

DOI:10.19322/j.cnki.issn.1006-4710.2026.01.002

<https://xuebao.xaut.edu.cn>

引文格式:丁双莹,魏伟,杨龙,韩娜.制度变迁的“语义证据”:河南省城乡融合政策的主题聚类与动态演化研究[J].西安理工大学学报,2026,42(1):12-23.

Ding Shuangying, Wei Wei, Yang Long, Han Na. "Semantic evidence" of institutional change: thematic clustering and dynamic evolution of urban-rural integration policies in Henan Province[J]. Journal of Xi'an University of Technology, 2026, 42(1): 12-23.

制度变迁的“语义证据”:河南省城乡融合政策的主题聚类与动态演化研究

丁双莹¹, 魏伟², 杨龙², 韩娜³

(1. 郑州工程技术学院 管理学院, 河南 郑州 450044; 2. 郑州大学 管理学院, 河南 郑州 450001;

3. 河南牧业经济学院 食品科学学院, 河南 郑州 450046)

摘要: 河南省是中国城乡融合发展的典型缩影, 深入挖掘河南省城乡融合制度变迁的语义证据, 对推动城乡高质量融合发展具有重要意义。本研究基于BERTopic模型对2002—2024年河南省城乡融合政策文本展开主题识别与聚类分析, 并进一步探索了政策焦点的动态演变规律。研究结果显示, 主题呈现出“核心支撑有力、领域覆盖全面”的特征, 可聚合为城乡规划编制、住房与城乡建设、人居环境改善、城市建设与管理、乡村振兴与基础设施建设、社会保障以及基础教育等七大领域。结合演化特征, 政策的语义变迁进程可划分为四个阶段: 2002—2007年规划优先, 聚焦民生; 2008—2012年以城带乡, 产城融合; 2013—2017年服务均等, 要素流动; 2018—2024年乡村振兴, 城乡共荣。未来河南应以人为本强化民生保障、双向互通拓宽要素流动、区域互补构建协同机制, 为中国式城乡融合发展贡献河南方案。

关键词: 城乡融合; 政策分析; 制度变迁; 河南省; 主题聚类

中图分类号: F2 文献标志码: A 文章编号: 1006-4710(2026)01-0012-12

“Semantic evidence” of institutional change: thematic clustering and dynamic evolution of urban-rural integration policies in Henan Province

Ding Shuangying¹, Wei Wei², Yang Long², Han Na³

(1. School of Management, Zhengzhou University of Technology, Zhengzhou 450044, China;

2. School of Management, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China;

3. School of Food Science, Henan University of Animal Husbandry and Economy, Zhengzhou 450046, China)

Abstract: Henan Province is a typical microcosm for urban-rural integration development in China. In-depth exploration of the semantic evidence of the institutional changes in the integration of urban and rural areas in Henan Province is of great significance for promoting high-quality integrated development of urban and rural areas. By the BERTopic model, this study carried out topic identification and clustering analysis of the urban-rural integration policy texts in Henan Province from 2002 to 2024, and further explored the dynamic evolution law of policy focus. The research results show that the theme presents the characteristics of “strong core support and comprehensive coverage of fields”. It can be aggregated into seven major fields: urban and rural plan-

收稿日期: 2025-09-19; 网络首发日期: 2026-02-24

网络首发地址: <https://link.cnki.net/urlid/61.1294.N.20260224.1347.004>

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(72001191); 2026年度河南省高等学校重点科研项目(26A630020)

第一作者: 丁双莹, 女, 硕士, 助教, 研究方向为政策文本挖掘、旅游信息科学。E-mail: 18303858760@163.com

通信作者: 魏伟, 男, 博士, 教授, 博导, 研究方向为政策智能。E-mail: weiwei123@zzu.edu.cn

ning compilation, housing and urban-rural construction, improvement of living environment, urban construction and management, rural revitalization and infrastructure, social security, and basic education. Combined with the evolution characteristics, the semantic change process of the policy can be divided into four stages: 2002—2007 planning priority, focusing on people's livelihood; 2008—2012 urban belt township, industry-city integration; 2013—2017 service parity, factor mobility; 2018—2024 rural revitalization, urban and rural co-prosperity. In the future, Henan should strengthen people's livelihood security with a people-oriented approach, expand the flow of factors through two-way communication, and build a collaborative mechanism based on regional complementarity, so as to contribute to the urban-rural integrated development of the Chinese style.

Key words: urban-rural integration; policy analysis; institutional change; Henan Province; topic clustering

中国城乡关系历经数千年农耕文明与城市建设的双重塑造,在漫长的演化进程中,逐渐形成城乡互相依存、共同发展的局面。《中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报》显示,2024 年年末全国常住人口城镇化率为 67%,城乡居民人均可支配收入比值为 2.34。城乡收入差距大、城乡要素流动失衡、公共服务非均等化等问题仍是新时代我国社会矛盾的突出体现。党的二十届三中全会审议通过《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”这一重要论断。推进城乡融合发展现已成为破解城乡二元体制释放乡村活力的迫切需要^[1]。

城乡融合的本质是在城乡发展要素自由流动、公平与共享基础上实现城乡协调和一体化发展,形成共建共享共荣的城乡生命共同体^[2]。作为农业大省和“三农”问题典型区域,河南可谓是中国城乡融合发展的缩影。河南拥有数千年的耕作历史,农业基础雄厚,用不到 6%的耕地生产了全国近 10%的粮食,但城乡发展失衡问题一直制约着河南的现代化进程。2025 年,习近平总书记在河南考察时指出“以城乡融合发展带动乡村全面振兴,促进城乡共同富裕”。这为河南破解城乡二元结构难题指明了方向。近些年,通过农业现代化与乡村振兴战略的实施,河南省城乡融合发展卓有成效,研究河南城乡关系演变对全国具有示范意义。

城乡融合政策作为新时代弥合城乡之间鸿沟的探索性工具,为其发展提供了可持续动能。基于制度变迁理论,本研究利用 BERTopic 模型从语义层面深入挖掘了 2002—2024 年河南省城乡融合政策的主题分布特征与动态演化规律。并在此基础上结合路径依赖与制度重组机制解析政策的嬗变轨迹^[3],为城乡融合政策的变迁进程提供语义证据,丰富了该领域的研究范式。在实践层面,本研究提炼

了河南省在不同城乡融合发展阶段的关键着力点,有助于辅助政策制定者的科学决策,同时为其他地区提供可复制的河南经验。

1 文献综述

1.1 城乡融合发展研究

在国家战略导向下,城乡融合相关成果产出较为密集,特别是关于城乡关系的讨论,尤为热烈。多数研究者认为我国城乡关系经历了从“城乡二元”到“城乡统筹”“城乡一体化”再到“城乡融合”的发展变迁^[4],各阶段的针对性研究以及整体回溯性研究成果都十分丰富。随着中国特色社会主义理论体系的发展,相关研究也不局限于马恩城乡理论作用于中国城乡关系的探讨^[5],更倾向于剖析新型城镇化、中国式现代化、乡村振兴与城乡融合的耦合协同关系。在实践研究层面,目前主要集中在城乡融合发展存在的问题与路径、城乡融合发展水平测度以及数字经济、共同富裕等对城乡融合要素的影响研究^[6]。在研究尺度上,中国、省级以及县域均有涉及。有关河南的城乡融合研究大多集中在以上几个实践层面,以县域为对象展开的城乡融合研究相对较多^[7],说明河南在推进县域城乡融合发展的进程中取得了显著成效。

