

我国连片特困区需因地制宜多元化推进城镇化

中国社会科学院4月15日在京发布连片特困区蓝皮书:中国连片特困区发展报告(2014—2015),梳理了我国14个连片特困区城镇化的特征和规律,提出连片特困区需因地制宜、多元化推进片区城镇化进程。

蓝皮书由总报告《中国连片特困区城镇化进程、趋势与发展思路》以及12篇分报告组成,由吉首大学“中国连片特困区区域发展与扶贫攻坚研究”课题组及社会科学文献出版社共同完成。

蓝皮书提出,要实现连片特困区的脱贫致富,关键在于打破“贫困——人口增长——环境退化”的恶性循环,即改变严重依赖自然资源、破坏生态环境的生计模式,优化产业和空间要素配置,提高公共服务效率,提升贫困人口的基本技能和素质。而新型城镇化则是实现这一转变的根本途径。一方面,新型城镇化以产业城镇化为支撑、空间格局优化的土地城镇化为载体,升级贫困人口的生计模式,恢复和改善生态环境,提高社会公共服务效率和水平;另一方面,新型城镇化以人口城镇化为根本,改变贫困人口生活方式,全面提升贫困人口的生活水平和可行能力,实现贫困人口的持久脱贫。

蓝皮书说,从城镇化类型多样化的角度来看,我国连片特困区可以加快旅游拉动型、资源集聚型、边贸繁荣型、交通节点型和综合服务型城镇化发展。连片特困区推进城镇化发展应遵循不同的路径,如移民搬迁、产城融合和组团发展等。国家在推进连片特困区城镇化时应给予多维度的政策选项,满足其最迫切的需求,包括政策优惠型、产业支持型、资金援助型和设施完善型等。

中国新型城镇化研究课题组点评:连片特困区是中国贫困程度最严重的地区、生态脆弱的山区、省际交界的边缘区、民族聚居区,城镇化发展滞后,既是中国当前扶贫攻坚的主战场,也是城镇化工作的难点地区,特殊的自然、社会、经济特征使得连片特困区的城镇化难以按平原地区、发达地区的同一模式推进。具体而言,中国连片特困区的城镇化进程呈现四大特征:第一,设市城市数量少,城镇化进程缓慢。由于各连片特困区多为山区,交通基础设施建设滞后,这使

得在同样地理距离下所花费的通勤时间更长，即“时间距离”更大。而由于远离“中心”，连片特困区的城镇化进程十分缓慢。第二，城镇规模普遍较小，中心城市带动能力弱。11个连片特困区的39个中心城市中，只有少数城市城区常住人口规模超过50万人。建成区面积不大，占比总体较低。第三，城镇化集聚能力不强，缺乏内生动力。连片特困区39个中心城市的人口密度明显低于全国地级及以上城市区域的人口密度。此外，第二、三产业发展滞后，内生发展动力不足。第四，中心城市发展缓慢，且不同片区差异较大。在2004~2012年，连片特困区地级中心城市市区GDP年均增速低于全国地级及以上城市市区GDP年均增速约10个百分点，且增速有放缓的趋势。

面对如此的局面，如何才能改善特困区的现状是一大课题。在国家层面上，可做好集中连片特困地区统筹城乡发展、推动新型城镇化的规划。从整体性、全面性、复杂性和可持续性上，科学把握统筹城乡发展的内在要求，从国家层面制定推进集中连片特困地区新型城镇化的规划，是实现我国经济社会又好又快发展的必然要求。既要跟上全国城镇化的步伐，又不盲目追求高指标、高比例，重点关注和解决好民生问题、资源环境问题、社会公平问题。同时，集中连片特困地区城镇化进程要与新一轮扶贫开发有机地结合起来，坚持扶贫开发与推进城镇化、建设社会主义新农村相结合，与生态建设、环境保护相结合。在最近陆续出台的14个特困地区的区域发展和扶贫开发规划中，明确了坚持加快发展与扶贫开发相结合、坚持加快发展与生态建设相结合、坚持加快发展与改革开放相结合、坚持统筹协调与突出重点相结合、坚持国家支持与自力更生相结合的原则，并从空间布局、基础设施建设、产业发展、农村基本生产生活条件、就业与农村人力资源开发、社会事业发展与公共服务、生态建设和环境保护、改革创新、政策支持等方面进行了规划，安排了项目。最后，加大体制机制创新，进一步推动生产要素在城乡之间的自由流动。体制机制的障碍是城镇化发展的最大障碍，体制机制的创新是推进新型城镇化的根本途径。当前我国存在的种种制度缺陷，严重妨碍了新型城镇化的步伐。特别是横亘在城乡之间阻碍生产要素在城乡之间自由流通的各项制度，无法建立起统筹城乡发展的经济体系，无法更加有效地推动新型城镇化和社会主义新农村的建设，要深化农村金融改革、加大土地流转力度、强化劳动技能培训，建立起土地、资本、劳动力、技术、信息等资源的有效使用体系，建立起一个覆盖城乡全域的行之有效的市场制度，是统筹城乡发展，推进新型城镇化的关键。