

“存量时代”产业区转型更新规划探索 ——以中国（上海）自由贸易试验区为例

Transition of Industrial District and Planning Renovation: A Case Study of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

张蓓蓉 赵 昀 蒋姣龙 杨心丽 熊 娅

文章编号1673-8985 (2016) 04-0120-05 中图分类号TU981 文献标识码A

摘 要 在我国城镇化快速发展、土地资源刚性约束的背景下,诸多大城市开始迈入存量发展的时代。《上海2040》以“创新驱动、转型发展”为发展理念,提出了要注重对存量用地的更新利用,尤其是对存量工业用地的转型提升。以中国（上海）自由贸易试验区的控制性详细规划为例,从产业转型下的功能诉求与存量空间的矛盾出发,探索存量产业区规划编制的创新方法。其规划编制实践对于上海乃至其他大城市存量产业区的转型更新规划具有参考意义。

Abstract With the fast development of urbanization and under the constraint of land resources, urban planning should be transformed from increment approach to internal exploitation. Under the Shanghai's strategy of creative transforming development, urban planners should pay more attention to the redevelopment of built areas, particularly to the industrial lands. In this paper, based on the analysis of contradiction between functional transition and built areas, new and creative planning methods for existing industrial districts are introduced, taking the regulatory planning of China (Shanghai) Free Trade Zone as an example. It is hoped that the new practice could provide a reference for the planning of other industrial zones that are under or facing functional transition in Shanghai and other metropolises.

关键词 存量规划 | 功能转型 | 中国（上海）自由贸易试验区

Keywords Built area planning | Functional transition | China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

作者简介

张蓓蓉

上海市城市规划设计研究院
助理工程师,硕士

赵 昀

上海市城市规划设计研究院
工程师,硕士

蒋姣龙

上海市城市规划设计研究院
工程师,硕士

杨心丽

上海市城市规划设计研究院
工程师

熊 娅

上海市城市规划设计研究院
工程师,硕士

1 研究背景

经历过去20年中国快速城镇化发展之后,我国特大城市正面临着土地资源环境刚性约束日益显著的现实情境。2015年中央经济工作会议指出,城市建设应“严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度”。作为国内土地资源约束最突出的特大城市之一,上海在新一轮发展中提出要以规划建设用地“负增长”来倒逼城市转型,在存量用地上谋求新的发展空间。在新一轮上海城市总体规划工作——《上海2040》中,已明确了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的“五量调控”新思路。2015年5月正式实施的《上海市城市更新实施办法》标

志着上海已正式进入了以存量空间开发为主的“内涵式增长”时代(简称“存量时代”)。

在“存量时代”,上海的既有产业用地盘活和增效成为了重要突破口。至2012年底,上海工业用地总量共约856 km²,占建设用地比重约28%,是国际对标城市的3—10倍;且存在工业用地集聚度不高,土地利用绩效水平差异较大的问题^[1]。因此,在存量发展背景下,对上海产业用地转型更新规划的创新研究具有重要的现实意义。

鉴于《中国（上海）自由贸易试验区》(以下简称“上海自贸试验区”)是在既有园区的存量建设空间上设立的,其新的发展诉求与存量空间的矛盾难以回避。在此背景下,本文结合

表1 关于上海存量工业用地更新的相关政策

文号	名称
沪府办[2010]64号	《关于鼓励本市国有企业集团利用存量工业用地建设保障性住房的若干意见》
沪规土资综[2010]952号	《关于规划土地政策支持高新技术产业化,促进经济发展方式转变和产业结构调整若干意见部分操作口径的通知》
沪规土地地[2011]1056号	《关于在张江国家自主创新示范区试点进一步开展产业用地节约集约利用的若干意见》
沪规土地地[2013]153号	《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》
沪府办[2014]25号	《关于本市盘活存量工业用地的实施办法(试行)》
沪规土资详[2015]250号	《上海市城市更新实施办法》

“上海自贸试验区”的控制性详细规划项目实践,探索存量型产业区的控制性详细规划编制方法创新,以实现产业用地“内涵式更新”,并满足市场的灵活性要求。

2 相关政策解读

2.1 与工业用地相关的“土地新政”

