

城市治理的空间耦合^{〔*〕}

——基于新城建设与乡村振兴的联动分析

姚尚建

(华东政法大学 政府管理学院, 上海 201620)

〔摘要〕作为国家治理的重要工具,规划发挥了积极的作用。基于城市与乡村发展的路径差异,国家治理采用空间分立的规划方式进行。随着城市化的推进,分立的空间规划开始整合起来,从国土规划到城乡规划,从部门规划到多规合一,总体性的空间政策逐步趋同,从而促进了城乡融合的进程。由于新城的空间拓展和乡村建设的空间演化,超大都市、小城镇、中心村落纷纷涌现,完善了城市体系,也模糊了传统的城乡边界。在保护性空间、开发边界、城市规模、耕地红线等空间参数一致的前提下,城市发展与乡村振兴的联动机制需要同时包括城乡协调发展的空间联动、人口联动和产业联动三个层面的内容,并在此基础上实现国家空间治理的制度整合。

〔关键词〕城乡融合;空间治理;联动机制;新城;乡村振兴

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2025.01.004

一、研究的缘起:作为城乡治理工具的空间规划

2024 年国务院《政府工作报告》强调,我国城镇化还有很大发展提升空间,在未来的一年,要统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要深入实施新型城镇化战略行动,形成城乡融合发展新格局。规划是国家治理的重要工具。以 1953 年“一五”计划为标志,中国进入了周期性的经济规划时期。“一五”计划确定了中国各产业的基础,建立了我国完备的工业体系,也启发了空间规划。1983 年,欧洲区域规划部长会议(CEMAT)通过的《欧洲区域/空间规划章程》对“区域/空间规划”(regional/spatial planning)进行定义,即区域/空间规划提出了对于经济、社会、文化和生态政策的地理表达,它既是一项科学学科、一项行政管理技术,同时也是一项政策。^{〔1〕}按照行政层级,空间规划依次可以划分为国家级规划、省级规划、区域规划、市镇规划等不同类型。

在规划师看来,“城市规划是国家宏观调控手段、政策形成和实施的工具、未来城市空间构架。”^{〔2〕}

作者简介:姚尚建,法学博士,华东政法大学政府管理学院教授、博士生导师。

〔*〕本文系江苏省高校哲学社会科学一般项目“区域一体化进程中边缘城市治理研究——以江苏省临沪地区为例”(2024SJYB1072)的阶段性成果。

因此,城市规划是一种产生空间后果的行政行为。行政法学者进一步解释,规划的最重要特点在于目标设定性和手段综合性,它由目标引导形成物理空间秩序和社会形态塑造,即城市规划设定空间秩序规则(普遍规制),根据规划作出的许可对建设行为解禁,由此形成城市物理空间秩序并塑造城市社会的物质形态。^[3]因此,城市规划是国家行政权的行使过程,这一过程不仅仅改变了地理空间分布,也影响着社会形态的变迁。

工业化是城市化的先导,工业化先发国家往往也是城市化先发国家,这些国家也更早遭遇了诸如交通拥挤、环境污染等城市问题。从19世纪初期开始,面对日益突出的城市问题,英国生成了两种解决方案:理想城市规划模式(ideal city planning)和行政城市规划模式(administrative city planning),前者体现为后来的“田园城市”或“卫星城市”,后者则注重解决既有的城市问题。^[4]作为城市问题的解决方案,城市规划逐步体现为两种思路:一是通过空间扩张来疏解中心城区的治理压力;二是通过城市更新实现城市的宜居。前者逐步形成了遍布郊区的新城,后者则逐步形成了社区参与的治理框架。

与西方国家相比,我国城市化启动较晚,在1949年3月的七届二中全会上(西柏坡会议)上,中共中央决定将党的工作重心由乡村转到城市,“城乡必须兼顾,必须使城市工作和乡村工作,使工人和农民,使工业和农业,紧密地联系起来。决不可以丢掉乡村,仅顾城市,如果这样想,那是完全错误的。但是党和军队的工作重心必须放在城市,必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市……只有将城市的生产恢复起来和发展起来了,将消费的城市变成生产的城市了,人民政权才能巩固起来。”^[5]西柏坡会议确定了两个原则:一是城市工作成为全党中心工作;二是城乡发展不可偏废。

