

资源紧约束背景下超大城市乡村振兴战略和规划策略的思考——以上海为例

Research on Rural Revitalization Strategy and Planning Measure in Megacities under the Stringent Resource Constraints: A Case Study of Shanghai

周晓娟 ZHOU Xiaojuan

摘要 在实施“上海2035”总体规划的背景下,上海城乡一体化进入了新的发展阶段。乡村地区是上海大都市的重要组成部分,也是上海城乡统筹发展的短板,现状底数不清、村庄规划滞后、建设用地减量、存量土地盘活困难等问题制约了乡村发展,迫切需要遵循乡村自身发展规律,在资源紧约束背景下,探索具有时代特征、中国特色、上海特点的超大城市郊区乡村振兴和城乡融合发展之路。在对标全球知名城市乡村,借鉴国内乡村建设先进经验,结合上海乡村自身特点的基础上,提出乡村是卓越全球城市的生态功能、人文功能和创新功能的重要承载区,是生态之城的绿色本底,是村民生产、生活、创业空间。加强上海乡村振兴规划与“上海2035”总体规划的对接,把握好规划底线约束,保持规划适度弹性,优化城乡功能布局,推进上海乡村规划“多规合一”,积极探索在资源紧约束背景下实施乡村振兴的空间规划和管理新模式。

Abstract Under the background of implementing 2035 Shanghai Master Plan, Shanghai urban-rural integration has entered a new stage of development. Rural area is an important part of Shanghai metropolis and also a shortcoming of Shanghai's overall urban and rural development. A series of factors restrict Shanghai's rural development, including obscure status quo, lags in village planning, reduction of construction land, and difficulties in revitalizing land stocks, which make it urgent to identify and follow the laws of rural development. Under the background of tight resource constraints, we should explore the path of rural revitalization and urban-rural integration in the suburbs of the megacities. It is essential to learn the experience of the world's most famous cities and villages, draw on the advanced experience of domestic rural construction and combine with the characteristics of Shanghai's rural areas. The village is an important area carrying the ecological function, human function and innovative function of the excellent global city. It is the green base of the ecological city and the space for villagers to produce, live and start businesses. It is necessary to strengthen the connection between Shanghai Rural Revitalization Plan and Shanghai 2035 Master Plan. It is needed to grasp the constraints of the bottom line of the plan, maintain the appropriate flexibility of the plan, optimize the layout of urban and rural functions, promote the multi-standard integration of rural planning in Shanghai, and actively explore and implement the new spatial planning and management model for rural revitalization under the background of resource constraint.

关键词 资源紧约束 | 超大城市 | 乡村振兴 | 生态补偿 | 宅基地制度

Keywords Resource constraints | Megacities | Rural revitalization | Ecological compensation | Homestead system

文章编号 1673-8985 (2018) 06-0022-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20180603

作者简介

周晓娟
上海市城市规划设计研究院
规划三所副所长,新农村研究中心副主任,高级工程师

党的十九大报告提出乡村振兴战略和“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,焦点直指在城镇化进程快速推进的同时伴生的农村发展滞后问题。2018年中央一号文件中提出,实施乡村振兴战略,是解决人民日益增长的美好生活需要和

不平衡不充分的发展之间矛盾的必然要求,是实现全体人民共同富裕的必然要求。新成立的自然资源部为统筹乡村资源配置,优化乡村各类空间布局,深入推进乡村振兴战略实施,出台了关于加强村庄规划促进乡村振兴的指导意见。

近年来,在实施“上海2035”总体规划的背景下,上海城乡一体化进入了新的发展阶段。乡村地区是上海大都市的重要组成部分,也是上海城乡统筹发展的短板,由于中心城强大的虹吸效应,上海的农村明显落后于浙江和江苏等省市,更多承担着生态功能、背负着建设用地减量的重任。当前,上海城乡发展不平衡不充分问题比较突出,近几年上海也做出了诸多有益的探索,比如推进农民集中居住、建设郊野公园、提炼乡村风貌元素、“土地整治+”等。但现状底数不清、村庄规划滞后、建设用地减量、存量土地盘活困难等方面制约了乡村发展^[1]。本文对超大城市乡村振兴的研究,一方面全面贯彻落实国家的乡村振兴战略部署和对上海工作的要求,聚焦内涵发展;另一方面,切实遵循乡村自身发展规律,在资源紧约束背景下,探索具有时代特征、中国特色、上海特点的超大城市郊区乡村振兴和城乡融合发展之路。

1 上海乡村发展现状特征及存在问题

上海乡村地区总用地面积约4 047 km²,共有103个涉农乡镇,1 585个行政村,3.3万个自然村,农业户籍人口共约136万人,宅基地共约75.5万个(图1)。总体呈现4个方面的典型特征。

1.1 空间环境方面,呈现出地势平坦、水系发达、村落居住点布局分散、土地利用效率低等特征

上海属长江三角洲冲积平原,整体呈现出“凭江临海、河湖浦荡、九峰多泖、水乡田园”的江南水乡风貌特征,并以古海岸线“冈身线”和长江为分界,形成特征鲜明的西部湖沼平原、东部滨海平原、崇明沙岛平原3种截然不同的地貌类型。由于地势平坦、村组规模小,加之20世纪90年代以前农村地区建房管理较为粗放,村宅沿路、沿渠呈线性分布。农村建设用地总量规模大,人均建设用地面积大,土地使用效率低下。户均宅基地面积561 m²^[2]。全市3.3万个自然村中,10户以下自然村占比44%,30户以下自然村占比超过70%,布局比较分散。

1.2 经济社会发展方面,新产业新业态发展需求旺盛,本地人口老龄化、外来人口多元化趋势明显,公共服务有待精准化配置^[3]

