

生态文明视角下上海市国土空间规划的实践与探索

Practice and Exploration on Shanghai Territory Spatial Planning from the Perspective of Ecological Civilization

陈琳 杜凤姣 CHEN Lin, DU Fengjiao

摘要 国土空间规划进入生态文明新时代,要求推进高质量发展、高品质生活和高水平治理。回顾上海空间规划体系“两规融合、多规合一”实践的发展历程,简要介绍《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“‘上海2035’”)在资源环境约束下,探索高密度超大城市可持续发展的新模式。在国土空间规划体系改革的新要求下,从生态文明视角,全面、系统地探讨和总结上海市国土空间规划的实践内容和特点:一是优化“空间合一、时间合拍”的规划体系;二是注重各层次规划编制技术规范 and 标准体系;三是加强刚性管控和弹性适应内容的逐级传导;四是健全动态维护和实施监督的全过程运营机制,以期为全国其他城市开展国土空间规划编制工作提供参考。

Abstract The territory spatial planning has entered a new era of ecological civilization, requiring to promote high-quality development, high-quality life and high-level governance. The paper reviews Shanghai spatial planning system's development path towards the goal of "two-plan coordination" and "multi-plan integration". Then, by analyzing "Shanghai 2035" master plan, the paper introduces the new sustainable developing model for high density mega city under the tight constraints of resources and environment. Under the new requirements of the territory spatial planning system reform, the paper comprehensively and systematically discusses the practice and exploration on Shanghai territory spatial planning from the perspective of ecological civilization: 1)Strengthen the spatial planning system of "integrated urban planning and land use planning schemes as well as promotion of 'multi-sectors' plans in one"; 2)Focus on the technical norms and standards system of plans at all levels; 3)Strengthen the level-by-level transmission of rigid-control and flexible-adaptation contents; 4)Improve the full-process operational mechanism of dynamic maintenance and implementation supervision. The paper is expected to provide a certain reference of territory spatial planning for other cities across the country.

关键词 生态文明 | 国土空间规划 | 规划体系 | 上海

Keywords Ecological civilization | Territory spatial planning | Planning system | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0001-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190401

作者简介

陈琳

同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生

上海市城市规划设计研究院

城市规划一所所长,高级工程师

杜凤姣

上海市城市规划设计研究院

工程师,硕士

1 国土空间规划进入生态文明新时代

1.1 生态文明思想是新时代推动生态文明建设和城市发展的根本理念

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计^①,而贯彻生态文明思想是党的十八大以来国家发展理念和体制的重大改革。从党的十八大、十八届三中全会、十九大对于生态文明的论述,以及《生态文明体制改革总

体方案》和《关于加快推进生态文明建设的意见》等一系列政策文件的出台,到2018年3月通过的《中华人民共和国宪法修正案》中生态文明的纳入,使生态文明已经上升为党的主张和国家意志。2018年5月召开的全国生态环境保护大会,对习近平生态文明思想系统进行了系统阐释,为新时代生态文明建设指明了方向^[17]。

生态文明建设与高质量发展相结合是新

注释 ①2018年5月18日,习近平主席在全国生态环境保护大会上的讲话。

时期发展的总体要求。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,面对新时代、新形势,应协调好生态文明建设与高质量发展的关系,两者不是矛盾对立而是辩证统一。第一,“绿水青山就是金山银山”,生态文明建设对于推动经济发展、增强城市功能、提升城市魅力、改善人居环境有着十分重要的意义。第二,生态文明建设也不是舍弃经济发展。新时代,发展仍是第一要务。要坚持在发展中保护、在保护中发展。第三,推进高质量发展有利于加速推动绿色生产方式和生活方式,对提升生态环境保护地位、加快环境治理进程、提升环境管理的质量与效率具有积极影响^[2]。

1.2 重构空间规划体系是贯彻生态文明体制改革的重要抓手

国土是生态文明建设的空间载体,国土空间规划是生态文明理念落实到行动的重要政策载体^[17],应将生态文明新时代作为工作的起点和基点。党的十八大以来,关于生态文明的一系列重要文件都对优化国土空间规划的理论、方法和实践提出了要求,基于生态文明的空间规划体系改革路线图逐步明晰。2019年5月,中共中央、国务院发布《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》”),深刻把握了生态文明思想的内涵,彰显了实现以人民为中心、以社会经济发展高质量发展为目标的绿色发展理念,也标志着国土空间规划从注重经济、服务于经济发展迈向强调经济、社会和生态环境协调发展的新阶段。具体体现在3个方面的重大任务。

一是推进高质量发展,提高国土空间利用效率和产出效率。当前,低质量高代价的传统城镇化发展模式问题频现、难以为继。扩张型、粗放式、唯增长论的发展方式造成了生态系统退化、环境污染严重、资源能源约束趋紧的严峻局面。新的国土空间规划要求通过对国土空间资源的配置、管控,在国土空间开发保护中发挥战略引领和刚性管控作用,以生态为底线和前提,践行“绿水青山就是金山银山”理念,

