

# 乡村生活圈可持续供给的规划路径与实践

李立峰, 梁伟研, 祝文明, 张秋仪

**[摘要]** 基于级差地租、城乡要素流动规律等理论基础和农村“三块地”制度变革等政策背景, 分析乡村地区在“级差扰动、要素循环、服务升级”方面产生可持续供给方式的内在潜力, 探索乡村生活圈推进可持续供给的转变趋势。以此为基础, 提出乡村振兴示范带与乡村生活圈“圈带协同”的规划路径, 基于乡村振兴示范带沿线空间的增值收益, 支持乡村公共服务设施营建, 并从空间载体、梯度联动、共享机制等方面进行思路演绎与实践论证, 以期对相关研究提供借鉴。

**[关键词]** 乡村生活圈; 乡村振兴示范带; 公共服务设施供给; 共同富裕; 陆丰市

**[文章编号]** 1006-0022(2024)01-0068-07 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

**[引文格式]** 李立峰, 梁伟研, 祝文明, 等. 乡村生活圈可持续供给的规划路径与实践 [J]. 规划师, 2024(1): 68-74.

Planning Path and Practice of Sustainable Supply of Rural Living Circle/LI Lifeng, LIANG Weiyan, ZHU Wenming, ZHANG Qiuyi

**[Abstract]** Based on the theoretical basis of differential land rent, the flow law of urban and rural elements, and institutional reform of rural land, the inherent potential of sustainable supply mode in rural areas under the impacts of differential rent, elements circulation, and service upgrades is analyzed, and the changing trend of rural living circle to promote sustainable supply is explored. A planning path of "circle and belt coordination" between rural revitalization demonstration belt and rural living circle is proposed, which explores capturing and sharing the spatial value-added income along the rural revitalization demonstration belt, and supports the construction of rural public service facilities. Theoretical deduction and practical demonstration are also carried out from the aspects of space carrier, gradient linkage, and sharing mechanism.

**[Keywords]** rural living circle; rural revitalization demonstration belt; provision of public service facilities; common prosperity; Lufeng city

## 0 引言

我国已全面启动“扎实推动共同富裕”的新征程。2021年习近平总书记在《扎实推进共同富裕》一文中明确指出实现共同富裕要促进基本公共服务均等化, 基本公共服务均等化是实现共同富裕的前提条件, 没有基

本公共服务均等化的共同富裕是不完整的<sup>[1]</sup>。随着经济社会的发展, 供给水平需要不断提高, 供给范围需要不断扩大, 公共教育、医疗卫生等公共服务的需求由低到高逐次递进、动态发展。《“十四五”公共服务规划》明确了公共服务包括基本公共服务、非基本公共服务和生活服务, 三者

**[基金项目]** 国家自然科学基金青年项目(42201225)、教育部人文社会科学青年基金项目(22YJC840041)、广东省重点领域研发计划资助项目(2020B0101130009)、广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(2020B121202019)

**[作者简介]** 李立峰, 工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院有限公司。

梁伟研, 工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院有限公司。

祝文明, 高级工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院有限公司。

张秋仪, 通信作者, 博士, 福建理工大学建筑与城乡规划学院副教授、城乡规划教研室主任。

减。共同富裕背景下公共服务需求与财政供给力度形成矛盾，这在后发地区、乡村地区尤为明显。因此，探索财政供给以外的可持续供给模式，实现公共服务设施自主且持续的建设、升级及运营尤为必要。

我国的乡村公共服务配置大致经历了从“自由配给”到“按标配给”，再到“按需配给”的历程，并形成了乡村生活圈的规划理念，乡村生活圈成为统筹乡村公共服务要素布局的基本单元<sup>[2]</sup>。2021年自然资源部发布《社区生活圈规划技术指南》，明确了乡村社区生活圈的总体原则及要求，提出了分类型的配置层级、服务要素、布局指引、环境提升等技术要求。乡村生活圈的建设也引起了学界的关注和重视，既有研究侧重于乡村生活圈识别技术、划定方法、配置内容和实施模式<sup>[3-5]</sup>等方面的探索，对乡村生活圈如何响应国家共同富裕战略导向、在实施落地和运营阶段如何支撑公共服务可持续性供给的相关研究成果则较少，无法为新时期乡村生活圈规划建设提供良好的经验借鉴。综上，本文在全面梳理乡村生活圈的建设和运营瓶颈的基础上，辨析乡村生活圈可持续供给的内在逻辑，提出乡村振兴示范带与乡村生活圈“圈带协同”的规划路径，并结合广东省陆丰市实践，总结可持续供给目标下乡村生活圈的营建模式和规划方法。