一方面,上海乡村地区目前仍以农业为主,现代都市农业处于起步阶段;本地人口老龄化问题严重,部分地区老年人比例超过50%。另一方面,近年来,随着郊区环境品质的不断提升,休闲旅游、民宿等新产业新业态发展需求旺盛。从人口结构来看,全市村庄外来人口比例为65%,远郊村外来人口占比普遍在30%左右,近郊村外来人口占比普遍在70%以上。近郊以务工人员为主,远郊兼有务农、务工人员。外来人口多元化趋势明显,市民下乡租住民宅群体日益庞大。基于上述发展趋势,上海乡村地区公共服务的精准化配置水平有待提高,如面向本地老龄人口的农村养老、对接周边省市的乡村道路贯通、面向新产业新业态的支持政策和政府服务等。

1.3 文化遗存方面,江南水乡的吴越文化与中西合璧的外来商业文明在上海乡村地区多元共生

上海内溯太湖流域,同时又是西方各国经海路进入中国的重要口岸,中华传统文化在乡村地区遗存丰富。其中,“冈身线”以西地区呈现水网密布、村落集聚的江南水乡格局,村宅建筑风貌和村民美学认同均为“粉墙黛瓦”,即墙体以白色为主,屋面一般为小青瓦悬山或硬山,如青浦、嘉定、松江和金山。“冈身线”以东地区的传统江南韵味逐渐减弱,部分传统建筑体现了“海纳百川、兼容并蓄”的设计理念,主要特征是在传统风貌民居局部点缀西方建筑装饰,如老虎窗、圆山花等;2000年前后翻建的民房以现代风格居多,混杂欧式元素,建筑色彩多元(屋顶多为红色、蓝色等),如浦东和崇明^[3]。

1.4 乡村居民收入方面,上海乡村就业以非农为主,收入以工资性收入为主,城乡居民的生活水平差距逐步拉大

上海农村从业人员总体呈下降趋势,就

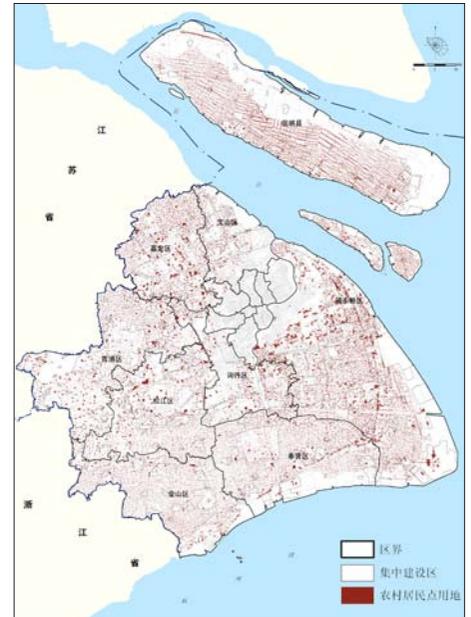


图1 上海市农村居民点现状用地图
资料来源:笔者整理自绘。

业以非农为主。农村从业人员从2000年的253万人下降到2016年的158万人,从行业看,主要分布在第二产业和第三产业,分别占57%和18%。农村居民收入以工资性收入为主,占居民总收入比例为74%。2016年农村居民与城市居民人均可支配收入分别为25 520元和57 692元,二元收入比为44%左右。

从近期乡村调研情况来看,上海在乡村振兴发展中主要反映出几个方面的问题:

(1) 乡村建设用地需求与基本农田保护和建设用地减量化工作矛盾突出,乡村民生配套设施落地难

上海从2015年开始推动低效建设用地减量化,“上海2035”总体规划确定了建设用地总规模3 200 km²的“天花板”,各类建设项目的用地指标,均需依靠减量化腾挪空间,而减量化成本高昂,再加上城乡地价差距较大,导致农村用地比较效益递减,用地指标难以保障^[1]。本市农村建设用地布局零星分散,宅基地归并平移、村级公共服务设施(停车场、污水处理、垃圾收集等)、设施农用地管理和农用地复合利用等经常与基本农田划定和管控要求发生矛盾,发展乡村旅游需要的餐饮、住宿、

卫生等配套设施建设难以落地;郊野公园内相关配套服务设施的用地指标受限,无法充分发挥应有的功能效应^[4]。

(2) 乡村规划建设大多停留在“美丽乡村”的环境美化阶段,缺乏镇村统筹以及对乡村产业的深入思考

当前乡村工作的重心主要是“美丽乡村”建设中的环境整治和农房修缮,缺少镇村联动的统筹考虑,对镇区的公共服务功能、产业功能和社区建设比较忽视,尤其对乡村的造血机制以及农民增收缺乏研究。

(3) 上海郊区农业产业定位不清晰,现代都市农业功能较弱

农业发展仍以传统农业为主,向二三产业延伸融合的层次较低,乡村旅游主要以农家乐和观光为主,缺少高品质和多元化的乡村旅游产品。上海农业仍以家庭耕种传统模式为主,呈现出“小而散”的种植格局,农业规模化、组织化程度较低,农产品销售还是以传统方式为主,“互联网+”新模式、新业态还较少。

(4) 纯农地区和生态保护区的农民增收问题较为突出

青浦、松江等地区部分地处生态保护区、水源保护地和纯农地区的乡镇面临着发展困境,生态补偿机制不健全,补偿水平不高,这些地区的农民收入问题更加突出。

综上所述,上海的乡村并非传统城乡二元结构中的农村,它是上海大都市的有机组成部分,是大都市的郊区,目前发展呈现出郊区农业走向现代都市农业、人口结构失衡、新产业新业态需求旺盛、多元文化共生等经济社会转型特征,应结合上海卓越全球城市发展定位,以提升上海城市能级和城市核心竞争力为着力点,面向全球,面向未来,探索体现全球城市特点的乡村振兴战略。

