

城乡规划与乡村振兴融合发展探究

雷广洲

阜阳市颍泉区规划服务中心 安徽 阜阳 236000

摘要：本文围绕城乡规划与乡村振兴融合发展展开研究，界定相关概念并梳理二元结构、要素流动等理论基础，阐明二者融合的现实必要性。梳理当前融合取得的空间优化、人居环境整治等成效，剖析规划碎片化、落地性不足、要素流通受阻等问题及深层成因，从全域空间体系构建、要素双向配置、三生协同发展、治理监督完善四个维度提出实施路径，以期以科学规划赋能乡村全面振兴，破解城乡二元发展矛盾。

关键词：城乡规划；乡村振兴；融合发展

引言：推进城乡融合是实施乡村振兴、优化国土空间格局的核心抓手，长期以来城乡规划存在重城轻乡倾向，规划衔接不畅制约乡村提质发展。为打通规划引领乡村建设堵点，本文立足城乡统筹视角，梳理二者融合理论逻辑与实践现状，查摆规划编制、要素配置、基层治理现存短板，针对性构建一体化发展实施方案，探索规划落地长效机制，为县域层面统筹城乡建设、缩小发展差距、实现工农城乡协调可持续发展提供参考思路。

1 相关概念界定与融合发展理论基础

1.1 核心概念内涵解析

（1）城乡规划的内涵、职能与新时代发展要求：城乡规划是对城乡土地利用与空间布局的综合部署，核心职能是引导资源合理配置、协调公共利益。新时代要求从“重城轻乡”转向城乡统筹，强化生态约束、文化传承与多规合一，突出动态适应性。（2）乡村振兴战略核心要义与五大实施维度：乡村振兴以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总要求，核心在于解决乡村衰退、重塑城乡平等关系。实施维度包括产业、人才、文化、生态、组织五大振兴，协同推进乡村全面发展^[1]。（3）城乡融合发展的基本定义与政策定位：城乡融合发展是打破二元分割，促进要素流动、产业协同、设施互联、公共服务均等及空间优化的动态过程。政策上定位为新型城镇化与乡村振兴协同推进的核心路径，是构建新型工农城乡关系的关键抓手。

1.2 融合发展相关理论支撑

（1）城乡二元结构理论破解逻辑：该理论揭示城乡间存在的体制性分割与资源错配问题，破解逻辑在于改革户籍、土地及产权制度，畅通要素双向流动渠道，构建平等互补的制度环境。（2）田园综合体与城乡要素

流动理论：田园综合体作为乡村产业升级的载体，强调通过平台化运作引导城市资本、技术与人才下乡，激活乡村土地、生态与文化资源，形成城乡要素对流的新机制。（3）空间统筹规划与可持续发展理论：该理论要求在国土空间规划中统筹城镇与乡村功能布局，划定生产、生活、生态空间，以资源环境承载力为前提，实现经济、社会与生态效益的统一，支撑永续发展。

1.3 推动二者融合发展的现实必要性

（1）破解城乡发展不均衡问题的客观需要：城乡差距仍体现在收入、设施与公共服务等方面，推动规划与乡村振兴融合有助于缩小二元落差，增进社会公平。（2）优化国土空间布局、集约利用土地资源需求：避免城镇无序扩张与乡村用地空废并存，通过融合引导存量盘活、功能互补，提升国土空间利用效率。（3）补齐乡村建设短板、激活乡村内生发展动力：以规划引领基础设施、人居环境与产业体系升级，激发乡村创新创业活力，从根本上改变被动发展局面。

2 城乡规划助力乡村振兴发展现状与现存问题

2.1 当前二者融合发展取得的初步成效

（1）县域统筹规划体系逐步落地，镇村布局持续优化：各地以县级国土空间总体规划为统领，完成村庄分类与布局方案，推动“多规合一”向乡村延伸。镇村体系结构趋于合理，中心镇、中心村的集聚与服务功能得到强化，散乱村落逐步整合，空间资源配置效率有所提升。（2）乡村人居环境整治依托规划有序推进：村庄规划明确了垃圾处理、污水治理、厕所革命、村容提升等整治重点与空间落位。目前全国农村卫生厕所普及率超 73%，生活垃圾收运处置体系覆盖九成以上行政村，宜居水平明显提升，生态宜居乡村建设迈出坚实步

伐^[2]。(3) 产业空间布局引导乡村特色产业初步成型: 规划预留产业用地, 引导“一村一品”“一镇一业”集聚发展。休闲农业、乡村旅游、农产品加工等新业态连片成带, 部分县域形成“生产+加工+服务”的功能分区, 乡村产业竞争力逐步显现, 造血能力持续增强。

