

促进城乡链接的“社会—空间”规划治理及全球实践

Governance and Global Practices of Socio-Spatial Planning to Enhance Urban-Rural Linkages

李峰清 谢雯莉 周哲 格蕾丝·吉希里
LI Fengqing, XIE Wenli, ZHOU Zhe, Grace GITHIRI

摘要：本文聚焦全球2030可持续发展目标和《新城市议程》中提出的“促进城乡链接推动可持续城镇化”目标以及全球实践问题。联合国人居署发布的《城乡链接指导原则》为行动提供了规范框架和实用指引，并注重采取新的规划方法创造兼顾城市和农村居民在经济、社会和环境方面的需求与机会，以实现更包容、平等的城乡可持续发展新格局。案例所在的各国城乡地区以“实现城乡均衡发展”为城乡治理的共同愿景，进而制定了促进包容性发展的城乡一体化综合规划，但不同案例地区对于城乡链接的治理策略以及侧重存在差异：非洲地区主要通过强化基础设施建设促进城乡链接；欧洲地区的治理体制相对系统化，且将乡村振兴视为常规性指标；亚太地区、拉丁美洲和加勒比地区正逐渐加强农村与城市地区之间经济、社会、文化和环境之间的相互作用，但促进城乡要素流动机制仍待进一步健全。总体而言，各国实践都致力于采取包容性、参与性的治理办法，搭建多元参与的治理方式，构建城乡平衡的协作关系。研究全球案例如何通过规划治理促进城乡人口、产品、服务和信息等要素的城乡双向互馈，对我国构建城乡融合的新发展格局具有重要的借鉴意义。

Abstract: This paper focuses on the goal of “enhancing urban-rural linkages to promote sustainable urbanization” as set out in the global 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) and the New Urban Agenda, as well as the associated global practices. UN-Habitat’s Urban-Rural Linkages: Guiding Principles provides a normative framework and practical guidance for action, emphasizing new planning methods to create economic, social, and environmental opportunities that meet the needs of both urban and rural residents, thereby achieving a more inclusive and equitable new pattern of sustainable urban-rural development. In the case countries, the common vision for urban and rural areas is to “achieve balanced urban-rural development”, leading to the formulation of integrated comprehensive plans that promote inclusive development. However, the strategies and emphases on urban-rural linkages vary across regions: African cases primarily enhance urban-rural linkages through infrastructure development; European cases feature relatively systematic governance systems and treat rural revitalization as a routine indicator; cases in the Asia-Pacific, Latin America, and the Caribbean regions are gradually strengthening economic, social, cultural, and environmental interactions between rural and urban areas, yet mechanisms to facilitate factor flows remain to be further improved. Overall, practices in different countries are committed to adopting inclusive and participatory governance approaches, building multi-stakeholder engagement to establish balanced urban-rural collaborative relationships. Studying how global cases promote two-way flows of population, products, services, and information between urban and rural areas through planning governance is of great significance for China to build a new development paradigm of urban-rural integration.

关键词：促进城乡链接；可持续发展目标；全球案例；规划启示；社会空间一体化过程

Keywords: enhance urban-rural linkage; sustainable development goals (SDGs); global case; planning implication; integrated socio-spatial process

国家自然科学基金项目面上项目“流形互动视角下大都市跨界活动的空间影响及机理研究”(52278069)，上海市曙光计划“人民城市理念下开放式大学设计机制研究”(23SG36)，上海市东方英才计划拔尖项目“现代城市治理—教育平台项目”(BJJY2025034)，中央高校基本科研业务费专项基金

作者：李峰清，上海大学上海城市更新与可持续发展研究院，副教授，副院长。fengqing@shu.edu.cn

谢雯莉，上海大学上海美术学院，硕士研究生

周哲，上海中建海外发展有限公司，助理工程师

格蕾丝·吉希里，联合国人居署，城乡链接项目专家

0 引言：促进城乡链接实现城乡可持续发展目标

联合国2015—2030年可持续发展目标（SDGs: sustainable development goals）治理框架及其在全球范围的实践是对过去发展模式的持续反思和创新，其核心是平衡环境、经济和社会三个维度的发展需求，实现代际公平和资源永续利用。当前处于可持续发展目标设立的第10年，在数字技术革命和全球气候变化的背景下，可持续发展正朝着绿色转型、技术创新和治理体系改革的方向深化发展。其中，促进“城乡链接”以缩小城乡差距，倡导进行综合区域发展已成为联合国人居署（下称人居署）实现全球2030年可持续发展目标和《新城市议程》的重要途径^[1]。

城乡链接包括人员、货物、服务、信息和运输等要素在城乡间进行反复和互惠的循环运动，将城市和农村地区联系起来，产生大于各部分总和的协同作用，并有助于形成功能性的城乡连续体^[2]。2019年，人居署及其合作伙伴发布了《城乡链接指导原则——促进地区综合发展的框架行动》（URL-GP: Urban-Rural Linkages: Guiding Principles. Framework for Action to Advance Integrated Territorial Development，下称《城乡链接指导原则》），为更具包容性和功能性的城乡链接建立有利环境^[3]，这是在对来自40多个国际组织的130多位利益相关者进行了为期3年的咨询之后所取得的成果。未来需要采取新的方法创造城市和农村居民在经济、社会和环境方面的需求和机会，以实现更具包容性、更平等地对待城市和土地综合发展的可持续发展^[2,4,5]。

