

# 粮食主产区新型城镇化道路研究 ——基于河南省的实证分析

石如根

(中国人民大学 经济学院, 北京 100872)

**摘要:** 探索一条不以牺牲粮食生产为代价、城镇化与农业现代化协调发展的道路, 加快形成城乡经济社会发展一体化新格局, 是我国现代化建设进程中一项带有全局性、战略性和根本性的任务。通过分析全国粮食主产区域镇化与粮食生产之间的关系, 深入剖析了土地、产业和制度等制约粮食主产区域镇化的主要因素, 结合对河南省的实证分析, 探讨粮食主产区在保障粮食安全的前提下推进城镇化的合理路径。

**关键词:** 新型城镇化; 粮食主产区; 河南省

**中图分类号:** F291.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1003-2363(2012)02-0029-04

## 0 引言

根据自然生态条件, 我国国土面积中, 适宜城镇发展的区域仅占 22%, 且又与适宜农业发展的地区高度重合, 这直接导致了城镇化与粮食生产之间的紧张关系。为加快城镇化进程, 推动经济发展, 沿海一些地区大量占用农田, 在城镇化率不断提高、经济快速发展的同时, 粮食生产地位不断弱化。20 世纪 90 年代以来, 我国粮食生产格局发生很大变化, 沿海发达地区的粮食产量不断减少, 已经从过去“南粮北调”转变为“北粮南运”、“中粮东出”。全国 13 个粮食主产区中, 目前能够调出粮食的仅有 6 个, 一些过去的粮食调出省, 已经成为产销平衡省, 甚至粮食净调入省, 保持全国粮食总量平衡和结构平衡的难度越来越大。当前, 我国正处于城镇化快速推进的重要时期, 一些粮食主产区在推进城镇化过程中, 沿袭了沿海地区走过的道路, 出现了耕地减少、粮食减产、资源环境约束加剧等突出矛盾和问题。探索一条不以牺牲农业和生态环境为代价的新型城镇化道路, 已经成为我国经济社会发展中的一项重要任务。王贝通过对我国 1995—2009 年期间工业化、城镇化和农业现代化动态关系的研究, 提出三者之间存在长期的协整关系, 总体上农业现代化与工业化、城镇化呈反向变动趋势<sup>[1]</sup>。孙致陆等认为, 农业现代化水平的提高会促进城市化水平的提高, 但城市化会阻碍农业现代化水平的提高<sup>[2]</sup>。在已有成果<sup>[3-6]</sup>的基础上, 本研究对粮食主产区这一特定区域的城镇化问题进行分析, 提出了在稳定粮食生产的前提下推进新型城镇化的路径。

## 1 粮食主产区城镇化与粮食生产相关性

新型城镇化是破除城乡二元结构的根本途径, 是扩大内需的重点, 对转变经济发展方式具有综合性、关键性意义。农业是国民经济的基础, 粮食生产事关现代化建设全局。城镇化与粮食生产存在既对立又统一的关系: (1) 无论城镇化的推进还是粮食生产, 都需要占用大量土地; (2) 加快城镇化, 需要充足的粮食供给和劳动力保障; (3) 推进农业现代化、保障粮食安全同样需要城镇化的支持、辐射和带动。

### 1.1 粮食主产区城镇化现状及存在问题

2004 年, 国家制定了《关于促进农民增收若干政策意见》, 按照播种面积、粮食产量和提供的商品粮数量等标准, 确定了河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川 13 个省份为我国的粮食主产区。2010 年, 13 个粮食主产区粮食产量占全国总产量的 75.4%, 全国 90% 以上的增产粮食来自河南等 13 个粮食主产区。与此对应, 13 个粮食主产区中, 除江苏、内蒙古和东北三省外, 其余 8 个省份城镇化率均低于全国 49.68% 的平均水平。2000—2010 年 13 个粮食主产区粮食生产和城镇化情况(表 1)大体上可分为 4 类: (1) 城镇化率年均提高 1 个百分点以上、粮食产量年均增加 50 万 t 以上的省份, 包括河南、安徽和内蒙古; (2) 城镇化率年均提高 1 个百分点以上、粮食产量年均增加 50 万 t 以下甚至减少的省份, 包括四川、江苏、山东、湖南、河北和江西; (3) 人口总量相对较小、城镇化率较高但年均提高不足 1 个百分点、粮食产量年均增加 50 万 t 以上的省份, 包括黑龙江、吉林和辽宁; (4) 城镇化率年均提高不足 1 个百分点, 且粮食产量年均增加 10 万 t 以下的湖北省。

