

“撤乡并镇”后原有乡场发展现状及规划策略研究

——基于綦江区被撤并乡场的调查分析

郝一龙¹ 高小钦²

1 重庆市地理信息和遥感应用中心 2 重庆市规划设计研究院

DOI:10.12238/bd.v8i5.4256

[摘要] 国家推行“撤乡并镇”政策破解城乡二元结构问题,但被撤并后的原有乡场振兴发展仍需要被关注。本文以綦江区为例,对撤乡并镇的现状特征进行分析,将撤乡并镇类型分为强强合并型、以强带弱型、优化组合型。被撤并的乡场分为繁荣型乡场、稳定型乡场、衰败型乡场。并发现被撤并后的乡场存在诸如公共基础设施缺乏、闲置土地资源再开发困难、产业发展后续乏力、乡村特色缺失等问题。针对问题,提出以集聚节点促进人口回流、多形式盘活存量资源、以环境整治提升公服和基础设施、营造具有文化传承性的社区空间等发展策略。本文的研究,以期“撤乡并镇”后原有乡场的振兴发展提供新的思路和方法。

[关键词] 撤乡并镇; 城乡二元结构; 原有乡场; 振兴发展

中图分类号: F112.1 **文献标识码:** A

Research on the Development Status and Planning Strategies of Existing Township Farms after the "Withdrawal of Townships and Consolidation of Towns"

---Based on the Investigation and Analysis of the Demolished Township Farms in Qijiang District

Yilong Hao¹ Xiaojin Gao²

1 Chongqing Geographic Information and Remote Sensing Application Center

2 Chongqing Planning and Design Institute

[Abstract] The country has implemented the policy of "merging villages and towns" to solve the problem of urban-rural dual structure, but the revitalization and development of the original villages and towns that have been merged still need attention. This article takes Qijiang District as an example to analyze the current characteristics of the merging of townships and towns. The types of merging of townships and towns are divided into strong merger type, strong belt weak type, and optimized combination type. The merged rural areas are divided into prosperous rural areas, stable rural areas, and declining rural areas. And it was found that the merged township had problems such as a lack of public and infrastructure, difficulties in redeveloping idle land resources, weak industrial development, and a lack of rural characteristics. In response to the problem, development strategies such as promoting population return through agglomeration nodes, revitalizing existing resources in various forms, improving public services and infrastructure through environmental remediation, and creating community spaces with cultural heritage are proposed. This study aims to provide new ideas and methods for the revitalization and development of existing rural areas after the "merging of townships and towns".

[Key words] merging villages and towns; Urban-rural dual structure; The original township; Revitalization and Development

2018年,国家领导人在广东调研时专门讲到要下功夫解决城乡二元结构问题,撤并乡镇是党中央推进乡镇机构改革转变政府职能,减轻农民负担的重大举措,是构建和谐社会、破除城

乡二元结构的根本途径。“撤乡并镇”后部分原有乡场因过去承担的重要职能,依然聚集着众多村民,在片区发展中担任重要角色。但是该部分乡场也因“撤乡并镇”出现行政管理难度加大、

城镇资源浪费严重、人口流失等明显问题。在乡村振兴与新型城镇化双轮驱动推进城乡融合的新形势下,被撤并乡场迎来了振兴发展的机遇与挑战,其公共服务功能、基础设施建设、产业发展和人居环境等方面需要被更多的关注。

重庆市綦江区经历过多次乡镇行政区划调整,由20世纪80年代的60个乡镇被撤并成现今的20个镇街,被撤并后的40个乡场在近几年的发展问题逐渐凸显,其中隆盛镇的莲石乡、篆塘镇的分水乡、郭扶镇的骑龙乡、高庙乡、高青乡等具有典型代表性。本文旨在分析綦江区被撤并乡场的发展现状以及所面临的发展困境,围绕产业发展、资源利用、公服和基础设施建设、文化传承等方面提出发展策略,旨在为被撤并乡场的振兴发展提供新思路。

1 綦江区被撤并乡镇的现状特征

本着扩大县城镇、发展中心镇、保护特色镇、撤并小乡镇的原则,綦江较早开始进行撤乡并镇的工作。綦江区经过两次大的撤乡并镇后,总共撤并40个乡镇,乡已经彻底消失,截至目前,綦江设有3个街道,17个建制镇。

