

双维变革：上海新市镇国土空间总体规划编制变革

□ 俞 静

【摘要】新市镇是上海对政府管理最小单元（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，在规划层级上处于规划管控体系末端，但在规划类型上则处于指导详细规划与村庄规划的前端。战略引领与管控约束的落差成为新市镇国土空间总体规划编制面临的挑战。文章通过剖析上海城乡体系中新市镇发展的现实，回顾上海新市镇国土空间总体规划编制的历程，提出上海新市镇国土空间总体规划编制的双维变革思路，即面向乡镇发展做加法，强化战略引领和资源统筹；面向规划提效做减法，强化向上协同管理和向下实施管理。

【关键词】新市镇；国土空间总体规划；乡镇发展；上海

【文章编号】1006-0022(2022)04-0058-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】俞静. 双维变革：上海新市镇国土空间总体规划编制变革 [J]. 规划师, 2022(4): 58-63.

Reform at Two Dimensions: A Study on Territorial Space Master Plan of New Towns in Shanghai/Yu Jing

[Abstract] New town is the title for the basic administrative unit of Shanghai municipal government, and its master plan is both fundamental in municipal planning governance and foremost in detailed plan and village plan. Therefore, coordination between strategic guidance and restrictive governance is a challenge for new town master plan. With a review of new town development and the evolution of its master plan compilation, the paper proposes a reform concept for town master plan at two dimensions: strengthening strategic guidance and resource integration by township administration; enhancing upward coordination and downward implementation to optimize the process.

[Key words] New town, Territorial space master plan, Township development, Shanghai

“镇”是我国行政区划的独立层级概念，是广阔农村地区中的城乡转换结点。“新市镇”是上海对镇的特定称谓，新市镇总体规划是上海最小单元层次的全局性规划。2017年12月，《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035总规”）^[1]获批。对应国家级的国土空间规划体系，上海形成了相对完备且较为严密、谨慎的地方空间规划体系（图1）^[2]。

通过对上海确需编制新市镇总体规划的75个新市镇（乡）^①进行分析，可以发现其普遍面临既要加快发展又要严格约束的二元反差挑战。一方面，镇本就处于行政层级末端及权力体系下游，而国土空间规划客观上强化了这种自上而下的管控力度；另一方面，镇又是农村

地区发展的前端，对镇辖全域起到协调“三生”空间、统筹城乡发展的作用，是乡村振兴的战略核心和服务中心。因此，本文通过梳理新市镇的发展现实，回顾其总体规划的编制历程，提出双维视角下的规划变革建议。

1 新市镇的发展现实

1.1 经济发展极不均衡

工业开发程度决定了上海新市镇之间的经济差距。据2019年上海年鉴数据统计，新市镇的规上工业产值平均为111亿元。规上工业产值大于100亿元的“强镇”有30个，占总数的40%，主要沿中心城周边和经

【作者简介】 俞 静，高级工程师，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生，上海同济城市规划设计研究院有限公司院长助理。

济廊道分布,其中有8个“强镇”的规上工业产值大于200亿元,嘉定安亭镇最高,达1148亿元;而规上工业产值低于10亿元的“弱镇”共有17个,占总数的23%,除浦东惠南镇、青浦重固镇外,均位于崇明地区,其中以崇明横沙乡最低,仅为0.09亿元,是典型的农业地区。

1.2 人口规模差异大,外来人口比重高

2017年国家统计局数据显示,上海新市镇常住人口规模平均为10.9万人。其中,超过25万人的“大镇”有11个,占总数的14.7%,集中在中心城周边,以浦东最多。人口规模“最大镇”为宝山顾村镇,为30.2万人。“大镇”广泛存在外来人口远超原住民人口的情况,给乡镇管理带来了不同程度的压力。规模低于5万人的“小镇”有22个,占总数的29.3%。人口规模“最小镇”为崇明绿华镇,仅为0.9万人。外来人口主要集中在交通设施发达和产业集聚的大虹桥周边等区域,比例最高的为青浦徐泾镇、华新镇。