## 1 共同富裕目标下乡村生活圈的建设和运营瓶颈

### 1.1 财政投入的不可持续：后发地区难以延续营建范式

大城市周边等先发地区既是大城市农产品的供给地，又是城市周边近郊旅游目的地，获得了较多的发展机遇，基础设施相对完善。该类区域的乡村生活圈设施建设已从解决“从无到有”问题进入到解决“从有到优”问题的阶段<sup>[6]</sup>。

近年来，一些发达地区出台的乡村生活圈建设指南已呈现出侧重提高设施“智能化、多样化、品质化”水平的趋势，这对当地经济财力和基础条件要求较高。然而，我国后发地区的乡村数量占比仍较大，城乡基本公共服务均等化差异总体呈现扩大趋势，特别是中西部地区的城乡基本公共服务均等化水平仍不高，基本公共服务设施难以通过财政投入实现常态化供给，因此财政实力雄厚的先发地区的乡村生活圈建设范式对后发地区的参考价值有限。

### 1.2 设施运营的不可持续：“重投入轻运维”模式依旧存在

对于大多数乡村而言，公共服务设施的供给尚处于服务设施配置阶段，大部分乡村公共服务设施往往在建设完成后就无人维护和管理，多由村集体或个体来承担实际运营角色。持续的运营成本对于收入薄弱的乡村来说负担太重，一些贫困村完全依赖于现有的各部门政策补助资金和扶贫专项基金，一旦脱贫，后续设施管护及持续运营的难度势必会增加<sup>[7]</sup>。因此，在城乡设施均等化的目标导向下，大量乡村公共服务设施的建设虽日益完善，但由于缺乏相应的运营人员以及资金、技术支持，这些设施仍然处于闲置或荒废的状态。

### 1.3 供需关系的不可持续：专项资金与实际需求适配性低

乡村生活圈的设施建设主要依靠财政资金，包括经常性资金和专项资金。当乡村出现公共服务设施建设需求时，需正确投放资金“管道”，但由于信息不对称，经常出现“有需求、无资金”的窘境，基层对资金的主导性不强。一些政府在制定基本公共服务供给目标时更多的是考虑上级部门的条条框框和指标要求，设定基本公共服务“硬指标”，或者自行“拍脑门”决定<sup>[8]</sup>，如近两年

强力推进的农村幼儿园、小学补短板工程。随着全国人口增长拐点的出现，乡村地区适龄生源变少，师资组织将越来越困难，“学校建成后便闲置”的风险也越来越大，将会造成供需结构性失衡。

## 2 乡村生活圈可持续供给的内在逻辑辨析

### 2.1 乡村地区产生可持续供给的内在潜力

#### 2.1.1 以“级差扰动”增加可持续供给，创造要素增值空间

根据级差地租理论，政府开展基础设施等投资建设，导致土地升值及租金提升，增值收益归土地所有者或土地使用者所有，在空间表现形式上呈现线性拓展、梯度差异。传统的城市发展模式一般依赖于区位和资源偏好，并未突破空间距离束缚，导致发展机会多集中在都市边缘区。乡村地区主要沿交通道路进行乡村设施建设、产业整合、空间提升等，极易形成增值带状空间，其凭借正外部效应实现价值传递与外溢，共享增值红利。尤其是近年来乡村振兴示范带建设的推进，为通过“级差扰动”增加乡村地区可持续供给提供了支撑。见图1。

#### 2.1.2 以“要素循环”带动乡村发展，实现要素增值效益

土地是乡村地区最核心的基础资源，需要通过资源整合、综合整治、存量挖潜等措施提高其利用率和综合产出率<sup>[9]</sup>。乡村地区要实现可持续供给，必须显化土地要素的资产和资本功能。2020年修订的《中华人民共和国土地管理法》重点聚焦农村“三块地”改革，包括土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等方面，为进一步深化农村土地制度改革、显化土地资本提供了畅通的政策环境。可以预见，良好的政策环境将促进乡村外部资金、技术、信息、人

口等通过不同形式回流，形成乡村生产力调整的主要动力。原有封闭的乡村体系通过流动与重组实现自身的积累，在实现城乡要素循环的基础上，促进要素整合与优化配置。

### 2.1.3 以“服务升级”拓宽服务供给边界，促进城乡高质量发展

共同富裕背景下公共服务具有与时俱进的特征，城乡居民的需求已不再局限于基本公共服务，对财政供给以外的需求也愈发迫切。为了提升乡村地区的人居环境品质，农村集体经济组织将集体经营性建设用地入市带来的土地增值收益转化为非基本公共服务及生活服务，如除了保障村民的短期与长期收益，制度化确定将一部分资金强制用于乡村基础设施建设、公共服务提升和人居环境改善，以最大化实现社会综合效益，促进城乡高质量发展<sup>[10]</sup>。

