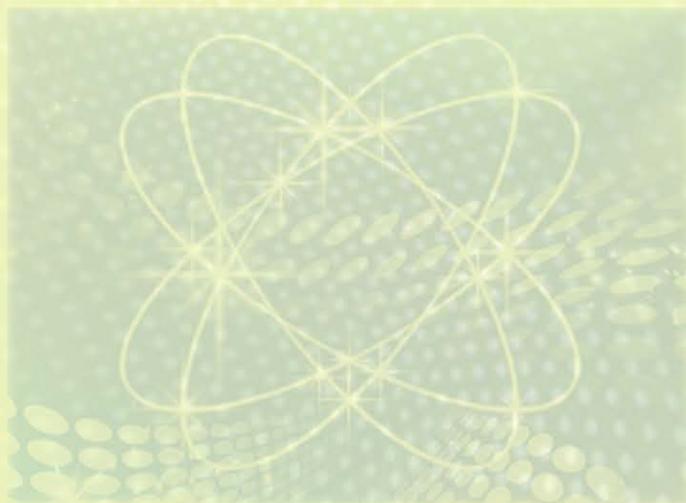


# 城乡一体化土地利用规划 理论、方法与实践

许庆福 于学峰 毛美桥 徐卫东 梁东 编著



山东科学技术出版社

# 城乡一体化土地利用规划 理论、方法与实践

许庆福 于学峰 毛美桥 徐卫东 梁 东 编著

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化土地利用规划理论、方法与实践/许庆福  
等编著. —济南: 山东科学技术出版社, 2014

ISBN 978 - 7 - 5331 - 7609 - 9

I. ①城… II. ①许… III. ①土地利用—研究—中  
国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 181589 号

城乡一体化土地利用规划理论、方法与实践

许庆福 于学峰 毛美桥 编著  
徐卫东 梁 东

---

出版者: 山东科学技术出版社

地址: 济南市玉函路 16 号

邮编: 250002 电话: (0531) 82098071

网址: www.lkj.com.cn

电子邮件: sdkj@sdpress.com.cn

发行者: 山东科学技术出版社

地址: 济南市玉函路 16 号

邮编: 250002 电话: (0531) 82098071

印刷者: 山东新华印务有限责任公司

地址: 济南市世纪大道 2366 号

邮编: 250104 电话: (0531) 82079112

---

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 20.5

版次: 2014 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5331 - 7609 - 9

定价: 49.00 元

# 山东省地质科学研究所

## 科技成果出版指导委员会

主任 东野光亮

副主任 李贻学

委员 (以姓氏笔画为序)

于学峰 王少谨 刘继宝 许鲁平 李金良

李 峰 张增奇 洪 飞 宫志强 潘光明

## 科技成果出版编辑委员会

主任 于学峰

副主任 张增奇 田秀林 洪 飞 毛美桥 回寒星

委员 (以姓氏笔画为序)

于学峰 毛美桥 田秀林 回寒星 刘书才 刘瑜燕

刘耀华 许庆福 寿冀平 杨德平 李光明 李洪奎

沈 昆 张广隆 张义江 张天祯 张连峰 张英明

张尚坤 张增奇 孟舞平 洪 飞 曹丽丽

# 前 言

城乡关系一直是社会发展中最重要关系之一。从一定意义上说,城乡关系处理是否得当,直接关系到现代国家的安定和社会进步。马克思在《共产党宣言》中科学地阐述了从封建社会到资本主义社会及未来历史变迁中的城乡关系,强调“城乡融合”、“促进城乡之间的对立逐步消灭”是代替资本主义的重要历史任务。世界各国的发展都经历过城乡分割的过程,人们也一直试图解决城乡对立、城乡分割的矛盾,实现城乡共同发展的愿望。