自2010年起,上海市人民政府陆续出台关于存量工业用地再利用的相关政策文件,这些“土地新政”要求在严控新增建设用地的同时,更加注重从存量土地上挖掘新的发展空间。2014年4月,上海市人民政府办公厅转发市规划国土资源管理局制订的《关于本市盘活存量工业用地的实施办法(试行)》,为闲置及低效利用工业用地的调整、升级提供了具体操作方法(表1)。

归纳起来,这些与存量工业用地更新相关的政策主要从提高建设控制指标、鼓励土地混合兼容、保障公共利益等方面,引导鼓励存量工业用地转型升级,并提高其土地使用效率。

2.2 “土地新政”的要点

(1) 提高建设容量

2010年颁布的《关于规划土地政策支持高新技术产业化,促进经济发展方式转变和产业结构调整若干意见部分操作口径的通知》(沪规土资综[2010]952号)指出,对于高新技术产业园区内新建、改建、扩建的工业项目,建筑密度可提高至50%—60%;对以多、高层厂房生产的高新产业,一般容积率上限按2.0控制,特殊的容积率上限可至3.0。

2013年颁布的《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》(沪规土地地[2013]153

号)制定了研发总部类用地开发强度按照同地区商务办公用地标准。提出在符合相关要求的条件下,最高容积率不超过4.0,建筑高度最高按不大于60m控制。

(2) 鼓励土地混合兼容

根据《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》(沪规土地地[2013]153号),研发总部类用地中可允许兼容不大于10%的各类设施,包括人才公寓、专家楼、公共服务设施等。虽然这一政策已是近年来少有的鼓励存量工业用地功能混合兼容的政策,但其允许兼容的比例较低,且可兼容的功能类型较少。

在目前实行的《上海市控制性详细规划技术准则》中,虽然对混合用地进行了定义,但在实际操作中混合比例以及混合方式均没有明确指引,可实施性不高。

(3) 保障公共利益

《关于本市盘活存量工业用地的实施办法(试行)》(沪府办[2014]25号)提出,整体转型区域应按照“统筹规划、公益优先”的要求,优先保障公益性设施的建设,后进行经营性开发。规划公共绿地、广场用地及地块开放空间用地占比应不低于15%,规划公共服务设施用地占比应不低于10%。提高支路网密度,道路间距控制在200m以下,支路网密度控制在6km/km²以上。

另外,2015年实施的《上海市城市更新实施办法细则》通过给予建筑面积奖励等市场激励机制,鼓励更新过程中公共开放空间和公共设施的建设,但仅针对商业商办建筑的更新改造。

3 “上海自贸试验区”功能诉求与存量空间的矛盾

3.1 “上海自贸试验区”的设立与发展态势

2013年9月,“上海自贸试验区”正式成立。这一新的政策区由若干现状园区所组成,包括了外高桥片区(外高桥保税区、外高桥保税物流园区)、洋山片区(洋山保税港区)、浦东机场片区(浦东机场综合保税区),总面积共约28.78 km²^[2]。作为推进国家经济转型发展的“试验田”、上海“创新驱动、转型发展”的先行区,“上海自贸试验区”面临着由以往“综保区”向新的“自贸试验区”转型升级的要求^[3]。政策上,自贸试验区以“负面清单”管理方式扩大地区准入行业,除工业、仓储外,允许金融、贸易等多类型行业进驻。自其成立2个月,新注册企业超过800家,贸易类占约60%,服务企业占约30%,金融机构占约2%。自贸试验区新的功能诉求和市场需求的旺盛态势必定与前身为综合保税区的存量空间存在矛盾;换言之,以往综合保税区的发展均以工业物流园区为定位,必然难以适应和满足自贸试验区发展所带来的新需求。

3.2 新功能与存量空间的矛盾

(1) 用地性质单一,难以满足功能复合需求

“上海自贸试验区”各片区现状工业仓储用地共计1 151.59 hm²,占总用地的42%。其中,外高桥片区工业仓储用地734 hm²,占总用地的61%。浦东机场片区工业仓储用地186 hm²,占总用地的46%。洋山片区工业仓储用地137.9 hm²,占总用地的32%(图1,图2)。无论是整体还是各片区均呈现出用地性质单一,以工业仓储用地为主体的现状用地特征。

通过对自贸试验区现状企业发展诉求的问卷调研,反映出的问题主要集中在规划调整上。其中,希望改变中规中土地地使用性质占多数,且大部分希望由原来的单一用地性质转变为复合用地,仅有少部分企业希望规划完全改变原有控详的用地性质^①。因此,如何在控制性详细规划层面体现用地功能复合是产业区存量规划需要突破和创新的重要方面。

