

我国城乡融合规划“层级—内容”体系研究

江海燕, 蔡敏杰, 刘欣语, 李世杰

【摘要】城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,是破除我国城乡二元结构、拓展高质量发展空间、实现全体人民共同富裕的关键抓手,从规划的视角探讨促进城乡融合的路径与方法具有重要意义。基于对城乡融合规划相关理论的分析,提出“三级八载体、三类八要素”的城乡融合规划体系,并从省、市、县(镇/村)3个尺度层级梳理我国城乡融合规划的典型案例,明晰不同尺度下城乡融合规划的侧重点和空间载体,并从研究对象、理论基础、研究精度、实践路径4个方面对我国的城乡融合规划研究和实践提出展望。

【关键词】城乡融合规划;乡村振兴;新型城镇化;规划体系

【文章编号】1006-0022(2025)05-0117-09 **【中图分类号】**TU984、K902 **【文献标志码】**A

【引文格式】江海燕,蔡敏杰,刘欣语,等.我国城乡融合规划“层级—内容”体系研究[J].规划师,2025(5):117-125.

The "Hierarchy-Content" System of Urban-Rural Integration Planning in China/JIANG Haiyan, CAI Minjie, LIU Xinyu, LI Shijie

【Abstract】 Integrated urban-rural development is an essential requirement for China's modernization, serving as a key approach to dismantling the urban-rural dual structure, expanding high-quality development space, and achieving common prosperity for all. Exploring pathways and methods to promote urban-rural integration from a planning perspective holds significant importance. Based on an analysis of theories related to urban-rural integration planning, a planning framework termed "three levels with eight carriers, three categories with eight elements" is proposed. Typical types of urban-rural integration planning in China are systematically reviewed across three levels: provincial, municipal, and county (town/village), clarifying the focus and spatial carriers at different scales. Finally, prospects for future research and practice are outlined, addressing four aspects: research objects, theoretical foundations, research precision, and practical pathways.

【Keywords】 urban-rural integration planning; rural revitalization; new urbanization; planning system

0 引言

当前,城乡融合已成为我国城乡关系研究领域的重要议题,也是实现中国式现代化的必然要求。西方发达国家的城乡关系总体上经历了城乡混合、城乡竞争、城乡融合3个阶段,我国的城乡关系则经历了从城乡统筹、城乡一体到城乡融合的转变^[1],可见城乡融合发展是高水平城镇化的重要特征。“城乡融合”

概念由恩格斯在《共产主义原理》中首次提出^[2],马克思和恩格斯^[3]基于生产力与生产关系的相互作用,研究了城乡关系的发展演变历程,认为城乡融合是城乡发展的必然趋势。在此影响下,西方国家发展出了“田园城市”“有机疏散”“广亩城市”“二元经济结构”“中心外围”“城乡联系与流”“城乡混合体”“区域网络模型”等城乡融合理论(图1)。我国城乡融合理论是以吴传钧院士的人地关系地域系统理论为基础,

【基金项目】国家自然科学基金项目(52278053、42301211)、广州市科技计划项目(2025A04J5203)

【作者简介】江海燕,博士,广东工业大学建筑与城市规划学院教授,并任职于广东工业大学城乡融合发展研究院。jianghy2002@163.com

蔡敏杰,广东工业大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

刘欣语,广东工业大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

李世杰,通信作者,博士,广东工业大学建筑与城市规划学院讲师,并任职于广东工业大学城乡融合发展研究院。lishijie@gdut.edu.cn

融合了城乡二元结构论、区域空间结构理论、空间均衡理论、等值化理论、流空间理论、城乡融合系统理论、城乡融合发展动力学的理论^[4]。

长期城乡二元的土地、人口制度以及人口规模巨大的现代化,使得我国的城乡融合需要立足于国情、城乡实际,充分吸收国际经验,开展面向实践、差异化的城乡空间融合模式研究。面向城乡融合的规划是实现城乡融合的路径、工具和抓手。近 10 年来,我国出现了跨行政区的区域一体化发展规划^[5]、流域规划^[6]、城乡融合发展试验区规划^[7]等一系列新的规划概念和类型,国土空间规划及其统领下的全域土地综合整治规划、镇/村国土空间集成规划等通过统筹安排生产、生活和生态空间,推动产业、人口、公共服务等的融合。例如:浙江省的“千万工程”^[8]、湖北省的“双集中”^[9]和广东省的“百千万工程”^[10],分别在县域、流域等尺度通过新型城镇化实现了网络化的融合效应;各地的农文旅示范区、乡村振兴示范带、碧道、绿道等乡村振兴和生态绿美建设规划,打破了行政边界,

