

片区化推进乡村振兴：理论诠释、尺度重构与规划响应*

Regionalized Rural Revitalization: Theoretical Interpretation, Scale Reconstruction, and Planning Responses

张 凯 段德罡 王 瑾 陈邓洁 段文君 王 勃

ZHANG Kai, DUAN Degang, WANG Jin, CHEN Dengjie, DUAN Wenjun, WANG Bo

关键词 乡村全面振兴；片区化；功效空间；尺度重构；理论与实践

Keywords: comprehensive rural revitalization; rural regional development; functional space; scale reconstruction; theory and practice

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202603007
文章编号 1000-3363(2026)03-0054-09

作者简介

张 凯，西安建筑科技大学建筑学院博士研究生，17393151667@163.com

段德罡，西安建筑科技大学建筑学院教授、博士生导师，中国城市规划学会学术工作委员会委员、乡村规划与建设分会副主任委员

王 瑾，西安建筑科技大学建筑学院副教授、硕士生导师，通信作者，22219770@qq.com

陈邓洁，西安建筑科技大学建筑学院博士研究生

段文君，西安建筑科技大学建筑学院博士研究生

王 勃，西安建筑科技大学建筑学院博士研究生

提 要 乡村振兴正从“单村突破”的点状分散模式向“面域共富”的片区化协同模式转变，但其空间组织原理、尺度重构逻辑与规划实践路径仍待系统厘清。在剖析县域乡村发展问题的基础上，诠释片区化推进乡村振兴的功效空间理论，阐述县域片区化推进乡村振兴的尺度重构逻辑，详细分析面向片区空间功效提升的规划响应机制与体系。提出分维度的规划响应机制，包括：内涵拓展，创新适配跨边界运营的规划模式，释放资源效力；治理转向，拓宽匹配跨主体协同的规划治理，均衡结构效率；动态引导，适配要素跨地域共生的规划管控，协调空间功能。进一步构建分层次的规划操作体系：全域层面因地制宜、分级嵌入；片区层面系统集成、分类调适；项目层面点面互促、分型适配。旨在为“十五五”时期片区化推进乡村振兴提供理论支撑与规划路径指引。

Abstract: Rural revitalization is transitioning from a dispersed, point-based model of "single-village breakthroughs" to a clustered collaborative model aimed at regional common prosperity. However, its principles of spatial organization, the mechanism of scale restructuring, and planning pathways remain to be systematically explored. Based on an analysis of county-level rural development challenges, this study first interprets the theoretical foundations of the functional spatial framework underpinning the regionalized promotion of rural revitalization. It then elucidates the mechanism of scale restructuring at the county-level. Finally, it develops the planning response and implementation framework to enhance the spatial effectiveness of rural clusters. The study proposes a three-dimensional planning response mechanism encompassing: 1) connotation expansion-creating planning models adapted to cross-boundary operations to improve resource utilization efficacy; 2) governance transformation-broadening planning governance to facilitate stakeholder collaboration and enhance structural efficiency; and 3) dynamic guidance-adapting planning controls to support cross-regional integration and coordinate diverse spatial functions. The hierarchical planning implementation system operates three levels: emphasizing local conditions with graded integration at the regional level, achieving systematic integration through category-specific adaptation at the cluster level, and promoting point-area interactions through type-based compatibility. This study provides a theoretical foundation and planning framework for regionalized promotion of rural revitalization during China's "15th Five-Year Plan" period.

* 陕西省社会科学基金项目：“陕西关中地区乡村片区化发展的社会重构机制及策略研究”（立项号：2025F006）；陕西省自然科学基金基础研究计划青年项目：基于尺度重组理论的西安大都市边缘区乡村单元化发展机制研究（项目编号：2025JC-YBQN-66）；国家自然科学基金面上项目：“大都市城乡接合部乡村可持续增益机制及协同规划方法”（项目编号：52578098）；陕西省重点研发计划：“陕西省千万工程示范村共性技术与推广”（项目编号：2025NC-YBXM-323）

片区化推进乡村振兴已成为新时期学习运用“千万工程”经验，推动乡村全面振兴的关键抓手。“十五五”规划建议与2026年中央一号文件指出，因地制宜完善乡村建设实施机制，分类有序、片区化推进乡村振兴^[1]。作为推进乡村全面振兴的实践抓手^[2]，该方式被视为乡村地域风貌协调共塑、设施服务组网共建、产业发展联动运营、社会治理组织联建的行动依循，成为突破乡村建设“边际效益递减”与“规模不经济约束”，弥合“村村差距”与“城乡失衡”，统筹新型城镇化与乡村振兴，推动城乡资源要素优化配置与区域协调发展的创新之举^[3-4]。

“人居环境连片整治”“社会治理联村共治”等部门化实践^[5-6]与乡村全面振兴的整体性目标存在偏差^[7]。鉴于此，学研究一方面从聚落结构^[8-9]、产业关系^[10]、功能网络^[11]等方面解析乡村片区的空间构型原理，聚焦片区识别与构建，如党建引领^[12]下和美乡村连片发展^[13]、金融赋能^[14]等维度的实践；另一方面关注乡村片区化的空间重构逻辑与生成过程，如传统村落集中连片保护^[15]、乡村片区化的行动网络^[16]。规划实践则在连片规划编制等政策促发下^[17]，涌现出上海“郊野单元”^[18]、成都“城乡融合发展单元”、西安“乡村振兴单元”^[19]等乡村建设发展与管理模式^[20]。然而，现有研究多局限于乡村振兴某一细分维度的发展逻辑、方法与路径^[21-22]，尚未廓清“单点突破”向“面域共富”转变的空间原理与实践逻辑，缺少适配性的规划赋能与价值增益路径，进而难以系统性应对乡村资源低值、城乡结构低效和区域功能错配的结构性问题，前瞻性响应新时期人口流动、技术革新和体制放活下的县域城乡关系重构与乡村转型发展。

立足县域探究片区化推进乡村振兴的空间原理、尺度逻辑与实践路径，是“分类有序、片区化推进乡村振兴”的题中之义^[23]。研究依循“理论内涵、认知升维与方法构建”的逻辑脉络，尝试回答以下问题：①诠释片区化推进乡村振兴的“功效空间”理论内涵、增益原理与效应；②阐释其尺度重构逻辑与发展意涵；③详释支持片区化推进的规划响应机制与操作体系。本研究希望从规划学科出发，为县域片区化推进乡村振兴