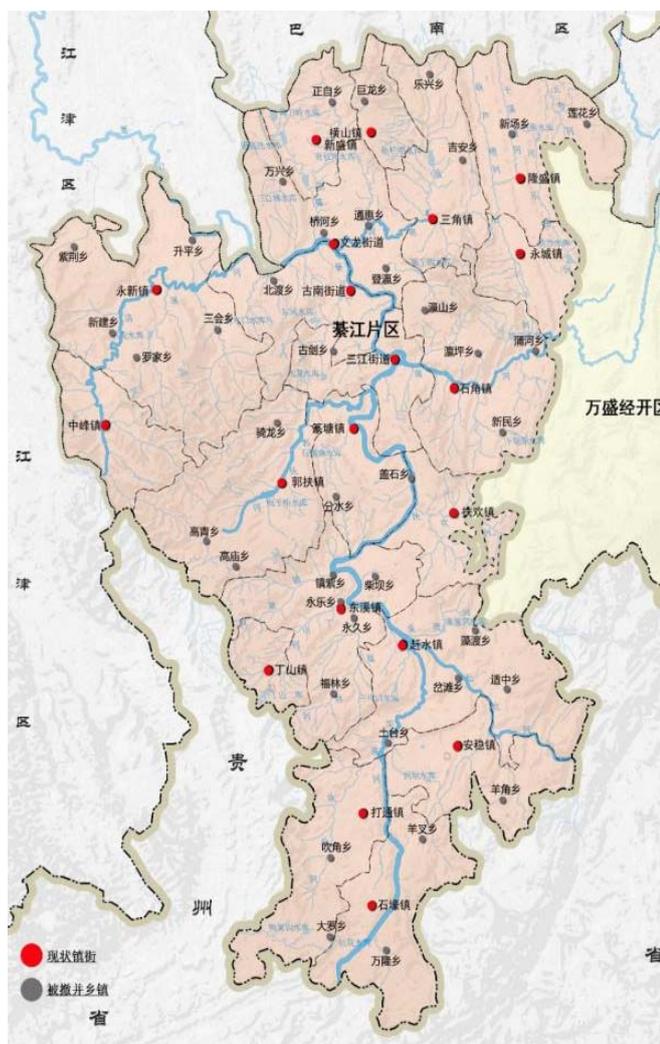


图1 綦江区被撤并乡镇分布图 (来源:作者自绘)

1.1 撤乡并镇的类型

1.1.1 强强合并型

此类乡镇在撤并之前各乡镇的地理位置优越,交通便捷,彼此间的经济发展水平相当,且发展规模已经较大,产业结构较成熟。被撤并乡镇基于本地条件,明确发展定位,调整发展策略,从而迅速壮大自身产业发展,实现了自身的转型升级。

1.1.2 以强带弱型

此类乡镇在撤并前一般是中心镇的经济较好,产业结构相对成熟,而被撤并的其他乡镇较弱。此类被撤并乡镇大多因为体制滞后、功能模糊等原因,造成城镇缺乏特色或优势不突出,普遍面临着经济衰退、管理与服务不到位、设施建设落后等问题。此种撤并形态表现为以中心镇为主导,汲取资源重点建设并通过产业调整、重新部署规划带动被撤并乡镇的发展。

1.1.3 优化组合型

此类撤乡并镇一般是按照“功能互补,突出特色”的原则进行的。在撤并前各乡镇经济发展水平相当且具有一定的经济实力,具有各自的特色产业,城镇发展相对较好,乡镇间可以实现相互之间的功能互补以及协调发展。这些乡镇被撤并后,依托自身资源形成了许多特色生态镇、文化旅游镇等。

1.2 被撤并乡场的分类

1.2.1 繁荣型乡场

通常这类乡场所在的乡镇在被撤并前已有较好的资源禀赋和产业基础,人口聚集较多,被撤并后,尽管行政中心转移,但原乡场依托整体规划,利用自身优势资源开辟新的产业市场,发展越发繁荣。一般有以下几个特点:一是资源禀赋较好或者拥有较好的产业基础,这是撤并后的乡场得以繁荣发展的基础。二是各类服务和基础设施健全,使得乡场后续繁荣发展进入良性循环。三是老乡场规模逐渐扩大,繁荣型乡场经济社会发展水平的持续提高,带来了人口数量与建设用地规模的增长。典型例子如横山镇的原巨龙乡场,巨龙乡场海拔在1000米左右,比綦江城区高出700米以上。区域内的天台山山势陡峭,林海连绵,奇石点缀,传说动人,充满野趣,是綦江著名自然旅游资源。撤并后的巨龙乡场得益于綦江区为了产业转型发展对生态度假、休闲旅游等第三产业的大力支持,原巨龙乡场在规划中被定位为全镇的经济、文化中心,同时也是旅游接待中心,随之而来的是对各类设施进行提升,和各种度假休闲旅游类产品的引入,乡场的发展也越发繁荣。

