

# 新疆小城镇建设与区域可持续发展

黄宗亮, 马倩, 杨龙, 尤海涛  
(新疆师范大学地理系, 乌鲁木齐 830054)

摘要: 小城镇发展是统筹城乡经济社会发展的一个重要途径, 是实现农村城镇化、工业化, 实现城乡一体化, 最终实现区域可持续发展的必由之路。通过对新疆小城镇发展的现状、问题进行分析后, 明确了发展小城镇的重要作用, 从区域经济发展的角度提出了小城镇建设的对策。

关键词: 新疆; 小城镇; 建设; 可持续发展

中图分类号: F301.24

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2005)02-0178-04

## Construction of Small Town and Regional Sustainable Development of Xinjiang

HUANG Zong-liang, MA Qian, YANG Long, YOU Hai-tao

(Department of Geography, Xinjiang Normal University, Urumqi 830054, China)

**Abstract:** The small town construction is an important way to unit the economic development of city and rural area; it is also an indispensable way to realize the urbanization and industrialization of the rural area and to realize the integration between city and rural area, and eventually to achieve the sustainable development. By analyzing the actuality and problem of small town development in Xinjiang, the important function of small town development is clarified. At last, the authors put forward the strategy of small town construction from angle of regional economic development.

**Key words:** Xinjiang; small town; construction; sustainable development

小城镇是介于城市和乡村之间正在兴起的新型社区, 是镇区内的政治、经济、文化、科技信息中心, 具有集聚和辐射功能, 能将区域内的各种资源和生产要素合理配置。加强小城镇建设是改变城乡二元结构的重要载体, 是实现城乡一体化的重要途径。但在新疆部分区域内, 由于自然和人文因子的负向作用, 导致区域整体经济水平低下, 经济活性差, 贫困人口数量多且分布广。反射在与之相应的区域城镇方面的表现是: 城镇等级结构不全, 建制镇数量少、规模小、功能差、布局不合理, 城镇化水平低, 对区域发展不能产生积极的支持和带动, 无法产生其作为镇区增长极的集聚效应和扩散效应。本文对东疆、南疆、北疆三区进行对比研究, 探讨新疆小城镇建设对区域协调发展的促进作用。

人类社会经济活动没有直接的关系, 把这些不可利用土地纳入镇区与发达地区比较不尽合理, 故文章中只计目前已利用土地面积。

表1 2001年末新疆与全国城市平均水平对比表

城市	不同规模城市数量及比重								建制镇数量	占全部乡镇比重/%	
	100万人以上		50-100万人		20-50万人		20万人以下				
	数量	比重/%	数量	比重/%	数量	比重/%	数量	比重/%			
全国	662	166	25.1	279	42.1	180	27.2	37	5.6	19555	48.7
新疆	19	1	5.3	2	10.5	11	57.9	5	26.3	116	14.5

据参考文献[1]和[2]计算、整理。

从表1中可以看出, 新疆的城镇结构体系不合理, 呈现出特大城市短缺、比例偏低, 中小城市比例明显偏高, 建制镇比例偏低的特征。大城市短缺, 导致众多小城市和小城镇的发展失去依托, 而小城镇的短缺使众多大、中城市的发展失去支撑。这既制约了中、小城市和小城镇的发展, 又大大削弱了特大城市的集聚效应和辐射能力。既不利于市场经济的发

### 1 新疆小城镇现状

#### 1.1 城镇结构不合理, 小城镇数量少且规模小

因考虑到新疆的沙漠、裸地、戈壁、盐碱地等难利用的土地所占比重较大, 而且这些土地目前是未开发利用土地, 与

展,也不利于城乡经济一体化的发展。

表2 新疆小城镇数量、规模对比表

	已利用	镇区占		镇区非		镇区总	
	土地面	建制镇	城镇	镇区占	镇区非	镇区总	镇区总
	积	数量	密度/ /个·km <sup>-2</sup>	地总面	区占地	农业人	区总人
	/10 <sup>4</sup> km <sup>2</sup>	/个	/km <sup>2</sup>	积	面积	口	口
				/km <sup>2</sup>	/km <sup>2</sup>	/10 <sup>4</sup> 人	/10 <sup>4</sup> 人
东疆	17.3	9	1/191④	8.1	0.9	1.8	0.6
南疆	48.8	37	1/1308④	58.9	1.6	13.3	4.0
北疆	18.8	70	1/2679	109.7	1.6	18.2	8.5
长江三角洲地区	.....	.....	1/70 <sup>[3]</sup>	.....	.....	.....	.....
全国平均	.....	.....	1/50d <sup>[4]</sup>	.....	2.2 <sup>[5]</sup>	.....	.....
经济学家测算	.....	.....	.....	.....	.....	.....	3~4 <sup>[6]</sup>
(规模经济数)	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

