

城乡融合发展机理与演进规律的理论解析

方创琳^{1,2}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049)

摘要: 城市与乡村始终是一个不可分割的有机融合体, 高质量的新型城镇化过程就是城乡融合发展与乡村振兴过程。“城市病”因乡村病而生, “乡村病”也因城市病而生, “城市病”与“乡村病”同病相连, 互为病因, 复合叠加形成“城乡病”, 根治“城市病”必须通过乡村振兴, 根治“乡村病”也必须通过新型城镇化。本文在对国内外城乡融合发展研究综述的基础上, 从理论层面分析了城乡病理病根及对立格局, 解析了城乡融合发展的主控要素、驱动机制、城乡融合发展的规律性和持续性, 构建城乡融合发展测度试验系统, 提出了城乡多融合发展的三角模式, 验证了中国城乡融合发展正处在城镇化后期城多乡少的高度融合阶段, 未来将迈入城镇化终期城多乡少的深度融合阶段。从政策层面分析了中华人民共和国成立以来国家有关城乡发展政策的演进路径, 总体经历了从城乡二元发展、城乡协调发展、城乡统筹发展、到城乡一体化发展、再到城乡融合发展的政策演进过程, 这些政策对推动新型城镇化和乡村振兴发挥了重要指导作用。从路径层面建议合并召开中央城乡工作会议, 合并编制《国家城乡融合发展规划》, 实施城乡深度融合发展战略, 把新型城镇化与乡村振兴同时作为解决城乡病、提升城乡发展质量的两种不同手段, 创新城乡融合发展理论与方法, 构建评估体系定量评判城乡融合发展程度, 建设美丽城市和美丽乡村。推动新型城镇化与乡村振兴向高度同步化、深度融合化和共荣化方向发展, 同步提升城市发展质量和乡村发展质量, 同步实现城市现代化和乡村现代化。

关键词: 城乡融合发展; 驱动机理; 演进规律; 理论解析; 政策作用路径

DOI: 10.11821/dlxb202204001

1 引言

城市与乡村作为城乡地域系统的有机组成部分, 始终是一个矛盾的有机统一体和不可分割的融合体。城乡融合发展一直是中国推动城乡统筹发展、实现城乡共荣的重要目标。1949年来, 中国城乡融合发展经历了从城乡二元发展、城乡协调发展、城乡统筹发展、到城乡发展一体化、再到城乡融合发展的政策演进过程, 这些政策对推动中国新型城镇化和乡村振兴、实现城乡深度融合发展发挥了重要的指导作用^[1]。在城乡人口融合、产业融合、基础设施和公共服务设施融合、城乡养老融合、城乡生态环境保护融合等方面取得了举世瞩目的巨大成就, 城乡融合体制机制逐步健全, 一批国家城乡融合发展试验区试点建设。与此同时, 中国城乡融合发展面临着城乡差异仍未消除、城乡生产要素流动不畅、城乡基本公共服务均等化程度较低、城乡融合发展深度不够、城乡发展战略与政策分离分治等问题^[2-3], 这些问题导致了乡村发展的衰落, 进而对中国可持续发展形

收稿日期: 2021-03-18; 修订日期: 2022-02-28

基金项目: 国家自然科学基金创新研究群体项目(42121001); 国家自然科学基金重大项目(41590840) [Foundation: Innovation Research Group Project of National Natural Science Foundation of China, No.42121001; Major Program of the National Natural Science Foundation of China, No.41590840]

作者简介: 方创琳(1966-), 男, 甘肃庆阳人, 研究员, 中国地理学会会员(S110001715M), 研究方向为城市地理、城市群发展与城镇化的资源环境效应等。E-mail: fangcl@igsrr.ac.cn

759-776 页

成挑战^[4]。城乡融合正是解决这一困局的根本途径,也是破除城乡二元结构,构建新型城乡关系,实现新型城镇化建设的关键举措^[5]。党的“十九大”报告中提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系;2019年4月15日中共中央、国务院印发的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,进一步对中国城乡融合发展做出规划部署;党的十九届五中全会中特别指出要通过健全城乡融合发展机制,推动城乡要素平等交换、双向流动,增强农业农村发展活力,解决城乡区域发展不平衡问题。如何在国家宏观政策指导下,科学合理把握城乡融合内涵,探索城乡融合发展演变规律,因地制宜地寻求城乡融合发展的实现路径,是发挥地理学综合优势、服务国家战略需求的重要使命。

城乡融合最早可追溯到空想社会主义理论中的城乡发展构想,是城乡关系演进的体现^[6]。城乡关系是社会发展中最基本的关系形态,马克思将城乡关系划分为城乡对立、城乡加速分离和城乡融合三个阶段^[7],其中,城乡融合是城乡关系发展的必然趋势。因此,研究城乡融合,首先要明晰城乡关系的形成和发展变化,一些西方学者对发展中国家的城乡差距以及城乡融合发展中存在的问题进行了研究,提出了“城乡融合体”“区域网络”^[8]“城乡二元结构论”^[9]“城市偏向论”“城乡共同发展论”等多个理论学说^[10]。在上述理论基础上,西方学者以城镇化为依托,探索了城乡融合实践范式,构建了在同一个地理范围内城市性行为 and 乡村性行为同时发生的地域概念^[11]。国内学者侧重对城乡融合的理论内涵、发展机理和实证进行研究,认为城乡融合理论仍处于深化和分化阶段^[12],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^[13];重点强调城乡双向发力,共同推进供给侧结构性改革,建设特色小镇促进城市与乡村之间的文化融合^[14];城乡融合涉及城乡结构、公共服务、基础设施、经济结构和生态环境等诸多方面的融合,高质量发展阶段的城乡融合应是“人口—空间—经济—社会—环境”的多维融合,是城乡互促共进和协同发展^[15-16];城乡融合发展的关键是要打破现有城乡地域系统中要素流动、结构融通和功能互通的系统性障碍^[17]。推动城乡融合要更加注重城乡联动改革,扩大双向开放^[18]。为了评判城乡融合发展水平,有学者从经济、社会、生活、生态等维度构建指标体系,借助主观赋值法、客观赋值法、主客观相结合赋值法等进行测度^[19-20],借助空间分析及景观分析等方法,分析城乡融合发展水平的空间形态演变特征^[21-23],认为实现城乡融合发展的重要前提是实现资源要素在城乡之间的合理流动^[24],促使城乡在社会、经济和生态等空间分布上的不断优化,使资源要素回报在城乡之间,最终实现城乡等值发展^[25]。采用中国各面板数据实证检验城乡要素对城乡融合发展的影响后发现,中国农业部门生产要素的错配更为严重,人与地的融合对城乡关系协调发展具有较大促进作用,同时非农业部门的错配呈恶化趋向,阻碍了城乡融合发展^[26],进而提出了城乡多层次多中心网络模型,优化城乡融合发展模式^[27],制定城乡融合发展政策,推进城乡经济互动与城乡文化信息交流^[28-29],促进城乡公共服务与设施均等化,构建和谐共生关系。

从国内外城乡研究进展中可知,已有研究揭示了城市融合发展的基本思想、理论假说、实践范式、测度方法和融合模式,但在不同发展阶段和不同社会制度下,城乡融合发展的特点、机制、阶段、规律、模式和政策各不相同。目前中国已经进入城乡融合发展的新时期,在新形势下需要以满足国家新型城镇化和乡村振兴两大战略需求为宗旨,以国家城乡融合发展战略任务为前提,重新分析城乡融合发展新特点、新机制和新规律,重新提出城乡融合发展新格局、新模式和新路径,为缓解“城乡病”、缩小城乡发展不平衡、实现城乡共同繁荣提供科学理论依据。

2 城乡融合发展的驱动机理与格局分析

高质量的新型城镇化过程就是城乡融合发展与乡村振兴过程。“城市病”因乡村病而生,“乡村病”也因城市病而生,“城市病”与“乡村病”同病相连,互为病因,相互转换,复合叠加而形成的“城乡病”正在导致城乡发展优势不互补、城乡发展差距拉大、城乡二元结构突出、城乡基础设施衔接不畅、城乡公共服务不均等、城乡社会空间割裂等现实问题。出现这些现实问题的内在根源在于城乡融合发展机理不清、规律不明、路径不畅、融合发展模式不知。为破解城乡发展严重对立格局、加快建立城乡统筹长效机制,从满足国家战略需求和解决现实问题层面,国家先后发布了《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》(2018)、《国家新型城镇化规划(2014—2020)》《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》和《关于国家城乡融合发展试验区实施方案》(国家发改委[2021]135号),引导新型城镇化与乡村振兴向同步化、融合化和共荣化方向发展。

