

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2013.04.002

# 三峡库区新型城镇化:主体功能 细分与集聚发展视角

尹虹潘

(重庆市综合经济研究院,重庆 401147)

**摘要:**文章分析了三峡库区各地经济发展和城镇化现状,认为库区应积极推动新型城镇化。重点是对库区内部分进行主体功能定位细分,结合各地经济基础、发展潜力与承载能力,促进各种要素和产业向相对适宜发展区域集聚,形成农村富余人口向城镇转移的主要载体区域,优化人口分布,引导城市体系空间重构。

**关键词:**三峡库区;新型城镇化;主体功能划分;集聚;空间重构

中图分类号:F061.5

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2013)04-0013-05

三峡大坝建成和库区移民任务完成后,三峡库区逐渐进入后续发展阶段,“逐步能致富”成为库区城乡居民新的诉求。与此同时,党的十八大之后,经济发展方式转型成为重中之重,生态文明建设、主体功能区规划实施等成为全国经济发展转型的新取向,新“四化”融合发展成为重要的动力源泉。面临新的宏观环境和自身发展的新要求,如何创新库区的城镇化思路,走出一条具有库区特色的新型城镇化之路,实现库区居民安稳致富,成为亟待解决的问题。

三峡库区以山地为主,约占总面积的74%,丘陵约占总面积的22%,平原或坝地仅占4%<sup>[1]</sup>,生态较为脆弱。正是这样的自然地理条件,使得三峡库区应立足特殊生态环境进行新型城镇化的路径选择,把库区经济发展、城市(镇)建设及人口分布等因素与生态环境保护充分结合起来。黄金川等<sup>[2]</sup>的定量分析表明,现阶段库区城镇化与生态环境耦合关系主要表现为城市对生态环境的选择。那么,基于三峡库区各地的主体功能定位来合理布局城市体系空间结构就是库区城镇化可持续发展的必然要求。同时,库区城镇化对土地(特别是建设用地)需求与库区适宜建设用地的稀缺之间存在较为突出的矛盾<sup>[3]</sup>,又要求库区的新型城镇化需要以一种集约化的思路来推动。

因此三峡库区的新型城镇化可以从主体功能细分和集聚发展的视角来进行思考,对库区不同地区进行差异化的主体功能定位,选择基础好、条件好的部分地区进行重点发展,而生态脆弱地区主要搞好生态建设和环境保护,在此基础上引导人口和各种要素向重点发展地区集聚,集约化推进库区的新型城镇化,形成人与自然和谐发展的局面。

## 一、三峡库区经济发展与城镇化现状

三峡库区包括“19+1”共20个区县(区域)经济单元<sup>①</sup>,行政区划上分别属

收稿日期:2013-05-10

作者简介:尹虹潘,重庆市综合经济研究院统筹城乡发展研究中心副主任,副研究员,主要从事城市与区域经济、统筹城乡发展研究。

①具体为:湖北省宜昌市夷陵区、秭归县、兴山县,恩施自治州巴东县;重庆市巫山县、巫溪县、奉节县、云阳县、万州区、开县、忠县、石柱县、丰都县、涪陵区、武隆县、长寿区、渝北区、巴南区、江津区,及重庆主城7区(把渝中区、大渡口区、江北区、沙坪坝区、九龙坡区、南岸区、北碚区整体对待)。

于重庆市和湖北省。2010年三峡库区的常住人口总量为1 955.26万人,地区生产总值(GDP,20个单元简单加总)6 141.18亿元;人均GDP 35 024.97元,但各经济单元发展差距较大,整体发展水平自西向东呈“∩”型趋势,西面重庆主城是最高的波峰,万州是第二个波峰(次高点)。

### (一)各经济单元经济发展极不均衡

本文主要用自行构造的经济集聚指数、人口集聚指数<sup>[4]</sup>、公路运输集聚指数(反映单位里程公路的运输量,体现经济发展的相对活力或潜力)3个指标的大小,以及它们相互间的关系来对三峡库区各经济单元的发展现状进行粗略评判。3个指标的计算公式如下:

$$AE_i = \frac{\mu_{GDP_i}}{\mu_{L_i}}, AP_i = \frac{\mu_{P_i}}{\mu_{L_i}}, AT_i = \frac{0.5(\mu_{Tp_i} + \mu_{Tg_i})}{\mu_{R_i}}$$

