

城乡交错带风险防范与规划响应

——基于《新城市议程》的要求

□ 曾穗平, 田 健, 曾 坚, 吕艳梅

〔摘 要〕城市规模的无序扩张和乡村城镇化的快速发展,使得敏感性较高的城乡交错带面临着社会矛盾、生态脆弱、产业与民生问题等多重风险与挑战。文章基于《新城市议程》的要求,解析国内外对此文件的关注点,明确城乡交错带的系统风险特征;基于“包容性”“韧性安全”和“可持续性发展”的理念,重构城乡交错带社会治理、生态支撑、产业培育三方面的韧性格局,使风险防控契合城乡交错带可持续发展趋势,以实现城乡互融、协同共生的高质量发展目标。同时,文章以天津市城乡交错带为例,提出了包容共享与需求导向的民生服务设施布局、整体识别与分区分管的生态安全格局响应、精准配置的产业—就业可持续发展服务设施布局等可持续发展新格局的构建策略,以期为抵御城乡边缘区系统风险、增强空间韧性提供理论支持与技术保障。

〔关键词〕《新城市议程》;城乡交错带;规划响应;风险防范

〔文章编号〕1006-0022(2021)08-0005-07 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕曾穗平,田健,曾坚,等.城乡交错带风险防范与规划响应——基于《新城市议程》的要求[J].规划师,2021(8):5-11.

Risk Prevention and Planning Response in the Urban-rural Fringe Based on the Requirements of New Urban Agenda/Zeng Shuiping, Tian Jian, Zeng Jian, Lü Yanmei

Abstract Uncontrolled urban expansion and rapid rural urbanization has put urban-rural fringe at risks of social contradiction, ecological fragility, and other problems in people's livelihood and industrial development. Based on the new requirements of New Urban Agenda, the paper analyzes the focus issues in the document from homeland and overseas, clarifies the risk characters of urban-rural fringe. Based on inclusive, resilient, secure, and sustainable concepts, a resilient pattern concerning social governance, ecological support, industrial cultivation shall be restructured for the sustainable, urban-rural integrated, collaborative, high quality development of urban rural fringe. With Tianjin urban-rural fringe practice, the paper proposes an inclusive, sharing, and demand oriented life service facilities layout, an ecological security pattern with overall identity and zoning governance, and precisely configured industry-employment sustainable service facilities, so as to improve risk prevention and spatial resilience of urban-rural fringe area.

Keywords New Urban Agenda, Urban-rural fringe, Planning response, Risk prevention

1 研究背景

1.1 《新城市议程》强调“包容+安全+可持续”的新内涵

2016年第三次联合国住房和城市可持续发展大会(以下简称“人居三”)在厄瓜多尔的首都基多召开,会议通过了核心决议《新城市议程》,确定了城市在世界人居环境中的核心地位。1976年第一次联合国住房和

城市可持续发展大会在加拿大温哥华召开,签署了《温哥华人类居住区宣言》,提出了以改善住房及其配套设施为核心的空间规划战略;1996年第二次联合国住房和城市可持续发展大会在土耳其伊斯坦布尔召开,签署了《伊斯坦布尔人类居住区宣言》,提出了以“人人享有住房”为目标的可持续发展住区行动计划。相较于前两次大会,“人居三”的核心决议《新城市议程》对城市的包容性、安全性和可持续发展提出了更深层

〔基金项目〕国家重点研发计划(2018YFD1100300)

〔作者简介〕曾穗平,注册城乡规划师,天津城建大学建筑学院城乡规划系主任、副教授,同济大学博士后。

田 健,通讯作者,博士,高级城市规划师,注册城乡规划师,天津市城市规划设计研究总院有限公司主任规划师。

曾 坚,博士,注册城乡规划师,天津大学建筑学院教授、博士生导师,中国城市科学学会韧性城市专委会主任委员。

吕艳梅,天津城建大学建筑学院硕士研究生。

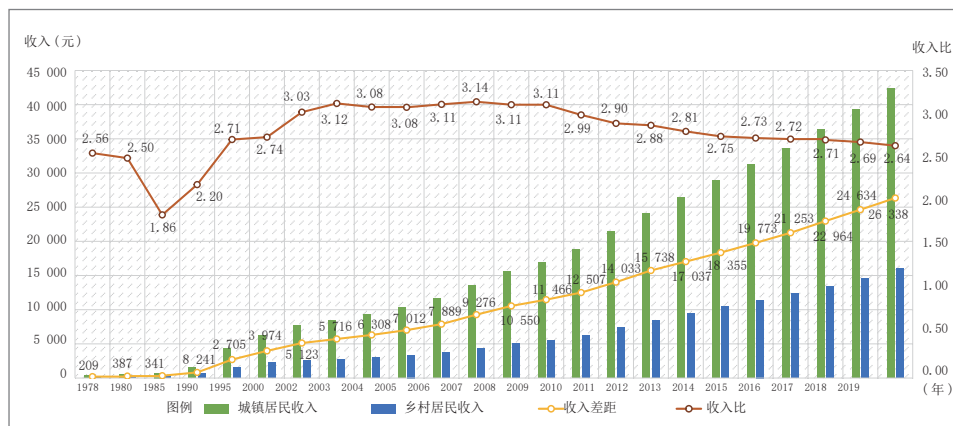
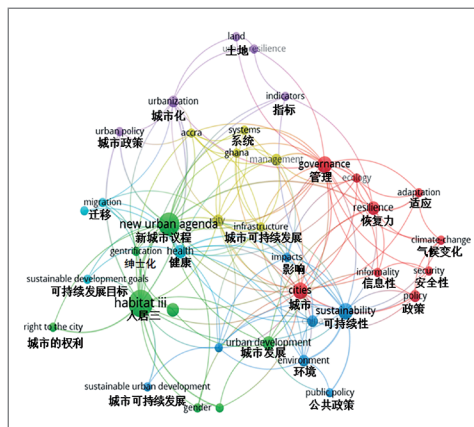


