

【区域协调发展】

中国式城乡融合政策演化、理论框架及其突破进路研究*

孙祥栋 王红雨 刘锐剑

摘要:走城乡融合发展道路是把握城乡发展规律、顺应时代发展潮流的必然选择。中国式城乡融合是统筹城乡发展和城乡发展一体化战略的继承与升华,也是乡村振兴与新型城镇化战略的贯通与演进,政策文件涵盖城乡保障协同联动、城乡要素双向流动、城乡多维发展互动三大内容。其中,城乡保障联动是城乡要素流动的滋养基础,城乡要素流动是城乡发展互动的必经过程,城乡发展互动是城乡融合的最终目标体现。当前我国已进入城乡融合发展的加速期,但仍面临着一系列的挑战,需要进一步完善提升基础保障建设,加强畅通要素流动渠道,统筹推进城乡发展体系。

关键词:城乡融合;文本分析;政策演化;理论框架;突破进路

中图分类号:F320.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)01-0043-11 **收稿日期:**2022-11-04

***基金项目:**国家社会科学基金重大项目“‘一带一路’投资安全保障体系研究”(19ZDA100);北京社会科学基金重点项目“中国新型城镇化发展的丰富内涵和世界意义”(21LLYJB103);中央高校基本科研业务费专项资金“区域发展异质性视角下全球能源强度降低的动因分析:理论机制与实证识别”(buctrc201932)。

作者简介:孙祥栋,男,北京化工大学经济管理学院副院长,教授,北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员(北京 100029)。

王红雨,女,北京化工大学经济管理学院硕士生(北京 100029)。

刘锐剑,男,北京化工大学经济管理学院MBA中心主任,副教授,通信作者(北京 100029)。

一、引言与文献综述

当前,我国已进入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段,如何正确处理工农关系、城乡关系,从而推动农业农村现代化是实现国家现代化的关键所在。党的十九大报告首次提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”,使城乡融合发展理念成为实现农业农村现代化的突破口。2019年中共中央、国务院出台《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,提出要建立健全有利于

城乡要素合理配置、公共服务普惠共享、基础设施一体化发展、经济多元化发展、农民收入持续增长等五个方面的体制机制。此外,国家发展和改革委员会近年来陆续印发《新型城镇化和城乡融合发展重点任务》也提出以促进城乡融合发展为重点任务,强调“推进城镇公共服务向乡村覆盖,推进城镇基础设施向乡村延伸”,为城乡发展工作的开展明确了方向。随着工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系的形成与推进,城乡融合发展将成为重塑城乡关系、引领经济高质量发展、解决当前我国新时代社会主要矛盾的重要抓手。

与此同时,以“城乡融合”为主题的文献快速增长,学科领域分布较为广泛。研究热点主要涵盖了城乡融合的内涵和外延(方创琳,2022),城乡融合的评价与治理(刘明辉、卢飞,2019;周佳宁等,2019)以及城乡融合体制机制构建与推进(刘春芳、张志英,2018)等诸多方面。学者们普遍认为城乡融合是一个多层次、多领域、全方位的融合(魏后凯,2020),涉及城乡结构、社会人口、经济发展、产业分布、公共服务、基础设施、生态环境、空间布局、科教文化、政策规制等诸多方面(孙悦、项松林,2022;戈大专、龙花楼,2020;黄震方、黄睿,2018;车冰清等,2017)。其既不是均质化或者同化城乡功能,搞城乡一样化;也不是要搞农村城市化或城市农村化,而是城乡彼此间功能互补,互助共进,协同发展。城乡融合是城乡关系发展的高级阶段,既是目标,亦是状态,更是一个长期的、动态的、渐进的过程(鸥万彬,2020),强调在城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置过程中,逐步实现城乡协调和一体化发展。进一步,相关学者在系统提炼国内外城乡融合典型模式和经验做法的基础上,通过梳理城乡关系发展脉络、城乡关系演进过程(李爱民,2019),总结城乡融合发展现状(黄渊基等,2019),基于“人”“地”和“资本”融合系统(刘守英,2017)、新发展理念框架(李豫新、尹丽,2017)、耦合协调度理论(谢天成等,2022),从经济、社会、生态、空间等维度构建多维城乡融合发展水平评价体系,运用全局主成分分析法(刘明辉、卢飞,2019)、聚类分析法(肖向东、罗能生,2015)、空间相关性分析法(张新林等,2020;吴燕、李红波,2020)等实证方法对全国、省域、市域、县域、特定区域开展城乡融合水平测度评价,并剖析城乡融合发展的时空演化特征及其影响因素。现有研究普遍认为各地区融合发展水平整体呈上升趋势,城乡差距在不断缩小,但部分地区融合水平较低、融合效果较弱,存在不同区域城乡融合发展水平差距悬殊、农业基础薄弱、数字生产力发展不平衡,基层治理待完善等问题,并针对性地提出了诸如加强规划统筹协调、加快现代农业发展、加强乡村数字能力建设、探索基层治理模式(王南,2022)等对策建议。

总体来看,相关领域学者针对城乡融合开展了大量的研究,积累了较为丰富的研究成果,为全面推进城乡融合发展新阶段奠定了一定的理论与实

践基础。然而,需要警惕的是,现有相关研究存在“城乡融合”这一理论概念或与“统筹城乡发展”“城乡发展一体化”等概念混用,或与“新型城镇化”“乡村振兴”等概念割裂的现象,这在相关实证研究中表现得尤为突出,极易带来政策误导。有鉴于此,考虑到相关政策文件具有“继承性”“前瞻性”特点,本文详细梳理了相关政策演化脉络,并基于政策文本分析工具,提炼并总结出中国特色城乡融合的三大范畴及其内在逻辑,形成了中国式城乡融合理论框架。进一步,围绕城乡融合发展主线,提出当前促进城乡融合发展的主要问题和发展路径,以期为促进乡村振兴、新型城镇化发展以及如何推进新型工农城乡关系提供理论依据。

