

# 城乡融合发展的国际经验与本土借鉴初探 ——兼论对城乡等值化发展的思考

An Exploratory Study on International Experience and Local Application of Integrated Development of Urban and Rural Areas: With a Concurrent Discussion on the Concept of Urban-Rural Equalized Development

韩碧君 陆昕越 张京祥  
HAN Bijun, LU Xinyue, ZHANG Jingxiang

**摘要：**进入以城镇化高质量发展推进中国式现代化的新阶段，城乡融合发展成为现阶段重塑中国城乡关系的战略目标和根本遵循。本文在归纳城乡融合发展一般规律的基础上，解读中国城乡融合发展历程、主要困境与问题，并结合典型国家的城乡融合实践总结其共性策略。研究发现，城乡等值化发展本质是一种缓和城乡失衡问题、建构城乡均衡关系的综合性发展理念。中国城乡融合发展可以借鉴“城乡等值化发展”理念，从机制保障、空间优化、镇域联动、动能注入等方面加快赋能中国城乡融合进程，为推动建立更加合理、均衡、可持续的城乡关系，实现城乡融合发展提供可能之策。

**Abstract:** Entering the new stage of promoting high-quality urbanization development to advance Chinese path to modernization, integrated development of urban and rural areas has become the strategic goal and fundamental guideline for reshaping the urban-rural relationship in China. Based on summarizing the general law of integrated development of urban and rural areas, this paper interprets the development process, major challenges, and issues of Chinese integrated development of urban and rural areas. Combining the practices of integrated development of urban and rural areas in typical countries, it summarizes their common strategies. The study finds that equilized development between rural and urban areas is essentially a comprehensive development concept that mitigates the imbalance between rural and urban areas and establishes a balanced relationship between them. It is believed that Chinese integrated development of urban and rural areas can draw lessons from the concept of “Urban-Rural Equalized Development”, accelerating the empowerment of China’s rural-urban integration process through mechanism guarantees, spatial optimization, township linkage, and kinetic energy injection. This provides possible strategies for promoting the establishment of a more reasonable, balanced, and sustainable urban-rural relationship, and achieving sustainable integrated development of urban and rural areas.

**关键词：**城乡融合发展；国际经验；本土借鉴；城乡等值化发展；辩证思考

**Keywords:** Integrated Development of Urban and Rural Areas; International Experience; Local Application; Urban-Rural Equalized Development; Dialectical Thinking

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：**韩碧君，南京大学建筑与城市规划学院，博士研究生。hb1912782168@163.com  
陆昕越，南京大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。xinyuelu@smail.nju.edu.cn  
张京祥（通信作者），南京大学建筑与城市规划学院，教授。3593786@163.com

城乡关系伴随区域发展而不断演变<sup>[1]</sup>，合理均衡的城乡互动关系一直以来都是解决发展不平衡不充分问题、实现共同富裕和区域协同的关键。尽管随着改革开放以来一系列城乡融合政策的实施推进，我国城乡发展不平衡不充分的问题逐步缓和。但由于快速的城镇化进程和城市偏向型发展的惯性影响，我国城乡管理分治、发展分隔的二元结构难以真正被突破，城市与乡村的发展差距仍然较大。2023 年，我国城镇居民的人均可支配收入和人均消费支出分别为农村居民的 2.39 倍和 1.82 倍，城镇居民人均消费支出占其可支配收入的 63.67%，远低于农村居民的 83.79%。进入城镇化高质量发展的现代化新阶段，中国城乡融合面临着新型城镇化与乡村全面振兴协调推进的双重目标，找到适合中国城乡互动的有效路径对于把握城乡发展规律，打通城乡发展堵点、卡点，以及构建与发展新质生产力相适应的城乡关系都具有积极意义。

纵观全球，典型发达国家的城乡关系大多呈现从“混沌一体”到“二元对立”，再到“交织融合”的演进路径，跨越城乡失衡困境、推动城乡融合发展成为这些国家在特定发展阶段的共性目标<sup>[2,3]</sup>。在长期持续的城乡融合在地化探索和实践，美国、德国、英国、日本、韩国等发达国家积累了丰富的理论和实践经验，对新时代中国城乡融合发展具有一定的启发和参考价值。因此，本文在总结借鉴城乡融合发展国际经验的基础上，通过对我国城乡融合现实困境和主要问题的剖析，尝试提出面向等值化的中国城乡融合发展可持续

路径，旨在为我国建构均衡稳定的城乡关系提供一定的借鉴和思考。

1 城乡融合发展的一般规律与本土解读

1.1 城乡融合发展的具体内涵及实践

纵观世界城乡发展实践，城市偏向型的发展方式是大多数国家在城市化初期为实现经济迅速增长的必经之路。面对日益扩大的城乡发展差距和严重的城乡失衡问题，走在城市化进程前列的发达国家逐渐认识到二元对立的城乡关系极大地阻碍了乡村地位的提升和多元价值的释放，于是告别二元范式、转向融合发展成为这些国家重塑城乡关系的必然选择<sup>[4]</sup>。城乡融合逐渐成为突破城乡发展体制机制障碍、优化城乡资源要素配置方式和构建区域新发展格局的重要途径。

尽管世界各国的城乡发展进程不同、问题有别，但其采取的措施大多以缩小城乡发展差距、加强城乡联系合作、转变城乡发展政策为主<sup>[5-7]</sup>，最终目标都是推动城乡生产生活的现代化趋同，并逐步实现乡村多元价值的释放和发展地位的提升。因此，从世界范围内看，城乡融合发展既非单纯强调城乡差异化发展，也非消除城乡差别，而更多地体现为“城乡等值化发展”<sup>①</sup>理念所倡导的“让尽可能多的城乡居民享受同等的发展资源和机会”<sup>[8-10]</sup>，推动实现城乡在物质空间、经济社会和内生动能等多维度的交织融合，从而持续缩小城乡在基础设施、居民收入和自治能力等方面的差距（图1）。值得注意的是，相比城乡二元割裂对立的关系，城乡融合将社会视为城乡连续体<sup>[11]</sup>，其基于经济、人口、空间等要素的自由流通，形成了城市与乡村融合共生的发展格局。

1.2 中国城乡融合的发展历程

中国城乡关系长期呈现显著的二元特征，乡村发展总体表现为不断追赶城市的线性逻辑<sup>[12]</sup>。21世纪初以来，随着城乡发展变化和一系列政策的推进，中国城乡二元结构在经济、社会等多领域逐步扭转，城乡融合发展持续推进，并呈现出阶段性的发展特征（表1）。

