

东北地区人口城镇化和土地城镇化协调性研究

贾晓华

摘要：本文从东北地区人口城镇化和土地城镇化发展状况出发，运用实证分析方法，发现东北地区的人口城镇化明显滞后于土地城镇化，接着通过构建人口城镇化和土地城镇化协调性指标进行了测算、比较，发现东北地区人口城镇化和土地城镇化存在着显著的不协调现象，进而从促进农业转移人口市民化和强化产业支撑的视角，针对性地提出了相应的对策建议。

关键词：东北地区 人口城镇化 土地城镇化 协调性

从历史的角度看，东北地区的城镇化水平一直明显高于全国平均水平，但是随着改革开放，各地人口城镇化和土地城镇化都实现了快速增长，在这个变化过程中，东北地区的人口城镇化和土地城镇化的发展速度却明显低于全国平均水平。在推进新型城镇化建设背景下，客观具体地描述东北地区这一变化特点，分析东北地区人口城镇化和土地城镇化协调性，将有利于发现东北地区新型城镇化建设的不足，并结合具体情况有针对性地提出对策建议。

一、东北地区人口城镇化和土地城镇化发展现状

（一）东北地区人口城镇化发展状况

本文利用城镇人口数量和城镇化率的变化来反映东北地区人口城镇化的发展状况。如表1所

示，2005年东北地区平均人口城镇化率为54.77%，同期全国人口城镇化率为42.99%，东北地区人口城镇化率比全国高出11.78个百分点，到2018年东北地区平均人口城镇化率为59.13%，较之2005年增长了4.36%，同期全国人口城镇化率为59.58%，增长了16.59%，可以看出东北地区的人口城镇化发展极为缓慢，短短13年间东北地区的人口城镇化率被全国追上并实现了反超。从城镇人口数量来看，2005-2018年东北地区的城镇人口从5930万人增长到6792万人，人口增长率为13.61%，而同期全国城镇人口从56212万人增长到83137万人，人口增长率为47.9%，比东北地区高出34.29个百分点，可以说，东北地区的人口城镇化水平发展缓慢在这方面体现得更为显著。具体来看，无论从城镇人口绝对数量还是城镇化率都能看出东北三省中辽宁省的状况相对较好，

吉林省的状况最差。

东北地区人口城镇化的发展状况特点，既有历史原因也有经济原因。东北地区的人口城镇化水平的起点较高，这个历史特点决定了它的增长率很难快速大幅度提高。随着经济的发展，东北地区的经济发展速度也是一降再降，与南方经济之间的差距也是越拉越大，东北地区人口和人才外流的现象也日益明显。这些因素综合作用的结果，使东北地区人口城镇化发展远远落后于全国平均水平。

（二）东北地区土地城镇化发展状况

本文用建成区面积来描述东北地区土地城镇化的发展状况，如表2所示。2005年东北地区建成区面积为4176.2平方公里，到2018年增长为6033.5平方公里，增长了44.47%，而同期全国建成区面积由32520.7平方公里增长到58455.7平方公里，

基金项目：本文系2014年国家社科基金项目，编号14BGL182；辽科协2018-2019年科技创新智库项目，编号LNKX2018-2019C09。

表 1 2005 年、2018 年东北地区人口城镇化发展状况

	2005 年		2018 年		2005 年与 2018 年比较	
	城镇人口数(万人)	城镇化率(%)	城镇人口数(万人)	城镇化率(%)	人口增长率(%)	城镇化率变化(%)
辽宁	2477	58.7	2968	68.1	19.82	9.4
吉林	1426	45.2	1556	49.2	9.12	4
黑龙江	2027	53.1	2268	60.1	11.89	7
全国	56212	42.99	83137	59.58	47.9	16.59

数据来源：2006-2019 年《中国统计年鉴》计算整理。

表 2 2005 年、2018 年东北地区土地城镇化发展状况

	2005 年		2018 年		2005 年与 2018 年比较	
	建成区面积(平方公里)	建成区面积(平方公里)	建成区面积(平方公里)	建成区面积(平方公里)	面积增长率(%)	面积增长率(%)
辽宁	1737.3	1737.3	2669.7	2669.7	53.67	53.67
吉林	942.9	942.9	1538.8	1538.8	63.2	63.2
黑龙江	1496	1496	1825	1825	22	22
全国	32520.7	32520.7	58455.7	58455.7	79.75	79.75

