

产城景融合发展下重庆乡村地区的规划探索

Rural Planning Research for Integration of Industry, City and Scenery in Chongqing

钱紫华 辜元 熊兮 QIAN Zihua, GU Yuan, XIONG Xi

摘要 结合全市正在开展的国土空间总体规划,以产城景融合发展为导向,重庆尝试开展乡村地区的相关规划探索。一是进行了全域的“城乡融合发展单元”分类,明确“乡村振兴示范带”等工作重点地域;二是尝试把好山好水好风光和历史文化元素融入乡村规划建设之中,重点发挥交通对产、城、景三要素融合的促进作用。基于现有探索,后续需要在区县和镇乡两级进一步做好实施性的规划工作,并针对乡村地区重要资源地,积极引入直达铁路、高等级公路等重要交通设施,以进一步加快产城景要素的融合。

Abstract With the ongoing municipal master plan compilation, Chongqing has carried out some rural planning practices orienting integration among industrial, living, and tourism spaces. Firstly, administrative units of urban and rural integrated development are identified. Meanwhile, key areas of the Rural Revitalization Demonstration Zone are selected. Secondly, attempts are made to integrate scenery, historical and cultural elements into rural planning and place-making. Within it, transport facilities are the key to promoting integration among industrial, living, and tourism spaces. To further develop the work, the following works shall focus on making more applicable plans at both country and town levels while introducing direct railways, motorways, and other transport facilities to connect rural areas and accelerate industrial, living, and tourism integration.

关键词 产城景融合;乡村地区;规划;重庆

Key words integration of industry, city and scenery; rural area; planning; Chongqing

文章编号 1673-8985 (2020) 04-0052-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20200409

作者简介

钱紫华

重庆市规划设计研究院
规划创新中心主任,教授级高级工程师,博士

辜元

重庆市规划设计研究院
高级工程师,硕士

熊兮

重庆市规划设计研究院
工程师,硕士

1 产城景融合发展

党的十八大以来,我国正式进入生态文明时代,全力推动形成绿色发展方式和生活方式已成为人们的共识。为更好地落实生态文明建设要求,在2018年5月召开的重庆市旅游发展大会上正式提出,“推动产城景深度融合,把新型工业化、城镇化与旅游景区发展结合起来,通过互联互通融合发展,让景区成为城市的花园,城市成为景区的客厅”。

用“产城景融合”的理念来描绘城乡规划建设的蓝图,不能停留在字面上的工业区、城镇区、风景区的融合,而应基于生态文明思

想,立足对城市和乡村建设发展规律的认知,全面综合理解其内涵^{[1]2}。从政策导向来看,“产城景融合”要求牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,立足发挥自身优势需要,在城市规划建设中有机的融合田园景观、地域文化,让百姓尽享环境之美、生活之美;从规划实践来看,“产城景融合”要求加快全域旅游发展升级,进一步强化全域“产”“城”“景”3大要素空间的互联互通,努力在山水田园之间建设“以城促产、以景韵城、产城互动、景城融合”的现代化都市,实现“山水、人文、城市、乡村”的一体化。

2 重庆特殊的市情

重庆地处我国西南,是中西部地区唯一的直辖市。与北京、上海、天津3个直辖市相比,重庆具有“直辖体制、省域构架”这一独有特征^[2]。重庆的行政区划面积、常住人口总量不仅远大于其他3个直辖市,也远大于宁夏、海南等省,行政区划面积则与江苏、浙江等省接近。在整个市域中,以主城区为核心、连同外部1小时通勤圈的主城都市区,是重庆作为特大城市的空间所在(大城市),当前区域城镇化率约75%;渝东北和渝东南地区是市域主要的广大农村地区所在(大农村),当前该区域城镇化率尚未超过50%。此外,渝东北和渝东南广大的山地区域(大山区),与国家级贫困地区空间高度耦合;以渝东北为主体的三峡库区(大库区),则肩负筑牢长江上游重要生态屏障的重大使命。总体上,重庆呈现“大城市、大农村、大山区、大库区”并存的特殊市情^[3]。