基于上述理念，联合国人居署于2020、2021和2023年相继发布了三版《城乡链接典型实践纲要——落实指导原则与框架行动以推进区域融合发展》（Compendium of Inspiring Practices on Urban-Rural Linkages: Implementation of Guiding Principles and Framework of Action to Advance Integrated Territorial Development）^[2,4,5]。该纲要是在《城乡链接指导原则》指引下，以促进城乡链接的10个具体框架行动为标准，甄选全球实践典型案例，反映多层次、多维度的城乡发展战略制定、政策体系构建、项目方案规划、实施过程推进以及成效监测评估等方面的具体实践效果（图1）。从地方到国家的各级政府主体被纳入空间治理的层级性框架，针对城乡链接所涉及的多部门协同需求，确立了若干“主题切入点”和“行动领域”作为具体实施路径，体现多样化干预措施的组合实施效果。纲要立足于《城乡链接指导原则》，为城镇化发展的不同阶段，不同情境下的政策实施提供了强化城乡链接的“灵活工具包”。

本文立足缩小城乡差距、形成更可持续的城乡关系的“城乡链接”国际语境，结合我国全面提高城乡规划、建设以及

治理融合水平的新时代需求，选取根据人居署《城乡链接指导原则》在全球范围内甄选的43个各具代表性的应用实例为研究对象。从“社会—空间”进程视角解析各国城市政策（national urban policy）的切入点，研究分析各实践案例的城乡链接问题、社会—空间特征、规划治理手段之间的共性与差异，从而归纳各国在城镇化不同阶段加强城乡链接的治理方法及其经验与不足，以期为理解城乡间的复杂联系及其在社会空间的作用过程提供规划治理和实践层面的系统性认知参考，并为我国城乡融合发展提供规划干预和空间治理经验。

总体而言，促进城乡链接是人居署推动城乡共同演进进程的重要原则，《城乡链接指导原则》将十大原则译为行动框架，但仍然需要不断通过全球各地的探索性实践，总结经验规律并且开发政策工具包，进而有助于推动各国城乡可持续发展进程。该过程强调各地具积极效果的实践案例示范，本文则是立足社会—空间治理视角展开对各国实践案例的差异化解析和对于灵活政策工具包的探讨研究。

1 全球城镇化背景下的城乡链接国际语境

1.1 加强“城乡链接”以应对全球社会—空间问题挑战

随着可持续发展不断迈向绿色转型、技术创新和治理体系变革的新阶段，促进城乡链接被日益视为推动城乡社会—空间演化进程中资源、服务与功能协调配置的关键机制。例如：欧盟在《欧洲空间发展展望》中提出关注不同尺度的城乡社会和城乡自然环境（空间）的可持续发展关系，城乡



图1 城乡链接指导原则促进地区综合发展的10个框架行动

资料来源：作者根据参考文献[2]绘制

“社会—空间”治理问题已成为实现SDGs进程中的核心挑战之一^[2,6]。这意味着在可持续发展的语境下，城乡关系本身也需要被重新审视，城与乡不应仅仅被视为物理空间和社会生产方式具有显著差异的二元对立实体，还应该被视为通过有效制度、功能与治理联系形成的一体化复合网络。应避免在“城乡二元”惯性语境下，将乡村简单视为城市的资源腹地或功能补充来源。

早在1970年，法国社会学家列斐伏尔(Lefebvre)就提出“社会完全城镇化”(complete urbanization of society)的假设，认为城市不仅是一种空间形态，更是已成为组织生产、生活与治理的主导机制^[7,8]，强调城市价值逻辑对农村空间的制度性渗透，提出在城镇化生活方式作用下，城与乡不再是概念对立的单元，而是在空间生产中被不断重组与嵌套的动态关系。在此基础上，博任纳等(Brenner et al.)进一步提出“星球城镇化”(planetary urbanization)概念，指出在全球资本、基础设施与制度扩张的背景下，传统意义上的“城市”与“非城市”空间边界正趋于模糊，城乡正日益成为一个相互嵌套、动态变化的全球性空间体系^[9]。

因此，促进城乡链接的认知应超越对静态区划与功能划分的理解，从其“社会—空间”双重属性出发，可将城乡之间的链接关系视为权力、资源流动与空间组织不断演化再生产的过程。基于城乡社会—空间治理视角增强城乡链接的举措，在于识别并调和空间结构中潜藏的社会不平等和空间排斥机制，通过有效的制度设计、空间规划和参与式治理，重构公平、包容和可持续的空间秩序^[2,10]。在此基础上，城乡链接被认为是实现人类可持续发展目标的重要抓手，在我国城乡全面现代化进程中具有重要意义。

1.2 城乡链接原则框架与战略行动

在《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》两项框架议程中，联合国会员国一致同意支持城市和地区综合规划与发展的政策，呼吁采取新的、包容性的方式来加强城乡社区、城乡空间之间的协同和链接作用，这也成为“不让任何人掉队”愿景的重要组成部分。上述全球框架议程所提出的促进城乡链接愿景，立足于各大洲快速演变中的城乡社会—空间体系：大量的家庭生活、工作等依赖于城乡社会—空间—生态网络系统，农村、城郊和城市地区之间人员、产品、资金和生态资源相互依存并形成紧密联系。这些都是各国城镇化语境下的明确现象，创造了具有独特性的社会身份场所。

