

从城乡规划的角度探讨乡村振兴的实施策略

郑海洋

中国建筑科学研究院有限公司，北京

收稿日期：2025年6月8日；录用日期：2025年7月10日；发布日期：2025年7月30日

摘要

本论文从城乡规划视角出发深入探讨乡村振兴的实施策略。通过剖析城乡规划与乡村振兴的内在联系揭示当前乡村振兴在产业发展、生态保护、文化传承、空间布局等方面面临的问题。基于此针对性提出推动产业升级、加强生态保护、注重文化传承创新、优化空间布局等实施策略旨在为乡村振兴战略的有效落实提供全面的理论依据与实践指导促进城乡融合发展与农村现代化建设。

关键词

城乡规划，乡村振兴，实施策略，产业升级，生态保护，文化传承

Discussing the Implementation Strategy of Rural Revitalization from the Perspective of Urban and Rural Planning

Haiyang Zheng

China Academy of Building Research, Beijing

Received: Jun. 8th, 2025; accepted: Jul. 10th, 2025; published: Jul. 30th, 2025

Abstract

This paper explores the implementation strategies of rural revitalization from the perspective of urban and rural planning. By analyzing the inherent connection between urban and rural planning and rural revitalization, this study reveals the problems currently faced by rural revitalization in terms of industrial development, ecological protection, cultural inheritance, spatial layout, and other aspects. Based on this, targeted implementation strategies are proposed to promote industrial upgrading, strengthen ecological protection, focus on cultural inheritance and innovation, optimize spatial layout, etc., aiming to provide comprehensive theoretical basis and practical guidance

for the effective implementation of the rural revitalization strategy, promote urban-rural integration development and rural modernization construction.

Keywords

Urban and Rural Planning, Rural Revitalization, Implementation Strategy, Industrial Upgrading, Ecological Protection, Cultural Heritage

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在我国经济社会发展进程中乡村振兴战略是新时代推动农业农村现代化的重大决策部署也是实现城乡融合发展的关键路径。随着城乡一体化进程不断加速乡村发展迎来新的机遇与挑战。城乡规划作为统筹城乡空间资源、协调城乡发展的关键手段对乡村振兴具有不可替代的引领和推动作用。科学合理的城乡规划能够为乡村发展明确方向、优化资源配置、促进产业升级、保护生态环境从而实现乡村的全面振兴[1]。然而当前乡村在发展过程中仍存在诸多问题亟需从城乡规划视角探索有效的实施策略。本文将围绕城乡规划与乡村振兴的关系、面临的问题以及具体实施策略展开深入探讨以期为乡村振兴实践提供有益参考。

2. 相关理论框架

2.1. 可持续发展理论

可持续发展理论起源于 20 世纪 80 年代核心在于满足当代人的需求同时不损害后代人满足其自身需求的能力。该理论强调经济发展、社会进步与生态环境保护的协调统一与乡村振兴中追求的产业兴旺、生态宜居、生活富裕高度契合。从城乡规划的角度看可持续发展理论提供了一种系统化、长远性的思维方式。在乡村振兴过程中该理论强调发展的连续性与环境的承载力要求避免短期利益至上与资源掠夺式开发的问题[2]。

因此在制定实施策略时需围绕资源节约型与环境友好型的方向统筹规划既要在空间布局上尊重自然地理格局也要在产业结构设计上强化绿色理念。推动可再生能源使用、循环农业发展、乡村生态系统修复等也是落实可持续发展理念的重要体现。通过理论引导可以使乡村振兴不再依赖传统粗放式增长模式而朝着人与自然和谐共生的新路径稳步推进为城乡一体化打下坚实基础。

2.2. 城乡融合发展理论

城乡融合发展理论是在新时代背景下提出的以破除城乡二元结构为目标强调资源要素的自由流动与配置优化推动城乡之间实现功能互补、协调发展。从城乡规划角度出发该理论强调要打破城市主导、乡村附属的传统发展模式转而构建以区域一体化为导向的发展格局[3]。在乡村振兴过程中城乡融合理论有助于明确乡村在整体空间结构中的定位推动基础设施、公共服务、信息网络等向农村延伸弥合城乡发展的鸿沟。

例如在空间规划中要注重交通网络的连通性在产业规划中要鼓励城市资本与乡村资源深度对接在社会服务方面要推动教育、医疗、养老等资源的均衡配置。此外该理论强调制度设计的重要性要求在土地

管理、财政投入、户籍改革等领域探索创新路径以实现城乡治理体系的协同。通过这一理论框架的应用乡村振兴可获得更加稳定的发展支撑并在制度与实践层面实现真正意义上的城乡共融[4][5]。

