

# 城乡发展一体化的内涵、路径 与土地资源利用路径选择

方玮轩<sup>1</sup>, 方 斌<sup>2,3</sup>, 蔡燕培<sup>2,3</sup>

(1. 苏州大学政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123)

(2. 南京师范大学新型城镇化与农村土地问题研究中心, 江苏 南京 210023)

(3. 江苏省物质循环与污染控制重点实验室, 江苏 南京 210023)

**[摘要]** 当城乡一体化成为统筹城乡发展的终极目标后, 城乡发展一体化逐步成为其实现的路径, 因此, 弄清城乡发展一体化的内涵, 找出推进的方向与内容是亟待解决的重要问题, 研究结果将直接影响到城乡一体化的效果. 本文采用文献综述法、归纳法和系统分析法, 从城乡发展一体化概念与内涵出发, 找出土地资源利用视角下城乡发展一体化建设的具体内容, 并认为, 城乡发展一体化的土地资源利用的模式与路径, 应从大力推进土地利用规划编制与多级规划的融合、公共服务设施用地的落实与优化、土地资源管理中的公平机制与效益分配、生态环境保护中的土地利用功能定位与分区建设等方面入手, 走多维度创新渠道.

**[关键词]** 城乡发展一体化, 内涵, 地利用, 模式

**[中图分类号]** F301.23 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1001-4616(2015)03-0135-06

## The Connotation and Path of Urban-Rural Integration and the Choice in the Respective of Land Resource Management

Fang Weixuan<sup>1</sup>, Fang Bin<sup>2,3</sup>, Cai Yanpei<sup>2,3</sup>

(1. School of Politics and Public Administration, Soochow University, Suzhou 215123, China)

(2. The Centre of Urban-Rural Integration and Rural Land Problem, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

(3. Jiangsu Provincial Key Laboratory of Materials Cycling and Pollution Control, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** The integration of urban and rural development becomes the path, when urban-rural integration is the goal of balanced urban and rural development. Therefore, to research the connotation of urban-rural integration and to find the direction of propulsion and content is an important problem to be solved. This paper studies the content in the perspective of the land resource management through literature analysis, induction method and system analysis method. At last, this paper shows that it is necessary to innovate the content and mode of land resource management from the perspective of land resource management to promote the integration of land planning and multi-stage planning, to implement and optimize the land use of public facilities, to strengthen the fair mechanism and profit distribution and reinforce the construction of land use function zones in the ecological environment protection.

**Key words:** urban-rural integration, connotation, land utilization, model

随着我国经济社会的快速发展, 城乡发展一体化正成为人们追逐的热点. 建立于上世纪80年代的城乡一体化概念, 在主导思想上是消除城乡差异、城乡对立, 以消解城乡二元体制弊端<sup>[1,2]</sup>. 它曾被学者们确定为我国乡村城市化的主要途径, 并影响着政府的决策<sup>[3,4]</sup>. 在对其内涵、动力机制及实现途径的解剖中, 又将其视为城市化过程的最终产物, 但却非城乡发展的必然选择; 其拉动力来源于“城市的经济辐射功能”、大城市的向心力和离心力及其所产生的极化效应和扩散效应以及城乡发展的内部动力和外部动力; 实现途径是建立资源-产业-经济的耦联机制、创新制度建设, 以约束个体行为、注重生态保护<sup>[5-8]</sup>. 部

收稿日期: 2014-12-31.

基金项目: 国家自然科学基金(40971105、41271189)、江苏省高校优势学科建设工程资助项目.

