

## 城乡融合趋势下的房地产发展研究

2020年12月中央经济工作会议提出：坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，举全党全社会之力推动乡村振兴，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。全面实施乡村振兴战略必须加强顶层设计。要推动城乡融合发展见实效，把县域作为城乡融合发展的重要切入点。

乡村振兴战略是中国经济社会发展方式一次大的转变。这一战略转变首要的是建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，真正实现从二元城乡社会经济结构走向一元。所以，乡村振兴不能仅靠乡村，必须以城带乡，走城乡融合发展之路，遵循基本规律，让农民变市民，靠城市带农村。可以说，城乡融合发展是推进精准扶贫与乡村振兴相衔接，加快推进农村农业现代化，促进农民富裕富足，实现共同富裕，实现美好生活愿望，推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要战略举措，也是新时代拉动内需、适应“双循环”格局的一个系统工程，意义十分重大。

关于城乡融合发展的目标，中共中央、国务院在2019年出台了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，提出：到2022年城乡融合发展体制机制初步建立；到2035年城乡融合发展体制机制更加完善，到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型。城乡全面融合，乡村全面振兴，全体人民共同富裕基本实现。

关于房地产企业投资城乡融合发展，关键是关注如何将城乡要素有机地融合在一起。即“乡村的地”加“乡村的景”、“城市的配套”加“城市的生活”、“城乡的人”加“城乡的产”。真正做到要素激活、产业配套和品质提升，走新型城镇化之路。当前，房地产业面临转型发展的考验，本年度报告围绕城乡融合发展下的房地产投资选择进行研究，探讨房地产企业如何抓住城乡融合发展机遇拓展新的发展模式。报告全文 16 万字，以下为报告简版。

## **一、城乡融合趋势下的房地产发展判断**

城乡关系是我国经济社会发展中的重要关系，能否妥善处理城乡关系，一定程度上决定着我国现代化的成败。城乡融合发展是推进精准扶贫与乡村振兴相衔接、加快推进农业农村现代化、促进农民富裕富足、推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要战略举措。

### **(一) 城乡融合具有重大意义**

2021 年 10 月，习近平总书记发表“扎实推动共同富裕”一文提出：适应我国社会主要矛盾的变化，更好满足人民日益增长的美好生活需要，必须把促进全体人民共同富裕作为为人民谋幸福的着力点。在中国特色社会主义进入新时代和经济发展进入高质量背景下，在城乡统筹、城乡一体化发展基础上继续推进城乡融合发展，对于重塑城乡关系、破解社会主要矛盾转化具有极其重要的意义。

我国目前开始进入从全面小康迈向共同富裕的新阶段，推进城乡融合是与乡村振兴相衔接，巩固拓展脱贫攻坚成果，促进农民富裕富

足，提供美好生活，落实新型城镇化和绿色发展，最终实现共同富裕的关键一环。

## **(二) 城乡融合给房地产发展带来新机遇新空间**

### **1. 城乡融合推进土地制度改革的深入**

自十七届三中全会明确提出要逐步建立城乡统一的土地市场以来，土地市场改革一直在向前推进，深化农村土地改革，实现宅基地市场化流转对消费增长和经济发展将带来重大积极效应。在“房住不炒”的政策导向下，探索利用农村集体建设用地建设租赁住房，有利于国家建立房地产调控长效机制。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点等，是对传统城市开发建设模式的调整，有助于增加农村土地发展权益，促进城乡居民住房权益平等化、城乡经营性建设用地权益平等化，构建全国统一、城乡融合的房地产市场，为畅通国内大循环奠定要素基础。

### **2. 城乡融合有利于提升空间布局效率**

城乡融合发展下的空间布局将从注重效率的生产空间向效率与公平并重的城乡空间转化。空间规划上，通过统筹安排市县农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局，统筹推进产业发展和基础设施、公共服务等建设，统筹优化建设用地空间结构与布局，提升空间布局效率，改善乡村空间品质。

### **3. 城乡融合下县域成为实现美好生活的新空间**

城乡融合下随着乡村环境的改善、产业结构的升级、新技术的应用和富有人文特色的多样化文旅项目的开发，具有基础条件的县域其

生态、环境、文化等优势由此激活，成为一个既保持传统乡村文明，又开放兼收现代文明创造性的区域，可以为人们提供生活居住、休闲娱乐、养生养老、创新创业的新空间。

## **二、城乡融合发展的国际经验**

伴随工业化与城镇化发展，如何处理城乡关系是各国在发展中面临的普遍问题。英国、德国、美国、日本等发达国家，在现代化发展和社会转型过程中都经历了城乡发展不均衡的阶段，由此出现了种种矛盾和问题。由于自然资源禀赋、文化传统、经济制度与发展阶段差异，这些国家城乡融合的具体路径和模式虽不尽相同，但其中也存在一些普遍规律和被证明了的有效发展模式值得我们借鉴。

### **(一) 城乡融合发展的国际经验**

#### **1. 英国：以城乡统筹规划引导村镇发展**

英国在城乡一体化探索方面对人类历史进程做出了突出的贡献，提出了许多关于乡村发展、城镇化的新思想和新计划并得以实践。

英国是世界上第一个建立完整的城乡规划体系的国家，一直将城市与乡村规划紧密结合，实现整体布局，共同发展。随着社会经济发展需求的转变，英国的城乡规划体系从土地规划转向空间规划，可持续发展成为核心目标，在这一目标下，包括地方经济发展、环境保护、土地利用、住房等在内的多项空间政策被整合到地方规划中。空间规划的改革使乡村地区能够在可持续发展的各项政策整合下，获得相对综合性的、全面的规划引导。

英国以新城镇和中心村为载体推进城乡融合。新城建设遵循“自给自足”和“均衡发展”两个原则，旨在建成相对独立的卫星市镇，使居民既可安居，又可在当地就业。从1945年到1970年之间，英国共建了34个新城。新城建设体现的是城市和乡村在生产方式和生活方式上的结合，是城乡统筹规划的典范。20世纪50-70年代，英国在乡村开展了大规模的“发展规划”，核心是加强中心村建设，在乡村地区形成增长中心。2000年之后，英国政府更加注重农村小城镇的建设。英格兰出台了“英格兰乡村发展计划”等政策支持乡村地区发展，以创建有活力和特色的乡村社区。英国政府十分重视农村得天独厚的人文和生态环境，认为这是农村核心竞争力所在。

## 2. 德国：城乡等值化理念指导的城乡平衡

1950年，德国赛德尔基金会倡导的“城乡等值化”试验，为城乡平衡发展奠定了理论基础。“城乡等值化”的核心理念是在保持村庄地方特色和独特优势的基础上，通过土地整理、村庄更新等方式，提升农业生产效率和农村生活水平，实现“农村与城市生活不同但等值”的目标，即让农民在居住环境、就业机会、收入水平、社会待遇等生活质量方面与城市形态不同类但等值。城乡等值化强调城乡间各要素的融合、贯通，但并不排斥差别，相反，通过科学、合理的规划将差别转化为各自特色，更有利于形成城乡系统的高层次协调发展。

## 3. 美国：城乡互惠共生的融合发展

美国是世界上城镇化水平最高的国家，城镇化率高达85%，基本达到城乡一体化、农村城镇化。作为移民国家的美国，其城乡一体化的发展比较独特，经历了由城市化到城郊化再到大都市化的发展过程。在这一过程中，通过构建高度城镇化的“大都市区”城镇体系，重视

