

上海市域国土空间综合整治:发展历程与未来展望

Shanghai Comprehensive Territorial Remediation: Historical Evolution and Future Trends

顾竹屹 GU Zhuyi

摘要 土地整治的内涵一直在发展变化。随着国家自然资源部的组建、统一的空间规划体系的建立,国土空间综合整治将成为实施国土空间规划、落实用途管制的重要手段。上海土地整治发展曾经历以农用地整治为主、“三个集中”整治和土地综合整治3个阶段,已经建立起较为完善的规划管理体系,形成“规划—项目—资金”一体化运作的实施路径。当前的主要实践包括:实施整治对象涵盖田、水、路、林、村的市级土地整治项目,建设以生态修复和景观改善为重点的郊野公园,编制郊野单元规划以镇域为单位统筹减量化和乡村发展。从战略定位、主要设想、政策建议等方面对上海市域国土空间综合整治的未来发展提出若干思考。

Abstract The connotation of land remediation has been developing and changing. With the establishment of the Ministry of Natural Resources and a national territorial planning system, the comprehensive improvement of land and space will become an important means of implementing land space planning and control. The development of land remediation in Shanghai has experienced three stages: agricultural land remediation, "Three Concentrations" remediation and comprehensive land remediation. A relatively complete planning management system has been established to form the "plan-project-fund" operation. Current practices include: implementing municipal remediation projects covering farmlands, river systems, roads, forests, and villages, building country parks focusing on ecological restoration and landscape improvement, and coordinating rural development by carrying out country unit planning. From the aspects of strategic positioning, main ideas, and policy recommendations, this paper puts forward some thoughts on the future development of the comprehensive improvement of Shanghai's comprehensive territorial remediation.

关键词 国土空间综合整治 | 土地整治 | 郊野单元规划 | 郊野公园 | 上海

Keywords Comprehensive territorial remediation | Land remediation | Country unit planning | Country park | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0017-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190403

作者简介

顾竹屹
上海市城市规划设计研究院
工程师,硕士

0 引言

土地整治的本质是“对人地关系的再调适”^[1],在城乡规划和土地利用规划中是重要的实施手段,不同的发展阶段、资源条件和规划目标被赋予了不同内涵。国家组建自然资源部,并由其统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,国土空间综合整治已上升为国家层面的战略部署,成为统筹推进现代化建设、生态文明建设、乡村振兴和城乡融合的

综合平台和重要抓手^[2]。

上海作为国际化大都市,其人口、产业、社会、环境等发展特征和问题是土地整治工作的客观基础,也是特点所在。“上海2035”总规明确了未来的目标愿景是要建成卓越的全球城市,令人向往的创新之城、人文之城、生态之城。同时,全市仍面临着总体土地资源不足,郊区低效用地散布、生态空间供给有限但生态游憩需求增长、城市高速发展而乡村发展相对

滞后等矛盾^[3],这是上海市域国土空间综合整治需要重点研究和解决的问题。

本文首先梳理解析相关概念,回顾上海土地整治的发展历程,阐述现有规划管理体系,进而对主要实践进行评价和剖析,提出关于未来上海市域国土空间综合整治的思考与建议。

1 概念解析

1.1 土地整治与国土空间综合整治

纵观世界各国的土地整治发展历程,随着经济社会发展和面临的土地利用问题不断变化,土地整治的内涵、目标、策略等也在不断发展变化^[4]。我国土地整治在不同时期呈现不同特征:从建国初期侧重大面积土地开发和基本农田建设,到强调对土地利用及土地权属关系进行调整的土地整理,再到以提高耕地数量、提升耕地质量为核心的土地整理复垦开发^[5],直到演进为当前目标多元、内容全面、模式多样、手段丰富的土地综合整治。土地整治的对象已经从农用地拓展至建设用地,范围也从农村地区拓展至城市地区。

