

“一带一路”国家战略中建设中国西部地区新型城镇化的思考

孙明

(云南财经大学商学院, 云南昆明 650221)

摘要:“一带一路”作为国家战略,引领我们国家对外开放达到前所未有的新高度。城市化、城镇化(urbanization)则是人类历史进程中的全球性社会现象。如果从“点、线、面”的角度考虑,新型城镇化是“一带一路”战略中的“节点”,节点建设好了,线就平滑连续了,面的基础就扎实了。在“一带一路”国家战略下,中国西部的新型城镇化有着一般城市化的“双面性”(有利有弊),也有特殊性难题(例如边境线较长、不安定因素存在;山地多、耕地少;教育水平低的失地农民的安置与就业;自然村落的消失与“村庄文化”和“乡土文化”的断根;生态环境的破坏和压力更大等等)。该文根据以上问题提出相应的对策,建议中国西部新型城镇化应朝着安全和谐型城镇、民族特色型城镇、生态智慧型城镇等维度努力。

关键词:中国西部新型城镇化;安全和谐型城镇、民族特色型城镇;生态智慧型城镇

中图分类号:F291.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2016)73-0058-05

2013年9月和10月,由中国国家主席习近平分别提出建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略构想,简称“一带一路”(One Belt And One Road,简称“OBAOR”)。“一带一路”作为国家战略,引领我们国家对外开放达到前所未有的新高度。

“一带一路”是中国合作发展的理念和倡议,是依靠中国与有关国家既有的双多边机制,借助既有的、行之有效的区域合作平台,旨在借用古代“丝绸之路”的历史符号,高举和平发展的旗帜,主动地发展与沿线国家的经济合作伙伴关系,共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

2013年11月9日至12日,中国共产党第十八届三中全会于在北京召开,审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),《决定》提出在要在中国的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制等方面全面深化改革。

2014年3月25日,世界银行和中国国务院发展研究中心共同发布的报告公布了一项推进中国城镇化进程的广泛计划,呼吁中国为农民进城拓宽道路、提供更好的城市社会服务并保护农民的土地权

利,以促进经济的可持续发展,缓和社会紧张关系。

中国西部地区的新型城镇化建设,必然使“一带一路”战略落实得更具体。如果从“点、线、面”这样的角度考虑,西部地区新型城镇化是“一带一路”战略中国内的“节点”。节点建设好了,线就平滑连续了,面的基础就扎实了。

2010年上海世博会的口号是“更好的城市、更好的生活”(Better city, better life)。开放条件下的西部新型城镇化建设,与“更好的城市、更好的生活”这个愿景是一致的,这就必然要求西部城市基础设施互联互通(交通发达、通讯便捷),人民安居乐业。但是,在中国西部地区实现新型城镇化建设,比起东部沿海发达地区,有着特殊的困难和挑战。

1 城市化、城镇化涵义及其历史发展阶段

1.1 城市化、城镇化涵义

城市化、城镇化,英文都是“urbanization”,也有的学者称之为都市化,是人类历史进程中的全球性社会现象和必然过程。指由农业为主的传统乡村社会向以工业和服务业为主的现代城市社会逐渐转变的历史过程,具体包括人口职业的转变、产业结构的转变、土地及地域空间的变化。

不同的学科从不同的角度对城市化、城镇化有不同的解释,就目前来说,国内外学者对城市化的概念分别从人口学、地理学、社会学、经济学等角度予以了阐述。

城镇化是指人口向城镇集中的过程。这个过程

表现为两种形式,一是城镇数目的增多,二是各城市内人口规模不断扩大(大英百科全书)。

1.2 城镇化阶段

诺瑟姆(Northam)(1979)提出“城市化过程曲线”,他认为城市化呈“S”型曲线发展,其过程可划分为三个阶段,这为众多研究证实和引用。根据城市化发展的“S”形曲线,当一个国家或地区的城镇化率低于30%的时候,处于城镇化初始阶段,城镇化速度相对缓慢;当城镇化率处于30%~70%的时候,城镇化高速发展;当城镇化率超过70%以后,城镇化的速率有所回落进入平稳发展阶段,这一阶段是城镇化的高级阶段。

