
战略引领与刚性管控：新时期城市总体规划成果体系创新——上海 2040 总体规划成果体系构建的基本思路

张尚武 金忠民 王新哲 郑德高 胡国俊 方澜 石婷婷 吴可欣 王莉莉 孙焯^{*1}

【提要】：适应城镇化转型时期调控城乡空间资源的要求，发挥城乡规划的战略引领和刚性管控作用，加强规划、建设、管理的统筹，是当前总体规划编制改革的重要方向。上海的城市发展正步入存量发展时代，引领城市战略升级、适应城市转型发展环境、探索符合上海实际的总体规划成果体系，是上海 2040 总体规划编制工作的一项重要任务。分析上海 2040 总体规划面对的发展环境和挑战，反思传统总体规划编制成果的局限，针对上海大都市地区空间发展模式转型和空间治理要求，围绕总规定位、成果框架、管控体系、成果形式等方面，总结了上海 2040 总体规划成果体系创新的基本思路。

【关键词】：上海 2040；总体规划编制改革；总体规划作用；总体规划成果体系

【中图分类号】：TU984 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000—3363(2017)07—0052—09

DOI：10.16361/j.upf.201707006

城市总体规划作为战略层面的法定规划，在我国的城乡规划编制体系中，是城市政府实施城乡空间管理、引导空间资源合理配置的最重要的规划层次。由于我国的总体规划制度源于计划经济环境，尽管改革创新始终伴随着 30 多年来的实践工作，但内容体系及运行框架在适应市场化环境方面没有发生实质性改变(赵民，等，2012)，在价值理念、事权法理、规划体制、技术方法等各个层面(李晓江，等，2013)，以及编制、审批、实施等各个环节都存在诸多矛盾(尹强，2015；邹兵，2015)，造成总体规划的不适应性越来越突出。

对城市总体规划的作用、编制内容和方法，以及实施和管理的反思和思考，伴随着中国城市决速发展的整个进程，并且成为每一个城市、每一轮总体规划修编的热点和难点。经过多年的理论探讨和实践反思，现有城市总体规划编制的突出问题已被

¹ 作者简介：张尚武，同济大学建筑与城市规划学院教授，副院长，上海同济城市规划设计研究院副院长。zhshangwu@tongji.edu.cn

金忠民，上海市城市规划设计研究院副院长。教授级高工

王新哲，上海同济城市规划设计研究院副院长。教授级高工

郑德高，中国城市规划设计研究院副总规划师，上海分院院长

胡国俊，上海市规划和国土资源管理局办公室主任，原上海市地质调查研究院院长

方澜，上海市城市规划设计研究院，国土分院副院长，高级工程师

石婷婷，上海市城市规划设计研究院，发展研究中·42，工程师

吴可欣，上海同济城市规划设计研究院，规划师

王莉莉，上海市地质调查研究院，助理工程师

孙焯，中国城市规划设计研究院上海分院，规划师

普遍重视，对总体规划进行改革创新的方向也已形成基本共识(施卫良，等，2011；王富海，等，2015；孙施文，2001)，但仍存在认识角度和程度的差异，特别是在操作层面尚未形成较为系统的实践成果。

在当前城镇化转型和城市发展方式转变的背景下，总体规划编制改革成为城乡规划工作的一项紧迫任务。近年来国家层面对规划改革工作高度重视，2015年出台了“生态文明体制改革总体方案”，2015年底召开了中央城市工作会议，2016年出台了“关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见”，不仅要求转变城市发展理念，同时对地方层面建立统一的空间规划编制机制，开展“多规合一”，统筹规划、建设、管理。以及城乡规划应当体现战略引领和刚性管控作用等方面提出了明确要求。

适应城镇化转型时期调控城乡空间资源的要求，发挥城乡规划的战略引领和刚性管控作用，加强规划、建设、管理的统筹，是当前总体规划编制改革的重要方向。上海新一轮总体规划(2016—2040)(以下简称“上海2040总体规划”)编制工作针对当前总体规划存在的普遍矛盾和上海特大城市发展实际，围绕对新时期总体规划的作用的创新认识，对总体规划的定位、成果框架、管控体系、成果形式等方面进行了积极探索(庄少勤，2016)，形成从理念到方法、从理论到实践、从思路到成果的体系上的创新，这些创新在规划成果体系的建构中集中体现出来。

1 面向2040：上海总体规划面对的环境与转型

1.1 总体规划面对的城市发展环境

上一版上海城市总体规划(1999—2020)于1990年代初开始编制，2001年正式获得国务院批复。总体上看，这一版总体规划明确了上海“四个中心”的发展定位，提出到2020年基本建成现代化国际大都市的战略目标。在跨越浦东发展、明确重大功能布局、构建轨道交通格局、推动外围新城发展，以及对战略性基础设施的前瞻性安排等方面做出了较为综合的部署，奠定了国际大都市空间发展的基本框架。

如果说上一版上海总体规划的编制和实施是面对快速发展的环境，引领国家重要的工业中心城市逐步迈向国际化大都市的过程，上海新一轮总体规划面对的则是城市发展进入新常态，从规模型扩张向结构优化转型的过程。

一方面，上海在经历了30多年的快速发展之后，社会经济运行正进入新一轮的发展周期。城市功能升级、经济结构调整、城市社会转型、资源紧约束的压力日益凸显，高密度、超大规模城市带来的挑战日益严峻；另一方面，城市发展空间格局已经发生了重大变化(图1)。目前全市常住人口超过2400万人，建设用地接近3100km²，占到陆域面积的44%，可用土地资源已趋近极限。转变扩张型城市发展方式，促进生产、生活、生态空间的协调，提升城市空间结构效能和空间品质成为主要矛盾。

