

表1 资源环境承载力的影响因素示意

目标层	分目标层	准则层	指标
资源环境承载力	资源系统承载力	土地资源	耕地面积、园林地面积、牧草地面积、基本农田面积……
		水资源	地表水可利用量、地下水可利用量、水资源开发利用程度……
		矿产资源	煤炭储量、石油储量、天然气储量、矿石类资源储量……
	环境系统承载力	土壤环境	固体废弃物排放量、土壤微生物量……
		水环境	COD排放量、氨氮排放量……
		大气环境	PM _{2.5} 指数、大气污染指数……
		地质环境	坡度、高程、地面沉降、地质灾害易发程度……
		生态环境	植被覆盖率、生物多样性指数、自然保护区规模……
	社会系统承载力	社会水平	居住环境质量、社区治理水平、科技水平……
		经济发展	GDP、产业结构、人均可支配收入……
		人口质量	人口增长率、受教育水平、幸福指数……
		……	……

资料来源:笔者自制。

据暂缺)共完成低效建设用地减量254 hm²,其中工业用地减量149 hm²,撤并企业404家。以嘉北郊野公园为例,预计拆除“三高一低”企业125 hm²、撤并农村宅基地161 hm²,可实现工业企业污水排放每年减少88.0万t、农村生活污水排放每年减少11.2万t、农村生活垃圾每年减量778.0万t。

3.3.2 加强生态保育

在规划选址方面,郊野公园基本都位于重要的生态节点地区,有助于保持丰富的生境和多样的物种、促进自然环境的恢复与更新。在“上海2035”城市总体规划中明确的30个郊野公园(区域公园)均选址于规划的三类生态空间,其中20%还涉及二类、一类生态空间,60%的郊野公园位于市级生态走廊中,30%的郊野公园还包含上海市重要的野生动物栖息地;在郊野公园内部管控方面,按照主导功能类型的不同,将郊野公园划分为禁建区(保育区)、限建区和适建区,实行分区管理。以青西郊野公园为例,规划生态保育区面积0.9 km²,用以重点保护水、森林、湿地系统,通过生态指标实时监测、“免费不免票”封闭管理、绿色养护等措施保护生态环境。

3.3.3 推广生态型工程技术

郊野公园是环境友好型工程技术的先行先试地区。在规划设计中因地制宜、尊重自然

肌理、避免大拆大建,在工程中运用生态沟渠、表土剥离、生态混凝土等技术,实现功能和生态的双赢。例如青西郊野公园通过土地平整、土壤洗盐、生态护坡等工程措施建设,降低土壤盐碱化程度,改善滩涂地区生态环境。

3.4 郊野公园建设对社会系统的影响

从社会系统看,郊野公园对承载力的提升主要体现在对绿色发展方式的探索、对乡土文化的输出和价值再发现、对村庄风貌的改善和村民收入的提高。

3.4.1 实践绿色发展方式

以郊野公园建设为契机,在推进生态修复治理的同时,培育绿色发展新业态,引入总部办公、科技研发、创意产业等业态,探索实践绿色、高质量的发展方式。例如,青西郊野公园周边吸引华为移动终端研发中心等高新技术产业企业打造“IT”小镇;廊下镇依托廊下郊野公园吸引高端颐养产业落户。

3.4.2 输出乡土文化

乡土文化是郊野公园的灵魂,从最初概念策划阶段就必须充分挖掘地方乡土文化资源并融入郊野公园的规划设计中。郊野公园既是农村地区向城市地区文化价值的输出,也是对地方乡愁记忆的保护与传承。例如廊下郊野公园挖掘山塘老街、山塘民俗苑等乡村风貌资

源,并以“农”为主题开创和传承了诸如田野百花节、丰收节、乡村体育节、土布创意秀、莲湘赛等农事节庆活动。

3.4.3 改善村庄风貌

上海的郊野公园选址于农村地区,郊野公园建设与村庄改造合二为一,生态环境的修复、基础设施的完善、配套服务的提升,既服务于市民也服务于农民,既是公园也是田园。通过郊野公园建设,农村面貌焕然一新,农民的居住质量和生活水平得到显著提升。