根据2018年发布的《土地整治术语》(TD/T1054-2018),土地整治是指为满足人类生产、生活和生态的功能需要,依据土地整治规划及相关规划,对未利用、低效和闲置利用、损毁和退化的土地进行综合治理活动;是土地开发、土地整理、土地复垦、土地修复的统称。“国土综合整治”也被列在该术语的规划术语中,是指针对国土空间开发利用中产生的问题,遵循“山水林田湖草生命共同体”理念,综合采取工程、技术、生物等多种措施,修复国土空间功能,提升国土空间质量,促进国土空间有序开发的活动,是统筹山水林田湖草系统治理、建设美丽生态国土的总平台^[6]。

可见,从土地整治到土地综合整治,再到国土综合整治,已具备相关实践和理论支撑^[7]。本文所阐述的“国土空间综合整治”,作为自然资源部的一项重要职能,与其说是一个新的概念,不如称其为一个新的阶段;是土地整治发展至今的升级版,符合国家机构改革和自然资源管理的新要求。

1.2 国土空间综合整治与国土空间规划

根据中共中央国务院发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。未来将形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。国土空间规划包括总体规划、详细规划和相关专项规划,国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础。可见,新的规划体系在横向上要实现“多规合一”,在纵向上又强化了规划的传导性和实施性。

在原土地利用规划体系及相关语境中,土地整治是调整土地利用的工具和手段,土地整治规划不仅是支撑土地利用总体规划的专项规划,也是促进城市总体规划相关目标的具体落实,还是配合国民经济和社会发展五年规划所作的近期安排。相应地,国土空间综合整治也应该成为实施国土空间规划、落实用途管制的重要手段。而未来引领国土空间综合整治的规划载体是否是单列的专项规划或专项规划体系,还是融合纳入各级总体规划和详细规划中,则需要根据国家相关要求和各地实际情况确定。

同时,正如国土空间规划本身并非拘于对空间资源的配置,而是根据自然环境的演变、经济社会目标的改变及相互影响而作出的综合谋划,国土空间综合整治也不应限于对土地要素的调整,而应该起到促进土地、产业、生态、文化等多方面协同发展的作用。

2 上海土地整治的发展历程和现有规划管理体系

2.1 上海开展土地整治的3个阶段

2.1.1 以农用地整治为主的阶段(1949—1990年)

中华人民共和国成立伊始,为克服经济凋敝、物资匮乏的困难,保障大城市居民的鲜活农产品供应,我国效仿前苏联,为直辖市和几乎所有省会大城市周边划定若干县为郊区^[8]。1958年,国务院批准将江苏省的嘉定、

松江等10个县划归上海市,为郊区大规模的农业基本建设提供了重要条件。与此同时,上海紧跟国家步伐全面完成土地改革,农民成为土地真正的主人,郊区发展农业生产的积极性高涨^[9]。

上海市域土地整治也由此拉开帷幕。1950年代,通过培修圩堤,提高抗涝能力。1960年代,重点发展机电排灌和联圩建闸,提高农田排水能力。1970年代,全面调整灌区和建设圩区配套工程,提高土壤生产力。1980年代,在注重农用地改良、提高种植业经济效益的同时,也开始加强农村环境综合整治^[10]。从上述工作可以看出,上海土地整治初期以农用地整治为主,核心围绕农业生产。

2.1.2 “三个集中”整治阶段(1990—2008年)

1990年,党中央国务院宣布开发开放浦东。党的十四大作出把上海建成“一个龙头、三个中心”的重大战略决策,使上海的战略地位和城市功能都发生了巨大变化,工业化和城镇化发展进入快车道。1993年,上海市政府将“耕地向种田能手集中,工业向园区集中,居住向城镇集中”的“三集中”战略确立为指导郊区发展的基本方针^[11]。在此后编制并获批的第二版城市总体规划中,上海也明确了“多轴、多层、多核”的市域空间布局,其中“多层”包括中心城、新城、中心镇和一般镇所构成的城镇体系及中心村5个层次^[12]。