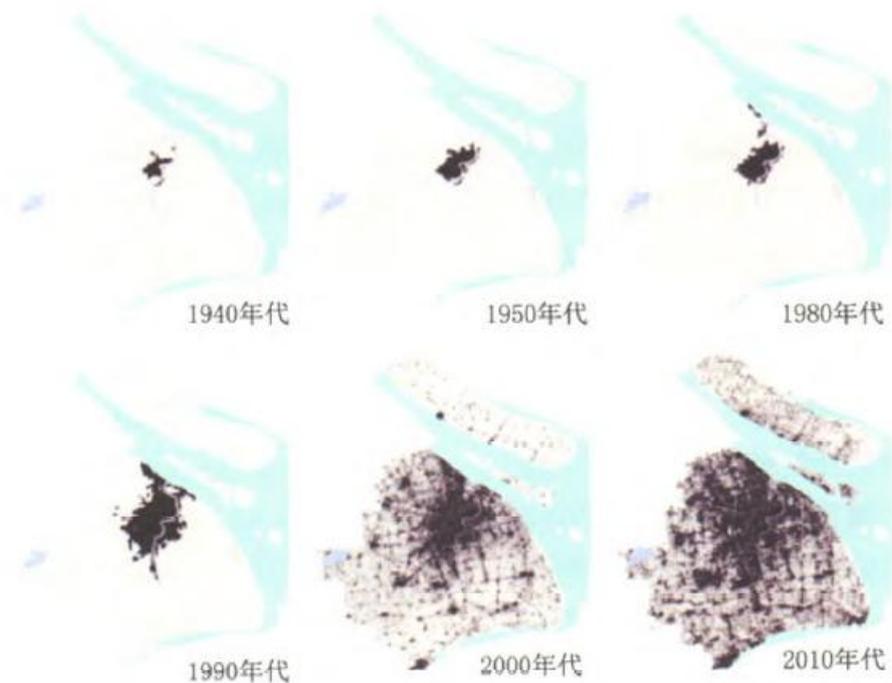


图1 上海城市空间格局的演变

Fig.1 The evolution of Shanghai spatial structure

资料来源: 陶松龄, 张尚武, 2014.

面向 2040, 上海既肩负着国家使命与时代担当, 也面临着市场化、全球化、信息化深度发展带来的一系列新挑战。对此, 上海对新一城市发展提出了两个方面的基本要求, 一是要在 2020 年基本实现“四个中心”的基础上, 全面提升科技创新能力和文化影响力, 补齐生态环境短板, 努力建设成为具有全球资源配置能力、更强的国际竞争力和影响力的全球城市; 二是要严控建设用地增量, 以上海土地利用规划确定的 2020 年用地规模作为上限目标, 锁定总量, 并逐步缩减, 倒逼城市发展模式转变。

面向 2040, 以发展目标为导向, 从扩张型模式转向存量优化, 从规模增长转向内涵发展, 通过结构调整和城市更新提升城市功能和城市发展质量, 是上海新一轮城市发展的必然路径。上海作为一个高密度、超大规模的城市, 面对经济结构调整、社会转型、资源管理与运行等一系列复杂矛盾, 实现发展方式转型将是对城市现代化治理能力的重大挑战, 也构成上海新一轮总体规划编制工作需要面对的主要发展环境。

1. 2 上海 2040: 总体规划编制的转型

2014 年上海市发布的“关于新一轮总体规划编制指导意见”中明确提出了“四个转变”要求: “上海新一轮城市总体规划要结合上海发展的实际, 实现由经济导向的传统发展观转变为以人为本的科学发展观, 由外延发展型规划转变为内生增长型规划, 由愿景式终极目标思维转变为底线型过程控制思维, 由规定性技术文件转变为战略性空间政策”。从价值取向、发展模式、管理方式和规划内涵等各个方面, 提出了总体规划编制的转型要求。

总体规划成果体系作为编制工作的基本载体, 充分把握存量规划的特点, 探索新的发展环境下总体规划的作用和管控体系, 建立新的技术逻辑和成果框架, 是适应总体规划转型的关键。一是目标导向, 把握结构调整的要求和方向, 突出总体规划作为战略性规划的引领作用; 二是问题导向, 规划工作重心将更加关注城市运行效率和发展质量的提高, 总体规划编制需要探索从

问题出发并注重过程控制的方法；三是操作导向，更加突出总体规划要面向实施，强调规划与建设、管理的结合。

2 上海 2040 总体规划成果体系的创新需求

尽管上一版总体规划对上海迈向国际大都市发挥了积极作用，但实施中适应性不足的矛盾也十分突出。特别是上一版总体规划实施以来的近 20 年，也是上海城市发展最为迅速的时期，实际发展远远超出规划预期，带来规划在空间布局引导上的某些被动。尽管上海结合每五年的社会和经济发展规划不断对城市空间布局做出阶段性调整，并通过规划管理体系的探索，弥补规模失效带来实施层面的矛盾，但也始终面临城乡建设缺乏宏观层面战略性规划统筹的困境。

上海新一轮总体规划编制工作，既需要反思传统总体规划编制体系在过去适应城市发展中暴露的矛盾，也要立足当前城市格局已经发生的变化，以及未来需要应对的发展环境，突破现行总体规划编制框架存在的局限，体现创新需求。

2.1 打破二元化的规划编制框架

现行城市总体规划编制框架由“中心城总体规划+市域城镇体系规划”组成，总体规划以中心城为重点，外围地区则以城镇体系规划为指导，形成二元化的规划编制框架。从上一版总体规划实施来看，外围地区发展失控，特别是非集建区和农村地区发展矛盾最为突出。相比上一版总规编制时的城市发展环境，上海已由“中心城市+多个卫星城市”演化为中心城市和卫星城连绵发展的大都市地区，“中心城总体规划+市域城镇体系”的规划框架难以适应上海大都市地区的发展现实。

在上海这样的特大城市地区，总体规划在中心城与郊区之间应体现的是空间发展政策的差异，而不是工作内容或深度的差异，更不是主次之分。打破二元划分的编制框架，形成中心外围差异化的整体管控策略是上海 2040 总体规划的特点，也是适应当前建立全域空间规划体系的基本要求。