2 超大城市郊区乡村振兴发展战略

乡村衰落与振兴,是世界范围内的普遍命题。根据发达国家和地区的乡村发展历程来看,在不同发展阶段,乡村具有不同的需求和发展特征。但其乡村发展往往经历几个阶段:

第一阶段是物质环境的改善,第二阶段是产业培育发展,第三阶段则是文化价值的提升。日本的一村一品、德国的村庄竞赛、法国的卓越乡村、台湾的社区更新都通过一定阶段长期持续的发展,强化特色生态本底、强化特色产业、提升人文活力。

2.1 超大城市城郊型乡村的总体定位

超大城市郊区的乡村有其自身的发展规律和特点,研究表明,全球城市的乡村发展常体现以下5个特征:(1) 全球城市的乡村是大都市域的有机组成部分,是城乡融合发展区域,各种资源要素自由流动;(2) 全球城市的乡村承载大都市的重要生态功能,郊区以有偿方式为市区维护生态环境;(3) 全球城市的乡村产业融合发展,且非常重视具有生态休闲、自然教育、参与体验等多重功能的现代都市农业发展;(4) 全球城市的乡村形成以集中居住为主的乡村社区的模式,并承载着文化传承、创新创业的全球城市功能;(5) 全球城市的乡村交通出行便捷、公共设施和基础设施配套标准和品质与城市相统一。

对标全球知名城市乡村,借鉴国内乡村建设先进经验,结合上海乡村自身特点,上海乡村总体功能定位为:乡村是卓越全球城市的生态功能、人文功能和创新功能的重要承载区,是村民生产、生活、创业空间,是广大市民享受田园生活、亲近自然的体验空间;是承接全球城市新兴业态,承载创新制造的新空间,是打造具有全球影响力的科技创新中心的新动力,也是弘扬江南文化、农耕文化的新载体^[4]。

2.2 超大城市郊区乡村振兴发展战略

随着城镇化的不断发展,超大城市郊区的乡村应具有生产、生活、生态、文化四重基本功能^[2]。

2.2.1 生态:构筑都市生态安全的基本单元

英国是全球乡村建设和发展的典范,其乡村建设与发展的主要经验是通过一系列的政府干预,扶持乡村发展,促进城乡融合。自20世纪40年代末开始推行的“绿化带”政策和“乡

村公园”政策,注重对乡村自然景观与特色建筑的保护,在完善基础设施和农村生活水平的同时,为大城市保留了农业生产用地,保护了美丽的乡村生态环境^[5]。

作为超大城市的上海,乡村的良好生态环境是其区别于高密度封闭的城市建成区的重要特征之一。依托乡村生态基底,保护和重塑丰富多样的原生态自然生境,整体强化江、河、湖、海、岛等多要素叠合的水系城市特征,彰显水城共生的水系城市底蕴,进一步凸显上海枕湖依岛、林田共生的自然山水格局,强化生态空间对市域空间结构和布局的硬约束,保障城市可持续发展。严格保护总规中划定的一类、二类和三类生态空间,以及近郊绿环、生态间隔带、生态走廊等生态修复区域^[6](图2)。

补齐上海生态环境短板,落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,加强耕地和永久基本农田保护建设,持续改善水环境。乡村作为都市生态安全的基本单元,维护物种多样化,保护生态敏感区和水源地,加强各类生态要素的融合发展,促进永久基本农田集中连片建设,形成由水脉、农田、林网组成的复合生态空间,推动乡村低碳循环经济和生活方式(图3)。

2.2.2 生产:承载产业融合发展的重要空间

(1) 以功能多元化为方向,推动都市农业现代化

东京、伦敦等全球城市依然保留着广阔的农业空间,重视农业功能,上海推进乡村振兴,依然应高度重视农业的基础地位。上海农业定位为都市农业,主要包含3方面内容:一是发挥农业生态功能;二是发挥休闲农业功能;三是科技农业总部经济^[7]。紧紧围绕都市农业,进一步优化农业产业结构,通过现代农业休闲观光、特色农产品加工销售、生态教育等多种形式推进一二三产融合发展,突出农业的产业联动作用,发挥农业多功能性。

完善都市现代农业的多元化功能。大力发展绿色农业、品牌农业、服务农业和智慧农业,建立市场导向的农业科技创新体制机制,提升农业科技创新能力。把农业生产与田园综



图2 上海市域生态空间规划图
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。

合体、休闲旅游、体验民宿、养生养老等相互结合,形成新业态新模式。

推进具有全球影响力的农产品贸易中心建设。按照专业化、市场化的要求,构建多层次农产品市场体系,充分发挥上海城市综合服务优势,推动上海打造成为具有世界影响力的农产品贸易中心。

(2) 以产业兴旺为重点,着力提升郊区产业高质量发展

东京、纽约、伦敦等全球城市乡村不仅以田园风光为特色,更以各类特色小镇形式集聚教育、医疗、科技、人才等资源,承载着全球城市核心功能。上海乡村是提升城市功能和城市能级的战略空间,应以特色小镇为载体,集聚和吸引科创、教育、养生等资源,为科技型、生态型企业总部入驻预留空间^[7]。充分利用存量空间,提出农业与旅游、文化、教育、康养等产业深度融合的发展思路和策略。利用互联网推动传统产业更新,提供多样化的创新创业空间,培育新兴业态。

