

从互动失衡到结构重塑：乡村连片发展的转型思路与规划探索

王 鹏，罗小龙，王 佳

【摘 要】发展动能转换下连片统筹成为地方主体推动地域乡村功能重塑和空间重构的重要手段，但其内在机理与实践模式尚不明晰。系统梳理乡村分散发展引致的互动失衡问题，从治理权属、治理范式和治理体系3个维度剖析问题背后的乡村治理结构矛盾，认为根源在于当前乡村治理模式与发展要素组织需求的失配。以此为基础，构建以尺度上移、范式转换和层级重构为核心的乡村连片发展转型模式框架，并结合实践案例解析具体规划策略，以期为我国乡村连片发展与振兴提供借鉴。

【关键词】乡村连片发展；乡村问题；乡村治理模式；乡村规划

【文章编号】1006-0022(2024)09-0107-09 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】王鹏，罗小龙，王佳. 从互动失衡到结构重塑：乡村连片发展的转型思路与规划探索[J]. 规划师，2024(9): 107-115.

From Interactive Imbalances to Structural Reconstruction: Transformation Models and Planning Exploration for Contiguous Rural Area Development/WANG Peng, LUO Xiaolong, WANG Jia

【Abstract】 Under the transformation of development momentum, contiguous rural area planning has become an important means for local administrations to push rural functional transition and spatial reconstruction. However, the inherent mechanisms and practical models of this approach remain unclear. The interactive imbalances resulted from the dispersed rural development are systematically reviewed, and the problems of rural governance structural contradiction are analyzed from the three dimensions of governance ownership, governance paradigm, and governance system. It is argued that the origin of the problems lies in the mismatch between the rural governance structure and the organizational needs of development elements. To address this issue, a targeted framework for the transformation of contiguous rural area development is constructed, which focuses on scaling up, paradigm shift, and hierarchical reconstruction. Practical cases are examined to elucidate specific planning pathways, aiming to provide insights for China's contiguous rural area development and revitalization.

【Keywords】 contiguous rural area development; rural issue; rural governance model; rural planning

0 引言

长期以来我国村庄普遍孤立、分散、被动发展，使得乡村空间破碎、要素割裂、效能低下，限制了乡村振兴与城乡融合。随着地域功能从单一农业生产向生态、旅游、文化等多元拓展^[1]，乡村发展动能转换下地方行政主体纷纷改变治理模式，采用连片统筹的方式推动地域乡村整合联动发展。例如，广州的乡村

群、上海的郊野单元、苏州的乡村示范区等打破原有镇村行政界限，以连片群组为发展单元推动地域乡村功能重塑和空间重构，成为地方乡村连片转型发展的有益探索。

当前学界对乡村连片发展的研究主要集中在：
①乡村连片发展的内涵、层次和作用探讨^[2-3]；②乡村连片发展在空间、功能、产业等维度的特征规律探究^[4-5]；③乡村连片发展的规划实践经验总结^[6-9]。

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (42271198)

【作者简介】 王 鹏，南京大学建筑与城市规划学院博士研究生。

罗小龙，通信作者，南京大学建筑与城市规划学院副院长、教授、博士生导师。

王 佳，北京清华同衡规划设计研究院有限公司长三角分院院长助理。

这些研究侧重特定地域内的案例研究，缺少理论层面对乡村连片发展趋势背后治理模式转向的内在机理探究，也未形成体系化的连片发展思路框架。因此，本文尝试探讨乡村分散发展引致的系列问题以及问题背后的治理结构矛盾，探索构建乡村连片发展的转型模式框架，并结合案例解析具体规划路径，以期为我国乡村连片发展与振兴提供借鉴。

1 互动失衡：乡村分散发展的现状问题

乡村长期分散发展所引致的诸多问题掣肘着其内部差序协作格局的形成，导致城乡之间、乡村内部互动失衡，主要表现在以下方面。

1.1 城乡维度：“价值—功能”定位模糊

1.1.1 乡村原子化下的城乡互动能级失衡

快速城镇化进程中乡村地域产业衰退、人口流失，原有紧密的地域功能结构和社会组织形态逐渐解构，呈现原子化状态。缺少联动的原子化乡村无法与城市形成对等的互动关系，技术、资金、市场等要素高度依赖城市点状输入。特别是大都市周边乡村，以单点形式被动接受城市消费外溢和功能改造，成为都市消费“后花园”，部分村庄甚至异化为“城市飞地”^[10]。乡村发展日益被分散嵌入都市经济循环，使得其内部功能结构松散、产业空间破碎、发展动能紊乱。

1.1.2 乡村性衰退下的地域特色价值消减

在乡村分化发展下，乡村表征和内涵发生巨大变化，其乡村性逐渐衰退：
①在物质建构层面，乡村性衰退致使空间特色价值消减。都市景观向乡村蔓延，

建筑风貌现代化、村庄布局网格化使“千村一面”问题凸显。乡村空间偏离村民的在地需求，呈现统一化、规模化^[11]。

②在精神感知层面，乡村性衰退致使文化特色价值消减。乡土民俗活动被商业活动取代，“网红景点”冲淡了乡土符号，在“日系”“欧风”“小资”等外来文化意象的侵蚀下，“田园”“村落”“乡愁”等传统文化意象减弱^[12]，乡村地域的归属感和认同感降低。

1.2 组团维度：“竞争—协同”关系紊乱

1.2.1 功能重叠、产业同质化引发低效竞争

分散发展的乡村内部功能重叠、产业同质化、效能低下。地理邻近的村庄因资源禀赋类似，为城市提供高度相似的产品或服务，造成产业低端、同构化。比较典型的是乡村旅游产业发展，主要提供民宿、餐饮等基础服务，旅游定位和旅游项目重叠严重，产业竞争激烈、品质低下、升级乏力。同时，产业同质化也降低了乡村的经济韧性，分散且脆弱的乡村经营主体难以应对市场需求的波动，容易“一哄而上”，导致亏损甚至产业萎缩。