世界和中国的城镇化过程有着类似的阶段。就世界范围看,从1945年至2012年不到70年的时间,世界城镇化水平从29%提高到51%,提高了22个百分点,人类进入普遍繁荣的城镇时代。

而新中国成立以来,中国进入当代城镇化。1949~1978年,中国实行计划经济体制,城市化较为缓慢。1978年改革开放以来,随着市场经济的实施和对外交流的加强,中国综合国力显著提升,城镇规模扩大和发展迅速,大量农村人口涌入城镇,城镇化率从1978年的17.92%发展到2012年的52.57%。中国正处于城镇化高速发展历史时期。

2 “一带一路”战略中西部地区新型城镇化建设面临的困难与挑战

所谓新型城镇化,是指坚持以人为本,以新型工业化动力,以统筹兼顾为原则,推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城镇化,全面提升城镇化质量和水平,走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设路子。

新型城镇化的“新”就是要由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张,改变为以提升城市的文化、公共服务等内涵为中心,真正使我们的城镇成为具有较高品质的适宜人居之所。

当前中国,尤其西部地区新型城镇化建设面临许多困难与挑战。

2.1 西部地区边境线较长,不安定因素存在

中国西部地区多数省份与国外接壤,如内蒙古(与蒙古)、新疆(与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、印度)、西藏(与印度、尼

泊尔)、云南(与缅甸、老挝、越南)、广西(与越南)等。

以云南省为例,云南省与邻国的边界线总长为4060公里,其中:中缅段1997公里,中老段710公里,中越段1353公里。云南自古就是中国连接东南亚各国的陆路通道。有出境公路20多条,15个民族与境外相同民族在国境线两侧居住。与泰国、柬埔寨、孟加拉国、印度等国相距不远。

西部地区的边疆特点,使得不安全因素比内地要多,并且复杂。人员流动方面,境内的极端思想恐怖分子,把西部地区边境线当成出逃的希望(昆明火车站301暴恐案),而境外的极端思想恐怖分子把西部地区边境线当成他们进入内地的跳板。商品流通方面,非正常贸易(例如毒品、枪支、走私车等等)的查处不能掉以轻心,资金流动方面,黑钱蠢蠢欲动。

随着“一带一路”战略的推进,西部的交通基础设施将会变得更为顺畅,对外经贸活动会更加频繁,因而西部城镇就不能成为为恐怖分子的落脚点、毒品的窝藏点、黑钱的驻扎点。

2.2 西部地区山地多、耕地少,城镇化的土地资源约束更强,影响粮食安全

中国耕地主要分布在东部季风区的平原和盆地地区。中国西部山地多,耕地面积小,分布零星。

中国人口13.5亿,人口众多,对粮食需求巨大,保障粮食安全始终是头等大事。美国学者莱斯特·布朗1994年的报告《谁来养活中国》震动了中国和世界。

中国人均耕地少、优质耕地少、后备耕地资源少。中国人均耕地仅1.35亩,不到世界平均水平的二分之一。中低产田占耕地总面积近70%。全国集中连片、具有一定规模的耕地后备资源少且大多分布在生态脆弱地区,补充优质耕地越来越难。建设用地供需矛盾突出,城镇和农村建设双向挤占耕地,违法违规占用耕地的压力依然很大。

马启智(2013)认为,当前中国耕地总量大量减少已经开始危及18亿亩红线。理由有四点:一是总量上宜农后备耕地难以占补平衡。大体估计,目前全国可靠后备耕地约3000万亩,不能弥补2020年占用4500万亩缺口。二是耕地数量下降快。据国土资源部统计,1996年全国耕地面积19.51亿亩,到2007年减少到18.26亿亩,11年间耕地面积减