2.2.3 生活:营造环境友好生活的宜居之所

(1) 推进居住向乡村社区或城镇集中,改变当前上海农村居住分散的格局

参照东京、伦敦等全球城市的乡村社区模



图3 上海市域农业空间规划图
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。

式,上海乡村要改变当前居住分散的格局,优化乡村空间布局,促进乡村集中居住,建设乡村社区和集镇。

按照“保障农民利益、促进建设用地减量化、优化乡村用地布局”的总体要求,积极推进农民集中居住,从根本上改善农民居住条件,提升公共服务水平,促进土地高质量利用。坚持“城镇集中居住为主、农村集中归并为辅”的总体导向,实施村庄分类管控,严格控制规划撤并村建房行为,鼓励保留村集中归并;优先推进“三高两区”(高压线、高速公路、高速铁路沿线,生态敏感地区,环境整治地区)和30户以下自然村进城镇集中居住,因地制宜实施农村集中归并^[8]。

(2) 保障公共服务设施,营造乡村社区生活圈

多数国家在经济发展到一定阶段后逐渐重视农村的发展和农村地区的公共物品供给,最终实现城乡均等化的基本公共服务水平。

上海乡村地区应结合人口和用地的布局,依据服务半径,合理安排道路交通、给水排水、电力电信、环境卫生等基础设施的规模、布局和建设标准,合理确定村委会、医疗、教育、文体、商业、公交等公共服务设施的规模与布局。

通过建立全覆盖、均等化的公共服务体系,强化弱势群体的基本公共服务保障,提升乡村地区公共服务品质,形成有安全感和归属感的乡村社区生活圈。

2.2.4 文化:保护历史文化遗产的重要载体

全球城市的乡村都非常关注乡村文化的保护,日本对于传统的手工艺和文化技艺,政府会通过专项资金予以保护传承,并颁布了《文化财产保护法》。

上海的乡村地区积累了丰厚、独特的生活文化特色,形成了大量的非物质文化遗产。在发展中应遵循乡村自身发展规律,注重挖掘和继承江南传统文化,尊重和保护村庄肌理、自然水系、建筑风貌等特色文化元素。按照《上海市郊野乡村风貌规划设计和建设导则》,以“冈身松江文化圈、淞北平江文化圈、沿海新兴文化圈、沙岛文化圈”4个文化圈分类引导,塑造各具风采的江南田园风貌^[9]。

因循传统文脉,最大限度地保留和延续承载历史文化信息与反映乡村社会文化特质的风貌要素。重点保护2个中国历史文化名村和5个中国传统村落,以及69个保护村、400余项非物质文化遗产;传承文脉,积极挖掘,保护并集中展现上海传统文化和地方特色内涵的乡村文化。

3 上海乡村振兴规划策略

加强上海乡村振兴规划与“上海2035”总体规划的对接,把握好规划底线约束,保持规划适度弹性,优化城乡功能布局,推进上海乡村规划“多规合一”,积极探索在资源紧约束背景下实施乡村振兴的空间规划和管理新模式。

3.1 城乡一体,统筹规划

城乡二元结构是阻碍城乡融合发展的重要因素,是导致城乡发展不平衡的重要原因;城乡一体是建设卓越全球城市的重要保障,是提升上海能级和核心竞争力的重要基础。推进上海乡村振兴战略,关键要破除城乡分割、城乡二元结构的体制机制障碍,转变过去“重

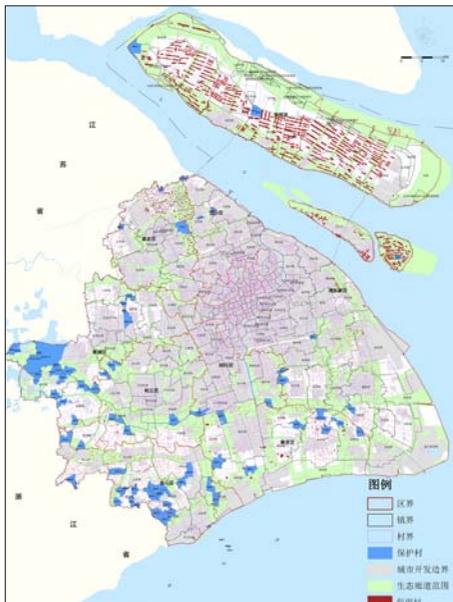


图4 全市保护保留村布局图
资料来源:笔者整理自绘。



图5 全市高压线影响和水源保护区村庄布局图
资料来源:笔者整理自绘。

城市、轻乡村”的发展思路,强化“钱、地、人”等要素的供给,促进资源要素城乡自由流动和城乡市场统一,激活上海乡村发展内在活力。

按照“上海2035”总体规划,优化城乡体系空间布局,形成由“主城区—新城—新市镇—乡村”组成的城乡体系。主城区提升功能能级,新城突出综合性节点城市功能,新市镇分类协调发展,乡村凸显人与自然和谐的宜居功能^[6]。加强城乡联动,中心城区和郊区乡村有很强的互补性,城区有市场、有技术、有人才等

优势,乡村有优质农产品、有空间、有优良的生态环境等资源,应各扬所长,加强对接。

上海的乡村振兴是镇与村联动协同发展、共同振兴。新市镇是乡村振兴的推进主体和重要支撑点,是土地节约集约利用的承载空间,是一二三产融合发展平台,是乡村公共设施集中配置的重要空间^[7]。积极发挥交通引导城乡空间布局的作用,加快推进上海乡村交通网络建设,加强新城、新市镇和村庄的多层次交通联系以及乡村和周边地区的交通关联,形成便捷、顺畅的城乡一体的交通网络体系。

