

县域单元乡村振兴规划的编制探索与实践

——以日照市东港区乡村振兴规划为例

Exploration and Practice of Rural Revitalization Planning in the County Unit: A Case Study of Donggang District, Rizhao

赵毅 徐宁 刘蕾 ZHAO Yi, XU Ning, LIU Lei

摘要 县域单元是乡村振兴规划体系中承上启下的关键环节,具有战略性、统筹性和实施性。探索县域乡村振兴规划的编制方法是推动实现乡村振兴的必要工作,也是对现阶段乡村振兴研究领域的补阙拾遗。基于日照市东港区乡村发展的现实问题与特征,围绕主要思路和策略,构建县域乡村振兴规划的总体框架,提出“聚焦五大振兴、培育多元载体、落实先行示范、强化规划落地”的乡村振兴规划实施路径,以期为其他地区县域乡村振兴提供借鉴和参考。

Abstract The county unit is a key link in the rural revitalization planning system, which is strategic, coordinated and implementation-oriented. Exploring the method of compiling county-level rural revitalization planning is necessary to promote the realization of rural revitalization, and it is also a gap check in the current rural revitalization research field. Based on the practical problems and characteristics of rural development in Donggang District of Rizhao, focusing on the main ideas and strategies, this paper constructs the framework of county-level rural revitalization planning, proposes rural revitalization implementation paths by strengthening planning support, keeping a foothold of the five major revitalizations, cultivating multiple vectors, and implementing the beforehand demonstration.

关键词 县域单元;乡村振兴规划;探索与实践;日照市东港区

Key words county unit; rural revitalization planning; explore and practice; Rizhao Donggang District

文章编号 1673-8985 (2021) 02-0049-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20210208

作者简介

赵毅

同济大学建筑与城市规划学院

博士研究生

江苏省规划设计集团有限公司 江苏省城市规划设计研究院

院长,研究员级高级城市规划师

徐宁

江苏省规划设计集团有限公司 江苏省城镇与乡村规划设计院有限公司

主任工程师,高级城乡规划师,硕士

刘蕾

江苏省规划设计集团有限公司 江苏省城镇与乡村规划设计院有限公司

城乡规划师,硕士

0 引言

2020年是全面建成小康社会目标的实现之年,是全面打赢脱贫攻坚战的收官之年。脱贫攻坚质量如何,以及小康目标实现得怎样,很大程度上要看“三农”工作成效。实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署,是新时代做好“三农”工作的新旗帜和总抓手。2018年9月,《国家乡村振兴战略规划(2018—2020年)》印发,要求“强化规划引领,科学有序推动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴”。在此背景下,我国学者围绕乡村振兴的战略意义^[1]、国外乡村振兴经验^[2-3]、振兴战略路径^[4]、五大振兴主题^[5]等方面进行深入的研究探讨,并对规划编制体系^[6]进行经验总结。例如,基于共生策略构建乡村振兴中的经济、社会、自然系统^[7],探索因地制宜的乡

村振兴路径^[8],建构乡村振兴实施评价体系^[9]等。但总体而言,对于乡村振兴规划技术方法的总结不多,对于规划实施路径的探索则更为缺乏。

在国家乡村振兴规划体系中,县域单元是构建乡村振兴新格局的重要空间阵地,是承上启下的关键环节。国家、省、市层面的乡村振兴战略规划侧重的是纲领性、政策性和指导性,而县(区)域乡村振兴规划既是向上对接战略的规划,也是向下面向实施的规划,兼具战略性、统筹性和实施性。

日照市东港区地处山东半岛城市群南翼,是鲁西南的重要门户。在长期“重城轻乡”的发展导向下,乡村价值无法彰显,有限、差异化的投入导致区域发展不平衡,大多数乡村历史欠账较多,基础设施薄弱、产业效益低下、资源特色不明显、

乡村治理乏力等现象普遍存在。这些问题既与东港区自身的发展阶段相关,也是很多城镇化加速发展地区面临的普遍性难题。本文立足东港区乡村发展的现实问题与挑战,梳理县域单元乡村振兴的总体思路,探索县域单元乡村振兴规划的实施路径,以期为其他地区的乡村振兴提供借鉴。

1 东港区乡村发展的现实问题与特征

东港区位于日照城区西部,总面积约902 km²,下辖3个街道、6个镇和1个空港经济开发区,其中涉农街道仅有日照街道。截至2019年底,东港区户籍人口约70万人,其中农村人口约52万人。目前,东港区处于城镇化加速发展阶段,乡村人口外流仍然是未来一段时期的主要趋势。同时,近5年东港区三产比重持续增长,但工业产业门类总体偏低且增长乏力,产业转型升级势在必行(见图1-图2)。而在城镇化、工业化尚需补账的关键时期,乡村发展也面临同步跟进的巨大压力,具体表现出如下特征。

1.1 区域发展差异显著,乡村复合价值有待挖掘

东港区城区偏于行政范围东部,乡村地区表现为东、中、西“非递进圈层式”发展的特征(见图3)。这种“非递进”并非表现为从城区向外依次递减的形式,而是呈现出“中部较强、东部次之、西部较弱”的分布特点。中部的陈疃镇、南湖镇和后村镇自然生态资源丰富,山水环境优美,乡村发展投入相对较多,三次产业同步推进;东部的涛雒镇、日照街道虽然靠近城区,但受城镇化影响较大,乡村反而成为进城务工人员的“卧村”,表现出一定的半城市化现象^[10];西部的三庄镇、西湖镇“偏内陆”,受交通条件限制,产业发展和设施配套均较为薄弱,短板突出。

在这种“非递进”圈层结构中,东部近郊乡村地区还表现出明显的“灯下黑”现象。日照街道乡村发展完全依靠城镇化、工业化的带动,人口“居乡兼业”居多,内生发展动力缺乏。与国内大部分城市近郊区的发展路径类似,撤县设区在一定程度上凸显了东港近郊乡村地区的战