其中,AE、AP、AT分别是经济集聚指数、人口集聚指数、公路运输集聚指数, $i$ 代表经济单元 $i$ , $\mu$ 代表某经济单元的该指标占三峡库区的比重,GDP为地区生产总值, $L$ 为国土面积, $P$ 代表人口<sup>②</sup>, $Tp$ 和 $Tg$ 分别为公路客运量和公路货运量, $R$ 为公路里程。

3个集聚指数的计算结果分别见图1中各经济单元的左斜纹柱状区域、横条纹柱状区域、右斜纹柱状区域。容易看出,重庆主城及近郊、万州等经济单元发展水平相对较高,而其他经济单元对各种要素的集聚相对不足,发展相对滞后。

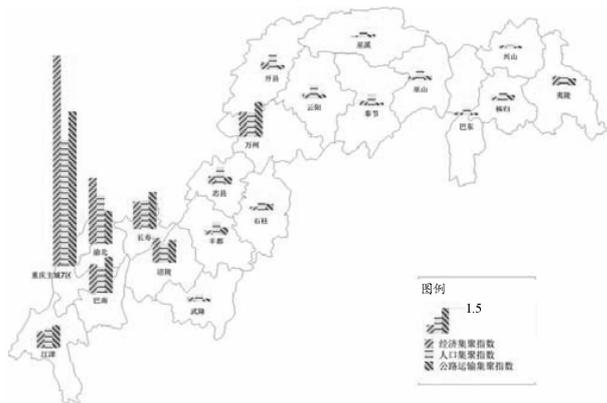


图1 三峡库区各经济单元经济发展现状(2010年)

数据来源:《重庆市2010年人口普查资料》、《湖北省2010年人口普查资料》、《重庆市统计年鉴-2011》、《湖北省统计年鉴-2011》以及作者的计算。

### (二)各经济单元城镇化水平差距较大

按常住人口口径统计的2010年三峡库区整体城镇化率为57.61%,库尾总体都在50%以上,库首和腹地地带除万州在50%以上、夷陵在40%以上之外,其他大多在30%多或更低。各经济单元差距较大,人口集聚数量与城镇化率仍呈自西向东的“∩”

型总体趋势(图2)。

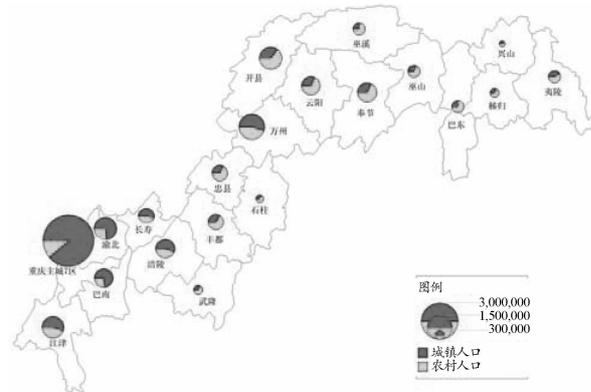


图2 三峡库区人口分布与城镇化现状(2010年)

数据来源:《重庆市2010年人口普查资料》、《湖北省2010年人口普查资料》。

分经济单元来看,重庆主城7区城镇化率最高(为88.74%),巫溪县最低(为25.38%)。如果把2010年城镇化率低于50%作为评判城镇化相对滞后的标准,那么三峡库区有13个经济单元城镇化相对滞后,这13个单元共有501.13万农村常住人口,其中15岁以下(不含上限,下同)约107.57万人,15~60岁的约281.31万人,60岁以上的约112.25万人<sup>③</sup>。目前60岁以上的人口经过代际更迭会自然地逐渐减少,因此应把目前60岁以下的农村富余人口作为向城镇转移的重点。

## 二、三峡库区新型城镇化的着眼方向

三峡库区的新型城镇化应该是“以人为本”的城镇化,要坚持全面协调可持续的道路,并且要使城镇化具有各个方面的支撑条件。

### (一)促进库区居民的安稳致富

库区生活着近2 000万人口,即使除开重庆主城9区也仍有1 200多万常住人口(其中700多万是农村人口),这个数字12倍于三峡工程百万移民,他们都为三峡工程建设和长江上游生态保护作出了牺牲,他们也迫切要求改善生活水平、实现全面小康。所以三峡库区除了完成国家赋予的生态屏障建设任务之外,也要推动城镇化来实现库区城乡居民安稳致富。