（1）以基础建设提升改善为主的城乡统筹探索阶段（2002—2011年）。21世纪初以来，长期积累的“三农”矛盾要求党和国家重新调整工农、城乡关系<sup>[13]</sup>，城市和乡村在基础设施和物质空间建设等方面的差距亟须缩小。同时，随着“统筹城乡发展”战略思想的提出，取消农业税、实行种粮补贴等一系列城市反哺乡村的政策措施逐步推进，我国城乡二元结构进一步转变。总的来看，该时期着重进行乡村物质环境建设和更新，重点关注城乡收入差距加大、城乡之间

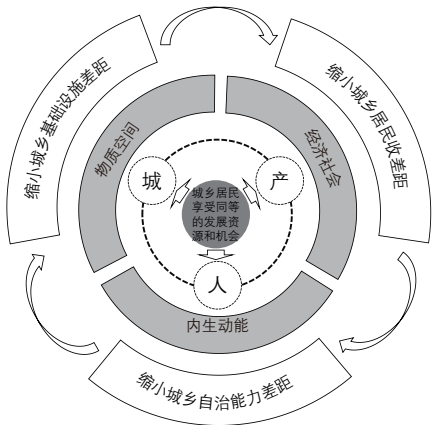


图1 “等值化发展”理念下城乡融合发展的具体维度

表1 中国城乡融合发展进程

阶段划分	以基础建设提升改善为主的城乡统筹探索阶段	以社会公共服务保障为主的城乡资源协调配置阶段	以畅通资源要素双向流动为主的城乡融合发展阶段
城镇化率	约 40%~50%	约 50%~60%	约 60%~66%
政策背景	党的十六大：统筹城乡发展； 2004 年实行种粮补贴； 2006 年全面取消农业税	党的十八大：推动城乡发展一体化； 2014 年印发《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》； 2016 年推行农业“三项补贴”改革，提出深化农业供给侧结构性改革	党的十九大：城乡融合发展； 2018 年将农地“三权分置”制度法制化； 2019 年提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系； 2024 年党的二十届三中全会提出城乡融合发展是中国式现代化的必然要求
发展重点	解决城乡收入差距加大、城乡之间发展不平衡、城乡居民享受公共服务不均等问题	城乡要素平等交换和公共资源均衡配置	消除城乡要素、产品自由流动的制度和政策阻碍
侧重维度	乡村物质环境建设和更新	乡村人口基本权益保障和经济社会发展	城乡要素自由流动
核心理念	城乡统筹	城乡一体	城乡融合

① 为实现城乡相对均衡发展，德国塞德尔基金会（Seidel Foundation）于1950年就倡导进行“城乡等值化”实验，旨在尊重城乡客观差异的基础上实现城乡“不同类但等值”发展。1965年，德国巴伐利亚州将“城乡等值化发展”确定为其空间规划发展的重要目标。

发展不平衡、城乡居民享受公共服务不均等的问题，并在市场经济中积极探索城市对乡村的带动作用。

(2) 以社会公共服务保障为主的城乡资源协调配置阶段(2012—2016年)。进入全面深化改革、建设生态文明的新发展阶段，我国城乡物质空间建设差距不断缩小。党的十八大后，随着新型城镇化、美丽乡村建设等一系列方针政策陆续提出，我国城乡建设在推进城乡规划、基础设施和公共服务等一体化的基础上，进一步强调促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。客观来说，该阶段仍重点进行城乡基础设施的建设和完善，但对农村进城人口市民化、人和社会发展的关注表明城乡发展开始向“保障均等国民待遇”的方向拓展延伸。

(3) 以畅通资源要素双向流动为主的城乡融合发展阶段(2017年至今)。随着我国城镇化率逐步达到60%和65%的关键节点，我国城乡进一步发展的关键在于打破城乡资源要素流通的障碍和壁垒。自党的十九大提出城乡融合发展战略以来，我国城乡建设强调建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，党的二十届三中全会更是将城乡融合发展作为中国式现代化的必然要求。总的来看，该阶段通过一系列城乡融合体制机制建设，着重消除城乡要素、产品自由流动的制度政策阻碍，特别是形成城乡产业优势互补、互为支撑的新格局<sup>[14]</sup>，同时加强乡村内生动能的挖掘、培育和深化。

## 2 中国城乡融合发展的主要困境与问题

### 2.1 城乡结构性矛盾和体制机制障碍仍需进一步破解

自改革开放以来，尽管我国通过一系列方针政策和体制改革实现了农村跨越式发展，但我国城乡发展不平衡的矛盾依然存在，失衡格局尚未被完全打破。2023年我国城乡居民人均收入比仍高达2.39<sup>[15]</sup>，城市对乡村的虹吸效应依旧显著，青壮年人口向城市地区转移进一步加剧了乡村老龄化与

空心化的发展困境(图2)。1978—2023年，我国农村人口占比从82.1%下降到33.8%，绝对规模从7.9亿减至4.8亿<sup>[16]</sup>。第七次全国人口普查数据显示，农村60岁及以上老人的占比为农村总人口的23.81%，高出城镇7.99个百分点<sup>[17]</sup>。同时，在城乡体制分立、管理分治、发展分隔的二元结构下，我国城乡资源要素的流通途径始终受阻，城乡二元结构遗留的旧有体制障碍亟须全面破除。以土地要素为例，我国城乡土地在所有权、使用权、土地用途管制等方面存在较大差异，导致城乡土地的增值收益存在显著差距，乡村土地价值并未充分显化。尽管诸如农村宅基地、林权、土地承包经营权等不动产确权登记和宅基地“三权分置”等相关制度改革循序推进，但建成全国统一的城乡土地要素市场仍道阻且长。

### 2.2 城乡空间布局调整滞后下的乡村空间利用率不足

面对新型城镇化和乡村振兴的双重背景，我国已进入超流动社会<sup>[18]</sup>，却尚未形成匹配城乡人口流动和社会经济发展趋势的新型空间布局 and 治理模式，城乡空间布局规划明显滞后于城乡发展实际需要<sup>[19]</sup>。一方面，在多层乡村规划建设覆盖下，大量的乡村基础设施重复建设、过度建设，造成乡村空间使用效率低下，甚至出现了空间荒废和设施闲置的现象。诚然，各级政府财政资金支持的建设项目为乡村带来了表层上的空间改善，却忽视了公共服务的高质高效供给，亟须超越“重数量、轻质量，重建设、轻管理”的传统模式，破解农村公服设施同质化建设的难题<sup>[20]</sup>；另一方面，基于双循环与城市资本过剩的背景，大量社会资本进入乡村地区寻求新的增长点，尤其是在社会经济相对发达的地区，大量资金投注到乡村的开发运营中，常常会构筑出脱离乡土实际的异托邦。在乡村基础设施超值投资以及乡村开发建设类房地产化的倾向下，乡村建设仅仅停留于精美的物质空间改善和模式化的市场营销，乡村发展

