

山地贫困地区城镇化特征与交通发展策略 ——以湖北省恩施州为例

陈彩媛, 杨少辉, 吴照章
(中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

摘要: 山地城镇尤其是山地贫困地区城镇的交通发展是新型城镇化的重点任务之一。以湖北省恩施州为例, 对其城镇化发展特征与交通发展策略进行研究。首先分析恩施州地形起伏大、生态敏感性高、贫困问题突出、城镇化发展水平低、城镇布局分散等发展特征。指出恩施州存在交通系统发展缓慢、交通通道单一、交通对旅游发展缺少支撑等困境。在西部大开发、武陵山区扶贫的政策优势, 以及全州参与区域经济合作的诉求下, 提出恩施州综合交通体系发展应充分重视既有规划、集约利用运输通道、培育多级枢纽体系、构建多层次旅游服务设施的发展策略。

关键词: 交通规划; 山地贫困地区; 城镇化; 交通发展策略; 湖北省恩施州

Urbanization Characteristics and Transportation Development Strategies in Poverty-stricken Mountainous Areas: A Case Study of Enshi Prefecture, Hubei Province

Chen Caiyuan, Yang Shaohui, Wu Zhaozhang

(China Academy of Urban Planning & Design, Beijing 100037, China)

Abstract: Transportation development in poverty-hit towns, especially those in mountains areas, is one of the important tasks of new urbanization. Taking Enshi Prefecture in Hubei Province as an example, this paper investigates its urbanization characteristics and transportation development strategies. Enshi Prefecture is situated on a large topographic relief with high ecological sensitivity and poverty. Due to its scattered population settlement, Enshi has very low degree of urbanization. The paper discusses the issues of Enshi transportation development such as slowing development of transportation system with a single traffic corridor, and inadequate transportation support for tourism development. With the preponderance of the development policies on the West and poorly developed Wuling Mountainous Area, and the demand for cooperating Enshi into the regional economic development, the paper proposes strategies for the comprehensive transportation system development in Enshi Prefecture in several aspects: emphasizing existing planning, effectively using transportation corridors, developing multimodal transportation system with a clear service hierarchy, and providing multi-level tourism service facilities.

Keywords: transportation planning; poverty-stricken mountainous area; urbanization; transportation development strategies; Enshi Prefecture

收稿日期: 2014-03-24

基金项目: 国家 973 计划课题“公交主导型交通网络的多方式相互作用机理及系统耦合理论”(2012CB725402); 住房和城乡建设部软科学研究项目“城市郊区新城交通体系研究”(2013-K5-32)

作者简介: 陈彩媛(1987—), 女, 四川隆昌人, 硕士, 主要研究方向: 交通工程、交通规划。

E-mail: ccyanxx@126.com

新型城镇化是中国现代化建设的大战略和历史性任务, 是中国扩大内需的长期动力之所在。中国作为农业大国, 城镇化的发展除了关注人口导入地的城镇群资源集聚效应, 还必须重视人口输出地的小城镇在城镇化进程中的作用^[1]。多年来, 中国的小城镇发展明显滞后于大城市, 其中山地贫困地区

的滞后现象尤为显著, 其背后存在一系列自然条件、历史发展、经济制度等原因。在当前城镇化发展背景下, 针对山地贫困地区, 探索综合交通体系发展应对策略具有重要意义。本文结合湖北省恩施州综合交通体系构建对其进行探索。

