

基于空间统筹的上海市专项规划编制方法探索

The Exploration of Shanghai Special Planning Method Based on Spatial Integration

金忠民 JIN Zhongmin

摘要 随着城市与规划的转型以及新一轮上海市城市总体规划的编制,应重新审视专项规划与总体规划的关系,将专项规划作为规划转型的重要载体,确立以城市总体规划为空间统筹平台,围绕城市发展目标明确各专项系统发展的战略导向、系统布局和实施机制。针对上海进入存量规划期、适应城市治理新要求、多规衔接成为空间统筹重点等特点,指出专项规划转型的必要性,探索面向2040年的专项规划编制工作的思路与方法,分类施策,加强技术引导,为上海未来城市各专项系统发展提供参考。

Abstract With the transformation of both city development and planning in Shanghai, during the preparation process of this new round of Shanghai Master Plan, planners should re-examine the relationship between special plan and master plan to take special planning as an important carrier of planning transition. For the establishment of urban master plan as a space integration platform, planners should focus on the city's goals to define the strategic guidance for various urban systems' development, facilities' layout and implementation mechanisms. This paper points out the necessity of special planning transformation according to the characteristics of existing space planning and underlines multi-planning integration as the focus of spatial planning. It explores the ideas and methods of special planning for 2040, classifies special planning policies and strengthens the technical guidance, to provide new ideas for future development of various urban systems in Shanghai.

关键词 专项规划 | 编制方法 | 空间统筹 | 上海2040

Keywords Special planning | Planning methods | Spatial integration | Shanghai 2040

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0026-07 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

金忠民
上海市城市规划设计研究院
副院长,教授级高级工程师

专项规划是以城市发展的特定领域为对象编制的、由政府审批或授权有关部门批准的规划。在实际工作过程中,专项规划既是城市总体规划的重要组成部分,也是“总体规划在专项领域的细化,并且作为指导该领域发展以及审批、核准重大项目,安排政府投资和财政支出预算,制定特定领域相关政策的依据”^[1]。随着城市发展模式变化和规划转型的加快,专项规划的定位、分类、深度和作用等发生很大变化。如何审视专项规划与总体规划的关系,围绕城市发展目标,明确各专项系统发展的战略导向、系

统布局和实施机制,就成为上海市新一轮专项规划编制的关键问题。

1 规划背景

1.1 城市发展进入存量优化阶段

2014年,上海市第六次规划土地工作会议提出规划建设用地总规模负增长的要求,这既是现实环境所逼,但更多的是主动选择。一方面,上海城市发展驱动的传统动力衰退,“土地批租+资金投入”的经济增长模式难以为继;另一方面,城市发展的规模、空间和环境等存在

一系列瓶颈。从规模结构看,2016年上海常住人口约2 419万人,建设用地约占全市土地面积45%,工业用地约占全市城镇建设用地27%,用地结构不尽合理^[2]。从空间形态看,中心城向外蔓延,连绵地区约1 250 km²;新城、新市镇功能未充分发挥,新城吸引人口不到全市的1/10;全市行政村分散为3.6万个自然村;集建区外低效工业地块分布散乱。从环境品质看,生态空间接近底线,城市游憩空间匮乏,2016年樱花时节顾村公园高峰日达到19万人次;历史文化风貌保护工作亟需拓展;重大文化设施的集聚度、数量和国际影响力不够;公共空间布局、服务水平、设施配置不能满足全市城乡各种“人群”的需求。

上海经历了快速城市化发展阶段后,已进入存量优化的规划“小时代”,规划面临的主要问题是:如何应对上海未来城市人口增长和老龄少子化;如何转变土地利用方式,集约利用空间资源;如何保护生态环境与保障城市安全运行;如何提升城市生活品质和文化软实力;如何推动城市有机更新体现城市创新活力;如何实现区域协同,增强城市核心功能等。这对上海市新一轮专项规划编制工作提出了挑战。

1.2 规划转型适应城市治理新要求

做好城乡规划是提升治理能力的重要途径。传统规划以经济发展与土地拓展为主,条块分割,地方政府往往通过各专项规划和区县规划反映其意图,导致各层次规划之间矛盾频出,无法适应城市治理新要求。按照中央提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”城市发展理念,城乡规划转型势在必行,需要树立规划新定位、创新规划价值理念、改革编制组织方式、提高规划科学性、保障实施维护机制。