为促进城乡链接并明确行动路径，《联合国人居署2020—2025年战略规划》确立了以双轨制系统行动应对城乡社会—空间发展与治理中的关键挑战，规划的首要战略目标是“消弭城乡空间连续体中的区域发展失衡和多维贫困问

题”，其次着力“构建城市与区域协同发展的共享繁荣机制”，将促进城乡链接作为推动区域协调发展、空间正义和可持续城镇化的关键路径。《联合国人居署2026—2029年战略规划》进一步明确了一项关于促进城乡链接以推动可持续城镇化和人类住区发展的决议，认可此前为倡导综合城乡发展所做的努力，加强并授权联合国人居署继续推进这一工作，以支持成员国制定相关政策、提升城乡链接能力、制定城乡链接方面的规范，包括在全球不同背景下收集和传播积极有效的实践经验。

上述战略规划提出的具体行动路径还包括建立多尺度的协同治理机制，打破城乡二元治理格局，推动政策、财政与资源的协同。同时，通过基础设施互联互通，实现城乡间的要素流动网络化和服务可达性。此外，规划还支持城乡间经济互补和数据支撑，以增强乡村韧性和区域协同治理能力。最后，战略规划在空间治理的基础上，强调社会包容性，推动构建兼具公平性、复原力和可持续性的城乡发展格局。在战略规划基础上，《城乡链接创新实践手册》对非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲在内的全球多个代表性城乡链接案例进行了提炼总结，对不同地域和发展水平条件下各国促进城乡链接的示范性路径提供了行动指引，下文将结合各大洲案例进行阐述。

2 促进城乡链接的全球实践案例研究

2.1 非洲案例：以非正规住区发展提升来促进城乡社会—空间转型的综合规划

总体而言，非洲地区的4个人选案例主要关注非正规住区扩散以及非正规活动、城市贫困、公共基础设施薄弱等发展挑战。面对星罗棋布的城市布局和割裂的城乡二元格局，案例地区普遍以住房问题为核心，利用治理政策、用地规划、公用设施提升等方面的社区规划策略促进城乡链接，从而推动城乡社会—空间结构性转型。其中，阿瓦萨市通过鹅卵石路铺建和沥青路升级来促进乡村内外部资源的合理利用，使得该地区的传统乡村封闭结构转变为城乡空间链接的开放发展结构；巴门达市通过建设交通系统等基础设施，加强乡村与城市的链接，从而改善了城乡链接并促进城乡转型；达萨拉姆市通过增设特殊农用地来保护城市（非正规）农业，改善城市家庭贫困状况；特洛克翁市采取基于复原力的多元参与式社区规划造福城乡边缘地区(urban-rural fringe)的低收入家庭和小农住区(表1)。

2.2 欧洲案例：关注城乡资源整合问题的跨国界区域协同

总体而言，欧洲地区广泛存在大量的国家和区域发展规

表 1 促进城乡链接的非洲案例

案例地点	发展挑战	社会—空间特征	促进城乡链接的方法	对应的指导原则	结果与影响
博茨瓦纳特洛克翁市 ^[2]	(1) 城市低密度蔓延； (2) 人口快速增长； (3) 基础设施薄弱； (4) 栖息地丧失； (5) 粮食安全问题； (6) 传统农业经济模式	(1) 建成区小，人口高密度分布； (2) 农用地被占用； (3) 卧城，外来流动人口多； (4) 以家庭为纽带的乡村社会结构	(1) 规划（韧性的空间增长模式）。 时间：2015 年至今	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的分析方法	(1) 规划指导下更明确的功能分区； (2) 道路和基础设施提升； (3) 经济增长和就业机会创造
坦桑尼亚达萨拉姆市 ^[2]	(1) 土地利用紧张； (2) 环境破坏； (3) 自然灾害； (4) 非正规农业； (5) 粮食危机	(1) 城市密度高； (2) 农业用地紧缺； (3) 干旱致环境脆弱； (4) 人口快速增长； (5) 非正规农业成为用地、市民生计重要部分	(1) 措施（城市蔬菜推广项目）； (2) 政策（重视城市农业，《战略城市发展计划》）； (3) 规划（城市农业用地纳入土地利用，《2030 总体规划》）	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的方法； (8) 具有环境敏感性的策略	(1) 粮食和畜禽相关产品产量提高； (2) 空气质量改善； (3) 城市美学提高； (4) 收入增加，生活条件改善
埃塞俄比亚阿瓦萨市 ^[2]	(1) 道路网络覆盖小； (2) 公共交通系统差； (3) 快速城镇化导致农村劳动力外流	(1) 旅游业繁荣； (2) 人口增长快； (3) 交通设施基础薄弱，联系受限； (4) 城市对乡村产品的依赖； (5) 公共服务集中城市地区	(1) 措施（铺设鹅卵石路、沥青路）； (2) 政策（基础设施投资）； (3) 项目（高速公路项目，以及连接国际的快速通道）	(1) 本地需求导向的干预； (3) 基于功能和空间系统的方法； (4) 包容性金融机制	(1) 基础设施提升和公共交通系统完善； (2) 流动性提升，居民出行更方便； (3) 经济增长和就业机会创造； (4) 促进城乡链接，获取服务、产品
喀麦隆巴门达市 ^[2]	(1) 道路交通设施覆盖率低； (2) 城乡连通性差； (3) 财政资源紧缺	(1) 巴门达市作为地区的经济中心； (2) 边缘地区发展； (3) 总人口增长； (4) 道路破损严重，城乡联系受限	(1) 措施（由土路维护转为铺设道路）； (2) 项目（道路铺设项目）； (3) 工具（农村道路快速评估方法）； (4) 政策（中央道路管辖权限的下放）。 时间：第一阶段自 2015 年启动； 第二阶段自 2016 年 11 月启动	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的方法； (4) 包容性金融机制； (9) 参与式协作机制	(1) 快速评估实现财政分配的最优化； (2) 道路设施优化，道路网络密度提高； (3) 城市与周边地区的流动性； (4) 道路附近的土地价值提升