小城镇对乡村发展的带动作用，推进农业现代化和城镇化协调发展等方式，以城市带动乡村社会的发展，促进城乡融合。

#### 4. 日本：以町村为中心的地区均衡发展

战后，日本政府将国家建设重心放在城市建设和工业经济恢复上，实行了一系列城市优先发展政策，导致城乡发展不均衡的现象越来越严重。为此，日本政府以町村为中心，从区域发展层面，对国家发展模式 and 城乡发展战略进行了重新调整和设计，推行了长达数十年的地域振兴计划。这一过程中主要实施了三次新农村建设，分别为 1955 年提出的“新农村建设构想”，1967 年政府“经济社会发展计划”中的“新农村建设”，以及 1979 年的实施以“一村一品”为主要内容的“造村运动”以改善乡村环境，推动农业发展，促进乡村经济，增强乡村活力。

## （二）国外城乡融合发展的规律与借鉴

### 1. 核心理念：协调发展，统筹推进

协调发展、统筹推进包含两层含义，一是城乡之间的协调统筹发展；二是大中小城镇体系的协调统筹发展。

城乡协调统筹是指把工业和农业、城市和乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体统筹谋划，促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展。德国提出的城乡等值化发展理念，美国实施的城乡互惠型发展模式，都是城乡统筹发展理念的具体体现。在推进城乡融合的过程中这些国家非常注重保持乡村特色，尊重当地历史文化遗产，开发当地优势资源，实现现代文明与乡村传统的有机融合。

大中小城镇体系协调发展是形成以中心城市为龙头带动，构建多层次的、具有梯度辐射效应、功能互补的城镇体系。美国、韩国、日本都是通过推进城乡一体化的城市网络群带建设，实施以大城市为龙头带动、集聚效益为发展目标的区域发展战略，吸引更多农村劳动力进入中心城市的同时，通过改善农村交通条件、基础设施和公共服务设施，扩大小城镇的承载能力，较好地处理了农民进城和城市容纳能力之间的矛盾。2017年，美国382个都市圈总人口合计为2.798亿人，占全国总人口的85.99%。

## 2. 顶层设计：通盘规划，政府支持

城乡协调发展是一个漫长的过程，需要政府高屋建瓴的进行顶层设计，运用立法形式和规划手段保障政策的稳定性和有效实施，并根据发展的阶段特征进行调整和完善，推动城乡一体化均衡发展。

英国建立了系统的基于城乡平等的城乡规划法律法规和政策，是推动乡村地区发展的重要因素。在规划实施层面重视规划的区域性和规划内容的全面性，实现乡村生活、生产和生态空间的一体化全方位发展。德国为实现城乡等值的理念，实行在法律框架下促进区域经济平衡发展。日本通过“全国综合开发计划”、基本法和多部普通法保障特定领域政策执行与目标一致。

各国在推进乡村发展过程中，充分发挥政府“有形之手”与市场“无形之手”的作用，特别是注重政策引导、技术支持和资金撬动作用。在不同时期和阶段，政府会根据农业农村发展的国内外形势调整支持的目标和重点方向。在前期支持的重点多是改善基础设施，促进农业增产和发展，提高农民收入。中期重点转向创造就业机会、保护生态环境、发展环境友好型农业、提高农民福祉、教育培训等方面，

以促进农村内生自我发展能力的增强。随着城乡交流的增加以及农村农业产业多元化的发展，当下支持的重点主要包括建设宜居宜业的农村居住社区、发挥农业多功能性、促进农业可持续发展、促进城乡交流与融合、保护和开发农村景观等方面。

### 3. 夯实基础：缩小差距，服务均等

推进城乡发展一体化，必须夯实基础。基础设施、公共服务、社会治理，是除去产业之外城乡之间存在的差距所在。城乡发展的一体化，必须在夯实乡村基础的前提下，才能有效推进。

城乡差距最直观的表现莫过于基础设施。城乡一体化程度高的国家，无一不高度重视基础设施建设，把城市基础设施延伸到了乡村一级。美国自 20 世纪 30 年代以来，一直重视农村的基础设施建设，尤其是城乡之间的交通设施建设，为城乡均衡发展和互动交流提供了重要物质基础保障。

在推进城乡公共服务均等化上，日本从制度层面打破城乡界限，《户籍法》规定实行“户口随人走”的制度，及时建立实施覆盖城乡的社会保障制度。德国从宪法上就规定了农民和城市居民具有平等的权利，农工差别只是工作性质的差别。

### 4. 发展路径：提高收入，产业融合

发展乡村经济，提升乡村居民收入，缩小城乡差距是城乡融合的关键。各国主要通过提升农业效率，推进农村一二三产业融合，促进城乡产业联动等路径推动乡村经济的持续发展。

提升农民收入上，日本主要通过提高农业生产效率、增加农民就业来提高农业竞争力和增加农民收入。



城乡产业联动上，美国和德国侧重于依托城市工业向周边辐射，带动郊区小城镇和农村发展。德国工业企业将生产基地向城市郊区镇转移，带动辐射周边农村人口就业的本地化；美国通过制定具有针对性的郊区税收优惠政策，鼓励城市工厂迁往郊区，为农村工业化发展创造了有力条件。日本通过推进农村地区工业开发计划和鼓励城市工业向农村转移，驱动乡村工业的发展。

三产融合发展上，日本倡导推动的“一村一品”、“1.5次产业”及“六次产业”模式，都是强调以农业为基础，以农村居民为主体，在当地发展农产品加工、流通、销售及相关服务业，形成集生产、加工、销售、餐饮和服务于一体的完整产业链，提高农业附加值，增加农村就业和农民收入。

## 5. 实施保障：多元参与，治理协同

发达国家在推进乡村发展中虽然形成了多样化的乡村治理模式，但是在治理机制上具有一定的共同特征，即发挥政府部门、农民协会、乡村精英、普通村民、城市、企业、高等院校、金融机构等参与主体的功能作用和内在价值，充分体现了多元参与、协同治理的思路。

## 三、城乡融合发展投资的时空选择

本报告首先通过构建一套对县域房地产投资潜力的评价指标，从定量的角度对各省县域投资潜力进行排名，直观的反应县域的投资机会；其次从定性角度分析哪些因素会影响县域发展潜力，以及投资机会在县域的空间分布。

## (一) 县域地产投资潜力分析及排名

### 1. 构建县域发展及地产投资评价标准

对全国近 2000 个县域经济单元，根据经济社会数据、人口数据、结合地理大数据展开分析描述，并通过建模打分，得到县域综合竞争力百强。再进一步结合地产指标及地产相关变量建模，得到县域地产投资潜力百强。