上海市城市总体规划(2016—2040)(以下简称“上海2040”)是上海探索城市发展转型、社会治理创新的一个重要成果,从规划思维到成果体系都体现了转变城市发展方式的战略引领思路。其中,“上海2040”统筹协调各专项规划,将市政府事权管理的专项系统建设

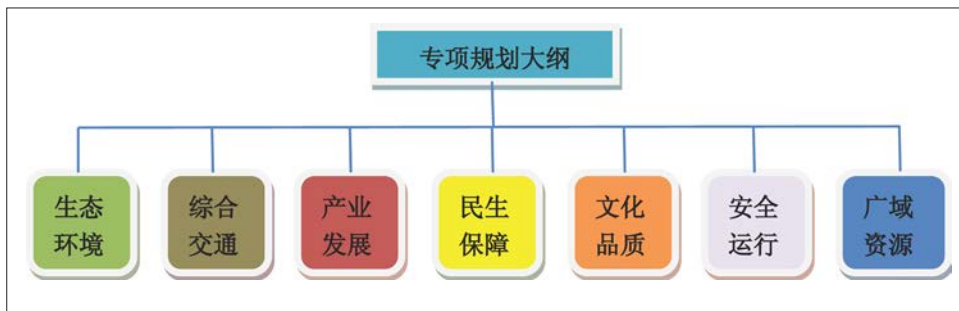


图1 上海2040之专项规划大纲分类板块
资料来源:作者自绘。

要求,以及对部门交叉事权进行管理的相关规划内容,纳入“专项规划大纲”(图1),明确编制深化的指导要求,成为上海城市总体规划转型的一个亮点。专项规划是“上海2040”深化的重要载体,应体现“底线约束、内涵发展、弹性适应”的转型导向,在落实总体规划的战略导向、系统布局和刚性管控指标的同时,应注重设施更新与功能提升,对各系统发展应预留发展弹性^[3]。符合城市治理需要的专项规划将有力支撑总体规划真正成为全要素、全域性、全过程的空间政策。

1.3 “多规衔接”成为空间统筹重点

本市各委办局在“上海2040”启动编制时,同步开展专项规划研究。由于“上海2040”已由单一空间布局方案转向“发展目标—实施策略—保障机制”三位一体的综合性空间发展政策^①,各专项系统设施就要围绕城市空间进行整合。如:推进交通与土地利用一体化、生态空间与休闲网络相结合、产业发展与居职平衡的研究、基础设施与城市安全的衔接等,“多规衔接”在规划方案阶段是空间统筹的重要内容。

各专项系统将以国务院批复的“上海2040”作为空间统筹平台,制定符合“卓越的全球城市”发展目标的分项策略和空间管制要求,在各系统的空间布局、技术标准、实施机制等方面促进“多规衔接”,合理分配各类城市发展战略资源,增强上海城市各系统建设与管理整体效益,提升城市品质和可持续发展能力。

2 上海市新一轮专项规划编制的统筹

2.1 分类施策,提高专项规划编制效率

结合“上海2040”编制工作,由市政府22个委办局各自牵头,同步编制28个专项规划共涉及45个专题^②。“上海2040”报批后,专项规划编制工作主要是深化总体规划系统布局,落实城市发展目标与指标;重点明确各行业发展的总体思路和主要导向;形成可操作、可实施的专项规划成果。

以此为基础,上海市专项规划以加强目标协调、空间统筹和政策衔接为重点,问题导向、务求实效,并将规划编制视作凝聚共识、整合成果的一个过程。规划领域并非面面俱到,而是落实“上海2040”确定的重点目标和规划要求;编制方式继续坚持“开门做规划”,充分发挥全市各委办局、市内外科研机构的作用,全程专家咨询与公众参与;成果内容关注专项系统的战略目标、系统布局、标准更新和实施机制;技术手段注重统一工作平台和数据底板,构建战略数据库,并建立动态维护机制。

按照规划成果形式,新一轮专项规划主要包括总规系统、独立专项和深化落地3类。总规系统的专项规划指同步与总体规划开展,结合“上海2040”编制全过程的专项规划,如生态空间、城市交通、产业布局等规划,其主要内容已纳入总体规划1+3成果体系^③,在总体规划批复后根据规划行政主管部门要求进行完善;独立专项是按照国家相关部委要求推进的重点专项,如历史文化名城保护、综合交通体系、轨道

