

【区域高质量发展】

内陆山地地区内驱型城镇化高质量发展导向与战略路径

——以云南、贵州两省为例

龙茂乾 欧阳鹏 卢庆强

摘要:受自然资源与区位条件影响,我国内陆山地地区城镇化进程相对滞后,城镇化质量不高,探寻适应高质量发展要求的特色城镇化道路,对构建我国新型城镇化发展格局,实现特色发展意义重大。通过总结以云南、贵州两省为代表的内陆山地地区城镇化典型特征,辨析促进质量提升、坚持就业优先、引导有机集聚、实现诗意栖居的城镇化高质量发展导向,探讨立足内在驱动力、适应地域差异性与匹配高质量发展要求的内驱型城镇化高质量发展模式与耦合机制,提出了以特色产业支撑高质量就业、有机集聚塑造高效能空间格局、依山就势营造高品质人居环境的城镇化战略路径,走“人—产—城—环境”要素高效高质耦合的内陆山地地区新型城镇化特色道路。

关键词:内驱型城镇化;新型城镇化;内陆山地地区;高质量发展;城镇化路径

中图分类号:F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0061-09 **收稿日期:**2022-05-17

作者简介:龙茂乾,男,北京清华同衡规划设计研究院总体五所(战略所)规划师(北京 100085)。

欧阳鹏,男,北京清华同衡规划设计研究院总体研究中心总工程师(北京 100085)。

卢庆强,男,北京清华同衡规划设计研究院副总规划师、总体研究中心主任,本文通信作者(北京 100085)。

一、引言

自新型城镇化战略实施以来,我国的城镇化水平和质量得到大幅提升。2021年,我国的常住人口城镇化率达到64.7%,已接近世界中高收入国家的平均水平。然而,新型城镇化在全国快速推进的同时,城镇化发展水平省级层面差异大、发展不平衡的问题更加凸显,特别是内陆山地地区城镇化水平和质量与沿海平原地区仍存在较大差距。长期以来,内陆山地地区地形条件受限、区位欠佳、交通不便、经济社会发展相对滞后,是我国城镇化率最低的地区,城镇化动力相对不足、城镇化质量亟待提高。

当前,我国城镇化进程进入快速发展的中后期,伴随社会经济结构的分化(任远,2016),城镇化速度将出现明显换挡,其动力机制、内在逻辑和外在表征均发生重大变化,需要更加重视城镇化质量问题(肖金成、刘保奎,2018),突出人本性、协同性、包容性和可持续性(陈明星、叶超、陆大道等,2019)。自党的十九大提出高质量发展理念以来,学界就提出以高质量的城镇化助推现代化(陈迪宇、王政、张金萍,2020)。高质量发展是以满足人民日益增长的美好生活需要为目标的高效率、公平和绿色可持续发展(张军扩等,2019),强调经济、社会、环境等方面的均衡发展。学术界将高质量发展理念与新型城镇化结合,进行了一系列的理念探讨。方创琳(2019)指出新型城镇化高质量发展是

高质量的城市建设、基础设施、公共服务、人居环境、城市管理和市民化的有机统一。高质量城镇化的实现需要完善市场、政府及社会力量参与的治理策略(任碧云、郭猛,2021),要满足人民群众对公平正义、自由迁移、就业发展、人居环境和共建共享等方面的需求(欧阳慧、李智,2021)。在高质量发展理念的统领下,学者们结合新形势新要求,围绕市民化、城镇化格局、城乡融合发展、相关制度改革等重点领域进行了深入讨论(魏后凯、李功、年猛,2020;中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组,2020;张梦瑶,2021;程必定,2021)。也有学者从全国、省级层面构建评价体系测度城镇化质量,发现从整体上看,我国的城镇化质量不断改善,但区域差距、省际差异明显(赵玉、谢啟阳、丁宝根,2020;苏红键,2021;丁文珺、张铮,2021)。

有少量研究聚焦中西部地区、内陆山地地区的城镇化质量问题。云南、贵州、西藏等内陆山地地区城镇化质量得分靠后,与其他地区在城镇化率、基础设施、城乡一体化等方面有一定差距(李海英,2019)。针对内陆山地地区,有学者提出要强化“省会都市圈+县城和特色小镇”“两端发力”的城镇化形态,重视山地特色产业对城镇化的拉动作用,强化生态保护和绿色发展(刘保奎、刘峥延、张燕,2020)。也有学者认为,受地形和交通等因素影响,山地地区应精准配置“城—镇—村”公共服务设施和土地资源,就近满足城乡居民公共服务和就业需求(田健、曾穗平,2021),完善生态约束下的城镇空间管控与规划布局策略(肖礼军,2017),以产业和公共服务共同促进就近城镇化(李玉双等,2021)。周侃等(2020)指出内陆山地贫困地区应立足资源条件,发挥比较优势,完善城镇体系和城镇功能,探索重生态环境、重生态品质、重百姓感受、重可持续发展的新型城镇化发展模式。针对“三区三州”等生态环境紧约束地区,文雯和王亚洁(2022)提出了基于特殊性的城镇化模式转型。上述研究强调产业发展、空间布局优化、生态环境保护等,对地形受限和土地资源紧约束的山地地区城镇化发展具有启发意义。

