

全球城市目标下上海村庄规划编制的思考

Reflection on the Village Planning of Shanghai under the Global City Target

吴燕
WU Yan

摘 要 随着上海新一轮总体规划编制的启动,上海对“多规合一”背景下的城乡规划体系优化展开了思考,也对超大城市的农村地区如何实现规划土地资源精细化管理展开了探索。建构科学、简洁、实用的镇村规划体系,有效盘活农村地区的土地、生态、风貌、文化等各类资源,是上海村庄规划建设瓶颈的突破口,也是打造与上海“卓越全球城市”建设目标相匹配的郊野乡村地区的实现路径。本文分析了当前上海村庄规划编制的新背景和新要求,剖析了现阶段村庄规划编制和实施存在的难点和薄弱点,并从多个层面深入探讨了“多规合一”背景下村庄规划编制的创新思路和实施途径。

关键词 村庄规划,多规合一,上海

Abstract With a new round of Shanghai Master Plan, this paper reflects on the optimization of urban and rural planning system in the context of “the multiple planning united”, and explores how to realize the meticulous management of planned land resources in rural areas of mega-cities. To construct a scientific, simple and practical system of urban and rural planning, and revitalize the rural land, ecology, landscape, culture and other resources are the bottleneck of Shanghai rural areas' planning and construction. And they are also the implementation path matched the “Excellent Global City” of Shanghai. This paper analyzes the new background and the difficulties of current Shanghai village planning and construction, and gives the innovation planning methods for the village planning under the background of the multiple planning.

Keywords village planning, the multiple planning united, Shanghai

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201801011
- 文章编号: 2096-3025(2018)01-0084-09

作者信息

吴燕 上海市规划和国土资源管理局办公室(研究室)副主任

1 引言

建设社会主义新农村,是全面实现小康社会的重要内容。全面实现小康的关键在农村,必须加快农村的社会和经济建设,让农民安居乐业、共享经济繁荣的成果。近年来,国家发改委、住建部、国土资源部、农业部等部门都将目光投向了农村地区,自上而下地推行了各类镇村规划建设试点。自2014年以来,随着

上海新一轮总体规划的编制启动，上海结合“卓越全球城市”的建设目标，对上海农村地区的发展目标和发展模式进行了思考，对超大城市农村地区如何实现规划土地资源精细化管理开展了实践性的探索。总体来说，在“多规合一”的大背景下，上海的村庄规划编制管理试图解答三个问题。一是新背景，为什么建设“卓越全球城市”要关注村庄规划？二是新要求，村庄规划应当解决什么问题？三是新方法，“多规合一”的村庄规划应该怎么做？

2 村庄规划新背景

2.1 国家层面的新型城镇化要求

新一轮土地改革被认为是新型城镇化的重要突破口，主要任务之一就是盘活大量的农村土地资源。以集体经营性建设用地、农用地、宅基地这“三块地”作为主要对象的新“土改”已拉开序幕。上海市委、市政府也提出，上海的郊区是未来发展的主战场，要在城乡建设用地负增长的前提下，加快推进郊区土地的集约高效利用，是优化全市土地利用结构和效率的关键。“三块地”改革如同潘多拉之盒，改革过程中必将产生各种各样的土地管理问题，因此，必须在政策规则出台之前扎好藩篱，筑好底线，而村庄规划应是最好的载体。

2.2 落实耕地保护和生态保障任务

村庄是“多规合一”最基层的整合平台。村庄不仅是农民聚居的场所，还是承担上海耕地保护、低效建设用地减量化及生态保护任务的主体，是各类农村土地整治活动的实施主体，村庄规划是生态文明建设要求下上海进一步优化城市生态结构和土地使用结构布局的抓手。

2.3 美丽上海、美丽乡村的建设要求

上海新一轮城市总体规划提出“卓越全球城市”的发展目标^[1]。那么，究竟什么样的郊区才能与全球城市的建设目标相匹配？2015年10月，习近平总书记英国乡村之旅^①让国人关注到了国外的乡村建设。两国领导人会晤的英国小镇契克斯，距伦敦市中心仅40英里，却像一个远离城市的世外桃源（图1）。而在距上海市中心同等距离的地区，呈现的大多是城乡犬牙交错的杂乱空间肌理和风貌（图2），很难承担起全球城市定位的意象支撑。