少了 1.25 亿亩,超过产粮大省河南的全部耕地面积。三是“占优补劣”现象普遍。中国耕地总体质量不高,中低产田面积合计 12.8 亿亩,占全国耕地面积的 70.5%,优质农田与劣质农田的粮食产量相比,差距达 2-3 倍。据农业部统计,由于近 10 年全国耕地“占优补劣”导致粮食生产减少 120 亿公斤以上。到 2020 年占用的 4 500 万亩耕地,大多数却是良田沃土,相当于劣质耕地 1 亿亩以上。四是退耕还林将减少现有耕地。为确保生态安全,国家从 1999 年开始实施退耕还林工程,到 2007 年总计退耕还林 1.4 亿亩,中国未来还必须进一步退耕还林。

所以,西部地区新型城镇化要避免盲目建新城、搞开发区,浪费土地资源尤其是耕地资源。

2.3 西部教育水平整体低于全国平均水平,农民变城市居民并非易事

西部教育水平整体低于全国平均水平,对于文化程度不高的失地农民的安置、就业困难大。

中国西部地区教育水平整体投入低于全国的平均水平。梁馨月、张玺(2014)认为,中国西部地区义务教育资源存在非均衡配置,东、西部生均公共财政预算教育事业费差距较大。2012 年,小学生均公共财政预算教育事业费全国平均为 6 128.99 元,北京为 20 407.62 元,是西藏的 1.74 倍。西部地区 12 省份中,有广西、四川、贵州、云南、甘肃、宁夏 6 个省份低于全国的平均水平。2012 年,初中生均公共财政预算教育事业费全国平均为 8 137.00 元,北京为 28 822.01 元,新疆的 2.40 倍,在西部地区 12 省份中,有广西、四川、贵州、云南、甘肃、宁夏 6 个省份低于全国平均水平。西部地区教育经费投入的严重不足,制约了西部地区人口素质的提高,也会制约这些地区的人口就业。受教育程度不高的失地农民的安置、就业就更困难。

世界银行和中国国务院发展研究中心共同发布的报告(2013)称,农村土地向城市用地流转加剧了不平等状况,土地配置制度向工业用地倾斜,而给予农民的补偿款不足。截至 2010 年的 20 年时间里,地方政府用比市值低的价格征用了农村土地。

农民因补偿款偏低而导致的抵制、抗拆的事件屡屡发生。“钉子户”、“楼坚强”,是失地农民维权的表现。

稳定是压倒一切的大局,如何妥善合理处理失地农民的补偿款,如何增加失地农民收入,如何促进

农民就业显得尤为重要。

2.4 西部民族的“村庄文化”和“乡土文化”面临遗失

在城市化、城镇化过程中,中国自然村落消失较快,“村庄文化”和“乡土文化”渐渐遗失,“乡愁”似乎成为一种奢侈的回忆。

“在过去的十年,中国每天消失几十个村庄!”杜晓帆(2013)在考察了中国多地的古村落,他大声疾呼:“人类永远走在历史的延长线上。粗放的城市发展,拆除的不仅是村落或成片的老房屋,更拆掉了祖先延续下来的民俗和邻里文化,拆掉了人们对乡土的情感,传统村落如何有传承的土壤?”

随着城市化、城镇化,少数民族文化传承面临断层。广西防城港市政协委员李林珍(2014.2.19)呼吁要增强文化自信,“一些少数民族人群尤其是青壮年对本土民族文化缺乏自信,不愿穿本民族服饰、不愿唱本民族山歌、不愿使用本民族语言、不愿建本民族特色楼房。一些民族服饰、歌谣、曲艺、传说等逐渐失传,一些精湛的民族工艺开始变味、衰退,甚至消亡。”

