

新型城镇化战略背景下超大城市近郊镇规划实践

——以上海市浦东新区航头镇（大治河以北）国土空间总体规划为例

张坤喆

上海市浦东新区规划设计研究院

摘要：以浦东新区航头镇为例，围绕超大城市近郊城镇发展中功能定位模糊、建设用地粗放、服务配套缺失、生态建设落后等问题，对航头镇国土空间总体规划进行了解读，从城镇发展面临的挑战出发，对总体目标定位、产业发展特色、空间结构布局、生态提升策略、品质生活策略、综合交通策略、乡村振兴策略等方面提出了相应对策，对超大城市近郊镇的规划和发展具有一定的借鉴意义。

关键词：新型城镇化；乡村振兴；超大城市近郊；国土空间总体规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.24.035

引言

党的二十大报告提出：深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、深入实施新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

上海“十四五”规划明确提出，协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略，增强新城集聚辐射功能，更好发挥各类镇连城带乡、服务农村的作用。远郊一般镇要通过实施全域规划、全域整治、全域建设，补齐镇区短板弱项，整合生态和农业空间，发掘和激活生态资源的经济价值，体现和提升大都市乡村文化价值。

新市镇是上海对“镇”的特定称谓，新市镇国土空间总体规划是上海国土空间总体规划体系中最基础的层次。作为超大城市¹，上海近郊城镇发展具有其独特特征，普遍面临既要加快发展又要严格约束的二元反差挑战。加强新市镇国土空间总体规划的战略引领作用，在有限的资源条件下，为全镇未来各项空间资源调配、城镇设施建设提出更高效的整合方向和建设思路。（余静，2022）

一、上海近郊城镇发展概况

上海拥有高度集中的生产力和无与伦比的资源配置，其近郊城镇的发展也具有先天优势：承载中心城外溢的各项功能，包括生产制造、物流疏散、人才输送和市场功能，同时还拥有富足的土地资产。但近郊城镇的发展也具有明显的城乡二元特征：从城市建设来看，表现为镇区发展的现代化与其郊区乡村基础设施建设的落后；从产业发展来看，郊野地区大面积集体经营性用地与新型产业发展融合度不高，工业用地集中度利用率低，缺乏系统的产业发展导向；另外，农民分散居住、郊区土地利用碎片化、耕地和生态资源被侵占、环境污染严重等问题，均揭示了近郊城镇发展的困境。

二、航头镇现状发展特征

航头镇位于浦东新区中部“浦江-周浦-康桥-航头”整合提升型城镇圈内，浦东、闵行、奉贤三区交界处，同时也是张江科学城提质扩区的西南翼、浦东中部乡村振兴示范带的起点，是典型的近郊型城镇。



图1 航头镇区位图

资料来源：作者自绘

航头镇镇域面积59.51平方公里，由于镇域内大治河以南划为临港新片区范围，因此本次国土空间总体规划范围为镇行政辖区大治河以北区域，总面积50.69平方公里。规划范围内下辖居委会26个、行政村11个。截至到2019年底，实有人口约为16.1万，其中户籍人口约7.11万人，是来沪人口导入密集的区域。

自2002年成立以来，镇域沿沪南公路发展，呈现“一轴两片、东产西城、四大板块”的城乡发展格局。沿沪南公路为城市发展轴，形成航头集镇片区、大居片区两个居住板块以及康桥南区、大麦湾产业园区两大产业板块。

三、航头镇发展面临的问题

（一）作为一般镇功能定位不够清晰

航头镇是周康航浦城镇圈中唯一的一般镇，与城镇圈中其他的重点镇相比，存在功能定位不够清晰的问题。在张江科学城扩区辐射和浦东中部城镇带发展新契机下，航头镇应明晰发展定位，在挖掘自身资源优势基础上，形成对张江科学城发展需求和浦东新区实施乡村振兴的响应，聚焦区域协同发展、突出自身发展特色，彰显航头发展的精气神。

（二）减量化压力与重塑城镇结构的压力

航头镇现状建设用地总量已经突破“天花板”，减量化压力巨大。未来必须从传统增量扩张向存量优化转型。需优化城镇开发边界，妥善解决老镇区人口密集、

环境隐患问题。需重塑镇域空间结构，利用轨交站点进行TOD综合开发，转变马路经济发展模式，打造航头发展新形象。

（三）战略留白给产业发展带来未知影响

航头镇现状发展态势良好，已形成了汽车制造、电气机械器材制造、物流仓储等行业发展基础，以盒马为核心的新兴零售产业链发展较为突出，但作为主要产业功能承载地的大麦湾工业区落实全市总规要求被整体留白。未来航头应梯度承接产业溢出，突出智创引领，促进转型升级，整体注重三产协调和相互促进，全面释放航头产业发展新动能。

（四）城镇品质需要进一步提升

航头镇现状公共服务设施规模小、布局散、总量不足，缺乏公共中心带动，城镇活力整体不足。对标人民城市建设要求，目前航头镇在公共服务、城镇建设品质方面仍有待进一步提升完善。应聚焦15分钟社区生活圈优化，着力完善公共服务配置、提升公共空间品质、增加城市路网密度，激发城镇发展活力。

