

建设用地“天花板”将提前触顶

上海将按规划严控数量 每年新增约20平方公里

本报讯（记者 杨冬）上海新一轮城市总体规划的编制工作已全面启动。在昨天举行的第六次规划土地工作会议上，市规划国土资源局副局长史家明解读《关于落实最严格的耕地保护制度，进一步加强本市耕地保护工作的若干意见（征求意见稿）》（以下简称“意见稿”）等相关文件时表示，“增效”和“减量”将是上海土地管理的两大主题词。

“意见稿”中提出，划定永久基本农田，锁定城市发展边界，确立生态保护红线。史家明指出，从上海土地利用的大结构看，城乡建设用地占比已明显高于大伦敦、大巴黎和东京圈等国际大都市的比例，重要的生态结构空间仍然面临被进一步蚕食的压力；从建设用地内部的小结构看，上海工业用地规模占比明显高于巴黎、东京等城市，而公共绿地规模占比仅为发达国家城市平均水平的三分之一左右；从建设用地的使用效率看，本市目前地均GDP产出仅为巴黎的三分之一，东京的九分之一。

在郊区集中建设区外，目前建设用地绝大部分为农民宅基地和低效工业用地，布局零星分散，基础设施配套不全，环境状况不佳；土地权属和实际使用情况复杂，利用效率较低，安全生产、社会稳定等存在一定隐患。

史家明还透露，按照规划明确的本市建设用地总量规模，若按照以往年均40平方公里以上的新增建设用地增长速度，将提前触及建设用地的“天花板”，必须按照规划空间严格控制每年新增建设用地数量（年均约20平方公里）。

“未来上海的新增空间不能仅依靠农用地转为建设用地，更多地必须从建设用地布局调整、结构优化上寻找出路。”史家明表示。

功能转型、人口增长、资源环境约束等压力重重

生态空间接近底线

上海未来城市发展面临哪些困难、哪些瓶颈？在昨天举行的第六次规划土地工作会议，市规土局有关负责人指出，随着城市发展和人口、空间规模的持续快速扩张，未来上海城市发展面临着城市功能转型、人口持续增长和资源环境约束等多重压力。

■ **城市规模** 全市现状人口和用地规模已超过总体规划确定的2020年指标。各类资源、各项市政基础设施、社会保障设施等供应能力有限，难以应对城市规模的持续增长。人口分布和建设用地结构不尽合理，中心城集中了全市约50%的人口，人口密度居高不下，全市工业用地比重偏高，绿地、公共设施等用地比重偏低。

■ **空间布局** 上海与周边地区城镇、产业已呈现连绵发展的态势，但在空间、产业、生态、交通等方面仍缺乏区域协调，整体联动不够。中心城向外蔓延的趋势没有得到有效遏制，郊区发展较为滞后，全市生态空间接近底线。

■ **产业发展** 上海在金融、航运等核心服务功能的能级有待强化，全球资源配置能力还不足，现代服务业能力和水平有待提升。工业用地布局分散，绩效偏低，高新技术产业和先进制造业有待进一步发展和能级提升。

■ **综合交通** 与建设国际航运中心的发展目标相比，上海的国际“枢纽”功能有待进一步加强。同时，长三角城镇群的区域交通系统网络和运营有待整合，市域以轨道交通为主的公共交通体系有待进一步强化，服务水平有待进一步提升。 本报记者 杨冬



新一轮总体规划后年上报国务院

本报讯（记者 杨冬）上海新一轮城市总体规划编制工作将全方位听取不同利益群体的建议，特别是强调全过程的公众参与，使得总体规划不仅体现政府的发展意图，也能汇集城市各方的发展愿景，成为全社会的共识，作为上海城市未来发展的共同行动纲领。

上海新一轮城市总体规划将在基本理念上实现“四个转变”——

■ 价值取向由经济导向的传统发展观转变为以人为本的科学发展观；发展模式由外延发展型规划向内生增长型规划转变；思维方式由愿景式终极目标思维向底线型过程控制思维转变；工作内涵由规定性技术文件向战略性空间政策转变。

■ 按照《城乡规划法》，上海新一轮城市总体规划的期限可确定为2040年，指导未来20年的城市发展、建设和管理。在工作安排上，上海新一轮城市总体规划编制工作将分为前期准备、战略研究、成果制定、成果审议、规划报批五个阶段，计划在2016年上报国务院。

■ 新一轮城市总体规划的编制将加强对影响上海城市未来发展的重大战略性、宏观性、创新性、关键性问题的研究。研究将突出顶层设计，强调“针对性”，不求面面俱到，重点解决上海在城市发展中遇到的主要战略问题和瓶颈问题。研究工作将于今年5月启动，计划于12月起草形成战略研究总报告，夯实总体规划编制研究基础。

