

宁陇地区的反贫困城镇化模式研究

李鸣骥, 李磊

(宁夏大学城市与环境科学系, 银川 750021)

摘要: 随着世界城市化水平的提高, 21 世纪的世界已成为城市的世界。城镇较之以往, 有了更丰富的内涵, 真正成为开放的复杂的巨系统。但在我国一些地区, 经济的贫困制约着地区城镇化的发展。这类“城镇建设薄弱区”的城镇化如何与地区反贫困任务协调发展, 已成为国内城市科学一个刻不容缓的时代课题。在以宁夏回族自治区南部、甘肃省陇东地区的贫困现状、城镇发展水平为调查对象基础上, 对其进行分析研究, 提出这一地区的发展应走以城镇化为发展模式的反贫困道路。

关键词: 城镇建设薄弱区; 反贫困; 城镇化

中图分类号: F301.24

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2002)03-0220-04

On Anti-poverty Urbanization Pattern in the Areas of
Southern Ningxia and Eastern Gansu

LI Ming-ji, LI Lei

(Department of City and Environment Science, Ningxia University, Yinchuan 750021, Ningxia, China)

Abstract: The authors put forward the countermeasures for shaking off poverty in the areas of the south prefectures in Ningxia Autonomous Region and east prefectures in Gansu Province, think that extinguishing poverty should be combined with urban development in these areas, and some countermeasures are put forward in detail.

Key words: weak areas of urban construction; anti-poverty; urbanization

1 引言

城镇化是社会生产力发展到一定阶段, 作用于社会结构引起的人口产业结构和土地利用结构的转移, 实质上是地域上由农业文明向工业文明或后工业文明过渡的过程。我国 1999 年底城市化水平已达 30.9%, 从理论上已进入城市化高速发展的时期。但在国内某些特定地域内, 由于自然和人文因子的负向作用, 导致地区整体经济水平低下, 经济活性不强、贫困人口面广、地域内部分地区的绝对贫困与整个地区的相对贫困交织。反射在地区城镇建设方面表现为: 城镇等级结构不全, 城市—县镇—建制镇数量少、规模小、水平低, 对地区发展缺乏必要的辐射支持, 无法实现区际意义上的“以点带面”; 这类地域我们将其定义为“城镇建设薄弱区”。以宁夏南部 7 县 1 市及陇东的平凉、庆阳地区 2 市 13 县这一典型黄土水土流失地区为例, 在进行实地调查的基础上, 从理论和实践两方面, 探讨城镇建设薄弱地区城镇发展与反贫困以及生态建设之间的协调发展模式。

2 研究区现状

宁南、陇东地区包括宁夏回族自治区吴忠市所属的同心

县、盐池县 2 县、原州市的 1 市 5 县和甘肃省庆阳地区与平凉地区的 2 市 13 县。区内共辖 2 市、21 个县镇、48 个建制镇。地区总面积 $6.59 \times 10^4 \text{ km}^2$, 人口 7.03×10^6 人。

1.1 区域发展环境调查

宁陇地区按照中科院、国家计委地理所贫困地区开发研究组的划分, 大部分属我国 6 大贫困类型区的黄土高原丘陵沟壑贫困型地区。区内国家“八七”扶贫攻坚计划扶持县有宁南 7 县 1 市, 甘肃庆阳地区的庆阳、华池、环县, 平凉地区的庄浪、静宁县, 共 13 县, 占到全区域辖县的 68.4%, 若加上甘肃省贫困县 5 个, 地区辖县中贫困县占到全部县数的 85.7%。地区的贫困现状是多种制约因素综合叠加作用的结果。具体表现在:

1.1.1 生态环境脆弱, 自然灾害频发 宁南、陇东地区属黄土高原区, 区内地貌景观沟壑纵横, 塬、梁、峁、川广布。植被覆盖率低, 宁南植被覆盖率仅为 6%, 是黄土高原典型水土流失区, 区内还频发干旱、洪涝、山崩、滑坡、泥石流、地裂隙、土地沙漠化、地震等灾害。

