

# 乡村振兴战略中的城乡规划问题与对策探讨

文 / 崔伟 合肥元辰土地规划设计有限公司

**摘要：**为推动乡村振兴战略的有效实施，对乡村振兴战略中的城乡规划展开深入剖析。通过梳理当前城乡规划现状，分析存在的问题。研究发现，城乡规划存在规划思路不清晰且缺乏长远性、实施资金支持不足、城乡差距大导致资源分配不均、内容笼统缺乏个性化设计、更新滞后难适应需求变化以及环境保护与开发矛盾突出等问题。基于此，提出应加强规划理念更新，注重长远与可持续性；完善资金支持机制，保障规划落地；推动城乡一体化，优化资源配置；强化个性化设计，依乡村特色定制规划；动态更新规划，顺应时代发展；注重生态环保，推动绿色发展，以此促进乡村振兴战略下城乡规划的科学发展。

**关键词：**乡村振兴战略；城乡规划；发展建议；空间布局

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.08.002

## 引言

在新时代社会发展进程中，乡村振兴战略的推进对解决“三农”问题、实现城乡协调发展意义重大。城乡规划作为乡村振兴战略落地的关键环节，对合理布局城乡空间、优化资源配置起着决定性作用。然而，当下城乡规划面临诸多困境。一方面，随着城镇化快速发展，城乡差距逐渐拉大，乡村发展资源短缺，传统规划思路难以适应乡村复杂多变的发展需求，导致规划缺乏长远性与前瞻性。另一方面，在生态保护意识日益增强的背景下，乡村开发与生态环境保护之间的矛盾日益凸显，如何在规划中平衡二者关系成为亟待解决的难题。在此背景下，深入研究乡村振兴战略中的城乡规划问题，并提出针对性对策，具有重要的现实意义。

### 一、乡村振兴战略中的城乡规划问题分析

#### （一）规划思路不清晰，缺乏长远性

在乡村振兴战略的具体实践中，部分地区城乡规划未能有效运用多规合一理论，未将乡村的土地利用规划、城乡建设规划以及生态环境保护规划进行有机融合。规划理念上过度依赖城市增长极理论，单纯模仿城市发展路径，忽视乡村内生发展动力的培育。乡村独特的生态系统服务价值、文化遗产价值以及社会网络结构未得到充分考量，致使乡村丧失其独有的自然景观与人文特色。在产业规划方面，未依据产业生命周期理论对乡村产业发展进行长远布局，未能深入挖掘乡村生态旅游、特色农业等产业的潜在价值。例如，一些山区乡村在未充分评估当地资源禀赋、市场需求以及产业关联度的情况下，盲目建设大规模工业厂房，不仅造成生态破坏，还因缺乏上下游产业配套和市场需求，导致资源严重闲置浪费，违背了产业发展的基本规律。

#### （二）规划实施缺乏有效的资金支持

城乡规划的有效实施需要充足的资金保障，然而当前乡村规划普遍面临资金瓶颈。从公共财政理论角度来看，政府在乡村基础设施建设、公共服务供给等方面的财政投入存在不足，未能充分履行公共服务均等化的职责。乡村地区由于经济基础薄弱，产业集聚效应不明显，根据投资吸引力理论，难以吸引社会资本的大规模投

入<sup>[1]</sup>。同时，金融机构基于风险收益理论，对乡村规划项目设置较高的贷款门槛，繁琐的信贷手续增加了乡村项目融资的难度。以农村道路拓宽改造项目为例，由于资金短缺，工程进度滞后，不仅影响了村民的日常出行和生产生活，还阻碍了乡村物流运输和外部市场的对接，制约了乡村经济的外向发展。

#### （三）城乡差距大，资源分配不均

长期的城乡二元结构在空间经济学中表现为城市与乡村在经济活动、人口分布和资源配置上的显著差异。城市凭借其规模经济效应和集聚经济优势，吸引了大量的人力、物力和财力资源，而乡村地区在资源竞争中处于劣势。从公共服务资源配置来看，依据公共产品理论，教育、医疗、文化等公共服务在城乡之间存在明显的供给差距，乡村居民难以获得与城市居民同等质量的公共服务。在基础设施建设方面，城市的交通、水电、通信等基础设施已基本实现现代化，而部分乡村地区由于地理条件复杂、经济发展滞后，基础设施建设仍处于较低水平，存在交通不便、水电供应不稳定、通信网络覆盖不足等问题。这种资源分配不均不仅限制了乡村的发展潜力，还进一步拉大了城乡之间的发展差距，违背了区域均衡发展的理念。