图1 2016~2020年SCI论文中研究《新城市议程》文献关键词共现图

图2 近40年来我国城乡居民收入水平统计图

次的要求,呈现出“目标更明确、治理体系更完善、管理机制更科学、参与方式更多元”的特征。因此,在《新城市议程》框架下探索我国城乡发展的新范式,对国土空间规划和乡村振兴战略的实施具有重要的价值。

1.2 《新城市议程》的安全理念与城乡交错带的系统风险问题

城市与住区的安全性是人类普遍关注的课题,为此《新城市议程》提出要实现安全、包容、韧性的人居环境可持续发展目标。城乡的可持续发展、灾害的风险防控作为该文件重点关注的内容被反复提及,其中“可持续”这一关键词出现了153次,“安全”一词出现了53次,“包容”一词出现了43次,“风险”与“灾害”两个关键词分别出现了28次(图1)。同时,该文件强调城市要采取能够减轻灾害的管理措施,降低生态的脆弱性,增强城市的韧性及其对自然和人为灾害的反应能力,以适应气候变化,推动城市与人类住区可持续发展目标的实现。

在快速城镇化的影响下，大量人口流入城市，城镇住房保障不足、收入分配不平衡及城市中心区高昂的房价，导致许多低收入人口集聚于城乡交错带。作为变化最激烈的区域，城乡交错带的社会环境面临多重压力。城市规模的无序扩张，使城乡交错带面临环境污染、

土地破碎化和资源相对短缺等风险，以及“山水林田湖草”系统受损的问题。因此，城乡交错带成为问题最突出的高风险区域，也是《新城市议程》重点关注的区域之一。

2 《新城市议程》视角下城乡交错带的系统风险解析

针对城镇化快速发展导致的城乡二元结构失衡和城乡交错带内乡村衰败的现象,《新城市议程》提出政府应致力于建设以人为本的城市和乡村,并加强城乡联系。可见,《新城市议程》并不是重“城市”轻“乡村”,而是提倡以系统性思维解决城乡协同发展的问题。

2.1 城乡交错带的社会主要矛盾演进特点与风险

《新城市议程》指出持续存在的多种形式的贫困，日益严重的平等和环境退化，以及社会排斥和经济排斥仍然是城市发展的主要障碍。“城”与“乡”是人类生产、生活的两个地区，长期以来，人们一味追求经济增长而忽视了自然生态系统的服务功能，导致城乡发展失衡。《新城市议程》提出发挥城乡各自的优势，在构建包容、平等、协同、互补的复杂网络体系的基础上，通过可持续性的城乡统筹建设，避免城乡之间的对立问题，

从而实现“人人享有可持续和包容的城市繁荣与机会”的目的。

改革开放以来，尽管我国整体经济社会发展较快，但城乡间发展极不平衡，表现为基础设施建设不均等、公共服务供给不平衡等，尤其是城乡居民的收入不公平，近40年来城乡居民收入水平差距持续扩大，城乡居民收入比居高不下（图2）。同时，乡村自身吸引力不足，城乡交错带的劳动力和人才等大量外流，导致人口结构失衡；城市对乡村的功能植入，带来乡村绅士化的趋势，传统社群体系瓦解。在这两种趋势下，城乡交错带内乡村社会自组织和自治体系建设的人力及智力基础均被破坏，造成了该区域存在比较严重的社会风险。城乡交错带成为新时期我国发展的主要短板，同时也是重要的系统性风险来源之一。

与普通乡村地区相比,城乡交错带呈现出“强动态性、高复杂性、弱保护性”的典型特征,具体表现为:①受城市扩张影响,该区域的土地利用、外来人口及产业类型变化激烈,体现出强动态性;②受城市辐射影响,该区域乡村就业选择多元、农作方式多样,各村庄发展条件的差异性较大,用地构成、人口构成和产业构成较为复杂;③受地理区位影响,该区域位于城镇化发展的前沿地带,其聚落形态、社会结构、乡土文化和生态空间最易受到冲击,脆弱性极为突出。

