

# 城乡整体观与区域可持续发展<sup>\*</sup>

冯 健 刘 庄

(南京师范大学地理科学学院 南京 210097)

**提 要** 分析了城乡整体观与区域可持续发展的关系;由城乡整体观出发,从观念、发展模式、功能、空间和景观生态四个方面讨论了城乡一体化的特征,指出城乡可持续发展和城乡一体化战略推进的障碍在于城市病、乡村病、政策及人为因子障碍;最后从城乡协调发展战略、城乡规划与建设、城乡旅游业的开发三个方面探讨了近期推进城乡一体化战略的可操作程式。

**关键词** 城乡整体观 城乡关系 城乡一体化 区域可持续发展

**分类号** 《中国法》K90 **文献标识** A

可持续发展谋求人与自然的和谐共存,是人地关系演化序列中一种较为完善的形态。由于城乡关系是人地关系地域系统中的一个重要环节,城乡关系及其演进与可持续发展有着极大的相关性,一定区域城乡关系的完善与否直接影响着区域的可持续发展。城乡整体观即立足于城乡发展实际,视城乡相互作用和演化所形成的城乡共同体为一系统,以系统论的观点、方法研究城乡系统内城市、乡村的发展及城乡关系的演进。其实质是在区域发展内营力和外部环境推动力的作用下,在城乡发展的基础上,谋求理性的城乡关系,建立合理、规范、有序的城乡相互作用和联系的空间网络系统。

## 1 中国城乡发展和城乡关系现状

城市和乡村均衡地发展以及建立和谐的城乡关系历来是国家经济发展的重点方向。改革开放以来,在新的经济体制和良性发展环境的推动下,我国城乡均获得了极大发展,城乡关系也被赋予新的内涵。

中国现代城市的发展为城市朝包括功能、产业结构、基础设施和人在内的现代化方向迈进,不论是规模、经济实力、产业结构、基础设施水平,还是人口素质和文化水平,都较传统城市有较大改观,且不同规模等级城市之间存在着差别。表1反映的是1996年我国各级城市的发展水平及其比较情况。

乡村发展存在地区差异,总体趋势是:乡村已开始或正逐步实施乡村工业化、城市化道路。乡村城市化战略的实施不仅使乡村经济获得较大发展,城市思想意识、生活方式和先进教育方式也极快地向乡村地区扩散,从而改善了乡村的社会、文化状况。1994—1996年度我国乡村发展形势见表2。

在城、乡发展的推动下,现阶段我国城乡联系更为密切,城乡相互作用和互补性增强,使城乡关系具备了不同于以往的质和量的规定。现阶段我国城乡关系的区域层次性较为明显,城乡之间的联系集中表现为三个层次:1.大城市与区域层次:大城市是区域的焦点,带动一定区域内其辐射范围地区的发展是大城市责无旁贷的使命。这一层次是密切城乡联系、推动区域可持续发展的龙头;2.大、中城市与小城镇层次:属城乡关系的中间层次。大、中城市是小城镇发展的先导和信息传播中介,而小城镇产业开发具有较强的灵活性和变通性。大、中城市与小城镇的协调发展即是建立一定地域范围内城镇体系的空间网络结构。3.小城镇与乡村层次:乡村对小城镇的依赖程度甚至要高于大城市。小城镇是城乡关系发展和融洽的基度,它综合了城市与乡村两方面的特筭,使其与乡村的联系十分密切。

<sup>\*</sup>基金项目:国家自然科学基金项目(编号49671030)资助项目阶段性成果。

收稿日期:1998-10-24;改回日期:1999-05-28。

## 2 城乡整体观与区域可持续发展

### 2.1 城乡整体观与区域可持续发展的关系

城乡发展推动了城乡关系演进, 城乡发展及城乡关系的合理演进又共同组成了城乡整体观。城乡整体观是区域实施可持续发展的基座, 它构建了区域可持续发展的整体框架, 城乡发展构成了区域可持续发展的内营力; 城乡关系的合理演进则营建了区域可持续发展的空间关系网络。区域可持续发展实施的每一步成效又反过来推动了区域城乡发展和城乡关系演进, 形成良性循环。区域可持续发展的实现意味着城乡关系融洽, 城乡共同组成了密不可分的区域共同体, 即实现了城乡一体化(图 1)。

