



中国西部民族经济研究中心  
Center of West Ethnic Economic Research

# 工作论文

No. 2015009

中国少数民族地区建制镇研究

郑长德

**摘要:**建制镇在中国少数民族地区的经济发展和城镇化推进过程中具有特殊重要的地位。文章分析了民族地区建制镇的规模与分布、人口和经济发展的特点。研究发现：目前，民族地区建制镇镇区人口规模普遍偏小，建制镇密度低，镇间联系程度弱；近 10 年来，民族地区人口产业和职业结构具有逆向调整趋势；建制镇基础设施虽有改进，但总体上建制镇的乡村基础设施落后，有线电视、垃圾集中处理、人均用电及公路密度与全国比较相差较大，与东部地区和中部地区比较差距就更大；从业人员中依然是第一产业为主，非农产业就业比重低；建制镇的产业集聚带动功能弱，难以带动镇域的经济的发展；虽然农业依然是民族地区建制镇经济的基础和主体。但农业投资不足。为让民族地区建制镇发挥产业集聚带动功能，文章提出各级政府应充分重视建制镇的建设，首先要提升建制镇规划水平，发挥规划的引领作用和法治作用，确保建制镇建设健康有序发展；其次，根据民族地区的具体实际调整行政区划，对于巨型镇和大型镇，可以考虑设市和自治市；第三，多渠道筹集资金，加快基础设施建设；第四，把建制镇建设同产业园区建设结合起来，发挥建制镇产业的集聚带动功能，提升其自我发展能力，使一些建制镇形成新的经济增长极，从而振兴地方经济。第五，以加快土地、户籍等体制改革为突破口，加快体制机制创新，激发建制镇发展的活力。

**关键词:** 民族地区；建制镇；城镇化；经济发展

**基金项目:** 本文得到 2009 年度国家社科基金重大招标项目（项目编号 09&ZD011）、西南民族大学学位点建设项目（2011XWD-S0202）基金资助。

**作者简介:** 郑长德（1962~），男，四川广元人，经济学博士，西南民族大学经济学院教授（二级）、博士生导师，主要研究方向：区域经济与金融发展。

建制镇是指经省、自治区、直辖市人民政府批准设立的一级行政区域，包括县（市）人民政府驻在镇。根据《统计上划分城乡的规定》（国务院于 2008 年 7 月 12 日国涵[2008]60 号批复），镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇，政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。在中国的城镇化过程中，建制镇作为一种重要的城镇化模式，具有重要的作用。据第 6 次人口普查统计，2010 年的 6.7 亿城镇人口中，镇区人口 2.7 亿，占 39.7%。位于西部地区的民族地区，镇对城镇化的贡献率更高，如内蒙古为 41.6%，广西 54.6%，贵州 52.8%，云南 60.4%，西藏 60.0%，青海 45.6%，宁夏 31.9%，新疆 35.0%<sup>[1]</sup>。因此，小城镇建设在民族地区城镇化过程中具有十分重要的意义。但是，在民族地区的建制镇中，一些建制镇规模小，布局比较分散，经济集聚功能差，对当地经济的支撑、带动作用有限。如何推动小城镇在民族地区后发赶超和发展转型中发挥作用，是民族地区各级政府应特别关注的。

本文基于对民族八省区建制镇统计数据进行分析，研究了民族地区建制镇的特点及在民族地区经济社会发展中的作用和存在的问题，并据此提出一些政策建议。

## 1. 建制镇的数量与分布

### 1.1 建制镇的数量和分布

据统计，2002 年民族八省区有镇 3109 个，2012 年增长到 3234 个，建制镇数量增长率为 4.02%，同期全国镇数由 20601 个变化为 19881 个，增长率为-3.49%。民族八省区建制镇数量占全国比重由 2002 年的 15.09%，上升到 2012 年的 16.27%。分地区看，内蒙古、广西增长率为负，分别为-2.58%和-4.67%，其余地区增长率为正，其中贵州为 4.59%，云南为 10.39%，西藏没变化，青海增长率为 20%，宁夏为 29.49%，新疆为 14.41%（表 1）。

表 1 民族地区建制镇的数量与分布<sup>[2][3]</sup>

	建制镇数量			密度（2012 年）		镇平均人口规模（2010）	平均距离（公里）
	2002	2012	增长率	个/万平方公里	个/万人		
全国	20601	19881	-3.49	20.71	0.15	1.37	16.48
内蒙古	503	490	-2.58	4.12	0.2	1.23	36.93
广西	750	715	-4.67	30.09	0.15	1.43	13.67
贵州	697	729	4.59	41.38	0.21	0.9	11.66
云南	597	659	10.39	16.73	0.14	1.61	18.34
西藏	140	140	0	1.16	0.46	0.29	69.51
青海	115	138	20	1.92	0.24	0.84	54.08
宁夏	78	101	29.49	19.44	0.16	0.97	17.01
新疆	229	262	14.41	1.6	0.12	1.38	59.3
民族八省区合计	3109	3234	4.02	5.77	0.17	1.22	31.22

资料来源：作者根据《中国统计年鉴》（2013）和《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

从镇的分布密度看，2012 年全国每万平方公里有 20.71 个镇，民族八省区平均为 5.77 个/万平方公里，其中贵州最高，达 41.38 个/万平方公里，其次是广西，30.09 个/万平方公里，最低的是西藏，1.16 个/万平方公里，新疆 1.60 个/万平方公里，青海 1.92 个/万平方公里。根据第 6 次人口普查，2010 年全国镇的平均人口规模为 1.37 万人，民族八省区平均为 1.22 万人。

西藏、青海、内蒙古、新疆等地区，由于地域辽阔，镇间平均距离大，而广西、贵州、

云南等地，虽然镇间平均距离不大，但这些地区地表结构复杂，地势起伏大，山高谷深，镇间的实际距离也很大，镇间联系程度比较弱，影响了这些地区的城乡一体化发展。

### 1.2 建制镇与城镇化

据第6次人口普查，2010年全国城镇化率为50.27%，其中市的贡献率（市人口/城镇人口）为60.26%，镇的贡献率（镇人口/城镇人口）为39.74%。因此，中国主要由市容纳了城镇人口。民族八省区的城镇化率为40.06%，其中市的贡献率为50.4%，镇的贡献率为49.6%，但各地区变化差异很大，如宁夏、新疆、内蒙古和青海，市容纳了超过一半以上的城镇人口，而云南、贵州、广西、西藏则一半以上的城镇人口居住在镇（表2）。比较静态地看，2000~2010年，全国新增的城镇人口中，城市占52.61%，镇占47.39%；同期民族地区新增城镇化人口中，城市占42.31%，镇占57.69%，民族八省区中云南、西藏、广西、贵州、青海等地区新增城镇人口，一半以上在镇，个别地区超过70%，内蒙古、宁夏、新疆等地区的新增城镇人口主要在市（表2）。