二、中国特色城乡融合政策背景

厘清城乡融合与其他相关理论概念的关系是准确把握城乡融合自身发展脉络的前提。相关理论概念主要包括统筹城乡发展、城乡发展一体化、乡村振兴、新型城镇化等。我们认为,统筹城乡发展和城乡发展一体化战略的提出为城乡融合发展奠定了丰富的理论基础,城乡融合发展是当前乡村全面振兴与新型城镇化建设的融合演进(见图1)。具体情况如下。

(一)城乡融合是统筹城乡发展和城乡发展一体化战略的继承与升华

中华人民共和国建立初期,政府推行重工业发展赶超策略(林毅夫,2012),农村农业以极大的牺牲换取城市的优先发展,城乡关系长期处于二元分割状态。改革开放后,尤其进入21世纪以来,城乡二元结构破解思路逐渐明晰,我国城乡关系的失衡得到有效缓解,城乡政策从“统筹城乡发展”到“城乡发展一体化”再到“城乡融合发展”,经历了三次转变。其中,统筹城乡发展强调“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”,城乡发展一体化强调“加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,形成城乡经济社会发展一体化新格局”,两者都注重乡村与城市的协调发展,但强调政府的主导性,由政府指导资源配置,倾向于城市发展为重心。而城乡融合发展则要求走出城市为主、农村为辅的思路(赵霞、何秀荣,2010),强调“建立健全城乡要素平等交换、双向流动政策体系”,它不是城乡

统筹与城乡发展一体化的政策替代(魏后凯, 2020),而是在前两者基础上的进一步的丰富深化,史无前例地把乡村放到和城市平等的位置上进行战略规划(鸥万彬, 2020),体现了我国经济社会发展战略逐步深化、工农关系协调发展有效深入、城乡融合程度渐次推进的过程,也是党中央一脉式地传承城乡发展经验、科学式地把握城乡发展规律、渐进式地化解城乡二元壁垒的深刻反映。

(二)城乡融合是乡村振兴与新型城镇化战略的贯通与演进

《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》首次提出“乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”,习近平总书记2019年在江西视察时提出“城镇化和乡村振兴互促共生”。走城乡融合的协调发展道路是顺应当前城镇化发展大势、释放乡村发展活力的必然选择。城乡融合是实施乡村振兴战略的核心内容之一。我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农村发展不充分。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。若脱离城镇化进程,就农业论基础、就农村谈振兴、就农民讲致富,都只是治标不治本(王彩娜, 2021)。同时,城乡融合也是实施以人为核心的新型城镇化战略的应有之义(任杲、赵蕊, 2022)。脱离了农业农村现代化,城市空间格局的塑造、城区库存的消化、市民新活力的释放也就无从谈起。单一强调发展城市或农村,最终都只会固化城乡二元分割的格局,延缓工业化、信息化、城市化和农业现代化的进程。因此,乡村振兴战略必须与新型城镇化战略协同推进,这意味着城乡融合是城乡发展不平衡、不充分问题的根本解决途径(王彩娜, 2021)。城乡融合就是将两者有机联系起来,让城市和乡村融为一体,以农村的振兴来驱动城镇化高质量建设,以高质量的新型城镇化建设反哺乡村多维度振兴,最终

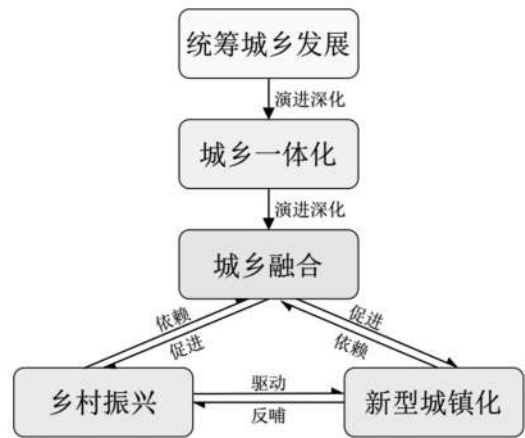


图1 城乡发展相关理论概念关系图

资料来源:作者整理。

消除城乡二元结构,打破城乡壁垒,实现城乡经济、政治、社会、文化、生态全方位、全领域的高质量协调发展。

三、城乡融合政策轨迹与理论框架提出

城乡融合相关政策的正式提出始于党的十九大报告,本文梳理了2017年以来的19份政策文件(见表1),进一步针对相关政策文件中涉及“城乡融合”部分文件进行内容解构,依次挖掘初级范畴、确定主范畴、开展理论饱和度检验,最终提炼出中国式城乡融合的理论框架及其内在逻辑。

(一)政策总体情况

在对相关政策文件中城乡融合内容进行详细解构之前,本文先梳理了城乡融合在各文件中的整体情况:第一,内容主题上,多数文件以推动乡村振兴与新型城镇化发展为核心,少数政策文件单独阐述城乡融合。第二,内容版块上,在大多数年份中,城乡融合内容以单独章节形式出现,内容篇幅有限,且部分政策文件简要提及,少部分文件以城乡融合为独立专题展开论述。

表1 相关政策文件中城乡融合内容概览

发布时间	政策名称	相关内容	涉及章节
2017年10月	党的十九大报告	建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化	五、贯彻新发展理念,建设现代化经济体系(三)实施乡村振兴战略
2017年12月	中央农村工作会议	走中国特色社会主义乡村振兴道路,必须重塑城乡关系,走城乡融合发展之路	会议通报稿
2018年1月	《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,到2020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	二、实施乡村振兴战略的总体要求十二、坚持和完善党对“三农”工作的领导

