

基于文本分析法的城乡融合 政策变迁研究

——以重庆市为例

王作军^{1,2}, 孙永琪^{1,2}

(西南大学 1. 国家治理学院; 2. 中国式现代化政府治理研究中心, 重庆 400715)

摘 要:城乡融合发展是打破城乡二元体制、缩小城乡发展差距的必由之路,探究城乡融合政策变迁对于识别城乡融合发展趋势具有重要意义。在厘定城乡融合发展阶段基础上,建立“政策阶段—政策目标—政策工具”三维框架,以重庆市为例,对其2002—2022年的163份城乡融合政策进行文本编码和量化分析,从政策目标、政策工具两方面探究政策变迁趋势。研究发现:作为实现城乡融合发展的必要支撑,城乡融合政策根据政策环境变化而动态演进、创新发展,其变迁趋势为要素互补高级化、参与主体多元化、产业形式多样化、改革创新精准化。据此,从提升城乡要素互补水平、营造社会参与良好环境、推进农村产业融合发展、加大改革创新力度四个方面提出管理启示,以期城乡融合发展提供参考与借鉴。

关键词:城乡融合;城乡关系;政策变迁;文本分析;政策工具;政策目标;乡村振兴;要素互补

中图分类号:D601 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)04-0155-15

作为传统的农业大国,中国拥有灿烂悠久的农业文明,农村地位极其重要。然而,长期以来的城乡二元体制导致城乡分野和隔离,发展差距拉大,并带来农村老龄化、空心化、生产要素非农化、生态环境恶化、乡土文化消逝等严峻问题。党中央始终高度重视“三农”问题,加强顶层设计和体制机制改革,与时俱进提出新型城镇化战略和乡村振兴战略,多措并举提升城乡一体化水平,大力推动城乡融合发展。习近平总书记在党的二十大报告中指出“着力推进城乡融合和区域协调发展”“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动”^[1],将城乡融合发展作为全面推进乡村振兴、实现共同富裕的应有之义,擘画未来蓝图,为推进农村地区经济社会发展提供强大思想引领和实践伟力。

当前,我国正处于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,以中国式现代化推进中华民族伟大复兴,是中国共产党的庄严承诺和神圣使命。党的二十届三中全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,提出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”^[2]这一重要论断,表明城乡融合发展的基础性、关键性作用,说明中国式现代化应当是实现城乡融合发展的现代化,是推动发展成果由全体人民共享的现代化。因此,作为中国式现代化的必然要求,城乡融合发展深刻体现了“以人民为中心”的发展思想和精神内涵。

作者简介:王作军,西南大学国家治理学院、中国式现代化政府治理研究中心,教授,博士生导师。

基金项目:重庆市教育委员会哲学社会科学重大理论研究阐释专项课题重大项目“重庆西部大开发的重要战略支点定位研究”(19SKZDZX07),项目负责人:王作军;重庆市社会科学规划项目“乡村振兴背景下重庆城乡社会治理融合发展研究”(2019YBGL060),项目负责人:王作军。

一、文献综述与问题提出

城乡发展不平衡、不协调问题,不仅成为各国面临的共同挑战,还受到了学术界的重点关注。国外主要从土地利用^[3]、人口流动^[4-5]、产业发展^[6]、文化传播^[7]、空间结构^[8-9]、发展政策^[10]、公共服务^[11]、交通规划^[12]等城乡互动多维领域,对城乡关系展开研究。在农村建设实践层面,出现了兴起于20世纪60年代的法国“家庭农场”^[13]、70年代的韩国“新村运动”^[14]和日本“一村一品”^[15]等典型模式,有效改善了农村局面。

与国外相比,我国城乡融合发展具有鲜明的中国特色和全局性、战略性特点。学术界基于问题导向和现实情境,围绕其实质、困境、路径等方面展开研究,取得了丰硕成果。(1)从实质来看,城乡融合发展不是以城带乡的城市偏向主义,也不是以城乡无差别为导向的均衡主义,而是在保留城乡各自特色的基础上实现联动发展^[16],将城市和乡村作为一个有机体,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置的过程^[17],包含基础设施、基本公共服务、要素、产业、经济、社会、生态及空间融合等多重维度^[18-19]。总体上,其本质就是通过城乡开放和融合,推动形成共建共享共荣的城乡命运共同体^[20]。(2)从困境来看,主要体现在产业融合、要素流动、公共服务供给和制度改革四个方面:一是城乡产业融合程度不高,农村缺少产业集聚效应发挥的基础^[21],产业融合深度不足,同质化竞争激烈^[22],仍处于产业融合的探索阶段;二是城乡要素流动不够通畅,土地交易、劳动力流动、资本下乡存在一定壁垒,城市资源配置较充足,而农村处于资源配置的末端^[23],优质要素难以向农村流动、转移;三是城乡基本公共服务供给不均,就业、教育、医疗、养老和社会保障等仍以城市为中心^[24],农村公共服务质量偏低;四是制度改革力度有待加大,户籍制度、劳动就业制度、土地制度等改革任务依然繁重^[25],制度改革效能仍需进一步释放。(3)从路径来看,主要针对上述困境而提出:一是促进城乡产业融合,打破城乡二元产业结构,依据城乡各自产业优势,实现产业渗透、互补^[26],促进城乡产业结构优化升级和农村一二三产业融合发展;二是推动城乡要素流动,加快城乡人才、资金、技术、土地等要素流动^[27-28],消除要素流动阻碍;三是提升农村公共服务供给质量,构建全域覆盖、普惠共享、城乡一体的公共服务体系^[29],补齐农村公共服务供给短板;四是加强制度改革,将土地制度作为改革的核心领域,实现土地制度与行政管理制度、户籍制度、社会保障制度之间的联动改革^[30],以更有效的制度安排提高城乡融合发展效能。

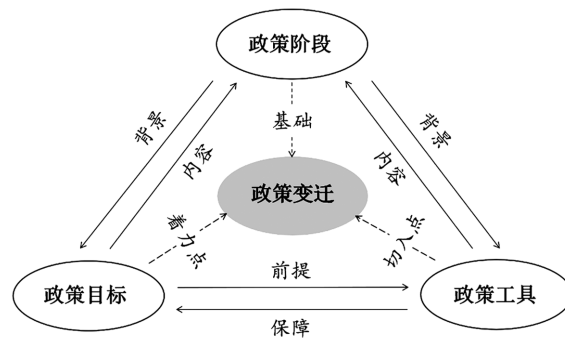
综上所述,国内学术界以定性考察为主,兼有一定的定量研究,如利用熵值法、综合指标评价法^[31]、中介效应模型^[32]、耦合协调度模型^[33]等,对城乡融合发展水平及影响因素开展定量分析,但仍存在两个方面的问题:一是总体上多基于静态视角,缺乏不同时间阶段的政策变迁研究,无法全面体现城乡融合发展规律;二是文本分析法运用较少,未能充分挖掘政策文本蕴含的信息,难以有效反映各级政府在不同时期的施政方向和关注重点。因此,基于动态发展视角,采取文本分析法,从不同政策阶段识别政策目标和政策工具的变迁,有助于从总体上认识城乡融合政策变迁趋势,丰富和深化城乡融合发展的研究体系。重庆市作为西部大开发的重要战略支点、国家城乡融合发展试验区所在地^①,近年来城乡融合发展进程加快、成效显著,是开展城乡融合发展研究的重要例证。由此,在构建“政策阶段—政策目标—政策工具”三维框架基础上,以重庆市为例开展政策文本分析,挖掘政策文本内涵,探寻城乡融合政策变迁趋势,提出管理启示。

