

试论中国山区城镇化方向选择及对策

邓伟 唐伟

(中国科学院水利部成都山地灾害与环境研究所, 四川 成都 610041)

摘 要: 针对 2012 年中央经济工作会议上提出城镇化是我国现代化建设的历史任务, 对中国山区城镇化现状、存在的问题进行分析, 认为山区城镇化水平低且多呈无序状态, 资源开发对山区城镇化的驱动作用较为明显, 旅游业的发展则是山区城镇化的新动力。同时还从山区的边缘性、生态环境的脆弱性、经济结构的单一性、城镇空间组织的离散性及文化保护的重要性分析了山区城镇化的特殊性, 初步提出“科学统筹、规划先行、中小城市为主、规模适度、高标准、集约化、特色化、功能化、可持续化”的山区城镇化发展的方向及相应的对策。

关键词: 山区; 城镇化; 方向选择; 对策; 可持续发展

中图分类号: F129.9

文献标志码: A

山区占地球陆地面积的 24%^[1], 世界 12% 的人口聚居在山区^[2]。20 世纪 80 年代起, 由于山区对全球可持续发展的四大价值(水塔功能、生物与文化多样性功能、环境敏感性价值和休闲旅游价值)而受到国际社会的广泛关注^[3-4]。进入 21 世纪后, 随着经济全球化的纵深发展, 区域之间、城乡之间、国家之间发展不均衡成为影响人类社会可持续发展的重要制约因素, 国际社会对山区的关注也由对山区生态环境保护向山区经济社会可持续发展转变。

中国是山地大国, 山区面积约占陆地国土面积的 70%, 人口约占全国总人口的 45%。由于我国山区的差异性、复杂性、阻隔性和脆弱性, 并且远离中心城市, 导致其经济社会发展严重滞后。近些年来, 随着山区的发展, 城镇化建设也有所加强, 但人类不合理的经济活动使山区生态环境更趋脆弱化, 山地灾害频发, 严重制约我国经济社会整体发展水平的提高和全面建设小康社会目标的实现^[5]。

2012 年中央经济工作会议上提出城镇化是我国现代化建设的历史任务, 也是扩大内需的最大潜力所在。城镇化是加快山区发展不可逾越的阶段,

也是实现山区与全国同步建成小康社会的重要过程。由于山区所处地域和经济上的边缘性, 山区城镇化发展总体水平远远低于全国的平均水平。近年来, 随着我国整体现代化和工业化进程的推进, 山区的城镇化进程也在逐步加快。《秦巴山片区域发展与扶贫规划 2011—2010》明确提出将十堰市、汉中市和巴中市作为秦巴山区的中心城市, 以带动周边山区的发展。为保护河谷平坝地区的耕地, 云南省于 2011 年提出了“城镇上山”战略; 为解决城镇扩展过程中建设用地短缺的瓶颈, 兰州、十堰等城市则开展了大规模的“削山造地”运动, 引发了学界对于山区城镇化问题的广泛关注与讨论^[6]。推进山区城镇化, 既要遵循城镇化发展的一般规律, 借鉴国际国内推进城镇化的成熟模式, 更要符合山区自身独特的自然环境、社会经济发展特点, 以及民族文化等。特别是地形复杂的山区, 城镇化过程面临许多环境条件制约与挑战, 包括区位、空间、山地灾害、生态脆弱性影响等, 使我国城镇化进程与区域布局面临许多非常态性问题。如果忽视了这些独有的特点, 盲目推进城镇化的发展, 必将引起山区城镇化建

收稿日期(Received date): 2012 - 11 - 12; 改回日期(Accepted): 2013 - 02 - 18。

基金项目(Foundation item): “中国科学院知识创新工程重要方向项目”(KZX2 - YW - 333; KZCX2 - EW - 317)。 [Supported by the knowledge innovation program of CAS (NO. KZX2 - YW - 333; KZCX2 - EW - 317) .]

