
撤乡并镇后原场镇发展现状及对策

——以忠县 42 个被撤并场镇为例¹

陈甲全 陈雪洋 殷明

本文以重庆忠县 42 个被撤并场镇为例,研究被撤并场镇发展面临的困境及规划对策。研究表明:被撤并场镇主要面临性质定位不明晰、发展动力不足,功能逐渐弱化、集聚能力下降,资源闲置严重、再开发利用难度大,设施老化严重、再更新难度大,特色逐渐消失、乡土文化重振不易等五大发展问题,拥有地理区位、乡土文化、生态本底三大优势。以问题为导向,立足于特定优势,提出明晰功能定位、集聚人气、盘活资源、设施提升、文化重振的五大规划对策及相应的措施。

一、忠县 42 个被撤并场镇发展现状

(一) 忠县 42 个被撤并场镇概况

忠县位于重庆市中部,地处三峡库区腹心(图 1),幅员面积 2187 平方公里,现辖 4 个街道、19 个镇、6 个乡。1987 年,全县辖 12 个区公所、70 个乡镇。1992 年,启动撤乡并镇工作,先后撤销 12 个区公所和 45 个乡,设置 17 个镇,扩并 5 个镇、4 个乡,辖 19 个乡、23 个镇。2006 年,行政区戈 U 进一步调整,撤销 13 个乡、1 个镇,辖 22 个镇、6 个乡。经过两轮行政撤并工作,全县遗留共有 42 个被撤并场镇(图 2)。

从空间关系来看,沿江河水系分布的被撤并场镇 13 个,其中,沿长江干流分布有 1 个,沿长江支流分布有 7 个,沿其它次级河流水系分布有 5 个;沿道路分布的被撤并场镇 41 个,其中,国道沿线分布有 3 个,县道沿线分布有 18 个,乡道沿线分布有 20 个;纳入城镇规划范围的有 12 个,其中,纳入城市规划区的有 1 个,纳入镇乡规划区范围的有 11 个。

(二) 忠县 42 个被撤并场镇发展现状

撤并之后,经过近 20 年的发展,这些原场镇发生了较大的变化。一是现状规模。纳入城市规划区的顺溪场用地规模最大,已达 57 公顷,而用地规模最小的里仁场仅 2 公顷;人口规模最大的亦为纳入城市规划区的顺溪场,达 10000 人,而人口规模最小的绍溪场仅 150 人。二是基础设施和公共服务设施。鉴于撤并之前所承担的职能,除个别较为偏远、交通条件较差外,其余各场镇基础设施和公共服务设施建设相对较为完善,基本能满足现状聚居人口的日常需求。三是商业服务配套。总体上商业服务设施相对较为齐全,尤其是 500 人以上的场镇,商业服务种类较为丰富,部分场镇还配套了农贸市场和超市,商业气氛较浓。四是工业企业发展。除纳入城市规划区的顺溪场承担工业发展职能及个别场镇尚有部分低端的工业企业外,多数场镇无工业企业分布。五是生态环境。这些场镇均为原乡镇撤并后遗留,与现场镇有一定距离,介于城镇发展区与农村之间的过渡地带,具备有若干城镇化集聚区的典型特征,多与场镇之外的自然生态形成良好的整体环境,但因尺度过小、功能相对单一,场镇内部的绿地及开敞空间等生态设施较为欠缺。