在空间规划引导和资金政策支持下,上海归并零散田块、建设农田基础设施,对零散居民点进行适度集中,对不符合规划的工业用地进行“腾笼换鸟”。据悉,当时全市实施的“三集中”项目达200个以上,整治规模超过40 km²,极大地推动了上海郊区产业集聚、人口集中和土地规模化经营的一体化进程^[13]。上海土地复垦工作和对田、水、路、林、村的综合整治也起步于此阶段,耕地质量和数量得到有效增加。进入新世纪,随着“三个集中”发展战略的重新明确和不断推进,上海探索了宅基地置换试点工作,利用土地整治工具促进土地集约使用,提高郊区生产力和农民生活水平。可见,上海土地整治的第二阶段一直围绕着

“三个集中”发展战略,以农地整理、农村居民点置换和耕地占补平衡为主。

2.1.3 土地综合整治阶段(2008年至今)

随着上海在国家战略中的地位和作用日益凸显,城市发展也出现新的态势和问题,建设用地高速扩张,生态空间遭到蚕食,农村面貌长期未得到明显改善;但人们对生态环境和生活品质的需求却日益增长。2008年上海市规划管理和土地管理机构合并,2009年全市开展“两规合一”成果编制,为后续规划引领空间发展奠定了坚实基础。2013年,上海又进一步确立“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用基本策略,并提出规划建设用地“负增长”的目标要求。

由此,上海土地整治的目标由“增地提等”转向锚固城乡生态空间等综合目标,对象由农村土地转向全域用地的“增减挂钩、流量管控、结构优化”,推进思路由项目实施操作转向依托整治平台统筹各方资源,效益由完成耕地保护任务转向激发城市开发边界外郊野地区发展的内生动力^[14]。在这个阶段,土地整治规划作为土地整治工作龙头的地位得到确立,上海发布了首部市级土地整治规划,创设了郊野单元规划,实施了多个市级土地整治项目和郊野公园建设,并在全国率先开展低效建设用地减量化。近年来,上海又积极开展“土地整治+”系列活动探索,推进土地整治与艺术、体育、自然教育等跨界融合^[15],业界也越来越认可上海土地整治已率先迈入4.0时代^①这一说法。

2.2 现有土地整治规划管理体系

2.2.1 规划编制体系

上海市首轮土地整治规划编制工作始于2010年。根据当时国家要求,立足“两局合并”的制度优势,建立了市一区一郊野单元3级土地整治规划编制体系(图1)。上海的土地整治规划不仅是对当时城乡规划、土地利用规划和国民经济和社会发展规划目标和任务的具体落实,也切实体现了在实施策略和路径方面的“多规承载”。

第一层次,市级土地整治规划对应城市总体规划、土地利用总体规划和国民经济和社会发展五年规划,落实分解高标准基本农田建设规模、土地整治补充耕地量以及城市开发边界外低效建设用地减量化3项刚性指标,并划定重点区域和重点工程等,统筹指导各区开展整治规划编制。第二层次,区级土地整治规划向上承接区级总体规划和市级土地整治规划,向下划分郊野单元并指导郊野单元规划编制,进一步分解规划指标,确定土地整治特别是高标准基本农田建设的项目、布局和时序安排等。第三层次,郊野单元规划最初定位为乡镇级土地整治规划,原则上以一个镇(乡)为一个郊野单元,并将整治对象拓展至镇域全要素,对规划范围内农用地(含未利用地)整治、建设用地整治和专项规划等进行统筹。

2.2.2 项目实施管理

土地整治规划确定的目标通常是通过实施数个土地整治项目来实现的,而一个项目的流程一般包括项目选址、可行性研究、规划设计与预算、项目施工、竣工验收和后期管护6个环节。从类型上看,上海土地整治项目包括建设用地复垦(减量化)项目、郊野公园建设和滩涂成陆开发项目等多种。从资金来源看,可以分为市级土地整治项目和一般土地整治项目。前者主要使用市财政专项资金,由上海市规划资源局^②负责项目从立项审批到竣工验收的管理工作,由上海市财政局负责相关资金管理,各相关部门共同参与整个项目流程;后者通常由乡镇申报,并由区级相关部门管理。