3.2 分类规划, 差异发展

在“上海2035”总体规划的指导下,明确村庄发展的分类引导,高质量做好乡村布局规划,保障乡村发展规划空间。

(1) 保护村, 重点突出村庄整体风貌保护

主要是指列入中国传统村落名录的村庄以及候选村庄;位于郊区32片历史文化风貌保护区内的村庄;以及整体具有较高传统风貌特征和历史文化价值的自然村^[2]。

保护村庄整体风貌。划定核心保护区和建设协调区,明确保护对象和原则重点。对文物古迹、古树名木进行严格的保护,延续体现传统风貌元素的基本格局和原始形态,如民居、院落、街巷、河道等。在维持原有总体风貌的基础上进行综合环境整治。可适度发展休闲、旅游、创意产业等,实现保护与发展的相互促进和良性循环,提高农民收入。

保障基础设施和公共服务水平。在现状基础上完善基本配置,结合自然村落的布局,进行组团式配套,共享公共服务设施。包括8项基本功能,含村委会、老年活动室、卫生室、体育健身点、文化舞台、为农综合服务站、停车场、公共厕所等。

(2) 保留村, 重点是优化组团式布局, 统筹配置公共设施

主要是指根据现状村庄的规模、区位、产业、历史文化资源、集聚度等进行综合评价较高的村庄。包括村庄户籍人口规模2 000人以上、交通区位良好、产业活力村庄、集聚型村

庄^[2](图4)。

鼓励结合现状自然村布局,适当考虑紧凑组团式发展。按照“三个集中”的要求,优化村庄布局,加快集中集约节约用地。同时,因地制宜对存量农宅进行功能置换,发展休闲养老、乡村客栈、创意办公等设施。

就近依托城镇的公共配套。从提升公共配套品质和资源使用效率出发,保留型村庄应主要就近依托城镇的公共服务职能。距城镇较远的村庄,鼓励居民点组团式布局配置公共设施,在现状“三室一点”基础上适当完善。结合农民生活和农业生产服务的相关需求进行基本配置,包括7项基本功能,含村委会、老年活动室、卫生室、体育健身点、为农综合服务站、停车场、公共厕所。有条件的村庄建设文化舞台或戏台,形成乡村社区中心。

(3) 撤并村, 重点是有序安排农民进城入镇

主要是指受环境影响严重的村庄;居民点规模小、分布散的村庄;以及集建区范围内和毗邻集建区的村庄。近期需根据农民意愿,集中推进上述村庄居民迁移。不鼓励撤并村庄进行“美丽乡村”的投入改造。对于近期不能完成撤并的村庄,需进行适应性的配置,确保居民基本环境和生活需求^[2]。

优先安排受环境影响严重的村庄居民的迁移。结合“三线”划示工作,对受环境影响严重的村庄,包括位于生态敏感区、水源保护地内以及受高压线、高速公路和高速铁路严重影响的村庄,近期优先安排农民进城入镇(图5)。

按照减量化工作推进要求,有序实施部分村庄归并。对于永久基本农田内、规模较小、分散发展的村庄,应视实际发展情况,分期实施撤并。

3.3 盘活存量, 精明收缩

当前,城市规划开始从增量规划时代转入存量规划时代。而乡村规划一直都是最典型的存量规划,甚至减量规划。为缓解人口快速增长与资源环境紧约束之间的矛盾,上海市规划建设用地总规模控制在3 200 km²以内,乡村单元可分配到的用地指标进一步收紧。至2035

年,全市城市开发边界外农村居民点用地减到190 km²。根据各郊区总体规划,规划保留村落0.95万个,撤并村落2.42万个,自然村减量约70%。同时目前上海采用了全国最严格的发展控制体系,形成市域生态、农业和城镇“三大空间”,其中要求充分发挥耕地的生态保育功能,倒逼城镇紧凑发展。在这样生态底线管控、用地空间锚固的发展天花板中,无论是农民集中安置,还是乡村振兴产业发展,都涉及到了现行土地政策下的用地难题。

(1) 制定评估体系,推进城市开发边界外现状工业用地减量化

在建设用地“减量化”的背景下,近几年,本市开发边界外现状工业用地呈现逐年减少的趋势,总量上从2013年的207.8 km²降至2016年的180.6 km²。

开发边界外现状工业用地总体绩效不高,平均产出仅为全市工业用地平均产出的30%左右。当然,随着产业逐步升级,市场竞争加剧,规模化专业化特征日益明显,部分村级工业用地逐步转型,引入了部分“三低一高”优质企业,亩均产出可达千万元以上,地均产出甚至高于镇区开发边界内产业地块,有效带动了村集体经济的发展,就近解决了农民就业。

因此,在实际操作中,一方面坚持总体减量原则,在总量控制的前提下,全市工业用地集中集约布局,新增工业用地选址于产业基地、产业社区内,开发边界外工业用地以减量为主要方向。另一方面制定评估体系,从“经济效益、社会效益、环境效益”3个维度对开发边界外现状工业用地进行全面评估。经济效益方面主要包括:工业门类、产出效率、税收情况、厂房租金等。社会效益主要包括:区位及交通适宜发展情况、就业人口素质情况、促进本村劳动力就业情况等。环境效益主要包括:建筑质量、污染程度、环保手续完善度等指标,设定评分权重,利用层次分析方法对开发边界外现状工业用地进行综合绩效分析,对少量确实较优的工业用地予以保留。对拟保留的工业用地,通过问卷、实地调研等形式,深入掌握用

地现状与发展诉求,并鼓励企业向符合全市产业发展的方向转型,促进村级经济的持续快速发展。

(2) 通过多要素评估,有序推进宅基地收缩减量

宅基地的减量是重点也是难点。首先满足镇域的规划意向和各类项目安排,其次将“三高两区”和30户以下自然村纳入撤并,剩余不涉及上述因素的居民点,采取要素评估的方法通过计算机量化处理评分,将评分结果作为宅基地布局方案的主要依据。