提供理论依循与规划路径参考。

1 后城镇化阶段县域乡村发展问题解析

1.1 村庄个体化建设导致空间资源效力不充分

以行政村为单元的内卷化封闭发展，因资源配置碎化、政策“一刀切”与村庄实际需求错位等^[24]，增加了要素跨界调配、资源跨地域整合、治理跨村域协调难度，难以有效契合要素的跨域流动，造成空间利用边际效益递减。从单村看，村庄被视作相互独立的个体，导致在村资源零散、向村资金分散、建成资产离散。示范村、样板村等“点状激活”的建设逻辑，往往形成明星村资源集聚与一般村发展遮蔽的失衡局面。个体化发展模式已难以有效支撑产业规模化、专业化和市场化运营，也不利于国土空间保护开发格局优化^[25]，易加剧区域内“村村差距”和“马太效应”。从村际看，土地集中化、产业规模化、治理联动化等村际协同日益凸显。在公共投资尚未消除基础设施瓶颈对私人投资回报率制约的背景下，缺少村际统筹会进一步加剧村庄产业同质化、资源分散化和人口空心化，导致乡村发展陷入增量空间低效扩张与存量空间闲置增加的“双增”局面，阻碍空间效益提升。

1.2 城乡体制性阻滞引致空间结构效率不均衡

城乡“二元体制”与农村统分结合“双层经营”体制改革^①滞后于城乡社会经济转型，长期运行所固化的要素配置与利益分配格局，导致“城强乡弱”^[26]。从城市侧看，土地城镇化快于人口城镇化，城市空间供需错配、闲置低效问题突出。一方面，区划调整下村庄消解与城市扩张的“纸面城镇化”难以为继。人口减少、老龄化及土地城镇化放缓等多重因素，使行政建制回调压力骤增，兑现区划调整预期红利的压力加大，行政区划调整趋于审慎稳妥。另一方面，农业转移人口市民化进程放缓，“出村入城”生计保障无着，呈现“城乡两栖”与“两头占有”^②态势。从乡村侧来看，局限于行政村的统分结合双层经营体制，

难以有效应对人地关系的深刻转型。传统均平化的土地承包模式，虽适应了以农业为主要就业、内卷化发展吸收大量劳动力的时代背景^[27]，但随着城乡关系深刻调整，农村有限的生计选择难以支撑村民获得可持续收入，加之农民职业身份转型滞后、小农生产模式难以适应农业现代化发展需求，制约空间效率提升^[28]。

1.3 行政区与功能区错位加剧空间功能不协调

以管治为导向、相对固化的行政区治理模式缺乏灵活性和自主性，使基于单村边界的空间治理滞后于乡村产业集群化、组团化发展趋势，引发产业同质竞争、设施重复低效等问题，导致村际功能不协调。一方面，依托行政区划的建设模式难以形成要素配置合力，“投入—产出”边际效益在物质空间补短板后快速下降，制约乡村空间经济、社会和生态效益持续提升。行政区作为人为划分的治理边界，受村庄空间分布分散、资源权属离散和产业功能零散等因素影响，易造成要素分割和效率损耗，形成“对内保护、对外封闭”的自利化发展格局。另一方面，行政区边界与村庄功能边界错位，行政区治理逻辑愈发难以契合乡村功能快速分化，行政区与功能区非耦合性的行政区经济问题日益凸显。行政管理单元与实际功能的错位，形成“行政区经济”的隐性壁垒——不同村庄基于其潜在利益诉求，偏重经济功能而形成同质化竞争，加剧了社会经济管理与乡村人口、产业之间的结构性矛盾。

2 片区化推进乡村振兴的空间理论诠释

2.1 乡村片区化的功效空间内涵与维度

功效空间指社会经济活动规模适度、结构比例适当、空间布局疏密有致、符合自然和社会发展规律的地表空间^[29]。不同时期、不同类型的功效空间发挥着维持社会稳定、促进经济发展和保障环境健康的作用，如农业文明时期的农耕聚落、城邑，工业文明时期的城市、城市新区，生态文明时期的协同性空间^[30]。从理论结构看，其旨在实现空间效力、

效率与功能的协同提升；从价值导向看，聚焦推动经济、社会与环境的协同增益，形成具有持续效能的福利型空间^[31-32]。片区化推进乡村振兴通过突破行政村边界，在新的空间尺度内统筹乡村经济发展、社会治理和空间利用，是在社会主义市场经济条件下，对乡村生产力布局、生产关系的主动优化与调整^[33-34]。

本文立足城乡整体，将打破行政边界限制，推进跨边界要素整合、跨主体结构优化和跨地域功能整合^[35]，促进生产要素在更大范围内自由流动和高效配置，推动乡村地区的要素配置优化、城乡关系结构强化和乡村功能重构升级的片区化，视为“功效空间”建构。从内涵而言，其是指以片区为载体，推进乡村“人口—土地—产业”要素集约匹配、“城—镇—村”结构共生融合、“生产—生态—生活”功能协调互补，实现从分散化、内卷化的单村空间增益，向联动化、协同化的片区空间增益转型，最终形成“规模适度、功能清晰、功效协调”的乡村片区。片区功效空间根植于乡村地域“要素—结构—功能”，其中：要素维度关注人口、技术和资金等要素的集聚与匹配，是乡村片区的内容支撑，主

导片区类型，如近城（镇）融合型、远城农业型、特色资源型；结构维度关注城、镇、村的空间关联，是乡村片区的空间骨架，决定片区内不同聚落的关系类型，如城村联动、镇村协同、村村联合；功能维度关注生产、生活和生态功能组合，是乡村片区的聚力锚点，决定片区空间增益方向，如社会治理、经济发展和生态价值转换。见图1。

2.2 乡村片区化的空间功效增益原理

片区化推进乡村振兴作为一种系统性的解决方案，核心是将村庄分类有序的精准确策逻辑与城乡协同共生的发展内涵深度融合，形成有机协同的乡村振兴推进体系^[36]。从功效空间建构的角度而言，片区化就是针对乡村资源分散、结构离散、功能松散的问题，在片区尺度上以城乡等值为目标、以村庄为对象，进行强弱搭配、分工协作和整体统筹。实质上，片区化重在推动乡村从城乡失衡态下的“地散、人多（分母大）、产弱（分子小）”，向城乡均衡态下的“人少且质优（分母小）、产高业稳（分子大）”转变^[37]，促进乡村由外生增量型发展向片区内生增益型发展转型，以片