1.3 公共服务设施配置普遍滞后

新市镇的公共服务设施普遍存在数量不足、质量不高、覆盖有缺口的问题。例如,嘉定江桥镇2016年控制性详细规划实施评估结果显示,虽然镇域住宅用地的规划实施完成度高达81.5%,但是文教卫设施用地的完成度仅为43.6%,其中公园绿地最少,完成度仅为26.0%。以2020年高德地图POI数据为基础,以综合医院、专科医院、急救中心^②等医疗设施数量为指标进行分析发现,医疗设施数量超过20个的“优镇”有8个,占总数的10.7%,其中浦东周浦镇、惠南镇和宝山顾村镇最多,达到30个以上。但这些“优镇”的医疗资源分布也不均衡,如浦东康桥镇和奉贤南桥镇的万人医疗设施分别为0.6个、2.3个。而医疗设施数量不超过5个的“差镇”有31个,占总数的41.3%。

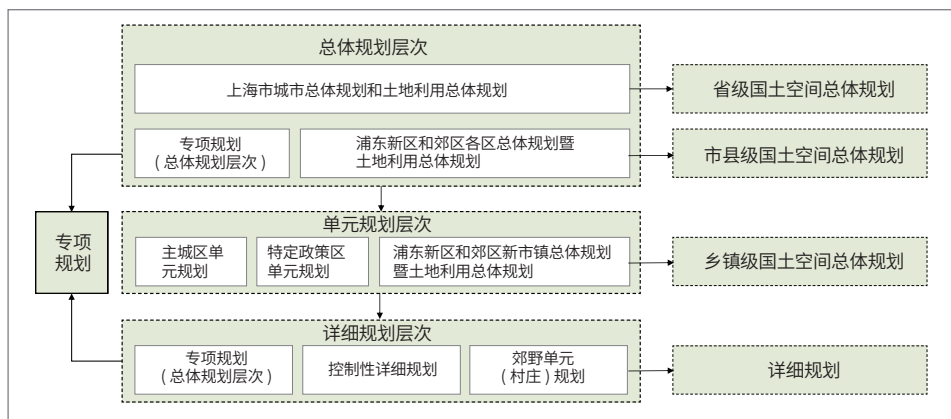


图1 上海国土空间规划体系示意图^[2]

1.4 公共交通出行整体不便

轨道交通已成为上海新市镇发展的一项关键性竞争资源。虽然上海2035总规提出了“10万人以上新市镇实现站点全覆盖”的目标,但是从现状来看,超过10万人的镇已达31个,而规划的轨道交通只能覆盖18个镇。其中,紧邻中心城区或处于发展廊道上的镇获益最大,如闵行浦江镇、嘉定安亭镇均已形成“三线两站”^③的交通支撑体系。而在镇域内或镇域边界上有轨道交通站点的镇仅有26个,占总数的35.0%;无线无站的镇有16个,占总数的21.3%;有线但没有站点,反而因轨道交通线路建设而受环境影响的镇最多,为33个,占总数的44%。

1.5 生态环境面临的压力大

新市镇是市域市政、交通、邻避设施的环境污染承压空间,也是全市最主要的生态保护指标落实空间,面临双重的生态环境压力。例如,嘉定江桥镇被东西向的吴淞江、京沪高速公路、曹安公路、沪宁铁路等严重分割,且镇域近半区域还受到虹桥国际机场的噪声污染影响,环境保护压力大。从生态指标来看,对近郊镇而言,其与主城区几乎连绵一体,生态空间占比小,如青浦徐泾镇的生态空间占镇域面积仅为15.5%,面临着开发保护的壓力。对远郊镇而言,生态空间占比大,如崇明各镇(乡)因为各种不同层次和不同类型的生态保护范围的叠加,生态环境优势显著。然而经

