

小城镇城乡融合发展建设模式探索

——以嘉兴市油车港镇为例

倪竹君

长三角（嘉兴）城乡建设设计集团有限公司

摘要：自国家发改委等18部委联合印发《国家城乡融合发展试验区改革方案》并公布了国家城乡融合发展试验区名单，嘉湖片区作为整体入选了国家试验区试点。嘉兴市油车港镇作为试验区乡镇之一，在城乡融合发展的建设上进行了初步探索，经过与镇政府的充分合作交流，以及与国土空间体系的不断磨合与摸索下，形成了一套能够反映油车港镇发展现状与特征，顺应油车港镇发展意图和发展趋势的行动方案。该方案将为油车港镇下一阶段的城乡融合事宜垫砖铺路，为其他小城镇进行城乡融合发展建设提供相关参考。

关键词：城乡融合；全域整治；政策突破

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.15.005

一、引言

快速城镇化背景下，城镇与乡村差距逐渐拉大，仅关注规模增长的传统城镇化模式弊端初显。^[1]“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。”是习总书记在新形势下对我国农村提出的建设要求。^[2]自改革开放以来，我国城乡政策经历了由“城乡统筹”，到“城乡一体化”，再发展为“城乡融合”的过程，从“城乡统筹”阶段单纯的关注农村问题，加强农村建设，到“城乡一体化”阶段建立以城为重心、城市带动乡村的新型城乡关系，再到目前“城乡融合”阶段平等考虑城市与农村两个有机体的发展建设，我国城乡关系由分割逐步走向整体。^[3]然而，现阶段的城乡关系依然存在一定问题，如城市发展中的“伪城市化”、乡村发展中的“空心化”等。^[4]如何有效进行城乡融合建设，促进城乡融合发展亟待研究。

嘉兴是推进城乡融合的先行之地。其中，嘉兴市油车港镇从空间结构、产业平台与土地要素三方面对城乡融合发展做出了先行实践，对建设过程中的难点进行了梳理，并提出了解决方案。油车港镇的建设经验将对其他城镇今后的城乡融合发展建设提供有效参考。

二、城乡融合建设模式

（一）优化城乡空间结构

从建国起，城乡关系处于不断转变中：早期由于重工业优先发展战略，城市与乡村逐渐分割，形成了城乡二元体制；后期中国经济模式由计划经济向市场经济转变，城乡关系逐步融合。^[5]城乡关系首先在城乡空间上体现，亦城亦乡的空间格局是城乡关系融合的基础，也是城市发展的理想状态。^[6]构建城乡融合、布局科学的空间结构，是城乡融合建设的首要任务。以油车港镇为例，在城乡空间上从中心城区、农村居民点、特色新区三个层面对油车港镇进行空间结构的优化，旨在进一步缩小城乡差距，实现共同发展。

1. 做优做强中心镇区

未来油车港中心镇区将形成四大功能组团，一是天鹅湖未来科学城组团、二是融创园组团、三是品质生活

配套组团、四是城乡融合未来社区组团。天鹅湖科学城规划位于镇区北部，核心区围绕银杏天鹅湖项目展开，包含科创办公、生态公园、人才公寓、医疗教育等功能板块，形成科创、研发、总部、展示、生态等一体的高端功能区，成为嘉兴主城区的重要功能载体。融合创新园位于镇区南部区域，功能布局以支撑一二三产融合为主导，为大量流转土地和进城落户的农民提供再就业渠道，拟发展特色农产品加工、工业旅游、产学研融合、农业科技研发等，规划用地约300公顷。品质生活区是面向嘉兴及长三角地区居民的高端居住及配套生活区，依托现有城镇建成区，注重高端住宅建设及高品质市政服务配套建设，实现人口集聚及品质提升多重目标。城乡融合未来社区建设是推动油车港城乡融合的重要抓手，通过邻里空间印象、邻里人文内核及邻里交互路径关联的生活场景建设，显著提升农民安置生活质量，引领浙江新农村建设模式，成为全国农村社区样板。

2. 做美做精农村美丽乡村居民点

油车港地处沪嘉长三角湿地生态廊道中，比邻长三角生态一体化示范区，水荡阡陌纵横，地理生态环境极佳。目前油车港传统保留村落控制在800户左右，涉及胜丰、栖真、澄溪、杨溪等村，村落依水而居，形态自由，较能展现江南水乡典型风貌。拟结合城乡融合发展的目标要求，充分利用长三角湿地生态廊道的区位优势，优化完善镇域村落规划与建设，充分科学布局，高端高品质建设，强化环节综合整治、加强江南水乡特色的风貌管控等等，同时遴选合适村庄，引入知名投资商运营商，建设成国内一流、绿色生态、原汁原味的水乡村庄。