区化发展支撑城乡实现“有差异无差距”的均衡目标。这意味着乡村全面振兴既要做大蛋糕——发挥规模经济效应，更要分好蛋糕——践行共同富裕目标，即依托片区尺度（地的量级）扩大带来的资源调配空间提升，通过“做大分子、做小分母”的发展逻辑，实现乡村人、业关系优化（图2）。具体而言：分子端增量拓展。一方面，通过创新政策、资金、人才、技术等资源要素流入体制机制；另一方面，整合乡村存量资源及空间规模化利用方式，推动要素配置优化与效力提升，拓展“业”的价值，核心是提升单位空间的价值总量。分母端减量优化。顺应转移人口城镇化趋势与返乡人口创业需求，通过异地或就地城镇化推动在村人口“量的收缩”，通过合作制度创新、劳动力技能培训等推动在村人口“质的提升”，核心是减少单位空间的人口承载结构。此外，由于乡村片区由具有自主性的个体村庄组成，片内部村庄异质性明显，“做大分子、做小分母”的发展逻辑需与村庄类型匹配，形成村庄类型与片区发展的动态调整机制。最终，通过片区化推进乡村振兴，推动“人”由分散化走向集中化，“地”由碎

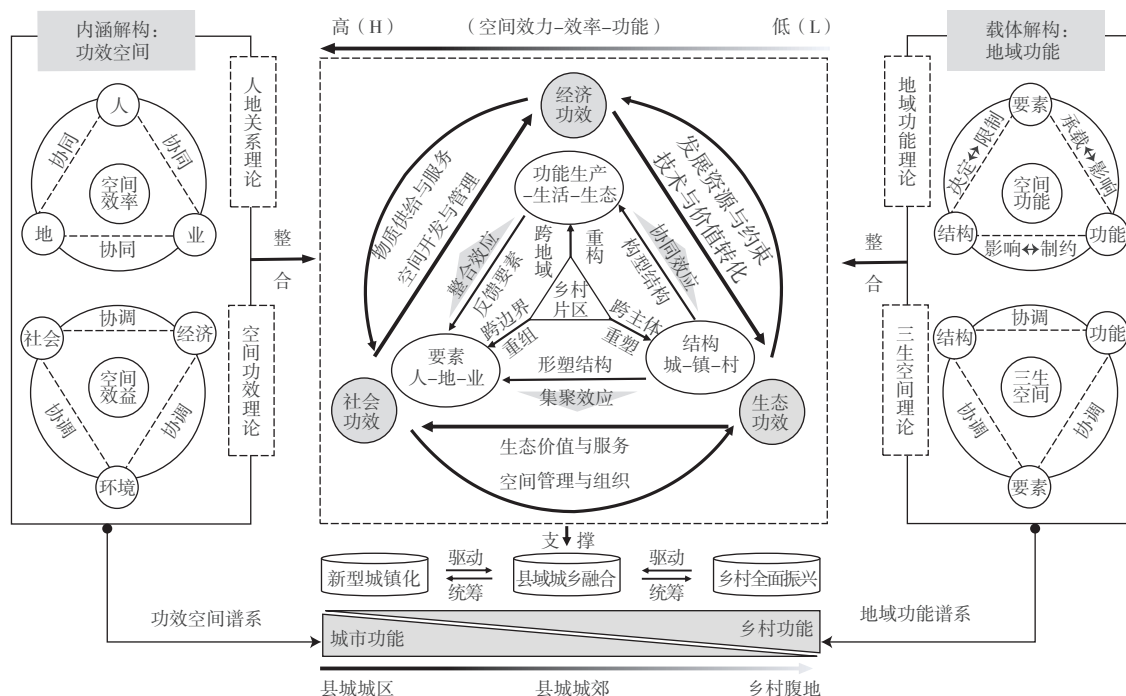


图1 片区化推进乡村振兴的“功效空间”内涵与维度

Fig.1 The connotation and dimensions of "functional space" in regionalized rural revitalization

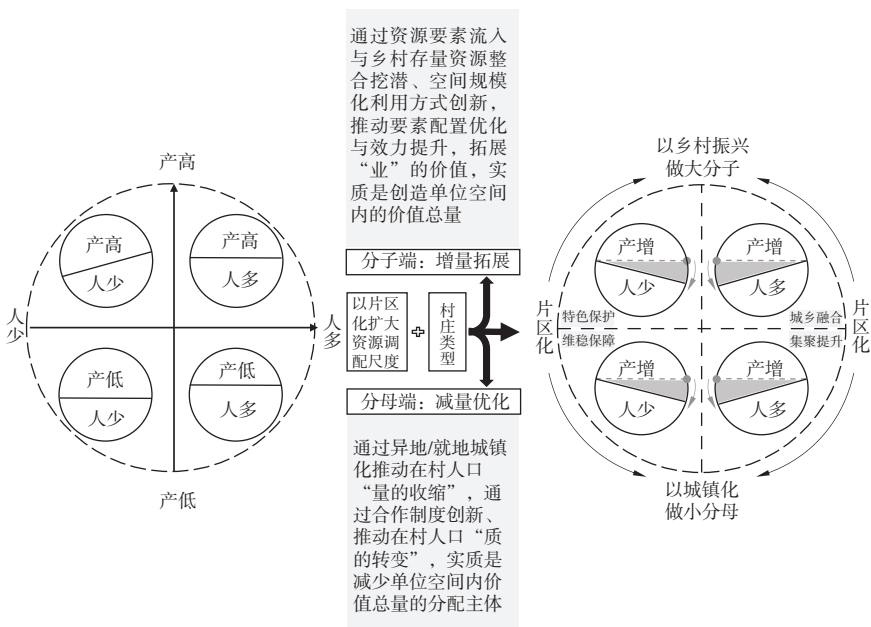


图2 乡村片区空间功效增益的“大分子—小分母”原理

Fig.2 The "large numerator—small denominator" principle of spatial functional gain in contiguous rural areas

片化走向规模化,“业”由低效化走向高效化。

2.3 乡村片区化的空间功效增益效应

片区化推进乡村振兴的功效空间建构,核心在于以产业为纽带、治理为保障、空间为承载的区域性空间构造,推动乡村地区要素整合、结构优化和功能重构,塑造要素集聚、结构高效和功能鲜明的功能片区,创造出期望的经济、社会和生态效益,实现乡村发展的系统性、长效性、全局性增益。这一目标根植于城乡“要素—结构—功能”正向循环关系,即要素形塑结构、结构构筑功能、功能反馈要素的空间功效增益,并优化乡村地域空间利用方式,提升空间效力、效率和功能,实现单村低效空间向片区高效空间转型。具体而言:一是要素跨边界重组发挥集聚效应。单个村庄的地域范围有限,各类资源呈碎片化分布,难以高效利用。片区化顺应资源要素流动集聚趋势与产业前后向关联,依循产业规模化、专业化、特色化发展的良性循环机制,统筹片区内村庄资源,激发空间集聚的自我强化效应,提升乡村资源配置效率,实现规模报酬递增。二是结构跨主体重塑释放协同效应。以片区为单元整合城、镇、村不同发展主

