

中国山地地区城镇化路径选择研究

——以贵州省为例

陈军

(1. 中共贵州省委党校，贵州贵阳 550028；

2. 中国特色社会主义研究中心贵州省委党校基地，贵州贵阳 550028)

【摘要】城镇化是推动我国经济社会发展的重要引擎。由于我国幅员辽阔、地理地貌多样，因此各地区的城镇化发展路径也不尽相同。本文以贵州省作为样本，对山地地区的城镇化路径选择作了分析，认为山地地区的城镇化在总体路径上要做到：确立中心，培育重点，以点带面，统筹发展，突出特色；在具体路径上要做到：结合省情抓规划，拓宽渠道引资金，找准定位谋发展，培育集核带多点，做强产业增动力，以城带村促协调，立足优势做特色。

【关键词】山地地区；城镇化；路径

【中图分类号】F061 **【文献标识码】**A

【文章编号】1001-733X(2016)05-0101-10

城市（城镇）作为一种复杂的社会现象，它的发展遵循着一定的规律，不是凭人们的主观意志就会发生改变，它的演进也有其内在机理。不同的发展阶段、生产力水平和区位、地理环境条件下，城镇化的过程和路径也会呈现不同的特征。但是认识城镇化发展的规律，不在于“跳过或用法令来取消自然的发展阶段”，而是“它能缩短和减轻分娩的痛苦”。由于地区所处的发展阶段和发展水平的不一致，因而城镇化表现出完全不同的情况。中国社科院的研究报告认为，我国城镇化的质量，东部地区显著高于其他地区，有17个东部城市排在城镇化质量指数前20位（占85%）；而有9个西部城市排在后20位（占45%），这表明地区经济发展水平会影响到地区城镇化质量的高低。对于山地省份来说，经济社会发展还处于初级阶段、发展程度也处于初级水平，与之相应的城镇化水平和质量都还比较低，并且城镇化也滞后于经济发展。因此，在区位、地理环境和发展水平等多重因素的影响下，山地地区城镇化的路径选择就显得尤为重要。

一、山地城镇化相关研究综述及山地城镇化的特点

（一）山地城镇化相关研究综述

研究城镇化的文献可以说是汗牛充栋，学者们研究的角度大致包括以下方面：经济、政治、社会、文化、生态环境等。

从国内的研究情况来看，主要集中在对山地地区的实践分析和经验总结。郑继承、段钢通过对山

地城镇化发展的理论探讨，分析了多山区区域城镇化的“路径选择”问题，总结了云南在山地城镇化过程中的一些创新做法曹珂、肖竟从地貌特征的角度，对山地城镇发展中的道路规划问题作了详细分析，提出要顺应地形地貌条件来布局城镇道路交通体系。姚南、李竹颖认为山地城市要引入“产城一体”的理念，确定单元的边界与规模，科学划分“产城一体单元”。熊勇、赵翠薇以贵阳市为例，研究了山地城镇化进程中的土地生态安全问题，认为人口的数量和结构、转型发展的程度以及绿色经济生态体系的构建等是处理好山地地区城镇化与土地生态安全的关键。黄勇等通过对重庆小城镇功能体系建构的研究，认为西南山地小城镇在功能类型上可分为综合型和专业型。樊杰等基于我国山地丘陵地区特征与城镇化发展需求，分析了山地城镇化空间组织的问题，认为山地城镇化需要在空间总体布局、中心地体系构建、产业布局等主要方面创新。

从国外的研究情况来看，关注山地地区城镇化的文献主要还是集中在分析如何通过城镇化来带动农村发展方面。例如，加拿大学者 TG Mcgee 研究了发展中_家城市边缘出现的既非城市也非农村的空间形态，并提出了城乡结合部的概念，这种接壤地带一般处在大城市之间的交通通道，有利于促进劳动密集的工业、服务业和其他非农产业的快速发展，同时也改变了居民的就业和生活方式。Mike Douglass 分析了泰国的东北部情况，认为传统的城市极化效应可以带来城市的繁荣，但同时也会产生农村的老龄化、农民的贫困化和区域经济的落后等问题，而通过城乡一体化建立城乡联系的区域网络系统，则能促进区域城乡经济共同增长。T. Scarlett Epstein and David Jezeph 主要研究了第三世界国家的城镇化问题，他们构建了一个由乡村增长区、乡村增长中心、城市中心组成的三维城乡合作模型，认为通过城乡合作是解决城市和农村的贫困问题最好途径。