续表1

发布时间	政策名称	相关内容	涉及章节
2018年3月	《2018年推进新型城镇化建设重点任务》	做好城乡融合发展顶层设计。顺应城乡融合发展大趋势,坚持以工补农、以城带乡,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,制定建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见措施,激活主体、激活要素、激活市场,推动城乡要素配置合理化、产业发展融合化、公共服务均等化、基础设施联通化、居民收入均衡化,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。试点地区要将建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系作为重要任务,积极探索创新	四、加快推动城乡融合发展 五、深化城镇化制度改革(二十)放大试点地区改革平台作用
2018年9月	《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》	顺应城乡融合发展趋势,重塑城乡关系,更好激发农村内部发展活力、优化农村外部发展环境,推动人才、土地、资本等要素双向流动,为乡村振兴注入新动能	第二篇 总体要求 第三篇 构建乡村振兴新格局 第十篇 完善城乡融合发展政策体系 第十一篇 规划实施
2019年3月	政府工作报告	围绕解决发展不平衡不充分问题,改革完善相关机制和政策,促进基本公共服务均等化,推动区域优势互补、城乡融合发展	三、2019年政府工作任务(六)促进区域协调发展,提高新型城镇化质量
2019年4月	《2019年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》	以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手,以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标,切实推进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置,重塑新型城乡关系	一、总体要求 五、加快推进城乡融合发展
2019年4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》	突出以工促农、以城带乡,构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展的体制机制,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快推进农业农村现代化	全篇
2019年12月	《国家城乡融合发展试验区改革方案》	国家发展和改革委员会、中央农村工作领导小组办公室、农业农村部、公安部等十八部门联合印发11个国家城乡融合发展试验区名单,为全国提供可复制可推广的典型经验	全篇
2020年4月	《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》	加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略,提高农业转移人口市民化质量,增强中心城市和城市群综合承载、资源优化配置能力,推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,促进大中小城市和小城镇协调发展,提升城市治理水平,推进城乡融合发展,实现1亿非户籍人口在城市落户目标和国家新型城镇化规划圆满收官,为全面建成小康社会提供有力支撑	一、总体要求 四、提升城市综合承载能力 五、加快推进城乡融合发展 六、组织实施
2020年12月	中央农村工作会议	健全城乡融合发展体制机制,促进农业转移人口市民化,把县域作为城乡融合发展的重要切入点	会议通报稿
2021年2月	《中共中央 国务院 关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》	把县域作为城乡融合发展的重要切入点,强化统筹谋划和顶层设计	四、大力实施乡村建设行动(十九) 加快县域内城乡融合发展
2021年3月	政府工作报告	实施乡村建设行动,健全城乡融合发展体制机制,强化农村基本公共服务和公共基础设施建设,促进县域内城乡融合发展	二、“十三五”时期发展成就和“十四五”时期主要目标任务 三、2021年重点工作
2021年4月	《2021年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》	深入实施以人为核心的新型城镇化战略,促进农业转移人口有序有效融入城市,增强城市群和都市圈承载能力,转变超大特大城市发展方式,提升城市建设与治理现代化水平,推进以县城为重要载体的城镇化建设,加快推进城乡融合发展,为“十四五”开好局起好步提供有力支撑	一、总体要求 七、加快推进城乡融合发展 八、组织实施

续表2

发布时间	政策名称	相关内容	涉及章节
2021年12月	中央农村工作会议	立足现有村庄基础,重点加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,加快县域内城乡融合发展,逐步使农村具备基本现代生活条件	会议通报稿
2022年3月	《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》	以县域为基本单元推动城乡融合发展,推进城镇基础设施向乡村延伸、公共服务和社会事业向乡村覆盖	五、促进城乡融合发展 六、组织实施
2022年5月	《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》	以县域为基本单元推进城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用,增强对乡村的辐射带动能力,促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,强化县城与邻近城市发展的衔接配合	一、总体要求(二)工作要求(三)发展目标 九、组织实施(三十七)加强组织领导
2022年6月	《“十四五”新型城镇化实施方案》	坚持以工补农、以城带乡,以县域为基本单元、以国家城乡融合发展试验区为突破口,促进城乡要素自由流动和公共资源合理配置,逐步健全城乡融合发展体制机制和政策体系	一、发展基础(二)发展形势 二、总体要求(三)指导思想(四)工作原则 七、推进城乡融合发展 八、保障措施(五十一)强化组织协调
2022年10月	党的“二十大”报告	着力推进城乡融合和区域协调发展	四、加快构建新发展格局,着力推动高质量发展

资料来源:根据相关政策文件整理。

(二)内容解构

1.挖掘初级范畴

本文采用编码方式对政策文件中城乡融合的内容进行解构(见表2)。首先,选取政策文本中出现频率较高的基础设施内容,把它们归类为“推动城乡基础设施建设”范畴,围绕“推动城乡基础设施建设”找出文本中的相关表述词,并去除重复近义表述,进行概念化提炼,然后将文本中无法

归入第一类的表述词,归类为新的范畴,以此类推,整理出10项“初级范畴”,分别是:①推动城乡基础设施建设;②完善城乡公共服务配套;③引导城市要素入乡流动;④完成农业人口市民化转移;⑤深化城乡土地制度改革;⑥促进乡村经济多元化发展;⑦实现农民持续增收;⑧守住生态保护红线;⑨传承城乡文化根脉;⑩优化城乡空间格局。