■ 新一轮城市总体规划编制将在工作组织上充分体现全社会、全过程、全方位参与的特点，使城市总体规划既体现政府的发展意图，也凝聚全社会的共识，成为未来城市发展的共同行动纲领。在公众参与上，充分发动社会各界人士以及相关社会组织，根据总体规划编制各阶段的不同特征，确定各有侧重的公众参与形式，建立全过程公众参与机制，提高公众参与的广泛性和有效性。

治理违法用地问责相关责任人

本报讯（记者 杨冬）昨天召开的市第六次规划土地会议透露，本市今年将在有耕地保护任务的浦东、闵行区、宝山区、嘉定区、奉贤区、松江区、金山区、青浦区和崇明县集中开展违法用地专项治理行动，严格保护上海的土地资源。

专项治理行动重点整治五类违法用地：一是非法占用耕地和基本农田的违法用地项目，加强上海耕地保护工作；二是低端劳动密集型行业违法用地项目，

促进上海产业结构调整 and 人口合理流动；三是产业区块内违法用地项目，促进低效产业用地二次开发和集建区外建设用地减量化；四是城乡结合部、城中村的违法用地项目，促进相关违法建筑拆除；五是新增违法用地项目，坚决制止违法用地持续增长。按照专项治理行动工作要求，有关区县要确定1-2个重点区域和重点项目进行挂牌督办，向社会公开整改情况，对违法用地责任人进行问责。

未来建设用地“终极规模”锁定

递减增量 盘活存量 提高绩效

本报讯（记者 杨冬）上海未来建设用地的“终极规模”锁定。昨天召开的市第六次规划土地会议上，市规土局透露了这一规模：2020年规划建设用地规模3226平方公里。

会议还传出消息，全市新增建设用地年度计划在2013年的基础上逐年递减，同时加大新增建设用地计划与集中建设区外减量化规模的关联力度，确保总量锁定目标的实现。

《关于编制上海新一轮城市总体规划的指导意见》同样提出，在用地规模上，本市未来应严守规划建设用地总量“天花板”，通过盘活存量、增加流量和提高绩效等多种途径，力争实现全市建设用地规划总量（3226平方公里）“零增长”。

【专家解读】

这是一种“倒逼”

上海财经大学公共政策与治理研究院首席专家陈杰教授：

上海要严守建设用地总量，新增建设用地的数量逐年下降，这一精神符合前不久国土资源部关于特大型城市转型发展的要求。这实际上就是一种“倒逼”，要求上海内部挖潜。过去，上海土地的利用率一直不高。今后必然要将一些低附加值的制造业迁移出去，加快原先被占用的存量土地转换用途，从而使上海产业结构更加轻型化、金融化。 本报记者 杨冬 整理

确定重要生态资源

上海市绿化和市容管理局规划发展处处长管群飞：

要在评估上一轮绿化系统规划、森林规划实施情况的基础上，进一步梳理本市绿、林、湿地及野生动物栖息地的现状布局、存在问题等，对各类生态空间内的环境状况进行研究，确定市域生态空间中的重要生态资源。明确划示林地建设保护控制线、重要湿地保护控制线、野生动植物重要栖息地控制线、城市绿线。 本报记者 沈敏岚 整理

不做全而做精

复旦大学经济学院副院长、金融研究中心主任孙立坚教授：

上海作为国家产业结构转型的排头兵，应有所取舍，不做全而做精。上海的金融在服务业中的占比，和全国相比具有突出的位置。上海有资源瓶颈压力，拆旧建新成本大。通过软实力的提高，发展高附加值行业，可充分发挥上海在制度、人才、教育、财富管理中心等优势。上海要主动以开放包容心态与全国各地更好地进行产业链合作。 本报记者 谈璿 整理

细化博物馆规划管理

上海市文联主席、中华艺术宫馆长施大畏：

上海有必要强化博物馆（美术馆）的精细化规划管理，包括选址、定位、策展等。隔江相望的中华艺术宫与当代艺术博物馆可进一步加强关联。目前，上海拥有不少新建的博物馆设施，分散在全市各地，博物馆群落还有待进一步形成，让市民前往一个区域，多看到一些博物馆和展览。另外，城市文化空间的营造和管理离不开每个区域的文化传统，建议由市领导综合布局，逐步建成博物馆群。 本报记者 乐梦融 整理

■ 上海面貌日新月异，城市规划模型不断「刷新」

本报记者 孙中钦 摄