

上海大都市周边乡村可持续发展的思路 and 模式

崔园园¹

(上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 未来上海大都市周边乡村发展应按照“产业引领、品质提升、载体先行、特色示范、多元投入”的总体思路,以促进城乡生产要素双向自由流动为立足点,以村镇开辟新空间为突破口,以市政基础设施建设为黏合剂,优化“主城区—新城—新市镇—乡村”中的村镇体系,高效补齐乡村基础设施短板,树立城乡融合发展样板,推动形成城乡人口、资源等各方面要素无障碍双向流动、城乡基础设施和公共服务合理布局、城乡风貌相得益彰、城乡文明双向开放的城乡融合新体系。

【关键词】: 乡村可持续发展 乡村振兴 国际化大都市

【中图分类号】: F303.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)05-0069-010

上海 2035 总体规划明确提出,乡村地区是未来大都市空间和国际化大都市功能体系的重要组成部分,要通过生产方式转变带动农民生活方式转变,建设美丽乡村。乡村可持续发展有利于上海全面实现乡村振兴战略。《上海市乡村振兴战略实施方案(2018—2022 年)》指出,上海实施乡村振兴战略,要坚持面向全球、面向未来,推进绿色田园、美丽家园、幸福乐园“三园”工程。因此,上海乡村振兴发展应充分利用好大都市区核心的辐射优势和与其融合发展的条件,瞄准大都市的居民需要,在整合资源的基础上,提供一个可识别、差异化的城市(高帆,2019)。

上海乡村发展必须置于大都市发展目标框架下走出一条城乡互动发展的新路。上海都市化进程是以“国际化大都市”与“世界级都市群”为中心的城市化进程,都市乡村与中心城市具有天然的互补性、协调性和融合性。世界大都市发展的历史表明,在高度工业化和城市化以后,城市对乡村的资源依存度将逐步由功能互补性取代。上海乡村发展不能复制非城市化地区和传统农业地区的模式,而是要对标国际大都市,通过逆城市化和城乡功能互补,塑造世界级城市乡村的经济社会形态(顾吾浩,2019)。

一、上海乡村发展成效和问题瓶颈

(一)上海乡村发展历程及成效

改革开放以来,随着上海城乡关系从“宽松型”向“紧密型”转变,城乡结构从“城乡二元化”向“城乡有机体”延伸,上海乡村发展表现出显著的阶段性特征,经历了乡村功能定位从工业化配套向国际化大都市战略承载转变,产业发展路径从依赖城市反哺向自成体系、融合共生转变。

1. 城乡产业分化发展阶段,乡村发展以农业主导

1978 年改革开放以后,上海城市与农村开始承担不同的发展任务,进入不同的发展路径。这一时期的上海城乡定位是服务

作者简介: 崔园园,工学博士,上海发展战略研究所助理研究员。

与从属的关系，郊区农业初步呈现出城郊农业特征，承担了城市腹地的空间载体功能，扮演着城区“米袋子”和“菜篮子”的作用，服务保障城市主副食品供应。1984年，上海制定了全国第一个城市经济发展战略，率先提出“城乡通开”“城乡一体”的发展理念，鼓励城市工业向郊区扩散产品，发展工农联营企业。1986年，上海提出“一二三四”工作方针，即城乡一体化，两个立足点（郊区农民口粮立足自给、城市农副产品供应立足郊区），三业（第一、第二、第三产业）协调发展，建立四个基地（农副产品基地、工业扩散基地、科研中试基地、外贸出口基地）。1990年代中期，城乡封闭的体制逐渐被打破。上海提出了“三个集中”（农业向规模经营集中、工业向园区集中、农民向城镇集中），及“繁荣繁华看市区、实力水平看郊区”。该阶段，各项涉农生产指标处在历史较高水平。城乡居民收入差距较小且保持相对稳定，城乡居民人均可支配收入比基本维持在1.3:1左右，低于全国平均水平。

2. 以城带乡阶段，乡村发展补短板

进入21世纪以后，上海进一步提出农业现代化、农村城市化、农民市民化、城乡一体化的发展目标。上海的城乡定位发生变化，农村补短板时期到来，形成了城市支持农村、工业反哺农业的发展格局，工业和服务业成为推动郊区经济发展的主要引擎。伴随着中心城区的制造业和人口向郊区转移，城市的各种公共服务也更多地向郊区配置。2000—2016年，上海耕地面积减少约140万亩，农业占全市GDP的比重由1.6%下降到0.4%。上海基础设施投资布局开始向郊区农村倾斜，农村建设投入力度不断加大，中心城区和郊区基础设施投资强度比从“十五”的2.5:1降低至“十一五”的1.6:1。财政支农资金的投入力度大幅提高，支农资金占全市财政支出比重从2006年的5.1%提高到2009年的7.3%。三农资金中用于改善民生的比重从2006年的27.5%提高到2009年的32.5%。同时，道路交通建设、信息通信基础设施建设、社会保障服务体系、医教公共事业体系等都获得了不同程度的政策倾斜扶持。上海农村发展呈现出欣欣向荣的局面，农业发展由城郊型转变为都市型，更加突出高效和生态；园区化、工厂式的集约化种养模式开始形成，休闲农业成为市民假日出游的新选择，为后续的城乡融合发展奠定了坚实基础。上海城乡发展进入互动发展新局面，但乡村仍未形成自我发展体系，传统产业占比较重，特色产业不鲜明，自身造血功能尚未具备，只能借助市区资源实现发展。

