

中国西部民族经济调查

(2014)

National Economic Investigation in Western China

郑长德 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

国家民族事务委员会人文社会科学重点研究基地
西南民族大学中国西部民族经济研究中心

中国西部民族经济调查 (2014)

郑长德 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国西部民族经济调查. 2014/郑长德主编.

—北京: 经济科学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6284 - 4

I. ①中… II. ①郑… III. ①西部经济 - 民族经济 -
调查报告 - 中国 - 2014 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 277714 号

责任编辑: 王 娟 张 力

责任校对: 靳玉环

责任印制: 李 鹏

中国西部民族经济调查 (2014)

郑长德 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18.5 印张 320000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6284 - 4 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

中国西部民族经济调查 编委会

主编单位

西南民族大学中国西部民族经济研究中心

主 编

郑长德

副主编

罗晓芹 涂裕春 马 江 李 强

编 委 (按姓氏笔画排序)

马训舟 王永莉 王 鹏 安 果 何 山 何雄浪 杨云鹏

单德朋 范 钦 姜太碧 钟海燕 廖桂蓉 潘久艳

前 言

中国西部民族经济研究中心成立于2006年，是西南民族大学的重点人文社科研究基地。2014年获批为国家民族事务委员会重点人文社科研究基地（培育）。中心自成立以来，充分体现学校“为少数民族服务，为民族地区服务，为国家发展战略服务”的办学宗旨和“一体两翼”的发展战略，把民族地区的经济社会发展问题作为核心研究领域，以马克思主义和科学发展观为指导，把普通的发展理论和少数民族地区的特殊区情结合起来，从综合、宏观的角度和战略的高度，综合运用多学科的理论与方法，对民族地区的经济社会发展面临的突出问题、矛盾和热点展开研究，已形成西部民族地区经济发展、民族地区金融发展、民族地区旅游经济与文化发展等稳定的研究方向。

中心现有专职研究人员41人，19人有正高职称，14人有副高职称，85%以上的研究人员具有博士学位，包括享受国务院特殊津贴专家1人，四川省学术和技术带头人3人，后备人选7人，四川省有突出贡献专家2人，有3人入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”，有2人入选国家民委“领军人才计划”，2人入选国家民委“中青年英才计划”，1人被聘为国家民委决策咨询委员会委员。

2011年以来，中心研究人员作为首席专家和主持人，承担国家社会科学重大项目1项，国家社会科学基金项目17项，教育部人文社科项目11项，中央其他部委和省社科规划项目16项，国际合作研究项目14项，各类委托项目近30项；出版学术专著20余部，发表学术论文100余篇，向政府部门提交研究报告近20份，为政府决策提供了重要的参考，有多份报告得到中央领导人、

国家民委和四川省政府领导人的批示。研究成果获省部级及以上科研奖励 30 多项,在民族地区经济发展,特别是藏区经济、彝族地区经济及羌族地区经济等的研究有重要的学术和社会影响。中心的年度成果《中国少数民族地区经济发展报告》,紧密围绕民族地区经济社会发展重点领域或重大问题开展对策性、前瞻性研究,分主题每年出版一期,已出版三期。

《中国西部民族经济调查》是中心组织实施的又一重大项目。新中国成立后,尤其是改革开放和实行西部大开发以来,少数民族和民族地区经济社会发展取得了显著成效,同时少数民族和民族地区发展的外部环境和内部特点发生了深刻的变化,特别是在中国经济发展进入新常态的宏观大背景下,少数民族和民族地区的后发赶超与发展转型面临新的机遇与挑战。在新常态下,民族地区要抓住战略性机遇,紧握发展“总钥匙”,实现民族地区的全面小康。为了全面客观地认识新常态下制约民族地区经济社会发展的主要因素,项目计划分地区、分专题对西部少数民族聚居地区的经济发展开展多学科综合调查与研究。该项目将以经济学、人类学的理论与方法为指导,严格遵循调查统计学的基本要求,随机抽样和典型调查相结合,定性分析与计量研究相结合,客观反映西部大开发以来西部民族地区经济社会发展方面取得的成就,及时准确地反映西部民族地区经济社会发展中问题和挑战,为促进西部民族地区的经济社会发展,进行前瞻性的理论探讨,努力彰显中国少数民族经济研究的“西南民族大学特色”。

