

约束传导：“上海2040”分区指引编制技术方法探索

Constrained Conduction: Exploration of Technical Method for District Guidelines of 'Shanghai 2040'

郑德高 孙娟 葛春晖 张振广 张晓芾 张一凡 马璇

ZHENG Degao, SUN Juan, GE Chunhui, ZHANG Zhenguang, ZHANG Xiaofei, ZHANG Yifan, MA Xuan

摘要 现阶段大城市总体规划面临规划与实施脱节的困境,“上海2040”率先探索“分区指引”编制改革,从分区维度构建总规管控体系,传导全市总规核心内容,以保障总规的可操作性和可实施性。传统分区指引往往形式认同大于实施效用。新时期,分区指引应成为面向实施的政策性文件、面向规划的技术性指引、面向体系的协商性平台。以“任务书”为形式体现法定地位;以“行政区”为边界对应行政事权;以“刚性管控”为核心保障传导效率;以“一文一表一图”为体例精简指引表达;以“事权边界”为准绳明确指引深度;以“动态协商”为机制衔接总体规划和分区规划。

Abstract Comprehensive planning of mega-cities is now facing the plight of planning and implementation. 'Shanghai 2040' is the first to explore the reform of 'district guidelines', framing control system from district dimension and conducting core regulation to ensure the operability and enforceability of comprehensive plan. Traditional district guidelines are often lack of practical effects. In new era, it should be the policy document for the implementation, the technical guidelines for planning and the negotiation platform of planning system, which includes strategies such as 'task book', 'administrative area', 'rigid control', 'one sentence, one table, one diagram' and 'dynamic negotiation'.

关键词 上海2040 | 分区指引 | 约束传导

Keywords Shanghai 2040 | District guidelines | Constrained conduction

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0038-08 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

郑德高

中国城市规划设计研究院

副总规划师,上海分院院长,教授级高级规划师,

博士研究生

孙娟

中国城市规划设计研究院上海分院

副院长,高级城市规划师,硕士

葛春晖

中国城市规划设计研究院上海分院

一所所长,城市规划师,硕士

张振广

中国城市规划设计研究院上海分院

城市规划师,硕士

张晓芾

中国城市规划设计研究院上海分院

城市规划师,硕士

张一凡

中国城市规划设计研究院上海分院

城市规划师,硕士

马璇

中国城市规划设计研究院上海分院

研究室主任,城市规划师,硕士

0 引言

总体规划是我国法定规划编制体系中的核心组成部分,然而传统的总体规划编制和成果形式越来越难以适应大城市的发展需求。看似全面、科学、可实施的法定规划,在实际规划实施和管理过程中往往不能实现其初衷^[1],加快总规改革的呼声日益高涨,对其作用、内容、形式等多方面的探索与建议层出不穷。改革和创新的方向大致分为两类,一是强调总规的“减负”与“瘦身”,二是强化总规的全域管控和结构引导。向上关注战略性、结构性、政策性,解决核心问题;向下关注落实性、衔接性、操作性,指引下位规划。总体规划如何实施,如何有效推动管控的约束传导,成为改革与探索的重要着力

点。2016年10月31日国务院法制办公布的《城市总体规划编制审批管理办法(征求意见稿)》明确提出,特大城市、超大城市的城市空间布局可采用空间结构、分区指引和底线控制的形式表达,支持分区指引作为总规减负和落实管控的重要抓手。

1 传统总体规划分区指引的类型与困境

顾名思义,“分区指引”是以分区为单元的规划指引,是政府主管部门制定的关于城市发展和城市规划的政策要求和建议,是具有直接指导意义的规划策略及技术性指引^[3]。在既有的实践探索中,分区指引的作用体现在强化总体规划与下位规划之间的衔接。



图1 上海市城市总体规划（1999—2020）分区结构示意图
资料来源：上海市城市总体规划（1999—2020）。



图2 2008年大伦敦规划5大次区域分区图
资料来源：GLA. Greater London Authority. 100032379 (2008)。



图3 北京城市总体规划（2004—2020）次区域结构示意图
资料来源：北京城市总体规划（2004—2020）。

我国分区指引的“前身”可以理解为传统的分区规划。2008年《城乡规划法》明确取消对分区规划的法定性要求。然而对于特大城市

表1 北京城市总体规划（2004—2020）中对于东部次区域的规划引导

指引方面	指引内容
目标定位	城市未来重点发展的地区，也是北京面向区域，联系天津、河北等省市的重要地区
发展任务	承接中心城人口、职能疏解和新的产业集聚，建设首都国际交往服务的重要外事活动基地
主导产业	以高新技术产业、现代制造业为主的第二产业，开发旅游休闲、会议培训和生态农业
空间策略	以综合交通运输走廊（公共交通走廊）为引导，整体联动、高密度集约发展模式，与生态环境充分协调

资料来源：北京城市总体规划（2004—2020）。

而言，总体规划和详细规划两级的编制体系，不太适应特大城市的规划与管理体制，因此各特大城市在编制总体规划的同时，纷纷增加分区指引的部分与内容。但由于分区指引（分区规划）并不是法定要求的编制内容，因此，大多数的分区指引都成为了总体规划中“一个不被重视的部分”，“一个笔墨较少的部分”。

1.1 传统分区指引的形式分类

总结国内外诸如伦敦、巴黎、北京、上海、深圳等特大城市的总规分区指引，根据指引对象的差异大致可以分为两种类型，即以中心城分区为对象的分区指引和以次区域为对象的分区指引。