通讯联系人: 方斌, 教授, 研究方向: 土地资源管理. E-mail: wenyanfang731@163.com

分学者逐步认识到地域性和差异性对城乡发展的影响,提出要因地制宜地制定城乡一体化实现措施、城市内涵扩张发展模式以及将城乡发展问题放到区域大背景中考虑等<sup>[6,9]</sup>。由此也折射出:“城乡一体化”只是一个理想结果,而“城乡发展一体化”却是一种思想,是将城与乡并行为区域发展的整体统筹谋划,这是引导未来发展的主体思维。可是如何统筹谋划?很显然,城乡发展一体化究竟想要做什么并不是十分清楚,不同地域如何设计城乡发展一体化模式也不明晰,更重要的是这一概念如何界定?内涵空间由哪些方面构成都有待系统分析。本文正是基于这些问题,从其概念入手,分层探讨不同地域城乡发展一体的内涵构成。同时,由于土地利用是城乡发展一体化的根本和基础,且它是城乡发展所不可缺少、人们生产生活之绝对依赖、区域经济增长之必须元素,因此,理顺区域土地利用与城乡发展一体化的关系对推进新型城镇化建设无疑具有十分重要的意义,研究结果可望为进一步提升土地利用管理水平提供理论指导和实践支持。

## 1 城乡发展一体化的概念、内涵与路径

### 1.1 城乡发展一体化概念的演化

20世纪80年代初,较有影响的中国城郊课题组研究得出了城乡一体化的结论,认为这种发展路径不仅适合大城市郊区,而且是中国乡村城市化的主要途径。这一观点产生的背景是改革开放后,在计划经济向市场经济转轨期间,城乡经济差距逐步拉大,乡村人口又无法向城市转移,导致城乡分离与对立。为此,课题组提出的旨在协调城乡发展的论断得到了政府的认同,并长期影响着政府的决策。而随着城乡一体化研究的日渐深入,人们发现对这一概念的理解存在3大误区:农工商一体化等同于城乡一体化、城乡一体化的拉动力是大城市的向心力和离心力、城乡一体化就是消除城乡差别。首先农工商一体化只是国民经济中以农业为中心、农业与农业前部门和农业后部门相结合的相对独立的综合经营系统,它只是城乡一体化的一部分,显然不能替代城乡一体化。其次,城市与乡村发展各自有着自己的规律,因而乡村的发展动力不能完全依靠城市拉动。最后城乡差别是无法消除的,只能是通过政策与体制的修正使他们之间更具融合力;由此,“城乡发展一体化”也逐步替代了“城乡一体化”。城乡一体化并不是简单的农业、工业、商业的融合,还包含了城乡体制、政策等多方面的融合。基于以上分析可将城乡发展一体化的概念定义为:以人为本,以城乡统筹为引领,从城乡规划整合、公共服务建设、社会管理制度设计和生态环境质量保护等方面构建城市与乡村统一考虑、统一安排、统筹协调、和谐发展机制,以实现城乡互动、互补、互惠、互利。

### 1.2 城乡发展一体化内涵的扩展

党的十六大报告首次提出“统筹城乡经济社会发展”的概念;十七大报告首次提出“城乡经济社会发展一体化”的发展新思路;十七届三中全会在此基础上形成了“城乡发展一体化”的系统理论,并对“城乡发展一体化”作了具体部署。十八大报告指出推动城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。由于城乡发展一体化理论范畴涉及经济、社会、生态、文化、空间布局等各个方面,所以不同学科对其的理解会有不同程度的偏重。从经济视角,城乡发展一体化就是统筹城乡经济,将城市与农村看成社会经济发展的整体,建立城市与农村经济要素相互流动的统一体,通过统筹实现“城”与“乡”的链接,尤其是产业的链接<sup>[10]</sup>。要通过城市市场力量构建产业链,以形成农村内生发展机制和城乡联动发展机制,打造健康经济。从社会发展视角,城乡发展一体化是统筹城乡社会统一管理机制,坚持人本原则,即以“人”为经济生活的中心,国家是民本之道、仁爱互助、公平共富的“人民之家”,打破城乡二元经济、户籍制度、社会结构,打破“市民”与“农民”界限,打破城乡之间在经济发展、社会保障、政治参与、社会公共服务等方面的不平等,在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上,加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利。从生态保护视角,城乡发展一体化就是要构建城乡生态保护统一建设机制,即建立城乡统一的生态规划设计与投入、废物回收处理及生活污水处理、城乡生态价值补偿互动等机制。做到城乡生态环境的相互协调,在保证经济、信息流畅达的同时,也要充分尊重自然生态过程,使自然生态过程畅通有序,城乡的生态环境有机结合,在享受城市生活的高效便捷的同时,体验大自然带给人们的清新感受和良好的生态环境。从地理学视角,城乡发展一体化就是要统筹城乡空间资源配置。要理顺国家发展战略、区域经济发展带、城市群的相互作用关系,合理规划景观结构要素,铺设基质、斑块和廊道的空