3 城乡规划体系与土地利用规划体系各自的局限性

3.1 城乡规划体系

3.1.1 在城乡总体规划中缺位

不可否认，在上海高速城镇化进程中，城市的发展挤占了农村的土地



图1 英国乡村契克斯
Fig.1 Chequers in Britain

资料来源：网络图片

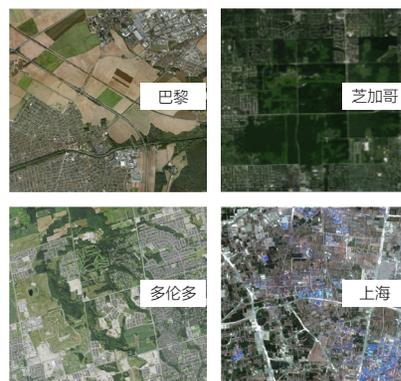


图2 国际城市城乡结合地区空间肌理比较
Fig.2 Comparison of rural-urban fringe zones of different cosmopolis

资料来源：摘自《设计家》杂志2010年第一期孙继伟的《理想新城与论实路径》

和空间。农村为城市发展提供了土地、粮食以及廉价劳动力，而农村地区却相对处于规划缺位、资源倾斜、社会服务水平低的状态（图3）。在既有城乡规划体系中，村庄规划本应以镇的总体规划为上位指导，对下承担指导乡村建设项目的职责。然而长期以来，市、区、镇各级总体规划中，对农村地区的指导一般仅体现在农村居民点的粗略布

① 2015年10月19至23日，国家主席习近平赴英国进行国事访问期间，在契克斯首相乡间别墅与英国首相卡梅伦会晤。



图3 上海城市化区域与乡村地区
Fig.3 Urbanized regions and rural areas of Shanghai

资料来源：网络图片

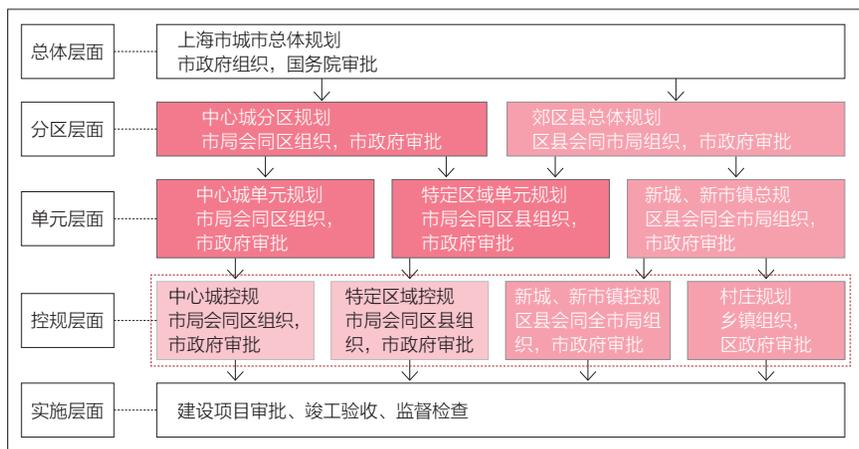


图4 上海现行城乡规划体系在控规层面的城乡发展失衡
Fig.4 The imbalance between urban and rural areas at various levels of control of the current urban-rural planning system in Shanghai

资料来源：笔者自绘

局上，更为广域的农村地区往往是一片绿色，却被视而不见。作为协调城乡资源的城乡规划，更多的是在为城市发展作代言。尤其是在“两规合一”之后，在指标紧约束的形势下，新城和重要新市镇的土地资源尚且捉襟见肘，村庄发展用地更是处于末位考量^[2]。

3.1.2 城乡规划体系架构失衡

目前城乡规划体系中的详细规划，也就是规划编制管理的精细化职能在农村地区严重发育不足。《上海市城乡规划条例》明确要求中心城、新城、新市镇土地使用和开发必须以城乡规划体系中的控制性详细规划为

