

新时代上海美丽乡村规划建设的思考

Thoughts on Shanghai Beautiful Village Construction in the New Era

王士兰 陈 静 WANG Shilan, CHEN Jing

摘 要 简要回顾上海改革开放40年来走过的城镇化历程。相对全国而言,上海城镇化水平较高,较早提出“城乡通开,全市一体”等城乡一体化发展战略。但是,还存在着不少矛盾和问题。中心城区和郊区乡村之间的发展不平衡,以及乡村发展的不充分,已成为上海市新时代发展的主要矛盾之一。为此,提出上海市以乡村发展为重点的城乡融合发展3大策略,先期规划建设上海休闲度假型、特色文化型、新兴产业型、宜业宜居型等4种类型美丽乡村。

Abstract This paper briefly reviews the urbanization process of Shanghai since the Reform and Opening-up during the last 40 years. Compared to other cities in China, Shanghai's level of urbanization is higher, and it is among the first cities to conduct integration development between urban and rural area. However, there still exist contradictions and problems. The uneven development of the central city and rural villages and the insufficient development of rural areas have become the main conflicts for Shanghai in the new era. Therefore, this paper puts forward three strategies to conduct urban-rural integration development in Shanghai with emphasis on rural areas and suggests four types of Shanghai beautiful villages respectively characterized by leisure tourism, culture feature, emerging industry, and livability.

关键词 新时代主要矛盾 | 乡村发展策略 | 美丽乡村类型

Keywords Main contradictions in the new era | Rural development strategy | Beautiful village type

文章编号 1673-8985 (2018) 06-0054-04 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20180607

作者简介

王士兰
浙江大学国际创新研究院
区域与城市发展研究中心主任,教授
陈 静 (通讯作者)
同济大学建筑与城市规划学院
博士,讲师,硕士生导师

1 规划建设美丽乡村是新时代上海新型城镇化发展的需要

1.1 上海城镇化发展阶段的简要回顾

改革开放40年来,从总体上看,上海城镇化经历了3大阶段。

(1) 1978—1992年“城乡一体化”的推进阶段

1978年,上海城镇化水平达到58.7%。按照国际经验,城镇化水平超过50%以后,城镇化将进入城市支持农村、工业反哺农业、城乡统筹、城乡融合的发展阶段。上海市委、市政府及时提出“城乡通开、全市一体”的方针,一方面全市中心城区不断拓展,二、三产业比例不断提高;另一方面

农村产业结构不断调整,发展农业现代化,实施贸工农协调发展方针,使市区和郊区产业渗透,经济交融,城乡依存,向城乡一体化发展。

(2) 1993—2005年“郊区三个集中”的发展阶段

1993年,上海城镇化水平达69%。上海市委、市政府提出了“农业向规模经营集中、工业向园区集中、农民居住向城镇集中”的“三个集中”方针。浦东开发开放又进一步推动了上海城镇化发展,农民从“离土不离乡”转变成“离土又离乡,务工进工厂”。

(3) 2006—2017年“新城建设为重点”的推进阶段

2006年,上海城镇化水平已达84.5%。城镇化发展到了以中心城为核心的区域协调推进阶段,城镇化发展建立“中心城—新城—中心镇—中心村”的城乡统筹发展体系,即“1966”——1个中心城市,9个新城,60个中心镇,600个中心村。到2017年,上海的城镇化水平已接近90%,达到了发达国家国际大都市的城镇化水平。

1.2 上海城镇化发展中的主要矛盾和问题

改革开放40年来上海城镇化快速发展,较早步入城乡统筹、城乡一体化的发展阶段。但是,在新时代新型城镇化的要求下,尚存在下列矛盾和问题需解决。

1.2.1 传统城镇化的弊病还在滋生

上海人口过多集中于中心城区,压力过大。人口与中心城区的综合承载能力之间的矛盾还在加剧。重城市建设,轻乡村发展;重人口向中心城区集聚,轻郊区统筹均衡发展;重物质建设,轻生态文化等传统城镇化发展方式仍在延续。导致“城市病”问题突出,交通拥堵严重,环境污染仍然存在,公共安全事件时有发生,城乡结合部人居环境较差等。