2.1 城乡病根病理与分割对立格局分析

中国城市发展和农村发展长期以来呈现出文件两张皮、政策两张皮、落实两张皮导致城乡严重分割对立的现实,由此衍生出日益严重的“城乡病”。“城市病”与“乡村病”互为病因,互为存在,相互传染(图1),有着相同的近远程致病因子,在近远程自然和人文要素影响下城乡对立存在着“一对一”“一对多”和“多对多”的交互胁迫关系,“城市病”与“乡村病”有着相互传染的路径与渠道,根治“城市病”需要通过乡村振兴,根治“乡村病”也需要通过新型城镇化。“城市病”正是由于乡村人口大量无序流入城市,导致城市交通拥堵、住房紧张、基础设施与公共服务设施超负荷运转、就业就学就医难、污染加重、综合治理难度加大,同时导致农村耕地撂荒、房屋闲置、产业空心化、空心村增多、农村生态环境无人治理、妇女儿童留守问题和社会割裂问题等“乡村病”,可见“城市病”问题解决了,“乡村病”自然得到根治,反过来,“乡村病”问题解决了,“城市病”问题也会逐步得到解决。针对“城市病”和“乡村病”复合叠加形成的“城乡病”慢性沉积后对城乡分割的累积放大效应,急需从科学认知层面厘清城乡耦合机理,揭示城乡耦合发展规律,测度城乡融合程度,优选融合发展模式,实现城乡发展由高度对立格局转变为深度融合格局,总体研究思路如图2所示。

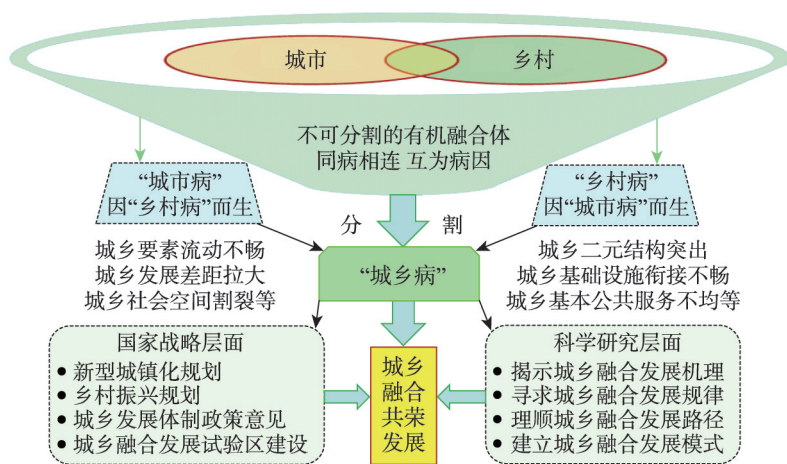


图1 城乡分割带来的“城乡病”分析

Fig. 1 Analysis of urban-rural diseases caused by urban-rural segmentation

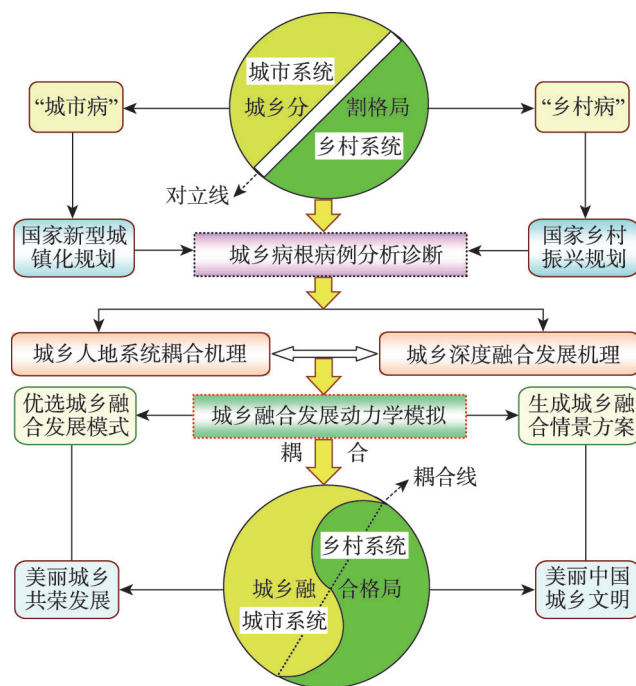


图2 城乡融合发展机理及深度融合发展模式研究思路

Fig. 2 The research ideas of urban-rural coupling development mechanism and deep integration development mode

2.2 城乡融合发展的主控要素与驱动机制

新型城镇化与乡村振兴是解决城乡病、提升城乡发展质量的两种不同手段，二者之间存在着必然的内在耦合机理。城乡耦合发展的主控要素包括城乡人口、城乡用地、城乡用水、城乡气候、城乡能源、城乡碳排放、城乡产业、城乡劳动力、城乡贸易、城乡人居环境、城乡污染转移等，需要从要素尺度协调好城乡人水关系、人地关系、人力关系、人气关系、人碳关系、人污关系、人产关系、人生关系、人污关系等多要素关系（图3），从系统尺度进一步协调城市地域系统和乡村地域系统之间的耦合关系。在厘清影响城乡耦合发展主控要素的基础上，从区际远程尺度、区内近程尺度和近远程尺度耦合的角度，探讨在近远程自然要素（水、生态、土地、能源、气候和环境等）和人文要素（人口、经济、基础设施、社会、创新、政策和全球化等）综合影响下，城市地域系统与乡村地域系统的交互胁迫与耦合关系；分析“城”对“乡”的影响机制，“乡”对“城”的影响机制，“城”与“乡”的互动机制，城乡人口、土地、水资源、经济、贸易、交通、能源、市场等各种生产要素的合理流动机制、城乡一体化发展的驱动机制、城乡污染转移和城乡生态环境共建共治机制等；揭示城市地域系统与乡村地域系统的近远程融合机理、融合阶段、融合类型，总结

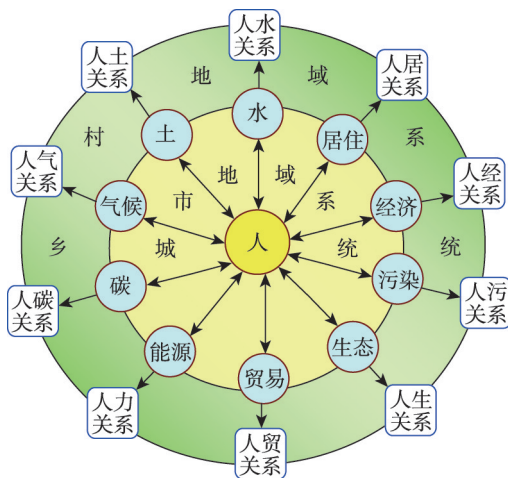


图3 城乡融合发展的主控要素关系

Fig. 3 The relationship of main controlling factors of urban-rural coupling development

出不同类型的城乡地域系统耦合规律。构建城市地域系统与乡村地域系统的耦合关系方程 $UE = f(U_i - G_j)$, $i = 1, 2, 3, \dots, m$; $j = 1, 2, 3, \dots, n$, 定量揭示城乡融合发展曲线, 将城乡融合发展程度分为低度融合、较低融合、中度融合、较高融合、高度融合和完全融合6种类型, 分别对应随性融合、间接融合、松散融合、协同融合、紧密融合和控制融合, 进而建立城乡融合塔^[30], 为协调城乡关系提供定量的科学依据。

2.3 城乡融合发展的生态环境胁迫效应

新型城镇化与乡村振兴不可避免地会对生态环境造成影响甚至破坏, 生态环境破坏后反过来会对城乡发展形成胁迫, 如何协调好城乡融合发展与生态环境保护之间的关系, 找到城乡高质量发展与生态环境高水平保护之间的最佳平衡点, 需要揭示二者相互胁迫的机理, 分析城乡发展系统(涵盖城乡人口、经济、基础设施、社会等要素)与生态环境系统(包括水资源、土地资源、能源、生态、气候和环境等要素)两大系统的交互胁迫与耦合关系, 分析城乡高质量发展对生态环境的需求与影响, 生态环境改善对城乡高质量发展的促进与限制效应; 进一步揭示城乡发展与生态环境之间交互胁迫的耦合机理, 耦合程度和耦合规律; 通过耦合升压效应、耦合减压效应和耦合恒压效应, 辨识城乡生态环境对城乡发展需求度的满足程度; 模拟城乡发展与生态环境交互耦合的动态涨落过程, 揭示演变过程中偶然性的随机涨落机制; 定量揭示城乡发展与生态环境交互耦合的自适应阈值; 开展城乡发展质量与生态环境质量的耦合监测与预警, 为城乡融合发展提供良好的生态环境本底基础, 为建设美丽城乡和美丽中国奠定发展支撑。

