

城乡融合发展试验区存在问题及应对策略

□ 王飞虎, 陈满光, 刘丽绮

[摘要] 城乡关系一直是我国改革与发展的核心议题, 城乡关系是否健康和谐, 在一定程度上影响着我国经济社会的发展深度。而城乡融合发展试验区作为我国重要的政策试验区, 其规划建设与管理是当前学界重点关注的问题。文章在梳理近年来我国城乡融合发展历程的基础上, 对不同地域城乡融合发展试验区的主要关注点进行分析, 剖析了目前城乡融合发展试验区建设中存在的主要问题, 并结合佛山市南海区的实践, 围绕空间、产业、生态、社会等多个方面提出针对性的策略和建议, 构建和谐共处的城乡融合关系。

[关键词] 城乡关系; 城乡融合发展试验区; 规划建设与管理; 策略和建议

[文章编号] 1006-0022(2021)05-0012-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 王飞虎, 陈满光, 刘丽绮. 城乡融合发展试验区存在问题及应对策略 [J]. 规划师, 2021(5): 12-18.

Problems and Strategies of Urban-rural Integration Pilot Zone/Wang Feihu, Chen Manguang, Liu Liqi

[Abstract] The correlation and harmony between city and countryside has been a critical issue in socioeconomic development in China. Urban-rural integration pilot zone, an experimental policy area, has been a focus in urban planning and management studies. The paper reviews the evolution of urban-rural integrated development in China, analyzes the major issues and problems of urban-rural integration pilot zones, puts forwards relevant strategies in space, industry, ecology, and society with the practice of Nanhai district, Foshan city.

[Key words] Urban-rural relationship, Urban-rural integration pilot zone, Planning and management, Strategy and suggestion

农为邦本, 本固邦宁。城乡关系一直是我国改革与发展的核心议题, 近十年的中央一号文件均聚焦于“三农”问题, 可见城乡关系是否健康和谐在一定程度上影响着我国经济社会的发展深度。改革开放以来, 城乡之间的要素对流日益活跃, 合作与融合逐渐加强, 但对于城乡分异问题仍缺乏行之有效的解决路径。

2020年底召开的中央农村工作会议指出脱贫攻坚战取得胜利后, 我国“三农”工作的重心发生了历史性转移, 由此提出了“推动城乡融合发展见实效, 健全城乡融合发展体制机制”的新要求。可见, 聚焦城乡融合发展, 实现顶层设计到底层实践的双向打通, 促进城乡要素双向自由流动成为解决城乡问题的关键。在国土空间规划背景下, 更加要求规划贯彻落实城乡融合发展理念, 从战略全局角度对城乡资源进行优化配置。近年来,

随着国家城乡融合发展试验区和新型城镇化工作的推进, 我国正在各地开展以农业人口市民化、宅基地“三权分置”和农村集体经营性建设用地入市为主要任务的城乡融合发展试验区建设实践。

2019年12月19日, 国家发展和改革委员会等18部门联合印发了《国家城乡融合发展试验区改革方案》, 公布了11个国家城乡融合发展试验区名单, 并要求在全面贯彻落实《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》的基础上, 聚焦城乡统筹规划建设与管理等多个方面, 深入探索、先行先试。文件中还明确提出要科学编制规划, 强化城乡一体设计, 统筹安排市县农田保护、生态价值实现和城(镇、村)建设, 统筹推进产业发展、基础设施和公共服务设施建设等内容, 更好地发挥规划对城乡发展

[作者简介] 王飞虎, 硕士, 高级规划师, 中国城市规划设计研究院深圳分院规划三所所长。

陈满光, 硕士, 高级规划师, 中国城市规划设计研究院深圳分院规划三所副所长。

刘丽绮, 硕士, 工程师, 规划师, 现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院规划三所。

的指导与约束作用。在此背景下，城乡融合发展试验区的规划建设与管理正是本文探讨的主要内容。

1 我国的城乡融合发展与实践

打破城乡二元结构是发展中国家必经的社会改革之路，更是我国长期以来的历史任务。随着我国经济社会的发展，国家应对城乡问题的战略也一直在调整，从城乡统筹到城乡一体化，再到城乡融合、城乡融合发展试验区的变革之举，均是通过宏观政策引领，瞄准重点领域和关键环节，指导城乡融合理论与实践，缩小城乡发展差距（图1）。

