

CIUG

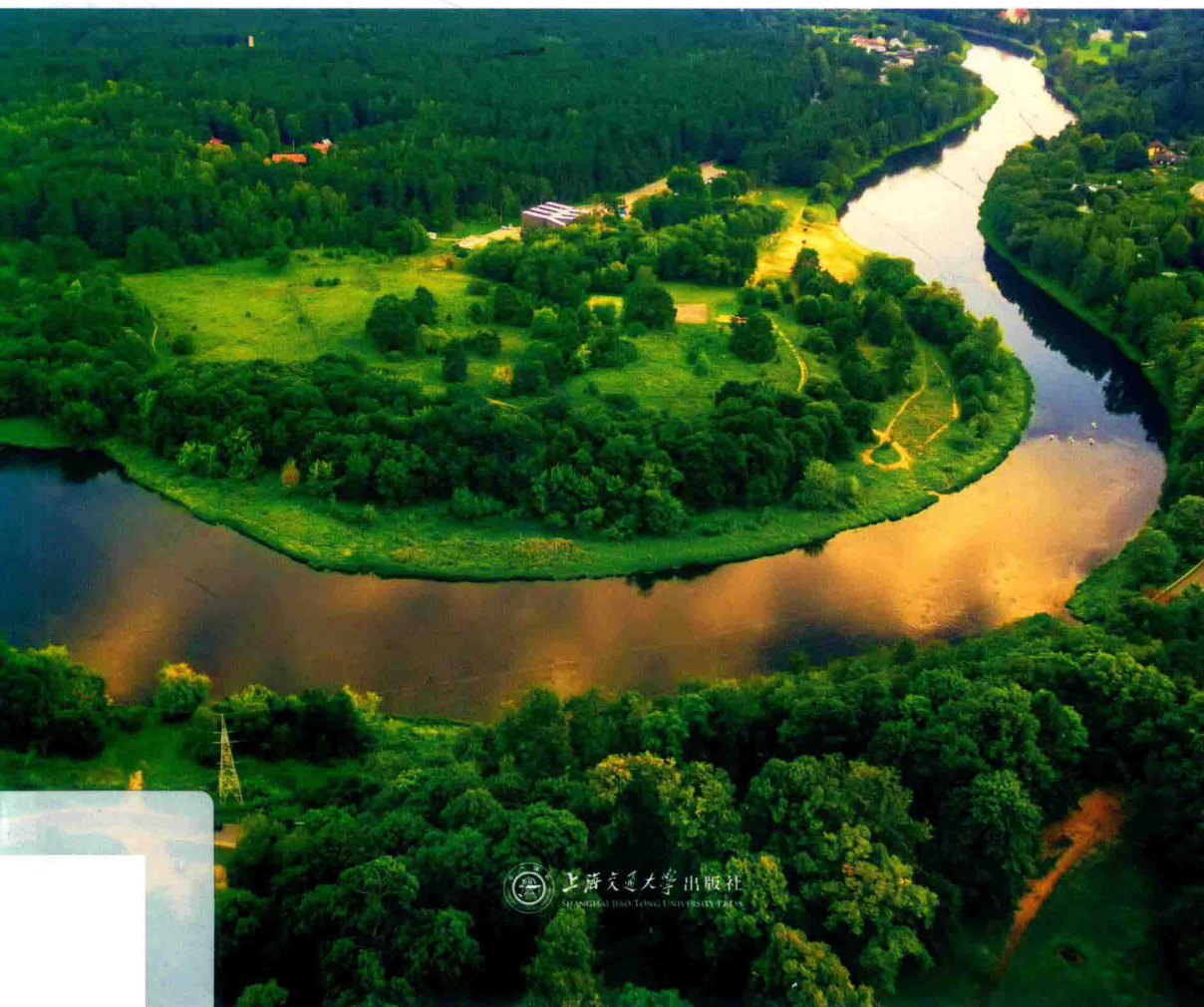
中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

