

# 南阳市城镇化特征与发展战略思考\*

## Urbanization Characteristics and Development Strategy in Nanyang City

潘鑫

文章编号1673-8985 (2016) 03-0109-05 中图分类号TU981 文献标识码A

**摘要** 在分析南阳市城镇化发展特征的基础上,对其城镇化格局的形成机制和发展战略进行了探讨。认为南阳市城镇化格局呈现出城镇化水平低、增速慢,城镇化滞后于产业发展,城镇化空间差异显著,城镇人口在小城镇高度集聚等特征。明确提出采用差异化的发展路径对市域城镇化空间分区引导,中心城市发展区组团式发展,合力打造南阳市域星座型城镇群,外向型经济区沿边开放,依靠襄阳、十堰产业带动,提升水平;采用“大县城+特色镇”的空间重点突破战略来优化南阳市的城镇体系格局,将县城作为未来城镇化的核心承载区,并引导小城镇的特色化发展,作为城镇化的重要补充。

**Abstract** Based on the analysis of urbanization characteristics, this paper summarizes the urbanization mechanism of Nanyang City, Henan Province, followed by the suggestions on urbanization strategy. Both the urbanization level and the growth rate are low, that lead to the urbanization speed of Nanyang lagging behind in the industrial development, spatial structures of urbanization differing significantly in town level, and the urban population highly concentrated in small towns. As to the urbanization strategy, we proposed the application of different development paths according to different parts. In detail, we suggested to optimize the urban system of Nanyang by fostering strong counties and distinguishing towns, to increase the range of economic radiation with other cities like Xiangyang, Shiyan in Hubei Province by developing border economy.

**关键词** 城镇化 | 大县城 | 发展战略 | 南阳

**Keywords** Urbanization | Big county | Development strategy | Nanyang

### 作者简介

潘鑫

上海同济城市规划设计研究院 规划一所  
工程师,硕士

南阳市位于豫、鄂、陕三省交界处,踞我国中心腹地,西与陕西商洛市相连;北与三门峡、洛阳和平顶山市毗邻;南与湖北省襄阳与十堰市相连。下辖10个县、2个区、1个县级市,是河南省人口规模第一的地级市,2010年常住人口1 026.4万人。

2014年,国家出台《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,明确提出有序推进农业转移人口市民化、优化城镇化布局和形态、提高城市可持续发展能力等发展要求。本文重点探讨南阳城镇化现状特征、形成机制,并结合问题和新型城镇化的要求,提出未来城镇化发展的战略举措,为南阳市的新型城镇化发展提供建议。

### 1 南阳市城镇化现状特征及问题

#### 1.1 城镇化水平偏低、增速慢,与河南省平均水平差距逐渐拉大

根据第6次人口普查数据,南阳市2010年城镇化率为32.5%,低于全国(49.7%)和河南省(38.5%)同期水平,在河南省18个地市中居于倒数第5位,城镇化水平相对偏低。从城镇化增速看,2000—2010年间南阳市城镇化水平提高了12.3个百分点,年均提高1.23个百分点;但与之相对,同期河南省城镇化增速更快,年均增幅达到1.54个百分点,高于南阳市,两者差距逐步拉大(表1)。

#### 1.2 城镇化滞后于产业发展,大量从事非农产业人口滞留于农村地区

国际上通常采用IU比和NU比这两个指标来测度一个国家或地区的城镇化、工业化和非

\*上海同济城市规划设计研究院课题资助成果。

表1 南阳市与河南省城镇化速率比较 (单位:%)

