

西咸研究

(第 24 期·总第 272 期)

西咸新区研究院

2022 年 5 月 31 日

国家城乡融合发展示范区建设下的乡村振兴实践

——以太平镇为例

李 炜

习近平总书记在《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》中指出，要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路。太平镇立足创新城市发展方式、国家城乡融合发展试验区、秦创原创新驱动平台总窗口的战略背景，发挥自然禀赋和区位优势，在推动乡村振兴高质量发展方面不断探索实践，努力走出一条城乡融合的共生之路。

一、城乡融合发展面临的主要问题

城乡融合发展旨在协调城与乡的关系，在两者之间建立起良

性互动的通道。在各地具体实践中，城乡融合多是以城市为主导的乡村发展道路，这种模式一定程度上带动了乡村的发展，但城市巨大的虹吸作用，往往造成乡村人才流失、土地荒废、产业滞后以及文化消淡等现象。太平镇在推进城乡融合发展中，也同样面临着这些问题。

（一）人的活力流失。随着城市化进程的不断加快，新生代的农村劳动力选择进城务工，农村空心化的问题日益凸显。目前，太平镇有 18077 人进城务工，接近总人数的一半，究其原因：一方面从客观条件而言，乡村产业基础较为薄弱，就业机会有限，仅仅依靠土地难以带来可观的收入，而城市不仅能够提供大量的就业岗位，且收入相对较高，权衡之下，年轻人多选择闲置土地、举家进城；另一方面从主观需求而言，城市有着优质的教育、医疗条件和完善的基础设施，在对美好生活需求的推动下，年轻人不仅选择进城而且想要“留在”城里。

（二）地的潜力埋没。随着人的流失，土地闲置、抛荒、低产等现象伴之而来，太平镇总面积 53.4 平方公里，耕地 5.75 万亩，杂果种植 3.4 万亩，粮食种植 1.5 万亩，耕地闲置、撂荒、低产占到耕地面积的三分之一，地的潜力被严重埋没。城镇化、工业化的发展，使得生产力得到了极大提高，农民对土地依赖度降低，甚至可以脱离土地而生存，传统农户过于分散化的家庭经营方式一定程度上限制了土地价值的发挥。同时，由于现有建设用地以宅基地为主，存在新增建设用地难度大、存量土地利用途

径不畅且空间分散、主体众多等实际问题，难以进行大规模的开发，造成“城市要素落不下”的发展困局。

（三）产的动力衰退。人、钱、地三要素是产业发展不可缺少的先行条件，受限于人的流失和存量建设用地有限这一现实因素，太平镇当前产业的发展主要以第一产业为主，依托于红杏种植发展农村电商。虽然近年来借助互联网、农村电商等新渠道将“太平红杏”品牌化，赢得了一定的市场空间，但在小农经营模式不变的前提下，电商难以发展壮大成为主流销售渠道，其带动群众增收增益的作用不甚明显。乡村旅游也是同样，每年3月“杏花节”是太平镇旅游的旺季，周边游客纷纷前来赏花郊游，但是受限于小农经营模式，难以进行统一规划、组织以及开展活动，没有形成成熟的旅游线路和价值变现的渠道，吸引到的游客仅是到此一看即走，没有将旅游资源转化成经济效益，乡村旅游也没有成长为新的收益增长点。

（四）乡的魅力减弱。千百年来，围绕农业生产主题，乡村衍生出一批凝结农民智慧，铭刻农业生产生活的文化遗产，这些文化遗产既是乡村文明的载体也是经济发展的财富。太平镇有着悠久的历史，境内古庙遗迹较多，有药王洞、菩萨庙玉皇庙等，也有“太平曲子”“泾河号子”“泾河纸台”等非物质文化遗产，这些文化遗产未充分挖掘潜在的文化价值和经济价值，导致太平镇的发展方向与其他地区趋同，丧失了固有的特色。因而，走城乡融合的发展道路不仅仅要在经济上融合，更是要将经济效益与

