

超大城市乡村建设政策特征、 价值困境及规划响应*

——以上海为例

Policy Attributes, Ethical Dilemmas, and Strategic Planning Responses for Rural Development in Megacities: A Case Study of Shanghai

韩 硕 栾 峰

HAN Shuo, LUAN Feng

关键词 超大城市；乡村建设；乡村价值；乡村政策；乡村规划；上海

Keywords: megacities; rural development; rural values; rural policies; rural planning; Shanghai

提 要 在乡村振兴战略指引下，上海在乡村建设领域推行了一系列促进政策，促进了乡村发展和空间品质提升。然而，随着上海乡村多元价值的展现，乡村建设政策对于“城市核心功能重要承载地、提升城市能级和核心竞争力战略空间”的更高要求依然支撑性不足。同时，乡村建设政策在实际运行中依然面临难点，不仅影响各类乡村建设活动的高效开展和乡村空间布局优化，也阻碍了发展要素流入乡村。从乡村建设政策的价值生成入手，结合上海乡村建设中的实际案例，解析乡村建设政策运行在“建设前管控约束—建设中部门协同—建设后运营维护”三个环节中存在的难点，归纳得出政策在“在地适应、协调集成、机制支撑”等三方面的难点与价值生成困境。从价值认知、价值协同、价值共识等层面，结合乡村规划体系构建、规划编制与实施工作提出困境消解的路径。

Abstract: Under the Rural Revitalization Strategy, Shanghai has introduced a series of policies to guide rural development. While these policies have yielded significant results, they remain insufficiently aligned with the evolving multidimensional value of Shanghai's rural area, particularly in consideration of its designated role as "a critical locus for the city's core functions and a strategic spatial resource for augmenting urban capacity and core competitiveness". Concurrently, the implementation of rural policies faces persistent operational challenges, hindering the efficient execution of rural development initiatives, the optimization of rural spatial structure, and the inflow of factors of production into rural areas. Adopting a value-generation perspective, this paper examines rural development policies of Shanghai and it identifies operational barriers across three key phases: regulatory constraints in the pre-construction phase, interdepartmental coordination during implementation, and operation and maintenance in the post-construction stage. The challenges manifest as three primary difficulties: inadequate localization of policy measures, insufficient interdepartmental coordination, and weak institutional support. It outlines resolution pathways structured around three value dimensions: cognition, synergy, and consensus. These pathways are further operationalized through coordinated mechanisms embedded in the development, formulation, and implementation stages of the rural planning system.

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202506015
文章编号 1000-3363(2025)06-0107-08

作者简介

韩 硕，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生，2310321@tongji.edu.cn

栾 峰，同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师，上海同济城市规划设计研究院有限公司总规划师、乡村规划建设研究院院长，中国乡村规划与建设研究中心常务副主任，通信作者，luanfeng@tongji.edu.cn

* 根据第7届“金经昌城乡规划研究生优秀论文遴选”入选论文改写

《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035总规”）明确提出，要将乡村地区作为大都市空间和国际化大都市功能体系的重要组成部分。2018年，上海主要领导提出“从建设卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的高度，深刻认识上海实施乡村振兴战略的重要意义”^①。2022年上海进一步提出了让乡村成为城市核心功能重要承载地的战略要求。

为此，上海积极推进乡村建设政策实施，在推动乡村空间格局优化、生态环境保护 and 产业经济发展等方面取得了重要成效，但历史性陈疾仍在很大程度上禁锢着乡村空间价值生成，乡村建设政策运行也存在着明显局限性，亟待构建更为系统化、集成化、支撑性的政策体系，与之紧密相关的空间规划也应适时创新突破，发挥更为积极的作用。

1 上海乡村建设发展的主要特征及关键问题

1.1 乡村地区发展空间受限，建设用地资源稀缺

上海2035总规明确了建设用地指标上限。目前，上海乡村空间面积占市域约58%^①，但根据上海2035总规，城镇开发边界外建设用地仅占建设用地总量20%以内，截至2022年仍需减量超过200 km²^②。由此揭示出上海乡村发展空间非常稀缺，尤其是合法合规建设用地更为紧缺，后者通常又最具经济潜力且直接影响乡村地区发展。同时，上海还将150万亩部管永久基本农田的实际保护面积提升至202万亩，可以用于占补平衡的耕地后备资源不足30万亩^③，可以腾挪发展的空间非常有限。

1.2 空间品质明显提升，但发展要素导入缓慢

通过多年来的环境整治和低效建设用地整理等工作，上海乡村空间品质已经明显提升，然而，空间建设对于发展要素的吸引、多元功能的支撑依然不足。

上海作为国际大都市，其乡村地区的资源优势显著。2022年上海农业科技贡献率80.13%，技术要素优势突

出；上海乡村在市场化服务上也拥有巨大潜力，随着大都市圈发育日趋成熟^④，未来可预期服务超7000万人、人均GDP超2万亿美元的上海大都市圈潜在消费群体^⑤。

然而，尽管乡村振兴战略实施以来，有关部门明显加大支持新产业新业态在乡村地区发展的力度，乡村地区也出现了田园办公、众创乡创等新功能，但发展要素向乡村地区流入仍面临着很大障碍，城乡收入差距仍然明显。

