

山区县域空间结构系统化重组战略与操作模式 ——以山西省石楼县为例

郭文炯

(太原师范学院 城市与旅游学院,太原 030012)

摘要: 贫困、人口和环境是山区县域发展中面临的关键因素,但其中最核心也是可改变的是人口分布基础上形成的低水平均衡的区域格局。山区县域突破贫困、人口和环境之间的“PPE怪圈”及“低水平均衡陷阱”的基本路径是县域空间结构重组。实施空间集中化战略,以人口与投资分布的调整为手段、以城镇发展为基点、以产业集聚为基础,积极促进人口与生产要素向平川区域、重点城镇和中心村集中是山区县域空间结构重组的基本方向。人口、居民点系统是县域空间系统构成中起控制和干预作用的中心环节,以人口、居民点重组为主线,构建县域空间开发的基础格局,以空间管制和配套区域政策为保障,同步推进生态、产业、基础设施重组,是山区县域空间系统化重组的操作模式。

关键词: 山区县域;空间结构;重组模式;石楼县

中图分类号: F127.25; TU982.292.5

文献标志码: A

文章编号: 1003-2363(2011)01-0025-04

1 问题的提出

山区县是我国小康建设的难点,全国扶贫的攻坚区,生态恢复与重建的主战场^[1]。基于山区县域发展的重要意义,关于山区县域发展路径的研究成果较多,可概括为环境重建、生态移民、反贫困城镇化、农产品市场化、工业兴县、人力资本培育等。总体来看,关于制约山区县域发展的关键因子及突破路径的研究分歧较大。在市场经济条件下,从宏观调控角度,如何整合各种路径,推动县域城乡统筹发展的战略及路径还有待进一步研究。实践中,山西省石楼县在这一方面做了有益的探索,走出了一条着眼于县域城乡整体空间,以城乡居民点空间重组为主线,产业、生态、基础设施和服务设施重组为支撑,通过空间结构系统化重组,促进山区县域城乡统筹发展的路子。

石楼县位于晋西吕梁山西麓,辖4个镇5个乡,134个行政村,506个自然村,总人口10.3万人,属国定贫困县。县域地处黄土丘陵沟壑区,73%的国土为水土流失区,属黄河中游水土流失重点地区之一。2003年,县委、县政府在分析多年扶贫工作经验教训的基础上,确立了“以人为本,统筹社会经济发展,整合资源,集中突破五大工程”的县域统筹发展总体思路,提出了系统化调整县域空间结构的五大工程,即以移民开发为重点的城镇化建设牵总工程,以退耕还林为重点的生态建设支持工

程,以枣化杏化为重点的产业开发支持工程,以“一桥一路”为重点的基础设施建设支持工程,以资源开发为重点的工业化建设支持工程。

县域城乡居民点布局调整,按照“进镇、沿路、出沟、下山”的原则,力争利用5~7年时间,迁并村282个,移民3.9万人,把全县80%以上的人口集中到“1个城4个镇”(即县城、罗村镇、小蒜镇、义牒镇、辛关镇)和82个中心村,形成集中型的人口、居民点空间总体格局。2005年以来,共整合资金1亿多元,集中推进23个中心村的扶贫开发和新农村建设,农村基础设施明显改善,有些村的农民收入3年就翻了两番。为解决移民并村后农民产业支持问题,确立了“东杏西枣坡种草,基本农田优质粮”的调产思路,集中开展了沿黄乡镇3000 hm²红枣精品园建设工程、中东部乡镇1.3万 hm²杏化工程,以及屈产河流域移民带25个村的舍饲养殖产业示范带工程,枣杏牧三大产业支撑体系初步形成。

退耕还林是扶贫移民工程最主要的支持性工程,按照“旧工程全面完善,提高苗木成活率;新工程创新机制,集中安排移民村”的基本思路,全面推进4万 hm²退耕还林工程,并推动以退耕还林为重点的生态环境建设工程由“政府引导型”向“效益引导型”过渡。

