

面向城乡融合发展的空间治理与政策供给探索

Exploration of Spatial Governance and Policy Supply for Urban-Rural Integrated Development

张京祥 林馥雯
ZHANG Jingxiang, LIN Fuwen

摘要：城乡融合发展是推进实现中国式现代化的重要命题，在全面建设社会主义现代化国家的背景下，其被赋予了更高的战略意义与战略使命。中国特色的体制环境决定了政府对于空间等重要资源、要素拥有强大的配置能力，通过空间治理与政策供给促进城乡空间协调发展和城乡要素双向流动，对于实现城乡融合目标具有重要的现实意义。文章在对中国城乡社会与空间发展历程进行阶段性总结的基础上，从空间要素的供给、管控、规划与政策机制等方面，剖析了当前中国推进城乡融合发展的空间治理难点与关键挑战；同时，总结国际城乡融合发展的相关经验并立足本土实践进行反思；进而，笔者尝试从尊重城乡发展规律、优化土地要素供给与价值配置、实施弹性空间管制、激发多元治理力量等方面提出策略建议。

Abstract: The integrated development of urban and rural areas is the essence of promoting the realization of Chinese Modernization. In the context of comprehensively building a modern socialist country, it has been endowed with higher strategic significance and strategic mission. The institutional environment with Chinese characteristics determines that the government has strong allocation capabilities for important resources and factors such as space. Promoting the coordinated development of urban and rural space and the two-way flow of urban and rural factors through spatial governance and policy supply are of great practical significance for achieving the goal of urban-rural integration. Based on a phased summary of China's urban and rural social and spatial development process, this paper analyzes the current difficulties and key challenges in spatial governance in China's promotion of urban-rural integrated development from the aspects of supply, management and control, planning and policy mechanisms of spatial elements. At the same time, it summarizes international relevant experiences in urban-rural integrated development and reflection based on local practice. Furthermore, we try to put forward strategic suggestions from respecting the laws of urban and rural development, optimizing the supply and value allocation of land elements, implementing flexible space control, and stimulating diverse governance forces.

关键词：城乡融合；空间治理；政策供给；国际经验；本土语境

Keywords: urban-rural integration; spatial governance; policy supply; international experience; local context

2024 年国家社会科学基金重大项目“中国城市转型发展的动力与机制研究”
(24&ZD148)

作者：张京祥，南京大学建筑与城市规划学院，教授，博士生导师；中国城市规划学会，常务理事。3593786@163.com
林馥雯，南京大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。
502023360044@smail.nju.edu.cn

2000 年以来，国家高度关注城市反哺乡村，政策导向上总体呈现出从“城乡统筹”“城乡一体”到“城乡融合”的演化脉络，从关注乡村物质环境建设到强调人、产业和社会的发展，再到强调城乡要素双向流动，城乡融合范式逐步建立^[1]。当前，中国进入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，然而城乡资源要素配置不均、发展水平参差等问题依然存在，城乡之间的发展不平衡、不充分成为新时代社会经济发展的突出矛盾^[2]。城乡融合发展既是解决新时代社会矛盾的主要抓手^[3]，也是实现中国式现代化无法逾越的题中应有之义。城乡关系影响着国家基本的经济关系^[4]，在新的历史节点，亟待对过去的城乡演进历程进行重新审视，把握城乡社会经济结构与城乡空间发展的演化规律并进一步探讨优化举措。

在世界各国的现代化进程中，城乡演进呈现出“乡育城市—城乡分离—城乡对立—城乡融合”的发展历程^[5]。发达国家在进入城市化中后期阶段以后，面对城乡关系发展失衡问题进行了许多有益探索，相应的模式与经验对中国推进城乡融合有一定的借鉴意义。但同时也必须注意到，中国与西方国家城乡关系演进环境存在诸多不同，中国城乡的“社会—空间”演进始终与国家发展战略部署、行政力量的塑造紧密关联。此外，在中国特色的体制环境中，空间是政府可以配置的重要要素与资源，城乡空间治理影响着城乡的社会经济结构^[1,6]，城乡社会经济互动关系的变化也重构着城乡空间格局。因此，如何通过空间治理与政策供给来促进城乡融合的实现，是一个值得关注的重要话题。近些年来，以要素整合、结构优化、功能提升与价值实现等^[7]

为主要手段的城乡空间治理已取得了一定成效，但仍面临着城乡发展与政策分离分治等问题^[8,9]，可能引致政治空间或资本空间下新的城乡空间发展危机^[10]。因此，亟须立足中国国情与本土语境，进行务实的探索和创新。

1 2000 年以来中国城乡发展演进历程的总体回溯

在中国迈向现代化的进程中，随着城乡经济社会关系的不断演进，空间治理与政策供给重点有所不同。依据政策背景与城镇化发展阶段，笔者对 2000 年以来中国城乡发展的总体历程进行梳理，将其演进大致划分为 3 个阶段（表 1）。