数据来源：2006-2019 年《中国统计年鉴》计算整理。

表 3 2005 年、2018 年人口城镇化与土地城镇化相对速度(单位:万人/平方公里)

	2005 年	2018 年	2005-2018 年变化率(%)
辽宁	1.33	1.05	-21.05
吉林	1.42	1.01	-28.9
黑龙江	1.39	1.24	-10.79
全国	1.73	1.42	-17.91

数据来源：2006-2019 年《中国统计年鉴》计算整理。

表 4 2006—2018 年各地区城镇化协调性指数平均值

地区	辽宁	吉林	黑龙江	全国
协调性	0.895	0.835	0.743	0.975

数据来源：2006-2019 年《中国统计年鉴》计算整理。

表 5 2006—2018 年各地区城镇人口和城镇面积增长率平均值(单位:%)

地区	辽宁	吉林	黑龙江	全国
人口	1.41	0.67	0.87	3.06
面积	3.26	3.86	1.56	4.62

数据来源：2006-2019 年《中国统计年鉴》计算整理。

增长了 79.75%。2005-2018 年，全国建成区增长率比东北地区平均水平高出 35.28 个百分点，具体来看，高出辽宁 26.08%，高出吉林 16.55%，高出黑龙江 57.75%。尽管东北地区的土地城镇化水平低于全国平均水平，

但是与东北地区的人口增长率相比，仍然高出 30.86%。

出现这一现象的根本原因在于我国大多数地区主要以实行土地财政作为城市发展的保障，没有完善的产业支撑，更像一种“摊大饼”式的发展。产业发展

不足、社会保障不健全等因素的叠加，使东北地区乃至全国都出现了城镇化发展不协调的问题。从上面的数据可以看出，东北地区不仅人口城镇化水平低于全国，而且土地城镇化水平也低于全国。新型城镇化强调的是以人为本的城镇化，度量东北地区人口城镇化与土地城镇化协调度，将有利于更好地推进东北地区高水平的新型城镇化。

二、东北地区人口城镇化和土地城镇化协调性分析

(一) 东北地区人口城镇化和土地城镇化的相对速度分析

本文通过城镇年末人口总数与市辖区建成区面积比来衡量人口城镇化与土地城镇化发展的相对速度，该指标在一定时期内减小，则说明人口增长速度慢于城市建成区的扩张速度，也就是说人口城镇化慢于土地城镇化，反之则相反。如表 3 所示，东北地区土地城镇化与人口城镇化速度相对速度为 -20.24%，比全国的相对速度高出 2.33 个百分点。意味着东北地区的人口城镇化明显滞后于土地城镇化，而且与全国相比，滞后程度也较为显著。新型城镇化强调以人为本，最终实现人口向城市集聚。而东北地区这种脱离相关产业支撑，以土地扩张为主的城镇化发展模式，很难持续，一些中小城市出现人口持续流出的现象，有些城市甚



至出现了“鬼城”，如黑龙江的鹤岗。这样会造成耕地大量被占用，资源荒废和闲置，进而造成更多的经济、社会和环境问题。东北地区人口城镇化和土地城镇化的不协调性，必须引起高度重视，才能避免出现更为严重的经济和社会问题。

（二）东北地区人口城镇化和土地城镇化协调性的度量

为了进一步刻画人口城镇化与土地城镇化非协调性的问题，本文构建了人口城镇化和土地城镇化协调性指数 GPL，具体形式如下式所示。

$$G_{PL} = \frac{|P+L|}{\sqrt{2}} \sqrt{P^2+L^2}$$

式中，P代表人口城镇化的增长率，L代表土地城镇化的增长率。由公式可以看出，

0 GPL 1，协调性指标越接近于1，说明两者的协调性越好，反之则说明两者的协调性越差。P和L趋近于相等时，说明两者发展的协调性更好，即当P和L同正或者同负，且绝对值相等时，GPL为1；当P和L符号相反且绝对值相等时，GPL为0。

如表4所示，2006-2018年东北地区的人口城镇化和土地城镇化协调性指数平均值分别为0.895、0.835、0.743，而同期全国为0.975，总体来看全国的协调性指数是接近于1的，全国的人口城镇化和土地城镇化是相对协调的，但是东北地区的协调性指数平均为0.824，比全国低0.151个点，可以说明东北地区在新型城镇化建设过程中，存在着明显的不协调现象。如表5所示，可