体的优势,通过重塑系统性联结,进一步破除城乡二元分割、行政壁垒等问题,发挥城乡各自资源优势,释放系统协同效应,支撑城乡要素的高效流通与功能协调,推动城乡功能互补、价值共生和乡村全面振兴。三是功能跨地域重构生成整合效应。产业发展是乡村片区化的核心内容,体现为村庄多元功能或主导功能的强化与效益提升。片区化推进遵循地域主导功能定位,以产业规模化、乘数化、特色化等为目标,依托设施共享、品牌共用、价值均衡,实现功能的整体增益。见图3。

3 片区化推进乡村振兴的空间尺度重构

3.1 经验外推：功能区视域下的乡村片区

功能区与行政区共同构成发展的空间基础^[38-39],而经济特区等“政策区”^[40],主体功能区、示范区等“功能区”,从区域尺度创新管理体制机制,激发产业经济活力与发展动力,支撑了经济社会的快速发展^[41]。乡村片区化发展以功能区为治理载体的区域,具有内在的价值共性。第一,二者均以区域空间为抓手,以实现资源要素整合利用为

目标,是面向地域特质与市场竞争的空间治理创新;第二,乡村片区化并非放大行政治理权限,而是围绕强弱村协同互补进行区域资源调配、空间结构优化与功能校准,其实质是以“村际协同”破解单村规模不经济问题,以片区化促进经济、社会和生态的均衡发展;第三,乡村片区化视为功能区化的转型过程,二者在发展目标和实现逻辑上具有共性,即以发展目标为导向,注重协调治理与共同富裕,因地制宜设定片区的类型、规模与功能。

鉴于此,可将乡村片区化视作功能区经验在乡村的延展,但同时也需认识到其与一般功能区的本质差别:一是乡村片区由具有明确行政边界、村庄主体的单个村庄构成,每个村庄均具备自组织特性,拥有相对完整的组织架构和权益结构;二是乡村处于空心化、收缩化发展现实与现代化、多功能化等发展目标的张力结构中,面临从行政条块化的管控逻辑向市场化网络协作与功能导向的治理模式转型;三是乡村片区化的区域性功能空间是一种“柔性空间”,并非替代行政边界治理,而是通过跨边界协作推动产业、治理与建设的协同增效。总之,从单村“行政区划”到片区“功能区化”的尺度跃迁,关键在于形成与行政区相互补益的空间治理模式——既尊重相对稳定的行政治权,又依托片区功能关系网络联结多元主体,推动从“区划管理”到“功能发展”的尺度转型^[42]。

3.2 尺度下推：主体功能的片区化传导

2025年生态环境部《关于建设美丽中国先行区的实施意见》提出,立足县域不同主体功能定位,运用“千万工程”经验,整县域推进美丽乡村建设,并着力率先建设100个左右的县作为先行区建设^[43]。县域作为主体功能区传导的重要枢纽,承担着统筹保护与开发的职责。作为主体功能自上而下传导的重要层级,县域实践的核心在于通过战略性管控与战术性操作,将主体功能分解、传导至不同地域空间,推动县域空间保护与发展格局优化、资源高效配置,因地制宜地释放不同地域的空间功能效益。然而,县级行政区作为主体功能区的重要载体,

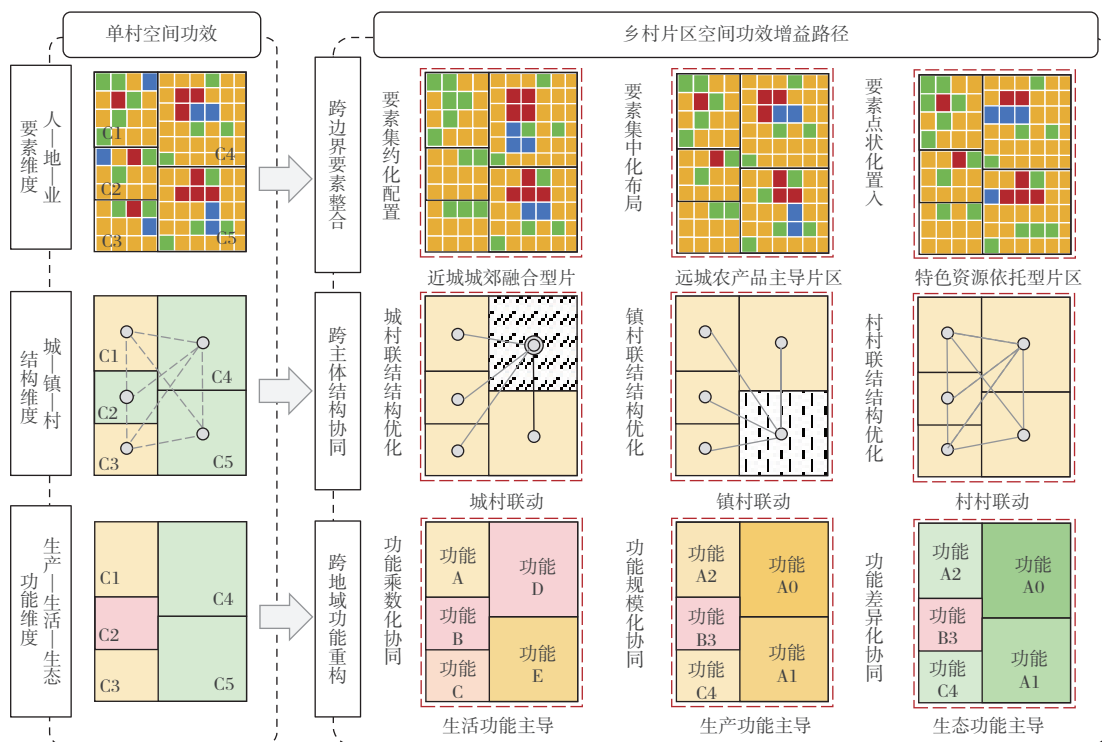


图3 片区化推进乡村振兴的空间功效增益效应
Fig.3 Spatial functional gain in regionalized rural revitalization

也存在两方面局限：一是既有主体功能区政策单元过大，政策落地的空间针对性不足^[44-45]；二是县域虽有完整的基层行政网络支撑战略实施，但行政逻辑如何进一步适配功能目标，仍缺少有效抓手。乡村片区处于主体功能区与行政区的中间层级，其柔性特征和空间嵌套结构，能够支撑主体功能区战略向县域层面精准细化，协调行政管理逻辑与功能区保护发展目标。因此，依据主体功能的约束、引导和激励等三类政策导向，兼顾行政区的稳定性与功能区的发展性，依托乡村片区传导、细分县域城镇化、农产品生产和生态保护等三类主体功能，进一步聚焦和引导县域不同细分功能区以片区化推进乡村振兴的实践路径。