过对镇民的实地访谈了解到,这些镇(乡)面临着城镇建设的极大约束,需要基于公平角度从更高层面对其发展权利进行保障和补偿。

1.6 小结

自1946年“大上海都市计划”实施以来,虽然上海历版总体规划都延续了“多中心,有机疏散”的空间布局思路^[3],但是长期以来城市功能和就业岗位依然集中在中心城区^[4],新市镇在宜居宜业方面依然存在不充分、不均衡的问题。尤其是在资源紧约束条件下,“强镇”“大镇”与“弱镇”“小镇”的发展差距进一步加大。

2 新市镇总体规划的编制历程

2.1 城镇体系确立后的启动阶段(2000~2008年)

2000年,《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》(以下简称“上海2020总规”)获批,上海“十一五”计划也提出了按照“1966”四级城镇体系促进郊区城镇化和集约化的方案^④,拉开了新市镇总体规划编制的序幕。

2004年,上海颁布的《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》提出进一步引导郊区集聚发展,郊区90个镇、1个新市镇单独编制新市镇总体规划。

城镇体系和工作框架的确定,推动

新市镇总体规划编制进入快速通道。截至2008年,上海共完成41个新市镇总体规划^⑤和全部新市镇的土地利用总体规划编制工作,为郊区建设提供了必要的技术支撑。

2.2 机构合并、“两规”合一梳理阶段(2008~2012年)

2008年,原城市规划管理局和原房屋土地管理局中的土地管理部门整合组建为上海市规划和国土资源管理局。基于此,2009年上海全面推进城市总体规划与土地利用总体规划的“两规”合一梳理工作,围绕“两规”技术衔接,在基础要素底板、用地分类、编制标准和管控措施等方面初步实现了“同一张图”的目标,但在规划内容、成果体系、法定程序和实施保障等方面还有待完善。这次梳理整合工作以“集中建设区”形式将土地管理指标在空间布局上予以落实^⑤,完成了“市—区(县)—镇(乡)”三级土地利用总体规划总图与城市总体规划实施管理图纸的衔接^⑥。

2008年前,上海新市镇总体规划的编制和审批分为两个层次:中心镇总体规划由区县组织编制、市政府批复;一般镇总体规划由镇政府组织编制、区县审批。2010年,《上海市城乡规划条例》颁布后,新市镇总体规划由区县会同市规划行政管理部门组织编制,报送市政府审批,其编制和审批权统一上收。

规划与土地部门合并、审批权限上收及底图底数梳理工作的开展,虽然简化了行政流程,但是从基层操作上看,区、镇两级政府在总体规划编制中的主动权被削弱,规划编制步伐明显放缓。该阶段的新市镇建设以“两规”梳理后的规划为底图展开,至2012年完成了4个新市镇总体规划的编制或修改。

2.3 “多规”合一试点和研究阶段(2012~2017年)

2012年,上海2020总规实施评估

工作正式开展。2014年5月,上海正式启动新一轮总体规划编制工作,恰逢国家规划体系改革之际,给新一轮总体规划编制带来了新的影响:一是新理念,即价值取向、发展模式、思维方式和内涵4个方面的转变^⑥;二是新体系,即国土空间规划体系的建构设想,两者共同推动了具体规划方法的变革。

这一阶段,上海再次分批开展新市镇总体规划试点工作。2015年7月,市规划职能部门依托在编的《嘉定区江桥新市镇总体规划》(以下简称《江桥总规》)^⑦,推动了《上海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研究》(以下简称《成果规范》)^⑦;2016年2月,《成果规范》颁布试行;2017年2月,《江桥总规》编制完成并获批。

立足“多规”合一,试点总体规划的名称被定为《嘉定区江桥新市镇总体规划暨土地利用总体规划(含近期重点公共基础设施专项规划)(2017—2035)》^⑧,清晰反映出对不同规划内容进行整合的工作思路。

2.4 新一轮总体规划指导下的全面推进阶段(2017年至今)