#### （四）规划内容过于笼统，缺乏个性化设计

部分乡村在进行城乡规划时，未能充分运用地域差异规律和文化生态学理论，未对乡村的自然环境、历史文化、产业基础等进行深入的田野调查和系统分析。规划内容缺乏针对性和差异化，未能结合不同乡村的特色制定个性化的发展策略，导致乡村发展缺乏特色和竞争力。例如，一些具有深厚历史文化底蕴的古村落，在规划过程中没有遵循文化遗产保护理论，对古建筑进行简单的拆除重建，破坏了乡村的历史风貌和文化遗产。在产业规划方面，没有基于乡村的资源禀赋和比较优势理论，盲目跟风发展热门产业，忽视了本地产业的独特性和市场适应性，最终导致产业发展失败。

#### （五）规划更新滞后，无法适应实际需求变化

随着经济社会的快速发展，乡村的产业结构、人口结构和生活方式发生了深刻变化，这符合社会变迁理论。然而，部分乡村的城乡规划未能及时根据这些变化进行动态

调整。从规划管理理论来看,缺乏有效的规划评估和反馈机制,导致规划更新滞后,与现实情况严重脱节。例如,随着乡村旅游的兴起,一些乡村由于在规划中没有充分考虑旅游发展的需求,未预留足够的旅游服务设施用地,导致餐饮、住宿、娱乐等服务设施短缺,无法满足游客的多样化需求。同时,随着农村劳动力的大量转移,乡村人口结构发生变化,乡村空心化现象加剧,原有的住宅规划和公共服务设施布局已无法适应新的人口分布和生活需求<sup>[2]</sup>。

#### (六) 环境保护与开发矛盾突出

在乡村振兴过程中,开发建设与生态环境保护之间的矛盾日益突出。从生态经济学理论来看,部分地区在追求经济发展时,过度开发乡村资源,忽视了生态系统的承载能力,导致生态环境恶化。例如,一些乡村在发展工业时,没有遵循环境库兹涅茨曲线理论,未对污水、废气等污染物进行有效处理,造成河流污染、空气质量下降等环境问题。在生态保护方面,缺乏科学合理的规划和有效的管理措施,未能运用生态系统管理理论对乡村的生态资源进行系统保护和合理利用。例如,一些具有重要生态价值的湿地、森林等,由于缺乏明确的生态保护红线和有效的监管机制,被随意侵占和破坏。如何在开发建设的同时,实现生态环境保护与经济发展的协同共进,是乡村振兴战略中城乡规划面临的关键难题。

### 二、乡村振兴战略中的城乡规划对策

#### (一) 加强规划理念更新,注重长远性与可持续性

在乡村振兴战略的城乡规划中,应彻底摒弃传统单一模仿城市发展的规划理念,全面深入贯彻多规合一思想。多规合一要求将土地利用规划、城乡建设规划以及生态保护规划进行深度融合,打破部门之间的规划壁垒,构建统一的空间规划体系。从系统论的角度出发,乡村是一个由生态、经济、社会等多个子系统构成的复杂巨系统,可持续发展理念强调各个子系统之间的协调共生。在规划实践中,要充分考量乡村的生态价值,如乡村的山水林田湖草等自然生态系统,不仅为乡村居民提供了生存基础,还具有重要的生态调节功能;文化价值方面,乡村承载着丰富的民俗文化、农耕文化等,这些文化遗产是乡村的灵魂所在;社会价值体现为乡村独特的社会关系网络和社区凝聚力。在产业规划领域,基于产业生命周期理论,深入挖掘乡村生态旅游、特色农业等产业的潜力<sup>[3]</sup>。以生态旅游为例,在规划初期,不仅要当前热门的旅游项目进行科学布局,还要运用大数据分析、市场调研等手段,精准预测未来市场需求的变化趋势。通过建立生态旅游项目的动态评估模型,及时调整旅游产品和服务,确保生态旅游产业的可持续发展。在基础设施建设过程中,广泛采用绿色建筑技术和环保材料,如使用太阳能路灯、可降解的建筑材料等,最大限度减少对乡村生态环境的负面影响。

