



西藏新型城镇化发展的特殊性与 渐进模式及对策建议*

文 / 方创琳 李广东

中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

【摘要】 西藏走新型城镇化之路是西藏人民同全国一道全面建成小康社会的必由之路。但西藏的新型城镇化发展有着与内地截然不同的特殊自然本底、特殊发展性质、特殊发展阶段、特殊发展动力和特殊发展格局五大特殊性。针对这些特殊性,将符合西藏特点的新型城镇化发展思路确定为:立足国情,紧扣区情,该快则快,需稳则稳,2020年西藏城镇化水平不超过28%,至2030年不超过40%左右;尊重民意,适度聚散,宜聚则聚,需散则散;牧在乡里,住在镇里,就近落户,就地就业;突出特色,彰显民风,弘扬文化,重接地气。实现新型城镇化的特殊目标是稳妥进入城镇化发展的中期阶段并将长期稳定在中期阶段。西藏新型城镇化的特殊模式建议采取就近就地镇民化的渐进城镇化模式,实现以小城镇为主导的农牧民镇民化,而非市民化;推进以农牧民社区建设为主导的渐进城镇化,以标准化农牧民社区拉动人口集聚;推进渐进城镇化的自主模式,尝试以股份制合作将农牧民变为股民。符合西藏特点的新型城镇化发展的特殊空间格局为形成“一群三轴多节点”的倒“T”型据点式空间布局,即突出建设“一群”(西藏—泽当特色城镇群),重点建好“三轴”(东部的尼洋河中下游城镇发展轴、西部的雅鲁藏布江中上游城镇发展轴和北部的青藏铁路沿线城镇发展轴),牢固培育“多节点”(藏东节点、藏北节点、藏西节点和边境沿线城镇节点)。加快西藏新型城镇化发展的对策包括:依靠科技创新驱动,积极稳妥地推进西藏新型城镇化健康稳定发展,从“科技兴藏”角度开展西藏新型城镇化发展的关键技术研究与应用示范,启动编制《全国科技援藏实施规划(2015—2020)》;突出发展产城融合的特色优势产业,为西藏新型城镇化发展提供产业支撑;打通对内对外的互联互通战略通道,为西藏新型城镇化提供交通支撑;大力发展清洁能源和可再生能源,为西藏新型城镇化提供能源支撑;制定西藏新型城镇化发展的特殊优惠政策,进一步加强西藏新型城镇化发展的对口支援和“点对点”结对制度,从固土守边的国家安全战略高度继续推动撤县设区和撤地设市工作。

* 基金项目:国家自然科学基金重点项目(71433008),国家自然科学基金项目(41371177)

修改稿收到日期:2015年5月7日

【关键词】 新型城镇化, 特殊性, 发展思路, 渐进模式, 对策建议, 西藏

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2015.03.002

1 高度认识西藏推进新型城镇化的重要性和特殊性

在国家把推进新型城镇化作为现代化的必由之路、保持经济持续健康发展的强大引擎和解决农业、农村、农民问题的重要途径的大背景下,在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》及64个国家新型城镇化试点地区进入实质性实施阶段的关键时期,西藏自治区推进新型城镇化具有特殊的重要性和特殊的紧迫性。

1.1 西藏推进新型城镇化的重要性

2014年9月28日召开的中央民族工作会议指出,我国少数民族地区要紧紧围绕全面建成小康社会目标,加强基础设施、扶贫开发、城镇化和生态建设,不断释放民族地区发展潜力。民族地区推进城镇化,要与我国经济支撑带、重要交通干线规划建设紧密结合,与推进农业现代化紧密结合。还要重视利用独特地理风貌和文化特点,规划建设一批具有民族风情的特色村镇^①。

2014年12月31日召开的西藏自治区经济工作会议指出,要贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神、特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想和“努力实现西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定”的重要指示,贯彻落实俞正声主席“依法治藏、长期建藏、争取人心、夯实基础”的重要原则,坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子,用好扩大就业、改善民生、推进新型城镇化这“三大载体”^②。

2015年1月15日西藏自治区党委、政府召开全区推进新型城镇化工作会议,自治区党委书记陈全国在讲话中指出,推进城镇化是全面建成小康社会的必由之路,是解决“三农”问题的重要途径,是促进区域协调发展的有力支撑,是实现西藏长治久安的现实需要,事关国家现代化建设全局、事关西藏改革发展稳定大局。要充分认识到推进新型城镇化的重大意义,切实增强做好城镇化工作的责任感和紧迫感。各级党委、政府要把推进新型城镇化作为一项重大战略任务摆上突出位置、纳入重要日程^③。

可见,西藏走新型城镇化之路是西藏人民同全国一道全面建成小康社会的必由之路,是西藏建设国家重要的安全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的高原特色农产品基地、重要的中华民族特色文化保护地和重要的世界旅游目的地“两屏四基地”的重要举措,推进新型城镇化给西藏带来了新的重大发展机遇,笔者实地调研期间深深体会到农牧民群众对建设美丽家乡的美好愿望十分迫切,因为城镇化直接影响着西藏的民生改善和富民稳边,能使农牧民生活水平提高的城镇化就是西藏高质量的城镇化。眼下已经不是争论干与不干的问题,而是如何干、怎么干、如何开创西藏新型城镇化建设新局面的问题。要把西藏特色的新型城镇化融入到国家新型城镇化的大格局中。