注释 ①《关于印发上海市新一轮城市总体规划编制工作方案的通知》(沪总规办[2014]1号)明确要求总体规划工作转向综合空间发展政策,专项规划应以总体规划作为空间统筹平台。

②根据《上海市新一轮城市总体规划专项规划编制工作方案》,全市各专项规划编制包括产业发展、城市品质与文化、综合交通、基础保障、生态环境等板块,每个板块又包括具体的专项规划和专题研究。

③上海市城市总体规划(2016—2040)形成“1+3”成果体系,“1”是规划报告与文本、图集,作为上报成果;“3”是指专项规划大纲、分区指引和行动计划大纲,作为成果附件。

交通网络布局等规划,需要根据国家规范与技术标准进行编制,形成上报国家相关部委的专项规划成果;深化落地的专项规划是根据地方政府职责,需要进一步深化,直接指导城市专项系统建设实施的规划,如住房、文教卫等民生保障类规划,现代服务业、先进制造业、旅游发展等产业规划,供电、燃气、水务等市政基础设施规划,地下空间、消防等防灾规划,有的作为专业规划编制基础,有的在总体规划批复后作进一步指标分解、设施落地、专业衔接、机制设计等深化细化工作,视规划建设需要形成专项规划成果。

2.2 技术统筹,抓住协调各类专项规划的重点

政府各部门是专项规划实施的责任主体。以往专项规划由各委办局主持或参与组织编制,主要反映部门规划意图、项目计划。但是,在城市转型背景和“上海2040”的总体目标下,上海应审视传统专项规划编制思路,加强技术统筹,探索适合高密度超大型城市转型发展的专项规划新方法,把握好目标思路、规划依据和技术基准等重点。

(1) 目标思路是专项规划技术统筹的关键。新一轮专项规划应以总体规划目标为引领,编制过程中自上而下加强战略引导与规划价值观的更新,强化“多规衔接”思维。宏观层次注重城市综合效益,要求各系统有合理的发展规模和功能定位,以及与之相协调的设施结构等;中观层次强调专项设施用地功能和系统结构的合理性;微观层次强化各专项设施功能空间的协调,提升专项系统的综合效益。技术统筹的目的就是避免专项规划“编制时各自为政,拼合后矛盾百出”的现象,真正发挥对专项系统建设的引导作用。

(2) 规划依据是专项规划技术统筹的前提。“上海2040”“1+3”成果体系形成了开放的多部门合作、具有指导性与实施性的空间政策。其中,“1”即“规划报告”与“文本、图集”,是上报审批的主要法定成果;“3”分别是专项规划大纲、分区指引和行动计划大纲。其中,“专项规划大纲”对专项规划提出趋势研判、总体

要求、规划策略与机制保障等,将总体规划目标策略有效分解落实到各专项规划的制定中;“分区指引”涉及各专项系统目标、指标与底线管控在各级行政区的落实;“行动计划大纲”涉及专项规划的特别行动计划、近期实施和动态维护要求。因此,上海市新一轮专项规划编制不仅要“专项规划大纲”为任务书,而且要全面解读“上海2040”,将“1+3”成果体系作为各专项规划编制技术统筹的整体依据,缺一不可。

(3) 技术基准是专项规划技术统筹的重心。专项规划技术基准主要涉及技术底版、空间要素与规划标准。各专项规划的技术底版应在空间范围、图数格式、统计口径等方面相对统一。建立涵盖专项设施容量与服务能力提升的空间要素体系,统筹行业规范与用地功能,强化各部门、各系统规划要素在空间上的协同。研究城市重点领域和主要系统的相关用地指南和额度标准,修订各专项规划技术规范,体现紧凑发展、智慧城市、节约集约的理念,推动各行业技术规范在理念、策略、标准等方面互相衔接,提高专项系统的设施容量、覆盖范围、运行效率和服务水平。

2.3 搭建平台,夯实“多规合一”的城市发展战略数据库

建立“多规合一”的城市发展战略数据库是做好专项规划的基础。专项规划编制阶段,城市发展战略数据库应聚焦建设框架、指标体系与数据资源等重点,既要考察“量”的充足性,又要重视“质”的系统性。