#### (二) 完善资金支持机制,确保规划落地

从公共财政理论来看,政府在乡村振兴中扮演着重要的主导角色。政府应加大对乡村规划的财政投入力度,明

确在乡村基础设施建设和公共服务供给方面的主体责任。通过制定乡村振兴专项财政预算,确保资金向乡村倾斜,保障乡村发展的基本需求。例如,设立乡村道路建设专项资金、农村教育提升基金等,专款专用,提高资金使用效率。为吸引社会资本参与乡村建设,依据投资吸引力理论,政府应制定一系列优惠政策。一方面,通过税收减免政策,对参与乡村产业项目投资的企业给予一定期限的所得税减免;另一方面,实施项目补贴政策,对于投资乡村基础设施建设、公共服务设施建设的社会资本,给予一定比例的投资补贴。此外,金融机构应基于风险收益理论,创新金融服务模式。开发针对乡村项目的专属金融产品,如农村土地经营权抵押贷款、农产品供应链金融等,降低乡村项目的贷款门槛,简化信贷手续。例如,针对农村道路拓宽改造项目(如图一所示),政府可联合社会资本设立专项基金,政府资金作为引导资金,吸引更多社会资本参与。



图1 农村道路拓宽

#### (三) 推动城乡一体化,优化资源配置

依据空间经济学理论,打破城乡二元结构的关键在于促进城乡要素自由流动。在劳动力要素方面,建立城乡统一的劳动力市场,完善就业信息服务平台,为城乡劳动力提供公平的就业机会和职业培训。在资本要素方面,鼓励城市资本向乡村流动,投资乡村产业项目和基础设施建设。在土地要素方面,推进农村土地制度改革,完善农村土地流转机制,提高土地资源的配置效率。在公共服务领域,按照公共产品理论,加大对乡村教育、医疗、文化等领域的投入。通过建立城乡教育联合体,实现城市优质学校与农村学校的结对帮扶,共享教学资源、师资培训等,提高农村教育质量<sup>[4]</sup>。在医疗方面,推动城市大型医院与农村基层医疗机构建立医联体,开展远程医疗、专家定期坐诊等服务,提升农村医疗服务水平。在基础设施建设上,统筹城乡规划,加大对乡村交通、水电、通信等基础设施的建设力度。例如,在交通规划方面,构建城乡一体化的综合交通网络,包括高速公路、国省道、农村公路以及公共交通系统的无缝衔接,缩短城乡之间的时空距离,促进城乡人员、物资和信息的交流,带动乡村经济发展,实现区域均衡发展。

(四) 强化个性化设计,根据乡村特色进行定制规划  
充分运用地域分异规律和文化生态学理论,深入开

展田野调查。通过实地走访、问卷调查、历史文献研究等多种方法，对乡村的自然环境、历史文化和产业基础进行系统分析。不同乡村由于地理位置、气候条件、历史沿革等因素的差异，具有各自独特的自然风貌、文化传统和产业优势。对于具有历史文化底蕴的古村落，遵循文化遗产保护理论，制定科学的保护与开发方案。在保护古建筑和历史风貌的基础上，适度开发旅游等产业。例如，江西婺源的古村落，通过对徽派建筑的保护性修缮，开发乡村文化旅游项目，将古村落的历史文化价值转化为经济价值，实现了文化传承与经济的双赢。在产业规划方面，依据乡村的资源禀赋和比较优势理论，发展特色产业。如云南元阳的哈尼梯田地区，利用独特的梯田景观和气候条件，发展特色农产品种植和生态旅游产业，避免了盲目跟风发展其他产业，提高了产业的市场适应性和竞争力。

### (五) 动态更新规划，适应时代发展

根据社会变迁理论，乡村的产业结构、人口结构和生活方式处于不断变化之中。因此，建立有效的规划评估和反馈机制至关重要。利用地理信息系统（GIS）、大数据分析等技术手段，定期对规划实施情况进行评估<sup>[5]</sup>。通过收集村民、企业、政府部门等相关利益方的意见和建议，运用层次分析法（AHP）等科学方法，对规划效果进行量化评价。例如，随着乡村旅游的兴起，通过大数据分析游客流量、消费偏好等信息，及时调整土地利用规划，预留足够的旅游服务设施用地，完善餐饮、住宿、娱乐等配套设施。针对乡村空心化现象，运用人口统计学方法分析人口流动趋势，合理调整住宅规划和公共服务设施布局。通过建设集中式的农村社区，优化公共服务设施配置，提高资源利用效率，满足乡村发展的新需求，使规划始终与乡村发展的实际情况相适应。

