

紧扣脱贫主题 加强产业发展统筹规划 实现“人的城镇化”

——贵州黔西南州和贵安新区周边城镇化建设调研报告

沈文 邢英夫 徐剑梅

党的十八大报告明确提出，要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。这一论断明确了我国城镇化建设的推进思路、实现路径、发展目标，有着丰富的科学内涵和现实针对性。

西部欠发达地区城镇化的进展如何直接关系到全国城镇化能否顺利推进和全面小康社会的建成。贵州人均 GDP 位居全国倒数第一，作为典型的经济欠发达地区，当地城镇化的支点和动力在哪里，它的城镇化路径是怎样的，它有无实现公共福利城乡一体化的可能，实现城镇化跨越式发展的难点和突破口在哪里，它在借鉴沿海地区城镇化经验时应该如何扬长避短。带着这些问题，我们来到贵州黔西南布依族苗族自治州（以下简称黔西南州）和贵安新区等地调研。通过调研，我们认为，贵州的城镇化必须紧扣“脱贫”主题，与工业化有机联动，将发展劳动密集型产业作为实现“人的城镇化”的重要抓手，以就业来衡量民生改善的程度和城镇化的成效，通过改善行政管理促进人民创业和小微企业的成长，从而实现人民生活水平明显改善的城镇化。

一、经济增长撬动利用区位优势开发“绿水青山”的发展冲动

近 5 年来，与全国其他地方一样，黔西南州经济社会发展取得了长足进展，主要体现在以下方面。

（一）经济实力进一步增强，去年财政收入首次突破百亿元，为小城镇建设和城镇化奠定了坚实的物质基础

2006 年至 2011 年，全州生产总值从 149.1 亿元增加到 375 亿元，年均增长 13.4%；财政总收入年均增长 31.9%，社会消费品零售总额从 41.7 亿元增加到 106 亿元，年均增长 20.5%；金融机构存款余额从 161.28 亿元增加到 471.6 亿元，年均增长 23.9%；贷款余额从 95.3 亿元增加到 273.1 亿元，年均增长 23.4%。尤其值得注意的是财政总收入完成 103.5 亿元，首次突破百亿元大关，综合经济实力在全省 9 个市（州）和全国 30 个自治州中处于中等偏上水平。全州初步形成了以制药、冶金、化工等六大产业为主的门类比较齐全的工业体系。

经济实力的增长，为小城镇建设和城镇化提供了坚实的物质基础，也撬动了当地利用区位优势开发“绿水青山”的发展冲动。州府所在地兴义市的城市建设水平优于省会贵阳的部分老城区，城区夜晚的亮化水平也让我们这些外来者感到惊讶。当地提出把黔西南建设成为产业转

移、旅游休闲度假、民族文化保护和生态文明示范区。

(二)基础设施不断完善，为小城镇建设和城镇化发展创造了区位优势

近年来，沪昆、汕昆高速公路黔西南段建成通车，晴兴、惠兴高速公路加快建设，望安高速公路开工建设，盘兴高速公路前期工作有序推进。黔西南州通车公路里程达 13423 公里，其中高速公路通车里程为 183 公里，基本实现乡乡通油路、村村通公路，全州 8 个县(市)除望谟县外全部通了高速公路。兴义至贵阳航班加密，昆明至兴义航线恢复。长沙至昆明快速铁路客运专线开工建设，西南水运出海中通道基本建成。全州已经初步形成公路、铁路、水路、航空四位一体的交通体系。

以县城为重点的小城镇建设步伐加快。2012 年，城镇化率已由“十一五”期间的 20.6% 提高到 32.17%，城镇人口达 90 万，近 3 年以每年 2% 的速度增长。小城镇按产业分类大致可分为工业主导型、商贸流通型、农业种植型、旅游景观型等。

