

# “多规合一”视角下大都市郊区城镇总体规划策略探讨 ——以上海练塘新市镇为例

Study on the Master Plan Strategy of Metropolis Suburban Towns from the Perspective of Multi-plan Integration: A Case Study of Liantang, Shanghai

苏蓉蓉 廖志强 苏甦 SU Rongrong, LIAO Zhiqiang, SU Su

**摘 要** 在特大城市资源紧约束的发展背景下,新市镇作为乡村与都市的衔接纽带和过渡空间,既要有效推进乡村振兴又要优化城镇功能,因此需要转变传统的规划思路,探索与新时代发展相适应的新市镇总体规划编制方法。以上海市青浦区练塘镇为例,在“多规合一”的视角下,从底线约束、多规融合、城乡统筹、存量盘活和近期实施等5个方面出发,尝试探索“四线”划定路径、统一多规管控标准、构建镇村评估框架、保障和改善民生、制定单元指标体系等规划编制的新思路与新方法,有效保障新市镇总体规划由各自为政走向多规融合、增量规划走向存量更新,从而全面锚固城乡发展格局、补足城乡发展短板、引导镇村有序建设,以期为类似区域提供借鉴。

**Abstract** Under the background of the stringent constraint of resources in megacities, new towns, as transitional spaces between rural and urban areas, play a vital role in the rural revitalization and urban renewal. It is necessary to change our traditional planning ideas and explore new methods about master planning that are compatible with the development of the new era. Taking Liantang Town in Shanghai Qingpu District as an example, this paper aims to explore new methods of "four-line" delineation, multi-plan control, evaluation framework, protection and improvement of people's livelihood, and formulation of the unit system from the perspective of multi-plan integration. With all these methods, it is expected to implement multi-plan integration and inventory planning effectively, thus fully anchoring the urban-rural development pattern, supplementing the urban-rural development, guiding the construction of towns and villages, and providing references for other areas.

**关键词** 多规合一;新市镇;总体规划;规划策略

**Key words** multi-plan integration; new town; master plan; planning strategy

文章编号 1673-8985 (2019) 06-0106-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190615

## 作者简介

苏蓉蓉

上海营邑城市规划设计股份有限公司

工程师

廖志强

上海市规划和自然资源局 总规处

原副处长,硕士

苏甦

上海营邑城市规划设计股份有限公司

综合规划所所长,硕士

## 1 规划背景

我国改革开放40年以来,上海城市建设取得了巨大的成就。然而随着大量的人口集聚和快速的城市拓展,对不可再生资源的消耗巨大,传统外延式扩张的城市发展模式在新时代背景下难以为继。为了有效推动城市的可持续发展,2008年上海结合市政府“大部制”的机构改革,以土地利用总体规划编制为契机,由当时新组建的上海市规划和国土资源管理

局全面开展市、区、镇三级“两规合一”(“两规”即城市总体规划和土地利用总体规划,以下分别简称“城规”和“土规”)工作,历时3年实现了城规和土规在边界、规模、布局和管控机制方面的“两图合一”,并形成了“三条控制线(即规划建设用地控制线、产业区块控制线、基本农田控制线)”的管控方案<sup>[1] 32</sup>。这在一定程度上促进了城镇集中建设和产业集聚发展,有效推进了以耕地和基本农田为主体的生态

空间保护,但“三线”作为空间治理的重要政策工具,主要关注城镇地区的规模和边界控制,对城镇地区的近期实施和乡村地区的长效发展缺乏强有力的引导效用。

为适应新的发展形势,进一步深化土地管理体制机制改革,上海市委、市政府于2014年5月召开第六次规划土地工作会议,明确了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”(即“五量调控”)的土地管理思路,并启动了新一轮上海市、区县、新市镇总体规划暨土地利用总体规划(以下简称“新市镇总规”)的编制工作,尝试将生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线等“四线”作为统筹优化生态、农业和城镇“三大空间”的抓手,从而锁定城乡空间发展格局<sup>[1]</sup><sup>34</sup>。

新市镇总规作为上海城乡规划体系中单元层次的规划,对上落实市总规和区县总规各项战略性管控目标,对下指导控制性详细规划和村庄规划等规划的编制。《练塘镇总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》(以下简称“《练塘镇总规》”)作为远郊新市镇总规的试点,试图通过一套用地分类、一套指标体系、一份成果报告将多规进行深度融合,在“多规合一”的视角下,实现城乡统筹发展,优化城镇功能,有效引导项目落地,促进近期实施建设<sup>①</sup>。

## 2 新时代发展要求

2016年2月,原上海市规划和国土资源管理局发布了《上海市新市镇总体规划暨土地利用总体规划编制技术要求和成果规范(试行)》,以江桥镇作为试点,明确了新市镇总规编制的技术路线和统一要求。在具体实施操作中,大都市近郊区的江桥镇城市化水平较高,农村居民点和集体建设用地在规划中大部分转为城镇建设用地,在面上的示范作用有限。因此,《练塘镇总规》作为补充的试点工作,针对远郊农业用地仍占主体的现实条件,进一步探索在“多规合一”视角下,适应城乡协调发展的总体规划编制技术路线。

### 2.1 更加关注多规融合下的城乡空间优化

随着我国社会经济发展进入资源环境约束的新常态,更加强调土地、生态、文化等资源的协调发展,也就需要通过多规融合来优化城乡空间。上海作为规划体系及管理方式创新领域的排头兵,“两规合一”已在近10年的实践摸索中取得了一定的成效,在规划要素底版、城镇空间布局、城镇建设用地和基本农田规模管控等方面实现了统一,但在城乡统筹发展方面仍鲜少涉及,各支撑系统规划主要针对城镇地区,而乡村地区仅以生态管控为主,对于乡村发展建设考虑明显不足<sup>[2]</sup>。在上海资源环境紧约束下,既要实现乡村振兴又要优化城镇功能,给新一轮新市镇总规编制带来极大的挑战。