略价值,即承载城市功能外溢的空间场所。但本质上未摆脱“城市中心主义”的思维定式,乡村自我价值未得到充分重视,甚至在一定程度上剥夺了乡村作为区域复合价值节点的机遇与可能。

1.2 村庄规模大而集中,基础设施“量”“质”不匹配

东港区地形地貌丰富,三面环山,一面临海,山地、丘陵、平原兼备。西部三庄镇、中部南湖镇多为山地丘陵地区,形成龙门岗、驻龙山等山地风景区;中部区域为日照水库环库地区,河流水系较多;东部区域为黄海滨海地区,滩涂湿地较多。丰富多样的地形地貌特征造就不同的村庄聚落形式,例如平地排屋型、城镇聚合型、库区散居型和山地散居型。

目前,东港区共有481个村(居),其中涉农村庄402个,平均每个行政村有1—2个自然村^①,布局相对集中^②。然而相对集中的村庄布局并没有成为公共服务设施和市政基础设施配置的优势。目前,乡村服务配置表现为典型的“供给主导型”而不是“需求主导型”,重“量”不重“质”的现象普遍存在,部分设施存在过度配置、重复建设,且缺少长效机制,导致后期使用、维护效果不理想。同时,为适应乡村新载体、新人群等的需要,乡村服务设施内容及层级体系也应因地制宜地做出合理安排^[11]。

1.3 优势农业与新业态萌芽并存,新经济的惠民效应不显著

山东是全国农业大省,东港区也是农、牧、渔齐头并进的传统农业地区。近年来,特色农业的培育成为乡村产业发展的重点,目前已形成陈疃镇蓝莓、后村镇茶叶、西湖镇食用菌等特色产品类型。2016年起,在日照“旅游富市”战略的引领下,东港区着力促进乡村“旅游+”项目落地,春风十里文旅创意园、大暖帐诗茶小镇、花仙子婚庆民俗小镇、凤凰措精品民宿等新业态逐渐成长。

然而新的经济形态对于集体和村民的惠及效应并不明显。村集体的主要收入来源依然是生态农业、房屋出租和土地流转3个方面,而全区土



图1 2012—2016年东港区三次产业结构图
Fig.1 Industrial structure of Donggang District from 2012 to 2016

资料来源:东港区政府工作报告。

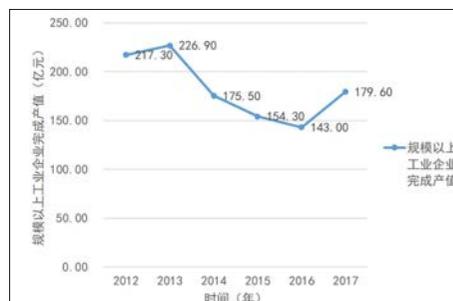


图2 2012—2017年东港区规模以上工业企业完成产值
Fig.2 Output value of industrial enterprises above designated size in Donggang District from 2012 to 2017

资料来源:东港区政府工作报告。

地流转率并不高。大量农民“离乡离土”的就业情况本质上也未发生转变,收入构成仍然以外出务工收入为主。

1.4 资源本底优越,生态保护和文化彰显压力较大

东港区东临黄海,境内有太阳山等主要山体,以及日照水库、马陵水库、付疃河等重要水系,其中日照水库是日照市主要的防洪枢纽和水源地。优越的生态资源本底必然面临着生态保护的巨大压力,具体表现为3个方面:一是生态空间保育范围广,全区共涉及水源涵养生态红线区、生物多样性生态红线区、饮用水源保护区等多类生态保护空间;二是生产空间发展限制多,生态保护对产业发展提出诸多要求,产业准入门槛较高;三是生活空间退出难度大,以库区搬迁为首要工程的居住改善工作正在有序推进,但部分村

注释: ①数据来源于东港区农业农村局2020年《东港区农村人居环境整治工作自查报告》。

②张鑑、赵毅等著的《镇村布局规划探索与实践》中指出江苏省“平均每个行政村自然村数量接近9个”,东港区与之相比村庄相对集中,体现了南北方乡村空间聚落的差异。

庄搬迁难度大,搬迁扶贫工作投入大。

东港区是“龙山文化”的重要发祥地,出土的黑陶已有4 000多年的历史,被中国工艺美术协会授予“中国黑陶之都”的称号。东港区还是中国太阳文化、海洋文化的起源地之一,有着深厚的历史底蕴。另外,东港区乡村民俗文化非常丰富,包括“满江红”^③“农民画”“夹仓捶打乐”等各级非物质文化遗产。然而,随着城镇化和工业化的迅速推进,乡村特色文化尤其是民俗文化面临着冲击和挑战。具体表现为:文化地域标识丧失,文化影响力大幅减弱;文化特色产品缺乏,文化品牌效应不足;文化资源价值转化率低,无法惠及民生。

1.5 劳动力严重外流,乡村治理乏力

在城镇化快速发展过程中,乡村是主要的人口输出地区。乡村人口外流,尤其是大量年轻劳动力进城、进镇,导致乡村人口老龄化、乡村环境空心化问题日益加剧。据统计,2017年底,东港区乡村地区60岁以上人口占乡村总人口的21.5%^④,远高于国际老龄化社会标准,表现出严重的人口老龄化态势。由于中青年人口外流,老龄人口难以维护良好的居住品质,造成乡村房屋长期空置或衰败。同时,空心化的乡村物质环境又很难吸引人口回流,继而形成恶性循环。

乡村人口结构的异化导致村庄活力逐渐丧失,由此带来一个更深层次的问题,即乡村治理的乏力。具体表现为:基层组织总体老化、弱化,缺乏凝聚力和向心力;制度政策机制不全,人才扶持、乡村建设与运营等制度尚未完全建立;村民自治组织、农村集体经济组织的章程初步建立,但自治积极性和自治能力较低。