1.1 反哺乡村的城乡统筹初探阶段（2000—2012 年）

中华人民共和国成立以后，城乡二元结构形成了森严的制度壁垒，加剧了城乡发展不平衡的问题。改革开放后，伴随着高速的经济增长与城镇化进程，城乡发展差距进一步加大，城乡矛盾日益尖锐。21 世纪初期，经济高速发展，城镇建设空间迅速扩张，由此引发双重问题：农村留守群体相关的社会问题，以及土地撂荒、乡村“空心化”等空间衰退现象。在此背景下，中央提出“统筹城乡发展”新要求^[11]，一方面采取以取消农业税为代表的“多予少取放活”农村经济体制改革，有效减轻农民负担、促进农民增收；另一方面大力推进乡村基础设施建设和社会事业发展，以乡村环境整治、美丽乡村建设来改善乡村物质环境面貌。在此阶段，以城市为本位的空间治理思路逐渐转向对城乡要素的“一盘棋”考虑，城乡统筹发展的意识初步确立。面向城乡统筹联动的空间治理制度也逐步建立起来，如在实施减负、增收、加大农业农村建设投入等举措的同时，采用促进人口转移、土地整理等手段调整快速城镇化进程中日益紧张的“人—地”关系，尤其是推动农民集中居住、城乡建设用地增减挂钩，对于快速城镇化时期化解城乡空间“增长—收缩”的矛盾起到

一定的效果。

1.2 聚焦缩小发展差距的城乡一体化推进阶段（2013—2016 年）

随着中国经济发展进入新常态，通过城镇空间扩张实现经济增长、吸纳就业转移人口的弊端也逐渐显现，广泛存在所谓的“半城镇化”现象，城乡环境品质分异显著，总体而言，城乡社会结构变化趋势与空间建设治理现状未能有效匹配。党的十八大报告提出“推动城乡发展一体化”“加快完善城乡发展一体化体制机制”^[12]，进而明确要协调推进城镇化和新农村建设，推进以人为核心的新型城镇化。一方面，国家基础设施建设和社会事业发展重点进一步向县域与乡村转移，通过发展特色县域经济、打造特色小城镇、建立美丽乡村等举措强化县域与乡村空间建设；另一方面，解决“三个 1 亿人”的新型城镇化目标凸显了加快农村转移人口市民化、融入城镇的工作导向。与此同时，维护进城落户农民的权益、推动城乡要素流动也是城乡一体化的发展重点。例如：推进农村土地确权保障农民基本权利，土地“三权分置”激活土地高效经营利用，允许农村集体经营性建设用地入市等举措，回应了城乡社会发展诉求，并发展了城乡空间治理内涵。此阶段面对构建新型城乡关系的需求，城乡空间的经济与社会属性被进一步强调。

1.3 以要素对流与制度创新为重点的城乡融合互动阶段（2017 年以来）

中国城镇化进程进入趋稳期，城乡社会经济关系由单向城镇化逐渐转变为城乡之间双向互动，城乡人口结构也发生根本性转变，但城乡之间在发展建设、公共服务设施供给等方面仍存在较大差距，要素流动不畅等深层次问题凸显。破解新时代城乡二元矛盾、推动城乡共享发展成果是实现中国

表 1 2000 年以来中国城乡发展演进的总体历程

城乡关系演化阶段	城乡发展背景与社会演变特征	城乡发展目标导向	战略与重点工作	空间治理与政策供给的重点
2000—2012 年：反哺乡村的城乡统筹初探阶段	高速城镇化，城乡二元经济结构加剧，社会流动性显著增强，城乡差距扩大，乡村贫困人口众多	以工促农，以城带乡，反哺乡村	社会主义新农村建设，实施助农、惠农政策等	划定永久基本农田，建立保护补偿机制；严格宅基地管理，允许农民流转土地经营权；促进农村建设用地整理与集约，实施城乡建设用地增减挂钩；提出逐步建立城乡统一的建设用地市场
2013—2016 年：聚焦缩小发展差距的城乡一体化推进阶段	城镇化率超过 50%，乡村特色优势逐步显现，城乡差距依然较大	以城补乡、工农互惠、城乡一体	推动新型城镇化，建设美丽乡村等	明确进城农民不必退出“三权”，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权；全面开展农村土地确权登记颁证，试点推进“三块地”改革；加快建立城乡统一的建设用地市场
2017 年以来：以要素对流与制度创新为重点的城乡融合互动阶段	城镇化率超过 60%，完成脱贫攻坚，全面建成小康社会，但尚未实现城乡共同富裕	工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣	实施乡村振兴战略，全面推动城乡融合发展	保持土地承包关系长久稳定不变，完善“三权”分置制度；建立健全城乡统一的建设用地市场，推进集体经营性建设用地入市与宅基地制度改革；划定“三区三线”，明确国土空间用途管制；开展全域土地综合整治，推动城乡用地集约高效利用

资料来源：作者根据历年政府工作报告、历次全国人民代表大会报告等绘制

式现代化的必经之路，党的十九大报告提出全面实施乡村振兴战略^[13]，战略明确需坚持“新型城镇化与乡村振兴双轮驱动”^[14]。在此背景下，提出了“城乡融合发展”的要求，并明确要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”^[15-16]。新时期面向城乡融合的空间治理与政策供给改革目标，主要是在于推动新型城镇化与乡村振兴协同发展，重点关注城乡发展要素的双向流动与相应的各种制度创新，以及推动乡村治理的现代化。在实践方面，建立国土空间规划体系，健全国土空间用途管制并开始实施了全域土地综合整治，集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革等举措也加快试点推进。此阶段，城乡之间在经济生产、社会服务、空间布局等方面的体系衔接不断深化，城乡要素流动更加活跃，附着在空间上的多元主体复杂的利益关系矛盾得到更多关注。资源要素整合与合理配置、功能提升与价值实现等成为应对城乡要素对流新趋势的空间治理重要手段。

