

海南城市化开发战略及对策

杨金祥 李颜 黄承秀

(琼州大学, 海南 五指山 572200)

摘要: 本文从理论上考察了区域经济发展过程及城市对区域经济发展的作用, 提出了海南城市开发战略模式及进一步加快海南城市化的对策。

关键词: 海南; 区域经济; 城市; 城市化; 对策

中图分类号: TU984

文献标识码: A

文章编号: 1008—6722 (2005) 04—0012—04

一、区域经济发展过程的理论描述

对于区域经济发展战略, 发展经济学存在均衡增长和非均衡增长的争论。均衡增长理论认为, 落后地区只有在整个经济部门同时进行大规模投资, 通过各部门相互提供投入和投资诱导, 才能实现工业化或经济发展。均衡增长理论在实践中的应用有较大局限, 因为落后地区资金、技术稀缺, 人力资本不足, 不具有大规模投资能力, 而且均衡发展的机会成本高。我国改革开放前几十年采取均衡发展战略, 效率和效果就不理想。

相反, 非均衡增长理论强调资源稀缺对经济发展的约束, 比较符合落后地区的现状, 为落后地区经济发展提供了一条有益思路。佩鲁的增长理论认为, 增长并非同时出现在所有地方, 而是以不同强度首先出现于一些增长点或增长极上, 这又促使人口、资本、生产、技术、贸易等高度聚集, 产生“城市化倾向”。经济活动在空间集中于少数城市比分散发展更快、更有效率——区域经济发展是由增长极(城市)启动的。赫希曼的非均衡增长理论也认为, 经济进步不是同时出现在每个地方, 经济进步一旦出现, 巨大的动力将会使经济增长围绕最初出现点集中, 任何一个具有较高收入水平的经济都是由一个或几个区域之实力中心首先发展的。弗里德曼将佩鲁增长极模式与各种空间系统发展相融合, 提出了“中心——外围理论”, 指出区域中个别率先发展起来的区域成为“中心”, 其他区域因为发展缓慢而成为“外围”: 中心一方面向外围输出商品, 吸收外围的资本、劳力从而对外围产生极化作用, 增强中心的累积效应, 另一方面又通过对外围的创新扩散、信息传播和产业关联等带动外围发展。缪尔达尔的“循环积累理论”指出, 经济发展初期, 由于要素可自由流动, 各地区的利润率、工资水平、人均收入是大致相等的。如果某些地区由于外部因素的作用, 经济增长速度快于其他地区, 经济发展就会出现不平衡, 由于“循环积累因素”, 发展快的地方发展更快, 发展慢的地区发展更慢, 形成地区性的二元经济结构。因此在区域经济发展中, 当某些先起步地区已积累起发展的优势时, 政府应采取非均衡发展

战略, 通过发展计划和重点投资, 优先发展有较强增长势头的地区, 以求得较好的投资效率和较快的增长速度, 并通过这些地区的发展及扩散效应带动其他地区发展。

区域经济发展不平衡是世界各国和地区现代化进程中的普遍现象。强调非均衡增长, 是因为落后地区缺乏产业和区域全面增长的资本和其他资源, 稀缺的资源只能集中和有选择地向某个区域或产业倾斜, 形成波及联动效应, 逐步扩大对其他区域或产业的投资, 使整体发展速度快于平衡发展战略下的发展速度。许多国家和地区的实践证明: 经济发展初期, 非均衡过程即区域发展差异的扩大是经济增长的必要条件; 当经济发展到一定水平后, 均衡过程即区域经济发展差异的缩小成为经济增长的必要条件。而实现均衡发展, 据缪尔达尔的研究, 除发达地区增强对落后地区的扩散效应外, 政府应采取一定的特殊政策刺激落后地区发展, 尤其是落后地区政府应制定相应措施来发展自己、缩小差别。总之, 非均衡发展是手段, 均衡发展才是目的。

