

## 关于广州打造千里乡村风景道实现 城乡共融发展的调研报告

黄小慧 梁茗 刘金龙\*

**摘要：**本文探讨了广州从城中村改造到“千里乡村风景道”项目的转型，分析其在城乡共融发展中的实践与成效。城乡共融为经济、社会和文化发展带来了机遇，但也面临发展不平衡、资源分配不均等挑战。广州通过“政府引领、社区推动、市场参与”的治理模式创新，推动城乡资源优化配置和多方利益协调共赢。“千里乡村风景道”项目连接城乡生态、文化和经济资源，促进交通与文旅融合，提升乡村价值。社区在城乡共融中发挥资源整合、社会治理和文化传承的三重作用。广州的实践不仅为大湾区城乡协调发展提供示范，也为全球城市可持续发展提供借鉴。

**关键词：**城乡共融 社区建设 治理模式创新

随着我国城市化进程的不断推进，我国当前城市化发展进入到了城乡共融的新阶段。城乡之间的空间、经济和社会关系日益紧密，是重塑城乡关系的重要契机。城乡在本质上有所差异但不是截然对立，城乡共融下的城乡关系不是乡村单方面纳入城市体系，而是从二元对立走向资源整合与互补，城

---

\* 黄小慧，博士，香港理工大学建筑及房地产学系副教授，主要研究方向城市化与基层治理、社区规划与建设、城乡关系；梁茗，香港理工大学建筑及房地产系学系博士研究生，主要研究方向城市化与基层治理、城乡关系；刘金龙（通讯作者），中国人民大学农业与农村发展学院教授，主要研究方向为发展干预与社区转型、林业经济与政策、自然资源管理。



与乡互相促进、彼此成就。<sup>①</sup>

城乡共融发展为我国社会、经济与文化的全面高质量发展创造了诸多机遇。首先，通过统筹城乡资源，优化土地利用和环境治理，城乡共融能够显著改善城与乡的生态环境，创造更加宜居的生活空间。其次，城乡共融发展不再重复以往大拆大建的模式，而是更加注重保护和传承历史文化遗产，使传统村落中的建筑、手工艺和文化成为城乡共融的重要纽带，延续独特的传统记忆。再次，城乡共融发展意味着城乡公共服务的均等化，能够推动乡村基础设施的完善和城乡资源的共享，显著提升城乡居民的生活质量。最后，城乡之间的资源互补为新兴经济产业的发展提供了契机，现代农业、乡村旅游和文化创意产业等新兴经济形态的蓬勃发展，将为我国的高质量发展注入新的活力。

然而，城乡共融在带来诸多机遇的同时仍面临一系列严峻的挑战。例如，城乡之间发展水平不平衡与产业融合不到位导致资源分配不平等的问题依然突出；乡村地区基础设施与公共服务水平相对较低，难以满足城乡共融发展的需求；城乡人口的流动和融合使得社区内部居民的多样性显著增加，利益诉求日益多元化。

在这些挑战中，最核心的难题在于如何使得城与乡这两套不同的制度能够实现互相促进、彼此成就。如图1所示，乡村主要以农业生产为主，而城市则以工商业生产为主。广大乡村仍延续着传统血缘、地缘形成的乡村习俗和宗族社会，还保留着人民公社时期建立起的农村集体产权制度，而城市则建立起了以法律和契约为基础的市场交易准则，强调个人主义与私有产权。<sup>②</sup>

在当前二元对立的城乡关系中，城与乡之间人口、资源、资金的流动与

---

<sup>①</sup> Wong S. W. , Tang B. S. , Liu J. L. , “Rethinking China’s Rural Revitalization from an Historical Perspective,” *Journal of Urban History*, 2022, 48 (3): 565–577.

<sup>②</sup> Wong S. W. , *Urbanization as State-building: A Case Study of Governance Reform in the Guangzhou Luogang District, China*, Vancouver: The University of British Columbia, 2013. <https://dx.doi.org/10.14288/1.0165669>.

