

城市规划与城镇规划的协调发展研究

刘祖文

丰县自然资源和规划局 江苏 徐州 221700

摘要: 城市规划与城镇规划在目标层级、空间尺度与资源分配上具有内在差异与逻辑关联。城市规划聚焦经济集聚与全球竞争力,城镇规划则侧重民生福祉与地方特色。本文分析二者差异,探讨区域协同、可持续发展等理论支撑,提出纵向横向协同机制及产业、生态、文化等关键领域的协调发展路径,以构建功能互补、资源共享的城乡规划体系,推动区域一体化发展。

关键词: 城市规划; 城镇规划; 协调发展; 产业协同; 生态共治

引言: 在城镇化进程加速的背景下,城市与城镇的规划协调成为区域发展的核心议题。二者在目标设定、空间尺度与资源配置上既存在差异,又相互依存。当前,资源分配不均、行政壁垒制约、公众参与不足等问题,阻碍了城乡统筹发展。有必要系统梳理城市与城镇规划的内在联系,构建协调机制,推动产业、生态、文化等领域的深度融合,为实现区域高质量与可持续发展提供理论依据与实践路径。

1 城市与城镇规划的内在逻辑与差异分析

1.1 规划目标的层级性

城市规划与城镇规划在目标设定上呈现鲜明的层级分化。城市规划以经济集聚为核心驱动力,通过优化产业布局、提升创新效能,构建具有全球竞争力的增长极。例如,通过打造高新技术产业园区、金融商务区等功能板块,吸引高端要素集聚,推动城市向国际化、现代化方向演进。这种规划逻辑强调规模效应与辐射能力,通过资源集中配置实现跨越式发展。城镇规划则更关注民生福祉与文化延续,其目标体系围绕居民生活质量提升与地方特色保护展开^[1]。通过完善社区服务设施、修复历史街区、传承传统技艺等手段,塑造宜居宜业的城镇环境。相较于城市规划的宏大叙事,城镇规划更注重微观层面的空间体验,例如通过步行友好街道设计、公共空间活化等措施,增强居民归属感与认同感。这种差异源于城镇在区域发展中的辅助性角色,其规划需平衡现代化需求与本土文化保护。

1.2 空间尺度的互补性

城市与城镇在空间尺度上形成动态互补关系。城市作为区域核心节点,通过交通网络、产业走廊等载体,将经济能量向外扩散至周边城镇。这种辐射效应不仅体现在产业转移上,更表现为技术溢出、人才流动与资本下沉。例如,城市中的研发机构与城镇中的生产基地形

成产业链闭环,实现创新链与制造链的深度融合。城镇则作为城市功能的延伸载体,通过专业化分工与特色化发展,构建起“核心-边缘”网络体系。部分城镇依托自然资源发展生态旅游,另一些则聚焦农产品加工形成产业集群,这种差异化定位既避免了与城市的同质化竞争,又为区域发展提供了多元支撑。空间尺度上的互补性还体现在公共服务配置上,城市提供高水平医疗教育资源,城镇则通过社区医院、文化站等设施满足基础需求,形成梯度化供给体系。

1.3 资源分配的博弈性

资源分配过程中,城市与城镇常面临结构性矛盾。基础设施投入方面,城市因人口密集、经济活跃,往往优先获得交通枢纽、能源管网等重大项目支持,而城镇受限于财政能力,基础设施升级步伐相对滞后。这种差异可能加剧区域发展不平衡,例如城镇道路狭窄导致物流效率低下,制约产业升级潜力。公共服务覆盖范围与质量梯度同样显著。城市集中了优质教育、医疗资源,形成对周边城镇的“虹吸效应”,导致城镇人才流失与服务水平下降。为破解这一困境,部分地区开始探索共建共享机制,如城市名校在城镇设立分校、三甲医院与乡镇卫生院组建医联体,通过资源下沉缩小服务差距。资源分配的博弈性本质上是发展权与公平性的平衡问题,需通过制度设计引导资源向薄弱环节倾斜。

2 协调发展的理论框架与路径设计

2.1 理论支撑

区域协同理论为城市与城镇规划协调发展提供基础指引。该理论强调打破行政边界束缚,让资金、技术、人才等要素在更广阔空间自由流动。当行政壁垒被削弱,城市与城镇能依据自身优势吸引适配要素,城市可获取城镇的生态资源与劳动力,城镇能承接城市的产业转移与技术溢出,形成良性互动循环^[2]。可持续发展理论