2000年以来，中国持续破解城乡二元结构难题，虽然不同阶段的政策导向有所差异，但空间治理与政策供给始终是贯彻落实国家城乡发展战略、塑造城乡关系的重要工具。在推动实现中国式现代化的伟大征程中，城乡融合发展被赋予更高的战略意义和多重战略使命。

2 面向城乡融合发展的空间治理主要挑战

我们既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的乡村，进而实现高质量发展与共同富裕的目标。这必然要求我们与时俱进，持续探索面向城乡融合发展的空间治理与政策供给创新。但是，当前城乡空间治理、政策体系与迅速演变的城乡社会现实之间尚未有效匹配。

2.1 城乡土地配置长期失衡，价值转换存在明显的“鸿沟”

城乡二元格局长期存在，城乡土地要素配置严重不均衡。一方面，在快速城镇化初期，城乡建设缺乏科学管控，占用耕地无序扩张的情况突出；城乡建设用地指标供给紧缺，新增建设用地指标主要投放于城市；“城乡建设用地增减挂钩”政策被异化，撤并乡村以增加城镇建设用地指标的做法屡见不鲜。另一方面，乡村空间普遍存在着农地细碎化与分散化、宅基地闲置浪费、建设用地无序低效开发等现象，最终体现为“三生”空间零碎交错的混乱结构，乡村用地低效破碎的实际情况进一步加剧了城乡融合发展的用地困境。同时，乡村土地管理环节、流转环节的碎片化^[17]也固化了当前的用地困境，零碎低效用地难以实现整合增效。土地配置的长期失衡制约着乡村在新一轮城乡互动中对产业升级、村居更新等发展诉求的空间落位。例如：珠三角地区的村级工业园用地更新实践中面临着三生空间破碎杂糅、土地产权与市场交

易混乱等诸多困境，低效用地迫切的整改增值需求与“拆得掉、建不回”^[18-19]的用地管控相互矛盾。

从城乡空间的价值分配角度看，城镇化、工业化快速推进使得各类要素短时间内在城镇地区迅速集聚并形成了雄厚的资产积累，与之相对的却是乡村要素持续流失、乡村空间资产累积长期停滞、城乡空间价值累积差异巨大。同时应看到，乡村空间的价值长期未得到有效释放，存在重经济价值、轻生态价值，重资源属性、轻资产属性的倾向，“山水林田湖草”等生态资源的价值实现机制与路径仍不健全。例如：浙江丽水探索“GEP核算+EPV试点”，安吉建立“两山银行”等，但推行过程中，非经营性生态产品价值依然模糊，村集体作为小微主体的交易成本居高，村级层面的资产结算与收益分配链条尚不健全^[20-21]，亟须探索内生可行的生态产品价值显化路径。

2.2 国土空间规划管控缺乏弹性，难以满足城乡融合发展的诉求

国土空间规划自上而下划定“三区三线”并实行差异化用途管制，实际上是对城乡空间发展权的重新配置^[8]。但是，这一举措在限制建设空间无序蔓延的同时，也制约了空间供给对城乡发展实际诉求的有效应对。许多“三区三线”的划定主要受制于指标约束与现状格局，加大了城乡融合发展的难度与未来障碍，无法满足城乡融合中许多小微项目对空间弹性调整、灵活管制的需求。

重管控而轻发展的国土空间用途管制强化了对乡村建设的限制，进一步加剧了乡村发展要素短缺的局面，实践中面对复杂问题采取简单化、“一刀切”的管控，导致合理的产业、设施等用地需求难以被满足^[22]。例如：浙江莫干山民宿集群在建设过程中面临着用地困难问题，休闲业态作为“非农经营”无处落点；义乌电商村对于混合用地有极大诉求，但县域、村域层面均难以进行用地供给。再如：实践中严控永久基本农田“非粮化”“非农化”的认定标准不明确、整改路径不可行^[23]，导致农民利益受损、设施农业受限、农业投资回报骤减、乡村产业项目与公共设施无法落地等问题普遍暴露，甚至引发社会矛盾，背离了国家实施“乡村振兴”战略的初衷。

2.3 城乡融合空间治理政策体系尚未形成，协同机制不完备

破除“就城论城、就村论村”的传统二元空间治理模式，是推进城乡融合发展的必然要求，但当前城乡空间协同治理还面临着空间管理体系割裂、空间治理结构固化等现实挑战，诸如城乡土地“同地不同权”，区县、乡镇与乡村权利不对

等等问题。国土空间规划体系强化了自上而下的空间管控意志，但乡村自下而上的经济发展与建设空间需求却未能得到积极回应，导致城乡融合的战略目标在乡村层面难以落地。

当前在城乡融合实施过程中，空间资源配置呈现强烈的行政主导色彩，而村民、市场等其他治理主体明显缺位。例如：乡村振兴中的项目输入制导致要素供给不可避免地向政府主导的项目倾斜，乡村自主开展的文旅开发、村级工业园拆旧建新项目收效甚微，折射出市场与社会主体的参与缺位，进而引发要素配置失衡、资源低效浪费等问题。长期固化的城乡要素单向流动的政策设计，阻滞了城乡融合发展所期望的城乡要素对流循环，尤其是城市人口和城市工商资本进入乡村受到极大的限制，造成乡村振兴与城乡融合发展缺乏高素质的人才与充足的资本要素供给。面对面广量大的乡村振兴需求，以政府为绝对主体、以公共财政投入为主导的发展模式不可持续，推进城乡融合必须依靠多元主体的广泛协作、各主体的权能互动，进而实现要素的高效配置、有效互补。