^① 2019年12月,《关于开展国家城乡融合发展试验区工作的通知》(发改规划[2019]1947号)发布,重庆市西部片区成为西部地区三个改革试点之一。

二、城乡融合政策变迁研究框架

政策文本是体现政策变迁的重要形式,在既有研究基础上,开展政策文本分析,能够更加直观地了解城乡融合政策变迁的特点和趋势。为此,从政策阶段、政策工具和政策目标三个维度建立分析框架,进而运用重庆市相关政策文本展开探析。

政策变迁是政策系统为适应内外环境,通过一系列政策调整改变自身运行方向的表现^[34],具有政策赓续、政策维持、政策替代和政策叠加四种形式,反映了在政策“量变”或“质变”过程中,政策目标价值选择以及政策工具偏好的变化^[35]。我国绝大多数政策变迁属于常规变迁,即政策在各时期的价值定位和目标导向保持基本一致,而在具体目标与工具选择上有所差异^[36]。因而,将政策阶段、政策目标、政策工具视为反映政策变迁的三大维度:政策阶段是分析政策变迁的基础,政策变迁本身的动态性需要通过前后不同时期的对比得以体现;政策目标体现政策变迁的方向和着力点,明晰了各阶段政策宗旨和发展愿景;政策工具是认识政策变迁的重要切入点,彰显了政策的价值功能,政策落实亦有赖于工具的选取与搭配。由此,构建如图 1 所示的“政策阶段—政策目标—政策工具”政策变迁三维分析框架。三个维度定位不同,但彼此紧密联系,不同政策阶段具有与之匹配的政策目标与工具,并为其提供了环境、限定了背景,而“政策目标是选择理想化政策工具的前提,政策工具的有效组合是实现政策目标的重要保障”^[37],因此该框架系统集合了反映政策变迁的关键维度,能够整体性识别变迁趋势。



(一) 政策阶段维度

马克思恩格斯城乡关系理论从历史唯物主义出发,提出了生产力与生产关系的矛盾运动推动城乡关系发展的论断。在该理论的深刻影响下,关于我国城乡关系的发展阶段主要有两种认识,即“四阶段说”和“五阶段说”。对于“四阶段说”,一种观点分为:城乡二元体制形成与巩固阶段(20 世纪 50 年代至改革开放前)、城乡二元经济体制破冰阶段(改革开放至 20 世纪末)、城乡二元体制改革向社会领域延伸阶段(21 世纪初至党的十八大以前)、全面建立城乡融合体制机制阶段(党的十八大以来)^[38],将起始点追溯到新中国成立之初;另一种观点分为:城乡关系趋好阶段(1978—1984 年)、城乡再度分离阶段(1984—2003 年)、城乡统筹发展阶段(2003—2012 年)和城乡全面融合发展阶段(2012 年至今)^[39],将改革开放初期作为研究起始点。“五阶段说”梳理了建党百年来的城乡关系史,将其分为割裂对立(1921—1949 年)、分立分治(1949—1978 年)、改革调整(1978—2002 年)、协调互动(2002—2012 年)、融合一体(2012 年至今)五个阶段,同时认为“缓解—改善—互动—协调—一体”的实践路径,逐步化解了几千年割裂对立的城乡关系^[40]。结合以上理论观点可知,自党的十六大以来城乡关系开始走向统筹、协调、一体和融合,党的十八大以后进入全面融合发展新阶段。据此,城乡融合发展可划分为初步探索期(2002—2011 年)和深入推进期(2012—2022 年)两个阶段。

(二)政策工具维度

参考 Rothwell 和 Zegveld 的观点,将政策工具划分为供给型、环境型、需求型三大类型^[41],该分类较为成熟,在政策研究中被广泛应用。而且,淡化了政策工具的强制性特点,强化了市场化取向,与当下城乡融合发展的要求较为契合,因此选择该分类方式。

根据已有研究对三类政策工具的释义及构成分析,结合重庆市城乡融合政策文本内容,确定具体政策工具。供给型重在赋予政策性、资源性支持,包括基础设施建设、财政投入、科技支持、人才支撑、公共服务供给^[42-43]及政策配套 6 项工具,为城乡融合发展提供直接推动力;环境型重在加强方向保障和观念更新,包括目标规划、标准规范、金融支持、监督审查、考核评价^[44-45]以及宣传教育、改革创新 7 项工具,为城乡融合发展构建有利环境和良好氛围;需求型重在挖掘和调动市场主体需求,包括试点示范、服务外包、政府购买、社会参与^[46-47]、正向激励^[48]及结对帮扶 6 项工具,提升城乡融合发展参与主体的积极性。综上,城乡融合政策工具分为三大类,包含 19 项具体政策工具,其名称及含义如表 1 所示。

表 1 城乡融合政策工具分类及含义

类型	名称	含义
供给型	基础设施建设	健全水、电、路、管、网等基础设施
	公共服务供给	加强就业、住房、医疗、教育等供给
	财政投入	加大对基础设施、公共服务等的财政投入
	科技支持	鼓励、支持农村科学技术研发与推广
	人才支撑	供给农村对口帮扶、创新创业等人才
	政策配套	提供财政、税收、生态环保等配套政策
环境型	目标规划	设置长期性、阶段性任务或目标
	标准规范	加强法规制度建设、标准规范设立
	监督审查	完善全过程、全方位监督审查机制
	考核评价	强化目标、质量、绩效等考核评价
	金融支持	鼓励金融机构提供多元投融资服务
	宣传教育	宣传现代化生产、生活、生态观念
	改革创新	改革创新体制机制和发展理念
需求型	正向激励	采取物质激励、精神激励和综合激励等方式
	试点示范	突出试点工程、示范区的带动作用
	服务外包	支持企事业单位、社会组织承包项目
	政府购买	使用财政资金采购相关产品或服务
	结对帮扶	加强区县对口帮扶、单位间结对帮扶
	社会参与	鼓励企事业单位、社会组织和个人参与

(三)政策目标维度

不同阶段城乡融合发展的政策目标有所差别,并在政策文本中得以体现。政策文本具体检索来源为重庆市人民政府网、重庆市人大网及北大法宝网,遵循以下原则:一是发文主体为中共重庆市委及其办公厅(7 篇)、重庆市人民政府及其办公厅(110 篇)、重庆市人大常委会(5 篇)及市级职能部门(37 篇);二是所选政策文本中的内容应涉及具有操作性的方法或措施,以方便进行政策工具提取;三是排除工作总结、工作落实通知等,若同一年针对某一内容发出多份意见、通知或决定,则选取最具代表性的一份政策,或排除重复内容,对多份政策进行综合。同时,为体现国家政策的指引性,增添 4 份重要的国家层面政策文本。依据以上筛选标准,共得到 163 份政策文本。

1. 初步探索期(2002—2011 年)

该阶段发布了 88 份城乡融合相关政策,按照发文时序性、主体权威性依次进行政策文本排

序,因篇幅所限,仅列出首尾项政策和中间部分的代表性、权威性政策,如表 2 所示。通过逐一认真研读,归纳出政策文本内容包括发展农村新型合作经济组织、加强基层文化建设、完善农村综合卫生服务网络、保障城乡饮水安全、加强和改进城乡规划、免征农业税、开展三峡移民就业培训等,涵盖公共服务、基础设施、城乡规划、三峡库区建设、新农村建设等多个领域。

