

基于“三结构，一网络”的县域镇村空间规划方法体系与路径研究

文 / 肖 越 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司

摘要：为探究县域镇村体系规划的方法与路径，此次采取文献资料法，并结合相关工作与学习经验来开展研究。本文简要概述了关于县域镇村体系规划的概念与理论基础，指出在新时期背景下，实施县域镇村体系规划的重要意义，而后再回归实际，基于“三结构，一网络”城镇体系理论、区位理论、空间开发理论和产业结构理论指导，重点论述其中可行的方法体系与路径。经研究得出结论，县域镇村体系空间规划，要从明确发展目标定位与职能体系、构建合理的等级规模结构、调整产业空间布局结构、完善基础设施网络、落实空间管治等等方面来落实。

关键词：县域镇村体系；空间规划；方法体系；实践路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.01.054

县域镇村是指县辖区范围内的村庄和集镇组成的有机联系的整体，属于综合性概念，它与社会经济、空间的全面发展有密切联系。随着时代发展，当前我国共有2844个县级行政区，其中包括1299个县，还涵盖了19683个镇。随着时代的发展，县域镇村在推动农村经济发展、实现乡村振兴战略中占据的地位愈发突出，其空间规划的实施也备受关注。在2024年中央一号文件中明确提出了要“强化县域国土空间规划对城镇、村庄、产业园区等空间布局的统筹。”本文围绕县域镇村体系空间规划的方法与路径展开研究，对探索县域镇村高质量发展路径、优化县域镇村发展格局有现实意义与指导实践价值。

一、县域镇村体系规划的重要意义

有利于推动农村经济的发展。对县域镇村进行空间规划，能完善相关基础设施，提升农业生产效率并吸引外部投资，为农村居民带来更好的生活环境，同时也必然为农民的增收创造条件。与此同时，良好的村镇建设还能提升农村居民的生活幸福感，对于传承乡村本土文化也有助力。如此一来，便为农村经济的蓬勃发展带来关键引擎。

有利于促进城乡融合发展。在面对城市农村发展不均衡、资源分布不均、城乡发展矛盾等现象，党中央提出要促进“城乡融合发展”。在此形势下，依托于县域镇村体系规划能促进农村与城市间的生产要素进行双向流动，实现了各项公共资源的科学化配置，从而有利于缩小农村与城市间的差距，实现更大规模、更高水平的城乡融合发展。

有利于保护与节约耕地，符合“可持续化发展”的理念。通过落实对县域镇村空间的科学规划，能避免盲目性，真正意义上地促进所在地区的经济积极发展，增加群众收入，这与“可持续化发展”的内涵契合，也能确保县域镇村的现代化建设能顺利推进。

二、县域镇村体系规划的概念与理论基础

国土空间规划（文中简称空间规划），是指对空间进行布局的优化、统筹安排、有效管控以及治理的综合措施。县域镇村体系规划是指以科学发展观为指导下，政府部门宏观调控县域镇村内的空间资源，从而规划设计、指导村镇发展建设，继而推动城乡协调发展（经济、社会、环境三个层面）的有效手段^[1]。关于县域镇村体系规划的相关理论主要有“三结构，一网络”城镇体系理论、区位理论、空间开发理论和产业结构理论。

（一）“三结构，一网络”城镇体系理论

在20世纪80年代初，随着中国城市规划工作的恢复、发展和完善，南京大学基于中心地理论、区域发展理论、产业结构理论对城镇体系规划的理论方法进行了初步总结。“三结构，一网络”理论的具体内容包括城镇规模、城镇职能、空间结构和交通市政设施网络，这四个相互关联、相互支撑，共同构成了城镇体系规划的理论框架^[2]，近年来受生态文明理念的影响，增加了生态环境系统。“三结构，一网络”城镇体系理论在规划思路和多维结构上为县域镇村体系规划提供了良好的研究思路和内容框架的参考。