3. 城乡一体化发展阶段，乡村公共服务逐步完善

党的十八大以来，围绕城乡居民基本权益均等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均等化、城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化“五化”目标，致力于构建以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。该阶段，政府对郊区公共事业的投入力度加大，加快了农村户口“非农化”进程，建立了与离土农民相适应的小城镇保障制度，逐步形成城保、镇保、农保3种养老保险制度之间可转换、相衔接的机制。放宽农民进镇落户和居住准入条件，降低农民进城的门槛，掀起一股农民工进城热潮，并促使新时代农民向开放型、经营型、知识型的农业劳动者转型。城乡一体的劳动就业服务体系初步形成，乡镇就业服务机构与区县就业服务机构实现信息联网、资源共享，农村居民与城镇居民享受相同的就业政策与政策服务。同时，以路桥为重点的农村基础设施建设缩短了城乡之间的空间距离。“153060”高速公路网基本建成，轨道交通建设在大部分郊区县全面展开，行政村公交通达率在95%以上，4G网络基本实现全覆盖、村村通。

4. 城乡融合新阶段，乡村振兴发展

根据党的十九大提出的实施乡村振兴战略的发展要求，上海的城乡关系定位进入新阶段，城与乡是一个整体，彼此是平等的主体。郊区产业的转移促进了产业结构的转型升级，城乡经济的联系在深度和广度上发生了历史性的变化，各类人才从城市流向农村，城乡双向流通渠道通畅，要素流动逐步加速。在上海城市2035总体规划中，城乡体系由“主城区—新城—新市镇—乡村”构建而成，新城和新市镇便是“城”和“乡”之间的过渡带，2020年上海市政府工作报告提出要“推动郊区新城和新市镇发展”。农村的定位发生根本改变，不再是城市附属物，而是未来提升城市能级和核心竞争力的战略空间。城市核心的研发功能、科创功能不断转向郊区，城镇规划在具备风格特色、功能特点之外，统筹兼顾人口、产业、规模等要素。农村自身特色逐渐凸显，逐渐缩小与城区的差距。截至2018年末，上海农村居民养老保险、医疗保险、低保等基本保障制度实现城乡统一，

新型城镇化和美丽乡村建设扎实推进；农村基础设施不断完善，完成村庄改造 30 万户、农村生活污水设施改造 27 万户。农业不再以“产量论英雄”，而是从数量发展型向质量提升型转变，从生产型向消费型转变，从产品型向服务型转变。率先整建制创建国家现代农业示范区，家庭农场从 1173 户增加到 4516 户，农村风貌呈现出新气象。

（二）上海乡村发展存在的问题及瓶颈

在紧密型城乡关系格局下，上海的郊区、乡村和农民实际上牺牲了一定的经济发展权，以成就大都市的整体性发展需要。上海的郊区乡村经济和收入水平实际上不如毗邻的苏南、浙北农村。由于受到规划和相关政策的限制，上海郊区乡村的村庄面貌较为陈旧和破败。2018 年，上海农村常住居民家庭人均可支配收入为 30375 元，杭州为 33193 元，苏州为 32420 元，差距在 2000 元以上。有分析认为，上海乡村发展滞后的原因在于城乡关系过于紧密，尤其是控制属性过强，而资源属性发挥不充分，城市对乡村的带动和反哺不足。也有分析认为，上海乡村发展滞后的根本性问题在于制度性原因，乡村发展自主权被城市统筹，自我发展权限受限，难以形成自我发展的有效体系。调研发现，上海郊区资源配置的重点仍然在于城镇，农村的资源受到一定的“剥夺”。例如，建设用地供给方面，各区集建区外低效建设用地减量化盘活指标，主要用于城镇建设，对于支持乡村建设和农村产业转型升级的力度较弱。综合分析，上海乡村发展在思想认识、规划引领、资金投入、建管能力、体制机制等方面均存在不同程度的瓶颈制约。

1. 规划缺位

得益于上海“五个中心”和郊区新城建设推进，“主城区—新城—新市镇—乡村”中主城区和郊区新城取得了长足发展，但村镇体系发展相对较为滞后。一是镇级规划和建设的重视度不足。镇是连接城与乡融合发展的重要枢纽，镇级功能的弱化导致城乡二元结构加剧，形成了“马路一边是城市，另一边是乡村”的城村分界明显的现象。二是村庄规划滞后，村庄发展路径不够明确，制约了乡村发展。根据《上海市乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》和《上海市乡村振兴战略实施方案(2018—2022 年)》，上海于 2019 年全面完成乡村规划编制，到 2020 年底实现村庄规划编制的“全覆盖”。这期间，一些村庄尚未明确为保留村、保护村和撤并村，乡村建设进展缓慢。三是村镇规划的落实和衔接亟待系统化。当前，村镇规划中存在村镇规划与周边新城规划对接不足、镇区规划与村落规划相混淆，村镇规划过分强调技术规划，公共服务、生态循环发展、乡村文化传承有待统筹优化等问题。

