

“三农”决策要参

2023年第24期（总第440期）

清华大学 中国农村研究院

2023年11月28日

融乡于城，以城带乡： 建设宜居宜业和美乡村的浦东样板*

内容摘要：上海浦东新区以完善设施服务提高乡村宜居性，以改进生产条件增强乡村宜业性，以加强共治致人和，以融合城乡致共富，为都市圈、城市群地区如何建设宜居宜业和美乡村提供了具有探索意义的行动样板，也为统筹协调全面推进乡村振兴和深入实施新型城镇化战略提供了可资借鉴的政策案例。主要经验是：在城乡规划上，把城乡当作功能互补的空间连续体一体推进共同发展；在公共投入上，更加注重政府投资转化形成集体资产、增加农民收入和改善农村生产条件的效率；在乡村治理上，更加注重农民共治释放基本设施服务最大效能和激发乡村活力。

关键词：宜居宜业和美乡村 基本基础设施和公共服务 生产条件
上海浦东

*本文为研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“建设宜居宜业和美乡村的基本内涵和重点任务研究”（批准号：23ZDA047）的阶段性成果。

超、特大城市如何建设宜居宜业和美乡村，实现城乡融合发展，是统筹协调全面推进乡村振兴和深入实施新型城镇化战略的重要课题。最近我们走访了上海市浦东新区川沙镇连民村、七灶村，宣桥镇腰路村，惠南镇海沈村、桥北村、远东村，并以连民村为重点，调查和分析浦东新区建设宜居宜业和美乡村的做法。我们认为，浦东新区在规划上融乡于城、在投入上以城带乡建设宜居宜业和美乡村的做法，对都市圈、城市群地区率先基本实现四化同步发展，具有示范意义。

一、浦东建设宜居宜业和美乡村的基本做法

（一）宜居

浦东新区实现乡村宜居的主要手段是提高村庄基础设施的通达性和公共服务的覆盖性。在基础设施上，连民村除管道天然气外（罐装天然气已实现服务到户，管网入户工作今年业已开始），包括路电水通讯和垃圾、污水处理在内的所有市政基础设施都已实现村村通、户户通，并与城市居民服务同质同价。在公共服务上，连民村实现了就业、社保、入学、就医的城乡一体，全村劳动力都实现了非农就业，社保已和城镇职工接轨。60岁以上老人现在都能领到1600元/月的农保养老金。对于村内因“三高两区”（高速公路、高铁、高压线沿线以及生态敏感区、环境综合整治区）征地而转为集中居住的农民，同样60岁以上的老人，领取的镇保养老金可达2800元/月。对非“三高两区”的农户住房，连民村不搞大拆大建，而是将城市基础设施和公共服务延伸和覆盖到家家户户。虽然设施和服务

建设成本提高，却避免了以城“代”乡集中居住与农村分散生产的矛盾，最大程度保留了农村居业一体的生产生活方式，为农村居民受益“绿水青山就是金山银山”的发展转型预留了空间。

（二）宜业

浦东新区实现乡村宜业的主要手段是改善农业生产设施条件和建设土地流转公共平台。连民村由于全部实现了非农就业，95%的农民承包地都流转出来。为规范流转程序和提高农民交易能力，镇政府成立农投公司，建立全镇统一的土地流转和招商平台，将各村流转的农地分块分类进行招商。流转农地按规划分为水稻、蔬菜、瓜果种植用地，由镇农投公司进行包括设施建设在内的高标准农田建设。家庭农场和农民合作社中标后，不用进行任何设施建设，就可以直接从事生产。相当于工业园区中标准厂房由政府统一建设，农民取得溢价地租，企业入园则可轻资产运营。由此实现：

1. **一产规模化。**连民村 2900 亩耕地，1/3 用于水稻种植，其余用于瓜果、蔬菜种植。5 个家庭农场租赁经营了 1000 亩水田，户均 200 亩。20 多个农民合作社租赁经营了 1900 亩蔬果，社均近百亩。这样，不仅保障了农地农有农用，而且实现了土地适度规模经营。

2. **二产减量化。**连民村原有的工业按照规划进入镇级以上园区，对于腾退的土地，村集体或者复垦得到增减挂钩的财政补贴（160 万元/亩），或者转化为三产发展的商业用地。这样，工业实体就从村庄中退了出来，二产与村庄的连接体现在以下两个方面：一是园区的农产品加工业向前延伸，在村庄建立基地。如闽龙公司建立的

玫瑰精油加工厂，将花卉基地建在连民村，并将花卉生产基地在村内向后延伸到观赏、采摘、制作体验和产品展示等服务功能。二是政府为种粮农户提供向后延伸的农产品加工服务。镇农投公司建设包括加工设施在内的大米加工厂，外包经营，为种粮农户提供大米代加工服务，让农民从卖稻谷向卖大米转变，增加种粮农民收入。这样，制造业特别是需要集中进行排污治理的产业从村庄分离出来，为生态之美创造了条件。

