

超大城市沿河地区规划编制方法研究

——以上海市黄浦江、苏州河沿岸地区建设规划为例

On the Planning Method of Metropolis Riverside Area: A Case Study of Shanghai Huangpu River and Suzhou Creek Riverside Area Regeneration Planning

赵爽 ZHAO Shuang

摘要 超大城市滨河空间沿岸分段、垂河分界的特征决定了其基本的空间和管理逻辑。为促进滨河沿岸地区功能发展、提升空间品质,亟需制定科学的规划策略、创新规划编制方法,并加强实施统筹。借鉴国外滨水区的规划编制经验,以上海市黄浦江、苏州河沿岸地区规划编制的创新实践为例,探索超大城市沿河地区规划编制方法,主要涵盖3个方面:首先,顶层设计需关注机构合力和社会共识;其次,定制规划策略,加强功能、活力、风貌和生态系统等统筹;最后,搭建平台、分解目标、条块共商实施计划,并跟踪规划落地。

Abstract The basic space and management logic are determined by the waterfront spatial characteristics of coastal segmentation and disconnected influencing areas. In order to develop and improve the spatial quality, it is necessary to formulate scientific planning strategies and innovative planning methods for the riverside areas and to strengthen the overall planning of implementation. Drawing on the experience of foreign waterfront planning, this paper takes the example of the innovative planning methods of the riverside areas of Huangpu River and Suzhou Creek in Shanghai. Firstly, the top-level design should pay attention to the joint efforts of institutions and social consensus. Secondly, it is important to customize the planning strategies on function, vitality, cityscape and ecological system. Thirdly, it is necessary to build a discussion platform, detail objectives, set action plans and track projects.

关键词 滨水区;市—区共识;规划编制创新;实施策略

Key words waterfront; city-district consensus; innovative methods of planning; implementation strategy

文章编号 1673-8985 (2020) 04-0091-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20200415

作者简介

赵爽

上海市规划和自然资源局
主任科员,硕士

1 超大城市沿河地区城市更新与规划工作面临的挑战

对于沿河而建的城市,其母亲河沿岸地区通常是城市的功能核心和空间轴线。近年来上海、广州、杭州等超大城市普遍经历了航运功能收缩、沿岸产业转型、水体污染治理的发展过程,已逐步进入功能再提升、空间品质优化、生态系统服务功能加强的发展阶段^[1]。相关规划编制工作面临功能成熟与提升、高密度建成区与公共空

间稀缺、新的建设活动与既有风貌协调、高强度经济活动与生态环境保护等之间的矛盾。

1.1 滨河横纵空间关系复杂

沿河地区具有强烈的轴线空间特征,主要表现在沿岸分段、垂河分界两个维度。作为城市主要轴线之一,景观敏感、风貌协调关系复杂,沿岸空间绵长,极易出现公共空间断点。广州珠江沿岸30 km贯通、上海黄浦江沿岸45 km贯通之

前,直接滨水空间较多被行政、企业、道路市政设施占据,开放性不足。沿岸与腹地的景观、经济价值差异大,因此易出现功能和空间的割裂。

“沿岸分段”是指中心城区段以高强度开发为特征,建筑高度与密度较高,空间结构已基本稳定,增加公共空间成本高昂;郊区段以码头、仓储、工业和郊野生态空间构成充满矛盾的空间形态。空间的失衡和错位,反映在沿岸各段发展阶段不均衡、核心功能不集聚等问题上。2018年《杭州市拥江发展战略规划》聚焦上下游、南北两岸发展不平衡的瓶颈问题,通过统筹生态、文化、景观、交通、产业和城镇功能,提升钱塘江总体定位。

“垂河分界”是指“沿岸地区”涉及岸线、滨水第一界面及腹地,因为经济和景观价值差异巨大,空间和功能易造成断裂。各层均存在自身的矛盾点,岸线通常指河道蓝线紧邻范围,是亲水活动、生态保护、防汛防洪的矛盾冲突空间;滨水第一界面是指河道蓝线至最近第一条市政道路红线之间的城市空间,是滨水公共活动最集中的区域,也是早期城市开发最容易被占据的空间;腹地指与岸线在空间或功能上紧密衔接的陆域城市空间,上海根据现状条件具体设定为“蓝线至第3条城市道路红线”或“距离蓝线800—1 000 m”,两者取大者^{[2]34};但亦存在垂河慢行系统不畅、功能缺乏联动等问题。为此,2017年武汉《长江主轴远景概念规划》重点破解沿江区域的交通问题,将滨江空间分为5层界面施以分类引导。