表2 城乡融合内容解构

序号	初级范畴	文件表述词提取与概念化
1	推动城乡基础设施建设	1.农村基础设施建设提档升级。2.城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。3.城乡路网一体化、道路客运一体化。4.公共安全视频监控规划、建设和联网应用。5.道路、供水、供电、信息、广播电视、防洪和垃圾污水处理等设施。6.乡村道路、水利、渡口、公交、电信和邮政、物流等。7.水、电、路、气、房和信息化建设
2	完善城乡公共服务配套	1.城乡基本公共服务均等化发展。2.城镇基本公共服务常住人口全覆盖。3.优先发展农村教育事业。4.普惠性学前教育。5.义务教育学校教师“县管校聘”。6.乡村教师生活补助提标。7.中等职业学校建设。8.随迁子女入学。9.乡村医生“乡聘村用”。10.城乡统一社会保险制度。11.城乡社会救助体系。12.医疗保险、大病保险和基本养老保险。13.养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费。14.就业失业登记管理。15.异地就医结算。16.基本住房需求
3	引导城市要素入乡流动	1.企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才、志愿者。2.吸引各类人才返乡入乡创业。3.鼓励引导高校毕业生到村任职、扎根基层。4.城市教科文卫体等工作人员定期服务乡村。5.农村集体经济组织探索人才加入机制。6.科技成果入乡。7.工商资本和金融资本入乡。8.涉农技术创新。9.农业科研成果产权制度。10.柔性人员上下流动。11.农村专业队伍
4	完成农业人口市民化转移	1.城乡有序流动的人口迁徙制度。2.放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制。3.城市落户限制逐步消除。4.创业人员在原籍地或就业创业地落户。5.新生代农民工融入城市。6.户籍制度改革。7.畅通落户渠道。8.农业转移人口市民化奖励。9.分类制定落户政策。10.居住证制度
5	深化城乡土地制度改革	1.有偿转让退出农村权益制度。2.流转承包地经营权、宅基地和农民房屋使用权、集体收益分配权。3.集体经营性建设用地就地入市或异地调整入市。4.宅基地“三权分置”制度。5.农村承包地“三权分置”制度。6.农村产权抵押担保。7.土地所有制性质不改变、耕地红线不突破。8.城乡统一建设用地市场全面形成。9.放活土地经营权、适度放活宅基地和农民房屋使用权。10.允许土地经营权入股从事农业产业化经营。11.宅基地使用权、农村承包地确权登记颁证。12.可连片开发区域土地依法合规整治。13.农业设施用地

续表1

序号	初级范畴	文件表述词提取与概念化
6	促进乡村经济多元化发展	1.农村集体经济新的实现形式和运行机制。2.发展壮大集体经济。3.农村集体经营性资产股份合作制改革。4.经济发达镇行政管理体制改革扩面提质增效。5.农民合作社和家庭农场两类经营主体发展。6.村镇银行设立。7.城乡普惠金融服务体系。8.民营企业下乡发展。9.涉农企业上市挂牌融资。10.农村产权保护交易制度框架。11.提高农业农村投入比例。12.乡村旅游、休闲农业、民宿经济、农耕文化体验、健康养老等新业态。13.农村一二三产业融合发展。14.农产品个性化定制服务、会展农业和农业众筹。15.农业园区。16.农业产业化联合体
7	实现农民持续增收	1.农民工就业服务和技能培训。2.缩小城乡发展差距和居民生活水平差距。3.农民利益不受损。4.调动亿万农民积极性。5.尊重农民意愿。6.农民工劳动权益保护。7.提升农民获得感、幸福感、安全感。8.消除一切就业歧视。9.农民工与城镇职工平等就业。10.平等竞争、规范有序、城乡统一的劳动力市场。11.农民工工资性收入增长环境。12.拓宽农民增收渠道。13.农民经营性收入增长(新型农业经营)。14.农民财产性收入增长(农村集体经济、农民变股东)。15.农民转移性收入保障(农民补贴)。16.精准扶贫、精准脱贫
8	守住生态保护红线	1.完善自然资源价格形成机制。2.可持续的城乡生态产品。3.城乡垃圾污水、污染物。4.生态环境保护和美丽乡村建设。5.绿水青山就是金山银山
9	传承城乡文化根脉	1.乡村文化保护利用。2.吸取城市文明及外来文化优秀成果。3.优秀农耕文化遗产保护与合理适度利用。4.地方和民族特色文化资源挖掘利用。5.培育挖掘乡土文化本土人才。6.创新传统工艺振兴模式。7.发展特色工艺产品和品牌。8.文物保护单位和传统村落整体保护利用。9.村庄建筑风貌规划
10	优化城乡空间格局	1.经济发达地区、都市圈和城市郊区在体制机制改革上率先取得突破。2.以城市群为主体形态促进大中小城市和小城镇协调发展。3.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。4.以县域为重要载体

资料来源:根据相关政策文件整理。

2. 确定主范畴

城乡融合带来城乡研究从城乡二分范式向城乡连续体范式的转变,通过经济、社会的多维指标对城乡连续体进行划分,以城乡连续体作为分析城乡问题的基本单位,更加强调城乡的联系与融合,城乡连续体理论(Sorokin、Zimmerman, 1929)为解读城乡融合提供了有效范式。为进一步厘清各个范畴之间的关系,本文根据城乡连续体范式理论,在10项初级范畴的基础上提炼出更高级的主范畴。经过分析、归纳以及反复对比,本文将城乡融合主范畴归纳为城乡保障协同联动、城乡要素双向流动、城乡发展多维互动三大内容。

城乡保障协同联动,是指城乡水电、通信、交通、生活服务等硬件设施一体化规划、建设、管护以及城乡教育资源、医疗卫生、社会保障、文化服务等软性服务均衡化发展,也包括政策和组织上的协作与支撑,其以合作为基础,强调政府的服务性,为城乡居民参与社会经济、政治、文化活动乃至整个城乡发展过程提供坚实保障。本主范畴将推动城乡基础设施建设、完善城乡公共服务配套2项初级范畴连接。

城乡要素双向流动,是指城乡人口、土地、信息、科技等要素实现双向动态流动,强调要素之间的流动顺畅与自由平等,本主范畴将引导城市要素

入乡流动、完成农业人口市民化转移、深化城乡土地制度改革3项初级范畴连接。

城乡发展多维互动,是指城乡居民收入差距缩小、城乡产业布局互补、城乡金融机制完善、城乡生态交融,空间布局合理,节能减排与良好宜居并行,文化融汇交贯,实现城乡各美其美,美美与共。本主范畴将促进乡村经济多元化发展、实现农民持续增收、守住生态保护红线、传承城乡文化根脉、优化城乡空间格局5项初级范畴连接。