表2 城镇化的结构分解：市与镇

	2000			2010			边际贡献（2000-2010）	
	城镇化率	市贡献率	镇贡献率	城镇化率	市贡献率	镇贡献率	市	镇
全国	36.92	63.79	36.21	50.27	60.26	39.74	52.61	47.39
内蒙古	42.7	56.96	43.04	55.53	58.39	41.61	62.19	37.81
广西	28.16	50.17	49.83	40.02	45.35	54.65	35.55	64.45
贵州	23.96	51.7	48.3	33.78	47.18	52.82	35.57	64.43
云南	23.38	46.98	53.02	34.72	39.63	60.37	27.61	72.39
西藏	19.43	42.84	57.16	22.67	40.01	59.99	31.66	68.34
青海	32.33	63.94	36.06	44.72	54.37	45.63	38.77	61.23
宁夏	32.44	67.44	32.56	47.96	68.14	31.86	69.15	30.85
新疆	33.84	68.38	31.62	42.79	65.04	34.96	58.27	41.73
民族八省区合计	28.81	54.33	45.67	40.06	50.4	49.6	42.31	57.69

资料来源：作者根据《中国2000年人口普查资料》和《中国2010年人口普查资料》相关数据计算得到。

从市、镇对城镇化的贡献和城镇化率的关系看，2010年普查数据表明，城镇化率高的地区，市容纳人口的比例高（图1A）。图1显示，随着城镇化率的提高，城区吸纳人口的能力越强，镇区对人口的集聚功能越弱。大陆31个省、自治区、直辖市的基本类型如表3。

表3 中国大陆城镇化率与市的贡献率

贡献率 城镇化率	75%以上	75%~50%	小于50%
大于62%	上海、北京、天津、广东、辽宁		
62%~44%		浙江、江苏、福建、黑龙江、内蒙古、吉林、重庆、山东、湖北、海南、山西、宁夏、陕西、青海	
小于44%		新疆、河南、甘肃	河北、江西、湖南、安徽、四川、广西、云南、贵州、西藏

资料来源：作者根据《中国2010年人口普查资料》相关数据计算得到。

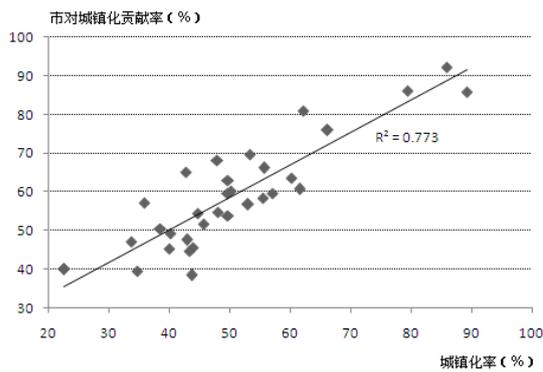


图 1A

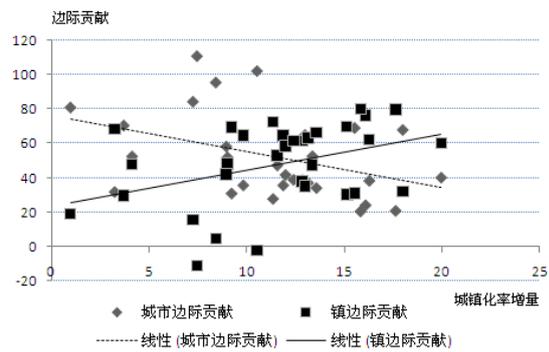


图 1B

图 1 城镇化与市对城镇化的贡献率关系（2010）

资料来源：作者根据《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算绘制。

另一方面，如果考察 2000~2010 年城镇化率的变化与市、镇对城镇化的边际贡献，如图 1B 所示，城镇化率变化与镇的边际贡献呈现出正相关性，而与市的边际贡献呈现出负相关性，这在一定程度上说明，未来民族地区在推进城镇化过程中，镇的作用将愈显突出。

### 1.3 建制镇的区域差异

民族地区各省区内部建制镇区域差异明显。例如，按行政区域面积计，内蒙古最大的建制镇行政区域面积最大的是阿拉善右旗阿拉腾敖包镇，行政区域面积达到 2866500 公顷，最小的是包头市昆都仑区昆河镇，只有 1650 公顷，前者是后者的 1737 倍；西藏行政区域面积最大的建制镇是安多县雁石坪镇，面积达 941338 公顷，而最小的洛隆县孜托镇，只有 1209 公顷；其余省区的情况基本类似。表 4 给出了民族八省区建制镇镇区人口的差异情况，镇区人口最少的广西桂林市雁山区柘木镇，只有 21 人，人口最多的建制镇是内蒙古的准格尔旗薛家湾镇，人口达到 13 万多人，建制镇间的差异由此可见一斑。民族八省区分地区建制镇镇区人口规模排序如图 2 所示。

表 4 民族八省区建制镇镇区人口的变化（2011）<sup>[4]</sup>

	镇数	最小	最大	均值	标准差	变异系数
内蒙古	481	38.0	133000.0	9136.83	16235.26	1.78
广西	749	21.0	120704.0	9947.57	16624.39	1.67
贵州	689	93.0	119444.0	8965.22	14585.52	1.63
云南	571	263.0	132807.0	9463.08	13905.97	1.47
西藏	137	1165.0	13324.0	5061.85	2457.91	0.49
青海	128	62.0	69176.0	5712.16	9637.79	1.69
宁夏	100	195.0	72688.0	10107.23	16021.45	1.59
新疆	283	80.0	75263.0	7227.53	10751.55	1.49