3. 建设本级最精致、最宜居、最休闲的活力新区

全面提升油车港城镇功能，主动承接周边城市辐射与带动，发挥生态文化优势，错位示范区发展，践行新发展理念，建设高质量生态文明样板区、高水准创新经济引领、高质量城乡融合示范、长三角一体化发展融合及践行高质量五大新发展理念。将油车港打造成嘉兴北部一座充满生机、活力和创新的美丽小镇。全面推进马厩老街改造提升工程，重点打造休闲生活区、历史文化展示、特色餐饮、品牌商圈四大区域，将马厩老街建成一个集小镇接待、历史文化展示、休闲商业、餐饮娱乐于一体的综合性历史文化街区。

（二）搭建城乡产业平台

城乡经济融合是城乡融合的发展内涵之一，旨在形成优势互补、分工合理的产业关系。^[3]产业关系的平衡至关重要，究其原因在于城市与农村产业失衡将导致城乡收入差距拉大，农村人口理性流失，乡村“空心化”现象加剧，城乡关系进一步割裂。^[7]搭建城乡产业平台，旨在平衡城乡产业关系，其重点在于城市产业引领与乡村特色化产业培育。^[3]其中，乡村产业可依托城乡融合，借助城市经济基础与发展平台，为乡村带来全

新机遇。^[8]在此背景下，油车港镇搭建了“一城一园”的高能级城乡融合发展平台，为进一步加强城乡融合打下了基础。

1. 全力打造天鹅湖未来科学城

引入智慧、安全、绿色的数字化概念，以近5000亩的自然湖荡生态景观为基底呼应，将“产业园”“宜居社区”“未来科技”相结合，建设新型生态未来城市社区，打造国际前沿科学研究引领地、两岸合作台湾科创示范地、长三角总部经济集聚地。围绕建设“世界级企业总部、生态智慧未来社区”总体目标，优化空间布局，形成“生态核心区+总部商务区+未来生活区”的协同发展格局。

2. 聚力谋划一二三产融合创新园

聚焦产业融合发展，促进产业内部融合、延伸产业链、拓展多种功能、发展新型业态等多模式融合发展，重点打造成为长三角地区知名的高品质一二三产融合发展产业园。重点发展特色农产品加工、工业旅游、产学研融合、农业科技研发等领域，加快培育农商产业联盟、农业产业化联合体等新型产业链主体，打造一批产加销一体的全产业链企业集群，推动农村产业发展与新型城镇化相结合。

3. 加快建设秀洲农业经济开发区

以产业平台建设为核心，重点落实涉农产业创新创业的平台建设，以此构建农业产业发展服务平台，辐射带动全区农业产业发展。以整合优质资源为路径，实现特色主导产业引领下的一二三产业融合，促进秀洲农业转型升级；以现代农业科技为支撑，建设秀洲现代生态循环农业技术体系，夯实现代农业产业绿色发展基础；以体制机制创新为抓手，构建政府财政资金撬动下的农业农村多元化投资体系，增强农村创新创业源动力；依托秀洲区“4+1”农业产业基础以及嘉兴现代物流设施和专业市场功能，积极探索农产品生产、加工、销售、电商及农旅结合等相关产业，构建现代农业产业体系，促进农业增效、农民增收和美丽乡村建设，推进农村一二三产融合发展。

（三）优化城乡土地使用

推行全域土地整治，是促进城乡融合的有效模式，有助于实现区域资源的最佳配置与空间的优化布局。^[9]在城乡融合发展的历程中，嘉兴市实行“两分两换”的创新模式，即分开农民宅基地与承包地、搬迁与土地流转，宅基地置换城镇房产，土地承包经营权置换社会保障，成为城乡统筹的先行地。^[10]在借鉴嘉兴市的创新经验模式下，油车港镇探索出了适合自身发展的土地综合整治策略：推进方案先行、建设工程示范、政策机制保障。

