

上海市郊野单元规划实施难点与应对途径

方 圆

(上海市地矿工程勘察院, 上海 200072)

摘要: 上海的郊野地区是建设用地增效减量的主战场, 郊野单元规划是统筹郊野地区土地利用、空间布局的综合性实施规划。针对目前郊野单元规划实施推进工作中存在的难点问题, 提出了规划编制和实施需要深化研究的技术途径与工作方向。

关键词: 土地规划; 郊野单元规划; 建设用地减量化; 实施途径

中图分类号: F301.23

文献标志码: A

文章编号: 2095-1329(2015)02-0039-03

上海作为国际化大都市, 正处于高速发展的关键时期, 自贸区的设立、长三角区域一体化进程加快, 上海迎来了新一轮的发展机遇, 但也面临着土地资源紧缺的压力。在用地总量上, 2013年底全市现状建设用地已接近国务院批准的《上海市土地利用总体规划》2020年的规划目标^[1], 若按照以往的新增建设用地增长速度, 将提前突破建设用地的“天花板”; 在用地效率上, 上海现状的建设用地地均GDP产出仅为巴黎的1/3、东京的1/9^[2], 而上海的中心城地均GDP是全市均值的4倍多, 土地产出差距主要在郊区^[3]。

在郊野地区, 现状建设用地绝大部分为工业用地和农民宅基地^[4-6], 现状布局零星, 基础设施配套不全, 土地利用效率较低; 土地权属和实际使用情况复杂^[7], 低素质外来人口集聚, 导致农村地区在环保、安全、社会稳定等方面存在一定隐患。尤其是集建区外的工业用地绝大部分为高投入、高能耗、高污染、低效和布局零散的工业项目, 给农民生产、生活带来了很大的影响。在全市郊野地区开展郊野单元规划是保障上海可持续发展、促进城乡一体化的必要手段, 也是促进新型城镇化和新农村建设的重要突破口。

1 郊野单元规划核心要点

2012年, 上海市规划和国土资源管理局提出“郊野单元规划”, 以土地综合整治为平台, 以提升郊野地区生态效益和用地效率为首要目标, 是对上海郊野地区开展全覆盖单元网格化管理的新思路。

郊野单元规划一般以镇域为规划编制单元, 主要任务是落实总体规划要求, 整合相关专业规划, 依托土地综合整治平台, 集聚相关政策资源, 推进农村地区现状低效建设用地减量化, 促进建设用地布局优化和利用效益提升、生态环境改善以及农村经济发展, 是破解土地资源供需瓶颈、激发郊区发展内生动力、加快城乡统筹和美丽乡村建设、实现城乡一体化和新型城镇化发展的新途径。

郊野单元规划的定位, 其向上承接落实土地利用规划和城乡总体规划任务要求, 向下关注集体经济组织和农民收入长效增长需求, 以集建区外现状建设用地减量化为前提, 促进集建区内外土地节约集约利用、郊野地区生态环境改善和农业规模经营水平提高, 指导集建区外土地综合整治和各类项目建设, 是统筹集建区外郊野地区发展的综合性规划。

郊野单元规划的核心内容, 包括以田、水、路、林等农用地和未利用地的综合整理、耕地质量建设(含设施农用地布局规划等)和高标准基本农田建设等基本内容的农用地(含未利用地)整治^[8]; 通过确定集建区外现状建设用地的分类处置方向和新增建设用地的规模、结构和布局, 重点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减量化的建设用地整治; 通过统筹协调集建区外农村建设所涉及的专业规划的整合三部分内容^[9,10]。

2 开展郊野单元规划的难点问题

从2012年底开始, 上海市规划和国土资源管理局分别以嘉北、青西、松南、浦江、长兴岛5个郊野公园和松江新浜、嘉定江桥、崇明三星等3个处于不同城镇化进程的郊区镇, 开展郊野单元规划试点探索^[11]。结合试点郊野单元的规划实施, 各区(县)反映了工作推进的难点:

2.1 资金压力大

郊野单元规划的核心是建设用地减量化。减量化过程



收稿日期: 2015-02-06

修订日期: 2015-05-09

作者简介: 方圆(1985-),女,硕士,主要从事土地规划与土地整治研究。

电子邮箱: fiana@163.com

联系电话: 021-63192209×18011

基金项目: 上海市规划和国土资源管理局科研

项目“上海郊野单元规划实施三年行动计划及配套规划土地政策研究”(gtz2014008-3)