2 东港区乡村振兴的总体思路

2.1 主要思路

基于东港区乡村发展阶段和特征问题,在国家乡村振兴战略和日照市乡村振兴总体部署下,围绕战略目标任务,确立以目标导向和问题导向统筹乡村发展的思路。立足县域单元承上启下的地位和作用,东港区乡村振兴规划编制的首要工作是对上梳理国家、省、市层面提出的纲领

性、政策性和指导性要求,对下整合县、乡镇层面的项目实施诉求,统筹部门实施安排。研究构建规划总体框架,围绕“目标愿景谋定位、战略格局塑蓝图、乡村分区划空间、村庄分类定载体、产业振兴夯基础、生态振兴保本底、人才振兴激活力、文化振兴展新风、组织振兴强保障、城乡融合促民生、试点先行摸经验、分层导引抓落实”等12项重点内容,探索一条匹配东港的乡村振兴“定制”之路(见图4)。

2.2 重点策略

2.2.1 战略化格局为引领,重塑发展蓝图

通过建立功能依存、互为补充的新型城乡关系,打破“以城乡论品质差异、以规模论标准差异”的思维,代之以“供需平衡”的宗旨配置各类要素,从根本上破解“供给主导”下量、质失衡的问题,推进城乡价值实现。

基于城乡发展单元构建“战略蓝图”。以人的城镇化为核心,以基本公共服务均等化为支撑,建立以小城镇、特色小镇、田园综合体、现代农业发展区、风景旅游区、湿地保护区等为特色体系的城乡发展单元,各自承担不同的发展功能,共同构成全区乡村振兴战略的总“棋盘”。

2.2.2 差异化分区为引导,彰显区域特色

充分尊重和彰显区域差异,综合分析城乡关系、山水形态、生态保护、产业发展和生活空间,划定空间分区,并引导不同片区承担不同的改革职能、发展功能和特色功能。东部片区包括日照街道、涛雒镇和后村镇东部,打造城市近郊休闲经济和田园生活发展区。中部片区包括南湖镇、陈疃镇和后村镇西部,打造以生态涵养为基础的特色产业和宜居生活发展区。西部片区包括三庄镇和西湖镇,打造有机农业与山地休闲旅游发展区。

2.2.3 类型化村庄为载体,统筹均衡发展

对村庄进行体系化分类,主要有3个目标:一是促进多元发展,通过多种发展模式的引导,

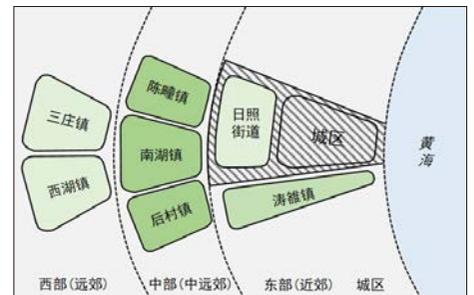


图3 东港区乡村“非递进圈层式”发展格局
Fig.3 Rural development pattern of 'non-progressive circle' in Donggang District

资料来源:笔者自绘。



图4 东港区乡村振兴规划总体框架
Fig.4 General framework of rural revitalization planning in Donggang District

资料来源:笔者自绘。

注释: ③鲁南五大调之一,被山东省列为第一批省级非物质文化遗产,被文化部列入第二批国家级非物质文化遗产保护名录。

④数据由日照市东港区公安局提供。

培育乡村发展动力,形成持续带动的有效途径;二是改善民生服务,通过村庄分级,引导公共服务设施精准配置,全面覆盖并显著提升乡村基本公共服务水平;三是引导建设,通过村庄分类,以差异化的建设标准引导乡村建设,实现全域乡村建设协调统筹推进。

3 东港区乡村振兴的实施路径

3.1 聚焦五大振兴,推动系统发展

3.1.1 产业振兴:破解产业瓶颈,以“三链重构”撬动产业潜能

产业振兴是乡村振兴的物质基础。针对日照市级经济实力相对薄弱,新经济惠民效应不显著的问题,东港区乡村振兴的关键是充分夯实农业产业基础,并持续培育新经济、新业态,形成乡村产业新体系,延展并做惠及民生的产业环节,最大限度撬动乡村产业潜能。规划从东港农业基础出发,做足“三链重构”文章,构建全环节提升、全链条增值、全产业融合的现代农业产业体系、生产体系、经营体系。

“三链重构”指的是产业链相加、价值链相乘、供应链相通(见图5)。产业链相加,即通过延伸整合产业链条,培育和发展农商产业联盟、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;价值链相乘,即通过打造提升价值链条,加快农产品初加工发展,提升农产品精深加工水平,开展农业产业化示范基地创建活动;供应链相通,即通过创新优

化供应链条,推动市场流通体系与储运加工布局有机衔接,鼓励供销、邮政、快递和大型商贸物流企业在农村地区经营布局,全面打通农产品流通“最初一公里”。

完善“三链重构”支撑保障体系,立足县域经济投入相对有限的现实基础,提升财政支农精准度,撬动多维资本提振乡村经济。具体而言,一是建立城市反哺机制,坚持城镇化与乡村振兴两手抓,全面优化城乡资源配置;二是创新自我造血模式,结合乡村自身优势,培育壮大新型经营主体,大力发展农业龙头企业、农民合作社示范社、家庭农场示范场等乡村经济组织;三是扩大社会投资途径,充分发挥国有企业等平台的资源优势,鼓励各类乡贤返乡创业,同时探索完善人才培养引入体系、土地资源整理模式和投融资保障机制。