1.2.2 稳定型乡场

稳定型乡场没有很强的产业基础,也缺乏优秀的资源禀赋,但往往具有独特的历史文化底蕴、良好的生活条件以及较好的公共服务设施配套,虽然行政职能被撤销,但是原乡场仍然极具活力。一般有以下几个特点:一是公共服务较为完善,在被撤并后依然能通过良好的设施条件吸引周边村民来此定居。二是产业功能稳定但缺乏特色,缺乏特色但较为稳定的传统商贸类产业可以支撑其稳定发展。三是乡场被撤并后,整体建设发展较为缓慢。典型例子如东溪镇的原镇紫乡场,乡场靠近镇区主要河流

镇紫河,地势平坦,交通便利,且拥有被撤并乡场中最为齐备的教育和医疗资源,产业以传统商贸业为主,是区域重要的商贸集散地。被撤并后,依托完善的设施和良好的产业基础,依然能保持稳定的发展,但是整体建设趋于停滞。

1.2.3 衰败型乡场

衰败型乡场往往因为缺乏特色资源,产业功能不突出,各类公共和基础服务设施不完善,随着行政职能被撤并导致行政中心转移,整个乡场的发展也逐渐萧条。这类乡场在綦江的被撤并乡场中占多数,一般有以下几个特点:一是管理服务水平较弱,具体表现为群众办事不方便、学生上学不方便、就医不方便等。二是乡场基础设施不完备,且风貌环境杂乱。三是自身产业基础弱且发展活力不足,加速人口流失和乡场的衰败。较典型的如隆盛镇的新场老乡场,该乡场距离綦江城区较远,交通不便利,没有特色的资源禀赋,在撤并行政职能后,不仅在隆盛镇的整体发展中丧失了产业职能地位,其常住人口也由10年前的近1000人减少至现在只有不到200人,人口流失及人口老龄化现象非常严重,是典型的衰败型乡场。

2 綦江区被撤并乡场存在的问题

2.1 公共基础设施缺乏

被撤并老乡场的乡建制被撤销后,对基础设施和公共服务设施的建设与维护资金也相应降了下来,致使老乡场公共服务规模小、档次低,难以产生集聚效应。另一方面,如养老院、卫生院、公共绿地等“适老设施”用地得不到落实,老乡场承担城乡区域养老职能的集聚能力无法形成。这造成公共产品的重点资源——高素质的医生、老师等服务人员大量流失且难以及时补充,降低了乡场学校,卫生服务设施与百姓的良性互动和联系。此外,道路停车、给排水、污水和垃圾处理厂等基础设施的严重不足,都给乡场的持续发展带来不便。

2.2 闲置土地资源再开发困难

行政职能的丧失导致被撤并乡场人口流失严重,这使得整个乡场对于各项设施的需求相应减少,不少设施用地甚至成为闲置地。由于村镇土地买卖市场与城市土地市场的差异性,乡场土地权属不一以及财政不足等原因,这些闲置用地再开发利用较为困难。同时,再利用的成本往往数倍于新镇区的开发。这种“消极利用”使得被撤并乡场土地以及设施资源的浪费愈加严重。

2.3 产业发展后续乏力

被撤并乡场之所以出现与快速城镇化进程逆向而行的萧条现象,主要原因是随着行政管理机构的撤出,规划重点都放在政府所在地,无论从资金配置投入上,还是从政策扶持上都向中心城区集聚,对被撤并乡场考虑较少,导致老乡场产业发展滞后,乡场内的企业普遍萧条,就业人口外迁,老乡场人口大幅度减少,配套服务业也严重退化。中心城区经济地位日益上升,被撤并乡场的经济发展后劲乏力,很多产业资源没能得到很好的整合,荒废、浪费、重复开发等现象屡见不鲜。

2.4 乡场环境恶化,乡村特色缺失

被撤并乡场普遍存在多种形式的居住空间,这些住区由于缺乏规划以及资金等的支持,改造力度小,环境普遍差。建筑老旧,配套设施较差,环卫设施欠缺导致的住区脏乱差等问题严重。另一方面,乡场周边的林地、河流、耕地等因为管理不善遭到破坏。同时,由于建设风貌的管理缺失,导致街道和建筑外立面较为粗糙。被撤并乡场在后续建设中往往丧失了自己原有的特色,丧失了乡场原生的历史、生态文脉。

3 綦江区被撤并乡场振兴规划策略

3.1 以向心化集聚节点促进人口回流

大部分被撤并乡场都拥有便利的交通条件,原为人群流、商品流和资金流等社会资源的集聚节点。应充分发挥这种优势,争取在更大的范围内,将新建居民点选址于这些乡场,既可以减少重复建设,也有助于集聚人气。依托良好的生态环境本底和乡土文化渊源,积极发展特色农业和乡村旅游,通过就业功能的提升来引导人口集聚。通过挖掘塑造亮点,打造生态文化融合发展的乡村新风貌。