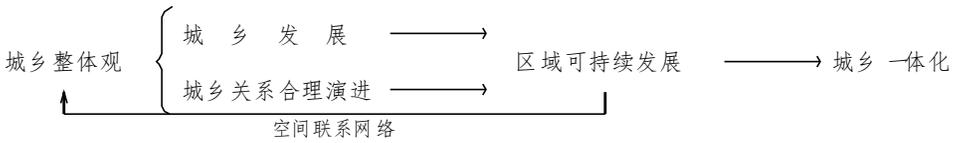


图 1 城乡整体观与区域可持续发展关系示意图

Fig. 1 The relationship between regional sustainable development and urban rural view point as a whole

所以, 从城乡整体的观点来把握区域可持续发展, 即是城、乡发展都立足于缩小城乡差距, 协调城乡关系, 以城乡一体化战略的实现为最终目标。

### 2.2 城乡一体化: 城乡发展与城乡关系演进的终极目标模式

作为一个地域社会经济过程, 城乡一体化是在生产力发展到一定水平, 把城市和乡村建设成一个相互依存、相互促进的统一体, 充分发挥城市与乡村各自的优势和作用, 使城乡之间的劳动力、技术、资金、资源等生产要素在一定范围内合理流动与配置, 从而使城乡协调发展并融合为一个不可分割的整体。

城乡一体化是城乡发展与城乡关系演进的终极目标模式, 是区域可持续发展的趋势。从城乡整体观出发, 我们拟从以下四个方面把握城乡一体化的特征。

1. 观念上, 城乡差别消除 城乡一体化实现将意味着彻底消除中国传统的城乡二元经济结构和社会结构, 观念上的城乡差别也不复存在。随着生活水平的提高, 农民无须对城市生活向往和神秘; 城市居民则完全消除对农村的歧视和偏见, 相反, 农村优越的生活环境、传统韵味浓厚的乡土文化和朴实单一的人际关系对他们却深具吸引力。其实, 近年在中国一些地区这种趋势已有所体现。随着国有企业改革力度的增大, 大批城市下岗职工涌现和新城市贫困阶层形成, 一方面加大了城市就业的难度, 另一方面也使城市生产日益丧失对农村人的吸引力。在这种情况下, 大批农民由城乡, 形成了所谓“劳工回流趋势”; 同时, 也出现了城里人到农村就业的现象, 如江苏 1997 年乡镇企业局资料表明, 江苏城里人到乡镇企业打工的有 10~15 万人, 其中下岗职工占 60%。而广东一些大城市下岗职工纷纷到农村购置房产, 有些还转成了农村户口, 也是这种形势下的产物。

2. 发展模式上, 在城市发展的同时实现农村现代化 实现城乡一体化, 不是把农村都变成城市, 也不是消灭农村这种聚落形态, 而是农村实现现代化, 从而形成现代化的农村和高度发达的城市遥相呼应的局面。现代化的城市和农村是相互协调、各具特色、面貌各异但均发达的两种不同类型的社区。

所以, 城乡一体化下的农村不是城市的翻版, 而是发达的、现代化的农村, 从以下几方面则更易看出城乡的区别: ①经济上, 在实现农业产业化基础上多种产业的有机组合(具体的组合形式和发展特点由其自然、历史和人文诸条件决定); ②文化上, 是现代的农村社区文化, 它既体现出发达性和先进性, 又体现出农村特色, 足以和城市社区文化相媲美; ③生活和社会组织方式上, 农村在就业、教育、医疗、休闲娱乐、社会保障及组织特征等方面和城市相比各有千秋, 因而不是对城市的模仿和崇拜, 目前这种趋势在