坚持人与自然和谐共生,“倒逼”发展方式转型,努力实现以最少的国土空间资源满足最优的增长需求,构建高质量发展的空间格局。

二是引导高品质生活,提高人居环境质量和空间品质。过去几十年的快速城市化发展过程忽视了城市的活力和宜居性,与人民美好生活的需求产生差距。新的国土空间规划目标在于逐步实现国土空间供给质量升级,要求坚持把人民对美好生活的向往作为规划的出发点和着力点,形成匹配理想人居环境的高品质城市建设,将历史文化、风貌景观、基础设施、民生服务、综合整治、生态修复、能源保障、政策创新等重要空间战略进行系统落地,实现城乡高品质生活。

三是实现高水平治理,统筹国土空间资源可持续利用和规划高效运行。国土空间规划改革也是推动以质量变革、效率变革、动力变革为特点的国家空间治理方式的创新转型。从规划层级上看,新的国土空间规划体系改革从顶层设计上真正建立了从全国到省、市、县、乡镇国土空间规划管控的完整规划体系。从规划运行上看,要求建立统一的编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系,构建统一的基础信息平台,强调“山水林田湖草是命运共同体”的系统思维和整体保护,改变过去各类自然资源由不同部门管理造成的冲突,形成全国国土空间开发保护“一张图”。

2 上海空间规划体系的发展历程

《若干意见》的出台标志着我国自此终结了长期以来的“多规演义”和各类空间规划“分治”的局面,进入国土空间规划实现“多规合一”的新时代。上海在“多规合一”的空间规划体系和技术方法探索中一直走在全国前列。2008年上海率先将规划和国土部门进行整合,着眼于超大城市规划管理和土地管理的特点,积极开展“两规合一”统筹工作。2018年,根据国家机构改革要求,上海成立上海市规划和自然资源局,“多规合一”的空间资源管理开启了新阶段。

2.1 底版合一、标准衔接

上海的“两规合一”工作,以土地利用总体规划为载体,以城市总体规划的空间结构、发展方向和布局优化为指导,目标是协调建设用地总规模、耕地保有量和基本农田保护任务等规划指标^{[3]28}。其中,关键是建立统一的规划技术标准^[4]。在统一数据底版上,以全国第二次土地变更调查数据为基础;在统一用地分类上,统筹城乡规划和土地规划的用地分类标准,并对现状和规划用地的测算口径进行梳理^[5]。此外,整合两个规划的空间管制分区要求,在锚固市域基本生态网络的基础上,确定建设用地、生态空间、基本农田的总体布局,构建覆盖整个市域的“三条控制线”,即规划建设用地控制线、基本农田保护线、产业区块控制线,以“规划引领”落实“保护资源”和“保障发展”双重职能的探索。

2.2 试点探索、全面推广

在统一规划技术标准后,上海通过市、区(县)、镇(乡)三级“两规合一”工作,先试点探索、后全面推广,层层分解落实全市各项指标,实现“三线”精确落地。试点工作以嘉定、青浦两个区“两规合一”土地利用总体规划初步方案编制为起点(图1-图2),在统一的规划技术标准基础上,通过多轮对接总结工作经验,协调矛盾和共性问题,最终形成《“两规合一”土地利用规划区县初步方案编制技术规程》和工作要点。此后,浦东新区、金山区、奉贤区、松江区、宝山区、原崇明县、原南汇区等其余区县“两规合一”初步方案编制工作陆续完成,并以此为基础“自下而上”整合形成全市“两规合一”土地利用总体规划的初步方案^{[3]29}。至2012年,全市各个区县、镇乡的“两规合一”土地利用总体规划均获市政府批复,并形成城乡规划梳理版成果,为后续各区、镇法定城乡规划的编制奠定基础。在这个阶段,上海市出台了“五量调控”(总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高)政策,以规划土地供给侧改革倒逼城市发展方式转型,推动上海城市规划

和土地利用规划的“政策合一”。

2.3 创新转型、多规融合

上海开展“两规合一”工作,为在创新转型中的新一轮城市总体规划编制探索“多规融合”奠定了良好基础。在上海市委市政府的整体统筹下,上海充分协调城市规划、土地利用规划与国民经济和社会发展规划,以及各专项规划编制,衔接多个规划目标和空间布局。上海同步启动新一轮城市总体规划编制和以2020年为节点的“上海十三五规划”、以2050年为节点的“面向未来30年的上海”研究,让“卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”的发展目标成为各方共识。同时,在专项规划编制过程中强调部门合作,涉及生态环境、公共服务设施、重大交通设施、市政设施等重点专项规划,原上海市规土局和全市相关委办局建立共同编制的工作机制,实现空间布局上的协同规划,有效地避免了不同部门在不同条线上可能存在的矛盾和冲突^{[6]46},更有效地推进了“实施合一”,保障资源高质量利用、城市高效率运行,提高人民生活品质。