尽管城镇化问题的研究有了较多的成果，但是他们研究的重点主要集中在国内外经济发达地区，其分析的框架也主要是基于宏观角度的政策，而对微观与实践的分析不够，关于地理环境对城镇化发展影响的研究不多，尤其是专门就山地地区的城镇化问题进行系统研究的还比较少。从现有的山地地区城镇化的文献来看，还主要是集中在理念上以及城市建设、产业发展、生态环境、交通等方面，很少有系统分析山地地区城镇化的具体实施路径。

（二）山地城镇化的特点

我同的山地地区多属于边缘的贫困地区，不仅具有地理位置上的边缘性，更具有经济社会发展上的边缘性。因此，山地地区的城镇化有其特殊性和特点。

1. 生态重要性与生态脆弱性并存。山地地区基本上都处于生态敏感的区域，生态类型多样，是重要的动植物生物多样性保护集中区和水源涵养地，有着丰富的生态资源，不仅生态作用十分重要，而且生态环境非常脆弱，一旦被破坏很难恢复，有些甚至是不可逆的。因此，上述地区面临着保护与开发上的两难境地，如果不进行开发，就会使得贫困问题不能有效得到解决，如果过度开发，又会造成越来越严重的环境破坏。

2. 山地地区的地理地貌和资源环境承载力特征明显，山地地区的地形坡度大，城镇之间被大山阻

隔，且资源环境承载力相对较弱。这些特征决定了这类区域通常不具备进行大规模集中式城镇建设的条件，而局部适宜建设区空间分布亦较为分散，因此，城镇的分布只能是点状的、分散的，不能形成集中式的连片城镇化区域。

3. 山地地区的平地很少，并且面积都不大。这就决定了其城镇的规模都没有平原地区大，所以在人口资源环境的承载力上需要更加科学的测算，要合理确定大中小城市和城镇规模，密切相互之间的联系，构建有序的城镇体系。

4. 山地城镇化的成本都较高。一方面表现在基础设施的建设上，尤其是交通、水利等，一般平原地区的高速公路造价平均每公里 3000 万元，而山地地区高速公路造价平均每公里 4000 万元，可见在山区修建一条高速公路要比平原地区贵得多；另一方面表现在人口转移的公共服务上，山地地区的经济发展水平都较低，人均收入普遍不高，且人均共服务水平也较低，存在公共服务建设的短板，因此，要实现服务均等化、补齐短板，还需要加大投入。

二、我国山地城镇化的现状及问题

（一）我国山地城镇化发展水平普遍较低

我国山地地区主要表现为地理位置的边缘性，以省级行政区为单元的地区集中分布在中西部，这些地区生态重要性与生态脆弱性并存，次生地质灾害高发，是少数民族与革命老区聚集区，也是经济欠发达与相对贫闲地区，其城镇化发展水平普遍落后于全国。以贵州省为例，2010 年贵州的城镇化率低于全国 16.14 个百分点，2013 年贵州的城镇化率低于全国 15.9 个百分点，2015 年贵州的城镇化率低于全国 14.1 个百分点（见图 1）。2015 年其他山地省份情况，如西藏城镇化率为 25.75%，低于全国 30.35 个百分点；云南城镇化率为 42.9%，低于全国 13.2 个百分点；四川城镇化率为 47.69%，低于全国 8.41 个百分点。