1952年9月,全国第一次城市建设座谈会将全国城市划分为4种类型,第一类“重工业城市”包括北京、西安、包头、大同、大冶、齐齐哈尔、兰州和成都等8座重点城市,这8座城市也是苏联援建工业项目集中的城市。1953年“一五”计划启动,这些城市最早实施城市规划,旨在以国家重点工业项目建设为主要依据,对国民经济发展计划进行空间落实,奠定了新中国城市规划事业的基础。^[6]1989年12月,七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《中华人民共和国城市规划法》(下文简称《城市规划法》),从法律上规范了城市规划这一公共过程。

然而,由于城乡二元体制的确立,我国城市规划与乡村规划是分别进行的,乡村边缘化特征明显。1958年,我国开始一系列农村规划建设,截至1986年底,全国3.3万个小城镇和280万个村庄编制了以安排农民住宅建设用地为主要内容的初步规划;2003年,中央提出“统筹城乡发展”,城乡关系进入“工业反哺农业、城市支持农村”的新阶段。^[7]2007年10月,十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《中华人民共和国城乡规划法》(下文简称《城乡规划法》),《城乡规划法》的实施与《城市规划法》的废止,意味着我国空间治理政策发生转变,意味着加强城乡规划管理、协调城乡空间布局、促进城乡经济社会全面协调可持续发展已经成为我国空间治理的主要内容。

十九大报告指出,农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,实施乡村振兴战略;2018年5月31日,中共中央政治局召开会议,审议《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》;2021年4月29日,十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》;2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》。与城市发展同步,我国乡村由此进入了一个从高位推动、战略规划到依法发展的新阶段。

因此在中国治理场景中,“规划”不仅是一种指导经济社会发展的国家治理实践,更是以“方法论”和“治理体制”的形式形塑中国共产党治国理政的逻辑。^[8]从经济社会规划到国土空间规划,从城

市规划到城乡规划,规划始终贯穿着一段时间内的国家意志与政策意图。国家政权稳定后,我国在 20 世纪中叶启动了城市化,20 世纪 70 年代后期城市化进程加速,2011 年中国城市化率超过 50%,数亿国人进入城市。在土地财政、增长联盟等要素的共同作用下,越来越多的城市建设了郊区新城,从而助推了城市的空间扩张。与此同时,日益扩张的新城也改变了乡村空间,尤其是郊区乡村的发展路径。在城乡差异日益增加的背景下,如何更好使用空间规划这一工具,实现城乡融合发展,成为新城发展与乡村振兴的重要命题。

二、新城建设:工厂中心主义引导下的城市再中心化

对于城镇建设的规定起源于 1563 年的《印地法》(Laws of the Indies),由西班牙国王菲利普二世对殖民地城镇建设作出的规定可以看出,“建设新城的动力,既包括为了施加政治控制而建设人口聚居区,也包括建设宗教圣地或乌托邦而将社会与审美融合起来,也有促进经济发展的打算。”^[9]从理论层面看,一般认为“新城”最早源于霍华德(Ebenezer Howard)的“田园城市”理论,此后在泰勒(Graham Taylor)的“卫星城”构想和沙里宁(Elieel Saarinen)的“有机疏散”等学说影响下,扩展出了包括“卧城”“半独立卫星城”在内的概念内涵。^[10]中国的新城建设起步较晚,20 世纪 50 年代中期,北京、上海、天津等城市陆续启动卫星城建设;2001 年 1 月 5 日,上海市人民政府印发了《关于上海市促进城镇发展的试点意见》,明确上海“十五”期间重点发展“一城九镇”,即重点建设松江新城和安亭、浦江、朱家角等 9 个中心镇。^[11]此后,跳出中心城市,在远郊建设新城逐步成为中国城市扩张的普遍路径。

首先,工业中心主义对于城市扩张的空间遏制。早在原工业时期,西欧乡村工业就出现了集中化趋势:一方面集中于已有一定工业基础的既有城镇并由此而扩大了规模,如 15 世纪末荷兰莱顿就集中了 4500 个毛纺业人员,其中至少有 350 个呢布商(drapers),400 个织工、漂洗工和染呢工,800—1000 个从事纺毛、梳毛和最后工序等环节的人员,至少 3000 个来自郊区和乡村的季节性辅工;另一方面则是促使原工业地区涌现了大量新兴手工业村镇,即出现了乡村城市化。^[12]资本主义工业化时代的到来催生了大量的城市,从 18 世纪末到 19 世纪,城市经济高度繁荣使得人口和固定资产投资高度集中于城市之中,“工厂体系(factory system)正是其典型代表形式。工厂主们将在工厂里发生的诸种生产流程集中到一起以降低成本、增加利润,工人们的住房也随之聚集在厂区周围。”^[13]因此,在这一层面上,无产阶级经典理论家指出:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散。”^[14]

