城镇化 2.0 背景下乡村振兴的规划逻辑思辨

□ 肖 婧，刘化高，黄 强，孙燕红

[摘 要] 文章首先分析了城镇化 2.0 背景下城乡关系的变革，以及乡村振兴与城镇化 2.0 的内在逻辑，进而阐释了乡村振兴的新挑战与新契机；其次，“跳出农村看农村”，从更广域的视角探寻乡村振兴的规划逻辑，反思了当前乡村规划编制中的误区；最后，提出“激发自治，精英引领”的人本策略、“纵向传导，分类振兴”的梯度策略、“从长计议，留白应变”的弹性策略和“科技驱动，产业增效”的借势策略，以期为乡村振兴的规划研究与实践提供参考。

[关键词] 乡村振兴；城镇化 2.0；乡村规划；城乡融合；规划逻辑；规划策略

[文章编号]1006-0022(2022)07-0141-04 **[中图分类号]**TU984 **[文献标识码]**A

[引文格式] 肖婧，刘化高，黄强，等．城镇化 2.0 背景下乡村振兴的规划逻辑思辨 [J]．规划师，2022(7)：141-144．

Planning Logic of Rural Revitalization under the Background of Urbanization 2.0/Xiao Jing, Liu Huagao, Huang Qiang, Sun Yanhong

[Abstract] This paper firstly analyzes the transformation of urban-rural relations under the background of urbanization 2.0 and the internal logic of rural revitalization and urbanization 2.0, and explains the new challenges and opportunities of rural revitalization. Then it explores the planning logic of rural revitalization from a broader perspective, reflects on the misunderstandings in the current rural planning. Finally, it puts forward four strategies: encouraging villagers' self-governance, classified revitalization, planning elastically for long term development, and improving industrial performance with science and technology, so as to provide reference for the research and practice of rural revitalization planning.

[Key words] Rural revitalization, Urbanization 2.0, Rural planning, Urban-Rural integration, Planning logic, Planning strategy

0 引言

2021 年发布的《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出全面推进乡村振兴，这是 21 世纪以来第 18 个指导“三农”工作的中央一号文件，不仅凸显了新发展阶段党中央对农业农村工作的高度重视，还标志着我国乡村振兴进入了新的征程。

值得反思的是，近年来诸多针对“三农”问题的研究虽然有力地指导了乡村振兴的实践工作，但是在提升农业水平、推动农村建设、促进农民增收的同时，却未能扭转多年以来绝大部分农村地区空心化甚至走向衰落的局面。长期以来，该领域的大部分研究更倾向于挖掘乡村振兴的内在动力。因此，在新的发展阶段，应当进行反思，“跳出农村看农村”，从更广域的视角探寻乡村振兴的规划逻辑，从而探索与时俱进的新理念、新动力和新策略。

1 乡村振兴与城镇化 2.0 的内在逻辑

1.1 城镇化进程中的乡村衰落现象

“七普”数据显示，当前我国城镇人口占比为 63.89%，与“六普”相比，上升了 14.21 个百分点。在城镇化进程稳步推进的同时，农村地区的衰落不可避免。

由于城市能提供更多的工作机会、更高的薪酬和更优质的生活环境，农村人口大量向城市转移，2020 年我国城市中的农民工约有 2.85 亿 (图 1)。农村人口大量减少而导致的村庄空心化、人口老龄化、土地抛荒、房屋闲置等问题日趋严重。据统计，当前农村宅基地的闲置率超过 10%①，我国每年约有 200 万公顷的农田被弃耕。在过去的 20 多年里，我国 2/3 以上的农村小学已经关闭，有 90 余万个村庄消失在城镇化进程中②。

[作者简介] **肖 婧**，高级工程师，注册城乡规划师，湖南省建筑设计院集团股份有限公司规划三分院主任规划师。
刘化高，高级工程师，注册城乡规划师，湖南省建筑设计院集团股份有限公司城市规划研究设计院副总规划师、规划三分院副院长。
黄 强，正高级工程师，注册城乡规划师，湖南省建筑设计院集团股份有限公司城市规划研究设计院副院长、规划三分院院长。
孙燕红，高级工程师，注册城乡规划师，湖南省建筑设计院集团股份有限公司规划二分院主任规划师。

