

论初发型城镇体系 与民族地区经济发展

宋 栋

我国民族地区的中小城镇,是民族地区经济发展的地理生长点。这些地区城镇体系的建设与发展,无疑将会对地区经济发展起到积极的促进作用。因此,深入细致地研究民族地区城镇体系的特点及其对地区经济发展的影响,将有助于我们进一步研究在开发民族地区过程中,如何在现有城镇体系基础之上更有效、更合理地进行城镇体系建设,使其既能促进民族地区的经济发展,又能符合现代城镇发展的规律,从而保证城镇发展与经济发展的相对协调性,这是我国民族地区经济发展不容忽视的重要环节。为此,笔者于1992年8月对湖北省鄂西土家族苗族自治州进行了一次实地调查。本文拟就此次调查的结果进行一些有益的探讨。

一、民族地区初发型城镇体系的基本特征

城镇体系包含着三个既有联系又有区别的内容:1. 城镇规模体系,它反映了城镇群体的等级、层次结构;2. 城镇职能体系,它反映了城镇之间的劳动分工关系;3. 城镇空间分布体系,它反映了城镇空间网络的组合形式。因此,从上述三方面的内容来看,所谓初发型城镇体系,是指民族地区的城镇无论是从规模、职能体系,还是从空间分布体系来看,都还处于低级发展阶

段。以湖北省鄂西土家族苗族自治州为例,这种初发型城镇体系,具有如下基本特征:

1. 城镇的规模和密度小,等级低和层次结构单一,城镇化水平十分低下

首先,从城镇的规模和密度来看,根据1990年第四次全国人口普查城乡人口划分的第二口径统计,鄂西自治州城镇规模相当小。州首府恩施市市区人口为85214人,辖镇人口为5938人,合计不过91152人;利川市市区人口为66108人,辖镇人口为5475人,合计不过71583人。其它6个县城和11个县辖镇除来凤县的百福司镇超过2万人之外,均在2万人以下。按该口径计算,全州17个建制镇人口只有107183人,平均每个建制镇人口不足7千人。从城镇密度来看,全州共有196个乡村集镇以上的小城镇,城镇分布密度为平均122平方公里一个小城镇,服务半径只有6.3公里,全省的城镇密度要比该州高2.2倍。

其次,与上述小城镇规模相对应,整个鄂西自治州没有一个人口超过20万的中等城市,城镇体系完全是由等级低下的小城镇所组成,层次结构单一,州内的2个市,若按市区非农业人口规模来排序的话,1989年在全国276个20万人口以下的小城市中,恩施市排在第168位,利川市排在257位;在全省21个县级市中,恩施市排在第14位,利川市排

在第21位,由此可见一斑。至于全州6县中的17个建制镇,若仍按非农业人口规模来划级的话,其绝大部分也均属于等级低下的小镇。

与上述低等级的城镇规模体系相对应,整个鄂西自治州的城镇总体布局,基本上可以分为四个层次:

第一个层次是区域内的政治、经济、科技和文化中心。这一层次的城镇,如恩施市、利川市和各县县城(镇),基本上是由于地区行政指向而形成的。

第二个层次是各区(乡)的中心镇。这一层次的城镇,如百福司、大河坝、革勒等,也基本是区一级行政中心,起着上靠下提的作用。

第三个层次是乡集镇。它们大多处于各区中心镇与村镇之间,以农副产品集贸地的形式存在和发展。

第四个层次是乡村自然集镇。它们主要是农村农民经济、文化活动的底层。

再次,小规模、低层次的城镇规模体系,必然要带来区域城镇化水平的低下,并由此反映出城镇发展的落后局面。按照1990年全国人口普查城乡人口划分的第二口径计算,鄂西州城镇人口为269918人,城镇化率为7.54%;同期湖北省城镇人口为15597102人,城镇化率为28.90%。两者相比较,鄂西州的城镇化率比全省水平低了近22个百分点,城镇化水平尚不到全省水平的三分之一,属于全省城镇化水平最低的地区之一。不仅总体水平如此,即使是从湖北省各地区分市县的城镇化率来看,无论从县级市,还是从县来看,鄂西州的市县城镇化水平也是最低的。

