

体”；还要深刻认识到自然资源是具有内在联系的生态系统，从而在管理模式上从分类、分部门管理转向整合各条线力量的统筹管理<sup>[21]</sup>。

## 4 未来上海市域国土空间综合整治的展望

### 4.1 战略定位

未来上海市域国土空间综合整治面临的挑战不仅包括土地资源“紧约束”形势愈发严峻、绿色生态空间亟待扩容提质，还有区域生态修复刻不容缓以及本地乡村更新任务依然艰巨等。围绕“上海2035”总规关于国土空间格局、生态建设、乡村发展等方面的总体安排，上海国土空间综合整治不仅是落实总体规划、完善国土空间用途管制的重要手段，也是推进生态文明建设和实施乡村振兴战略的重要抓手。

在理念上，要由综合整治转向全域统筹，其中“全域”可以分不同尺度，大至长三角、小至行政村，分区域、分类型进行差异化引导。在对象上，由“田水路林村厂”综合整治转向“山水林田湖草”系统治理和城乡建设用地统筹协调，促进人与自然和谐发展，推动城乡资源要素双向流动<sup>[22]</sup>。在运作机制上，由工程管理转向全局运营，在以规划土地等涉农政策和资金支持为核心推进乡村建设的基础上，进一步整合多方力量，形成各级政府及相关部门协同推进，农民、市民及社会各界共同参与的总体格局。

### 4.2 主要设想

#### 4.2.1 衔接城市开发边界外的国土空间规划体系

根据国家分级分类建立国土空间规划的总体要求，结合上海规划管理的基础和特点，市域内延续既有土地整治分级规划管理的总体思路有其必要性。在坚持“多规合一”和强化“上下传导”的导向下，各级国土空间综合整治规划应在专项规划的基础上进一步拓展，并与空间规划体系充分融合。市级国土空间综合整治规划作为指导全市层面工作开展的纲领性文件，更适合转向落实“上海2035”总

规的行动计划，保障各阶段目标的实现、市级项目的实施等。区级国土空间综合整治规划，作为向上承接全市目标和任务、向下指导乡镇具体工作的中间层级，相关刚性指标基本已纳入区总体规划管控要求，是否单独编制可根据实际需要而定。郊野单元（村庄）规划在原先乡镇级土地整治规划的基础上不断发展，已成为覆盖乡村地区、统筹全地类全要素的综合性、实施性的规划和实施土地用途管制的依据<sup>[23]</sup>，体现乡村地区详细规划的本质和内涵，应保留完善其作为乡镇级国土空间综合整治规划和村庄规划的定位和效力，并从技术方法、政策机制等方面进一步优化创新，实现规划精准落地。

#### 4.2.2 “全域整治”模式创新

综合考虑行政管理、资金投入等条件，设想将村域作为上海未来国土空间综合整治“规划—项目—资金”一体化运作的基本单元，以一个行政村或多个行政村合并作为项目区的范围，有序推进，逐步扩大整治覆盖面。在郊野单元（村庄）规划层面，将其中综合整治相关方案纳入图则管理，明确各村相应的规划指标和管理要求，形成较为标准化的综合整治项目区。在项目层面，进一步完善创新可行性研究和规划实施设计方案内容，在充分衔接上位规划和相关规划要求的基础上，提出发展目标 and 策略、明确总体空间布局和分区特色项目，开展综合整治、产业发展、道路交通、村庄风貌、生态修复和旅游策划等专项规划，并进行效益分析和投资估算。以此作为各村开展综合整治工作的依据，实施具体工程，进行项目验收。

### 4.3 政策建议

#### 4.3.1 加大资金支持力度

第一，整合支持乡村地区发展的相关项目、政策和资金，优先投放于综合整治项目区，增强叠加效应。第二，拓宽国土空间综合整治融资渠道，引入社会资金和金融机构参与综合整治。此外，设立专项资金或基金，完善项目后续管理和运营，例如规定与郊野公园减量化相挂钩的建