1.2 城镇化 2.0 背景下乡村振兴的内涵

根据国家发展改革委的研究，我国的城镇化率预计会在 75%左右时进入相对稳定的状态。到 2035 年，我国城镇化率将达到 70%。这就意味着城市与乡村的“人口争夺战”还会继续。在整个城镇化进程中， 农村劳动力向城镇流动是一个客观的自然过程，反映了“产业和人口向优势区域集中”的经济规律。

“十四五”期间，我国将迎来城镇化 2.0 新时期。2020 年 10 月，习近平总书记在《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》中指出了我国未来城镇化的两个趋势：一是中小城市的人口向中心城市和城市群集中；二是农村居民向县城集中。其中，第二个趋势与乡村振兴关联密切，而近年来跨省流动的农民工数量递减，在一定程度上印证了这个趋势 (图 2)。

未来乡村的人口还会继续减少，但是外出务工的农民更倾向于选择在本地就业。多年以来，大量农民工抱着“淘金梦”涌入大城市，然而能成功扎根的却只有一小部分。尤其是在城镇化 2.0 时期，在高质量发展的要求下，中心城市和城市群需要吸纳受教育程度较高、具有一定专业技能的人，相对弱势的农民工在大城市更难获得扎根机会，乡村将成为他们进城失败后的退路。同时，有相当一部分农民工更倾向于在本地或周边的县城谋生。在此背景下，将产生更多的城乡“两栖”人口。因此，城镇化 2.0 背景下的乡村振兴不是为了“给都市人唱田园牧歌”，其核心诉求是为留乡和返乡人口提供体面的安居条件以及现代化的生活、生产秩序。此外，城镇化 2.0 将开启城乡融合的新模式，这是乡村振兴面临的新挑战。

2 反思乡村振兴的误区——“跳出乡村看乡村”

2.1“返乡创业”与“进城寻梦”的思辨

乡村的衰落往往和人口流失紧密相连。但是乡村振兴的目标是要促进农民工留乡、返乡并吸引城市人口下乡吗？答案是否定的。这是乡村振兴规划必须澄清的一个误区。

乡村人口减少的背后是城市的繁华，在当前的城镇化进程中，农村青壮年“进城寻梦”是主流现象。虽然“逆城市化”已在东部发达地区悄然出现，但是在一定历史时期内“返乡创业”的局部现象难以逆转整体上人口流失的趋势。同时，随着科技的进步，农业生产效率将得到提高，农业生产的劳动力投入完全可以继续下降。在过去的 20 多年里，我国劳动力总量下降 30%，农业增加值却翻了一番。从世界农业大国的经验来看，美国农业就业人口占总就业人口的比重仅为 1.34%，荷兰为 2.04%，以色列为 0.92%[③]。

综上所述，乡村规划若是为了争取用地规模指标，在预测人口方面做文章，不顾现实情况盲目做增量，显然是不可取的。

2.2“均衡用力”与“局部突围”的思辨

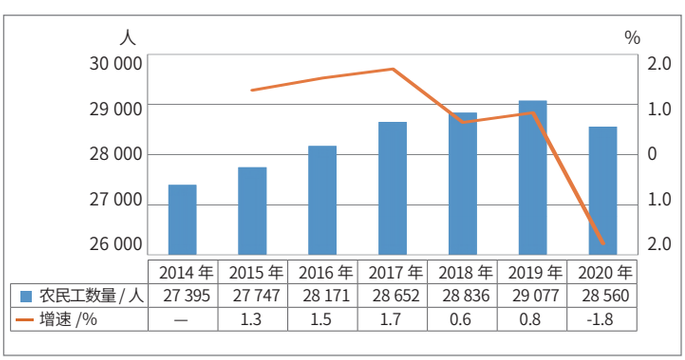
在人口总量恒定且发展总投入有限的情况下，要实现所有村庄全面繁荣，是不现实的。有些地方的乡村建设实践用同一套设计图，在连片乡镇的每个村修建相似的村民委员会，将同样的景观亭分别设置在每个村的绿化广场上。甚至，有的交通条件好且产业基础良好的中心村，与位于地质灾害隐患区且人口不足一千人的小村庄得到的扶持力度是相同的。这种标配模式是规划中最忌讳的。把有限的公共资源平均投放到每个村庄，“村村点火、户户冒烟”“眉毛胡子一把抓”，不但造成资源浪费，而且很难取得长远成效。