二、城市与区域经济发展的关系

城市是人流、物流、信息流、资金流等经济能量聚集地, 是主导产业聚集地和创新中心, 推动区域经济协调发展要由作为经济中心的城市来驱动。

(一) 城市及城市发展是带动区域国民经济整体发展的重要因素

1、城市具有聚集的区域生产、消费和服务功能。区域二、三产业主要集中在城市, 城市工业企业生产各种工业品, 满足区域生产生活需要; 众多城市商业企业从事批发、零售和进出口业务, 组织区域内商品流通, 使区域内的生产和生活服务顺利进行; 城市为区域提供通讯、咨询、金融、保险等各种生产服务及公共行政服务, 维持区域经济社会秩序, 为区域正常发展提供保障。

2、城市是区域创新的源泉。城市汇集了区域的绝大部分研究开发机构和高素质的人力资源, 又是区域信息生产、聚集和扩散地域, 能有效地产生创新的冲动: 同时通过“涓滴效应”, 城市创新引起区域在经济和社会多方面模仿, 推

收稿日期: 2005 - 5 - 28

作者简介: 杨金祥 (1954 -), 男, 贵州人, 海南省管理现代化研究会副会长、琼州大学旅游系副教授、校科研处副处长 (主持全面工作), 主要研究方向: 区域经济管理。

基金项目: 海南省第二次基本单位普查资料开发课题研究资助中标项目、海南省教育厅高校科研资助项目 (批准号: Hjsk2002033)

动区域发展。

3、城市是人力资本形成中心。城市集中了区域的高等教育、中等教育和各种职业教育、培训机构,为区域培养各种专业技术人才和管理人才,造就区域发展所需的人力资本。

4、城市是区域对外交流的中介。依托良好的区位优势、发达的交通和通讯条件及相对优越的投资环境,城市成为区域对外合作交流的中介。

5、城市推动区域产业结构升级。经济增长表现为产业结构调整过程。城市化及城市发展、能协调三次产业比例关系,促进产业结构高度化:能有效地产生技术创新冲动,形成更强的科技进步动力,促进第二、三产业结构调整。在知识经济时代,新兴第三产业(金融、保险、通讯、社区服务等)已成为整个经济发展的主要动力,其发展必须依靠城市化来推动。

6、城市单位国土面积生产率高。聚集了各种技术含量高、附加价值大、产出效率高的非农产业的城市,拥有相对较少的占地,就能获得较高的经济产出,是区域单位国土面积产出率最高和劳动生产率最高、经济力量最强的区域。

(二)城市及城市发展构造区域空间结构,实现区域经济动态发展

区域空间结构是各种经济活动在区域内的空间分布状态及空间组合形式,是由若干规模不等、相互依存、彼此间有稳定分工和联系、分布有序的城市群组成的体系,具有把分散于地理空间的相关资源和要素连接起来、产生特有经济效益(如节约经济、聚集经济、规模经济)的功能。极核式空间结构(增长极开发模式)、点轴式空间结构(点轴开发模式)和网络式空间结构(网络开发模式)等区域开发所采取的空间结构是借助点、轴、面的空间组织形式,完成由单点开发、由点到线、以线带面的产业体系在空间地域上展开与配置的过程,使区域经济由非均衡向相对均衡的演进发展过程。

(三)城市化推动区域工业化和现代化

城市化是工业化的必然结果,是根源于城市发展而兴起的区域经济、社会结构和空间结构以城市为模式的演进过程。城市化由于能产生经济效益、提高劳动者素质和工作效率、促进农业发展及带来工业和社会经济生活的巨变又促进工业化。据研究,改革开放前,尽管我国采取了限制人口流动、抑制城市发展的政策,但1953—1980年城市化与工业化的相关系数仍达0.62(两者显著相关):1980—1995年我国城市化与工业化的相关指数为0.847(两者高度相关)。发达国家1820—1950年城市化与工业化的相关指数更是高达0.997。据广东的经验,城市化率每提高1个百分点,第二、三产业比重之和将增加1.57个百分点(陈鸿宇等,2001)。

