

用地规模、布局和用地类型,以及规划用地现状保留、规划新增、存量利用情况的动态分析,推进乡村地区建设用地精细化管理。但此时,虽然探索建立了多要素综合评价模型来指导农村宅基地减量化,但规划的编制实施仍然聚焦低效工业用地的减量化,对农村宅基地和农民安置用地的探讨不足。

2.0版尝试建立静态的规划“天花板”管控和以5年为时间单元实施推进的动态机制,分阶段推进乡村地区低效建设用地减量化。在确认全市平均拆建比的基础上,延续空间奖励政策,保障乡镇发展权,即乡镇的低效建设用地拆除复垦后,可按一定比例增加乡镇的有条件建设区,优先用于镇村经济发展和民生改善,进一步完善有条件建设区的内涵、选址规则和激活机制。

1.3 3.0版:规划的统筹与实施管理

1.3.1 主要背景

2017年10月国家“乡村振兴战略”的提出、12月“上海2035”总规的正式批复以及2018年3月的国务院机构改革——自然资源部的成立,是3.0版升级的主要背景。同时,为深入贯彻党的十九大和中央农村工作会议精神,全面落实上海市委、市政府关于上海乡村振兴工作的决策部署,有序推进“上海2035”实施,上海认真研究乡村地区的功能定位和发展方向,有针对性地解决乡村发展难题和回应基层期盼,坚持多规合一、规划先行,科学有效指导各郊区编制高质量的乡村规划。2018年,上海启动《上海市乡村规划导则》的制定,以进一步明晰乡村规划层次和各层级规划的定位、责任和编制要求,3.0版作为其中的重要层级,同步启动研究。

3.0版郊野单元规划在延续前两版核心内容的基础上,衔接新时代国土空间规划建构的主要任务、乡村振兴工作平台的搭建,主要包括:(1)加强现状排摸,合理确定规划目标,策划乡村产业振兴路径;(2)强化全域空间、全地类统筹布局,优化建设用地、基本农田和其他自然资源布局,推进国土综

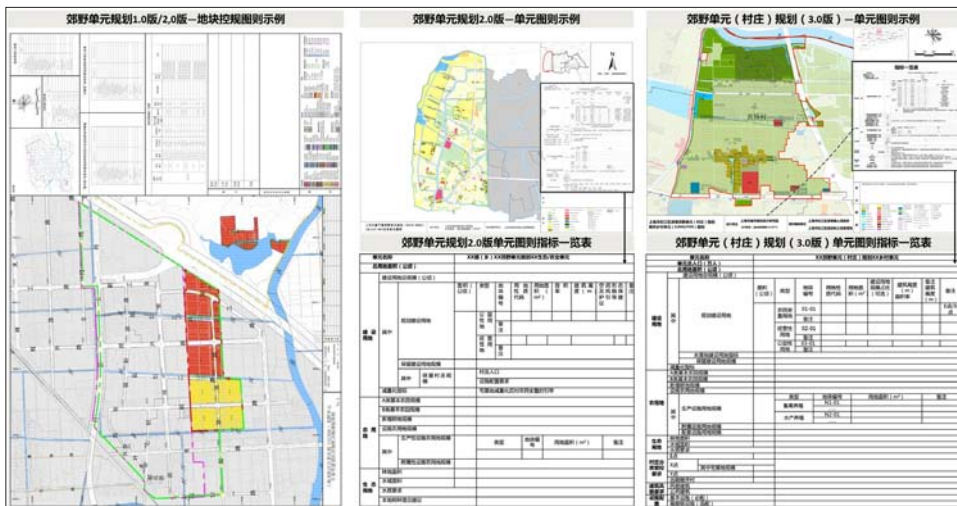


图3 上海郊野单元规划1.0—3.0版规划图则的演变^[3, 6, 9]
资料来源:笔者根据参考文献自绘。

合整治,加强乡村风貌引导;(3)形成近期行动计划,制定单元图则,指导各村项目实施(图1)。

1.3.2 主要特色

(1)完善乡村国土空间规划体系和实施管理,系统解决规划编制、调整、用途管制和项目建设等问题

与1.0版以土地整治体系为切入点相似,3.0版坚持以人民为中心,关注基层需求,以农村宅基地和农民相对集中居住点为切入点,重点聚焦“E+X+Y”^⑤村庄布局体系的层层落实和分类引导。构建“村庄布局规划(总体规划层次)—郊野单元(村庄)规划(详细规划层次)—村庄规划设计(项目实施层次)”3级乡村国土空间规划体系(图2),解决乡村地区的重点民生专项、全域综合管制、项目规划许可和用地批准问题。

村庄布局规划作为区、镇总规的专项内容,基于现状底数摸排调查,主要解决哪些农户进城镇集中安置、哪些农户在农村集中归并、哪些农户在原址保留的问题,并按照标准测算空间需求、落实空间布局,是指导乡村地区详细规划编制的主要依据(图4)。

郊野单元(村庄)规划是城市开发边界外乡村地区的详细规划,是镇域、村域层面实现“多规合一”的规划,是开展乡村地区

国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的法定依据。作为体系的中间层次,除通过单元图则实施用途管制、为开发建设提供法定依据之外,也通过规划成果入库大机平台发挥边界外全域统筹、全地类建设管控的行动监测平台作用。

村庄规划设计是以村落或重点项目区为编制范围,对乡村建设和非建设空间的详细设计,是对拆旧和建新空间的统筹平衡,是衔接乡村国土空间规划编制和实施的重要环节。通过尝试形成全类型统筹、全流程管理的综合实施方案,结合“放管服”改革促进规划管控、方案设计和行政审批深度融合,同步解决规划调整、用地批准和项目建设许可问题,提高审批效率,加快乡村项目落地。

(2)合并编制镇村域国土空间规划,下放审批权,完善实施主体体系

郊野单元(村庄)规划将原镇域层面的郊野单元规划和村域层面的村庄规划合并编制。

一是在郊野单元内的乡村单元划分上,更讲究因地制宜和灵活适度,特别是对于保护村和重点发展村来说,可以一个行政村为范围编制一张单元图则;同时,也可以几个村合并编制一张图则,因此乡村单元范围的大小为2—4 km²或10—20 km²不等。

