

# 城乡统筹背景下上海市村庄体系规划研究的思考

## Study on Shanghai Village System Planning under the Background of Balancing Urban and Rural Development

周晓娟

文章编号1673-8985 (2016) 01-0118-06 中图分类号TU981 文献标识码A

**摘要** 从上海农村现状建设发展来看,主要问题是村庄总体发展滞后于城镇化进程,不均衡、不协调现象比较突出。规划集建区范围内和毗邻集建区的村庄,推进“三个集中”的力度不够,城乡二元差异明显,“城中村”、“厂中村”现象严重;中远郊由于农业集约化和郊区域镇化的带来的“空心村”、“空壳村”现实矛盾较为突出。在功能定位上,上海村庄具有生产、生活、生态、文化四重功能,应进一步强化“三个集中”,实现生产、生活、生态协调发展。根据现状村庄规模、区位、环境、产业、历史文化资源和风貌特色等进行综合评价,并结合建设用地集约化减量化的要求,未来村庄体系规划分为4种类型,包括融入型村庄、保护型村庄、保留完善型村庄和撤并型村庄。

**Abstract** Regarding the current situation of rural area in Shanghai, the dominant issue is that the development of villages, which are prominently unbalanced and uncoordinated lags behind the process of urbanization. Production, living, ecology and culture are the four functions that compose the positioning of Shanghai. More emphasis should be put on ‘three concentrations’ in order to realize coordinated development of production, living and ecology. Villages should be evaluated comprehensively according to their scale, location, settings, industry, historical and cultural resources as well as style and features, while targeting the policy of intensification and reduction of construction land. Villages are thus classified into four categories: integrative village, protective village, reserved village and merging village.

**关键词** 城乡统筹 | 村庄体系 | 融入型村庄 | 保护型村庄 | 保留完善型村庄 | 撤并型村庄

**Keywords** Balanced urban and rural development | Village system | Integrative village | Protective village | Reserved village | Merging village

### 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

新农村规划研究中心

副主任,高级工程师

2013年12月,中央城镇化工作会议召开,会上提出要严守底线、严控增量、盘活存量,切实提高建设用地集约化程度;要让城市融入大自然,要保护和弘扬传统优秀文化,要让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。2014年3月,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中明确提出未来城镇化的战略任务、主要目标和发展路径。这些文件的陆续出台,强调了以“人的城镇化”为核心,有序推进农业转移人口市民化。在此过程中,强调公共服务均等化、强调城市综合承载能力、强调延续乡愁文脉等,这些是指导城乡统筹的重要原则,也为今后农村地区的发展指明了方向。

上海正在开展城市总体规划2040的编制工作,在“转型发展”和“资源环境约束”的发展背景下,规划要实现建设用地规模“负增长”。目前,上海城乡建设用地规模已突破规划目标,耕地保有量倒挂,土地资源使用已近极限,但上海农村地区土地使用却比较粗放,土地利用效率较低,仍有很大的提升空间和潜力(图1)。

在未来的发展中,上海郊区和农村地区需承担空间结构转型、人口结构调整和生态安全防护等重要任务。村庄不仅是支撑农村居民增收和现代农业发展的空间载体,更承担了土地使用集约化、功能发展多样化和公共服务均等化的城乡融合功能。从总体来看,村庄体系规



图1 近期建设规划(2006年)城镇体系规划图

划和布局将直接影响特大城市的空间与经济社会转型的效率,也为上海城市可持续发展提供空间和环境上的支撑。

## 1 上海市村庄建设发展历程回顾

上海郊区农村发展基本与全国步伐保持一致,改革开放以来,大致经历了3个发展阶段。

### 1.1 第一阶段(改革开放后至90年代初): 郊县小城镇快速发展,自然村归并取得成效

党的十一届三中全会以后,家庭联产承包责任制推行,农民获得了对土地的自主权,农业生产也开始摆脱长期停滞的发展困境。乡镇企业异军突起,使得大量农村剩余劳动力转移出来,农民的经济收入不断改善,村民住房也从一层平房改造为二、三层楼房。80年代中期,经济发展较快的郊县乡镇,又开始进行自然村的归并,并取得了良好的成效。如宝山罗店镇在1978年制定了《农业现代化十年规划》,然后用10年时间,投入3 500万元,将259个零散的自然村集中撤并到38个农民新村,迁移农户4 950户。在归并自然村的同时,统一规划农田、水系、道路和产业,形成了“田成方、水成网、农民住新居”的生产生活环境。