(2) 建设余量有限,产业升级面临空间制约

注释 ①来源:沈果毅,刘旭晖,蒋蛟龙.转型发展期城市规划市场适应性探讨——以中国(上海)自由贸易试验区为例[J].上海城市规划,2014(4):35。

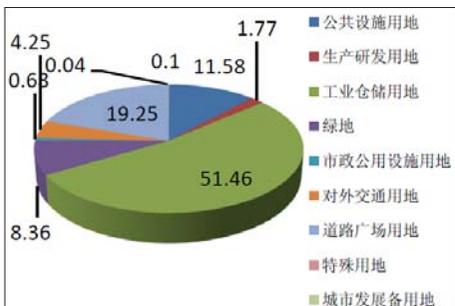


图1 上海自贸试验区既有规划用地比例 (单位:%)

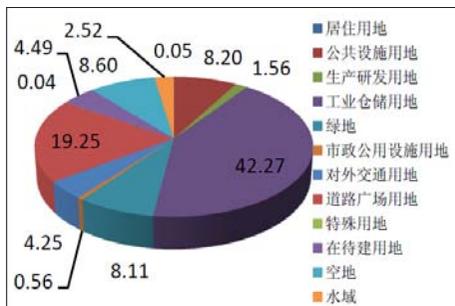


图2 上海自贸试验区现状用地比例 (单位:%)

表2 上海自贸试验区土地存量情况一览表

片区名称	已建设用地面积 (hm ²)	可建设用地面积 (hm ²)	已建设用地占比 (%)
外高桥片区	1 094	109	91
浦东机场片区	309	92	77
洋山片区	586	99	85

“上海自贸试验区”总用地仅为28.78 km² (扩区前),现状已建设用地为25.83 km²,占总用地的89.75%,当前可建设余量为4.8 km²,未出让建设用地已少于9%。尤其是外高桥片区已建设量占总用地的91%,现有建设余量极其有限(表2)。然而,未来总部经济、平台经济、移动互联网、跨境电商等新增功能业态的诸多企业将进驻自贸试验区,新产业格局对商务办公、贸易服务、高端制造等方面的空间需求远超过既有规划所能提供的空间。因此,土地存量不足将成为自贸试验区转型发展的重大瓶颈;出路之一是依托存量用地,进行更新规划和深度挖掘存量空间资源。

(3) 开发强度偏低,土地使用效率有待提升

“上海自贸试验区”现状各片区的总体开发强度偏低;由于二层以上仓储物流厂房的建设成本较大,相当部分用地仅按容积率指标下限进行建设。如外高桥片区,既有规划对其工业仓储用地的开发强度控制为0.6—3.0。从现状已开发的地块看,部分工业用地的容积率低于下限指标0.6,可见土地使用效率存在提升的较大潜力。

(4) 设施配套欠缺,整体环境品质亟需改善

由于以往综合保税区的发展重产业轻生活,且区位上距中心城较远。因此,现状存在公共配套设施欠缺,整体绿化景观、空间品质较差

的问题。其中,外高桥片区由于开发较早且位于中心城,周边地区发展较为成熟,公共服务设施配套相对较为完善。而浦东机场和洋山片区由于开发时间较晚,园区内部及周边尚未形成成熟的公共服务中心,尤其是餐饮、酒店、银行等商业设施严重匮乏。随着自贸试验区建设的逐步推进,国际物流、人流、资金流和信息流的集聚必将增大对公共服务设施的需求。因此,规划需要适当增加配套公共服务设施,满足就业者和管理者的日常工作和生活所需。

(5) 既有规划难以适应,优化调整势在必行
原批准的控规在土地性质、地块划分、指标确定、公共服务等方面均难以适应自贸区产业自由灵活、空间需求巨大、服务能级提升和环境品质建设等需求。传统控规编制中土地用途管控过严,管理手段缺乏弹性,存量土地盘活没有通道,难以适应自贸试验区不断拓展的功能业态和灵活多变的市场发展需求。因此,对既有控规加以优化调整已是势在必行,且亟需创新规划控制方法。