注释 ⑤ “E”指城镇集中安置区,原则上为城市开发边界内规划农民集中居住区,按照国有建设用地进行供地。“X”指农村集中归并点,为城市开发边界外,依托保留(保护)村布局的用于村内归并或跨村归并的规划农民集中居住点,土地性质为“宅基地”。“Y”指农村保留居住点,为镇总规中远期保留的自然村和城市开发边界外历史归并的现状保留农民集中居住点。“Y”点可按照农民建房要求进行插建、翻建和改建,其规划土地管理要求由各区结合具体情况制定。

二是在规划审批上,参照原村庄规划审批程序,将审批权下放至区政府,上海市规划资源部门负责备案入库。通过村庄布局方案的重点审核、初步方案的部门专家会审和成果上报前、入库前的技术审查环节,保障规划编制的合理性、规范性和表达深度,并及时发现和协调规划过程中的矛盾和诉求。

三是结合上海实际,围绕“两级政府、三级管理”的管理体制,郊野单元规划一直以镇一级政府作为实施主体。本轮通过乡村振兴工作平台的搭建,从上海市委层面提出五级书记抓乡村振兴的要求,进一步完善乡村规划的实施主体体系,更利于战略谋划和利益协调,更利于发挥村集体经济组织的能动性和村民的参与性。比如,奉贤区吴房村、嘉定区乡悦华亭、松江区黄桥村积极探索国有资本助力乡村振兴新模式,在不改变土地集体经济所有属性的前提下,建立国有企业开发公司和村集体经济组织项目公司双层开发运营模式等。

(3) 进一步认知乡村产权制度,完善全域空间管制机制,分区分类实施用途管制

厘清农村复杂的产权现状和乡土社会关系所需要的沟通成本、因产权和人口转移所产生的资金成本一直是乡村规划编制和实施的难题。1.0和2.0版投入大量的精力对乡村地区产业用地的产权、使用现状、生产效益等进行梳理分析,甄别减量或保留,3.0版除了关注保留产业用地的存量利用和转型升级外,重点聚焦农村宅基地布局优化和农民居住环境改善。

第一,由市级相关部门统一现状摸底,强调由村民小组(自然村)、行政村到镇(乡)自下而上地层层排摸,主要包括3类数据(基于农村地籍更新调查数据确认现状户数,也是空间上的宅基地个数,并了解实际使用面积和权证面积;基于二调更新数据确认宅基地用地面积;再结合国情地理监测数据,确认

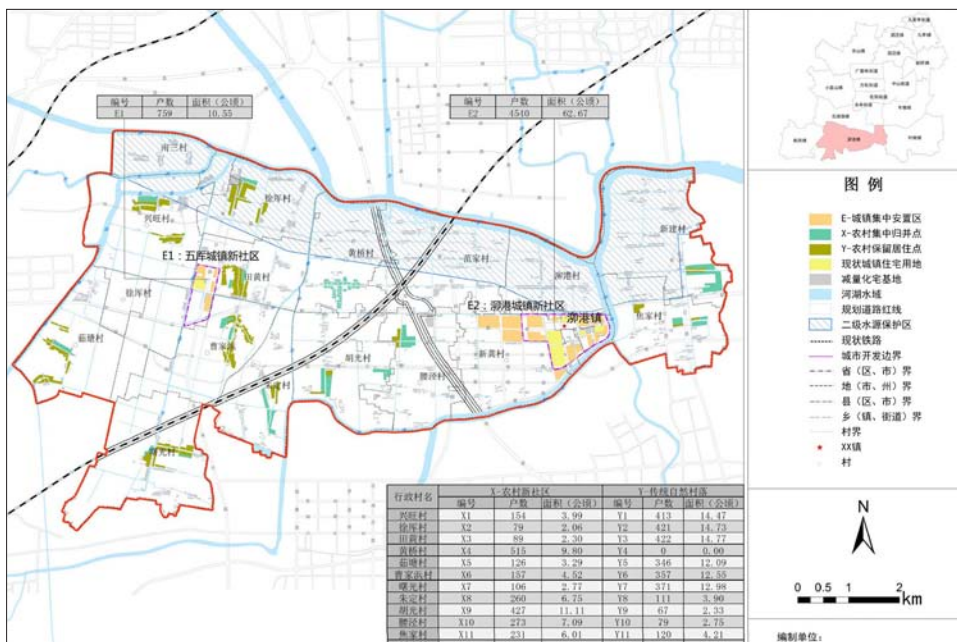


图4 上海XX镇镇级村庄布局规划^[9]
资料来源:上海市郊野单元(村庄)规划编制技术要求和成果规范。

周边农地的现状使用状态,利于安置选址),同时强化技术审查,保障现状数据的扎实性和规划方案的合理性。此外,区级相关部门、各镇(乡)政府结合宅基地三权分置改革,明确本区、镇的宅基地资格权、分户标准和安置标准等,并征询村民意愿和安置意向。最后通过分析现状空间特征、人地/户地关系、衔接上位规划要求,深化撤并宅基地和“E+X+Y”空间布局,确定近期实施安排,协调好基本农田调整、边界内控规调整等问题,保障农民相对集中居住有序实施。

第二,细化空间管制分区,探索空间政策区准入和管理清单制度。空间管制的核心手段是通过控制线的划示形成空间管制分区,并由各级总体规划层层落实。上海各区“2035总规”以四线^④管控为核心,实行全域空间管制。郊野单元(村庄)规划在此基础上提出“空间管制分区一张图”的制定(图5)。将镇域层面基于四线的管制分区进一步划分为空间政策区,实行政策区内分要素管控(主要包括生

态保护类、文化保护类和邻避防护类^⑤),针对每类要素“从管控刚性、总量/空间管控、用途管制和建设用地管控等方面提出管控要求^⑥”,形成管理清单。这有利于规划实施主体和镇(乡)基层更好地理解避让乡村地区的各类限制开发要素,落实最严格的生态环境保护制度、资源节约制度、耕地保护制度和历史文化保护制度,提升乡村国土空间治理水平。