1.2.2 土地破碎、资源分散致使协同乏力

乡村建设用地破碎零散、农业用地使用权分散，作为重要生产资料的土地难以实现集中和最优利用，束缚了乡村产业向专业化、集群化转变。一方面，人口萎缩和空心化现象使乡村大量闲置的零散存量建设用地得不到有效盘活；另一方面，区划界限分割下土地使用权流转受限、制度约束下土地用途转换困难。以个体投资者和中小企业为主的乡村经营主体无力整合闲置空间资源，而村镇管治主体也只能进行“鼓励式”的规划引导，无法有效配套相关空间载体，

使得乡村产业投资落地困难。

1.2.3 政策差异、标准不一导致品质分化

政策要素的不均衡配给和建设管理标准的分异加剧了乡村内部建设水平的分化。政策资源供给是推动地方乡村建设的重要力量，但财政能力限制下各级政策资源的分配往往采取差额竞争方式，使得地方层面为打造样板项目，往往对优势村庄进行政策叠加供给。以南京钱家渡村为例^[13]，其独特的圩区景观吸引国企平台介入村庄运营，随后村庄入选多个省级示范名单，在项目资金和政策奖励的持续注入下，钱家渡村与周边乡村的发展差距不断扩大。此外，不同区镇的建设和管理标准不同，使得邻近村庄的环境风貌差异明显。

1.3 人居维度：“生产—生活”空间分离

1.3.1 生产功能衰退下的乡村活力下降

传统乡村是生产、生活功能叠加的复合空间，村民在地生产、在地消费，实现在区域内的自给自足。在城镇化快速推进下，传统小农模式解体，村民纷纷进城务工，导致乡村生产、生活空间分离。虽然部分村庄空间从农业生产空间转型为乡村工业空间、都市消费空间^[14]，但是依旧难以摆脱活力下降的问题：一是空间活力下降。尽管村民返乡建房推动了村庄空间扩张，但产居分离下的房屋空置严重。二是社会活力下降。青壮年人口流失与老龄化的叠加使乡村社会交往减少，乡村基层组织能力减弱。三是产业活力下降。劳动力等产业要素的流失使土地、生态空间等资源的利用率下降。

1.3.2 需求分异下的公共服务供给错配

不同人口结构、产业方向、发展阶

段的村庄存在不同的设施需求。当前村级公共服务设施的供给通常依照自上而下确定的普适性目录进行统一配置^[15]，难以响应多元和复杂的现实需求情景，造成供需错配、设施供给效能下降。同时，村庄为完成目录考核要求，还会挤占村民实际需求设施的土地和资金。例如，笔者在苏州某村调研时发现，村庄内老年人较多，老年活动室规模不足，但政策要求下单独配置的图书室却长期闲置；村庄旅游发展吸引了大量市内游客，急需停车场和公共厕所等服务设施，却无地配建。

1.4 产业维度：“建设—运营”系统脱节

1.4.1 运营主体缺位下的资本循环不畅

城市有各类产业运作平台，如产业园区、城投公司等，能高效整合内部资源，对接外部市场，促进空间资本积累和循环。然而，乡村拥有庞大的生态、文化与空间资源，由于权属模糊和分散，处于闲置状态。虽然政府建设项目“下乡”对乡村进行了多轮“注资”，但是“沉淀”的大量优质资源却无法盘活为可供交易的资产和可用于生产的资本。无论在城市还是乡村，市场主体直接对接数量庞大、背景各异的权属个体都是艰难的。尤其在乡村地区，产业资本运作处于政府和村社^①双重嵌入的情形下^[16]，不仅要实现自身的增值，还需兼顾乡土社会责任，因此更加迫切需要属地平台支持以提高在乡经营效率。

1.4.2 分配机制缺失下的村社利益剥夺

乡村产业经营依托的各类公共资源归属村集体，但村集体却没有类似“税收”或“分红”的手段参与产业收益分配，无法弥补村庄公共服务设施建设和运维成本。一方面，集体资产入股中增值收

益分配机制的模糊使村社无法参与分配，如南京苏家村为实现整体打造，采取“留房不留人”的整村搬迁策略，集体资产管理权上移至镇，村集体不再享受后续发展收益^[10]。另一方面，村民被排除在收益分配体系之外，失去了过去从小农经济多重环节中获取利益的可能。产权转移中的“一次性买断”使村民后续只能凭借出卖劳动力获得工资收入。同时，土地或房屋用途改变所产生的超额收益、种植高附加值的经济作物或发展乡村旅游等第三产业所带来的收益激增均与村民无关。

2 治理失配：乡村分散发展问题的根源剖析

乡村分散发展的互动失衡问题是地域要素组织失序的外在表征。进一步从乡村治理的视角剖析发现，问题根源在于乡村发展阶段转变后要素组织需求与治理模式供给的结构性失配。

2.1 乡村治理权属的碎片化

分散的自然聚落特征加之历史区划的原因，导致我国乡村的治理空间被过度分割。乡村空间治理权属高度碎片化，使得基本发展单元过小而不具备推动综合发展的统筹能力（图1）。原子化村庄

在空间规模、人口数量、管理架构、制度权力上都不具备产业组织和协调的能力。村庄产业发展所需的土地、资金、政策等要素高度依赖上级部门的垂直管控，没有像城市一样拥有一个强有力的统筹中枢去管控各发展单元。

实际上，村庄作为一个侧重民生功能的社会管理单元，对应城镇中的社区。但城镇社区只行使社会民生管理职责，土地空间治理、产业经济发展等综合职能由上级区县（或开发区）专门统筹负责。城镇社区的上级治理主体通过税收、空间规划等一系列手段对各类产业发展要素进行引导和调配，而高度碎片化的村庄主体在制度层面没有相关产业要素的控制权和整合能力，却被寄予乡村产业振兴的职责期待。见图2。