1.2 规划编制与实施衔接难度大

超大城市沿河地区的城市规划通常由市级规划资源部门编制,难点在于如何统筹各条线管理要求和各区实施计划的矛盾,避免规划成果“墙上挂挂”难以实施。一方面,沿河地区作为城市最核心的地区,需要同时满足产业、交通、文化和生态环境等多个条线行政部门的多重管理要求,在规划编制中难以避免条线要求的相互制约、政策规范上所存在相互偏差的问题;另一方面,作为各个城区的重点发展空间,面临着功能

定位同质竞争、跨区衔接系统等方面的矛盾。我国超大城市的行政体制一般分为市区两级政府,区政府作为组织实施主体是保障发展效率,加强市场参与城市建设的重要基础,例如上海市各级政府拥有详细规划组织编制权、土地出让管理权和非重点地区的建筑管理审批权。但各区实施计划更关注功能发展和标志性风貌塑造,却难以衔接市级相关规划中关于公共空间和生态环境的要求。由于规划编制与实施的衔接难度大,截至2018年底,黄浦江沿岸各类规划绿地的实施率仅为30%左右^{[2]36}。

1.3 既有的规划编制方法与实施机制亟待改革创新

城市总体规划研究层面较为宏观,而作为重点区域的沿河地区一般仅明确了功能定位及其与城市总体空间关系;专项规划则主要明确单一专业内容,无法充分起到多线统筹的作用;控制性详细规划尽管有深度优势,但因尺度限制也无法有效统筹大范围的沿河地区。在原先的城乡规划体系下,跨多个行政区的非法定规划编制已有多年探索,尽管建设规划、战略规划、概念规划、规划导则等名称各异,但大体上可归纳为以功能定位、空间结构规划为主的1.0版本和增加了对规划实施引导的2.0版本。建设规划作为2.0版本的重要组成部分,补充了实施计划并充实了相关的实施机制,成为协调滨河地区发展矛盾的重要城市管理工具。上海市在建设规划编制方法方面已经积累了丰富的经验。如2017年7月上海市政府批复的《张江科学城建设规划》、2019年3月进行公示的《吴淞工业区转型发展建设规划》等,都体现了对跨行政区的特定城市区域的规划统筹及落地实施。新建立的国土空间规划体系同样明确了专项规划可包括跨行政区域或流域等规划类型,从而完善了空间规划的编制体系。在此背景下,具体的规划编制方法和实施机制也需要尽快改革和创新。

2 国外滨水区规划编制经验借鉴

滨水区往往是全球城市顶级功能的复合

聚集带,是彰显城市文化的品牌窗口,是市民共享、活力开放的城市客厅,是高密度城市环境中凸显生态韧性、自然亲和的高敏感区域。相关规划编制工作广受国际规划学界和本地市民的高度关注。

2.1 关注社会共识

国外知名滨水区规划编制的顶层设计普遍关注如何统筹各政府部门、相关机构和市民力量形成合力。市政府通常是规划的发起者,根据空间研究划定特定政策区,提出规划目标和系统框架;二级政府、自治市、其他城市、国家相关部门和社会基金等机构,作为重要的直接参与者,提供资金、政策并参与协调。《纽约滨水区综合规划2020》(以下简称“《纽约滨水区2020》”)划定特定政策区,争取国家、州、市以及相关机构对规划范围和系统策略的政策和资金支持,争取并统筹相关12个城市机构的300亿美元总投资额^{[3]132}。《伦敦滨河机遇区规划框架(OAPF)2015草案》(以下简称“《伦敦滨河机遇区2015草案》”)明确“滨河机遇区”作为市长推荐、政府机构聚焦政策的空间范围,统筹跨行政区的相关政策,衔接国家层面相关规划、市级层面伦敦总体规划、地方层面4个自治市的相关规划^{[4]4}。同时,公众参与也已成为全球城市规划编制中凝聚社会共识的主要工具,是规划成果的重要依据。例如《纽约滨水区2020》于2010年夏举行公共研讨会,与包括市民在内的利益相关者确定规划目标等内容,同年秋审查通过网络和讨论会收集公众建议形成草案,并在网上公开,10月召开公开听证会讨论草案,修改后上报纽约州务部,最终于2011年3月14日完成规划编制,由纽约市长正式公布^{[3]132}。

2.2 创新规划策略

国外滨水区规划系统和策略研究的成果非常丰富。近年来,全球城市的相关规划因滨水空间特征具有相似性,普遍关注功能转型提升、公共空间活力、文化风貌塑造和生态保护等规划系统框架的构建;并结合发展需求和地