3 “上海2035”总体规划理念转型

3.1 人多地少、资源紧约束特征倒逼城市发展理念转变

经历了改革开放40年的快速发展,上海城市转型已经呈现出明显的高密度超大城市发展阶段特征。2018年底,全市常住人口规模达到2 423.78万人,建设用地总规模占全市陆域面积比重达到46%,人口规模持续增长、资源环境紧约束的局面在一定程度上制约了城市可持续发展^{[7]2}。与国际城市比较,上海在创新能力、文化魅力和生态环境等方面存在明显短板,尤其是在宜居性、可持续发展和生态环境上与全球顶级水平有较大差距。在《2018年全球城市实力指数报告》(GPCI)中,上海在宜居性和环境两个方面排名分别位列第30和第43位;在《全球城市竞争力报告2018—2019》(GUCR)中,上海的可持续发展竞争排名列

第28位;在《机遇之都7》(COO)中,上海的可持续发展和自然环境、健康、安全和治安、人口结构和宜居性等方面的排名都在20名以外。如何在新的发展阶段,锚固城市发展的基底,强化城市的生态性和宜居性,成为上海建设卓越全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键抓手。

3.2 践行新发展理念,探索高密度超大城市可持续发展新模式

践行国家生态文明建设的基本要求,应对挑战和城市未来发展的不确定性,上海在新一轮发展中必须处理好三大关系:一是人地关系。从资源环境承载力和城市安全出发,对人口和用地发展进行调控,缓解人口增长与资源环境之间的矛盾。二是生态保护与城市发展的关系。统筹生产、生活、生态三大布局,重点是以生态环境来优化、引导城市发展转型。三是城乡关系。优化城乡空间体系,以生态优先、产业兴旺和改善人居环境为核心,扎实推进乡村振兴战略实施。

2017年12月国务院批复的“上海2035”,积极顺应新时代城市转型发展的新趋势,尊重城市发展规律,牢固树立和贯彻落实新发展理念,把新发展理念作为一根红线贯穿始终。在思维方式上,注重绿色发展,坚持“底线约束、内涵发展、弹性适应”,牢牢守住人口规模、土地资源、生态环境和城市安全4条底线^{[7]4},在资源环境紧约束的背景下寻求未来上海实现开放式、多维度、高品质、可持续发展的路径和方式^[8],为高密度超大城市可持续发展探索新模式。

“上海2035”对于生态文明思想的贯彻不仅体现在实施最严格的生态环境保护要求,还体现在聚焦城市绿色低碳发展,让资源环境消耗与经济和社会发展脱钩。对于上海未来生态、环境、资源等发展的总体目标、指标、路径和保障机制,在生态之城分目标中进行了集中谋划,同时还考虑了生态保护与城市发展的关系,在城市空间布局、创新之城、人文之城建设之中全面渗透生态文明思想,

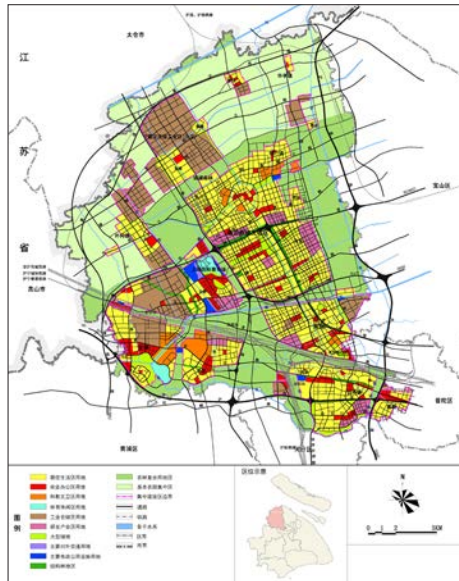


图1 上海市嘉定区城乡总体规划(2010年梳理版)土地使用规划图
资料来源:嘉定区城乡总体规划(2010年梳理版)。

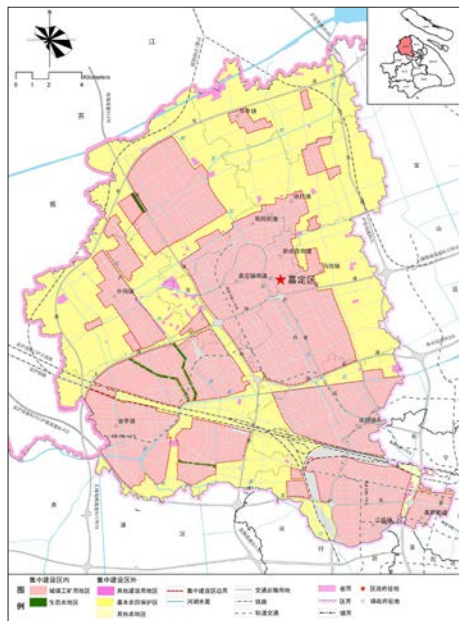


图2 上海市嘉定区土地利用总体规划(2010—2020)土地利用规划图
资料来源:嘉定区土地利用总体规划(2010—2020)。

转变生产、生活方式,强调产业、交通、建筑等方面的源头绿色^[9]。

4 上海市国土空间规划的实践和探索

聚焦生态文明新时代空间供给侧结构性改革的要求,围绕国土空间规划“四梁八柱”