1.3 空间格局逐渐优化，但系统性统筹推动仍然艰难

乡村的新发展带来了新的空间需求。无论是现代农业发展，还是新产业新业态培育、新发展要素导入，不仅需要建设用地指标的及时供给，还往往需要成片空间格局的调整及联动优化。

然而，乡村空间受制于分部门精细化管理管控，系统性的空间格局优化不仅需要协调各类管控红线，遵循各部门的程序要求，还需要避让农时实施，使得现状用地腾挪和布局优化工作历时长、程序复杂，因此，维持现状空间格局的情况较为普遍，用地斑块零散、空间布局欠佳、空间利用低效的问题难以有效应对，空间格局难以优化也进一步限制了乡村空间价值的生成。

2 价值生成视角下上海乡村建设政策发展的主要特征

乡村建设政策是个宽泛的概念，本文聚焦直接干预乡村空间发展、指导乡村建设行为的政策项目。从上海来看，涉及规划资源部门、农业农村部门、住建部门、绿容部门、水务部门等诸多相关条线部门，涉及空间资源的配置、各类建设行为的引导和资金支持等诸多方式。

近年来的上海乡村建设政策，随着国家政策导向，经历了明显的阶段演化进程，乡村空间价值认知也发生明显变化。以2012年前后几年为标志，上海乡村建设进入了积极应对城镇化和农村工业化带来的种种冲击的新阶段，主要关注修复生态环境、改善人居环境品质和提升基本公共服务质量等层面，乡村空

间价值认知依然停留在传统的服务农业生产、建设用地指标要素供给等方面。

党的十九大后，在乡村振兴战略实施的推动下，上海乡村建设的政策项目更加丰富，对乡村空间价值认知也发生了深刻变化：指出乡村地区是“超大城市稀缺资源”“城市核心功能承载地”，并提出彰显乡村的“经济、生态、社会、文化”价值（图1）。

本节从价值生成视角，总结新阶段上海乡村建设政策的如下方面特征。

2.1 “降本一增效”：上海乡村建设政策的价值生成导向

公共政策的终极目标是创造公共价值^⑥。价值作为人类社会中一种普遍的基本关系，体现了客体对于主体的意义^{⑦-⑨}，乡村的价值在乡村能为人类社会提供的产品与服务中体现。在城乡等值等理念的影响下，乡村多元价值正在逐渐扩大共识^⑦，涵盖了经济、生态、社会、文化等各方面^{⑧-⑨}。

乡村建设政策在价值生成方面则可以归纳为两个主要途径，即“降本”与“增效”。乡村建设政策通过调节乡村建设中要素的供给数量、供给方式、利用方式，以及调整对乡村建设主体的建设行动约束，包括许可和技术规范等的调整等，直接影响乡村建设的方向和过程，从而或通过降低不确定性和负外部性来降低建设及运行的成本，或促进建设活动、提升空间利用效率和使用价值（图2）。

乡村建设政策能否达到价值生成的目标，则需要多方面因素的协调作用。其一，公共政策价值生成的“情境性”特征^⑩，要求政策的价值导向适应其所在的背景环境，具有在地性；其二，政策的执行能力，包括政策工具协调运作能力、资源整合能力等，是价值生成的保障；其三，稳定的政策支持网络和机制设计是价值生成的基础，包括充分的社会信任、多元主体支持等。