三、海南城市开发战略模式

经济发展不同阶段,其城市开发战略模式是不同的。与海南经济发展阶段相适应的城市开发战略,主要应采取点轴开发、再辅之以网络开发的模式。点轴开发模式是一种主要通过城镇据点的扩建和新建来推动城市化的模式,其开发程序是:选择一些条件好、潜力大的重要交通干线经过的地区作为发展轴线;确定发展轴线上的重点发展的增长极或中心城市(增长极或中心城市的确定要考虑的方面是:经济成长

区、市场容量、经济能量的聚集程度和基础条件能带动广大腹地;增长极的建设既可通过市场途径、由市场的吸引力来聚集要素,也可通过计划途径、由政府通过计划和重点投资主动建设);中心城镇与发展轴线的等级体系;优先发展潜力最大、条件最好的一级轴线,再逐步扩大到等级较低的其他轴线。网络开发是通过现代化的交通和通讯设施等的建设,加强城镇间的分工与协作,完善区域城镇体系。由于自然、社会和历史条件的差异,海南各地区的生产力水平,经济基础和发展条件有很大不同。海南纵贯南北的东西两线高速公路及西环铁路途经的环形地带,已成为海南的重要发展轴线,位于其上或附近的一些中心城市事实上已成为区域经济中心,起到优化资源配置、组织经济发展的核心作用。这决定了海南城市化发展必须根据海南的实际,按非均衡发展思路,依托交通干线,选择现有经济基础较好、区位优势的地区,形成增长极,以线串点、以点带面,有重点地推进开发,带动海南经济全面发展。

“南北带动、两翼推进、发展周边、扶持中间”的思路,实际是指出了海南城市化发展战略——点轴开发模式,很切合海南实际。

根据前述分析,本研究设想海南的五条开发轴线是:

一级轴线,又叫北部轴线,东起海口、琼山(2002年11月并入海口市),西至澄迈。优先推出北部轴线,是因为该地区具备了一级轴线的要求,也是说该轴线具备了加速发展的条件。海口(含琼山)是全省政治、经济、文化、科技、教育、交通、通讯中心,具有交通便利的地缘地理优势和悠久厚重的历史文化底蕴,是海南经济实力最强的地区:以占全省6.6%的土地、19.2%的人口,创造出全省50%的财政收入、40%的GDP(2002年)。北部轴线以海口(含琼山)为重点营造增长极,要把海口(含琼山)建成高起点、外向型、综合开发、环境优雅的新产业区,这是海南城市化建设的重点,是形成全省生产力聚集中心、增强区域经济整体效应和实力的保证。但与其他省会城市相比,海口的经济实力并不强,面临扩大城市规模、提高城市质量的问题。海口需要加大改革开放和制度创新力度,完善投资软环境,加快基础设施建设、城市体系建设和生态环境保护的步伐,抓产业结构调整 and 升级,提高产业的层次和技术含量,发展特色经济,力争10—20年建成城市居住人口200万左右的特大城市。

二级轴线,又叫南部轴线,包括陵水、三亚、乐东,三亚是南部轴线的增长极。三亚海陆空交通发达,有良好的地理优势,建省以来凭借丰富的旅游资源优势发展旅游业,因而迅速成为国内外著名的滨海旅游城市。目前三亚市的城市化率为36.6%,正处在城市化加速发展阶段,应进一步加大旅游投资力度,实行“旅游兴市”战略,为此,要从规划、法律上将旅游发展列入城市化的规划体系中,确立并强化旅游在城市化进程中的战略地位、法律地位;将旅游优先发展的产业政策贯穿于城市发展的全过程,逐步形成有关的系列化扶持政策,全面启动旅游对城市化的推进作用和优先功能,加大资金投入,实行政府主导和企业主体、市场经营、社会参与的模式(政府主导指政府设立财政“引导资金”),争取10—20年内建成城市居住人口50—100万的大中城市。

