

乡村振兴背景下的远郊型小城镇发展策略研究

——以淮安市金湖县吕良镇为例

赵秀玲

博源规划设计集团有限公司

摘要：都市远郊型小城镇面临着城镇发展缓慢、人口外流等一系列问题，是全面推进乡村振兴应该关注的重点。本文以江苏省淮安市金湖县吕良镇为例，探索都市远郊小城镇转型发展的路径。提出在新的发展背景下，通过构建农、文、旅融合的产业体系，优化“三生空间”布局，塑造宜居宜业宜游的全域环境等策略，实现城镇与乡村的共同繁荣。

关键词：远郊型小城镇；乡村振兴；农文旅融合；特色发展；吕良镇

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.01.006

一、引言

2018年9月中央发布《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，规划提出了构建乡村振兴新格局，坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动，提出了重塑城乡关系、促进农村全面进步的新路径和新要求。小城镇承担着联结城乡，服务乡村的重要职能，小城镇建设是实施乡村振兴战略的重要抓手。在新的发展背景下，都市远郊小城镇发展如何迅速抓住发展机遇、挖掘发展动力、突破发展瓶颈，对推动我国中小城镇的可持续发展以及转型升级具有重要意义。

二、远郊型小城镇的现实困境

（一）产业发展活力不足加速人口外流

由于受到区位交通、基础设施、人才、资金等因素的制约，都市远郊小城镇工业发展机会普遍不足^[1]。在都市远郊小城镇的产业结构中，通常一产占据较高比重，能够提供较多就业岗位的二产和三产则相对薄弱，难以留住本地青壮年农民。另外，由于小城镇处于城市与县城之间，受到周边城市良好的就业、教育、居住等条件的吸引，镇域人口逐步流向周边城市。

（二）城镇建设区开发无序，老城镇建设风貌衰败

由于尚未建立相对完善的规划编制体系，为小城镇的建设提供科学依据，以及规划管理机构不健全、专业技术人员不足等因素，导致城镇建设区开发无序^[2]。另外，远郊小城镇整体财政收入水平偏低，对城镇进行特色塑造的资金投入能力较为有限。大量小城镇建设活动以农民自发建设为主，小城镇与乡村功能和风貌边界较为模糊，社会投资参与城镇建设的程度不高，城镇建设风貌衰败等问题较为突出。

（三）公共设施配套相对滞后，城镇发展缓慢

远郊型小城镇普遍存在城镇建成区规模较小，不能

有效集聚城镇人口的问题。因人口基数较小，不利于市场化公共服务设施的运营，如规模型购物超市、文化体育设施、休闲消费场所等较为缺乏，文化教育、医疗养老等设施建设相对滞后，不能够满足当地居民对高品质服务设施的需求。镇区对本地农民的吸引力不强，造成本地人口“进城不进镇”，城镇化发展较为缓慢。

三、远郊型小城镇发展的基本思路

（一）强化生态优势，发展绿色经济

远郊型小城镇保持了良好的生态环境和恬静的郊野风光。不断完善的交通条件，为远郊小城镇发展微度假、旅居体验、生态旅游提供了基础。到乡村、小城镇去已经成为中产阶级周末和小长假休闲度假的重要选择。应充分发挥生态资源优势，突出绿色发展导向，促进产业生态化，生态产业化，重点发展生态农业、生态旅游、乡村度假等绿色低碳产业，形成新的绿色产业、新的三产融合型业态，进一步提振产业，吸引人口回流。

（二）突出特色发展，搭建产业发展平台

小城镇应立足区域发展条件，精准判别自身的发展优势和特色，整合资源搭建特色产业发展平台，培育特色产业逐步做精做强。整合区域生态、文化、乡村等资源，搭建农文旅产业融合发展平台，如田园综合体、特色田园乡村、旅游发展集聚区等。打造现代农业产业园区，发挥产业园平台的引领作用，建立乡村地区一二三产融合发展的产业联动机制。