(1) 建设框架应基于“互联网+”和大数据为主导的信息化技术发展,为推动政府职能转变、共享各系统数据资源、动态维护各专项规划提供重要平台。在明确规划刚性管控要素的前提下,建设全覆盖、全过程、全系统的规划信息综合应用平台,理顺管理机制和业务流程,明确建设目标和标准,实现各专项规划在空间布局、数据底版、技术标准、信息平台和管理机制等的统一^[3]。

(2) 指标体系是构建专项规划监测、评估、维护的重要载体。指标体系要与规划目标的分

解相衔接;应加强城市各系统存量设施与用地指标的分析;与国内外同类城市指标开展比较研究;明确指标体系的构成、关系、数据和适用范围;进行指标体系的运用与评价分析等。未来对城市指标类别、统计方法、管理模式和数据需求都会发生变化。因此,专项规划指标筛选按照有利于定位、定性、定量的要求,遵循“有导向、易获取、可比较、动态性、能监测”的原则,深化完善各专项规划的监测指标体系。

(3) 数据资源是专项规划从现状分析、综合评估、目标指标,到制定标准、方案比选和监测维护等工作的核心资源。一方面,各类专项规划编制可采集多维度、全方位的现状数据,对系统发展趋势进行量化预测,并对专项设施布局方案比选进行论证。另一方面,专项规划应建立从编制、实施、监测到评估和维护的全过程管理系统,需要开展多方数据资源合作开发,突破行政部门壁垒,实现跨部门、跨行业、跨地区的数据资源共享和业务协同,形成完善的大数据运用、公众参与、网络互动的技术基础保障。

3 上海市新一轮专项规划的技术引导

“上海2040”成果体系中的“分区指引、专项规划大纲”既承接城市总体发展战略的要求,又在规划技术和内容表达上兼顾“条块管理”的思路。加强空间统筹实现“多规合一”是未来专项规划转型的必由之路。上海市新一轮专项规划编制应加强综合性技术引导,落实总规要求、体现系统创新、聚焦上海特点、衔接相关规划,应对未来城市发展的不确定性,适应城市发展与规划建设的转型。

3.1 总体思路

按照“上海2040”的战略目标,具体落实各专业系统和专项设施布局要求,体现战略引领、突出结构控制、加强空间统筹、推进技术创新、明确标准制定和强化实施保障^[3]。

(1) 体现战略引领。应在自身专业领域具备超前的宏观视野,围绕上海“建设卓越的全球城市”目标,明确支撑2040年乃至更长期各系统发展的战略目标和规划导向。

(2) 突出结构控制。应明确对影响上海发展全局的基础性、结构性规划要素的控制要求,并进一步衔接指导下位规划和技术方案。

(3) 加强空间统筹。应注重空间资源统筹,强化与“网络化、多中心、组团式、集约型”空间结构的融合,促进产业、交通、生态、公共服务等设施布局融合,突出专项系统空间布局的重点、特色和创新。

(3) 推进技术创新。规划内涵上突破部门界线和行业壁垒,分类指导、分区布局、分级管控,加强各专项规划之间、专项规划与各区规划之间的衔接;技术手段上突出大数据运用、弹性应对和“多规衔接”。

(4) 明确标准制定。应结合上海高密度超大城市土地利用的实际,按照节约集约用地与空间管控要求,明确专项规划标准,合理引导专项用地紧凑布局与设施集约设置。

(5) 强化实施保障。应支撑“上海2040”成为社会各方行动的共同纲领、政府各项政策的整合平台,形成以实施机制、战略数据平台、动态跟踪与评估机制为核心的规划支撑体系,体现专项规划实施的全过程管理。

3.2 重点专项

重点聚焦产业发展、品质文化、综合交通、基础设施、生态环境等板块。

产业发展板块聚焦农业、工业与生产性服务业、服务业等专项规划;品质文化板块围绕住房、文化、教育、体育、卫生、养老、公共开放空间、旅游、历史文化名城保护、城市更新等专项规划;综合交通板块针对综合交通、对外交通、城市交通等专项规划;基础设施板块包括水务、电力、燃气、固废、邮政、综合防灾、智慧城市、河网水系和地下空间等专项规划;生态环境板块涉及环境保护和生态空间等专项规划。