2.3. 多中心空间发展理论

多中心空间发展理论源于对城市蔓延与单中心集聚模式弊端的反思主张在区域范围内形成多个相互联系、功能互补的发展节点。这一理论对当前乡村振兴中空间结构的优化具有重要启示意义。传统乡村发展往往以行政中心为核心进行集中布局导致资源配置效率低下、部分地区发展滞后。引入多中心发展理念可以通过城乡规划手段构建“核心村 + 特色村 + 产业片区”相结合的网络化发展体系使乡村区域内部形成功能层次分明、相互支持的空间格局。

例如可在交通便利、人口集聚的区域设立产业发展核心周边村落则根据资源禀赋发展特色农业、文化旅游或生态休闲等功能并通过完善的交通与信息基础设施实现高效连接。同时该理论强调区域间的联动机制鼓励多地协同、资源共享从而有效提升整体乡村空间的组织效率和发展弹性。以此为指导乡村振兴不仅是在地发展更是基于区域整合与协同的系统工程[6]。

3. 城乡规划与乡村振兴的关系

3.1. 城乡规划为乡村振兴提供方向指引与资源配置

城乡规划如同乡村振兴的基石与灯塔其重要性贯穿乡村发展的全过程。通过全面梳理乡村的自然环境、社会经济、人口结构等现状城乡规划能够精确定乡村振兴的目标、方向和具体实施步骤为乡村发展绘制清晰的蓝图。在基础设施建设方面规划可以合理布局交通、水电、通信等设施避免重复建设和资源浪费；在产业发展上依据乡村的资源禀赋和市场需求规划引导特色产业的培育与发展促进产业结构优化升级；在生态保护层面明确生态保护红线和开发边界确保乡村生态环境的可持续性。例如在某乡村规划中通过对当地自然资源和市场需求的分析确定发展生态农业和乡村旅游产业合理规划农田、景区、基础设施的布局实现了资源的高效配置推动了乡村经济的发展。

3.2. 城乡规划推动城乡融合保障乡村振兴可持续发展

城乡规划强调城乡一体化发展理念致力于打破城乡二元结构促进城乡要素的自由流动和优化配置。在乡村振兴过程中它注重对乡村生态环境的保护和资源的合理利用避免因短期经济利益而牺牲生态环境。通过科学划分功能区域严格保护生态区、农田和植被同时将绿色农业与生态旅游等产业有机融合实现经济、社会和生态效益的统一。例如一些乡村通过规划建设生态农业园区和乡村旅游景区吸引城市资金、技术和人才流入带动了乡村经济发展同时保护了乡村的自然景观和生态环境为乡村振兴构建了可持续发展的路径[2]。

4. 城乡规划视角下乡村振兴面临的问题

4.1. 政策与制度壁垒导致空间发展失衡

4.1.1. 政策脱节加剧乡村规划碎片化

当前乡村规划面临的最大困境在于政策体系的分裂。国土空间规划虽已建立“五级三类”框架但在实施层面仍与乡村振兴专项规划缺乏深度协同。例如广东省 2021 年编制的市级国土空间规划中预留了大量生态保护用地但同年出台的乡村振兴规划却要求在同类区域发展规模种植园直接导致耕地与生态林地冲突。此类冲突根源在于部门间规划事权不明，自然资源部门主导空间管控而农业农村部门推动产业落地两者目标未形成统一价值导向。

更深层问题在于土地制度改革滞后：农村集体经营性建设用地入市仍受限于城乡二元土地制度即便浙江德清等试点地区成功推进入市交易但因缺乏配套的产权流转、抵押融资等机制大量乡村土地资源仍处于“沉睡”状态。试点村挂牌的 20 亩集体建设用地因无法匹配城市开发标准闲置三年未能成功引资。

4.1.2. 财政与考评机制制约规划实施效力

乡村建设的资金配置受限于财政事权划分。目前县级财政承担 85% 的乡村基建支出但税收分成比例普遍不足 30% 造成规划蓝图与资金缺口严重错位。贵州县 2020 年编制的特色旅游村镇规划中交通提升项目预算 1.2 亿元实际到账资金仅 1800 万最终仅完成主干道硬化。同时以 GDP 为核心的政绩考核机制导致地方政府重短期开发轻长效运营。