本文将主范畴以及初级范畴组成一体,最终提炼出“中国式城乡融合”这一核心范畴,并建立中国式城乡融合的内容结构模型(见图2)。提炼原因如下:①中国式城乡融合可以涵盖初级范畴总结出的所有主范畴,并在其中处于中心位置。②中国式城乡融合基于中国政策文本提炼,特色鲜明,涵括性显然有别于国外学者城乡融合和协调发展理论以及适用较为普遍的范式框架(柳思维等, 2007)。③中国式城乡融合作为核心范畴很容易与其他范畴建立关系。与“统筹城乡发展”“城乡发展一体化”等,或与“新型城镇化”“乡村振兴”理论范畴存在部分匹配和对应关系(方创琳, 2019;王新越等, 2014)。

3. 理论饱和度检验

为检验城乡融合内容结构模型的饱和度,选择

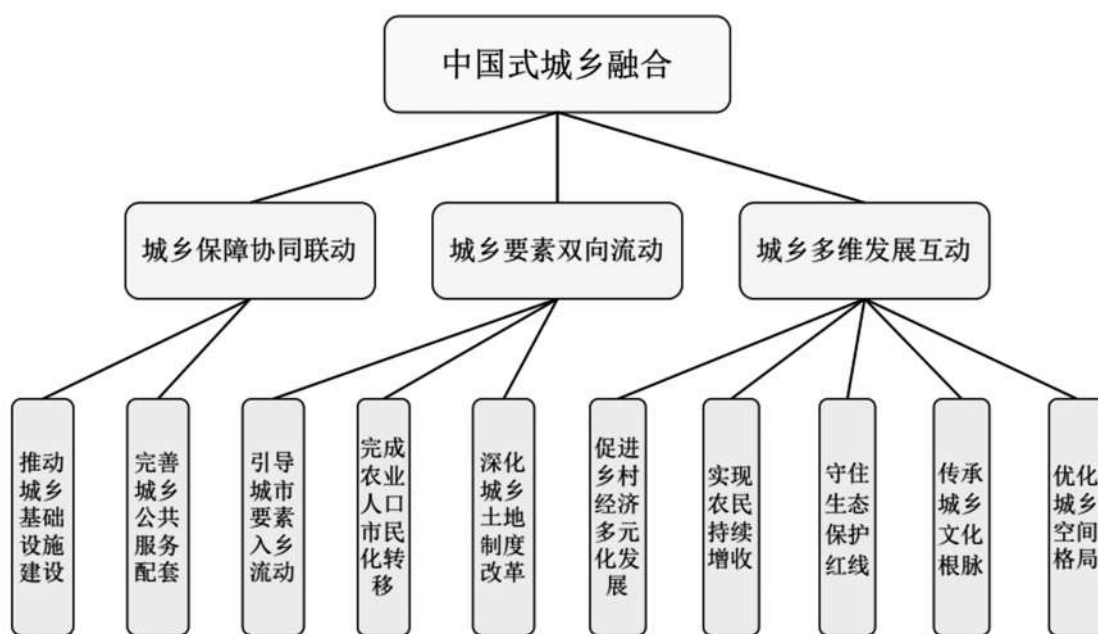


图2 中国式城乡融合的内容结构模型

资料来源:作者整理。

除政策文件外的90多篇参考文献进行上述初级范畴确立过程,结果发现,这90多篇文献所提炼出的概念、范畴也均被三大主范畴所覆盖,因而可判断上述城乡融合的核心内容结构达到饱和。由于参考文献较多,文本采用部分语句摘要作为举证:①实现农村经济的产业化、规模化和现代化发展,同时让农民享有均等化的基础设施和公共服务配套(城乡保障协同联动),全面提升农村居民的生产和生活环境,以城乡融合实现乡村振兴(城乡发展多维互动)(杨仪青,2018)。②城乡融合是实现乡村振兴的必由之路。通过优化城乡空间布局,可以畅通城乡资源双向流动的渠道(城乡要素双向流动),培育和发展不同级别增长中心和发展轴线,逐渐形成城乡融合发展的空间网络,发挥城市向乡村的涓滴效应(城乡发展多维互动),从而推动乡村振兴的实现(何仁伟,2018)。③在推进城乡融合发展中,乡村与城市处于优势互补、平等交换的地位,更加强调把乡村与城镇的发展视作为一个融合共生的有机整体,充分发挥乡村的多种功能和主动性,充分体现乡村的自然生态属性、历史文化特征以及乡村特有风格(城乡发展多维互动)(张克俊、杜婵,2019)。

(三)中国式城乡融合的基本逻辑

在上述城乡融合三大主范畴的基础上,本文进一步厘清了城乡融合内在逻辑和分析框架。上述

三大主范畴框架具体回答了城乡融合需要怎样的一个基础,呈现怎样的一个过程状态以及达到怎样的一个最终目标。

推动发展,保障协同联动是城乡要素流动的滋养基础。通达的基础设施,完善的公共服务,健全的社会制度不仅是城市居民安居乐业的基本前提,也是乡村生活奔向现代化的重要支撑。基础设施、公共服务以及社会制度优化协同,有助于乡村健康宜居、生态良好的可持续发展,同时,人口迁移受到自然设施和生活设施双重影响(刘守英、龙婷玉,2022),通过对乡村地区基础设施与公共服务的建设投资,城市人口、就业、资本等得到吸纳与转移(林毅夫,2012),当最终乡村基础设施不输于城市的设施建设时,当农村居民可以享受与城市居民平等的教育、医疗等公共服务时,乡村的吸引力将极大增加。