资料来源：作者根据《中国建制镇统计年鉴》（2012）相关数据计算。

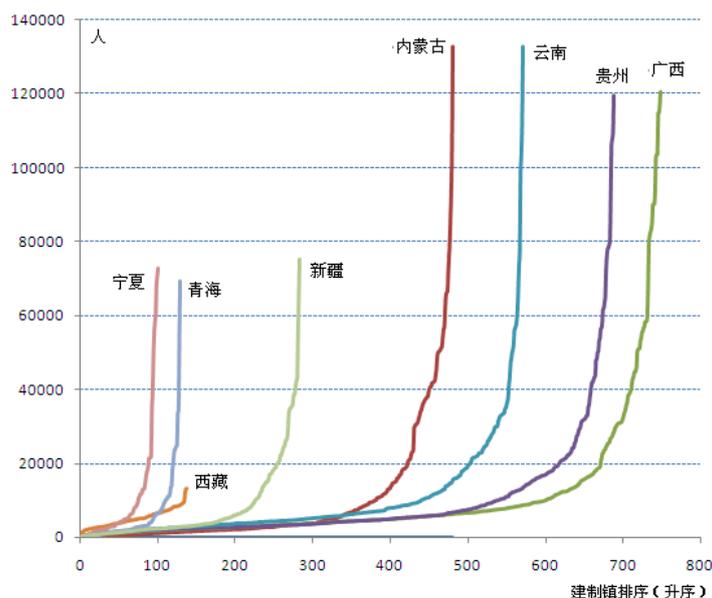


图 2 民族八省区建制镇按镇区人口规模排序

资料来源：作者根据《中国建制镇统计年鉴》（2012）相关数据绘制。

## 2. 建制镇的人口特征

### 2.1 人口的增长

根据第 6 次人口普查，2010 年全国总人口 13.33 亿人，其中镇人口 2.66 亿，占总人口 19.98%；同年民族八省区总人口 1.88 亿，占全国总人口的 14.12%，其中镇人口 3739 万人，占民族八省区总人口的 19.87%，占全国镇人口的 14.04%。第 5 次人口普查表明，全国有镇人口 1.66 亿，占总人口的 13.37%；同年民族八省区镇人口为 2318 万，占总人口的 13.16%。2000~2010 年间，镇人口增长率，全国为 60.26%，民族八省区为 61.32%，快于全国水平。镇人口的增长来源于三个方面，一是镇人口的自然增长，二是迁移增长，三是行政区划调整，原来为乡调整为镇，乡人口变为镇人口，这在某些地区成为镇人口增长的主要方面，图 3 显示的是 2002~2010 年镇数<sup>①</sup>的增长率和 2000~2010 年镇人口增长率间的关系，发现两者间有正相关关系。

表 5 民族地区镇人口的规模与增长（2000~2010）

	2000				2010				人口增长率 (%)
	占总人口比例 (%)			性别比	占总人口比例 (%)			性别比	
	合计	男	女		合计	男	女		
全国	13.37	13.32	13.42	105.51	19.98	20.02	19.94	105.32	60.26
内蒙	18.38	18.27	18.5	105.8	23.11	22.93	23.3	106.44	33.17
广西	14.03	13.95	14.12	111.37	21.87	21.79	21.96	107.42	63.54
贵州	11.57	11.52	11.63	108.98	17.84	17.74	17.96	105.01	52.01
云南	12.39	12.31	12.48	108.58	20.96	20.71	21.23	105.27	83.50
西藏	11.11	11.49	10.71	110.18	13.6	14.21	12.95	115.96	40.52
青海	11.66	11.81	11.51	109.46	20.41	20.64	20.16	109.94	104.16
宁夏	10.56	10.67	10.45	107.52	15.28	15.53	15.02	108.55	66.10

<sup>①</sup> 这里之所以用 2002 年的数据是因为《中国统计年鉴》（2003）才开始有比较完整的镇数的统计。

新疆	10.7	10.66	10.74	106.37	14.96	14.96	14.96	106.85	65.25
民族八省区合计	13.16	13.1	13.22	108.68	19.87	19.78	19.97	106.46	61.32

资料来源：作者根据《中国 2000 年人口普查资料》和《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

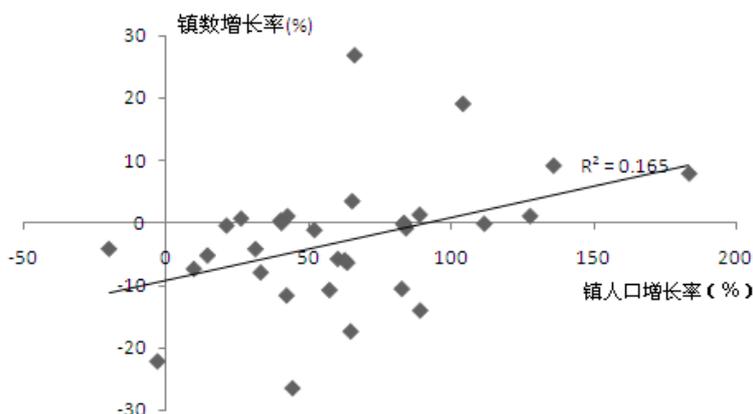


图 3 镇人口增长率（2000~2010）与镇数增长率（2002~2010）间的关系

资料来源：作者根据《中国统计年鉴》（2003）、《中国 2000 年人口普查资料》和《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算绘制。

## 2.2 人口结构：性别与年龄

首先看镇人口的性别结构。如表 5 所示，2010 年全国镇人口性别比为 105.32，在合理范围之内。民族八省区性别比为 106.46，也处于正常值内。分省区看，西藏、青海、宁夏三个自治区镇人口性别比偏高，西藏最高，达到 115.96，比 2000 年高出许多，显然单从镇人口看，这样高的性别比是不合理的。

其次看镇人口的年龄结构。考察人口的年龄结构，一般将人口分为 0~14 岁（15 周岁以下，少年儿童组）、15~64 岁（65 周岁以下，成年组）和 65 岁及以上（老年组）三组，据此划分出三种基本人口年龄结构类型：年轻型人口、成年型人口和老年型人口。表 6 计算了全国及民族八省区镇人口的年龄分布，可以看出，与 2000 年比较，无论全国还是民族八省区，镇人口的老化程度都在提高，根据国际标准，现在全国镇人口属于老年型人口，广西、新疆、贵州、云南等省区镇人口也属于老年型人口，宁夏、青海、内蒙古等省区镇人口属于成年型人口，镇人口最年轻的是西藏，2010 年西藏镇人口中 65 岁及以上老年人口占镇总人口的 3.30%。