1.2 西藏推进新型城镇化的特殊性

西藏的新型城镇化发展有着与内地截

①中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行. 人民日报, 2014年09月30日 01版

②西藏自治区经济工作会议举行. 西藏日报, 2015年01月01日

③西藏日报, 2015年01月15日



中国科学院

然不同的特殊自然基础、发展性质、发展阶段、发展动力和发展格局等五大“特殊性”。

1.2.1 新型城镇化发展本底的特殊性

从特殊的自然本底分析,西藏位于世界屋脊的青藏高原,高寒缺氧,全区92%以上的地区海拔高度超过4 000米,生态环境十分脆弱,自然灾害极为严重,藏族人口集聚、民族文化底蕴深厚,文化传承价值巨大。这种本底决定了不能过分强调人口等生产要素集聚,不能沿袭内地的被动式城镇化,不能建设类似内地的城市群,不能追求城镇化的均衡布局,不能追求城镇化的速度和水平,只能追求城镇化的效益与质量以及据点式发展。

1.2.2 新型城镇化发展性质的特殊性

(1)西藏的新型城镇化不是简单的人口城镇化,是旅游人口带动的城镇化。2014年西藏自治区总人口仅为312.04万人,甚至不如一个地级城市的人口多,城镇人口仅为73.99万人,年接待国内外旅游者达1 500万人次以上,年增长20%以上。在这样的人口态势下,当年西藏城镇化水平仅为23.71%,通过单纯集聚城镇人口总量提升城镇化水平的人口城镇化模式在西藏并不适用。未来西藏的城镇化应该是旅游带动型的城镇化。

(2)西藏的新型城镇化不是简单的土地城镇化。西藏地域辽阔,面积达120多万平方公里,占全国国土面积的1/8,但海拔超过4 500米以上不适于人类居住的面积高达80%以上,有大面积可供开发的土地但不适于人类生存居住。据《西藏自治区主体功能区规划》显示,未来全区开发强度控制在0.083%,城镇空间控制在261.74平方公里以内,农村牧区居民点占地面积控制在633.98平方公里以内^④。如此小的可供建设用地决定了西藏无法沿袭内地走过的土地城镇化发展模式。

(3)西藏的新型城镇化不是工业拉动的城镇化,而是服务业拉动的城镇化。西藏的工业化程度较低,刚刚迈入工业化中期阶段,第二产业增加

值占GDP比重由1978年的27%缓慢提升至2014年的36.3%,年均仅增加0.22%,比全国同期平均水平低10.7%,依靠工业化拉动城镇化、实现工业化进程与城镇化进程同步一致的模式不可取。2014年全区第三产业增加值比重达53.5%,非农业增加值比重高达89.8%,经济结构呈现出“虚高度化”的景象,这种经济结构无法提升居民的生活水平。从就业结构分析,全区第二产业就业比重由1978年的5.9%增至2012年的13.4%,第一产业就业比重由82%降低为46.4%,第三产业就业比重由12.1%提升至40.3%。

(4)西藏的新型城镇化不是追求速度的城镇化,而是追求社会效益最大化的社会包容型城镇化。具体表现为:是不以追求城镇化速度和水平,而是以提升城镇化质量为核心的高原特色城镇化;是提升藏族农牧民生活水平的城镇化,是民族和谐型的城镇化,更是守土固边型的城镇化。新型城镇化的目标就是要将扩大就业、提升质量、延伸基本公共服务到重点村镇、确保社会稳定和国家安全摆在优先重要的位置。城镇化不仅要使马路变宽,基础设施变好,重要的是村民和城市居民享受均等的公共服务。

1.2.3 新型城镇化发展动力的特殊性

(1)西藏的新型城镇化是投资拉动型的城镇化。从产投比分析,从1993—2014年的20多年间,西藏地区生产总值与全社会固定资产投资之比由2.1降至0.8(表1),2014年西藏地区生产总值预计达925亿元,增速12%,全社会固定资产投资达1 100亿元,增长19.8%,投资总量甚至超过了GDP^[1]。投资来源中,60%左右依靠国家预算内投资拉动。再从地方财政收支比分析,从1993—2013年的20多年间,西藏地方财政收支之比由13.8降至9.5,表明90%的地方财政支出由国家转移支付。

(2)西藏的新型城镇化是文化传承与旅游拉

^④西藏自治区人民政府.《西藏自治区主体功能区规划——建设有中国特色、西藏特点的和谐美好家园》,2014

动型的城镇化。西藏丰富独特神奇的高原生态旅游资源和民族文化旅游资源,吸引着世界各国游客前来观光,随着青藏铁路和拉日铁路、拉林铁路的陆续开通,每年到西藏旅游的游客正在以20%以上的速度增加,年接待游客突破2 000万人是完全可行的。在这种情况下,西藏推行新型城镇化在加强物质和非物质文化遗产保护、保持历史文化魅力和浓郁民族风情的同时,就要为日益增多的游客提供各种便捷的基础设施和公共服务设施,促进现代文化与传统文化交相辉映,发展由历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特色的美丽城镇。

总体而言,西藏的新型城镇化是投资拉动型的城镇化、文化遗产与旅游拉动型的城镇化以及交通联动型的城镇化,是外力驱动型的城镇化。

1.2.4 新型城镇化发展阶段的特殊性

由于受到历史、地理、经济发展水平、高原降效等因素的制约,西藏的城镇化一直处于低位发展状态。据有关数据显示,1978年西藏城镇化水平只有11.3%,到2013年缓慢提升至23.7%,比全国平均水平低30%。对于处在“世界屋脊”上的西藏自治区来说,经典的城镇化发展阶段性规律并不适用,经