2.2 乡村治理范式的项目化

项目化建设使得乡村治理范式单一，重空间建设而轻产业发展。历次以项目“下乡”驱动的乡村建设行动都是自上而下的政策资源传导，在时间上具有短期性和阶段性，在考核方式上具有明确的指标导向和竞争激励。一方面，建设项目在固定期限内要落地、预算资金要使用完毕以完成上级硬性考核指标。这迫使下级实施主体将建设内容集中在短期可见成效的空间环境优化和公共服务

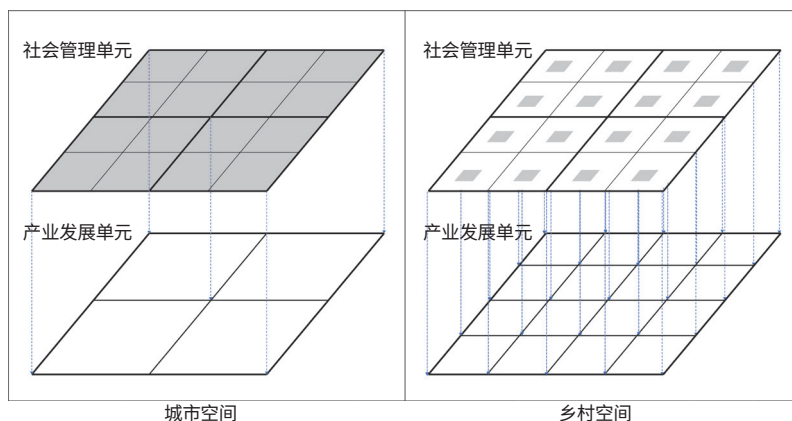


图1 城乡治理空间权属单元差异

设施供给上。另一方面，在短期高频、差额激励的考核机制下，乡村难以形成稳定、利于长期经营的政策环境。基层治理主体偏向于“相机行事”和“投机取利”^[17]，将资金投入可快速出“成绩”的空间建设上以在同级竞争中获胜。见图3。

项目制的治理手段不适配于培育和推动乡村产业发展。项目制偏重于目标明确、易考核的指标任务，而产业培育是一项全局性、长期性工作，要求因地制宜、循序渐进，难以通过标准化的项目要求来推动。因此，长期物质空间建设虽然在乡村“沉淀”了大量“资产”，但是无法将其转化为可参与生产的“资本”。如果建成的空间和设施只是改善村民的生活环境而无法助力乡村产业发展，那这些项目建设就是单纯的“消费”，而不是培育乡村可持续发展能力的“投资”。这种“输血式”的财政补贴无法让乡村形成真正的“自我造血”能力。

2.3 乡村治理体系的科层化

科层体系末端的乡村治理难以摆脱治理目标变形、治理过程机械化的科层化弊端。科层划分伴随着责权的层层分割和下放，虽然有考核机制的监督，但是多层级下政策传导链条冗长，容易导致治理目标失真和变形。省级层面乡村

发展政策的实施需要“城市—区县—乡镇—行政村—自然村”5个层级逐层传导，考核指标要求自上而下层层加码。属地层级的纵向分割叠加部门职能的横向分割^[18]，使得乡村建设任务在具体执行时跨层级、跨部门协调困难。

同时，刚性的“条线传导”使得政策在具体落地时缺乏适应性。一方面，自上而下统一的建设目标与进度要求限制了地方塑造差异与特色的能动性。面对地方多样化的发展背景和需求情景，上层与基层的信息不对称，使上层政策和资金供给难以精准匹配地方多样化、差异化需求。另一方面，以行政权属而不是地域功能来划分治理单元，使得乡村发展单元间缺少横向协同机制而呈现网格化分布。地理邻近、风貌类似、产业互补的多个单元无法有效整合与协调，难以实现协同发展，更遑论如城市一般通过整合功能板块来突出重点发展方向。

3 结构重塑：乡村连片发展的转型思路

从地方实践选择来看，连片统筹的治理结构重塑手段可以有效推进地域乡村发展要素组织的重构，因此本文尝试从治理尺度、治理范式和治理层级三方

面系统剖析其内在机理，并构建转型发展的模式框架。

3.1 尺度上移：从分散发展到整体统筹

通过治理尺度的上移，实现乡村治理责权的调整和治理权属空间的重组。当前，乡村治理单元过度分割，使得乡村产业发展和空间治理的责权失配，产业发展和空间治理的责任下沉到了村庄主体，但相关制度权力却并未下放。因此，将乡村产业发展与空间治理的部分职责上移至具有完整行政权利的区县主体成为一种有效的尝试，即通过尺度上移来整合碎片化的乡村治理权属空间，实现乡村治理单元的空间重组。现有实践多是依托专项建设行动，通过非正式制度嵌入的方式，将乡村空间治理和产业发展等综合发展职能从个体村庄临时上移至具有区域统筹能力的村庄群体管理机构，如区市层面设置的乡村建设委员会、乡村建设联席办公室等。

这样的职能重构具有以下优势：①在更大尺度协调城乡互动关系，实现乡村地域的差异化、特色化发展。高层级管理主体有能力落实都市区层面城乡融合发展的战略意图，通过政策资源的分配协调乡村内部组团间的功能定位、引导地域乡村特色价值的挖掘。②整合高度