国外研究方面,工业革命背景下,西方学者较早关注到了城市和乡村经济的巨大落差,马克思主义城乡关系理论、有机疏散理论、田园城市理论^[8-10]等思想被提出,揭示了城乡对立的阶级根源。从宏观角度聚焦于经济学单一学科,对城乡劳动力流动、城乡空间重构、城乡一体化等问题做出回应^[11]。从整体上来看,国内外研究仍存在一定的局限性,理论上缺少跨学科融合研究,实践上缺乏对微观主体例如农民、乡村社区的深入关注,忽视了问题背后的制度性矛盾,尚未充分揭示制度等深层次因素与城乡融合的内在关联,难以对复杂多变的城乡发展做出全

面解释,需要从更加微观的角度深度解析城乡融合的变迁轨迹。

1.2 城乡融合政策研究

政策文本是制度变迁的直接载体,通过城乡融合政策研究可还原制度变迁中的决策逻辑,优化政策设计,突破政策与实施之间的“执行鸿沟”。现有城乡融合政策研究大多是学者们结合时代客观发展和多学科专业认知,对于城乡融合政策推行以来的纵深思考。从城乡融合的政策内涵、体制机制、演进逻辑以及实践成效等^[1, 12-13]多个角度展开深入剖析。也有学者运用社会网络分析、LDA主题模型、内容分析法等^[14-16]对城乡融合的相关政策进行了文本量化分析,揭示了政策变迁的阶段性特征与政策实施路径。例如王泽昊基于政策工具视角综合实地调研、计量分析、文本分析等多种方法,探究了2006—2022年间岳西县城乡融合水平与县域城乡规划发展政策之间的关联关系^[6]。但目前文本主题识别与演化领域已涌现出诸多创新方法。例如李海林、万校基等学者提出的主题趋势聚类算法、新兴主题识别方法等^[17-18],有效解决了传统主题识别不精细、高维数据复杂难处理等问题。且随着AI大模型时代来临,基于预训练大模型的政策文本研究也取得突破性进展^[19],可精准挖掘文本信息,建立复杂语义关联。这些前沿的方法在城乡融合政策研究中尚处于起步阶段,未得到广泛普及与深入应用。

总的来说,相较于目前政策信息科学领域的前瞻性发展,城乡政策的文本研究视角较为局限,缺少客观文本挖掘手段的支撑,且单纯从主题和词的角度出发仅停留在政策文本的“表面挖掘”,未能分解其背后的语义机制,难以捕捉从城乡统筹到城乡一体化再到城乡融合等多个概念的动态语义关联和发展脉络。本研究引入BERTopic模型将进一步提升政策主题识别以及聚类结果的准确性和稳健性,为揭示河南省城乡融合制度变迁的内在逻辑提供更具客观性和系统性的依据。

2 研究设计

2.1 研究框架

本研究基于BERTopic模型从三个层面提取了2002—2024年河南省城乡融合政策文本的语义证据。在完成文本数据的收集以及预处理后,首先通过词嵌入模型捕捉文本语义特征,进行初步主题发现;之后,利用层次聚类生成语义空间的层次结构,划分高维主题层,揭示不同主题的特征与内涵;最后,结合文本语义的主题概率和文档比例加权聚合

获取主题热度,并根据演化特征划分发展阶段以进一步探索城乡融合政策的嬗变轨迹。三重维度相互印证,层层递进,形成对河南省城乡融合制度变迁的“语义证据链”。

2.2 数据来源

本研究采用多渠道、分层次的策略以确保政策文本的全面性与代表性。首先,采用“专业数据库+官方源头”的模式进行政策收集。借助北大法宝政策数据库,在设定制定机关为“河南省”的前提下,以“城乡”为主题,“城乡融合”“城乡一体”“城乡统筹”“城乡发展”“城乡规划”“城乡关系”等为关键词检索相关地方性法规,完整覆盖我国城乡关系演变不同阶段的核心概念。其次,通过河南省人民政府、河南省住房和城乡建设厅等官方网站进行补充检索。最后,针对全局性省级文件,通过关键词命中只截取与城乡融合直接相关的章节或段落,但对省市城乡专题政策则获取全文。最终形成涵盖省级全局政策关键条款、省级专题政策以及市级专项措施文件的多层级政策文本库,共计507份,为后续分析提供扎实的文本基础。

2.3 研究方法

BERTopic是Grootendorst M于2022年提出的一种基于预训练的无监督深度学习模型^[20]。相较于传统主题模型,BERTopic模型考虑了文本数据中词汇的语义、结构及序列,使获取的主题可解释性较强并在一定程度上实现词义消歧^[21]。为解决一般BERTopic模型对Text级数据进行主题建模的粒度困境,本研究基于语义完整性的动态文本拆分策略,将原始政策文档按段落语义边界切割为不超过512字符的文本块。有效避免了因截断导致的语义断裂,同时能够捕捉到同一政策中不同章节或条款所蕴含的子主题多样性。

在完成段落合并及jieba分词文本预处理后,本研究构建了基于BERTopic模型的河南省城乡融合政策文本主题挖掘框架。首先利用aspire/acge_text_embedding预训练模型将3974个政策文本段落转换为1024维的语义向量,完整保留政策文本的语义特征;进而运用UMAP算法进行非线性降维,为后续聚类提供高效可分的低维数据表征;随后根据多次建模结果,利用HDBSCAN进行主题识别;为进一步提取主题特征和潜在信息,通过CountVectorizer提取各主题的前5个高频特征词;最后,根据政策主题识别结果,通过计算主题距离进行层次聚类,以获取城乡融合政策的重点领域,为分析河南省城乡融合政策的阶段性特征和演进逻辑提供量

化基础。

3 政策结果分析

3.1 政策主题识别

在预设参数下, BERTopic 模型从河南省城乡融合政策文本中识别出 31 个政策主题。每个主题都能被关键词和代表性文档明确表征, 如表 1 所示。从总体上看, 河南省城乡融合政策的主题分布呈现“核心支撑有力、领域覆盖全面”的特点。其中 Topic_0_农村_基础设施建设_建设_城镇所包含的段落数最多, 占比达到 9.05%, 这与国家战略导向高度一致, 且与河南省省情契合。《2024 年河南省国民经济和

社会发展统计公报》数据显示, 2024 年河南省城镇居民人均消费支出是农村居民人均消费支出的 1.5 倍, 城乡差距较大, 而基础设施建设正是缩小城乡差距的根本路径和核心抓手。Topic_1、Topic_2 包含的段落数量也比较多, 占比均在 6% 左右, 说明义务教育与城乡建设并重, 是城乡融合中的关键支撑领域。不仅表明了城乡居民对公共服务均等化的迫切需求, 还显示了河南省各级政府的系统谋划和大力建设。其余 28 个主题所包含的文档数相对较为均衡, 反映了河南省城乡融合政策兼顾多维发展, 涉及农业、规划、就业、医保、社区服务、环境保护等多个方面。

表 1 河南省城乡融合政策主题识别结果

Tab. 1 Theme identification results of urban-rural integration policies in Henan Province