2.2 “底线一发展”价值权衡：上海乡村建设政策价值生成的背景环境

随着大都市乡村承载多元功能的趋势，上海乡村的关键价值不仅包括生态基底稳定、农业生产保供与粮食安全等

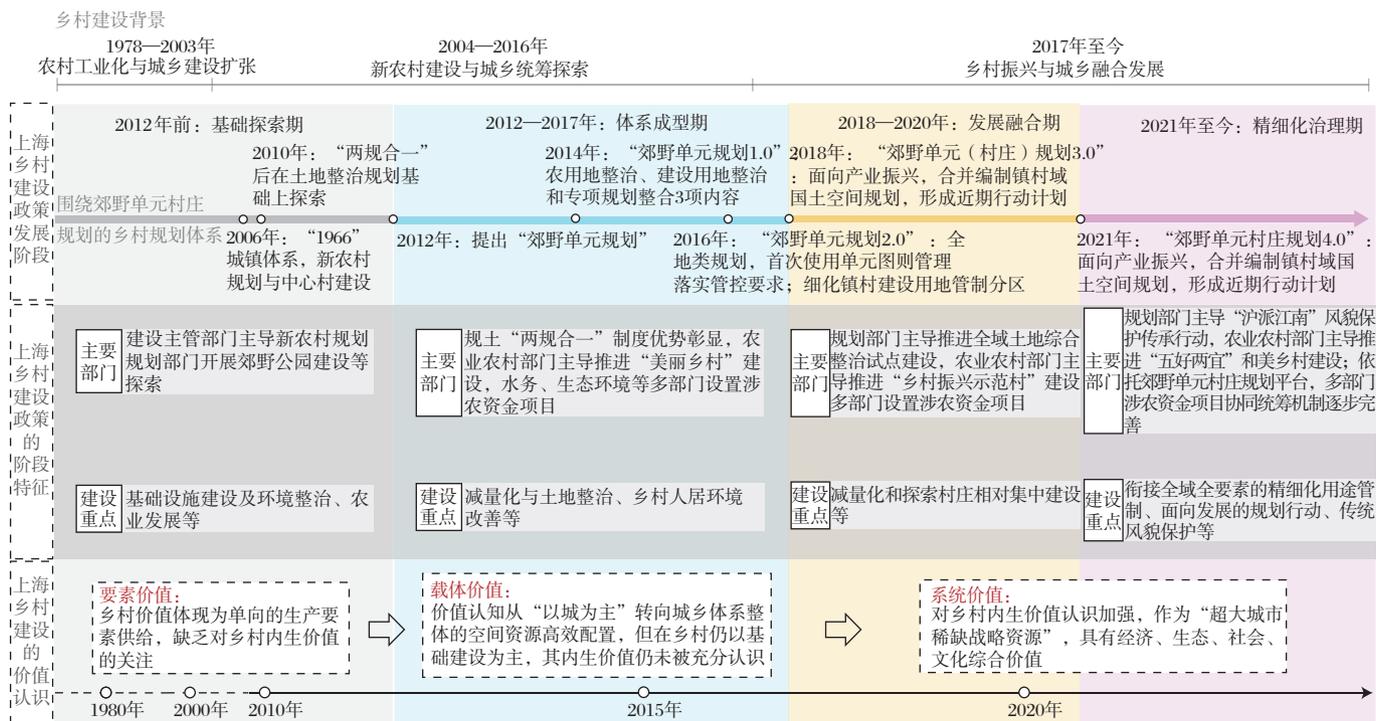


图1 上海乡村建设政策发展历程

Fig.1 The evolutionary trajectory of rural development policies in Shanghai

底线价值，还包括作为“提升大都市核心竞争力的战略空间”的发展价值：日趋多样的乡村新业态发展带来的经济价值，“沪派江南”传统风貌格局中蕴含的美学与文化价值，等等。

从传统认知来看，保护乡村的生态环境、传统肌理和历史人文资源，常意味着对各种新变化保持拒斥的姿态，然而乡村价值的生成又迫切需要来自外界与内部的发展与改变。因此，如何在保障底线价值的基础上，叠加和合理优化空间格局，推动乡村建设发展，实现底线价值与发展价值的平衡共荣，是乡村建设实现可持续的价值生成的关键，也因此必然对多部门乡村建设政策协同提出迫切要求。

2.3 “规制—激励—象征—能力建设”协同：上海乡村建设中的政策工具运行

多类型政策工具的组合运作是上海乡村建设政策运行的基本特征，不同政策工具间的有效协同则是乡村建设政策执行能力的制度保障^[10]。参考施耐德—英格拉姆模型^[11]将上海乡村建设中的政策工具分为规制工具、激励工具、象征工具、能力建设工具等四类（表1）。