域特征,开展规划创新。《纽约滨水区2020》是纽约市在1992年稳定划分的22个河段分区基础上,根据新一轮公共空间系统的提升要求,对每个分区分别定制的公共可达性提高、棕地清理、空间设施重新利用等规划策略,同时针对气候变化热点构建各市政、防灾应急规划策略^{[3]131}。《伦敦滨河机遇区2015草案》根据规划地区特征定制产业规划策略,一方面落实《伦敦规划2015》对该区域的就业目标要求,明确战略工业用地(SIL)的规模目标和空间引导;另一方面推动工业和商业用地的混合使用,例如伦敦可持续产业园区(LSIP)建成工业用地更新为混合的工业商业园(IBP)^{[4]36}。

2.3 聚焦实施计划

国外知名滨水区规划编制均将实施计划作为核心内容。纽约市政府通过《纽约滨水区2020》“蓝色网络”计划将纽约5个行政区的水体治理、旅游、运输项目进行充分统筹;每个规划系统建立对应的实施计划并分解投资总额,形成一套规划策略和项目库,具体明确各项目规模和时间计划,全部公开接受公众监督(见表1);建立滨水维护管理系统(WFMMS),基于GIS数据库对城市滨水基础设施开展信息维护、管理、评估和预算分解^{[3]130}。

3 黄浦江和苏州河沿岸地区规划编制方法创新

黄浦江和苏州河(以下简称“一江一河”)作为上海的母亲河,是城市的标志性空间和重要的发展纽带,也是落实国家战略参与全球竞争的展示窗口。2002年上海市政府启动黄浦江两岸综合开发,提出“人民之江”的发展目标,至今已逐步实现生产性岸线向综合服务性岸线的转型^{[5]11},主要经历2002—2007年土地储备、2010年世博会筹办及后续利用、2017年45 km贯通开放3个时间节点^{[6]2}。苏州河自1998年至2011年已开展3期环境综合整治工程,2017年启动第4期工程。至此,一江一河沿岸地区已具备良好的基础条件来迎接新一轮的功能与品质提升。

表1 《纽约滨水区2020》实施计划目标策略和项目库节选

Tab.1 Implementation strategy and project library excerpts in Vision 2020: New York City Comprehensive Waterfront Plan

目标	提高公共可达性的策略和项目	
	策略	行动计划
为滨水区创建新的公共区域	在难以进入的滨水地区尽可能设置公共通道:尽可能在滨水地区设置视觉通廊、观景点或步行道;在合适的地方建设街头公园和公共空间,并考虑景观、生态、码头、暴雨管理问题,在自然、历史和海事产业区设置说明标牌让公众了解知识……	投资3 000万美元,新建或改造超过50英亩(合0.2 km ²)的新滨水公园,具体项目包括:布朗克斯区的窄颈区(Throgs Neck),完成9.5英亩(合0.04 km ²)渡船角(Ferry Point)公园(2013年);布鲁克林区的威廉斯堡(Williamsburg),继续逐步收购并修复布许维克湾(Bushwick Inlet)公园(2013年)……

资料来源:根据参考文献[3]131绘制。

2018年上海市规划和自然资源局(以下简称“上海市规划资源局”)组织编制《黄浦江沿岸地区建设规划(2018—2035年)》和《苏州河沿岸地区建设规划(2018—2035年)》(以下简称“《建设规划》”),探索超大城市核心滨水区向更高品质发展的新型规划编制方法。一方面将世界级滨水区目标分解为聚焦功能、活力、风貌和生态4个系统,制定将宏观战略落实到关键详细要素的规划策略。另一方面,把握滨水地区更新主导阶段的发展特征,统筹各行政区的基础和诉求,将远景方案分解到近中期行动计划中,规划引导建设和运营的全生命周期管理。其中具体的规划编制方法对我国超大城市滨水地区规划有借鉴意义。

3.1 凝聚市区共识,形成指导意见

在市区各部门统一思想、全社会凝聚共识的基础上开展建设规划的编制工作。充分发挥行政部门的体制优势,通过上级行政主管发布纲领性的文件锚固基础。上海市规划资源局编制形成《关于提升黄浦江、苏州河沿岸地区规划建设工作的指导意见》(以下简称“《指导意见》”),通过上海市政府批复下发至市级相关委办局和沿岸各区政府,要求站在全市角度统一认识,对标不断提升的世界级滨水区标准,聚焦特定政策区形成管理合力。

3.1.1 划定特定政策区

通过划定特定政策区统筹市级部门的管理要求以及各区的政策支撑需求。《指导意见》将黄浦江、苏州河岸线及腹地划示为市级特定政策地区,要求各条线聚焦行政资源,加强精

细化管理,共建体现上海城市管理水平的示范区。建立政策共商机制,由市领导牵头,市发改委、住建委、水务局、交通委、绿容局等市级部门和各区政府组成联席会议,协调、审议相关政策。上海市规划资源局率先通过《指导意见》明确自身负责的规划、建设、土地统筹管理方案,包括完善相关规划、健全市区建管会审机制、加强区域整体开发及“带方案”招标挂牌复合出让的土地保障机制。

