


边疆民族地区 城镇化的理论与路径

——边疆民族地区城镇化论坛论集

安学斌 主编

 中国社会科学出版社

边疆民族地区 城镇化的理论与路径

——边疆民族地区城镇化论坛论集

安学斌 主编

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

边疆民族地区城镇化的理论与路径：边疆民族地区城镇化论坛论集 / 安学斌主编. —北京：中国社会科学出版社，2015.6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6214 - 9

I. 边… II. ①安… III. ①边疆地区—民族地区—城市化—中国—文集 IV. ①F299.27 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 118207 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王 琪
责任校对 王桂芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 6 月第 1 版
印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 21.5
插 页 2
字 数 364 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

《边疆民族地区城镇化的理论与路径》

编辑委员会

顾 问：陈永明 甘雪春 何耀华
主 编：安学斌
副主 编：张灿邦 李金发
编 委：杨六金 黄绍文 高 文
 贺良林 卢 鹏 王红晓
 丁雪梅

目 录

城镇化理论、实践、经验

- 武陵山民族地区新型城镇化建设的对策与建议 黄忠彩(3)
- 论边疆民族地区新型城镇化发展的路径 何耀华(15)
- 打造文化特色城镇 建设民族文化强省
——云南省文化特色城镇建设思考 杨正权(19)
- 中国西北陆疆民族地区城乡发展一体化的思路和
途径探讨 徐黎丽(28)
- 西藏城镇化与“三农”问题研究:缘起、
现状和对策 郎维伟 蔡伟民 康 杰(45)
- 西北民族地区城镇化进程中的社会稳定性研究 冯雪红(50)
- 武陵民族地区城镇化类型及未来发展的路径选择 黄柏权(60)
- 贵州毕节市的城镇化问题研究 李平凡(74)
- 城镇化·鄂伦春族·文化生存 白 兰(88)
- 民族地区新型城镇化之初识 陈国安(94)
- 移民定居与社区发展
——对河西走廊少数民族两种类型定居点的调查 王海飞(99)
- 浅议红河地区美丽家园行动计划与村落文化保护 段家宏(111)
- 红河哈尼族彝族自治州“美丽家园”建设调研报告 杨六金等(123)
- 从“物的城镇化”到“文化城镇化”
——以滇中富良棚乡城镇化发展的两个阶段为例 李金发(136)

城镇化与生态文明建设

- 生态还原与少数民族城镇化建设中传统文化的保护 何圣伦(153)
- 西南边疆民族地区城镇化与生态文明建设研究
——以广西壮族自治区为例 廖建夏(165)
- 民族植物学在城镇化建设中的应用
——以彝族植物文化为例 刘荣昆(179)
- 对城镇化进程中生态文化旅游的探讨
——以云南泸西城子古村为例 平 慧(186)

城镇化与文化多样性保护

- 藏彝走廊人口较少民族的文化保护
——以泸沽湖摩梭人母系文化为例 李 锦 耿 静(197)
- 城镇化进程中的鄂温克族社会文化变迁 涂建军(212)
- 城镇化进程中黔东南民族村寨建设应注意的问题 傅安辉(228)
- 边境民族地区新型城镇化建设中传统文化重构
——以云南金平县为例 郎启训(240)
- 城镇化进程中少数民族非物质文化遗产教育传承的
价值意义说 普丽春 赵伦娜 董 雅(247)
- 边疆民族地区新型城镇化进程中社会治理体系构建思考
——以云南红河州民族乡为例 龙庆华 刘洁婷(258)
- 城镇化背景下云南德宏州傣汉双语教育发展
研究 吴明露 董 艳(266)
- 边境贸易与边疆民族地区城镇化建设协同机制研究
——以内蒙古自治区为例 李天华 黄 晴(285)
- 边疆民族地区农业现代化与新型城镇化协调发展研究
——基于数据包络分析(DEA) 梁世夫 张勇民 郭超然(296)
- 西南边疆少数民族新农村建设需求现状研究
——以滇南哈尼族聚居地区为例 曹贵雄 安学斌(311)

空间转移与文化再造:美丽家园建设实现路径的

经济学思考 高 文(322)