1. 制定分步骤推进方案

加快制定油车港镇全域土地综合整治推进方案和实施方案，分五年统筹推进实施。进一步明确全域土地综合整治推进主要内容、标准要求、关键环节等，合理确定全域土地综合整治项目、整治目标、年度目标，分解落实到各村。各村要依据土地利用总体规划、土地整治规划、村土地利用规划以及其他各类规划，统筹落实全域土地综合整治项目，有序实施推进。对列入实施计划的全域土地综合整治项目，细致开展需求目标调查和群众意愿征询等工作，按照“一项目一计划”的要求，根据实施区域实际，合理安排实施范围、实施目标、整治

内容、实施周期等，编制项目施工进度计划，明确时间节点要求。

2. 加快启动示范工程

依据全域土地综合整治年度工作目标，统一谋划全域土地综合整治项目，确定具体整治地块，集中人员、整合资金、部门协同，启动实施若干全域土地综合整治示范工程。加快启动镇南片6村的全域土地综合整治项目，推进东方路西侧的陈家庄未来社区规划及建设（如图1所示）。规划安排需要用地约520亩，其中净安置规模210亩，安置约1000户。加大指导督促力度，倒排工期、责任到人，及时研究协调处置各类问题，争取年底初具形象，形成典型经验，发挥示范带动作用。



图1 陈家坝未来社区概念规划

3. 建立健全政策机制

推动土地整治工作转型升级，按照“统一规划、统一设计、统一立项、分期实施、分别入库”要求，改革创新土地整治推进模式、政策制度和推进机制。按照“边实施、边总结、边研究、边完善”思路，切实加大调查研究力度，抓住关键环节、核心要点，不断总结提炼各示范工程好做法，尽快形成具有油车港特色可复制、可推广的经验。

三、建设难点及解决方案

在推进城乡融合的建设过程中，油车港镇也面临着阻力与难点，具体体现在农民权益、人才技术、生态价值、公共服务、乡村文化以及乡村产业等方面。与此同时，油车港镇也在积极探寻其解决方式。

（一）如何建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度

城乡融合首先要解决的是人的问题，农村人口的资源调配首当其冲。我们提出要推进油车港农村产权交易（分）中心建设，将农村土地承包经营权、农村宅基地使用权有偿退出纳入农村产权交易中心，制定交易流程，探索流转承包地经营权、宅基地和农民房屋使用权、集体收益分配权，或向农村集体经济组织退出承包地农户承包权、宅基地资格权、集体资产股权的具体办法，明确退出群体、接受主体、补偿标准、退出程序。深化农村宅基地制度改革，农村宅基地使用权有偿退出具体方式上可采取货币、公寓房、厂房、商铺等自由组合形式。探索安置房房企全过程代建模式，允许通过带条件招拍挂，选择优质房地产开发商进行开发建设约定

比例安置房与商品房后，政府回购约定数量安置房，实现政府“零成本”安置的同时提高安置房品质。深化农村集体资产产权制度改革，将集体经营性资产，以股份或份额的形式，量化到本集体成员，鼓励引进第三方评估机构进行评估。农村土地承包经营权有偿退出按照现行的农村征地补偿标准执行。

（二）如何建立健全有利于农民收入持续增长的体制机制

农民的荷包事关生活幸福指数，关系着未来城乡融合的质量，因此我们提出了要完善促进农民工资性收入增长环境，建设油车港镇公共实训基地，加强农民投资理财、电子商务、乡村旅游等就业服务知识专项活动。鼓励农民依托油车港内新建的国际学校、国际医院、高端商业综合体、全球美食汇、健身中心、文化体育中心等，从事烘焙、培训、手工、电子商务、导游等各类业态，增长工资性收入。健全农民经营性收入增长机制，依托融创园，鼓励引导高素质农业人才到融创园创新创业，培育油车港本地“领创”人才。完善企业与农民利益联结机制，引导农户自愿以土地经营权等入股融创园内企业等，通过利润返还、保底分红、股份合作等多种形式，拓宽农民增收渠道。建立农民财产性收入增长机制，鼓励农民加强农户与农业经济开发区、融创园内项目的利益链接，以承包地和闲置的农房、宅基地等资产入股参与产业发展项目，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。全面实施农民持股计划，推广“农民入股+保底受益+按股分红”等利益联结方式，探索实行“农民负赢不负亏”的机制。