按照城乡居民点与产业布局,在抓好清石黄河大桥和清石二级路“一桥一路”建设的同时,加强贯通县域城乡的“三纵、两横、一循环”的交通网络建设,并以此牵动全县基础设施建设。

2003年以来,县域工业化、城镇化、生态建设取得了明显成效。2004—2008年,县域工业化水平由17.6%提高到26.5%,就业非农化水平由61.9%提高到73.8%,城镇化水平由26.8%提高到30.8%。

收稿日期:2010-06-14;修回日期:2010-12-03

基金项目:教育部人文社科专项研究项目(03JD790043)

作者简介:郭文炯(1965-),男,山西汾阳县人,教授,硕士,主要从事城市与区域发展研究,(E-mail)gwj2278222@tom.com。

2 山区县域发展的关键因素与战略路径

2.1 关键制约因素与突破路径

石楼县以城乡居民点、产业、生态、基础设施和服务设施的系统化重组为突破口,促进山区县域城乡统筹发展的模式是否具有普遍意义?这种发展模式是否符合山区县域发展实际?根据学者们的一般观点,导致山区县域发展迟滞的因素主要有地理区位、自然环境、交通落后、资金短缺、人力资本缺乏等。其中,最为核心的因素是什么?张惠远等用 PPE 怪圈,即贫困、人口和环境之间形成的一种互为因果的循环关系来解释贫困地区致贫机制的关键因子与关键环节^[2](图 1)。

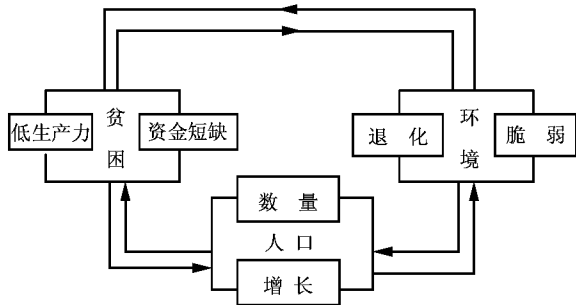


图 1 PPE 怪圈的关键因子与关键环节

Fig. 1 Key factor and segment of PPE strange circle

该模式揭示出,贫困、人口和环境是贫困地区发展中面临的关键因素,打破循环,走出 PPE 怪圈必须统筹推进生态、经济、社会的系统重建。从生态重建角度,山区县域生态恶化,追根究底,在于人类活动对生态环境的扰动过大,人口超载。退耕应先退“人”,促进人口适度集中,改善人口分布,是加强生态建设的有效途径^[3]。从社会系统重建来看,基础社会和社会服务设施的建设是社会环境重建的重要内容,而这些设施的建设和运营是规模经济十分显著的活动。山区县域人口与居民点布局分散,严重制约着这些设施的建设与运营效率。加快城镇建设,引导人口迁移、集聚,是取得良好成效的一项区域系统工程^[4]。

从经济环境重建角度,贫困地区并不是没有任何优势,只不过其经济优势是潜在优势,而投资是把地区潜在优势转化为现实优势的关键^[5]。从资本这一生产要素出发,贫困地区还存在另一个恶性循环,即低水平均衡陷阱。由于区域工业化进程滞缓,导致工业化水平低下,区内资本供给不足;由于城镇化进程滞缓,导致人口与经济要素集聚程度低下,资本有效需求不足,对区外资本的吸引能力弱;两方面作用共同导致区域发展陷入资金短缺的困境,如图 2 所示^[6]。在市场经济条件下,生产要素倾向于流向投资回报率高的地区。政府政策的根本任务就是创造一个有利于企业获取最大化利润的环境,提高区域盈利能力,进而提高对资本的吸引力。其中,调整空间结构、促进人口地理集中是落后地区增