1 恩施州城镇化发展特征

恩施州全称恩施土家族苗族自治州，位于湖北省西南部，东临宜昌、西接重庆，地处湖北长江城镇密集发展带和鄂西生态文化旅游圈交界地^[2]，属于国家武陵山集中连片

贫困地区^[3]，见图1和图2。

1.1 恩施州概况

1) 地形起伏大。

恩施州境内山峦起伏，具有典型喀斯特地貌特征。海拔800 m以下的低山占全州总

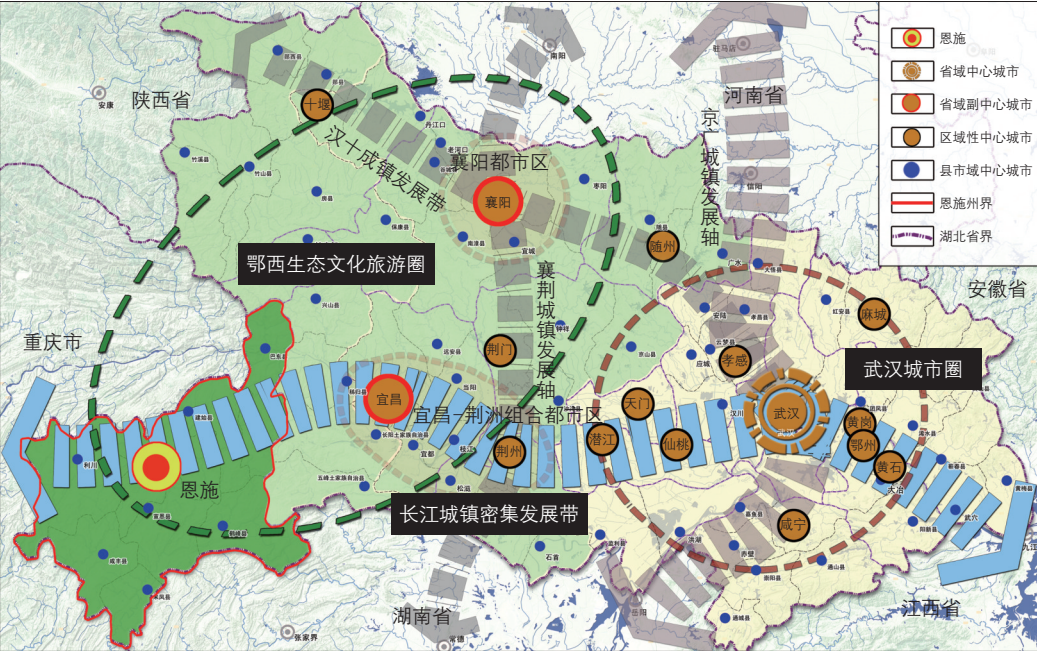


图1 恩施州在湖北省的区位

Fig.1 Location of Enshi Prefecture in Hubei Province

资料来源：文献[2]。

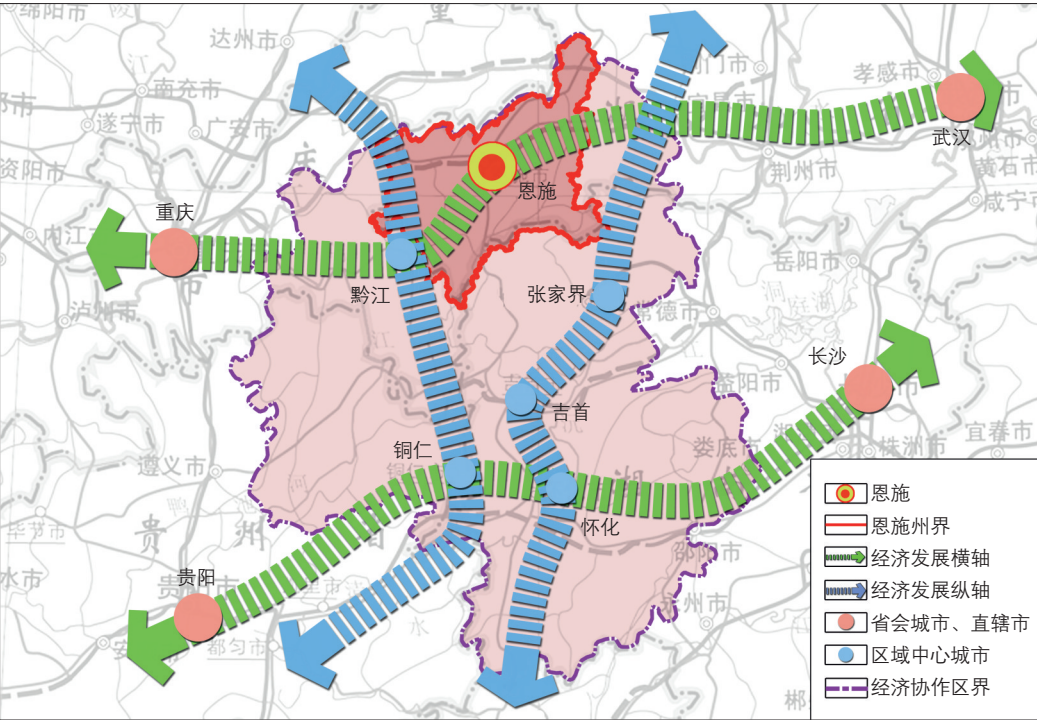


图2 恩施州在武陵山区的区位

Fig.2 Location of Enshi Prefecture in Wuling Mountainous Area

资料来源：根据文献[3]绘制。

面积的 27%，800~1 200 m 的中低山占 43.6%，1 200 m 以上的高山占 29.4%，见图 3。总体上，北部、西北部和东南部高耸，中部、西南部地势较低。

2) 生态敏感性高。

恩施州处于长江三峡库区水源涵养重要区和武陵山山地生物多样性保护重要区内，是长江支流清江和澧水的发源地，石漠化分布面广、程度深，土壤侵蚀敏感性程度高，生态高度敏感区和生态极敏感区占全州面积的 35%，生态中度敏感区约占全州面积的 27%，见图 4。

3) 贫困问题较为突出。

2012 年全州贫困人口 153.7 万人，占全州农业人口的 44% 和全省贫困人口的 1/4，贫困发生率 35%。城镇居民和农村居民的人均收入低于湖北省和全国水平^[4]，见表 1。

显落后于东部地区，从西部大开发战略实施以来才开始加速发展。由于发展时间滞后、发展速度缓慢，西部地区尤其是山地地区的城镇化水平显著低于全国平均水平。2011 年，恩施州共有户籍人口 401 万人、常住人口 330 万人，其中城镇人口 107 万人。全州城镇化率仅为 32.53%，远低于全国 51.27% 的平均水平。

2) 异地城镇化现象突出。

异地城镇化是指由于地区经济差异而产生的大量农村劳动力向发达地区集中的现象。目前，恩施州已经进入人口快速流出时期。根据州域人口数据，2000 年州域常住人口与户籍人口基本持平，2011 年州域人口净流出 71 万人。州内农村居民迁徙到珠三角、长三角等东部沿海城市就业的跨省异地城镇化现象显著。

