The Practical Logic of Promoting Rural Revitalization Through Urban-Rural Integration in Mountainous County-Level Administrative Regions: A Case Study of Luanchuan County, Henan Province

Xinyu Wu[1] Yimo Wu[2] Guanxin Li[3]

1. Party School of the Luanchuan County Party Committee, Luoyang, Henan, 471700, China
2. Henan University of Economics and Law, Zhengzhou, Henan, 450000, China
3. Central Party School of the CPC, Zhengzhou, Henan, 450000, China

Abstract

County-level administrative regions serve as crucial platforms for advancing urban-rural integration and rural revitalization; however, mountainous counties face constraints imposed by their unique topography, resource endowments, and industrial foundations. Leveraging its distinctive mountainous resource endowments, Luanchuan County, Henan Province, has adopted an approach prioritizing ecological conservation, driving development through cultural and tourism initiatives, and guiding progress via Party building. By implementing institutional reforms to optimize the allocation of urban and rural resources, fostering industrial synergy to transform the value of ecological resources, and strengthening collaboration among diverse stakeholders through coordinated governance, the county has established a practical pathway characterized by "institutional breakthroughs – industrial synergy – governance coordination." This experience demonstrates that the key to advancing urban-rural integration in mountainous county-level administrative regions lies in tailoring strategies to local conditions—revitalizing resources, extending industrial chains, refining benefit-sharing mechanisms, and ensuring that local residents share in the fruits of development.

Keywords

mountainous county-level regions; urban-rural integration; rural revitalization; Luanchuan Practice

山区县域城乡融合推动乡村振兴的实践逻辑——以河南省栾川县为例

吴新宇[1] 吴钇墨[2] 李官鑫[3]

1.中共栾川县委党校，中国·河南 洛阳 471700
2.河南财经政法大学，中国·河南 郑州 450000
3.中共中央党校博，中国·河南 郑州 450000

摘要

县域是推进城乡融合与乡村振兴的重要载体，山区县域受地形、资源和产业基础限制。河南省栾川县立足山区资源禀赋，坚持生态优先、文旅带动、党建引领，通过制度改革改善城乡资源配置，以产业联动促进生态资源价值转化，以治理协同加强多元主体合作，形成“制度破壁—产业联动—治理协同”的实践路径。其经验表明，山区县域推进城乡融合，关键在于因地制宜盘活资源、延伸产业链、完善利益联结机制，并让群众共享发展成果。

关键词

山区县域；城乡融合；乡村振兴；栾川实践

1 引言

城乡融合发展是破解城乡二元结构、推进乡村全面振兴的重要途径。随着人口流动、产业布局和公共服务方式不断变化，城乡关系已经不再只是城市支持农村、工业反哺农业的问题，而越来越表现为县城与乡村之间资源怎样配置、产业怎样衔接、群众怎样共享发展成果。县域一头连接县城，一头连接广大乡村，土地、产业、公共服务和基层治理等很多事务都能够在这一尺度上统筹安排，因此是推进城乡融合的重要载体。习近平总书记强调，“我们一定要认识到，城镇和乡村是互促互进、共生共存的。能否处理好城乡关系，关乎社会主义现代化建设全局。”[1],

【作者简介】吴新宇（1981-），女，中国河南洛阳人，本科，讲师，从事党建、社科研究。

这一重要论述深刻揭示了城乡关系在国家发展全局中的关键地位。与跨区域层面的宏观协调相比，县域又更贴近具体村庄和群众生活，很多改革措施能否真正落地，也往往要在县域层面接受检验。[2]

本文重点讨论两个问题：栾川如何在山区资源条件下推进城乡融合并带动乡村发展；这些做法背后有哪些可以总结和借鉴的经验。全文从制度、产业和治理三个方面展开分析，并进一步讨论其适用范围。

2 山区县域城乡融合的基本思路

山区县域推进城乡融合，首先要解决城乡资源能不能顺畅流动的问题。长期形成的城乡分割，使土地、公共服务、资金和人才等资源在城乡之间配置不够顺畅。通过规划统筹、土地利用方式调整和公共服务一体化，能够为城乡资源流动创造条件。[3]

其次要解决资源流动以后如何形成产业收益的问题。如果只是人口、土地等要素发生空间变化，而没有相应产业承接，城乡融合就难以持续。山区县域需要从生态、农业、乡村空间等自身优势出发，把农村资源与县城加工、旅游消费和市场销售联系起来，让城乡之间形成较稳定的产业分工。[4]