表 6 民族地区镇人口的年龄结构

	2000 年				2010 年			
	0-14	15-64	65 岁及以上	抚养比	0-14	15-64	65 岁及以上	抚养比
全国	21.66	72.35	5.99	38.22	16.87	75.15	7.98	33.07
内蒙古	21.49	73.79	4.71	35.51	15.44	77.97	6.59	28.26
广西	23.89	69.81	6.30	43.25	20.41	71.56	8.03	39.74
贵州	27.29	67.17	5.54	48.87	23.39	69.57	7.04	43.74
云南	22.63	71.70	5.67	39.47	19.18	73.85	6.97	35.41

西藏	24.16	72.57	3.27	37.79	18.25	78.45	3.30	27.47
青海	23.01	73.56	3.43	35.94	19.73	75.17	5.10	33.03
宁夏	24.77	71.66	3.57	39.55	22.01	72.73	5.26	37.50
新疆	25.15	70.92	3.93	41.00	18.13	74.57	7.30	34.10
民族八省区 合计	23.87	70.78	5.35	41.29	19.63	73.28	7.09	36.47

资料来源：作者根据《中国 2000 年人口普查资料》和《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

### 2.3 人口结构：受教育程度

从人口受教育程度看，2010 年镇 6 岁及以上人口受教育程度的结构和 15 岁及以上人口文盲率如表 7 所示。可以看出，6 岁及以上人口的受教育程度中，小学和初中的比例最大，大学专科及以上的比例偏低。从平均受教育年限看，全国镇人口平均为 9.02 年，民族八省区中，内蒙古和新疆高于全国水平，其余地区低于全国水平，最低的是西藏，为 7.88 年。技能劳动力（大专及以上人口）比例，全国为 9.33%，民族八省区除了广西低于全国外，其余均高于全国或与全国水平持平。15 岁及以上人口中，全国镇人口的文盲率为 3.87%，广西、新疆、内蒙古等低于全国水平，西藏、青海、宁夏、贵州、云南等高于全国水平，西藏最高达 18.32%。

表 7 全国及民族地区镇人口受教育程度

	6 岁及以上人口受教育程度 (%)							平均受教育年限(年)	技能劳动力(%)	文盲率 (%)
	未上过学	小学	初中	高中	大学专科	大学本科	研究生			
全国	3.99	25.68	42.53	18.46	6.21	3.02	0.1	9.02	9.33	3.87
内蒙古	3.53	22.11	41.56	20.18	8.93	3.62	0.08	9.42	12.62	3.38
广西	2.64	28.22	42.85	17.61	6.02	2.59	0.06	8.99	8.68	2.32
贵州	6.46	32.92	36.99	14.3	6.53	2.77	0.04	8.45	9.33	6.86
云南	5.81	36.26	33.54	14.72	5.89	3.7	0.08	8.45	9.68	5.62
西藏	19.16	30.48	20.61	11.71	9.97	7.87	0.19	7.88	18.03	18.32
青海	11.05	29.66	26.27	17.63	10.05	5.22	0.12	8.62	15.38	10.91
宁夏	5.58	29.3	39.61	15.9	6.81	2.75	0.04	8.7	9.61	6.09
新疆	2.88	26.38	36.32	17.51	12.1	4.65	0.15	9.54	16.9	2.73
民族八省区合计	4.76	30.06	37.87	16.6	7.25	3.39	0.07	8.85	10.71	3.96

资料来源：作者根据《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

### 2.4 人口结构：家庭与民族

家庭是我国最基本的微观经济单位，在国民经济中发挥着重要的分配、消费、生产、投资和财产继承的功能。根据 2010 年人口普查，全国镇共有家庭户 7853 万户，占镇户数的 96.05%，家庭户人口 24166 万人，占全国镇总人口的 90.77%，家庭户平均规模为 3.08 人/户。民族八省区镇中，家庭户占 96.45%，家庭户人口占镇总人口的 92.26%，家庭户平均规模为 3.11 人/户。分地区看，各省区镇的家庭户比例分别为：内蒙古 96.34%，广西 96.97%，贵州 97.09%，云南 96.15%，西藏 94.59%，青海 94.18%，宁夏 95%，新疆 96.22%；家庭户人口占比为：内蒙古 91.76%，广西 92.96%，贵州 94.28%，云南 91.04%，西藏 85.85%，青海 88.81%，宁夏 92.12%，新疆 92.85%；平均家庭户规模分别为：内蒙古 2.74，广西 3.34，贵州 3.12，云南 3.29，

西藏 2.89，青海 3.06，宁夏 3.14，新疆 2.75。从家庭户规模看，除西藏外，都是 3 人户的比例最大，2 人户次之，2 至 3 人户占镇家庭总户数的 50%以上（表 8）。可见，4 人及以下的小家庭是我国民族地区镇的家庭户的主体。

表 8 中国及民族地区家庭户规模

	一人户	二人户	三人户	四人户	五人户	六人户	七人户	八人户	九人户	十人及以上户
全国	14.10	24.41	27.78	17.87	9.63	3.85	1.33	0.55	0.25	0.25
内蒙古	11.69	30.23	39.11	12.83	4.76	1.02	0.23	0.08	0.03	0.03
广西	14.24	19.82	24.20	20.04	12.04	5.17	2.32	1.07	0.53	0.58
贵州	16.15	21.25	26.35	19.00	10.38	4.17	1.61	0.62	0.26	0.21
云南	12.76	19.79	25.91	22.13	11.37	5.23	1.68	0.65	0.26	0.22
西藏	24.47	24.79	21.71	13.83	7.41	3.29	1.92	1.09	0.63	0.86
青海	16.47	22.41	28.05	17.43	8.77	3.94	1.56	0.67	0.32	0.36
宁夏	12.60	22.01	28.06	22.14	9.62	3.86	1.13	0.35	0.12	0.12
新疆	20.03	25.74	28.42	16.56	6.07	1.76	0.75	0.33	0.16	0.18

资料来源：作者根据《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

从家庭户类型看，2010 年，全国及民族地区镇均以二代户的核心家庭为主要家庭形式。从全国看，各类家庭户所占的比例的排序是：二代户，占 49.64%，一代户，占 33.65%，三代户，占 16.09%，四代户，占 0.62%。民族八省区的家庭户类型与全国类似，如图 8 所示。