总主编 姜斯宪

大都市郊野空间治理的 上海探索

谷晓坤 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

总主编 姜斯宪

国家自然科学基金面上项目“基于乡村功能更新的长三角
农村居民点整治模式组配及农户意愿响应”(71673184)
的阶段性成果

大都市郊野空间治理的 上海探索

谷晓坤 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书系统分析了改革开放 40 年以来上海郊野发展的现状特征，提出了大都市郊野的价值再定位，首次建立了大都市郊野空间治理目标与研究架构，并结合上海典型区县与案例，深入系统地剖析了大都市郊野“镇—村”空间体系治理、建设用地空间治理、公共服务空间治理、绿色生态空间治理和空间治理的原住民响应的理论方法与策略。本书适合城市治理、公共管理等研究领域研究者及政府相关部门人员参考阅读。

图书在版编目 (CIP) 数据

大都市郊野空间治理的上海探索 / 谷晓坤著. —上海: 上海交通大学出版社, 2019
ISBN 978-7-313-20541-4

I. ①大… II. ①谷… III. ①城市规划—空间规划—研究—上海 IV. ①TU984.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 276001 号

大都市郊野空间治理的上海探索

著 者:	谷晓坤	地 址:	上海市番禺路 951 号
出版发行:	上海交通大学出版社	电 话:	021-64071208
邮政编码:	200030	经 销:	全国新华书店
印 制:	上海春秋印刷厂	印 张:	14.75
开 本:	710mm × 1000mm 1/16	印 次:	2019 年 3 月第 1 次印刷
字 数:	213 千字		
版 次:	2019 年 3 月第 1 版		
书 号:	ISBN 978-7-313-20541-4/TU		
定 价:	69.00 元		

版权所有 侵权必究
告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话: 021-33854186

“城市治理理论与实践” 丛书编委会

总主编

姜斯宪

副总主编

吴建南 陈高宏

学术委员会委员

(以姓氏笔画为序)

石楠	叶必丰	朱光磊	刘士林	孙福庆
吴建南	吴缚龙	陈振明	周国平	钟杨
侯永志	耿涌	顾海英	高小平	诸大建
梁鸿	曾峻	蓝志勇	薛澜	

编委会委员

(以姓氏笔画为序)

王亚光	王光艳	王浦劬	关新平	李振全
杨頔	吴旦	吴建南	何艳玲	张录法
张康之	陈宪	陈高宏	范先群	钟杨
姜文宁	娄成武	耿涌	顾锋	徐剑
徐晓林	郭新立	诸大建	曹友谊	彭颖红

“城市治理理论与实践丛书”序

城市是人类最伟大的创造之一。从古希腊的城邦和中国龙山文化时期的城堡,到当今遍布世界各地的现代化大都市,以及连绵成片的巨大城市群,城市逐渐成为人类文明的重要空间载体,其发展也成为人类文明进步的主要引擎。

21世纪是城市的世纪。据统计,目前全球超过一半的人口居住在城市中。联合国人居署发布的《2016世界城市状况报告》指出,排名前600位的主要城市中居住着五分之一的世界人口,对全球GDP的贡献高达60%。改革开放以来,中国的城镇化率也稳步提升。2011年首次突破50%,2017年已经超过58%,预计2020年将达到60%。2015年12月召开的中央城市工作会议更是明确提出:“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”

城市,让生活更美好!而美好的城市生活,离不开卓越的城市治理。全球的城市化进程带动了人口和资源的聚集,形成了高度分工基础上的比较优势,给人类社会带来了灿烂的物质和精神文明。但近年来,人口膨胀、环境污染、交通拥堵、资源紧张、安全缺失与贫富分化等问题集中爆发,制约城市健康发展,困扰着政府与民众,日益成为城市治理中的焦点和难点。无论是推进城市的进一步发展,还是化解迫在眉睫的城市病,都呼唤着更好的城市治理。对此,党和国家审时度势、高屋建瓴,做出了科学的安排和部署。2015年11月,习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十一次会议时就曾指出:“做好城市工作,首先要认识、尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想。”中央城市工作会议则进一步强调:“转变城市发展方式,完善城市治