通过《指导意见》确立各区组织实施的统一目标,并根据河流尺度及沿岸地区的资源禀赋和发展阶段,形成差异化的规划定位。进一步将高度概括的规划定位演绎为具体形象的规划愿景。《指导意见》在落实“上海2035”总体规划将一江一河沿岸地区定位为“具有全球影响力的世界级滨水区”的基础上,明确黄浦江规划定位为全球城市发展能级的集中展示区,苏州河沿岸规划定位为“特大城市宜居生活的典型示范区”,并进一步演绎为差异化的规划愿景^{[7]2}。

3.1.2 精准的国际对标

根据超大城市滨水地区发展阶段和差异化的规划定位,《建设规划》在评估阶段即通过深入的国际对标研究对“什么是世界级滨水区”进行破题。根据“河流条件相当、城市能级接近、先进理念凸显”3大对标原则,从全球范围遴选出21个世界级流域案例和46个获得国际奖项的滨水公共空间案例,对河流、第一层面、腹地3个空间层次中的系统引导和规划策略进行梳理和提炼,每个案例形成研究结论卡(见表2)。研究归纳了世界级滨水区共有的6个关键特征——“开放、绿色、活力、美

丽、人文、舒适”；并总结了更复合多元、更开放共享、更引领文化生活、更具生态韧性4大发展趋势。通过对标研究,明确一江一河沿岸地区存在规划前瞻性不足、建设实施方向不够聚焦、管理运营机制不够协同等问题,同时产业能级、公共空间品质、文化影响力、生态网络建设、空间形态特征等方面仍有提升空间。

3.1.3 广泛的公众参与

通过对各类实施主体的调研以及对市民需求的调查,对短板查漏补缺并形成全社会的发展共识。《建设规划》编制过程中,召开多场专家和实施主体座谈会,邀请知名学者、各区政府部门、各类企业参加,汇总意见、经验和诉求。编制初期开展了深入的公众参与工作,网上公开招募250名公众参加线下活动,沿黄浦江、苏州河两岸各挑选3条线路进行实地考察。通过先听规划师讲解,再实地开展讨论和交流的方式,引导公众发现问题、构想愿景。同步开

展线上线下问卷调查,通过全市平台发布宣传片,收集上千条公众意见。所收集的意见验证了对标研究的结论,有效填补了对具体实施和设施使用的细节需求,还起到了非常好的宣传效果。

3.2 明确规划策略,加强系统筹划

根据国际对标研究总结的发展短板,在各区段禀赋、基础、潜力、需求的评估基础上,结合交通、市政、地下空间等专题研究,归纳若干主要规划系统。通过细化规划策略,加强规划系统的市区统筹作用。规划策略包括空间和实施两类。空间策略使用空间规划方法,根据各系统要求划定分区,明确轴线和节点的空间布局;实施策略借鉴建筑管理方法,明确各环节的实施管控要点。《建设规划》具体从功能布局、公共空间、城市风貌、生态绿化4个系统分别细化空间和实施策略。

3.2.1 功能提升:优势积聚

通过优势积聚、统筹错位、多元复合3项空间策略细化功能系统统筹。功能积聚,以优势培育提升核心区段能级,并与腹地功能联动,为金融、贸易及其他行业总部等核心功能提供产业链迭代、衍生的拓展空间。黄浦江核心段围绕两中心提升金融贸易能级,促进文化集聚繁荣,积聚具有全球竞争力的核心功能。功能统筹错位,以岸线为轴线组织各区段特色差异、错位互补的功能序列,并通过划示规划留白区为未来重大机遇和新兴产业预留一定规模的发展空间。一江一河上游段根据禀赋培育文化创意、科创研发、休闲旅游等区段主导功能(见图1)。功能混合是功能核心区段以集群的空间形式促进金融、创新、文化等核心功能混合,并通过嵌入式城市更新孵化创新功能;各区段新增不同规模的综合服务业空间,搭建生产性和生活性服务混合平台,有机链接产业、生活、文化等多元化要素,进一步提升产业协同网络密度。