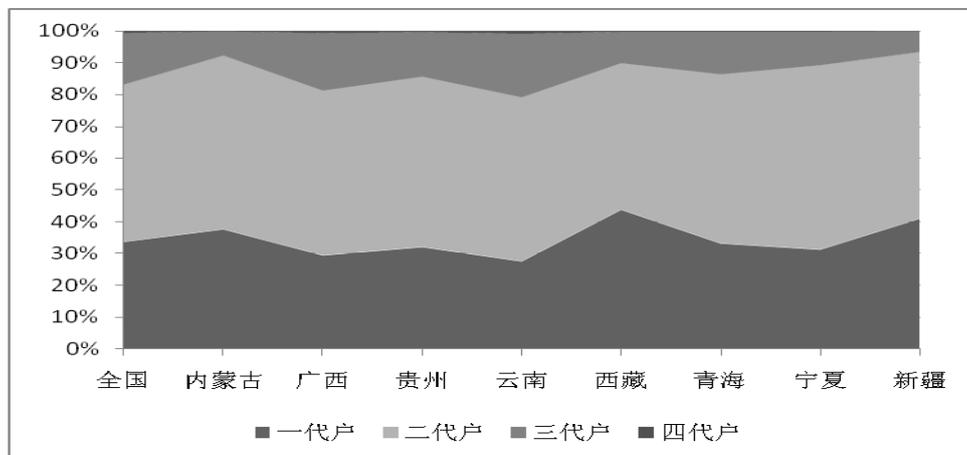


图 8 全国与民族地区镇家庭户类型

资料来源：作者根据《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

2010 年普查表明，全国有少数民族人口 1.12 亿人，占总人口的 8.40%，其中居住在镇的少数民族有 1900 多万人，占镇总人口的 7.15%，占全国少数民族总人口的 17.0%。民族八省区镇人口的民族构成如图 9 所示。可以看出，少数民族人口构成民族八省区镇人口的重要部分，例如西藏镇人口中 75.58%为少数民族；内蒙古镇人口中少数民族人口占了 22.08%，少数民族人口占内蒙古少数民族人口的 24.94%；新疆镇人口中 45%以上是少数民族；民族八省区合计，少数民族人口占镇总人口的 30.48%，占八省区少数民族总人口的 16.16%。

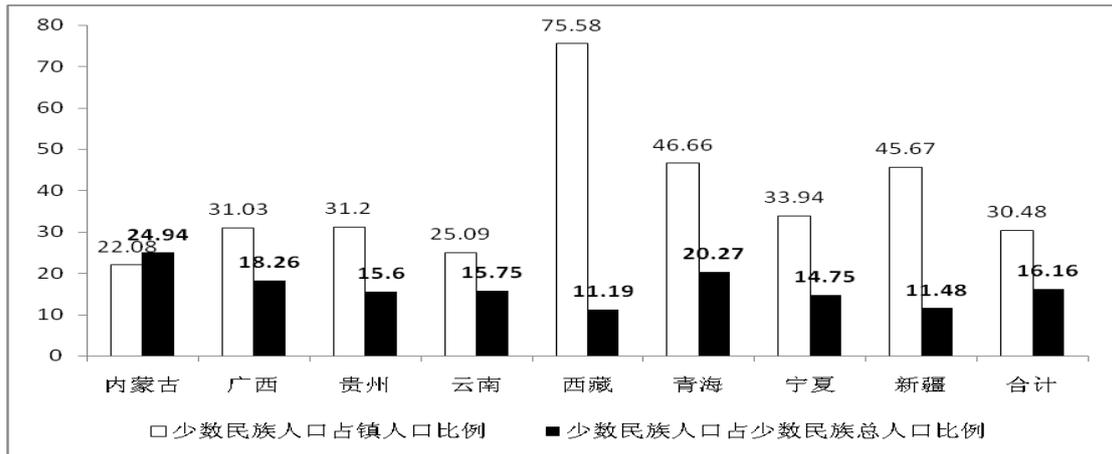


图9 民族八省区镇的民族结构

资料来源：作者根据《中国2010年人口普查资料》相关数据计算得到。

### 2.5 人口结构：产业和职业结构

在业人口在不同产业间的分布及其变化既是人口经济发展的推动力之一，也是经济发展程度的一个重要表征。在我国的人口普查中，16岁及以上人口划分为经济活动人口和非经济活动人口。经济活动人口包括就业人口和失业人口。2010年全国镇人口中16岁及以上人口占镇总人口的80.92%，其中经济活动人口占16岁及以上人口的67.62%，就业人口占16岁及以上人口的65.12%。从产业分布看，就业人口中第一产业占32.38%，第二产业占29.49%，第三产业占38.13%。各地区就业人口产业结构如表9。表9同时列出了2000年人口普查时镇就业人口的产业结构。与2000年比较，发现民族八省区镇就业人口产业结构有逆向调整趋势。例如广西镇就业人口中第一产业的比重由2000年的41.11%上升到2010年的46.17%，第二产业变化不大，第三产业由2000年的41.35%下降到2010年的36.43%。造成此种趋势的一个主要因素是西部大开发战略实施以来，在民族地区实际上发生了制造业向城市的集聚，产生了镇及乡村的去制造业化现象。

表9 全国及民族地区镇就业人口产业结构

	16岁及以上人口占总人口(2010, %)	2010年16岁及以上人口		就业人口产业结构(2010, %)			就业人口产业结构(2000, %)		
		经济活动人口(%)	就业人口(%)	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
全国	80.92	67.62	65.12	32.38	29.49	38.13	31.88	28.61	39.51
内蒙古	82.66	60.5	58	23.2	22.83	53.98	23.29	25.26	51.44
广西	76.89	74.29	70.65	46.17	17.4	36.43	41.11	17.54	41.35
贵州	73.85	65.24	61.86	37.59	18.21	44.2	41.82	17.95	40.23
云南	78.37	73.03	70.99	47.62	16.14	36.24	42.18	19.88	37.94
西藏	78.64	74.52	73.01	31.2	8.54	60.26	43.61	8.92	47.47
青海	77.23	66.41	63.65	28.5	22.17	49.33	27.43	26.8	45.77
宁夏	75.61	69.34	67.53	37.94	26.17	35.9	18.3	29.28	52.43
新疆	78.93	65.03	62.1	32.16	17.81	50.03	19.05	24.33	56.62
民族八省区合计	77.83	69.13	66.29	40.01	18.24	41.75	35.81	20.44	43.75

资料来源：作者根据《中国 2000 年人口普查资料》和《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