总体上看,现有关于城镇化高质量发展的研究多是国家层面的宏观思路探讨,少有省级层面和内陆山地地区的针对性研究。云南和贵州是我国典型的内陆山地省份,两省地域相邻、自然地理条件

相似,近年来城镇化发展速度较快,但城镇化进程仍滞后于全国,城镇化发展面临诸多现实约束,迫切要实现高质量发展。本文以云南、贵州为例,总结内陆山地地区城镇化典型特征,辨析高质量城镇化发展导向,探讨立足内在驱动力、适应地域差异性匹配高质量发展要求的内驱型高质量城镇化发展模式与耦合机制,提出城镇化战略路径,以打造具有中国特色城镇化道路的地区样本。

二、云贵两省城镇化典型特征及高质量发展导向

综合已有研究观点,城镇化高质量发展的内涵是以人为核心,因地制宜地促进人的城镇化、产业发展、空间布局和人居环境的有机统一、协调匹配,实现社会效益、经济效益、空间效益和生态效益的同步增长,满足城镇居民对美好生活的需要。受自然与区位条件限制,云贵两省城镇化地域性、阶段性特征明显,促进质量提升、坚持就业优先、引导有机集聚、实现诗意栖居,是城镇化高质量发展的应有之义。

1. 城镇化总体特征——水平低,增速快,人口流动性强,应促进质量提升

当前,云贵两省城镇化发展有两个典型特征:一是水平低、增速快。2021年,云贵两省的常住人口城镇化率分别为51%、55%,分别比全国平均水平低13.7个、9.7个百分点。然而,2010—2020年,云贵两省的城镇化率提升迅速,其中,贵州的城镇化率共增长19.34个百分点,年均增长1.93个百分点,居全国第一(见图1)。二是人口流出规模大,农业转移人口落户意愿不强。2020年,贵州户籍人口中的外出人口数量达到845万人,比2010年增加127万人,其中脱贫劳动力外出务工人员达到335.6万人;云南外出农民工数量达到596.9万人,比2019年增加45.2万人。云贵两省农业转移人口愿意进城务工、不愿意落户的现象明显,农业转移人口融入城市生活的能力不足。以贵州安顺为例,在2988名农村户籍受访者中,仅有30.8%的受访者愿意把农村户口转为当地城镇户口^①。

云贵两省城镇化率的快速提升,主要得益于经济社会发展引发的城乡人口迁移和易地扶贫搬迁政策带动的人口城镇集中安置。特别是易地扶贫

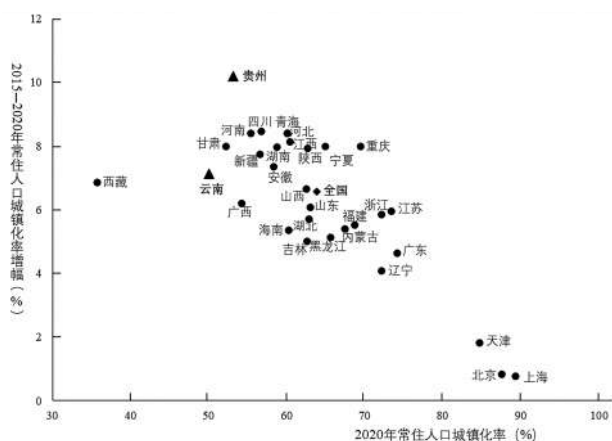


图1 全国各省(区、市)常住人口城镇化率与增幅关系
数据来源:《中国统计年鉴2021》。

搬迁加速了云贵两省的城镇化进程,改变了云贵两省贫困落后地区的城镇化发展轨迹。“十三五”时期,云贵两省易地扶贫搬迁人口分别达到100万人和188万人,占全国易地扶贫搬迁人口总数的28.8%(见图2),贵州有183.45万人集中安置在中心城市、县城和重点镇(乡),为城镇化率的提升贡献了约5个百分点。下一阶段的重点是推动易地扶贫搬迁人口从实现城镇“住”到实现城镇“化”,真正实现市民化。

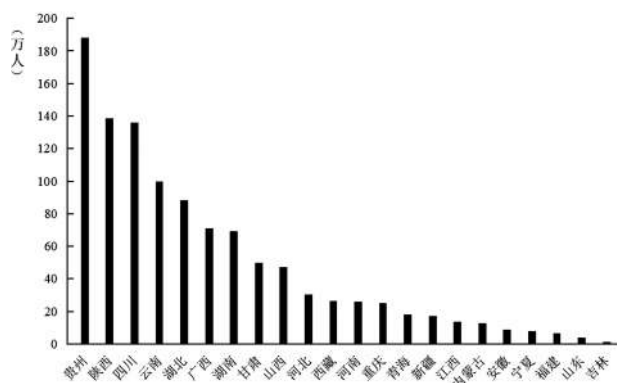


图2 “十三五”时期各省(区、市)易地扶贫搬迁人口规模
数据来源:根据国家发展改革委网站“‘十三五’易地扶贫搬迁工作巡礼”专栏统计。

新型城镇化的核心是以人为本,首要任务是市民化,需要统筹考虑人口的规模、结构、空间分布及流动趋势,聚焦农业转移人口城市落户、素质技能提升、基本公共服务保障,使全体人民共享现代化建设成果。虽然云贵两省的城镇化水平提升较快,但受经济社会发展水平的影响,云贵两省城镇化质量不高的问题长期存在,具体表现在基本公共服务均等化水平不高、优质教育和医疗供给不足等方面,城镇化亟待由速度提升向质量提升转型,特别

