

城乡融合的问题与经验探讨

——基于湛江市麻章区城乡融合调研

□ 雷雪姣

[摘要] 为更好地理解广东省城乡融合的问题与经验，课题组从湛江市麻章区镇两级政府、村民层面分别调研城乡融合的情况。本文基于城乡融合的基本认识和调研了解，发现麻章区城乡融合面临的问题与矛盾包括规划问题、土地问题、公共服务问题、社会治理问题，以此发掘包括城乡融合基础、土地化零为整、基层社区重构等方面的好经验。在问题与经验的基础上探讨城乡融合，提出规划引导谋划城乡融合空间支撑、土地集约构建城乡融合动力机制、基层治理带动城乡融合品质提升的思路。

[关键词] 乡村振兴；空间规划；民生；集约用地；基层治理

1 城乡融合的基本认识

1.1 城乡融合的根本是破解城乡二元关系

城乡融合是针对城乡二元关系而言，是从对立走向融合。城乡融合发展是经济结构的转换过程，更是原来的城乡空间结构再组织的过程，通过一系列产业结构转化使城乡地域空间达到高水平的结合^[1]，包括要素、城乡经济、城乡空间、基础设施建设、城乡公共服务、生态环境等多方面的融合^[2]。重塑城乡关系中，城乡要素融合机制、农村基本经营体制、城乡融合规划机制、生态保护机制要创新^[3]。城乡融合要促进城乡要素的流动，实现城乡等值化。贯穿于城乡互动全过程的人口、土地、资本、信息、技术、生态等要素的流动，是构建城乡融合发展的核心^[4]。

1.2 城乡融合的重点在于推动乡村振兴

从城乡二元发展到以城带乡、城乡融合，乡村的发展一直处于相对弱势地位，解决好乡村问题，就解决了城乡融合的一大半。乡村振兴战略是推进城乡融合发展的内在要求^[5]。乡村振兴需推动“人—地—钱—业”耦合发展，城乡融合是基于空间结构优化和制度供给创新的社会、经济、环境全面融合，与乡村振兴战略相互支撑^[6]。二者的对象是一个乡村地域多体系统，包括城乡融合体、乡村综合体、村镇有机体、居业协同体，乡村振兴重在推进城乡融合系统优化重构，加快建设城乡基础网、乡村发展区、村镇空间场、乡村振兴极等所构成的多级目标体系^[7]。

1.3 城乡融合的关键在于制度创新

城乡高质量融合发展需要破除制度弊端^[8]，既要破除长期“农业支持工业、农村支持城市”的制度路径依赖，又要逐步改变和破除二元分割的城乡关系，使城市资源可以流动到农村，真正支持农村农业发展^[9]。推动新时代城乡融合高质量发展的机制，主要包括地方政府激励机制和创新财政支农机制^[10]。

2 面临的现状、问题与矛盾

2.1 规划引导作用明显，但村庄规划亟须完善

当前城乡规划对湛江市麻章区的空间引导作用明显。城镇建设方面，麻章区注重规划，现有规划对于镇区的建设起到了非常重要的作用。然而，在新的发展背景和外部环境变化的基础上，又需要新的规划支持。

村庄建设方面，目前村庄发展不均衡，村庄规划亟须完善。各村之间呈现较大的差异，由于很多村庄在不断建新，特别需要关于宅基地的规划，同时又有很多村庄都是“空壳村”，亟须村庄规划加以引导。在村庄内部，存在着某些行政村弱、自然村较富裕的情况，表现出发展的不均衡态势，也需要进一步引导。

2.2 土地浪费与土地紧缺并存

湛江市麻章区土地的问题主要表现在城镇土地利用受限，村庄建设用地粗放。由于麻章区的基本农田保护区较多，城镇扩张的用地不足，但农村空心化严重，土地浪费现象突出，宅基地管理难。农村宅基地管理总量以户籍为依据，理论上建新要拆旧，但实际操作中很少