### (二)实现城镇化的长期可持续

毕竟三峡库区是国家的生态屏障区,又大面积是处于大山之中非常落后的贫困农村地区,这个区域的新型城镇化与一般地区相比,长期的协调可持续显得更加重要。一是城镇化与生态保护的协调。三峡库区生态相对脆弱、环境承载能力差,要高度重视与生态建设和环境保护的协调,不能为了短期利益破坏生态环境、过度开发。二是城镇化与农业现

②如果有更详细的数据,那么用非农产业增加值、城镇常住人口和城镇建设用地面积来计算城镇的经济和人口集聚情况可能会效果更好。

③根据《重庆市2010年人口普查资料》《湖北省2010年人口普查资料》中“长表”数据粗略估计而得。

代化的互动。传统城镇化的重点在于城市建设和非  
农产业发展,但库区大面积的山区农村不可能全面  
城镇化,将长期面临农村居民的生活改善难题,在城  
镇化推进中促进农业现代化非常必要。

(三)形成支撑城镇化的各种条件

在坚持围绕库区居民安稳致富、做好两个协调  
的前提下,要顺利推动三峡库区的新型城镇化,还需  
要形成各种支撑。一是形成产业发展支撑。改善三  
峡库区产业空虚状况,在部分发展基础和条件相对  
较好的区域,通过市场化方式和“对口支援”,引进和  
培育符合三峡库区资源禀赋和特色的生态型产业,  
创造非农就业岗位,吸纳农村富余人口乡—城转移  
就业。二是完善基础设施支撑。改善三峡库区以综  
合交通、城市(镇)市政设施为代表的各种必要基础  
设施,降低交通和物流成本,增加库区对产业集聚的  
吸引力。在农业、农村发展中,要完善人畜饮水、文  
化娱乐等农村生活基础设施和水利、道路等农业生  
产基础设施的建设。

三、三峡库区新型城镇化空间重构的思路

按照《全国主体功能区规划》<sup>[5]</sup>对三峡库区的主体  
功能区划分定位和库区相关经济单元的实际情  
况,对库区各地进行主体功能细分,适宜农业发展区  
域适度降低人口密度,适宜生态保护区引导人口  
外迁。结合各经济单元现实经济基础、发展潜力和  
承载能力等因素,引导非农产业按照市场化、集聚化  
的方式进入库区条件相对较好的重点城市,形成大  
量非农就业岗位吸引库区农村富余人口集聚,优化  
人口分布,重构城市体系空间结构,兼顾人、经济、自  
然几者的协调关系,促进三峡库区的新型城镇化发  
展(思路体系见图3)。

(一)三峡库区内部各区域的主体功能细分

根据《全国主体功能区规划》,结合罗翀等<sup>[6]</sup>对  
三峡库区生态功能区划的研究及刘传正等<sup>[7]</sup>对三峡  
库区地质灾害空间评价,本文把库区20个经济单元  
细分为4种主体功能类型。

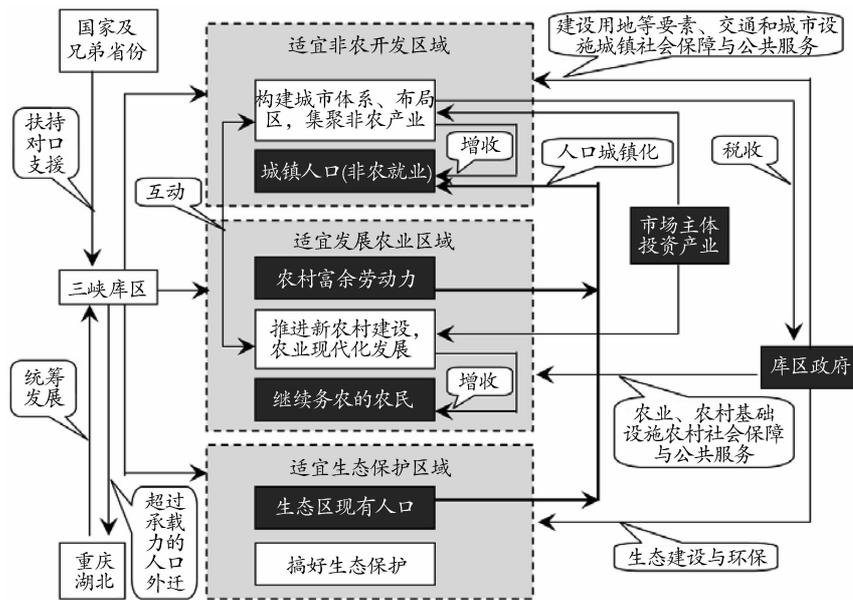


图3 三峡库区新型城镇化基本思路示意图

较适宜非农开发区域。重庆主城和宜昌近郊的  
相关经济单元自然地理条件比三峡库区其他区域更  
为优越,生态承载能力较强,适宜作为库区非农开发  
的重点区域。具体包括江津、重庆主城7区、渝北、  
巴南、长寿,以及夷陵东南部区域(见图5中左斜纹  
区域)。

