

城乡规划与乡村振兴融合发展探究

孙宝庆

淮南市毛集镇人民政府, 安徽 淮南 232000

[摘要] 总体概述城乡规划和乡村振兴融合发展现状, 首先融合发展的可行性以及存在的必要性, 其次总结关键问题, 最后针对问题提出相关策略, 如加强顶层设计、推动产业协同、让设施更加均等化、创新治理模式之类的。研究指出只有借助空间治理工具给予系统性的赋能, 并且让城乡要素能够高效地流动起来, 才能够构建起城乡共生共荣的新发展格局, 给农业农村现代化持续不断地注入动力。

[关键词] 城乡规划; 乡村振兴; 融合发展

DOI: 10.33142/sca.v8i7.17117

中图分类号: TU201

文献标识码: A

Exploration into the Integrated Development of Urban and Rural Planning and Rural Revitalization

SUN Baoqing

Huainan City Maoji Town People's Government, Huainan, Anhui, 232000, China

Abstract: Overall overview of the current situation of integrated development of urban and rural planning and rural revitalization. Firstly, the feasibility and necessity of integrated development are discussed. Secondly, key issues are summarized. Finally, relevant strategies are proposed to address these issues, such as strengthening top-level design, promoting industrial collaboration, making facilities more equal, and innovating governance models. Research has pointed out that only by using spatial governance tools to provide systematic empowerment and enabling efficient flow of urban and rural factors can a new development pattern of urban-rural coexistence and prosperity be established, injecting continuous impetus into the modernization of agriculture and rural areas.

Keywords: urban and rural planning; rural revitalization; integrated development

城乡规划作为对城乡空间布局、土地利用以及各项建设活动进行综合部署和安排的重要手段, 在促进城乡协调发展中起着关键作用。党的二十届三中全会指出, “城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴, 全面提高城乡规划、建设、治理融合水平, 促进城乡要素平等交换、双向流动, 缩小城乡差别, 促进城乡共同繁荣发展”。乡村全面振兴必须融入到城乡融合发展中, 深入研究两者融合发展的路径具有重要的理论和实践意义。

1 城乡规划与乡村振兴融合发展可行性与必要性

1.1 国家战略导向与政策支持奠定融合基础

中共中央、国务院在 2023 年出台的《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》, 还有《“十四五”新型城镇化实施方案》都清楚地把城乡融合放在了国家发展的重要位置上, 强调要充分发挥规划所具有的战略引领以及刚性管控方面的作用。到了 2024 年, 国家发展改革委批准的城乡融合发展试验区其范围已经扩大到了全国 128 个县(市、区), 这无疑为相关政策的切实落地营造出了极为丰富的实践场景。这些从上而下精心设计的制度安排, 给城乡规划能够深入参与到乡村振兴当中构筑起了一套十分稳固的行动框架, 进而让全域全要素的统筹运作变得有了实现的可能性。在 2025 年的时候, 财政部携手

农业农村部共同设立了“城乡融合专项债券”, 其首批的发行规模达到了 1200 亿元之多, 着重对跨区域的基础设施联通项目予以支持, 从资金这个关键端口进一步强化了规划能够顺利落地实施的可行性。

1.2 城乡要素双向流动与互补共生创造融合需求

乡村所蕴含的生态资源、土地潜力以及文化底蕴和城市所拥有的资本、技术、人才之间形成了天然的互补关系。自然资源部在 2025 年所开展的调查显示, 试点区域城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂资金的累计金额超过了千亿元, 这对于乡村建设起到了有效的反哺作用。城乡要素的对流以及重组迫切需要规划这一空间治理工具箱发挥出桥梁的作用, 借助科学的空间管控以及资源配置手段, 把城市的动能有序地导入到乡村当中, 与此同时还要守护好乡村的本底价值, 进而达成“以城带乡、以乡促城”的良性循环状态^[1]。2024 年人社部所公布的数据说明, 乡村数字经济人才回流的增长率达到了 15.7%, 这样的“技术返乡”现象给规划引导产才融合提供了全新的切入点。

1.3 城乡规划作为空间治理工具赋能乡村振兴

城乡规划所秉持的核心价值就在于它具备对空间资源加以系统性整合的能力, 同时还能引导实现可持续发展。在乡村振兴这样的大背景之下, 规划能够极为精准地去识

别乡村地域所具有的功能以及潜在的空间潜力,依据科学的方式划定“三区三线”,并且对村庄布局以及产业用地配置予以优化,另外还能够为基础设施和公共服务设施网络的一体化建设给出相应的空间落点方案。正是这样一种能够统筹协调以及实现空间落位的核心能力,让城乡规划成为了破解乡村空间出现碎片化、发展陷入低效化等难题时不可或缺的重要手段。规划师通过构建起从“诊断”到“策划”再到“设计”直至“运营”的全周期干预链条,把抽象的战略目标转变成可以切实操作的行动路径,实际上是在对城乡空间的生产关系进行重塑。

