



迈向卓越的全球城市 ——上海新一轮城市总体规划的创新探索^①

Striving for the Excellent Global City: Innovations in the New Round of Shanghai Master Plan

庄少勤

文章编号1673-8985 (2016) 04-0001-08 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 超大城市的可持续发展与治理是全球城市面对的共同难题,上海作为全国“改革开放排头兵、创新发展先行者”,其资源环境紧约束下的城市未来发展模式受到全球瞩目。日前,《上海市城市总体规划(2016-2040)》(以下简称“上海2040”)草案已经形成并开展公示。在“全球化、人文化、生态化、智能化”的大背景下,本轮规划全面贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念和“尊重城市发展规律、强化五个统筹”的城市规划建设管理基本要求。在规划目标上,突出“以人民为中心”,确立“卓越全球城市——创新之城、人文之城、生态之城”的愿景;在发展模式上,以土地利用方式转型,促进上海创新发展;在空间格局上,突出开放协调,形成网络化时代的全球城市区域空间架构;在规划方法上,创立新体系、开拓新方法、拓展新机制,使规划编制和实施过程成为城市治理现代化的过程,也可为大型城市创新发展提供参考。

Abstract The sustainable development and governance of mega cities are the common issues that global cities are facing. As a pacesetter in the reform and opening-up of the country and a pioneer in innovation development, Shanghai's future urban development model under the restriction of resources and environment receives extensive attention globally. Recently, the draft of Shanghai Master Plan (2016—2040) has been formed and announced to the public. In the background of globalization and human-oriented, ecological and smart development, the current plan fully implements five concepts of development including "innovation, coordination, green development, opening-up and sharing", and the basic requirements of urban planning, construction and management - "respecting the rule of urban development, strengthening the five overall plans". On the target of planning, the Plan highlights the principle of "people centered", and establishes the vision of "excellent global city - the city of innovation, humanity, and ecology". In terms of the development pattern, the Plan promotes the innovative development of Shanghai by transforming the mode of land use. On the spatial pattern, the Plan highlights the principles of open and coordination, and forms the networked spatial structure of global city region. In term of the planning method, the Plan creates new system, new methods, and new mechanism, and transforms planning and implementation to the process of modern urban governance. The new plan provides a reference for the innovative development of other large cities.

关键词 全球城市 | 城市总体规划 | 城市治理 | 上海

Keywords Global City | Master Plan | Urban governance | Shanghai

作者简介

庄少勤

上海市规划和国土资源管理局
党组书记,局长,博士

0 引言

上海开埠至本世纪初的一个半世纪,已编制了4版城市总体规划,历版总体规划对上海的城市发展发挥了重要的引领作用。1946年

《大上海都市计划》引导上海发展为远东的商贸、工业和金融中心,成为中国联系世界的重要门户。建国后编制的1959版总体规划将上海定位为中国的重要工业基地,城市职能从对外

注释 ^①根据作者于2016年8月19日《上海市城市总体规划(2016—2040)》草案公示新闻通气会发言稿改编。



图1 “上海2040”(草案) 公示成果



图2 公众参与、“开门编规划”

作为全国“改革开放排头兵、创新发展先行者”，也面临资源环境紧约束、城市功能转型、城市生活品质提升等多重挑战，如何以“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念为指导，推动上海实现以创新为驱动力、以文化为内涵、以生态为基本保障的新模式发展，迫切需要重新审视和编制新一轮城市总体规划。由此，“上海2040”应运而生。

1 “上海2040”组织编制基本情况

2014年5月6日召开的上海市第六次规划土地工作会议，标志着“上海2040”正式启动。上海市委书记韩正同志强调“要确定上海这座特大型城市长远发展的蓝图和框架，编制规划既要积极、更要稳妥，既要有为、也要无为，特别要重视留白”。市长杨雄同志要求“坚持改革创新，充分运用新理念、新方法编制规划；坚持开门编规划，广泛汇集各方智慧和力量”。住房和城乡建设部、国土资源部领导多次亲临上海指导，并希望上海发挥好示范带头作用。

上海市规划国土资源局牵头组织各方力量共同开展了“上海2040”的战略研究，以及各专项规划、区（县）城市总体规划的研究工作，于2014年底形成规划《纲要》，并于2015年8月通过了住房城乡建设部组织的规划《纲要》审查。2015年10月，中央十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，2015年12月中央城市工作会议进一步提出“尊重城市发展规律、强化五个统筹”的城市规划、建设和管理基本要求。上海市规划国土资源局会同总体规划编制团队各成员单位，按照市委、市政府要求及时深入地贯彻中央会议精神，认真落实《纲要》审查会意见，全力推进总规最终成果编制工作。于今年7月，初步形成了“上海2040”成果草案（图1），并于8月22日启动为期一个月的社会公示。

“上海2040”规划编制的过程是一个探索城市治理现代化的过程。规划编制组织工作的最大特点是坚持“开门编规划”，把“统筹政府、社会、市民三大主体，鼓励全社会共建、共治、共享”贯穿于规划编制的全过程（图2）。政府层

门户转向对内生产服务。改革开放之后，1986版总体规划奠定了城市复兴的基础。2001版更是以“国际化”为上海发展的重点方向，明确了国际经济、金融、贸易、航运中心的功能定位，引导上海形成了近年来快速发展的格局。总体来看，历版总体规划坚持城市功能优化和