西部地区是中国少数民族较多的地区。56 个民族,仅云南省就有 26 个民族。西部地区城镇化如果把西部少数民族原生态文化、乡土文化完全同化就失去地域特色了。

2.5 西部地区生态的破坏和环境压力加大

随着城市化进程的不断加速,城市人口增加,居民生产生活环境也日益恶劣,“城市病”出现(空气污染、洁净水短缺、垃圾增多、交通拥堵等)。

中国城市特别是内陆城市在大气、水资源污染指标方面均存在超标现象。原因就在于主要是城市工业发展速度快,建筑工地多,机动车迅速增加,烟尘、灰尘和汽车尾气成为城市大气污染的主要因素。

中国城市基础设施普遍不完善,生活污水同雨水混合同流,既不利于节水,也不利于排涝。近些年,中国北京、上海、武汉、昆明、广州、深圳都遭遇不同程度的城市内涝。

环境污染使得城市从传统公共健康问题(如水源性疾病、营养不良、医疗服务缺乏等)转向现代的健康危机,包括工业和交通造成的空气污染、噪音、震动、精神压力导致的疾病等。环境污染对城市经济的影响是很大的,世界银行曾对此做出过估算,认为由于污染造成的健康成本和生产力的损失大约相

当于国内生产总值的1%到5%。

有关数据显示,中国90%以上城市水域严重污染,流经城市的河段普遍受到污染;城市生活垃圾以每年8%~10%的速度增长,在50%的垃圾处理率中只有10%达到无害化处理,大多数垃圾只能简易填埋,使北京、广州等大城市陷于“垃圾围城”的境地。

交通拥堵,使得人们的出行成本增加,浪费时间、消耗体力和精力。在北京,早晚高峰时段公交车行驶的平均速度慢则12~13公里/小时,上海最慢车速仅为12公里/小时,而广州高峰期公交平均时速为11~13公里/小时。

西部地区目前是中国生态环境相对好的地区,水、土壤、空气、森林植被等相对保持较好,但是西部城镇化过程中如果不注意保护,就会造成巨大的不可挽回的生态环境损失。

3 中国西部地区新型城镇化建设的指导思想

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平要求:“积极稳妥推进城镇化,合理调节各类城市人口规模,提高中小城市对人口的吸引能力,始终节约用地,保护生态环境;城镇化要发展,农业现代化和新农村建设也要发展,同步发展才能相得益彰,要推进城乡一体化发展。”

中共中央政治局常委、国务院总理李克强也指出:统筹“新四化”发展,需要平衡多方面关系。推进城镇化,核心是人的城镇化,关键是提高城镇化质量,目的是造福百姓和富裕农民。要走集约、节能、生态的新路子,着力提高内在承载力,不能人为“造城”,要实现产业发展和城镇建设融合,让农民工逐步融入城镇。要为农业现代化创造条件、提供市场,实现新型城镇化和农业现代化相辅相成。

4 “一带一路”战略中建设中国西部地区新型城镇化的三个发展维度

4.1 建设安全和谐型城镇,人民安居乐业

4.1.1 加强安全防范

对跨境人员流动方面,群防群治,严格审核,让一切可疑分子无处藏身。

对跨境的非正常商品流动,尤其毒品和枪支弹药要加强预防、查处和惩戒。

对于跨境资金流动要加强金融监管,让资金流动处于正常状态。

4.1.2 加强耕地保护

提高城镇建设用地利用效率。严守18亿亩耕地底线,红线包括数量,也包括质量。城镇建设用地特别要以盘活存量为主,不能再无节制扩大建设用地。

减少工业用地,适当增加生活用地特别是居住用地,切实保护耕地、园地、菜地等农业空间,划定生态红线。按照守住底线、试点先行的原则稳步推进土地制度改革。

4.1.3 保障农民权益

一是国家要保障对西部尤其西部农村教育的投入,提高西部农民受教育的程度,从而提高西部农民的就业技能。

二是保障农民的土地权益。赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

4.2 建设民族特色型城镇,保护民族文化

只有民族的,才是世界的。在自然村落方面不要一刀切、不要推倒一切、拆掉一切。要传承文化,保护和发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。以云南为例,丽江纳西古镇、束河小镇、腾冲和顺乡、大理白族古镇、通海团山村等,因保存了自然景观、民族特色突出,受到中外旅游者的称赞。