2 当前城乡规划与乡村振兴发展存在的主要问题

2.1 规划体系衔接不畅与乡村规划深度不足

城镇总体规划、详细规划以及村庄规划之间普遍存在着内容方面的冲突或者管理上的真空地带,这就使得资源配置在城乡过渡的区域出现了错配的情况。更为凸显的是,大量的村庄规划仅仅停留在对空间形态的浅层次描绘上,对于乡村产业振兴的具体路径、地域文化的传承方式、生态安全的格局构建等这些核心的关键议题,缺乏较为深入的分析研判以及有效的应对举措,使得规划所具备的战略性以及实施性都大打折扣。这样的规划呈现出“碎片化”以及“表面化”的特点,对城乡功能与空间的有机融合形成了极大的制约作用。在规划编制的过程当中,各个部门各自为政的现象十分明显,就像林业部门划定的生态红线和住建部门确定的建设边界,常常会存在空间上相互叠合而产生的冲突情况,2024年自然资源部在核查的时候发现,这类冲突所占的图斑比例达到了12.3%。

2.2 产业发展支撑薄弱与城乡产业关联度低

很多乡村地区在产业选择方面常常呈现出同质化的倾向,往往过度依靠传统种植或者低端乡村旅游,而精深加工以及高附加值环节较为薄弱,很难形成具备韧性的产业链条。农业农村部在2024年的报告中提到,在县域范围之内,那些能够形成紧密产业链配套的农产品加工企业所占的比例还不足30%。城乡产业没有依据资源禀赋以及市场需求来构建起高效的协同分工体系,城市所拥有的资本技术优势和乡村的资源禀赋优势也没有通过有效的规划转化成为融合发展的强劲动能^[2]。特别要指出的是,像冷链物流、检验检测这类产业配套服务在空间布局方面和生产基地之间存在严重的脱节情况,2025年中国物流学会所做的调研说明,农产品流通的损耗率达到了18%,这一比率明显比发达国家5%至8%的水平要高出不少。

2.3 基础设施与公共服务设施城乡差距显著

即便投入不断增大,城乡基础设施以及公共服务水平之间的差距依旧十分明显。2024年住建部所做的统计表明,乡村污水处理的覆盖比例仅仅只有32.7%,这一比例远远低于城市所达到的96.5%的水平。在教育、医疗资源方面,城乡之间在资源质量以及获取便利性上存在的差距,

长期以来一直都是颇为棘手的问题。这样的差距不但让乡村居民的生活质量有所降低,而且对乡村地区吸引人才、资本等关键要素的能力造成了极为严重的削弱,进而成为了融合发展进程中的一个强制性约束因素。就数字基础设施而言,其差距更是格外突出,2025年工信部所公布的数据说明,乡村千兆光网的覆盖比例仅为41.2%,这无疑对智慧农业、远程医疗等新兴业态的发展形成了制约作用。

2.4 实施机制不健全与多元主体协同不足

规划实施普遍面临资金保障不足、监督评估缺位、动态调整机制缺失等困境。特别突出的是,政府、市场、村集体、村民等多元主体间权责边界模糊、利益协调机制不畅。村民作为乡村的主体,其在规划制定与实施中的参与度往往流于形式,内生动力未被充分激活,导致规划蓝图难以真正落地生根,甚至出现“政府干、村民看”的尴尬局面。2025年北京大学乡村振兴研究院调查表明,村民对规划内容的知晓率不足40%,参与决策的比例更低于15%,这种参与缺位直接导致规划与村民实际需求错位。

3 城乡规划与乡村振兴融合发展的策略

3.1 强化顶层设计与规划体系融合:构建全域全要素统筹机制

打破城乡分治的规划壁垒,需要在国土空间规划“一张图”框架之下,推动市县、乡镇以及村庄规划实现纵向贯通,并且让其内容做到无缝衔接。去探索编制能够覆盖城乡的“融合单元”专项规划,重点关注城乡接合部、特色小镇以及中心村等关键节点,对生态、农业、城镇空间还有基础设施网络进行统筹安排。建立起规划动态评估以及协同调整的机制,以此来确保规划能够始终契合融合发展的动态需求,达成空间资源在城乡地域的高效配置以及精准投放。构建规划传导机制,要通过建立“战略目标-空间指标-项目清单”三级传导体系,把市级国土空间总体规划中城乡融合的要求一级一级地分解到村庄建设边界的划定以及宅基地布局方案当中,防止政策效力在层层传递过程中不断衰减。应建立城乡融合发展的规划编制、审批、实施、监督的全链条的管理机制,推动城乡规划从单一的空间布局向综合性的经济社会发展规划转变,将产业发展、生态保护、文化遗产、社会治理等多方面的要素纳入规划范畴,实现“多规合一”。同时,要加强规划间的衔接与协调,确保各级规划在目标定位、空间布局、产业发展、基础设施建设等方面相互支撑、相互衔接,形成城乡融合发展的整体规划蓝图。建立健全规划实施的责任机制,明确各级政府、相关部门以及社会主体的责任与义务,确保规划的有效落地。加强规划实施的监督检查,定期对规划实施情况进行评估,及时发现并纠正规划实施中的问题与偏差。同时,要建立健全规划调整的动态机制,根据城乡融合发展的实际情况,适时对规划进行调整与优化,确保规划的适应性与前瞻性。