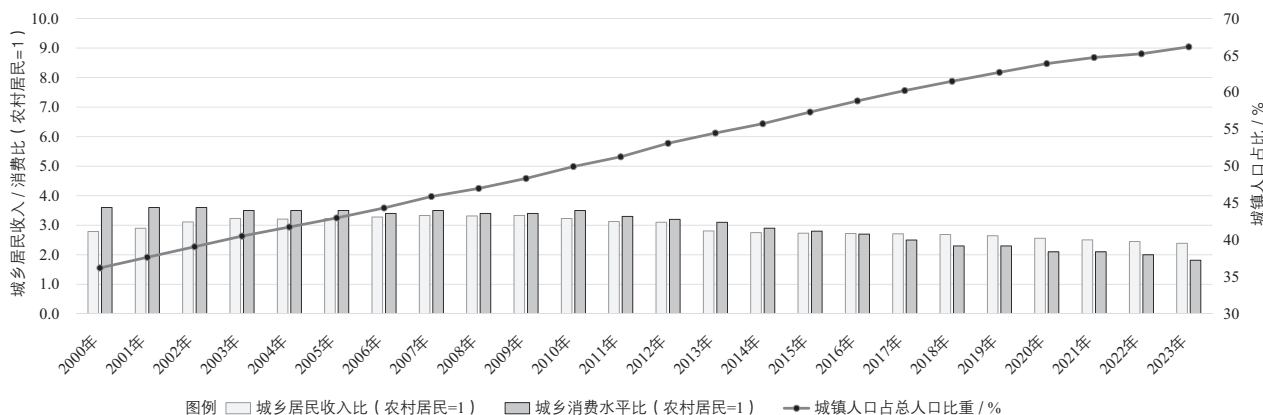


图2 21世纪以来中国城乡人口结构变化和城乡居民收入消费水平比较  
资料来源：作者根据国家统计局 (<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/>) 数据绘制



依旧从属于城市发展逻辑，不仅造成资源投入的低效浪费，也无法觅得乡村真正的内生动能。

2.3 小城镇衰落与分化下的功能定位模糊

我国长期的城乡互动实践表明，以大城市快速增长为核心的城镇化无法实现城乡相对均衡发展。面对这一现状，20 世纪八九十年代，小城镇凭借其“连城带乡”的空间位置和特殊的城乡二元属性，逐渐被视为加快城乡资源要素流动、转化和再分配的中介平台。然而，随着改革开放的持续推进，工业经济发展重心向大中型城市和沿海地区转移，以分税制改革为核心的乡镇财政改革、农业税费改革等不断加剧小城镇的财政负担<sup>[21]</sup>，小城镇在城镇化和工业化进程中逐渐处于相对弱势的地位，在我国城乡体系中的功能定位和职能分工较为模糊，并未充分发挥其作为城乡交汇关键节点的作用。当前，除了部分大都市边缘区、城市群和都市圈内已融入本地产业集群的小城镇，或东部沿海地区已形成自身特色产业集群的小城镇，大部分地区的小城镇难以突破城市规模效应发展自身产业体系，小城镇承载的区域产业经济职能被不断瓦解，乡村地区内生动能严重不足。

2.4 等值化导向下乡村特色价值彰显不足

在“城乡等值化发展”理念看来，重塑城乡关系必然要在尊重城乡客观差异的基础上实现，而对乡村功能和价值的认知更需要在区域和地方层面进行有针对性、分阶段的界定。然而，我国针对乡村价值的相关研究起步较晚，尽管乡村功能和价值的多元性已经成为学界共识，但乡村特色资源价值显化、利用和转化的路径不明确，乡村在生态、生产、

生活等方面的多元价值仍未得到充分彰显和有效释放<sup>[22]</sup>。一方面，伴随城镇化对乡村生态环境资源的占用和污染物的转移，乡村生态空间碎片化程度进一步加深，生态系统服务质量和功能水平逐步降低；另一方面，在以小农经济为主的传统农业生产经营模式下，乡村现代农业发展缓慢，产业发展同质化现象严重且缺乏核心竞争力<sup>[23]</sup>。此外，高速公路网络与高铁网络等交通设施建设为村民提供便捷对外联系通道的同时，也为城市工业文明向乡村的导入提供了便利条件，乡村传统文化风貌在城市工业文明的渗透下显得十分脆弱，进而导致了乡村物质与非物质遗产的接续困难<sup>[24]</sup>。

3 城乡融合发展的典型国际模式与经验启示

3.1 城乡融合发展的典型国际模式比较

即便是城市化进程较快的发达国家，现阶段依然面临着乡村过疏化、经济衰败、人口老龄化等严峻的城乡发展难题<sup>[25]</sup>，并未真正达到城乡高度融合的状态。但通过长期持续的在地化实践，这些国家初步探索出了适合本国资源禀赋、制度背景和经济发展阶段的城乡融合发展模式和路径，并形成了特征鲜明的城乡关系（表 2）。

日本和韩国作为东亚小农国家的代表，“压缩式”的发展使两国在城乡融合的过程中基于乡村地域资源的特色化利用走出了“集约式”的城乡融合发展道路（图 3）。在这种发展模式下，城市通过集聚各类要素成为区域发展的中心，乡村则基于自身资源禀赋实现精细化、特色化发展。例如：日本通过广泛开展“一村一品”运动、“故乡创生与 1 亿日元事业”等项目，形成了“特色产品因地制宜开发—产业链延伸和技术融入—提升农民素质—打造知名度”的乡村特色

表 2 部分发达国家的城乡融合发展模式比较

城乡关系	“集约式”发展	“扁平式”发展	“互嵌式”发展
代表国家	日本、韩国	德国、英国	美国
资源禀赋	人多地少，农业资源稀缺，农业经营以家庭为单位	人口稠密，农业资源相对比较丰富	地广人稀，农业资源丰富，劳动力稀缺，农业经营以家庭农场为主
发展背景	不断扩大的城乡差距	不断扩大的城乡发展差距、逆城市化	不断扩大的城乡发展差距、郊区化
发展特征	集约、高效、精细化	城乡统筹、布局合理、均衡发展	大城大乡
核心驱动	小耕细作	小镇大产	农业科技、产业集聚
	聚焦优美的自然环境、安逸的生活氛围和独特的文化价值	小城市和镇成为城乡要素双向流动的中心	没有明显的乡村形态，形成许多经济、社会高度融合的“都市化村镇”
要素集聚	差异鲜明	相对均质	差异鲜明，但高度流动
	城市集聚大量科技、商务、管理要素；乡村以生态、文旅为主，着眼本地优势资源	行政资源、生产要素、公共服务等在城乡间等值化分布，城乡之间基本不存在差别	城市集聚大量人口、金融、商务要素；乡村基于大型种植园、大型农场实现规模化、专业化发展
具体措施	深入挖掘地方特色资源	提升小城镇产业配套与服务功能，形成持续的产业和人口“逆城市化”	农业企业化经营转型、现代化科学技术渗透和政府的强大保障措施
	强化乡村社会的共同体意识和共存思维	以乡村创新创业产业重塑农村经济和文化生活	发挥产业集聚对城乡融合的链接作用