资料来源：作者根据参考文献 [2,4-5] 绘制

划，将城镇化地区和乡村地区的协同振兴作为一项经常性目标，并十分关注跨行政边界的城乡链接与合作。欧洲地区共入选了 2 个案例，其中，欧盟阿尔卑斯地区跨国合作方案将 6 国管辖区内的农村、山区社区与阿尔卑斯山的城市社区联系起来，共同应对环境、社会和经济方面的挑战。荷兰的奥斯特兰市建有东南部弗里斯兰区域交易项目，通过资金、知识交流和区域多层次合作，加强区域繁荣（表 2）。

2.3 亚洲案例：促进城乡要素双向对流与协同治理

亚洲是地域最广阔的大洲，各国城乡发展水平也具有明显差异。亚洲发展中地区主要面临乡村衰退、生态系统和资源压力、基础服务设施缺失、城乡供应链的割裂等发展挑战，其背后蕴藏着城乡结构性不平等和治理协调机制薄弱等现状。亚洲多个国家和地区的城乡一体化及融合发展程度仍有待进一步提升，系统性地促进城乡要素流动、功能互补和制度整合的政策安排是促进城乡链接的重要工作。

亚洲地区入选的 6 个案例涵盖了不同地域背景、发展阶段和城乡链接场景。其中，尼泊尔、印度班加罗尔注重通过中央与地方政府、私营部门合作，构建融合地区治理、交通基础设施、区域经济发展以及性别包容的城乡合作伙伴框架，促进城乡功能互补与资源共享；中国东莞市、松阳县在经历快速城市化进程后出现生态脆弱、乡村衰退和基础设施不平等的问题，通过构建政策框架、空间规划以及差异化的干预措施，强化城乡基础设施、物质流动的联系以及生态系统保护。东莞市是自上而下的全域空间整合，乡村地区在城乡整体发展的城镇化框架下获得了资源和资金注入，并带来了乡村社会结构和空间形态的显著改变。松阳县乡村形成自主发展的内生动力，乡村地区在发展进程中具有较为显著的发展和治理主体性，并逐渐形成了城乡融合发展的新格局。高密度、高资源压力的韩国首尔地区和日本爱知县，通过城乡共生公共膳食服务项目、生物多样性战略项目等建立起城乡治理协作机制，加强城乡物质

表 2 促进城乡链接的欧洲案例

案例地点	发展挑战	社会—空间特征	促进城乡链接的方法	对应的指导原则	结果与影响
欧洲六国（意大利、德国、奥地利、瑞士、法国和斯洛文尼亚）阿尔卑斯高山地区 ^[2]	(1) 发展愿景差异； (2) 政策协调困难； (3) 自然生态退化； (4) 人口流失，领土荒废； (5) 资源密集使用； (6) 生活质量恶化； (7) 交通受限	(1) 山地、高原地形，空间环境脆弱； (2) 山区农业与山下服务、制造业互补； (3) 地方独立性强； (4) 规划治理多样性； (5) 地方文化多样性	(1) 政策（加强城乡链接的欧盟阿尔卑斯地区战略）； (2) 政策（参与式和综合治理模式）； (3) 措施（促进包容式决策）	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的分析方法； (4) 包容性金融机制； (5) 均衡的合作伙伴关系； (6) 基于人权的原则； (7) “无害”原则和社会保护； (8) 具有环境敏感性的策略； (9) 参与式协作机制	(1) 对领土系统概念达成共识； (2) 构建多层次治理模式； (3) 协同利益相关方； (4) 改善交通网络； (5) 增强城乡链接
荷兰弗里斯兰省东南部区域 ^[5]	(1) 老龄化导致的人口减少； (2) 基础设施紧缩； (3) 空间连通性下降； (4) 经济衰退； (5) 生态退化和环境破坏	(1) 农业主导产业； (2) 低密度发展，以小型村落为主； (3) 老龄化与少子化； (4) 人口外流现状； (5) 经济活力减弱	(1) 政策（国家政府的财政支持）； (2) 项目（多部门合作的区域协议）； (3) 措施（参与性和包容性的方法）。 时间：2020年2月—2023年	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的分析方法； (4) 包容性金融机制； (5) 均衡的合作伙伴关系； (6) 基于人权的原则； (7) “无害”原则和社会保护； (8) 参与式协作机制	(1) 形成地方倡议； (2) 空间设计和更新； (3) 提升地方自组织能力； (4) 提升社区参与