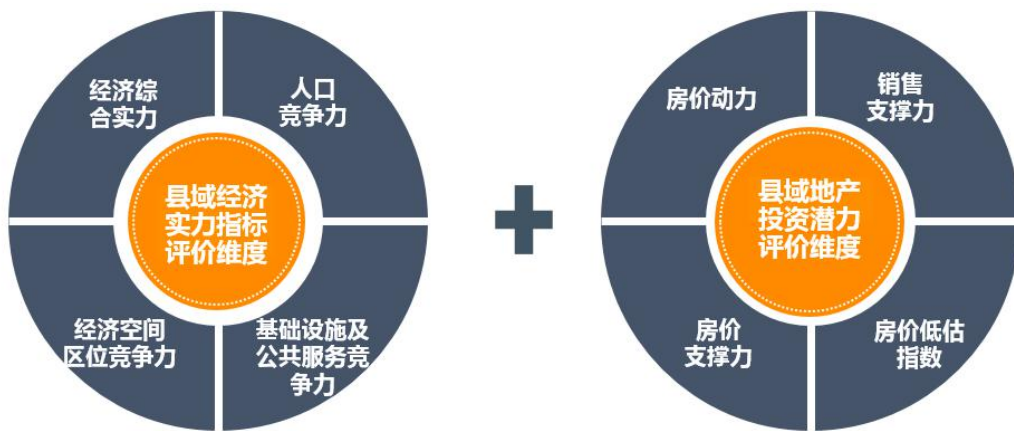


图 1 县域发展及地产投资评价维度

### 2. 县域地产投资潜力分省评分排名

分省来看，以江苏、山东、河南为第一梯队，三者差距不大，内部分别以苏州张家港市、烟台龙口市、郑州新郑市为首。安徽、浙江、河北、广东、湖南、湖北、江西、福建构成第二梯队。东北除辽宁外，评分低于省际均值线。新疆、青海、西藏评分居尾。

表 1 各省县域地产投资潜力评分及分值最大县域

省份	地产投资潜力评分均值	各省地产投资潜力评分最大县域	各省地产投资潜力评分最大县域值
江苏	76.0	苏州-张家港市	85.3
山东	72.1	烟台-龙口市	85.4
河南	71.0	郑州-新郑市	84.8
安徽	64.0	淮北-濉溪县	83.6

浙江	63.2	宁波-慈溪市	84.6
河北	59.3	唐山-迁安市	83.5
广东	58.3	揭阳-普宁市	79.9
湖南	57.9	衡阳-衡南县	80.9
湖北	57.7	黄石-大冶市	81.2
江西	56.7	鹰潭-贵溪市	77.2
福建	55.6	泉州-惠安县	86.0
辽宁	52.6	大连-瓦房店市	76.3
重庆	51.2	重庆-垫江县	58.0
山西	46.5	吕梁-孝义市	75.5
广西	45.3	北海-合浦县	69.7
陕西	44.6	渭南-大荔县	63.9
宁夏	43.9	银川-灵武市	64.9
四川	41.3	南充-南部县	66.9
海南	40.8	澄迈县-澄迈县	48.3
贵州	39.2	毕节-纳雍县	61.6
云南	35.9	曲靖-宣威市	68.3
内蒙古	33.4	呼和浩特-托克托县	58.2
吉林	33.2	长春-农安县	56.6
黑龙江	32.8	绥化-肇东市	51.2
甘肃	30.8	兰州-榆中县	54.1
新疆	24.6	石河子-石河子市	52.7
青海	20.0	西宁-湟中县	41.8
西藏	17.1	那曲地区-比如县	28.8

地产投资潜力百强县中，以泉州的惠安县、烟台龙口市、苏州张家港市、济宁邹城市及郑州新郑市高居榜首。

表 2 县域地产投资潜力前二十强

地产投资潜力排名	省份	城市	县域	房价动力指数排名	房价支撑力指数排名	销售支撑力指数排名	房价低估指数排名
1	福建	泉州	惠安县	214	7	6	214
2	山东	烟台	龙口市	41	93	44	28
3	江苏	苏州	张家港市	171	6	4	452
4	山东	济宁	邹城市	111	25	34	115
5	河南	郑州	新郑市	344	4	5	224
6	浙江	宁波	慈溪市	86	29	27	184
7	福建	泉州	南安市	202	15	13	223
8	河南	安阳	林州市	54	98	61	32
9	河南	开封	杞县	11	123	113	20

10	山东	济宁	微山县	33	127	257	4
11	安徽	淮北	濉溪县	68	43	158	45
12	河北	唐山	迁安市	159	32	17	236
13	江苏	苏州	昆山市	237	1	1	897
14	江苏	徐州	沛县	94	80	28	146
15	山东	潍坊	寿光市	70	26	77	209
16	江苏	镇江	丹阳市	51	75	41	180
17	福建	泉州	晋江市	235	5	2	742
18	河南	许昌	禹州市	225	38	19	225
19	江苏	无锡	江阴市	157	16	9	677
20	山东	菏泽	巨野县	9	172	237	27

## (二) 县域投资潜力分析

影响县域投资发展潜力的因素主要包括地理区位、经济水平、人口情况、资源禀赋等。

### 1. 地理区位：卫星城和恒星城

从地理区位上，有两类县城在未来有较大的发展前景：

一类是在城市群和都市圈内的县城，这类城市可以最先承接中心城市的人口、产业和创新外溢，为大城市提供配套服务，与此形成优势互补，从而成为大城市的“卫星城”。

随着新技术变革深刻改变人类生产生活方式，大大地缩小了城乡空间距离，同时使信息传播达成“共时性”，促进城乡生活的深度融合，使靠近大城市并易受新技术变革影响的“卫星城”具备发展的优势。从历年的百强县榜单中可以看出，我国超半数以上的百强县的成功都与大城市密不可分。离大城市越近，交通成本越低，大城市的外溢性也越容易覆盖。在沿海三大都市圈中，都不乏这种“卫星”式崛起的县城。例如位于京津冀都市圈内的河北固安县、位于长三角都市圈的浙江嘉善县以及珠三角都市圈的广东南海区。

另一类是虽弱依附于城市群和都市圈，但自身具有良好的基础设施和一定的经济实力，具有特色产业或生态资源优势，能够在与周边其他城市的竞争中胜出，并最终发展成为区域中心的县城，可称之为“恒星城”。例如山东寿光市、江苏沭阳县。位于省域边界处的县城更容易突破行政区划的分割，形成跨省/市/区的吸引力，从而造就以自身为中心的中小型经济圈层。

卫星城的崛起是通过分享大城市的产业链条与技术外溢实现的，而恒星城的发展同样也需要通过做大市场规模形成虹吸效应，吸引周边资源的流入。因此无论是卫星城还是恒星城，他们的成功都需要遵循城市极化发展理论。

## **(2) 都市圈的发展给卫星城带来机遇**

我国工业百强县基本都处于各大都市圈和城市群覆盖范围内，在2020年中国工业百强县中，可划入城市群或经济圈的多达95个。

2019年2月，国家发改委发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》是我国第一份以“都市圈”为主题的中央文件，标志着中国核心城市和重点城市开始进入都市圈时代，未来都市圈同城化发展将成为新型城镇化发展中的重要部分。随着新的增长极城市出现，一批新的“卫星城”也将随之涌现。

## **(3) 寻找都市圈内价值投资洼地**

一个地区的生产总值越高且固定资产投资总额占总产出的比重越低，则投资能够带来的边际产出的提升效应越明显，该地区也越具有投资价值。

根据 2016 年按生产总值排序的前 100 名区县级城市的“固定资产投资/地区生产总值”比例，可以看出：第一，固定资产占比低的地区往往拥有更大的经济规模，这表明越是经济体量大的地区，越蕴藏着巨大的投资潜力。第二，这些区域通常都处于城市群与都市圈之内。因此，在城市群和都市圈内，寻找“价值洼地”，是未来投资的思路之一。