总体上看, 2000 年以来, 13 个粮食主产区均不同程

收稿日期: 2012-02-14; 修回日期: 2012-07-09

作者简介: 石如根(1976-), 男, 河南新乡市人, 博士, 主要从事区域经济研究, (E-mail) shirugen@126.com。

表 1 2000,2010 年 13 个粮食主产区粮食生产及城镇化情况

Tab.1 The urbanization and grain production of the 13 main grain-producing areas in 2000 and 2010

地区	2000 年					2010 年				
	粮食总 产量/万 t	居全国 位次	占全国 比重/%	人口/万人	城镇 化率/%	粮食总 产量/万 t	居全国 位次	占全国 比重/%	人口/万人	城镇 化率/%
四川	3 372.00	3	7.30	8 329	26.69	3 222.90	5	5.90	8 045	40.18
江苏	3 106.60	4	6.72	7 438	41.49	3 235.10	4	5.92	7 869	60.60
山东	3 837.70	2	8.30	9 079	38.00	4 335.68	3	7.93	9 588	48.30
河南	4 101.50	1	8.90	9 488	23.20	5 437.10	1	9.90	9 405	39.50
湖南	2 767.90	5	5.99	6 440	29.75	2 847.49	8	5.21	6 570	43.30
湖北	2 218.50	9	4.80	6 028	40.22	2 315.80	10	4.24	5 728	47.00
河北	2 551.10	6	5.52	6 744	26.08	2 975.90	7	5.45	7 194	44.50
黑龙江	2 545.50	7	5.51	3 689	51.54	5 012.80	2	9.17	3 833	55.00
安徽	2 472.10	8	5.35	5 986	27.81	3 080.49	6	5.64	5 957	43.01
辽宁	1 140.00	18	2.47	4 238	54.24	1 765.40	13	3.23	4 375	62.10
吉林	1 638.00	11	3.54	2 728	49.68	2 842.50	9	5.20	2 747	53.20
江西	1 614.60	12	3.49	4 140	27.67	1 954.69	12	3.58	4 462	44.06
内蒙古	1 241.90	15	2.69	2 376	42.68	2 158.20	11	3.95	2 472	55.00

度存在城镇化发展与粮食生产相冲突的矛盾。河南、安徽和内蒙古 3 个省份虽然在城镇化率大幅提高的同时实现了粮食产量较快增加,但内蒙古人口总量较小,居 13 个省份末位,河南、安徽两省城镇化整体水平仍较为滞后,分别低于全国平均水平 10.18 和 6.67 个百分点,居 13 个省份后两位。

1.2 粮食主产区城镇化发展的关键制约

粮食主产区的城镇化进程有别于一般区域,主要受土地、产业和制度等因素约束。

1.2.1 土地制约。城镇化的推进需要以土地供应为保障。粮食主产区承担着保障国家粮食安全的重任,国际粮价自 2006 年下半年开始持续上涨,之后不断突破历史高位,当前已进入高粮价时期。就国内来看,随着人口增加、人民生活水平提高和加工用途不断拓展,粮食消费需求呈刚性增长,保持一定规模的耕地十分必要。同时,粮食主产区城镇化的加速发展给用地需求带来了较大压力。以全国第一产粮大省河南省为例,2000 年以来,河南省把加快城镇化进程作为全面建设小康社会、奋力实现中原崛起的三大基本途径之一,大力实施中心城市带动战略,加快中原城市群发展,加强城市基础设施建设,破除体制机制障碍,全省城镇化进入快速发展的轨道。据国土部门测算,“十二五”时期河南省用地需求约为 26.7 万 hm<sup>2</sup>,年均 5 万多 hm<sup>2</sup>,但目前国土资源部每年给河南的用地指标只有 1.3 万~1.7 万 hm<sup>2</sup>,供需矛盾非常尖锐。到 2020 年,河南省城市化率要达到 55% 左右,比目前提高 15 个百分点,意味着将有 1 500 万人进城,按 1km<sup>2</sup>/万人计算,约需要 1 500 km<sup>2</sup> 的土地。

