

西藏自治区城镇体系规划大纲



河南省城乡规划设计研究院

二〇〇一年六月

目 录

1、引言	1
2、规划编制的主要内容和指导思想	2
3、区域发展背景的特殊性分析	4
4、自治区经济发展战略构思	7
5、自治区城镇发展战略	13
6、城镇体系的空间组织	21
7、“一江三河”流域中部地区城镇发展规划	25
8、乡村农牧区城镇化及居民点布局引导	27
9、重点城镇建设规划设计引导	30
10、区域基础设施规划	30
11、区域社会服务体系规划	33
12、区域城镇化中的资源开发、环境保护规划	35
13、城镇发展及规划实施的政策措施	37
附：西藏自治区城镇体系规划成果	39

1 引言

城镇化是区域发展和现代化所必然经历的经济社会发展过程，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和地区工业化、现代化水平的重要标志。而城镇作为社会经济活动的主要载体和区域经济发展的中心，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。而且城镇化所带来的利益不仅仅是经济上的，它还会带来更高的收入、更好的卫生条件、更高的文化水平和更好的生活质量。

西藏自治区由于地处高寒偏远，交通不便，社会经济长期处于相对落后状态，社会经济基础薄弱，城镇发展缓慢。在和平解放后的四十多年中，城镇虽得到了很大发展，城镇化进程也逐步加快。但由于其独特的自然与人文环境，城镇发展总体落后，局部发展加速；设施落后，职能单一，缺乏足够的吸引和辐射能力；且城镇间联系弱，未能形成高原城镇体系。在目前西藏城镇化的动力正由较单一的政府投资拉动向多元化发展的形势下，如何制定得力的政策措施，启动城镇发展多元化、多方位的动力机制，加快西藏城镇化进程，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的实施见效，则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。

西藏自治区人民政府和国家建设部对西藏自治区城镇化的推进及全区城镇体系规划的编制给予了高度重视。自治区政府在“九五”计划中即确立了区域生产力布局和城镇建设联合发展的思想，并提出了“以川藏、新藏和青藏、中尼公路为开发轴线，实施据点开发，轴线延伸，”及“重点建设拉萨、日喀则两市为中心的全区经济核心区，把昌都逐步建成新的增长极；对其它行署所在地进行重点开发，使之成为带动该地区经济发展的增长点”。“城镇建设要在总体规划指导下，加快培植中等城市，积极发展小城市和县城、边境城镇，

适当发展建制镇。建立以中等城市为核心，小城市为骨干，建制镇为基础，各城镇密切配合、协调发展的城镇体系。”等一系列城镇发展政策。在“十五”计划中更提出了“加快小城镇发展步伐，逐步推进城乡经济一体化”的许多具体可行的政策措施。为了切实做好本次规划的编制工作，自治区政府专门发文成立了自治区城镇体系规划编制领导小组。国家建设部积极协调西藏城镇体系规划的编制工作，把它作为参与国家西部大开发的重要内容，并派有关领导和专家亲赴西藏考察指导。

因此，按照国家建设部和自治区政府的布署，河南省城乡规划设计研究院接受自治区政府委托，在西藏自治区建设厅的大力配合和协助下，开展了本规划的编制工作。并在实地调查研究的基础上，首先编制了本规划大纲，以期指导下一步的规划编制工作。

2 规划编制的主要内容和指导思想

2.1 规划的主要内容

- (1) 分析总结西藏社会经济及城镇发展现状特征及发展条件。
- (2) 研究西藏城镇发展规律和动力机制。
- (3) 制定西藏自治区城镇发展战略，确定区域城镇化道路。
- (4) 制定城镇体系规模结构及空间组织方案，确定城镇功能提高及结构优化的方向。
- (5) 制定较详细的重点地区城镇发展规划。
- (6) 确定乡村地区产业布局、农牧区居民点建设的原则和方向。
- (7) 制定城镇体系发展目标下的区域基础设施协调发展规划。
- (8) 制定区域社会服务及保障体系规划。
- (9) 制定区域资源开发及生态环境保护与城镇发展协调规划。
- (10) 提出城镇化进程中区域历史文化遗产保护的措施。
- (11) 制定基于城镇化的区域旅游业发展规划。
- (12) 提出较系统的区域城镇化及本规划实施的政策及措施。