表 2 2002—2011 年城乡融合政策文本

序号	政策名称	文号
1	《重庆市人民代表大会常务委员会关于积极发展农村新型合作经济组织的决议》(2002 年)	无
2	《重庆市人民政府关于进一步加强基层文化建设的决定》	渝府发〔2002〕85 号
.....		
65	《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》	国发〔2009〕3 号
66	《重庆市人民政府关于印发重庆市统筹城乡综合配套改革试验总体方案的通知》	渝府发〔2009〕68 号
.....		
88	《重庆市人民政府办公厅关于进一步加强乡村医生队伍建设的意见》	渝办发〔2011〕319 号

通过提取文本中的政策标题、措施、实施目的和意义等关键词,导入 NVivo 12 软件,运用词频功能进行词频分析后发现:“农村”“农业”“农民”“城乡”是政策的主要立足点,通过建立农村信用社、发展农产品加工业、提升农村生产力水平等各项措施,加快新农村建设,以此作为解决“三农”问题,协调城乡经济社会发展的重要方式。从具体关键词来看,“增收”“扶贫”“救助”等突出了农民增收减负的目标,“三峡”“移民”“库区”等与三峡库区发展密切相关,“服务”“教育”“设施”等反映了公共服务与基础设施的相关内容,“规划”“区域”“城镇”等则与城乡规划联系紧密。由此可知,以上关键词可体现这一阶段城乡融合发展的政策目标。

《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》(国发〔2009〕3 号)^[49]是这一阶段的指引性政策,指出“促进移民安稳致富,确保库区和谐发展”“发展现代农业,推进新农村建设”“加快基础设施建设,增强城乡发展能力”“大力发展社会事业,提高公共服务水平”等城乡融合发展重点内容。以此为基础,结合同时期政策文本及关键词分析,归纳出相应 6 项政策目标,即统筹城乡建设规划、推动三峡库区发展、推进新农村建设、推动农民增收减负、统筹城乡基础设施以及统筹城乡公共服务。

2. 深入推进期(2012—2022 年)

该阶段发布了 75 份城乡融合相关政策,仍按发文时序性、主体权威性依次进行政策文本排序,同样仅列出首尾项政策和中间部分的代表性、权威性政策,如表 3 所示(起始序号为 89 号)。通过逐一认真研读,归纳出政策文本内容包括加快农业科技创新、加强城乡规划、推进城乡基本公共服务资源优化配置、完善城乡义务教育经费保障机制、推动农村电网改造升级、促进农民持续增收等,涵盖公共服务、基础设施、城乡规划、要素配置、农民增收等多个领域。

表 3 2012—2022 年城乡融合政策文本

序号	政策名称	文号
89	《重庆市人民政府关于加快农业科技创新着力保供给促增收的意见》	渝府发〔2012〕19 号
90	《重庆市人民政府关于进一步加强城乡规划工作的通知》	渝府发〔2012〕105 号
.....		
135	《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(2019 年)	无
136	《关于开展国家城乡融合发展试验区工作的通知》	发改规划〔2019〕1947 号
.....		
163	《重庆市经济和信息化委员会关于印发以工促农助推乡村振兴工作方案的通知》	渝经信消费〔2022〕16 号

同样,通过提取政策文本关键词进行词频分析,发现政策的主要立足点保持稳定,通过发展农村电商、组建专业合作社、建立现代化农业生产经营体系等方式,推动农村经济结构转型升级,为城乡产业融合、乡村振兴奠定坚实基础。从具体关键词来看,“资源”“要素”“配置”等突出了城乡要素加快流动的目标,“增收”“创业”“收入”等与农民收入持续增长紧密相关,“服务”“公共”“保障”等反映了公共服务的相关内容,“建设”“设施”“交通”等与基础设施联系密切,而“规划”“空间”“布局”等则显示了加强城乡空间规划的重要性。因而,以上关键词可体现这一阶段城乡融合发展的政策目标。

《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》^[50]是这一阶段的指引性政策,指出“城乡要素合理配置”“城乡基本公共服务普惠共享”“城乡基础设施一体化发展”“乡村经济多元化发展”“农民收入持续增长”等城乡融合发展重点内容。以此为基础,结合同时期政策文本及关键词分析,归纳出相应 6 项政策目标,即城乡空间布局优化、城乡要素合理配置、城乡公共服务均等化、城乡基础设施一体化、乡村经济多元化以及农民收入增长持续化。

依据以上分析,2002—2022 年城乡融合的“政策阶段—政策目标—政策工具”内容构成如表 4 所示:

表 4 城乡融合“政策阶段—政策目标—政策工具”内容构成

政策阶段	政策目标	政策工具
初步探索期 (2002—2011 年)	统筹城乡建设规划 推动三峡库区发展 推进新农村建设 推动农民增收减负 统筹城乡基础设施 统筹城乡公共服务	基础设施建设 公共服务供给
		财政投入
		科技支持
		人才支撑
		政策配套
	城乡空间布局优化 城乡要素合理配置 城乡公共服务均等化 城乡基础设施一体化 乡村经济多元化 农民收入增长持续化	目标规划 标准规范 监督审查 考核评价 金融支持 宣传教育 改革创新
		正向激励
		试点示范
		服务外包
		政府购买 结对帮扶 社会参与

三、城乡融合政策文本编码

政策文本蕴含着丰富的政策目标和工具信息,在厘清政策阶段、政策目标的前提下,对政策文本展开编码与计数,能够进一步获取政策工具使用情况。NVivo 12 是一款文本内容分析软件,具有文本搜索、词频展示、手动编码、聚类分析等多项功能,可有效分类和整理文字、图像、音像等多种形式的材料,从而快速构建内容之间的联结与层级关系。因此,运用该软件进行政策文本编码与计数,并建立政策目标与工具之间的联系。具体操作步骤如下:将 163 份政策文本导入 NVivo 12 软件,以“政策目标”为一级节点、“政策工具类型”为二级节点(供给型、环境型和需求型),在二级节点下建立三级节点,列出 19 项政策工具。之后,逐一精读政策文本,将可以提取政策目标和工具的单个政策条文作为基本分析单元,依据“政策序号-章节号-条文号”的顺序进行编号,如“2-6-4-2”中的“2”代表第 2 个政策,“6-4”代表该政策中第 6 个一级标题下的第 4 个二级

标题,最后的“2”代表该二级标题下的第 2 条政策条文。继而按照所建立的节点,识别条文对应的政策目标和工具,并将政策工具归类于相应三级节点之下,完成政策文本编码。最后,共获得 3 092 条编码。因为一份政策文本蕴含多项政策目标和工具,囿于篇幅所限,为了相对均衡呈现,仅举例展示编码情况(见表 5)。

