

# 镇村域国土空间规划的单元式编制与管理

## ——上海市郊野单元规划的发展与探索

Unit Compilation and Management of Territorial Spatial Planning in Rural Areas:  
Development and Exploration of Shanghai Countryside Unit Planning

杨秋惠 YANG Qiuhui

**摘要** 面对新时代国土空间规划体制改革和全面启动规划编制的要求,首先梳理阐述2012年至今上海郊野单元规划从1.0到3.0版的实践探索,包括空间规划体系构建、单元划分、核心内容演变、全域空间管制、单元图则管理、编审实施机制等方面。其次探讨上海郊野单元规划背后的责任与权益、从1.0到3.0版乡村空间治理的思维转变、规划的实践模式与目标导向等问题。最后结合对中央《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的认识,对今后的贯彻实施进行展望。

**Abstract** Facing the requirements of the reform of territorial spatial planning system in the new era and the comprehensive initiation of planning-making, the practical exploration of Shanghai Countryside Unit Planning since 2012 from 1.0 to 3.0 version is reviewed in this paper, including the construction of spatial planning system, unit division, evolution of core contents, whole-area space control, unit plan management, implementation mechanism of planning preparation and approval and so on. Moreover, it discusses the responsibilities and rights behind Shanghai Countryside Unit Planning, the thinking change from 1.0 to 3.0 version of rural spatial governance, the practical pattern and goal orientation of the planning and other related issues. At last, combined with the understanding of “The Guidance on Establishing the National Territorial Spatial Planning System and Supervising Its Implementation” proclaimed by the Central Committee of CPC and the State Council of PRC, the author gives some prospects for subsequent work.

**关键词** 郊野单元规划 | 国土空间规划 | 乡村空间规划体系 | 乡村空间治理 | 单元图则管理

**Keywords** Countryside unit planning | Territorial spatial planning | Rural spatial planning system | Rural space governance | Unit plan management

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0024-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190404

### 作者简介

杨秋惠  
上海市城市规划设计研究院  
工程师,硕士

党的十八大以来,我国高度重视生态文明和绿色发展,以新发展理念全面启动深化改革。国土空间规划体制改革作为其中一项重大部署,已经取得重要进展。2019年5月中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称“《若干意见》”)发布,5月底自然资源部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》,全面启动国土空间规划编制审批和实施管理工作。

本文聚焦市县以下的镇村域国土空间规划编制与管理问题,以回顾和总结上海郊野

单元规划1.0—3.0版的演变历程和主要特色为重点,探讨如何结合地方实际贯彻落实《若干意见》,以为各地编制乡镇国土空间规划和村庄规划、优化城市开发边界外乡村地区的国土空间管制和实施管理手段等提供一定的借鉴。

### 1 实践与探索:上海郊野单元规划的发展历程与主要特色

为完善上海“多规合一”的空间规划体系,推进城市开发边界外乡村地区<sup>①</sup>的单元式、网络化、精细化管理,上海自2012年开始

注释 ①上海乡村地区的面积约4 033 km<sup>2</sup>,涉及9个区108个镇(乡)/街道。

以郊野公园、不同城镇化阶段的新市镇为试点,探索郊野单元规划的编制与实施管理。

以建制镇(乡)/街道的城市开发边界外区域为规划范围,至今郊野单元规划已历经3次改版,推动了上海郊野公园、土地整治、低效建设用地减量化和农民相对集中居住等项目实施,逐步搭建和完善了乡村地区综合管理平台,为各个阶段的乡村发展提供规划指引和实施保障。其中,上海郊野单元规划1.0版(以下简称“1.0版”)和上海郊野单元规划2.0版(以下简称“2.0版”)累计完成约70%的规划编制;新一轮的郊野单元(村庄)规划,即上海郊野单元规划3.0版(以下简称“3.0版”)正结合乡村振兴战略和“上海2035”总规的实施,在各区有序开展(截至2019年6月,约有60%完成编制),计划2019年底实现全覆盖。