新地块所获得的土地出让金收益以一定比例返还，用于郊野公园建设和管理维护。

#### 4.3.2 创新政策供给形式

第一，建议结合上海大都市实际构建新型国土空间用途管制制度，促进自然资源内部空间结构和布局的调整优化，例如建立基本农田的动态管理机制。第二，优化建设用地总体减量、以减定增、布局腾挪的机制，进一步向保障乡村地区发展用地倾斜。此外，完善土地资产功能和收益分配机制，探索生态补偿机制等。<sup>[24]</sup>

（感谢上海市城市规划设计研究院副院长金忠民、国土分院总工程师殷玮对本文的指导。）

### 参考文献 References

- [1] 严金明,夏方舟,马梅.中国土地整治转型发展战略导向研究[J].中国土地科学,2016,30(2):3-10. YAN Jinming, XIA Fangzhou, MA Mei. Strategy orientations of transformation development: land consolidation in the new period of China[J]. China Land Science, 2016, 30(2): 3-10.
- [2] 夏方舟,杨雨濛,严金明.中国国土综合整治近40年内涵研究综述:阶段演进与发展变化[J].中国土地科学,2018,32(5):78-85. XIA Fangzhou, YANG Yumeng, YAN Jinming. The connotation research review on integrated territory consolidation of China in recent four decades: staged evolution and developmental transformation[J]. China Land Science, 2018, 32(5): 78-85.
- [3] 上海市规划和自然资源局.市规划资源局拟开展国土空间综合整治试点[EB/OL].(2019-02-20)[2019-06-20].<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw18454/u21aw1362382.html>,2019-02. Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau plans to carry out pilot projects of comprehensive territorial remediation[EB/OL]. (2019-02-20) [2019-06-20].<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw18454/u21aw1362382.html>,2019-02.
- [4] 顾守柏,谷晓坤,刘静,等.上海大都市土地整治

