

“一分三向”山地特色新型城镇化及其路径探究 ——以安顺市为例

刘 雷¹，袁承蔚^{2 3}，秦 朗³

(1. 贵州财经大学, 贵州贵阳 550025; 2. 东北林业大学马克思主义学院, 黑龙江哈尔滨 150040;
3. 安顺学院, 贵州安顺 561000)

【摘 要】“一分三向”山地特色新型城镇化是指根据安顺市乡村多山地的特点，以城镇型基础设施和公共服务设施是否延伸到位划分城镇人口和农村人口，通过城镇村服务功能的完善、产业支撑的增强、路网通达性的提升，逐步引导农业转移人口向市区、县城和重点镇、美丽乡村三级城镇化载体集中，完成安顺市山地特色新型城镇化过程。其路径是以民生导向、“五型”城市、优化公共资源配置、“三权”改革、落实就近就地城镇化、户籍改革机制、人民“乡愁”、大扶贫战略和国内外城镇化经验等 10 个方面促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设。

【关键词】新型城镇化；模式建设；“一分三向”；山地特色；路径；安顺

【中图分类号】F291.1 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1002—1302(2018)22—0385—04¹

20 世纪 80 年代以来，随着改革开放的进行，我国城镇化速度大大加快，并取得了显著成就，但同时也出现很多问题，如“千城一面”、文化遗产遭到极大破坏、强拆导致的许多社会安定问题、烂尾楼成片、“虚城鬼城”怪象叠出、雾霾严重影响人们身心健康、人居生态失衡、失业人数剧增、形象工程变成“毁形工程”等，这些传统城镇化引起的诸多问题，导致城市居民向往农村、农村居民不甘愿进城等现象剧增，从而阻碍了城镇化的进一步发展，因而学界开始不断探索新型城镇化的各种模式来代替传统城镇化模式。传统城镇化造成一系列问题的根本原因是违背了自然规律和社会发展规律。本文旨在探索一种符合当地自然与人文的新型城镇化模式——“一分三向”山地特色安顺模式，并阐述其基本含义、主要特色和主要路径。

1 “一分三向”山地特色新型城镇化的含义

1. 1 山地特色城镇化的含义

¹ 收稿日期: 2017 — 06 — 25

基金项目: 国家社会科学基金西部项目(编号: 14XMZ111); 贵州省安顺市新型城镇化综合试点办公室与安顺学院 2016 年度科研合作重点项目(编号: CZHZD01); 安顺学院 2016 年平台项目(编号: 2016PT01) 。

作者简介: 刘 雷(1963—)，男，山东成武人，博士，教授，研究方向为城镇化与区域经济。E-mail: LiuLei1077@sina. com。

通信作者: 袁承蔚，博士研究生，副教授，主要研究方向为城镇建设与
文化传承。E-mail: yjqjq@126.com。

山地特色城镇化是指在城镇化进程中结合山区自然、经济和社会文化特征，而采取的因势利导、科学高效的山地城镇化特色。贵州作为全国唯一没有平原支撑的省份，实现城镇化的条件相对不成熟，不能采用一些平原省份“摊大饼”的发展模式，应走符合有山区特色、贵州省情的新型城镇化道路。(1) 山地特色的内涵体现在“绿”，要正确处理“金山银山”和“绿水青山”的辩证关系，大力发展生态利用型、循环高效型、低碳清洁型、环境治理型等“四型”绿色产业。要坚持绿色发展，围绕绿色做文章，把传统城镇化理念与生态保护、人文精神结合起来，实现土地的集约管理和有效利用，构建一种绿色生态、资源节约、环境友好型城镇格局。(2) 山地特色体现在“小”，山地城镇化发展不能走“摊大饼”的道路，即便是规模较大的城市，也只能“蒸小笼”，采用组团式、点状式、集群式的布局模式。在城镇规模等级构成中，要着力发展小城镇和县城建设，不求规模大，不求楼多高，但求建筑特色突出、布局错落有致。既要防止贪大求洋，也要防止千城一面。(3) 山地特色体现在“连”，要着力实现城镇体系内部的通达性。山区交通不便成为城镇化的一个制约因素，须通过高效便捷的通道实现这些城镇的空间连接。即使规模较大的城市，穿过一个隧道，跨过一个桥梁，就是一个城区；也可能城市当中有田园、有山水、甚至还有经过改造提升的特色乡村。(4) 山地特色体现在“美”，山地特色能实现城镇化与旅游业发展的良性互动。贵州之美在山地，山地特色城镇化能让人们感受“山中有城、城中有山、山水和谐”的居住环境。复杂多变的山体景观、各种山地水体、丰富的动植物景观、山地立体气候等自然资源和山地居民为适应山地环境所形成的社会文化生活习俗，形成了贵州独特的旅游资源，建设美丽乡村，发展乡村旅游、观光农业、休闲农业，能使农民实现就地、就近就业以及就地市民化。旅游业能为乡村振兴和城镇化提供有力的产业支撑，是新型城镇化和新农村建设的有效载体。