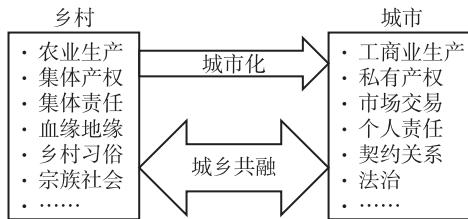


图1 城乡共融：制度的共存与共生

配置通常依赖自上而下的强大政府干预，然而这一模式既难以应对越发复杂的经济社会结构和越发多元化的民众需求，也无法从根本上实现城与乡这两套不同的制度之间的融合。因此，亟须探索新的治理结构和路径，以适应新时代城乡共融发展的需求。

在城乡共融的实践中，社区作为社会的基本构成单元，可以起到资源整合平台、社会治理单元和文化传承载体三重角色。通过赋能社区，增强其组织能力和动员能力，可以更好地协调政府、市场和居民之间的关系，推动城乡共融的可持续发展。

“政府引领、社区推动、市场参与”是实现城乡共融的治理模式创新。这一模式强调政府、市场与社区三方的协同与互动：政府发挥战略引领作用，市场提供资本和技术支持，社区提供协助和整合能力。“政府引领、社区推动、市场参与”模式可以有效缓解政府的财政压力，提升社区的自主发展能力，并促进市场的积极参与，实现多方共赢。

近年来，广州开始实施“千里乡村风景道”项目，该项目聚焦“岭南乡村、广州项链”，规划总长2500公里，将连接沿线的城乡生态、文化和经济资源。风景道不只是对乡村交通基础设施的提升，最具潜力的贡献在于其充分保留了乡村价值，使得政府、市场与社区得以有实现协同的空间，有助于乡村有效治理、村庄文化保护、乡村经济发展等多重目标的实现。

风景道所带来的乡村价值的保留与社区价值的挖掘对其他促进城乡共融的发展项目也能提供重要支撑。例如，在大湾区广泛开展的“美丽庭院”建设中，社区力量组织妇女群众积极参与，学习庭院绿植生长养护、色彩搭



配等课程，打造干净整洁的农家庭院作为村民安居乐业、享受幸福生活的起点。

城乡共融是我国城市化发展的新阶段，既为我国社会经济发展带来了机遇，也带来了新的挑战。通过探索“政府引领、社区推动、市场参与”的治理模式创新，可以更加有效地抓住机遇、应对挑战，实现城乡资源的优化配置和多方利益的协调共赢。广州的实践不仅为大湾区也为全球城乡治理创新提供了有益的启示。

## 一 城乡共融中的治理模式

### （一）政府、市场与民众的关系

政府是治理的核心。政府的主要职责是维护法治与公共利益，通过政策制定、资源配置和行政管理，推动公共服务的均等化，促进社会公平与效率的统一，确保社会的稳定与可持续发展。在城乡共融背景下，政府需要在城乡资源分配、基础设施建设和生态保护等各方面都发挥引领作用，以应对城乡发展不平衡、利益分配不公平等问题。但是政府在发挥职能的时候，也面临着政府财政压力较大、政策执行难以落到实处等问题，这需要政府与市场、民众等角色密切配合才能解决。

市场，包括资本、投资者、企业等，是追求利益最大化、注重经济效益和投资回报的经济主体。在城乡共融中，市场的积极参与为基础设施建设、产业发展和社区更新等各类型项目与规划的实施提供了必要的资金和技术支持。是否存在市场的可持续性，往往也是项目或者规划是否成功的关键衡量指标。然而，我们也应注意到，市场尤其是资本逐利的本质可能导致其在追求经济效益的同时忽视居民个人权益与国家全局利益，引发一系列社会矛盾。

民众是治理中最基本的主体。民众作为个体追求对个人和家庭生活的美好向往，作为整体则是治理体系方方面面的直接参与者和利益相关方。城乡



共融应该赋予民众更好的公共服务、更优质的生活环境以及更多的发展机会。然而，在面对政府和市场时，民众往往处于弱势地位，成为权益受到侵害的一方。民众的支持可以促进政府职能的行使与市场的运行，反过来民众也有可能因为私利阻碍政府与市场。