（三）优化空间布局，镇村联动发展

从实现小城镇的高质量发展的目标出发，应突出城乡地域全域统筹及综合管控的发展理念，保护好自然资源和生态环境，优化小城镇的生态空间、农业空间、城镇空间的格局，管控好小城镇全域国土空间的保护、开发、利用与治理。充分发挥小城镇作为连接城乡区域和带动乡村地区发展的综合功能，完善镇区的公共配套，为乡村的发展提供各类支持与服务；同时补足乡村公共服务短板，挖掘乡村的特色要素资源，激活乡村的多重功能与价值，实现城镇与乡村的联动发展。

（四）对接都市资源，导入多元资本

借助都市圈的综合发展优势，积极对接都市区社会资本、消费需求、专业人才等资源，引入新的运营模式，为小城镇带来多元化的投资主体、智力资本等支持。引入文旅产业发展所需要的社会资本和管理运营能力，支撑小城镇未来新业态的发展。以资本的推手助力

小城镇地域文化品牌塑造，促进小城镇的文化创新。通过引入大型文旅龙头企业来整合区域资源，统筹片区开发和运营管理，进行规模化开发，品牌化运营。

四、金湖吕良镇发展特征

（一）吕良镇概况

吕良镇位于金湖县域北部，濒临白马湖畔，因坐落于宝应湖、白马湖西，享有“湖西古镇”之美誉。镇域总面积104.72km²，下辖2个社区、16个行政村，136个村民小组和社区农业组。2020年，全镇户籍人口3.23万人，其中城镇人口9351人，常住人口1.2万人。全镇实现地区生产总值17.61亿元，三次产业结构为26:28:46，初步形成“三二一”产业发展格局，其中二产近两年来产值有所下降，一产三产呈现上升趋势。

吕良镇距离南京中心城区120公里，属于都市远郊型小城镇。在2021年，获国务院批准的《南京都市圈规划》中已纳入规划范围，吕良镇处于南京都市圈的辐射区以内，同时受到周边淮安、扬州的辐射。同时，吕良镇所属的金县湖位于江淮生态经济区核心区，拥有良好的生态环境基底、丰富的旅游资源，创成苏北首个国家生态县，并于2020年12月正式获批第二批国家全域旅游示范区。周边交通条件的改善、淮安市环白马湖片区的开发以及金湖乡村振兴的推进实施，为吕良镇的发展带来了新的机遇。

（二）吕良发展面临的主要瓶颈

1. 乡村人口外流，房屋闲置现象突出

据统计数据显示，2018年以来，吕良镇户籍人口连续三年呈现逐年减少的趋势，且同时连续三年出现人口的负增长现象。年龄结构方面，2021年，60岁及以上的老年人口占总人口比例约为29%，老龄化问题突出。另外，根据调查数据显示，房屋空关率15.5%，高于金湖县平均水平（12.9%）。

2. 非农产业发展动力不足，亟须提质转型

近年来，吕良镇现代农业和规模农业虽然取得较大发展，但由于龙头企业数量较少、缺乏核心竞争力的产品品牌等因素，在很大程度上造成农业收益较低。吕良镇工业主要以粮油加工、化工机械、服装加工为主，由于缺乏规划统筹，乡镇工业平台布分散，土地利用低效，难以支撑特色化和集聚化发展。第三产业发展提速，乡村旅游处于起步阶段，尚未形成区域影响力。

3. 公共设施建设滞后，城镇化发展缓慢

吕良镇区现状建成规模约0.86km²，建成区规模较小，2021年城镇化率29.85%，低于全县平均水平34.45%。由于镇区周边缺少充足的就业岗位，缺少高品质的教育文体设施、养老设施、商业中心、休闲娱乐设施等，对本地人口的吸引力不足，城镇化发展较为缓慢。镇区作为周边乡村的公共服务中心、教育文化中心、人居中心等的功能亟待健全。

4. 文化资源的保护与发掘不足

吕良镇文化资源较为丰富，根据第三次文物普查数

据显示，全镇域现有古建筑2处，古遗址5处，国家级非物质文化遗产1项，淮安市非物质文化遗产4项。吕良镇区棋盘古镇现存主要街巷以及部分历史建筑遗存、传统民居风貌保留完整，历史文化渊源深厚。但由于整体财力有限，缺乏资金和组织机构不健全等因素，文化资源没有得到充分的保护和发掘。