依据，并架构了完整的控规编制和管理体系^①；农村地区则须以村庄规划作为乡村建设许可的依据。乡村建设项目看似有规可循，但由于现行版总规提出的中心村建设缺乏基本的动力机制，农村地区发展缺少顶层设计和基本管控要求的覆盖，村庄规划实施无指标、无政策，上位规划对实施途径也全无指导，近年来通过正式的乡村建设许可通道实施建设的项目寥寥可数，乡村建设变得无规可查、无据可依、无人问津（图4）。村庄规划是城乡规划体系覆盖农村地区的主要抓手，如何建立与控制性详细规划在城镇化地区具有相同作用的机制，是城乡规划体系保持城乡发展平衡的关键砝码。

3.2 土地利用规划体系

我国土地利用规划体系由总体规划、专项规划和详细规划三个层次组成，其中发挥主要作用的是土地利用总体规划。《土地管理法》明确要求各级人民政府要依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划，对专项规划和详细规划则没有明确要求，各地可根据需要组织编制。20世纪80年代以来，我国建立了“国家—省（自治区、直辖市）—市（区）—县（市）—乡（镇）”五

① 2011年上海出台了《上海市控制性详细规划管理操作规程》《上海市控制性详细规划技术准则》《上海市控制性详细规划成果规范》等文件，对控规编制的程序、标准、成果提出了规范化要求。

级土地利用总体规划体系，但未对村庄层面的规划有过明确表述。

表面上看，我国现行的土地利用规划体系层次性强，具有明显的行政色彩，便于垂直分解落实。但仔细分析，由于各级规划形式主要集中在总体规划，内容相似，职责分工也不够明确，土地利用总体规划通常是在同一指标体系下“由战略到战略、由指标到指标”简单重复的过程式规划，在镇级规划完成后已完成各项任务分解，土地规划体系并未在广大农村地区建立空间传导机制^①。虽然土地整治规划作为土地专项规划深化了土地总体规划在农村的各项要求，但其目标往往局限在耕地补充任务的落实和乡村土地的技术性整理。可见，土地利用规划体系对于农村土地的精细化管理也存在覆盖盲区^[3]。

如何通过指导乡村土地整治实现锚固城乡空间的综合目标？如何通过农村土地的规划设计保留乡村的空间肌理和风貌，改善农民生活的环境和乡村品质？如何通过引导乡村土地使用方式转型实现农村产业结构调整和发展方式转型？如何通过挖掘乡村土地价值实现乡村资源的整合和城乡流动，如何通过农民与集体经济组织的参与建立利益调节和保障机制？这些都离不开村庄规划在“多规合一”要求下的精细化设计，也是目前城乡

规划和土地利用规划两个主要规划体系共同的薄弱地带。近年来，住房和城乡建设部持续推进村庄规划试点。2017年初，国土资源部发布《关于有序开展村土地利用规划编制工作的指导意见》，鼓励有条件的地区开展村土地利用规划，统筹安排各项土地利用活动，加强对农村土地利用供给的精细化管理。无论是城乡规划还是土地利用规划，加强农村地区的精细化管理已成为共识。城乡规划擅长战略思维和形态设计，而土地利用规划在实施管理上具有强大的政策设计和实施手段。如何发挥两规之长处，补齐两规之短板，成为决定村庄规划内涵和价值共同的关键。

4 上海农村发展和村庄规划发展的瓶颈和矛盾

4.1 上海村庄规划的发展阶段

上海自改革开放以来，伴随着城市建成区扩张和行政村合并政策的推行，至2015年，全市行政村数量从3000多个迅速下降至1600个左右。相应的，上海村庄规划经历了四个阶段。第一阶段，2006年之前，这一阶段基本没有真正意义上的村庄规划，主要为上海快速城镇化进程中的近郊进城（镇）农民规划建设了一大批农民安置小区；第二阶段，2006—2011

年，现行版城市总体规划提出了“1966城镇体系”和中心村建设目标，编制了一批中心村村庄规划，但由于缺少与土地指标的衔接及土地政策的支撑，中心村规划大部分未真正投入实施；第三阶段，2011—2013年，国土资源部出台增减挂钩政策，“规土合一”实施之后，上海启动了以嘉定外冈镇、奉贤庄行镇为代表的宅基地置换工作，对农民集中安置模式展开探索。这一轮规划较为强调建设用地与耕地占补指标增减平衡的量化思维，以节地为主要目标，村庄空间肌理、风貌、形态等方面的设计并未作为主要研究内容；第四阶段，2013—2014年，住建部开展村庄规划试点，上海以奉贤拾村为试点探索村庄规划编制新方法，但受到上海郊区低效建设用地减量化的大背景制约，实施依然步履维艰。上海的村庄规划虽然经历了四个阶段，但可以看到，无论哪个阶段，似乎都局限在农村居民点的规划设计上^[4]。