3.2.2 公共活力:腹地联动

通过腹地联动优化空间网络、增强岸线亲水性、细化公共空间指标管控体系等策略进行公共空间统筹。岸线腹地联动,构建水岸与腹地互相渗透的空间模式。城市界面贴近水岸,滨水绿地楔入城区,在第一层面绿地中嵌入便民服务点建设;在做好沿河公共空间高质量贯通的基础上,通过沿支流、沿道路等垂江慢行通道将人的活动由岸线引向腹地,形成开放互通的空间网络(见图2)。增强岸线亲水性,以防汛墙改造带动岸线优化。黄浦江核心区段防汛墙级别高、规模大,因此可在两级防汛墙之间及部分蓝线内高桩码头增加公园绿地或绿化空间;苏州河中心城区段原防汛墙严重阻隔第一层面与水面的联系,可抬高路面、增加蓝线内亲水平台、设置局部二级防汛墙、优化标准降低防汛墙。苏州河重点做好中心城区段滨水空间贯通,并通过沿河路慢行化改造弥合岸线与腹地割裂的状态,扩大第一层面公共空间范围,进一步增设慢行桥梁以缝合两岸空间。细化公共空间指标管控体系,定制垂江通道密度、服务设施密度等精细化管控指标(见表3)。

表2 奥斯陆滨水公共空间
Tab.2 Oslo waterfront public space

导向	策略	要素	手段
更开放	连续性	滨江慢道贯通/步道	连续,宽度约4 m
	通透性	视觉连通度	腹地对河面视觉连通度约70%
		垂直于江面的慢行通道/入口	间距约100 m
	可达性	自行车停车场/租赁点覆盖率	存在停放栏杆,间距约20 m
		公共交通站点覆盖率	在码头附近,距离最近公交站约50 m,公交站服务范围300 m覆盖率约100%
亲水性	亲水/观景平台	大面积沿岸设置	
更活力	活力界面	底层公共功能	底层公共功能占比约80%
		界面通透	连续透明界面、可进入性强,底层界面通透率超过80%
	宜人尺度	街道宽度与高宽比	街道宽度约12 m,街道高宽比约2:1
	互动活动	互动景观	丰富多样的水景装置
更人文	历史遗留	工业建筑/构筑物	船坞旧址再利用
	文化创意	公共艺术品/文化设施	雕塑/画廊
更舒适	休憩设施布局	座椅/伞棚	密集(间距10 m)/沿商业界面外摆/部分邻水
	便民设施布局	商业服务点	便利位置布局
	照明设施	路灯和景观灯	间距约10 m
	其他设施	遮阳/无障碍设计	大量挑出阳台遮阳/坡道
更美丽	艺术手法	街道家具	照明设施和盆栽均经过统一设计
		铺装设计	富于变化,浅色调
		植物色彩	紫色点缀

注:2010年建成的奥斯陆滨水公共空间位于挪威奥斯陆,项目规模1 785 m²,以四面环水中有港池及大量亲水平台;界面活力强,大量可进入的渗透公共功能界面;丰富的互动水景装置带来活力;街道家具经过艺术化设计为特色亮点。

资料来源:参考文献[2]219。

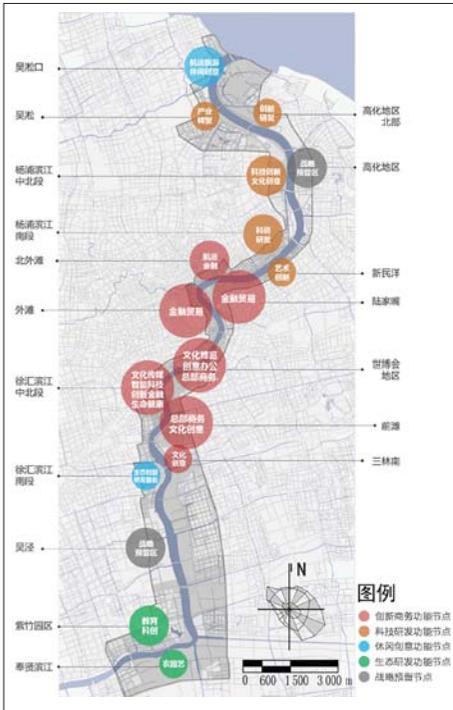


图1 黄浦江沿岸功能布局图
Fig.1 Function layout along Huangpu River
资料来源:参考文献[8]20。

3.2.3 城市风貌:内聚外塑

通过内聚历史文脉的实施策略和外塑经典风貌的空间策略,细化风貌系统。内聚历史文脉,在保护的基础上引入文化设施和休闲游憩功能全面活化历史资源(见图3-图4);聚焦工业遗产,综合利用场景、建构物构建工业遗产文化体验区,如黄浦江的杨浦滨江、徐汇滨江两个工业遗产利用示范区。外塑经典风貌,在精准把握沿河禀赋和尺度的基础上塑造地域性的经典城市风貌,如利用黄浦江“面广、域长”,侧重塑造宏观尺度的天际轮廓,形成“印象突出、协调有序”的区段特写;依据苏州河“河窄、湾紧、楼密”,聚焦经典画面,塑造步移景异、精致秀美的多层次滨河景观;构建天际线分析模型和评价体系,建立城市全景三维平台验证建筑方案,塑造具有韵律感、层次感的滨河天际线;通过分区段导则引导沿河城市色彩设计,形成承接地区的人文脉络、凸显地区风格的色彩基调。