3 城乡融合发展的国际经验与中国本土语境解析

3.1 城乡融合发展的国际经验

城乡发展不均衡是世界各国步入现代化时面临的普遍问题，尽管各国的城镇化模式、城乡发展策略与路径存在明显差异，但制定并实施差异化的土地与财税政策，推动形成上下协同的规划与治理模式等空间治理举措，是其顺应城乡社会关系变化客观规律，解决城乡之间经济与社会等矛盾常用的手段。

3.1.1 以要素均衡配置和价值显化推动城乡协调发展

城乡价值割裂、要素分配不均城乡之间发展差距拉大的主要原因之一，城乡等值化思想有助于扭转城乡发展失衡局面。区别于城乡两极分化与城乡绝对均值，城乡等值化核心在于城乡的“不同类但等值”，即在保留城乡空间差异的基础上，逐渐缩小城乡社会经济发展与空间品质差距^[24-25]，通过土地经济和生态价值的动态均衡谋求城乡空间价值总量相当^[26]，借此也可破除城乡用地供需失衡的困境。例如：德国强调社会公平，着力制度设计持续创造“等值化”的生活条件，在保留城乡差异的同时，持续完善与城镇同等水平的基础设施、公共服务、社会保障配置，并以乡村土地综合整治为主要手段进行土地整理与乡村更新，挖潜乡村价值，打造多功能农业和多功能乡村^[26-28]。法国强调由国家主导规划与资源分配，通过“领土整治计划”的实施干预土地利用与基础设施布局，鼓励乡村的土地整治与集中使用，并引导城市产业、人口向乡村地区迁移，促进多维度均衡发展^[29-30]。

3.1.2 以制度设计与政策组合保障乡村多元功能实现

随着各类要素在城乡之间的流动壁垒逐步被打破，促进和保障乡村的多功能开发、多元价值实现成为推动乡村全面可持续发展的重要议题。特色化的制度设计与政策组合能够减少制约乡村灵活发展的制度阻碍，提高乡村空间的复合价值，释放乡村的内生动力。面对人口老龄化挑战与乡村发展的式微，日本着力推动城乡互动关系的形成，进而重塑城乡社会形态与空间建设，出台《市民农园整備促进法》等一系列相关政策，鼓励乡村“六次产业”融合发展^[31]；通过《农地法》的修订逐步放宽农地流转管制，允许工商资本进入^[32-33]；放宽农户修建营利性住宿设施的限制，拨付专款支持农户改造闲置房屋^[34]。英国注重推动乡村多功能发展，如通过“乡村企业计划”支持各种非农业活动，出台《第7号规划政策文件：乡村地区的可持续发展》等政策法规^[35-36]，明确乡村地区的发展与保护策略并促进乡村经济多样化发展；此外，还通过发展权制度创新^[37]来探索乡村闲置空间的再利用渠道。

3.1.3 以公平与效率机制并行推动乡村多主体治理

在推进城乡协调融合发展过程中，注重构建公平与效率并重的机制，推动各主体共同参与城乡融合建设与治理。政府的统筹、规划、管理与引导职能对于推动城乡发展公平的实现发挥着重要的作用。例如：美、日、德等国家通过建立乡村基础设施和公共服务领域的支持计划，完善城乡规划及其实施法律保障体系，设立专门化的管理与治理机构等举措，努力缩小城乡差距。对于效率机制而言，一方面需要让市场充分发挥对资源配置的决定性作用与自发性调节作用，另一方面需要有效激励不同主体共同参与乡村发展，由此最大化乡村发展的内生动力。日本鼓励成立农业协同组合、中介组织等合作组织^[38-39]，强化服务能力，并支持开展城乡融合相关合作。德国强调通过推动乡村利益多元相关者实施参与性规划，寻求跨村镇和网络构建^[40]等方式创造协同效应。英国鼓励地方社区和志愿组织积极参与乡村发展，进行地方赋权、调动多主体合作积极性以催生城乡融合发展内生力量^[41-42]。

3.2 中国推动城乡融合发展的基本环境与特点

简而言之，西方国家“央地”关系总体上较为松散，城乡之间的二元壁垒不明显，城乡差距多源于市场作用下各类要素的不均衡集聚，基于地方分权充分、自治能力较强的基础，其城乡空间治理呈现出更强烈的多元主体面向与市场化导向特征。在学习借鉴西方经验的同时，也需充分认识中国城乡发展环境的独特性。

3.2.1 历史背景：长期存在的城乡二元结构与体制壁垒

中国的城乡二元结构与体制形成于长期的历史进程，中华人民共和国成立后实施“重工业优先”“工农剪刀差”等发展战略与举措进一步拉大了城乡差距，计划经济时期的城乡要素计划配置限制了城乡要素的自由流动。改革开放以来偏向城市的投入机制、城乡分立的福利制度等进一步加剧了城乡之间的社会经济差异。中国在土地制度方面也长期实行城乡二元体制，城乡土地利用和管理模式严格分隔，导致城乡土地市场割裂、土地增值收益不均等问题长期存在。强有力的顶层设计与制度安排贯穿中国城乡社会关系演化与空间建设历程，在城乡二元体制的历史惯性之下，城乡社会之间存在着明确的割裂地带，要素流动的体制壁垒高企，空间发展的不平衡难以自然消解。因此，中国的城乡融合道路必然是一条根植于独特的城乡社会互动关系，通过全新的制度设计与精准的政策供给，着力破除城乡二元结构与体制历史约束的中国特色之路。