### 2.2 更加强调总体规划中近期的实施建设

近期建设规划作为实施城镇总规的重要阶段,主要是为了解决近期建设面临的实际问题,按照规划总目标对当前各项建设工作做出合理的安排。然而传统总规侧重于城市发展的远期目标,近期规划一方面在规模、各支撑系统控制要求上与总规蓝图脱节,另一方面在项目实施上重点关注经营性项目而忽视公益性项目<sup>[3]</sup>。因此,新一轮新市镇总规需远近结合,既要在总目标一致的前提下强化近期建设的可操作性,又要针对建设用地“倒挂”的城镇优先推进建设用地减量,通过“以拆定增”的方式推进新增建设空间。

### 2.3 更加注重用地紧约束条件下的精明增长

上海市城市总体规划(2017—2035年)(以下简称“上海2035”)所确定的3 200 km<sup>2</sup>建设用地总规模不仅作为2020年的阶段控制目标,还作为未来建设用地的“终极规模”予以锁定。然而至2015年上海市建设用地现状规模已达到3 071 km<sup>2</sup>,建设用地总量已接近发展的“天花板”<sup>②</sup>。为破解用地紧约束的困局,上海明确提出“五量调控”的土地管控要求<sup>[4]</sup>,对土地管理给出明确的方向和具体的操作路径。在总量锁定后,分解至新市镇层

面的建设用地指标十分有限,部分城镇尤其是远郊城镇普遍存在现状与规划用地规模“倒挂”的现象,这就要求新市镇主要通过存量盘活的方式推进城镇发展,提升地区品质,实现城镇的精明增长。

## 3 主要内容

练塘镇靠近淀山湖水源保护区,生态保护任务较重,城市化水平较低,全镇域现状建设用地约1 665 hm<sup>2</sup>,至2035年全口径规划建设总用地控制在1 445 hm<sup>2</sup>,减量压力较大。至2035年规划常住人口控制在5.5万人,其中城镇人口约3万人,城镇规模不大,城市化动力不足。全镇现状农村人口约5.5万人,无论是通过城市化方式进入城镇居住,还是保留农村原有生产和生活方式,都需要在有限的建设用地规模约束下研究合理的城乡空间布局。因此,远郊新市镇在关注基本农田、生态环境、历史文化和城市开发边界等底线管控的同时,还需全面统筹城乡发展格局,加强公共服务资源配置,确保近期项目有效落地。

### 3.1 树立底线思维方式,探索“四线”划定路径

新市镇总规应在既有“三线”管控的基础上,落实“上海2035”新的“四线”管控要求,以力保农业空间规模和质量、锚固城镇生态安全格局为前提,优化城乡发展空间格局、保护文化战略资源为目标,全面构建城乡空间发展框架。

#### 3.1.1 力保农业空间质量、协调建设项目落地,划定永久基本农田保护红线

永久基本农田的划定需在规模上严格落实上位规划分解下达的保护任务,在布局上充分衔接相关专项规划和城市开发边界,以保证数量、质量、生态为前提,对原有规划永久基本农田斑块进行局部微调,形成新市镇永久基本农田落地方案。

通过遥感比对和外业调查两种方式对原永久基本农田图斑中的现状建设用地、未利用地、不可调整或达不到耕地质量标准的农用地

注释 ① 上海市人民政府. 青浦区练塘镇总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)[R]. 2018。

② 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年)[R]. 2017。

予以调出,保障永久基本农田质量不降低;通过多部门、多规划衔接,将道路、城市开发边界、大型市政设施和农村居民点等规划建设空间内的原永久基本农田图斑予以调出,保障规划建设项目建设落地。全面对接农业布局规划,将优质耕地、高标准基本农田、粮食生产功能区、蔬菜生态保护区、特色农产品优势区等补划为永久基本农田,确保农产品生产安全。

### 3.1.2 建立多目标的生态安全评估模型,划定生态保护红线

“上海2035”明确将生态空间划分为4类,其中一、二类生态空间作为生态红线在全市层面已予以锁定,要求在新市镇层面重点对三、四类生态空间进行细化和完善。

基于鸟类生态安全格局判别的生态节点和生态廊道,划定练塘镇的生态用地为三类生态空间。针对淀山湖地区常见的中华攀雀、通鹭、红隼等鸟类作为生态保护的目標物种,按照影响鸟类栖息的适宜因素(包括水域、水塘、河流、湖泊、农田、林地等)与人类活动干扰因素(建设区、高速公路、城市主干道、高压

走廊等)两大方面进行空间叠加分析,从而形成环淀山湖地区鸟类栖息的适宜区域,即物种栖息地(见图1)。基于适宜性分析确定鸟类栖息地,根据鸟类的空间运动规律,研判其在林地、水系、灌木林、农田、建成区、高速公路及道路等景观中运动的相对阻力系数,建立鸟类活动的阻力面,借助ArcGIS的空间分析模块,确定环淀山湖地区鸟类生态安全格局<sup>[5]</sup>(见图2)。

基于人居休闲活动的蓝绿网络,划定四类生态空间。以现状河流水系为基础,通过拓展河道边界、新增联通性河道等方式完善水网格局,形成蓝色空间;并在此基础上按照公园绿地服务范围和规模配建要求,在城市开发边界内沿河道、道路构建开放宜人的绿色空间(见图3)。

### 3.1.3 建立文化资源评估框架,划定历史文化保护控制线

围绕历史文化遗产、自然(文化)景观、公共文化服务设施3类文化资源建立文化资源评估框架。以落实“上海2035”文化保护控制线为基础,重点划定文物保护单位、其他

物质文化遗产、历史文化风貌区、风貌保护村、古树名木、公共文化设施等文化要素的保护范围(见图4)。

历史文化保护控制线划定以文化资源的保护级别与管控要求为前提,将土地利用类型(农用地、绿地水系、公共服务设施用地、居住用地、工业仓储用地)作为研判文化资源保护和控制范围的主要影响因素,综合评估分析不同保护级别、不同影响因子的效力范围,从而确定文化资源的保护范围。