2.2.3 政策资金支持

保障项目落地的关键在于配套政策和资金支持。在这点上,郊野单元规划充分体现了空间规划和政策设计的结合,也突出了土地综合整治重在实施的特点。在整合衔接国家关于城乡建设用地增减挂钩、土地整治等政策基础上,郊野单元规划重点拓展了减量化空间补偿机制、相关指标和资金叠加政策、土地出让方式创新等^[16](表1),并融合产业结构调整 and 环保支持政策,保障规划实施。市级土地整治项目则是资金支持的典型代表。支

持资金包括市财政专项资金、区配套资金和其他涉农资金,其中市财政专项资金占比高,主要来源于新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地出让金收入用于农业土地开发的部分等^③。由此,上海土地整治从规划编制到项目落地、资金支持,形成闭合过程,成为“规划—项目—资金”一体化运作的实施工具。

3 上海土地综合整治的主要实践

3.1 市级土地整治项目:田水路林村综合整治

3.1.1 总体特征

2011年,上海启动了市级土地整治项目。在基本农田保护区、生态网络等重点区域分批投资建设共11个高标准、示范性的市级项目,总投资近28亿元,涉及金山、崇明、奉贤、浦东、嘉定、青浦、松江共7个区^[17]。

市级土地整治项目改变了传统土地整治思路,由单一类型项目转向区域综合整治,是上海创新土地综合整治方法的重要探索之一。通过田水路林村等综合整治,提升耕地质量、扩容生态空间、提高农村生活条件和环境品质,带来社会、生态和经济等多元效益。由于项目规模大、整治面广、建设工程多,资金需求也相当巨大;而作为非盈利工程,直接经济效益难以量化。在这个过程中,市财政专项资金对支撑项目实施起到关键作用。但不可否认,市财政难以覆盖市域全面开展土地综合整治的资金需求,市级土地整治项目也无法成为全市大规模复制的模式。由于资金来源单一和专款专用要求,市级土地整治项目本身仍主要聚焦各类涉农要素的整治,土地整治的平台作用尚未充分发挥。

3.1.2 典型案例——松江区泖港镇市级土地整治项目

作为2016年市级土地整治项目,松江区泖港镇土地整治项目区具体涉及曹家浜村、茄塘村等4个村,规划面积为725 hm²,是黄浦江上游流域土地综合整治和农业发展的重要区域。项目区内,现状限制性因素主要是高程普

注释 ① 原国土资源部土地整治中心范树印主任在2017年接受《中国经济周刊》采访时表示,上海土地整治已率先迈入4.0时代,一定程度上代表了目前中国土地整治的先进水平。资料来源: <http://news.sina.com.cn/o/2017-08-29/doc-ifykiurx2796639.shtml>。