主题(特征词)	段落数量	占比/%	主题(特征词)	段落数量	占比/%
Topic_0_农村_基础设施建设_建设_城镇	284	9.05	Topic_16_违法_城乡规划_改正_拆除	82	2.61
Topic_1_学校_义务教育_中小学_教师	202	6.44	Topic_17_郑州_城市_建设_新区	82	2.61
Topic_2_执法_住房_城乡建设_行政	188	5.99	Topic_18_救助_社会救助_供养_五保	81	2.58
Topic_3_农业_农产品_发展_生产	151	4.82	Topic_19_修改_城乡规划_详细规划_人民政府	76	2.42
Topic_4_城市_管理_建设_设施	149	4.75	Topic_20_招商_项目_招商引资_工作	74	2.36
Topic_5_建设工程_规划许可证_主管部门_规划	143	4.56	Topic_21_客运_道路_交通运输_城乡	72	2.30
Topic_6_许昌_许昌市_建设_责任单位	135	4.30	Topic_22_生态_修复_湿地_黄河	71	2.26
Topic_7_就业_创业_企业_人才	116	3.70	Topic_23_土地_农村_指标_产权	66	2.10
Topic_8_社区_服务_社区服务_物业	110	3.51	Topic_24_负责_规划_工作_城乡规划	66	2.10
Topic_9_城乡居民_养老保险_缴费_参保	103	3.28	Topic_25_城乡规划_许昌市_评审_规划	62	1.98
Topic_10_村庄_美丽_农村_宜居	102	3.25	Topic_26_供水_用水_工程_农村	59	1.88
Topic_11_发展_乡村振兴_农村_城乡一体化	93	2.97	Topic_27_医疗保险_医疗救助_医保_救助	58	1.85
Topic_12_洛阳_洛阳市_规划_建设	90	2.87	Topic_28_建筑_安全_绿色_生产	58	1.85
Topic_13_规划_城乡规划_编制_城市	88	2.81	Topic_29_负责_工作_指导_监督	56	1.79
Topic_14_示范区_城乡一体化示范区_建设_鹤壁市	83	2.65	Topic_30_住房_租赁_保障性_市场	55	1.75
Topic_15_环境卫生_垃圾_整洁_卫生	82	2.61			

为直观展示不同主题之间的关系和分布情况, 通过 UMAP 将主题-段落的分布映射到二维空间, 图中每个点代表一个文档, 颜色对应不同的主题, 点之间的聚集情况则反映了主题间的相似性, 如图 1 所示。Topic_1_学校_义务教育_中小学_教师和其他主题的间隔较远, 根据空间映射的规则, 说明该主题自身的语义内涵较为独特, 能与其他语义差异较大的主题区分开来。

BERTopic 模型提取主题特征词的核心方法为

c-TF-IDF, 其中 TF(词频)代表词语在某个主题中的出现频率, IDF(逆文档频率)可降低全局高频词权重、提升主题独特词权重, 二者乘积即为 c-TF-IDF 值, 值越高代表该词语对所在主题的区分度越强。可为后续政策主题聚类与演化分析提供可靠的词语权重支撑。结合排名前 16 的主题的特征词及其权重来看(图 2), 主题之间区分度较高, 关键词分布集中, 表明 BERTopic 模型具有较强的语义识别能力, 能够精准刻画主题的内在结构。