4.2 上海农村发展的困境

在资源紧约束条件下，上海提出“总量锁定、内涵增长、弹性适应”的发展模式，对农村地区实施减量为主的土地发展策略。在这一背景下，农村发展面临愈加尴尬的瓶颈和矛盾。一是由于集体建设用地使用受限制，宅基地又没有退出机制，农村地

^① 现任武汉市规划研究院工土地利用规划所所长杨普在2017年国土资源部土地利用总体规划编制杭州研讨会上的报告——《地方视角下土地规划编制的难点与思考》中指出，地方土地利用规划往往依托城乡规划对下位土地利用规划进行空间传导，忽视了土地规划应建立自身的空间传导机制。

区一方面苦于没有发展的空间，一方面却由于缺乏规划引导和政策支持，大量闲置浪费的土地资源无法盘活^①；二是全市面临的基本农田保护、生态安全、建设用地减量等多重艰巨任务，大部分都落在了农村，进一步加剧了对城乡发展权的争议。相应的，农村的生活、产业、土地都处于一种缺乏规划引导的状态。生活方面，基础设施和公共服务设施配建水平低下，截污纳管未全面覆盖，缺乏系统性规划和持续实施的机制；产业方面，由于缺乏支柱产业，上海集体经济在二十世纪八九十年代“村村冒烟”的强盛期后逐渐走向萧条，农村产业经济发展进入空窗期，而留存的近 198 平方千米的零星工业用地（多数为集体工业用地），已成为上海建设用地低效使用的主要短板区域^②。

其实，农村地区沉淀了大量的土地资本^③，如何加强对农村地区发展的规划引导和统筹，促进农村地区土地集约高效利用，提高乡村环境和建设品质，补上这块制约上海可持续发展的主要短板，将对全市的土地利用

结构和使用效率产生重大影响。因此，如何构建一个科学、直接、简洁、实用的镇村规划体系，对广大农村地区实施快速的、普适管理的同时，兼顾分类指导，有效盘活农村各类资源，指导各类乡村建设活动高质量运行，是上海村庄规划和建设瓶颈的突破口，也是上海追求“卓越全球城市”、打造与上海国际大都市形象相匹配的郊区乡村的重要途径。

5 村庄规划新要求

5.1 智慧减量，精明收缩

资源约束背景下，上海 2040 总体规划提出了建设用地总量锁定和“负增长”的要求，并进一步开展了现状低效建设用地实质性减量措施^④。减量首先从分散在农村的低效建设用地展开。然而，农业现代化、农村社区重构首先需要资源进行优化配置，有进有出。农村用地不是一味地减，低效的建设用地减量，并不意味着农村停滞发展与资源停止配给。建设用地减量化与农村人居环境质量的

提升不仅不矛盾，反而能够互相促进。农村低效建设用地在智慧减量、精明收缩的过程中，不仅可以解决城市发展面临的用地瓶颈，更是推动农村地区转型的有效途径。通过相应的规划和土地政策引导，村庄规划一方面应关注通过减量实现土地资源的流动，另一方面应关注存量建设用地的提质增效，因此，村庄规划必然体现存量规划和流量规划的特点。

5.2 深化改革，升级造血

2004 年国家首次明确提出符合规划的集体建设用地允许流转；2008 年正式提出建立城乡统一的建设用地市场；2009 年明确集体经营性建设用地可流转；2012 年进一步扩大了集体经营性建设用地流转适用范围。上海应切实响应国家农村土地改革的要求，合理安排农用地、集体经营性建设用地、宅基地等各类用地的布局及功能，充分挖掘乡村土地资源价值。从转变农村土地使用模式、培育农村产业新业态、增加农民收入、激发农村内生发展动力的角度定位村庄规划，这就

① 以农村宅基地为例，目前上海农村土地使用效率低下。2016 年 4 月，上海取消农业户口与非农业户口的性质区分，统一登记为居民户口。按照《2015 上海统计年鉴》口径，2014 年年末上海市农村户籍人口约 139 万，人均宅基地面积约 400 平方米，按城市人口人均住宅用地面积 30 平方米计算，理论上可满足约 1800 万人口的居住需求。