同时，由于城乡交错带的城乡对比与反差最为强烈，村庄类型更为多元，产业、社会、民生、生态及系统要素配置不协调等各类风险更为集中。

2.2 城乡交错带的生态安全特征与脆弱性

《新城市议程》提倡规划应注重自然资源可持续发展，提升能源效率及推广可持续的可再生能源，提供缜密、安全、便利、绿色和优质的公共空间网络，减少灾害发生，以及提供安全、韧性的设计，制定具有韧性的建筑规范、标准。在城市扩张影响下，城乡交错带的土地利用结构变化剧烈，乡村特色的生态本底资源、生态安全格局被破坏，从而降低了乡村乃至城乡交错带发展的生态可持续性。因此，《新城市议程》倡导要从环境影响和可持续性的角度考虑城乡联系，努力促进生态系统的保护、再生和恢复。

从城乡统筹的视角看，城乡交错带处于快速城镇化的风口浪尖，是城镇化的前沿地带与敏感区域，其生态系统面临的生态风险较大，主要受到以下两个方面的影响：一是乡村内部工业粗放式发展和垃圾、污水的无序排放对生态环境造成破坏；二是城镇功能与空间扩张对乡村生态空间的挤占与蚕食。针对前者，宜从乡村内生动力培育出发，通过培育生态经济动能，形成绿色产业与循环经济主导的发展模式；针对后者，宜从自上而下的空间用途管制入手，基于科学评价与模拟分析，识别城乡交错带生态安全空间格局，并提出生态空间的分级管控方法。

2.3 城乡交错带的民生与产业系统风险

《新城市议程》倡议规划应注重市民参与，使所有居民都能产生归属感和拥有主人翁意识，优先确保城市中有充足的友好型的安全、包容、便利、绿色和优质的公共空间，适当加强居民

的代际互动、文化表达和政治参与，在和平与多元的社会里增强社会凝聚力、城市的包容性和安全性，让所有居民的需求都得到满足。城乡交错带不仅仅是城乡要素流动的过渡区，还是村民就业转移和城市产业外延的集中区，该区域的经济的发展具有较大不确定性和复杂性。

《新城市议程》提出要利用规划良好的城镇集聚惠益，包括高生产力、竞争力和创新能力，为所有人提供充分的生产性就业岗位，确保人们能够平等的获得生产性资源和体面的就业机会。这为城乡交错带的民生与产业系统的风险解析，提供了可供参考的视角。

产业经济发展的前提是民生稳定，然而城市外延发展瓦解了城乡交错带的乡村内生型产业和就业体系，增加了村民就业的不确定性与不稳定性，居民收入分化不断加剧；乡村社会治理能力下降，导致乡村民生服务设施建设滞后于发展需求；自上而下的公共设施配给常常不符合多元类型村庄差异化的实际需求。同时，城市产业与功能向边缘区扩张，使该地区城乡原有的内生型特色产业失去赖以发展的空间载体；外部企业掌握了乡村生态人文景观资源的经营，致使产业的外部依赖性和不确定性增大；部分村庄缺少现代技术、经营管理制度、基础设施等方面的支持，产业发展动力不足，导致了该地区的产业结构失稳的风险增大。

3 《新城市议程》引导下城乡交错带系统风险消解途径

《新城市议程》提出了加强应对城镇化空间和资源有限挑战的要求，实现包容、低碳、绿色的可持续发展，坚持建设所有人共享城市的行动原则，遵循韧性、包容的城乡建设理念，构建可持续的经济、社会与城市环境。城乡交错带是实现城市可持续发展，以及保障城市安全、健康和防控城乡系统风险的重要区域，因此本文在《新城市议程》引导下，探索城乡交错带系统风险消解途径。

3.1 基于包容性的城乡交错带社会系统韧性重构

《新城市议程》强调在全球性的城镇化过程中人不应受到种族、收入、教育、信仰等社会群落背景的歧视，并且能够公平地参与到世界各地的城镇化进程中。为响应《新城市议程》提出的包容性的倡议，城乡交错带社会韧性格局重构包括乡村社会自组织能力提升、区域共同治理体系建设，以及乡村多元主体共治机制建立 3 个方面内容（图 3）。

社会治理韧性内生培育主要涉及乡村社会自组织能力提升。提升乡村社会自组织水平，即从内生动力角度提升乡村社会治理能力。其中，增强乡村基层管理、推动合作组织建设、培育成熟的社会网络，是提升乡村社会自组织能力的基础保障；乡村组织及村民的适应性学习

