

西藏自治区城镇体系规划

专题研究之二

西藏自治区城镇发展及其与民族、 经济、社会的关系研究



河南省城乡规划设计研究院

二 00 一年六月

专题名称: 西藏自治区城镇发展及其与民族、经济、
社会的关系研究

执笔人: 胡新宇

前 言

城镇化是区域经济社会的现代化所必然经历的发展过程,作为近半个世纪以来席卷全球的主社会变化之一,它已逐步成为衡量一个国家或地区工业化、现代水平的重要标志。城镇作为区域经济社会活动的主要载体和经济社会发展的中心,其建设水平对整个区域的经济组织及社会发展具有重要的影响。据世界银行预计,发展中国家多达 80% 的未来经济增长将在城镇中进行。城镇化所带来的效益不仅表现在经济方面,它还会带给人们更好的卫生条件、更高的文化水平和生活质量。

西藏自治区地处高寒偏远,交通不便,经济社会长期处于封闭落后状态,经济基础薄弱,城镇发展缓慢。和平解放四十多年来,城镇得到了很大发展,城镇化进程逐步加快。但是,由于自然与人文环境的独特性,其城镇发展也颇具特色,具体表现为总体落后,局部发展加速;城镇设施落后,职能单一,缺乏足够的吸引力和辐射力;城镇间联系弱,未能形成高原城镇体系;城镇化的动力正由较单一的政府投资拉动向多元化发展。在这种形势下,西藏自治区选择什么样的城镇发展道路,如何制定城镇发展战略及切实可行的政策措施,以启动城镇发展多元化、多方位的动力机制,加快城镇化进程,提高城镇建设水平和人民群众的生活水平,促进区域经济稳步发展和民族地区、边疆地区的稳定,并推动国家西部大开发伟大决策在西藏自治区的实施早见成效,是西藏及全国大势所趋,人心所向,非常必要而亟待解决的问题。

对西藏自治区城镇发展战略展开研究,寻求一条适合西藏自治区发展实际的城镇化道路,提高城镇在经济、社会发展中的中心带动作用,并编制全区城镇体系规划,科学调控和引导西藏城镇发展及空间布局,已非常紧迫。兹值国家实施西部大开发战略,加大西部基础设施和生态环境建设之际,河南省城乡规划设计研究院按照国家建设部的要求,受西藏自治区人民政府的委托,在自治区建设厅的大力配合和协助下,开

展了西藏自治区城镇体系规划的编制工作。为使规划更加科学合理,符合未来西藏自治区发展的需要,我们在进行大量实地考察的基础上,开展了六项专题研究,题目如下:

- ①西藏自治区城镇形成和发展的区域基础分析
- ②西藏自治区城镇发展及其与民族、经济、社会的关系研究
- ③西藏自治区生态环境保护和城镇可持续发展研究
- ④西藏自治区旅游资源开发及旅游业发展研究
- ⑤西藏自治区基础设施协调发展研究
- ⑥西藏自治区城镇发展战略及规划实施政策研究

西藏自治区城镇发展及其与民族、经济、社会的关系研究这项专题基于上述问题,从分析西藏自治区经济、社会发展历程、现状和城镇发展历史、现状入手,找出了经济、社会和城镇发展存在的问题,论述了民族、宗教、经济、社会与城镇发展的关系,指出了影响经济、社会与城镇发展的有利条件及制约因素,最后得出西藏自治区城镇建设中应当重视宗教文化资源的开发、民族风情与地域特色的保护,加大沿边口岸城镇的建设力度等结论。

目 录

1	经济、社会的发展历程与现状.....	1
1.1	经济、社会的发展历程.....	1
1.2	经济、社会的发展现状.....	3
1.3	经济、社会发展的特征分析.....	4
2	城镇发展的历史与现状.....	6
2.1	城镇发展的历史与现状.....	6
2.2	城镇发展的现状特征与存在问题.....	9
3	民族、宗教与城镇发展的关系.....	13
3.1	多民族和睦相处的社会.....	13
3.2	宗教现状.....	15
3.3	民族、宗教与城镇发展的关系.....	18
4	经济、社会与城镇发展的关系.....	26
4.1	理论探讨: 经济、社会与城镇发展的关系.....	26
4.2	实例分析: 西藏自治区经济、社会与城镇发展的关系....	31
5	经济、社会和城镇发展的条件评价.....	34
5.1	经济、社会与城镇发展的有利条件评价.....	34
5.2	经济、社会与城镇发展的限制因素评价.....	39
6	结语.....	42