3.1.2 生态振兴:立足“山海田园”基因,推动生态功能实现

生态振兴是乡村振兴的内在要求。针对东港区生态保护压力大的现状,规划以坚持绿色发展为目标,聚焦全域“山、海、林、田、水”5大生态要素,制定“构建生态保护格局、乡村生态保护与修复、治理提升乡村生态系统、推进工业绿色发展和强化生态治理措施”5项战略措施,最终形成“三区、七流域、多点”的生态网络体系。

以项目为抓手是乡村生态振兴的重要实现形式。规划明确10个林业会战工程、10个水利会战工程、7个碧海行动工程,1个水源地保护工程、5个山体修复工程、9个节水保水工程和

10个绿色节能试点村认定工程等7项重点工程项目,通过“措施+目标+工程”的方式,细化工程内容,强化工程落实(见图6)。

3.1.3 人才振兴:释放人才资本效能,引导人才回乡“三海”计划

人才振兴是乡村振兴的关键。针对乡村人口外流和人才不足的现状,规划以引进、培育、转化、保障为着力点,以“吸引人、培养人、造就人、留住人”为实施路径,面向不同类型人才,创新性开展“红海计划”“蓝海计划”“山海计划”,打造一支多层次、有情怀、有担当的乡村振兴人才队伍。

“红海计划”聚焦领军人才,瞄准专业技术人才与行业精英,遴选紧缺高端人才,挖掘优秀企业家或优秀农业经营主体带头人,引进专业技术职称人才,搭建“梯度雁阵”结构性人才队伍;“蓝海计划”聚焦乡村实用人才,重点培养和造就农业技术人才、专业技术人才和管理人才;“山海计划”聚焦全民回乡人才,以乡情乡愁为纽带吸引本籍人才回乡创业就业,引导和鼓励他们成为新型农业经营主体,培养一批新业态建设能手(见图7)。

3.1.4 文化振兴:构建乡风文明体系,重塑东港文化标识

文化振兴是乡村振兴的重要基石。针对东港文化彰显不足的问题,规划重塑东港文化标识,大力挖掘乡村文化功能、提升乡村文化价值、增强乡村文化吸引力,并不断提升乡村社会文化程度。规划从内涵彰显、载体打造、行动落实3个环节,通过传承发展4大优秀传统文化,完善提升

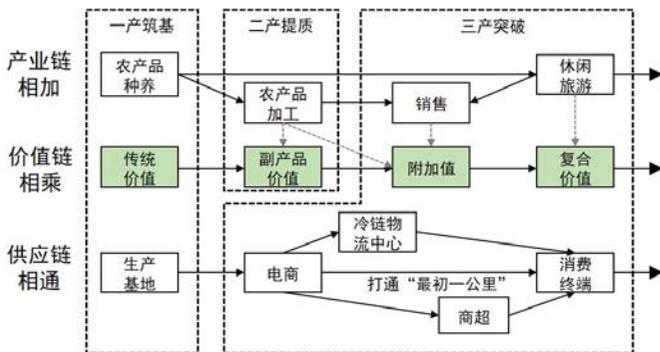


图5 产业振兴“三链重构”模式图(以农产品种养为例)
Fig.5 Reconstitution model for industrial revitalization (for cultivation and agricultural products)

资料来源:笔者自绘。

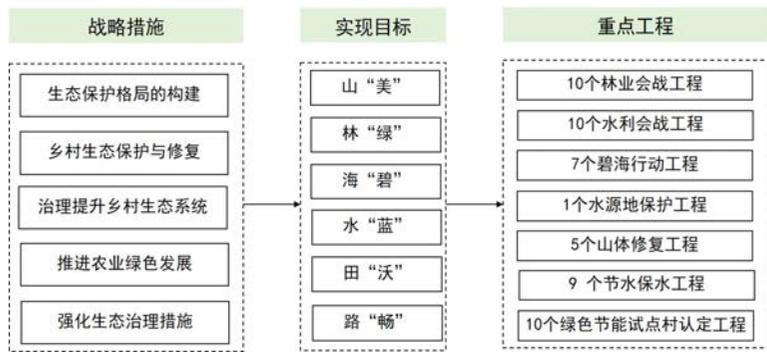


图6 生态振兴“措施+目标+工程”实现路径
Fig.6 The realization path of measures-objectives-projects for ecological revitalization

资料来源:笔者自绘。

3级文化设施载体,实施7项文明创建行动,全面重构地区乡村文化体系。

传承发展优秀传统文化,聚焦东港区特色太阳文化、龙山黑陶文化、海洋文化和民俗文化,通过保护与彰显、传承与扶持、创新与拓展“三步走”,扩大传统文化的影响力。文化保护与彰显是通过太阳文化小镇、龙山黑陶艺术村、农民画展馆、海洋牧场区等文化载体的打造,将非物质文化通过物质空间呈现,并形成文化标识。文化传承与扶持是通过文化发展协会、工作室、培训学校等专业机构的设置,以及乡土文化传承人的培育,延续地域特色文化脉络;文化创新与拓展是通过文化交流、创作、竞赛等多种活动的举办,丰富文化内涵和形式。

完善提升文化设施载体,构建区、镇、村3级公共文化服务体系,着力建设区级7大文化基地、镇级文化超市5项工程和村级文化盛宴5项工程,促进城乡文化设施文化资源一体化共建共享,增强乡村农民生活幸福指数。

实施乡风文明创建行动,进一步深入乡村基层生活,通过践行乡村文化阵地工程、移风易俗行动工程、文明村镇创建工程、最美家风示范工程、乡风民风评议行动、四德评议宣传工程和农村志愿服务工程等7项内容,提升农村精神风貌,提高乡村社会文明程度,焕发乡村文明新气象(见图8)。