重庆独特的行政区域架构,以及固有的地理环境、自然资源、经济发展等要素,决定了其乡村地区规划建设特殊性与复杂性。相应地,在推动产城景融合发展的过程中,重庆必须更加关注作为“省域”的全域范围,更加关注广大的乡村地区。

3 重庆乡村地区规划既有实践评述

鉴于自身的特殊市情,重庆对乡村地区的规划一向较为关注。尤其是2007年重庆获批全国统筹城乡综合配套改革试验区以来,乡村规划工作得到了空前的重视。但由于起点低、市情复杂,重庆在乡村地区开展的既有规划研究与实践中,仍然存在一些不足。

3.1 全域统筹的规划实践不足

重庆在前一阶段的乡村规划工作中,出现过几轮编制高潮^[4]。2006年,应国家“新农村建设”要求,启动了全市新农村规划工作;2009年,按照新的地方《村规划编制办法》《村规划技术导则》要求,启动了全市村规划的“全覆盖”编制;2017年,原市规划局与原

市国土房管局联合出台《重庆市村规划编制审批办法(试行)》(渝规发[2017]64号),在全市范围内大力推动“两规合一”下的村规划编制工作。除2006年的工作是以各区县农村为工作对象外,其他几次工作都是以单个村为单元进行推进。总体而言,既有的实践过于以“单个村”论“村规划”,规划工作在一定程度上缺乏全域的统筹考虑与协调。

3.2 全域自然资源底数不清

重庆乡村地区的自然资源禀赋高、种类全,涉及土地、水、林业、矿产等多类资源。过去由于管理部门的分割,造成管理机制不畅、大数据信息化滞后等问题,进而导致自然资源数据不准、权属不清、空间交叉重叠甚至相互冲突。以乡村地区的旅游项目而言,往往分布在自然资源条件好、但生态环境相对脆弱的地方,设施占地容易与自然保护区、森林公园等管理单元发生交叉,也容易与永久基本农田保护红线、生态保护红线形成空间重叠^[5]。这类空间管控往往涉及多个部门,加大了规划实施与融合发展的难度。

3.3 全域乡土文化挖掘不够

重庆的乡村地区大多处于欠发达状态,乡土文化内涵挖掘不深、地域和文化特色不鲜明,呈现出乡村地区发展的一个通病^[6]。大量地区乡村优秀传统文化难以被传承和发展,非物质文化遗产传承人日渐凋零。与此同时,在市场力的冲击下,一些与乡土文化缺乏关联的旅游规划却得以粗放实施,导致乡村旅游项目出现同质化、低质化发展的问题。部分常规性的业态如水果采摘园、花海观光园出现后,诸多地区进行重复式跟进,这种缺少因地制宜的改良和独有的文化内核设计的形式,自然也缺乏地方的根植性与竞争力。

3.4 区域设施的支撑考虑不足

与国内其他地区类似,重庆的相关规划对于支撑设施的布局,往往采取的是“以人定量”,大量设施的规划和建设都集中在城镇地

区。以综合交通规划为例,交通设施的布局重点满足市民常规的生活与工作出行需要,高铁、高速公路、快速路、综合交通枢纽等交通设施的布局无不集中于城镇地区,尤其是特大城市和城市群地区。乡村地区往往成为交通设施的廊道区域,缺乏必要的通道和出入口。重庆渝东北、渝东南地区的交通设施总体比较薄弱,特别是贫困地区更为突出,导致诸多好山好水、自然风光等资源“养在深闺人未识”^[7]。

4 “产城景融合”下的重庆乡村地区规划探索

将“产城景融合”的理念运用到乡村地区的规划中,意味着要进一步推动城乡统筹发展,有序引导乡村空间保护与开发,重点处理好景与村、城与村、产与村的关系。因为拥有良好的自然山水本底,乡村的规划建设更需要强调以自然为美,需要便捷的交通路网连通城市与乡村,加快乡村地区各类产业的融合发展,大力挖掘资源、生态、文化等多元价值和多重功能,使乡村成为留得住人们乡愁的地方。2018年3月,我国推行了自然资源管理的大部制改革。随后,重庆市组建规划和自然资源局,并全面启动了全市的国土空间规划工作。结合全市国土空间规划的编制与研究,围绕产城景融合发展,重庆尝试开展了市域总体层面的乡村规划探索。