- [M].上海:上海交通大学出版社, 2019.  
GU Shoubai, GU Xiaokun, LIU Jing, et al. Shanghai metropolis land remediation[M]. Shanghai: Shanghai Jiao Tong University Press, 2019.
- [5] 夏方舟. 全域土地综合整治: 发展背景、系统内涵与趋势展望[J]. 浙江国土资源, 2018(10): 23-25.  
XIA Fangzhou. Whole-land comprehensive remediation: development background, system connotation and trend prospect[J]. Zhejiang Land and Resource, 2018(10): 23-25.
- [6] 中华人民共和国国土资源部. 土地整治术语: TD/T 1054-2018[S]. 北京: 地质出版社, 2018.  
Ministry of Land and Resources of People's Republic of China. The terminology of land consolidation and rehabilitation: TD/T 1054-2018[S]. Beijing: Geological Publishing House, 2018.
- [7] 贾文涛. 从土地整治向国土综合整治的转型发展[J]. 中国土地, 2018(5): 16-18.  
JIA Wentao. Transformation from land remediation to comprehensive improvement of land[J]. China Land, 2018(5): 16-18.
- [8] 凌耀初, 季学明, 刘文敏. 上海郊区发展历史、现状及展望[J]. 社会科学, 2008(10): 74-81, 190.  
LING Yaochu, JI Xueming, LIU Wenmin. History, situation and prospect on suburb development in Shanghai[J]. Journal of Social Sciences, 2008(10): 74-81, 190.
- [9] 范德官. 上海郊区五十年的发展历程和历史经验[J]. 上海农村经济, 1999(9): 5-11.  
FAN Deguan. Fifty years of development and historical experience in the suburbs of Shanghai[J]. Shanghai Rural Economy, 1999(9): 5-11.
- [10] 《上海人民政府志》编纂委员会. 上海人民政府志[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2004.  
Compilation Committee of Shanghai Government Chorography. Shanghai government chorography[M]. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2004.
- [11] 邹兵. 从“均衡发展”转向“重点建设”——对上海市郊区“三集中”战略的再认识[J]. 城市规划汇刊, 2000(3): 68-72, 28.  
ZOU Bing. From "Balanced Development" to "Key Construction": re-understanding of the "Three Concentrations" strategy in Shanghai suburbs[J]. Urban Planning Forum, 2000(3): 68-72, 28.
- [12] 上海市城市规划管理局. 上海城市规划管理实践: 科学发展观统领下的城市规划管理探索[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.  
Shanghai Urban Planning Administration Bureau. Urban planning administration practices in Shanghai: an exploration to urban planning administration under the scientific concept of development[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2007.
- [13] 叶红玲. 大都市近郊的乡村形态——上海松江农村土地制度改革试点思考(二)[J/OL]. 中国土地, 2018, 390(7): 10-15. (2018-07-15) [2019-06-20]. [http://www.cnepaper.com/zgtd/html/2018-07/15/content\\_14\\_1.htm](http://www.cnepaper.com/zgtd/html/2018-07/15/content_14_1.htm), 2018-07.  
YE Hongling. Rural form in the suburbs of the metropolis: thoughts on the pilot reform of rural land system in Songjiang, Shanghai(Two)[J/OL]. China Land, 2018, 390(7): 10-15. (2018-07-15) [2019-06-20]. [http://www.cnepaper.com/zgtd/html/2018-07/15/content\\_14\\_1.htm](http://www.cnepaper.com/zgtd/html/2018-07/15/content_14_1.htm), 2018-07.
- [14] 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 Shaoqin, SHI Jiaming, GUAN Taoping, 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.
- [15] 顾守柏, 龙腾, 刘静. 全域土地整治创新与实践——以上海市为例[J]. 中国土地, 2017(9): 52-55.  
GU Shoubai, LONG Teng, LIU Jing. Whole-land remediation innovation and practice: take Shanghai as an example[J]. China Land, 2017(9): 52-55.
- [16] 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[C]//规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.  
GU Zhuyi. Country unit planning under the background of transformation and development: measures, problems and suggestions: discussion based on the evaluation of the the approved unit country unit planning in Shanghai[C]//Planning for 60 years: achievements and challenges: proceedings of Annual National Planning Conference 2016. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.
- [17] 人民网. 上海: 全域土地整治, 打造“金山银山”[EB/OL]. (2017-06-24) [2019-06-12]. <http://sh.people.com.cn/n2/2017/0624/c134768-30375277.html>, 2017-06.  
People.cn. Shanghai: whole-land remediation, create invaluable assets[EB/OL]. (2017-06-24) [2019-06-12]. <http://sh.people.com.cn/n2/2017/0624/c134768-30375277.html>, 2017-06.
- [18] 上海市城市规划建筑设计工程有限公司. 松江区泖港镇市级土地整治项目(2016年)规划设计报告[R]. 2018.  
Shanghai Urban Planning and Architectural Design Engineering Co., Ltd. Planning and design report of Maogang municipal level land remediation project, Songjiang District(2016)[R]. 2018.
- [19] 上海市规划和国土资源管理局, 上海市城市规划设计研究院. 上海郊野公园规划探索和实践[M]. 上海: 同济大学出版社, 2015.  
Shanghai Planning and Land Resource Administration Bureau, Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai country park planning exploration and practice[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2015.
- [20] 上海市城市规划设计研究院. 上海市金山区廊下镇郊野单元规划(含有条件建设区控制性详细规划)(2015—2020年)[R]. 2017.  
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Langxia country unit planning, Jinshan District (2015-2020)[R]. 2017.
- [21] 上观新闻. 长三角一体化上升为国家战略, 上海土地整治面临哪五大新转变?[EB/OL]. (2019-05-21) [2019-06-12]. <https://www.shobserver.com/zaker/html/150825.html>, 2019-05.  
Shanghai Observer. As the integrated development of the Yangtze River Delta to the status of national strategy, what are the five new changes in land remediation in Shanghai?[EB/OL]. (2019-05-21) [2019-06-12]. <https://www.shobserver.com/zaker/html/150825.html>, 2019-05.
- [22] 顾守柏, 刘伟, 刘静. 新时代大都市土地整治的发展导向[J]. 中国土地, 2018(5): 42-45.  
GU Shoubai, LIU Wei, LIU Jing. The development orientation of land remediation for metropolis in the new era[J]. China Land, 2018(5): 42-45.
- [23] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市乡村规划导则(试行)[R]. 2018.  
Shanghai Planning and Land Resource Administration Bureau. Shanghai rural planning guidelines(trial)[R]. 2018.