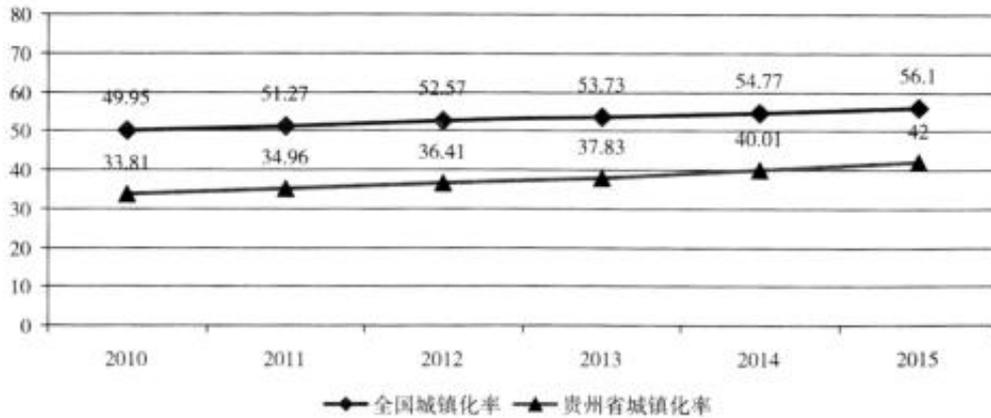


图1 贵州省城镇化率与全国的比较

注:数据来源于2011—2015年中国统计年鉴,2015年数据根据国家和贵州省统计公报数据处理得出。

(二) 山地城镇化发展的内部水平参差不齐

山地地区的资源环境承载力特征决定了这类区域一般不具备开展大规模集中式城镇建设的条件,这些地区内部各地的城镇化发展也存在不平衡的情况,地理条件、发展基础和区位优势相对较好的市州地区,其城镇化的水平相对较高,其他地区则十分落后。以贵州九各市(州、地)为例,2012年全省城镇化率排在前3位的是:省会贵阳市,城镇化率为70.5%;其次是遵义市,城镇化率为38.9%;第三为黔南州38.7%。其他市州的城镇化率,安顺为37.9%、铜仁为36.5%、六盘水为32%、黔东南为32%、毕节为30%、黔南为29.7%;2013年全省9个市州中,只有贵阳市城镇化率超过50%;遵义市、六盘水市、黔东南州和安顺市高于全省平均水平,但没有超过50%;黔南州、铜仁市、黔西南州和毕节市低于全省平均水平。全省城镇化水平最高的贵阳市,高于城镇化较低的毕节市38.07个百分点,内部的差距明显。

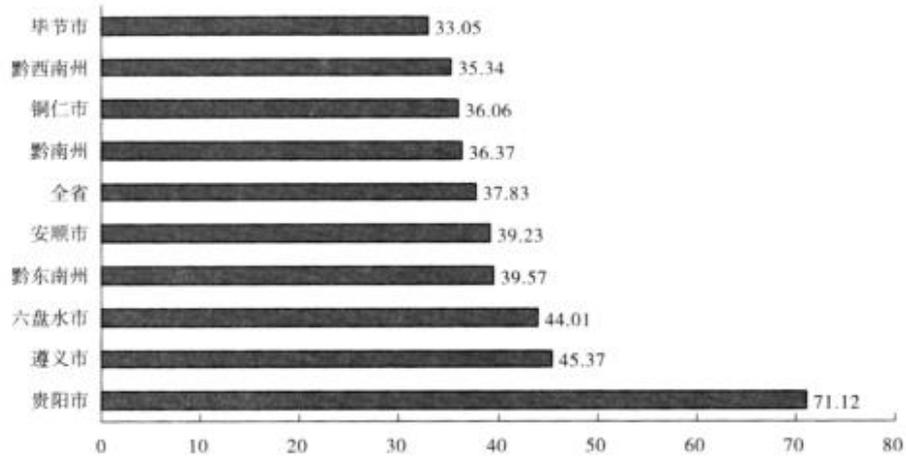


图2 2013年贵州省分市州城镇化率

数据来源:贵州省统计局. 贵州城镇化发展情况分析[EB/OL]. <http://www.gz.stats.gov.cn/Web62/News/20150706/22520.htm>.

(三) 山地城镇化的质量不高

经济指标、就业、居民收入和消费水平等都是反映城镇化质量高低的指标，山地地区的这些指标普遍低于全国水平，也就说明这些地区的城镇化质量处于较低的水平，需要加大力度，创新发展。从贵州城镇化发展有关指标在全国的排名情况来看：(1)2013年贵州的人均GDP为22981.60元，排在全国末位；(2)2013年贵州的城镇居民人均可支配收入为20667.10元，仅排在全国第26位；(3)2012年贵州的城镇居民恩格尔系数为39.7，排在全国27位；(4)2013年贵州的城镇登记失业率为3.3，处于全国中等水平；(5)2012年贵州的城镇每万人拥有公共汽（电）车辆为8.8标台，排在27位；(6)2012年贵州的城市污水日处理能力为124.8万立方米，排在27位。由此可见，贵州山地城镇化的质量远落后于其他省区。

(四) 小城镇的作用没有得到充分发挥

目前，山地地区的大部分小城镇出现衰落，主要是因为现行体制下，进城落户未必一定符合所有农民工的现实需求和最大利益，从而导致许多的小城镇不能实现人口聚集的功能，再加之小城镇自身产业支撑不足、公共服务功能不强，更是减弱了小城镇在山地地区城镇化中的作用。以贵州省的100个示范小城镇为例：第一，城镇总体人口规模不高。2013年，全省100个示范小城镇镇域人口总规模388万，每个镇平均为3.88万人；城镇常住人口133万人，每个镇平均为1.33万人，离最佳人口规模仍有差距。同时，镇区人口居住比较分散，形不成聚集和辐射效应。第二，镇级的财政能力总体较弱。2013年，有26个示范小城镇的财政收入小于1000万元，有52个示范小城镇财政收入在1000万元至5000万元，有8个示范小城镇财政收入在5000万元至1亿元之间，只有7个示范小城镇财政收入在1亿元至1.5亿元，大于1.5亿元的也有7个。第三，产业支撑的可持续性不强。100个示范小城镇传统产业居多，新兴产业较少；工矿产业居多，绿色产业较少，同时示范小城镇产业多处于产业链下