② 即原上海市规划和国土资源管理局,现已更名为上海市规划和自然资源局。

③ 具体指《上海市市级土地整治项目和资金管理暂行办法》(沪规土资综[2012]459号)中第二条。

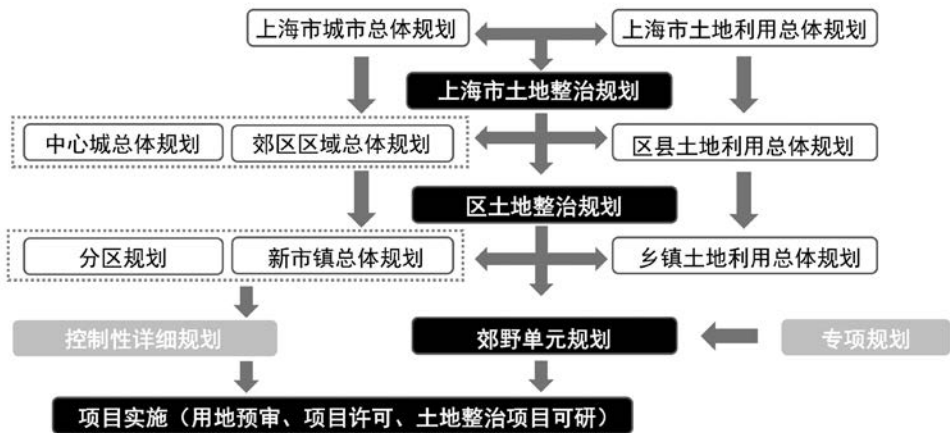


图1 上海市现有土地整治规划体系示意图
资料来源:参考文献[4]。

遍较低、田块分布零乱^[18]。

规划设计方面,在明确了提高耕地数量和质量,改善农业生产条件,改造农村生态环境,提升村民生活质量,实现农村社会、经济和环境全面发展的总体目标基础上,将项目区划分为现代农业区、乡野生活区、农业生产区、农业景观区和生态保育区5个区域,进而提出理水、拓路、整田、护林、改厂等多方面整治策略。具体建设内容包括土地平整工程、农田水利工程、田间道路工程、农田防护与生态环境工程等。预计新增耕地面积23.3 hm²,新增耕地率约5%,主要来源于养殖水面的整治复垦。

资金投入方面,根据其立项批复^④,项目区总共需要投入14 123.2万元,全部由市、区两级财政资金投入。其中,市级资金投入1亿元主要用于项目区内工程施工,区级资金投入4 123.2万元主要用于项目区内搬迁补偿。

3.2 郊野公园建设:生态修复和景观改善

3.2.1 总体特征

上海郊野公园的概念起源于2009年启动编制的《上海市基本生态网络规划》,公园选址要求对构建市域基本生态网络、优化城乡空间结构和防止城市无序蔓延具有非常重要的锚固作用。2012年底,全市确定首批5个试点公园并启动规划编制和实施。到2014年,试点名单增加至7个。

上海郊野公园的实践不仅仅是一个生态景观专项规划或土地整治项目,而且是对土地整治方法的进一步升级,从“强调全要素整治”到“体现生态保育和综合效益”的思路转变,也是贯穿规划、建设和管理的一次机制创新^[19]。上海郊野公园建设满足了市民的休闲游憩需求,也带动了产业升级,促进农民增收和乡村振兴;更探索了生态修复区土地综合整治路径,将土地综合整治作为统筹协调城乡空间布局、土地资源利用、集体经济发展、基础设施建设、历史文明传承等一系列问题的重要手段,起到总平台的作用。

3.2.2 典型案例——嘉北郊野公园

作为首批5个郊野公园之一,嘉北郊野公园位于嘉定新城主城区西北部,规划总面积约14 km²,原是受城镇化和工业化影响较严重的城乡过渡地区,存在产业落后、环境脏乱等问题。该公园于2013年正式启动规划编制,并于2017年初步建成开园。当时公园范围内,农用地约占总用地的60%,建设用地占30%,其现状企业大部分规模小、效益低、污染及能耗大。但总体上,水系纵横交错,村落依河生长,呈现典型的江南水乡肌理特征。

规划设计方面,在郊野公园规划阶段明确将嘉北郊野公园打造成“嘉定形象的名片、江南风情的窗口、科普教育的课堂、乡村旅游的亮点”,规划导入体育运动、康体养生、休闲

游憩、文化科普等功能。在其一期土地整治项目规划设计方案中,围绕“原风景”的主题,进一步提出畦田、活水、优路、绿林和原村等整治策略。具体建设内容包括低效工矿用地、宅基地等建设用地减量复垦,农业配套设施提升完善等农地整治工程,生态景观提升工程和公园配套设施建设等。预计新增耕地约117.98 hm²,新增耕地率17.28%,主要来源于建设用地拆除。

资金方面,嘉北郊野公园共投入61.79亿元,其中市级土地整治直接支持资金8亿元,以城乡建设用地增减挂钩为抓手撬动了包括“类集建区”在内的土地出让收益、指标费等资金合计52.51亿元,上海市经信委产业调整补助资金0.7亿元,其他资金0.58亿元。此外,上海市农委、水务等部门在后续也以配套项目等形式投入,为公园建设提供资金支持。