1.2 城镇化发展进程

1) 城镇化发展水平较低。

中国西部地区的城镇化水平一直以来明

1.3 城镇分布特征

1) 城镇规模普遍较小。

受经济发展水平限制，恩施州城镇吸引

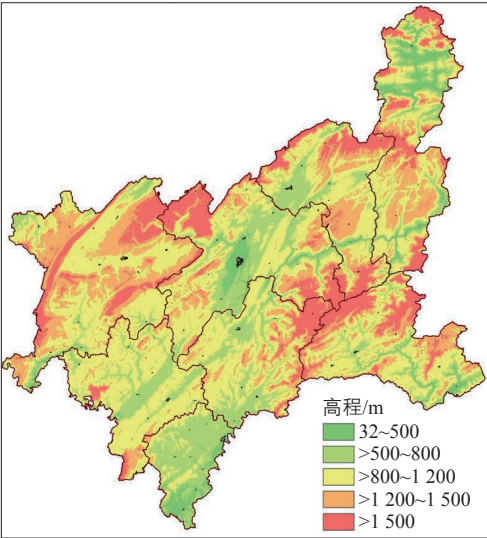


图 3 高程分析

Fig.3 Elevation analysis

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

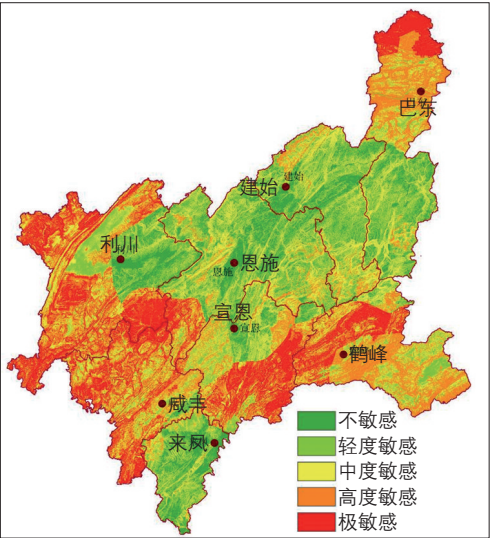


图 4 生态敏感性分析

Fig.4 Ecological sensitivity analysis

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

表 1 2011 年恩施州、湖北省和全国城乡居民收入比较

Tab.1 Comparison of income of urban and rural residents in Enshi Prefecture, Hubei Province and China in 2011

区域	城镇居民人均可支配收入/元	农村居民人均纯收入/元
恩施州	15 058	4 571
湖北省	18 374	6 897
全国	21 810	6 977

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

力不高，导致城镇人口和城镇面积均较小。在全州8个县市中，除了州城恩施市城区人口为23.93万人、利川市城区人口为18.8万人以外，其他县城城区人口规模均为4~11万人，见图5。此外，全州88个乡镇中，只有一个人口大于5万人的大型镇，小型镇比例约为88%。

2) 城镇布局比较分散。

受地形环境等因素的影响，州域内城镇布局较为分散，城镇之间缺乏便捷联系，城镇结构呈现多层次分散的特征：一方面体现为各县市之间联系松散和相对独立，州城恩施市首位度低、中心性不强；另一方面体现为城镇与乡村之间的联系松散，县市对乡镇、农村的辐射能力有限。

2 恩施州交通发展困境

由于恩施州地形复杂，生态敏感，设施建设工程难度大、造价高，作为贫困地区的恩施州及各县政府投资能力有限，恩施州综合交通体系的发展面临多重困境。

2.1 交通系统建设起点低且发展缓慢

1) 区域性交通大通道发展缓慢。

恩施州历史上长期处于封闭落后的状况，交通建设起点极低，造成恩施州交通系统尤其是区域性交通大通道的发展极其缓慢，见图6。直至2009年沪渝高速全线通车，恩施州才结束没有高速公路的历史；2010年宜万铁路建成通车，恩施州才结束没有铁路的历史。2014年渝利铁路通车，恩施州才实现了与重庆的快速铁路联系。

2) 航空运输对山地城市的优势未能发挥。

恩施机场设计等级为4C级，机场规模小，是湖北省的支线机场。目前航线数量仅有5条，日航班数量仅有4个，对城市发展服务能力有限。受集疏运系统的限制，机场服务州域的能力更为不足，周边宜昌、万州、黔江等机场的腹地范围均扩展至恩施州。同时，机场位于恩施市区，与城市空间发展矛盾日益突出，机场扩建条件不足。

3) 铁路建设选线困难。

宜万铁路的建设经过几建几停，最终于2010年12月建成通车，创造了铁路建设史上多个之最：造价最贵、工程最难、隧道最

多、历时最长等。其他如黔张常铁路、安恩张(衡)铁路、郑渝铁路和恩黔遵铁路等项目已于2008年纳入《国家中长期铁路网规划(调整方案)》，但由于地形条件和投资规模的影响，一直未进入实施阶段。