作者简介(Biography): 邓伟(1957 -) 男, 辽宁沈阳人, 研究员, 博士生导师。主要从事山区发展研究。 [Deng Wei (1957 -) , male , professor and doctoral tutor , engaged in the research of hydrology , water resource and development in mountain areas .] E - mail : dengwei@imde . ac . cn

设与人口、资源环境、经济社会等方面的冲突。因此,山区城镇化一定要科学、理性、统筹,避免山区城镇化的盲目性和急躁性。山区内部社会经济、地理环境、资源禀赋、人文等差异很大,城镇化不可能有一个统一的模式和路径。因此,科学把握其发展建设方向与空间布局至关重要,包括相应的政策与法规体系的保障。

1 数据来源

本文的资料来源于《中国县市社会经济统计年鉴 2011》(国家统计局农村社会经济调查司编著)的相关统计和 2011 年全国各省市统计年鉴整理得出。2010 年,除台湾地区外,我国共有县级行政区划单位 2 856 个,其中山区县级行政区划单位数量为 1 429 个。

2 山区城镇化现状及特点

2.1 城镇化水平低

2010 年,山区人口为 6.08 亿人,占全国总人口的 45%。其中:非农业人口为 1.29 亿人,城镇化率为 21%,远低于全国 49.5% 的水平。农业人口 4.76 亿人,占全国农业人口的 71%,即超过 2/3 的农业人口聚集在山区,也表明我国的“三农”问题重点在山区。山区城镇化水平低、城镇化进程缓慢,大量农业人口聚集在山区,必将给山区生态环境带来巨大

的压力。

由表 1 可知,全国 1 429 个山区县级行政单元中,城镇化率在 20% 以下县域占 54%,城镇化率在 40% 以上的只占 10%。

表 1 山区县域城镇化发展水平
Table 1 The classification of urbanization rate of mountain areas in the county level

| 城镇化率/% | 山区县域个数/个 | 占山区县域总数的比重/% |
|---------|----------|--------------|
| < 10 | 239 | 17 |
| 10 ~ 20 | 527 | 37 |
| 20 ~ 30 | 313 | 22 |
| 30 ~ 40 | 198 | 14 |
| 40 ~ 50 | 76 | 5 |
| > 50 | 76 | 5 |

山区城镇化与所在地区整体城镇化水平的差距,在东部经济发达省份表现的更为明显(表 2),2010 年,北京、广州、江苏三个经济较发达的省市的城镇化率分别为 86%、52%、60%,而这三个省市山区的城镇化率则分别 33%、21% 和 31%,城镇化率的差距分别达到了 53%、31% 和 29%。四川、重庆两个经济相对落后的省份,其山区城镇化与整体城镇化水平的差距则相对较小。这也进一步说明,山区城镇化发展滞后的普遍性。

表 2 山区城镇化水平与所在地区城镇化水平比较
Table 2 The comparison of urbanization rate between mountain areas and entire region in the provincial level

| 地区 | 山区城镇化率/% | 整体城镇化水平/% | 二者相差/% |
|----|----------|-----------|--------|
| 北京 | 33 | 86 | 53 |
| 广东 | 21 | 52 | 31 |
| 江苏 | 31 | 60 | 29 |
| 四川 | 17 | 40 | 23 |
| 云南 | 12 | 17 | 5 |
| 重庆 | 23 | 34 | 11 |