(1) 中心城分区指引

中心城分区指引主要以深圳、上海等国内众多大城市上一轮城市总体规划编制探索为代表，指引对象主要为建设用地集中连绵的中心城，指引内容主要集中在范围、规模、功能和设施布局等方面。如《深圳市城市总体规划（1995—2010）》将中心城划为南山组团、中心组团及东部组团3大片区编写分区指引内容，针对每个分区围绕范围、规模和功能进行详细指引；《上海市城市总体规划（1999—2020）》将中心城划分为中央分区、南分区、西分区、北分区、东南分区、东北分区6个分区，围绕范围、功能、规模、基础设施、地下空间等多项内容编制中心城分区规划，指引下位规划编制及中心城建设行为（图1）。

(2) 次区域分区指引

次区域分区指引主要以伦敦、巴黎等国际城市为代表，将全域空间划分为若干个多个行政区联合的次区域，进行全域指引。伦敦分区指

引将32个行政区划分成5个次区域（图2），明确次区域战略任务、发展原则、发展目标、功能导向等政策要求，以及建设品质、交通系统、重点地区等建设要求。巴黎分区指引将整个大巴黎地区划分为14个功能分区，从总体目标、总体战略两大政策要求，经济、交通、住房、环境4大系统支撑进行指引^①。

国内部分特大城市也进行了以次区域为对象的分区指引探索。《北京城市总体规划（2004—2020）》根据区域的现状发展特征、资源禀赋及生态环境承载能力，划定打破行政区划的4大功能性分区，分别为中心城次区域、东部次区域、西部次区域和山区次区域，围绕目标定位、发展任务、主导产业、发展策略进行指引（图3，表1）。

1.2 共同的编制困境：形式认同大于实施效用

我国的分区指引目前都面临形式认同大于实施效用的窘境，传统大城市总规分区指引无法有效地进行约束传导，指导实施。主要原因集中在缺少法律地位，指引形式不定；指引主体模糊，缺少责权对应；指引框架大而全，缺少对刚性管控的关注；指引深度机械，缺少明确的实施导向等4个方面。

(1) 指引地位：缺少明确法律地位，形式不定作为借鉴国外规划体系的“舶来品”，分区指引并不在现行的《城乡规划法》规定的城乡规划体系中，也不具备明确的法定地位。

由于没有统一的国家要求和标准，在“按需编制”的原则下，分区指引的结构和内容均有较大的灵活性，往往作为总体规划文本中的一章或一节，出现在不同的位置。例如，北京总

注释 ① 资料来源：<http://fr.wikipedia.org/wiki/Paris>。

表2 分区指引在北京总体规划（2004—2020）和深圳总体规划（2010—2020）中所处章节位置

北京市城市总体规划（2004—2020）章节目录	深圳市城市总体规划（2004—2020）章节目录
第一章 总则	总则
第二章 城市性质、发展目标与策略	第一部分 城市性质与规模
第三章 城市规模	第一章 城市性质与发展目标
第四章 城市空间布局与城乡协调发展	第二章 城市规模
第一节 城市空间布局	第二部分 城市政策发展指引
第二节 次区域的划分与发展策略	第三章 区域协调政策
第三节 城乡统筹与村镇建设	第四章 经济转型政策
第五章 新城发展	第五章 社会和谐政策
第六章 中心城调整优化	第六章 生态保护政策
第一节 规模与结构	第三部分 城市空间发展与结构布局
第二节 目标与原则	第七章 土地综合利用与四区划定
第三节 调整优化	第八章 城市空间结构
第四节 地下空间利用	第九章 城市更新
第七章 历史文化名城保护	第十章 城市建设密度分区
第八章 产业发展与布局引导	第十一章 地下空间开发利用
第九章 社会事业发展及公共服务设施	第十二章 总体城市设计
第十章 生态环境建设与保护	第十三章 五线划定与管制
第一节 原则与目标	第四部分 城市经济文化社会环境支撑体系
第二节 建设限制分区	第十四章 产业发展与布局
第三节 综合生态	第十五章 住房与居住用地布局
第四节 环境污染防治	第十六章 社会事业发展与公共设施布局
第十一章 资源节约、保护与利用	第十七章 产业发展与布局
第一节 土地资源	第十八章 城市文化与遗产保护
第二节 水资源	第十九章 城市生态建设与绿地系统规划
第三节 能源	第二十章 海洋安全保护与利用
第十二章 市政基础设施	第五部分 城市基础设施支撑体系
第十三章 综合交通体系	第二十一章 综合交通设施
第十四章 城市综合防灾减灾	第二十二章 市政基础设施
第十五章 近期发展与建设	第二十三章 城市公共安全与综合防灾减灾
第十六章 规划实施	第六部分 规划实施政策支撑体系
	第二十四章 特别政策地区
	第二十五章 分阶段实施指引
	第二十六章 近期建设规划
	第二十七章 分区发展指引
	第二十八章 规划实施保障政策与措施
	附则

资料来源:作者自制。

表3 北京城市总体规划（2004—2020）和深圳市城市总体规划（2010—2020）次区域与行政区对应关系位置

城市	总体规划分区	行政区
北京	中心城次区域	东城、西城、朝阳、海淀（部分）、丰台（部分）、石景山（部分）、昌平回龙观地区
	东部次区域	通州、顺义、大兴（部分）、怀柔（部分）、密云（部分）、平谷（部分）
	西部次区域	大兴（部分）、房山（部分）、丰台（部分）、门头沟（部分）、海淀（部分）、昌平（部分）、延庆（部分）、石景山（部分）
	山区次区域	怀柔（部分）、密云（部分）、昌平（部分）、门头沟（部分）、房山（部分）、延庆（部分）
深圳	中心城区分区	南山区、福田区、罗湖区
	西部滨海分区	宝安区、光明新区
	中部分区	龙华区、龙岗区（部分）
	东部滨海分区	坪山区、龙岗区（部分）、盐田区、大鹏新区