中心城有机疏解的基本思路，坚持沿着区域发展基本轴线和区域节点完善城市空间与功能布局，而规划理念和方法也始终保持着与时俱进的探索状态。

当前，全球城市已进入以全球化、人文化、生态化、智能化为主要特征的发展阶段。上海

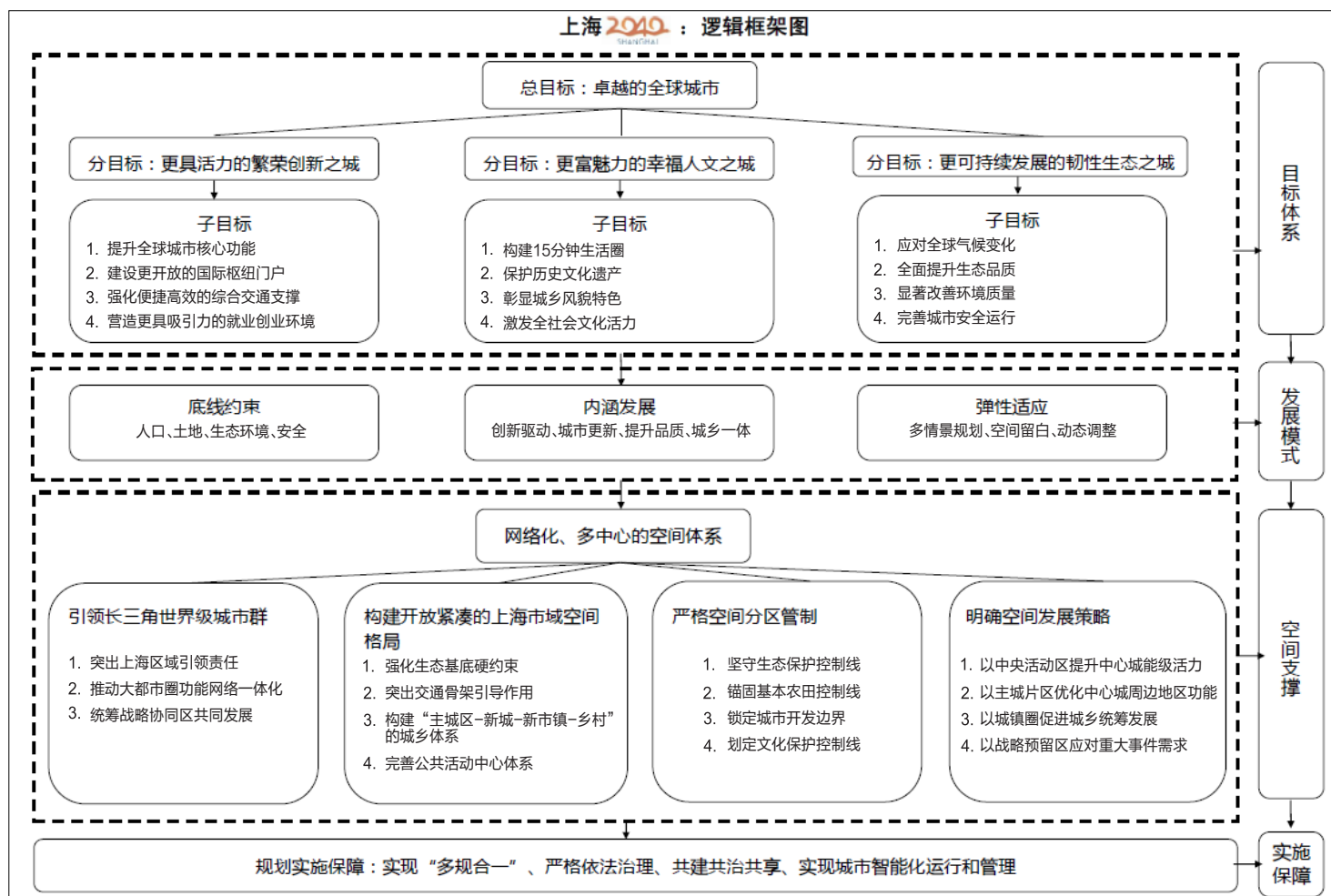


图3 “上海2040”逻辑框架图

面,在国家有关部门的指导下,除动员组织全市各区镇、各条线全面参与外,还主动与江浙两省和周边相关城市进行了沟通对接。社会层面,从在沪高校、科研院所、中外规划咨询机构中邀请了37个研究团队开展战略研究,并遴选了上海市规划院、同济规划院、中国规划院上海分院、上海市地质调查研究院4家单位共同编制,聘请了来自规划、开发、产业、金融、科技、社会、文化、旅游、生态、安全等不同领域的30余名“核心专家”和“决策咨询专家”对规划编制进行全过程把关;组织开展了11场战略专题研讨会和“上海2040”概念规划设计竞赛等活动。市民层面,成立了“公众参与咨询团”,由杨雄市长签署聘任15名代表不同领域社情民意的社会人士,全程参与规划编制;开展“上海,我的2040”O2O公众调查,覆盖户籍人员、外省市

来沪人员、外籍人士,涉及不同职业、不同年龄段、不同文化程度人群;还组织开展了多场市民论坛以及“上海2040:我要看、我要写、我要画”等活动,形成了前所未有的公众参与格局。