三级轴线：包括西部轴线（儋州—昌江—东方）、东部轴线（文昌—琼海—万宁）及中部轴线（琼中—五指山—保亭）三条。西部轴线的增长极是儋州和东方。儋州是海南西部经济的龙头，以占全省 9.6% 的国土面积和 1/10 的人口，生产的 GDP 一直排在海口之后居第 2 位，可依托华南热作两院的智力支持系统和洋浦开发区，建成城市常住人口 50 万左右的中等城市；东方作为海南西部工业走廊的核心，近年来经济发展迅速，是海南的石化工业基地，可依托良好的港口、铁路、公路发展成城市常住人口 20—50 万的中等城市。东部轴线的文昌、琼海、万宁均为增长极，文昌、琼海、万宁是海南乡镇企业较发达地区，旅游业也兴办得有声有色，改变了海南旅游南北两极发展格局，可建立文昌、琼海、万宁三个城市常住人口分别达 20—50 万的中等城市，形成东部中等城市群。考虑到中部五指山贫困地区的实际情况，本文认为，也可将中部的琼中——五指山——保亭作为三级轴线来开发。五指山区是海南黎苗少数民族聚集地，民族风情浓郁，生态环境良好，又是革命老区，与其他旅游目的地在资源上具有互补性。而五指山市过去曾是海南黎族苗族自治州首府，旅游业曾一度辉煌，有一定基础，因而五指山市可作为琼中——五指山——保亭轴线的增长极来建设。五指山市应加强特色旅游产品和项目开发，强化宣传策划，树立起“生态旅游、民族文化旅游”形象，精心打造海南新旅游目的地形象；力求与周边旅游景点相连，形成相互分工呼应、资源衔接、协调发展的大旅游格局；要下功夫改造软硬环境，强化城市规划等，争取建设成城市常住人口规模适中，但特色显著、游人向往的精品旅游城市。

优先推出三级轴线开发并不意味着其他地区只能观望、消极发展。海南城市化发展要求各地区要从本地实际出发，发挥自身的比较优势，找准突破口，把区域增长与产业增长、产业结构调整与农业结构调整、区域融合发展与产业布局调整有机结合，优先发展条件好的区域，形成各具特色的区域经济。因此，只要符合区域经济和城镇布局，在历史发展中自然形成、具有良好区位优势 and 一定经济规模、发展较快、能带动周边乡镇发展的，都应选择符合自己发展的模式：一是明确指导思想和基本原则，制定城镇建设总体规划；二是加大改革力度，建立适合城市发展和建设的管理和政策机制；三是因地制宜调整乡镇行政区域，发挥中心城镇的聚集辐射功能，最终形成与中心城市相匹配的中心城镇。

总之，海南城市化发展最终将规划成五大区域：以海口为中心的北部特大城市区（包括澄迈、定安、临高、屯昌）；以三亚为中心的南部大城市区（包括陵水、乐东）；以儋州或东方为中心的西部中等城市区（包括东方或儋州、昌江、白沙）；以琼海为中心的东部中等城市区（包括文昌、万宁）；以五指山为中心的中部小城市区（包括琼中、保亭）；形成职能分工和空间分布较为合理、开放式、网络型的大中小城市与农村小城镇相结合的城市体系。

四、海南城市化发展的对策

（一）加快工业化进程

海南工业基础薄弱，建省后直到 1996 年“一省两地”发展战略提出之前，海南理论界和政界还存在着“工业主导

论”、“贸易主导论”、“农业主导论”、“旅游主导论”和“第三产业主导论”的争论，主导产业多次摇摆不定使海南在一定程度上蹉跎了近 8 年发展工业的宝贵时机。工业化是城市化不可逾越的阶段，实现工业化现已成为全省的共识。在知识经济时代，海南工业化必须靠知识来打造，走新型工业化的道路。

