

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

Promoting the Development of New-type Urbanization with Land Comprehensive Remediation: Discussion on the Location and Strategic Thought of Land Comprehensive Remediation of Shanghai

庄少勤 史家明 管韬萍 张洪武 吴燕

文章编号1673-8985 (2013) 06-0007-05 中图分类号TU981 文献标识码B

摘要 在十八届三中全会“新型城镇化”建设要求下,上海以生态文明建设提升“全球城市”国际竞争力、以城乡统筹内涵增长模式破解土地资源瓶颈、以建立农村地区“造血机制”引导全民共享的新型城镇化建设,顺应上海城市转型之势,提出土地整治工作定位转变的战略思路,以郊野单元规划为载体,开展郊野地区规划土地网格化精细管理,探索一条符合上海实际、具有上海特色、以土地综合整治助力土地节约集约利用和城乡一体化的转型发展之路。

Abstract With the requirement of the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee "New-type Urbanization" construction, Shanghai, enhancing the international competitiveness of "global city" by ecological civilization construction, breaking through the bottleneck of land resources with the growth mode of coordinated urban and rural connotation and establishing "Hematopoietic Mechanism" to guide the whole people sharing in the rural areas, has puts forward the strategic thought transformation of land remediation work location with the city transition of potential. With taking countryside unit planning as its carrier, developing the grids management of plan and land in rural areas, it is explored the comprehensive remediation of land power intensive land use and integration of urban and rural areas transformational development path with a suitable for Shanghai and the characteristics of Shanghai.

关键词 土地综合整治 | 新型城镇化 | 城乡一体化 | 郊野单元规划

Keywords Land comprehensive remediation | New-type urbanization | Integration of urban and rural areas | Countryside unit planning

作者简介

庄少勤

上海市规划和国土资源管理局
党组书记,局长,博士,高级工程师

史家明

上海市规划和国土资源管理局
副局长,硕士,高级工程师

管韬萍

上海市规划和国土资源管理局
副总工,处长,高级工程师

张洪武

上海市规划和国土资源管理局
副处长,硕士

吴燕

上海市规划和国土资源管理局
主任科员,硕士

0 引言

上海作为一个特大型城市,人口高度集中、土地等资源供需矛盾突出、环境容量十分有限,走“资源节约、环境友好”的绿色发展之路,是提升城市竞争力的必然选择。根据党的十八大和十八届三中全会关于“生态文明建设”和“推进新型城镇化”的新要求,上海进一步改革国土资源管理思路,转变土地利用方式,以土地综合整治助力土地节约集约利用和新型城镇化发展,探索符合上海实际、具有上海特色的“创新驱动、转型发展”之路。

1 转型之势——上海土地整治工作的宏观背景

(1) 构建城乡生态文明格局,是上海建设高品质“宜居、宜业、宜游”城市、提升城市国际竞争力的迫切需要。

从新一轮规划发展定位来看,上海将强化“全球城市”的功能,着力提升国际竞争力,进一步提升全球资源配置能力和国际影响力。根据国际经验,城市的国际竞争力总是与其具备的高品质生态环境联系在一起,尤其是生态空间的保护、生态廊道的构建以及郊野地区的建

设。2012年底,全市常住人口规模达2 380万人,且持续增长压力巨大。从上海土地利用的大结构看,城乡建设用地占比已接近全市用地总面积的一半,高于大伦敦、大巴黎和东京圈等国际大都市的比例,重要的生态结构空间仍然面临被进一步蚕食的压力;从建设用地内部的小结构看,上海工业用地规模占比明显高于巴黎、东京等国际城市,而公共绿地规模占比仅为发达国家城市平均水平的1/3左右。上海郊野地区集中了本市绝大部分的耕地、生态和空间资源,如何把这些宝贵的资源转化为上海建设国际化“全球城市”的竞争力,缓解人口、经济、社会持续增长对城市安全、生态资源和基础设施等带来的巨大压力,必须要对广阔的郊野地区进行战略资源的统筹安排,坚持人性化、生态化、集约化、一体化导向,强调舒适的生态环境,宜人的空间尺度,复合的城市功能,有机的城市肌理和特有的文化内涵,构建高品质的城乡环境,提升生态文明水平。