我国的城乡二元结构问题由来已久,既有历史因素的累积,又是现实因素使然。新中国成立之前,城乡二元结构的雏形已经形成。20世纪50年代开始实行计划经济政策,迫使城乡二元结构加重。1978年以来的改革开放,不同程度上缓解、弱化了城乡二元结构。21世纪开始,我国把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重,特别是党的十六大提出了“统筹城乡发展”的理念。党的十七大提出了“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会一体化新格局”的新目标,第一次将“城乡经济社会一体化”写入党的重要文献。党的十七届三中全会着重阐述了把“加快形成城乡经济社会发展一体化新格局、开创社会主义新农村建设的崭新局面”作为推进我国改革发展的根本要求。党的十八届三中全会指出:“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,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,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”习近平总书记指出:“城乡发展不平衡不协调,是我国经济社会发展存在的突出矛盾,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。改革开放以来,我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是,城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转。根本解决这些问题,必须推进城乡发展一体化。”

城乡一体化是城乡关系发展的终极目标,也是经济全球化和区域经济一体化的必然要求。城乡一体化是在一定区域内,充分发挥城市和农村各自的优势和作用,使城乡之间的劳动力、技术等生产要素、资源得以合理配置和流动,实现城乡各产业联动发展,最终达到城乡全面融合、协调发展。在传统体制下,长期形成的城乡二元结构人为割裂了城乡的有机联系,反映在城乡土地利用及其规划上,片面地强调了以城市为中心的纵向思维,缺乏对城乡发展的统筹考虑和土地利用空间的协调。随着社会经济变革和引发的城乡关系的转变,传统体制下形成的城乡二元结构被打破,改变了城乡空间的演变格局,城乡空间土地利用方面的冲突愈演愈烈。传统的土地利用方式和规划模式已逐渐不能

适应社会经济发展的需要。因此,应以城乡一体化的视角重新审视城乡关系,将城乡置于统一的空间下,以整体观念协调城乡空间发展,通过编制城乡一体化土地利用规划,引导城乡一体化建设。

本书从城乡一体化出发,重点探讨了城乡一体化土地利用及规划的理论基础;针对规划内容,主要从土地利用结构优化、国土生态屏障网络构建、基本农田布局、基础设施用地配置、城乡建设用地优化、城乡绿色空间拓展、土地利用景观风貌构建、城乡土地利用分区管制、城乡建设用地空间管制、城乡土地整治等方面,阐述基本理念及其采用的方法;最后,结合实际规划工作,选择市(地)、县两级探索城乡一体化土地利用规划的编制方法。本书无论从理论和方法的探索,还是联系实际的规划实践,本书均具有较强的现实意义和参考价值。

全书由许庆福负责设计,许庆福、于学峰、毛美桥、徐卫东、梁东合作完成,唐伟、熊军、王增如、白杨、王代印、乔庆伟、丁喜莲、魏鲁、孟艳丽、杨振宇、郭晨、夏孟、崔薛萍、倪砂、陈峰、袁宁、吉楚参与了部分工作。本书写作过程中,参考并引用了一些专家、学者公开发表的研究成果,在此向有关作者表示衷心感谢。同时可能会有疏漏的文献,敬请作者谅解。由于水平有限,不妥之处在所难免,敬请指正。

编著者

# 目 录

第 1 篇 城乡一体化与土地利用规划 .....	1
第 1 章 城乡一体化及其国内外实践 .....	3
1.1 城乡一体化的思想渊源及产生背景 .....	3
1.2 城乡一体化的概念界定与内涵阐释 .....	7
1.3 城乡一体化的目标、内容和特征 .....	9
1.4 城乡一体化的国内外实践 .....	13
第 2 章 城乡一体化下的空间规划 .....	19
2.1 空间规划的产生与发展 .....	19
2.2 我国的空间规划及体系 .....	20
第 3 章 城乡一体化土地利用与规划 .....	28
3.1 城乡一体化土地利用的概念、内涵与特征 .....	28
3.2 城乡一体化下的土地利用规划 .....	29
3.3 城乡一体化土地利用规划的基本要求 .....	30
第 4 章 城乡一体化土地利用规划理论基础 .....	32
4.1 田园城市理论与城乡一体化土地利用规划 .....	32
4.2 紧凑城市理论与城乡一体化土地利用规划 .....	34
4.3 “反规划”理论与城乡一体化土地利用规划 .....	37
4.4 三生共赢理念与城乡一体化土地利用规划 .....	40
4.5 可持续土地利用理念与城乡一体化土地利用规划 .....	42
第 2 篇 城乡土地利用系统分析 .....	47
第 5 章 城乡土地利用系统的结构与功能 .....	49
5.1 土地利用系统的结构与功能 .....	49
5.2 城乡土地利用系统的结构与层次性 .....	55
第 6 章 城乡土地利用系统演化、评价与控制 .....	58
6.1 城乡土地利用系统演化 .....	58
6.2 城乡土地利用系统协调性的内涵与评价 .....	63
6.3 城乡土地利用系统控制 .....	65