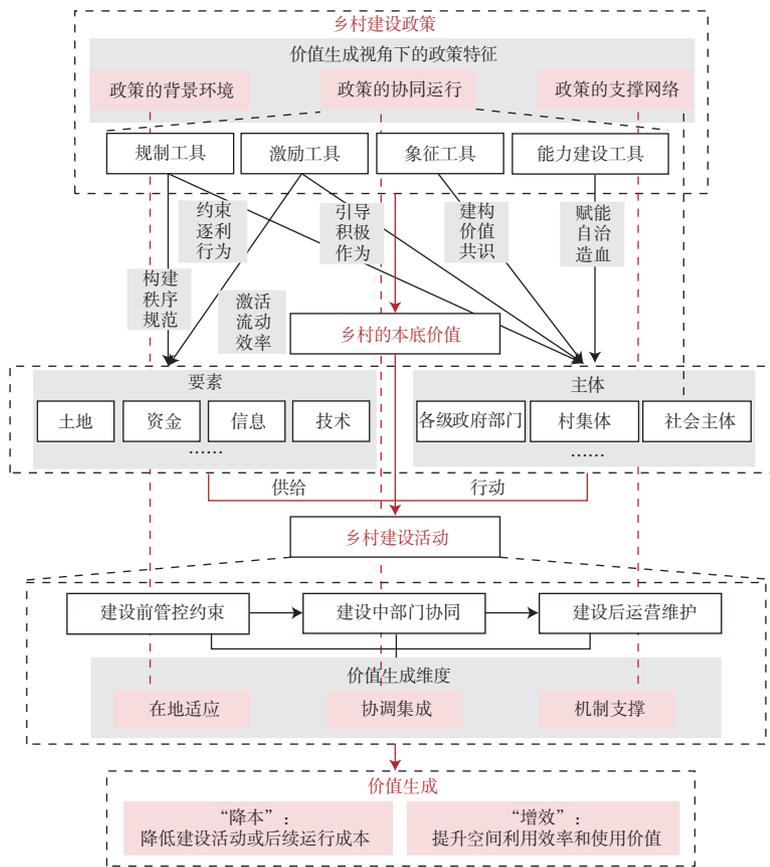


图2 上海乡村建设政策的价值生成示意

Fig.2 Illustration of value generation in Shanghai's rural development policies

表1 上海乡村建设中的主要政策工具

Tab.1 Policy tools in Shanghai's rural development activities

政策领域	工具类型	政策项目名称	主管部门
用途管制 与建设管理	规制工具	郊野单元村庄规划及其他各级国土空间规划	规划资源部门
	规制工具	《乡村规划土地意见书》颁发	规划资源部门
	规制工具	农转用批文与供地批文下发	规划资源部门
	规制工具	《乡村建设规划许可证》颁发	规划资源部门
	规制工具	《施工许可证》颁发	住房和城乡建设部门
	规制工具	开工放样复验或备案	规划资源部门
	规制工具	竣工规划资源验收	规划资源部门
	规制工具	竣工验收	住房和城乡建设部门
村庄整体 建设发展	激励工具	美丽乡村示范村创建 乡村振兴示范村创建/ “五好两宜”和美乡村试点创建	农业农村部门
	象征工具	村庄设计引导	规划资源部门
	能力建设工具	乡村责任规划师制度	规划资源部门
空间格局优化	激励工具	全域土地综合整治试点建设	规划资源部门等
	激励工具	农民相对集中居住项目	住房和城乡建设部门、 规划资源部门
	激励工具	低效建设用地减量化	规划资源部门
	激励工具	区级整理复垦项目	规划资源部门
农田建设 与农业发展	激励工具	高标准农田建设	农业农村部门
	激励工具	设施菜田建设	农业农村部门
	激励工具	现代农业设施片区试点建设	农业农村部门
	激励工具	现代农业发展专项项目	农业农村部门
新产业 新业态 发展	激励工具	乡村新产业新业态项目	农业农村部门、规划资源 部门、发展改革委等
生态环境保护	激励工具	生态清洁小流域综合整治	水务部门等
	激励工具	水美乡村试点建设	水务部门
	激励工具	河道整治(含开河)	水务部门
	激励工具	林地建设	绿容部门
风貌保护 与文化传承	激励工具	“沪派江南”风貌保护传承行动试点建设	规划资源部门
	象征工具	郊野乡村风貌规划设计和建设引导	规划资源部门
	象征工具	历史文化名镇名村	住房和城乡建设部门
人居环境改善	激励工具	乡村社区生活圈项目	规划资源部门
	激励工具	农村道路建设项目(“四好农村路”道路大中修)	交通部门
	激励工具	美丽庭院“小三园”建设	农业农村部门
	象征工具	农村村民住房建设管理工作引导	住房和城乡建设部门、农业 农村部门等

规制工具通过强制约束来规范乡村建设中的行为，主要集中在用途管制与建设管理相关领域；其他三类工具则往往以组合形式在乡村建设的各个方面发挥作用，包括空间格局优化、农田建设与农业发展、生态环境保护、风貌保护与文化传承，等等。激励工具大多由不

同涉农部门设置，通过补贴、奖金、优惠政策等方式引导乡村建设工作开展；象征工具通过导则引导、宣传等价值观引导的方式塑造认识和行为模式；能力建设工具通过教育、培训等强化相关人员的专业能力。整体呈现“规制工具守护底线—激励工具引导发展—象征工具

建立共识—能力建设工具促进长效可持续发展”的多部门政策组合运行特征。

此外，乡村规划体系在上海乡村建设政策运行中具有重要的整合作用。乡村规划体系集规划编制、规划管理、行动机制等于一体^[12-13]，不仅构成了所有乡村建设活动的依据，也是传导乡村建设政策价值理念的载体、将价值导向落实到空间层面的核心工具，发挥了基石作用。