表 5 2002—2022 年城乡融合政策文本编码情况

序号	政策名称	编码条数	编码条文(举例)	政策目标	政策工具	条文编号
1	《重庆市人民代表大会常务委员会关于积极发展农村新型合作经济组织的决议》(2002 年,无文号)	4	加强发展农村新型合作经济组织的宣传教育工作,提高农民组织化程度	推进新农村建设	环境型 (宣传教育)	1-4-1
2	《重庆市人民政府关于进一步加强基层文化建设的决定》(渝府发[2002]85 号)	17	各区县人事、文化部门对全市两馆业务干部和文化专干进行培训,提高业务素质	统筹城乡公共服务	供给型 (公共服务供给)	2-6-4-2
.....						
65	《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》(国发[2009]3 号)	50	加大移民后期扶持力度,逐步增加移民后期扶持资金	推动三峡库区发展	供给型 (财政投入)	65-2-1-1
66	《重庆市人民政府关于印发重庆市统筹城乡综合配套改革试验总体方案的通知》(渝府发[2009]68 号)	47	充分考虑人口空间分布的影响,确定区域主体功能、人口密度和建设用地标准等,增强城乡规划科学性	统筹城乡建设规划	环境型 (标准规范)	66-2-1-1
.....						
135	《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(2019 年,无文号)	63	建立有利于涉农科研成果转化推广的激励机制与利益分享机制,推动科技成果入乡转化	城乡要素合理配置	需求型 (正向激励)	135-2-9-2
.....						
163	《重庆市经济和信息化委员会关于印发以工促农助推乡村振兴工作方案的通知》(渝经信消费[2022]16 号)	14	引导企业、行业协会等参与农村对口帮扶,促进农村产业多元化发展	乡村经济多元化	需求型 (结对帮扶)	163-2-6-1

基于最终的政策文本编码,使用 NVivo 12 软件主界面中的“节点”功能,即可得出各个政策目标下政策工具的使用数量,从而为政策变迁分析提供数据支撑。

四、城乡融合政策文本量化分析

依据 163 份城乡融合政策文本的编码及数据统计,从整体和两阶段的视角,探析政策工具的使用情况和特点。

(一)整体分析

重庆市城乡融合政策整体平稳,政策宗旨保持一致,即促进城乡协调发展、缩小城乡发展差距和提升农村群众生产生活水平。如图 2 所示,从三类政策工具使用频数来看(共计 3 092 次),环境型工具最多(1 249 次),需求型工具最少(740 次)。一方面说明注重运用法律法规、制度建设、宣传教育、监督审查、考核评价等环境型政策工具,为各项工作提供依据和标准,凝聚社会共识;另一方面说明尚未完全调动企事业单位、社会组织和个人的积极性,各主体之间的合力未能充分激发。因此,下一步应注重需求型政策工具的使用,加大结对帮扶、社会参与力度,通过正向激励、试点示范等政策工具,提高相关主体参与热情,形成高质量的供需匹配格局。

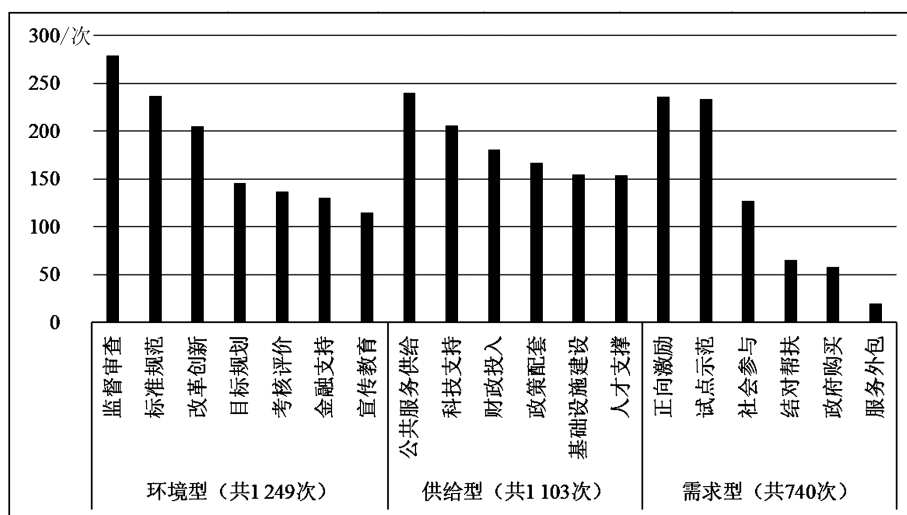


图 2 2002—2022 年政策工具使用频数

在三类政策工具中,使用频数排前两位的工具分别是环境型的监督审查(279 次)、标准规范(237 次),供给型的公共服务供给(240 次)、科技支持(206 次)和需求型的正向激励(236 次)、试点示范(234 次)。呈现出如下特点:第一,环境型工具为城乡融合发展营造了良好环境。通过设立基础设施建设、社会保障等领域的标准规范,提供政策执行依据,同时注重采取高标准、严要求的监督审查,保障政策质量和群众合法权益。第二,供给型工具为城乡融合发展提供了直接动力。在民生导向、创新导向背景下,就业指导、技能培训、医疗保健等公共服务供给和研发投入、技术推广、信息平台搭建等科技支持,有力促进了城乡融合发展。第三,需求型工具对拉动相关主体需求发挥重要作用。通过物质奖励、荣誉表彰等满足主体需求,形成正向引导,并借助试点项目运营、示范基地建设等营造标杆效应,扩大参与范围。但从总体上看,需求型的结对帮扶(65 次)、政府购买(58 次)和服务外包(20 次)3 项政策工具使用较少且不够均衡,需求拉动有限,因此当前及今后一段时间应着重发掘该类工具的使用方式。

(二)2002—2011 年阶段分析

该阶段处于城乡融合发展初步探索期,户籍制度改革、城镇化建设、土地适度规模化经营、工商业资本下乡等面临着较大障碍,城乡要素自由流动的制度性壁垒尚未打破。为应对以上困境,“统筹城乡发展”和“社会主义新农村建设”开始启动,西部大开发战略开始推进。从政策目标看,三峡移民安置、库区可持续发展特殊且重要,并立足于统筹城乡建设规划、基础设施建设、公共服务供给与推进新农村建设、推动农民增收减负等目标,加大农村地区扶持力度,革新农村面貌。

由图 3 可知,三类政策工具总体使用频数为 1 494 次,其中环境型工具最多(616 次),需求型工具最少(335 次)。从 19 项政策工具使用频率来看,环境型的监督审查(9.97%)、供给型的公共服务供给(8.37%)和环境型的标准规范(8.17%)排前三位,表明政府通过健全监督机制、优化农村公共服务供给、完善规章制度等方式,缩小城乡差距,提高农村公共服务水平。与此相比,需求型的结对帮扶(2.21%)、服务外包(0.87%)及政府购买(0.60%)列后三位,这主要是因为相关的市场主体、社会组织发展不充分,因而缺少承接政府购买、服务外包的优质对象,难以形成社会主体主动参与结对帮扶的局面。