资料来源：作者根据参考文献 [2,4-5] 绘制

要素联系和生态系统联系。总体来说，亚洲地区通过多级协作、跨部门整合以及地方赋权等机制推进城乡资源互补，逐步构建起协调有序的治理体系。同时，数据驱动和公众参与成为促进城乡链接可持续性的重要支撑（表 3）。

2.4 拉丁美洲案例：协作治理的综合性土地供给

拉丁美洲入选案例是在城乡链接政策制定进程中尝试综合性协同用地，构建城市规划数据分析平台，同时加强居民参与改善持续存在的社会经济不平等现象。其中，秘鲁首都及其周边乡村的发展规划利用数据的使用与循证方法，通过监管土地使用和占用，以及具体的干预措施，优先考虑与生态环境和谐的平衡发展。哥伦比亚的现代土地使用计划方案（plan de ordenamiento territorial modernos plusma）通过治理、立法和能力建设，确立国家机构行动并将其作为技术工具用于制定、更新和执行新一代的土地使用计划，将城乡链接的概念纳入土地使用规划进程，加强协作治理、减少社会不平等，追求城乡协同可持续发展（表 4）。

2.5 全球治理的共性与差异性

综合各大洲案例可以发现，促进城乡链接已成为城镇化语境下各国案例地区城乡可持续发展的重要措施（表 5）。首先，多级协同成为城乡社会—空间治理基础，各案例地区普遍强调中央—地方、城市—乡村等不同层级间的合作机制。非洲的巴门达、霍萨纳通过政府间合作改善基础设施，欧洲通过欧盟平台推动跨国/跨区域协作，亚洲地区的中

国东莞、韩国首尔通过国家政策牵引+地方创新形成联动。其次，各地案例都注重城乡关系从割裂走向协作重构，多数入选案例不再将“城、乡”视为概念对立的社会—空间单元，而是注重从单个城镇主体内的城乡地区到跨国界的区域合作，通过资源共享、功能互补、生态联动等方式推动融合式发展。再者，基础设施的有效供给，尤其是交通与服务网络仍是打破城乡隔离、促进要素流动的核心举措。多个案例地区采用“交通—服务—生态”基础设施升级作为破除城乡隔离的重要路径，特别是在非洲和亚洲发展中地区的案例中尤为显著。最后，城乡治理实践日益嵌入可持续发展和社会包容的议题，推动生态保护、粮食安全和弱势群体支持等多重目标的统筹落实。这些共性反映出全球城乡关系正在由物理连通向体制协同转变，治理结构的整合能力已成为提升城乡链接质量的关键。

此外，全球不同区域在城乡链接治理路径上展现出鲜明差异。非洲国家多以基础设施建设为优先，由中央或城市政府主导推动交通连通和公共服务覆盖，制度支撑较为薄弱；欧洲依托欧盟框架，形成了跨国界、多层级协同治理模式，强调生态治理与区域均衡发展，地方政府与多方主体参与程度相对较高，但也面临跨区域资源低效决策困境；亚洲国家在国家政策主导下，呈现出地方创新活跃、治理工具多样的特征，常通过空间规划与差异化干预手段实现功能整合与生态修复；拉丁美洲则以土地制度改革和数据驱动的政策制定为抓手，注重将城乡链接纳入法治框架和包容性发展目标之中，努力实现公众参与和技术工具的结合。