产业发展路径。韩国依托“新村运动”“村落艺术”等项目，强化对在地乡贤的培养利用和乡村旅游的营销宣传，联合当地自治团体、艺术家和本地村民打造出特色化的乡村艺术品牌。

德国和英国作为欧洲较早推进城乡等值化发展的国家，及时顺应人口逆城市化的发展趋势，逐渐形成了城乡统筹、布局合理、均衡发展的“扁平式”的城乡融合发展模式（图4）。苏格兰大约40%的人口居住在人口规模为1 000~20 000人的小城镇<sup>[26]</sup>，而德国莱茵—鲁尔大都市区则呈现出典型的多中心空间格局，不存在明显的核心城市。为支持乡村腹地

产业发展，德国联邦食品与农业部于2015年专门成立了乡村战略司，系统开展未来导向的乡村创新战略示范项目、乡村提升项目、“活力村庄”和“我们的村庄有未来”竞赛<sup>①</sup>等，借助政策手段加强城市创新技术与乡村创新产业的融合。

美国则充分发挥其地广人稀、资源丰富的优势，经历长达一个世纪的城乡发展实践，走出了“互嵌式”的城乡融合发展道路（图5）。基于城乡基础设施建设，在城乡要素市场化自由流动和农业农村支持政策的保障下，美国呈现“大城大乡”的城乡发展关系，城乡之间的界限逐渐模糊并互相嵌套。此外，自1960年代，美国通过开展“示范城市”计划，

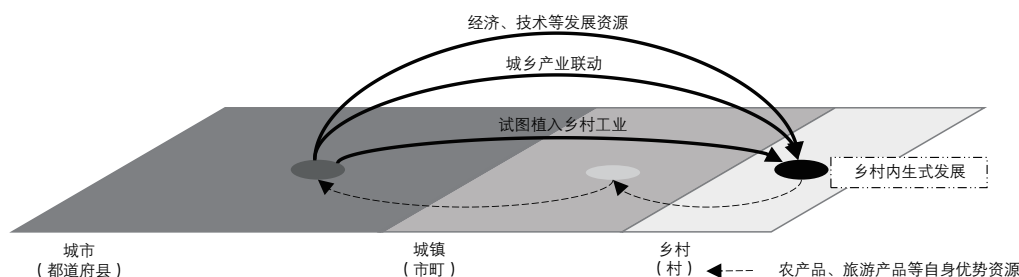


图3 以日韩为代表的城乡“集约式”发展

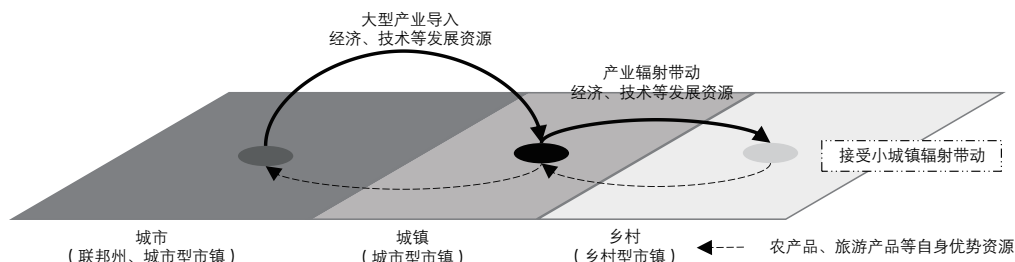


图4 以德英为代表的城乡“扁平式”发展

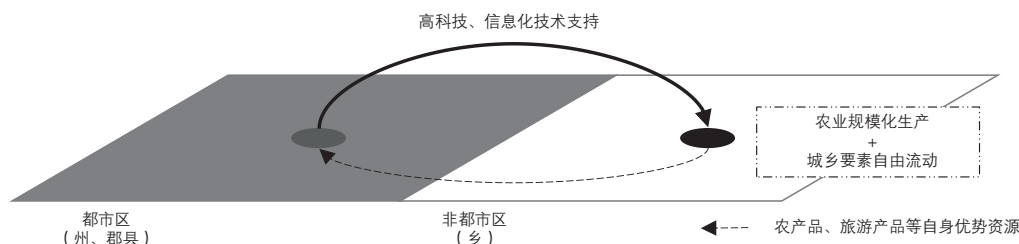


图5 以美国为代表的城乡“互嵌式”发展

① 为改善二战后乡村落后面貌，德国农业部于1961年提出了全国性的乡村竞赛计划，主题为“我们的乡村应更美丽”。2001年该全国性的农村竞赛增加了“我们的农村有未来”作为副标题，至2007年则完全以“我们的农村有未来”作为竞赛主题，在乡村地区环境优化改善的基础上融合了可持续发展理念。

以产业引导城乡人口的合理流动，形成城乡多部门产业的空间延展合作关系，从而以点带面连接城市和乡村。

3.2 城乡融合发展的国际经验与启示

3.2.1 从城市偏向到城乡等值的认知转变

二战后，工业化、城市化和商品化以及由之带来的大量要素集聚导致城乡物质空间建设存在巨大鸿沟，缩小城乡基础设施差距成为缓和城乡失衡问题的阶段性任务。然而，单纯的物质空间优化显然无法摆脱乡村人口流失、农业经济和农民收入增长缓慢的发展困境，先发国家逐渐意识到均衡的城乡关系离不开土地、产业、劳动力等经济社会要素的流动、配置和使用。综合来看，美国、德国、英国、日本、韩国等发达国家的城乡融合进程呈现大致相似的演进过程，遵循“城—产—人”的发展路径，关注重点从“缩小城乡基础设施差距”和“缩小城乡居民收入差距”逐步转向更高层次的“缩小城乡自治能力差距”（图6）。虽然在发展背景和具体手段上存在一定的差别，但从大规模资源的外部投入到地域性内生动能的培育，各国城乡融合实践大多最终转向实现城乡内生动能等值化。也即在城乡融合发展中强调尊重城乡特色差异<sup>[27]</sup>，注重发挥城乡比较优势，最大限度地保障城乡居民在基本发展权利上的相对公平，并通过人才培养、农业科技化、在地产业孵化等手段充分挖掘并培育乡村发展的内生动力。诚然，城乡之间的差异永远存在，“城乡等值化发展”绝非意味着实现城市与乡村的“完全等价值”，而是试图扭转传统“以农促工”“以乡补城”的城乡不对等地位，旨在构建一种相对公平的城乡互动和联系。