游，产业规模小、层次低、关联性弱、承载力不强、产品附加值低，抗风险的能力不强。

三、我国山地城镇化落后的原因分析

山地地区由于自然、历史、经济、社会、文化等因素，经济和社会发展都相对滞后。以贵州为例，贵州是全国唯一没有平原支撑的省份，其城镇化发展落后的原因对山地地区来说具有代表性和典型性，作为欠发达、欠开化的山地地区，贵州的工业化还处于初级阶段，城镇化的进程相对滞后也是必然（见表 1），主要有以下方面的原因。

表 1 2010 - 2015 年贵州省城镇化率与工业化率情况

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015
城镇化率(%)	33.81	34.96	36.41	37.83	40.01	42
工业化率(%)	26.67	28.74	30.00	31.31	33.70	31.57
城镇化率/工业化率	1.268	1.216	1.213	1.208	1.187	1.33

数据来源：贵州省统计局. 贵州城镇化发展情况分析[EB/OL]. <http://www.gz.stats.gov.cn/Web62/News/20150706/22520.htm>. 2015 年数据根据 2015 年贵州统计公报数据计算得出。

（一）特殊的地理地貌特征制约城镇的布局和城镇化进程

贵州是山地省份的典型代表，其地理地貌特征对城镇化发展的影响，比较能说明山地地区城镇化的特殊性。贵州是典型的喀斯特地貌发育区之一，全省的土地面积为 176128 平方公里，87%是山地，10%是丘陵，只有 3%的平地。其中，喀斯特地貌出露区的面积为 10.9 万 km²，占全省土地面积 61.92%；非喀斯特地貌出露区占 38.08%。这样的地形地貌，在全各省、区中是少见的。从全省范围来看，人口、城镇和耕地绝大部分都分布在喀斯特地形地貌明显的地区，从而造成人口与环境之间突出的矛盾。

贵州喀斯特地貌的主要特征是高原区与峡谷区两类地貌并存。高原区海拔较高，但平均坡度较小，主要分布于苗岭西段、中段及乌江中、上游地势较开阔平缓处，人口较稠密、经济发展水平较高。峡谷区平均坡度要比前者高，主要位于较大河流或地下河的中、下游，因此它的地势比较陡峭，相对高差也较大，岩石裸露地表石漠化趋势明显，主要分布在南盘江、北盘江、乌江、红水河及其支流的峡谷地带，它的人口密度和经济发展水平都较低，多为贫困山区。

在全省各地，贵阳市有 85.02%的面积属于喀斯特地貌，比例最高。接下来依次是黔南自治州、毕节市、安顺市、遵义市、六盘水市、铜仁市、黔西南自治州、黔东南自治州，可以看出喀斯特地貌主要集中在中部、南部及西部区域（见表 2），还有一些地区则是喀斯特地貌与非喀斯特地貌相互交错的地方。这样的喀斯特地貌环境制约了城镇的布局，也使得贵州省在城镇化建设中可以有效加以利用的土地资源十分紧张，需要我们精打细算。

表 2 贵州省代表性喀斯特地貌高原区和峡谷区的县级区域地貌及经济社会发展情况

县(市、区)	喀斯特地貌面积比例(%)	平均坡度(°)	人口密度(人/km ²)	人均 GDP(元)
喀斯特地貌高原区:				
平坝	81.67	10.31	296.5	21024
南明	95.17	10.50	4063.25	44301

县(市、区)	喀斯特地貌面积比例(%)	平均坡度(°)	人口密度(人/km ²)	人均 GDP(元)
喀斯特地貌峡谷区:				
西秀	85.50	10.60	492.04	19148
白云	89.24	10.71	1006.59	37724
花溪	93.96	11.30	407.46	32702
乌当	90.59	11.91	607.58	38707
黔西	92.15	12.08	289.18	16223
清镇	81.75	12.31	342.66	30561
湄潭	72.24	12.32	203.05	11805
遵义	83.84	12.83	227.74	20623
红花岗	81.67	13.07	1076.44	33058
修文	82.47	14.06	236.87	28134
喀斯特地貌峡谷区:				
罗甸	69.71	26.08	82.90	13449
紫云	60.45	23.92	117.64	10749
荔波	82.66	21.79	59.63	19014
平塘	87.23	20.63	81.76	14011
关岭	83.83	17.91	204.29	14117
务川	83.36	17.64	114.15	8924
晴隆	61.58	17.62	188.58	12600
道真	80.59	17.30	112.52	10159
沿河	72.52	17.29	182.11	11042
惠水	91.57	16.87	141.66	12493