（二）区位理论

早在19世纪初，在土地资源扩大以及和空间联系的发展背景下，就有以土地利用为中心的区位经济价值的相关研究成果^[3]。在古典经济学中，还将该理论细化到农业区位理论、工业区位理论上^[4]。该理论指出在县域镇村体系规划的实施中，要以农业区位、工业区位为中心考量。基于区位理论可以识别县域内各村镇的地理位置、交通条件、资源禀赋等优势，明确各村镇在区域发展中的定位。并通过分析区位条件，引导相关产业在优势区位集聚发展，指导村镇产业集群形成。

（三）空间开发理论

县域镇村体系规划中所应用到的空间开发理论，主要集中在增长极理论、点-轴开发理论上。前者是由法国著名经济学家Francois Perroux提出，它认为增长极

是空间上的极化点，要借助于主要产业对周围产业的影响力^[5]。点-轴开发理论中，“点”可理解为各个城镇所拥有的吸引范围，“轴”可理解为交通干线、通信设备、高压输电线路等有着基础性桥梁特征的工具。基于空间开发理论中的增长极理论，识别县域内的经济增长点或潜力区域，根据识别结果，优化县域镇村的空间布局，合理安排城镇建设用地、农业用地和生态用地，完善基础设施与公共服务设施布局，促进土地利用的集约化和高效化等。

（四）产业结构理论

产业结构理论在县域镇村体系规划领域的应用主要包括配第一克拉克理论、库兹涅茨法则等^[6]。其中配第一克拉克理论揭示了随着经济发展和人均国民收入水平的提高，劳动力从第一产业向第二产业、再向第三产业转移的规律，为县域镇村体系规划提供了劳动力流动和产业布局的依据。库兹涅茨法则揭示了随着经济发展，三次产业在国民收入和劳动力分布中的变化趋势，可以运用产业结构理论来预测县域镇村产业发展趋势，指导空间布局。

三、基于县域镇村体系规划的方法体系与路径

（一）做好规划思路，制定规划技术路线

“三结构，一网络”理论强调城镇体系的等级规模结构、职能结构、空间布局结构以及网络系统结构的综合性和协调性。借鉴“三结构，一网络”城镇体系理论，县域镇村体系建构应以此为基础，明确各村镇在体系中的等级、规模、职能和空间位置，形成层次分明、功能互补、布局合理的镇村体系。结合具体规划情境，构建科学合理的规划技术路线，路线应遵循“明确发展目标定位与职能体系—构建合理的等级规模结构—调整产业空间布局结构—完善基础设施网络—落实空间管治”的逻辑链条，确保规划过程严谨高效。

具体而言，首先进行全域视角下的综合评估，明确发展规模，挖掘多元潜力与产业优势；随后，基于评估结果，协调规划村镇的地域空间、等级规模与职能组合，促进生态、生产、生活“三生”协同发展。在地域空间规划中，通过合理分工与有机整合，构建综合协调的空间体系；在产业与等级规模规划中，则抓住横向职能与纵向等级两个维度，实现系统化布局。

在县域镇村体系规划语境下要重点推进生态环境保护、基础设施与公共服务、景观风貌控制三大领域。其中，生态环境保护规划强调可持续发展与资源永续利用；基础设施与公共服务规划则注重生态工业模式与公共服务均等化；景观风貌控制规划则致力于保留村镇特色，实现现代化与传统风貌的和谐共生。

（二）明确规划目标定位，构建县域镇村职能体系

在县域镇村体系规划的初期阶段，奠定坚实的基础性工作至关重要，其核心聚焦于两大方面。首要任务是清晰界定规划目标与定位，需全面考量县域镇村的发展阶段、产业结构特性、人口分布格局及现有发展态

势，精准判定各村镇在县域经济体系中的战略地位与功能角色，构建县域镇村职能体系。目的是通过定位与目标的纵向分解与横向分工系统整合全域资源，形成县域发展合力，实现县域整体最优。

