

□□ 农民日报·中国农网记者 韩啸 唐旭 见习记者 鲍捷讯

71岁的丁林荣从没想过，村里老宅还能重新热闹起来。

他的家位于江苏省无锡市新吴区鸿山街道大坊桥村，这里东濒漕湖，南接望虞河，中间还有坊桥市河贯穿南北。在老一辈村民眼里，大坊桥村始终是个商贾云集、会馆密布的水运枢纽。

但过去十多年间，城市的高楼大厦在几公里外拔地而起，到无锡高铁站只需半小时车程，“一河之隔”的苏州相城区也在咄咄逼近……

“要拆迁的消息传了好多年，房子不能翻建，路坏了也没人修，孩子们到城里工作，哪有回来的？”在丁林荣眼里，城市边界不断延伸，无锡周边不少像大坊桥村一样的村子都“安静”下来，剩下留守的老人和破败的老宅，平添了几分萧瑟之气。

直到2020年，无锡新一轮“镇村布局规划”铺开，大坊桥村委会下的几个自然村被划入“城郊融合村”范畴。在高水平村庄规划指引下，一大批人居环境整治项目相继落地，村里路宽了、水清了、垃圾不见了；按传统风貌统一规划建设居民点里，万家灯火再次被点亮……

村子的命运兜兜转转，终于到了拨云见日的时刻。用村党支部书记夏峰的话说：“一个新规划，把村子的过去、现在和将来都装进去了。”

大坊桥村如同一个隐喻——对于无锡乡村而言，象征着历经繁华与落寞之后的“再认识”，隐含着城乡关系的“再塑造”。

目前，无锡已成为江苏人口密度、人均GDP和土地开发强度最高的地级市，2023年末常住人口城镇化率更达83.31%，“有限空间和无限发展”之间的矛盾日益凸显；同时，无锡还肩负粮食安全、耕地保护等乡村振兴底线任务，在建设宜居宜业和美乡村、挖掘乡村多重价值的探索中责任重大。因此，以“城乡规划一张图”统筹空间供给、通过优化乡村规划布局重塑城乡关系、释放乡村潜能，意义深远。

未来村庄如何发展定位？土地利用低效难题如何破解？村庄规划难在哪里？新的空间供给方式能否实现？随着问题——浮现，在新的历史节点下，一场以“规划”统筹城乡融合发展的探索正在无锡深入。

乡村规划的双重逻辑

在被划为“城郊融合村”后，丁林荣所在的姚更上自然村按新的村庄规划，将翻修房屋、扩宽道路、修建停车设施等项目打包出去，基础设施和人居环境明显改善。几年下来，水系环绕的村子里终于有了水清岸净、绿树成荫的模样，和统一翻建的民居交相辉映，一步一停间尽是吴韵水乡的美景。而坊桥市河旁的“坊桥老街”在重新修缮后，“前店后宅”的明清古民居群也被完整保留下来，成为无锡市文物遗迹控制保护单位。

“现在每个周末儿子全家都会回来，还把乡下生活发到抖音、朋友圈里，多少有点炫耀吧。”丁林荣有些忍俊不禁，他没想到到村子命运竟有如此转折——年轻人开始重新接纳乡村生活了。

大坊桥村目前有户籍人口4461人，其中2000多人每天都往返于苏州或无锡市区内的工业园区；而对一些外来务工者来说，村里不仅环境好、交通便捷，水电路网等设施也和城里没有区别，普通农家小院的年租金也就在1万元左右，“对于月薪八九千元的工厂员工来说，住在村里比租住城里的‘鸽子笼’友好多了，所以‘城里工作村里住’在附近非常普遍。”夏峰说。

如今，这种“候鸟式”的生活样态既是无锡传统和历史的延续，也成为新的时代背景下，城乡关系演变、发展的映射。

时光回溯至1982年，当无锡惠山区堰桥公社将家庭联产承包责任制率先引入公社企业，一时间，“一包三改”的创举如星火燎原般燃遍苏南大地。从那时起，无锡不仅作为我国乡镇企业发源地之一被载入史册，更伴随非农产业向城镇集聚、农村人口迅速涌入城市，开始了持续40余年的工业化、城镇化浪潮。

目前，无锡的城镇化率已超过西方发达国家平均水平；物联网、生物医药、高端纺织、节能环保等10余个超千亿的先进制造业集群持续形成。

一个普遍共识是：任何城市和工商业文明高度发达的地区，土地空间资源的稀缺性都极其突出。记者从无锡市自然资源和规划局了解到，作为江苏国土面积最小的地级市，749.5万常住人口的无锡其人口密度、人均GDP和土地开发强度均为全省最高，一些区县的土地开发强度甚至超过90%。