3.1.5 组织振兴:提升乡村治理能力,践行“双纽带”自治模式

组织振兴是乡村振兴的根本保障。城镇化进程中,大范围的人口流动导致传统乡土中国建立在血缘基础上的家庭观念逐渐淡化,以业缘和地缘为基础的人际关系遭受强烈冲击^[12]。针对乡村治理乏力的困境,东港直面乡村人群构成的现实,以实现乡村治理体系和治理能力现代化为目标,创造性提出基于“业缘”和“聚缘”的“双纽带”乡村治理模式,加强基层党组织建设、健全完善乡村自治制度、推动法治乡村建设、提升德治水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体系。

“双纽带”自治模式是指基于乡村“聚缘”和“业缘”形成双重自治形式。“聚缘”是传统宗族治理模式的拓展,依托于乡村熟人社会体系,以乡村自治“三会”为核心主体,鼓励农民、乡贤等多元主体的参与,推动乡村聚落治理模式的创新。“业缘”则是以产业为纽带的治理模式,强调依托现代农业产业体系的建立,推进治理创新与升级,促进产业主体多要素的有效组织与协调推进。具体组织模式以农业开发区或其他产业组织为主体,以特色产业载体和产业发展模式为契机,推动乡村治理的重构(见图9)。

3.2 培育多元载体,提振内涵发展

规划以多元载体的系统思维,抓住乡村新经济新业态萌发趋势,形成“产业融合载体+小城镇职能载体+村庄分类载体”的3大载体体系,

以载体打造为契机,撬动全域内生可持续发展,实现城乡一体化、网络化、融合化。

夯实多元产业融合载体,探索“现代农业产业园+田园综合体+特色小镇”的多元模式,融入龙头企业、生产基地、合作社、家庭农场、农户等多元经营主体,大力发展农业种养、农产品加工、销售、旅游休闲、创意科研等多元产业,实现现代农业产业体系、生产体系全面升级。

充分赋能小城镇职能载体,强化小城镇在乡村振兴中的带动作用,引导城镇等级功能向特色功能转变,分类建设综合服务型和生态宜居型两类城镇,引导城镇高质量发展,重塑城乡融合的新局面。

细化村庄分类载体,促进乡村基本公共服务改善和村庄居民点空间优化^⑤,提升设施配置效率。针对基础设施“量”“质”不匹配的问题,呼应国家乡村振兴战略的要求,将村庄分为集聚提升类、特色保护类、城郊融合类、搬迁撤并类和其他一般村,并制定相应的分类标准和公共服务设施配建要求(见图10,表1)。

3.3 落实先行示范,探索引领发展

“试点先行,逐步推广”是我国改革开放以来的基本经验,也是国家推行改革的重要模式。东港作为转型发展地区,不能仅靠外来经验发展乡村,更重要的是探索“本地经验”。另外,与大部分县域经济单元一样,东港经济实力相对有

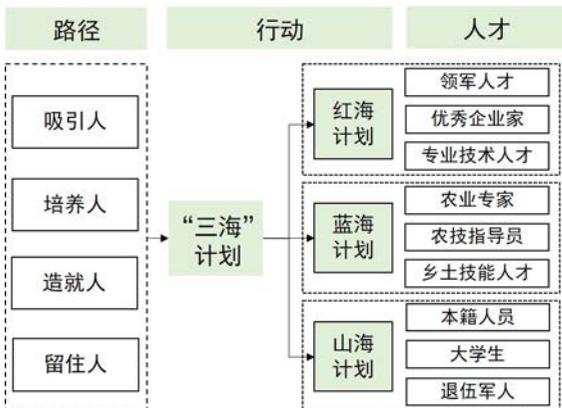


图7 人才振兴“三海”计划模式图
Fig.7 Model for talent revitalization

资料来源:笔者自绘。



图8 乡村文化体系建构“三步走”示意图
Fig.8 Construction of rural cultural system

资料来源:笔者自绘。

注释: ⑤赵毅在“2017城市群协同治理论坛”中提到,促进乡村基本公共服务改善和村庄居民点空间优化是城镇化进程中城乡统筹需要回答的重要问题,符合东港区城乡发展阶段的要求。

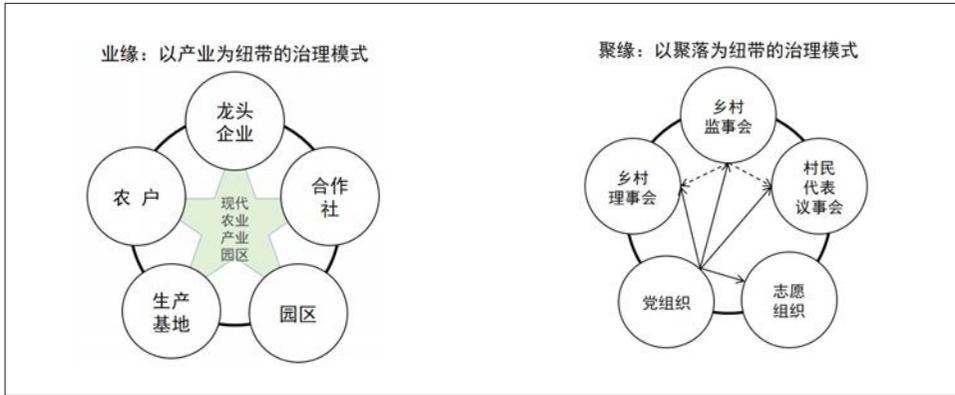


图9 组织振兴“双纽带”模式图
Fig.9 Model for organizational revitalization

资料来源:笔者自绘。

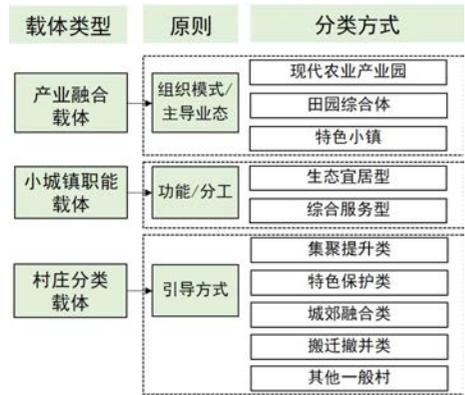


图10 3大载体体系构成图
Fig.10 Composition of three carrier system

资料来源:笔者自绘。

限,依靠政府大规模投入乡村振兴的难度较大。因此,采用分阶段先行先试的发展方式撬动全域发展可能是县域单元乡村振兴的必经之路。

日照水库及马陵水库环库区域自然生态要素丰富,基础设施建设扎实,新型业态先行萌芽,政策资金投放密集,是乡村发展最具活力的地区,是东港区现阶段乡村发展的“排头兵”。在规划的建议下,东港区设立日照环库生态试验区(以下简称“试验区”),承担乡村振兴示范作用。试验区范围以日照水库、马陵水库周边区域为主,包括陈疃镇、南湖镇等乡镇的沿库乡村地区,面积约273 km²。

