

乡村振兴背景下上海市乡村地区规划转型应对

居晓婷

摘要: 为有序引导上海乡村地区建设活动、提升乡村建设品质、实现乡村振兴, 本文以优化上海乡村地区规划体系为重点, 首先梳理了上海“两规合一”以来乡村地区的规划演变历程, 其次分析了现有规划的成效与不足, 最后为优化上海市乡村地区规划体系提出建议。研究发现, 上海乡村地区规划的演变经历了以建设用地减量化为主导的土地整治、到以“多规合一”为目标的规划整合、再到以乡村振兴为核心的体系构建三个阶段。目前, 上海乡村地区已建立了包含“村庄布局规划-郊野单元(村庄)规划-村庄设计”三级层面的乡村规划体系, 层次相对清晰, 并有利于乡村地区的精细化管理, 但仍存在法定地位不明确、规划管控欠弹性、规划内容不全面、配套政策待细化等问题。针对现存问题, 本文提出乡村规划体系应充分与上海 2035 总体规划所提出的规划体系相衔接, 并就规划内容完善、规划期限调整、配套政策出台等方面提出了相应的政策建议。

关键词: 乡村振兴, 乡村规划体系, 转型, 上海市

1 引言

党的十九大实施乡村振兴战略的提出, 以及《上海市城市总体规划(2017-2035年)》(以下简称“上海 2035”)的批复, 将上海乡村地区的建设发展提到了新的高度。乡村地区是践行乡村振兴战略的主空间, 是体现城乡统筹发展的主战场, 是未来大都市空间和国际化大都市功能体系的重要组成部分。但长期以来, 上海的乡村地区缺乏规划引导, 建设活动无序, 产业类型低端单一、生态环境质量较低、生活空间缺乏品质, 整体发展水平不高。在此背景下, 探讨上海乡村地区规划的转型和乡村规划体系的构建与完善, 有利于有效引导乡村的建设与发展, 最终实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总目标。本文从梳理上海乡村地区规划演变出发, 分析现有规划及规划体系的成效与不足, 为优化上海市乡村地区规划体系提出建议, 为推动上海的乡村振兴助力。

2 上海市乡村地区规划演变

20 世纪 90 年代以来的上海乡村建设, 以农民集中居住为主线, 以农村环境整治为重点, 有过多次政策创新与实践, 但总体缺乏战略性的顶层设计。乡村规划一度与城市规划相脱节。2012 年以后, 在全市建设用地总量锁定的背景下, 为创新土地利用方式, 节约集约用地, 上海市开始探索编制郊野单元规划, 以土地综合整治为平台、以城乡建设用地增减挂钩为手段, 推进集建区^①外建设用地减量化(庄少勤等, 2013)。自此, 乡村地区的规划管理进入了新时期。

2.1 聚焦减量化，开始编制郊野单元规划

郊野单元规划关注郊野地区，即集中建设区以外的区域。以集建区外建设用地减量化为主旨，通过对郊野地区用地的规模、结构、布局进行统一部署和安排，落实土地整治、生态保护、村庄建设等。郊野单元规划实质是镇（乡）层面的土地整治规划，同时也是统筹引领集建区外郊野地区长远发展的综合性规划，其核心内容是田、水、路、林、村的综合整治。经过一年的实践，49个郊野单元得到批复，在取得建设用地减量、耕地数量增加等成效的同时，也暴露出该规划局限于“198”工业用地^②减量化，对农村产业、设施配套、农民生活欠缺考虑，规划层次不清、规划效力存疑等问题，并且乡村规划体系也并未建立。

2.2 聚焦“多规合一”，规划整合初见端倪

随着“上海2035”的启动编制，区级层面的区总体规划暨土地利用总体规划（以下简称“区总规”）、镇级层面的新市镇总体规划暨土地利用总体规划（以下简称“镇总规”）编制工作也全面展开。在“多规合一”的背景下，乡村地区也纳入总体规划中一并考量。这一阶段上海郊区编制了多种类型的专项规划以服务区总规、镇总规，包括保护村选点规划、村庄布点规划、农民集中专项规划、郊野单元规划、郊野公园规划等。这些立足农村地区的规划在编制期限、编制范围方面各有不同，在编制内容方面各有侧重，并未有效衔接，虽种类繁多但未成体系。