工厂体系的集中主义也深刻影响着中国城市化进程,中国的城市发展与工业发展、工厂建设紧密联系起来,大量城市人口同样居住在工厂周围。工业生产与城市生活的高度集中遏制了城市的扩张,但是也存在着规划不足等一系列问题。1953 年 9 月,中共中央《关于城市建设中几个问题的指示》提出,“不少重要工业城市,因为没有城市总体规划,对城市发展缺乏整体布局和统一领导,已影响了工厂、住宅、交通运输等方面的合理布置和建筑用地的正确分配,以至产生建设单位各自为政,分散建筑,造成了建设中的盲目、分散、混乱的现象。……对于工业建设比重较大的城市更应迅速组织力量,加强城市规划设计工作,争取尽可能迅速地拟订城市总体规划草案,报中央审查。”^[15]

不难看出,在新中国成立初期,我国的城市规划与工业布局甚至重要企业的选址密切相关,由于城市围绕工厂建设而开展运行,因此这一时期的城市不可避免地带有工厂主义的痕迹。由于高度集中的计划经济特征,中国的工厂主义城市具有非常明显的单中心特征。新中国成立初期,国家对于城市规模有明确的限制。1956 年 5 月,国务院会议通过《国务院关于加强新工业区和新工业城市建设工

作几个问题的决定》指出：“根据工业不宜过分集中的情况，城市发展的规模也不宜过大。今后新建城市的规模，一般地可以控制在几万至十几万人口的范围内；在条件适合的地方，可以建设二、三十万人口的城市；因特殊需要，个别地可考虑建设三十万以上人口的城市；有特殊要求的厂矿或因限于地形条件，可以建设单独的工人镇。”^[16]

因此，1949年后，国家在严格限制城市规模的前提下，力图纠正工厂中心主义的城市趋向，中小城市甚至工人镇应运而生，中国城市、工厂与工人阶级紧密地联系起来，“以工人阶级为领导的中华人民共和国的成立和经济命脉归国家掌握，就使得我们有可能根据建设社会主义的目标，来有计划地发展和改造国民经济，以便逐步地把我国由落后的农业国变成先进的社会主义的工业国。”^[17]城市化与工业化密切结合，塑造了一座座中心城市，也使农村日益与工业疏离，乡村的边缘化特征日益突出。

其次，去中心化的城市扩张与郊区新城的出场。工业文明推进了城市中心主义的趋向，城市化因此成为人口和产业向城市集中的过程。人口与产业的集中使城市形成集聚效益和规模效益的同时，也产生了诸如人口拥挤、环境恶化、交通拥挤，以及经济危机、内城衰退、社会混乱等多重问题。20世纪中叶以后，在西方国家，越来越多的城市人口开始远离内城，并在郊区寻找新的生活居所。以美国为例，20世纪70年代，如不考虑城镇区划变化情况，城镇人口增长率第一次低于非都市人口增长率，这也是美国有人口普查记录以来，历史上的第一次。^[18]随着工厂甚至居民的搬迁，一些城市的郊区形成了居民点，一些居民点逐步发展成为新的城市。在第二次世界大战后的36年间（1945—1981年）英国先后创建了32座新城，共容纳了180万人口，占当时全国总人口数的4%，这些新城尚不包括由地方政府兴建的两座新城克兰姆林顿（Cramlington）和基林华斯（Killingworth）。^[19]

与西方国家相比，中国城市化进程启动较晚，但是也很快产生了诸如空气污染、交通拥挤等城市问题。为了合理控制中心城区人口和工业规模，1957年，中共上海市第一届代表大会第二次会议召开，上海市委第一书记柯庆施在会上作了《乘风破浪，加速建设社会主义的新上海》的报告，提出在上海周围建立卫星城镇，分散一部分小型企业，以减轻市区人口过分集中的压力。^[20]受制于时代条件，上海市卫星城的规划虽然没有取得预期效果，但是把企业与人口向卫星城疏散，是中国城市建立新城的最早尝试。

上海市卫星城的规划提出不久，江苏省宝山、松江等十个县相继划入上海，这些为上海市卫星城的进一步建设提供了前提；20世纪80年代，国家开始实施市领导县体制，这一体制的推进使城市政府拥有了辖区内空间规划的主导权。市领导县体制缓解了城市化与工业化进程中对于土地的需求压力，越来越多的城市要素、工业要素向郊区甚至农业地区扩散。20世纪80年代末期，随着全国范围的“治理整顿”，东部地区遍布乡村的乡镇工业集中进入园区；到了21世纪，全国大多数城市都在郊区乡村地区建设了新城或新区，客观上促成了城市边界的扩张。

