

郊野单元规划:高度城市化地区国土整治和用途管制的重要抓手*

Suburban Unit Planning: An Important Method of Pushing Territorial Management and Land Use Regulation in Highly Urbanized Regions

林 坚 陈雪梅 LIN Jian, CHEN Xuemei

摘 要 郊野单元规划起初为土地整治的平台,逐步发展成为高度城市化地区国土整治和用途管制的空间组织方式创新。通过梳理土地整治、国土整治与郊野单元规划的发展脉络,结合上海的经验,理清三者之间的关系,展望未来国土空间规划体系下郊野单元规划的新定位及其推进国土整治的关键。介绍了郊野单元规划经历的以统筹镇域专项土地整治工程为主、向兼顾国土整治和全域用途管制的转型过程;分析了郊野单元规划还将随着国土空间管理的精细化发展下沉,向着与镇级总体规划、村庄规划、国土整治专项规划实施方案相结合的方式转变,从而成为全域国土整治和统一国土空间用途管制的重要抓手。

Abstract The suburban unit planning was at first the platform for land consolidation and rehabilitation, and gradually developed into the spatial organization innovation of territorial management and land regulation in highly urbanized areas. By combing the development context of land consolidation and rehabilitation, territorial management, and combining the experience of Shanghai, this article has clarified the relationships among the three, and prospected the new orientation of countryside unit planning under the spatial planning system and the key to promoting the territorial management. The results show that the countryside unit planning has undergone a transformation from the land consolidation and rehabilitation planning in rural areas to the combination of it with territorial management and whole-area space control. In the future, with the refined development of territorial spatial management, the countryside unit planning will be transformed to the combination of territorial spatial planning in rural areas, village planning and the implementation plan of the specialized planning for territorial management, so as to realize the implementation of territorial management and unified land regulation.

关键词 郊野单元规划;土地整治;国土整治;用途管制;高度城市化地区;上海

Key words suburban unit planning; land consolidation and rehabilitation; territorial management; land use regulation; highly urbanized regions; Shanghai

文章编号 1673-8985 (2020) 02-0099-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20200216

作者简介

林 坚
北京大学城市与环境学院
主任,教授,博士生导师
北京大学城市规划设计中心 主任
国土规划与开发国土资源部重点实验室 副主任

陈雪梅
北京大学城市与环境学院
硕士研究生

0 引言

我国土地整治经历了以土地开发复垦为主、以农用地整理为主和城乡全域土地整治3个阶段,而20世纪80年代初提出的国土整治,则以国土空间的开发为主。2012年以来,不论土地整治还是国土整治,都更加关注空间提质与生态修复的双重目标,强调对山水林田湖草的整体保护、系统修复和综合治理。与此同时,高

度城市化地区作为我国经济社会发展的核心地区,普遍面临着土地资源趋紧、生态环境恶化等问题,但郊野地区的农村建设用地则存在闲置、荒废、布局零散等低效利用现象^[1]。为此,以上海市为代表,持续探索不同形式的郊野单元规划,对高度城市化地区的乡村土地整治、国土整治进行了一次空间组织创新,也逐渐承担起城市集中建设区(以下简称“集建区”)以外的统

*基金项目:研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项课题(编号18VJ041);国家自然科学基金(编号41371534);国土资源公益性行业科研专项(编号201411015)。

一国土空间用途管制任务,有力地推进了乡村振兴、城乡融合发展和生态文明建设。在新的历史条件下,随着统一国土空间用途管制、统一生态保护修复、统筹开展国土整治等要求的提出,如何看待土地整治、国土整治、郊野单元规划之间的关系,尤其是结合国家建立国土空间规划体系的背景,分析郊野单元规划的定位和作用,已经成为一个重要议题。本文试图从历史演进的视角来探讨上述问题,以期更好地理解郊野单元在高度城市化地区国土整治中的重要作用。

1 土地整治和国土整治:源于“治野”,拓展于“开发”,走向多目标统筹

1.1 土地整治:源于“治野”,拓展于“开发”,强调“提质”和“修复”