3.4.4 提高农民收入

郊野公园的运营吸引大量城市居民进入乡村,为农民增收带来机遇。以青西郊野公园为例,通过增加生态补偿、吸纳涉地村民就业、建设乡村集市等方式来惠及涉地村民。一是村民可获得在原有土地流转收入基础上增加生态补偿收入500元/亩;二是增加村民的工资性收入,吸纳涉地村民就业,解决50多个正式岗位和200多个临时岗位;三是建设乡村集市,供村民出售农产品,增加村民经营性收入。

4 结语

上海的郊野公园实践始于2012年的《上海市基本生态网络规划》编制和实施。经过7年的探索,首批试点的7座郊野公园均已开园。在实践中,郊野公园的定位不断清晰,功能不断完善,实施机制与配套政策不断健全,而郊野公园所发挥的作用、带来的影响也在不断显现。从资源环境承载力的角度看,郊野公园通过对国土空间的系统修复、综合治理,增加资源数量、提升资源质量、提高资源利用效率等手段,实现修复生态空间、保育生态节点、推广生态型工程技术,同时探索绿色发展方式、输出乡土文化、改善村庄风貌,以及提高村民收入等目标,在资源系统、环境系统、社会系统3个方面产生积极影响,综合提升区域资源环境承载力。本文对资源环境承载力研究仅局限于定性分析层面,后续研究应在进一步探讨资源环境承载力阈值及影响因素内部作用机理的基础上,对资源环境承载力进行定量分析。

郊野公园建设是上海落实国家战略、应对自身转型发展需求的重要探索,是在生态网络重要节点上进行国土综合整治的先行先试,在生态文明建设、乡村振兴、城乡统筹等方面已经取得初步成效。按照“上海2035”总体规划提出的建设30处以上郊野公园的要求,上海将以每3年新增3—5个的进度推进郊野公园的规划建设,持续发挥其示范引领作用。在后续推进过程中,应当牢牢坚守郊野公园生态优先的战略定位,进一步提升复合功能、强化平台作用,由点及面,推动国土综合整治,优化国土空间结构,助力上海生态之城建设。

(感谢上海市城市规划设计研究院副院长金忠民、国土分院总工程师殷玮对本文的指导。)