3.3 核心内容指引

专项规划核心内容涉及现状评估、规划目标、战略导向、空间布局、配置标准、实施保障和数据支撑等。

3.3.1 现状评估

摸清上海市域范围内各专业系统和专项设施现状发展情况,总结发展规律,分析核心问题及原因,预判未来发展趋势和需求。

(1) 基本内容

客观评估专项设施总体规模、系统结构、空间布局的合理性,以及专项系统与城市其他系统之间的协调性,综合分析专项设施规划建设与管理的核心问题及原因;评估专项设施配置标准,重点分析其在节约集约用地、规划合理性等方面的问题;梳理专项设施规划、建设、管理全过程的实施机制和保障政策,提出存在的主要问题;结合各专业系统在全国、长三角、本市中的功能定位,对标国内外先进城市专项设施发展水平,预判发展诉求。

(2) 引导要求

研究在城市发展方式转型、规划建设用地总规模负增长、资源环境紧约束等多重挑战下,各专项设施在空间优化、功能完善、综合利用等方面的新要求;针对未来技术革命、城市变革的发展趋势对专业系统在发展导向、空间布局等方面的影响,研判各行业发展的新趋势;结合城乡统筹和区域一体化发展的要求,研究各专项设施涉及生态环境、综合交通、基础设施发展的新特征。

3.3.2 规划目标

深化“上海2040”确定的“创新之城、人文之城、生态之城”的目标,明确各专项领域的目标要求,在落实总规核心指标的基础上,充实专项规划编制与实施的操作性指标,突出专项规划的法定支撑性和拓展创新性。

(1) 基本内容

借鉴国际经验,结合上海城市发展特点,明确专项系统至2040年发展目标,创新专项规划理念;分解落实“上海2040”核心指标与策略,明确规划期内专项规划分阶段目标。

如:生态空间与环境规划的目标是:积极应对全球气候变化,促进生产生活方式向绿色、低碳、宜居转变;保障城市生态安全,锚固国土生态基本格局;加强环境保护和整治,改善城市环境品质,满足居民多元休闲需求^[4]。

(2) 引导要求

产业发展板块,构筑以科技创新与战略性新兴产业引领、现代服务业为主体、先进制造业为支撑的新型产业体系,注重高端服务业发展和产业能级提升。

品质文化板块,突出以人民为中心的理念,体现城市生活品质的需求和愿景,保护历史文化遗产,提升宜居环境质量,构建15分钟社区生活圈,建设国际文化大都市。

综合交通板块,突出区域一体化对内外交通的衔接要求,完善城乡综合交通体系,强调公共交通导向,引导城镇圈发展和空间优化,明确上海城乡不同区域的交通规划目标。

基础设施板块,从资源供给、环境保护及综合防灾等目标出发,优化给水、供电、燃气、环境保护、污水、固废处理处置、消防、防汛、民防、通信等规划目标与指标体系。

生态环境板块,对大气、水、土壤等环境污染治理和风险控制等领域,提出环境保护、生态建设战略目标和分级控制体系。

如:对生态空间建设引导要求,强调应保障城市生态安全,锚固国土生态基本格局,构建多层次、成网络、功能复合的生态空间体系;注重上海海洋、大气、水、土壤环境的改善,力争消除雾霾、水体黑臭等现象,提升城市的环境品质。生态空间规划指标建议^[4]见表1。