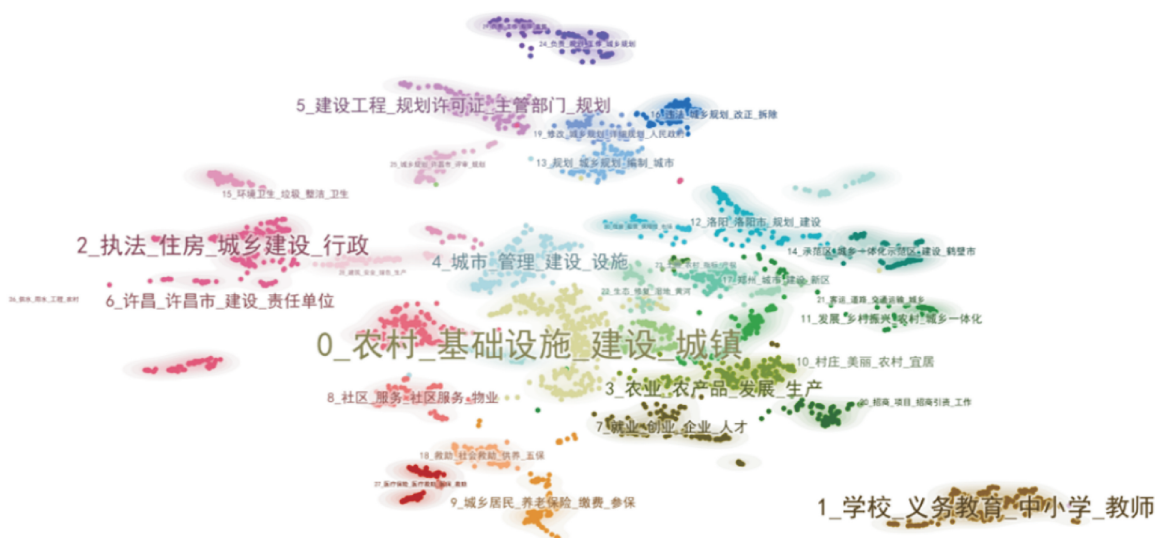


图 1 河南省城乡融合政策主题嵌入图

Fig. 1 Topic embedding map of urban-rural integration policy in Henan Province

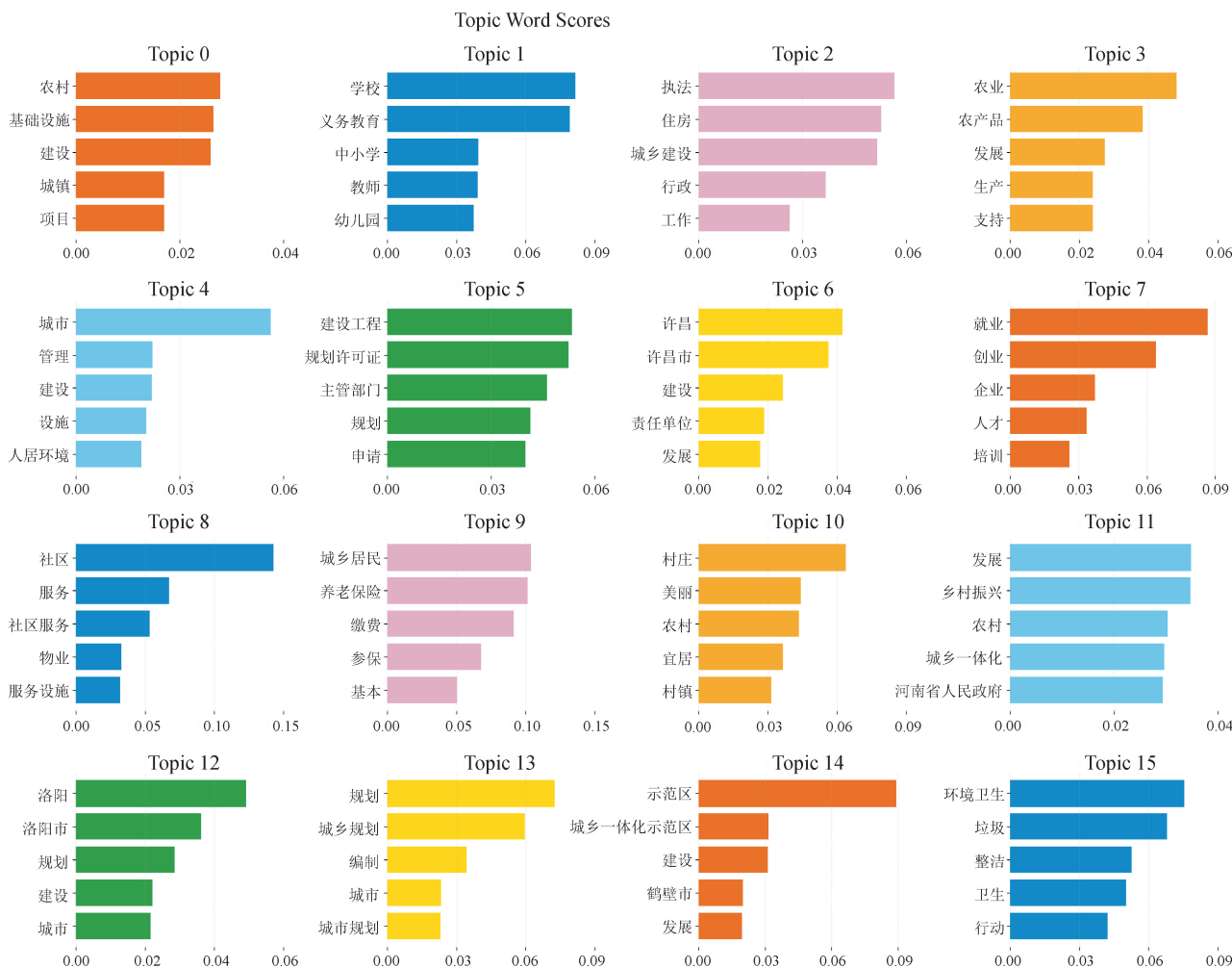


图 2 河南省城乡融合政策排名前 16 的主题特征词及权重分布

Fig. 2 The top 16 theme feature words and weight distribution of the urban-rural integration policies in Henan Province

例如 Topic_1 为城乡义务教育、Topic_8 为社区服务、Topic_9 为城乡养老保险。相同语义的特

征词能够精准归至同一主题下,且能够明确表征该主题特征。社区的 c-TF-IDF 值为 0.142 6,学校的

c-TF-IDF 值为 0.0816, 养老保险的 c-TF-IDF 值为 0.101, 均处于较高水平。说明基层民生和社会保障仍是政策重点, 反映了河南省对于“坚持以人民为中心, 增进人民福祉”理念的积极践行。规划建设类主题在数据中占比较大, 且部分主题可能存在重叠, 例如 Topic_12、13、19 等均涉及城乡规划, 但核心关键词不同。Topic_12 聚焦洛阳市的城市规划与建设, Topic_19 侧重城市规划的编制与实施, Topic_13 则强调政府主导下的城乡规划编制, 体现了河南省对于城乡融合发展的动态调整与科学布局。农业、农

村、农民以及乡村振兴等词较之城市、新区等词的权重更高。作为农业大省, 河南农业产值仅占 GDP 的十分之一, 农业转型困难, 农民增收渠道有限, 因此政府需给予农村地区适当政策倾斜。

3.2 政策主题聚类

为进一步整合 BERTopic 识别的初始主题, 调用模型内置的层次聚类模型探索主题间的高层结构。聚类使用 cosine_similarity 函数计算主题间的相似性, 并生成主题树状图, 为主题合并与划分提供量化依据, 如图 3 所示。

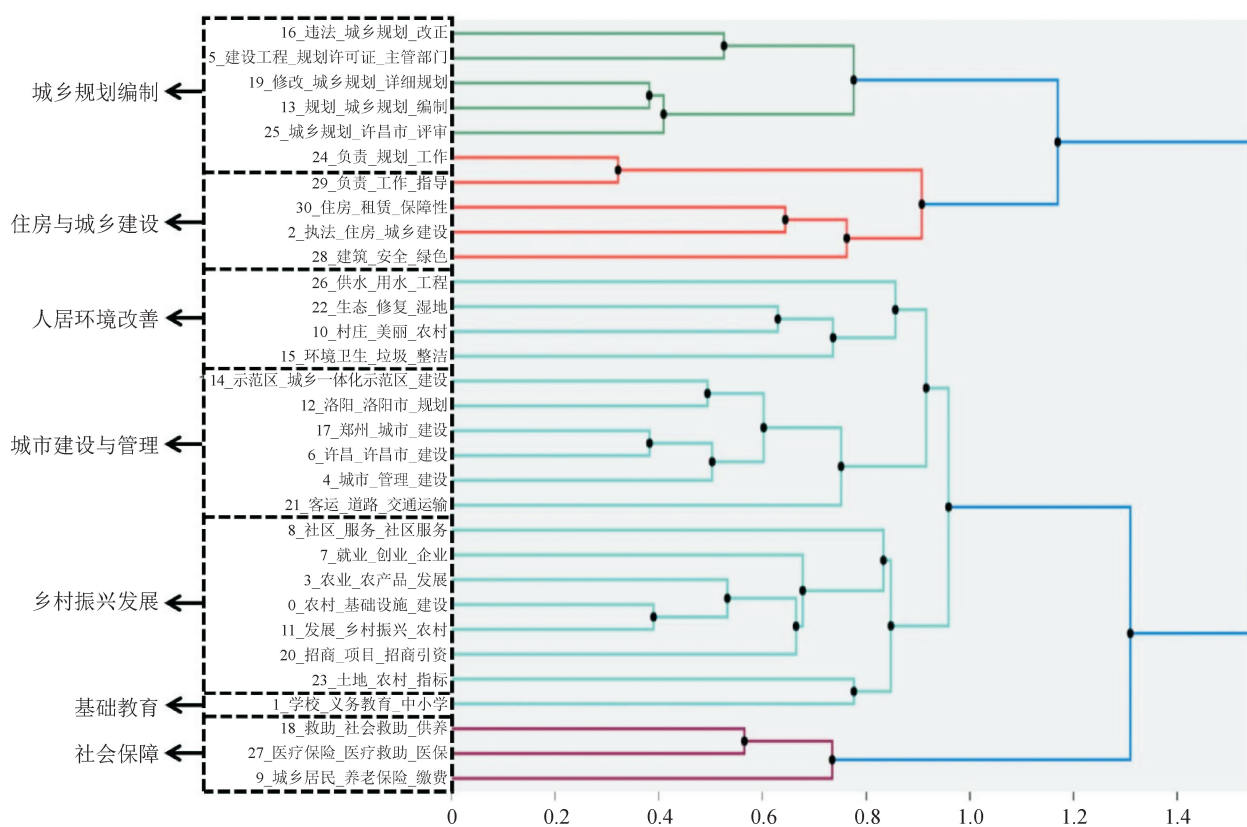


图 3 主题层次聚类

Fig. 3 Thematic hierarchical clustering

图中不同颜色连线用于区分各政策主题聚类分支及层级关联关系; 横坐标为主题层次聚类阈值, 不同阈值对应不同主题数量。在 0.9 距离阈值下初步划分可得到 6 个主题, 结合主题特征词语义及河南省城乡融合政策的实践背景, 可将主题命名为城乡规划编制、住房与城乡建设、人居环境改善、城市建设与管理、乡村振兴与基础建设以及社会保障。主题内部语义关联性较高, 且主题间边界明显, 有助于精准提取并分析不同主题在河南省城乡融合发展中扮演的角色。结合图 1 的主题嵌入结果可知, Topic_1 具有一定的语义独特性, 且其主题内容丰富, 包含 202 个段落。为避免在主题整体性分析中

稀释 Topic_1 的核心内涵, 因此将其拆分, 单独作为一个主题, 命名为“基础教育”。最终将 2003—2024 年河南省城乡融合政策聚合为七大主题。

3.2.1 城乡规划编制

城乡规划编制是政府秉持以人为本理念和城乡统筹原则下开展的全局性工作。研究期内有 147 份城乡政策涉及“规划”, 占比近 30%, 说明河南省严格遵循“规划先行, 谋定而后动”的工作思路, 结合城乡差异化发展科学施策。城乡专项政策方面, 河南省和各地级市发布了《河南省新型城镇化规划(2021—2035 年)》《周口市“十四五”城乡社区服务体系建设规划》《郑州市城乡规划管理条例》等政策, 构建了较