¹作者单位:重庆市地理信息中心

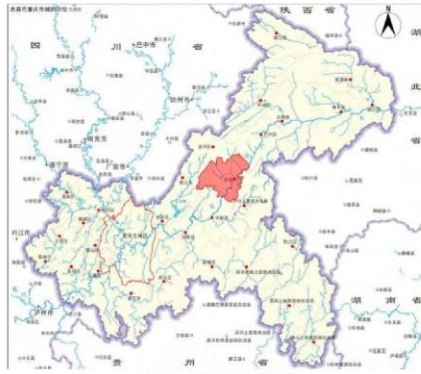


图1 忠县在重庆的位置

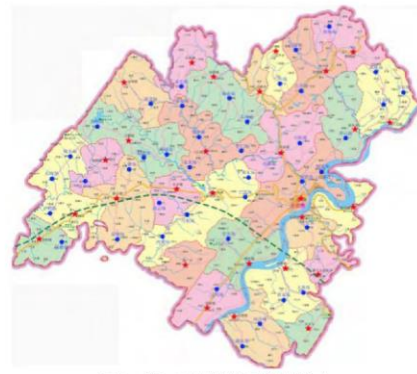


图2 忠县42个被撤并乡镇空间分布

（三）忠县42个被撤并乡镇出现衰落

忠县乡镇撤并实现了资源统筹利用、优化空间布局、城乡协同发展，对促进忠县全域城镇化进程起到了积极作用。与此同时，扩并后的场镇得到了优先发展，而被撤并场镇则出现了不同程度的衰落，后续发展面临一系列的困境。

性质下降，发展动力不足。撤并前，这些场镇均为所在区域的中心；撤并后，则下降为村（社）。性质定位的下降，导致这些场镇逐步被边缘化，尤其是部分场镇在性质上未能与一般村（社）进行明确区分，导致性质定位模糊。由于性质下降，发展方向不明，这些场镇发展缺乏足够的动力，多处于停滞不前或衰退的状态。

功能弱化，集聚能力不足。撤并前，这些场镇需承担为农民生产生活提供最基本的社会服务、推动农村工业化和城镇化发展、吸纳农村剩余劳动力等职能；撤并后，则从综合性服务功能下降为以居住、生活为主的单一性功能，对周边的集聚作用及辐射作用削弱。随着行政中心的转移和相关资源的撤走，人口吸纳能力减弱，人气下降大不如从前。

资源闲置，再开发难度大。乡镇撤并后，遗留下大量的公共服务设施，除部分转变为农村公共服务设施外，仍有大量的公共服务设施处于闲置状态。

设施老化，再更新难度大。除纳入城市规划区的顺溪场公共服务设施和基础设施有更新改造外，其余41个场镇的公共服务设施和基础设施多为撤并前遗留，场镇建设缓慢甚至停滞。由于撤并后获得的政策优惠与资金投入较少，这些场镇的各项设施严重缺乏管理与维护，导致设施老化和部分必要的环卫设施及交通设施缺乏。配套设施的欠缺和不足，进一步导致人口的持续外流，形成恶性循环，场镇萧条现象愈加严重。

特色缺失，文化重振不易。42个被撤并场镇中，仅有9个保留有原生的历史文化和生态文脉，其余各场镇因外生动力消亡和内生动力不足，加之优势产业缺乏和公共服务设施、基础设施无法满足现实需求，功能逐渐弱化，不具备辐射带动能力，已与一般的村（社）基本无异。一方面，更新改造力度小，管理缺位，环境逐步变差；另一方面，部分建设与经营行为不规范，原有的空间格局和文化风貌不断被蚕食，场镇特色逐渐消失。

二、忠县42个被撤并场镇的对策

（一）忠县42个被撤并场镇的发展优势

区域位置优势未变。这些被撤并场镇虽然在管理层级上有所下降，但地理位置并未发生变化，一般多处于撤并场镇全域的几何中心，尤其是作为城镇和一般村（社）的连接点，地位仍显著高于一般村（社）。作为原场镇的集聚中心，拥有较好的交通

条件，配套的基础设施和公共服务设施基础较好，对促进全域经济和城乡一体化联动发展，仍具有重要的支撑作用。

乡土文化渊源未变。忠县 42 个被撤并场镇中，据地方志记载，均有悠久的发展历史，部分场镇仍保留有独特的文化遗存。尽管撤并后，因管理空白、保护和利用不当，大部分场镇已出现乡土文化断裂。但历史传统、乡土文本本身具有稳定、持久的竞争力，不管撤并与否客观存在。特别地，撤并后的居民人群未发生变化，仍保留有较好的文化认同感，这既为保留地方性和具有地方性的建筑及空间环境提供了良好的条件，也为深度挖掘乡土文化和发展文旅融合的乡村旅游产业提供了可能。