间分布格局,确保城乡间以及城—城间、乡—乡间的物流、能流、信息流畅达有序。从土地资源管理视角,城乡发展一体化就是统筹城乡土地利用与配置,探讨以土地利用总体规划布局为“基础”建立城乡职能分工、以城乡土地利用职能分工为“主导”构建城乡社会责任机制、以城乡土地利用责任价值为“依据”研究城乡责任对等补偿机制、以土地利用效应为“缘起”设计城乡发展一体化的配套对策。基于以上分析可以看出,城乡发展一体化,是指对城市和乡村的发展进行统一考虑、统一安排、统筹协调、和谐发展,以实现城乡之间生产要素平等交换、公共资源均衡配置、基本公共服务均等;城乡居民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果;城乡经济社会融合一体、良性互动、协调发展、共同繁荣。城乡发展一体化,其实质在于从法律和政策上切实保障农民经济、政治、文化、社会等方面的合法权益,使城乡居民在发展资源和发展机会上实现“均等化”。城乡发展一体化的发展理念,其重要的价值取向是:公平、公正、和谐。城乡发展一体化,是一个发展过程,即生产要素、体制政策、公共资源在城乡之间的合理配置与均衡发展的过程,更强调城乡发展各领域的全面互动和对接。在宏观层面上要求构建城乡统一政策体制框架;在微观层面上要求城乡各业之间的沟通 and 交流,实现城乡双方的互惠、互利、互补和共赢。

### 1.3 城乡发展一体化路径的综合构成

随着经济社会的发展,城乡发展的差距正在进一步加大,公共资源的城乡配置严重失衡<sup>[11]</sup>。十八大提出城乡发展一体化的战略思路,是顶层设计解决“三农”问题之道。加快推进城乡发展一体化进程,是从根本上实现农民增收、农业增长和农村稳定的根本途径。城乡发展一体化的基本路径是城乡各领域的全面互动和对接,主要包括:

- (1)城乡规划一体化. 实现未来“城”与“乡”物质流通、人员流动的主旨。
- (2)公共服务建设一体化. 实现“城”与“乡”公共服务平等共享目标。
- (3)社会管理机制一体化. 实现“城”与“乡”阶梯式、渐并行管理。
- (4)生态保护理念一体化. 促进“城”与“乡”生态环境整体提升。