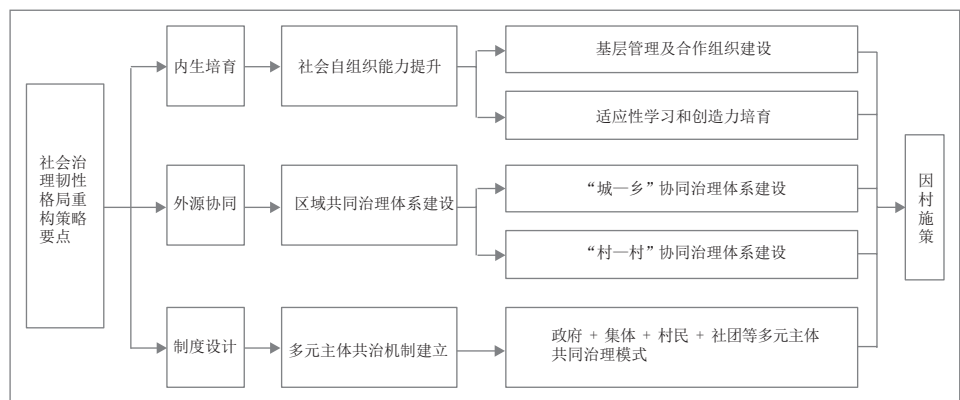


图3 乡村社会韧性格局重构策略要点示意图

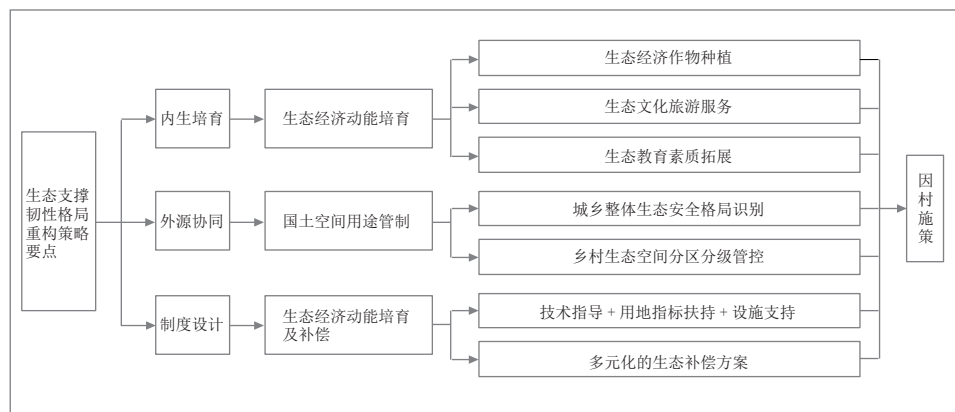


图4 乡村生态韧性格局重构策略要点示意图

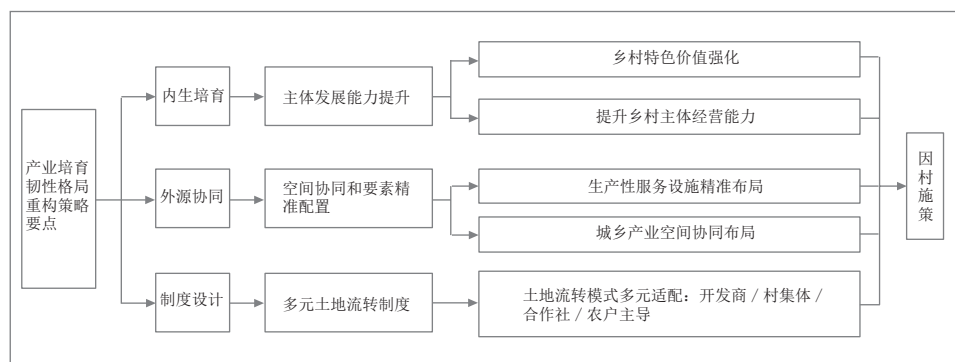


图5 乡村产业韧性格局重构策略要点示意图

和创造力的培育，是提升乡村社会自组织能力的关键举措。此外，需要注意的是，在城乡交错带中不同类型的村庄面临的社会风险具有差异性，应提出具有针对性的乡村社会自组织能力提升策略。

社会治理韧性外源协同主要涉及区域共治治理体系建设。乡村社会治理体系的外源协同布局，有利于促进城乡交错带乡村社会治理韧性的整体联动提升，其囊括了“城—乡”协同和“村—村”协同两方面的治理体系建设内容。根据不同类型村庄系统风险特点和发展诉求，区域协同治理的侧重点应有所区别。

社会治理韧性制度设计主要包括乡村多元主体共治机制。我国乡村社会风险从“问题处理”走向“综合治理”，其本质是乡村社会治理从行政本位转为社会本位，由过去自上而下的政府单一管理模式转变为政府、集体、村民和社会团体等多元主体共同治理模式。参与主体的多元化、治理方式的多样化，是

乡村社会治理的发展趋势。在落实国家关于城乡社会治理的政策和战略目标的基础上，结合城乡交错带多元的乡村类型及风险特征，设计具有针对性的多元主体共治机制。

3.2 基于系统韧性理念的城乡交错带生态格局重构

《新城市议程》突出了“城市韧性”这一理念，并提倡保护、养护、恢复城市 and 人类住区内的生态系统，最大限度地减少人类活动对生态系统的影响，并由过去粗放式的消费和生产模式转向可持续的消费及生产模式。因此，基于“城市韧性”理念的城乡交错带生态格局重构包括生态经济动能培育、国土空间用途管制，以及生态经济动能培育及补偿等三方面内容（图4）。