是提升重点群体的市民化质量。

2. 产业特征——底子薄,特色强,以资源能源开发为主,应坚持就业优先

城镇化是伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程^②。上述定义从城镇化与工业化协调发展的角度,强调了产业发展对城镇化的促进作用,揭示了城镇化的经济动力——城镇产业发展带来就业机会的增加,人们为了追求更多的就业机会和更高收入,选择从乡村进入城市。由于云贵两省自然和区位条件受限、经济基础薄弱,导致本地就业机会不足,致使人口长期大规模外流。近年来,云贵两省交通和开放水平明显改善,资源禀赋和文化特色优势显著发挥,促进了两地区产业的发展和就业岗位的增加,城镇化水平进一步提升。

由于产业发展受到自然地理条件、能源资源禀赋、交通及开放水平、产业政策、文化特色等因素的影响,云贵两省产业发展的地域特征明显。具体来看,自然地理方面,云贵两省的山地丘陵面积分别占到全省总面积的93.6%和92.5%,能用于农业生产、工业开发、城镇建设的土地资源少,这决定了云贵两省不能走东中部平原地区大规模工业化道路。资源禀赋方面,云贵两省水、能源、矿产、生物等资源丰富的,是我国重要的能源资源储备基地,资源开发带动城镇化效应明显,特色制造业发展潜力大。例如,云南形成了烟草和能源两大支柱产业,绿色铝、绿色硅等先进制造业发展较快。交通与开放水平方面,云贵两省均位于我国西南内陆地区,区位相对闭塞,交通不便,但近年来,随着高速公路、高速铁路等大规模建设,云贵两省的交通短板快速补齐,对外通道逐渐打通,对外开放水平得到明显提升。2020年,云南、贵州高速公路通车里程分别达到8406千米和7607千米,总里程分列全国第2位和第5位。“十三五”期间,云贵两省分别新增高速公路通车里程4400千米和2479千米,新增里程分列全国第1和第4位,占全国新增里程的18.4%(见图3)。产业政策方面,在全球生产网络分工深化、全国产业梯度转移的背景下,云贵两省通过招商引资,承接东部沿海发达地区产业转移,本地特色产业迅速发展。例如,贵州遵义正安县通过提供厂房、减免租金等优惠政策吸引广东吉他制造企业入驻,建设国际吉他产业园。2018年,产销吉他数

量近600万把,产值60亿元以上,解决就业人口近1.4万人,60%的产品外销欧美等地(丁玉冰,2019)。文化特色方面,云贵地区民族文化璀璨,古城古镇古村星罗棋布,人文和山水特色鲜明,是人类精神文化遗产的人文宝库。云贵两省发挥文化特色,发展文化旅游产业,带动了城镇化发展。

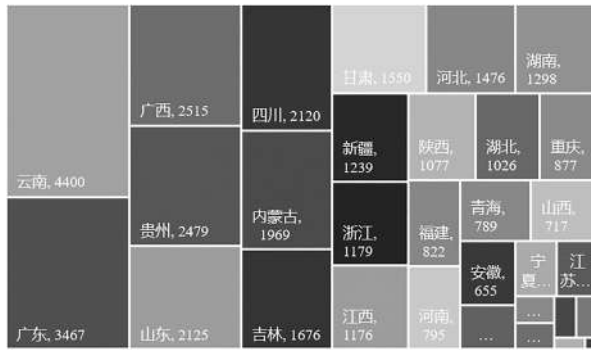


图3 全国各省(区、市)“十三五”时期新增高速公路里程 (单位:千米)

数据来源:《中国统计年鉴2016、2021》。

就业是民生之本,是发展之基,城镇产业发展为各类人群提供就业岗位、为城镇建设提供资金,是城镇化发展的重要推动力;反之,城镇化也为工业化、服务业发展和农业现代化提供巨大的消费市场和劳动力市场。针对就业岗位不足等问题,云贵等内陆山地地区要以促进农业转移人口就业、就地就近城镇化为导向,坚持就业优先,打造就业容量大、就业质量高、富有地域特色的现代产业体系。

3.空间特征——规模小,分布散,要素资源向省会集聚,应引导有机集聚

我国城镇化进程最典型的特征之一是强有力的政策引导,各级政府通过制定发展战略,强化中心城市和城市群优势地位,配套“人地钱”相关政策等,以加速城镇化进程。上述政策确定了城镇化战略重点发展区域、建设载体和形态格局,投射在空间上即为城镇化空间布局。城镇化空间布局与人口迁移也有密切关系,即城镇化空间布局及其变化是人口空间分布、自然增长及流动在空间上的映射;反之,城镇化空间布局优化即政策调整,也会诱发人口迁移。

一般而言,城镇化空间布局受到自然地理条件、人口变动、交通区位、发展要素、宏观政策等因素影响,云贵两省在上述方面呈现出明显的地域性和阶段性。在自然地理条件方面,云贵两省以山地丘陵为主,大部分地区不具备大规模、集中式城镇