第 3 篇 城乡一体化土地利用规划方法 .....	69
第 7 章 土地利用结构优化 .....	71
7.1 土地利用结构的形成机理 .....	71
7.2 土地利用结构优化的原则与目标 .....	77
7.3 土地利用结构优化方法 .....	80
7.4 土地利用结构优化的模型设计 .....	83
第 8 章 国土生态屏障网络构建 .....	91
8.1 生态屏障概述 .....	91
8.2 城乡生态网络构建 .....	94
8.3 生态用地保护 .....	103
第 9 章 基本农田布局 .....	115
9.1 基本农田保护概述 .....	115
9.2 基本农田划定的理论方法 .....	117
9.3 基于农用地分等和 LESA 的基本农田划定 .....	120
9.4 基于耕地多功能的基本农田布局 .....	122
第 10 章 基础设施用地配置 .....	131
10.1 基础设施建设与土地利用 .....	131
10.2 交通用地配置 .....	133
10.3 水利设施用地配置 .....	140
第 11 章 城乡建设用地优化 .....	144
11.1 城乡建设用地系统协调互动 .....	144
11.2 城乡建设用地结构布局优化 .....	150
11.3 城镇用地规模与空间扩展 .....	157
11.4 农村居民点用地布局优化 .....	167
第 12 章 城乡绿色空间拓展 .....	175
12.1 城乡绿色空间组成要素与功能 .....	175
12.2 城乡绿色空间布局 .....	178
第 13 章 土地利用景观风貌构建 .....	183
13.1 土地利用景观风貌与格局 .....	183
13.2 自然景观用地保护 .....	189
13.3 人文景观用地保护 .....	196
第 14 章 城乡土地利用分区 .....	201
14.1 土地利用分区概述 .....	201
14.2 土地利用分区方法 .....	204
第 15 章 城乡建设用地空间管制 .....	216
15.1 城乡建设用地空间管制的形成 .....	216

15.2	城乡建设用地空间管制分区 .....	217
15.3	城乡建设用地管制区划定 .....	220
第16章	城乡土地整治 .....	224
16.1	城乡土地整治概述 .....	224
16.2	城乡土地整治潜力与重点 .....	228
16.3	城乡土地整治时序与模式 .....	249
16.4	城乡土地整治景观建设 .....	256
第4篇	城乡一体化土地利用规划实践 .....	263
第17章	市级城乡一体化土地利用规划实践 .....	265
17.1	区域概况 .....	265
17.2	土地利用现状分析与评价 .....	266
17.3	土地供需平衡分析 .....	269
17.4	土地利用战略与目标 .....	274
17.5	城乡“三生”空间布局 .....	279
17.6	城乡土地利用空间管制 .....	285
17.7	城乡土地生态环境保护 .....	287
17.8	中心城区土地控制 .....	289
17.9	城乡土地整治 .....	290
第18章	县级城乡一体化土地利用规划实践 .....	294
18.1	区域概况 .....	294
18.2	土地资源利用状况 .....	296
18.3	土地利用战略 .....	297
18.4	城乡“三生”空间布局 .....	297
18.5	城乡土地利用空间管制 .....	302
18.6	城乡土地生态环境保护 .....	305
18.7	城乡土地整治 .....	306
参考文献	.....	310