激发活力,要素双向流动是城乡发展互动的必经过程。从城乡关系发展历程看,过去,要素主要从乡村单向流入城市,城市要素富足,农村要素贫瘠,是造成乡村衰败的直接原因。随着城乡关系从割裂走向融合,城乡经济、社会结构表现出与快速城市化阶段明显不同的特征,最显著的特征就是要素流通壁垒被打破,要素被允许在城乡之间自由流动,人口、土地、资本、信息、技术等要素在城乡之间得到重新配置,摒弃了要素的单向流通,促使要素

从要素优势一端挪到要素劣势一端,实现城乡二元平衡,这也意味着要素流动是一个放权赋能的过程,把乡村居民的自由流动权、公共服务获得权、资产处置权还权于民,赋予其自我发展的能力,从而激发农村活力、完成城乡关系的重塑(叶裕民,2013)。

回归本质,发展多维互动是城乡融合的最终目标体现。城乡融合的本质是在城乡发展要素自由流动、公平与共享基础上实现城乡协调和一体化发展,形成共建共享共荣的城乡生命共同体(刘彦随,2018;罗其友等,2019)。目标是缩小城乡发展差距和居民生活水平差距,这意味着城乡融合最终落脚点是实现城镇和乡村的共同繁荣。城镇与乡村通过在经济结构、产业结构、生态保障、社会组织、文化传承等方面建立紧密的联系,使生产力在城乡之间合理布局,治理资源在城乡之间科学调配(金三林等,2019;张耀军、张玮,2022)。

四、城乡融合发展未来改革方向

当前,城镇化进程稳妥推进并向高质量提升发展,城市面貌发生了天翻地覆的变化,乡村生产生活条件也大幅改善,乡村的稀缺性和投资价值日益显现(金三林,2019),我国已进入城乡融合发展的加速期,但与此同时,工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系尚未完全形成(彦旭,2022),推进城乡融合发展仍将面临一系列的挑战,为此急需从多方面着手系统推进。

(一)基础保障建设急需进一步完善提升

一是城乡基础设施建设仍不均衡。2020年城市道路面积为农村的19倍,桥梁座数为农村的4.6倍,有线广播电视用户数为农村的1.9倍(数据来源于《中国城乡建设统计年鉴2020》《中国第三产业统计年鉴2021》),部分偏远地区的农村,道路、桥梁、供电、燃气等公共基础设施建设仍显薄弱。二是城乡公共服务供给仍存差距。2020年城市每千人口执业医师数为农村的2.1倍,城市每千人口注册护士数为农村的2.6倍,城市初中在校生数为农村的2.9倍(数据来源于《中国统计年鉴2021》《中国教育统计年鉴2021》),农村在医疗、教育等方面远远落后于城市。三是城乡发展机制体制仍待完善。在体制机制方面仍然存在城乡差别,影响城乡融合发展

的体制机制障碍并未根本消除。

提升基础保障应重点关注以下三个方面:

第一,完善农村基础设施,推动基础保障向乡村延伸。坚持先建机制、后建工程,建立城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护机制,促进农村基础设施建设提档升级,推动城乡基础设施互联互通。科学规划乡村道路网络,提高中心镇与高铁站等交通节点的联系,构建多层次轨道交通网和高速公路网,推动城乡交通设施互联互通;健全更新改造燃气、供水、排水、供热、电网、防洪排涝设施,区分公益性设施和经营性设施,落实管护责任;加强农产品仓储、城乡冷链物流、数据基础设施建设,因地制宜推动城镇基础设施向乡村延伸。

第二,完善农村公共服务,让广大农民得到更多实惠。提高城乡教育资源的均衡配置力度,通过财政拨款、设备添置和师资配置等向农村边远、贫困、民族地区学校倾斜,稳步提高乡村教师待遇,关爱留守儿童,增加乡村普惠性学前教育资源,改善普惠性民办义务教育学校的办学条件,促进教育公平;健全全民医保体系,实行差别化医保支付政策,加强乡村医疗卫生人才队伍建设,推进农村三级医疗卫生服务网络建设,探索城乡之间合作医疗制度的有效衔接,完善全民健身服务体系;扩大农村最低生活保障水平和覆盖范围,创新多元化照料服务模式,统筹城乡社会救助体系。

第三,完善相关政策制度,提升制度保障供给水平。强化党和政府的主体责任,加强统筹协调和指导督促,提高顶层设计的科学性、规范性和引领性,切实推动任务落实、政策落地、项目见效,加快取得实质性进展;坚持整体谋划、重点突破,着力破除户籍、土地、资本、社会福利等方面的体制机制弊端,制定更加可操作的、促进农民工市民化、引导城市产业、消费、要素向农村流动、完善财政金融体系的相关配套政策和激励机制;发挥自治组织、社会组织 and 农民在乡村治理中的主体功能,为城乡融合发展提供全方位制度供给,形成可持续发展的长效机制。

(二)要素流动渠道急需进一步畅通

一是城乡自由流动尚存壁垒。2020年城镇化率为63.9%,依然有5亿多的农村人口,城镇就业人员是乡村的1.6倍(数据来源于《中国统计年鉴2021》)。尽管户籍制度改革、城市就业制度改革等

使农民流入城市的环境有所改善,但一定程度上提高了农民进城的门槛,使农民难以实现在城市定居的目标,城市内部二元现象问题突出。二是农村土地制度改革尚存困难。城乡土地产权不平等、计划配置土地资源的现状还没有得到根本改变,城乡统一的建设用地市场还难以形成,土地总体利用水平低,城市高房价、部分地区建设用地不足和农村土地的闲置浪费问题同时存在。三是农村金融保障尚存藩篱。农村资金大量外流,农民获取财产收益和抵押融资的渠道受到阻塞,工商资本下乡在政策上面临严重束缚。

