

刘 凯,任建兰,王成新. 新型城镇化背景下的城乡协调发展研究——以山东省济南市为例[J]. 江苏农业科学,2015,43(7):464-466,478.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.07.154

# 新型城镇化背景下的城乡协调发展研究 ——以山东省济南市为例

刘 凯,任建兰,王成新

(山东师范大学地理与环境学院,山东济南 250014)

**摘要:**新型城镇化对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大现实意义和深远历史意义,并且更加强调城乡协调发展,为构建新型城乡关系、解决“三农”问题提供了新思路。以新型城镇化为研究背景,通过建立城乡协调度综合评价指标体系,运用加权线性和法得到济南市城乡协调度为 0.57,处于城乡基本不协调阶段。在此基础上,分析了制约济南市城乡协调发展的因素,提出了促进济南市城乡协调发展的对策。研究有助于解决当前济南市城乡发展不协调问题、丰富我国城乡关系领域的研究内容以及落实新型城镇化道路,对其他城市具有借鉴意义。

**关键词:**新型城镇化;城乡协调;城乡关系;济南市

**中图分类号:**F291.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2015)07-0464-03

改革开放以来,我国城乡居民收入差距越拉越大<sup>[1-2]</sup>、二元结构比率不断上升<sup>[3]</sup>,城乡差距呈现不断扩大的趋势。城乡发展失衡的格局不仅限制了农村社会经济的发展,农业和农村的落后也制约着工业和城市的发展以及整个国民经济的发展。从党的十六大“统筹城乡经济社会发展”到十八届三中全会“新型工农城乡关系”,均反映党和国家对当前城乡严重失衡状态的高度重视。城乡关系是我国社会结构性的深层问题<sup>[4]</sup>,城乡差距是我国全面建成小康社会必须解决的难题,实现城乡协调发展关系到我国现代化前途<sup>[5]</sup>。新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展等基本特征的城镇化,更加强调推动城乡协调与一体化发展<sup>[6-10]</sup>,力求构建新型城镇、新型农村以及新型城乡关系。可见,新型城镇化顺应了新时期我国经济社会发展的客观要求,并且为实现城乡协调发展提供了新思路。

城乡差距大、发展不协调是济南市城镇化进程中必须高度重视和着力解决的问题。本研究根据《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》提出的推动城乡发展一体化的要求,结合济南市城乡社会经济发展现状,从经济与社会两个方面建立城乡协调度综合评价指标体系,运用加权线性和法计算出济南市城乡协调度得分,在此基础上分析制约城乡协调发展的因素,提出解决措施。本研究有助于解决当前济南市城乡发展不协调问题、丰富我国城乡关系领域的研究内容以及落实新型城镇化道路,并且对其他城市具有借鉴意义。

## 1 研究区概况和研究方法

### 1.1 研究区概况

济南市位于山东省中部,是山东省政治、文化、科教、金融中心,是济南都市圈和山东半岛城市群的中心城市。近年来,济南市城镇化水平与全国、山东省相比持续位于较高水平,但增速开始降低(图 1)。在“做优一产、做强二产、做大三产”思路的指导下,济南市产业结构趋向合理(图 2),3 类产业逐步良性互动、融合发展。截至 2012 年底,济南市共辖 6 区 1 市 3 县、86 个街道办事处、51 个镇、4 个乡;城市居民人均可支配收入为 32 569.8 元,比上年增加 3 677 元;农民人均纯收入为 11 786.2 元,比上年增加 1 374.4 元;城市居民恩格尔系数为 30.8%,比上年降低 0.9%;农村居民恩格尔系数为 35.6%,比上年降低 0.8%。总体来看,在城市平稳发展的同时,农村也保持较快的发展速度,城乡居民生活水平在不断提高。但因农村起点低、经济基础薄弱,所以城乡差距仍十分明显,一些问题亟待解决。

