

新时代中国城乡空间治理与融合的实施路径

◇刘荣增 王淑华

城乡空间是城乡社会经济发​​展的物质载体,城镇化是对空间的生产和再造,城镇化过程中产生的诸多问题本质上就是城乡空间生产、分配、交换和消费的问题,空间治理就是以空间为平台进行利益博弈的过程。从地区发展和资源配置的角度理解,空间治理是指通过资源配置实现国土空间有效、公平和可持续的利用,以及城乡间相对均衡的发展。因此,空间治理是城乡治理的核心。城乡作为国民经济和社会发展的两个重要单元,二者的治理与高质量融合事关解决发展不平衡、不充分的问题,也关系着国内大循环格局的形成,更是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。

一、牢固树立以人民为中心的发展思想

习近平总书记强调,城市是人民的,城市建设要坚持以人民为中心的发展思想,让群众过得更幸福。在城乡建设的过程中,这一理念应当贯穿始终。新时代城乡空间的治理和融合要把满足人民群众对美好生活的向往作为重要标尺,依据城乡空间的共生性、系统性、高质量融合性进行科学规划,按照三生空间(生产空间、生态空间、生活空间)精心谋划和打造,认真做好城乡空间的双修(城市修补、生态修复)工作。同时,也要重点关注城乡的环境问题、基础设施建设以及公共服务水平,这些也都是城乡空间共生共荣的直接诱导因素。城乡空间优化治理与高质量融合不仅可以提供新的满足人民群众美好生活需要的高水平运转的平台与整体框架,而且可以使区域整体系统达到最优。

二、在“知理”“制理”和“智理”协同上下功夫

新时代城乡空间治理与融合的综合机制要在“知理”“制理”和“智理”协同上下功夫。首先,要在“知理”上下功夫,要让城乡各级管理者和城乡居民

知道什么是现代城市,美好的城市应该是一个什么样子,从内心主动支持城乡发展与治理,这是城乡空间治理与融合的基础。只有将城市治理者的思想政治素质、科学文化素质、治理能力、工作本领都提高,才能更好地推动城市治理体系和治理能力现代化。其次,要在“制理”上下功夫。所谓“制理”,就是要探索适合中国国情的科学的城乡治理的相关规章制度,用制度解决城乡发展中遇到的问题,这是城乡空间治理和融合的长久保障。城乡发展的现代化程度越高,对制度化程度的要求也越高。要在城乡空间治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果,需要一整套系统完备的制度体系作保证。再次,要在“智理”上下功夫,要充分利用大数据、云计算、区块链、人工智能等技术,建立城乡智慧管理系统,提高效率,便利民众,降低治理成本,这是新时代城乡空间治理的技术支撑。

三、要努力提升城乡整体经济发展支撑力

经济高质量发展是城乡空间优化治理的基础,也是城乡空间高质量融合的内在支撑。经济发展包括资金、人才、技术、物资、信息等要素的流动和产业之间的良性互动。在促进资本要素流动方面,要利用建立国内经济自循环的契机,统筹城乡空间的投资重点,加强对城市软基础设施的投资,包括环保、公共卫生、养老健康、教育、防灾减灾、国防基础设施等。与此同时,在保障生态安全、防疫应急、社区保健、终身教育、备战应急、前沿科技设施等方面都有大量的投资缺口,亟待弥补。就农村而言,要增加支农惠农资金的资金投入,大力发展农村金融,解决村镇企业融资难、融资贵等问题。要加强农村交通基础设施建设,保证农业生产所需要原料“进得来”以及生产的农副产品“出得去”。要不断加快户籍制