# 第 1 篇 城乡一体化与土地利用规划

城乡关系一直是社会发展中最重要关系之一。从一定意义上说,城乡关系处理是否得当,直接关系到现代国家的安定和社会进步。城乡一体化是城乡关系发展的终极目标,也是经济全球化和区域经济一体化的必然要求。土地既是社会经济发展的空间载体,又是一种重要的生产要素;既是资源,又是资产。探讨城乡一体的土地利用规划理论与方法,可推动城乡社会经济和生态环境的一体化发展,对于缓解我国城市问题和推动乡村发展具有重要意义。本篇主要阐述城乡一体化理念产生的背景、思想渊源、内涵特征和目标,探析城乡一体化下的国土空间规划体系,分析城乡土地利用系统及优化配置,探讨城乡一体化土地利用规划的基本要求,梳理城乡一体化土地利用规划的理论基础。



# 第1章 城乡一体化及其国内外实践

我国正由农业社会向工业社会、传统社会向现代社会快速转型,在这一进程中,最大的发展差距仍然是城乡差距,最大的结构性问题仍然是城乡二元结构。促进城乡二元社会结构向城乡一体化格局转变,既是解决“三农”问题的根本途径,也是推进城镇化、工业化、农业现代化与信息化“四化”同步发展的重中之重。梳理我国城乡二元结构的演变轨迹及破解方式,明晰城乡一体化的内涵、原则、目标和内容,总结城乡一体化国内外实践,为把握和确定城乡一体化下的土地利用规划的理论和方法奠定基础。

## 1.1 城乡一体化的思想渊源及产生背景

我国的城乡一体化是针对城乡二元结构矛盾突出而提出的。改革开放后,特别是在20世纪80年代末期,由于历史上形成的城乡之间发展隔离,各种经济社会矛盾出现,城乡一体化思想逐渐受到重视。从城乡一体化思想的渊源看,恩格斯在西方城乡矛盾最为激化时期首先提出了“城乡融合”的概念,随后,西方学者霍华德的田园城市、赖特的区域统一体、芒福德的城乡整体规划、麦基的城乡混合体等,都对城乡融合的概念及规划实践作出了有益的探索。

### 1.1.1 城乡一体化产生的思想渊源

综观人类社会的发展过程,人们普遍认为城市与乡村的发展存在着三个主要阶段模式:城乡依存的时代(农业社会)、城市统治乡村的时代(工业社会)、城乡融合的时代(后工业社会)。恩格斯在西方城乡矛盾最为激化时期首先提出了“城乡融合”的概念,并进一步指出实现这一目标的两个标志:一是工人和农民之间阶级差别的消失;二是人口分布不均衡(指城乡之间)现象的消失。随后,西方学者霍华德的田园城市(Garden City)、赖特的区域统一体(Regional Entities)、芒福德的城乡整体规划、麦基的城乡混合体(Desakota)等,都对城乡融合的概念及规划实践作出了有益的探索。

#### 1. 马克思主义经典作家关于“城乡融合”的理论

城乡一体化的思想早已存在于马克思主义经典作家关于“城乡融合”以及对共产主义社会的描绘中。

马克思在提出共产主义社会理论时,其中的一条重要内容就是消灭城乡差别,实现城乡一体化。他曾经说过“消除城市与乡村之间的对立是社会统一的首要条件之一,这个条件又取决于许多物质前提,而且一看就知道,这个条件单靠意志是不能实现的”。

恩格斯最早系统地阐述过“城乡融合”的理论。他认为,“城市和乡村差异的消灭不仅是可能的,它已经成为工业生产本身的直接需要,正如它已经成为农业生产和公共卫

生事业的需要一样。只有通过城市和乡村的融合,现在的空气、水和土地的污毒才能排除,只有通过这种融合,才能使现在城市中日益病弱的群众的粪便不致引起疾病,而是用来作为植物的肥料”。我们从这些经典论述不难发现,恩格斯关于城乡融合的条件,是工业的发展给社会提供足够的需要,促使阶级消灭;同时工业平衡的分布为城乡融合创造条件。