图6 典型国家城乡融合的普遍进程

3.2.2 政府宏观调控下的政策和制度保障

对于长期处于“被挤占”“被剥削”地位的乡村来说，单纯的市场力量无法弥补乡村在现代化发展进程中的损失，乡村弱势的发展地位意味着政府必须在政策供给、制度支撑、要素投入等方面给予其更多的关注。发达国家在城乡发展过程中，均通过制定一系列的法律法规与制度从政策层面统筹考虑农业、农村问题<sup>[28-32]</sup>，以支持本国在城乡融合发展不同阶段的主要目标（表3）。同时，为保证宏观城乡政策落地，政府转移支付、社会福利政策等外生力量投入亦是推动乡村发展的重要手段和必要措施。日本在第一次新农村建设期间

表3 日本、德国、美国促进城乡融合出台的相关政策制度和主要目标

国家	相关政策及制度	主要目标
日本	1949年《土地改良法》 1952年《农地法》 1961年《农业基本法》 1971年《农村地区工业引入促进法》	提升农民收入，缓和城乡居民收入差距； 促进乡村工业化以扩大非农收入； 着手建设田园都市
	1985年《半岛振兴法》 1993年《促进特定农山村地区农林业发展基础整备法》	加强乡村地区资源利用，推动实现地区振兴
	1999年《食物、农业和农村基本法》 2014年《村镇、人、工作创生综合战略》 2015年《观光立国推进基本规划》	保障粮食安全； 逐步释放乡村多元功能； 加快农业现代化发展、乡村人才振兴和地方创生
德国	1936年《帝国土地改革法》 1953年《土地整理法》 1955年《农业法》	规范乡村地区工业建设； 推动农业现代化、规模化； 乡村基础设施、农业发展以及非农就业提升
	1965年《联邦德国空间规划》 1969年《“改善农业结构和海岸保护”共同任务法》 1976年将村庄更新写入《土地整理法》	乡村景观保护； 生态景观保护和重塑； 土地文化价值挖掘和功能改善
	1986年《特别城市更新法》并入《德国建筑法》 2009年《国家生物质能行动计划》 2014年农村发展计划	加强乡村社会文化教育； 探索利用乡村在地自然生态资源的路径； 挖掘乡村内生发展动力
美国	1936年《农村电气化法》 1964年《经济机会法》	解决农村电力短缺问题； 加强对乡村地区的经济援助
	1972年《农村发展法》 1987年“农村再生计划” 1990年《粮食、农业、保育和贸易法》	强调非农经济在乡村发展中的重要性； 加快乡村地区制造业、服务业等产业发展； 关注乡村地方创生
	2002年《农场安全与农村投资法》 2014年《食物、农场及就业法》 2018年《农业进步法》	提升乡村就业机会； 关注新能源和生物经济等新兴产业发展； 培育乡村自治精神，推动可持续乡村建设

资料来源：参考文献[28-32]



针对乡村建设投入财政补贴 480 亿日元，第二次新农村建设涵盖 80% 的市町村，并对每个进行新农村建设的市町村政府给予高达 9 000 万日元的资金补贴<sup>[33]</sup>。此外，依托对农业发展资源有着较强统筹协调能力的农协组织，日本政府不断加大乡村地区经营主体的支持力度，乡村同样受到政策、税收和财政等方面的“特殊对待”。

### 3.2.3 作为综合规划手段的乡村土地整治

伴随工业化、城市化进程持续深化，城市规模的不断扩大以及乡村本身的无序蔓延对乡村地区土地格局造成极大破坏，农业用地破碎分散和利用效率低下、乡村聚落空间混乱、乡村景观和文化资源流失等问题愈发显著。为了优化乡村空间结构、盘活乡村存量空间、提升农用地效率和保护乡村景观文化资源，众多发达国家纷纷借助乡村土地整治这一综合规划手段，分阶段推进乡村土地整理重组、农业结构调整、景观文化资源管理等任务。德国自 16 世纪中叶便率先探索土地整理的具体路径，并在二战后形成相关法律<sup>①</sup>；荷兰也早在 1924 年便颁布了《土地整理法》，此后的《土地使用法》《空间规划法》等则进一步加快了乡村地区土地产权调整、生态环境保护以及景观组织优化<sup>[34]</sup>；日本于二战后依托《土地改良法》《农地法》等核心法律，同样将乡村土地整治作为促进农业规模化经营、乡村人居环境改善和基础设施建设的重要措施。从本质上看，乡村土地整治并非单纯聚焦于土地资源的调整和组合，而是以土地资源为抓手，逐步构建起城乡资源联通高效、治理体系协调、生态结构稳定的可持续发展格局，是一项涉及生产、生活、生态的综合规划手段（图 7）。

### 3.2.4 链接城市与乡村的小城镇中介功能强化

进入城市化发展的中后期，城乡形态并非简单的“非城即乡”，而是呈现出城乡自然景观和经济景观紧密交织、相互融合的特征，产业、人口、技术、资金等要素在城乡之间广袤的“过渡地带”频繁流动。例如：瑞士的城市与乡村之间就产生了所谓的“中间国土”（territories-in-between）<sup>[35]</sup>，餐饮、酒店、休闲等多样化的经济活动在城乡“中间地带”不断涌现，这些地区甚至被称为“乡下的城市”<sup>[36]</sup>。故随着城市和乡村在空间延伸、经济互通、功能互补等方面不断深化，小城镇逐渐成为都市圈和城市群尺度下连接城乡、促进区域协调发展的关键中介载体（图 8）。德国作为其中最为典型的国家，自 1960 年代便开始推动区域城市圈建设，顺

应人口逆城市化趋势，将小城镇作为促进德国城乡融合的战略空间<sup>[37]</sup>，最终形成了 11 个发展平衡的城市圈。总的来看，相较于直接的要素置入，发达国家同样注重发挥小城镇作为城乡转型枢纽节点的关键作用，通过加大对小城镇和乡村基础设施、公共服务、产业、人才等要素的投入，强调对这些地区自然景观、文化历史、生活氛围的保护和维持，并重点以优质的产业配套和功能服务提高小城镇对大企业的吸引力，从而形成持续的产业、人口“逆城市化”趋势。