## 1.1 1.0版:规划的创立与战略思考

### 1.1.1 主要背景

2008年上海规划、国土两局合并后,整体进入城乡统筹、两规合一阶段,2010年“2020土总规”<sup>②</sup>获批后,“集中建设区”(后经“上海2035”优化为“城市开发边界”,以下简称“边界”)作为各级部门管理和资源投入的重点,边界内设置了清晰的规划土地管理政策,并以2010版城乡规划条例和控规准则规范为依据推进城镇单元控规的全覆盖。但边界外的发展和资源管理相对滞后,既需要从战略角度进行顶层设计,也需要从实施角度进行深化细化:一是建设用地总规模逼近“2020土总规”“天花板”,边界外现状建设用地布局零散、权属复杂、利用效率较低,减量化成为上海腾挪预留战略空间、可持续发展必须面对和解决的问题;二是乡村地区生态保育、土地整治、乡村建设缺乏规划引导和政策统筹,而乡村空间规划体系的构建是推进城乡统筹和规划实施的必要基础;三是以管理手段和政策创新倒逼农村转型发展,盘活农村集体土地,壮大镇村两级集体经济组织的实力,才能为乡村地区发展提供内生动力。

以土地整治规划体系构建为切入点,2010年底上海开始研究乡村地区“两规合一”的规划编制方法,2012年底提出“郊野单元规划”,2013年相关配套政策出台,2014年3月1.0版规划编制导则下发,乡村地区的综合管理平台建立,规划在乡村地区的统筹、引领和指导作用得以逐步发挥。

1.0版郊野单元规划以土地整治为综合平台,以增减挂钩为政策工具,主要包含农用地整治、建设用地整治和专项规划整合3项内容(图1)。

#### 1.1.2 主要特色

(1) 率先提出在乡村地区实行全覆盖、网格化单元管理的思路

为探索乡村地区实施网格化单元管理的可行性,借鉴边界内城镇单元全覆盖的规划编制方法,首先从利于上位规划指标落地、规划土地精细化管理、区域统筹和实施弹性方面考虑,确定是全覆盖、网格化单元管理,而非单个地块或项目的管理;其次为保障规划全覆盖的有效推进和实施操作,考虑行政主体事权,确定单元范围划示以镇界为主要参考,而非路网河网等规划网格;最后界定郊野单元是在城市开发边界外乡村地区实施规划和土地管理的基本地域单位,是乡村地区统筹各专项规划的基本网格,原则上以镇域城市开发边界外区域为1个基本单元,单元范围的大小为40—70 km<sup>2</sup>。对于镇域范围较大,整治内容、类型较为复杂的,可适当划分为2—3个单元;对于郊野公园等大型生态项目或涉农范围较小的街道,可根据实际情况跨行政范围划示1个单元。

至此,形成边界内城镇单元、边界外郊野单元的格局,为上海实现城乡全域单元管理奠定了空间基础。

(2) 尝试搭建乡村地区空间规划体系,构建边界外4级土地整治规划体系

为支撑和落实总体规划确定的战略目标,完成边界外现状建设用地减量化任务,分层次、分类型、分阶段推进乡村地区的综合功能优化和效益提升。一方面从项目实施层次

研究土地整治项目可行性研究报告和增减挂钩实施方案等的编制技术要求和主要管控要素;另一方面从总体规划层次提炼核心控制指标和空间管制内容,厘清和分解从总体、详细到项目管理实施各个层次规划的任务,并寻找体系构建中的缺口。不拘泥于规划的法定性和完整性,通过土规重点专项—土地整治规划的4级体系构建(图2),将城乡空间布局优化、低效建设用地减量化和土地综合整治的思路贯穿始终。其中,市区土地整治规划衔接总体规划的目标和内容主要解决功能定位、目标导向问题;镇(乡)级土地整治规划即郊野单元规划(含增减挂钩专项规划)主要解决指标统筹、地类平衡、空间布局和项目分解问题;郊野单元规划实施方案(即类集建区<sup>③</sup>控详和增减挂钩实施方案)和土地整治项目在详细规划和实施层面解决项目规划许可、土地供应以及资金估算问题。