(2) 建立城乡内涵式增长模式,是上海破解城镇化进程中资源瓶颈、提高用地效益、保护可持续发展战略空间的需要。

自贸区设立、长三角区域一体化进程加快等,都为上海带来了新一轮的发展机遇,但上海也同时面临着土地等资源的发展制约因素。在用地总量上,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,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,集中建设区内的现状地均GDP产出仅为巴黎的1/3,东京的1/9,而中心城地均GDP是全市均值的4倍多,可见土地产出差距主要在郊区。而在郊区集中建设区外,现状建设用地绝大部分为农民宅基地和低效工业用地,布局零星分散,基础设施配套不全,环境状况不佳;土地权属和实际使用情况复杂,利用效率较低,安全生产、社会稳定等存在一定隐患。因此,“增效”和“减量”成为上海土地管理的两大主题词。如何在大力推进集中建设区外低效建设用地减量化的同时,捆绑集中建设区内土地供应的调控机制,坚持紧凑布局,坚

持功能复合,提高土地利用的综合效益,推动本市土地管理制度的改革和创新,已成为上海可持续发展必须要面对和解决的问题。

(3) 在快速城市化的同时,坚持城乡一体化、平衡化发展,为农村地区发展建立“造血机制”,是以人为本、全民共享新型城镇化发展成果的需要。

近年来,上海城市化进程快速推进,然而全市发展的不平衡现象也较突出。相对于中心城乃至新城的资源集聚,上海郊区新市镇及农村地区的发展相对滞后,与上海城市发展水平极不相符。农村、农业也是上海新型城镇化的重要组成部分,甚至可以说没有农村、农业的现代化就没有上海

的新型城镇化。在中央关于“新型城镇化必须以‘和谐发展、共同富裕’为基本特征”的要求下,上海要打造“区域一体、城乡统筹、生态宜居、经济低碳、服务完善、人文发达、智能高效、人民幸福”的新型城镇化,实现经济、社会、生态、文化和空间的有机统一,就必须着眼农民,涵盖农村,完善新城与周边小城镇及乡村社区的发展体系,着力推进城乡发展规划、产业布局、基础设施、资源配置、公共服务、社会保障和社会管理等“七个一体化”。其中,通过建立长效“造血机制”壮大镇村两级集体经济组织实力尤为重要,要让广大农民真正融入和分享到城市发展红利。