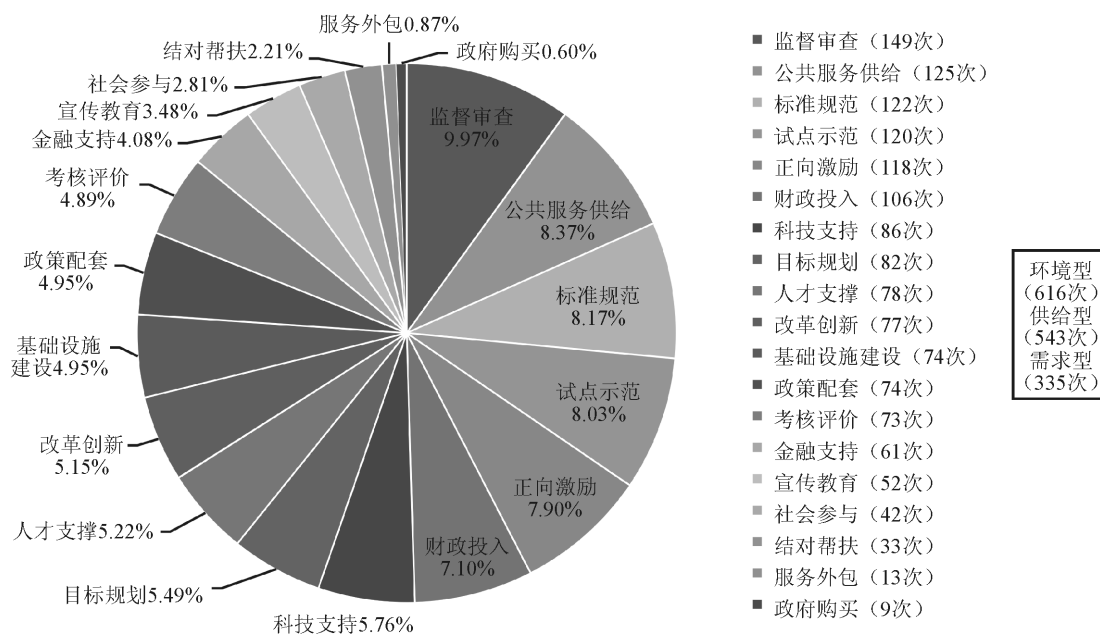


图3 2002—2011年政策工具使用情况

(三)2012—2022年阶段分析

该阶段处于城乡融合发展深入推进期，西部大开发战略纵深实施。在“统筹城乡发展”基础上，“城乡发展一体化”和“城乡融合发展”相继提出，将城乡关系推向更高阶段和更深层次。户籍制度、土地制度、社会保障制度等改革持续深化，要素市场化水平大幅提升，为城乡融合发展提供了坚实支撑。基于城乡经济社会发展实际与战略全局需要，重庆市大力推动“城乡发展一体化”“乡村振兴”“城乡融合发展”“成渝地区双城经济圈”等战略和规划。从政策目标看，更加注重发展质量、效能与可持续性，立足于城乡空间布局优化、要素合理配置、公共服务均等化、基础设施一体化、乡村经济多元化和农民收入持续增长等目标，加快推进城乡融合发展进程，城乡发展差距明显缩小。

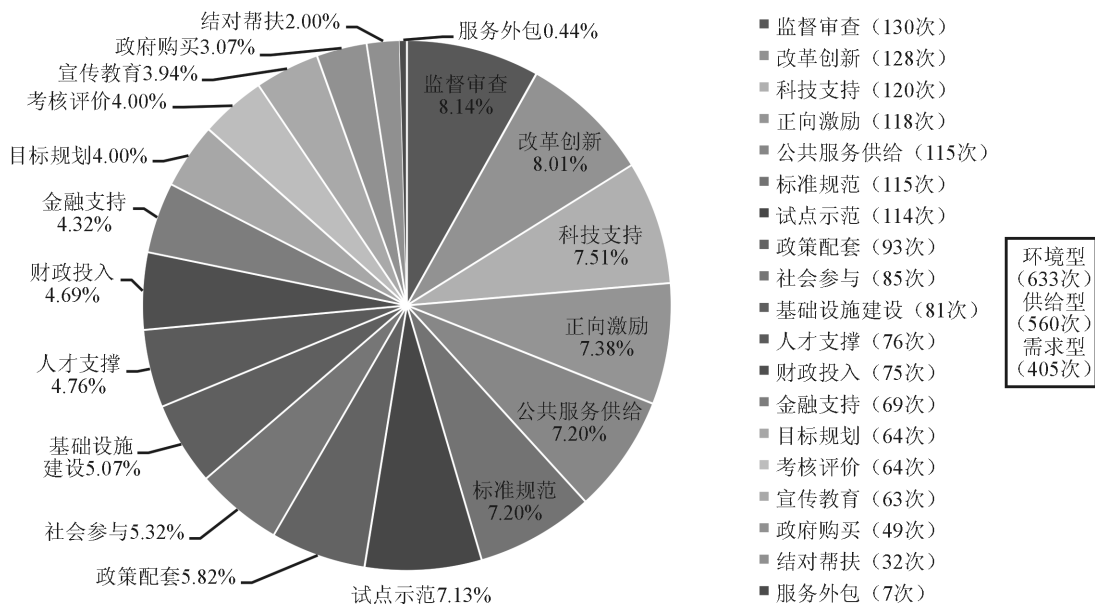


图4 2012—2022年政策工具使用情况

由图4可知，三类政策工具总体使用频数为1598次，与前一阶段类似，环境型政策工具使用最多(633次)，需求型政策工具使用最少(405次)。从19项政策工具使用频率来看，环境型的监

督审查(8.14%)、改革创新(8.01%)和供给型的科技支持(7.51%)排前三位,表明全面深化改革和创新驱动发展的助推效应愈加明显,社会予以更多的包容、期盼和支持,因此突出了改革创新、科技支持2项工具的应用,同时保障发展方向的监督审查工具继续得到重视。与此相比,需求型的政府购买(3.07%)、结对帮扶(2.00%)和服务外包(0.44%)仍列后三位,但相比上一阶段,总体使用频数有所增加,今后可继续开发这3项政策工具的使用空间与潜力。

五、城乡融合政策变迁趋势

通过两阶段城乡融合政策目标提炼与政策工具分析,可得出20余年重庆市城乡融合政策变迁趋势。

(一)政策目标变迁趋势

政策目标变迁主要体现在动力、载体、机制和要素4个方面。首先,从“推进新农村建设”到“乡村经济多元化”,表明城乡融合发展的动力变化,即通过发展现代农业和新型集体经济、丰富农村产业形态等方式,激发内生动力和经济活力,提升农村经济实力。其次,从“统筹城乡建设规划”到“城乡空间布局优化”,表明城乡融合发展的载体更加丰富和多元,通过合理划分生产、生活和生态空间,推进城乡交通、通信、物流、能源设施、服务设施等一体化,形成和谐有序、交融发展的城乡空间格局。再次,从“推动农民增收减负”到“农民收入增长持续化”,表明城乡融合发展的机制发生了质的转变,通过制度创新、民生保障、技术服务等机制,保持收入增长的持续性和稳定性,促进农民获取工资性、经营性、财产性、转移性等多类型收入,提高生活质量。最后,与第一阶段相比,第二阶段政策目标重点突出了“城乡要素合理配置”,体现了要素自由流动是城乡融合发展的基本前提。城乡要素各具特点和优势,具有强烈的互补需求和广阔的互补空间,通过创设良好条件,实现要素双向流动和互补互促,能够打破城乡失衡态势,增进城乡交流和融合。

(二)政策工具变迁趋势

根据两阶段19项政策工具的使用频率对比(如表6所示),发现政策工具变迁主要体现在改革创新、社会参与、政府购买、财政投入4个方面(变化均达到±2%以上),具体表现为“三升一降”。一方面,改革创新、社会参与、政府购买3项政策工具使用频率明显提升:改革创新工具从5.15%提高到了8.01%,增长了2.86%,表明愈发重视创新求变、与时俱进,通过更新发展理念、革新发展模式、完善体制机制、优化工作程序等方式,形成新思路和新方法,破解重大难题,打通关键难点堵点,促进城乡高质量融合发展;社会参与工具从2.81%提高到5.32%,增长了2.51%,表明社会参与的氛围更为浓厚,社会资源嵌入城乡融合发展全过程,形成聚合多元主体的协作关系网络,增进了社会群体的联系与信任,增强了社会支持力度;政府购买工具从0.60%提高到3.07%,增长了2.47%,表明公共产品及服务的供给质量进一步改善,激发了供给主体主动性和市场活跃度,社会主体成为供给的参与者、受益者、监督者,实现了政府、市场和公众间的良性互动,提高了社会治理水平与效率。另一方面,财政投入工具使用频率明显降低,从7.10%到4.69%,降低了2.41%,表明单纯依靠政府投入的局面发生转变,资金来源更加多元,社会资本所占比重上升,融资需求得到充分满足,也反映了农村内生动力和自身“造血”能力显著增强,发展韧性与潜力大幅增加。