3.3.3 战略导向

落实“上海2040”要求,重点明确专业系统发展的总体思路,突出专项规划顶层设计和导向。

3.3.3.1 规划思路

(1) 基本内容

基于专项规划的功能定位、主要职能和专业特色,明确在城市发展及城市空间中的具体定位;重点针对专项领域发展的瓶颈问题,研究各专项设施发展的总体框架和实现目标的路径。

(2) 引导要求

产业发展板块,从长三角、国家乃至全球层面进行战略思考,聚焦科技创新中心的基地建设,充分考虑战略性新兴产业发展和不同类型产业融合发展的趋势,探索产业用地

表1 生态空间规划指标建议表

领域	指标名称	现状值 (2015年)	规划值 (2020年)	规划值 (2040年)
生态空间	生态用地占比 (%)	57.5	≥ 58.0	≥ 60.0
	森林覆盖率 (%)	15	≥ 18	≥ 25
	河湖水面率 (%)	9.77	≥ 10.10	≥ 10.50
	湿地面积 (km ²)	3 770	不减少	不减少
	人均公园绿地面积 (m ² /人)	7.6	≥ 8.5	15.0
	自然保护区面积 (km ²)	1 000	不减少	不减少
	骨干绿道总长度 (km)	203	1 000	≥ 2 000
	野生动植物重要栖息地总面积 (km ²)	192	不减少	不减少
	中心城公园绿地500 m半径覆盖率 (%)	约70	85	100
	近郊绿环、生态间隔带建设用地占比 (%)	44	< 40	< 20
	生态走廊建设用地占比 (%)	18	< 15	< 10
低碳发展与环境保护	细颗粒物 (PM _{2.5}) 年均浓度 (μg/m ³)	53	42左右	20左右
	新建公共建筑绿色建筑达标率 (%)	—	100	100
	水 (环境) 功能区达标率 (%)	53	78	100 (2030年)
	受污染耕地安全利用率 (%)	—	90	100
	污染地块安全利用率 (%)	—	90	100

资料来源:上海市城市规划设计研究院,上海市城市总体规划(2016—2040)之城市生态环境专题研究,2016。

“预留储备”和“混合发展”的战略导向。

品质文化板块,从区域视角研究服务长三角乃至全国的公共服务中心体系的构建,提升公共设施服务均等化水平;从民生视角研究提高市民生活品质,加强城市宜居性与吸引高端人才战略对策,提升市民生活幸福指数。

综合交通板块,探索城镇圈交通与空间协同布局的方式、方法,研究TOD引导城市空间发展的框架。明确各种交通运输方式在综合交通体系中的定位、分工及相互衔接,注重总体出行效率的提升。按照独立新城和节点城镇的定位,强化构建新城、新市镇的综合交通体系。

基础设施板块,提出城市可持续发展的水资源、能源利用和保护战略;明确建设“安全城市”的规划理念,形成城市综合防灾规划的总体要求、战略重点和规划策略。

如:“安全城市”是建设卓越的全球城市的必要条件,上海城市总体防护要求方面,要实施底线约束、内涵发展、弹性适应的发展模式;加强对重大危险源的规划管理;增强城市抗灾应变能力;完善卫生防疫和医疗急救网络;结合公共空间布局建设避难疏散场所;完善立体防灾交通网络;确保城市重要目标设施

的安全;加强生态安全和区域环境监管等^[5]。

生态环境板块,突出区域一体化、生态文明战略,夯实基本生态网络,提出全市生态网络空间的功能导向,以及生态培育、生态建设与生态保护的要求。

3.3.3.2 发展导向

(1) 基本内容

明确各专业系统的发展模式,以及规划期内专项设施的总量规模,统筹研究专项规划系统性布局、用地规模控制和标准制定的依据;明确对接长三角城市群产业、生态环境、公共服务设施、重大交通廊道、区域市政基础设施的空间发展导向;提出上海与近沪地区各专项设施优化原则和发展导向;明确各专项设施不同空间分区的发展思路。

(2) 引导要求

强调绿色低碳发展,根据土地、水资源和能源等承载力,探索专项设施的低冲击开发和有机更新的可持续发展模式;合理确定专项设施建设的规模和开发强度,研究多情景预测模式,考虑城市未来发展的不确定性,提升规划弹性,留有发展余地;探索专项融合发展和系统联动管理的途径,提升各专项设施在总量、规模上的统筹协调与有效衔接水平。

如:在专项融合发展和系统联动方面,上

海城市交通、市政等系统规划应当与产业发展、住房、历史文化保护等专项规划相衔接,道路网络、轨道交通站场、防汛、市政设施的设置应兼顾公共空间、防灾功能、风貌保护等要求。

3.3.4 空间布局

按照“专项融合、空间统筹”的要求,明确专项设施的结构体系和空间布局。

(1) 基本内容

区域层面注重长三角区域一体化发展中专项设施的衔接和协调,明确各专项系统与产业布局、生态网络、重大基础设施和交通走廊等的空间关系。

市域层面研究适应城市开发边界、生态保护红线、永久基本农田保护红线的约束条件,专项设施与公共中心在上海市域的结构体系;提出专业系统的空间布局方案;落实生态保护红线、永久基本农田保护红线、文化保护控制线、市政交通基础设施控制线、先进制造业基地控制线等。