[作者简介] 雷雪姣，广东工业大学建筑设计研究院，注册城乡规划师、工程师。

拆旧屋，包括祖屋也不拆，而是另择他处建新屋。城镇建设用地不足和村庄建设用地的粗放管理成为突出的矛盾。

2.3 公共投资投入大，但产出效率很低

公共服务设施方面，城乡公共服务配套水平不均，乡村基础设施投资陷入困境。城乡二元制度背景下，以户籍为核心的公共服务差异明显。城市公共服务配套较完善，但农村因为分散化布局，整体投入很大，且维护和管理水平较低，所以农村的自然村仍然很难享受到公共服务设施配套的红利。同时，因为教育水平的落后，导致知识水平的不足、生活习惯不同等因素成为村民进入城市的阻碍。

2.4 村庄基层治理向好，村民积极性有待提升

近年来，在扫黑除恶、加强组织建设的大环境下，当前农村基层治理向好。随着科技发展，广东省推行政务系统电子化，办事更加便利。但从自然村来看，许多村民的积极性未能调动起来，通过自身解决问题的积极性不高，部分村庄“等、靠、要”思想严重。

3 城乡融合的几点经验

3.1 融合差异在于经济水平与公共服务

调研组甄别出经商、务农、低保、务工等四类家庭，分别进行入户访谈。根据村民的访谈内容得知，不同身份的村民均明确城乡的概念界线，对于是否能融入城镇也有清晰的认识。村民认为城镇优势在于经济水平较高，公共服务较为完善，吸引点在于多样的商业文娱活动、良好的医疗及教育条件；同时，也意识到村庄的优势在于邻里关系融洽，生态环境较好。

尽管城乡居民保险费率不同，但麻章区新农村医疗保险和养老保险普及率较高，医疗、养老得到基本保障。部分城边村享受到公共服务设施的便利，村内社会活动较为丰富，村民幸福感强，普遍认为与城市差别不大。

3.2 土地化零为整促进乡村高效发展

麻章区部分村庄土地集约化、规模化趋势明显，通过规模化可促进管理效率的提升和经济的发展。在调研的村庄中，土地趋向于规模化经营，并已经出现了农业专业化服务。村民已经意识到土地规模化的优势，通过规模化种植、养殖，提升个人的收入水平。湛江市已建立农村集体资产资源管理交易平台，依托于集体土地，村庄集体资源可进行交易，促进农村整体发展提速，农村集体经济发展较好。

同时，土地的集约利用、集体经济的发展进一步促进了农村公共服务水平的提升。麻章区外村集体土地按

照人口折算股份整合，通过集约化发展促进了村集体经济的发展，因而进一步促进了村庄公共服务设施建设，包括文化楼、长者饭堂、市场、游园等；相反，没有集体土地的村庄，就没有共性发展。

3.3 基层社区重构推动公共服务提质

湛江基层社区重构试点以自然村为单位开展行政事务组织，从党支部到自然村小组，从行政村变成自然村。以党建带动激发村民的积极性，促进村民对美好生活从向往到行动。

根据现场走访情况，村民集体意识强弱往往影响公共服务发展水平。村民集体意识强，村庄公共服务设施水平往往较高，公共设施的使用率高，村民的村庄认同感和幸福感也更高。如厚礼北村集体意识强，虽然村集体经济一般，但村民通过自筹等方式积极参与村庄公共服务设施的建设。相比之下，村民集体意识较弱地区，村民各自发展，公共服务设施的发展和建设水平较为一般。

4 城乡融合的思路探讨

4.1 规划引导，统筹谋划城乡融合空间支撑

为了促进土地空间的进一步整合，应统筹城乡空间规划，城乡建设布局一盘棋考虑。统筹连片考虑，明确发展定位和功能片区规划，促进城乡联系、村庄连片建设，从区域的层面，促进城镇化、在地化和集约发展。做好土地规划整合工作，包括农业产业园、乡村旅游点、田园综合体、特色小镇等产业平台共建，统筹建设用地、非建设用地的安排。