我国最早的土地整治活动可追溯到西周时期的井田制度^{[2]88}。《周礼·遂人》记载,“凡治野,夫间有遂,遂上有径;十夫有沟,沟上有畛……川上有路,以达于畿”,表明当时人们已经开始了以规整田块、兴修渠道和建设道路为主要内容的土地整理。古代奴隶社会的井田制、秦汉的屯田制、西晋的占田制、北魏隋唐的均田制等,均可视为土地整治的雏形^{[2]88}。

我国现代意义上的土地整治则始于改革开放以后,经历了土地开发复垦、土地开发整理和

城乡全域土地整治3个阶段(见图1)。1986年我国第一部《土地管理法》将“合理利用土地,切实保护耕地”作为立法主要目标,并对国有荒山荒地滩涂开发和生产建设损毁土地复垦做出原则规定,开始了以未利用地开发为主的土地整治^{[3]1}。随着工业化城镇化的推进,非农建设占用耕地和土地资产流失严重,加上生态退耕战略的实施,全国耕地资源数量一度锐减;为保护耕地资源、保障粮食安全,国家强调实行耕地总量动态平衡,严格保护基本农田,土地整治侧重开展土地开发整理,后续又强调城镇建设用地增加要与农村建设用地减少挂钩,以增减挂钩政策为引擎的农村建设用地整理逐渐成为土地整治的重要组成部分^{[3]1-2}。2008年以后,土地整治概念被提出,并逐步上升为国家战略部署^{[3]3}。为解决土地粗放利用和闲置浪费问题,中央提出对城乡低效利用土地进行再开发,提高土地利用效率和效益^[4],土地整治从早期关注非建设用地尤其是农地的整治拓展为城乡用地统筹整治,并蜕变为疏堵结合化解用地矛盾的主要手段,堪称是对“治野”的继承和发展。

随着土地整治的演进,土地整治的概念被明确定义为:为满足人类生产、生活和生态的需要,依据土地整治规划,对未利用、低效利用和闲置利用、损毁和退化土地进行综合治理的活

动,以保障土地利用的效益和永续性,是土地开发、土地整理、土地复垦和土地修复的统称^[5]。因此,土地整治强调对效益不高的土地进行挖潜和整理,体现“提质”;同时,将土地修复作为独立的类型纳入土地整治业务体系,强调对污染土地、退化土地等进行治理,体现“修复”。综合我国土地整治的发展进程,土地整治首先是“治野”,旨在推动农业农村的发展,后续是关注“开发”,最终在生态文明建设背景下形成以“提质”和“修复”目标为主、“治野”和“开发”行动并重的思路。

1.2 国土整治:从重“开发”到重“整治”,实现开发、利用、治理、保护、规划“五位”统筹

我国的国土整治始于20世纪80年代。吴传钧院士认为,国土整治包括国土的开发、利用、治理、保护、国土调查以及为实施这些方面而制定的规划^[6-7]。这一概念实际是指国土开发整治,即通过国土考察、国土规划和国土管理,因地制宜地进行生产布局,调整经济部门结构,在一定范围内兼顾统筹,对国土资源进行合理开发、利用、治理和保护,从而使国土的开发和整治与经济发展、人口增长和环境保护相协调^{[8]2}。而根据《土地整治术语》,国土整治也是指对国家管辖范围内的地域空间(包括领土、领空、领海和专属经济海域)进行的开发、利用、治理和保护活动的总称^{[5]17}。在国土整治中,国土(整治)规划是全面推动开发、利用、治理和修复4项工作的中心环节,也是协调各环节之间相互矛盾的有力措施,它以现状为基底,明确国土发展中的问题,确定发展目标,并对开发、利用、治理和保护做出总体部署,着眼于长远、全面、综合的发展构想。