西藏自治区城镇发展及其与民族、经济、社会的关系研究

1 经济、社会的发展历程与现状

1.1 经济、社会的发展历程

党的十一届三中全会的召开使自治区迎来了改革开放的春天,经过曲折发展的西藏经济建设终于进入了蓬勃发展的全盛时期。西藏各族人民在中国共产党的领导下,以邓小平建设有中国特色社会主义的理论为指导,开始了具有划时代意义的伟大改革。经过 20 年的奋斗,西藏的经济体制格局发生了重大变化,经济建设出现了历史性转折。一个健康发展、充满生机的社会主义市场经济体系正在形成,西藏各项事业取得了举世瞩目的成就,经济实力明显增强。1999 年,国内生产总值实现 105.61 亿元,按可比价格计算比 1959 年增长 16 倍,年平均增长 7.4%,其中 1979 年~1999 年年平均增长 9.1%。地方财政收入由 1959 年的 0.22 亿元增加到 1998 年的 3.64 亿元,增长 15.5 倍。主要工农业产品产量与 1959 年相比成倍增长。

1959 年西藏实现民主改革后,完成了生产资料的社会主义改造,建立了以公有制为主体的社会主义生产关系。党的十一届三中全会以后,西藏从有利于发展生产力出发,对所有制结构进行调整,单一的公有制经济向以公有制为主体的多种经济成分和多种经营方式转变。在工业总产值中,国有工业日益巩固,其他所有制工业快速增长。1998 年与 1978 年相比,国有工业占全部工业的比重由 76.6%下降到 65.5%,集体工业由 23.4%下降到 15.5%。个体和其他经济工业从无到有发展迅速。

1998年个体和其他经济类型工业产值占全部工业总产值的19.0%。在社会消费品零售总额中,国有经济所占比重由1978年的93%下降到1998年的25.7%,个体经济由2.0%上升到64.0%,其他经济成分由5.0%上升到7.8%。集体经济从无到有发展迅速,1998年集体经济消费品零售额占社会消费品零售总额的2.5%。多种经济成分的共同发展,有力地促进了全区经济的健康发展。

党的十一届三中全会以来,自治区先后进行了农村和城市的经济体制改革。在农牧区实行了“两个长期不变”政策,即“土地归户使用,自主经营,长期不变”和“牲畜归户,私有私养,自主经营,长期不变”。在城镇,对工交、商贸企业实行了承包经营责任制。这些改革措施提高了农牧民的生产积极性,为企业注入了生机和活力。中央第三次西藏工作座谈会后,按照国家统一部署和西藏自治区经济体制改革的基本原则,进行了广泛而深刻的经济体制改革,扩大了市场调节,强化了市场机制,经济体制和运行机制发生了较大变化。全区在农牧区继续稳定“两个长期不变”政策的基础上,进一步完善统分结合的双层经营体制,推行草场、土地使用权有偿转让制度,在采取了建立社会化服务体系、深化农产品价格和流通体制改革的同时,狠抓了以转换国有企业经营机制为中心的企业配套改革。全面贯彻《企业法》和《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,落实企业自主权,企业内部逐步推行了劳动人事、工资分配和社会保险三项制度改革。以建立现代企业制度为目标的企业组织制度改革迈出了新步伐,股份制试点工作开始起步。1995年2月17日西藏第一家上市公司——西藏明珠股份有限公司“西藏明珠”股票在上海证券交易气挂牌上市,使西藏上市股票实现了“零”的突破。目前,自治区拥有6家上市公司。

产业结构进一步优化。改革开放以来,在“稳定发展第一产业,有重点地发展第二产业,大力发展第三产业”的政策指引下,西藏的产业结构得到进一步优化。第一产业稳步发展的同时,第二、三产业迅速发

。1979 年~1998 年第一产业增加值年均增长 5.1%，第二产业增加值年均增长 7.2%，第三产业增加值年均增长 14.8%。三产占国内生产总值比重由 1978 年的 50.7:27.7:21.6 变为 1999 年的 32.4:22.7:44.9，产业结构由“一二三”型转变为“三一二”型，传统的农牧业经济模式正在逐步被打破。