1.2.2 产业制约。城镇化的推进需要以产业发展为支撑。农业属于财政补贴性弱质产业,对地方财政的直接贡献较小。长期以来,粮食主产区“粮食大县、财政穷县”的状况难以得到改变,地方政府发展农业生产的积极性不高。同时,由于经济发展滞后,大量农村劳动力

滞留在农业领域,也直接阻碍了城镇化进程,粮食主产区城乡二元结构的矛盾显得十分突出。因此,必须加快发展现代农业,突出工业主导地位,以工业的集聚发展提供就业岗位,带动服务业联动发展,为城镇化提供有力支撑。

1.2.3 制度制约。粮食主产区城镇化发展中的政策性和体制性障碍仍未取得明显突破,还存在农村土地流转制度、城乡户籍制度和社会保障制度等方面的约束,限制了城镇化的有效推进。同时,粮食主产区承担着保障粮食安全的重任,这一历史传承和区域分工固化了人们的思维,使得这类区域在发展上存在“路径依赖”,城镇化和工业化的内生动力不足。

2 粮食主产区城镇化路径选择

从发达国家城镇化模式看,西方国家从各自经济社会发展特点出发,探索形成了以美国为代表的放任式模式、以日本为代表的集中型模式和以西欧为代表的统筹协调模式。应该看到,与这些国家相比,我国城镇化的现实基础、外部环境均发生了较大变化。因此,照搬国外的先进经验是走不通的。从国内城镇化发展历程看,沿海一些发达地区基本上走的是城镇化与工业化、与农业发展相失衡的发展道路,对保障国家粮食安全、构建生态体系、实现可持续发展造成了很大的影响。因此,粮食主产区城镇化必须立足于人多地少、产业基础薄弱这一发展实际,充分借鉴国内外先进理念和成功模式,吸取经验教训,在保障国家粮食安全的前提下,探索新型城镇化道路。

2.1 粮食主产区推进城镇化的战略构想

把加快新型城镇化作为工业化、城镇化和农业现代化“三化”协调、科学发展的引领,作为推动经济社会发展的关键性、全局性战略举措,以中心城市和县城为重点,以新型农村社区建设为城乡统筹的结合点和城乡一

体化的切入点,全面推进城乡建设,加快产业和人口向城镇集聚,强化城市群的支撑带动能力,构建现代城镇体系,走出一条全面开放、城乡统筹、经济高效、资源节约、环境友好、社会和谐的新型城镇化道路。

## 2.2 粮食主产区推进城镇化的基本原则

粮食主产区城镇化发展应结合实际,以科学发展观为统领,切实体现全面协调可持续发展的要求,坚持城乡统筹、以城带乡,坚持产城互动、相互促进,坚持科学规划、“三规”合一,坚持因地制宜、分类指导等原则,大胆探索,先行先试。

## 2.3 粮食主产区推进城镇化的主要路径

粮食主产区的城镇化,必须以构建现代城镇体系、推动城乡协调发展为重点,以农业的规模化现代化发展为基础,以工业的集约化集群化发展为支撑,统筹城乡,协调推进。(1)树立“精明”增长理念,立足集约发展,建设紧凑型城市。通过城市功能区在空间上的适度分工和紧凑布局,使人们能够便捷地进行商业、居住、娱乐和教育等活动,减少人口通勤量和城市交通压力,充分保护公共空间、农业用地和自然景观。(2)推进农业现代化发展,在保证粮食安全的前提下,调整农业结构,促进农业产业化经营。加快新型农村社区建设,整合土地资源,减少土地浪费。(3)推动产业集聚区建设,在城镇周边集中布局企业,节约要素资源,促进人口转移。