国土整治的目标和重点环节随国土发展的主要矛盾变化而不同。早期的国土整治以开发和利用为中心环节,重在促进社会经济生产效益的最大化。而随着工业化和城镇化的快速推进,资源过量消耗、生态环境恶化等问题日益突显,生态文明建设得到高度重视,国土整治更注重生态环境的良性循环和资源的有效利用,其

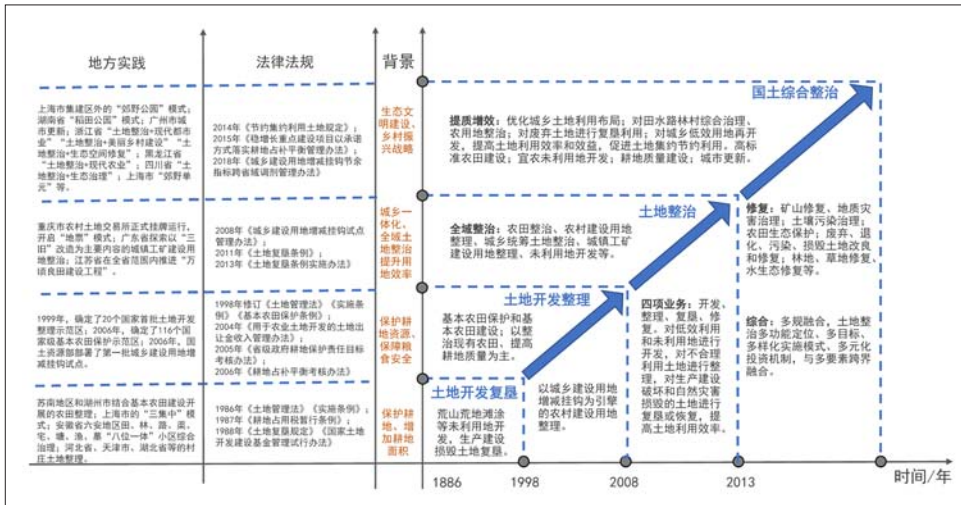


图1 1986年以来我国土地整治发展演变阶段划分资料来源:笔者根据《中国土地整治发展研究报告》1—5册自编。

中心环节转向国土治理和保护,更加强调对山水林田湖草的生态保护与修复,相应强调:国土整治要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,成为统筹山水林田湖草系统治理、建设美丽生态国土的总平台^{[5]8}。

从重“开发”向重“整治”的转变,表明国土整治与时代的发展要求紧密相连。但这并不意味着国土开发、利用环节被放弃,相反,国土开发、利用环节被要求应兼备问题意识、战略眼光和前瞻布局,总目标是提升国土开发质量。因此,国土整治始终要求涵盖开发、利用、治理和保护4个环节,并且要求通过有效的规划手段,统筹好国土在开发、利用、治理和保护之间的关系,乃至适应各环节动态变化及调整的要求,国土整治“五位一体”的系统性特征和诉求一以贯之(见图2)，“提质”和“修复”成为国土整治的重要时代目标。

综上分析,土地整治始于“治野”,在后续发展中,其内涵和外延分阶段拓展,但仍属于土地管理的专项性工作,也可以理解为:土地整治是一种“土地利用工程”,出发点主要是“治病”,具体操作是通过多部门、多目标、多功能、多手段等的整合,对土地开发、整理、复垦、修复等业务进行统筹。而国土整治包括开发、利用、治理、保护及规划的“五位”统筹,不但应对已经出现的国土空间利用的“病”,也具有预防国土空间的功能失调或退化的功能,兼顾“治病”和“治未病”,是一种具有针对性、前瞻性和战略性的统筹活动。在生态文明建设的时代背景下,土地整治、国土整治均高度关注“提质”和“修复”的目标,这也为土地整治融入国土整治这一外延更宽、范围更大的概念奠定了坚实的基础。