3.2.4 生态绿化:增量联网

通过生态空间增量和联网,加强岸线优化及与腹地生态斑块的连通空间,并结合实施策略



图2 苏州河沿岸中心城段腹地联动示意图
Fig.2 Linkage diagram of hinterland of central city section along Suzhou Creek
资料来源:参考文献[9]22-23。

表3 公共空间要素引导指标图

Tab.3 Guide index table of public space elements

系统	规划要素	分段控制要求			
		中央活力段	公共功能段	居住生活段	郊野生态段
功能布局	文化设施综合覆盖 (市区级设施800 m,地区与社区级300 m)/%	100	≥70	≥50	—
	滨江建筑第一界面 ^① 公共性/%	≥80	≥50	—	—
公共空间	400 m ² 以上公共空间覆盖 (服务半径)/m	≤150	≤250	≤250	—
	沿街第一界面开放性 ^② /%	≥80	≥50	—	—
	垂江通道平均间距/m	≤150	≤300	灵活参照公共功能段	—
综合交通	节点空间平均间距/m	≤150	≤300	灵活参照公共功能段	—
	全路网密度 (包括红线道路与街坊内部通道)/(km/km ²)	>8			
绿色低碳	公共交通站点300 m服务半径覆盖率 (含轨交)/%	100			
	水质	IV类			
	生态空间 ^③ 占比/%	≥15	≥20	≥20	≥80
历史文化	生态岸线 ^④ 占比(新建岸线)/%	—	≥30	≥50	≥90
	绿色建筑比例(新建建筑)/%	≥80	≥40	—	—
旅游休闲	历史建筑活化利用率/%	≥95	≥90	≥90	—
	综合服务点平均间距/m	≤500	≤1 000	≤1 000	—
市政设施	区域除涝标准	主城区30年一遇,主城区以外20年一遇			
	城镇排水系统设计暴雨重现期标准	3—5年一遇			
	水环境功能区达标率/%	100			
	海绵城市年径流总量控制率/%	≥75			
	应急避难场所人均避难面积/(m ² /人)	≥1.5			

资料来源:参考文献[8]102。

全面提升生态系统服务功能。结合关键生态和景观节点,增加大规模生态空间,例如黄浦江核心段通过工业区大规模收储建设世博文化公园、上

游段结合农林复垦规划建设浦江郊野公园(见图5)。在上下游段郊区段优化生态驳岸,提供生物栖息和迁徙空间。在中心城段高密度建成区见

注释:① 滨江建筑第一界面公共性指第一层面建筑中公共建筑比例。

② 沿街第一层面开放性指滨江第一层面街坊中没有围墙、栏杆等阻隔,公众可自由进出的街坊比例。

③ 生态空间包括绿地公园、农田林地、单位附属绿化用地等具有绿色生态效益的空间。

④ 生态岸线指能在防止河岸塌方之外,还具备使河水与土壤互相渗透、增强河道自净能力、有一定自然景观效果的河道护坡形式。

缝插针增加小型公园绿地和支流、道路绿化微廊道,例如苏州河核心段通过社区微更新、提供公共空间奖励经营性建筑规模、市政和道路设施结建等方式增加微节点口袋公园(见图6)。

3.3 优化实施机制,跟踪规划落地

相较于结构规划,建设规划升级部分主要在于高度对接实施,在规划编制中同步研究优化实施管理机制,分解规划目标、跟踪规划实施。

3.3.1 搭建平台:成立市“一江一河”办

通过上海市政府搭建平台,升级沿河地区的长效协同机制,统筹相关行政部门管理要求和各区发展计划。《指导意见》在建立特定政策区政策协调机制的基础上,促进议事协调机构——上海市“一江一河”工作领导小组成立。其以市级部门为主导,以制定相关政策,审议重要地区规划、重大建设方案,协调解决重大问题,监督推进实施计划等为主要工作职责,共同推进一江一河沿岸的规划、建设与管理。

3.3.2 分解目标:编制分区指引

根据规划各系统目标分解行动专题,结合各区滨河地区特征和发展思路编制分区指引。分区指引梳理沿岸各区现阶段滨河地区空间和发展的关键问题,分解行动目标,明确主要任务。在此基础上划设虹口区黄浦江北外滩、徐汇区黄浦江WS3单元区段、静安区东斯文里及周边地区、普陀区长风地区等典型区域,对当前发展潜力最大的机遇区段进行梳理,提出