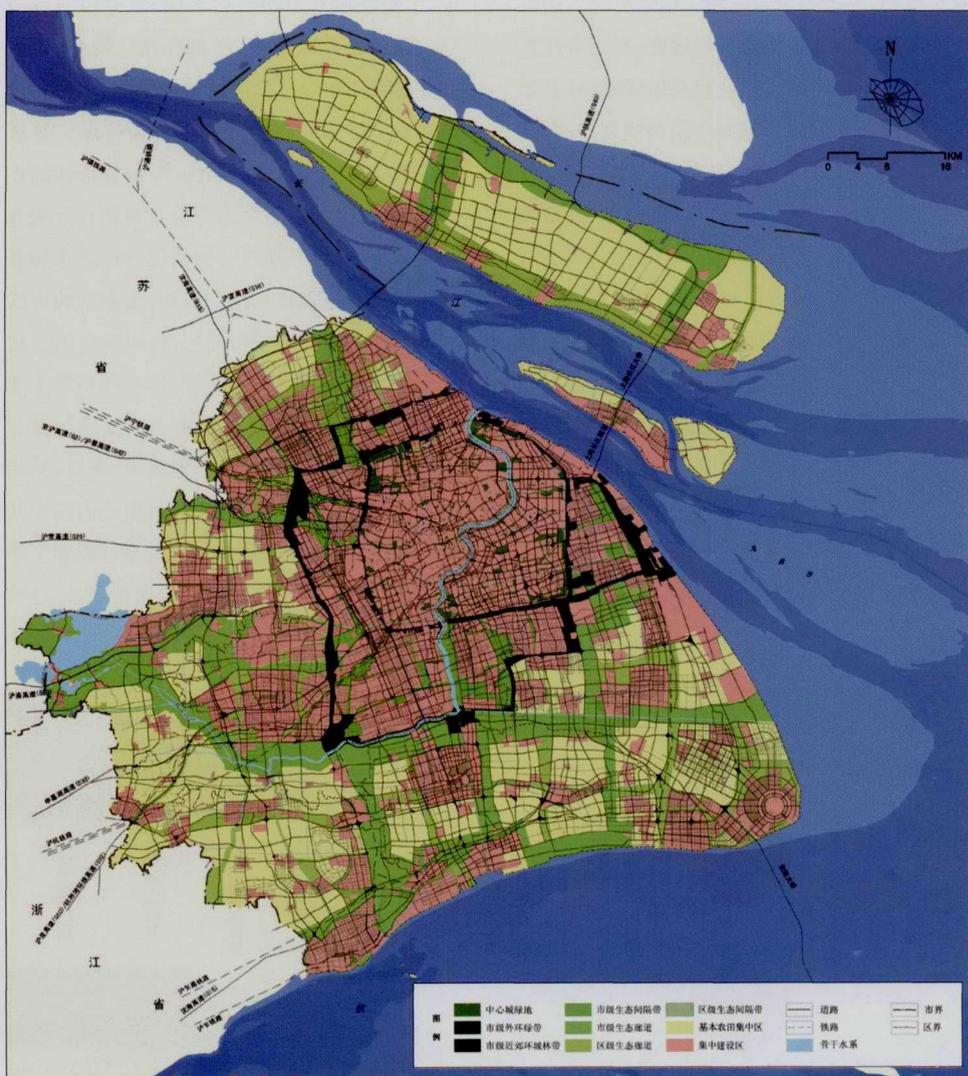


图1 上海市基本生态网络结构规划图

2 整治之道——土地综合整治战略定位四个转变

围绕“创新驱动、转型发展”和提高国际竞争力的大局,结合上海发展定位和人口密集、土地资源紧缺的实际情况,我们对规划国土部门如何通过土地综合整治助力推进上海新型城镇化建设的战略思路作了进一步思索。在“有效补充耕地、确保国家粮食安全”的土地整治基本要求下,着力实现土地整治内涵四个转变,全面提升土地整治工作站位,以土地整治助力“可持续”、“集约高效”、“综合统筹”、“公平共享”的新型城镇化,实现上海城乡经济、社会、生态、文化和空间的有机统一。

(1) 以土地综合整治助力构建城乡生态文明格局,土地整治目标由“增地提等”,向锚固城乡生态空间等综合目标转变。经国务院批复的新一轮上海市土地利用总体规划,以及市政府批准的上海市生态网络结构规划,开创性地划定了大面积基本农田为主的“生态保育区”,借力刚性的耕地保护特别是基本农田保护制度,大大强化了上海对于城市生态安全基本底线的控制力度(图1)。2012年,结合上海市、区两级土地整治规划的编制研究,我们制定了“145”土地整治战略,即坚持“以综合型土地整治推进上海转型发展”为战略导向,聚焦“增加耕地数量”、“提高集约水平”、“完善生态网络”、“优化空间形态”四大战略目标,并确定了积极推进多功能农地整治、分类推进农村建设用地整治、积极开展低效工业用地整

治、重点推动零星工业用地搬迁复垦、探索市地整治、合理有序推进滩涂圈围开发等五项主要任务。同时,开创性地提出了“郊野单元规划”概念,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,率先提出对上海郊野地区开展全覆盖单元网格化管理的思路。郊野单元规划的产生虽然基于镇乡级土地整治规划,但更强调土地整治理念的宏观站位、区域统筹、政策配套和实施管理,结合市域生态网络结构实施的需要,从传统的土地整治项目引导和管理向“改善生态环境、锚固城乡生态结构、优化城乡空间布局”的规划目标延伸。