中涉及到工业企业的搬迁、宅基地归并及村集体经济组织的利益补偿问题。减量后失去的原有企业的租金和税收，主要依靠减量后挂钩的地块进行出让予以反哺，不足部分由项目当地政府承担。一些级差地租不明显的镇出让地块效益较低，很难填补失去的效益空缺；且目前享受市级出让金返还的政策对象只是宅基地，没有扩大至工业用地，区（县）认为做到资金平衡客观上存在很大困难。

2.2 街镇积极性不高

对于减量化工作，市区两级层面思想较为统一，但街镇为实施主体，政策设计对街镇层面短时间内难以带来明显受益，总体积极性不高。街镇认为减量化推进对集体经济组织收益影响大，集建区外建设用地还是以存量工业用地为主，集建区外的集体经济组织的大部分可支配收入来自于这部分土地的经营收益，减量化将极大影响村级经济的发展；且街镇普遍认为减量化后的释放量不足以弥补经济收入损失量。

2.3 就业和社会稳定问题

减量化工作前期搬迁安置过程中不确定因素较多，加上搬迁成本较高，时间跨度较长，从而影响整个减量化项目进度推进，尤其是个别减量化项目与市、区重大项目捆绑实施等其他因素，导致项目进度无法控制。对于原存量工业用地的职工，就业问题难以保证；对于农村居民点，减量化工作需要充分尊重当地每一户居民意愿，把握项目推进进度比较困难，对社会稳定会带来一定的隐患。

2.4 形成合力难

减量化工作涉及面广，涉及到发改委、农委、绿化市容局、经信委、水务局、旅游局等多个相关部门，需要在各部门支持下共同开展推进。但目前减量化工作的开展仍以规土部门为主，合力效果不明显。

3 郊野单元规划关键途径

郊野单元规划顺利推进的关键，一是靠大力推进建设用地减量化；二是研究出台相关配套政策。

3.1 大力推进建设用地减量化

减量化是指对集建区外散乱、废弃、损毁、闲置、低效的现状建设用地进行拆除复垦，以达到现状低效建设用地减量的整治活动。减量化的对象是集中建设区范围（包括集建区和其他建设用地区）以外，“二调”底板上的建设用地区类（含工业用地、农村宅基地以及其他建设用地）。近期减量化工作的重点是对集建区外高能耗、高污染、低效率的现状工业用地（简称“198”工业用地）进行拆除复垦。

通过大力推进减量化，可以实现腾挪土地空间、盘活农村集体土地、壮大集体经济组织的目标，能够为上海郊野地区发展提供内生动力，让广大农民在不改变原来农民身份的同时，均等享受城市建设的成果。

3.2 配套政策创新

针对目前推进过程中的问题，上海市规划和国土资源管理局出台的政策主要着眼于五个方面^[12]：

（1）类集建区政策，对低效建设用地减量化建立空间补偿机制。具体包括：减量化后给予减量化面积1/3的类集建区规划空间奖励，同时明确了类集建区的选址布局原则、用地功能的准建和限制要求；

（2）增减挂钩升级版的指标和资金叠加政策。包括增减挂钩双指标腾挪、农村宅基地置换建新出让地块市级出让金返还、放弃类集建区空间的指标奖励，以及简化增减挂钩相关规划的审批流程；

（3）类集建区灵活的土地供应方式政策，利于造血机制形成。如采取定向招拍挂给集体经济组织或授权区属国有企业，或以限定地价、无偿或平价提供经营性物业给实施减量化的集体经济组织的土地供应方式，为集体经济组织建立长效“造血机制”；

（4）研究适当调整控规，强化和加速造血功能。包括适当调整已批控详中的规划参数、用地性质，以产生尽可能多的开发带动效益等；

（5）建立引逼机制。将年度建设用地减量化计划和新增建设用地计划、新增补充耕地计划一起分解下达到区县，将减量化工作考核纳入年度计划管理等。

除此之外，市级也加大了政策聚焦和组合力度：一是整合产业、环保等多部门的政策和资源，以调整促减量。二是加大对“198”区域的综合执法和业态管理，开展对违法用地和违章建筑的排查，对工商、税务、环保、劳动用工等法律法规要求的企业加大打击力度。三是加大市级资金支持力度，缓解减量化前期启动资金不足的问题。四是强化区县主体责任意识，统筹区县各方面资源，加大区（县）的资金投入和配套政策力度，各区县建立农民长效增收机制。

以上的关键技术，将有效解决区县面临的问题，为全市更好的推进郊野单元规划打下良好基础。

4 结语

集建区外建设用地是上海市总建设用地的重要组成部分，郊野地区是上海未来发展的主战场。在“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的方针指导下，郊野单元规划评估了既有规划，保障了集中建设区外现状低效建设用地的减量，优化了存量用地的规模、布局、结构，将存量用地的减少转化为新增用地流量的增加，进而提高了用地质量。随着全市郊野单元规划的全面铺开和规划实施，郊野单元规划作为郊野地区重要的管理依据，在规划实施和配套政策等方面尚需进一步深化研究。

