

本期主题：城乡融合发展试验区规划建设与管理

[编者按]2019年以来,国家相继印发了《国家城乡融合发展试验区改革方案》《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》,公布了国家城乡融合发展试验区名单,明确了试验区的目标、任务、试验方式和政策保障等内容,提出要加快推进城乡融合发展试验区的改革探索,指导试验区分别制定实施方案。在此背景下,如何进行国家城乡融合发展试验区的规划建设与管理成为学界关注的热点。本期“规划师论坛”栏目以“城乡融合发展试验区规划建设与管理”为主题,探讨我国城乡融合发展政策的演变及城乡融合发展试验区存在的问题与规划响应、规划策略,以及福州、西咸城乡融合发展试验区的规划实践,以飨读者。

由统筹到融合：中国城乡融合发展政策流变与规划响应

□ 禹怀亮,王梅梅,杨晓娟

[摘要]党的十九大正式提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”和“实施乡村振兴战略”的政策方针,标志着我国城乡关系迈入了新的发展阶段。在城乡融合发展政策演变背景下,如何充分认识城乡融合发展的内涵及城乡规划的技术变革,探讨规划的理论发展和实践指导是规划研究的重要课题。文章系统梳理了城乡统筹试验区政策和城乡融合发展试验区政策的缘起及地方响应,辨析了城乡统筹发展、城乡一体化发展和城乡融合发展三者的关系,并从实施抓手、治理主体和发展逻辑三方面剖析了城乡融合发展政策的流变,总结出由统筹到融合的城乡一体化发展面临的空间、制度、规划三大困境与挑战,由此提出城乡融合发展试验区应率先推动空间治理理念、制度建构导向和规划实践模式的转变,重塑新型城乡关系,以期城乡高质量发展提供可复制、可推广的经验。

[关键词]城乡统筹发展;城乡融合发展;城乡一体化发展;城乡关系;试验区;空间规划

[文章编号]1006-0022(2021)05-0005-07 [中图分类号]TU981 [文献标识码]A

[引文格式]禹怀亮,王梅梅,杨晓娟.由统筹到融合:中国城乡融合发展政策流变与规划响应[J].规划师,2021(5):5-11.

From Coordination to Integration: China's Urban-Rural Integration Development Policy Changes and Planning Response/Yu Huailiang, Wang Meimei, Yang Xiaojuan

Abstract As the central government put forwards policies concerning agricultural and rural development, urban-rural integration, planning reform, and planning theoretical development have become important issues in urban-rural planning studies. The paper reviews the origins and local responses of urban-rural integration pilot zone policies, analyzes the correlation of three stages of integrated urban-rural development, and its transition from implementation, governance, and development, concludes three dilemmas and challenges in space, institution, and planning from overall planning to integration. The pilot zone should take the lead in promoting the transformation of spatial governance concepts, system construction orientation, and planning practice models, reshape urban-rural relationship, and provide typical experience that can be replicated and promoted for the country's high-quality development.

Key words Urban-rural overall development, Urban-rural coordination, Urban-rural integration, Urban-rural relation, Pilot zone, Spatial plan

0 引言

党的十九大正式提出“建立健全城乡融合发展体

制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”和“实施乡村振兴战略”的政策方针,标志着我国城乡关系迈入了新的发展阶段。城乡融合发展政策的提出为今

[基金项目] 第二次青藏高原综合科学考察专题项目(2019QZKK1005)、塔里木大学校长基金项目(TDZKQN201818)

