

存量发展背景下上海控制性详细规划编制优化思路研究

Research on the Optimization for the Planning of Shanghai's Regulatory Detailed Plan under the Background of Stock Development

金 山 赵宝静 乐 芸 何 颖 JIN Shan, ZHAO Baojing, LE Yun, HE Ying

摘 要 存量发展背景下控制性详细规划如何转型,既是上海进一步完善国土空间规划体系的重要工作内容,也是上海加快推进高水平城市更新实践的关键着力点。在回顾上海控制性详细规划编制管理实践历程的基础上,分析存量发展阶段控规面临的新特点、新要求与新挑战,探讨存量阶段控规的转型方向,提出存量阶段控规编制和管理的着力点,包括增加用途管控弹性、优化建筑布局管控、创新规划技术方法、丰富编制组织类型和完善多方参与形式等方面有待进一步发力。

Abstract How to transform the regulatory detailed planning under the background of stock development is not only an important part of Shanghai's further improvement of the territorial spatial planning system, but also a key focus for Shanghai to accelerate the practice of high-level urban renewal. Based on reviewing the practical process of regulatory detailed planning in Shanghai, this paper analyzes the new trends and challenges faced by regulatory detailed planning in the stage of stock development, explores the transformation direction of regulatory detailed planning, and proposes that regulatory detailed planning should be further optimized and improved in terms of increasing the flexibility of use control, optimizing the control of building layout, innovating planning techniques and methods, enriching the types of compilation organizations, and improving the forms of multi-party participation.

关 键 词 存量发展;控制性详细规划;上海;规划转型

Key words stock-based development; regulatory detailed planning; Shanghai; planning transformation

文章编号 1673-8985 (2025) 01-0036-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20250105

作者简介

金 山

上海市城市规划设计研究院

详细规划分院副院长,高级工程师,博士

赵宝静 (通信作者)

上海市城市规划设计研究院

副院长,正高级工程师

zhaobaojing@supdri.com

乐 芸

上海市城市规划设计研究院

高级工程师,硕士

何 颖

上海市城市规划设计研究院

工程师,博士研究生

控制性详细规划(以下简称“控规”)作为引导城市有序开发建设的重要空间治理手段和政策工具,在改革开放以来的城市建设中发挥着重要作用。从1982年上海市虹桥开发区首次尝试通过编制规划对地块的开发进行规划控制以来,上海控规编制管理工作始终结合发展要求和实际诉求不断优化完善^[1]。

随着上海人口规模的不断增长和资源环境的持续紧缩,城市增量开发空间逐步缩小,

存量更新需求日益突出,由以增量开发为主向兼顾存量发展的模式转换,是新时期上海城市建设发展面临的重要议题。《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”)针对这一特点,提出要转变城市发展模式,坚持“底线约束、内涵发展、弹性适应”,实现从外延式发展型规划思维向内生增长型规划思维转变的目标^[2]。这也意味着各类空间规划的方式方法需要结合存量发展特点进行

创新转型。

控规作为衔接规划目标和指导项目实施的法定依据和关键环节,其转型在新阶段显得尤为迫切,有必要对其编制技术方法和管理方式进行再思考,这既是上海进一步完善国土空间规划体系的重要工作内容,也是上海加快推进高水平城市更新实践的关键着力点。

1 上海控制性详细规划编制管理实践历程

随着社会发展,上海控规总体上经历了从无到有、从单一到系统、从粗放到精细的演变过程。

1.1 起步阶段 (1982—2003年):初步探索控规技术方法,响应市场化开发需求

改革开放以后,随着经济发展和管理体制改革,上海开始引入美国区划经验做法,在1982年虹桥经济技术开发区详细规划中,首次尝试“不摆房子”的“控制性”详细规划,探索了新时期与国际惯例接轨的规划设计内容和方法,为建设用地和建设工程许可管理提供参考依据^[3],控规由此被推广至全国。与此同时,为更好地指导详细规划编制和地块开发,上海制定出台《上海市城市规划管理技术规定(土地使用 建筑管理)》(以下简称“《规划管理技术规定》”),在以项目管理为驱动的基础上,初步探索形成早期的控规编制技术方法。