通过充分发挥乡村地区的生态优势,以农业空间、生态空间为载体,自下而上地推动城乡融合发展。

新时期,联动新型城镇化和乡村振兴两大国家战略的城乡融合发展战略给城乡规划带来了新的挑战,要求城乡规划在规划逻辑、规划理念、规划内容和规划方法上进行响应。目前,我国各地正在积极探索城乡融合发展的实践路径,并涌现出大量的实践案例。然而,现有研究多聚焦于实践层面的探索,对实践蕴含的理论逻辑缺乏系统梳理,导致城乡融合发展的理论支撑不足。这种理论研究的滞后性,不利于在更大范围内推广具有针对性、可操作性和实效性的城乡融合发展实践,难以形成可复制、可推广的成熟模式。因此,在新时期、新背景、新要求下,构建一个涵盖多尺度、多层级的城乡融合规划体系显得尤为迫切。本文基于对城乡融合规划相关理论的研究,选取国内典型的实践案例,梳理我国城乡融合规划的对象、类型、主要内容和方法,总结面向城乡融合的规划体系框架,为我国不同尺度、不同类

型的复杂城乡融合实践提供借鉴。

1 城乡融合的概念内涵与空间表达

1.1 城乡融合的概念基础

城乡融合是指推动城乡在经济、生态、社会等方面的有机统一,最终实现城乡产业一体化发展、要素自由流动以及生活方式、生活水平协调提升的一种城乡发展状态^[11]。新时期的城乡融合是一个多视角、多尺度、多要素的复杂系统^[12],具有 3 个维度的多元性:一是研究视角的多元化,涉及多学科、多尺度和多要素;二是研究对象的多维度,包括国家、区域、县域 3 个层面;三是城乡要素流动的多样性,涵盖产业、人口、土地等关键要素(表 1)。

1.2 城乡融合规划的概念内涵及空间表达

目前,城乡融合规划尚未形成统一的权威定义,且在实践中相关规划类型繁多、内容杂乱,缺乏系统性的归纳与明确的界定。基于国内学者对“城乡规

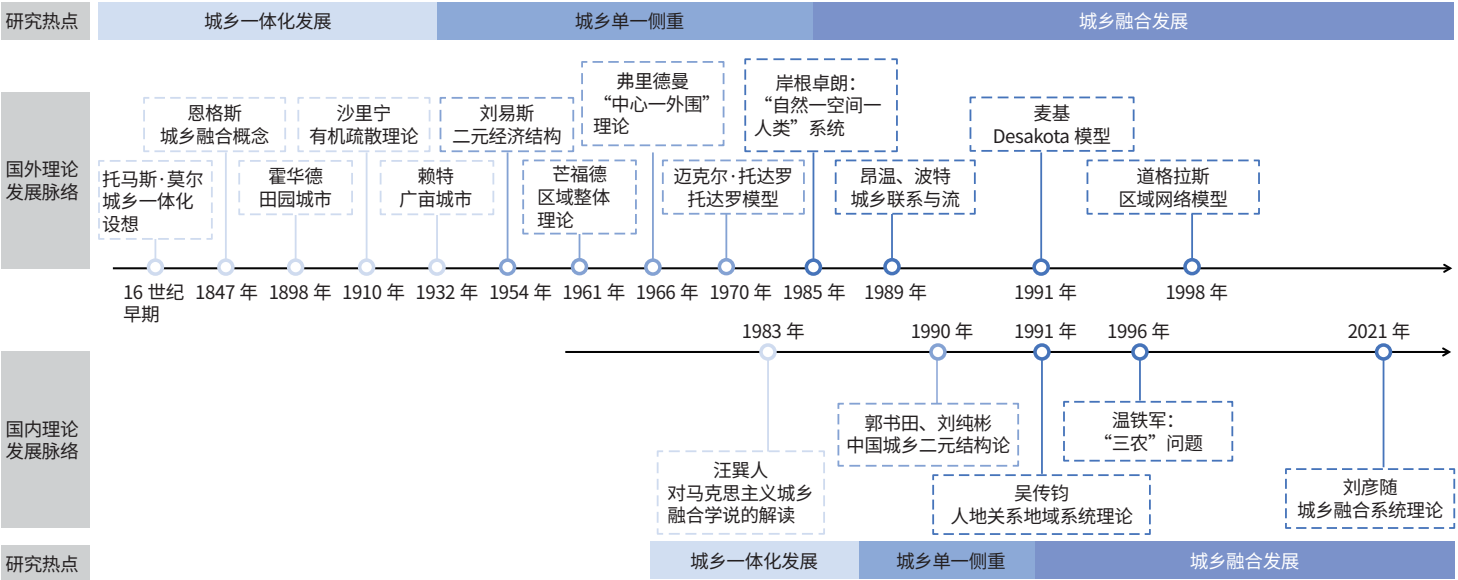


图 1 国内外城乡融合理论发展脉络图^[1-4]

表 1 国内城乡融合理论内涵阐释^[1, 4, 13-14]