2017年12月,上海2035总规提出“网络化、多中心、组团式、集约型”的全市空间布局原则和“主城区—新城—新市镇—乡村”的四级空间体系^⑧,新市镇总体规划编制工作再次被提上议事日程。同时,在更多种类的远郊型、农业型、生态型、被边缘化的乡镇规划编制中对《成果规范》进行完善、修订。

2020年,上海国土空间规划体系调整完成,新市镇总体规划名称正式变更为“新市镇国土空间总体规划”。至2021年末,上海共完成了34个镇(乡)总体规划的报批工作,并计划于2022年全面完成镇(乡)总体规划的报批工作。

2.5 小结

从上海“三级政府,两级管理”的

层级来看,新市镇国土空间总体规划的能级最低,是最底层的一级政府规划,极易受到上层两级政府的规划变更和政策调整的影响。对于新市镇自身而言,其总体规划又是统筹内部生态、农业和城镇发展的全局性规划,直面基层的各种复杂问题。因此,在协调好自上而下的管控要求和自下而上的实施要求方面,新市镇国土空间总体规划可谓是国土空间规划体系的关键一层。

3 从两个维度促进新市镇国土空间总体规划编制的变革

综上所述,新市镇国土空间总体规划的编制要考虑两方面的诉求:一方面,规划要直面作为规划对象的新市镇依然处于一个次生的、非优先序的地位的现实^⑨,回答如何谋求发展的问题;另一方面,规划要直面规划体系的改革要求,在“三级政府,两级管理”的制度框架下回答如何提升管理效能的问题。

3.1 维度一:面向乡镇发展做加法

3.1.1 加强新市镇国土空间总体规划的战略引领作用

乡村与城市是一组相对的人居环境概念,我国特有的城乡二分式地域结构历史,使得城墙内成为规制化的权力和财富集聚区,城墙外则是松散的、相对贫困落后的地区。在此大背景下,上海新市镇的核心问题还是发展问题。

镇政府是基层政府,作为规划编制主体,其处于行政层级末端,主导权有限,长期受困于有限的资源和烦琐的具体事务。对于任何一个新市镇而言,战略研究和整体部署尤为重要。因此,在新市镇国土空间总体规划文本中,对上位规划的要求不再展开赘述,但更需要突出本镇基于全市全区范围内的战略谋划和全局部署。

例如,在嘉定江桥镇的总体规划中,因该镇位于嘉定最南端、沪宁走廊沿线,需强调其“沪宁第一镇,上海西部近郊

商务服务型的综合城镇”的战略定位，尤其需关注其跨镇联动的功能协调和交通衔接职能；在松江石湖荡镇的总体规划中，因该镇地处远郊，位于黄浦江上游、三江交汇古渡口，需强调其“上海西南门户小镇，生态、农旅特色的精品小镇”的战略定位，尤其需关注其作为松江南部农产品集散和区域生态文化走廊节点的特征^[10]；在浦东惠南镇的总体规划中，因该镇地处远郊，曾是南汇的地区中心，也是现在浦东中心城区以外人流密度最高、交通资源最密集的地区，但面临严重被边缘化的现实，故尤其需关注其作为“地区中心”的战略定位再落实和再部署问题^[11]。

从某种程度上来看，国土空间总体规划中的战略研究对行政层级低、资源条件差、发展主动性弱的乡镇发展更为重要。

3.1.2 加强新市镇国土空间总体规划的资源统筹作用

国土空间规划权是一种公权力，核心是保障公共利益最大化。乡镇战略引领和资源统筹是实现可持续发展的两大方面，以战略引领提升乡镇能级，塑造发展动力；以资源统筹充实乡镇设施，全面优化乡镇环境，两者相辅相成，缺一不可。