斯大林和恩格斯的看法并不完全一样。他认为城乡一体化不是城市乡村之间对立的消灭,不仅大城市不会毁灭,并且还要出现新的大城市。这种情况将促进全国文化的繁荣,将使城市和乡村有同等的生活条件。他说:“这不是说,城市乡村之间对立的消灭,应当引导到大城市的毁灭。城乡对立消灭以后,不仅大城市不会毁灭,并且还要出现新的大城市,它们是文化最发达的中心,它们不仅是大工业的中心,而且是农产品加工和一切食品工业部门强大发展的中心。这种情况将促进全国文化的繁荣,将使城市和乡村有同等的生活条件”。从现有科学技术水平来看,斯大林的看法可能更符合实际。在这里,斯大林显然把“城市和乡村有同等的生活条件”作为实现城乡一体化的一个标志。毛泽东也曾多次谈到要消除工农之间、城乡之间、脑力劳动与体力劳动之间的三大差别,为实现共产主义社会准备条件。

### 2. 霍华德的“田园城市”理论

近代以来,城乡问题一直很突出,因此许多西方社会学家和城市理论学家对其进行了诸多研究,试图找出一种方案来解决城市的环境问题,创造一种宜人的生活空间。最早提出城乡一体化思想的是英国社会活动家埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard, 1850~1928)。他站在城市规划的立场,于1898年提出“田园城市”(Garden City)的设想,即城市占地1/6,永久绿地和农业用地占5/6。在《明日:一条通向真正改革的和平之路》一书中(1898年出版,1902年再版时改名为《明日的田园城市》),他倡导“用城乡一体的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态”。他在序言中指出:“城市和乡村都各有其优点和相应缺点,而城市-乡村则避免了二者的缺点……城市和乡村必须成婚,这种愉快的结合迸发出新的希望,新的生活,新的文明。”他倡导的是一种社会改革思想,即用城乡一体的新社会结构取代城乡分离的旧社会结构形态。

田园城市理论深深地影响着当代的城市规划思想与方法,同时也为城乡协调发展提供了可靠的思路。这种思想影响了英国(英国于1899年建立了田园城市协会)、奥地利、澳大利亚、比利时、法国、德国、美国等发达国家,田园城市运动一度成为世界性的运动。从现在看来,城乡一体化理论多少与田园城市有渊源。但是,由于受诸多因素的限制,霍华德的田园城市并不是为了消灭城乡差别,田园城市所想象的也是一种自给自足的生活方式,而且城市和乡村磁铁相对于城市磁铁和乡村磁铁是完全孤立的,因而田园城市只是消极地避开了城市和乡村的弊端,想为人们营造的一个看似美好的休闲空间。

### 3. 刘易斯·芒福德的“城乡整体规划”理论

美国城市理论家刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)于1946年为《明日的田园城市》一书再版写序时对霍华德的城乡一体化思想大加赞赏,说“霍华德把乡村和城市的改进作为一个统一的问题来处理,大大走到了时代的前列”。20世纪60年代,他站在城市发展

的立场指出：“城与乡，不能截然分开；城与乡，同等重要；城与乡，应当有机结合在一起，如果问城市与乡村哪一个更重要的话，应当说自然环境比人工环境更重要。”芒福德推崇亨利·赖特(Herry Wright)的主张，即通过分散权利来建造许多“新的城市中心”，形成一个更大的区域统一体，通过以现有城市为主体，就能把这种“区域统一体”的发展引向到许多平衡的社区里，不仅可能重建城乡之间的平衡，而且还有可能使全部居民在任一地方都享受到真正的城市生活的益处，同时，可以避免特大城市的困扰。