五、吕良镇发展策略

（一）统筹区域协调，找准在区域格局中的角色定位

1. 构建金湖北部全域旅游服务中心

依托近年来新建的S247、S420、白马湖大道以及周边区域交通条件的大幅改善，充分发挥吕良作为金湖北门户、白马湖南大门的区位优势，完善与周边休旅板块的交通联系，加强镇区旅游服务配套，塑造魅力小镇景观形象，提升镇区对外服务功能，打造金湖全域旅游的北部服务中心。

2. 打造南京都市圈轻度假目的地

充分放大国家全域旅游示范区品牌效应，依托白马湖片区良好的自然生态本底、吕良古镇深厚的文化底蕴和淮金线沿线及沿湖区域特色农业发展基础，对接南京都市圈城市居民的休闲度假需求，打造成南京都市圈假日轻度假目的地。

3. 建立产业融合发展平台

依托农业现状基础和粮油加工基地，带动农产品加工要素逐步向新农集聚，打造吕良粮油产品加工中心，带动西部板块发展。以漕泽河田园综合体的打造带动周边农旅融合发展，融入淮金线现代农业示范带，打造淮安南部农旅融合的都市田园。

（二）谋划三产融合的产业体系

1. 农业转型升级

促进农业产业集聚化发展，做强优质稻米产业、以荷藕为主的水生蔬菜种植产业，打造水生蔬菜种植示范基地、稻渔稻虾综合种养基地；引进农业龙头企业，发展绿色有机种植和生态健康养殖业，打响品牌农业。打造杉荷里农产品电子商务中心，整合周边乡镇农产品资源，通过“线上+线下”联动模式进行推广。

打造沿淮金线、环白马湖的农旅融合发展带，植入科普教育、亲子体验、休闲娱乐、田园康养、户外运动等多种功能业态，实现农旅融合发展。

2. 工业提质增效

持续推进产业转型升级，促进工业产业集聚发展，打造具有影响力的特色产业园区。镇区东部的工业集中区重点发展新材料、机械、电器等产业。新农集镇依托尧乡米业、岛田粮油两家省级农业龙头企业，扩建粮油加工产业园，推动粮油加工产业提档升级。未来可着力引进水禽、水生蔬菜等特色农产品精深加工项目，提升农产品附加值。

3. 培育文旅产业

围绕“南京都市圈假日轻度假目的地”的目标定

位，高起点谋划温泉康养、禅修度假、亲子研学、乡村民宿等产业，加快文旅产业基础设施配套建设，引入投资开发主体，重点打造吕良古镇、漕泽河田园综合体、滨湖温泉度假三大文旅片区。其中，白马湖沿岸片区依托滨湖生态优势和温泉资源，重点发展滨湖休闲、康养度假产业。漕泽河片区依托农业产业和水乡田园环境，重点发展亲子游乐、研学教育等农旅融合产业。吕良镇区依托棋盘老街和佛成寺，重点发展古镇文化休闲、禅修体验等，构建服务核心，打造文旅品牌。

（三）优化全域空间格局

1. 筑牢生态本底

构筑城乡生态安全网络，通过对吕良镇境内“山、水、林、田、湖”的全要素梳理，建立全域空间规划保护体系。重点保护河流、湿地、林地、水源地等生态敏感区，通过底线管控，守住绿水青山。加强沿河沿路沿田的林网建设，提升生态空间连通性和景观完整性，加强自然生态和生物多样性保护，严格控制对具有重要生态功能的未利用地开发。

2. 严格保护耕地和基本农田

基于严格保护永久基本农田和耕地，保障粮食安全的要求。对土地利用加强宏观控制，优化农用地的布局 and 结构。严格落实上位规划下达的永久基本农田传导指标和要求，落实耕地保护任务，以不占用或少占用为原则，对耕地和基本农田进行严格保护；加强耕地保育技术创新，提升耕地质量。