2.4 多元主体共同参与：上海乡村建设政策运行中的支撑网络

上海乡村建设政策的运行与价值生成，其基础是由政府部门、国企等引领，镇村集体、社会主体等多元主体共同参与的支撑网络。

随着上海乡村价值的逐步彰显，乡村建设参与主体不断增加，为乡村发展注入了新的活力，也是城市发展要素流入和城乡深度融合发展的重要标志。目前在上海乡村中，村集体入股分成、社会资本与镇集体成立合资公司，引入第三方进行整村运营等创新探索不断涌现。

多元主体介入，不可避免地冲击着数十年来已经成型的“村集体做主”的固有管理模式，也迫切要求乡村建设政策进一步完善建设相应的收益分配和长效运维机制。

3 乡村建设政策的价值生成困境

尽管既往的建设成效有目共睹，上海乡村建设政策在实际运行中依然存在掣肘之处。主要从在地适应、协调集成、机制支撑三个方面，对乡村建设政策在建设前、中、后的价值生成困境进行解析。

3.1 建设前管控约束：弹性适应不足，影响要素流入乡村

建设前要素供给阶段，上海乡村建设政策中的规制工具发挥主要作用，其高规范性、高严格性的特征守护了乡村空间资源的底线价值，但存在“城市管控要求下乡”“调整错失农时”等现象，对于乡村建设活动形成了明显约束，高约束和不确定性限制了“增效”可能。

其一，在管控要点上，部分管制内

容缺乏对于农村建设实际的适应性，也缺乏对于乡村发展新趋势的响应。一方面，直接将城市开发边界内的管控思路移植到乡村地区，出现了在开阔田野中照搬建筑退线、绿地率，甚至对于临河临水塘乡村建筑依然硬性要求设置消防水池等现象，以及在点状供地涉及的建设审批中仍然提出建筑密度、容积率、停车位配置等要求，造成无谓的建设成本提升；另一方面，忽视乡村地区更为

复杂多样的基础条件，例如乡村地区大量具有传统风貌特色的民居都是砖木结构，按照现行规范属于危房且存在消防隐患，导致公共资金和社会资本都很难投入这些建筑的保护整修和再利用中，不仅难以通过空间活用来产生经济价值，甚至难以干预这些传统建筑日渐老化损毁的进程，造成文化价值的流失。

其二，在管控实施上，管控刚性强、弹性适应不足，加之建设审批管理流程

复杂且缺乏清晰度，导致发展要素导入艰难，不确定性很大。一方面，乡村建设虽往往投入不大，却“麻雀虽小、五脏俱全”，涉及各个条线的管控，叠加各条线管控要求后，在空间上形成了多重约束，建设举步维艰。以XH村（图3）为例，在叠加了基本农田、纳入管理的水面、造林图斑、减量化地块、仍在时限范围内的财政投入项目等管控要素后可以发现，不仅可以调整的空间非常有



图3 XH村的规划条件叠图后出现的图斑冲突

Fig.3 Planning conflicts revealed through the overlay of planning specifications for XH Village
资料来源：上海同济城市规划设计研究院有限公司相关项目资料（注：叠图时间为2022年）

限,仅有的适宜调整空间也因为占补平衡和补划方案等要求,需要进行复杂的多部门协调,可谓“牵一发而动全身”,明显加大了调整难度。另一方面,在审批管理流程上,城市中精细化、高综合性、高复杂度的管理体系延伸到乡村地区,加之涉及的相关部门大多不熟悉乡村建设类项目的操作,时间周期明显延长,容易贻误宝贵的乡村建设窗口期。以XH村乡村集体建设用地项目实施中涉及的手续办理流程为例,尽管规划调整已走实施深化这一较为快捷的通道,并得到各方的充分支持,从规划调整到项目手续办理的整个流程依然超过了一年,在乡村振兴示范村创建的背景下,时间表极为紧迫。乡村建设项目有限的收益预期,与建设审批中较大的不确定性,直接影响了大多社会主体的参与积极性,阻碍了发展要素流入乡村的进程。

3.2 建设中部门协同:集成整合不足,限制多元价值统筹

上海乡村建设政策具有多工具、多部门政策组合运行的特征。一个村庄的建设,往往涉及不同建设领域、不同部门的多项政策项目,通常需要在各条线部门分别完成申报及审批,项目实施、资金下达和工程验收等工作也分条线分别操作。部门分工精细固然强化了专业性和规范性,但也客观上带来了空间统筹和管理集成不足等问题。

在空间统筹方面,跨部门、跨地类的建设投入整合难度大,限制了空间布局优化的效益最大化,也影响了农业生产、生态保护等多元价值的统筹协调,空间“增效”有限。一方面,各部门建