### 3.1.4 建立多情境的城镇空间拓展模型,划定城市开发边界

按照“上海2035”提出的对原有集建区瘦身的发展要求,新市镇总规在原有集建区的基础上,结合现状用地布局,通过对城镇未来发展方向预判分析,在协调统筹各类专项规划的基础上,优化城镇建设区空间布局,划定城市开发边界,把极有限的资源布局在最有效的区域范围内。

练塘镇将基本农田、水源保护区、高压走廊等生态敏感性因素作为空间拓展的限制性

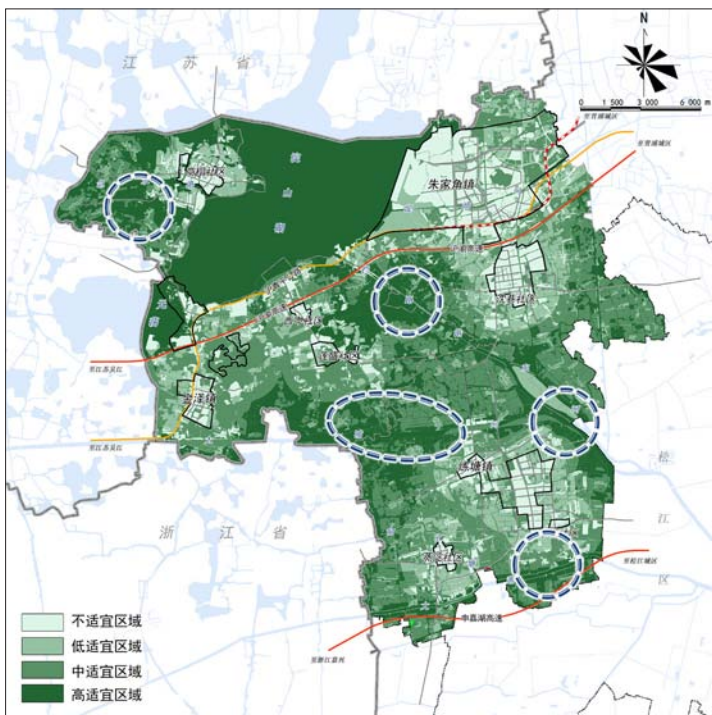


图1 环淀山湖地区生物适宜性分析  
资料来源:笔者自绘。

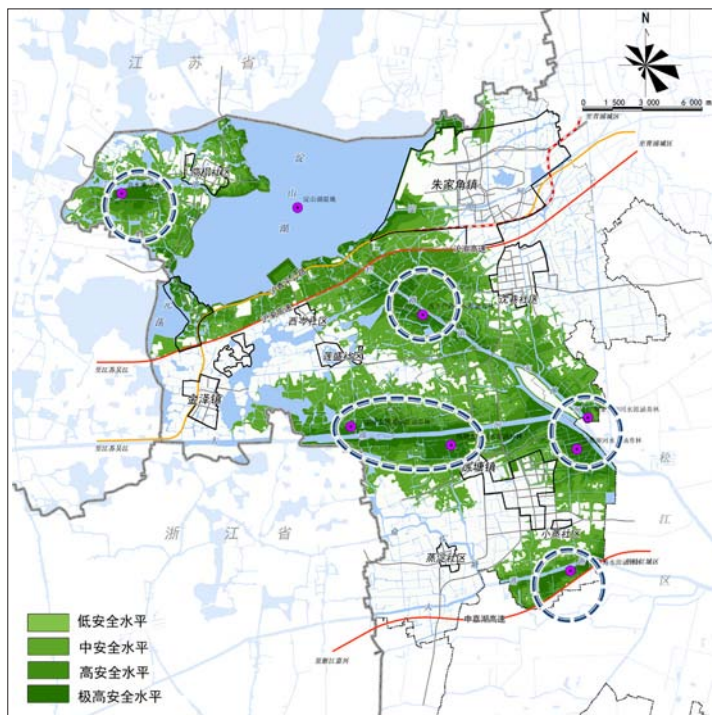


图2 环淀山湖地区生态安全格局分析  
资料来源:笔者自绘。

边界条件,按照城镇发展演进趋势和沪湖铁路等重大建设项目机遇两种情境模式分别判定城镇未来空间拓展的方向,并在保证原集建区规模和其内部新增空间规模符合上位要求的基础上,通过协调镇域内市政、交通、历史文化保护等专项规划,最终划定城市开发边界(见图5-图6)。

### 3.2 近远结合,通过近期实施保障公益性项目落地

#### 3.2.1 刚柔并济,科学制定技术管控体系

为有效控制引导建设实施,将城乡建设空间的管控从城镇拓展至全域,以单元图则的方式对镇域内各类用地空间布局及规模予以精细化管控,有效控制建设用地的无序增长,尤其是城市开发边界外的乡村地区的合理建设。

新市镇总规单元图则采用刚性管控与弹性引导结合的手段,既要在确保建设用地规模不突破的前提下有效推进公益性设施的建设,又要为后续规划建设留有弹性,从而对相关内容给予分类管控引导。其中“四线”和公益性

设施作为刚性管控内容,保障城镇建设底线不被突破;单元功能、开发强度、建筑高度分区、经营性用地及建筑规模上限等内容实行弹性管控,为下位规划留有一定的弹性空间<sup>[6]</sup>。此外,为确保建设用地减量化的有效推进落实和耕地规模不减少,在乡村单元图则内落实建设用地减量化和新增耕地规模下限。