2. 认识滞后

当前，乡村振兴战略推进还存在延续城乡二元发展思路的问题，没有深刻挖掘上海大都市圈建设对城市与乡村功能互补、资源要素有机结合的切实需要。一是大多数村民对上海都市化进程带来的巨大机遇缺乏自觉意识与主动认同，未能从都市化进程中获得更多的实惠与好处，导致乡村普遍存在严重的“空心化”现象。二是对都市化背景与特殊规律缺乏理论研究与科学认识，许多农村纷纷选择简单的“急速城镇化”“乡村模仿城市”的发展路径，产业特色和文化内涵提炼不足，丧失了固有的农业属性和江南农村风貌，导致“千村一面”。三是将生态保护同建设开发对立看待。将农村地区青山绿水保护同第一、第二、第三产业融合发展，以及农村农业繁荣发展对立起来，片面强调纯农地区的单一性，人为割裂三个产业之间的有机联系。同时，一旦涉及改善村居环境、加快旧乡镇改造和历史风貌保护，就同所谓大拆大建等同起来，片面追求视觉感受，忽视当地居民的实际生活需要。

3. 投入不足

乡村发展政策支持和资金投入均有待强化。一是乡村发展政策资源与中心城区差距较大。上海郊区农村在基本公共服务、基础设施等方面的投入力度与中心城区差距较大，新市镇、撤建制和农村地区发展相对滞后，基础设施欠账较多。二是上海的乡村为城市整体发展做出了较大“牺牲”，乡村的发展权和发展职能受到限制，发展的自主性和积极性受到影响，导致上海乡村

发展水平与周边地区相比不占优势。某些郊区热衷于并镇，把镇的建设用地指标腾挪出来后用于城市建设。三是参与乡村建设管理的主体较为单一，多元化力量参与有待进一步探索和强化。目前不少村镇通过引入国有企业、民营资本参与乡村建设与管理，但是大多数还是由村集体或镇政府自行管理，基础设施建设和管理水平有待提升、产业转型升级支撑较为薄弱。

4. 建管薄弱

乡村基础设施品质和能级不够高，难以适应乡村发展需求。一是农村地区的许多基础设施年久失修，且等级较低，难以满足生产生活需要。在道路建设方面，由于养护和管理工作不到位，道路的品质较差，缺乏安全设施、运输服务设施、停车空间等相关配套，导致综合通行和运输能力受到很大限制。在河道治理方面，污水处理水平仍然较低，郊区农村地区只有 25%左右的农户可以通过小型工程措施对生活污水进行处理，而且污水处理设施能级较低，建成的小型污水处理站大多以二级为主，部分出水水质并没有达标。二是农村基础设施建设标准有待更新优化。与城市基础设施建设标准设计相比，上海乡村道路、停车位、住房等建设标准设计不足，不能满足未来发展的需要。大多数村管道路只是单车道，一部分镇管道路和村管道路没有安装路灯。随着郊区生活水平的提高，农村的私家车辆不断增多，对道路路灯照明已成实际需求，单车道已难以满足会车需要。

5. 机制不畅

乡村发展制度供给与管理分工缺乏统筹协调。一是撬动城乡要素资源的支撑机制有待进一步明确。城乡融合有赖于城乡要素资源的双向流动和最大化利用。当前关于宅基地和闲置房屋盘活利用、用地保障机制、新产业新业态用地与设施创新利用、农村金融创新等制度体系有待进一步完善。二是乡村建设管理部门横向分工机制有待优化，市级部门间横向协同不足，职责交叉、重复与缺位共存。长期以来，农村发展管理体系中，农委管农业，规土局管农村风貌，乡村建设管理缺乏明确的管理部门，农村住房、乡村道路等村镇建设采用属地化管理模式，乡村建设缺少明确的管理部门。虽然乡村建设现已明确由住建委管理，并设立了村镇建设处，但其职能比较薄弱，对于村镇建设的管理职能不够明确。

二、上海乡村发展思路与模式

（一）发展思路

未来上海大都市周边乡村发展应按照“产业引领、品质提升、载体先行、特色示范、多元投入”的总体思路，以促进城乡生产要素双向自由流动为立足点，以村镇开辟新空间为突破口，以市政基础设施建设为黏合剂，优化“主城区—新城—新市镇—乡村”中的村镇体系，高效补齐乡村基础设施短板，树立城乡融合发展样板，推动形成城乡人口、资源等各方面要素无障碍双向流动、城乡基础设施和公共服务合理布局、城乡风貌相得益彰、城乡文明双向开放的城乡融合新体系。

