

▶ 专家韬略

在城乡一体化视角下释放乡村空间价值

乡村振兴 书记论剑

高质量乡村建设 共筑美丽家园

嘉宾:田峰 上海市规划和自然资源局乡村规划处副处长
宋壮源 原上海市委农办新农村建设协调处、原上海市农委城镇规划处处长
李京生 同济大学建筑与城市规划学院教授
郑光强 乡伴文旅集团联合创始人、乡伴原合董事长
刘旭辉 上海市乡村振兴研究中心规划项目部部长、高级工程师
主持人:张学良 上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院执行院长、教授

主持人:各位书记跟我们分享了乡村建设的经验,也提出了在建设中的不少困惑。上述几个村给大家留下了哪些深刻印象,未来又有哪些需要重视的建设方向,请各位专家来给我们做分享。

田峰:本次论坛分享的案例,有这样几个共同特点。第一,聚焦规划引领,统筹谋划发展。这四个村都是通过统筹引领来谋划空间布局、产业发展和集中居住。第二,聚焦共建共享共治,保障社会民生。例如,通过农村相对集中居住来实现乡村公共设施改善。第三,聚焦产业发展,壮大集体资产。通过盘活存量资源,利用新产业发展模式来壮大集体经济,增加农民收入。第四,注重党建引领,加强保障手段。强有力的村集体班子、优秀村支书都是做好乡村振兴必不可少的保障力量。从这些案例分享来看,落在我们职能部门,也是要保障好工作。

上海强调要凸显农业农村的生态价值、经济价值和美学价值。实际上,这些概念之间是存在密切关系的,也为乡村设计和乡村规划指明了方向。

土地和村庄规划为涉农镇村的产业空间、农民相对集中居住空间、乡村生态空间等进行了规定,也为农村生态保护、开发建设、用途管理等提供依据。从规划到实施,新项目、新阶段如何与规划相匹配,又如何保障乡村发展,就要通过村庄设计来进行更详尽地统筹谋划,实现乡村品质的提升。

村庄设计是村庄规划的延伸。要让乡村更美、更有味道,要通过村庄设计延续自然肌理风貌,塑造特色景观,传承民俗文化。结合村庄特点、空间特色,结合产业项目,进行研究统筹,能够形成一张图。可以作为今后发展的图则,可以用于招商,充分发挥图和表的指引作用,用于指导后期行动。在村域层面,村庄设计是乡村更新行动的引导;在镇级层面,村庄设计可以为镇级规划调整提供依据,让项目更好落地。

不论是村庄规划还是村庄设计,目的是要进行村庄空间的合理布局和优化,通过整合资源,提高人、地、钱的资源有效配置,促进城乡资源双向流动,最终实现乡村价值有效提升。

乡村设计生活圈与城市十五分钟生活圈有所不同,是想通过不同场景引领,结合各村的实际来打造未来乡村。目前,我们部门出台了关于乡村设计导则,希望通过乡村设计生活圈打造,为乡村建设添砖加瓦,助力乡村振兴。

宋壮源:本次论坛交流发言的四个村都是市级乡村振兴示范村,也是在上海中、远郊区具有代表性、典型性意义的。十多年来,上海农村基础设施有了根本性改变。

但从目前镇村发展一些情况来看,农业生产产品还比较单一,村级集体经济资产还比较薄弱,产业人才缺乏,农民增收乏力;从村民可支配收入来看,主要还是通过转移支付、招商引税、土地固定出租收入等;从乡村形态来看,村庄大小均等不一,公共服务设施配置不够均衡,产出效益相差较大,近郊外来人口集聚,中远郊老年人居多。

我们提到的“三个价值”中经济价值是乡村发展的核心,生态价值是基础,美学价值是灵魂。“三园工程”建设是抓住了上海乡村振兴工作的核心,而其中的核心仍然是产业振兴。

事实上,我们乡村真正有价值的,一是土地,二是农民的房子。前者包括农田和建设用地,后者主要是指宅基地。要提高农村产出率和农产品附加值,绿色田园这篇文章大有可为;农民住房目前基本是老人居住为主,晚辈短暂周末回乡居住。这些农房是农民一辈子的最大财富,如何利用好大城市郊区闲置的资源,也大有文章。

要破解这两个问题,一定要依托背靠国际化大都市独特优势,在打通城乡要素上发力,要在制定政策,完善帮扶措施上下功夫,要让以工促农,以城带乡真正落到实处。具体地,要大力鼓励工商资本下乡,将中心城区的资金、人才和管理经验直接引入农村,扎根农村;要以股份合作社形式,以农村集体经济组织共同创建合资公司合作经营,让下乡企业认识到,这是自身发展新机遇。