《中国西部民族经济调查》(2014)收录的是 2013 年和 2014 年的调查成果。上篇“四川连片特困地区经济社会发展调查报告”是中心承担的四川省政务调研 2013 年课题的最终成果,下篇“四川民族地区城镇化道路与城乡一体化问题调查报告”是中心承担的四川省政务调研 2014 年课题的最终成果。成果的出版得到国家社会科学基金重大指标项目“新形势下推动民族地区经济社会全面发展的若干重大问题研究”(项目编号 09&ZD011)、四川省教育厅创新团队“民族地区经济发展问题研究”(项目编号:14TD0048)和四川省政务调研课题的资助。

“四川连片特困地区经济社会发展综合调查”课题主持人是西南民族大学

经济学院郑长德教授（博士），课题组主要成员包括：涂裕春教授（博士）、钟海燕副教授（博士，博士后）、廖桂蓉副教授（博士，博士后）、蓝红星博士（四川农业大学）、博士研究生马丽（湖南大学）、王艳（西南民族大学）。西南民族大学国防经济、国际贸易和政治经济学专业的部分研究生及“王维舟少数民族创新人才班”（金融学）的2012级部分本科生参加了调研。课题组于2013年5月底向四川省政府研究室报送了课题研究方案，同时在5月课题组还赴乌蒙山区的兴文县开展了调研。2013年7~8月，课题组分四个调研组分赴秦巴山区的广元市和巴中市，大小凉山彝区、高原藏区的甘孜州和阿坝州展开了调研。

“四川民族地区城镇化道路与城乡一体化问题调查研究”课题主持人是西南民族大学经济学院郑长德教授（博士），课题组主要成员包括：钟海燕教授（博士，博士后）、廖桂蓉教授（博士，博士后）、单德朋副教授（博士）。西南民族大学“王维舟少数民族创新人才班”（金融学）2013级的部分本科生参加了调研。课题组在接到立项通知后随即开始了调查研究，于2014年5月底向四川省政府研究室报送了课题研究方案。2013年6~8月，课题组赴北川羌族自治县、木里藏族自治县、盐源县、西昌市、会理县、泸定县、红原县开展了调研。

调研完成后，课题组先后召开多次讨论会，对调研取得的资料进行分析讨论，最后形成了收录到本书的调研报告。

非常感谢以下单位对课题调研工作的支持（排名不分先后）：巴中市政府及各部门，广元市政府及各部门，凉山州政府及各部门，甘孜州政府及各部门，阿坝州政府及各部门，北川羌族自治县府。特别感谢：巴中市移民扶贫局、巴中市统计局、平昌县移民扶贫局；广元市政府研究室、剑阁县政府、朝天区政府；中共四川省凉山彝族自治州委政策研究室、州政府统计局、州民宗委、州扶贫办、西昌市政府、会理县政府、盐源县政府、木里藏族自治县府；甘孜藏族自治州政府民宗局、统计局、农业局及泸定县政府；阿坝藏族羌族自治州政研室，阿坝藏族羌族自治州移民扶贫局，壤塘县政府，红原县政府。在课题的研究过程中，得到四川省人民政府研究室的精心指导，课题的顺