再次，郊区新城的再中心化。基于城市问题的解决，在远离中心城区建设新城自然而然被赋予低密度等政策期许。然而城市不仅仅是生活的“睡城”，城市还必须拥有活力。经济地理学者从密度、距离、分割等特征出发，认为新城规划密度高，其人均基础设施投入更低，从而有助于降低成本；在兼具生产和生活功能的新城建设中，低密度的规划和建设，不利于发展需要面对面进行的服务业，不利于提升城市的活力。^[21]

20世纪初，伊利尔·沙里宁（Eliel Saarinen）发现赫尔辛基的郊区卫星城仅仅承担居住功能，主张在赫尔辛基附近建设一些半独立城镇，从而与母城有机分离。1943年，伊利尔·沙里宁出版《城市：它的发展、衰败与未来》，在这本书中，沙里宁认为：“有机的分散把城市的居民和使用的土地，分布到可

供扩展之用的边沿地区。在某种意义上说,这是一个物理的问题,因为城市能动的变化所产生的某些力量,形成了一种膨胀的趋势。”^[22]从物理角度看,“有机疏散”克服了城市发展中的四种“集中”即强迫性的集中、投机性的集中、垂直的集中和文化上的集中,完成了水滴形的分散;在此基础上,沙里宁认为,这种物理性的变化产生了一种“化学组合”,即在受到化学规律指导的转化中,原先混乱的随意分布的各种城市功能开始适当地相互关联,形成了功能性的组合,“这种变化的最终结果,是在原来紧密核心的周围,逐渐出现了一群新建的或改建的,具有良好的功能性秩序的有机的社区,这些社区都是按照进步的城镇规划的最好原则,而建立起来的。”^[23]

沙里宁的有机疏散理论影响着包括大伦敦、大巴黎在内的中心城市的空间扩展,也深刻影响包括上海在内的中国各地的新城建设。在总结“卫星城”“一城九镇”和“郊区七个新城”经验教训的基础上,《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》更明确提出要全面优化市域空间格局,把新城建设摆在突出位置,“大力实施新城发展战略,承接主城核心功能,按照产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利的新一轮新城建设要求,把五大新城建设为长三角城市群中具有辐射带动作用的独立综合性节点城市,融入长三角区域城市网络。”^[24]上海这座全球城市以跳出主城区的方式,再次在远离中心城区数十公里的郊区设置功能独立的新城。

2021年2月23日,上海市人民政府《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》指出,将新城建设成为引领高品质生活的未来之城,全市经济发展的重要增长极,计划到2035年,5个新城各集聚100万左右常住人口,基本建成长三角地区具有辐射带动作用的综合性节点城市。^[25]如果说在沙里宁那里,有机疏散意味着中心城市问题的解决,意味着半独立城市的建设,那么在上海市五个新城规划中,随着中心城区医疗、教育、轨道交通等优质资源向新城的迁移,新城作为独立城市的功能将日趋完善。

三、“接近”乡村的城市:新城运动下的城乡关系

新城建设意味着中国城市尤其是超大城市开始竭力摆脱单中心的发展困境。与20世纪50年代卫星城规划相比,城市新城尤其是超大城市新城的问题意识更为聚焦,这些城市大多把新城定位为城市副中心甚至互补性的中心城市。在新城的扩展中,城乡关系也日益复杂,那些曾经远离农村的城市空间一步步接近乡村,甚至不同程度地侵入乡村。

首先,透过新城的空间接近。新城是中心城市的空间扩张,也是在郊区植入城市元素的空间尝试,这种尝试可能造成两种结果:新的城市与乡村社区。从1935年到1937年,美国短暂地进行了新城建设的尝试,1960年代以后,美国国会通过包括《住房与城市发展法》(Housing and Urban Development Act)在内的一系列法案,试图通过规划建设实现政治、社会、美学以及经济目标;在遭遇一系列挑战之后,美国又提供贷款和资助公共服务,促使新城成为中心城市的卫星城,在农村建立新的社区。^[26]