参考文献 References

- [1] 严金明,张雨榴,马春光.新时期国土综合整治的内涵辨析与功能定位[J].土地经济研究,2017(1):14-24.
YAN Jinming, ZHANG Yuliu, MA Chunguang. Discriminating comprehensive land consolidation in the new era[J]. Journal of Land Economics, 2017(1): 14-24.
- [2] 国土资源部土地整治中心.中国土地整治发展研究报告[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
The Land Arrangement Center of Ministry of Land and Resources of the PRC. Research report on land consolidation and rehabilitation of China [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2014.
- [3] 王威,贾文涛.生态文明理念下的国土综合整治与生态保护修复[J].中国土地,2019(5):29-31.
WANG Wei, JIA Wentao. Territory comprehensive consolidation and ecological protection and restoration under the concept of ecological civilization [J]. China Land, 2019(5): 29-31.
- [4] 上海市金山区人民政府.上海市金山区廊下镇郊野单元规划(2014—2020年)[R].2014.
Shanghai Jinshan District People's Government. Countryside unit planning of Langxia Town, Jinshan District, Shanghai(2014-2020) [R]. 2014.
- [5] 长兴岛开发建设管理委员会.上海市长兴郊野单元(长兴岛郊野公园)规划[R].2014.
Shanghai Changxing Island Development and Construction Management Committee. Shanghai Changxing countryside unit (Changxing Island country park) planning [R]. 2014.
- [6] 上海市闵行区人民政府.上海市浦江郊野单元(郊野公园)规划[R].2014.
Shanghai Minhang District People's Government. Shanghai Pujiang countryside unit (country park) planning [R].2014.
- [7] 上海市嘉定区人民政府.上海市嘉北郊野单元(郊野公园)规划[R].2013.
Shanghai Jiading District People's Government. Shanghai Jiabei countryside unit (country park) planning[R]. 2013.
- [8] 上海市青浦区人民政府.上海市青西郊野单元(郊野公园)规划[R].2013.
Shanghai Qingpu District People's Government. Shanghai Qingxi countryside unit (country park) planning [R]. 2013.
- [9] 上海市松江区人民政府.上海市广富林郊野单元(郊野公园)规划修编(2016—2020年)[R].2017.
Shanghai Songjiang District People's Government. Shanghai Guangfulin countryside unit (country park) planning revised[R]. 2017.
- [10] 上海市松江区人民政府.上海市松南郊野单元(郊野公园)规划[R].2014.
Shanghai Songjiang District People's Government. Shanghai Songnan countryside unit (Country Park) planning [R]. 2014.
- [11] 封志明,杨艳昭,闫慧敏,等.百年来的资源环境承载力研究:从理论到实践[J].资源科学,2017,39(3):379-395.
FENG Zhiming, YANG Yanzhao, YAN Huimin, et al. A review of resources and environment carrying capacity research since the 20th century: from theory to practice[J]. Resources Science, 2017, 39(3): 379-395.
- [12] 封志明,李鹏.承载力概念的源起与发展:基于资源环境视角的讨论[J].自然资源学报,2018,33(9):1475-1489.
FENG Zhiming, LI Peng. The genesis and evolution of the concept of carrying capacity: a view of natural resources and environment[J]. Journal of Natural Resources, 2018, 33(9): 1475-1489.
- [13] 封志明.土地承载力研究的起源与发展[J].资源科学,1993,15(6):74-79.
FENG Zhiming. The origin and development of land carrying capacity[J]. Resources Science, 1993, 15(6): 74-79.
- [14] 施雅风,曲耀光.乌鲁木齐河流域水资源承载力及其合理利用[M].北京:科学出版社,1992.
SHI Yafeng, QYU Yaoguang. The carrying capacity of water resources and its reasonable use of Urumqi River [M]. Beijing: Science Press, 1992.
- [15] 唐剑武,郭怀成,叶文虎.环境承载力及其在环境规划中的初步应用[J].中国环境科学,1997,17(1):6-9.
TANG Jianwu, GUO Huaicheng, YE Wenhui. Environmental bearing capacity and its application on environmental planning[J]. China Environmental Science, 1997, 17(1): 6-9.
- [16] 王奕洪,李国平.基于能值拓展的流域生态外溢价值补偿研究——以渭河流域上游为例[J].中国人口·资源与环境,2016,11(26):69-75.
WANG Yiqi, LI Guoping. Study of watershed spillover ecological value compensation based on expansion energy: a case of Weihe watershed upstream[J]. China Population, Resources and Environment, 2016, 11(26): 69-75.
- [17] 张志强,徐中民,程国栋.生态足迹的概念及计算模型[J].生态经济,2000(10):8-10.
ZHANG Zhiqiang, XU Zhongmin, CHENG Guodong. The concept of ecological 'footprints' and computer models[J]. Ecological Economy, 2000(10): 8-10.
- [18] 卢亚丽,徐帅帅,沈镭.河南省资源环境承载力的时空差异研究[J].干旱区资源与环境,2019,33(2):16-21.
LU Yali, XU Shuashuai, SHEN Lei. Spatial and temporal differences of resource and environmental carrying capacity in Henan Province[J]. Journal of Arid Land Resources and Environment, 2019, 33(2): 16-21.
- [19] 秦成,王红旗,田雅楠,等.资源环境承载力评价指标研究[J].中国人口·资源与环境,2011,21(S2):335-338.
QIN Cheng, WANG Hongqi, TIAN Ya'nan, et al. Study on evaluation indexes of resources and environmental carrying capability[J]. China Population, Resources and Environment, 2011, 21(S2): 335-338.

上海市国土空间规划技术标准体系梳理优化研究

Research on Combing and Optimizing the Technical Standard System of Territorial Spatial Planning in Shanghai

金忠民 凌莉 陶英胜 JIN Zhongmin, LING Li, TAO Yingsheng

摘要 由于我国规划类型众多,主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划等不同类型规划的编制和实施技术标准衔接不充分,存在交叉重叠,甚至矛盾冲突等问题。中共中央、国务院出台《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,要求逐步建立健全“多规合一”的国土空间规划技术标准体系。为保障《上海市城市总体规划(2017—2035年)》的有效实施,上海开展了规划技术标准体系优化研究,围绕总规实施目标与要求,基于上海国土空间规划体系“两规融合、多规合一”特点,明确了基本原则、总体思路、内容框架及其维护的重点领域,为上海国土空间规划的编制和实施提供技术支撑,并为我国其他城市研究构建国土空间规划技术标准体系提供参考。