第三,探索乡村规划弹性适应和动态管控机制,实行图则分类表达,具体阐述见下文。

2 责任与权益:从1.0版到3.0版——乡村空间治理的思维转变与模式总结

2.1 规划的定位转变与弹性适应

(1) 规划定位效力从专项规划变为详细规划

1.0版和2.0版郊野单元规划更多地承担了镇域层面边界外区域的专项规划职责,规划批复后仍需要通过编制详细层面的规划(类集建区/有条件建设区控规或村庄规划),

注释 ④四线是指生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线。
⑤生态保护类包含基本农田保护区(A、B类基本农田)、自然保护区、饮用水水源保护区、重要湿地、野生动物重要栖息地、水产种质资源保护区、重要林地、近郊绿环/生态间隔带/生态走廊等结构性生态空间;文化保护类包含历史文化遗产保护控制区(包含历史文化风貌区、文物保护单位、登记不可移动文物、历史建构筑物、老街、集镇、中国历史文化名镇名村、上海市传统村落、上海市保护村)、自然(文化)景观(古树名木、区级保护大树、历史公园、风景名胜等);邻避防护类包含“三高”沿线控制防护区(包含高压走廊架空电力线路保护区、高速公路建筑控制区、高速铁路线路安全保护区等)、邻避设施控制防护区(包含水厂、污水处理厂、变电站、加油(气)站、天然气门站、调压站、污水泵站、给水泵站防护区等)等。
⑥管控刚性星级越多代表管控刚性越强;总量/空间管控主要说明该类空间要素的规模底线要求和不同空间管制分区或控制范围;用途管制主要说明该类空间要素的禁止用途、严格限制用途、鼓励引导用途等;建设用地管控主要说明建设用地新增、保留、转型、拆除的导向。

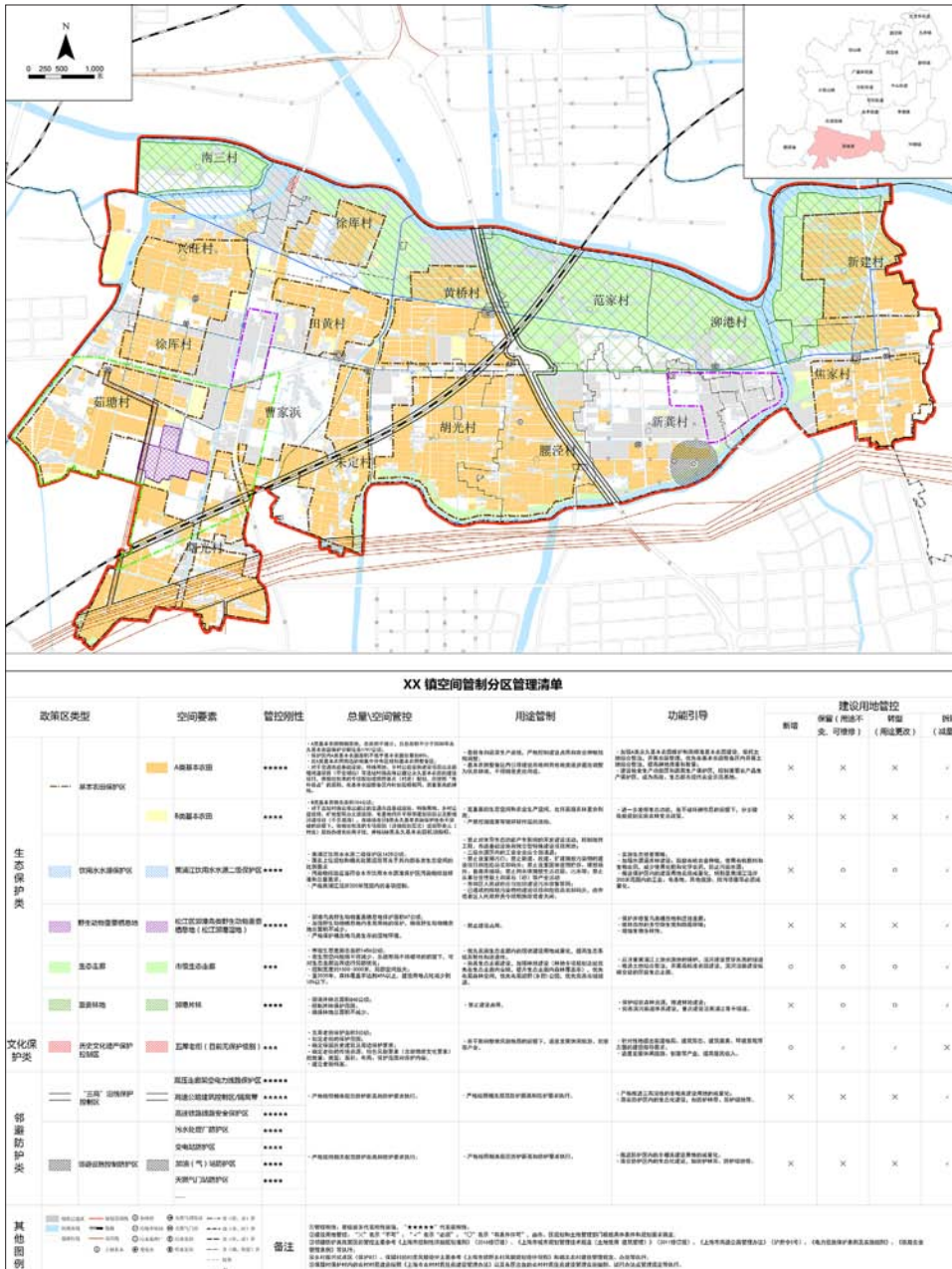


图5 上海XX镇空间管制分区一张图^①
资料来源:上海市郊野单元(村庄)规划编制技术要求和成果规范。

作为核发“一书三证”的依据。1.0版作为镇级土地整治规划,2.0版延续1.0版在土地规划体系中的定位并明确其在城乡规划体系中作为镇域边界外的专项规划,并作为近期5年的实施行动计划。与1.0版不同的是,2.0版的郊野单元规划和详细规划可以同步编制、同步审批。

3.0版在延续前两版核心作用的基础上,将郊野单元规划和村庄规划合并编制,突出

实施导向,通过图则落实规划管控内容。法理上成为边界外乡村地区的详细规划,是实施乡村地区国土空间用途管制和乡村建设规划许可的法定依据(图1)。

(2) 取消规划空间奖励,探索乡村规划弹性适应和动态管控机制,实行图则分类表达1.0版和2.0版产生应用于新市镇总规还未启动及启动编制初始时期^②,是乡村空间治

理技术路径和管理思维的磨合碰撞时期,一定程度上担任了过渡期总体层次上下级政府博弈的责任规划的角色,如关于规划空间奖励的博弈;3.0版属于详细层次的、与现有及潜在土地权利人博弈的权益规划,在建设用地天花板锁定、全域统筹的前提下,不再需要统一的“拆儿还儿”政策,而是结合镇村实际需求以用定减、以减定增,更多地关注农民、集体经济组织等的权益保障和优质项目的实施落地。