政府、市场和民众之间的关系复杂而多样，三大主体在社会治理中具有互相不可替代性，既存在互相协作的需求，也存在利益冲突的必然（见图2）。例如，资本追求利益最大化的目标可能与居民权益保护发生矛盾，如城中村改造中出现的经济赔偿不公、原居民被迫外迁等问题。政府在实现政策目标的时候可能因此而导致政策不具可持续性，例如，政府推动的一些城中村改造重点、样板项目尽管在短时间内实现了政策目标，但可能带来过重的财政和行政负担，使得这些重点、样板项目难以持续推行。

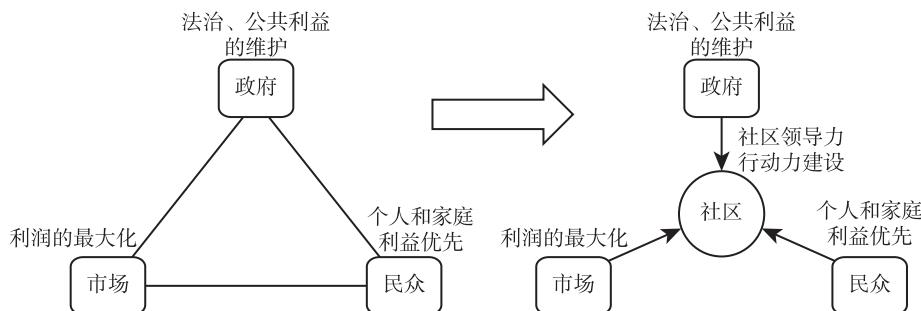


图2 政府引领、社区推动、市场参与的治理模式

## （二）政府、市场、社区关系的构建

社区作为一个多元主体共同生活的空间，也是社会治理的基本单元和文化传承的重要载体。通过增强社区的组织能力和动员能力，能够将政府、市场和民众的资源进行有效整合，成为协调三方利益的重要空间与平台，为社会治理提供多样化的解决方案，实现多方利益的平衡与共赢。

首先，社区可以在政府与居民之间扮演中介角色。在城乡共融和社会转型的过程中，社会问题的复杂性和多样性日益凸显，政府在社会治理中面临



着资源有限、行政负担重的挑战。而社区作为基层治理单元，凭借其贴近居民的特点，可以及时发现和解决社会问题，回应居民的诉求，有效分担政府的行政负担，成为政府与居民之间的桥梁。例如，社区可以通过建立居民议事会、业主委员会等参与机制，增强居民的参与感和归属感；同时，社区可以通过引入社会组织和志愿者，丰富公共服务供给，提升社区的治理能力。

其次，社区为市场的参与提供了稳定的外部环境。市场在城乡共融中扮演着重要角色，但其片面的逐利行为也可能引发一系列问题。社区可以通过建立协商机制为资本的进入设定规则，确保资本在追求经济效益的同时兼顾社会责任，从而实现经济效益与社会效益的统一。例如，在农村社区中，通过引入社会资本和技术支持，社区可以推动现代农业发展和乡村旅游产业升级；在城市社区中，通过搭建公共服务平台，社区可以为居民提供更加便捷的生活服务，提升居民的生活质量。

最后，社区是保障居民权益、形成归属感和认同感的重要载体。在城乡共融中，社区中的传统建筑、手工艺和文化是社区居民延续共同记忆、形成归属和认同感的重要纽带。具有强大认同感的社区可以通过组织居民参与公共事务、提供多样化的公共服务，协调和保护社区居民的权益。

## 二 广州的实践：从城中村改造到“千里乡村风景道”

### （一）广州的城中村改造经验

广州作为我国城市化进程的典型代表，在长期的实践中逐渐形成了政府主导、社区主导和市场主导三种模式。<sup>①</sup> 第一种是以猎德村为代表的政府主导模式。猎德村的旧村改造主要是为了配合猎德大桥的建设，同时也是广州为准备 2010 亚运会实施的示范项目之一。因此，政府在项目规划、土地征

<sup>①</sup> Wong S. W. , Tang B. S. , Liu J. , “Neoliberal State Intervention and the Power of Community in Urban Regeneration: A Tale of Three Village Redevelopment Cases in Guangzhou, China,” *Journal of Planning Education and Research* , 2024, 44 (2) : 619–631.