建设的地形地质条件,少数适宜地区在空间分布上较为分散、规模较小,以省会城市为中心的局部区域有较大的人口经济承载潜力。人口变动方面,云贵地区人口总量稳定增长,外出人口总量增加,但外出趋势明显减弱,外来人口总量增加,回流趋势显现,城乡人口梯度流动将对城镇布局带来重构效应。交通区位方面,贵州境内贵广、沪贵、渝贵、成贵等高铁建成通车,云南境内沪昆、南昆高铁开通,强化了这些地区与超大特大城市的联系。内外交通联系的改善和区位优势再造,将从基础上改变各城镇发展条件,不同区位的城镇将继续分化发展。城镇发展要素方面,云贵两省土地资源约束大,建设用地指标紧缺、空间不均衡,同时政府债务重、风险高。2019年,贵州、云南债务率分别达到148.5%和108.4%,分别位居全国第1位和第7位(见图4),城镇化融资能力弱,过去大规模投入的发展模式亟待转型。宏观政策方面,西部陆海新通道、西部大开发等重大战略以及城市群、都市圈发展战略都对两省城镇化空间布局带来重要影响。加之云贵两省近年来实施强省会战略,将可能进一步极化省域城镇空间格局。

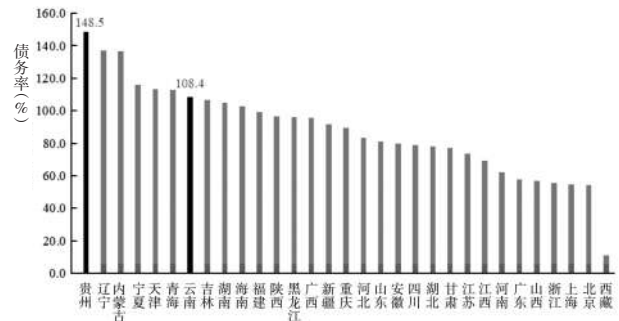


图4 2019年全国各省(区、市)债务率

数据来源:根据联合资信(2020)数据绘制。

各级城镇是城镇化的空间载体,城市群是城镇化的主体形态,科学布局、合理引导各级城镇协调发展,将为各类人群提供发展平台,有利于释放城镇化空间效益。云贵两省城镇空间布局以省会城市为核心、以城市群为主体形态,普通地级市规模均质化,县城和镇规模普遍较小,面临省会首位度过高、城市群一体化水平不高、空间组织模式“小而散”、小城镇遍地开花等问题。未来,应立足本地山地条件,把握交通改善、发展战略布局等机遇,顺应人口变动趋势,科学合理地配置资源要素,引导人口、建设用地、资金等要素向重点地区和城镇有机集聚,提高国土空间开发效能,构建符合地域特色

的城镇化空间格局。

4.环境特征——山地型,生态优,民族文化特色鲜明,应实现诗意栖居

城市人居环境的改善,包括基础设施和公共服务水平的提升、生态环境的改善等,为城市居民生活提供品质保障,增强了人口吸引力。一般而言,城市人居环境受自然地理条件、生态环境保护治理、城市规划建设管理水平、科技应用、安全韧性水平、文化保护传承等因素影响,云贵两省自然条件本底优越、文化特色鲜明,但硬件设施相对薄弱、短板有待补齐。自然地理方面,云贵两省是长江上游重要的生态屏障,生态地位显著,生态环境敏感,森林覆盖率分别达到65%和60%。生态环境保护治理方面,云贵两省自然环境优美,是我国生态文明建设先行地区,生态治理成效明显。云南洱海、滇池等水质持续改善,州市政府所在地城市空气质量优良天数比率达到98.8%,贵州主要河流出境断面水质优良率达到100%,绿色城市建设具有较好的自然基础。城市规划建设管理方面,受经济发展水平所限,云贵两省与东部沿海平原地区还有较大差距,城市空间治理能力不足,基础设施建设和公共服务供给仍存在诸多短板。科技应用方面,云贵两省新一代信息基础发展、新型基础设施建设相对不足,智慧城市建设有待加强。安全韧性水平方面,云贵两省的城市抵御冲击能力

相对不强,重大风险防控能力和防灾减灾设施体系有待完善。在文化保护传承方面,云贵地区传统文化和民族文化特色鲜明,特色文化生态建设基础较好。

为满足人民群众对美好生活的向往,云贵等内陆山地省份需要发挥生态环境优良和文化特色突出的优势,提高城乡建设水平,提高城镇绿色、宜居、智慧、安全水平,创造高品质生活空间,实现诗意栖居。

三、云贵两省地域特性与城镇化驱动力耦合分析

地域特性对城镇化发展具有基础性作用,在很大程度上决定了城镇化的启动条件与发展方向。城镇化发展受到市场、政府、社会等动力驱动,各类主体对自然条件、资源禀赋等地域特性的合理利用,能够有效激发动力,促进城镇化发展。

1.内陆山地地区与沿海、内陆平原地区特征对比

总体来看,云贵等内陆山地地区与沿海和内陆平原地区相比,内陆山地地区在自然地理、城镇化水平、空间格局、产业发展、人居环境等方面有着显著差异,如表1所示。未来,应突出地域特色,因地制宜探索满足高质量发展要求的城镇化道路。