资料来源:作者自制。

体规划（2004—2020）将分区指引纳入第四章第二节“次区域的划分与发展策略”中；而

深圳总体规划（2010—2020）则将分区指引纳入“规划实施政策支撑体系”的部分单独

形成第二十七章“分区发展指引”来进行阐述（表2）。

(2) 指引范围:功能主导的次区域,主体模糊

从指引范围来看,早期分区指引主要是针对中心城而言的,难以应对大城市建设用地主要是在郊区快速拓展的特征,导致外围地区始终缺乏自上而下的指引和管控。如《上海市城市总体规划（1999—2020）》分区指引更关注中心城,但1997年至2010年间建设用地增长,78.5%集中在中心城以外的各区县。因此,上海此轮总体规划对绝大部分用地增长缺少全市层面的整体管控和引导。

之后一些城市编制的分区指引是为衔接城市总规和分区规划而存在的,其指引范围与分区规划的范围相一致,往往按照地理特征或功能特征进行划分,继而针对各自不同的特点进行指引。如北京城市总体规划（2004—2020）中划分的中心城、东部、西部、山区4个次区域;深圳市城市总体规划（2010—2020）中划分的5个次区域,均不能与行政实施主体形成明确的空间对应关系（表3）。

传统的分区划分方法与行政区不衔接,指引对象和实施主体之间的错位,不利于指引内容的无缝传导。如北京东部次区域涉及6个行政区,西部次区域涉及6个行政区,山区次区域涉及7个行政区,次区域分区指引中没有和各区总体规划一一对应的指引要求（图4）。从行政体系来看,实施主体不明确,下位没有明确的规划实施主体与之相对应。因此,部分刚性指引内容在以行政区作为实施主体的背景下约束力大打折扣。落实到实施主体各行政区时需跨区统筹,在具体实施过程中往往会出现对分区指引进行再解读、再分解、再提取甚至再博弈,导致分区指引的弹性大于刚性、引导大于约束。

(3) 指引框架:照搬总规内容框架,刚弹失当

传统分区指引通常采用总规的内容框架,通过阐述定位与策略、功能与产业、发展规模、系统规划等内容形成相互平行的逻辑框架,可以理解成一种“分拆版”的总体规划或“纲要版”的分区规划。分区指引仅是将总规中核心的部分进行了提取,加以分解与阐述。此外,分



图4 北京城市总体规划(2004—2020)中行政区与次区域的边界及规划体系对应关系图
资料来源:作者根据北京城市总体规划(2004—2020)相关图纸绘制。

区指引的成果主要表现为文本表述,而对于以空间作为核心抓手的城乡规划而言,显然缺乏必要的图纸来进行空间指引(表4)。

指引框架缺乏对刚性与弹性内容的清晰界定,加之指引范围与实施主体之间的不对应,导致对下位规划的落实情况也很难加以约束。除原则性的功能、产业、策略之外,发展规模、生态安全、重大设施等方面亟需明确的约束性指引。例如,深圳市城市总体规划(2010—2020)中对西部滨海分区规模的指引为“常住人口300万,城市建设用地279平方公里”,但在对应的下位规划中,合计规划常住人口400万,城市建设用地397 km²,显然由于对刚性管控和弹性指引的规定不明确,导致未能达到理想的约束传导效果。

(4) 指引深度:总规内容机械分解,导向不明

在具体的指引深度和技术方法上,传统的分区指引显得思考不足,在技术方法上仅仅依靠机械分解,在规划导向上也缺乏对市、区不同立场和要求的整体把握。一方面,单纯拆解性的“分而治之”能否真正达到指引所需要的深度令人质疑;另一方面,无导向性的“平铺直叙”能否真正地达成各方共识也有待商榷。

2 新一轮总体规划分区指引的再认识

2.1 编制意义再认识

表4 总体规划框架概略和分区指引框架概略的对比

城市	总体规划核心内容	分区指引核心内容
北京	性质目标策略、城市规模、空间布局、城乡统筹、新城发展、中心城优化、历史文化、产业、公共服务、生态环境、综合交通、市政安全	功能定位、发展策略、产业布局
深圳	性质与规模、发展政策、空间结构与布局、经济社会文化环境支撑体系、市政基础设施支撑体系	发展策略、功能定位、人口规模、用地规模、住房发展

资料来源:作者自制。

(1) 内容减负:支撑总规改革

“上海2040”顺应总规减负的要求,探索形成“1+3”的成果体系。“1”为《上海市城市总体规划(2016—2040)报告》,内容涵盖规划文本、说明、图集、表格、专栏等,是强化战略性层面指导城市空间发展的纲领性文件,更多面向中央事权和市级事权;“3”分别为分区指引、专项规划大纲和行动规划大纲,是在实施性层面从分区、系统、时序维度构建管控体系,是“上海2040”向下落实的重要抓手,更多的是面向区级事权和部门事权。“1+3”的成果体系在为总体规划减负的同时,保障总体规划的可操作性和可实施性。

(2) 约束传导:面向编制体系

“上海2040”分区指引关注总体规划与下位规划之间的约束传导,发挥规划体系中“传力杠杆”的作用,引导和落实全市总规的刚性管控,明确提出各分区对全市总规约束传导的落实方针,确保全市总规与下位规划间的无缝衔接。协助构建“总体层次+单元层次+详规层次”的规划体系,完善分层管理、分类指导的规划编制体系。