表 3 促进城乡链接的亚洲案例

案例地点	发展挑战	社会—空间特征	促进城乡链接的方法	对应的指导原则	结果与影响
尼泊尔 ^[2]	(1) 低城镇化； (2) 山区地形； (3) 农业生产效率低； (4) 农村地区边缘化	(1) 城镇化程度低； (2) 人口分布不均； (3) 城市基础设施紧张； (4) 山地阻碍要素空间流动； (5) 就业机会供不应求； (6) 社会贫困	(1) 规划（国家重组）； (2) 措施（培训社区动员者、市场中心促进者等）； (3) 政策（农村城市伙伴关系计划）。 时间：2017年至今	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (4) 包容性金融机制； (5) 均衡的合作伙伴关系； (6) 基于人权的原则； (9) 参与式协作机制	(1) 企业新增（3.1万家企业成立）； (2) 生计改善（640个项目惠及8.5万个家庭）
中国松阳县 ^[2]	(1) 农业生产效率低； (2) “空心化”问题； (3) 农村经济衰退	(1) 农业为主要产业； (2) 青壮年人口外流； (3) 城乡经济二元，农初低附加值； (4) 丘陵地貌制约城乡联通； (5) 传统建筑空置多亟须活化	(1) 措施（“建筑针灸”）； (2) 设计（传统榷卯活化旧村屋）。 时间：2014年至今	(1) 本地需求导向的干预； (3) 基于功能和空间系统的分析方法； (4) 包容性金融机制； (7) “无害”原则和社会保护； (8) 具有环境敏感性的策略； (9) 参与式协作机制	(1) 农村人口增加； (2) 旅游业进一步发展，游客数量变多； (3) 恢复村民身份认同，激发乡村社区活力； (4) 乡村经济增长
中国东莞市 ^[5]	(1) 快速城镇化导致的生态碎片化； (2) 人与岛上丰富历史和自然景观的脱节； (3) 山体侵蚀以及当地生态功能逐渐减弱	(1) 作为边缘地区长久被忽视； (2) 近年来城建扩张加剧生态破坏； (3) 滨海丘陵地形生态破碎； (4) 城市生活与自然景观、历史资源差异	(1) 规划（构建全岛绿蓝系统等）； (2) 设计（“一岛一园”）。 时间：2020年1月开始持续至今；2021年10月总体规划通过；2022年7月开始施工关键节点	(1) 本地需求导向的干预； (3) 基于功能和空间系统的分析方法； (6) 以人权为基础； (7) “无害”原则和社会保护； (8) 具有环境敏感性的策略； (10) 数据驱动和基于证据	(1) 社区发展活力增强； (2) 旅游业吸引力提升； (3) 生物多样性增强； (4) 居民生活品质改善； (5) 地方经济带动效益增强
印度班加罗尔市 ^[5]	(1) 水资源危机； (2) 农业受干旱影响； (3) 干旱期频繁； (4) 地下水过度开采	(1) 生产系统和人民生计受干旱影响大； (2) 城市用水由地下水补充； (3) 农业灌溉面积小； (4) 拥有印度第二大干旱区	(1) 政策（提水灌溉计划）。 时间：2017年至今	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的分析方法； (8) 具有环境敏感性的策略； (9) 参与式协作机制	(1) 农民得到更多就业机会和生计机会； (2) 水质改善； (3) 生物多样性增强； (4) 生态韧性提升
日本爱知县 ^[4]	(1) 城市扩张； (2) 农、林用地被侵占； (3) 地方性生态系统消失	(1) 都市圈的核心区域； (2) 城市扩张与工业化； (3) 人口、产业集中； (4) 城乡生态碎片化； (5) 生态景观退化严重； (6) 生态与土地利用矛盾显著； (7) 乡村土地景观为主体	(1) 规划（爱知生物多样性战略）； (2) 措施（爱知方法，建立生态网络、栖息地等）； (3) 项目（财政补贴特殊绿化税、城市森林意识提升计划）。 时间：2010年至今	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的分析方法； (5) 均衡的合作伙伴关系； (7) “无害”原则和社会保护； (8) 具有环境敏感性的策略； (9) 参与式协作机制	(1) 栖息地恢复； (2) 社区参与提升； (3) 生态系统修复
韩国首尔 ^[4]	(1) 全球食品扩张威胁地方经济； (2) 城乡空间不平等； (3) 城乡联系弱，健康产品获取不平等； (4) 城乡经济利益分配失衡； (5) 多方协调复杂，执行难度高	(1) 快速城镇化； (2) 城市食品集中化与农村边缘化并存； (3) 城市食品获取存在社会阶层不平等； (4) 农村青壮流失、市场弱； (5) 城乡间经济与服务连接断裂	(1) 规划（《首尔食品总体规划2030》）； (2) 措施（构建区域食品供应和分销系统、等）； (3) 项目（公共食品采购方案、环保免费学校午餐计划）。 时间：2017年5月至今	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (3) 基于功能和空间系统的分析方法； (5) 均衡的合作伙伴关系； (6) 基于人权的原则； (7) “无害”原则和社会保护； (8) 具有环境敏感性的策略； (9) 参与式协作机制	(1) 食品可达性改善； (2) 推动了乡村振兴

资料来源：作者根据参考文献 [2,4-5] 绘制

3 结论与启示

总体而言，在城镇化和气候变化趋势下，实现城乡均衡可持续发展是人类共同的目标和挑战，但全球城乡发展背景和阶段差异导致“社会—空间”基底和规划治理适用策略具

有显著差异。城乡链接作为一种务实的、扎根地方的方法，对支持可持续发展目标和《新城市议程》具有不可或缺的作用。这个过程需要破除城乡二元价值体系，确保城乡主体、部门和管辖权的平等平衡参与，无论协调实施的发起人是地方政府、区域或国家政府、学术机构、非政府组织还是国际

表 4 拉丁美洲案例分析表

案例地点	发展挑战	社会—空间特征	促进城乡链接的方法	对应的指导原则	结果与影响
秘鲁共和国利马都市圈 ^[5]	(1) 城乡资源分配严重不均； (2) 农村基础公服设施基础差； (3) 生态系统丧失； (4) 环境污染问题； (5) 居住环境恶化	(1) 空间和资源分布呈核心—边缘结构； (2) 偏远村落依赖小农经济； (3) 基础设施覆盖少； (4) 沙漠地带，生态脆弱； (5) 地方治理能力不足，专业知识缺失	(1) 政策（陆地、水资源和人民综合战略）； (2) 规划（生态基础设施景观框架计划）； (3) 项目（生态整治项目）； (4) 工具（基于GIS的LEIS规划工具）。 时间：2019年10月—2021年12月	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (8) 具有环境敏感性的策略； (9) 参与式协作机制； (10) 数据驱动和基于证据	(1) 水资源和土地的资源恢复； (2) 社区参与增强； (3) 区域性的统筹； (4) 城乡联系增强
哥伦比亚 ^[2]	(1) 城乡资源分配不均； (2) 贫困人口占比大； (3) 农村基础设施覆盖率低	(1) 以乡村空间特征为主； (2) 人口集中城乡结合部地区； (3) 城乡经济不平等； (4) 交通网络薄弱	(1) 政策（现代土地利用治理战略）； (2) 工具（指导规划的土地利用工具包）； (3) 措施（《城市土地使用规划手册》等）。 时间：第一阶段：2016—2018年	(1) 本地需求导向的干预； (2) 综合性治理框架； (4) 包容性金融机制； (5) 均衡的合作伙伴关系； (10) 数据驱动和基于证据	(1) 区域视角创新； (2) 城乡联系增强； (3) 实现环境和风险管理； (4) 覆盖范围广