针对城市特定发展区域,明确重大设施在区位、环境、交通、用地等方面的选址要求,提出近沪跨界区域专项设施共享的布局原则。

(2) 引导要求

产业发展板块,重点研究工业用地减量

化和转型,调整城市开发边界外低效工业用地;综合考虑创新功能、产业能级、环境影响和交通条件,优化创新功能集聚区与产业空间布局;控制城市发展储备用地,预留先进制造业发展空间。

品质文化板块,注重城镇圈公共服务设施布局,强化15分钟社区生活圈、新市镇和村庄的公共服务设施;加强文化设施与环境建设,提升城市软实力;结合城市更新,优化历史文化名城基本格局,保护历史风貌街区,拓展保护范围;优化宜居环境、公共空间、产城融合和住房结构。

综合交通板块,完善综合交通空间结构体系,深化城镇圈综合交通规划;预留预控重要交通廊道,强化铁路和轨道交通对城镇空间结构的支撑和引导;提高交通枢纽与人口分布、就业岗位的空间匹配性。

基础设施板块,加强城市基础设施体系的功能性、网络化,预留重要基础设施廊道和场站;明确市政设施区域共享、共建的范围与布局;研究体现“安全城市”、“智慧城市”目标的基础设施布局设想。

生态环境板块,完善基本生态网络空间结构,划定生态保护红线和其他生态空间;强化对重点生态功能区和生态环境敏感区域、生态脆弱区域的有效保护;优化长三角区域环境治理和生态功能布局。

如:上海明确构筑“双环、九廊、十区”多层次、成网络、功能复合的生态空间体系^[6](图2),中心城建设外环绿带和10条楔形绿地,主城区形成近郊绿环,以及顾村杨行、嘉定、沪宁铁路、吴淞江等16条生态间隔带,防止中心城进一步蔓延,宽度按照100 m以上控制。郊区围绕宝山、嘉定、青浦、黄浦江上游等10片生态保育区,形成嘉宝、嘉青、青松、黄浦江、大治河等9条市级生态走廊,宽度按1 000 m以上控制。

3.3.5 配置标准

以节约用地、集约建设为基本原则,综合平衡和协调各类专项设施,分类、分级制定设施配置标准。



图2 上海市域生态网络结构图

资料来源:上海市城市规划设计研究院,上海市城市总体规划(2016—2040)之城市生态环境专题研究,2016。

(1) 基本内容

确定各类各级设施配置标准,包括设施规模、服务范围、建设强度、服务水平等,并结合技术革新和行业发展,提出专项设施用地减量化要求;提出专项设施功能混合、兼容设置,以及在地上、地下空间复合利用的规划控制要求,包括用地类别、环境要求、交通条件等,确定各专项设施独立占地和非独立占地的设施类型和指标要求;明确专项设施存量用地更新的控制标准。

(2) 引导要求

倡导集约节约利用,重点开展设施用地

节约集约配置、空间复合化利用等规划标准研究;注重功能混合配置,鼓励有关联性的专项设施空间功能兼容,探索兼具控制与引导的用地标准;结合不同设施服务范围、服务人群需求,合理引导各类专项用地紧凑布局与设施高效集约设置;专项设施规划与建设倡导“空间留白”,防止重复配置和盲目建设。

3.3.6 实施保障

明确专项规划实施行动计划,制订实施政策,提出相应的保障机制。

3.3.6.1 行动计划

明确行动规划大纲,统筹安排至2040年专

表2 专项规划成果中规划图分类表

规划图分类	表达内容
战略导向类	专项系统战略导向相关示意, 明确开发性、结构性、保护性等要素
空间布局类	底线控制相关示意, 强调各类控制线和设施统筹要求等内容
行动规划类	明确专项规划分期实施范围、重点设施等

资料来源: 作者自制。

项设施分阶段发展区域、发展规模和重点项目; 提出5年近期建设规划, 明确规划实施任务、步骤和时序; 制定1—3年行动计划, 确定控制和引导近期建设项目的原则和措施。

3.3.6.2 实施政策

(1) 基本内容

制定空间管控政策, 加强分区调控与分类指导, 明确各类专项设施在市域不同空间实施政策和路径, 提出差异化空间管控政策; 从实施性、操作性层面, 形成规划建设与管理配套措施, 研究通过政策、法规落实专项规划的策略; 确定专项规划实施的动态监测、反馈机制和规划滚动调整机制。