先天禀赋有优劣，发展潜力有大小。乡村振兴注定是一场“局部突围”的战役，必须走出“平均主义”的误区。

2.3“即时效益”与“长远胜利”的思辨

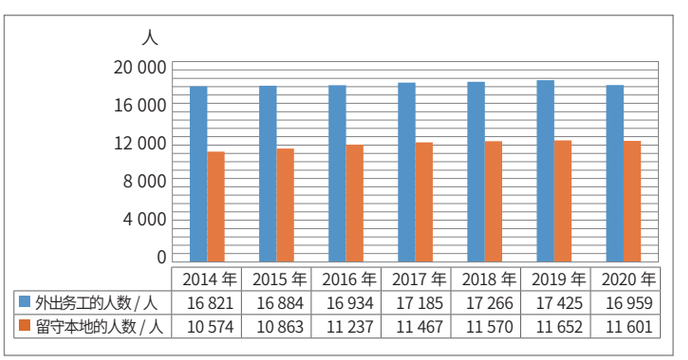
乡村振兴是伴随国家现代化建设和城乡融合发展的一个长期过程，不仅涉及城乡融合发展体制机制和政策体系的建立，还涉及资源要素在城乡之间流动渠道的形成。因此，乡村振兴不是靠建几个美丽乡村，修几条农村公路就可以完成的。与农村建设相比，乡村振兴具有更深的内涵和更远的目标，因此也需要投入更多的资金，引入更多的资源，而且需要更长的时间才能完成。

乡村振兴应当着眼于长远利益，将



	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
农民工数量 / 人	27 395	27 747	28 171	28 652	28 836	29 077	28 560
增速 /%	—	1.3	1.5	1.7	0.6	0.8	-1.8

图 1 2014 ～ 2020 年我国农民工的数量及增速示意图



	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
外出务工的人数 / 人	16 821	16 884	16 934	17 185	17 266	17 425	16 959
留守本地的人数 / 人	10 574	10 863	11 237	11 467	11 570	11 652	11 601

图 2 2014 ～ 2020 年我国外出务工与留守本地的农民工数量示意图

宏观战略政策的动态调整与微观项目实施有机结合起来并逐步推进，必须走出急功近利的误区，避免把乡村振兴演变成一场运动式的业绩竞赛。

3 乡村振兴新理念：城乡融合，顺势而为

在城镇化 2.0 的背景下，城乡一体化进一步发展为城乡融合。因此，新时期的乡村振兴不是孤立的“就乡村而论乡村”，乡村的发展不能脱离区域和城乡关系而独立存在，必须将其放在城镇化的进程中以及城乡融合的趋势下进行考虑。

实现乡村振兴，离不开资金的投入和要素的集聚。而长期以来劳动人口、土地要素的单向流动直接导致了“城市的胜利”和“乡村的衰落”。当然，这是世界范围内工业化和城镇化初期的共性问题。在我国迈向城镇化 2.0 的时期，要想取得乡村振兴的实质性成果，就必须改变单向流动的局面，创造双向流动的新渠道和协调统筹的新格局。只有顺应城乡融合的趋势，借助城市先进要素的外溢和市场的拉动，乡村才能插上腾飞的翅膀。

4 乡村振兴新动力：外部驱动与内生动力相结合

4.1 外部驱动：科技驱动、人才驱动、资本驱动

城镇化 2.0 时期乡村振兴的实践需要构建新的城乡关系，确立城市反哺乡村的新机制，将城市产业链向乡村延伸，并促使其在乡村生根发芽。这就倒逼了城乡治理体系的变革。

只有突破既有思维的桎梏才能探索新的城乡融合方式、创新创业体制、人才流动机制、资本下乡渠道，从而带动乡村的全面振兴。通过科技驱动、人才驱动、资本驱动，构建一个城乡要素双向流动的长效机制。如此，既需要深化农村土地制度改革，进一步优化资源配置，彻底破除不利于要素流动的体制梗阻；又要形成灵活的人才流动机制，建立创新创业平台，以提供融资和科技上的支持。

4.2 内生动力：乡贤引领、村民自治

来自城市的外部驱动力激活了乡村的发展潜力，催发了乡村的内生动力，调动乡村内部积极性和主动性才是城市扶持、反哺农村的根本目的。如果农村只能被动地接受城市发展的带动与辐射，那么脱贫之后也存在返贫的风险。

乡村振兴的内生动力主要来自于村民的自治意识，“扶贫”的同时更要“扶志”，村民是乡村的主体，乡村振兴的实践需要村民参与其中，才能拥有源源不断的活力。如果外部力量“越俎代庖”，难免会出现“政府拼命干，村民一边看”的尴尬局面。同时，乡贤是村民自治力量的主心骨，也是外部与内部沟通的桥梁，其在外部力量驱动内生动力的过程中具有强大的推力。因此，在乡村振兴过程中要注重发挥乡贤的引领作用。