4) 港口发展水平低、建设缓慢。

恩施州的主要航道是长江和清江，依托长江航道的巴东港于2005年被列为湖北省“四主十九重”港口之一，但受到港区建设和集散通道的限制，港口发展缓慢，服务潜力未得到充分发挥。依托清江航道的恩施港总体规划已于2012年获批，并被列为湖北省重要港口，但清江航道受水电开发的影响，通航能力有限，航道整治投资较大，恩施港建设也尚未全面启动。

2.2 交通通道单一且对州域服务不足

1) 区域交通通道单一。

恩施州交通区位优势潜力巨大，是成渝地区向东联系长三角地区的必经之地，但目前仅有一条通道即沪汉渝蓉铁路(宣万铁路、渝利铁路)和沪渝高速通往武汉城市圈及长三角地区，通道数量明显不足，缺乏经

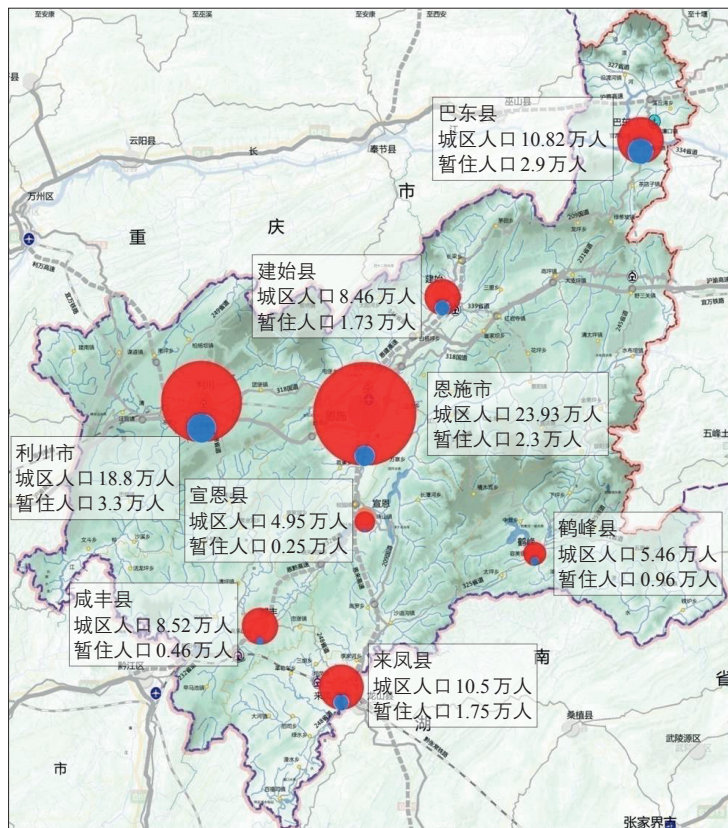


图5 恩施州县市分布

Fig.5 Distribution of counties and cities in Enshi Prefecture

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

恩施州联系长株潭城镇群、中原城镇群的区域性通道。此外，恩施州作为武陵山地区的交通枢纽，欠缺北向联系关中城镇群、南向联系武陵山中南部地区的通道，交通枢纽地位与交通通道设施不匹配。

2) 州域发展借力区域通道受限。

沪渝高速、宜万铁路和渝利铁路的建成通车虽然显著改善了恩施州的交通区位，但这些通道均集中在州域北部，由于州域集散道路等级和数量的限制，东北部的巴东县、南部的宣恩、咸丰、来凤、鹤峰依然很难借力该通道，区域通道服务州域的能力明显不足。

3) 州域内部道路等级低且覆盖率不足。

2013年州域内共有2条国道和13条省道(见图7)，国省道公路网仅覆盖58个乡镇，覆盖率为66%。国省道大多为二级以下公路，县乡公路技术等级更低，造成县市—乡镇—农村的通达性差，出行时耗长，部分乡镇至县城的出行时耗接近3h。

2.3 交通对旅游发展缺少支撑

恩施州内旅游资源较为丰富，包括5A

景区1个，4A景区6个，国家自然保护区3个，国家重点文物保护单位10个，是湖北省“鄂西生态文化旅游圈”的主要组成部分，见图8。由于旅游景点较为分散，且很多景点距县城较远，县城通达景区的道路等级又很低，造成很多景点的交通可达性较差，严重制约了恩施州旅游资源的开发和旅游潜力的发挥。

3 恩施州综合交通体系发展机遇与诉求

3.1 发展机遇

1) 交通区位条件逐步改善。

随着沪渝高速、宜万铁路和渝利铁路等区域性通道的打通，恩施州作为国家沪汉渝蓉发展轴带上的区域地位逐渐凸显，成为成渝地区联系东部沿海地区的重要交通节点。恩施州交通区位的提升，对于全州积极融入区域发展，创新开放型经济发展模式，探索内陆开放高地建设的新路径奠定了坚实基础。