构建综合评价模型,将居民点规模、离散度、建筑年代、老龄化和自住率作为主要评价因子,设置不同的权重,对每个居民点进行评分,评分结果可作为保留和撤并的参考依据^[10]。

加快推进农村低效建设用地减量化的同时,推动减量化指标优先用于公共服务设施、基础设施、生态环境保护以及优质乡村振兴产业项目,切实落实部分减量化指标用于乡村建设,保障上海乡村适度发展权利,支持乡村造血功能(图6)。

3.4 底线约束,弹性规划

在明确底线约束的同时,考虑到乡村建设项目的不确定性,须在规划中给予一定的弹性。乡村规划的底线条件主要包括空间类底线,将生态廊道、水源保护区、A类基本农田、“三高”控制线、邻避设施控制线等精细落地,细化管控要求;同时还包括总量类底线,明确区镇村的建设用地规模、基本农田规模以及减量化任务要求。

在村庄建设空间内划定村庄建设规模边界和扩展边界,引导形成相对集中、集约高效的村庄建设布局。在确保建设用地规模不增加、耕地保有量不降低、自然历史文化遗产不减少和永久基本农田数量有增加、质量有提高、生态有改善的前提下,可以在上位空间规划统筹下对乡村空间布局进行优化调整。在用地指标上,区镇可适当预留一定的规划建设用地空间指标用于乡村公共服务配套设施和产业新业态发展。

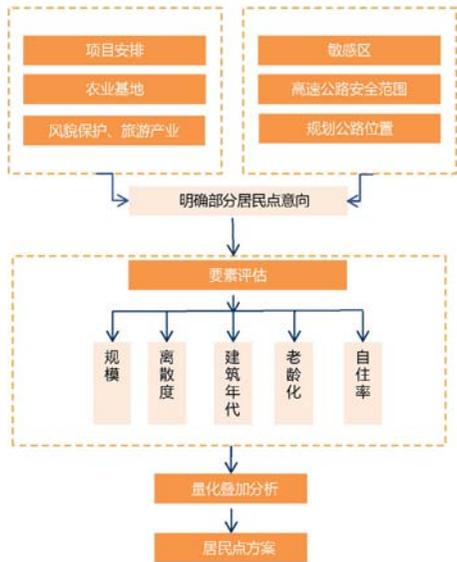


图6 宅基地减量化技术路线分析图
资料来源:笔者自绘。

例如在上海市金山区廊下镇郊野单元规划(2.0版)中,为体现乡村建设需求特点和零星建设用地需求,设定8项选址条件,通过建设项目逐步明确、滚动落地,实行动态弹性管控。8项选址条件具体为:(1) 必须依托存量建设用地(50%以上);(2) 新增用地不得占用永久性基本农田和新增耕地;(3) 布局相对集中、因地制宜,适度分散;(4) 具有基本排污纳管条件,不对外围环境产生负面影响;(5) 用地开发要求复合集约、功能混合;(6) 形态设计体现农村生态特色风貌;(7) 功能需与农业生产、休闲旅游、生态开发紧密相关;(8) 禁止商品住宅和工业项目开发^[10]。

3.5 全域整治,生态修复

按照山水田林湖草系统治理的理念,进行全域整治、全域规划,对田水路林村进行全要素综合梳理整治,建成农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态集约高效的美丽国土新格局^[11]。

(1) 以“土地整治+”激活乡村内生动力为补足乡村地区发展短板,近年来,上海探索了“土地整治+”的乡村振兴发展模式,通过市级土地整治项目、郊野公园等重点项目,切实改善乡村地区生产、生活和生态环境,

补足基本的公共服务设施,适时引入和孵化体验式农场、乡村民宿、乡村文创等农村新业态,促进试点区域生产、生活、生态融合,激活乡村发展内生动力,已初步取得一定成效^[1]。从各区的试点情况来看,项目主要分为乡村复兴型、都市观光型、城乡统筹发展型、乡村风貌保护型等。在规划层面,统筹考虑土地整治项目与区域整体发展、乡村振兴等的关系,统筹落实农田、水体、道路、林网、村庄等工程,强化郊野空间的多功能复合利用。

(2) 深入推进自然资源整体保护、系统修复和综合治理

开展自然资源统一调查与评价,强化生态底线要素,统筹农业、林业、养殖业、水环境等农村土地空间和生产要素,形成具有针对性和特色性的郊野空间规划控制要素。例如在《上海市金山区廊下镇郊野单元规划》(2.0版)中,从生态空间(如森林覆盖率、水面率)、建设规模(如建设用地减量目标)和污染排放(如主要农产品有机、绿色及无公害产品种植面积比重、面源污染控制)等角度描述规划期末的生态目标,提出水质改善、土壤修复的具体措施^[10]。同时对农产品结构、休耕轮作方式、“种养结合”循环农业、复合林业等方面提出引导性的策略,构建和提升乡村自然环境系统,促进“山水田林人居”和谐共生。

4 乡村振兴规划实施政策机制

结合乡村振兴规划策略,聚焦宅基地的减量和存量转型利用、生态补偿环境补贴机制、乡村治理现代化、设施农用地利用等方面,研究乡村地区规划土地管理制度和支持政策,逐步完成乡村振兴的政策支持体系和操作路径。

4.1 建立多元化生态补偿机制

2009年上海市就提出通过纵向补偿模式,调节公益林、基本农田、水源保护地等发展薄弱区域,使生态经济价值的外部性内部化。但上海的生态补偿多集中于水源保护、基本农田保护、植树造林等方面,覆盖面仍然较小。已实施的生态补偿领域也依然存在较大缺口。而