强赢利能力的关键。

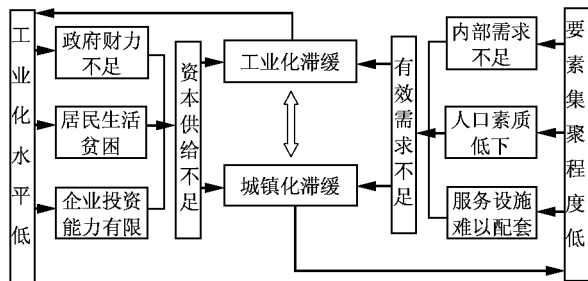


图 2 基于资本供给的低水平均衡陷阱

Fig. 2 Low level equilibrium trap based on capital supply

杨开忠等在《中国西部大开发战略》中,依据规模经济和空间交易费用理论提出,导致西部发展滞缓的因素很多,但其中最核心也是可改变的是人口分布基础上形成的区域格局,进而提出,“实行人口与经济的地理集中,重组西部地理空间格局是西部大开发的战略枢纽。”^[7]

人口与经济活动分布散、密度低,城镇化滞后,城镇发展规模小、质量差,乡村聚落小型化、分散化是山区县域空间结构的一般特征。人口分布不合理,导致生态脆弱区问题突出;人口分布分散,使资金难以集中,基础设施建设严重滞后;城镇规模小,集聚能力低下,再加上基础设施落后,又导致资金的可进入性差,产业发展迟缓。同时,人力资源的空间集中是形成区域知识网络的空间基础,是专业化人力资本积累和知识外溢效应的前提条件,也是形成区域创业与创新环境的人文基础。因此,在新的发展背景下,重组县域人口与经济空间格局,构建与区域生态环境相协调,适应现代经济发展和居民生活质量提高的,高效、集约、可持续的空间格局,是山区县域发展的战略枢纽。

2.2 空间结构调整的影响因素与重组方向

县域空间结构调整受自然、经济、社会及空间自组织规律的约束,对空间发展战略选择具有重要影响的因素主要有以下几个方面:第一,县域经济社会发展阶段。区域空间结构一般要经历低水平均衡发展、极核发展和网络化发展 3 个阶段,形成由低水平均衡到不均衡再到高水平均衡的发展过程。在区域工业化初期和中期阶段,空间组织模式一般以增长极和点轴模式为主。山区县域空间组织需适应工业化初期经济集中发展的要求,加快区域增长极核建设,最大限度地规避空间格局不经济的制约作用,形成经济结构调整与空间结构调整的互促互动态势。第二,城乡居民生活水平的提高。消灭贫困是县域经济社会发展的一个基本目标,要实现脱贫致富,仅靠发展当地经济不能从根本上解决问题,现实的选择是采取“农业 + 第三产业 + 人口转移”的异地工业化为主的多元发展模式,通过促进劳动力空间转移来实现脱贫致富。通过空间格局的调整,加快城镇与中心村建设,居民点规模的扩大,也是配套完善基础设施、社会

设施和提高人民生活质量的现实需求。第三,扶贫移民与生态环境建设。改善生态环境是山区县域发展的又一重要任务,实现生态环境的改善,一条可行的路径是走生态移民的特殊城镇化道路。通过小城镇建设和外力推动,促进人口由生态脆弱区向小城镇转移,实现人口分布的合理集聚,减轻生态脆弱区环境的人口压力。第四,交通网络建设。交通是区域发展的首要前提,交通网络对城乡居民点和产业布局结构具有重要影响。基于山区的立地条件,交通线一般会沿沟域进行分布,交通设施的导引将促进山区县域人口与生产要素趋向于平川与沟域集中。

基于上述因素,山区县域人口与经济格局重组的基本方向是“空间集中化”。基本思路是,遵循经济可达性、社会可达性和人口、经济与生态建设协调发展原则,充分发挥市场机制作用,结合政府政策引导,以人口与投资分布的调整为手段,以产业集聚为基础,以城镇发展为基点,积极促进人口与生产要素向平川区域、重点开发轴带、重点城镇和中心村集中,逐步构建规模效益显著、低交易成本和高投资回报率同时能缓解生态脆弱区域人口压力的区域格局。