人口的职业结构是指全部就业人口中从事各类职业的人口的比例，反映了一个人口群体的经济发展水平，同时也反映了劳动者所处的社会地位和社会境遇<sup>[5]</sup>。表 10 给出了全国与民族八省区镇就业人口的职业结构。可以看出，2010 年与 2000 年比较，镇就业人口中，脑力劳动（国家机关、党群组织、企业、事业单位负责人，专业技术人员，办事人员和有关人员）职业比重下降，而体力劳动职业的比重上升，也是呈现出逆向调整趋势。和产业结构调整趋势一样，随着经济发展，特别是城市化的推进，城市成为人才集聚的高地，而处于与乡村紧密集合的镇，在产业和人才集聚方面处于不利地位。

表 10 全国与民族地区镇就业人口的职业结构（单位：%）

	脑力劳动	国家机关、 党群组织、 企业、事业 单位负责 人	专业技术人 员	办事人员和 有关人员	体力劳动	商业、服务 业人员	农林牧渔水 利业生产人 员	生产、运输 设备操作人 员及有关人 员	不便分 类 的其他从 业人 员
2010 年									
全国	16.93	2.27	9.16	5.50	83.07	22.18	32.26	28.50	0.14
内蒙古	23.53	2.90	12.75	7.88	76.47	25.11	22.37	28.76	0.23
广西	14.84	1.18	8.95	4.71	85.16	20.41	46.00	18.57	0.18
贵州	20.13	2.08	11.06	6.99	79.87	22.07	37.39	20.26	0.15
云南	16.44	1.51	9.61	5.32	83.56	19.27	47.32	16.93	0.04
西藏	32.32	3.57	14.61	14.14	67.68	27.14	31.07	9.36	0.11
青海	27.03	3.20	16.19	7.64	72.97	22.35	28.25	22.23	0.15
宁夏	15.69	2.12	9.23	4.34	84.31	18.53	37.89	27.88	0.01
新疆	29.01	3.04	16.88	9.10	70.99	20.64	31.17	18.54	0.63
民族八省区合计	19.03	1.91	10.91	6.21	80.97	21.11	39.64	20.05	0.17
2000 年									
全国	21.26	3.35	11.7	6.21	78.74	19.46	31.77	27.35	0.16
内蒙古	26.95	4.8	14.07	8.08	73.05	21.3	23.12	28.31	0.31
广西	20.89	2.39	12.44	6.06	79.11	19.94	40.75	17.94	0.48
贵州	22.02	3.25	12.54	6.23	77.98	17.98	41.35	18.56	0.1
云南	20.15	2.52	11.73	5.9	79.85	18.33	41.78	19.63	0.11
西藏	29.02	5.16	15.67	8.19	70.98	17.09	43.1	10.31	0.48
青海	30.71	3.95	18.48	8.28	69.29	18.43	26.42	24.2	0.23
宁夏	31.2	4.95	18.42	7.83	68.8	21.18	17.81	29.67	0.14
新疆	31.07	4.59	18.05	8.43	68.93	21.62	18.71	28.05	0.56
民族八省区合计	23.37	3.29	13.37	6.71	76.63	19.54	35.43	21.38	0.29

资料来源：作者根据《中国 2000 年人口普查资料》和《中国 2010 年人口普查资料》相关数据计算得到。

### 3. 建制镇的经济特征

#### 3.1 基础设施建设

建制镇行政区域包括镇区和乡村，镇区设居民委员会，乡村设村民委员会。据统计，在

建制镇的村民委员会中，2011年全国有99.8%的村通电，99.48%的村通电话，99.38%的村通公路，通有线电视的村占79.15%，通自来水的村占74.36%，38.84%的村垃圾集中处理，人均用电1076.67千瓦时，公路密度为0.56公里/平方公里；同年民族八省区的数据是：98.5%的村通电，96.81%的村通电话，97.7%的村通公路，56.61%的村通有线电视，70.91%的村通自来水，17.1%的村垃圾集中处理，人均用电317.10千瓦时，每平方公里有公路0.2公里。可以看出，民族地区建制镇的乡村中，有线电视、垃圾集中处理、人均用电及公路密度与全国比较相差较大，与东部地区和中部地区比较差距就更大，民族八省区内部建制镇的乡村基础设施建设差异显著（表11）。

表 11 建制镇的基础设施建设（2011）

	通电的村	通电话的村	通公路的村	通有线电视的村	通自来水的村	垃圾集中处理的村	人均用电（千瓦时）	公路密度（公里/平方公里）
全国	99.8	99.48	99.38	79.15	74.36	38.84	1076.67	0.56
东部地区	99.99	99.93	99.84	89.75	90.41	55.47	2087.97	1.04
中部地区	99.93	99.67	99.67	75.22	59.35	31.06	443.25	1.02
西部地区	99.33	98.47	98.24	63.8	65.02	21.56	313.45	0.34
东北地区	99.99	99.9	99.87	92.1	67.62	29.95	692.26	0.30
民族八省区	98.5	96.81	97.7	56.61	70.91	17.1	317.10	0.20
内蒙古	97.88	96.91	94.58	55.45	58.77	5.59	440.71	0.09
广西	99.90	98.93	98.82	67.36	60.62	15.32	194.66	0.38
贵州	100	94.56	98.51	44.43	71.11	20.90	352.32	0.84
云南	99.99	99.36	99.61	63.51	93.92	25.95	371.51	0.55
西藏	75.47	84.52	91.77	61.11	65.45	5.24	55.36	0.07
青海	95.13	93.33	97.74	27.20	83.14	12.14	103.87	0.04
宁夏	100	100	98.84	73.26	63.41	36.90	324.64	0.32
新疆	99.45	97.35	97.85	57.71	87.60	24.71	636.24	0.07

资料来源：作者根据《中国建制镇统计年鉴》（2012）相关数据计算得到。

### 3.2 劳动力就业结构

从劳动力就业情况看，2011年全国建制镇从业人员中，第一产业占43.67%，第二产业占29.68%，第三产业占26.65%，第二和第三产业就业合计占56.33%；民族八省区的就业结构是：第一产业占61.17%，第二产业占16.3%，第三产业占22.53%。因此，民族地区建制镇从业人员中依然是第一产业为主，非农产业就业比重不足40%，特别是第二产业就业比重低。

表 12 中国及民族地区建制镇的从业人员就业结构（2011年，%）

	第一产业	第二产业	第三产业	二三产业合计	企业从业人员比重	工业企业从业比重
全国	43.67	29.68	26.65	56.33	28.21	18.29
东部地区	33.59	38.58	27.83	66.41	43.25	30.25
中部地区	46.11	28.07	25.82	53.89	21.29	12.73
西部地区	53.81	20.32	25.86	46.18	15.07	7.73
东北地区	55.56	18.62	25.82	44.44	17.01	10.15