通过“级差扰动”“要素循环”“服务升级”，形成了共同富裕目标下乡村地区可持续发展模式（图2）。

## 2.2 乡村生活圈推进可持续供给的转变趋势

### 2.2.1 空间衔接：与乡村振兴示范带联动建设

乡村振兴示范带是典型的增值带空间，其将一二三产的资源点串联成线、集片成带，成为获取价值传递与外溢的主要载体。目前，乡村振兴示范带建设日益走向精品化，从主抓“美丽经济”到兼顾“美丽乡村”，如广州提出实施“新乡村示范带+”工程，助力宜居宜业和美乡村建设。乡村生活圈建设在空间布局、设施指引等方面联动乡村振兴示范带，为“级差扰动”创造增值空间提供平台。

### 2.2.2 内涵延展：兼顾“保障要素”与“致富要素”

在全面建成小康社会的进程中，我国乡村生活发生了巨大变化。在共同富裕语境下，乡村生活圈的建设不应仅考虑公共服务设施等“保障要素”，还要注重村集体或村民可参与的营利性场景等“致富要素”，即在补齐文教体卫设施及日常生活服务设施等短板的基础上，合理配置营利性配套设施，提供就业机会，并合理储备营利空间，精明布局线性工程或整饰工程。

### 2.2.3 机制优化：建立反哺公共服务设施运营的路径

将政府作为公共服务供给的最终责任主体，不排斥公共服务供给的多元化，通过引入市场要素、优化利益分享机制，补齐设施需求的短板，建立反哺公共服务设施运营的路径，实现从“输血”支持转向内生“造血”，保障乡村公共服务设施建成后的持续运营。

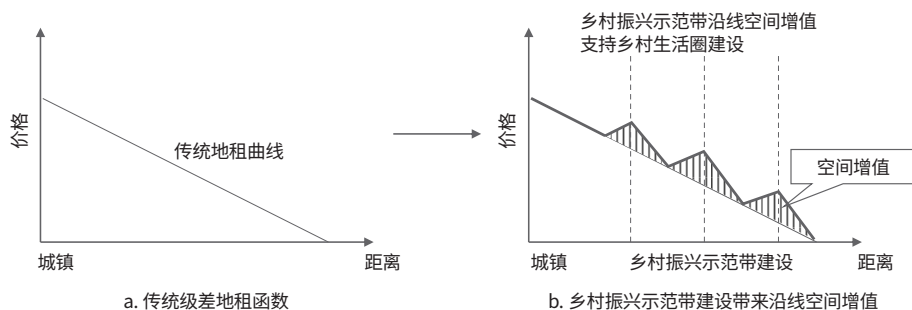


图1 乡村振兴示范带空间增值示意图

## 3 乡村生活圈可持续供给的规划路径构建：“圈带协同”视角

结合乡村振兴示范带和乡村生活圈的优势及特点，提出“圈带协同”视角下乡村生活圈可持续供给的规划路径（图3）。

### 3.1 以乡村振兴示范带为骨架，开展综合评估，实现差异化发展

(1) 综合评估资源本底条件。以村为节点，以镇为枢纽，串点成线、连线成片、集片成带，整合优势资源，发挥集聚效应，对各种资源、各种业态进行综合评估，以支持乡村振兴示范带选线与要素投放。

(2) 引导主导产业差异化发展。宏观层面的资金要素、微观层面的土地要素要向乡村振兴示范带集中，同时根据地区资源禀赋、产业结构、经济基础等特征，区分生态旅游、都市农业、文化特色、