[作者简介] 禹怀亮,硕士,塔里木大学水利与建筑工程学院讲师。

王梅梅,兰州大学资源环境学院博士后、讲师。

杨晓娟,硕士,高级规划师,现任职于陕西省城乡规划设计研究院。

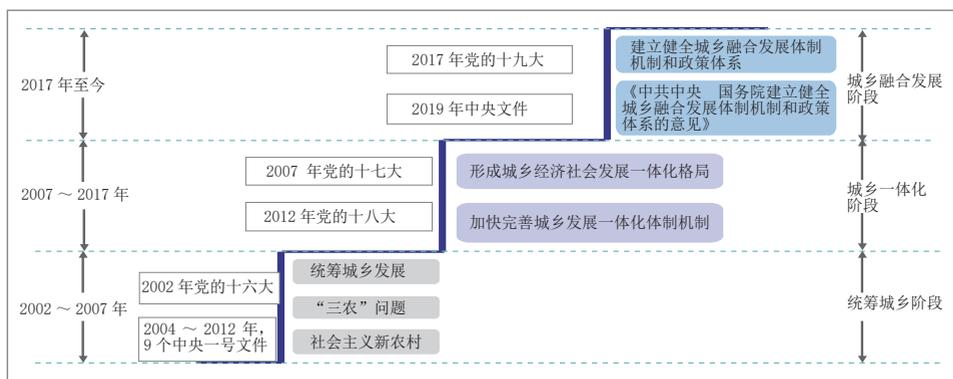


图1 城乡发展政策演变示意图

后的城乡融合发展提供了思路，同时给城乡规划带来了新的挑战，规划逻辑、规划理念和规划方法也会随之发生一定的变化。在新的思路和发展时代背景下，以及从统筹城乡到城乡融合发展的政策演变下，如何充分认识城乡融合发展的内涵及城乡规划的技术变革，并为规划的理论发展和实践探索提供一定的借鉴，是本文研究的主要内容。

城乡统筹和城乡融合是规划学、地理学、经济学等多学科长期研究的热点，目前已取得了一批高质量的研究成果。早期关于城乡统筹的研究主要集中于就业、经济及“三农”问题等方面，后续转向对城乡统筹过程中出现问题的总结和探讨^[1-4]。而针对城乡融合发展的研究最早始于1984年，主要是对城乡关系理论的运用和发展进行探讨，后续的研究则基本是以城乡统筹为基点，对城乡结合空间的人口城镇化、产业融合进行理论和实践方面的探讨^[5-7]。

近年来，有学者对城乡融合发展的水平测度、城乡融合发展与乡村振兴之间的关系、城乡融合系统耦合协调度时空演化及其影响因素等内容进行了总结研究。当前，城乡融合发展中城乡关系的演变、城乡融合的路径与困境成为学者们研究的热点^[8-11]。有学者认为，城乡要素的自由流动不仅需要系统地建立理论框架，更要优先推进乡村要素的合理配置，即从要素整合、空间融合和机制协同3个

层面构建优先保障乡村要素的调控框架，实现“乡村富余要素流得出、城市要素流得进、稀缺要素留得住”的乡村要素优先配置目标，确保农业、农村优先发展^[12-13]。也有学者认为，在新型城镇化进程中如何优化城镇发展格局，加快推进农业转移人口的市民化并使其享有市民权利和基本公共服务等内容也是城乡融合发展的重要议题^[14-15]。还有学者关注城乡融合的体制机制和实施过程中的实施主体等问题，认为乡镇政府的职能弱化导致乡村管理碎片化、国家政策难以落地、公共产品供给能力不足等治理困境，已成为乡村振兴战略实施的重要障碍^[16]。

目前，学者们对城乡统筹发展和城乡融合发展的研究主要集中于城乡产业、基础设施、公共服务等的统筹发展及城乡发展过程中存在的问题，对于城乡融合发展内涵及城乡一体化发展政策的梳理研究较少。因此，本文对城乡融合发展政策的演变进行了梳理，并对政策演变下规划逻辑的变化进行了研究，以期对城乡融合发展的后续研究和政策落实提供一定的借鉴。

1 城乡融合发展政策的内涵

1.1 政策发展历程

我国在2002年党的十六大报告中就提出了统筹城乡发展的战略思想，此后经

过中国共产党历届全国代表大会和历届中央全会，以及2004~2012年9个中央一号文件的丰富和发展，这一战略思想得到了进一步完善。2007年，党的十七大报告提出“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”，加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化的新格局；2012年，党的十八大提出“推动城乡发展一体化”，加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施和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；2017年，党的十九大报告正式提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”的政策方针（图1）。

可见，从2002年至今，中央从国家层面制定了各种政策以推动城乡统筹事业的发展，促进城市发展和乡村振兴，使得城市和乡村的关系逐步靠近，“城市和乡村是一个统一体”的概念逐渐被社会各界所接受。而且，自实施城乡统筹政策以来，我国的城乡收入差距逐渐缩小，乡村社会保障水平得到明显提高^[17-18]。

1.2 城乡统筹试验区政策的缘起和地方响应

(1) 城乡统筹发展试验区先行先试。

2007年，党的十七大报告提出“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”的议题后，各部委和省市开展了一系列的探索工作，尤其是以重庆和成都为首的城乡统筹试验区的建立，开启了城乡统筹事业发展和政策实践的先例。2015年，习近平总书记在中共中央政治局第二十二次集体学习时强调健全城乡发展一体化体制机制，让广大农民共享改革发展成果。他指出，要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体来统筹谋划，