## 2. 经济水平：发达县/镇

发达县/镇人口众多，有产业支撑，配套服务较为完备，自身承担了一定中心城市功能，具有独立发展的空间，并且可能对周边地区产生一定的辐射效应。

发达县/镇较多存在于东部沿海发达地区，如我国广东、上海、江苏、浙江就占了千强镇的将近 2/3。浙江 53 个县域中，近十年来有 48 个县实现人口增长，仅 5 个县人口减少。这是因为浙江的区域经济发展比较均衡，城乡收入差距小。每个县基本都有自己的主导产业，形成特色产业集群。另外，浙江无论是在经济还是在教育、医疗等方面的设施都比较完善，县与地级市之间的差距较小，对人口流入具有较大的吸引力。

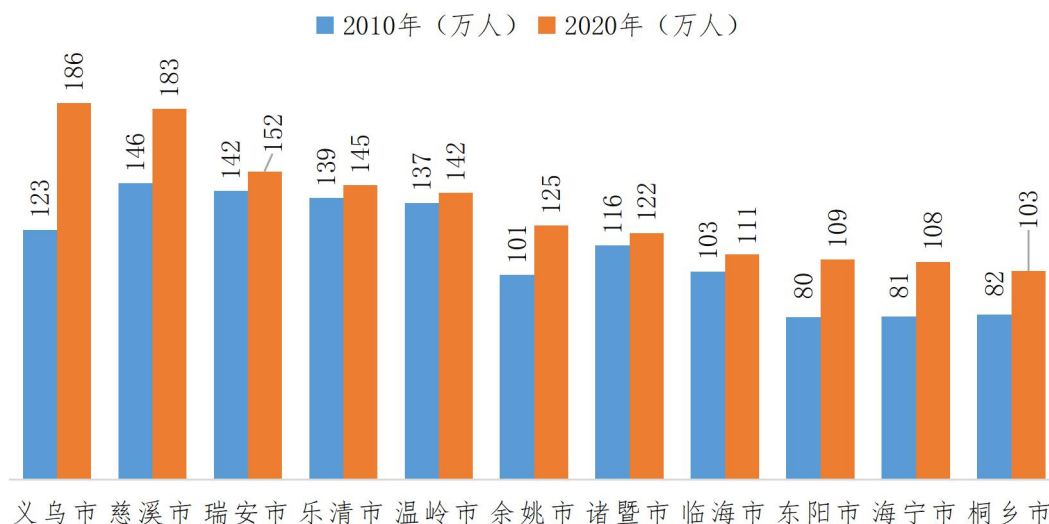


图 2 江人口超 100 万的县 2010-2020 年人口变化情况

### 3. 人口情况：具有较大的城镇化潜力的县域

县域人口众多，但城镇化率还不是很高的县（市）也具有很大的投资潜力。例如根据“七普”数据，河南省周口市常住人口为 902.6 万人，城镇化率 42.82%，与全国平均水平还有较大差距。而周口市人口超过 100 万的县/区就有 3 个（淮阳区、郸城、太康），城镇化率都在 40%左右。

总体上看，城镇化率低于 65%，人口总量大的省份，未来城镇化潜力仍很大。综合农业人口总量和城镇化率两大指标来看，河南、山东、四川、河北、湖南、安徽、云南、广西、湖北和江西这 10 个省份可提升空间最大，这些省份农村人口都超过 2000 万，且城镇化率相对较低。未来这些地区在加快工业化的过程中，将有大量乡村人口进城的需求。

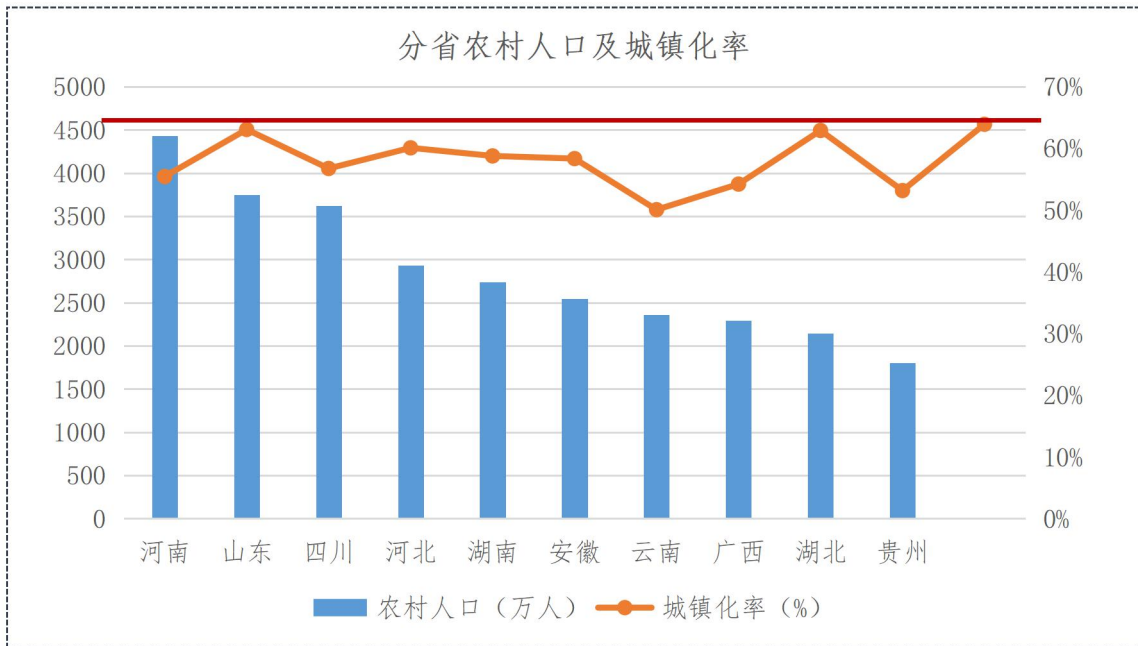


图 3 农村人口多且城镇化率较低的省份

#### 4. 资源禀赋：具有生态旅游和特色资源的县域

具有资源禀赋的县域依靠生态环境、旅游文化等优势及宜人的生活环境，对投资创业、旅游休闲、健康养老等群体具有较大的吸引力。

2019 年我国生态质量优和良的县域面积占国土面积的 46.6%，位于重点生态功能区的县市区数量已经达到 676 个。良好的人文生态环境是美好生活的重要组成部分，也是高质量发展的应有之义，对于那些拥有锦绣壮美的自然风景旅游资源、绚丽多彩的历史人文旅游资源的县，其投资发展潜力较大。

拥有独特环境、文化、旅游、休闲与养老资源的县（市），可通过拓展农业多元价值和乡村复合功能，在提升生态产品质量的基础上，进一步发展出乡村生态农业、休闲旅游、健康养老等绿色新产业新业态。



### **(三) 城乡融合发展给带来的房地产投资机会**

城乡融合下要素间的流动带来了居住地产、旅游地产、健康养老、商业及产业地产等复合型、多业态互联的地产新业态，给房地产市场带来了新的发展机遇，推动了房地产市场产品的多元化，也更好地满足了人们多样化的需求。尤其是人口的流动融合带来了较大的市场需求，主要来自两方面：

第一，乡-城的人口，主要是就地城镇化的农村转移人口。未来就地城镇化人口仍然较大。根据社科院预计到 2025 年我国新增农村转移人口 8000 万人以上。此外还约有 2 亿农业户籍人口工作生活在城市中却没有城镇户口。数量众多的县城是数以亿计的农业转移人口进城比较实际的选择。根据中指院预测，未来五年新增城镇人口带来的住房需求约 36.2 亿平方米。此外，城乡居民的增收也会不断提升对于住房质量和配套的要求，进一步提振增量刚需以及存量改善性需求。

