

# 从小城镇规划看城乡二元结构现象

## ——以江西省婺源北片广大乡镇总体规划为例

江婉平, 周志仪 (南昌大学建筑工程学院, 江西南昌 330031)

**摘要** 以江西省婺源北片广大乡镇总体规划的工作实践为例, 依据中国城乡二元结构的演变形式和初级理论, 从小城镇的产业结构、人口规模、公共设施、资源绩效、生态环境、生态安全等方面入手, 对中国城乡二元结构现象进行深入阐述, 以期为中国城乡统筹与城乡一体化的发展提供理论依据和方法。

**关键词** 小城镇; 城乡规划; 城乡二元结构; 现象

**中图分类号** TU984.1 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)12-04945-02

### 1 我国城乡二元结构的形成

曾获得诺贝尔经济学奖的阿瑟·刘易斯(Arthur Lewis)于1954年提出二元经济结构模型, 其二元结构理论中, 把经济发展看作是城市现代经济部门吸引农业部门剩余劳动力的过程, 即劳动力从传统农业部门转移到现代工业部门<sup>[1]</sup>。城乡二元结构主要是发展中国家的模式状态。

我国城乡二元结构的形成经历了中国近现代史的历史沧桑和血泪耻辱。传统中国社会自秦始皇统一至1840年鸦片战争爆发之前, 都无城乡二元结构, 直至鸦片战争爆发后, 西方列强的入侵将外来文化、经济和政治等异质力量侵入中国, 并与中国即有的传统社会力量相抗衡和竞争, 这两种力量的相互交织, 就形成了城乡二元结构的雏形。新中国成立后, 计划经济体系主导的国家工业化道路加剧了城乡二元化进程的步伐, 户籍制度、劳动制度、社会保障制度等国家法令制度将城乡分割开来, 当然, 这种经济体系是在人口众多、资源匮乏的现实形势下, “允许一部分人先富裕”的背景下不得以而为之的举措。应该说, 这双重的社会经济背景加剧了我国城乡二元结构的分化和矛盾, 增强了大中城市和都市圈层的负荷承载压力, 削减了小城镇的公共服务设施的城市性能力。随着全球国际化经济的互动, 中国城市化进程的加快, 中国国民经济的快速发展, 摒弃城乡二元结构的城乡一体化的经济模式势必得以发展提倡, 如重庆等地的城乡一体化的试点、《城乡规划法》的颁布等举措。新颁布的《城乡规划法》<sup>[2]</sup>于2008年实施, 与以往的《城市规划法》相比, 虽只一字之差, 但意义重大。预示着我国将从根本上改变城乡二元的矛盾和分化, 加强城乡规划管理, 将乡镇和村庄的规划管理纳入其中, 以促进城乡经济社会全面协调可持续发展, 达到城乡统筹、城乡一体化。

### 2 城乡二元结构现象与小城镇规划实例

城乡二元结构现象主要从产业结构、人口规模、公共设施、资源绩效、生态环境、生态安全等方面着眼于小城镇角度予以分析。因为我们认为, 城乡二元结构产生出一种特殊的区域概念——城乡型聚居<sup>[3]</sup>, 这种城乡型聚居包括城乡结合部(即郊区)和从乡村游离出的小城镇两种地域形态。

笔者通过近几年从事的江西省地区广大小城镇总体规划 and 建设规划的设计工作, 尤其是近半年对婺源北片广大乡

镇进行实地调研, 了解并分析了若干小城镇的问题, 特别针对像江西省这种较不发达的东部内陆地区的小城镇规划进行了解析。与江浙、广东等长江三角洲和珠江三角洲东部沿海发达地区的小城镇发展相比, 江西省等较不发达的东部内陆地区的小城镇发展相对滞后且问题较多。虽然说小城镇的发展进程是由以乡村性为主的居民点或贸易市场逐渐发展成以城乡性为主的新型市镇的过程, 但在这些不发达的内陆地区, 除重点镇和一些具有交通和地理优势的乡镇外, 一般乡镇呈发展缓慢态势或停滞状态, 甚至有些小城镇会萎缩、消亡, 他们的城乡二元结构现象尤为突出。如江西婺源北片地区除重点镇(清华镇见图1)和个别乡镇(沱川乡见图2)外, 其他乡镇(浙源乡; 溪头乡见图3; 段莘乡见图4)除去自然增长外, 机械增长人口发展缓慢, 有的甚至呈负增长。东部内陆地区的小城镇与东部沿海地区的小城镇相比, 除旅游特性的乡镇外, 其第三产业的总产值不高, 为周边大中型城市提供服务的机会不大, 但并不表示其不需要必要的公益配套设施。小城镇的发展更多的是直接面向周边的广大农村, 与农村以脐相连<sup>[4]</sup>, 为农村提供各种公共服务设施, 如教育、商业、贸易、金融、电信、邮政、行政、医疗、消防、电力、给水、排水、客运、停车等社区服务单位, 而这些服务单位与城市的配套设施相比, 无论是资金、技术、设备等各方面都无法与之相提并论。我们目前所设计的乡镇几乎都无污水处理厂、小型消防站、客运站, 近期项目时序也几乎都不会考虑; 小型自来水厂、初级中学、农贸市场、停车场在有些乡镇也是漏项; 小学、医疗站、电信局、邮政局、农贸市场、停车场等公共设施存在规模小、设备差、资金紧张等诸多问题; 但乡镇政府、银行等设施各方面较好。