3.2 多方式盘活存量资源的利用价值

被撤并后的原乡场遗留有大量的存量资源应设法予以盘活。对于遗留的办公用房及相关附属设施用房,可以优先支持转为村(社)行政办公使用,或者通过适当补助鼓励农村危房改造对象购买。仍闲置的可以通过市场出让使用权,用于兴办农村公共文化事业,或转为旅馆、餐厅、农耕文化展馆等旅游服务设施。也可利用闲置办公用房及相关附属设施用房引进培育配套产业,改造成生产加工用房,作为特色农产品储存或加工的厂房。已破败不堪且无修复价值的,应予以拆除并复垦成耕地,通过地票等方式,转为更大范围的建设用地指标。通过多方式盘活存量资源,既实现存量资源的价值,也减少了产业开发或企业的成本。

3.3 以环境整治提升公服和基础设施

加快公共服务和基础设施建设,重点抓好农贸市场、道路停车场、公厕等设施,切实改善环境风貌,提升生活品质。对于纳入城镇规划区范围的乡场,重点抓好居民点建设和工业集聚区规范发展,促进与城镇建成区公共服务和基础设施的一体化。其余各被撤并乡场,应结合自身发展需要,加快城乡融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享,在形态上保留自身特色,在治理上体现城镇水平,逐步承接城镇功能外溢,强化服务城乡发展、满足城乡消费需求能力。

3.4 注重营造具有文化传承性的社区空间

被撤并乡场多具有独特的地域空间优势和典型的生态人文特征。綦江40个被撤并乡场中,30%以上仍具有鲜明的特色,其余各乡场也多是依山傍水,整体环境和内部空间都有可圈可点之处,应进一步突出这些乡场的特色和个性,深度挖掘乡场的生态文化内涵,营造新环境和新业态。积极探索乡场与中心镇区之外空间的有机组合,促进一二三产的融合发展。乡场内部空间改造可以延续既有的空间肌理,建筑设计尽量体现文化特征。

4 总结

撤乡并镇作为推动城镇化进程的重要举措,对于促进城镇协调发展、空间的优化布局和资源统筹利用具有重要的作用。綦江区被撤并乡场的发展现状表明,撤乡并镇不可避免的带来被撤并乡场的衰败,需要引起广泛的关注。要实现被撤并乡场的振兴发展,除了识别被撤并乡场的个性特征,认识到不同类别的被撤并乡场具有的发展特质外,还要深入挖掘其发展存在的问题,并在此基础上提出相应的规划对策,唯有如此才能为被撤并乡场的发展找准路子。撤乡并镇是贯彻落实乡村振兴战略的重要抓手,这对被撤并乡场既是挑战也是机遇,应充分把握被撤并乡场的优势和存在问题,努力提升规划水平,实现被撤并乡场的再次振兴。

[参考文献]

- [1]中共中央,国务院.乡村振兴战略规划(2018—2022年)[Z].2018.
- [2]李泽新,向富中.撤乡并镇在西部城镇化进程中的地位与作用[J].小城镇建设,2004(1):15-18.
- [3]罗宏翔,哈颖.乡镇撤并与农村空间结构优化[J].财贸经济,2005(4):91-94.
- [4]刘豫萍,罗小龙,殷洁.行政区划调整对小城镇发展

的负向影响—以湖南省华家县沿江乡镇为例[J].城市问题,2015(11):4-9.

[5]盛成,黄明华,王爱.乡镇撤并对被撤并小城镇镇区的发展影响研究—以苏州市为例[A].中国城市规划学会.城市时代,协同规划—2013中国城市规划年会论文集[C].北京:中国建筑工业出版社,2013:1-9.

[6]阮春锋,曹立君.撤乡并镇后原集镇改造建设实践与探索[J].小城镇建设,2010(3):34-38.

[7]虞丹.苏州被撤并镇区振兴策略研究—以浙江金家坝社区为例[D].苏州:苏州科技大学,2016.

[8]申明锐,张京祥.新型城镇化背景下的中国乡村转型与复兴[J].城市规划,2015(1):30-34,63.

作者简介:

郝一龙(1988--),男,汉族,山西人,硕士,重庆市地理信息和遥感应用中心,高级工程师,国家注册城乡规划师,研究方向:城乡规划。

高小钦(1987--),女,汉族,重庆人,硕士,重庆市规划设计研究院,高级工程师,国家注册城乡规划师,研究方向:城乡规划。