研究视角	概念内涵
城乡关系发展的动态视角	城乡融合是城乡关系的一种状态表述
城乡关系发展的静态视角	城乡融合是城乡关系发展的最高形态
社会学	城乡融合是在打破区域分割壁垒的前提下，实现城乡经济与社会紧密结合
经济学	城乡融合应体现为城乡生产力的协调，以及多元利益主体的分工和经济效益最优
地理学	从人地关系视角切入，城乡空间形态是城镇与乡村发展关系的空间反映
城乡规划学	侧重于探讨城乡融合发展模式及实践路径
生态学	强调城乡融合是一种区域生态经济良性平衡系统的最高境界
“流空间”要素流动	城乡融合即以要素的时空流动促使城乡异质性二元结构转为同质性一元结构，实现城乡多维等值化
国家尺度	构建以省级为单元、多维度的评价体系，以定量识别城乡融合水平的区域差异
区域尺度	可以进一步分为都市圈、省域、市域尺度的城乡融合
县域尺度	县域尺度的城乡融合一方面提升了“城”的能力，另一方面促进了“乡”的发展
实体要素	包含产业、人口、土地、就业、居住、医疗、交通、市场、人民生活、污染治理、生态环境等要素
非实体要素	包含制度、文化、观念、思想、风俗习惯等要素

划”“城乡一体化规划”“城乡统筹规划”等的定义，本文界定了城乡融合规划的内涵：城乡融合规划是在不同区域尺度上，依托多种空间载体，运用层级传导和精细化配置的政策引导与规划手段，推动城乡全空间、多层级、多要素的协调发展，从而实现城乡多维度协同均衡发展的目标。

传统的城乡规划大多以行政区划为界限进行空间表达，以省、市、县、镇、村为规划单位，往往忽视了城乡发展中的跨界互动和多层次联系。城乡融合规划打破了这种固有界限，其空间载体跨越不同尺度，呈现出跨尺度、多载体、多层次的特点。这种空间表达方式不仅在横向上打破了行政区划的限制，也在纵向上实现了多维度的立体式规划。

在城乡融合的空间载体中：城市群通过整合多个市域空间，跨省域实现城乡融合；城乡融合发展试验区和都市圈以县域为基础单元，横跨市域、省域；

城乡融合发展单元与郊野单元则以多个村域、镇域为基础，汇聚形成具有乡镇级功能的空间单元；流域分为大、小流域，涵盖了省、市、县 3 个尺度。

2 城乡融合规划体系构建

2.1 多层级的城乡融合规划体系框架

基于城乡融合规划的尺度、类型、要素、空间载体等多维特征，本文建构了“三级八载体、三类八要素”的城乡融合规划体系(图 2)。该体系从不同的层级、空间载体和规划类型出发，系统整合城乡融合发展的核心要素，旨在为城乡融合发展提供全面的规划框架。

“三级”指省、市和县(镇/村)3 个尺度层级，这 3 个层级的规划相互关联、协同推进。省域层面的规划侧重宏观布局，主要任务是统筹全省城乡发展的战略目标和资源配置；市域层面的规

划聚焦于市域的城乡一体化，主要任务是促进资源合理配置和产业协同发展；县(镇/村)层面的规划作为城乡融合的关键纽带，主要任务是提升县城的综合承载能力，围绕空间、文化、产业进行系统规划，推动要素平等交换和双向流动。“八载体”指行政区、跨行政区、流域、都市圈、城市群、城乡融合发展试验区、城乡融合发展单元、郊野单元等 8 个空间载体，这 8 个载体跨越不同尺度，是城乡融合规划在空间上的表达，为城乡融合发展提供了多样化的空间支撑。

“三类”指发展规划、空间规划和建设规划，这 3 类规划涉及省域、市域、县(镇/村)3 个尺度。发展规划侧重于城乡发展的长期目标和策略，明确了城乡融合发展的方向和重点任务；空间规划侧重于空间布局和土地利用，明确了城乡空间的开发和保护边界，具有优化城乡格局的作用；建设规划关注具体的城乡建设项目和实施步骤，确保规划内容的落地实施。“八要素”指产业发展、社会人口、公共服务、基础设施、人居环境、生态环境、体制机制、基层治理 8 个融合要素。其中：产业发展、社会人口、基础设施、人居环境和生态环境要素通过物质空间的要素流动增强城乡之间的连接性，进而缩小城乡差距、推动城乡高质量发展；公共服务、体制机制和基层治理要素通过完善城乡协同机制，实现服务均等化，提高城乡治理的公平性和公正性。

在城乡融合规划体系中，规划尺度与空间载体相互支撑，在空间层次上形成嵌套与协同；规划类型与融合要素相互配合，确保从规划目标制定到项目落地的系统性实施。各层级规划之间的关联性使得城乡融合规划体系能够系统地解决城乡二元结构问题，推动城乡要素

自由流动、功能互补、协同发展，为实现城乡高质量发展提供科学支撑。

2.2 多层级的城乡融合规划体系内容

在城乡融合规划体系中，每个层级的规划都承担着不同的职能和作用。不同层级的城乡融合规划有助于实现政策的有效传导、资源的合理分配，以及规划的精准实施，确保规划能够因地制宜、协调发展。

省级尺度的城乡融合规划更关注区域功能的协调：通过编制区域协调的发展规划应对省域城乡要素融合及跨区域功能融合的问题；以流域为主要载体编制单元统筹的空间规划，推动空间高效集约布局；针对省域发展不平衡问题，编制特色片区联动的建设规划，发挥城市群、城乡融合发展试验区等载体的集聚效应，引导人口和资源要素高效集聚。