(2) 以土地综合整治助力紧凑型城市建设,土地整治对象由农村土地,向全域用地的“增减挂钩,流量管控,结构优化”转变。从生态宜居城市和转型发展的要求来看,上海建设用地从“增量管理”转向“流量管理”是必然趋势。依托上海“规土合一”的管理体制优势,郊野单元规划整合运用城乡规划和土地规划编制方法,将土地综合整治的管理要求和政策保障前置植入规划编制过程,依据节约集约用地和建设紧凑型城市的标准,对既有城乡规划土地利用效益进行全面评估,在保障集中建设区外现状低效建设用地实施“减量”前提下,可对既有城乡规划的用地规模、布局、结构等进行适当优化和完善,使存量用地的减少转化为新增用地流量的增加,进而通过规划实施的动态管控来保障城乡发展的用地需求。这种

“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的规土管理新方针和实施机制设计(图2),是破解上海城镇化进程中土地资源制约、提高用地综合效益、整理未来发展战略空间的创新和探索。

(3) 以土地综合整治助力涉农资源整合,土地整治推进思路由项目实施操作,向依托整治平台统筹各方资源转变。郊野单元规划建立起了统筹农村地区各类涉农规划、建设管理要求以及实施政策措施的平台(图3)。规划编制过程中,根据土地利用总体规划划定的基本农田、生态网络等禁止和限制发展空间,划定重点减量化整治区域,整合关于土地整治、产业结构调整、生态补偿、片林建设、农田水利、农业布局、村庄改造等各部门涉农专业规划、工程、资金及其它政策资源,综合谋划郊野地区人口、生产、生活、生态等城乡建设格局,引导城乡郊野地区有序发展,避免重复投入、无序投入造成的大量资金浪费和流失,整合政策措施聚焦支持郊野地区发展。

(4) 以土地综合整治助力地区经济社会发展,土地整治效益由完成耕地保护任务,向激发郊野地区发展内生动力转变。本市郊野地区通过郊野单元规划实施土地综合整治,旨在“重整山河”的同时,壮大实施减量化的镇村两级集体经济组织的实力。一方面,引导集体经济组织建立长效的“造血机制”,即在土地利用总体规划尚有部分未落地规划空间的前提下,将减量的建设用地空间按一定