结合国土空间规划“放管服”改革导向,为适应乡村建设项目影响因素多、不确定性大的特点,3.0版图则探索以项目实施引导规划调整的路径,对于规划期间比较明确的项目(如公益类、设施类项目)可完整落图,作为项目建设审批依据;对于未明确或后续变动较大的项目(如农民相对集中居住点、经营性用地等),可采用部分落图的方式,主要有“选址框”落图(虚框表达选址范围,明确建设用地规模占比)、“规模框”落图(实框表达图数一致的规模边界)和未落图指标(明确规模)3种方式。待有实际建设需求时,通过编制郊野单元(村庄)规划调整方案,以增补图则的形式进行落地;或通过编制村庄规划设计(乡村项目实施方案),将建设工程设计方案与规划调整方案的编制内容、程序合并,同步完成规划调整、方案设计、行政审批事项,以图则更新的形式进行落地。

2.2 规划的实践模式与目标导向

构建全域覆盖、分层管理、分类指导的国土空间规划体系,不断完善和优化各层次规划的定位、编制要求和管理意见/规程,并将其作用的发挥与城乡行政管理体系、事权划分、空间治理规则设置密切关联,实现空间、政策和行动的融合,是上海在国土空间规划编制与实施管理中始终坚持的做法。

从1.0版到3.0版,“试点规划+编制导则+配套政策”的组合拳实践模式没有变,始终坚持问题导向、需求导向和实施导向没有变。致力于解决镇村发展的实际问题;致力于通过五量调控^③、城乡联动、政策创新促进乡村

注释 ①近年来上海陆续启动了65个新市镇总规的编制工作,占需编制镇总规总数的77%,目前已有27个获得批复。

②五量调控是指总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高。

地区转型发展;致力于“多规合一”的技术协调和资金统筹平台、空间信息管理平台的搭建,共谋乡村精细化高质量发展;也致力于开放市场,用7年的时间和实践培养了覆盖各区的专业人才队伍,成为助推乡村振兴发展的生力军。

3 结语与展望

《若干意见》对乡镇国土空间规划和乡村规划的编制提出“侧重实施性、因地制宜、单元式合并编制”等原则性要求,各地可以根据发展阶段、过渡期规划体系和法规的衔接等因素,对镇村域国土空间规划的定位、编审主体、编制方法和内容进行符合实施逻辑和需求的创新探索。上海郊野单元规划,尤其是3.0版,其定位、内容侧重和管制方式与国家最新要求具有内在的一致性,同时也体现了上海的特点;对于在其他地区的适用性,则需要进一步探索。比如镇村域国土空间规划是镇一级、村一级还是镇村一级,是逐个按需编制还是先完成一轮全覆盖,单元如何划分,边界外管控制度如何建立,边界内外如何联动,图则管理如何在推动国土空间用途管制落地的同时弹性适应保障项目落地,产权属性如何在规划中有效利用,过渡期如何应对,以及如何搭建国土综合整治实施路径保障非建设用地类项目落地等,这些问题都还需要研究和明确。

镇村域(或称为乡村地区)国土空间规划的编制和实施管理因其区域范围的广袤性和内容资源的复杂性,可能无法一蹴而就,需要保持规划初心、坚持体系构建、技术标准、管理手段、实施机制上的协同创新,用经验和实践来阐释中央的决策,提升乡村地区国土空间规划水平,确保规划能用、管用、好用。

(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] 上海市规划和国土资源管理局. 郊野单元规划编制审批和管理若干意见(试行)[R]. 2013. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Several opinions of approval and management for countryside unit planning (Trial) [R]. 2013.
- [2] 上海市规划和国土资源管理局. 郊野单元(含郊野公园)实施推进政策要点(一)[R]. 2013. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Countryside unit (including country park) to promote the implementation of policy points(1)[R]. 2013.
- [3] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市郊野单元规划编制导则(试行)[R]. 2013. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Shanghai countryside unit planning guidelines (trial) [R]. 2013.
- [4] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市郊野单元规划实施政策的若干意见(试行)[R]. 2016. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Several opinions on the implementation policy of Shanghai countryside unit planning (trial) [R]. 2016.
- [5] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市郊野单元规划编制审批操作管理规程(试行)[R]. 2016. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. The compilation, examination and approval procedures of Shanghai countryside unit planning (trial)[R]. 2016.
- [6] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市郊野单元规划编制技术要求和成果规范(试行)[R]. 2016. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. The specification requirement and outcome norms of Shanghai countryside unit planning(trial)[R]. 2016.
- [7] 上海市规划和自然资源局. 关于推进本市乡村振兴做好规划土地管理工作的实施意见(试行)[R]. 2018. Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Several implementing opinions on promoting vitalization of rural areas and doing well in planning and land management(trial) [R]. 2018.
- [8] 上海市规划和自然资源局. 上海市乡村规划导则(试行)[R]. 2018. Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Shanghai rural planning guidelines (trial) [R]. 2018.
- [9] 上海市规划和自然资源局. 上海市郊野单元(村庄)规划编制技术要求和成果规范[R]. 2018. Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. The specification requirement and outcome norms of Shanghai countryside unit (village) planning[R]. 2018.
- [10] 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.
- [11] 管韬萍,吴燕,张洪武. 上海郊野地区土地规划管理的创新实践[J]. 上海城市规划, 2013(5):11-14. GUAN Taoping, WU Yan, ZHANG Hongwu. The innovative practice of land and planning management in Shanghai [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(5): 11-14.
 - [12] 宋凌,殷玮,吴沅菁. 上海郊野地区规划的创新探索[J].上海城市规划, 2014(1):61-65. SONG Ling, YIN Wei, WU Yuanqing. Innovative exploration on Shanghai rural areas planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(1): 61-65.
 - [13] 钱家滩,金忠民,殷玮. 基于上海郊野单元规划实践的土地集约利用模式研究初探[J]. 上海城市规划, 2014(1):87-91. QIAN Jiawei, JIN Zhongmin, YIN Wei. Exploring the mode of land intensive utilization based on the practice of countryside unit planning in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(1): 87-91.
 - [14] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018(5):9-17. LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision[J]. City Planning Review, 2018(5): 9-17.
 - [15] 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[R]. 2019. The Central Committee of CPC and the State Council of PRC. Several opinions on establishing territorial spatial planning system and supervising its implementation[R]. 2019.

