

【西部大开发】

西部地区城市(镇)化的总思路

韦 苇, 刘新权

(西北大学 中国西部经济发展研究中心, 陕西 西安 710069)

摘要:认为西部地区的城市化或城镇化只能因地制宜,走协调发展的道路,并从城市功能与作用、地区结构两个方面分析了西部地区城市(镇)化的总思路。

关键词:西部地区;城市化;思路

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2002)04-0097-06

实事求是,一切从实际出发是研究城市化问题的基本原则。具体来讲,就是以生产力发展水平和当地的实际条件为出发点,并考虑整个地区城市群的发展格局,充分发挥现有大城市的功能,根据实际情况发展中等城市,有步骤地发展小城市(镇),建立大中小城市协调发展体系。

目前,学术界对城市化问题的认识存在一定分歧,主要有四种观点。第一种观点是大城市重点论,认为“城市规模越大,城市效益越高,以大城市为核心是地区经济发展的规律,地区经济的发展往往先通过少数大城市的发展,积累了相当的发展能力,然后通过扩散效应,将增长的活力传递到周围,带动整个地区的发展;‘大城市病’与城市规模大小并无必然联系。”但“如果片面强调发展大城市,忽视中小城市,则不利于形成合理的城市体系……到本世纪末,将有1亿左右由农村人口转化为城市人口,如果光靠大城市,就需新建200个50万人口的大城市,平均每年增加33个以上。由此可见,采取大城市发展战略是我国国力难以承担的,因而也是不现实的。”[1]第二种观点是小城镇重点论,认为农村有大量的剩余劳动力需要向外转移,发展小城镇可有效防止“城市病”的发生,有利于促进城乡融合,协调发展;建立和完善城市体系要求小城镇有较大发展。但从

世界各国的实践来看,“尚未有把发展小城镇作为城市化主流的先例;小城镇只是城市的雏形,‘离土不离乡’式的城市化不是完整意义的城市化。片面强调发展小城镇,缺乏重点,遍地开花,占地过多,环境问题难以解决,产生比‘城市病’危害更大的‘乡镇病’;盲目推行‘进厂不离村、务工不弃农’的城镇化模式,是一种不彻底的劳动力转移方式,……约束了农业商品化的进程……误认为小城镇可以脱离大中城市的支持而优先发展。”其缺点有三:其一,吸纳人口不多,对推动城市化作用有限;其二,限制产业结构调整 and 演进;其三,效益不高。[2]第三种观点是中等城市重点论:依据是,中等城市作为区域经济中心之一,可承接大城市扩散、吸引乡村集中的功能,是承上启下的重要节点;可避免大城市和小城镇所产生的突出问题。这种观点道出了中等城市应具有的功能,其缺陷仍是没有考虑当地实际。第四种观点是齐头并进论,认为以上三种观点都有偏颇,主张大、中、小城市齐头并进,同时发展,相互补充、互相促进。以上这四种观点代表了城市化理论研究的基本看法,它们都看到了大、中、小城市应具有的功能,都主张加快城市化进程,这是正确的。但它们都未能从西部地区的生产力水平及经济发展实际出发考虑问题,因而都存在一定的不足,若用于城市化实践,就会产生误导。

第一,简单强调某种“重点论”不是科学的研究

收稿日期:2002-04-08

作者简介:韦 苇(1948-),男,陕西户县人,西北大学中国西部经济发展研究中心主任、教授、博士生导师;刘新权(1973-),男,陕西周至人,西北大学中国西部经济发展研究中心主任科研助理,在读研究生。

方法,究竟是否需要以什么为重点,或三者齐头并进,要根据当地的实际来做决定。有些地区宜于发展大城市,有些地区宜于发展中等城市,而有些地区应当把发展小城镇作为重点。这都需要从实际出发,决不能盲目决策。

第二,大、中、小城市的协调发展体系,是指它们在功能上相互补充、相互促进,形成有机的城市群落,绝非是在数量上的相当或匹配。

第三,大、中、小城市的协调发展,也不是说没有重点。世界城市化发展的规律表明,大城市具有经济文化上的规模效应、扩散效应,是科学技术和先进文化的集中地。因此,尽可能地发挥大城市功能,不仅有利于社会经济的发展,对中小城市的发展也能起到很大的提携作用。反过来说,生产力水平的提升也会推动中小城市规模的扩大,并尽可能地发挥自己的规模效应。因此,在城市化进程中,必须重视大城市的作用。