构建,即规划层级和内容类型上的“五级(国家级、省级、市级、县级、乡镇级)三类(总体规划、详细规划、专项规划)”和规划运行上的“四体系(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)”,结合超大城市规划、建设和管理特点,上海在编制和实施“上海2035”过程中,对国土空间规划进行了系统深化和探索实践。

4.1 优化“空间合一、时间合拍”的规划体系

结合“上海2035”编制,上海将“两规融合、多规合一”工作推向深入,在法定程序、成果体系、规划内容和实施管控等方面进一步融合,以城市总体规划为主体,充分融入土地利用总体规划,同时整合涉及空间安排的各类专项规划,实现空间合一和时间合拍(图3)。

在空间维度上,应对原规划体系中规划层次多、类型多、环节多等问题,强化自上而下的传导机制,按照全域覆盖、分层管理、分类指导的目标优化规划体系,将原有的“总体—分区—单元—控详”4个规划层次进一步简化并适度归并,形成“总体规划—单元规划—详细规划”3个规划层次(图4),重新定义各层次规划的内涵,并对各层次规划之间的关系进行梳理,有序分解落实总体规划的目标和指标。

在时间维度上,更加注重行动规划的时序安排,以及与其他规划的衔接。国土空间规划与国民经济和社会发展中长期规划充分衔接,通过共同组织、同步编制近期规划与国民经济和社会发展五年规划,统筹各阶段发展目标;通过编制年度实施计划,与年度财政预算、重点工作、重点工程在内容上进行衔接,指导具体项目有序实施^{[6]49}。

4.2 注重各层次规划编制技术规范 and 标准体系

配合国土空间规划体系的优化,上海同步开展了技术规范和标准体系的完善工作,对应各层次规划编制了《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)》《上海市主城区单元规划编制技术要求和成果规范(试行)》《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)》《上海市乡村规划导则》《上海市控制性详细规划技术准则(2016年修订版)》等一系列成果规范和技术准则,目的在于保障总体规划刚性和弹性内容的层层传导,以及各层次规划成果的技术完善。

一是统一成果形式和技术要求。以《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)》为例,明确区总规成果构成,包括法定文件、技术文件和数据文件。法定文件形成规范,明确各部分的编制重点、主要图纸、主要表格和技术要点,对页面、字体、表格、图纸等排版形式也有

具体要求;技术文件提供参考,提出实施评估报告和编制说明的重点内容;数据文件统一标准,明确应按照规划国土资源电子信息平台入库标准,形成并上报区总规数据成果,便于成果的入库管理和实施管控。

二是分层落实各类要素且各有侧重。在总体规划和单元规划层面,侧重于规范自上而下的规划管控和资源调配。例如《上海市主城区单元规划编制技术要求和成果规范(试行)》明确,单元规划应保障“上海2035”对于底线型、公益性设施的管控要求得以传导落实,更好地指导控制性详细规划的修改,同时为专项规划预留政策接口。在详细规划层面,侧重于对细化规划引导的标准化。例如《上海市控制性详细规划技术准则(2016年修订版)》对不同空间层次和不同功能区域的独立用地小型