1.2 初创阶段 (2003—2007年):构筑编制单元网络,初步形成控规管理框架

控规编制管理与每一阶段的空间规划体系密不可分。2003版《上海市城市规划条例》在原有“分区规划—控制性详细规划”的编制体系中,增加了控制性编制单元规划,强化规划传导衔接(见图1)。基于此,控规编制管理开始向系统化转变,探索形成分层分类的创新模式。一方面,开始以“整单元”方式推进控规编制,改变以往以具体开发建设项目主导控规编制的做法,结合行政管理边界构建“全

覆盖、不重复、不交叉”的编制单元,使控规编制建立在稳定的空间结构上。另一方面,创新“控制性编制单元规划—控制性详细规划”分层模式,其中,控制性编制单元规划强调“定性、定功能、定总量”,按单元分解人口与建筑总量,确定用地性质,落实公共服务设施等指标,控规则进一步做出具体规定。

1.3 成熟阶段 (2008—2016年):构建成熟的控规制度,逐步加强精细化管理

随着2008年规划、土地职能整合,上海市规划土地行政主管部门成立专门负责控规管理的详细规划管理处,在已有工作的基础上,进一步强化控规前瞻性和操作性的有机统一。本阶段构建了“四位一体”的控规管理制度。从管理规定、技术准则、成果规范、操作规程4个方面明确各项制度和要求。一是建立编制、审批、修改一体化管理框架,探索全过程管理路径,在管理规程中明确了控规编制的基本环节,并对局部调整、实施深化等控规修改的不同程序做了规定,实现全过程闭环管理^[4]。二是在技术准则和成果规范中,突出对公共资源的刚性控制,取消和弱化了地块内的控制指标(如建筑密度、绿地率),并考虑地区差异性,分类制定编制要求和指标标准^[5]。三是强化城市设计与控规的衔接,重点地区在普适图则的基础上编制附加图则,将城市设计成果转化为规范化控制体系以指导实施。

1.4 提升阶段 (2017年以来):向提质增效转型,保障“上海2035”实施

“上海2035”获批后,根据国家和上海市委、市政府要求,通过一系列政策创新,进一步推动控规向提质增效转型。一方面,通过规划体系的优化来提升控规编制的灵活性。针对原体系中规划层次较多、编制内容重叠等问题,单元规划合并了原分区规划(见图2),并且更加强调承上启下、保障公共资源的作用^[6]。在单元规划的指导下,控规更加强调面向开发建设的实施导向,聚焦以市场配置为主的管控引导内容。控规可以整单元编制,也

可以单个或以若干街坊为范围进行编制。另一方面,通过管理流程的优化来强化控规的弹性适应。通过实施深化程序,可以在无需修改详细规划的情况下,在建设项目管理阶段,通过专家、专业部门论证等方式,对实行弹性控制的指标予以确定。

2 应对存量发展的控规编制管理要求

近年来,上海土地供应中新增建设用地规模显著减少,来自存量的建设用地比例逐年提升,城市内部可供整体拆除重建、增容转型的成片空间已十分有限。与此同时,存量更新需求日益突出,大量建筑亟待通过更新改造实现功能完善与品质提升。在基本实现控规全覆盖的情况下,上海控规的编制与管理需要应对存量发展模式的新要求。

2.1 推动城区功能完善与品质提升

面向存量发展,控规需侧重通过调整优化各类空间权益和资源的配置对城市建成环境进行谨慎干预,以此推动地区的功能完善与



图1 《上海市城市规划条例》(2003)确定的规划编制体系
Fig.1 Planning system from Shanghai Urban Planning Regulations (2003)
资料来源:根据《上海市城市规划条例》(2003)绘制。