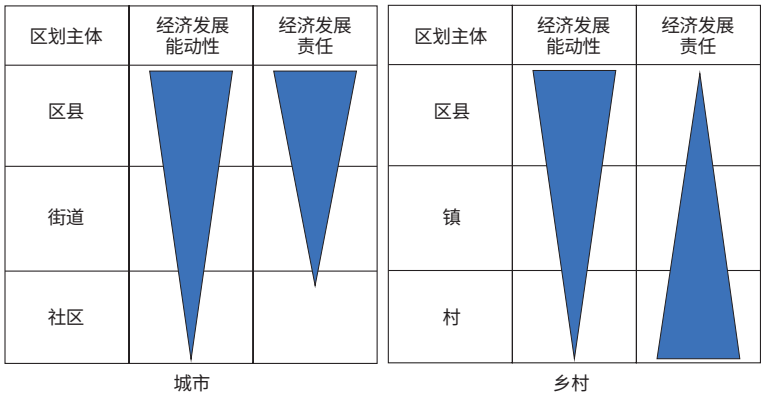


图2 城乡经济发展能动性与职责归属示意

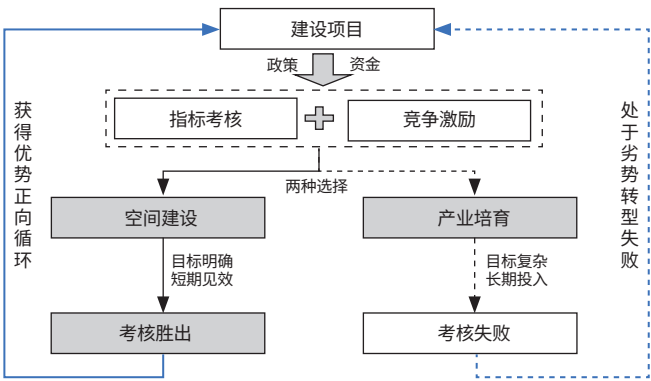


图3 项目制下的村级主体发展方向选择

破碎的乡村治理权属空间，实现乡村集群化发展。个体村庄的经济体量和资源规模有限，难以形成完整的产业闭环，而集群联动发展可以实现资源整合，有利于承载更长的产业链条和更丰富的产业形态，形成规模发展效应。③实现村庄社会民生管理责任和综合建设发展责任的部分分割，使村庄主体可以专注于辖区内的民生管理和供给职能，提高乡村社会治理效能。

3.2 范式转换：从项目建设到综合运营

通过乡村治理行动的体系化和长效化，实现治理范式的转换，推动乡村规划、建设、运营、管理全过程一体化。具体而言：①通过村庄群体管理机构打破科层藩篱，将多线任务整合为体系化建设行动。将项目建设目标与地方长期发展目标相结合，推动项目“下乡”的空间建设成果转化为地方综合发展的支撑和保障。②通过考核方式转换推动乡村建设长效机制构建。将“条线传导”的多类型建设项目嵌入区市统筹的建设行动体系，将以往对建设项目的任务目标考核转化为对建设行动的过程绩效考核，有利于地方实施主体摆脱短期高频的考核压力，推动地方主体的行动模式从单一空间建设向综合发展运营转变。③通过系统化的行动计划协调同级竞争，形成乡村梯度建设格局。兼顾重点示范和基础保障的政策资源分级供给有利于形成稳定的政策环境，将差额式的项目竞争转化为协作式的梯度发展。④通过乡村产业运营和管理平台构建，推动规划、建设、经营、管理全过程一体化。市级/区级主体有能力在区域层面构建地方乡村产业运营和管理平台，为乡村综合运营提供制度工具，安排乡村产业发展中的空间配套、招商引资等前期工作以高效对接市场主体。

3.3 层级重构：从科层传导到单元管控

通过治理层级的重构，提高政策资源传导效能，实现整体统筹下的差异协同发展。具体而言：①重构治理管控层级，实现扁平化管理。在现行“市—区—镇—村”科层体系的基础上，通过村庄群体管理机构的统筹安排，构建基于功能互动关系的“功能组团—居业单元—村庄点”层级关系结构。村庄群体管理机构直接介入各层级政策资源的分配并指导重点村庄建设发展。一方面，减少政策传导层级，有效避免政策目标偏离；另一方面，提高了条线部门项目供给的协同度，重点村庄发展所需的土地、资金和政策资源等得以有效响应。②划分功能组团，协调内部同质低效竞争。基于地域乡村资源禀赋差异与产业功能联系，划分以重点村庄为核心的功能组团并确定主导方向。结合交通网络和自然生态格局，对不同功能组团进行整体组织与串联，推动横向差异化协同发展。③设置基本居业单元，推动乡村生产、生活空间融合发展。以村民居业活动特征为基础构建居业生活圈，并以此为基本单元配置生产、生活服务设施。同时，结合村庄发展的在地需求提供差异化服

务设施，提高公共服务设施供给匹配度和效率。

4 乡村连片发展的规划探索：以苏州太湖沿线特色田园乡村跨域示范区为例

面对乡村发展阶段转换下产业同质竞争、地域特色消减等互动失衡问题，苏州探索了从“试点”到“组团”再到“片区”建设的乡村发展路径。2021年苏州开始统筹建设“特色田园乡村跨域示范区”，打破区划界限，在“区域”尺度推动乡村连片转型发展。本文以苏州太湖沿线特色田园乡村跨域示范区为例，阐述新治理模式下的规划实现逻辑及具体的规划策略^②。

4.1 治理模式转型下的规划逻辑转换

规划是治理的政策工具，转型的实现需要规划工具做出相应的调整以适配新的治理模式。太湖沿线特色田园乡村跨域示范区规划从层级、内容和组织3个方面进行逻辑转换，将尺度上移、范式转换和层级重构的治理转型思路嵌入规划工具(图4)：①治理尺度重构下的