1.1.2 地理区位封闭, 信息使用能力落后 宁陇地区位于陕、甘、宁交接的多民族分布区(主要以回族为主), 长期以来, 受行政界限、自然界限、文化界限的制约, 自我封闭发展特色浓郁。

¹ 收稿日期: 2002-04-20

基金项目: 国家自然科学基金(40061007)。

作者简介: 李鸣骥, 男, (1972-), 硕士, 讲师, 研究方向为区域开发与城市规划, 已发表论文 10 余篇。

宝中铁路(宝鸡—中卫)1994年才试通车;区内国道,由于地形条件的制约,在区内通达深度不够,各县通往各乡镇的公路多为低等级公路,路网服务水平低,行车速度慢,制约了区域内的城镇间的横向与纵向经济交流。

1998年地区百人均拥有电话仅为1.8门,与我国目前百人均拥有电话16门的平均水平相差甚远。电视覆盖率仅为74%,电脑、Internet目前只作为新生事物缓慢发展。这种相对的地缘与信息获取劣势造成地区吸收新生创新技术的环境极为低下。

1.1.3 亚文化特点突出、教育环境落后、人口劳动力素质低
亚文化是中国传统文化与地方文化的合成体,加之地区为回汉族混居地区,地区内部分地域受回族文化的影响非常深刻。在亚文化、回族传统文化影响下,宁南、陇东地区贫困人口多表现为教育落后、人口素质低,长期保持着以农业生产为主体的自然经济生产生活模式。地区发展陷入人口素质贫困——观念贫困——经济贫困——生态环境贫困的恶性循环怪圈。

1.1.4 经济发展重资源、轻科技,二元型产业结构突出
宁陇地区经济生活中,部分非国扶县与国扶贫困县相比,经济发展水平相对较高。这些县镇经济的支柱主要是依托县域内的优势资源而发展起来的部分重化工业。如平凉地区的煤炭、建材工业产值分别占到乡及乡以上工业产值的32%,工业附加值、实现利税分别占到40%和63%。而庆阳地区的华池县、西峰市等与宁南的盐池县则以石油和天然气开采、简单加工及相关联动产业为县域经济的支柱。

地区内“镶嵌式”的工业部门并没有起到带动地区整体经济发展的作用,出现了极少的“孤岛型”现代重化工业与地区落后的一、三产业并存的局面。而且这些现代工业部门还不同程度的存在过量吸收地区内资金,形成了小地域个别产业部门的循环累积因果特征。

1.2 城镇发展环境研究

宁陇地区城镇发展历史悠久,但自解放以来,却发展的极为缓慢。城镇长期处于“偏、穷、小、远”的落后状态。

1.2.1 城镇等级体系不全、建制镇分布零乱
地区城镇等级结构上,区内小城市为平凉市与西峰市以及新成立的原州市,但规模相差较大,平凉非农业人口为12.6万,而西峰非农业人口仅为7.6万。地区内县级市缺损,县镇20个,建制镇48个,空间结构上以沿交通线“串珠状”为主要分布特征。

地区内核心城市单一,平凉市作为地域内惟一非农业人口过10万的城市,由于地区面积广阔,其辐射作用极为有限。而另一地级市西峰则作为石化工业的基地存在,与地区内其他产业联系基本脱节,没有完全起到地区级城市相应的辐射带动功能。宁南的原州市刚刚成立,非农业人口、城镇规模均相对较小,尚需进一步的发展。地区整体的城镇关联结构没有完全形成,目前区内县镇及建制镇仍为点、群状发展。