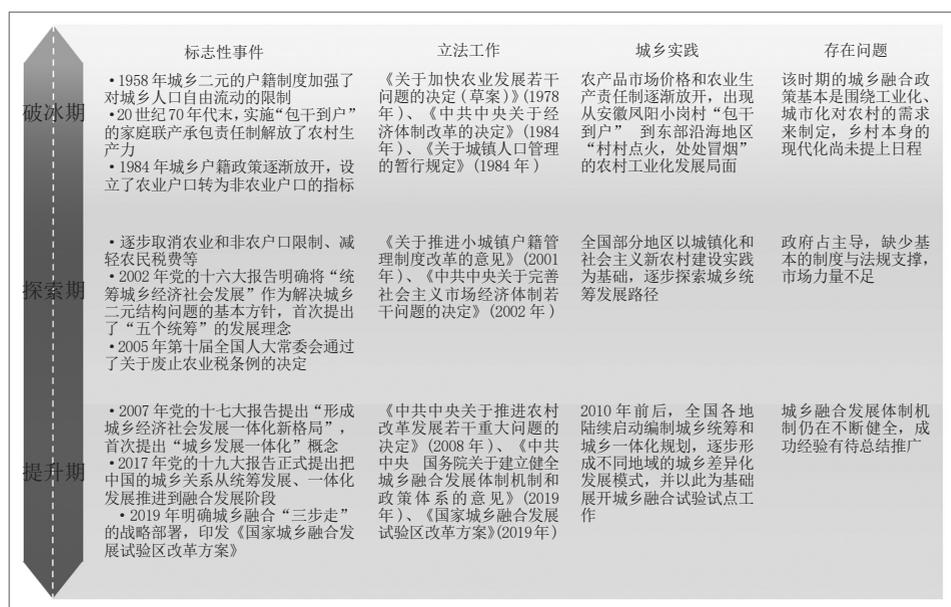


图1 城乡融合的发展历程示意图

1.1 破冰期：从城乡二元到农业改革

城乡二元结构是我国从农业国向工业国转变的必由之路，而农产品统购统销制度的取消为农村地区带来了发展机遇。新中国成立初期，我国践行集中力量办大事的制度优势，主要实行以城市为主的投入机制，将有限的生产资料投入到城市建设和工业化发展中，对农村的投入十分有限；同时，为保证粮食安全和农产品的低价供给，1958年我国建立了城乡二元的户籍制度，加强了对城乡人口自由流动的限制，也固化了城乡二元结构。改革开放初期，我国通过“包干到户”的家庭联产承包责任制逐步释放农村劳动力，加上市场化改革为产业要素的流通带来了机遇，政府顺势开启了农产品市场体制改革，推动乡镇企业迅速成长，出现了我国东部沿海地区“村村点火，处处冒烟”的农村工业化发展局面。

1.2 探索期：从要素流动到城乡统筹

20世纪末，城市经济的增长带来了大量的劳动力需求，城乡之间出现了大规模的劳动人口流动，但二者之间的社会福利差距仍然巨大。1991年，全国的人均福利支出为150元，其中城市的人均福利支出为554元，农村的人均福利支出仅为5.1元^[1]。随着城市综合实力的

增强，国家开始着手进行农村地区的建设，逐步出台了农业和非农业户口限制取消、农民税费减轻与农民异地就业支持等政策。党的十六届三中全会在《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中首次提出了“五个统筹”的城乡发展理念，并把城乡统筹放在首位，提出“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”的历史任务，之后更是接连出台了多项促进乡村发展的重大政策。在此背景下，全国部分地区通过城镇化和社会主义新农村建设的规划建设形式^[2]，开始探索城乡统筹发展的路径。

1.3 提升期：从城乡一体化到城乡融合发展试验区

我国经过几年的城乡统筹工作探索后，在2007年党的十七大报告中提出了“建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”。这是我国在中央层面首次提出“城乡发展一体化”的概念。2010年前后，全国各地陆续启动编制城乡统筹和城乡一体化规划，试图通过规划体现城乡一体化的空间发展意图，逐步形成不同地域的城乡差异化发展模式，如发达地区近郊乡村的多功能化发展路径和欠发达地区近郊乡村的产业支撑发展路径^[3]。但该

阶段的城乡统筹类规划由于缺少基本的制度与法规支撑^[4]，并不具备传统城市规划的法定效应，其从政策制定到规划实施环节大多只能体现发展意图。改革开放特别是党的十八大以来，国家聚焦乡村振兴，强调塑造“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系”。随着城乡空间和人口流动的多元化，城乡融合发展更为复杂^[5]，面临的问题也更加具体。为进一步缩小城乡发展差距，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，落实党的十九大重大决策部署，国家发展和改革委员会提出了城乡融合“三步走”目标，并着手开始进行国家城乡融合发展试验区建设，以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化为抓手，以促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置为关键，以试点引路、先行先试、观照全局，为全国提供可复制、可推广的典型经验。