边疆民族地区城镇化论坛综述 安学斌 李金发(329)

后记 (333)

城镇化理论、实践、经验

武陵山民族地区新型城镇化建设的 对策与建议

黄忠彩^①

党的十八大以后，中央领导同志明确指出城镇化是我国发展的一个大战略，城镇化是我国经济增长的巨大引擎，未来几十年最大的发展潜力在城镇化。民族地区如何贯彻党的十八大精神，强化新型城镇化引领，实施推进新型城镇化战略，抓住推进新型城镇化面临的历史机遇，积极探索一条符合民族地区实际的新型城镇化道路，努力与全国同步建成小康社会，成为当前民族工作中亟须研究的重大课题。为此，我与中南民族大学方清云副教授、研究室田长栋同志，近日赴湖南省靖州、芷江、新晃三个民族自治县和湘西自治州的凤凰、花垣、龙山县，对武陵山区民族地区新型城镇化问题进行了为期 10 天的实地调查研究，形成本文。

一 武陵山民族地区城镇化的现状及特点

武陵山片区是国家确定的新一轮扶贫攻坚的 11 个连片特困地区之一，也是我委牵头联系的重点民族贫困地区。此次调研选取的六个民族自治地方县，产业特色鲜明，如靖州以生态农业发展为主导，花垣是有名的工业县，凤凰的旅游业发展迅速。文化元素丰富，有苗族、侗族、土家族等民族特色文化，还有和平文化、飞山文化、夜郎文化等多种文化元素。区域位置特别，六个县都处于两省（市）交界区，其中花垣县地处湖南、贵

^① 作者简介：黄忠彩，侗族，国家民族事务委员会研究室副主任，政策法规司巡视员。

州、重庆三省（市）交界处，由于所处区域位置特殊，各县对于不同地区的发展情况、政策比较有着较深刻的理解。总的来说，本次调查的六个县在经济、文化、区位等方面都很典型，具有一定代表性，能够在一定程度上反映出湖南省武陵山民族地区城镇化建设的整体状况。

近年来，随着交通条件的逐步改善，湖南省武陵山民族地区各县抓住机遇，提高认识，精心部署，积极推进城镇化建设，在城镇规划编制、城镇体系建设、特色产业发展、基础设施完善以及城镇管理等方面均取得了明显的成效，平均城镇化水平从2005年年底的22.5%提高到2012年年底的36.4%，展现了良好的发展势头。

一是城镇规划水平逐步提升。各地增强规划意识，逐步提升规划水平，在城镇化建设过程中坚持规划先行，强调城镇规划的引领作用，加大规划的执行力度，不断推动城镇化建设科学有序进行。新晃县基于“边陲重镇、舞水风光、民族特色、夜郎文化”的总体定位，将城镇规划与土地利用、产业发展、新农村建设、旅游开发等专项规划对接，构建了布局合理、科学有序、特色鲜明的城乡发展格局。

二是城镇体系初步建立。各地逐步确定了以中心县城带动周边乡镇，辐射中心村寨的县、乡、村三级城镇体系，在此基础上结合城镇建设的实际情况，构建了各具特色的城镇网络体系。比如花垣县建立了以县城为中心有北、中、南三条主线的城镇网络体系，形成以高速公路所经乡镇为主体，国道所经乡镇为骨干，省道为重点，带动县乡道所连接的其他所有乡镇的城镇化区域体系。

三是产业发展不断壮大。各县根据自身特点，立足资源优势，做足生态农业文章、主打文化旅游牌，积极扶持重点产业发展，坚持以产业发展为基础推进城镇化建设。靖州县根据本地农业特色、区域特点，积极建设中药材、优质水果等优势产业基地，引导和扶持茯苓专业协会、杨梅专业协会等组织，推动生态农业发展，同时认真做好城镇商贸物流业发展规划，加大相关基础设施的资金投入，培育了一批优势企业，将县城打造成湘、黔、桂三省（区）接边区域现代商贸物流中心。