2.4 城乡融合发展的多情景试验系统与融合度分析

根据城乡融合发展机理, 将城乡水资源、土地资源、能源等重要生态环境要素作为城乡耦合发展的主控要素, 采用SD模型构建城乡多要素—多尺度—多情景集成的城乡融合动力学模型, 计算城乡发展与生态环境交互融合阈值, 研发城乡发展多融合多情景试验系统, 进一步研发城乡融合发展决策支持系统, 调控主控变量, 设计多个试验情景, 通过互载互协的临界阈值调整和反复模拟计算, 调控出与临界阈值及资源环境容量相适应的城乡融合发展情景方案, 模拟生成城乡低度融合、中度融合、高度融合等方案。构建由城乡人口融合、科教融合、产业融合、用地融合、设施融合、环境融合、多规融合、政策融合等8融合构成的城乡多融合测度指标体系, 建立城乡融合度测算模型(图4), 测算城乡融合发展程度。计算公式为:

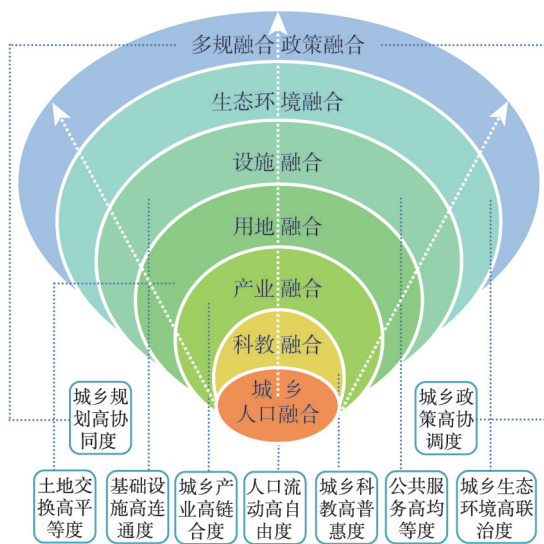


图4 城乡深度融合发展层次示意图

Fig. 4 The schematic diagram of the deep integration level of urban-rural development

$$U = h_1 U_1 + h_2 U_2 + h_3 U_3 + h_4 U_4 + h_5 U_5 + h_6 U_6 + h_7 U_7 + h_8 U_8 = \sum_{i=1}^8 h_i U_i \quad (1)$$

式中: U_1 为城乡人口融合度; U_2 为科教融合度; U_3 为产业融合度; U_4 为用地融合度; U_5 为设施融合度; U_6 为多规融合度; U_7 为生态环境融合度; U_8 为政策融合度; h_1 、 h_2 、 h_3 、 h_4 、 h_5 、 h_6 、 h_7 、 h_8 分别代表融合度权重系数。

2.5 城乡多融合发展模式与深度融合格局分析

城乡融合发展的重心在农村、推动力在城市。根据城乡融合发展的情景模拟方案,借鉴国际城乡融合先进区发展经验,优选利于城乡要素合理流动、缩小城乡发展差距、破解城乡对立格局的城乡多融合发展模式,可创建由以城乡人口融合为先导、以科教融合、用地融合、产业融合、设施融合、多规融合、生态环境融合、政策融合为主导、以改革开放和创新发展为动力的城乡多融合发展三角模式(图5),重塑城乡深度融合发展新格局。其中:城乡人口融合是核心,科教融合是关键,用地融合是载体,产业融合是支撑,设施融合是纽带,多规融合是基础,生态环境融合是基

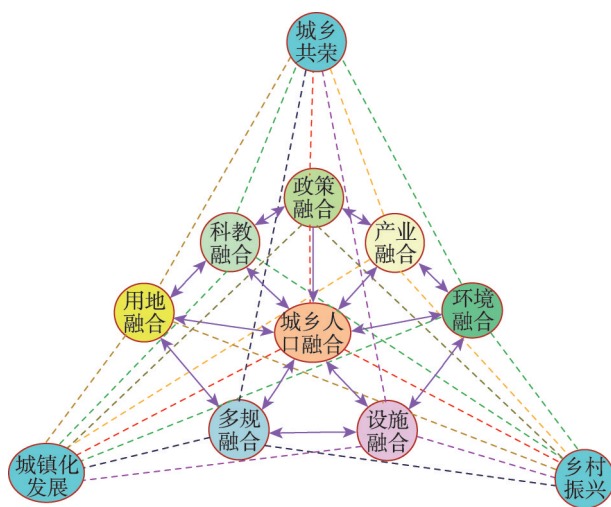


图5 城乡多融合发展三角模式示意图

Fig. 5 The triangular pattern of urban-rural integration development

础,政策融合是牵引。通过多融合试验模式的构建,促进城乡发展从二元到一体化,从单融合到多融合,从点融合到面融合,从规划融合到建设融合,促进城乡要素合理配置,公共服务普惠共享,促进城市基础设施和公共服务设施逐步延伸到乡村地区,加快乡村振兴进程,推进城乡发展由对立格局转变为融合格局,推动城乡基础设施共建共享共营,同步提升城市发展质量和乡村发展质量,同步实现城市现代化和乡村现代化;通过质量耦合效应、质量分升效应和质量分异效应,提出城乡共荣发展、共同繁荣的调控模式 and 高质量提升路径,将城乡对立的低质区转为城乡融合的高质区,为建设具有城乡人口流动高自由度、土地交换高平等度、城乡产业高链合度、基础设施高连通度和公共服务设施高普惠度的城乡深度融合发展模式提供政策支撑。将城乡对立的脆弱区转为城乡融合的坚强区,让城市与乡村共同成为人们美好生活的向往家园。

3 城乡融合发展的规律性与持续性分析

3.1 城乡融合发展的规律性分析

从城乡人口融合角度分析,城乡融合发展的规律性与城镇化高质量发展的四阶段规律性基本一致。城镇化高质量发展的四阶段规律包括为城镇化发展初期(城镇化水平介于1%~30%,为起步期)为低质量阶段、城镇化发展中期(城镇化水平介于30%~60%,为成长期)为中等质量阶段,城镇化发展后期(城镇化水平介于60%~80%,为成熟期)为较高质量阶段,城镇化发展终期(城镇化水平在80%以上,为顶极期)为高质量阶段,对应的城乡融合发展也呈现出四阶段规律性,即城镇化初期为城乡低度融合发展阶段,城镇化中期为中等融合发展阶段,城镇化后期为高度融合发展阶段,城镇化终期为深度融合发展阶段,处在不同城镇化阶段的城乡融合程度不同,这就是城乡融合发展的规律性(图6)。理论上,城乡融合发展过程经历了有乡无城—乡多城少—城乡各半—城多乡少—有城无乡的演变过程,对应的城镇化水平、乡村劳动力比重、乡村经济总量比重相应发生变化,城乡融合度总体滞后于城镇化进程,但总体朝着深度融合方向发展,

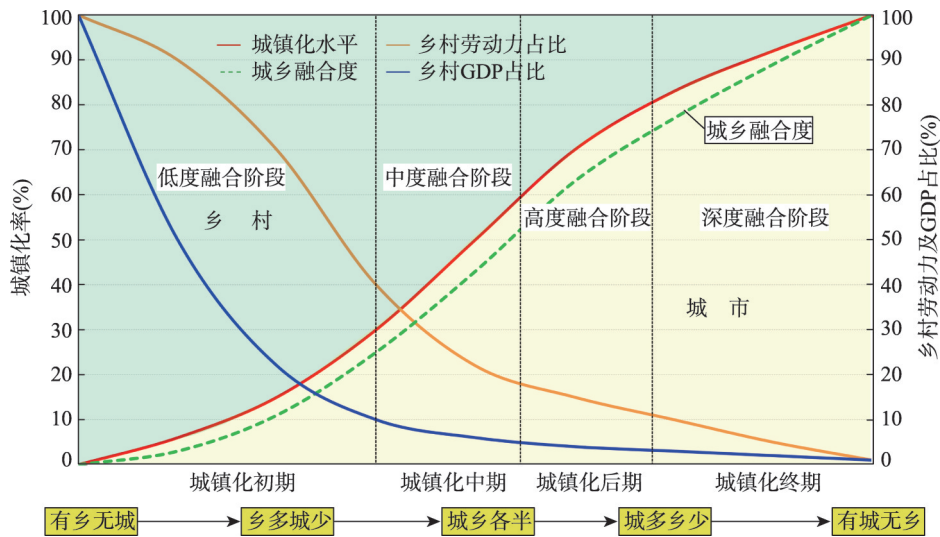


图6 城乡融合发展演替的理论曲线示意图

Fig. 6 The theoretical curve diagram of urban-rural integration development succession