江苏苏州某镇依托规划打造“稻香小镇”前期投入 8000 万建设景观设施却因运营维护经费未纳入规划保障两年后灌溉系统瘫痪、民宿大量闲置。究其本质土地增值收益分配机制是关键症结：通过建设用地增减挂钩政策获取的收益中 72% 被用于城市新区开发(自然资源部 2024 年数据)而拆旧区的复垦与产业培育长期投入不足。

4.2. 市场机制缺位引发产业空心化

4.2.1. 要素流通梗阻削弱产业规划基础

城乡要素流动的制度性障碍持续阻碍产业振兴。尽管户籍改革取消农业户口但附着其上的医疗、教育等公共服务差异仍未消除。湖南县电子配件产业园规划引入城市技术人才但因乡村教师编制短缺、医疗资源评级不足企业核心岗位流失率高达 40%。更严峻的是金融抑制问题：商业银行对农村放贷普遍要求房产抵押而农房财产权抵押处置机制尚未健全。

福建食用菌产业规划中的 23 家合作社因无法提供合规抵押物 80% 遭遇贷款拒批被迫缩减产能。市场信息不对称同样致命，陕西苹果主产区在扩种规划中未建立产销信息平台 2024 年新增的 5 万亩果园遭遇价格暴跌果农亩均亏损超 2000 元。

4.2.2. 产业规划与市场规律脱钩

当前乡村产业规划存在显著的“模仿性陷阱”。多地盲目复制江浙民宿模式云南县在缺乏客源分析的情况下规划三年内新建 200 家民宿实际入住率不足 30% 导致大量资源闲置。产业升级更面临技术断层：山东寿光蔬菜基地规划引入智慧农业但因乡村数字基建滞后(光纤覆盖率不足 60%)、专业人才稀缺物联网设备安装后运维失效实际应用率仅 15%。跨国竞争压力同样被低估：黑龙江大豆产业规划未考虑国际市场波动 2023 年因美洲低价大豆冲击当地加工企业原料采购转向进口百万亩大豆种植规划落空。这暴露出规划主体对全球产业链重塑的认知不足。

4.3. 社会资本异化冲击乡村治理体系

4.3.1. 资本下乡引发利益分配失衡

工商资本进入乡村领域呈无序扩张态势。四川村通过规划引进旅游开发企业签约时承诺村民分红占比 30% 实际运营后通过关联交易转移利润最终村民分红不足 2%。这种现象源于监管制度缺位：当前对工商资本租赁农地的备案审查流于形式广西县千亩香蕉种植项目中企业通过“以租代征”违规占用基本农田村民维权三年未获补偿。更深层矛盾体现在土地权益博弈：河南城郊村纳入城市更新规划后房企以“合作开发”名义获取村民宅基地拆除重建后商品房售价每平 1.8 万元而返迁安置房品质远低于协议标准[7]。

4.3.2. 社会结构撕裂消解规划治理效能

快速城镇化导致乡村主体空心化。湖北荆州村规划发展生态养殖但留守人口中 60 岁以上占比达 78%

项目实施被迫搁置。同时资本介入加剧阶层分化：云南古村落引入文旅公司后公司控制的民宿、餐厅优先雇佣外来员工本地青壮年沦为低薪杂工月收入差距达 4700 元。宗族势力对规划实施的干预更不容忽视：江西村道路拓宽规划需拆除宗族祠堂附属建筑宗族元老会联合抵制导致项目延期三年最终政府被迫修改路线增加预算 300 万。这些冲突反映出规划过程公众参与的虚化，多数乡村规划公示仅在村委会张贴图纸未建立有效的意见反馈与协商机制。

5. 城乡规划视角下乡村振兴的实施策略

5.1. 重构政策协同与制度供给体系

5.1.1. 建立多规融合的实施传导机制

“多规合一”是提升城乡规划系统性与落地性的核心路径。长期以来，规划体系中普遍存在总体规划、土地利用规划、村庄规划等多种规划相互冲突的问题，导致政策实施效率低下。为了推动乡村振兴战略的精准落实，必须构建统一协调的规划传导机制，将空间规划作为统领性工具，整合现有各类规划内容，打破信息壁垒与数据割裂现象，实现资源配置的最优路径。

在机制建设中要强调自上而下与自下而上的有机结合，一方面通过国家和省级层面加强统筹指导，明确区域发展重点和管控边界；另一方面要充分吸收基层声音，结合乡村实际情况，推动村民广泛参与，提升规划的可行性和认同感。应依托现代技术手段构建动态化的规划评估与调整机制，使规划能够及时响应地方发展实际变化，提升政策执行的灵活性与精准度。通过建立清晰、可执行的多规融合体系，城乡规划在乡村振兴中的引导作用将更加凸显。