具体内容构成见图1。

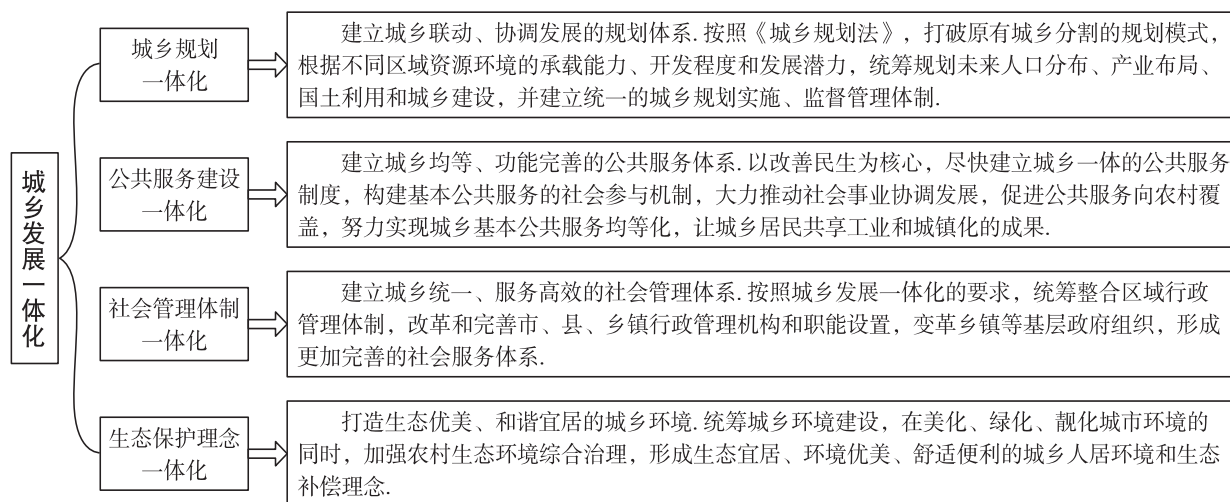


图1 城乡发展一体化结构构成

Fig.1 The structure of urban-rural integration

## 2 城乡发展一体化下的土地利用模式选择

城乡发展一体化的指导思想与目标决定了土地利用模式的选择与路径实现以及由此而产生的后果,因此,需要结合未来人与社会的需求进行定位<sup>[12]</sup>。

### 2.1 城乡规划一体化的“缘起”是土地利用总体规划

城乡规划一体化的“缘起”是土地利用总体规划,土地利用总体规划是任何规划得以落实的基础。原则上,建设用地没有落到土地利用总体规划的允许的范围内,任何一种规划都是“空中楼阁”。这一方面体现了土地利用总体规划的重要性,另一方面,重新构建土地利用总体规划编制思维体系,以自然资源的结构构成为基础,以经济社会发展条件为支撑,以切实保护生态环境为前提,将国家、地方发展战



略规划、区域协同发展战略规划作为规划编制的依据,将各部门发展规划及设想作为具体任务,科学编制国家土地利用总体规划,合理布局城乡各类用地,则成为当前最急迫解决的重要问题之一.具体结构如图2.



图2 土地利用规划之整合城乡规划机制

Fig.2 Land use planning—the mechanism of integrating urban-rural planning

2.2 公共服务建设一体化的最终目标是实现服务均等化

公共服务一体化是指城市和农村的基础设施、医疗卫生、社会保障、文化教育等公共服务的政府供给打破二元体制的限制,在逐步缩小差距的基础上,最终实现城乡之间的衔接与统一.也就是说作为社会主义国家,要以人人享受均等的公共服务为最终目标.但资源有限,尤其是土地资源如何做到优先供应城乡义务教育、城乡公共文化服务、城乡公共卫生服务、城乡公共交通服务和城乡社会保障用地,从空间上为制度平等提供有力保障是土地利用的重要研究方向.具体结构如图3.

2.3 社会管理一体化

城乡社会管理一体化就是要构建城乡统一管理的制度体系,应逐步建立起具有一个较大包容性、彼此相互尊重的和谐社会.充分体现人性公平、地位平等、职业无差和城乡无隙的社会体制.从土地管理的角度需要处理好:土地所有权平等制、城乡用地市场统一制、耕地保护责任均衡制、土地收益股份制.具体结构如图4.

2.4 生态保护一体化

保护生态环境就是保护生态健康,建设美丽城市、美好家园、绿色乡村,创造生态宜居、环境优美、舒适便利的城乡人居环境.从土地资源管理的角度,城乡生态保护一体化需要构建城乡职能定位机制、城乡农田保护机制、城乡生态保护责任共担机制、生态利益共享机制.具体结构如图5.