2. 城镇功能单一,地域分工很不明显,与外界关联度低。

首先,从城镇功能来看,与沿海地区综合型城镇功能相比较,由于农业在民族地区经济中占有主导地位 and 相对优势,因此,城

镇大多是建立在农产品交换基础之上,依托于农业发展起来的,城镇工业经济很不发达,基本上是以支农和为当地生活服务的工业为主体,缺乏专业化的部门,城镇类型单一,功能单一。以鄂西自治州为例,在17个县(市)辖镇中,除恩施市、利川市和来凤县翔凤镇的工业经济初具规模以外,其它城镇都还带着乡村特征。例如,1991年建始县红岩寺镇和巴东县野三关镇的工业总产值,分别只占其社会总产值的15.5%和10.3%。与此相适应,除去利川市的石坝镇基本属于小型工矿城镇外,其它城镇基本属于所在地区的行政中心,城镇的政治中心职能要强于文化、经济中心职能。在鄂西自治州17个县(市)辖镇中,有8个为市区或县城,另有7个为区(乡)一级行政中心。

其次,从区域分工来看,由于民族地区工业分布受地形、交通等制约因素影响很大,其布局基本与公路为主的交通网络相适应,与资源分布位置相接近,生产力布局处于自然集聚状态。因此,城镇的地域分工基本上是一种与工业布局、资源位置、交通干线之间初级形式的自然组合,地区内的城镇经济中心功能尚未形成。以鄂西自治州为例,由于州内六县两市的自然资源具有相似性,交通运输基本上是以公路为主体,因此,以资源开发为依托的经济发展,其结果必然出现生产力的重复分布和产业结构的雷同。在此条件下,城镇的地域分工势必会出现趋同性,合理的地域分工体系尚未形成。这种趋同的城镇地域分工体系,其突出特点表现为:行政中心型的城镇职能,使得区域内的中小型工业企业基本上集中于具有区域行政中心职能的市区或县城中,而其它乡村小城镇则主要以农业生产为主体,乡镇工业十分脆弱;以农业资源开发和农产品初级加工为主的城镇轻型工业结构,使得区域内小城镇大多集中于耕地资源富集区,而以工矿资源开发为主的城镇则相对较少;工业布局

向内腹地的倾斜,使得区域内小城镇大多集中于内陆山间盆地区,而沿边、沿江向外辐射的“窗口”型小城镇则相对较少;以支农和为当地农业生产服务为主的城镇职能,使得区域内小城镇大多以行政区划为单位而进行自然集聚,缺乏专业化的部门;以公路运输为主的交通网络,使得区域内小城镇大多集中在公路干线交汇处,由于其自身工业的不发达,因而基本上只能起到城乡商品集散地作用,尚无法形成区域内经济中心的作用。

第三,从城镇的关联度来看,由于民族地区绝大多数为边远山区,自然环境复杂,尤其是地形的巨大高差,区域内外交通、通信十分不便,因而使得其城镇的关联度较为低下,这种低城镇关联度既表现在区域内,也表现在区域外。以鄂西自治州为例,在全州区域内4907公里通车里程中,等级公路只占21%,等外级公路却占79%,由于受山区地形影响,公路弯多坡陡,险路多,断头路多,因而常年运输不正常,导致运力不强,不能满足城镇间客货运输的需要;与此同时,由于邮电通信事业发展的滞后,加之受区位条件的限制,致使区域内信息传播不畅,信息不灵,1987年全州市话普及率仅为1.83%。至于区域外的联系,鄂西自治州的首府恩施市与省内的大、中城市相距在300公里以外,而联系又主要依靠破旧的公路和设备不足的邮电业来维持,其物资、资金、技术、人才和信息的吸纳有限,更何况其它小城镇。总之,交通运输业和邮电通信业发展的落后,势必要造成民族地区区域内外城镇之间人流、物流和信息流的不畅,带来了其城镇体系的相对封闭性。