4.1 构建全域城乡融合、城景融合的国土空间格局

重庆广大的乡村地区在发展现状、发展动力机制等方面具有巨大的差异性。乡村地区产城景融合发展必须坚持因地制宜、分区分类精准施策,对于不同类型的地区采取不同的融合方式与科学发展路径^[8]。本次实践基于全市层面,面域情况复杂,结合行政区划开展地域空间单元划分、明确地域单元发展类别、确定融合的重点区域。具体研究过程中,积极借鉴成都乡村振兴规划工作的相关经验^[9-10],尝试在市域层面开展产城景融合的地域空间单元的划分。

4.1.1 城乡融合发展单元的分类

结合全市域的乡村振兴工作,尝试进行城乡融合发展单元的划分,以此作为乡村地区产城景融合发展的重要地域空间单元。全域以镇乡为基本单位,将地形地貌、资源禀赋、生态管制、经济发展等要素进行叠加分析,划分生态型、景区型、农业型和园区型4大城乡融合单元,具体市域的空间分类如图1所示^[11]。其中,生态型镇乡中50%的区域范围处于生态红线内,或具有相关生态要素高敏感因素;景区型镇乡中50%的区域范围处于自然旅游景区、喀斯特地貌区内,或历史人文资源尤其突出;农业型镇乡中50%的区域范围为耕地或农产品资源优势突出地区;园区型镇乡一般紧邻区县城区,镇乡二产产值较高。

4.1.2 乡村振兴示范带的确定

基于城乡融合发展单元的空间划分,在具体研究中进一步明确全域的乡村振兴示范带,主要以重点交通路径、历史文脉廊道、重要水系为依托,串联沿线镇乡村及重要资源,形成“以点串线、以线带面、连片发展”的示范格局,实现新乡村资源整合与互动。

规划明确了3类共14条乡村振兴示范带(见图2)。其中,“大美田园”示范带主要以渝西和渝东北平行岭谷地区田园风光为基础,依托高速公路及国省县道等串联沿线重要旅游资源,打造现代农业示范带;“巴渝风韵”示范带主要以成渝古道、秦巴古道、酉水古道、川黔古道为基础,串联沿线旅游资源,展现重庆历史文化底蕴;“山水乡旅”示范带主要以重庆山水旅游资源为基础,依托高速公路及国省县道等串联沿线重要旅游资源,带动沿线区域联动发展,展现重庆大山大水之美。

4.2 识别乡村地区核心要素

基于面上空间单元的划分,按照山、水、绿、文、乡5个要素提炼和识别广大乡村地区的核心要素,形成乡村地区产城景融合发展的要素资源库。

4.2.1 识别和保护利用重要山系资源

基于山系资源,规划明确重点保护大巴

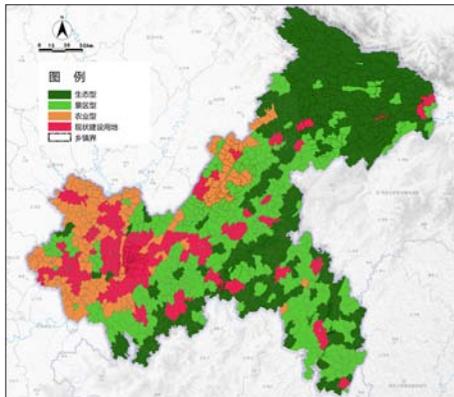


图1 重庆市域城乡融合发展单元分类

Fig.1 Classification of urban and rural integration development units in Chongqing