#### 4. 泰伦斯·麦基的城乡混合体理论

1950年代以来，世界上许多发展中国家的工业化和城市化进程明显加快，中心城市的空间范围迅速扩张，在城市边缘出现了规模庞大的城乡交接地带；同时由于交通基础设施的发展，不仅使过去独立发展的城市之间产生了密切的联系，而且沿着城市之间的交通通道形成了新的发展走廊，这些区域具有特殊的既非城市也非农村的空间形态，但又同时表现出城乡两方面的特点，因此被学者称之为“灰色区域”或者“被扩展的都市区”。1980年代中期，加拿大学者泰伦斯·麦基(T. G. McGee)针对这种新型空间结构提出了“Desakota”(在印尼语中，Desa是村庄，kota是城市)的定义，它们一般出现在人口密集的亚热带或热带地区，处于大城市之间的交通走廊地带，借助于城乡间强烈的相互作用，带动了劳动密集的工业、服务业和其他非农产业的迅速增长，实现了居民职业活动和生活方式不同程度的转变。Desakota是一种以区域为基础(Region-based)的城市化现象，不同于西方国家以城市为基础(City-based)的城市化景观。建立在区域综合发展基础上的城市化形态，其实质就是城乡之间的统筹协调和一体化发展。麦基用城乡混合体(Desakota)来概括亚洲城市化的空间模式，其主要特征是高强度、高频率的城乡之间的相互作用，混合的农业和非农业活动，淡化了的城乡差别。这一模式的提出，削弱了传统的城市-乡村两分法，增强了城乡一体化发展规划与管理的必要性和紧迫性。

#### 1.1.2 我国城乡二元结构的演变与破解

资本主义国家的城乡关系主要反映资本与地权，商品经济与自然经济的对立是资本主义性质的，是一种适应社会生产力发展要求的先进生产关系。而近代中国的城乡关系主要反映帝国主义官僚买办大资产阶级与广大农民的尖锐对立，是半殖民地半封建性质的，是一种阻碍社会生产力发展的落后的生产关系。

##### 1. 旧中国：城乡关系的畸形发展与局部改良

在新中国成立之前，我国就存在着二元经济结构，但不同的是这种二元经济结构不是由社会内部自发产生的，而是由列强的入侵造成的。我国的近代工业是从国外移植的一种所谓的“嵌入型工业”。一些乡村开矿设厂、通商开埠、修路建港等历史性机遇，吸纳了资本主义的一些生产技术，呈现出一定程度上的表面繁华。但是，这些繁华景象是相对的，仅限于少数地区，乡村城市化进程仍为不均衡发展和总体落后的特征，同世界平均水平的差距越来越大。对亿万农民来说，城乡问题依然十分严重，没有得到根本改变。

面对乡村的衰败，一些有识之士希望通过改良的方式推动乡村发展。如1935年梁漱溟

在山东邹平领导“乡村建设运动”；晏阳初在河北定县领导“农村建设”和“平民教育”等实践模式在当时影响很大，但成效有限，不能从根本上解决中国城乡问题。著名学者费正清指出：“自古以来就有两个中国，一个是农村为数极多的从事农业的农民社会，那里每个树木掩映的村落和农庄始终占据原有的土地，没有什么变化；另一个是城市 and 市镇比较流动的上层，那里住着地主、文人、商人和官吏——有产者和有权势者的家庭。”“社会的主要划分是城市和乡村，是固定在土地上的百分之八十以上的人口和百分之十到十五的流动上层人口之间的划分。这种分野仍旧是今天中国政治舞台的基础。”<sup>①</sup>在近代中国国民收入中，有90%来自农村，来自城市工业的不到10%。在帝国主义和封建主义的双重压迫下，城乡差距不断扩大，城乡对立空前严重，城乡二元结构的雏形已经形成。

### 2. 新中国成立到改革开放：城乡二元结构加重

新中国成立后，城乡关系的性质改为平等互助关系，但是仍然存在城乡差别。从1959年开始的我国计划经济时期（1958~1978），城乡二元结构逐渐加重。主要表现在：一是“剪刀差”的存在。国家通过统购统销这种不等价的交换关系，人为地维护和扩大了工农业产品的价格“剪刀差”，以此来积累工业化所需的资金。1954~1978年，国家通过“剪刀差”从农业中“隐蔽地”抽走了5100亿元的巨额资金，加上征收的农业税978亿元，扣除财政支农支出1577亿元，农业为国家工业化提供的资金约为4500亿元。这是我国农业发展缓慢的一个重要制约因素，也使城乡二元结构进一步加重。二是制度的安排。在户籍管理制度、统购统销制度、人民公社制度、城市劳动就业和福利制度等一系列制度的安排下，城乡差别表现得泾渭分明。其中最主要的就是人民公社制度和户籍制度。通过人民公社制度试图把农民同农村和农业结合起来，创造一个中国社会经济稳定发展的基础，但对后来我国农村社会经济的发展及城乡二元社会结构的形成，起到了极其重要的作用。