根据县域内各镇村的经济实力、人口规模、地理位置等因素，将其划分为不同的职能等级，如县城、中心镇、一般镇、中心村等。每个等级的镇村承担不同的职能和任务，如县城作为县域的政治、经济、文化中心，承担综合服务和引领发展的职能，针对不同等级的镇村，明确其具体的职能定位和发展方向。如中心镇作为县域内的重要节点，承担辐射带动周边地区的职能，一般镇和村庄根据各镇村的自然条件、资源禀赋和产业基础，确定特色发展方向，如生态农业、乡村旅游、手工艺品等。

（三）评估资源环境，挖掘多元发展潜力，确定县域镇村规模体系

在县域镇村体系规划中，资源环境与承载力评估是挖掘多元发展潜力的前提与基础。资源环境评估作为前置环节，其目的在于深入剖析各村镇的发展潜力，为后续的规划决策提供科学依据，这一过程不仅关注村镇的现有条件，更着眼于其未来发展的潜力和趋势。评估包括自然资源评估、社会经济资源评估和环境承载能力评估三大类，考虑县域空间发展集聚性和对资源环境造成的压力低于城市，评估可聚焦到其中用地条件、区位、交通、行政效应、人口、生产与生活功能七个维度，这些维度相互交织、相互影响，共同构成了村镇发展的综合潜力，作为确定县域镇村规模体系的基础依据。

其中，用地条件评估主要考察土地资源的数量、质量、分布及利用现状，为合理布局村镇空间提供基础数据；区位评估则关注村镇在区域中的位置及其与周边地区的联系，明确其在区域发展中的地位和作用；交通评估则强调交通设施对村镇发展的支撑作用，包括道路、铁路、港口等交通方式的通达性和便捷性；行政效应评估则考虑政府政策、管理体制等因素对村镇发展的影响；人口评估关注人口规模、结构、分布及变化趋势，为规划提供人口基础数据；生产与生活功能评估则分别考察村镇在产业发展和居民生活方面的潜力和需求。

（四）构建以增长极为核心，多产业协同发展的县域镇村产业空间体系

构建县域镇村产业空间体系，是推动乡村经济发展的关键，具体应包括“基础与优势产业识别—增长极空间落位—产业结构体系布局”。

首先，需要对县域镇村的现有产业空间结构进行全面深入的分析，明确各产业的发展状况、优劣势及潜力。基于现状分析，识别出县域镇村的优势产业。这些优势产业可能具有独特的资源禀赋、技术积累、市场基础或品牌效应。

增长极理论强调经济增长并非同时出现在所有地方，而是首先集中在某些具有创新能力的行业和主导产

业部门形成增长极，并通过扩散效应带动其他区域的发展^[7]。因此，在县域镇村产业体系构建中，需要选择具有较强创新能力和辐射带动作用的产业或区域作为增长极，具体包括国家战略新兴产业、省市重点产业名录等，以抢占先发优势。如淘宝村等是典型案例。结合空间开发理论，对增长极进行合理的空间布局，包括确定增长极的具体位置、规模、功能定位及与周边区域的联系等。

在确定增长极和空间布局的基础上，进一步优化县域镇村的产业空间结构，包括调整各产业的比重、促进产业间的协同发展、提升产业链的整体竞争力等。构建以增长极为核心、多产业协同发展的县域镇村产业体系。最后根据各村镇的资源禀赋、产业基础和区位条件，明确其在县域经济中的职能定位，如工业重镇、农业大镇、旅游名镇等，对县域产业体系进行强链补链。

（五）以线性基础设施为骨架，均衡点状公共服务设施布局，完善“一网络”

在县域镇村体系规划中，线性基础设施被视为发展的核心骨架。这些设施，如交通干线、供水及电力线路等，不仅是区域间联系的桥梁，也是资源流通和经济发展的动脉。规划应着重于这些设施的合理布局与高效建设，确保它们能够相互衔接，形成覆盖广泛、便捷高效的基础设施网络。同时，规划还需关注这些设施对区域经济的带动作用，通过优化资源配置，促进县域经济的均衡发展。