20世纪80年代,中国在沿海地区建立了众多的经济技术开发区以及经济特区,这些功能区的设置为后来各地的新城建设奠定了基础。研究者对新城新区进行了两种类型的定义,其中广义的“新城新区”被定义为“1979年(蛇口工业区)以来我国各省市在原来的农村地区设立的、具有一种或多种功能的、具有行政管理机构的区域”;狭义的“新城新区”被定义为“1992年(浦东新区设立)以来我国各大城市新建的独立于母城之外的在经济、社会、文化上具有自主性的现代城市区域”;新城新区的概念在2011年后走向分离,新区逐渐成为行政区划,而新城仍然是指在原来的老城区之外建设的城市区域,并不涉及行政区划的调整。^[27]

因此从逻辑上看,中国城市的新城与新区建设密不可分,很多新城正建立在功能区基础之上。需要注意的是,这些功能区本身就设置在郊区乡村之中,进入21世纪,随着城市功能区“腾笼换鸟”,一些区域完成了产业功能向居住功能的转移,功能区则逐步搬迁到更为偏远的郊区乡村。功能区的功能转换客观上使中国的研究者难以区分新区新城的微妙差别,事实上,新城新区的建设是彼此依赖的,从新区到新城的变化逻辑在于:新区启动了空间扩张,新城则主导了城市建设。^[28]但是,不管新城还是新区,都客观上实现了城乡区域的空间接近,为更深层次的城市化提供了路径。

其次,基于新城的产业接近。我国新城新区的扩张在21世纪达到高潮,截至2013年底,仅3个超大城市和9个特大城市共规划和建设新城新区130座左右,其中新区17座,新城117座(包括自贸区1个),总建筑面积为14900多平方公里。其中沈阳的数量最多,共计为19座新城新区(其中2座新区,17座新城),上海(新区2座,新城10座)。^[29]基于有机疏散的理论贡献,在乡村建设新城意味着产业中心的转移,意味着郊区的去边缘化。《上海市新城规划建设导则》规定,新城作为独立的综合性节点城市,要强化集约紧凑发展,提高就业密度,成为功能更综合、特色更突出的城市副中心;引导头部企业、千亿级产业集群向新城集聚,大力发展先进制造业和战略性新兴产业。^[30]天津市则把武清新城定义为产业新城,《武清京津产业新城规划建设方案》提出要“围绕以产兴城、以城促产、产城融合、城乡一体,以创新为先导、以产业为支撑、以绿色为基底、以韧性为内涵,建设承接北京非首都功能疏解新平台、高端产业集聚新高地、京津科技人才创新城。”^[31]

从居住新城到产业新城,郊区新城的中心化进程伴随着产业的空间再集聚。作为这一产业转移的空间后果,大量传统的郊区人口实现了在地化就业。这种就业特征与20世纪后期的乡镇企业有所不同,由于成熟的产业导入郊区新城,郊区人口成为全日制的企业员工,因此他们不再保留着传统的农民身份,不再停留在半农半工、半乡半城的身份转移之中。城市工商业进入郊区新城同步改变了传统的乡村产业结构,由于工商业机构进入郊区,郊区农产品的商品化进程加快,粮食、花卉的区域集散基地快速形成,一些郊区乡村旅游产品的开发也吸引了众多新城从业人口。

再次,经过新城的关系接近。如果说由于空间的隔离,传统的农业生产维系着中国自耕农的生活传统,传统的工业生产则确保工人在城市中工作和生活。但是不同于传统的城市蔓延,新城的跳跃式建设形成了新的城乡关系,这种关系既包括空间、产业的结构接近对传统的城乡地理关系的改变,也包括基于地理关系之上的社会关系的更新。城乡居民从空间分异、产业阻隔中解放出来,越来越多的村民开始通过集中居住形成了新的居民区,越来越多的村干部居住在新城区,逐步成为职业化的村庄工作人员。更多的村民逐步摆脱了身份的束缚,成为新城中的市民,享受着与中心城区居民相似的公共服务。

从城市政府的角度看,新城不仅仅是城市节点的空间跳跃,也是郊区公共服务短板的快速补齐。《上海市新城规划建设导则》规定,要结合新城公共中心和大型开敞空间,加快建设一批代表上海、辐射长三角的高能级公共服务设施和显示度高、获得感强的重大功能性民生项目,充分挖掘新城资源禀赋,引入一批特色化的公共服务品牌资源,促进社会事业和产业深度融合,显著提升新城公共服务影响力;优化新城住宅结构,提供多样化、高品质、可负担的居住产品,围绕轨道交通站点提供特色多元的人才公寓、单身公寓和多层次租赁住宅。^[32]随着新城建设的逐步推进,更多的中心城区的医疗、教育、交通等资源导入新城,这种一体化的服务体系与乡村居民的需求日益形成新的治理界面,也为未来的一体化治理提供了技术前提。