2 城乡融合发展试验区在不同区域的探讨

不同地区地理禀赋的分异影响了社会生产效率的高低，也在很大程度上导致了城乡之间的发展差异，加上快速城镇化背景下土地城市化与人口城市化之

表 1 首批国家城乡融合发展试验区试验重点与探索路径

区域	城乡融合发展试验区名称	片区面积/ km ²	试验重点	融合策略	探索路径
东部地区	浙江嘉湖片区	10 043	有偿转让农村权益、农村集体经营性建设用地入市、城乡产业发展平台、生态产品价值实现、城乡基本公共服务均等化	土地整治	以城带乡联动发展格局初步形成，农村“低散乱”企业得到有效整治，加快建设小微企业园（“两创”中心）；基本实现“三权到人（户）、权随人（户）走”，探索多模式的村级集体经济
	福建福州东部片区	6 361	城乡人口迁徙、城中村改造、城乡产业发展平台、生态产品价值实现、城乡基本公共服务一体化	土地整治	以福州市市区和厦漳泉都市区建设为引擎，进一步带动闽东北经济协作区和闽西南经济协作区加快发展；形成了以晋江农业转移人口市民化为特色的由乡入城经验和以莆田“五融五化”城乡一体化发展为特色的由城及乡经验
	广东广清接合片区	8 935	城乡人口迁徙、农村集体经营性建设用地入市、农村产权抵押、城中村改造、城乡产业发展平台	土地整治	聚焦 10 项试验区重点任务，加快实施“1221”工程，健全都市圈，率先建立城乡融合发展机制，以“广清一体化”加强新增建设用地计划指标和城乡建设用地增减挂钩指标的供给
	江苏宁锡常接合片区	9 978	农村集体经营性建设用地入市、科技成果入乡、城乡产业发展平台、生态产品价值实现、农民持续增收	土地整治	落实“只转不征”的土地利用新方式；以建设美丽乡村与旅游融合发展的新样板为目标，探索以自然生态为主题的“三产”融合平台，建立生态产品交易机制
	山东济青局部片区	12 846	有偿转让农村权益、农村集体经营性建设用地入市、城中村改造、城乡产业发展平台、生态产品价值实现	土地整治	提出在符合国土空间规划、用途管制和依法取得、确权登记的前提下，推进集体经营性建设用地就地入市或异地调整入市，确定其使用权的出让及最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行
中部地区	河南许昌	4 979	农村集体经营性建设用地入市、农村产权抵押、科技成果入乡、城乡产业发展平台、城乡基本公共服务均等化	区域协同	加快推进郑州国家中心城市和郑州都市圈、洛阳副中心城市和洛阳都市圈的规划建设，聚力打造引领中原城市群高质量发展的“双引擎”；深入推进县域治理“三起来”并发挥示范引领作用
	江西鹰潭	3 557	农村集体经营性建设用地入市、农村产权抵押、城乡基础设施一体化、城乡基本公共服务均等化、农民持续增收	区域协同	义务教育教师“县管校聘”改革、乡村医生“乡聘村用”改革等公共服务均等化改革启动实施；城乡供水供气、公路、电商物流协同发展等基础设施实现“城乡共配”；已完成 4 宗集体经营性建设用地异地入市，农村产权担保融资探索出了新方式
西部地区	四川成都西部片区	7 672	城乡人口迁徙、农村集体经营性建设用地入市、农村产权抵押、城乡产业发展平台、生态产品价值实现	区域协同	探索绿色生态价值实现机制，筑牢公园城市生态本底；构建产业生态圈、创新生态链，探索城乡产业协同发展新模式；提出以大城市为带动的“城乡融合发展单元”发展模式
	重庆西部片区	15 232	城乡人口迁徙、有偿转让农村权益、农村集体经营性建设用地入市、城中村改造、城乡产业发展平台	区域协同	提出全面落实成渝地区双城经济圈建设战略部署，形成重庆市域“一区两群”协调发展格局，增强主城区都市区综合承载能力和辐射带动作用，提升区县公共设施和服务能力
	陕西西咸接合片区	4 215	有偿转让农村权益、农村集体经营性建设用地入市、科技成果入乡、城乡产业发展平台、城乡基础设施一体化	区域协同	高陵扎实推进农业供给侧结构性改革，大力发展都市农业、乡村旅游；阎良充分发挥区域梯度优势，紧密围绕富平—阎良一体化发展和新型城镇化建设推进城乡融合发展试验区建设；西咸新区在探索特色新型城镇化道路、健全城乡发展一体化体制机制等方面具有示范和引领作用
东北地区	吉林长吉接合片区	11 801	有偿转让农村权益、农村集体经营性建设用地入市、农村产权抵押、城乡产业发展平台、农民持续增收	产业振兴	以长春市九台区城乡融合实践为基础，试验区内已全面放开了各县区和建制镇的落户限制，对常住人口全面实施居住证制度，赋予居住证持有人 6 项公共服务和 9 项便利；积极构建东北现代农业经营体系，分级培育一批示范农业产业化联合体，打造农业产业融合示范基地，为农村发展注入新活力