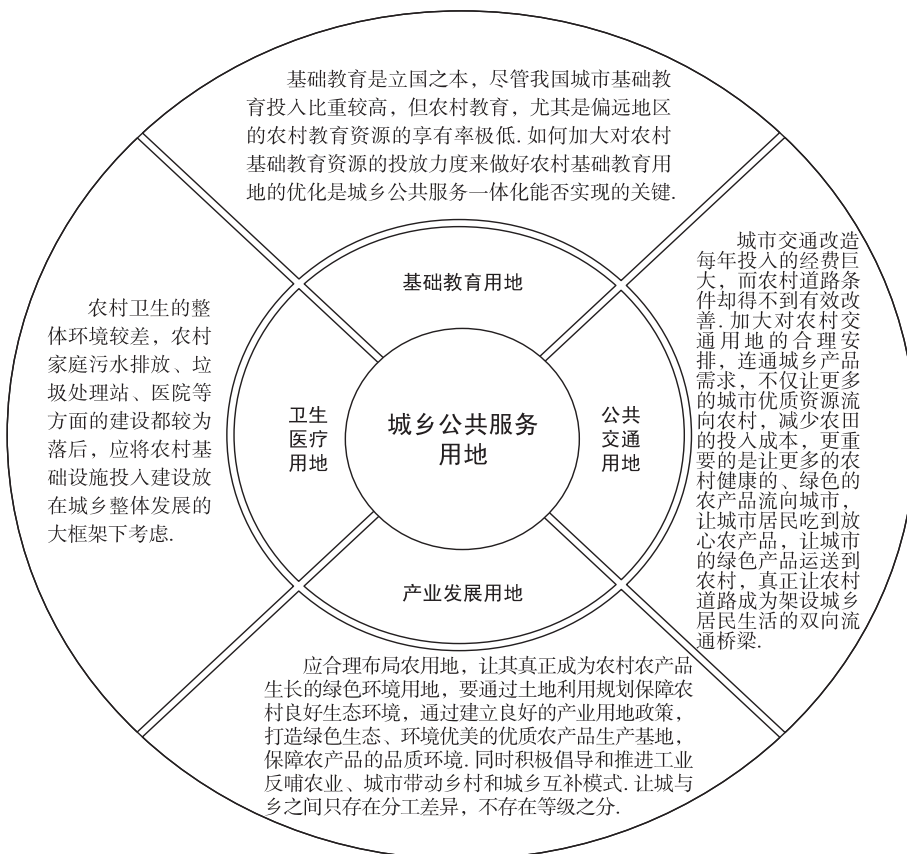


图3 城乡公共服务用地之推动城乡公共服务建设

Fig.3 The land for urban and rural public service—promote the construction of public facilities



图4 土地管理制度体系之社会公共管理一体化建设

Fig.4 The system of land management—the construction of social public management integration