第四,大中小城市的发展是指中等城市向大城市、小城市向中等城市的发展,它们是城市化体系中

的自然演进;而城镇的发展,是指原来并非城市(镇)的乡、村或工矿业聚集区发展为小城市(镇),是从城市体系外走入城市体系内。从这个角度来说,城市化过程中首先是要发挥好大城市能力,建设好中等城市。至于小城镇的发展,就要根据实际情况来做决定。

综上所述,我们认为:西部地区城市(镇)化发展只能是协调发展论。

二

西部城市化实践中存在的问题主要有以下方面:

1. 城市的规模等级结构体系不合理,大城市数量较少,人口规模相对较小,功能发挥不够,城市对区域经济的驱动能力不足

1999年中国按地区分类的城市统计显示,西部地区无论大、中城市还是小城市,数量都很少,远低于东部地区,也低于中部地区(见图1)[2]。

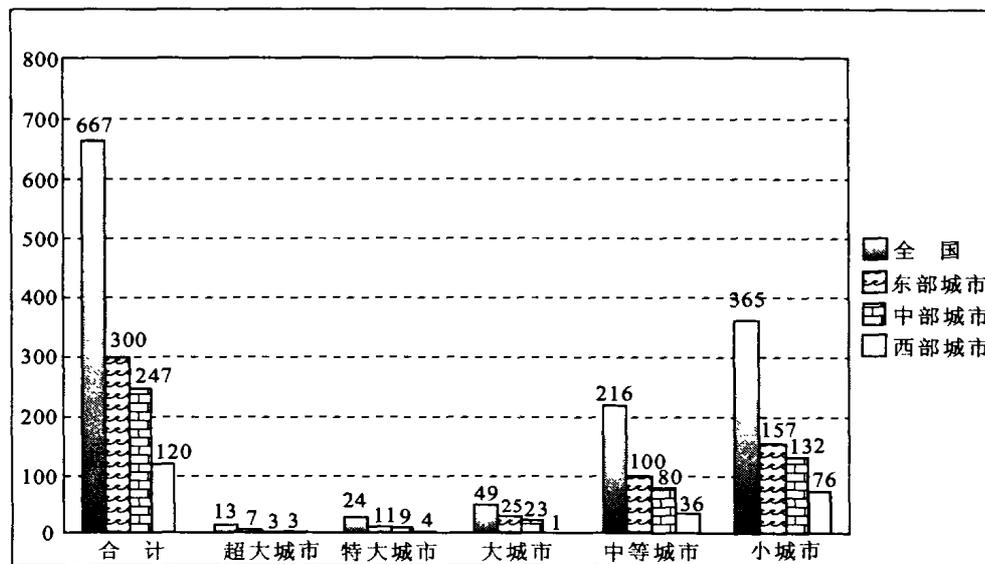


图1 1999年中国按地区分类的城市统计(不含台湾省、香港和澳门特别行政区)

据统计,1999年,全国共有240个地级以上城市,427个县级市。地级以上城市的土地面积、年末总人口、非农人口、各类专业技术人员、国内生产总值、地方财政收入分别为:385 661 km², 26 018.47万人, 15 964.84万人, 1 530.74万人, 399 002 109万元, 28 866 795万元。而西部地区地级以上城市的相应数值依次为:131 166 km², 5 940.67万人, 2 997.07万人, 282.85万人, 57 176 686万元,

6 807 676万元。其中西部地级以上城市非农人口占城市人口的比重为50.45%(全国这一比例平均为61.4%),专业技术人员所占比重为4.76%(全国平均这一比例为5.88%)。西部地级以上城市的国内生产总值、财政收入占全国地级以上城市的比重分别为:14.3%, 23.58%[2]。这说明,西部地区大中城市的经济发展水平还较低,城市功能尚未发挥到位,非农人口的比重还可以继续增加,需要更进一步培

养和吸引专业技术人员到西部城市工作,为城市的发展做贡献。

从数量上来讲,西部地区大、中、小城市数目都较少(西部地区超大城市只有3个,特大城市只有4个,大城市只有1个,中等城市只有36个,小城市只有76个,均远低于东部地区),与西部经济地域很不相称。从城市质量来看,其城市功能均尚未发挥到位,国内生产总值及财政收入均远低于东部地区。更重要的是,许多城市只是停留在点上,未能扩散成面,发挥扩散效应。