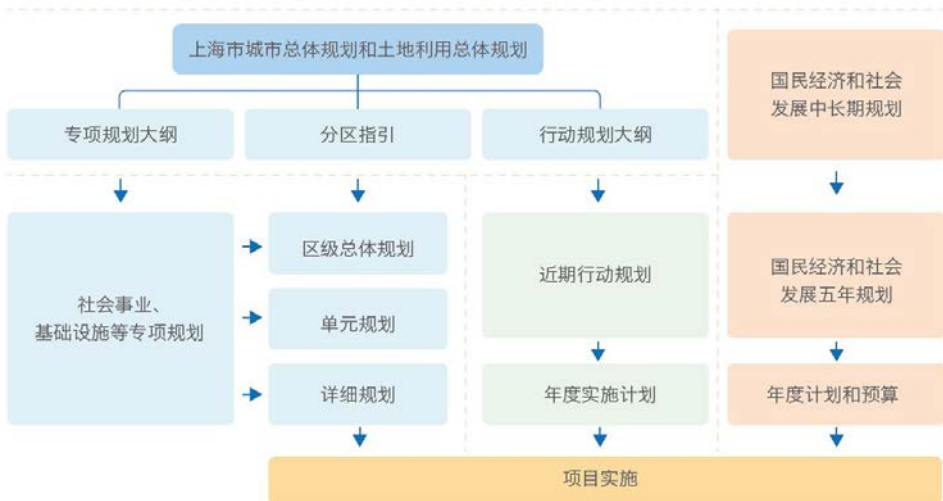


图3 空间合一、时间合拍的空间规划体系
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。



图4 “两规融合、多规合一”的空间规划体系
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。

公共空间用地面积比例确定了不同标准。

三是明确分类管控要求和传导形式。成果规范和技术准则提出,不同类型规划的要素通过多种形式在各层级规划中实现传导。例如,对于涉及城市重大资源调配、底线要素管控和安全性要素设置等的强制性内容(以及涉及城市运行质量和效率的关键性内容,如人口和用地规模、“四线管控”等),需在成果规范中提出严格的控制要求,分层落实指标、边界等要素;对于需要重点表达选线或者选址的重大交通设施、重大基础设施等,要求通过空间位置划示的方式逐级传导;对于社区公共服务设施等15分钟社区生活圈规划,统一各层次规划的配置标准;对于总体城市设计、非物质文化遗产等非强制性内容,提出通过结构、名录和分区等进行传导。

4.3 加强刚性管控和弹性适应内容的逐级传导

4.3.1 总体规划定框架,突出战略引领作用

总体规划既是凝聚全社会共识的发展纲领,也是指导全市和各区以及各专业系统未来20年乃至更长远发展的战略蓝图,包括上海市城市总体规划和土地利用总体规划(以下简称“全市总规”)、浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划(以下简称“各区总规”)以及专项规划(总体规划层次)^{[6]47}。

“上海2035”形成“1+3”完整的成果体系,等同于省级国土空间总体规划,发挥定规模、定系统、定结构、定布局的作用。其中,“1”为规划报告;“3”分别为落实全市总规中聚焦分区维度的分区指引、系统维度的专项规划大纲和时序维度的行动规划大纲。以生态之城目标为例,“上海2035”从区域协同和城乡统筹角度提出生态发展策略,明确生态空间结构、名称、布局和相关指标要求。在区域视角下强调上海与周边城市共同维护的4大战略性生态空间(图5),市域构建“双环、九廊、十区”多层次、功能复合的生态空间体系(图6-图7)。与此同时,强化空间分管制,划定“三大空间、四条红线”,形成全市空间分管制体系基



图5 上海近沪地区生态协调图
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。



图6 上海市域生态基底结构图
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。



图7 上海市域生态网络规划图
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。



图8 上海市域生态空间规划图
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。

本框架。其中,“三大空间”为生态空间(图8)、农业空间和城镇空间;“四条红线”为生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线。至2035年,上海生态空间占比大于60%,永久基本农田保护面积不少于150万亩(1 000 km²),城市开发边界控制在3 200 km²。

区级总体规划等同于市县级国土空间总体规划,肩负统筹协调的任务,划定政策区控制线,将市级总体规划明确的刚性内容和分区指引的指导要求在区内进行落实和综合安排,并协调区级各专项规划,为未来发展预留弹性和适应性。同时,区总规编制街、镇指引,指导下位单元规划层次各类规划的编制工作。以生