可以看出,此时的乡村规划体系并不完善,总体规划处于两规衔接阶段,建设用地总量管控仍以“2020土总规”指标为主;郊野单元规划的定位效力在城乡规划体系中尚不明确,部分区镇部门对规划效力和相关工作实施依据存疑;郊野单元规划实施方案重点聚焦在可以为项目提供空间许可的建设用地地块控规和提供指标的增减挂钩实施方案,对非建设用地类项目的实施路径缺乏统筹衔接。全类型统筹、全流程管理的乡村项目实施方案如何编制仍在探索中。

(3) 创新规划空间奖励机制,保障镇乡土地发展权

上海在2008—2011年“两规合一”规划过程中,各区(县)为预留未来发展空间将“集中建设区”范围划大,且实施阶段未与“集中建设区”外的建设用地减量化挂钩,造成建设用地总规模接近“天花板”。现状低效建设用地减量化成为1.0版郊野单元规划的主要任务之一,如何创新减量化激励措施和实施机制,成为推进1.0版规划实施必须回答的问题。另外,边界内外土地发展权的分配并不均衡,2012—2014年92.4%农转用征收

注释 ② “2020土总规”是指《上海市土地利用总体规划(2006—2020)》,是当时“两规合一”的重要成果之一。

③ 类集建区是指利用存增转化规模落图的建设用地规划空间,2.0版郊野单元规划改为有条件建设区,3.0版则取消使用。“存增转化”是指对在边界外开展存量现状建设用地拆除复垦的镇乡,按已复垦建设用地面积的一定比例,予以新增建设用地规划规模奖励的机制。类集建区的存增转化率为33%(即拆三还一,根据全市边界外拆除比理论值来测算),类集建区的使用需要双指标(新增建设用地指标和耕地占补平衡指标)激活。



郊野单元规划创立前			郊野单元规划1.0版创立			郊野单元规划2.0版创立			郊野单元规划3.0版创立			
城乡规划	土地利用规划	土规重点专项—土地整治规划	城乡规划	土地利用规划	土规重点专项—土地整治规划	“两规合一”空间规划		土地整治规划	“多规合一”国土空间规划		土规重点专项—村庄布局规划	
总体	上海市城市总体规划	上海市土地利用总体规划	上海市城市总体规划	上海市土地利用总体规划	上海市土地整治规划	上海市城市总体规划和土地利用总体规划		上海市土地整治规划	上海市城市总体规划和土地利用总体规划(省级国土空间规划)		全市村庄布局汇总	
分区	郊区县总体规划	郊区县土地利用总体规划	郊区县总体规划	郊区县土地利用总体规划	区级土地整治规划	浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划		区级土地整治规划	浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划(市级国土空间规划)		区级村庄布局规划	
单元	新市镇总体规划	镇乡土地利用总体规划	郊区县总体规划	镇乡土地利用总体规划	郊野单元规划	浦东新区和郊区新市镇总体规划暨土地利用总体规划		郊野单元规划	浦东新区和郊区新市镇总体规划暨土地利用总体规划(乡镇级国土空间规划)		镇级村庄布局规划	
详细	村庄规划	?	村庄规划	郊野单元规划实施方案(类集建区控规)			村庄规划	有条件建设区控规			郊野单元(村庄)规划	
实施	项目许可	项目审批	用地预审、农转用审批	土地整治项目可研	项目许可	用地预审、农转用审批	土地整治项目可研	项目实施	项目许可	用地预审、农转用审批	土地整治项目可研	村庄规划设计(乡村项目实施方案)(工程方案设计+项目许可、用地预审、农转用审批同步进行)

图2 上海乡村地区空间规划体系的演变  
资料来源:笔者自绘。

障)、年度建设用地减量化计划与土地出让计划、新增建设用地计划联动考核管理等。

“拆三还一”政策在实施过程中受到镇乡的欢迎,通过边界外低效建设用地减量化,将节约出的指标<sup>④</sup>用于边界内的国有用地开发,并获得类集建区的规划空间奖励。其本质是利用空间的二次分配给予镇乡一定的土地发展权,利用集体建设用地置换为国有建设用地的土地增值收益,支付土地整治的成本,达到解决国有建设用地指标不足、集体建设用地低效利用、用地分散带来的生态环境问题等目的,是促进城乡空间结构重组、产业结构升级、推动镇村级经济转型发展的重要手段和核心动力。指标交易、类集建区奖励等发展权的转移流动,使乡镇政府与区县政府土地出让收益分成有所改变,乡镇政府参与到发展权的配置与博弈中,且这种博弈延续到“上海2035”关于城市开发边界的划示中,即将已批的类集建区纳入城市开发边界管理。