民族八省区	61.17	16.3	22.53	38.83	12.14	6.22
内蒙古	63.08	16.27	20.65	36.92	12.98	7.79
广西	56.89	19.93	23.18	43.11	14.07	6.78
贵州	61.63	13.67	24.7	38.37	8.86	4.70
云南	68.56	12.35	19.09	31.44	12.17	5.79
西藏	68.92	11.02	20.06	31.08	1.23	0.76
青海	54.64	23.21	22.15	45.36	10.47	6.27
宁夏	50.17	23.86	25.98	49.84	13.48	8.02
新疆	56.22	13.97	29.81	43.78	11.16	6.62

资料来源：作者根据《中国建制镇统计年鉴》（2012）相关数据计算得到。

### 3.3 经济活动的集聚

镇对经济活动的集聚能力对于镇域的发展和城乡一体化有重要作用。表 13 给出了反映镇集聚能力的相关指标，特别是每万人企业数和二三产业就业区位商，可以直接反映经济活动的集聚水平<sup>[6]</sup>。全国镇每万人拥有全部企业数是 92.7 个，工业企业数 36.65 个，民族八省区对应的数据分别为 63.14 个和 13.49 个，分地区看均低于全国水平，更低于东部和中部水平；二三产业就业区位商除东部地区镇大于 1 外，其余地区均小于 1，民族地区平均只有 0.69，所以与全国平均水平比较，民族地区镇对经济活动的集聚能力低，难以带动镇域的经济的发展。

表 13 全国与民族地区镇对经济活动的集聚

地区	镇区人口密度(人/平方公里)	企业密度 (个/平方公里)		企业密度 (个/万人)		二三产业就业区位商
		全部企业	工业企业	全部企业	工业企业	
全国	2492.51	1.99	0.79	92.70	36.65	1
东部地区	2882.43	6.53	3.01	127.20	58.60	1.18
中部地区	3007.67	2.91	1.09	79.50	29.93	0.96
西部地区	1921.16	0.68	0.16	63.22	15.09	0.82
东北地区	1716.08	0.60	0.22	55.68	20.29	0.79
民族八省区	1382.37	0.43	0.09	63.14	13.49	0.69
内蒙古	1147.9	0.06	0.02	28.30	9.68	0.66
广西	4020.86	2.38	0.55	81.24	18.61	0.77
贵州	1993.96	1.15	0.26	44.08	9.763	0.68
云南	1921.34	1.16	0.16	79.72	10.93	0.56
西藏	114.48	0.00	0.00	2.77	1.38	0.55
青海	978.14	0.08	0.03	81.53	29.79	0.81
宁夏	2057.47	0.31	0.14	26.98	12.29	0.88
新疆	841.78	0.11	0.02	41.39	8.32	0.78

资料来源：作者根据《中国建制镇统计年鉴》（2012）相关数据计算得到。

注释：二三产业就业区位商=（二三产业就业占全国比重）/（从业人员占全国比重）

### 3.4 农业经济与投资

镇一头连着乡村，另一头连接城市，在现阶段，镇的农业经济依然是多数镇的经济基础和主体。这可从图 10 中看出。图 10 绘出的是建制镇的年末耕地面积、有效灌溉面积、农作

物播种面积、粮食播种面积在各地区的比重。从全国看，镇的耕地面积占全国耕地总面积的一半以上，达到 53.33%，有效灌溉面积占全国总的有效灌溉面积的 60.33%，农作物播种面积占全国的 66.98%，粮食播种面积占全国的 68.45%。民族八省区中，耕地面积占八省区总耕地面积的 43.68%，有效灌溉面积占 46.07%，农作物播种面积占 56.52%，粮食播种面积占 58.96%，各地区的情况如图 10 所示。显然，农业依然是建制镇经济的基础和主体。

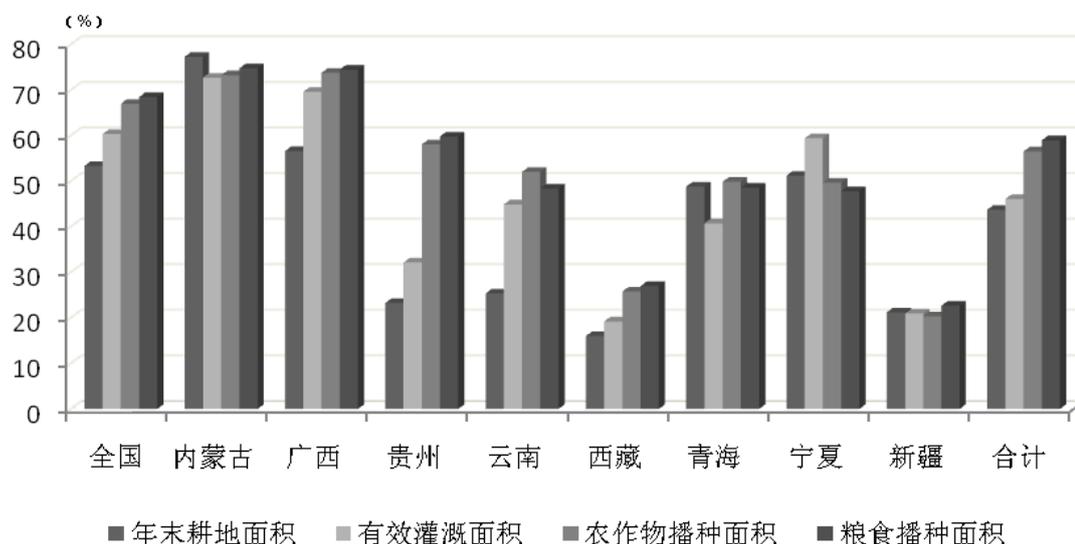


图 10 全国及民族地区镇农业经济的地位

资料来源：作者根据《中国建制镇统计年鉴》（2012）相关数据计算得到。

2011 年全国建制镇固定资产投资完成额占全社会固定资产投资的 31.57%，占城镇投资的 32.52%，因此从全国看，建制镇固定资产投资占全国总的固定资产投资不到 1/3。从民族八省区看，建制镇固定资产投资完成额占八省区全社会固定资产投资的 24.59%，占城镇投资的 25.49%，各地区差异显著，例如西藏建制镇完成的固定资产投资只占全社会和城镇的 1.42%，广西建制镇完成的固定资产投资占全社会和城镇的比例最高，分别为 45.84%和 48.32%。