注释 ①《若干意见》提出:“国家、省、市县编制国土空间总体规划,各地结合实际编制乡镇国土空间规划”,乡镇国土空间规划应“侧重实施性”“各地可因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制,也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划”“在城镇开发边界外的乡村地区,以一个或几个行政村为单元,由乡镇政府组织编制‘多规合一’的实用性村庄规划,作为详细规划,报上一级政府审批”“以国土空间规划为依据,对所有国土空间分区分类实施用途管制……在城镇开发边界外的建设,按照主导用途分区,实行‘详细规划+规划许可’和‘约束指标+分区准入’的管制方式”。

以郊野公园为抓手,推进国土综合整治和提升区域资源环境承载力——上海的实践

Taking the Country Park as an Approach to Promote Territory Comprehensive Consolidation and Regional Resources and Environment Carrying Capacity: The Action in Shanghai

程剑敏 CHENG Jianmin

摘要 国土综合整治是提升区域资源环境承载力、调适人与国土关系、推进生态文明建设、统筹城乡发展的重要工具和平台。通过梳理土地整治的历史脉络、明晰国土综合整治的主要特征,并在此基础上对上海探索国土综合整治的典型模式——郊野公园进行全面剖析,对其发展历程、功能定位、实施机制与配套政策进行总结,并就其对区域资源环境承载力的提升作用进行分析。结果表明,郊野公园在资源系统、环境系统和社会系统3个方面综合提升了区域资源环境承载力,郊野公园在生态文明建设、乡村振兴、城乡统筹等方面取得初步成效。

Abstract Territory comprehensive consolidation is an important tool and platform for enhancing resources and environment carrying capacity, adjusting the relationship between territory and citizens, promoting the construction of ecological civilization, and balancing the development of cities and suburbs. On the basis of combing the historical context of land reclamation and the main features of territory comprehensive consolidation, this article has made an overall analysis on the Shanghai country park which is a typical mode of territory comprehensive consolidation in Shanghai, including its development process, functions, implementation mechanisms, supporting policies and its role in enhancing resources and environment carrying capacity. The results show that the country park has helped to improve resources and environment carrying capacity in recourse system, environmental system and social system, achieving primary effects in ecological civilization construction, rural revitalization and urban-rural integration.

关键词 国土综合整治 | 资源环境承载力 | 郊野公园 | 上海

Keywords Territory comprehensive consolidation | Resources and environment carrying capacity | Country park | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0032-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20190405

作者简介

程剑敏
上海市城市规划建筑设计工程有限公司
助理工程师,硕士

0 引言

进入新时代,我国作出“大力推进生态文明建设”的战略决策,提出“五位一体”的总体布局。2015年4月,《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》发布,提出“优化国土空间开发格局”和“加快推进国土综合整治”等任务。2017年1月,国务院印发的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》确定了“四区一带”的国土综合整治格局。国土综

合整治已经成为提升区域资源环境承载力、调适人与国土关系^[1]、推进生态文明建设、统筹城乡发展的重要工具和平台。

“上海2035”总体规划是上海落实国家战略,应对资源环境紧约束、城市转型发展压力的纲领性文件。规划提出至2035年要建成30处以上郊野公园(区域公园)。建设郊野公园、构建城乡公园体系,是上海优化生态格局、提升生态品质、建设“生态之城”的重要举措,

是践行国土综合整治、提升区域资源环境承载力的积极探索。

目前,上海首批试点建设的7座郊野公园已全部实现一期开园。在此阶段对上海郊野公园实践进行总结,并对其资源环境承载力提升作用进行研究,对于指导后续上海郊野公园规划建设、为其他地区提供国土综合整治经验都具有重要意义。

1 从土地整治到国土综合整治

1.1 土地整治的发展历程

学术界普遍认为土地整治最早出现于德国、荷兰和俄国等欧洲国家。其实我国土地整治的萌芽可追溯至西周时期的井田制,后续在历史进程中还出现了秦汉的屯田制、西晋的占田制、北魏隋唐的均田制等具有代表性的实践活动。新中国成立初期的土地整治主要借鉴的是前苏联的经验。

根据原国土资源部土地整治中心的研究成果,可将我国现代土地整治工作划分为探索起步期、发展壮大期、跨越发展期3个时期^[2]。

①探索起步阶段(1986—1997年):改革开放以后,工业化、城镇化建设欣欣向荣,占用大量耕地,引起中央政府高度重视。1986年3月《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》发布,明确“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地,是我国必须长期坚持的一项基本国策”。1987年实施的《土地管理法》将“合理利用土地,切实保护耕地”作为立法目标。1997年4月,中共中央、国务院发布《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,提出“实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策”。由此可见,土地整治的内涵与耕地保护息息相关,在最初探索阶段,土地整治的主要目的就是为补充耕地。②发展壮大阶段(1998—2007年):从20世纪90年代中期开始,中央政府为了遏制不合理开发利用土地造成的土地退化,开始实行生态退耕战略。与此同时,快速的城镇化对耕地的占用与日俱增。为了应对人均耕地快速减少的严峻形势,中央政府将土地整治纳入地方政府的考核范围,并在1991年1

月起施行新修订的《土地管理法》中,明确提出“国家实行非农建设占用耕地补偿制度”“国家鼓励土地整理”。2004年《关于深化改革严格土地管理的决定》发布,提出“补充耕地的数量、质量实行按等级折算,防止占多补少、占优补劣”“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”,由此土地整治工作的内涵进一步延伸。在继续坚持耕地保护这条主线的基础上,拓展了基本农田建设、城乡建设用地增减挂钩两条主线。在这一阶段,土地整治工作逐步规范化,土地整治事业不断发展壮大。③跨越发展阶段(2008年至今):2008年党的十七届三中全会要求“大规模实施土地整治,搞好规划、统筹安排、连片推进”。这是中央层面首次正式提出“土地整治”,土地整治工作被正式纳入党中央层面的战略布局。随后,重庆的“地票”、广东的“三旧改造”、浙江的“千万工程”等实践,均探索了土地整治的新做法,在体制和机制上不断有所创新;土地整治的内涵和目标呈现出多元化和综合性的趋势。

党的十八大以来,在生态文明建设引领下,土地整治工作进入全面转型时期。从党的十八大报告中提出要“把生态文明建设放在突出地位”,到《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》指出“山水林田湖是一个生命共同体”,再到党的十九大提出实施乡村振兴战略,土地整治被赋予更深层次的内涵。新时代的土地整治工作必须要与生态文明建设、乡村振兴等国家重大战略有机结合,必须贯彻“山水林田湖草”生命共同体的理念,面临从“土地整治”向“国土综合整治”的全面转型升级。