（三）建立健全社区治理机制

强化未来社区治理，重点依托网格化管理和数字社区精益管理平台建设，构建乡村治理新模式。推行社区闭环管理和“服务换积分、积分换服务”贡献积分制，形成社区民情信息库，居民可通过参加社区志愿服务换取积分，再用积分换取社区里的理发、托儿等服务，激发多方主体参与社区治理积极性。积极构建社区基金会、社区议事会、社区客厅等自治载体和空间，引导社区居民自我管理，推举有声望、贡献积分高的居民作为代表共同管理社区事务。搭建数字化精益管理平台，统筹基层工作任务，通过事件自动化转流、闭环式管理，实现基层工作效能提升。委托第三方对核心区块进行高标准开发建设，科学合理计算商品房与迁移农户住宅份额配比，通过加码人才购房补贴、增加贷款额度等手段，鼓励科学城、融创园等创新载体内高端人才购买转移社区内高品质商品房，促使农民在潜移默化中接触优质的人文氛围，提升居民科学素养。

（四）建立乡村文化保护利用机制

探索市场资本进入油车港文化市场，推进传统文化市场化产业化运作。依托中国美院等专业院校和行业龙头企业，引进和培育一批艺术团队，与大师工作室进行合作，开发设计丝巾、箱包、书签、扇子等农民画系列多重产品。健全文物保护单位和传统村落整体保护利用机制。鼓励乡村建筑文化传承创新，强化村庄建筑风貌规划管控。完善基层公共文化“两员”制度，充分发挥文化员和文化专职管理员作用，引导乡土文化人才健康发展。组织开展运河文化、湿地文化、农耕文化、节庆文化、菱文化等重点文化遗产研究，编写油车港文化记忆丛书，拍摄农民画非遗专辑、粽子文化饮食专辑、油

车港故事等。

（五）建立健全投融资保障机制

建立市场化多元投融资体制，在债务可控的前提下，开展政府债务融资，拓展财政收入的来源。大力引进有实力的市场化企业参与竞争性、有利益回报的项目建设，如承担中心村新居民点建设、自然村点的拆迁、农民宅基地住房置换以及省级农业经济开发区、天鹅湖科学城、融创园等工程建设等。大力引进专业性投资基金组织，合作建立统筹城乡发展基金，积极引导私募基金、风险投资基金，作为战略投资者进入农村。探索建立油车港镇融资平台，用项目打包的形式集中融资。探索设立镇土地储备分中心，允许储备土地抵押融资，扩大城乡建设融资渠道。建立银、镇交流合作机制，通过签订授信贷款协议等形式，拓宽城乡融合建设资金供给渠道。

四、结语

从空间格局的优化，产业平台的搭建，到全域土地的综合整治，油车港镇在城乡融合发展的环境下探索出了有效的建设模式。其发展过程中所面临的乡村权益、农民收入可持续增长、人才下乡、农村集体建设用地入市、城乡基本公共服务均等化等问题也将是其他城镇发展时可能面临的难点，因此其解决手段具有一定的普适性。

十八大以来，城乡融合发展进入新阶段，城市与乡村如何有效建立平衡发展机制仍在进行初期探索。在未来，构建和谐的城乡关系，实现城乡融合、共同发展仍将是国家建设发展的重要议题，油车港镇的经验将给未来城镇建设提供一定参考。

参考文献

- [1] 颜家瑶. 新型城镇化和乡村振兴双轮驱动背景下的城乡融合发展路径探析[J]. 市场研究, 2019(01): 41-43.
- [2] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016: 157.
- [3] 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(02): 35-42.
- [4] 武小龙. 城乡“共生式”发展研究[D]. 南京农业大学, 2015.
- [5] 张海鹏. 中国城乡关系演变70年: 从分割到融合[J]. 中国农村经济, 2019(03): 2-18.
- [6] 陈艳清. 关于城乡融合发展的思考与实践——兼谈城乡融合的五种模式[J]. 中国农垦, 2015(09): 30-32.
- [7] 关海长, 黄珺仪. 农村特色产业发展对城乡融合的影响研究——以云南首批特色小镇西庄为例[J]. 南方农机, 2019, 50(14): 3-4.
- [8] 赵渊. 城乡融合背景下农村文化产业发展的创新路径[J]. 经济论坛, 2012(03): 99-101+130.
- [9] 黄雪飞, 吴次芳. 城乡融合视野下全域土地整治的动力机制与规划框架构建研究[J]. 国土资源情报, 2018(06): 46-51.
- [10] 康永超. 发达地区的城乡发展一体化之路与前瞻——以苏州、嘉兴、中山为例[J]. 经济研究参考, 2014(05): 52-55+71.

作者简介: 倪竹君(1991年1月), 男, 汉族, 浙江嘉兴, 本科, 工程师, 研究方向: 城乡规划。