

城乡规划转型背景下乡村治理体系与空间治理协同研究

李 峰

启迪设计集团股份有限公司 江苏 苏州 215000

摘要：在国家全面推进乡村振兴战略和构建国土空间规划体系的时代背景下，城乡规划正经历从增量扩张向存量优化、从技术导向向治理导向的深刻转型。这一转型不仅重塑了乡村空间发展的逻辑，也对乡村治理体系提出了新的要求。本文以“城乡规划转型”为宏观语境，聚焦于乡村治理体系与空间治理之间的协同关系，系统探讨二者在目标、机制、主体与制度层面的互动逻辑。揭示当前协同实践中存在的结构性矛盾与制度性障碍，并提出以“治理—空间”融合为导向的协同路径：包括构建多规合一的空间治理平台、推动多元主体共治共享、完善法治化与数字化支撑体系等。研究表明，实现乡村治理体系与空间治理的有效协同，是提升乡村治理现代化水平、实现乡村高质量发展的关键路径。

关键词：城乡规划转型；乡村治理；空间治理；协同机制；国土空间规划；乡村振兴

引言

进入新时代，中国城乡发展格局发生深刻变革。一方面，城镇化率持续提升，但“城市病”与乡村空心化并存；另一方面，国家将“乡村振兴”上升为国家战略，并同步推进“多规合一”的国土空间规划体系改革。在此双重背景下，传统以工程技术和蓝图式设计为核心的城乡规划范式，正加速向以公共政策属性和治理能力为核心的新型空间治理范式转型。这一转型的核心在于：空间不仅是物理载体，更是治理过程的产物与工具。乡村作为国家治理的末梢单元，其治理体系长期面临组织弱化、资源匮乏、权责不清等问题。而空间治理作为连接政策意图与地方实践的关键纽带，若缺乏与治理体系的有效协同，极易导致规划“纸上画画、墙上挂挂”，难以落地生根。因此，在城乡规划转型的大趋势下，深入研究乡村治理体系与空间治理的协同机制，具有重要的理论价值与现实意义。

1 城乡规划转型：从技术理性到治理理性的范式跃迁

1.1 传统城乡规划的局限性

改革开放以来，中国城乡规划长期服务于经济增长与城市建设，呈现出明显的“增长主义”特征。在乡村地区，规划往往被视为自上而下的技术指令，强调土地利用布局、基础设施配置等物质空间安排，而忽视了村民参与、文化传承与治理效能。这种“见物不见人”的规划模式，导致大量村庄规划脱离实际，沦为“摆设”。规划编制过程封闭，实施缺乏反馈机制，村民对规划内容既不知情也不认同，最终使得规划成果难以转

作者简介：李峰，男，1990年6月，本科，工程师，城乡规划设计

化为有效的治理行动。尤其在快速城镇化进程中，许多乡村被简单纳入城市扩张的边缘地带，其空间形态被粗暴改造，社会结构被撕裂，文化记忆被抹除，进一步加剧了治理失序。

1.2 转型的动因与方向

近年来，多重因素共同推动城乡规划转型。国家战略层面，乡村振兴战略明确提出“治理有效”作为总要求之一，要求规划从单一空间管控转向综合发展引导，注重产业、生态、文化与治理的系统集成。制度层面，2019年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的出台，标志着中国正式构建“五级三类”国土空间规划体系，村庄规划被纳入详细规划范畴，获得了法定地位，这为乡村空间治理提供了制度基础^[1]。理念层面，国家治理体系和治理能力现代化的总体目标，要求规划不再仅仅是技术图纸，而应成为协调多元利益、引导集体行动、保障公共福祉的治理工具。由此，城乡规划正从“技术工具”转向“治理平台”，其核心功能由“描绘蓝图”转向“协调利益、配置资源、引导行动”，体现出强烈的公共政策属性。

1.3 空间治理的新内涵

在新范式下，乡村空间治理被赋予更丰富的内涵。它不再局限于对土地、建筑等物质要素的静态管控，而是扩展至对社会关系、文化网络、生态过程等非物质要素的动态协调。空间治理的过程强调规划编制、实施、监督的全过程民主参与，要求将村民的诉求、习惯与智慧嵌入空间决策之中。其目标也不再仅是秩序与效率，更追求空间正义、生态可持续与社区韧性。换言之，空间治理已成为连接国家政策与地方实践、整合多元主体