2. 2 规划的指导思想

(1) 以寻求适合西藏发展实际的城镇化道路为主线, 与国民经济和社会发展规划紧密结合, 充分发挥城镇在社会经济发展中的中心带动作用。以区域城镇化的发展引导区域经济全面增长, 构筑以区域中心城市为核心的城镇经济区, 实现城镇布局和经济空间结构及生产力布局的紧密结合。

(2) 立足特殊的区域发展背景, 以解决区域内最突出的特性问题为主线, 合理调控区域城镇体系及其空间发展, 突出人民生活水平的提高、城镇基础设施和社会服务体系的现代化。

(3) 保护生态环境, 注重城镇及区域经济的可持续发展。要在西藏极其脆弱的生态环境得到有效保护的基础上推进地区资源开发、经济发展和城镇建设。

(4) 保持地方特色, 弘扬民族文化。城镇及各项设施建设要结合西藏地处高寒的自然环境、藏民族历史传统及藏传佛教的影响, 保持地域文化特色, 正确引导民族文化、宗教信仰对于社会经济和城镇建设的影响。

(5) 突出重点地区建设, 保证区域协调发展。规划中要充分研究西藏各地区的特点及地域差异, 以有利于全区快速发展, 提高区域城镇体系功能组织效果为出发点, 坚持“突出中心, 区域协调”的思想。以包括雅鲁藏布江、拉萨河、年楚河、尼洋河在内的“一江三河”流域中部地区为发展重点, 实现全区城镇科学、合理的职能分工、规模扩展及空间布局。

(6) 立足现实, 逐步发展, 实现广大农牧区城镇及其经济的合理集聚。科学解决牧区集中建设与分散放牧的矛盾、农区城镇发展与现状产业结构的矛盾, 在广大农牧区逐步推进城镇化和现代化, 提高广大农牧区的生产生活水平。

(7) 协调基础设施建设, 合理引导经济开发。通过区域道路交通、电力、电信、水利等基础设施建设宏观引导地区经济开发和城镇布局。

3 区域发展背景的特殊性分析

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。总面积 122.84 万 km^2 , 1999 年总人口 247.72 万人,(注:据全国第五次人口普查公报,2000 年西藏自治区总人口为 261.63 万人。)人口密度 2.0 人/ km^2 。全区辖一个地级市、六个地区,74 个县(市、区)。在总人口构成中,藏族人口 238.8 万人,占 96.4%,其它还有汉族、回族、门巴族、珞巴族等,受自然环境、发展历史等因素的影响,西藏区域发展背景的特殊性主要体现在以下几个方面:

3.1 特殊的生态环境

西藏地形复杂多样,遍布群山和湖泊,自海拔 8848.13 米的珠穆朗玛峰至海拔 300 米以下的喜马拉雅山南麓,平均海拔在 4500 米以上。高寒的气候特征加上气压低,氧气含量少,使这里的生存环境条件极差,造成了这里人口稀少,交通闭塞,经济发展及生活水平落后的面貌。尤其由于高寒干旱,热量、水分和氧气不足,植被遭破坏后很难恢复,生态系统极其脆弱。

另一方面,青藏高原又是东半球气候的启动区,是我国乃至世界重要的气候调节器,它环境方面的某些变化会直接影响到我国中部、东部地区乃至全球环境的变化。事实上,近几十年在经济发展及人口增长的同时,一些地区已经出现了草场退化、植被破坏,湖水位下降,野生动物种类和数量下降以及越来越频繁的自然灾害等现象。因此,为了西藏的可持续发展,其各项建设必须重视对环境的影响,不能以牺牲环境为代价,应以积极的态度减轻经济发展对于环境的压力。相对于我国其它地区来讲,西藏发展面临的生态环境背景尤其突出。

3.2 资源开发及产业发展方向的特殊性

西藏的森林、草原、水资源、矿产等自然资源贮存丰富,在全国占有相当重要的地位。但这些资源的开发不仅受地形复杂、气候

恶劣、交通极为不便、资金严重不足等多方条件的制约，而且因人口增长幅度较大，资源再生量较小，生态环境脆弱从而受到可持续发展潜力方面的限制。西藏资源开发亦必须在生态环境得到有效保护的前提下进行，其开发强度将不得不受到限制。