1.2 “一分三向”山地特色新型城镇化安顺模式的含义

安顺市自从被确定为国家新型城镇化综合试点以来，紧紧围绕国家“三个一亿人”城镇化行动方案，深入贯彻落实国家和贵州省的相关文件精神，紧密结合当地实际，积极探索打造“一分三向”新型城镇化的安顺模式，即根据安顺市的地理地势特点，以城镇基础设施和公共服务设施是否延伸到位划分城镇人口和农村人口，通过城镇村功能的完善、产业就业支撑能力的增强、城镇村间路网通达性的提升，逐步引导城镇化人口向市区、县城和重点镇、美丽乡村三级城镇化载体集中，努力走出一条有别于东部、不同于西部和省内其他市（自治州）的新型城镇化发展道路。探索这一模式的目的是突出附加在户籍制度上的公共服务功能，实现城乡资源配置均等化，促进人口有序转移，探索就地就近城镇化路径；标准是以村（居）委会辖区为单元，凡实现劳动力非农就业人口在 60% 以上（其中在旅游行业就业的人数达 70% 以上），城镇性基础设施和公共服务设施覆盖 60% 以上人群的村，均纳入城镇化人口统计；该模式的保障措施是深入实施“8 + X”项目，即推进城镇化和美丽乡村路网、标准卫生院、社区服务中心、农贸市场、市民广场或公园、污水处理设施或垃圾处理设施、敬老院、城镇保障性安居工程等基础设施建设；该模式的管理方式是推进乡改镇、镇改办和“村改居”工作，探索将村集体的经济职能和社会管理职能分开的管理方式，推进社会管理方式创新。简而言之，就是根据安顺市乡村多山地的特点，以城镇型基础设施和公共服务设施是否延伸到位划分城镇人口和农村人口，通过城镇村服务功能的完善、产业支撑的增强、路网通达性的提升，逐步引导农业转移人口向市区、县城和重点镇、美丽乡村三级城镇化载体集中，进而完成安顺市山地特色的新型城镇化过程。

2“一分三向”山地特色新型城镇化建设的主要特点

到目前为止，山地特色城镇化的研究主要是针对西部地区尤其是贵州和云南等省份进行的，既有共同点，又各有特色。

常明明描述了贵州新型城镇化的山地特色，即人文历史的贵州民族性、文化的有品位富内涵性、形态的多样性，具体来说，一是城镇内涵的“以人为本，共享公平”；二是城镇建设的“四化同步，统筹城乡”；三是城镇经济的“生态文明，绿色低碳”；四是城镇人文的“文化传承，彰显特色”[1]。魏媛等研究指出，贵州省在推进城镇化转型升级的过程中，应注重以人为本、大中城市带动、绿色发展、产业支撑、城乡统筹、体现民族文化特色等，努力走出一条科学发展、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道路[2]。上述 2 种观点大同小异，相同的是都注重以人为本、当地民族文化特色、当地生态以及产业与经济的协调发展，不同的是后者更突出了城镇化质量和城乡一体化，更注重大中小城市与小城镇的协同发展。