4 “上海自贸试验区”存量空间更新规划的创新实践

为了适应发展需求和克服存在的矛盾,有关方面组织编制了“上海自贸试验区”的控规。这一规划的基本特征是存量规划和创新实践,

不同于增量规划,存量规划的更新改造不仅只局限于物质空间设计,而且还需思考如何将政策设计与空间规划同步更新^[4],使空间规划与后期的规划管理工作相匹配,实现存量产业用地“内涵式更新”,因而规划理念和方法的创新是其灵魂。已编制的《中国(上海)自由贸易试验区控制性详细规划》以创新理念、市场导向、以人为本为基本理念,以前期评估为问题导向,以产业升级转型为目标导向,积极探索产业升级需求下的存量产业用地控制性详细规划的编制方法,取得了较好效果。其创新实践大致可归纳为以下几方面。

4.1 界定刚性与弹性要素,底线思维与弹性规划并举

在转型升级背景下,上海自贸试验区将行业准入门槛扩大,加快了各种市场资源要素的汇集。因此,城市规划作为政府职能,应在规划层面保障公共利益,提升公共服务和环境水平。守住建设用地负增长、严控人口规模、改善生态环境、确保城市运行安全4大发展底线。对于底线要素刚性控制,市场要素弹性控制。规划明确刚性管控内容包括:整个街坊内的主导功能、建筑规模、开发强度、建筑高度、公益性公共服务设施、交通和市政设施的内容和规模、道路红线、市政通廊、绿化水系等控制线。以上内容调整严格控制,确保地区功能导向、公益要求、环境品质。在严守刚性要素不突破的基础上,探索弹性规划的可能性,以提升规划实施的灵活性,应对市场的不确定性。

4.2 优化土地用途管制,探索“功能分区+引导表”的新模式

既有上海控规编制管理对土地用途管控严格,单一用地性质的管控方式难以适应产业转型提升发展下对土地复合功能的诉求。因此,规划提出功能分区概念,旨在改变以往控规中单一用地性质管控,以“功能分区+引导表”的新模式,鼓励土地复合,功能混合。