从产业发展方面看，尽管西藏经济实力的弱小在一定程度上是由于农牧业产业结构的制约，但因生态环境的重要意义，矿产资源开采及加工业在西藏必须受到限制。这就决定了西藏不可能象全国其它地区一样大力推进工业化进程。西藏产业经济发展必须另辟溪径，结合自身地域特色，在旅游、商贸等第三产业及农牧业结构调整方面大做文章，以特色经济的发展建立起具有西藏地方特色、并有很大活力的新型产业结构。

3.3 地广人稀、分散布局的人口及城镇

西藏 122.84 平方公里的范围内，仅有 247.72 万人，114 个城镇（建制市和建制镇），年均每平方公里 2.0 个人，每万平方公里 0.9 个城镇。人口的分散极不利于农牧产品的商品化及地区城镇化、基础设施现代化的发展。城镇较小的人口规模不仅影响着城镇规模经济的发展，也制约着城镇在区域经济发展中中心带动作用的发挥。在这种情况下，地区城镇化只能走适当集中、扩大规模、完善功能的发展道路，优先发展区域中心城镇和条件优越、基础较好的地区。而在西部、北部地区，面积辽阔、人口稀少，草场因气候条件和超载放牧而不断退化，则不能提倡城镇建设，以减轻环境压力。

另一方面，西藏发展中不仅要考虑各项建设及投资的经济效益，更应着眼于未来，考虑人民生活、生产的需要以及民族的团结、政治的稳定、国防的巩固，注重社会、经济、生态效益的结合。

3.4 显著的地域差异

西藏面积辽阔、地形地貌复杂多样，各个地区无论是自然条件、发展历史，还是社会经济基础均存在很大的差异。拥有辽阔草场、空气稀薄的藏北高原是西藏主要的牧区，产业结构较为单一，城镇较不发育，并有大面积的无人区（可可西里无人区）；具有悠久开发

历史、气候湿润、地势相对平坦的藏南谷地发展的自然条件和基础设施条件最为优越，城镇分布相对密集，经济发展水平较高；峡谷深切、高山相隔、森林茂密的藏东地区生产以林业为主，自然环境条件较好，城镇用地普遍狭窄，但这里商业贸易气氛浓厚，和周边省区经济来往密切；在气候干旱、草场退化较为严重的西部地区生存条件最差，城镇较不发育，搞好生态环境建设，大力发展边境贸易是根本出路。总之，各地的经济发展及城镇建设各具特色，水平差别很大。显著的地域差异，是地区特色经济的依托。发展中要因因地制宜，充分考虑各地的优势条件、制约因素和地区特色，优先发展条件优越、基础较好、能起中心带动和示范作用的地区。在此基础上，做到全区经济的合理布局，协调发展。

3.5 特殊的民族文化及宗教影响

以藏民族为主的西藏人民基本上都信仰藏传佛教，宗教信仰曾深刻地影响了西藏整个社会经济及民族发展的历史，在今后较长时期内，它仍会影响到社会经济发展和城镇建设的诸多方面。正确引导宗教信仰对于社会经济及城镇建设的影响，乃是西藏社会发展的特殊要求。而且西藏地域文化特色浓厚，民族风情独特，因而区域发展的现状基础、发展动因及发展道路等等均和全国其它地区有着很大的差别。如何在发展经济的同时发扬民族优良传统，弘扬民族文化，保护地域文化特色，也将是西藏发展建设中必须重视的问题。

3.6 区位条件的两重性

地处偏僻、地形复杂、交通不便、信息闭塞历来是西藏的区位特点。即使在目前情况下，和全国其它地区相比，西藏的不易到达仍是区位条件的重要方面。它和多个国家接壤，却是国防重地；它在国内交通网中有几条国道公路进出，但道路等级低、通行难度大，并是全国唯一不通铁路的省区。不利的区位条件严重制约着西藏发展的历史与现在。

但另一方面，西藏区位条件正逐步改善，并日益成为其发展的优势条件。其一，国际关系向着缓和方向发展，国际贸易、口岸城

镇发展前景良好。其二，西部大开发给了西藏改善内外交通条件很好的机遇，青藏铁路即将动工修建，公路、航空、管道运输建设正逐步加强，互联网等现代通信技术发展迅速，西藏与国内外交流日益便捷。其三，西藏独具特色的民族及宗教文化、自然风光，对外界的吸引力逐步增强，对区位优势条件的形成将有很大的促进。