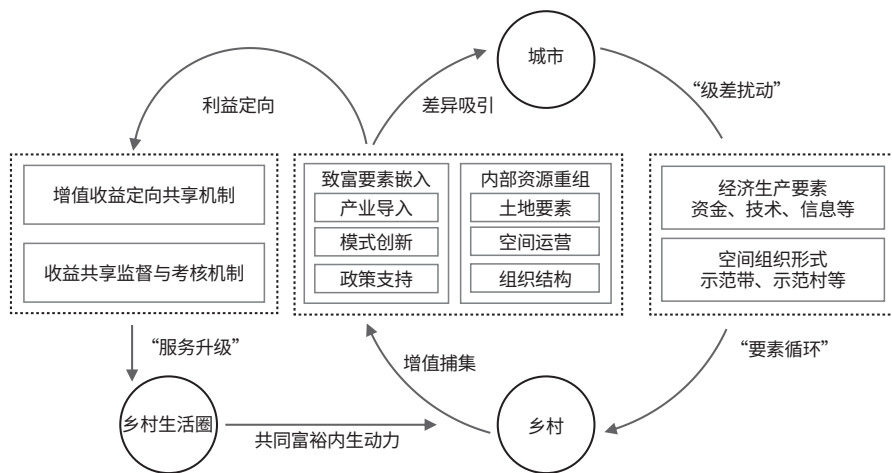


图2 共同富裕目标下乡村地区可持续发展模式示意图



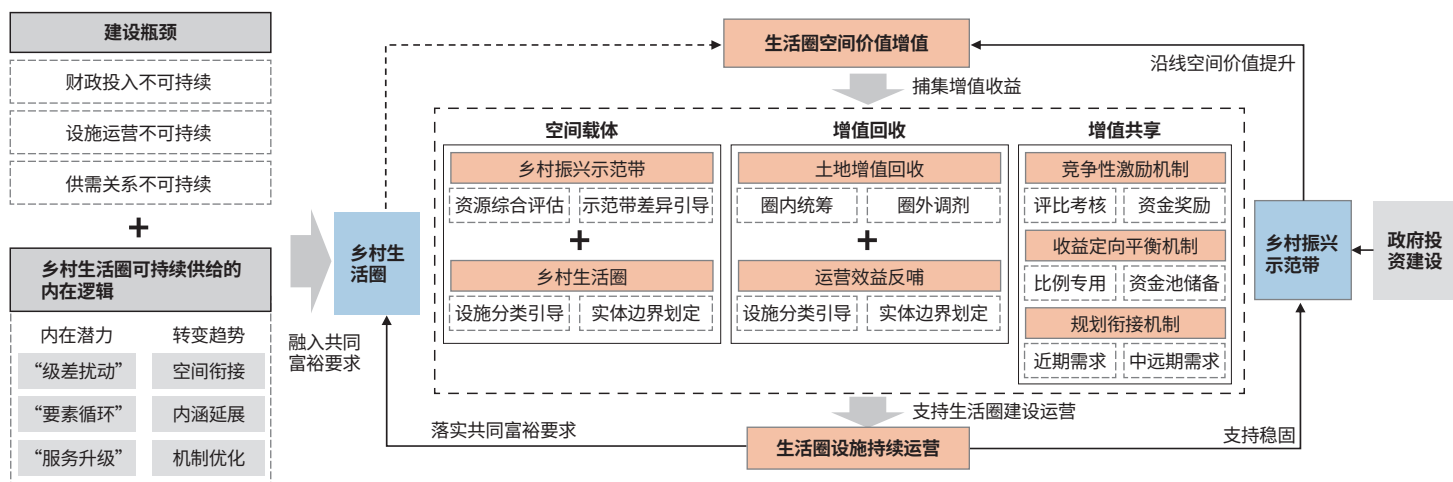


图3 “圈带协同”视角下乡村生活圈可持续供给的规划路径示意图

三产融合等多种乡村振兴示范带类型，并提出分类打造策略。

### 3.2 以乡村生活圈为单元，分类落实设施配置要求

(1) 划定乡村生活圈实体边界。建立乡村路网数据集底板，真实反映乡村交通状况。根据田野调查结果，确定村民常用的出行方式，并以15 min 出行距离作为计算参数，模拟得出村民实际出行范围，为后续设施选点落位和统筹布局提供参考。

(2) 分类引导乡村生活圈设施配置。配置基础保障型、品质提升型、特色引导型3类乡村社区生活圈设施，并根据乡村区位条件确定服务要素配置标准。根据乡村生活圈的实体边界，结合不同区位条件打造不同类型的生活圈，形成有侧重的设施配置指引。

### 3.3 以圈带联动为发展模式，探索乡村运营路径

#### 3.3.1 空间价值识别：划分增值空间等级

辨析乡村振兴示范带与乡村生活圈的空间位置关系，划分高增值（乡村生活圈与乡村振兴示范带主要道路直接相交）、中增值（乡村生活圈与乡村振兴示

范带主要道路不相交但邻近，有主要道路联系）、低增值（乡村生活圈远离乡村振兴示范带主要道路）乡村生活圈，并根据增值潜力确定土地回收或运营路径。

#### 3.3.2 土地增值回收：圈内统筹与圈外调剂并行

高增值、中增值乡村生活圈可以考虑增加土地要素供给，实现土地增值回收。一是采用圈内统筹模式，在编制村庄规划时，以乡村生活圈为单元，适度布置小型的集体经营性建设用地，村集体可申请集体经营性建设用地入市，通过出租或出让的方式获取土地增值收益；二是采用圈外调剂模式，在乡村生活圈外适度布置规模较大的经营性建设用地，在符合国土空间用途管制的前提下，通过国有建设用地出租或出让来回收土地增值收益，收益可纳入市级调剂资金盘，专门用于全市乡村生活圈的建设和运营。