1986年“大上海都市计划”提出构建“中

心城—近郊工业小城镇和卫星城—郊县小城镇—农村小集镇”的城镇体系,并明确将郊县小城镇发展为农村地区的政治、经济和文化中心,以郊县小城镇为载体,就地吸纳农村的剩余劳动力。

### 1.2 第二阶段(90年代中至2007年):明确“三个集中”发展策略,推进中心村建设试点

2004年,上海市政府提出“郊区人口向城镇集中、工业向园区集中,农田向规模化经营集中”的发展策略。农业从家庭联产承包到农业适度规模经营,各乡镇规划了集中的工业区。

由于行政区划调整、城镇和经济产业发展加速,以及农业规模经营的需要,郊区域镇开展了农民新村、中心村规划和建设的试点。如浦东顾路乡民建村,可以说是上海最早的宅基地置换试点案例。在1991年村里家家户户盖了楼房,而这些楼房散落分布于41个自然村中,每户占地约1亩。由于浦东开发开放,当时村庄部分土地被征用,民建村已从纯农型发展为农、工、商、贸一体化,而村民们仍习惯于依赖村级组织,他们建设了约10万m<sup>2</sup>低层、多层小高层相结合的中心村,配置了市政基础设施和公共服务设施,既改善了村民生活,又节约了大量土地。90年代后期,中心村建设比较有影响力的还有宝山杨北村、闵行马桥的三间村和嘉定的安亭农民新村等。

2006年,为推进“三个集中”,优化市域城镇空间布局,上海市委明确提出“1966”城乡规划体系,突出“1个中心城、9个新城、60个左右新市镇,600个左右中心村”构成的城乡一体化发展格局。随后制定了《上海市郊区新市镇规划编制技术标准(试行)》和《上海市郊区中心村规划编制技术标准(试行)》,全面推进郊区规划建设。按照“试点先行、政策聚焦”的原则,积极开展新郊区新农村先行区试点建设工作。然而由于对城镇化趋势认识不充分,规划思路较为笼统和理想化,缺乏政策机制和资金保障以及不符合基层需求等原因,实施指导性不强,全市规划600个中心村,基本

未能实施。

### 1.3 第三阶段(2008年至今):村庄改造效果显著,传统文化日益受到重视,村庄体系规划和布局导向成为关键

2008年以后,为统筹城乡、推进社会主义新农村建设,上海市农委牵头,于2008年启动村庄改造工作,探索建立以农民自愿为基础,以发挥农村基层民主作用为动力,以财政专项奖与补资金为引导,筹补结合、多方投入的村级公益事业建设新机制。村庄改造以完善基础设施、整治环境卫生、健全公共服务设施等公益事业为主要实施内容,重点开展道路硬化、河道疏浚、危桥整修、管网改造、生活污水治理、违章建筑拆除、农宅墙体整修、宅前屋后环境整治、村庄绿化、路灯安装、场地建设等工作。至2013年末,全市共有630个村,共约32万户开展了村庄改造,市级财政(含中央)共计投入专项奖补资金约13.3亿元,农村的基础设施条件和环境状况发生了明显的变化。

2009年至2014年中央一号文件,突出围绕现代农业建设,构建新型农业经营体系,并在2013年首次提出“家庭农场”的概念,鼓励和支持土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转,鼓励和引导社会资本到农村发展种养业;2014年提出深化农村土地制度改革,加快农村金融制度创新,这使得涉及城乡二元发展最根本的土地问题得以触及。2013年中央城镇化工作会议上提出,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁,突出了乡村地区自然山水和传统历史文化的重要性。

当前,上海的城市发展也正面临建设用地和资源环境紧约束的双重压力,传统村落保护、村庄体系规划和空间布局等成为城乡规划和发展面临的关键问题。

## 2 上海市村庄发展现状概况和存在问题

### 2.1 村庄发展现状概况

改革开放以来,随着城市建设用地的扩展和行政村合并政策的推行,上海市行政村的数量明显减少,从1978年的3 000个降至2013年



的1 586个(图2)。

从近年来自然村发展历程来看,30户以下的自然村归并力度较大,约占归并总数量的80%。近5年,自然村归并总数为4 897个,其中30户以下的归并数量为4 000个。