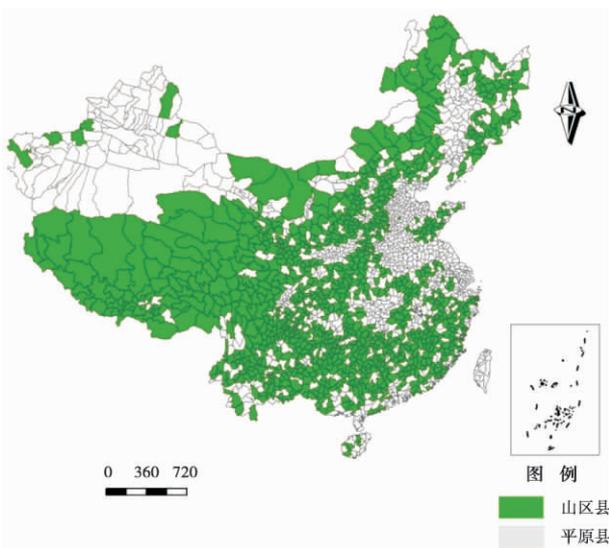


图 1 中国山区县域空间分布图
Fig. 1 The mountain areas of China

2.2 城镇规模小

山区城市以中小城市和小城镇为主,规模较小、功能单一。2010 年,山区县级市和建制镇的数量分别为 211 个和 11 051 个,占分别占全国县级市和建制镇的 17% 和 57%。

2.3 资源开发驱动山区城镇化作用明显

自然资源尤其是矿产资源的开发曾在对山区城

镇化起到了显著的推动作用,并由此产生了一批资源型城市。如“三线建设”时期培育出的攀枝花、六盘水、十堰等,以及由于矿产资源开发而不断发展的铜仁、个旧、北票、东川等。然而,资源开发模式所形成的城镇飞地经济特征明显,城乡二元结构矛盾突出,中心城市对周边辐射带动作用不足。同时,由于缺乏统筹规划和资源衰减等原因,这些城市在发展过程存在如经济结构失衡、失业和贫困人口较多、接续替代产业发展乏力、生态退化和环境污染严重等困扰。2008—2009年,国务院公布的两批次44个国家资源型枯竭城市中,16个就分布在山区。

表3 山区县级市及建制镇的数量

Table 3 Amount of towns and county level cities in mountain areas

| 指标 | 山区 | 全国 | 山区占全国比重 |
|----------------|--------|--------|---------|
| 县级市(包括市辖区)数量/个 | 211 | 1 223 | 17% |
| 建制镇数量/个 | 11 051 | 19 410 | 57% |

2.4 旅游业的发展是山区城镇化的新动力

旅游业是促进山区经济多样化发展、增加山区居民就业、减缓山区贫困、促进山区参与经济全球化活动、矫正山区发展差距的潜在工具^[7]。普罗旺斯-阿尔卑斯-蓝色海岸大区,50 a前是法国较为贫穷的山区,通过发展旅游业,如今是法国最富裕的大区之一。瑞士、意大利、德国等国的山区发展经验也充分证明了旅游业对山区城镇化的重要性^[8-9]。我国山区旅游资源极为丰富,近年来,旅游业成为推动山区城镇化的新动力,如泰安市、峨眉山市、武夷山市、五大连池市、九寨沟县等县市通过旅游业而迅速发展起来。但如同资源型城市一样,山区旅游城市也表现出明显的飞地经济特征,同时由于管理的缺失和规划的滞后,一些山区旅游城市(如泰安市)亦出现了过度城市化的现象^[10]。

2.5 城镇化多呈无序状态

在我国,无论政府还是学界,对山区的关注还较少,对山区城镇化问题的特殊性缺乏系统深入的认识,在宏观层面上更是缺乏对山区城镇化的科学规划与科学统筹。相对于平原城镇而言,山区城镇规划严重滞后于城镇建设,规划理论落后,缺少符合我国山情的创新思路。因此,目前建成区低水平蔓延和土地低效率使用在山区城镇尤其是坝区城镇建设中普遍存在;城镇功能布局层次不明确,特别是随着人口的增加,建设用地的短缺使山区城镇重要的功

能布局基本忽略对山地灾害的避让,防灾减灾能力弱,如甘肃舟曲特大泥石流(2010-08-07)受灾最严重的地区恰好就是县城人口最为密集、最为繁华的区域,其教训值得深思。山地城镇规划的短视化和浅薄化,也使山地城镇特有的山水人居环境及传统建筑地域文化几乎丧失殆尽^[11]。