	2000年城镇化率	2010年城镇化率	十年增幅	年均增幅
河南省	23.2	38.5	15.3	1.54
南阳市	20.2	32.5	12.3	1.23

资料来源:河南统计年鉴2011,南阳统计年鉴2011。

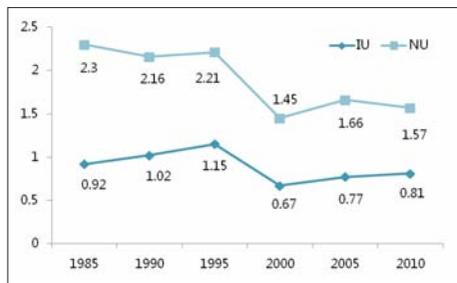


图1 南阳市IU值和NU值变化值 (1985—2010年)  
资料来源:根据南阳市历年统计年鉴数据整理。



图2 南阳市城镇化空间格局分类 (2010年)  
资料来源:根据南阳市第6次人口普查数据整理。

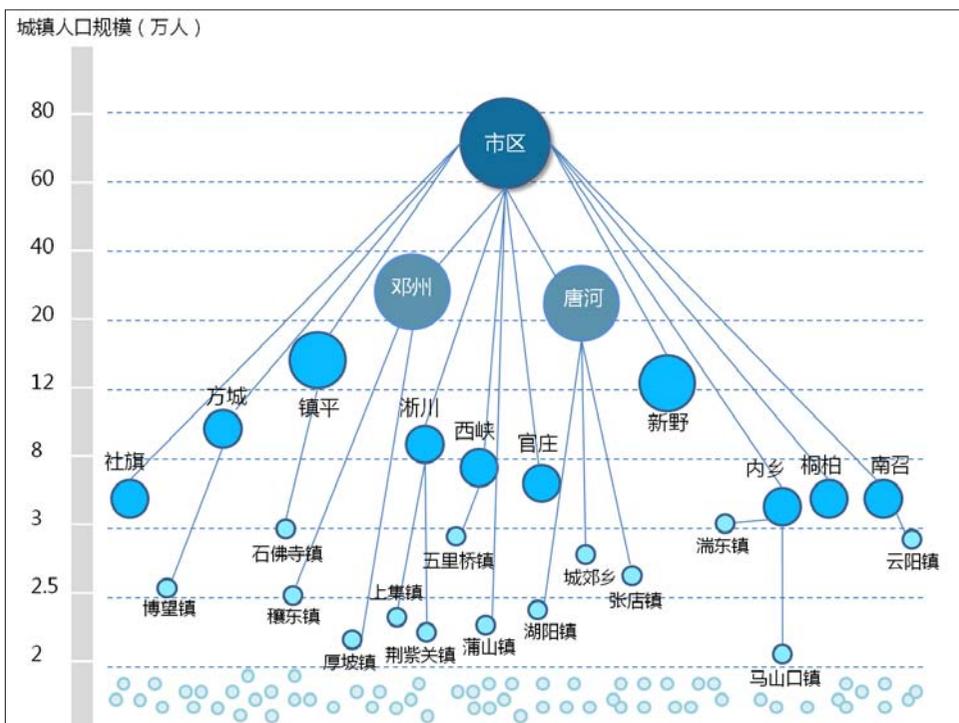


图3 南阳城镇人口等级规模体系  
资料来源:根据南阳市第6次人口普查数据整理。

农化之间的发展关系。IU比是指工业就业比率与城镇化率的比值, NU比是指非农产业就业比率与城镇化率的比值,当三者发展较为协调时, IU比大致为0.5, NU比大致为1.2。若IU比大于0.5, NU比大于1.2,则说明大量从事非农产业的劳动力仍然滞留于农村地区,城镇

化发展滞后<sup>[1]</sup>。2010年,南阳市工业就业比重为26.4%, 非农产业就业比重为51.1%,而城镇化率仅为32.5%, IU值和NU值分别为0.81和1.57,明显高于其均衡值0.5和1.2,说明南阳市域内大量从事非农产业的劳动力仍然滞留于农村地区,

城镇化发展滞后。从历史演变来看, 1995年南阳市IU和NU值比重与均衡值的差异最大, 其后有缩小趋势, 但城镇化空间载体不足限制了城镇化的进一步发展, IU和NU值仍处于一个高位水平 (图1)。

