数多、效率高,在山区城镇化进程中的重要作用仍不能忽视。在新常态结构调整要求、水源保护地责任的双重制约下,文成应利用侨资优势和高层次人才回流、交通改善的机遇,以亲民、环保、集中为原则,积极发展绿色生态工业,如绿色食品加工业、来料加工业,甚至高科技产业。以生态工业的发展带动服务业提升,推动县域经济发展上台阶,促进新型城镇化同产业发展良性互动与融合。^[11]

(三) 努力发展科学文化教育事业

以人为本是新型城镇化的基本原则,人口素质的提高,是经济发展的需要,也是城镇化发展的基本条件。针对文成山区乡村人口科学文化素质普遍较低的现实,必须努力发展基础教育和成人继续教育,提高农村居民的科学文化素质,增强向城镇迁移的主观能力,提升对新常态下产业转型和创新驱动发展的适应能力。一要推进基础教育均衡发展。优质教育资源集中不利于城乡教育的整体发展,也会增加因学生不得已择校而形成的家庭负担,从而影响城镇化发展。所以必须采取有力措施引导优质教育资源向乡镇流动,惠及乡村孩子。二要强化职业技术教育。在各城镇创办职业高中,培养职业后备军,并以业余职校、网络学校等形式扩展成人职业继续教育,特别是要注重与区域产业发展相关的职业技术教育,提高农民转移就业能力,为产业发展提供合格劳动力。三要实施优秀人才聚集政策。对高层次人才特别是引进的高级人才给予一定的政策优惠,营造尊重知识、尊重人才的良好

氛围,引导农民追求知识和技术。

(四) 注重完善城镇化制度和政策

城镇化进程本身就是各种相关制度政策创新的过程,^[12]落后山区新型城镇化的基础条件差,更需要政府的引导和推动。必须坚持以民为本理念,明确新型城镇化建设的政府职责,进一步完善切实可行的引导新型城镇化健康发展的制度政策,消除体制障碍,统筹经济社会发展和新型城镇化建设。一要用好国家和省、市各种扶持政策。制定有利于新型城镇化持续健康发展、科学合理的具体政策执行方案,建立相应的政策落实反馈机制和责任追究制度,保证有限资金发挥最大效益。二要优化完善县域城镇化相关政策。扩大下山移民政策惠及面,对中心村以下村庄,按偏远程度、经济发展水平等因素分等级给予不同程度的优惠政策,鼓励引导更多的村民向城镇聚集;制定移民转移就业税收优惠、资金支持等相关扶持政策,支持鼓励他们创新创业;探索几十年不变的农村自留地政策改革,给城

镇新居民一块菜园地,以减轻其生活负担,增强迁居城镇的信心。

五、结语

城镇化滞后是浙南山区的普遍现象,文成存在的自然环境条件差、发展空间不足,经济发展水平落后、基础不实,城镇建设滞后、品质不高,农民科学文化素质低、能力不强,政策制度不完善、导向不明等制约因素,在浙南山区有一定的代表性;拥有丰富的绿色生态产业资源,也是浙南山区的共同特征。补齐浙南山区城镇化滞后的短板,对温州市全面建成小康社会目标的实现关系重大,势在必行。面对新常态,推进文成等浙南山区新型城镇化健康发展,必须遵循城镇化发展规律,立足实际,发挥生态旅游资源优势和后发优势,以科学规划城镇建设弥补环境劣势,以发展优势产业夯实经济基础,以提高农民素质稳固智力支撑,以完善政策制度强化政府引导。

注释:

- ① 朱礼.文成县志[M].中华书局,1996.
- ② 李标.2016文成统计年鉴[M].文成县统计局,2016.
- ③ 数据来源于中华人民共和国国家统计局官网.2016中国统计年鉴[EB/OL].[2016-12-15].<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/index.htm>.
- ④ 数据根据有关《国民经济和社会发展统计公报》整理所得。
- ⑤ 数据来源:周文平.2011文成统计年鉴[M].文成县统计局,2011.和李标.2016文成统计年鉴[M].文成县统计局,2016.

参考文献:

- [1] 张立群.论贫困山区小城镇建设的制约因素及其路径[J].经济研究导刊,2008(2):62-64.
- [2] 邓伟,唐伟.论中国山区城镇化方向选择及对策[J].山地学报,2013,31(2):168-173.
- [3] 吴超.城镇化水平的影响因素——对浙江省11个城市的实证分析[J].经营与管理,2013(12):106-109.
- [4] 王莹莹,吴开.浙江省新型城镇化影响因素实证分析[J].农村经济与科技,2014,25(9):177-180.
- [5] 童中贤,刘晓.新常态下新型城镇化发展的推进路径——以湖南省为例[J].城市观察,2015(3):62-70.
- [6] 徐安勇.新常态前景下福建推进新型城镇化建设研究[J].辽宁行政学院学报,2015(10):48-53.
- [7] 蒋伟煌.欠发达山区农民持续增收的几点理论思考——基于文成县的数据分析[J].浙江工贸职业技术学院学报,2014(4):88.
- [8] 郭阳阳,李行.山区经济发展的“后发优势”——以浙江省为例[J].现代商业,2012(5):176.
- [9] 黄祖辉,朋文欢,米松华.我国山区转型发展与绿色发展论要[J].农业经济问题,2015(2):96.
- [10] 厉以宁,艾丰,石军.中国新型城镇化概论[M].北京:中国工人出版社,2014:29.
- [11] 钟其.浙西南山区城镇化发展路径研究[J].浙江学刊,2015(5):216.
- [12] 新玉言.新型城镇化理论发展与前景透析[M].北京:国家行政学院出版社,2013:5-6.

(责任编辑:汪焰)