由此，今后发展中，应特别重视边界地区的发展与开放，提高边境口岸城镇及省区边界城镇对区域经济的影响。

3. 7 优越的国家扶持条件

80年代以来，国家为西藏先后制定了许多特殊优惠政策和措施，其中第二次西藏工作座谈会上提出的政策及第三次西藏工作座谈会确定的“8项政策，62项工程和对口支援的工作方针”对加速西藏发展起到了很大的作用。尽管由于历史基础及自然条件的限制，目前的西藏经济仍和全国多数省区有很大差距，但优越的国家扶持条件所起到的作用是非常明显的，而且从未来一段时期看，国家将在西部大开发中给予西藏经济发展以更大的支持。如何在发展中充分利用这些优势条件，努力实现从“输血”到“造血”发展机制的转变，将是西藏面临的重要问题。

4 自治区经济发展战略构思

4. 1 区域经济发展的现状特征

(1) 产业发展及结构水平提高较快，但综合实力较弱。

民主改革40年来，西藏经济发展取得了重大成就，经济实力明显增强。1998年，国内生产总值91.18亿元，按可比价格计算比1959年增长14倍，年平均增长7.2%，其中1979—1998年年平均增长8.8%。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也成倍增长。从产业结构方面看，在第一产业稳定发展的同时，第二、三产业迅速发展，逐步壮大，三次产业占GDP的比重由1978年的50.7:27.7:21.7变为34.3:22.2:43.5，传统的高原农牧业经济模式正逐步被打破。而且

在三次产业内部，第一产业已由单一的农牧经济向农林牧渔多种经济发展，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、交通运输业、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增长迅猛。

但另一方面，西藏经济的综合实力仍然较弱。1999年人均国内生产总值仅相当于全国人均水平的57%，三次产业结构也只是在经济整体水平过低情况下低层次的优化，二三产业很不发达仍是现实，西藏经济仍属典型的农牧业经济。

（2）经济发展的地域差异显著。

西藏面积辽阔，各地的自然条件和社会经济发展基础差别很大，因此各地的发展特点、发展方向与发展重点也有很大差异。目前已基本形成四个经济区：中部经济区是以“一江两河”流域和尼洋河流域（即“一江三河”流域）中部地区为中心、发展条件和基础均较好的全区经济核心区；东部经济区主要是昌都地区，是藏东地区商品集散地和联接藏、川、滇、青的交通枢纽，三江流域天然林保护区，是西藏经济发展的次中心；西部经济区毗邻“五国一区”，包括日喀则地区西部和阿里地区，主要发展同周边国家的边贸和旅游业；北部经济区主要藏北地区，畜牧业占本区经济的主导地位，矿业具良好的开发前景。

（3）农牧业资源及产品丰富，但商品率低，流通不便，农牧民可支配现金收入较少，生活质量较差。

西藏无论草场、森林、耕地、河流水体总面积均较大，而且随着生产条件的改善和生产技术水平的提高，农牧业产量不断增长，目前已基本实现区内粮油肉自给目标。但受面积辽阔、地形复杂、交通不便以及农牧民传统思想的影响，农牧业产品的商品率很低，不仅影响着人民饮食结构水平的提高，还直接影响农牧民的现金收入和生活质量的提高，使农村经济增长乏力。

（4）工业发展落后，工业化进程缓慢。

尽管几十年来西藏工业生产发展迅速,规模不断扩大,结构日趋完善合理,技术水平不断提高,产品市场逐渐拓宽,工业在国民经济中的主导地位日益增强。但因受基础差、底子薄,基础设施“瓶颈”制约严重等多种因素的影响,工业发展仍明显落后,1999年工业产值9.97亿元,不足国内生产总值的10%。

(5) 极具发展潜力的旅游业开发不足,规模较小。

西藏以特殊的地理位置,由雪峰、冰川、高山、湖泊、温泉、森林、草原、化石、野生动植物等地貌、地势、生物构成的自然景观,和以赋含民族历史与特色文化的寺庙、民居、节庆、古文化遗址等组成的人文景观,共同组合成多姿多彩、丰富多样、极具吸引力和开发潜力的旅游资源,而且改革开放以来一些旅游资源的开发开放已经显示出较好的经济和社会效益。但总体来看,具有很大优势和发展潜力的旅游业开发不足,规模较小。