注:数据来源于 2013 年贵州省统计年鉴。

(二) 区位和政策因素导致内部发展水平的不均衡

工业化进程的加快,使得区位和政策因素成为影响地区城镇化发展的重要条件。首先,交通运输成本的高低极大地影响着工业的区域布局,区位优势明显的,对产业资本就具有极大的吸引力,其第二、第三产业发展就较快,三次产业结构的优化程度也较高,就能更快地推动城镇化进程。从全国来看,东部地区较高的城镇化水平就是得益于其优越的区位因素;从贵州来看,城镇化水平高的贵阳、遵义和安顺地区,主要也是得益于自身的区位和交通优势。其次,政策因素会直接影响产业发展,享有优惠政策的地区,其得到的政策红利就必然要多,也就能够促进经济社会发展,城镇化水平也相应要高。我国发达地区得益于政策红利获得了发展。同样,贵州省获得优惠倾向政策的地冈就比其他地 K 发展要快,城镇化水平也要高。最后,区位和政策因素之间也是相互影响,区位的优势能够带来政策的优势,政策的优势又能促进区位优势充分发挥,有交通优势的城镇获得优惠政策的可能性一般都比较大。

（三）管理者理念影响了对城镇化本质的认识

主导城镇化发展的主要是城镇的管理者，他们在实施城镇化过程中的理念会影响到城镇化质量的好坏。在当前的城镇化进程中，就存在重视轻基础、重地上轻地下、重硬件轻软件、重现代轻历史、重速度轻质量、重经济轻社会等问题甚至有不少城镇为了追求面上好看，或是举了巨债，或是更多的公共利益，结果是花了大价钱却没有实现城镇化的本质要求，即以人为核心。

（四）居民参与不足阻碍了城镇的活力

在高度重视城镇化工作的背景下，在推进城镇化的进程中，政府的主体作用过于突出，群众真正参与到城镇化过程的深度显得不足。缺乏居民的参与，无法真正发挥各种要素的积极作用。当城镇化建设需要涉及到征地、拆迁等问题时，就会形成政府与被征地居民之间的冲突，甚至还会引发群体事件。当城镇化过程中涉及群众的切身利益，而群众又没有发言权和参与权时，这样的城镇是一定没有活力的，也是不能持续发展的。

（五）体制的约束减弱了小城镇的带动作用

从国家到地方，城镇化的总体思路、指导思想和实施原则等都是十分明确的。在国家层面，出台了《全国主体功能区规划》、《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》等规范性文件；在省级层面，贵州省出台了《贵州省主体功能区规划》、《贵州省“十二五”城镇化发展专项规划》、《关于加快推进小城镇建设的意见》、《关于加快100个示范小城镇改革发展的十条意见》、《贵州省绿色小城镇建设评价标准》等指导性文件。但是，在具体实施城镇化的过程中，由于一些体制上的制约，使得各项政策在落实上存在较大折扣。

1. 行政管理体制的制约。由于城市存在等级，大中型城市集中和垄断社会优势资源，但限制外来人口进入，小城市和城镇却无法获得充足的资源，无法吸纳更多的人口，导致城镇化畸形的发展。例如，贵阳市中心城区的有些农村居民，从事实上来讲与城镇居民没有区别，但仍然保留农民身份。

2. 财税和投融资体制的制约。城镇化关键是基础设施建设和覆盖常住居民的基本公共服务，这需要足够的财力。在小城镇自我造血能力还不足的情况下，又没有其他的融资渠道，面临的资金难题就更突出。那么众多小城镇只能是通过各种非正式的渠道来获取资金就屡见不鲜了，它们也因此背上沉重的债务负担。

3. 用人体制的制约。专业技术人才也是保证城镇化的关键因素。但是由于激励政策不到位，使得全省的小城镇普遍存在专业技术人员缺乏的情况，也就是说，多数的小城镇都是“外行”在组织和管理工作。