2 郊野单元规划:高度城市化地区国土整治和用途管制的空间组织方式创新

2.1 上海郊野单元规划的发展及定位扩展

随着城镇化的快速发展,高度城市化地

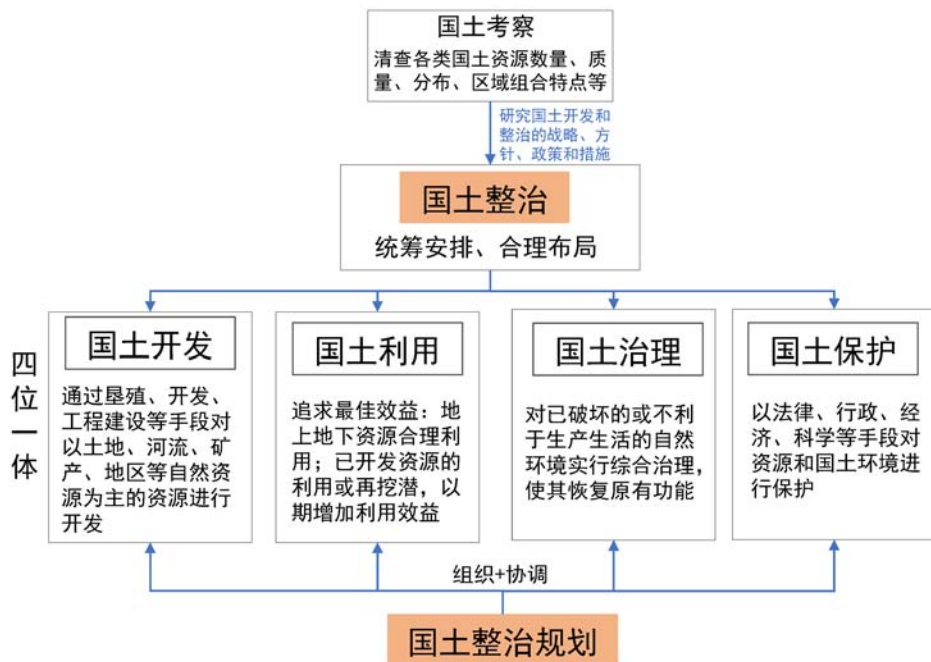


图2 国土整治的开发、利用、治理、保护、规划“五位”统筹^{[8]91-101}
资料来源:笔者根据参考文献整理绘制。

区普遍面临土地资源紧缺问题,但同时乡村地区非农用地闲置、农地利用零散的现象比比皆是。以上海为例,早在2015年,全市建设用地总面积为3 071 km²,已经接近《上海市土地利用总体规划(2006—2020年)》的规划目标3 226 km²,并且《上海市城市总体规划(2017—2035年)》进一步规划减量,相应规划指标将减至3 200 km²,可增加的建设用地逼近极限。然而,上海郊野地区的用地效率低下,远郊区、近郊区、浦东新区、中心城区的单位建设用地GDP相对比例为1:1.7:3.2:11.6,现状建设用地分布零散,用地结构不尽合理。这些和传统郊野地区的规划编制、实施及管理相对滞后不无关系。

面对上述问题,上海市较早提出郊野单元^①的概念,开展了郊野单元规划,先后历经1.0版、2.0版和3.0版(见图3)。上海1.0版郊野单元规划主要是为解决低效建设用地、“多规合一”和“减量化”问题。规划以镇(乡)级土地利用规划和城乡总体规划为指导,承接区(县)土地整治规划,以田、水、路、林等农用地和未利用地的综合整治为主,统筹协调集

建区之外的乡村建设涉及的各专项规划,对集建区外零星建设用地、低效工业用地等进行拆除复垦,落实减量化方案和类集建区^②布局方案^[9],由区政府编制,原上海市规划和国土资源管理局(以下简称“市规土局”)负责批复,并通过规划的实施方案来指导集建区外的项目建设和土地整治,也作为颁发“一书三证”的依据。1.0版郊野单元规划实质是镇(乡)级土地整治专项规划,目标在于“减量化”,试图通过统筹组织部分建设项目,整治集建区外零散破碎、设施条件差、环境恶化的用地,本身也有部分的详细规划色彩,可以借助规划许可手段来管控项目落地,从而有力地促进郊野地区土地的合理利用。