### 3.2.5 新质生产力赋能乡村多元价值提升

随着现代化发展动力逐步转向高端生产要素的创新重组和迭代升级，以科技创新为核心的新质生产力逐渐成为激活乡村价值的重要媒介，发达国家借助一系列新技术、新模式和新场景，极大地促进了城乡关系转型、产业结构更新和资源配置优化。一方面，通过数字化、智能化技术的应用推动传统农业升级更新、现代农业拓展强化和三产高度融合<sup>[38-45]</sup>（表 4）；另一方面，通过多样化的乡村创新产业扶持政策

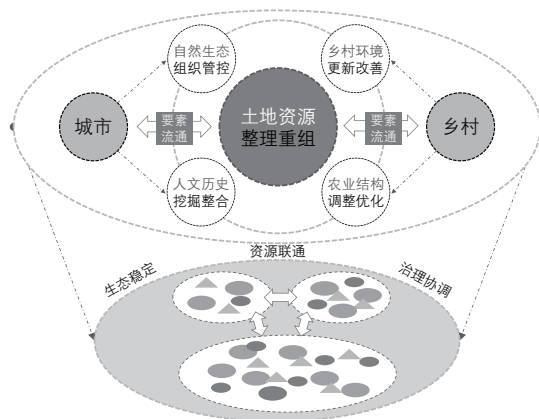


图 7 乡村土地整治的综合作用

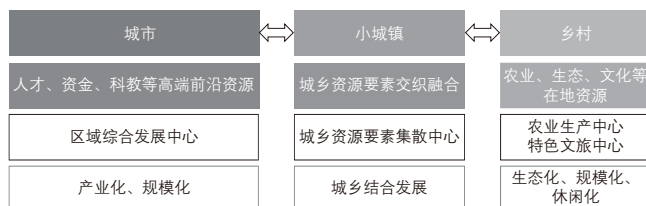


图 8 小城镇链接城乡的中介功能

① 其中，巴伐利亚州实现“城乡等值化”发展的手段之一便是进行农地整理，通过对农村土地整理和重组、生态景观保护和重塑、土地文化价值挖掘和功能改善，强化政府对土地资源的控制，并促进村庄结构和自然景观相互融合。

表 4 借助数字化、智能化新技术支持乡村建设的部分政策和实践

主要领域		项目实践	覆盖范围	时间
乡村现代化	地方自治	农村经济与发展行动计划	欧盟地区	1991 年
	智慧乡村	农村复兴与发展网络	波兰	2016 年
		智慧乡村行动	欧盟地区	2017 年
农业多功能化	现代农业	“区域行动—农村地区塑造未来”计划	德国	2001 年
		“农村卓越中心”计划	法国	2006 年
		智慧农业计划	韩国	2015 年
		地平线（Horizon）2020 项目框架下的 DESIRA Living Lab	欧盟地区	2020 年
	社会农业	农耕守护健康倡议	荷兰、德国等	2004 年
		关爱 / 护理农场	荷兰、德国等	2004 年
		有机农场的社会农业项目	德国	2010 年
	农企科创	Tir Gofal、Tir Cynnal（Tir 系列）等项目下的乡村创新创业活动	英国（威尔士）	2007 年

资料来源：参考文献 [38-45]

通过系统开展未来导向的项目与竞赛等，借助政策手段加强城市创新技术与乡村创新产业的融合；日本神山町则抓住高科技产业转移趋势和“乡土远程办公”计划，凭借高质量 IT 基础设施和高品质生活环境，以文化艺术、科技创新为“触媒”将衰落乡村转型为新型工作方式的试验场和新质生产力的增长点。

4 面向等值化：我国城乡融合发展的可能之策与辩证思考

4.1 认知深化：等值化作为实现城乡融合的有效理念

进入高质量发展的现代化新阶段，释放乡村多元价值已然成为社会普遍共识，因而，“城乡等值化发展”的理念应运而生，对于加快城乡生活接轨、改进资源要素配置方式和优化区域发展格局具有重要的指导意义。诚然，城市和乡村在社会结构、组织形态、功能定位等方面存在根本差异，无法实现真正的等值发展，但作为一种缓和城乡失衡问题、建构城乡均衡关系的综合性发展理念，等值化发展并非强调在可计量的指标维度实现城乡发展“数值”相等，也非强调消除城乡差别或是实现全面差异化发展，而是体现为“让尽可能多的城乡居民享受同等的发展资源和机会”。当下，我国正处于城乡价值内涵重塑、功能定位重构、空间结构重组和发展关系重整的关键时期，以城市剥削乡村为核心的非等值化城乡关系显然无法回应新阶段下城乡发展的种种需求，等值化发展理念打破了传统将城市和乡村作为两个独立系统来考虑的思维惯性，将城乡全域范围内的各类资源要素纳入统一的分析框架和价值评估体系<sup>[46]</sup>，从而以整体性、系统性思维推动实现城乡统筹规划布局，为我国健全城乡融合发展体制机制、破除城乡融合制度壁垒和释放城乡发展潜力提供了一定的理论基础。

4.2 机制保障：完善城乡融合政策制度及规划管控体系

面向进一步的城乡融合发展，我国亟须探索建立相对完善的城乡融合政策制度和规划管控体系，充分发挥政府和市场对乡村发展的双重带动作用。首先，必须改变我国长期以来服务于城市增量建设的政策制度框架，加快推进适应“城乡等值化发展”的税收、财政、金融等制度更新，通过基础制度变革逐步摆脱传统城乡二元分治的路径依赖，并持续深化新型户籍制度、集体经营性建设用地入市、乡村基层治理等配套制度改革；其次，着力完善匹配流动趋势的国土空间规划体系和分类引导的村庄发展政策，形成全域覆盖、上下衔接的规划传导与管控协调机制，同时建立健全城乡基础设施建设和公共服务供给的地方标准，积极探索空间弹性留白、多主体镇村联动、自然资源收储整合和价值转化等实施机制创新。进一步，可借鉴城市更新工作中“更新单元+更新地块”的模式，一方面通过“单元”传导并落实镇级国土空间规划的刚性管控要求，另一方面则以“地块”来响应乡村内部多元弹性的空间发展需求，有效贯通上下层级规划。