2 “上海2040”的重点研究内容与成果体系

上海新一轮城市总体规划是在转型关键期从全局层面对城市功能和空间布局进行战略性调整和格局优化的一次重要契机。基于对全球城市发展趋势的判断,响应国家战略对上海的定位和要求,立足于民众期待和上海实际情况,本轮规划注重目标导向、问题导向和实施导向,主要在五个方面开展了研究:一是城市发展目标,提出上海建设“卓越全球城市^②”的目标内涵;二是发展模式,确立“底线思维”、“内涵发展”和

“弹性适应”的发展模式,并明确人口、土地两个关键要素的规划导向;三是空间布局,从区域和市域两个层次明确上海未来“网络化、多中心、组团式、集约型”的空间格局;四是发展策略,从建设创新之城、人文之城、生态之城三个维度,重点对核心功能、综合交通、社区与住房、文化魅力、生态、安全等领域明确发展策略;五是实施保障,从实现城市治理模式现代化的角度,提出规划编制、实施、维护的新机制(图3)。

根据国家有关部门改革总规成果体系的精神,“上海2040”拟最终形成“1+3+1”的成果体系。其中“1”是城市总体规划报告,涵盖规划文本、说明、图集、表格、专栏等规划内容;包括城市性质、发展目标、发展规模、区域和城镇体系规划、空间结构、空间管控、若干重点专项规划、规划实施等核心内容和图纸。“3”

注释 ② 美国地理学者萨森于1990年在“世界城市”基础上提出的新概念,以反映在经济全球化背景下全球管理和控制功能重新整合后出现的对世界经济体系具有高度影响力的国际大都市。“上海2040”结合网络化对“全球城市”内涵有所丰富。

是报告附件,包括专项规划大纲、分区规划指引和行动规划大纲;同时,按照国家有关方面的规划审查要求,在“1+3”基础上精简提炼形成了1份规划文本图集。

3 “上海2040”的创新探索

“上海2040”是中央城市工作会议召开后第一个展望至2040年并向国务院报批的超大城市总体规划。上海新一轮总体规划深入贯彻落实党中央提出的“五位一体”总体布局和“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,贯彻落实中央城市工作会议提出的“尊重城市发展规律、强化五个统筹”的城市规划、建设和管理基本要求,努力以规划转型引领和促进城市创新发展。此次规划编制体现了八个方面的探索和创新。

3.1 践行新理念

全面贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念和“尊重城市发展规律、强化五个统筹”的城市规划建设管理基本要求。

3.1.1 突出创新发展

更加注重后工业化时代人的能动作用,注重“创新驱动、内涵发展”,进一步统筹改革、科技、文化三大动力,通过土地利用方式由增量规模扩张向存量效益提升转变,建立创新发展新模式。

3.1.2 突出协调发展

更加注重长三角区域一体化发展和城乡统筹发展,进一步统筹好空间、规模、产业三大结构和规划、建设、管理三大环节,充分发挥上海“两规融合、多规合一^③”的体制优势。

3.1.3 突出绿色发展

更加注重生态文明背景下的“底线约束”,进一步统筹生产、生活、生态三大布局,探索上海高密度超大城市在资源环境紧约束下低碳、安全、韧性的发展方式。

3.1.4 突出共享发展

更加注重“以人民为中心”,进一步统筹政府、社会、市民三大主体。通过多方参与、协

同治理的规划编制方法和实施机制,将国家战略、上海实际与民众期待结合一体,在规划编制、实施和实现的过程中体现城市的共治共管、共建共享。

3.1.5 突出开放发展

更加注重国家战略格局和上海的开放优势,进一步突出上海面向国际、服务全国的门户及枢纽地位,切实发挥好长三角世界级城市群核心城市的引领作用,从国家使命、全球定位来确定上海未来城市发展的战略框架。

3.2 确立新目标

将“以人民为中心”的本质要求,渗透至规划各项目标。顺应城市“创新驱动”和“以人为本”的发展趋势,在城市目标和功能定位上,由更加注重经济导向向更加注重“以人民为中心”转变。将国家战略与在上海生活、工作、学习、旅游等不同人群的发展愿景相结合,并兼顾上一版总体规划的延续性,进一步完善了全球城市核心功能,拟定上海至2040年的发展总目标,即“卓越的全球城市,国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市”,以及3个维度的子目标,即建设“令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”。

3.2.1 “以人民为中心”是“卓越全球城市”的基本要求和上海城市创新发展的必然需求

2016年6月正式公布的《长江三角洲城市群发展规划》中明确“以上海建设全球城市为引领加快形成国际竞争新优势”。本轮总体规划正式提出了上海将迈向“卓越的全球城市”的总体目标。“卓越”不仅指经济能级和影响力的卓越,更体现在创新人才和企业环境品质的卓越,乃至城市文明的卓越,即更加关注“宜居、宜业、宜游、宜学”等人居综合环境和生活方式的卓越^④。

未来25年,上海已经步入后工业化发展阶段。全球发展人本化、生态化、智能化等态势,使城市发展也由工业化时代“以经济增长为轴心”,

升级到以生态、经济、社会、政治和文化“五位一体”全面发展的格局。城市,从工业化时代满足生产需要为主要目的,转变为后工业化时代全面满足城市民众从物质、安全、归属到学习、交往、创造等各个层面的人本需求,继而激发人的创造力推动社会进步的更高阶段^⑤。后工业化时代上海的城市公共服务和基础设施(功能),必须在满足生态安全、资源安全、运行安全的基本保障下,不仅要巩固能源(水、电、燃气)、交通、通信、环境、防灾等狭义的“技术性(生产性)基础设施”,更要强化以人为本的智慧互动、文化教育、科研创造、健康休闲、社会关怀等方面“社会性(创造性)基础设施”,为不同人群创造更多、更好的发展机遇和美好的生活体验,提升民众的安全感、归属感、成就感和幸福感,吸引全球更多的创新人才到上海来工作、创业、生活,这是上海提升全球城市竞争力的必然选择。