#### 3.2.2 严控土地用途,确保规划实施落地

新市镇总规沿用土地利用总体规划建设用地增减挂钩的管控方式,结合近远期规划目标,在总量锁定的前提下优化用地布局,保障近期建设项目的实施。近期新增建设用地计划与城市开发边界外可实施减量化项目进行关联,按照“以拆定增、先拆后建”的方式,将减量化目标分解至年度实施计划和各乡村单元内,并通过指标和图斑的方式予以管控,实现新增建设用地指标和耕地指标的双指标平衡。

此外,对于农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地,以及由于农业规模经营必须兴建的配套设施,在不占用永久基本农田的前提下,纳入设施农用地管理,实行区县和

乡镇备案制,确保农地农用。

#### 3.2.3 条块结合,确定部门近期行动计划

为有效推进近期建设实施,新市镇总规在充分对接“十三五”规划和各部门近期建设计划的基础上,以补充城镇基础设施短板为前提,有效衔接建设管理部门分条线工作模式,按照公共服务设施、道路交通设施、市政设施、生态环境、安置基地及经营性出让地块5个方面进行系统梳理,从而全面推进近期重点区域内的建设实施工作<sup>[7]</sup>。

此外,近期重点建设项目在“战略指引、底线控制”的基础上,针对具体项目采用新建、改扩建两种模式予以引导建设,保证系统性开展项目建设的同时,形成明确的近期建设目标和内容,从而保障项目落地。