3.2.2 现实环境：国家战略目标导向下的机遇与挑战并存

改革开放后经过40余年的经济快速增长，中国社会的主要矛盾已发生重大变化，经济发展步入“新常态”。中国的发展不再仅仅是以经济增长与财富积累为目标，而是更加注重社会公平与人民福祉的高质量发展，缩小城乡差距、促进城乡融合是实现中国式现代化、全体人民共同富裕目标的必然举措。在新的战略导向下，随着城乡融合制度设计的推行与完善，财政投入、金融支持等要素大量涌入乡村，乡村人口外流的单一局面逐渐改变，中国城乡之间的社会关系与空间形态将加速重塑。自上而下强有力的战略力量为乡村的发展注入了强大的外部动力，但由于长期的制度累积与模式惯性，时空高度压缩下大刀阔斧式的改革可能会进一步加剧乡村内部的社会分化与空间分异，亟待通过实践过程中的有效探索，自下而上探寻微观层面的实际发展诉求，激励多方共同参与。

3.2.3 治理特征：具有强大资源配置能力的空间治理与政策供给优势

虽然西方国家的城乡关系演进也受到政府发展战略导向的影响与驱动，但受制于地方自治、民主政体、市场资本力量等因素作用，政府对于各类要素的直接配置能力比较有限，更多依赖地方化、市场化的行为或是通过规划引导来进行间接干预。中国的国家体制与治理体系决定了城乡发展历程与政府的战略目标深度捆绑，城乡之间的资源配置尤其是土地等空间要素受到国家的有力控制。有别于西方国家，中国政府的战略部署更长远、行政手段更有力、资源配置能力更强

大，自上而下的行政力量在改变城乡社会关系、塑造城乡空间形态上都发挥着决定性的作用。新时期中国的城乡融合发展应进一步匹配国家长期战略目标、顺应客观规律，充分发挥政府对资源配置能力强大的空间治理与政策优势，紧密结合城乡发展过程中的微观实践，契合自下而上的真实发展诉求，不断创新体制机制，以空间治理和精准有效的政策供给来促进城乡融合发展。

4 面向城乡融合的空间治理与政策供给

如上文所述，在中国特色的城乡融合语境下，空间治理与政策供给是其中重要的影响力量，亟待“上下相向”探求更加务实可行的路径。

4.1 尊重城乡发展规律，实施乡村空间差异化治理策略

4.1.1 建立城乡之间人地对应关系，精明增长与精明收缩相结合

改革开放以来，中国开启了规模巨大、进程迅猛的城镇化进程，由此带来“土地城镇化”与“人口城镇化”的时空错位，人地空间分离的现象非常突出。一方面是人口持续流失地区出现大量耕地抛荒，城乡用地闲置；另一方面是人口持续流入地区的建设用地指标供给不足。针对城乡人口分布时空格局的动态变化，亟待在城乡之间建立起人地对应、要素双向流动配置的健康关系。要以全局统筹的视野，尊重城乡人口流动客观规律，将“人—地耦合”思路与“城乡用地增减挂钩”举措相结合^[43]，积极盘整乡村闲置用地，引导乡村建设用地集约节约利用，并建立与乡村发展规律、发展阶段相匹配的村庄规划和治理体系^[44]，有序实现乡村空间的总体精明收缩与局部精明增长。

4.1.2 研判乡村发展前景，采取差异化的政策供给

中国当前的城镇化水平约为67.89%^[45]，许多乡村还处于非稳定状态，因此不能简单不分重点、不加区别地推动所有乡村均质化发展。中国行政村数量庞大，其历史文化、区位条件、资源禀赋等千差万别，人口结构、生产经营模式、治理路径等也各不相同。要对各地的乡村发展前景进行科学研判，针对不同类型、不同前景的乡村实施差异化的空间治理策略与政策供给。乡村自身的异质性、城乡之间社会关系以及互动方式的差异，决定了其在推进乡村振兴、城乡融合的过程中会有不同的发展需求与路径选择，空间治理策略与政策供给必须突出问题导向，因地制宜、精准施策。例如：产业型乡村需完善各类生产要素的供给保障机制，推进城乡生产生活网络的衔接与统筹；生态型乡村需着力发挥资源优势，完善经营性与非经营性生态资源价值显化机制，推动生态资产转化为注入乡村的更多资金流；等等。

4.2 统筹全域空间要素治理，显化乡村土地价值

4.2.1 统筹全域国土空间综合整治，优化城乡土地配置格局

借鉴“城乡等值化”发展思路与城乡公平发展的价值导向，以“山水林田湖草+城镇村”全要素为整治对象，在保留城乡差异的基础上持续推动乡村空间资源整合与价值挖潜。统筹推进基于耕地空间价值分区的农用地整治，开展存量建设用地、乡村低效产业用地、乡村居民点用地整治提升与生态保护修复，不断优化国土空间格局并提高资源要素利用效率，形成城乡融合用地的“基本盘”。此外，在中国的城乡聚落体系建设中，小城镇起着“联城带村”、承上启下的重要作用，小城镇既是城市产业向乡村梯度转移的直接承载地带，也是就近组织乡村要素流动的重要节点^[46]。需要着力优化小城镇的国土整治，并提升空间品质与服务能级，使之成为重塑城乡土地配置格局与要素流动网络、实现土地价值转换的重要节点。