2.2 转变计划导向的静态控制思维

土地使用是城乡规划管控的核心，传统总体规划过分强调规模刚性和对具体土地使用功能的严格控制，用静态思维应对发展的不确定性，模糊了战略性规划与实施计划的界限，造成技术逻辑上的矛盾和脱离发展实际的困境。

在过去的近 20 年间，上海中心城周边是空间增长最快的地区，远远超出了上一版总规确定中心城控制范围，2010 上海世博会、虹桥枢纽开发、迪斯尼旅游度假区等重大项目建设带来的城市功能发展和结构调整也非上一版总规所能够充分预计到，建立规划弹性和动态维护机制是总体规划创新的当务之急。

总体规划是对城市未来空间结构和布局的战略性引导，编制内容过于实际和具体，忽略政策性调控和结构性控制，必然会削弱总体规划的战略引领作用，也增加了实施中的管理成本。而在较长的实施周期内，实际发展与规划目标出现偏差难以避免，如果不能建立相应的监测、评估和维护调整机制，必然损害的是总体规划的权威性和有效性。

2.3 建立编制成果与事权的对应

总体规划作为政府调控城乡空间资源配置的工具，具有很强的综合性，其编制、审批和实施均涉及不同的行政主体。从编制事权来看，涉及不同层级政府和不同部门的管理事权；从审批事权来看，作为法定规划需要通过上一级政府的审批，但总体规划实施过程主要是地方事权，上一级政府审批内容和地方政府实施的内容应该是不同的；而从实施事权来看，又涉及不同层级政府和不同部门的责任和分工。

现行总体规划编制成果对事权未加区分，造成层次不清、内容繁杂、审批周期过长等一系列的矛盾。加上实施中缺乏协同机制，同时受到行政利益边界的约束，不仅削弱了总体规划作为城市共同行动纲领的作用，也难以提高规划管理效率。

2.4 突出对实施维度的安排

总体规划是基于对城市未来发展的预期而做出的安排，是发展蓝图与实施行动的统一。纵观国外大城市的总体规划，大多具有“战略性的行动规划”特征，规划目标对应当前行动领域、实施主体、实施政策的安排。而国内的总体规划编制定位为远期规划，注重规划目标，缺少对实施过程的安排。

在现行的城市规划编制体系中，近期规划承担着主要的实施载体职能，并曾被赋予很大期望，但在传统的规划编制体系下，近期规划往往内容上偏建设规划，难以系统承担总体规划实施的功能。上海 2040 总体规划尝试建立多维度的统筹安排，包括时间维度、空间维度和专项系统保障。

时间维度上主要是总体规划和近期规划的关系，虽然城市建设近期规划受到很大重视，但并未确立其作为总体规划实施载体的核心地位，更多地是对社会和经济五年规划落实；空间层次上，主要是总体规划与分区规划的关系，现行的总体规划并未强调对下一层次空间规划的要求和约束；在专项系统上，主要是总体规划和专项规划的关系，上海已形成较完善的专项规划编制体系，这些规划主要由部门编制、以近期实施性规划为主，这就需要总体规划从战略角度加强对专项规划的指导，也要求专业部门参与规划编制，形成长远发展的共识。

2.5 管控方式与管理实际的对接

总体规划作为战略层面的法定规划，加强对强制性内容的管理，是总体规划体现公共价值取向、刚性管控作用的关键性内容。但总体规划作为宏观尺度的规划，在落实具体管控内容和要求方面往往存在矛盾，需要规划体系的整体传导。针对不同的管控内容，需要采取分类、分层管控方式，通过下位规划、专项规划、指标体系、管理体系及政策法规等，构建整体的管控体系。

对总体规划的法定性常常存在理解的偏差。总体规划的“法定性”应理解为“依法编制和批准的规划”，但实际操作中往往被理解为“具有法律羁绊效用的规划”（赵民，等，2012）。寄希望于将战略层面、宏观尺度的规划内容，直接实现对微观层面的有效管理，不仅造成总体规划定位的模糊，也造成管控方式与实际管理需要脱节，对于实施层面完善规划保障也是不利的。

2.6 成果形式适应规划转型需求

总体规划作为宏观层面的战略规划，本质上是政策性规划。现行规划过于强调技术性内容，更多地定位为技术性规划，导致成果定位、成果形式、成果表达上都存在不适应性。

文本和图集作为总体规划的主要成果，在实际操作过程中又经常被理解为是下位规划遵从的法定依据，造成表达形式受到较大的局限。规划文本往往更加强法定性、约束性内容，而丧失了“战略导向”和“政策规划”的本质。图纸表达受静态思维的影响，力图在控制要素、规划实施内容等方面做到精准和完善，缺少对于“空间政策导向”的图示化表达和引导。

这些问题导致城市总体规划的成果显得尤为专业化和技术化，不仅无法承担起向公众讲述规划的公共政策意图，不利于公众参与，更无法适应城市动态发展环境和当前规划转型的要求。

3 上海 2040 总体规划成果体系构建的基本思路

3. 1 体现新时期总体规划作用与定位

发挥城乡规划战略引领和刚性管控作用，加强规划、建设、管理的统筹，是体现新时期总体规划作用基本出发点，也是创新总体规划成果体系的重要目标和方向。上海 2040 总体规划的基本定位概括为“战略蓝图、法定依据、政策平台和行动纲领”。

3. 1. 1 战略蓝图

体现战略引领作用总体规划的核心内涵。迈向卓越的全球城市是上海新一轮发展的战略目标，建立从目标到策略严密的逻辑框架，统筹城市发展有关的各个系统。面向未来，立足全局，从长远角度引导城市的发展。