从农村居民点用地来看,全市现状农村居民点用地约为549.2 km<sup>2</sup>,人均居住面积达到180 m<sup>2</sup>,远超合理水平。一般来说,远离中心城的村庄居民点人均用地面积较大,如崇明县村庄居民点人均用地面积达212 m<sup>2</sup>;毗邻中心城的宝山区、闵行区和嘉定区的村庄居民点人均用地面积为63 m<sup>2</sup>以下,用地效率相对较高(图3)。

从人口规模来看,全市农村人口逐年下降,近年年均下降幅度约为4%;在空间分布上,农村地区常住人口呈现为内密外松的特点。全市村庄常住人口规模平均为3 910人。行政村人口规模小于2 000人的占29%,2 000—4 000人的占36%,4 000人以上的占35%。各郊区县中村庄常住人口规模平均较大的是嘉定区和闵行区,较小的是崇明县(图4)。

从人口结构来看,全市村庄外来人口比例为65%。在空间分布上,远离中心城的村庄外来人口占比普遍在30%以下,兼有务农、务工人员;毗邻中心城的村庄外来人口占比普遍在70%以上,以务工人员为主。外来人口分布与郊区工业化分布呈现大体一致性,闵行区、宝山区外来人口密度最高,金山区和崇明县最低。农村人口老龄化严重,崇明、金山、奉贤、青浦等地区的村庄出现了明显的人口空心化现象,部分村庄老年人口比例超过50%。

从农业发展和劳动力情况来看,1978年以来,上海在城镇化过程中劳动力向非农产业逐步转移,76%的农村劳动力从事非农产业,因此农业劳动力总量大幅减少。近年上海推行农业集中化经营,目前全市农地承包流转率为60%。2008年至2013年,全市劳均耕作面积从12亩上涨到21亩。松江区作为全国发展家庭农场的试点区,农业集中度和生产效率较高,体现了适度规模化经营的优势;其余各区县在农业集中度、劳动力转移、生产效率方面仍有

较大的潜力。

## 2.2 村庄类型分析

村庄分类是村庄体系规划的前提和基础,从村庄和规划集建区的关系来看,可分为城镇型村庄、毗邻型村庄和独立型村庄;从现状村庄风貌价值来看,可根据历史风貌价值的高低大体分为3个等级。

### 2.2.1 按区位关系,可分为城镇型村庄、毗邻型村庄和独立型村庄

村庄与城镇的区位关系对村庄未来的发展有着关键的影响。在城镇化过程中,随着城镇建成区面积扩大,逐步覆盖周边的农村地区,未来将纳入城镇建设用地,通过功能置换和动迁等方式使毗邻城镇区的村庄土地性质逐步向城镇转型;同时,毗邻城镇、但是未被城镇建成区覆盖的村庄地区,将逐步受到城镇经济活动的影响,生产、生活的方式和形态也逐步接近和融入城镇。根据村庄与城镇区位关系,可分为城镇型村庄、毗邻型村庄和独立型村庄(图5)。

城镇型村庄是村域整体位于集中建设区<sup>①</sup>范围内的村庄,例如青浦区华新镇徐谢村,以及村域内有部分居民点位于集中建设区内的村庄,例如青浦区白鹤镇朱浦村等。含城中村(指位于城乡结合部地区,土地权属以集体建设用地为主,周边地区已基本城镇化的村庄)如惠南镇勤丰村。初步统计现状上海市城镇型村庄约有500个。

毗邻型村庄是指村域内居民点距离中心城、新城2 km以内以及距离新市镇1 km以内的村庄。例如松江车墩镇永福村、奉贤庄行镇芦泾村等。初步统计现状全市毗邻型村庄约有500个。