典的经济发展阶段性规律也不适用。西藏处在城镇化的初期阶段和工业化中期经济发展阶段同“虚高度化”的产业结构、就业结构和“真实低下”的人均GDP等多指标交互作用的情境中,导致无法用正常的指标判断、更无法对比西藏所处的城镇化发展阶段和经济发展阶段,这就是西藏城镇化发展阶段的特殊性。

1.2.5 新型城镇化发展格局的特殊性

由于大部分居民分散分布在广大农牧区,使得西藏不仅城镇化发展水平低,而且城镇数量小,只有140个镇,建制镇占乡镇总数的比例不到11.2%,城镇密度仅为1.2个/万平方公里,比全国平均城镇密度低19.5个/万平方公里,绝大部分城镇镇域总人口不到0.5万—0.6万人,布局相当分散,间隔远,辐射带动能力弱。全区城镇建成区面积仅为200平方公里,不到一个大城市的建成区面积;现有4个地级城市,城镇化层次较低,辐射带动作用不明显,城镇化地域差距大,小城镇发展不平衡;建设资金严重不足,城镇基础设施薄弱,服务功能欠缺。

因此,尽管西藏新型城镇化具有上述特殊性,这种特殊性并不意味着在西藏就不能推进新型城镇化。西藏特色的新型城镇化

表1 西藏自治区主要经济指标动态变化表

指标	1993	2000	2005	2011	2012	2013	2014
地区生产总值(亿元)	37.42	117.80	248.80	605.83	701.03	807.67	925
全社会固定资产投资(亿元)	18.15	66.50	196.19	549.27	709.98	918.48	1 100
产投比	2.1	1.8	1.3	1.1	1.0	0.9	0.8
地方财政收入(亿元)	1.56	6.33	14.33	64.53	95.63	110.40	120
地方财政支出(亿元)	21.60	61.61	189.16	775.68	933.97	1 047.13	-
地方财政收支比	13.8	9.7	13.2	12.0	9.8	9.5	-

注:本表数据来源《西藏统计年鉴2013》,2014年数据来自中国西藏网,2015年01月01日



是一个高寒民族牧区和高原生态文明地区背景下的城镇化,与内地的新型城镇化道路完全不同。

2 符合西藏特点的新型城镇化发展总体思路与渐进模式

西藏自治区推进新型城镇化的总体指导思想是,深入贯彻落实中央城镇化工作会议精神,贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神、特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想和“努力实现西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定”的重要指示,贯彻落实俞正声主席“依法治藏、长期建藏、争取人心、夯实基础”的重要原则,立足西藏经济社会发展的阶段性特征、自然地理资源条件和欠发达的边疆少数民族地区等特殊性和特殊性,突出地域、民族、文化特色,坚持以人为本、优化布局、生态文明、传承文化的基本原则,坚持以人的城镇化为核心,有序推进农牧业转移人口镇民化,构建更加公平的社会保障制度,确保各族群众进一步共享现代文明和改革发展成果,积极稳妥推进符合西藏特点的新型城镇化。

2.1 特殊思路:符合西藏特点的新型城镇化发展思路

(1)立足国情,紧扣区情,该快则快,需稳则稳。围绕国家“两屏四基地”建设,充分认识西藏新型城镇化的特殊性和长期性,坚持从西藏特殊区情出发,准确把握西藏经济社会和城镇化所处的特殊发展阶段及规律,统筹考虑特殊的民族生活习惯和特殊的生产方式,正确处理好西藏城镇化速度与质量之间的辩证关系,既不要冒进,也不要坐等,该快则快,需稳则稳,积极稳妥,有序推进。至2020年西藏城镇化水平不超过28%,至2030年不超过40%左右。

(2)尊重民意,适度聚散,宜聚则聚,需散则散。西藏国土面积大,人口总量小,居住很分散,人口密度仅为2.6人/平方公里,重点生态功能区和禁止开发区分别占全区国土面积的67.8%和37.6%,在这样一个分散的国土上推进以农牧民为核心的主动型城镇化,就需要宜聚则聚、宜散则

散,适度集聚,适度规模,聚散结合,突出藏中南城镇、国省干线节点城镇和特色小城镇等城镇化发展的重点区域,将高海拔地区、高山峡谷生存条件艰苦区和地质灾害频发区的农牧民疏散到人口承载能力强的河谷城镇地区。在疏解集聚过程中,既要充分尊重农牧民意愿,又要统筹考虑农牧民生活习惯、城镇综合承载能力,积极稳妥推进农牧区人口向小城镇适度聚集,增强农牧民非农就业能力,让进入小城镇的农牧民留得住、回得去、过得好,逐步融入城镇,公平享受社会公共服务。

(3)牧在乡里,住在镇里,就近落户,就地就业。推进西藏农牧区新型城镇化的最佳途径就是在小城镇建牧民集中社区住家,乡下办牧场,即把家安在小城镇里,老人、小孩等住在城镇里,青壮年在乡下放牧或者雇人放牧。通过这种过渡办法,由农牧民到城镇居民,经过若干年完全脱离畜业,转入二三产业,剩下的一部分牧户变成规模较大的家庭牧场,应是西藏牧区城镇化的发展目标。早在“九五”期间,甘肃阿克塞、肃北相当一部分牧民紧紧抓住县城搬迁机遇,雇人放牧,自己在城里从事二三产业,政府出台了优惠政策,积极引导牧区人口向县城聚集,在县城修建了标准化牧民定居点——民族村、牧民新村和花园式牧民小区。这些成功经验值得西藏借鉴。