市级尺度的城乡融合规划关注与上位规划的衔接以及如何引导县域的发展：区域一体化的发展规划通过行政区和跨行政区载体，促进城乡要素自由流

动与共享，实现协调共进；建设规划注重市县联动和分类引导，发挥都市圈和主城区的辐射作用，明确县域的差异化发展路径；格局整合的空间规划致力于优化空间格局，实现区域多层次协调，推进地区融合发展。

县（镇 / 村）级尺度的城乡融合规划侧重于区域振兴与上位规划的落地实施：针对县（镇 / 村）发展落后于城市的问题，通过编制要素均衡配置、振兴特色产业的发展规划，挖掘县（镇 / 村）的发展潜力；通过编制功能综合、提升生活品质的建设规划，推动宜居宜业环境建设，由县（镇 / 村）承接城市外溢的功能；通过编制土地统筹优化、盘活存量用地的空间规划，促进土地高效利用与转化。

3 城乡融合规划的主要内容

3.1 省级尺度的城乡融合规划内容

省级行政单元在国家治理体系中起着承上启下的作用，省级尺度的城乡融合规划既要考虑不同区域间发展格局的协调和衔接，也要统筹地方的发展并提出路径引导^[15]。基于对国内经济圈、省

级行政单元、省域融合片区中有关城乡融合规划文件的解读，本文将省级尺度的城乡融合规划分为3种类型，即区域协调的发展规划、单元统筹的空间规划、要素聚集的建设规划（图3）。

3.1.1 区域协调的发展规划：协调不同空间尺度的功能，优化发展格局

我国幅员辽阔，各省在自然资源、经济水平及政策实施环境等方面存在显著的差异。因此，省级尺度的城乡融合规划不仅要考虑省域城与乡的协调，还要统筹更大空间尺度下不同区域之间的融合发展。

省级尺度的发展规划主要分为跨区域协调发展规划和省级城乡建设发展规划2种。跨区域协调发展规划主要关注区域内的城乡融合发展。例如：《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》通过统筹“三生”空间，改变集中连片的开发模式，促进生态保护与城镇化协调发展，推动了长三角地区可持续发展；广东省编制了《关于构建“一核一带一区”区域发展新格局促进全省区域协调发展的意见》，以珠三角为核心推动周边区域均衡发展，缩小区域间的



图2 “三级八载体、三类八要素”的城乡融合规划体系示意图

发展差距。省级城乡建设发展规划更加关注省内的城乡空间发展格局。例如，《2023 年浙江省新型城镇化和城乡融合发展工作要点》完善了浙江省的城镇化空间布局，促使浙江省积极融入都市圈，通过增强县城综合承载能力，推进小城镇特色化发展，并形成了各类要素有序向城市聚集的现代化新型城镇体系。

3.1.2 单元统筹的空间规划：引导全域空间有序布局，统筹资源发展

空间是发展的载体，规划的本质是对空间进行合理利用和布局。以往省域层面的空间规划多采用基于行政区划的分级管理模式，该模式存在系统性不足的问题，并引发了生态保护与地方经济发展的冲突。

在当前全国积极构建新发展格局先行区的时代背景下，湖北省提出了以流域综合治理为基点的战略思维，在规划

上科学划定综合治理的“底图单元”，并设定 4 类安全底线。在确保安全的基础上，分区分类建立管控清单，构建“四化同步”的高质量发展路径，进而统筹全域空间要素，引导空间实现高效集约的布局和差异化的发展^[16]。

3.1.3 要素聚集的建设规划：特色片区联动发展，引导资源有效聚集

由于省域内各地区的经济发展水平与城镇化建设水平存在差异，且城乡资源要素流动性大，应重点发挥城市群、特大城市的聚集效应，推动人口、资源要素向这些地区聚集。

省级尺度的建设规划的载体是城市群和城乡融合发展试验区。例如：《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》通过提升重庆、成都的中心城市综合能级和国际竞争力，有效处理了中心城市和区域的关系，强化了中心城市的协同辐射

带动作用，并通过加快培育中小城市，以城带乡有效促进乡村振兴，形成了特色鲜明、布局合理、集约高效的城市群发展格局；吉林省的《长吉接合片区国家城乡融合发展试验区建设规划》推动了各类开发区与相邻县区域协同联动、错位发展，打通了产业链和供应链，实现了城乡要素的高效配置和自由流动。

3.2 市级尺度的城乡融合规划内容

市域作为区域发展的关键组成部分，在规划中既要承接上位规划的战略意图和指标要求，又要注重向下传导与落地实施。基于国内直辖市、中心城市及非一线城市中有关城乡融合规划文件的对比结果，可以将市级尺度的城乡融合规划分为区域一体化的发展规划、中心引领联动的建设规划、格局整合的空间规划 3 种类型（图 4）。