2016年,原市规土局颁布《上海市郊野单元规划实施政策的若干意见(试行)》,郊野单元规划进入2.0版,其对乡村地区国土整治的促进作用明显加强,更加强调对生态用地、永久基本农田的严格保护,城乡用地增减挂钩以及对有条件建设区的空间奖励政策(“拆三还一”)、“图则管控”等。规划依据镇域总体发展定位,聚焦空间统筹布局、近期空间布局和土地使用,

注释: ① 郊野单元:指在集中建设区外的郊野地区实施规划和土地管理的基本地域单位,它是郊野地区统筹各专项规划的基本网络,原则上以镇域为1个基本单元。对于镇域范围较大,整治内容、类型较为复杂的,可适当划分2—3个单元。

② 类集建区:是指根据上海市土地利用总体规划和土地整治规划确定的减量化任务,在集中建设区外通过现状低效建设用地减量化后,可获得的相应的集中建设区外的建设用地规划空间。类集建区在规模上由实际完成的减量化任务按比例确定,在布局上以城乡总体规划的远景布局方案为依据,在用地性质上参照集建区的用地管控要求。

整合近期重点建设项目,实行乡村单元图则管理^[10]。它由区县政府和原市规土局组织编制,报市人民政府批复。2.0版郊野单元规划不再局限于对集建区外的土地开发整理,而是充分应用土地整治工具,勾连城乡两头用地增减关系,并推动基本农田保护和生态环境改善;此外,借鉴城市控制性详细规划经验,加强集建区外有条件地区的图则管理,增强了土地用途管制功能,相当于土地整治规划和控制性详细规划的结合。

2018年以来,上海修订《上海市郊野单元规划编制技术要求和成果规范(试行)》,更加聚焦乡村振兴战略,提出要“聚焦近期,保障实施”“底线管控,集约节约”“全域统筹,上下联动”。相应的,3.0版规划也表述为郊野单元(村庄)规划。规划主要承担镇域用途管制、建设项目依据、推动国土整治等任务,在内容上强调空间统筹布局并增加了风貌规划引导,着眼于乡村地区的未来发展^[11-12]。它由镇(乡)政府组织编制,区规划和自然资源局审查,区政府审批,由上海市规划和自然资源局备案,是法定性规划。3.0版郊野单元规划形成镇域空间管制和村域图则管制的两级机制,成为在镇级国土空间规划未正式形成时的乡村地区实施国土空

间用途管制,核发建设项目规划许可证的法定依据。它从一个为专项服务的平台扩展为可发挥全域用途管制的管理工具,主要扮演补充高度城市化地区村庄规划的角色。

2.2 郊野单元规划的创新:“统筹国土整治”“统一用途管制”

从上海郊野单元规划的发展脉络来看,郊野单元规划脱胎于土地整治规划,但其定位和效力与时俱进,进行了多个阶段的扩展,创新之处主要包括两方面。

一是高度城市化地区国土整治的空间组织方式创新。率先在乡村地区建立起全域覆盖的网格化单元管理模式,并基于这种网络单元实现了对国土开发、利用、保护、治理的统筹组织,通过在时序和空间上对各部门的协调,解决了各环节之间重复、矛盾的问题,保障了郊野地区国土整治的实施,生态环境保护修复、空间布局的优化以及土地资源的高效、合理化开发。

二是在镇域层面统一国土空间用途管制的空间组织方式创新。即基于镇域单元整合各类专项规划,明确规划责任主体,以“底线管控”“规划许可”“分区管控”和“单元图则”等强化全域空间用途管制,是在镇(乡)级国土

空间规划缺位情况下对郊野地区空间规划体系的搭建尝试,对落实农村建设空间、农业生产空间、生态空间的管控要求具有重要意义,有利于国土合理开发、利用、治理和保护,对推动乡村振兴和城乡融合、促进生态文明建设具有重要意义。