第二，城-乡的人口，伴随地区间产业转移，乡村就业环境和生活环境的改善等原因，城到乡的人口流动趋势开始凸显。主要包括农民工回乡的创业者和就业者、城市居民到乡村的投资创业者、退休人员、都市通勤人员，“两地居住”的新中产阶级，以及到乡村的消费者。这些人群给县域主要带来了居住休闲、运动体验、健康养老等方面的市场需求。

## **三、城乡融合发展的政策支持**

城乡融合发展离不开国家政策的支持。针对目前农村发展缺乏要素支撑、农村基础设施和公共服务设施的历史欠账仍然较多等问题，

国家出台了多项措施，从财政资金支持、改革土地要素供给、增强市政设施和公共服务设施水平等方面支持城乡融合发展。

## **(一) 财政政策的支持**

### **1. 加大财政资金投入**

《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中提出鼓励各级财政支持城乡融合发展及相关平台和载体建设，发挥财政资金四两拨千斤作用，撬动更多社会资金投入。建立涉农资金统筹整合长效机制，提高资金配置效率。支持地方政府在债务风险可控前提下发行政府债券，用于城乡融合公益性项目。

在支持县城补短板、强弱项建设上，针对县城公益性固定资产投资项目，设计多元化的财政性资金投入保障机制。县城公益性项目主要通过地方政府财政资金予以投入，符合条件的县城公益性项目可通过中央预算内投资予以适当支持。对其中有一定收益但难以商业化合规融资、确需举债的县城公益性项目，除上述资金支持渠道外，还可通过安排地方政府专项债券、抗疫特别国债予以支持。

### **2. 调整土地出让收益城乡分配的格局**

面对我国土地增值收益长期存在“取之于农，主要用之于城”，从而导致了城乡发展不均衡的问题，2020年10月9日中办国办发文《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》中提出调整土地出让收益城乡分配格局，今后要将更多的土地增值收益投入到“三农”建设中，真正做到“取之于农，主要用之于农”。总体目标是从“十四五”第一年开始，各省（自治区、直辖市）分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例；到“十四五”期末，以省

(自治区、直辖市)为单位核算,土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。具体办法:一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到50%以上计提;二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到10%以上计提。土地出让收入用于农业农村的资金主要由市、县政府安排使用,重点向县级倾斜。

## (二) 土地政策支持

随着城镇化步入中后期阶段,中央对城乡融合发展越发重视,相关部门出台了一系列土地政策支持城乡融合发展,所涉及的领域包括:征地制度改革、农村集体经营性建设用地入市改革、宅基地改革、承包地的三权分置改革、保障三产融合用地、土地综合治理。

这些政策主要围绕以下五大目标:(1)盘活存量土地,确保土地合理高效的利用;(2)保护耕地,保障粮食安全;(3)实现共同富裕,确保农民利益不受损的同时能够分享经济发展的果实;(4)坚持市场化改革方向,通过市场和政府各司其职、优势互补,激发市场活力;(5)推进生态文明建设,坚守“绿水青山就是金山银山”的可持续发展理念。

表3 城乡融合的土地支持政策

涉及领域	支持政策内容
农村集体经营性建设用地	<ul style="list-style-type: none"><li>• 允许农村集体经营性建设用地入市;</li><li>• 一定条件下,允许废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市;</li><li>• 城中村、城边村、村级工业园等可连片开发区域土地依法依规整治入市。</li></ul>
宅基地改革	<ul style="list-style-type: none"><li>• 探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”;</li><li>• 适度放活宅基地和农民房屋使用权;</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置房屋。</li> </ul>
承包地的三权分置改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 落实所有权；</li> <li>• 稳定承包权；</li> <li>• 放活经营权。</li> </ul>
三产融合用地保障	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 统筹增量存量加大用地保障；</li> <li>• 进一步完善设施农用地政策；</li> <li>• 鼓励农村土地复合利用。</li> </ul>
土地综合治理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划统领土地综合治理；</li> <li>• 农业用地集中连片；</li> <li>• 合理布局产业用地；</li> <li>• 在治理修复的基础上，优化生态；</li> <li>• 改进占补平衡管理方式，建立增加挂钩指标节余的跨省调剂。</li> </ul>

### **(三) 国家补短板、强弱项的政策支持**

2020年5月，国家发展改革委发布了《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，围绕公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提挡升级、产业培育设施提质增效，推进17项建设任务，旨在加快推进县城尤其是城市群地区县城城镇化补短板强弱项，既能承接中心城市非核心功能疏解，助推形成同城化发展的都市圈，也强化与邻近地级市城区的衔接配套，形成城乡融合发展。

对于强弱项、补短板也有相应的资金和土地支持政策。除了财政资金支持外，《通知》提出要大力吸引社会资本投入。大中型准公益性及经营性项目通过银企对接，开发性政策性商业性金融、国家城乡融合发展基金予以融资支持。对符合条件的县城智慧化改造、产业平台配套设施建设等领域项目，可通过新型城镇化建设专项企业债券予

以融资支持。规范有序推广 PPP 模式，带动民间投资参与投入的积极性。

土地支撑上，坚持“要素跟着项目走”，优化新增建设用地计划指标和城乡建设用地增减挂钩指标分配，保障县城城镇化“补短板、强弱项”项目的合理用地需求。注重盘活存量建设用地和低效土地，优先用于县城城镇化“补短板、强弱项”项目。积极组织农村集体经营性建设用地直接入市，分类推进就地入市或异地调整入市。

为此，国家发改委设立了 120 个县及县级市开展示范工作。其中长江三角洲区域、粤港澳大湾区等东部地区县城 58 个，中部地区县城 31 个，西部和东北地区有条件县城 31 个。

## **四、城乡融合发展房地产投资的模式和特点**

城乡融合发展的投资模式上，不能简单的将城市开发、房地产开发的模式复制到农村上，而是要将“乡村的地、乡村的景、城市的配套、城市的生活、城乡的人、城乡的产”融合起来，从而带动乡村振兴，推动新型城镇化。

### **(一) 城乡融合发展的驱动力与途径**

城乡融合包括城乡要素的自由流动和资源的合理配置，形成城乡互补、工农互促、高质量发展的格局。



图 4 城乡融合的要素和途径

城乡融合发展的投资新模式可以分为三大驱动因素：即要素激活、产业配套和品质提升；六大途径：即乡村的地、城乡的人，城乡的产、城市配套，乡村的景和城市生活。

表 4 城乡融合发展的投资新模式

概念	三大驱动力	六大途径	具体内容
城乡融合发展的投资新模式	要素激活 (基础)	乡村的地	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国有建设用地使用权</li> <li>• 集体经营性建设用地使用权</li> <li>• 土地流转</li> </ul>
		城乡的人	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 农村居民：原住民、到乡村创/就业的人群、返乡就业人群</li> <li>• 城市居民：到乡村投资建设、康养居住、短游消费</li> </ul>
	产业配套 (关键)	城乡的产	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一产+二产、一产+三产、二产+三产、纯三产、三产融合</li> <li>• 承接产业转移</li> </ul>
		城市配套	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 市政基础设施、公共服务设施、环境卫生设施、商业服务设施、产业培育设施</li> </ul>
	品质提升 (目的)	乡村的景	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 生态资源定价</li> <li>• 人文景观 IP 化</li> </ul>
		城市生活	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 乡村要植入城市生活</li> <li>• 城市生活方式要进行改造，并融入乡村</li> </ul>