### 3. 改革开放到21世纪初：城乡二元化的缓解与起伏

我国的改革是从农村改革开始的。1978年底实行的家庭联产承包责任制，使农村的生产方式发生了重大变革，极大地调动了农民的积极性。随着市场机制的引入，城乡要素交流的范围和规模得到扩大，城乡关系逐步得到改善，出现了向一体化转化的趋势（如城乡收入差距比由1978年的2.57:1降到了1983年的1.7:1），但农村问题没有从根本上得到解决。1979~1994年间，国家为了支援其他部门的建设，还是以“剪刀差”的形式从农业抽走了高达15000亿元资金<sup>②</sup>，严重地影响了农村的发展。

改革开放以来，尽管我国城乡联系显著增强，农村与城市均发生巨大变化，但农村问题没有从根本上得到解决。原来计划经济体制下形成的城乡分割的二元结构体制尚未从根本上发生改变，二元社会结构的基本格局并没有从根本上动摇。到21世纪初，我国城乡关系又出现了发展不协调的状况，从1995年到2007年，经过一小段起伏后，城乡收入差距进一步扩大到3.33:1，城乡发展失衡的问题更加突出。

<sup>①</sup> [美]费正清. 美国与中国[M]. 上海: 商务印书馆, 1987.

<sup>②</sup> “农业投入”总课题组. 农业保护: 现状、依据和政策建议[J]. 中国社会科学, 1996(1): 64~65.

### 4. 统筹发展到城乡一体化: 真正意义上的破解城乡二元结构

新世纪伊始,我国把解决“三农”问题作为全部工作的重中之重,乡村发展问题已上升为国家战略。2002年,党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”,确立了统筹城乡经济社会发展的新战略。2003年,党的十六届三中全会提出“五个统筹”,把统筹城乡发展放在突出位置上。统筹发展战略是破解城乡二元结构的新起点,也为日后推进城乡一体化打开了思路。2007年,党的十七大提出了“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会一体化新格局”的新目标,第一次将“城乡经济社会一体化”写入党的重要文献;十七届三中全会的主题是如何打破城乡二元结构,实现城乡社会经济的一体化,把“加快形成城乡经济社会发展一体化新格局”作为推进我国改革发展的根本要求,把城乡关系的发展目标由“城乡统筹”提升到“城乡一体化”,是一次重大的实践突破和理论创新。2012年,党的十八大提出并论述了“城乡发展一体化”的新理论,指出“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重,城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”,要“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”。

习近平总书记指出:“城乡发展不平衡不协调,是我国经济社会发展存在的突出矛盾,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。改革开放以来,我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是,城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转。根本解决这些问题,必须推进城乡发展一体化”。

从本质上讲,城乡一体化是对经济社会发展达到了城乡地位平等、开放互通、优势互补、共同繁荣、和谐发展的一种经济社会发展水平和状态的理论概括。城乡一体化既是总体目标,又是发展过程。城乡一体化发展战略的实施,是我国城乡二元结构从形成、强化、到弱化,最终走向一体化的里程碑。

## 1.2 城乡一体化的概念界定与内涵阐释

不同的学科对城乡一体化的理解各有侧重,总体上应该是一个复合概念,是城乡之间在经济、社会、文化、生态等方面协调发展、共同融合的过程。

### 1.2.1 城乡概念的界定

关于“城”与“乡”的界定是科学判断与认知城乡关系的首要问题。国内外大都有小村庄(Hamlets) - 村落(Villages) - 小城镇(Small towns) - 城市(Cities) - 大都市区(Metropolitan areas)一套居民点的系列。乡村型居民点主要从事农业活动,城镇性居民点主要从事非农业活动。城镇和乡村是人类生存、活动和发展的地域实体,是一种非均质的地域经济空间。