5 乡村振兴的规划新策略

5.1 人本策略：激发自治，精英引领

传统的乡村规划大多是自上而下的“指标分解”和“土地管控”，未完全脱离城市规划的经验嵌套，加上有的规划师缺少对乡土生产生活组织模式、社会文化秩序的深层研究，在进行规划设计时难免会出现脱离实际的情况。因此，如果乡村规划不是以村民为参与主体，那么规划成果常常难以对村庄发展形成长期有效的控制和引导。

一方面，村庄规划需积极发挥村民自治和乡贤引领的作用。村民生于斯，长于斯，积累了农耕智慧，并在此基础上形成了乡土社会的行为法则。无论是村庄的选址，还是住宅的布局，或是田园的分布，都遵循最原始、最质朴的生态观；在地缘关系下形成的宗族制度也影响着乡村的营建。因此，规划师应当充分尊重乡土智慧，才能延续乡村的发展脉络，同时还要因地制宜，精准施策。只有确立村民全程深度参与的机制，乡村规划才能实现自下而上的“诉求响应”和“渐进更新”，从而真正引导乡村振兴。

另一方面，在城乡融合的趋势下，乡村振兴务必重视人才下乡这个重要的外部驱动力。不仅要为返乡和下乡创业的人群制定优惠政策，建立创新创业平台，提供融资等支持，还要形成灵活的人才流动机制。同时，在新的城乡格局下，将产生越来越多的城乡“两栖”人口，村庄规划的人口测算需将其纳入考虑，并满足其对活动空间与设施的需求。

5.2 梯度策略：纵向传导，分类振兴

在城镇化 2.0 的背景下，人口从乡村向城镇持续流动是一种必然趋势。但是在资金有限的情况下，实现所有乡村全面复兴是不可能的。因此，乡村振兴注定是一场“局部突围”的战役。避免“平均主义”，实施梯度战略是实现乡村振兴的关键。

由于村庄的地理区位、交通条件、资源禀赋、产业基础和生态环境等特征不同，村庄的发展潜力和振兴策略也将产生较大的差异。乡村振兴规划应该按照不同村庄的特定需要找出投入要素与发展策略的结合方式，因地制宜地制定振兴路径，实现投入产出的最大化。

不但省际的村庄存在梯度特征，而且同一地市区域内的村庄发展基础也具有明显的不均衡性。因此，乡村振兴战略的实施必须梯度推进，从更广阔、更长远的视角，更细致地进行禀赋分析和潜力判别，并对村庄进行精准分类。

新时期国土空间规划建立了“五级三类”的传导体系，村庄规划属于详细规划，需要对上位规划中战略性和管控性内容进行落实。具体而言，村庄规划的编制要融合县级和乡镇级总体规划及相关专项规划，制定精细的管控规则，为村庄范围内的国土空间开发利用和保护行为提供约束与引导。乡村振兴的梯

度战略涉及自上而下的资源配置，因此在县级和乡镇级的国土空间规划中应当从区域统筹的视角，对村庄的发展潜能进行全面评估，制定分类振兴的策略，并向下传导至村庄规划这一层级。

5.3 弹性策略：从长计议，留白应变

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。按照自然资源部的要求，国土空间规划要把“每一寸土地规划得清清楚楚”。村庄规划是国土空间规划体系的重要组成部分，不仅要落实上层次规划的战略引领和管控作用，还要对村级国土空间做出保护和开发的具体安排。

规划具有严肃性和延续性。然而，乡村振兴是一场长期的实践，乡村的发展条件存在一定的不确定性。例如，带着技术和资本回归乡村的乡贤，可能会改变村庄的面貌；一项新颁布的产业政策可能会带动一个有着特殊资源的村庄未来的发展；一条新公路的选址建设也可能给沿线村庄带来前所未有的发展机遇。虽然规划具有前瞻性和全局性，但是也难以完整地预计规划期内所有村庄的建设动态与发展条件的变化，因此村庄规划在制定刚性管控要求的同时，必须积极探索“留白”机制，为乡村振兴预留弹性建设空间。

