

# 乡村振兴背景下的县域城乡规划创新思路探讨

莫邦亚<sup>1</sup> 何洁<sup>2</sup>

1. 广西版图建设工程有限责任公司; 2. 广西壮族自治区科学技术馆

**摘要:**乡村振兴战略是党中央作出的重大决策部署,对城乡规划的编制工作提出新的要求,传统的城乡规划思路往往过于注重城市发展,无法有效解决城乡发展不平衡问题。通过创新城乡规划思路,立足各县的资源环境承载能力和经济社会发展战略目标要求,切合实际地制定各级城乡规划,能够有效推动乡村振兴战略的落地实施。因此,创新县域城乡规划思路是适应新时代、新发展要求的必要选择。

**关键词:**乡村振兴; 城乡规划; 创新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.14.008

## 一、引言

中国改革开放40多年来,经济建设和社会发展等各方面取得了举世瞩目的成绩。2022年,我国人均GDP达到8.57万元/人,经济总量排名世界第二,城镇化率水平已经历史性的达到了65.22%,城镇常住人口数量大约为9.2亿左右,我们在不断地探索和实践走出了一条具有中国特色的新型城镇化发展道路。

中华人民共和国成立后的近10年间,国家为从第一产业积累发展资本,全力推动第二产业——工业的发展进程,就逐步形成了城乡冷热不均的二元发展结构。这种集中力量办大事的二元经济发展思路虽然短期内推动了城市经济和工业化的发展,但导致了城市和农村经济社会发展不平衡的问题,城乡居民之间的收入差距持续加大,而农业农村发展落后以及农民的低收入又给整个社会经济的发展拖了后腿,起到了制约的反作用。2002年1月7日,党中央考虑到中国加入世贸组织,农业可能面临前所未有的冲击,农民增收的难度加大的问题,中央农村工作会议果断提出对中国农业实行“多予、少取、放活”的发展战略,此后又分别实行了工业反哺农业——以城带乡、以工促农——工农互惠、城乡一体的城乡统筹发展战略,但城乡居民之间的收入差别、基础设施建设水平、公共服务上的差距并未缩短或解决。

## 二、乡村振兴战略的提出

“三农”工作始终被视为党和国家工作的重点,在长期地探索和不懈努力之下,我国的“三农”工作取得了世界瞩目的成绩。但是,由于历史因素、政策因素和其他因素的影响,我国“三农”工作仍然存有各种急需解决的问题。城市经济发展迅速,而农村地区经济相对滞后,这导致了农村人口向城市的大规模流动,农村社

会面临人口老龄化、空心化等问题。农村长期以来存在着农业生产低效、农民收入增长缓慢、农村资源环境矛盾突出等问题。传统的农业发展模式已经难以满足现代农村的需求。加上长期以来,中国农村地区存在着土地沙化、水土流失、水污染等生态环境问题,也严重制约了农村的可持续发展,需要采取一系列措施推动农村经济的转型升级。

2017年10月18日,党中央作出了实施乡村振兴战略的重大决策部署。乡村振兴战略的目标是:“按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”。乡村振兴战略的实施将实现从二元城乡社会经济结构走向一元,从过去重视城市优先发展到促进城乡一体化建设,这是中国经济社会发展方式一次大的转变。这样既可以治愈城市发展病情,减缓城市资源紧张局面以及社会负担,又可以促进区域之间和城乡之间更加均衡地发展。

## 三、乡村振兴战略实施对城乡规划的要求

乡村振兴战略旨在推动城乡发展的协调一体化、促进乡村振兴的可持续发展,对新时期城乡规划重点提出了以下要求:

(一) 综合统筹规划:要求各地建立健全城乡统筹规划制度,将城乡规划纳入“多规合一”的综合规划体系。

(二) 优化乡村空间布局:要求优化乡村空间布局,建立合理的城乡结构。

(三) 保护与开发并重:要求在城乡规划中重视保护传统村落、历史文化遗产、自然生态等乡村资源,同时推动农村资源的合理开发利用,激发乡村经济发展潜力。

(四) 重视基础设施建设:要求完善城乡基础设施建设规划,提高农村基础设施的水平,以满足乡村发展和农民生活需求。

(五) 农业转型升级:要求将农业现代化与乡村振兴相结合,推动农业转型升级,增加农民收入。

(六) 生态环境保护:要求注重乡村生态环境保护,在城乡规划中加强生态保护与修复。推动农村生态建设,保护农田、水源、森林、湿地等自然资源,实现农村生态环境的可持续发展。