3 山区城镇化的特殊性

3.1 边缘性和封闭性

长期以来,山区因地形复杂和交通不便,在空间联系上大都呈现“偏远化”或处于大都市的“边缘”地带,游离于经济中心之外,发展明显滞后。西部大开发战略实施10 a以来,使山区的交通等基础设施建设有了很大的改善,但由于山区交通基础设施的整体水平偏低,某一点或线上的可进入性的提高并没有从根本上改变山区“边缘性”的特征。

在山区内部,尤其是少数民族集聚的山区(如横断山区),聚落因民族文化和宗教文化传统呈现异同性,并按自然地理单元形成各自封闭的系统^[12]。由于地形分化的阻隔,山区城镇与聚落分布相对分散,相互之间距离较远,加之山区本身自给自足的农业经济,使得山区内部的人流、物流、信息流等生产要素的流通仍凸显制约性困难。

3.2 生态与环境的脆弱性

山区既是我国的江河发源地,也是国家水资源安全的战略基地,也是应对气候变化、保护生物多样性的关键区域,是国家生态安全屏障的核心区域。在全球气候变化和人类活动的综合影响下,山区出现生态稳定性降低、资源环境压力增大、人-山关系矛盾加剧等问题。突出表现为:土地退化情形严峻、水土流失加剧、生物多样性威胁加大、山洪泥石流、滑坡等自然灾害频发等^[13]。作为人类活动最密集的城镇化过程,必然伴随着人口聚居和大规模的工程建设,由此引发的对地形和环境的改造必然导致山区生态与环境的脆弱性增加,给山区生态环境安全及可持续发展带来多重挑战。

3.3 经济结构的单一性

山区经济长期以农业为主,山区城镇多为依托农业经济基础发展起来的。由于山区农业发展水平差别不大,城镇基质环境相似,产业大同小异,因而,山区城镇都没有形成具有鲜明特色的产业发展方向,产业结构单一,大部分城镇经济功能偏弱^[14]。

有些城镇是适应行政管理的需要而形成的消费型城镇,要素市场还未形成,各城镇之间联系协作不多,同时因经济实力有限,辐射力弱,难以带动区域经济发展。尽管有部分城市由于资源开发而发展起来,但资源型城市由于高度依赖工矿企业,片面发展资源产业,忽视其他产业的发展,使资源经济在整个城市国民经济中占绝大比例,缺乏城市应有的集聚功能与效应。

3.4 城镇空间组织的离散性

平原地区城镇空间分布域关联密切,多是一定区域中的大部面积;而山区城镇空间分布受地形影响是分散分割的。东部沿海及平原地区任何一点可以和周边很多方向通过各种交通方式发生直接经济联系。而在山区,一个节点往往只能与少数其他节点发生直接联系。因此,山区城镇空间组织的内外经济联系较少,要素流动的速度很低,集聚和扩散效应较弱,一个地点经济得到发展,对周边的带动作用小,中心城市的辐射作用不明显。离散系统的这些性质,使得山区城镇空间组织具有封闭性、局限性、不平衡性特征^[15]。