3.3 尺度上推：村庄功能的片区化整合

片区化推进乡村振兴既是对村村关系的调适，更是基于城乡关系的发展方式优化。一方面，片区化推动单村统分结合的双层经营体制实现系统革新。通过推动“统”的层级上移与范畴扩大，

同时保留“分”的单元并创新机制，将围绕村庄土地的统分双层经营体制，转换为聚焦片区经济、社会、空间发展的“片区—村庄—农户”三级联动统分体系，形成“片区平台—村庄核心—农户节点”的协同发展格局。另一方面，将行政边界为依托的单村分割式管理，转变为以功能关联为核心的片区协同式治理。通过片区化推进功能整合与村庄再分工，校准村庄在城乡和片区中的功能定位；打破行政边界刚性约束，以“城—镇—村”结构共生为内涵的网络化协同，强化区域资源跨边界流动和统筹调配；在促进要素区域性调配的同时保持基层的灵活性，支撑城乡整体效能的互补性增益，提升乡村与城市的对话能力建设。最终推动城乡要素流动和价值在地化实现，一方面让村庄更好地融入市场资本循环与积累，另一方面实现公共财政的精准高效配置。总之，片区化发展能够跳脱单村行政区治理模式下重管理、轻运营的“投资—建设—沉淀”负循环，走向以片区为载体、重统筹、

强运营的“挖潜—盘活—增益”正循环，弥补行政区治理的不足，打破行政壁垒对产业协作、治理合作和建设共享的限制，形成兼具实际治理效力与发展效能的“柔性空间”^③。见图4。

3.4 尺度耦合：功能本质替代行政本位

尺度下推与尺度上推在乡村片区交会耦合，在行政治理体系和国土空间层级中形成基于乡村联动发展的功能型片区，而非依赖行政边界划分的管控型片区。自上而下遵循因地制宜的原则分解主体功能，自下而上遵循乡村区位、资源等本底条件回应乡村发展诉求，避免功能传导与发展目标错位，防止保护与发展顾此失彼，见图5。作为乡村振兴与和美乡村建设的“柔性空间”，乡村片区能够与既有行政治理及空间规划衔接，规避新的空间层级固化，发挥村村协同和城乡统筹的引领作用。而乡村片区识别需以功能为导向，采用“去行政化”方式，重在依据实际功能关联划分片区空间。以功能为核心统合经济增值、社

会增福与生态增效目标，并非打破村庄边界的强制组合，而是通过思维突破、制度设计、工具创新，实现从“行政本位”到“功能本质”的系统性重构。从

行政区划下的管理逻辑向功能区划下的发展逻辑转型，本质是通过乡村空间的区域性重构，实现资源效力、空间效率与区域功能的优化；通过跨片区功能协

同，缓解优势片区过度集聚、边缘片区发展滞后，推动城乡互动下的区域公平发展与乡村可持续增益。

4 面向空间功效增益的片区化规划响应

4.1 分维度的规划响应机制

4.1.1 内涵拓展：创新适配跨界运营的规划模式，释放资源效力

基于“行政区—功能区”嵌套关系，围绕村庄联合运营，创新跨界集中连片规划模式，支撑具有实际治理功能的片区运营，推动规划由强管控向强运营转变，促进村庄差异互补，提升乡村资源效力。一是科学识别片区空间。立足区域发展阶段，聚焦片区功能，划定与功能运营相适配片区边界。基于实际功能需求，按照区位格局、资源禀赋和发展阶段，综合识别自然形成的功能集群，或在既有单村发展带动下具备功能集群

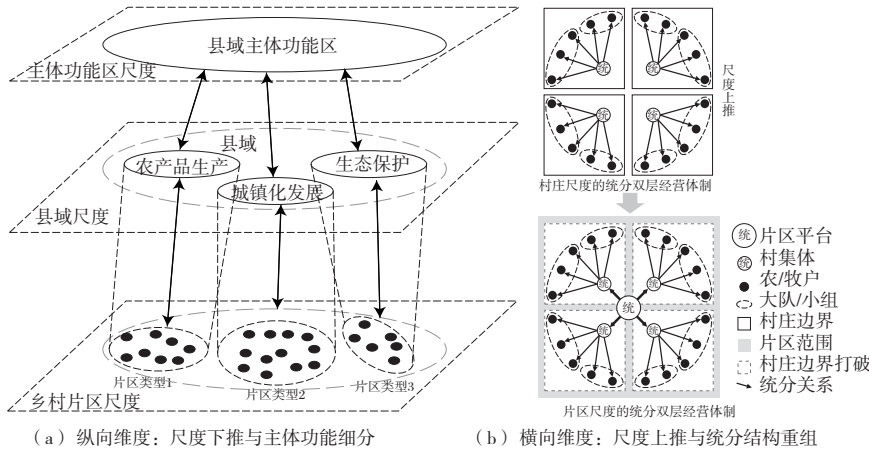


图4 纵向主体功能尺度下推与横向统分结构尺度上推

Fig.4 Vertical downscaling of principal functions and horizontal upscaling of unified-decentralized structures