2. 城市规划不科学,基础设施建设不尽合理

西部地区的城市大多存在着老城区改造和新城区建设的双重任务。老城区因受多种因素的影响,其规划根本不能适应城市发展的需要,必须加快改造。但改造老城往往受到集团小利益、规划思路、民族因素等的影响,与新城区建设很难配套。如西安市的西大街改造就受到当地实际情况的影响而拖延至今,直到近年才动工;而东大街的改造受到历史规划的影响,道路拓宽十分困难,交通显得很拥挤。在新区建设上,有些项目的生命周期设计得太短,未能与城市远景发展规划相配套,往往三五年就需要重新改造。在基础设施建设方面,也总会受到建设单位小利益的冲击,一些项目只考虑眼前能否引来外资,在项目本身的可行性、施工条件等方面考虑不足;还有些项目因缺乏统筹规划,各利益集团发生冲突,导致一年期的工程一拖就是三五年。另外,一些单位(如学校、企业等)自身建设往往只从自身利益出发,未能考虑全局。从政府角度来看,在城市规划上总存在先建设、后规划或边建设、边规划的思想,缺乏科学依据,导致城市建设不尽合理,影响到城市的再发展问题。

3. 城市间基础设施建设布局不协调,缺乏足够的分工与协作

城市规划是城市建设的前提要素。大力推进城市化,必须要有科学的规划作指导,这样才能促进城市健康、持续、快速发展。

城市化是一个系统工程,既要考虑单个城市的建设和发展问题,还须注意城市群落的有机协调问题。西部一些地区的城市建设,从自身出发考虑的多,从总体出发考虑的少。省内城市建设和发展是在一个省区整体利益的驱动之下,政府为了政绩等,还会进行一些协调工作;但省际之间的城市发展就难协调。在交通建设和规划、通信设施、水利设施等方面,缺乏配合,不利于城市之间经济、文化、信息的交

流与合作,反过来又影响到城市自身的发展。这就需要加强国家对城市发展的统筹功能,做好一个地区城市群落的整体规划工作。

城市的发展必须从区域整体出发来考虑。西部地区城市与区域之间、城市与城市之间的联系和矛盾日益突出,必须通过区域规划加以协调。既要在适度的范围内优化城市群的整体功能,有效利用城市资源,又要规划好卫星城。一个中心城市加上几个卫星城,构成一个小的城市群落;不同城市的城市群落之间又构成更大的城市群,这都必须加以科学规划。

4. 城市产业结构不尽合理

西部地区城市产业结构的不合理往往被认为是第三产业比重过小、第一产业比重过大。的确,第三产业发展程度是城市发展状况的重要衡量指标。西部地区有些城市第三产业比重确实低,需要大力发展。但大多城市如西安市,第三产业的总体发展程度较低,从业人员比重较小,但与第二产业相比而言不是太低,而是相对过高;第二产业发展不快,甚或比重有所下降。这是不正常的现象。城市化与工业化紧密相联,可以说工业化是城市化的前提和基础,没有工业的发展,第三产业就失去了依托。以陕西为例。陕西省第一产业的产值比重仅为18%,但从业人员却占到58.2%;第三产业产值比重近40%,但从业人员却仅为25%。第三产业产值比重低,从业人员也太少,农业人口仍太多——但第二产业的比重也不高,第二产业的从业人员比重已经低于第三产业。

产业结构上存在的问题可以归结为以下几点:其一,第一产业比重仍太大,农业现代化需要加快发展速度;其二,第三产业发展过快,大酒店等服务业数量相对过多;其三,第二产业发展较慢,城市的发展多以房地产业为主要表现形式,缺乏坚实的产业链的支撑,导致城市持续发展后劲不足。

5. 城镇基础设施投入不足,城镇建设严重滞后于经济发展

一方面,由于政府对城市发展缺乏有效调控,导致小城镇发展无序,出现了人们常说的“过了一村又一村,村村像城镇;过了一镇又一镇,镇镇像农村”及“马路经济”等低级粗放现象,一些地方政府人为地“撤乡换镇”,使建制镇的数量急剧上升。另一方面,小城镇缺乏经济支撑点,发展速度缓慢。就县城来说,本是乡镇企业的聚集地,但因缺乏科学支撑、缺乏人才及资金,市场开发力度不够,未能与当地资源优势紧密结合,以及国家对乡镇企业政策的调整等

