



少数民族地区新型城镇化建设浅析

□ 马艳

【摘要】我国少数民族地区幅员广阔,多处在边疆、偏远地区,相比其他地区,无论是从经济发展,还是社会进步上,都相对滞后。文章在当前我国大力发展新型城镇化的时代背景下,阐述分析了少数民族地区新型城镇化建设的内涵和现状,并在此基础上从城镇化发展模式选择、城镇化开发与民族文化关系、民族地区新型城镇化应注意的问题等方面提出了一些建议。

【关键词】少数民族地区 新型城镇化 城镇化发展模式 民族文化

【中图分类号】F0

【文献标识码】A

少数民族地区新型城镇化的内涵和现状

党的十八大明确提出了新型城镇化的发展路径,即坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。新型城镇化是走城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展之路,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展,互促共进的城镇化。少数民族地区新型城镇化在我国新型城镇化的总体要求基础上更加强调少数民族地区特色,要求立足于少数民族地区的现实,汲取东部地区城镇化发展经验与教训,鼓励发展模式多元创新和发扬民族特色文化。

我国少数民族地区幅员广阔,主要集中在西部地区,城镇化率较低。总体而言,我国少数民族地区城镇化经过几十年的发展,经历了短暂发展、波动徘徊、快速发展、全面发展等几个阶段,现在进入到新型城镇化的战略实施阶段。

城镇化进程是一个复杂的系统,由内部各要素有机构成。首先,从自然要素来看,少数民族地区资源丰富,不仅在矿产、能源等方面占有天然的优势,还有丰富的旅游资源。举例来说,中国已探明的天然气储量居世界第16位,而西部地区的储量占全国总储量的64.5%。中国的水力资源蕴藏量居世界第1位,而西部地区的蕴藏量占全国的82.5%。此外,许多矿藏资源的大部分储量集中在西部地区。但是,西部少数民族地区的地形、气候等条件不及东、中部地区,在一定程度上限制了其城镇化的发展。其次,从人口要素来看,在中国历史上,从有户口的朝代算起,东部地区的户口数就一直多于西部。据国家统计局数据,从2005~2012年,八个少数民族省份中,除了内蒙古,其他七个省份或地区年末城镇人口平均比重均低于全国水

平。虽然民族地区人口分布相对稀疏,但是人口超负荷使得土地难以承受的现象也时有发生,这是由民族地区特殊的自然环境状况、宜人居住地带相对较少决定的,这也给城镇化带来一定难度。第三,从经济要素来看,少数民族地区经济基础薄弱,无论是财政收入,还是工业化水平,均低于全国平均水平。地区内部发展不平衡,经济基础差异非常明显,产业结构不合理,投资强度和投资贡献率不对称,导致农村居民收入增长差距呈现不同的层次。第四,从组织制度要素来看,总的来说,改革开放前我国实施“均衡发展战略”,改革开放后又实施了“非均衡发展战略”。从“六五”到“八五”计划及“1991~2000年十年规划”的前五年,我国一直执行向东倾斜的发展战略,东西部之间的差距迅速扩大。1999年开始实施西部大开发战略,西部少数民族地区的经济取得了重大发展,但东西部地区之间差距仍然较大。2014年,中央提出建设“一带一路”,其中丝绸之路经济带的建设将继续解放西部地区的生产力。第五,从文化要素来看,少数民族地区平均普通高等学校文化教育水平远远低于中、东部地区。据国家统计局2013年统计年鉴数据计算,2012年,八个少数民族地区普通高等学校总数为303所,占全国总数比重为12.4%,八个地区平均普通高等学校数为37.875所,比全国平均水平低了51.92个百分点。文化教育的落后使得地区发展缺乏强有力的智力支持,地区现代化缺少良好的文化环境。此外,不同的民族成分、宗教信仰、生活方式等其他文化要素造成社会的整合度低、社会管理成本大,在一定程度上影响了少数民族地区城镇化的推进。

通过对上述参与民族地区城镇化建设的五大要素的分析,总体来说,目前,少数民族地区呈现出如下特征:城镇化开发速度快、水平低,据数据分析,近十年来城镇化发展速度在年均增长3个百分点左右,但城镇化率跟全国平均水平相比仍有较大差距;城镇经济实力不强,表现之一为2012年民族地区

生产总值为58518.5亿元,平均值为7314.8亿元,仅占全国平均值的39.33%;城镇规模不大、产业结构不合理、城镇体系不健全、城市功能不完备;城乡二元分割体制催生了户籍制度变革问题;少数民族流动人口面临就业、医疗、子女教育、住房等基本生活问题,面临传统与现代生活方式冲突、民族文化受到挑战、社会嵌入现象明显等深层次问题,同时也带来了社会治安混乱、犯罪率上升、社会治理难度加大等问题;民族地区存在中小城市区域发展不平衡、城镇经济发展方式粗放、城市间布局缺乏有机联系、城市管理混乱、城市功能划分模糊等一系列问题;民族文化的传承与重构是特别需要引起重视并加以研究的重要问题。