数据来源: 根据新疆维吾尔自治区农村社会经济调查队与参考文献[5]整理、计算。

从表1和表2中可以看出,新疆小城镇的数量明显偏少,尤其东疆和南疆的小城镇数量更少。东疆近2万km<sup>2</sup>才有一个建制镇,南疆近1.3万km<sup>2</sup>才有一个建制镇,即使建制镇数量较多的北疆也达到近2700km<sup>2</sup>才有一个建制镇,这个密度低于全国平均水平,远远低于长江三角洲地区的水平。全国小城镇的平均密度分别是东疆、南疆、北疆的38.4倍、26.2倍和5.4倍;而长江三角洲地区的小城镇密度分别是东疆、南疆、北疆的273.8倍、187.0倍和38.3倍。可见,新疆小城镇间的距离太大,由此造成各城镇间的吸引力弱,城市间的要素、信息交流不畅,不但制约了城镇自身的发展,也减弱了对周围农村地区的辐射力。此外,新疆三区的单位镇区占地面积均低于全国的平均水平,单位镇区总人口数量远远低于经济学家测算的规模经济人口数量。可见,新疆小城镇的数量和规模严重偏少、偏小,城镇体系不合理,导致城镇间不能产生集聚效应,不能形成规模经济,长期处于独立的、规模不经济的发展之中,从而大大降低了城市社会经济功能效用,减弱了城市经济对整个社会经济发展的拉动作用。

### 1.2 小城镇基础设施不断完善

从表3可以看出,总体来讲,新疆小城镇的基础设施建设初具规模,并且表现出北疆略优于东疆和南疆的特征。除了镇区基础设施得到极大改善外,镇区所辖行政村的“五通”(通电、通邮、通电话、通自来水、通公路)率也大大提高。据有关资料显示,按每镇平均值计算,表3中的指标在西部地区已处于中上水平。但是,从城乡一体化的宏观目标来讲,当前的基础设施状况还不能有力地支持小城镇各项功能正常运行和小区域可持续发展的需要,导致小城镇不能肩负城乡间的桥梁作用。

### 1.3 小城镇分布凌乱,城镇化水平低

新疆是典型的干旱区,绿洲是人类活动的基本空间,因而绿洲的分布决定了城市空间结构的基本方面,在某种程度上也决定了新疆城镇分布特征。小城镇集中分布于绿洲中心区,城镇位于山前冲积平原,形成环两大盆地的城镇圈。城镇

依托旅游资源、矿产资源等特殊资源开发而分布在特殊资源区,如三道岭为煤矿城镇。城镇沿交通枢纽和河流域分布。如沿312国道和北疆铁路两侧20km范围内集聚了28个建制镇,沿315国道两侧分布了17个建制镇,伊犁河谷流域分布了16个建制镇。城镇分布疏散,相距较远。并且城镇分布不均衡,地域差异显著,主要集中于经济文化相对发达地区。如文化、经济状况相对较好的北疆,小城镇共有70个,其中乌鲁木齐和昌吉两地的小城镇就达40个,东疆小城镇共有9个,而文化、经济状况较差的南疆小城镇只有37个。总体来看,新疆的小城镇呈现出北多南少,北密南疏的态势。

表3 2001年新疆小城镇基础设施指标数据

	东疆		南疆		北疆	
	总数量	平均每镇	数量	平均每镇	数量	平均每镇
汽车站/个	5	0.6	18	0.5	30	0.4
供水站/个	21	2.3	63	1.7	250	3.5
垃圾处理站/个	1	0.1	2	0.1	18	0.3
银行、信用社/个	18	2	63	1.7	18.5	2.6
电话装机数/部	10957	1217.4	15841	428.1	67702	967.2
本镇公路里程/km	400	44.4	1720	46.5	2528	36.1
幼儿园、托儿所/个	5	0.6	18	0.5	224	3.2
图书馆、文化站/个	7	0.8	89	2.4	162	2.3
医院、卫生院/个	30	3.3	92	2.5	183	2.6
医生数/人	289	32.1	1017	27.5	1373	19.6
病床数/个	212	23.6	1447	39.1	1758	25.1
学校总数/个	51	5.7	394	10.6	541	7.7