Abstract Due to the large number of types of planning in China, the technical standards for the preparation and implementation of different types of planning such as main functional area planning, urban and rural planning, and land use planning are insufficient, overlapping and even conflicting. The Central Committee of the Communist Party of China and the State Council promulgated the *Several Opinions on Establishing the System of Territorial Spatial Planning and Supervising Implementation*, which requires the establishment and improvement of a technical standard system for "multiple plans integration". In order to ensure the effective implementation of the "Shanghai Master Plan (2017-2035)", Shanghai has carried out a study on the optimization of the technical standard system of territorial spatial planning. Focusing on the goals and requirements of the implementation of "Shanghai Master Plan (2017-2035)", and based on the characteristics of "two planning integration and multiple plans integration" in the system of territorial spatial planning in Shanghai, the study clarifies the basic principles, general ideas, content framework and key areas of its maintenance, and provides support for compilation and implementation of territorial spatial planning in Shanghai. It also provides references for other cities in China to study and construct the technical standard system of the spatial planning of national land.

关键词 国土空间规划 | 技术标准体系 | 上海

Keywords Territorial spatial planning | Technical standard system | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0039-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190406

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

凌莉

上海市城市规划设计研究院
规划二所副所长,高级工程师,硕士

陶英胜

上海市城市规划设计研究院
高级工程师,硕士

标准是各项规划建设活动必须遵循的重要制度和依据,技术标准体系不仅为各类规划的编制审批和实施管理提供强有力的技术依据,还为行政部门和社会公众对规划制定和监督实施提供清晰的参考依据^[1]。由于我国规划类型众多,主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划等不同类型规划的编制和实施

技术标准衔接不充分,存在交叉重叠,甚至矛盾冲突等问题。中共中央、国务院出台《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称“《若干意见》”)提出将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,并明确要求逐步建立健全“多规合一”的国土空间规

划法规政策和技术标准体系。研究构建统一的国土空间规划技术标准体系是一项先导性和基础性工作,可以为国土空间规划的战略性和科学性、权威性、协调性和操作性提供有力的保障和支撑。为了保障《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”)的顺利有效实施,上海在全国率先开展了对规划建设领域技术标准体系的梳理工作。研究基于“上海2035”实施的国土空间规划技术标准体系优化对策,为上海高质量发展和创造高品质生活提供支撑,也为国内其他城市研究构建国土空间规划技术标准体系积累经验。

1 研究背景

1.1 适应“上海2035”实施的新目标

2017年12月15日,“上海2035”经国务院正式批复,按照上海市委、市政府印发的《关于全面实施〈上海市城市总体规划(2017—2035年)〉的意见》要求,为全面实施“上海2035”,上海规划资源部门会同建设标准管理部门,以及相关委办局,组织上海市规划院等单位开展了上海市规划建设标准体系的梳理优化工作。围绕建设卓越全球城市的总目标,聚焦建设“创新之城、人文之城、生态之城”3大战略任务,对照国际最高标准、最好水平,构建与“上海2035”实施相匹配的城乡规划建设标准体系,在标准类型、内容和形式上实现对“上海2035”实施各领域、各环节的全面覆盖和技术支撑^[2]。如对于“上海2035”提出的科创中心建设、上海都市圈、城镇圈、15分钟社区生活圈以及各领域中的智慧城市、海绵城市等新的规划建设内容和要求,及时提出增补相应的标准加以指导;对于生态环境、公共服务设施以及市政基础设施等建设,建议及时修订相关的现行标准,明确更高标准和的要求。

1.2 多规合一,重构国土空间规划体系的新要求

按照《若干意见》的工作部署,到2020

年,要基本建立国土空间规划体系,逐步建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。国土空间规划体系包含总体规划、详细规划和相关专项规划3种类型,其中要求国家、省、市县编制国土空间总体规划,各地结合实际编制乡镇国土空间规划。为依法依规、科学规范地落实构建国土空间规划体系的战略要求,从规划编制到审批再到实施管理的各个环节,从总体规划到专项规划再到详细规划的各种类型,从国家到省市地方的各个层级,都需要相应的法规政策和技术标准体系来支撑保障规划的编制和实施。

1.3 规划技术标准体系改革与优化的新导向

根据《中华人民共和国标准化法》(2017年修订),标准包括国家、行业、地方、团体和企业5类标准,从约束性上又分为强制性标准和推荐性标准(表1),其中强制性标准必须执行,强化了“安全底线”约束,同时鼓励采用行业、地方等推荐性标准,体现了弹性和适用性。同时,要求加强标准之间的统筹衔接,建立标准化协调机制,对跨部门、跨领域标准的制定和实施进行协调。加强对标准的动态维护,要求建立标准实施信息反馈和评估机制,根据反馈和评估情况,对不适应经济社会发展需要和技术进步的应当及时修订或者废止。