具体的规划目标和策略。

3.3.3 跟踪项目:制定近中期行动计划

通过条块结合的方式制定实施计划,结合各级政府发展计划汇总具体任务。按照时间要求分解,形成可追踪、可监督的任务清单,由市级部门对实施计划进行跟踪考评并及时协调推进问题。以上海为例,经商沿河各级政府明确各区近期主要短板和行动目标,具体制定《关于落实“黄浦江、苏州河沿岸地区建设规划(2018—2035年)”的近、中期行动计划》,

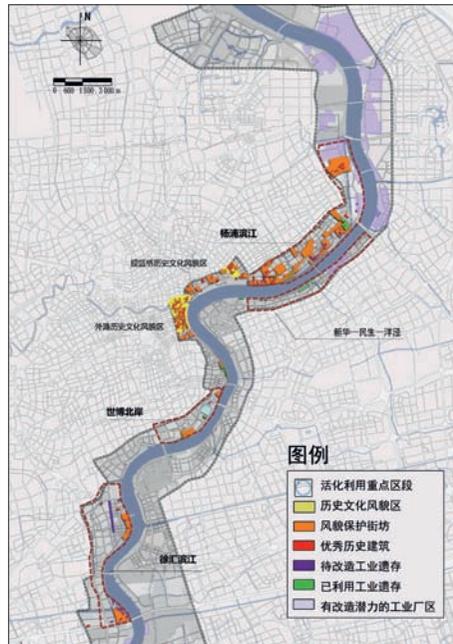


图3 黄浦江沿岸历史遗产分布图
Fig.3 Distribution map of historical heritage along Huangpu River

资料来源:参考文献[8]36。



图4 苏州河沿岸中心城段历史资源分布图
Fig.4 Distribution map of historical heritage in the central section of Suzhou Creek

资料来源:参考文献[9]62-63。

聚焦规划、建设与管理3个环节,形成《建设规划》的“科学的施工图”。行动计划既包括各条线专项规划、标准制定和政策创新,又包括各区建设项目与市级组织的重点地区规划和沿河第一层面建筑审批工作,还包括各区审批的建设项目和“不发证”实施项目,实现了《建设规划》近中期实施工作的全系统跟踪。

4 结语

本文对超大城市滨河沿岸高密度建成区如何编制多实施主体的系统规划展开研究。滨河沿岸的空间特征决定了沿岸分段、垂河分界的基本空间和管理逻辑。规划编制难点在于,

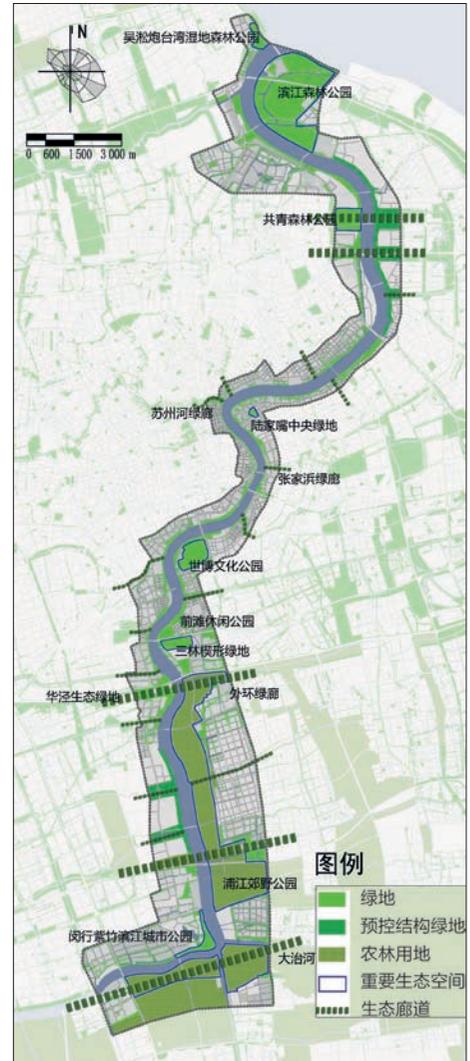


图5 黄浦江沿岸生态系统规划策略示意图
Fig5 Ecological spatial pattern along Huangpu River

资料来源:参考文献[8]44。



图6 苏州河沿岸中心城段生态空间格局图

Fig.6 Ecological spatial pattern of central city section along Suzhou Creek

资料来源:参考文献[9]50-51。

既要站在全市层面系统提升以契合规划定位,又要衔接各区实施计划以确保规划能够实施落地。因此,统一全市思想、统筹各区发展计划、协调各条线要求成为相关规划编制的必要工作。其落脚点在于充分发挥区级政府的主动性,使市区共同制定具体实施计划。