1. 产业引领、要素流动

产业兴旺是践行乡村振兴战略、实现城乡融合发展的首要任务和最直接的要求。城乡产业联动的前提是要加快推动城乡间生产要素的自由双向流动。要加快探索农村各类改革试点推进，挖掘和撬动乡村土地、资本、人才等要素资源，充分利用超大城市优势，促进城乡要素双向流动，从“以城带乡”转向“畅通关键要素双向通道”融合路径。

2. 补齐短板，提升品质

加快覆盖城乡的公路、电力、天然气、供水、信息、物流和垃圾污水收集处理等基础设施建设，形成联通中心城市、县城、中心镇、中心村的基础设施网络，提高城乡基础设施互联互通和便捷高效水平，补齐乡村基础设施短板。同时，着力推进以新市镇为城乡融合纽带，着力推动建设用地、生态品质、郊野公园、乡村文化等稀缺资源综合协同开发，促进乡村建设从“着力

补齐设施短板”转向“优化组合稀缺资源”。

3. 载体先行、双轮驱动

以新市镇建设和美丽乡村等载体为重点，合理确定面向现代化的农村居民点布局方案，高效补齐农村基础设施。新市镇建设方面，加大管理体制、土地保障制度、财税体制改革等综合改革力度，激发新市镇发展活力。从单纯依赖“土地财政”拓展至多种发展方式并存，鼓励多元投资主体参与新市镇建设，重点解决居民教育、医疗、就业、出行、居住等实际问题，提高城镇居民生活质量。美丽乡村建设方面，大力实施乡村振兴战略，推动农村三大产业深度融合，以提升乡村发展品质。

4. 特色示范、样板带动

充分挖掘长三角生态绿色一体化发展示范区、G60 科创走廊等重点区域特色资源，聚焦特色农业引领农业+休闲旅游、三产融合推动新型城镇化发展、生态功能构筑乡村自然生态有机体，依托空间资源承接重点战略或项目，树立上海城乡建设融合样本，示范带动城乡融合建设发展路径。

5. 多元投入，强化保障

强化对乡村发展的财政投入力度，同时探索 PPP 等社会投入模式，加强国企激励创新和宣传力度，引入多方资源，从“强化政府投入”转向“激活多元投入”。

(二) 发展目标

未来上海城乡建设融合的发展目标为：按照实现“两个一百年”奋斗目标的战略部署，并与乡村振兴战略规划进行紧密衔接，分为“三步走”，重塑城乡关系，推动上海构建国际大都市空间结构下的城乡融合发展新体系。

第一步，到 2025 年，乡村基础设施短板基本补齐、人居环境大幅改善，一批生态环保、基础设施、科技创新、公共服务等重大项目建成运行，促进形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型城乡关系，乡村发展水平位居全国前列。

第二步，到 2035 年，实现基本公共服务均等化，实现与上海国际大都市相得益彰的乡村全面振兴，促进形成城乡空间无缝衔接、城乡产业高度协同、城乡文明深度融合的城乡融合格局，将乡村打造成为国际大都市重要承载区。

第三步，到 2050 年，在实现上海卓越的全球城市功能的进程中，促进形成宜农宜工、宜商宜旅、宜业宜居、宜文宜教的乡村发展生态，乡村发展达到国际领先水平。

(三) 发展模式

1. 农业主导，强化“农业+休闲旅游”模式

该模式主要是依托良好的农业、农村资源发展乡村旅游业，带动农业和旅游关联服务业融合发展，满足大都市休闲旅游需求，主要适合于远郊区纯农业种植区、特色农业资源较为丰富的村镇。随着乡村休闲浪潮的不断升温，“农业+旅游”将催生更多的新业态和新发展模式，具体模式可细分为 3 类：一是以高端有机农业、精品水果等农业产值高的地区为代表，以特色农业和果林为重点，开发特色休闲农业功能区。引入时代化、高端化的农家旅游经营理念建设，如田园康养、亲子农业等项目，开发田园风光欣赏、踏青采摘等亲近美好自然的休闲旅游活动。例如，奉贤庄行的金色田园、崇明的明珠湖水秀坊、金山的廊下

新天地等一批新农业旅游景点不断涌现。二是以有厚重文化积淀的村镇为代表，以乡村风土人情为吸引，突出农耕文化和民间技艺的展示传播。例如，嘉定华亭镇毛桥村已打造形成小吃集市、传统手工艺作坊、鲜花集市、水果集市、农家餐厅、游船、农夫集市等一系列乡村集市项目，展现新时代下生态农村的美丽风貌。三是以有旅游资源优势的村镇为代表，结合特色村落、小城镇建设，以新农村格局、古村镇宅院建筑、红色革命遗址等旅游标志物，发展集观光、娱乐、养生、度假于一体的乡村旅游业。例如，闵行革新村依托召稼楼古镇开发，实现农业、文旅、地产三大板块联动，为广大村民提供多元增收途径。