第一产业已由单一的农牧经济向农林牧渔多种经济发展，以乡镇企业和多种经营为主体的农村二、三产业蓬勃发展。农业内部结构和农村布局不断优化。农村产业结构不断得到调整，在农村社会总产值中，农业产值所占比重已由 1985 年的 90.8% 下降到 1998 年 90.1%，农村非农产业产值所占比重由 9.2% 上升到 9.9%。

第二产业中，工业内部结构不断完善。初步形成了采矿、建材和民族手工业为支柱的包括电力、轻纺、食品、饮料、藏医药等工业为主的富有西藏特色的工业体系。

第三产业中，商业、交通运输、邮电通讯业等传统行业得到巩固和进一步发展。金融、保险、房地产业、信息咨询、旅游、社会服务等新兴行业欣欣向荣，发展迅猛。

随着城乡居民收入的不断增加，其生活水平全面改善，生活质量明显提高，消费结构日趋合理，绝大多数群众的温饱问题已基本解决，一部分开始向小康迈进。1998 年，全区城镇居民人均可支配收入 5998 元，比 1978 年增长 9.6 倍，年平均增长 12.0%；农牧民人均纯收入为 1259 元，增长 6.2 倍，年平均增长 9.8%。在居民收入增加的同时，城乡居民储蓄大幅增长，1998 年居民储蓄存款余额 33.45 亿元。

1.2 经济、社会的发展现状

1999 年，全区国内生产总值 105.61 亿元，三次产业结构为 32.4:22.7:44.9。1999 年农业连续获得第 12 年丰收年，粮食总产达到 92.21 万吨，油菜籽 4.1 万吨，肉类 14.69 万吨，奶类 20.88 万吨。乡镇企业

有较大发展,产值达 6.5 亿元,多种经营收入 8 亿元,1999 年,第二产业增加值达到 24 亿元,股份上市公司已达 6 家,第三产业增加值 47.42 亿元,从业人员达 25.44 万人。

1999 年,城镇居民家庭人均可支配收入 5998 元,农牧民人均纯收入 1259 元,全区 48 万贫困人口已有 38 万人基本解决温饱,18 个贫困县已有 12 个摘掉贫困帽子。全区有各级各类学校 937 所,学龄儿童入学率达到 83.4%,农牧业科技贡献率已达 28%。

1.3 经济、社会发展的特征分析

①以牧为主,工业基础薄弱。

目前,全区依然是一个以牧为主,以自给自足的自然经济为主,工业基础薄弱,商品经济不发达的地区。农牧业产品资源丰富,资源的人均占有量大;流通不便,观念落后,农牧产品商品率低,自然资源优势尚不能转化成经济优势。农民的现金收入少,生存条件恶劣,生活质量仍然不高。

1998 年,全区农林牧渔业总产值 42.37 亿元(其中,牧业产值 19.04 亿元),工业总产值 14.43 亿元,社会消费品零售总额 34.99 亿元,农牧民人均纯收入 1158 元(在调查的 480 户中,平均每人年纯收入 1231.80 元,其中,现金收入 821.68 元)。

②经济社会不断进步,综合实力弱。

1999 年,全区国内生产总值 105.61 亿元,人均 4166 元,仅相当于全国人均水平的 58.4%。三次产业结构呈典型的“V”字型,是较低水平的经济结构形式,整体经济水平缺乏自我积累和自我发展的能力,经济实力薄弱,按人均的国民经济主要指标不仅落后于全国,而且还落后于其他少数民族地区。

③地广人稀、区域经济发展不平衡。

1998 年末,全区人口平均密度为 2 人/平方公里,不到全国人口平

均密度的 1.5%。其中全区 40%以上的人口集中在“一江三河”中部流域,其余地区人口更稀少。拉萨市人口密度为 13.48 人/平方公里,日喀则地区人口密度为 3.48 人/平方公里,山南地区人口密度为 3.97 人/平方公里,林芝地区人口密度为 1.28 人/平方公里,那曲地区人口密度为 0.91 人/平方公里,昌都地区人口密度为 5.13 人/平方公里,阿里地区人口密度为 0.25 人/平方公里(见附表 1)。

