

推进西部地区城镇化加快发展的思考

□岳林

我国西部地区的大部分区域具有牧区、少数民族、经济欠发达的特征，其地域文化、人口、经济发展水平、产业基础等都与东部和中部地区有较大不同。在西部地区城镇化过程中，不能按照单一的模式和路径推进，而应当根据各地历史基础和现实条件的不同，综合考虑经济、社会、文化等多方面制约因素，选择适合自身的城镇化道路。

一、推进西部城镇化的四大制约因素

(一)地域环境——生态保护是高压线。在主体功能区划分中，西部大部分地区属于限制开发和禁止开发区域，特别是少数民族牧区生态脆弱、环境资源承载能力较差，其生态环境关系全国或较大区域范围的生态安全，现有开发密度和发展潜力较低。推进西部地区城镇化建设，必须符合主体功能区开发的要求，充分考虑到开发规模、发展方式、生活方式对生态环境的影响，防止资源和环境的破坏，引发生态系统失衡。

(二)基础较差——城镇发展底子薄弱。西部大部分地区基础设施建设水平普遍较低，存在着欠账多、层次低、配套差、功能不齐全等问题。特别是在牧区，由于草场广阔、牧民居住分散，再加上风大沙多、冬寒夏热等气候环境的影响，电网、自来水、道路、通信网络等基础设施的铺设成本和后期维护费用都远高于其他地区，进一步造成了西部地区基础设施建设的落后的现实。

(三)经济欠发达——经济实力总体较弱。西部地区的产业结构一直呈现

出以初级农牧业经济为主、现代工业发展滞后的特征。没有一定产业水平作支撑的城镇化，是“空壳”的城镇化。西部欠发达的经济水平，导致城镇化发展所需的劳动力、原材料、资本等要素供给不足，产品市场的需求不足，削弱了西部地区城镇化的初始动力。

(四)人口因素——人口劣势明显。人口素质也是影响城镇化进程的一个重要因素。西部地区人口存在以下特点：一是人口密度普遍远低于中东部地区，且居住比较分散。像青海省，人口密度不足3人/平方公里。因此，剩余劳动力集中起来成本较高，限制了非农化进程。二是知识水平和总体素质不高。如今城镇的就业市场已经由要体力逐步转向要技能，而西部牧区劳动力接受教育的水平相比其他地区普遍较低，很多牧民离开草场和羊群便没有了生存的技能，限制了牧民自身发展和融入城市的进程。三是受传统思想观念和生活方式影响较大。西部地区大多是民族地区，具有浓厚的风俗习惯和宗教文化传统。对很多牧民来说，进入城市不仅要遇到经济压力，还面临城市文化多样性、社会生活复杂性、语言沟通不方便等问题，自然对城市生活产生一定的抵触。

鉴于西部民族牧区的制约因素，其城镇化发展路径也应当有别于其他地区，不宜实行全国统一的城镇化模式，也不能要求在城镇化的指标上与其他地区齐头并进。既要根据地域特征、经济发展水平、产业基础特点等区情来确定城镇化道路，做到“因地制宜”；又要按照新型城镇化核心是“人的城镇化”这一理念，充分考虑当地居民的特征和需求，做到“以人为本”。

二、推进西部城镇化的根本动力——以工业化支撑

城镇化与工业化二者存在紧密的关系，既相互促进，又相互影响。工业化使生产走向集中，工业聚集进而推动城市的形成和壮大。当工业的分工和集聚达到一定程度后，又将极大地促进第三产业的发展。这样，工业不仅直接推动着城镇化的发展，还通过产业连锁反应间接地推动了城市规模的扩大。因此，工业化是城镇化动力系统的核心，在一定程度上讲，工业化的发展速度决定了城镇化的发展速度，工业化的模式决定了城镇化的发展模式。目前我国西部地区工业化发展滞后，使得西部地区难以形成空间的聚集，不能产生规模经济，必然不能对城镇化发展形成推动力，从而影响西部地区城镇化发展速度。下一步，应依托工业化发展推进城镇化。

新型城镇化建设必然会带来旺盛的产业和基建投资需求。有人认为要遏制地方的投资冲动，这种看法，笔者以为要理性看待。全国来讲确实应当警惕投资项目一窝蜂地大干快上、人为造城的旧城镇化模式，但西部很多欠发达地区投资需求客观存在，且空间很大，不是不要投资，而是要根据各地实际情况、用可持续的办法。不能以京、沪、深的眼光去看待中西部地区，看待农村。广袤的中西部地区和农村地区的基础设施仍然需要大幅提升。

三、西部地区城镇化的道路选择——适应西部特点的小城镇建设

关于城镇化道路选择的研究，以城

市规模为参照,目前主要有三种观点:基于发挥城市规模效益和集聚效应的“大城市论”;针对大城市诸病的“中等城市论”;关于发展乡镇企业和地缘优势的“小城镇论”。以上三种发展模式各具优势,如果以单一的模式解决我国城镇化问题,都不符合我国地区之间差异性这一现实,应根据各地地域特征、经济发展水平、建设基础等不同来确定发展道路,选择符合实际的发展模式。