# 镇村域国土空间规划的单元式编制与管理

## ——上海市郊野单元规划的发展与探索

Unit Compilation and Management of Territorial Spatial Planning in Rural Areas: Development and Exploration of Shanghai Countryside Unit Planning

杨秋惠 YANG Qiuhui

**摘要** 面对新时代国土空间规划体制改革和全面启动规划编制的要求,首先梳理阐述2012年至今上海郊野单元规划从1.0到3.0版的实践探索,包括空间规划体系构建、单元划分、核心内容演变、全域空间管制、单元图则管理、编审实施机制等方面。其次探讨上海郊野单元规划背后的责任与权益、从1.0到3.0版乡村空间治理的思维转变、规划的实践模式与目标导向等问题。最后结合对中央《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的认识,对今后的贯彻实施进行展望。

**Abstract** Facing the requirements of the reform of territorial spatial planning system in the new era and the comprehensive initiation of planning-making, the practical exploration of Shanghai Countryside Unit Planning since 2012 from 1.0 to 3.0 version is reviewed in this paper, including the construction of spatial planning system, unit division, evolution of core contents, whole-area space control, unit plan management, implementation mechanism of planning preparation and approval and so on. Moreover, it discusses the responsibilities and rights behind Shanghai Countryside Unit Planning, the thinking change from 1.0 to 3.0 version of rural spatial governance, the practical pattern and goal orientation of the planning and other related issues. At last, combined with the understanding of “The Guidance on Establishing the National Territorial Spatial Planning System and Supervising Its Implementation” proclaimed by the Central Committee of CPC and the State Council of PRC, the author gives some prospects for subsequent work.

**关键词** 郊野单元规划 | 国土空间规划 | 乡村空间规划体系 | 乡村空间治理 | 单元图则管理

**Keywords** Countryside unit planning | Territorial spatial planning | Rural spatial planning system | Rural space governance | Unit plan management

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0024-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190404

### 作者简介

杨秋惠  
上海市城市规划设计研究院  
工程师,硕士

党的十八大以来,我国高度重视生态文明和绿色发展,以新发展理念全面启动深化改革。国土空间规划体制改革作为其中一项重大部署,已经取得重要进展。2019年5月中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称“《若干意见》”)发布,5月底自然资源部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》,全面启动国土空间规划编制审批和实施管理工作。

本文聚焦市县以下的镇村域国土空间规划编制与管理问题,以回顾和总结上海郊野

单元规划1.0—3.0版的演变历程和主要特色为重点,探讨如何结合地方实际贯彻落实《若干意见》,以为各地编制乡镇国土空间规划和村庄规划、优化城市开发边界外乡村地区的国土空间管制和实施管理手段等提供一定的借鉴。

### 1 实践与探索:上海郊野单元规划的发展历程与主要特色

为完善上海“多规合一”的空间规划体系,推进城市开发边界外乡村地区<sup>①</sup>的单元式、网络化、精细化管理,上海自2012年开始

注释 ①上海乡村地区的面积约4 033 km<sup>2</sup>,涉及9个区108个镇(乡)/街道。

以郊野公园、不同城镇化阶段的新市镇为试点,探索郊野单元规划的编制与实施管理。

以建制镇(乡)/街道的城市开发边界外区域为规划范围,至今郊野单元规划已历经3次改版,推动了上海郊野公园、土地整治、低效建设用地减量化和农民相对集中居住等项目实施,逐步搭建和完善了乡村地区综合管理平台,为各个阶段的乡村发展提供规划指引和实施保障。其中,上海郊野单元规划1.0版(以下简称“1.0版”)和上海郊野单元规划2.0版(以下简称“2.0版”)累计完成约70%的规划编制;新一轮的郊野单元(村庄)规划,即上海郊野单元规划3.0版(以下简称“3.0版”)正结合乡村振兴战略和“上海2035”总规的实施,在各区有序开展(截至2019年6月,约有60%完成编制),计划2019年底实现全覆盖。