4.3 空间优化：借力全域土地综合整治提质增效

典型发达国家的经验表明，以乡村土地资源的整理和重组为基础，推进农业现代化、村庄更新、生态保护和区域治理，是提升城乡空间利用效率、优化功能定位、升级区域结构的基本工具。自 2019 年《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》印发以来，我国高度重视开展以乡镇为基本单元的全域土地综合整治，如浙江省的“千万工程”、广东省的“百千万工程”以及宁波市全域国土空间综合整治，均强调充分发挥土地综合整治的引擎作用，统筹推动区域尺度下的城乡融合、城镇尺度下的城市更新和新型城镇化、村镇尺度下的乡村振兴。虽然我国在各地全域土地综合整治试点工作



中取得了一定的理论和实践经验,但仍存在缺乏科学的顶层规划和实施保障、忽视镇村自主需求、投融资渠道有限和侧重短期成果实现等问题。未来,全域土地综合整治工作需进一步强化底线约束思维,创新顶层政策制度设计和规划实施保障;积极对接村庄发展的现实困境和实际需求,突出乡镇单元的基层治理地位,适度引导土地资源配置和发展权力下沉;同时,大力拓展多元化资本投融资渠道和利益共享机制,鼓励各类社会资本参与,为整治工作平稳有序推进提质增效。

#### 4.4 镇域联动:畅通城—镇—村要素流通配置途径

作为城乡地域系统的重要组成部分,小城镇在城乡连续体中发挥着关键的中介链接作用,是协调城乡要素流通、信息集散和产业分工的重要节点。因此,未来我国城乡融合发展应当进一步强调小城镇在城乡关系转型中的战略地位,明确小城镇的功能定位和职能分工,将其建设成为城市经济技术资源和乡村在地特色资源交织互融的重要中介枢纽。首先,注重提升小城镇在城乡基础设施建设和公共服务供给方面的综合性价比,探索更具兼容性和灵活性的镇域基础设施开放、共享和利用方式,加速小城镇建设成为城乡系统资源要素流通的高品质“磁力场”;其次,着力改善地方小城镇的治理和管控水平,强调建立规范、合理且密切的“城—镇—村”利益联结机制,充分发挥镇域在纵向传导、横向联动和相关政策集成等方面的联通作用;此外,还需要重构“城—镇—村”功能定位,结合城、镇、村发展基础和政策导向,加强镇域上下联通的产业体系建设,依托镇域形成城乡门类协同、布局协同、经营模式协同、利益主体协同的专业化产业生态圈。

#### 4.5 动能注入:新质生产力助推乡村多元价值释放

作为以科技创新为核心要素的先进生产力形态,新质生产力是推动城乡现代化建设的内驱力,势必会为乡村多维价值提升和释放注入强大动能,同时广袤的乡村空间也终将成为新质生产力发展的试验场和增长极。为充分落实新质生产力对乡村振兴的赋能作用,一方面,应强调数字化、智能化、绿色化乡村建设,加强互联网、大数据、人工智能等高端技术在农业转型升级、农村产业链拓展等领域的应用,积极探索休闲文旅、康养医疗、研学度假等新兴产业业态、新型生活工作模式;另一方面,要关注乡村地区专业化和创新型人才培养,通过提升对乡村教育的财政支持、构建新型职业农民培育制度体系、制定新型人才培养计划等措施扩充乡村地区高端人才储备。同时,可持续深化乡村地区产学研用合作机制,加大市民下乡工程联动、优质建设项目吸引和政策制度优惠力度,畅通城乡人才互动路径。此外,应不断完善高

端人才培养、引进和流动机制,建设与创新人才相匹配的高品质乡村环境,以完备的基础设施、便利的生活环境和良好的创业生态满足传统农民、新农人、创意工作者等多元人群的需求。

## 5 结论与讨论

从发展历史来看,世界上主要发达国家的城乡关系大多经历了从“混沌一体”“二元对立”到“交融融合”的演进过程,在此过程中,城市与乡村在物质空间、经济社会和内生动能等方面的联系愈发紧密。毫无疑问的是,城市和乡村的差别不可能完全消除,城、镇、村的理想互动途径仍需在推动城乡融合的进程中持续探索。因而,现阶段我们将“等值化发展”作为实现城乡融合的有效理念,更多的是强调在厘清城乡价值功能异同的基础上,将城市与乡村的各类要素资源统筹协调至统一的框架下,通过整合城乡资源要素、重构城乡功能定位和深化城乡双向融合充分释放乡村多元价值,以实现等值化理念所倡导的城乡“不同类但等价值”的目标。

就我国而言,在长期的城市偏向型发展战略和市民偏向型分配政策的影响下,我国的城镇化进程迅速推进,但也出现了诸如体制机制障碍、空间布局利用滞后、小城镇功能定位模糊、乡村特色价值彰显不足等问题。进入重塑城乡价值体系和构建新型城乡关系的关键时期,我国城乡融合必须转变二元结构下的独立发展思维,将城乡全域范围内各类资源要素纳入相对统一的分析和评估框架,同时持续完善城乡融合政策制度及规划管控体系、借力全域土地综合整治促进城乡融合提质增效、畅通城—镇—村要素流通配置途径,并探索以新质生产力助推乡村多元价值释放的有效路径。展望未来,我国的城乡融合发展应当在坚持城乡平等互惠的基础上,汲取国内外先进经验并进行本土化转译,在长期、复杂且持续的进程中构建起体制机制完善、空间联结优化、要素流通自由、内生动能强大的新发展格局。同时,围绕乡村内生动能等值化这一现阶段城乡融合发展的核心目标,未来仍需从城乡要素统筹、制度改革深化、乡村善治、产业赋能、全域生态等维度展开深入探索。UPI

注:文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

## 参考文献

- [1] LI Y, WESTLUND H, CARS G. Future urban-rural relationship in China: comparison in a global context[J]. China agricultural economic review, 2010, 2(4): 396-411.
- [2] DAVOUDI S, STEAD D. Urban-rural relationships: an introduction and brief history[J]. Built environment, 2002, 28(4): 268-277.