关于少数民族地区新型城镇化的一些建议

关于城镇化发展模式的选择。中国的城镇化发展依赖于中国广大的农村人口向城市的转移,转移的这个过程其实是一场深刻的制度变迁。制度变迁可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。“诱致性制度变迁是由一个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的自下而上的变迁。强制性制度变迁则是由政府命令和法律引入实行的自上而下的变迁。”从制度变迁层面来分析,宏观上我国少数民族地区城镇化发展模式可以归纳为两种,即“自下而上”的市场主导型模式和“自上而下”的政府主导型模式。新中国成立以来,“自上而下”的政府型主导型模式一直是民族地区城镇化发展的主要模式。两大模式里包含的一些具体模式,比如资源开发型、农业型、旅游开发型、移民开发型等等,这里就不赘述了。需要指出的是,两大模式都有各自的利弊,随着经济社会的发展,城镇化模式的选择也要顺应变化,及时做出调整,不能囿于某一种模式生搬硬套,也不能囿于在以政府为主导还是以市场为主导之间做出选择,以市场还是以政府力量为主导是要顺应时代灵活运用。党的十八大进一步提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”,也提出了“建设中国特色社会主义五位一体总体布局的顶层设计”,面对今后的经济发展新常态,少数民族地区的城镇化发展模式还可以考虑两大模式之外的另外一种复合——市场型模式,即从政府、市场联合推动过渡到以推动为主的城镇化模式。新型城镇化阶段,城镇化发展模式除了之前传统的、单一的模式外,可以考虑多元化发展模式。

关于处理好城镇化与民族文化的关系。少数民族地区城镇化发展道路的选择必须因地制宜,宏观上以新型城镇化发展道路原则为指导,走出一条具有民族特色的城镇化道路。城镇化是西部少数民族地区实现现代化的驱动力,是物质文明的重要依托,民族文化则是少数民族地区实现现代化的精神力量

的代表。二者之间彼此依存,不可分割。《国家新型城镇化规划2014-2020年》中提出我国新型城镇化规划的基本原则之一就是“文化传承,彰显特色:根据不同地区的自然历史文化禀赋,体现区域差异性,提倡形态多样性,防止千城一面,发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽城镇,形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式”。新型城镇化阶段,民族文化是贯穿少数民族地区城镇化进程的灵魂。民族地区的城镇化要走一条独具民族特色、与众不同,既能够弘扬中华优秀传统文化,又保持文化多样性的城镇化道路。尊重少数民族文化,但也要在文化遗产保护、传统文化传承、文化产业开发三个方面把握好度,要注意与主流文化的衔接,注意文化多样性与主流价值观的协调统一。

宏观上,为了实现城镇化和民族文化之间协调发展,真正实现新型城镇化的发展要求,要注意两个方面:一是做到民族地区现代化发展、城镇化发展与民族文化发展的和谐统一。不能以牺牲某一方面的代价来追求其他方面的发展,短期内可有侧重,但从长期来看,三者如不兼顾发展,将会给社会总体发展带来难以弥补的影响。西部民族地区的现代化、城镇化发展不仅只是城镇规模的扩张,同时也是各族人民生产生活、民风民俗、思维方式及价值观等的发展,不能以牺牲民族文化为代价来推动城镇化和现代化的进程。同时,民族文化也有良莠之分,需要取其精华、去其糟粕,我们不能单纯为了保护民族文化,而让一些不合时宜的、与现代经济、社会建设有冲突的民族文化成分影响了现代化和城镇化的推进。二是针对民族文化自身而言,在当今这样一个文化经济的时代,我们除了区别其成分中的良莠并对优良成分予以保护继承外,开发民族文化资源也尤为重要。西部地区丰富的民族文化资源会给城镇化的发展带来很多经济效益和社会效益,调动好民族文化这股软实力,民族地区的城镇化发展将会如虎添翼。西部大开发战略的实施,民族地区城镇化的推进,会吸引到东中部地区的先进生产力、发达的科技教育等智力资源的支持,这些又对民族文化在保护的基础上进行开发利用提供了保证。另外,为了协调城镇化和民族文化的发展,真正实现新型城镇化的发展要求,还要维护好两对关系:一是维护好资源经济与文化经济的关系。文化影响着资源经济的可持续性,资源又影响着文化经济的基础产业支撑,二者都需得到重视,不可偏颇。民族地区城镇化的发展向来对资源经济的开发尤为重视,但我们也要充分发挥文化经济的优势。要站在全国、甚至是全球的视角,从传统的民族文化中挖掘具有独特价值、符合时代需求、具有传承性的内容,提升内涵水平,打造民族文化品牌。二是维护好区域内民族间的关系。这包括民族间的文化交流与民族团结。促进不同民族间的文化交流,让多民族文化之花争奇斗艳,繁荣文化生活、文化经济;要注意维护民族团结,少数民族地区