间的错位，不同地域城乡融合的主要矛盾也因地而异。面对城乡融合的区域异质性，采取分时、分区、分类的策略对城乡融合时差进行客观判断显得尤为重要。2019 年我国确定了首批 11 个国家城乡融合发展试验区名单和 11 项试验任务，并按照地域差异将其划分为四大地域板块和对应的试验重点，当前不同地域的城乡融合发展试验区已基本完成实

施方案的编制，并明确了相应的融合策略和探索路径（表 1）。

2.1 以土地整治为抓手的东部地区

以浙江、广东、福建等省为主的东部地区是我国城市发展水平较高的区域，高速的工业化和城镇化带来了城乡发展要素的频繁流动，但土地要素配置效率的问题未得到根本改变，城市边缘区空

间破碎、用地低效的矛盾在东部地区最为突出；同时，由于东部地区的农村公共服务供给水平较高，农民落户城镇的积极性普遍不高。为应对这些问题，我国将建立农村集体经营性建设用地入市和城乡有序流动的人口迁徙制度确定为东部地区最主要的试验任务。部分城市采取在保障农民利益不受损的前提下，以规划引领、盘活农村闲置土地资源，

深化农村土地制度改革,完善农村宅基地的所有权、资格权、使用权的“三权分置”制度。同时,高质量推进农业转移人口市民化,根据各城市的自身条件制定适合于该市的落户与居住证办理条件,并鼓励促进城乡资源要素和人才进村,增加农民的财产性收入,从而促进城乡融合的进一步发展。例如,浙江通过为农民提供城镇生活所必需的社会保障和住房福利,将确权的农村集体土地和宅基地让渡到政府手中;广东通过城市更新和村级工业园改造等路径,完成城乡空间、产业和环境格局的重构。

2.2 以区域协同为引领的中西部地区

相对于东部地区城乡发展关系的不确定性,以河南、江西、四川和重庆等省市为主的中西部地区的城乡发展关系相对稳定,城乡人口主要向中心城市集聚。但由于西部地区工业化水平和城市化水平普遍不高,对乡村发展的带动能力有限,城乡融合发展试验区的重点任务是建立农村集体经营性建设用地入市和城乡有序流动的人口迁徙制度,同时还需建立像生态产品价值实现机制这样更为多元的融合路径。例如,河南围绕“建立农村集体经营性建设用地入市制度”“完善农村产权抵押担保权能”两项试点任务开展试验区建设工作。四川提出以大城市为带动的“城乡融合发展单元”模式推动镇村发展的新路径,建构以“城乡融合发展单元规划”为核心的新型镇村规划体系,通过打破原有的镇村行政边界,将交通联系、产业联系和人流互动较为紧密的多个镇村进行统筹考虑^[6],以发展条件较好的镇为核心,集聚和整合资源,形成发展合力,带动周边区域发展,从而以城市极核带动城乡要素流动,建立区域城乡网络联系;同时,成都西部片区提出借鉴公园城市生态价值转化的经验,探索建立城乡生态产品市场机制,通过构建产业生态圈、创新生态链,建立绿色低碳的产业体系,实现产业功能区的协同共建。

2.3 以产业振兴为主题的东北地区

以东三省为主的东北地区城镇化率在20世纪90年代前一直居于全国前列,但进入21世纪后,由于城镇化动力不足,土地城镇化与人口城镇化不协调等问题日渐凸显。围绕城乡发展差距,东北地区除了探索建立农村集体经营性建设用地入市制度之外,还将建立进城落户农民依法自愿有偿转让、退出农村权益制度和搭建城乡产业协同发展平台作为城乡融合发展试验区的主要任务。例如,部分城乡融合发展试验区通过城乡融合推进东北振兴;通过资源变资产、资金变股金、农民变股东,形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农、城乡关系;同时,加快构建东北现代农业经营体系,提升农民合作社、家庭农场等新型经营主体的发展质量,拓展市级综合服务功能,壮大乡级联合社经营规模,加速村级核心社的全域布局,打造农业产业融合示范基地,为农村发展注入新活力。

3 现阶段城乡融合发展试验区存在的主要问题

在我国城市的现代化进程中,乡村不仅为城市提供了大量劳动力,还为城市提供了原料、土地等基本生产资料,而城市对乡村的反哺效应却未曾显现。当前的“城乡二元结构论”集中了我国各领域学者对城乡互不融合的反思,他们认为我国未来的社会主义现代化不是单纯以工业经济为主的城市现代化,乡村的现代化发展也应成为实现未来我国整体现代化的重要一环。而国家出台城乡融合发展试验区政策的目的,正是让试验区先行先试,探索破解当前我国城乡融合发展中亟需解决的问题。