资料来源:《重庆市乡村振兴规划研究》。

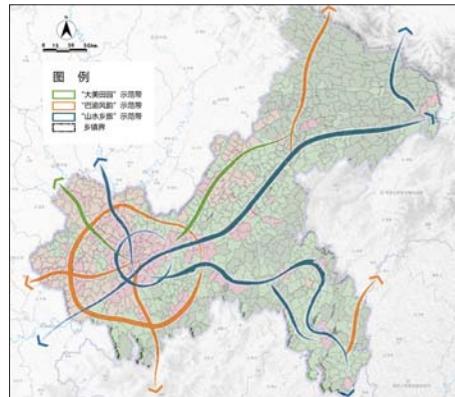


图2 重庆市域的乡村振兴示范带

Fig.2 Demonstration zone of rural revitalization in Chongqing

资料来源:《重庆市乡村振兴规划研究》。

山、巫山、武陵山、大娄山4大山系,缙云山、中梁山、铜锣山、明月山等23条平行山岭,宝顶山、樵坪山等67座重要独立山体,强化山体生态效能,在生态保育前提下适当发展生态旅游、养老养生、避暑休闲、户外运动等功能。

4.2.2 识别和保护利用重要水系资源

基于水系资源,规划明确了长江三峡国际黄金旅游带、嘉陵江生态人文风景带、乌江百里画廊3个风景带,需对御临河、小江、綦江、大宁河等37条主要支流生态廊道和沿区域性基础设施的防护绿带,以及长江三峡、长江小三峡、嘉陵江小三峡等知名峡湾进行保护,并加强对长寿湖、汉丰湖、青龙湖等220个大中型湖库的生态修复。

4.2.3 加强绿系资源的保护与利用

基于绿系资源,规划构建以世界自然遗产、国家公园、山地生态公园为主体的自然保护地体系;建立重要草场保护名录,以发挥好草场的休闲游憩功能;基于重大风景区资源梳理,明确大足石刻、四面山等8处5A级风景区重点建设对象;并基于广阳岛、桃花岛、皇华岛、白帝岛等13个江心绿岛,明确了长江上游生态岛链的规划布局。

4.2.4 构建乡村文化的保护与传承

结合全域名城、名镇、名村体系,建立国家历史文化名城+市级历史文化名城的“1+N”名城保护体系,对历史文化名镇、名村

和中国传统村落进行充分保护,以彰显巴渝地区人文环境和生活场景;结合对古道、古驿、古渡、古树、古井、古地名体系的梳理,突出成渝古道、秦巴古道、酉水古道、渝黔古道主题文化线路的文化价值。

4.2.5 优化田园风光、加强产业发展

结合地方特色乡村梳理,明确建设潼南油菜花、南川方竹笋等10处特色农业基地,塑造一批具有山地特色的特色小镇和美丽乡村。其中,重点结合城口、巫溪、彭水、酉阳、石柱等地区巴渝民宿建设,打造现代版“富春山居图”;依托秦巴山区气候条件,打造大巴山森林人家、森林农家等消暑避暑、特色旅游休闲体验品牌。

4.3 加强乡村规划建设中的“两融入”

在对“山”“水”“绿”“文”“乡”等资源要素识别的基础上,规划明确通过乡村规划建设中的“两融入”,促进产城景融合发展。“两融入”中,一是梳理和构建重庆名山、名川、名湖体系,推进优质自然资源进一步融入乡村规划和建设中;二是挖掘广大乡村地区的历史文化资源,将优质文化要素进一步融入乡村规划和建设中。

4.3.1 把好看山好水好风光融入乡村规划建设

规划构建全市“4+N”的名山名录体系。“4”即巴山、巫山、武陵山、大娄山4大山系,

突出个性化特色,对应上述4大山系选择其局部山体,重点打造仙女山、金佛山、四面山、古剑山等知名旅游品牌;“N”即N座名山,将老百姓身边名气大、互动性强的山体,如华蓥山、宝顶山、黑山谷等纳入名山名录。同时构建全市“3+N”的名川、名湖名录体系。“3”即长江、嘉陵江、乌江3大干流;“N”即N条支流、湖泊,将具有重要生态服务功能、景观观赏价值的河流以及各区县“母亲河”、重要湖泊列入全市名川、名湖名录。依托上述山水生态资源,规划以发展乡村特色旅游多样化、个性化为思路:主城区周边的乡村地区突出体验性与文化性,发展休闲运动、文化创意、民宿体验等;渝东北、渝东南高海拔区域的乡村地区重点发展避暑休闲、深度疗养等。广大乡村地区结合自身区位与重点山水资源关联,加快相关产业的规划与发展,建设一村一品、一村一景、一村一韵,加快实现产城景融合发展。