理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。”

卓越的城市治理,不仅仅需要政府、社会、企业与民众广泛参与和深度合作,更亟须高等院校组织跨学科、跨领域以及跨国界的各类专家学者深度协同参与。特别是在信息爆炸、分工细化的当今时代,高等院校的这一角色显得尤为重要。在此背景下,上海交通大学决定依托其在城市治理方面所拥有的软硬结合的多学科优势,全面整合校内外资源创办中国城市治理研究院。2016年10月30日,在上海市人民政府的支持下,由上海交通大学和上海市人民政府发展研究中心合作建设的中国城市治理研究院在2016全球城市论坛上揭牌成立。中国城市治理研究院的成立,旨在推动城市治理研究常态化,其目标是建成国际一流中国特色新型智库、优秀人才汇聚培养基地和高端国际交流合作平台。

一流新型智库需要一流的学术影响力,高端系列研究著作是形成一流学术影响力的重要举措。因此,上海交通大学中国城市治理研究院决定推出“城市治理理论与实践丛书”,旨在打造一套符合国际惯例,体现中国特色、中国风格、中国气派的书系。本套丛书将全面梳理和总结城市治理的重要理论,以中国城市化和城市治理的实践为基础,提出具有中国特色的本土性、原创性和指导性理论体系;深度总结及积极推广上海和其他地区城市治理的先进经验,讲好“中国故事”,唱响“中国声音”,为全球城市治理贡献中国范本。

相信“城市治理理论与实践丛书”的推出,将有助于进一步推动城市治理研究,为解决城市治理中的难题、应对城市治理中的挑战提供更多的智慧!



上海交通大学党委书记

上海交通大学中国城市治理研究院院长

前言

1978—2017年,中国城镇常住人口从1.7亿人增加到8.1亿人,城镇化率达到58.52%。百万人口以上的大城市有102个,千万人口以上的超大城市有13个。40年持续大规模的城市化进程,一方面造就了一个个现代化的大都市;另一方面也塑造了大都市郊野这一新型空间。在这里,城市与乡村交织碰撞,共同作用和影响着大都市郊野空间的发展与演变,从而展现出既不同于大都市建成区又不同于传统乡村的新特征。而大都市郊野普遍面临的公共服务资源配置落后、土地资源利用低效、生态环境污染等问题,直接影响着大都市的可持续发展,也成为城市治理的新课题。

截至2019年3月,中央一号文件连续16年对“三农”问题予以强调,这说明了实现乡村发展在中国现代化进程中成为必须面对的巨大挑战。十九大报告提出了“实施乡村振兴战略”的新理念。这与以往把乡村放在城市的从属地位,使乡村被动接收城市发展的带动和辐射的政策思路不同,乡村振兴更加注重发挥乡村的主动性,激发乡村的发展活力,以实现城市与乡村的共生。

上海作为具有代表性的国际大都市,在迈向卓越的全球城市进程中,离不开乡村的支持。从实现乡村振兴和建设卓越的全球城市目标出发,需要重新对上海郊野进行价值衡量和功能定位,提出郊野空间治理的目标和有效的公共政策。一个国际化大都市,究竟需要什么样的郊野空间?在引导郊野空间转型与发展的过程中,迫切需要解决的问题是什么?治理策略和方案的提出,能不能找到一个更科学、客观的理论支撑?这是我一直在思考的问题。