3.2 推动产业空间协同与特色发展: 优化城乡产业布局与价值链

规划需引导城乡产业依据各自比较优势来达成错位发展以及链条互补。在城市近郊区,要留出能够承接城市功能疏解以及科技农业、都市型工业发展的弹性空间;在农业主产区,强化高标准农田建设,并且保障产地初加工、精深加工、冷链物流等相关设施的空间需求;在生态文化资源丰富的地方,合理安排生态康养、文化体验等特色业态空间。着重去规划建设城乡产业协同发展的园区、农产品加工集聚区,推动一二三产在空间层面实现深度融合,以此提升乡村产业嵌入区域乃至全球价值链的能力。规划要引导产业空间和创新要素相互融合,如在县域科创中心周边预留“技术转化试验田”空间,促使农业科技成果在当地得以转化,2025年科技部的试点情况显示,这样的布局能够让技术转化周期缩短40%。

3.3 促进基础设施与公共服务均等化: 实现城乡设施网络一体化

将乡村基础设施以及公共服务设施纳入城镇设施网络当中,以此来开展一体化的规划、建设、运营以及管理工作。着重对能够覆盖城乡的快速交通走廊、能源互联网以及数字信息网络展开规划建设,进而缩短时空方面的距离。依据服务人口以及辐射半径的情况,在中心镇、中心村科学地去布局像教育、医疗、养老、文化这类高品质的公共服务设施节点,以此提升设施共享的程度以及服务的效能^[3]。探索诸如“城市服务功能乡村延伸”“区域设施共建共享”等全新的模式,国家发展改革委在2025年启动的“城乡公共服务均等化试点工程”便是着重聚焦于这方面的。尤其要创新投融资的模式,借助TOD(公共交通导向开发)理念,在城郊轨道站点周边去配置商业服务的功能,利用经营所获得的收益来反哺乡村设施的运营工作,2024年成都的相关实践说明该模式能够让设施维护资金的自给率提升至63%。

3.4 创新治理模式与激活内生动力: 完善共建共治共享实施机制

构建起“政府给予引导、市场负责运作、村社自主开展相关事宜、村民积极参与其中”的多层级协同治理架构。要积极去推广规划师下乡以及社区营造等一系列制度,以此来促使基层规划能力得以提升,同时让其自主性也有所增强。进一步深化农村土地方面的改革举措,切实保障村

集体以及农民在规划实施进程当中所拥有的财产权益,还有收益分配方面的权利。需建立健全规划公开等相关制度,像村民议事会以及规划实施监督员等方面的制度都要完善起来,从而让村民能够全程顺畅地参与到各项事务当中。归根结底,只有充分地尊重村民的真实意愿,激发出他们作为主人翁的意识,才能够切实保障规划策略具备持久的生命力,并且确保其实施效能得以发挥,真正达成城乡融合成果的共建共治共享这一目标。可以参考日本“町并保存”的经验做法,去建立“规划积分制”,也就是村民参与环境整治、古建修缮等各类行动所累积的积分,能够兑换成规划优先实施的权利,在2025年浙江安吉开展的试点当中,该制度使得村民的参与率提升到了78%。

4 结束语

城乡规划与乡村振兴的深度融合,乃是破解城乡二元结构难题、达成中国式现代化目标的一条必经之路。其核心要义在于借助空间治理方面的系统性创新举措,对城乡关系予以重新塑造,让各类要素的潜能得以激活,进而促使形成一个优势能够互补、利益可以共享、繁荣可共生的城乡发展共同体。面对当下规划衔接存在不顺畅的情况、产业支撑较为薄弱的状况、设施方面存在明显落差的现状以及实施机制有所缺位等种种挑战,务必要毫不动摇地强化全域范围内的统筹工作、进一步深化产业协同方面的相关事宜、积极推进设施均等化的工作进程以及创新治理模式。在未来的研究以及实践活动中,需要更加集中关注于精细化政策的设计环节、探索适应性的规划方法以及提升多元化主体协同的效能等方面,并且始终秉持以人民为中心的理念,充分尊重乡村自身的发展规律,切实守护好乡土文化的根脉所在,以此来确保融合发展的整个过程都充满着生机与活力并且具备可持续性,最终描绘出城乡各具特色之美、美美与共的美好新时代画卷。

[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(9):27-29.
 - [2]李芳芳.当前我国乡村规划实践面临的问题与对策[J].新型城镇化,2025(7):77-80.
 - [3]张伟.乡村振兴战略下美丽乡村规划建设探析——以灵璧县沙滩村为例[J].农业科技创新,2025(19):9-11.
- 作者简介: 陈晓宇(1991.10—),男,汉族,毕业院校: 南京林业大学,专业: 城市规划。