1.2.2 中心城区与郊区乡村发展不平衡不充分

相对中心城区,上海郊区乡村成为了不平衡不充分发展的短板,对照新时代创新、协调、绿色、开放、共享5大发展理念以及新型城镇化的要求,差距较大。

(1) 产业支撑和集聚不够,产能等级较低

上海郊区村镇产业大多以生产和组装型制造业为主,生产性服务业和消费性服务业严重短缺。据调研资料显示,一是村镇工业产能落后,污染治理成本高。“三个集中”战略实施以来,郊区村镇工业集中度有所提高,但产业布局小而散,土地产出水平低,产业集聚度、关联度与能级均有待提升。二是农业产业化程度低,污染治理难度大。农业经济效益较低,农业生产总值占全市GDP比重偏低,但污染治理难度大,成本高。

(2) 综合服务设施配置滞后,难以吸引人才 综合服务功能尚不能支撑人口的需求,加

上村镇人气不足,导致服务业难以入驻,造成长期服务设施配置滞后,更不利于市区人口向郊区迁移。由于长期的“重城区,轻郊区”发展理念,导致上海城乡之间在教育、医疗、社会保障等方面差异明显,农村居民拥有的公共服务设施较为缺乏,城乡公共服务设施不均衡^[1],尤其是优质设施配套不足。

(3) 人口“倒挂”明显,老龄化问题突出

据调研资料显示:一是人口“倒挂”现象较严重,户籍人口增速缓慢,而来沪人口高速增长,有的乡镇比例已达1:10。二是人户分离现象较突出,存在户在人不在,人在户不在,空挂户较多等情况,郊区村镇户籍中户在人不在的接近50%。三是户籍人口年龄结构呈明显的两头小、中间大,但青少年增速明显低于老龄人口,人口老龄化趋势加剧,老龄化问题突出。

2 新时代上海怎样规划建设美丽乡村

中国已进入新时代,已是建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义强国的新阶段,这一阶段的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需求与不平衡不充分发展之间的矛盾。对上海来说,按照新型城镇化的要求,主要矛盾是中心城区和郊区乡村之间的发展不平衡不充分的问题,因此,下阶段城镇化发展的重点应是以乡村为重点的城乡融合发展,补齐上海乡村发展的短板^[2-3]。为此,提出如下策略。

2.1 紧扣上海发展的总体目标,振兴郊区乡村发展

上海的总体发展目标是建成卓越的全球城市,功能定位是国际经济、金融、贸易、航运、创新中心。当前,上海的城镇化水平已接近90%,按照国际城镇化发展规律来看,上海已进入工业化后期阶段,城乡关系将再次重构,工业和服务业将成为整个社会经济的核心,现代服务业占有很大份额^[4-5]。农业将建立在规模生产、科技化、智能化基础上,应是以市场交换为目的的现代农业。农业劳动者将成为职业农民,生活方式也将逐步市民化,传统的“城市—工业”,“农村—农业”的分工格局将彻底打破,城乡关系

应成为以城市文明为主体的城乡融合、一体化发展。然而,当前上海郊区的乡村距离农业现代化尚有差距,必须实施乡村振兴战略,弯道超车,加快实施以乡村为重点的城乡融合发展,遵照国家新时代发展乡村的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”方针,建立城乡融合发展的体制机制和政策措施,补齐短板,加快推进农业农村现代化。

2.2 合理布局好三生空间,统筹生产、生活、生态

在上海美丽乡村的空间布局中要做到生产空间集约高效,生活空间美丽宜居,生态空间优质文明。制定好优化的上海乡村空间规划,并能与中心城区统筹协调,形成有机生命体。划定好生产、生活、生态空间开发的管制界限,合理组建生产、生活、生态的结构体系。