为全面的省市城乡规划政策网络,使规划能够更好地在基层落地生根。河南省全局规划也较为系统地对生态环境保护、交通资源配置、农业与旅游融合、城乡信息化建设等方面进行部署,合力推动城乡一体化发展。

随着城乡结构和功能的不断变化,规划不仅需要因地制宜,还需因时制宜。例如许昌市人民政府2012—2016年仅就“城乡规划指标”这一核心议题就发布了四次指导意见。从基本框架的构建到指标的调整再到体系的优化,最后根据新阶段的发展现状做出适应性提升,印证了许昌在城乡融合道路上的探索路径。

3.2.2 住房与城乡建设

2009年,河南省政府将原省建设厅的职能进行整合,组建成立河南省住房和城乡建设厅。增加“住房”标志着更关注民生,增加“城乡”标志着更重视城乡统筹。结合特征词的权重来看,住房供应与租赁、廉租房供应、公积金缴纳等均为城乡住房建设中的核心关注点,究其根本在于基层住房任务复杂且艰巨。各地市普遍面临房价波动幅度大、房地产开发存在质量隐患、租赁市场不规范等问题,使得中低收入群体住房需求难以得到保障。为此,河南省政府采取了加大房地产监管力度、增加租赁房源供给、提高公积金缴存基数上限和提取便利性等措施,以满足不同群体的住房需求。以上问题在城市更为凸显,农村主要涉及农房私搭乱建、违规占用土地、质量安全隐患等村民自建房规划建设问题。2015年,河南省人民政府发布《关于进一步规范农村村民住宅建设的指导意见》,提出强化服务群众、便民利民理念,突出乡村特色,妥善解决农村住宅建设的各种矛盾问题。此外,绿色建筑也是住房建设过程中的关键一环,在城乡规划的基础上,深入推进建筑节能、节地、节水、节材,加强绿色施工,保护环境,才能达成低碳宜居的城乡建设目标。

3.2.3 人居环境改善

在推进城乡一体化的进程中,城市产业不断溢出,人居环境的巨大差异如同一道鸿沟,不仅滋生了城乡之间的隔阂和偏见,同时也成为引发社会矛盾和冲突的潜在导火索。2021年,河南省人民政府印发《河南省“十四五”城市更新和城乡人居环境建设规划》,提出一方面要完善城市功能,更新老旧小区、老城区、旧工业区等不适应现代化社会生活的区域,盘活闲置资源,推进资源集约利用。另一方面从农村实际出发,重点做好垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升,注重美丽乡村建设的实际效果。各地

级市紧抓落实,村容村貌整治、农业污染治理以及乡村绿地美化等工作全方位推进,成效显著。2025年,河南省地方经济社会调查队所开展的农村人居环境整治调研结果显示,98.3%的调研村实现了生活垃圾集中处理,88.3%的调研村饮用水通过了集中净化处理,卫生厕所覆盖率达到84.5%。人居环境的改善不仅可以提升城乡的公共服务水平,减少农村人口外流,吸引城市产业落地,同时还可以修复农村生态环境,通过挖掘农村的特色资源从而促进休闲农业、乡村民宿等新产业新业态的发展。

3.2.4 城市建设与管理

为探索城乡一体化发展的新路子,2006年河南省选择鹤壁、济源等7个市为城乡一体化试点。2013年,省委、省政府将16个省辖市的城市新区,统一更名为城乡一体化示范区。一系列的探索表明,河南始终走在城乡融合实践的前列。根据主题识别结果可知,许昌、洛阳以及郑州等城市在城乡建设中表现较为突出。2019年许昌全域被纳入国家城乡融合发展试验区。许昌城镇与乡村人口占比相对平衡,城乡居民收入倍差较大,其取得的成效更有利于在全省以及全国范围内进行推广。2016年郑州被确立为国家中心城市,作为中部崛起的“火车头”,其任务是充分发挥辐射带动作用,通过产业转移和技术外溢引领河南及周边省份协同发展。而洛阳作为河南省经济发展的重要增长极,更加重视产业、人居、生态等复合城市的建设,其文旅资源则强化了县域经济和乡村产业发展。

河南省内各地级市初步形成了功能互补、区域分工的发展格局,但基于区域之间资源禀赋、经济状况、政策扶持等差异,也逐渐暴露出产业重复建设、公共资源分配不均、发展各自为战等问题。可能会激化区域间的深层次矛盾,不利于河南省城乡一体化的协同推进。

3.2.5 乡村振兴与基础建设

2017年,党的十九大报告首次提出乡村振兴战略,要求坚持农业农村优先发展,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。乡村振兴为农村注入了新动力,城乡融合则进一步打破城乡之间的壁垒,共同促进了多种要素的自由流动和平等交换^[2]。

结合主题聚类的结果可知,该类别内容涵盖基础设施建设、农村土地利用以及居民社区服务等,均属于公共资源配置的范畴。城乡基础设施建设是物质生产和劳动力再生产的重要条件,农村土地利用的优化是农村多产业发展的核心资源保障,居民社

区服务的提升直接关系到城乡居民的生活质量,以上为乡村振兴战略的实施提供了坚实的基础支撑。而农产品生产加工、对外招商引资、人才就业创业等则与乡村振兴总要求中的“产业兴旺”与“生活富裕”十分契合。例如2019年河南省农业农村厅等印发《河南省省级现代农业产业园建设工作方案(2019—2022年)》,提出要着眼重塑新型城乡关系,发挥产业园联工促农、联城带乡的桥梁纽带作用,吸引人地钱等要素向农村集聚,为城乡融合发展探索路子。

乡村振兴战略为城乡融合提供了诸多利好条件,但在具体实践中也不可避免地出现了乡村回流人才稳定性差、土地增值分配机制不公平、资本要素出现“短期投机”等问题,城乡要素流动的结构矛盾凸显。

3.2.6 社会保障

社会救助、医疗保险、城乡养老保险是城乡基层民生的“兜底保障”。2021年,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,作为全面小康“最大短板”,河南省任务艰巨。为最大程度弥合城乡之间的差距,早日实现共同富裕,河南省构建了分层分类的社会救助体系。2020年,河南省委办公厅、省政府办公厅对特困人员救助、教育救助、医疗救助等八大救助制度作出了具体部署,同时对完善法律援助、残疾儿童康复救助等其他帮扶制度进行了安排。据河南省官方统计,在资金投入与保障方面,2024年全省分别发放城市与农村居民最低生活保障金12.71亿元、77.98亿元。城乡医疗保险和养老保险等公共服务资源逐渐向农村地区下沉与普及。全省基本医疗保险参保率稳定在96%以上,基本实现应保尽保。同时,省内出台80岁以上老人高龄津贴制度,惠及高龄老人225万人。

上述举措的实施使得河南城乡公共服务差距逐步缩小,有效提升了城乡居民的获得感。但河南省人口结构复杂,受保障群体庞大,为确保城乡居民能够更加公平地共享发展成果,为人民群众筑牢一道高覆盖、强落实的社会保障防线将成为河南的长期性任务。

