

# 上海市新一轮城市总体规划编制 技术工作简报

上海市城市规划设计研究院总体规划编制技术工作办公室

第四期 2014年6月30日

报 送 市总规编制工作办公室、秘书处、战略组、专项组、数据组、区县组、公众参与组、市相关单位  
市局各处室：办公室(研究室)、总规处、详规处、土地处、市政处、综计处、监督处、信息中心  
局属各事业单位：测绘院、地调院、城市规划展示馆、档案馆、编审中心  
规划协会、规划学会、土地学会  
总规编制专家组专家、公众参与组相关媒体  
各区县规土局  
市规划院：院总规编制技术领导小组、各小组、各部门

## 目 录

- 一、工作推进概况
- 二、重点研究简介
- 三、国内研究动态
- 四、国际经验借鉴

### 意见反馈：

欢迎您就总规编制工作给予指导意见。



责任审核：许俭俭

图文编辑：卢柯、方澜、丁甲宇、宗敏丽

联络人：宗敏丽

微 博：上海规土发布

官方网站：<http://www.supdri.com/2040>

电 话：021-62473288

传 真：021-62477739

邮 箱：[zongml@supdri.com](mailto:zongml@supdri.com)

微信号：上海2040



## 一、工作推进概况

### ※ 院总规编制组织工作继续着力加强技术统筹，明确任务要求

6月19日下午市规划院召开总规编制技术统筹工作第九次例会，会议进一步明确下一阶段工作要求，一是抓落实关键节点，二是加强信息沟通，三是研究落实创新点，四是完善公众参与机制，五是明确专家团队。

6月26日下午，院总规编制技术领导小组工作第二次例会召开，会议提出，下半年工作按照局整体部署，进一步聚焦总图、总报告、专项条线的工作部署，体现主线推进的工作要求；以项目化的方式明确任务清单，突出重点，狠抓节点，落实到人；加强统筹协调，保障信息沟通，确保整体推进有力、有序；体现院总规推进中的精神风貌、价值观追求，形成院核心精神。

### ※ 院总规编制各业务组围绕6月底工作节点要求，积极开展各项工作

**技术统筹组：**结合“三线划示”工作，推进相关技术方法研究；策划总图研究大讨论活动，在全院内发动总图方案征集工作；研究形成新一轮总规成果体系初步框架。

**战略研究组：**积极筹备并顺利开展“资源约束背景下的城市规模探索”（第二场）和“迈向全球城市的产业升级与竞争力提升”（第三场）战略议题研讨会；已拟定战略研究总报告大纲框架初稿，近期将会同中规院、发改院与同济院进一步研究深化大纲内容。

**区域规划组：**配合技术统筹组参与上海大都市空间战略研究、上海城镇体系研究等课题推进工作。组协助总规处、会同编审中心和地调院开展区县总体规划指标体系研究，已完成初步研究成果并向市局主要领导汇报。

**专项规划组：**至6月底，尚有16个专题未确定编制单位，市交通委、市民防办和市水务局牵头的相关专项规划尚未落实。**近期**重点开展专项规划编制技术导引，目前已形成专家咨询稿，并于6月30日召开专家咨询会，听取专家意见。

**数据技术组：**梳理数据需求并形成处理原则和初步处理方案，对战略小组的数据需求予以反馈；根据局领导对购买长三角地形数据事宜批示，在市测绘院配合下启动申购工作。

**公众参与组：**通过网站和微信平台发布工作简讯、新闻报道讯息，收集公众意见留言，配合战略研究组筹办战略研讨会。

### ※ 新一轮总规总图研究大讨论活动启动

6月20日，技术统筹组举办“我来编总规之三——新一轮总体规划总图研究大讨论”活动，介绍上海城镇体系和空间发展、成果体系和总图相关研究阶段性成果，并在全院范围内开展总图方案征集工作，计划于7月20日进行第一次交流研讨活动。

### ※ 上海2040总图工作室入驻绿房子

位于铜仁路333号的绿房子是匈牙利设计师邬达克的代表作，曾被冠以“远东第一豪宅”的美名，现由上海市城市规划设计研究院使用，今后将主要用于办公及小型学术交流研讨。新一轮总规编制期间绿房子将作为上海2040总图工作室，见证上海市新一轮城市总体规划的诞生。这座申城著名历史建筑将焕发出新的活力。