#### 3.3.3 运营效益反哺：用途转变与多样运营互补

乡村振兴示范带沿线乡村生活圈内存在的大量闲置农房或宅基地，可通过存量物业转用与集体物业运营，增加集体收入及创造就业机会，反哺乡村生活圈的设施运营。一是通过集体协商，将闲置的农房或宅基地以租用或收回的方

式收归集体，并对土地功能进行转用，变更为经营性土地，承接符合乡村振兴示范带主题的乡村生活圈特色设施建设；二是在高增值乡村生活圈内，集体经营性建设用地的运营可考虑采用集体自持运营或引入外部主体联合运营的方式。

## 4 乡村生活圈“圈带协同”的规划实践：以广东省陆丰市为例

陆丰市地处广东省东部沿海，隶属汕尾市，市域总面积为1703 km<sup>2</sup>，虽然其邻湾面海，资源丰富，但是仍属后发地区。2022年，陆丰市荣居广东省“乡村振兴大擂台”六强，其乡村振兴经验得到了广东省的肯定与推广，对广大后发地区的乡村建设具有借鉴意义。

### 4.1 以资源评估为基础，框定“圈带”空间载体边界

#### 4.1.1 全域资源优势与要素评估

在全面盘整乡村现状资源的基础上，开展资源优势与要素评估，合理引导资金投放和建设项目布局。陆丰市乡村振兴示范带的资源评估侧重对村镇设施条件、人文历史资源、自然景观资源、地形条件等因素的评估，通过线性道路串联，形成资金与项目集中投放的带状区

域；乡村生活圈的资源评估侧重对乡村设施条件、可达性、人口分布等因素的评估，为乡村生活圈的划定提供基础。

#### 4.1.2 乡村振兴示范带差异化布局

乡村振兴示范带强调产业牵引，注重三产融合，要求差异化发展。陆丰市在广东省率先按照“一带一特色”“一带一主题”打造6条乡村振兴示范带，包括“滨海走廊”乡村振兴示范带、“龙潭湖谷”乡村振兴示范带、“山水画廊”乡村振兴示范带、“谷乡慢城”乡村振兴示范带、“浪漫荷香”乡村振兴示范带、“薪火蓝湾”乡村振兴示范带，6条乡村振兴示范带总长为309.4 km，贯穿全市23个镇129个行政村，辐射带动60万人口。

#### 4.1.3 乡村生活圈空间范围划定

选取陆丰市10个代表性村庄开展田野调查，摸清村民出行规律和设施需求，按15 min“步行+电动车”的出行方式在交通网络上模拟得出村民实际出行范围，最终划定419个初始生活圈，包括287个行政村初始生活圈、132个自然村初始生活圈，并依据区位条件和空间分布关系，将乡村生活圈分为融城型生活圈、共建共享型生活圈、中心村单村型生活圈、自然村单村型生活圈等4种类型，对设施配置与要求进行差异化引导。见图4。

### 4.2 基于增值潜力分析，探索“圈带”梯度联动路径

#### 4.2.1 以增值潜力为依据划分梯度层次

根据乡村生活圈空间范围与乡村振兴示范带主要道路的空间关系，考虑乡村振兴示范带建设带来的增值潜力，划分高增值、中增值、低增值乡村生活圈，探索“圈带”梯度联动路径。高增值、中增值乡村生活圈侧重依托土地及物业的出租或出让吸引外部资金，通过收益平衡机制反哺圈内公共服务设施运营；

低增值乡村生活圈则通过盘整土地和物业，提供日常营利性公共服务，在村集体内筹集公共服务设施日常运营的费用。见图5、表1。

#### 4.2.2 以土地要素供给提升土地收益

在高增值、中增值乡村生活圈以内，根据不同生活圈的类型适度配给小规模经营性用地。例如：在“滨海走廊”乡村振兴示范带上，结合村庄土地使用情况探索“一圈一地”，在位于高增值融城型生活圈内的乌坎村布置集体商业用地，通过出租或入股的方式建设饭店、酒店等；在位于高增值中心村单村型生活圈内十二岗村开展国有土地拍卖出

让，所得收益优先保障村内幼儿园、污水处理厂等设施运行。在高增值、中增值乡村生活圈外，市区层面布局了10个以加油站为主功能的乡村振兴驿站，公开挂牌竞拍出让金厢镇文旅综合体建设项目等，并留存一定比例的出让金，统筹支持乡村设施建设。