4. 政策体制的制约。我国山地地区的小城镇建设存在“两头热，中间冷”的情况，即省级和镇级

对小城镇建设的热情较高，市州县则较低。如贵州省省级的政策考虑的是全省宏观总体情况，出台的激励政策还需要市州县一级具体落实（除安顺市、六盘水市、遵义市已出台贯彻落实“百强十策”的具体工作方案外），其他市州仍在起草或征求意见或审议阶段，尚未印发执行。同时，部分县级政府存在观望态度，等待省级配套政策，等待市州实施意见，没有真正理解“百强十策”在改革措施方面的可直接操作性。而镇级部门则主要负责将省市县的政策执行到位。由于中间一级具体的政策得不到落实，因此镇级部门就无法按要求执行好总体的城镇化建设要求，大部分示范小城镇只能向县级政府争取政策落地，但受多方因素制约，优化机构设置和编制配备、支持创业特色产业发展、强化综合配套支持等方面落实不够理想，小城镇的带动作用没有得到充分发挥。

四、我国山地城镇化的路径分析

山地城镇化是在资源相对短缺、生态环境比较脆弱、城乡区域发展不平衡的背景下推进的，这决定了必须从“欠发达、欠开发”这个最大实际出发，遵循城镇化的规律，走山地特色新型城镇化道路。同时，由于山地地区特殊的自然地理环境、多民族构成以及经济社会发展相对落后的实情，决定了在实施城镇化战略时，在路径上需要结合山地地区的实际做出科学、合理的选择。

（一）总体路径

根据经济社会发展的基础和条件，结合区内现代交通网络建设、主体功能区规划和重大产业布局，山地新型城镇化的总体路径应该是：确立中心，培育重点，以点带面，统筹发展，突出特色。

1. 确立中心。这主要是解决谁是带动核心的问题。以贵州省为例，一方面从全省来讲，要重点发展贵阳这个省域中心城市，在适度扩大城市规模的基础上，大力发展具有潜力的产业，进一步加强城市服务能力，提高城镇化水平和质量；另一方面从市县来看，要加强区域中心城市的地位和作用，着力提升区域中心城市的内涵和质量，加快区域中心城市建设，依托黔中城市群的发展，将区域中心城市布机连接起来，带动全省城镇化发展。

2. 培育重点。就是要在中心城市之外选择一些有基础、有条件、能带动的县城和小城镇，作为区域中心城市和区域中心城市向外辐射带动的媒介，进行重点培育。要着力推动有条件的县城以及小城镇的发展，全方位提升其发展水平，突出规模效应和集聚效应，最终形成连接中心和外围的重要节点。贵州除了建设中心城市之外，还要加快培育其他区域性次中心城市。

3. 以点带面。这是对培育重点的进一步推动，通过中心城市、次中心城市以及重点城镇的发展来带动所在区域内的整体城镇化水平，利用这些重点城市的区位优势、资金优势、产业优势、人才优势、信息优势、技术优势、政策优势等，推动各种资源要素在全区域范围内的有序顺畅流动，带动其他地区融入整个山地地区的经济社会发展布局中，最终实现整体的全面小康社会。

4. 统筹发展，主要强调两个方面：一方面是要统筹不同地区之间的协调发展，由于山地地区自然环

境、区位以及其他方面的原因，各地区之间在发展的阶段、水平上存在一定的差距，对城镇化发展战略和城镇区域布局造成影响，因此需要在整体上做到协调发展；另一方面是要统筹城乡之间的协调发展，实施城镇化并不是不要发展农村，相反而是要更好地发展农村，是要彻底解决城乡的二元化结构问题，上面讲的以点带面当然也包括对农村区域发展的带动，只有解决好这个问题，我们的城镇化才是有实效、有内涵、有生命力的城镇化。

5. 突出特色。根据山地地区自身实际来“量身定做”城镇化的路径，要因地制宜，根据地区的实际情况，确定城市规模、城市定位、产业结构以及发展速度等，尤其是对山地省份和多民族构成地区，更是如此。比如，贵州省不仅有着良好的生态气候环境资源，还有49个民族，少数民族人口占全省总人口的37.9%，同时不少县、乡、村是少数民族聚居区，因此，贵州的山地城镇化要围绕着“山、水”和“民族文化”做出贵州特色来。

（二）具体路径

1. 结合土地资源普查，抓好规划，务求实效

建设山地城镇，首先要建立健全山冈土地资源普查机制，对所辖区域的土地资源情况做到心中有数，并在此基础上抓好城镇发展规划。土地资源普查应该包括：（1）用地类型普查。用地类型普查的作用在于摸清山地地区土地实际情况，做到对土地总量情况心中有数，为城镇建设把好土地这第一关。（2）可建设用地普查。可建设用地普查主要是为了了解山地地区能够支撑城镇建设的可用土地的具体实情，如数量、规模、空间位置以及区域范围等。（3）基于多项规划用地衔接普查。这主要是为了保证山地地区城镇化各项规划在土地上减少冲突。（4）可建设用地的勘察与可用性评估。要考虑各类地质灾害对城镇建设的风险，为确定山地地区城镇的性质、发展规模、各项用地的合理选择、功能分区以及编制各项专业规划提供地质风险评估。