规划类型		发展规划		建设规划		空间规划
		省级城乡建设发展规划	跨区域协调发展规划	跨区域建设规划	城乡融合发展试验区建设规划	流域综合治理规划
规划载体		行政区	跨行政区	城市群	城乡融合发展试验区	流域
规划要素	空间格局	优化区域布局	空间格局统筹	提升双城发展能级	打造各具特色的区域经济板块	流域分区治理
		推动一体化合作先行区建设	推进特色城镇发展 一体化合作先行区建设	培育发展大都市圈 分类推进大中小城市和县城发展	打造产业发展带 建立城乡融合协同发展区	3大都市圈引领 3大发展带支撑
	产业发展	产业转型	推动产业高端化发展	城乡产业协同发展	产业平台建设	“四步同化”发展
		绿色低碳发展	优化产业布局	产业体系建设	建设现代化农业	优化产业结构
	人居环境	城乡环境建设	环境建设	生态共建共保	人居环境整治	新型城镇化发展
		塑造特色风貌	打造文化品牌	绿色转型发展	美丽城乡建设	生态修复与保护
	公共服务设施	健全市政设施	基础设施互联	基本公共服务便利化	加强城乡物流体系建设	交通物流设施互通互联
		乡村公共服务基建覆盖	完善基础交通路网	教育文体资源共享	基本公共服务全覆盖	科技创新体系建设
	体制机制	农村土地制度改革	差异化的区域政策	一体化交通运输体系	健全农民收入机制	省市联动，完善不同层级间的协同机制
		落实住房制度	对口帮扶协作机制	教育文体资源共享	建设用地入市制度	跨区域协同发展工作机制
		深化城市管理机制	建立统一的管理体制		特色小镇发展	

图 3 省级尺度的城乡融合规划内容示意图

3.2.1 区域一体化的发展规划：注重城乡差异，加强要素联动

市域作为城乡融合发展的关键单元，涵盖城市建设区域和乡村地区，是推进城乡融合规划政策落实的重要载体。例如：《北京市“十三五”时期城乡一体化发展规划》完善了北京市“中心城—新城—小城镇—新型农业社区”

的城镇体系，提升了郊区的城市功能承载力，并制定了分区指导、分类推动的一体化发展策略；《广州市统筹城乡发展第十三个五年规划(2016—2020年)》的实施加快了城乡基础设施的互通互联，实现了城乡要素的自由流动；《衢州市战略融入长三角区域一体化发展行动计划(2019—2025年)》全面深化了

衢州市与周边地区的战略合作，引导科技人才等创新要素向衢州市集聚，并鼓励本地企业与长三角地区的科研教育机构共建研发中心，加快科研成果转化。

3.2.2 中心引领联动的建设规划：市县联动，分类引导发展

在新型城镇化的背景下，规划不再仅关注中心城市，还将小城镇和乡村空

规划类型	发展规划			建设规划	空间规划
	城乡一体化发展规划	新型城镇化发展规划	区域一体化发展规划	城镇化建设规划	国土空间规划
规划载体	行政区		跨行政区	行政区	都市圈
空间格局	城乡空间布局规划	全面融入区域一体化发展	深度融入都市圈	中心引领市县联动的城镇体系	优化国土空间开发保护格局
	新型城镇化和美丽乡村建设	构建新型特大城市空间格局	强化毗邻区域协同发展	分类引导县城发展	构建大中小城市和小城镇协同发展的城镇体系
	协调区域联动	推进县城与小城镇特色发展	打造省际边界区域重点城市		
产业发展	发展现代化农业	大力发展先进制造业	构建区域协同创新产业体系	增强县城产业支撑能力	加强产业合作示范区建设，共建产业集群
	增强先行制造业核心优势	高质量推进现代服务业发展	推动产业数字化转型	产业集约发展	以特色产业为重点，强化经济区协同
	郊区产业结构调整	全面推进数字新基建布局	推动跨界文旅的发展	健全商贸流通网络	共建高能级产业生态圈
生态	生态环境综合整治	持续优化乡村生态环境	生态环境共治	打造蓝绿生态空间	构筑自然保护地体系
	污染源控制			推动生产生活绿色低碳化	加强对耕地数量、质量和生态的保护
人居环境	美丽乡村建设	建设绿色低碳美丽城市	打造国际未来社区	推动生产生活绿色低碳化	塑造城绿交融的大美城乡形态
	人居环境整治	建设历史文化名城	智慧城市建设	推动老旧小区改造	推动文化保护和创新发展
基础设施	交通体系建设	推进基础设施城乡一体化建设	构建城乡基础设施互联互通网络	完善内外连通交通网络	统筹市政设施规划建设
	供水、能源、信息等基础设施建设	全面推进数字新基建布局	完善数字化基础设施	健全防洪防涝设施	共建未来新型基础设施
公共服务	基础公共服务均衡发展	推动优质资源下沉	公共服务一体化	完善公共服务体系	打造公共服务均衡可及和优质共享的生活圈
	优化城乡资源布局	推动城乡资源均衡发展		公共资源配置均衡	
体制机制	健全社会保障体系	创新城乡统筹发展机制体制	区域要素市场一体化	健全农业转移人口市民化机制	构建安全韧性的综合防灾体系
	健全农村金融体系	深化户籍制度改革		建立多元投融资机制	完善自然资源保障体系
	构建城乡一体的社会救助体系	完善农业转移人口社会参与机制	信用体系建设一体化	建立高效建设用地利用机制	推动同城化支持政策集成创新
基层治理	网格化管理全覆盖	完善“多规合一”协同机制	基层治理升级	治理体系的智慧化	完善规划编制和审核协同机制
	做实基本管理单元	推动数字政府集成改革			
	加强非建制镇服务管理	深化数字法治综合应用	政府数字化转型	建设高效协同的数字政府	创新区域协同治理政策