#### 4.2.3 以存量盘活实现空间增值收益

“圈带”梯度联动的方式可以提升乡村振兴示范带沿线的物业租金，在土地增量空间有限的情况下，通过改变房屋用途，由集体自持运营或出租，盘活沿线存量房屋。在高增值融城型生活圈内蕉园村，借助乡村振兴示范带初期

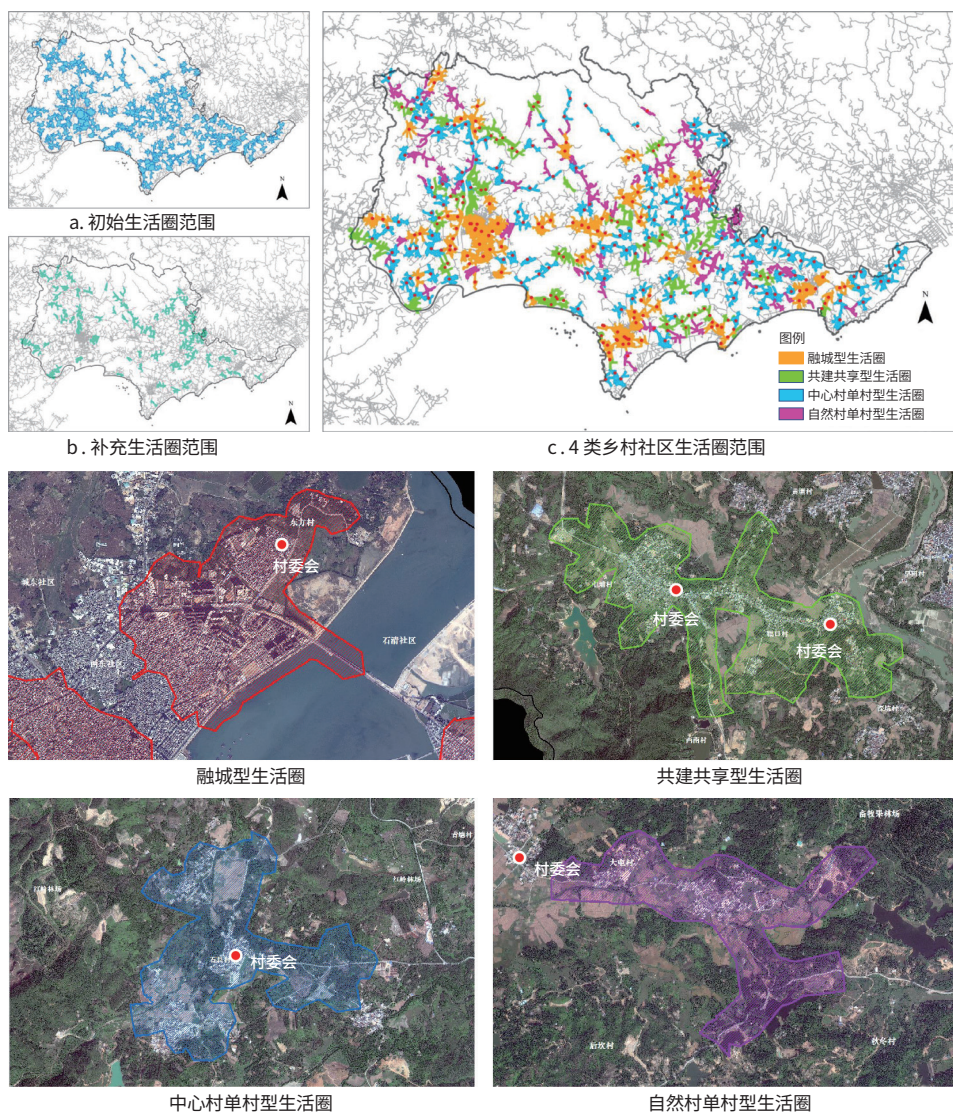


图4 乡村生活圈范围划定示意图



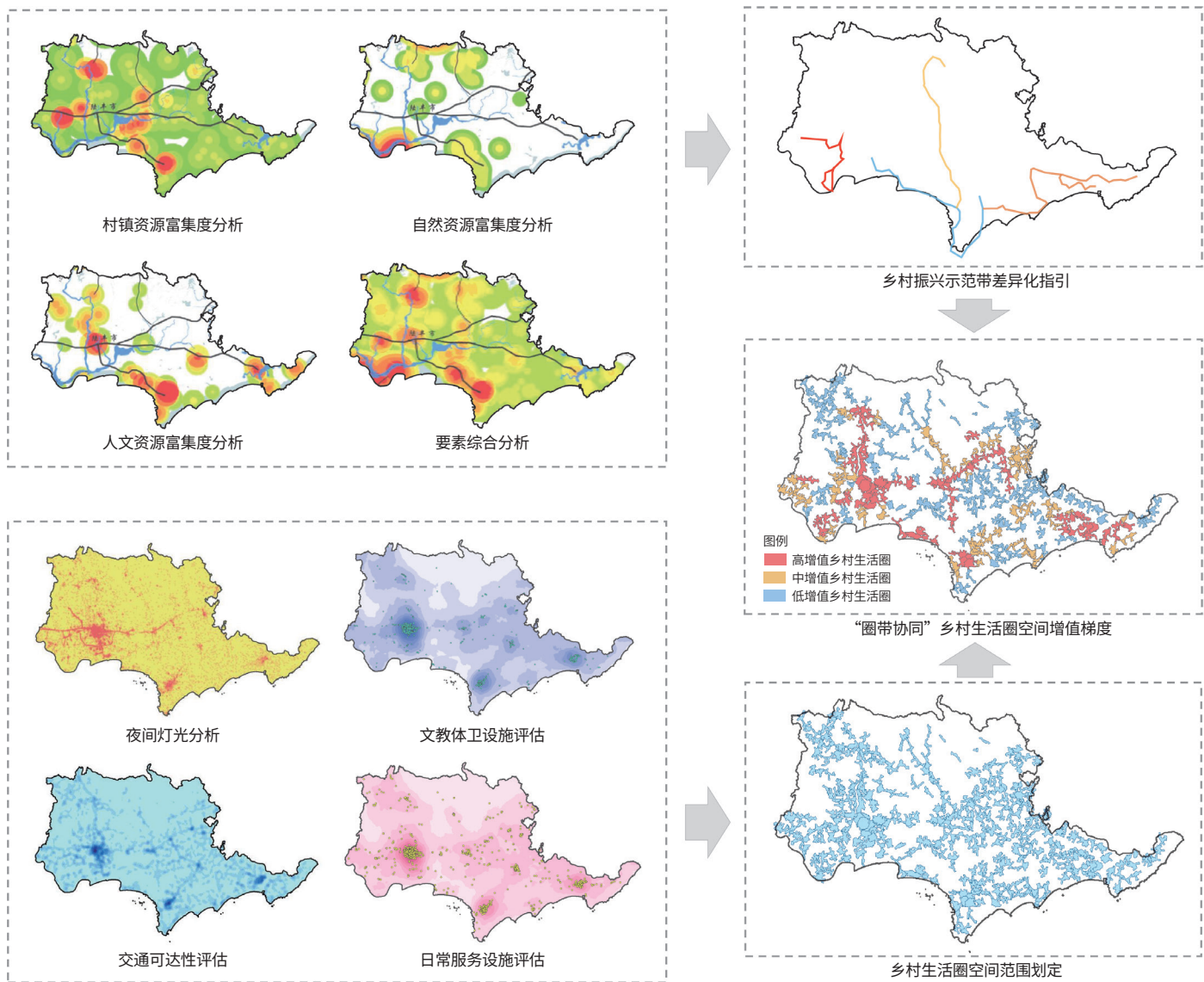


图5 “圈带”空间载体的增值潜力分析示意图

表1 “圈带”梯度联动路径

增值层次	图示	“圈带”空间关系	增值方式	增值共享机制
高增值乡村生活圈		乡村生活圈与乡村振兴示范带主要道路直接相交	国有经营性用地出让 + 集体土地入市 + 存量农房用途转用	市级：建立乡村振兴调剂资金池，30%用于全市乡村生活圈公共服务设施营建 镇村：设立专项账户，镇村主导，监督使用，优先用于乡村生活圈公共服务设施营建
中增值乡村生活圈		乡村生活圈与乡村振兴示范带主要道路不相交但邻近，有主要道路联系	集体土地入市 + 存量农房用途转用	合作：引入项目创造就业机会，以农房、宅基地、承包地等为投资要素入股项目，村集体按固定比例提取收益，用于乡村生活圈公共服务设施营建
低增值乡村生活圈		乡村生活圈远离乡村振兴示范带主要道路	存量农房用途转用	

建设资金,对沿线的闲置农房进行商业化用途改造,建设临时摊位等营利性设施,收益归村集体所有,用于支持村内景观栈道、花卉园艺等旅游设施的维护和运营;在远离乡村振兴示范带的低增值自然村单村型生活圈的浅澳村,镇政府引导村委会收回或租回村口及村内沿交通要道的闲置农房,将其改造为特色民宿,并配置商店、快递收发点等功能。