据参考文献[6]。

2001年末,东疆、南疆和北疆的城镇化率分别为30.0%、30.1%和46.7%。东疆和南疆略高于全国平均水平29%。根据城市学理论,城市化水平达到20%~40%为发展期,40%~75%为成熟期。理论上,东疆和南疆已进入城市化高速发展时期。但是,由于自然因素和人文因素的负向作用,使东疆和南疆的小城镇基础水平差、功能弱、二三产业发展缓慢,从而导致本区域的经济水平低下,经济活性不强,对农村人口的吸引力弱,农转非的速度慢,限制小城镇的发展,阻碍城镇化水平的提高。

### 1.4 小城镇经济实力差,职能单一

2001年,新疆的116个建制镇全部从业人员中,第一产业从业人员占81.2%,第二产业的从业人员仅占8.5%,第三产业的从业人员占10.3%。同年,平均每个建制镇二、三产增加值仅为2.9×10<sup>7</sup>元,远远不能适应城镇经济发展<sup>[10]</sup>。二、三产业的产值是小城镇财政收入的主要来源,但新疆小城镇不合理的“一三二”型产业结构、第一产业的超大比重和二、三产业的低产值,势必对小城镇的发展造成经济上的重大障碍。

并且,相当一部分小城镇只具有简单的商品交换集散职

能和行政职能,并没有发挥出一定区域内的工业、商业、服务业、交通运输、财政金融、通讯信息、科技教育和政治文化的中心等职能。城镇职能的单一,不利于形成集多种类型极化于一体的地域经济体系城镇,加之部分城镇的主导职能与区域经济体系脱节,形成二元型经济结构,限制了小城镇作用的发挥。而单一极化往往是单向驱动,对地区的综合经济发展作用不大或成效不显著,无法实现地域内的增长极核作用,不能有效推动城乡一体化的进程,不能推动区域经济的协调、快速发展。

## 2 小城镇建设对区域经济发展的作用

### 2.1 吸纳农村剩余劳动力,改善生态环境

从新疆各区的城镇化率可以看出,新疆小城镇发展基本进入发展期,此阶段的城镇发展需要大量的劳动力去从事城镇建筑、城镇工业和城镇第三产业。小城镇因经济、规模等因素影响,其对大、中城市人口的吸引力微乎其微,所以只能靠从农村吸纳大量农村劳动力来完成,从而为农村剩余劳动力带来巨大的发展空间。可见,发展小城镇是转移农村劳动力的重要载体。处于城市化初级阶段的小城镇,基础设施建设是重点,基础设施建设又可带动一大批与之相关的产业发展;城镇的发展也必然促进乡镇企业和服务业的迅速发展,促进产业结构的调整,同时也推动农业产业化和现代化的发展,必然提供更多的就业岗位,扩大就业容量,进而促进农村剩余劳动力的充分就业和非农化转移,促进城镇化发展。同时也避免农村剩余劳动力为了生存而对自然界产生滥垦、滥牧、滥伐等不合理经济行为的发生,缓解农民开发力度的增强与自然资源供给能力减小的矛盾,降低生态环境的承载量,减轻脆弱的绿洲生态系统的压力,有利于“退耕还林、还草”政策的顺利实施,遏制生态环境继续恶化的局面,促进生态环境的建设。

### 2.2 解决“三农”问题,促进区域经济发展

城镇作为小区域内的一个增长极,它的发展必须以周边广大农村区域的支持为保障。所以,小城镇在发展过程中依靠其集化效应来吸引农村地区的劳动力、资金等生产要素集聚于小城镇,满足小城镇发展的需要。因此,只有当农村地区得到发展,才有可能为城镇发展提供必需的生产要素,创造良好的发展环境,促进城镇发展。当然,随着城镇的成长壮大,城镇的扩散效应就会显现出来,从而带动农村地区的发展。可见,城镇的发展和农村的发展相辅相成、密不可分,是一种互动式发展。这种互动式的发展有利地缩小了城乡之间经济、文化等方面的差异,消除城乡二元结构,促进城乡一体化发展,使农村问题得以解决。小城镇在发展过程中,为了能得到稳定、长期的发展保证,它必须服务于农村,为农业发展寻求出路。因此,它会以市场为导向,根据市场配置资源的经济形态,引导农业走上产业化、现代化之路。农业的产业化和