## 4 特色与亮点

远郊新市镇在大都市区受生态保护、区位条件等限制,城镇化程度相对较低,为更好地推动城乡统筹发展、解决城乡居民实际需求,本次规划从统一管控标准、构建镇村评估框

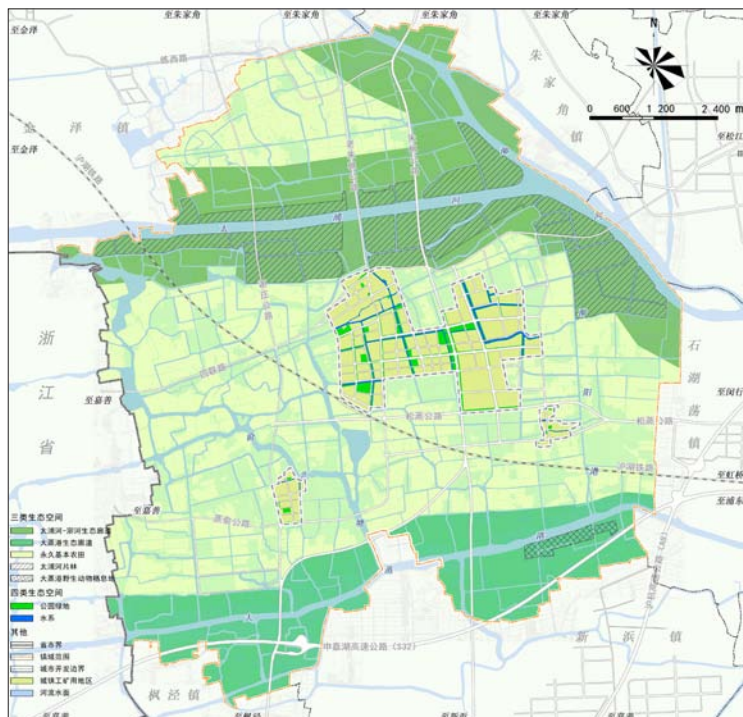


图3 练塘镇域生态空间规划  
资料来源:笔者自绘。

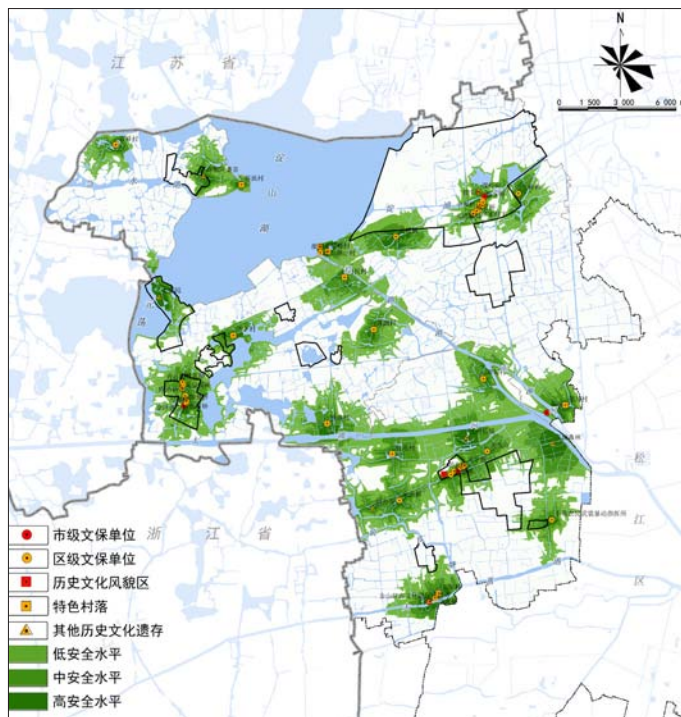


图4 环淀山湖地区文化安全格局分析  
资料来源:笔者自绘。

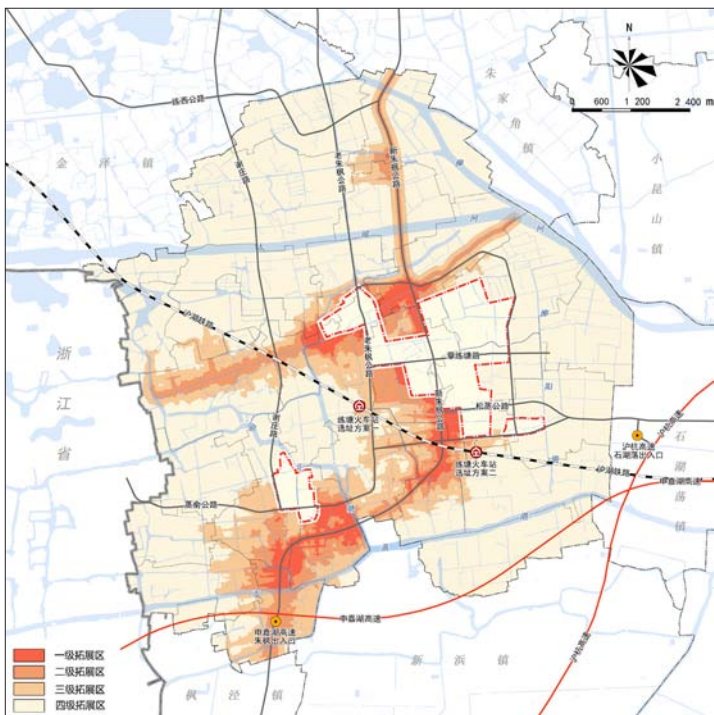


图5 基于城镇发展演进趋势分析的城市开发边界图  
资料来源:笔者自绘。

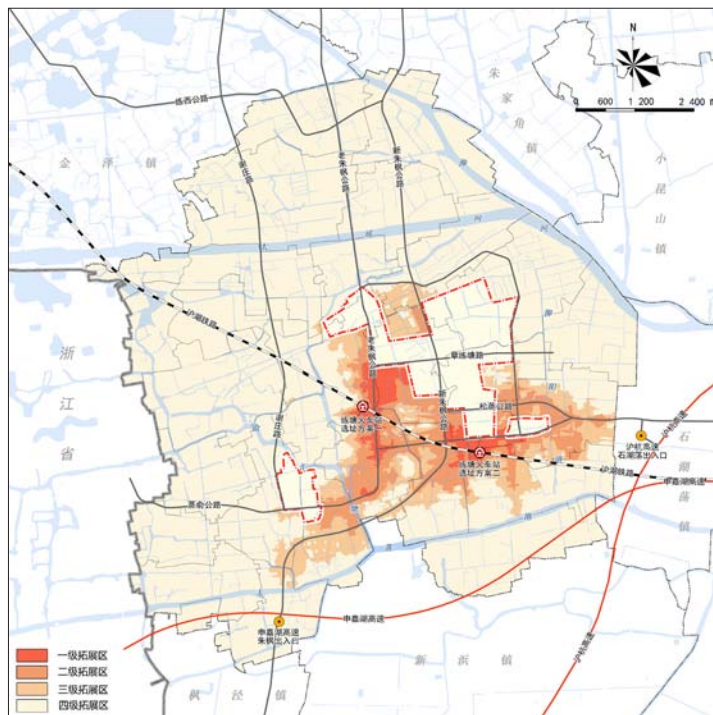


图6 基于城镇交通规划目标分析的城市开发边界图  
资料来源:笔者自绘。

土地使用分类表		土地利用分类表		“多规合一”土地利用分类表		
用地性质		用地分类		城乡用地分类		
城乡建设 用地	城镇住宅用地	建设用地	耕地	建设用地	居住用地	
	农村宅基地		园地		其中	住宅用地
	社区级服务设施用地		林地		其中	基础教育设施用地
	基础教育设施用地		养殖水面		其中	社区服务设施用地
	行政办公用地		坑塘水面		其中	公共设施用地
	商业服务业用地		设施农业用地		其中	公益性公共设施用地
	文化用地		其他农业用地		其中	商业服务业用地
	体育用地		小计		其中	综合服务组团用地
	医疗卫生用地		城镇住宅用地		其中	教育科研用地
	科研教育设计用地		工矿仓储用地		其中	工业仓储用地
	文物古迹用地		农村居民点用地		其中	道路与交通设施用地
	商务办公用地		交通运输用地		其中	市政公用设施用地
	其他公共设施用地		商服用地		其中	绿地
	工业用地		公共基础设施用地		其中	机动指标
	仓储物流用地		瞻仰景观休闲用地		其中	小计
	道路交通设施用地		公共建筑用地		其中	农村居民点用地
	市政公用设施用地		水利设施用地		其中	小计
	公园绿地		特殊用地		其中	耕地
防护绿地	小计	其中	园地			
对外交通用地	小计	其中	林地			
水域	河湖水面	其中	养殖水面			
农用地	其他未利用地	其中	坑塘水面			
其他未利用地	小计	其中	设施农业用地			
小计	合计	其中	其他农业用地			
合计		其中	小计			
		其中	河湖水面			
		其中	其他未利用地			
		其中	小计			
		其中	总计			

图7 土地利用分类协调过程  
资料来源:笔者自绘。

架、提升城乡居民生活质量3方面着手,尝试探索新市镇规划管理和编制上的新方法,支撑城乡新格局的建设。

#### 4.1 建立统一管控标准,保障多规同台对话为有效落实土地用途和空间管制要求,统

筹协调各类专项规划的政策分区,统一土地分类标准和空间管制分区,实现两规深度融合、“多规合一”的目标。

##### 4.1.1 统一土地分类标准

根据原上海市规划局下发的技术标准和成果规范,土地分类标准的统一并不是简单将土地

利用调查数据按照城市规划的土地使用口径进行重新分类,而是从用地规模和用地性质两方面梳理土地利用和土地使用之间的差异,在建设用地区域和农用地布局管控方面以土地利用为准,在建设用地区域核定方面以土地使用为准,形成土地规划和城市规划相协调的土地利用现状图,作为土地利用规划方案的基础<sup>[8-9]</sup>(见图7)。

##### 4.1.2 统一空间管制分区

传统城市规划“已建区、适建区、限建区、禁建区”的空间管制分区方式缺乏建设规模方面有效的控制,难以精确锁定城镇发展建设总量;而土地利用规划“允许建设、有条件建设、限制建设和禁止建设”的空间管制分区虽对城镇远期发展总规模予以锁定,但由于实际建设时有条件建设区常出现“已建未拆、新增先建”的情况,难以有效控制城镇建设用地的增长。本次以镇域生态、农业和城镇3大空间综合承载力适宜性评价方案为基础,按照“现状已建、规划新增、限制建设、禁止建设”进行空间管控,通过锁定镇域内新增空间,有效管控城镇建设用地<sup>[14]</sup>(见表1)。

