

## 上海城市规划管理创立新模式

### ——访上海市城市规划管理局局长毛佳樑

中国楼市记者 孙艳梅 曹蕾

10月22日,上海市城市规划工作会议顺利闭幕。记者从上海规划管理部门了解到,这次会议对新形势下实施经过国务院批准的上海市总体规划做出了具体部署和安排,以加快推进上海现代化国际大都市及国际经济、金融、贸易、航运的“四个中心”建设。

同时这也是上海历史上的第五次规划工作会议。近十年来,上海城市经济飞速发展,城市建设也发生了翻天覆地的变化。作为中国特大型经济城市,上海市城市总体规划的调控作用越发凸显。而其规划工作如何把控发展脉络,如何建立有序、协调的城市管理机制和体系,也随之成为关注的焦点。

在上海市领导的高度重视下,上海市城市规划管理局在结合城市特点、总结多年经验的基础上,对城市功能等发展脉络进行更深入的研究,并且创造性地大范围采用国际咨询、城市规划方案国际征集等形式,对城市及其市域城镇进行全方位规划。这既体现了上海市高起点、高标准的规划思路,同时各种相关举措也已经在更大范围内产生了示范作用。目前,国内不少城市已经开始重新审视自身的城市规划思路及定位,并在不断加大规划管理力度。

近日,上海市城市规划管理局局长毛佳樑接受了本报记者专访。他第一次对上海城市规划管理创新的思路和做法,向媒体进行了总结和披露。

#### “控制落地”分步实施

毛佳樑特别强调要增强三个观念:一是增强规划的发展观念,与时俱进,用发展的眼光看待城市规划,尽可能准确地预见经济和社会的

发展趋势,以超前的意识立足当前并谋划未来;二是增强规划的协调观念,在考虑城市发展的前提下,优先确立以人为本的思想,强调人和自然的协调,满足市民生活和城市发展的需要;三是增强规划的实效观念,对各种城市资源进行合理的配置和布局。

所有成功的城市规划都需要执行力作保障,毛佳樑也尤其重视“规划落地”的问题。他说,保证城市总体规划全面充分实施,将特别注重并保证规划体系的严密性、规划的延续性、实施的有效性和法规化。据了解,上海市城市规划工作会议已将2003—2005年、2005—2007年、2008—2010年的阶段工作目标逐一明确。

首先是在法规层面上,进一步明确规划体系,加强规划管理法制建设,提供规划实施的法制保障,加大对违法建筑的处罚力度。其次是在技术层面上,对《上海市城市规划管理技术规定》进行修改:在中心城要增加公共绿地和公共活动空间,减少建筑的容积率和建筑总量;市中心城区商业和办公部分的容积率不能超过4.0(过去最高可以到8.0),住宅降至2.5,从中心城向周边梯度下降。同时还增加了一些内容,如原来没有明确的居住区停车比例现在设定必须达到每户0.6,外环线外的居住区这一比例还要提高20%;小区围墙透绿、架空线入地、空调统一外置、煤气水电的户外抄表及建筑面宽等方面也有了更为明确的标准。第三是在业务层面上,上海市规划局制订一个《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》中,近期建设的行动计划,在长宁区首推“华阳街区”控制性编制单元规划样板,逐步在各区试点,在此基础上不

断建立和完善规划管理的体系。

### 集“规”放“划”分级管理

毛佳樑表示,按照规划决策、执行、监督分离的原则,合理界定市区(县)两级政府规划管理的职责分工,形成“市规划局转向宏观性、前瞻性规划编制为主,区县规划局建设项目审批为主,市规划局加强实施监管”的体制框架,建立分工明确、职责到位、行为规范、运转协调的操作规程。

在修改后的规划法律法规中,确定了总体规划通过五个层面“落地”,明确了规划管理的体制和机制,上海市各级规划部门的职责分工也更明晰。用毛佳樑的话来说就是:市局以规划编制和审批为主,并在指导、督促、检查方面加大力度;区局以项目审批和管理为主,并负责编制控制性详规。但同时毛佳樑强调,市局会在安全军工项目、历史文化风貌区和历史保护建筑、大型市政基础设施、大型绿地及生态林等五大类详规上实施统一规划、直接管理。

规划部门在管理体制方面的调整是否存在规划放权的问题?毛佳樑否认这种观点。他强调说,这种职责分配更加法规化、统一化。通过规划编制和规划审批,市规划局在总体规划、中心城、控制性编制单元规划和控制性详细规划等多个层面上的控管力度强化了。

而新增设的控制性编制单元规划,是本次完善城市规划体系的核心内容,也是实施新一轮城市总体规划的关键环节。以实现网格化管理为理念,实现编制单元与行政单元、市政社会服务设施单元相协调,把专业规划、行政资源和基础设施有机联系起来。

### 加快实现“三个转变”

上海城市总体规划已经尽量做到了规划要点清晰、细致,把重点控制要素全都落在大比例的规划图上,在此基础上进行详规编制。过去各管理部门反复细化做研究,开会讨论征求意见的现象有望避免,这无疑对优化规划管理衔接、提高管理效力有显著推进。

毛佳樑认为,要提高规划的统筹能力,就要加快实现“三个转变”。一是要加快实现“从项

目管理向规划编制”的转变。改变过去重微观项目管理、轻宏观规划管理的局面,加强规划编制,超前研究上海城市发展中的重大问题和全局性问题,增强城市规划的综合调控作用。调整后,各区局更着重在经过批准的规划编制范围内对项目加强管理,同时对重大项目必须用专家评审等方式,听取社会意见。他认为今后的规划思路和管理体制要“规”、“划”并重,今后既要加强规划控制,又要给操作者更多的谋划空间。

规划立法保证了城市建设的有序和持续发展,执法力度和措施直接影响到新规划的实施。毛佳樑说,过去存在的一些违规项目缴纳罚款后“转正”的现象,今后将不再容许。有关部门将依照规划要求对擅自超标的行为以法律手段给予查处,对超容积率、超面积的违法违规建筑,坚决予以拆除和没收。

### 强化保护城市历史文化风貌

在中国的许多城市在改造过程中,都面临着如何使现代化进程与历史文化遗产的问题,在大型城市规划中,也必须考虑如何让城市的历史精神沿袭下来。在这方面,新版上海城市规划选择了一条在保护中发展,在发展中完善的道路。

毛佳樑在接受采访时说,上海新规划条例中只使用了一个“最”字,就是“最严格”地对历史文化风貌区和优秀历史建筑进行保护。他指出,上海作为历史文化名城不在于历史悠久,而在于上海开埠百年来中西文化交融,因此,其城市发展主线必须承袭这一上海城市文化特色,弘扬城市精神,在充分保护优秀历史风貌的基础上,在市域规划上也采用中西文化结合的规划与景观建设。

在这个规划编制过程中,还有一个特点就是市场化运作。上海是全国规划量最大且较早进行国际咨询、国际方案征集的。政府为此投入很多,应该说是有效的,对保证上海市规划高起点、高标准,对建设国际化大都市,提供了很多有益的参照依据。可以说,这也可能正是上海这样的国际化大都市的成功经验。