3. 城镇的地域分布差异大,空间分布为典型的集聚型

首先,由于民族地区绝大部分地处边远山区,农业(尤其是种植业)为国民经济的主导部门,因而其小城镇一般均座落在山间

盆地之中,空间分布为典型的集聚型。以鄂西自治州为例,在全州17个县辖镇以上的小城镇中,除去巴东的信陵镇、野山关镇、建始的红岩寺镇等少数小城镇外,其余均座落于山间盆地之中;全州8个县、市所在城镇,均分布在东北向西南展布的各个山间盆地之中。与此同时,鄂西自治州的小城镇在地域分布上具有西多、中次、东少的特点,全州196个乡镇集镇以上的小城镇,在分布上很不均衡。西部每97平方公里一个,中部每118平方公里一个,而东部每203平方公里一个,小城镇的地域差异很大。由于城镇空间分布体系的发展是以由集聚型向均匀型转变为标志的,因此,上述集聚,非均衡的城镇空间分布体系的存在,表明了民族地区城镇体系仍处于初发型阶段。

其次,由于民族地区小城镇的空间分布又基本上集中于陆路交通干线的交汇处,因而小城镇的发展势必要受到公路交通不发达和交通运输布局不合理的影响而滞后,从而制约了城镇空间网络的组合。以鄂西自治州为例,州内公路分局是以恩施市为中心向各县市幅射,形成了以恩施市为中心的交通网络,但由于公路标准低,质量差,因而集中在交通网络之上的各小城镇基本上还是一个孤立的据点;与此同时,在交通运输布局上,缺乏合理的宏观指导思想,重陆轻水,忽视各种交通运输方式的平衡发展和有机结合,特别是没有充分利用黄金水道——长江的运输优势,从而使得区域内各小城镇仍只能依靠公路来相互联系,其空间组合结构单一,无法形成多联系方式的网络体系。

二、民族地区初发型城镇体系对经济发展的影响

经济发展是城镇发展的基础,而城镇发展反过来又会推动经济发展。这种城镇发展与经济发展之间的双向互促规律已为国内外越来越多的学者所认识。在城镇发展与经济

发展双向互促的过程中，工业化起到了至关重要的中介作用。由于工业化既是经济发展的发动机，又是城镇发展的驱动器，因而民族地区城镇体系对经济发展的作用，实质上是通过其对区域工业化的影响而表现出来的。

在工业化过程中，城镇之所以迅速发展是由于两个方面的变化：一是工业生产规模的扩大；一是工业生产的集中或集聚。前者涉及工业规模经济效益，后者涉及工业集聚经济效益。所谓工业规模经济效益，是指当工业企业的生产规模扩大时，它的长期平均成本会降低，从而产生节约；所谓工业集聚经济效益，是指工业企业生产规模扩大后，由于人口和经济要素的集中，使企业可以获得多种外在经济效益。与此相对应，城镇体系的发展对工业的反作用，就在于其规模等级体系的扩大化，提高了人口和经济活动的容纳力和承载力，有利于规模经济效益的发挥；其地域分工体系的专门化，促进了经济资源的合理利用，有利于比较优势的发挥；其空间分布体系的网络化，加速了人口与生产要素的集聚和流动，有利于集聚经济效益的发挥。并在此基础之上，推动了区域的经济发展。从上述角度分析，民族地区初发型城镇体系对经济发展的制约作用，突出表现在以下几个方面：

1. 低下的城镇规模等级体系，限制了工业生产规模的扩大，制约了规模经济效益的发挥

首先，城镇规模的大小表征了其人口容纳能力的高低，决定了工业生产规模扩大的能力。城镇规模大，其人口容纳能力就越高，工业生产规模扩大也就越有可能；反之，城镇规模越小，其人口容纳力就越低，工业生产规模扩大也就越受限制。因此，民族地区规模狭小的初发型城镇体系的存在，从根本上限制了城镇工业生产规模的扩大和规模经济效益的发挥，从而拖滞了工业化的

进程，制约了区域的经济的发展。以鄂西自治州为例，与全省县级市平均水平相比，由于城市规模较小，城镇化水平较低，无论是从城市社会劳动者的产业构成，还是从城市工业企业的数量和规模来看，恩施市和利川市基本上还属于低工业化水平的城市，城市的综合经济效益比较差，尚无法起到区域经济中心的作用。至于其它农村小城镇，其作用也就可想而知了。