表1 不同地区城镇化基础条件比较

	沿海平原地区	内陆平原地区	内陆山地地区
代表性省份	江苏、山东等	河南、安徽等	云南、贵州等
自然地理	平原为主,对城镇化限制较小	平原为主,对城镇化限制较小	山地丘陵为主,对城镇化限制大
城镇化质量	城镇化率高,增速相对较慢,城镇化质量较高	城镇化率中等水平,增速较快,城镇化质量中等	城镇化率较低,增速较快,易地扶贫搬迁人口多,城镇化质量不高
产业发展	现代产业体系较为完善,迈向高端化、创新化;区位优势,交通便利,对外开放水平高	产业体系逐步完善,承接沿海产业转移;区位条件较好,交通便利,对外开放水平较高	产业发展水平不高,以能源资源开发为主,就业岗位不足,承接产业转移;区位不佳,交通条件改善,开放水平不高
空间格局	城市群实力强、一体化水平较高,中心城市能级高,都市圈形态显现	城市群实力较强,中心城市能级较高,城镇体系较为完备	城市群实力不强,中心城市能级不高、首位度高,城镇布局“小而散”
人居环境	城乡建设水平较高,历史和山水文化特色鲜明	城乡建设水平中等,历史和山水文化特色鲜明	城乡建设水平不高,民族和山地文化特色鲜明

资料来源:作者整理。

2.基于内陆山地地区地域特性的城镇化驱动力耦合分析

如表2所示,基于地域特性与城镇化驱动力耦合分析,建立了内陆山地地区城镇化策略制定的简

要分析框架,探讨立足内在驱动力、适应地域差异性与匹配高质量发展要求的内驱型高质量城镇化发展模式与耦合机制。

表2 内陆山地地区地域特性与城镇化驱动力耦合分析

		驱动力		
		政府	市场	社会
地域特性	自然地理 (山地丘陵为主)	<ul style="list-style-type: none"> ●强化空间开发管制 ●优化调整空间布局 	—	—
	区位条件 (内陆地区,交通条件明显改善)	<ul style="list-style-type: none"> ●打通开放通道 ●搭建开放平台 ●营造开放环境 ●优化调整空间布局 	<ul style="list-style-type: none"> ●扩大产品和服务的市场潜力 ●专业化分工 	—
	生态本底 (生态地位重要、环境敏感)	<ul style="list-style-type: none"> ●生态环境保护治理 ●生态保护补偿 ●建立健全生态产品价值实现机制 	<ul style="list-style-type: none"> ●生态资源开发 ●生态产品价值实现 	—
	资源禀赋 (能源资源丰富、开发潜力大)	<ul style="list-style-type: none"> ●资源开发管控 ●产业政策制定 	<ul style="list-style-type: none"> ●资源开发利用 ●特色产业体系 	—
	文化特性 (传统文化和民族文化特色鲜明)	<ul style="list-style-type: none"> ●文化保护传承创新 	<ul style="list-style-type: none"> ●文化和旅游市场 	—
	城乡发展 (城镇公共服务和基础设施存在短板弱项,城乡差距大)	<ul style="list-style-type: none"> ●公共服务供给 ●基础设施布局 ●促进农业转移人口市民化 ●易地扶贫搬迁城镇集中安置 ●城乡融合发展政策引导等 	<ul style="list-style-type: none"> ●城乡建设 ●资本、人才、技术等要素城乡间双向流动 	<ul style="list-style-type: none"> ●农村人口为享受更好的公共服务而向城镇迁移 ●农村人口城镇落户

资料来源:作者整理。

具体来看,首先,政府在城镇化发展中起到宏观引导和底线管控作用。基于内陆山地地区的地域特性,云贵两省各级政府能够通过强化空间开发管制,优化调整城镇化空间格局,以适应自然地理条件,提高空间开发效益;通过改善交通条件,打通内外开放通道,搭建开放平台,以克服区位优势和优化城镇化空间布局;通过保护和治理生态环境,健全生态产品保护补偿机制和生态产品价值实现机制,夯实生态本底;基于公共利益管控资源开发,制定产业政策,发挥资源禀赋优势;通过保护历史文化和民族文化,推动文化传承创新,建设人文城市;通过优化公共服务供给和基础设施布局,促进农业转移人口市民化,加快城乡融合发展。其次,市场在城镇化发展中起到配置资源的决定性作用。基于内陆山地地区资源禀赋和生态优势,云贵两省各类市场主体能够通过利用交通条件的改善、开放水平的提升,扩大产品和服务的市场,实现专业化分工;通过开发各类生态资源,实现生态系统价值;通过开发利用各类资源能源,形成特色产业体系,带动就业;通过依托文化特色,形成有活力的文化和旅游市场;通过参与城乡建设,实现资本、人才、技术等要素在城乡间的双向流动。最后,在社

会驱动力方面,人们会为了享受城市的教育医疗等公共服务(龙茂乾、项冉、张践祚,2016),追求更好的生活环境和品质而迁移;在城镇化背景下,农村人口也会为了给子女提供更好教育、改善居住条件等向城镇迁移、在城镇落户。云贵两省城镇化速度较快,需要优化公共服务布局、强化城乡规划建设,以适应和引导城乡人口迁徙。