利进行与西南民族大学各位领导、科技处的领导的关心和支持分不开,在此表示最诚挚的感谢。

主要由于课题组知识的局限和时间的约束,课题结题报告中存在的各种问题,全由课题组负责。

课题组

2014 年 12 月

内 容 摘 要

本书收录了两篇调查报告，上篇“四川连片特困地区经济社会发展调查报告”是四川省 2013 年政务调研项目成果。

根据《四川省农村扶贫开发纲要（2011~2020 年）》，四川连片特困地区包括秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区、高原藏区，涉及 12 个地市州 86 个县，占全省 181 个县的 47.52%；其中，有 60 个县为国家连片特困地区县，26 个县为省级连片贫困县；民族地区县 48 个，占全省 60 个民族县（区）的 80%；革命老区县 57 个，占全省 81 个革命老区县县的 70.37%。四川连片特困地区总面积 371896 平方公里，占四川省总面积的 76.68%；2011 年底户籍人口 3517.9 万人，占四川省总人口的 38.84%。四川连片特困地区是四川区域经济社会发展的特殊类型区域，是我国经济、政治、生态、社会、文化建设的重要基础，在维护民族团结、国家稳定、生态安全和促进全国经济社会和谐发展中具有十分重要的地缘战略地位。

（一）四川连片特困地区经济社会发展现状

进入 21 世纪以来，受益于国家西部大开发战略、《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010 年）》和《四川省农村扶贫开发规划（2001~2010 年）》的实施，四川连片特困地区的经济社会发展取得显著成效。但与全省比较，特别是与四

川的经济核心区比较,连片特困地区经济社会发展不足,发展差距大,贫困人口多,特别是教育、医疗卫生及文化等方面的发展严重滞后;教学质量不高、看病难,基础设施建设中的最后“一公里”问题普遍,这些都对区域发展和减贫产生了很大的制约作用。

经济发展成效显著,但仍然十分落后。地区生产总值、人均地区生产总值都有较快增长,但仍远远落后于全省平均水平。2000年,四川连片特困地区实现地区生产总值845.77亿元,占四川省地区生产总值的21.09%;2012年,连片特困地区实现地区生产总值5190.61亿元,占全省比重为21.62%,增长了6倍多。2000年,四川连片特困地区人均地区生产总值2653元,只相当于四川全省平均的55%;2012年为17535元,相当于全省的59%。GDP持续增长,但三次产业增速平稳性差异大。四川连片特困地区第一、第三产业增加值占比在2000~2011年占比逐年降低,第二产业增加值占比逐年增加;第二产业年均增长速度都在20%左右,第三产业年均增长速度在11%左右上下浮动。2000~2007年四川连片特困地区全社会固定资产投资总额均稳步增长,2008年后均显现出减速趋势,但环比增长波动幅度差异较大;社会消费品零售总额逐年增加,且增长平滑。四川连片特困地区2000~2011年的就业结构变动趋势相同,第一产业从业人员占比逐年下降,第二、第三产业从业人员占比逐年增加,第一产业从业人员缓慢向第二、第三产业转移。四川连片特困地区财政自给率低,政府自我发展能力不足。2012年秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区、高原藏区的财政自给率仅为14.9%、26.1%、20%、11.6%。^①

城乡居民收入增长较快,但城乡差距仍然较大。纵向看,四川连片特困地区农民收入保持了较快的增长。2001~2012年,秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区、高原藏区农民人均纯收入分别从1613元、1347元、1486元、1013元增加到6570元、6730元、4466元、5101元。横向看,四川连片特困地区呈现出“扩大中的差距”。2001年,秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区、高原藏区与四川省同比差距为374元、640元、401元、974元;2012年,与四川的同比差距分别为431.4元、271.4元、2535.4元和1900.4元。四川连片特

① 资料来源:《四川省统计年鉴》(2013)。

困地区是四川省县域中城乡居民收入差距最大的地区。2010年四川省农村居民家庭人均纯收入5140元，城镇居民家庭人均可支配收入15461元，城镇居民收入是农村居民收入的3.01倍，四川连片特困地区平均为3.52倍，其中秦巴山区为2.72倍，乌蒙山区为2.67倍，大小凉山彝区为4.80倍，高原藏区为4.14倍。分县看，在有统计的四川省179个县中，城乡收入比超过3.01的县有62个，其中61个属于四川连片特困地区的县，色达城乡收入比最大，超过了7.0，理塘、石渠、甘孜超过了6.0。四川连片特困地区城镇化水平低，非农产业的发展对劳动力的吸纳能力很低。四川连片特困地区城镇化率2000年为16.25%，与四川省的平均水平27.09%相差10.84个百分点，2010年为28.21%，与四川省的40.22%相差12.01个百分点；如果用非农业户口人口比重测算，2000年为12.60%，与四川省的18.39%相差5.79个百分点，2010年为18.58%，与四川省的26.81%相差8.23个百分点。^①