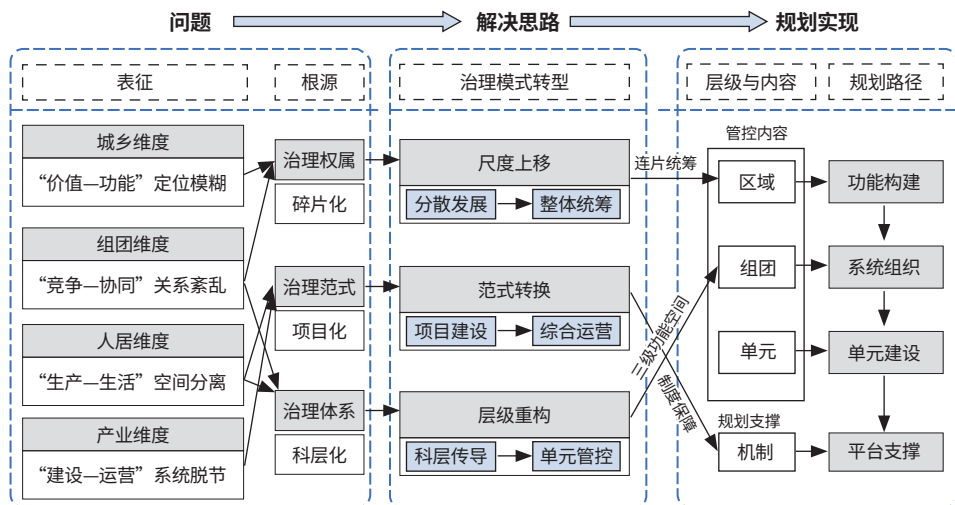


图4 规划逻辑框架

规划层级转变。治理尺度上移后，乡村碎片化空间得以整合重构，促使规划从更高层级审视地域功能关系。一是在都市区层面考虑城乡互动关系，通过协调乡村功能定位实现特色化发展；二是在区域层面兼顾内部乡村组团的功能竞合关系，推动区域内部空间结构的再组织。

②治理范式转换下的规划内容拓展。从项目建设到综合运营的治理范式转换需要有效的制度机制支撑。一方面，多层次、多条线管理主体间的协调对接需要一个统一的体系架构；另一方面，市场主体与村民主体的有效参与也需要运营平台的支撑。因此，构建新机制体系就成为规划的核心任务之一。

③治理层级重构下的规划组织调整。治理体系转变后，基于功能互动关系构建的“区域—组团—单元”三级功能空间需要与之相适应的管控和引导体系。因此，规划遵循“区域功能—组团关系—单元发展”的内容组织逻辑，同时嵌入制度机制设计部分，形成了“功能构建—系统组织—单元建设—平台支撑”的规划路径和实施策略，以强化规划的可操作性和可实施性。

4.2 乡村连片发展的规划策略

4.2.1 功能构建：地域功能重塑

(1) 城乡功能关系重构

划定乡村特色发展区，协调区域乡村重点功能，重构区域城乡关系格局。为整合分散发展的乡村，提高地域乡村整体发展效能，苏州研究划定了“两湖两线”四大特色乡村发展示范区。四大特色乡村发展示范区的生态与文化本底差异明显(图5)，区域功能和发展定位各有侧重(表1)，但总体发展目标与路径一致，即通过特色凝练与资源集聚，打造连片成面、具有一定规模与影响力的优质乡村集群和文旅产业集群。其中，太湖沿线特色田园乡村跨域示范区包含太湖沿线4区15镇下辖的250余个自然村，市级层面赋予其的定位为“彰显江南水乡文化、突出太湖生态保护与传统村落更新”。

(2) 地域特色价值挖掘

纵向挖掘地域资源禀赋条件，横向比较区域乡村特色价值，确定乡村总体功能，找准与城市互动的差异定位。在纵向的资源禀赋挖掘方面，从生态基底、历史文化、产业特色等方面提炼出

太湖沿线乡村的独特资源禀赋，包括多样的山水林田生态景观、丰富的历史文化资源遗存、独特的太湖生态农业产品、典型的江南水乡聚落格局。在横向的区域价值凝练方面，对比周边乡村地域特征，提炼出三大区域价值，即长三角独一无二的自然生态蓝心、吴越文化的景观标志段落、江南乡村聚落的鲜活生活载体。结合纵向挖掘与横向比较，并衔接相关规划，明确从物质空间、产业经济、社会文化3个方面定义与塑造太湖沿线湖岛生态水乡。

4.2.2 系统组织：竞合关系协调

(1) 组团功能差异发展指引

构建“区域格局—功能组团—重点村庄”三级发展指引体系，实现区域村庄群组分工的差异化协作。基于太湖岸线形态与沿线乡村功能特征，以环太湖大道为主线，对沿线乡村重点功能组团进行串联与组织，构建“九曲珠链、组团聚力”的整体格局。在重点功能组团的划分上，根据特色乡村集聚程度、现状资源禀赋、未来发展潜力等进行整体统筹。将发展方向相近、机遇背景相似的乡村集聚区划分为同一组团，共划分



图5 苏州市域四大特色乡村发展示范区空间范围与发展方向

表1 苏州市域四大特色乡村发展示范区情况对比

名称	特色方向	实施重点
环阳澄湖特色田园乡村跨域示范区	突出繁华现代都市与特色田园乡村交相辉映	聚焦城乡统筹
环澄湖特色田园乡村跨域示范区	突出江南水乡古镇与乡村双重品牌	强化镇村联动
长江沿线特色田园乡村跨域示范区	长江大保护与特色田园乡村有机融合	建设宜居乡村
太湖沿线特色田园乡村跨域示范区	突出太湖生态保护与传统村落更新	彰显江南文化

出九大功能组团。同时，确定组团内的重点乡村，依据产业型、生活型、生态型的功能分类，明确整体建设发展的指引要求，进而协调组团内部功能关系、引导组团内部乡村协同发展。区域内的乡村共用“太湖品牌”，并基于组团和产业分类形成子品牌矩阵。