3.3.1 明确先行示范的目标与布局

试验区是实施乡村振兴战略的先行起步区、重点建设成效区和综合改革探索区,是东港区乡村振兴具有前瞻性的战略抓手。试验区的发展根植于东港独特的山水田园基底,以优势特色农业为内核,以休闲旅游业与现代绿色农业为导向,以提升区域内产业发展的核心竞争力为主线,以提高村民生活品质与经济收入为根本出发点,打造集高品质农业生产、乡村休闲旅游、山水康养度假、农业教育研发、农产品加工、乡村创意产业于一体的山水丘陵田园乡村发展区(见图11)。

规划试验区为“两核、一带、三轴”的空间结构。其中,日照水库和马陵水库构成两大主体生态核心,以生态保育、生态经济和休闲经济为主,着力发展新型业态。山海西路发展带以山海西路为依托,打造为景观大道、产业大道、乡旅大

道,串联一系列重要的乡村振兴载体,提升农业产业融合发展格局。石寨河休闲农业轴、南湖河农旅发展轴和马陵河休闲运动轴是试验区重要的示范性增长极(见表2)。

3.3.2 开展先行试点“七项示范工程”

试验区基于先行区的综合优势,瞄准前瞻性的发展目标,先行摸索,重塑城乡关系新局面,重点深化农村制度性改革,创新资源要素支撑,建立健全工作推进机制和规划实施机制,保障乡村振兴健康有序进行。在试验区率先开展“七项

示范工程”,聚焦乡社、乡民、乡业、乡旅、乡貌、乡风、乡治,为东港区全面开展乡村振兴探索切实可行的“先行经验”(见表3)。

3.4 强化规划落地,保障有序发展

3.4.1 从战略走向实施的内容体系

规划构建“战略—衔接—战术”的内容体系,真正实现从战略走向实施,强化规划的落地性。战略层面,立足全区谋定战略框架、部门权责和空间安排;衔接层面,立足镇域制定“一图两

表1 村庄公共服务设施配建要求

Tab.1 Requirements for public service facilities in different villages

村庄分类	配置要求	公共服务设施体系
集聚提升类	配置较为齐全的政务服务、医疗卫生、综合文化服务中心、养老服务中心、便民超市、警务室等设施,服务整个行政村	综合 (村部所在地)
特色保护类	配置村务公开栏、文体活动场地、防灾避难场所等设施,服务覆盖本村及周边地区	基本 (村部所在地以外的 规划发展村)
城郊融合类	在基本配置体系的基础上适度增配,鼓励配建特色服务设施,如乡村博物馆等文化设施、游客服务中心等产业服务设施	
搬迁撤并类	在基本配置体系的基础上适度减配,鼓励与城市共建共享	
其他一般村	原则上不新增公共服务设施	基础

资料来源:笔者根据《日照市东港区乡村振兴战略规划(2018—2022年)》整理。

表2 试验区3大示范轴线空间结构及功能

Tab.2 Spatial structure and function of three demonstration axes in the experimental area

试验区“三轴”	发展定位与功能
石寨河休闲农业轴	“蓝莓产业谷”:以石寨河为纽带,将陈疃镇河口湿地与山茶小镇联系起来,重点发展蓝莓特色产业
南湖河农旅发展轴	“南湖百草湾”:以南湖河为纽带,将南湖镇中草药农业开发区联系起来,重点发展特色中草药产业
马陵河休闲运动轴	“马陵康养港”:以马陵河为纽带,以马陵水库为核心,积极发展运动休闲、康养养生、农业体验等功能

资料来源:笔者根据《日照市东港区乡村振兴战略规划(2018—2022年)》整理。

表”,从产业、生态、人才、文化、组织等方面,对每个镇的乡村振兴提出发展目标和管控要求;战术层面,立足抓手安排项目、工程和计划,有序引导规划落实(见图12)。

3.4.2 管控与引导双管齐下的实施传导体系

为强化县域层面乡村振兴规划的实施性,规划将全域乡村振兴战略进行有效分解对应,以镇(街道)为单位编制实施导则,采用“一表两图”的方式明确各镇乡村发展定位、振兴路径、村庄体系、产业引导和振兴布局,并对各镇近期重点实施项目和中远期发展愿景进行引导。“一表两图”的内容兼顾管控性和引导性,可有效地将实施责任细化落实,明确镇层面乡村建设抓手,为下级乡村振兴规划编制与实施提供指导。

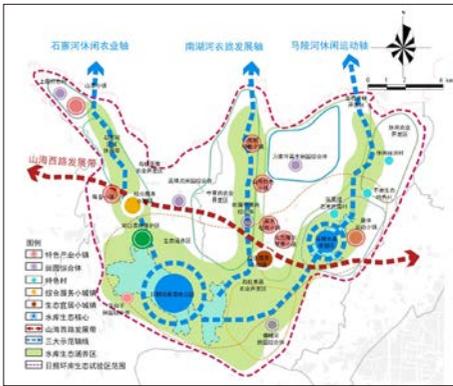


图11 日照环库生态试验区空间结构示意图
Fig.11 Spatial structure diagram of Rizhao ecological test area around the reservoir