(2) 引导要求

按照统筹空间、优化布局、有利管控的要求, 制定实施政策保障措施、空间管控机制等; 从区域、市域等不同管理层级, 针对涉及产业、生态、交通等重大公共政策, 探索联动协调机制和实施保障措施, 涵盖管理机构设置、管理职责分工、管理流程设计、资金保障等; 探索地上和地下空间各类专项设施的复合利用和联动开发, 推动空间复合利用统一规划、同步建设和协同管理, 提高专项规划在不同情境下的执行力和适应性。

3.3.7 数据支撑

3.3.7.1 指标体系

提出战略性、布局类、绩效型等专项规划指标体系, 充分发挥其对规划建设全过程的控制和引导作用, 提高指标的可执行、可评价性。

3.3.7.2 专项数据

梳理专项规划相关的现状、规划数据等核心数据, 构建各专项系统数据框架, 提炼相关要素纳入上海市城乡发展战略数据平台, 统一维护与管理。

明确入库数据清单。结合专业系统和专项

设施的特点和需求, 明确数据入库的现状与规划数据的类别、格式等, 提出能集中反映专项发展导向、契合城市发展策略的监测指标。

明确动态维护机制。明确监测指标的定期动态维护程序、机制等, 为各阶段的行动计划、建设管理提供支撑。

3.4 成果要求

专项规划编制一般可分前期研究、规划纲要和规划成果3个阶段。

前期研究重点是现状评估和提出规划主要思路, 突出问题导向, 要求现状资料详实、基础数据扎实、评估分析透彻、找准核心问题; 研究提出专项设施发展的总体思路。专项规划纲要重点是专项规划的战略目标、布局意向和实施策略。专项规划成果重点是明确至2040年发展导向和系统规划方案, 如专项规划的设施布局、规划标准、实施政策和保障机制等。专项规划成果包括规划文本、图件、规划说明书、基础资料汇编和数据库。其中规划图可分类表达 (表2)。

4 结语

上海市专项规划转型势在必行。专项规划应突破单一系统或工程性思维, 综合考虑各系统的交互性以及和城市空间的衔接, 承载落实超大城市转型发展的系统化任务。

应重构总体规划与专项规划的关系, 围绕城市目标进行专项规划的编制, 总体规划需要专项规划支撑, 更需要专项规划来深化落实; 专项规划是实施总体规划和促进城市转型的关键, 并需根据“上海2040”和各区总体规划目标编制区级专项规划; 总体规划应加强对专项规划的有效指导, 分清事权和层次。

应预判城市重要系统和专项领域的发展趋势, 注重专项规划编制思路、方法、技术与成果

方面的创新。针对超大城市的特点做好顶层设计, 在建立测绘基准、规划底图、技术方法、标准规范、工作机制等方面勇于尝试, 通过专项规划编制方法创新, 积极探索“多规合一”的实施途径。

参考文献 References

- [1] 中国工程咨询协会. 发展规划咨询理论方法和实践[M]. 北京: 中国计划出版社, 2014: 135. China Engineering Consulting Association. Development planning consulting theory method and practice[M]. Beijing: China Planning Press, 2014: 135.
- [2] 上海市城市规划设计研究院. 上海市城市总体规划 (1999—2020年) 实施评估报告[R]. 2016. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai Master Plan (1999—2020) Implementation Assessment Report[R]. 2016.
- [3] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室. 上海市新一轮城市总体规划编制工作方案[R]. 2014. Leading Group Office of Shanghai Master Plan. Work program of Shanghai new master plan[R]. 2014.
- [4] 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)》文本图集 (草案公示版) [EB/OL]. (2016-08-22) [2017-05-27]. www.supdri.com/2040/public/ebook02/. Leading Group Office of Shanghai Master Plan. 'Shanghai Master Plan (2016-2040)' text and atlas (publicity draft) [EB/OL]. (2016-08-22) [2017.5.27]. www.supdri.com/2040/public/ebook02/.
- [5] 上海市城市规划设计研究院. 上海市城市安全战略规划研究报告[R]. 2007. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai urban safety strategic planning research report[R]. 2007.
- [6] 上海市城市规划设计研究院. 上海市城市总体规划 (2016—2040) 之城市生态环境专题研究[R]. 2016. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Urban ecological environment special study of Shanghai 2040[R]. 2016.