# 3 河南省城镇化的发展路径

## 3.1 构建现代城镇体系

统筹编制现代城市规划和新农村规划,改变就城市论城市、就乡村论乡村的城乡二元规划思路,把城镇和乡村作为一个区域整体进行统筹规划,推进城乡产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业、社会保障一体化。做大做强郑州全国区域性中心城市,大力发展洛阳等区域性中心城市,积极发展中小城市和小城镇。加快村镇和村庄建设规划编制,推进城镇体系规划向农村延伸,构建从国家区域中心城市、地区性中心城市、中小城市、小城镇到居民点、覆盖城乡的五级城镇体系,真正实现城乡协调发展。

## 3.2 加快中原城市群发展

把中原城市群的发展作为推进“三化”协调发展的重点,构筑“一极两圈三层”的城市空间格局,推进交通一体、产业链接、生态共建、资源共享,建设向心布局、集群发展、功能互补、共同繁荣的开放型城市群,成为对内合作、对外开放的重要载体和带动区域经济发展的引擎。“一极”即“郑汴新区”,是构建带动全省经济社会发展的核心增长极。“两圈”即以郑州综合交通枢纽为中心的“半小时交通圈”和“一小时交通圈”。“三层”即中原城市群核心层、紧密层、辐射层。核心层指郑汴一体化区域;紧密层包括洛阳、平顶山等7个省辖市区域;

辐射层包括南阳、商丘等9个省辖市市区。

## 3.3 促进产业集聚区建设

河南省大中城市的密度较低,辐射范围难以覆盖整个区域。同时大多乡镇经济基础薄弱,承载力不强,难以吸引大量人口转移。因此,小城市尤其是县城在补充大中城市服务区域、吸纳农村剩余劳动力、推进城镇化方面起到重要作用。在县级城市建设产业集聚区,可以充分发挥劳动力、市场、资源等优势,优化发展环境,积极承接发达国家和沿海发达地区产业转移,促进企业集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建,推动人口向城镇转移。以产业集聚程度决定城市发展的进度,以产业集聚创造的就业岗位决定人口转移的规模,实现以产兴城、以城促产、产城互动。为促进产业集聚发展,加快城镇化进程,以县域为主体,河南省按照城市总体规划、土地利用总体规划和产业集聚区发展规划“三规”合一的要求,规划建设了180个产业集聚区。经过近3年的发展,2011年,河南省产业集聚区产业规模已经达到1.8万亿元,规模以上工业从业人员达到240万人,占全省的比重均达到40%以上,已经成为产业转型升级的突破口、农民转移就业的主渠道和县域经济的重要增长极。

## 3.4 推动农业现代化

保障粮食安全是河南省在全国分工中承担的重要责任,与城镇化推进处于同等重要的地位。因此,必须把现代城镇体系建设与粮食核心区建设结合起来,坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,在稳步提高粮食综合生产能力的基础上,大力发展现代农业,实现农业持续增产、农民持续增收、农村持续繁荣。坚持用现代科技、装备和管理改造农业,延伸农业产业链,转变农业发展方式,提高农业组织化程度,实施集约化、设施化、规模化、标准化生产,构建现代农业产业体系。实施兴利除害水利工程,加快中低产田改造,推进高标准农田建设,完善科技推广体系,加快农业科技创新,发展循环农业,加强农村劳动力培训,进一步提高粮食综合生产能力,使河南省的粮食生产能力由目前的500亿kg提高到650亿kg。

## 3.5 推进新农村建设

河南是一个人口过亿的农业大省,即使将来城镇化率达到60%以上,还有近4000万人生活在农村。因此,必须统筹城乡发展,以新型农村社区建设为中心,进一步加强农村基础设施建设,积极推动基本公共服务资源向农村延伸,提高农村公共服务水平。推动城市建成区内现有城中村加快转变为城市社区,同步推进村民转化为市民。加快地质灾害威胁区、煤矿塌陷区、深山区等不宜居住的村庄以及弱小村、偏远村的整体搬迁,逐步提高其他区域基础设施和公共服务设施水平<sup>[7]</sup>。据河南省国土资源部门统计,目前,河南省农村居民人均用