资料来源:笔者自绘。

3.4.3 编制与实施权责同授的成果体系

规划编制形成“部门协作、乡镇参与、互动统筹”的多主体共谋的编制模式。在此模式下,部门及时反馈信息并提供部门工作方案,乡镇(街道)明确自身发展诉求和发展设想;而规划编制单位只是作为主体之一,与牵头部门(农委)紧密联合成立工作小组,统筹推进规划编制进程。

规划编制单位与农委联合共商的1套总体战略规划、部门和乡镇(街道)梳理汇编的3年行动计划(规划编制单位参与)和主要部门制定的5大工作方案。相关部门和乡镇等首先是规划实施主体,同时也是编制的参与主体,他们的参与可有效规避信息整合不全、重点把控不准、可操作性不强等问题(见图13)。

表3 “七项示范工程”具体内容

Tab.3 Specific contents of 'seven demonstration projects'

示范工程	先行示范工程内容
乡社	重点打造城乡融合的特色发展载体。以建设“乡村特色发展区”为抓手,分类、分目标、分阶段实施特色小镇、田园综合体、休闲文旅区、农业开发区等一批乡村功能核心载体,丰富功能,强化带动力
乡民	吸引多元动态可持续的乡村人口。通过宜居、宜业留住乡村的“人”,在展示乡村魅力上“下功夫”,逐步将试验区建成包括原住民、新住民、游客的新型乡村、小镇和社区群落。乡村人口包括村民、返乡村民、企业管理者、大学生、青年农夫、艺术家、养老群体、乡村创客、度假市民等
乡业	打造特色农业为本的产业融合体系。以优势农业为基础,积极发展、培育、壮大农业产业及其衍生产业体系。在农业产业布局、农业设施布局、农业科技布局、农业人才布局上下功夫,突出农业产业发展的核心竞争力,建立区域优势品牌,打造农业产业国家地理标志产品。完善农业配套设施,如苗木繁育基地、技术服务站点、果品集散市场等
乡旅	探索农村新型休闲经济格局。以石寨河流域带、南湖河流域带、马陵河流域带、山区联系带、环日照水库、马陵水库运动休闲带为纽带,塑造“农旅+文旅+休旅+乐旅”的新型乡村经济格局,着力打造多种主题的休闲经济业态
乡貌	构建“山居流域慢村”特色风貌体系。重点进行村庄风貌特色分区、重要景观风貌廊道建设、地域民居特色彰显。构建以“山居、水岸、丘陵”为特征的乡村风貌分区;以突出“两湖风光”为特征的山海西路为重要景观风貌廊道;以“寨”“庄”“园”等为特色塑造一批有地域特色的村庄
乡风	培育可根植的乡村文化。挖掘生产民俗、家庭民俗、礼仪民俗、岁时节日、祭祀信仰、口承语言、乡规民约、农耕技术、建造技艺、美食文化等,探索“民俗民风+乡规民约+技艺技术”的乡村文化体系
乡治	践行双纽带乡村治理模式。一是依托现代农业产业体系的建立,推进治理创新与升级,促进产业主体多要素的有效组织,协调推进;二是依托乡村熟人社会,推动聚落治理模式创新,以乡村自治“三会”为核心运作体系,鼓励农民为主体的乡贤参与

资料来源:笔者根据《日照市东港区乡村振兴战略规划(2018—2022年)》整理。



图12 东港区乡村振兴规划的实施内容体系
Fig.12 Implementation of rural revitalization planning in Donggang District

资料来源:笔者自绘。

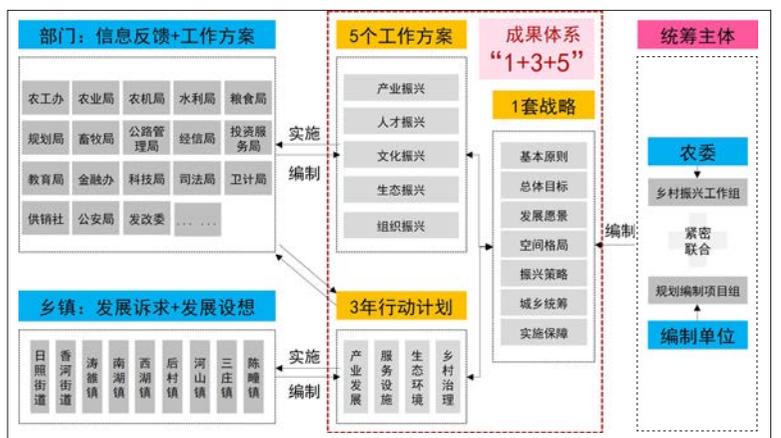


图13 东港区乡村振兴规划的组织模式和成果体系
Fig.13 Organization mode and achievements of rural revitalization planning in Donggang District

资料来源:笔者自绘。

4 总结与思考

4.1 总结

2020年6月,十三届全国人大常委会第十九次会议审议了《中华人民共和国乡村振兴促进法(草案)》,从立法层面保障乡村振兴的实施,标志着乡村振兴工作进入更加深入的时期。县域单元是乡村振兴规划体系中承上启下的关键环节,具有战略性、统筹性和实施性。东港区作为城镇化加速发展地区,在乡村振兴背景下面临的问题与挑战具有一定普遍性,对于其乡村振兴路径的探讨也具有较强的现实意义。

本文从东港区乡村发展的问题和特征出发,聚焦战略化格局、差异化分区、类型化村庄3大策略,构建了一套“聚焦五大振兴、培育多元载体、落实先行示范、强化规划落地”的乡村振兴规划实施路径。研究过程中探索的产业发展“三链重构”机制、人才回乡“三海”计划、文化体系建构“三步走”“双纽带”乡村自治体系、先行先试“七项示范”等模式直面东港区实际问题,或可为其他地区的乡村振兴规划与实践提供启发。