社会公共事业发展迅速，但发展水平偏低。教育卫生事业有了较快发展，但仍然满足不了广大人民的根本需求。2000~2010年10年间，四川连片特困地区学龄儿童入学率、生师比指标有所改进，文盲率下降幅度超过了四川的平均下降幅度，平均受教育年限平均提高了近1年，技能劳动力占比有不同程度的提高；但与四川平均水平相比，四川连片特困地区平均受教育年限、文盲率和技能劳动力占比均有较大差距，除了文盲率的差距有所缩小外，平均受教育年限、技能劳动力比例均在扩大，教师流失问题严重。2000年，四川连片特困地区每万人拥有的医院、卫生院床位数为16.02张，每万人拥有的医院、卫生院技术人员18.80人，到2011年分别增加为24.34张、19.95人；但每万人拥有的医生数在减少，医生的流失比较严重的，平均就医半径在扩大。公路交通情况改善较大，但总体上发展滞后。2000年，四川连片特困地区四大片区公路密度：面积密度为0.21公里/平方公里，人口密度为24.3公里/万人，综合密度为0.02，均高于四川省的平均水平；到2011年变化为：0.41公里/平方公里，42.82公里/万人和0.04，面积密度低于四川省平均水平，人口密度高于四川省平均水平，综合密度持平。连片特困地区内基础设施骨干网络基本

① 资料来源：《四川省统计年鉴》（2013）。

形成,但路、水、电、气等基础设施末端建设滞后,“毛细血管”不完善,“最后一公里”问题普遍。2011年底,四川连片特困地区86个县尚有饮水困难人口达407.60万人,不通水泥路的村9169个、不通公路的自然村2.65万个,不通电的自然村8729个,即使通到村也很难通到每家每户。四川连片特困地区贫困面广、贫困人口多、贫困程度深。2012年末,四川省共有贫困人口749.77万人,贫困发生率为10.8%,四川连片特困地区共有贫困人口440.66万人,贫困发生率为15.1%,比全省高出近5个百分点,贫困人口占四川贫困总人口的58.77%。^①

(二) 四川连片特困地区经济社会发展的制约因素

在国家扶贫攻坚战略和西部大开发战略的支持和推动下,四川连片特困地区生存和温饱问题基本解决,但仍然存在发展不足、发展差距过大的问题,严重的贫困问题仍是制约该区域共享发展成果的“瓶颈”。因此,持续减贫并实现贫困人口收入的持续增长依然是四川连片特困地区最紧迫、最重要的任务,但来自外部和内部的约束阻碍了该区域的经济社会发展和贫困人口的脱贫致富。

1. 外部约束

从外部约束看,主要表现在:(1)产权和体制约束。受资源产权和开发体制的约束,连片特困地区共享资源收益能力受限,导致该地区水电矿能等自然资源富集的资源禀赋比较优势丧失,带来了“富饶中的贫困”和环境退化等社会问题。(2)空间的约束与限制。四川连片特困地区密度低、距离远、地区分割较为严重,空间格局不经济成为制约这些地区经济发展的重要因素;四川连片特困地区在生态功能分区上基本属于“限制开发区”和“禁止开发区”,这样的功能定位,对在这些地区布局项目产生了一定的影响。(3)资金的约束与限制。一方面,扶贫资金来源多头,每笔资金都依托于某个项目,而且每笔资金都需要地方政府配套,如果没有地方政府配套,这个项目就无法完全进行;而在现有的扶贫资金分配体制下,无法对来自多头的资金进行整合使

