



# 大都市远郊地区土地整治模式研究

——以上海市庙镇郊野单元为例

◎ 张 展 龙 腾 陆靖慧

上海作为一个国际大都市，在经济飞速发展的同时，还面临着土地资源利用极不平衡的问题，其中最明显的表现就是，中心城区人口密集、建设用地资源过度开发、土地供需矛盾突出；而远郊区人口密度相对较小、土地利用浪费严重、土地挖掘潜力巨大。因此，远郊区的土地整治及规划，将会是解决上海市人地矛盾的重要突破口。为此，上海市于2012年启动郊野单元（郊野公园）项目，以郊野单元规划为平台，逐步探索适合上海实际情况的大都市郊野地区土地整治模式。本文将以上海市庙镇郊野单元为例，分析上海市远郊地区土地整治模式的思路和想法。

## 庙镇郊野单元用地现状与特点

庙镇郊野单元位于崇明县境西部，属于长江中下游冲击平原。镇域面积95.8平方公里，集建区外面积94.8平方公里。庙镇现状建设用地特点在大都市远郊地区中比较具有代表性，集建区外建设用地绝大部分为农村居民点和工业仓储用地，布局零散无序，土地权属和实际使用情况复杂，外来人口集聚，基础设施和公共服务设施配套不足，导致集建区外的广大郊野地区在环境、安全、社会稳定等方面存在一定隐患。

表现在土地利用方面：首先，集建区外土地结构以农用地为主。庙镇是崇明西部以农业生产为主的农业重镇，有着良好的农业基础，土地结构以农用地为主，占比约为82%，其中农用地中又以耕地、园林地为主，两者占农用地的比例分别达到了64%、19%。此外，建设用地约占13.6%，未利用地约占4.1%。

其次，集建区外建设用地主要以农村宅基地为主。宅基地占建设用地总量的84%，呈现出明显的沿河沿路条带状的分布特征，整体布局较为零散，中心村规划建设未实质性启动。现状建设用地中，部分为零星分布的老宅、学校、厂房等，目前多数处于废弃状态。

再次，工业用地总量少，布局分散，利用效率较低。庙镇共28个行政村，集建区外111公顷（占镇域总面积的1%）的工业用地散布在26个行政村中，平均每个村布局工业用地4.3公顷。这些工业企业分布零散，并且处于“低产出率、低科技含量”的外延式发展阶段，综合效益好的项目较少，土地集约化程度不高。土地性质大部分为集体土地，面积约占庙镇单元工业用地总量的89.45%。而在这些集体土地中，集体土地房屋转制为企业或个人所有的改制企业所占面积比例最高，达98.22%。针对这部分土地进行减量化，并通过整理复垦可以获得更多的耕地后备资源。

最后，未利用地占比较小，耕地后备资源不足。庙镇郊野单元范围内现状未利用地规模小，仅占土地总面积的4.1%，其中97.43%为河湖水面，实际可用于开发的耕地后备资源非常少，占比不足3%。

## 郊野单元近期减量化方案

庙镇郊野单元规划分为近、远期规划，近期时间规划为2014年~2016年，远期规划为2017年~2020年。由于近期规划正在逐步实施落地，故本文将重点对此进行研究讨论。

郊野单元规划的实施目的之一，就是实现对上海郊野地区低效建设用地的减量化。建设用地减量化包括两种形式：一种是地上建筑物的拆除与复垦，另一种是存量低效建设用地的盘活再利用。由于庙镇集中建设区外绝大部分都是生态农田保护区，并且结合崇明县生态岛的功能定位，庙镇郊野单元规划将不再保留集建区外低效用地的地上建筑物，故其减量化形式主要是对低效用地地上建筑物的拆除与复垦，并且与周围邻近区域一起进行土地综合整治。

庙镇郊野单元减量化区域的地块主要为农村居民点用地、工业仓储用地以及其他建设用地。其中，农村居民点减量方案中特别注重对于农村历史风貌和文化特色的保护。据调查，庙镇郊野单元农村居民点中，有一定比例为无人居住的废弃老宅，其搬迁成本较低，且无历史文化价值，可作为减量化首批目标实施。

在集建区外工业仓储用地减量化方案中，针对零散分布在各村的“198企业”（“198”地块是指集建区低效零星建设用地，因上海此类地块的总面积为198平方公里而命名。“198企业”为在此范围内的企业），综合考虑企业规模与效益、产业发展方向、企业产权情况、污染及能耗和动迁难易程度等方面确定减量化程序。集建区外工矿仓储用地主要分布原江口和合作两个集镇工业经济区域，其他区域为零星分布区域。由于分布在“198地块”中大部分企业存在厂房仓库破旧、经济效益不高、土地利用粗放等问题，减量化潜力较高，因此作为近期减量的重点对象。规模小、效益低、污染及能耗较大、动迁量较小、企业产权以无证或集体为主的企业优先进行减量化，后期对厂房较新、设施完善的企业进行回购。

目前，庙镇郊野单元规划重点对集建区外的工业仓储用地进行了减量化，约占总减量的八成，而宅基地的减量只占到两成，并且近期未对其他建设用地进行减量。庙镇郊野单元范围内原有一些的学校、卫生所等公共基础设施，由于农民居住点的迁移等原因被废弃，现处于空关闲置状态，并且在建

设用地总量上占有一定的比例，因此在单元规划中，也一并作为近期减量化目标。

## 土地整治规划方案与思路

农业生产布局规划。庙镇目前已进入了新农村建设和初步实现农业现代化的重要时期，科学地规划农业生产布局对于当地实现高效生态的现代农业体系至关重要。庙镇农业生产布局规划按照上海市、崇明县的有关要求以及《崇明三岛现代农业总体规划（2008年~2020年）》主要内容，并且结合崇明生态岛的建设目标、农业生产功能确定。规划庙镇主要发挥农业生态功能，以伴农生态园、种植园林等重点农业项目为载体；农业生产以发展当地特色农业品种为重点；局部发展畜禽水产养殖、花卉苗木等。由此，进一步稳定主要农产品生产和结构，同时发展观光休闲农业，提升农业附加值。

高标准基本农田规划。庙镇郊野单元高标准基本农田规划结合《崇明县土地利用总体规划》、《崇明三岛现代农业总体规划（2008~2020年）》、《上海市崇明县土地整治规划（2011~2015）》等上位规划，并以庙镇现有的基本农田分布为基础，综合考虑单元的功能布局、农用地质量潜力空间分布等多方面因素，对高标准基本农田指标进行落地。本次规划将依托增减挂钩项目、市区级土地整治项目等，逐步把生产型基本农田全部建设成为高标准基本农田，把建设用地整治区域逐步建设成为高标准基本农田集中区域。

农田水利规划。农田水利规划衔接《崇明岛域水利规划修编》，并根据庙镇的经济、社会发展和城市总体规划的要求编制。按照相关上位规划要求的河道规模确定镇域内的规划河道规模，规划重点是梳理调整内部镇村级河道，打通断头河流使其与主干河道连通，并且局部按照现状已整治的情况进行适当调整。规划沟渠应沿田块边界布置，并与道路相结合，尽量避免田块串灌串排，防止水土流失。●

（作者供职于上海市建设用地和土地整理事务中心）