4.3.2 把历史文化元素融入乡村规划建设

按照“在发掘中保护、在利用中传承”的思路,规划建立农业文化遗产名录,形成“一城一镇(名镇名村)”“一城一庙”等历史文化体验场所体系。具体举措中,强化乡村文化遗产传承保护,包括对名镇名村、传统村落、少数民族特色村镇、传统建筑、农业遗迹等的保护,着力推动乡村文化与旅游、农业等产业深度融合;挖掘乡村特色文化符号,以大巴山文化、巫文化、苗族土家族文化等特色乡土民俗文化为依托,因地制宜建设一批民俗生态博物馆、历史文化展室、民俗旅游特色村、乡情陈列馆,形成当地人文风俗体验核心区,加快促进特色文化与乡村旅游融合发展,以此推动乡村地区产城景融合发展。

4.4 发挥交通对“产城景”融合发展的促进作用

将“产城景融合”落实到国土空间规划建设中,通过产、城、景三要素以及相关地域空间的互联互通,努力实现“以城促产、以景韵城、产城互动、景城融合”的目标^[13]。就乡村地区而言,通过交通设施的点对点接入,实现自

然人文资源与广大市场的对接,吸引城市游客进入乡村消费,是促进乡村地区产城景融合最直接有效的手段^[12]。

一方面,研究制定“快旅慢游”的规划思路。“快旅”,即以高速、快速轨道支撑联系产、城、景,依托设计时速在200 km/h以上的高铁与城际列车,实现市域各区县及市外市县快速联系,为广大乡村地区资源与外部市场快速对接提供前提保障。“慢游”,即通过规划建设乡村小火车线路,以联系区县城铁路站与核心景区景点,增加轨道旅游目的地可达性。其中,平地小火车主要分布在主城都市区和开州—梁平—垫江—长寿条形平坦的乡村地区;山地小火车主要分布在南川—涪陵—丰都—武隆—彭水、万州—奉节—巫溪—石柱、黔江—酉阳—秀山等高海拔的乡村地区。

另一方面,结合“最美田野”“最美森林”“最美河流”道路规划和重庆最美乡村道路评选结果,研究策划了车行主线、骑行支线、观光步行道的3级全域“最美”游憩线路,为城市游客提供回归乡土的交通空间。“最美田野”道路主要分布在主城都市区、开州—梁平—垫江—长寿条形平坦地区,“最美森林”道路主要分布在三峡库区、武陵山区山地地区,“最美河流”道路主要包括长江、嘉陵江、乌江、渠江、涪江、小江等沿江风景道(见图3)。

5 总结与思考

为推动乡村地区产城景融合发展,在启动全市国土空间总体规划的编制工作之际,重庆基于自身的发展实际和相关地区的工作经验,加快了相关规划实践探索。一是构建全域城乡融合、城景融合的国土空间格局,重点以镇乡为单元,基于地方资源禀赋和特色,尝试将全域划分为生态型、景区型、农业型和园区型4类城乡融合单元;基于城乡融合发展单元的空间划分,强调以交通、历史和水系为依托,在空间上明确了3类14条乡村振兴示范带。二是重点地启动市域层面的规划实践,初步形成“两融入+三融合”的实践路径,即把好山、

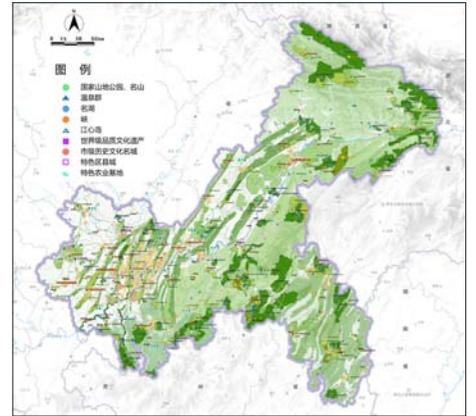


图3 重庆市域产城景融合发展规划示意图
Fig.3 Integrated planning of industry, city and scenery in Chongqing