最后还要解决多方利益如何协调的问题。城乡融合涉及政府、企业、村集体和农户，既需要行政统筹，也需要市场主体参与，更需要群众能够从发展中得到实际收益。单纯依靠政府投入，容易出现项目建成以后经营不足的问题；单纯依靠市场，又可能出现农村资源被利用而收益留不下来的问题。[5]因此，本文将栾川实践概括为三个相互联系的方面：制度破壁解决资源配置问题，产业联动解决发展动力问题，治理协同解决组织和利益协调问题。三者并不是彼此分开的三项工作，而是前后衔接的过程：制度调整为资源流动创造条件，产业发展把资源转化为收益，组织协调再把收益与村集体、农户的利益联系起来。

3 山区县域城乡融合的栾川实践

3.1 制度破壁：改善城乡资源配置

第一，统筹县城、乡镇和村庄发展。山区村庄分布零散，如果县城、乡镇和村庄各自规划、各自发展，容易造成资源分散和重复建设。栾川通过国土空间规划和村庄分类，强化县城公共服务和产业集聚功能，发挥乡镇连接县城与乡村的作用，并根据区位、资源和产业基础安排不同村庄的发展重点。同时，加强自然资源、住建、文旅等部门之间的协调，使土地、项目和产业安排更加衔接。[6]其意义不在于提出多少规划口号，而在于把县域作为一个整体配置资源，根据不同村庄条件分类施策，避免平均用力和产业雷同。

第二，盘活农村闲置资源。山区县域土地资源有限，但不少村庄存在闲置农房、宅基地等利用不足的问题。栾川围绕闲置农房和宅基地，采取租赁、入股、合作经营等方式，由村集体或合作社统一组织，引入市场主体发展民宿、康养和乡村旅游。陶湾镇协心村整合30户农户闲置宅基地发展“伊源养生谷”项目，就是较有代表性的做法。农户由单纯持有闲置资产，转变为通过租金、就业和经营参与产业发展。村集体参与资源整合，也减少了企业逐户协商的成本，为农户保留了参与收益分配的渠道。通过这种方式，一批“沉睡”的农村资源开始转化为产业发展的现实条件。

第三，推动公共服务向乡村延伸。城乡融合既要看产业，也要看群众生活。栾川在医疗、教育和数字服务方面加强县域统筹，通过城乡居民医保制度整合、县乡村三级医疗服务、城乡学校资源共享和线上政务服务等方式，提高农村居民获得公共服务的便利程度。[6]对山区群众来说，公共服务差距往往不仅是“有没有”，还包括路程远、办事难、优质资源集中在县城等问题。通过县级统筹和服务下沉，可以让城乡融合更多体现在群众日常生活中，也为乡村长期发展留住人口、稳定预期创造条件。

3.2 产业联动：把生态优势转化为发展优势

栾川最具地方特色的做法，是利用旅游把县城市场、外来消费和乡村资源连接起来。老君山、重渡沟等景区带来较稳定的游客，周边村庄则利用农房、生态环境和乡村生活空间发展民宿、餐饮、农产品销售和体验项目，逐步形成“景区引流、乡村承接”的关系。[6]旅游消费由景区内部向周边乡村延伸，乡村也由过去的简单配套转向旅游产业的重要组成部分。县城提供交通、商业和公共服务，景区形成客流入口，乡村承接住宿、餐饮和体验消费，城乡之间由此形成较为清晰的分工。[7]

在此基础上，栾川进一步推动农业、加工和销售相互衔接。乡村发展高山果蔬、食用菌、中药材等特色农业，县城及产业园区承担加工、包装等环节，景区、电商和民宿成为重要销售渠道。“栾川印象”区域公共品牌整合23类特色农产品，开发果干、香菇酱等58种深加工产品，就是将农产品从原料销售向加工、品牌和终端消费延伸的尝试。[6]过去一些山区农产品即使品质较好，也容易停留在初级销售阶段。加工、包装和品牌进入以后，乡村生产与旅游消费、县城市场联系得更加紧密，有限的农业资源也有了提高附加值的空间。[7]

产业发展最终还要落到群众增收上。栾川通过

“村集体+企业+农户”、合作社经营等方式，把分散农户组织起来。村集体以土地、农房等资源参与项目，企业负责市场运营，农户通过房屋出租、务工、经营和分红等方式获得收益。合作社通过统一管理、统一标准、统一销售，提高了农户面对市场时的组织化程度。这样的做法使农村不只是提供资源，也能够分享产业发展的收益。可以说，栾川推动城乡产业融合，不只是把游客引到农村、把项目放到农村，更重要的是努力把产业发展的收益留在农村、留给农民。