苏南一些发达农村如江阴华西村、吴江盛泽镇等地已初见端倪。

3. 功能上, 强调城乡的一体化职能 具体而言, 是加强城市的市区与郊区、城市与其农村腹地、集镇与其所吸引的乡村地域之间职能上的联系, 优化城乡资源配置, 建立城乡统一市场(包括区域市场、全国市场和全球市场), 实现生产要素的有序流动、融合贯通, 加强城乡的协同作用。 职能一体化的实现是全国市场和全球市场, 实现生产要素的有序流动、融合贯通, 加强城乡的协同作用。 职能一体化的实现是城乡二元转换、城乡协调发展的关键, 既充分而有效地发挥城市对人口、经济的集聚和扩散效应, 又使农村的资源优势转化为商品和市场优势、剩余劳动力转化为生产要素, 并得到优化组合, 从而激发了农村经济的发展机制。

4. 空间和景观生态上, 城乡紧密联系、相互依存 从空间结构上着眼, 城乡共同组成区域发展的空间结构整体, 要求打破封锁和分割, 并不断丰富体系的层次性; 从城乡内部空间形态建设上着眼, 城乡相互依存、相互补充, 农村吸取城市市政设施和各项公共用地布的合理因素用于指导聚落内部空间的建设, 而城市规划与建设则需从景观生态的原理出发, 视城乡为一生态系统, 将农村的自然景观引入城市, 追求人与自然的和谐共存。

### 2.3 中国城乡可持续发展与城乡一体化战略实施的障碍分析

1. 城市病 现代城市发展及城乡密切联系造成了一系列城市病, 主要有: 1. 城市生态系统失衡。表现为现代城市人口和物质的过度集聚、工业的迅猛发展使城市人口膨胀、交通闭塞、环境污染严重, 致使城市正常运转的物质能量循环遭受干扰、生态系统失衡以及城市压力不断增大; 2. 显、隐性失业。造成了许多社会问题, 如经济要素难以优化配置、城市贫困现象、社会和经济生活的紊乱, 是制约经济改革和影响社会稳定的重要因素; 3. 民工潮。虽有提高农民收入、为城市供应廉价劳动力的正面效应, 但也带来了许多负面影响, 如交通拥挤、社会治安复杂化、计划生育管理难度大、民工子女受教育困难及加大城市污染等问题。城市病的解决是促进城市发展及区域可持续发展的保障。

2. 乡村病 乡村病隐性较大, 历来是阻碍城乡发展及城乡关系融洽的顽疾, 包括以下几个方面: 1. 过量乡村剩余劳动力。据统计, 我国乡村有 2 亿多剩余劳动力, 其中有 1 亿多闲置, 且剩余劳动力还以每年 1 000 万人的速度递增。过量的乡村剩余劳动力抵销了乡村人均创造财富的增长, 阻碍了土地规模经营, 也影响到乡村社会治安并导致一系列社会问题; 2. 产业局限观。不仅大多农村的产业结构沿单一畸形发展, 二三产业长期被忽视; 而且农业内部也沿单一化方向发展, 以种植业和养殖业为主, 在种植业中又主要强调粮食作物的生产; 3. 科技文化贫困。科技文化贫困造成乡村发展的恶性循环, 对缩小城乡差距和城乡一体化的实现构成了威胁。