该模式的发展重点在于：在提高乡村旅游综合“吸引力”上下功夫。借鉴发达国家大城市的都市农业发展经验，走出具有上海特色的现代都市农业发展道路，使其成为与城市发展和现代化水平相适应的富裕、文明、洁净、安全、优美的都市型重要产业，实现由农业的生产功能向经济功能、生态功能、社会功能等多种功能延伸。一是充分梳理和挖掘农业与旅游资源，确定发展重点与优势，积极稳步推进农业旅游。强化重点村镇特色农业资源梳理，充分挖掘崇明园艺村黄杨、青浦练塘镇茭白、奉贤吴房村黄桃、大团镇水蜜桃、松江泖港镇水稻、新浜镇荷花、嘉定马陆镇葡萄等特色农业资源。以特色农业转型升级为抓手，挖掘与都市喧嚣不同的自然资源载体，促进“农业+休闲旅游”跨界整合。二是充分依托各村及镇所处的区位优势，以农业为主导，以旅游为驱动，促进农业绿色生产和农民多元创业的方式形成。一方面，聚焦品种创新、技术研发、生产经营、市场流通、社会化服务，充分利用互联网等现代技术手段和销售渠道，提升特色农业经济功能。另一方面，在充分尊重乡村自然肌理的基础上，对村镇各类自然生态景观进行有机整合，保留和保护现有乡村的自然水系、小桥流水、粉墙黛瓦、枕水而居等江南水乡特色风貌，发展高端民宿，为游客提供休憩、度假、娱乐、餐饮等服务；通过建立农业观光园、农业产品博览馆、农业科技生态园等基础设施，为游客提供了解农业历史、学习农业技术、增长农业知识的旅游活动；定期举办不同特色的主题休闲活动来满足游客体验乡村生活、回归自然的心理需求；积极拓展养生养老的功能，提升住房品质，鼓励城市退休老人到农村居住，感受田园生活，尽享天伦之乐。

2. 产业带动，三产融合新型城镇化发展模式

该模式适用于工业基础良好或者都市型农业发展优势显著，并形成三产融合紧密的村镇，一般发生于近郊地区兼业特征明显的村镇。该模式根据产业主导类型可以细分为两类：一类是工业经济带动型，这些村拥有特殊区位或资源优势，利用集体建设用地发展工业，形成较强的村级经济实力和较高的村民收入。以奉贤南桥镇杨王村为代表，该村经济实力较强，形成了新能源、汽配、现代物流、环保、机械制造、建筑装潢、通风设备、电子元件、现代制笔等多种产业。另一类是农业+工业联动发展型，这些村与镇紧密协作，农业与工业融合共进，建立起以镇为龙头、村为基干，村镇有机联接，产业链上下贯通，价值链充分延展的特色农业发展模式。以宝山罗店镇天平村为例，该村开展“公司+农户+合作社”的经营方式发展特色农业，创立了超大食用菌品牌；租赁一批农民闲置的宅基地房屋打造农村人才公寓样板房，为农户增收。

该模式的发展重点在于：改变乡村生活居住型社区与城区产业园区相互割裂的模式，促进城乡生产要素资源双向自由流动。一是对于以工业为支柱的产业型乡村，在上海不断承接国家战略任务、培育经济新动能、开辟发展新空间的背景下，积极承接中心城区产业转移，主动对接大都市产业溢出效应，以带动乡村产业能级的提升与转型。二是对于兼业特征明显的乡村，一方面以特色农业带动促进村镇两级功能联动，进一步优化农业产业结构。充分发挥镇域经济空间的连接作用，强化“种植在村、加工在镇”的农业+工业的特色产业链联动。加大培育家庭农场、示范合作社力度，发挥农业专业合作社协会的行业引领作用，让农民更多分享产业链增值收益。在推进农业高质量发展，提供优质、安全、高收益的农产品的同时，坚持广域农业的基础，并因地制宜积极发展第三产业，形成工业特强、多业并举的产业结构，进一步强化郊区村镇的经济功能。另一方面，积极探索农村闲置宅基地盘活途径，搭建村级投资运营平台，激活土地、资本、人才等生产要素在城乡间的双向自由流动，探索集体经济增值新渠道。例如，落实农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，全面推进农村土地流转公开交易，进一步引导农户委托流转，加强土地承包经营权日常管理。