4.2.2 建立资源资产统筹整备和价值转化交易机制

自然资源资产价值是乡村空间价值的重要组成部分，城乡融合实践中的难点之一在于要打通“资源—资产—资本”的转化路径，并建立自然资源资产的可持续利用模式，以扭转长期以来城乡土地等要素价值分配失衡的局面。相较于西方国家，中国在国土空间资源的利用与配置上具备强大的统筹能力^[47]，需充分发挥体制优势，推动全域全要素“整治—储备—使用—收益”的链条闭环。例如：通过构建自然资源资产统筹整备机制，建立自然资源整治储备中心，对整备要素进行统一储备与使用，统筹谋划指标交易，进行自然资源出让运营、收益分红，并结合政策奖补、政策性贷款、专项债等方式，将有关收益重新返还至自然资源整备环节。在发挥强大的行政力量同时，也需要通过法治与市场机制构建，充分激发各主体进行资源保护与生态修复的持续动力。例如：统筹建立跨行政区的用地复绿激励机制、生态保护补偿交易机制等，以此实现城乡生态格局优化与品质提升。

4.3 空间用途管制刚弹结合，保障城乡融合发展需求

4.3.1 完善线性边界弹性调整与务实管控机制

当前的国土空间用途管制偏向采取刚性、确定的管控方式，忽视了城乡发展存在着偶发、突变的弹性用地需求，要寻求弹性调整与刚性管控之间的平衡点，务实推动资源要素底线管控与动态优化的有机协同。一是探索永久基本农田的动态调整、年度更新机制，明确、规范耕地和永久基本农田调整路径，消除永久基本农田碎片化问题，着力以农地制度创新保障高标准农田、设施农业等农业现代化建设项目需求；二是要优化调整生态空间管控区域，建立生态保护红线

内、生态空间管控区域有限人为活动项目清单与保护性建设要求，协同生态保护与城乡发展的关系；三是加强城镇开发边界内、外的管理与动态维护，在控制面积总量的前提下给予一定的布局弹性，并建立保障项目落地的相应机制。

4.3.2 探索乡村六次产业融合发展的用地保障机制

联动一二三产“六次产业”融合发展既是乡村振兴的直接举措，也是推进城乡融合发展的基本依托，但当前中国乡村的产业发展面临着用地数量和用地方式的双重挑战。首先，需要破除乡村建设用地指标不足的困局，探讨产业用地“增减存一体”的供给模式，如以建设用地节余指标入市获得增量来满足新增产业用地需求，将生态整治产生的用地指标纳入增减挂钩，解决乡村土地产权问题以促进土地资源资产组合供应等。其次，要为乡村产业融合发展创造土地复合利用的条件，打破单一的土地用途管制规则，创新乡村产业复合用地的用途认定、供给方式与管控细则，推动土地供给与乡村发展实际需求相匹配。

4.4 激发空间治理多元力量，完善城乡融合实施协同机制

4.4.1 构建整体协同的乡村空间治理与政策体系

城乡融合是一个系统性的工程，面向城乡融合的空间治理涉及人口、社会、经济、生态、土地等各要素子系统的耦合协调^[48]，面对日渐复杂的城乡互动网络，其治理需要加强跨部门组织协同、跨条口政策集成。要以城乡融合为目标，统合分散在各个条口部门的相关工作、政策工具与行动。例如：统筹编制相关专项规划以协同各部门的落地实施，加强政策集成协同以实现不同部门间的空间治理，实现“范围可互认、管控可互通、布局可互换”，为城乡空间要素资源流动畅通提供有效的政策保障。

4.4.2 促进“政府、市场、社会、村民”多元治理合力

城乡融合发展涉及城乡社会网络的交织，以及各主体之间广泛而复杂的利益格局重构，因此需要建立多元主体共同参与的协作治理开放体系，促进形成城乡要素融合、互利互惠的良性循环。在借鉴西方社会多元治理经验的同时，更要立足中国独特的制度环境，充分发挥“有为政府”的统筹协调与“有效市场”的要素配置作用，探索建立多样化的乡村项目协同实施模式。例如：浙江省通过县、镇、村三级联动成立强村公司，注入国资与社会资本进行市场化运营，整合镇村集体资产与国资平台公司资金，实现城乡融合项目收益的最大化。部分地区积极引导下乡能人与资本，培育“村集体+乡村精英+市场主体+社会组织”的多元治理团体，提升城乡融合发展的内生动力。

5 结语

随着中国经济社会发展与城镇化进程持续推进,城乡关系正在由二元对立向网络化深度融合演进。中国的城乡融合发展根植于独特的历史背景与体制机制环境,与国家整体发展战略深度捆绑,城乡发展与空间配置、空间治理相互关联、相互塑造。在中国的城乡发展语境下,自上而下的战略部署以及强大的行政干预力量如果运用得当,将是推进城乡融合发展的重要优势。面对新时代城乡融合发展的新态势、新需求,我们要顺应城乡发展规律,与时俱进地优化、创新空间政策供给与治理策略,更加精准有效地促进城乡融合目标的实现。在学习借鉴西方经验的同时,更要立足国情实际,务实探索契合本土语境的城乡融合发展“中国方案”。**UPI**