### ※ “新一轮城市总体规划编制工作创先争优竞赛”——各业务组竞赛口号

技术统筹组：精于谋，总时代进展所生之变；  
长于略，规城市底线所需之不变

战略研究组：攻坚克难创红旗

区域规划组：放眼长三角，聚焦大上海，协作  
共赢

专项规划组：构城市经络，绘规划蓝图

数据技术组：创建数据平台，引导睿智规划

技术服务组：设计之都，转型提升

公众参与组：我搭台，你唱戏



## 二、重点研究简介

### ※ “三线”划示

根据党的十八届三中全会以及中央城镇化工作会议的要求，国土部、住建部、环保部、农业部积极响应，提出“三线”（即**城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线**）划示的要求，筹备各类城乡建设用地与非建设用地，形成生产、生活、生态空间的合理结构。

**城市开发边界**是未来城市建成区扩展的极限范围，基于上海现状建设用地划示，以控制城市无序蔓延为主要导向；**永久基本农田**是保证上海基本粮食安全和生态安全底线，基于现状已有农田划示，以生产功能为主要导向；**生态保护红线**是为保障上海城市生态安全、优化城市空间布局所必须严格保护的空间范围与目标值，基于现状重要生态要素划示，以生态功能为主要导向。“三线”划示将在上海原有集中建设区控制线、工业区块控制线、基本农田保护线和基本生态控制线的基础上进行深化优化。

上海“三线”划示工作主要遵循以下原则：

- 一是**注重刚性与弹性**，制定刚柔相济的划示标准；
- 二是与总体规划进行有效衔接，**采取近远期结合的工作机制**；
- 三是**形成面向管控的技术方案**，配套完善管控措施；
- 四是构建多部门协作的管理体系，形成部门合力，对各类空间进行管控。

### ※ 上海远景轨道交通网络发展规划设想

按照上海市新一轮总体规划的目标和战略要求，上海远景轨道交通网络发展将聚焦轨道交通引领城市空间发展的模式，突出区域联动，提升网络效应，完善系统结构，构筑“开放型、网络化、多模式”轨道交通体系和空间格局。

#### （1）构建轨道交通向下、长三角区域一体化、多种交通方式紧密衔接的整体交通网络，打造“1小时交通圈”，着力提升轨道交通网络对城镇空间优化的导向和支撑作用

突破行政界限，通过城际铁路、市郊铁路串联都市圈能级高的节点城市，强化区域联动，扩大辐射区域。新城以独立节点城市纳入长三角城镇体系中，改变尽头式交通结构。结合国家新型城镇化规划要求，20万以上人口的城镇将规划有轨道交通服务，50万以上人口城镇将规划轨道快线服务。

#### （2）结合上海城镇空间体系，形成层次清晰、功能明确、结构合理的多模式轨道交通网络

**第一，在结构上，形成轨道快线、城市轨道、中运量轨道三个层次的轨道交通系统结构。**轨道快线主要服务城市节点和重要枢纽之间、新城与中心城及新城之间的快速联系。城市轨道主要服务中心城及周边地区的主要客运走廊。中运量轨道服务区域型城镇组团内部或组团之间的客运联系。

**第二，在布局上，构建快线网络，优化城市轨道网络，增设中运量系统。**采用市郊铁路、快速轨道等制式，充分利用既有铁路通道资源，形成重要交通枢纽之间、中心城与新城、新城与近沪地区及主要新城之间快速联系的市域快线网络。对轨道交通相对薄弱地区和重要交通客流走廊、各级公共活动中心、重点转型地区和潜力地区研究适度加密城市轨道交通（地铁）网络。加快新城中运量轨道交通系统规划和建设。

**第三，在交通与用地一体化方面，突出TOD理念，强调轨道交通站点周边地区的功能复合。**根据站点条件，差异性推进站点综合体和场站综合利用建设。整合站点及部分可综合利用车场地区周边交通枢纽、商业、商务、服务等多种功能，综合平衡各类用地开发强度，集中体现TOD模式的核心优势。

### 三、国内研究动态

#### ※ 关于《京津冀城市群协调发展规划》课题的几个核心问题

仇保兴副部长在2014年5月出版的《建设情况通报》第十四期上发表《关于〈京津冀城市群协调发展规划〉课题的几个核心问题》一文，提出京津冀城镇群要以“有机疏散、协调发展”来破解困境，特别要关注几方面的问题：