城乡融合发展呈现出螺旋上升的过程。这一规律告诉我们，特定时期的城乡发展不可分割，城镇化进程过快、乡村振兴过慢都不利于城乡融合发展，城镇化发展过程与乡村振兴过程在速度、质量、方案制定、战略实施、政策制定等方面需要保持统筹协调，步调一致，超前或滞后均会加大城镇化发展带来的城市病和乡村病，城乡融合发展的四阶段性规律要求协调城乡发展速度与城乡发展质量之间的辩证关系，在不同阶段，该快则快，该慢则慢。

3.2 城乡融合发展规律性的验证分析

按照城乡融合发展的规律性与演变过程，分析1952—2019年中国城市融合发展轨迹发现（图7），中国城乡发展在1952—2000年属于城镇化初期乡多城少的低度融合阶段，

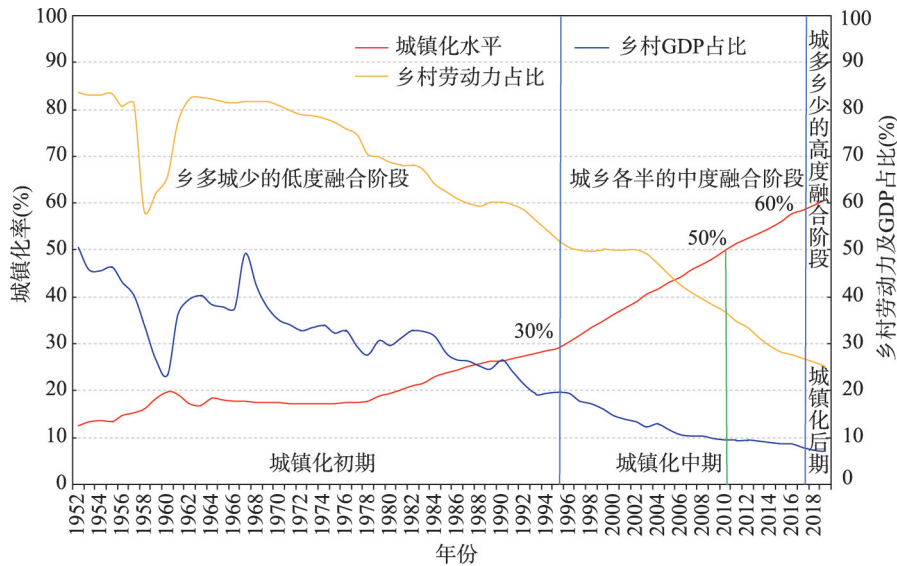


图7 1952—2019年中国城乡融合发展演进曲线示意图

Fig. 7 The schematic diagram of the evolution path of urban-rural integration development in China in 1952-2019

其中1952—1980年属于城乡二元发展的零度融合阶段，1980—2000年属于城乡协调发展阶段；2000—2010年城镇化水平达到50%，进入城镇化中期城乡各半的中度融合阶段，属于城乡统筹发展阶段；从2011—2019年属于城乡一体化发展的中度融合阶段，到2019年城镇化水平达到60%，告别城镇化中期进入城镇化后期城多乡少的高度融合阶段，未来将迈入城镇化终期城多乡少和有城无乡的深度融合阶段。由图7可看出，中国城乡融合发展总体符合城市融合发展的规律性。

3.3 城乡融合发展的持续性分析

城乡融合发展的持续性包括高效性、低碳性、生态性、环保性、节约性、创新性、智慧性和平安性等八大属性（表1）。中国尚处在发展中国家之列，在任何情况下都需要把城乡可持续发展摆在首要位置，发展是硬道理，是主目标，但发展是高效集约式的可持续发展，不是传统粗放的无序发展，在发展中需要逐步转变发展结构和功能，改变高碳的城乡产业结构和城乡能源结构，降低碳排放量，走低碳发展之路，建设低碳城市和低碳乡村。

在城乡融合发展的同时需要最大限度地集约利用自然资源，建设节水、节能、节地、节材型城市与乡村，构建资源节约型城乡经济体系，需要最大限度地保护城乡生态环境，同步综合治理城乡环境污染，建设美丽城市和美丽乡村，让城市和乡村同时成为人们向往的美好家园。为了提高城乡融合发展质量，需要把创新作为主驱动力，把建设智慧城乡作为未来奋斗目标，推进城乡科技发展一体化，构建城乡深度融合的科技创新体系，建设数字城市、智慧城市、智慧社区和数字乡村，形成智慧城乡建设体系。为了确保城乡发展安全、生态安全与生存环境安全，需要建设平安城市和平安乡村，构建城乡融合的安全保障体系，没有安全保障，城乡可持续发展就无从谈起。安全是城乡融合发展一切工作的前提和归宿。

表 1 城乡融合发展的持续性分析

Tab. 1 The analysis on the sustainable development of urban-rural integration

融合属性	融合发展目标	融合发展的手段
高效性	促进城乡经济可持续发展	建设精明增长、互补互惠、高质量发展的城乡融合经济体系
低碳性	推动城乡减排可持续发展	建设低碳城市、低碳村和低碳社区，主张低碳消费、低碳交通和低碳社会方式
生态性	推动城乡生态可持续发展	建设生态城市、美丽城市和美丽乡村，高水平保护城乡生态环境
环保性	保障城乡环境可持续发展	建设环境友好型城市和环境友好型乡村，同步高效治理城乡环境污染
节约性	确保城乡资源可持续发展	建设节水、节能、节地、节材型城市与乡村，构建资源节约型城乡经济体系，确保城乡资源高效流动与永续利用
创新性	促进城乡科技可持续发展	建设创新型城市，推进城乡科技发展一体化，构建城乡深度融合的科技创新体系
智慧性	倡导城乡知识可持续发展	建设数字城市、智慧城市、智慧社区和数字乡村，形成智慧城乡建设体系
平安性	保障城乡社会可持续发展	建设平安城市和平安乡村，构建城乡融合的安全保障体系

4 城乡融合发展的政策演变过程与作用路径

城乡融合发展是中国推动城乡统筹发展、实现城乡共荣的重要目标。1949年以来，为了推动中国城乡发展，先是围绕城镇化战略和城市建设，先后召开了2次中央城市工作会议和1次中央城镇化工作会议，促进中国城镇化健康发展；接着围绕农业、农村和农民问题，连续多年召开了中央农村工作会议，连续发布了一系列中央1号文件，推动农业实现现代化和乡村振兴；近几年来又围绕长期存在的城乡分割对立问题，制定了从

城乡统筹发展，到城乡发展一体化，再到城乡融合发展的一系列政策体系。中国城乡发展政策经历了从城乡二元发展、城乡协调发展，到城乡统筹发展、城乡发展一体化、再到城乡融合发展的演进过程（图8），这些政策对推动中国新型城镇化和乡村振兴、实现城乡深度融合发展发挥了重要指导作用。

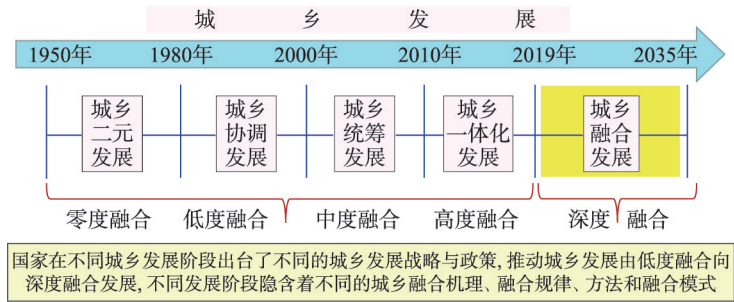


图8 中国城乡融合发展政策演进阶段示意图

Fig. 8 A schematic diagram of the evolution stage of urban-rural integration development policy in China

4.1 城市发展政策的演进过程及其作用路径

城市是一个自然有机体，其发展是一个漫长的历史过程和自然生长过程，城市快速发展使其成为带动周边地区经济、社会、商贸、文化、交通和政治中心，一直是国家发展战略支点，也是加快实现现代化的重要引擎，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。城市的发展历来得到国家高度重视，1949年中华人民共和国成立以来中央先后召开了4次城市工作会议，多次强调城市在不同发展阶段肩负的重要历史使命（表2）。

表2 中央4次城市工作会议的主要议题与具体措施表

Tab. 2 The main issues and specific measures of the Fourth Central Urban Work Conference