恩施州作为“鄂渝湘黔”四省交界点，随着恩来、恩黔、恩建高速的建设，全州经济社会发展将逐渐打破交通瓶颈，迎来前所



图6 恩施州区域通道现状

Fig.6 Existing regional corridors in Enshi Prefecture

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

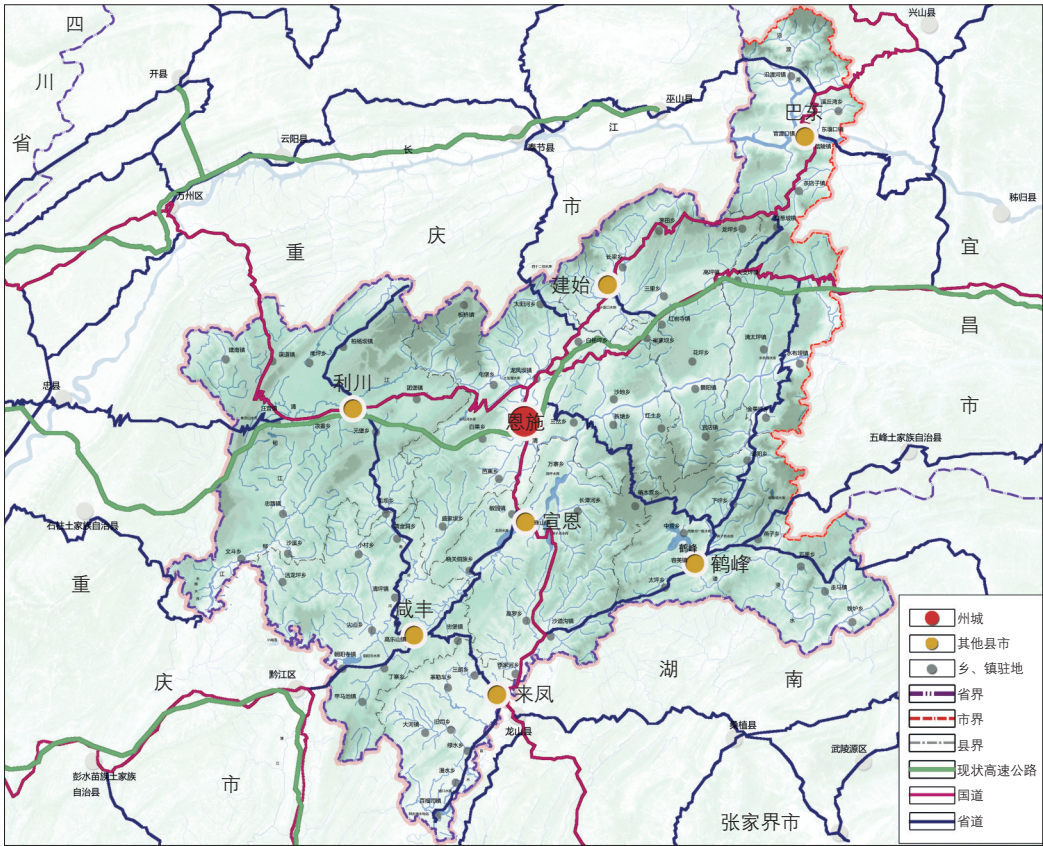


图7 恩施州国道现状

Fig.7 Existing national and provincial roadways in Enshi Prefecture

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

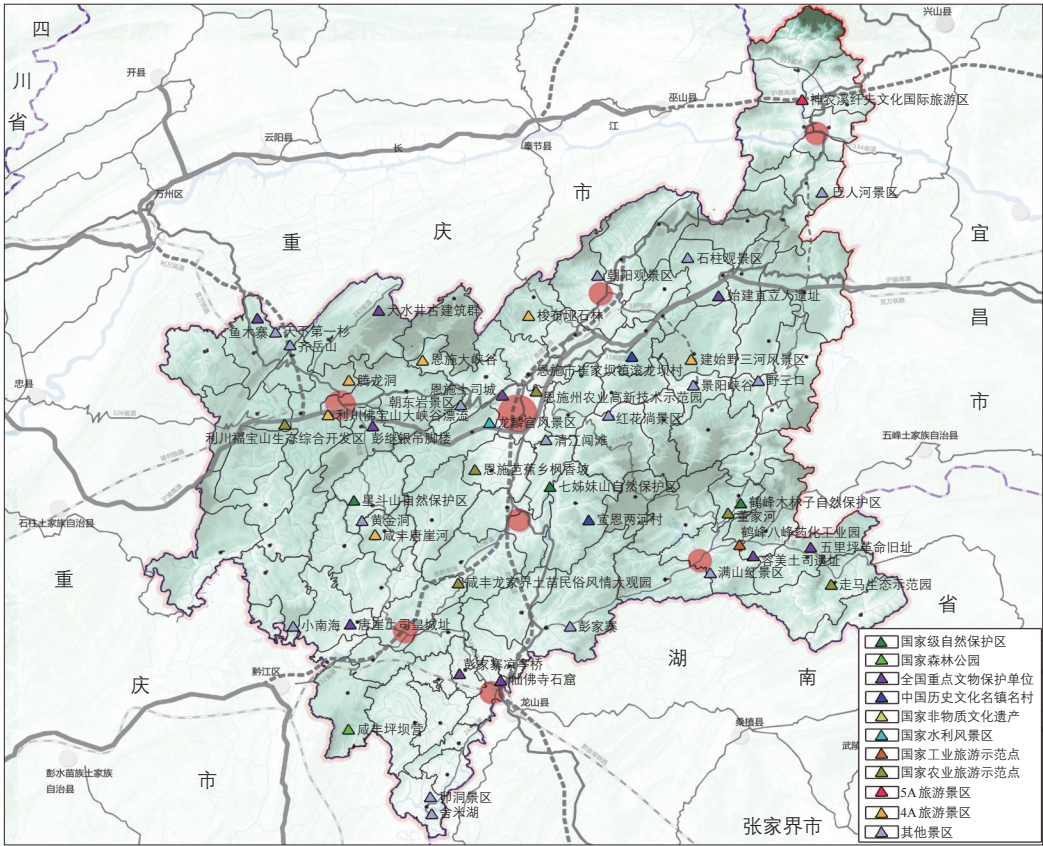


图8 恩施州旅游资源分布

Fig.8 Distribution of tourism resources in Enshi Prefecture

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

未有的良好发展机遇,逐步从交通“死角”变为“枢纽”,从湖北的“边缘”变成“前锋”,作为武陵山区交通枢纽的地位将逐步得到体现。

2) 宏观政策优势日益显现。

西部大开发政策加快了恩施州城镇化的发展。随着西部大开发政策的进一步深入和落实,恩施州在政策、资金、项目等方面得到的支持力度会越来越大,借助区位优势有望全面打开东西、南北方向的对外通道,州域内部基础设施的改善也将加速,恩施州构建内畅外联的综合交通体系成为可能。

2012年底,李克强总理第二次来到恩施州调研时提出以恩施州为试点,探索移民城镇、扶贫搬迁、退耕还林和产业结构调整相结合的发展之路。《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》中专门提出“设立武陵山龙山来凤经济协作示范区,大力推进行政管理、要素市场、投融资体制等领域的改革,全面推进城乡统筹、基础设施、公共服务、特色产业、生态建设与环境保护等一体化建设,为区域一体化发展发挥示范带动作用”。恩施州是武陵山经济协作区的重要组成部分(面积约占整个经济协作区的1/3),武陵山片区扶贫政策的落实将为其发展建设提供重要保障。

3.2 发展诉求

1) 参与区域合作的诉求。

区域合作是城镇和地区发展的普遍模式,也是未来发展的必然要求,作为贫困地区尤为如此。恩施州自身的资源禀赋优越,素有“华中药库”、“世界硒都”等称号,但是仅依靠自身实力很难将资源优势转化为产业和经济优势。借助周边大城市和城镇群发展,高度参与区域合作,实现区域协调发展,是恩施州经济社会发展的必然需求。这需要州域综合交通体系相应地为恩施州参加区域合作提供基础支撑。