且近年来,为了加大生态环境保护,一产不断调整产业结构和方向,生态效益提升的同时也带来了经济效益的下降,乡村产业发展转型依旧处在“阵痛期”。在生态优势转向生态红利之前,生态补偿在缩小中心城区和郊区的发展界限中发挥着重要作用。

目前通过政府财政一次性转移支付的生态补偿,并不能缓解或者说弥补郊区为生态品质追求带来的发展暂缓,同时财政补贴并没有完全惠及受影响的村民和村庄。可以说,生态补偿和转移支付作为市级的顶层设计,其精准量化和合理分配对涉农区的长远经济发展和全市生态基底的统筹具有重要意义,亟需建立多元化生态补偿机制,促进乡村振兴有效实施。

一是结合经济发展水平量化生态效益,建立完善的补偿制度和科学的补偿标准,市级财政托底。联合规划资源局、农委、绿容局、环保局等部门,综合考虑各区各镇的生态保护面积,以生态建设投入以及生态保护成效确定财政转移支付的分配方式,重点向生态保护面积大、产业发展限制多的地区倾斜,体现补偿的针对性。对于现有的生态补偿政策,各有关部门开展深入研究,合理确定各类资源环境的生态价值,从而确定补偿标准,加大转移支付力度。

二是灵活运用政府补偿、市场补偿、社会补偿等多种手段,建立跨区横向生态补偿机制。面对纵向补偿的资金缺口,应探索制定跨区的横向补偿机制,以城市反哺农村、工业反哺农业为原则,使生态受益群体补偿生态保护主体。同时推动财政体制改革,由发改委牵头设立生态补偿基金,将各行业专项资金、自然资源有偿使用资金合并,统一运营、管理、分配和审计,主要用于农村地区的建设和发展。此外,应充分发挥市场主体的积极性,通过补贴、优惠贷款、税收减免多样化的财税手段吸引银行信贷、工商资本、民间资本和社会力量参与到农村建设。

三是扩大补偿覆盖面,将生态环保产业和生态保护红线所涉及的主体全部纳入生态补偿范围。充分发挥政府财政资金的引导作用,对自然资源保护,生态型产业发展、环境污染

治理、新能源推广、农村基础设施建设等多项领域给予补偿。此外,明确供给或使用生态产品的主体或客体,要求生态保护红线范围内的建设开发项目进行严格环境影响评估和生态效益测算,对有积极影响的进行补贴,对有消极影响的征收资源环境费。

4.2 宅基地制度是乡村振兴的重要制度支撑

目前上海乡村集体建设用地中,宅基地占了半壁江山,同时本市农业人口较少,但宅基地面积偏大,比例过高,不利于集约节约。在乡村精明收缩和乡村人口集中的导向下,目前部分村庄已经出现了大量闲置的宅基地和房屋,这些空置资产的难以转换和乡村生产生活用地的新增缺口之间存在着制度上的矛盾,亟需多路径活化宅基地利用,优化乡村振兴空间布局。

按照国家2018年一号文件,上海在落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权等方面需要做出一定的改革和尝试。

一是以激励为导向的宅基地有偿使用制度。建议在以下3种情况下尝试探索宅基地有偿使用路径:(1)对于通过继承等方式取得宅基地使用权的,如继承人是非本集体经济组织成员的,实行宅基地有偿使用;(2)探索实行有偿选位、择位竞价机制配置宅基地,所得价款用于村基础设施配套和经济困难户建房;(3)对申请建房的农户,如果使用宅基地的面积小于规定面积的,集体经济组织按照标准予以奖励。

二是多路径实施的宅基地退出制度。重点在以下两种情况下尝试探索宅基地退出路径:(1)对“一户多宅”、超面积占用以及非集体成员通过继承等方式占用宅基地的,可由区政府统一回购,引导有序退出;(2)根据《关于征收集体土地居住房屋市场化补偿的指导意见》(沪规土资[2015]498号),积极鼓励存量合法宅基地自愿退出,建议重点在撤并村中进行。

三是成立宅基地流转中心,促进宅基地活化利用。(1)以区为单位,建立宅基地流转中心;(2)操作程序:由资格权人自愿申报、村集体和街道居委会两级审核等程序,由区宅基地

流转中心发布房源信息,出租其20年使用权。凡我国境内依法设立的法人,其他组织及具有完全民事行为能力的自然人,都可申请承租。村集体经济合作社统一收取20年租金,并提取10%的金额,用于村内基础设施维护、公共服务建设、房地评估费用等;(3) 功能活化:承租期内,承租人可对宅基地进行改建、新建,或转让承租权,也可用以自主经营和收益,以及抵押担保等。承租人可进行创新创业,发展乡村旅游、民宿、文化、商贸、娱乐等产业,也可用于个人休闲居住、养老等用途^[12];(4) 建议在区总体规划确定的保护和保留村中进行,有条件选择闲置宅基地比较多的村庄,具体操作细则可借鉴西安市高陵区“共享村落”实践探索。

5 结语

经历了改革开放近40年的快速发展,上海已经进入城市转型的战略机遇期和关键攻坚期。就城镇化率已经超过90%的现代化超大城市而言,上海的城乡发展一体化逐渐从乡村的基础保障转向乡村的内涵发展,乡村振兴战略也进一步提出了发挥乡村在生态、经济、文化等方面的多元价值。在推进“上海2035”总体规划的实施过程中,城乡统筹是一条基本原则,探索资源约束背景下超大城市乡村振兴战略和规划策略有着重要的意义。从上海乡村的现状和实际出发,分析超大城市乡村振兴面临的机遇和挑战。一方面,准确把握超大城市乡村振兴面向全球、面向未来的目标取向,上海乡村作为稀缺的战略资源,要对标世界级的田园样本。另一方面,乡村多元的发展方向和超大城市用地约束的发展局限之间存在制度矛盾。