为了深入了解大都市郊野空间的特殊性和多样性,从2013年到2017年,我和我的研究团队几乎每年都会开展实地调查,从上海近郊的嘉定、宝山,到远郊的青浦、金山、奉贤、崇明,试图在实践中获得解答上述三个问题的思路。在长期的调研中,我日益强烈地感受到,空间是多样化和多维化的乡村问题共同投射的载体,应当成为理解乡村、探索治理的切入点。这不仅与城市治理向空间转向的观点一致,而且与地理学中一直强调的空间作为经济社会活动映射的观点殊途同归。

在城乡融合和建设卓越的全球城市背景下,《大都市郊野空间治理的上海探索》一书,尝试从城市治理和空间计量的交叉研究出发,提出调整和改善郊野“镇一村”空间体系、增强郊野公共服务均等化、提高郊野资源利用高质量化和探索郊野空间生态化转型的集成方法和策略。全书共7章,第1章提出了大都市郊野的定义,梳理了上海郊野发展的历程并总结了其现状特征;第2章为大都市郊野空间治理的理论框架,从治理的空间转向与大都市郊野价值再定位出发,构建大都市郊野空间治理的研究架构;第3章到第6章分别在研究架构的指导下,结合实证案例,深入分析了大都市郊野空间治理的四个关键点:大都市郊野“镇一村”空间更新规划、大都市郊野建设用地空间治理、大都市郊野公共服务空间治理以及大都市郊野生态空间转型治理;第7章以农村居民点整治为原型的乡村空间更新为切入点,揭示大都市郊野空间治理的乡村居民响应机制。

这本书能顺利出版,要感谢很多人。感谢坚守上海的公公婆婆帮我接送孩子、料理家务,感谢独居宁晋的妈妈一个人乐观坚强地生活。感谢我的先生和儿子,父子俩顺利接手了从学校作业到课外兴趣班的各项课业及活动安排,让我在工作之余可以有空写作。感谢代兵高级工程师、周小平教授、张正峰教授和吴宇哲教授与我一起讨论如何优化书稿框架设计,并分享他们的经验,给我鼓励。感谢陶思远、卢方方、匡兵帮忙完成了许多数据处理以及制图工作。感谢刘静、高岩、黄莎莎分别参与了部分章节的内容讨论、现场调查以及校稿工作。感谢上海交通大学、浙江工商大学和华东师范大学的二十余位本科、硕士和博士同学们,他们先后参与了本研究不同阶段的调查和资料整理工作。感谢夏奇缘、李林青和徐唯在出版过程中给予的

帮助。特别感谢上海市规划和自然资源局(原上海市规划和国土资源管理局)的相关部门在项目合作中提供的支持帮助和专业建议。特别感谢上海交通大学中国城市治理研究院新农村发展研究院的领导和同事们在工作中给我的指导和帮助。