序号	会议时间	会议主题	主要内容与具体措施
第一次	1962年7月	讨论农业、财贸、城市等方面的问题	下发了《关于当前城市工作若干问题的指示》，作了12项规定，包括：已完成和基本完成减少职工任务的大中城市，要集中力量组织生产；妥善安置目前大中城市中的闲散劳动力和不能就学的学生；调整市镇建制，缩小城市郊区，完成减少城镇人口计划等。
第二次	1963年9月	加强对城市的集中统一管理和解决城市经济生活的突出矛盾	下发了《第二次城市工作会议纪要》，指出做好城市工作九项要求，即：进一步做好工业调整工作；努力做好商业工作，更好为生产和生活服务；大力发展城市郊区农业生产；加强房屋和其他市政设施维修，逐步进行填平补齐；积极开展计划生育；妥善安置城市需就业的劳动力；试办职业教育；加强城市管理工作。
第三次	1978年3月	加强城市建设工作，提出了城市整顿工作的一系列方针、政策	下发了《关于加强城市建设工作的意见》，明确了城市建设的7项任务：提高对城市和城市建设重要性的认识，坚持城市建设与经济协调发展；建立合理的城镇体系，走有计划发展的道路；搞好城市规划，加强规划管理；改革城市建设体制，增强活力，提高效益；加强城市基础设施建设，创造良好的投资环境和生活环境；管好用好城市建设资金，充分发挥投资效益；城市政府要集中力量搞好城市的规划、建设和管理。
第四次	2015年12月	明确当前和今后一个时期中国城市工作的指导思想和重点任务	明确中国城市工作的指导思想是：贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市。

注：根据以下文献整理：王黎锋. 中国共产党历次召开的城市工作会议. 党史博采, 2016年第7期；人民网—中国共产党新闻网, 2016年8月1日。

尤其是2015年12月20日召开的第四次中央城市工作会议,是在中国经济发展进入新常态、城市化进入新阶段、城市病进入高发高危期的特殊历史时期召开的一次具有重要里程碑意义的会议。会议提出城市发展要遵循自然规律,把城市工作的出发点确定为以人民为中心,将城市工作的落脚点确定为“人民城市人民建,人民城市为人民”;在城市集约发展中正确处理好城市发展的数量与质量、规模与速度、快变量与慢变量之间的辩证关系,确保城市发展形成适度的“体量”,适速的“节奏”和健康的“体质”;创新城市发展新模式,将城市建设成为精明增长城市、创新城市、紧凑城市、低碳城市、智慧城市、平安城市和法治城市,建成和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市。

4.2 农村发展政策的演进过程及作用路径

乡村兴则城市兴,城市兴则国家兴。农村发展对于中国全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家具有举足轻重的重大意义^①。1978年改革开放以来,党中央先后召开了28次中央农村工作会议(表3),共发布了23份以“三农”问题为主题的中央一号文件。其中,1982—1986年连续5年发布,2004年至今又连续18年发布,体现了农村发展在中国社会主义现代化建设时期的“重中之重”地位。从中央农村工作会议与中央一号文件聚焦重点的演化历程来看,20世纪80年代主要聚焦农村包产到户的性质、土地承包权的期限、多种经济成分的发展、农产品流通体制改革以及摆正农业在国民经济中地位等问题,主要通过完善家庭联产承包责任制等方式推动农村发展。进入21世纪以来,重点围绕农民增收困难、农业发展投入不足、农村水利等基础设施薄弱、农村人居环境差、城乡发展差距不断拉大等问题,从推动社会主义新农村建设、积极发展现代农

表3 1995—2022年中央农村工作会议内容一览表
Tab. 3 The list of contents of the Central Rural Work Conference, 1995-2022

年份	主要内容	年份	主要内容
1995	落实“米袋子”省长责任制	2009	毫不松懈的抓好主要农产品生产供给;持之以恒增强农业发展支撑能力
1996	实施科教兴农战略,大幅度增加农业科技含量	2010	加快水利改革发展问题
1997	切实做好粮食收购工作,解决好农产品流通不畅问题	2011	推进农业现代化,建设社会主义新农村
1998	调整和优化农业结构,发展高产优质高效农业	2012	继续深化农村改革,积极创新农业生产经营体制,稳步推进集体产权制度改革
1999	解决当前供销合作社几个突出问题	2013	加快农业现代化步伐
2000	大力推进农业和农村经济结构战略性调整	2014	深化农村改革,加快推进农业现代化
2001	实行农村税费改革	2015	落实发展新理念,加快农业现代化实现全面小康目标
2002	坚定不移地推进农业和农村经济结构的战略性调整“多予,少取,放活”	2016	深入推进农业供给侧结构性改革,加快培育农业农村发展新动能
2003	统筹城乡经济社会发展,发挥城市对农村的带动作用	2017	实施乡村振兴战略
2004	把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重	2018	实施乡村振兴战略的意见
2005	建设社会主义新农村	2019	坚持农业农村优先发展,做好“三农”工作
2006	切实加大对现代农业建设的投入力度	2020	抓好“三农”领域重点工作,确保如期实现全面小康社会
2007	切实加强农业基础建设,进一步促进农业发展农民增收	2021	全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化,促进农业高质高效,乡村宜居宜业,农民富裕富足
2008	把保持农业农村经济平稳较快发展作为首要任务,围绕稳粮、增收、强基础、重民生	2022	牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线,扎实有序推进乡村发展、乡村建设、乡村治理

① 中共中央、国务院.《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》. 2018.

业、加强农业基础设施建设、统筹城乡发展、促进农业科技创新等方面支撑与推动了农村发展,特别是提出全面取消农业税,终结了中国延续数千年的农业税历史。党的“十八大”之后,针对中国农村暴露出的农业综合生产成本上升、农村脱贫攻坚任务繁重、农产品供求结构性矛盾突出、农村社会结构加速转型、城乡发展加快融合等问题与现实需求,中央文件紧扣全面深化农村改革核心主题,在指导农村发展中注入新理念,持续推动农业供给侧改革,确立乡村振兴战略,从打赢脱贫攻坚、夯实农业基础、补齐农村人居环境和公共服务短板、发展壮大乡村产业、完善乡村治理机制等方面激发和保持了乡村发展活力与社会的和谐稳定。

4.3 城乡统筹一体化发展政策的演进过程及作用路径

中央城市工作会议关注城市发展与管理,中央农村工作会议关注农村发展与富民,长期形成了城市文件只管城、农村文件只管村的城乡政策分治局面,其结果加大了城乡对立的格局,无法解决城市病和乡村病。针对这一现状,国家出台了一系列加快城乡统筹一体化发展的政策文件,这些政策演变历程经历了城乡统筹、城乡一体化、城乡融合3个阶段,具有层层递进的关系(表4)。从其演变特征来看,主要表现在战略意义由局部演变为事关国家现代化建设的全局意义,城乡统筹起初被看作缩小城乡差距,推进新农村建设的重要抓手,随后提出的城乡一体化发展战略被作为城乡统筹发展的高级形态和解决“三农”问题的根本途径,城乡融合则是城乡关系演变的更高级发展阶段,其战略意义上升为破解新时代社会主要矛盾、实现国家现代化的重要途径。城乡融合主体由城市到城乡二元,在城乡关系由统筹到融合的演进过程中,城乡融合模式由“以工补农、以城促乡”的城市主导转变为“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣”的城乡共同作用,城市偏向的政策导向逐渐弱化,农村“自力更生”、主动参与城乡融合发展作用与地位不断上升。城乡融合动力由政府主导到政府与市场并重,再到依托政府“有形之手”、市场“无形之手”以及市民“勤劳之手”的“三手合力”,强调了市场在优化城乡资源配置和更好发挥政府作用中的决定性作用,政府主要作用于市场运行秩序以及推动城乡基本公共服务均等化。城乡融合发展举措由单一转为多元,其举措由以推动农民进城和缩小城乡基本公共服务与基础设施为主的“一步到位”,转变为激活农村人口、土地、资源、产业等要素发展活力和内生动力,继而缩小城乡发展差距和提高农民收入的“分步到位”,突出了城乡融合蕴含的以人为本和提质为上的核心思想。

在上述重大政策的指导下,中国城乡融合发展经过1949年以来的发展,在城乡人口融合、城乡产业融合、城乡基础设施与公共服务设施融合等方面取得了举世瞩目的巨大成就。农村城镇化与农业人口市民化加快了城乡人口融合进程;城乡产业融合不断深化,二元结构逐步弱化;城乡基础设施与公共服务设施融合成效显著;城乡发展差距逐步缩小,城乡居民收入不断提高;城乡融合发展体制机制逐步健全;城乡融合发展多元模式及示范取得阶段性成效,建成了国家统筹城乡综合配套改革试验区,开展了一批国家城乡融合发展试验区的建设试点,一系列城乡融合发展政策起到了很好的宏观调控作用。