(6) 区域市场体系不健全,第三产业发展滞后。

西藏经济发展的地方特色浓厚,又与多个省份及多个国家相邻,有着较好的市场建设及商品流通条件,但因人口及城镇布局较散,交通落后,广大农牧民商品市场意识较差,使得商品流通不畅,市场体系建设不力,产品的商品率低,一些地区甚至还停留在以物易物的原始贸易阶段。以市场贸易为主体的第三产业的落后严重制约着整个地区国民经济的发展,影响着社会经济以更快的步伐走向开放、文明和繁荣,使地区发展缺乏活力。

(7) 矿产资源丰富,但地质勘察工作力度不够,乱开乱采,破坏生态环境现象严重。

(8) 对口援藏工作对西藏经济发展作出了很大贡献,从总体上提高了本区的发展水平,改变了城镇发展面貌,也使人们的思想观念发生了很大变化。但由于内地援藏省份本身经济发展水平不同,造成了各项建设新的地区差别,并由于援藏项目的宏观协调力度不够,使得项目建设对区域经济结构的整体优化没有起到应有的效果。

4.2 西藏社会经济发展及城镇面临的新机遇。

(1) 世界经济发展的全球化, 区域经济格局的多极化以及亚太经济的日益强大。随着各国经济走向开放和市场化, 世界经济趋向某种一体化, 各国各地区经济相互依赖的程度大大提高, 跨国公司和国际资本导致全球贸易资本和生产力布局的改变, 各地区一体化(区域化)的趋势也在不断加强。中国经济和城镇发展将日益融入世界格局, 成为多极化世界经济格局中的重要一极。从而为我国各地区及西藏资源开发和地方经济的日益开放提供了广阔的前景。

(2) 国家西部大开发及其一系列加大西部投入的措施。西部大开发对广大的西部省区尤其是西藏来说是实现共同富裕、加强民族团结、保持社会稳定和边疆安全的重要战略措施, 它将加快地区经济结构调整, 加快基础设施建设, 加快生态环境保护和建设, 加快科技教育事业的发展, 进一步扩大对外开放, 并将极大地促进地区经济社会发展。

(3) 我国在国民经济和社会发展“十五”计划中, 已明确提出将“城镇化战略”作为未来时期我国发展的几大战略之一, 并把旅游业作为带动地区经济增长的支柱产业。这必将对我国各地区加快城镇化进程和旅游资源开发产生积极的影响, 更会对西藏的城镇建设和旅游业的大发展增加许多动力条件和政策支持。

(4) 西藏经济已经起步并取得一定成就, 自我发展能力和内在增长需求不断提高。同时, 广大西藏人民群众对于城镇化及生活水平日益提高的需求也日益强烈, 主观上渴望改变落后面貌, 变革传统生活生产方式, 加快现代化进程, 这是今后西藏发展的巨大潜在动力。同时, 广大内地群众对西藏的认识不断深入和提高, 今后会更加广泛地参与西藏经济开发。这也将是西藏发展的重要推动因素。

(5) 西藏人民群众文化素质、精神文明和科技意识不断提高, 对达赖集团的“分裂”阴谋不断觉悟。一个团结、稳定、以发展为主导的西藏政治局面更加稳固。

(6) 当今世界是以和平发展为主题的世界, 发展是绝大多数国家人民的迫切愿望, 尤其是第三世界国家更是如此。因此随着我国与相邻国家关系的逐步改善, 西藏边境地区商贸往来和经济发展的

障碍因素将会逐步减少，各个通商口岸将面临着一个大发展的良好机遇。

4.3 社会经济发展战略思路分析

综合分析发展环境及社会经济发展现状特征，西藏和内地省区相比，不仅是位次上的差距，更重要的是发展层次上的落后。西藏地处我国西南边疆，战略地位十分重要，它的稳定、发展与安全涉及到国家的稳定、发展与安全。因此从国家战略上考虑，西藏要尽快发展起来，不能长期落后下去。而且在目前发展条件较差，基础特别落后但又有很好的发展机遇的情况下，西藏的发展不能采取传统的发展模式，而要以全新的发展理念和思路，敢于开放创新，在保持全区政治稳定、边防巩固及生态环境得到有效保护的前提下，实现跳跃式的发展。概括来说，就是采取“非均衡发展及城镇化带动相结合”的发展模式。这种发展模式一方面强调优先发展优势地区、重点城镇和具有较好市场前景的产业及产品，另一方面强调城镇及城镇化在区域社会经济发展中有效的组织和带动作用，提倡以城镇的发展组织区域社会经济发展及其布局，并以区域基础设施建设加强地区间物质要素的流通，扩大开放度。具体来说，西藏今后社会经济发展战略应包括以下几点：

