

基于上海市郊野区域减量、存量、新增建设用地的思考

——以崇明区中兴镇郊野单元规划为例

席芳园

(上海柯兰建筑规划设计有限公司, 上海 200092)

摘要: 伴随城市化发展, 上海、北京等特大城市逐渐在新一轮总体规划中严守建设用地“天花板”, 直面减量规划及存量规划的现实问题。文章从减量、存量规划产生的背景及特征来理解上海郊野单元规划的诞生, 以崇明区中兴镇为例, 梳理郊野单元规划中建设用地的减量、存量及新增的规划权衡因素, 以平衡政府、企业、村集体、村民多方利益, 减退低效用地, 盘活现有土地, 实现建设用地利用效率最大化。

关键词: 减量规划; 存量规划; 郊野单元规划

中图分类号: TU984.17

文献标志码: A

文章编号: 1006-6012(2019)07-0077-02

近二十年, 是中国城市快速发展的时期, 多数城市发展以增量为主, 包括土地的扩张、人口的集聚, 并以开发新区来促进城市发展。近几年, 伴随着高速城市化发展, 特大城市出现建设用地总规模直逼“天花板”的情形, 增量建设用地的有限倒逼城市存量及减量发展, 如深圳、上海、北京等特大城市在新一轮总体规划中明确提出控制人口规模, 进行建设用地总量上限控制。《上海市城市总体规划(2017-2035年)》中明确提出: “规划期末人口规模控制在2500万左右, 建设用地总规模不超过3200平方公里, 耕地保有量180万亩, 永久基本农田保护任务150万亩。”由此可知, 伴随城市的不断发展, 存量及减量规划将是未来规划界长久的议题。

1 增量规划、存量规划及减量规划

增量规划是伴随改革开放以来城市快速发展的一种城市扩张、经济增长的规划逻辑导向, 目前仍是我国大多数城市规划的主要路径。存量规划是基于城市发展成熟趋于稳定, 以内部土地结构调整、产业更新等为主导的规划逻辑导向, 这个阶段的城市往往人口规模过大、土地储备有限、能源消耗大、资源枯竭、环境承载力挑战巨大。减量化规划是基于城市人口流失、经济增长缓慢、土地利用效率低下的规划逻辑导向, 此类规划旨在清退荒废建设用地, 提高土地储备以探索有益的城市发展空间和建立土地集聚式发展模式, 此类规划一般适用于人口迁移或产业资源衰竭的城市, 人口大量流失的乡村更为适用。

2 上海市郊野单元规划产生的背景

“郊野单元规划”在上海市规土局(现规划和自然资源局)于2012年发布的《关于开展区(县)土地整治规划(2011-2015年)编制工作的通知》中首次被提出, 郊野单元一般以乡镇行政区划线为单位, 指集建区外的郊野地区。郊野单元规划的提出, 是上海推进建设用地减量、破解土地资源瓶颈, 提高郊野地区土地利用效率、节约集约利用土

地、进行土地整治的重要手段, 是打破建设用地瓶颈、实现建设卓越的全球城市的有力支撑。

3 上海市郊野单元规划的关键点及核心内容

郊野单元规划是以空间规划为引领, 以土地整治为平台, 以城乡建设用地增减挂钩为工具, 以提高经济效益、用地效益和环境效益为目标, 对上海郊野地区开展的网络化国土空间资源管理。郊野单元一般以镇域为单元进行规划编制, 主要任务是落实上位规划要求, 衔接整合相关专项规划, 对乡镇未来发展方向、人口规模、空间格局进行预先规划及统筹安排。包括耕地、林地、设施农用地、未利用地、河流水塘、公路、农村道路的综合整理, 生态保护红线、永久基本农田保护线的划定, 建设用地指标的落实与分解, 低效建设用地的减退, 存量建设用地的盘活, 推进撤村并点及农民集中居住点的安置, 减量化建设用地的复垦等。

郊野单元是落实上海市建设用地减量化的主战场, 郊野单元规划将主要以减量规划为主, 同时兼并考虑建设用地存量利用与新增, 协调处理“新”“旧”建设用地之间的关系。本文将中兴镇郊野单元为例, 探讨在郊野单元规划中建设用地减量、新增、存量利用规划思路。

4 上海市郊野单元规划中建设用地减量、存量、新增规划思路——以中兴镇为例

4.1 中兴镇郊野单元概况

中兴镇全镇呈南北狭长形, 南北长13千米, 东西宽3.5千米; 全镇下辖行政村12个(其中渔业村1个)。镇域常住人口2.6万人, 农村人口为2万人, 2017年人口自然增长率为-2.19%(资料来源: 崇明区2017年统计年鉴)。中兴镇经济处于崇明中游水平, 产业以农业为主, 农产品加工、工业、休闲农业为辅, 是全国闻名的“花菜之乡”, 素有“一颗菜、一枝花、一座庙、一副扁担”的美誉。