(2) 组团风貌分级管控引导

构建“统一建设标准管控+分区特色风貌引导”的两级风貌协调指引体系。在对区域内的村庄进行详细调研的基础上，从村庄环境、设施建设、公共空间、田园空间 4 个维度对环境风貌水平进行评估，发现不同区镇间的村庄环境品质分异明显。结合乡村自然生态与历史文化基底，从山水环境、村落格局、建筑风貌和田园景观 4 个方面明确建设指引与管控标准，以统一特色田园乡村跨域示范区内各村庄基础性建设的管控要求。同时，考虑到不同组团的现实发展基础与农文旅产业发展需求的差异，制定差异化的特色风貌指引标准；将重点村庄划分为 10 个类型，对重点要素进行分

区差异指引，突出各乡村组团的发展特色。见图 6。

(3) 联动建设管理机制构建

构建“分级统筹+条线协同”的联动建设管理机制(图 7)，理顺内外多主体互动关系。从乡村点的建设到乡村区域的建设，不仅仅是地域范围的扩大，更是治理模式的转型。太湖沿线特色田园乡村跨域示范区的建设管理涉及“四区十五镇”的多级政府主体以及市级、区级政府内部的多部门主体，在具体的项目落地过程中需要村委协助、国有企业等各类市场主体参与，以及乡村能人和普通村民支持。为此，在市级层面牵头构建“分管领导主持”“联席会议决策”“常设机构推进”的同级联动机制，其中分管领导发挥考核、督办和协调的作用，联席会议决策重大事项并负责土地、资金、政策的供给协调，常设机构作为建设责任主体，开展具体实施和日常管理工作。在此基础上，延伸实现“市级统领—区级统筹—镇村落实”的分级传导，并在层级与条线框架外设置多个国

有企业形式的建设发展平台，对接外部市场主体以支撑具体建设活动。

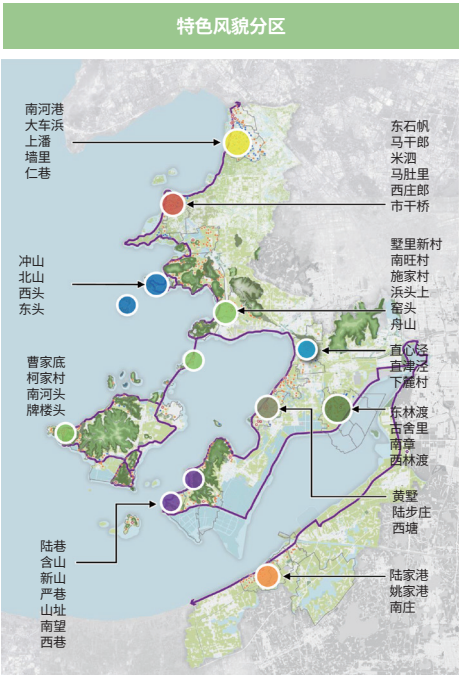
4.2.3 单元建设：居业单元构建

(1) 居业协同下乡村生活圈拓展

建设乡村居业生活圈，构建居业协同的乡村发展单元。生活服务设施与产业服务设施分类设置，基于已划分的乡村功能组团形成“基础—拓展—外延”三级乡村居业生活圈(图 8)。基础生活圈覆盖 15 min 步行范围内的一个大村庄或多个临近小村庄，按人口规模设置卫生室、老年活动室、健身设施等基本服务设施。拓展生活圈向上衔接乡村功能组团，多个重点村联合增补配置生活服务中心、产业服务中心、文化服务中心等具有一定规模的产居设施，推进组团产居空间协同。外延生活圈根据组团乡村农文旅产业发展需求，配建稻香种植、吴作技艺等较大规模的主题体验馆，作为组团产业功能集聚、展示的空间载体，吸引城市客群、促进城乡产业互动。

(2) 模块配置下的设施差异供给

构建“基本服务覆盖+特色模块选



分区引导要点			
景观分区	重点引导要素及要求	景观分区	重点引导要素及要求
稻香田园	1. 门户节点凸显稻香主题 2. 设施小品采用乡土材质 3. 田园空间重点引导 4. 围栏绿化体现田园特色	四季游园	1. 林木空间凸显生态特色 2. 门户和标识系统彰显游园特色 3. 设施小品体现趣味性
苏绣水乡	1. 水岸空间凸显水乡风光 2. 门户节点彰显苏绣特色 3. 建筑样式体现水乡风情 4. 公共空间结合水营造	山乡村村	1. 山体空间重点保护 2. 村落格局体现传统肌理 3. 公共空间结合古建营造 4. 建筑样式体现传统特色
湖湾渔港	1. 水岸空间彰显湖湾特色 2. 门户与标识系统体现渔港风情 3. 建筑样式体现渔港特色 4. 公共空间结合船港营造	湖岛风光	1. 水岸空间体现滨湖风光 2. 景观设施小品沿湖设置 3. 标识系统引客入村 4. 公共空间结合水岸打造
山林湖景	1. 山体空间重点保护 2. 水岸空间体现滨湖风光 3. 林木空间凸显生态特色 4. 公共空间结合水岸打造	湖湾江南	1. 水岸空间体现滨湖风光 2. 景观设施小品沿湖设置 3. 标识系统引客入村 4. 公共空间结合水岸打造
湖滨天地	1. 水岸空间体现滨湖风光 2. 景观设施小品沿湖设置 3. 标识系统引客入村 4. 公共空间结合水营造	鱼米水乡	1. 水岸空间凸显水乡风光 3. 田园空间重点引导 2. 建筑样式体现水乡风情 4. 公共空间结合水营造