3 展望:以郊野单元规划推动高度城市化地区的国土空间治理

上海郊野单元规划的探索历程表明,在高度城市化地区开展单元式、网格化的乡村规划实践和管理,有利于极大促进国土空间的基层治理,有效衔接国土空间规划体系的各项要求。对照国土空间规划的五级三类体系要求,郊野单元规划涵盖镇、村两级,兼具乡镇级总体规划、村庄规划(城镇开发边界外详细规划)、国土整治专项规划实施方案等功能,使得国土空间规划、用途管制、国土整治规划等任务得以整合,并落实到乡村地区基层,推动国土整治和用途管制的实施,推进乡村地区国土资源的合理利用,实现高效的国土空间治理。做好高度城市化地区的郊野单元规划,应该继续加强以下4方面工作。

3.1 积极融入国土空间规划体系

《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》明确指出,“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”,以上海为代表的郊野单元规划实际上已经做了开拓性的探索。未来,高度城市化地区应推行多村联合编制的郊野单元规划,以规划传导、用途管制依据、推动项目实施等为核心任务,进一步加强规划的管控性、实用性和统筹性,使之成为各级国土空间规划任务在乡村地区的最终落脚点。

3.2 动态统筹国土整治各个方面

郊野单元规划要加强开发、利用、治理、保护的空间布局研究,统筹全域全要素,优化空间结构,有效腾挪用地,推进乡村地区国土空间

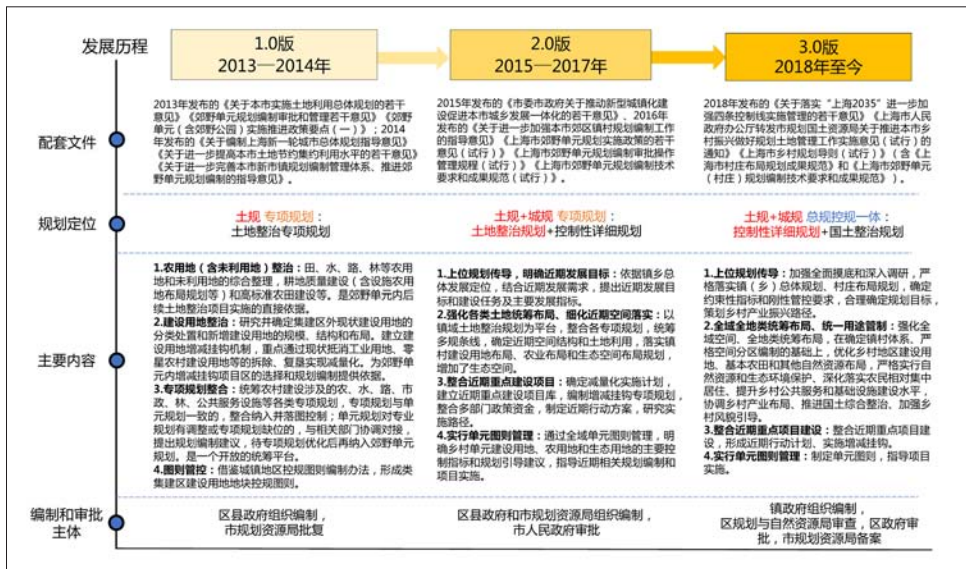


图3 上海市郊野单元规划阶段划分及其主要内容和规划定位^[13]

资料来源:笔者根据《上海市郊野单元规划编制导则(试行)》《上海市郊野单元规划实施政策的若干意见(试行)》《上海市郊野单元规划编制技术要求和成果规范(试行)》等整理绘制。

数量、质量、生态、文化、景观等“多位一体”的保护修复和利用。要丰富用地指标的动态调整机制,包括在保证质量的前提下实施耕地总量动态平衡,推行建设用地复垦奖励挂钩,优化城乡建设用地增减挂钩、增存挂钩等政策。加强生态补偿制度研究,探索退耕还林还水奖励挂钩、生态修复面积奖励挂钩、生态保护占地补偿等,形成生态用地与农用地、建设用地之间的增减勾连机制,推动国土整治的有效落实,释放国土整治各项工作统筹推进的红利。