1.2 国土综合整治的主要特征

国土综合整治的本质是人与空间关系的再调整,与传统土地整治相比,国土综合整治呈现如下特征^[3]:①整治理念:从粮食安全到生态文明。中国现代意义上土地整治的诞生,其主要目的就是为了保护耕地、增加粮食产量,是基于粮食安全的指导思想;而国土综合整治

是新时代从生态文明理念全新出发,尊重自然、顺应自然、保护自然,充分认识“山水林田湖草”的生命共同体本质,全面优化国土空间格局。②整治目标:从提高粮食产能到提升空间品质。传统土地整治通过土地的开发、整理、复垦,乃至修复等手段,其核心目的仍围绕改善土地利用状态,满足粮食生产的需求;而国土空间综合整治,更加强调空间品质的整体提升,全面统筹生产、生活、生态空间,把生态安全放在突出地位。③整治范围:从点状工程到区域统筹。当前土地整治活动以独立、分散的点状工程项目为主导,整体性、系统性不足;而国土综合整治,在全国“四区一带”的整体格局下,实行全地域、全流域的整治保护,陆域海域联动、地上地下同治。④整治对象:从“田水路林村”到“山水林田湖草”。土地整治的对象为未利用、低效和闲置利用、损毁和退化的土地,围绕耕地保护,强调“田水路林村”的综合治理;而国土综合整治的对象扩展到国土空间全要素,“山水林田湖草”是一个共同体,相互依存、休戚相关,整体协调内部各要素,整体保护、系统修复、综合治理。

2 上海郊野公园实践

2.1 发展历程

上海作为一个拥有2 400万常住人口的国际大都市,在经济快速发展的同时,也面临着资源环境紧约束、生态空间日益减少的挑战。为落实国家生态文明战略、促进城乡统筹发展、回应上海市民需求,上海市委、市政府曾明确提出推进以郊野公园为重点的大型游憩空间和生态环境建设。

2012年5月,上海市人民政府批复《上海市基本生态网络规划》。该规划明确了“多层次、成网络、功能复合”的目标和“两环、九廊、十区”的总体生态格局,为郊野公园建设明确了目标、框架和要求。2012年10月,基于《上海市基本生态网络规划》,上海市规划国土部门启动《上海市郊野公园布局选址和试点基地概念规划》的编制工作。结合自然资源条件、生态功能影响、公共交通便捷性、毗邻郊区新

城和大型居住社区等因素,在全市郊区规划选址了21个郊野公园,总用地面积约400 km²,明确将青西、松南、浦江、长兴岛、嘉北5个郊野公园作为首批试点。2014年10月和12月,金山区、松江区政府分别提出建设郊野公园的意向(松江区已有松南郊野公园试点),经上海市政府同意,将基础条件比较成熟的金山廊下郊野公园和松江广富林郊野公园也纳入近期建设试点,至此全市首批建设试点达到7个。

7个郊野公园后续通过郊野单元规划、类集建区控详、土地整治项目实施等阶段,逐步落实规划条件,进行施工建设。截至目前,首批试点的7座郊野公园已全部实现一期开园,开园规模近35 km²。

2.2 功能定位

参照原上海市规划和国土资源管理局文件《关于印发〈上海市郊野公园规划建设的若干意见(试行)〉的通知》(沪规土综[2013]866号),上海郊野公园是注重生态优先、尊重自然风貌、有机整合农田林网和河湖水系等自然肌理的综合整治区域,是兼具生态、生产和休闲游憩等多功能复合的生态节点区域。

(1) 生态保育。郊野公园的规划建设既是对现有生态空间的保护也是对原有受损生态空间的修复,合理地布局郊野公园有利于控制城市增长边界,完善城市空间结构。郊野公园是保障城市生态安全、构建市域生态格局、维护郊野生态空间的基础。

(2) 乡村振兴。郊野公园的规划范围包括大量的乡村地区,是农业生产、农村发展、农民生活的重要空间。建设郊野公园是乡村地区发展的重要机遇,在保护和修复生态空间的基础上,让农业更强、农村更美、农民更富,传承农耕文明。郊野公园是推动乡村振兴的先行先试区域。

(3) 休闲游憩。郊野公园往往选址于自然景观较好、地域文化深厚的地区,是具有巨大潜力的文化旅游区、生态旅游区,能够满足大都市市民由于快节奏城市生活、巨大竞争压力

而产生的向往自然、回归乡野的内心需求。郊野公园建设是增加市民游憩空间、满足居民休闲需求的重要途径。

与传统土地整治相比,郊野公园从生态保育的理念出发,不以新增耕地为首要目标,强调生产、生活、生态空间的统筹安排,整治的范围和对象也不仅仅是局部的土地整理或复垦,而是区域性的多要素综合治理。郊野公园已经具备了国土综合整治的主要特征。

2.3 实施机制与配套政策

郊野公园作为国土综合整治的创新尝试,在依托市级土地整治项目管理制度体系基础上,针对郊野公园的功能定位和特点,构建了相对完善的郊野公园政策支持体系,有力地保障了试点规范顺利推进。

(1) 以区为主,市区联动的共同推进机制。市级层面,建立市级郊野公园建设联席会议制度。联席会议由分管市领导担任召集人,成员单位包括发展改革、规土、绿容、财政、农业、旅游、水务、经信、建管、交通等部门,其主要职责是对郊野单元(公园)规划、实施方案、年度推进计划、考核验收和非管控林地调整等重点事项进行协调;区级层面,明确郊野公园所在区(管委会)为郊野公园推进工作和资金保障的责任主体,负责资金平衡,及郊野公园的规划编制、建设和后续管理等相关工作,以及建立有效保障当地农民和农村集体经济组织利益的长效造血机制。

(2) 以郊野单元规划为引领的空间保障机制。郊野公园以郊野单元规划为引领,通过郊野单元规划对土地整治、产业结构调整、生态补偿、片林建设、农田水利、农业布局、村庄改造等各部门涉农专业规划进行整合,综合谋划郊野地区人口、生产、生活、生态等城乡建设格局,实现镇级层面的“多规合一”,实现各类项目的统一规划实施。

