

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

第五期 2014年7月16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

微信号：上海2040



一、工作推进概况

※ 院近期总规编制相关工作概况

技术统筹组：讨论深化新一轮总体规划成果体系研究工作大纲；研究空间发展战略和城镇体系，并全面启动村镇调研工作；院内总图方案征集活动正在进行中，计划于7月中下旬开展交流研讨。

战略研究组：继续深化完善战略议题总报告框架；积极筹备并顺利开展“城市交通与绿色出行”（第四场）和“新型城镇化背景下的城乡统筹发展”（第五场）战略研讨会；7月1日-7日召开战略议题初步成果交流会。

区域规划组：聚焦区县总体规划指标体系研究，并在院内召开交流研讨会；委托高校承担的“4+2”区域规划课题将结题。

专项规划组：6月30日召开专项规划编制技术导引专家咨询会，修改完善后于7月11日上报市规土局；各专项规划积极开展现状数据收集工作；综合防灾、工业和生产性服务业等专项规划召开工作启动会。

数据模型组：按照数据管理制度化、规范化要求，拟定数据服务制度；配合村镇调研工作制作工作底图；对战略议题和专项规划承担单位提出补充需要进行梳理，并进行相应的数据处理。

公众参与组：已形成城市愿景调查问卷题库，并将按休闲类、公共服务类和基础设施类（每份10-15题）在微信、官网平台上进行推送；策划形成村庄调查问卷，并结合村镇调研发放。

※ 院进一步加强总规编制工作的技术统筹工作

7月3日、10日，我院分别召开了总规编制技术统筹工作第十和第十一次例会，听取各组工作进展情况的汇报，并进一步明确下一阶段工作要求。会议要求，技术统筹组要加强总图方案研究；整理战略议题初步成果，在信息平台共享；专项规划要明确节点要求，及时跟踪，完善技术导引，抓紧发放；《上海城市规划》要形成总规专栏，体现总规每个阶段工作特点。

※ “上海2040总体规划——城镇化建设现状调查”工作全面启动

为贯彻落实中央城镇化工作会议精神，根据6月17日市委《推进本市城乡发展一体化》调研专题会指示精神，结合新一轮城市总体规划编制的调查需求，按照市局的工作要求，我院自7月8日起集中开展对本市郊区城镇化建设的现状摸底调查，把握当前本市城镇化建设的问题，研究制定缩小城乡差异的对策措施，为新一轮总体规划编制提供基础支持。本次城镇化建设现状大调查工作的组织框架，包括1个领导小组、13个工作组和4个服务保障组，计划用1个半月的时间进镇入村踏点，全面掌握镇、村发展现状。

※ “总规讲坛”开讲

7月11日下午，第一期“总规讲坛”活动在绿房子一楼多功能厅召开，主题为“区（县）总体规划指标体系研讨”，院总规工作组、各业务部门技术人员积极参加，并热烈探讨。

二、重点研究简介

※ 新形势下大都市社会治理与社区规划发展研究

为加强和创新社会治理，根据市委一号调研课题，即着眼于“创新社会治理，加强基层建设”的指示精神，按照市规土局开展城市总体规划战略议题研究工作要求，市规划院启动对于社会治理与社区规划的研究工作。目前已完成社区访谈与考察，中期成果基本形成。

结合当前上海城市发展和社区现状问题，聚焦政府与市民共建，针对中心城城市更新、新城建设、农村社区转型等不同类型的社区的发展特点，形成完善的社区治理理念、模式和机制，思考社区治理支撑体系，探索社区治理操作流程等内容，并落实到对于中心城、新城以及农村社区的规划编制建议上。

以物质环境改善为抓手，以完善管理体系为手段，通过分类引导与措施提升社区幸福指数，增加居民和谐、丰富居民生活，整合各种资源提升社会效率，创新社会治理和社区规划理念和模式，完善大都市规划体系和功能，形成与国际大都市发展相适应的社会治理格局和社区规划基础载体。

以马斯洛“人的需求”理论为基础，根据社区居民的人员构成分析社区居民的多种需求，研究“社区规划”策略。并运用“政府引导+民众自主参与”的新模式，“自上而下”与“由下而上”相结合建立支撑体系有效推动社区改善计划。

※ 区（县）总体规划指标体系研究

在新一轮城市总体规划“四个转变”发展理念的基础上，建立相对应的区（县）指标体系，为指导区（县）总体规划评估、研究和编制工作提供重要依据，并为城市总体规划战略数据平台（SDD）的搭建奠定基础，市规土局联合市规划局、市编审中心、市地调院组成工作小组，集中开展区（县）总体规划指标体系研究，目前已形成初步研究成果。

1、指导思想，突出“底线思维、以人为本、内涵提升、三规合一”。

2、选取方法上，按照“分解目标—制定策略—细化指标”的思路，结合问题导向和目标导向，明确指标框架，并细化一级、二级指标子类别。其中，指标框架依据《关于编制上海城市总体规划的指导意见》形成，一级子类别主要由能反映各大类发展内涵的因子组成，二级子类别主要突出发展导向。