5.1.2. 创新土地与财税长效机制

土地和财税制度是城乡协调发展的基础性制度，对乡村振兴的推进具有决定性作用。当前在乡村土地制度方面仍存在集体建设用地流转障碍、宅基地权属模糊、征地补偿机制不完善等问题，严重制约了农村资源的高效配置和市场化运作。为此，应在城乡规划统筹框架下，深化土地制度改革，推进农村土地“三权分置”制度的落地执行，推动农村建设用地入市试点，探索灵活的土地整合与利用机制。还应通过规划引导合理确定村庄发展边界，避免无序扩张与建设浪费。

在财税机制方面，需建立以财政转移支付、土地收益返还和产业发展激励为核心的长效机制，提高乡村基础设施和公共服务投入保障水平，增强农村发展内生动力。应推动地方政府财政支出向乡村倾斜，完善绩效评估体系，确保资源使用的有效性与公平性。通过构建更加灵活、高效、公正的土地与财税制度，能够为城乡资源要素的自由流动和乡村振兴目标的实现提供坚实保障。

5.2. 激活市场化运作与产业韧性

乡村振兴的核心在于产业，而产业的可持续发展离不开市场机制的充分激活与制度环境的有效支撑。城乡规划在其中不仅承担空间载体的配置功能，更应成为引导资源高效流动、产业集聚优化的重要工具。要以增强乡村产业的韧性和市场适应能力为目标，积极构建多层次、多样化的市场运行体系，推动产业链延伸与融合发展。

应通过规划引导形成以农业为基础、融合文旅、康养、制造等多种形态的复合型产业体系，提升农村经济抗风险能力。要优化营商环境，吸引资本、技术、人才下乡，引导其与本地特色资源深度对接，实现价值倍增。强化对农产品流通体系的布局规划，完善冷链、物流、电商等基础设施，打通从“田间到舌尖”的全链条，提升农产品市场竞争力。城乡规划需发挥“空间 + 制度 + 功能”的集成优势，使乡村发展从依赖政策驱动转向内生市场驱动，提升整体经济韧性与可持续性。

5.2.1. 构建要素市场化配置平台

在城乡规划统筹框架下，推动要素市场化配置是提升乡村产业活力与效率的关键路径。当前制约乡村发展的一个核心瓶颈是资源要素在城乡间配置效率不高，存在土地不能流转、人才难以落地、资金渠道狭窄等结构性障碍。为此，必须构建以城乡统一大市场为基础的要素流动平台，在制度上打破壁垒、在空间上实现链接。

城乡规划可通过功能区划的方式明确农业产业区、生态保护区、产业协同区等功能板块，为各类资源提供落地空间。在此基础上，建立多元化的要素交易机制，如农村土地使用权、集体产权、农民股份等要素通过市场进行有效定价与配置，推动资源的价值转化。依托信息化平台，实现资源供需的透明化与对接高效化，降低交易成本，提升配置效率。政府在其中应更多扮演规则制定者与平台建设者的角色，减少行政干预，释放市场活力，使乡村真正成为资源聚集、资本青睐、人才涌入的“新蓝海”。

5.2.2. 培育地域特色价值链

提升乡村产业竞争力与可持续性，关键在于构建契合本地资源禀赋与文化底蕴的特色价值链体系。城乡规划应立足地域特色，统筹空间布局与产业发展，推动乡村资源由“点”到“链”再到“网”的跃升。一方面，应深入挖掘本地自然、人文、生态等核心资源，结合现代消费趋势，打造具有辨识度的产业品牌，如绿色农产品、乡村旅游、非遗工坊等，形成以产品为核心、服务为延伸的价值链条。

另一方面，规划应引导产业空间集聚与功能互补，推动“产加销”一体化发展，形成以核心村或产业基地为节点的网络型产业体系。还应加强对乡村数字基础设施的投入，利用大数据、人工智能等手段推动全链条管理与市场响应能力的提升。通过将资源禀赋优势转化为品牌效应与市场溢价，构建以本地为核心、链接区域乃至全国市场的特色价值链体系，使乡村产业由“弱小散”走向“强优精”，为乡村振兴注入持久动能。

5.3. 创新多元治理与主体赋能模式

乡村振兴是一项系统性、长期性社会变革工程，不能仅靠行政推动，更需多元主体广泛参与、协同治理。城乡规划作为资源统筹与空间治理的重要抓手，应在设计之初就纳入各类主体的利益诉求与参与机制，推动形成“政府引导、市场主导、农民主体、社会参与”的治理格局。