方面的影响,近年来发展速度很慢,许多地方的乡镇企业已经办不下去,好多都关了门;就建制镇来说,有的只是农村集镇,根本没有工商业,有的虽有一些工商业,但因种种原因发展很慢,效益很差。所谓的小城镇,其实根本不具备城镇的功能,城镇基础设施建设严重滞后,只是每月逢“一、三、五”附近农民来交易农产品或采购农用品时才像个小城镇,到了“二、四、六”就冷冷清清。研究发现,造成这种结果也不能全怪政府或仅把责任归于基础设施建设不力,究其根源,是因为城镇未能发掘出当地的资源优势,没有找到经济增长点,因而基础设施再搞得再好,对于长年务农的农民来说,只能是没有任何作用的空耗财力。因此,一方面要加强城镇的科学技术教育,给予农民以发掘当地资源优势的本领,另一方面必须由政府或科技团体出面对城镇发展进行研究。如果再能依托当地资源优势,招商引资办一些工商或旅游业,情况就会大为改观。

三

我国农村人口多,而且农村人口多在西部地区,西部地区农业剩余劳动力转移的任务十分重。农民进城打工、进入乡镇企业的“就地消化”等,对农村剩余劳动力转移所起的作用非常小。80年代,全国乡镇企业吸纳的农村劳动力平均每年为1084万人,90年代下降为年均四五百万人;西部地区农民进城数量也有减少,调查显示:1999年我国农村有6.4%的劳动力转移到了第二、三产业,其中农村剩余劳动力本省内就业的占79%,转移到外省的占21%,在这当中又有79.8%转向东部地区[3];这从一个方面说明,西部农村剩余劳动力的转移对西部地区的城市化并未起到多大作用。要加快西部地区城市化和农村剩余劳动力转移的步伐,就必须改变“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的方针,走大、中、小城市及中小城镇协调发展的路子,实行多元化的城市和城镇发展方针。

从城市功能与作用出发来看城市化发展思路。

1. 大城市:更好地发挥大城市在国民经济和区域经济中的作用

大城市是国民经济发展的主导力量和区域经济增长的中心,对周围地区有强大的聚集作用和吸引作用,能够把周围地区的人、财、物吸引和聚集到城市,为城市周围地区的人、财、物提供了广阔的市场;大城市对周围地区还有强大的辐射和支援作用,对周围地区具有较大的中介作用和调节作用。大城市

始终是国家或地区的经济社会信息的中心,在国家或地区中担负着交通、流通、信息等的媒介、中转和信息交流的功能,以及调节的功能。所以,充分发挥大城市的作用,是推进我国城市化和发展城镇体系的核心问题。大城市发展,必须从适度扩大规模和优化内部结构、完善基础设施两方面来提高经济区位优势,突出和增强中心城市的综合功能。要通过基础设施建设、科技创新及产业结构升级和调整,强化西安、重庆、成都、兰州、昆明、乌鲁木齐等城市的综合功能,将其变成各省区及周邻地区的经济文化中心,并将其中几个有条件的城市建设成为具有国际影响的商贸、文化、科技、教育、金融、旅游中心,使他们能够成为西部传播经济信息和高新科技、吸引外资及融通国内资金的枢纽和经济能量聚合裂变的加速器,并通过乘数效应和涟漪效应,辐射和带动周邻地区中小城市群体及农村经济的发展。

2. 中小城市:形成大城市的卫星城市群

通过创办高新技术产业开发区或民族经济技术开发区等途径,合理布局中小城市,使每个大城市周围50公里至100公里左右能分布三至五个中小城市作为其卫星城。卫星城市与中心城市的关系是辅佐与带动的关系,在产业上,卫星城可以发展中心城市的产前产后配套产业,形成完整的产业链;在科技方面,卫星城可以承接中心城市的高新科技的辐射和产业结构升级后的技术转让;在社会与人民生活方面,卫星城是中心城市主要产业及其名牌产品的扩散带和二级市场。