度、医疗制度、养老制度等的改革进程,促进城乡劳动力要素的自由流动。加大农业科技研发的投入,提升农业科技水平,实现农业现代化的生产;同时,要引进先进农业生产技术,实现规模化集约化生产,提高农业生产率,增加农民生产经营性收入。在促进产业互动方面,要把握好以新基建(包括构建各种类型智能终端、构建5G等通信基础设施,构建城市大脑、行业大脑、国家大脑、数据存储中心、超级计算设施等智能中枢设施)为引领的第四次产业革命对产业链和价值链的重塑,加快第二、第三产业在城乡的协调发展,增大第二、第三产业对农村经济的贡献率;同时,要加强农村互联网经济建设发展,实现农村经济多元化的发展模式,促进城乡产业的互动与融合。

四、发挥中心城市和城市群综合承载力强的空间载体作用

要充分发挥中心城市在城乡空间融合中的增长极作用,着力围绕中心城市打造都市圈或都市区。中心城市往往有着更高的聚集效益,能够提供更多的产品产出与优质公共服务,对生产要素有着更大的吸引力。城市群或城镇密集区是指在一定地域范围内,以多个大中城市为核心,城市之间、城市与乡村之间发生着密切联系,城市化水平较高,城镇连续性分布的密集城镇地域。城镇密度大、城市化水平高、区域整体性强、结构层次多是其基本特征。城市群或城镇密集区是社会经济及城镇发展到一定历史阶段的产物。城市社会经济文化一体化的趋势,是城市区域化和区域城市化两种过程相互作用的结果。城市群或城镇密集区存在着城市间的联系,并且城乡之间也发生着紧密的联系,这种联系不仅体现在经济方面,而且反映到社会、文化、历史等多方面。这些联系具有紧密性、高强度等特征,是区域发展到高级阶段的一种重要的空间组织形式,是城乡之间要素流动最高效的空间平台,是最适合打造成为城乡统筹示范区的地域空间单元。都市圈或都市区介于城市和城市群之间,是促进资源要素跨行政边界流动的重要空间单元,更是推进城市群高质量发展的重要节点。通过都市圈或都市区建设,可使中心城市更容易突破行政边界,促进资源要素率先

在都市圈这一小空间尺度上自由流动,形成统一的要素市场和产品市场,实现大城市与中小城市和小城镇的协调发展。都市圈或都市区作为城市群重要的空间单元,能够强化城市群或城镇密集区的“核心”作用,放大中心城市的辐射带动作用,形成错落有致的区域空间结构,提升城市群或城镇密集区促进城乡高质量治理与融合的水平 and 能力。

五、多管齐下、多策并举

空间是多元发展的综合反映,促进城乡空间高质量融合发展是一个系统工程,需要多管齐下。第一,实现要素融合,把城市要素与农村结合,包括理念、技术、管理、金融、人才等,实现城乡要素双向融合互动和资源优化配置。第二,实现体制机制融合,加快推进农业现代化进程,必须从根本上打破城乡二元结构的制约,统筹规划,形成适合城乡融合发展的合理布局,把县城和小城镇建设成为辐射农村的重要公共服务平台,加快宜居、宜游、宜业的特色小镇建设,辐射带动农村地区的发展,推动城乡高质量融合发展。第三,完善政府、社会组织、公众参与的多元化空间治理模式。实现政府治理与市场优化配置并重、整体发展与局部发展并重、问题与目标并重的中国特色城乡政策体系。第四,建立健全城乡规划体系、多规合一体系有机衔接的全域规划体系。根据城乡空间扩展与经济高质量发展的关系,在重大项目选址和基础设施建设上,注重城乡联动协作,集中人力、财力资源干大事。切实发挥中心城区的辐射引领作用,不断提高城市规划、建设和管理运行的水平。中心城市不仅要注重城市三重空间的打造,还要注重存量空间的优化与质量提升,通过自身竞争力的提升提高中心城区对乡村的辐射和融合能力。就乡村而言,要注重城乡产业的联动、基础设施(供排水、道路、通信网络等)的共建共享、生态环境的共建共治,发挥各自传统文化优势,着力打造富有乡村特色的建筑风貌和乡村空间格局。

作者简介:刘荣增,河南财经政法大学副校长、教授、博士生导师;王淑华,郑州大学旅游管理学院教授。

(摘自《学习论坛》2020年第11期)