

迈向卓越，高密度超大城市如何可持续发展

本报记者 史博臻 见习记者 王嘉旖

面向2020年、2035年、2050年的目标愿景，“上海2035”转变了规划的思维方式，给出了应对之策：转变城市发展模式、优化城市空间格局、创新城市治理方式，不断探索高密度超大城市可持续发展的新模式。

转变城市发展模式 牢牢守住四条底线

透过“上海2035”可以清晰地看到，上海将牢牢守住“人口规模、建设用地、生态环境、城市安全”四条底线，坚持“底线约束、内涵发展、弹性适应”。

人口规模方面，严格控制人口规模，至2035年常住人口控制在2500万人左右，并作为长期调控目标。土地资源方面，按照规划建设用地总规模负增长要求，锁定总量，控制在3200平方公里以内。生态环境方面，将之作为城市发展的底线和红线，锚固城市生态基底，确保生态用地只增不减。城市安全方面，加强水资源、能源和信息基础设施支撑保障，提升城市生命线安全运行能力，强化防灾减灾救灾空间保障和设施建设，提高城市应急响应能力和恢复能力。

同时，加强历史文化风貌保护，坚持“整体保护、积极保护、严格保护”的原则，中心城区从“拆改留”转向“留改拆”，以保护保留为主，不断拓展保护对象体系。应对未来经济发展和人口变化的不确定性，建立空间留白机制。

优化城市空间格局 全球互联、区域协同

在区域层面，主动服务“一带一路”建设、长江经济带发展战略，主动融入长三角区域协同发展，推动上海与周边城市协同发展，构建上海大都市圈，打造具有全球影响力的世界级城市群。

在市域层面，构建由“主城区-新城-新市镇-乡村”组成的城乡体系和“一主、两轴、四翼；多廊、多核、多圈”的空间结构：

“一主、两轴、四翼”，是指主城区以中心城为主体，沿黄浦江、延安路-世纪大道两条发展轴引导核心功能集聚，并强化虹桥、川沙、宝山、闵行4个主城片区的支撑，提升主城区功能能级，打造全球城市核心区。

“多廊、多核、多圈”，是指强化沿江、沿湾、沪宁、沪杭、沪湖等重点发展廊道，完善嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇5个新城综合性节点城市服务功能，培育功能集聚的重点新市镇，构建公共服务设施共享的城镇圈，实施乡村振兴战略，实现区域协同、城乡统筹和空间优化。

结合城乡体系和市域空间布局，上海将完善由城市主中心（中央活动区）、城市副中心、地区中心和社区中心四个层次组成的公共活动中心体系。中央活动区包括小陆家嘴、外滩、人民广场、徐家汇等区域。城市副中心共16个，包括9个主城副中心、5个新城中心和金山滨海地区、崇明城桥地区的核心镇中心。

创新城市治理方式 三大空间、四条红线

为了使城市总体规划更加可实施、可操作，更管用，规划强调，以主体功能区规划为基础，以城市总体规划和土地利用总体规划为主体，统筹各类涉及空间安排的规划，优化形成“两规融合、多规合一”的空间规划体系，努力实现“一本规划、一张蓝图”。

创新空间管理体系，划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线，构建“三大空间、四条红线”的市域空间管控体系，确保城镇空间不被突破，农业、生态空间不被侵占。

十万人以上新市镇 轨交站点将全覆盖

长三角城市群

共建交通、能源基础设施，公共服务深度融合

市发展改革委巡视员王思政在回答记者提问时表示，推动长三角城市群的发展，首先将强化创新驱动，共建内外聚合的创新网络；充分发挥长三角地区创新资源优势，强化创新对建设现代化经济体系的战略支撑功能；深入实施创新驱动战略，持续开展科技联合攻关。