地为 248 m<sup>2</sup>, 一般情况下, 农村居民人均用地为 150 m<sup>2</sup>, 有将近 100 m<sup>2</sup> 的节约余地, 河南有 6 000 万农村人口, 通过新农村建设, 能够节约用地 60 亿 m<sup>2</sup>, 折合 60 万 hm<sup>2</sup>, 完全可以满足城镇化发展需要。

### 3.6 创新体制机制

通过创新政府管理和服务, 妥善处理耕地保护与城镇化的关系, 加快建设复合型、紧凑型城市, 增强综合承载能力。探索开展“人地挂钩”政策试点, 根据不同城镇吸纳农村人口数量和人均建设用地标准等因素, 确定农村集体建设用地减少规模和不同城镇相应建设用地增加规模, 将农村的建设用地转到城镇周围, 同时确保耕地面积总量不减少, 保障粮食安全。深化产权制度和户籍制度改革, 建立健全农村土地承包经营权和宅基地流转机制, 完善社会保障体系建设, 探索农民工进城就业定居并向市民转变的有效途径。继续推进鹤壁、济源、巩义、偃师、义马、新郑、舞钢深化城乡一体化试点和新乡市统筹城乡发展改革试验区、信阳市新农村改革发展综合试验区的示范工作, 推动城市与农村基础设施、公共服务共建共享, 促进城乡一体化发展。

## 4 结论

推动城镇化和保障粮食生产是我国粮食主产区面临的两项重要任务。通过对粮食产量和城镇化率数据分析, 深入剖析制约粮食主产区域镇化的关键因素研究结果表明: (1) 粮食主产区域镇化和粮食产量存在较高的相关性, 总体上粮食主产区域镇化与农业现代化存在冲突, 工业反哺农业能力不足、城市发展滞后, 而传统的发展理论难以解决这一矛盾。(2) 制约粮食主产区

城镇化和农业现代化协调发展的主要因素是土地、产业和制度, 破解这一矛盾的关键是探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的新型城镇化新型工业化新型农业现代化“三化”协调科学发展的道路。(3) 基于河南省的实际, 推进“三化”协调发展, 需要以新型城镇化为突破口, 通过统筹城乡, 把农村农民涵盖进来, 推进农业现代化, 加快产业集聚发展, 构建大中小城市、小城镇和新型农村社区建设统筹推进、协调发展的现代城镇体系。

### 参考文献:

- [1] 王贝. 中国工业化、城镇化和农业现代化关系实证研究[J]. 城市问题, 2011, 30(9): 21-25.
- [2] 孙致陆, 周加来. 城市化、农业现代化与农民收入增加[J]. 广西财经学院学报, 2009, 22(12): 6-15.
- [3] 程遥, 杨博, 赵民. 我国中部地区城镇化发展中的若干特征与趋势——基于皖北案例的初步探讨[J]. 城市规划学刊, 2011, 54(2): 67-76.
- [4] 周景彤. 推进城镇化的意义及其面临的主要问题[J]. 中国金融, 2010, 61(12): 21-23.
- [5] 王卓敏. 河南省城镇化发展中存在的问题[J]. 经济研究导刊, 2010, 6(10): 124-125.
- [6] 左雯. 河南省产业集聚区建设与城镇化推进协调互动发展研究[J]. 经济研究导刊, 2010, 6(32): 58-59.
- [7] 河南省人民政府. 中原经济区建设纲要[Z/OL]. (2011-12-28) [2012-01-12]. <http://www.haedu.gov.cn/2011/12/28/1325063540599.html>.

## Study on New Urbanization Road of Main Grain-producing Area: A Case Study of Henan Province

Shi Rugen

(School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** It is an overall, strategic and fundamental task in the process of our country's modernization to explore a coordinated development way of urbanization and agricultural modernization without sacrificing grain yields and to speed up the formation of an integrated new pattern of urban-rural economic and social development. This paper analyzes the relationship between the urbanization and grain production in the national main grain-producing areas, employing the situation of Henan Province as a practical example. It discusses the main restricts such as land, industry and system to the urbanization in these areas, and gives out a rational path of urbanization in the premise of ensuring food security.

**Key words:** new urbanization road; main grain-producing area; Henan Province.