## 1.2 2.0版:规划的衔接与内容完善

### 1.2.1 主要背景

2014年5月,上海启动新一轮城市总体规划的编制。2015年6月,按照国家推进生态文明建设的总体部署,贯彻落实上海市委、市政府关于促进城乡发展一体化的工作要求,提升上海建设“卓越的全球城市”的综合竞争力,持续发挥郊野单元规划对乡村地区规划引导和实施管理的积极作用,衔接正在编制的市、区、镇(乡)3级“2035总规”,展开2.0版郊野单元规划的研究。

2.0版郊野单元规划延续1.0版的成果精髓,主要内容包括:(1)承接上位规划要求,明确近期发展目标;(2)强化空间统筹布局,细化近期空间落地和土地利用;(3)整合近期重点建设项目,实行单元图则管理(图1)。

### 1.2.2 主要特色

(1)衔接“2035总规”新要求,确立了一套完整的成果形式

此时的上海正处于从“两规合一”向“多规合一”转型、各级“2035总规”编制、“新三线”划示的过渡时期,与各级规划的新要求进行衔接是2.0版升级必然面临的任务,特别是与同属镇域规划层面的新市镇总规之间的衔接。两者关系的探讨从替代、并行到最终确定为:新市镇总规为上位规划,统筹全镇域空间布局,保障底线型、公益性设施空间,指导近期项目建设;郊野单元规划为下位规划,聚焦边界外乡村地区,在衔接远期的基础上着重近期建设任务、减量与新增空间、指标的统筹和落实。这可能是本轮国土空间规划体系重构后的过渡期间,每个地方镇乡规划实践者都会面临思考和抉择的问题。

2.0版郊野单元规划在成果应用上突出层级简化和一张图管理,使基层领导“看得懂、愿意用、可优化”,形成一套完整的成果形式,包括“1个文本+1个项目库+1套图则”,并形成编制技术要求和成果规范、编制审批操作管理规程、实施政策的若干意见等配套规范/政策文件。

(2)首次使用单元图则管理,落实建设空间、农业空间和生态空间的管控要求

上海从1.0版开始探索边界外乡村地区的图则管理方式:1.0版借鉴城镇地区控规图则的编制方法,形成建设用地地块控规图则的样式(图3),到2.0版在探索全域空间用途管制的基础上形成单元图则的样式,并开始应用。

首先在单元划分上,以郊野单元为基础,衔接新市镇总规进一步划分乡村单元,形成“郊野单元—乡村单元”的空间网格结构,并尝试分类为农业和生态单元,以单个农业或生态单元为范围制作管理图则,但由于上海自身自然资源基底特点,除部分生态廊道空间可以被划为生态单元外,大部分为农业单元。此时的乡村单元范围基本以几个行政村或一块完整的生态廊道空间为边界,单元大小在10—20 km<sup>2</sup>不等。

其次通过单元图则管理(主要是单元规划图和单元指标一览表,图3),明确各乡村单元建设用地、农用地和生态用地的主要控制指标和规划引导建议,指导近期相关规划编制(当时主要是有条件建设区控规和村庄规划)和项目实施。建设用地明确各个建设地块的用地性质、开发强度、建筑高度等管控要求;农用地明确基本农田和设施农用地等管控要求;生态用地明确林地、水域等管控要求。

(3)细化镇村建设用地管制分区,延用空间奖励机制

根据2.0版的镇村发展需求,更细致地区分镇村建设用地管制分区,包括减量化建设用地、有条件建设区(经营性建设用地)、其他建设用地(公益性建设用地)、近期保留建设用地、其他保留建设用地。通过对各类建设