参考文献

- 刘宇英,龙婷玉.城乡融合理论:阶段、特征与启示[J].经济学动态,2022(3):21-34.
- 冯永泰.新时代城乡融合发展的依据、问题与路向:基于马克思恩格斯城乡关系理论视角[J].当代经济研究,2023(8):23-31.
- 孙祥栋,王红雨,刘锐剑.中国式城乡融合政策演化、理论框架及其突破进阶研究[J].区域经济评论,2023(1):43-53.
- 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637-650.
- 龙花楼,张英男,屠爽爽.论土地整治与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(10):1837-1849.
- 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,2020,75(6):1272-1286.
- 朱从谋,王珂,张晶,等.国土空间治理内涵及实现路径:基于“要素—结构—功能—价值”视角[J].中国土地科学,2022,36(2):10-18.
- 戈大专,孙攀,汤礼莎,等.国土空间规划支撑城乡融合发展的逻辑与路径[J].中国土地科学,2023,37(1):1-9.
- 方剑琳.城乡融合发展机理与演进规律的理论解析[J].地理学报,2022,77(4):759-776.
- 王中政,黄锡生.论城乡融合发展的空间逻辑[J].理论月刊,2023(2):112-122.
- 国务院.中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[EB/OL].(2006-03)[2025-09-10].https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm.
- 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗:在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2012-11-17)[2025-09-10].https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm.
- 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27)[2025-09-10].https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- 中共中央 国务院.乡村振兴战略规划(2018—2022年)[EB/OL].(2018-09-26)[2026-02-12].https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm.
- 中共中央 国务院.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[EB/OL].(2019-05-05)[2025-09-10].https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm.
- 中共中央.中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[EB/OL].(2024-07-21)[2025-09-10].https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm.
- 赵峰,黄寿海.农村土地承包经营权流转碎片化及其整体性治理[J].宏观经济研究,2016(1):13-19.
- 郭炎,杜汝旭,叶睿,等.制度变迁背景下集体建设用地改造与政府角色回归:以佛山市南海区为例[J].热带地理,2024,44(8):1400-1409.
- 梁小薇,袁奇峰,李晟霖,等.土地发展权视角下南海区村级工业园升级改造困局辨析[J].小城镇建设,2024,42(2):110-117.
- 王晓圆,谭荣.基于行动情景网络分析的生态产品价值实现治理体系研究:以丽水市为例[J].生态学报,2024,44(14):6130-6141.
- 朱新华,贾心蕊.“权释”生态产品价值实现机制:逻辑机理与政策启示[J].自然资源学报,2024,39(9):2029-2043.
- 甘晓辉,伍婷,邵虹,等.乡村产业发展用地问题研判、政策创新与保障机制[J].上海国土资源,2024,45(1):11-15,38.
- 马聆箫,洪章忠,杨琛,等.打通乡村发展用地“中梗阻”的对策建议[J].中国土地,2024(5):48-51.
- NEANDER E, SCHRADER H. Rural development in Germany: issues and policies[M] // TANGERMANN S, ed. Agriculture in Germany. Frankfurt am Main: DLG Verlags GmbH, 2000: 111-133.
- BILLAUD J P, BRUCKMEIER K, PATRICIO T, et al. Social construction of the rural environment: Europe and discourses in France, Germany and Portugal[M] // DE HAAN H, KASIMIS B, REDCLIFT M, eds. Sustainable rural development. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Ltd., 1997: 9-34.
- 杜金莹,邱杰华,何冬华.城乡等值化理念下全域土地综合整治促进乡村振兴的路径:以广州市从化区为例[J].规划师,2023,39(5):34-39.
- LIU Y, LU S, CHEN Y. Spatio-temporal change of urban-rural equalized development patterns in China and its driving factors[J]. Journal of rural studies, 2013, 32: 320-330.
- LI Y, WU W, LIU Y. Land consolidation for rural sustainability in China: practical reflections and policy implications[J]. Land use policy, 2018, 74: 137-141.
- BULLER H. Re-creating rural territories: leader in France[J]. Sociologia ruralis, 2000, 40(2): 190-199.
- REITER R, GROHS S, EBINGER F, et al. Impacts of decentralization: the French experience in a comparative perspective[J]. French politics, 2010, 8: 166-189.
- NAKANO K. The “sixth industrialization” for Japanese agricultural development[J]. The Ritsumeikan economic review, 2014, 63(3): 314-326.
- McDONALD M G. Agricultural landholding in Japan: fifty years after land reform[J]. Geoforum, 1997, 28(1): 55-78.
- JENTZSCH H. Abandoned land, corporate farming, and farmland banks: a local perspective on the process of deregulating and redistributing farmland in Japan[J]. Contemporary Japan, 2017, 29(1): 31-46.
- 曹斌.乡村振兴的日本实践:背景、措施与启示[J].中国农村经济,2018(8):117-129.
- MARSDEN T, SONNINO R. Rural development and the regional state: denying multifunctional agriculture in the UK[J]. Journal of rural studies, 2008, 24(4): 422-431.
- Office of the Deputy Prime Minister. Planning policy statement 7: sustainable development in rural areas[R/OL]. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2004[2025-09-10].<https://www.adur-worthing.gov.uk/media/Media,99184,smxx.pdf>.
- 范佳慧,梁峰.国际乡村发展的理念演变、前沿议题与规划响应[J].国际城市规划,2024,39(4):1-9.
- KURIMOTO A. Agricultural cooperatives in Japan: an institutional approach[J]. Journal of rural cooperation, 2004, 32(2): 111-128.
- ITO J, NISHIKORI M, TOYOSHI M, et al. The contribution of land exchange institutions and markets in countering farmland abandonment in Japan[J]. Land use policy, 2016, 57: 582-593.
- 钱铃燕,干靓,张立,等.德国乡村的功能重构与内生型发展[J].国际城市规划,2020,35(5):6-13.
- WARD N, McNICHOLAS K. Reconfiguring rural development in the UK:

(下转第76页)