3.1 乡村物质文明城市化特征明显

各地在城乡融合发展试验区先行先试过程中,将紧邻城市地区的乡村空间就地转化为城市空间,在开发模式上以

工业新区开发、居住新区开发为主导方向的特征较为明显。尽管近年来人们对城乡融合的认识有所加深,城乡关系有所柔化,但是由于城市在城乡关系中始终处于主导地位并支配着乡村发展,导致规划对乡村区位差异、乡村经济发展基础差异的重视不足,以“村改居”“集改国”为主的城市化特征明显。

早在2008年,时任住建部副部长的仇保兴就曾对个别地方要求的城乡同质化发展提出建议,他指出“同质化发展模式的真实含义是城乡无差别发展,实际上是通过农村的城镇化,把农民转换为市民、农业转换成工业、农村转换成城镇,也就是通过消灭‘三农’来达到同质化发展的目标^[7]。在这种发展模式指导下,有可能引发农村建设的大拆大建”。例如,江苏某市提出要用几年的时间把所辖的农村都建设成为城镇,并集中建设六七层的住宅小区,让农民全部住到公寓楼内。但调查发现,尽管一些农民住进了公寓楼,但仍然在从事农业相关工作,其必要的生产工具和其他农机具只好存放在公寓楼附近的棚子中,使居住小区城不像城、乡不像乡,人居环境反而退化。更重要的是乡村生活有其内在的生活智慧,农民要降低务农的成本,其住宅与承包地往往是就近安排,且瓜蔓菜帮、剩菜剩饭等能用于家禽饲养,人畜粪便能用于肥田。农民搬入集中公寓后,就完全中断了这种资源有机循环利用的方式,也导致务农成本的提高。综上可见,各地在城乡融合发展试验区建设过程中,乡村简单照搬城市地区的开发模式,乡村物质文明城市化特征明显。

3.2 乡村发展难以形成持续动力

当前在我国的城乡融合发展试验区建设中,城市对乡村的反哺主要体现在对乡村实体产业发展的直接投资上,投资范围包含农业、农产品加工、手工业和小微工业等领域。虽然短期的投资在一定程度上促进了乡村实体产业的发展,但是由于对管理、运营及企业长期发展

目标等的忽视，往往难以形成长期的带动效应，乡村的内生发展动力不足，这主要体现在城乡居民收入差距仍不断扩大、城乡公共服务水平不均衡及农村人居环境不佳等诸多方面。

学术界相关研究已证明农村贫困的原因除了地缘、交通、经济和教育因素，文化、心理等深层次问题也是致贫的基础性因素甚至是直接根源^[8]。许多外援式扶贫项目之所以夭折或失败多是由于脱离了当地实际资源和文化传统，忽视了村民的乡土知识、价值观念、兴趣特长和手艺技能等，村民难以接受和掌握外部输入的知识与资源，且扶贫项目不能与村民的生产、生活相融，村民无法真正参与。各地在城乡融合发展试验区建设过程中由于缺乏相应的承载平台，以城对乡的短期帮扶特征明显，乡村发展难以形成持续动力。

3.3 乡村文化逐渐被替代

党的十八大以来，国家提出建设“美丽中国”“绿水青山就是金山银山”的生态文明思想及关于建设“美丽乡村”、让人们“看得见山，望得见水，记得住乡愁”的城乡和谐发展理念，极大地提高了各地保护和开发乡村文化资源的热情。党的十九大报告又明确提出将“乡村振兴战略”作为全党工作的重中之重，“按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”。在此背景下，城乡融合发展试验区开展了乡村建设实践并取得了一定成效，但也存在蔓延式建设的问题，人工建设对自然生态、乡村在地文化的冲击较大，这种速度第一、经济思维主导的高冲击开发造成乡村特征、特色缺失严重^[9]，乡村文化逐渐被替代。

3.4 部分城乡融合发展试验区的经验做法难以全面推广

2019年至今，11个城乡融合发展试验区在已有的城乡融合工作基础上推进

了有效的城乡土地整理和农村居民市民化等试点工作，尤其在集体经营性建设用地同权同价入市方面积累了大量城乡协作经验。例如，广东佛山积极探索农村集体经营性建设用地入市的模式，将流转出让用地用于产业项目开发建设，初步实现了农村承包地的规模化、产业化经营；浙江嘉湖片区以“标准地”模式助力城乡产业协同发展，并取消农业和非农业户口，以“三治融合”实现了全面社区化。