诉求、实现乡村善治的关键枢纽。这种转变意味着，空间本身既是治理的对象，也是治理的媒介，更是治理成效的体现。

2 乡村治理体系与空间治理的协同逻辑

2.1 概念辨析与内在关联

乡村治理体系是指在乡村地域范围内，由村委会、集体经济组织、社会组织、村民等多元主体构成的制度安排与运行机制，旨在实现公共事务的有效管理与公共服务的高效供给。空间治理则是在特定空间尺度内，通过规划、政策、法规等手段对空间资源进行配置、调控与协调的过程。二者并非孤立存在，而是互为表里、相互嵌入。空间是治理的载体，治理结构决定空间资源配置的公平性与效率；治理是空间的逻辑，空间形态反映治理能力与权力关系。例如，一个拥有健全议事机制和高度凝聚力的村庄，往往能更有效地协商宅基地分配、公共空间使用等空间议题，从而形成有序且富有活力的空间格局；反之，治理失效的村庄，即便有精美规划，也难以避免违建蔓延、环境脏乱等问题。

2.2 协同的四个维度

乡村治理体系与空间治理的协同体现在目标、机制、主体与制度四个相互交织的维度。在目标层面，乡村治理追求“有效治理”，空间治理追求“有序空间”，二者在“宜居宜业和美乡村”建设目标下高度统一，共同指向人的全面发展与社区的可持续繁荣。在机制层面，治理机制如村民议事会、村规民约可为空间决策提供合法性基础与执行保障，而空间机制如规划许可、用途管制则可为治理行为提供清晰边界与制度约束，防止权力滥用或资源错配。在主体层面，规划师、村干部、村民、企业等多元行动者需在空间规划与治理实践中形成共识与合力，打破专业话语与地方知识之间的壁垒^[2]。在制度层面，则需打通《村民委员会组织法》《土地管理法》《城乡规划法》等法律之间的缝隙，实现制度衔接与规则统一，避免因法律冲突导致治理瘫痪或空间失控。

3 协同困境：结构性矛盾与制度性障碍

尽管协同理念日益普及，但在实践中仍面临诸多挑战。首先，“规划与治理两张皮”现象突出。许多地方村庄规划由专业机构“闭门造车”，村民参与流于形式，导致规划成果与村庄实际需求脱节。其次，治理主体能力不足。村干部普遍缺乏空间规划知识，难以理解复杂的规划文本和技术指标；而规划师又缺乏基层治理经验，无法有效动员群众、化解矛盾。二者话语体系不兼容，沟通成本高昂，合作效率低下。再次，制度衔接

不畅。纵向层面，县级国土空间总体规划与村庄规划之间缺乏有效的传导机制，乡镇政府统筹能力薄弱，难以承上启下；横向层面，自然资源、农业农村、住建等部门各自为政，“多规冲突”依然存在，导致项目落地困难。此外，现行《城乡规划法》尚未完全适应国土空间规划新体系，村庄规划的法律效力模糊，制约了其权威性与执行力。最后，数字鸿沟制约协同效率。虽然“数字乡村”建设加速推进，但多数村庄缺乏GIS平台、数据库等技术支撑，难以实现规划动态监测与治理精准响应，信息不对称进一步加剧了治理失灵。

4 协同路径：构建“治理—空间”融合的新范式

破解上述困境，需从理念、制度、技术、主体四个层面系统推进协同机制建设。

4.1 理念重塑：确立“以人民为中心”的协同价值观

理念重塑是协同的前提。必须彻底摒弃将村民视为规划被动接受者的传统思维，确立“以人民为中心”的协同价值观，将村民视为空间生产与乡村治理的主体。这意味着在村庄规划全过程——从前期调研、方案设计到实施监督——都应保障村民的知情权、参与权与决策权^[3]。应大力推广“参与式规划”“社区营造”等实践方法，引导村民围绕宅基地分配、公共活动空间设计、产业项目选址等与其切身利益密切相关的空间议题展开充分协商，形成共识性方案。浙江“千万工程”中的安吉余村便是一个典范。该村通过制度化的“村民说事”平台，定期组织村民就生态保护红线划定、民宿集群布局、村内道路整治时序等空间议题进行议事协商，不仅使规划更贴合实际需求，也显著提升了村民对公共事务的参与热情和自治能力，实现了生态价值有效转化与社区治理良性循环的双赢格局。