以进一步看出，出现东北地区人口城镇化和土地城镇化不协调的现象表现得尤为明显。2006-2018年东北地区建成区面积增长率和人口增长率的2.94倍，而同期两者的全国比仅为1.51倍。

三、促进东北地区人口城镇化和土地城镇化协调发展的对策建议

根据前文分析，东北地区人口城镇化和土地城镇化极不协调。因此，东北地区应从实际出发，将控制城市建成区面积和加快推进农业转移人口市民化、促进产业结构升级转换和吸引省外人口净流入相结合，全面提高新型城镇化质量，切实做到以人为本的城镇化建设思路。具体而

言,可以从以下几个方面进行相关政策的调整改革。

(一) 协同用地审批和落户限制

东北三省的城镇建设用地扩张与城镇人口扩张相比,快了32.69个百分点,其中吉林省二者的差距竟然高达59.2%,因此,应该建立城镇建设用地与吸纳农业转移人口落户数量增减挂钩的机制。现有新增建设用地指标的分配方式主要为地方经济发展的需要服务,较少考虑落户人口增长与建设用地增长相协调。从近几年的政府工作报告表述中可以看出,未来的改革方向将实行二者的增减挂钩。东北地区应抓住机遇,尽快拟定相关政策文件,为具体的操作流程指明方向。政府在审批建设用地指标时,应要求提供相应的农业转移人口市民化计划,并根据上一年的完成情况,对下一年的建设用地指标进行相应的增减调整。

(二) 大力发展生产性服务业

人口城镇化,说到底就是吸纳更多的劳动力进入城镇,并使他们能够在城镇里安居乐业,而这一切的基础需要足够强大的产业支撑。东北地区作为老工业基地,具有雄厚的工业基础,第二产业具有明显的吸纳就业能力,但众所周知第三产业吸纳劳动力的能力最强。因此,结合东北地区的特点,大力发展生产性服务业,不仅可以吸纳更多的农业转移人口进入城市,而且也会为老

工业基地第二产业进一步壮大提供更为完整的产业链。而第二产业的壮大,会反过来促进生产性服务业的进一步发展,从而促进更多的农业转移人口市民化。随着生产性服务业的发展壮大,必然实现人口城镇化和产业转型升级的良性循环。

(三) 加快农业生产现代化

随着全国范围内产业转型升级的进行,第一产业产值和吸纳劳动力的比重也持续下降,2018年我国第一产业产值仅为7.2%,第一产业就业人数比重仅为26.1,而同期东北地区的第一产业产值占比为11.3%,其中黑龙江占比达到了18.3%,第一产业就业人数占比为33.7%。因此,要推动更多的农业转移人口进入城镇,就必须让他们从黑土地中解放出来,加快发展农业生产现代化,是推进东北地区人口城镇化的重要抓手。在乡村振兴的大背景下,探讨多种形式的农业合作社,推动投资资金投向农业现代化,尽快完善农业用地“三权分置”,建设现代化大农场等,将为人口城镇化解决后顾之忧,为人口城镇化和土地城镇化协调发展奠定坚实的基础。

(四) 促进基本公共服务均等化

对于农业转移人口而言,能否在教育、医疗卫生、住房保障、社会保证等方面实现均等化,是他们在进行落户选择中的重要考虑因素。只有实现公共服

务均等化,才能实现真正的市民化。对于来东北地区的各类人才而言,更看重的是能否在就业创业服务、营商环境等方面实现均等化。东北地区只有不断地优化营商环境,为创业和高端就业群体提高均等化服务,才能逐步转变这些年人才外流现象,才能使各类人才愿意进来,愿意定居下来,从而实现人的城镇化和土地城镇化的协调发展。■

参考文献:

[1] 孙华民,王磊.人口城镇化与土地城镇化协调性研究——基于产业支撑视角[J].财经问题研究,2017,(12).

[2] 严思齐,吴群.土地城镇化与人口城镇化的非协调性和互动关系[J].中国人口,2016,(11).

[3] 孙丽萍,杨筠.西部人口城镇化与土地城镇化的协调性分析——基于12省区面板数据模型[J].曲靖师范学院学报,2017,(5).

[4] 李光勤.土地城镇化与人口城镇化协调性及影响因素研究——基于省级面板数据的分析[J].地方财政研究,2014,(6).

[5] 范进,赵定涛.土地城镇化与人口城镇化协调性测定及其影响因素[J].经济学家,2012,(5).

(作者单位:沈阳师范大学)

责任编辑:张莉莉