表 2-1 乡村地区规划类型及特征

规划名称	规划范围	规划期限	重点内容	规划效力
区总规	区行政范围	近期 2020 年, 远期 2035 年	区级层面“两规合一”，落实市总规，对各区空间布局和功能发展综合统筹，编制生态环境、公共服务、市政交通等各类专项规划，明确发展目标、规划布局、建设标准以及实施措施等	法定规划
镇总规	镇域	近期 2020 年, 远期 2035 年	镇级层面“两规合一”，立足全镇域，加强城乡统筹，保障底线型、公益性设施空间，指导近期项目建设	法定规划
保护村选点规划	区行政范围内的自然村	—	根据一定原则筛有价值的村庄作为保护村，明确保护原则与措施	非法定规划
村庄布点规划	区行政范围	近期 2020 年, 远期 2040 年	按照一定原则，将全区行政村分为保护村、保留村、撤并村，明确空间布	作为专项纳入区总规

		年	局, 提出分类引导策略	
农民集中居住专项规划	区行政范围	2020年	引导十三五期间撤并村庄的农民集中居住, 进行安置用地选址布局, 根据安置方案进行资金测算, 提出分年度实施计划	非法定规划
郊野单元(公园)规划(2.0版)	镇城市开发边界外(郊野公园范围)	2020年	明确单元的近期发展目标, 细化空间布局和土地利用, 整合近期重点建设项目	非法定, 有条件建设区可编制控制性详细规划, 是核发“一书两证”的依据

资料来源: 作者整理

为了实现乡村地区的“多规合一”, 2015年郊野单元规划2.0启动编制, 试图整合各类规划, 成为郊野地区“多规合一”的平台。郊野单元规划2.0的主要任务是落实镇总规的要求, 依托土地综合整治平台, 集聚相关政策资源, 推进农村地区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。

与郊野单元规划1.0版相比, 郊野单元规划2.0在规划体系方面更注重与法定规划的衔接, 希望能跳脱出土地整治规划的范畴, 整合镇(乡)层面城市开发边界外区域的土地利用总体规划和城乡规划职能, 成为推进镇(乡)层面“多规合一”的实施性、策略性规划。在土地规划体系中, 郊野单元规划是镇(乡)城市开发边界外区域的土地整治规划, 是乡镇建设用地减量化、土地整治和增减挂钩的实施依据。在城乡规划体系中, 郊野单元规划是统筹镇(乡)城市开发边界外区域各类用地的专项规划, 是控制性详细规划和村庄规划的整合平台。郊野单元规划2.0的核心内容是承接上位规划要求, 明确近期(至2020年)发展目标, 细化近期土地利用与空间布局, 整合近期重点建设项目, 实现单元图则管理。但在实践中, 郊野单元规划在提升农村地区产业模式、创新农民安置方式、塑造水乡风貌、保护历史文化等方面仍存在缺项(吴沅箐, 2016), 这体现出了郊野单元规划对其他规划的统筹能力有限, “多规合一”的平台作用以及相关实施机制有待进一步提升, 乡村规划的体系性仍显不足。

2.3 聚焦乡村振兴, 构建乡村规划体系

在“上海2035”构建的规划体系中, 与乡村地区相关的规划主要包括镇总规、村庄规划和郊野单元规划。镇总规作为全镇域的总体规划, 起到引领作用, 但重点并不在乡村地区。村庄规划属于详细规划层次。郊野单元规划并未作为法定规划出现在规划体系中, 而是作为统筹乡村地区土地利用和空间布局的特定领域行动规划, 出现在面向实施的行动规划体系中。由此可见, “上海2035”也未构建完整的乡村地区规划体系。