4.3 发展智慧生态型城镇,科技创新、融入互联网+时代

2010年,IBM正式提出了“智慧的城市”愿景。IBM经过研究认为,城市由关系到城市主要功能的不同类型的网络、基础设施和环境六个核心系统组成:组织(人)、业务/政务、交通、通讯、水和能源。这些系统不是零散的,而是以一种协作的方式相互衔接。而城市本身,则是由这些系统所组成的宏观系统。

从技术发展的视角,智慧城市建设要求通过以移动技术为代表的物联网、云计算等新一代信息技术应用。从社会发展的视角,智慧城市还要求通过维基、社交网络、Fab Lab、Living Lab、综合集成法等工具和方法的应用,实现以用户创新、开放创新、大

众创新、协同创新为特征的知识社会环境下的可持续创新,强调通过价值创造,以人为本实现经济、社会、环境的全面可持续发展。

发展生态智慧型城市和城镇,就是要坚持生态文明,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,尽可能减少对自然的干扰和损害,高效节约集约利用土地、水、能源等资源,切实降低能源消耗和二氧化碳排放强度;高度重视生态安全,扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间比重,增强水源涵养能力和环境容量;不断改善环境质量,减少主要污染物排放总量,控制开发强度,增强抵御和减缓自然灾害能力。

此外,西部新型城镇化,需要特别注意两个方面,一是在承接东部产业转移方面要避免引入高污染、高能耗的产业。二是要发挥西部新建城镇的优势,对新城镇的地下管网能够运用大数据管理,不做表面光鲜的城镇,而是经得起历史长河检验的“良心城镇”。

5 结论

在“一带一路”国家战略下,中国西部地区的新

型城镇化建设,面临国境线长、耕地有限、保障粮食安全、提高农民福祉、加强生态保护等诸多挑战,需要中国各级政府从法律规范、财政、金融、教育等方面支持。建设具有安全和谐、民族特色、生态智慧型的新型城镇,任重而道远。

参考文献

- [1] 段学慧,侯为波. 不能照搬“诺瑟姆曲线”来研究中国的城镇化问题[J]. 河北经贸大学学报. 2012(4):22-25.
- [2] 梁馨月,张玺. 我国西部地区义务教育资源均衡配置的现状及对策[J]. 商. 2014(26):252-252.
- [3] 努力实现一带一路建设良好开局[EB/OL]. [2015-02-03]. <http://www.gov.cn>.
- [4] 青岛市发展和改革委员会. 城镇化的历史进程与新型城镇化的推进原则[EB/OL]. [2013-06-29]. <http://www.qddpc.gov.cn/qddpc/16/18/32/130703113203931204.html>.

Reflection on the New Urbanization in the West under the National Strategy of "the Belt and Road"

SUN Ming

(School of Business Management, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan Province, China650221)

Abstract: The national strategy of "the Belt and Road" will lead China's reform and opening up to reach a new high. Urbanization is a global social phenomenon in the process of human history. The construction of new urbanization can form the basis of "the Belt and Road" strategy. There are both advantage and disadvantage of urbanization in the west and other cities. Besides, there are special difficulties of new urbanization in the west, such as existence of some unstable factors along the long border line, mountainous area with few farmlands, allocation and employment of landless farmers with lower educational levels, disappearance of natural villages and local cultural rupture, greater pressure on ecological environment, and so on. This paper suggests that new urbanization in the west should make efforts to develop harmonious, ethnic and ecological urbanization.

Key words: new urbanization in the west; harmonious urbanization; ethnic urbanization; ecological urbanization