1

第1章
大都市郊野发展现状与特征 / 001

1.1 大都市郊野定义与发展历程 / 002

1.1.1 大都市郊野定义 / 002

1.1.2 上海郊野乡村发展历程 / 003

1.2 上海市郊野发展现状特征 / 006

1.2.1 村庄数量 / 006

1.2.2 人口特征 / 007

1.2.3 土地利用 / 011

1.2.4 基本公共服务 / 014

1.2.5 乡村集体经济发展 / 017

1.2.6 发展现状特征 / 018

2

第2章
大都市郊野空间治理的理论框架 / 021

2.1 治理与空间治理 / 022

2.1.1 治理的内涵 / 022

2.1.2 空间治理：治理的空间转向 / 023

2.1.3 空间治理的类型与手段 / 024

2.2 大都市郊野价值再定位 / 027

2.2.1 大都市郊野价值再定位的政策背景 / 027

2.2.2 大都市郊野价值再定位 / 029

2.3 大都市郊野空间治理目标与研究架构 / 030

2.3.1 大都市郊野空间治理目标 / 031

2.3.2 大都市郊野空间治理研究架构 / 035

3

第3章

大都市郊野“镇一村”空间更新规划 / 037

3.1 理论基础 / 038

3.1.1 乡村多功能 / 038

3.1.2 乡村空间更新 / 041

3.2 研究区概况与评价方法 / 043

3.2.1 青浦区概况 / 043

3.2.2 青浦区土地利用格局 / 044

3.2.3 数据来源与处理 / 050

3.2.4 评价方法 / 051

3.3 青浦区郊野多功能的空间特征 / 054

3.3.1 镇域尺度乡村多功能空间特征 / 054

3.3.2 村域尺度多功能空间特征：以练塘镇为例 / 058

3.4 “镇一村”发展类型划分与空间更新规划 / 063

3.4.1 镇域发展类型划分 / 063

3.4.2 村庄发展类型划分 / 067

3.4.3 空间更新规划 / 069

3.5 政策与讨论 / 071

3.5.1 乡村功能的分化与中国乡村政策及研究的
尺度差异 / 071

3.5.2 乡村更新与“低效工业用地减量化”的冲突 / 072

3.5.3 乡村生活空间更新与安置模式 / 073

4

第4章

大都市郊野建设用地空间治理 / 075

4.1 理论框架：从“五量调控”到“5Q5E”评估方法 / 076

4.1.1 “五量调控”政策简介 / 076

4.1.2 “5Q5E”评估方法 / 079

4.2 典型案例：青浦区建设用地利用“5Q5E”评估与空间 治理方向 / 083

4.2.1 数据来源与处理 / 083

4.2.2 评价结果 / 084

4.2.3 重点区域的空间治理方向 / 087

4.3 存量空间治理：低效建设用地减量化 / 090

4.3.1 政策框架和实践进展 / 090

4.3.2 国内外经验借鉴 / 094

4.3.3 政策实施的具体问题 / 095

4.3.4 政策持续可能的风险预计 / 096

4.3.5 存量空间治理建议 / 099

5

第5章

大都市郊野公共服务空间治理 / 103

5.1 基本概念与研究进展 / 104

5.1.1 公共服务与基本公共服务 / 104

- 5.1.2 可达性与空间可达性 / 106
- 5.1.3 公共服务空间可达性相关研究进展 / 107
- 5.2 空间可达性评估方法 / 109
 - 5.2.1 空间可达性影响因素 / 109
 - 5.2.2 空间可达性评价方法 / 110
 - 5.2.3 数据来源与空间数据库构建 / 112
- 5.3 青浦区教育服务空间可达性 / 115
 - 5.3.1 教育设施与服务人口空间分布特征 / 115
 - 5.3.2 基于距离分析的乡村教育服务空间可达性 / 119
 - 5.3.3 基于两步移动搜寻法的乡村教育服务空间可达性 / 121
 - 5.3.4 青浦区教育服务空间可达性特征 / 126
- 5.4 青浦区医疗服务空间可达性 / 127
 - 5.4.1 医疗设施与服务人口空间分布特征 / 127
 - 5.4.2 基于距离分析的乡村医疗服务空间可达性 / 131
 - 5.4.3 基于两步移动搜寻法的乡村医疗服务空间可达性 / 132
 - 5.4.4 青浦区医疗服务空间可达性特征 / 135
- 5.5 青浦区养老服务空间可达性 / 135
 - 5.5.1 养老设施与服务人口空间分布特征 / 135
 - 5.5.2 基于距离分析的乡村养老服务空间可达性 / 138
 - 5.5.3 基于两步移动搜寻法的乡村养老服务空间可达性 / 140
 - 5.5.4 青浦区养老服务空间治理方向 / 142
- 5.6 公共服务空间治理与乡村空间更新 / 143