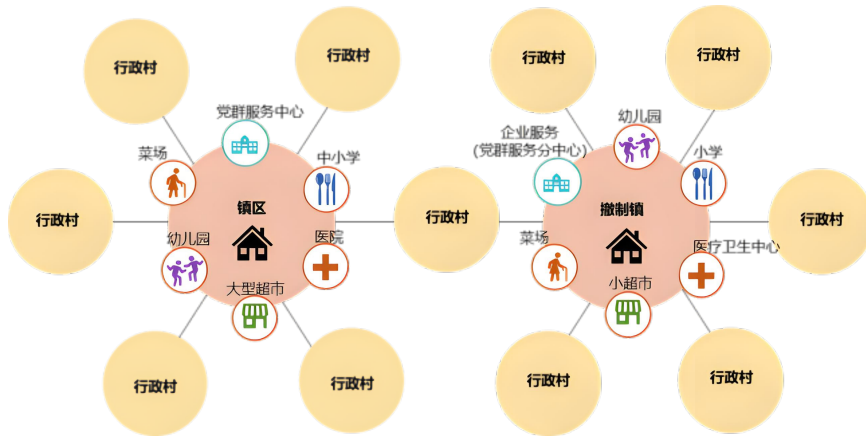


图2 城乡配套设施

### (六) 注重生态环境保护，推动绿色发展

秉持生态经济学理论，在乡村开发建设过程中，充分考虑生态系统的承载能力。运用生态足迹模型等方法，评估乡村开发活动对生态环境的影响，避免过度开发导致生态环境恶化。遵循环境库兹涅茨曲线理论，在发展工业时，严格控制污染物排放。通过建立环境监管信息平台，运用物联网、传感器等技术，实时监测工业企业的污染物排放情况，确保工业发展与环境保护相协调。运用生态系统管理理论，制定科学合理的生态保护规划。明确生态保护红线，加强对湿地、森林等生态资源的保护和管理。例如，在湿地保护方面，建立湿地自然保护区，实施湿地生态修复工程，恢复湿地的生态功能。同时，大力发展绿色产业，如生态农业、绿色能源等。在生态农业方面，推广生态种植和养殖模式，采用生物防治病虫害技术，减少化肥和农药的使用，保护土壤和水源。在绿色能源领域，开发太阳能、风能、生物质能等清洁能源，为乡村发展提供清洁能源支持，实现生态环境保护与经济协同发展的协同共进。

### 结语

综上所述，文章旨在深入剖析乡村振兴战略中的城乡规划问题，并提出针对性对策。研究发现，当前城乡规划存在规划思路短视、资金支持不足、城乡资源分配

不均、规划内容缺乏个性、更新滞后以及开发与环保矛盾突出等问题。针对这些问题，提出应更新规划理念，兼顾长远与可持续发展；完善资金支持机制，保障规划顺利实施；推动城乡一体化，优化资源配置；强化个性化设计，依据乡村特色定制规划；动态更新规划以适应时代发展；注重生态保护，推动绿色发展。这些对策对于解决乡村振兴战略中的城乡规划难题，促进乡村经济、社会、生态协调发展，实现城乡融合具有重要的理论与实践指导意义。

### 参考文献

[1] 夏斐，方文华．乡村振兴背景下的城乡规划协同机制探讨[J]．山西建筑，2025，51(04)：33-35+75。  
[2] 王凌，李诗颖．乡村振兴背景下规划人才软技能培养的思考[J]．城市建筑，2025，22(02)：110-112。  
[3] 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。  
[4] 向云波，林娅兰．乡村振兴战略下城乡规划人才培养模式与实践[J]．安徽建筑，2023，30(05)：110-112。  
[5] 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。

作者简介：崔伟（1982年5月-），男，汉族，安徽怀远人，本科，工程师，主要从事城乡规划工作