### 1.3 市域内部城镇化空间差异明显, 呈现为“两极”快速增长模式

从各县市城镇化水平来看, 卧龙区和宛城区已经在50%以上, 西峡县、桐柏县两个省域交界上的山地县分别达到37.1%和33.5%, 其余各县均在全市32.5%平均水平之下, 南召、社旗、方城等东北方向县市最低。

为进一步对市域内城镇化发展空间有更直观的考察, 本文以2005年至2010年以来的城镇化数据为基准, 以城镇化率与城镇化速度两项指标为评判指标, 以全市平均水平为参考线, 可以将南阳市域大致划分为3类城镇化地区 (图2)。

(1) 南阳市市区: 城镇化水平相对较高地区 (约50%, 远高于其他县市), 是整个市域经济发展的核心。

(2) 西峡县、桐柏县、淅川县: 快速城镇化地区, 近5年的城镇化发展速度显著高于其他县市 (年均增速为2—3个百分点)。

(3) 唐河、新野等其他8县市: 城镇化相对滞缓地区, 城镇化水平比较低, 且近5年发展速度相对迟缓 (年均增速为0.75—1个百分点)。

市域范围内已经形成了城镇化快速增长的两个极核, 一极是以中心城区为依托的城镇化核心区, 另一极是以东西两端高成长的快速城镇化地区, 而在中心城区周边却形成了一个城镇化相对迟缓的“塌陷区”。

### 1.4 城镇等级规模呈现典型的金字塔形, 城镇人口仍主要在小城镇集聚

根据第6次人口普查数据, 南阳市各等级城镇数量呈现为典型的“头轻脚重”金字塔形结构, 随着规模降低, 城市数量逐渐增多。具体而言, 50万人口以上规模大城市仅有1个, 为市中心城区; 20万—50万人口中等规模城市

2个,为邓州市和唐河县;5万—20万人小城市10个,为其他县城及工矿新区;5万人以下小城镇134个,数量众多(图3)。

从城镇人口数量比重来看,大城市虽然仅有1个,却占到全市城镇人口的21.7%;5万人以下小城镇数量凭借数量多、范围广的优势,占到南阳市城镇人口37.1%。将全市各等级城镇按规模分为4个等级(≥50万、20万—50万、5万—20万、≤5万),其人口比重约为22:15:26:37,小城市和小城镇吸纳人口60%以上,仍是城镇化的主要空间载体。

## 2 南阳市城镇化格局的形成机制

### 2.1 城镇化水平偏低、发展相对滞后的成因

#### 2.1.1 产业拉动能力有限制约了城镇化的发展

进入2000年以后,南阳市的经济增速相对较缓,2010年在河南省18个地级市中,无论地区生产总值增速还是人均地区生产总值,均居河南省第14位,名列中等偏下。从占全省经济比重来看,近10年来南阳市也呈现出明显下滑趋势,从2000年的10.3%下降到2010年的8.5%,经济增速的放缓直接制约了城镇化水平的发展。从产业结构来看,2010年全市第二产业增加值比重高达52.1%,第三产业增加值比重不足30%,即使是南阳市区,也以第二产业为主导(第三产业增加值比重较第二产业低8个百分点),南阳市仍处于典型的工业化推动城镇化阶段。从工业企业的效率来看,2010年全市规模以上工业中亏损超100万元的企业共有18家,南阳市区工业占13家,亏损超500万元的企业全市10家,南阳市区工业占6家。第三产业的发展不足,以及工业企业的发展低效,导致南阳中心城区对整个市域的城镇化带动能力有限,无法吸引大规模的农村剩余劳动力向城区转移。

#### 2.1.2 大量的异地城镇化人口并未拉动南阳城镇化水平提高

据统计,南阳市农村外流人口约为210万人,其中约115万人流出到外省市从事非农产业,另有约40万人流出到南阳市以外的省内从事非农产业,共约有150万—160万人从乡村流出到南阳市以外<sup>[2]</sup>。这些外出人口在统计时被认