在城乡交错带的生态风险防控工作中，应注重培育内生的生态支撑韧性，重点挖掘城乡生态经济动能，协调生态

资源保护与利用的关系，科学利用生态资源获取合理的经济收益，提升乡村主体保护生态资源的主观能动性，避免乡村生态保护成为政府的单边行为，避免生态保护成为乡村社会经济发展的风险源之一，建立可持续、可推广的乡村生态保护模式。

在城乡交错带的生态风险防控工作中，应注重生态支撑韧性外源协同，即进行国土空间的用途管制。城乡交错带生态空间受到城镇化的冲击较大，在城市外延扩张的压力下表现出显著的脆弱性，因此乡村生态空间保护工作不仅需要强有力的外源保障，还需要基于城乡整体安全视角，综合识别城乡交错带乡村生态安全格局，并以此为基础结合国土空间用途管控原则，划分乡村生态空间分区，提出分级管控策略。

在城乡交错带的生态风险防控工作中，需要进行生态支撑韧性制度设计，设计内容包括生态经济动能激励及生态补偿制度。城乡交错带乡村生态支撑韧性制度设计主要围绕以下两个方面开展：一是促进生态经济动能培育，提升乡村生态保护的内在动力；二是通过高效精准的生态补偿，有效保障生态空间管控过程中村民的合理权益。根据不同类型村庄在生态空间资源禀赋、社会经济发展诉求方面的差异性，针对性地制定技术指导支持、配套设施用地指标扶持、公共设施支持政策，以及具体的生态补偿方案。

3.3 基于可持续和包容性的城乡交错带产业韧性格局重构

《新城市议程》强调城市应借助内在潜力、竞争优势、文化遗产和地方资源及资源节约型的韧性基础设施，发展有活力、可持续和包容型的城市经济，促进可持续和包容性的产业发展，形成可持续的消费和生产模式。城乡交错带可持续和包容型的产业发展必须通过重构韧性格局才能实现，它包括提升主体发展能力、空间协同和要素精准配置，以

及多元土地流转制度三方面的内容(图5)。

实现城乡交错带的城乡产业韧性内生培育需要提升乡村主体发展的能力和城乡交错带自身内生的发展能力,这样才能从根本上消除该区域的产业风险、培育产业韧性。这主要有两个途径:一是通过城乡交错带的本体特色价值强化,鼓励乡村主动参与城乡乃至区域产业体系分工,形成特色产业网络节点;二是通过提升乡村主体经营能力,形成乡村自身的产业经营人群和经济组织,奠定产业长效发展的基础。

城乡交错带的产业韧性外源协同,主要涉及产业空间协同和要素精准配置等内容。合理的外源协同布局,有利于促进城乡交错带乡村产业韧性的联动提升,其中包括契合乡村产业发展需求的生产性服务设施布局、基于乡村资源禀赋特征和多元发展需求的城乡产业空间协同布局等策略。同时,城乡交错带村庄的主导产业类型的多元性决定了其对生产服务设施需求的差异性,基于乡村产业特点和实际需求,精准配置相关的生产性服务设施,既有利于促进乡村的生产发展,又可以避免公共资源的浪费。

城乡交错带的乡村产业韧性制度设计内容主要包括土地流转制度的多元适配。乡村产业发展对土地具有较强的依赖性,乡村特色价值更与土地资源密切相关。结合国家及地方最新的土地流转政策,针对城乡交错带各类村庄差异化的发展条件和发展诉求,设计灵活多元的土地流转模式,从而促进土地资源整合、生产力提升和乡村经济组织的发展,实现乡村产业韧性水平提升与格局优化目标。

4 契合《新城市议程》的天津城乡交错带风险防控规划响应

天津作为典型的特大城市,城市外延扩张对城乡交错带的社会、生态、产业和民生等带来巨大冲击,产生了民生

服务供给不足、生态安全格局破坏、产业分布与居民就业需求不协调等风险。研究基于《新城市议程》视角下的城乡交错带风险分析,提出天津城乡交错带风险防控规划响应策略。

4.1 社会风险防控:基于包容共享与需求导向的公共设施布局

长期以来,“重城市、轻乡村”的公共设施布局,使得天津城乡交错带的公共设施建设相对滞后,城乡公共服务反差强烈,公共服务供给不足给城乡交错带居民生活带来较多不便。城乡交错带的系统韧性发展需要统筹城乡公共服务布局,并满足《新城市议程》提倡的“确保平等权利和机会、社会经济和文化多元性及城市空间融合”的原则,努力实现该议程承诺的安全、包容、便利、绿色和优质的公共空间供给,促进广大民众之间、各种文化之间的社会互动和包容,保障人们的健康与福祉,并推动经济交流和文化表达。因此,规划应力求实现各级公共服务设施的类型和规模满足居民的真实需求,从而为稳定的就业和生活环境提供保障。