中兴镇郊野单元面积为4445公顷, 现状建设用地规模为714公顷, 占郊野单元面积比例为16%, 其中农村居民点548公顷, 占建设用地比例在77%。上位规划确定减量化目标为279公顷, 郊野单元建设用地上限为476公顷。如表1所示, 现状建设用地主要集中在农村宅基地, 其次为工矿仓储用地和交通运输用地, 中兴镇郊野单元未来减量化用地集中在宅基地和工矿仓储用地(“198”企业)。

表1 中兴镇郊野单元现状建设用地一览表

一级地类	二级地类	面积(公顷)	占比(%)
建设用地	商服用地	8.41	1.18
	工矿仓储用地	61.35	8.59
	公共设施用地	16.82	2.36
	公共建筑用地	10.83	1.52
	城镇居住用地	1.89	0.26
	农村宅基地	548.03	76.75
	交通运输用地	50.80	7.11
	水利设施用地	15.03	2.10
	特殊用地	0.86	0.12
	小计	714.03	100.00

建设用地规划的关键点是处理好经营性建设用地、公益性用地、农村宅基地与农民安置用地, 实质是协调保留、减量、存量、新增的关系, 内涵为量与质的保证。

4.2 建设用地减量化思路

宅基地: 在中兴镇郊野单元规划中, 宅基地减量(撤并)优先考虑高速公路两侧、高压线沿线以及生态敏感区如水源地保护区、环境整治区、邻近重大设施建设区域、现状规模较小布局分散等。在此基础上, 根据上位规划确定的宅基地减量化任务, 将村庄规模较小、布局松散、无特色的村庄纳入撤并(减量)范围。

公益性用地: 郊野单元公益性用地主要包括公共建筑、公共设施、交通运输用地、水利设施用地及特殊用地, 若公益性用地荒废闲置, 未体现实服务功能, 难以盘活利用, 则纳入减量范围,

否则公益性用地一般较少考虑减量。

经营性用地：郊野单元经营性用地主要包括工矿仓储用地（“198”企业）、商服用地，经营性用地减量主要为开发边界外的“198”企业，优先考虑布局分散、能耗大、污染大、经济效益差、低效、与乡镇发展方向相左的工矿企业，以及闲置难以盘活利用的商服用地。

表2 建设用地减量化清单

类别	清单
宅基地	宜居性、服务性、便利性、集聚性、特性
公益性用地	服务性、有效性、可用性、便利性、效益性
经营性用地	能耗性、污染性、效益性、经济性

中兴镇郊野单元建设用地减量374.80公顷，其中宅基地减量332.60公顷，工矿仓储用地减量26.89公顷，其他建设用地减量15.31公顷，宅基地减量占比在85%。

4.3 建设用地存量利用规划思路

郊野单元建设用地存量利用旨在盘活现有低效闲置建设用地，最大程度利用现有建设用地，实现政府、村集体、

村民、企业之间的利益协调与平衡，达到经济效益、环境效益、社会效益最大化。在中兴镇郊野单元规划中可挖掘的存量建设用地包括：位置优越的闲置用地、“无身份”的可利用地（违法已建用地）、顺应未来产业升级的工矿用地。在郊野单元规划中，以规划手段对可盘活的存量建设用地落实用地功能，以达到建设用地的合法、合理及有效利用。

4.4 新增建设用地（不包括存量利用）规划思路

中兴镇郊野单元规划中新增建设用地主要为农民集中居住点、农旅用地、商服用地、公益性用地等，新增建设用地原则上不得占用基本农田，不能位于生态保护红线内（落实重大设施建设的除外）。新增建设用地避免占用耕地，确需占用耕地的需满足归还耕地指标。郊野单元新增建设用地需在郊野单元内实现增减挂钩，确保建设用地总量不增加，耕地面积不减少、质量不降低。

5 结束语

郊野地区是上海建设用地减量的主战场，是建设用地腾挪的重要区域。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，处理好各类建设用地之间的关系，盘活现有用地，实现各方主体间的利益共享尤为重要。本文以中兴镇郊野单元规划为例，探讨郊野区域减量、存量、新增建设用地的权衡因素，稍显粗浅，仍有不足，后续将在用地结构调整、政策导向、实施机制上进一步研究学习。

参考文献：

- [1] 陈宏胜, 王兴平, 国子健. 规划的流变——对增量规划、存量规划、减量规划的思考[J]. 现代城市研究, 2015(9): 44-48.
- [2] 方圆. 上海市郊野单元规划实施难点与应对途径[J]. 上海国土报, 2015(2): 39-41.
- [3] 顾竹屹. 转型发展背景下的郊野单元规划：手段、问题、对策——基于上海已批郊野单元规划实施评估的讨论[A]. 中国城市规划学会、沈阳市人民政府. 规划60年：成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集（12规划实施与管理）[C]. 中国城市规划学会、沈阳市人民政府：中国城市规划学会，2016:8.