表2 我国中东部人口大城市中心城区发展比较

城市	市域人口规模(万人)	中心城区人口(万人)	中心城区比重(%)
湖北省武汉市	978.5	754.2	77.1
广东省广州市	1 270.2	970.2	76.4
黑龙江省哈尔滨市	1 063.6	493.3	46.4
山东省临沂市	1 003.9	152.2	15.2
山东省潍坊市	908.6	126.2	13.9
河南省南阳市	1 026.4	72.3	7.0

资料来源:根据《中国2010年人口普查分县资料》数据整理。

定为流入城市的外来常住人口,纳入其城镇人口统计中,可见南阳市外出口对外省市的城镇化贡献极大。

返乡创业是异地城镇化人口拉动本地城镇化发展的主要手段<sup>[3]</sup>,通过资源要素的流动,回流后的农民工将掌握的资金、技术与当地优势相结合,提高当地资源配置效率,有利于欠发达地区的发展,缩小城乡、区域间差距,推进城镇化进程。但从目前南阳的现状来看,回流趋势并不明显,南阳市还是人口净输出地,大量的异地城镇化人口并未能拉动南阳市城镇化水平的提高。

#### 2.1.3 城镇化的高成本抑制了部分城镇化需求

政府在推动城镇化的过程中需要在城市基础设施、公共服务、社会保障等方面投入巨资,根据中国社科院发布的蓝皮书,农业转移人口市民化,人均成本为10万元<sup>[4]</sup>,地方政府难以负担。而从城镇化的主体农民来看,根据针对南阳市各区县村民所做的850份调查问卷发现,在未来希望居住地中,53.4%的村民将县城作为第一迁居选择,36.0%的选择镇区居住,仅有8.9%的村民选择南阳市区,县城的吸引力十分显著,其次是镇区,最后才是南阳市区<sup>[2]</sup>。城镇化的高成本,尤其是日益高涨的住房成本成为抑制农村人口城镇化的重要因素。

### 2.2 城镇化水平空间分异,核心区周边“塌陷”,西南部山区县快速增长成因

#### 2.2.1 中心城区规模能级偏小,难以带动周边县市

根据第六次人口普查,南阳市中心城区人口仅有72.3万人,占市域常住人口比重仅为7.0%。选择我国中、东部地区市域总人口超过

900万的大市(共6个城市),统计其市域及中心城区规模。在等级上,广州市、哈尔滨市、武汉市属于省会城市,等级较高;临沂市、潍坊市属于一般的地级市,与南阳处于同一等级。从规模来看,南阳市域人口仅次于广州市和哈尔滨市,但中心城区人口仅为广州市的7.5%和哈尔滨市的14.6%,存在明显差距;与同等级的临沂、潍坊两市相比,两市中心城区人口均在100万以上,人口比重都在15%左右,南阳市也存在较大差距(表2)。

从经济规模比较,南阳市中心城区GDP比重、社会消费品零售总额比重也处于各城市的末位<sup>[2]</sup>。南阳市中心城区人口和经济规模偏小,周边的社旗、镇平、南召、方城等县市缺乏一个强有力的增长极核带动,仍处于低水平的内生发展阶段,由此形成了市域核心区外围的“塌陷”区域。

#### 2.2.2 西南部省际边缘的西峡、浙川等山区县受襄阳、十堰的产业辐射带动显著

南阳市西南部的西峡、浙川等县毗邻湖北省的襄阳、十堰两市,襄阳、十堰是闻名全国的汽车工业基地,襄阳的汽车零部件业、十堰的卡车业均在亚洲占有重要地位。两市的汽车产业对周边辐射带动能力强,在外溢到南阳市沿边县市后,经过自身发展已经形成相当规模的产业集群。如西峡县形成了以西峡汽车水泵、西峡内燃机进排气管、西泵特种铸造有限公司为龙头形成汽车配件产业集群;唐河形成了以通力达石油机械制造、腾达机械制造、东联汽车变速箱等为代表的机械制造产业集群。