独立型村庄是指村域内居民点距离中心城、新城2 km以外以及距离新市镇1 km以外的村庄。如奉贤奉城镇联民村,初步统计现状全市独立型村庄约有600个。

### 2.2.2 按乡土风貌价值,可分为一级风貌村庄、二级风貌村庄和三级风貌村庄

从抢救上海市历史遗存和传统文化的角度

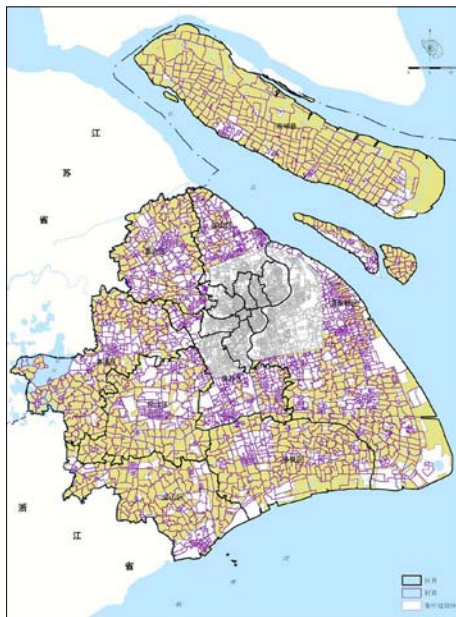


图2 上海市村庄分布图

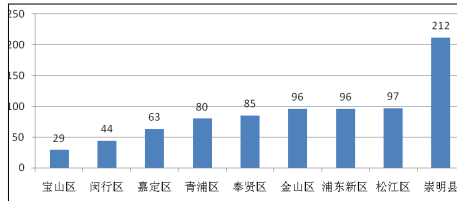


图3 各郊区县村庄居民点现状人均用地面积(m<sup>2</sup>)

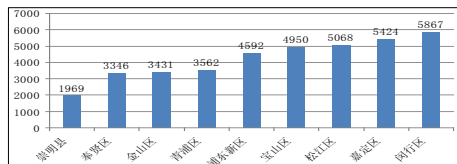


图4 各郊区县行政村平均常住人口规模(人)

度出发,筛选评估上海现存具有历史遗存和风貌价值的村庄,并且依据历史文化价值的高低进行分级,大致分为3个等级,建立多层次的传统村落保护方法,不同价值等级的村庄对应的规划方法和保护措施也不同,如整体保护、适度保护和弹性保护等。

一级风貌村庄是指列入中国传统村落名录的村庄以及候选名单中的村庄;位于上海郊区32片历史文化风貌保护区内的村庄;以及整体具有历史文化价值和典型江南水乡风貌的村庄。如浦东康桥镇沔青村、青浦金泽镇沙港村。初步统计全市现状一级风貌村庄40—50个。

二级风貌村庄是指居民点(或自然村)

注释 ①集中建设区(集建区):根据2011年上海市土地利用总体规划和城乡总体规划梳理成果,集中建设区指城市建设和产业发展集聚的地区,包括中心城区、中心城周边地区、新城、新市镇镇区、集镇社区和其他功能区。

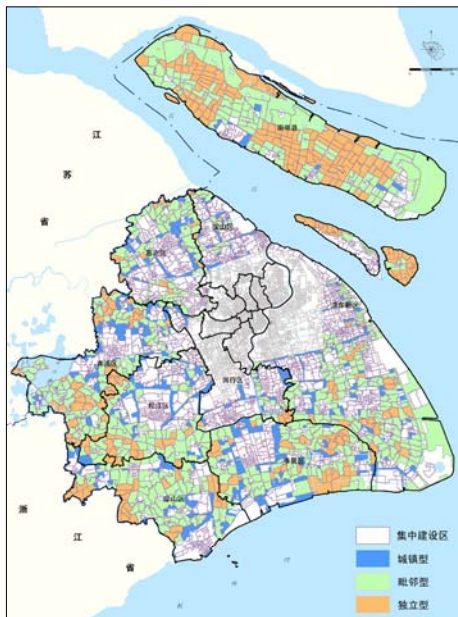


图5 按区位关系的上海市村庄分类图

具有历史文化价值和典型江南水乡风貌,或拥有历史遗存的村庄。例如青浦白鹤镇塘湾村等。

三级风貌村庄是指基本不具有历史文化价值的村庄,整体风貌一般;在村庄体系规划中可不考虑其历史文化价值。例如宝山罗泾镇花红村等。

### 2.2.3 其他分类

其他分类主要从居民点集聚度、村庄产业发展和高压线、垃圾处理厂等敏感因素影响等方面来分析。这些方面也是影响村庄体系规划和布局的重要因子。

受自然、历史、经济和人文等因素的影响,村庄居民点的空间集聚和离散程度不同。从现代村民生产生活方式来看,居民点越集聚,对现代农业发展和公共资源配置越为有利。在家庭联产承包经营的生产方式影响下,由于受农耕半径的影响,许多村庄居民点呈散点式布局。为了便于分类和界定,分散型村庄特指村庄内80%的居民点(或自然村)户数为30户以下,且基本没有大于100户的居民点的村庄。不属于此类的村庄界定为集聚型村庄。例如金山朱泾镇五龙村等。