1998 年,全区人均工业总产值 557 元,人均农林牧渔业总产值 1711 元。在各地(市)人均工业总产值和农林牧渔业总产值中,拉萨市分别为 446 元和 1562 元,日喀则地区分别为 159 元和 1938 元,山南地区分别为 319 元和 1515 元,林芝地区分别为 1036 元和 1940 元,那曲地区分别为 252 元和 1095 元,昌都地区分别为 137 元和 1896 元,阿里地区分别为 220 元和 1899 元(见附表 1)。

④财政收入少,支出多。

1998 年,全区财政总收入为 43.73 亿元,其中,地方财政收入 3.64 亿元,国家财政补贴 41.55 亿元;财政总支出 45.32 亿元。因此,大、中型项目的建设资金和各项行政事业经费基本上靠国家财政补贴,生产建设所需资金基本上靠内地支援。

⑤能源、交通基础设施薄弱,信息闭塞。

全区发电机容量仅 34.3 万千瓦,人均年用电量不足 272 千瓦时,相当于全国平均水平的 20%,现有 60%的乡、80%的农牧民用不上电,铁路不通,公路运距长、等级低,路况差,断头路多,病害严重,而且还有 26%的乡和一个县不通公路,广大农牧区无通信设施,信息闭塞。

⑥自然环境复杂多样,形成中、东、西、北各具特色的四个经济分区。

中部经济区是以“一江两河”中部流域和尼洋河流域为中心的具有较强吸引力和辐射功能的全区经济核心区;西部经济区毗邻“五国一区”,包括阿里和日喀则地区西部,主要发展同周边国家的边贸和旅游

业；东部经济区主要是昌都地区，是藏东地区商品流通集散地和连接藏、川、滇、青的交通枢纽，是三江流域天然林保护区，是西藏经济发展的次中心；北部经济区主要是藏北地区，畜牧业占本区经济的主导地位，矿业具有良好的开发前景。

2 城镇发展的历史与现状

2.1 城镇发展的历史

西藏在距今四、五千年以前就有了筑城历史，但由于长期的分裂割据以及恶劣自然条件的限制和频繁自然灾害的侵蚀，城镇始终未得到大发展。吐蕃部落于公元前后在雅砻河谷开垦土地、兴修水利、圈养牲畜、冶炼金属、发展生产、筑城建屋，出现了以琼结为中心包括泽当在内的局部城镇居民点。

公元 7 世纪，松赞干布统一西藏后，为驾驭高原的需要，在拉萨河畔修大昭寺、建布达拉宫、筑城堡，带来了拉萨的兴盛。

公元 10 世纪上半叶，德祖衮在藏西的阿里建立了古格王国，阿里得到了发展。

公元 14 世纪前后，萨加教派占据了雪域高原的统治地位，得到元朝中央政府的扶持，促进了萨加地区城镇的繁荣发展。

公元 15 世纪，一世达赖根敦朱巴在年楚河畔修建了扎什伦布寺，该寺后来成为历代班禅驻锡地，僧侣信徒、商贾游人汇集年楚河流域，推动了日喀则的兴起。同一时期，格鲁教派在藏东门户——昌都修建强巴林寺，该寺成为藏东的宗教中心，因该寺的兴盛而带动了昌都繁荣。

公元 18 世纪，清朝政府为管理的需要在藏北建立了坎囊宗（即现在的那曲镇）。清末，英帝国主义在大举入侵我国沿海的同时也侵入西藏，强迫开放了亚东口岸，外国资本在一定程度上刺激了亚东、帕里、江孜、日喀则、拉萨等城镇的发展（见附图 1）。

和平解放前，全区基本上没有现代工矿业，农牧业生产是原始的刀耕火种和游牧方式，生产力水平低下，城镇发展缓慢，数量少，规模小。拉萨、日喀则、昌都、泽当、亚东、帕里、那曲、萨迦等仅初具小城镇雏形，拉萨最多也只有3万人，占地不足3平方公里。城镇的兴衰主要受宗教的兴衰所制约，寺庙的修建与昌盛是城镇发展的原动力和诱导因素，城镇仅仅是一定区域内政教活动和农副产品的交换中心，功能单一。城镇内无市政基础设施和公共服务设施。