设项目难以突破地类限制进行,导致建设难以联动,从而无法产生规模效益与集成效益。例如:投入巨大的生态清洁小流域综合整治工程仅能基于现有河道进行清洁、疏通工作,但由于蓝线或者耕地保护等限制,难以实施水系沟通、断头浜治理等内容,无法从根本上解决水系不畅问题;高标准农田建设项目尽管可以推动项目区域内的永久基本农田集中,但是无法针对蓝线和建设用地布局进行优化,导致田、水、路关系不能达到最符合现代农业发展的状态;目前有大量划定为永久基本农田的耕地面积较小、形态破碎、分布零散,不能适应现代农业生产的需要,调整的路径较为有限。另一方面,“先建设限制后建设”的掣肘现象广泛存在,例如:某村由于生态清洁小流域综合整治实施在前,后续高标准农田建设中不能对小流域覆盖的田间水系实施填埋复垦,耕地集中连片程度未能实现最大化;尽管该项规定的初衷是防止资金重复投入,但在实际运行中,由于不适应乡村持续发展的现实情况,产生了消极作用。

在管理集成方面,条线分割式的管理方式增加了建设的人力物力成本。以高标准农田建设和生态清洁小流域建设为例,两个政策项目的主管部门都针对工程方面进行了具体技术规范约束,但对于协调跨部门的田、林、水等空间要素统筹配置方面均没有规范指导,由于缺少完整生态系统层面的统筹,原本的生态化治理目标很难达到高标准。目前的全域土地综合整治,虽然以镇为单位,然而“渠道不变、各负其责”的资金投入模式使得各镇的优化空间非常有限,

缺乏具有权威性的牵头部门,使得不同部门项目间的进程协同非常困难。加之现实中的部门间信息壁垒,都进一步加大了管理集成的难度。

系统性的空间布局优化与地类整合利用,是紧约束条件下实现空间“增效”与价值生成的重要途径。尽管全域土地综合整治已经进行了全域全要素统筹的积极探索^[14],但试点项目有限,没有该试点建设的村庄要实现跨越地类限制进行布局优化依然比较困难。一旦从试点转入普遍推广,如果缺乏机制上的紧跟调整,甚至可能进一步扩大部门协同不力的负面作用。

3.3 建设后运营维护:机制塑造不足,制约长效价值彰显

上海乡村建设政策的运行中,不仅需要各级政府部门的协调配合,还需要依靠镇村集体、社会主体等的主观能动性和支持。良好的机制塑造有助于调动各方主体积极性,形成稳定的政策支撑网络,奠定政策价值生成的基础。上海乡村建设政策运行多年来,在乡村空间中凝结了大量资源投入,然而,由于长效运维机制设计及权责对等的收益分配机制设计相对不足,同样存在其他地区常见的建设成果逐渐褪色的问题。

建设后的长效运维机制设计是实现长期空间“增效”的关键。一方面,上海乡村现行的各类建设类政策项目,总体上对于项目建成的运营成效缺乏必要的监督机制,导致部分村出现“只求建成、不求绩效”的倾向,在建设过程中以应对验收作为主要任务,村集体自身的发展能动性并未充分发挥,未能深入思考策划,导致建设成果无法真正投入使用、实现价值生成。另一方面,政策设计中普遍更注重物质建设,而相对忽视导向持续增收的机制设计,依然未能实现从“政策输血”到“自我造血”的转变。针对1—5批乡村振兴示范村的调研发现,尽管村集体经济收入实现了大幅提升,中位数上升至200余万元,但仍然有部分村庄出现营收不足,“增效”幅度难以覆盖创建后的运维支出现象(表2)。

权责对等的收益分配机制是调动主体积极性的关键,通过机制塑造发挥其

表2 上海市部分村在实施某项村域政策项目后的年运维费用变化情况

Tab.2 Changes in annual maintenance costs of selected villages in Shanghai after implementation of a policy project

村名	年运维费用变化情况	主要增加开支的部分
LM村	增加到100万元左右	绿化养护工程,基础设施维护,长效保洁等
BC村	增加到100万—200万	绿化环境养护
HM村	增加到140万元左右,主要由村集体承担	日常维护
HQ村	增加到100多万元	绿化维护费用增加最多,还有路面、河道清洁等
WZ村	增加到100万元左右	绿植维护
XY村	增加到80多万元	林地、绿化养护
HQ2村	增加到30万—40万元(比之前高10万—20万元)	日常维护
SY村	增加到400多万元(以前为200多万元)	风貌维护