基础设施的加强，为小城镇建设和城镇化发展创造了区位优势，也为承建沿海地区的产业转移、依托相对便利的交通条件发展高效农业、旅游业等提供了支撑，为小城镇的产业升级提供了新的契机。

二、抓住重要交通项目的落地、过境的机遇促进小城镇制造业的崛起，是当地城镇化实现大跨度发展的一条重要经验，也应当成为当地进一步推进城镇化的重要基石

以威舍镇为代表的小城镇依托国家、省级重大交通项目的落地发展加工业和制造业而实现了跨越式发展，在黔西南有一定的代表性。

威舍镇北靠产煤大县，抓住了 1993 年南昆铁路最大中间编组站落户的机遇，很快就成为周边地区的煤炭和煤制品交易市场，并以此为契机，大力发展工业，初步形成煤炭精深加工、冶金、物流三大产业集群，工业企业达 52 家，其中 1000 万元以上的规模有 26 家，2012 年，全镇完成工业总产值 33.8 亿元，工业增加值达 12.7 亿元，财政收入达 2.1 亿元，农民人均纯收入达 7300 元。

威舍镇靠为编组站提供仓储、运输服务起家，陆续建立了储运煤炭的货场 4 个，年运煤 300 多万吨，并在此基础上逐渐形成了冶金、物流等三大产业集群，使当地经济结构发生了深刻的变化，如今工业占比已达 90%，居民就业结构和收入结构也发生了一定变化，当地距镇政府所在地(即在当年编组站基础上扩容后形成的小镇)较近的部分农民已经开始在家门口的企业就业，农民的家庭收入除了种植业收入外，务工收入日益成为重要的来源。当地的小城镇也初具规模，商铺林立，商业繁荣，配套设施完善，据不完全统计，威舍镇现有商铺 526 家，银行 3 家，私立学校 4 所，酒店宾馆 40 余家，餐馆 80 余家。

而以传统农业比重较高的乌沙镇，去年工业总产值仅为 2 亿元，农民人均纯收入比威舍镇少 400 元。工业规模小，就业吸纳能力就不强，全镇 3.67 万人中约有 4500 人外出打工，留守

儿童约有 1200 人，农业人口占总人口的 60%。这两个案例生动地说明在黔西南要成功推进城镇化和小城镇建设，必须提高加工制造业在小城镇经济总量中的比重，必须实现以工商业为支撑的产业转型，这样才能增加当地居民非农就业比重，才能实现城镇化所需要的产业升级。

三、贫困人口基数大、基础设施建设成本高是制约当地城镇化的两大瓶颈，也是很多民生问题得不到有效解决的深层次原因

（一）贫困人口基数大、在人口总量中占比高是制约当地城镇化的首要因素，也是当地城镇化率长期滞后于全国水平的重要原因

贫困人口基数大，而且在人口总量中和全省贫困人口中占比大是黔西南城镇化建设无法回避的制约因素，按照国家新确定的人均年收入低于 2300 元的贫困标准，2011 年黔西南州贫困人口达 109.8 万人，占贵州全省 1149 万贫困人口的 9.56%，占全州总人口的 32.29%，据黔西南州发展改革委副主任蒋若勇介绍，2012 全州正式统计数据尚未发布，初步核算的结果大约有 98 万人。

应该说，上述两大基本特点是当地实现“以人的城镇化为核心的城镇化”和经济社会发展的前提条件和重要制约因素。因此，黔西南州要保证城镇化沿着健康的方向发展，就要把城镇化建设与扶贫开发有机地结合在一起，就要始终坚持发展比较优势高的产业，以劳动密集型产业作为推进城镇化的支撑和抓手，政府在进行产业布局和城镇规划时，要加大对当地劳动力（受教育程度、擅长的劳动技能等等）状况的科学研判，绘制出既能吸纳较多劳动力，又能促进产业升级的产业对接路线图。我们认为当地必须大力发展劳动密集型产业和服务业，将它作为本地城镇化建设的一个重要支点。

