

上海新一轮城市总体规划的创新与期待*

Shanghai 2040 Master Plan: Innovation and Expectation

屠启宇 TU Qiyu

摘要 上海新一轮城市总体规划是中央城市工作会议召开以来首个获批启动的超大城市总体规划,在城市规划的范式、理论、程序、形式上都取得了一系列重大创新。上海新一轮城市总体规划所提出的建设“卓越的全球城市”的城市新愿景,不仅在公示期间获得了公众的广泛认同,而且首次以国际社会通行的概念昭示城市新抱负。更为可贵的是,上海在全球城市的内涵认识上进行了重大创新,推动科技创新和文化创意等创新策源能力回归全球城市核心功能,体现在城市发展方面的理论自信和实践自信。当然,作为城市发展的中国实践,对照《新城市议程》等世界先进的可持续发展理念,上海新一轮城市总体规划还必然存在有待破解的问题,为此在归纳上海新一轮城市总体规划的创新的同时,也分别从整体目标、创新、生态、人文和空间5个维度提出了10项期待。

Abstract As the firstly launched planning project after China's Central Urban Work Conference in 2015, Shanghai's new Master Plan makes many achievements regarding the paradigm, theory as well as the procedure of urban planning. Excellent Global City, as the newest vision of Shanghai, has been well-echoed by mass. It is even more noticeable that Shanghai enriches the theory of Global City by disclosing the innovation face of Global City. Certainly in line with the most advanced understandings of urban development, Shanghai's new Master Plan still leaves unsolved issues, to which this paper points out 10 concerns from the perspectives of city function, innovation, ecology, humanity and space.

关键词 城市总体规划 | 创新 | 上海2040

Keywords Master plan | Innovation | Shanghai 2040

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0013-05 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

屠启宇

上海社会科学院 城市与人口发展研究所
副所长,研究员

0 引言

上海新一轮城市总体规划(以下简称“上海2040”)是全球经历金融危机进入新常态和中国时隔37年再次召开中央城市工作会议之后,国家住建部批准启动的首个城市规划。“上海2040”从规划理念、规划目标、空间视野和发展策略等方面,都树立了新常态下中国城市发展的新标杆。“全球城市”、“存量规划”、“底线意识、内涵发展、弹性适应”、“空间留白”、以产业空间规划替代产业规划、“中央活动区”、“15分钟社区生活圈”、90分钟都市通勤圈等一系列

新思路、新设计都已经在后续启动的城市规划中得到借鉴参考。当然,正如中央城市工作会议文件明确了城市规划、建设与管理3大环节,上海新一轮城市总体规划是总纲,主要解决方向、愿景和策略路径问题,规划的完成正是新一阶段城市建设与管理的起点。“上海2040”中的诸多创新以及限于各方面原因留待深入研究应对的问题,必然是期待在面向2040年的城市建设与管理环节予以落实和破解。

1 全球城市:目标创新与建设挑战

*基金项目:国家社科基金重大课题“一带一路”沿线城市网络与中国战略支点布局研究(16ZDA016)中期成果。

“上海2040”提出的“卓越的全球城市”总体愿景符合上海实际、国家战略,特别是既符合国际通行认识,又敢于进行认识创新。Global City一词,相比较上海2020总规的“国际经济、金融、贸易、航运中心之一和有中国特色现代化国际大都市”,更易于为国际社会所理解。同时,使用了“卓越”的表述体现了上海本轮规划对于全球城市理论的新创建。即从单纯关注流量控制的码头功能拓展到强调创新能力的源头功能。在全球范围而言,上海是第一个明确将科技创新和文化创意纳入全球城市核心功能的城市。这实现了对传统全球城市理论^[1-8]的超越。

在分目标和具体功能性质的设定上,“上海2040”实现了整体性愿景与个体感受的兼顾,也较传统规划有很大的进步。在分目标上,特别注意了公众个体的可感受性,提出:创新之城、人文之城、生态之城,且以分目标贯穿组织整个规划的框架。同时,将具体功能在城市性质中予以表达:4个中心+科技创新中心、文化大都市,兼顾了专业工作部署需要。当然,从规划阶段进入建设与管理阶段,还有诸多功能主次关系和功能内涵需要厘清。