其次，促进长三角一体化发展，携手打造长三角世界级城市群，促进长三角进行合理分工，错位竞争，进行协同发展，共同互补，制定长三角区域协同发展三年行动计划，进一步夯实产业基础，促进公共服务深度融合，包括社保、医保、看病联网等等。

此外，加强生态联合治理，协同建设绿色美丽的长三角。坚持人与自然的和谐共生，以满足人民日益增长的优美生活环境需要为目标，不断提供优质生态产品，加强区域大气污染联防联控，健全区域水环境综合治理机制，着力加强环境监管联动。

最后，共建基础设施，提升互联互通和能源保障水平。以交通、能源为重点统筹推进跨区域基础设施建设，构建布局合理、功能完善、安全高效的现代基础设施网络，加快构建综合交通网络，积极推进能源基础设施建设。

交通规划

力争实现中心城平均通勤时间不超过40分钟

市规划国土资源局局长徐毅松表示，上海将继续坚持公交优先的发展战略，构建城际线、市区线、局域线，提供因地制宜的公共服务，全市公共交通占全方式出行的比重达到40%，力争实现中心城平均通勤时间不超过40分钟，并基本实现十万人以上的新市镇轨道交通站点全覆盖。

还要提高主城区公共交通服务的便利性，适度加密中心城区东部、北部地区轨道交通网络，增强沿黄浦江等客运走廊轨道交通网络服务支撑。规划中还明确了局域线在主城区和部分城镇圈公共交通的骨干地位，主要包括现代有轨电车在嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等城镇圈的建设。此外，还要做好常规公交和轨道交通的衔接和完善，主城区主要完善公交专用道系统，完善整合常规公交线网，提高公共交通管理运营水平；城镇圈内优化提升常规公交的线网，加强对内部客流走廊的覆盖。

住房

继续加大新增租赁住房的用地供应

市规划国土资源局副局长岑福康表示，住房在总量上考虑到未来家庭小型化的趋势和市民居住条件改善的需要。在结构上，将增加中小套型住宅供给，提供人才公寓、国际化社区、适老型住宅不同住房类型。在供应体系上，将进一步完善四位一体，廉租住房、公共租赁住房、共有产权住房、征收安置房和租售并举的住房保障体系，解决创新创业群体和中低收入阶层的住房问题。

同时，通过多渠道增加租赁住房的比重，加大新建住宅中的租赁住房的配建比重，在商品房中配建一部分完全租赁性质的住房。鼓励科研院所、医院、产业园区、大型国有企业等单位利用自有土地建设公共租赁住房，用于本单位的人才安置，鼓励社会各类机构代理经营租赁住房，盘活存量住房资源，形成稳定的房源用于出租。

去年7月起，上海率先在全国推出两块用地，到12月30日已经有29幅80公顷用地182万平方米的建筑面积，预计可建设3万套左右的租赁住房，同时在商品房中配建60万平方米租赁住房——预计在1万套左右。也就是说，半年时间里已近4万套租赁住房进入到建设阶段。今年，一方面要继续加大新增租赁住房的用地供应，同时通过城市更新的手段进一步加大租赁住房的供应。