应通过法定规划程序保障农民的参与权与知情权，在村庄规划编制、公共资源配置等过程中引入协商民主机制，提升农民的获得感与认同感。要激发农村集体经济组织、合作社、村级议事会等基层组织的治理能力，增强其在土地整合、资源管理、公共服务中的主动性与能动性。引导社会资本、科研机构、NGO 等外部主体参与乡村治理，丰富治理资源与手段。城乡规划应为多元主体的协作提供明确的空间边界、行为准则与利益机制，推动形成共建共治共享的良性循环，不断提升乡村治理效能与社会融合度，为乡村振兴提供坚实的社会支撑。

5.3.1. 健全资本下乡规制框架

随着乡村资源价值的不断凸显，资本下乡已成为推动乡村振兴的重要力量。然而，在实际过程中也存在资本无序扩张、利益侵蚀农民权益、生态破坏等问题。城乡规划需提前介入，对资本行为设定明确边界与规制框架。一方面，应建立以村庄规划为核心的空间管控机制，对项目选址、土地使用、开发强度等进行精准引导，防止“圈地式”开发与“景观化”空心化。

另一方面，构建项目准入机制，对拟投资项目进行环境评估、社会影响评价，确保符合乡村可持续发展目标。应强化合同管理与监管机制，明确资本与集体经济组织、农户之间的权责关系，确保农民在项目中的收益分配与利益表达。通过规划手段推动资本参与基础设施建设、公共服务供给、生态修复等

领域，引导资本向正向、共赢方向发展，真正实现资本增值与乡村利益相统一，确保资本下乡成为推动振兴而非制造问题的力量。

5.3.2. 重构主体参与决策网络

实现乡村治理现代化，需要构建以农民为核心、多元主体互动的协同决策机制。长期以来，乡村决策模式以“自上而下”居多，农民在村庄规划、资源利用、项目选择等方面话语权不足，导致政策执行与基层实际脱节。城乡规划应推动从单一行政主导转向多主体协商共治，通过制度设计与机制保障实现农民、村集体、市场主体、社会组织等多元力量的深度参与。

一方面，应建立常态化的村级议事机制与规划听证制度，使各方意见能够充分表达并融入规划文本，提升方案的可行性与执行力。另一方面，可引入“共创共治”平台，依托乡村振兴服务中心、农业合作社、驻村工作队等载体，搭建沟通桥梁与协商机制，推动协同决策与共同治理。借助数字化工具建立信息透明平台，公开规划内容、建设进度、资金使用等信息，提升治理透明度与群众监督能力。通过重构主体参与决策网络，使乡村治理走向民主化、协同化、专业化，形成广泛共识和合力，为乡村振兴注入制度活力与群众基础。

6. 结论

从城乡规划视角探讨乡村振兴的实施策略对于推动乡村全面振兴、实现城乡融合发展具有重要意义。通过分析城乡规划与乡村振兴的关系明确了城乡规划在乡村振兴中的引领和推动作用。针对当前乡村振兴面临的产业基础薄弱、生态环境保护与经济发展矛盾突出、文化传承与创新不足、空间布局不合理等问题提出了推动产业升级、加强生态保护、注重文化传承创新、优化空间布局等一系列实施策略。这些策略的有效实施将有助于提升乡村经济竞争力、实现绿色发展、增强乡村文化软实力、促进城乡融合发展为乡村振兴战略的落实提供有力支撑推动我国农业农村现代化建设迈向新的台阶。在未来的乡村振兴实践中应进一步加强城乡规划的科学性和前瞻性不断完善和创新实施策略以适应乡村发展的新形势和新需求。

参考文献

- [1] 陈绮旎. 城乡规划视角下的老旧小区乡村振兴战略路径分析[J]. 建设科技, 2024(14): 10-12.
- [2] 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.
- [3] 郭静, 李景满. 城乡规划视角下乡村振兴战略的实施路径[J]. 住宅与房地产, 2021(34): 1-2.
- [4] 周敏. 城乡规划视角下乡村振兴的实现路径分析[J]. 房地产世界, 2021(11): 41-44.
- [5] 陆海涛. 城乡规划视角下乡村振兴战略的实施路径[J]. 质量与市场, 2021(9): 137-139.
- [6] 杨标. 城乡规划视角下乡村振兴战略的实施路径[J]. 住宅与房地产, 2021(9): 243-244.
- [7] 蔡安宁. 城乡规划视角下乡村振兴的实现路径研究[J]. 农村经济与科技, 2020, 31(19): 250-251.