注释 ④ 指标的使用包括指标自用、指标收购和指标交易3种模式,各区可根据实际情况和发展需要进行区内平衡。

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

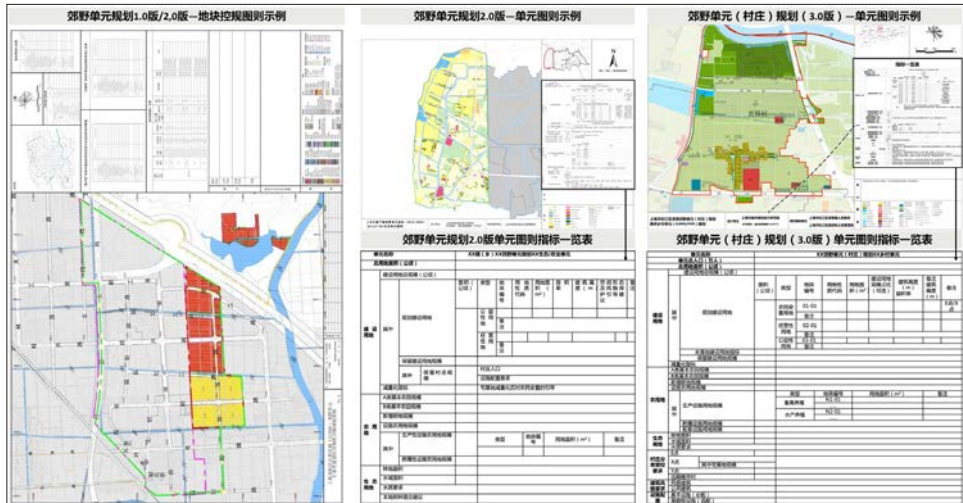


图3 上海郊野单元规划1.0—3.0版规划图则的演变<sup>[3, 6, 9]</sup>  
资料来源:笔者根据参考文献自绘。

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”<sup>⑤</sup>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 km<sup>2</sup>或10—20 km<sup>2</sup>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、松江区黄桥村等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

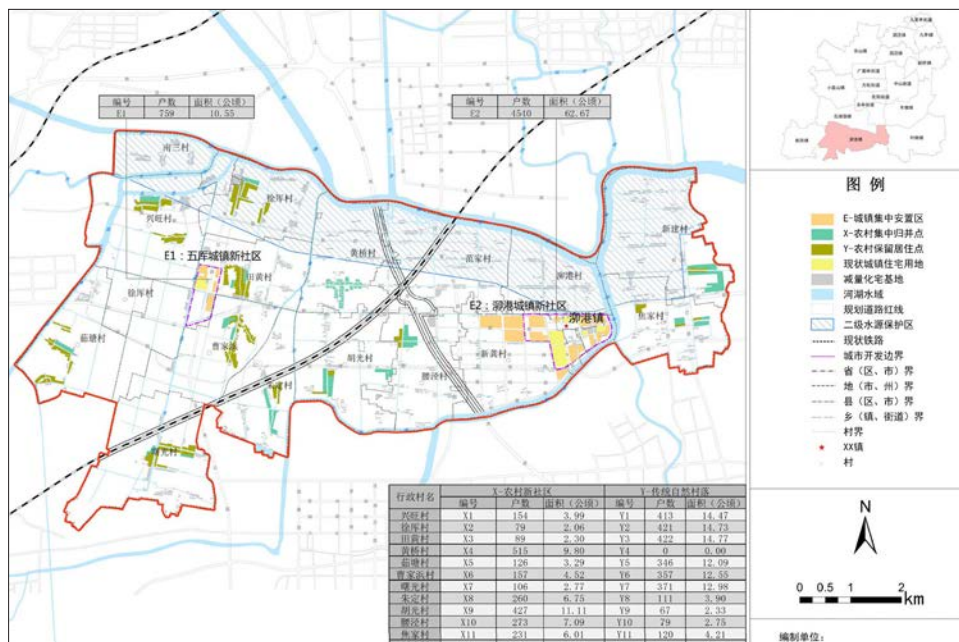


图4 上海XX镇镇级村庄布局规划<sup>[9]</sup>

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<sup>④</sup>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<sup>⑤</sup>),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<sup>⑥</sup>”,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 and 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。

