城市近郊乡村发展规划困境及优化策略

王雯赟

上海同济城市规划设计研究院有限公司　上海　200092

摘　要：城市近郊乡村处于城乡连续谱系的中间地带，兼具乡村性与城市性双重属性，是城乡融合发展的关键界面。本文剖析了当前近郊乡村发展规划面临的多重困境：发展定位摇摆于城市扩展备用地与乡村特色保留地之间，规划体系面临多规并行与空间治理碎片化，产业同质化竞争与可持续发展动力不足，社会治理面临“双重边缘化”困境。研究提出，破解上述困境的关键在于确立近郊乡村的“第三空间”定位，构建“面向城市、立足乡村”的差异化发展框架，并从功能定位、规划体系、产业路径和治理机制四个维度提出系统性优化策略，为城市近郊地区的高质量发展提供参考。

关键词：城市近郊乡村；发展规划；城乡融合；空间治理；乡村振兴

引言：在城镇化进程中，城市近郊乡村以其独特的区位条件成为城乡关系变化最为剧烈的区域。这类地区既是城市功能外溢的首要承接地，又是乡村传统形态消解的前沿地带，呈现出复杂的过渡性特征。当前，乡村振兴战略与新型城镇化战略同步推进，近郊乡村被赋予城乡融合发展的试验田角色。然而，在实践层面，近郊乡村发展规划普遍面临定位模糊、空间碎片、产业趋同、治理失序等困境，陷入“城市不像城市、乡村不像乡村”的发展尴尬。破解其发展规划中的结构性矛盾，已成为推动城乡高质量融合发展的关键议题。

1 城市近郊乡村的独特属性与战略定位

1.1 城乡连续谱系中的“第三空间”

城市近郊乡村并非城市与乡村的简单拼合，而是城乡要素交汇、功能互补、形态融合的独特空间单元。从空间形态看，近郊乡村保留着一定的农业生产功能和自然生态景观，同时显著受到城市建成环境的辐射影响；从社会结构看，人口构成日趋多元，既有本土村民，也有城市外溢的新居民、租住群体和流动人口；从经济形态看，非农产业比重显著上升，农业功能从粮食生产向都市农业、体验农业、景观农业等多元方向拓展。这种兼具乡村性和城市性的双重特征，使近郊乡村既不能照搬一般乡村的发展模式，也无法直接纳入城市规划管理体系，而应被视作城乡连续谱系中具有独立价值的“第三空间”。

1.2 近郊乡村在城乡融合中的特殊功能

在功能定位上，近郊乡村承担着多重角色。其一，作为城市的“菜篮子”和“花园”，为城市提供鲜活农产品、生态屏障和休闲游憩空间。其二，作为城乡要素流动的枢纽，承载着人口、资本、信息、技术等要素的双向流动。其三，作为城市风险应对的缓冲地带，在突发公共事件中为城市提供粮食安全和应急空间保障[1]。其四，作为乡土文化传承的重要载体，近郊乡村往往是城市居民乡愁记忆的寄托之所。这些功能的充分发挥，有赖于科学合理的发展规划加以引导和保障。

1.3 科学规划对近郊乡村发展的关键意义

规划是发展的先导。对于处于城乡张力之中的近郊乡村而言，科学规划的意义尤为突出。合理的规划能够明确近郊乡村的发展方向，避免城市无序蔓延对乡村资源的蚕食；能够统筹空间资源配置，促进生产、生活、生态空间的协调布局；能够引导产业错位发展，形成与城市互补、与乡村适配的产业体系；能够为基础设施和公共服务配置提供依据，提升近郊乡村的人居品质。反之，规划失当则可能导致空间开发失序、资源错配加剧、社会矛盾累积，使近郊乡村陷入更深度的发展困境。

2 城市近郊乡村发展规划的多重困境

2.1 发展定位之困：城市扩展备用地与乡村特色保留地的双重拉扯

近郊乡村面临的首要困境是发展定位的根本性矛盾。从城市视角看，近郊乡村往往被视作未来城市扩展的战略储备空间，其价值主要体现在土地增值预期上；从乡村视角看，近郊乡村又是乡村文化和生产生活方式的重要载体，具有不可替代的乡土价值。这种定位分歧直接投射到规划编制中：在市县国土空间总体规划中，

近郊乡村往往被划入城镇开发边界外围的弹性发展区域，为未来城市扩展预留空间；而村庄规划则试图保留和强化其乡村特色。两种规划逻辑在同一空间上叠加，导致大量近郊乡村陷入“规划等待”——基础设施投入不足、农房翻建受限、产业发展缺乏长期预期，形成事实上的发展迟滞。更值得关注的是，这种定位摇摆往往使近郊乡村既丧失乡村发展的黄金期，又难以真正融入城市体系，最终在城乡两头落空。