基于城乡公共服务需求及规划的可实施性,适当提升城乡交错带及广大乡村腹地的公共服务设施水平,形成全面型公共服务设施、基本型公共服务设施和特色型公共服务设施3类多层级的结构体系。其中,全面型公共服务设施应满足设施种类齐全的要求,方便城乡居民共享。全面型公共服务设施分成初、中、高级3个层级,初级全面型公共服务设施主要为人口达5万以上的区域提供服务,特点是能满足不同年龄段居民的各项需求;中级全面型公共服务设施主要是为人口达20万以上的区域提供中高端服务;高级全面型公共服务设施主要为拥有100万以上人口的区域提供高端服务,并提升其国际影响力。基本型公共服务设施应秉承分区统筹、多模式和均等化的原则,提供不同类型的公共服务

设施,兼顾效益和可操作性。基本型公共服务设施分成初级和高级两个层级,初级基本型公共服务设施服务于2000人以上的区域,高级基本型公共服务设施服务于1万人以上的区域。特色型公共服务设施是各乡镇根据自身的特点配置的特色化公共服务设施,如以生态空间和旅游休闲服务为主的乡镇,应配置旅游服务中心、客运服务点等。

同时,《新城市议程》鼓励城乡互动和连通,依托城市、地域的综合治理措施或规划手段,推动可持续交通的发展,提倡绿色出行,加强技术和通信网络及基础设施建设,最大限度地提高生产力,促进社会、经济和地域聚合,强调城市与周边地区、近郊和农村之间的联通等。城乡交错带的系统韧性发展需要进行城乡交通布局,为居民就业和获取基本公共服务提供便利条件,同时其规划应增加城乡公交骨干线和基本线布局等内容。

公交骨干线要联系市区与各乡镇,构成城乡快速公交骨架;公交基本线是连接市区、乡镇与村庄,满足乡村就业需求和产业发展需求的路线。积极发展城乡公交和巴士,城乡公交设置在通勤量较大的非农就业集中地区,提供便捷的公共交通服务;城乡巴士布局在人口稀疏、非农就业不足的地区,适应其交通量小的特点。研究以天津为例,依据上述规划原则,构建了城乡交错带乡村公共服务及公共交通统筹发展布局的方案(图6)。

4.2 生态风险防控:基于整体识别与分区管控的生态安全格局响应

天津城乡交错带的生态风险主要包括城市空间外延扩张带来的生态空间被压缩、生态安全格局被破坏等,科学识别并精细管控生态空间是提升天津城乡交错带生态支撑韧性、保护乡村特色及保障城乡空间可持续发展的主要途径。城乡交错带生态韧性侧重于城乡整体生态空间格局统筹,因此城乡交错带生态

风险防控方案在传统的生态功能重要性和生态环境敏感性评估的基础上，增加生态空间系统识别内容，确保城乡生态空间系统及各子系统的空间完整性。同时，方案以遥感影像解译数据为基础，分别识别河湖水系、林草绿地系统、农田空间系统和风廊空间系统等生态子系统空间，为建构城乡一体的天津城乡交错带生态空间格局奠定基础（图7）。

在生态空间系统识别的基础上，结合国家各类规划提出的禁止或限制开发区、各类保护地范围，划分生态功能管控区划，实现城乡交错带生态空间的分区分级精细化管控目标。本研究将天津城乡交错带划分为自然生态区、乡村发展区内的生态空间、城镇发展区（乡镇驻地村庄）内的生态空间等三大类七小类生态功能管控区，每类区域管控级别和内容不尽相同（图8）。

自然生态区分为两个级别，其中生

态保护红线范围内执行最严格的准入制度，引导原有村庄和工矿业逐步退出；生态保护红线范围外采取“名录管理+指标约束+分区准入”的管控措施，以保护为主，可开展适度的开发利用活动。

乡村发展区内的生态空间主要分为永久基本农田集中区、林业发展区、一般农业区和村庄建设区四类，其中永久基本农田集中区管控级别最高，应按照相关法律法规予以严格保护；林业发展区以规模化林业生产为主，实行“详细规划+规划许可”和“指标约束+分区准入”的管控措施，可适当发展林下经济；一般农业区和村庄建设区的管控级别最低，可适度发展涉农生态休闲经济，包括为农业生产配套相关设施及为居民修建休闲活动场地等。

城镇发展区内的生态区域也分为两个级别，其中蓝线、绿线以内需要按照各类控制线管理规定严格管控；未列入

任何控制线的属于一般生态空间，在不改变生态功能属性的基础上，可适度开展生态休闲服务、文艺展示教育等活动。

4.3 产业风险防控：基于精准配置的产业—就业可持续发展体系布局

由于忽视不同类型的乡镇产业发展特征和居民就业需求的差异性，天津城乡交错带出现产业发展的设施支撑不足、非农产业布局与居民就业需求错位等风险。城乡交错带产业服务设施的精准配置，是促进该区域乡村产业培育、提升产业发展支撑水平的重要保障。研究根据天津城乡交错带不同乡镇单元产业—就业体系发展特征及韧性优化需求，提出天津城乡交错带产业服务设施分类配置的空间布局方案（图9）与产业—就业供需体系分区发展布局方案（图10）。