“权益保障—责任约束”的双重作用，是乡村建设可持续实现价值生成的关键。目前，镇集体、村集体、企业社会主体共同投资的情况日益普遍，然而成熟的相关机制设计明显滞后，背后隐藏着国有或者集体资产是否流失等一系列隐忧，有时造成政府及集体宁愿规避责任也不积极谋求发展，而社会主体也担心不明晰的产权界定给自己带来损失而裹足不前。在TW村乡村振兴示范村建设项目的调查中发现，由于项目建设经费来自镇级政府，项目产权归属政府，日常管理也由政府承担，村集体获得土地和房屋租金，但在招商、运营管理等方面没有话语权，后续出现日常维护经费明显过高，而村集体又缺乏参与日常维护的积极性等问题，建设成果“增效”有限。在权益保障的基础上，强化责任约束也同样重要：部分村集体或村民价值共识不足，缺乏对长远价值的认识，一旦项目收益提高，部分村民便频频要求提升租金，并以收回土地为筹码谈判，给项目经营带来诸多困难和不确定性。

近几年来，上海乡村建设政策中已逐步加强对于村集体增收、风气培育等软性价值的重视。必须尽快改变“重建设投入，轻后续运维”的思想，加快乡村建设价值生成的评价机制构建，进而推动适应不同场景的多元化参与机制及相关规章的建设。

4 面向乡村建设政策价值生成的规划响应

乡村建设政策的价值生成过程中，乡村规划也需要适应性创新，发挥促进价值生成的作用。仅从规划专业的视角，提出如下方面的响应建议。

4.1 深化价值认知，强化乡村规划的在地适应性

强化规划在乡村价值认知方面的作用，在深刻认知乡村在上海国际大都市建设中的独特作用的基础上，进一步认识到乡村空间与城市空间的显著差异性，包括保障农业生产和稳固生态基底两个基本作用，以及提供差异化的核心功能承载空间作用等。具体而言，应当着重加快推进如下方面工作。

其一，在规划行动上，针对乡村地区空间资源权属复杂等状况，结合国家赋予规划资源部门的权责，以及规划建设的进程，加快推进产权梳理，以及生物物种、景观、历史及民俗文化等的资源调查及评估工作，深化对乡村空间背后的“文化基因”与内涵的理解^[15]，并在规划设计中延续发扬。

其二，在充分认识到乡村空间价值的基础上，还需要积极推动保护与提升乡村空间价值方面的相关行动。尤其在相关规范体系的建设中，应当充分认识到乡村与城市在建设密度、肌理形态上的明显差异，由此完善相关规范要求，既要避免简单将高密度建成环境的相关建设规范延伸到乡村地区，也要避免人为造成规范层面的新城乡二元现象。

4.2 促进价值协同，加强乡村规划的统筹协调作用

在价值协同层面，政策运行中的部门统筹困难体现了现阶段乡村建设中的价值协调挑战。各部门重视自身条线的“底线管控要求”，是“守土有责”的现代行政制度惯性与乡村地区建设实践的多元价值复杂性之间矛盾的反映。空间的“唯一性”和“集成性”，使得规划资源部门以空间来统筹不同部门管控要求具有了必要性。

其一，在规划体系上，充分认识乡村地区在农林水等地类空间上的明显尺度差异和特定使用方式，以及现行分部门管理的体制特征。既要避免以往的规划虚无论再起，认为乡村地区不需要编制统筹的空间规划；也要避免将简单问题复杂化，譬如精细化的地类划分甚至地块划分等，导致乡村地区的规划体系过于繁复，明显提高从规划编制到实施管理的成本。在确保空间秩序和由上而下关键管控要求传导的同时，留足不确定发展诉求的弹性^[16-17]。为此，需要加深对于乡村规划的两个重要功能——“现状用地用途管制”和“未来发展导向”间的关系认知，避免将本应弹性灵活的导向性内容落实成刚性约束。应从乡村建设的本底条件与管理特征出发，在强化“现状用地用途管制”底线性的耕地保护、生态空间等要求外，对于各类建设用地实施总量控制规模、保留布

局弹性的措施。

其二，在规划实施过程中，积极对接建设涉及的各政府部门，充分听取建议，以实现规划对于多元价值的统筹整合。在空间底板层面，以村庄规划编制为平台整合建设“一张底板”，并促进“一套底数”“一套标准”在条线部门间的共同使用与动态更新，进而促进政府各部门间协作的协同性提升；在空间利用层面，肩负起对于乡村中各类国土空间要素进行资源统筹的责任，面向整体目标与长效价值，积极与各条线部门进行对接，协调不同政策项目标准与要求，提议项目整合集成方式及资金统筹利用方式，寻求整体时空观上最大化价值生成的“可能最优解”。

4.3 强化价值共识，注重乡村规划的机制衔接

在价值共识层面，过去对于乡村建设中的价值共识培育、价值共享机制设计的重视程度不足，导致物质建设“硬件”与机制塑造的“软件”不适配的现象。强化乡村规划与机制的衔接，需要强化乡村规划在达成共识、进而维护共识方面的重要作用。

其一，在规划编制过程中，应高度重视动员和协商工作，调动乡村建设中的各方积极参与、共谋发展，需要深入村民听取发展意愿，也要充分尊重社会主体的意愿；在空间规划中，应促进规划编制实施与政策运行的协同^[18]，促使规划工作者从“绘图人”到“经理人”的定位转变。