对于云南省的山地特色城镇化，周兵等认为，有云南特色的山地城镇化是指开发低丘缓坡荒滩等未利用地，支撑工业化、城镇化健康发展，其出路在于小城镇建设应充分体现云南的山地生态、少数民族及人文特色；这种山地特色应体现出：（1）小城镇与县域经济格局的统筹布局；（2）解决“三农”问题基础环节的小城镇建设问题；（3）地域和民族特色；（4）产业发展与城镇化的协调性；（5）以县城为中心的小城镇群[3]。云南省的山地特色与贵州省的最大不同是其利用丘陵缓坡地带的土地建设山地城镇，城市向山地发展、工业向山地布局。

邓伟等指出，山区城镇化必须坚持人山关系的协调性与可持续性，不可硬性城镇化，必须坚持城乡自然融合，包括人文、民俗等的融合，要有层次、等级和规模适宜性等约束，且要与基础设施和公共服务能力建设匹配[4]。由于山地特色新型城镇化是根据当地的自然地理形势尤其是山地的具体情况以及人文特色而确定的城镇化，因此各地城镇化的具体形式或模式应有所不同，学界对山地特色新型城镇化主要特点的观点也各有差异。对于安顺市来说，新型城镇化的山地特色就是充分利用山地山坡，绝对保护耕地大坝，实现山清、居美、水秀，具体来说，就是充分利用高山植物作秀美的人居生态环境物，以达到“山清”；充分利用低矮山地山坡与岩石地建设人居建筑和工业企业建筑，这些建筑融合当地民族文化特色，具有多元化、多样化的特点，且可体现出其功能特色，并将山脚以及贫瘠山谷作为公共休闲场所，此为“居美”；利用耕地大坝发展现代农业，利用低洼地带蓄水建造水库小湖，并严格进行污染治理与环境保护，此为“水秀”。

3 安顺市“一分三向”山地特色新型城镇化建设的主要路径

科学的新型城镇化必须是与当地自然地理、人文地理相适宜的特色城镇化。安顺市的城镇化就是沿着这一方向建设的，其建设路径是多元化与多样化的统一，且以“离土不离乡、就业不离家、进厂不进城”的就地城镇化为重点，逐步形成了望得见山、看得见水、记得住乡愁、彰显山地旅游城市特色的“一分三向”新型城镇化安顺模式。这种城镇化模式主要通过强化城、镇、村三级联动来提升其格局化与特色化。

3.1 以民生导向促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

改革开放以来，由于城镇化率低，农村人口比例太大，我国走上了一条以农民工大量进城、城市规模快速扩张为主要特征的城镇化道路，作为一种典型的增长导向型城镇化模式，它推动了生产要素在城镇中的快速集聚，提升了我国经济发展的整体效率，但也导致了“千城一面”单一城镇化模式的出现，过分强调市政建设，却挤压了民生资金投入，同时导致了失地农民问题、拆迁问题等一系列社会问题的出现。早在2011年，《中国城市发展报告（No. 4 聚焦民生）》就以聚焦民生为主题指出，我国城镇化率已逼近50%的临界点，发展模式应由增长导向型转为民生导向型。安顺市当前城镇化率也已逼近50%的临界点，在下一步的发展中，必须转变城市发展理念，回归城市发展本质，走民生型城镇化之路；要以改善民生为根本目的，而不单纯追求城镇化的速度，不仅仅以经济效率为标准，要更加关注城镇化过程中居民生活质量的提高，更加强调资源节约、环境友好、可持续发展，同时要以城乡融合、区域协调为目的，更加强调城市原住民和新进城人口、城市人口与乡村人口共享城镇化的文明成果，推动实施真正以人为本的城镇化。

3.2 以“五型”城市促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

建设成具有百万人口的山水田园型、绿色生态型、宜居宜游型、开放创新型、历史文化型等“五型”城市是安顺市城镇化建设的目标所在，“一分三向”模式是安顺市实现这一城镇化建设目标的路径选择。“一分三向”的核心是通过城市文明延伸、产业带动和民生保障，吸引农民就近或就地城镇化，重在城镇化量的提高。山水田园型、绿色生态型、宜居宜游型、开放创新型、历史文化型城镇化则重在城镇化质的提升，没有量的提高，“五型”城镇化就没有载体和基础，没有质的提升，城镇化对农民就缺乏吸引力，城镇化率也无法保持稳定。因此，“五型”城镇化和“一分三向”城镇化具有高度的统一性，甚至在一定程度上可以相提并论。通过山水田园型城市建设，大力实施优化水网和绿化工程；通过绿色生态型城市建设，大力推进海绵城市样板区建设，实施城市生态建设工程；通过宜居宜游型城市建设，完善智慧旅游营销平台，串联核心旅游资源与景区，完善