基本适宜非农开发区域。长寿下游至“万开云”  
地区一线的长江北岸区域,用地条件、生态承载能力  
等略差于重庆主城和宜昌近郊,但总体上仍是基本  
适宜非农发展的区域。具体包括涪陵、忠县、万州、  
开县、云阳,以及丰都北部区域(见图5中竖条纹区  
域)。

适宜农业发展(兼顾生态保护)区域。长寿下游  
至“万开云”一线的长江南岸区域,用地条件、生态  
承载能力比同区段的长江北岸差,但生态压力不如  
库区腹心大,可以发展现代农业,同时兼顾生态保护。

具体包括武隆、石柱,及丰都南部区域(见图5中横  
条纹区域)。

适宜生态保护(兼顾农业发展)区域。库首至库  
区腹心区域的沿线地带,处于大巴山区,生态环境较  
为脆弱,重点任务是要搞好生态保护,建设长江上游  
的生态屏障。同时也可以选择其中一些生态条件相  
对较好的区域适度发展特色生态农业。具体包括奉  
节、巫山、巫溪、巴东、兴山、秭归,以及夷陵除东  
南角之外的大部分区域(见图5中右斜纹区域)。

(二)引导人口分布调整促进空间重构

根据库区各经济单元主体功能细分的类型,并  
综合考虑各自经济基础、发展潜力、承载能力等各  
方面因素,可参考以下依据来划分不同经济单元的  
人口净流出/流入的类型。

人口净流入的经济单元。原则上应该属于(或  
部分区域属于)较适宜非农开发区域,经济集聚指数

或交通运输集聚指数(至少二者之一) > 人口集聚指数, 城镇化率 > 50%<sup>④</sup>。这样的区域经济基础好、发展潜力大、承载能力强。主要包括重庆主城9区、江津、长寿, 见图5中的下箭头经济单元。

人口净流出的经济单元。属于不适宜非农开发的区域(适宜发展农业区域或适宜生态保护区域), 经济集聚指数和交通运输集聚指数(二者同时) < 人口集聚指数, 城镇化率 < 50%。这样的区域人口集聚程度超过经济发展水平, 环境承载力差, 城镇化动力不足。主要包括武隆、丰都、忠县、石柱、开县、云阳、奉节、巫山、巫溪、巴东、秭归、兴山, 见图5中的上箭头经济单元。

人口维持平衡的经济单元。一是属于基本适宜非农开发区域(有一定承载能力, 但不强), 满足净流入经济单元的两个经济指标条件, 发展基础和潜力不错。二是属于(或部分属于)较适宜非农开发区域, 满足净流入经济单元的两个经济指标条件(经济集聚指数或交通运输集聚指数(至少二者之一) > 人口集聚指数; 城镇化率 > 50%)之一, 这样的区域发展基础和潜力并不是最好的, 但有一定承载力, 基本能依靠自身发展吸纳农村富余人口转移。主要包括涪陵、万州、夷陵等, 见图5中的双向箭头经济单元。

#### 四、三峡库区新型城镇化空间重构的一个简单推演

为了更直观地展示上述思路, 这里在不考虑人口总量和结构变化的假设下进行一个三峡库区新型城镇化空间重构的简单推演。以2010-2020年共10年为期限, 库区农村富余人口的流动范围为库区内部各经济单元, 各经济单元的人口净流入/流出属性按上述分析结论来设定, 不与库区之外的区域产生人口流动, 人口流动方式为瞬时的一次性流动到。

##### (一) 人口流动和城镇化推进方式设定

人口净流出经济单元的城镇常住人口保持不变, 但农村常住人口净流出客观上会提高城镇化率指标。净流出人口数量设定为在本经济单元现有城镇常住人口不变的情况下, 恰好使本经济单元城镇化率达到50%的数量, 这是按照全面小康社会的目标来设定的。