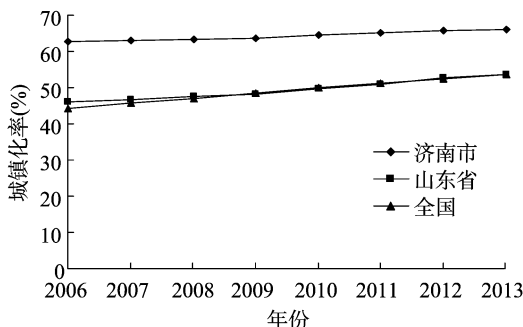


图1 济南市与山东省、全国城镇化率比较

### 1.2 研究方法

1.2.1 构建评价指标体系 根据科学性、系统性、可操作性、独立性、可获取性、层次性等原则,结合济南市实际情况,建立

收稿日期:2014-08-11

基金项目:国家自然科学基金(编号:41271553、41371170);山东省社会科学规划研究项目(编号:13CDYJ35)。

作者简介:刘 凯(1988—),男,山东聊城人,博士研究生,研究方向为区域可持续发展。E-mail:642373893@qq.com。

通信作者:任建兰,硕士,教授,博士生导师,研究方向为区域可持续发展。E-mail:renjianlan@sina.com。

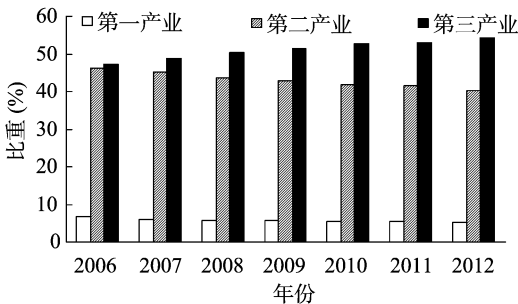


图2 济南市产业结构演变

城乡协调度评价指标体系(表1)。指标体系由目标层、准则层、指标层构成,目标层是城乡协调度,准则层包括城乡经济协调度、城乡社会协调度。2个准则层都包括7个指标层,数据从《济南统计年鉴2013》《山东统计年鉴2013》获得,各指标的权重根据层次分析法算出。

1.2.2 指标数据标准化 各指标量纲不同,数值差别巨大,不同指标不能直接进行比较,先要进行标准化处理。目前数

据标准化方法较多。本研究选取相对化处理方法,为各项指标设立中长期目标,将实际值和目标值进行比较,得到标准化后的数值,即各指标的目标实现度。将2020年设为基本达标年,目标值根据党的十八届三中全会提出的“新型工农城乡关系”的理念,结合《济南市城镇化发展纲要(2014—2020年)》《济南市城市总体规划(2006—2020年)》《济南市城镇体系发展“十一五”规划及2020年远景目标纲要》等相关规划确定。标准化处理方法如下:

当指标为正向指标时,计算公式是:

$$Z_i = X_{ki} / X_{mi} \times 100\%; \tag{1}$$

当指标为逆向指标时,计算公式是:

$$Z_i = X_{mi} / X_{ki} \times 100\%。 \tag{2}$$

式中: $Z_i$ 为第*i*个指标标准化后的数值; $X_{ki}$ 为第*i*个指标的实际值; $X_{mi}$ 为第*i*个指标的目标值。

二元经济结构指数、城乡恩格尔系数比、城乡基尼系数比是逆向指标,其余为正向指标。各指标数值、目标值、标准化后数值、权重见表1。

表1 城乡协调度评价指标体系及相关数值

目标层	准则层	指标层	指标数值	目标值	标准化后数值(%)	权重
城乡协调度(A)	城乡经济协调度(B1)	二元经济结构指数(C1)	22.79%	10%	43.88	0.068 8
		人均生产总值(C2)	69 444 元	80 000 元	86.81	0.067 6
		人均财政收入(C3)	10 814 元	20 000 元	54.07	0.156 5
		二三产业产值比重(C4)	94.73%	98%	96.66	0.023 9
		二三产业从业人员比重(C5)	80.40%	90%	89.33	0.110 8
		城乡人均社会固定资产投资比(C6)	8.89%	40%	22.23	0.041 7
		城镇化水平(C7)	65.70%	75%	87.60	0.100 5
	城乡社会协调度(B2)	城乡恩格尔系数比(C8)	13.48%	3%	22.26	0.042 6
		城乡基尼系数比(C9)	15.38%	5%	32.51	0.091 7
		城乡居民人均消费支出比(C10)	34.60%	80%	43.25	0.081 3
		城乡居民人均收入比(C11)	36.19%	80%	45.24	0.144 8
		城乡在岗职工平均工资比(C12)	53.98%	80%	67.48	0.023 4
		城乡基本养老保险参保数比(C13)	30.09%	70%	42.99	0.023 2
		城乡教育投资比(C14)	15.40%	30%	51.33	0.023 2