资料来源：作者根据参考文献 [2,4-5] 绘制

表 5 全球各地区促进城乡链接案例在治理方面的对比

区域	治理主导性	制度基础	参与机制	关键策略	空间治理特征
非洲	政府主导 + 国际合作	规划机制较弱，重基础设施投资	居民参与程度较低但逐步提升	打通物理连通性，缓解服务缺失	城乡断裂显著，通过“连廊式基础设施”重构
欧洲	多层级 + 跨国协同	区域治理制度成熟，具强整合力	强调地方与多方平等参与	跨区域项目管理、生态协同	跨行政边界，强调网络化区域治理
亚洲	国家主导 + 地方创新	城乡治理政策逐步融合	地方赋权增强，参与形式多样化	政策设计 + 空间规划组合	城乡关系走向耦合，生态优先共存
拉丁美洲	立法引导 + 数据驱动改革	土地制度改革推动治理现代化	强化公众参与与社会包容	综合土地管理与循证治理	聚焦土地使用—空间正义—城乡融合一体推进

资料来源：作者根据参考文献 [2,4-5] 绘制

组织，都需要设计因地制宜和尊重当地文化的路径机制。

本文的案例研究展示了全球范围内城乡链接促进区域一体化发展的众多代表性实践活动。这些案例的形成早于人居署《城乡链接指导原则》和行动框架的制定。通过回溯上述案例，我们可以为未来在其他国家和情境下应用《城乡链接指导原则》和行动框架提炼出若干重要经验，并对新时代我国城乡融合新发展格局的建构提供有价值的启示。

非洲经验表明，城镇化起步阶段的城乡链接工具需以本地住房需求为核心，通过“小切口”的基建和公服设施撬动城乡要素流动，也为我国城镇化和治理经验在非洲的传播提供了有利途径。同时，非洲案例也将城市农业等非正规经济纳入规划框架而非简单取缔，尽可能增加城乡资源互换、降低城镇化成本，这与撒哈拉以南非洲普遍存在的土地权属和二元治理体系具有直接关系。欧洲城乡链接的治理经验强调“区域共同体”理念，通过多方平台和环境补偿机制推动城乡功能互补，这一过程在我国较发达地区城乡融合一体化发展的社会—空间演进进程和有效治理实践中也具有积极的启示意义。亚洲较发达地区案例注重“城乡要素双向流

动”推动城乡要素平等互馈，如中国松阳“文旅融合”强化乡村承接城市外溢功能的能力，同时以数字化工具提升城乡社会—空间治理适应性；东莞咸远岛的蓝绿网络规划，将防洪、生物多样性保护与旅游经济整合设计，体现“生态—经济—社会”系统联动思维。拉美案例凸显数据整合与社区赋权协同价值，对中国推进县域城乡融合治理，缩小公共服务差距（如教育和医疗等），以及精细化供需匹配方面具有一定参考意义。这些经验为未来在全球范围内推广城乡链接理念、推动区域可持续发展提供了重要的理论指导和实践参考。

城乡链接的本质是城乡权力、资源与文化再协调—再平衡过程。从社会—空间治理过程解析城乡链接指导原则框架所甄选的全球案例表明：第一，实现城乡链接的韧性来自不同地区社会—空间现实基底的多样性特征，如非洲的非正规经济韧性、欧洲的制度韧性、亚洲的文化韧性可互为镜鉴；第二，社会—空间治理工具的创新往往产生于交界界面，如城乡交接地区往往孕育能够带来创新乃至突破性的治理模

(下转第 50 页)