② 据 2011 年统计数据，占地不到 40% 的规模以上工业企业，贡献了约 95% 的工业产值，即 60% 的工业企业只贡献了约 5% 的工业产值，未来土地利用绩效还有较大的提升空间。

③ 现任浙江大学公共管理学院副院长吴次芳在 2017 年国土资源部土地利用总体规划编制杭州研讨会的报告中指出，在农村土地制度改革背景下如何推进乡村土地利用的规划控制，应该成为新一轮土地利用规划创新的一个重点。

④ 2013 年上海市第六次规划土地会议确定了“五量调控”的土地利用基本策略，首次提出了“建设用地减量化”的工作要求。建设用地减量化，是指对城市开发边界外的现状低效建设用地，通过拆除复垦等土地整治工作，使之恢复为农用地或生态用地；同时，腾挪出土地指标，用于城市开发边界内的新增建设项目落地。



图5 上海“两规合一”体系中村庄规划的定位建议
Fig.5 Positioning recommendations of villages in the system of “two planning united” in Shanghai
资料来源：笔者自绘

要求村庄规划必须摆脱单一空间规划或土地整理规划的技术定位，增加一定的经济和社会属性。

5.3 城乡一体，双向流动

农村不仅是粮食生产基地，更应该成为生活、就业和休闲的空间，农村生活也可以代表一种品质生活。农民可以在规划引导下相对集中、享受城市生活，城镇居民也可以归农、归村，各自解决“乡愁”与“城愁”^①。新型城镇化强调人的城镇化，但并非只有城镇发展了才可以实现人的城镇化。村庄规划应通过强化城市和乡村之间的统筹交互，解决好农民的生活、生产方式和农村的发展方式问题，让村庄既体现农村特点，又引导农民有

品质地生活、有效率地生产，充分发挥农村在促进城乡经济社会可持续发展中的支撑作用，解决目前单向城镇化带来的农村老龄化、空心化等问题。在保障公共服务和基础设施配置的基础上，村庄规划的最终目的是促进城乡人口、资源和资本的双向流动，推进城乡一体化发展。

在中央生态文明体制改革推动下，空间规划、土地利用总体规划、城乡总体规划的“多规合一”正在宏观层面上稳步推进。作为“多规合一”最基层的整合平台，作为农村“土改”进程中的重要规划载体，村庄规划需要跳出单一城乡规划体系或土地利用规划体系的视角，从两类规划的优势和关系着手，在城乡规划中寻找发展

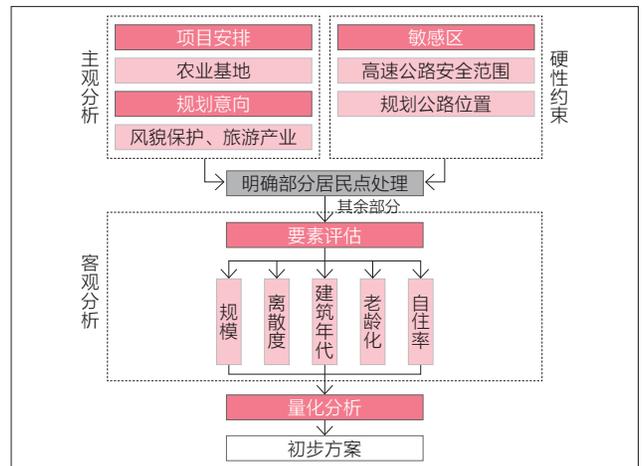


图6 农村居民点评估框架
Fig.6 Rural settlement assessment framework
资料来源：摘自上海市规划和国土资源管理局编著的《上海郊野单元规划探索和实践》，2015

思路，在土地规划中寻找政策支撑，在土地整治工作中寻找实施动力，才能使各类村庄规划在规划层面形成“多规合一”的合力。

6 村庄规划新方法

在新形势、新要求下，村庄规划应该做什么？目前，上海市、区、镇各级规划都在探索“两规合一”“多规合一”，村庄规划层面更应追求规划和土地的合一。村庄的“村”是农民聚居的地方，村庄的“庄”是成片的土地^②。顾名思义，村庄规划自然就应该是一个“规土合一”的规划。在上海“两规合一”的体制优势下，上海的村庄规划必须要从被忽视的规划末端走向积极的规划引导，从简单