1.2.3 计算城乡协调度 城乡协调度评价指标体系由相互联系、彼此独立的量化指标组成,所有指标合理集成能够反映出城乡协调发展的程度。根据研究目的,运用加权线性和法计算城乡关系协调度综合得分。计算公式是:

$$Z = \sum_{i=1}^n W_i \times X_i, (i=0,1,\cdots,n)。 \tag{3}$$

式中: $Z$ 为城乡协调度综合得分; $X_i$ 为第*i*个指标标准化后的值; $W_i$ 为第*i*个指标的权重, $\sum_{i=1}^n W_i$ 的值为1。

通过运算,得出济南市城乡协调度的得分是0.57,其中城乡经济协调度得分是0.39,城乡社会协调度得分是0.18。

2 济南市城乡协调类型

划分城乡协调类型是判断城乡协调发展状态与阶段的重要依据,在借鉴相关学者城乡协调度判别标准<sup>[11]</sup>的基础上,根据指标体系的特征以及济南市城乡发展现状,把城乡协调度划分为7种类型(表2)。

目前济南市城乡协调度得分为0.57,处于基本不协调阶段。可见,当前济南市城乡差距较大、城乡发展不协调。这不

表2 济南市城乡协调度划分标准

城乡协调度得分	协调类型
$1 > Z \geq 0.9$	高级协调
$0.9 > Z \geq 0.8$	中级协调
$0.8 > Z \geq 0.7$	初级协调
$0.7 > Z \geq 0.6$	基本协调
$0.6 > Z \geq 0.5$	基本不协调
$0.5 > Z \geq 0.4$	中等不协调
$0.4 > Z \geq 0$	严重不协调

仅制约了济南市城市与农村的融合与和谐,也将影响济南市新型城镇化道路的实现。因此,必须重视城乡发展中面临的问题,分析影响城乡协调发展的因素,基于新型城镇化的新背景提出城乡协调发展的对策,促进济南市城乡协调、健康、可持续发展。

3 制约济南市城乡协调发展的因素

3.1 城乡有别的制度限制了农村发展,造成城乡差距较大 城乡发展制度的差别化是济南市城乡协调发展的障碍,使得城乡联系不紧密,农村发展落后于城市。其中户籍制度、

土地制度、社会保障制度是影响济南市城乡协调发展的 3 个重要方面。在户籍制度方面,农村人口因没有城市户籍而不能享受与市民平等的公共服务待遇,而且造成下一代的求学、就业、医疗等难题。在土地制度方面,济南市现有的土地产权制度不能保障农民享受到承包地和宅基地带来的收益,土地征用制度不能让农民公平分享城镇化成果。在社会保障制度方面,济南市城区的社会保障制度在逐步完善,但农村的社会保障制度却长期落后,目前济南市社会保障制度“二元化”特点显著,城乡基本公共服务难以均等化和一体化。

### 3.2 城乡经济与社会协调不同步,社会协调水平严重滞后

根据济南市城乡协调度综合评价结果,城乡社会协调度得分仅为 0.18,明显滞后于经济协调度。从城乡经济协调度各指标来看,7 个指标中有 5 个指标目标实现度超过 50%,第二、第三产业产值比重更是高达 96.66%,只有二元结构指数和城乡人均社会固定资产投资比的目标实现度不足 50%。而城乡社会协调度的各指标中,只有城乡在岗职工平均工资比和城乡教育投资比的目标实现度高于 50%,其余 5 个指标的目标实现度均低于 50%。说明农村教育、医疗、社会保障等社会事业落后,城乡社会协调度和经济协调度发展不同步,成为制约济南市城乡协调发展的瓶颈。