## 1.1 1.0版:规划的创立与战略思考

### 1.1.1 主要背景

2008年上海规划、国土两局合并后,整体进入城乡统筹、两规合一阶段,2010年“2020土总规”<sup>②</sup>获批后,“集中建设区”(后经“上海2035”优化为“城市开发边界”,以下简称“边界”)作为各级部门管理和资源投入的重点,边界内设置了清晰的规划土地管理政策,并以2010版城乡规划条例和控规准则规范为依据推进城镇单元控规的全覆盖。但边界外的发展和资源管理相对滞后,既需要从战略角度进行顶层设计,也需要从实施角度进行深化细化:一是建设用地总规模逼近“2020土总规”“天花板”,边界外现状建设用地布局零散、权属复杂、利用效率较低,减量化成为上海腾挪预留战略空间、可持续发展必须面对和解决的问题;二是乡村地区生态保育、土地整治、乡村建设缺乏规划引导和政策统筹,而乡村空间规划体系的构建是推进城乡统筹和规划实施的必要基础;三是以管理手段和政策创新倒逼农村转型发展,盘活农村集体土地,壮大镇村两级集体经济组织的实力,才能为乡村地区发展提供内生动力。

以土地整治规划体系构建为切入点,2010年底上海开始研究乡村地区“两规合一”的规划编制方法,2012年底提出“郊野单元规划”,2013年相关配套政策出台,2014年3月1.0版规划编制导则下发,乡村地区的综合管理平台建立,规划在乡村地区的统筹、引领和指导作用得以逐步发挥。

1.0版郊野单元规划以土地整治为综合平台、以增减挂钩为政策工具,主要包含农用地整治、建设用地整治和专项规划整合3项内容(图1)。

### 1.1.2 主要特色

(1) 率先提出在乡村地区实行全覆盖、网格化单元管理的思路

为探索乡村地区实施网格化单元管理的可行性,借鉴边界内城镇单元全覆盖的规划编制方法,首先从利于上位规划指标落地、规划土地精细化管理、区域统筹和实施弹性方面考虑,确定是全覆盖、网格化单元管理,而非单个地块或项目的管理;其次为保障规划全覆盖的有效推进和实施操作,考虑行政主体事权,确定单元范围划示以镇界为主要参考,而非路网河网等规划网格;最后界定郊野单元是在城市开发边界外乡村地区实施规划和土地管理的基本地域单位,是乡村地区统筹各专项规划的基本网格,原则上以镇域城市开发边界外区域为1个基本单元,单元范围的大小为40—70 km<sup>2</sup>。对于镇域范围较大,整治内容、类型较为复杂的,可适当划分为2—3个单元;对于郊野公园等大型生态项目或涉农范围较小的街道,可根据实际情况跨行政范围划示1个单元。

至此,形成边界内城镇单元、边界外郊野单元的格局,为上海实现城乡全域单元管理奠定了空间基础。

(2) 尝试搭建乡村地区空间规划体系,构建边界外4级土地整治规划体系

为支撑和落实总体规划确定的战略目标,完成边界外现状建设用地减量化任务,分层次、分类型、分阶段推进乡村地区的综合功能优化和效益提升。一方面从项目实施层次

研究土地整治项目可行性研究报告和增减挂钩实施方案等的编制技术要求和主要管控要素;另一方面从总体规划层次提炼核心控制指标和空间管制内容,厘清和分解从总体、详细到项目管理实施各个层次规划的任务,并寻找体系构建中的缺口。不拘泥于规划的法定性和完整性,通过土规重点专项—土地整治规划的4级体系构建(图2),将城乡空间布局优化、低效建设用地减量化和土地综合整治的思路贯穿始终。其中,市区土地整治规划衔接总体规划的目标和内容主要解决功能定位、目标导向问题;镇(乡)级土地整治规划即郊野单元规划(含增减挂钩专项规划)主要解决指标统筹、地类平衡、空间布局和项目分解问题;郊野单元规划实施方案(即类集建区<sup>③</sup>控详和增减挂钩实施方案)和土地整治项目在详细规划和实施层面解决项目规划许可、土地供应以及资金估算问题。

可以看出,此时的乡村规划体系并不完善,总体规划处于两规衔接阶段,建设用地总量管控仍以“2020土总规”指标为主;郊野单元规划的定位效力在城乡规划体系中尚不明确,部分区镇部门对规划效力和相关工作实施依据存疑;郊野单元规划实施方案重点聚焦在可以为项目提供空间许可的建设用地地块控规和提供指标的增减挂钩实施方案,对非建设用地类项目的实施路径缺乏统筹衔接。全类型统筹、全流程管理的乡村项目实施方案如何编制仍在探索中。