2. 培育多元投资主体，拓宽资金渠道

目前，我国处在发展的关键阶段，各方面发展对资金的需求量都比较大，尤其是山地地区城镇化建设。因此，更加需要培育多元的投资主体，以拓宽资金渠道。首先，要发挥财政资金的“种子”基金作用。财政资金主要保证小城镇的运转，城镇的建设和发展需要靠融资和引资。因此，要充分发挥财政资金的“种子”作用，以增强融资和吸引外部投资的能力。其次，要鼓励社会资本参与山地地区城镇化建设，尤其是当地社会资本的参与。近些年来，从西部地区到发达地区务工的人员逐渐增多，他们中一些人也积累了一些资金，同时他们又有回乡创业的想法。因此，他们把资金投到家乡的建设，不仅有归属感，更有责任感。第三，要健全和增强本地金融机构的服务体系和服务能力。在充分发挥农村信用合作社职能作用的基础上，逐步健全村镇银行体系，关键是要增强其对山地地区小城镇的延伸服务能力和专注于服务地方发展的能力，构建“政府投资—社会融资—银行筹资”为一体的村镇现代金融体系。第四，要争取国家政策性资金的支持。要充分利用好当前国家对西部地区发展的各项支持政策，积极争取更多的政策性资金支持来助推山地地区的经济发展和城镇化的进程。

3. 找准定位，科学发展

各种类型城镇的定位要取决于自身的自然资源、地理环境以及交通区位等因素，在以山地为主的地区，找准城镇的定位显得尤为重要，不仅要在空间上形成分类发展，还要在功能上形成互补。尽量避免城镇之间的同质化，形成一个具有明晰职能分工、科学空间布局、合理城镇规模、完善基础设施的城镇网络。

4. 着力打造区域性城市群，拓展中心城市的区域辐射范围

城市群通过提供更多就业机会和更大的生存空间，将会集聚更多的人口。对于山地地区来说，更需要形成一个个功能齐全、结构合理、具有较大聚集效应和辐射效应的城市网络体系来加快地区整体发展。因此，要大力培育发展山地地区区域性城市群，带动地区的城镇化加快发展，在着力打造山地城市群的同时，还要注重各级中心城市对周边地区的带动辐射范围。真正形成以大城市为中心、中小城市为骨干、小城镇为基础的梯次明显、优势互补、辐射作用较强的较为完善的山地城镇体系。

5. 积极壮大县级城市，推进示范小城镇建设

推动山地地区的城镇化发展，关键在于增强县级城市对农村转移人口的吸纳能力，不仅要在空间规模上提高人口容量，更要在公共服务上实现均等化。同时，要推进山地示范小城镇建设，充分发挥小城镇分担大中城市人口过度集聚压力的作用，通过示范小城镇推动县级城市城镇化水平与质量的提高。

6. 构建良性的产业基础，增强城镇化的动力

有没有产业支撑是关系城镇化是否成功的关键要素，没有良性的产业支撑的城镇化，既不能实现人的聚集，也无法实现真正的“人”的城镇化。构建良性的产业支撑需要把握几点：（1）要遵循产业发展的规律；（2）要因地制宜，发展本地的优势产业；（3）要增强政府的宏观调控能力，引导产业发展合理、有序；（4）要注重产业发展与环境保护并重；（5）要注重产业链的培育，把产业链做长、做深。

7. 以城带村，以村促城，推动城乡统筹发展

受特殊的地理地貌环境的约束，山地地区的农村相对比较分散，特别需要通过城镇来带动农村人口的转移，从而促进农村有限的土地资源进行有效的集中，实现规模经济效益。同时，农村也为城镇提供必要的物质来源和消费市场。因此，要大力发展山地地区新型城镇化，把城镇化与新农村建设统筹协调起来共同发展。

8. 立足优势、结合实际，走山地特色城镇化之路

山地地区的优势在于独特的自然气候环境；多山的地理地貌；丰富的民族文化、山水文化、红色文化以及前所未有的政策支持等优势。我们要用好这些优势条件，根据地方的实际，走具有地方特色的山地城镇化道路。