“生产”是农村产业改革的主要方面,其目的是对传统的小农经济生产方式进行改造,形成以市场需求为目的的现代农业,使农村的农业劳动者属于“企业”,成为职业农民,形成新型农村产业结构。要在做好上海全域农村产业发展SWOT分析的基础上,在差异化发展的原则下,筛选现在具有优势、将来具有潜力的产业为主导产业,打造一村一品,有条件的可一业为主,多业发展,进一步发展产业链,将产业链触角延伸到二、三产业,提高产业集聚能力,打造产、销、贸于一体的产业链和创新链。

“生活”涵盖了农民、农村生活。乡村要全面建成现代化,达到富裕生活的水平,是美丽乡村的最终目标。当前既要提高农民收入,又要提高农民的生活质量,改善农民的生产生活条件,切实做好“村庄环境整治,民居改造,基础设施配套,公共服务提升,生态环境建设”。在此基础上,充分挖掘上海郊区优美的自然资源、丰硕的农副产品、深厚的历史文化、独特的建筑风韵,建设赋有“上海乡村风情”“江南田园乡村”^[6]的美好生活。

“生态”是要促进上海乡村生产生活环境改善,自然生态系统功能性和稳定性全面提升,防治自然灾害隐患,提高生物多样性保护。但

是,当前上海郊区乡村产业布局小、散、乱,产业集聚度和能级均低下,污染大多是面源污染,治理难度大,治理成本高。为此,在生态空间规划中要高度重视生态环境规划,要进行环境评估^[7-9],严格控制三废,制定好城乡一体的生态环境保护规划,这也是三生空间规划建设的前提。

2.3 要适应社会主义市场经济,进行体制机制改革

中国改革开放后,经济体制从社会主义商品经济发展到社会主义市场经济,经济发展已由高速增长转向高质量发展。当前正处于转变发展方式,优化经济结构,转换增长动力的攻关期,如何建立现代化的社会主义市场经济体系是经济发展的保障。为此,必须进行适应上海美丽乡村规划建设和管理的市场经济体制机制改革。

(1) 土地问题

2018年12月29日,第十三届全国人大第七次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法(2018年修正)》(中华人民共和国主席令第十七号)进一步推动了农村土地制度改革依法进行。集体经营性建设用地入市,允许出让流转,允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或个人使用,扫清集体经营性建设用地入市的法律障碍。具体包括:一是明确入市条件,二是明确集体经营性建设用地入市后的管理措施,三是完善被征地农民合理、规范、多元保障机制。

乡村可以开展农村土地综合整治,通过挖潜、旧村改造、合村并居、土地整理以及开发利用荒地、废弃地,在确保基本农田保护面积总量不减的前提下,将其整理后或复耕后置换出来的旧厂房、旧房址和复耕农田所取得的建设用地指标,归乡村使用,允许自行平衡和调整。

(2) 金融问题

支持、鼓励和引导金融机构到农村设立分支机构。加大中小企业和农民创业的金融服务,建立小额贷款和担保机构,积极开展农村住宅产权和土地承包权抵押贷款业务,积极推进农村金融产品创新、推广小额信用、联户担保等产

品,推广应用。

积极稳妥推进农村资金互助社和农民专业合作社开展信用合作试点,探索建立政府主导、社会参与、市场运作的农村信贷担保机制。

(3) 人才问题

创建吸引人才的体制机制,鼓励立志以农业为其职业的大中专毕业生到农村从事农业经营,并转变成职业农民。

不断提高乡村人口素质,培育有文化、懂技术、掌握农业专项技能的新型农民核心队伍,重点在于提升农业科技创新水平,打造农业科技创新平台基地,加快高校、科研机构的农业科技成果转化应用。

深入开展国际国内的农业科技合作,聚集更多的优秀人才和科技资源。鼓励企业参与农业技术研究开发,充分发挥现有农村推广体系作用,进一步调动农业科研单位到上海郊区乡村示范推广。

3 上海要建设什么样的美丽乡村?