3. 生态为基，构筑乡村自然生态有机体模式

该模式适用于《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》中指出的陈家镇、东平、新海、朱家角等生态主导型城镇圈范围内的乡村,在上海国际化大都市发展中承担类似于“绿带”的生态屏障功能,着重体现城乡服务、农林保护、旅游休闲等功能。由于上海郊野地区涉及基本农田保护、水源涵养等生态保育职能,这些大型生态游憩空间内的乡村发展和建设受到严格控制,村庄产业基本以纯农业为主,农业的经济功能比较明显。但总体来看,分散的小农经营比重仍然很高,农业的经济功能差,效益低,对农民家庭可支配收入的贡献小。此类村镇要坚持以践行生态涵养和生态共保绿色发展理念为前提,“以江南味、水乡韵、国际范”为导向,依托江南人文水乡文化基底和独特的河湖水网自然环境特性,发展生态农业、循环农业、现代农业,保护农村、林业和绿地,为上海城区提供生态保护和游憩空间。例如,青浦金泽镇钱盛村位于二级水源保护地范围内,大片的农田、林地、河道造就了秀丽的自然风光和良好的生态环境,同时也使得农业成为村内主要的收入来源,乡村外来人口不到 10%。崇明竖新镇仙桥村的“设计丰收”,由设计学院学生将大棚转变为多功能公共空间,孕育并提供田头咖啡、手工艺品,以及教育住宿等时髦设计,在空心化的乡村建立一个可持续发展社区,被称为崇明的“田子坊”。通过艺术的介入,把传统江南的人文价值与当代生活空间相结合。

该模式的发展重点在于:尊重“小城镇,大生态”空间圈层结构,大力发展循环农业经济,积极推进郊野公园建设,正确处理人与自然、城镇与乡村、产业发展与生态保护的关系。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,建立强化财政资金投入、引导国有企业、民营企业等不同社会资本参与、市场化运作、可持续的城乡生态产品价值实现机制。加强整体生态基底保护,培育生态农业与旅游度假产业,加快郊野公园与休闲旅游度假区建设,严格控制自然保护区范围内的开发建设。严格控制住宅规模,采用组团共享的方式建设公共服务设施。传承精耕细作的农耕匠心,生产品质高、质量好、绿色无污染的农产品,打造上海本地有口碑的农业品牌。同时精心维护好山水林田湖草等的绿意与生机,充分将自然田园景观和人造景观结合,形成自我循环的乡村自然生态系统,创造和谐的人与自然共存的高效生产机制。

4. 战略承载,承接上海战略空间转移模式

该模式适用于上海自贸试验区临港新片区、长三角一体化示范区、虹桥商务区等国家战略区域,以及 G60 科创走廊、迪士尼度假区等重点项目区域周边村镇,积极承接重要战略的空间溢出,开展针对性的乡村振兴模式。具体可细分为以下 3 类:一是依托长三角一体化示范区建设,以科创功能为引领,打造城乡融合国际创新社区模式。例如,青浦金泽镇或可依托华为研发基地,布局软件信息服务业集聚的“IT 小镇”,与嘉善县高铁新城等规划对接,以高新技术产业、总部经济、文化创意产业和高端生产性服务业为主导,打造升级版的中国硅谷。二是依托虹桥商务区建设,拓展特色农业的贸易功能模式。例如,青浦徐泾镇与虹桥商务区和国家会展中心的主体功能相衔接,创建“中国国际园艺交易博览园”,把贸易会展等经济社会功能和生态功能嵌入农业生产系统中,着力开发建设园艺贸易平台功能,促成不同国家之间的线上交易和文化交流,实现现代都市农业板块对虹桥商务区的功能完善和叠加效应。三是依托迪士尼度假区等重点项目,开展服务配套模式。例如,浦东新区界浜村围绕迪士尼度假区,鼓励村民开办、打造特色桃文化主题民宿;依托周浦花海项目反哺经济合作社项目,用于村民公共福利、村内基础设施建设,提升乡村风貌水平。

该模式的发展重点在于:整合和促进各类优质资源要素跨城乡、跨区域的集约配置,发挥上海乡村作为国际大都市战略承载地功能。一是人才保障方面。共建内聚外合的开放型创新网络。强化与高校、科研院所、国家重点实验室、知名科技创新平台的合作,提升创新人才吸引力。加大产业人才住房和集中建设产业配套住房保障力度,优化示范区内限价商品住房政策,使此类住房更多转为人才公寓,因地制宜地规划集体宿舍、人才公寓、双限房等多种形式的产业配套住房。二是土地资源活化再利用方面。开展土地承包经营权流转、收储闲置宅基地等途径,采取村集体自营或与社会机构合作等方式,激活土地资源;在重要节点与细部进行城市景观改造,加强旧建筑活化再利用,合理布局公共服务中心或文化活动中心。三是资本要素创新利用方面。引导和鼓励多种所有制性质的企业单位参与上海郊区基础设施建设,创新投融资模式,解决乡村振兴的资金来源少等问题。四是交通网络构建方面。合理配置公交资源,综合考虑各种交通方式、换乘枢纽配置,尤其是与苏浙毗邻区域,开通跨区域公交,确定公共交通结构、线网分布、场站布局,结合网络平台宣传公交运营配置。