2) 恩施州城镇化发展的诉求。

恩施州城镇化进程已呈现加速的态势,异地城镇化虽然能够吸纳一部分就业人口,但本地城镇化对恩施州更具有现实意义。城镇化离不开城和镇的协调发展,提高本地城镇化发展水平需要构建协调的州域城镇体系,提升县市的人口吸纳能力和乡镇的非农就业能力,使县市—乡镇—农村成为高度关

联和互补的有机整体。这同样需要州域综合交通体系给予有力支撑,实现县市—乡镇—农村的快捷联系。

3) 旅游发展的诉求。

《湖北省经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》中将恩施州纳入了湖北省“鄂西生态文化旅游圈”,明确了恩施州旅游发展在全省的地位。恩施州政府也十分重视旅游业发展,并将其作为全州最大的经济增长点。旅游产业的发展一方面需要融入区域旅游体系,与长江三峡、神农架、张家界加强合作,开发区域旅游线路;另一方面要强化州域内部旅游资源整合,提升景区交通可达性和服务水平,全面提升州域旅游产业品质。发展旅游业同样需要综合交通体系的大力支持,包括区域旅游通道和州域旅游通道的构建、旅游集散节点的培育等。

4 恩施州综合交通体系发展策略

4.1 充分利用既有规划

对于贫困地区,资金短缺是制约基础设施建设的因素^[9],在恩施州这类集中连片贫困地区尤其如此。面对州域交通体系发展的各种诉求,如何突破资金短缺的束缚,提高规划方案付诸实施的可能性,成为交通体系规划首要考虑的问题。根据前文分析,区位和政策优势是恩施州交通体系建设获得支持的突破口,只有充分争取上位资金和项目支持,交通体系建设才可能取得实质性进展。因此,恩施州综合交通体系发展策略之一是充分利用既有规划,尤其是上位规划。

充分利用既有规划可以最大限度地保持既有规划的延续性,提高其实施的可能性,为恩施州争取上位资金和项目支持提供必要的基础条件。充分利用既有规划不等于照搬既有规划,是在充分继承的基础上根据州域发展情况和需求,进行适当的调整和优化。具体来说,恩施州综合交通体系构建需要对既有规划做出局部调整的内容包括:1)机场搬迁。由于现状机场与恩施市空间布局的矛盾,需要考虑规划期末的机场搬迁选址,从交通的角度对既有规划中的选址进行比选;2)铁路线路局部优化。整合黔张常铁路与渝长客运专线线位,增设咸丰站;统筹考虑沿江铁路与郑渝客运专线的衔接,提升巴东的

交通区位。3)协调高速公路规划方案。既有规划中，建安高速的线位存在途经奉节和巫山两个方案，需要根据州域发展需求进行整合；结合州域城镇体系布局，提出高速公路出入口设置建议方案。4)适时启动水运和港口建设。借力长江黄金水道发展的政策优势，加快巴东港的建设进程，启动清江恩施港的建设，研究清江通江达海的可行性。