(4)突出特色,彰显民风,弘扬文化,重接地气。推进西藏的新型城镇化必须紧密结合西藏实际,体现西藏特色,关键是要接地气、有浓浓的“酥油糌粑味”,从规划、设计、建设各环节,都要充分体现民族特色、文化特色、地域特色和时代特点,不搞内地城镇翻版,不求大求精,不求洋求特。要使城镇村街建设既满足当地居民需要、赋予时代气息,又保持历史传统、展现民族风情;要突出文化特点,弘扬传承藏传佛教优秀文化,“一江两河”流域突出卫藏风格城镇,尼洋河流域突出工布风格城镇、藏东“三江”流域突出康巴风格城镇、藏北突出羌塘游牧文化风格城镇、藏西突出象雄古格风格城镇建设,把城镇建设成为承载民族特色、传

承民族文化的历史名镇;同时要突出边疆特点,建设一批边境口岸城镇,形成亮丽风景,展示国门形象。

2.2 特殊模式:就近就地镇民化的渐进城镇化模式

西藏新型城镇化的特殊性决定了其发展模式不能照抄照搬内地过去的人口与土地城镇化模式和未来的新型城镇化发展模式,而是要走出一条独特的适合西藏特点的个性化发展模式,即就近就地镇民化的渐进城镇化模式^[2]。

(1)实现以小城镇为主导的农牧民镇民化,而非市民化。与内地广泛推行的城市化过程相比,西藏不宜大规模提出城市化和市民化,将更多的农牧民集聚到拉萨等城市里,而是要结合西藏地广人稀的特点和守土固边的历史使命,更多地引导农牧民就近集聚到附近的小城镇里,把全区140多个小城镇作为就近就地镇民化的主要主体,把改善140多个小城镇的基础设施和公共服务设施作为西藏新型城镇化的重中之重,把城市和县城的基础设施和公共服务设施延伸到小城镇里,逐步拓展到农牧区。这就是西藏独特的农牧民镇民化过程。

(2)推进以农牧民社区建设为主导的渐进城镇化,以标准化农牧民社区拉动人口集聚。一方面对于就近集中到小城镇里的农牧民,修建标准化的农牧民定居点,即花园式农牧民社区,实现农牧民小区社区化;另一方面,可在条件较好的乡下地区集中建设农牧民社区(图1),对分散的农牧民定居点合并改造,扩大农牧民社区规模,实现“牧区养殖,社区加工”的经营模式,多渠道增加就业岗位。按照新社区建设标准,加快推进以确保农牧民增收和民生改善为主目标的城镇化,有序推进农牧业人口镇民化和社区化。通过这种模式可实现农牧民不进城仍

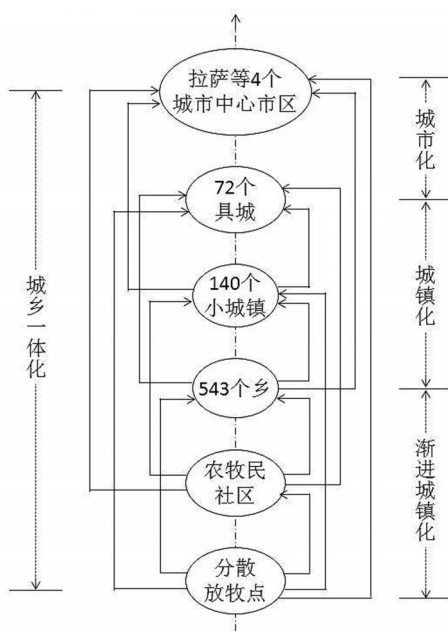


图1 西藏渐进城镇化的路径示意图

可享受到城市市民的各种待遇,农牧民仍为农业人口,分散定居点变为集中标准化社区,是农村到农村、农民到农民的过程。既做农牧民有土地经营和草场放牧,又做镇民或社员,这样既保证农牧民土地经营权和草场放牧权不受损失,又让农牧民享受城镇化成果。同时做好农牧民进入小城镇或农牧民社区后的就业、就学、就医、居住等各项保障工作。鼓励城市工业、社会资金向小城镇和农牧民社区延伸,投向农畜产品加工业、农用资料生产业等城乡关联产业,为农牧民创造更多的就业机会。

(3)推进渐进城镇化的自主模式,尝试以股份制合作将农牧民变为股民。在西藏新型城镇化过程中,一定要吸取内地被动城镇化的教训,按照主动城镇化的思路,遵循“尊重农民意愿,和谐稳定第一”的原则,实行“以农民为主导,自我决策、自己评估、自主建设、自愿集资、自治管理”的自主城镇化发展模式,同时按照“统一规划、统一筹资、统一建设、统一管理”的建设原则,建设农牧民新社区。这种自主城镇化模式充分尊重