1、调整工业技术结构。努力发展高新技术产业，提高工业的整体技术素质和工业品的质量与竞争力，为海南走向全国和世界创造条件；用高新技术、实用技术改造传统产业；发展资源优势工业和深加工工业，尤其是热带农产品加工业等劳动密集型产业，能扩大就业机会，为更多民众参加到海南工业化建设的行列中创造条件。

2、实施以信息化带动工业化的战略。当今世界经济的发展证明，信息产业能促进工业高速高效发展，是工业化和工业现代化的强有力推进器。海南要实现跨越式发展，必须靠信息化的带动：要加快工业结构调整步伐，优先发展信息产业；推进信息技术在传统工业中的广泛运用；引导企业积极运用信息技术提高创新能力，增强企业的市场竞争力。

3、以企业为核心、精心选好主导产业。每个城市都要根据自身特点，精心选好主导产业，以企业为核心加以重点发展，或与其他城市相联系，加入大城市现代产业的循环。

4、鼓励工业投资和工业聚集发展。如在城镇设立工业园区，鼓励各种资本在工业园区设立工业项目并引导乡镇企业向城镇集中发展，把乡镇企业的发展纳入正规的工业化之路。

5、采取更优惠政策，引进大项目，以大项目带动产业集群的发展。

（二）制度创新，创造有利于城市化发展的体制环境

1、建立农村土地产权市场。使农民进城成为城镇居民，就要割断进城农民与土地的原有关系，改变土地的福利和社会保障性质，让土地流转起来，因而要允许农民将承包土地使用权转包、出租。

2、清除阻碍人口流动的体制障碍，实行人口自由迁徙。受户籍、就业、福利等传统体制限制，海南人口流向城市的渠道不畅，为此要深化户籍制度、就业制度和福利保障制度三位一体的改革，形成人口城市化正常发展的机制；要采取有效措施，减少农民的迁移成本；要改善服务，优化进城农民的生活环境。

3、以产业开放促进人口聚集。我国已以发展中国家身份加入 WTO，逐步全面开放市场是大势所趋。海南作为一个岛屿省份和全国最大的经济特区，其设立本身就带有改革试验的性质，因而应在全国率先实行产业开放，为我国将来全面实施产业开放积累经验。海南的产业开放，既包括开放海南的优势产业，也包括公共产品领域和服务领域；既包括向国外开放，也包括向国内开放。值得一提的是，要实施高等教育（含职业教育）市场化产业化战略。海南是中国区位优势良好、生态环境最佳的地区，具有吸引国内外名校和立志于投资教育的海内外人士来琼设址办学的良好条件。实施高等教育开放，可吸引大批学子来海南学习、生活、工作，造成人口聚集趋势，带来大量消费，创造出大量人流、信息流

和资金流。

4、拓宽城市建设资金来源,构筑城市建设发展的资金聚集机制。过去城市建设基本上是政府行为,由财政资金划拨,资金来源较为单一,不利于城市化发展。(1)改革财政体制,设立财政城镇建设资金预算制度。城镇建设资金实行专款专用,以利于培育城镇自我积累、自我发展的能力;(2)实施可交易的城市基础设施建设经营权,增加城市基础设施供给。城市基础设施建设要引入市场机制,使民间资本和外商资本有投资于城市公共基础设施的激励;(3)建立地方性金融公司,发行城市基础设施建设债券和基金;(4)以地生财,放开土地二级市场,并统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理。

5、明确界定政府在城市化中的职能。政府和市场都是推动城市化的重要力量,其中市场的作用是基础性的,政府的作用是弥补市场的不足。(1)制定总体规划,对城市化的进程、人口增长、城市产业布局、城市规划扩大等方面实行宏观调控;(2)制定各种优惠政策,鼓励社会资本向城市投资;(3)强化政府财政资金的引导示范作用,加大政府决策倾向的影响力度;(4)提供产权保护;(5)规范政府行为,按照“小政府、大社会”和“政企分开、政事分开、精兵简政”原则,打造高效廉洁的政府形象;(6)加强城市科学管理,提高城市运行效率;(7)抓科教文卫等事业的发展,增强城市文化功能;(8)探索有利于城市发展和壮大的机制。