中心城区的旅游接待设施，加快推进城际铁路建设和轨道交通延伸工程；通过开放创新型城市建设，拓展对外合作空间，创新发展机制，激活城市发展活力；通过历史文化型城市建设，提升公共文化服务水平，强化文化服务经济功能。通过“五型”城镇化建设可以促使基础设施和公共服务设施进一步向农村延伸，使城镇村的功能更加完善、产业就业支撑能力进一步增强、城镇村间路网通达性进一步提升，可为城镇化人口向市区、向县城和重点镇、向美丽乡村三级城镇化载体集中创造更加有利的条件。

3.3 以“5个100工程”建设促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

“一分三向”模式的成功，不仅在于通过完善基础设施和公共服务体系，吸引和吸纳农村人口城镇化，更在于通过以就业创业为主的民生保障，使城镇化居民在城镇里留得住、能就业、有保障。因此，“一分三向”的关键在于产业带动以及就业创业。深入推进产业园区建设可以充分发挥产业园区辐射带动作用，拉动城乡经济发展；通过深入推进旅游景区景点建设，依托黄果树旅游圈和屯堡旅游区建设，可以大力促进乡村旅游产业发展壮大；通过现有的旧州、夏云、白岩等示范性小城镇建设，着力打造一批特色小镇，以促进城乡良性互动发展；通过城市综合体建设可以扩大中心城区和各县城规模，增加城市容量，提升城市吸纳能力以及农业转移人口就业能力；通过镇宁自治县中药材产业示范园区、紫云自治县生态茶业示范园区等现代高效农业示范园区建设可以引进、扶持、壮大新型农业经营主体，做大做强园区优势产业，带动百姓增收致富。通过“5个100工程”建设可以统筹城乡基础设施和公共服务，推进基础设施向农村延伸，基本公共服务向农村覆盖，不断提升产业带动能力，创造更多的就业创业机会，使城镇化居民在城镇里留得住、能就业、有保障，推动农业人口更好地融入城镇。

3.4 以优化公共资源配置促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

公共资源主要是指由各级政府等机构掌握，为社会提供公共服务的各项社会资源，比如公共设施、自然资源、市政建设以及科教设施等。在推进“一分三向”城镇化过程中，安顺市试图从以下2个方面来优化公共资源配置。

3.4.1 广泛动员社会力量参与资源建设

在对城镇进行公共资源配置时，仅依靠地方政府投资，很难取得明显效果，须动员社会资源一起进行公共资源的配置与建设。社会资源在建设公共资源时，地方政府可以实行差异化的政策对差异化建设领域和差异化参与方法进行有效管理。鼓励企业或个人在义务教育设施建设、公共设施建设、体育设施建设、公共服务设施建设等方面进行投资和分享收益。

3.4.2 进一步规划公共资源配置体系

在进行新型城镇化进程中的公共资源配置时，要完善城镇系统规划，对体育建设、文化建设、义务教育、福利设施、市政建设等公共资源进行合理配置，设立相应标准。在合理配置城镇化进程中的公共资源时，要以提升当地居民的物质文化水平 and 精神文化水平为主要目的，同时要将提高人口福利与优化人居环境作为关键因素共同推进。