1.1 期待厘清全球城市功能的主、副关系

本次“上海2040”的正式表述中,还是根据承接在先、创新在后的顺序,在卓越的全球城市性质表述中,首先确认了上版规划设定的国际经济、金融、贸易、航运中心4项功能,接续以国际科技创新中心和国际文化大都市2项功能。在“卓越的全球城市”的决策咨询和规划研究中,对上述各种功能整体上达成高度共识。但是,至于如何摆放原来的“码头”功能和新兴的“源头”功能优先位置,的确是一大问题。这直接涉及规划期内工作推动的缓与急,以及特定时期工作事项的轻与重。这是后续的上海全球城市的建设与管理工作需要进一步思考的问题。

从功能的基础性作用上看,“流动”功能始终是全球城市的主功能,未来全球城市的发展仍将围绕其自身的流量枢纽地位展开。即便

在全球化动力发生变化、创新创业成为时代新趋势的阶段,全球城市的核心竞争力仍是其对要素发挥的枢纽作用。

在创新功能的层次中,创新枢纽功能的重要性也反证了全球城市的核心功能仍是流量枢纽与控制节点(流动功能)的趋势,而创新功能从整体上看,仍是全球城市的副功能。

从全球城市发展的历史上不难看出,只有少数全球城市最终成为创新的策源城市,但这些城市的流量枢纽功能仍然得以保持,因此不存在创新策源替代要素枢纽功能的情况。对顶级全球城市而言,枢纽功能能级的筛选仍是十分严酷的。从GaWC项目组对2000—2016年这16年间全球城市等级的测度可以看出,处于 $\alpha++$ 层级的城市,始终只有纽约和伦敦两个。这是由于这两个城市在策源与枢纽作用方面始终保持同步与均衡。

反观全球城市网络中大量的知名创新城市,如波士顿、巴黎、海德堡、旧金山等城市,其创新的要素不可谓不富集。但城市的传播能力和枢纽功能受到约束,从而使这些城市只能保持创新发起城市的定位(如创新城市、创意城市、文化名城、大学城等),无法成长为具有支配力的顶级全球城市。

从性质上看,未来30年,创新能力将成为决定全球城市地位的关键因素之一。创新功能是全球城市变“流量”为“存量”的核心功能。但创新的“策源”功能仍将依托于流动的“枢纽”功能才能达成效用最大化。危机后,对全球城市的新认识,也主要在于“策源”与“枢纽”的均衡发展,以及两者的均衡发展对城市历史地位形成的终极作用。因此,未来全球城市功能的主一副结构上,枢纽功能应居于首位,策源功能起到先导和支撑作用。在这一点上,上海不应游移。尤其是“四个中心”仍须在未來25年间完成从“基本建成”(2020目标)到“全面建成”的最后一跃。

1.2 期待客观把握全球城市创新功能的核心内涵

创新是活力之源。传统全球城市的理论与

实践缺乏对创新的深刻认识,进而在全球城市的策源功能上没有给予专门设计。千年之交,恰恰是一批不在传统全球城市视野中的新兴城市得以主要基于创新策源功能而崛起成为新一代的先锋城市、标杆城市。人类城市文明史已经反映,是否创新既是各时代的中心城市之所以崛起的关键原因,也是一大批名城衰败的核心诱因。面向未来,卓越的全球城市的内涵设计必然涉及对创新的响应,即策源功能。但是在策源功能的内涵方面,不同于一些创新发起城市(诸如海德堡、牛津、剑桥、坎布里奇、硅谷小城市群、特拉维夫、新竹、班加罗尔、巴塞尔、威尼斯等知识、科技、研发、文化创意名城),全球城市更具核心竞争力的是作为创新中心城市的汇聚、筛选和释放3项子功能。

世界科技史、世界文明史一再证明(表1),真正推动人类文明进步的是得到规模化应用的创新(无论是知识还是技术、管理、艺术)。因此,具备推动创新规模化应用能力的创新中心城市才是真正的策源地,这样的城市才是为创新做出最大贡献的城市,同时也是从创新中获得最大收益的城市。以流量枢纽和控制节点为核心性质的全球城市,恰恰在创新的规模化应用上具有难以复制的核心竞争力。因此,卓越的全球城市相应担当的策源功能,既包含自主创新,更包含开放创新,而创新的汇聚、筛选和释放3项子功能是其他城市难以复制的核心竞争力所在。