四、重塑城乡:多维联动下的空间融合

在中国现代化进程中,城乡关系的调整一直是公共政策的重点。在不同的时期,城乡经济社会结构、地域支配关系、地方公共生活都深刻影响着中国社会发展的基本路径。在中国历史上,农村的破产往往是城市人口激增的理由,在1949年后,严密的户籍制度虽然使世界性的贫民窟问题没有出现在中国城市,但是城乡差距的扩大仍然是不争的事实。在户籍制度放松、产业要素流动加速的背景下,新城作为中心城市的一步“飞棋”,主动接近乡村致力于解决农村城市化与中心城市衰退的双重困境,成为重塑城乡、融合空间的积极方案。

首先,重塑城乡产业结构。在很长的时间内,城乡关系被简化为一种工农关系,即城市与工人、工业紧密相连,农村则与农民、农业相关联。19、20世纪,为了缩小城乡差距,各国有意引导资本在工业较少的乡村新建工厂,特别是发展与农村资源及市场联系密切的轻工业,如英国19世纪后期开始的工业南下运动,在广阔的英格兰南部乡村发展食品加工等新工业部门,传统的大工厂也有很多位于农村,如最大的棉纺厂建在乡村小城普雷斯顿,雇工1422人。^[33]在中国,城乡分立在20世纪70年代后期逐步解构,以乡镇企业为标志,工厂遍布城乡之间,乡镇企业职工则拥有介于工农之间的身份。乡镇企业整顿之后,大量的农民进入城市工作,成为拥有农民身份的工人即“农民工”。伴随着这一过程,工厂进入园区,农村主要从事农业活动,城乡之间再次完成了产业分割。

日本学者今村奈良臣1996年提出要推进与农业相关的一二三产业融合发展的主张,鼓励农户搞多种经营,不仅从事种养业,而且从事农产品加工和农产品流通、销售及观光旅游等二三产业,从而可以提升农产品附加值和农民收入。^[34]这一主张逐步为我国学术界、实务界所接受。2021年4月29日,全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》,该法规定,各级人民政府应当坚持以农民为主体,以乡村优势特色资源为依托,支持、促进农村一二三产业融合发展,推动建立现代农业产业体系、生产体系和经营体系,推进数字乡村建设,培育新产业、新业态、新模式和新型农业经营主体,促进小农户和现代农业发展有机衔接。从法律上规定了产业融合对于乡村振兴的重要意义。

随着新城的建设推进以及城乡边界的接近,被地理隔离的一二三产业有了互动的契机,更多的居民、更多的工厂进入郊区,对郊区公共服务以及商业设施的要求逐渐提高,乡村旅游随之兴起。因此郊区新城第二、三产业的引入,客观上加快了产业融合的速度,缩短了乡村发展的时间。

其次,重构城乡空间结构。长期以来,中国面临一个区域发展不平衡的问题,区域发展战略必然影响着地方单位的发展策略。20世纪80年代,由于市领导县体制的实施,我国城乡合治的特征日趋明显,中国的城市发展内在包括了城乡协同发展的逻辑。在这一前提下,中国城乡发展同样呈现出区域性特征,这种特征对于辖县区较多的城市尤其明显,因此国家对于区域发展基本政策的实施必然影响城乡发展。针对区域发展中的集中与分散,内地与沿海、一线还是二线三线的开发路径,陆大道先生在20世纪80年代提出了著名的“点—轴理论”,“即点轴—等级渐进扩散式开发,是在全国(或地区)范围内,确定若干具体有利发展条件的大区间、省区间及地市间线状基础设施轴线,对轴线地带的若干个(城市及城市区域—发展中心)予以重点发展。”^[35]“点—轴理论”通过等级化的经济扩散与次级点轴的强化,逐渐实现了区域协调发展。“点—轴系统”理论解决了中国区域发展的路径问题,也因差异性的政策安排饱受质疑。批评者认为,“点—轴系统”理论存在两方面明显问题:一是由于高度强调“集聚”,必然造成区域、城市甚至城市内部出现比较严重的两极分化。凡是被圈进“点—轴系统”或距离较近的,就会获得丰富的政策、人力、资金、资源等,而没有被圈入或距离较远的,不仅很难