### 3.3 工业反哺农业、城市支持农村的效果不明显

当前中国正处于转型期,城市除了应该具备自身功能外,还应肩负起带动农村发展、调整城乡二元结构、调整农村产业结构、促进城乡协调发展的任务。党的十六届四中全会时就已经提出我国现阶段“工业反哺农业,城市支持农村”的政策。“工业反哺农业”是经济发展到一定阶段的应有之义。2012 年,济南市生产总值已达 4 803.67 亿元,第二、第三产业比重已达 94.73%,然而工业对农业的反哺作用并不显著,虽然部分企业在农村地区设有分厂,对于农民增收起到一定作用,但是对于农村地区促进经济整体水平进步、改善村容村貌起到的作用较小。“城市支持农村”是城市化发展到一定程度的必然要求,2012 年济南市城镇化水平已高达 65.7%,高出全国平均水平近 14 个百分点,但是城市的集聚作用仍然高于扩散作用,城乡相互弥补、相互支撑的局面并没有实现。

## 4 促进济南市城乡协调发展的对策

实现济南市城乡协调发展,关键是改变二元结构的现状,根据新型城镇化道路的要求,把城市与农村视为统一整体,深化制度改革,合理规划城乡发展格局,挖掘农村发展潜力,加大农业和农村投入,打破城乡分割的格局,建立新型城乡关系,实现城乡协调可持续发展。

### 4.1 深化制度改革,建立城乡统一的制度体系

实现城乡协调发展,必须对不合理制度进行改革,建立与济南市市情相符的城乡统一的制度体系,在制度层面实现城乡公平,保障农村与城市平等的发展机会、农民与市民平等的发展权益。在户籍制度方面,要进一步健全农业转移人口落户制度,实施差别化落户政策,统筹推进户籍制度改革。在土地制度方面,要切实保障并实现农民利益最大化,在保障农民土地承包经营权和完善征地补偿机制的基础上,完善农地增减指标挂钩机制,促进农村人口向城镇合理流动。在社会保障制度方面,在以人为本理念指导下,实现农业转移人口享有

城镇基本公共服务,保障随迁子女平等享有受教育权利,完善公共就业创业服务体系,扩大社会保障覆盖面,改善基本医疗卫生条件,增强城乡发展的公平性,推进基本公共服务均等化。

### 4.2 合理规划城乡发展格局,构建新型“圈、城、镇、村”体系

目前,济南都市圈、济南市、乡镇、村没有形成完善合理的发展系统,影响了城乡统筹与协调,应注意以下几个方面。(1)完善济南都市圈功能结构,加强各城市之间的合作与优势互补,实现各市之间产业布局与分工合理,实现各城市互融对接、优势互补,都市圈联动发展。(2)对于济南市城区发展,要优化提升老城区,加快建设西部新区、东部新区、滨河新区,注重内部结构优化与发展质量,实现城市建设用地集约节约利用,走“精明增长”路线,并且注重对周边乡镇的辐射与带动作用。(3)积极建设小城镇,充分发挥小城镇在统筹城乡发展中的重要作用,通过建设网络化的新型城镇,建立城市与农村联系的中枢地带,搭建城乡融合共赢平台。(4)提升新农村建设水平,实现农村居民点撤并,完善农村基础设施,提升农村公共服务水平,夯实城乡协调发展格局的基础。总之,在新型城镇化战略的要求下,实现济南都市圈、济南市、乡镇、农村发展相衔接,在地域空间上形成一个有机整体,构建结构优化、功能完善的新型“圈、城、镇、村”体系。