综合来看,内陆山地省份城镇化从高速增长转向高质量发展,是遵循城镇化规律、增强发展动力、实现“人—产—城—环境”高效耦合的过程。转向高质量发展的关键是发挥政府、市场和社会驱动力,探索契合本地资源禀赋,彰显山地优势特色,更好满足人民美好生活需要的城镇化发展路径。

四、云贵两省城镇化高质量发展战略路径

云贵两省应突出以人为核心的高质量城镇化导向,聚焦产业发展、空间布局和人居环境三大重点,明确战略路径,实现高质量城镇就业、高效能空间格局和高品质人居环境(见图5)。

1.特色产业支撑高质量城镇就业

产业发展的前提条件是与本地资源禀赋相契

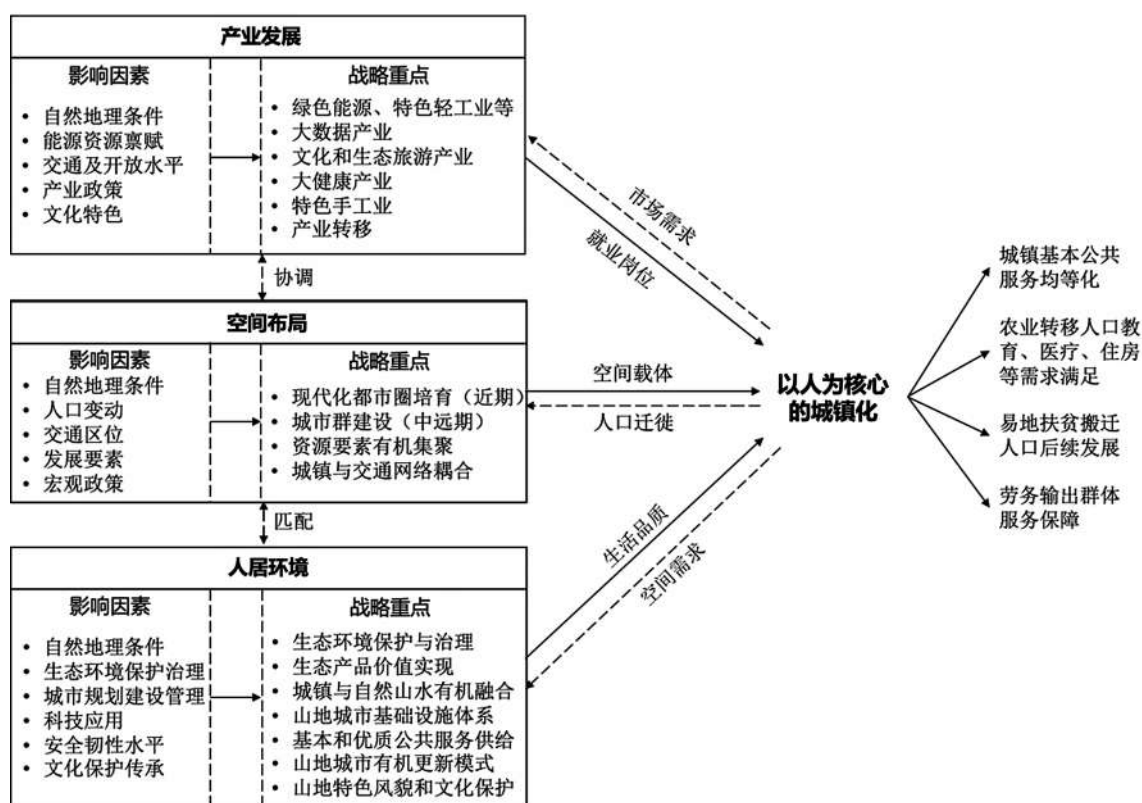


图5 内陆山地地区城镇化高质量发展的战略重点

资料来源:作者绘制。

合,云贵两省可以依托气候、生物、农产品、民族文化、能源、矿产等生态和资源方面的优势,运用体制和科技杠杆撬动现代产业增长点,扩大城镇就业容量。第一,近年来,云贵两省分别形成了“绿色能源、绿色食品、健康生活目的地”和“酒、茶、药、烟、食品”特色产业名片,可以通过加强要素保障、延展产业链、完善产业政策等措施,进一步扩大特色产业就业规模。发挥后发优势,大力发展大数据产业,因地制宜发展新材料、新能源、节能环保等战略性新兴产业。对接东部沿海发达地区,积极承接符合本地资源禀赋的产业转移。引进有实力的龙头企业和经营主体,培育壮大社区经济,在集中安置点因地制宜建设投资规模较小、吸纳就业较多的“微工厂”,健全产业发展和搬迁群众的利益联结机制,提升易地扶贫搬迁人口可持续生计能力。第二,文化魅力和生态特色是云贵两省靓丽的名片,应继续发挥云贵两省的文化生态资源优势,大力发展旅游和大健康产业,扩大旅游业就业容量。为打造全域旅游目的地,云贵两省应加快完善旅游基础设施和公共服务体系,积极创建国际康养旅游示范区,推动健康产业与旅游、体育、文化、教育等产业融合发展,打造智慧景区,提升旅游智慧化水