对于新市镇的发展现实而言，在总体规划中确保公共空间、公共设施、公共交通的“三公”体系建设，用好有限的“三公”体系资源以支持发展，是乡镇建设中极为重要但又长期被忽视的内容。例如，在嘉定江桥镇的总体规划中，为应对公共绿地建设的严重滞后问题，规划结合低效工业用地减量转型和机场航道噪声污染区域的发展约束，积极将这些区域转换为城镇欠缺的绿地空间，并提出在吴淞江生态廊道沿线建设区域级公园的要求，促进该镇加快生态和人文环境建设；在松江石湖荡镇的总体规划中，考虑到黄浦江潜在的生态及文化价值，规划突出了“浦江之首”的生态景观、历史人文价值，优化了其郊野生态、

表 1 “一套地类”用地分类转换示意

用地分类			对照土地利用现状分类	对照城市用地分类
大类	中类	小类		
建设用地	城镇建设用地	居住用地	071	R
		公共设施用地	054、082-085、094、095	A
		基础教育设施用地	083	A33、Rx2
		社会服务设施用地	071	Rx2
		商业商务设施用地	051、052、053	B
		工业仓储用地	061、062、063	M、W
		道路与交通用地	051、054、101-106	S
		市政公用设施用地	086、107	U
		绿地	087	G
		特殊用地	091、092、093	D
农用地	农村居民点用地		072	H14
	耕地		01	E2
	园地		02	E2
	林地		03	E2
	养殖水面		114	E2
	坑塘水面		114	E2
	设施农用地		122	E2
	其他农用地		04	E2
未利用地	河湖水面		111、112、113	E1
	滩涂苇地		115、116	E9
	其他未利用地		121、123、124、125、126、127	E9

农业用地的部署，积极补充镇区外短缺的公共服务设施，推动其融入松江区整体功能的发展中；在浦东惠南镇的总体规划中，规划发掘该镇作为地区中心的区位潜能，在惠南车站的周边结合交通设施建设，预留高品质的科创孵化空间，将城镇建设、市政交通、乡村振兴等方面的资源有机结合，探索大上海都市区周边乡镇独特的城乡发展路径。

综上可知，资源统筹绝不仅是对几项土地指标的数字计算问题，而是要在有限的资源条件下，围绕战略引领，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。

3.2 维度二：面向规划提效做减法

3.2.1 加强新市镇国土空间总体规划向上的协同管理

国土空间规划的基础是严格的土地

用途管制，强调“图数一致”的坐标式管控。新市镇国土空间总体规划是实现用地全覆盖且全合缝的最基层的“一张图”。在技术上，规土编码[®]转换衔接为一套标准（三级分类）体系并不难（表 1），难的是精确落图，确保指标、坐标、边界一致，即实现“一套用地标准、一个数据底板、一张规划总图”的全面对应。

但现实是，几乎所有乡镇都存在专项规划矛盾及农、林、水交叉重叠的问题。例如，在江桥镇，吴淞江沿线约有 2 km² 区域仍存在永久基本农田与林地重叠的问题；在石湖荡镇，其河道蓝线符合上海的规划要求，但河面率指标严重不足，差值达 3 个百分点之多，这与历史上不同部门的统计口径差异有一定关系；在惠南镇，区域级航道大治河横贯全镇，沿河两侧 100 m 范围内涉及数十公顷永久基本农田与各类建设用地的矛盾。这些指标

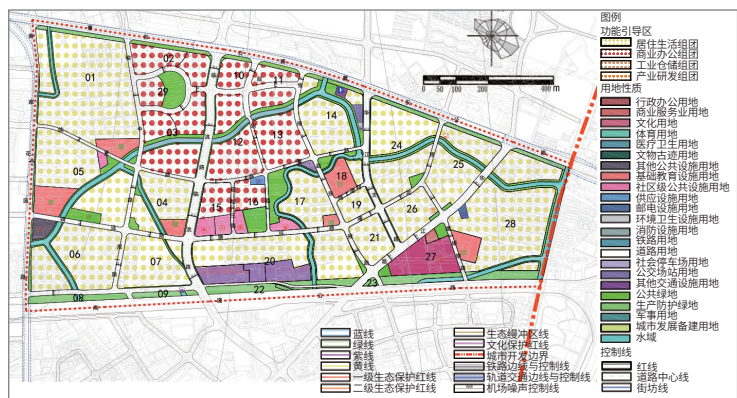


图2 新市镇城镇单元图则示意图^[8]