- 城市规划学刊, 2015(3): 111-118.
- [14] 陈佑启. 试论城乡交错带土地利用的形成演变机制[J]. 中国农业资源与区划, 2000, 21(5): 22-25.
- [15] 周一星. 城市地理学[M]. 北京: 商务印书馆, 1995: 53-60.
- [16] 关丽丽. 城市边缘区产业结构的空间特征与演变模式分析: 以成都市为例[J]. 首都经济贸易大学学报, 2012, 13(6): 83-88.
- [17] 刘小琼, 鲁飞宇, 王旭, 等. 大城市边缘区乡村绅士化过程及其机制研究: 以武汉大李村为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27(9): 33-41.
- [18] 杨忍, 陆进锋, 李薇. 珠三角城市边缘区典型传统村落多维空间演变过程及其影响机理[J]. 经济地理, 2022, 42(3): 190-199.
- [19] 陈志钢, 保继刚. 城市边缘区乡村旅游化效应及其意义: 以山东日照王家皂村为例[J]. 地域研究与开发, 2007(3): 65-70.
- [20] 王瑗. 城市边缘区乡村旅游地城市化进程研究: 以成都三圣花乡为例[J]. 城市发展研究, 2010, 17(12): 135-138.
- [21] 李亚娟, 陈田, 王婧, 等. 大城市边缘区乡村旅游地旅游城市化进程研究: 以北京市为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(4): 162-168.
- [22] 葛语思, 杨忍, 战歌, 等. 城乡互动视角下城市边缘区乡村空间转型的资本介入机制: 以广州港头村为例[J]. 地理科学进展, 2024, 43(3): 458-473.
- [23] 杨浩, 罗震东, 张京祥. 从二元到三元: 城乡统筹视角下的都市区空间重构[J]. 国际城市规划, 2014, 29(4): 21-26.
- [24] 曾穗平, 田健. 知行耦合: 基于社会调查的城市边缘区乡村发展内生动力研究与规划响应[J]. 城市发展研究, 2018, 25(5): 21-28.
- [25] 顾朝林, 陈田, 丁金宏, 等. 中国大城市边缘区特性研究[J]. 地理学报, 1993(4): 317-328.
- [26] 陈世栋, 袁奇峰. 城市边缘区空间管制效果的产权差异及其影响因素: 基于基本农田保护区政策视角[J]. 地理科学, 2015, 35(7): 852-859.
- [27] LEFEBVRE H. The production of space[M]. Oxford: Blackwell, 1991.
- [28] SOJA E W. The socio-spatial dialectic[J]. Annals of the Association of American Geographers, 1980, 70(2): 207-225.
- [29] 张理政, 叶裕民. 论城中村对市民化的双重作用机制: “阶梯效应”和“藩篱效应”[J]. 城市规划, 2024, 48(11): 98-109.
- [30] 张理政. 外来务工人员如何“走出城中村”: 基于1895份追踪样本的实证研究[J]. 南方农村, 2023, 39(5): 36-43.
- [31] LEWIS W A. Economic development with unlimited supplies of labor[J]. The Manchester School of Economic and Social Studies, 1954, 22(2): 139-191.
- [32] 叶裕民, 唐一可, 张理政. 论超大特大城市城中村改造目标转型: 面向中国式现代化和新二元结构治理[J]. 规划师, 2024, 40(8): 1-10.
- [33] 国务院办公厅. 关于在超大特大城市积极稳妥推进城中村改造的指导意见[EB/OL]. (2023-07-30)[2026-01-20]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_7025843.htm.
- [34] 广州市住房和城乡建设局, 广州市规划和自然资源局. 关于城市更新项目配置政策性住房和中小户型租赁住房的意见的通知[EB/OL]. (2022-05-01)[2026-02-02]. https://www.gz.gov.cn/gfxwj/sbmgfxwj/gszfhcxjsj/content/post_8293547.html.

(上接第24页)

式; 第三, 城乡制度公平性往往依赖技术制衡, 尤其是数字时代需通过技术工具推动城乡公众参与水平和决策水平的进一步提升, 形成与政策治理工具的联动。

本研究仅从社会—空间治理视角探讨全球大量城乡链接实践中的一小部分具有一定代表价值的鼓舞性案例。全球不同地区、不同发展阶段的城乡应立足自身情景, 强化城乡链接路径, 如人口迁移、气候变化、生物多样性、营养健康等领域, 形成差异化切入视角。城乡链接的复杂动态性要求采用整体性、系统化的方法, 利用系统性思维打破城乡二元割裂的惯性路径, 以此指导实践和政策的制定。通过持续积累和总结实践经验, 我们可以不断完善城乡链接的理论框架并将其转译为因地制宜的灵活政策工具包, 为缩小城乡差距和实现全球可持续发展目标贡献力量。 **UPI**

参考文献

- [1] UN-Habitat. The New Urban Agenda[EB/OL]. (2016)[2024-04-28]. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.
- [2] UN-Habitat. Compendium of inspiring practices on urban-rural linkages: implementation of guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[M]. 1st ed. Nairobi: UN-Habitat, 2020.
- [3] UN-Habitat. Urban-rural linkages: guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[R]. Nairobi: UN-Habitat, 2019.
- [4] UN-Habitat. Compendium of inspiring practices on urban-rural linkages: implementation of guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[M]. 2nd ed. Nairobi: UN-Habitat, 2021.
- [5] UN-Habitat. Compendium of inspiring practices on urban-rural linkages: implementation of guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[M]. 3rd ed. Nairobi: UN-Habitat, 2023.
- [6] SOJA E W. Seeking spatial justice[M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.
- [7] LEFEBVRE H. La Révolution urbaine[M]. Paris: Gallimard, 1970.
- [8] LEFEBVRE H. The production of space[M]. Oxford: Blackwell, 1991.
- [9] BRENNER N, SCHMID C. Towards a new epistemology of the urban[J]. City, 2015, 19(2-3): 151-182.
- [10] HARVEY D. The right to the city[J]. New left review, 2008, (53): 23-40.

(本文编辑: 安虹)

(本文编辑: 高淑敏)