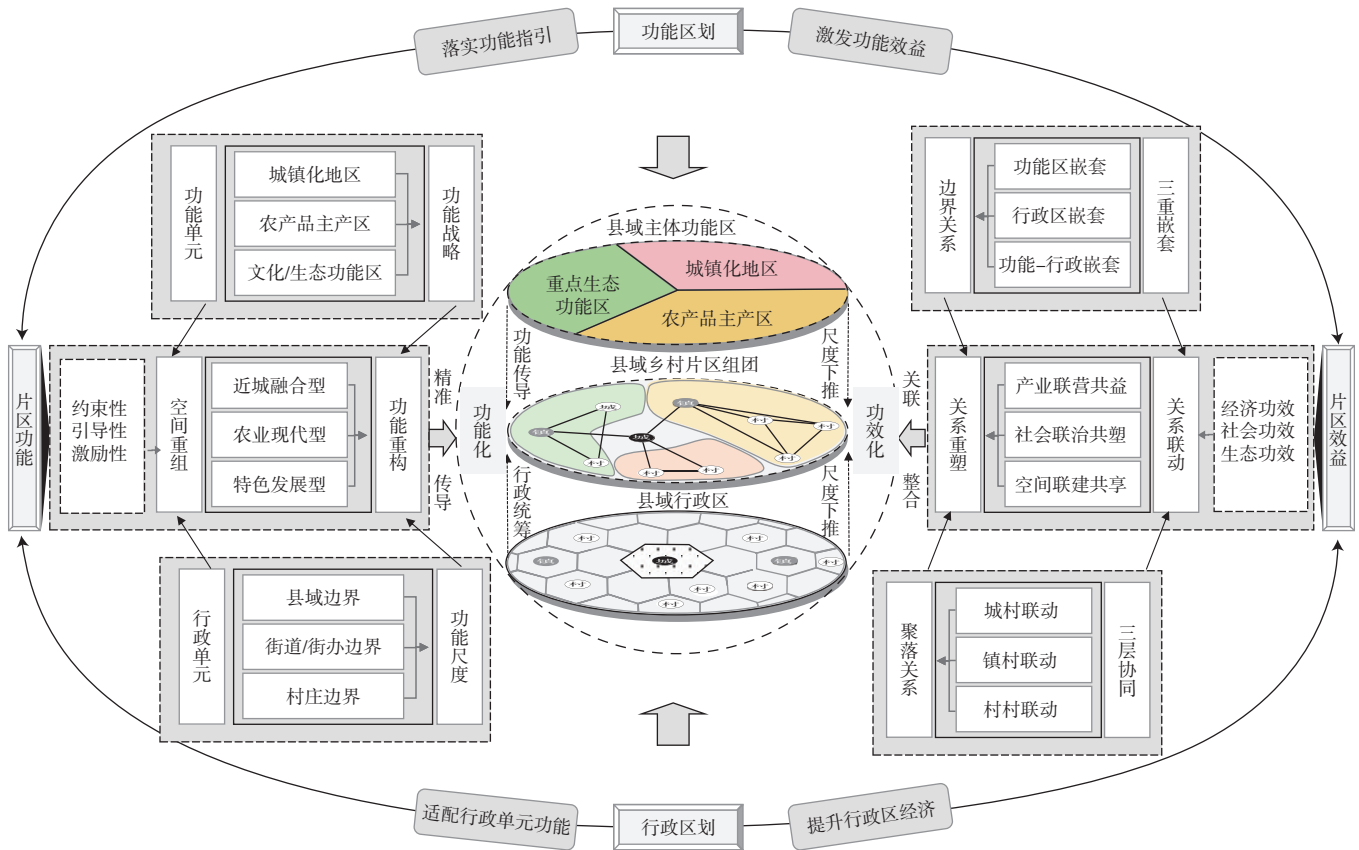


图5 片区化推进乡村振兴的尺度重构逻辑示意图

Fig.5 Schematic diagram of the scale restructuring logic of regionalized rural revitalization

潜力的片区空间。二是创新经营体制。依托交通网络、产业链条等互联互通,搭建片区规划治理平台,创新片区经营体制,构建“片区—村集体—农户”嵌套统分结合的三层经营体系,建立村际协同互补的片区运营共同体,促进“有为政府”“有效市场”“有力集体”的良性互动,推动村民观念和能力的现代化。三是强化村民主体地位。在规划过程中,将村民、村集体确立为发展主体,参与片区项目运营与产业经营,引导乡村主体从被动旁观者向主动参与者转变,从边缘化角色向发起者、合作者转型。四是推动运营前置引导。以乡村片区运营为导向优化、简化规划内容,通过整合内生要素与外源动力,推动产业跨边界集聚实现经济协同、公共服务跨边界共享提升民生福祉、生态资源跨边界整合促进价值转化。

4.1.2 治理转向:拓展匹配跨主体协同的规划治理,均衡结构效率

片区化推进乡村振兴有赖于城乡网络化协同的规划治理,需建立多元主体协作的规划治理平台,构建以片区为载体的多尺度、多主体乡村发展网络,平衡政府、企业、村庄权益关系。一是推动跨主体协作,强化内生动力。实践中突出村民主体地位,维系乡村可持续增益的内生力量。以规划工作坊、行动小组、工作专班等形式深入乡村调查,充分调动村民、企业和社会主体参与乡村片区化发展规划,凝聚各方对片区化的共识与意愿。二是推进跨尺度协同,保障层级衔接。通过规划层级衔接,在严格遵守“三区三线”的基础上,确保“县(区)—镇(街)—村庄”国土空间规划管控一致,灵活配置资源供给与利用方式。通过政府项目引领、政企合作拓展、集体项目主导等多元模式,实现内外源项目协同,确保功能目标自上而下有效贯通。三是强化跨部门联动,提升政策效能。建立政策整合工具,协同农业、自资、住建、文旅等多部门项目资金,强化政策的有效性和针对性,支撑规划项目的有效落地。四是保障跨边界共享,促进利益均衡。明确片区功能效益的分配机制,通过规划战略愿景、激励政策和共识构建,引导多元主体参与片区功能实现,并革新发展效益分配,

促进品牌效益共用、空间服务共享、多元主体共谋。

4.1.3 动态引导:适配要素跨地域共生的规划管控,协调空间功能

制度是行动的重要依据,界定着不同主体的行为边界与方式。高效、完善的制度能够促进行动者之间的互动,增强发展信心,推动价值实现。基于新制度经济学,乡村片区本质是一种人为建构的空间形态,需以制度为核心约束行为边界,既包含正式制度的强制规则,也包括社会文化等非正式制度凝结的共同价值共识^[46]。因此,应围绕规划制度框架创新,构建“柔性为主,刚性为辅”的规划管控机制,形成适配功能发展、匹配阶段需求、支撑片区化推进的制度体系,为创新空间利用方式、促进城乡要素流动提供制度支撑。柔性引导方面,主要通过片区战略愿景与框架指引,如制定发展性战略规划,明确发展方向但不规定具体指标,引导资源配置与行为决策。刚性保障方面,保留必要的强制性安排,如对实施路径与投资绑定、建设用地指标入市交易与跨村际指标协调、土地发展权转移等,予以明确的制度保障^[47]。同时,做好与“三区三线”、乡镇国土空间规划和村庄规划等法定规划的衔接,将片区建设发展与基础设施投资等财政支持项目强制挂钩,积极融入县域产业发展布局规划。

4.2 分层次的规划操作体系

4.2.1 全域层面因地制宜:战略统筹与片区示范分级嵌入

先发地区可通过全域片区化顶层设计与全域统筹安排梯次推进,后发地区可通过示范性片区建设探索在地经验,再逐步全域推广。省、市层面侧重以战略规划和专项计划的形式展开顶层设计和政策衔接,县级层面承担片区化推进的具体规划编制与项目落地职责。全域统筹、梯次推进类,可单列全域乡村片区化推进的战略规划、专题研究或专项规划,突出梯次推进、差异分工和战略引领,同时将其纳入县级国土空间规划,提出片区化梯次推进空间指引,并以激励性政策资金、税收优惠等吸引市场主体参与片区规划、项目论证与建设实施。示范建设、全域推广类,可依托乡镇国