为有序推进标准化工作改革,2019年国家市场监督管理总局印发《贯彻实施〈深化标准化工作改革方案〉重点任务分工(2019—2020年)》,提出要建立协同、权威的强制性国家标准管理体制;形成协调配套、简化高效的推荐性标准管理体制;引导规范团体标准健康发展;充分释放企业产品和服务标准自我声明公开效应;提高标准国际化水平等一系列深化要求。

以往各类空间规划均有自身的技术标准体系予以支撑,涵盖的行业领域和规划建设环节相对完备,国家和地方的规划标准化管理也较为规范。新的“多规合一”国土空间

规划体系建立后,需要建立与之相适配的技术标准体系。面对生态文明建设和新发展理念的要求,现行的部分规划技术标准已难以适用,存在标准缺位、老旧以及标准之间交叉重叠、相互矛盾不衔接等问题。因此,构建国土空间规划技术标准体系的核心是满足“多规合一”要求,对不同类型空间规划的现行技术标准进行梳理、统筹整合和优化提升,重点突出科学性和操作性。目前,首要任务是保障2020年前基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制工作,主要涉及修订完善国土资源现状调查和国土空间规划用地分类标准,制定各级各类国土空间规划编制办法和技术规程等;到2025年进一步健全国土空间规划技术标准体系。

2 基于“上海2035”国土空间规划特点的技术标准体系优化思路

2.1 “上海2035”国土空间规划体系的构建与特点

“上海2035”以主体功能区规划为基础,以城市总体规划和土地利用总体规划为主体,构建“两规融合、多规合一”的空间规划体系(图1)。在空间维度上,统筹人口分布、经济布局、环境保护、国土利用、基础设施等各类涉及空间安排的规划,统筹空间、规模、产业3大结构,统筹生产、生活、生态3大布局,实现“一张蓝图”。通过制定总体规划、单元规划、详细规划,分层分级落实总体规划的目标和指标。在时间维度上,充分衔接国民经济和社会发展规划,通过制定国土空间近期规划、年度实施计划,统筹协调城市总体规划与国民经济和社会发展规划的阶段发展目标和时序安排,做到同步、有序实施。

“上海2035”按照“目标(指标)—策略—机制”的逻辑框架,建立与发展目标相对应的各类空间发展策略,并通过“总体规划—单元规划—详细规划”层级清晰的国土空间规划体系,健全规划实施传导机制,确保“上海2035”能用、管用、好用。对照已颁布的《若干意见》明确的“五级三类”

表1 国家、行业、地方、团体、企业标准类型一览表

标准类型		批准形式	适用条件
强制性标准	强制性国家标准	国务院批准发布或者授权批准发布	对保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全以及满足经济社会管理基本需要的技术要求，应当制定强制性国家标准
	推荐性国家标准	国务院标准化行政主管部门制定	对满足基础通用、与强制性国家标准配套、对各有关行业起引领作用等需要的技术要求，可以制定推荐性国家标准
推荐性标准	行业标准	国务院有关行政主管部门制定，报国务院标准化行政主管部门备案	对没有推荐性国家标准、需要在全国某个行业范围内统一的技术要求，可以制定行业标准
	地方标准	省、自治区、直辖市人民政府标准化行政主管部门报国务院标准化行政主管部门备案，由国务院标准化行政主管部门通报国务院有关行政主管部门	为满足地方自然条件、风俗习惯等特殊技术要求，可以制定地方标准
	团体标准	国务院标准化行政主管部门会同国务院有关行政主管部门对团体标准的制定进行规范、引导和监督	国家鼓励学会、协会、商会、联合会、产业技术联盟等社会团体协调相关市场主体共同制定满足市场和创新需要的团体标准，由本团体成员约定采用或者按照本团体的规定供社会自愿采用
	企业标准	自行制定企业标准，或者与其他企业联合制定企业标准	企业可以根据需要自行制定企业标准，或者与其他企业联合制定企业标准