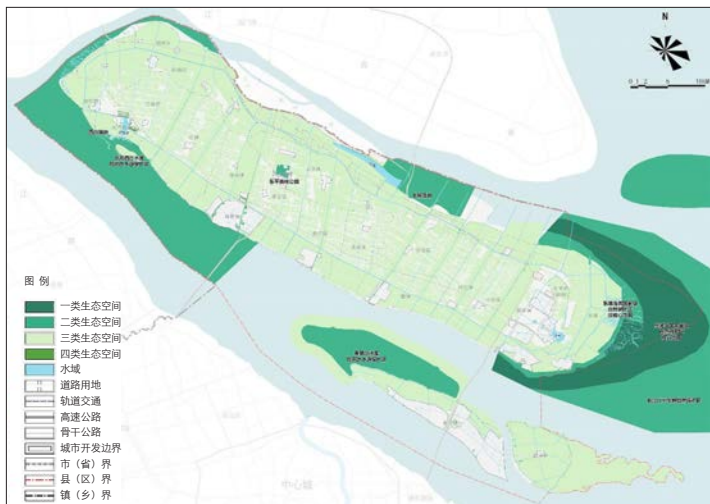


图9 崇明区生态空间规划图

资料来源:上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)。

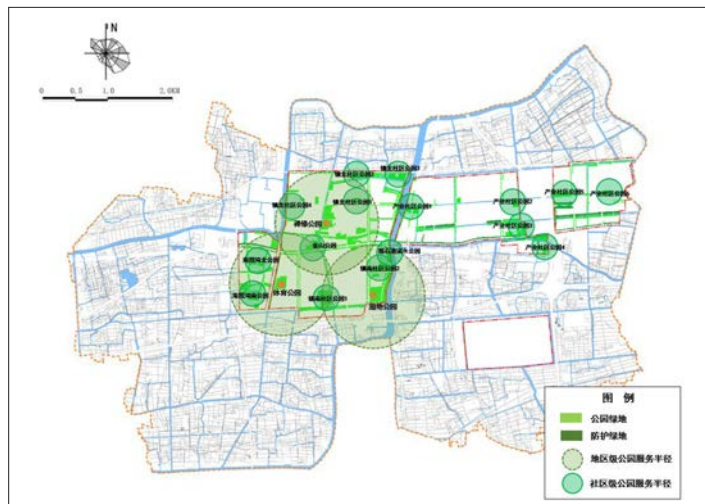


图10 朱泾镇公园绿地规划图

资料来源:金山区朱泾镇总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)(含近期重点公共基础设施专项规划)。

态之城目标为例,区总规将“上海2035”相关指标落实到各区,构建并完善各区生态网络空间,深化明确所涉及各类、各片生态空间的范围和管控要求。在市域重要生态空间结构性控制的基础上,以保持总量不变和结构贯通为前提,结合各区实际情况可进一步优化完善生态廊道、生态间隔带的空间范围,形成全区完整的生态网络空间体系。为更精准地实现市级总规确定的“四条红线”等刚性内容传导的有效性,区级总规加强空间分区分管制,依据市总规分解下达各区的生态空间规模,确定各区各类生态空间规模。区总规进一步校核落实全市总规明确的一类 and 二类生态空间方案,形成精确的四至边界;进一步深化完善三类和四类生态空间,区级结构性生态空间可进行布局优化。如崇明区总规,对“上海2035”提出的崇明东滩鸟类国家级自然保护区、长江口中华鲟自然保护区等进行深化落实,对三、四类生态空间进行优化并拓展(图9)。

4.3.2 单元规划承上启下,保障公共资源和生态底线落地管控

单元规划是强化空间引导和落地管控的管理平台,强调对生态空间、公益性设施和文化风貌等底线性内容的统筹协调,包括主城区单元规划、浦东新区和郊区新市镇总体规划暨土地利用总体规划(以下简称“新市镇总

规”)、特定政策区单元规划。

主城区单元规划针对当前上海主城区面临的用地建设程度高、用地紧缺和设施落地难等问题,以提升全球城市的功能能级、提升公共服务水平、提高城市空间品质、推进集约用地和功能适度混合、提升土地利用绩效为目标,对生态空间等底线型内容明确需分解落实的综合发展指标,如生态空间面积、河湖水面率等,同时明确每个指标落实的方式、落实的层面以及管控的主体。主要包含全区、单元(街道、镇)和街坊3个层面,各层面落实的重点各有不同^[10]。着重对民生类和生态类空间资源,如楔形绿地、大型公园、地区公园、社区公园、滨水廊道、社区公共空间植入区等,在空间上划定图斑线,按“图数一致”原则编制至图则的深度,以确保公益类设施空间精确落地,并指导控制性详细规划的编制和调整。

新市镇是上海市“两级政府、三级管理”行政管理的基本层次,也是城乡统筹的基本单元。新市镇总规等同于乡镇级国土空间总体规划,重点保障底线型、公益性设施空间,同时强化城乡统筹,深化区总规确定的各镇“四条红线”。在生态建设上,阐明镇内各类生态空间的保护面积、保护等级、控制要求和规划策略,明确森林覆盖率等指标。同时,明确规划公园绿地的规模、人均面积,以及各级公园的个数、规

模、服务水平等内容,划定绿线;对纳入“人均公园绿地”指标计算的绿地必须全部落地,并划示出明确的用地边界。以上海市金山区朱泾镇为例,根据上位规划要求,朱泾镇无一、二类生态空间,则落实三类和四类生态空间规模布局,构建镇域内4级公园体系,并明确每个公园规模、布局和服务半径(图10)。为指导下位规划的编制,新市镇总规要求编制单元规划指引,包括开发边界内的城镇单元和开发边界外的郊野单元,明确各单元用地布局、设施建设和相关控制要求,提出下位规划编制或调整的要求。

4.3.3 详细规划突出建设实施引导和政策机制创新

详细规划是各类主体共同参与编制和实施的基础平台,突出实施导向,更加注重分区、分类和分层管理,包括控制性详细规划、村庄规划和专项规划(详细规划层次)^{[6]48}。

控制性详细规划是指导项目建设的法定文件,是协调上位规划明确的底线管控要求和实际建设需求的关键环节,同时在规划转向建设实施中,在指标、标准等方面为项目管理预留弹性。以绿地为例,控制性详细规划落实上位规划确定的生态格局,统筹绿地系统的布局结构和数量规模,明确各级公共绿地的服务半径和用地面积。由于控制性详细规划更加强调