(3) 实施导向:面向规划建设

依托分区指引强化总规的实施导向,通过实施导向的政策性文件,将全市总规的核心理念、刚性管控要求向下无缝传导;增加对各区规划的市级层面的政策指引,通过政策指引衔接区级决策管理与具体的城市建设,保障“上海2040”的可实施性。

2.2 指引内涵再认识

(1) 面向实施的政策性文件

在当前总规改革背景下,大城市总体规划

的分区指引重点探索战略引领主导下的总体规划如何实施,强化对下位规划编制与建设的刚性管控,是具有直接指导意义的政策性文件。既要具备国外规划指引所具有的政策性约束特征,也要具备国内规划指引面向规划实施的操作性约束特征^[3]。

(2) 面向规划的技术性要求

分区指引还具备技术性属性,重在指引下位规划的编制。因此,分区指引需要明确下位规划编制的技术性要点,从技术层面统筹总体规划刚性管控的落实,明确下位规划编制的技术要求及需要进一步深化或补充的内容,并对特定类型或特定地区的规划提出要求和建议^[3]。

(3) 面向体系的协商性平台

大城市总体规划的分区指引应更加强化管控内容在城乡规划体系间的传导^[4],更应发挥面向规划体系的协商性平台作用,为各分区规划搭建衔接全市层面总体规划的对接平台。强化自上而下的约束传导,形成自下而上的反馈机制,保障“上海2040”的指导性与实施性。

3 “上海2040”分区指引编制技术方法创新初探

3.1 约束模式:以“任务书”的形式提高法定地位

(1) 强化模式:分区规划“任务书”

作为向上承接全市总规、向下指引分区规划的技术性文件,承上启下的特性赋予分区指引作为分区规划“任务书”的职责。因此,约束模式上力求精简、明了,便于规划编制人员和管理部门使用,作为指导编制分区规划的“操作性技术手册”,明确各分区的战略任务、必须落实和延续的内容、必须遵循的原则,以“任务书”

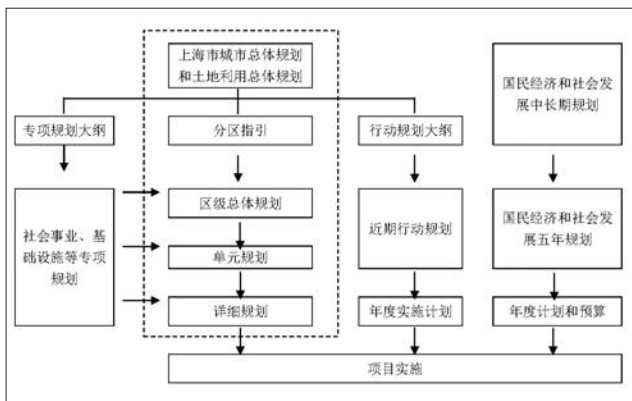


图5 分区指引在规划体系中的地位
资料来源：上海市城市总体规划（2016—2040年）（送审稿）。



图6 上海分区类型划分图
资料来源：“上海2040”分区指引（送审稿）。

的形式强化对总体规划核心内容的约束传导。

(2) 优化体系：独立的法定技术文件

本次探索将分区指引作为独立的规划成果，凸显其地位和作用。从区级行政事权的角度出发，将分区指引作为衔接城市总体规划和分区规划的独立法定技术文件，从分区维度构建总体规划的管控体系，作为落实全市总规要求、指引分区规划的法定依据，完善规划编制体系的同时，强化“上海2040”对于分区发展的引导和管控（图5）。

3.2 约束主体：以“行政区”为边界对应规划事权

在上海“两级政府、三级管理”的体制下，区政府拥有较大的规划管理权与建设开发权，因此，本轮分区指引最终构建了全域按行政区进行分区指引的方式，对应行政区的规划和管辖事权，有利于形成垂直型、一以贯之的传导方式，便于分区指引的操作与实施（图6）。

3.3 约束框架：以“刚性管控”为核心保障传导效率

传统分区指引往往以战略指引和系统指引为主。“上海2040”分区指引结合强管控、重落实的原则，综合考虑上海“底线约束、内涵发展、弹性适应”的发展模式转型，将指引框架从传统的“战略+系统”调整为“战略引导、刚性管控、系统指引”3个维度12项要素的基本框架。

指引框架转变重点体现在3个方面：其一是

强化刚性管控维度，厘清全市总规中应落实的刚性管控内容，明确“刚性管控在先，战略引领在后，系统指引为支撑”的逻辑框架，保障约束传导的效率；其二是凸显战略引领的方向性，转变“结论式”论述为“问题式、任务型”引领，保障目标传导的有效性；其三是厘清中心城区和外围各区的管控要素的差异性，明确内外有别的指引要素，保障约束传导的精准性。

(1) 强化刚性管控的重要性

厘清“上海2040”分区指引“刚性管控”的主要内容，包括人口规模、生态底线、用地底线、历史文化4个方面。一方面强化对“上海2040”人口、土地、生态、安全4类底线的约束传导，一方面落实生态保护控制线、永久基本农田、城市开发边界、文化保护控制线4条空间管控线的刚性传导。

从量控、线控、指标控制3个方面，强化对全市总规刚性管控的约束传导。其中，“量控视角”明确人口规模、基本农田保护任务、耕地保有量、建设用地总规模等规模式管控内容；“线控视角”明确对一二类生态空间和文化保护控制线的严格管控、对三四类生态空间和城市开发边界范围的布局引导等范围式管控内容；“指标控制视角”明确人口密度、人均公共绿地、用地结构调整方向等目标式管控内容。