(七) 农民参与自治:要求加强农民的主体地位和

自治能力，在城乡规划中充分考虑农民的意愿和利益。

#### 四、县域城乡规划编制的常规思路

县域城乡规划编制的常规思路通常包括以下主要内容：

（一）综合调研与分析：对县域范围内的自然、经济、社会、人口等方面进行全面调研和分析，了解县域的基本情况、发展潜力和问题瓶颈。

（二）发展定位与目标确定：根据综合调研和分析的结果，明确县域城乡规划的发展定位和总体目标。

（三）空间规划布局：制定县域的城乡空间规划布局，包括城市的功能区划、乡村的产业布局、农村居民点的整治与改造等。

（四）基础设施规划：根据发展定位和空间布局，制定县域基础设施规划，包括交通、水利、能源、通信等基础设施的建设和改善计划。

（五）乡村振兴规划：针对乡村振兴战略，制定农业产业发展、农村经济结构调整、乡村旅游、农村环境保护等方面具体的乡村振兴规划规划。

（六）社会事业规划：考虑到县域的社会发展需求，制定社会事业规划，包括教育、医疗、文化、体育、社会福利等方面的规划。

（七）生态环境保护规划：制定生态环境保护规划，包括生态保护区划、生态修复与保护措施、水资源管理等方面的规划。

（八）实施措施与监测评估：制定具体的实施措施和时间表，明确责任主体和推进机制。建立监测评估体系，对规划实施情况进行监测和评估。

#### 五、创新县域城乡规划思路的必要性

当前，常规、传统的城乡规划思路往往过于注重城市发展，无法有效解决城乡发展不平衡问题。通过创新城乡规划思路，切合实际地制定各级城乡规划，能够促进城乡间的均衡发展，缩小城乡差距，实现协调发展；创新城乡规划思路能够为乡村振兴战略提供有效的支持和指导，推动战略的落地实施；创新发展农村特色产业、乡村旅游等，可以促进资源的优化配置和有效利用；创新城乡规划思路，推引和领动县域可持续发展，才能够实现经济发展与生态环境保护的共赢局面。因此，创新县域城乡规划思路，与时俱进地科学编制城乡规划是适应新时代、新发展要求的必要选择。

#### 六、新时期县域城乡规划思路的创新点

新时期的县域城乡规划编制工作，必须坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，紧紧围绕国家、区域和我区战略部署，立足于各县的资源环境承载能力和经济社会发展战略目标要求，积极实施主体功能区战略和制度，充分发挥城乡规划在空间规划体系中

的基础性作用。县域城乡规划思路创新的着手点主要有以下几点：

##### （一）产业融合发展规划创新

围绕国家及区域产业发展导向，根据县域各产业特点与禀赋，规划发展特色农业、乡村旅游、文化创意产业等，落实产业空间布局，集约利用产业发展用地，实现城乡经济互补和产业协同发展。

1、产业协同创新：通过鼓励农村企业与城市企业进行合作，共同开展技术研发、产品创新和市场拓展，提高乡村产业的竞争力和附加值，实现资源要素的优化配置和产业链的协同创新。

2、农业供给侧结构性改革：通过推动农业供给侧结构性改革，调整农产品结构，提升农产品质量和附加值，推动农业向农村产业链上游延伸，培育乡村新型主体和新型农业经营主体，促进农业与制造业、服务业的深度融合。

3、产业绿色可持续发展：推动绿色生产方式和生活方式在乡村推广，倡导可持续农业和循环经济发展模式，鼓励乡村产业的节能减排和资源循环利用，保护乡村生态环境，实现经济效益与环境效益的双赢。

4、人才培育与创新创业：建立健全乡村人才培养体系，鼓励农民就业创业和乡村青年返乡创业，引导农村人才向乡村产业集聚，推动乡村产业发展的技术创新和管理创新。

5、信息技术支持：充分利用信息技术，推动乡村振兴产业融合发展，建设乡村电商平台，提升农产品的线上销售和物流配送能力，推动农村电子商务与传统农业的深度融合，拓宽农民增收渠道。

（二）城乡空间整合：制定县（市）全域镇村体系规划，明确城镇化模式及镇村体系结构，统筹安排城乡居民点的空间布局，优化城乡空间布局，推动城乡空间的有机整合。

1、“多规合一”相融合：制定城乡空间规划，将城市和乡村的空间布局进行整合，实现城乡空间的有机衔接和互动。优化城乡用地结构，合理布局产业园区、农业园区和生态保护区，提升乡村空间的功能和价值。

2、突显城乡风貌特色。结合山水环境、地域文化、加强对全域整体空间形态和景观形象的研究和构思，保护“山水林田湖草城村”的自然格局。研究确定城乡特色风貌保护和建设的重点区域及总体要求，提出城乡重要生态及景观廊道的布局与控制要求。