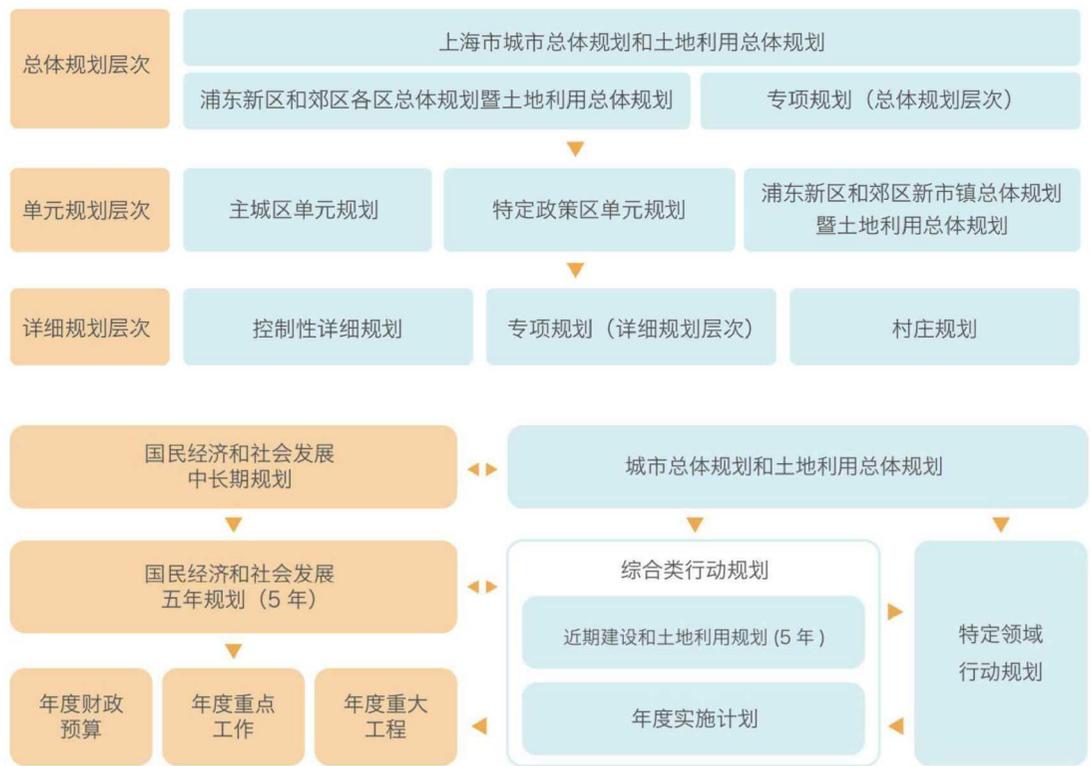


图 2-1 “上海 2035” 规划体系（两规融合的规划体系；面向实施的行动规划体系）

资料来源：引自《上海市城市总体规划（2017—2035 年）报告》

乡村振兴战略的实施和《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》的颁布，乡村规划的重要性进一步体现。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，要做好顶层设计，注重规划先行，强化规划引领作用，同时应加强各类规划的统筹管理和系统衔接，形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系。上海市委市政府落实中央精神，也强调规划是统筹乡村振兴的纲，要面向世界、面向未来，做好村庄布局规划，发挥好规划在乡村振兴整个工作链中的作用。

2018 年 8 月，上海市召开全市乡村规划编制启动会，《上海市乡村规划导则》系列成果发布。在该导则中，乡村规划共分为镇级村庄布局规划、郊野单元（村庄）规划和村庄设计三个层次。这与现有研究中乡村规划构建“县、镇、村”三级体系（曹璐，2018）也相吻合。

2.3.1 镇级村庄布局规划

镇级村庄布局规划是落实区总规、镇总规中已明确的村庄发展规模、村庄分类引导等内容，基于已开展的村庄布点规划，坚持促进农民居住向城镇集中和缩减零星自然村的总体导向，进一步优化完善村庄布局。

镇级村庄布局规划的主要内容包括因地制宜地确定撤并村规模和空间布局，明确保留村人口集聚方式，妥善解决受“三高两区”（高速公路、高速铁路、高压线、生态敏感区、环境综合整治区）影响、布局零散的自然村的归并及农民安置问题，并创造性地提出了

“E+X+Y”的镇村体系。其中“E”点指城镇集中安置区，即城市开发边界内国有土地上、用于农民安置的区域；“X”点指农村集中安置点，即位于城市开发边界外、集中归并的农民安置区，可平移归并，也可上楼安置；“Y”点指保留农民居住点，即城市开发边界外保留的自然村，允许农民改建、翻建。村庄布局规划需要明确上述三类用地的空间布局和规模，并分类提出规划控制要求。

镇级村庄布局规划作为郊野单元（村庄）规划的任务书，其内容将纳入郊野单元（村庄）规划中，并成为重点。

2.3.2 郊野单元（村庄）规划

郊野单元（村庄）规划整合了原郊野单元规划和村庄规划的内容，从促进自然资源统一管理、保护与开发的角度，实现了向城市开发边界外国土空间规划的转变。

郊野单元（村庄）规划是镇域、村域层面实现“两规融合”、“多规合一”的规划，是多村庄的村庄规划，是覆盖乡村地区、统筹全地类与全要素的综合性、统筹性、实施性规划，是实施土地用途管制特别是乡村建设规划许可的依据。依据镇总规，在乡村单元已明确的规划要求下，强化镇层面的统筹，深化落实区总规、镇总规明确的乡村规划建设内容，优化调整建设用地、基本农田、生态用地等各类用地布局，形成近期行动计划，制定规划实施路径和策略，促进乡村地区建设用地布局优化和土地利用效率提升。

从规划体系层面看，镇总规是郊野单元（村庄）规划的直接上位规划，而后者又是对前者的深化落实。同时，郊野单元（村庄）规划是村庄设计的上位指导，也为乡村建设项目的规划行政许可和土地供应提供规划依据。