促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务和生态保护等方面相互融合、共同发展。从国家高级别的会议和报告中可以看出，统筹城乡发展，逐渐实现城乡一体化发展是国家领导人持续关注的事情。而城乡统筹试验区的建立则为各地积累了相关方面的发展经验。2019年，国家发展和改革委员会制定并印发了《2019年国家综合配套改革试验区重点任务》，对成都、重庆等12个综合配套改革试验区重点任务的制定进行了指导。

2007年，成都和重庆分别向国家发展和改革委员会提交了城乡综合配套改革试验区建设的方案，并得到了国务院的批复。成都和重庆都是典型的“大城市带大农村”，地区发展差异很大，城乡二元结构矛盾突出。在成都1100多万人中农村人口有600多万，城乡发展差距较大。在重庆3100多万人中农村居民占80%以上，城乡居民收入比为4:1。自实施城乡统筹发展试验区政策以来，成都和重庆在乡村发展方面取得了良好成效，城乡差距进一步缩小，如在经济发展统筹、社会发展统筹、生活水平统筹和生态环境统筹方面取得了巨大成就。2007~2012年，成都与重庆的农村、城市可支配收入比与农村、城市劳动力价格比等指标变化明显（表1）。

(2) 城乡统筹发展的国家政策及地方响应。

国家自2002年提出城乡统筹以来，2009年又发布了《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“健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置”“提高现代农业装备水平，促进农业发展方式转变”“加快改善农村民生，缩小城乡公共事业发展差距”“协调推进城乡改革，增强农业农村发展活力”的指导意见。各省根据以上指导意见对城乡统筹发展进行了相应的政策布局，

如江苏省在2006年制定了《关于积极推进城乡统筹发展加快建设社会主义新农村的若干意见》、湖南省在2014年制定了《关于加快小城镇建设统筹城乡协调发展的意见》、重庆在2009年制定了《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》、云南省在2011年制定了《关于印发云南省加大城乡统筹力度促进农业转移人口转变为城镇居民实施办法（试行）的通知》等。

1.3 城乡融合发展试验区的缘起和地方响应

党的十九大提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化；2019年发布的《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》指出，选

择有一定基础的市县两级设立国家城乡融合发展试验区；随后国家发展和改革委员会等18个部门联合印发了《国家城乡融合发展试验区改革方案》（图2），公布了首批11个国家城乡融合发展试验区（以下简称“城乡融合试验区”）名单。

在国家对城乡融合发展提出具体要求后，各省也在城乡融合发展方面制定了一系列的政策规定，如吉林省在2019年制定了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施意见》、福建省在2020年制定了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施方案》、广东省在2020年制定了《广东省建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的若干意见》、广西壮族自治区在2019年制定了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施意见》

表1 成都和重庆城乡统筹发展指标对比^[19]

城乡统筹发展指标	成都		重庆	
	2007年	2012年	2007年	2012年
农村、城市可支配收入比	0.380	0.410	0.25	0.32
农村、城市人均消费支出比	0.340	0.380	0.23	0.30
农村、城市劳动力价格比	0.410	0.400	0.25	0.32
农村、城市社会养老保险覆盖率比	0.640	0.840	0.35	0.76
农村、城市人均卫生经费占比之比	0.360	0.570	0.24	0.36
农村、城市居民耐用消费品数量比	0.720	0.860	0.43	0.88
农村、城市居民人均电脑数量比	0.390	0.620	0.39	0.62
农村、城市垃圾回收利用率比	0.690	0.930	0.37	0.66
农村、城市人均环境治理投资比	0.072	0.147	0.40	0.75