这些成功案例的经验值得借鉴学习，但部分实践做法难以复制、推广。近期开展的农村集体建设用地入市试验主要集中在农地承包、宅基地确权盘活和集体经营性建设用地入市3个方面，大部分项目的实施除了依赖于城乡融合释放的政策红利和财政资金补贴，还依赖于项目本身的特殊性，如佛山某例集体用地成功入市的契机是该片区成片的村集体工业园租约同时到期，可以较低成本完成连片集体建设用地的流转；四川某地闲置宅基地得以盘活，主要依赖于扶贫政策的红利及村里仅剩一户留守村民，用地关系较为简单。部分城乡融合发展试验区为促进城乡融合项目的顺利实施，不断增加政府让利，100%的集体土地出让金、50%的购地补贴等让利手段并不少见。可见，合理让利是地方政府进行财富再分配的重要手段，也是促进地方空间重构和吸引产业投资的重要途径，但层层加码的财政补贴对地方政府财政实力有较高要求，单靠财政投入的城乡建设项目难以为继。

3.5 农民的可持续发展能力缺乏有效保障

当前城乡融合发展试验区的主要任务聚焦于土地产权和市民化流动的政策机制环节，对城乡融合发展背景下村民后续发展能力的关注还较为有限。村民毫无疑问应是城乡融合发展试验区建设探索的受益者，但现实情况是大量村民以一次性的土地补偿为代价，用以交换

原本赖以生存的土地。例如，珠三角地区大量村集体经营性建设用地以极低价格签订30~50年出租合同，导致村民失去可持续的生计保障和后续发展的机遇。

当前，越来越多的村民意识到可持续发展的重要性，在集体土地整理过程中以返还物业或租金分红的形式尽量争取长期收益，但由于城乡融合发展试验区项目的深入探索、先行先试要求，现行的项目往往是创新的“首例”，项目的后期运营和监管均缺乏完善的制度保障。例如，在农村宅基地整理盘活类项目中，拆村并点容易，解决农民搬迁入住后的长远生计问题很困难；前期难以做到市场自平衡，需要依赖政府让利的产业项目往往后期运营乏力，可能出现利用土地套现或变更土地使用功能的情况，村民的长久利益难以得到保障。

4 城乡融合发展试验区主要问题的应对策略

根据《国家城乡融合发展试验区改革方案》《2020年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的要求，我国相关省、市、区、县陆续制定了城乡统筹实施方案或任务清单以指导具体工作。随着网络社会的到来，城乡地域上的空间与社会关系变得更加复杂多元，城市对乡村的影响越来越大，城乡关系容易演变为城市对乡村的简单“吞噬”，因此在推进城乡融合发展试验区建设中应分类施策，识别在地发展条件，尊重乡村文明。针对当前我国各地城乡融合发展过程中出现的共性问题，笔者结合近期参与的《佛山市南海区综合发展规划（2020—2035年）》（以下简称“南海综合发展规划”，南海区在2020年被列为广东省级城乡融合发展试验区）提出以下应对策略。

4.1 以空间整合为手段，分类施策，构建多种发展方向的乡村类型

从我国城乡空间分布情况看，村庄大体可以分为紧邻大都市地区、半城半乡

地区和纯乡村地区3种类型(图2);从村庄发展基础看,村庄又可以分为以农业生产为主的村庄、以工业驱动发展的村庄、以旅游驱动发展的村庄及附着城市以居住为主的村庄,或者是多种驱动混合类型的村庄等类型。由于各类村庄的资源禀赋各不相同,在城乡融合发展试验区建设中应关注村庄差异,以空间整合为手段,分类施策。

在南海综合发展规划中,项目组根据国土空间规划确定集中发展的城市地区边界,梳理城市空间、产业空间、生态空间和生活空间,并对空间资源进行分类分区,塑造各具特色又相互融合的功能片区;梳理乡村地区不同的村庄发展类型,提出对应的发展指引,并根据村庄发展类型有序引导村居发展建设与居民点的空间整合,最终将南海区的村庄分为“城融合乡”“城共生乡”“城并存乡”3种发展模式。其中,“城融合乡”是指城市近郊乡村在城镇化推进过程中逐步承接城镇职能,其在空间营造、经济发展及社会治理等诸多方面应向城市看齐,为乡村的就地城镇化做准备;“城共生乡”是指处于城市与乡村的过渡地带,在发展中已形成工业经济和农耕经济并存状态的区域,其建设面貌兼具城市与乡村的特征,其发展具有不稳定性,需在观察中顺势而为,预留发展的可能性,因此项目组主要探索城乡杂糅状态下的乡村整体发展路径,如“村+城”“村+厂”“村+农”等发展路径;“城并存乡”是指远离城市且具有农耕经济和乡村风貌等原始特征的区域,对这类纯乡村地区需发挥农业生产及农业特色功能,在维持乡村生产、生活、生态的前提下形成多元化的现代农业村。