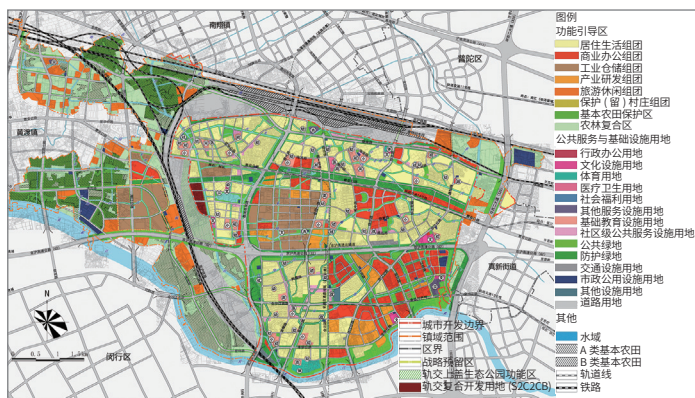


图3 新市镇土地利用规划图^[8]

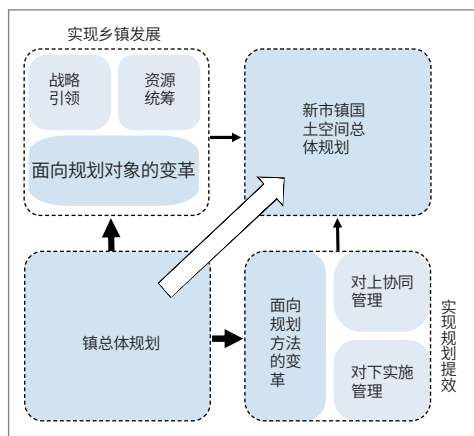


图4 新市镇国土空间总体规划编制双维变革示意图

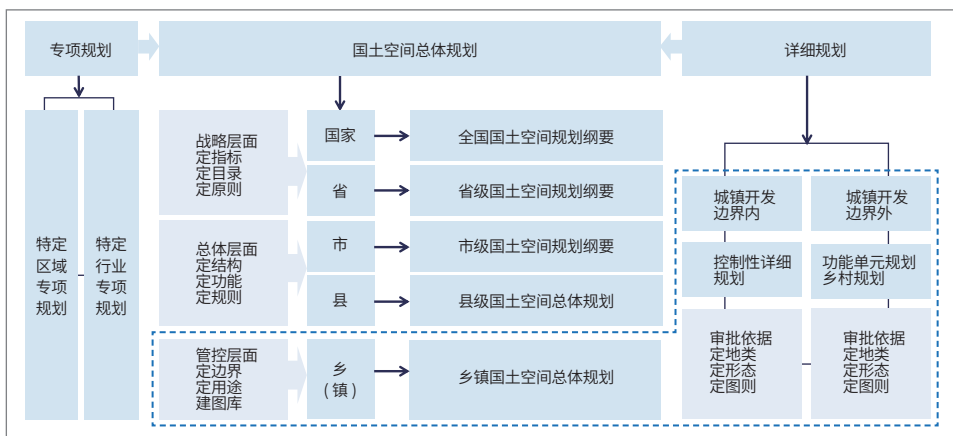


图5 新市镇国土空间总体规划在国土空间规划体系中的定位示意图

注：虚线框示意上海新市镇国土空间总体规划涉及“多规”合一的相关内容。

及图斑冲突是新市镇国土空间总体规划中无法回避的现实问题，甚至有些问题可以说是镇级层面难以解决的。指标能否落图、误差能否核销、不同地类如何交圈，是涉及多部门协调且需要与区总体规划协同的决策问题。对此，新市镇国土空间总体规划就需要积极探索如何打通“多规”区隔、多部门区隔，以联编、套编、会诊、会审等方式灵活优化编制、实施、管理各项环节。