5 城乡融合发展的战略路径与政策建议

针对城乡发展差距仍未消除到合理范围、城乡生产要素流动不畅、城乡公共服务社会均等化程度较低、城乡融合发展深度不够、城乡发展战略与政策分离等挑战,需要把新型城镇化与乡村振兴同时作为解决城乡病、提升城乡发展质量的两种不同手段。为此提出如下建议:

表 4 统筹城乡融合发展的政策演变过程

Tab. 4 The policy evolution process of urban-rural integration development

发布时间	文件名称	主要内容
2002 年	党的“十六大”报告	统筹城乡经济社会发展,提高农村地区基础公共服务水平
2007 年	党的“十七大”报告	加强农业基础地位,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局
2008 年	党的十七届三中全会公报	统筹土地利用与城乡规划、统筹城乡产业发展、统筹城乡基础设施建设和公共服务、统筹城乡劳动就业、统筹城乡社会管理“五个统筹”的战略部署
2010 年	《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	提出统筹城乡发展是全面建设小康社会的根本要求,加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础
2012 年	党的“十八大”报告	加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系
2013 年	中央城镇化工作会议	提高城镇建设水平,促进城乡一体化发展
2013 年	党的十八届三中全会公报	健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。着重提出赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置
2014 年	《国家新型城镇化规划(2014—2020)》	完善城乡发展一体化体制机制、加快农业现代化进程、建设社会主义新农村
2015 年	中央城市工作会议	提出城镇化必须同农业现代化同步发展,城市工作必须同“三农”工作一起推动,形成城乡发展一体化的新格局
2017 年	党的“十九大”报告	实施乡村振兴战略、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系
2017 年	中央农村工作会议	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
2018 年	《国家乡村振兴战略规划(2018—2022)》	推动城乡要素自由流动、平等交换,推动新型“四化”同步发展,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
2019 年	《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》	促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置,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,到 2035 年城乡融合发展体制机制更加完善,基本公共服务均等化基本实现,乡村治理体系更加完善,农业农村现代化基本实现
2019 年	《国家城乡融合发展试验区改革方案》	国家发展改革委、中央农村工作领导小组办公室、农业农村部、公安部等 18 部委联合公布 11 个国家城乡融合发展试验区名单:浙江嘉湖片区、福建福州东部片区、广东广清接合片区、江苏宁锡常接合片区、山东济青局部片区、河南许昌、江西鹰潭、四川成都西部片区、重庆西部片区、陕西西咸接合片区、吉林长吉接合片区
2020 年	《2020 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》(国家发展改革委)	突出以城带乡、以工促农,健全城乡融合发展体制机制,促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置。加快推进国家城乡融合发展试验区改革探索,全面推开农村集体经营性建设用地直接入市等
2021 年	《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》(国家发展改革委发改规划[2021]493 号)	以县域为基本单元推进城乡融合发展,坚持以工补农、以城带乡,推进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置,以 11 个国家城乡融合发展试验区为突破口,推动体制机制改革和政策举措落实落地。促进人才入乡就业创业,深化改革农村土地制度,推动公共设施向乡村延伸
2022 年	《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》(国家发展改革委发改规划[2022]371 号)	提高农业转移人口市民化质量,推进城镇基本公共服务均等化,加强农民工就业服务和技能培训;持续优化城镇化空间布局和形态,完善边境地区城镇功能,加快推进新型城市建设,提升城市治理水平;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,推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

5.1 创新城乡融合发展理论与方法

从国际层面分析,未来10年地球科学领域高优先研究主题是城乡人与自然耦合系统,未来地球计划(FE)和国际科联与国际社科联合后的国际科学理事会(ISC)确定的科学目标将城乡人地系统耦合机理模拟研究作为优先方向;联合国到2030年可持续发展议程(SDGs)提出了建设可持续城市、推动世界乡村振兴的可持续发展目标。从国家层面分析,中国推行城乡融合发展、建设城乡融合发展缺乏系统性的理论支撑,也缺乏系统方法论指导。急需从理论层面,瞄准国际科学前沿,创建城乡融合发展理论与方法,准确研判未来城乡融合发展的新特点、新机制与新规律,开拓中国城乡深度融合发展新领域,引领中国城乡融合发展新方向,推动人文地理学学科建设与国际接轨;从实践层面,满足国家战略需求,提出城乡融合发展的新格局、新模式与新路径,为缓解“城乡病”找出病根和治病良方,推动城乡高度对立格局转变为深度融合格局,为推动城乡深度融合发展、试验区建设、为美丽城乡和美丽中国建设提供科学支撑与决策依据。

5.2 合并召开中央城乡工作会议,合并编制《国家城乡融合发展规划》

城乡融合发展是破解新时代社会主要矛盾的关键抓手,也是国家现代化的重要标志。然而,国家对城乡融合发展的关注依然停留在“战略意义高,顶层关注少”“政策文件多,法律法规少”“目标多,验证少”的“三多三少”阶段。这就需要从顶层设计层面,优化完善城乡融合发展的顶层设计,从城乡深度融合发展高度,废除过去就城论城、就村论村的各种文件和规划,替代目前单独召开的中央城市工作会议和中央农村工作会议,合并召开一年一度的中央城乡工作会议,出台城乡融合发展的中央1号文件,淡化农村或城市的单一主题,突出城乡融合发展的综合主题,统一解决“城乡病”,统一部署并解决城乡发展中的若干重大问题,研究部署城乡融合发展的阶段性工作与目标。

改变目前城市与乡村独立战略、独立规划、独立实施、独立政策体系的做法,通过修编到期的规划,逐步融合《国家新型城镇化规划(2014—2020)》和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,合并编制《国家城乡融合发展规划》,通过规划融合和城乡多规合一,引导推动新型城镇化与乡村振兴向同步化、融合化和共荣化方向发展。

5.3 实施城乡深度融合发展战略,同步提升城市发展质量和乡村发展质量

城镇化战略中不提农村,乡村振兴战略中不提城市,城乡政策分治分割,这是造成中国城乡发展差距不断拉大的重要原因之一。在国家大力推动新型城镇化战略背景下,农村地区具有怎样的特殊历史定位、要建设哪些重点工程、产业如何布局、基础设施如何完善、空间如何差异化布局等关键问题尚不明确,城镇化战略不提农村现象没有得到根本扭转。反观乡村振兴战略中同样存在就“三农”只论农村发展的问题,没有关注城市在助力乡村振兴过程中扮演什么样的角色、现有城市发展方针与政策是否需要改变等。总体而言,中国新型城镇化与乡村振兴战略在加快消除城乡二元结构的机制体制障碍方面尚未形成统一的有机体,存在城乡政策分割分治问题。急需改变目前分别实施的新型城镇化战略、乡村振兴战略等多种战略分割分治分施现状,准确研判城乡融合发展的新特点与新规律,合并实施城乡深度融合发展战略,统筹形成城乡融合发展的一张战略蓝图、一个战略指导思想、一个共同富裕行动目标、一套战略实施方案和一套政策体系。

坚持以城乡居民为中心的发展思想,以满足城乡人民日益增长的美好生活需要为出发点,重塑新时代的城乡关系,建立城乡要素双向流动的长效机制,推动城市基础设施和公共服务设施逐步延伸到乡村地区,推动城乡基础设施共建共享共营,逐步缩小城乡发展差距,同步提升城市发展质量和乡村发展质量,同步实现城市现代化和乡村现代化,推动城乡共同富裕。

5.4 借鉴国际城乡融合发展经验,建立完善城乡融合发展的相关法律法规

城乡发展存在差距不是个别国家的单问题,无论发展中国家还是发达国家,该问题都是关系整个国家发展全局的重大问题。西方发达国家城镇化起步早,城乡关系经历了分割与统筹融合的发展历程。英国是工业革命诞生地,城镇化在工业化的推动下快速发展,但由于政府片面追求经济增长,导致城市迅速扩张而乡村逐渐衰败,最终形成城乡居民收入差距不断扩大的城乡对立状态。为了转变城乡对立关系,英国确立了以乡村产业规模化经营为主导,政府加大对农村地区基础设施和基本公共服务投入为保障,建立统一的城乡社会保障体系为支撑,加强城乡统筹规划和立法为框架的城乡统筹发展模式。美国的城乡融合发展模式与英国相似,其核心在于通过规划先行方式实现农村地区产业旺、人气足、居民生活有保障三个目标,通过颁布相关法律法规加强农村基础设施与公共服务建设资金保障,有效推动了生产要素在城乡间双向流动。美国在城乡融合实践中更加重视城乡产业融合发展,积极推动第一产业“接二连三”,工业化不断发展的同时极大促进了农业发展,最终实现了农工互动产业体系。日本经济在第二次世界大战后受到重创,为了刺激经济发展,采取了以牺牲农业和农民利益的“挖乡补城、以农哺工”发展模式,导致农村经济发展严重滞后,城乡发展差距拉大,此后日本政府采取“以工带农、以城促乡”发展模式后,城乡融合发展取得良好效果。借鉴发达国家城乡融合发展经验,建立健全城乡融合发展的法律法规至关重要。为此,建议及时修改或废止影响和阻碍城乡融合发展的法律制度,完善与深化城乡统一的户籍法律制度、土地征收法律制度、社会保障法律制度、就业法律制度等,保证城乡融合发展有法可依。