依照中心地理论与增长极理论,地区内目前存在缺少城镇节点为20~50万的中等城市与县级市,县镇与建制镇数目较少,规模小、分布零散等结构上的问题。

1.2.2 城市化发育水平低下,进程缓慢
截止1998年底,地区城镇化水平仅为10.94%,除平凉与庆阳两市城镇化分别达

到27.9%和23.33%。其他县镇分别在8.3%~11.4%之间,各建制镇平均非农业人口仅为1.2~0.09万人之间。建国以来,地区内人口增长迅速,但受多种因素的制约,城镇化进程却十分缓慢,陇东地区内人口从1964年的 2.34×10^6 万人增长到1998年底的 4.64×10^6 人,但城市化从5.7%增长到11.6%。宁南人口从1949年的 0.53×10^6 人增长到1998年底的 2.39×10^6 人,但城市化水平只从4.3%增长到9.8%。人口的高速增长与城市化水平的低速、缓慢发展,直接导致地区掠夺性自然经济的发达和自生性二、三产业的薄弱。

1.2.3 城镇基础设施不足,缺少长期、科学的规划
从城市设施的综合指标考察,区内现有2个城市与全国同等水平的小城市比较(如表1),部分基础设施远低于全国平均水平,社会设施指标却表现为优于全国平均水平。

各县镇与建制镇与城市相比,由于资金及贫困面大,二三产业的薄弱,基础设施更为落后。从城镇的规划发展来看,各县镇目前才初步展开总体规划,对城镇的建设、发展提出了初步的构思、设想。而各建制镇仍以低等级产业的习惯驱动缓慢发展,尚没有展开镇级规划。

表1 陇东地区城市基础设施、社会设施指标数据

指 标	全国小城市平均	全国所有城市	平凉市	西峰市
万人拥有电话数/门	3.73	8.77	2.35	2.74
人均生活用水量/t	49.7	73.3	40.2	26.0
人均生活用电量/kW·h	93.1	137.9	48.8	30.0
人均铺装道路面积/m ²	1.7	2.8	1.4	6.4
每万人公共汽车/辆	0.9	2.5	1.1	0.2
每万人高等院校在校人数/人	8.2	59.2	6.0	70.3
每万人中等学校在校人数/人	543	637	457	542
每万人拥有公共图书馆/个	0.02	0.02	0.05	0.07
每万人医院床位数/张	20.7	36.0	31.0	28.7

1.2.4 城镇职能单一、区域综合性极化水平低
在宁陇地区,除平凉市作为地区首府及历史时期陕甘宁地区商贸集散地和建国后国家在此建设了一批工业企业而具有综合职能外,其他城镇的职能特点均表现为单一性或以区域行政中心为主要职能,或以优势资源型主导产业为主要职能,或以商贸集散地为主要职能,极少集多种职能于一身的城镇。

由于城镇职能的单一,不能形成集多种类型极化于一体的地域经济体城镇,加之部分城镇的主导职能与区域经济体脱节,形成二元型经济结构。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,从而不能推动区域经济的协调、快速发展。

2 宁陇地区实施反贫困战略的有利条件

宁陇地区的区域开发首先要明确开发的目标。就当前而言,区域开发的主要任务首先是由贫困型—温饱型—小康型经济过渡的开发式反贫困目标的实现。具体体现在尚未脱贫地区脱贫任务的完成,已基本解决温饱问题的区域的进一步向小康型的发展。在当前,宁陇地区经济的进一步提升,已经存在多种有利条件。

(1) 国家及国际上对贫困地区的扶持;宁陇地区享受国家“老、少、边、穷”地区和支持中西部发展的所有优惠政策。联合

国多个组织也长期关注本地区的扶贫, 并提供了大量的贷款和物力。

(2) 西部大开发的有利时机: 西部大开发是我国继沿海开放战略之后实施的又一重大发展战略。在此战略中, 中央计划 10 年间投入 8 000 亿以上对西部地区的生态环境、基础设施、重要产业进行结构调整、加快西部教育水平的提高等。宁南、陇东地区以其特殊的边缘性、民族性、生态性、贫困性等特点将备受关注, 地区的发展将受大开发政策措施的多向推动。

(3) 基础设施的逐步改善, 优劣势转换的地缘位置: 开放 20 多年来, 宁陇地区的基础设施在逐步好转, 电信水平的提高、1994 年中宝铁路的铺通、区内多条国道的穿越, 使地区经济与城镇空间结构由无序趋向于沿路串珠状发展。