3. 三产多样化。一是发展村民住房租赁经济增加农民收入。连民村 3600 个户籍人口中，有 1/3 在城市居住，家中闲置住房租赁给外来打工者，共安置 1200 多人，有 35 户人家将整栋住房租赁给宿于民宿公司经营，获得财产收入。二是发展集体资产租赁经济增加集体收入。连民村将工业减量化腾退的土地厂房和以前村庄学校、仓库等闲置公用设施改造后租赁给文创餐饮企业等，获得固定的集体资产经营收入。如仓库改造后租给闽龙公司，用于花卉加工制作体验店，厂房改造后租给宿于公司，用作民宿配套的婚庆、团建、餐饮多功能设施，获得租金收入。通过以上措施，实现居业一体。三是引进农业科技、流通企业，促进家庭农场和农民合作社与现代生产和市场连接。有些农业企业有自己完整的技术和流通渠道，但多数农场和合作社缺乏技术和市场开发能力。为此，连民村招商时注重了产业配套。如引进新三板领军企业乒乓响这样的渠道公司，与农民合作社共同组成生鲜产业联合体，通过提高收购价格、加工返还利润和政府补贴退还农民等措施，让家庭农场和农民合作社降

低市场风险和分享增值收益。再如引入百欧欢生态有机农场，为农场和合作社有机稻、有机蔬菜种植提供种子、技术规范 and 收购渠道，带动有机农业发展，走差异化市场道路。政府搭台，农、企实现产销对接。

（三）和美

浦东新区以提升治理水平促进社会之和，以加强三生融合促进环境之美。

1. 善治以致人和。连民村在治理上充分发挥共治共享作用，推动乡村和谐。一是通过实现城乡基本公共服务和基础设施一体化，提升村民幸福感。随着包括公交在内的城市基本公共服务乡村全覆盖和出行便利化，连民村有些在城市就业居住的村民反过来搬回乡村与父母居住，而把城市的商品房租出去，既获得更多的财产收入，又增加了村庄活力。二是通过民主化程序实现集体资产和村庄事务管理透明化，提升村民参与度。连民村每月都要开一次村民大会，议决集体资产和公共事务管理事项，使村民能够切实行使村庄自治权。比如全村议定保留 5% 农地，分配给各家各户几分地不等，作为自留地，种菜种花，既满足了老年人的劳动需要，又增添了瓜田李下的农村风貌，这是以和致美的例子。三是通过党建引领，激发村民活力，提高治理有效性。连民村利用党群服务中心的公共设施，给妇女提供活动场所，活动形式不作行政部署，结果自发唱沪剧这种地方曲种成为连接妇女甚至更多村民的介质，并发展成为“村”晚的内容，在上海市各类文艺主题活动中受到欢迎，增强了村民的

荣誉感和凝聚力。海沈村老年活动中心服务人员发现，标配的养老设施利用率并不高。通过与老人交流，探索出点单式服务，即由老人提出自己的服务需求，由中心统一向不同的社会服务机构外包服务，用服务软件提升设施硬件功效，有效解决了老人生活中的诸多问题，受到欢迎。

2. 良规以致境美。连民村在生产上加强三产融合，在人居环境上突出生产、生活、生态三生融合，促进乡村美丽。一是政府通过城乡统一规划加强对村庄的保护。浦东新区在 2035 年的城乡规划中，对域内 355 个行政村进行分类，中部 161 个村纳入保留村，作为乡村振兴示范区，打造为城市天然的生态保护带，这样就形成了城中有村、城乡一体的空间布局。二是集体选择瓶颈项目作为村庄整治的突破口。连民村作为典型的江南水乡，共有 131 条段河道，从 2005 年起，村集体即把河道疏浚作为村庄公共事务优先选项，着手治理。在这个过程中，积极争取市区镇三级财政支持。通过 10 多年努力，最终恢复了农田、林地、水网和村居交织的传统江南水乡人居环境，进而吸引了大批游客到来，促进了民宿经济发展，这是改善人居环境的溢出效应。三是利归村民，和美共生。水网打通后，为“船在水中走，人在画中游”旅游业发展提供了公共设施条件。为避免村民恶性竞争和加强水体保护，村集体进行统一管理，分户结算。利在民，则乡风文明、村容整洁就成为村民的自觉行为，这是以美致和的例子。