① 解决“城愁”“乡愁”的实质是促进城乡之间人口、资源和土地等要素的交互作用。

② 字义出自《新华字典》。

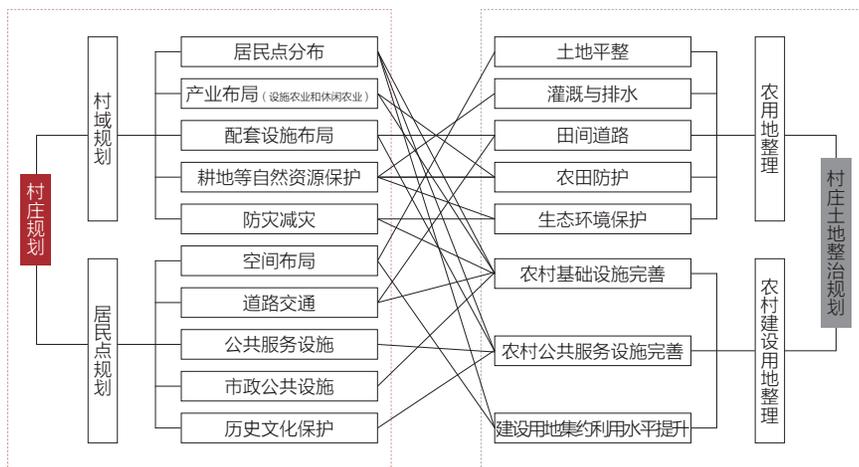


图7 村庄规划“规土合一”内容图示
Fig.7 "Village planning and land planning united"
资料来源：笔者自绘

的农村居民点规划转向规土互动，转向以人为本对农村环境和公共服务的综合保障，转向全面统筹涉农土地、产业、资金、政策的实施性规划（图5）。

6.1 坚持顶层设计，层层分解工作内容

上海城乡规划体系按照“全市层面定方向，区县层面定布局，乡镇层面定方案，具体实施留弹性”的思路，层层分解工作内容。市级层面，通过2040总体规划的编制，明确全市农村地区发展的总体定位和政策导向。区县层面，在区县总体规划中，分解农村人口、基本农田、建设用地指标，补充村庄布点规划内容，明确具有历史、风貌、生态等保护价值的保护村

选点。镇乡层面，面对大量的农村零散用地现状，重点并不在于像城市详细规划那样，对乡村建设用地使用进行全面管控，而应通过类型管控思路。一方面快速明确保障村庄基本农田保护和基本建设的普适性控制要求；另一方面，对后续村庄建设的重点区域提出深化要求。而在村庄层面，则强调按需编制，对必须编制规划的村庄或乡村地区，明确各项内容、标准和实施路径，务求内容简洁、科学和可操作。概括地说，就是对一般性村庄可以直接开展的公益服务、休闲农业、设施农业、环境水利基础设施等涉农项目，在镇级规划中明确普适性管理要求，预留机动指标，按照类型管控

提供实施的快速通道；而对保护村、农民集中居住社区或有大体量经营性开发项目需求的乡村地区，则有必要根据特殊需要，进一步编制具体的村庄规划。

6.2 坚持因地制宜，实施分类指导

近年来，结合全市建设用地负增长和低效建设用地减量化的任务要求，上海以严守城市发展边界、保护基本农田、保护城乡生态、保护历史文化为前提，开展了大量村庄现状调研评估工作（图6）。通过现状调研建立分析模型，从村庄宅基地的规模、离散度、建造年代、老龄化、自住率、农民意愿等方面进行分析，为区镇实施用地减量化和宅基地归并提供决策依据，将村庄分为“保护村”“保留村”和“撤并村”三种类型，实施分类指导。2015年上海拟定了全市第一批保护村名单，为下一步开展具体村庄规划编制试点打下了良好的基础。

6.3 坚持“村+庄”综合规划，下好“规土”一盘棋

打破“村庄规划=农村居民点规划”的传统思维，用“村域（村+庄）规划”的概念（图7），将村庄规划从原来的农村居民点规划，扩大到村域规划，进一步整合为更大范围的郊野单元规划^①。

