

乡镇合并动力机制研究

岳亮, 孙明*, 宋海宏 (东北林业大学土木工程学院, 黑龙江哈尔滨 150000)

摘要 基于对乡镇发展的研究, 构建了乡镇合并动力机制研究的理论框架, 分析了乡镇合并的动力机制。提出了乡镇合并、动力机制的概念, 并对相关概念进一步阐述。从四个方面分析了动力机制的影响因素, 分别为资源整合、产业升级、政策导向和公共服务设施普及。
关键词 乡镇合并; 动力机制; 动力机制构建
中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)14-356-03

Study on the Dynamic Mechanism of Township Merge
YUE Liang, SUN Ming*, SONG Hai-hong (School of Civil Engineering, Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150000)
Abstract Based on research and exploration of township development, the theory framework of research about township merge dynamic mechanism was constructed, the dynamic mechanism of township merge was analyzed. The concept of township merge, dynamic mechanism was put forward, the relevant concepts were further elaborated. The influencing factors of dynamic mechanism were analyzed from four aspects, including resources integration, industrial upgrading, policy guidance, public service facilities popularization.
Key words Township merge; Dynamic mechanism; Power mechanism construction

乡镇合并最早发生于 20 世纪 80 年代中后期, 而作为一个普遍现象的乡镇合并则是随着 90 年代末期农村经济发展新阶段的到来而出现的。随着我国农村市场化和产业化的形成和发展, 原有乡镇的职能设置及规模对经济发展都显现出很大的不适应性, 于是一些省份开始进行乡镇合并的局部试点。尤其是从 2000 年开始逐步推行的农村税费改革等一系列新政策的出台, 使得乡镇发展存在的很多问题都凸显出来, 为了改善乡镇发展现状存在的问题, 乡镇合并已经成为农村改革中的热点问题。

1 概念解析

1.1 乡镇合并 进入新世纪以后, 随着农村税费改革、城乡一体化发展、建设社会主义新农村等一系列措施的施行, 对农村进行规划重整也提上日程, 于是各地纷纷出现各具特色的新农村建设规划方案、村级管理机构改革等, 在全国许多省份都出现了乡镇合并现象。

乡镇合并的实质为合并一些地理位置差、经济发展弱、产业结构低下的乡镇, 将其在空间或产业方面合并到一个各方面资源都发展较好的乡镇。整合优势资源, 促进乡镇互补, 使乡镇的经济文化产业等多方面都得到大幅度的提升。

1.2 动力机制内涵 动力机制概念最早源于物理学的系统动力原理, 后被移用至社会科学中进行主体行为动力分析, 是对系统协调运转的构造及构造之间的相互作用关系的一种隐喻。动力机制的含义的可从以下三个方面来理解。第一, 动力机制具有整体性。动力机制是一个合力系统, 它是由许多个相互影响、相互作用、相互制约并不断进行物质流、信息流的动力因子组成的一个整体。第二, 动力机制具有“权变”性。任何一个系统, 都有自己独特的适应环境的方式即环境变化的随机性, 这是系统理论的最为重要的一个原理^[1]。第三, 动力机制具有动态性。各动力子系统构的动力

机制具有动态性, 在一定条件下, 较低层次、中间层次、较高层次之间可以进行相互转化。

2 “乡镇合并”动力机制构建

动力机制是一个复杂系统的工程, 其分析过程必然会涉及制度经济学、管理学等多学科的理论。动力机制研究是对促使乡镇合并各方面影响因素的分析, 而且每一方面发挥作用的机理各不相同。从乡镇合并的研究机理来看, 本文主要从资源整合、产业升级、政府导向、公共服务设施普及四个方面对其进行分析总结。

根据影响因素分析, 确定乡镇合并的主要影响因素包括资源环境的整合、产业升级与转型、政府的宏观调控、公共设施的服务范围。第一, 资源条件是乡镇合并的基础因素, 资源条件中的区位与交通首先影响了乡镇合并的用地条件, 继而影响了乡镇合并的可行性。第二, 产业升级与转型是乡镇合并的动力因素, 在资源环境的基础上, 决定了乡镇合并的内源动力。第三, 政府的宏观调控是实现乡镇合并的根本保障, 政策导向和相关规定的出台为乡镇合并稳步发展提供了依据。第四, 公共设施和基础设施的普及与维护进一步促使了乡镇合并的实现。