畅通要素流动应重点关注以下三个方面:

第一,健全要素合理配置机制,破解户籍改革难题。有序有效深化户籍制度改革,提高农业转移人口进城落户收益,确保享受平等住房保障、子女教育服务;开展适合农民就业的技能培训,提高城市的包容度,着力解决劳动者技能与岗位需求不匹配的问题,促进农业转移人口参与到城市高质量产业中,使其真正融入城市;引导农民就地就近转移就业和就近市民化,畅通智力、技术、管理下乡通道,完善对返乡下乡“双创”人员的扶持机制,加大各地对因地制宜建设创新创业平台的支持力度,解决好用地、信贷、社保等方面的困难,营造良好的创业环境,让农村能吸引和留住人才,焕发活力。

第二,完善土地产权制度,破解农村土地改革难题。完善农村土地征收制度,规范征地程序,深化农村土地“三权分置”改革,维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,维护被征地农民和农民集体权益,全面推进完成农村集体土地、农村土地承包经营权、宅基地使用权确权登记颁证工作,依法赋予农民有保障的土地使用权;总结土地制度改革试点经验,推动城乡统一的建设用地市场形成与城乡土地产权同权化,在符合规划管制的前提下,建立集体经营性建设用地入市制度;鼓励农村集体经济组织及其成员在探索盘活农村闲置宅基地的同时,守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破底线,最大限度激发农村土地的生产力。

第三,提高金融资源配置效率,破解农村金融改革难题。增强投入力度,鼓励各级财政支持城乡融合发展,发挥财政政策导向功能和财政资金杠杆作用,撬动更多的社会资金投入,促进工商资本和

社会资本投向农业农村的同时,筑好工商资本下乡制度“防火墙”,防止工商资本到农村跑马圈地,侵犯农民利益。建立涉农资金统筹整合长效机制,统筹安排财政资金规模,科学评估财政承受能力、集体经济实力和社会资本动力,避免盲目扩大城乡融合范围,负债搞建设,提高资金配置效率。

(三)城乡发展体系急需进一步统筹推进

一是城乡收入差距有待缩小。2020年城镇居民人均收入为农村的近3倍(数据来源于《中国统计年鉴2021》),农村内生动力不足,农民持续增收空间收窄,城乡经济差距缩小缓慢。二是城乡生态质量有待提升。部分地区耕地减少、土地浪费、环境破坏现象依然存在。土地污染存在隐患,垃圾处置不到位,化肥、农药使用不合理,农业污染严重。三是城乡文化鸿沟有待跨越。乡村在更新、发展、提升文化方面却显后劲不足,城乡文化差异越来越明显,传统的乡村文化正在面临景观消减化、价值低估化、地位边缘化等困境。四是城乡空间布局有待优化。城乡融合区内部发展并不均衡,在经济、人口和空间等方面存在较大差异,农村过于分散聚落,城市低效无序扩张等问题依然突出。

推进城乡发展应重点关注以下四个方面:

第一,以产业兴旺为重点,健全农民增收长效机制。合理调整城乡产业布局,将农业初级产品加工和部分劳动密集型产业转移布局到农村地区,降低生产成本,推动一二三产业融合发展,因地制宜发展“互联网+”现代农业、休闲农业、乡村旅游业、创意农业等新型业态,创造更多的就业机会和岗位,增强乡村产业支撑和人口吸纳能力,活跃农村经济,拓展持续稳定的农民增收,农村富裕渠道。壮大集体经济,发展股份合作制,深化集体产权制度改革,探索农村集体经济组织成员资格与户籍脱钩的可行性,赋予农民更多的财产权利。解决集体收益分配权缺乏保障突出问题,实现养民富民,坚决打好精准脱贫攻坚战,改善农民经济收入。

第二,以绿色发展理念为重点,改善农村生态环境。加强城乡突出环境问题的综合治理,妥善处理农村生产生活垃圾及过量使用化肥农药问题,推进农村“厕所革命”,改善农村人居环境,注重城镇危险废弃物和医疗废弃物集中、大宗固体废弃物综合利用、污水处理能力缺口等问题。树立民众现代生态文明理念,补齐民众生态环境意识短板。探索

生态产品价值实现机制,加强田园风光总体设计,挖掘乡村绿水青山资源禀赋优势,打造若干田园综合体、农业特色观光区、城乡精品旅游路线。实现城市环保理念与乡村秀美环境相互融合,加大自然生态系统和环境保护力度,促进城乡生态系统和谐。

第三,以农耕文明为重点,走城乡文化兴盛之路。乡村文化关系着民族文化和民族精神的维系,要深入挖掘农耕文化特质,传承农村优秀传统文化,保护好农业遗迹、民族村寨、传统建筑。加强历史文化发扬传承,保护历史文化名城名镇,推动非物质文化遗产融入城市建设,培育富有地方特色和时代精神的新乡贤文化,发挥其在乡村治理中的重要作用,开展移风易俗行动,提升农民精神风貌。推动文化资源重点向乡村倾斜,鼓励社会力量参与。促进城乡文化传播。

第四,以区域规模为重点,调整优化城乡空间格局。积极推进疏密有致、功能完善的城乡空间格局形成,提高土地利用效率,改善集聚效应不高问题,防范城市盲目扩张,防止出现“摊大饼”现象。以城市群地区作为城乡融合发展的主战场,加强城市地区规划一体化建设,推进以县城为重要载体的城镇化建设,在县域内统筹规划多层次城乡融合发展节点,推动产业、人口、设施在城乡间形成梯度布局。积极推进扩权强镇,塑造规模适度、特色鲜明、生态宜居的现代化城镇,促进大中小城市和小城镇协调发展。

参考文献

[1]方创琳.城乡融合发展机理与演进规律的理论解析[J].地理学报,2022(4).
 [2]刘明辉,卢飞.城乡要素错配与城乡融合发展:基于中国省级面板数据的实证研究[J].农业技术经济,2019(2).
 [3]周佳宁,秦富仓,刘佳,等.多维视域下中国城乡融合水平测度、时空演变与影响机制[J].中国人口·资源与环境,2019(9).
 [4]刘春芳,张志英.从城乡一体化到城乡融合:新型城乡关系的思考[J].地理科学,2018(10).
 [5]魏后凯.深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J].中国农村经济,2020(6).
 [6]孙悦,项松林.县域城乡融合发展的理论与路径研究[J].云南农业大学学报(社会科学),2022(3).
 [7]戈大专,龙花楼.论乡村空间治理与城乡融合发展[J].地理学报,2020(6).