### 4.2 构建镇村评估框架, 探索城乡统筹发展

在“多规合一”视角下, 综合考虑远郊新市镇“大农村、小城镇”的发展特点, 重点关注村庄发展引导, 通过建立刚性与弹性相结合的技术框架, 将行政村分为重点发展、一般发展和限制发展3种发展导向, 有序引导自然村落布局, 构建乡村振兴新格局。

#### 4.2.1 建立弹性与刚性相结合的评估框架, 引导村庄分类发展

通过建立刚性约束与弹性发展相结合的村庄发展评估模型引导村庄分类发展, 确保有效控制乡村地区建设用地的无序增长, 同时给予乡村地区一定的弹性空间, 完善和提升乡村地区的配套设施建设。

刚性约束方面, 坚持底线思维模式, 原则上将生态敏感性较高、基础设施廊道影响较大的区域作为限制发展型村庄, 引导村庄逐步撤并; 弹性发展方面, 以振兴乡村为目标, 从区位交通、发展规模、资源禀赋等方面进行加权叠加判断其发展潜力, 并按照刚性约束与弹性发展综合评价, 将行政村分为重点发展、一般发展和限制发展3种发展导向 (见图8-图9)。

#### 4.2.2 有序引导自然村落布局, 合理推进乡村发展

为有效控制镇域建设用地规模, 在行政村分类引导的基础上, 统筹考虑自然村的发展影响因素和相关规划要求, 确定保护型、保留型和撤并型3类自然村落的布局, 原则上优先引导限制发展型村庄内的农村居民点撤并。首先引导生态敏感区、基础设施廊道内、规模小且分布零散的自然村落进行减量, 其次推进城市

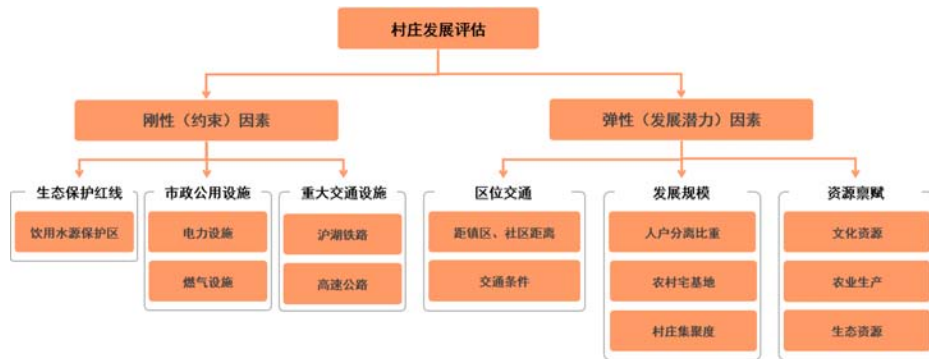


图8 练塘行政村发展综合评价技术路线  
资料来源: 笔者自绘。

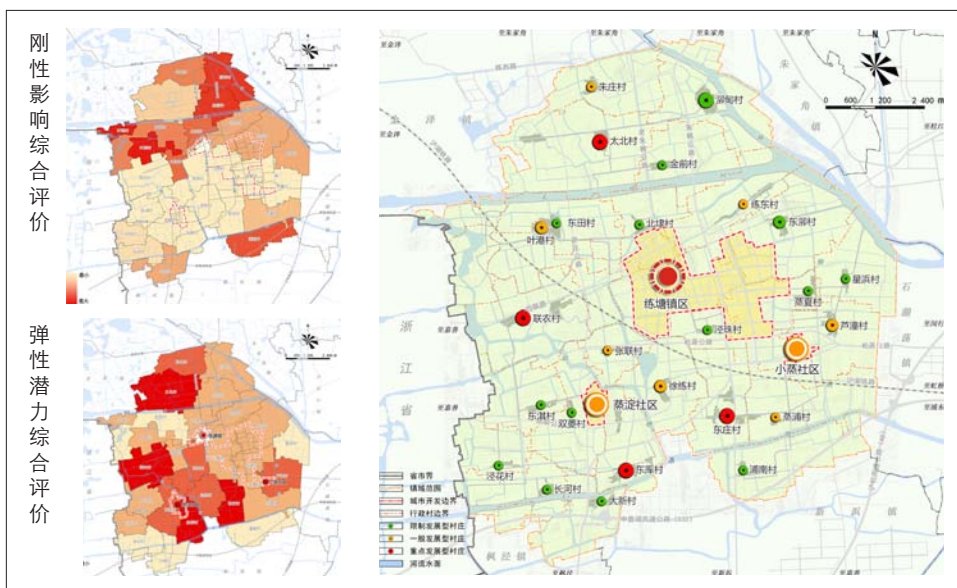


图9 练塘行政村发展分类引导  
资料来源: 笔者自绘。

开发边界周边、人户分离比重较大、户均宅基地较大等相对发展粗放的自然村进行减量, 从而保障镇域减量化规模要求。

在符合规划和用途管制的前提下, 规划鼓励乡村地区积极盘活现状存量, 通过利用收储农村闲置建设用地、探索农村宅基地使用权变更机制等方式发展农村新产业新业态; 同时在镇域总规模中预留一定比例的规划建设用地指标, 用于乡村地区发展, 遴选实施条件相对成熟、发展诉求相对明确的重点发展村庄, 给予一定规模的新增建设用地指标, 并将其列入年度土地利用计划分配中, 从而保障乡村振兴用地需求。

表1 空间管制分区协调内容

城市总体规划管制分区	土地利用总体规划管制分区	“多规合一”总体规划管制分区
已建区	允许建设	现状已建
适建区	允许建设	规划新增
	有条件建设	
限建区	限制建设	限制建设
禁建区	禁止建设	禁止建设