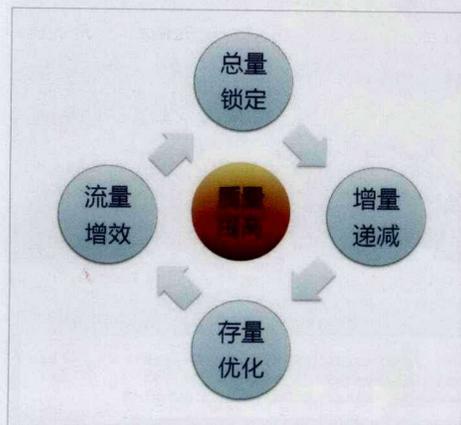


图2 上海市规土管理转型示意图

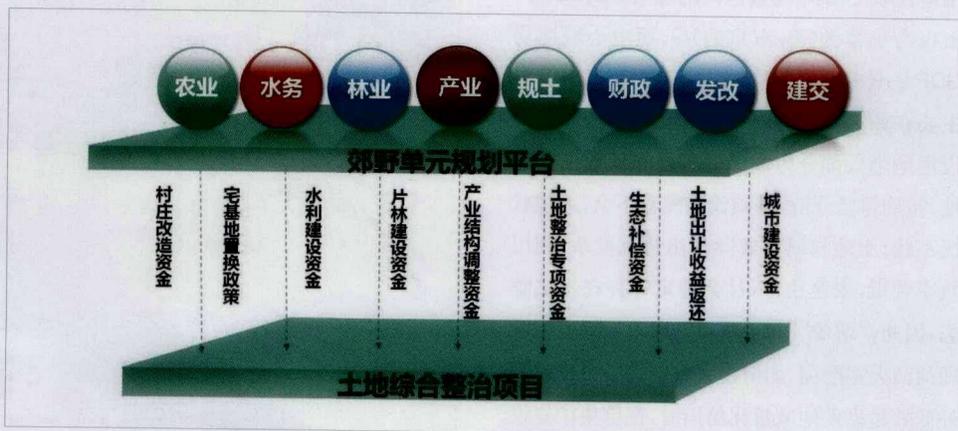


图3 郊野单元规划统筹平台示意图



图4 上海市已开展的郊野单元规划布局图

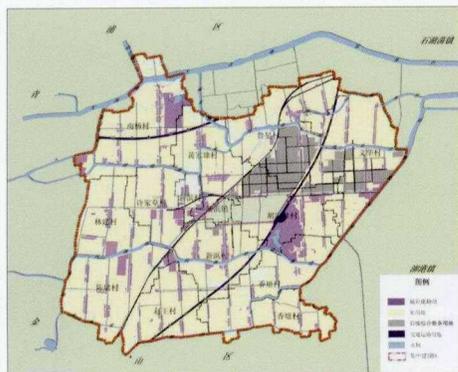


图5 上海市松江区新浜镇郊野单元规划减量方案布局图

比例转化为可供开发的新增用地空间,或者安排到规划布局合理、基础设施配套齐全、土地开发效益较高的区域,将所获利益反哺实施减量的集体经济组织,提升用地效率、提升经济收入、提升生态品质、提升规模生产水平。另一方面,倒逼农村地区“排毒”,即淘汰复垦有污染、高能耗、低效益的工业用地,适当归并零星分散的宅基地,盘活闲置的其它集体建设用地等,减少低端产业、减少环境污染源、减少人口压力、减少征地动迁矛盾、减少社会管理成本。这样,以“减量化”为前提的土地综合整治就实现了腾挪土地空间、盘活农村集体土地、壮大集体经济组织的目标,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 实施之术——郊野单元规划核心内容和实施途径

2012年以来,上海开展了郊野单元规划编制的理论、技术和实施政策研究。作为郊野单元规划试点,本市率先启动了5个郊野公园单元规划的编制(图4)。今年以来又陆续开展了松江新浜、崇明三星、嘉定江桥等3个处于不同城镇化进程阶段的郊区镇的郊野单元规划试点。

在编制研究过程中,我们始终把握郊野单元规划“减量化”、“生态化”、“人文化”、“城乡一体化”的基本要求,在国家关于增减挂钩、土地整治的相关要求和既有节约集约用地政策基础上进行创新:一是以“减量化”为抓手,在增减挂钩政策基础上,叠加关于优化空间资源、集约用地布局的空间政策,并建立“造血机制”;二是以“生态化”为基调,加强土地整治项目的生态要求,改善农村生态生产生活环境、推进农业规模经营、落实生态网络规划;三是以“人文化”为特点,在充分尊重农民意愿基础上,保留地方乡土人文特色,保护传统城镇的水乡特色,保护历史文化遗存,延续历史文脉;四是以“城乡一体化”为原则,在整合郊野地区各类涉农资源的同时,提升规划统筹引领作用、提高农村地区公共服务能力和经济社会发展水平。

3.1 核心内容

郊野单元规划的核心内容以土地整治内容为基础,以解决上海新型城镇化过程中存在的问题为导向,努力成为上海推进新型城镇化、城乡一体化发展和美丽乡村的有效载体。具体包括:

3.1.1 农用地整治

包括田、水、路、林等农用地和未利用地的综合整理、农业布局规划、高标准基本农田规划、农田水利系统规划、农田防护与生态环境、设施农用地规划等内容,全面落实市、区两级土地整治规划任务要求,是郊野单元内后续土

地整治项目实施的直接依据。

3.1.2 建设用地整治

确定集建区外现状建设用地的分类处置和新增建设用地的规模、结构和布局,重点是通过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。一方面,根据企业和农民搬迁意愿度调查结果制定减量化目标;另一方面,根据减量化激励措施和实施机制,明确集建区外现状建设用地减量化相应类集建区的空间规模、布局意向、适建内容及开发强度区间等,初步明确用地供应方式,建立建设用地“增”与“减”之间的勾连机制,做到地类和资金初步平衡测算,为未来郊野单元内增减挂钩项目区的选择和规划编制提供依据。