和平解放后至民主改革前，由于没有从根本上改变当时其政教合一的封建农奴制度，政权还未真正回到人民手中，大规模建设城镇和改造城镇的条件还未成熟，国家仅在各城镇投资建设了一部分市政基础设施和公共服务设施，同时，投入巨资及大量人力、物力修通了川藏、青藏、拉（萨）——日（喀则）——江（孜）——亚（东）、安（多，即那曲）——狮（泉河）、拉（萨）——泽（当）、新藏等干线公路，为西藏经济腾飞和城镇建设打下了基础。随着1954年川藏、青藏公路通车以及拉萨至日喀则、江孜、亚东、泽当等公路的建成，在中共西藏工委及各分工委所在地的城镇和驻藏部队的驻地，进行了小型的基本建设，修建了一批机关住房、学校、医院、银行、邮电所、贸易公司、交通运输站、气象站、电站、影剧院等设施。同时在各条公路沿线扩建了一批原有的居民村落，出现了江达镇、扎木镇、八一镇、当雄镇、羊八井镇等一批新兴城镇。

1959年民主改革胜利后，经国务院批准，西藏自治区设置7个地（市）和72个县。西藏逐步开始了有计划的城镇建设，国家陆续投入巨资建设西藏，大规模建设与改造拉萨、日喀则、昌都等老城镇。在“三线”建设时期新建了八一、扎木两镇，为巩固国防新建了狮泉河镇。城镇的市政基础设施、公共服务设施、商业服务设施和居民住宅建设都得到了不同程度的发展，72个县所在地逐步建立起了数百人至万人规模不等的小城镇。期间还修通了中尼、滇藏等干线公路，开放和修建樟木

口岸。至 1981 年年底，全区已设立 1 个地级市和 9 个建制镇（见附图 2），城镇人口为 18.31 万人。

我国改革开放以后，西藏的经济发展进入了全盛的发展时期。西藏与我国的其他地区一样，实行了对国内国外开放的政策，经济上实行以发展集体和个体经济为主，农畜林副产品实行以市场调节为主的方针，鼓励农牧民进城经营工商业，鼓励发展个体和私营经济，10 多万农牧民和内地的国有、集体和个体工商户进入西藏各地的城镇经营工商业，有力地推动了西藏城镇的发展，西藏城镇的建设出现了前所未有的繁荣。

在这一时期，为了适应新形势下城镇建设的发展，各主要城镇相继编制了城市总体规划及实施方案，颁布了城镇与住宅建设、城市绿化美化、环境卫生、市政管理等方面的法规和政策。

80 年代以后，西藏经济的快速发展和旅游业的迅速崛起带动了交通、能源、通讯等基础设施的发展，城镇建设进入了一个崭新的时期。由于在广大农牧区实行了联产承包责任制等一系列搞活经济、发展生产力的政策，促进了农村商品经济的发展，也推动了农村人口向城镇转移，在一定程度上带动了城镇的发展与繁荣。特别是 1985 年为迎接自治区成立 20 周年，中央发动全国九省、市援助西藏建设 43 项重点工程，又给西藏的城镇建设提供了一次大的发展机遇。主要城镇都进行了大规模的市政基础设施、公共服务设施、商业服务设施以及文化卫生设施的建设。兴修了下水道，铺设了黑色路面或水泥路面，安装了自来水，提高了城镇的给水排水普及率，改造一批城镇旧房和危房，方便了城镇居民的生产和生活。城镇的数量从 1981 年的 10 个增加到 1992 年的 33 个，城镇人口从 18.31 万人增至 32.19 万人，城镇市政基础和公共服务设施状况得到了较大改善。

90 年代后，特别是 1994 年中央召开第三次西藏工作座谈并为西藏安排了 62 项重点援助项目以后，西藏的城镇建设又得到了一次大的发

展。在这 62 项工程中,就有总投资在 15 亿元左右的城镇建设项目 10 项,以及与城镇建设息息相关的总投资在 13 亿以上的能源项目 17 个,邮电、通讯、交通等项目 7 个。随着 1999 年西藏自治区迎来民主改革 40 周年大庆,这些援助项目大多已竣工。通过这些项目的实施,西藏新增水电装机容量 37400 千瓦,年增发电量 2 亿千瓦小时,使主要地(市)所在地的电力供应紧张的状况得到了缓解,改善了城镇的道路交通条件、饮水条件、通讯条件和生活条件。目前,西藏万人以上的七大城镇基本拥有与内地多数城镇相似的生活条件和投资条件。而拉萨市、日喀则市、泽当镇以及八一镇的城镇建设已经有了现代城镇的雏形。