图2 上海市国土空间规划编制审批体系
Fig.2 Shanghai territorial spatial planning system
资料来源:根据《中共上海市委、上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见》绘制。

品质提升。一是需要依托控规全面优化完善存量城区的公共服务水平。在满足基础性和公益性产品与服务供应的基础上,应进一步满足不同地区、不同人群的差异性需求,在发挥政府基本保障作用的同时,充分借助市场与社会力量,持续完善公共产品与服务。二是需要依托控规为地区发展再创活力与价值。在推动产业更新、优化职住平衡、促进功能混合方面,控规通过评估分析和优化调整,可以为地区发展注入新的动力。三是需要依托控规持续提升城市建成环境的空间品质。为进一步贯彻低碳、韧性、历史风貌保护等新要求,需要运用设计思维和方式加强精细化管理,不断提升城市美学品质,改善居民生活质量,加强社区文化认同,实现绿色低碳发展。

2.2 应对多样项目类型与更新方式

存量发展模式下,建设项目类型和更新发展方式更为多样。在常规的公共建设和市场开发项目之外,基于较为明确的市场开发意愿和建设实施条件形成的高度定制化建设项目的比例显著增加。与此同时,在符合规划导向下开展的建筑功能转换与复合利用,为完善建筑功能和提升建筑品质开展的不显著改变建筑规模的改扩建等适应性改造,以及原拆原建和局部插建等建设项目类型也将成为推动城市有机更新的重要方式。存量发展阶段,控规的编制方法和管控方式必须对多样化的项目类型和更新方式进行有效回应。

2.3 统筹多元主体权益与开发诉求

存量发展阶段,既有空间资源为众多产权人共有,政府无法简单地进行产权归集,出现了由原权利人进行更新、原权利人和市场开发主体合作等多种开发方式。控规对于用途类型、建设规模和空间布局等内容的规定,必然涉及对一定范围内空间利用权益和义务的调整,相应调整既关涉土地权利人的财产性利益,也直接影响周边区域居民的居住环境和公共生活^[7]。因此,存量发展阶段的控规编制需要更为关注建设用地的复杂权属关系及多元

的价值诉求,充分尊重业主土地权利,理解客观存在的利益博弈,平衡公共和私人利益,保障土地原权利人和相邻用地的权利人的空间权益,统筹市场主体的开发诉求。

2.4 协调复杂建设工程实施条件

上海建成环境的空间形态多样,权属关系复杂,存量更新项目面临更为复杂的实施条件,许多建设项目需要在间距、退界、绿地率、停车设施配建等方面突破规划及其他行业的技术标准和管理规定,而既有控规管控方式及管理要求与建设项目工程管理衔接不足,实施阶段更新项目落实控规要求往往面临较大挑战。存量发展阶段,控规编制与管理需要进一步面向建设实施加强规划实施协同,有效引领各类建设项目有序推进。

2.5 保障高效能控规编制管理实施

存量发展阶段,基于更新项目编制控规的情形显著增加。对于品质要求高、复杂程度高的更新项目,既需要在控规编制阶段开展大量研究与协调工作,也需要在实施阶段结合规划许可协调解决一系列复杂的技术和管理议题,二者相互叠加,显著增加了更新项目推进的时间成本。对于用途类型和建筑规模变化不大、但需要调整核心控规指标的中小型更新项目,既有控规调整时间较长,其间还需要完成技术性与程序性工作,这对于相应存量更新项目的实施也具有一定影响。存量发展阶段,需要优化控规编制组织,衔接建设项目,合理归并技术与程序性工作,有效缩短包括控规编制和规划许可在内的项目实施的总时间周期,提升控规编制管理实施效能。

3 存量发展阶段控规面向实施的转型方向

控规具有法定属性和技术属性,既是具有法定拘束力的文件,也是落实规划目标、指导地块开发更新的主要技术工具。同时,控规也是“优化城乡空间结构、完善功能配置、激发发展活力的实施性政策工具”,具有公共政策