(2) 凸显战略引领的方向性

“战略引导”维度，在综合判断各区在全市总体发展目标中的所应承担的责任后，结合各区在新发展时期和发展模式下面临的实际问题进

行梳理和提炼，将结论式的指引转化为问题式、重点式、方向性指引。主要包括各区发展必须面对的核心问题和编制分区规划必须解决的战略任务，指引分区发展目标与发展战略。

具体而言，各区核心问题和战略任务的梳理是从市级战略及各区统筹的角度出发，如遴选出现状工业用地比例较高的杨浦、徐汇、普陀3区，强调对工业用地腾退、功能转型置换的战略关注；遴选出现状人口密度超过3万人/km²的虹口、黄浦、静安3区，强调对人口疏解和分布调整的战略关注等。

(3) 厘清内外有别的差异性

考虑到中心城区和外围各区面积大小、涉及内容、典型特征、发展阶段的差异性，本轮分区指引构建了针对中心城各区和外围各区差异化、精细化的指引框架，保障落实总体规划的约束传导。

内外有别的指引框架主要体现在12项管控要素的差异性。战略引导维度中空间格局的指引方面，外围各区关注城乡体系、中心体系、城镇圈^②等结构性要素指引，中心城区则关注空间板块发展要求的指引。刚性管控维度中的人口方面，外围各区关注人口规模的控制，中心城区关注人口调控；用地方面，外围各区更加关注用地规模、开发边界的管控与约束、战略留白地区等增量引导的指引，中心城区更加关注开发行为的控制、用地结构的优化与调整等存量管控的指引；系统指引方面，中心城区关注公共空间网络和城市风貌特色的指引，而外围各区关注生态环境和城乡风貌特色的指引（图7）。

3.4 约束成果：以“一文一表一图”引领指引方式

成果体系借鉴总体规划改革“五个一”的思路^③，明确了“一文一表一图”的指引方式。分别为分区指引文本、分区指标表和分区指引图。在传统分区指引以文字为基础的基础上，一方面强化约束性指标表的构建，凸显刚性管控；另一方面增加指引内容的图示表达，强化空间传导。

首先强化约束传导，建立分区指引的指标

注释 ② 城镇圈特指上海市总体规划提出的统筹郊区各乡镇发展的城乡综合单元，一般包含几个邻近的乡镇，主要依托城镇圈发展战略，实现郊区地区的城乡统筹发展，作为空间组织和资源配置的基本单元，优化外围地区的空间结构。

③ 改革城市总体规划编制、审批和实施监督制度，围绕“一张图、一张表、一报告、一公开、一督察”在城市总体规划编制、审查审批、批后监管3个环节上精准发力，形成“五个一”的规划制度和相应的管理机制。

体系。一方面,重点落实“上海2040”刚性管控内容的指标要求;另一方面,作为分区规划编制和各区规划建设活动监督、监测、评估的重要参照。分区指引指标体系的构建强调延续性,从全市总规的120余项指标^④中基于针对性和分解性^⑤两大原则进行筛选^⑥,最终形成了18项分区指引指标体系,约束性指标13项,预期性指标5项,保障约束传导的可实施性。考虑到中心城区和外围各区涉及到的发展阶段和管控要素的差异性,所需管控指标也不尽相同,形成中心城各区11项指标项,郊区各区17项指标项的差异化指标体系^⑦(表5)。

其次增加指引内容的图示表达,强化空间管控内容的传导,保障约束传导的准确性。郊区因面积大,涉及指引要素多,采用3张图对应3大维度的表达方式,分别为战略引导、底线指引、系统指引3张指引图;中心城各区力求精简采用归并为一张图的表达方式,即分区指引图(图8)。

3.5 约束深度:以“事权边界”为准绳明确指引深度

分区指引的深度既不可以过深,越俎代庖替代分区规划;也不能过浅,仅是全市总规的机械分解。因此,需要以两级规划事权边界为准绳,找寻平衡点,自上而下分析全市总规编制深度和技术要求,自下而上解析分区规划编制技术要点,梳理确定分区指引的内容深度。约束深度需要考量3个方面,分别为传导全市总规核心理念,建立约束分区规划的技术准则,形成管控分区规划编制的法定规章。

(1) 理念维度:传导全市总规的核心理念

为利于各区更好地理解 and 落实全市总规,分区指引编制应传导全市总规的核心理念和要求。其一是全市总规的纲领性要求,如严格落实中央严格控制超大城市人口规模的要求^⑧,实现人口规模“零增长”,这一理念细化至不同分区为中心城区应严控人口总量和住宅用地,推动人口疏解和人口结构调控,郊区新城应在总量锁定的基础上强化人口集聚,合理调控人口增长与住宅供给的关系,提升人口密度、岗位密度