二、处理好政府、集体、企业和农民的利益分配机制

建设宜居宜业和美乡村，关键是处理好相关各方利益关系。在

这方面，浦东区、镇政府充分落实了“多予少取放活”的农村政策方针。

1. 多予乡村资金支持。一是在农业上，进行高标准基础设施建设，改善农业生产物质环境。对于种植水稻的基本农田，由财政投入建设高标准农田；对于种植蔬菜瓜果的一般农田，额外建设高标准大棚等配套设施。由此产生的财产性收入，归农民和集体所有（土地租金归承包户，大棚等设施按建设费用1%~3%收取租金归集体）。二是在农产品加工上，政府投入大米加工厂，类似PPP方式那样，由企业经营。家庭农场从稻谷到大米的加工增值中受益，集体从厂房租金中受益，企业从代工费中受益。三是城乡公共设施和服务投入，逐步趋于均等。概言之，浦东新区对保留村庄，政策上开始向只予不取转变。政府对农业投入，逐步转化为常规的“绿箱”工具，形成对农民、集体和农业企业的有效支持。

2. 涵养集体资产来源。一是政府投入的设施投入，每年按1%~3%的固定资产投资费用收取租金，除30%作为管理费外，70%归集体所有。二是集体公共设施用地盘活，通过三产招商，取得稳定的租金收益。连民村去年土地和厂房租金收入共达200多万元。三是工业减量化等复垦的耕地租金，连民村租给闽龙公司的花卉种植土地，是通过废弃地复垦取得的，100多亩1850元/亩的年租金归集体所有。这样，村庄设施服务管护等就有了集体资金保障。

3. 多渠道增加农民收入。一是承包地流转租金。镇农投公司通过高标准农田建设提高耕地质量，确定连民村耕地基础流转金1650

元/亩，进而在镇农投平台上公开招标，实际土地流转金为 1850 元/亩，此项财产性收入尽归农民所有，政府不从差价中谋利。二是鼓励农民承包地流转的补贴。区镇政府共补贴 1000 元/亩给流转农户，加上这项转移性收入，连民村农民实际流转土地价格为 2850 元/亩。三是农民出租房屋的财产性收入，去年达到 1200 万元。2022 年，连民村农民人均纯收入达 5.5 万元，比 2018 年的 2.6 万元翻了一番。据估算，工资性收入（经营性收入低于 5%，并入工资性收入）、财产性收入和转移性收入分别占七成、一成、二成。非农就业工资性收入成为主要来源，财产性收入成为增长亮点。

4. 改善企业的营商条件。政府为增强企业竞争力，改善公共设施条件，如农田和农产品加工设施投入，使得企业能够轻资产运营，减少了固定资产投资资金压力。对家庭农场和农民合作社，引入了科技和贸易龙头企业，通过产业链上的对接，加强了小农户和市场的连接，降低了经营风险。

三、遇到的难题和挑战

1. 农业成本高企与产业发展持续性的矛盾。高地租加上高人工，使得浦东农业生产成本处于高位运行。据一家合作社介绍，它们生产的水蜜桃，6 个 5 两装的礼品盒，要卖到 158 元，而随着冷链物流和网上团购的发展，外地直送的同样产品，价格只要 90 元甚至更低，使得本来具有地产地销优势的城郊园艺产品面临电商的竞争压力，这就带来了都市农业能否在市场竞争下持续发展的的问题。从浦东目前情况看，大城市郊区消化这一成本压力，有几个途径，需多管齐

下，分担成本。一是差异化经营。百欧欢生态有机农场采取的是这一策略，靠有机产品供星级酒店和高端客户，用高价格去消化高成本。但这一市场空间有限，家庭农场和农民合作社不可能都走这条路。二是多元化经营。像腰路村引进的清美集团这样从事生鲜食品全产业链的国家级农业产业化龙头企业，能够通过多样化经营抵消蔬菜种植的高成本，但从事蔬果单一经营的合作社难以做到。显然，从生产的角度看，高成本对家庭为基础的农场或合作社生产经营不利。虽然政府补贴可以作为一个辅助手段，但重蹈日韩高成本农业旧路，显然并非所愿。

2. 三产融合式发展与农村土地用途管制的矛盾。解决上述问题的第三个手段是融合式发展。比如闽龙集团实行从花卉种植到精油加工到制作体验的三产融合，靠加工服务增值消化种植成本，但这同样只适用于加工企业。对于家庭农场、农民合作社来说，“接二”不太现实，“连三”又面临诸多限制。一些合作社虽然有观光、采摘等体验式服务延伸，但对覆盖高地租、高人工来说仍是杯水车薪。调查的农民合作社和农村民宿都认为，农产品和民宿只有向餐饮延伸，方可在经营上扭亏。但是自清理大棚房后，农业用地的用途约束刚性，农业经营者餐饮服务用地没有办法解决。村集体亦反映，随乡村旅游发展，停车场等配套公共设施用地无法解决，农文旅的连接性也出现了“最后一公里”问题。对城郊村庄来说，发挥农业的服务功能，是三产融合的关键，也是农民增收的重要来源。农业和延伸的农文旅产业，需要配套服务用地，进而包括传统手工业等