民族众多,民族成分复杂,近年来发生了不少影响民族团结的事件,在个别地区甚至演变成暴力恐怖活动,给国家和社会带来了极大的负面作用。民族地区城镇化建设,一定要在各民族相互尊重的基础上相互吸收借鉴,共同发展繁荣,走和谐发展的城镇化道路。

汲取东部地区城镇化前车之鉴,结合民族地区自身特色,理性推进新型城镇化进程。2014年11月,中国城市规划年会对于中西部地区城市的发展,特别提出了“中西部地区城市总体规划不可重蹈东部覆辙”。西部民族地区城镇化建设要认清自身现实,看到历史差距,汲取东部地区城镇化经验,吸取教训,采取积极而又稳妥的发展方式,要更加理性地去参与丝绸之路经济带和新型城镇化建设。在四化同步、五位一体的新型城镇化布局下,少数民族地区要认清自己的薄弱环节,在建立生态文明城市、智慧型城市方面多做努力。

少数民族地区资源丰富但生态脆弱。在开展新型城镇化建设以后,以前的以牺牲环境为代价来获取经济增长的开发模式已不适应时代的需求,在今后经济新常态的背景下,少数民族地区城镇化建设要特别注意资源合理开发、环境保护、构建生态文明的问题,构建生态文明与经济效益协调机制,而非超越资源承受力、社会承受力盲目进行开发。

当前的城镇化建设已不是过去的点、块式的单一地区的单打独斗,无论是中央经济工作会议还是城镇化工作会议,已传达出片、区式的连带发展的建设精神,今后的城镇化建设以中小城镇为主,倡导城市群的建设,预计到2030年,32个城市群将建设成熟。城市群的出现更有利于各项资源的有效配置,城镇化建设将产生集约性效应。对于少数民族地区来说,一方面,鉴于较为薄弱的城镇化基础,应该站在一定高度上构建少数民族地区城镇化生态圈,做到信息共享、人才交流、资源合理配置等,跳出地方小圈子,树立区域协调发展理念。要集中开发地区经济增长极,发挥增长极的优势作用来带动周边,比如“北部湾经济区”、“丝绸之路经济带”的理念就做出了很好的榜样。另一方面,民族地区除了根据自身特色做好城镇开发外,尤其还要注意跟周边地区、东中部地区的协调与互动,争取效益最大化。

在城镇化的金融政策方面,民族地区要积极争取国家政策支持,用好国家扶持政策,目前,专项基金里除了官方的“丝路基金”等可以支持民族地区城镇化建设,民间力量也可以设立一些专项基金来响应民族地区城镇化的发展,城镇化的建设需要政府和市场的双重力量来推进。

此外,民族地区城镇化建设需要法制来保驾护航,民族地区涉及到民族区域自治法,要跟上目前国家依法治国的大方针,对不合时宜的条款要及时改进,同时给予地方适当的自主权来更好地开展城镇化。

城镇化水平是从硬实力跟软实力两个方面来衡量的。硬实力方面要保证经济快速平稳发展、城镇风貌大有起色;但城镇化归根到底是人的城镇化,软实力方面要保证人民安居乐业、社会和谐稳定,对政府而言,就需要培育一批懂民族宗教知识、懂法律,具有现代公共治理能力的干部,制定一系列有助于农民融入城市生活的规章制度,以此提高少数民族地区公共服务水平和社会治理水平,大力提升城镇化的软实力。

结语

大力发展少数民族地区新型城镇化是历史的理性选择。在中国全面迈向城镇化的进程中,少数民族地区城镇化问题至关重要。对于政府而言,“顶层设计”和“基层创新”都必不可少。要抓住历史机遇,立足地区实际,克服薄弱基础,汲取东中部地区经验,全方位积极支持,走发展模式多元创新、彰显文化特色之路,融入“五位一体”的社会主义事业的总体布局。

人民论坛

(作者单位:中国社会科学院当代中国研究所)

【注释】

魏后凯:“走中国特色的新型城镇化道路”,中国城市发展网:<http://www.chinacity.org.cn/cstj/zjwz/61982.html>, 2010年10月22日。

秋千:“‘新’与‘镇’,新型城镇化的着力点”,《中国西部》,2013年3月,第77页。

丁任重:“西部大开发是一项长期而艰巨的任务”,《当代经济研究》,2001年1月,第58页。

赵常兴:“西部地区城镇化研究”,《西北农林科技大学博士论文》,2007年6月,第29页,第27-28页,第24页。

[美]R·科斯等:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店,1991年,第384页。

房树人:“厘清政府和市场边界,深化经济体制改革”,《理论学习》,2013年12月,第47页。

“国家新型城镇化规划”(2014~2020年),《农村工作通讯》,2014年6月,第37页。

李艳萍:“论西部城镇化与民族文化发展的相关性”,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版),2010年11月,第27卷第6期,第76页。

责编/王坤娜