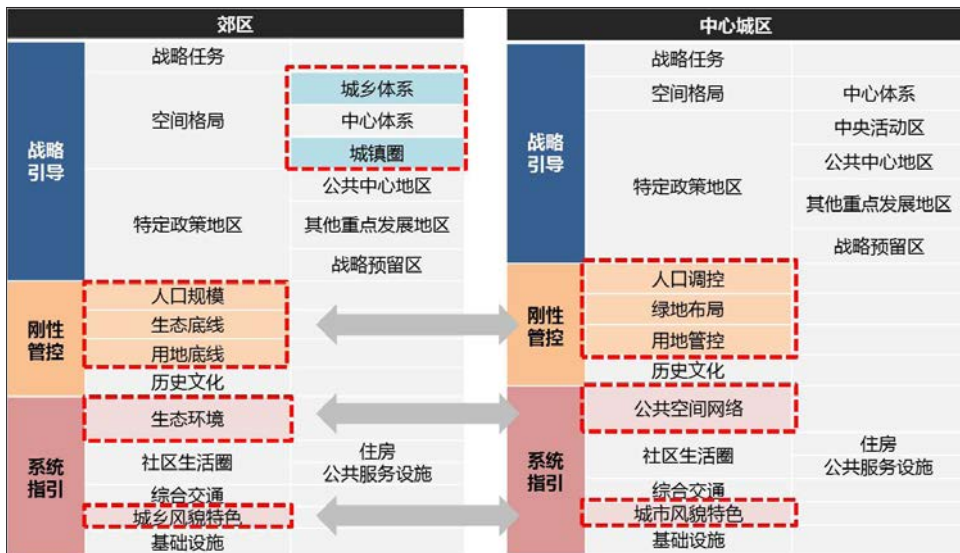


图7 中心城各区和外围各区指引框架和要素的差异性
资料来源:作者自绘。

表5 分区指引指标体系表

序号	指标	单位	适用范围	定义
1	常住人口规模	万人	各区	市域内居住半年以上的人口总数
2	建设用地总规模	km ²	各区	规划范围内全口径建设用地总面积
3	永久基本农田保护任务	万亩	郊区	依据土地利用总体规划,国家层面确定的上海不得占用的耕地面积保护任务
4	耕地保有量	万亩	郊区	市域陆域范围内耕地总量
5	生态空间面积	km ²	各区	保障城市生态安全、提升环境品质的所有用地的总称,包含绿地、林地、园地、耕地、湿地、水域等用地类型
6	战略留白空间规模	km ²	郊区	在城市开发边界内为长远发展预留的规划建设用地面积
7	人均公园绿地面积	m ² /人	各区	公园绿地面积和常住人口总量的比值
8	森林覆盖率	%	郊区	森林面积占土地面积的百分比,森林面积包括郁闭度0.20以上的乔木林地面积和竹林地面积、国家特别规定的灌木林地面积
9	河湖水面率	%	各区	全市河道、湖泊常水位的水体面积和全市陆域总面积的比值
10	生态、生活岸线占比	%	各区	骨干河道岸线中生态生活部分占岸线总长度的比重
11	骨干绿道总长度	km	各区	沿着河湖水系等自然走廊,或是风景道路等人工走廊所建立的重要大型线性开敞空间的长度
12	400 m ² 以上绿地、广场等公共开放空间5 min步行可达覆盖率	%	各区	公共开放空间的5 min步行可达覆盖面积和城市开发边界内建成区总面积的比值,公共开放空间为面积不少于400 m、宽度不少于8 m,以硬地为主并配备必要的活动设施,可供市民活动使用的绿地和广场,既包括有独立用地的绿地和广场,也包括其他类型用地中可提供市民公共使用的开放空间
13	轨道交通站点600 m用地覆盖率	%	郊区	轨道交通站点600 m用地覆盖主城区、新城、中心镇镇区的比例
14	应急避难场所人均避难面积	m ² /人	各区	应急避难场所面积和全市常住人口总量的比值

资料来源:“上海2040”分区指引。

注释 ④ 全市总规指标涉及上海市城市总体规划核心指标30项,以及上海市城市总体规划实施监测指标97项(含核心指标)。
 ⑤ 针对性即指对各区具有约束意义的指标项,且各区指标数值应有所差异;分解性即指有条件分解到各区、可以反映核心理念的控制性指标。
 ⑥ 基于针对性和分解性进行指标筛选,首先剔除不应进行刚性管控的目标型指标项,主要指市场主导的产业型指标、行为主导的主观型指标和重在年度监测的体征型指标,如地区生产总值、三次产业结构、公众对城市风貌景观满意度等;其次剔除不具备分解意义的全市统筹型指标和各区数值一致的建设标准型指标,如PM2.5年均浓度、碳排放总量较峰值降低率等。
 ⑦ 永久基本农田保护任务、耕地保有量、战略留白空间规模、森林覆盖率、城市开发边界内轨道交通站点600 m覆盖用地面积的比例等5项指标为外围各区的指引指标。10项指引指标为中心城区和外围各区共同的指标项。其中战略留白空间规模为郊区及中心城部分区指标项。
 ⑧ 至2020年常住人口控制在2 500万人以内,并以2 500万人左右的规模作为2040年常住人口调控目标。