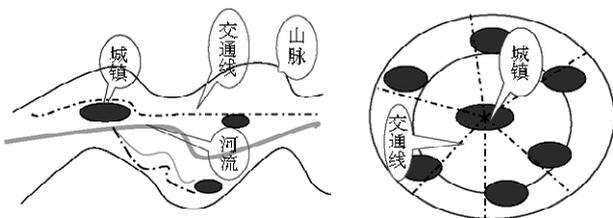


图2 山区城镇空间离散系统和平原城镇空间连续系统的比较

Fig. 2 Comparison between urban spatial organization of mountains and plain

3.5 文化保护的重要性

中国山区面积广大,地域类型多样,是多民族交错聚居、互动发展的典型区域。在我国621个民族县中就有512个为山区县,90%以上的少数民族分布在山区。多种宗教信仰、多种生产生活方式和风俗习惯在此汇聚,成为我国乃至世界民族多样性最为富集、历史文化遗产最为丰厚的地区。文化多样性是山区各民族的精神财富和物质财富,也是山区社会发展的重要资源,尤其是对山区旅游业和文化产业的发展具有至关重要的作用。如何在城镇化推进过程中保护山区文化多样性是山区可持续发展值得关注的命题。

4 山区城镇化方向选择

目前我国山区城镇化发展思想和模式还不成熟,缺乏系统的理论体系作指导,没有充分体现我国山区的特点。因此,山区城镇化建设与发展不能效仿东部沿海及平原地区城镇化的模式,必须要充分考虑山区内部自然条件和社会经济条件的显著差异性,深入认识存在的主要矛盾和矛盾的主要方面^[16]。为此,山区城镇化必须要遵循因地制宜原则,不可形而上学、机械地、盲目地城镇化,不能为了城镇化而城镇化,更不可低水平粗放建设,必须要科学统筹与科学规划,必须开拓学科视野,多学科交叉、综合地进行系统性研究山区城镇化问题。

目前,山区城市化活动主要集中在坝区,用地条件的制约性极强,即便有些地区和省份提出以“城镇上山”来破解坝区耕地保护与建设用地扩展之间的矛盾,但山区脆弱的生态环境、资源环境承载能力有限,决定了山区城镇化不宜大规模展开,应以中小城市为主,以小城镇体系建设为重点,并根据资源环境与经济社会功能定位,科学预测山区城镇人口的合理规模,防止过度聚落而导致城镇空间压力 and 环境影响,逐步抑制住目前山区城镇建成区低水平的蔓延和土地利用的低效率,更要注重城镇化进程中的城市质量提高问题,也包括山区城镇防灾减灾能力的提升问题,以及城镇功能的优化问题。

面对山区愈发明显的“文化空心化”趋向,在加快山区城镇化的进程中,还要注意中国最传统、最乡土的文化保护问题。一方面应该尊重地方文化传统,特别要保护好山区古城镇、古村落。在山区城镇的建设方面应最大限度的打造独具特色城市景观和城市形态,突出山地城镇的地域特色和文化遗产;另一方面,通过提高山区公共服务及相关基础设施的水平,逐渐缩小城乡经济社会发展差距,加强城乡相互依存关系,使山区居民能够多元就业,提高生计选择能力和适应性,避免山区居民向发达地区无序的流动。

综上,我国山区城镇化的方向应当坚持“科学统筹、规划先行、中小城市为主、规模适度、高标准、集约化、特色化、功能化、可持续化”的山区城镇化发展的方向,并通过相应的对策推进和政策法规保障,以期全面系统有序地推进山区城镇化建设与可持续发展。

5 促进对策

5.1 加深对山区环境的认识

山区城镇化发展不可忽视山地环境的制约性和密切的关联性,必须从不同尺度、不同地域差异中把握山区环境的基本特征和规律,深入剖析我国山地格局、资源和环境特征与山区城镇化过程的典型事例,认知山区城镇化现状与问题及潜在风险,探究因地制宜、多模式、多形态、适宜性地山区城镇化建设模式,减少和抑制山区城镇化的非理性、急躁性和无序性,制定科学的山区城镇建设规划,引导山区城镇化建设朝着正确的方向发展。