① 郊野单元规划以镇级土地整治规划为基础，通过对集建区外的现状零星农村建设用地、低效工业用地等进行拆除复垦，实现集建区外现状建设用地减量化，同时统筹农村地区各类建设用地管理要求，更好地落实各部门涉农专项规划和政策资源的整合目标，切实发挥规划在农村郊野地区的引领作用。郊野单元规划可理解为跨村域的“大村庄规划”，根据编制需要可覆盖到镇域，如金山区廊下镇郊野单元；也可以特定区域为单元，如上海的七个郊野公园均通过编制郊野单元规划研究土地使用并实施推进。

引入土地规划中关于农用地整理和农村建设用地整理等各种概念,在规划中开展涉农控制要素研究,包括农村人地比例、建设用地和农地比例、设施用地比例、耕园林养用地结构、农地休耕指数、土质等级、水质等级等参数的制定,划定农、林、水一体化特殊区域,统筹布局农民居住、产业、公共服务、环境保护、土地整治等内容,并进一步探索跨村、跨镇、跨区域统筹流转的相关办法,努力形成村庄、村镇、村城一体,互动互生的良好局面。

由此,村庄规划(郊野单元规划)可以覆盖城市开发边界外所有郊野地区,成为全面指导乡村地区近期建设活动的实施性、政策性规划,具有城乡规划和土地利用规划的双重职能^[5]。从城乡规划管理职能上看,其可以作为城市开发边界外乡村项目选址立项和建设规划的依据;从土地规划管理职能上看,它是指导农村地区土地整治、城乡资源流动、环境品质提升、发展方式转型的精细化管理的关键。更重要的是,通过低效建设用地“拆三还一”“有条件建设区”等政策,

村镇可以实现建设用地指标的自给自足^①,为农村地区更新找到了自发良性运转的内生动力和发展空间。上海共划定242个城市更新单元^②与108个郊野单元,建立了城乡规划对上海土地资源的全域覆盖和分类指导平台,推进城市总体规划和土地利用总体规划深度融合,汲取了两类规划的长处,同时也弥补了两类规划体系各自在农村地区的空白和短板。城市更新单元和郊野单元的规划编制和实施,强调郊野地区与城市地区的结构咬合及锚固,也为上海进一步实现城乡空间资源流动搭建了调控平台,为超大城市实现全域土地精细化管理找到了抓手。

6.4 坚持以人为本,提升农村服务水平和生态环境质量

村庄规划应重点强化镇村级公共服务和生态环境保护内容^[6]。2015年,上海出台《镇村公共服务设施配置导则》^③,包括9项必备设施(医疗室、多功能活动室、室外健身点、便民商店、公交起讫站/中途站、垃圾收集站、公共厕所、污水处理设施、移动基站)和N项选配设施(综合文化站、室内

健身点、幼儿园、日间服务照料中心、公共停车场、为农综合服务站、用房综合服务站等),为村庄规划的后续编制提供了明确指导和要求。

6.5 坚持设计先行,延续乡村空间肌理和风貌特征

在过去的快速城镇化阶段,由于指标约束和设计的缺失,村庄规划催生了大量兵营般的农居点;近年来,随着“乡愁”思潮的复兴,老宅、古村成为人们心目中的理想乡村,大量传统村落成为纯粹的旅游景观。然而无论是“新”农村还是“旧”农村,都难以真正满足当下农村发展和农民的生活诉求^④。新一轮的村庄规划,应坚持设计先行,政府、设计师、村民共同参与,用全新的方法重构乡村,通过精细化设计改变乡村。一是延续村庄风貌,深入挖掘地方特色和地域特征,避免“千村一面”,体现每个乡村独特的建筑风格、民俗风情、历史特色,留住“乡愁”;二是改善农民生活环境,尊重农民意愿,把握农民需求,既恢复传统村落的原真性,又满足新时代农村多样化的生活生产

① 在城市开发边界外实施现状建设用地减量的,可按一定比例增加乡镇的有条件建设区,规模原则上控制在建设用地减量规模(任务值)的三分之一以内。

② 城市更新单元规划依托城乡规划的控制性详细规划管理单元,通过体现土地供给侧改革思路的“五量调控”政策前置植入,引导并促进功能复合利用、公共设施完善、环境品质优化的各类土地开发和再开发活动。