4.2 识别在地发展条件,构建可持续的城乡融合多功能载体

在新的城乡关系与社会结构影响下,未来的城乡融合发展试验区建设需按照国家、省、市各层级要求落实发展规划内容,同时还需结合地方特色明确发展



图2 按城乡空间分布情况划分的3种乡村类型示意图

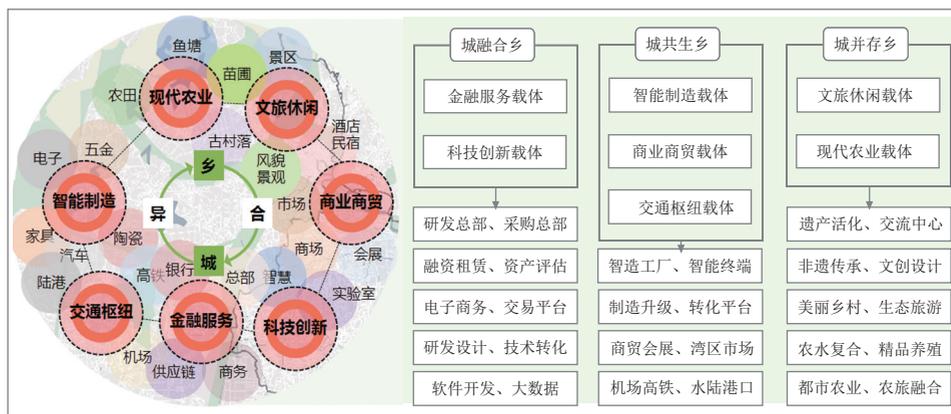


图3 城乡融合多功能载体结构图

方向。因此,充分利用乡村地区内部的自然和文化资源条件,尊重当地的文化传统和村民的生产、生活方式,并基于自然、特色农业、习俗和艺术等在地资源进行有针对性的乡村建设,更契合农村、农民的实际,也更加符合当地的内在发展需求。

南海综合发展规划为应对南海区乡村空间碎片化问题,积极推进村级工业园改造升级,配合地方政府规划建设了多个城乡融合多功能载体,以局部带动整体,在有条件的地区进行小片区整合示范。例如,里水贤鲁岛凭借区位优势与田园禀赋,逐渐发展为广(州)佛(山)都市近郊的旅游消费地;三山新城与仙湖氢谷依托南海的产业基础,吸引创新要素集聚,塑造区域创新的功能支点;西樵山、南国桃园等依托岭南的水乡文化底蕴,打造区域旅游消费载体等(图3)。

4.3 维系自然环境与绿色田园生态本底,构筑城乡人文生态共同体

城乡融合发展试验区建设在尊重乡

村文明的基础上,维系生态环境与绿色田园资源本底,以生态人文为基础,构建城乡文化分享的政策机制,促进现代城市文明与传统乡村文化的发展。在绿色生态田园方面,提升生态价值,形成农业文化传承地与现代农业生产区;在乡村文化复兴方面,保留城市和乡村地区的历史记忆空间场所,传承历史传统文化;在城市当代文化方面,增加公共文化功能场所,搭建城乡文化交流平台。

在南海综合发展规划中,项目组以维持南海绿色生态田园本底为基础,依托山水林田、基塘等生态与特色农业景观资源,城乡共促打造“以千亩以上生态绿心为龙头,以城市综合性公园和镇级公园为骨架,村居公园均衡分布,城乡绿廊有机串联”的生态公园体系(图4)。

在乡村地区,项目组注重保留历史记忆空间场所,传承深厚的岭南历史传统文化,保护古村落周边山水环境、街巷格局和民居建筑;延续历史文化街区、历史文化地段的风貌空间肌理,保持街

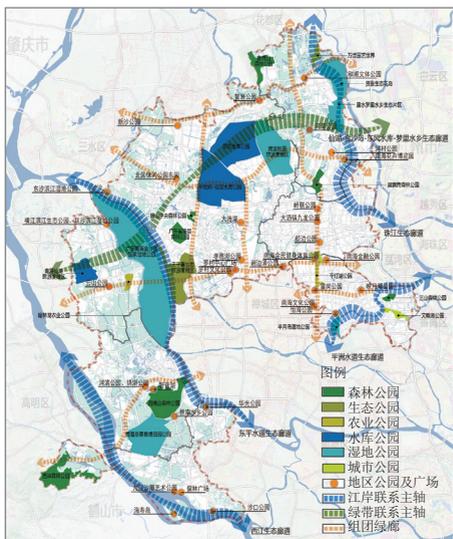


图4 南海区生态公园体系格局图

区的真实性和完整性，培育多种类型的特色小镇风貌；控制小镇的增长边界和开发强度，避免连片蔓延发展；识别承载南海区历史记忆及产业发展历程的工业遗产地区，通过空间再生，盘活工业遗产，提高历史文化价值。