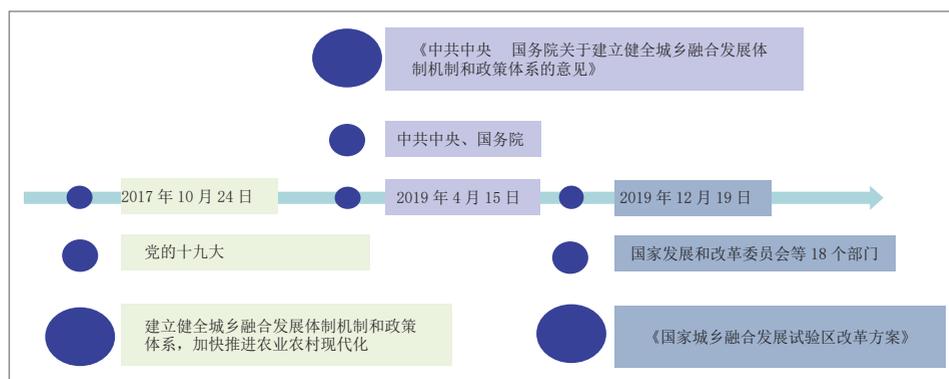


图2 城乡融合发展政策演变历程示意图

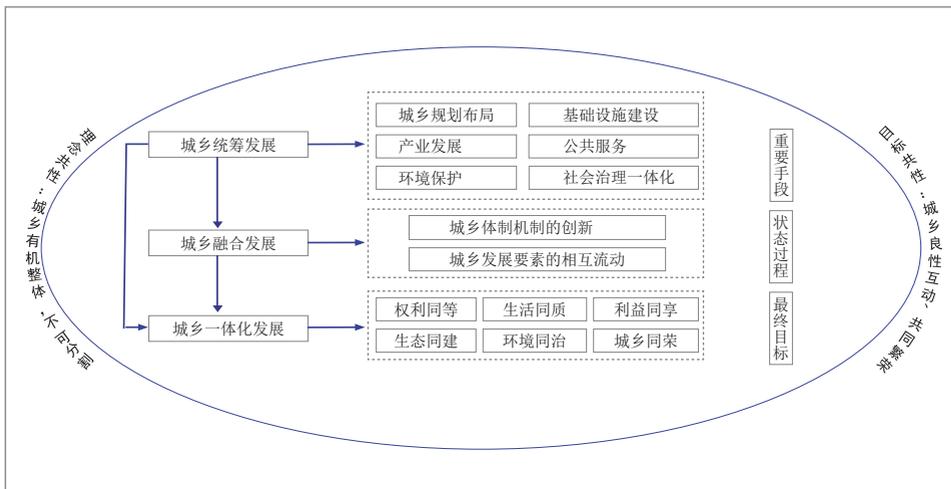


图3 城乡统筹发展、城乡融合发展和城乡一体化发展的区别与联系示意图

等。城乡融合试验区的建立是对城乡关系进一步发展的体现，即城市与乡村要形成工农互助、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系。

1.4 城乡统筹发展、城乡一体化发展和城乡融合发展的关系辨析

城乡统筹发展、城乡一体化发展和城乡融合发展从深层次诠释了城市与乡村的发展关系：城市与乡村是相互依存、相互融合、互促共荣的生命共同体，城市对乡村的发展具有引领、辐射和带动作用，乡村则为城市的发展提供重要的支撑，二者互补、互促、互利和互融，共同形成城乡生命共同体。

城乡统筹发展、城乡一体化发展和城乡融合发展三者既有区别，又有联系。从三者的区别来看，城乡统筹发展更多强调的是统筹的作用，尤其是各级政府在资源合理配置和协调发展方面所起的作用；城乡一体化发展是城市和乡村发展的最终目标，其通过统筹城乡规划布局、基础设施、产业发展、公共服务、环境保护和社会治理一体化，最终形成权利同等、生活同质、利益共享、生态同建、环境同治和城乡同荣的城乡发展共同体；城乡融合发展更加强调城乡发展要素的相互流动和体制机制的创新，

最终实现城市和乡村的共同富裕与繁荣。正如魏后凯所说的，城乡统筹是重要手段，城乡一体化是最终目标，而城乡融合是一种状态和过程^[20]。从三者的联系来看，三者强调的理念和目标是一致的，在理念上，三者均把城市与乡村看成是一个有机的整体，城乡二者不可分割，充分体现了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念；在目标上，三者都强调通过共建共享促进城乡要素双向自由流动、平等交换和均衡配置，推动形成城乡良性互动、深度融合、协调发展、共同繁荣的新格局（图3）。

城乡融合发展与党的十七大提出的“新型城镇化战略”、党的十九大提出的“乡村振兴战略”具有相互补充的作用^[21]，其目的是改变以往“城市唯大”的发展模式，从体制机制、产业、生态和社会保障等多个方面实现城乡的共同发展，逐渐消除城乡二元结构，不断地缩小城乡收入差距，最终实现城乡在公共服务、基础设施和社会保障等方面的零差异化，逐步提升乡村在发展过程中的主体地位^[22]。从国家政策的延续性看，相较于城乡统筹发展，城乡融合发展对于体制机制的改革更加完善，如从注重硬件建设转向软硬件并重，从乡村依附城市发展走向自主性发展，农村贫困治

理从被动走向主动、从受助走向自强^[23]，这也更加有利于推进城乡一体化发展。可见，城乡融合发展不是对城乡统筹发展和城乡一体化发展概念的替代，而是对新形势下城乡关系进行再认识之后制定的政策，与城乡统筹发展和城乡一体化发展政策一脉相承。