从村庄产业发展水平来看,产业活力村庄是指村庄二、三产业比较发达(二产业产值1亿元以上,三产业营业额1 000万以上)、村民人

均收入较高(人均年收入>3万)的村庄。例如青浦金泽镇建国村。现代农业型村庄是指村庄内70%以上的农地已经流转,村庄产业构成以农业为主,通过发展家庭农场、农民专业合作社等规模化、组织化经营,促进生产经营效率提升和农业现代化水平的提高。如浦东老港镇大河村。

为了支撑中心城建设区生产生活的正常运转,上海郊区局部地区布局了较为密集的大型市政公用设施,这样不可避免地对临近的村民生活造成影响。敏感区域村庄是指位于生态敏感区、市级水源保护地内的村庄以及受机场、高压线、垃圾填埋场、污水处理厂等严重影响的村庄。例如嘉定安亭镇先锋村等。

## 2.3 村庄发展主要问题

从上海农村现状发展和建设来看,村庄总体发展滞后于城镇化进程是主要问题,不协调、不均衡现象比较突出。规划集建区范围内以及毗邻集建区的村庄,推进“三个集中”的力度不够,城乡二元差异比较明显,“城中村”、“厂中村”现象较严重;中远郊村庄由于郊区城镇化和农业集约化发展带来的“空心村”、“空壳村”现实矛盾较为突出。

村庄发展问题主要表现在以下几个方面。

(1) 农村建设用地规模大,人均建设用地面积较大,土地使用效率偏低。全市户均居民点用地达490 m<sup>2</sup>,人均居民点用地180 m<sup>2</sup>。

(2) 农村居民点空间布局分散,自然村规模小,基础设施和公共服务设施配套效率低下,不利于农业规模化经营。全市自然村3.6万个,30户以下的自然村数量约占70%,平均每村不到30户。农地碎片化严重,不利于机械化耕作,各类管线设施敷设距离过长,不便于工程实施。多数村庄虽配置了“三室一点”,但服务半径偏大,使用不便。

(3) 村庄总体发展不平衡,滞后于城镇化进程,不同地区村庄产业发展呈现梯度性。一些临近中心城边缘的村庄(如宝山区、闵行区)区位和经济条件较好,率先由单一的农业经济转变为农业、工业、商业混合的复合型发展村

庄,村级经济社会发展水平较高,空间形态也表现出明显的功能混合。而远离中心城的村庄(如金山、奉贤、崇明)则普遍缺乏产业发展载体,自我提升发展的造血功能不足,缺乏有力的集体经济支撑,对农村生产生活条件的改善形成了制约,农村可持续发展也将面临挑战。

(4) 由于郊区城镇化和农业集约化带来的“空心村”、“空壳村”现实矛盾比较突出。户籍人口流失严重,村庄人口空心化和候鸟式务工现象明显,如青浦练塘镇蒸夏村农房出租率达95%以上。很多村庄面临村庄建房需求和农房空置同时存在的矛盾。如青浦朱家角镇张马村,农房平时空置率达到40%以上,但同时村民建房需求依然强烈。

(5) 受高压线、垃圾填埋场、污水处理厂严重影响的村庄,居住环境比较恶劣,居民搬迁需求迫切。位于水源保护区的村庄,由于没有相应的生态补偿机制和相关政策支持,产业发展落后,经济发展普遍较差。

(6) 快速城市化进程中,具有乡土特色的村庄、村落数量急剧减少,传统乡村风貌和历史文脉正逐渐丧失,亟需保护。而且在美丽乡村的建设中,有些村庄采用城市建设中的手法,抹杀了个性和特色。比较突出的是河道和道路两侧,砍掉当地的蔬菜和农作物,统一种植麦冬草和黄杨球,使郊野特色逐渐丧失。