3. 政策与人为因子障碍 这是阻碍城乡一体化实施、造成二元结构和城乡分割壁垒的根源。① 城乡政策方面。传统的计划经济体制为城乡均衡发展设置了许多政策障碍, 如城市和工业倾斜政策、不合理的农产品价格政策、户籍管理制度、失衡的产业发展政策及发育不全的市场等, 严重制约了城乡关系的演进; ② 小城镇及乡村建设的“各自为营”局面不利于城乡一体化的实施。与传统城镇体系理论不同的是, 城乡一体化理论实质上是把乡村纳入城镇群体空间, 视乡村为区域空间结构不可分割的一部分, 强调城乡职能和空间上的组合及其一体化发展策略。而现实中小城镇与乡村的建设和发展, 往往注重短期效应, 各自为营, 难以从区域整体着眼、进行协调建设, 因而带来很大弊病; ③ 乡镇领导盲目干预规划, 影响到规划的科学性, 增加了城乡一体化实施的难度。乡镇领导往往具有熟悉当地情况、对规划的启动与资金来源等的判断较为确凿的优势, 但其建设思路常立足于地方上, 因而不可避免地具有既难于整体上协调又缺乏科学性的缺点。在村镇规划的实践中, 我们常遇到这种情况: 一些乡镇领导盲目而固执地干预规划的编制工作, 有些甚至把规划师作为他们的“代言人”, 尤其是对规划中体现出城乡一体化思想、体现远期发展与区域整体协调观点以及体现现代城镇村落功能和特色的部分, 更是反对和无法接受。这种状况实际上是无视规划师的作用, 会影响规划的科学性, 营造了村镇规划的误区。

### 3 推进城乡一体化战略的近期可操作程式探讨

改革开放以来,中国城乡发展呈现良性势头,城乡关系演进的态势如下:①二元结构特征逐渐减弱;②优先、主动与滞后、被动的关系不断改善;③城乡互补及相互作用日趋加强。但距城乡一体化的实现还有较大差距,目前城乡一体化的可操作程式则是学术界亟待加强探讨的一项课题。从近期着眼,推进城乡一体化战略的可操作程式应着重以下三个方面。

#### 3.1 从发展战略上,制定城乡协调发展战略,加强政府的宏观调控

城乡协调发展即是要改变城乡分割、城乡分治的做法和重城轻乡的倾向,按城乡协调、城乡结合的原则,把城市和乡村纳入统一的社会经济发展大系统,建立新型城乡关系,目的在于改善城乡功能和结构,实现城乡生产要素合理配置,协调城乡利益结构和利益再分配,从而加快我国工业化、城市化和现代化进程,逐步消除城乡二元结构,缩小城乡差别<sup>[1]</sup>。

从城市发展来讲,协调发展战略一方面要注重大、中、小城市发展的侧重点及其合理组合,这也是我国城市发展方针中有较大争议的总理,笔者以为从城乡一体化着眼,目前只有大力发展小城镇才能密切城乡联系;另一方面,今后大、中城市发展应以产业升级作为主要发展方向。从乡村方面来看,乡村不仅面临着农业现代化和多种产业的组合问题,同时,乡村和小城镇建设要坚持走“集中”的路子,包括居住向镇区集中,耕地向种田能手集中和工业向小区集中。城乡协调发展战略有赖于政府的宏观调控,才能充分发挥出缩小城乡差别、促进城乡融合的作用。

#### 3.2 在城乡建设与规划上,逐步体现城乡一体化思想

1. 以“山水城市”作为大、中城市建设与发展的理想模式 自钱学森学生提出“山水城市”的概念以后,学术界展开的有关山水城市理论与实践研究的结果证明,山水城市是未来城市发展和推进城乡一体化战略的理想模式。山水城市是“人离开自然又要返回自然”目标下的产物,它把中国山水诗词、中国古典园林建筑和中国的山水画与城市建设融合在一起<sup>[2]</sup>,把整个城市建成为一座超大型园林。

山水城市的目标是建设一个宜人的居住环境,实现人、自然、城市的和谐共生与持续协调发展。山水城市强调良好的环境质量,通过植物造景、建造相当面积的绿地及其合理布局,将自然纳入城市,使城市景观呈现城市建筑美与环境美融合的特征,实现城市的园林化。从这种角度上讲,山水城市实现了城市文明与乡村环境在城市内部的交融与共存,在缩小城乡形态与环境差异方面迈出了关键一步。因而在城市规划与建设中,参照山水城市的模式,无疑是实施城乡一体化战略可操作性较强的一种方案。