(3) 创新规划空间奖励机制,保障镇乡土地发展权

上海在2008—2011年“两规合一”规划过程中,各区(县)为预留未来发展空间将“集中建设区”范围划大,且实施阶段未与“集中建设区”外的建设用地减量化挂钩,造成建设用地总规模接近“天花板”。现状低效建设用地减量化成为1.0版郊野单元规划的主要任务之一,如何创新减量化激励措施和实施机制,成为推进1.0版规划实施必须回答的问题。另外,边界内外土地发展权的分配并不均衡,2012—2014年92.4%农转用征收

注释 ② “2020土总规”是指《上海市土地利用总体规划(2006—2020)》,是当时“两规合一”的重要成果之一。

③ 类集建区是指利用存增转化规模落图的建设用地规划空间,2.0版郊野单元规划改为有条件建设区,3.0版则取消使用。“存增转化”是指对在边界外开展存量现状建设用地拆除复垦的镇乡,按已复垦建设用地面积的一定比例,予以新增建设用地规划规模奖励的机制。类集建区的存增转化率为33%(即拆三还一,根据全市边界外拆除比理论值来测算),类集建区的使用需要双指标(新增建设用地指标和耕地占补平衡指标)激活。

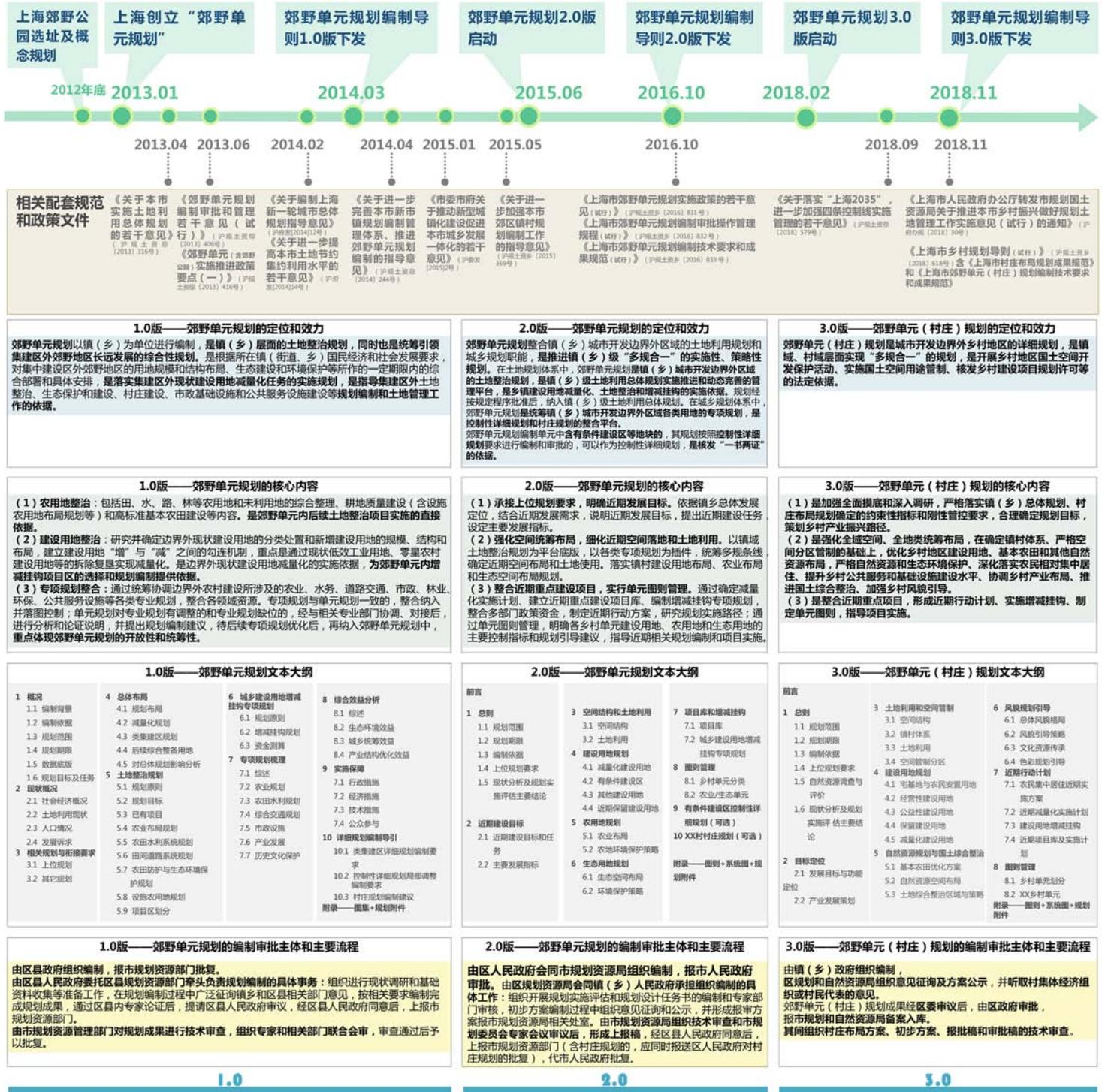


图1 上海1.0—3.0版郊野单元规划定位效力、核心内容、编审流程和配套政策的演变[1-9]  
资料来源:笔者根据参考文献自绘。

审批项目位于边界内,边界外主要是少量的交通、市政、新农村建设和特殊用地项目,难以适应镇乡的发展建设需求。

在整合衔接国家已有的增减挂钩、土地

整治等实施政策基础上,上海根据自身特点,创新形成政策包,包含:减量化后“拆三还一”的类集建区规划空间奖励机制(以下简称“拆三还一”政策)、建设用地增减挂钩

的指标和资金叠加、农地流转大户经营、已批控规适度调整(通过提高开发强度集约节约土地)、类集建区中集体留用造血用地定向出让(为减量化集体经济组织提供长远收益保

郊野单元规划创立前			郊野单元规划1.0版创立			郊野单元规划2.0版创立			郊野单元规划3.0版创立			
城乡规划	土地利用规划	土规重点专项—土地整治规划	城乡规划	土地利用规划	土规重点专项—土地整治规划	“两规合一”空间规划		土地整治规划	“多规合一”国土空间规划		土规重点专项—村庄布局规划	