5.4 借势策略：科技驱动，产业增效

一方面，移动互联网的兴起有力地推进了城乡融合的进程。截至 2020 年 6 月，我国互联网普及率为 67.0%，网民数量达 9.40 亿，其中农村网民有 2.85 亿，占全国总量的 30.58%④。互联网缩小了城乡之间的信息鸿沟。例如，在线教育平台可以使乡村与城市共享丰富的教育资源；线上农业信息平台推动了订单式农业、观光式农业等新型业态的发展，延伸了农业产业链。因此，在某种程度上，新科技可以跨越交通区位和地域距离，以新的方式促进城乡融合。传统规划在评估乡村发展潜力的过程中，往往容易忽略新经济带来的机遇。近年来“乡村新基建”被提升至前所未有的高度，在新时代乡村振兴的实践中，科技驱动力不容忽略。

另一方面，科技的发展带来了农业生产方式的革新。我国建设了国家现代农业产业科技创新中心，农业科技进步贡献率从 2012 年的 53% 上升至 2020 年的 60%，农业发明专利申请量及技术发展增速在全球名列前茅。大数据、云计算等先进信息技术在农业管理方面的运用大有前景，机械化生产将节省大量的劳动力，有助于应对农村人口减少的问题。当粗放的农耕向精细农业、智慧农业转变，乡村振兴的基石将进一步稳固。

6 结语

实现中华民族伟大复兴，最艰巨、最繁重的任务在农村，最广泛、最深厚的基础也在农村。乡村振兴既是一项紧迫的任务，又是一项长期而浩大的战略。当我国迈向城镇化 2.0 新征程，城乡融合的新模式随之开启，面对新机遇与新挑战，乡村规划的固有模式和传统路径也要迭代更新。本文从更广域的视角探寻乡村振兴的规划逻辑，进而提出城镇化 2.0 背景下乡村规划的新理念、新动力和新策略，以期为我国乡村振兴的研究与实践提供参考。

[注　释]

①数据来源于《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测》。

②数据来源于《中国 10 年间消失 90 万个村落 冯骥才委员呼吁村庄留存村史》，网址为 https://xinhuanet.com//politics/2015-03/04/c_1114520962。

③资料来源于世界银行，网址为 https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS。

④数据来源于《中国互联网络发展状况统计报告》。

[参考文献]

[1] 刘彦随，李玉恒．振兴世界乡村 [J]．自然，2017(548)：275-277．

[2] 姚洋．城市化 2.0 与乡村振兴的内在逻辑 [EB/OL]．https://www.nsd.pku.edu.cn/sylm/gd/513259.htm，2021-03-29．

[3] 卢锋，刘晓光，李昕，等．当代中国农业革命——新中国农业劳动生产率系统估测 (1952—2011)[EB/OL]．http://nsd.pku.edu.cn/cbw/tlg1/19962015a/250514.htm，2014-02-26．

[4] 李小云．乡村振兴迫在眉睫，但应警惕其成为乡建运动和竞赛 [EB/OL]．https://baijiahao.baidu.com/s?id=1692212872347068408&wfr=spider&for=pc，2021-02-20．

[5] 冯丹萌，孙鸣凤．国际视角下协调推进新型城镇化与乡村振兴的思考 [J]．城市发展研究，2020(8)：29-36．

[6] 张伟，徐宁，胡剑双．从特色田园乡村实践探讨我国乡村振兴的路径 [J]．城市规划，2020(11)：97-105．

[7] 姜长云．乡村振兴战略：理论、政策和规划研究 [M]．北京：中国财政经济出版社，2018．

[8] 耿慧志，沈洁，刘守英，等．集体经营性建设用地入市对国土空间演进的影响 [J]．城市规划，2020(12)：28-33．

[9] 肖婧，王希嘉．基于自组织理论的乡村规划公众参与机制研究 [C]// 面向高质量发展的空间治理——2020 中国城市规划年会，2021．

[10] 乔路，李京生．论乡村规划中的村民意愿 [J]．城市规划学刊，2015(2)：73-76．

[11] 贺雪峰．大国之基：中国乡村振兴诸问题 [M]．北京：东方出版社，2019．

[12] 袁源，赵小风，赵雲泰，等．国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究 [J]．城市规划学刊，2020(6)：43-48．

[13] 罗震东，项婧怡．移动互联网时代新乡村发展与乡村振兴路径 [J]．城市规划，2019(10)：29-36．

[14] 华高莱斯．农业旅游发展的未来，需要什么样的美 ?[EB/OL]．https://www.sohu.com/a/439811911_120168591，2020-12-22．

[收稿日期]2022-01-13