- urban management, 2019, 8(2): 237-244.
- [5] RAFIQ M, HAILEMARIAM A. Some structural aspects of urbanization in Ethiopia[J]. *Genus*, 1987, 43(3/4): 183-204.
- [6] TERFA B K, CHEN N, LIU D, et al. Urban expansion in Ethiopia from 1987 to 2017: characteristics, spatial patterns, and driving forces[J]. *Sustainability*, 2019, 11(10): 2973.
- [7] 王兴平, 卢宇飞, 赵胜波, 等. “一带一路”中外国际产能合作新兴节点城市研究[J]. *城市发展研究*, 2023, 30(3): 1-10.
- [8] CHEN Y. The evolution of Zipf's law indicative of city development[J]. *Physica a: statistical mechanics and its applications*, 2016, 443: 555-567.
- [9] CHEN Y. Exploring the level of urbanization based on Zipf's scaling exponent[J]. *Physica a: statistical mechanics and its applications*, 2021, 556: 125620.
- [10] 刘建党, 唐杰, 梁植军. 长三角珠三角城市人口和经济规模分布特征比较研究: 基于齐普夫定律的视角[J]. *城市问题*, 2018(1): 17-25.
- [11] 张家旗, 陈爽, MAPUNDA D W. 坦桑尼亚城市体系演变与空间分布特征[J]. *世界地理研究*, 2018, 27(1): 22-33.
- [12] 李奇, 董晔, 刘云刚. 巴基斯坦城镇体系特征及其影响因素[J]. *热带地理*, 2021, 41(2): 290-302.
- [13] SWAC's objective is to place urban transformations and their economic, social and territorial impacts at the heart of public policies and the development agenda[EB/OL]. [2023-03-15]. <https://www.oecd.org/swac/topics/africapolis/>.
- [14] 沈体雁, 劳昕. 国外城市规模分布研究进展及理论前瞻: 基于齐普夫定律的分析[J]. *世界经济文汇*, 2012(5): 95-111.
- [15] 禹文豪, 艾廷华. 核密度估计法支持下的网络空间 POI 点可视化与分析[J]. *测绘学报*, 2015, 44(1): 82-90.
- [16] 赵璐, 赵作权. 基于特征椭圆的中国经济空间分异研究[J]. *地理科学*, 2014, 34(8): 979-986.
- [17] 魏建飞, 刘晓阳, 丁志伟. 中国中部地区城镇体系规模结构演变[J]. *地域研究与开发*, 2019, 38(2): 66-72.
- [18] ERMAS A, BOGAERT J, ADUGNA D, et al. Assessing determinants of urbanization in Ethiopia: towards a multi-method research approach[J]. *International journal of creative research thoughts*, 2020, 8(11): 1093-1103.
- [19] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Rural development strategy review of Ethiopia: reaping the benefits of urbanisation[M]. Paris: OECD, 2020.
- [20] TEGENU T. Urbanization in Ethiopia: study on growth, patterns, functions and alternative policy strategy[R]. Stockholm: Stockholm University, 2010.
- [21] SCHEWEL K, ASMAMAW L B. Migration and development in Ethiopia: exploring the mechanisms behind an emerging mobility transition[J]. *Migration studies*, 2021, 9(4): 1673-1707.
- [22] 徐嘉勃, 乔基姆·迪特尔, 王兴平. 从共建型园区视角论中国产业园区模式对埃塞俄比亚经济发展的影响[J]. *国际城市规划*, 2018, 33(2): 41-47.
- [23] 赵胜波, 卢宇飞, 王兴平, 等. 非洲铁路经济走廊建设成效与发展策略: 以亚的斯亚贝巴至吉布提铁路为例[J]. *城市发展研究*, 2023, 30(3): 30-39.
- [24] Swiss Agency for Development and Cooperation. Urban and peri-urban development dynamics in Ethiopia[R]. Addis Ababa: Swiss Agency for Development and Cooperation, 2017.
- (上接第 57 页)
- objective 5b and the new rural governance[J]. *Journal of rural studies*, 1998, 14(1): 27-39.
- [42] OSBORNE S P, BEATTIE R, WILLIAMSON A. The impact of local voluntary and community sector infrastructure on community involvement in rural regeneration partnerships[J]. *Public money and management*, 2006, 26(4): 235-242.
- [43] 陆铭. 从分散到集聚: 农村城镇化的理论、误区与改革[J]. *农业经济问题*, 2021(9): 27-35.
- [44] 胡航军, 张京祥. “超越精明收缩”的乡村规划转型与治理创新: 国际经验与本土化建构[J]. *国际城市规划*, 2022, 37(3): 50-58.
- [45] 国家统计局. 2025 年经济发展向新向优 预期目标圆满实现[EB/OL]. (2026-01-19)[2026-02-12]. https://www.stats.gov.cn/sj/xwfbh/fbhwd/202601/t20260119_1962330.html.
- [46] 郑瑜晗, 龙花楼. 中国城乡融合发展测度评价及其时空格局[J]. *地理学报*, 2023, 78(8): 1869-1887.
- [47] VOULVOULIS N, ARPON K D, GIAKOUMIS T. The EU water framework directive: from great expectations to problems with implementation[J]. *Science of the total environment*, 2017, 575: 358-366.
- [48] 赵伟侠, 潘玮, 李裕瑞. 县域内城乡融合发展: 理论内涵与研究进展[J]. *地理研究*, 2023, 42(6): 1445-1464.

(本文编辑: 蒋颖)

(本文编辑: 顾春雪)