5.2 加强山区城镇化理论的研究

山区的特殊性决定了其城镇化的过程、动力机制、空间组织及路径模式与东部沿海及平原地区有着完全不同的特点和规律。目前学界对于我国山区城镇化还缺乏系统的深入研究,在战略层面上满足不了山区城镇化理论指导的需求。因此,迫切需要形成凸显我国山区特色的城镇化发展理论基础和战略框架,这就要求不断地推进山区城镇化研究理论的创新,深化认识山区城镇化的方向、差异与动力机制,阐明山区城镇化基本特征、方向和空间组织规律,调控城镇化建设对山区生态环境的影响,以期为山区建成小康社会和实现全面协调可持续发展提供理论指导依据。

5.3 提高山区城镇规划水平

山区城镇化发展必须要以科学规划为基础,必须从山区社会管理能力提升的战略高度重视规划的战略、前瞻性和导向性作用,而规划缺失和规划的低水平正是导致当前山区城镇化无序、无特色的主要原因。必须在充分认识山地城镇建设与生态环境保护、经济社会发展、文化传承相互关系的基础上,提高山地城镇规划的科学水平。通过科学的、高水平的山地城镇规划主导山区城镇建设的管理,从而合理有序的推进山区城镇化的进程。

5.4 城乡自然融合

山区城镇化必须坚持人-山关系的协调性与可持续性,不可硬性城镇化,坚持城乡自然融合,包括人文、民俗等的融合,要有层次、等级和规模适宜性等约束,要与基础设施和公共服务能力建设的匹配相一致。要凸显山水文化根脉,注重有文化价值的乡村保护与开发,要突出地域特色,集山水、文化、民

俗等多元素融合,形成具有历史性、现代性和发展性的重要人文新景观,不能继续粗放,不能停留在低水平城镇化的死循环中。要建设一处,带动一片,促进区域城乡融合与协调,形成新的人文景观资本和发展动力。要出台相关的法律法规,提供必要体制机制保障,不可领导个人意志和专断,要有科学决策机制,要有社区参与机会,确保山区城镇化的正确方向和路径。

5.5 山区支撑产业的培育

确保山区城镇化的可持续性,必须发挥山区区位优势,走生态产业化道路,形成有市场竞争力的山区发展特有产业支撑体系。必须从战略层面认清山区发展的后劲所在,要基于山区资源特色与优势,着力发展生态产业,培育多模式、多功能支撑的山区城镇化产业发展体系,要因地制宜,合理布局。要促进多种产业功能空间有机联合,形成区域促进、协调互利的发展格局。要在主体功能区规划目标引导下,兼顾保护与开发的合理性,因地制宜的培育和支持山区产业的发展,特别是依托当地资源优势促进特色产业,可持续发展,持续推进山区城镇化进程。

参考文献(References)

- [1] Kapos V, Rhind D J, Edwards M, et al. Forests in sustainable mountain development: a report for 2000 [R]. Wallingford: CAB International 2000: 4-9
- [2] Hudleston B, Ataman E, de Salvo P, et al. Toward a GIS-based analysis of mountain environments and population [G]//Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations 2003.
- [3] Messerli B, Ives D J. Mountains of the World: a Global Priority [J]. Informa Health Care, 1997: 2-8
- [4] European Commission. Mountain areas in Europe: Final Report. 2004: 2-3
- [5] Deng Wei, Wen Anbang, Chen Genwei. The concept of mountain science development in China [J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2008, 23(2): 156-161 [邓伟, 文安邦, 程根伟. 中国山地科学发展构想 [J]. 中国科学院院刊, 2008, 23(2): 156-161]
- [6] Science and Technology Association of China, Chongqing Municipal People's Government. The sustainable development of mountain cities and towns of China [G]. Beijing: China Architecture & Building Press 2012. [中国科学技术协会, 重庆市人民政府. 山地城镇可持续发展 [G]. 北京: 中国建筑工业出版社 2012.]
- [7] Li Lihua, He Yucheng. On influences of Qinhai-Tibet Railway on Tourism industry of Tibet Autonomous Region, China [J]. Journal of Mountain Science, 2006, 24(5): 628-635 [李立华, 何毓成. 青藏铁路对西藏旅游的影响分析 [J]. 山地学报, 2006, 24(5): 628-635]
- [8] Batzing W, Perlik M, Dekleva M. Urbanization and depopulation in the Alps [J]. Mountain Research and Development, 1996, 16(4):