图 6 分区特色风貌指引

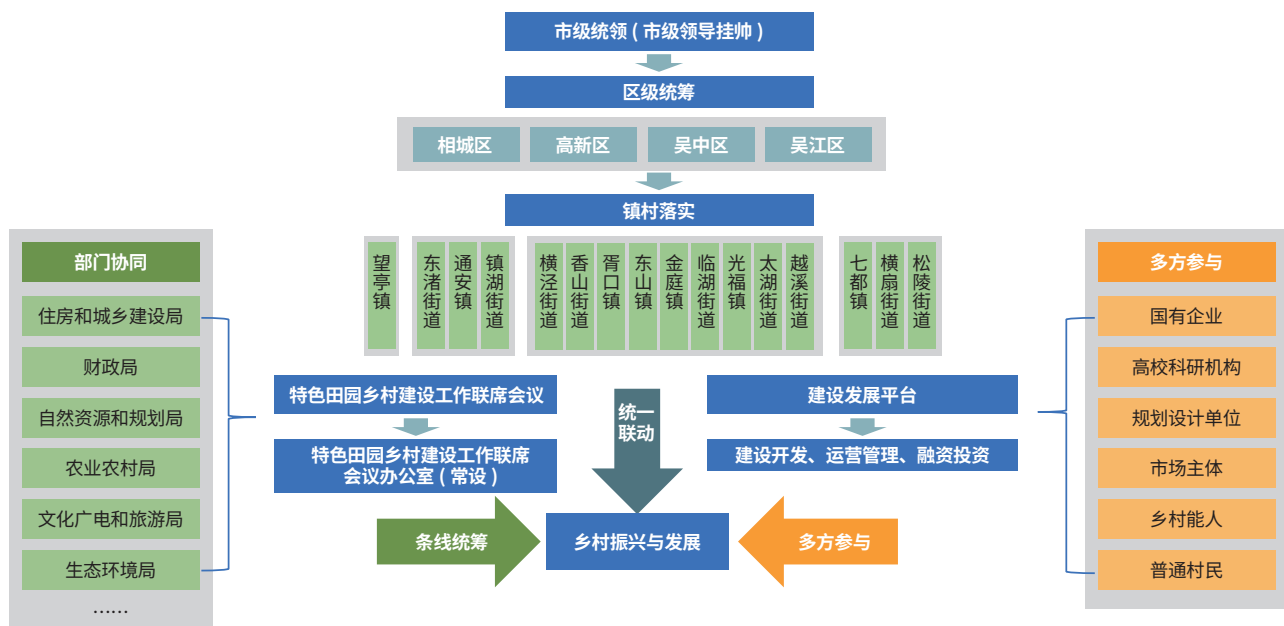


图7 联动建设管理机制

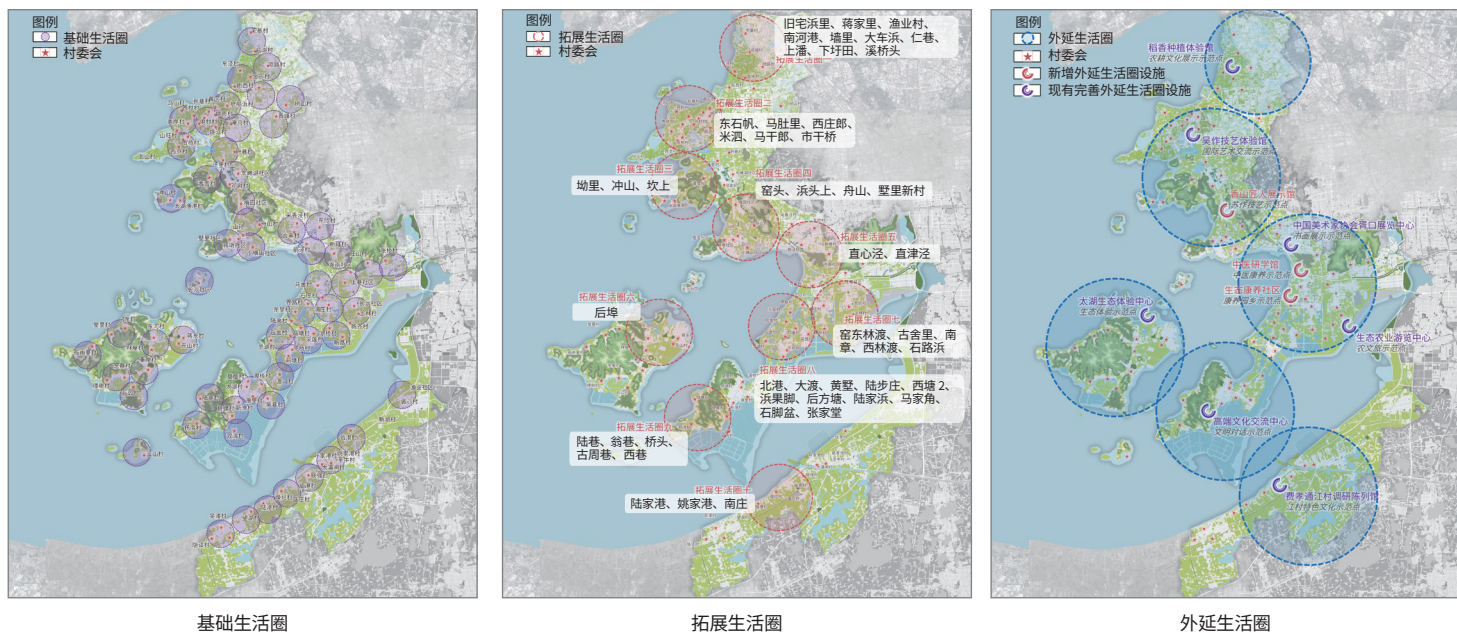


图8 “基础—拓展—外延”三级乡村居业生活圈

配”的差异化设施供给模式，满足不同类型村庄设施供给需求。基础生活圈提供“基础必配模块包”和“特色选配模块包”，其中“基础必配模块包”包含卫生、养老等城乡社区基本公共服务设施，“特色选配模块包”提供旅游服务、产业服务、农业生产等多种类型模块。村庄可根据自身发展阶段、发展方向和需求在实际建设过程中自行选配，满足