2.2 融合发展过程中的突出问题

(1) 规划编制碎片化, 城乡统筹衔接性不足: 城乡规划在编制主体、技术标准、审批流程上仍存在“两张皮”现象。城镇总规与村庄规划之间缺乏有效传导机制, 部分村庄规划孤立编制, 未纳入县域整体空间格局, 导致功能错位、设施衔接不畅。(2) 乡村规划落地性偏弱, 重编制、轻实施现象普遍: 大量村庄规划停留在图纸层面, 因缺乏配套资金与项目支撑难以实施。规划调整频繁, 刚性约束不足; 同时实施评估与动态维护机制缺失, 出现“规划跟着项目走”的被动局面, 规划权威性大打折扣。(3) 要素配置失衡, 土地、人才、资金双向流动受阻: 建设用地指标向城镇倾斜, 乡村产业用地难、设施用地缺。农村金融供给不足, 社会资本下乡面临产权与回报不确定性。专业人才“下不去、留不住”, 基层规划实施队伍空心化严重, 要素瓶颈制约明显。

2.3 问题产生深层次成因分析

(1) 城乡规划管理体制机制存在壁垒: 规划事权分属自然资源、住建、农业农村等多部门, 部门利益分割导致协调成本高。城乡用地分类标准不统一, 村镇建设用地管理存在制度盲区, 村庄规划法律地位偏弱, 难以形成刚性约束。(2) 乡村规划专业人才储备不足, 基层技术力量薄弱: 乡镇层级极度缺乏注册规划师及专业骨干, 村庄规划多由县级部门或外聘团队代为编制, 后期维护与监管能力缺失。高校专业设置与乡村实际需求脱节, 实践型人才培养滞后, 基层队伍“引不进、留不住”。(3) 公众参与机制不完善, 村民主体地位体现不足: 村庄规划编制中村民参与流于形式, 意见征集走过场, 缺乏有效的议事协商平台与赋权机制。规划内容偏离村民真实需求, 导致实施阻力大、认同感低, 难以形成共建共治共享格局, 内生动力难以激发。

3 城乡规划与乡村振兴深度融合实施路径

3.1 构建全域统筹一体化城乡空间规划体系

(1) 统筹县域国土空间总体规划, 划定城镇、村庄、生态管控边界: 以县级行政区为基本单元, 在国土空间总体规划中一体布局城镇功能区、农业空间与生态屏障区。科学划定城镇开发边界、村庄建设边界与生态

保护红线, 明确三类空间的比例结构、转换规则与准入清单。通过“三条控制线”的刚性传导, 从源头上防止城乡建设无序蔓延与生态空间被侵蚀, 实现城乡空间的有序耦合。(2) 分类编制实用性村庄规划, 差异化定位村庄发展模式: 依据区位条件、资源禀赋、人口变动趋势及发展潜力, 将村庄划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等类型, 分别编制“一村一策”的实用型规划^[3]。集聚提升类村庄侧重功能完善与产业配套; 城郊融合类村庄强化与城镇基础设施、公共服务的一体化衔接; 特色保护类村庄突出文化遗产、传统建筑与乡土风貌的严格管控; 搬迁撤并类村庄则有序引导人口向中心村或城镇转移, 避免资源低效投放。(3) 建立规划动态调整机制, 适配乡村发展实际变化: 针对乡村人口流动、产业迭代、政策调整等不确定性因素, 建立“规划定期体检+适时修订”的双轨机制。引入弹性留白区、机动指标池、年度计划调整等创新工具, 允许基层在年度用地计划中对局部布局进行微调。同时, 建立规划实施监测预警平台, 对偏离预期的指标及时预警并启动论证程序, 确保规划既能保持刚性约束, 又具备应对乡村动态变化的适应能力。

3.2 依托规划统筹推动城乡要素双向流通配置

(1) 优化农村建设用地规划管控, 盘活闲置宅基地与集体用地: 在村庄规划中全面摸排闲置宅基地、废弃校舍、闲置厂房等低效用地, 明确腾退、整理与再利用路径。通过城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策工具, 将节余指标统筹用于乡村产业、公共服务与基础设施。探索“点状供地”“混合用地”等灵活供地模式, 激活农村“沉睡”的资产价值, 为返乡创业、下乡投资提供用地保障。(2) 规划引导公共服务均等化布局, 统筹教育、医疗、基础设施共建共享: 依据村庄等级体系与人口分布特征, 差异化配置公共服务设施——中心村布局小学、卫生室、养老驿站、文化礼堂; 基层村设置便民服务点与流动服务车^[4]。推动城镇优质教育、医疗资源向乡村延伸, 规划预留城乡公交一体化、供水供气管网、5G 基站等基础设施通道。建立城乡基础设施统一管护制度, 逐步消除“二元鸿沟”, 实现“城市品质、乡村形态”。(3) 以空间规划撬动社会资本下乡, 搭建城乡产业联动载体: 在产业空间规划中明确农产品加工园区、田园综合体、共享农庄、电商物流节点等载体布局, 配套弹性年期出让、点状供地、设施农业用地备案等政策。引导城市资本参与乡村旅游、冷链物流、康养基地、数字农业建设, 形成“以城带乡、以工补农”的产业协同网络。规划同步设置负面