获得发展机遇和资源,相反还会导致严重的流失,“环首都贫困带”就是其中的典型。^[36]对于中国区域协同发展来说,这一批评有一定价值,但是这一基于北京及周边省份发展差异的严肃批评反过来证明,在首都辖区内,正是“点—轴系统”推进了北京市城乡协同发展。

“城乡社会变迁是空间过程和社会过程的有机统一,城乡关系是基于城乡社会基础差异的空间关系,而城乡分异表现为城乡物理空间、社会空间、意义空间的疏离乃至断裂。”^[37]在这一组关系中,物理空间的疏离是后者的前提。在中国城乡关系中,空间的三重分离一直是实务界力图解决的重要问题。在这样的背景下,我们认为“点—轴系统”对于郊区新城建设有很强的解释力。正是中心城区—郊区新城—新市镇这一“点—轴”分布,构建了城市资源的溢出路径,实现了郊区跳跃性发展。郊区新城这一异质性空间对于乡村空间的结构性的切入,重构了区域发展、城市发展、乡村发展的路径,也重新定义了城乡社会空间、意义空间。

最后,重构城乡权力结构。城市和乡村的分布不仅仅是历史形成的结果,也是国家权力运行的空间后果。进入21世纪,西欧国家许多人逃离人口密集的城市,选择乡村生活,并在乡城区(rurban)或郊区定居,由于城乡差别缩小,以及乡村在经济整体中的比重降低,因而对乡村的管理被大多数西欧国家纳入了城镇体制之中。^[38]由于时代条件的限制,我国城乡差距较大,我国的城市规划与乡村规划、环境规划、产业规划等,隶属于不同行政机关职权范围,因此“城市规划是一个连续的公共过程……城市规划往往包括社区、地区、交通或零售走廊等特定地理区域创建规划。特别是在大城市,更容易会为城市的部分区域而不是整个城市进行规划。有限的地理区域、较小的侧重点以及更多的细节等特征使得这些区域规划不同于全面规划”。^[39]

如果说在不同地区,城市规划与乡村规划的独立编制,构成了城乡一体化的制度障碍,那么城乡空间的重置需要行政权力的整合。作为一种国家权力的行使,城乡规划的介入是回应市场机制的失效与个体主义的失灵,通过对土地使用进行有目的的干预和管治,改善人居环境,提升生活品质,实现可持续发展。^[40]作为我国经济中心的上海,在2007年10月《城乡规划法》颁布后不久就合并了原城市规划管理和土地管理部门,组建上海市规划和国土资源管理局,开启了通过机构整合探索实现“两规合一”的先河,这些也启发了后来各地的“三规合一”甚至“多规合一”工作。^[41]2014年8月,国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部颁布《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,提出开展市县空间规划改革试点,推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划“多规合一”,形成一个市县一本规划、一张蓝图,并在全国28个县市开展工作试点。

城乡规划是权力干预城乡发展的行为过程,“多规合一”有助于城乡范围的空间整合。从多规分立到多规合一,一种整体性权力体系与思维体系不仅体现在新城建设之中,也体现在乡村建设全过程。城乡规划的权力整合摆脱了城乡功能分异而导致的空间对立与边界隔离,为公共交通、公共教育乃至公共福利的一体化提供了前提。

五、结 语

在世界城市化进程中,中国的城市化构成了中国式现代化的空间路径,中国城市化是一系列政策现象、空间现象与社会现象的结合。在这一路径推进中,中国城市化进程需要同步解决城市贫困与城乡差距的难题,需要同步解决城乡融合发展的难题。作为一种解决方案,新城建设实现了城乡空间、产业和社会关系的再整合,在新城建设中,大量产业、人口等中心城市要素从中心城市分离出来,完成了新城建设再中心化。当然,在土地财政的制度诱导和城市增长机器理论支持下,一些城市的新城建

设造成了无度规划、住房空置等问题,但是这些问题恰恰违背了新城建设的基本逻辑,即并不是所有的城市都需要建设新城,在一些人口收缩型城市,城市政府的任务恰恰是强化中心城区的建设,促进中心城区的产业升级,提升中心城区的公共服务水平,从而创造更多的就业岗位,吸纳更多的农村人口进入城市,这恰恰是促进城乡一体化建设的内在之意。

注释:

- [1]赵星烁、邢海峰、胡若函:《欧洲部分国家空间规划发展经验及启示》,《城乡建设》2018年第12期。
- [2]刘贵利等:《城市规划决策学》,南京:东南大学出版社,2010年,第2页。
- [3]陈越峰:《附随规制:我国城市规划形成空间秩序的机制》,《行政法论丛》2013年总第16卷。
- [4]梁远:《近代英国城市规划与城市病治理研究》,南京:江苏人民出版社,2016年,第73页。
- [5]《毛泽东选集》第四卷,北京:人民出版社,1991年,第1427-1428页。
- [6]李浩:《八大重点城市规划:新中国城市规划事业的奠基石》,《城市规划》2019年第7期。
- [7]孙莹、张尚武:《我国乡村规划研究评述与展望》,《城市规划学刊》2017年第4期。
- [8]原超、赵勇:《规划国家:一个理解“中国之治”的概念性框架》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。
- [9][26][美]戴维·古德菲尔德主编:《美国城市史百科全书》,陈恒等译,上海:上海三联书店,2018年,第449、449-450页。
- [10]杨希、匡佳文、何丹等:《企业网络视角下上海五大新城地位辨析》,《地理科学进展》2022年第7期。
- [11]《市政府印发关于上海市促进城镇发展试点意见的通知(沪府发[2001]1号)》,上海市人民政府网,https://www.shanghai.gov.cn/nw3973/20200813/0001-3973_94.html。
- [12][33][38]刘景华:《工业化以来西欧的“乡村城市化”》,《中国社会科学》2023年第11期。
- [13][英]约翰·伦尼·肖特:《城市秩序:城市、文化与权力导论》,郑娟、梁捷译,上海:上海人民出版社,2011年,第28页。
- [14]《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,1972年,第56页。
- [15]《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第十三册,北京:人民出版社,2013年,第258页。
- [16]《国务院关于加强新工业区和新工业城市建设工作几个问题的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1956年第25期。
- [17]《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划(1953—1957)》,北京:人民出版社,1955年,第13页。
- [18]辜胜阻、刘传江主编:《人口流动与农村城镇化战略管理》,武汉:华中理工大学出版社,2000年,第129页。
- [19]张捷、赵民:《“理想城市”的理性之路——论新城百年实践及我国未来的新城建设》,上海:同济大学出版社,2017年,第6页。
- [20]包树芳、忻平:《20世纪50年代上海卫星城战略形成的历史考察》,《史林》2019年第1期。
- [21]常晨、陆铭:《新城之殇——密度、距离与债务》,《经济学(季刊)》2017年第4期。
- [22][23][美]伊利尔·沙里宁:《城市:它的发展、衰败与未来》,顾启源译,北京:中国建筑工业出版社,1986年,第169、179页。
- [24]《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,《解放日报》2021年1月30日。
- [25]《上海市人民政府印发〈关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见〉的通知》,《上海市人民政府公报》2021年第6期。
- [27][29]刘士林、刘新静、孔铎等:《2015中国大都市新城新区发展报告》,《中国名城》2016年第1期。
- [28]姚尚建:《新区与新城:权力演变及其互动——工业化与城市化的双重视角》,《行政论坛》2020年第4期。
- [30][32]《上海市新城规划建设导则》,上海市人民政府网,<https://www.shanghai.gov.cn/cmsres/23/23b5a00e39c14dea1b8b854ec15ccee/276edb9ce6476a09580e2168d0cc7790.pdf>。
- [31]《天津市人民政府关于武清京津产业新城规划建设方案的批复》,天津市人民政府网,https://www.tj.gov.cn/zwgk/szfwj/tjs-rmzf/202309/t20230928_6419384.html。
- [34]朱启臻:《乡村振兴背景下的乡村产业——产业兴旺的一种社会学解释》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018年第3期。
- [35]陆大道:《二〇〇〇年我国工业生产力布局总图的科学基础》,《地理科学》1986年第2期。
- [36]刘士林:《中国城市规划理念的反思和变革:超越“集中主义”与“分散主义”》,《同济大学学报(社会科学版)》2020年第3期。
- [37]管其平:《空间理论中城乡融合的逻辑机理与响应路径》,《河北农业大学学报(社会科学版)》2024年第1期。
- [39][美]雷·哈奇森编著:《城市研究关键词》,陈恒等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2022年,第160-161页。
- [40]何明俊:《城乡规划法学》,南京:东南大学出版社,2016年,“前言”,第1页。
- [41]龚健、王向东、渠丽萍:《“多规合一”规划体系和规划制度之变》,武汉:中国地质大学出版社,2016年,“前言”,第1页。

[责任编辑:刘 鏊]