（五）城镇特色需要进一步挖掘

航头镇处于中心城近郊，既有城又有乡，生态资源优良、郊野特色鲜明、文化底蕴丰厚，现状拥有下沙老街历史文化风貌区，盒马总部的入驻也为城乡融合打下坚实基础。未来航头应进一步放大盒马村建设成效，促进城乡融合，深化研究城乡间在空间、功能、产业等多维度的协调，打造城乡融合发展的区域新标杆。

四、航头镇国土空间规划的规划策略

（一）功能定位和产业发展策略

1. 功能定位

深化落实新区总规对航头镇的定位引导要求，充分利用航头镇所处的区位优势、发展优势和战略机遇，发挥航头镇在浦东中部城镇发展带上的重要作用。

● **城乡融合示范，描绘有魅力的城镇图景**

凸显既有绿树碧水的自然基底和盐港水乡的文化脉络，通过三产联动、功能渗透、空间整合，促进城乡产业、功能、风貌多维度有机融合，打造城乡统筹的区域示范美镇。

● **宜居生态领航，打造有品质的幸福社区**

围绕轨交18号线站点，进行TOD综合开发，引领城镇空间结构优化，以景观通廊营造、公共空间提升、15分钟社区生活圈完善为抓手，打造生态宜人、配套完善、宜居品质优镇。

● **创新转型先行，塑造有实力的智创节点**

依托张江科学城建设，加快布局新兴科技产业；把握新零售领军企业落户契机，积极推进商贸业转型升级，打造成为数字经济、商贸新零售、创新药和微电子等产业集聚的智创强镇。

2. 产业发展策略

产业发展是地区发展的内生动力。规划在功能定位基础上，牢牢把握“宜居、智创”目标定位，依托张江科学城辐射驱动、商贸及农业基础，拥抱新经济，释放新动能，梯度承接新区硬核产业，重振有活力的产业联

盟。

一是激发产业优势，打造浦东中部智创强镇。把握盒马、叮咚等新零售领军企业落户契机，链接城乡优势，发展新零售及数字经济产业；以创新药平台一期、和记黄埔、华力等企业为引领，发展创新药和微电子；以岱美等优质汽车零部件企业为代表，发展智能制造，树立留白区内企业高质量发展样板。

二是发展数字农业，构建乡村振兴共同体。整合家庭农场、合作社，布局盒马生产基地（盒马村），做强金花湾合作社，做大良元稻米，大力发展订单农业和数字农业。加快推进爱麓海田园综合体，促进一二三产融合，持续注入农村原生动力。

（二）空间布局策略

1. 空间结构

规划延续既有整体空间布局，进一步优化各功能板块内部结构及相互之间的联系，通过“整合主轴、织绿成网、片区赋能”，构建“一轴统领、中心辐射、多廊贯通、多点服务”的镇域空间结构。

一轴统领：沿沪南公路形成城镇综合发展轴，承载公共服务、形象景观、交通联系等多重功能；强化轨道交通站点区域的功能集聚，引领航头镇的形象塑造和景观风貌。

中心辐射：规划依托轨道交通18号线航头站以及航头镇政府所在区域建设组合型新市镇中心，分别承担商业商办服务和行政文化商业功能，促进镇域公共服务品质整体提升。

多廊贯通：沿北横河、咸塘港、盐铁塘、航圆路、惠新港形成景观通廊，串联多个功能节点、丰富景观界面、完善慢行系统，形成特色鲜明的景观轴线空间。

多点服务：强化轨交站点区域的综合开发，形成公共配套集聚的服务中心；打造15分钟社区生活圈，基于生活、生产需求，优化社区中心布局，完善服务配套，激发社区活力。

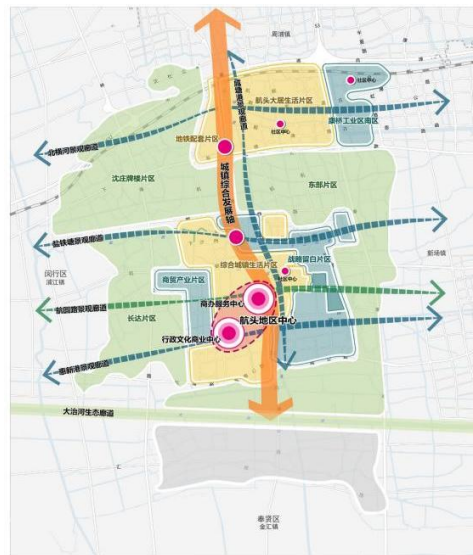


图2 空间结构规划图
资料来源：作者自绘

2. 建设用地

至2035年,规划范围内现状建设用地减量化面积达到570.69公顷,约占现状总用地的25%,建设用地指标极为紧张。因此,如何合理安排建设用地,确定减量时序规划,是规划的重点之一。强化村庄布点规划、林地建设专项规划和生态网络专项规划等专项规划引导,有序推进郊野地区利用效率低下、利用方式粗放的建设用地逐步减量退出。加强农村居民点规划引导,有序推进“三高”沿线、生态敏感区、环境综合整治地区、撤并村庄和零星破旧的农村宅基地腾退。以产业发展导向和产业布局为支撑,着重开展生态间隔带与生态廊道、撤并村庄、基本农田集中区内工矿企业清退,有序实施低产能、高污染、高排放和高风险的低效工矿用地整治。