清单,防止资本无序占用农地与生态空间,确保下乡资本真正服务于乡村振兴。

3.3 以规划引领乡村产业、文化、生态协同振兴

(1) 产业空间规划布局,培育乡村特色种养、文旅、集体经济项目:按照“县有园区、镇有片区、村有基地”的层级体系,划定特色农产品优势区、休闲农业带、集体经济孵化地块。规划优先保障村级光伏电站、农产品加工车间、电商服务站、冷链仓储等项目用地,推动“一村一品”连片成链。鼓励村级组织通过规划预留的集体经营性建设用地自主或联合开发产业项目,持续增强集体经济造血能力。(2) 风貌规划管控,保护传统村落、乡土文化与地域特色风貌:编制乡村风貌专项规划,划定传统村落核心保护区、建筑高度控制区、色彩与材质管控区。对古树、古桥、古民居、古井、古戏台等文化遗存进行落图挂牌,建立“一物一档”保护清单。新建建筑须符合当地传统建筑语汇,禁止大面积使用瓷砖、彩钢瓦等与乡土环境冲突的材料。通过规划约束,防止“千村一面”和建设性破坏,留住乡愁记忆^[5]。(3) 生态空间专项规划,统筹农村污染治理与生态修复工程:将饮用水源保护区、水土保持区、生物栖息地、基本农田集中区等纳入生态空间负面清单,明确禁止开发行为。规划布局分散式污水处理站、农业废弃物回收点、生态沟渠、氮磷拦截带等设施,推进受污染耕地修复、历史遗留矿山生态修复与河湖岸线整治。推广“生态积分”“碳汇交易”等激励措施,实现“生态产业化、产业生态化”的良性循环。

3.4 健全规划实施监督与村民参与治理模式

(1) 明晰县、镇、村三级规划管理权责,打通落地执行链条:县级层面负责国土空间总体规划审批、指标统筹与监督考核;镇级承担规划传导、项目落地协调与日常巡查;村级组织配合信息反馈、矛盾调处与简易事项代办。建立“乡镇规划师”派驻制度,由县自然资源部门向重点乡镇选派专职技术人员,每镇至少配置1—2名规划管理专员,确保规划指令不走样、执行不衰减。(2) 完善村民议事参与制度,保障规划编制全过程民意表达:在村庄规划调研、方案比选、成果公示、实施监督、评估反馈等全环节嵌入“村民

说事”“院落会”“板凳会”“规划夜话”等灵活多样的协商形式。每个行政村设立规划联络员,利用“互联网+村务”数字化平台实时收集村民意见与建议。规划成果须经村民会议或村民代表会议讨论同意后方可报批,确保规划内容真实反映群众诉求,增强规划实施的群众认同感。(3) 建立规划实施考核评价机制,避免规划流于形式:将村庄规划编制质量、实施进展与成效纳入乡村振兴实绩考核,设定规划执行率、村民满意度、建设用地集约利用率、公共服务覆盖率等核心指标。建立“规划—项目—资金”联动督查制度,对随意调整规划、执行不到位、规划长期闲置等情况进行问责。每年组织第三方评估,形成编制—审批—实施—监测—评估—反馈的闭环管理,推动规划从“墙上挂挂”走向“落地生根”。

结束语

综上,城乡规划与乡村振兴深度融合是破解城乡失衡、盘活乡村资源的必由之路。唯有搭建全域统筹规划体系,破除土地、人才、资金流动壁垒,统筹产业、文化、生态协同建设,完善多方参与的规划实施监管机制,才能扭转规划重编轻用弊病。后续仍需结合各地资源禀赋因地制宜优化模式,持续激活乡村内生动力,稳步构建优势互补、双向赋能、均衡协调的新型城乡发展格局。

参考文献

- [1] 李裕瑞,刘彦随.城乡融合导向下国土空间规划与乡村振兴协同路径研究[J].地理学报,2024,79(5):121-128.
- [2] 陈文字.都市圈乡村跨界协同规划模式助推城乡融合与乡村振兴实践研究[J].小城镇建设,2026,44(4):103-110.
- [3] 郑海洋.从城乡规划视角探析乡村振兴落地实施策略[J].可持续发展,2025,15(7):255-261.
- [4] 金晓斌,罗秀丽.全域土地综合整治衔接城乡规划助力乡村振兴的内在机制[J].中国土地科学,2022,36(11):117-122.
- [5] 张红,杨思洁.城乡要素双向流动下乡村产业规划与乡村振兴融合发展路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2025,25(3):105-109.