收、资金筹措等各方面都发挥着引领作用。政府主导模式的优势在于行政效率较高，能够在短时间内完成大规模的拆迁和建设任务。然而，这种模式也存在显著的问题，政府的大包大揽带来了沉重的财政负担，政府的直接主导也使得居民参与度较低，限制了社区的自主性和可持续发展。

第二种是以林和村为代表的社区主导模式。林和村凭借社区内部的组织和动员能力能够与市场力量协作自发完成改造。这种模式充分调动了社区居民的积极性，保障了居民的权益，还减少了政府在财政和行政上的负担。林和村改造成功的关键在于社区内部的凝聚力和组织能力，居民不仅是改造的参与者，更是社区发展的主体。

第三种是以冼村为代表的市场主导模式。以市场为主导，开发商在冼村的改造中占据主导地位，强调经济效益的最大化。然而由于社区缺乏有效的组织与动员能力，开发商与社区成员之间的沟通和协作不畅，项目推进缓慢，最终依靠政府的强力介入才得以完成项目建设。冼村的案例表明虽然市场主导模式具有经济效益上的优势，但如果忽视社区成员的参与，可能同样会阻碍项目的顺利实施。

## （二）“千里乡村风景道”的提出和实施

近年来，广州积极探索城市更新发展的新路径，启动了“千里乡村风景道”项目。风景道概念起源于 20 世纪初的美国，风景道不单指道路本身，还包括道路两边视域范围内的廊道风景，其初衷是通过连接风景名胜与历史遗址，推动旅游业发展，同时保护自然环境和文化遗产。美国在 1995 年提出了国家风景道计划（National Scenic Byway Program, NSBP），明确指出风景道是具备风景、历史、休闲、文化、考古以及自然六大品质的道路。全球有名的风景道包括承载阿巴拉契亚文化、连接北卡罗莱纳州和弗吉尼亚州的蓝岭风景道，从伊利诺伊州芝加哥一路横穿到加利福尼亚州洛杉矶圣塔莫妮卡的六十六号公路等。之后风景道的概念迅速传遍全球，逐渐成为全球促进乡村旅游和经济发展的重要载体。

我国乡村风景道的兴起源于对自然美景与乡村文化的保护与推广，与新



农村建设、乡村振兴战略等国家战略也密切相关。近年来，伴随着城市化进程的加速，人们对自然生态和乡村生活的向往日益增强，乡村风景道的建设逐步成为推动乡村旅游和经济发展的新亮点。根据《广州市国土空间总体规划（2021~2035年）》，广州市以山水林田湖海等自然要素为依托，规划构建涵盖农村公路和骑行道的乡村风景道系统。《广州市综合交通体系规划（2023~2035年）》提出通过改造提升和新建工程，打造一个串联全市800多个美丽乡村、农业产业园、文化遗址和生态景观的乡村风景道网络。广州市人大预算委员会进一步提出了“广州千里乡村风景道”的构想，并将其列为2024年市人大重点建议之一，即《关于加快农村公路升级改造 打造广州千里乡村风景道的建议》<sup>①</sup>。

广州千里乡村风景道依托现有的公路网和绿道等慢行系统，通过改造提升、新建和运营，形成一条连接全市众多美丽乡村、农业产业园、文化遗址和生态景观的路网。按照规划，千里乡村风景道将途经全市9个区、34个镇、661个村，串联1000多个乡村。<sup>②</sup>

### 三 千里乡村风景道与乡村价值重塑

#### （一）风景道与乡村价值重塑

千里乡村风景道促进了交通与文旅的融合发展，打通了绿水青山变成金山银山的途径。例如，增城区派潭镇的森林海旅游度假区本是一个矿坑，在矿坑修复改造中引入了生态修复和创意设计，将曾经荒芜的矿坑转变为如今的旅游旺地。从化区温泉镇以流溪河为依托，把温泉西路与温泉东路最有特色的市民广场、休闲公园、湿地公园等自然和人文景观资源串联起来，吸引

<sup>①</sup> 《广州打造2500公里乡村风景道 绘就乡村振兴新图景》，广州市人民政府网，[https://www.gz.gov.cn/zt/lmgzsss/mlxc/content/post\\_9978610.html](https://www.gz.gov.cn/zt/lmgzsss/mlxc/content/post_9978610.html)。