(1) 功能分区:为了明确该分区内的主导用地性质。规划提出服务分区、综合分区、物流

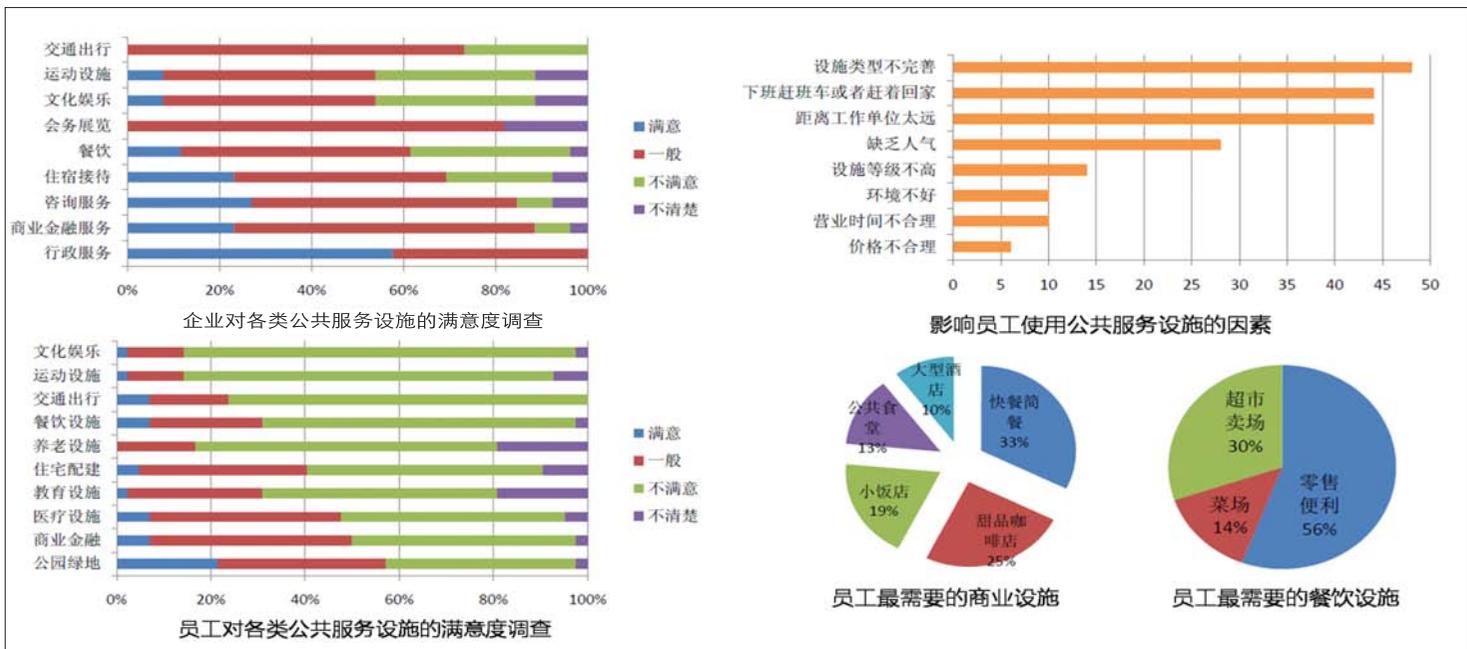


图7 针对公共服务设施需求的企业问卷调查分析

以方便人的活动、促进人的交流、改善人居环境为出发点,规划明确了地区公共设施、开放空间发展短板,形成项目清单。补充公共设施、改善公共环境、提升公共交通,完善慢行系统,满足新产业格局发展的需求,全面提高自贸试验区的综合服务能级和水平。

(1) 提高公共服务水平:原保税区均以工业物流园区标准配置公共服务设施,不能满足转型发展需求。规划针对自贸区内员工全面调研以及对服务产业转型需求(图7),鼓励结合二次开发综合设置公益性公共服务设施,兼顾相邻用地单位的意见,对公共服务设施具体的门类、规模和开放程度进行统筹,有效提升自贸试验区内的公共服务水平。规划公共服务设施用地占城市建设用地的比例应不低于10%。

(2) 优化绿地系统布局:改变工业物流园区附属绿地内部性、封闭性和利用水平低的现状,对公共绿地和附属绿地进行分类控制,强化绿地体系的系统性和开放性。通过鼓励二次开发过程中逐步将附属绿地沿公共开放体系进行线状及点状的公开共享,使园区绿地得到系统性的改善,提升整体环境品质,满足通行交往需求。规划公共绿地、广场用地及地块开放空间用

地占比不低于15%,地块附属绿地宜沿城市支路或公共通道布局,并向公众开放。

(3) 重建慢行交通系统:完善交通组织,实现客货运分流,重建慢行交通环境。着重优化公共交通系统,提高区域客运服务水平。结合绿地、广场等公共空间塑造安全、舒适的慢行交通环境,根本改变传统工业物流园区只考虑货运流线,忽视人行交通的问题。

4.5 顺应规划管理创新的需求,政策设计与空间规划相协同

从规划管理角度,拟通过引入市场激励机制,更好地发挥市场在资源配置中的作用;从而在调动各方积极性和盘活存量资源的同时,实现功能提升、布局优化及环境改善。如:建设指定的公益性公共服务设施、公共开放空间的地块不计容积率;对于外高桥片区,若提供公益性公共服务设施、公共开放空间的地块可以给予与公益性公共服务设施、公共开放空间相等建筑面积奖励,但各种奖励面积叠加后不超过总建筑面积的10%。

存量用地权利人在转变用地性质、提高开发规模时,要相应提供公共绿地、开放空间、公

共停车、市政设施等公益性内容。经营性用地盘活的同时,同步实现环境改善、交通优化、品质提升。

规划土地政策联动,实施全生命周期管理。与控规相配套,制定下发《关于中国(上海)自由贸易试验区综合用地规划和土地管理的试点意见》(沪规土资地规[2014]443号),对土地供应、转让管理和后续监管等进行详细规定。土地出让合同中纳入规划条件、持有比例、产业效能、环保节能、绿色建筑等相关要求,明确土地受让人的权利、义务,并进行全过程管理,保障规划实施^⑥。

5 结语

目前,城乡规划学科对于存量规划的理论研究和实践研究较多集中在总体规划层面,而控制性详细规划实际是规划编制体系中与市场利益分配最密切相关的环节。本文基于《中国(上海)自由贸易试验区控制性详细规划》编制的创新实践事例,探讨存量时代下上海产业区转型更新规划的新理念与新方法。虽然相比其