宜兴市张渚镇善卷村是个仅有1500多户籍人口的行政村，但村里却有53家民营企业，厂房林立、寸土寸金一直是“幸福的烦恼”；近些年，随着开发AAAA级善卷洞风景区、路面翻修、广场建设、停车场扩建等都让本不富裕的建设用地更加捉襟见肘。

“只能重新规划，将厂房集中调整到公路沿线，让一二三产业区域连片，以此优化产业布局 and 空间利用效率。”村党支部书记李为清指着挂在村委会办公室的规划图介绍，“必须要统筹安排生产、生活区域，让产业经济、生态保护协同发展。”

去年，铜钱线厂负责人杨杰就把经营多年的工厂从景区附近搬离。“一共搬了5家厂，村里不仅给我安排了1500平方米的新厂房，每年还提供5万元厂地租赁补贴。”

善卷村的情况在无锡很普遍，有研究显示，2035年无锡的城镇化率将接近90%，这使得“农业农村发展”与“土地利用”之间密切关联的特征愈发明显。因此，“描绘城乡规划一张图、着力优化乡村规划布局”就有了重要意义。

江苏农科院无锡分院院长朱方林阐述了蕴含其中的双重逻辑：

一方面，虽然农业在无锡国民经济中占比不大，但乡镇工商业实力雄厚，乡村产业有“小而强、小而精、小而特”的特点，在探索创新农业生产方式、促进

如何以「规划」统筹城乡融合发展？



作为无锡最早开始村庄规划的村子之一，如今的山南头自然村环境优美、宜居宜业。

受访者供图

对于率先步入“城镇化下半场”的无锡而言，无论是承担粮食安全、耕地保护等乡村振兴底线任务，还是建设宜居宜业和美乡村、挖掘释放乡村多元价值，都需要科学系统的规划体系来化解“有限空间”与“无限发展”之间的矛盾，“描绘城乡规划一张图、着力优化乡村规划布局”意义重大。

目前，一场以“规划”统筹城乡融合发展的探索正在无锡深入。



“坊桥老街”重新修缮后，最大限度保留了原貌。河边建于20世纪70年代的粮仓，如今也进行了保护性开发。

农民日报·中国农网见习记者 鲍捷讯 摄

产业融合发展，建设具有“吴韵水乡”特色宜居宜业和美乡村等方面潜力巨大。

据了解，2023年末，无锡农村常住居民人均可支配收入44617元，城乡收入比为1.78:1，村集体平均收入更达到惊人的791万元。即使在江苏这个城乡发展相对均衡的地区，无锡都毫无争议地处在第一梯队。

另一方面，正由于乡镇制造业发达，农村都分布在厂房、村镇的“四周边角”，不利于发展规模化农业。记者从无锡市农业局了解到，目前无锡全市耕地总量（123.30万亩）和人均耕地面积（0.16亩）均为全省最低，并存在地块较为零碎、耕地后备资源不足的问题。

朱方林介绍，未来无锡农村还会承载约120万人口，农业仍要实现不低于26%的粮食自给率目标，因此守牢“有效保障粮食供给和耕地安全，构建生态安全屏障”等底线任务仍需足够的空间支持。

无锡市农业农村局一级调研员吴立刚表示：“一些产业会向乡村拓展延伸，乡村也成为城市居民放松身心、休闲养生的场所，同时也是吴文化、红色文化、工商文化等精神财富的重要载体。”因而，对于已步入“城镇化下半场”的无锡而言，回过头来重新认识乡村，以科学系统地规划调配城乡空间要素供给、充分挖掘农业农村潜力，就迫在眉睫了。

盘活尘封资源

2022年，家住惠山区阳山镇桃源村山南头自然村的郁薇，终于结束了多年在外的漂泊生活，返乡创业。她的家乡是桃源村下辖九个自然村之一，位于安阳山南侧、占地约156亩，是“阳山水蜜桃”核心产区之一，周边桃林簇拥、水系环绕。

眼下，她在自己经营的“判断题”咖啡店里，将精心调制的“蜜桃拿铁”放在记者面前。“现在村里年轻人很多，喜生的、团建的、旅游度假的，桃子收获季还有很多往来客商，咖啡和甜品都很好卖，加上很多外卖订单，每天流水最少1000多元，去年咖啡店营业额超过了100万元。”

据了解，桃源村由两个曾经的市级贫困村合并而来，2009年前后村民人均纯收入还不足1.4万元。除了村庄环境脏乱差外，村民老房多是二十世纪七八十年代自建的“条式兵营房”，既不实用也不安全。