2.2 空间规划之困：多规并行与空间治理的碎片化

空间规划困境集中体现为“多规打架”与治理碎片化。在现行规划体系中，近郊乡村规划管控交叉特征明显。村庄规划限定于城镇开发边界以外地区，而近郊乡村多处于开发边界周边，既受开发边界直接影响，又需接受永久基本农田保护红线、生态保护红线等底线约束。各类管控目标导向不同、技术标准不一、边界交叉：永久基本农田红线严格保护耕地，生态保护红线施加刚性约束，城镇开发边界限制建设空间扩张——多条控制线高度叠加，使可开发的“弹性空间”极为有限。同时，规划编制主体多元而缺乏协调机制，自然资源部门管土地、住建部门管村庄建设、农业农村部门管产业发展，各部门各自为政，基层政府疲于应对，导致规划“图上有、地上无”现象频发[2]。

2.3 产业发展之困：同质化竞争与可持续动力缺失

近郊乡村的产业发展面临突出的同质化问题。在休闲农业、乡村旅游、民宿经济等新业态的带动下，大量近郊乡村掀起“一窝蜂”式的开发热潮，缺乏对本地资源禀赋和市场容量的科学评估，导致产品供给同质、客源市场竞争激烈、项目运营效益低下。更深层的问题在于，近郊乡村产业发展的内生动力机制尚未形成。一方面，土地、劳动力等生产要素受城市更高回报率的吸引持续外流，产业发展的要素基础薄弱；另一方面，资本下乡往往以逐利为导向，与村集体和农民的利益联结机制不健全，产业发展的成果难以惠及本地社区。产业规划与村庄规划、土地规划衔接不足，项目落地面临用地性质不符、配套设施缺位等制约，进一步加剧了产业发展困境。

2.4 社会治理之困：双重边缘化与参与式规划的失灵

近郊乡村的社会治理面临“双重边缘化”困境：在乡村治理体系中，近郊乡村因人口流动频繁、社会关系松动而被视为“不好管”的区域，治理资源和政策关注往往向远郊典型村倾斜；在城市治理体系中，近郊乡村又不属于城市社区的管辖范围，难以享受城市公共服务和社会管理的制度红利。在规划决策层面，村民参与普遍流于形式，规划编制过程中的公众参与环节往往简化为“签字确认”，村民的真实诉求和发展意愿难以被有效吸纳。新市民、租住群体、外来创业者等新兴社会主体在规划决策中更是缺乏制度化的参与渠道。参与式规划的失灵不仅影响规划方案的科学性和可接受性，还可能导致规划实施中的社会抵制和冲突。

3 困境形成的深层机理分析

上述困境并非孤立存在，而是相互关联、互为因果，其深层机理可从以下三个维度加以理解。（1）制度层面，城乡二元规划管理体制是困境根源。长期以来，城乡规划与土地利用规划分属不同体系，技术标准和审批程序各异，城市偏向的资源配置逻辑使近郊乡村处于被动地位。国土空间规划改革虽已基本建立统一框架，但城市中心主义惯性依然强大，近郊乡村作为独立规划对象的地位未获充分尊重，“重城轻乡”倾向仍然存在。（2）利益层面，土地增值收益分配的不平衡是诸多矛盾的焦点。近郊乡村的土地同时承载着农业生产价值、生态服务价值和城市建设开发价值，三类价值在不同制度框架下被分别定价。地方政府和资本力量倾向于放大土地的开发价值，村集体和农户则希望在土地增值中获得更大份额，不同利益主体之间的博弈使规划编制和实施充满张力，往往以牺牲长远发展效益为代价换取短期利益平衡[3]。（3）认知层面，对近郊乡村价值认识的偏差直接影响规划决策。将近郊乡村简单地视为“过渡地带”或“问题区域”，忽视了其作为城乡融合创新空间所具有的积极价值。以静态眼光看待近郊乡村，未能充分预判技术进步、人口结构变化、消费升级等因素可能带来的发展范式转换。规划决策中的认知滞后，导致规划方案往往落后于实际发展需求。

4 优化策略

4.1 功能重构：确立“第三空间”定位，建立差异化发展框架

破解定位困境的关键，在于确立近郊乡村作为城乡融合“第三空间”的独立发展定位，使其摆脱“城市的预备用地”或“乡村的衰退区域”的被动角色。在规划理念上，应摒弃城乡二元对立的思维，以“城乡连续谱系”的视角重新认识近郊乡村的价值，将其视为城乡功能互补、空间融合、要素流动的活跃界面，而非城市扩张的“待开发区”。在功能规划上，推动近郊乡村从单一的城市“后花园”向多元功能空间转型，包括都市农业供给区、生态休闲涵养区、创新创业承载区、传统文