四是基础设施不断完善。各县均注重城镇承载能力的提升，把基础设施建设作为推进城镇化建设的主战场。近年来，凤凰县先后进行了县人民医院搬迁、县中医院扩建，完成了凤凰广场、小憩公园、城北大道、体育场馆等项目建设，实施了污水收集管网、垃圾中转站、城区电网改造建

设,推动红旗新区路网等道路改造以及古城街道整治维修,县城基础设施不断完善。

五是城镇管理水平不断提高。各县积极推行城市精细化管理,在城镇化建设过程中,坚持既要速度、又重质量、更要品位的发展思路。芷江县按照“两级政府、三级管理、四级网络”的模式,确定了县、乡镇、居委会三级管理的职责与职权,从市容市貌、环境卫生、基础设施等多方面量化城市管理标准,加强市政基础设施管理,推进社会网格化管理水平,完善社会监督网络机制,在城镇管理方面取得了不错的成绩。

二 武陵山民族地区城镇化存在的问题

总体来看,近年来六个自治县在推进新型城镇化进程中都取得了长足进步,但是与全国、湖南省平均水平相比还有很大的差距。2012年,湖南武陵山民族地区城镇化率平均水平低于全国水平15个百分点,低于湖南全省平均水平10个百分点(详见图1)。在推进新型城镇化的进程中还面临着规划滞后、产业不强、资金缺乏等方面问题,亟须引起足够的重视。

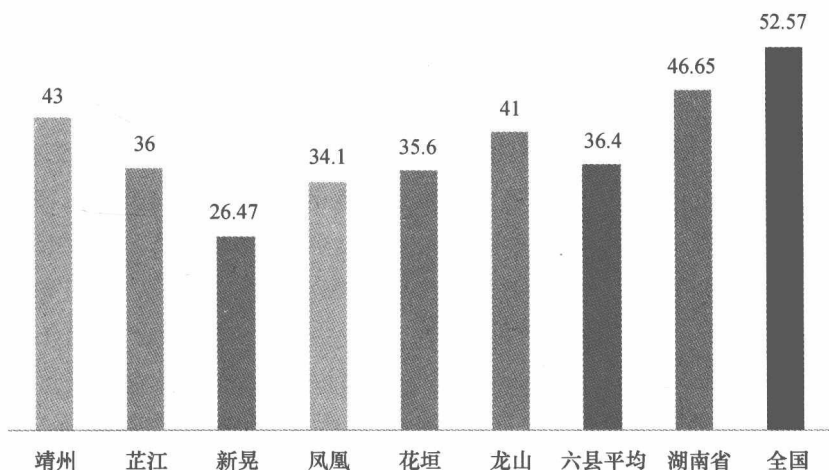


图1 2012年年底六县与全国、湖南省城镇化率比较

第一,城镇规划无序、滞后。科学合理的发展规划是推动城镇化快

速、良性发展的基础。目前武陵山民族地区在城镇规划方面虽然做了大量工作，但是规划意识不强、层次不高、人才不多的问题比较突出。

一是规划思路不清。在城镇化建设过程中没有清晰的主线，规划的意识不强，对规划的意义、作用、关系认识不到位，有的县虽然也在做“三规合一”的尝试，但是执行不到位，还普遍存在与实际建设情况脱节的现象。比如湘西州的花垣县拥有得天独厚的矿产资源，目前有年产2万吨无汞碱性二氧化锰和年产5000吨高纯度石英砂的两条生产线，但由于没有系统的发展思路，缺乏城镇建设、产业发展的系统规划，城乡资源配置不合理，造成产业发展结构失衡，严重制约了城镇的转型发展。

二是规划起步晚。由于规划起步晚，规划层次偏低，功能重叠，所以新老城区规划布局不合理的现象仍然存在，尤其是具有民族特色、地域文化特色的古镇保护与开发没有得到及时、足够的重视。新晃县直到2010年才开始城镇化规划，导致该县拥有的一条历史悠久、特色鲜明的商业古镇遭到了很大破坏，具有传统特色的吊脚楼大多被现代建筑取代，恢复重建的工作难度相当大。

三是规划能力差。各地缺乏城市规划专业人才。一方面地方财政紧张，规划局工作人员待遇低，对外招考无人应聘；另一方面，与高校委托、定向培养周期长、效果有限，解决不了燃眉之急。比如龙山县规划局只有一名专业规划人员，在制订城镇规划过程中力不从心，无法保证城镇规划的质量和效果。