属性。在存量发展阶段新要求的形势背景下,应将控规置于城市规划建设治理体系框架中进行优化,进一步发挥控规的统筹综合作用^[8],不断升级技术方法和创新编制管理方式,跨系统条线协调不同专业领域的技术标准和主管部门的管理要求,加强控规管控与建设实施之间的相互衔接。

一是应进一步加强控规与土地管理、规划许可的协同联动。国土空间规划体系明确详细规划层面城镇开发边界内的“详细规划+规划许可”的管制方式。为有效应对存量发展阶段的各种情况与问题,需要进一步加强控规与规划许可的紧密衔接,厘清不同工作阶段的具体任务,基于总体统筹协调确定控规编制管理的工作界面,明确实施传导方式。在此基础上,合理优化控规的管控内容以及强制性与引导性、刚性与弹性的管控方式,保障包括用途管控在内的管控适应性。

二是应进一步加强控规与通则等多方式管控的协同联动。控规是开展规划许可的主要依据,但规划许可还需要考虑和满足《规划管理技术规定》及其他相关的规范性文件等规划管理要求。存量发展阶段,有效的控规管控必须将控规与这些相关的通则规定和程序规定等进行整体考虑,推动多方式协同。比如在依托通则明确管控意图、管控方式和弹性空间的基础上,赋予控规针对特定事项根据具体情况做出特别规定的效力,形成对通则要求的调整和补充,使控规能够为各类存量发展中的复杂问题提供解决方案^[9]。

三是应进一步加强控规与建设实施方案的协同联动。面对存量发展阶段更高的要求 and 更为复杂的局面,应尊重既有的土地和房屋权属关系并考虑其调整的可能性,加强城市设计对于实施方案品质提升的引领作用,基于实施方案开展财务分析,以此评估规划内容的可行性。在此基础上,应进一步加强控规与建设用地管理和建设工程管理的联动,整合规划与住建、交通、绿容等其他相关行业领域对于建设用地和建设工程管理的目标导向和技术方法,统筹协调绿地率、保障性住房

和停车位配建等相关行业的技术标准和具体管理要求,在控规中做好技术衔接,促进控规的高品质高效能实施。

4 优化控规编制技术方法的若干议题

4.1 增加用途管控弹性,保障弹性复合使用

存量发展阶段,需要注重结合城市更新保持和加强办公、研发、居住、文化等功能业态的有序复合,并允许功能业态在合理范围内进行动态调整,例如商业、办公与租赁住宅等功能的相互转化,以适应不断变化的社会经济环境需求,优化配置空间资源,提升城市运行效率和活力。上海既有控规以“土地用途+各用途规模比例”的方式来约束建筑功能,相应管控方式在土地全生命周期使用过程中缺乏弹性,许多涉及建筑复合利用和功能转换的更新项目需要调整控规,形成较高的实施成本。应对存量发展阶段的各类更新需求,建议叠加土地用途和建筑功能双层管制,形成面向全生命周期的精细化混合用途管制体系,优化控规土地用途管控方式,增加用途弹性,在界定土地权益的同时,通过减少需要调整控规的情形,更好地满足小规模更新需求,提高实施效能^[10]。

在具体管控方式方面,建议借鉴纽约区划和德国建造规划等的规划管理经验,形成“复合功能地类+建筑适建范围”与“通则管理+特别规定”的管控方式,提供更具弹性的用地类型、更加精准的建筑适建范围、更加便捷的管控方式。关于更具弹性的用地类型,建议以落实规划目标理念、促进功能复合、保障城市发展秩序和支撑土地全生命周期弹性适应利用为导向,根据典型城市功能分区形成若干允许多种建筑功能的复合用途用地类型。关于更加精准的建筑适建范围,建议从贯彻规划导向,以及考虑不同功能业态的关联性、协调性和邻避性角度,对各地类的适建建筑功能类型进行精准界定,从规模比例、空间位置、业态类型、负面影响、服务对象等方面细化对于特定建筑功能的限制,例如要求特定功能业态不得对周边功能造成干扰,限定功能业态的服务