资料来源: 笔者自制。

#### 4.3 保障和改善民生, 提升城乡居民生活质量

新市镇多位于大都市的边缘地区, 长期以

来对农民需求和公共服务设施方面的关注度不够,这也成为了新时代制约其发展的主要因素。为此,《练塘镇总规》以“补短板、强弱项”为发展目标,重点关注农民宅基地有偿退出问题和完善城乡公共服务设施等民生工程,从而全面提升城乡居民生活质量<sup>[10]</sup>。

#### 4.3.1 探索宅基地有偿退出模式,保障农民权益

在城镇规模“负增长”和土地制度约束下,远郊新市镇普遍需要节约利用农村土地,通过采取宅基地退出的方式,缓解城乡发展中用地需求与建设用地总量控制的矛盾。但按照“以拆定增”方式获得的土地,难以同时满足镇域配套设施建设、空间环境品质改善、农民动迁安置及城镇经济发展等一系列用地需求。故在保障农村村民住房合法权利和合理居住需求,遵循农民“自愿、有偿”原则的前提下,采用多种退出补偿方式引导农村宅基地撤并。

宅基地退出补偿主要采用货币补偿、住房补偿、资产置换3种方式。其中货币补偿主要针对已在市域其他区域购房的人户分离类农户;住房补偿主要结合镇区、新城集中建设的多高层保障性住房,按照农民意愿分为镇区就近安置和新城安置两种情况;资产置换主要作为前两者的补充,在有条件的村、镇实行集体经济组织股权或经营性物业的补偿方式。

为鼓励农民宅基地自愿有偿退出,应积极建立农民基本社会保障体系,将失地农民的医疗、失业、养老、最低生活保障等纳入社保范畴。此外,积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,适度放活宅基地和农民房屋使用权。在符合规划和用途管制的前提下,允许社会资本注入发展农村新产业和新业态,激发乡村活力,解决失地农民就业等问题。

#### 4.3.2 增加农村公共服务供给,构建城乡生活圈

统筹考虑相关规范要求和城乡居民使用需求,从基本保障和品质提升两个层面,合理构建城镇和乡村两类生活圈。

城镇生活圈按照空间规模可划分为单元生活圈和组团生活圈两类。单元生活圈作为城

镇生活圈的一级圈,将镇区划分为若干个单元,配套设施必须保障全镇域城乡居民的基本生活需求;组团生活圈作为城镇生活圈的二级圈,将单元划分为若干个组团,配套设施以保障所辐射范围内居民的基本生活需求为基础,有条件的区域可按照需求增设一定类型和规模的品质提升型设施。

乡村生活圈按照城乡结构中所确定的限制发展型、一般发展型、重点发展型3种村庄类型分类配置基础保障和品质提升型设施。限制发展型村庄以配置基本保障型设施为主,原则上不新增公共服务设施;一般发展型村庄在完善基本保障型设施的同时,可适度增设为农服务站和便民商店等提升型设施;重点发展型村庄既要配置基本保障型设施,也需增设品质提升型设施,以保障乡村地区的公共服务品质。此外,城镇周边村庄由于受组团生活圈和单元生活圈的辐射影响,除村委会必须配建外,其他设施可适度降低配置要求(见表2)。

在乡村基本生活圈设施配置要求的基础上,以满足保护、保留型自然村落居民需求为前提,将现状与理论乡村生活圈从设施完善程度和服务覆盖程度两个方面进行校核后,综合考虑行政村分类发展导向,提出改造利用型、功能完善型、重点提升型3种不同设施配置要求的乡村生活圈。其中,改造利用型村庄内的公共服务设施以保留或更新改造为主,主要针对限制型发展的行政村;功能完善型村庄内的公共服务设施以补齐设施缺口和提高设施服

务覆盖程度为主,主要针对一般型发展的行政村;重点提升型主要针对部分重点发展型村庄,在完善其基本保障型设施配置的基础上,按照实际需求补充品质提升型设施配置,完善行政村公共服务设施,以全面实现乡村公共服务设施多层次、高可达、高品质的配置要求(见图10)。

## 5 结语

《练塘镇总规》于2017年底编制完成并正式上报上海市人民政府审批,于2018年获得批准。结合《练塘镇总规》试点工作探索,原上海市规划和国土资源管理局于2017年12月下发《上海市新市镇总体规划暨土地利用总体规划编制技术要求和成果规范(试行)(2017年12月修订版)》,指导新市镇总规编制工作。

大都市新市镇作为郊区自身城镇化的集聚中心,是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间矛盾较为突出的地区,全面推进新市镇的发展是新时代新形势下城乡共同繁荣的核心。新市镇总规作为上海超大型城市单元层面的一个法定规划,承担着引领全镇战略发展、统筹全镇自然资源、指导镇域城乡建设的重要任务。通过《练塘镇总规》的试点工作,远郊镇的总体规划编制技术路线已经清晰稳定。同时,作为一个镇域层面的法定规划,不可能面面俱到,农村居民点、乡村田园综合体、土地综合整治等具体实施建设,应在镇

表2 乡村基本生活圈公共服务设施空间布局要求

村庄类型	自然村落	限制发展村	一般发展村	重点发展村	镇(社)区周边村庄
新增设施	多功能活动室 室外健身点	除基本保障型公共服务设施外,以现状保留为主,不新增设施	多功能活动室 室外健身点 村委会 卫生室 为农综合服务站 便民商店	多功能活动室 室外健身点 村委会 卫生室 为农综合服务站 便民商店 日间照料中心 综合服务设施 社区事务代理中心 室内健身点	除村委会外,其他公共服务设施可适当降低标准