第二，产业发展先天不足。产业化是推进城镇化建设的基本动力和加速器，只有加快产业发展、优化产业布局，才能为城镇化提供源源不断的动力，实现城镇化的良性发展。当前，武陵山民族地区基础相同、资源相似、产业趋同，缺乏错位发展的理念，难以形成比较优势，存在产业结构不合理、总体产值低等问题（见图2）。以新晃县和凤凰县为例，新晃县2012年年底的产业结构比例为31.1:26.4:42.5，地区生产总值不到38亿元。凤凰县2012年年底的产业结构比例为17:16:67，地区生产总值仅为46.9亿元。它们的主要问题是：农业产业效益低，受地理条件的制约，农业的现代化、规模化、集约化水平低，虽然近年来基地规模在逐年增加，但是农民的自组织能力不强，缺乏有实力的龙头企业带动，农产品品牌效应不强，产业整体效益不高；工业主导能力弱，后劲明显不足，各地工业多以不可再生资源为基础，缺乏持续发展的动力，且受国际价格影

响大, 产业发展不稳定, 没有找到替代矿产的新型产业, 经济发展缺乏后劲, 此外, 根据国家主体功能区规划, 武陵山区绝大部分地区属于限制开发区, 工业经济发展的空间有限; 旅游业层次不高, 大多以观光旅游、门票经济为主, 基础设施相对落后, 可进入性不强, 精品景区整合不够, “吃、住、行、游、购、娱”要素建设不够, 缺乏龙头支柱企业, 多以酒吧、特产店等散户为主, 旅游产业层次整体偏低。

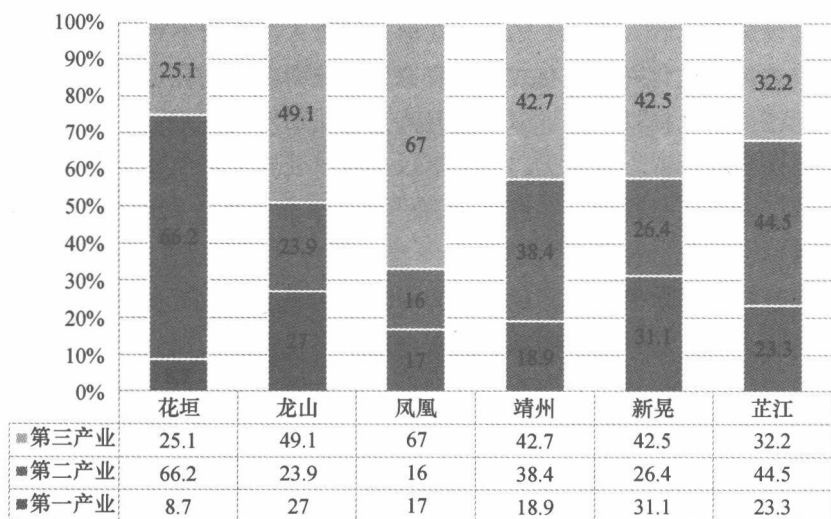


图2 2012年六县三大产业结构布局情况

第三, 民族文化遗产任重道远。民族文化的传承和发展有利于增强民族的自尊心、自信心和自豪感。当前在武陵山民族地区城镇化建设过程中, 民族文化的传承和保护存在着诸多问题。首先是民族文化发展主题不鲜明。芷江侗族自治县有历史闻名的“抗日战争胜利受降旧址”和“飞虎队纪念馆”, 而同时又有着浓郁的侗族文化, 如何整合利用好文化资源, 打造鲜明的文化品牌, 需要更加深入地探索。其次是民族文化发展缺乏正确引导。凤凰县原本是一个以苗族文化为主要特色的文化县市, 以临江的地域文化吸引着国内外的众多游客。但是近年来未能准确定位凤凰苗族的特色, 民族旅游的纪念品毫无特色, 未形成配套的特色旅游产品。由于缺乏正确的引导, 腐朽没落的生活方式沉渣泛起, 比如凤凰民间流行“寻找一夜情”文化, 这一庸俗化倾向应该引起关注和重视。再次, 优秀