## 3 上海市村庄定位与发展思路

### 3.1 功能定位

随着城镇化的不断发展,大都市郊区的村庄应具有生产、生活、生态、文化四重功能。

(1) 生产——承载现代都市农业的生产空间。在村庄中保障基本农田底线,大力发展规模化、科技化、专业化都市农业,保障都市农副产品的多方位供应需求。

(2) 生活——营造环境友好生活的宜居之所。为农业及相关产业的从业者、老年居民和部分都市人群提供优质生活空间,是村民和市民亲近乡土自然的休憩和健康养生之所。

(3) 生态——构筑都市生态安全的基本单元。通过林地、水网等在郊野地区维护物种



多样化,保护生态敏感区和水源地,推动低碳循环经济发展和提倡低碳生活方式。

(4) 文化——保护历史文化遗产的重要载体。承载、保护、发扬江南水乡村庄传统历史风貌、历史文化遗存和非物质文化遗产等不可再生宝贵资源的重要载体。

### 3.2 发展思路

上海村庄发展将按照国家新型城镇发展战略,贯彻落实《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,推进长三角区域融合,把生态文明理念融入城镇化进程,加强城乡交流与要素流动,有序推进“三个集中”。

#### (1) 聚焦新型城镇化,强化“三个集中”

因地制宜地推进农村人口向城镇有序转移和集中,进一步推进“三个集中”和现状宅基地归并,转变农业生产方式和村庄建设模式,突出现代农业规模化生产的要求,实现农业生产、农民生活、农村居住协调发展。

#### (2) 重点关注敏感区域村庄,确保民生

对于生态敏感区、水源保护地内的村庄,以及受高压线、垃圾填埋场、污水处理厂和各类工业污染严重影响的村庄,应尽快进行拆并,确保村民健康安全。

#### (3) 保护历史文脉与乡村风貌,留住乡愁

从“留住乡愁”的角度出发,评估筛选上海市现存具有传统历史风貌和文化价值的村庄,列入保护名单。在村庄改造中,注意体现城乡建设差异,维护自然肌理与水乡特色,避免大拆大建。

#### (4) 加强城乡交流与要素流动,盘活存量

实现城乡对接互补,引导经济要素的双向流动,充分发挥市场作为资源配置的基本手段,盘活存量资源,激活农村经济,提升农民收入,构建互动的城乡发展格局。

## 4 上海市村庄体系规划和发展导向

通过建立多要素综合评价体系,对村庄发展优势、制约因素、建设条件等进行分析,评价因子主要包括区位与交通条件、历史风貌、产业发展、村庄人口规模、基础设施和社会服务设

施配套水平等,结合城镇空间发展导向,综合评价村庄发展条件,对村庄发展潜力与优劣做出判断,合理确定村庄居民点总体布局。村庄体系规划大致分为4种类型,包括融入型村庄、保护型村庄、保留完善型村庄、撤并型村庄(图6)。

### 4.1 融入型村庄

指未来在发展中将融入城镇化进程的村庄。具体指区位上的城镇型村庄、部分毗邻型村庄以及距离集建区一定范围内的村庄。初步调查分析,上海约有1 000个该类型村庄。如奉贤庄行镇芦泾村、青浦白鹤镇朱浦村、松江车墩镇永福村等。该类型村庄随着城镇化的推进,可选择增减挂钩、土地整治等方式就近进城进镇集中安置,严格限制现状居民点的原地扩建以及其他建设用地的扩大;在规划没有实施的过渡期间,保持基本功能和环境,并加强管理。

集建区内的村庄(如浦东康桥镇瓦南村、宝山顾村镇沈宅村等)和跨集建区的村庄,应优先归并搬迁,加快推进“三个集中”。其产业发展、就业岗位、公共服务、基础设施等应依托附近城镇,通过镇村规划统筹安排,依托城镇的服务功能,发展成为公共服务和生活质量实现城乡均等化的乡村社区,并为市民提供休闲空间,积极促成城乡活跃的良性互动。

毗邻集建区的村庄,需因地制宜根据各区实际情况和功能发展,结合各区减量化指标和土地整治的要求,通过政策逐步引导村庄人口进入城镇社区或新城。

### 4.2 保护型村庄

保护型村庄主要指村落形成较早,拥有较丰富的空间肌理、景观风貌和传统文化资源,应予以保护的村庄。包括列入中国传统村落名录的村庄以及候选名单中的村庄;位于上海郊区32片历史文化风貌保护区内的村庄;以及整体具有历史文化价值和典型江南水乡风貌的村庄。如浦东康桥镇沔青村、青浦金泽镇的沙港村、松江泗泾镇下塘村等。