配套政策方面,郊野公园作为郊野单元的特殊类型,享受前文所述一系列郊野单元规划配套政策。首批郊野公园的一期工程,上海市政府给予市级土地整治资金支持,对涉及宅基地置换项目给予土地出让收入市得部分返还。此外,与郊野公园建设管理相关的村庄改造、产业结构调整、河道整治等专项资金,也得到优先安排和重点支持。

3.3 郊野单元规划:以镇域为单元统筹减量化和乡村发展

3.3.1 总体特征

上海于2013年起正式开展郊野单元规划编制,其核心内容以解决现实问题为导向,并随管理要求变化而调整。1.0版主推低效建设用地减量化,初步形成以空间规划为引领、以土地综合整治为基础、以城乡建设用地增减挂钩等政策为工具的郊野地区网格化精细管理平台。2.0版强调“全镇域”统筹和“一张图”管理,坚持在底线约束下,细化空间落地和土地利用,并建立项目库和乡村单元图则以指导近期建设,同时勾勒出乡村地区详细规划的雏形。而刚更新的3.0版则是在历版基础上更侧重农民集中居住和乡村规划实施,并正式更名

注释 ④ 指《关于同意松江区泖港镇市级土地整治项目立项的批复》(沪规土资综[2016]906号)。

表1 郊野单元规划配套政策汇总表

减量化空间补偿机制	相关指标和资金叠加政策	土地出让方式创新	用地计划管理的考核联动
给予减量化规模1/3的“类集建区”规划空间奖励,同时明确“类集建区”的选址布局原则、用地功能的准建和限制要求等	在“类集建区”规划空间奖励的基础上,给予双用地指标腾挪、简化规划编制程序、建新免缴规费等	在产权清晰、受益人明确的前提下,可采取限地价、竞无偿或限价提供经营性物业的方式,定向用于建设用地减量化的集体经济组织提供长远收益保障,建立长效“造血机制”	一方面,将减量化工作考核纳入年度计划管理,明确经营性建设用地和一般产业用地必须使用减量化指标;另一方面,建立减量建设用地差别化奖励标准