人口净流入经济单元总体上按平均每年提高1个百分点的速度提高城镇化率, 优先按一定比例<sup>⑤</sup>分摊吸纳来自人口净流出单元的转移人口, 然后吸纳本单元的农村富余人口向城镇转移, 现有城镇常住人口越多的经济单元吸纳越多转移人口。这样设定是因为陆铭<sup>[8]</sup>发现城镇人口规模越大越有利于新增人口寻找就业机会, 本文对2010年库区各经济单元

截面数据的分析也发现城镇常住人口总量与经济单元吸纳外来人口能力之间存在正向关联(图4)。

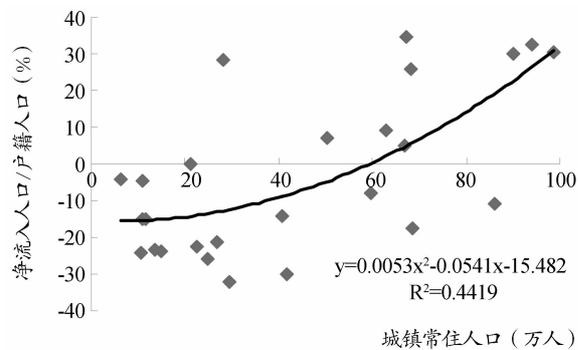


图4 三峡库区各经济单元城镇人口规模与吸纳外来人口能力的关联(2010年)

数据来源:《重庆市2010年人口普查资料》、《湖北省2010年人口普查资料》及作者的计算。

人口维持平衡的经济单元, 城乡总人口保持不变, 按平均每年提高1个百分点的速度推进城镇化, 吸纳经济单元内部的农村常住人口向本经济单元的城镇转移。

##### (二) 推演结果

三峡库区新型城镇化空间重构的简单推演得到的结果如下(图5)。

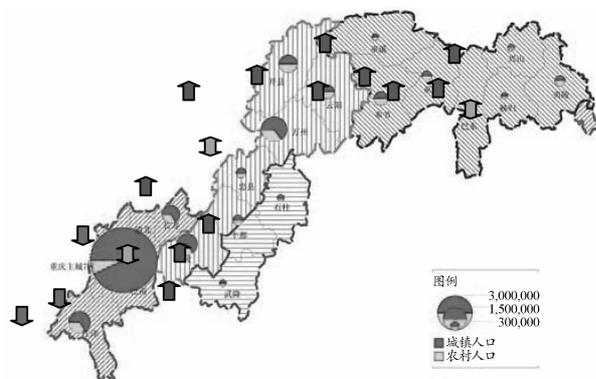


图5: 三峡库区新型城镇化空间重构的简单推演结果

数据来源: 作者根据相关基础数据和上文假设的人口流动方式计算而得。

库区城镇化水平得到较大提高。到2020年三峡库区全部经济单元城镇化率均达到50%以上, 整个库区总体城镇化率达到74.92%, 比2010年提高17.31个百分点。

人口向重点城市集聚促进城市体系空间重构。重庆主城9区(主城7区和渝北、巴南合并考虑)城镇人口达到近900万, 万州和江津都达到100万左右城镇人口, 涪陵和长寿分别达到70万以上和50万以上城镇人口, 这5座大城市城镇人口占到库区

<sup>④</sup>之所以把城镇化率是否达到50%作为一个标准来使用, 是因为这与2010年全国的城镇化率大致相当, 同时这也是全面小康社会目标对于城镇化方面的基本要求。

<sup>⑤</sup>吸纳转移人口的分摊比例为2010年各人口净流入经济单元城镇常住人口占全部人口净流入经济单元城镇总人口比例。

总人口的 62.11%。

不适宜非农开发区域人口和生态压力降低。不适宜非农开发区域共向外转移农村富余人口 246.58 万人,其中适宜生态保护区域向外转移人口 108.87 万人,这将会在很大程度上减轻生态保护的负担,农业发展区域的人均耕地面积也可能会得到相当程度的增加,有利于根据需要来安排坡度较大的坡耕地进一步退耕。