例如，对于以传统农业发展为主的乡镇——扬芬港镇，其拥有基于农业提质

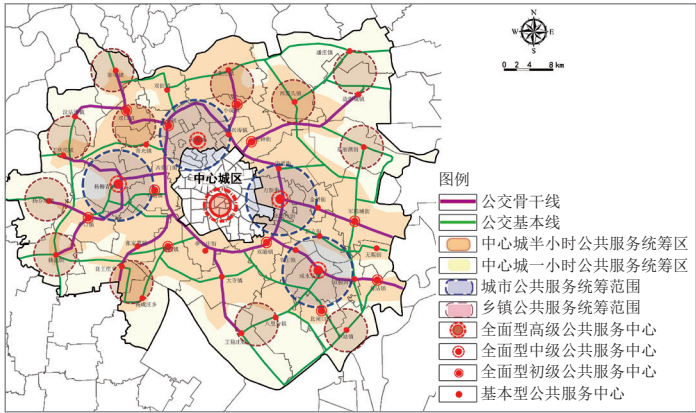


图6 天津城乡交错带的公共服务及公共交通统筹布局图

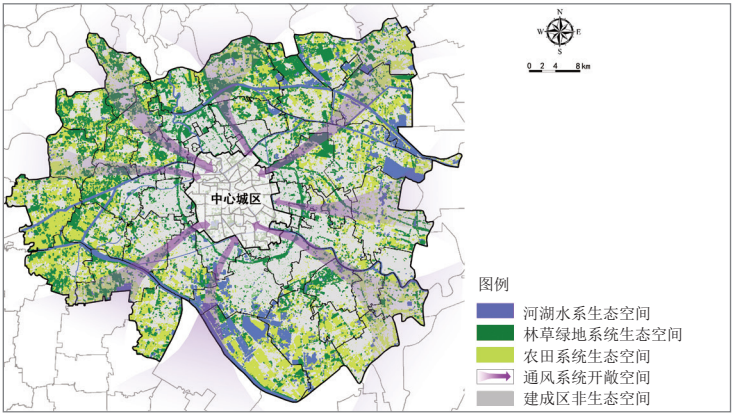


图7 天津城乡交错带城乡整体生态空间（子）系统识别示意图

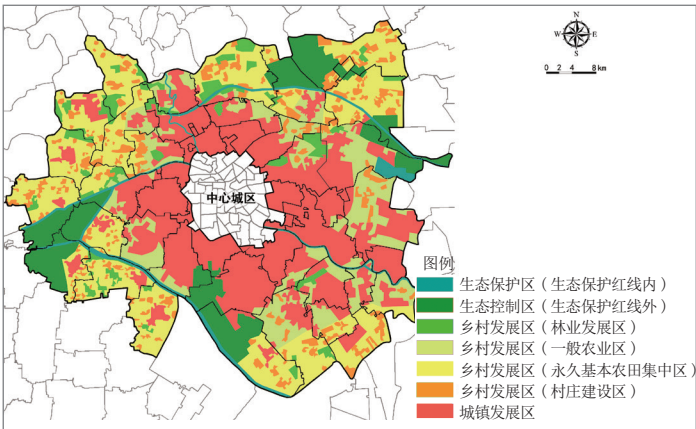


图8 天津城乡交错带乡村生态空间体系分区分级管控布局图

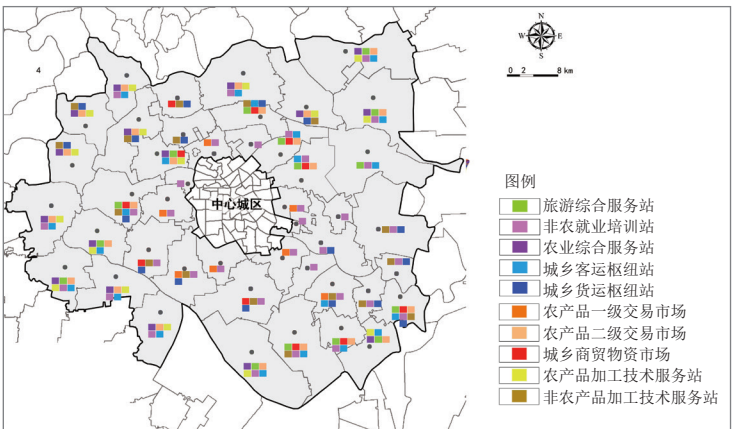


图9 天津城乡交错带乡村产业服务设施分类配置布局图

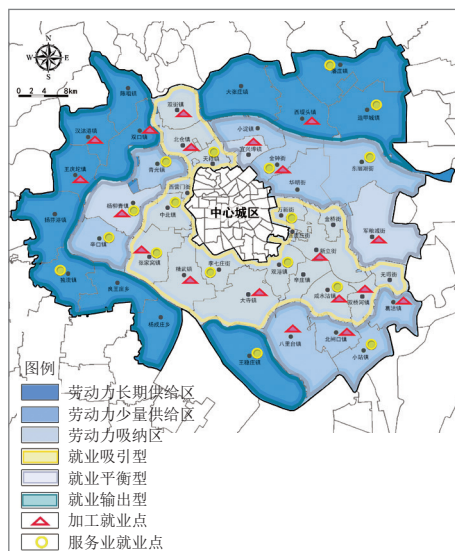


图10 天津城乡交错带乡村产业—就业供需体系分区发展布局图

升级需求和产业链条延伸拓展需求，方案在该镇配置农业综合服务站、农产品加工技术服务站和农产品二级交易市场等，同时针对大量劳动力析出和兼业需求，配置非农就业培训站和城乡通勤客运站等；对于以提供生态空间和旅游休闲服务为主的乡镇——王稳庄镇，该方案根据其生态休闲旅游服务业发展的需求，在该镇设置旅游综合服务站、城乡旅游客运站、非农就业培训站等，同时根据保留的农业生产功能，配置支持农业发展的相关设施；对于以城乡兼容发展特征的乡镇——杨柳青镇，方案根据其城乡人流、物流、信息流交汇的特征，以及对多元产业发展的需求，配置城乡商贸物流市场、客运及货运枢纽站、非农加工技术服务站、旅游综合服务站、非农就业培训站等设施。

5 结语

城乡交错带是沟通城市系统和乡村系统的过渡区，也是城镇化的前沿地带和敏感区域，具有“强动态性、高复杂性、弱保护性”的特征。要实现《新城市议程》提出的“包容+安全+可持续”要求，就要以韧性提升为目标，运用“内生培

育+外源协同+制度设计”多维叠加策略进行系统风险防控。具体措施包括：以包容性提升为导向，构建社会治理自组织能力提升、区域共同治理体系建设、多元主体共治机制为一体的社会治理格局；以系统韧性提升为导向，构建生态经济动能培育、国土空间用途管制、生态动能培育及补偿为一体的生态支撑格局；以可持续性发展为导向，构建产业主体发展能力提升、空间协同和要素精准配置、多元土地制度为一体的产业发展格局。

本文根据天津城乡交错带面临的民生服务供给不足、生态安全格局被破坏、产业分布与居民就业需求不协调等风险，基于天津城乡交错带不同乡镇单元发展特征及韧性优化的需求，针对性地提出产业服务设施分类配置和就业供需体系分区发展建议，构建了三大类多层次的城乡公共服务结构体系和公共交通统筹布局模式，以及整体识别生态空间系统，并提出实行分区分级精细化的生态管控措施，以促进天津城乡交错带社会、经济、环境的可持续、包容发展。整体而言，城乡交错带的风险防控需因地施策、灵活调整，推动形成低风险、强韧性、高质量、可持续的城乡共生新格局，从而向建设可持续城市和人类住区的目标迈进，形成《新城市议程》的中国规划实践范本。