作者简介：席芳园（1989—），女，江西宜春人，硕士，研究方向：郊野单元规划，土地整治规划，控制性详细规划。

（上接第58页）时，要根据其使用位置选择相应耐火极限的和燃烧性能的建筑材料，防止火灾时结构坍塌，造成巨大危害。其次，在进行装饰材料选择时，除了要充分考虑其燃烧性能以外，还要充分了解其是否会在燃烧时产生大量有害气体。有资料表明，火灾时对人体及财产造成危害的主要因素不是火焰本身，而是由此产生的烟气，其会造成人呼吸不畅引起人窒息死亡。控制材料有害气体的产生可以在最大程度上将生命财产损失降到最低。

3.3 注重排烟设计，合理选择门窗

当前建筑可以采用的窗型有上悬窗、中悬窗、下悬窗和外开窗等，从排烟效果来看，外开窗排烟效果最好，但在高层建筑因为担心其会坠落，所以相关规范中明令禁止使用；下悬窗排烟效果较好，但因

其开启不便，设计时也很少使用；中悬窗排烟效果次之，但其开启后会占用室内空间，可能对来往人员造成伤害，且制作工艺复杂，使用也较少；上悬窗排烟效果最差，但因其开启方便，不占空间，设计时广泛使用，为了达到排烟效果，设计时会要求其开启角度大于70度，这种要求在实际生活中很难达到，除非使用电动开窗机。由此可见，选择合适的门窗在建筑防火设计中有着至关重要的作用。另外还应注意在消防救援窗的设计中，不能在内部设计护栏，它们会影响消防人员迅速到达需要扑救的区域，不利于火灾时的救援。

4 结束语

综上所述，民用建筑的防火设计与人们的生命安全有着紧密的联系。因此在建设时不仅要考虑其美观经济，更需

要考虑其火灾安全。针对当前复杂的建筑结构型式及功能要求，只有对民用建筑中建筑防火技术计进行持续的、更深入的探究，才能让建筑更适用、更可靠，让使用者用得更放心。

参考文献：

- [1] 拜艳霞. 建筑防火设计民用建筑设计应用探讨[J]. 智库时代, 2018(49): 151-152.
- [2] 刘海滨. 民用建筑设计中建筑防火设计的应用分析[J]. 住宅与房地产, 2018(27): 73-74.
- [3] 徐晶. 高层民用建筑防火设计问题分析及对策[J]. 消防技术与产品信息, 2018, 31(6): 14-16.

作者简介：洪绍军（1975—），男，安徽黄山人，本科，高级工程师，研究方向：建筑设计。

（上接第65页）地弯曲并结合特定的场地要求进行处理。

3.5 室内燃气管的安装设计

铝塑复合管的特点是耐腐蚀性，有较高的抗压强度和柔韧性，但外部很容易损坏。因此，有需要注意管道的质量，以满足国家的相关要求。在设计图纸与具体施工环境周围，应标明埋藏地和隐藏管道的位置，并制定标准和具体说明，燃气公司和用户应该有明确的认识。在泥土和隐藏的管道结构部分，整个管道必须铺设在特殊的凹槽中。凹槽外径的宽度必须为15~20m，其深度必须高于管道外径10m。顶部需要设置保护罩。如果用户使用的环境比较隐蔽，例如，

如果必须将瓷砖用作装饰，则应要求它们制作一些特殊标记。将外壳安装在交叉点或凹槽处，并注意特定的弯曲半径。铺设在管道中时，必须有一个与其他管道相距100m的明显标志。

4 结束语

随着人们对环境质量的要求不断提高，以及对环境保护有了新的认识，人们已经开始关注清洁高效的新能源的使用。天然气是城市发展过程中的绿色能源，天然气管道的设计与城市居民的生活密不可分，可以改善城市的能源使用。随着高层建筑数量的不断增加，高层建筑的天然气管道安全性至关重要。在对

其进行设计时应合理周到，让居民生活更轻松、安全。

参考文献：

- [1] 王薇, 郝继来. 城市高层建筑燃气管道安全设计[J]. 信息记录材料, 2019, 20(1): 43-44.
- [2] 邓松. 高层建筑燃气管道安全设计探讨[J]. 建设科技, 2016(1): 76-77.
- [3] 李振龙, 李斌. 高层建筑燃气管道设计及安全措施[J]. 智能城市, 2018, 4(13): 159-160.
- [4] 刘金铎. 高层建筑燃气管道设计与安全分析[J]. 天津科技, 2013, 40(6): 19-20.
- [5] 王淑静. 高层建筑燃气管道设计及安全措施[J]. 煤气与热力, 2013, 33(10): 26-28.