3 山区县域空间结构重组的操作模式

县域空间系统是由人口及居民点、生态、基础设施与社会服务设施、产业4个相互影响的系统构成的整体。其中,人口、居民点系统是整个空间系统中起控制和干预作用的中心环节,是区域开发活动的基础结构。因此,县域空间重组不是单一子系统的重组,而是整体空间结构的系统重组,重组的中心环节是人口、居民点重组,由此构建县域空间开发基本格局。然后,结合退耕还林、配套产业开发及配套设施建设等,推进生态、产业、基础设施重组,形成以人口、居民点重组为主线的系统化重组模式,如图3所示。

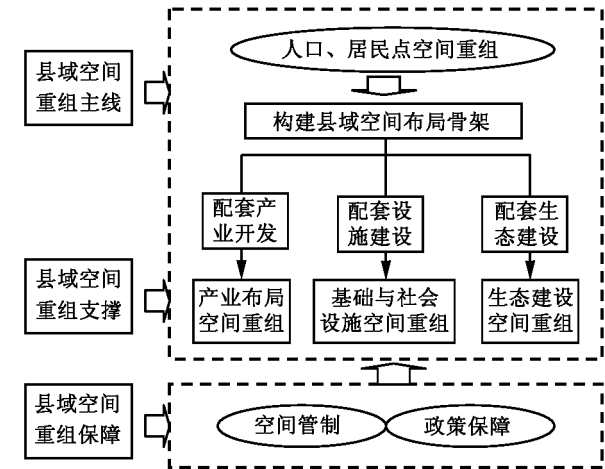


图3 山区县域空间重组模式

Fig.3 Spatial restructuring mode of poor mountainous county

3.1 构建人口与城乡居民点空间布局骨架

人口与城乡居民点格局是县域空间的基础结构,也是县域空间开发的基本框架。人口与城乡居民点重组,应以地理条件、资源禀赋、地域分工和空间演化趋势为基础,选择合理的城乡居民点布局体系。调控重点包括:第一,充分重视县城在山区县域发展中的龙头作用,促进人口与经济要素向县城和重点镇集中,加快推进城镇化进程,推进形成集中、集聚的城镇体系格局。第二,沟域经济不仅可以优化山区发展的空间结构,而且会促进山区城乡统筹协调,是山区发展的理想模式^[8]。应依托县域交通主干线,推进沟域综合开发,引导人口与生产要素向平川地区、主要沟域集中,逐步培育县域发展轴。第三,在乡村层次上,着力推动迁村并点,逐步缩并地理区位偏远、地质环境恶化、人口少、生活环境恶劣的农村居民点,以中心村为重点,重构县域村庄体系。

3.2 推进产业、生态、设施空间配套重组

按照居民点的基本空间格局调整产业布局,优化区域分工,不仅有利于产业发展,而且对优化城乡空间布局也是有利的推动。产业空间重组重点,一是按照区域化布局、规模化经营要求,合理规划与确定特色农产品、畜牧业、蔬菜等种植、养殖基地,引导农业生产走向区域化、规模化、专业化、标准化发展的道路。二是以合理分工的各类专业化产业基地和产业集中区为依托,引导工业向集中、集约、集聚方向发展,加快培育经济增长极,构筑具有竞争力的工业空间体系。三是依托主要城镇,以加工业、市场服务业等为中心,聚集产业、人口和消费,完善城镇服务功能,壮大城镇产业规模与经济实力。

生态建设格局调整,需把人口适度集中与建立生态保护区相结合,调整重点包括:第一,继续推进生态移民,促进人口由生态脆弱区向小城镇、中心村的转移,使人口流出区变成生态保护区,实施专业化人工生态建设。第二,综合考虑自然资源条件、生产的特点和生态经济建设方向的一致性,人口分布、交通及其他社会经济条件的类似性,生态经济系统结构和功能的一致性原则,合理进行生态经济区划,组织合理的生态保护空间格局。第三,根据城乡居民点布局格局,建立点、线、面有机结合、城乡融合的区域生态系统,实现生态系统的良性循环和人与自然协调发展。