差异化需求。例如，旅游型村庄可在“基础必配模块包”之外选配包含游客停车场、游客服务中心、公共厕所等旅游服务设施的“旅游服务模块包”，助力村庄旅游产业发展。

4.2.4 平台支撑：运营机制嵌入

(1) 产业发展平台构建

构建产业发展平台以整合、盘活内部资源，对接外部市场主体。由市、区

两级政府指导设立国有企业形式的乡村产业发展平台，包括建设开发平台、运营管理平台和融资平台等。①建设开发平台跨区镇运营，对接数量庞大、背景各异的乡村权属个体，有计划地提前收储相关闲置资源。通过直接租赁或村集体购买后再租赁的方式盘活村庄闲置土地、房屋等，在进行基本改造建设后交由运营管理平台对外招商或自行经营。

②运营管理平台是政府、市场和村集体之间的联系纽带,负责对接外部市场主体,提高外来企业在村经营效率。通过地域品牌策划和培育,打造地方文旅品牌和农产品标识;通过管理在村企业的经营活动、促成村民就业,协调村企关系。

③融资平台对接政府相关乡村振兴专项基金,为乡村项目建设提供资金保障。

(2) 村社分配机制构建

构建村社参与生产和分配的机制体系,实现企业与村社的利益共振。一方面,引导村集体以集体资产入股在地运营公司的形式,强化村社与在村企业的利益纽带和发展共识。约定村集体参与分红的比例与方式,在企业效益稳定后逐年分红,补贴村庄公共服务运维成本。村集体综合年度收支情况,分红给集体成员,让村集体和村民能切实享受村庄产业发展红利。另一方面,引导村民参与村庄产业发展。村民在创业时享有对运营公司所持物业的优先租赁权,并在租金上有适当优惠。运营管理平台对接企业雇工需求和村民就业需求,优先雇佣本村村民,为村民提供职业技能培训服务。对于雇佣本村村民较多的企业,可给予一定程度的租金或物业费优惠,以提升在乡企业的社会效益。

5 结束语

本文系统梳理了乡村分散发展引致的互动失衡问题,从治理权属、治理范式和治理体系3个维度剖析了问题背后的治理结构矛盾,构建了以尺度上移、范式转换和层级重构为核心的转型模式框架,并基于苏州案例阐述了乡村连片发展的具体规划策略。值得强调的是,乡村连片统筹不是若干村庄的集合发展,而是地域乡村治理结构的重塑。规划是助力转型的重要政策工具,但治理层面系列政策与制度的配合也十分关键。

[注 释]

- ①村社,指我国农村乡土社会中社区成员进行生产生活互助合作的基本单元。
- ②本文案例相关内容仅作学术讨论,不代表政府意图。

[参考文献]

- [1] 李平星,陈雯,孙伟.经济发达地区乡村地域多功能空间分异及影响因素:以江苏省为例[J].地理学报,2014(6):797-807.
- [2] 华晨,高宁,乔治·阿勒特.从村庄建设到地区发展:乡村集群发展模式[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2012(3):131-138.
- [3] 叶红,李贝宁.群落化视角下的珠三角地区乡村群规划[J].上海城市规划,2016(4):22-28.
- [4] 唐双,王峰,叶红,等.共生理论视角下的广州市乡村群发展策略[J].规划师,2024(4):55-63.
- [5] 赵亮,黄仲,卞士雷,等.黄河流域乡村集群的空间协同发展路径:以黄河滨州段为例[J].规划师,2024(2):121-128.
- [6] 赵霞,陶诗琦,汤芳菲.基于文脉的大尺度乡村地区发展空间对策研究:以湖州市南太湖特色村庄带发展规划为例[J].城市规划,2018(11):9-19.
- [7] 李肖亮,胡剑双,吴凡.乡村连片振兴地区规划方法与行动路径:以《连云港市石梁河水库片区乡村振兴示范区建设规划》为例[J].规划师,2022(8):98-105.
- [8] 李晓军,郭雨露,何微丹,等.乡村振兴背景下大都市地区村庄“群落化”规划探索:以广州从化米埗乡村群规划为例[J].现代城市研究,2020(3):38-45.
- [9] 邓策方,乔荷玉,邓毛颖.大都市外围地区“乡村群”的治理模式探索:以广州市增城区石滩镇四村为例[J].小城镇建设,2022(12):54-61.
- [10] 申明锐.从乡村建设到乡村运营:政府项目市场托管的成效与困境[J].城市规划,2020(7):9-17.
- [11] 魏萍,蔺宝钢,张晓瑞.基于社会治理结构演变的乡村公共空间响应特征研究:以西安白鹿原地区乡村为例[J].中国园林,2021(10):95-99.

- [12] 杨新海,陈丹祺,孙嘉麟.基于乡村价值再认知的苏南乡村特色发展路径探索[J].规划师,2023(9):138-145.
- [13] 豆岚雨,申明锐.乡村规划之后:国企下乡运营的强制通行现象与可持续悖论[J].国际城市规划,2023(4):114-121.
- [14] 党纤纤,张定青.城乡关系演进的自组织性及其对我国乡村规划的启示[J].城市发展研究,2014(3):119-124.
- [15] 曹海林,任贵州.从“精细化”到“精准化”:乡村公共服务供给的逻辑转向[J].吉首大学学报(社会科学版),2023(1):141-149.
- [16] 熊彩.双重嵌入:一个资本参与乡村振兴的新分析框架[J].学术研究,2022(8):60-65.
- [17] 张兴,刘畅,傅萍婷.乡村振兴项目“去科层化”改革的实践逻辑与影响机制:以H省农业产业园项目为例[J].中国行政管理,2023(7):41-48.
- [18] 李辉.层层加码:反制科层组织执行衰减的一种策略[J].中国行政管理,2022(4):89-94.

[收稿日期]2024-04-19