虽然农业经济对建制镇很重要，但从农业投资占镇固定资产投资比重看，农业投资显然不足，全国只有 5.19%，民族地区平均 6.10%，最高的云南，也只有 9.47%（图 11）。

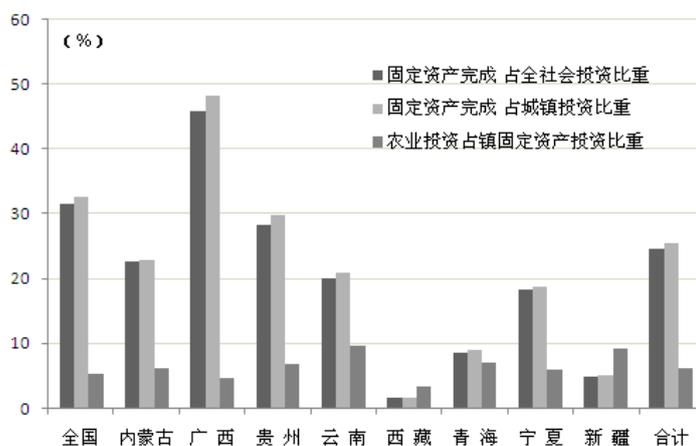


图 11 全国及民族地区建制镇固定资产投资比例（2011 年）

资料来源：作者根据《中国建制镇统计年鉴》（2012）相关数据计算得到。

#### 4. 结论与政策建议

建制镇建设是我国少数民族地区推进新型城镇化的重要一环。目前，民族地区建制镇镇区人口规模普遍偏小，如镇区人口在 5000 以下的建制镇，内蒙古有 317 个，占建制镇总数的 65% 以上，广西有 398 个，占 53% 以上，贵州有 407 个，占 59% 以上，云南 292 个，占 51% 以上，西藏 74 个，占 54% 以上，青海 93 个，占 72% 以上，宁夏 60 个，占 60%，新疆 190 个，占 67% 以上。本文的研究表明，民族地区建制镇密度低，镇间联系程度弱；近 10 年来，民族地区人口产业和职业结构具有逆向调整趋势；建制镇基础设施虽有改进，但总体上建制镇的乡村基础设施落后，有线电视、垃圾集中处理、人均用电及公路密度与全国比较相差较大，与东部地区和中部地区比较差距就更大；民族地区建制镇从业人员中依然是第一产业为主，非农产业就业比重不足 40%，特别是第二产业就业比重低；建制镇的产业集聚带动功能弱，难以带动镇域的经济的发展；虽然农业依然是民族地区建制镇经济的基础和主体。但农业投资不足。

经济活动在空间上的集聚所带来的报酬递增和正外部性是欠发达经济体经济发展的重要动力<sup>[7][8]</sup>。为让民族地区建制镇发挥产业集聚带动功能，各级政府应充分重视建制镇的建设，首先要提升建制镇规划水平，发挥规划的引领作用，确保建制镇建设健康有序发展。建制镇的规划决策要科学，内容要客观，程序要民主、公正，规划经过立法机构批准，就具有法律效力，任何人不得随意更改，这样才可能做到建制镇的发展健康有序。

其次，根据民族地区的具体实际调整行政区划。如前所述，民族地区建制镇规模相差很大，有的镇区人口超过 10 万人，对于这些巨型镇和人口在 5 万人以上的大型镇，可以考虑设市。在自治州这一级，可否考虑设自治市<sup>[9]</sup>。

第三，多渠道筹集资金，加快基础设施建设。各级政府每年安排一定的专项资金采取以奖代补的方式支持建制镇建设；建制镇的集体存量土地收益，宜全部留给镇政府，专项用于建制镇基础设施建设；吸引社会资金参与建制镇住宅开发和基础设施建设；积极争取国家用于城镇公益性项目建设的专款；制定相关政策，鼓励金融机构向建制镇建设提供中长期贷款。

第四，把建制镇建设同产业园区建设结合起来，发挥建制镇产业的集聚带动功能，提升其自我发展能力，使一些建制镇形成新的经济增长极，从而振兴地方经济。在民族地区地广人稀的区域布局下，建制镇相对集聚了一定规模的人口和产业，本身具有较好的经济基础，加之与区域中心城市和各类产业园区的协作配套，更易于形成区域的经济增长极<sup>[10]</sup>。

第五，以加快土地、户籍等体制改革为突破口，加快体制机制创新，激发建制镇发展的活力。深化土地使用制度改革，放开搞活土地二级市场，在坚持土地有偿使用和严用途管理的前提下，允许集体土地使用权通过转让、出租、入股等方式直接进入城镇土地市场。加快推进户籍制度改革，对在小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员及其共同生活的直系亲属，均可根据本人意愿办理城镇常住户口，享受与当地城镇居民同等待遇。规范和完善被征地农民基本生活保障制度，积极探索面向农业劳动者的新型农村养老保险制度，全面普及新型农村合作医疗，深化完善新型农村社会救助体系，逐步实现农村基本社会保障全覆盖，从政策面推动建制镇的健康成长。

#### 参考文献：

[1]国务院人口普查办公室 国家统计局人口和就业统计司/编，《中国 2010 年人口普查资料》，北京·中国统计出版社，2012 年

[2]国务院人口普查办公室 国家统计局人口和就业统计司/编，《中国 2000 年人口普查资料》，北京·中国统计出版社，2012 年

- [3]国家统计局/编,《中国统计年鉴》(2013),北京·中国统计出版社,2013年
- [4]国家统计局农村社会经济调查司/编,《中国建制镇统计年鉴》(2012),北京·中国统计出版社,2013年
- [5]刘铮/主编,《人口学辞典》,第313页,北京·人民出版社,1986年
- [6]Roberta Capello and Peter Nijkamp/edited, HANDBOOK OF REGIONAL GROWTH AND DEVELOPMENT THEORIES , pp305, Edward Elgar, 2009
- [7][意]罗伯塔·卡佩罗/著,《区域经济学》,第303页,北京·经济管理出版社,2014年
- [8]Masahisa Fujita and Jacques-Francois Thisse, Economics of Agglomeration:Cites,Industrial Location,and Globalization,second edition,pp442,Cambridge,2013,
- [9]郑长德/主编,《中国少数民族地区经济发展报告》(2014),第157页,北京·中国经济出版社,2014年
- [10]林毅夫/著,《新结构经济学—反思经济发展与政策的理论框架》,第137页,北京·北京大学出版社,2012年