2. 在小城镇与乡村建设和规划中,逐步实施城乡一体化战略 一方面,由于小城镇是周围乡村地域发展的增长极和突破点,因而小城镇规划应纳入区域范畴,着眼于乡村地域的发展并制定乡村社区发展战略(尤其是主导产业方面)。另一方面,以小城镇规划带动乡村社区规划水平的提高。在小城镇规划的一些核心问题上,如功能分区、基础设施建设、城镇性质定位、新老区衔接、环保和资源节约等方面更要体现出其科学和高水平。科学的小城镇规划将带动乡村社区规划水平的提高,如对中心村、行政村规划,土地利用规划等都具有指导作用。最后,以科学的小城镇规划和乡村规划的实施作为推动城乡一体化战略的先行军。在小城镇规划中应使城乡一体化的思想逐步有所体现,如中心城区采用离散式组团(街道办事处)布局,其间隔以大片开敞空间(农田、水面),使乡村城市化、城市田园化、城乡融合为一体<sup>[3]</sup>。而乡村规划中,也体现出城市规划对其的影响。以小城镇规划和乡村土地利用规划、中心村规划等的实施作为城乡一体化的切入点和突破口,可操作性强,宜于见效。

#### 3.3 城乡旅游业的发展为城乡一体化的实施提供了契机

作为区域开发先导产业,城乡旅游业的开发与合理发展可最大限度地缩小城乡在景观形态、生态、居民生活方式、游憩和娱乐等方面的差异,改善城乡关系,是实现城乡融合和一体化的契合点。

城市旅游业的开发,尤其是城市园林的设计、对自然及生态平衡环境的模拟都显示了城市人对大

自然和乡村环境的向往。近年来许多大城市(如北京、上海)的旅游明显表现出向城郊、乡村扩展的趋势。城市利用乡村空间建设大的旅游项目,使大量村民不失时机地摆摊设点,出售具有地方特色的食品、工艺品和纪念品。既实现了城市的利润,也解决了部分乡村闲置劳动力的就业问题,对推动城乡交融起了很大作用。

乡村旅游也是旅游业开发的一个全新领域。乡村观光带、旅游度假村、乡村居住小区娱乐场地及休憩广场的建设以及为保护、宣传乃至创汇需要利用乡村地方文脉而建设的旅游项目或开展的旅游活动,都在不同程度上使乡村人享受到城市人的生活方式,增加了城、乡人交流和相互影响的机会,推动了城乡一体化的实现。

### 参 考 文 献

- [1] 吴楚材,陈雯,等.中国城乡二元结构及其协调对策.城市规划.1997.5.38~40.
- [2] 鲍世行,顾孟湖.城市学与山水城市.北京:中国建筑工业出版社,1996.1~6.
- [3] 陆百甫,等.合理规划,节约用地.国土资源报,1999.4.19,第8版.

第一作者简介 冯健,(1975—),男,南京师范大学人文地理与区域规划研究所硕士,主要研究领域为城乡发展、村镇规划的理论与实践,在《人文地理》、《地理科学进展》等刊物上发表论文10余篇,参编论著《中国社会地理》、《人文地理学》和《江苏土地资源》。

## GLOBLE URBAN-RURAL VIEWPOINT AND REGIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT

FENG Jian LIU Zhuang

(College of Geographical Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097)

**Abstract** In the base of analysis of urban-rural development and relationship of China, the authors analyze the relationship between the globe of urban-rural viewpoint and regional sustainable development. From the viewpoint, they take over characteristics of the organic whole of urban and village from idea, developmental model, function, space and landscape ecology. They point out obstacles such as rural and urban illness, policy and human factors of urban-rural sustainable development. At last, several operating patterns of the organic whole of urban and village in the near future, which include urban-rural coordinating strategy, construction and planning, and development of urban-rural tourism, are put forward.

**Key words** Goble urban-rural view point, urban-rural relationship, the organic whole of urban and village, regional sustainable development