3.3 推进乡村地区用途管制落实

严格遵循上位规划对生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界的划定结果;紧密衔接区(县)、镇(乡)层面的分区,依据分区的主导功能做好向单元或地块传导,管控用地性质及用地结构;以一个或多个行政村建立的单元为基础,建立“名录+边界+指标”的技术管理工具框架,拟定“管控要求+职责清单+实施主体”的行政事权清单及各级法律法规、规章制度清单,强化3种用途管制工具的管控力度。

针对建设和非建设活动,实施差别化用途管制。以乡村建设规划许可或建设用地规划许可管理建设活动,以产权许可管控耕地、园地、林地、水域滩涂、草地等的使用。将与各类专项规划一致的土地使用纳入单元图则,并将近期落实项目入库,以“图则化管控+项目化管理”推进国土整治的实施。

3.4 加强上位规划的传导和协调

加强上位规划以及各类专项规划对郊野单元规划的传导,在单元层面协调整合各专项规划,尤其是加强近期项目落实的研究和协调。更值得注意的是,国土整治专项规划综合了国土开发、复垦、整理、修复等要求,其提出的各类项目安排,对实施国土整治具有重要的作用,对编制乃至实施郊野单元规划是至关重要的。

参考文献 References

- [1] 胡红梅. 大都市郊野地区村庄整治模式研究——以青西郊野单元为例[J]. 上海城市规划, 2014(3): 50-54.
HU Hongmei. Research on metropolitan countryside village renovation modes: a case study of Qingxi countryside unit[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(3): 50-54.
- [2] 王军, 钟莉娜. 中国土地整治文献分析与研究进展[J]. 中国土地科学, 2016(4): 88-98.
WANG Jun, ZHONG Lina. Literature analysis and land consolidation research in China[J]. China Land Sciences, 2016(4): 88-98.
- [3] 国土资源部土地整治中心. 中国土地整治发展研究报告(No.1)[R]. 2014.
Ministry of Land and Resources Land Management Center. Research report on land consolidation and rehabilitation of China (No.1)[R]. 2014.
- [4] 国土资源部土地整治中心. 中国土地整治发展研究报告(No.2)[R]. 2014.
Ministry of Land and Resources Land Management Center. Research report on land consolidation and rehabilitation of china (No.2)[R]. 2014.
- [5] 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 the People's Republic of China. The terminology of land consolidation and rehabilitation: TD/T 1054-2018[S]. Beijing: Geological Publishing House, 2018.
- [6] 郑度. 人地关系地域系统与国土开发整治——贺吴传钧院士90华诞[J]. 地理学报, 2008(4): 346-348.
ZHENG Du. The relationship between regional system of human-land relationship and territorial management: to celebrate academician Wu Chuanjun's 90th birthday[J]. Acta Geographica Sinica, 2008(4): 346-348.
- [7] 吴传均. 国土整治与规划[J]. 水土保持通报, 1982(5): 68-72.
WU Chuanjun. Territorial control and planning[J]. Bulletin of Soil and Water Conservation, 1982(5): 68-72.
- [8] 吴传均, 侯峰. 国土开发整治与规划[M]. 南京: 江苏教育出版社, 1990.
WU Chuanjun, HOU Feng. Territorial management and planning[M]. Nanjing: Jiangsu Education Publishing House, 1990.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] 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 Planning and Natural Resources Administration Bureau. Shanghai rural planning guidelines (trial)[R]. 2018.
- [13] 杨秋惠. 镇村域国土空间规划的单元式编制与管理[J]. 上海城市规划, 2019(4): 24-31.
YANG Qiuwei. Unit compilation and management of territorial spatial planning in rural areas: development and exploration of Shanghai countryside unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(4): 24-31.