西部地区特别是西部牧区除了具有欠发达的特点外,还存在幅员辽阔、人口稀少不集中、生态资源承载力弱、环境恶劣、交通通信不便等独特性。资源现状以及建设发展所需巨大资金投入等的限制,意味着就大部分西部地区来讲,大城市和中等城市的发展模式不太现实。而发展小城镇,可以把城乡两个市场较好、较快地连接起来,促进经济效益提高和牧民增收。同时,就近向城镇迁移,牧民们面临的阻力小得多,生活习惯、民族差别、宗教信仰等不适应因素较少。

但即便就小城镇发展模式而言,西部民族牧区的城镇化道路与其他地区相比也存在着复杂性。从地理上讲,除了牧区中心城市外,大部分牧区农村很难在短期内转变为城市地区。从经济角度讲,由于牧区城镇吸纳劳动力的能力有限,也不可能在短期内吸引大量牧民过上城市生活。民族牧区的特殊性,决定了其城镇化建设要以政府为主导进行“自上而下”的城镇化,即先将牧民纳入牧民定居点,再通过产业化合作模式等途径发挥中心城镇的产业聚集和人口聚集作用,并进一步加强交通、电力、信息等基础设施建设,逐步引导牧民融入到城镇化进程中,最终实现“游牧——定居——城镇化”的三级跳。

四、西部地区城镇化的主导产业选择——畜牧业产业化

古语讲“安居乐业”,“安居”是“乐

业”的基础,“乐业”是“安居”的前提。新型城镇化建设必须要有产业的支撑,能提供有效的就业机会。否则,牧民即便进了城也留不住。当前很多地方政府偏重游牧民定居点等硬件建设,看重“安居”的因素,但忽视了与之相关的产业布局和发展,缺乏让转移居民“乐业”的保障,使得很多牧民无法真正在城镇安家落户。因此,选择合适的产业模式和发展方式,是推进西部地区城镇化的重中之重。

地缘劣势、信息劣势以及人口素质劣势都决定了西部地区的工业化道路和产业选择不具优势。如初级矿业采挖生产,虽然部分地区拥有较多的煤炭、矿石等不可再生资源可供开发和加工,但很多处于生态脆弱地带,发展工矿产业所造成的环境污染以及带来的生态破坏将会大大削弱城镇化带来的福祉,也不符合主体功能区的要求;如服务业,由于没有相对成熟的制造业基础,工业服务业发展受到制约,由于交通基础较差,贸易服务业发展也缺乏基本的条件;还有人提出利用西部特有的、保存较好的自然环境来发展旅游业,但只有少量知名度高、交通便利、离大中型城市较近的旅游景区可以吸引一定数量的游客,对于大部分地貌复杂、地域广阔、偏远闭塞的地区来讲,即便有如画美景,也难以吸引大量游客前来消费,形成可观的旅游收入。

西部地区的特殊性,决定了其产业发展应当以可持续为目标,不仅要注重区域经济效益,还要注重生态效益、带动效应、集聚效应等。因此,必须走一条健康可持续的发展道路,使新型城镇化建设与生态环境和新型工业化之间相互协调,良性互动。发展具有地区特色与市场竞争力的劳动密集型产业,并利用高新技术改造传统产业,提高竞争力,应当是当前阶段西部民族牧区的

选择。

因此,就西部大部分地区来讲,应当主打畜牧加工业的发展,走畜牧产业升级的道路。提高畜牧产品的附加值,改变单纯以草地资源初级利用为基础的产业特点和粗放式草地资源利用模式,在不增加草地资源压力的前提下,向深加工、长链条方向发展,实现畜草产品的初加工、深加工的完整链条和区域产业多元化,增加草地资源经济效益。同时,将依靠草地资源初级利用的牧业人口转移至畜牧业产业链中产、销、服务的各个环节,缓解过多人口对草原的依赖。扶植畜牧业生产合作组织发展,形成规模经营,提高生产效率,实现分散、信息缺乏的小农户与市场之间的良好对接,同时将大量劳动力解放出来,向第二、三产业转移,加快产业结构升级。积极培育龙头企业,引导龙头企业与牧户建立稳定的购销关系和合理的利益联结机制,形成“企业+牧户”等形式的产业化经营方式,有效地把市场和牧民利益结合起来,更好地带动农牧民致富和区域经济发展。加强牧区基础设施建设,扩大信息通讯的覆盖面,引导建立畜牧业专业批发市场,建立市场交易平台,降低企业流通和销售费用。构建社会化的生产和服务体系,形成合理的产业合作模式,以市场为导向,以效益为中心,以资源为依托,按照产供销、牧工贸一体化经营原则,加强牧区畜产品初级生产、深层次加工、社会化服务、市场销售为一体的产业模式,逐步形成“生产——市场——社会化服务”为一体、辐射带动的产业化局面。发挥好金融机构的作用,通过贷款、发行债券等多种方式,为企业和储户提供多样的金融服务,降低融资成本,提高融资效益。□

(作者单位:财政部社会保障司)

责任编辑 张蕊