对象与范围,避免不同功能之间的相互冲突和影响。关于更加便捷的管控方式,建议依托通则规定对复合功能地类和相应的建筑适建范围进行规定,依托控规进一步对特定地块的具体用途类型,以及特定用途类型的规模和布局进行限定。

4.2 优化建筑布局管控,协调复杂空间关系

存量发展阶段,需要进一步加强对于城市空间形态的规划引导与控制,协调复杂的实体建筑关系,营造高品质公共开放空间,并依托空间形态对用途类型和建筑规模进行精细化管控。上海既有控规和相关技术规定对于建筑布局以“条件管控”为主。其中,控规依据城市空间营造和品质提升的目标和意图,对建筑控制线、贴线率和塔楼范围等内容做出规定,形成建筑布局管控与引导条件。建设工程设计方案阶段,建筑布局还需要满足《规划管理技术规定》中的建筑间距等通则管理要求,以及交通和消防组织、绿地率、地块开口等工程管理要求。许多存量地区的空间环境复杂,更新项目的建筑布局方案不仅需要落实高品质空间营造要求,内部与外部建筑相邻关系往往也需要突破《规划管理技术规定》的建筑间距要求,因此基于既有工作方式形成满足规划导向和符合相关要求的建设工程总平面布局往往是一件富有挑战的工作。

为确保对于复杂空间条件建设项目的规划管控要求的可实施性,可借鉴德国建造规划的“方案管控”方法,在控规编制阶段同步开展实施层面的方案研究,依托实施性城市设计优化建筑形态和空间景观,有效界定公共开放空间,合理布局功能业态和开展交通流线组织,全面提升方案品质,形成兼具功能合理性和工程可行性,即满足市场开发诉求和相关建设工程管理要求的框架性总平面布局方案,提取建筑布局形成允许建造实体建筑的范围,即“建设窗口”(见图3)。对于不同建设窗口之间的间距突破建筑间距通则要求的情形,可衔接《规划管理技术规定》,将建设窗口之间的间距要求视作结合项目实际情况对于建筑间距做

出的具体规定,为后续设计方案审定提供依据。此外,框架性总平面布局方案如有突破其他实施层面技术规定与行业管理要求的情况,建议以部门前期参与和专题论证等形式对确需突破的内容加以认定。

与“条件管控”方式相比,“方案管控”能够充分发挥规划“分配空间资源”和“协调空间权益”的作用,协调不同建筑的外部关系,在落实规划设计导向和满足空间品质要求的同时,形成能够指导建设工程设计方案编制与确保建设实施顺利推进的“解决方案”。依托“框架总图”,可进一步增加管控层次和细化义务规定,例如对不同“建设窗口”以及各“建设窗口”不同位置的用途类型和建筑规模进行管控,明确公共通道、附属广场绿地等地块附属开放空间的布局与规模,明确结合开发项目建设的公共服务设施和市政基础设施的具体位置,以此提高控规管控的精细化水平。

4.3 创新规划技术方法,贯彻落实新发展理念

存量发展阶段下的控规在承接上位刚性管控要求的同时,还需探索落实新时期高质量发展的战略目标要求,强化中微观层面的技术创新与应用,真正将低碳、韧性、历史文化保护等新要求体现在规划编制实施的全流程,提高控规对城市发展的适应性。与此同时,随着空间数据的不断完善和模型方法的不断建立,也有条件通过更为综合的空间分析方法和模型进行规划推演,提升规划的科学性。