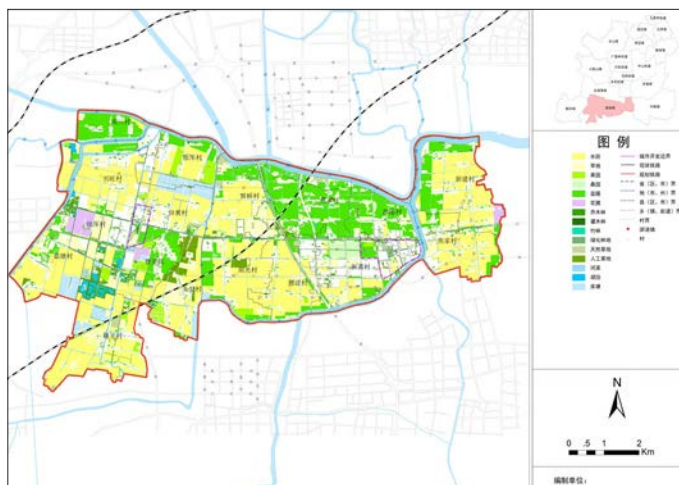


图11 郊野单元(村庄)规划自然资源现状示意图
资料来源:上海市郊野单元(村庄)规划编制技术要求和成果规范。

面向开发建设的实施导向,重点关注以市场配置为主的内容,提出灵活的管控方式,因此更加注重政策机制创新,保障公益性设施建设实施。如《关于印发本市全面推进土地资源高质量利用若干意见的通知》(沪府规[2018]21号)提出“以强度换空间,以空间促品质”,为增加公共空间、绿化、服务设施等,鼓励提高开发强度后腾挪出土地投入公益性设施。因此,在确定控详指标时,需要考虑与土地权属的衔接、落实特定期土地管理政策对地块指标的要求,以及考虑规划指标在后续土地出让工作中的可实施性。重点地区深化土地出让阶段带方案出让的机制,存量更新地区落实规划、土地、建管和监管的全生命周期管理,提升管理精细化水平^[11]。

村庄规划重点体现人与自然和谐共生的导向,并结合农村土地整治规划,统筹乡村地区土地、产业、资金、政策,优化乡村人居环境、传统风貌和自然生态格局。2012年以来,上海积极探索镇村国土空间规划编制管理,开展了郊野单元(村庄)规划编制工作。郊野单元(村庄)规划是覆盖乡村地区、统筹全地类、全要素的综合性、统筹性、实施性规划。深化落实区、镇总规明确的乡村规划建设内容,优化调整建设用地、基本农田、生态用地等各类用地布局,形成近期行动计划,制定规划实施路径

和策略,促进乡村地区建设用地布局优化和土地利用效率提升,为乡村建设的开展提供规划依据。郊野单元(村庄)规划要求开展单元内自然资源现状调查与评价,主要对单元内的种植土地、林草覆盖、水面等情况进行评价,评价内容包括自然资源的种类、规模、布局、质量、生态效益、存在问题等(图11)。根据评价结果,落实自然资源空间布局规划,划定土地综合整治重点区域,针对田、水、林等自然要素提出整治策略。

总的来看,刚性管控和弹性适应内容在上海市国土空间规划体系中逐级传导。为发挥规划战略引领和政策管控的重要作用,规划的深度和管控要求层层递进,同时结合具有较强针对性的配套政策机制。全市总规对应的是结构线,起到定规模、定系统、定布局的作用;各区总规对应的政策区控制线,强调主要功能区块落地和相关控制指标的下位传导;主城区单元规划和新市镇总规是地块图斑线,实现精确落地、图斑管理^{[6]49};详细规划是实施平台,明确具体地块的规划控制要求,强调实施建设和政策创新(图12)。

4.4 健全动态维护和实施监督的全过程运营机制

为实现总体规划由蓝图式向过程式管理



图12 生态空间规划在上海市国土空间规划体系中的传导示意图
资料来源:笔者自绘。

转变,上海在“多规合一”的空间基础信息平台的基础上,构建了行动规划机制和规划“监测—评估—维护”机制,并以“上海2035”实施为抓手,积极开展相关实践探索。

一是编制上海市国土空间近期规划。为分解落实和实施推进总体规划的目标任务,强化行动规划编制和执行中的“多规合一”,上海建立了以综合类行动规划及特定领域行动规划为载体的行动规划机制。目前,上海正在探索通过《上海市国土空间近期规划(2018—2025)》,将“上海2035”明确的发展目标、发展指标以及规划策略分解落实到2020年、2025年2个时间节点。发挥近期规划的空间引领和土地保障作用,明确“十四五”时期建设项目空间布局引导和土地使用安排^[12]。同时,与“十三五”“十四五”规划、各专项五年规划,以及各类三年行动计划的编制形成工作互动。通过各项行动任务,将近期考核指标、建设任务分解至各区和委办局,做到指标化监测考核、项目化实施。