(3) 以类集建区为特色的规划空间奖励政策。为优化生产、生活空间、增加生态空间,鼓励集建区(现称“城市开发边界”)外低效工业用地、闲散农村宅基地等建设用地的减



图1 廊下郊野公园区位示意图
资料来源:参考文献[4]。

量,创新建立了空间补偿的奖励政策,给予乡镇未来建设发展空间(即类集建区)。类集建区的空间规模原则上控制在集建区外建设用地减量化面积的1/3以内(即“拆三还一”),功能导向以农民安置、郊野公园安全设施以及基本服务设施为主。

(4) 以土地整治专项资金为主导的资金支持政策。对于首批试点的郊野公园,参照市级土地整治项目进行管理和支持。给予市级土地整治专项资金支持,第一批试点项目获市土地整治资金安排补贴约34亿元。叠加运用工业用地减量化、宅基地置换等政策,扩大市级政策覆盖面。此外,整合聚焦相关领域支持政策,对郊野公园内符合条件的项目,通过村庄改造、产业结构调整、公益林建设、农田水利、农村污水处理、河道整治、旅游发展等专项资金,给予优先安排和重点支持。

2.4 试点进展情况

2.4.1 廊下郊野公园

廊下郊野公园位于金山区西南部廊下镇区西侧(图1),规划总面积21.40 km²,是上海第一个面向公众开园的郊野公园。郊野公园的定位为以“生态·生产·生活”为主题,以“农村·农业·农民”为核心,是集“现代农业科技、科普教育、文化体验、旅游休闲”于一体的“假日农场型”郊野公园^[4]。廊下郊野公园于2015年10月正式开园,首期开园范围面积为5.80 km²,已形成包含廊下生态园在内的20多个生态观光、生产游憩区、生活体验主题农场,并配套游客服务中心、科普馆、小卖部、公共厕所等

多种设施。

2.4.2 长兴岛郊野公园

长兴岛郊野公园位于长兴岛北(图2),规划总面积为29.69 km²。郊野公园的定位为以青草沙水库、生态杉林、橘园农田等生态资源为基底,融合健身、游憩、修养、观光等功能的远郊生态涵养型的郊野公园^[5]。长兴岛郊野公园于2016年12月正式开园,首期开园范围面积为5.58 km²,已建成配套服务设施用地面积约9.82 hm²,建筑面积约3.82万 m²,包括多处餐厅、酒店民宿、游客服务中心、展览馆、公共厕所、卫生室等。



图2 长兴岛郊野公园区位示意图
资料来源:参考文献[5]。

2.4.3 浦江郊野公园

浦江郊野公园位于闵行区东南部(图3),规划总面积为15.29 km²。该郊野公园的定位为上海中心城区南部以林为特色,以森林游憩、滨水休闲、农业科普为主要功能的近郊都市森林型郊野公园^[6]。浦江郊野公园于2017年7月正式开园,首期开园范围面积为5.82 km²,已建成配套服务设施用地面积约2.73 hm²,建筑面积约1.10万m²,包括多处餐厅、小卖部、休闲娱乐场地、展览馆、公共厕所、卫生室等。



图3 浦江郊野公园区位示意图
资料来源:参考文献[6]。

2.4.4 嘉北郊野公园

嘉北郊野公园位于嘉定新城主城区西北部(图4),规划总面积为13.99 km²。该郊野公园的定位为以“原生态农田·村落·水网”为基本特色,同时具有“冈身文化”内涵,以体育运动、康体养生、休闲游憩为主要功能的近郊休闲型郊野公园^[7]。嘉北郊野公园于2017年9月正式开园,首期开园范围面积为7.39 km²,已建成配套服务设施(3处游客服务中心)用地面积约2.84 hm²,建筑面积约0.46万m²,另设置多处移动餐车、商亭、公共厕所、警务室等。



图4 嘉北郊野公园区位示意图
资料来源:参考文献[7]。

2.4.5 青西郊野公园

青西郊野公园位于青浦区西南部(图5),规划总面积为22.35 km²,是上海唯一一个以湿地为特色的郊野公园。该郊野公园定位为上海西部以“湖、滩、荡、堤、圩、岛”水环境和江南水乡肌理为特色,以生态保育、湿地科普、农业生产、体验休闲为主要功能的远郊湿地型郊野公园^[8]。青西郊野公园于2017年10月正式开

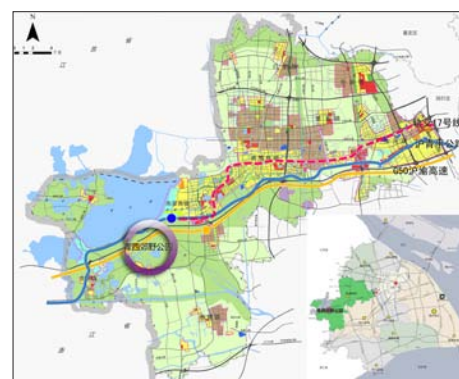


图5 青西郊野公园区位示意图
资料来源:参考文献[8]。

园,首期开园范围面积为4.60 km²,已建成配套服务设施用地面积约2.81 hm²(其中集体建设用地2.26 hm²),建筑面积约0.53万m²,包括游客服务中心、小商亭、永静庵、公共厕所等。

2.4.6 广富林郊野公园

广富林郊野公园位于松江区西北部(图6),规划总面积为3.59 km²。该郊野公园的定位为以农田保育区为基底的生态环境综合开发的示范区,以“水、林、田、村”相融相依为风貌特征的田园水乡型郊野公园^[9]。广富林郊野公园于2017年12月正式开园,首期开园范围面积为2.46 km²,已建成配套服务设施用地面积约3.11 hm²,建筑面积约2.50万m²,包括农家乐、宾馆、展示馆、公共厕所、治安亭等。

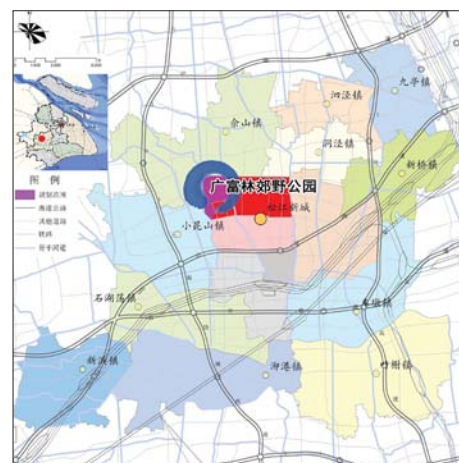


图6 广富林郊野公园区位示意图
资料来源:参考文献[9]。

2.4.7 松南郊野公园

松南郊野公园位于松江区东南部(图7),

规划总面积为23.71 km²。该郊野公园的定位为以大型滨江生态涵养林为生态肌理,以千年渡口为文化积淀,以水、林、田、村相融相依为风貌特征的滨江生态森林型郊野公园^[10]。松南