平。第三,云贵两省均拥有特色鲜明的传统手工艺非物质文化遗产,可以依托现代科技和创新手段赋能油纸伞、手工苗银、苗族蜡染、大理扎染、建水紫陶、傣锦等传统手工业发展,将美观性、实用性与手工制品的高品质和独特创意相结合,走中高端定制化路线,满足多样化、个性化的市场需求,提升产品附加值,积极塑造特色手工艺品牌,形成“高端设计+特色手工艺+电商物流+旅游”的产业链条。

2.有机集聚塑造高效能空间格局

在符合资源环境承载能力的前提下,云贵两省应顺应人口经济集聚规律和趋势,积极响应国家政策引导,按照适度集聚、先易后难、分步推进的原则,遵循“以圈带群、有机集聚”的思路,科学合理配置资源要素,提高国土空间开发利用效能,优化城镇空间格局。第一,“以圈带群”,聚焦推进城镇化的主要抓手,近期引导都市圈率先发展,中远期带动城市群加快发展。“十四五”时期,云贵两省应积极引导昆明、贵阳转变城市发展方式,不以提高城市首位度为目标,而是聚焦增强省会城市先进制造研发、科技创新驱动、贸易服务等功能,合理疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等非核心功能,辐射带动都市圈内部城镇发展。待

昆明、贵阳都市圈综合实力明显增强,同城化水平显著提高,且具备更大辐射作用的情况下,再逐步带动滇中、黔中城市群发展。第二,城镇化发展应有适当的集聚,但不是摊大饼式的集聚,而是“有机集聚”,即向都市圈集聚,向市州中心城市集聚,向重要交通枢纽城镇集聚,向资源环境承载能力和国土开发适应性好的地区集聚。因此,“有机集聚”有两方面的含义:一是引导资源要素适度向昆明、贵阳等大城市和各市州中心城市集聚,促进大中城市形成集聚经济,提高综合承载能力。二是引导生产要素向交通区位优势、发展基础较高、发展潜力较大的县城和小城镇集聚,实现城镇空间、产业空间和综合交通网络的高效耦合。

3. 依山就势营造高品质人居环境

云贵两省具有得天独厚的自然生态本底条件和山地景观特色,未来应强化生态环境保护,建设宜居城镇,在更高水平上营造体现天人合一理念、独具山地特色魅力、实现诗意栖居愿景的美好人居环境。第一,在生态保护方面,坚持生态优先和绿色发展,构建整体连续的区域生态安全格局,深入推进山水林田湖系统保护和治理,擦亮云贵两省青山、碧水、净土、蓝天生态名片。同时,建立健全生态产品价值实现机制,分区分类引导地方生态资源产品化、产业化。第二,在城镇宜居建设方面,注重山地城市生态环境保护、基础设施网络建设、公共服务体系构建、文化特色保护与营造。修复城市生态空间,依托山水林田湖等自然基底,建设城市生态绿色廊道,推进山地城市绿道网络、沿山生态休闲带、景观视廊、天际线等要素的整体设计,实现城市与自然山水有机融合。加强城市环境保护,完善垃圾处理、供排水等市政基础设施体系。提升城镇教育、医疗卫生、养老、托育、文化、体育等公共服务供给能力和服务品质,打造15分钟社区生活圈。统筹各类支持性政策和资金,发挥省市县三级政府在营造支持性环境、提供公共物品等方面的作用,以搬迁安置点为单元,完善公共教育、医疗卫生、社会保障、社区服务体系,加强职业技能培训,完善就业服务体系,完善劳务输出人群服务保障体系。增强城市防灾减灾韧性能力,提升城市精细化治理水平。实施城市更新行动,探索适合山地城市的老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村“三区一村”改造模式,建设智慧社区,打造一批高品质生活空间。传

承优秀传统文化和民族特色文化,加强市州特色文化风貌发展指引,建设一批魅力彰显的人文城市。

五、结语

城镇化是现代化的必由之路,走中国特色新型城镇化道路、完善新型城镇化战略,需要顺应城镇化发展规律,深入考察适应高质量发展要求的城镇化动力机制与地域特色路径。本研究在坚持以人为核心,实现人的城镇化、产业发展、空间布局和人居环境有机统一、协调匹配的新型城镇化总体方略的基础上,进一步结合自然地理、区位条件、发展阶段、发展导向等的差异性与独特性,探讨了顺应城镇化内在驱动力和地域差异性的中国特色城镇化道路的地区样本。

我国地域差别巨大,因地制宜推进城镇化高质量发展,是国家宏观政策制定、地方战略实施的必然选择。以云南、贵州为代表的内陆山地省份,自然地理条件受限、经济相对落后、城镇化质量不高,同时生态地位重要、资源能源富集、少数民族集聚、文化特色突出,需要立足自然地理和资源禀赋条件,发挥政府、市场和社会作用,聚焦重点群体推进农业转移人口市民化,突出就业导向,强化产业支撑能力,按照“以圈带群”和有机集聚的思路完善空间布局,依山就势营造高品质人居环境,立足内在驱动力、适应地域差异性与匹配高质量发展要求的内驱型高质量城镇化发展模式,因地制宜地走出一条“人一产一城一环境”要素高效高质耦合的中国内陆山地地区新型城镇化特色道路。