^① 资料来源:本节数据根据四川省扶贫与移民局调查数据整理。

用。另一方面,现有金融政策不仅不能帮助外部资本输入,相反,易致片区资本“溢出”,因而普遍存在着正规金融对本地中小企业、本地农户贷款需求的信贷约束。(4)规划与相关政策的落实。四川连片特困地区大多生态脆弱,又是主体功能区中的限制开发区和禁止开发区,生态功能不仅对四川而且对全国乃至亚洲都很重要,有些地区生态服务价值很大,但生态补偿政策一直没到位。

2. 内部约束

从内部看,面临的约束主要有:(1)区域自我发展能力不足,配套能力低。四川连片特困地区经济发展水平低,税基薄弱,财政自给能力低,许多片区的财政尚不能满足政府部门的基本支出,更不用说提供本地公共产品和给扶贫资金配套了。(2)贫困人口自我发展能力有限。由于诸多因素,四大片区公共产品供给不足,质量难以保证,历史欠账较多。贫困人口的教育、住房、交通、信息、发展机会、生计资本等人类贫困问题相对严重,导致贫困人口发展机会的获得能力较差,贫困人口的自我发展能力不高。(3)公共服务“瓶颈”——教育、医疗卫生、科技公共产品供给不足,质量难以保证。加上相关社会管理配套政策不到位,直接影响了区域经济跨越发展和脱贫致富。(4)人力资源约束。人力资源是一个地区发展的核心要素,与发达地区相比连片特困地区的地理区位、待遇等条件处于相对劣势境况,导致人才引进难,留住人才更难,人才流失严重。同时,连片特困地区劳动力转移“精英化”,农村留守成年人口“非精英化”现象普遍,致乡村治理陷入困难,从而影响减贫成效。(5)片区协作约束。连片特困地区涉及12个市州,覆盖86个县市区,要形成合力,协作发展至关重要,但目前缺乏协作机制,导致各个县在产业布局等方面存在重叠或过度竞争,也导致招商引资恶性竞争等问题。同时,每个片区“山同脉、水同源”使片区在自然地理和地域文化方面具有很强的相似性,是一个相对完整的地理和文化区域,但长期以来为不同的行政区划所分割,地方本位主义下的“行政区经济”发展模式导致片区经济“碎片化”,没有形成统一的市场和经济区。这种“地理区域”、“文化区域”和“经济区域”关系的扭曲即是连片特困地区长期贫困的重要成因之一。

(三) 促进四川连片特困地区经济社会可持续发展的对策思考

1. 转变发展模式, 走绿色包容性发展之路

要实施绿色包容性发展, 需要持续扩大经济机会、使经济机会均等分布、提供最低经济福利和确保环境质量的提升, 以实现经济、社会和环境可持续间的相辅相成的“三赢”。(1) 经济机会最大化: 继续加强基础设施建设、大力发展益贫性强的劳动密集型产业、加大民生工程建设, 通过高速、有效以及可持续的经济增长, 最大限度地创造就业与发展机会。(2) 确保平等获得经济机会: 更加重视连片特困地区教育、卫生健康等基础公共服务和基础公共设施的供给, 通过高强度的人力资本投资, 提升贫困人口获得经济机会的能力, 确保人们能够平等地获得经济机会。(3) 确保最低经济福利: 加强连片特困地区社会保障制度建设, 提高各类社会保障措施的覆盖面, 尤其是要覆盖持久贫困人口和脆弱人群, 为极端贫困人口提供稳定的社会安全网。同时要特别把促进就业放在经济社会发展优先位置。(4) 确保环境质量的稳定和提升: 把环境资源作为社会经济可持续发展的内在要素, 把实现经济、社会和环境的可持续发展作为绿色发展的目标, 把经济活动过程和结果的“绿色化”、“生态化”作为绿色发展的主要内容和途径, 走绿色发展之路。