（二）交通等基础设施短板多，建设成本高，制约着旅游业和物流业的发展和产业升级

黔西南州在介绍当地基础设施情况时说，黔西南和贵州全省一样“地无三分平”，山地较多，建设高速公路往往要挖涵洞、架桥梁、削山造地，建设成本高于许多沿海和内陆地区，宁夏 1 公里高速公路的建设成本为 800 万元，当地则需要 1 亿元，后者为前者的 12.5 倍；这也导致当地高速公路运营成本提高，收费水平为全国最高，达每公里 0.8 元，从州府所在地到省会贵阳单程收费达 205 元。

建设成本高，加剧了基础设施建设资金的紧张，也在一定程度上制约了综合交通体系的建设规模和配套程度，在产业发展中的交通短板时有显现，这些也都提高了物流成本，削弱了产业竞争力。

（三）缺乏资源深加工产业，重化工业在整个工业结构中比重畸高，具有吸纳劳动力就业优势的轻工业占比偏低，成为制约当地城镇化发展的瓶颈

贵州的产业特点与贵州的资源特点——矿产的地质分布密切相关，90%的主要大宗矿产都集中在深山老林，本身就面临交通通讯不便的问题，且很难将资源一开发一城镇扩展有效地结合起来。当地重化工业占比达 95%，轻工业占比不到 3%，大规模吸纳劳动力就业能力低，这在

一定程度上也导致当地城镇化发展严重落后于全国的平均水平。

当地提供的数据也印证了上述分析，目前，黔西南州的城镇化水平仍严重低于全国水平。2012 年全州的城镇化水平只有 32.17%，当地城镇化水平缓慢，严重滞后。即使按照规划，到 2020 年达到 50%，仍严重低于全国水平。为此，近年来，贵州提出了工业强省和城镇化带动的发展战略，把城镇化作为主导战略，黔西南州也相应地提出以建设百万人口中心城市推进当地城镇化建设跨越式发展的战略。

四、干部发展视野较窄，谋划当地城镇化产业布局问题时存在重资源开发，轻产业延伸的倾向，开发的粗放性特征明显，忽略资源的可持续开发和利用问题突出

2005 年，时任中共中央总书记、国家主席、中央军委主席的胡锦涛同志考察了兴义市万峰林街道办下辖的纳灰村，此后当地政府对布依族风情街建筑进行了改造，促进了当地农家乐等旅游产业的发展。我们走访了该村当地的民族风情街，在走访纳灰村时，我们调研小分队发现当地的旅游策划比较粗放。

纳灰村就在著名的万峰林景区的山脚下，从半山腰可俯瞰到当地政府为村民新建的具有布依族风格的新村，新村周边多是农田，呈现在我们眼前是一副奇妙的田园牧歌图。如果当地能够打破行政管理体制的壁垒，将万峰林景区与纳灰村进行统一的旅游规划，将景区的秀美山川定位延伸为牧歌家园，对于在大城市备感压力的旅游者来说，这里可以成为释放压力、放松心情的所在，应该说经过科学论证发现上述开发思路具有可行性后，就应该调整旅游宣传策略，通过旅游专业机构在深入调研的基础上进行统一规划。另外，对于通过招商引资模式到当地进行旅游开发的企业，政府如何引导也是我们调研时发现需要引起关注的一个问题。

旅游产品不同于一般的产品，能否准确把握其所蕴涵的文化元素是检验一个地方旅游业是否具有可持续发展潜力的重要依据。

在“双乳峰”景区时，我们发现这个景区由一家企业经营，他们提出要将“双乳峰”景区打造成“中国圣母文化”基地。而圣母文化是西方文化中的概念，在具有我国文化背景的国内游客和华人游客中难以获得真正的文化认同，无法真正吸引游客。相反，布依族原本就有许多与母亲文化有关的民间文学内容健康，富有情趣，可以“古为今用”，只要积极发挥当地少数民族文化研究人员的作用，充分发掘当地特色文化资源进行适度开发，就可以开发出足以对外地游客产生有吸引力、有生命力、有发展后劲的旅游产品。根据我们的调研和切身体验，景区的导游关于“双乳峰”的介绍只是不断“启发”游客对山峰形状的“遐想”，不仅显得想象力贫乏，而且情趣不高，很难对有文化素养较高的中等收入阶层产生吸引力。