3、构建县域公共服务设施体系。统筹城乡发展，提出城乡基本公共服务均等化目标与要求，依据城镇体系或镇村体系规划中确定的级别进行城镇的公共服务设施的配置标准、服务人口、设施规模和布局要求。

4、资源共享与优化配置：促进城乡资源的共享与优化配置，通过城乡一体化的产业链和价值链，实现资源要素的高效利用。

（三）社会服务均等化：通过创新机制和方法，促进城乡社会服务的均等化，提高农村居民的获得感和幸福感。

1、社会服务网络建设：建立健全农村社会服务网络，包括教育、医疗、养老、文化等多个方面。

2、创新服务模式：因地制宜地探索制定适应不同农村特点的社会服务模式，如移动医疗、远程教育、共享养老等。

3、人才培养与引进：加强乡村社会服务人才的培养和引进，提高服务人员的专业水平和服务能力。

4、社区参与自治：鼓励农村社区居民参与社会服务的规划、管理和评估，推动社区自治和居民自治的发展。

5、资金保障与政策支持：制定相应的政策支持措施，加大对农村社会服务的资金投入，鼓励社会力量参与农村社会服务，提供税收、财政、供地等方面的优惠政策，促进农村社会服务的创新发展。

6、建立监测评估机制：建立农村社会服务的监测评估机制，定期评估社会服务的覆盖范围、服务质量和满意度。

（四）生态环境保护与修复：

1、生态农村规划：通过制定生态农村规划，合理规划乡村的土地利用和建设布局，保护农田、森林、湿地等重要生态空间，减少乡村的生态破坏和环境污染。

2、农业生态化发展规划：指导区域农业发展向生态化方向转型，倡导有机农业和绿色农业，减少化肥农药的使用，提高土壤质量和农产品质量。

3、生态系统修复新技术应用：规划推广采用生态学原理和技术手段，进行湿地恢复、水体治理、植被恢复等生态系统修复工作，改善乡村的生态环境状况。

4、绿色产业发展规划：鼓励发展与生态环境保护相适应的绿色产业，推动农村新能源、生态环保建材、绿色旅游等产业的发展。

（五）乡村治理模式创新：

1、组织架构创新：建立多层次、多部门参与的乡村治理机制，加强农村基层组织建设，提升乡村治理的协同性和整体效能。

2、治理体系创新：建立乡村综合治理体系，将经济、社会、环境等各领域的治理整合起来，形成协同推进的治理格局。

3、参与机制创新：通过设立农民代表大会、村民委员会等民主参与机制，引导农民积极参与乡村治理决

策和事务管理。

4、信息化创新：建设乡村信息平台，实现信息共享和公开透明，支持乡村规划、资源配置、农业生产等方面的决策和管理。

5、法治建设创新：加强乡村法治建设，健全法律法规和制度体系，推动乡村治理的规范化和法治化。

### 七、城乡规划实施的保障措施

县域城乡规划的实施需要有一系列的保障措施，以确保其顺利进行和取得成效：

（1）组织机制：建立健全的组织机制，确保县域城乡规划的顺利实施。

（2）政策支持：出台相关支持政策，为县域城乡规划创新提供政策引导和支持。

（3）资金投入：通过预算安排、基金设立、贷款支持等方式，提供资金支持，用于实施创新项目、改善基础设施、提升公共服务等方面。

（4）人才支持：建立相关培训计划和人才引进机制，吸引具有城乡规划、农村发展、产业发展等专业背景的人才，提供专业指导和支持。

（5）参与和沟通：广泛征求社会各界的意见和建议，形成共识和共同推动规划创新的行动。

（6）监测评估：建立健全的监测评估体系，对县域城乡规划的实施进行监测和评估。及时了解实施情况、发现问题，并进行调整和优化，确保创新思路的有效实施。

### 总结

县域城乡规划是对一定时期内县域城乡社会和经济发展的总体安排和综合部署，是编制相关专项规划和详细规划的依据，必须坚持城乡融合发展，深入实施乡村振兴战略，坚持区域协同，加强县域内部各乡镇的联动保护与发展，促进城镇密集地区城镇之间的空间协同；尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，深刻把握当前区域改革发展稳定面临的新形势新任务新挑战，有针对性地开展规划编制工作，注重解决实际问题，体现地方特色。

### 参考文献

[1] 祁作峰. 乡村振兴战略下乡村规划建设应有的创新思路[J]. 农村经济与科技, 2019, 30(6): 196-197.

[2] 陆志江. 关于乡村振兴背景下乡村规划体系的思考[J]. 智能城市, 2018, 4(21): 40-41.

[3] 冯晶. 关于乡村振兴战略下乡村建设的规划策略探究[J]. 现代物业: 中旬刊, 2021, 20(2): 4-5.