总体	上海市城市总体规划	上海市土地利用总体规划	上海市城市总体规划	上海市土地利用总体规划	上海市土地整治规划	上海市城市总体规划和土地利用总体规划		上海市土地整治规划	上海市城市总体规划和土地利用总体规划(省级国土空间规划)		全市村庄布局汇总	
分区	郊区县总体规划	郊区县土地利用总体规划	郊区县总体规划	郊区县土地利用总体规划	区级土地整治规划	浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划		区级土地整治规划	浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划(市级国土空间规划)		区级村庄布局规划	
单元	新市镇总体规划	镇乡土地利用总体规划	郊区县总体规划	镇乡土地利用总体规划	郊野单元规划	浦东新区和郊区新市镇总体规划暨土地利用总体规划		郊野单元规划	浦东新区和郊区新市镇总体规划暨土地利用总体规划(乡镇级国土空间规划)		镇级村庄布局规划	
详细	村庄规划	?	村庄规划	郊野单元规划实施方案(类集建区控规)			有条件建设区控规		郊野单元(村庄)规划			
实施	项目许可	项目审批	用地预审、农转用审批	土地整治项目可研	项目许可	用地预审、农转用审批	土地整治项目可研	项目实施	项目许可	用地预审、农转用审批	土地整治项目可研	村庄规划设计(乡村项目实施方案)(工程方案设计+项目许可、用地预审、农转用审批同步进行)

图2 上海乡村地区空间规划体系的演变  
资料来源:笔者自绘。

障)、年度建设用地减量化计划与土地出让计划、新增建设用地计划联动考核管理等。

“拆三还一”政策在实施过程中受到镇乡的欢迎,通过边界外低效建设用地减量化,将节约出的指标<sup>④</sup>用于边界内的国有用地开发,并获得类集建区的规划空间奖励。其本质是利用空间的二次分配给予镇乡一定的土地发展权,利用集体建设用地置换为国有建设用地的土地增值收益,支付土地整治的成本,达到解决国有建设用地指标不足、集体建设用地低效利用、用地分散带来的生态环境问题等目的,是促进城乡空间结构重组、产业结构升级、推动镇村级经济转型发展的重要手段和核心动力。指标交易、类集建区奖励等发展权的转移流动,使乡镇政府与区县政府土地出让收益分成有所改变,乡镇政府参与到发展权的配置与博弈中,且这种博弈延续到“上海2035”关于城市开发边界的划示中,即将已批的类集建区纳入城市开发边界管理。