3. 小城镇:大力发展小城镇,是推进城镇化和发展城镇体系的关键

我国对小城镇在国民经济中地位和作用的认识,经历了由“小城镇一大问题”到“小城镇一大战略”的过程。发展小城镇,不仅是打破二元经济结构,从根本上解决农业、农村和农民问题的重要举措,而且是推进中国城市化的重要途径和关键环节。我们要贯彻江总书记“发展小城镇是一个大战略”的指示精神,结合西部农业产业结构调整、“山川秀美”工程的实施和农业产业化、商品化的发展,扶持发展县级小城市和中小城镇的建设,以解决城乡差距、工农差距、农村过剩劳动力转移等深层矛盾。西部各级政府要把小城镇建设纳入国民经济和社会发展的中长期规划之中,着眼于20~30年的建设周期,合理布局、精心策划。通过凝聚工商企业来集中适度规模的人口,带动小城市经济的发展和市容、市政及基础设施建设,逐步发展成为大中城市经济辐射的接续

地带和为大中城市产业与生活服务的基地。通过小城市、中小城镇建设,探索出城乡一体化、农村城镇化、农业产业化和工业化的新路子。

农村城镇化与“城市化”是紧密相联的,有人就将二者作为一个问题来提,但严格来说,二者是有联系的两回事。“城市化”是指县、乡、镇向城市发展的过程,城镇化是农村村落等向城镇发展的过程。具体来说,我们现在所面临的是:农村村落摆脱与小农经济及其生产方式相适应的原始集聚形态向适应现代农业的城镇形态发展问题;适合条件的城镇、县城向现代工业城市发展问题;现有工业城市的进一步发展问题。

目前我国农村的村落基本仍建立在最初的自然村落状态基础上,适应小农经济和一家一户的生产方式。不管村子有多大,在经济上主要还是农业生产。也不管这个村子有多少人出去打工或做生意,这个村子也仍是农村,其基本生活仍依赖于农业收入。外出打工或做生意的目的多为补充农业生产投入的不足,或贴补家用。即使个别家庭因外出打工或做小生意富了起来,不管他有多富,也丝毫没有提升他的农业生产力。调查表明,现在富起来的农民,很少有依靠自己种地发家的。一句话,农村生产力的发展速度很低,有的地方现在仍保持着原始的手工操作方式。一些现代化的大型农业机械,根本无法在农村展开使用,现代化的农业技术也很难在一家一户推广开来。与此同时存在的是,“一家一户”式小农经济思想却根深蒂固,土地集中化在农村很难实现。再难,也不能丢了自己的土地,这是中国历史几千年的积淀,一时之间是不可能改变的。而外出打工和做生意却不是每一个农民都能有条件做到的。最好的办法是,使他们能在本地开展第三产业,带动文化的发展,反过来促进农业科技的传播,这就是城镇化。

城镇化还有一个好处,就是缩小城市与农村的经济差距,为城市工业发展服务,把城乡之间联系起来。近年来,农村人口发展速度较快,20年前的一个五口之家现在已经分为两三个甚至更多的三口或四口之家,每分出一个家庭,都要另建家园,大量土地被农家住房所挤占。20年前二三十户人家的村子,现在已经发展到八九十户,村落的面积越来越大,人均土地越来越少。照这个速度下去,要不了10年,耕地面积将不足以养活农村人口。而城镇化的发展,可以以现代城市的住宅方式(向高空发展的楼房)代替横向发展的农村住宅模式,节约土地。无论如何,农村的城镇化是西部经济发展中不可缺少的重要环