现代化引起农村劳动力的大量剩余,这些剩余劳动力必须在城镇中转移、就业。然而,从事现代化的农业和城镇中的就业岗位需要有一定的文化素质,但农村劳动力的文化素质普遍较低。因此,政府部门可以通过岗位培训、义务教育等方式提高农村劳动力的文化素质,使农村剩余劳动力实现充分就业,使农业问题和农民问题得以解决。

“三农”问题的解决为农村经济的发展扫清了一大障碍,使农村经济获得大发展,从而为城镇的发展奠定坚实基础,而小城镇的发展又可进一步地带动农村经济发展。这种城乡良性互动式发展最终使区域经济水平得以提高。

### 2.3 推进城乡一体化,实现区域可持续发展

小城镇是连接城市与乡村的桥梁,是城市与乡村实现集聚效应与扩散效应的中转站。小城镇通过集聚功能和辐射功能,能将小区域内各种资源和生产要素集聚起来,以市场为导向,发展具有一定规模的专业化商品生产基地,建立起各具特色的商品流通市场。任何城镇的发展都不是孤立的,而是与其它城镇通过人流、物流、信息流而相互依存,从而构成城镇网络,这个网络也将城市和乡村紧密连接起来,把封闭、分散的农村市场带入到体制完善、竞争激烈的城市市场体系中,为农产品的销售开拓广阔的市场空间,为农业的产业化起到积极推动作用。所以,小城镇的发展所形成的城镇网络体系和市场体系,能使农村和城市互为依存、优势互补、互相服务、互相促进,能使政府依据政策和市场状况,对城乡经济发展进行统一规划,保证城乡经济健康、协调发展,推进城乡一体化进程。

小城镇的发展必然加快城镇化步伐,而城镇化水平的提高促使产业结构调整,降低了从事农业人口的比重,合理配置劳动力资源,促进经济增长。同时,随着城镇化水平的提高,乡村的一些落后观念也会得到逐步转变,落后地区居民的文化素质会有所提高,对计划生育等政策的落实产生很大的促进作用,为提高全民素质、实现区域可持续发展产生了积极的推动作用。

## 3 实现新疆区域协调发展的小城镇建设对策

### 3.1 改善基础设施,加快城镇化速度

基础设施是城镇发展的瓶颈。新疆各城镇的基础设施虽有一定规模,但还不能适应进一步发展和全面建设小康社会的需要。政府应利用各种渠道筹措资金,加快公路、电力、通讯、城镇市政公用等基础设施建设,缩小与较发达区域的“硬件”差距,为二、三产业的发展创造良好的发展环境,以便吸引投资商在当地创办企业,推动乡镇企业发展。乡镇企业的发展可以提供大量的就业岗位,从而吸纳大量的农村剩余劳动力,确保农民的经济收入稳定。并且乡镇企业是小城镇财政收入的主要来源,是小城镇的经济命脉,所以,只有乡镇企业发展了,才会有更多的财力再次加强基础设施建设,加快

城镇化速度;才能使小城镇更加繁荣。同时,小城镇发展又为基础设施建设和乡镇企业的发展创造更好的条件,从而形成“基础设施建设——乡镇企业发展——城镇化速度加快”的良性循环的发展格局。

### 3.2 依据区域优势,建设和发展特色小城镇

小城镇的发展建设,都体现出一定的共性,如适应城市化的趋势,突出功能的多样性、全面性、行政职能及环境保护等。但是,一个小城镇的发展速度、城镇化水平、经济水平、现代化城市的程度等,主要取决于小城镇自身的个性,即小城镇所拥有的特色。特色就是优势。新疆地大物博、自然资源丰富,历史文化传统丰厚,这些资源分布凌乱,从而保证不同地区具有不同的特色资源。因此,新疆小城镇的发展应充分开发区域的特色资源,加强特色产业建设,以特色产业来支持、推动小城镇发展,走“特色产业小城镇”发展道路。如具有煤、石油等自然资源特色的城镇,应把工矿业确立为自己的主导产业,发展和建设为工矿主导型小城镇;具有历史文明遗迹、自然风光、民俗风情等旅游特色的小城镇,应把旅游业及其相关的服务业确立为自己的主导产业,建设和发展为旅游服务型小城镇;以农业、畜牧业生产开发为主的小城镇,应把农副产品的加工确立为自己的主导产业,建设和发展为农业产业化型小城镇;位于边境口岸及交通要道的小城镇,应充分发挥自己的区位优势,把交通运输业及相关产业确立为自己的主导产业,建设和发展为边境口岸型和交通枢纽型小城镇;不具有显著特色的小城镇,应利用自己的比较优势,依据交通便利、生产、经营、生活有保证的原则,建设和发展为综合性的一般型小城镇,避免出现小城镇空白区、避免影响城镇一体化建设。