6

第6章 郊野公园型生态空间治理 / 145

- 6.1 郊野公园的由来与功能 / 146
 - 6.1.1 郊野公园由来 / 146

- 6.1.2 郊野公园功能 / 149
- 6.1.3 上海郊野公园概况 / 150
- 6.2 典型案例 / 153
 - 6.2.1 嘉北郊野公园: 从低效建设用地到城市绿色空间的转型 / 153
 - 6.2.2 青西郊野公园: 面向乡村多功能的空间更新 / 157
- 6.3 郊野公园的居民感知 / 161
 - 6.3.1 原住村民对郊野公园的感知 / 161
 - 6.3.2 城市居民对郊野公园的感知 / 165
- 6.4 效果评估与治理建议 / 169
 - 6.4.1 成效与问题 / 169
 - 6.4.2 治理建议 / 171

7

第7章 大都市郊野空间治理的乡村居民响应机制 / 173

- 7.1 乡村空间更新的居民响应理论 / 174
 - 7.1.1 相关研究进展 / 175
 - 7.1.2 “政策—家庭资源禀赋”的双层影响机理分析框架 / 178
 - 7.1.3 政策预期效应对乡村居民意愿的影响机理 / 180
 - 7.1.4 补偿标准对乡村居民意愿的影响机理 / 182
 - 7.1.5 家庭资源禀赋对乡村居民意愿的影响机理 / 183
- 7.2 数据来源与样本特征 / 184
 - 7.2.1 数据来源 / 184
 - 7.2.2 样本的基本特征 / 185
 - 7.2.3 样本的宅基地特征 / 186
 - 7.2.4 宅基地退出意愿影响因素 / 187