表 6 两阶段具体政策工具使用频率对比

政策工具	第一阶段使用频率/%	第二阶段使用频率/%	差值/%
改革创新	5.15	8.01	2.86
社会参与	2.81	5.32	2.51
政府购买	0.60	3.07	2.47
财政投入	7.10	4.69	-2.41
监督审查	9.97	8.14	-1.83
科技支持	5.76	7.51	1.75
目标规划	5.49	4.00	-1.49
公共服务供给	8.37	7.20	-1.17
标准规范	8.17	7.20	-0.97
试点示范	8.03	7.13	-0.90
考核评价	4.89	4.00	-0.89
政策配套	4.95	5.82	0.87
正向激励	7.90	7.38	-0.52
宣传教育	3.48	3.94	0.46
人才支撑	5.22	4.76	-0.46
服务外包	0.87	0.44	-0.43
金融支持	4.08	4.32	0.24
结对帮扶	2.21	2.00	-0.21
基础设施建设	4.95	5.07	0.12

(三)政策变迁总体趋势

城乡产业融合和要素融合是当前理论研究和实践探索的重要内容,同时根据两阶段政策工具使用频率对比和城乡融合发展迫切需求,得出 2002—2022 年重庆市城乡融合政策变迁“四个更加注重”的趋势(如表 7 所示):一是更加注重城乡要素高水平互补,由以往多为资金、土地、劳动力等初级层次的互补,转为信息、技术、知识、社会资本、生态产品、文旅资源等高级层次的互补,要素按需适配性明显增强。二是更加注重社会参与,由以往更多靠政府投入,转为多方主体参与、群策群力,发挥企事业单位、社会组织或个人等主体的优势和能动性。三是更加注重丰富农村产业形式,由以往形式较单一、以第一产业为主的状况,转为一二三产业融合、农文旅融合,培育新产业新业态,塑造发展新动能。四是更加注重改革创新,由以往聚焦于教育、医疗、户籍、税费等基础性领域的改革创新,转为要素配置、农民增收、产业融合、商业模式、生态保护等建设性领域的改革创新,对城乡融合发展的带动效应显著增强。

表 7 重庆市城乡融合政策变迁趋势

初步探索期(2002—2011 年)	深入推进期(2012—2022 年)	变迁趋势
城乡要素互补层次较低	城乡要素互补层次提升	要素互补高级化
参与主体主要为政府	参与主体拓展为企业、社会组织等	参与主体多元化
农村产业形式较为单一	农村新产业新业态日益丰富	产业形式多样化
面向基础性领域的改革创新	突出建设性领域的改革创新	改革创新精准化

六、管理启示

依据城乡融合政策变迁趋势分析,结合国家城乡融合发展试验区重庆市西部片区的实践经验,从提升城乡要素互补水平、营造社会参与良好环境、推进农村产业融合发展及加大改革创新力度四个方面,提出推进城乡融合发展的管理启示。

(一)提升城乡要素互补水平

要素互补为城乡融合发展奠定基本前提。党的二十届三中全会强调“促进城乡要素平等交换、双向流动”^[2],因此城乡融合发展重在破除城乡要素流动障碍,实现要素加快流动、融合互补。首先,构建要素对接信息平台。依托大数据和智能化等现代信息技术手段,着力构建城乡之间跨

部门信息管理系统、决策支持系统等交流平台,增进城乡主体间联络强度,打通城乡要素信息壁垒,完善供需发布、筛选、对接和洽谈功能,提升要素对接和互补效率。其次,加强互补效果评估反馈。根据城乡融合发展不同阶段的要素互补形势与特点,建立覆盖全流程的评估体系,开展动态评估和监测,强化对评估结果的分析运用,进而完善互补流程,调整优化互补领域和方式,保证要素互补的动态性、针对性和有效性,避免资源浪费,最大限度提升要素效用。最后,注重发挥市场机制的决定性作用。充分激发城乡市场活力,以广阔的生产、经营和消费市场为载体,构建开放型的城乡市场体系,破除体制机制障碍,建立反映要素稀缺程度、供求关系变化的价格机制、竞争机制、调配机制,促进社会资本、管理理念、销售网络、文旅资源等高端要素在城乡之间自由流动和高效匹配,实现要素流动高级化、通畅化和便捷化。同时,发挥政府的统筹协调、规划引导作用,实现有为政府与有效市场对要素配置的双轮驱动,共同提高要素互补效能。重庆市西部片区持续深化农村集体产权制度和宅基地制度改革,推进农村“三变”改革,加快农村产权流转交易市场建设,完善市、区县、乡镇产权流转交易服务体系,要素配置体制机制更加健全,为提升城乡要素互补水平提供了有力保障。

(二)营造社会参与良好环境

社会参与为城乡融合发展提供重要保障。在社会主义市场经济体制日益完善及社会治理重心逐步下移的背景下,多元社会主体参与城乡融合发展的积极性日益高涨,需要良好的社会环境加以保障和巩固。一是营造良好政策环境。发挥政策的整合作用和激励效应,针对城乡群众关心的流动人口权益保障、涉农资源集聚整合、返乡创业就业激励扶持、农企信贷融资担保等问题,利用政策纾困解难,优化政策设计和制度供给,推动城乡融合规范化发展,实现刚性约束下的规则之治、柔性之治。二是畅通社会参与渠道。形成“政府主导下的多方合作”格局^[51],通过政府牵头,搭建城市社会组织和农村基层组织之间的沟通桥梁,建立良性互动关系,如加大文化体育、医疗卫生、环境保护等专业性社会组织入驻农村的力度,在人才培养、技能培训与环境保护等方面发挥专业能力,提高乡风文明程度和农村治理效能。重庆市引导政府部门、企事业单位对口帮扶西部片区农村建设,激励农业科技人才、经营管理人才、专业技术人才服务农村发展,推广“三制一化”“三事分流”“党建+网格化+数字化”等治理经验,助推西部片区实现更高层次的自治、法治、德治相融合。三是扩展群众交流空间。充分发挥政务微博、政府公众号、网络新媒体和“数字乡村”平台等载体功能,打造线上交流空间,并通过举办城乡结对交流会、民俗文化周、非物质文化遗产传承等活动,扩宽线下交流平台,从而以“线上+线下”的便捷交流环境,增进城乡群众间的交流、理解和互信,为城乡融合发展提供强大情感力量,形成城乡良性互动、平等包容的社会氛围。

(三)推进农村产业融合发展

产业融合为城乡融合发展筑牢关键支撑。现代化的农村,不仅要有发达的农业,而且要有发达的非农产业体系^[52]。随着农业供给侧结构性改革的持续深化,民俗村落、旅游小镇、“电商村”等新发展形态兴起,产业融合态势日趋凸显,极大激发了农村发展活力。第一,促进农村一二三产业融合。以农业为基础,通过产业链条延伸、资源集约化配置和技术推广等途径,转变农业发展方式,提炼农村一二三产业的最大公约数,构建集生产、经营、消费、休闲和生态等交融一体的农村现代产业体系,发挥产业促农兴农强农的强大动能。重庆市西部片区通过开展“产村城”一体化行动、培育涉农市场主体、实施农产品加工能力提升工程等举措,推动更多涉农企业入驻,对接本地产业发展需求,构建分工协作、协调有序的现代生产网络和产业体系,推行生产、加工、销售、研发、品牌建设等全链条集约化管理,倍增产业融合价值,提升产业融合水平。第二,推动农文旅融合。将农村自然田园风光、农耕文明与旅游产业结合起来,形成“农业+文化+旅游”的发展模式,最大限度提高现有资源利用效率,获得文化效益、生态效益与经济效益相互激发的乘数效应,让农村成为记住乡愁、留住乡俗、品味乡情的精神原乡,提升农村吸引力和发展效能。第