桃源村党总支书记张谷觉得，无论是搞建设还是做产业，村庄必须有整体、长远的思路，以合理的规划作为引导，才能改变“想到哪、做到哪”的无序局面。于是2012年前后，他从上海请来专业团队，结合山南头的山水资源、蜜桃产业，制定《山南头文化艺术村“美丽乡村”建设方案》，一个“新江南人家”的全域村庄规划逐渐浮出水面。

“我们先从统一规划入手，通过三原翻建、抗震加固等不同的建造模式，对原有零散、破旧农房进行改造翻建，并有序进行盘活利用；同时确定‘三产、农文旅’双融合的发展思路，形成‘一核、一轴、一环、四区、多节点’的结构布局，以此探索集农文创、休闲娱乐等于一体的发展路径。”

正是村庄规划这步棋，真正撬动了盘活了村里尘封的资源，山南头村也成为全市最早开始村庄规划的自然村之一。如今，全村已陆续引进了30余个文旅项目、17种业态，成为高水平编制村庄规划并按照

规划推动项目落地的典型案例。

2023年7月，国务院正式批复了《江苏省国土空间规划（2021—2035年）》，同年8月，《无锡市国土空间总体规划（2021—2035年）》也已通过省国土空间规划委员会审议，并作为“国批城市”之一，由省政府转报国务院审批。

“与上轮规划相比，本轮更加突出‘山水林田湖草’全域全要素管理和空间底线管控，尤其是明确了耕地保护和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条不可逾越的红线，划定‘三区三线’。”

在无锡市自然资源和规划局详细规划处处长秦天看来，本轮国土空间规划尤其是“三区三线”的划定，对构建“村庄规划”“农业专项规划”等“多规合一”“协同推进”的规划体系提供了系统指引，尤其提出了“以优质集中连片耕地为依托，推动构建特色彰显、多元复合的‘三片五园’农业空间格局”。以桃源村为例，本轮规划被划进了“环湖歇山片区”，主要包括滨湖区、宜兴市和惠山区阳山镇等地，这些区域普遍拥有“山水林田湖”组合资源禀赋，适宜统筹推进农文旅深度融合和一二三产融合发展。”

目前，无锡已充分结合“三区三线”的划定成果，进一步摸清了“城镇开发边界”外全部7248个自然村的发展现状，并本着集约高效发展的原则，对原有镇村布局规划进行优化调整，目前确定“规划发展村”1090个，“其他一般村”4161个，“搬迁撤并村”1997个。

其中，“规划发展村庄”又分为集聚提升、特色保护、城郊融合三类，今后将作为乡村人口集聚、产业发展和公共服务设施配置的主要空间载体，获得各类发展资源的倾斜。比如，桃源村的“山南头自然村”此次就被划为“特色保护村”，而“走马岗自然村”则因人口过少等因素，被列入搬迁撤并村范畴。

秦天介绍，为了给这些规划发展村预留足够空间，无锡积极把握此次划定“三区三线”的窗口期，及时出台《无锡市乡村规划深化工作操作指南》，创新划定“7.3万亩现状建设用地线、8.5万亩近期建设用地保障线和远期建设空间控制线”三条控制线，有效实现了国土空间总体规划在村庄规划层面的传导。

“我们在近期建设用地保障线中调出了2700亩永久基本农田，通过多种方式统筹1万亩建设用地指标来保障‘十四五’期间这些规划发展村的建设用地需求，同时推动了基本农田的优化调整布局，以此破解部分村庄想发展却没有建设用地的难题，实现生态空间、农业空间和建设空间成为一盘棋的构思。”秦天说。

与村庄共同成长

近日，沿太湖108廊道在湖滨与密林间穿行，记者来到滨湖区马山街道陶园社区，“诗和远方”的轮廓也清晰起来：沉浸在山、水、林、田环绕中的社区宁静安详，站在连片集中的三层小楼前，尽可感受“白墙黛瓦、窗明几净”的建筑美学。

熟悉当地历史的人都晓得，陶园社区因“吴王阖闾”在此筑城得名；虽拥有旖旎的山水风景和深厚的历史文化底蕴，多年来却一直在生态保护红线、永久基本农田、景区保护以及地下文物埋藏区等多重管控要素限制下，产业发展步履维艰，2018年前一直是经济薄弱村。

“社区虽拥有较大面积的耕地、园地、林地和水

面等集体土地，但主要是分散租赁出去，产出低效。”社区党总支书记张耀华告诉记者。

2019年前后，随着无锡市滨湖区镇村布局规划正式落地，陶园社区南湾自然村等被纳入“集聚提升村”范畴，并明确了“环太湖北翼特色乡村休闲旅游节点”的村庄定位，一系列优化空间布局、盘活低效用地的举措开始落地，为村庄发展带来了活力。