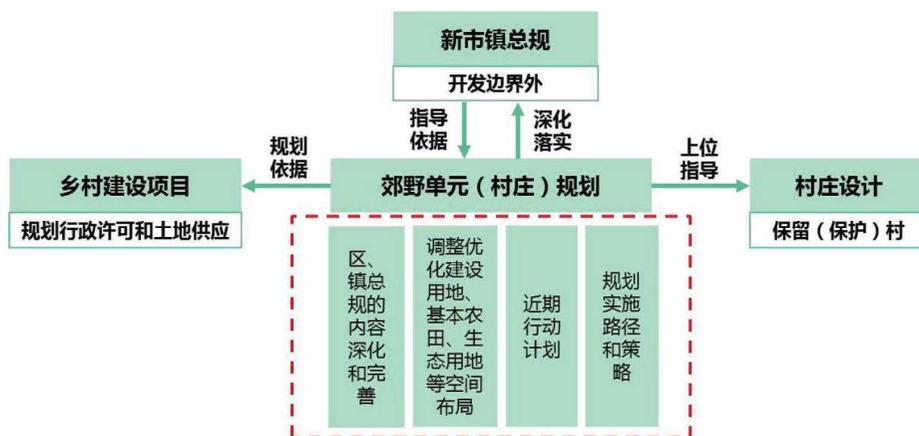


图 2-2 郊野单元（村庄）规划与相关规划的关系

资料来源：作者自绘

从规划内容层面看，郊野单元（村庄）规划在 2.0 版的基础上，更加强调农民集中安置、自然资源统一管护、乡村风貌引导等内容。建设用地规划方面，除了将镇级村庄布局方案纳入规划中，还将城市开发边界外的经营性建设用地、公益性建设用地、保留建设用地等进行分类管控和精确落地；自然资源规划方面，根据建设用地方案优化基本农田，将自然资源分为田、水、路、林等专项进行规划，并分类提出整治策略以指导后续的国土综合整治；风貌

规划方面,就文化资源、乡村风貌传承和色彩进行规划引导;近期行动计划方面,以近期减量化、近期农民集中居住、近期重点项目库为主;最后将上述规划方案落到各个乡村单元(通常以行政村为单位)图则中,进行图则管理。

从规划编制层面看,郊野单元(村庄)规划更注重村民的参与。除了村民意见征询外,在规划审批前,还要通过村民代表大会确认村民意愿,做到规划全过程的公众参与。

从规划管理层面看,郊野单元(村庄)规划将审批权限下放到区级层面,相比于市级审批,各区更加了解熟悉各自郊野地区的问题,也省去了镇层面与市层面的沟通成本,将更灵活地指导规划实施。

2.3.3 村庄设计

村庄设计主要针对保留村庄(“Y”点)。村庄设计是对乡村的详细设计,其目的是建设更具品质的乡村,留住乡愁。村庄设计应符合郊野单元(村庄)规划,明确乡村地区生态风貌、村落有机更新、村民建房等方面的目标导向、设计要求及管控原则等,指导乡村地区村庄整治、村民建房等规划设计、审批管理和建设实施,对村落风貌、自然景观、重要节点、公共空间、乡村建筑进行设计,展现乡村风貌与特质,符合村民的使用习惯,提高村民的审美情趣。

在推动乡村规划设计的同时,上海市开展了上海江南水乡传统建筑元素普查和提炼,也进一步深化了《上海市郊野乡村风貌规划设计导则》,以塑造回归自然的田园格局与生态风貌、形成传承文脉的村落特色与建筑风貌为重点,提升上海乡村地区的环境品质、文化内涵和人居环境。

3 上海乡村地区规划体系成效与问题

3.1 当前乡村规划体系的成效

3.1.1 乡村地区规划管控更加趋近精细化

上海市在城镇区域内的建设活动通过控制性详细规划实行精细化的规划管理,但在乡村地区由于产权情况复杂、利益博弈困难、技术力量薄弱、政策监管缺失等原因,乡村建设活动一直处于较为无序的状态。乡村规划体系的建立,有利于摸清现状,并通过规划引导与管控使乡村地区的建设发展走上正轨。通过乡村单元图则管控的方式,落实农村地区各项经营性、公益性建设项目,以及农业与生态项目。乡村规划将促进农村地区建设活动的精细化管理。

3.1.2 从规划到设计,层次清晰重点突出

乡村规划体系的三个层次,从总体到详细,从镇域到村庄,从规划到设计,基本覆盖了乡村地区的建设活动,同时聚焦乡村地区的重点问题,例如农民集中居住、建设用地减量化、土地综合整治、风貌保护等,较为完善。