[8]黄震方,黄睿.城镇化与旅游发展背景下的乡村文化研究:学术争鸣与研究方向[J].地理研究,2018(2).
 [9]车冰清,陆玉麒,王毅.江苏省城乡空间融合的形态演化研究[J].长江流域资源与环境,2017(7).
 [10]欧万彬.“新时代城乡融合发展”的内涵解读与实践要求[J].北方论丛,2020(3).
 [11]李爱民.我国城乡融合发展的进程、问题与路径[J].宏观经济管理,2019(2).
 [12]黄渊基,蔡保忠,郑毅.新时代城乡融合发展:现状、问题与对策[J].城市发展研究,2019(6).
 [13]刘守英.乡村振兴战略是对乡村定位的再认定[J].中国乡村发现,2017(6).
 [14]李豫新,尹丽.中国城乡高质量融合发展及影响因素研究:基于新发展理念的实证分析[J].石河子大学学报(哲学社会科学版),2021(3).
 [15]谢天成,张研,王溯瑄,等.乡村振兴与新型城镇化协同发展:基于省级尺度时空演化分析[J].经济问题,2022(9).
 [16]肖向东,罗能生.区域城乡一体化水平的测度及其聚类分析:基于中国2003—2012年省际面板数据的研究[J].求索,2015(2).
 [17]张新林,仇方道,朱传耿.时空交互视角下淮海经济区城乡融合发展水平演化[J].自然资源学报,2020(8).
 [18]吴燕,李红波.大都市城乡融合区空间演进及内在关联性测度:基于武汉市夜间灯光数据[J].地理科学进展,2020(1).
 [19]王南.城乡融合发展现状、问题及对策研究:以四川省为例[J].农业经济,2022(4).
 [20]林毅夫.解读中国经济[M].北京:北京大学出版社,2012.
 [21]赵霞,何秀荣.扩大内需的最大潜力在农村吗?[J].农业经济问题,2010(1).
 [22]王彩娜.城乡融合是解决发展不平衡不充分的必由之路[N].中国经济时报,2021-07-20(001).
 [23]任杲,赵蕊.中国新型城镇化内涵演进机理、制约因素及政策建议[J].区域经济评论,2022(3).
 [24]Sorokin P A, Zimmerman C C. Principles of Rural-Urban Sociology[M]. New York: Henry Holt, 1929.
 [25]柳思维,晏国祥,唐红涛.国外统筹城乡发展理论研究述评[J].财经理论与实践,2007(6).
 [26]杨仪青.城乡融合视域下我国实现乡村振兴的路径选择[J].现代经济探讨,2018(6).
 [27]何仁伟.城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径[J].地理研究,2018(11).
 [28]张克俊,杜婵.从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展:继承与升华[J].农村经济,2019(11).
 [29]方创琳.中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向[J].地理研究,2019(1).
 [30]王新越,秦素贞,吴宁宁.新型城镇化的内涵、测度及其

- 区域差异研究[J].地域研究与开发,2014(4).
- [31]刘守英,龙婷玉.城乡融合理论:阶段、特征与启示[J].经济学动态,2022(3).
- [32]叶裕民.中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径[J].城市规划学刊,2013(1).
- [33]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018(4).
- [34]罗其友,伦闰琪,杨亚东,等.我国乡村振兴若干问题思考[J].中国农业资源与区划,2019(2).
- [35]金三林,曹丹丘,林晓莉.从城乡二元到城乡融合:新中国成立70年来城乡关系的演进及启示[J].经济纵横,2019(8).
- [36]张耀军,张玮.共同富裕与区域经济协调发展[J].区域经济评论,2022(4).
- [37]金三林.新时期推进城乡融合发展的总体思路和重大举措[N].中国经济时报,2019-07-01(005).
- [38]颜旭.城乡融合:重塑新型城乡关系[N].农民日报,2022-05-28(001).

Research on the Policy Evolvment, Theoretical Framework and Breakthroughs of Chinese Path to Urban-Rural Integration

Sun Xiangdong Wang Hongyu Liu Ruijian

Abstract: To follow the development road of the urban-rural integration is an inevitable choice to accord the law of urban and rural development and comply with the development trend. The Chinese Path to Urban-Rural Integration is a continuation and distillation of the strategy of balancing urban and rural development and integrating urban and rural development. It is also a connection and evolution of the strategy of rural revitalization and new-type urbanization. The policy documents cover three aspects: the coordinated linkage of urban and rural security, the two-way factor mobility of urban and rural, and the multi-dimensional interaction of urban and rural development. Among them, the linkage of urban and rural security is the nourishing foundation for the factor mobility between urban and rural areas, the factor mobility between urban and rural areas is the necessary process for the interaction of urban and rural development, and the interaction of urban and rural development is the ultimate goal of urban-rural integration. At present, China has entered the accelerated period of urban-rural integration development, but still faces a series of challenges. We need to improve the basic infrastructure construction, strengthen the smooth flow channel of elements, and promote the urban and rural development system as a whole.

Key Words: Urban-Rural Integration; Text Analysis; Policy Evolvment; Theoretical Framework; Breakthrough Path

(责任编辑:柳 阳)