资料来源:《重庆市产城景融合规划研究》。

好水、好风光融入乡村规划建设,把历史文化元素融入乡村规划建设之中,并重点以交通设施促进“产城景融合”发展。

上述规划实践,是基于全市国土空间总体规划工作的有限探索,还存在诸多不足。例如,对于城乡融合单元和乡村振兴示范带的划分还很粗略,需要通过区县甚至是镇一级的规划工作,明确具体的空间范围;对于乡村地区产城景融合的具体路径,“两融入”是积极有效的,但还需要加大其他方面的规划探索,例如针对特色产业发展的探索、针对特定实施项目的策划等。此外,产城景融合如何在具体的重点地域得到落实,交通设施如何在更大程度上支撑和推进乡村地区与城镇地区的联动,还有待更为深入的探索。

一方面,要在现有全市层面工作实践的基础上,进一步做好实施性的规划工作。重庆市域广大、乡村地区众多,产城景融合工作必须突出重点、循序渐进地推进。当务之急应进一步明确挖掘乡村地区的资源要素与特色,支持发展与当地资源一致的特色种养业、农产品加工业、农村服务业、乡村旅游业等。此外,在具体的乡村建设中,基于实际的产权明晰工作,如何与自然人文资源实现充分的“两融入”,如何保障“产城景融合”发展,都需要在区县和镇乡两级的相关规划研究中予以深化确定。

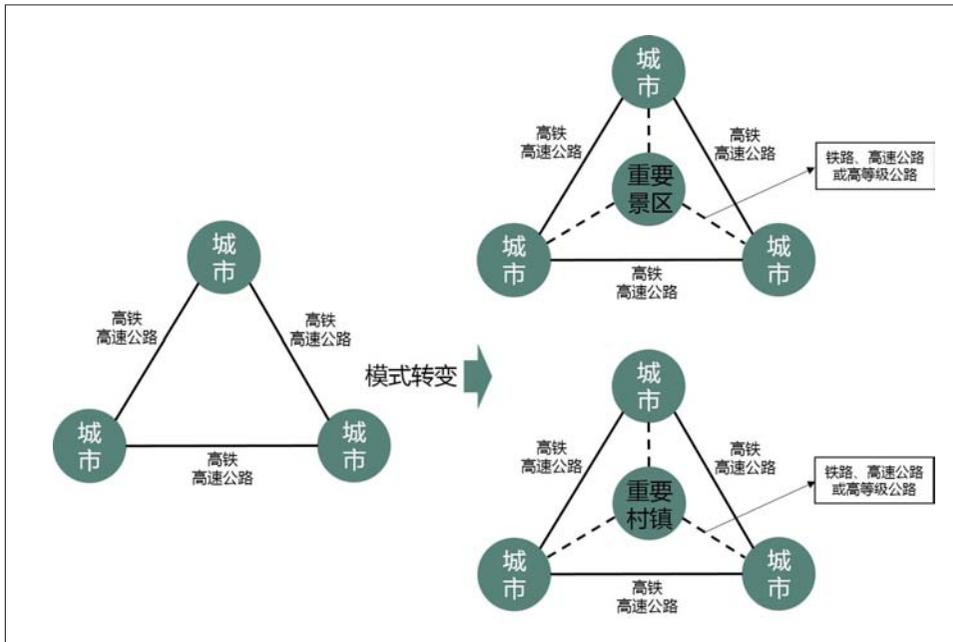


图4 乡村地区重要资源地交通模式转变

Fig.4 Transformation of transport model in key rural areas

资料来源:笔者自绘。

另一方面,要进一步探索支撑设施,尤其是交通设施,以应对重庆广大乡村地区的发展需要。现有“产城景融合”中交通设施的增量规划强化了市场与地方的对接,但对于部分位于乡村地区的重要资源地,如世界遗产所在地、重要名山大川所在地、重要名镇名村保护地等区位,交通设施的增量规划显然还不够。对于乡村地区的重要资源地,要改变以常住人口定交通设施的规划思路(见图4),顺应市场与“人流”的需要,积极引入直达铁路、高速公路或高等级公路等,由过去只解决“通达”转变为“直达、快达”,进一步提升城市与乡村之间的交通效率。■