<sup>②</sup> 《广州将打造2500公里乡村风景道重塑乡村价值》，广州市人民政府网，[https://www.gz.gov.cn/zt/lhxsdxczx/gzsn/content/post\\_10122535.html](https://www.gz.gov.cn/zt/lhxsdxczx/gzsn/content/post_10122535.html)。

了众多游客前来健身徒步，显著增加了温泉镇的人流量和旅游收入。

但更重要的是，乡村风景道重塑了乡村的价值，为探索城乡共融治理模式的转型指明了方向。第一，风景道依托现有公路网和绿道改善了沿线村庄的交通条件，实现了城乡空间的有机连接，在为城市居民提供亲近自然的休闲场所的同时，提升了乡村的生态价值和经济活力。第二，风景道增加了乡村与市场结合的机会。沿线村庄积极发展餐饮、民宿等新型商业模式，吸引城市居民来到乡村旅游，为乡村居民提供了就业机会和利用市场的机会。第三，乡村的历史挖掘与文化保护借助风景道的实施得以进行。连接到千里乡村风景道的一些村庄借此机会建立村庄博物馆，保护村庄历史文化，或者挖掘手工艺、特色农业和乡村旅游，使乡村成为文化展示与经济发展的重要空间。例如，从化区米埗村探索了“公司+农民合作社+村民”的乡村民宿产业发展模式。合作社负责统一流转村民闲置房屋、山地、稻田等资源资产，转租给企业改造后开办民宿，打造了以“天人山水、百里流溪”为主题的乡村风景道体验。

## （二）以风景道共促其他共融项目

乡村价值的保留与社区价值的挖掘不仅有益于乡村风景道本身，由此形成的“政府引领、社区推动、市场参与”治理模式创新还为其他促进城乡共融的项目提供了重要支撑。例如，在推动“美丽庭院”营造计划中，从化区吕田镇当地妇联整合社区中各方力量，引导妇女群众及家庭共同参与庭院美化活动。南沙区榄核镇子沙村则探索了“美丽庭院+产业发展”模式，通过“美丽庭院”修缮道路、增设彩绘以提升社区各个商家的周边环境，实现了“庭院+美食”“庭院+特色手艺”等产业的培育。麻涌镇麻二社区则将“美丽庭院”与社区建设结合起来，社区志愿者精心布置花架开办“花卉超市”，居民可以以家庭为单位注册并通过“美丽庭院”建设获得积分，积攒积分换取心仪的绿植花卉。社区的这些手段激发了广大家庭争创“美丽庭院”的积极性和主动性。



## 四 共创城乡共融发展的新未来

社区建设与城乡共融是实现我国高质量发展的重要手段。广州作为粤港澳大湾区的核心城市，千里乡村风景道等城乡共融实践的顺利开展，有助于实现“政府引领、社区推动、市场参与”的治理模式创新，不只是为广州也能够为整个大湾区的高质量发展提供重要支撑。

### （一）进一步发挥社区在城乡共融中的关键作用

在城乡共融的过程中，社区有资源整合平台、社会治理单元和文化传承载体的三重作用。作为资源整合平台，社区可以有效实现城乡资源的连接、共享与协作。社区一方面可以承接城市的资本、技术和人才资源，另一方面将乡村的土地、生态和文化资源推向城市，促进了资源在城乡之间的双向流动，而不是城乡二元对立体制下的单方面流动。

作为社会治理单元，社区是加强基层治理的切入点。社区一方面连接政府，另一方面连接市场，通过赋能社区，提升其在社会治理中的作用，不但减少了政府在基层治理中的财政和行政负担，促使政府可以聚焦更为关键的治理事项，而且社区可以通过建立协商机制为资本的进入设定规则，规范市场行为，减少基层治理中的纠纷与矛盾。社区以此可以推动城乡治理模式的转型，构建城乡共融的治理模式。

作为文化传承载体，社区在保留乡村特色与历史记忆方面发挥了重要作用。在快速城市化的过程中，许多乡村的传统文化和历史记忆面临消失的风险。社区可以通过挖掘本地历史与文化资源，保护传统建筑和民俗活动，增强当地居民的社区认同感与全体民众的历史文化感。