### 3.3 进一步完善城镇体系规划

尽管新疆拥有  $1.66 \times 10^6 \text{ km}^2$  的国土,但多为戈壁、沙漠和高山,适合人类活动的绿洲仅占国土面积的 35%,且分布零散,相隔距离遥远<sup>[1]</sup>。而人类活动范围、小城镇的分布范围与绿洲分布区域相一致。所以,新疆小城镇发展的道路既是绿洲化的道路,也是绿洲城镇化的道路。小城镇建设发展是新疆大开发、大发展的切入点,而合理的小城镇规划是小城镇发展的保障,为此,要进一步完善城镇体系规划和城镇发展规划。同时,小城镇的发展规模也要立足于现实,注意处理好当前与长远、城镇建设与耕地保护、经济效益与环境效

参考文献:

- [1] 新疆维吾尔自治区统计局.新疆统计年鉴 2002[M].北京:中国统计出版社,2002.
- [2] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴 2002[M].北京:中国统计出版社,2002.
- [3] 李培祥,李诚固.论城乡互动:解决“三农”问题的机制与对策[J].地理科学,2003,8(4):408-413.
- [4] 李再江,汤一溉,等.天山北坡经济带发展问题研究[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2002.107-136.
- [5] 单锦元,张念慈,等.新疆地区资源综合开发问题研究[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2000.351-380.
- [6] 新疆维吾尔自治区农村社会经济调查队.迈向21世纪的新疆农村经济[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2000.387-419.
- [7] 刘文柱,邵周海.新疆城市化发展对新疆经济的影响分析[J].新疆财经,2003,(5):21-26.

益、社会效益的关系;从大区域产业化、大市场流通的角度,充分考虑各镇区内经济现状、发展趋势及基本条件,对现有小城镇进行综合改革、整治。把基础设施比较完善、产业结构优化、经济水平较高的建制镇,加大力度发展成为小城市;同时对建制镇密度稀疏的地区,把资源丰富或有特殊资源、经济条件较好、交通便利、区位优势明显的乡镇,适当放宽标准,升级为建制镇,避免局部地区的建制或小城市空白的不合理现象出现。

在新疆这个特殊的绿洲地区,绿洲经济相对封闭,自成体系,各主要城市之间距离遥远,很难有真正意义的分工协作。但在天山北坡经济带这样一块面积较大绿洲区内,各城镇之间有可能形成合理的分工协作。建议在天山北坡经济带依据点轴体系理论,采取“点—轴—都市圈—城市带”的发展步骤,促进城镇体系的发展,形成覆盖天山北坡经济带的点轴体系网络,最终实现“点—面”体系目标。而两大盆地边缘的城镇,受自然条件限制较大,城镇之间的直接关联度弱,所以只能依靠交通线和相邻城镇来实现城镇间的间接联系。所以,应沿交通沿线发展“狭条型城市带”,同时在狭条型城镇带间有重点地选择几个大城市加强建设,使之成为城市带上的增长极,最终实现“轴—环面”体系。通过这种发展战略,可以实现城镇间的协作、资源共享、资源的合理开发和利用,环境问题的综合整治,实现区域可持续发展。

### 3.4 实施积极促进小城镇建设的政策措施

新疆小城镇的城镇化水平低,城镇化进程慢,反应了小城镇人口集聚速度缓慢,主要是由于受一些不利于小城镇发展的政策限制,致使小城镇吸纳外界资金、信息、技术、劳动力等资源的能力不强。同时,从长远的经济发展战略目标看,新疆农业人口向非农业人口转移的任务非常繁重。因此,应逐步取消农民进城的户籍限制制度,鼓励农民进城,鼓励农村剩余劳动力向非农业转移,允许他们就近到小城镇务工经商,从事二、三产业,推动城市化进程。此外,制定各种优惠政策,积极开拓城镇建设的投资渠道,建立多元化的投资、融资机制。通过直接引资方式,动员社会各界共同参与小城镇建设,形成一个包括国家投资、各级地方政府投资、社会投资、个人投资和引进外资在内的多元化投资格局,为小城镇建设提供强大的资金来源,支持小城镇的发展,从而以小城镇的发展推进区域可持续发展进程。