资料来源:《郊野单元(含郊野公园)实施推进政策要点(一)》^⑤。

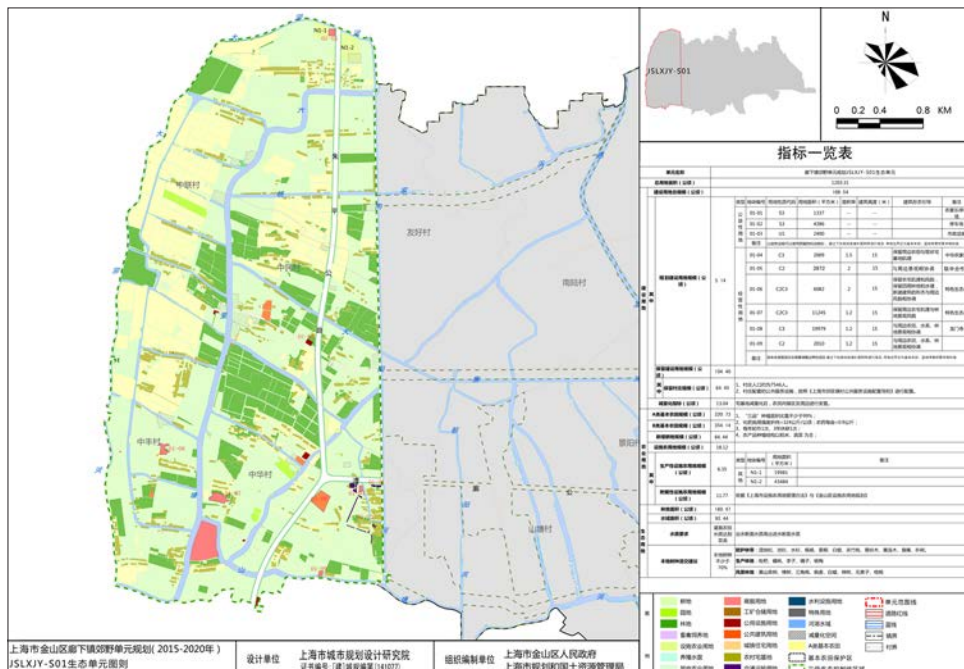


图2 廊下镇郊野单元规划相关单元图则
资料来源:参考文献[20]。

为郊野单元(村庄)规划。推行实施以来,郊野单元规划在推进低效建设用地减量化、优化土地利用结构布局、推动农村产业转型升级等方面发挥了重要作用。

3.3.2 典型案例——金山区廊下镇郊野单元规划

作为郊野单元规划2.0版试点,廊下镇处于金山区中部偏西南位置,镇域总面积约46.87 km²,是上海市远郊生态农业镇的典型代表。近年来在现代农业、生态农业、休闲农业和乡村旅游发展方面取得一定成效,但在特色产业融合、生态环境保护、乡村品质提升和用地集约节约方面仍面临挑战。

该版规划突出廊下以农为主的特色,承接上位规划要求,明确“绿色生态新市镇,农村新天地和海绵乡村试点”的近期建设目

标^[20]。在底线管控的前提下,统筹相应建设用地、农用地和生态用地布局,推进存量建设用地微更新,创新农林水复合利用模式,关注民居建设和乡村风貌。结合休闲农业和乡村旅游发展,整合重点建设项目,以村域为基本单元实行图则管理(图2)。全镇减量化任务达101 hm²,规划实现森林覆盖率达到22%。

廊下镇郊野单元规划的创新实践,不仅改善该镇生产、生活和生态的空间格局和环境品质,也进一步促进农业现代化发展、农村社区重构和乡村文化振兴等,推进城乡一体化发展。值得注意的是,廊下镇自身已有2013年市级土地整治项目的基础,廊下郊野公园也在2014年被列入全市首批郊野公园试点名单中,其土地综合整治成效显著在一定程度上归功于一系列政策和资金的叠加和累积。

3.4 小结

在上海土地综合整治主要实践中,市级土地整治项目实际实施最早,开启了整治对象涵盖田、水、路、林、村、厂的“综合”之路;郊野公园作为郊野单元的特殊类型和先行试点,走出了建设景观生态型土地整治项目的“特色”之路;同步启动并不断改进的郊野单元规划,强化了镇域统筹和“多规合一”,也迈出了土地综合整治的“全域”之路。

总体而言,这些实践在技术方法上均注重全要素整治,就实施效果而言也都发挥了综合效益和一定示范作用。其中,郊野公园建设不仅有市级土地整治资金作为启动资金,还充分运用郊野单元规划和城乡建设用地增减挂钩等配套政策,以获得新增空间,满足生态、文化、休闲等复合功能的建设需求,使其源于土地整治且更高于土地整治,更符合未来国土空间综合整治发展的趋势和要求,是值得进一步研究优化的操作模式。

值得注意的是,土地整治重在实施,而资金保障是上述实践共同面临的问题。一方面,市级土地整治资金作为项目运作的主要资金来源或启动资金,本身主要出自新增建设用地土地出让金收入的涉农部分,且实行专款专用;而伴随土地出让的减少,未来用于支持整治活动的资金及其使用方式亟需拓展。另一方面,上述实践,特别是郊野公园,后续运营管理等成本较高,自身“造血机制”尚较缺乏,对财政造成压力。若不依赖财政,土地整治的运作机制又该如何优化,值得深入研究。

此外,随着当前国土空间治理体系变革和国家自然资源管理思路的转变,对上海国土空间综合整治的要求不仅仅是整治对象从“田水路林村厂”转向“山水林田湖草生命共同

注释 ^⑤ 该文件文号为沪规土资综[2013]416号。

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^[21]。

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调剂，促进人与自然和谐发展，推动城乡资源要素双向流动^[22]。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^[23]，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。^[24]

（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, 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, 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.