3、指标对象上，增加综合性指数和可感知的指标。一是引入具有代表性的综合性指数，作为评估区县发展水平的重要指标。二是增加指标的可感知性，关注人的需求和全面发展。

4、指标评价上，以全市为例开展对标值研究，通过借鉴并研究首尔、新加坡、北京、深圳等国内外同类型城市在同尺度上的同口径指标值，形成本次研究的对标值。

※ 全市住宅空置率调查统计

为做好新一轮上海市城市总体规划工作，开展全市住宅空置率的调查分析，是在本轮总体规划中利用“大数据”技术的一次尝试，其计算结果将对未来全市住宅发展具有参考意义。

1、空置率统计方法，立足上海住房发展现状与前期相关住宅研究和评估，以居民用电的情况作为切入点，将空置住房的定义为本地区连续6个月每月户均用电少于10千瓦时的户数，空置率的分子是本地区登记总户数。

2、空置率调查范围与单位，数据调查以全市域作为范围，中心城以外地区以区级行政区为单位；中心城以内地区以供电营业范围为单位。

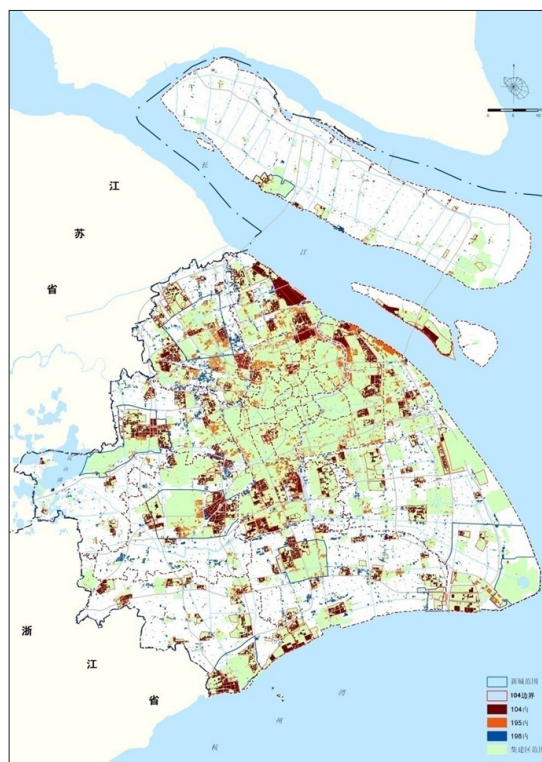
3、空置率情况：全市住房空置率（含郊区农村户）为4.57%，从总量上看，全市各区县住房空置率都属于国际警戒线合理范围内（低于10%）。从结构上看，中心城浦西八区、宝山区和闵行区的住宅使用率都较高，郊区使用率普遍低于全市平均水平。这一结果表明，中心城相对郊区来说，生活设施完善、交通设施便利、商业设施发达，住宅空置率较低，其中，杨浦、闸北、普陀等中环线周边区域空置率最低，住宅需求较大；远郊地区由于交通不便（尤其是缺少公共交通）以及生活配套设施欠缺（缺少商店、学校、医院和休闲娱乐场所等）造成部分住宅高空置率。

※ 上海市产业用地研究

为深入贯彻“创新驱动发展、经济转型升级”的总体要求，积极优化产业空间布局，提升土地利用效率，推进产业发展的高端化、服务化、集约化，市规土局组织我院开展了全市产业用地研究。

研究重点对以104工业区块为主的工业用地和商业、办公用地开展梳理和评估，明确上海未来产业用地发展导向，并分类、分区域提出规划引导策略。研究的主要观点如下：

1、以构建与全球城市相匹配的经济体系为目标，强化高端服务业引领，不断提升产业能级，形成以服务经济为主，“先进制造业”和“现代服务业”并重的产业结构；构筑以战略新兴产业为主，具备全球竞争力和自主创新能力的现代产业体系。



上海市工业用地布局现状图

2、根据城市发展目标和产业发展实际需求，控制产业用地总体规模，优化空间布局，突出集约、集聚发展。从梳理工业区块、商务区等相关规划入手，缩减产业用地规模，严格控制土地供应，遏制产业用地的低效扩张。

3、加强存量工业用地二次开发，完善用地管控，促进产业融合。研究制定土地、财税、产业等相关支持政策，同时严格控制新增土地供应，通过多方举措促使存量工业用地投入二次开发。探索制造业、服务业发展空间的适当混合发展的管理模式，创新土地用途管制，优化产业用地规划控制和管理。

三、国际经验借鉴

※ 《纽约城市规划：更绿色、更美好的纽约》解读

2007年4月纽约正式公布《纽约城市规划：更绿色、更美好的纽约》(PlaNYC: A Greener, Greater New York), 2011年4月进行了新一轮修订。