4.2 思考

结合东港区地方实践,本文认为还有以下3个方面有待进一步探讨。

一是构建完善的规划体系,明确各层面工作抓手。县域乡村振兴规划本身还远不能完全满足乡村发展的多样需求,需要构建一系列管控、引导和实施的规划体系。管控类规划主要指国土空间规划和“多规合一”的村庄规划,其核心是解决土地发展权问题;引导类规划指根据实际需要,灵活地针对全域进行发展统筹与布局,起到必要的研究和支撑作用;实施类规划则以具体的空间范围为对象,考虑村民意愿和财力等因素,对具体的实施项目作出安排。

二是切实解决发展困境,优先破除“卡脖子”问题。乡村振兴实施过程中存在诸多瓶颈问题,包括如何推进村民有序市民化、实现宅基地价值激活,如何发挥国有、社会资本对乡村发展的支撑力等。而促进人、地、财要素的有序流通,完善土地、产业、农民进城落户等相关政策,可能是切实解决当下困境的关键。

三是关注城市近郊乡村的融合发展。城市近郊乡村作为城乡融合的前沿地区,是城镇化与乡村振兴的重要合力点。在当前新型城镇化发展阶段,需要从城乡关系、要素配置、功能互动、人员流动、产业互促等方面持续深化研究。

参考文献 References

- [1] 文琦,郑殿元,施琳娜. 1949—2019年中国乡村振兴主题演化过程与研究展望[J]. 地理科学进展, 2019, 38(9): 1272-1281.
WEN Qi, ZHENG Diyanuan, SHI Linna. Themes evolution of rural revitalization and its research prospect in China from 1949 to 2019[J]. Progress in Geography, 2019, 38(9): 1272-1281.
- [2] 龙花楼. 乡村振兴规划他山之石——《劳特利奇乡村规划指南评述》[J]. 地理学报, 2019, 74(2): 404-407.
LONG Hualou. Review on the *Routledge Rural Planning Guidelines*[J]. Acta Geographica Sinica, 2019, 74(2): 404-407.
- [3] 杨希. 日本乡村振兴中价值观层面的突破:以能登里山里海地区为例[J]. 国际城市规划, 2016, 31(5): 115-120.
YANG Xi. The exploration of values in the rural revitalization in Japan: a case study of Noto's Satoyama and Satoumi[J]. Urban Planning International, 2016, 31(5): 115-120.
- [4] 赵毅,张飞,李瑞勤. 快速城镇化地区乡村振兴路径探析——以江苏苏南地区为例[J]. 城市规划学刊, 2018(2): 98-105.
ZHAO Yi, ZHANG Fei, LI Ruiqin. The path of rural revitalization in rapidly urbanizing area: the case of southern Jiangsu Province[J]. Urban Planning Forum, 2018(2): 98-105.
- [5] 岳妍,韩锋. 乡村振兴战略下加强农业文化遗产的保护与发展——以乌江流域民族地区为例[J]. 城市发展研究, 2018, 25(11): 17-22.
YUE Yan, HAN Feng. Strengthening the protection and development of agricultural cultural heritage under the rural revitalization strategy: taking the ethnic areas of Wujiang River Basin as an example[J]. Urban Development Studies, 2018, 25(11): 17-22.
- [6] 胡守庚,吴思,刘彦随. 乡村振兴规划体系与关键技术初探[J]. 地理研究, 2019, 38(3): 550-562.
HU Shougeng, WU Si, LIU Yansui. A preliminary

study rural revitalization planning and its key technologies[J]. Geographical Research, 2019, 38(3): 550-562.

- [7] 尹仕美,廖丽萍,李奎. 乡村振兴规划共生策略构建及广西实践[J]. 规划师, 2018, 34(8): 68-73.
YIN Shimei, LIAO Liping, LI Kui. Construction of symbiosis strategy of rural revitalization planning and practice in Guangxi[J]. Planners, 2018, 34(8): 68-73.
- [8] 赵毅,许珊珊,黄丽君. 刍议江苏乡村振兴路径的差异化 and 特色化[J]. 规划师, 2019, 35(14): 88-94.
ZHAO Yi, XU Shanshan, HUANG Lijun. Discussion on the different and characteristic paths of rural revitalization in Jiangsu Province[J]. Planners, 2019, 35(14): 88-94.
- [9] 孙晓倩. 乡村振兴规划编制特征与体系探索——以云南大理州永平县为例[J]. 城乡规划, 2019(2): 87-92.
SUN Xiaolian. An exploration on the characteristics and system of rural revitalization planning: a case study on Yongping County, Dali, Yunnan Province[J]. Urban and Rural Planning, 2019(2): 87-92.
- [10] 陈佳旻,罗小龙,何瑞雯,等. 基于城乡人口流动视角的半城市化地区人口城镇化研究——对扬州市郊区的实证[J]. 上海城市规划, 2016(1): 89-93.
CHEN Jiamin, LUO Xiaolong, HE Ruiwen, et al. Urbanization in peri-urban area based on a view of urban-rural population flows: a case study of Yangzhou[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(1): 89-93.
- [11] 栾峰,陈洁,臧珊,等. 城乡统筹背景下的乡村基本公共服务设施配置研究[J]. 上海城市规划, 2014(3): 21-27.
LUAN Feng, CHEN Jie, ZANG Shan, et al. Research on the configuration of basic public service facilities in rural areas in the background of urban-rural integration[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(3): 21-27.
- [12] 李迎成. 后乡土中国:审视城市时代农村发展的困境与转型[J]. 城市规划学刊, 2014(4): 46-51.
LI Yingcheng. Post Rural China: a review of the plight and transformation of rural development under the context of urban age[J]. Urban Planning Forum, 2014(4): 46-51.