判别保护村应综合评价其自然肌理、村落特征和乡土文化3方面因素。

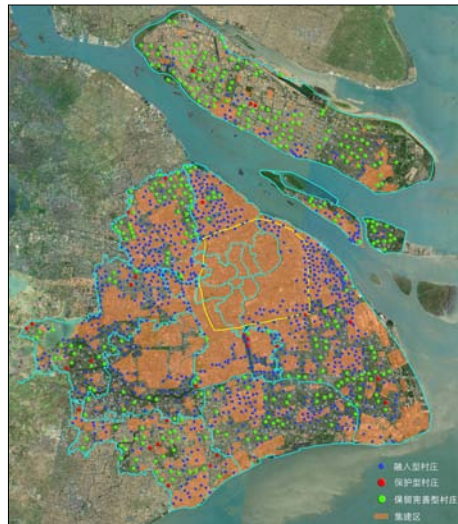


图6 上海市村庄体系布局图  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

一是自然肌理方面,主要是指地理环境特征明显,村落格局和河道、耕地、林地等相辅相成,浑然一体,如青浦以圩湖风貌为特色的“全岛村落”及“河网村落”群。保护村范围以能完整保护特色肌理风貌的整体村落为原则。

二是村落特征方面,主要是指村落中街巷或水道格局肌理完整、村口空间或祠堂庙宇保存较好;村落民居建筑风貌以传统风格为主,建筑年代较为久远、建筑风貌特色鲜明;或村落中有较多的文保单位、历史保护建筑或构筑物等。

三是乡土文化方面,主要是指非物质文化遗产发源地或传承度较高的村落,村庄历史较为悠久,文化遗产传承较好、民俗民风特色鲜明等。如金山区中洪村等。

(1) 发展导向:2013年中央1号文件提出,要制定专门规划,启动专项工程,加大力度保护有历史文化价值和民族、地域元素的传统村落和民居。

应该以“抢救第一、保护为主、合理利用、加强管理”为主要方针。规划重点是抢救历史遗存,维护村庄整体肌理和风貌,保持村庄的历史文化原真性。该类型村庄应严格保护,并编制专门的整体保护发展规划。在保护的同时,也应关注发掘历史文脉和特色,为今后发展休闲旅游等第三产业提供条件。需普查村庄

传统资源,建立村落档案,明确村庄整体特征和保护价值。根据生态和环境保护的要求,制定产业准入门槛和产业发展负面清单,倡导生态化、资源减量化等先进发展理念。

(2) 建设标准:应充分评估其文化和风貌价值,划定核心保护区和建设协调区,在维护村庄整体风貌格局和传统历史遗存的基础上进行综合环境整治,提升基础设施和公共服务水平。

村庄人口规模为1 000—2 000人,按照乡村社区基本配置进行公建配套,包括村委会、卫生室、老年活动室、体育健身点、文化舞台、为农综合服务站、停车场、公共厕所。用地面积为20—30亩。建筑形态、高度与风貌与传统建筑相协调,保持原有肌理特色。村庄新建区应与核心区有景观隔离或缓冲带。同时,对于旅游发展型村庄,需适度预留旅游接待设施和小型商业网点,但需避免商业旅游过度开发。对非物质文化遗产的传承场所,包括建筑、空间、活动的主要路线进行保护,不应随意占用、变更。

#### 4.3 保留完善型村庄

指根据村庄现状的规模、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。具体是指毗邻型村庄中,符合以下所有条件的村庄以及独立型村庄中符合以下3项以上要求的村庄。如青浦朱家角镇张马村、奉贤奉城镇联民村等。评价条件如下:A.村庄户籍人口规模2 000人以上;B.产业活力村庄<sup>②</sup>;C.二级风貌村庄;D.交通区位良好;E.集聚型村庄。