民意,让农牧民自己做决策;充分发扬民主,让农牧民自己评估拆迁;充分汇聚民资,让农牧民自己建设;充分保障民利,让农牧民自己得实惠。

在自主城镇化进程中,鼓励农牧民通过股份制合作、土地草场合作、信用合作和劳务技术合作等多种形式,探索“公司+基地+农户”的合作模式,建设农牧民社区,鼓励农村土地、草场以出让、转让、租赁、入股形式向专业大户、专业牧场、农牧民合作社、农牧业企业流转,发展各种形式的农牧业规模经营。将农牧民的承包地或草场以入股的方式整合,并对草原、林地、水面和废弃地等一次性作价,由股份合作公司统一经营管理,以股份制的方式经营农牧民社区,共建共享城市各种基础设施和公共服务设施,将部分农牧民转变为股民,社区居民不仅能够获得土地入股的股金,还可以到公司打工,增加收入,实现双赢。

2.3 特殊目标:稳妥进入城镇化发展的中期阶段并将长期稳定在中期阶段

经过5年的努力,至2020年西藏城镇化水平达到28%左右,告别城镇化发展的初期阶段,进入城镇化发展的中期阶段。经过15年的努力,至2030年西藏城镇化水平达到40%左右,长期处在城镇化发展的中期阶段。全区农牧民工、城镇失业人员和新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率提升至95%以上,城镇常住人口保障性住房覆盖率提升至50%,基本养老保险覆盖率、基本医疗保险覆盖率提升至100%,城镇可再生能源消费比重提升至75%,城镇综合社区服务设施覆盖率、农村安全饮用水人口比率和农村人居环境建设和环境综合整治覆盖率均达100%。

3 符合西藏特点的新型城镇化发展的特殊空间格局

从西藏新型城镇化发展肩负的改善民生和守土固边等历史使命和自然生态、资源分布、承载能力等出发,以拉萨-泽当特色城镇群建设为核心,科学合理地构建“一群三轴多节点”组成的倒“T”型据点式空间布局。

3.1 突出建设“一群”:拉萨-泽当特色城镇群

构建拉萨-泽当特色城镇群,由1市(拉萨)、15县、25个城镇构成的两小时经济圈,是西藏城镇密度最高、产业发展基础最好、资源环境承载能力最强的区域。未来通过撤县设区和人口及生产要素的适度集聚,至2020年拉萨市城镇常住人口达50万人以上,2030年达60万人左右,建成以拉萨为核心、泽当镇为重要支撑、其他城镇为重要组成部分的西藏特色城镇群,成为引领西藏新型城镇化发展的战略高地和空间主体。进一步强化产业集聚,加快建设绿色净土健康产业和高原特色高新技术产业,建成全区金融中心、商贸物流中心和新型工业化示范基地,建成国际知名的旅游中心和历史文化名城,进一步提升特色城镇群的综合服务能力和辐射带动能力,为接纳2000万人以上的旅游人口提供保障。

3.2 重点建好“三轴”:东轴、西轴和北轴

具体指东部的尼洋河中下游城镇发展轴、西部的雅鲁藏布江中上游城镇发展轴和北部的青藏铁路沿线城镇发展轴。其中东部城镇发展轴是以林芝市巴宜区为中心、以国道318和在建的拉林铁路为通道、以扎木镇为节点的尼洋河中下游城镇发展轴,是国家生态文明建设示范区,未来重点建成重要的世界生态旅游目的地;西部城镇发展轴是以日喀则市桑珠孜区为中心、以国道318、219和拉日铁路为通道、以曲下镇、江孜镇为节点的雅鲁藏布江中上游城镇发展轴,是西藏的粮食主产区、后藏文化核心区和珠峰生态旅游区,未来重点建设国家重要的高原特色农产品基地,发展面向南亚的商贸物流中心;北部城镇发展轴是以那曲地区那曲镇为中心、以京藏高速公路、国道109和青藏铁路为通道、以当雄、安多为节点的青藏铁路沿线城镇发展轴,未来重点发挥青藏铁路的重大辐射作用,建成北连“丝绸之路经济带”的重要轴线。

3.3 牢固培育“多节点”:藏东节点、藏北节点、藏西节点和边境沿线城镇节点

藏东城镇发展节点以昌都市卡若区为中心,

重点发挥东连四川、青海、云南的区位优势,建设藏东商贸物流中心,成为融入成渝经济圈的藏东明珠。藏北城镇发展节点以尼玛、改则为中心,建成出藏进疆战略通道上的重要节点和藏西北商贸中心;藏西城镇发展节点以阿里地区噶尔县狮泉河镇为中心,依托丰富的矿产资源和北靠新疆的区位优势,畅通出藏进疆的战略通道,建成连接新疆的交通枢纽和藏西区域商贸中心和戍边重镇。

边境沿线守土固边为重点乡镇发展节点包括札达县托林镇、普兰县普兰镇、洛扎县拉康镇、察隅县下察隅镇、聂拉木县聂拉木镇、岗巴县岗巴镇、亚东县下司马镇、吉隆县贡当乡、康马县莎玛达乡等40多个,这些乡镇是巩固边防、扩大开放的前沿,未来建成各具特色的口岸城镇和民族风情小镇,形成边民富裕、人口稳固的守土固边型边贸重镇。

4 加快西藏新型城镇化发展的对策建议

4.1 依靠科技创新驱动,积极稳妥地推进西藏新型城镇化健康稳定发展

(1)从“科技兴藏”角度开展西藏新型城镇化发展的关键技术研究与应用示范。创新驱动是西藏走新型城镇化发展之路的关键。从建设创新型西藏的战略高度出发,最大限度地发挥科技对经济社会发展的支撑引领作用,牢牢抓住“科技兴藏,稳边富民”这一核心,以科技为支撑,以惠民为导向,以现代信息技术为载体,重点实施创新驱动、科技兴藏、科技惠民、科技稳藏四大战略,到2020年科技进步对经济发展的贡献率达到55%,对农牧业发展的贡献率达到60%,科学技术普及率达到95%。做好日喀则市建成国家新型城镇化试点市的各项工作。