东部内陆地区小城镇的主要经济支柱是第一产业和第二产业, 而第二产业的发展除因当地的资源优势外, 其产业基地的选址因素非常重要, 受交通、地理位置、气候、资金、技术、人为等条件的限制。我们规划设计的许多乡镇都无第二产业(乡镇企业), 如江西崇仁县孙坊镇、江西贵溪市鸿塘镇等。没有区域内的乡镇企业的支撑, 就无法为农村剩余劳动力提供就业机会, 无法截流农村向大中城市转移的劳动力, 因此农村就仅留下老人和妇幼了, 甚至一些小城镇也是如此。根据以上分析, 东部内陆地区的很多小城镇实际就是主要以第一产业为主了, 尤其是第一(农业)产业的高新技术附加值, 即地方特色农产品加工等。所以许多乡镇(除重点镇外)其城镇性质仍然定性为农业镇, 为农村提供服务的腹地。

**作者简介** 江婉平(1972-), 女, 江西南昌人, 讲师, 国家注册规划师,

从事城市规划的教学与研究工作。

**收稿日期** 2008-02-27

农业镇其实并不表示落后,相反,众多的中国人口是农副产品的消费者,农业是中国的根本,是抑制通货膨胀的有效方法。



图1 清华镇镇区建设规划方案

村庄规划实施中,强调一户一宅的原则,人均建设用地指标控制在 $80 \sim 120 \text{ m}^2$ <sup>[5]</sup>。在对小城镇建设用地进行土地利用规划时,经常涉及国土规划和基本农田保护,对于耕地,过去我们一直强调保护,现在我们更应把握在节约土地、保护耕地的前提下,更有效地使用土地,由政府统一规划、统一征地、统一开发、统一出让、统一管理。



图4 段莘乡镇区建设规划方案



图2 沱川乡镇区建设规划方案

然而由于东部内陆地区的小城镇发展缓慢,甚至停滞,所以其优美的生态环境保护甚好,其传统历史风貌区保持一致性、整体性。比如江西省婺源县,尤其是婺北地区因交通闭塞、地理位置较偏、地势较高等因素,其生态基础较好,旅游资源丰富,成为旅游重镇。但为避免走发达地区小城镇的资源消耗型及先污染后治理的道路,仍应强化对生态环境的保护。同时污染和生态环境保护是相对的,其目的是保证经济的永续发展,从而持续提高人民的生活质量,允许小城镇的适当污染但应控制污染上升至自净极限范围以内<sup>[6]</sup>。

生态环境意识的建立必须在生态安全的基础之上。而生态安全除传统意义上的防灾工程体系外,还应包括特殊时期、特殊地区的防灾体系,如最近南方地区的大面积冻雨雪所带来的一系列防灾问题就值得我们重新理解防灾工程导论的定义。对于许多小城镇来说,防灾意识是非常淡薄的,存在缺少消防设施、缺少水资源、电力设施老化、电信不畅通、交通不贯通等一系列与现代社会不协调的差距。

### 3 小结

城乡二元结构是小城镇诸多问题的根源,其分类广泛,有城乡二元经济结构、城乡二元政治结构、城乡二元社会结构、城乡二元地理结构、城乡二元生态结构等分支,笔者也仅是对其表面现象进行疏理阐述,以期对日后解决二元矛盾和分歧有所帮助。城乡二元结构虽不是全新的研究课题,但其难度较大,现象与本质较难掌握,我们将更关注其发展态势和解决方法。

### 参考文献

- [1] 袁中金. 中国小城镇发展战略[M]. 南京: 东南大学出版社, 2007: 25-27, 45-47.
- [2] 第十四届全国人民代表大会. 中华人民共和国城乡规划法[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.
- [3] 江婉平, 周志仪. 城乡结合部乡村聚居的探访[J]. 安徽农业科学, 2008, 36(3): 1037, 1065.
- [4] 袁中金, 王勇. 小城镇发展规划[M]. 南京: 东南大学出版社, 2001: 67-72.
- [5] 江西省建设厅. 江西省村庄建设规划技术导则[Z]. 2006.
- [6] 袁中金, 钱新强, 李广斌. 小城镇生态规划[M]. 南京: 东南大学出版社, 2001: 75-77.



图3 溪头乡镇区建设规划方案

东部内陆地区的小城镇土地资源绩效差, 利用率低。城镇镇区常有两种住区形式: 古聚落和新聚落。所谓古聚落除传统历史街区外, 实际是老社区的废弃老宅, 而新聚落是新住宅区; 这样就形成一户两宅的格局, 原有老宅保留废弃于原地, 而在异地又新建一处住宅, 造成土地资源的极大浪费。这种现象在我们设计的乡镇几乎都存在。所以在乡镇、