## 1. 驱动因素一：要素激活

城乡融合的第一大驱动因素是要素激活，这里所说的要素主要包括：土地和人口两大要素，即乡村的地和城乡的人。

土地要素的激活的关键是乡村土地的获取，这一步是为人、产业的进入提供土地资源，是进行乡村空间重塑的基础。这也往往是最难解决的，实践中一些项目的失败往往是在开始的土地规划和综合治理环节就存在瑕疵（例如：拆除违建、恢复耕地、土地流转的权力划分和期限续期问题、村庄拆并、农民安置和搬迁问题），导致投资企业无法获取土地的完整权利，难以真正控制土地，从而为项目的后续发展埋下了隐患。只有进行土地重新规划和综合治理，获取了土地的完整使用权，才能为农业规模化经营、企业办公、搬迁农民和城市下乡居民的居住环境提供相应的发展空间，吸引企业进入县域、乡村投资。当前在县域可获取土地的方式包括：获取国有土地使用权、获取集体经营性建设用地使用权和土地流转三大类。

人的要素的激活主要是农民的市民化、培育乡村人才和吸引城市人群。包括提升当地居民的人力资本和就业机会，给城乡融合提供自我造血的内在动力，吸引城市人群也有利于让城市资本激活乡村。

## 2. 驱动因素二：产业配套

城乡融合的第二大驱动因素是产业配套，包括城乡的产和城市配套。

城乡的产指的是产业的导入。将乡村的土地、城市的产业、城乡的人力资源有机结合起来是城乡融合发展的核心。如何在农村地区改善旧环境、引入新产业是其中的难点和重点，解决了上述两个问题便

自然使得投资主体愿意在乡村导入产业链以及资金、技术、人才等关键要素，推动农业现代化和农民生活城市化。

**城市配套指的是基础设施与公共服务的提供。**基础设施建设大多是不盈利，需要政府的深度参与和大力支持。公共服务主要涉及到乡村的教育、医疗和文娱休闲等。当前中国乡村的公共服务还比较薄弱，公共服务的提升可以改善农村居民的生活品质，提高人力资本素质，也是乡村留住人才的“软实力”的体现。

### 3. 驱动因素三：品质提升

**城乡融合的第三大驱动因素是品质提升，乡村品质的提升是城乡融合的最终目的。**

首先是要提升和改善乡村的景，城市资本进入乡村所看重的是乡村独有而城市没有的东西，那就是乡村的美景，包括自然景观与人文景观。乡村的自然景观不仅能够让人身心愉悦，而且其产生的生态产品也具有经济价值。乡村的人文景观虽然属于公共品，通过将其 IP 化，形成品牌效应，不仅可以保留优秀的本地文化，还可以给乡村带来经济效益。

其次要在乡村中引入城市的生活，不仅方便城市资本下乡，城市所带来的文明、信息和科技也有利于当地农民提升生活质量和文化素质。同时城市生活也需要通过改造适应乡村，避免让城市生活带来的各种污染破坏了乡村的生态文明。

在三大驱动力中，**要素的激活是一切的基础**，土地和人才的问题不解决，就不会有企业真正愿意扎根农村。**产业配套是关键**，没有产业入驻和城市配套，乡村的业态就无法丰富，乡村也仍处于封闭的状态，村民致富的愿景更是难以实现。**品质提升是目的**，城乡融合的最



终目的是通过使得乡村美景的价值显化和在乡村引入城市生活，城乡各取所长互相渗透，让城市有美景与生态，乡村有便捷与现代。上述三大驱动力和六大途径是承前启后，相辅相成又缺一不可的。

## **(二) 城乡融合发展的途径一：激活土地要素**

### **1. 全域土地综合整治是重要基础**

土地综合整治实质上就是把原来碎片化的、无规划的各类土地（包括生态的、住宅的、交通的、产业的空间）通过整治进行重组和整合，从而实现土地的规模化利用，创造出更大的价值。全域土地综合整治还有一个巨大的功能，即推动该区域整体生态自然资本的加速增值。土地经过综合整治完善了基础设施，改善了人居环境，把农田规模化、景观化，整个生态环境的改善所带来的最大收益就是土地整体价值的增值。

### **2. 国有土地需关注城镇开发边界**

在城乡融合的过程中利用国有土地要重点关注“城镇开发边界”。新一轮城市边界规划当中出现了城镇开发边界这一新名词，也就是说，2035年之前，开发边界以内的农用地和其他土地是可以被征收成国有建设用地进行开发的，但是开发边界以外的土地只有在一定情况和限定条件下才可以转为国有建设用地，难度较高。

### **3. 集体建设用地需关注开发价值**

随着土地改革的深入，集体土地的价值越来越凸显。但集体土地的价值根据其数量、性质和地区分布存在很大差距，评估其开发价值时需要综合考虑区位、基础设施和配套设施是否完善以及拥有的资源

禀赋的价值。农业部调查显示，我国具有特色资源的村庄只占不到5%，如果再将基础设施和周边的环境等因素考虑进去，具有开发价值的村庄占比约为3%-4%。此外，目前对于宅基地的管制较为严格，还有待于下一步政策的更新。

#### 4. 土地流转需关注风险

实践中，最需要流转的土地就是宅基地和承包地。宅基地流转的区位选择要慎重，不能过于分散和碎片化，要有全局的规划。

在流转的方式上，村集体大多以出租、股份等形式与社会资本合作开发。流转交易上需要注意以下两点：第一是要合法拿地，“合法”具有两层含义：一是拿地的内容上合法，二是程序上合法，土地流转要通过土地交易平台进行。在程序合法之后，还需要形式上的合法合规，这样才能保证开发经营的长久性。

#### 5. 文旅康养产业需关注混合用地+点状供地模式

对于文旅康养产业的开发，更适宜采取混合用地+点状供地的方式。该模式把项目用地的区域分成了两部分，一部分生态保留用地，另一部分为永久性建设用地。对于永久性用地供地采用“建多少供多少”地的方法（建筑面积为点状的），余下的部分土地可以通过托管、租赁等方法提供给项目业主使用。“混合用地+点状供地”模式的优点在于节约了建设用地的指标；减少了需要完成的农用地占补平衡指标；降低了开发商需要缴纳的土地出让金；提高了点状建设用地的容积率和利用率；盘活了存量土地资产，特别是将项目的土地“边角料”充分利用起来；租赁集体土地的税收覆盖相对低一点，减少了企业成本。

### **(三) 城乡融合发展的途径二：激活人力资本**

城乡融合的人力资本主要分两类：乡村居民和城市居民。

#### **1. 乡村居民**

要利用好乡村的文化和业态，乡村居民是其中的关键要素。乡村居民包括常年生活在乡村的农民、在乡村就业的外来者和返乡/创业人群。

返乡/创业人群在激活农村人力资本方面发挥着显著作用。2020年，全国各类返乡入乡创业创新人员达到1010万人，平均每个返乡创业创新项目可吸纳6.3人稳定就业、17.3人灵活就业，并通过采用契约式、分红式、股份式联结等方式，把产业增值收益留给农民。对于这类群体要通过乡愁吸引、岗位创造、激励机制来激活，真正做到“回得来、留得住、干得好”。