化体验区等差异化功能的有机组合。在管理策略上，摒弃非城即乡的二元管控思维，依据近郊乡村与中心城市的经济关联度、空间紧密度和功能互补性，建立差异化的分类管理框架：对紧邻城区的融合型乡村，侧重功能互补与一体化发展；对距离适中的互动型乡村，强化特色培育与城乡对流；对生态敏感的保育型乡村，突出保护优先与适度利用。

4.2 体系重塑：完善规划传导，建立协同治理机制

空间规划困境需在规划体系层面系统性完善。首先，以国土空间规划体系为基础，推进市、区、镇（街）、村四级规划纵向传导与有效衔接。近郊乡村应按其与城镇开发边界的关系分类编制：边界内区域纳入城镇详细规划统一管理，边界外区域编制村庄规划，避免以城市或一般乡村标准简单化处理。其次，建立自然资源、住建、农业农村、生态环境等部门横向协同机制，通过联合编制、审查、监督消解制度成本。再次，创新空间管控方式，探索“刚性管控 + 弹性引导”相结合的方法：对生态保护红线、永久基本农田等底线要素实施刚性管控，对村庄建设、产业布局等发展性内容预留弹性空间，以适应近郊乡村动态变化特征。同时，建立规划实施动态监测与定期评估机制，结合年度国土变更调查和规划体检评估适时调整优化，避免规划“一编了之”的僵化困境。

4.3 产业再造：构建“面向城市、立足乡村”的产业生态圈

产业发展策略应兼顾城市需求导向和乡村资源禀赋，走差异化、特色化、融合化的发展道路。在产业选择上，依托城市消费市场，重点发展面向城市中高端需求的精品农业、休闲农业和体验农业，同时围绕城市产业链延伸和配套需求，培育农产品加工、冷链物流、电商服务、文化创意等相关产业，形成“一村一品”“一村一业”的特色产业集群[4]。在产业空间规划上，统筹安排农业保护区、产业发展区、商业服务区等功能板块，保障产业用地的合理需求。在产业主体培育上，完善“企业 + 合作社 + 农户”的利益联结机制，推广订单农业、股份合作、保底分红等模式，确保产业发展成果惠及本地社区。在支持体系上，建立覆盖规划咨询、技术服务、金融支持、品牌营销等环节的全链条产业服务体系，为近郊乡村产业可持续发展提供系统性支撑。

4.4 治理创新：探索参与式规划，构建多元共治格局

规划困境的深层突破，有赖于治理模式的根本转变，将参与式规划从形式化的征求意见环节拓展为贯穿规划编制、审批、实施、评估全过程的常态化机制，建立村民议事会、乡贤参事会、新居民代表会议等多元参与平台，充分吸纳不同群体的利益诉求和发展智慧。适当下放规划审批和实施管理权限，赋予乡镇政府和村级组织更大的规划自主权，同时建立健全规划实施的监督考核和责任追究机制，实现权责对等。推动城市基础设施和公共服务向近郊乡村延伸覆盖，探索建立城乡统一的社会治理信息平台和服务管理网格，打破治理的“双重边缘化”困局。加强对基层干部的规划专业培训，引入驻村规划师、社区规划师等专业力量，提升基层规划编制和治理能力。

结束语

城市近郊乡村的发展规划困境，集中投射了城乡二元结构在空间治理领域的深层矛盾，也折射出转型期中国城乡关系重构的复杂性和艰巨性。破解这一困境，核心不在于提供一套标准化的技术方案，而在于推动规划范式的根本转换——将规划对象从“城乡之间的问题区域”重新定义为“城乡融合的创新空间”，将规划目标从管控约束转向价值激活，将规划方法从自上而下的蓝图式编制转向上下互动的参与式治理。唯有如此，城市近郊乡村才能真正从“两头不靠”的边缘地带，转变为城乡高质量融合发展的战略支点和活力空间。

参考文献

[1] 沈绪刚. 乡村振兴背景下遵义市乡村旅游高质量发展的困境与对策 [J]. 热带农业工程,2024,48(4):111-113.

[2] 陈帅, 罗红安. 乡村振兴背景下旅游型特色小镇规划发展研究——以湖北省咸丰县朝阳寺镇为例 [J]. 城市建筑,2025,22(13):38-41.

[3] 杨春源, 李冬琴. 乡村振兴背景下民族地区民宿发展的困境与突破: 社会参与与跨界合作视角 [J]. 曲靖师范学院学报,2026,45(1):53-60.

[4] 林秀君. 乡村振兴背景下农村人力资源开发困境及优化路径 [J]. 绥化学院学报,2025,45(9):31-33.