其次，城镇等级的高低又决定了其对经济活动的承载能力。城镇等级越高，其基础设施就越好，经济活动的承载能力就越强，也就越有利于资金、技术和劳动力的集中和规模经济效益的发挥；反之，城镇等级越低，其基础设施就越差，经济活动的承载能力就越弱，也就越不利于资金、技术和劳动力的集中和规模经济效益的发挥。由于民族地区初发型城镇体系基本上是由县级市、县城和建制镇等这样一些等级较低的小城镇构成，其城镇基础设施较差，经济活动的承载能力相应较弱，从而限制了生产投资规模的扩大，制约工业化和经济的发展。以鄂西自治州为例，从城市基础设施和生产性投资规模来看，由于恩施市和利川市均属等级较低的小城市，其城市基础设施也就相应较差，从而限制了生产性投资规模的扩大和规模经济效益的发挥，当然也就无法通过其自身的经济实力来推动区域经济的发展。

2. 城镇功能单一和地域分工不明显，限制了生产专业化和优势资源的合理利用，制约聚集经济效益和比较优势的发挥

首先，在工业化进程中，工业聚集经济效益的获得，是通过城镇内部整个经济活动的综合化和特定经济活动的专门化来实现的。伴随工业生产规模的日益扩大，社会分工体系也越精细化和专门化，这就要求城镇内部功能趋向多样化。因为城镇内部功能的多样化，有利于工业生产的专业化和协作，有利于企业间的信息交流和竞争，有利于降

低生产成本,降低人均公共服务费用和促进劳动力的培养和流动,从而为实现集聚经济效益创造条件。但在民族地区,由于其城镇大多是建立在农产品交换基础之上,并依托于农业发展起来的,其城镇内部功能是以行政管理和支农服务为主体的,功能结构的单一,从而限制了社会分工体系精细化和专门化的发展,制约了工业集聚经济效益的发挥。以鄂西自治州为例,由于农业在城镇国民经济发展中占据主导地位,城镇的政治功能(行政管理)强于经济功能,从而使得城镇社会劳动力过于集中农业,而工业和其它非农产业就业者过少;城镇非农业劳动者中行政干部比重偏高,而工业和服务性行业就业者比重偏低,限制了城镇功能多样化和分工精细化的发展,制约了聚集经济效益的发挥。

其次,在工业化进程中,生产规模的扩大和生产的专业化,必然要求城镇的地域分工逐步摆脱与工业布局、资源位置和交通干线之间初级形式的自然组合,通过城镇地域分工的专门化,实现三者之间在更高层次上的合理配置,降低工业生产的边际成本,扩大聚集的比较优势。而在民族地区,由于其城镇的地域分工仍处于与工业布局、资源位置和交通干线之间初级形式的自然组合状态,内聚式的工业布局、雷同化的产业结构和交通运输的落后,无限制着城镇地域分工专门化的发展,并导致城镇之间联系疏松、分工协作关系不明确和分工职能的趋同化。上述状况的存在,不仅使得区域内城镇工业因地域分工协作性差而无法发挥其集聚经济效益,而且还使得区域内优势自然资源因城镇地域分工的非专门化而无法充分利用,抑制了比较优势的发挥,从而制约了经济的发展。以鄂西自治州为例,虽然各城镇所在的区域范围内都存在着明显的优势工业自然资源,但由于这些城镇并没有形成明显的、专门化的地域分工,因而使城镇工业

并未因资源优势而各具发展特色;同时,由于区域内各城镇的地域分工尚处于自然集聚状态,城镇工业之间无明显的专门化协作关系,因而无法形成整体的规模效益和集聚效益。例如,利川市现已发现的矿产资源43种11处,占全州已发现矿产种类的71.7%,占全国的28.7%,在已探明储量的矿产资源中,以煤炭、天然气、卤水和铁矿四种为该市最具优势的工业资源,其所在区域属于典型的矿业资源富集区。但从该市及辖镇的工业结构来看,以农副产品初级加工为主的轻工业仍是其城镇工业的主导部门,其产值占工业总产值的80%左右;区域内虽然有丰富的矿产资源,但整个采掘工业和相应的重工业发展落后,无法形成生产的比较优势。在该市所探明的四种优势矿产资源的工业储量中,煤炭的开采重尚不足1%,卤水的开采量只占4%左右,而且生产企业均为技术装备落后的小型企业,天然气和铁矿资源则基本尚未开发利用。与此同时,重工业生产主要是保证该市轻工业生产所需的燃料、动力和部分原材料的供应,完全属于自给型产业,无任何比较优势可言。与此相适应,区域内除石坝镇为新兴小型工矿型城镇外,其余区(镇)均为农副产品加工和商品集贸地,地域分工作具有明显趋同性,尚未形成专门化的地域分工体系,因而限制了以优势矿产资源开发为主的城镇工业发展,压制了其作为自治州矿产资源工业开发区的区位优势,并从局部上制约了自治州的工业化和经济发展。