③ 《上海市郊区镇村公共服务设施配置导则(试行)》(沪规土资乡[2015]695号)。

④ 2017年3月1日,时任上海市人民政府副秘书长、上海市规划和国土资源管理局局长孙继伟在市建交党委专题培训班上发表的题为《塑造卓越的全球城市》演讲中指出:“新农村不等于旧农村,更不等于非农村,用设计解决居住在城镇、农村的人们的实际问题,尊重他们的生活方式,让城镇回归平和的乡村文化生活,这是一个全球城市应该拥有的高品质的郊区的生活形态。”

需求,让村民过上有品质的生活;三是促进乡村产业发展,力求通过设计使村庄本身成为亮点,将乡村与农业、旅游、文化、创意产业有机结合,为乡村产业转型发展留出空间;四是借力乡村土地整治,通过农村建设用地整治优化乡村用地结构,推动农村土地数量、质量、生态、文化、景观“五位一体”建设^[7]。

6.6 坚持体制创新,多渠道合力推进乡村建设

村庄规划离不开农民的诉求,近年来涌现了大量参与式的乡村规划实践。村庄规划编制必须、也有条件实现充分的公众参与。不仅鼓励公众参与编制规划,更重要的是探索新的集体经济组织经营合作制度,使村民和集体经济组织参与到村庄规划的实施中来。2014年起上海正式启动低效建设用地减量化工作,农村分散、低效的集体建设用地是主要减量对象。为增加减量化工作的可持续性,上海积极开展政策设计,以集体经济组织持有的多余的低效土地资源,作价为资本参与到村庄土地的整治开发中来,在政府指导下鼓励市场与集体经济组织合作,换取区位更好、更有价值、有效的可支配资产,激发出农村内生的发展动力。同时,全面统筹涉农土

地、产业、资金、项目、政策,充分整合农业、交通、水利、绿化、环保、民政等各部门的建设需求和实施力量,合力推进农村地区建设。

7 结语

习近平总书记曾在考察农村工作时指出:“农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。”全球城市需要高品质的乡村。上海的乡村,如同中心城的历史风貌区一样,应当是上海区别于其他全球城市、具有辨识度和地标性意义的重要特征,是上海建设全球城市的重要支撑。相对城市需要精雕细琢,乡村更应该深耕细作,这种精细化不是简单地把城市规划模式覆盖到乡村,而是要把精细化的规划、设计和管理的理念、要求运用到乡村建设中。村庄规划,不仅是梳理空间环境建设的空间规划,同时也应是能自给自足、产生土地指标的土地整治规划,是能通过促进城乡资源流动增加农民收入的经济规划,是能激发乡村活力的乡村社区规划,是保护乡村风貌和文化遗产的人文规划。有机地协调、促进城乡之间人口流动、资源流动、文化流动,才能让现今越来越低质化、空心化、碎片化的农村,重新焕发活力,实现有品质的乡村环境、有尊严的乡村生活、

有乡愁的乡村文化。这些是村庄规划编制实施突破部门管理局限、实现多规合一、谋求规划价值所应延伸出的内涵要义。 **URP**

参考文献 References

- [1] 庄少勤.迈向卓越的全球城市——上海新一轮城市总体规划的创新探索[J].上海城市规划,2016(4):1-8.
- [2] 梁印龙,田莉.新常态下农村居民点布局优化探讨与实践——以上海市金山区为例[J].上海城市规划,2016(4):42-49.
- [3] 吴燕.上海土地利用规划编制和管理的供给侧改革探索[J].中国土地,2017(8):48-51.
- [4] 顾军,忻隽.上海市中心村规划建设的实施难点与对策探讨[J].城市规划学刊,2008(Z1):91-93.
- [5] 上海市规划和国土资源管理局,上海市城市规划设计研究院.上海郊野单元规划探索和实践[M].上海:同济大学出版社,2015.
- [6] 仇保兴.生态文明时代的村镇规划与建设[J].中国名城,2010(6):4-11.
- [7] 庄少勤,史家明,管韬萍,等.以土地综合整治助推新型城镇化发展——谈上海市土地整治工作的定位与战略思考[J].上海城市规划,2013(6):7-11.