用“一张蓝图干到底”形象概括《建设规划》编制方法的创新要点:构建可以“干到底”的实施管理机制,高定位、高标准规划“定蓝图”,系统整合各专业为“一张图”。“定蓝图”是通过丰富的评估方法明确定位、短板和目标。作为上海门户参与全球竞争,一江一河沿岸地区应符合全市整体的发展定位,通过对标发现现状、已批规划、管理机制的主要短板,为规划编制内容明确具体的目标。“一张图”是通过复合的规划策略统筹各系统管理要求,明确底线、分解指标、整合策略,保障各区段功能差异化发展、核心功能集聚、布局统筹符合TOD导向、公共空间品质高活力足、沿岸天际线鲜明、文化潜力充分释放、生态系统服务功能提升。上海市未来将在公共交通可达性、沿岸绿地内小微公服设施的用地保障、水陆统筹、生态保护等方面进一步深化研究。■

参考文献 References

- [1] 杨保军,董珂滨. 滨水地区城市设计探讨[J]. 建筑学报, 2007(7): 7-10.
YANG Baojun, DONG Kebin. Approach to the urban design for waterfront[J]. Architectural Journal, 2007(7): 7-10.
- [2] 上海市规划编审中心,同济大学,华东建筑设计研究总院. 上海世界级滨水区规划建设导则研究[R]. 2018.
Shanghai Urban Planning Verifying Center, Tongji University, East China Architectural Design and Research Institute. Study on planning and construction guidelines for world class waterfront in Shanghai[R]. 2018.
- [3] 程婧. 2012美国规划协会最佳综合规划奖——《纽约滨水区综合规划2020》评析与借鉴[J]. 国际城市规划, 2014(3): 128-132.
CHENG Jing. American Planning Association Award for best integrated planning in 2012-analysis and reference for New York Waterfront Comprehensive Planning 2020[J]. Urban Planning International, 2014(3): 128-132.
- [4] 大伦敦管理局. 伦敦滨河机遇区规划框架(OAPF) 2015草案[R]. 2015.
Greater London Authority. London riverside opportunity area planning framework (consultation draft February 2015)[R]. 2015.
- [5] 毛佳樑,王剑. 站在新起点,谋求新发展——黄浦江两岸综合开发建设的回顾与展望[J]. 上海城市规划, 2011(4): 10-13.
MAO Jialiang, WANG Jian. New starting point and new development - review and forecast of comprehensive development and construction of Huangpu River banks[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(4): 10-13.
- [6] 赵宝静,朱剑豪,邹韵文. 水岸让城市更美好——黄浦江两岸地区规划建设思考[J]. 建筑学报, 2019(8): 1-6.

- ZHAO Baojing, ZHU Jianhao, ZOU Junwen. Better waterfront, better city-reflections on waterfront planning and construction of the Huangpu River[J]. Architectural Journal, 2019(8): 1-6.
- [7] 徐毅松. 迈向卓越全球城市的世界级滨水区建设探索[J]. 上海城市规划, 2018(6): 1-6.
XU Yisong. Construction and exploration of striving for a world-class waterfront area in the excellent global city[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(6): 1-6.
- [8] 上海市规划和自然资源局. 黄浦江沿岸地区建设规划(2019-2035年)[R]. 2018.
Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Planning of Huangpu River riverside area[R]. 2018.
- [9] 上海市规划和自然资源局. 苏州河沿岸地区建设规划(2019-2035年)[R]. 2018.
Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Planning of Suzhou Creek riverside area[R]. 2018.
- [10] 上海市城市规划设计研究院. 重塑浦江:世界级滨水区开发规划实践[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2010.
Shanghai Urban Planning & Design Research Institute. Rebuild Huangpu River: a world-class waterfront planning practice[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2010.
- [11] 李萱. 走向市民——黄浦江两岸综合开发历程[J]. 时代建筑, 2009(6): 26-31.
LI Xuan. Open to citizens, comprehensive development of the waterfront of Huangpu River[J]. Time + Architecture, 2009(6): 26-31.
- [12] 孙珊,乐晓风. 重塑城市功能,提升环境品质,激发滨水区活力——《黄浦江两岸南延伸段地区结构规划》简介[J]. 上海建设科技, 2005(6): 1-5.
SUN Shan, LE Xiaofeng. Brief introduction to Structural Plan for Southern Extended Section Area on Either Side of the Huangpu River[J]. Shanghai Construction Science & Technology, 2005(6): 1-5.
- [13] 张祚,李江凤,陈昆仑,等. “特色全球城市”目标下的新加坡河滨水空间再生与启示[J]. 世界地理研究, 2013(4): 63-73.
ZHANG Zuo, LI Jiangfeng, CHEN Kunlun, et al. Waterfront space regeneration of Singapore River with the strategic aim at "distinctive global city"[J]. World Regional Studies, 2013(4): 63-73.