(4) 多元文化体系逐渐形成: 这一地区民族间存在着多元文化并存的局面, 由于民族间的和睦、团结、文化间互相交流、互相融合。在传统文化、亚文化、回族文化、现代文明的多层次网状交织中, 多元性文化地域已初步形成。

(5) 前期部分区域经济发展实践经验的收获支持: 近年来, 区域内部分经济发展及反贫困战略, 由于持续、长久地坚持执行, 已取得可喜的成效。如宁南的移民吊庄、扬黄灌溉工程建设、陇东地区的水土保持、产业重组及地区内的生态环境的重建、劳务输出等。这些实践中的战略和政策表明在地区实现可持续发展的反贫困道路是可行的, 新机制和策略将不断涌现。

(6) 区内二、三产业低水平集聚初步出现: 从 GDP 来看, 区内仍以农业经济、资源本位开发为主, 初级产业和产品比重大, 产业结构水平低, 第一产业在 GDP 中比重最大, 第二产业比重与之接近。空间上开始打破低水平均衡, 在煤炭、石油等资源产地及商贸集散中心已出现较弱的集聚作用, 空间结构开始由低水平均衡向低级有序状态发展。

3 宁陇地区反贫困城镇化模式研究

从区域调查及理论基础分析, 宁陇地区经济的起飞与反贫困问题的解决, 需要新的机制和策略加以引导。在贫困面基础大, 生态环境脆弱, “一方水土养活不了一方人”的现实背景下, 我们认为反贫困城镇化模式作为地区发展战略应不失其可行之处。这种反贫困城镇化模式应具有促进区域经济增长, 激活地区城镇化和良性生态环境的多向效应。

3.1 加快城镇化速度, 集聚人口与产业, 多角度、多层次的培育地区城镇体系

城镇化的动力分外动力和内动力两种, 宁陇地区目前尚未形成完全足以推动地区城镇化的内动力。加速城镇化势必要“自上型”与“外联型”相结合。即国家、省、地区政府为组织主体, 通过政策倾斜, 宏观产业结构调整, 资金扶持, 户籍开放等政策措施鼓励农民经商务工。但同时, 城镇的产业集聚是人口集聚进行的保障, 人口的集聚需要相对工作技术环境简单的有关产业支持。宁陇地区低发展水平的二、三产业结构难以吸纳过多低技术能力的劳动力。因此, 二、三产业结构的调整重建是地区城镇化加速的关键。由于市场、消费能力的局限, 地区的第二产业必须是依托地区优势资源发展的外向型一般职能部门。在继续对原有煤炭、石油粗加工、建材等工业部门进行结构改造, 延长产业链基础上, 农产品的深加工是刺激地区二产提升

的主要途径。陇东地区的平凉、泾川、灵台、镇原、宁县、西峰是泾河、马莲河流域的农业精华地段, 号称“陇东粮仓”。充分利用地区粮、油、果类资源优势, 进行产品的深加工, 生产具有地方特色, 生态特点的营养保健食品类型是二产结构调整的思路。产业结构调整中, 应“请进来, 走出去”, 内引外联, 吸收发达地区的资金、技术、设备。如宁南地区西吉县由福建省支援资金与技术建设的中国最大的马铃薯淀粉厂, 年产 6 万 t 精淀粉和 4 万 t 糊化淀粉, 年消化 40 万 t 以前在当地只卖几分钱的马铃薯。仅此一项, 西吉县农民从马铃薯种植人均年增收 300 元。目前宁陇地区可进行产品深加工的农产品还有豌豆、果品以及部分中草药等, 均可在二产结构改造中发挥地区优势。第三产业应加强地区的商贸流通部门, 重点建设区域市场经济体系, 发挥地区回族人口比例大、善于经商的特点, 在资金、销售及地区特色贸易产品的加工上予以扶持。如宁南的绒毛贸易、加工, 陇东地区的肉牛养殖、贩运和皮张贸易等。只有在二、三产业蓬勃发展的基础上, 城镇体系才能初步形成集镇—建制镇—中心镇—县镇—市的等级体系和空间网络化体系。