新目标

上海：卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市

分目标

更具活力：一座创新之城

更富魅力：一座人文之城

更可持续发展：一座生态之城

新模式

以成为高密度超大城市可持续发展的典范城市为目标，积极探索超大城市睿智发展的转型路径

底线约束

人口规模、建设用地、生态环境、城市安全

内涵发展

实施创新驱动，激发城市活力；推动城市有机更新，转向存量规划；提升城市品质，塑造城市精神；推进城乡一体，引领区域协同

弹性适应

完善多情景规划策略，创新功能布局弹性模式，建立空间留白机制和动态评估调整机制，构建富有弹性的空间策略和管理机制

新空间

立足上海市域，更要面向区域，从更开阔的视野、更高的定位去研究上海未来城市发展的战略框架，构建开放协调的发展格局

都市圈

面向区域 以都市圈全面承载国家重要战略和要求

城镇圈

立足市域 以城镇圈作为空间组织和资源配置的基本单元

生活圈

关注社区 以15分钟生活圈作为社会治理和社区公共资源配置的基本单元

一主、两轴、四翼

主城区以中心城为主体，沿黄浦江、延安路-世纪大道两条发展轴引导核心功能集聚，并强化虹桥、川沙、宝山、闵行4个主城片区的支撑

多廊、多核、多圈

强化沿江、沿湾、沪宁、沪杭、沪湖等重点发展廊道，完善嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇5个新城综合性节点城市服务功能，培育功能集聚的重点新市镇，构建公共服务设施共享的城镇圈

资料来源：《上海市城市总体规划(2017-2035年)》

制图：李洁

“卓越”有三个维度：创新 人文 生态

“随着作为世界第二大经济体的中国的持续发展，上海作为国家重要的经济中心城市，无疑将具有更大的全球经济影响力；在‘全球城市’上加上‘卓越’的定语，不仅是呼应上海海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的城市精神，而且也体现了上海代表国家参与国际竞争合作的追求和决心。”市规划国土资源局局长徐毅松在昨天的新闻发布会上阐明了“卓越”的分量。

他还表示，规划中的发展指标也体现了卓越的标准：“‘上海2035’对标的是纽约、伦敦、东京等城市，并从创新、人文、生态等维度确定了具体指标。到2035年，重要发展指标要到达国际领先水平；展望到2050年，各项发展指标要全面达到国际领先水平。”

创新、人文、生态的发展理念贯穿着“上海2035”，这三个维度正是上海对“卓越”的期待与向往。

更具活力的繁荣创新之城

建设更具活力的繁荣创新之城，上海将逐步提升全球城市核心功能，增强城市综合竞争力。深入推进中国（上海）自由贸易试验区改革创新，探索建设自由贸易港。以上海张江综合性国家科学中心为核心，向具有全球影响力的科技创新中心进军。优化营商环境也是上海不断进取的目标，将着力保障先进制造业发展，并塑造国际文化大都市品牌和城市整体形象，打造国际时尚设计之都和世界著名旅游目的地城市。

为了突出“更开放的国际枢纽门户”地位，上海将建设浦东枢纽、虹桥枢纽和洋山深水港区国际级枢纽，同时强化便捷高效的综合交通支撑，形成城际线、市区线、局域线“三个1000公里”轨道交通网

络，基本实现10万人以上新市镇轨道交通站点全覆盖。

更富魅力的幸福人文之城

奔向更富魅力的幸福人文之城，上海将聚焦优良人居环境建设，提高人民群众的获得感和幸福感，让人民群众生活得更舒心。“15分钟社区生活圈”遍地开花，社区公共服务设施在15分钟的步行可达覆盖率将为99%左右，且每个新城、城市副中心至少有一所大学，每个新城有一处三甲综合医院。还要加快建立租购并举的住房制度，多渠道增加租赁住房比重。

随着去年底黄浦江45公里岸线公共空间的如期贯通，上海将构建黄浦江两岸地区、苏州河沿线地区滨水贯通并向腹地延伸的公共开放空间，推进重大文化集聚区建设，并以此为契机推进“浦江达海”的

蓝网绿道建设，建成226条水绿交融的河道空间，形成总长度2000公里的骨干绿道。

更可持续的韧性生态之城

未来的上海，将致力于应对全球气候变化，提升城市抵御自然灾害能力。构建城市防灾减灾体系，强化灾害预警防控和防灾减灾救援空间保障，提升城市抵御洪涝、地面沉降等自然灾害以及资源能源供给、突发公共事件等城市运行风险的能力。

上海要构建“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，建设崇明世界级生态岛。至2035年，全市森林覆盖率达到23%左右，人均公园绿地面积达到13平方米以上，PM2.5年均浓度控制在25微克/立方米左右。

副市长时光辉出席并介绍相关情况。