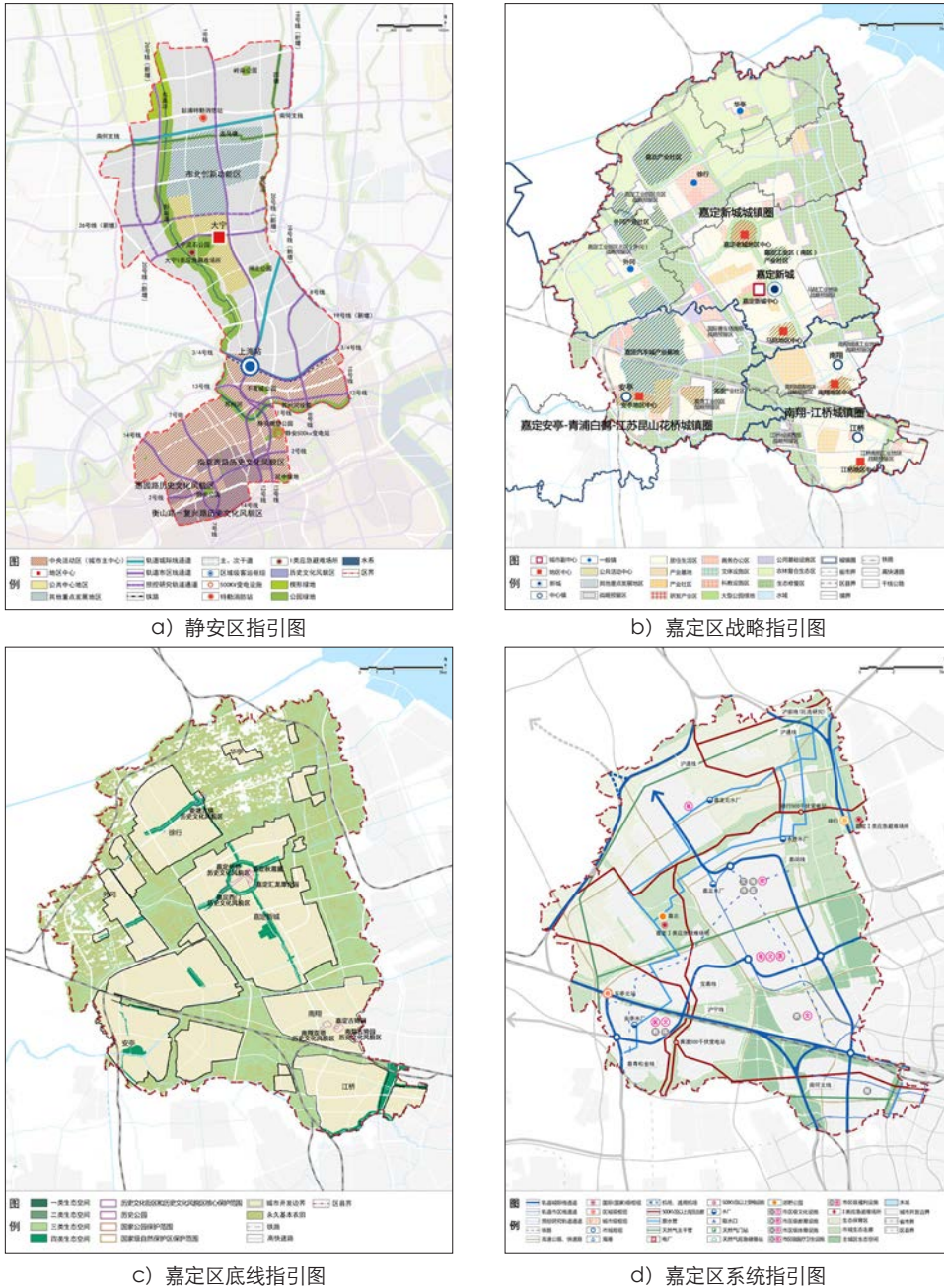


图8 分区指引图纸示例
资料来源：“上海2040”分区指引（送审稿）。

的同时优化人口布局。其二是规划和建设的标准性要求，如新城地区的建设标准是落实大城市建设标准，提高人口密度、集聚人口与就业岗位，强化枢纽和交通支撑能力等^⑨。

(2) 技术维度：建立指引分区规划的技术准则

分区指引介于全市总规与分区规划之间。

因此，厘清指引分区规划的技术深度，便可以清晰梳理全市总规约束传导的深度要求。既涉及对全市总规内容的落实与分解，也涉及对全市总规内容在分区层面的深化与细化。

落实与分解是对全市总规中已有明确要求的內容进行直接传导，深化与细化则是对全市总规中未明确的内容，通过分区层面初步的研

究而进行的必要的规划指引。如空间格局指引，仅仅落实全市总规的管控要求，无法达到指引分区规划编制的要求。通过对两级规划事权和技术要点进行梳理，确定对于空间格局的指引需要强化两方面内容：其一是在全市总规对城乡体系、中心体系等管控要求的基础上，对空间格局的指引要素和内容做下沉一级的深化与细化；其二是增加对特定政策地区的规划指引，围绕主城区、新城城区、郊区重点功能区的4类重点地区^⑩进行针对性的空间发展策略指引，引导和约束各分区重点地区的规划建设行为，深化和细化发展导向，切实保障“上海2040”内容的落实与传导（表6）。

(3) 管理维度：形成管控分区规划编制的法定规章

分区指引不仅是分区规划编制的任务书，也是编制分区规划的“操作性技术手册”。操作性技术手册，顾名思义就是一本用于解释分区规划如何编制的使用说明书。因此，应形成管控分区规划如何编制的法定规章。

本轮分区指引尝试构建“落实”、“深化”、“优化”、“明确”、“研究”5级的指引强度体系，统筹和贯穿分区指引的全部条文，用于规范如何使用分区指引指导分区规划编制。其中，“落实”表示分区规划必须严格遵守的指引内容，“深化”表示应遵守并进一步深化与完善的指引内容，“优化”表示应原则上遵守，可适当优化与调整的指引内容，“明确”表示应在本指引的基础上进一步增加与补充的规划内容；“研究”表示应在本指引的引导下重点研究的内容。其中“落实”和“深化”更加强刚性管控，“优化”、“明确”和“研究”更加侧重弹性指引，既保证全市总规核心内容的约束传导，也为下位分区规划编制留有调整和深化的空间。

3.6 约束方式：以“动态协商”为机制衔接“上”与“下”