2 由城乡统筹到城乡融合的政策流变

城乡融合发展根植于城乡统筹发展的实践经验，在实施抓手、治理主体和发展逻辑上实现了政策意涵的传承与超越。因此，本文主要从以下三方面分析我国由城乡统筹到城乡融合的政策流变。

2.1 实施抓手：硬件联结与软件联结

在城乡统筹发展阶段，乡村的发展处于弱势地位，我国从2002年提出“五个统筹”的“统筹城乡发展”之后，经过近20年发展，乡村的基础设施建设取得了长足进步。据住房和城乡建设部2018年的统计数据，全国村庄集中供水普及率达77.69%、道路硬化率达48.5%、排水管道沟渠长度达1119695km，但各省的差异十分明显，如北京的集中供水率达95.98%，而吉林省只有55.52%。在城乡统筹发展过程中，最主要的是统筹城乡基础设施建设。“要致富，先修路”成为城乡统筹发展阶段最具代表性的口号，因为通畅的道路有利于加强城市和乡村间的联系，如乡村的资源不断向城市集中，城市的技术、信息的扩散也为乡村带来了巨大的发展机会，城乡二元结构逐渐减弱，乡村的教育、医疗和文化等公共服务也实现了从无到有的转变，城乡差距逐渐减小。可见，基础设施与公共服务设施建设在城乡建设过程中处于硬件连接的环节，这也是统筹城乡发展的主要内容。而在城乡融合发展阶段，

城乡在体制机制方面的差异是城乡发展过程中面临的新挑战和新问题。如何实现城乡之间的产业链接、资本链接和体制机制的有机结合,以及城乡共生发展中文化精神与生态的联合,是当前城乡之间新的问题所在。因此,改变以往“工业反哺农业,城市支援乡村”的局面,将乡村的发展方式由“输血”转变为“造血”,并按照市场经济的价值规律建立起土地、资本、人才在城乡间自由流动的体制机制和保障体系,是城乡融合发展阶段的新任务。

2.2 治理主体:政府管理与共同治理

城乡统筹发展的治理主体是政府,其治理过程是以政府为主导,市场、公众等广泛参与的过程。城乡融合发展不同于城乡统筹发展,其治理过程是多主体协同互动发展的过程,政府、市场、社会和公众共同成为城市与乡村发展的主导治理主体,共同参与城市和乡村的管理,城市与乡村也不再是简单地按照户籍制度将居民划分为村民与市民,而是逐渐取消城乡间的界限,将村民与市民统一变为居民。

治理主体的转变体现了我国规划设计的核心思想,即规划通过统筹生产、生活和生态空间,实现“仁居”的升华,其更深层次的内涵就是文化在空间中的表达,具体表现为物质空间治理、权力空间治理和文化空间治理。其中,物质空间治理是指在城乡融合发展理念下,那些能够反映一个地区特有的物质空间风貌的城乡建筑、城乡道路、城乡公共空间与城乡设施等需要社会、乡村和城市来共同管理。权力空间治理是指对物质空间的组织与管理,城乡融合视角下的权力空间治理是将原来的“规划—整治—一反抗”“恢复—再规划—再整治”的治理怪圈加以改变,在权力空间治理层面加入居民“空间权利”,打破理性主

义的规划至上理念,并对居民充分“赋权”,使居民能够参与到空间的治理中来。已有研究表明,由大中城市摊贩成立的“自我管理小组”、居民区就停车空间问题成立的“停车管理委员会”在空间治理方面都发挥了积极的作用^[24]。文化空间治理是指城乡的发展要以地域文化为根基,挖掘当地深层次的文化精神,并在建筑、规划和管理等多个层面进行多层次的运用。

2.3 发展逻辑:效率优先与弱势优先

效率优先与弱势优先所反映的规划价值观具有明显的不同。“效率”一词起源于西方古典经济学对“理性经济人”的假设,认为具有完全理性的个人在选择过程中会追求自身利益或效用的最大化。在此价值观念的驱使下,规划领域产生了效率优先的价值指向(这是相较于某个历史时期或某些地区以视觉效果为价值指向而提出的),具体表现为节约集约、高效利用等理念始终是规划政策的指导方向,提高城市空间和基础设施的利用效率、实现土地开发的最大效用等始终是规划实践的重点内容。弱势优先则是在改革过程中某些部分在呈现出优势状态的同时,某些部分呈现出弱势状态,二者均失去了原有维持其生存的资源 and 地位。如果失去资源和地位的部分是系统的基础,从大局看则改革产生的表面活力很有可能抵偿不了系统基础遭到破坏后带来的损失,于是便会生出更大的麻烦^[25]。更有学者提出“城市人”理论,认为作为一个整体的理性城市人应当重视自存,应努力增加城市建设空间,为人类社会提供良好的生活环境;同时,他们更应当重视共存,平衡好城市建设空间和生态空间,以实现人类社会和自然生态的整体利益最大化,以及城市的可持续发展^[26]。