资料来源：笔者根据《中华人民共和国标准化法》(2017年修订)整理。



图1 上海市“两规融合、多规合一”的空间规划体系示意图
资料来源：中国国土空间规划公众号《上海超大城市“多规合一”国土空间治理探索》。

国土空间规划体系，上海体现了“两级政府、三级管理”的管理体制特点和超大城市空间结构特征。其中，总体规划层次包括上海市城市总体规划、浦东新区和郊区各区总体规划以及专项规划（总体规划层次），突出战略引领的特点。单元规划层次包括主城区单元规划、浦东新区和郊区新市镇总体规划、特定政策区单元规划，突出承上启下、保障公共资源的特点。详细规划层次包括控制性详细规划、专项规划（详细规划层次）和村庄规划，突出面向开发建设的实施导向的特点^[3]。

2.2 “上海2035”对国土空间规划体系实施的目标与要求

上海市委、市政府高度重视“上海2035”实施，通过召开“上海2035”实施动员大会、印发《中共上海市委、市政府关于全面实施〈上海市城市总体规划（2017—2035年）〉的意见》（沪委发[2018]19号），以及召开上海市第7次规划土地工作会议等，全面部署推进“上海2035”的实施。

以国土空间规划4大体系推进“上海2035”实施。与《若干意见》要求完全一致，上海结合实际，围绕“两级政府、三级管理”

的管理体制、超大城市空间结构特征和当前发展面临的重点问题等，建立和完善上海市“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。编制审批体系按照国家对空间规划体系改革的总体要求，协调好规划的刚性控制和弹性引导，兼顾行政管理效能提升；实施监督体系落实建立健全国土空间动态监测预警和实施监督机制的要求，突出全过程管理和监督考核问责；法规政策体系落实国家法治要求并结合超大城市特点，体现依法合规、分级分类管控和保障实施；技术标准体系突出科学性和操作性，为规划编制和实施管理提供技术支撑和基础保障。其中，上海市规划资源部门针对国土空间保护、土地高质量利用、区域规划协同、城市品质和风貌保护、乡村振兴、制度建设和行政审批制度改革、执法监督等重点领域，不断研究和制定一系列的规划实施政策、法规性文件，将逐步形成涵盖规划“编制—实施—监督”全过程的法规政策体系和技术标准体系。

2.3 上海市国土空间规划技术标准体系基本框架

2.3.1 基本原则

响应国家标准化改革要求，优先研究制定“底线型”强制性标准。问题导向、目标导向和需求导向相结合，按照轻重缓急有序地推进空间规划技术标准体系的优化工作。优先研究制定事关生态文明建设和国土空间安全的强制性标准，如资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价标准、体现“底线约束”的各类控制线划定标准以及支撑国土空间规划编制、审批和实施管理的直接相关的基础性技术标准等。

面向全球和未来，体现标准的创新引领性。立足国情、市情，面向世界，瞄准国际先进标杆，与国际先进技术标准保持同步对接，推动国土空间规划标准化的国际交流合作。充分考虑人工智能、移动互联网以及大数据分析等创新性技术与国土空间规划的融合发展，在

智慧规划、国土空间基础信息平台建设、大数据分析应用等方面抓紧研究制定相应的技术标准,以先进的国土空间规划技术标准引领城市高质量发展和创造高品质生活。

按照“多规合一”要求,加强统筹衔接。搭建“多规合一”的国土空间规划技术标准体系框架,梳理整合主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划等技术标准,经评估对现行标准提出修订、废止等优化建议。同时,加强与相关专项规划、工程建设领域等技术标准的相互衔接,加强强制性标准、推荐性标准以及各层级标准间的衔接配套和协调管理。

因地制宜,提高适用性和有效性。对于国家制定的国土空间规划强制性标准必须执行,但由于上海进入存量优化发展阶段,具有资源环境紧约束特征,应鼓励制定和采用适合上海特色和特点的推荐性标准。例如,可对集约节约土地、城市更新、提升城市空间品质等方面的技术标准进行探索研究和实践,着力提高标准的适用性和引领性。

2.3.2 总体思路

坚持“上海2035”统筹引领,强化标准衔接。“上海2035”是“多规合一”的政策平台,统筹协调空间和资源的优化配置,发挥战略引领和刚性管控作用。在区域协调层面,通过加强长三角区域性标准的衔接,在生态环境建设、交通市政重大基础设施建设、高等级公共服务设施等重点领域,可联合制定区域性标准,形成长三角地区通用的标准体系,推进长三角生态绿色高质量一体化发展;在市域城乡统筹层面,“上海2035”需要分层分级落实,上下级规划建设之间的标准要衔接,平行条线上各专项规划、各领域建设之间的标准要衔接,时序上规划、建设、管理3大环节的技术标准要衔接,需要各方共同构建协调统一、高效实用的国土空间规划技术标准体系。