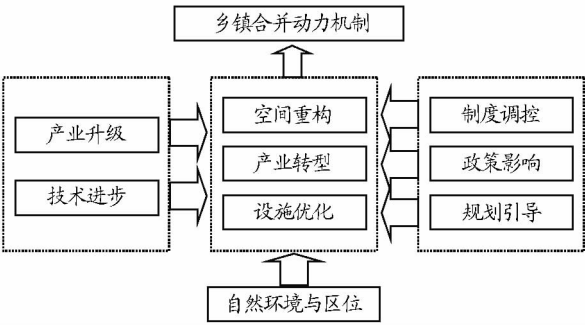


图 1 乡镇合并动力机制的理论框架

3 资源整合促使乡镇合并

3.1 自然环境的影响效应 自然环境条件是自然界的一部分, 是人们生产和生活所依赖的自然部分。因此, 城市的发展和乡镇空间的整合都受到自然环境条件的影响。自然环境为空间构成要素的形成和变化提供了背景条件, 从总体上

基金项目 中央高校基本科研业务费专项基金(DL13CB15); 黑龙江省教育厅科研面上项目(12541704); 中国博士后科学基金项目(2014M551247)。
作者简介 岳亮(1990-), 女, 黑龙江哈尔滨人, 硕士, 从事城市规划研究。* 通讯作者, 博士后, 硕士生导师, 注册规划师。
收稿日期 2015-03-30

影响区域空间的结构和外在形态。自然环境条件是区域空间形成与演化的基础影响因素。

地形地貌是影响乡镇布局的首要因素。地形地貌条件直接决定了用地面积、用地完整性和农业生产条件,同时还决定了乡镇布局的安全性。平原地区用地较完整,适合农业发展,且不存在安全隐患,耕地生产力较高,因此,乡镇布局较密集,多呈聚集型或沿主要交通路线呈带状分布;山地区地形变化较大,不适宜农业生产,且存在滑坡危险,耕地生产力相对较低,因此,乡镇规模小、密度小,大多结合地形条件不规则分散分布或沿河流、主要道路分布。

3.2 区位条件发展变化的促动 区位是指乡镇存在的地理位置,区位条件指其所处环境可为周边带来的优势与劣势。乡镇发展的可能性很大程度上取决于其与外部空间交往联系的便利程度^[2]。区位理论的研究有利于寻求最佳场所以降低成本的方式来促进产业发展,即产业的“合理布局”。乡镇合并的合理与否很大程度上取决于合并乡镇与被合并乡镇固有的区位条件,这些条件主要包括居住的密集程度、平均人口规模和主要分布形态^[3]。

主要分布形态包括聚集型乡镇、松散团聚型乡镇和散居型乡镇。聚集型乡镇用地布局较为紧凑,服务设施也比较集中,不适合作为撤并乡镇;散居型则往往布局松散且规模不大,不利于基础设施的集中配建;松散团聚型恰好介于这两者之间。陕西不同地形乡村分布的分析结果见表1。

表1 陕西三大地形区村镇分布状况

地区	密度 个/km ²	平均人口 规模 人/个	主要分布形态
关中平原区	0.80	300~400	团聚状
陕北黄土高原区	0.20	100~200	集中于分散并存,以小型团聚为主
陕南山地区	0.53	<100	散居比例大

3.3 乡镇合并的交通条件因素 随着工业化和城镇化的发展,传统自给自足的农业社会势必会被现代社会开放交流的生活方式取代,交通条件逐渐成为影响乡镇布局的重要因素。在农业经济社会,交通对乡镇的布局影响较小。农业经济社会是自给自足的封闭社会,费孝通将其称为“熟人社会”,当时乡镇经济发展落后,农民需求相对单一,人口流动少,且频率低,农民的主要活动范围为耕作半径范围内,其次是与集镇的联系,但除“逢集”时间,其余时间联系较少,很多集镇的“逢集”时间每月仅几次,同时,交通工具较为落后,以马车和步行为主,因此,对交通的依赖性不强;在当前社会环境下,交通的便利已经成为农村居民生产生活必不可少的因素,因此,交通条件特别是与城镇联系的主要交通线路布局便成为影响乡镇布局的重要条件。在调研中发现,乡镇位置的选择与交通条件的优劣有着至关重要的关系。

4 产业升级促使乡镇合并

4.1 经济环境 改革开放以来,国民经济飞速发展,人均收入翻了好几倍的同时生活水平也有了大幅度的提升,尤其是农

村居民教育医疗等社会保障体系也得到了大力改善^[4]。然而在经济总体增长的同时,区域、城乡经济发展的差距也日益拉大,城乡经济发展的不平衡日益显著^[5]。农村经济发展的缓慢制约了整体经济的发展,影响了我国和谐社会的构建^[6]。