图4 市级尺度的城乡融合规划内容示意图

间纳入考虑,以实现城乡一体化发展。例如:《重庆市推进以区县城为重要载体的城镇化建设实施方案》发挥主城和都市圈的辐射带动作用,加快推进城市周边县城的发展,强化县城对中心城区的功能支撑能力,同时基于县城的规模与功能提出“专业功能区、农产品主产区、生态功能区”3大差异化发展方向;《聊城市新型城镇化与城乡融合发展规划(2021—2035年)》构建了“中心引领、市县联动”的城乡体系,强化县城的载体作用,将城镇分为重点镇和一般镇进行特色发展。

3.2.3 格局整合的空间规划:优化空间格局,促进区域多层次协调

传统城市空间规划过度聚焦于人居环境的美学营造,难以满足全域建设空间系统性发展与空间格局转型的现实需求。基于目标导向和实施路径,国土空间规划与城乡融合发展形成有机衔接,为推进城乡融合战略落地实施提供了关键支撑。例如:《成都都市圈国土空间规划(2021—2035年)》实施多层次区域协同策略,在城镇空间邻接区域推动城市功能、交通、形态的统筹协调,在郊野空间邻接区域加强“三线”保护,推进邻接地区融合发展。

3.3 县(镇/村)级尺度的城乡融合规划内容

3.3.1 县级尺度的城乡融合规划内容

我国新时期的城乡融合以新型城镇化与乡村振兴战略为基石,县域作为这两大战略的交汇点,是撬动城乡融合的重要杠杆。因此,县域在城乡融合规划中具有特殊且重要的地位,它既是城乡互动与要素流通的关键支点,也是规划实施的重要空间单元与治理的核心^[17]。基于此,城乡融合规划在县域侧重于推

动城乡产业链连通、加快城乡要素双向流动以及破除城乡二元结构的体制机制。

本文通过深入分析广东省、浙江省、湖北省等地的县级国土空间规划、高质量发展规划等相关文件及文献,将县级尺度的城乡融合规划分为3类,即要素均衡配置的发展规划、承载综合功能的建设规划、土地统筹优化的空间规划(图5)。

(1) 要素均衡配置的发展规划:打通城乡要素流动渠道,推动高质量发展

由于我国的土地利用、财政分配等政策长期存在城市偏向,县域与城市在要素配置上的差距较为显著。因此,现阶段县域发展规划应聚焦于高质量发展,以示范区与示范点为空间载体。例如,《中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定》以“百千万工程”为抓手,通过强化各县对土地一级市场的调控管理,建立人才“入县下乡”激励机制,优化产业布局,为城乡要素自由流通奠定了坚实基础。

(2) 承载综合功能的建设规划:承载城市外溢功能,辐射带动乡村发展

县域作为城市与乡村的交汇点,具有独特的兼容性及综合承载能力。当前县级尺度的建设规划主要是城镇建设规划,其空间载体涵盖了行政区与跨行政区的范畴。例如,《襄阳市加快推进县城就地城镇化和“双集中”工作方案》以“聚人口、兴产业、强功能、提品质、优服务”为核心,聚焦于产业与人口的“双集中”,推动县城与城市的交通连通和产业集聚,使县城有效承接城市外溢的功能并辐射周边乡村,拉动乡村协同发展。

(3) 土地统筹优化的空间规划:土地资源统筹优化,夯实规划基本要素

土地是城乡融合规划中最基础的要素,

是生态、产业、人口等其他要素的物质载体。县级空间规划通过以行政区和跨行政区为空间载体的国土空间规划或土地综合整治等专项规划,推动土地要素统筹优化。例如,《郫都区国土空间总体规划(2021—2035年)》提出推行产业用地分类治理^[18],完善县域内外的土地流转机制,分类推进低效用地改造和产业社区建设;强化生态空间管控,构建城乡公园体系;在宏观上调控县域土地资源,提高其空间利用率。

3.3.2 镇/村级尺度的城乡融合规划内容

受城乡二元发展观念的影响,我国的快速城镇化与工业化进程不仅使城市问题集中爆发,还引发了乡村发展的诸多困境,使镇/村在城乡融合发展中长期处于结构性弱势地位。在此背景下,镇/村成为我国城乡融合规划的重要阵地。城乡融合规划在镇/村尺度侧重于推动特色产业发展、加强基础设施与公共服务建设、推动多元资本整合与要素流动等。

通过深入分析不同省份镇级尺度的国土空间集成规划、村庄建设规划等文件,可将镇/村级尺度的城乡融合规划分为振兴特色产业的发展规划、提升生活品质的建设规划、盘活存量用地的空间规划3类。