交通、给水、排水、电力、电信等区域基础设施,教育、科技、文化、体育、医疗卫生等社会服务设施是县域发展的支撑系统。基础设施、社会服务设施配置应按照城乡居民点空间结构和规模等级,合理确定设施类型、标准、布点和服务范围。同时,要根据城乡居民点和产业布局结构,因地制宜,统筹协调,共建共享,避免重复建设。

3.3 强化政策引导与空间管制保障

空间结构重组的本质是生产要素的重新配置,应瞄

准制约城乡统筹发展的关键部位,以深化户籍管理制度、就业制度、社会保障制度、土地制度及农村行政体制改革为突破口,清除统筹城乡发展的根本性障碍。其中,建立土地流转制度,逐步打破土地对人口流动的束缚,尤为重要。按照县域空间发展的总体战略,调整完善城乡统筹的区域投资、建设用地供给、产业布局引导、建设项目安排等方面的区域性政策。利用政策的导向作用,促进重点城镇、中心村基础设施和社会服务设施的超前发展。引导政策性城镇基础设施建设资金向城镇发展区倾斜,引导政策性生态环境建设资金、扶贫开发资金向生态功能保护区和严格保护地区倾斜。从人口、经济空间重组、生态重建和扶贫开发的综合角度出发,把扶贫移民、生态移民、退耕还林等政策很好地结合起来,制定出更为有效的综合政策,推进丘陵山区居民点的迁并,实现人口与居民点合理的地理集中。

实行有效的空间管制、规范空间开发秩序是协调区域经济建设与资源、环境关系,促进区域可持续发展的重要手段。应积极开展县域空间管制规划,通过划定区域内禁止建设、限制建设和适宜建设等不同发展特性的类型区,制定其分区开发标准和控制引导措施,合理安排产业、城镇、乡村及生态保护区域的空间开发强度和

开发次序,加强对空间资源开发利用的宏观调控,促进县域空间的协调发展。

参考文献:

[1] 陈国阶. 中国山区发展面临的问题与挑战[J]. 科技导报,2004,22(6):55-58.
[2] 张惠远,蔡运龙. 环境重建——中国贫困地区可持续发展的根本途径[J]. 资源科学,1999,21(3):63-68.
[3] 尚裕良. 人口适度集中是改善西部生态环境的一条出路[J]. 西北人口,2003,24(1):41-44.
[4] 李鸣骥,李磊. 宁陇地区的反贫困城镇化模式研究[J]. 水土保持研究,2002,9(3):220-223.
[5] 厉以宁. 贫困地区经济发展的五个问题[J]. 特区经济,1997,15(4):9-12.
[6] 郭文炯. 贫困县域工业化与城镇化协调发展研究[J]. 太原师范学院学报(自然版),2007,6(3):67-71.
[7] 杨开忠. 中国西部大开发战略[M]. 广州:广东教育出版社,2001:119-133.
[8] 张义丰,贾大猛,谭杰,等. 北京山区沟域经济发展的空间组织模式[J]. 地理学报,2009,64(10):1231-1242.

Systematic Restructuring Strategy
and Operation Mode of Mountain Counties Spatial
Structure: A Case Study of Shilou County, Shanxi Province

Guo Wenjiong

(School of City and Tour, Taiyuan Teachers' College, Taiyuan 030012, China)

Abstract: Poverty, population and environment are main factors with the development of maintain counties. But the most important issue that also would be changed is the regional arrangement of low-level equilibrium based on population distribution. Spatial restructuring of the county will be a basic path, which can solve breakthrough of mountain counties in poverty, “PPE strange circle” between the population and the environment, and “low-level equilibrium trap”. It is the basic direction of mountain county spatial restructuring to put into effect spatial centralization and accelerate population and product factors concentration in plain, key town and core villages by adjusting population and investment distribution based on urban development and industry agglomeration. The population and settlement system, which belong to counties spatial system, are central links of control and intervention. The operation mode of mountain counties contains two aspects. One is to build the basis pattern for development of county space around the line of population and reorganization settlement. The other aspect is to promote the restructuring of the ecological, industrial and infrastructure synchronously with the guarantee of space control and supporting regional policy.

Key words: mountain counties; spatial structure; restructuring mode; Shilou County