3. 1. 2 法定依据

城市总体规划作为城市公共政策本质属性，要求其发挥保障公共利益的基础性作用。上海 2040 城市总体规划聚焦以土地、人口、环境、安全等城市发展底线管控要求，突出对公共利益保障等刚性管控内容，加强对管控要求的传导和动态监测，体现城市总体规划作为指导城市建设的法定依据作用。

3. 1. 3 行动纲领

强调在实施维度上建立规划、建设、管理的统筹机制，合理划分管理和实施事权，明确主体职责，有效促进区域行政主体、部门主体等纵向和横向合作，引导社会多元力量参与规划实施，提高规划有效性，体现城市总体规划作为行动纲领的作用。

3. 1. 4 政策平台

上海 2040 城市总体规划是以城市总体规划与土地利用总体规划为核心，对接深化主体功能区规划，以空间为平台统筹协调各部门政策，实现城市总体规划从技术性文件向政策性文件的转变，体现作为政策平台的作用。

3. 2 建立符合上海实际的管控体系和实施模式

适应上海大都市地区空间转型和管理需求。适应大都市地区空间特点和发展模式转型的要求，侧重从区域统筹和城乡一体化的角度对宏观战略的指引，加强结构控制，全域管控，底线约束，建立与大都市地区管理需求相适应的管控体系。

衔接、完善现行规划管理体系。上一版总体规划实施以来是上海规划体系逐步走向完善的重要时期。上海在国内率先建立了中心城“两级政府、三级管理”、郊区“三级政府、三级管理”的行政管理模式，2008 年以来通过规划和土地管理部门合并，形成“两规融合”的管理体系，并在土地开发管理体系、城乡规划编制体系、管理法规体系等方面进行了积极探索。以务实创新的理念，衔接、完善现行规划管理体系，体现空间规划系统改革要求，探索符合上海规划管理特点的总体规划成果体系。

适应市场经济环境和城市治理模式的转型。突破现行总体规划编制成果框架的局限，积极应对城市发展环境的不确定性，增强“战略性、结构性、操作性和实施性”，突出体现总体规划在城市新一轮发展中应当发挥的引领作用，从上海实际和管理特点出发，实现精细化管理，探索建立目标管理、过程控制、动态应对、滚动实施的总体规划实施模式。

3. 3 从战略性和面向实施两个层面构建成果体系

上海 2040 总体规划成果框架由“1+3”构成。“1”为“上海市城市总体规划(2016—2040)报告”，“3”分别为“分区指引”、“专项规划大纲”和“行动规划大纲”。

“1+3”成果体系分为两个层面。第一个层面体现战略性、结构性，对应成果“1”。作为指导城市空间发展的纲领性文件，完整展现城市发展愿景，体现市级政府事权，并按照上报成果要求，对应落实国家战略。

第二个层面面向实施性、操作性，对应成果“3”。从分区、系统、时序维度构建总体规划的管控体系，加强总体规划在实施维度上指导作用，是全市总体规划向下落实的重要内容。

其中分区指引对应区县政府事权，以行政区为对象，从战略引导、底线控制；系统指引等方面提出从全市层面对区县发展的管控要求，指导区县规划编制。专项规划大纲对应部门事权，分板块和系统明确规划目标、指标、技术指引、发展策略与空间布局等内容，从长远角度指导各专项系统按照总体发展目标和战略导向进行落实，提出对专业规划编制的指导；行动规划大纲则对应政府各级、各部门共同事权，从行动维度建立规划实施和多规统筹的协调机制，保障总体规划在实施操作层面的动态调整与落实。

通过“1+3”成果体系的构建，体现总体规划的全局性、战略性和“多规合一”的平台作用，形成目标明确、责权清晰、过程管控的总体规划成果体系。

4 建立与大都市地区转型发展相适应的管控体系

4.1 体现大都市地区全域管控、政策分区策略

体现中心—外围整体调控、差异化发展的战略思维。打破中心—外围二元划分的编制框架，适应上海大都市地区的空间特点和管理要求，强调空间规划与政策区划的整合。

“提升中心、优化外围、培育廊道、强化新城”是总体空间策略。中心城以更新为主导，是需要提升、疏解为重点的政策区。外围地区包括需要优化的主城片区及应采取抑制蔓延策略的非集建区，整体上以优化整合、结构调整和统筹发展为主，形成不同政策导向的城镇圈。主要新城是重点强化发展地区，突出区域地位和功能，改善产城融合关系。对应不同类型地区提出差异化的政策，涉及土地供应、开发规模、住房供给、公共交通建设、产业布局调整、公共服务配置等方面的差异化政策引导。

总体层面的差异化发展导向和要求，分别通过分区指引和专项规划大纲加以对接和细化，从整体上建立对上海全覆盖的规划政策管控框架。

4.2 突出总体层面的结构控制思维

由土地使用和空间要素的具体安排向结构性控制转变，是战略层面加强对空间布局引导的关键，涉及在不同空间尺度上空间优化目标，及对各类空间要素组织关系进行的控制和引导。

宏观层面重点围绕全球城市目标的战略性布局调整。包括强化门户枢纽和支撑全球城市功能的布局调整、与长三角的区域协同、城乡体系的优化等，其中区域性交通、功能、空间构成的整体网络是优化的重点。中观层面重点是提升超大规模城市结构效能。包括大尺度生态空间和生态网络控制、多中心网络化空间体系及紧凑的生活圈战略等，其中强化轨道交通对空间体系的支撑，形成差异化发展的空间格局，重构上海大都市地区交通—空间关系是结构优化的重点。微观层面则主要围绕建成环境品质的提升，包括城市历史文化保护和空间特色、“15分钟生活圈”质量、公共开放空间品质等，其中的关键是要通过城市更新实现建成环境的价值。

4.3 强化底线约束的要求和落实

聚焦规划实施过程中对刚性内容的管控要求。对资源、生态、文化、民生、安全、重大设施等强制性内容，以及涉及城市运行质量和效率的关键性内容，通过指标控制、空间划示等方式分类明确管控要求，逐层传导予以分层落实，并监测、评估执行情况。