3. 优化建设用地空间布局

将推进农村相对集中居住作为实施乡村振兴战略的重心，循序渐进引导农民向农民集中居住点湖畔旺屯、新农小区、孙集小区等进行集聚，并进行原有宅基地的退宅复垦。合理预留产业发展空间，保证发展需求，逐步引导本区产业向产业园区聚集，促进产业空间集中有序发展。对于乡村旅游、一二三产融合项目采取点状供地方式，明确管控要求，注重打造“小而精”的项目精品。注重盘活利用闲置建设用地、闲置农房等资源，满足公共配套、基础设施、新业态等的发展需求。

（四）塑造宜居宜游的全域环境

1. 彰显小镇魅力，打造活力客厅

吕良镇区未来将凸显文化、服务、形象职能，重点完善旅游集散、综合配套、休闲旅游三大功能，并注重文化设施完善及镇区景观塑造。精致化打造以棋盘古街、佛成寺等为主体的文旅板块，营造休闲空间、文化体验场所、文化景观节点等，满足外来游客的购物、休闲、娱乐需求。引入多元休闲业态，营造文化古镇的旅游休闲氛围和鲜明的主题形象，激发古镇的发展活力。

2. 更新整治乡村社区，营建美丽乡村

对老集镇、已建成乡村社区的更新改造，加大乡村基础设施建管力度，深入开展农村人居环境整治提升，持续推进特色田园乡村建设，改善乡村人居环境。优化

乡村生态景观格局，塑造可达、可游、可赏的乡村景观。保留延续村落与自然环境相依托的空间特色，通过保护周边原有自然植被、优化田园景观，丰富乡村生态多样性，营造有层次村落景观。

3. 提升旅游道路景观，构建魅力廊道

依托S247、白马湖大道、环湖大道等，串联棋盘古镇、漕泽河田园综合体、滨湖旅游度假区等旅游片区以及休闲农庄、旅游驿站等，打造旅游风景道。提升沿线农田景观、整治村庄人居环境，完善旅游配套设施，满足游客观光、骑行漫步、休憩等功能。

（五）注重文化传承与公共服务品质提升

1. 注重文化挖掘，传承地域文化

保护好吕良镇的文物古迹、工艺技法、传统村落等历史人文元素，传承并发展特色工艺品、传统饮食等，保护地方传统产品的生产场所和设备。利用现代化的措施加强对传统手工艺的宣传，结合手工艺制作、学习、展示、销售，提供独特的乡村体验和旅游产品。

基于吕良古镇悠久的历史文化底蕴和自古在区域中的重要战略意义，将棋盘古镇作为吕良文化传承的重要承载区。传承“商贸文化”、“棋文化”，加强非物质文化遗产保护，丰富集镇红色文化、佛教文化内涵，加快江淮贸易公司、农耕文化博物馆建设，启动佛成寺一期建设，打造千年古镇文化核心展示区。

2. 完善主客共享的公共服务配套

构建乡镇生活圈，精准对应多层次的设施需求。以镇区作为镇域中心，为周边行政村提供大型超市、餐饮店、医院、文化教育、政务服务等综合服务功能。以孙集、新农为镇域副中心，为周边行政村提供幼儿园等基础教育、医疗卫生站、小型超市、菜市场等生产生活配套功能。

结合人口情况和实际需求，完善主客共享的公共服务设施。注重设施的复合使用，在镇区、文旅发展片区、特色田园乡村等区域，配置旅游服务中心、旅游驿站及旅游公厕，兼顾本地居民和外来游客的使用需求，鼓励多方参与共建共享。

六、结语

在新的发展背景下，新型城镇化和乡村振兴将成为小城镇发展的动力。加速推进小城镇特色化发展，增强乡村发展核心功能，统筹城镇和村庄规划建设，优化镇域国土空间开发格局，差异化补齐公共设施短板，才能实现城镇和乡村的共同繁荣。

参考文献

[1] 卢道典, 陆嘉. 新型城镇化背景下农业型小城镇特色化发展的转型策略——以山东省阳谷县高庙王镇为例[J]. 小城镇建设, 2018(3).

[2] 齐立博. 乡村振兴战略下小城镇的“惑”与“道”——江苏省的实践与思考[J]. 小城镇建设, 2019(1).