4.2 集约利用通道

山地地区和生态敏感地区通道资源十分有限^[6]，必须集约利用，一方面可以提高通道利用效率，减少对自然环境的切割和破坏；另一方面有利于减少交通建设的工程量和投资。恩施州综合交通体系构建必须把通道的集约利用放在首位，具体的应对策略包括：1)充分利用区域廊道。借助区域通道的建设，重点构建区域通道在州域内部的集疏运系统，加强路网衔接，使区域通道成为州域交通联系的主骨架，见图9。2)构建复合廊道。力争铁路和高速公路共走廊建设，提高走廊利用效率，如恩黔高速与恩黔铁路共走廊、黔张常高速与黔张常铁路(渝长客运专线)共走廊等。3)构建州域内运输走廊。通过高等级公路串联重要城镇和产业地区，保障重要节点的交通通达性，提高交通系统的可靠性，见图10。

4.3 培育多级枢纽体系

恩施州城镇体系呈现结构扁平、布局分散的特征，建设高等级道路网络的难度较大，因此枢纽体系的培育对于城镇体系的发展具有重要意义。基于此，对于州域运输组织提出分级构建交通枢纽的策略：构建由州域交通主枢纽、州域交通副枢纽、地区性交通枢纽构成的多级综合交通枢纽体系，旨在整合运输需求，改变现状运输节点分散的状况，提高州域的客货运输效率，见图11。各级枢纽定位为：1)州域交通主枢纽：依靠国家、区域性交通走廊交汇和机场、港口等交通设施集中的优势，作为武陵山地区交通组织的中心，承担重要的交通组织功能；2)州域交通副枢纽：依靠交通走廊和区位优势，对接周边省份重点发展地区，作为州域交通组织的副中心；3)地区性交通枢纽：依靠交通走廊和州域内的区位条件，承担地区性交通组织功能。

4.4 构建多层次的旅游服务设施

恩施州旅游资源丰富，旅游产业潜力大，但受限于景点布局较分散、距离县市较远等因素，恩施州的旅游产业优势尚未充分展现。为促进旅游与交通良性互动，针对旅游交通组织：1)构建两级旅游通道：包括旅游主通道和旅游次通道。旅游主通道对外衔接区域重要旅游景区和客源地，对内串联州域核心景区，以铁路和高等级公路为主要依托，提高交通联系的便捷性，促进区域旅游合作；旅游次通道对外衔接重要城镇点，对内衔接旅游资源富集地，并与旅游主通道加强衔接，以高等级公路为主要依托，提升景区的可达性，促进州域旅游全面发展。2)构建两级旅游集散中心。结合旅游通道布局，打造旅游集散主中心和旅游集散次中心两级体系，主中心是全州的旅游交通组织中心，联系国内旅游客源地；次中心主要承担地区性旅游交通组织。

5 结语

山地城镇的发展长期落后于平原城镇，其交通发展策略也显著区别于平原城镇。在新型城镇化发展的背景下，山地城镇迎来了新的机遇与挑战。本文以恩施州为例，提出在综合交通体系规划中要充分重视既有规划，集约利用运输通道，培育多级枢纽体系，构建多层次旅游服务设施等发展策略。山地地区城镇综合交通体系规划的理论依据较少，未来还需要进一步探索。