### 4.3 挖掘农村发展潜力,实现农村社会经济全面进步

缩小城乡差距,实现城乡协调,离不开农村自身发展。济南市农村地区要根据自身的地理环境、资源等条件,发展优势产业,生产优势产品,建立农畜产品生产基地;根据国内外消费市场对农副产品需求的变化有针对性地调整农业生产结构,生产有竞争力的农畜产品,比如绿色食品、有机食品、无公害食品,实现农业的专业化、规模化、集约化生产。对于有条件的农村,比如南部山区各村,可发展休闲旅游业,吸引周边市民观光,促进经济发展、农民增收。农村经济发展离不开龙头企业的带动,每个村需要扶持自己的龙头企业,兴办农业产业化组织,解决农业就业问题,通过龙头企业引进现代化技术,将农产品的生产、加工、销售连为一体,实现效益最大化。针对城乡社会发展差距过大的现实,济南市在做好发展农村经济的同时,要更加注重农村社会文化的发展,提升农村发展的内涵与“软实力”,不仅做到农村“生产发展、生活宽裕”,而且实现“乡风文明、村容整洁、管理民主”。

### 4.4 加大农业和农村投入,为农村发展提供助力

城乡发展差距过大是“工业反哺农业,城市支持农村”方针提出的原因,新型城镇化道路更加强调城市对农村的支持。缩小城乡差距,实现城乡协调发展,需要加大对农村的支持力度。首先,要全面落实中央一系列强农、惠农政策,加大对政府对农村的投资力度。每年济南市财政收入用于农村的部分非常有限,导致农村各项事业发展得不到充足的资金支持。因此,济南市要建立完善财政对新农村建设投入的增长机制,依法确保各级财政每年对农业总投入的增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度,重点加大农业基本建设、农村社会化服务体系、农村公共设施建设、农村教育事业的投入力度,增强农村社会发展水平,使农民获得幸福感。其次,根据“工业反哺农业,城市支持农村”的方针,济南市需要发挥工业对农

(下转第 478 页)

的处理能力,使用户通过简便的输入就能获取精准的信息和解决方案。农业信息服务的公益性和外部性使科研院所、高校将始终发挥主体作用,如何保证其可持续地参与信息化建设,必须与相关管理部门建立合作机制<sup>[10]</sup>,同时调动受益群体的积极性,使用户参与信息服务的互动和传播,通过实现职业农民和农技人员的自我发展带动地方发展和产业发展。

#### 参考文献:

- [1] 顾 君,邹远辉,王吉凤. 现代信息技术在我国农业科技成果转化中的应用现状与发展对策[J]. 南方农业学报,2013,44(10): 1746-1750.
- [2] 廖桂平,李建辉,李锦卫,等. “两端两网”扁平化农业农村信息服务模式探索[J]. 情报杂志,2012,31(3):180-184,131.
- [3] 孟 猛. 基于 WAP 技术的海南休闲农业信息服务平台研究[J].

(上接第 466 页)

业的支持作用、城市对农村的辐射和带动作用,建立以工促农、以城带乡的长效机制,使农业受惠于工业,农村受惠于城市,实现工农互动、城乡互补。

#### 参考文献:

- [1] 王富喜,孙海燕. 对改革开放以来中国城镇化发展问题的反思——基于城乡协调视角的考察[J]. 人文地理,2009,24(4):12-15.
- [2] 王成新. 论我国城乡统筹发展的环境变化与路径选择[J]. 理论学刊,2012(4):57-61.
- [3] 姚士谋,冯长春,王成新,等. 中国城镇化及其资源环境基础[M]. 北京:科学出版社,2010:234-242.
- [4] 蔡玉胜. 构建新型城乡关系的问题和途径及改革要点[J]. 农业现代化研究,2014,35(2):129-133.

(上接第 469 页)

- [7] McGranahan G, Balk D, Anderson B. The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones[J]. Environment and Urbanization,2007,19(1):17-37.
- [8] Marcoux A. Population change - natural resources - environment linkages in east and central Africa[R]. Population Programme Service (SDWP),FAO Women and Population Division,1998.
- [9] UNEP. Green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication [EB/OL]. [2014-06-01]. www.unep.org/greeneconomy.
- [10] Gerber P J, Steinfeld H, Henderson B, et al. Tackling climate change through livestock: a global assessment of emissions and mitigation opportunities[R]. Food and Agriculture Organization of the United Nations,2013.
- [11] UNEP. The emissions gap report 2013[R]. United Nations Environment Programme,2013.
- [12] 渠俊峰,李 钢,高小英. 我国耕地资源安全存在问题分析及战略选择[J]. 农业环境与发展,2007,24(1):14-16,26.
- [13] 钟水映,李 魁. 基于粮食安全的我国耕地保护对策研究[J]. 中国软科学,2009(9):1-8.
- [14] 包晓斌. 我国农业水资源可持续利用研究[J]. 水利发展研究,2011,11(9):27-29,52.
- [15] 范传贵. 2014 年中央一号文件“休养生息”提法被视为最大亮

安徽农业科学,2011,39(34):21519-21522.