5.5 构建评估体系定量评判城乡融合发展程度,建设美丽城市和美丽乡村

推进城乡融合发展需要量化的评估体系判断融合程度。建议构建具有系统性、科学性、目标性、可得性、可操作性的城乡融合发展评价指标体系,对城乡融合目标进行定量评价。① 加强完善农村地区社会经济数据统计工作水平,构建科学、统一、全面、协调的农村统计制度和信息管理制度。② 编制城乡地区间投入产出表,并进一步扩展至多区域城乡间生产要素流动表,刻画城乡相互联系程度,反映城乡要素优化配置水平。③ 以美丽中国建设为支撑,构建空气清新、水体洁净、土壤安全、生态良好、人居整洁的城乡融合发展新格局,建设美丽城市和美丽乡村^[1]。④ 提升城乡生态环境的“颜值”、核算城乡资源环境的“阈值”、分析城乡人口转移的“限值”、预测城乡经济发展的“绿值”、评估城乡文化遗产的“品值”、量化城乡要素流动的“比值”、提升城乡社会和谐的“价值”,形成城乡融合发展增值论,把蓝色作为城乡融合发展的顶色,把绿色作为城乡融合发展的底色。

6 结论与讨论

(1) 城市与乡村始终是一个矛盾的有机统一体和不可分割的融合体,高质量的新型城镇化过程就是城乡融合发展与乡村振兴过程。城乡融合发展过程是一个相对复杂的过程,历来都是政府部门和学术界关注的重要命题,也是短期内无法解决的重要问题。“城市病”因乡村病而生,“乡村病”也因城市病而生,“城市病”与“乡村病”同病相连,互为病因,相互转换,复合叠加而形成“城乡病”。导致城乡发展优势不互补、城乡发展差距拉大、城乡二元结构突出、城乡基础设施衔接不畅、城乡公共服务不均等、城乡社会空间割裂等。“城市病”与“乡村病”有着相互传染路径与渠道,根治“城市病”必须

通过乡村振兴,根治“乡村病”也必须通过新型城镇化,“城市病”问题解决了,“乡村病”自然得到根治。

(2) 城乡融合发展理论尚处探索阶段。其主控要素包括城乡人口、用地、用水、气候、能源、碳排放、产业、劳动力、贸易、人居环境、污染转移等,需要从要素尺度协调好城乡人水关系、人地关系、人力关系、人气关系、人碳关系、人污关系、人产关系、人生关系、人污关系等多要素关系,构建由城乡人口融合、科教融合、产业融合、用地融合、设施融合、环境融合、多规融合、政策融合等八融合构成的城乡多融合测度指标体系,建立城乡融合度测算模型,设计试验情景,模拟生成城乡低度融合、中度融合、高度融合等方案。进一步创建以城乡人口融合为先导、以科教融合、用地融合、产业融合、设施融合、多规融合、生态环境融合、政策融合为主导、以改革开放和创新发展为动力的城乡多融合发展三角模式,重塑城乡深度融合发展新格局。城乡融合发展不可避免地对生态环境造成影响,如何协调好城乡融合发展与生态环境保护之间的非线性关系,揭示二者相互胁迫的机理,找到城乡高质量发展与生态环境高水平保护之间的最佳平衡点,是我们今后努力的主要研究方向。

(3) 城乡融合发展的规律性与城镇化高质量发展的四阶段规律性基本一致。城镇化初期为城乡低度融合发展阶段,城镇化中期为中等融合发展阶段,城镇化后期为高度融合发展阶段,城镇化终期为深度融合发展阶段,处在不同城镇化阶段的城乡融合程度不同。理论上,城乡融合发展过程经历了有乡无城—乡多城少—城乡各半—城多乡少—有城无乡的演变过程,对应的城镇化水平、乡村劳动力比重、乡村经济总量比重等相应发生变化,城乡融合度总体滞后于城镇化进程,但总体朝着深度融合方向发展。中国城乡融合发展经历了城镇化初期乡多城少的低度融合阶段、城镇化中期城乡各半的中度融合阶段,正处在城镇化后期城多乡少的高度融合阶段,未来将迈入城镇化终期城多乡少和有城无乡的深度融合阶段。

(4) 国家政策的力量在城乡融合发展中发挥了重要推动作用。1949年中华人民共和国成立以来,国家先后召开了4次中央城市工作会议、至少28次中央农村工作会议,近年来又发布实施了一系列推进城乡融合发展的专项文件并开展试验试点。这些政策促进中国城乡发展经历了从城乡统筹发展、到城乡一体化发展、再到城乡融合发展的政策演进过程,对推动中国新型城镇化和乡村振兴、实现城乡深度融合发展发挥了重要的指导作用。但中国城市和农村发展长期以来呈现出的文件两张皮、政策两张皮、落实两张皮现象,是导致城乡严重分割对立的主因之一。

(5) 未来城乡发展需要走高度同步化和深度融合化之路。针对城乡发展差异仍未消除到合理范围、城乡生产要素流动不畅、城乡公共服务社会均等化程度较低、城乡融合发展深度不够、城乡发展战略与政策分离等挑战,未来需要把新型城镇化与乡村振兴同时作为解决城乡病、提升城乡发展质量的两种不同手段,需要从理论层面创新城乡融合发展理论与方法,准确研判未来城乡融合发展的新特点、新机制与新规律,提出城乡融合发展的新格局、新模式与新路径;需要从政策层面改变目前城市与乡村独立战略、独立规划、独立实施、独立政策体系的做法,合并召开中央城乡工作会议,合并编制《国家城乡融合发展规划》,实施城乡深度融合发展战略,统筹形成城乡融合发展的一张战略蓝图、一个战略指导思想、一个战略行动目标、一套战略实施方案和一套政策体系,将城乡对立的低质区转为城乡融合的高质区,为建设具有城乡人口流动高自由度、土地交换高平等度、城乡产业高链合度、基础设施高连通度和公共服务设施高普惠度的城乡深度融合发展模式提供政策支撑。引导推动新型城镇化与乡村振兴向同步化、融合化和共荣化方向发展。

致谢: 本文在写作及修改过程中得到刘彦随研究员、刘卫东研究员、王姣娥研究员、陈明星研究员、杨宇研究员的悉心指导并提出了宝贵的修改意见,任宇飞博士协助收集了相关资料,牟旭方博士协助绘制了部分图件,郭晓敏博士负责整理了部分文献,在此一并表示诚挚的感谢!