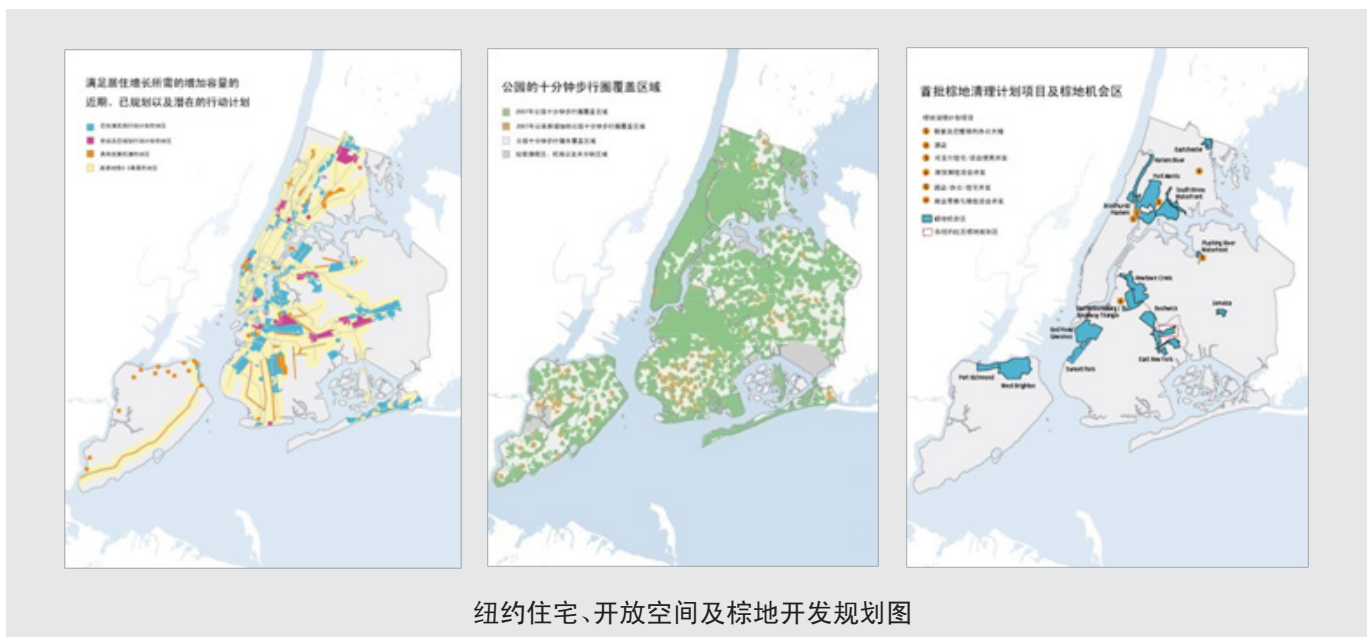
《纽约城市规划》中提出纽约到2030年的城市发展目标是将纽约市建成“21世纪第一个可持续性城市”。规划分析了纽约市当前发展所面临的三大挑战：增长、基础设施老化、环境恶化，并落实住房、开放空间、棕地、水质、供水网络、交通运输、能源、空气质量、固体废弃物、气候变化等十个子目标，进而制订了132项计划以有针对性地解决纽约城市发展问题。与大伦敦规划一样，《纽约城市规划》也是纽约市长指导城市长远发展的总纲，围绕空间规划，纽约市政府相继出台了以PlaNYC为主题的温室气体监测、气候变化、能源效率、水系、交通、空气质量、棕地开发的系列规划报告，以指导纽约相关领域的建设与发展。

增长是纽约面临的首要挑战，面对未来经济与人口的增长，要高效利用城市土地来满足增长的需求，并能建设足够的住房容纳日益增加的人口。在纽约规划中提出了一系列基于土地空间布局的宏观导向，主要涉及三个领域：住房、开放空间和棕地开发。

住房规划的核心在于如何为未来新增的100万纽约人提供可支付和可持续的住宅。其实施计划包括新住宅扩容建设、为新的住宅建设提供融资便利、鼓励可持续的住区建设三个方面，共计11项措施。规划提出，必须持续关注纽约长期的住房需求，不断拓展住宅供应的潜力，始终增进住宅的可支付能力和住区的可持续性。

开放空间的规划目标是确保所有纽约人居住在公园的“十分钟步行圈”内。主要包括五个方面共计15项措施：以公园推动社区一系列重大影响力的项目建设；打造各类游憩目的地；重新设计公共领域；提升并保护自然环境质量；确保公园和公共空间的长期健康度。

棕地开发的目标是清理纽约市所有被污染的土地。主要包括四个方面共计11项措施：通过流程设计以加速棕地清理和再开发；推进棕地清理和再开发的激励机制设计；落实对于社区棕地规划、教育和服务的承诺；强调棕地的绿色修复。



纽约住宅、开放空间及棕地开发规划图