节。

四

从西部地区结构来看,西部地区城市布局应以西部区域经济布局为基础。而西部区域经济布局可以概括为“二龙一网”战略。

1. “二龙一网”的西部区域经济布局战略

所谓“龙型”走势,即从大西北和大西南的地理位置与交通、通讯条件和中心城市之间的经济辐射功能来看,形成了两条曲屈盘旋的龙。一条是西北龙,它以西安为首,沿陇海、兰新这一陆桥地带向西北蜿蜒,其龙腹为西北军事与工业重镇兰州,盘旋的龙身带动两个民族文化中心城市西宁和银川,强劲的龙尾在中国的西大门——内陆型国际商贸城乌鲁木齐,四条龙肢分别伸向延安、榆林、包头;汉中、安康;伊宁、克拉玛依;喀什、和田。另一条是西南龙,亦以西安为龙首,从西安沿宝成、成渝铁路干线向西南蜿蜒,通过腹地成都、重庆,带动酒都贵阳、春城昆明和雪域明珠拉萨这三点一线式的龙身的摆动腾飞。所谓“一网”,是指西部地区形成的三横两纵的经济网络雏形。东西走向第一横是以黄河为纽带的中上游能源富集区,西起新疆、青海,中经甘肃、宁夏,东达山西北部;第二横是新亚欧大陆桥;第三横是沿长江上游形成的水电、能源、钢铁、汽车、加工业等重工业基地。两纵一是北起包头南至湛江的包湛线,一是沿包兰、宝兰、宝成、成昆线南下的大干线。

2. 从“二龙一网”区域经济布局看西部城市发展思路

从西北地区来看,西北龙是能源富集带,而且已经形成了西安、兰州、乌鲁木齐三个大城市。西安是众多经济网络的重要交汇点,应进一步发挥城市功能,建设成为特大城市,增强集聚裂变效应。兰州、乌鲁木齐作为工业重镇和国际商贸城市,亦应发展为特大城市,与西安遥相互应,带动西北城市群的发展。同时,把西宁、银川、包头等作为大城市发展,要不断增强其功能。此外,呼和浩特、榆林、延安及安康、汉中,宝鸡、咸阳等,作为卫星城应发展为中等或大城市。在北疆,宜再发展几个中等城市,如伊宁;而在广大的南疆地区,必须有一两个大城市作为支撑点,建议考虑喀什、和田。

从陕西情况看,中部有特大城市西安(发展目标),北有大中型城市延安、榆林,南有大中型城市汉中、安康,沿陇海线有宝鸡、咸阳,东有渭南,从南到北、从东到西的陕西城市网络框架就确立起来。另

外,从战略意义及地理位置考虑,建议将西安、咸阳合并为一个城市,作为祖国中部经济、文化、科技、信息中心发挥更大的聚合裂变效应,带动整个西北地区经济的发展。围绕西安—咸阳,要进一步发展兴平、渭南、铜川、礼泉、周至、户县、华阴等城镇,建设一个大的卫星城镇群。围绕延安—榆林,应将韩城、洛川、延长、延川、神木、府谷、横山、靖边、子长等建设成为卫星城,形成陕北城市群。围绕汉中—安康,把略阳、勉县、城固、镇巴、汉阴、镇安、山阳、商州等建设成为卫星城,形成陕南城市群。陕西三大城市群南北以神延、西康接通后的包湛南北大干线串接起来,分别形成军事及高科技、能源化工、服装等轻工业产业基地,带动卫星城及周边农村经济的发展,形成陕西城市群。

从西南地区来看,应进一步发展成成都、重庆、昆明、贵阳、南宁等省会城市,将拉萨建设成为中等城市,形成西南城市群。

西北城市群和西南城市群通过“二龙一网”连为一体,形成中国西部城市网,产生以点带面、点面相结合的巨大经济功效,从而带动整个西部地区经济的腾飞。西部城市群与中部城市群、东部城市群有机结合为一体,经济上互相联系、文化上相互交流,彼此推进、资源共享、共同发展,形成中国城市有机体,发挥在经济上、文化上、科学技术上、信息资源上巨大的集聚裂变效应,从而加快中国城市化的步伐,带动农村经济的发展,使中国经济在 21 世纪走向世界的前方。

参考文献:

- [1] 刘 源. 对城市发展战略若干代表性观点的评析[J]. 理论前沿, 1996, (6).
- [2] 刘 玘. 转移城市化发展模式, 促进农业剩余劳动力转移[J]. 经济问题探索, 2001, (9).

[责任编辑 卫 玲]

The General Train of Thought on the Urbanization in the Western Regions of China

WEI Wei, LIU Xin-quan

(Center for Studies of China's Western Economic Development Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: The urbanization in the western regions of China is one of hot issues in recent years, and there are many different viewpoints on development. The urbanization of western regions or the townization can only be carried out according to local conditions. We should take the road of coordinating development. The paper analyses the total train of thought on the urbanization in the western regions of China from the angles of city function and region structure.

Key words: the western regions of China; urbanization; train of thought