3.1.3 专项规划梳理

对单元内现有的各项专业规划进行梳理,专项规划与单元规划一致的,整合纳入并落图控制;单元规划对专业规划有调整的和专业规划缺位的,经与相关专业部门协调、对接后,进行分析和论证说明,并提出规划编制建议,待后续专项规划优化后,再纳入郊野单元规划中,重点体现郊野单元规划的开放性和统筹性。

3.2 政策机制

郊野单元规划强调规划的实施性和可操作性,在规划编制阶段就要求将实施要求和政策保障纳入规划成果,因此更加注重规划实施政策和机制的研究。在整合衔接国家已有的关于增减挂钩、土地整治等土地实施政策基础上,重点进行了4个方面的研究创新:一是实施增减挂钩升级版的减量化规划空间奖励机制;二是提高带动地块开发强度的紧凑集约策略;三是研究为减量化集体经济组织提供长远收益保障的土地出让方式;四是建立减量化工作与土地出让计划和用地计划管理联动的管理考核机制等等。

3.3 典型案例

新浜镇郊野单元(图5):作为郊野单元规划试点,于2013年年中启动。以新浜镇土地

利用总体规划和城镇总体规划为指导,通过对现状企业和农民搬迁意愿度的充分调查,对集中建设区外现状零星工业用地和宅基地进行整治归并。实现三减少、三增加、三提高,即:减少低效用地、污染排放和社会管理成本,增加发展空间、生态用地和农民收入,提高当地的生产生活水平、用地综合效益和城镇化水平。目前,规划即将进入批复阶段,针对低效工业用地的减量化工作业已正式启动。■

参考文献 References

- [1] 上海市城市规划管理局. 上海市总体规划(1999—2020) [R]. 2001.
Shanghai Urban Planning Administration Bureau. Shanghai City Master Plan (1999—2020) [R]. 2001.
- [2] 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 Urban Planning and Land Resources Administration Bureau. Shanghai City Land Use Master Plan (2009—2020) [R]. 2012.
- [3] 上海市城市规划设计研究院. 上海市基本生态网络结构规划[R]. 2010.
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Plan of Shanghai Basic Ecological Network[R]. 2010.
- [4] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点有关规定[R]. 2009.10.
Shanghai Urban Planning and Land Resources Administration Bureau. The Relevant Provisions of the Pilot for the Increase of Urban Construction Land and the Decrease of Rural Construction Land linked in Shanghai[R]. 2009.10.
- [5] 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 Urban Planning and Land Resources Administration Bureau. Several Opinions of Approval and Management for Countryside Unit Planning (Trial) [R]. 2013.
- [6] 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(一) [R]. 2013.
Shanghai Urban Planning and Land Resources Administration Bureau. Countryside Unit(Including Country Park) to Promote the Implementation of Policy Points (1) [R]. 2013.
- [7] 国土资源部规划司,国土资源部土地整理中心. 推动用地增减挂钩促进城乡统筹发展:城乡建设用地增减挂钩试点工作手册[M]. 北京:地质出版社, 2008.10.
Planning Division of Ministry of Land and Resources of the PRC, The Land Arrangement Center of Ministry of Land and Resources of the PRC. To Promote the Increase and Decrease Linked in Urban and Rural Construction Land, and to Balance the Urban and Rural Development: Work Manual of the Pilot for the Increase and Decrease Linked in Urban and Rural Construction Land[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2008.10.
- [8] 阚文聚主编. 土地整治规划概论[M]. 北京:地质出版社, 2011.12.
YUN Wenju. Introduction to Land Consolidation Planning[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2011.12.
- [9] 上海市规划和国土资源管理局. 关于本市土地利用情况及下一步改革创新思路的报告[R]. 2013.
Shanghai Urban Planning and Land Resources Administration Bureau. Report to the Situation Concerning Land Use and the Next Step of Reform and Innovation Thought of Shanghai[R]. 2013.
- [10] 中国共产党第十八次代表大会报告. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗[R]. 2012.
Report to the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China. Firmly March on the Path of Socialism with Chinese Characteristics and Strive to Complete the Building of a Moderately Prosperous Society in All Respects[R]. 2012.
- [11] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[R]. 2013.
Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee. The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms[R]. 2013.