3.2.7 基础教育

河南是教育大省,但尚未跻身教育强省的行列,教育承载压力大。城市教育师资雄厚、理念先进、配备齐全,与农村地区的教育匮乏形成了鲜明对比,极易引发城乡基础教育在资源分配、教学质量、发展机会上的“马太效应”。为破解城乡教育不均衡难题,河南省及各地级市针对城乡中小学布局、城乡义务教育经费保障等核心问题采取了全方位措施。2018年,河南省人民政府发布《关于加快推进县域内城乡

义务教育一体化改革发展的意见》,明确提出要加快城乡学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一和“两免一补”政策城乡全覆盖。河南还实施了“特岗教师招聘计划”“银龄讲学计划”等创新举措,鼓励优秀教师到农村任教。同时大力推进“互联网+教育”发展,建设城乡教育资源共享平台,将城市优质的教育资源通过线上渠道辐射到农村学校。河南的实践证明教育平等从来不是一句空洞的口号,它需要教育资源在城乡之间实现实质性的均衡配置,让每个孩子都能站在公平的起跑线上。

3.3 政策主题演化分析

城乡融合发展是政府主导下的渐进式改革过程,政策主题的演化与国家发展战略、区域实际需求以及社会主要矛盾变化紧密相连。为揭示河南省城乡融合政策文本中主题热度的动态演化规律,首先,构建BERTopic模型所识别的31个主题到层次聚类7个类别的映射关系,实现主题粒度的聚合。其次,基于平均主题概率与文档数量比例加权聚合计算主题热度。主题概率为文档预测为某一主题的概率,即BERTopic输出的Probability值,用以反映模型对主题判别的置信度,文档数量比例则用来衡量主题的覆盖度。通过二者的乘积即可得到每一个主题各个年份的主题热度值。最后将主题热度可视化为热力图呈现主题演变的过程,如图4所示,色带深浅与主题热度正相关,颜色越深代表热度越高、影响力越强。

结合现有研究及主题演化特征,在此将河南省城乡融合政策的演化进程划分为四个阶段:2002—2007年、2008—2012年、2013—2017年、2018—2024年。

3.3.1 第一阶段:2002—2007年

随着改革开放的深入,中国城乡关系进入结构性变革的关键阶段,城乡市场一体化、农村土地改革、农村工业化等使得城乡二元体制出现瓦解。由图4可知,2002年城乡规划编制的主题热度值达到了0.86,为研究期内最高水平。2022年1月,河南省人民政府率先发布《关于进一步加强城乡规划工作的通知》,系统部署城乡规划编制、实施监督及职责划分等关键环节,并将此项工作定位为功在当代、利在千秋的大事。此后,各地级市城镇化规划及配套文件相继发布,形成了“省级统筹—地方落实”的政策传导链条。同年11月,党的十六大报告首次提出统筹城乡经济社会发展战略,为全国城乡发展确立了宏观方向。

这一阶段“乡村振兴与基础建设”和“社会保障”两个主题热度远超前于其他主题。2002 年河南省尚处于城镇化发展初期,农村交通水电设施不足,医疗、养老体系几乎空白。在现实约束下,河南省将基础设施和社会保障作为城乡融合初期的优先突破口。自 2003 年以来,河南省实施了“村村通”工程,系统推进道路、供水、供电、通信等基础建设,与此同

时新农合制度开始试点。2006 年全省实施农村居民最低生活保障制度,农村民生安全网初步构建。基础建设是城乡功能衔接的基础,而社会保障则是缩小城乡居民生活水平差距的关键,两者并重体现了河南对破除“城乡二元结构”的直接回应,也反映出政府从“重发展”到“重民生”的理念转变。

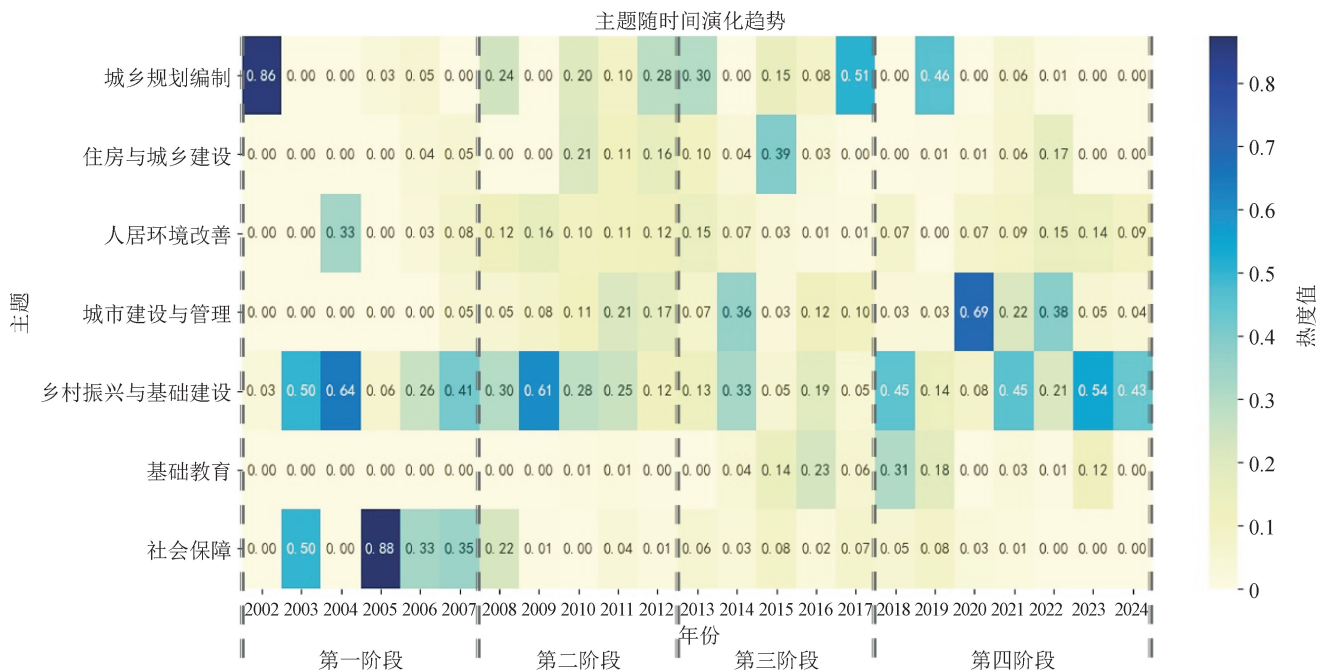


图 4 2002—2024 年河南省城乡融合政策主题演化热力图

Fig. 4 Heat map of theme evolution of urban-rural integration Policy in Henan Province from 2002 to 2024

3.3.2 第二阶段:2008—2012 年

2008 年党的十七届三中全会明确我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,提出农村改革发展的根本要求是加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。在前期政策积累与国家战略导向的双重驱动下,这一阶段河南省的城乡政策突破原有基础民生保障的制度边界,住房保障、人居环境优化、城市更新等维度的政策供给密度显著提升。人居环境改善这一主题的热度值始终在 0.1 以上。“农村清洁工程”“清洁家园行动”“新型农村社区建设”等使得城乡人居环境质量得到大幅改善,为城乡融合奠定了良好的硬件基础。

尽管城乡融合取得积极进展,但河南省城乡收入差距依然突出。参考《2008 年河南省国民经济和社会发展统计公报》,2008 年河南城镇居民人均可支配收入比农村居民人均纯收入高出近 8800 元,以城带乡的紧迫性凸显。2010 年,河南省人民政府发布《关于推进城乡建设加快城镇化进程的指导意见》,提出以新型城乡、宜居中原建设为主题,坚持以