城镇化高质量发展是一项系统工程,顺应城镇化发展规律的系统研究、路径选择与政策设计也是一项长期而艰巨的重大任务。提高市民化质量、强化产业支撑、完善空间布局、改善人居环境等重点领域,均离不开体制机制和政策改革创新。破解城镇化高质量发展的制度性瓶颈,开展系统性、针对性的研究与实践,是需要进一步研究探讨的理论问题和现实课题。

(致谢:北京清华同衡规划设计研究院总体五所副所长谢宇、国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所助理研究员郑国楠对本文亦有贡献,特此致谢。)

注释

①数据来源于2020年10—11月发放的安顺市城乡居民网上调查问卷。②定义来源于《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》。

参考文献

- [1]任远.城镇化的升级和新型城镇化[J].城市规划学刊, 2016(2).
- [2]肖金成,刘保奎.改革开放40年中国城镇化回顾与展望[J].宏观经济研究,2018(12).
- [3]陈明星,叶超,陆大道,等.中国特色新型城镇化理论内涵的认知与建构[J].地理学报,2019,74(4).
- [4]陈迪宇,王政,张金萍.更好发挥城镇化对高质量发展的支撑作用[J].宏观经济管理,2020(9).
- [5]张军扩,侯永志,刘培林,等.高质量发展的目标要求和战略路径[J].管理世界,2019,35(7).
- [6]方创琳.中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向[J].地理研究,2019,38(1).
- [7]任碧云,郭猛.我国新型城镇化高质量发展的策略研究[J].经济纵横,2021(5).
- [8]欧阳慧,李智.适应未来发展需要的城镇化战略研究[J].宏观经济研究,2021(7).
- [9]魏后凯,李玟,年猛.“十四五”时期中国城镇化战略与政策[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(4).
- [10]中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组.中国新型城镇化空间布局调整优化的战略思路研究[J].宏观经济研究,2020(5).
- [11]张梦瑶.中国特色新型城镇化高质量发展的实践路径探析:基于新发展理念视角[J].当代经济管理,2021(9).
- [12]程必定.中国省域高质量发展的区域经济布局思考[J].区域经济评论,2021(1).
- [13]赵玉,谢敬阳,丁宝根.中国城镇化高质量发展的综合测度与演化特征[J].区域经济评论,2020(5).
- [14]苏红键.城镇化质量评价与高质量城镇化的推进方略[J].改革,2021(1).
- [15]丁文珺,张铮.新形势下湖北省城镇化高质量发展综合测度及演进策略[J].湖北社会科学,2021(1).
- [16]李海英.民族地区新型城镇化高质量发展研究[J].企业经济,2019(12).
- [17]刘保奎,刘峥延,张燕.“两端发力”优化后发山地省份城镇化布局形态:基于云贵4市州的调研[J].宏观经济管理,2020(8).
- [18]田健,曾穗平.城乡资源配置视角下西藏城镇化路径重构与国土空间规划响应[J].城市规划学刊,2021(6).
- [19]肖礼军.生态约束下的西南山地城镇规划策略与实践探索[J].西部人居环境学刊,2017(3).
- [20]李玉双,聂晶鑫,孙双辉,等.中部后发山地地区人口城镇化发展模式探究:以宜昌市秭归县为例[J].城乡规划,2021(5).
- [21]周侃,盛科荣,樊杰,等.我国相对贫困地区高质量发展内涵及综合施策路径[J].中国科学院院刊,2020(7).
- [22]文雯,王亚洁.生态环境约束地区城镇化模式转型与路径探索:以“三区三州”新型城镇化发展为例[J].小城镇建设,2022(4).
- [23]丁玉冰.正安吉他产业的“野心”:打造“中国唯一、世界一流”的吉他文化产业园[EB/OL].(2019-09-26)[2022-03-20].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1645835657574832785&wfr=spider&for=pc>.
- [24]龙茂乾,项冉,张践祚.梯度城镇化的村庄解析:以福建上杭为例[J].地理科学,2016(10).

The High-Quality Development Orientation and Strategic Path of Inward-Driven Urbanization in Inland Mountainous Areas in China ——Taken the Yunnan and Guizhou Provinces as Examples

Long Maoqian Ouyang Peng Lu Qingqiang

Abstract: Affected by natural and locational conditions, the urbanization process of inland mountainous areas in China is relatively lagging behind and low-quality. It is of great significance to exploring a characteristic urbanization path that meets the requirements of high-quality development. This study summarizes the characteristics of urbanization in inland mountainous areas represented by Yunnan and Guizhou provinces, and puts forward the development orientation of high-quality urbanization, including quality improvement, employment priority, organic agglomeration and dwelling poetically. Based on the inward-driven high-quality urbanization mode that adapting to regional differences and matching the requirements of high-quality development, we propose an urbanization strategy path of supporting high-quality employment with characteristic industries, reshaping a high-efficiency spatial pattern with organic agglomeration, and creating a high-quality living environment.

Key Words: Inward-Driven Urbanization; New-Type Urbanization; Inland Mountainous Areas; High-Quality Development; Urbanization Path

(责任编辑:齐 双)