3.3 治理协同：把各方力量组织起来

城乡融合涉及多个部门和不同利益主体，单靠市场或某一个政府部门都很难持续推进。[8]栾川把基层党组织作为重要组织力量，通过县、乡、村责任体系推动城乡融合任务落实，并把党组织延伸到合作社、民宿等产业组织中。基层党组织既向上联系县乡部门，也直接面对企业、村集体和群众，在土地利用、项目建设、群众动员和矛盾处理等方面发挥协调作用。这样既保证发展方向和政策落实，也提高了基层推进具体工作的效率。[6]

同时，栾川注重发挥村集体、乡贤和村民的作用。企业负责专业经营，村集体负责整合村内资源和协调农户，乡贤、老党员等参与公共事务和矛盾调解，村民通过村规民约、合作社和产业项目参与村庄发展。这种分工减少了企业与单个农户直接协商的成本，也使基层治理不完全依靠行政命令。[6]对旅游村庄来说，环境维护、经营秩序、邻里关系等看似细小的问题，往往直接影响产业能否长久发展。把群众参与和日常治理结合起来，能够为产业发展提供更加稳定的社会基础。

4 栾川实践的内在逻辑

4.1 党建引领提供组织保障

从栾川实践看，城乡融合不是单纯的经济活动。土地盘活需要协调农户和企业，产业发展涉及多个政府部门，公共服务还要解决县、乡、村之间的资源分配。基层党组织能够发挥统筹和协调作用，把原本分散的部门、企业、村集体和群众联系起来。因此，党建引领的实际作用主要体现在组织资源、协调利益和推动落实，而不是停留在一般性要求上。对县域城乡融合研究而言，这一点也说明，基层组织能力本身就是影响资源配置效果的重要条件。相同的政策和项目，如果缺少稳定的组织协调，往往难以把分散的农户、村集体和企业长期联系起来。

4.2 盘活要素形成发展动力

山区农村并非没有资源，而是许多资源长期分散、闲置或附加值较低。栾川通过盘活闲置农房和土地、利用生态旅游吸引消费、延伸农产品加工和销售环节，使农村资源进入更大的县域市场。城乡融合由此不再是城市单向支持农村，而是县城和乡村根据各自条件进行分工：乡村提供生态、农业和空间资源，县城提供加工、服务和市场组织，两者相互联系。[2]

5 结语

栾川实践表明，山区县域推进城乡融合，不能简单依赖县城扩张，也不能只靠向农村投入项目和资金，而要立足自身资源条件，把城乡之间的资源、产业和利益更好地组织起来。通过制度改革改善资源配置，通过产业联动把生态优势转化为发展优势，通过基层治理把政府、企业、村集体和农户联系起来，并让群众共享发展成果，栾川逐步走出了一条符合山区实际、具有地方特色的城乡融合发展路子。[6]

同时也要看到，栾川经验有明确的适用条件。其文旅发展依赖较好的生态环境和老君山、重渡沟等景区形成的客源基础，工业型县域、平原农业型县域不能简单照搬民宿和乡村旅游模式。栾川目前也仍存在人才外流、农村融资困难、部分民宿经营同质化、核心景区周边与偏远乡村受益不均等问题。[4]

因此，其他县域真正可以借鉴的，不是“照着栾川发展什么产业”，而是“怎样根据自身条件组织资源”。其更重要的启示在于，县域城乡融合必须坚持因地制宜，找准自身优势，选准城乡联系的产业载体，同时把基层组织、群众参与和利益共享贯穿发展全过程。只有让资源活起来、产业强起来、群众富起来，城乡融合才能真正成为乡村全面振兴的有力支撑。

参考文献

[1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019：38-39.

[2] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.

[3] 刘春芳, 张志英. 从城乡一体化到城乡融合: 新型城乡关系的思考[J]. 地理科学, 2018, 38(10): 1624-1633.

[4] 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, 77(4): 759-776.

[5] 龙花楼, 徐雨利, 郑瑜晗, 陈坤秋. 中国式现代化下的县域城乡融合发展[J]. 经济地理, 2023, 43(7): 12-19.

[6] 栾川县人民政府. 栾川县政府工作报告（2024）[R]. 栾川: 栾川县人民政府, 2024.

[7] 刘合光, 邓苏昊. 坚持城乡融合发展推进乡村全面振兴的五大关键路径[J]. 农村经营管理, 2025(1): 14-15.

[8] 孔祥智, 谢东东. 城乡融合发展面面观: 来自县域的报告[J]. 河北学刊, 2022, 42(2): 129-139.