(1) 调整产业结构，大力发展以旅游业和商贸业为主导的第三产业，将旅游业培育成西藏重要的支柱产业。

西藏的自然条件和自然环境决定了它不可能象全国其它一些省区一样大规模的发展经济，只能在条件适合的地方有重点的发展具有地方特色、具有优势和发展前景的少数产业部门。具有高原特色的农牧业发展前景又受到种植业结构、草场载畜量、牲畜品种结构及交通运输、市场建设等多方面的限制。而具有地方优势和巨大发展潜力的旅游业和商贸业发展前景广阔。因此，西藏产业发展及结构调整应从确立新的支柱产业角度大力发展旅游业，从服务整个社会经济运行、增强地方发展活力的角度，进行商贸业的发展，大力建设较完善的区域市场体系。尤其要全力将旅游业培育成为西藏重

要的支柱产业。

(2) 加快基础设施建设步伐。

要从战略眼光和保障国防安全出发,以支撑经济社会发展和城镇建设,加强区内外社会经济联系为目标,适当超前建设交通、能源、通信、水利等基础设施。重点加强中心城镇、旅游区和商贸口岸的基础设施建设,带动和加快广大农牧区的发展,并从根本上缓解“瓶颈”制约,奠定长远发展的基础。

(3) 优先发展重点地区。

重点地区是指自然条件、发展基础较好,对全区整体发展有较大影响的地区,如“一江三河”流域中部地区(包括“一江两河”及尼洋河流域中部地区),历来都是西藏发展的核心地区。今后发展中要从全区整体发展的战略高度,从资金投入、基础设施建设、城镇建设等方面给予政策倾斜。

(4) 加快城镇化进程

要按照以城镇为中心,城乡协调发展的要求,以城镇建设和城镇化发展为契机,引导和促进农村剩余劳动力的转移,鼓励区内外劳动力进入城镇谋求广阔的发展空间。同时把城镇化作为区域经济发展和生产力布局的主线,以城镇为中心组织社会经济发展,要为城镇的内涵增长、外延扩展及农牧民进城创造一切有利的条件,并从政策上给予积极引导。

(5) 科教兴藏,实现经济增长方式的根本转变。

劳动力素质差、人才缺乏是西藏经济发展滞后的深层次原因。因此,必须优先发展教育,提高人民群众的文化与科学技术水平,并加快适合西藏开发的科技成果的开发与推广应用,加大人才及技术引进,提倡技术创新,健全科技推广服务体系,积极发展科技型企业,使西藏经济社会发展尽快走向依靠科技进步和提高劳动力素质的轨道。科技教育作为一个关联度很高的产业,是区域经济发展的重要支持条件。

(6) 转变思想观念,深化改革,扩大开放。

今后发展中要克服传统落后思想观念的束缚,在积极争取国家

和发达地区的资金、技术支持的同时，开拓进取，充分发掘自身优势条件，发展经济，变外部“输血”为内部“造血”，实现经济的快速增长，坚决克服“等、靠、要”的思想。

另一方面，还要加快体制创新，大力发展非公有制经济，并深化投融资改革，优化经济发展环境，深化政府机构改革，加快宏观调控体系建设。进一步扩大开放，敞开大门，充分利用区域经济特色优势和国际贸易优势，加强区内外社会经济合作。

4. 4 社会经济发展战略对城镇发展的要求

——发展区域中心城市和重点小城镇，培育经济增长极。在西藏面积辽阔、人口稀少、产业布局相对分散的地区发展经济必须强调中心城镇作为区域中心和经济增长极的带动作用，强调中心城镇对区域发展的综合服务功能。因此必须重点发展区域中心城市和起中心作用的重点小城镇。