分区指引搭建了衔接全市总规与分区规划“上”与“下”间的“动态协商”机制和平台，保障总体规划约束传导的有效性和长期性。

首先，在“上海2040”编制中前期，预先

注释 ⑨ 新城地区的建设标准具体体现在每个新城建设一所大学、一所三甲综合医院和一所三级专科医院，建成一处面积100 hm²以上的大型城市公园等方面。

⑩ 4类特定政策地区：中央活动区、公共中心地区、其他重点发展地区和战略预留区。

表6 上海分区指引空间格局指引的技术要点

格局要素	指引要点				
	分类	规模、面积、人口	功能导向	空间发展策略	设置标准
城乡体系	主城区	●	●	●	—
	新城(核心镇)	●	●	○	—
	中心镇	○	○	—	●
	一般镇	—	—	—	●
中心体系	分类	范围	规模(人口)	功能导向	设置标准
	城市主中心(中央活动区)	●	—	●	●
	城市副中心	○	○	○	●
城镇圈	地区中心	○	—	○	●
	分类	范围	规模(人口)	功能导向	核心城镇
●	●	○	○	●	○

注:●为落实“上海2040”的指引内容,○为分区指引深化指引的内容。

资料来源:作者自制。

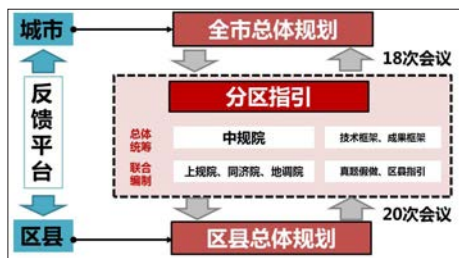


图9 分区指引搭建的“动态协商”工作平台
资料来源:作者自绘。

从分区视角进行研究,将自下而上的诉求和自上而下的要求相结合,保障指引内容结合各区实际发展诉求。其次,在“上海2040”编制后期,分区指引发挥全市总规与各区规划动态衔接与相互反馈的平台作用。最后,目前上海市总体规划2040已进入最终的报批阶段,分区指引因其分区规划“任务书”的职责,在未来总体规划的实施过程中,将长期作为市区两级规划事权之间的“动态协商”平台。以分区指引作为评估分区规划编制与实施的标尺,有助于对市级总体规划的实施进行跟踪与监测(图9)。

4 结语

本轮“上海2040”分区指引编制,着重针对传统分区指引缺地位、缺主体、框架不明、深

度不清等4大问题,探索了6个方面的编制创新。

(1) 改变传统分区指引章节式的编制模式,转变为“独立任务书”的编制模式,明确和体现法定地位。(2) 约束主体以“行政区”为边界,对应和体现分区规划编制和管理事权,保障刚性管控的有效传导。(3) 构建“战略引领、刚性管控、系统指引”3大维度的指引框架,体现“刚性管控在先,战略引领在后,系统指引为支撑”的逻辑框架,强化刚性管控的重要性,凸显战略引领的方向性。(4) 构建“一文一表一图”的成果体系,在以文字为主的传统分区指引基础上,强化分区指引指标体系,增加指引内容的图示表达,凸显指标刚性约束、强化空间要素传导。(5) 以“事权边界”为准绳,从3个维度厘清分区指引的约束深度。理念维度,作为传导“上海2040”核心理念的政策纲领;技术维度,作为深化全市总规指引分区规划的技术准则;管理维度,作为有效管控分区规划编制的法定规章。(6) 以分区指引为核心,构建全市总规与分区规划“上与下”间的“动态协商”平台与机制,将自下而上的诉求和自上而下的要求相结合,提高约束传导的有效性;将分区指引作为评估分区规划实施的标尺,建立动态评估机制,保障约束传导的长期性。

(致谢:“上海2040”分区指引编制过程中,感谢中国城市规划设计研究院上海分院分区指引专班成员王婷婷、李新阳、张佑、卢弘旻、罗瀛、孙焯、夏瑾瑶、陈胜等的无私奉献,感谢上海市城市规划设计研究院、上海同济城市规划设计研究院、上海市地质调查研究院等上海总规联合编制团队成员的鼎力协助。)

参考文献 References

- [1] 郑德高,葛春晖. 重塑边界:总体规划改革与地方实践[J]. 上海城市规划, 2014 (3): 81-90. ZHENG Degao, GE Chunhui. Reshape the boundary: comprehensive planning reform and local practices[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014 (3): 81-90.
- [2] 赵民,郝晋伟. 城市总体规划实践中的悖论及对策探讨[J]. 城市规划学刊, 2012 (3): 90-96. ZHAO Min, HAO Jinwei. The paradox and solutions of urban comprehensive planning practice in China[J]. Urban Planning Forum, 2012 (3): 90-96.
- [3] 许菁芸,赵民. 英国的“规划指引”及其对我国城市规划管理的借鉴意义[J]. 国外城市规划, 2005 (6): 16-20. XU Jingyun, ZHAO Min. Planning guidelines in UK and its relevance to China's planning administration system[J]. Urban Planning Overseas, 2005 (6): 16-20.
- [4] 罗震东,张京祥. 英国大都市战略规划指引机制及其对中国的启示[J]. 国外城市规划, 2001 (6): 29-31. LUO Zhendong, ZHANG Jingxiang. The mechanism of spatial planning guidelines in England and its indication to China[J]. Urban Planning Overseas, 2001 (6): 29-31.
- [5] The London Plan. Spatial development strategy for Greater London[R]. 2004.
- [6] 香港城市规划委员会. 规划指引[EB/OL]. (2016-04-01)[2017-08-08]. <http://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/guideline.html>. Hong Kong Town Planning Board. Planning guidelines[EB/OL]. (2016-04-01) [2017-08-08]. <http://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/guideline.html>.