公共服务设施是满足居民生活需求、提升生活质量的重要保障。目前镇村公共服务设施供给普遍存在数量少、分布不均、服务品质不高等问题^[8]，规划应依据各村镇的人口分布、经济发展水平和居民需求，科学修改服务范围 and 标准，确保各类设施能够均衡覆盖，特别是在偏远和贫困地区，应加大投入力度，缩小服务差距。此外，还需通过提升服务质量、构建综合服务平台等措施，提高公共服务的可及性和满意度。最终构建一个以线性基础设施为骨干、点状公共服务设施均衡分布、整体设施网络完善高效的县域镇村基础设施与公共服务设施网络体系。

（六）落实空间管治，鼓励村镇多元共治

国家提出空间治理，旨在通过科学规划、严格管理、合理利用国土空间，推动形成人与自然和谐共生的新格局。空间管治不仅关注空间资源的分配和利用，更注重通过统一规划和综合治理，协调区域内各级政府、村集体、村民等不同主体的利益，实现空间资源的优化配置和可持续发展。这就要求及时优化县域镇村的空间秩序，创新现有的村镇治理机制，在合理配置县域镇村体系规划中的资源后，要发挥出村镇空间内的多元主体的协同作用，从而提升对村镇空间的治理效能，建设出一个“人人有责，人人尽责”的治理共同体，在县域镇村空间的管治中，要秉承着自治、法治、德治“三治融合”的理念^[6]。具体包括乡村规划师制度和发动乡绅乡

贤参与治理等方法。

习近平总书记强调“推进城市治理，根本目的是提升人民群众获得感、幸福感、安全感”，要“坚持以人民为中心，要尊重人民主体地位和首创精神”，要“善于汇集民智、凝聚民心”，要“倾听人民群众意见和建议，保持同人民群众的密切联系”。乡村规划师和发动乡绅乡贤参与县域镇村空间管治，是问政于民、问需于民、问计于民，是群众路线的具体体现。其中乡村规划师制度指通过引入专业规划师，为县域镇村体系规划、管理和治理提供科学、专业的指导和支持，能够针对县域镇村的实际情况，制定科学合理的空间规划方案，推动空间资源的优化配置和可持续利用。乡绅乡贤通常具有较高的社会地位和威望，能够引导村民自觉遵守规划要求，积极参与空间治理活动。

结语

县域镇村体系规划在农村经济发展、城乡融合发展、保护与节约耕地上都有着不可替代的价值。在实践中，基于县域镇村体系规划的方法体系与路径为明确发展目标定位与职能体系、构建合理的等级规模结构、调整产业空间布局结构、完善基础设施网络、落实空间管治等。作为基层工作者，在未来要继续深入探索出更多的县域镇村体系规划的方法与路径，切实提升国土空间规划工作质量。

参考文献

- [1] 陈瑶. 面向国土空间规划的乡村规划编制研究[J]. 中国建筑金属结构, 2024, 23(4): 151-153.
 - [2] 张泉, 刘剑. 城镇体系规划改革创新与“三规合一”的关系——从“三结构一网络”谈起[J]. 城市规划, 2014, 38(10): 13-27.
 - [3] 雷林峰, 李欣原, 刘春晖, 等. 国土空间规划体系下特色小镇空间基因保护传承研究[J]. 小城镇建设, 2024(004): 042.
 - [4] 邓延平. 区位理论发展、评述及其应用[J]. 商, 2015, (29): 295.
 - [5] 朱小卉, 李海涛, 赵书, 等. 基于空间基因的中国特色小镇空间基因传承与规划设计管控体系初探——以鲁南尼山丘陵西南麓地区为例[J]. 小城镇建设, 2023, 41(1): 58-67.
 - [6] 胡红安, 常艳. 西方产业结构理论的形成发展及其研究方法[J]. 生产力研究, 2007, (21): 113-114+119.
 - [7] 姜鑫, 罗佳. 从区位理论到增长极和产业集群理论的演进研究[J]. 山东经济, 2009, 25(01): 19-25.
 - [8] 宋正娜, 陈雯, 袁丰, 等. 公共设施区位理论及其相关研究述评[J]. 地理科学进展, 2010, 29(12): 1499-1508.
- 作者简介：肖越（1996.6），女，汉族，湖南，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划师，硕士学历，城市发展与研究。