表 2 宁陇地区各县市中心镇发展功能一览表

地 区	宁夏南部地区	平凉地区	庆阳地区
以交通功能为主, 商贸功能为辅的城镇	三营(原州)、什子路(原州)、李旺(海原)、王洼(彭阳)、白面(泾源)、惠安堡(盐池)、河西(同心)	南湖(庄浪)、威戎(静宁)	甜水堡(环县)、宫河(正宁)、悦乐(华池)、早胜(宁县)、和盛(宁县)、马岭(庆阳)、什字(灵台)
拥有一部分旅游功能的城镇	黑城(原州)		榆林(合水)、东华池(华池)、屯子(镇原)
小区域商贸中心功能的城镇	兴仁(海原)、兴隆(西吉)、古城(彭阳)、预旺(同心)	四十里铺(平凉)、新窑(崇信)、朱店(庄浪)、高界(静宁)	老城(合水)、平子(宁县)、长庆桥(宁县)、肖金(西峰)、驿马(庆阳)、孟坝(镇原)
以矿业开采加工为主的城镇	大水坑(盐池)	安口(华亭)	
综合功能相对突出的城镇	韦州(同心)	玉都(泾川)、朝那(灵台)	三十里堡(庆阳)

在城镇体系的培育上, 发挥平凉和西峰以及原州市 3 市的地区首府地位, 重点培育平凉市成为地区人口、经济实力最强的首位城市, 成为宁陇地区的商贸中心、旅游中心城市。原州、西峰作为地区性中心应培育成为各具特色的次级中心。镇级单位中中心镇的选择是确保城镇体系与周边农村融合以及关系城镇化发展速度的关键。中心镇应该具有特色鲜明、经济发达、功能齐全、具有较强带动作用的特点。应注重发展综合型、旅游型、市场型、交通型等具有个性与特色的中心镇。中心镇的选择的成功与否决定着宁陇地区城镇化的速度、合理性、规模以及发展方向。我们参照地区经济发展特色, 在宁陇各县选取了部分建制镇作为具有特色的小区域中心镇。(如表 2)。

宁陇中心镇发展类型目前仍比较单一, 但如在这类中心镇进一步集合产业, 扩大规模, 必将起到由点及面的基础扩展作用。另外, 在各县相对落后和人口较少的乡镇, 在规划基础上应