效率优先与弱势优先一直是城乡发

展过程中不同的矛盾点。在改革开放之前,由于城市发展的一部分资本需要从乡村输入,城市与乡村的差距变得越来越大,乡村处于弱势地位。而在城乡统筹发展阶段,乡村的发展主要依赖于城市的反哺,实行的是弱势优先的发展策略;在城乡融合发展阶段,“以人为本”的发展理念逐渐被大众所接受,城乡间的发展差距也在进一步缩小,建设用地和农用地之间的矛盾进一步突出,乡村的发展也逐渐走向效率优先。由此可见,从城乡统筹发展到城乡融合发展,城乡发展的理念也逐渐由弱势优先转向效率优先。

3 实施困境与规划响应

当前,由统筹到融合的城乡一体化发展面临着空间、制度、规划三大困境与挑战,城乡融合试验区应率先推动空间治理理念、制度建构导向和规划实践模式的转变,重塑新型城乡关系。

3.1 空间困境:从空间生产到空间正义

生产所关注的是在一定的生产资源下生产出更多的产品,其关注焦点在于效率。城乡规划建设中的空间规划一直关注的也是效率问题,即在高价值的建设用地空间内建设更多的生产空间。而现有的城乡规划体系对城市的近郊区、远郊区、乡村和城乡结合部空间混乱失序等问题缺乏妥善的解决途径,由此在城乡融合理念下产生了城乡融合发展单元、郊野单元等新的空间规划类型。

城乡的差异决定了城市和乡村具有不同的发展方向,由于乡村对区域生态环境的贡献远大于城市,应通过单元的形式整合资源,促进城乡要素双向自由流动,使乡村在为城镇提供生态服务的同时也能承接城镇的外溢功能,从而形成城乡共生、可持续的状态,这也符合

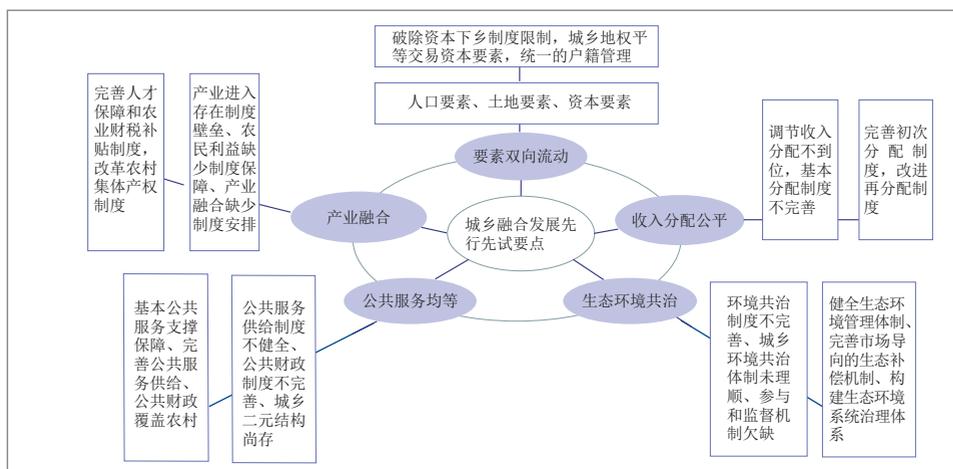


图4 城乡融合发展制度困境与解决路径示意图

当前新型国土空间规划的内容要求，有利于实现全域全要素的统筹和管控。城乡融合发展单元规划基于这种理念，利用地域相邻、人缘相亲和资源禀赋相近等因素，打破镇村行政区划边界、传统镇村体系和村庄“小散乱”的分布格局，并将具有相同发展前景的村庄进行组团共同发展，这样在实现空间效率的同时也实现了区域的协调发展，尤其是实现村庄的协调发展^[27]。而基于镇、中心社区、林盘三级空间的不同产业定位也为城乡融合发展单元空间的均衡发展提供了新思路^[28]。

从注重城市空间效率到关注乡村空间协调，上海以乡村为基础进行了郊野单元规划的实践探索，并结合当前的国土空间规划探索了“郊野规划3.0”版，实施了以项目为主导的规划实施路径，充分适应了乡村建设项目影响因素多、不确定性大的情况，并采用不同落图方式对建设用地进行控制^[29]。同时，在不同落图方式控制的基础上编制郊野地区的控制性详细规划，以建设用地中的农村居民点用地和非建设用地（含农用地、水域和未利用地等）为重点，细化用地分类标准，以促进郊野地区“空间的效率”和“空间的保护”共同发展^[30]。可见，从注重城市空间的生产效率到城乡所有