土空间规划、村庄规划、“千万工程”示范村创建等工作,通过地方推荐与第三方评估相结合的方式,共同调研、评估、遴选示范型片区,在接续各地各级“千万工程”示范村创建工作基础上,基于示范村与周边村的地理邻近、资源特征、地域文化、社会治理及基层组织能力,以运营前置思维编制片区化发展概念规划与建设实施规划,形成涵盖产业发展、社会治理和空间建设的项目库。

4.2.2 片区层面系统集成:片区功能与村庄类型分类调适

围绕产业发展、社会治理和人居环境等三大核心内容,片区层面需锚定产业发展互补协同、社会治理共谋协作、空间建设联动协调。规划实践可基于主体功能要求和地域功能现实,全面梳理并量化片区自然本底、文化资源和社会资本等发展条件,确定片区核心功能定位,通过“调研、策划、运营、规划、建设、运维”一体化思路,明确片区近远期发展方向、空间格局与建设项目。同时,通过片区战略或发展规划协同优化村庄分类,推动村庄类型与片区功能协调适配,细化不同类型村庄土地用途管制、要素保障、权益配置与协调、增量管控与存量调配等要求。以片区内村庄土地发展权的“发送—接收”机制创新,支撑片区低效空间整治、项目建设与生态修复,推动各类要素在国土空间范围内的科学配置和有效重组,释放乡村空间价值,推动乡村可持续增益。最后,凝练示范片区建设的在地经验,推动形成以主体功能与地域功能为基础、以片区差异化功能为目标类型化乡村集中连片规划模式,促进其与总体规划、详细规划的有机融合。

4.2.3 项目层面点面互促:项目建设与片区运行分型适配

在全域梯次建设或片区示范建设背景下,针对不同类型乡村片区,研判片区化推进短板,重点明确该类型片区在基础设施、产业设施、社会服务和人居环境方面的核心障碍。实践中坚持项目跟着规划走、要素跟着项目走,将战略或概念规划转化为可具体实施的项目库,依托关键项目建设推动乡村片区化发展。项目选择方面,政府并不直接干预项目选择和决策,而是由村集体、市场和社

会资本自主谋划,在规划、实施和评估阶段争取所有利益相关者参与;政府重在解决“基础设施效率瓶颈”“起步资金短缺”等共性问题。项目建设方面,通过设定初始的启动资金和后续奖补资助,以创建型规划持续推动片区化经验推广^[48];依托村社共建、村民参与等共同缔造方式,发挥乡村主体性推进项目建设。项目运维方面,将片区实施项目纳入全域全要素全生命周期的规划监测和评估,并以善治为原则,搭建党建引领下的片区治理组织,推行实施公开、信息透明、责权清晰的片区治理体系。

5 结语与展望

乡村振兴正由“单村突破”的点状非均衡格局,向“面域共富”的片区化组团式再平衡转型,因应的城乡互动、经营体制和空间治理从“村域尺度”向“片区尺度”跃迁。这一转变既关乎乡村振兴方式变革,又关涉乡村社会经济组织逻辑重构。本文尝试从本体论、认识论和方法论层面对片区化推进乡村振兴进行理论透视,拓展乡村片区化学理探讨和规划实践维度:发展内容上,片区化超越传统单村发展和以经济为中心的模式,追求空间尺度跃迁下乡村空间效力、效率和功能的科学组织;实践范式上,乡村振兴进入深水期后,片区化牵引着县域城乡关系与区域功能的系统性重塑,是中国式城乡现代化的本土创新;理论内涵上,“空间功效”突破了“功能—关系”视域下的乡村片区范畴,可为城乡等值目标下乡村联动发展的功效测度、约束机制透视与级联关系构建提供支撑。总体而言,片区化推进乡村振兴正处于行政区划调整与功能区主动创造的关键转型期,是创新中国本土乡村振兴理论与实践的重要机遇。未来可基于功效空间理论探究全域乡村片区类型识别体系、乡村片区空间功效提升的增益原理与机制,提炼不同区域片区化推进的规划、治理与运营模式,凝练具有普适性的片区化发展经验。

注释

① 统分结合双层经营体制:1978年改革开

放以后,我国农村地区施行家庭联产承包责任制,形成以行政村为基本单元,家庭分散化经营和集体统一经营相结合的双层经营制度,编织起乡村经济发展的底层逻辑。

- ② “两头占有”:指农业转移人口在城务工、购房、生活,在村仍保留承包地、宅基地等资产的现象,这类人群呈现半城市化状态,与乡村仍保留有权利关系。
- ③ 柔性空间/软空间:指突破行政边界限制,适应住房市场、通勤网络等实际功能需求的区域划分,鼓励创新协作的非法定治理空间和跨边界的灵活的功能区域。与传统规划的差异在于其突破土地利用局限,涵盖经济、社会、环境多维度,体现了一种空间整合、跨部门协作、公众参与的战略导向,是空间规划的创新,能够支撑实现土地高效管理与可持续发展。详见 Graham Houghton, Phil Allmendinger, David Counsell and Geoff Vigar, 2010。

参考文献

- [1] 新华社.中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL]. 2025-10-23. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202510/content_7045444.htm.
- [2] 孔祥智,杨子妹.“十五五”时期片区化推进乡村振兴的内在逻辑与实现路径[J].行政管理改革,2026(2):13-22.
- [3] 魏后凯,年猛,王瑜.迈向全域共富的浙江探索[M].北京:中国社会科学出版社,2024.
- [4] 侯鹏,赵翠萍.共同富裕视域下的乡村振兴片区化发展:基础要件、现实挑战与对策[J].世界农业,2025(4):30-39.
- [5] 高强,张海为.县城城乡融合背景下片区化推进乡村振兴的实践探索与模式比较:以山东荣成、江苏张家港和广东英德为例[J/OL].中国农业大学学报(社会科学版),2025-12-25. <https://doi.org/10.13240/j.cnki.caujsse.20251224.002>.
- [6] 廖敏伶,李明.片区化推进乡村振兴的理论逻辑、典型模式和制度安排[J].当代经济管理,2026,48(7):64-74.
- [7] 黄汉权,周振.新一轮乡村振兴规划的新内涵、新要求 and 重点任务[J].中国农村经济,2025(6):3-19.
- [8] 华晨,高宁,阿勒特.从村庄建设到地区发展:乡村集群发展模式[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2012,42(3):131-138.
- [9] 唐双,王峰,叶红,等.共生理论视角下的广州市乡村群发展策略[J].规划师,2024,

40(4):55-63.