4.2 制度创新：构建“多规合一”的协同平台

制度创新是协同的保障。亟需构建以“多规合一”为核心的协同平台，打破部门壁垒与层级隔阂。首先，应强化乡镇政府的统筹协调职能，明确其在村庄规划编制、审批与实施中的主导地位，建立“乡镇领导、政府负责、部门协同、村民参与”的一体化工作机制，确保上级战略意图与基层现实诉求有效对接。其次，全面推行“规划师下乡”制度，鼓励具有专业背景的规划师长期驻村服务，不仅要提供技术支持，更要深入理解地方社会结构与文化逻辑，扮演“技术翻译者”与“治理协作者”的双重角色，搭建专业话语与村民诉求之间的沟通桥梁。最后，必须完善村庄规划的法定程序，明确规定村庄规划须经村民会议或村民代表会议审议通过，并报县级自然资源主管部门备案，赋予其应有的法律效力和执行力，

使其真正成为指导村庄建设与管理的权威依据。

4.3 技术赋能：打造数字化协同治理系统

技术赋能为协同提供支撑。应依托国家及省级国土空间基础信息平台，开发面向村级单元的“一张图”协同治理系统，集成土地权属、人口分布、产业布局、生态本底、基础设施等多源数据，构建动态更新的乡村空间数字底座^[4]。在此基础上，实现规划方案的可视化展示，让抽象的技术图纸转化为村民可感可知的生活场景；支持建设项目在线申报与审批，提高行政效率；建立违法用地、违规建设的实时监测与智能预警机制，强化空间管控刚性；同时开展治理绩效的动态评估，为空间政策调整提供数据支撑。广东佛山南海区探索建立的“村级工业园改造数字平台”便是有益尝试，该平台将规划调整、企业腾退、补偿标准设定、村民分红核算等关键环节全流程线上化、透明化，不仅提升了项目推进效率，也增强了群众对治理过程的信任感与满意度。

4.4 主体培育：构建多元共治网络

主体培育则是协同可持续的关键。应着力构建多元共治网络，激发各类主体的内生动力。要持续强化基层组织的引领与组织动员功能，确保空间治理方向符合公共利益；积极激活农村集体经济组织，支持其作为土地综合整治、产业项目运营和公共服务供给的重要实施主体，增强村庄自我发展与自我服务能力；同时，有序引入高校团队、社会组织、返乡创业人才及新乡贤等外部力量，通过设立乡建工作室、组建乡村振兴联盟等方式，为乡村注入专业技术、创新理念与社会资本，形成政府引导、市场运作、社会协同、公众参与的良性治理生态，为“治理—空间”深度融合提供持久动能。

5 结语

本文研究表明，协同的本质在于打破“空间”与

“治理”的二元对立，将空间视为治理过程的有机组成部分，将治理嵌入空间生产的全周期。当前协同障碍主要源于制度分割、能力短板与参与不足，亟需通过平台整合、能力建设与赋权增能加以破解。未来应着力构建“多元共治、数字支撑、法治保障”的协同新范式，推动乡村从“被动接受规划”转向“主动塑造空间”。展望未来，随着《乡村规划师制度指导意见》等政策的出台，以及“平急两用”公共基础设施、全域土地综合整治等实践的深化，乡村治理体系与空间治理的协同将进入制度化、常态化阶段。这不仅关乎乡村自身的振兴，更是国家治理体系现代化在基层空间的生动体现。唯有实现治理逻辑与空间逻辑的深度融合，方能在广袤乡土上绘就既有现代气息又具人文温度的和美画卷。

参考文献

- [1]薛轩.城乡规划视角下乡村振兴的实现路径[J].农村科学实验,2025,(09):27-29.
- [2]杨浩栋.乡村振兴背景下城乡规划与和美乡村建设的协同发展模式探究[C]//江西省工程师联合会.第二届智能工程与经济建设学术研讨会论文集（一）.浙江开合设计有限公司,2025:1072-1075.
- [3]魏宇琪,田人杰,陈岚.空间治理视角下城郊融合型乡村的优化路径研究[C]//中国城市规划学会,沈阳市人民政府.迈向中国式现代化：规划的价值与作为——2025中国城市规划年会论文集（11城乡治理与政策研究）.四川大学建筑与环境学院;四川大学香港理工大学灾后重建与管理学院,2025:1166-1173.
- [4]温赛,和雪,于海龙.基于场景理论的乡村空间治理探究——以平顶山市岳庄村为例[J].城市建筑,2025,22(16):166-168.