城带乡,产城融合。为推进产业链延伸与集群化发展,市政府积极引入 PPP、BOP 等模式吸引社会资本参与城市开发与产业振兴,加快推进郑州、洛阳、开封等新区建设,培育产业集聚区,打破城乡产业分割的传统制度壁垒。例如许昌市依托发制品、装备制造等特色产业集群,建设专业园区吸引农村劳动力就近就业。以上实践表明,城市发展并非孤立的经济行为,而是需嵌入城乡关系全局,通过功能完善与辐射效应带动乡村发展,最终实现“以城带乡、城乡共赢”的现代化目标。

3.3.3 第三阶段:2013—2017 年

2013 年党的十八届三中全会进一步明确,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。河南省以此为导向,重构城乡要素配置,城市建设与管理、基础教育等主题的热度明显提升,人口、土地、教育等城乡要素的双向流动取得了一定实效。郑州市率先试点户籍制度改革,允许城镇人口向农村流动,为技术、信息等要素下乡提供身份通道。河南长垣则作为国家

试点率先进行“三块地”改革,通过土地确权、流转和入市,激活乡村土地市场价值,为城乡要素平等交换奠定了基础。基础教育方面,2015年,省委、省政府着眼于促进义务教育均衡发展、保障教育公平,将“全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件”和“扩充城镇义务教育资源”工作列为河南省政府十大重点民生工程,争取早日实现城乡学生“同标同质”受教育。

通过长期的科学谋划与精准施策,2017年,河南已有超半数的人口过上城市生活,标志着城乡关系从“二元分割”迈向“一体融合”。而党的十九大提出的乡村振兴战略和共同富裕目标既延续了城乡融合的核心路径,又为下一阶段制度结构优化指明了方向。通过体制机制创新缩小城乡区域发展与居民生活水平差距,最终实现基本公共服务均等化与共同富裕。

3.3.4 第四阶段:2018—2024年

新时代背景下,中国经济发展进入新常态,河南省将乡村振兴置于全局发展的核心位置,相继出台《河南省乡村振兴促进条例》《河南省乡村振兴责任制实施细则》《河南省“十四五”乡村振兴和农业农村现代化规划》。肯定了前期城乡融合的工作成效,同时构建了乡村振兴与城乡融合“双战略协同”的制度框架。例如《河南省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出河南省城乡融合发展机制已初步建立,“三农”工作站在新的历史起点上,需要从推进农业转型升级、加快农村产业融合发展、提高农村民生保障水平等多个方面布局重点任务,为城乡融合发展注入强劲动力。

随着发展主题向提质增效转变,乡村振兴及其配套政策主题热度较高。产业振兴、人才振兴、生态振兴等细分领域政策供给不断更新,与城市建设与管理、人居环境改善等主题形成协同效应。例如“乡村振兴人才行动计划”“郑州城市大脑新型城市建设”“开封市古城更新工程”等项目的实施共同推动城乡在经济、社会、文化等各方面实现更高水平的融合。

综上所述,从城乡统筹到城乡一体化,再到城乡融合,河南省城乡政策的重心经历了从基础设施建设向公共服务均等化、从产业单一发展向城乡协同共进的转变。不同阶段的政策各有侧重、角色定位各异,但河南始终坚持将民生福祉放在首位。在路径依赖与制度重组机制的协同作用下,河南省城乡融合政策的演化趋势既遵循国家的顶层设计,保障政策迭代的连续性与稳定性,又充分结合地方实际,

阶段性成果显著。但城市集聚与虹吸效应加剧、城乡产业协同发展深度不足、城乡空间格局分布失调等新问题也接踵而至。河南必须直面挑战,探索出一条具有中原底色的乡村振兴与城乡融合协同道路。

4 结论与建议

4.1 研究结论

为探寻河南省城乡融合政策变迁过程中的语义证据,本文基于BERTopic模型回溯了2002—2024年河南省城乡融合政策的主题特征及演化进程,主要研究结论如下。

1) 通过BERTopic主题识别出31个政策主题,主题间语义区分度较高,呈现出“核心支撑有力、领域覆盖全面”的特征。其中基础建设、义务教育与城乡建设并重,是城乡融合中的关键支撑领域。其余主题分布较为均衡,涵盖农业、规划、就业、医保、社区服务、环境保护等多个方面。

2) 河南省城乡融合政策可聚合为七大领域:城乡规划编制、住房与城乡建设、人居环境改善、城市建设与管理、乡村振兴与基础建设、社会保障以及基础教育。说明河南省的城乡融合政策体系构建较为完善,实现了政府“自上而下政策引导”与居民“自下而上需求反馈”的有机结合。

3) 河南省城乡融合政策的语义变迁进程可划分为四个阶段:第一阶段2002—2007年,聚焦城乡规划,优先布局基层民生保障工程;第二阶段2008—2012年,强调以城带乡,推动城镇建设与产业融合发展;第三阶段2013—2017年,促进公共服务均等,加快城乡要素的双向流动;第四阶段2018—2024年,实施乡村振兴,推动城乡全方位高水平融合。

4.2 讨论与建议

通过政策文本语义量化,既可以挖掘政策潜在的主题焦点,还可以找准政策短板与优化方向。尽管河南省城乡融合已进入新的发展阶段,但河南人口结构复杂,社会保障任务艰巨,基层民生落实难题交织;资本要素短期投机,乡村人才稳定性差、城乡要素流动阻碍重重;产业盲目重复建设、城乡融合各自为战,区域发展难以形成合力。这些问题将严重制约河南的现代化进程。为进一步完善河南省城乡融合政策体系,助力城乡融合高质量发展,本研究提出以下建议。

1) 以人为本,加强基层民生保障建设。基础建设兼具资本密集性与公共消耗性,需注意其中涉及的深层次利益调整。应持续推动基础保障向乡村延

伸,注重提档升级,例如数字基建普惠化、交通网络智能化等,促进城乡基建的互联互通。在实现基础设施和住房建设“硬联通”的同时,也要加强城乡公共服务和社会保障的“软链接”。政策设计遵循补偿性正义原则,通过财政转移支付逐步缩小城乡居民在教育、医疗以及养老等方面的差距,切实提升居民获得感,早日实现共同富裕。

2) 双向互通,畅通城乡要素流动渠道。“去地域化”问题只会加大城乡之间的隔阂与矛盾。城乡壁垒的破除不是简单地打破边界,而是资源合理配置前提下的平等交换和双向流动。政府需纵深推进要素市场化配置,通过搭建统一的城乡要素共享平台激发城乡要素活力。不仅能推动人才、土地、资本等要素在城乡间的自由流动,还能充分发挥信息流、技术流的新动能。例如借助农村电商联通城乡供需的核心优势,推动城乡消费市场的进一步融合^[22]。同时还要创新体制机制,提高城乡全要素生产率。通过户籍制度改革,农业转移人口可进城落户受益^[10],通过土地制度和人才激励政策,社会资本和创业人才也可在农村开疆拓土。

3) 区域互补,构建城乡协同发展机制。实施差异化发展策略,找准每一个地区在河南城乡融合发展中的角色。一方面,加强省级统筹规划,针对不同城市的资源禀赋和发展基础,精准定位主导产业。进而通过优势产业溢出带动彼此劣势产业升级和经济增长,避免低质产业的无序开发与资源内耗。另一方面,调整产业结构,形成具有竞争力的产业集群,促进产业链上下游的延伸发展。同时可建立跨区域教育联盟、科技资源共享平台以及跨文化旅游度假区等,增强区域认同与凝聚力,形成多产业协同发展的良性循环。