其二，强化规划过程的长效性、开放性、可持续导向，凸显规划在帮助村庄谋划长期发展路径、可持续增收的运维机制方面的作用，思考如何利用空间载体实现价值生成与可持续发展，并积极协助村集体寻求相应的政策路径。近年来出现的“乡村规划师”“陪伴式规划”等，更应当在此过程中体现出乡村规划工作的价值所在。

5 结语

随着国土空间规划体系的建立，乡村地区正在经历走向先规划后建设的新时代。乡村振兴战略实施为乡村建设的

价值生成指明了方向，超大城市的独特性，使其必然在推进乡村振兴战略实施和发挥乡村建设政策的价值生成作用方面走在时代前列。

规划资源部门及乡村规划可以在乡村建设政策的价值生成方面作出多个层面的积极贡献，而这无论对于规划工作者还是规划业界而言，都意味着深刻的变革。

首先，需要积极推动原本主要局限在高密度建成环境的相关规划编制和实施管理规范在乡村地区的适应性调整，建立更具包容性的区分高密度建成环境与低密度建成环境的规范条款，进而在相关规范方面的城乡统筹；其次，在规划工作目标上，固然需要坚守底线管控思维，但更需要强化促进价值生成的思维，变“限制发展”为探求“合理长效发展”；再次，在规划方式上，需要建立更具开放性、包容性和协商性规划编制和实施管理机制，倡导、协商、沟通将成为乡村规划工作的主要方式，而弹性和包容性将成为乡村规划编制和管理中的突出特点；最后，乡村规划工作者，也因此角色和工作方式上发生重要转型，“陪伴式”协助各方在发展的过程中实现行动协同和共同谋求价值实现。

在本文成文过程中，得到了上海市规划和自然资源局、农业农村委员会、水务局水利事务中心、各乡镇政府的各位领导与专家的大力支持，以及上海同济城市规划设计研究院有限公司各位同事的诸多帮助，在此表示衷心感谢。

注释

① 来源于2018年上海市委、市政府在青浦

区朱家角镇举行实施乡村振兴战略现场推进会上时任市委书记李强的发言。https://www.shanghai.gov.cn/nw44745/20200824/0001-44745_1325774.html。

参考文献

[1] 陈琳, 沈高洁. 郊野地区空间规划: 面向行动管理的上海创新实践[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 90-95.

[2] 顾守柏, 沈高洁. 关于上海构建乡村地区国土空间规划体系的实践与思考[J]. 小城镇建设, 2023, 41(9): 15-21.

[3] 杨贵庆. “都村”: 创新上海大都市乡村振兴模式刍议[J]. 上海农村经济, 2021(12): 8-10.

[4] MOORE M H. Creating public value: strategic management in government[M]. Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, 2001.

[5] 张曙光. 主体性价值论的建构及其超越: 价值哲学的问题意识及学术进展[J]. 社会科学辑刊, 2019(4): 5-14.

[6] 杨亚妮. 我国乡村建设实践的价值反思与路径优化[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 112-118.

[7] 叶红, 唐双, 彭月洋, 等. 城乡等值: 新时代背景下的乡村发展新路径[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 44-49.

[8] 申明锐, 张京祥. 新型城镇化背景下的中国乡村转型与复兴[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 30-34.

[9] 郎宇, 王桂霞. 生态资源价值化助推乡村振兴的逻辑机理与突破路径[J]. 自然资源学报, 2024, 39(1): 29-48.

[10] HOWLETT M, RAMESH M, PERL A. Studying public policy: policy cycles & policy subsystems[M]. 3rd ed. Don Mills: Oxford Univ. Press, 2009.

[11] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. The Jour-

nal of Politics, 1990, 52(2): 510-529.

[12] 张尚武, 李京生, 栾峰, 等. 乡村振兴的规划议题与学科发展思考[J]. 城市规划, 2022, 46(10): 18-24.

[13] 孙莹, 张尚武. 作为治理过程的乡村建设: 政策供给与村庄响应[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 114-119.

[14] 潘珂, 桑劲. 全域国土空间综合整治: 难点、创新思路及宁波实践[J]. 城市规划学刊, 2025(1): 40-45.

[15] 栾峰, 裴祖璇, 曹晟, 等. 实用性乡村风貌规划: 编制方法与实践探索[J]. 城市规划学刊, 2022(3): 65-71.

[16] 管泓博, 段德昱, 张兵. 如何做好实用性村庄规划: 基于非正规流转现象的观察与启示[J]. 城市规划, 2019, 43(11): 103-111.

[17] 耿慧志, 李开明. 国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略: 基于上海市的经验分析[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 58-66.

[18] 彭震伟, 张立, 董舒婷, 等. 乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 31-36.