在以工促农,以城带乡上有实质性措施,就要像东西部协作一样,对相关部门要明确任务,要鼓励国有企业、各类相关经营主体,特别是上海有名气的老字号到郊区布局生产、加工基地。在不减少永久基本农田基础上,用好集体建设用地,发展生产、加工、销售经营实体,市区要出台相应优惠政策,指导村做好对接工作,重点推进产权制度改革,实行股份合作制,尽可能将产权量化到家庭和个人,便于入驻企业合作经营,形成互惠互利、风险共担的合作机制。

李京生:上海郊区农业总体属于都市农业。我们国家人口和村镇密度大,大部分乡村地区都

在城市一小时生活圈内,城市与乡村在空间关系和社会交往等方面关系非常紧密。中国历史上城乡就是一体化的。相比看来,西方的城乡之间是二元的,城乡之间是互不隶属的交易关系和竞争关系,而中国是一种“自上而下”的统合关系。

在上海,随着现代化发展,大型对外交通设施和工业园区的投资建设,乡村的土地使用呈现出碎片化,且处于不断的动态调整之中,这是上海乡村振兴中资源和发展的大背景。

与城市相比,乡村具有自然性,大都市郊区乡村是城市的重要组成部分,是持续地向城市提供各类生态服务的空间,有新鲜的空气,清洁的水源,向城市提供一定的自给自足的粮食和蔬菜等农副产品。在城乡密切社会交往当中,形成各种各样的社会和经济关系,郊区的产业、人口、土地使用和就业形式等都呈现出多元化。

城市郊区零星的农用地和村庄可以构成城市的绿色斑点和廊道,也系统地构成了多层次的生态服务空间格局,还就近服务于周边的城市地区,形成城市的健康细胞和生态社区,为产业发展上提供了更多的可能性,使乡村土地的价值倍增。

城乡乡村的土地有无穷无尽的开发潜力。因此,我们说要进行三产融合发展。特别是在大城市郊区,土地价值是体现在多方面的,比如,生态系统服务、教育服务、社会服务、城乡思想情感互动、社会和谐等一系列功能都可以在这里体现。如何提高和体现土地的使用效率?其中很重要的,就需要一套制度设计,需要全民参与。

从都市农业角度,上海具有典型意义,如果在这方面做得好,对全国的示范意义是巨大的。但目前,不少相关政策法规建设仍然存在滞后,还需要统筹思考。

乡村振兴,产业是基础,产业的发展要带动社会整体的进步,就要正确处理产业和村民之间的平衡,顾及到农民实实在在的收入,让农民有获得感。因此,村级集体经济组织的建设和组织作用就要发挥出来。

有人说,城市是人造的,乡村是“神”造的。乡村是大自然生长出来的结构,是人类不断学习自然、认识自然的过程。因此,城市规划也要向乡村学习。自然的要素很重要。在乡村,大量自然要素非常丰富。自然生态系统之间,形成了相互服务的格局,产生了独特的景观价值,也就是我们所说的乡村美学价值。

在新一轮乡村建设规划中需要留意的是,乡村景观与城市景观差异在缩小,我们要在规划和设计中,注重乡村自然要素的激活和保留,不要过渡设计;要注重运用自然修补、传统智慧的方法等,创造更多可能性,产生更好的效果。

郑光强:乡村振兴并不是一时兴起,也不可能一蹴而就,本次论坛的案例经历了长期的建设实践和创新探索才取得了当前的成绩。我就从土地资产,乡村资产运营、乡村建设等角度,提几点建议。

第一,乡村创建的前期投资,不管是重点项目还是乡村振兴示范村,都是以财政投资为主,未来,各村如何保障建成项目的日常运转、推进存量资产和建设地

块的持续开发,是下一阶段需要重点考虑的方向。

第二,要更加关注乡村运营。从乡村建设到乡村运营,从当前的乡村振兴和共同富裕实践,对乡村运营关注度日益增加。第一类是整村基础运营,第二类是可行性资产的各项业态项目的专业运营和营销,比如,民宿、餐厅等,还有一类是乡村社区运营。新村民、老村民都在这里汇聚,我们称作新的乡村社区。针对已有建设成果,如何做好现有项目运营、整村基础运营、乡村社群运营,需要用运营前置视角,做好未来项目的筛选和布局,以实现乡村的长久繁荣。

第三,强村富民,应该成为评价乡村振兴的核心指标。各类开发建设的最终结果都应有利于强化集体经济,有利于村民致富增收。围绕强村富民对已有项目的后评价以及后续项目的可行性研究,可以成为后续振兴实践一个方面的工作。

第四,多方参与视角下,基层党组织如何适应自身角色的多元化转变,乡村人才如何结合项目开发进行创新突破,通过党建引领,在现行政策框架下如何进行创新、突破,值得思考、总结。我们要做好长期准备,通过长期考虑,实现乡村可持续发展。