就上海建设卓越的全球城市而言,“创新策源功能”是需要优先提升的关键功能。在二级功能层次上,则主要应坚持开放创新,发挥“创新汇聚平台”、“创新筛选平台”、“创新释放平台”的功能,通过对于创新的规模化应用,形成上海的创新核心竞争力。

2 创新之城:求解活力持续之道

创新之城是“上海2040”第1分目标。在2016年9月的规划草案向社会公示期间,得到了公众的高度评价。公示期间,社会輿情也深化到了创新之城的活力问题。

表1 西方商业文明1 000年以来中心城市的崛起与关键创新

中心城市	(比利时) 布鲁日	威尼斯	安特卫普	热那亚	阿姆斯特丹	伦敦	波士顿	纽约	旧金山都市区 (硅谷)
时代	1200s— 1350s	1350s— 1500s	1500s— 1560s	1560s— 1620s	1620s—1788	1788— 1890s	1890s— 1929	1929— 1980s	1980s以来
技术	三区轮作, 方向舵	快帆	印刷机	会计算法	运输船工业化 制造	蒸汽机	内燃机	电动机	微处理器
规模化服务	商业秩序开端	西方连接 东方	书籍	金融	交通工具	工业	工业	工业	信息化
持续年数	150	150	60	60	160	100	40	50	—

资料来源: 作者自制。

2.1 期待老龄少子化问题的有效解法

当下的上海已是一个老龄化、少子化的城市。根据2015年普查,上海65岁以上老龄人口占常住人口的12.8%,占户籍人口的19.2%,已逼近乃至可能已跨过20%的超高老龄化门槛。少子化格局(2010年14岁以下儿童占比8.6%)也并未因二孩政策而出现实质性改观。无论是维持上海的既有功能(“四个中心”)还是致力于科技创新中心和文化大都市新功能,都需要在上海进一步释放年长人士的创新潜力、提高市民人力资源素质的同时,持续吸引外部高素质人才。然而高昂的安居成本,的确已成为一股推力。事实上,即使在当前,即使是环顾中国的特大城市,上海的人才集聚优势也不在顶尖。上海大专以上学历的人口占比持续小于北京、南京和武汉。应该说,多重挑战情况下的上海整体解决策略还需要摸索。

2.2 期待从创新空间规划升级到创新场所营造

对于城市创新的空间部署是“上海2040”的一个重大亮点。在严肃研究了全球科技创新发展和产业变革态势后,“上海2040”判断在现有的科学认知水平上,不具备条件准确预见超长期的产业发展,最终放弃产业规划。但这不代表上海在推动科技创新和产业发展方面无所作为。“上海2040”充分吸取了科学研究对科技创新活动、工业活动与具体城市空间互动的最新规律性认识,分别规划了市域科技创新空间和市域先进制造业发展空间,并分别识别了创新

功能集聚区、复合型科技商务社区、嵌入式创新空间、集中集聚的产业基地,以及呈现产城融合的特色产业社区。这是在将包括规划在内的公共政策资源主要投入营造科技创新和产业发展的环境基础上,让市场来决定最终是哪些创新项目、哪些产业会脱颖而出,成为城市发展新动能。

放弃产业规划,专注产业、创新空间规划,在中国城市规划实践中可谓开了先河。但同时,对于创新活动规律认识的不足也导致创新场所的营造还需要持续探索。目前,在张江科学城和作为核心地块的“国家实验室单元”的规划中,不仅是规划设计方的认识需要提高,而且作为科技创新主体的使用者(高校科研院所以及园区)的认识也要提高。比如,科学城是不是需要对周边社区在非科创的商业、文化功能上也形成辐射和吸引力?又比如,科学城在设计、功能配置上是否仅仅服务于科技人员,还是也要具备一个位于中心城区的城市副中心应该具备的对周边的正常服务功能?再比如,在科学城向所在高校一再“示好”(扩地、放容积率、增配交通等基础设施等)的同时,高校是否也要转变思维,从封闭的校园转型为开放的校园?