文化、生态等多方面效益结合起来推进。

二、太平镇推进城乡融合发展的思路和实践

太平镇位于空港新城北部，由于一沟（百顷沟）、一塬（十里太平塬）、一滩（万亩泾河滩）的独特地貌，造就出太平镇万亩杏花齐绽放和泾河湾下赏落日的美景。近年来，太平镇针对城乡融合发展中存在的问题，通过自主挖掘乡村既有优势，打破政策壁垒，畅通城乡间要素流动渠道，创新以乡村自身资源要素禀赋为依托，吸引城市资金、人才等优质要素进入，形成“立足乡村、主动作为、互促共进”的城乡共生之路。

（一）着力创新“一宅两房”模式，释放土地发展活力

太平镇结合本地实际，以宅基地“三权分置”为政策依据，创新“一宅两房”模式，既做到集中连片统一规划，又通过引入社会资本助力乡村振兴。首先是在理清宅基地集体所有权、宅基地农户资格权和宅基地使用权三者之间关系的基础上，通过发挥村集体经济组织的平台作用，搭建政府、村民及社会资本共建平台。由政府给予政策支持，村集体行使宅基地所有权，整合宅基地闲置资源，村民享有资格权，通过村集体组织满足居住需求并获得相应收益，第三方公司有偿获得宅基地使用权，进行统一规划、建设、投用。在此基础上，为达到统一规划、建设的目的，太平镇创新“一宅两房”的模式，即村集体经济组织流转村民宅基地转租给第三方公司进行统一规划、修建，在一院宅基地上修建两套多层民房，同时满足两户人居住需求，腾挪出一院宅基地

用于企业开发，通过不断地推广复制，腾挪出更多的宅基地为企业提供集中、连片的建设用地，逐步形成新的居民区和产业区，不仅改善了村民的居住环境、增加了就业机会，而且提供了更多发展第一、二、三产业的空间。

（二）着力协调政企和乡居“两个关系”，构筑合作共赢发展基础

在全面引入社会资源，保障各方利益的过程中，太平镇发挥政府主导与市场高效配置资源的两个作用，以“钱愿往乡投、人愿往乡游、居无城乡忧”为发展目标，寻求参与城乡融合的城乡居民、社会企业、属地政府之间互利合作的价值需求点，积极探寻合作共赢的“最大公约数”。一是协调政企关系，破解政策与资金的矛盾。政府有盘活农村经济的政策供给，主导项目的产业方向，提供政策保障，划定底线。企业有开发乡村资源的投资需求，负责项目的整体策划、设计运营、资金来源，做大产业。二是协调乡居关系，破解资源和资本的矛盾。乡民有闲置资源变现的需求，闲置宅基地被盘活利用，可以获得财产性收入；居民就地参与乡村振兴工作，带来城市的资源和消费，获得农村兴业的物质回报。根据以上思路，太平镇逐步确定了“1+1+N”即政府+集体平台企业+联合企业的协同运作模式：政府向村民负责，保障村民公共利益，协调组织村民支持集体平台企业；集体平台企业向政府负责，主持运作企业联合平台，操盘运营核心项目，导入外部社会资源，联合企业对市场负责，推动各类市场化经营

和运作，协同合作，供给专业化服务。

（三）着力厚植绿色发展最美底色，营造宜居宜商发展环境

“绿水青山就是金山银山”，太平镇在乡村振兴实践中坚定推进绿色发展，真正使生态环境成为区域群众生活的增长点，以泾河湾优质生态为自然基底，应用绿色建筑技术，建设蓝绿交织的宜居环境，让群众抬望天蓝、入眼塬绿、远眺河清，切切实实感受到经济发展的环境效益。使生态环境成为区域经济社会发展的支撑点，充分发掘泾河湾生态资源，尊重自然、顺应自然，保护原有生态，保留南塬北河、田园风光的生态空间格局，统筹河、林、村、田发展河滨休闲、赏花采果、村居生活、农旅体验，把生态优势转化为坚实的产业基础，以优质生态自然资源入股与第三方公司合作，让自然资本在产业发展中大量增值。使生态环境成为展现太平大美形象的发力点，依托太平镇“一沟、一塬、一河”的独特地貌，绘就太平湾每到三月春风化雨、十里鳞塬百枯待荣、千年泾河碧波荡漾、万亩杏花竞相开放的秀美画卷，成就太平镇秀丽风光，成为周边市民心驰神往胜境。