要真正在城市和乡村之间划出一条有严格科学意义的界线绝非易事。首先,乡村人口的非农化和乡村地域向综合化方向发展,城市发展地域空间的不断扩展,使得乡村和城市之间的分界日趋模糊;其次,随着城市化进程的加快,城乡相互作用日益加强,社会文化特征和生态经济特征在城乡之间相互重叠。因此,不论是聚落还是文化或经济活动,城乡都是一个连续体。

考虑到实际研究中数据统计空间范围问题,可以考虑依据《关于统计上划分城乡的暂行规定》(国函[2008]60号)划分城乡。不改变现有的行政区划、隶属关系、管理权限和机构编制,以及土地规划、城乡规划等有关规定,以我国行政区划为基础,以民政部门确认的居民委员会和村民委员会辖区为划分对象,以实际建设为划分依据,将我国的地域划分为城镇和乡村,其中城镇包括城区和镇区。城区是指在市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设链接到的居民委员会和其他区域。镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇,政府驻地的实际建设链接到的居民委员会和其他区域。与政府驻地的实际建设不连接,且常住人口在3 000人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地视为镇区。乡村是城镇以外的区域。

### 1.2.2 城乡一体化的概念界定

根据《现代地理学辞典》的解释,城乡一体化指的是“以城市为中心,以小城镇为纽带,以乡村为基础,城乡互相依托、互利互惠、相互促进、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系”。

城乡一体化涉及经济、社会、文化、环境、空间布局等多个方面。目前,不同领域对城乡一体化概念的理解各有侧重。经济学界从经济发展规律和生产力合理布局角度出发,认为城乡一体化是统一布局城乡经济,加强城乡之间的经济交流与协作,使资金、技术在城乡的地域空间和不同产业间有序流动和优化组合,促使生产力在城市和乡村之间合理布局,实现协调发展,以取得最佳的经济效益;社会学界从城乡关系角度出发,认为城乡一体化是调整相对发达的城市和相对落后的农村之间的利益分配,城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小直到消灭城乡之间的基本差别,为城乡居民创造公平的发展环境和生活空间,从而使城市和乡村融为一体;生态学界是从生态环境可持续发展的角度,认为城乡一体化是对城乡生态环境的有机结合,将城乡的生产、生活纳入生态系统中,保证自然过程、生态过程畅通有序,建立可持续发展的城乡生态系统。

城乡一体化作为一个复合概念,至少要包括以下几个方面:①城乡一体化是动态的过程而不是静止过程。作为过程是指促进城市和乡村取长补短,在经济、社会、生态环境、居住环境、空间布局上实现整体协调发展的过程,它是城乡关系发展的高级阶段,也是城乡关系发展的最终目标。②城乡一体化体现了城乡之间经济、社会、文化、环境等有机联系和发展方式。城乡一体化不是城乡发展的均衡主义和平均主义,它不是农村城市化,也不是城市乡村化,更不是城乡一样化,而是从城乡综合协调的角度出发,建立城乡融合机制,实现城乡互动发展。③城乡一体化就是要摒弃城乡差别发展,实现市场化、工业化、城市化和农业农村现代化同步推进,彻底消除城乡分割的二元经济社会结构和各种制度障碍,坚持工业反哺农业、城市带动农村和多予少取放活的基本方针,充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用,形成以工促农、以城带乡的发展新机制,促进城乡共同繁荣和进步。④城乡一体化从发展目标上就是要把整体提高城乡居民收入水平和生活质量、实现人的全面发展、让农民和市民共享现代文明幸福生活作为发展的根本出发点和落脚点,努力缩小城乡差距、工农差距、地区差距和贫富差距,形成城乡经济社会发展一体化的新格局。城乡一体化作为结果是要创造具有城乡优点,适宜于人