3 生态之城:宏大雄心的实现之道

“生态之城”是“上海2040”3个分目标之一,也是公众调查阶段共识最高的社会期望。“上海2040”以立体式(大气、水、土壤)、全域化(不仅是陆域还有上海辖区内的海域)的方式,对生态保护予以了部署,并且与总规

同步,启动了标志性项目——崇明国际生态岛规划。但是,上海还缺乏引领潮头的举措。对于崇明岛,主要还是采取了控制乃至减少过多人类干预的消极保护性策略。上海的生态之城建设需要升级到积极保护层面,要推动大量先进的生态友好型、可持续技术的运用,由此实现国际示范。

3.1 期待棕地处置方式全面升级

“上海2040”提出了宏大的工业用地减量方案,终极目标是将现有的超过700 km²的工业用地削减至150 km²。而且明确减量下来的低效工业用地主要用于战略性新兴产业、生活、生态以及重大基础设施建设。但是略有遗憾的是,本规划对于工业转型用地的环保处置只提出污染地块实现百分之百安全利用率目标,还没有形成基本指引。鉴于上海城市工业发展的长期历史,相当比例的现状工业用地存在大气污染、水污染,尤其是土壤污染。环保处置应当是棕地转型使用的前置步骤,要让后续的生活、生态类功能运用安心、舒心,不能简单地“铺草种树”,更不能直接推平建楼。实际上,上海在国际旅游度假区核心区开发的前期,就积累了土壤处理方面的经验和技术手段。应引导有关经验形成溢出,推动有关科技创新的应用。

3.2 期待发挥应对气候变化的全球领导力

当前,美国正式退出《巴黎协定》,对全球应对气候变化的努力造成重大伤害。最终能否将全球气候变暖控制在不超过工业化前水

平2摄氏度的前景堪忧。这意味着应对气候变化,不仅要坚决“减”,而且要着力“防”,防极端气候事件,防海平面上升。“上海2040”所提出的“碳排放总量与人均碳排放量2025年前达到峰值”,比中国的国家承诺提前了5年。但作为定位于“卓越的全球城市”这样一个标杆目标的上海,还应当在应对气候变化方面发挥更多的领袖性作用。目前全球范围内,C40组织事实上承担了城市层面应对气候变化的国际网络平台功能,涵盖了占到全球GDP 25%的91个超大城市(Megacity)。先后有伦敦、多伦多、纽约、里约和巴黎的市长(现任)担任C40的主席。中国城市中,南京、武汉、成都、广州和香港已是成员城市,北京和上海尚为观察员城市。定位卓越全球城市的上海应考虑尽快正式加入C40,并通过创新性的应对气候变化规划与举措发挥领导作用。

4 人文之城:坚守自信与包容

“上海2040”提出人文之城,并明确建设国际文化大都市,规划除了对历史文化风貌区、历史文化街区、风貌保护道路、风貌保护街坊和历史城镇与村落进行整体保护外,还创新性地运用城市设计理念,对市域风貌进行设计,形成了都市风貌区、水乡风貌区、滨海风貌区和三岛风貌区的分区设计。甚至还非常领先地提出研究地方立法设立“公共艺术百分比”(Percentage for Art)制度等的可行性。可以说,“上海2040”对于物化的(包括由物质空间承载的)文化引导是游刃有余的。但在实体与形态之外,上海建设“人文之城”如何确立海派文化的新自信,如何将新的时代精神人格化,这些问题还有待破解。

4.1 期待重塑海派文化新自信

著名城市学者科特金在《全球城市史》一书中,把对于城市的终极愿景归纳为“安全、繁荣、神圣”,这3个词显然是递进的。在今天的语境之下,“神圣”的含义实际上就是文明。21世纪是一个多元化、多极化发展的世纪,多元文明的交流、交融将替代单一文明主导

的格局。未来具有全球性影响力的城市将更有可能在文明交汇点上崛起。不同于文明渊源性城市强调的文明传承性和正统性,文明交汇点上的城市更强调多元文明的传播、交流与交融(Hybrid),关注本土文明的世界贡献,因而更可能获得世界性的认可与接受。这也是“上海2040”将国际文化大都市纳入为“卓越的全球城市”的6项城市性质之一的根本性考虑。然而,当前上海文化的吐故纳新、交融蜕变能力恰恰在退化。