在研究上海改革开放以来走过的城镇化3大阶段,分析围绕建成卓越的全球城市目标及功能定位后,得出新时代上海最大的发展不平衡不充分的矛盾是城乡发展不平衡、农村发展不充分。为此,要按照新时代我国乡村振兴发展战略的要求,坚持“三农”问题作为全党工作重中之重,坚持农业农村优先发展,全面实现农业强、农村美、农民富。根据上海的实际,乡村振兴发展应坚持产业振兴、人才振兴、生态振兴、文化振兴,科学把握上海郊区乡村的差异性和发展走势分化特征,针对不同区域、不同特色的乡村确定不同的乡村振兴模式予以分类施策,典型引路,注重规划先行,突出重点。以本土化为宗旨,依据不同地域的经济社会发展、资源禀赋条件、乡土文化风情,打造不同类型的特色乡村。

对标全球城市的要求,上海需要将创建卓越全球城市的创新活力、精神风貌、科技教育、文化传承、生态基质融入到美丽乡村建设中,为此,先期宜建设以下4种类型的乡村。

(1) 休闲度假型

上海郊区乡村自然资源禀赋好,是典型的江南田园景色,田沃土肥,水系清冽,林幽可隐,生态良好,可以在充分挖掘自然风光的旅游资源下,围绕“养生、养心、养老、康体健身”等要素,结合观光农业、生态农业、体验农业、科普农业,配套水乡田园民宿,建成“乡村休闲、度假、康体、娱乐”等旅游市场的主体场所^[9-10]。

可以将废旧厂房、破旧农房、废弃公建加以整修改造成民宿、农家乐、会议、展览、节庆表演、健身康体、服务中心等设施。

可以将水系、湿地、农田、果园、林地等加以整治,再加工改造成特色农业、花卉园艺、森林氧吧、鸟类栖息、科普教育、健身康养、美食餐饮、集贸电商等。

目的是吸引中心城区乃至国内外游客来体验“上海乡村风情”“江南田园乡村”,建成具有上海乡村风貌特色的休闲度假型美丽乡村。

(2) 特色文化型

上海是一座国家历史文化名城,拥有深厚的近代城市文化底蕴和众多历史古迹,江南传统吴越文化与西方传入的工业文化相融合形成上海特有的海派文化。上海郊区乡村除了有粉墙黛瓦、小桥流水、枕水而居、村口大树的自然风光外,更有悠久的历史。可以深入挖掘上海乡村独特的传统文化资源、历史人文资源,并融入国际大都市现代上海乡村的发展精髓,体现“上海乡村文化特色”,打造上海乡村文化产业,策划上海乡村文化大事件,设计多元化的上海乡村文化产品类型,丰富上海乡村的特色文化旅游。

可以深入挖掘上海乡村的发展变迁,从5个方面寻找深厚的历史文化内涵。①名人文化——从村庄人口集聚以来,到近现代的优秀人物,具有鲜活的人物故事典范。②历史文化——乡村重要的历史事件的发生,还原历史现实以及当时发生的真实场景。③民居文化——从上海乡村传统的建筑风貌特色、乡村院落风情中,感受上海乡村的地方民居文化特色。④饮食文化——发掘上海乡村的美食文化,形成具有推广宣传和品牌效应的特色美食文化。⑤民俗文化——恢复具有当地乡村特色且

能创新性发展的民俗风俗艺术,形成具有吸引力的民俗风情表演、展示上海乡村地方魅力和文化传承的发展平台。

(3) 新兴产业型

上海郊区是高端制造业的主战场,是实施乡村振兴战略的主阵地。郊区乡村发展高端制造业和生产性服务业是上海市委、市政府提出的上海市产业发展的一个重要方向。据此,上海乡村可以进一步集聚上海的科技、资本、人才优势,把上海的科技人才优势转化为郊区乡村的产业发展优势。可以借助电子、信息、新材料、生物医药、新能源汽车等新兴产业发展的时机,建设以“新兴产业”为特色的特色乡村,承接中心城区的产业功能转移和资源辐射。

同时,也能带动郊区乡村已有的传统产业和组装型制造业升级改造,带动产能落后、污染治理成本高的传统产业结构转型,启动产业更新、乡村更新,以科创、文创、农创带动产业培育,使乡村落后的产业产能进行全面更新。