参考文献(References)

- [1] Fang Chuanglin. Basic rules and key paths for high-quality development of the new urbanization in China. *Geographical Research*, 2019, 38(1): 13-22. [方创琳. 中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向. *地理研究*, 2019, 38(1): 13-22.]
- [2] Liu Yansui, Yan Bin, Wang Yanfei. Urban-rural development problems and transformation countermeasures in the new period in China. *Economic Geography*, 2016, 36(7): 1-8. [刘彦随, 严斌, 王艳飞. 新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策. *经济地理*, 2016, 36(7): 1-8.]
- [3] Tan Xuelan, Yu Siyuan, Ouyang Qiaoling, et al. Assessment and influencing factors of rural hollowing in the rapid urbanization region: A case study of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration. *Geographical Research*, 2017, 36(4): 684-694. [谭雪兰, 于思远, 欧阳巧玲, 等. 快速城市化区域农村空心化测度与影响因素研究: 以长株潭地区为例. *地理研究*, 2017, 36(4): 684-694.]
- [4] He Renwei. Urban-rural integration and rural revitalization: Theory, mechanism and implementation. *Geographical Research*, 2018, 37(11): 2127-2140. [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. *地理研究*, 2018, 37(11): 2127-2140.]
- [5] Zhang Yingnan, Long Hualou, Ma Li, et al. Research progress of urban-rural relations and its implications for rural revitalization. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 578-594. [张英男, 龙花楼, 马丽, 等. 城乡关系研究进展及其对乡村振兴的启示. *地理研究*, 2019, 38(3): 578-594.]
- [6] Rondinelli D A. Secondary cities in developing countries: Policies for diffusing urbanization. Beverly Hills Calif, 1983, 59(4): 461-462.
- [7] Central Compilation and Translation Bureau. Selections of Marx and Engels. Beijing: People's Publishing House, 1995: 35-46. [中央编译局. 马克思恩格斯选集. 北京: 人民出版社, 1995: 35-46.]
- [8] McGee T G. Managing the rural-rural transformation in East Asia in the 21st century. *Sustainability Science*, 2008, 3(1): 155-167.
- [9] Lysgård H K. The assemblage of culture-led policies in small towns and rural communities. *Geoforum*, 2019, 101: 10-17.
- [10] Liu Y S, Lu S S, Chen Y F. Spatio-temporal change of urban-rural equalized development patterns in China and its driving factors. *Journal of Rural Studies*, 2013, 32: 320-330.
- [11] Terry M. The Emergence of Desakota Regions in Asia. Honolulu: University of Hawaii Press, 1991. 22-26.
- [12] Chen K Q, Long H L, Liao L W, et al. Land use transitions and urban-rural integrated development: Theoretical framework and China's evidence. *Land Use Policy*, 2020, 92: 104465. DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.104465.
- [13] Liu Yansui. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the new era in China. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 637-650. [刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴. *地理学报*, 2018, 73(4): 637-650.]
- [14] Li Bingdi. Grasping the law of rural construction and promoting urban-rural integration. *People's Tribune*, 2018, 35: 104. [李兵弟. 把握乡建规律, 推进城乡融合. *人民论坛*, 2018, 35: 104.]
- [15] Dai H J, Sun T, Zhang K, et al. Research on rural nonpoint source pollution in the process of urban-rural integration in the economically-developed area in China based on the improved STIRPAT model. *Sustainability*, 2015, 7(1): 782-793.
- [16] Zhou Jianing, Qin Fucang, Liu Jia, et al. Measurement, spatial-temporal evolution and influencing mechanism of urban-rural integration level in China from a multidimensional perspective. *China Population, Resources and Environment*, 2019, 29(9): 166-176. [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. *中国人口·资源与环境*, 2019, 29(9): 166-176.]
- [17] Ge Dazhuan, Long Hualou. Rural spatial governance and urban-rural integration development. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1272-1286. [戈大专, 龙花楼. 论乡村空间治理与城乡融合发展. *地理学报*, 2020, 75(6): 1272-1286.]
- [18] Jin Sanlin, Cao Danqiu, Lin Xiaoli. From urban and rural dual to urban and rural integration: Evolution and enlightenment of urban-rural relations in the 70 years since the founding of new China. *Economic Review Journal*, 2019

- (8): 13-19. [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. 经济纵横, 2019, 8: 13-19.]
- [19] Gao Bo, Kong Lingchi. An analysis on the economic growth effect of the integration of urban and rural development in China. *Journal of Agrotechnical Economics*, 2019(8): 4-16. [高波, 孔令池. 中国城乡融合发展的经济增长效应分析. 农业技术经济, 2019(8): 4-16.]
- [20] Wu X, Cui P. A study of the time- space evolution characteristics of urban- rural integration development in a mountainous area based on ESDA-GIS: The case of the Qinling-Daba Mountains in China. *Sustainability*, 2016, 8(11): 1085. DOI: 10.3390/su8111085.
- [21] Wu Yan, Li Hongbo. Spatial change and correlations of desakota regions in a metropolitan area using NPP/VIIRS nighttime light data: A case study of Wuhan City. *Progress in Geography*, 2020, 39(1): 13-23. [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. 地理科学进展, 2020, 39(1): 13-23.]
- [22] Che Bingqing, Lu Yuqi, Wang Yi. Research on spatial form evolution of urban and rural integration development in Jiangsu Province. *Resources and Environment in the Yangtze Basin*, 2017, 26(7): 1022-1031. [车冰清, 陆玉麒, 王毅. 江苏省城乡空间融合的形态演化研究. 长江流域资源与环境, 2017, 26(7): 1022-1031.]
- [23] Zhang Xinlin, Qiu Fangdao, Zhu Chuangeng. Evolution of urban-rural integration in Huaihai Economic Zone from the perspective of spatio-temporal interaction. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(8): 1867-1880. [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. 自然资源学报, 2020, 35(8): 1867-1880.]
- [24] Li Y H. Urban-rural interaction patterns and dynamic land use: Implications for urban-rural integration in China. *Regional Environmental Change*, 2012, 12(4): 803-812.
- [25] Liu Y S, Cheng C, Li Y R. Differentiation regularity of urban-rural equalized development at prefecture-level city in China. *Journal of Geographical Sciences*, 2015, 25(9): 1075-1088.
- [26] Liu Minghui, Lu Fei. Study on the influence of factor mismatch on urban-rural integration development: Evidence from Chinese provincial panel data. *Journal of Agrotechnical Economics*, 2019(2): 33-46. [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. 农业技术经济, 2019(2): 33-46.]
- [27] He Y H, Zhou G H, Tang C L, et al. The spatial organization pattern of urban-rural integration in urban agglomerations in China: An agglomeration-diffusion analysis of the population and firms. *Habitat International*, 2019, 87: 54-65.
- [28] Qian H, Wong C. Master planning under urban-rural integration: The case of Nanjing, China. *Urban Policy and Research*, 2012, 30(4): 403-421.
- [29] Liu Chunfang, Zhang Zhiying. From town- country integration to urban- rural integration: New thinking on the relationship between urban and rural areas. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(10): 1624-1633. [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. 地理科学, 2018, 38(10): 1624-1633.]
- [30] Fang Chuanglin, Cui Xuegang, Liang Longwu. Theoretical analysis of urbanization and eco-environment coupling coil and coupler control. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(12): 2529-2546. [方创琳, 崔学刚, 梁龙武. 城镇化与生态环境耦合圈理论及耦合器调控. 地理学报, 2019, 74(12): 2529-2546.]
- [31] Fang Chuanglin, Wang Zhenbo, Liu Haimeng. Exploration on the theoretical basis and evaluation plan of Beautiful China construction. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(4): 619-632. [方创琳, 王振波, 刘海猛. 美丽中国建设的理论基础与评估方案探索. 地理学报, 2019, 74(4): 619-632.]

Theoretical analysis on the mechanism and evolution law of urban-rural integration development

FANG Chuanglin^{1,2}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Beijing 100101, China;

2. College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100045, China)

Abstract: Urban and rural areas are always an inseparable organic integration, and the high-quality new urbanization is the process of urban-rural integration and rural revitalization. "urban disease" and "rural disease" are connected with each other, and are the causes of each other, which are known as "urban and rural diseases". The radical cure of "urban disease" and "rural disease" requires rural revitalization and new urbanization. Based on the review of the research on urban-rural integration development at home and abroad, this study analyzes the pathological roots and opposition pattern of urban and rural areas from the theoretical level, explores the main controlling factors, driving mechanism, sustainability and four-stage regularity of urban-rural integration development, constructs the measurement test system of urban-rural integration development, and puts forward the triangular model of urban-rural multi-integration development. It is known that the urban-rural integration development in China is in the high integration stage of more towns and less villages in the late urbanization, and will enter the deep integration stage of more towns and less villages, namely the final stage of urbanization. This study explores the policy evolution path of urban-rural integration development in China since the founding of the People's Republic of China in 1949. China has generally experienced the policy evolution process from urban-rural coordinated development to the integration of urban-rural development and then to urban-rural integration development, and played an important guiding role in promoting new urbanization and rural revitalization. From the path level, it is suggested that the Central Urban and Rural Work Conference should be jointly convened, the *National Urban-Rural Integration Development Plan* should be jointly compiled, and the strategy of deep integration of urban-rural development should be implemented. The new urbanization and rural revitalization should be used as two different means to solve urban and rural diseases and improve the quality of urban and rural development. The theory and method of urban-rural integration development should be innovated, and the evaluation system should be constructed to quantitatively evaluate the depth of urban-rural integration development and build beautiful cities and beautiful villages. We should promote the development of new urbanization and rural revitalization in the direction of high synchronization, deep integration and co-prosperity, as well as improve the quality of urban and rural development and realize urban and rural modernization in a comprehensive way.

Keywords: urban-rural integration development; driving mechanism; evolution law; theoretical analysis; policy evolution path