3.5 以“三权”改革促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

“三权”改革是指对农村土地所有权、承包权和经营权进行分置。安顺市的“三权”改革主要存在6种形式：（1）完善土地集体所有制，稳定农民承包权，推进集体所有权、农户承包权和经营权三权分置，构建一个集体所有、农户承包、多元经营的新型土地制度。（2）完善农村产权制度，在坚持依法、自愿、有偿的原则下，建立农村产权流转交易市场；建立健全的土地流转服务平台，完善县、乡（镇）、村三级服务和管理网络；建立土地流转监测制度，为流转双方提供信息发布、政策咨询等服务。（3）鼓励承包农户运用土地经营权入股建立的土地股份合作社或股份公司，以解决承包地细碎化问题，提高土地利用效率，集约发展集体经济，促进农业规模化、产业化经营。（4）指导农业股份合作社或股份公司积极申请各级各类精准扶贫项目，同时加大财政投入，增设向农业股份合作社或股份公司倾斜的精准扶贫基金。（5）加强对农业资金和土地承包方面的扶持力度，对于土地入股的生产经营农业股份合作社或股份公司，在依法取得法律资格并享受国家农业补贴的基础上，增加购买农机具、农场基础建设、扩大经营资金等财政补贴精准扶贫项目。（6）在政府的引导下成立区域内农业企业协会，政策支持农业服务企业的成立，为农户提供科技、市场、教育等方面的服务。

3.6 以落实就近就地城镇化促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

就近就地城镇化是指根据当地的自然地理与人文地理特征，在保护生态环境的基础上进行的城镇化建设。安顺市“一分三向”山地特色城镇化是根据安顺市的自然地理与人文地理特征进行的就地就近城镇化，其具体做法主要包括 2 个方面。

3.6.1 完善小城镇产业布局，夯实农村转移劳动力载体 推

动全市范围内的小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调发展。培育发展各具特色的小城镇产业，形成区域内的产业集群，增强小城镇产业的持续发展能力，增加劳动就业岗位，鼓励农村劳动力就近就地就业。3.6.2 鼓励承包农户运用土地经营权入股建立的土地股份

合作社或股份公司 将土地股份合作社或股份公司与精准扶贫工程相结合，以农村土地股份合作社或股份公司为基础申报各级扶贫基金项目进行农业产业化发展，促进农村劳动力就地就近就业。

3.7 以户籍改革机制促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

我国城镇化发展到今天，学界理论研究结果及具体实践经验都显示，户籍制度是新型城镇化发展的最大制度问题。安顺市通过 2 种方案进行“一分三向”城镇化，即(1) 户籍制度改革，完善城镇化推进机制，促进农业转移人口融入城镇。(2) 明晰责任主体，形成完善的农业转移人口市民化成本分担机制。具体包括以下 3 个方面，(1) 建立以身份证为主的人口登记制度，将常住人口落户中小城镇的人口迁移制度由管制性变为服务性。(2) 对县(区)、乡(镇)的常住人口全面开放落户政策，建立自由、自愿的迁移制度，缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距，解决人户分离现象。(3) 降低农业转移人口市民化成本，吸引转移人口。建立农民工培训财政补贴政策，对就业困难的农民工实施职业技能扶贫工程；保障农民工子女在城区内平等地享有受教育权；落实农民工与城市职工同工同酬待遇，依法为农民工缴纳社会保险费用；使农业转移人口能平等地享受劳动就业、职业培训、义务教育、社会保障、社会救济、住房保障等方面的公共服务。

3.8 以人民乡愁促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

在城镇化进程中，乡愁是人和城的文化血脉、精神价值。安顺市“一分三向”新型城镇化的目标是望得见山、看得见水、记得住乡愁，而留住乡愁的核心是实现文化城镇化、价值观城镇化，这样才能真正实现人的城镇化，为就近就地城镇化提供思想保证，同时也可安顺市积极申报国家历史文化名城积蓄力量。

3.8.1 凝练文化元素，找准乡愁内核

每个村、乡(镇)、城市都有自身的历史发展脉络和因之形成的文化特质。在城镇化进程中，要避免发展的同质化，做到“化”得了民，“留”得住人，就要找准该村、乡(镇)、城市的文化特质，也就是其乡愁内核，并使之通过一定的文化符号表现出来。因此，在“一分三向”新型城镇化进程中，要注意发掘不同村、乡(镇)、城市的乡愁内核，并形成各自不同的文化符号，这些文化符号要充分体现在相关建筑中，如建设文化符号广场或将其融入新建的移民安居建筑元素中；要与当地旅游产品开发相结合，如围绕该村、乡(镇)、城市文化符号开发独具特色的系列文化旅游产品等；着手实施特色文化乡村培育工程，不断提升城镇化的文化价值品味。