在文化设施的营造方面，推动服务设施建设由标准化向差异化、特色化迈进，增加特色化公共文化功能场所，以艺术介入的柔性化治理为手段，搭建城乡文化交流平台。

4.4 打造城乡产业驱动平台，构建城乡共生的社区聚落

在城乡融合发展试验区建设中，城乡双方的经济与社会发展毫无疑问是两个至关重要的方面。我国乡村地区人群结构相对单一，但土地产权复杂；城市地区土地往往以国有化土地为主，人群结构较为复杂。城乡融合发展试验区建设需关注城乡各自的特点，打造利益共同体，为乡村与城市人群创造均等的发展机会。

面对南海区乡村地区集体土地产权复杂问题，南海综合发展规划以土地整治为主要手段，形成城乡协同的产业经济新驱动。在土地整治方面，通过综合整治，形成集约化、规模化的产业片区与连片生产的农业基地；通过土地整备，

盘活自然生态资源，发展田园教育、健康养生和休闲旅游等乡村多功能业态。在要素对流方面，推动城市要素反哺及土地指标对流，实现村集体建设用地向城市建设集中地流动。

在应对南海区复杂的社会结构方面，规划在城乡混杂的聚居形态中以包容性的城市治理模式为市民创造均等的发展机会，以多元的文化氛围构建城乡共生的社区聚落；在服务设施方面，建立15分钟社区生活圈的等级化服务设施体系，独立设置村级基本公共服务设施，构建满足多元群体需求的公共服务设施体系；在社区治理方面，研究不同类型社区的集聚特征，以社区为单元培育社区自组织机构，建立韧性基层社区单元；在人居环境方面，对老旧居住区进行公共卫生环境和建筑风貌整治。

4.5 破解城乡融合矛盾，修复内生动力，增强城乡融合的可持续性

根据城乡融合发展试验区建设经验，建立以问题难点为导向的政策工具箱，将财政性扶持政策提升为政策性支持政策。城乡融合的活力应在于市场而非政府，因此应确保政府补贴适度，防范地方政府出现中长期财政风险及过度的出让利益，并杜绝固定回报和变相融资现象。

新时期的城乡融合更应在城乡制度衔接、利益博弈、价值冲突过程中重视对乡土经济、社会、文化内生动力的保护和传承。例如，对村民生产资料的补偿不仅要体现在当前的权利价值方面，还要考虑长远的权利价值补偿，因此需要制定公平合理的补偿保障措施，确保城乡居民安居乐业，少有所养，老有所依，保障村民具备长远发展的能力。

5 结语

我国各地所处的城乡融合发展阶段不同，乡村发展的差异性很大，存在的问题也不少，不能采取全国“一刀切”的范式，而应分类施策、梯次推进，同

时还要试点先行、久久为功。对此，可以通过城乡融合发展试验区的深入探索，努力形成一条符合各地实际、各具特色的改革路径和一种城乡融合发展模式，如通过规划研究梳理城乡融合发展试验区的空间分布，优化城乡空间结构，明确功能分区，引导空间整合，实现土地的保值增值；通过产业空间和生态空间的建设，提升多重乡村经济价值，形成城乡人文生态共同体；通过社会治理和制度设计，促进多元社会共生，建构分级治理的政策保障体系，从而建构一种和谐共生的理想城乡关系。■

[参考文献]

- [1] 潘屹. 社会福利思想和福利制度辨析[J]. 社会福利(理论版), 2014(7): 2-15.
- [2] 张俊卫. 城乡统筹发展的“2+8”研究模式[J]. 规划师, 2008(10): 5-9.
- [3] 张京祥教授呼吁: 要对当前城乡统筹规划的实践进行检讨, 力求避免三大误区[J]. 城市规划通讯, 2010(4): 11-12.
- [4] 钱慧, 张博, 朱介鸣. 基于乡村兼业与多功能化的城乡统筹路径研究——以舟山市定海区为例[J]. 城市规划学刊, 2019(增刊2): 82-88.
- [5] 李华胤. 论现代化中后期的城乡关系与乡村振兴[J]. 西安财经大学学报, 2020(6): 75-83.
- [6] 周敏. 新型城乡关系下田园综合体价值内涵与运行机制[J]. 规划师, 2018(8): 5-11.
- [7] 曾悦. 三分编制七分管理——成都城乡统筹规划经验总结[J]. 城市规划, 2012(1): 80-85, 91.
- [8] 刘守英, 颜嘉楠. “摘帽”后的贫困问题与解决之策[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2020(6): 21-27.
- [9] 刘瑞刚. 使命、系统与框架: 乡村振兴规划中的“三农”再思考[J]. 规划师, 2019(15): 93-97.

[收稿日期] 2021-01-17