按照“分类控制、分层落实”的方式，明确刚性内容的管控要求、责任与保障手段。通过指标控制和空间划示等方式，对强制性和关键性要素进行分类管控。人口与用地规模等主要采取约束性指标方式进行控制。生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界、文化保护控制线等四条刚性管控线，采用空间划示与指标控制相结合的管控方式。重大基础设施、重大交通设施等，主要通过空间划示的方式表达空间选址或选线。

根据管控要素类型，提出不同层次的空间规划、不同部门专项规划等落实要求及保障手段。总体规划层次提出自上而下的规划管控要求，通过分区指引、专项规划大纲与区县总规、专项规划进行上下衔接。如城市开发边界在总体规划层次主要确定城市建设开发的基本范围和面积，明确弹性预留空间的规模和布局，并对边界范围内所涉及的管制要素提出管控政策规定，在分区指引中对区县总体规划、新市镇总体规划提出明确的落实要求，实现总体层面管控要求向具体空间控制线的转换。

4.4 推进总体规划的多规统筹平台作用

体现上海“规土融合”的规划管理特点，突出总体规划作为多规统筹的空间平台作用，实现“两规融合、多规合一”，从空间和时间两个维度优化空间规划体系，构建“空间合一、时间合拍”的空间规划体系平台。

在空间维度上体现总体规划的统筹作用。通过分区指引加强规划管控内容在纵向不同层次规划中的传导，同时通过横向衔接，整合各类专项规划和各类空间要素在总体布局中的安排。保障刚性管控要素通过分区指引和专项规划大纲加以分解和落实，对应事权主体明确实施要求。

在时间维度上明确行动规划作为“多规合一”的平台作用。通过制定近期行动规划和年度实施计划，衔接国民经济和社会发展规划，统筹协调各阶段发展目标、空间资源、项目时序、资金安排等内容。通过行动规划的滚动编制和施行，形成多部门协同规划、协同实施的政策机制。

4.5 弹性应对规划实施过程中的不确定性

在空间布局上，提出“空间留白”的概念。以机动指标预留的方式，保障适应区域性重要通道、重大基础设施实施的不确定性；对不可预期的重大事件和重大项目，以及市域功能布局调整的可能性，对部分建设用地进行战略空间留白，适应发展的不可预见性。

开发管理上，提出时序调控概念。针对人口变化的不同情景，调控土地使用供需关系，有节奏地进行开发时序调控，应对发展的动态性。

技术手段上，改变居住用地、工业用地、农林用地等传统的以功能划分的用地分类方式，运用“功能分区+政策属性”的思路，突出用地的主体功能的政策导向，如改变了原有居住用地、工业用地、农林用地等地类的表达方式，采用产业社区、生态修复区等具有政策意图的地类表达方式。既对实施性规划具有指导性，也避免总体规划层面对用地功能的“过度”规定，造成实施管理中的矛盾。

在保障机制上，强调建立“实施—监测—评估—维护”的重要性，通过动态监测和及时调整，增强规划的适应性。

4.6 以指标体系作为目标管理和过程控制的工具

按照“目标—策略—实施”的逻辑框架，建立核心指标和监测指标构成的指标体系。其中核心指标对应城市发展目标，围绕“卓越的全球城市”总目标及建设“创新之城、人文之城、生态之城”的分目标，选取29项核心指标。核心指标反映总体规划目标导向，是评价上海全球城市建设进展和成效的关键性指标。

监测指标分为全市层面、分区层面和专项层面，反映本轮规划价值取向，对应城市基本运行情况和质量。其中城市监测指标包括城市综合运行体征、创新活力、人文魅力、绿色环保、安全韧性、空间绩效等。分区监测指标对应分区指引，分解全市发展目标在各分区的要求。专项监测指标对应专项规划大纲内容，反映专项系统的运行情况。

强调指标体系作为加强规划实施管理的重要工具。通过对两类指标的监测，动态把握规划实施和城市运行状况，实现目标管理和过程管理的统一。对应发展目标管理，评估阶段性目标实现程度、规划实施绩效。对应实施过程控制要求，监测城市运行状态，通过与目标指标的对比，作为指导行动的依据。

4.7 建立滚动实施和动态监测—评估—维护机制

4.7.1 构建规划滚动实施机制

明确行动规划是总体规划实施载体，形成“城市总体规划—近期建设和土地利用规划—年度实施计划”的滚动实施框架。确立行动规划在实施中的核心和法定地位，统筹各专项性行动，从时间维度确保总体规划的目标任务的分解、落实和推进。通过滚动实施和动态管理，推动总体规划由蓝图式向过程管理的转变。

4.7.2 建立规划实施动态监测机制

建立战略数据库(SDD)平台，开展规划实施年度监测。以规划确定的核心指标为主要对象，对城市运行质量和核心指标进行常态化监测，跟踪城市运行状态，及时了解规划实施情况，为城市规划实施监督和管理提供基础支撑。

4.7.3 开展规划实施动态评估

开展年度评估、五年评估和特定领域专项评估。年度评估监测评估城市运行状态和质量，动态评估年度计划实施情况和规划执行情况，结论作为指导年度实施计划编制的主要依据。五年评估以城市总体规划阶段性目标完成情况、规划实施情况和规划实施环境为重点，动态把握城市阶段性发展特征和规划适应性，结论作为近期规划的重要依据。特定领域专项评估作为年度评估和五年评估的补充，针对特定领域行动计划、专项规划重要调整或重大事件，进行相关领域的不定期评估。

4.7.4 实现规划动态维护

在强调结构控制增强总体规划稳定性和适应性的基础上，动态维护重心下移。以行动规划、空间各层次规划、专项规划作为总体规划动态维护的主要载体，通过对城市总体规划实施情况的动态监测、评估，及时调整相关实施策略，增强规划应对城市发展环境变化的能力。根据阶段性评估结论，适时启动规划修改的法定程序。