3.2.2 建设“令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”

新一轮总规在“卓越的全球城市”目标愿景下,进一步突出了创新活力、人文魅力和可持续发展三个维度,强调建设“令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”。

建设更具活力的繁荣创新之城。创新之城不仅涵盖上海建设“科创中心”的国家战略要求,同时包括产业创新、文化创新、土地利用方式创新及制度创新等全方位的创新要求。因此,本轮规划从核心功能、支撑功能和基础功能3个层面构架“创新之城”,提出强化科技创新、金融商务、文化创意、高端制造等“全球城市”核心功能;建设具有较强辐射和服务能力的国际综合枢纽和门户(包括航空、航运、陆运、信息枢纽等支撑功能);强化与创新经济和创新发展相适应的、吸引全球创新创业人才的服务设施和服务环境等基础功能,打造“TBC(Technology + Business + Culture)产业社区”,激发城市持续活力。

营造更富魅力的幸福人文之城。文化是全球城市保持其独特性和竞争优势的核心资源。

注释 ③ 习总书记在2013年中央城镇化工作会议上指出,探索能够实现“多规合一”的方式方法,实现一个市县一本规划、一张蓝图。“多规合一”是指按照“一张蓝图干到底”的要求,在同一空间范畴内将经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护等多种规划整合起来,统筹解决各规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题。“多规合一”是保障规划有效实施,强化政府空间管控能力的重要举措。

④ 相较国际大都市、世界城市而言,全球城市(Global city)是城市发展的高级阶段和国际化的高端形态,强调在经济全球化背景下的全球网络中,与全球整个城市网络连接的特征:一是具有辐射世界、服务全球的世界级经济引擎的城市功能,具有全球资源流动及其配置能力;二是具备高品质的城市宜居环境;三是拥有全方位的国际话语权,包括文化的国际影响力和低碳生态的国际示范性;四是在空间形态上,全球城市普遍呈现出“城市—区域”的都市区特征。

⑤ 东京、伦敦、纽约、新加坡等全球城市的远景规划不约而同都关注了后工业化城市的基础设施研究。包括东京2014年颁布的《东京都长期展望》(Creating the future the Long-term Vision for Tokyo);伦敦基础设施规划2050(London Infrastructure Plan 2050);纽约2015年颁布的面向2040年规划《一个强大而公正的城市》;新加坡智慧国家计划、宜居城市计划、公共交通计划、港口枢纽建设计划、住房计划等。



图4 上海市域生态空间规划图 (2016—2040)



图5 上海市域用地布局规划图 (2016—2040)



图6 上海市域城乡体系规划图 (2016—2040)

一个拥有良好文化氛围和厚重历史积淀的城市,能够增强城市的魅力和包容性,培育城市持续的创新能力和竞争力。新一轮总规突出“文化兴市、艺术建城”理念,提出“文化+”发展战略,将文化内涵的提升渗透到城市发展的方方面面。一是立足空间载体和文化活动,建设具有全球影响力的国际文化大都市;二是立足历史文化遗产和自然禀赋,通过城市有机更新,塑造国际化大都市和江南水乡特色风貌形象;三是立足多元包容的社会主体,激发全社会文化活力,繁荣城市文化产业,弘扬城市精神和软实力。

建设更可持续发展的韧性生态之城。绿色发展是卓越全球城市的最底线要求。本轮规划从上海大都市区空间结构出发,强化了生态基底硬约束,划定生态保护控制线,构建“双环、九廊、十区”多层次、成网络、功能复合的市域生态空间体系(图4)。应对气候变化,提升城市抵御自然灾害能力和韧性,加大了海洋、大气、水、土壤环境的治理和保护力度,提高城市水资源、能源供给等生命线工程安全。大力发展循环经济,提高资源产出效益。

3.3 创建发展新模式

引导高密度超大城市由外延增长型向内涵发展型转变,实现可持续发展。伴随着人口的大量导入和快速的城市扩张,所面临的资源环境紧约束压力越来越大。2014年5月上海市第六次规划土地工作会议上,韩正书记明确上海“规划建设用地负增长”,随后进一步提出守住“建设用地、人口规模、生态环境、城市安全”四条发展底线的要求。在这一背景下,本轮上海市总体规划提出了以“底线约束,内涵发展,弹性适应”为特征的发展模式,其中最关键的是以土地利用方式转变倒逼城市发展转型。

3.3.1 底线约束

至2040年,本市规划建设用地总规模3 226 km²,拟削减到3 200 km²(包括200 km²“留白”空间),并将指标落实到各区。

3.3.2 内涵发展

以创新驱动为主动力,以城市有机更新为主模式,以存量用地的立体、复合、集约利用来满足城市未来发展的空间需求。

3.3.3 弹性适应

为应对上海市建设卓越的全球城市过程中存在的发展不确定性,不仅需要建立空间留白机制,还要建立具有弹性和韧性的城市功能结构。如本轮规划中,考虑到上海作为全球城市在人口结构、分布和流动性上的特点,对水资源、能源、交通、信息、生态绿地等公共服务设施和基础设施供给及就业岗位等要素资源的配置作了不同的弹性预留,以应对不同情景下包括常住人口、半年以下暂住人口、跨市域通勤人口、短期游客等在内的城市“实际服务人口”的合理需求。