“主要从两个层面入手，一是引导社区将分散出租的集体经营性建设用地逐一进行回收，通过规划、整合成近千亩的建设性用地用于后续开发；二是争取江苏省首个‘点状供地’试点，成功竞得75215.1平方米建设用地，并租赁社区约1300亩土地，吸引了总投资超10亿元的小南湾乡创综合体落地，成为社区重要的收入来源。”

张耀华告诉记者，小南湾乡创综合体是规划师们根据这里临太湖、靠山脉，局部气候温润怡人，周围拥有大片茶园的特征，再加上陶园吴文化和农耕文化的加持，在原本废弃的陶江油库基础上规划建设，以探索城市与乡村共生经营之道。

记者在该综合体内部看到，这里的建筑风格既保留了工业遗风，又在大片原生态自然景观中穿插设计了现代元素的步道、石桥等。在功能区划上，合理布局了研、学、食、宿、娱等主要空间场景，设置小田茶馆、小田学堂、大树剧场、像素花园等区域，充分展示乡村在特色农业、休闲度假、教育培训、文化艺术等领域的巨大价值。

如今，陶园社区已成为通过规划盘活要素资源、推动村庄发展的一个缩影，不仅早已实现市级相对薄弱村“摘帽”，社区年收入更稳定在700万元以上。

记者从无锡市自然资源和规划局了解到，为强凋村庄规划的“法定地位”，无锡市要求对有规划发展村的行政村，必须以一个或多个行政村为单元编制村庄规划，且不得以其他类型的任何规划代替乡村地区的法定详细规划；而对没有规划发展村的行政村，还引导各地以镇为单位，编制“多规合一”村庄规划或出台通则式规划管理规定。

这在确保村庄规划效力的同时，也对规划本身提出了更高要求。从全省来看，2021年前后江苏省自然资源厅发起了“共绘苏乡”规划师下乡活动，旨在推动乡村规划师“进村”，在提供陪伴式、在地化专业服务的同时，也培养村民们的规划意识，以共同参与村庄建设。

2022年，无锡市其中一个“规划师下乡工作站”就设在陶园社区，从那之后，高水平规划师定期走访就成了常态。

年轻的规划师倪明至今还记得首次来到社区踏勘的情景：“刚操控无人机飞过村庄，就被小朋友们围观了。旁边老人告诉他们，‘这些哥哥姐姐是规划师，他们操作这架小飞机，是研究如何让村庄变得更美的。’”

这让倪明意识到：“在村子里生活的人才规划的使用主体，尤其是‘一老一小’比例很大，必须要走进他们的生活，才能真正将诉求落实到规划中，要从最初的‘沉浸式调研’到最后的‘实景落地’全程参与。”

“房子能不能翻建”“规划后能有工作机会吗”“老人越来越多，能否考虑养老需求”……村民们提出的种种意见，也被规划师们视若珍宝，时刻提醒他们村庄规划绝不是简单的画图，而是一个与村庄共同成长的过程，要考虑人口基数、文化特色、产业发展等现状，更要涵盖用地布局、用途管控、耕地保

护等多重因素。

“去年得知村民们想要改造便民广场，我们就按全龄友好的理念，设计了改造方案。”工作站的规划师苏勇告诉记者，“根据用地管制要求，不仅优化了广场用地布局，还规划了党建文化长廊、儿童游乐区、老年健身区、青少年篮球场和小游园，现在都陆续建成了。”

如今，遭遇“转折”的丁林荣也对村里的事更上心了，他知道姚更上村未来怎么发展一定都要先落在规划中。

“这条望虞河是连通太湖和长江的流域性骨干河道，这里原来是有个古渡口的。”谈话间，丁林荣指了指脚下的方台说，“真应该修一个亭子，让后代们记住村庄历史。”

一旁的夏峰赶紧掏出手机，将老丁的建议记下，后期反馈给规划师。他还告诉记者：“两年前在翻建‘坊桥老街’时，临街的明清民居都作为文物，其保护与开发都列入了村庄规划中，但图纸细节很多是靠村里一位退休老教师的记忆，一点一点回忆、手绘出来的。”

“把房子80多年前的原貌都恢复出来了，甚至连民居墙上贴的‘大坊桥救火会’等名牌，也都体现在后续规划中，并最终落了地。”夏峰说。

新的空间供给

目前，无锡市399个有规划发展的行政村已全部完成村庄规划编制，并开始江南水乡发展模式的探索；而随着总体规划、村庄规划、农业专项规划等“多规合一”的规划体系正在逐渐形成，新的空间供给形态也涌现出来。