### 五、政策建议

#### (一) 促进各种要素向适宜发展区域聚集

城镇化简单来说就是农村富余人口流向城市(镇)的过程,但库区的新型城镇化重在人口流向上要有新思路,要解决人往哪里去的问题。基于库区的实际情况,应该引导农村富余人口(包括高山移民)向承载能力强、经济基础好、发展潜力大、公共服务和社会保障做得好的城市(镇)集聚。政府在自身掌控的相关资源的配置上也应该予以扶持,如建设用地指标、资金投入、城市和交通基础设施建设等方面加大对适宜非农开发区域的倾斜,使人口和经济的集聚能够有相应的基础条件支撑。

#### (二) 营造良好发展环境吸引产业进入

在社会主义市场经济条件下,库区的发展也要遵循市场规律,不能完全靠政府来推动库区的产业发展,这样可能在一时做大当期的 GDP,但政府行政安排布局在库区的产业未必都具有较强的生存能力和市场竞争力,从长期看是不可持续的。总体来看,库区的适宜非农开发区域应积极优化发展环境,使符合生态要求的产业在市场力量的驱动下进入这些区域扎根、发展、壮大。同时,国家和渝鄂两省市政府也应该给予必要扶持政策,切实帮助进入库区发展的企业解决一些发展中面临的难题。

#### (三) 搞好库区的各种公共服务

在三峡库区,无论是什么主体功能区域类型、无论是城乡,政府都应该提供尽可能均等化的基本公共服务,使经济社会发展带来的红利能惠及库区人民。但不能简单把这个任务完全推给库区区县政府来实现,库区的财力太弱,难以独自承担。要根据各级政府的财力来重新明确划分国家、渝鄂两省市、

库区区县等各级政府库区基本公共服务供给上的事权和责任,中央财政应该给予库区更多的扶持,特别是在生态投入和生态补偿、农业基础设施、教育卫生文化等社会发展和社会保障体系建设方面给予倾斜。

#### (四) 完善主体功能区政策体系

三峡库区的新型城镇化应该是基于主体功能定位的科学城镇化,适宜非农开发区域重点承担城市建设、产业发展、承载人口聚集等经济发展方面的功能;适宜农业发展区域重点承担农业现代化、新农村建设等功能;适宜生态保护区域则主要是生态建设和环境保护。各级政府要根据不同区域的主体功能定位从要素投入、政策扶持、政府绩效考核机制等方面进行政策衔接,从制度层面减轻不适宜开发区域的发展压力,抑制其发展冲动,激发其按照主体功能定位来施政的积极性和主动性,并保障其有财力来履行应有的职能。

### 参考文献:

- [1] 曹银贵,王静,郑新奇,等.三峡库区城镇建设用地区域驱动因子路径分析[J].中国人口·资源与环境,2007(3):66-69.
- [2] 黄金川,方创琳,冯仁国.三峡库区城市化与生态环境耦合关系定量辨识[J].长江流域资源与环境,2004(2):153-158.
- [3] 邱强.三峡库区城镇土地利用结构优化探析[J].重庆建筑大学学报,2002(5):1-4,8.
- [4] 尹虹潘.开放环境下的中国经济地理重塑——“第一自然”的再发现与“第二自然”的再创造[J].中国工业经济,2012(5):18-30.
- [5] 国务院.全国主体功能区规划——构建高效、协调、可持续发展的国土空间开发格局[K].2010.
- [6] 罗翀,周志翔,王鹏程,等.三峡库区生态功能区划研究[J].人民长江,2010(7):27-31.
- [7] 刘传正,李铁锋,温铭生,等.三峡库区地质灾害空间评价预警研究[J].水文地质工程地质,2004(4):9-19.
- [8] 陆铭.空间的力量:地理、政治与城市发展[M].上海:格致出版社,2013.

## New Style Urbanization of Three Gorges Reservoir Area: Based on the Angle of Main-functions Partition and Agglomeration

YIN Hongpan

(Chongqing Academy for Economic Research, Chongqing 401147, P. R. China)

**Abstract:** This article analyzes the economic development and urbanization situations in Three Gorges Reservoir Area (TGRA), and points out it should be actively promoting new style urbanization in TGRA. During the course, the most important things are partitioning regions' main-functions styles by their different economic basis, development potentiality and carrying capacity, and promoting the factors and industries agglomerating in the regions suitable for developing. Then these regions will become the supports for attracting rural surplus population of TGRA, and promote population distribution optimization and urban system spatial reconstruction.

**Key words:** Three Gorges Reservoir Area; new style urbanization; main-functions partition; agglomeration; spatial reconstruction

(责任编辑 傅旭东)