- [3] CAMARERO L, OLIVA J. Thinking in rural gap: mobility and social inequalities[J]. Palgrave communications, 2019, 5(1): 1-7.
- [4] CAFFYN A, DAHLSTRÖM M. Urban-rural interdependencies: joining up policy in practice[J]. Regional studies, 2005, 39(3): 283-296.
- [5] ZONNEVELD W, STEAD D. European territorial cooperation and the concept of urban-rural relationships[J]. Planning practice & research, 2007, 22(3): 439-453.
- [6] KILKENNY M. Urban/regional economics and rural development[J]. Journal of regional science, 2010, 50(1): 449-470.
- [7] 张沛, 张中华, 孙海军. 城乡一体化研究的国际进展及典型国家发展经验[J]. 国际城市规划, 2014, 29(1): 42-49.
- [8] BILLAUD J P, BRUCKMEIER K, PATRICIO T, et al. Social construction of the rural environment-Europe and the national discourses in France, Germany and Portugal[J]. Zemedelska Ekonomika, 1996, 42(1): 1-10.
- [9] CHIGBU U E. Village renewal as an instrument of rural development: evidence from Weyarn, Germany[J]. Community development, 2012, 43(2): 209-224.
- [10] CHIGBU U E, KLAUS M, ZHANG W, et al. Rural land management and revitalization through a locally coordinated integrated master plan—a model from Germany to China[J]. Land, 2023, 12(10): 1840.
- [11] HUGO G. New forms of urbanization: beyond the urban-rural dichotomy[M]. London: Routledge, 2016.
- [12] 张京祥, 申明锐, 赵晨. 乡村复兴: 生产主义和后生产主义下的中国乡村转型[J]. 国际城市规划, 2014, 29(5): 1-7.
- [13] 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): 19-26.
- [14] 卓玛草. 新时代乡村振兴与新型城镇化融合发展的理论依据与实现路径[J]. 经济学家, 2019(1): 104-112.
- [15] 国家统计局. 中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2024.
- [16] 解安, 林进龙. 中国农村人口发展态势研究: 2020—2050年——基于城镇化水平的不同情景模拟分析[J]. 中国农村观察, 2023(3): 61-86.
- [17] 芦千文. 农村养老服务体系建设的提质增效[N]. 经济日报, 2024-10-21(10).
- [18] 金晓斌, 叶超, 岳文泽, 等. 新时代中国城乡融合发展: 挑战与路径[J]. 自然资源学报, 2024, 39(1): 1-28.
- [19] 陈明. 乡村振兴中的城乡空间重组与治理重构[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(4): 9-18.
- [20] 肖龙. 项目进村中村干部角色及村庄治理型态[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(1): 71-80.
- [21] 吴森. 乡村振兴背景下小城镇差异化发展模式分析[J]. 国家治理, 2022(8): 42-47.
- [22] 瞿若频, 吴永常, 陈静, 等. 乡村价值理论与方法研究进展和展望[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(4): 139-149.
- [23] 孙智君, 白倩. 乡村产业振兴的中国道路: 理论探索与政策实践[J]. 学习与实践, 2024(6): 107-116.
- [24] 张立, 王丽娟, 李仁熙. 中国乡村风貌的困境、成因和保护策略探讨——基于若干田野调查的思考[J]. 国际城市规划, 2019, 34(5): 59-68.
- [25] 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.
- [26] 于立. 英国城乡发展政策对中国小城镇发展的一些启示与思考[J]. 城市发展研究, 2013, 20(11): 27-31.
- [27] MAGEL H, CHIGBU U E. Territorial justice and equivalent living conditions: insights from the new paradigm of territorial development in Germany[M] // DAVID M B, ed. Land matters: taking stock and looking ahead—selected experiences in memory of Rafael Crecente. Santiago de Compostela: Univeridade de Santiago de Compostela, 2022: 75-101.
- [28] SHORTALL S, WARNER M E. Social inclusion or market competitiveness? a comparison of rural development policies in the European Union and the United States[J]. Social policy & administration, 2010, 44(5): 575-597.
- [29] 张季凤. 乡村振兴视阈下的城乡融合发展: 日本的实践与启示[J]. 中国农村经济, 2022(12): 124-138.
- [30] 陈明. 农业农村现代化的世界进程与国际比较[J]. 经济体制改革, 2022(4): 151-159.
- [31] 陈磊, 姜海. 城乡融合发展: 国外模式、经验借鉴与实现路径[J]. 农业经济问题, 2024(2): 52-59.
- [32] LI D, MI J, ZHOU H. Policies and practices of promoting rural revitalization through territory development and urban-rural integration in Japan[J]. Acta geographica sinica, 2024, 79(2): 337-351.
- [33] 茶洪旺, 明崧磊. 缩小城乡居民收入差距的国际经验比较与启示[J]. 中州学刊, 2012(6): 30-35.
- [34] 郭巍, 侯晓蕾. 从土地整理到综合规划 荷兰乡村景观整治规划及其启示[J]. 风景园林, 2016(9): 115-120.
- [35] ALEXANDER WANDL D I, NADIN V, ZONNEVELD W, et al. Beyond urban-rural classifications: characterising and mapping territories-in-between across Europe[J]. Landscape and urban planning, 2014, 130: 50-63.
- [36] 范佳慧, 宝拉·维嘉诺. 城乡融合视角下的乡村规划——瑞士的经验[J]. 国际城市规划, 2024, 39(4): 24-32.
- [37] CHIGBU U E. Territorial development: suggestions for a new approach to rural development in Nigeria[D]. München: Technische Universität München, 2013.
- [38] KNICKEL K, PETER S. Multifunctional agriculture and integrated rural development in Germany: the case of the Regional Action Programme[M] // Sustainable farmland management: transdisciplinary approaches. Wallingford, UK: CABI, 2008: 236-247.
- [39] BRUCKMEIER K. Leader in Germany and the discourse of autonomous regional development[J]. Sociologia ruralis, 2000, 40(2): 219-227.
- [40] PARK J, LEE S. Smart village projects in Korea: rural tourism, 6th industrialization, and smart farming[M] // Smart villages in the EU and beyond. Leeds: Emerald Publishing Limited, 2019: 139-153.
- [41] SHUCKSMITH M, BROOKS E, MADANIPOUR A. Leader and spatial justice[J]. Sociologia ruralis, 2021, 61(2): 322-343.
- [42] MA JIAN, YU HAO, ZHOU JIA. Sustainable agricultural development from a green perspective in Japan: paths, results, and policy inspirations[J]. Chinese journal of eco-agriculture, 2023, 31(1): 149-162.
- [43] 史春玉. 多功能农业发展框架下法国乡村振兴经验探析与反思[J]. 经济社会体制比较, 2023(1): 44-54.
- [44] 袁正, 徐峰, 谢育全, 等. 欧洲多功能农业的社会创新经验及其对中国的启示[J/OL]. 国际城市规划, 2023-12-19[2024-10-31]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2023.386>.
- [45] 许源源, 谭丰隆. 智慧乡村发展中的国家作用机制——基于国际经验的比较分析[J/OL]. 经济地理, 2023-09-06[2024-10-31]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/43.1126.K.20230905.1502.002.html>.
- [46] 闫琳. 从城乡融合发展看乡村全面振兴[N]. 中国自然资源报, 2024-06-14(3).

(本文编辑: 高淑敏)



本文更多增强内容扫码进入