围绕西藏推行新型城镇化发展的重大科技需求,以提升城镇化质量的关键,以转

移农牧民、保障农牧民、提高农牧民、富裕农牧民为目的,重点开展以下重大科技项目攻关:包括西藏现代农牧业发展与农牧民增收的关键技术、藏药材种植与产业化及标准化全产业链关键技术、西藏智慧旅游业发展的关键支撑技术与运行应用技术、西藏传统文化资源挖掘保护与传承的数字化及产业化关键技术、西藏高原民族地区新型城镇化发展路径与模式选择技术、高寒地区藏区民居建筑节能技术改造集成研发与示范、新型城镇化背景下西藏特色优势产业选择及产业布局决策支持系统技术研发与示范、大数据支撑下的智慧城市建设关键技术集成研发与应用、高原病与大骨节病发生机理与综合防治技术及临床应用、西藏地区资源与生态环境容量及可持续发展保障研究等。通过这些关键技术的研发与应用示范,为西藏实现新型城镇化发展目标、全面建成小康社会提供科技支撑。

(2)启动编制《全国科技援藏实施规划(2015—2020)》,建立不同层面协同创新共同体。围绕西藏新型城镇化发展的特殊需要,启动编制《全国科技援藏实施规划(2015—2020)》,明确西藏自治区及各地科技发展现状与需求、西藏各单位及各地科技援藏与科技合作对口选择、援藏科技的重点方向与发展目标、援藏科技的合作模式与运作机理、援藏科技的重点项目与实施内容、援藏科技的机构设置与保障措施。着力解决西藏在新型城镇化发展过程中存在的关键难题,探索科技援藏的地方特色模式,为全面科技援藏及科技合作提供经验借鉴。同时,成立面向科学前沿的高原可持续发展协同创新共同体、面向文化传承创新的协同创新共同体、面向西藏特色行业产业的协同创新共同体,包括大健康协同创新共同体、旅游信息化协同创新共同体、高原特色农产



中国科学院

品协同创新共同体等。

(3)建设拉萨国家创新型城市和一批智慧低碳小城镇。依靠科技创新驱动,把拉萨建成国家创新型城市,填补西藏没有国家级创新型城市的空白;把昌都市、林芝市建成国家智慧城市试点市,成为藏东地区中心城市;依托互联网时代第三次工业革命带来的分散合作式、个性化、就地化、数字化生产、分散布局、分布式生产与供应及扁平化结构的新型发展模式,在西藏地区不受任何资源限制和自然条件限制地积极发展智慧产业、低碳产业和云计算产业,创造条件建设一批智慧低碳小城镇,成为西藏新型城镇化发展的新方向^[3]。

4.2 进一步加快西藏新型城镇化发展的重点支撑保障体系建设

(1)突出发展产城融合的特色优势产业,为西藏新型城镇化发展提供产业支撑。特色优势产业是西藏实现跨越式发展和富民强区目标的重要支撑产业,也是西藏推进产业结构升级和新型城镇化发展、全面建成小康社会的关键。重点发展藏医药产业、净土健康产业、天然饮用水产业、新能源产业、矿产开发业、智慧旅游业、民族手工业、现代农牧业等特色优势产业,建设农牧业产业集聚区、工业产业集聚区和服务业集聚区。通过各类产业集聚区建设,不断提升就业吸纳能力。在建设过程中,注重产城融合,把产业发展贯穿于城镇开发建设的全过程,为推进新型城镇化提供产业支撑。

(2)打通对内对外的互联互通战略通道,为西藏新型城镇化提供交通支撑。依托“四纵、三横、九联”的国道主骨架,完善省道交通体系,推进支线铁路建设和航空运输发展。加快拉萨-林芝、泽当-贡嘎机场高速公路建设,力争全区公路通车里程突破8万公里;推动拉萨-林芝铁路、拉萨-墨竹工卡铁路建设,力争开工建设川藏铁路林芝-昌都段和日喀则-聂拉木口岸铁路,加快推进川藏、滇藏、新藏铁路建设的前期论证工作,构建内联藏中腹地、外接川新青滇的战略通道网络。大力发展

航空运输,增加国际航线,提高节点城镇通达能力,促进旅游城镇快速发展。搞好和周边地区的互联互通,通过市场机制与沿海地区连接起来,实现优势互补、合作共赢、共同发展。积极对接“一带一路”和孟中印缅经济走廊,参与开辟南亚陆路大通道、建设环喜马拉雅经济带,加强与印度、尼泊尔等南亚国家的交往交流,加强吉隆口岸跨境经济合作区建设和口岸城镇、边贸城镇建设。

(3)大力发展清洁能源和可再生能源,为西藏新型城镇化提供能源支撑。坚持区内供给和区外输入并举、规模化与分布式相结合的原则,加强城镇化所必须的能源基础设施建设,在主电网无法覆盖的偏远城镇大力发展小水电、风能、分布式太阳能、地热能等新能源,提高新能源和可再生能源利用比例。实施城镇取暖替代工程,利用电力、燃气、太阳能和地热能逐步取代薪柴和牛粪燃烧等传统取暖方式。