生态环境本底未变。忠县 42 个被撤并场镇大多依山傍水，其中 13 个沿江分布，是典型的山清水秀美丽之地。撤并后，因对生态保护和环境设施管理维护的忽略，局部地区生态环境遭到破坏，但这些场镇良好的自然生态环境并未改变，场镇整体环境风貌依然保留。通过环境综合整治来改善生态环境，这些场镇将具有较强的旅游吸引力，为发展特色农产品和开展乡村旅游产业提供了较好的生态本底。

（二）忠县 42 个被撤并场镇对策

充分发挥承上启下的独特优势，明确性质定位和未来的发展方向。被撤并场镇具有连接撤并场镇与一般村（社）的地域空间优势，应充分利用被撤并场镇的原有基础和地位优势，明确其性质定位，除个别场镇已丧失优势外，一般应被定位为撤并乡镇全域的中心村、重点村或特色村进行重点发展。对于纳入城镇规划区范围的场镇，应积极融入城镇发展，与城镇呈现高度一体化互动发展的态势，并做到功能区块清晰，强化与城镇在空间拓展、基础设施建设等方面的全面对接，逐渐做到基础设施和公共服务设施的同城化和网络化；对于发展条件较好的大多数被撤并场镇，应在原有规模基础上有序推进改造提升，激活产业、优化环境、提振人气、增添活力，保护保留的场镇风貌，建设宜居宜业的美丽乡村，鼓励发挥自身比较优势，强化主导产业支撑，支持农业、农贸、休闲服务等专业化发展；对于仍具有较强自身特色的被撤并场镇，应统筹好保护与利用、发展的关系，保护历史文化资源和传统建筑，传承民风民俗和生产生活方式，推动特色资源保护与发展的良性互促。

发挥向心化的集聚节点优势，促进人口回流与集中。这些场镇原为人群流、商品流和资金流等社会资源的集聚节点，即便现在仍然具有较一般村（社）好得多的交通、设施等生产生活条件。一是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场镇，既可以减少重复建设，也有助于集聚人气。二是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。三是通过挖掘塑造亮点，打造生态文化融合发展的新风貌，吸引人气。

多方式盘活存量资源，实现存量资源的利用价值。撤并后原场镇遗留有大量的存量资源，应设法予以盘活，实现这些存量资源的利用价值。对于遗留的办公用房及相关附属设施用房，可以转为村（社）行政办公使用的，应优先予以支持，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，配合乡村旅游开发，用于兴办农村公共文化事业，支持转为旅馆、餐厅、农耕文化展等旅游服务设施。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或城乡自然资本。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。

以环境整治为重点，提升基础设施和公共服务设施。把环境整治与基础设施完善相结合，加快主要基础设施建设，重点抓好农贸市场、停车场、公厕等公共服务配套设施建设，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场镇，加快融入城镇建成区，重点抓好居民点建设和工业集聚区规范发展，促进与城镇建成区交通、基础设施和公共服务设施的一体化；其余各被撤并场镇，应结合自身发展需要，加快城乡产业融合发展、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。

注重特色与个性，营造具有文化传承性的社区空间。被撤并场镇一般具有一定的历史渊源，多具有独特的地域空间优势和典型的生态人文特征。忠县 42 个被撤并场镇后，20%以上仍具有鲜明的特色，其余各场镇也多是依山傍水，整体环境和内部空间都有可圈可点之处。应进一步突出这些场镇的特色和个性，深度挖掘场镇的生态文化内涵，营造新环境和新业态。一是积极探索场镇与场镇之外空间的有机组合，促进三产与一产的融合发展。二是场镇内部空间改造要有品位，延续既有的空间肌理，做到体精致、形态美，建筑设计尽量体现文化特征。

综上，乡镇撤并作为推动城镇化进程的重要举措，对于促进资源统筹利用、优化空间布局、城乡协调发展等方面具有重要的积极作用。忠县 42 个被撤并场镇的发展现状表明，乡镇撤并不可避免带来被撤并场镇的衰败与蜕变，需引起足够的重视。要实现被撤并场镇的振兴，除关注被撤并场镇发展存在的问题外，还需立足于被撤并场镇的个性特征，认识到其与城镇和一般村（社）的区别及其特有的优势，在此基础上提出科学可行的规划方案，把握被撤并场镇的优势和存在问题，努力提升规划水平，实现被撤并场镇的再次振兴。