这些问题都说明新市镇国土空间总体规划编制不可能是闭门造车，也不是传统的静态规划编制过程，必须建立一种“镇—区”两级上下校核且实时更新的动态机制，这是未来规划编制的理想状态。

3.2.2 加强新市镇国土空间总体规划向下的实施管理

在“多规”合一的基础上，形成了一镇一本规划的法定成果文件形式，同时采用“问题—思路、目标—指标、方案—策略”的连贯表述，便于阅读。法定成

果文件中包含了总则、空间发展战略、土地综合利用、公共空间与基础设施保障、单元规划、近期实施6个章节的内容，分别体现了新市镇国土空间总体规划的战略性和、底线性和实施性的特征，对规划内容既有简化，也有强化。

在空间维度上，新市镇国土空间总体规划强化了单元管控，体现其作为上海国土空间规划体系中最基础的“单元层次”的规划职责，统筹城镇单元和乡村单元，并分别制定图则（图2），以衔接后续的控制性详细规划、村庄规划。在时间维度上，新市镇国土空间总体规划强化近期部署，包括近期重点建设项目、建设用地减量化实施计划、近期重点发展区域引导等内容，以确保公共资源的投放。对于重大民生项目，如公共交通、住房保障、养老设施等，则通过近期实施重点公共基础设施专项规划图则加快落实。

虽然新市镇国土空间总体规划最后

形成的核心技术图纸只有3张，分别是侧重于资源统筹的“土地使用规划图”、侧重于用地管理的“‘四线’管控图”、侧重于城镇建设的“公共服务与基础设施规划图”，但是其难点在于如何通过技术措施来推动刚弹结合的规划管控。新市镇国土空间总体规划探索出在“一张图”上的不同实施管控方式，如一般用地以功能引导区示意，近期公益性设施以精确图斑示意，远期公益性设施以布点落位示意（图3）。

3.3 小结

新市镇国土空间总体规划编制要将乡镇发展和规划提效两个维度的难点问题拆解开来，且这两个维度的变革思路有所不同，但缺一不可：一是要在规划对象上加强战略引领和资源统筹，实现城乡体系均衡发展的终极目标；二是要在规划流程上加强向上协同和向下实施，实现不同规划层次的有机整合，体现提

升管理效能的改革意义(图4)。

4 结语

任何规划都是一种政策工具,旨在服务国民经济发展、社会资源合理配置、用地秩序和价值提升。卢西恩·派伊认为发展和现代化的最大考验是能否建立并维持庞大复杂且灵活的组织形式^[12],因此国土空间规划体系构建的目的在于:一是促进高质量的发展;二是建构现代化、高效率的空间治理体系。

国土空间规划体系的建构难点不在于技术成果编制,而在于不同层级规划的衔接。各层级总体规划之间并不是俄罗斯套娃般的一个套一个地简单缩放,而是各司其职的有序整合。国土空间规划的五级体系是基于行政管理角度的理想状态,但从具体的城乡发展阶段和规划技术特点来看,还面临着实事求是、因地制宜的实际诉求。上海新市镇国土空间总体规划本质上是从镇级层面对不同类型、不同层次、不同任务的规划进行“多规”合一(图5),这是现阶段对于行政资源少且行政地位低,同时又面临发展任务重且协调难度大的乡镇现实所采用的一个阶段性的技术工具。

随着数字时代的到来,智能规划普及,未来上海新市镇国土空间总体规划还将进一步变革,变革方向仍以服务于乡镇发展为主导,以规划提效为目标,这是不会改变的总体原则。■

[注 释]

- ① 2018年,上海确需编制镇总体规划的新市镇共有75个,包括73个镇和2个乡(崇明区的新村乡、横沙乡)。
- ② 综合医院、专科医院、急救中心指高德地图POI分类编码表的中类对应的医疗卫生类设施,具体包括综合医院、三级甲等医院、卫生院、专科医院、整形美容医院、口腔医院、眼科医院、耳鼻喉医院、胸科医院、骨科医院、肿瘤医院、脑科医院、妇科医院、精神病医院、传染病医院和急救中心等医疗服务设施。
- ③ 浦江镇有轨道城际交通奉贤线、机场快线