河南的城乡融合政策探索道路证明城乡壁垒的破除不是单一城市的扩张或乡村的消亡,而是在把握城乡发展规律的基础上,实现城与乡主体功能的协同与互补。本研究区别于传统的城乡融合政策定性研究,构建了一套较为完善的城乡融合政策主题识别与演进体系,但仍存在一定的局限性。在政策收集时未能覆盖全面,各地级市的城乡相关政策并未纳入分析。未来可从区域差异视角出发,深入挖掘河南省各地市城乡融合政策的异质性特征,并提炼区域典型发展模式,进而提出针对性的政策优化路径。此外,本研究将政策文档划分为段落以捕捉语义的多样性,未来可进行更为精细的句子级划分或采用更高维度的语义嵌入模型以提升主题识别的精确性。

参考文献:

- [1] 金三林,曹丹丘,林晓莉. 从城乡二元到城乡融合——新中国成立70年来城乡关系的演进及启示[J]. 经济纵横,2019(8):13-19.
Jin Sanlin, Cao Danqiu, Lin Xiaoli. From urban and rural dual to urban and rural integration—evolution and enlightenment of urban-rural relations in the 70 years since the founding of new China[J]. Economic Review, 2019(8): 13-19.
- [2] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报,2018,73(4):637-650.
Liu Yansui. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the new era in China[J]. Acta Geographica Sinica, 2018, 73(4): 637-650.
- [3] 吴勇锋. 从分歧到整合:制度变迁解释性研究的演进[J]. 东南学术,2019(5):141-150.
Wu Yongfeng. From divergence to integration: the evolution of explanatory research on institutional change[J]. Southeast Academic Research, 2019(5): 141-150.
- [4] 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,2022,77(4):759-776.
Fang Chuanglin. Theoretical analysis on the mechanism and evolution law of urban-rural integration development[J]. Acta Geographica Sinica, 2022, 77(4): 759-776.
- [5] 王新燕,王梅. 马恩城乡关系思想与中国城镇化战略的关联[J]. 人民论坛,2014(5):140-142.
- [6] 王泽昊. 政策工具视角下县域城乡融合发展测度与对策研究[D]. 武汉:华中科技大学,2024.
Wang Zehao. Research on measurement and countermeasures of county urban-rural integration development from the perspective of policy tools[D]. Wuhan: Huazhong University of Science and Technology, 2024.
- [7] 梁鑫,张沛,张中华. 中部地区县域城乡融合模式及路径研究——以河南省为例[J]. 城市发展研究,2025,31(1):42-49.
Liang Xin, Zhang Pei, Zhang Zhonghua. Research on the mode and path of county-level urban-rural integration in central China: He'nan province as an example[J]. Urban Development Studies, 2025, 31(1): 42-49.
- [8] 王华,陈烈. 西方城乡发展理论研究进展[J]. 经济地理,2006(3):463-468.
Wang Hua, Chen Lie. Review on the development theories of rural and urban areas in west[J]. Economic Geography, 2006(3): 463-468.
- [9] Van Der Gaast K, Van Leeuwen E, Wertheim-Heck S. City-region food systems and second tier cities: from garden cities to garden regions[J]. Sustainability

- ty, 2020, 12 (6): 2532.
- [10] 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”[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2020, 31(3): 39-47.
Liu Shilin. A reflective study on the Chinese urban planning concept: transcending “centralism” and “decentralism”[J]. Journal of Tongji University (Social Science Section), 2020, 31(3): 39-47.
- [11] 陈海玲. 我国城乡融合发展政策的历史演变及发展取向研究[D]. 南宁: 广西大学, 2024.
Chen Hailing. Research on the historical evolution and development orientation of China’s urban-rural integration development policy [D]. Nanning: Guangxi University, 2024.
- [12] 孙祥栋, 王红雨, 刘锐剑. 中国式城乡融合政策演化、理论框架及其突破进阶研究[J]. 区域经济评论, 2023 (1): 43-53.
Sun Xiangdong, Wang Hongyu, Liu Ruijian. Research on the policy evolution, theoretical framework and breakthroughs of Chinese path to urban-rural integration[J]. Regional Economic Review, 2023(1): 43-53.
- [13] Liao Bin, Li Lin, Tian Caihong. How does the pilot policies of new urbanization improve uneven development? [J]. Economic Analysis and Policy, 2024, 82: 86-103.
- [14] 秦德智, 何梦丹, 陈军. 中央与地方政府城乡融合发展政策的多维协调研究[J]. 当代经济管理, 2023, 45 (5): 64-74.
Qin Dezhi, He Mengdan, Chen Jun. Research on the multidimensional coordination of the urban-rural integration development policies between the central and the local governments [J]. Contemporary Economic Management, 2023, 45(5): 64-74.
- [15] 贾元珊, 黄恒君. 基于 LDA 主题模型的我国城乡融合政策文本启示分析[J]. 兰州财经大学学报, 2025, 41 (3): 81-90.
Jia Yuanshan, Huang Hengjun. The text enlightenment analysis of China’s urban-rural integration policy based on LDA thematic model[J]. Journal of Lanzhou University of Finance and Economics, 2025, 41(3): 81-90.
- [16] 王作军, 孙永琪. 基于文本分析法的城乡融合政策变迁研究——以重庆市为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024, 50(4): 155-169.
Wang Zuojun, Sun Yongqi. A textual analysis approach to the policy change of urban-rural integration: taking Chongqing as an example[J]. Journal of Southwest University (Social Sciences Edition), 2024, 50 (4): 155-169.
- [17] 李海林, 邬先利. 基于时间序列聚类的主题发现与演化分析研究 [J]. 情报学报, 2019, 38 (10): 1041-1050.
Li Hailin, Wu Xianli. Research on topic discovery and evolution based on time series clustering[J]. Journal of the China Society for Scientific and Technical Information, 2019, 38(10): 1041-1050.
- [18] 万校基, 李海林, 何雨晴, 等. 热度演化视角下新兴主题识别分析研究 [J]. 图书情报工作, 2024, 68 (22): 126-138.
Wan Xiaoji, Li Hailin, He Yuqing, et al. Research on the identification and analysis of emerging topics from the perspective of popularity evolution[J]. Library and Information Service, 2024, 68(22): 126-138.
- [19] Liang Jing, Wang Yuqi, Li Wei, et al. Quantitative evaluation of China’s energy storage policies: a ChatGPT-based PMC index modelling approach[J]. Energy Policy, 2025, 26: 114769.
- [20] Meng Fanyue, Lu Zhaoyuan, Li Xiang, et al. Demand-side energy management reimaged: a comprehensive literature analysis leveraging large language models[J]. Energy, 2024, 291: 130303.
- [21] 王益成, 蒋星宇, 郑彦宁. 基于 BERTopic 模型的科技报告主题挖掘与演化分析——以生物技术领域为例 [J]. 情报科学, 2024, 42(9): 51-60.
Wang Yicheng, Jiang Xingyu, Zheng Yanning. Topic-mining and evolution analysis of science and technology report based on BERTopic model—take biotechnology as an example[J]. Information Science, 2024, 42(9): 51-60.
- [22] 于红, 胡兴波, 于欣言. 政策工具视角下农村电商高质量发展政策文本研究 [J]. 创新科技, 2025, 25 (2): 16-27.
Yu Hong, Hu Xingbo, Yu Xinyan. Research on policy texts from the perspective of policy tools for the high-quality development of rural e-commerce[J]. Innovation Science and Technology, 2025, 25(2): 16-27.

(责任编辑 王卫勋)