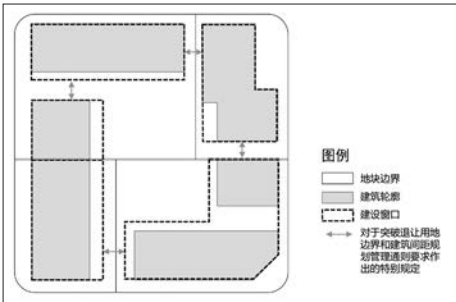


图3 建设窗口示意图
Fig.3 Construction ranges

资料来源:笔者自绘。

具体而言,控规阶段可通过3种路径和方式进行优化完善。一是强化对控规方案的技术支撑,建立新理念与空间的作用关系。例如为了更好应对气候变化,在总规层面形成整体的“目标—策略—指标”内容框架后,详细规划层面应加强细化落实,加强风险评估与识别,形成城市片区尺度的气候风险空间分布图,运用风环境模拟等新技术优化空间方案。多种碳排放模型的建立也为控规单元尺度城市更新的低碳规划策略与技术路径提供有力支撑,层次定量分析、多情景模拟分析等定量评估与定性判断方法也为存量历史风貌地区不同更新潜力地块的识别提供有效工具^[11]。二是开展整体性统筹研究。例如针对低碳韧性的问题,现有控规往往缺乏整体层面新能源和水资源的调配和循环利用,欠缺建筑群体组合的节能、风、光、热等统筹,需要通过土地利用与交通系统的耦合、景观生态格局的构建、公共服务设施的配套等方面,从整体上落实低碳韧性理念和策略,避免因规划布局不合理带来的环境问题^[12]。在历史风貌传承方面,则需要因地制宜加强整体形态与景观风貌控制。三是优化完善指标体系,例如新增充电桩、立体绿化等指标,加强对特殊功能类地块的“特殊指标”管控。

4.4 丰富编制组织类型,满足多样实施需求

推动各类更新项目的高品质高效能建设实施,是存量发展阶段控规的重要任务。近年来,上海控规编制与市场开发意图及建设工程设计方案研究的衔接日益紧密,针对许多存量地块开发的研究已达到建筑设计方案深度^[13]。然而,先行确定规划条件,后续结合规划许可确定建设工程设计方案的渐进式管理方式并没有改变,控规编制技术方法聚焦管控,与建设实施的衔接缺乏机制保障,实施阶段建设条件制约规划管控要求落地的情况仍然存在。建议进一步加强控规编制审批与规划许可的衔接,并根据存量发展阶段各类更新项目的规模大小、功能类型、复杂程度与实施模式形成差异化衔接方式,以及与之相对应的控规编制组

织和技术方法。

为进一步强化控规的引领性和有效性,对于需要协调复杂的空间权益、义务,以及工程建设条件的建设项目,建议在控规编制阶段加强对其实施的可行性研究。例如厘清建设用地和房屋产权的归属关系,论证优化调整的可能性和实施路径;对更新项目开展经济测算,包括财务分析和财政影响评价,从开发主体、政府和全社会等不同视角全面评估更新设想的经济和社会可行性。在此基础上,建议在控规编制阶段并联开展规划许可阶段的规划土地意见书审批和建设工程设计方案审定等准备工作,依托多方参与和统筹协调同步稳定建设项目的规划条件、用地条件和建设条件,有效化解后续建设实施阶段的不确定性,缩短项目建设实施的总体周期。可依据城市更新相关管理要求,进一步关联项目组合开发、土地供应和资金统筹,明确市政基础设施结合公共服务设施的建设、管理、运营等相关要求。

对于类型化特征明显,但需要在实施阶段对既有的规划建设管理技术标准进行探索创新的更新项目,可在既有的“详细规划+规划许可”的“串联式”管理流程基础上,叠加“套餐式”项目类型管理方式,即整合用途类型、建筑规模、布局要求等规划管控指标,以及交通、绿化、消防等相关行业技术管理规定^[14],形成与项目类型深度衔接、贯通规划与建设实施的管控要求,确保后续项目的建设实施。

部分存量更新项目需要基于功能完善和品质提升需求,在有限的幅度内合理调整土地用途、建筑规模等控规主要管控指标要求。对于相应项目,建议参照详细规划实施深化管理方式^[15],提供快速便捷的控规调整路径,缩短工作周期,简化工作流程,加快更新项目的建设实施。