2. 建立和完善适合特困地区的考核机制

四川连片特困地区的地方政府的政绩考核, 不宜把经济指标, 特别是地区生产总值作为唯一甚至最重要的考核指标, 要综合考核经济发展、民生改善、生态服务功能的提升等。(1) 从地区生产总值 (GDP) 到地区国民收入 (GNP)。四川连片特困地区, 特别是秦巴山区和乌蒙山区, 差不多超过 20% 的人口 (特别是劳动力人口在区域外从事经济活动) 获得收入后, 一部分汇回, 另一部分则在工作地消费。而现在考核地区经济发展的最重要指标——生产总值 (GDP), 只计算区域内经济活动的价值, 没有包括在区域外工作而户口在这些区域的劳动者创造的收入。另外, 四川连片特困地区由于环境、技术和市场的限制, 不能大规模发展工业, 而选择在区域外的地区建立工业园, 如阿坝州在成都建立的“阿坝工业园”, 如按地区生产总值核算, 是不能算在阿坝州的经济总量中的。因此, 建议启用地区国民收入作为这一区域经济总量的核算单

位,这样能够更全面和准确地核算一个地区居民所创造的价值,也可对地方政府产生激励作用。(2)从长期看,从地区生产总值(GDP)到生态系统生产总值(Gross Ecosystem Production, GEP)。连片特困地区生态功能特别重要,在核算中要充分考虑这些地区的生态服务价值。因此从长远考虑,应建立一套与地区生产总值(GDP)相对应的、能够衡量生态良好的统计与核算体系——生态系统生产总值(GEP)。

3. 要突破陈规,不拘一格进行制度创新

目前出台的一些与四川连片特困地区区域发展和扶贫攻坚相关的文件和规划,均提出要在连片特困地区进行制度创新,也提出了一些制度创新方向。根据调查,除了相关文件和规划中所涉及的制度创新外,我们提出一些制度创新建议:(1)建议在连片特困地区明确取消城乡户籍差别,取消与之相关的社会排斥安排。(2)建立贫困县退出机制,设计一种正向激励机制,而不是目前的逆向激励,激励贫困县早日脱贫,而不是争取“贫困”。(3)实施扶贫资金的整合利用。目前扶贫资金来源多头,不同来源的资金其规模、期限等差异显著,而地方政府对资金的整合利用权限有限。(4)建议取消(或降低)地方政府的配套。连片特困地区财政长期依赖于转移支付,而现有的许多项目都需要地方政府配套,如不能配套,或配套不足,项目就无法启动。(5)深化农村产权制度改革。以“还权释能”为核心,在连片特困地区加快推进农村产权制度改革,依法确权颁证,加快建立农村产权资产评估机构,搭建流转交易平台。(6)加强教师队伍建设。建议连片特困地区教师的平均工资水平在全省平均水平上有一个“溢价”,并建立起稳定的增长机制,确保工资的按时发放。要实施面向连片特困地区的教师培训计划,不断提高教师队伍的综合素质。(7)建立流动医院制度。四川连片特困地区居民就医半径大,建议贫困地区的县医院或中心医院,设立流动医院,配备基本医疗设备,定期到乡村巡诊,做到“医生找病人”。另外,农村医疗保险制度要深化,扩大覆盖面和覆盖深度,提高报销比例,并做到病前或病中报销,减轻病人预付医疗费负担。(8)按照“全域”理念,要统筹城乡规划、深化行政区划改革。建议抓住四川省“点多极支撑”发展战略机遇,深化行政区划改革,按照“全域”

的理念,构建区域中心城市—县城—镇—中心村和聚居点的城镇体系,符合条件的县城设置市。在大小凉山彝区和高原藏区,符合条件的地区探索设立自治市。同时,在总结省直管县的基础上,扩大省直管县的试点。(9) 强化农村基层组织建设。建议在“真真实实把情况摸清楚”的前提下,调整完善农村基层党组织设置,采取村村联建、产村联建、村居联建、村企联建等方式,在符合条件的中心村、农民专合组织或产业园建立党总支或联合党支部。同时加大和完善“大学生村官”制度。