5 上海2040总体规划成果框架的内容与成果形式创新

5.1 成果框架的内容与特点

5. 1. 1 总体规划报告

总体规划报告由六大部分内容。一是“概述”，简要说明总体规划的定义和作用、编制特点和过程以及成果构成；二是“发展目标”，阐述上海进入 21 世纪的建设成就、面临的瓶颈问题，展望未来城市发展趋势，提出上海建设全球城市的目标内涵，是规划编制的总纲领；三是“发展模式”，确立“底线约束、内涵发展、弹性适应”等作为规划导向，明确规划理念和方法的转变；四是“空间布局”，从区域和市域两个层次明确上海未来的空间格局，是规划的核心内容；五是“发展策略”，分别从建设创新之城、人文之城、生态之城三个分目标出发，整合了综合交通、产业空间、住房和公共服务、空间品质、生态环境、安全低碳等领域的重点发展策略；六是“实施保障”，从实现城市治理模式现代化的角度，探索规划编制、实施、管理的新模式。

5. 1. 2 分区指引

分区指引具体从战略引导、底线控制、系统指引等三个部分提出对各区的发展指引。

战略引导主要从战略目标与功能定位、空间格局两个方面，提出各区落实总体目标的要求，及在城乡体系、中心体系、发展廊道、城镇圈以及特定政策区等方面结构控制的重点。底线控制是对各类底线及保护要素的管控要求，包括人口调控及分布引导策略，建设用地、生态底线管控和落实要求。系统指引是对重要系统要素的落实，包括生态环境、历史文化保护、住房与公共服务设施、综合交通、市政设施等。

5. 1. 3 专项规划大纲

专项规划大纲围绕城市总体目标和重大发展战略，将专项领域划分为生态环境、综合交通、产业发展、民生保障、文化休闲、安全运行、空间资源利用等七个板块，涉及不同专项领域及相应策略。

各板块成果内容包括发展导向、技术指引、指标体系和专项策略四个方面。发展导向主要明确各专项的规划编制原则，各专项领域的目标要求。技术指引明确各专业系统规划编制的核心思路，突出专项规划顶层设计和发展导向。指标体系对应城市总体目标，提出各领域专项规划编制与实施的操作性指标。专项策略明确各专项系统发展和设施布局要求，实施性、刚性管控内容，以及落实各项策略的事权职责。

5. 1. 4 行动规划大纲

行动规划大纲重点从实施—监测机制、评估—维护机制和行动规划编制三方面加强规划实施保障。

实施—监测机制方面，提出分阶段实施要求，通过指标体系开展实施监测，以及落实弹性应对机制的要求。评估—维护机制方面，明确开展年度评估、五年评估、特定领域专项评估的主要任务、技术指引和评估反馈要求。在行动规划编制上，明确近期建设和土地利用规划、年度实施计划及特定领域行动规划的编制要求、规划内容和工作程序(图 2)。

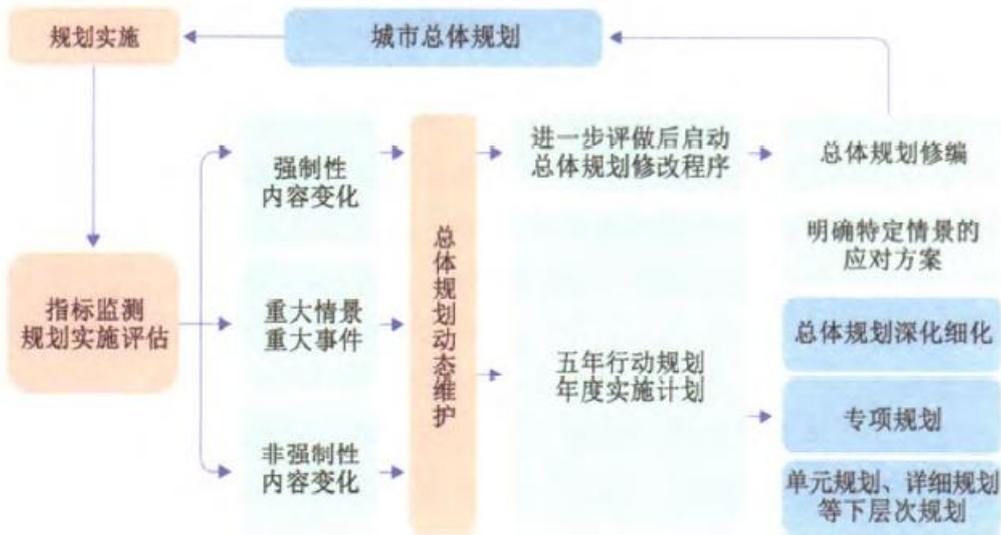


图2 规划实施的“监测-评估-维护”机制

Fig.2 The implementation mechanism of "monitoring-evaluation-maintenance"

资料来源：上海市城市总体规划（2016-2040）文本（送审稿）。

5. 1. 5 “1+3”成果框架的特点

“1+3”成果框架改变了传统总体规划庞杂的内容组织形式，构建了对应不同事权、区分战略层面和实施层面的内容体系(图3)。总体上突出目标导向，强调战略与实施衔接，总体规划与不同层面空间规划、与不同系统的专项规划、与不同时序的行动规划的协调和指导，体现战略引领和刚性管控作用及规划、建设、管理的统筹。