（四）着力拓宽农村开放空间，引导和撬动多资源要素汇聚

乡村振兴要实现新突破，城市发展要拓展新空间，需要努力形成乡村面向城市开放的新格局。太平镇牢牢把握人口迁徙生命周期规律的价值动能，努力提升乡村品质，使其成为城市居民消费升级的“第二生活空间”，从而汇聚产业、资本、技术、市场等城市要素在乡村落地。一是发挥城市产业优势，在乡村构筑“生

活、生产、生态”融合的产业基底，发展“居住+”产业，形成创意农业、研学农业、康养农业、观光农业等丰富业态。二是发挥城市资本优势，有力破解乡村发展资金瓶颈，推进乡村基础设施全面改善，乡村人居环境全面提升，乡村公共服务全面提高，特别是在“一宅两房”推动农村更新的过程，探索开发新的金融产品，使农村用较小成本，大幅改进居住环境。三是发挥城市技术优势，在农村领域，应用绿色建筑技术，选用生态建材，利用清洁能源，打造绿色宜居村镇人居环境建设和技术创新集成应用示范。在农业领域，依靠广东农科院予以技术支持，进行红杏、食用菌、玉米等规模化种植，实现产业联动；在农民领域，立足青壮年外出务工实际，联合英格玛等人才资源头部企业，实施农村劳动力托管，运用先进的人力资源管理技术，服务农村进行有针对性的技术培训、职业规划、劳务保障。

（五）着力推进城乡融合共建共享，构建互利互惠发展格局

在整合乡村在土地闲置资源对接城市外部优势资源的过程中，太平镇坚持“六不”原则，即：不改变土地所有权、不侵占一般农田、不改变村民居住方式、不改变乡村传统风貌、不破坏生态环境、不强迫村民意愿。充分挖掘乡村生态保护空间、宜居生活空间、休闲度假和旅游空间等潜在独特价值，以泾河湿地公园为载体打造依塘傍水的生态农业景观示范区，建设具有独特吸引力的城乡共生实验社区，形成乡村社区城乡居民共建，设施服务城乡居民共享，共生空间城乡居民共治的格局。产业上，农旅、

农养方向为农村提供了更多的就业岗位和发展方向，满足了城市更加丰富的消费需要；文化上，城市精神为乡土文化注入新的要素，乡村文化将更加多元，泾河竹马、太平曲子、泾河号子等太平优秀的文化遗产将焕发新的魅力，文化价值将通过城的手段进一步发掘；生活上，城乡居民充分共享优质生态环境，共享高品质公共服务，让发展的成果惠及更多百姓。

三、经验启示

在推进城乡融合的发展过程中，太平镇突破以往以城市为主导的“以城带乡”发展道路，着力探索“以乡为主”的城乡融合道路，对新区推进国家城乡融合发展试验区、实施乡村振兴战略有一定的启示和借鉴。

一是注重城市与乡村的平等性。太平镇“以乡为主”的城乡融合道路特别注重城市与乡村的关系，强调城乡之间没有“好坏”之别，只是发展“同质不同貌”，是不同“生活方式”的选择。在推进城乡融合发展过程中，太平镇将城乡间要素双向流动作为衡量城乡融合良性发展的重要标准。

二是掌握政策引导的主动性。太平镇“一宅两房”模式的创新充分展示出政府在政策引导方面的作用，在建设用地有限的情况下，既不违背现有的土地政策，又为企业提供建设的空间。通过调研发掘出供地不足现象背后潜藏的宅基地闲置问题，为了将闲置的宅基地发展成为可供企业开发建设的土地，在不改变土地性质的前提下，通过“一宅两房”腾挪出一部分宅基地，既保障

村民的权益，又满足企业的发展需求。

三是强调乡村发展的特异性。“以乡为主”的城乡融合道路不仅要推进城市与乡村要素的流动，另一方面还要突出乡村特色的保留和延续。太平镇在“一宅两房”模式下发展生态康养产业基于自然地理、人文条件而确立，在建的泾河湿地建设为生态康养产业提供基础配套，泾河湾的美景提供良好的自然风光，沿河而产生的泾河号子、泾河纸台等文化传统丰富的旅游资源，充分展现太平特色、彰显太平魅力。

（作者系太平镇人民政府镇长）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