三、上海乡村发展的具体对策

上海大都市周边乡村发展要紧抓国际性大都市城市战略定位、超大城市发展规律、疏解全球城市非核心功能、村庄形态分化等特点，实现上海的乡村振兴。一是强化顶层设计，做好城乡发展战略谋划。从单一城市规划转向城乡统筹规划及都市圈规划的经验，通盘谋划上海国际化大都市建设背景下乡村建设的战略定位。二是从政府主导向政府引导、多元主体共建的发展模式转变，充分调动以农民为主导的多元主体的自主性和积极性。整合内外部资源，包括整合乡村与中心城区资源、乡村与上级资源对接，整合本地农地和支农政策与外地劳动力和经营者的对接，整合村级组织和专业化组织之间的对接，协同推进乡村发展。三是促进城乡要素双向流动，构建城乡互助机制，缩短城乡资源要素对接链条。从整个上海大都市区城乡融合的视角考虑乡村经济社会发展与生态保护，推动城乡各类要素资源向有利于提升乡村发展活力的方向有序流动。

（一）规划引领，进一步健全村镇建设管理体系

加快推进镇域与乡村发展规划编制工作落地，加快完善新市镇和乡村发展规划体系，为村镇基础设施的空间布局、功能定位和建设管理提供顶层设计的支撑和引领。

一是加强镇域总体规划编制。针对不同类型镇，如根据核心镇、中心镇、普通镇等不同层级，制定具有个性化考虑的总体规划模板。坚持先易后难、先点后面，通过试点示范后再将典型镇的总体规划扩展至其他相关镇。

二是加快推进村庄规划编制。以推进居民集中居住为导向，在镇域总体规划编制的基础上，因地制宜、分类编制村庄规划，对保护型村庄、保留型村庄、撤并型村庄和集中居住点实施差异化的基础设施建设布局。

（二）载体先行，发挥重点载体城乡融合引领性

上海大都市圈城乡融合发展的关键结合点是重点城镇和乡村建设，承载乡村振兴的发动机功能。聚焦试点载体，培育发展城乡产业协同发展先行区，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合，创建一批城乡融合典型项目，形成示范带动效应。

一是特色小镇联动式发展。把特色小镇作为城乡要素融合重要载体，打造集聚特色产业的创新创业生态圈。确定若干城乡融合核心镇，强化城乡融合核心配套服务供给能力，如教育、医疗、交通等公共服务。

二是加快美丽乡村建设。完善小城镇联结城乡的功能，探索创新美丽乡村特色化差异化的发展模式，盘活用好乡村资源资产。针对有产业特色、文化特色、建筑特色的乡村，加快各类设施的布局与建设标准的提高，如文化风貌保护、生态一体化保护、农村集中居住等。

（三）示范带动，着力补齐各类基础设施短板

以长三角一体化示范区建设为先导，围绕特色镇域经济打造和美丽乡村建设，着力推进重大建设项目协同，加快探索各类设施融合建设新模式。

1. 以长三角一体化示范区建设为先导，统筹协同乡村基础设施建设管理机制

加强长三角区域乡村市政基础设施重大项目、长三角毗邻地区基础设施运营与管理的统筹协调，做好农村基础设施补短板工程。一方面，强化乡村道路、桥梁、市政管网、区域能源等重大基础设施项目协同推进，大力推进传统基础设施提质增效。另一方面，探索加快乡村基础设施的数字化建设。加强基础设施共建共享，加快农村宽带通信网、移动互联网、数字电视网和

下一代互联网发展，大幅提升乡村网络设施水平。持续实施电信普遍服务补偿试点工作，推进农村地区广播电视基础设施建设和升级改造。加快推广云计算、大数据、物联网、人工智能在农业生产经营管理中的运用，推进农业数字化转型。聚焦关键生活服务场景推进“新基建”，加快建设乡村生活服务大数据和云计算中心，进一步融合生活服务基础设施与社会治理，通过线上、线下融合满足村镇居民生活需求。

2. 围绕特色镇域经济打造，形成融合发展的基础设施先导项目或模式

一是围绕农业与加工业融合发展趋势，探索三大产业空间设施联动配套的建设机制。规范农村房屋再利用，明确农村房屋再利用、改造等一系列标准及流程。深化宅基地改革，扩大农村宅基地使用范围，探索拓展居住以外的其他功能；探索建立宅基地使用权交易市场，逐步形成稳定、规范的农村宅基地使用制度体系。扩大农村集体经营性建设用地改革试点，探索农村集体经济组织以集体经营性建设用地作价入股，形成乡村振兴可持续赋能新机制。二是围绕科创等新业态融入，深化更大范围区域协同的设施建设机制。调动城乡各类创新主体的协同，发掘乡村农业、生态、景观、教育、文化等资源价值，发挥乡村在生态和传统文化方面的核心竞争优势，建立面向上海大都市圈城乡社会经济转型发展的优质产品和服务的输出机制，实现乡村的积极振兴，最终实现城乡良性互动与融合发展。