五、政策建议

城镇化带动战略上，山地地区城镇化迎来了巨大的发展机遇，是缩小与全国平均水平差距的最佳时机。因此，为了保证山地特色新型城镇化道路能按照上述分析的路径实现，提出以下几点建议：

1. 保证山地城镇规划的科学性、可行性以及严肃性。城镇规划的科学性体现在要符合城镇发展的规律上、规划制定的程序上、规划的内容上、规划制定的依据和方法上。规划的可行性体现在要实事求是，要注重可切实付诸实施，规划的内容不是空中楼阁。规划的严肃性体现在规划一旦制定就要严格遵循规划的要求落实每项任务和目标，不能随意废弃和更改规划的内容，如确实需要修改的，要严格按照规定的程序来进行。另外，省、市（州）、县、镇各级的规划要协调衔接好，要做到全省各级规划的系统性、整体性。

2. 做好已经制定的山地城镇化相关政策的落实工作。为了加快山地地区城镇化步伐，制度保障必不可少，对于顶层设计的政策意见，需要各市（州）、县进一步落实制定具体的实施意见和方案，真正把各类政策落实到位，让“政策的红利”释放出来。

3. 在产业布局上一方面要注重增长极带动发展，另一方面要提高山地地区市场化程度。生产要素在空间配置上：向优势地区集中是市场自我配置的结果¹⁴¹。但是这样配置的结果，会加大地区之间的差距，造成更大的发展不平衡状况。因此，要通过政策的倾斜推动山地地区经济增长极的形成，以经济增长极为带动点，将山地产业发展与城镇化相结合，达到市场规律与区域协调发展相统一，实现区域的统筹发展。

4. 建立山地小城镇建设发展基金，带动社会资本参与山地城镇化建设。通过省级财政投入部分资金，再引入部分其他资金，建立山地地区小城镇建设发展基金。山地小城镇建设发展基金作为一种融资平台，与旧有模式不同之处在于，利用基金模式，既能充分发挥政府资金的引导和放大作用，又可以为社会资本提供参与山地城镇化建设的渠道。同时，采用基金模式可以保证资金来源充足稳定，既整合了各方优质的资源，又兼顾社会效益。

5. 主要领导的配备上要注重在发达地区工作经历。在发达地区工作过，会形成比较宽的眼界、养成良好的工作习惯、并具有科学发展的思想，因此，在推动当地的各项建设上更能发挥很好的作用。在干部引进有困难的情况下，可以通过干部交流的方式来锻炼和培养本地干部。

参考文献:

- [1]马克思.资本论(第一版序言)[M].北京:人民出版社,1975:11.
- [2]魏后凯.中国城市化转型与质量提升战略[J].上海城市规划,2012(4):6-11.
- [3]郑继承,段钢.山地城镇化发展的理论探讨[J].经济问题探索,2013(7):25-30.
- [4]曹珂,肖竟.契合地貌特征的山地城镇道路规划[J].山地学报,2013(7):473-481.
- [5]姚南,李竹颖.“产城一体”理念在山地城市新区规划中的实践[J].规划师,2012(6):38-42.
- [6]熊勇,赵翠薇.山地城镇化进程中土地生态安全动态评价研究[J].水土保持研究,2014(8):195-202.
- [7]故勇,汗洋,樊滢琳,方辰昊,郑冉.垂:庆山地小城镇功能体系建构[J].规划师,2014(12):72-77.
- [8]樊杰,王强,周侃,陈东.我国山地城镇化空间组织模式初探[J].城市规划,2013(5):9-15.
- [9]TGMcgeeandWarwickArmstrong.TheatresofAccumulation: StudiesinAsianandLatinAmericanUrbanization[M].London: Methuen,1985: 145
- 10JMikel)ouglas.s.Mega-urbanRegionsandWorldCilyFormation: Globalization,theEconomicCrisisandUrbanPolicyIssuesinPacif-icAsia[J].UrbanStudies,2000.37(12): 2315-2335.
- [11]T. ScarlettEpsteinandDavidJezeph.Development-ThereisAnotherWay: ARural-UrbanPartnershipDevelopmentParadigm[J].VlorldDevelopment,2001,29(8): 1443-1454.
- [12]邓晓红,毕坤.贵州省喀斯特地貌分布面积及分布特征分析[J].贵州地质,2004(3):191-193.
- [13]张占斌.包容性城镇:新垦城镇化之路[J].决策,2013(1):74-75.
- [14]张占斌.新型城镇化的战略意义和改革难题[J]._家行政学院学报.2013(1):48-54.

[15]陈军.生态文明融入新型城镇化过程的实现形式和长效机制[J].经济研究参考,2014(8):41-46.