### 4.3 以机制创新为保障,完善“圈带”增值共享机制

#### 4.3.1 建立市级竞争性增值激励机制

陆丰市首次提出“八毛钱”乡村振兴的具体做法,首创乡村振兴示范带的“带长制”,指定四套领导班子的六位市领导当“带长”,全面负责各乡村振兴示范带的设计、施工、招商、引资、引才、运营等全过程工作,并率领沿线干部群众“登台打擂”,通过整合竞争性资金,支持优胜乡村振兴示范带及乡村生活圈的设施建设。

#### 4.3.2 建立收益定向平衡机制

只有建立收益定向平衡机制,才能实现专款专用支持乡村生活圈设施的建设和运营。陆丰市在市级层面建立乡村振兴调剂资金池,整合乡村振兴财政专项拨款、乡村振兴示范带专项债、乡村振兴示范带沿线土地出让收入等资金,其中将乡村振兴示范带沿线土地出让收入的30%作为全市乡村生活圈公共服务设施建设运营的调剂资金。乡村振兴示范带沿线村集体对于通过存量物业改造运营或集体经营性建设用地租让产生的收益,采用专项账户管理,优先用于村内公共服务设施的建设和运营,镇政府必须监督资金使用,并将监督情况纳入乡镇考核。

#### 4.3.3 建立村民共建共享合作机制

在共同富裕背景下,需引导村民参与乡村生活圈建设与运营,形成多方参与、合作共赢的利益机制。陆丰市构建

了“1+1+N”的合作共赢体系,即产业平台公司+村民+N个参与主体。产业平台公司由多方入股共营,其雇佣村民进行工作,进一步推动创新创业人口的回流;村集体以土地或空置房屋入股,非营利组织履行宣传服务、监督管理职能,政府提供点状供地指标支持,同时引入社会资本参与运营。

#### 4.3.4 建立国土空间规划衔接机制

新增建设用地的有效供给为“圈带协同”打下基础,因此要充分结合过渡期的国土空间规划政策,建立规划衔接机制。陆丰市为近期有迫切建设及投资需求的区域预留一定规模的用地,将用地指标纳入市级国土空间总体规划数据库,并在镇级国土空间总体规划或村庄规划中,对中远期的新增集体经营性用地或存量宅基地转用进行落实,以保障土地要素的供给。

## 5 结束语

乡村公共服务设施的可持续供给是实现城乡共同富裕的基础,不断提升的公共服务需求与财政供给力度存在矛盾,因此需要探索可持续供给的路径。本文提出乡村振兴示范带与乡村生活圈“圈带协同”的规划路径,探索在政府初期财政投入后,引导乡村生活圈内形成造血供给的内生动力。“圈带协同”思路将建设与运营强绑定,依赖于市场主体的积极参与以及城乡要素的流动,目前在多元主体参与路径、要素流动保障机制等方面的研究及实践仍不成熟,相关实践路径与经验仍需摸索。

### [参考文献]

- [1] 句华. 共同富裕视角下基本公共服务均等化的发展趋势与路径[J]. 国家现代化建设研究, 2022(5): 62-72.
- [2] 肖作鹏, 韩来伟, 柴彦威. 生活圈规划嵌入国土空间规划的思考[J]. 规划师, 2022(9): 145-151.

- [3] 官钰, 李泽新, 杨琬铮. 乡村生活圈范围测度方法与优化策略探索: 以雅安市汉源县为例[J]. 规划师, 2020(24): 21-27.
- [4] 李小云, 杨培良, 乐美棚. 基于生活圈的欠发达地区乡村公共服务设施配置研究[J]. 中外建筑, 2021(12): 72-77.
- [5] 曾鹏, 王珊, 朱柳慧. 精明收缩导向下的乡村社区生活圈优化路径: 以河北省肃宁县为例[J]. 规划师, 2021(12): 34-42.
- [6] 赵佩佩, 胡庆钢, 吕冬敏, 等. 东部先发地区乡村振兴的规划研究探索: 以杭州市为例[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 68-76.
- [7] 袁鹏奇, 杜新坡, 许忠秋. 基于生活圈的乡村地区公共设施优化配置研究[C]//面向高质量发展的空间治理: 2021中国城市规划年会论文集, 2021.
- [8] 范柏乃, 唐磊蕾. 基本公共服务均等化运行机制、政策效应与制度重构[J]. 软科学, 2021(8): 1-6.
- [9] 乔陆印, 刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革[J]. 地理研究, 2019(3): 655-666.
- [10] 矫雪梅, 黄欢, 张晓婧, 等. 国家城乡融合发展试验区集体经营性建设用地入市研究[J]. 规划师, 2021(5): 19-24.

[收稿日期] 2023-11-03