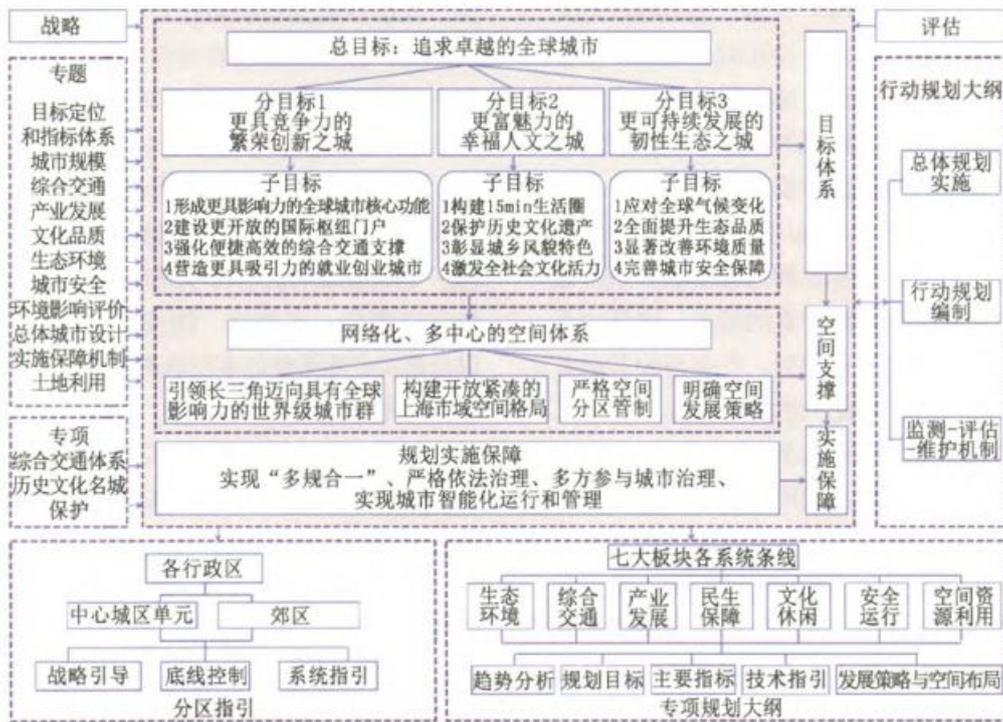


图3 上海2040总体规划“1+3”成果体系关系图

Fig.3 The relationship between “1+3” output system

资料来源：上海市城市总体规划（2016-2040）报告（送审稿）。

内容框架上，“1”突出综合性和政策性，强调目标一策略的逻辑对应关系，打破分系统的内容组织方式。“3”对应分区、系统和时序，突出总体规划的指导性和约束性。从实施事权角度，将指导下位规划的关键性内容和要求纳入了分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲。确保总体规划有效实施。尤其是将传统总体规划中专项规划内容大大简化，突出总体规划在战略层面对专项系统的指导和统筹作用。

5. 2 成果形式与成果表达的创新

5. 2. 1 根据不同意图形成多版本的成果形式

结合不同事权和受众的需求，形成多个版本的总体规划成果。包括：面向全社会、反映本轮规划战略意图的政策文件；上报国务院审批、由住房城乡建设部组织技术审查的法定文件；指导地方实施的操作文件；面向公众开展宣传的公众参与文件等。通过成果形式上的探索，使城市总体规划更好地成为城市政府和全体市民认同的发展纲领。

政策文件。总体规划报告成果表达借鉴国外诸多城市战略性规划的表达形式，改变了原有条文写法，突出表达城市发展的战略意图和体现政策性内涵，考虑面向不同政府部门的可读性、可操作性和可理解性，形成以政策报告为主的政策文件。

上报文件。按照规划编制审批要求，上报成果在总体规划报告的基础上进一步精简提炼，突出需报请中央政府确认的事项和内容重点，仍采用了条文表达的技术性文本形式，形成法定文本和图集，与总体规划报告共同构成上报成果，“3”作为上报成果附件。

操作文件。作为法定文件的附件、指导地方政府组织实施的文件，包括分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲，是指导

具体操作的管理文件，兼有技术文件和政策文件特点。

公众文件。本轮城市总体规划在编制过程中开展了全过程、多方式的公众参与，结合阶段成果宣传和公众参与需要，形成不同阶段、不同形式的“公众版”成果。在公众参与的基础上，结合市民愿景，形成最终的“公众版”成果，以更好地引导发动公众参与，使广大市民群众真正了解并认同规划、更有效地支持并监督规划实施。

5. 2. 2 技术性向政策性成果表达的转变

上海 2040 总体规划成果改变了原有城市总体规划文件的表达方式，努力向“政策性成果”转变。

在政策报告表达上，力图增强政策内涵和面向公众的可读性，弱化专业技术表达倾向。借鉴政府报告的方法和形式，以阐述政府的战略发展意图和政策取向为主，不再采用条文编写的方式。使用政策化、通俗化的语言，采用图文混排的方式，增强可读性，具有良好的公众界面，便于对公众的宣传和参与。

从表达内容来看，政策报告突出了规划期内城市发展需要提升和改变的内容，更为注重自身的内涵增长。强调了城市各方面的规划政策的表达，即规划“目的”，并选取可度量、易感知的指标体系，使公众更容易理解规划目标、政策取向和实施路径。

在图纸表达上，改变原有总体规划过于追求准确和工程性的表达方法，采用更能体现总体规划战略性和政策性意图的示意性和结构性的表达方式(图 4、图 5、图 6)。



图4 上海市域用地布局规划图

Fig.4 Land-use plan of Shanghai city

资料来源：上海市城市总体规划（2016-2040）文本（送审稿）。



图5 上海市域空间结构规划图

Fig.5 The spatial structure plan of Shanghai Metropolitan Area
 资料来源：上海市城市总体规划（2016-2040）文本（送审稿）。



图6 上海中心城空间结构规划图

Fig.6 The spatial structure plan of Shanghai Central City
资料来源：上海市城市总体规划（2016-2040）文本（送审稿）。

在用地表达方面，改变以具体地类为主的表达方法。采取政策性分类，或者政策性分类与功能性分类相结合的方式，明确土地使用的政策空间政策的战略性，增强应对未来城市发展变化的弹性，既对下位规划具有指导性，也避免因对用地功能过于刚性的规定造成与规划实施动态性的矛盾(图7)。