4.5 完善多方参与形式,广泛凝聚各方共识

传统控规编制强调自上而下贯彻政府意图,政府部门、市场和社会主体的参与阶段和参与深度均受到一定限制。根据上海现行的控规编制规程,控规草案形成后,需开展方案公

示,收集公众意见,并向相关部门开展意见征询。相应方式的参与阶段滞后,部门以规划层面参与为主。此外,按照现行土地供应制度,市场开发主体难以在前期参与控规编制。对于需要组织相关主体就复杂议题开展系统深入的研究与协商的情形,相应编制组织方式难以为其提供有效的程序性机制保障。

存量发展阶段,需要系统优化控规编制过程中多方参与的形式,注重“自上而下”与“自下而上”相结合,引导市场和社会主体以及相关管理部门全面系统深入参与控规编制,使控规编制过程能够成为深入有效统筹协调规划目标导向、市场开发意愿、建设实施条件等内容,实现从政府主导走向多方共商,广泛凝聚各方共识,形成多方共赢的治理模式,保障规划成果质量和可实施性。

首先,建议组织相关主体全过程参与控规编制。在控规编制启动阶段,建议先进行公告,使相关权益主体、管理部门和社会公众及时了解工作概况;在控规编制的各个关键阶段,建议组织相关主体参与,共同确定边界条件和关键议题。此外,建议通过设定特定路径预先锁定开发主体,使政府、市场和社会之间可以开展更加全面和有效的博弈,在保障公共利益的同时,有效平衡各方利益,充分满足市场开发诉求。

其次,建议加大相关主体的参与深度。对于需要并联开展控规编制和部分规划许可阶段工作的情形,应组织相关开发主体及管理部门对建设实施层面的相关技术与管理议题进行前置协商和决策,如历史建筑保留更新方式、跨开发项目和公共建设项目的交通与消防组织方案等,支撑控规管控要求,有效指导建设实施。

最后,建议丰富参与方式,提高参与效能。可依托专项研究、方案设计等技术工作,梳理需要决策的议题及先后关系,在控规编制及专项研究和方案设计的推进过程中,分阶段循序渐进组织各方对相关议题进行研究决策。可开展设计方案比选与竞赛,组织专家与开发主体、管理部门共同研究确定实施方案。

5 结语

推动由增量开发向存量发展的模式转型,是上海城市规划建设进入新阶段的必然选择。高品质、高效能推动城市可持续发展与有机更新,需要充分发挥控规作为具有法定拘束力的文件和指导建设实施的主要技术工具的作用,持续优化控规编制技术方法和管理方式,加强控规与规划许可和建设工程管理的衔接。在此基础上,还需要进一步发挥规划引领作用,基于控规公共政策的性质,与土地和财税等其他公共政策进行衔接与协同,统一目标导向,明确工作界面与职责分工,协调管理对象与方式,确保控规管控的有效性。

在积极应对存量发展中不断涌现的各类矛盾和问题的同时,也应当对增量开发模式进行重新审视,转变发展理念和认识,在建设阶段前置考虑后续更新需求。因此,为适应存量发展模式而进行的控规编制和管理优化,对于增量开发模式同样具有重要意义。新阶段的城市规划建设应依托合理的控规管控与引导,建立合理的空间框架和发展规则,降低后续更新难度,推动社会经济环境可持续发展。

参考文献 References

[1] 徐毅松. 新形势下,切实推进上海控制性详细规划发展的认识和思考[J]. 上海城市规划, 2011 (6): 14-20.
XU Yisong. Knowledge and thinking of the development of Shanghai regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 14-20.

[2] 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 (s1): 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(s1): 1-10.

[3] 高捷,赵民. 控制性详细规划的缘起、演进及新

时代的嬗变——基于历史制度主义的研究[J]. 城市规划, 2021, 45 (1): 72-79.
GAO Jie, ZHAO Min. Origin, evolution, and transformation of regulatory detailed planning in the new era: based on the paradigm of historical institutionalism[J]. City Planning Review, 2021, 45(1): 72-79.