“移乡并镇”, 进一步扩大各中心镇的管理权限和管辖范围。

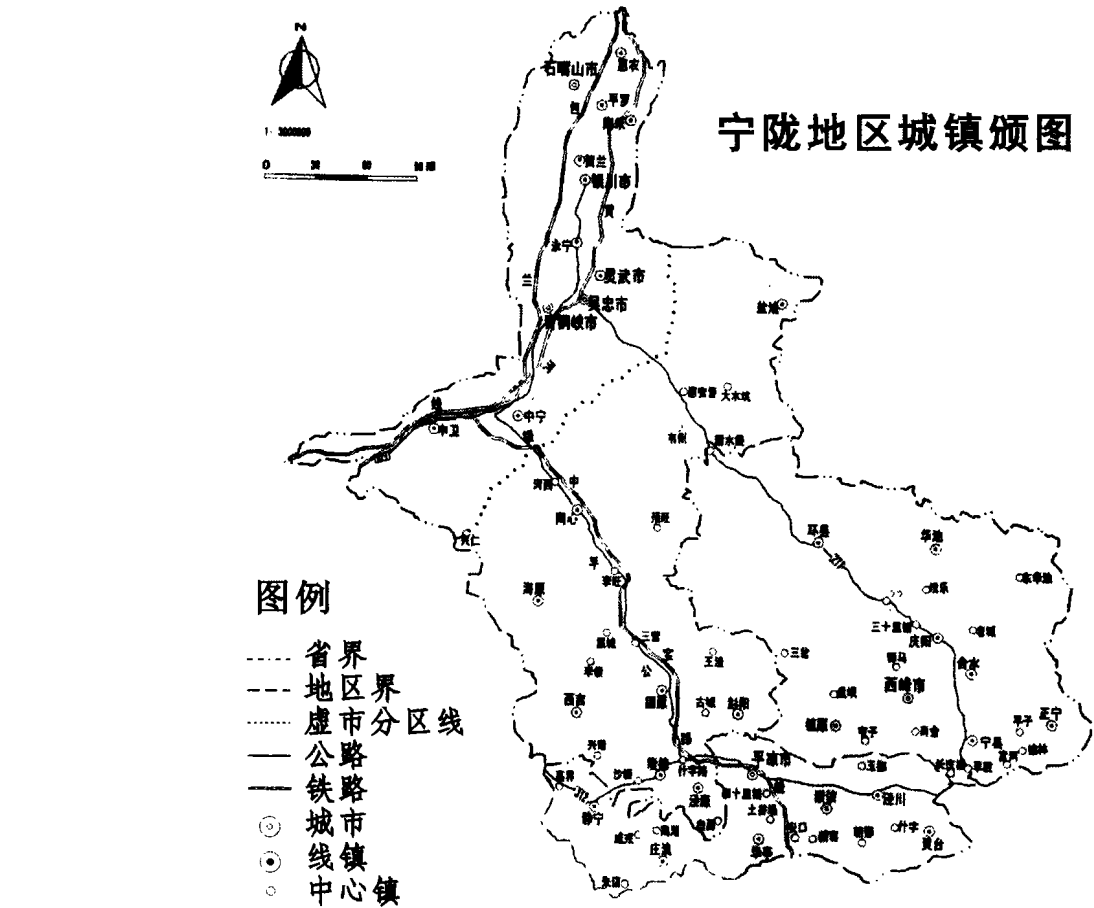


图 1 宁陇地区城镇分布图

3.2 移民建镇, 以新城镇的规划建设为加快地区城镇化的一个突破口

宁陇地区中部分地域生态环境脆弱, 人类生存条件极为恶劣, 而这些地区往往集中了地区内主要贫困人口。因此, 结合西部大开发中生态环境的建设, 地区的扶贫攻坚, 水利设施的建设, 进行移民建镇是地区加速反贫困城镇化道路的途径之一。

移民建镇是在地区内退耕还林、还草的生态建设基础上, 把贫困区内大多数富余人口迁往农业垦殖条件好、荒地资源丰富的地区。这种前期由国家投资规划建设城镇, 然后引导贫困区人口迁移的举措, 是近年来取得良好成效的一项宏伟的区域系统工程。如宁夏的吊庄^[3], 甘肃的疏勒河移民

安置项目等。目前在宁陇地区移民建镇规模最大的是宁南同心和盐池交接处的红寺堡移民工程, 是在引黄灌溉工程完成基础上形成的。

3.3 加强城乡科技、文化、信息交流, 强化城镇的信息服务和市场导向功能, 逐步实现城乡一体化

城镇是区域内的政治、经济、文化、科技信息中心, 具有区域性的信息服务与市场导向功能。但宁陇地区目前城乡关系仍未走出分割、对立的困境。因此, 注重乡村空间布局, 并加强城乡之间便捷网络系统的建设, 使城乡间的物质、资金、技术、信息、文化的流动便捷、畅通。增强城镇的对外辐射功能, 促进地区城乡一体化。在城乡一体化发展的基础上, 城镇集聚得以实现, 城镇化才能加速发展。

参考文献:

[1] 高振刚. 陆桥地带可持续发展: 实施西部大开发战略的关键行动[J]. 环境保护, 2002(9): 33- 34.
[2] 江时学. 拉美发展模式研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 1996.
[3] 陈忠祥. 宁夏扶贫工程与引黄灌区开发中的吊庄移民[J]. 地理学报, 1995(6): 119- 123.
[4] 西奥多·舒尔茨. (美) 人力投资[M]. 北京: 华夏出版社, 1990.