4.3 制定西藏新型城镇化发展的特殊优惠政策

(1)继续发挥国家投资主渠道的作用,建立多元化的资金保障机制。鉴于西藏建设的60%以上来源于国家预算内投资,西藏新型城镇化所需资金的60%以上建议由国家通过财政转移支付。建议国家设立专项资金,出台支持西藏新型城镇化的特殊投资政策,结合援藏资金用于西藏新型城镇化发展及各种城镇基础设施建设。同时鼓励市场积极参与城镇建设,建立健全城镇化成本合理分担机制,形成多元化的资金保障机制。

(2)制定和完善农牧民异地搬迁的落户政策与就业创业的扶持政策。积极探索跨行政区域自愿搬迁农牧民落户政策,落实异地搬迁新出生人口在迁入地落户,保障搬迁农牧民同等享受当地居民权利。建立农牧民创新创业扶持基金,鼓励西藏籍大学生毕业后在城镇创业,将城镇打造成为就业基地和创业乐园,以创新带动创业,以创业带动就业,以就业拉动城镇化质量的提升。对牧民进城兴办二三产业企业给予一定的优惠政策。

(3)探索城镇建设用地增加规模和吸纳农牧

业转移人口落户数量的挂钩机制。适度增加集约利用程度高、发展潜力大、吸纳人口多的城镇建设用地供给,积极稳妥推进农村土地使用制度改革,积极推进农牧区土地草场确权登记和颁证工作。

(4)建立和完善生态补偿长效机制和森林生态效益补偿基金政策。扩大重点生态功能区转移支付补偿范围和引导性、奖励性补助范围,提高禁止开发区补偿标准,完善草原生态保护奖励补助机制和森林生态效益补偿基金政策,逐步提高补偿标准,探索资源环境产权交易机制,将生态文明建设融入西藏新型城镇化全过程,切实保护好雪域高原的生态环境,努力构建国家重要的生态安全屏障。

(5)实施农牧业专业人口保障性住房安居政策。逐步将符合条件的农牧民纳入城镇住房保障体系,争取国家对西藏保障性住房投入力度,在统一规划的基础上,允许农牧民在小城镇自建住房,政府提供建房用地,至2020年保障性住房常住人口覆盖率由2013年的15.6%提高至25%以上。对牧民进城进镇定居的要给予补助,特别是重点生态环境保护区迁移出来进城定居的给予较大补助。在建房地皮、配套建设费用、就业、子女上学等方面给予相应的补助政策。

4.4 进一步加强西藏新型城镇化发展的对口支援和点对点结对制度

经过20年对口支援的探索和实践,中央各部门、全国各省市对口援藏工作已经形成全方位、多层次、宽领域的对口支援格局,构建起了可持续和长效合作的对口援藏机制,对口援藏有效助推了西藏自治区的社会经济发展,培育了一批地方特色优势产业,为西藏产业发展提供了支撑,为生态文明建设和可持续发展提供了资金、人才、科技和管理支撑。

在推进新型城镇化的新形势下,建议进一步加强对口支援,筹措更多的资金和人才投入到西藏新型城镇化发展上来,依靠过去对口支援的基础,尝试推行西藏与内地新型城镇化发展的“点对点”结对制度,如北京市结对拉萨市、上海市结对日喀则市、天津市结对昌都市、广东省城市结对林芝市、湖北省城市结对山南地区城镇、浙江省城市结对那曲地区城镇、河北省城市结对阿里地区城镇,通过市对市、市对镇、镇对镇等点对点的对口结对,互促互进,在城镇基础设施建设、公共服务设施均等化、战略通道建设和能源保障等领域,在现代农牧业发展合作、优势特色产业合作、高原生态环境建设合作、民生保障合作、农牧民镇民化成本分担合作等方面开展援助,注入新活力,共同推动西藏新型城镇化扎实推进,稳见成效。

4.5 从固土守边的国家安全战略高度继续推动撤县设区和撤地设市

从固土守边的国家安全战略高度出发,为将高寒民族自治地区西藏的新型城镇化融入国家新型城镇化发展的大格局中,顺应中国城市发展空间格局的调整优化,在2014年将日喀则地区、昌都地区,2015年将林芝地区陆续撤地设市的基础上,在条件成熟的情况下进一步推进县改区和地改市工作。(1)推进撤县设区工作,将达孜县和堆龙德庆县撤县设区,成为拉萨主城区的重要组成部分,壮大拉萨主城区的辐射带动作用。(2)创造条件,将那曲地区、阿里地区和山南地区撤地设市,至2030年实现西藏自治区所有地区实现撤地设市的行政区划调整目标。

参考文献

- 1 西藏自治区统计局. 西藏统计年鉴2013. 北京: 中国统计出版社, 2014, 12-59.
- 2 方创琳, 等. 中国新型城镇化发展报告. 北京: 科学出版



中国科学院

社,2014,67-98.

3 方创琳,刘毅,林跃然,等. 中国创新型城市发展报告. 北京:科

学出版社,2013,42-56.