规划层次	规划类型	规划范围
总体层次	镇级村庄布局规划	镇、区级汇总
详细层次	郊野单元(村庄)规划	镇、行政村
实施层次	村庄设计	自然村

图 3-1 当前上海乡村规划体系

资料来源：作者自绘

3.2 当前乡村规划体系的问题

3.2.1 郊野单元规划在法定规划体系中的地位难以确认

根据“上海 2035”的定位，郊野单元规划是面向实施的行动规划，其内容应该聚焦近期，远期可以在镇总规的框架下进行滚动修编。而新版的郊野单元(村庄)规划试图与镇总规保持一致，一定程度上偏离了最初创建郊野单元规划的意图，使其与镇总规的关系更加难以厘清，也加大了与“上海 2035”规划体系衔接的困难。

3.2.2 远期用地管控缺乏弹性

郊野单元(村庄)规划的规划期限与镇总规保持一致，即规划期末为 2035 年。与相对稳定的建成区不同，对于乡村地区而言，未来发展的不可预见性较多，且乡村单元图则的增补机制不如控规调整程序成熟，远期的用地布局方案略显弹性不足。

3.2.3 产业策划薄弱，产业类型单一

根据已编制和在编制的郊野单元(村庄)规划，各镇在产业策划方面较为薄弱，且产业类型较为单一，多为乡村旅游或都市农业。这与上海乡村发展较为均值化有一定关系，但也体现出规划引导的不足。

3.2.4 缺乏政策配套

乡村规划的重中之重是推进农民集中居住，但按照目前的政策来看，对于具体实施“E 点”、“X 点”和“Y 点”的规划、土地政策还有待细化，尤其是资金使用、产业提升等方面，缺乏配套政策和支撑。例如在农民集中居住方面，对于引导农民优先进镇安置的政策意图，在实施层面还缺乏激励机制。

4 规划体系完善建议

按照“上海 2035”的要求，上海的乡村地区以建设美丽乡村、引导农村居民集中居住为主要导向。具体而言，应加强村庄发展的分类引导，改善农村人居环境，保护传统风貌和自然生态格局，全面完善农村骨干基础设施和公共服务设施，完善乡村供水、排水、垃圾处理、道路交通、电力、通讯等设施，合理配置乡村教育、医疗、商业服务等设施网点。目前的乡村规划中，郊野单元(村庄)规划在规划内容中能到达上述要求，问题的关键在于如何与现有的法定规划、尤其是镇总规相衔接。

本文针对目前上海乡村规划出现的问题,以完善郊野单元(村庄)规划为核心的乡村规划体系为目标,提出以下建议。

(1) 应严格落实镇总规的底线管控要求。镇总规已明确城市开发边界外保留农村居民点用地规模、农村人口、建设用地减量化任务等底线约束的情况下,乡村规划应充分与之衔接,守住发展底线。

(2) 应以近期为重点滚动编制。乡村规划应聚焦近期,在衔接上位规划近期目标的基础上,充分表达当地农民意愿进行重点问题探讨,并以5年为期滚动编制。借鉴城市开发边界内控制性详细规划调整程序,建立乡村单元图则调整机制。

(3) 应更加关注产业策划。乡村振兴的核心是产业振兴,激发乡村活力的前提是乡村产业空间规划(牛艳华,2019)。应在乡村规划中加强产业提升策略的研究,并落实到空间,以产业兴旺带动生活富裕。

(4) 尽快制定配套政策。规划的实施需要政策的配合,应尽快研究鼓励农民进城安置、增加农民就业机会、支持适合农村的产业与项目落地等配套政策,促进乡村规划的实施。

注释

- ①即集中建设区,是指上海市区级、镇级土地利用总体规划中确定的规划期内引导城镇集中建设和产业集聚发展的建设区域,主要包括中心城、新城、新市镇镇区、集镇社区、产业园区、特定大型公共设施等。
- ②“198”工业用地,是指上海市在集建区外的现状低效工业用地。

参考文献

- [1] 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,2013,06:7-11.
- [2] 吴沅箬.新型城镇化背景下郊野单元规划的探索与思考——以上海松江区新浜镇为例[J].上海国土资源,2016,04:18-23.
- [3] 曹璐.乡村规划体系的问题与创新方向[J].中国土地,2018.05:13-14.
- [4] 牛艳华.新型城镇化背景下乡村转型及规划应对[J].山西建筑,2019.01:4-6.

作者简介

居晓婷,规划师,上海市城市规划设计研究院