到 1999 年,西藏 72 个县中除墨脱县外,有 71 个县通了公路,实现了邮政电信县县通。7 个地(市)所在地和 54 个县人民政府所在地的城镇安装了卫星通讯接收站,开通了程控电话,安装了电视台或电视转播台,拉萨建成了卫星上行线,大大改善了城镇的交通和通讯。绝大多数县修建了电厂、电站,人民群众的生活得到了改善。

和平解放 40 多年来,国家和集体先后投资 20 多亿元发展西藏的城镇建设。拉萨市、日喀则市、昌都镇、八一镇、那曲镇、泽当镇、江孜镇、狮泉河镇,正逐步进入新型的现代化中小型城市的行列。截至 1999 年底,全区设立 1 个地级市(拉萨市)、1 个县级市(日喀则市)、112 个建制镇(见附表 2),城镇人口 45 万人(其中万人以上的城镇有 7 个,5000 人以上的城镇有 17 个,主要城镇的人口分布见附表 3),占全区总人口的比重为 19.0%;城镇非农业人口 34 万人,比重为 13.42%。

2.1 城镇发展的现状特征与存在问题

改革开放以来,在自治区各族人民的艰苦努力和全国各地的大力支援下,西藏城镇建设日新月异,城镇在区域社会经济发展中的作用越来越突出,形成了以拉萨市为中心,地区所在地城镇为次中心,县城及较大建制镇为三级中心的城镇等级系统。概括来说,西藏城镇发展的现状

特征与存在问题有以下几点:

①城镇空间分布不均衡, 并多沿公路、河流和边境线发展。

西藏自然条件巨大的地域差异性, 深深地制约着人类活动的空间, 使城镇的空间分布极不均衡。在藏东峡谷地区, 藏中南宽谷地带, 尤其是“一江三河”中部流域, 自然条件相对较好, 农牧业生产发展历史悠久, 城镇基本上以寺庙为中心, 在河谷地带发展起来, 城镇发展较快, 分布较为稠密。而在藏西北高原, 则由于自然条件的恶劣, 人迹稀少, 城镇较不发育。如拉萨市总土地面积为 2.95 万平方公里, 有城镇 10 个, 城镇密度为 3.39 个/万平方公里; 日喀则地区总土地面积为 18.09 万平方公里, 有城镇 28 个, 城镇密度为 1.55 个/万平方公里; 山南地区总土地面积为 7.97 万平方公里, 有城镇 24 个, 城镇密度为 3.01 个/万平方公里; 昌都地区总土地面积为 10.87 万平方公里, 有城镇 24 个, 城镇密度为 2.21 个/万平方公里; 那曲地区总土地面积为 39.24 万平方公里, 有城镇 2 个, 城镇密度为 0.05 个/万平方公里; 阿里地区总土地面积为 29.64 万平方公里, 有城镇 7 个, 城镇密度为 0.24 个/万平方公里; 林芝地区总土地面积为 11.46 万平方公里, 有城镇 19 个, 城镇密度为 1.66 个/万平方公里。

另外, 城镇又多沿干线公路、江河和边境线分布, 在现在 114 个城镇中, 有近 2/3 沿藏、青藏、新藏、滇藏、中尼、拉萨——日喀则——江孜——亚东、拉萨——泽当及黑(黑河)昌(昌都)公路分布, 近 3/4 沿雅鲁藏布江及其支流和金沙江、澜沧江、怒江、森格藏布等主要江河分布(见附图 3)。这说明在高原地广人稀经济落后的特殊情况下, 城镇建设及经济发展, 人民生活严重依赖于交通建设和天然的地表水源。另外, 因毗邻印度、尼泊尔、锡金、不丹、缅甸等国, 边境贸易在改革开放以后得到进一步发展, 边境口岸型城镇也随之崛起。