未来就地城镇化人口仍然较大。根据社科院2020年8月发布的《中国农村发展报告2020》，预计到2025年我国城镇化率将达65.5%，新增农村转移人口8000万人以上。此外还约有2亿农业户籍人口工作生活在城市中却没有城镇户口。尽管流向城镇的农村人口中有大量人群会到大中城市务工，但由于高房价、相对较低的收入、落户门槛等原因，绝大部分人还是会回家乡置业。近年来农民工回流逐渐成为“常态”。国家统计局历年的《农民工监测调查报告》数据显示，从2011年开始，每年新增农民工增速呈逐年回落趋势，外出农民工占农民工总量的比重也呈下降趋势。2020年我国农民工总量增速为-1.8%，首度出现负增长，越来越多的农民工选择返回家乡寻求发展。数量众多的县城是数以亿计的农业转移人口进城比较实际的选择。

## 2. 城市居民

城市居民包括到乡村投资建设、康养居住(长居)和旅游消费(短游)的这三类群体。长期居住者和往来于城乡之间的两地居住者都是活化城乡交流的重要力量,促进了城乡之间人口的常态性互动。

与企业 在乡村投资不同,城市居民主要的投资方式是购买或租赁农房。如果是非本村户籍人口,购买宅基地在制度上还存在障碍,但是租赁房屋是十分方便的。在现有制度下,通过盘活闲置农房资产,让它们发挥更大的价值(例如开发民宿、自住或作为其他商业设施)。

县域普遍具有丰富的传统文化、良好的生态环境,乡村休闲的生活节奏,成为了城市居民休闲、旅游和旅居的重要目的地。对于来乡村旅游消费(短游)的市民,要通过完善农村生活性服务业,吸引城市居民下乡消费。对于来乡村康养居住的市民,最重要的是解决他们对医疗护理、配套设施和休闲娱乐的需求。

### **(四) 城乡融合发展的途径三: 城乡产业融合**

城乡的产指的是产业的导入、产业的融合。

按照离大城市的远近,可以将产业模式进行分类。离大城市较远的地区,由于地理交通等因素,这类地区目前尚难以成为城乡融合的主要载体,其发展需依托资源禀赋,通过将自身做大做强来吸附周边资源。例如具有生态人文资源优势的可以以古村落和自然风光为落脚点发展文旅产业,利用顶级旅游资源吸引全国,乃至全球的客户。具有农业资源的地区可发展大规模农业,进行农业的特色化、专业化经营。一些都市圈、城市群无法覆盖的地区,需要建立该区域新的增长极,重点进行中心县的建设。

距离大城市较近的县城，更容易承接城市的各类要素资源，这些地区可选择的产业模式更加的多样和灵活。

城乡产业的融合方式和途径主要包括以下几种：

## 1. 一产+二产

一二产融合的方式一般为：农业+农副产品加工，农村生产的产品与城市现代化、标准化的生产流程相结合使得该模式具有很高的融合度。通过一二产联动发展，可以拓宽和提升农业的功能、产业链和价值链。

农业产业科技园是一二产融合的较高阶段的产业业态。农业产业科技园是以规模化种植、养殖为基础，以农业产业化为牵引，通过“生产+加工+科技”的方式打通现代生产要素的流动、创新体制机制，从而形成有明确地理范围的，具有较高建设水平的现代农业发展平台，是一种农民受益、合作共享的发展方式。

## 2. 一产+三产

一三产融合发展可大致分为乡村旅游和农村电商两种模式：

乡村旅游是以农业为基础，以农家乐、乡村旅游和综合休闲康养为拓展的模式。由于该模式利用了乡村的农业生产、田园风光、青山绿水、历史遗迹、风土人情和建筑风格等要素，从而使得该模式具有较好的可持续性。乡村旅游产业带来的对食宿、购物、休闲娱乐的需求给农民带来增收，吸引了进城务工人员返乡就业，更激发了农村闲置资产的活力（如：闲置宅基地变民宿、荒地复垦等）。

“互联网+”改变了农业的生产销售方式和农民的消费方式。电子商务是“互联网+农村经济”最活跃的领域，成为农业增效、农民

增收和农村繁荣的新亮点。2020年全国县域农产品网络零售额高达3508亿元，带动800多万个就业岗位。电子商务已成为农村经济发展的重要推动力，带动了农民的增收。而农产品经营逐步标准化、品牌化、规模化的发展轨迹也显示着农村电商在量变中实现了质的突破。电子商务向农村的覆盖缩小了城乡居民的消费差距。数字经济以科学技术的推动力重塑了我国城乡居民对于商品消费的体验和需求，创新了消费场景，拓宽了商品和服务消费的范围与途径，使得城乡消费市场更加紧密地联系在一起。同时，也推动了农村居民消费理念的转变，激活了新的消费需求。

### 3. 三产融合

三产融合的基础产业仍然是农业，通过延长产前和产后的生产链条，形成交叉发展。三产融合有着广阔的拓展空间，例如文旅康养产业的发展不只带来的短期的居住需求，也延伸出长期的异地居住需求，海南的发展是一个典型的例子。一些传统产业与乡村元素融合后衍生出了新业态，例如：利用农村的生态环境和人文资源进行特色民宿的开发等。利用集体土地的三权分置盘活农村宅基地市场，促进城乡要素的双向流动，既缓解了城市投资需求、住房需求的压力，也释放了农村的消费力和城市居民的精神需求。

三产融合的最终目的，是树立绿色发展、循环发展的理念，推动农村产业空间布局的调整和发展方式的转变，并让农民参与二三产业，分享农村产业增值收益。

### 4. 纯三产

纯三产指的是在大城市周边的城乡结合部仅开发旅游度假等休闲娱乐项目。该模式适合居民较少但是风景优美的地区。企业通过深

度的旅游开发，产生更多的消费娱乐场景。游客们来到这里不光可以与自然亲近，还可以享受到城市生活中“吃住行游购娱”六位一体的沉浸式体验。需要注意的是，在城郊发展纯三产，农村自然风光永远是这类产品最核心的竞争力。

## 5. 承接产业转移

城乡融合需要有产业的支撑。在我国经济结构转型升级阶段，承接产业转移将成为县域经济持续较快发展的一个重要契机。

随着区域一体化深入推进，都市圈、城市群将成为经济发展的主要空间载体，其辐射带动作用也将更加凸显。都市圈、城市群功能和产业的重新分工，促进了区域的产业转移、扩散和下沉，处于辐射范围的县（市）可通过共享中心城市产业辐射带动和经济溢出效应加快要素聚集，实现资源、产业和人口的协同发展。因此在区域融合深化背景下，能够全面接轨都市圈中心城市和城市群产业外溢的县域城市，将进一步获得发展红利。

### **(五) 城乡融合发展的途径四：城市配套**

城市配套是指要按城市生活的标准来配套提供市政基础设施、公共服务设施、环境卫生设施、商业服务设施及产业培育设施。引入城市配套将从振兴乡村产业、优化乡村生态和实现共同富裕三条路径促进城乡融合。

完善市政基础设施有利于振兴乡村产业。基础设施和公共设施的建设能够节约沟通与交通成本，有助于各类生产要素的自由流动，有利于乡村与外部市场建立广泛的联系，从而扩大产品销售的市场半径。此外公共设施具有投资乘数效应，即增加一单位边际投资带来总产出