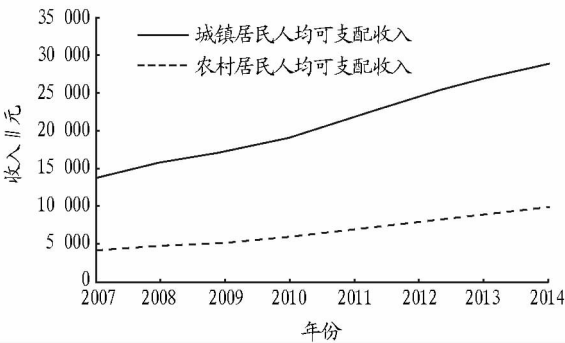


图2 城乡居民人均可支配收入

在现实中,小规模乡镇财力过弱,组织服务能力都很有限。据调查,随着农村经济增长方式的变化和农民的分化,农民的主收入渠道呈现多元化现象,而目前的村委会在农民生产生活中发挥的作用却很小。所以出于扩大乡镇经济实力的动因,乡镇合并的制度变迁便顺应了新形势下的发展农村经济的需求。

4.2 产业升级与乡镇合并 改革开放初期,农业的发展以及农副产品商品供应量的提高是乡镇发展的基本动力。农业的发展既增加了农业产品的商品化率,也使农村的剩余劳动力数量进一步增加。为解决农村大量的剩余劳动力,需要进行产业空间调整。随着城市化率的不断提高,城市的不断发展,中心城区的地价逐渐升高,空间发展也受到限制,产业空间被迫向城市以外迁移。位于城市边缘的乡镇空间得以利用,部分区位、交通条件好的乡镇会被选为产业转移的最佳场所。

在当前新的政治经济环境下,新农村建设越来越受到重视,探索新的农业发展道路,形成新的农业产业空间迫在眉睫。开发建设农业产业园区、农业示范基地;还有各种主题的工业园区。产业组织向模块化、集群化发展。乡镇产业组织方式也由原来的传统方式向集群化产业组织方式转变。产业的规模化、集群化发展已经成为企业之间竞争的必要手段,这种手段主要通过集中发展的模式来达到降低成本的目的,已成为当今经济发展的主流趋势,也是产业在空间上形成的一种组织模式。

5 政府的宏观调控促使乡镇合并

5.1 政府调控与政策影响 党的十八届三中全会明确提出,建设社会主义新农村是当前发展的主要任务,以推进农村改革发展、走中国特色农业现代化道路作为基本方向^[7]。乡镇合并是在城乡统筹发展背景下进行的一次农村体制改革,是社会发展到特定阶段的内在要求。政府的宏观调控则是乡镇合并能够顺利进行的重要外推力,政府通过制定相关规划,进行制度的创新或者推行某些重大发展战略,都可以对乡镇合并提供引导,加速乡镇合并的过程。

政府的规划调控是干预城市建设的主要方法,城市规划

的目的就是有效的引导空间产业资源的合理配置,促使区域结构优化。因此城市规划须制定相应的法规、对策以抵消乡镇合并过程中可能产生的诸多问题,从而引导乡镇空间向有序、优化方向发展。乡镇的发展很大程度上受到政策的影响,家庭联产承包责任制提高了农业的劳动生产率,使更多农民进城务工,乡镇企业的发展促进了各生产要素在城乡间的相互流通,户籍制度改革使得人口在城乡之间自由流动^[8]。

5.2 乡镇合并的行政管理成本因素 乡镇各级政府管理机构庞杂,虚设了很多并不十分需要的行政管理岗位,为缩减政府开支,进行乡镇合并可减少政府从事管理的工作人员,进而减少运行成本。政府部门运行成本主要由基础成本、公务成本、运行成本与装备成本等构成。为解决农村在政府开支管理与运营的成本,合并一些面积较小、资源较少、发展潜力较差、经济实力不强的乡镇是有必要的。通过对乡镇数量的调整达到人员与资源的合理配比,既减轻了乡镇居民的纳税压力,也提高了政府人员的管理效率。建立起高效、协调的适应农村经济社会发展需要的管理体制,能节约财政开支,降低行政管理成本,减轻财政压力和农民负担。

6 基础设施优化促使乡镇合并

6.1 基础设施建设效率的提高 基础设施建设需要大量的资金投入,这不仅和当地的经济水平有关,也很大程度上取决于一定人口规模的支持^[9]。当前,中国乡镇分布的比较分散,并且单个乡镇的人口规模较小,如果国家关于农村的基础设施建设资金被平均分配到各个乡,基本上各个乡得到的建设资金所剩无几,这些资金不足以支持成本较高的基础设施建设。而乡镇合并后,乡由原来分散分布变为集中分布,集中的人口规模随之增加,诸如对人口规模有严格要求的供水、排水、供电、交通、教育等基础设施更容易得到建设,基础设施的建设效率会大幅度提高。以幼儿园建设为例,乡镇合并前,在任何一个乡建设幼儿园,其辐射范围都不大,辐射范围内的适龄儿童数量都有限,其人数不足以支持幼儿园的正常运转。而乡镇合并后,一家幼儿园的辐射范围不变,但