3.4 构建区域新格局

突出开放协调,基本形成区域一体的全球城市区域空间架构。本轮规划突破行政视角,呈现“开放市域、服务全国、面向国际”的规划视野,从国家使命、全球定位、区域协调来研究上海未来城市发展的战略框架,在区域层面谋划了“网络化^⑥、多中心^⑦、组团式^⑧、集约型^⑨”的区域空间格局(图5,图6)。这一格局的构建,以生态基底为约束,以重要的交通廊道为骨

注释 ⑥ 美国当代社会学家曼纽尔·卡斯特尔于1996年提出了信息社会理论,受信息化革命的影响,城市无论大小,依托交通网络、信息网络等,将更加紧密地链接到全球城市网络中,发挥特定的功能和作用,体现出经济行为的全球化、组织形式的网络化、工作方式的灵活化,吸引人流、物流、信息流和资金流的汇集。本轮规划中的网络化格局主要指交通网络、生态网络、信息网络、产业网络、文化网络支撑的网络化协同发展的城镇空间格局。

⑦ 英国城市规划权威专家彼得·霍尔爵士在《多中心大都市:来自欧洲巨型城市区域的经验》一书中提出“多中心大都市”的概念。该概念突出几个核心要义:一是网络化的多中心巨型城市区域是全球城市的新的空间载体;二是空间特征是围绕一个中心城市形成一个城镇集群,集群内部围绕中心城市有多个次一级的城镇中心,并由发达的交通网络保持密切的联系;三是中小城镇是其腹地乡村区域的重要交通与活动中心;四是城市公共活动以及承载全球城市功能的专业活动在全市域范围内呈现多核分布的格局。

⑧ 避免城镇建设用地、人口的单中心蔓延趋势,通过划定生态间隔带、控制城镇发展规模、明确城镇公共中心结构形成功能相对独立、空间布局有序的组团式空间结构。本轮规划中的组团式格局指在严格保护生态环境的基础上,形成大中小城市和小城镇合理分工,生态、产业、居住等功能有机聚合的组团式发展格局。

⑨ 通过整合公共服务设施与土地资源,挖掘土地利用潜力,提高土地利用绩效。本轮规划中集约型格局指倡导公共交通引导发展(TOD模式),加强土地使用功能混合、有机更新和绿色低碳发展,努力实现全市规划建设用地“负增长”。有序、合理开发利用地下空间和空域,研究深层地下空间和低空领域的开发利用形式和方法,促进城市三维空间协调发展。



图7 上海市域城镇圈规划图 (2016—2040)



图8 上海市域公共活动中心网络规划图 (2016—2040)



图9 上海大都市圈综合交通协调图 (2016—2040)



图10 城镇圈多模式公共交通网络

架,以同城效应“都市圈”、产城融合的“城镇圈^⑩”及基本组团单元“社区生活圈”为空间层次,进一步优化了上海“主城区^⑪—新城^⑫—新市镇^⑬—乡村”组成的市域城乡体系和布局。“城镇圈”(图7)以新城和新市镇为中心,注重产城融合、职住平衡、资源集约、服务共享的特色化发展,并打破了传统城镇体系以行政层级

配置公共资源的方式;而1个市域主中心、若干副中心则构成上海空间的网络化、多中心基本框架(图8,“1952”公共活动中心体系^⑭),并与长三角城市群协同形成区域性的全球城市网络格局。

网络化格局的形成离不开区域交通的引导,以区域交通的互联互通为基础,推动区域

内特别是与近沪地区的一体化发展。本轮规划响应《长江三角洲城市群发展规划》的国家战略,提出构建上海与苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山等地区协同发展的“上海大都市圈”。“都市圈”与“城镇圈”、“社区生活圈”之间可通过“903015”^⑮同城基础交通网络体系覆盖,其中公共交通按照“一张网、多模式、全覆盖、高集约”的规划理念,构建由市域线、市区线、局域线构成的“三个1 000 km以上”区域轨道交通网络,不仅主城区轨道网密度加强,郊区也将基本实现镇区10万人以上的新市镇轨道交通站点全覆盖(图9,图10)。

3.5 挖掘空间新资源

以土地利用方式创新转型,探索上海城市资源节约型可持续发展途径。规划聚焦“存量时代”的发展特点,一是强化广域空间统筹利用,加强陆海统筹和地下空间功能拓展,挖掘上海发展新的空间资源;二是通过推进城市有机更新,优化土地集约节约标准,促进城市空间的立体、复合、动态可持续利用,提升土地要素的广义空间价值和品质;三是将耕地等传统农业要素纳入全市大生态结构,推进农村土地数量、质量、生态、文化“四位一体”的保护和利用,保障战略性生态空间资源。

3.6 引导生活新方式

以社区营造为着力点,以人为本、由下而上地激活城市生命力。社区是城市最基本的单元。在网络化的后工业时代,社区不仅是生活空间,也应作为工作、学习、创造基本场所。城市生活方式的改变乃至城市生产方式、发展方式和治理方式的改变,都应从社区开始。本轮规划着力激活社区“细胞”,打造“15分钟社区生活圈”,为城市持续发展提供“原动力”。“15分钟社区生活圈”是践行“五大理念”和实现“以人民为中心”规划目标的基本平台(图11)。