聚焦经济、社会、环境三重底线的平衡。经济层面，追求城市与城镇经济增长的质量与效益，避免盲目扩张；社会层面，注重提升居民生活品质，保障公平发展机会；环境层面，强调对生态系统的保护与修复。在这一理论框架下，城市与城镇规划需统筹考虑发展需求与生态承载能力，实现长久稳健发展。多中心网络理论倡导构建“城市-城镇”功能互补的节点体系。城市作为核心节点，发挥经济引领、创新驱动作用；城镇作为次级节点，承担特色产业培育、生态涵养等功能。各节点通过交通、信息等网络紧密相连，形成有机整体，提升区域整体竞争力。

2.2 协调机制构建

纵向协同着重建立高层级至基层规划的有效衔接机制。高层级从宏观层面制定战略导向与政策框架，地方结合自身实际细化落实，基层则反馈实施过程中的问题与需求。通过这种自上而下与自下而上的双向互动，确保规划的科学性与可操作性。横向协同聚焦跨区域城镇群的联合规划与利益共享。相邻城镇打破地域限制，共同编制规划，统筹产业布局、基础设施建设与公共服务供给。同时建立利益共享机制，合理分配因协同发展带来的收益，激发各方参与积极性。动态调整机制基于人口流动与产业变迁进行弹性规划。随着人口向城市或特定城镇集聚，及时调整规划，优化空间布局与资源配置；产业升级或转型时，引导城镇产业适应性调整，避免资源闲置与浪费。

2.3 关键路径

功能定位差异化是避免同质化竞争的关键。城市与城镇依据自身资源禀赋与发展基础，明确特色产业方向。城市聚焦高端服务业、高新技术产业，城镇发展特色制造业、生态农业或文化旅游业，形成分工明确、协同发展的产业格局。交通网络一体化构建高效通勤圈，促进要素流动。完善城市与城镇间的交通基础设施，提高交通便捷性，缩短时空距离。便捷的交通网络能降低物流成本，加速人才、资金等要素在城乡间流动，推动区域协同发展。例如，某地区通过新建5条连接城市与城镇的高速公路，使两地通勤时间平均缩短了40分钟。公共服务均等化缩小城乡差距，提升城镇吸引力。加大城镇教育、医疗等公共服务投入，提高服务水平与覆盖范围。优质公共服务能吸引人口向城镇集聚，为城镇发展提供人力支撑，实现城乡人口合理分布与均衡发展。

3 协调发展的核心领域与策略

3.1 产业协同发展

城市凭借资源集聚优势，成为高端服务业与先进制

造业的汇聚地。金融、科技研发、文化创意等高端服务业在城市蓬勃发展，为经济增长注入创新动力；先进制造业则依托城市完善的产业链与高素质人才队伍，不断提升产品附加值与竞争力^[3]。城镇则依托自身资源特色，在特色农业、生态旅游与轻工业配套等领域发力。特色农业挖掘地域农产品优势，打造绿色、有机品牌；生态旅游依托自然风光与人文景观，吸引游客体验田园生活；轻工业配套与城市制造业形成上下游衔接，降低生产成本。实现产业协同发展，需注重产业链延伸与跨区域合作平台建设。城市将产业链向城镇延伸，把一些非核心生产环节转移至城镇，带动城镇产业升级。例如，城市的高端制造业将零部件生产环节布局在周边城镇，形成产业集群。搭建跨区域合作平台，促进城市与城镇企业间的技术交流、信息共享与市场对接。通过举办产业对接会、建立产业联盟等方式，打破地域限制，实现资源优化配置。

3.2 生态共治体系

建立联合环境监测与污染治理机制是生态共治的基础。城市与城镇联合构建环境监测网络，实时共享大气、水质等环境数据，及时发现污染问题并协同治理。针对跨区域的污染源，共同制定治理方案，明确责任分工，确保治理效果。生态补偿机制与绿色基础设施共建是生态共治的重要保障。生态补偿机制对为保护生态环境做出贡献的城镇给予经济补偿，激励持续推进生态保护工作。绿色基础设施共建方面，城市与城镇共同规划建设生态廊道、湿地公园等绿色空间，实现生态系统的连通与共享。这些绿色基础设施不仅能改善区域生态环境，还能为居民提供休闲娱乐场所。生态共治不仅为区域环境质量提供制度保障，也为后续文化融合与技术应用奠定了生态基础。

3.3 文化认同与空间融合

延续历史文脉与表达地方特色是增强文化认同的关键。城市与城镇深入挖掘自身历史文化资源，保护历史建筑、传统村落等文化载体，传承历史记忆。在城镇建设中，注重融入地方特色元素，如传统建筑风格、民俗文化等，打造独具魅力的城镇风貌。公共空间设计中的文化符号植入能促进空间融合。在城市与城镇的公园、广场等公共空间，巧妙融入文化符号，如雕塑、壁画等，展现地域文化特色。这些文化符号成为连接城市与城镇居民的情感纽带，增强居民对本土文化的认同感与归属感，促进城乡文化交流与融合。文化融合在生态共治的基础上，进一步强化了城乡社会凝聚力，并为智慧治理提供了人文支撑与参与基础。