文化没有得到有效开发利用。部分地方专注于地方经济的发展,对民族文化的意义认识不到位、思考不深入,普遍存在“一手硬一手软”的情况。以湘西花垣茶洞的“边城文化”为例,“边城文化”因著名文学家沈从文的小说《边城》而享誉国内外。但是近年花垣县专注于矿业的发展,对“边城文化”的打造没有给予足够的重视,“边城文化”的开发明显滞后,没有发挥出应有的效益。从统计数据来看,2012年,花垣接待游客106万人次,旅游总收入仅为2.9亿元,而同期凤凰县接待游客609.49万人次,实现旅游总收入53.01亿元,花垣县旅游人均消费不到凤凰县的三分之一。如何把文化资源转化成旅游资源,把旅游资源转化成经济效益,为民族地区城镇化提供产业支撑,这是真正应该面对的问题。

第四,建设资金欲求无门。长期以来由于受到交通瓶颈制约,武陵山民族地区发展明显滞后,在经济建设、社会事业发展方面历史欠账较多,在推进城镇化的进程中投入不足的问题比较突出。主要表现在:(1)城镇化建设资金缺口很大。各地在财力有限的情况下,也逐步加大了城镇建设的投入,但是县级财政困难、融资办法不多,资金短缺的问题突出。调研组进行了初步测算,六个自治县的城镇化率要达到当前全国城镇化建设的平均水平,各县的资金需求在30亿—100亿之间(见表1),相对于地方政府的财政收入来说,还存在较大缺口。(2)城镇化建设资金来源不足。地方政府用于城镇化建设的资金主要来自地方财政收入、银行贷款以及社会融资,目前各地城镇化建设普遍存在财政投入不够、融资能力不足的问题。一方面是财政投入不够。由于地方产业不发达,税收收入少,如图3所示,这六个县的财政收支缺口大,政府负债相对较高,财政正常运转大量依靠中央财政转移支付,但是转移支付中专项转移支付所占比例较大,用于城镇化建设的配套项目往往较少。另一方面是融资能力不足。各地土地利用市场化程度也在不断提高,但是落后山区土地资源相对稀缺,依靠土地生财的能力有限,加上土地审批程序繁杂、配额有限,有些地方征地拆迁积累的矛盾也不少,地方政府以地生财的收入很少。各地在推进城镇化的过程中,也在不断盘活国有资产,但国有资产抵押评估往往较低,政府贷款困难。武陵山区属于典型的欠发达地区,市场经济体系未能系统植入,经济发展的活力不足,民间资本总量有限,社会融资能力相对较弱,难以满足新型城镇化建设资金需求。由于市场导向,资本流向遵循利益优先原则,如图4所示,2012年年末六县金融机构各项

存款余额远远高于金融机构各项贷款余额，大部分县贷款余额不足存款余额的一半，龙山和靖州甚至不足三分之一，说明武陵山区不但从银行贷款能力有限，而且连本地资金也流向了发达地区，不能用于地方经济建设。