从经济辐射能力考察,襄阳、十堰两市对西南部山区县的带动能力已经远远超过南阳

表3 南阳市11县市人口规模分布

规模级	城市数	名称	平均人口规模 (万人)	占市域城镇人口 比重 (%)
20万—50万	2	邓州市、唐河县	25.0	14.89
10万—20万	2	镇平县、新野县	14.0	8.40
5万—10万	7	方城县、淅川县、西峡县、桐柏县、南召县、社旗县、内乡县	7.5	15.68

注：该表中未将官庄纳入，官庄为南阳市下辖的建制镇。

资料来源：根据南阳市历年统计年鉴数据整理。

市区，这点通过断裂点计算也可以得到验证，南阳市与襄阳市的人口断裂点和GDP断裂点均位于南阳市域范围内<sup>[2]</sup>。

## 2.3 城镇人口仍在小城镇大量集聚的成因

### 2.3.1 次级城市发育不足，县城整体规模偏小

南阳市次级城市发育不足，尤其是20万人口以上的中等城市欠缺。在南阳市管辖的11个县市中，目前仅4个县市城市人口在10万人以上，仍有7个县城市人口不足10万，平均人口规模7.5万人，县城的整体规模偏小（表3）。

一方面，这与县城产业发展水平密切相关，虽然各市县均规划了产业集聚区，但在招商引资、产业培育方面仍处于起步阶段，吸纳劳动力有限。根据2011年省级产业集聚区18项指标综合排名中，南阳市的14个产业集聚区中有6个排名在全省80位以后。另一方面，各县城的公共服务承载能力有限，城市建设滞后于经济发展需求，限制了人口向县城的集聚，县城内存在大量亦工亦农，在城镇工作仍在原乡村居民点居住的“既不离土又不离乡”的半城镇化人口<sup>[5]</sup>。

### 2.3.2 小城镇“亦城亦乡”特征使其成为吸纳就地城镇化的重要载体

2010年河南省农村劳动力转移人数1 843万人，其中在本地转移人数（乡镇内）795.47万人，占总数的43.2%，将近有半数的农村劳动力选择在乡镇内就近就业。南阳市小城镇人口规模多在2万以下，78%的城镇财政收入在1 000万以下，整体规模偏弱，存在显著的“亦城亦乡”特征，这种城市和乡村连接纽带形式的聚居形态恰好符合就地城镇化的需求，使其成为吸纳城镇化人口的重要载体。

同时，也有一批小城镇依托市级、县级产业园区、旅游景区等发展水平较好，形成了具有较大规模的重点型城镇，人口规模达到5万人左右。如宛城区的官庄镇；西峡县的丹水镇、西坪镇；淅川县的荆紫关镇；方城县的广阳镇；桐柏县的埠江镇；邓州市的穰东镇等。

## 3 南阳市城镇化发展的战略思考

### 3.1 分区引导战略——差异化的城镇化发展路径

南阳市域城镇化空间呈现出“两极”快速增长模式，因此需要在不同区域采用差异化的城镇化模式。本研究借鉴国内相关成果<sup>[6-9]</sup>，从外源性因素、经济产业因素、资源环境因素、中心城区集聚因素、城市功能因素等方面选取了15个指标对南阳市各区县进行因子分析和聚类分析，结合市域范围内已经形成的“强中心+沿边发展”态势，将市域各县划分为3大类型区，分别为主城规划区、中心城市发展区和外向经济区。其中，主城规划区为南阳市区，是市域发展的核心，经济效率高，未来应集约发展；中心城市发展区为主城规划区周边半小时通勤圈内的县城，未来应强化组团式发展；外向型经济区，距离南阳市区较远，必须依托外部区域发展带动。

#### 3.1.1 中心城市发展区组团式发展，合力打造南阳市域星座型城镇群

中心城市发展区包括南阳市区及镇平、方城、社旗、唐河、南召5县，以平原为主，与中心城区距离较近，联系紧密，是接受中心城区直接辐射的区域。

规划中，一方面应优先发展中心城区，使其尽快达到百万人以上规模，改变现有能级

偏低，辐射带动能力偏弱的现状，中心城区规模的扩大对于加速整个南阳市的城镇化进程意义重大；另一方面，在优先发展中心城区的同时，应重视其与周边各县的发展联动，通过“环形+放射”的区域快速路体系的构建，重大基础设施的协同互动，城镇职能的分工协作，合力打造南阳市域的星座型城镇群，成为南阳市城镇化的核心承载区。