3.4 技术赋能与智慧治理

大数据在规划决策中发挥着重要作用。通过收集分析城市与城镇的人口、产业、交通等数据，为规划决策提供科学依据。例如，根据人口流动数据优化交通线路规划，依据产业发展趋势调整产业布局。构建智慧城市与智慧城镇的协同管理平台，实现城市与城镇管理的智能化、精细化。该平台整合各类信息资源，实现信息共享与业务协同。通过智能监控系统实时掌握城市与城镇运行状况，及时发现并解决问题^[4]。利用移动应用等手段，为居民提供便捷的公共服务，提升居民生活品质。技术赋能贯穿生态共治与文化融合全过程，构建起数据驱动、响应迅速的一体化治理新格局，从感知、分析到执行全面提升城乡协同效能。

4 协调发展的挑战与应对策略

4.1 行政壁垒与利益冲突

在推动城市与城镇规划协调发展的进程中，行政壁垒与利益冲突成为首要阻碍。不同区域在规划过程中，跨区域规划的权责划分犹如一团乱麻，难以理清。各个行政主体往往从自身利益出发，在规划决策时缺乏全局观念，导致规划难以形成统一的整体。例如，在交通基础设施建设规划上，相邻城市可能因对线路走向、建设标准等存在分歧，使得原本可以高效衔接的交通网络出现断点，影响区域间的物流与人员流动，制约了城市与城镇的协同发展。针对这一难题，建立联合规划委员会与利益协调机制是行之有效的策略。联合规划委员会由各相关行政区域的代表组成，负责统筹跨区域规划的制定与实施，明确各方权责，确保规划的科学性与合理性。利益协调机制则通过协商、谈判等方式，平衡各方利益诉求，寻求最大公约数。当涉及产业布局规划时，通过利益协调机制，引导不同区域根据自身优势进行差异化发展，避免产业同质化竞争，实现互利共赢。

4.2 资金与人才短缺

资金与人才短缺是城镇规划面临的两大困境。城镇经济实力相对较弱，在规划投入方面往往捉襟见肘，基础设施建设和公共服务提升受限。与此同时，专业人才流失现象严重，许多优秀规划人才倾向于流向城市，导致城镇规划缺乏专业支撑，发展动力不足。为解决资金问题，需拓展多元化融资渠道。除了政府财政投入外，

积极吸引社会资本参与城镇规划建设，通过PPP模式、发行专项债券等方式，为城镇规划注入更多资金。在应对人才短缺方面，推行校地合作培养模式。高校与城镇建立紧密合作关系，根据城镇发展需求设置相关专业课程，定向培养规划人才。为人才提供良好的发展环境和待遇保障，吸引他们扎根城镇，为城镇规划贡献智慧。

4.3 公众参与不足

规划决策过程中，透明度与民意反馈机制缺失，导致公众参与不足成为协调发展的一大阻碍。规划信息往往只在有限范围内公开，公众难以全面了解规划内容和发展意图，缺乏有效的民意反馈渠道，使得公众的意见和建议无法及时传达给规划决策部门，规划方案难以充分反映公众需求。为改变这一状况，建立公众参与平台与社区规划师制度十分必要^[5]。通过线上线下相结合的方式搭建公众参与平台，线上利用政府网站、社交媒体等渠道发布规划信息、收集公众意见；线下组织规划听证会、座谈会等活动，面对面与公众交流。社区规划师制度则选派专业规划人员深入社区，了解居民生活需求和对规划的期望，将居民意见融入规划方案中，并在规划实施过程中持续跟进，确保规划符合公众利益。

结束语

城市与城镇规划的协调发展，是推动区域一体化与提升整体竞争力的重要举措。通过构建多层次协调机制、推动产业协同与生态共治、促进文化融合与公众参与，能够有效缓解资源分配矛盾，增强城乡发展的整体性与可持续性。这一过程需要制度创新与多方协作，为实现更加均衡、包容的区域发展格局奠定坚实基础。

参考文献

- [1]段晟民.半地下式污水处理厂与城镇规划中的建筑设计思路[J].建设科技,2025(6):28-30.
- [2]邓琪.典型城镇规划区规划方案环境合理性综合论证[J].绿色科技,2024,26(5):238-242.
- [3]赵富成.浅谈城镇规划设计中的生态城市规划[J].建筑工程技术与设计,2021(5):31.
- [4]庞敏,马赞.国土空间规划与现代城市规划理论探讨[J].建筑工程技术与设计,2021(13):6.
- [5]刘百顺,李月乔.新形势下的建筑设计与城市规划研究[J].现代装饰,2025,609(10):16-18.