没有负外部性的二产能否在村庄继续发展，这些都是释放农业多功能性潜力亟待解决的瓶颈问题，需在规划上有所突破，或可在浦东试点。

3. 乡村基础设施管护与集体经济承受能力的矛盾。浦东新区积极探索城乡一体化的农村人居环境长效管护措施。但是随着村级基本公共服务设施建设等级与城市社区趋同，运行维护成本也不断提升。虽然建立了区、镇两级财政补贴分担机制，由村级承担的管护费用仍然是不小支出。由于工业减量化，像川沙镇这样的乡镇企业发祥地，不少村庄集体收入有所减少，如七灶村的集体收入，从每年 1000 多万元减少到 500 多万元。因此，如何处理好市区镇三级财政和村集体的权责，仍是城乡基础设施一体化管护的关键问题。

四、浦东建设宜居宜业和美乡村做法的启示

诚然，浦东新区建设宜居宜业和美乡村的做法有大多数农村地区不具备的发展阶段条件。各地在推进的做法上需要因地制宜，但是，浦东新区所遵循的基本原则依然具有普遍意义，主要体现在：在城乡规划上，把城乡当作功能互补的空间连续体一体推进共同发展；在公共投入上，更加注重政府投资转化形成集体资产、增加农民收入（主要是财产和转移收入）和改善农村生产条件的效率；在乡村治理上，更加注重农民共治释放基本设施服务最大效能和激发乡村活力。

一是在规划上形成乡城互融的空间形态。在城市化加速发展前半程，不少城市都是无限外延式扩张，把城市当作经济空间去挤压

乡村的生态空间。这种断裂式的城乡空间功能定位，导致一些城市甚至拆掉村庄再去建公园，忽略了农村田林山水就是城市天然的生态保护带，是对城市缺失功能的有机补充。浦东经验表明，在推动同城化、都市圈、城市群发展中，要更加注重农村对城市尤其是超、特大城市提供农副产品、生态服务、文化传承等方面不可替代的功能补充，充分发挥城乡各自功能的比较优势，形成城际、区际的城乡连续体和发展共同体，以乡“绿”城，以城兴乡。

二是宜居宜业要在“宜”即农村人居环境和乡村产业振兴的条件而非“居”“业”本身的建设或投资上做文章。一些地方要从过去推进“有钱建房，没钱刷墙”的农村建设形象工程和命令式“一村一品”主打产品或“一乡一业”主导产业那样的狂飙突进式运动中转变发展理念，在发展环境上做足文章。浦东经验表明，政府支持的是乡村发展的外部条件，而产业的形成，是市场主体在起作用。政府的支持，像流转补贴，发挥的是引导农田向规模化经营转变的作用；像高标准农田和农村道路等基础设施建设，发挥的是改善农业农村生产环境的作用；像建设大米加工厂，发挥的是农民收入的放大作用。改善产业发展的外部条件，在三产发展中也有很好的示范。连民村不是出于去建旅游点、民俗村这样居业分离的单纯产业发展需要去清理水系的，它是村民改善人居环境的切实需要，进而实现了环境改造和以居促业的统一。再以海沈村为例，它利用本村是两届场地自行车奥运冠军钟天使家乡的独有条件，将村道升级为自行车道，聚集了大批自行车运动爱好者来此打卡。这种特色化的

公共设施建设，本身是没有收益的，但它却造就了海沈村独特、固定的游客群体，为餐饮旅游等相关产业发展创造了外部条件，为该村农文旅细分市场和差异发展奠定了基础。这样的公共投入，就有了放大产业发展和农民增收的乘数效应。

三是有效治理要推动公共服务供给充分满足农村居民需求。随着农村基本服务纳入公共财政管理，村民自治的范围似乎也有收窄趋向，这也使得农村公共服务中政府配套的硬件常常到位了，村民的使用却没有那么充分。浦东经验表明，激发共治，达到共享，是发挥公共设施作用和加强村庄凝聚力的有效手段。无论是从连民村妇女业余戏剧活动发展出来的“村”晚，还是海沈村老年服务中心创建的点单式服务，都充分释放了社群共治满足公共服务精细化需求管理的潜力。同样，像贵州农村的“村BA”“村超”，都是民间自发的具有凝聚力的活动；积分制、公益岗，也都是乡村治理和脱贫攻坚中由基层创造提炼出来的一般经验。更加注重这种村庄内源性活动的发掘和党建引领，才能实质增强农村有效服务和有机团结。

清华大学中国农村研究院

何宇鹏 刘璐 王博



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）