郊野公园于2018年12月正式开园,首期开园范围面积为5.07 km²,已建成配套服务设施用地面积约4.30 hm²,建筑面积约0.07万m²,包括游客服务中心、公共厕所、卫生室、警务室等。

3 郊野公园对区域资源环境承载力的提升作用

3.1 资源环境承载力的内涵与分析方法

承载力代表着一种极限意识,最初来源于力学、工程学领域,一般可以理解为物体所能承受的最大负荷,后续逐渐被引入生态学、人口学、资源环境科学等研究领域^{[11]380, [12]1476}。

从资源环境的视角看,承载力的概念经历了生态承载力、资源承载力、环境承载力、资源环境承载力的演进过程^{[12]1484}。资源环境承载力的思想渊源可追溯至1798年马尔萨斯(Malthus)发表的《人口原理》,以及1838年韦吕勒(Verhulst)根据马尔萨斯基本理论提出的Logstic方程,但两者并没有对“承载力”的概念进行具体阐述^{[12]1477}。将承载力引入生态学领域的早期代表性研究成果是1922年的Hadwen和Palmer的Reindeer in Alaska^{[11]380}。生态承载力主要讨论的问题是在一定条件下生物个体存在的极限数量;1940年代,承载力研究对象从自然系统的生物个体延伸到人类系统的人口,承载力研究也从最初的生态承载力拓展至资源承载力,典型的研究领域有土地承载力^[13]、水资源承载力^[14]、矿产资源承载力;1991年,北京大学叶文虎团队完成的《福建湄洲湾开发区环境规划综合研究总报告》中提出“环境承载力”的概念:“在某一时期、某种状态或条件下,某地区的环境所能承受的人类活动的阈值”^[15]。与资源承载力关注的资源支撑能力不同,环境承载力更强调环境空间对污染与破坏的耐受能力;1990年代,对资源环境承载力的研究逐渐兴起,代表性的研究是世界环境与发展委员会的《我们共同的未来》以及联合国《21世纪议程》。

目前,对于资源环境承载力的概念还没有一致的表述,但一般认为是资源承载力和环境承载力的内涵集成,更强调综合性,重点关注

特定时空范围内资源环境基础的“最大负荷”或“有效载荷”^{[12]1482}。现阶段应用较为广泛的研究方法主要有能值分析法^[16]、生态足迹法^[17]、状态空间法^[18]等,但对于承载力阈值的界定以及系统内部相互作用机理需要进一步突破,因此上述方法的适用性存在一定争议。

资源环境承载力的影响因素涉及资源系统、环境系统和社会系统^{[18]17, [19]335}(表1),资源系统主要包括土地资源、水资源、能源矿产资源等;环境系统主要包括土壤环境、水环境、大气环境、地质环境、生态环境等;社会系统主要包括经济发展、人口质量、社会水平等。3个系统之间互相依存、互相制约。资源系统为社会系统提供生产生活资料,支撑社会系统发展,同时资源系统的开发利用状态直接影响着环境系统;环境系统是资源系统的载体,限制着资源系统的开发利用,同时为社会系统提供空间,但也约束着社会系统的发展;社会系统利用资源系统改造环境系统,带来正面或负面的影响。因此,本文从资源系统、环境系统、社会系统3个方面分别论述郊野公园建设带来的影响,从而理解其对资源环境承载力的提升作用。

3.2 郊野公园建设对资源系统的影响

从资源系统看,郊野公园对承载力的提升主要体现在增加资源数量、提升资源质量、提高资源利用效率。

3.2.1 增加资源数量

在郊野公园建设过程中,充分尊重自然肌理,宜农则农、宜林则林、宜水则水。截至2018年8月,6个郊野公园(松南郊野公园数据暂缺)共新增耕地3 940亩(约263 hm²)、新增林地3 088亩(约206 hm²)、新增水域1 306亩(约87 hm²)。通过综合整治,显著增加了耕地、林地和水域面积。

3.2.2 提升资源质量

通过对“山水林田湖草”各要素的系统整治,在增加资源数量的同时,改善资源状况、提升资源质量。以耕地资源为例,通过完善农田基础设施,开展高标准的基本农田建设工程,提升耕地资源质量。至2018年8月,6个郊

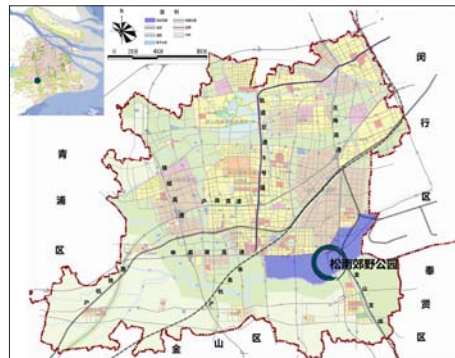


图7 松南郊野公园区位示意图
资料来源:参考文献[10]。

野公园(松南郊野公园数据暂缺)共完成田间道路工程143 km、农田水利工程256 km、河道清淤130 km。7个郊野公园内共建设高标准基本农田约25 km²,占郊野公园总规模的20%,其中廊下郊野公园和嘉北郊野公园的高标准基本农田面积分别占郊野公园规模的45%和37%。

3.2.3 提高资源利用效率

依托郊野公园建设,开展农用地集中流转,吸纳农业经营主体,推广农业规模化经营,有效提升耕地资源利用效率。例如,嘉北郊野公园2018年共种植水稻4 367亩(约291 hm²),其中上海嘉品农业生态专业合作社种植面积1 737亩(约116 hm²)、16户家庭农场种植面积2 630亩(约175 hm²),全面实现规模化经营。

3.3 郊野公园建设对环境系统的影响

从环境系统看,郊野公园对承载力的提升主要体现在对已受损生态空间的修复、对重要生态地区的保育,以及对生态型工程技术的应用。

3.3.1 修复生态空间

借助整治工程,进行低效建设用地减量,对郊野公园范围内的高投入、高消耗、高污染、低效益的工业企业进行厂房搬迁、土壤修复,对配套设施欠缺、居住条件较差的农村居民点进行集中整治(搬迁或原址改造),从源头减少污染排放,改善乡村风貌,修复生态空间。至2018年8月,6个郊野公园(松南郊野公园数