3. 低关联度的城镇联系和孤立据点式的城镇空间分布,限制了城镇作为区域地理生长点的吸引力和辐射力,制约了聚集经济效益的发挥

首先,在工业化过程中,城镇关联度的提高,加速了区域内外资金、技术和劳动力的流动和合理配置,使得作为区域地理生长点的城镇能够更充分地吸引生产要素向

其集聚,并通过这种“极化效应”,扩大其生产的规模效益和集聚效益,使其真正成为区域经济发展的“增长极”。而在民族地区,由于地理环境、交通运输和邮电通信等因素的限制,致使其城镇区域内外的关联度普遍较低,限制了城镇吸引和集聚能力的提高。其具体表现为,区域内城镇地域分布的巨大差异和联系的单一化,使得特定城镇对其他地区人口、资金、技术等资源的吸引和集聚能力不强,城镇的“极化效应”不明显,无法形成真正意义上的经济中心;同时,区位条件的限制和联系的弱化,又使得区域内的城镇不仅远离其它大中城市,而且与周边地区城镇也缺乏广泛联系,其接受上级城镇和同级城镇所扩散和辐射的资源要素的职能不强,只能充当大中城市的配角和城镇网络的未梢,经济功能上具有较强的依附性。以鄂西自治州为例,州首府所在地城市——恩施市,虽是全州的政治、文化、科技、交通和信息中心;但由于其与州内外的城镇关联度较低,物资、资金、技术、人才和信息的吸纳能力仍十分有限,因而作为全州的经济中心功能尚未形成,基本上还是一个老、少、边、穷的山区县级市。1987年,恩施市的社会总产值、工农业总产值、工业总产值、全部独立核算工业企业固定资产原值四项指标虽居全州之首,但被较差的经济效益所抵消未发挥其作用:社会劳动者人均创产值居全州第二位,工业劳动者和农业劳动者人均创产值均居全州第四位;人均国民生产总值、人均国民收入分别居全州第二和第三位,尚无力带动其它县市经济的发展。

其次,在工业化过程中,虽然区域经济非均衡发展是必然的,区域内先进与落后的差异是产生增长极的前提,并由此使得区域内城镇的空间分布呈集聚型据点式的格局,但是伴随城镇“极化效应”的扩大,还应当

产生经济的“扩散效应”,即由极核带动周围地区的经济发展。而这种“扩散效应”,是通过据点式的城镇辐射能力的提高和空间组合的网络化来实现的。民族地区小城镇的建立,其初衷就是希望通过小城镇充分发挥其经济地理生长点的极化优势和扩散效应,以城带乡,促进农村经济进步,加快落后地方经济发展的步伐。但现在大多数这类小城镇,由于地域分布过于向内腹山区盆地集中,空间分布过于依赖公路交通干线,而区位条件和公路干线的制约,不仅使得其辐射能力和服务范围过于狭小,而且还使得其空间组合呈明显的孤立状态,加上其经济实力较弱,缺乏主导产业,缺乏较高级的市场,基础设施差,这类小城镇基本上还是市的牌子,镇的底子,县的架子,人们似乎感受不到其对经济发展的带动作用。以鄂西自治州为例,由于其小城镇大多集中于耕地资源相对丰富的山间盆地,而城镇的密度又比较小,因而使得其基本上是农业型的县经济基础,是“小区域、大农村”的格局。由于城镇经济大多囿于传统的农业经济,加之交通闭塞、信息不灵和人才匮乏等诸多客观因素的限制,这些小城镇大多尚未跳出传统的县农业经济的圈子,并呈孤立的据点式发展局面,因而无法突出工业的主导地位,并发挥城镇网络化组合的集聚效益。而小城镇的辐射力(包括对农业的反哺能力),既取决于其自身工业发展的规模和效益,又取决于实现上述目标的各种手段(包括城镇规模的扩大、职能分工的专门化和空间组合的网络化)。因此,上述局面的存在,无疑制约了以小城镇为中心的区域经济的形成,成为了其经济发展的障碍。

(责任编辑 徐云鹏)