二是编制上海市城市总体规划实施年度监测报告。以上海城市发展战略数据库(Shanghai Strategy Development Database, SDD)为平台,监测评估机制包括年度监测、五年评估和重点领域专项评估。为实现动态维护闭环,近期规划和年度实施计划的编制应以

监测评估结果为指导和依据,及时调整相关实施策略。“上海2035”获批后,上海围绕建设卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市目标,开展了总体规划实施年度监测工作。重点对标国务院批复要点,对城市发展状况、规划实施效果进行监测、分析、评价,建立一套“可动态跟踪、可持续维护、可国际对标”,符合上海发展特色的年度监测机制,保障“上海2035”有效实施。通过分析城市发展外部环境,评价实施效果,剖析存在问题与成因,提出政策建议,发挥对“上海2035”实施的反馈预警和决策参谋作用,并与同步编制的近期规划形成互动。

5 结语

随着国土空间规划编制审批和实施管理工作的全面启动,实现以生态文明为导向的高质量发展成为国土空间规划探索的新路径。上海从2008年开始的“两规合一”统筹工作,到新一轮国土空间规划的实践与探索,在“多规合一”的规划体系构建、规划编制技术规范和标准体系衔接、刚性管控和弹性适应的发展模式转型,以及规划实施动态监测预警机制等方面,为全国其他城市开展国土空间规划编制工作,探索高密度超大城市可持续发展的新模式积累了经验。面对新矛盾、新问题、新机遇,上海将“自上而下”与“自下而上”相结合,持续推动生态文明新时代的国土空间规划改革创新。

参考文献 References

- [1] 包存宽. 生态文明视野下的空间规划体系[J]. 城乡规划, 2018 (5): 6-13.
BAO Cunkuan. On space planning from the perspective of ecological civilization[J]. Urban and Rural Planning, 2018(5): 6-13.
- [2] 李新, 秦昌波, 穆献中, 等. 生态环境保护推动高质量发展的路径机制分析[J]. 环境保护, 2018 (16): 52-55.
LI Xin, QIN Changbo, MU Xianzhong, et al. Analysis on the path mechanism of ecological environment protection promoting high quality development[J]. Environmental Protection, 2018(16): 52-55.
- [3] 姚凯. “资源紧约束”条件下两规的有序衔接——基于上海“两规合一”工作的探索和实践[J]. 城市规划学刊, 2010 (3): 26-31.
YAO Kai. Research on the coordination of urban planning and land use planning under the conditions of resource constraints: the case of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2010(3): 26-31.
- [4] 史家明, 范宇, 胡国俊, 等. 基于“两规融合”的上海市国土空间“四线”管控体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017 (7): 31-41.
SHI Jiaming, FAN Yu, HU Guojun, et al. "Four Lines" control system based on spatial plan integration in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 31-41.
- [5] 熊健, 范宇, 金岚. 从“两规合一”到“多规合一”——上海城乡空间治理方式改革与创新[J]. 城市规划, 2017 (8): 29-37.
XIONG Jian, FAN Yu, JIN Lan. From "two-plan coordination" to "multi-plan coordination": reform and innovation of urban and rural spatial governance in Shanghai[J]. City Planning Review, 2017(8): 29-37.
- [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 (7): 42-51.
XIONG Jian, FAN Yu, SONG Yu. Reflections on Shanghai's spatial planning system of "two-plan coordination" and "multi-plan integration"[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 42-51.
- [7] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 超大城市总体规划的转型与变革——上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J]. 城市规划学刊, 2017 (7): 1-10.
ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Transformation of master planning in super-large cities: practice and exploration of the new round of city planning in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 1-10.
- [8] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年) [R]. 2017.12
Shanghai Municipal People's Government. Shanghai Master Plan (2017-2035) [R]. 2017.12.
- [9] 诸大建. 绿色成色最足的城市总体规划[N]. 解放日报, 2018-01-19 (2).
ZHU Dajian. The Greenest-oriented master plan[N]. Jiefang Daily, 2018-01-19 (2).
- [10] 凌莉. “体系衔接与治理创新”——上海市单元规划的演进与探索[J]. 上海城市规划, 2018 (4): 80-85.
LING Li. System cohesion and governance innovation: the evolution and exploration of Shanghai unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(4): 80-85.
- [11] 程蓉. 空间治理体系下控详规划的改革和创新[J]. 城市规划学刊, 2019 (3): 8.
CHENG Rong. Reform and innovation of regulatory plan under the space governance system[J]. Urban Planning Forum, 2019(3): 8.
- [12] 刘晟, 张皓, 熊健. 目标管理视角下的近期建设规划定位及规划思路探讨——以上海为例[J]. 城市规划学刊, 2019 (2): 83-89.
LIU Sheng, ZHANG Hao, XIONG Jian. Exploring "immediate construction plan" from the perspective of management by objective: based on the practice of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 83-89.