3.8.2 保护历史遗存，筑牢乡愁载体

历史遗存不仅包括有形的历史文物、历史建筑等，也包括无形的村、乡(镇)发展历史。历史遗存是乡愁产生的根基、是乡愁延续的载体。在“一分三向”城镇化进程中，要高度重视对有形和无形历史遗存的保护。一方面，针对有形历史遗存，要根据其价值大小，分层保护、分类开发、有序利用，提升乡村旅游的历史文化内涵，将部分村、乡(镇)连串开发，形成一批有影响的专题研修旅游线路。同时，对于已开发的用于旅游的资源，在文化服务经济的同时，也要经济反哺文化，在旅游收益中明确维护历史遗存的经费比例；另一方面，针对无形历史遗存，要尽快挖掘整理，启动村志乡(镇)史的编纂工作，形成普及读本，讲好村、乡(镇)历史故事，在村、乡(镇)范围内广泛宣传。

3.8.3 传承民风民俗，延续乡愁血脉 民风民俗是乡愁的生动体现，也是乡愁的记忆符号。在“一分三向”城镇化进程中，一方面，要有效梳理各种民风民俗，根据现代价值观有机整合，将民风民俗融入乡规民约中，延续乡愁的传承；另一方面，要挖掘和保护性传承民风民俗资源，建设新乡贤文化，培育和扶持乡村文化骨干，增强民众的乡土文化认同和乡土文化自信。

3.8.4 重构乡村文化，保持乡愁活力

乡愁固然重要，但留住乡愁并不等于留在过去、止步不前。随着城镇化的发展，现代乡村面临着农民向居民转变、农业向工业转变、旧农耕向新农业转变、身份化农民向职业化农民转变等多重转变，也面临着传统文化与现代文明、乡村文化与城市文化、域内文化与域外文化、实体文化与虚拟文化等的碰撞，传统乡村文化已然解体。因此，在“一分三向”城镇化进程中，要留住的乡愁，绝非过去传统的乡愁，而是以社会主义核心价值观为引领的，具有过去内核而又符合现代标准，多元文化相互包容的新型乡愁。这种新型乡愁的构建不是一朝一夕可以完成的，也不是村民自发认识可得的，须要对理论加以提炼，进而在实践中推广。对此，可以实施“学者驻村”计划，充分借助临近高校的智力资源优势，选派相关学者进驻村、乡（镇），帮助村、乡（镇）从理论上构建新型乡愁，形成良性乡村文化生态，为村、乡（镇）的城镇化发展提供智力支撑。

3.9 以大扶贫战略促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

依托国家的扶贫政策与支持，将大扶贫战略与“一分三向”山地特色城镇化结合起来，从而达到相互促进的作用，既可扶贫，又可促进新型城镇化建设。

3.9.1 以脱贫攻坚为导向，做好“一分三向”模式顶层设计

为确保 2020 年安顺市与全国全省同步全面建成小康社会，实现全市贫困人口全部脱贫的目标，将脱贫攻坚作为“一分三向”新型城镇化模式顶层设计的导向，使脱贫攻坚计划与“一分三向”新型城镇化建设有机结合也成为必然的选择。具体来说，继续抓好“青岛对口帮扶”项目，实施好“32768”扶贫攻坚行动计划，将脱贫攻坚目标纳入“一分三向”新型城镇化模式顶层设计中，制定出能够在现实中可操作的具体扶贫脱贫策略和实施计划，让脱贫攻坚导向在城镇化进程中落地生根开花，成为“一分三向”新型城镇化建设过程中的常态化工作。例如将各地扶贫成效作为一项考核当地干部和工作人员“一分三向”新型城镇化建设程度的重要指标。