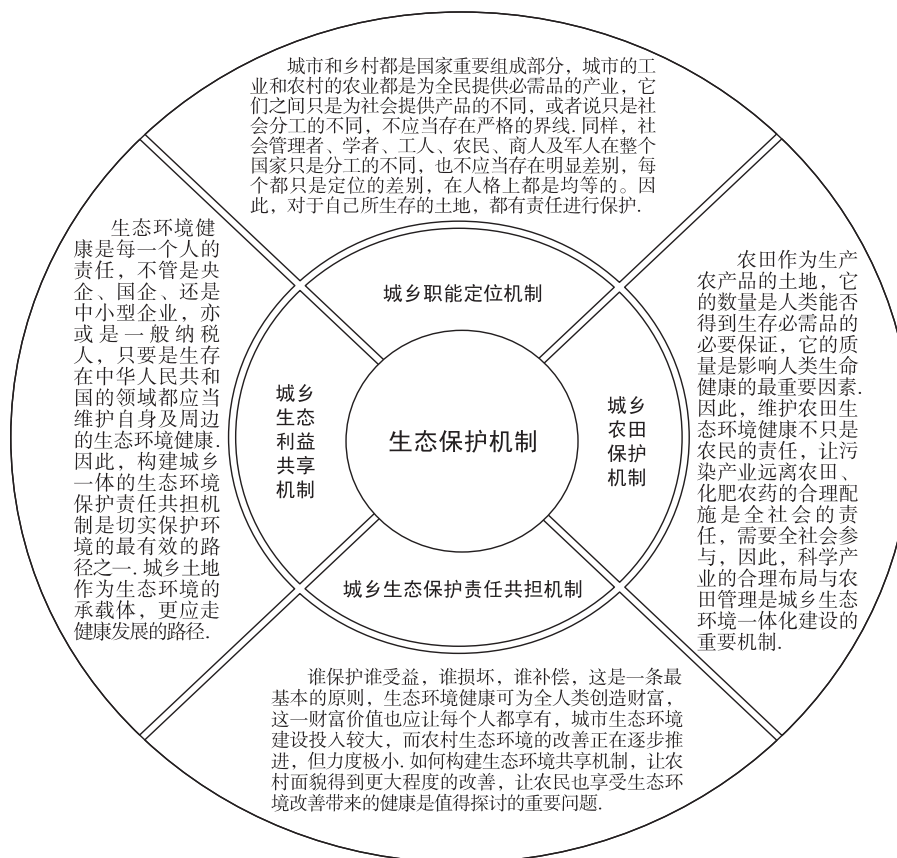


图5 生态保护机制之城乡生态保护一体化建设

Fig.5 Ecological protection mechanism—the construction of urban and rural ecological protection

### 3 结语

城乡发展一体化是一项复杂的社会过程,在这一过程中,土地利用理念、发展方式都将直接决定着城乡发展一体化进程,从城乡发展一体化的概念、路径出发,进一步理清土地资源管理在城乡发展一体化过程所应承担的责任,明确城乡土地在土地利用总体规划、城乡公共服务建设、土地资源管理制度体系构建、城乡生态环境保护机制建设所承担的角色和地位,对优化土地利用布局、合理配置土地资源将起到十分重要的作用,对我国实现城乡土地制度体系的融合、生态环境的健康和公共服务的均衡发展均有重要的指导作用。

#### [参考文献]

- [1] 吕京庆,刘培培. 1980年以来国内城乡一体化研究综合述评[J]. 青岛理工大学学报,2011,32(3):6-13.
- [2] 王振亮. 城乡一体化的误区——兼与《城乡一体化探论》作者商榷[J]. 城市规划,1998(2):56-59.
- [3] 王开泳,陈田,王丽艳,等. 半城市化地区城乡一体化协调发展模式研究——以成都市双流县为例[J]. 地理科学,2008,28(2):173-178.
- [4] 顾海英. 改革二元户籍制度,实现城乡一体化[J]. 农业经济问题,2002(9):16-19.
- [5] 黄健辉,刘金山. 佛山市城乡一体化进展分析[J]. 农业经济问题,2009(10):100-104.
- [6] 甄峰,黄朝永. 国内城乡一体化研究进展与思考[J]. 城市研究,1999(2):47-49.
- [7] 刘盛和,陈田,蔡建明. 中国半城市化现象及其研究重点[J]. 地理学报,2004(S1):101-108.
- [8] 段娟,文余源,鲁奇. 近十五年国内外城乡互动发展研究述评[J]. 地理科学进展,2006,25(4):118-128.
- [9] 史育龙. Desakota模式及其对我国城乡经济组织方式的启示[J]. 城市发展研究,1998,5(5):8-12.
- [10] 战金艳,鲁奇,邓祥征. 城乡关联发展评价模型系统构建:以山东省为例[J]. 地理研究,2003,22(4):495-501.
- [11] 陆大道,樊杰. 2050:中国的区域发展[M]. 北京:科学出版社,2009:136-137.
- [12] 孟展. 农村土地综合整治与城乡一体化发展研究[J]. 当代经济管理,2012,34(5):43-46.

[责任编辑:丁 蓉]