②城镇数量少, 规模小。

目前, 全区设市城市及建制镇总数为 114 个, 平均每万平方公里 0.9

个,而且除拉萨市人口规模近 25 万人,为中等城市外,日喀则市人口规模近 4 万人,昌都、八一、泽当、那曲、狮泉河等镇人口在 1—3 万人,其余多数县城、建制镇人口为 2000—4000 人左右,甚至一些城镇人口在 1000 人左右(见附表 2)。城镇数量少、规模小,严重影响着城镇在区域社会经济发展中的中心带动作用的发挥,也制约着城镇本身各项设施的完善。

③城镇职能单一,经济实力弱,缺乏吸引力与辐射能力。

和平解放以来,西藏经济、社会虽然取得了很大的成就,城镇建设也不断进步,但城镇经济实力仍然很弱,二、三产业落后,尤其是城镇市场发育缓慢。小城镇和县城产业依托不足,对周围农村的带动作用非常微弱,农民对城镇的支持很少,农业缺乏对二、三产业的支撑能力。72 个县城从产业职能上讲,多数仅限于政治、文教、卫生职能,过于单一,严重影响着城镇经济职能的发挥,使城镇间缺少相互联系的需求动力和发展活力,在区域内也因吸引力和辐射能力的弱小,不能有效地带动区域社会经济的发展,城镇作为区域经济中心的地位不够突出。

④区域基础设施发展较快,但总体水平落后。

区域基础设施是区域内城镇建设以及城镇体系发展的重要支撑系统。几十年来,西藏自治区的道路交通、能源、邮政、电信等各业的发展深受国家重视,目前以国道主干线为主骨架连通相邻各省及区内各地区的公路网架已基本形成;以水电为主、火电、热能、风能、太阳能为补充的电力及能源供应已产生了较大的社会和经济效益;邮政、电信业的发展步伐正逐步加快。这些在很大程度上推动了城镇的快速发展。但同时,现状的基础设施建设已远不能满足区域经济发展和城镇建设不断提高的需要。目前,公路等级较低、路况较差且常受自然破坏,铁路建设空白,民航发展不足,交通网络体系不完善;能源供应能力低,且不成体系;电信发展落后,供需矛盾大等等。这些问题,严重制约着城镇的进一步发展,需要大力投入,快速发展,以服务和引导城镇建设。

⑤市政基础设施和社会服务设施落后。

由于经济实力普遍较差,尽管有着较好的外部支援条件,仍不能改变城镇基础设施投入少、欠帐多的现实。目前,多数城镇道路、给排水、能源、通信、绿化等设施仍维持在较低水平,科技、文化、教育、卫生医疗设施严重不足,城镇综合服务功能较差,满足不了城乡人民生活及经济发展的需要。

⑥城镇的地域特色鲜明,保护任务繁重。

历年来,全区对城镇的地域特色的保护和恢复做了大量工作,但是,现代城镇建设往往会对传统文化进行冲击。在现行各项建设中,多数城镇忽视地方特色,建设缺乏系统的综合规划,盲目照搬内地。这种现象尤其是在有对口支援的城镇更为突出,不利于优秀文化传统及民族特色的发扬光大。在这种背景下,城镇建设更应重视对地域特色的保护。

⑦广大牧区人口居住分散,城镇发育较差。

西藏共有 14 个纯牧县,24 个半农半牧县,加上农区的牧业人口,1996 年的牧业人口共计 68 万人,占当时农村人口的 32%。牧区总面积占全区总土地面积的 71%,达 87 万平方公里,人口密度为 0.78 人/平方公里。由此带来了生产要素分散、社区组织分散、市场集中度小、城镇发育较差等问题。牧区的自然环境及生产条件决定了牧区人口在定居时只能适当集聚,以解决人们对定居、对基础设施和社会服务设施的需要与牲畜对足够的草场资源需要之间的矛盾。

⑧边境口岸城镇的发展受边境贸易和国防因素的双重影响。

西藏自治区位于青藏高原南部,北临新疆、东连四川、东北紧靠青海、东南连接云南,南与缅甸、印度、不丹、锡金、尼泊尔等国毗邻,西与克什米尔地区接壤,陆地国界线 4000 多公里。边境口岸城镇主要有樟木、亚东等,由于地缘位置优越,边境贸易会大大促进城镇的各项建设。但同时,国防因素的不稳定性也制约着城镇的发展。