空间的共同发展，再到实现城乡的一体化，城乡融合发展下的城乡空间开始从注重效率的生产空间向效率与公平并重的城乡空间转化。

3.2 制度困境：从隔离阻滞到先行先试

从城乡统筹到城乡融合发展，制度保障变得越来越重要，制度制定的优劣也将直接关系到发展的成效，城乡融合发展的率先试行将显得尤为重要。由于“摸着石头过河”的探索可能会发生许多难以预料的错误，“束手束脚”的政策推行也将难以达到预期的效果，而城乡融合试验区的建立将为政策的实施提供一定的制度保障。

城乡融合试验区属于我国的综合配套改革区域，享有先行先试权，包括“先行立法权”“变通规定权”“试错免责权”。“先行立法权”是指在法律、行政法规没有规定的“法律空白区域”，允许国家级新区出台规范性文件，先行先试；“变通规定权”是指在坚持宪法、法律和行政法规基本原则的前提下，地方在改革创新过程中可以对法律法规予以变通适用；“试错免责权”是指对于新区政府因决策过失而导致的改革失败、创新效果不好，或者因为先行先试突破

了法律、法规的禁区，即使事后发现错了也不得追究责任^[31]。在城乡融合发展制度改革过程中，我国通过城乡融合试验区的设立及先行先试权的实施探索，可以在一定程度上推动地方政府放开脚步，勇于探索，在不违反宪法、法律和行政法规基本原则的情况下，探索每一个地区城乡融合发展实施的路径，带动乡村地区发展^[32]。同时，城乡融合发展先行先试的要点，如“先行立法权”“变通规定权”“试错免责权”将在城乡要素双向流动、产业融合、公共服务均等化、生态环境共治和收入分配公平体制机制等方面发挥较大作用（图4）。

3.3 规划困境：从城乡规划到空间规划

面对城乡融合发展过程中出现的规划困境，应从规划理念、规划内容和规划方法上寻求解决的路径。

(1) 革新规划理念。传统的城乡规划针对的是城乡发展过程中出现的矛盾，其在解决矛盾的过程中出现了规划的局限性。面对这样的规划困境，国土空间规划应运而生，对全域、全要素、全过程的国土空间进行规划和管理，并对规划理念进行了系统性的革新。同时，新时代田园城市、城乡融合体、乡村综合体、村镇有机体^[33]、居业协同体、城乡融合发展单元和共享农庄等一系列新的规划概念出现在人们的视野中，丰富了乡村地域多元系统的内涵，对城市边缘郊区乡村的发展起到了较大促进作用。

(2) 更新规划内容。国土空间规划在原城乡规划生产空间和生活空间的基础上，增加了对城市的生态和生命空间的研究，提出构建城乡生态圈和对城乡生命空间进行升华。城市的文化空间是生命空间的重要组成部分，国土空间规划基于我国的人文规划传统提出人的需求 and 发展的需求，编制城乡文化空间系统规划，构建新时代的文化空间体系。

(3) 创新规划方法。国土空间规划体系下的规划方法也较传统的城乡规划方法发生了较大的变化,即引入“众规”等大数据的方式方法,构建城乡融合发展规划新指标、评价新体系及绩效考评新体系,有利于持续推进城乡融合事业的发展和实现城乡融合高质量发展。

4 结语

城乡二元结构是我国城市化进程的产物,在一定程度上损害了乡村的利益,导致城市与乡村的居民收入、基础设施和公共服务设施的差距逐渐增大。本文系统梳理了我国由城乡统筹到城乡融合发展过程中的政策变化及各省对政策的响应过程:首先,系统梳理了城乡统筹发展试验区和城乡融合试验区政策的缘起及地方响应;其次,从软硬件建设、城乡治理主体、城乡规划效率逻辑方面对比分析了我国由城乡统筹发展到城乡融合发展的政策变化;最后,对城乡融合发展面临的困境和规划应对进行了探讨,以期为各地编制城乡融合发展政策下的国土空间规划提供一定的理论参考。■

[参考文献]