7.3 乡村空间更新的居民响应机制 / 188

7.3.1 计量模型构建与变量说明 / 188

7.3.2 预期效应对乡村居民意愿的影响 / 191

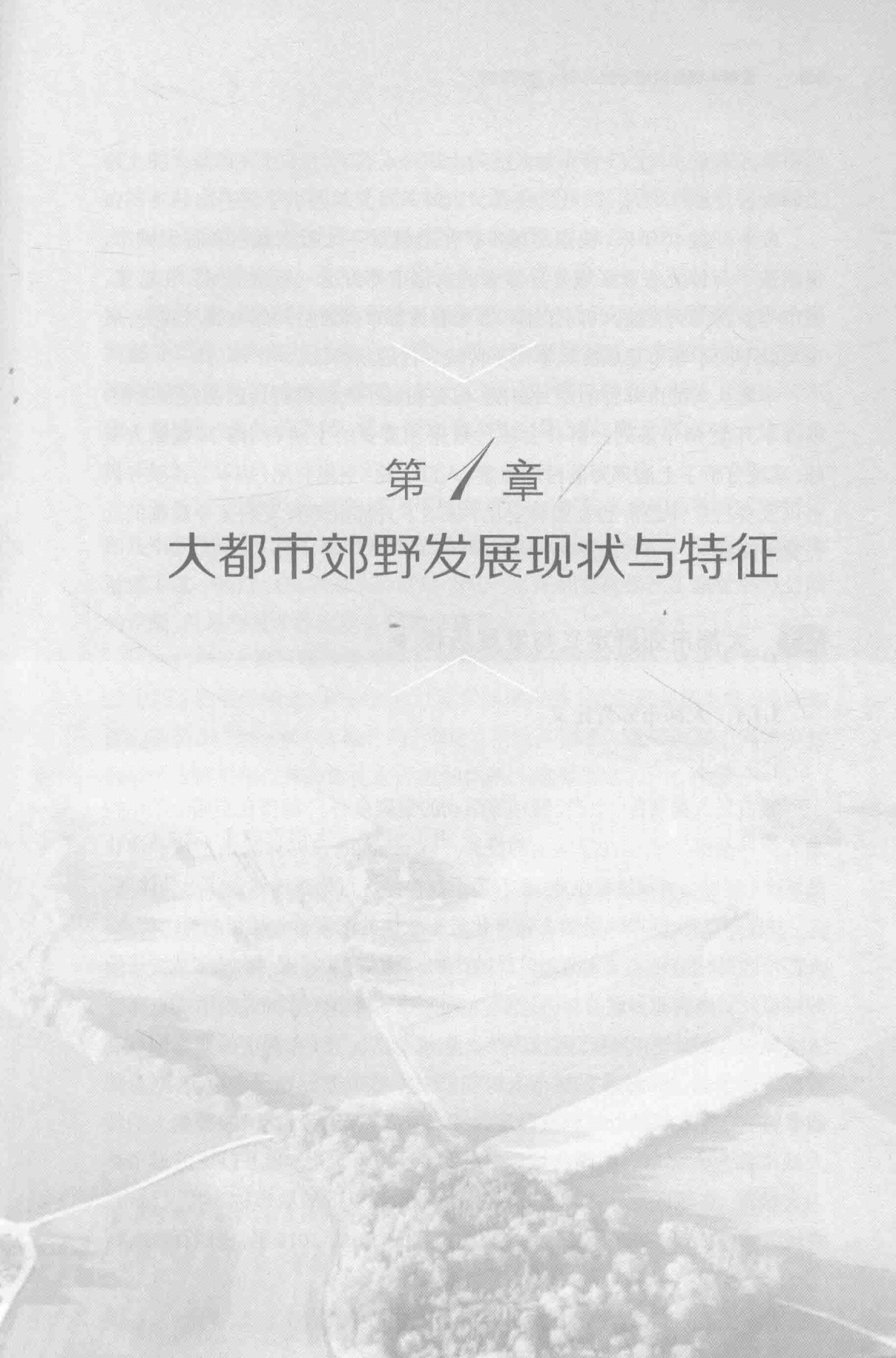
7.3.3 补偿标准对乡村居民意愿的影响 / 194

7.3.4 家庭资源禀赋对乡村居民意愿的影响 / 197

7.4 促进乡村居民参与空间治理的建议 / 199

参考文献 / 201

索引 / 215

An aerial photograph of a suburban landscape, showing a mix of green fields, clusters of trees, and some built-up areas. The image is in grayscale and serves as the background for the page.

第 1 章

大都市郊野发展现状与特征

改革开放40年来,快速的城市扩张造就了一大批大城市和特大城市,也塑造了与传统农业区域差异显著的大都市郊野这一新型空间。在这里,城市与乡村交织碰撞,共同作用和影响着大都市郊野空间的发展与演变,展现出既不同于城市建成区又不同于传统乡村的新特征。

本章从大都市郊野的定义出发,简要回顾了上海郊野地区的发展历程。以改革开放40年来的经济社会统计数据 and 重要的土地利用空间数据为基础,系统分析了上海郊野的村庄数量、人口变化、土地利用、基本公共服务设施以及乡村集体经济的发展和变化,总结了大都市郊野发展至今面临的几大突出问题。

1.1 大都市郊野定义与发展历程 ▶▶

1.1.1 大都市郊野定义

1. 大都市

城市是人类居住、生产、管理等活动的集聚中心。“城市在空间上的结构是人类社会经济活动在空间上的投影。”(Christaller, 1933)它的形成和演化是城市行为者——居民、企业、政府追求规模经济行为在地域空间上的体现。

大都市和大都市区是西方城市化进程较快的国家首先使用的两个概念。大都市区是城市化发展到高级阶段的产物。“大都市区”是“由或多或少连续的城市发展融合而形成的,具有相当大的面积的城市区域”(梁鹤年,2003)。

相对于城市和大都市区较为统一和规范的定义,大都市的概念则存在着较大的争议。一般常以城市人口规模对大都市进行界定。比如,联合国通常将100万人口以上的城市界定为特大城市,美国将人口100万以上的特大城市称为大都市。中国将城区常住人口100万以上500万以下的城市称为大城市,将城区常住人口500万以上1000万以下的城市称为特大城市,将城区常住人口1000万以上的城市称为超大城市。2016年,中国百万人口