和东西联络线三线穿过,设置城市级客运枢纽三林站和市域枢纽站共两个站点;安亭镇有轨道城际交通沪宁线、宝嘉线、嘉青松金线三线穿过,设置城市级客运枢纽安亭北站和市域枢纽站共两个站点。

- ④ “1966”四级城镇体系即1个中心城、9个新城(宝山、嘉定、青浦、松江、闵行、奉贤南桥、金山、临港新城、崇明城桥)、约60个相对独立且各具特色的新市镇、约600个作为农村基本居住单元的中心村。
- ⑤ 41个新市镇总体规划不完全限于本轮确定的75个新市镇(乡)范围内。
- ⑥ 上海新一轮城市总体规划在4个方面的理念转变:在价值取向上,由经济导向的传统发展观转变为以人为本的科学发展观;在发展模式上,由外延发展型向内生增长型转变;在思维方式上,由愿景式终极目标思维向底线型过程控制思维转变;在工作内涵上,由规定性技术文件向战略性空间政策转变。
- ⑦ 《嘉定区江桥新市镇总体规划》于2013年底启动,由嘉定区江桥镇人民政府委托上海同济城市规划设计研究院编制,于2017年2月正式批复。成果名称经过几次修订,根据新规范的规定,最终名称正式确定为《嘉定区江桥新市镇总体规划暨土地利用总体规划(含近期重点公共基础设施专项规划)(2017—2035)》。
- ⑧ 上海2035总规确定的城乡体系为主城区—新城—新市镇—乡村四级体系。
- ⑨ 建设用地分类以《城市用地分类与规划建设用地标准(GB 50137—2011)》为主,非建设用地分类以《全国土地分类(试行)》为主,两者重叠部分进行技术对应转换。采用一套地类、两套编码的方式,建立一级、二级、三级的分类体系,一共12个一级类、53个二级类、145个三级类。

[参考文献]

- [1] 上海市规划和国土资源管理局.上海市城市总体规划(2017—2035年)[Z].2017.
- [2] 徐毅松,熊健,范宇,等.关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J].城市规划学刊,2020(3):57-64.
- [3] 王剑,熊鲁霞,黄吉铭.理想的坚持与方法的探索——上海市城市总体规划和发展70年[J].城市规划,2019(5):56-66.
- [4] 徐毅松,廖志强,张尚武,等.上海市城市空间格局优化的战略思考[J].城市规划学刊,2017(2):20-30.

- [5] 李妍,张超,朱小卉,等.用地紧约束背景下上海新市镇总规的转型——以青浦区华新镇、金泽镇为例[J].城市规划学刊,2017(增刊2):174-181.
- [6] 熊健,范宇,宋煜.关于上海构建“两规融合、多规合一”空间规划体系的思考[J].城市规划学刊,2017(增刊2):42-51.
- [7] 上海市规划和国土资源管理局.上海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研究[Z].2016.
- [8] 嘉定区规划和国土资源管理局,嘉定区人民政府.嘉定区江桥新市镇总体规划暨土地利用总体规划(含近期重点公共基础设施专项规划)(2017—2035)[Z].2017.
- [9] 承晨.上海特色小城镇发展:大都市郊区转型的再辨析[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集,2019.
- [10] 松江区规划和国土资源管理局,松江区人民政府.石湖荡新市镇总体规划暨土地利用总体规划(含近期重点公共基础设施专项规划)(2015—2040)[Z].2018.
- [11] 浦东新区规划和国土资源管理局,浦东新区人民政府.惠南镇郊野单元(村庄)规划(2018—2035)[Z].2019.
- [12] 余潇枫.行政体制改革与行政现代化[J].浙江大学学报(人文社会科学版),1997(4):62-68.

[收稿日期]2022-02-18