在本人于2013—2014年间开展的一项针对上海市政协委员的问卷调查(受访委员超过时任委员总数的30%)中反映,即使是政协委员对于当代上海城市文化的标志性形象(物、人、作品)认识,也主要集中在物化的地标(如世博场馆、大剧院)和风貌(如浦江两岸、石库门里弄)。而识别出的代表人物主要集中在现代作家和名人(如鲁迅),而当代文化人物很少(仅提及余秋雨、姚明、陈逸飞、周立波等)。同时,几乎没有任何当代文化作品被提及。因此,在未来的规划实施中,需要更多着眼于用城市设计为精神塑造和文化创意营造更好的土壤,支撑海派文化在新的时代重塑自信。

4.2 期待包容性问题得到更全面的关注

“上海2040”对于规划的包容性问题予以了重视,明确提出引入社区规划师制度,在社区层面更全面地践行参与式规划,推动社区自治,实现众创众规。“包容性(Inclusive)”也是全球范围内城市可持续发展的关注焦点。2016年联合国“人居三”大会正式通过的《新城市议程》36次提到“包容性”。所谓包容性城市,包括包容性的经济增长及经济转型、包容性的工业化、包容性的社会建设、包容性的城市空间建设、包容性的城市政策和法律规定、包容性的人居环境等。对照《新城市议程》的“包容性”要求,“上海2040”还明确划分了“我”和“他”,明确了“住房、养老、基础教育、体育、绿地等基本公共服务设施以满足常住人口需求为主”^①。对于人口规模的控制

叠加高安居成本,的确会对相当一些向往到大都市生活与工作的潜在人群形成一股推力。可以预见,上海新增就业岗位可能有相当比例将会以跨域通勤人口方式填补。为此,如何确保围绕“大上海”生活、工作的人士不再为那些有形和无形的“界限”感到困扰,这将是上海城市规划、建设与管理需要持续回答的考题。

5 城市空间:视野开放引导空间开放

“上海2040”的一个重大突破就是空间考虑放大大到了广域尺度,在市域以外,分别以“先导”、“引领”和“一体化”为策略,部署了上海与国家战略、上海与长三角区域发展、上海与90分钟通勤都市圈的3层发展关系,可谓真正践行了功能性城市—区域(Functional Urban-Region)的认识。这具体表现在:(1)部署长三角城市群战略协同方案,识别了5个战略协同区,“东部沿海战略协同区”形成沿海开放国际门户;“杭州湾北岸战略协同区”推进海洋环境修复;“长江口战略协同区”强化长江流域生态保护;“环淀山湖战略协同区”突出江南水乡历史文化和自然风貌;(2)开展了以上海为中心的90分钟通勤大都市圈研究,并特别针对跨界近沪地域,以同城化为目标,开展了规划衔接和设施衔接;(3)“上海2040”提出“弹性适应”的策略,结合城市功能辐射力,按不同辐射范围的人口口径(常住人口、实际服务人口、更大区域范围)分类配置各项城市基础设施能力,从基于常住人口的基本公共服务能力配置到释放20%以上弹性的全球性功能设施配置。然而,上海对于周边城市的发展诉求与现实实力,依然不够重视。

5.1 期待充分考虑广域空间的战略机遇与挑战

在长三角范围内,根据2017年4月GaWC公布的世界城市报告(2016年数据),南京、杭州、苏州已属于γ级世界城市,宁波也位列准世界城市。这些兄弟城市在21世纪以来,不仅取得了显著发展,而且在不同程度上形成了各自的

注释 ① 参见《上海市城市总体规划(2016—2040)》第三章第二节之三。

功能特色。事实上,长三角是由一个具备冲击顶级全球城市的上海和一批专精特新功能的世界级城市所共同构成的。

在90 min通勤可达的都市圈内,苏州、无锡、宁波、南通和嘉兴在城市势能上都超越上海市域之内的5个新城。根据“上海2040”,“卓越的全球城市”的功能不仅需要由上海主城区来承担,而且各个新城也定位于对长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性节点城市,要全面承接全球城市核心功能。但显然在上海都市圈尺度上,二级城市并非上海的新城。