注释 ⑩ 为更好地为郊区提供高质量的公共服务设施供给水平,强化公共服务设施跨乡镇街道行政辖区的共享,统筹考虑就业、人口和住房的关系,规划以新城、核心镇和中心镇为核心,30分钟左右通勤活动规律为半径组织形成圈域空间格局,以此作为上海郊区空间组织和资源配置的基本单元。

⑪ 是上海全球城市功能的主要承载区,包括外环线内的中心城,以及中心城周边的宝山、闵行、虹桥、川沙4个片区。

⑫ 2001版城市总体规划的新城是以区(县)政府所在地城镇、或依托重大产业及城市重要基础设施发展而成的中等规模城市。本轮规划在延续上轮总规的新城定位基础上,进一步突出其在城市网络中承担部分全球城市功能,在长三角区域中具有辐射带动作用,培育成为按照大城市标准进行设施建设和服务配置的综合节点城市。

⑬ 指在市域范围内发挥支撑新城、服务乡村功能的建制镇。根据功能特点可分为核心镇、中心镇、中心城周边镇和一般镇四类进行差异化的空间管控,并按照中小城市标准进行设施建设和服务配置。

⑭ 1个主中心中央活动区,9个主城副中心、5个新城中心和2个核心镇中心。

⑮ 都市圈内同城基础交通通勤用时90分钟左右、城镇圈内基础交通通勤用时30分钟左右、社区生活圈步行距离15分钟左右。

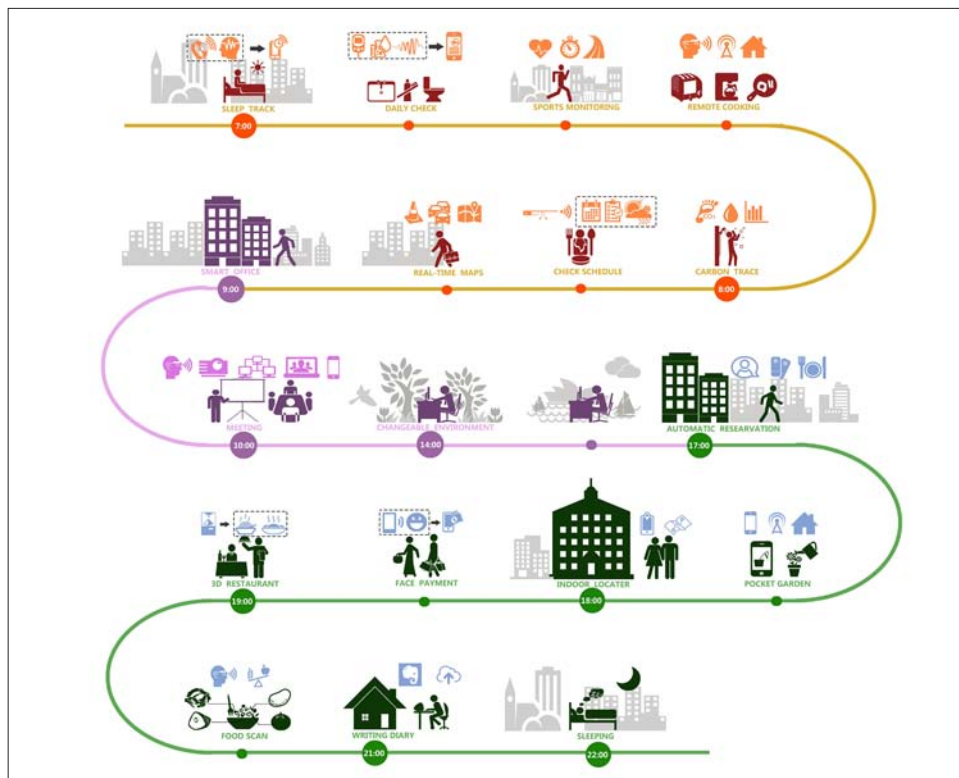


图11 15分钟社区生活圈

3.6.1 低碳绿色社区

“15分钟社区生活圈”是以15分钟步行距离为半径的空间范围,即通过步行这种低碳交通方式就能够满足一个人在社区里基本需求。

3.6.2 复合创新社区

面向未来的社区将改善城市职住平衡关系,社区提供除生活功能以外,包含工作、休闲、学习、创造等在内的多样化功能和发展机会,打造满足居民“宜居、宜业、宜游、宜学”等多元需求的社区基本空间单元。

3.6.3 共享成长社区

随着未来上海的人口结构变化和生活水平提高,人们对文化、教育、健康、休闲、交往的需求也会有所增加。社区将以居民共建、共治、共享为原则,构建覆盖全年龄段共同成长的高品质公共服务体系。