- 335 - 350
- [9] Perlik M, Messerli P, Batzing W. Towns in the Alps: urbanization processes, economic structure, and demarcation of European functional urban areas (EFUAs) in the Alps [J]. *Mountain Research and Development* 2001 21(3): 243 - 252
- [10] Zhang Baiping, Mo Shenguo, Tan Ya, et al. Urbanization and Deurbanization in mountain regions of China [J]. *Mountain Research and Development* 2004 24(3): 204 - 207
- [11] Zhao Wanmin. Break the bottle neck of urbanization in mountain areas of southwest China [J]. *Building Science and Technology* 2004, 13: 20 - 21 [赵万民. 突破西南山地城镇化发展瓶颈——创新规划理论 [J]. *建筑科技* 2004, 13: 20 - 21]
- [12] Mao Gang, Fan Sheng. On the regional strategy for urbanization in the southwest China of high elevation [J]. *City Planning Review*, 2001 25(10): 46 - 50 [毛刚 樊晟. 西南高海拔山区城市化的地域性策略探讨 [J]. *城市规划* 2001 25(10): 46 - 50]
- [13] Sun Honglie, Zheng Du, Yao Tandong, et al. Protection and construction of the national ecological security shelter zone on Tibetan Plateau [J]. *Journal of Geography Science* 2012 67(1): 03 - 13 [孙鸿烈, 郑度, 姚檀栋, 等. 青藏高原国家生态安全屏障保护与建设 [J]. *地理学报* 2012 67(1): 03 - 13]
- [14] Deng Wei, Fang Yiping, Tang Wei. The strategic effect and general directions of urbanization in mountain areas of China [J]. *Bulletin of Chinese Academy of Science* 2013 28(1): 66 - 73 [邓伟, 方一平, 唐伟. 我国山区城镇化的战略影响及其发展导向 [J]. *中国科学院院刊* 2013 28(1): 66 - 73]
- [15] Tang Wei. Urbanization in Tibetan Plateau——a case study of the "Three rivers area" [D]. Beijing: Graduate University of Chinese Academy of Science 2011. [唐伟. 西藏高原城镇化发展研究——以“一江两河”地区为例 [D]. 北京: 中国科学院研究生院, 2011.]
- [16] Fu Shouning. Some problems on research of comprehensive development in the mountainous region [J]. *Mountain Research*, 1986, 4(3): 195 - 199 [傅绥宁. 山区综合开发研究的几个问题 [J]. *山地研究(现山地学报)*, 1986 4(3): 195 - 199]

General Directions and Countermeasures for Urbanization Development in Mountain Areas of China

DEMG Wei, TANG Wei

(*Institute of Mountain Hazard and Environment, Chinese Academy of Science, Chengdu 610041, China*)

Abstract: Mountains encompass nearly 70% of the total land surface of China and are home to approximately 45% of the China's population. The central economic work conference in 2012 proposed that urbanization is a historic task with the country's modernization drive, and a main driver to boost domestic consumption. However, Urbanization in mountain areas face enormous challenges (such as remoteness, fragile ecosystem and mountain hazard) because of its complex topography. Urbanization is not only an insurmountable historical stage in the process of mountain development, but also significant path to achieve the goal of building a well-off society of mountains with the national synchronized by 2020. In this study, firstly, the current situation of urbanization in mountain areas was analyzed; then we discussed the natural, social and cultural specificity of mountains as well as the challenges which mountain area have to face during the urbanization process. After that, we mapped out a general direction for urbanization development in mountain areas. Finally, some countermeasures were proposed for the urbanization development in mountain areas.

Key words: mountain areas; urbanization; choice of directions; countermeasures; sustainable development