三,注重完善农企利益联结机制。通过股份合作、订单生产等模式,加大农企间合作力度,促进企业资金、技术、人才、信息、市场优势与农村资源优势紧密结合,形成长期稳定的契约关系、情感纽带及合作共同体,逐步壮大农村产业体系及农村集体经济规模,增进农民获得感、幸福感。

(四)加大改革创新力度

改革创新为城乡融合发展赋予根本动力。城乡融合发展具有稳中求进、与时俱进的特征,因而需要主动适应新形势、新要求,通过推出新理念、新举措赋能城乡融合发展。一是深化改革试验。改革试验是突破发展瓶颈、拓宽发展思路的关键一招,要善于以试点先行的形式,充分发挥县域“近城近乡的区位优势、进入门槛低的制度优势和要素衔接的平台优势”^[53],将其作为城乡融合发展的重要切入点和改革试验单元,加强县域层面体制机制改革。根据创造就业岗位、提供公共服务、对接产业转移、发展集体经济等方面的效果,评选出若干优秀案例,并总结经验加以推广,发挥示范和带动效应。近年来,重庆市支持西部片区承担农村集体经营性建设用地入市改革、城乡有序流动的人口迁徙制度改革、生态产品价值实现机制改革等改革试验任务,激发改革创新活力,以点带面、示范引领,整体提升重庆市城乡融合发展水平。二是推进政策创新。党的二十届三中全会提出“要健全推进新型城镇化体制机制,巩固和完善农村基本经营制度,完善强农惠农富农支持制度,深化土地制度改革”^[2],这就需要在城乡融合发展进程中打破惯性和定势思维,坚持问题导向,针对要素流动、产权流转、产业融合、空间规划等改革难点,加强科技支持、社会参与、政府购买等政策工具的应用,因地制宜打出土地、产业、金融、财税等多项政策“组合拳”,巩固城乡融合发展良好态势。同时,向先进地区开展政策和经验学习,并结合实际加以选择和转化,形成具有自身风格的新模式和新路径。三是强化人才支撑。创新型人才是强化改革创新的基础和前提,通过建立合理的创新回报机制、利益分配机制、晋升激励机制和荣誉认定机制,提供优良的人才发展政策环境、社会环境,引导更多创新型人才投身于城乡融合发展实践,实现人尽其才、才尽其用,为城乡融合发展提供稳固持久的智慧之源、创新之源。

综上所述,以上四个方面分别从不同角度推进城乡融合发展:要素互补为基本前提,只有实现全面、充分、精准的要素流动和互补,才能打破城乡之间的分离和隔阂状态;社会参与为重要保障,彰显了人民群众在城乡融合发展进程中“人人有责”“人人尽责”的地位与作用,调动城乡主体的积极性和主人翁意识;产业融合为关键支撑,助推农村产业结构优化,筑牢城乡融合发展的经济基础;改革创新为根本动力,引导城乡融合发展不断应变局、开新局,满足更深层次的发展需求。据此,构建城乡融合“1+4”发展框架(见图5),在实践过程中,这四个方面相互支撑、相互补充,发挥协同效应,形成推动城乡融合发展的强大合力。

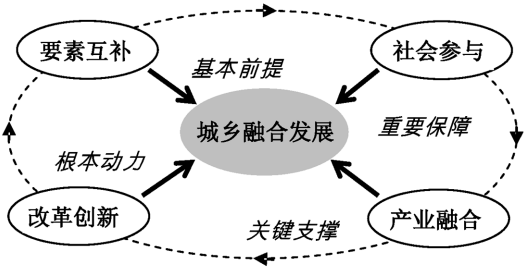


图5 基于政策分析的城乡融合“1+4”发展框架

七、结 语

城乡融合政策随着政策环境的变化而动态演进、创新发展,以更好回应国家战略需求和社会期盼,服务城乡融合发展大局。在横向政策叠加互补、纵向政策延续更新的背景下,20 年来的城乡融合发展形成了农村经济逐步增长、农民生活日益改善、城乡基础设施和公共服务一体化持续

向好的新局面。但同时需要注意,城乡发展水平仍有较大差距,还需稳妥、审慎把握城乡融合发展节奏,以务实之举,促进先进技术、紧缺人才和关键资源向农村有序转移和流动,缩小城乡之间梯度位差和发展势差。

城乡融合发展是一项复杂、艰巨的系统工程,城乡融合政策变迁亦是多方面内外因素共同作用的结果,以前沿眼光、广阔视角及跨学科视野,运用定性和定量相结合、静态和动态相结合的方法,进一步探究政策变迁的促进机制和形成机理,是未来城乡融合发展研究值得关注的问题。

城乡融合发展是实现中国式现代化的必然要求,事关全面建成社会主义现代化强国进程,需构筑长效机制,不断优化政策体系,协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略,加快农业农村现代化步伐,形成优势互补、共同发展的城乡格局,绘制城乡融合发展的崭新画卷,实现共同富裕的宏伟蓝图。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 中共二十届三中全会在京举行 中央政治局主持全会 中央委员会总书记习近平作重要讲话[N]. 人民日报,2024-07-19(1).
- [3] VAN VLIET J,BIRCH-THOMSEN T,GALLARDO M,et al. Bridging the rural-urban dichotomy in land use science [J]. *Journal of land use science*,2020(5):585-591.
- [4] WU Y,EESLEY C E. Regional migration,entrepreneurship and university alumni[J]. *Regional studies*,2022 (6):1015-1032.
- [5] HOOGERBRUGGE M,BURGER M. Selective migration and urban-rural differences in subjective well-being: Evidence from the United Kingdom [J]. *Urban studies*,2022(10):2092-2109.
- [6] SMITH G,NANDWANI D,KANKARLA V. Facilitating resilient rural-to-urban sustainable agriculture and rural communities [J]. *International journal of sustainable development & world ecology*,2017(6):485-501.
- [7] LEAP B,HEATH C. Disconnected,not polarized:Four decades of the rural-urban interface in mainstream country music [J]. *Social currents*,2021(2):107-125.
- [8] FIGLUS T. Process of incorporation and morphological transformations of rural settlement patterns in the context of urban development:The case study of Łódź[J]. *Quaestiones geographicae*,2020(2):75-95.
- [9] MONDAL D,SEN S. Methodological dimensions of delineating peri-urban areas:The case of Kolkata metropolis[J]. *Environment and urbanization Asia*,2020(2):183-194.
- [10] WESTLUND H,BORSEKOVA K. Rural problems,policies and possibilities in a post-urban world[J]. *Regional science policy & practice*,2023(4):717-728.
- [11] GHARAIBEH A A,ALHAMAD M N,AL-HASSAN D A,et al. The impact of the spatial configuration of socioeconomic services on rural-urban dependencies in Northern Jordan[J]. *GeoJournal*,2022(6):4475-4490.
- [12] PORRU S,MISSO F E,PANI F E,et al. Smart mobility and public transport:Opportunities and challenges in rural and urban areas[J]. *Journal of traffic and transportation engineering(English Edition)*.2020(1):88-97.
- [13] COCHET H. Capital/Labour separation in French agriculture:The end of family farming? [J]. *Land use policy*,2018(77):553-558.
- [14] CHOI H,CHOI O C,HAN D G. A game theoretic approach to analyze the success factors of 1970s Saemaul Undong [J]. *Korean comparative government review*,2020(2):101-122.
- [15] FUJIMOTO I. Lessons from abroad in rural community revitalization: The One Village,One Product Movement in Japan [J]. *Community development journal*,1992(1):10-20.
- [16] 杨志恒. 城乡融合发展的理论溯源、内涵与机制分析[J]. *地理与地理信息科学*,2019(4):111-116.
- [17] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. *地理学报*,2018(4):637-650.
- [18] 方创琳. 城乡融合发展机理与演进规律的理论解析[J]. *地理学报*,2022(4):759-776.
- [19] 施建刚,段锴丰,吴光东. 长三角地区城乡融合发展水平测度及其时空特征分析[J]. *同济大学学报(社会科学版)*,2022(1):78-89.
- [20] 魏后凯. 深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J]. *中国农村经济*,2020(6):5-8.
- [21] 刘合光. 城乡融合发展的进展、障碍与突破口[J]. *人民论坛*,2022(1):46-49.
- [22] 徐宏潇. 城乡融合发展:理论依据、现实动因与实现条件[J]. *南京农业大学学报(社会科学版)*,2020(5):94-101.
- [23] 孙绍勇. 新时代全面推进城乡融合发展的共同富裕逻辑旨要[J]. *福建论坛(人文社会科学版)*,2023(3):5-16.
- [24] 张明皓,叶敬忠. 城乡融合发展推动共同富裕的内在机理与实现路径[J]. *农村经济*,2022(11):1-10.
- [25] 李泉. 着力推进城乡融合和区域协调发展的实践探索与重点突破[J]. *兰州学刊*,2023(1):15-30.