[参考文献]

[1] 吴志强. “人居三”对城市规划学科的未来发展指向[J]. 城市规划学刊, 2016(6): 7-12.

[2] 赖楚杨, 王红扬. 《新城市议程》的整体主义解读[J/OL]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20200918.1618.004.html>, 2021-06-15.

[3] 联合国住房和城市可持续发展大会. 新城市议程[EB/OL]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-71-256.shtml>, 2021-03-01.

[4] 陈小坚. 《新城市议程》框架下的城乡关系解读[J]. 现代城市研究, 2017(8): 9-14.

[5] 石楠. “人居三”、《新城市议程》及其对我国的启示[J]. 城市规划, 2017(1): 9-21.

[6] 中国城市规划学会. 新城市议程(New Urban Agenda)草案[EB/OL]. <http://www.planning.org.cn/news/view?id=5270>, 2021-02-10.

[7] 田健, 曾穗平. 社会生态学视角下的城镇体系规划方法优化与实践[J]. 规划师, 2016(1): 63-69.

[8] 彭震伟. 上海大都市区乡村振兴发展模式与路径[J]. 上海农村经济, 2020(4): 31-33.

[9] 岳俞余, 彭震伟. 乡村聚落社会生态系统的韧性发展研究[J]. 南方建筑, 2018(5): 4-9.

[10] 耿慧志, 李开明, 韩高峰. 内生发展理念下特大城市远郊乡村的规划策略——以上海市崇明区新征村村庄规划为例[J]. 规划师, 2019(23): 53-59, 75.

[11] 田健, 曾穗平, 曾坚. 重构·重生·重现——基于行动规划的传统乡村“微”振兴策略与实践探索[J]. 城市发展研究, 2021(1): 60-70.

[12] 曾穗平, 田健. 知行耦合：基于社会调查的城市边缘区乡村发展内生动力研究与规划响应[J]. 城市发展研究, 2018(5): 21-28.

[13] 曾鹏, 朱柳慧, 蔡良娃. 基于三生空间网络的京津冀地区镇域乡村振兴路径[J]. 规划师, 2019(15): 60-66.

[收稿日期]2021-03-26