3.6.4 开放协调社区

延续上海已有的街区肌理优势,打造不仅服务社区居民、也对市民开放交流的人性化街

区公共空间。注重交往空间、交通空间、活动空间的营造,构建网络化、无障碍的公共活动网络,形成各具特色充满活力和魅力的社区环境。

3.7 拓展新体系

突出规划公共政策属性,体现规划兼具战略引领、结构控制和实施管控的特征。充分发挥上海规划和土地管理机构合一的体制优势,将总规由狭义的规定性技术文件转变为战略性空间政策,建立“目标(指标)—策略—机制”的成果体系。尤其在实施机制方面,提出了“郊野单元规划^⑥”、“城市更新计划^⑦”、土地利用“全生命周期管理^⑧”等融规划和土地政策于一体的实施性政策工具。同时,优化了“总体规划—单元规划—详细规划”的规划体系,建立城市空间基础信息平台 and 城市发展战略数据库(SDD),形成规划、土地核心指标构成的城市运行指标体系,有效保障城市总体规划自上而下的实施和动态维护。

3.8 开拓新方法

突出智慧治理和协作共治,促进城市治理现代化。一是充分考虑以互联网为代表的新一代信息技术对城市生活、生产、发展和治理方式产生的深刻影响,加强互联感知、大数据分析和智能决策技术应用,实现规划理念转变和技术方法升级。二是充分发挥民众在城市规划建设管理中的主体作用,探索“开门编规划”,利用网络等平台拓展更加多样的公众参与渠道和载体,构建更加开放的公众参与格局,在政府与市场(企业)、社会民众之间建立协作伙伴意识和命运共同体意识,促进城市共治共管、共建共享。

4 结语

上海市新一轮城市总体规划,是新的发展背景下对城市发展方式和治理方式的一次深刻思考和创新探索,也是向国内外城市先进经验学习的过程。上海的规划发展将秉持“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神,如同总体规划可以为城市发展谋划出新的成长空间一样,“上海2040”也为我国城市总体规划工作的改革创新和不断完善开拓了新的探索空间。我们并不完美,但城市将因我们的共同努力而更加美好。

参考文献 References

- [1] Sassen S. The global city: New York, London, Tokyo[M]. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- [2] Gottmann J. Megalopolis: theurbanization of the northeastern seaboard[J]. Economic Geography, 1957(33):189-220.
- [3] Hall P. Polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe[M]. Sterling, VA: Earthscan, 2006.
- [4] Han F K. Singapore in transition: hope, anxiety and question marks[M]. Singapore: Straits Times Press, 2016.
- [5] Clark P. 欧洲城镇史:400—2000年[M]. 宋一然, 郑昱, 李陶, 等译. 北京: 商务印书馆, 2015.
- [6] Clark P. European cities and towns: 400-2000[M]. Translators: SONG Yiran, ZHENG Yu, LI Tao, et al. Beijing: The Commercial Press, 2015.
- [6] Fingerhuth C. 向中国学习——城市之道[M]. 张路

注释 ⑥ 郊野单元规划以促进上海郊区低效用地减量化、推动生态文明建设、推进新型城镇化为目标,以镇(乡)域为规划管理单元,是推进乡村地区“多规合一”的实施性、策略性规划。郊野单元规划作为本市郊区土地利用总体规划和城乡规划的实施管理平台,是指导镇(乡)域范围内乡村地区近期建设的城乡规划和土地利用规划,是城市开发边界外项目选址和建设的规划依据。

⑦ 按照上海2040总体规划的战略目标,针对上海城市发展的主要短板和市民关注问题开展的一系列城市更新行动计划,包括“共享社区计划、创新园区计划、魅力风貌计划、休闲网络计划”等,是以项目为载体,以点带面落实城市有机更新的实施方案。

⑧ 以土地出让契约为平台,通过健全土地全要素(经济、社会、环境等要素)的用途管制、功能设置、业态布局、使用绩效、土地使用权退出等机制,加强项目在土地使用期限内全过程动态监管。实行经营性用地全生命周期管理,以土地利用方式转变倒逼经济社会转型发展,有利于城市功能和品质的实现和提升;有利于加强源头治理,遏制投资炒作,促使房地产开发企业向城市运营商转型;有利于充分发挥土地资源市场化配置作用;有利于加强部门协同配合,促进政府职能转变。