(1) 发展导向:对现状条件较好,规模较大,有一定发展潜力的村庄,规划予以保留和发展提升,是未来农村各项经济和社会投入的主要对象。规划须在现状基础上予以整治完善,包括满足农业生产发展的要求,按照“三个集中”的要求,优化村庄布局,集约节约用地。根据区县经济发展要求以及生态网络控制要求,对不符合发展导向的工业企业,通过政策引导、资金补贴、指标平移等措施,引导企业逐步退出,结合土地整治规划进行复垦。

加强农业与第三产业的互动融合,发展体验农业、旅游农业、观光农业等符合本市产业发展导向的适宜产业。

(2) 建设标准:村庄人口规模为2 000—3 000人,结合农民生活和农业生产服务的相关需求,参照乡村社区建设标准,提升公共服务设施配置和服务水平。优化村庄道路和村庄空间布局的关系,合理配置生产性道路和生活性交通设施,部分地区适度提高道路建设标准。

基本需配置村委会、卫生室、老年活动室、体育健身点、为农综合服务站、停车场、公共厕所。有条件的村庄结合需求建设文化舞台或戏台。用地面积一般为20—50亩,形成乡村社区中心。同时,需预留小型商业设施,因地制宜利用闲置宅基地发展养老、乡村客栈、创意办公等设施。

河道及道路两侧不宜统一种植黄杨、麦冬等人工景观化的树种以及铺设人工草坪,宜自然化的栽植乡土蔬菜和农作物,如西红柿、蚕豆、毛豆等,体现乡村风情特色。优先安排与农民生产生活相关的农村环境治理设施和市政设施,重点解决农村生活和产业污水处理,农村供水集约化,村沟宅河整治,农村垃圾收运等问题。

#### 4.4 撤并型村庄

主要是指位于生态敏感区、市水源保护地内村庄以及受垃圾填埋场、污水处理厂、高压线严重影响的村庄(指被高压线走廊穿越并影响到30户以上规模的居民点),以及居民点规模小、分布散的村庄。如嘉定安亭镇先锋村、金山朱泾镇五龙村等。

涉及生态安全和健康安全的村庄应先期搬迁撤并(如青浦区练塘镇联农村、金山枫泾镇新华村等);规模较小、分散发展的村庄不利于土地集约使用,公共服务和基础设施配置(如金山朱泾镇五龙村)效率低下,应按照减量化的要求,逐步撤并,有序实施。

村庄撤并是一个长期的历史过程,需根据发展导向和轻重缓急以及居民意愿,分步骤实施;对于近期不能完成撤并的村庄,需进行基本的环境整治,确保居民基本环境和生活需

求,有序安排退出。

## 5 结语

在上海市总体规划2040的编制过程中,城乡统筹是一条基本原则,因而对于村庄体系的规划梳理有着重要的意义。去年上海市城市规划设计研究院围绕城乡统筹、镇村发展等内容,集中开展郊区镇村建设现状大调研,详实记录和反映上海郊区镇、村发展实际情况,旨在发现问题,为推进城市总体规划编制、破解城乡差距瓶颈,提供工作基础和规划依据。村庄体系的规划需充分尊重农民意愿,强化村民参与协商机制,不强拆强建;注重考虑现实需求与长远发展的协调关系,尊重客观规律,减少过程性浪费,分步有序实施村庄体系规划,并结合实际情况局部动态优化;同时与国家土地政策改革方向相适应,综合运用土地整理、城乡用地增减挂钩,以及其他创新性政策。

上海最近几年正通过郊野单元规划,实现土地要素向小城镇集中,节约集约土地资源,促进建设用地减量化,实现“负增长”。同时,在区域和镇域层面明确村庄体系的布局和功能导向,切实发挥大都市村庄的生产、生活、生态、文化四重功能。

## 参考文献 References

- [1] 上海市城市规划设计研究院. 统筹城乡规划,优化完善郊区城镇结构和功能布局研究[R]. 2014. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Balancing urban and rural development, study on optimizing spatial structure and functional layout of urban and town[R]. 2014.
- [2] 周凌. 新型城镇化背景下上海市村庄发展策略思考[C]//2013年城市规划年会论文集. 2013. ZHOU Ling. Reflection on Shanghai village development strategy under the background of new urbanization[C]//Annual national planning conference, 2013.

注释 <sup>②</sup>指村民人均收入较高(人均年收入>3万),村内一、三产业比较发达的村庄(村庄70%以上的农地已经流转,发展家庭农场或专业合作社;三产营业额1 000万以上)。