Particularities, Gradual Patterns and Countermeasures of New-type Urbanization in Tibet, China

Fang Chuanglin Li Guandong

(Institute of Geographical Science and Resources, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract New-type urbanization of the Tibet Autonomous Region is the only route through which building a comprehensive well-off society must be passed with the Chinese people. Compared with inland, the development of new-type urbanization in Tibet, however, has its own characteristics including unique natural background, particular developing feature, special developmental stage, especial development momentum, and specific development pattern. Considering these particularities, we put forward some new ideas on the development strategies of new-type urbanization in Tibet. Focusing on Tibet's features to reach a well-advised speed of urbanization, we suggest that the urbanization level of Tibet should be less than 30 percent by 2020, and 35 percent by 2030. To build a new pattern, we must take the scientific development concept as the instruction, understand public mind, and respect public opinions to organize a centralized or decentralized spatial distribution pattern of new-type urbanization linked to regional suitability. In view of the significance of employment and household registration, we recommend that it should be encouraged to herd in countryside, live in towns, settle down in the neighborhood regions, and work locally using the idea of new-type urbanization to highlight the characteristics of Tibet, to reveal the folk custom, to carry forward the traditional culture, and to implement related reforms on the ground. The specific objective of new-type urbanization of Tibet is improving urbanization development into the medium-term stage, and remaining a stable medium-term stage. We propose that an incremental urbanization pattern through transferring from agro-pastoralists to towns folks locally and treating small towns as the dominant form of urbanization, an appropriate path for Tibet. A standardized farmers and herdsmen community can be used to promote population aggregation and to boost a gradual urbanization. In addition, it is very meaningful to try a share-holding cooperation mechanism to turn farmers and herdsmen into shareholders, and to encourage initiatives in autonomous modes of progressive urbanization. The special spatial pattern according with new-type urbanization development of Tibet characteristics is upside down T-shaped "stronghold type" spatial distribution with "one agglomeration, three axes, multiple nodes", that is, to develop mainly "one agglomeration" (Tibet-Ze Dang characteristic city agglomeration), to construct successfully "three axes" (east axis in middle and lower reaches of the Niyang river of eastern Tibet, west axis in upper and middle reaches of the Yarlung Zangbo river of western Tibet, and north axis along Qinghai-Tibet railway of northern Tibet), and to cultivate firmly "multiple nodes" (nodes of eastern Tibet, northern Tibet, western Tibet, as well as city nodes along the border). The countermeasures and suggestions to speed up the new-type urbanization development in Tibet are as follow. Firstly, promoting the development of new-type urbanization in Tibet actively and reliably driven more by innovation in sciences and technologies, so we can carry out critical technology research and application of new-type urbanization development in Tibet from "rejuvenate Tibet through science and technology" perspectives, and start to draw up "The national science and technology assistance to Tibet implementation planning (2015-2020)". Secondly, focusing on the development of those special advantageous industries that have the strengths of integrating industry with city development provides industry support for the development of new-type ur-

banization in Tibet. Thirdly, getting through the connectivity of internal and external strategic channels achieves the transportation support for the new-type urbanization development in Tibet. Fourthly, expanding clean and renewable energies vigorously seeks energy support for the development of new-type urbanization in Tibet. Finally, we need to establish special preferential policies such as further strengthen the counterpart support and point-to-point pair system of the new-type urbanization development in Tibet, and to continuously carry out the adjustment of administrative divisions (replace county and prefecture administrative units with districts and cities) from the strategic height of our national frontier security.

Keywords new-type urbanization, particularity, development strategy, gradual pattern, countermeasures and suggestions, the Tibet Autonomous Region

方创琳 中科院区域可持续发展分析与模拟重点实验室副主任,中科院地理科学与资源所研究员,博导,区域与城市规划设计研究中心主任。国际城市与区域规划师学会(ISO-CARP)会员,RSA(China Division)常务理事,中国地理学会人文地理专业委员会主任,中国城市科学研究会常务理事,中国区域科学协会常务理事,中国城市规划学会理事,中国城镇化促进会城乡统筹委员会常务理事、中国地理学会理事等。主要从事城市地理、城市化与城市规划等方面的研究与教学工作,主持完成国家社科基金重大项目、国家自然科学基金重点项目等约100余项。主编出版著作20部,发表学术论文约330篇。先后获国际地理联合会优秀青年科技奖、国务院三峡工程移民科研优秀成果奖、中国青年地理科技奖、中科院杰出科技成就奖、中科院院地合作奖一等奖、新疆科技进步奖一等奖等。E-mail:fang-cl@igsnr.ac.cn

Fang Chuanglin, deputy director of Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling of Chinese Academy of Sciences (CAS) researcher at Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research (IGSNRR), Chinese Academy of Sciences (CAS), PhD supervisor, executive director of the Research Centre for Regional and Urban Planning and Design (RUPD), member of International society for urban and regional planners (ISOCARP), executive director of RSA (China Division), chair of the Subcommission on Human Geography, Geographical Society of China (GSC), the executive member of Chinese Society for Urban Studies (CSUS), Regional Science Association of China (RSAC), Urban Planning Society of China (UPSC), Promotion of urbanization of China (PUC), and Geographical Society of China, et al. He is a geographer and his major areas of research are urban geography, urbanization and urban development. He has participated in almost 100 key research programs funded by National Social Science Fund and National Natural Science Fund. He is the editor with 20 works and more than 330 academic theses being published. He has received many awards, including Young Science of International Geographical Union Outstanding Award, Three Gorges Project (TGP) migrants Excellent Achievement of Scientific Research Award, Young Chinese Geographical Science Award, Outstanding Achievement Award of Science and Technology, Chinese Academy of Sciences (CAS), First Prize of Institute of Chinese Academy of Sciences in Cooperation, First Prize of Xinjiang Science and Technology Progress. E-mail:fangcl@igsnr.ac.cn



中国科学院