当然,乡村振兴是一项系统工程,工作涉及各个方面,综合性非常强,需要加强各级各部门的统筹协调,整合各方资源,加强政策的融合统一,创新管理机制体制。■

(感谢上海市城市规划设计研究院张帆院长、上海市规划和自然资源局村镇处顾守柏处长对本文的指导。感谢上海市城市规划设计研究院乡村振兴课题组成员胡芸、刘帅、承晨、庄一琦、沈高洁、沈越的大力支持。)

参考文献 References

- [1] 卢为民,张天凤. 上海:超大城市的乡村振兴之路[N]. 中国自然资源报, 2018-06-04.
LU Weiming, ZHANG Tianfeng. Shanghai, the road to rural revitalization of megacities[N]. Land & Resources, 2018-06-04.
- [2] 周晓娟. 城乡统筹背景下上海市村庄体系规划研究[J]. 上海城市规划, 2016 (1): 118-123.
ZHOU Xiaojuan. Study on Shanghai village system planning under the background of balancing urban and rural development[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016 (1): 118-123.
- [3] 上海市规划和国土资源管理局. 关于加强规划引领,坚定不移推进乡村振兴战略实施的工作设想[R]. 2018.
Shanghai Planning and Land Resource Administration Bureau. The work ideals on strengthen planning guidance and promoting rural revitalization[R]. 2018.
- [4] 张亚军. 解放思想,对标先进,推进上海乡村振兴战略(讨论稿)[Z]. 2018.
ZHANG Yajun. The strategic of emancipating the mind, benchmarking advanced levels and promoting rural revitalization[Z]. 2018.
- [5] 于立,那鲲鹏. 英国农村发展政策及乡村规划与管理[J]. 中国土地科学, 2011 (12): 75-80.
YU Li, NA Kunpeng. Rural development policy and rural planning[J]. China Land Science, 2011 (12): 75-80.
- [6] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2016—2035)[Z]. 2017.
Shanghai Municipal People's Government. Shanghai Master Plan (2016-2035)[Z]. 2017.
- [7] 明确功能定位,提升城市能级,推进乡村振兴[N]. 联合时报, 2018-11-20.
Confirm function orientation, promote city energy level, push rural revitalization[N]. United Times, 2018-11-20.
- [8] 上海市规划和国土资源管理局. 关于推进本市农民集中居住政策研究的情况汇报[R]. 2018.
Shanghai Planning and Land Resource Administration Bureau. The report on promoting the farmers to live in the form[R]. 2018.
- [9] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市乡村规划导则[R]. 2018.
Shanghai Planning and Land Resource Administration Bureau. Shanghai countryside planning guidelines[R]. 2018.
- [10] 上海市城市规划设计研究院. 金山区廊下镇郊野单元规划(2.0版)[Z]. 2016.
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai country unit planning 2.0[Z]. 2016.
- [11] 朱仲华. 关于湖州市农村开展全域土地综合整治的思考[J]. 浙江国土资源, 2018 (9): 27-29.
ZHU Zhonghua. Some thoughts on land reclamation planning of rural area in Huzhou[J]. Zhejiang Land & Resource Administration, 2018 (9): 27-29.
- [12] 叶红玲. 探索城乡融合发展新路径——陕西高陵农村土地制度改革试点观察[J]. 中国土地, 2018 (10).
YE Hongling. The exploration on the new path of urban-rural composition: a case study of reforming rural land system in Gaoling, Shanxi[J]. China Land, 2018 (10).
- [13] 谢霏霏,吴蓉,李志刚. “十三五”时期乡村规划的发展与变革[J]. 规划师, 2016 (3): 24-28.
XIE Feifei, WU Rong, LI Zhigang. Rural planning development and reform in the 13th Five Year Period[J]. Planners, 2016(3): 24-28.
- [14] 赵毅,段威. 县域乡村建设总体规划编制方法研究——以河北省安新县乡村建设总体规划为例[J]. 规划师, 2016 (1): 112-118.
ZHAO Yi, DUAN Wei. County rural area construction master plan compilation method[J]. Planners, 2016(1): 112-118.
- [15] 梅耀林,许珊珊,汪涛,等. 基于城乡一体化的特色小镇规划建设导则研究——以南京市江宁区为例[J]. 小城镇建设, 2017 (7): 62-67.
MEI Yaolin, XU Shanshan, WANG Tao, et al. Research on the planning and construction guidelines for characteristic town based on urban-rural integration: a case study of Jiangning[J]. Development of Small Cities & Towns, 2017 (7): 62-67.
- [16] 纪晓玉,周剑云. 大都市区乡村空间保护的一种范式[J]. 小城镇建设, 2017 (2): 80-83.
JI Xiaoyu, ZHOU Jianyun. A paradigm of rural space protection in metropolitan areas[J]. Development of Small Cities & Towns, 2017 (2): 80-83.
- [17] 梅耀林,许珊珊,杨浩. 实用性乡村规划的编制思路与实践[J]. 规划师, 2016 (1): 119-125.
MEI Yaolin, XU Shanshan, YANG Hao. Pragmatic rural planning compilation practice[J]. Planners, 2016(1): 119-125.
- [18] 王勇,李广斌. 乡村衰败与复兴之辩[J]. 规划师, 2016 (12): 142-147.
WANG Yong, LI Guangbin. Decline and revitalization of countryside[J]. Planners, 2016(12): 142-147.