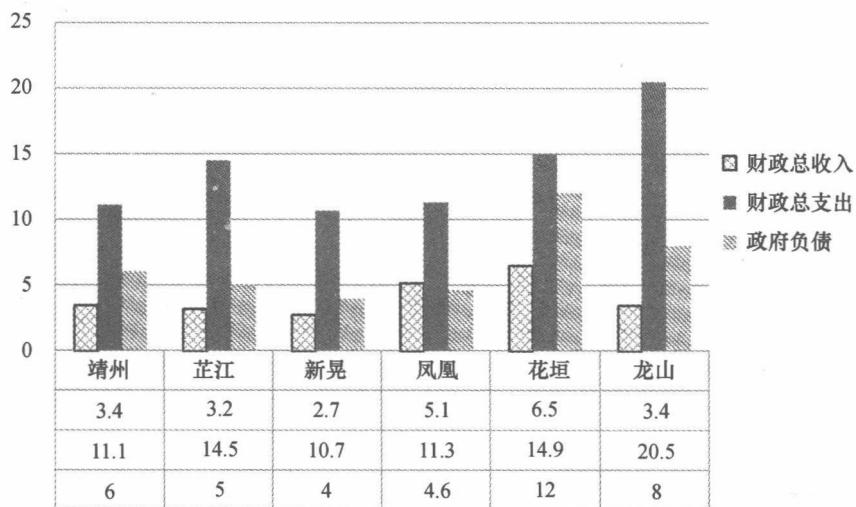


图3 2012年年底六县财政状况（单位：亿元）

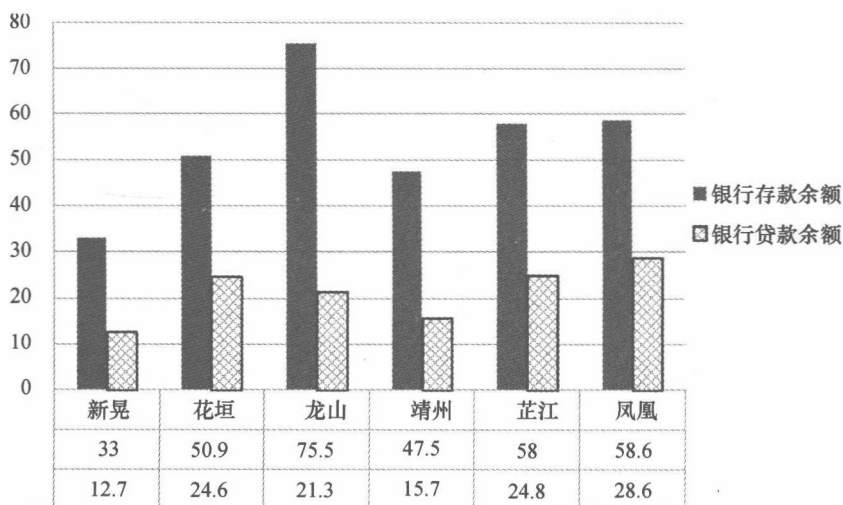


图4 2012年年底六县金融机构存贷差（单位：亿元）

表 1 2012 年年底六县城镇化建设资金缺口

	总人口 (万人)	城镇化率 (%)	城镇化资金缺口 (亿元) (达到 52.57% 城镇化率)
靖州	27	43	31
芷江	39	36	77
新晃	27.1	26.5	84
凤凰	42	34.1	93
花垣	30	35.6	61
龙山	58.6	41	81

第五,政策“洼地”严重失衡。湖南武陵山民族地区交通闭塞、产业落后、资金匮乏,造血功能不足,自我发展能力差,国家和省级的政策帮扶、项目支持对于该地区加快经济社会发展非常重要。然而,调研的六个县普遍反映存在政策扶持力度不够、落实不到位等问题。反映最强烈的是两个问题:

一是政策扶持不均衡,存在“政策洼地”。武陵山民族地区大多位于西部大开发战略和中部崛起战略的边界区,很多地方处于优惠政策“两不沾”地带。有的县虽然也享受“比照西部大开发政策”,但与周边的贵州省和重庆市的相关县市相比,在政策扶持力度上还有很大差距。湖南、湖北、贵州、重庆等省(直辖市)根据国家扶贫开发战略规划,结合自身实际情况,针对武陵山民族地区分别出台了优惠政策,由于各地战略重心不同,政策帮扶重点不一样,优惠程度也有较大差异。武陵山民族地区很多县面临着“政策洼地”困境。如图 5 所示,新晃县 2011 年仅全社会固定资产投资一项,与周边地区相差最高达近 9.3 倍,相差绝对值超过 100 亿元,考虑到在金融、土地、转移支付、项目倾斜等政策方面存在的差距,新晃近年来面临着严重的人才、资金流失问题,发展速度与周边地区相比明显滞后。

二是落实不到位,政策“惠而不实”。虽然近年来通过民委的努力推动,党中央、国务院采取了一系列规划和措施,加快了武陵山民族地区的发展,但是很多政策在推进落实的过程中与武陵山民族地区贫困落后的现状、与当地群众尽快脱贫致富的愿望还有一定差距。有