- [10] 赵亮,黄仲,卞士雷,等.黄河流域乡村集群的空间协同发展路径:以黄河滨州段为例[J].规划师,2024,40(2):121-128.
- [11] 李和平,赖文韬,肖文斌,等.乡村连片规划:实践指向、理论逻辑与路径方法:基于“功能—网络”视角的解析[J].城市规划学刊,2023(3):47-55.
- [12] 叶志英.关于开展党建引领推进乡村片区化组团发展的思考[J].新农村,2023(11):5-6.
- [13] 武前波,张庆禧,吴诗雨.从美丽乡村到和美乡村:县域乡村连片发展的理论逻辑与规划应对[J].规划师,2025,41(11):17-24.
- [14] 李航,李岩,庞金良,等.金融赋能与乡村产业链重构的制度逻辑:基于山东省片区化推进乡村振兴的理论研究[J].乡村论坛,2025(5):43-50.
- [15] 黄嘉颖,王念念.传统村落集中连片保护体系构建方法:以青海省黄南藏族自治州传统村落集中连片保护利用示范区为例[J].规划师,2023,39(7):123-130.
- [16] 江一帆,武前波,黄琴诗.行动者网络视角下乡村片区化发展及其空间生产机制:以杭州市小古城村为例[J].热带地理,2025,45(9):1591-1604.
- [17] 自然资源部.自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知[EB/OL].(2022-10-13)[2026-03-31]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-11/05/content_5724948.
- [18] 陈琳,沈高洁.郊野地区空间规划:面向行动管理的上海创新实践[J].城市规划学刊,2022(2):90-95.
- [19] 季文瑞,段德罡,张凯.逻辑与路径:近郊涉农区单元统筹下的乡村规划建设研究:以长安区乡村振兴建设实施规划为例[C]//中国城市规划学会,沈阳市人民政府.迈向中国式现代化:规划的价值与作为:2025中国城市规划年会论文集(19乡村规划),2025:100-115.
- [20] 马琰,胡嘉华,崔丽娜,等.“多尺度—多类型”的县域美丽乡村建设规划策略[J].规划师,2025,41(11):25-34.
- [21] 陈小卉,胡剑双.江苏省乡村空间治理实践:阶段、路径与模式[J].城市规划学刊,2024(1):38-45.
- [22] 杨忍,杨文.中国乡村发展与建设片区组团化的理论框架与规划技术[J].规划师,2025,41(12):47-54.
- [23] 王鹏,罗小龙,王佳.从互动失衡到结构重塑:乡村连片发展的转型思路与规划探索

- []]. 规划师, 2024, 40(9): 107-115.
- [24] Pan M, Huang Y, Li S, et al. A network framework for livable village construction: regional disparities and strategic goal prioritization in China[J]. *Habitat International*, 2026, 170: 103740.
- [25] 张凯, 段德罡, 王瑾. 善治目标下乡村“建设—治理—运营”协同的主体逻辑与关联模式: 基于陕西省三个典型案例的比较[J]. *城市规划学刊*, 2025(4): 64-71.
- [26] 孙莹, 张尚武. 城乡关系视角下的乡村治理变迁与发展[J]. *城市规划学刊*, 2022(1): 89-95.
- [27] 贺雪峰. 东西中国[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2024.
- [28] 张凯, 段德罡. 德国乡村现代化的动力机制演进及实践启示: 基于产业与规划双重视角[J]. *上海城市规划*, 2025(3): 133-140.
- [29] 金凤君. 论经济社会空间组织的增益效应[J]. *地理研究*, 2013, 32(11): 2163-2169.
- [30] 金凤君. 论人类可持续发展的空间福利[J]. *地理研究*, 2014, 33(3): 582-588.
- [31] 段德罡, 陈炼, 郭金枚. 乡村“福利型”产业逻辑内涵与发展路径探讨[J]. *城市规划*, 2020, 44(9): 28-34.
- [32] 吴志强, 刘晓畅, 赵刚, 等. 空间效益导向替代简单扩张: 城市治理关键评价指标[J]. *城市规划学刊*, 2021(5): 15-22.
- [33] 熊融, 郭雪婷. 乡村振兴片区化协同发展的创新探索: 以苏州大新镇示范片区为例[J]. *农村经济与科技*, 2025, 36(17): 152-155.
- [34] 张克克. 以片区化发展重塑乡村经济地理格局[J]. *经济*, 2025(12): 90-91.
- [35] Bock B B. Rural marginalisation and the role of social innovation: a turn towards nexogenous development and rural reconnection[J]. *Sociologia Ruralis*, 2016, 56(4): 552-573.
- [36] 魏后凯. 科学理解和把握分类有序、片区化推进乡村振兴[J]. *中国农村经济*, 2025(12): 3-6.
- [37] 黄亚平, 郑有旭, 谭江迪, 等. 空间生产语境下的村镇聚落体系认知与规划路径[J]. *城市规划学刊*, 2022(3): 29-36.
- [38] 宋祖萱, 陆希刚. 中国乡村转型的尺度重构视角: “权力—资本—社会”三维解析框架[J]. *城市规划学刊*, 2026(1): 89-95.
- [39] 董瑶嘉, 王开泳, 王甫园, 等. 1993年以来中国功能区与行政区研究的分流、融合与协同发展: 综述与展望[J]. *经济地理*, 2025, 45(9): 65-76.
- [40] 王启轩, 吕一平, 任婕, 等. 中国“政策区”的概念内涵、演进趋势与空间治理: 新国家空间视角的辨析[J]. *城市规划*, 2025, 49(6): 25-35.
- [41] 蒋明华. 行政区与功能区嵌套空间的生产与重构: 国家尺度重构视角下的深圳特区扩容[J]. *人文地理*, 2022, 37(2): 112-118.
- [42] 张栩晨, Shaw D, 赵民, 等. 尺度重组视角下英国大都市区治理实践及启示: 基于英格兰6个大都市区研究[J]. *城市规划学刊*, 2024(4): 41-50.
- [43] 国务院办公厅. 国务院办公厅转发生态环境部《关于建设美丽中国先行区的实施意见》的通知 [EB/OL]. (2026-03-31) [2025-01-12]. https://www.gov.cn/zhengce/content/202501/content_6998719.htm.
- [44] 罗志刚. 全国城镇体系、主体功能区与“国家空间系统”[J]. *城市规划学刊*, 2008(3): 1-10.
- [45] 崔音, 尚嫣然, 阳柳凤, 等. 国土空间规划与治理体系中的主体功能区乡镇细化[J]. *城市与区域规划研究*, 2025, 17(1): 182-195.
- [46] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 韩朝华, 译. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [47] 胡航军, 韩碧君, 高煜, 等. 多维成本与双重效益: 土地发展权转移的价值实现机制与优化策略[J]. *城市规划学刊*, 2025(5): 98-105.
- [48] 施德浩, 陈前虎, 陈浩. 生态文明的浙江实践: 创建类规划的模式演进与治理创新[J]. *城市规划学刊*, 2021(6): 53-60.

修回: 2026-05