提升收入、保障住房、提升公共服务等民生福祉是城乡融合发展的基本诉求。党的十九大报告明确指出，在发展中补齐民生短板，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展。推进城乡公共服务设施一体化和交通一体化，促进分散地区的公共服务设施相对集中，通过便捷的城乡交通体系和城乡一体化公交制度，实现城乡公共交通全覆盖，促进城市教育、医疗、文化设施共享。

4.2 土地集约，高效构建城乡融合动力机制

土地是城乡融合的重要突破点，遵循经济规律，整合分散、闲置、低效的各类建设用地，通过建设用地规模的腾挪，促进土地的高效集约利用，带动农村集体经济的发展，进而投入到各方面的建设，充分发挥乡村造血功能。

构建统筹城乡土地集约利用的机制，包括推进农村集体资产产权制度改革，加强宅基地管理，支持农村金

融体系建设，通过制度设计和政策支持促进城乡建设用地、非建设用地资源的高效利用，保障农村土地流转。

4.3 基层治理，齐心带动城乡融合品质提升

村民集体意识是城乡融合的重要着力点，除了“以奖代”补政策，基层社区社会治理也是非常重要的方面。村民自然存在地缘关系、亲缘关系和血缘关系等多种纽带，基层社区治理能更好带动村民积极性，提升村民文化认同感。

“我的家园我来建”，通过唤醒集体意识，促进人人参与城乡建设，使得建设更好地朝着使用需求的方向迈进，进一步减少被动投资和浪费。一方面，集中能人，帮扶村里，通过集体经济建设让村民实实在在享受到集体力量大，提升村民凝聚力。另一方面，推动文化建设，营造村民的认同感、归属感和荣誉感，促进投入村庄建设。村民自主参与力提高，村庄整体建设水平的提升，村民认同感加强，在心理上缩短了城乡差距，也进一步促进了城乡融合。

5 结语

从城乡二元到城乡融合，乡村振兴仍然是目前城乡融合的关键和着力点，支持提升乡村土地、生态、文化资源的价值，实现城乡等值化，城、乡才能更好地对话。对于村民而言，是否融合城市。如何融入城市也非常关键。

同时，相比于乡村振兴的重点在于乡村的产业、人才、文化、生态和组织振兴，城乡融合更加强调城乡作

为一个综合有机体，既认识到乡村的不足，同时也希望通过城乡的共同发展弥补城市在面临发展中的不足。城乡发展从低水平非均衡到高水平均衡、融合，更加要强调城乡的互补作用，空间上整体统筹，制度上促进城乡要素的自由流动。

[参考文献]

- [1]魏清泉.城乡融合——城市化的特殊模式[J].城市发展研究,1997(4):28–31.
- [2]李爱民.我国城乡融合发展的进程、问题与路径[J].宏观经济管理,2019(2):35–42.
- [3]陈婉馨.乡村振兴与城乡融合机制创新研究[J].人民论坛·学术前沿,2018(3):72–76.
- [4]刘春芳,张志英.从城乡一体化到城乡融合：新型城乡关系的思考[J].地理科学,2018,38(10):1624–1633.
- [5]王颂吉,魏后凯.城乡融合发展视角下的乡村振兴战略：提出背景与内在逻辑[J].农村经济,2019(1):1–7.
- [6]何仁伟.城乡融合与乡村振兴：理论探讨、机理阐释与实现路径[J].地理研究,2018,37(11):2127–2140.
- [7]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637–650.
- [8]车吉轩,陈智霖.广西城乡高质量融合发展路径研究[J].广西城镇建设,2020(10):48–55.
- [9]高歌子.从二元分割到城乡融合发展新思路——中国农村经济高质量发展研究[J].现代经济探讨,2020(1):108–116.
- [10]文丰安,王星.新时代城乡融合高质量发展：科学内涵、理论基础与推动路径[J].新视野,2020(3):39–44.