[1] 陈希玉. 城乡统筹:解决“三农”问题的重大战略方针[J]. 山东农业(农村经济), 2003(9): 12-14.
[2] 江贻送. 城乡统筹就业制度的定位与原则思考[J]. 人口与经济, 2003(增刊2): 11-13.
[3] 章建明. 统筹城乡发展规划若干问题的思考[J]. 小城镇建设, 2004(7): 36-39.
[4] 郭翔宇. 统筹城乡发展的理论思考与政策建议[J]. 山东财政学院学报, 2004(5): 76-78, 83.
[5] 杨洛, 廖元和. 毛泽东对马克思主义城乡关系理论的运用和发展[J]. 社会科学研究, 1984(1): 2-9.
[6] 邵怀友, 朱宇. 大城市周边城乡融合区人口的就地城镇化——以福州市为例[J]. 市场与人口分析, 2007(1): 12-17.
[7] 李海成. 依托临空经济推进城乡一体化

的机理与对策研究[D]. 北京:首都经济贸易大学, 2007.
[8] 王乔乔, 孙鹏举, 李晓丹, 等. 兰州市县域城乡融合发展水平测度研究[J]. 上海国土资源, 2020(4): 23-28.
[9] 李华胤. 论现代化中后期的城乡关系与乡村振兴[J]. 西安财经大学学报, 2020(6): 75-83.
[10] 张海朋, 何仁伟, 李光勤, 等. 大都市区城乡融合系统耦合协调度时空演化及其影响因素——以环首都地区为例[J]. 经济地理, 2020(11): 56-67.
[11] 年猛. 中国城乡关系演变历程、融合障碍与支持政策[J]. 经济学家, 2020(8): 70-79.
[12] 王向阳, 谭静, 申学锋. 城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考[J]. 农业经济问题, 2020(10): 61-67.
[13] 宁志中, 张琦. 乡村优先发展背景下城乡要素流动与优化配置[J]. 地理研究, 2020(10): 2 201-2 213.
[14] 韩文龙. 在城乡融合发展中实现农民市民化[N]. 社会科学报, 2020-10-15(002).
[15] 朱鹏华. 促进城乡融合推动新型城镇化高质量发展[N]. 中国社会科学报, 2020-10-13(008).
[16] 蔡翼飞, 黄跃, 李轶璠. 乡镇政府职能弱化关系城乡融合发展成色[J]. 宏观经济管理, 2020(9): 63-65.
[17] 李实, 赵人伟. 中国居民收入分配再研究[J]. 经济研究, 1999(4): 5-19.
[18] 罗楚亮. 城乡居民收入差距的动态演变:1988~2002年[J]. 财经研究, 2006(9): 103-112.
[19] 谢恒. 成渝统筹城乡国家综合配套改革试验区发展研究[D]. 沈阳:辽宁大学, 2014.
[20] 魏后凯. 深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J]. 中国农村经济, 2020(6): 5-8.
[21] 牛晓春. 基于国土空间规划下关于实施乡村振兴战略、促进城乡融合发展的分析——以山西朔州平鲁区为例[J]. 华北自然资源, 2020(5): 128-130.
[22] 李志强. 城乡融合演进历程的乡村振兴阶段特征、动力逻辑与发展导向[J]. 贵州社会科学, 2020(9): 162-168.
[23] 刘祖云. 城乡融合发展与创新贫困治理——基于社会现代化视角的探讨[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2020(5): 12-17, 126.

[24] 营立成. 空间权利与城市治理[N]. 中国社会科学报, 2016-09-28(007).
[25] 海运. 弱势与优先[J]. 教育科学研究, 2020(6): 1.
[26] 王佳文, 叶裕民, 董珂. 从效率优先到以人为本——基于“城市人理论”的国土空间规划价值取向思考[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 19-26.
[27] 陈建滨, 高梦薇, 付洋, 等. 基于城乡融合理念的新型镇村发展路径研究——以成都城乡融合发展单元为例[J]. 城市规划, 2020(8): 120-128, 136.
[28] 郑玉梁, 李竹颖, 杨潇. 公园城市理念下的城乡融合发展单元发展路径研究——以成都市为例[J]. 城乡规划, 2019(1): 73-78.
[29] 杨秋惠. 镇村域国土空间规划的单元式编制与管理——上海市郊野单元规划的发展与探索[J]. 上海城市规划, 2019(4): 24-31.
[30] 石华, 王瑒, 高慧智, 等. 郊野单元控制性规划管控思考与策略[J]. 规划师, 2019(20): 39-45.
[31] 倪斐, 奚庆. 国家级新区先行先试权及其法治化改进[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2018(6): 2-7.
[32] 蒿慧杰. 城乡融合发展的制度困境及突破路径[J]. 中州学刊, 2019(11): 49-52.
[33] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018(4): 637-650.

[收稿日期]2021-01-21