(4) 宜业宜居型

要充分发掘乡村自身的特色资源,培育和壮大特色产业,做大做强产业结构,以产业兴村,以乡村促产,推动产业和乡村融合发展,增强乡村的综合实力、发展活力和就业容纳力,要构建和完善城乡互动的产业体系,发展特色农产品加工业、农业生产技术支持和农产品流通等特色农业服务业,促进农业经济发展,增加农民收入。

以建设宜居乡村为导向,当前还是以环境整治为重点,从实际出发,循序渐进,全面改善乡村的人居环境质量。保护和发扬上海乡村的特色风貌,切忌“千村一面”,应慎砍树、不填河、少拆房,加强文物古迹、历史文化遗产、文化自然景观、文化民俗风情、特色传统风貌的保护,展现上海乡村美景,弘扬上海乡村文化,突出上海乡村特色,整治公共空间,塑造宜业宜居型的美丽乡村。

参考文献 References

- [1] 王勇. 乡村基本公共服务设施使用状况研究[J]. 上海城市规划, 2017 (3): 96-101.
WANG Yong. Research on the usage of rural basic public service facilities[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(3): 96-101.
- [2] 王士兰. 新时代上海美丽乡村建设的思考[R]//城镇的可持续发展论坛——乡村振兴与新型城镇化. 2018.
WANG Shilan. Thoughts on Shanghai beautiful village construction in the new era[R]//Forum on Sustainable Development of Cities and Towns: Rural Revitalization and New-type Urbanization. 2018.
- [3] 樊亚明, 刘慧. “景村融合”理念下的美丽乡村规划设计路径[J]. 规划师, 2016 (4): 97-100.
FAN Yaming, LIU Hui. Landscape and village integrated beautiful village planning[J]. Planners, 2016(4): 97-100.
- [4] 王安石. 上海新型城镇化发展的思考[R]//城镇的可持续发展论坛——乡村振兴与新型城镇化. 2018.
WANG Anshi. Thoughts on new-type urbanization in Shanghai[R]//Forum on Sustainable Development of Cities and Towns: Rural Revitalization and New-type Urbanization. 2018.
- [5] 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.
- [6] 彭震伟. 乡村振兴战略下的新江南田园乡村规划[R]//城镇的可持续发展论坛——乡村振兴与新型城镇化. 2018.
PENG Zhenwei. Jiangnan pastoral village planning under the rural revitalization strategy[R]//Forum on Sustainable Development of Cities and Towns: Rural Revitalization and New-type Urbanization. 2018.
- [7] 孙奇. 新型城镇化下的上海郊区城镇评估指标体系研究[R]//城镇的可持续发展论坛——乡村振兴与新型城镇化. 2018.
SUN Qi. Evaluation index research on Shanghai rural areas under new-type urbanization[R]//Forum on Sustainable Development of Cities and Towns: Rural Revitalization and New-type Urbanization. 2018.
- [8] 董越, 华晨. 基于经济、建设、生态平衡关系的乡村类型分类及发展策略[J]. 规划师, 2017 (1): 128-133.
DONG Yue, HUA Chen. Types of villages and their development strategies based on the balance of economy, construction, and ecology[J]. Planners, 2017(1): 128-133.
- [9] 袁媛. 田园综合体目标导向下乡村旅游区规划建设——以思良江乡村旅游区规划(2017—2021)为例[J]. 规划师, 2017 (12): 136-143.
YUAN Yuan. Planning and construction of rural complex oriented tourism areas[J]. Planners, 2017(12): 136-143.

- [10] 孙奎利, 杨德进, 吕扬. 四川省烟峰彝家新寨乡村旅游扶贫规划与设计探析[J]. 规划师, 2017(11): 127-134.
SUN Kuili, YANG Dejin, LYU Yang. Rural poverty relief and tourism planning, and design in Yi Nationality New Village, Yanfeng Township, Sichuan Province[J]. Planners, 2017(11): 127-134.