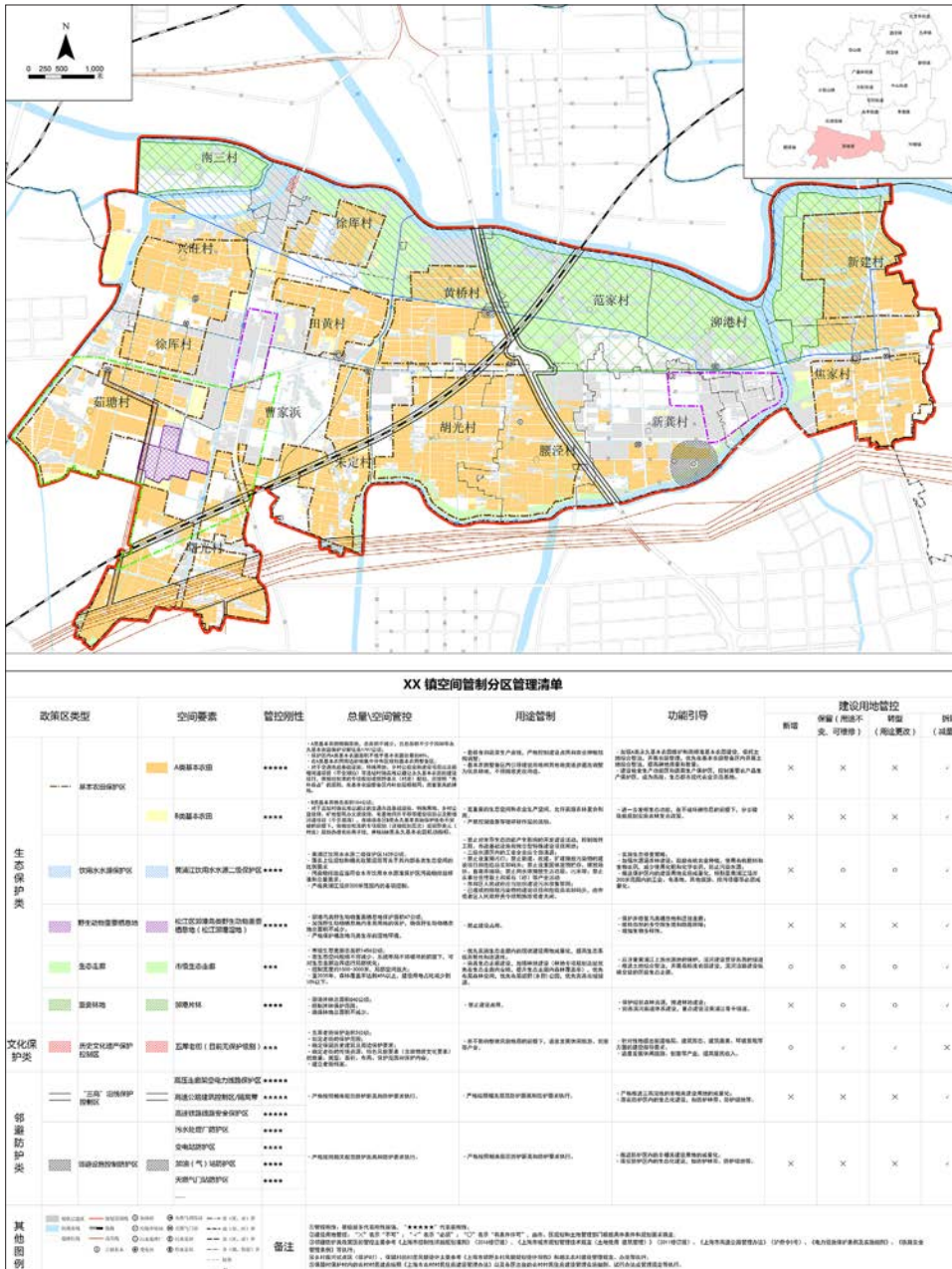


图5 上海XX镇空间管制分区一张图<sup>①</sup>  
资料来源：上海市郊野单元（村庄）规划编制技术要求和成果规范。

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<sup>②</sup>，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“拆几还几”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<sup>③</sup>、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,吴元菁. 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”。