一是**强化背景研究**。要从全球化与城镇化的关系入手，研究城市群与国家竞争力的关系，明确城市群是产业升级的龙头，应由人力资本最为富集的京津冀城市群率先发动并引领“中国制造”向“中国创造”转变。将京津冀城市群作为生态文明的示范区，改变传统粗放的城镇化和工业化发展模式，重点关注区域协同环境污染治理和生态修复的问题。二是**合理界定城市群范围**。三是**创建协同机制**，实现资源共享、环境共保、基础设施共建和支柱产业集群共树的合作共赢机制。四是**制定健康发展评价标准**。五是**强化对城市群发展机制的研究**，从结构、节点和通道等方面，开展城市群的“弹性”机制探索。

### 四、国际经验借鉴

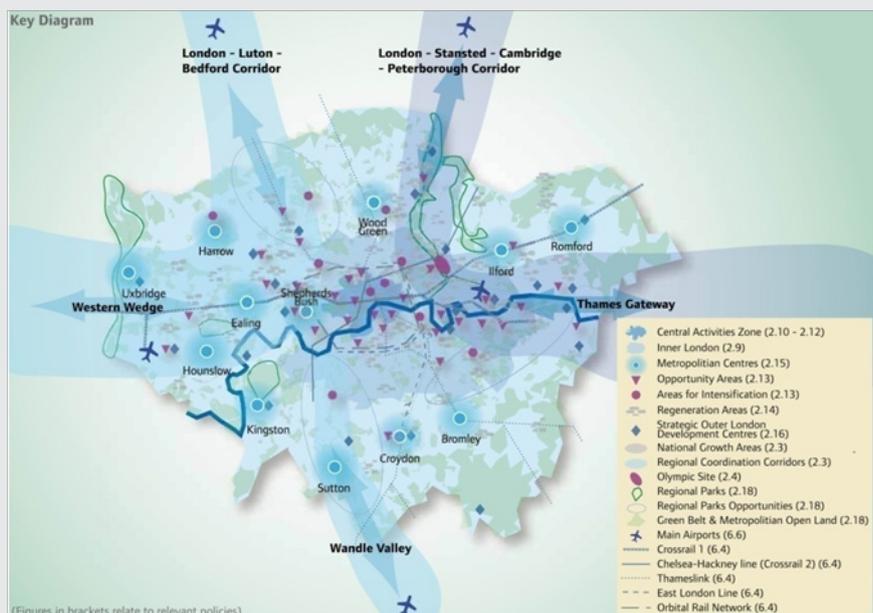
#### ※ 大伦敦规划解读

2011年7月，《大伦敦空间发展战略》公布，作为大伦敦地区未来20-25年经济、环境、交通和社会发展的指导框架，报告整合了伦敦交通、经济、住房、文化、社会、环境等一系列的市长战略，遵循**战略-策略-指标**的思路，重视公众参与和多方合作，将总体战略层层分解到各自治市及潜力区的指标，对各个自治市进行详细地方政策的指导。

《大伦敦空间发展战略》展望2031年伦敦成为**卓越的全球城市（Excel among global cities）**，强调为市民和企业提供更多的机会，达到最高的环境标准并实现最好的生活品质，从而成为全球在应对21世纪各类城市问题（特别是气候变化）方面的标杆。为此，报告提出了一些列基于土地使用的宏观导向：明确中央活动区是伦敦作为全球城市和首都城市的核心功能区域；城市发展将采取更为集聚的走廊式发展，形成五条发展走廊；划分五个次区域；在每个次区域中确定三类策略地区，即机遇区、强化区和复兴区。

在**规划技术方法上**，伦敦战略规划的策略是以空间为载体，采取综合多维的方法和策略，整合了近20个议题，这些议题涵括经济、社会和环境领域，主要在政策的维度上进行研究，重视政策的导向、目标以及不同政策的相互关系，而不涉及具体的土地使用。

在**规划实施上**，强调推进不同层级政府之间的合作和公共部门、私人部门第三部门的合作。市长（代表伦敦市政府）负责战略规划，各个自治市负责地方规划的编制和实施，伦敦市长和自治市合作拟定次区域规划包括机会增长地区、高强度开发地区、更新地区等。而私人部门，将在住房、交通、经济发展等一系列重要的政策目标的达成上与政府合作。



右图：大伦敦空间发展战略总图