- [26] 赵天娥. 新时代城乡融合发展的多维审视[J]. 行政论坛, 2021(4):142-146.
- [27] 何永芳, 余赛男, 杨春健. 新时代城乡融合发展问题与路径[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020(7):186-190.
- [28] 岳文泽, 钟鹏宇, 甄延临等. 从城乡统筹走向城乡融合:缘起与实践[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2021(4):52-61.
- [29] 杨佩卿. 新型城镇化和乡村振兴协同推进路径探析——基于陕西实践探索的案例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022(1):34-45.
- [30] 叶超, 于洁. 迈向城乡融合:新型城镇化与乡村振兴结合研究的关键与趋势[J]. 地理科学, 2020(4):528-534.
- [31] 张爱婷, 周俊艳, 张璐等. 黄河流域城乡融合协调发展:水平测度、制约因素及发展路径[J]. 统计与信息论坛, 2022(3):34-43.
- [32] 俞彤晖, 肖延玉. 数字经济促进城乡融合发展的实现机理与实证检验[J]. 统计与决策, 2023(1):11-16.
- [33] 谢智敏, 甄峰. 基于多源数据的南京市域城乡融合水平测度研究[J]. 地理科学, 2023(1):1-10.
- [34] 冯霞霞. 大气污染防治政策变迁与解释框架构建——基于政策网络的视角[J]. 中国行政管理, 2014(9):16-20+80.
- [35] 吴文强, 郭施宏. 价值共识、现状偏好与政策变迁——以中国卫生政策为例[J]. 公共管理学报, 2018(1):46-57+155-156.
- [36] 杨宏山. 公共政策学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2020:171-173.
- [37] 王涛, 唐紫燕. 我国体育消费政策工具选择特征及优化策略[J]. 体育文化导刊, 2022(2):76-83.
- [38] 张海鹏. 中国城乡关系演变 70 年:从分割到融合[J]. 中国农村经济, 2019(3):2-18.
- [39] 吴丰华, 韩文龙. 改革开放四十年的城乡关系:历史脉络、阶段特征和未来展望[J]. 学术月刊, 2018(4):58-68.
- [40] 唐任伍. 中国共产党百年城乡关系探索[J]. 人民论坛, 2021(36):33-37.
- [41] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London:Logman group limited, 1985.
- [42] 宋伟玲, 肖汝莉. 中国光伏产业政策工具演化路径及其启示[J]. 情报杂志, 2022(1):177-184.
- [43] 李新, 李柏洲, 吴翔宇. 创新型城市中府际关系与政策工具的社会网络[J]. 科学学研究, 2020(12):2258-2270.
- [44] 刘雪华, 孙大鹏. 政策工具视角下我国城镇化政策文本量化研究——基于 2014—2020 年的国家政策文本[J]. 吉林大学社会科学学报, 2022(2):211-222+240.
- [45] 张宏如, 邓敏. 健康中国背景下中医药健康服务领域政策工具研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022(1):30-37+110.
- [46] 那丹丹, 李英. 我国制造业数字化转型的政策工具研究[J]. 行政论坛, 2021(1):92-97.
- [47] 许昕然, 龚蛟腾. 政策工具视角下的乡村文化振兴政策文本量化研究[J]. 图书馆论坛, 2023(4):69-78.
- [48] 马冉, 马帅. 政策工具视角下我国优化营商环境高质量发展研究[J]. 重庆社会科学, 2021(11):106-118.
- [49] 国务院. 关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见(国发[2009]3号)[Z]. 2009-01-26.
- [50] 中共中央 国务院. 关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[Z]. 2019-04-15.
- [51] 竺乾威. 政府主导下的多方合作:集中体制下的治理创新[J]. 中国行政管理, 2022(1):13-18.
- [52] 叶兴庆. 新时代中国乡村振兴战略论纲[J]. 改革, 2018(1):65-73.
- [53] 张琛, 孔祥智. 乡村振兴与新型城镇化的深度融合思考[J]. 理论探索, 2021(1):92-100+120.

A Textual Analysis Approach to the Policy Change of Urban-rural Integration: Taking Chongqing as an Example

WANG Zuojun^{1,2}, SUN Yongqi^{1,2}

(1. College of State Governance, Southwest University, Chongqing 400715, China;
2. Center for the Research on the Chinese Modernization of Government Governance,
Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Integrated urban-rural development is the necessary path to break the urban-rural dual system and narrow the urban-rural development gap. Exploring the policy change of urban-rural integration is of great significance for identifying the integrated urban-rural development trends. On the basis of determining the stages of integrated urban-rural development, a three-dimensional framework of “policy stage-policy objective-policy tool” is established. Taking Chongqing as an example, this research carries out a text coding and quantitative analysis on 163 urban-rural integration policies of Chongqing from 2002 to 2022 to explore the trends of policy change from two aspects of policy objective and policy tool. It concludes that as the necessary support for the realization of urban-rural integration, its policies evolve dynamically and develop innovatively according to policy environment change, and the trends of policy change are the advancement of factor complementarity, the diversification of participants, the diversification of industrial forms as well as the precision of reform and innovation. Accordingly, management enlightenment is proposed from four aspects: raising the level of complementarity between urban and rural factors, creating a good environment for social participation, promoting the integrated development of rural industries, and intensifying reform and innovation to provide reference for integrated urban-rural development.

Key words: urban-rural integration; urban-rural relationship; policy change; textual analysis; policy tool; policy objective; rural revitalization; factor complementarity

责任编辑 江娟丽
网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>