二

下篇“四川民族地区城镇化道路与城乡一体化问题调查报告”是四川省政务调研 2014 年的调查成果。

四川民族地区涉及全省 67 个民族县(市、区),包括甘孜、阿坝和凉山等 3 个自治州的 47 个民族县,峨边、马边、北川和木里等 4 个民族区域自治县和 16 个享受少数民族待遇县^①,总面积为 340166 平方公里,占全省总面积的 69.99%、总人口的 9.62%^②,地处青藏高原藏文化和四川盆地汉文化的过渡区域,同时又是“藏彝走廊”的核心区,是以藏族和彝族为主的多民族聚居区和全省贫困地区集中分布的地区,自然条件和人文环境复杂多样,生物多样性和文化多样性突出,是我国经济、政治、生态、社会、文化建设的重要基础,在维护民族团结、国家稳定、生态安全和促进全国经济社会和谐发展中具有十分重要的地缘战略地位。

(一) 四川民族地区城镇化与城乡一体化发展现状

1. 城镇化增长速度快,但总体水平仍然低下

2000 年,四川省人口城镇化率为 27.09%,2010 年达到 40.22%,增长率

① 根据四川省民族事务委员会的界定,16 个享受少数民族待遇县是:攀枝花市仁和区、盐边县、米易县,雅安市石棉县、汉源县、宝兴县、荣经县,宜宾市兴文县、珙县、筠连县、屏山县,绵阳市平武县,乐山市金河口区,泸州市叙永县、古蔺县,达州市宣汉县。

② 根据《四川统计年鉴》(2013)、《中国区域经济统计年鉴》(2013)及相关州县的 2013 年统计年鉴数据整理而得。

为 48.47%；同期，四川民族地区城镇化率则由 2000 年的 15.59% 提高到 2010 年的 26.12%，增长率为 67.54%，快于全省的增长水平。但民族地区 67 个县（市、区）的总体城镇化率只有 26.12%，与全省总体城镇化水平 40.22% 相比，相差 14.1 个百分点。而且区域间的城镇化水平差异显著。阿坝藏族羌族自治州、甘孜藏族自治州和凉山彝族自治州的城镇化率均低于全省平均水平，甘孜州的城镇化率最低仅为 24.41%，其次是凉山州为 29.57%，稍高的阿坝州也只有 33.37%。在民族地区 67 个县市区中，只有西昌市、九寨沟县、马尔康县、仁和区、康定县和珙县等 6 个县的城镇化水平达到或超过全省的平均水平，其余 61 个县的城镇化率都在 40% 以下，绝大多数县的城镇化率低于 20%，尤其是壤塘县、昭觉县、石渠县、德格县、白玉县、新龙县、美姑县等 7 个县的城镇化率甚至不足 10%^①。如果考虑到一部分常住人口并未享受到与具有城镇户口的居民同等的社会福利，实际的城镇化水平应该还要更低。

2. 建制镇面积大，但总体规模小、集聚能力低

2011 年，全省有 1859 个建制镇，平均每个建制镇占地 7372.67 公顷，人口 30639.67 人，其中每个建制镇拥有镇区人口为 7877.96 人。同年，民族地区有 266 个建制镇，平均每个建制镇占地 17456.22 公顷，人口 21867.13 人，其中每个建制镇镇区人口为 6908.41 人。民族地区的人口规模不仅小，而且在各建制镇之间的差异很大。在民族地区 266 个建制镇中，人口规模最大的是宣汉县东乡镇，超过 11 万人；最少的是黑水县芦花镇，只有 300 人；镇区人口在 5000 以下的建制镇最多^②。四川民族地区大多数建制镇规模小，布局比较分散，经济集聚功能差，对民族地区经济的支撑、带动作用有限，难以带动城乡发展一体化。

3. 城乡一体化发展水平低，且县域间差距明显

2012 年，四川民族地区 67 个县（市、区）中，城乡发展一体化水平最高的是攀枝花市的仁和区，为 1.3633；最低的是石渠县，为 0.2699^③。总体而

① 根据《四川省 2010 年人口普查资料》、《中国 2010 年人口普查分县资料》相关数据计算整理而得。

② 根据《中国建制镇统计年鉴（2012）》相关数据计算整理而得。

③ 课题组根据相关理论和相关数据构建模型计算整理而得。