(致谢:文章在撰写过程中借鉴了重庆市乡村振兴规划研究、产城景融合规划研究等专题的相关成果,在此一并对重庆市规划设计研究院刘方副所长、陈灵凤工程师等表示感谢。)

参考文献 References

- [1] 辜元,陈灵凤. 产城景融合内涵与重庆主城区产城景融合发展规划实践[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集. 北京:中国建筑工业出版社, 2019.
GU Yuan, CHEN Lingfeng. Planning practice of integrated development of industrial, living and tourist area in Chongqing city[C]//Annual National Planning Conference 2019. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019.
- [2] 王岳. 重庆市空间规划体系改革实践[J]. 城市规划学刊, 2018(2): 50-56.
WANG Yue. Reform and exploration of spatial planning system in Chongqing[J]. Urban Planning Forum, 2018(2): 50-56.
- [3] 余颖,钱紫华. 新形势下重庆区域差异化发展的规划策略[J]. 城市规划, 2014, 38(9): 81-84.
YU Ying, QIAN Zihua. Planning strategies for different regional development of Chongqing under new circumstances[J]. City Planning Review, 2014, 38(9): 81-84.
- [4] 钱紫华. 直辖以来重庆市城乡统筹规划实践历程与展望[J]. 规划师, 2014, 30(8): 88-93.
QIAN Zihua. Chongqing urban rural integration planning practice since municipality establishment[J]. Planners, 2014, 30(8): 88-93.
- [5] 汪毅,何淼. 大城市乡村地区的空间管控策略[J]. 规划师, 2018, 34(9): 117-121.
WANG Yi, HE Miao. Spatial governance strategy of metropolitan countryside[J]. Planners, 2018,

34(9): 117-121.

- [6] 王成,李颖颖,何焱洲,等. 重庆直辖以来乡村人居环境可持续发展力及其时空分异研究[J]. 地理科学进展, 2019, 38(4): 556-566.
WANG Cheng, LI Haoying, HE Yanzhou, et al. Sustainable development ability and its spatiotemporal differentiations of rural human settlements in Chongqing Municipality from 1997 to 2015[J]. Progress in Geography, 2019, 38(4): 556-566.
- [7] 江燕玲,潘卓,潘美含. 重庆市乡村旅游运营效率评价与空间战略分异研究[J]. 资源科学, 2016, 38(11): 2181-2191.
JIANG Yanling, PAN Zhuo, PAN Meihan. Spatial variation and strategic pattern optimization of operation efficiency of rural tourism in Chongqing[J]. Resources Science, 2016, 38(11): 2181-2191.
- [8] 刘彦随,周扬,李玉恒. 中国乡村地域系统与乡村振兴战略[J]. 地理学报, 2019, 74(12): 2511-2528.
LIU Yansui, ZHOU Yang, LI Yuheng. Rural regional system and rural revitalization strategy in China[J]. Acta Geographica Sinica, 2019, 74(12): 2511-2528.
- [9] 郑玉梁,李竹颖,杨潇. 公园城市理念下的城乡融合发展单元发展路径研究——以成都市为例[J]. 城乡规划, 2019(1): 73-78.
ZHENG Yuliang, LI Zhuoying, YANG Xiao. On the development path of urban and rural integration units under the concept of park city: a case study on Chengdu[J]. Urban and Rural Planning, 2019(1): 73-78.
- [10] 翟焱森. 成都“乡村振兴示范走廊”规划路径初探[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集. 北京:中国建筑工业出版社, 2019.
ZHAI Yaosen. Planning path of Rural Revitalization Demonstration Corridor in Chengdu[C]//Annual National Planning Conference 2019. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019.
- [11] 重庆市规划设计研究院. 重庆市乡村振兴规划研究[R]. 2019.
Chongqing Planning and Design Institute. Rural revitalization plan in Chongqing[R]. 2019.
- [12] 重庆市规划设计研究院. 重庆市产城景融合规划研究[R]. 2019.
Chongqing Planning and Design Institute. Plan of integrated development of industrial, living and tourist area in Chongqing[R]. 2019.