人口密度增加了很多,适龄儿童的数量足够支持一家幼儿园的正常运转。可见,乡镇合并可以提高基础设施建设效率。

6.2 公共设施的服务范围 公共设施的服务范围即人口愿意前往此中心地使用设施的最远距离,决定乡镇的等级数和各等级中心地个数。按照中心地理论,中心商品的服务范围由分散的人口距离提供中心商品的中心地的经济距离决定,即时间成本距离^[10]。经济距离与客、货运费,交通联系的速度和频率和中心商品的类型有关。当人口居住地超过中心商品的服务范围,则会选择另一中心地代替或无法得到中心商品。事实上,对于刚性需求的设施,如医疗卫生设施,当人口居住地超出该设施的服务范围时,居民会选择在其他中心地使用该设施,或为了使用该设施不得不承担较大的经济距离。而对于不是刚性需求的设施,如文体设施,当人口居住地超过该设施的服务范围时,居民会选择在其他中心地使用该设施或放弃使用该设施。为了实现城乡公共服务设施均等化目标,当人口居住地超出公共服务设施服务范围时,需增加设置可以提供所需公共服务设施的“中心地”^[11]。

参考文献

- [1] 王旭科. 城市旅游发展动力机制的理论与实证研究[D]. 天津: 天津大学, 2008.
- [2] 王振国. 基于绩效棱柱理论的乡镇政府绩效评价研究[D]. 石家庄: 河北经贸大学, 2011.
- [3] 郭俊. 中国行政村合并模式研究[D]. 长沙: 中南大学, 2008.
- [4] 王丹. 近十年城乡居民生活水平及城乡居民收入分析[J]. 现代商贸工业, 2013(8): 25-26.
- [5] 胡雨嘉. 基于民生视角的城乡统筹发展模式研究综述[J]. 商情, 2012(7): 53.
- [6] 桂海平. 关于构建社会主义和谐社会问题的思考——以统筹城乡发展视角[J]. 西江月, 2013(29): 377.
- [7] 马新苗, 曹国涛. 论政策导向与新农村建设的联系[J]. 农民致富之友, 2013(8): 10.
- [8] 马福云. 中国户籍制度改革的困境及其求解——以成都户籍制度改革为例[J]. 北京科技大学学报: 社会科学版, 2011(3): 129-133.
- [9] 许洪智. 天津滨海新区城市基础设施建设市场化投融资机制研究[D]. 天津: 南开大学, 2010.
- [10] 张有门. 浅谈数学概念的教学[J]. 魅力中国, 2009(5): 59-60.
- [11] 罗震东, 韦江绿, 张京祥. 城乡基本公共服务设施均等化发展的界定、特征与途径[J]. 现代城市研究, 2011(7): 6-13.

(上接第 355 页)

失、心理损失以及性能损失相对来说不那么重要,但是对于农村居民来说,性能损失、时间损失以及心理损失相对来说没那么重要。

4 相关结论与政策启示

由于社会人口统计特征的差异,各群体消费者的食品安全风险认知维度和影响因素都有很大差异。在发生公共卫生事件或者公共危机事件中政府以及相关部门应该根据各群体消费者的特征,策略性地发布食品安全信息,可以使信息的传递更加有效。如本文的聚类结果表明,城镇居民与农村居民在动物疫情公共危机中的风险认知维度有明显差异,而且调查结果中的恐慌度差异也显示城镇居民普遍比农村居民食品安全风险认知强,因而其接受或掌握食品安全信息的意愿可能更为强烈。因此我们可以考虑将食品安全教育的重点首先针对城市消费者,在公共危机中信息发布渠道

也侧重于城镇居民,在提升城市消费群体的食品安全意识及其获取食品安全信息的能力后,利用城市与乡镇消费者间的联系,使食品安全信息能够从城市向乡镇有效传播,从而有效地避免动物疫情公共危机的扩大化。

参考文献

- [1] 李燕凌, 李丽君. 我国农村社会突发事件分类研究[J]. 农业经济问题, 2007(8): 11-18, 110.
- [2] 周应恒, 彭晓佳. 风险分析体系在各国食品安全管理中的应用[J]. 世界农业, 2005(3): 4-6.
- [3] 闫振宇. 基于风险沟通的重大动物疫情应急管理完善研究[D]. 武汉: 华中农业大学, 2012.
- [4] 胡卫中, 齐羽, 华淑芳. 国外食品安全风险认知研究与进展[J]. 安徽农业大学学报: 社会科学版, 2008(2): 53-56.
- [5] 金非, 邹丽萍, 吴燕, 等. 公众温室气体灾害风险感知的对比研究[J]. 苏州科技学院学报: 工程技术版, 2013(3): 6-11, 16.
- [6] 张迎春, 陈洁, 张晨希, 等. 聚类在股票研究中的应用[J]. 计算机技术与发展, 2006(4): 116-118.