(1) 振兴特色产业的发展规划:挖掘特色产业资源,推动城乡产业联动

乡村振兴的核心支撑是产业发展,通过挖掘特色产业、延伸产业链条和优化资源配置,有效带动乡村就业和城乡要素联动,为实现乡村全面振兴与城乡融合发展提供坚实的经济基础。例如,湖北省小流域治理规划利用流域内绿色生态优势,推进绿色低碳产业和生态特色农业的发展,并利用流域优势打造绿

规划尺度		县级尺度			镇级尺度			村级尺度		
规划类型	空间载体	发展规划	建设规划	空间规划	发展规划	建设规划	空间规划	建设规划	空间规划	
		高质量发展规划	城镇建设规划	国土空间规划	小流域发展规划	乡镇建设规划	国土空间总体规划 国土空间集成规划	村庄建设规划	郊野单元规划	实用性村庄规划
融合要素	空间格局	示范点/区	行政区	行政区	流域	行政区	城乡融合发展单元	行政区	郊野单元	行政区
			跨行政区	跨行政区						
融合要素	产业发展	把握县(镇/村)功能定位	流域综合治理	公园城市体系	小流域综合治理	城乡同城化发展	开发保护格局构建	合理划分功能区	区、镇、村三级规划体系联动	村庄土地综合整治
		县(镇/村)统筹	县城扩容	“多规合一”	城乡空间互动	分类发展	分类盘活存量用地	城乡空间布局一体化	“减量”“盘活”联动	盘活农村建设存量用地
融合要素	人口	壮大县域特色产业，提高带动能力			生态农业	专业化分工协作	特色产业重点发展	发展特色产业	郊野旅游	“特”“优”战略
		产城融合	产业平台	产业建圈强链	农文旅融合			传统产业转型升级	农文旅融合	
融合要素	公共基础设施	人口适度集中			城乡人口双向流动	城市人才入乡激励	城乡人口自由流动	避免人口过度集中或分散	村内平移归并	人口动态监测
		城乡人口有序流动	以产聚人	城乡人口双向流动	优化人口结构	农业转移人口市民化	提高人口素质	推动城乡人口流动与聚集，引导人口向城镇或产业园区集中		
融合要素	人居环境	城乡基本公共服务均等化			城乡公共服务设施统筹建设		城乡公共服务设施共建共享	完善乡村公共服务设施		
		城乡基础设施一体化	健全基础设施体系		城乡基本公共服务均等化			城乡基本公共服务均等化		
融合要素	生态保障	城镇化建设	绿色低碳交通系统	城乡居住网络	乡村风貌治理	“1+4+7+9+N”建设	城市更新	“一户一宅”	分类引导集中居住	村庄基础设施完善
		县域特色风貌建设			镇域特色风貌建设			乡村环境整治	保护乡村风貌特色	传统文化基因修复
融合要素	体制机制	山水林田湖草沙一体化保护			水污染治理	生态屏障	生态保护红线	落实生态保护红线	乡村生态修复	
		绿色低碳循环发展	明确安全底线	生态修复	绿道体系构建	绿色主体功能区	支持“双碳”	绿色生产生活方式	调整优化基本农田	生态空间划定
融合要素	基层治理	省市纵向支持	政策工具箱	完善规划传导机制	重点项目库	农村集体经营性建设用地入市	加强监督体系	多部门协同	利益分配机制合理化	户籍制度改革
		要素市场化配置改革			小流域综合治理评价指标体系	财政金融保障机制	层级传导体系	第三方监督	简化规划调整程序	数字化转型
融合要素		社会共治共享先行区	智能治理	上下联动与横向衔接	网格化管理	城乡资源共享	保障重点项目	村民自治		
		多元共治			多元共治			完善村民参与机制	多方共建共治	村规民约

图5 县(镇/村)级尺度的城乡融合规划内容示意图

色农文旅融合项目，在不同尺度上实现产业的绿色转型与可持续发展。

(2) 提升生活品质的建设规划：完善基础设施体系，推动公共服务均等化
生活品质不仅是衡量城乡融合成效

的重要指标，还是吸引人口回流、稳定乡村人口的核心驱动力。现阶段镇/村级尺度的建设规划主要包含乡镇建设规划、村庄建设规划和郊野单元规划，其空间载体主要为行政区、跨行政区域与郊野

单元。例如，《上海市浦东新区川沙新镇郊野单元(村庄)规划(2017—2035年)》通过“两规合一”统筹优化土地资源和功能布局，完善基础设施和公共服务，提升郊野地区的宜居性和活力。

(3) 盘活存量用地的空间规划：统筹土地资源，推动高效利用与激发市场活力

存量土地在镇 / 村层级的规划中具有基础性、战略性的作用，是实现城乡资源优化配置的重要抓手。镇 / 村级空间规划主要有国土空间总体规划、国土空间集成规划和实用性村庄规划 3 类，其空间载体主要为行政区、跨行政区域及城乡融合发展单元。例如，成都市城乡融合发展单元是以“打破边界、联系紧密、核心带动、资源整合”为原则构建的一种功能性空间单元，在土地要素上，各单元强调国土空间规划体系的全覆盖，注重多层次控制，同时强化了土地整合与优化配置，推动了农业、产业、景观的综合发展。