3. 着力推进美丽乡村深化建设，实现乡村振兴从风貌修缮向历史文化、服务功能的融合

一是强化“软”“硬”结合，协同推进提升农村基础设施与公共服务供给能力。加快推进农村交通运输、农田水利、农村饮水、乡村物流、宽带网络、农村电网等基础设施建设和文化、娱乐、便民服务等公共服务设施建设，在补齐短板的基础上着力推动基础设施提档升级。例如，借鉴浙江安吉综合能源服务站的经验做法，优化上海乡村能源供给结构，提升能源供给质量等。加快提升农村教育、医疗、卫生、社会保障、文化体育等公共服务水平，尤其是在农家书屋、卫生室等公共服务设施利用上，增强公共服务物品供给的针对性与科学性，提高农民的参与度和实效性，实现公共服务的提质增效。二是围绕农业与旅游融合发展趋势，加强乡村旅游区域综合设施建设机制。在提高乡村旅游综合“吸引力”上下功夫，确定发展重点与优势，树立长远发展思想，积极稳步推进农业旅游。借鉴发达国家大城市的都市农业发展经验，走出具有上海特色的现代都市农业发展道路，使其成为与城市发展和现代化水平相适应的富裕、文明、洁净、安全、优美的都市型重要产业。实现由农业的生产功能向经济功能、生态功能、社会功能等多种功能延伸，确定都市现代农业的主导功能为经济功能、生态功能、社会功能的有机结合。

(四) 协调分工，强化乡村发展体制机制保障

深刻认识新时期加强城乡融合发展的重要意义和目标路径，顺应经济社会发展规律，根据城乡关系发展特征，把握节奏、持续用力、久久为功。

一是统筹协调分工机制。一方面，强化部门协调。明确农委、规土、住建等部门关于乡村发展的归口管理，协调乡村发展的基础设施建设、风貌提升、生态治理、集中居住等工作高效推进。另一方面，完善上海市、区、镇三级管理体系，建立协同推进机制，围绕重点领域明确分工、强化责任，大力推进乡村发展。

二是完善激励考核机制。采取市级考评和区级自评相结合、日常检查与网格化管理平台大数据相结合、专业考核与社会评价相结合等方法，加强乡村建设与管理的考核力度。

三是加强农村基层工作人员队伍建设。乡村发展路径实施的关键取决于基层社区工作者队伍，特别是取决于以居/村党组织书记为带头人的骨干队伍。目前，村干部工作时间长、工作任务重，部分财力较差镇的村干部工作报酬并不高，且没有编制，以及缺少上升通道和发展空间。政府应给予工作满一定年限的村干部转事业编制的机会，并适当提高村干部的工作报酬。引导年轻有为的农民回农村，加入“三农”基层工作队伍，并给农村基层干部足够的激励，充分发挥其才华。

(五)强化投入，促进多元主体投入共建共享

一是充分发挥政府投资的引导和撬动作用，采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持乡村发展。对不同类型的村镇给予不同比例的资金扶持，尤其是对生态贡献较大的部分村镇和对能源供给贡献较大的部分村镇，可适当给予更多的市级财政扶持。

二是积极引导社会资本参与乡村建设与管理。积极引导和鼓励多种所有制性质的企业单位参与上海郊区基础设施建设，根据不同性质建立分类投入机制。制定社会资本参与特色新市镇建设、乡村振兴在土地、税收等方面的优惠政策，形成社会化的共建、共享、共赢平台。

三是积极探索投融资模式创新。围绕乡村振兴对金融需求的重点领域，创新投融资模式，优化农村金融投融资服务体系。进一步引入 PPP、TOT、BOT 等现代投融资模式，拓展农村基础设施建设资金来源。优先保证科技兴农、培训强农方面的融资需求，强化特色农业型乡村村风村貌的生态保护和文化遗产。灵活组合保险、信贷、期货等金融产品，优化金融产品结构，推动普惠贷款风险补偿机制落地实施，支持农村科技创新、产业带动型乡村发展。

参考文献:

- [1]叶敏, 张海晨. 紧密型城乡关系与大都市郊区的乡村振兴形态——对上海城乡关系与乡村振兴经验的解读与思考[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(9):33-40.
- [2]周海蓉. 加快补齐郊区基础设施短板推动乡村振兴战略深入实施[J]. 科学发展, 2020(4):64-68.
- [3]上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年)[R]. 2018.
- [4]郑文哲, 郑小碧. 中心镇推进城乡一体化的时空演进模式研究: 理论与实证[J]. 经济地理, 2013(6):79-83, 108.
- [5]周晓娟. 超大城市乡村振兴模式与制度性供给研究[J]. 科学发展, 2019(2):61-70.
- [6]晋洪涛. 超大城市乡村振兴模式选择和制度性供给问题[J]. 科学发展, 2019(10):41-50.
- [7]肖萌, 李书昀. 国内特大城市与发达地区乡村振兴经验对北京乡村发展的启示——以上海、浙江为例[J]. 小城镇建设, 2019(9):47-53.
- [8]熊万胜. 论大都市郊区乡村振兴的配套发展之路[J]. 上海农村经济, 2019(7):16-19.
- [9]彭震伟. 上海大都市区乡村振兴发展模式与路径[J]. 上海农村经济, 2020(4):31-33.
- [10]方志权. 发挥上海国有企业对乡村振兴的带动作用[J]. 科学发展, 2020(3):70-75.