[4] 熊健. 控制性详细规划全过程管理的探索与实践——谈上海控制性详细规划管理操作规程的制定[J]. 上海城市规划, 2011 (6): 28-34.
XIONG Jian. A study of the plan preparation process and the practice of the regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 28-34.

[5] 周晓娟,周建非. 彰显法定性,突出科学性,进一步改进上海控制性详细规划成果规范[J]. 上海城市规划, 2011 (6): 48-53.
ZHOU Xiaojuan, ZHOU Jianfei. Manifest legalities, give prominence to science, further reform and improve Shanghai regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 48-53.

[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 (s1): 42-51.
XIONG Jian, FAN Yu, SONG Yu. Reflections on Shanghai's spatial system of "Two-plan Coordination" and "Multi-plan Integration"[J]. Urban Planning Forum, 2017(s1): 42-51.

[7] 田莉. 我国控制性详细规划的困惑与出路——一个新制度经济学的产权分析视角[J]. 城市规划, 2007, 31 (1): 5.
TIAN Li. Regulatory detailed planning in China: dilemma and solution[J]. City Planning Review, 2007, 31(1): 5.

[8] 周建非,夏丽萍. 标准引领,规划先行,切实推进城市创新转型和发展模式转变——对上海控制性详细规划技术准则制定的认识和思考[J]. 上海城市规划, 2011 (6): 40-47.
ZHOU Jianfei, XIA Liping. Greatly promoting the transformation of developing innovative city through applying the priority of planning as well as the relevant standards[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 40-47.

[9] 张尚武,司马晓,石晓冬,等. “国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023 (2): 1-11.
ZHANG Shangwu, SIMA Xiao, SHI Xiaodong, et al. Academic discussion on 'Exploration and Innovative Practice of Territory Spatial Detailed Planning'[J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 1-11.

[10] 程遥,韩胜发,李继军. 面向全生命周期的混合用途双层管制体系探索[J]. 城市规划学刊, 2024 (3): 61-63.
CHENG Yao, HAN Shengfa, LI Jijun. Double-layered control system in full life cycle of mixed land use[J]. Urban Planning Forum, 2024(3): 61-63.

[11] 王暄. 历史文化保护地区存量控规编制技术

方法——以北海老城ND单元为例[J]. 规划师, 2024, 40 (s1): 152-157.
WANG Xuan. Technical methods for stock regulatory detailed planning compilation of historical and cultural protection areas: taking the ND unit of Beihai Old City as an example[J]. Planners, 2024, 40(s1): 152-157.

[12] 侯伟. 我国低碳生态城市控制性详细规划研究综述[J]. 现代城市研究, 2016 (12): 2-8.
HOU Wei. Summary of studies on regulatory detailed planning of the low carbon eco-city in China[J]. Modern City Research, 2016(12): 2-8.

[13] 林乐乐,郭鉴. 实施导向的上海控制性详细规划编制探索——以临港新片区开放区枢纽地区为例[J]. 上海城市规划, 2024 (1): 47-52.
LIN Lele, GUO Jian. Exploration on compilation of the Shanghai regulatory detailed planning with implementation orientation: a case study of the Open Area Hub Area, Lin'gang New Area[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(1): 47-52.

[14] 许菁芸. 上海新一轮旧区改造的体制机制与规划创新探讨[J]. 上海城市规划, 2023 (4): 52-56.
XU Jingyun. Exploration of institutional mechanism and planning innovation of Shanghai's new round of old district regeneration[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(4): 52-56.

[15] 上海市规划和自然资源局. 上海市详细规划实施深化管理规定:沪规划资源详〔2020〕503号[Z]. 2020.
Shanghai Municipal Bureau of Planning and Natural Resources. Shanghai detailed planning implementation deepening management regulations: Shanghai planning resources detail No.503[Z]. 2020.