#### 3.1.2 外向型经济区沿边开放，依靠外力，提升水平

外向型经济区包括西峡县、淅川县、内乡县、邓州市、新野县和桐柏县，根据各县资源禀赋以及毗邻区域差异采取不同的指引策略，以推动城镇化的发展。

前文所述，西南部省际边缘的西峡、淅川等县受襄阳、十堰的产业辐射带动显著，未来应继续强化沿边城市带动，借力襄阳、十堰，发展汽车零部件制造及商贸业，发展为全球性的汽车零部件生产基地。东南部的桐柏县，矿产资源丰富，应因势利导，强化矿产资源和山地资源的开发，加大碱、硝等资源的加工转化和综合利用率，提高附加值。而对于西北部的山区城镇，虽然拥有多个国家级自然保护区、国家森林公园等，但仍处于“养在深闺人未识”的状态，未来应借力洛阳，错位发展，形成以自然风光为主题的旅游产业集群。

### 3.2 重点突破战略——“大县城+特色镇”的空间布局模式

结合前文提及的乡镇居民问卷调查，在居民对未来“希望居住地”的选择中，近90%的居民选择在县城或镇区居住，以工农兼业为特征的就地城镇化模式是未来较长时期内南阳市城镇化的重要方式<sup>[9]</sup>，“大县城+特色镇”的发展是引领南阳新型城镇化的核心问题。

#### 3.2.1 大县城战略——未来城镇化的主体承载区

大县城是南阳市城镇化未来的核心依托。南阳市现有的城镇体系中20万人口以上的次级城市发育不足，严重限制了南阳市的城镇化进程。与市区相比，县城的进入门槛和生活成

本较低,符合当前南阳市的经济发展水平;与小城镇相比,县城的经济效率更高,生活和公共服务设施配套完善<sup>[10]</sup>。因此,未来南阳市应着重做大做强县城,使其成为未来城镇化的主体承载区。

具体而言,一方面,要加快县产业集聚区、商贸服务业的发展,显著扩大产业规模和就业规模,促进农村劳动力转移就业;另一方面,要以教育、医疗、文化、体育等公共设施配套为重点,发挥县城在县域公共服务方面的优势,引导新城镇化人口优先向县城集聚。至2030年,力争50万人口以上县城1—2个,其余县城均达到20万人口以上规模,县城承载的城镇人口规模达到300万人以上,占市域城镇人口比重由现有的近40%提升到50%左右。

### 3.2.2 小城镇特色化发展策略——城镇化的重要补充

南阳市小城镇数量众多,未来应结合其自身产业和资源禀赋进行特色化打造,使其成为介于城乡之间的城镇化发展的重要补充。

具体策略包括:①结合市县级工业园区,培育10个产业强镇,强化发展为5万—15万人的试点镇级市,成为带动县域经济发展的节点;②结合旅游及文化资源,选择10个左右的特色城镇,作为“美丽城镇计划”示范镇;③结合南阳市区发展需求,打造南阳中心城周边的旅游、商贸、农产品加工3大特色城镇群,集群化发展。

## 4 结语

2011年,中国城镇化水平首次突破50%大关,表明中国已经进入城市社会为主体的新阶段,未来中国城镇化的质量提升将成为重点。但对南阳市城镇化特征的研究发现,目前仍存在城镇化率偏低、增速慢,城镇化水平滞后于产业发展,城镇化空间差异显著,城镇人口在小城镇高度集聚等问题,已经严重制约了南阳市经济社会的协调发展。因此,与国家城镇化发展路径相比,南阳市在提升城镇化速度的同时,必须兼顾提升城镇化质量的发展要求。