3. 生态提升策略

结合减量化后土地,对航头镇乡村生态系统进行提升。严格保护林地资源,逐年增加林地建设规模,推进生态系统的整体保护、系统修复和综合治理。优先在浦闵生态间隔带、新场-航头生态走廊、新场-航头生态保育区、大治河生态走廊等范围内实施现状建设用地减量和造林,提升生态空间连通性和完整性,提高生态空间的森林覆盖率,保证浦东新区至2025年森林覆盖率达到19.5%,至2035年森林覆盖率达到25%。

4. 品质生活策略

一是强化地区中心的区域辐射力。依托轨交18号线终点站以及航头镇政府区域,形成行政、商业和生活休闲为主导的组合型地区中心,引入高品质商业、商办,满足高质量发展要求。

二是提升公共服务,强化宜居城镇目标定位。落实高等级优质公服资源布局,全面提升社区级设施配置规模和空间布局,加强各类公共服务设施的复合使用度和开放共享度。

三是优化住房供应结构,满足多元化需求。完善保障性住房的基本供应,打造丰富的住宅类型,以满足不同居住人群的需求。规划新增住宅建筑面积约266万平方米。

四是提升生态空间连通性,激发公共空间活力。规划以“织野塑镇、顺水而为”为目标,结合“15分钟生活圈”导向,着力提升公园服务均好性,构建宜赏宜游的绿带空间。

5. 综合交通策略

一是强化对外交通连接。规划保留2条市域线、1条市区线、1条局域线。规划新增航头至浦江镇的局域线,串联镇公共服务中心、盒马村、浦江郊野公园等,最终与8号线沈杜公路换乘。同时增加航头路向东与S3的连接,提升半夏路道路等级,强化航头镇与新场镇、周浦镇的交通联系。

二是完善内部道路体系。考虑到镇域南北向交通需求明显,且沪南公路交通量已饱和,规划将航瑞路和航鸣路、鹤恒路和航都路分别衔接,同时结合新建和更新区域加密支路网,提高道路系统连通性、可达性,调整后开发边界内全路网密度提升至5.7km/km²。同时增强公

交服务渗透力,保证镇区内常规公交500米服务覆盖率100%。

6. 乡村振兴策略

一是以盒马村建设作为农业产业发展的有力抓手。大力发展订单农业和数字农业,打造盒马订单农业“共享”基地。

二是以美丽乡村带动旅游产业的全貌提升。完善郊野地区的旅游配套服务,融入文化、创意、教育等“农业+”的多业态发展,促进城乡产业、功能多维度有机融合。

三是以农业规模化经营打造设施粮田的集聚区。推动农业规模化经营,重点发展生态粮食、蔬菜、水果和生态林。

此外,在土地资源集约利用前提下,加强农民居住保障,规划确定2个保护村、4个保留村和5个撤并村,完善基础设施建设,改善村民生活条件,提升乡村风貌。

五、结语

超大城市近郊镇的国土空间总体规划,既要体现其作为城市功能延伸区的战略定位,落实人民城市建设要求,关注人民群众的居住环境、就业创业、文化教育、医疗保障等方面的需求,优化城市发展空间布局,引领高质量建设;同时又要重视其作为郊区镇所面临的农业农村发展、城乡融合发展以及畅通城乡要素流动的新要求,打破城乡二元结构,实现乡村振兴新局面。作为上海近郊镇规划的一次实践,航头镇国土空间总体规划为超大城市近郊镇的规划方法提供一些思考。

参考文献

- [1]上海市浦东新区国土空间总体规划(2017-2035),2019.
- [2]刘蕾,雷敏,樊雅江等.产镇融合视角下大城市近郊小城镇发展研究[J].山西建筑,2016,42(21):10-12.
- [3]黄应霖.新型城镇化与城乡规划建设实践分析[J].新型城镇化,2023(08):73-76.
- [4]徐李璐邑.都市圈建设背景下北京近郊区域城镇的转型与发展——以大兴区西红门镇为例[J].农村经济与科技,2020,31(01):275-277.
- [5]苏明敏,李妍,李玲.乡村振兴背景下推进以人为核心的新型城镇化建设研究[J].南方农机,2022,53(18):124-126.
- [6]闫琳.“知一行”合一视角下的乡村振兴规划反思与探索[J].小城镇建设,2019,37(11):74-81.
- [7]古雁冰.五位一体视角下乡村振兴与新型城镇化融合发展研究[J].乡村科技,2022,13(16):15-18.

作者简介:张坤喆,女,出生于1983年8月15日,籍贯浙江,上海市浦东新区规划设计研究院规划五所主任规划师、工程师。研究方向:国土空间总体规划、控制性详细规划等法定规划以及各类专项课题研究等。