综上所述，当地对旅游业资源的开发还停留在“文化搭台、旅游唱戏”的初级阶段，对于少数民族富有想象力的神话、风俗等还缺乏民俗学和人类学意义上的认识，对于在旅游活动如何融合当地独特的少数民族文化资源还缺乏清晰的规划。在旅游开发方面，偏重对山川、峡谷、河流等有形的旅游资源的介绍，忽视了对当地独特的生活方式、民情风俗等的挖掘，对于如何将当地自然资源和民族文化作为有内在联系的旅游资源加以整体开发缺乏深入的思考，旅游

项目的同质性强于独特性。向游客介绍的民间传说也缺乏文化的独特性和民族特色，有时候甚至用汉族的一些未经考证的传说对当地奇妙的自然景观进行解读。

五、坚持以促进就业为导向的产业升级，加强分类指导，实现有利于本地居民就业的城镇化

（一）国家应该加大生态补偿力度，建立将该州纳入国家生态补偿区

该州位于珠江上游，为了解决广东的珠江海水倒灌地区的补水问题，每年都需要向下游输水，因此加大了退耕还林的任务，搁置了一些对当地经济发展有利的水利开发项目，据州发展改革委副主任蒋若勇透露，国家正在酝酿国家生态补偿区条例，建议国家有关部门将其纳入拟议中的国家生态补偿区范围。

（二）按照科学发展观的要求，加强对产业发展和城乡就业问题的统筹规划

在中心城市向周边拓展过程中，要注意针对距离中心城市远近不同的小城镇，按照分类指导的原则，制定差异化的促进被征地农民就业的政策，在规划产业布局不仅仅要考虑增加地方财税收入，更要注意将就业规划融入到产业规划中。对于已在城市就业的市郊农民，应该鼓励其自主创业；对于远离中心城市、传统农业区的古镇被征地农民，特别是那些已成为小摊商的人员，可以在尊重其个人意愿的前提下，考虑引导到交通便利的古村落保护区就业，并适当减免其应缴纳的税费。

（三）要重视发挥市场在小城镇化建设中的基础性作用，要防止城镇化建设中“政府主导”蜕变为“政府包办”的倾向，更要注意防止政府既当裁判又下场踢球

我们走访了贵（阳）安（顺）新区周边的靠近贵阳的青岩古镇。这里曾是著名影片《寻枪》和电视剧《长征》的拍摄地，慕名而来的游客不少。

自从镇政府和一家旅游公司合作今年元旦开始在这里收费后，游客数量大不如前，对当地商贩的生活和生意造成了一定的影响。从这个个案看出“政府主导”的城镇化建设程度越高，社会公众对公平问题的敏感度越高，政府要通过减少对微观经济事物的介入来彻底解决与民争利的问题。

（四）加强产业配套调研，逐步改变由镇级政府主导小城镇产业布局的做法，建立对乡镇干部科学的评估体系和利益导向，引导干部把主要精力放在维护市场的公平秩序上

前面提到的旅游业问题，深层次问题就是资源配置的行政分割。行政分割的存在，阻碍了上下游产业链的形成。为了解决这一问题，我们建议，当地政府特别是州、县两级政府要加强对产业配套问题的调研，制定政策引导产业的适当集中，根据市场需求，对于产业布局近似的乡镇实行“有保有压”的产业优化政策，让企业在得到优化的资源配置中寻找商机，把产业链不断延伸，做大做强相关产业。