未来,南阳市在推动城镇化提速的进程

中,必须坚持以人为本的城镇化,推进基本公共服务均等化,促进社会融合<sup>[11]</sup>。但同时,也必须体现自身的经济、社会特点,在城镇化空间方面,积极实行分区引导,推动中心城市发展区和外向经济区差异化发展;在城镇体系方面,在做大市域中心城市规模同时,要特别关注县城和特色小城镇的发展,通过适当的政策倾斜提升县城和小城镇的发展活力。■

## 参考文献 References

- [1] 李林杰,王金玲. 对工业化和城市化关系量化测度的思考——兼评我国的工业化与城市化进程[J]. 人口学刊, 2007(4): 31-35.  
LI Linjie, WANG Jinling. Thoughts on quantitative measuring of the relationship between industrialization and urbanization[J]. Population Journal, 2007(4): 31-35.
- [2] 上海同济城市规划设计研究院. 南阳市新型城镇体系规划(2012—2030)[R]. 2013.  
Shanghai Tongji Urban Planning and Design Institute. New urban system planning of Nanyang(2012—2030)[R]. 2013.
- [3] 白南生,何宇鹏. 回乡,还是外出?——安徽四川二省农村外出劳动力回流研究[J]. 社会学研究, 2002(3): 64-78.  
BAI Nansheng, HE Yupeng. Home or Go Out? The return of labor in rural areas of Anhui, Sichuan Province[J]. Sociological Studies, 2002(3): 64-78.
- [4] 顾仲阳,欧阳洁,付文. 城镇化不是“造城运动”[N]. 人民日报, 2013-03-10.  
GU Zhongyang, OUYANG Jie, FU Wen. Urbanization, not the city-construction movement[N]. People's Daily, 2013-03-10.
- [5] 潘鑫,魏旭红,王颖. 中部地区县域城镇化统计口径优化思考——半城镇化现象的视角[J]. 城市规划, 2015(11): 48-54.  
PAN Xin, WEI Xuhong, WANG Ying. Exploration on optimizing the statistical caliber of urbanization rate in counties in central China: the perspective of Semi-urbanization[J]. City Planning Review, 2015(11): 48-54.
- [6] 宁越敏,李健. 泛长三角地区城镇化的机制、模式与战略[J]. 南京社会科学, 2009(5): 8-14.  
NING Yuemin, LI Jian. Mechanism, mode and strategy of the urbanization in the Yangtze River Delta region[J]. Social Sciences in Nanjing, 2009(5): 8-14.

- [7] 张杰,龚新蜀. 新疆城市集聚能力评价研究——基于因子分析与聚类分析方法[J]. 改革与战略, 2010(2): 108-110, 147.  
ZHANG Jie, GONG Xinshu. Evaluation on the urban agglomeration capacity of Xinjiang: based on factor analysis and cluster analysis[J]. Reformation and Strategy, 2010(2): 108-110, 147.
- [8] 黄亚平,林小如. 欠发达山区县域新型城镇化动力机制探讨——以湖北省为例[J]. 城市规划学刊, 2012(4): 44-50.  
HUANG Yaping, LIN Xiaoru. A study of new impetus of county level urbanization for under developed mountainous areas: the case of Hubei Province[J]. Urban Planning Forum, 2012(4): 44-50.
- [9] 赵民,陈晨,郁海文. “人口流动”视角的城镇化及政策议题[J]. 城市规划学刊, 2013(2): 1-9.  
ZHAO Min, CHEN Chen, YU Haiwen. On urbanization driven by rural-urban migration and its policy implications[J]. Urban Planning Forum, 2013(2): 1-9.
- [10] 刘丽丽,任冬冬. 综改试验区背景下的临汾市城镇化发展战略[J]. 城市问题, 2012(30): 39-42, 48.  
LIU Lili, REN Dongdong. Linfen's urbanization development strategy under the background of comprehensive reform experiment area[J]. Urban Problems, 2012(30): 39-42, 48.
- [11] 宁越敏. 中国推进新型城镇化战略的思考[J]. 上海城市规划, 2014(1): 43-46.  
NING Yuemin. Re-thinking the development strategy of new-type urbanization in China[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(1): 43-46.