为此,全球城市核心功能的培育、形成与承载不应单纯在上海市域范围内讨论,而应放到广域尺度上来共同规划。即使对于上海的5个新城而言,广域尺度上合理的功能分工,也有利于找到各新城更为现实的发展愿景与策略。

5.2 期待全球城市新愿景在各层空间中的落实与践行

“上海2040”在市域范围建立了主城区、新城、镇、村4级体系。特别是针对2001年版总规颁布以来中心城的局部蔓延和新城参差发展的现实情况,以实事求是的态度,规划了由外环以内中心城和跨越外环蔓延的宝山、虹桥、闵行、川沙4个片区组成的1 161 km²主城区。同时根据新城的客观情况与发展需要,有并(并入主城片区)、有降(金山、城桥),优化聚焦到嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇5个新城,以及21个核心镇、重点镇,还有一批村。

“上海2040”对于主城区,无论是在认识理解的深度上,还是在规划未来的高度上,都是相当到位的。但是由主城到新城再到镇、村,客观上规划的指引越来越概要化,作为一个城市总体规划,的确不能苛求对全域范围事无巨细地予以部署。然而的确仍存有这样一个疑虑,即上海的新城、镇、村能够配合主城区支撑起上海的全球城市抱负吗?在作者接触的若干新城2040规划和一批镇域2040规划中,应该说仍然乏善可陈,多数规划是基于现状的,重点考虑了实现15分钟社区生活圈等公共服务均等化的要求,但少有发展导

向性规划,少有真正体现作为全球城市的新城、镇、村所应有的功能与水准。事实上,不做好新城、镇、村的规划、建设与管理,上海光靠中心城、主城区去冲击位于金字塔尖的全球城市目标,是不现实的。

6 结语

中央城市工作会议,将城市工作整体上划分为规划、建设、管理3大环节。制订“上海2040”,只是面向2个百年上海发展部署的第一环节,真正实施、实现规划,还需要在建设与管理环节做大量工作。今天,上海面向21世纪中叶的蓝图已然绘就,但实现新的光荣与梦想的征程还刚刚起步。尤其是围绕规划目标,如何进一步增进上海全球城市的吸引力、创造力和竞争力,相关的探索实践挑战是艰巨的。

参考文献 References

- [1] 乔尔·科特金.全球城市史[M]. 王旭,译. 北京:社会科学文献出版社, 2014.
Kotkin J. The city: a global history[M]. WANG Xu, translate. Beijing: Social Science Academic Press(China), 2014.
- [2] Sassen S. The global city: New York, London, Tokyo[M]. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- [3] The World According to GaWC 2000[EB/OL]. (2009-02-20)[2017-07-05]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2000t.html>.
- [4] The World According to GaWC 2004[EB/OL]. (2009-02-20)[2017-07-05]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2004t.html>.
- [5] The World According to GaWC 2008[EB/OL]. (2010-04-13)[2017-07-05]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2008t.html>.
- [6] The World According to GaWC 2010[EB/OL]. (2011-09-14)[2017-07-05]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>.
- [7] The World According to GaWC 2012[EB/OL]. (2014-01-13)[2017-07-05]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2012t.html>.
- [8] The World According to GaWC 2016[EB/OL]. (2017-04-24)[2017-07-05]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>.
- [9] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室.

- 上海市城市总体规划(2016—2040)报告[R]. 2016.
- Leading Group Office of Shanghai Master Plan. Report of Shanghai master plan (2016—2040)[R]. 2016.
- [10] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室. 上海市城市总体规划(2016—2040)草案公示读本[R]. 2016.
- Leading Group Office of Shanghai Master Plan. Shanghai master plan (2016—2040) (draft for public consultation)[R]. 2016.
- [11] 2015年12月中央城市工作会议[Z]. 2015.
- The central urban work conference in December, 2015[Z]. 2015
- [12] 上海市2015年人口抽样调查[Z]. 2015.
- Shanghai population sampling survey in 2015[Z]. 2015.