参考文献(References)

- [1] 上海市规划和国土资源管理局. 土地利用总体规划(2009~2020年)[R]. 2012.
Shanghai planning and land resource administration bureau. Shanghai land use planning (2009-2020)[R]. 2012.
- [2] 石忆邵,周蕾. 国内外城市生态用地与城市竞争力关系的实证分析[J]. 上海国土资源,2015,36(1):5-9.
Shi Y S, Zhou L. Empirical analysis of urban ecological land and urban competitiveness at China and abroad[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2015,36(1):5-9.
- [3] 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.
Zhuang S Q, Shi J M, Guan T P, et al. Promoting the development of new-type urbanization with land comprehensive remediation: Discussion on the location and strategic thought of land comprehensive remediation of Shanghai[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2013,(6):7-11.
- [4] 张坤,谭雪兰,黄婷,等. 基于景观生态学的农村居民点布局特征分析[J]. 上海国土资源,2013,34(2):24-27.
Zhang K, Tan X L, Huang T, et al. Analysis of the pattern of rural settlement using landscape ecology methods[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2013,34(2):24-27.
- [5] 宋凌,殷玮,吴沅箐. 上海郊野地区规划的创新探索[J]. 上海城市规划,2014,(1):61-65.
Song L, Yin W, Wu Y Q. Innovative exploration on Shanghai rural areas planning[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2014,(1):61-65.
- [6] 刘俊. 上海市郊野单元规划实践—以松江区新浜镇郊野单元规划为例[J]. 上海城市规划,2014,(1):66-72.
Liu J. Shanghai countryside unit planning practice: A case study of Songjiang Xinbang countryside unit planning[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2014,(1):66-72.
- [7] 李福能. 上海农村居民点整理权属调整及农民权益分析[J]. 上海国土资源,2013,34(3):25-28.
Li F N. Analysis of land ownership adjustments and farmers' rights under rural settlement planning in Shanghai[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2013,34(3):25-28.
- [8] 许刚. 生态型土地整治规划设计模式分析[J]. 上海国土资源,2012,33(1):51-54.
Xu G. Analyzing the approaches and design of ecological land renovation projects[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2012,33(1):51-54.
- [9] 上海市规划和国土资源管理局. 郊野单元规划编制审批和管理若干意见(试行)[R]. 2013.
Shanghai planning and land resource administration bureau. Several opinions of approval and management for countryside unit planning (trial)[R]. 2013.
- [10] 上海市城市规划设计研究院. 上海市郊野单元规划编制导则[R]. 2013.
Shanghai urban planning and design research institute. Guidelines of Shanghai country units plan compilation[R]. 2013.
- [11] 上海市规划和国土资源管理局. 上海郊野单元规划实施三年行动计划及配套规划土地政策研究[R]. 2014.
Shanghai planning and land resource administration bureau. The three year action plan of Shanghai countryside unit planning implementation and the study on matching policy of planning and land resource[R]. 2014.
- [12] 上海市规划和国土资源管理局. 郊野单元(含郊野公园)实施推进政策要点(1)[R]. 2013.
Shanghai planning and land resource administration bureau. Countryside unit (including country park) to promote the implementation of policy points (1)[R]. 2013.

The key technology of country unit planning in Shanghai

FANG Yuan

(Shanghai Institute of Geological Engineering Exploration, Shanghai 200072, China)

Abstract: Development of the countryside is a contentious way to improve efficiency and reduce the amount of construction in Shanghai. Country unit planning is a comprehensive development strategy, which guides overall land use and spatial layout in the countryside. This study describes existing problems in the countryside, outlines key technology, and presents further research directions to help in the preparation and implementation of country unit planning.

Key words: land planning; country unit planning; minimization of construction land; implement approach

(上接第27页)

Abstract: As land use and ecosystem services influence each other, quantitative studies on land use change and ecosystem service value can help provide development solutions that benefit both the environment and economy. This paper analyzes land ecosystem service value change in Huangguoshu from 2009 to 2012. The results show that forests accounted for the largest ecosystem service value (70%), but the total value decreased slightly in the past four years of the study. The reasons for this decrease include structural adjustments and the expansion of construction land. It is therefore recommended that Huangguoshu use land more economically and intensively, pay attention to environmental reclamation and protection of ecological function, adjust plans to create environmentally friendly land use models in order to promote overall functionality of ecosystem services, and reduce negative effects on the environment.

Key words: land use; ecosystem service value; Huangguoshu