图7 上海市域用地布局规划图图例表达

Fig.7 Legend diagram of Shanghai's land-use plan
资料来源：上海市城市总体规划（2016-2040）文本（送审稿）。

在空间系统表达方面，注重表达的发展意图和逻辑性，避免过度追求表达的精度和确定性，增强规划内容对于城市实际发展建设过程中的适应性。

6 结语

面向 2040，上海面临着新的发展目标，也面临着城市发展模式的转变，体现新时期总体规划定位，发挥城乡规划的战略引领和刚性管控作用，加强规划、建设、管理的统筹，探索符合上海实际的成果体系，是新一轮总体规划成果体系创新的基本思路。

针对现行总体规划成果体系的局限，和新一轮城市发展环境提出的规划转型要求，上海 2040 总体规划明确了作为城市发展“战略蓝图、法定依据、政策平台和行动纲领”的基本定位，在构建适应上海大都市地区空间管理特点的总体规划成果框架、管控体系和成果形式创新方面开展了积极探索。从战略性和面向实施两个形成了由“总体规划报告、分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲”构成的“1+3”的成果框架，提出全域管控、底线控制、多规统筹、弹性适应、动态实施的管控体系和成果形式向政策性文件转变的思路。

总体规划编制体系变革是内部技术体系与外部运行环境的双向创新。上海 2040 总体规划在成果体系方面的创新，对于国内特大城市总体规划编制的改革也是一次有益尝试。但要看到，适应城镇化转型时期调控城乡空间资源的要求，体现新时期总体规划的作用，不仅需要总体规划本身在技术方法率先转变，也有赖于城市治理层面的理念转变和治理模式创新。

(本文曾刊于《城市规划学刊》2017 年第 3 期)

参考文献《References》

[1] 上海市规划和国土资源管理局，上海市城市规划设计研究院住房与城乡建设部《总体规划编制办法改革与创新》课题专题一：城市总体规划的定位和作用研究[R]. 2011—12. (Shanghai Municipal Planning, Land and Resources Administration, Shanghai Urban Planning and Design Institute The position and function of comprehensive plan(Ministry of Housing and Urban—Rural Development of the People’ s Republic of China” Rearm and Innovation of the Comprehensive Plan Compilation” reseach No.1[R].2011—12)

[2] 《城市总体规划编制改革与创新》总报告课题组城市总体规划编制的改革创新思路研究[J]. 城市规划, 2014(增刊 2): 84—89. (Research Group for the General R. port of “Reform and Innovation on the Compilation of Comprehensive Urban Planning” Research On the reform and innovation of comprehensive urban planning[J].City Planning Renew, 2014(S2): 84—89)

[3] 杨保军，陈鹏制度情景下的总体规划演变[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 54—62 (YANG Baojun, CHENPeng The evolution of comprehensive planning from an institutional perspective[J].Urban Planning Forum, 2012(1): 54—62)

[4] 同济大学课题组上海市规划和国土资源管理局委托课题“上海市新一轮总体规划编制成果体系和技术方法研究”[R].2014(Tonji University Research Group Entrusted research by Shanghai Municipal Planning, Land and Resources Admrnistradon” The research on output system and technical methods of the new round Shahghai comprehensive plan compilation” [R].2014)

[5] 陶松龄、张尚武. 现代城市功能与结构[M]. 中国建筑工业出版社, 2014(TAO Song, ling, Zhang Shangwu. The funcondon and structure of contemporary cities[M] China Architecture and Building Press, 2014)

[6] 庄少勤. 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[J]. 上海城市规刚. 2016(4): 1-8(ZHUANG Shaoqin Striving for the excellent global city: innovations in the new round of Shanghai Master Plan[J].Shanghai Urban Planning Renew. 2016(4): 1—8.)

-
- [7] 赵民. 都晋伟城市总体规划实践中的悖论及时策探讨[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 1—9(ZHAO Min. HAO Jinwei. The paradoxes and solutions of urban comprehensive planning practice in China[J]Urban Planning Forum, 2012(3): 1-9)
- [8] 施卫良. 赵峰. 对创新城市总体规划编制方法的初步思考[J]. 北京规划建设, 2011(7): 96—101(SHI Weiliang, ZHAO Feng A preliminary study on the innovative compilation method of urban master plan[J] Beijing Planning Renew, 2011(7): 96—101)
- [9] 李晓江, 张菁, 董珂, 等当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 1—5(LI XiaoJiang, ZHANG Jing. DONG Ke. et al Research on problems and innovation approach of master plan in China[11 Shanghai Urban Planning Review. 2013(3): 1—5)
- [10] 尹强以城市总体规划为枢纽, 完善空间规划体系[J]. 城市规划, 2015(12): 91—92, (YIN qiang Improving spatial planning system with city master plan as the center[11]City Planning Review. 2015(12): 91 — 92.)
- [11] 王富海. 钱征寒, 陈叶龙, 等. 实施效用导向的城市总体规划制度改革研究思路[J]. 城市与区域规划研究, 2015(10): 87—99. (WANG Fuhu. QIAN Zhenghan. CHEN Yelong, et al A study on the reform of implementation effectiveness-oriented urban master plan in China[J].Journal of Urban and Regional Planning, 201 5(10)87—99)
- [12] 孙施文. 城市总体规划实施政策的理性过程[J]. 城市规划学刊, 2001(2): 13—19, 79. (SUN Shiwen, The rational process of the implementing policy of urban comprehensive planning[J].Urban Planning Forum, 2001(2)13—19, 79)
- [13] 邹兵, 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12—19. (ZOU Bing. The transformation from greenfield—based planning redevelopment planning :theoretical analysis and practical strategies[J].Urban Planning Forum, 2015(5): 12—19)