在北京清华同衡规划设计研究院院长袁昕看来，近年来，各种新技术、新产品、新场景、新服务纷纷涌现，像无锡就出现了以合成生物、深海技术、人工智能、低空经济等为代表的新质生产力快速发展，对与其适配的空间载体和空间治理模式也提出了新要求，必将推动城乡产业结构、空间结构发生变化。

袁昕认为，传统的城乡区划、固有的生态保护与产业发展等之间的规划管理和空间界限，已难以适应时代进步与社会发展的需求，需要重新优化空间格局来认识城市和乡村。

“过去为抑制人类活动对自然的破坏，我们只能划定保护范围，禁止各种建设行为，现在则可以通过技术手段将环境影响降至最低，在保证生态可持续的前提下，创造出更加宜人的空间要素组合。”袁昕说。

这种尝试如今已在无锡一窥端倪。2021年，无锡市委、市政府通过了农业农村“五园五区六带”规划建设的决策部署，这份促进城乡融合、科学布局生产、生活、生态的农业农村空间整体规划，其主要内容已纳入国土空间总体规划和村庄规划及其他农业农村专项规划等，共同成为支撑未来乡村乃至整个城市发展的四梁八柱。

在吴立刚看来，“五园五区六带”除了解决农业农村发展的瓶颈问题，也更好地承载了产业发展、居民生活、人文历史、绿色生态等要素的彼此交融，以构建新的城乡关系，从而推动城市进入新的发展阶段。

无锡国家现代农业产业园、惠山现代农业产业园等五大农业产业园，以谋划带动农业高质量发展，突出提升粮食和重要农产品生产能力；确定了“江阴澄南、宜兴宜南”等五大城乡融合先导区，以提升小城镇综合服务能力和农村现代化水平；同时还打造了锡西、宜南等6条各具特色的美丽乡村风光带，重点优化林、田、水等环境面貌，激活特色乡村产业，让一批批美丽村庄成为兼具生态、人文、经济多重价值的载体。

无锡市农业农村局规划建设处处长廖明刚介绍，“五园五区六带”作为无锡未来乡村最稳定、集中连片的空间载体，规划面积达到2000平方公里，占全市国土空间面积的43.2%，更涉及“发展规划村”820个，锚定了全市农业农村空间总体格局。

“比如解决农业发展和土地利用协调发展问题，市农业农村局和市自然资源规划局联合开展了1个市级、6个市（县）区级、49个镇级现代农业专项规划编制，统筹推进农业农村与土地利用、永久基本农田保护与高标准农田建设，努力促进‘农’‘地’合一。”廖明刚说。

当记者来到惠山区前洲街道杨家圩一处去年完成整治的千亩农田里看到，这里粮田地块规整、水利设施先进。

前洲街道办事处副主任陆柯何告诉记者：“原先杨家圩村以零散的果园经营、蔬菜种植为主，水稻田只有51亩，近两年通过耕地保护‘三提两严’行动，对农用地整治、建设用地复垦，打造连片农田，今年杨家圩北面的1个连片农田已建成并迎来小麦丰收；附近东港镇港南村的一处整治单元也已启动建设，预计可新增耕地299亩。”

据了解，无锡市2023年全市部署开展的耕地保护“三提两严”（提增数量、提优布局、提升质量、严格执法、严守底线）专项行动，旨在整治恢复耕地、优化耕地布局。目前，全市已初步完成各农业产业集中地区的耕地情况摸排，落实了耕地恢复任务，划定了耕地集中连片整治单元，接下来将开展高标准农田建设、低效用地腾退等工作。

而以滨湖区为例，则更容易感受新形态空间供给的震撼——这里既是“宜滨城乡融合先区”的重要组成部分，也是“宜滨美丽乡村风光带”的组成部分。近两年，全区通过陆续实施的117个太湖治理工程，使207平方公里太湖水域和市区90%的太湖岸线得到有效治理，大湾乡乡愁村、环蠡湖风光堤、花彩梯田等太湖沿线的乡村美景陆续呈现。

正在丰富的生态资源禀赋之上，滨湖区正在打造“太湖湾科创带引领区”，目前已汇聚全市90%的省部级科研院所、70%的高层次人才、60%的科技公共服务平台和34.3%的高新技术产业产值，逐渐成为兼具高显示度和强影响力世界级创新湾区。这种创新的空间供给方式，也在逐渐呈现未来无锡的发展方向。