4 结束语

在城乡融合发展的背景下，本文分析了不同尺度层级的城乡融合规划文件及其规划类型与实施路径，继而构建了城乡融合规划体系。以此为基础，对国内城乡融合规划的研究和实践提出 4 个方面的展望。①在研究对象上，打破传统的城乡二元结构，将“城乡融合体”作为基本单位，理清“城乡融合体”的概念内涵以及分类方法和标准。明确不同尺度、不同维度、不同阶段、不同要素城乡融合体规划的目标、定位、规划内容和重点。②在理论基础上，加强对城乡融合的评价测度、空间格局、过程、机理、动力机制等方面的研究，并将这些研究作为规划施策的基础。为不同区域、不同模式的城乡融合评价补充个性化指标，明晰生态、经济、空间、社会等不同维度城乡融合的前提、动力、堵点，以流空间理论为指导，探析要素流动对城乡融合发展的空间效应。加强城乡融

合中的多尺度研究，明晰尺度关联、分析不同尺度间的效应，加强对尺度融合与尺度转换的研究，进一步推进宏观城乡社会—经济—自然综合评价和微观要素流动机理的耦合研究。③在研究精度上，提高城乡融合规划基础分析的颗粒度和精度。未来需更加重视更小空间尺度的规划，并针对微小的空间尺度构建城乡融合评价体系和方法。镇 / 村是城之尾、乡之首，可发挥村庄—中心村—集镇—中心镇在城乡融合中的纽带作用，推动“点—轴”向乡村的渐进扩散作用和涓滴效应，形成网络化的城乡融合空间结构。④在实践路径上，加强对城乡融合模式和实施路径的研究。我国不同区域的发展阶段差异极大，城乡差别显著，应该探索都市圈、大城市、县域不同区域城乡融合的模式、类型和路径以及运用机制、规划和治理对策，推进城乡融合实践，并推动生态赋能乡村发展、绿色乡建、智慧乡村等新理念、新技术、新方法的落地。

【参考文献】

- [1] 方创琳. 城乡融合发展机理与演进规律的理论解析 [J]. 地理学报, 2022(4): 759-776.
- [2] 李瑞光. 国外城乡一体化理论研究综述 [J]. 现代农业科技, 2011(17): 336-338.
- [3] 周清香, 何爱平. 中国城乡融合发展的历史演进及其实现路径: 马克思主义城乡关系理论的视角 [J]. 西安财经大学学报, 2022(2): 29-38.
- [4] 梁琦, 李宏伟. 多学科交叉视角下的城乡融合研究进展与展望 [J]. 现代农业研究, 2023(11): 87-91.
- [5] 张玉磊. 长三角一体化发展: 演变历程、现状分析与对策建议 [J]. 行政与法, 2024(6): 15-25.
- [6] 朱天琳, 杨新宇, 吕红亮, 等. 流域视角下守住国土空间安全底线的规划思路

与实践 [J]. 规划师, 2024(增刊 2): 32-40.

- [7] 王飞虎, 陈满光, 刘丽绮. 城乡融合发展试验区存在问题及应对策略 [J]. 规划师, 2021(5): 12-18.
- [8] 柯福艳. 城乡融合发展的历史演进与政策启示: 以浙江省为例 [J]. 江西社会科学, 2024(8): 55-67.
- [9] 中共石首市委党校课题组, 孙大发, 曾豪勇. 探索“双集中”县域发展模式: 湖北石首推动城市和产业集中高质量发展试点县建设的实践 [J]. 学习月刊, 2024(10): 30-32.
- [10] 徐林, 骆骧骅, 李凤祥, 等. 推动城乡区域协调发展向更高水平更高质量迈进 [N]. 南方日报, 2023-02-14(A01).
- [11] 赵德起, 陈娜. 中国城乡融合发展水平测度研究 [J]. 经济问题探索, 2019(12): 1-28.
- [12] 周德, 戚佳玲, 钟文钰. 城乡融合评价研究综述: 内涵辨识、理论认知与体系重构 [J]. 自然资源学报, 2021(10): 2634-2651.
- [13] 张海朋, 何仁伟, 李光勤, 等. 大都市区城乡融合系统耦合协调度时空演化及其影响因素: 以环首都地区为例 [J]. 经济地理, 2020(11): 56-67.
- [14] 李雯琪, 张立, 张尚武. 中国城乡融合研究的议题、评述及展望 [J]. 城市规划学刊, 2022(6): 36-43.
- [15] 张伟, 闫海, 胡剑双, 等. 新时代省域尺度城乡融合发展路径思考: 基于江苏实践案例分析 [J]. 城市规划, 2021(12): 17-26.
- [16] 陈烨, 郑德高, 罗彦. 湖北省流域综合治理和统筹发展规划探讨 [J]. 规划师, 2024(4): 113-121.
- [17] 刘彦随, 杨忍, 林元城. 中国县域城镇化格局演化与优化路径 [J]. 地理学报, 2022(12): 2937-2953.
- [18] 刘欣, 刘文豪. 大都市近郊地区国土空间规划技术框架: 以成都市郫都区为例 [J]. 规划师, 2024(1): 137-143.

【收稿日期】2024-12-04