- [4] 刘艳霞,李鹏伟,赵文忠. 黑龙江省农业高校科技信息服务协同模式探索[J]. 黑龙江农业科学,2014(5):142-143.
- [5] 陈 诚,袁 玲,吴华瑞,等. 农业信息服务重点、难点、关键点和对策[J]. 农机化研究,2014(8):232-236.
- [6] 李光达,常 春,张峻峰,等. 领域本体可视化构建研究\*[J]. 情报杂志,2013,32(9):171-174,127.
- [7] 魏清风,罗长寿,贺立源,等. 基于二维向量空间模型的农业技术智能问答系统研究[J]. 江苏农业科学,2012,40(7):362-364.
- [8] 张 卫,于金莹,于 峰,等. 基于 XMPP 的农业远程监测和诊断平台的研究[J]. 中国农学通报,2011,27(11):151-154.
- [9] 于金莹,张 卫. 基于物联网的农情监测诊断综合平台的研究[J]. 中国农机化学报,2013,34(2):195-198.
- [10] 王文生. 利用 3G 等现代信息技术创新基层农技体系推广与管理手段[J]. 中国农村科技,2012(3):52-55.
- [5] 王梦奎. 中国现代化进程中的两大难题:城乡差距和区域差距[J]. 山东经济战略研究,2005(1):15-20.
- [6] 盛广耀. 新型城镇化理论初探[J]. 学习与实践,2013(2):13-18.
- [7] 王发曾. 中原经济区的“三化”协调发展之路[J]. 人文地理,2012,27(3):55-59.
- [8] 倪鹏飞. 新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策[J]. 江海学刊,2013(1):87-94.
- [9] 张占斌. 新型城镇化的战略意义和改革难题[J]. 国家行政学院学报,2013(1):48-54.
- [10] 吴 江,申丽娟. 重庆新型城镇化路径选择影响因素的实证分析[J]. 西南大学学报:社会科学版,2012,38(2):151-155.
- [11] 张仲伍,杨德刚,张小雷,等. 山西省城乡协调度演变及其机制分析[J]. 人文地理,2010,25(2):105-109.
- 点之一 农业可持续发展须法制保驾[N]. 法制日报,2014-01-28.
- [16] Bouman B A M, Lampayan R M, Tuong T P. Water management in irrigated rice: coping with water scarcity[R]. Los Baños, Laguna: IRRI,2007.
- [17] la Rovere R K, Abdoulaye G, Dixon T, et al. Potential impact of investments in drought tolerant maize in Africa[R]. Addis Ababa, Ethiopia: CIMMYT,2010.
- [18] Khan Z R, Midega C A, Njuguna E M, et al. Economic performance of the ‘push-pull’ technology for stem borer and *Striga* control in smallholder farming systems in western Kenya[J]. Crop Protection, 2008,27(7):1084-1097.
- [19] World Bank. An ‘evergreen’ revolution cuts fertilizer costs for Africa’s farms[R]. (2013-03-18) [2014-05-18]. http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/03/18/an-evergreen-revolution-cuts-fertilizer-costs-for-africa-s-farms.
- [20] Africare, Oxfam America, WWF. More rice for people, more water for the planet[R]. Hyderabad, India: WWF-ICRISAT Project,2010.
- [21] FAO. ‘Climate-Smart’ agriculture: policies, practices and financing for food security, adaptation and mitigation[R]. Food and Agriculture Organization of the United Nations,2010.
- [22] FAO. Post paper: the village milk system[R]. Food and Agriculture Organization of the United Nations,2000.