3.9.2 依托“一分三向”模式推进脱贫，重视重点镇城镇化和美丽乡村建设

“一分三向”新型城镇化模式是安顺市实现脱贫目标和全面建成小康社会的重要途径，既可以解决贫困地区群众的贫困问题，又可以推动经济社会持续健康发展。依据安顺市“一分三向”新型城镇化发展现状，抓住重点镇城镇化和美丽乡村建设是现实工作的需要，有利于发挥“一分三向”新型城镇化模式在脱贫攻坚任务中的关键性作用。（1）要认识到重点镇和美丽乡村城镇化建设是实现脱贫最为关键的环节。重点镇和美丽乡村是各民族贫困人口最集中、最接地气的部分，不仅能配合主体市（区）建设，又能起到比例协调和战略支点的作用。（2）最大化发挥重点镇和美丽乡村城镇化建设所具有的强大聚集效应，实现各种有利要素和公共基础服务的有效整合，为重点区域的脱贫和城镇化发展提供强有力的支撑。

3.9.3 完善“一分三向”模式政策，注重民族传统文化保护

根据安顺市实际和“一分三向”模式已推行政策，制定更加完善的新型城镇化与脱贫共同发展政策，形成“双轮驱动”战略。具体而言，应完善政府治理体制机制、户籍教育体制改革制度、土地管理制度、生态保护考核机制、财政预算决算政策、融资方式制度、保护民族传统文化政策、社会保障制度等相关的一系列政策制度。安顺市是一个五方杂处、多民族杂居的城市，虽然汉族人口占大多数，但仍有 20 多个少数民族，且人口占全市总人口的 39% [5]。因此，在推行大扶贫战略和“一分三向”新型城镇化模式过程中必须保护各民族传统文化，不断彰显各民族各地区特色，实现“千城一面”向注重民族特色文化保护的转变，增进各民族对“共同城市市民”的认同感。

3.10 以国内外城镇化经验促进“一分三向”山地特色新型城镇化模式建设

纵观发达国家城镇化的过程，其城镇化具有工业化推动、人口自由流动、基础设施拉动、城乡发展协调行动、规划布局联动等特点，这“6 动”也为我国乃至各省（市）的城镇化提供了有益经验。

在我国比较成功的城镇化模式中，云南省的“山地城镇化”模式可以为安顺市城镇化模式提供借鉴。云南省 2011 年开始全面探索和实践保护坝区农田、建设山地城镇的发展道路，按照守住红线、统筹城乡、城镇上山、农民进城的要求，阶段性地

取得了 10 类山地开发类型的建设成果。但是云南省的城镇化模式也面临着环保、建设和使用成本增加、法律边界不清、山地城镇聚集效应较弱等问题。

综上所述，安顺市在探索“一分三向”城镇化的过程中，政府在城市规划、政策制定、公共资源配置等方面必须结合当地经济社会发展情况以及当地各方面的实际情况进行综合思考和实施。要尽可能回避国内外、省内外城镇化过程中走过的弯路和陷入的困境。

4 结束语

山地特色城镇化是一种新型城镇化，不能脱离当地的自然地理特征实际，更不能丢弃当地的人文地理特色，不仅要传承当地优秀传统文化，还要根据时代精神利用科学技术成果，吸收时代精华文化元素，从而建成多元化和多样化的具有当地特色的新型生态中小城镇，“一分三向”城镇化的安顺模式是其中典型的新型城镇化建设模式，其主要特点、基本原则以及理论价值、现实价值还须进一步探析。

参考文献：

- [1] 常明明. 推进山地特色新型城镇化[J]. 当代贵州, 2015 (28) : 26.
- [2] 魏媛, 吴长勇, 徐筑燕. 贵州山地特色新型城镇化可持续发展研究[J]. 改革与战略, 2015 (5) : 133-137.
- [3] 周兵, 蒋京梅, 周红. 思路创新重点突出特色彰显——对云南特色山地城镇化的思考[J]. 云南农业大学学报(社会科学版), 2014, 8 (5) : 41-44.
- [4] 邓伟, 唐伟. 试论中国山区城镇化方向选择及对策[J]. 山地学报, 2013, 31 (2) : 168-173.
- [5] 安顺市投资促进局. 安顺简介
[EB/OL]. (2017-03-13) [2017-05-25]. http://www.anshun.gov.cn/wsfw/bmlqfw/zsyx_79565/tzhj/201807/t20180712_3418785.html.