的增加。例如公共设施的改善带来了乡村旅游收入的上升，而村民利用收益扩大生产，进一步增加了自身的收入。

**完善环境卫生设施有利于优化乡村生态。**农药化肥、工业污染、垃圾粪便以及植被破坏是乡村生态污染的主要来源，环境卫生设施的完善能够极大地改善乡村生态环境，比如加快环卫设施的建设（特别是垃圾分类和废品回收站）不仅可以有效地治理生活垃圾污染问题，还能够达到循环利用的“绿色理念”。生态改善的最终目的还是建立“宜居乡村”，在繁杂的城市生活下，现代人对于绿水青山的需求已上升到了精神层次，因此只有建立生态宜居的乡村，才能吸引来更多的城市游客。

**完善公共服务设施有利于实现共同富裕。**提升乡村教育、医疗卫生和行政管理的水平能够促进乡村人力资本和治理结构的改善。因此建设乡村公共设施能够带来包容性增长。

## **(六) 城乡融合发展的途径五：乡村的景**

投资建设的地域要充分的体现自然和谐的乡村特色风貌，乡村的自然和人文景观是城市稀缺的产品，也是其价值所在。

城乡融合中对乡村的保护，最重要的就是体现在乡村的美景上，乡村的景色类型包括：田园风光、古村落、自然风光。乡村的自然和人文景观是城市稀缺的产品，因而乡村的景是有价值的，并且利用的越好其附加值越高。

首先是乡村的生态资源以及衍生出的生态产品。生态产品可以分为三种类型：一是供给服务类产品，如粮食、木材、水产品、薪材等；二是调节服务类产品，如水源涵养、空气净化、水土保持、气候调节



等；三是文化服务类产品。农业是生态产品的供给者，乡村是生态涵养的主体区，生态是乡村最大的发展优势。具备条件的县域在提升供给和调节类生态产品质量的基础上，拓展丰富文化服务类产品的功能，满足城乡居民对美好生活的需要。

其次是人文景观。这类资源是在地的，它的背后反映的是当地的风土人情和文化传统。由于我国地域的广大和历史文化传统的复杂影响，形成了各具特色的地域文化，体现了当地的传统价值和人文价值。文化资源既有物质形式的，也有非物质形式的，包括风景名胜、历史遗迹、文学艺术、传记传说、民俗物产、饮食文化、民俗文化等，这些独特的文化资源在开发利用时往往更具价值和市场竞争力。

## **(七) 城乡融合发展的途径六：城市生活**

城乡融合最终是要让农民的生活品质提升，这一方面是为了让农民享受城市发展的红利，另一方面为城市居民下乡创造物质条件。

首先，提高公共服务水平是吸引城乡居民的重要前提条件，加快推进县城公共服务的提升，是保障基本民生需求，增加城乡居民收入，促进城乡融合，提升人民群众幸福感获得感安全感的重要途径。教育是城乡居民生活最基础和迫切的需求，在县城主要是大力建设幼儿园、综合性托育服务机构和社区托育服务设施、改善义务教育学校设施、建设普通高中校园校舍设施等。养老是资源优势县城发展的潜力，主要依托交通和生态条件，发展养老服务设施等。文化体育是现代居民生活标配，要打造新型文旅商业消费聚集区、完善县级公共图书馆文化馆博物馆、改善游客服务中心等旅游配套设施、建设体育公园和城市公园等。物业管理和社区服务是县城的弱项，要提供满足居民生活的美好生活服务站。医疗卫生设施是县城的最大短板，政府要推动县

级综合医院（含中医院）提标改造、县级疾控中心标准化建设、完善县级妇幼保健健康服务机构等。

其次，要积极引导农村居民学习使用城市配套，逐渐适应城市生活，这样才能让他们更好地与城市资本相结合，体现更大的个人价值。

最后，城市生活在乡村要进行适度的改造，不能影响乡村的生态和生产。

## **五、城乡融合发展投资的金融支持**

城乡融合发展离不开金融支持，但目前资金不足是城乡融合发展的突出短板。《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中特别指出，要完善乡村金融服务体系，加大开发性和政策性金融支持力度。因此，金融市场需进一步拓宽融资渠道，健全多元资金筹措机制，促进资本要素向乡村的流动，为城乡融合提供有力的金融支撑。

### **1. 城乡融合的创新型的融资模式**

2016年2月国务院发布的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中关于“创新投融资机制”的部分中指出，要深化政府和社会资本合作、加大政府投资力度以及强化金融支持，从而推进新型城镇化建设。2019年5月《中共中央、国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中进一步指出，要健全财政投入保障机制、完善农村金融服务体系并建立工商资本下乡促进机制，以此助力城乡融合发展的顺利推进。目前与企业投资相关的主要有七种创新型的融资模式，分别为债券发行、基金、融资租赁、资产证券化、公私合营的PPP模式、土地作价入股、农业保险。

表 5 城乡融合的融资模式

金融支持		
债券	城投债	
	地方债	一般债券
		专项债券
基金	政府引导基金	
	城镇化基金	
	信托基金	土地流转信托
融资租赁		厂商租赁/承租人联合租赁/集体土地使用权租赁/经营性租赁
资产证券化		农地经营权抵押贷款
PPP		
土地作价入股		
农业保险		

## 2. 专项债券对稳投资的重要性日渐凸显

在当前地方政府融资渠道不断收紧、债务日趋显性化的背景之下，专项债券对稳投资的重要性日渐凸显，为纾解地方融资压力发挥了愈来愈积极的作用。目前财政部已成功试点的专项债券种类包含土地储备专项债券、棚户区改造专项债券、收费公路专项债券。各地方政府也自主探索并发行了多种类型新型专项债券。专项债的发行对于县域经济的发展大有裨益，其中乡村振兴类、土地储备和棚户区改造专项债更是与城乡融合发展的关系极为密切。

表 6 新型专项债券的种类

市政公用类专项债券 (供水、供热、供气、停车场)	生态环保类专项债券 (污水/垃圾处理、河道整治、园林绿化)
医疗卫生类专项债券 (医院、养老、设备采购)	教育类专项债 (高等学校、幼儿园、职业技术学院)

乡村振兴类专项债券 (基础设施、公共服务、农业生产、 旅游)	产业园区类专项债券 (标准化厂房、孵化基地、人才公 寓)
交通类专项债券 (轨道交通、铁路建设、城市交通、 机场)	土地储备专项债券 (土地征收、土地前期开发、土地 储存)
棚户区改造专项债 (征收拆迁、补偿安置、土地开发)	.....

以乡村振兴类专项债券为例：2018年8月，四川省成功试点发行全国首单乡村振兴专项债券，此后各省市都相继尝试发行乡村振兴专项债券，例如，河北、江西、山东等省在2019年就特色小镇、乡村扶贫、高标准农田等项目发行了专项债券。在2020年专项债券投向从棚户区改造和土地储备转向其他类型项目的时代背景下，乡村振兴类专项债券发行量出现了大幅上涨。目前乡村振兴类专项债券主要募投领域有乡村基础设施（包括：道路桥梁、水利工程、村庄整治、厕所建设等）、乡村产业（包括：农产品销售、农业生产、乡村旅游）、公共服务（医疗服务、基础教育）等。

（报告执笔人：秦虹 钱璞 陈金至）

2021年12月