## 1.2 2.0版:规划的衔接与内容完善

### 1.2.1 主要背景

2014年5月,上海启动新一轮城市总体规划的编制。2015年6月,按照国家推进生态文明建设的总体部署,贯彻落实上海市委、市政府关于促进城乡发展一体化的工作要求,提升上海建设“卓越的全球城市”的综合竞争力,持续发挥郊野单元规划对乡村地区规划引导和实施管理的积极作用,衔接正在编制的市、区、镇(乡)3级“2035总规”,展开2.0版郊野单元规划的研究。

2.0版郊野单元规划延续1.0版的成果精髓,主要内容包括:(1)承接上位规划要求,明确近期发展目标;(2)强化空间统筹布局,细化近期空间落地和土地利用;(3)整合近期重点建设项目,实行单元图则管理(图1)。

### 1.2.2 主要特色

(1)衔接“2035总规”新要求,确立了一套完整的成果形式

此时的上海正处于从“两规合一”向“多规合一”转型、各级“2035总规”编制、“新三线”划示的过渡时期,与各级规划的新要求进行衔接是2.0版升级必然面临的任务,特别是与同属镇域规划层面的新市镇总规之间的衔接。两者关系的探讨从替代、并行到最终确定为:新市镇总规为上位规划,统筹全镇域空间布局,保障底线型、公益性设施空间,指导近期项目建设;郊野单元规划为下位规划,聚焦边界外乡村地区,在衔接远期的基础上着重近期建设任务、减量与新增空间、指标的统筹和落实。这可能是本轮国土空间规划体系重构后的过渡期间,每个地方镇乡规划实践者都会面临思考和抉择的问题。

2.0版郊野单元规划在成果应用上突出层级简化和一张图管理,使基层领导“看得懂、愿意用、可优化”,形成一套完整的成果形式,包括“1个文本+1个项目库+1套图则”,并形成编制技术要求和成果规范、编制审批操作管理规程、实施政策的若干意见等配套规范/政策文件。

(2)首次使用单元图则管理,落实建设空间、农业空间和生态空间的管控要求

上海从1.0版开始探索边界外乡村地区的图则管理方式:1.0版借鉴城镇地区控规图则的编制方法,形成建设用地地块控规图则的样式(图3),到2.0版在探索全域空间用途管制的基础上形成单元图则的样式,并开始应用。

首先在单元划分上,以郊野单元为基础,衔接新市镇总规进一步划分乡村单元,形成“郊野单元—乡村单元”的空间网格结构,并尝试分类为农业和生态单元,以单个农业或生态单元为范围制作管理图则,但由于上海自身自然资源基底特点,除部分生态廊道空间可以被划为生态单元外,大部分为农业单元。此时的乡村单元范围基本以几个行政村或一块完整的生态廊道空间为边界,单元大小在10—20 km<sup>2</sup>不等。

其次通过单元图则管理(主要是单元规划图和单元指标一览表,图3),明确各乡村单元建设用地、农用地和生态用地的主要控制指标和规划引导建议,指导近期相关规划编制(当时主要是有条件建设区控规和村庄规划)和项目实施。建设用地明确各个建设地块的用地性质、开发强度、建筑高度等管控要求;农用地明确基本农田和设施农用地等管控要求;生态用地明确林地、水域等管控要求。

(3)细化镇村建设用地管制分区,延用空间奖励机制

根据2.0版的镇村发展需求,更细致地区分镇村建设用地管制分区,包括减量化建设用地、有条件建设区(经营性建设用地)、其他建设用地(公益性建设用地)、近期保留建设用地、其他保留建设用地。通过对各类建设

注释 ④ 指标的使用包括指标自用、指标收购和指标交易3种模式,各区可根据实际情况和发展需要进行区内平衡。