——重点发展“一江三河”流域中部地区。作为区域经济的核心地区和基础最好、条件最好的地区，必须优先加快城镇化进程。

——依托主干交通线展开城镇布局，带动区域经济发展。遵循“点带线、线促面”的区域经济空间扩展规律，充分发挥主干交通线的作用。

——城镇发展布局要与地区优势资源开发紧密结合，服务和支撑地区资源开发和经济发展，并依靠地区资源优势大力发展城镇化。

——城镇建设中应重视区域市场体系的培育和建设。为市场建设提供良好的载体和推动力量，提高城镇在区域中的综合服务功能及辐射吸引力。

5 自治区城镇发展战略

5. 1 西藏城镇发展现状特征

早在公元前后，吐蕃部落就在雅砻河谷开发生产，筑城建屋，形成了包括泽当在内的以琼结为中心的局部城镇居民点。从公元7世纪到公元18世纪，我国各朝政府和教派先后在阿里、日喀则、昌

都等地设立了行政建制。清末,英国从印度、尼泊尔入侵西藏,强迫开放了亚东口岸,亚东、帕里、江孜、日喀则、拉萨等城镇虽获暂时的繁荣,但西藏在这个时期城镇数量少,规模小,且发展受到宗教兴衰的严重制约。

西藏和平解放后,国家花费了大量人力、物力、财力修通了川藏、青藏、新藏、中尼、滇藏公路和拉萨——日喀则——江孜——亚东等干线公路,并大规模改造了拉萨、日喀则、昌都等城镇,新建了八一、那曲和狮泉河镇,也建设了70多个县城及重点城镇,开放和修通了樟木等口岸。使城镇数量和城镇建设面貌发生了巨大的变化。

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。目前已有拉萨、日喀则两市,71个县城,112个建制镇,并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。1999年全区城镇总人口约48万人,占总人口的19.4%。当然,由于全区经济发展总体滞后,生产力低下,第二、三产业极其薄弱,城镇发展缺乏必要的动力机制。加之西藏地域辽阔,人口分散,自然环境条件差,因此城镇发展与建设还存在着很多问题,并对全区社会经济发展的很多方面有着很大的制约。概括来说西藏城镇发展的现状特征有以下几点:

(1) 城镇数量少、规模小。

目前全区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5万人,昌都、八一、泽当、那曲、狮泉河等镇人口在1—3万人,大多数建制镇人口在1000人以下,有的甚至不足200人。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中心带动作用的发挥,也制约着城镇本身各项设施的完善。

(2) 城镇空间分布不均衡,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,深深地影响着人类活动的空间,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”流域中部地区,自然条件相对较好,农牧业开发历史悠久,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。另外,城镇又多沿干线公路、江河和边境线分布,在现有的114个城镇中,有近2/3沿川藏、青藏、新藏、滇藏、中尼、拉萨——日喀则——江孜——亚东、拉萨——泽当及黑昌公路分布,近3/4沿雅鲁藏布江及其支流和金沙江、澜沧江、怒江、狮泉河等主要江河分布。这说明在高原地广人稀、经济落后的特殊情况下,城镇建设、经济发展和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。

(3) 城镇经济实力弱,市场发育落后,相互间联系不密切,缺乏吸引与辐射能力。

和平解放以来,西藏社会经济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,严重影响着城镇经济职能的发挥,使城镇职能仅以行政、文教、卫生为主,过于单一。这不仅使城镇间缺少相互联系的必要和动力,使城镇缺乏发展活力,而且在区域内也因吸引力和辐射能力的弱小,而不能有效地带动区域社会经济的发展,使城镇作为区域经济中心的地位不够突出。

(4) 城镇发展缺少完善的动力机制

和平解放以来,国家对西藏城镇进行了大规模的重点建设,94年以来又有全国发达省市的对口支援,使西藏城镇发展有了较好的基础。但由于西藏自然条件较差,经济基础薄弱,基础设施建设滞后,受自然经济的影响,市场体系建设更是落后,刚刚起步的城镇建设缺少“造血”功能。因此,西藏城镇的发展明显外部动力不足,内部缺乏自我发展能力。动力机制的培育,是西藏城镇实现健康持续发展的根本。

(5) 区域基础设施落后,城镇发展的支撑体系不健全

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