刘旭辉:首先,我想讲的是乡村建设中的“共性与个性、特质与价值”。近几年,我们上海的乡村建设已经取得了很多成绩,不管是人居环境、生态环境还是乡村治理,都走在了全国的前列,已经有非常好的基础。尤其是两个示范村建设中,群众的满意度非常高。为了及时总结经验,去年我们在市农业农村委村镇建设处的带领下,《乡村振兴示范村建设指南》进行了修订。以乡村振兴示范村为对象,结合新的要求,总结出后续发展的共性引导。这也是国家标准化发展纲要提出的推进乡村振兴标准化的要求。

在这个过程中,我们选择上海的乡村振兴示范村和一般村深入调研,面对面地去做问卷、做访谈,了解村民的需求,作为我们修订的研究基础。其中我们非常重要的感受,一个是村民对乡村建设的支持和热情,另一个就是乡村的差异性是非常大的,是它有别于城市的非常重要的特点。与城市相比,乡村受外来因素的影响相对较少,它的发展有非常强的传承性。每个村都有其独特的发展历史,调研中,有的村曾经非常辉煌和繁荣,是方圆几十里的商贸重镇,至今仍保留着沿河一串商铺的格局;有的远郊村相对处于发展的边缘,受城市发展影响小,还保持着传统的风貌。

因此,在共性基础上,每个村庄都有它的个性,如果要建设乡村,首先要了解乡村、尊重乡村的发展规律,在发展目标引导下,尊重每个村的个性。

而实现乡村美学价值,是非常综合性的。美是统一的,是共性的,但实现美学价值的路径是因村而异千差万别的。要发掘每个乡村的特质,是每个村价值体现的基础。要从根本上把握每个村的资源和优势,确定适合的发展路径。

第二,是“短期建设与长期发展”的问题。对于一个村的实力提升来讲,是一个非常长期的

过程,乡村建设以策划先行作为基本原则,需要长期谋划。党和国家提出了2035年基本实现社会主义现代化的发展目标,我们也在做上海农业农村现代化指标体系的研究。相比其他省市的农业农村,我们在农业产量、规模上不占优势。但是我们要发挥上海超大城市的带动作用。怎样实现城乡资源利用,加强城乡之间的沟通,就像金山区新义村提到的,让三类人才参与乡村振兴,这是重要的发展内容。

第三,要关注“整体发展”的问题。尽管每个乡村都有自己的特色,但是它的规模是非常有限的。尤其对于产业发展来讲,区域联动成为未来乡村发展的一个重要方向。在新修订的《乡村振兴示范村建设指南》,总则中就提出了“鼓励相邻行政村连片建设、联动发展,并鼓励镇域整体推动”,形成强大动力。上海很多乡村已经在做相关探索,我们也看到了其他省市的好的案例,乡村建设是综合性内容,长期发展不断努力的过程,研究人员需要不断思考和探索发展路径。

主持人:今天的专家发言非常精彩,也对第一阶段的发言做出了很好的回应。我也简单谈几点学习体会。

第一,上海乡村建设,我们已经达成了共识。人民城市人民建,人民城市为人民,这里也包括国际大都市的乡村。城市的概念,除了狭义的特指城市,也包括农民。乡村也应该让生活更美好。第二,乡村建设需要政策的引导和坚强的领导。坚持产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的20字总方针,这是成功的钥匙,也是重要经验。第三,上海乡村振兴建设,不管是过去、现在和将来要进一步加强政府引导,发挥市场资源配置的决定性作用。市场的主导作用需要被突出,各类要素要在城乡区域之间自由流动,产生应有价值。

基于各位专家的讨论,上海是长三角的重要部分,上海乡村与其他地区有相同,也有不同。第一,上海有江南水乡特征,不应该没有好的乡村,好的乡村发展为世界城市群建设,为江南文化传承能力提供滋养。因此,更加要形成自身特色。第二,中国城市发展中,没有任何一个行政区划没有农村,这是中国特色,中国的城市本身就是城乡一体的城市,一定有乡村要素,因而,在城镇化过程中,我们不是要消灭乡村,而是要更好地发展乡村、留住乡愁。第三,对于乡村价值和乡村空间价值的内涵和外延,我们还需要进一步学习、探索。乡村建设要追求“五高”,即高质量发展,高品质生活,高效能治理,高水平党建,高水平开放。我个人认为,乡村发展不能关起门来做乡村,不管是理论上、空间上、平台资源上都要开放,与上海主城区对比,从战略高度上,以开放的心态看待乡村,把上海乡村放在长三角、全国、国际来看,应该如何发挥作用。目前,我们的乡村在“三个价值”体现上还存在很大差异。要结合20字方针积极对标,相信未来发展一定更有潜力、更有干劲。

(本特刊文字根据现场发言整理,编者有删节。文字整理:贾佳 王平)