### （二）推动“政府引领、社区推动、市场参与”治理模式创新

在“政府引领、社区推动、市场参与”的创新治理模式中，政府应起到战略引领的作用。政府通过制定明确的发展战略和政策框架，为社区建设

提供方向指引。此外，政府还通过财政补贴、基础设施建设和公共服务供给等方式，为社区发展提供必要的物质支持，赋能基层社区，帮助其更好地承接社会治理职能。

社区的作用体现在对政府和市场的双向促进。一方面，社区可以组织与动员居民，激发其自主参与的能力，承接政府下放的权责，成为社会治理的“最后一公里”，营造共建、共治、共享的良好氛围。另一方面，社区可通过规范市场行为、促进居民与资本之间的对话，为资本的参与创造良好的社会环境，确保资本在追求经济效益的同时兼顾社会责任，从而实现经济效益与社会效益的统一。

市场的参与则为社区建设注入了资本与活力。市场主体通过投资与创新，不仅推动了社区经济的发展，还创造了大量的就业机会。此外，市场主体还可以通过参与社区服务、文化活动和产业振兴，为社区注入新的发展动力，提升社区的综合竞争力。

千里乡村风景道的实施是一个良好的开端，沿线的乡村社区有望发挥资源整合平台、社会治理单元和文化传承载体的三重作用，探索“政府引领、社区推动、市场参与”的多方协作机制的形成。<sup>①</sup>

### （三）实现从广州到大湾区的发展新未来

千里乡村风景道不仅是广州城乡共融的成功实践，也是大湾区探索城乡协调发展的重要起点。广州可以作为大湾区城市群协同发展的试点，推动广州与周边城市在交通、生态和文化产业上的联动发展。广州的风景道可以与佛山的岭南文化旅游带、珠海的海岛旅游资源相结合，形成跨区域的城乡共融示范带。此外，以广州的风景道为基础，大湾区可以联合打造具有国际影响力的城乡共融品牌。例如，依托广州的岭南文化、深圳的科技创新、珠海的生态资源，形成兼具文化、生态和现代化特色的城乡共融示范区。

---

<sup>①</sup> 《城市更新行动与社会治理会议成功召开》，清华大学建筑学院网站，<https://www.arch.tsinghua.edu.cn/info/swiper/2844>。



不只是在我国，当前全球许多处于城市化高速发展阶段的发展中国家城市都面临城乡发展不平衡、城乡关系对立等现实问题。广州作为国家中心城市和粤港澳大湾区核心城市，推动“政府引领、社区推动、市场参与”创新治理模式的构建，不仅有利于本地区的经济、社会与文化的协调发展，构建城乡共融发展新格局，实现城乡之间的互促共赢，还能为全球其他城市的可持续发展提供宝贵经验。

## 参考文献

《广州打造 2500 公里乡村风景道 绘就乡村振兴新图景》，广州市人民政府网，[https://www.gz.gov.cn/zt/lmgzsss/mlxc/content/post\\_9978610.html](https://www.gz.gov.cn/zt/lmgzsss/mlxc/content/post_9978610.html)。

《广州将打造 2500 公里乡村风景道重塑乡村价值》，广州市人民政府网，[https://www.gz.gov.cn/zt/lhxsdxczx/gzsn/content/post\\_10122535.html](https://www.gz.gov.cn/zt/lhxsdxczx/gzsn/content/post_10122535.html)。

《城市更新行动与社会治理会议成功召开》，清华大学建筑学院网站，<https://www.arch.tsinghua.edu.cn/info/swiper/2844>。

[4] Wong S. W. , *Urbanization as State-building: A Case Study of Governance Reform in the Guangzhou Luogang District, China*, Vancouver: The University of British Columbia, 2013. <https://dx.doi.org/10.14288/1.0165669>.

[5] Wong S. W. , Tang B. S. , Liu J. L. , “Rethinking China’s Rural Revitalization from an Historical Perspective,” *Journal of Urban History*, 2022, 48 (3): 565–577.

[6] Wong S. W. , Tang B. S. , Liu J. , “Neoliberal State Intervention and the Power of Community in Urban Regeneration: A Tale of Three Village Redevelopment Cases in Guangzhou, China,” *Journal of Planning Education and Research*, 2024, 44 (2): 619–631.