(三) 加快农业发展

农业发展表现为农业的商品化程度提高、农业剩余增加、农业资源的深度开发和集约化经营。实践证明,农业发展是城市化的首要前提。

1、积极推行农业产业化。农业产业化是从专业化开始的。由于专业化生产技术的熟练掌握、专门生产工具和设备的采用及专业化管理方式的引入,农户以现代科技为主的现代投入要素不断扩大,产出规模的扩大,实现了农业的集约式增长,加快了农村劳动力的释放,使之流向城市和集镇。

2、通过体制创新,加快农业技术进步。农产品需求一般是缺乏弹性的,农业技术进步能大大增加农产品供给,因而又导致了农业收益的相对减少,激励农民离农(曼昆,1998),如1948年美国有17%的人口从事农业生产,到1993年只有2%的人从事农业生产,尽管农民人数减少了80%,但1993年农产品是1948年的2倍多。为此,(1)加快农业科研机构改革,变行政事业性质为企业性质,使之走向市场;(2)鼓励私人创办农技研究推广机构;(3)加强农业对外交流

与合作;(4)农科院校要以市场为导向,调整研究方向。

(四) 实行有利于城市化发展的人力资本政策,积极开展农村再就业培训

要下大力在农村开展各种职业技术培训,提高农村青少年的劳动技能,使之迁入城镇有一技之长,能适应城市就业。

(五) 强化城市基础设施建设,增强城市发展的承载力
人口集中除由工业化引致外,城市良好的发展环境也是一个重要因素,因此,应重点抓好:便捷的内外交通系统建设、充足安全的供水供能系统建设、现代化信息网络系统建设、污水和垃圾处理等环保系统建设、防洪和排涝等防灾系统建设、绿化生态系统建设、文化交流设施建设等。通过加强城市基础设施建设,完善城市的综合服务功能,改善城市的投资和生活环境,对提高产业和人口承载能力,加快城市化进程有积极意义。

(六) 搞好城市规划

科学规划是提高城市建设和管理水平的基础。必须根据各地自然条件、经济水平、人口分布等差异,在科学论证基础上因地制宜地制定各具特色的区域性城市体系发展规划,优化城市布局和城市结构:根据经济繁荣、社会文明、环境优美、功能完善、城乡协调的原则,制订和完善城市总体规划;各区域的城市建设必须与全省城市建设规划相互衔接;要注重特色和文化兴市,走可持续发展之路;要做好中心城市市区和重要地段的修建性详细规划,城市供水、防洪、绿化及历史文化名城、文物的保护也要编制专项规划;同时,还要强化城市形象的规划等。

参考文献:

- [1] 李小健《经济地理学》[M],高等教育出版社1999年2月版
- [2] 辜胜阴、简新华《当代中国人口流动与城镇化》[M],武汉大学出版社1994年11月版
- [3] 翁群奕、徐华《非均衡增长与协调发展》[M],中国发展出版社2000年10月版
- [4] 刘国光、李京文《中国经济大转变》[M],广东人民出版社,2001年8月版
- [5] 国家计划发展委员会《“十五”规划战略研究》[M],中国人口出版社2000年10月版
- [6] 曼昆《经济学原理》[M],生活、读书、新知三联书店、北京大学出版社1999年9月版
- [7] 陈鸿宇、周立彩《城市化与产业结构关系探讨》[M],《岭南学刊》2001年第6期

Development Strategies and Countermeasures of Hainan Urbanization

Yang Jin-xiang Li Yan Huang Cheng-xiu

(Tourism Department of Qiongzhou University, Wuzhishan, Hainan 572200)

Abstract: This article demonstrates in theory the process of regional economic development and the role of city in regional economic development, and puts forward development strategy mode and countermeasures to promote Hainan Urbanization.

Key Words: Hainan; regional economy; city; urbanization; countermeasure