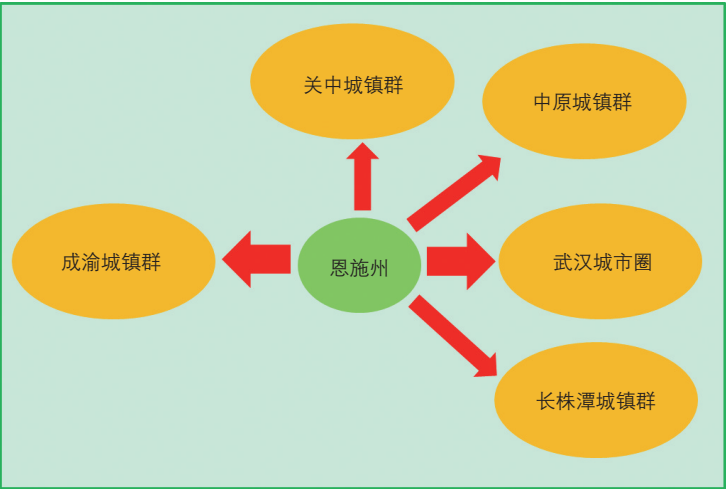


图9 恩施州区域通道格局

Fig.9 Regional corridors in Enshi Prefecture

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

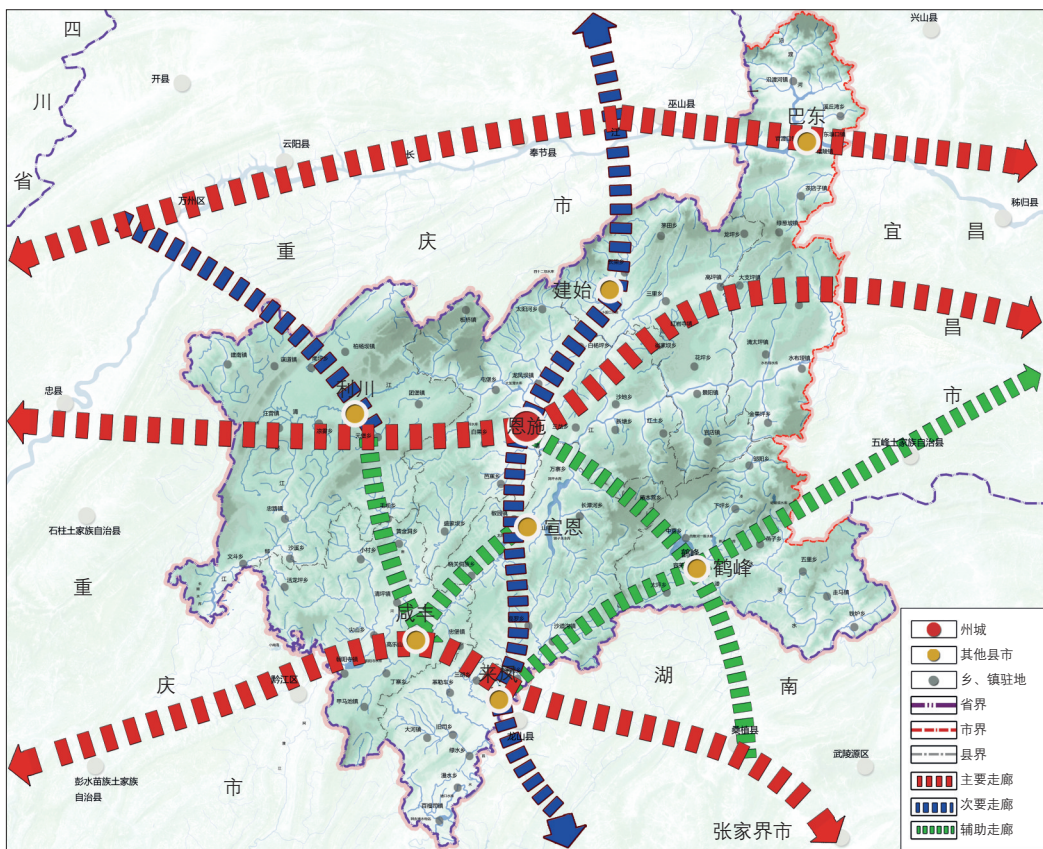


图 10 恩施州区域运输走廊组织示意

Fig.10 Demonstration of regional transportation corridors in Enshi Prefecture

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

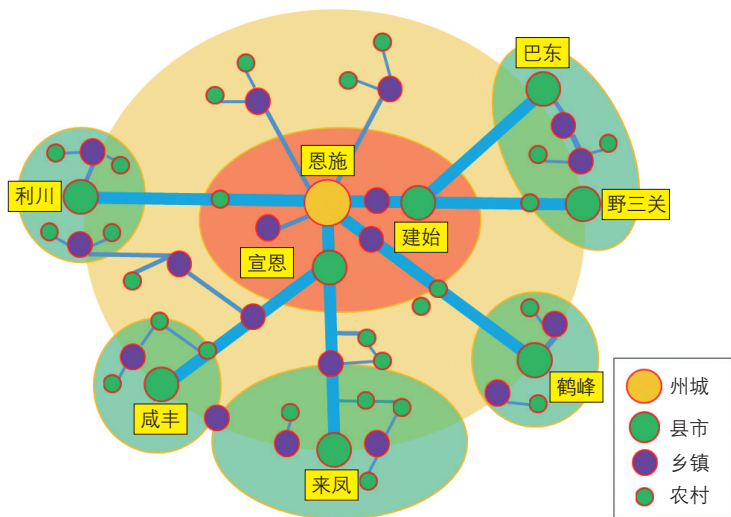


图 11 恩施州交通枢纽组织模式

Fig.11 Organizational patterns of transportation terminals in Enshi Prefecture

资料来源：“恩施州城镇化发展战略与城镇体系规划”报告。

参考文献:

References:

- [1] 仇保兴. 实现我国有序城镇化的难点与对策选择[J]. 城市规划学刊, 2007(5): 61-67.
Qiu Baoxing. Difficulties and Strategies-Choosing in the Realization of Orderly

Urbanization of China[J]. Urban Planning Forum, 2007(5): 61-67

- [2] 中国城市规划设计研究院. 湖北省城镇化与城镇发展战略规划[R]. 北京: 中国城市规划设计研究院, 2013.
- [3] 国务院扶贫办. 武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划[R]. 北京: 国务院扶贫办, 2011.
- [4] 武汉市规划研究院. 湖北恩施全国综合扶贫开发试点城乡建设总体规划[R]. 武汉: 武汉市规划研究院, 2013.
- [5] 赵万民. 突破西南山地城镇化发展瓶颈: 创新规划理论[J]. 建设科技, 2004(13): 20-21.
Zhao Wanmin. The Breakthrough of the Bottleneck in the Development of Urbanization in the Southwest Mountain-Innovative Planning Theory[J]. Construction Science and Technology, 2004(13): 20-21.
- [6] 黄光宇. 山地城市学原理[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.
Huang Guangyu. Theory of Mountainurbanology [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2006.