聚焦“上海2035”重点地区,强化标准先行。针对“上海2035”实施中明确的临港地区、虹桥商务区、国际旅游度假区,陆家嘴、外滩、北外滩、世博园等沿黄浦江和苏州河

(“一江一河”)世界一流滨水公共空间,崇明世界级生态岛,以及主城区桃浦、南大、吴淞等转型更新地区和历史文化风貌保护区等重点地区,在集约节约用地、城市设计、开发强度、城市风貌等方面,需要尽快制定具有针对性的规划编制和实施标准,通过试点探索 and 标准先行,加强规范化和精细化管理。

应对“上海2035”动态维护,强化标准管理。按照“上海2035”底线约束、全过程管控的要求,依托上海市城市发展战略数据库SDD平台(Strategy Development Database)和总规年度实施监测评估结果建立动态维护机制。因此,与之相适配的标准体系也应具备刚性管控和动态适应能力。要“放管结合”,建立底线型管控思维,把事关城市安全、人民生命财产安全、生态环境安全和基本民生保障的标准列为强制性标准。这些强制性标准由政府主导,可进一步研究形成全市统一的国土空间规划技术规范,提高标准化和法定化程度。强制性标准之外的推荐性标准,则由地方政府和市场主导,鼓励标准制定主体的多元化,强调创新和适应市场需求。

2.3.3 内容框架

在《上海市工程建设标准体系表》(DG/TJ08-01-2014)基础上,按照以上基本原则和总体思路,构建基于“上海2035”实施的规划建设技术标准体系,包括空间规划、创新之城建设、人文之城建设和生态之城建设4个标准子体系(图2)。针对标准体系所提出的现行继续执行、新增(包括在编)、修订和废止4种类型,进一步提出具体优化完善建议。具体的标准项目将根据需要进行适时动态调整。在时序上,规划技术标准体系的优化、完善工作采用近远期相结合的方法。近期根据必要性分析重点推进已有政府规范性文件的标准工作,以及新增与“上海2035”实施紧密相关的技术标准,用于技术指导的“标准”的形式可以多样化。中远期逐步构建强制性标准体系,统一为技术规范,并完善推荐性标准体系。

3 上海市国土空间规划技术标准体系维护的重点

上海市全面对接国家对国土空间规划顶层设计的要求,正在建立和完善统一的规划编制、实施、监督全过程的技术标准体系。在制作基础数据阶段,对接土地利用现状用地分类标准和城乡规划建设用地分类标准,统一现状用地分类和用地边界划分标准,形成统一的现状数据底版。在规划编制阶段,立足总体规划确定的用地分类标准、空间管制标准和设施配置标准等,调整各个专项规划的相应标准。详细规划和建设项目用地管理方面,按照“土地复合、产城融合”原则,制定实施覆盖城乡和各类产(行)业的用地标准体系框架,加强用地规模和建设强度的“双控”管理。在建筑管理、监督检查环节,进一步优化对相关设计和审查标准的对接要求。

3.1 推进基于“上海2035”实施的规划技术标准体系的深化落地

按照上海市国土空间规划技术标准体系建设要求,在4个子标准体系框架下,针对各层级空间规划编制,已研究制定指导区级总规、单元规划、镇总规编制的技术规范(图3),包括《浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划编制技术要求和成果规范(试行)》《上海主城区单元规划编制技术要求和成果规范(修订)》和《上海市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)编制技术要求和成果规范(试行)》,以及《郊野单元(村庄)规划编制技术要求和成果规范》等,同时研究制定“多规合一”的《上海市土地分类标准》。针对创新之城建设,在先进制造业提升方面研究制定上海市产业园区规划技术指引,在综合交通支撑方面研究制定《上海市轨道交通规划设计标准》;针对人文之城建设,已制定《上海市15分钟社区生活圈规划导则(试行)》《上海市街道设计导则》和《上海市郊野乡村风貌规划设计导则》,研究修订《黄浦江两岸滨江公共环境建设标准》,制定《上海