资料来源:笔者自制。

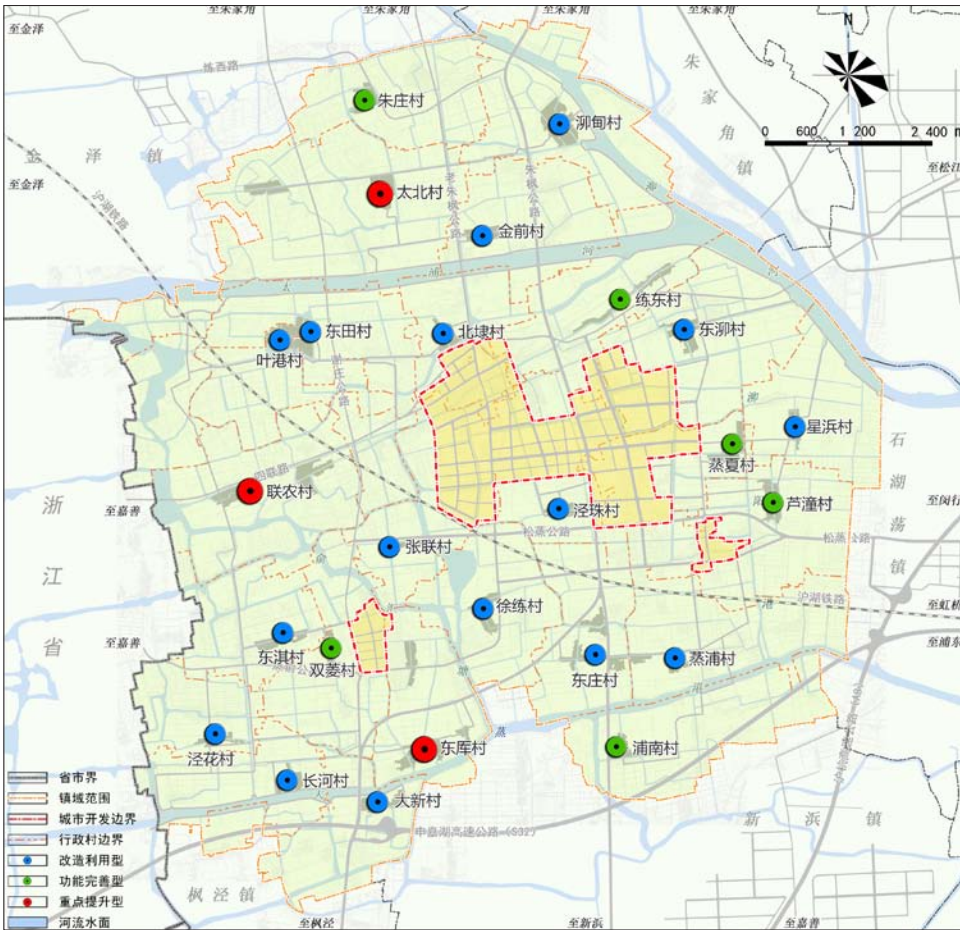


图10 乡村生活圈理论下公共设施引导布局图  
资料来源:笔者自绘。

总规的指导下,通过村庄规划、土地整治规划等下位规划或实施性行动规划予以明确。

参考文献 References

[1] 史家明,范宇,胡国俊,等.基于“两规融合”的上海市国土空间“四线”管控体系研究[J].城市规划学刊,2017(7):31-41.  
SHI Jiaming, FAN Yu, HU Guojun, et al. Four Lines control system based on spatial plan integration in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017 (7): 31-41.

[2] 许珂.“两规合一”背景下对上海新市镇总体规划编制的思考[J].上海城市规划,2011(5):72-

77.

XU Ke. Thinking on the compilation of Shanghai new town master plan under the background of the coordination of urban plan and land use plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011 (5): 72-77.

[3] 夏琳,王国恩.城市总体规划编制的若干思考[J].现代城市研究,2004(6):62-64.  
XIA Lin, WANG Guo'en. Several issues concerning the workout of urban comprehensive planning[J]. Modern Urban Research, 2004 (6): 62-64.

[4] 庄少勤.上海“五量用地法”助城市转型升级[N].中国国土资源报,2014-01-29(5).  
ZHUANG Shaoqin. Shanghai's "five quantity land method" helps urban transformation and upgrading[N]. China Land and Resources News, 2014-01-29 (5).

[5] 俞孔坚,李迪华,刘海龙.“反规划”途径[M].北京:中国建筑工业出版社,2005:61-64.  
YU Kongjian, LI Dihua, LIU Hailong. "Negative planning" approach[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2005: 61-64.

[6] 何京.从“集中建设区”走向“城市开发边界”——试论上海的土地规划空间管制[J].现代城市研究,2015(5):81-109.

HE Jing. From concentrated construction area to urban development boundary: a study of spatial administration of land planning in Shanghai[J]. Modern Urban Research, 2015 (5): 81-109.

[7] 林盛均.城市规划体系中“三规”协调的综合平台构建——江西省贵溪市年度实施计划编制[J].规划师,2013(29):181-196.  
LIN Shengjun. Integrated platform construction for coordinated three kinds of urban planning: Jiangxi case[J]. Planners, 2013 (29): 181-196.

[8] 詹敏,邵波,蒋立志.当前城市总体规划趋势与探索[J].城市规划汇刊,2004(1):14-17.  
ZHAN Min, SHAO Bo, JIANG Lizhong. The trend and exploration of current urban master planning[J]. Urban Planning Forum, 2004 (1): 14-17.

[9] 戚冬瑾,周俭云.面向规划管理的城市用地分类思考[J].城市规划,2012,36(7):60-66.  
QI Dongjin, ZHOU Jianyun. Classification of city land-use based on planning management[J]. City Planning Review, 2012, 36 (7): 60-66.

[10] 庄少勤.迈向卓越的全球城市——上海新一轮城市总体规划的创新探索[J].上海城市规划,2016(4):1-8.  
ZHUANG Shaoqin. Striving for the excellent global city: innovations in the new round of Shanghai master plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016 (4): 1-8.