- 峰,包志禹译.北京:中国建筑工业出版社,2007.
- Fingerhuth C. Learning from China: the Tao of the city[M]. Translators: ZHANG Lufeng, BAO Zhiyu. Beijing: China Architecture & Building Press, 2007.
- [7] Beatley T. 绿色城市主义——欧洲城市的经验[M]. 邹越,李吉涛译.北京:中国建筑工业出版社,2011.
- Beatley T. Green urbanism: learning from European cities[M]. Translators: ZOU Yue, LI Jitao. Beijing: China Architecture & Building Press, 2011.
- [8] Townsend A. 智慧城市:大数据、互联网时代的城市未来[M]. 赛迪研究院专家组译.北京:中信出版社,2015.
- Townsend A. Smart cities: big data, civic hackers, and the quest for a new utopia[M]. Translator: CCID. Beijing: China Citic Press, 2015.
- [9] Bergere M C. 上海史:走向现代之路[M]. 王菊,赵念国译.上海:上海社会科学院出版社,2014.
- Bergere M C. The history of Shanghai: the way to modern society[M]. Translators: WANG Ju, ZHAO Nianguo. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2014.
- [10] 庄少勤,史家明,管韬萍,等.以土地综合整治助推新型城镇化发展——谈上海市土地整治工作的定位与战略思考[J].上海城市规划,2013(6):7-11.
- ZHUANG Shaoqin, SHI Jiaming, GUAN Taoping, et al. Promoting the development of new-type urbanization with land comprehensive remediation: discussion on the location and strategic thought of land comprehensive remediation of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(6): 7-11.
- [11] 庄少勤.迈向2040:上海城市规划战略思考[J].上海城市规划,2014(6):1-4.
- ZHUANG Shaoqin. Towards 2040: strategic thinking in Shanghai urban planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(6): 1-4.
- [12] 庄少勤.浅议城市转型之势与交通规划之道[J].上海城市规划,2015(3):1-3.
- ZHUANG Shaoqin. Discussion on the trend of urban transition and the path of transportation planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(3): 1-3.
- [13] 庄少勤.“新常态”下的上海土地节约集约利用[J].上海国土资源,2015(3):1-8.
- ZHUANG Shaoqin. The intensive land use in Shanghai under New Normal[J]. Shanghai Land & Resources, 2015(3): 1-8.
- [14] 庄少勤.上海城市更新的新探索[J].上海城市规划,2015(5):10-12.
- ZHUANG Shaoqin. New exploration of Shanghai urban regeneration[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(5): 10-12.
- [15] 上海市规划和国土资源管理局.上海建设具有全球影响力的科技创新中心之规划土地策略研究[R].2014.
- Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Planning and land strategy research on Shanghai constructing the science and technology innovation center with global influence[R]. 2014.
- [16] 上海社会科学院.关于提升上海城市文化内涵的研究报告[R].2015.
- Shanghai Academy of Social Sciences. Report on promoting cultural connotation in Shanghai[R]. 2015.
- [17] 上海市地质调查研究院.进一步提高土地节约集约利用水平,促进上海转型发展的政策机制研究[R].2015.
- Shanghai Institute of Geological Survey. Research on further improve the standard of intensive land use and promote the policy mechanism for transformation and development of Shanghai[R]. 2015.
- [18] 上海市发展改革研究院.“上海2040”战略研究课题——上海全球城市建设的目标内涵、战略框架与发展策略研究[R].2014.
- Shanghai Academy of Development & Reform. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on the goal connotation, strategy framework and development strategy for Shanghai as a global city[R]. 2014.
- [19] 上海社会科学院城市与房地产研究中心.“上海2040”战略研究课题——资源约束条件下的城市规模(人口与建设用地)多情景预测与应对策略研究[R].2014.
- City and Real Estate Research Center of Shanghai Academy of Social Sciences. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on scenario prediction and countermeasures for city scale (population and construction lands) under the restriction of resources[R]. 2014.
- [20] 上海同济城市规划设计研究院.“上海2040”战略研究课题——上海大都市地区空间战略研究[R].2014.
- Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on space strategy for Shanghai metropolis area[R]. 2014.
- [21] 上海市城市规划设计研究院.“上海2040”战略研究课题——上海市域城镇体系和城市发展边界研究[R].2014.
- Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on Shanghai regional urban system and boundary of urban development[R]. 2014.
- [22] 复旦大学.“上海2040”战略研究课题——转型发展背景下的上海产业结构与就业空间研究[R].2014.
- Fudan University. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on Shanghai industry structure and employment space under the background of transformation development[R]. 2014.
- [23] 上海社会科学院.“上海2040”战略研究课题——2040:面向以人为本的基本公共服务体系与社区规划[R].2014.
- Shanghai Academy of Social Sciences. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: facing the people-oriented basic public service system and community planning[R]. 2014.
- [24] 同济大学.上海2040战略研究课题——上海城市公共开放空间体系和休闲活动网络研究[R].2014.
- Tongji University. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on Shanghai urban public open space system and leisure activities network[R]. 2014.
- [25] 上海同济城市规划设计研究院.“上海2040”战略研究课题——上海城市历史文化保护与城乡特色风貌体系研究[R].2014.
- Shanghai Tongji Urban Planning and Design Research Institute. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on Shanghai urban historical culture protection and urban and rural landscape system[R]. 2014.
- [26] 中国城市规划设计研究院.“上海2040”战略研究课题——上海与长三角区域城市群联动发展战略研究[R].2014.
- China Academy of Urban Planning and Design. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on linkage development strategy of Shanghai and the Yangtze river delta city cluster[R]. 2014.
- [27] 华东师范大学城市与区域规划研究院.“上海2040”战略研究课题——上海与长三角区域生态环境综合治理与协调机制研究[R].2014.
- East China Normal University Urban and Regional Planning Institute. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on comprehensive control and coordination mechanism of Shanghai and the Yangtze river delta region ecological environment[R]. 2014.
- [28] 上海交通大学城市科学研究院.“上海2040”战略研究课题——上海智慧城市规划发展目标与路径研究[R].2014.
- Shanghai Jiaotong University City Sciences Academy. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on development goals and paths of Shanghai wisdom urban planning[R]. 2014.
- [29] 上海同济城市规划设计研究院,上海防灾救灾研究所,同济大学.“上海2040”战略研究课题——城市安全与综合防灾系统研究[R].2014.
- Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute, Shanghai Institute of Disaster Prevention and Relief, Tongji University. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on city safety and integrated disaster prevention system[R]. 2014.
- [30] 上海交通大学国际与公共事务学院公共政策与治理创新中心.“上海2040”战略研究课题——上海特大城市社会治理与规划实施体制机制研究[R].2014.
- School of International and Public Affairs of Shanghai Jiao Tong University. Strategic research for ‘Shanghai 2040’: research on mega-city social governance and planning implementation approach for Shanghai[R]. 2014.