

提高经济密度语境下对中心城区 “双增双减”的再认识

詹水芳¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】：上海的经济密度应该是在高质量、新标准和新要求下的经济密度，要“以亩产论英雄、以效益论英雄、以能耗论英雄、以环境论英雄”。这意味着提高经济密度的核心不是依赖资源和要素投入，而是在有限资源条件下通过提升效益、质量水平达到经济密度的提供。必须重视科技创新和制度创新，不断提升经济运行的内在动力。

【关键词】：双增双减 科技创新 制度创新 经济密度

【中图分类号】：F293.2.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2019)08-0096-004

一、“双增双减”方针的由来及背景

1990年代初，上海存在大量危棚简屋及二级旧里，群众改善居住条件的愿望十分迫切，但限于政府财力，旧改推进十分缓慢。1992年，黄浦区（原卢湾区）首先开河，在斜三基地探索运用土地批租形式改造旧区，破解资金困境，开辟了利用社会资本加速旧区改造的新途径，由此拉开了大规模旧区改造的序幕。随着旧区改造步伐加快，上海的城市面貌发生了巨大变化，老百姓普遍反映“上海长高了、长美了”，但新的城市问题也随之而来。到2002年底，上海已建成高层建筑4916幢，其中18层以上高层建筑达2800幢。外国友人用“高层炸弹”和“爆炸的曼哈顿”来形容上海的高层建筑和中心城的高开发强度。过多的高层建筑与过高的容积率使得中心城区绿化不足，交通拥堵、宜居程度降低，土地沉降严重。为提升城市环境品质、控制中心城区人口增长速度、缓解社会矛盾及规范城市建设行为，2003年10月召开的上海第五次规划工作会议首次明确了中心城实施“双增双减”的工作方针，即增加公共绿地、增加公共空间，减少容积率、减少建筑容量。同时强调，中心城区的“双增双减”要和郊区“三个集中”密切结合，将中心城人口向郊区疏解。其后，上海市人大修改《城市规划条例》，市政府及时修订了《上海市城市规划管理技术规定》，明确对历史上已批准的项目，采用积极稳妥、协商处理的办法，努力降低建筑总量；对新批项目，坚决按照新颁布标准严格执行。

2011年颁布的《上海市城乡规划条例》进一步强调“中心城规划的制定和实施，要注重增加公共绿地和公共空间，控制建筑总量和高层建筑”。《上海市城乡规划条例》对中心城区规划的内涵和调控力度有所调整，强调控制建筑总量和高层建筑。2012年，时任上海市委主要领导在浦东前滩地区、闸北苏河湾地区调研时，反复强调要将中心城区“双增双减”作为上海城市规划管理必须长期坚持的战略方针。2014年，上海市政府《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》提出中心城区贯彻“双增双减”要求，郊区以“产城融合、提升功能”为导向，提质增效。2018年11月上海市政府发布的《本市全面推进土地资源高质量利用的若

¹作者简介：詹水芳，高级经济师，上海市发展改革研究院城市区域研究所副所长。

干意见》中明确“主城区坚持‘双增双减’，着力提升能级和品质，增加公共空间和公共绿地”，继续将“双增双减”作为落实“上海2035”总体规划的重要方针，实施范围从中心城区664平方公里拓展到1161平方公里的规划主城区。

二、实施成效

（一）妥善处理历史遗留问题

2003年6月，原上海市规划局会同相关部门梳理出基本手续具备（已获计划立项、土地批租和规划批复）的历史遗留项目376个，其中涉及容积率开发的项目有326个。按照“尊重历史、实事求是，突出重点、区别对待，依法行政、政策引导”的原则逐一处置。历时4年的调整、控制和优化，使65%的超容量项目的容积率大幅下降，建筑总量减少420万平方米，约占已批建筑总量的17.5%。

（二）严格按照新要求降低中心城区规划新增开发量

2003年12月1日以后审批的建设项目，按照新颁布标准严格执行。部分项目还根据控制性详细规划要求进一步降低建筑容量。为控制中心城区人口，上海严格控制科教文卫体和其他非居住用地转性为住宅用地，控制住宅建筑总量。按照“双增双减”方针要求，中心城区3年内批准的5000多个住宅、商业、办公新建项目，建筑总量较原技术规定下降了40%。排除区划调整和世博会的影响，中心城区建筑总量和高层建筑控制符合预期。

（三）环境效益、社会效益逐步显现

通过异地置换或取消建楼等方式建设公共绿地，增加公共空间，2017年底中心城区8个区新增加公园绿地面积超过1000公顷，是2003年公园绿地面积的1.58倍。到2017年底，全市绿化覆盖率达39.1%，新建绿地1361公顷，其中中心城区新增公共绿地的贡献率达到77%，浦江两岸45公里的公共空间实现贯通。同时，因高层建筑过高、过密而引起的居民日照信访矛盾逐步缓解。

三、对中心城区“双增双减”方针的优化建议

（一）提高经济密度不能简单地认为就是要提高开发强度

从空间集约的角度看，控制开发强度，可能会带来GDP总量的下降。但现阶段我们已经过了“唯GDP论英雄”的时代，上海的经济密度应该是在高质量新标准和新要求下的经济密度。上海市委主要领导多次谈到“四个论英雄”，强调要“以亩产论英雄、以效益论英雄、以能耗论英雄、以环境论英雄”。这个导向意味着，提高经济密度的核心不是依赖资源和要素投入，而是在有限资源的条件下提升效益、质量水平，必须重视科技创新和制度创新，不断提升经济运行的内在动力。

（二）面对中心城区开发强度偏高，坚持“双增双减”必须调整发展思路

开发强度的高低直接影响着城市空间的塑造、环境质量的优劣。当前，关于上海的开发强度到底是高了还是低了还存在很大争议。有学者认为，过度控制开发强度不利于上海都市圈高质量发展；但也有人认为，上海目前的开发强度已经超出国际公认的警戒线。我们讨论上海开发强度，需要明确几个前提，统筹城市的经济密度和空间品质，合理确定土地开发强度。

一是厘清几个概念。首先，地区的开发强度 $\neq$ 地块的容积率。开发强度不是指单个地块的容积率，而是一个地区的平均容积率，局部地区有高有低，有利于形成错落有致的城市空间形态。通常所说的住宅容积率控制在2.5、商办容积率控制在4，指的都是一个

区域的容积率上限。其次,容积率有毛容积率和净容积率之分。净容积率是指建筑面积与建筑所占用地面积的比值,毛容积率是指建筑面积与整个地块用地面积的比值。地块的容积率与地块的规模大小密切相关,香港的单幅地块一般小于1公顷,只能安排建筑,所以是净容积率的概念。而上海出让的单幅地块面积较大,除建筑外,还需要安排其他的功能,也就是毛容积率的概念。另外,在计算容积率时,香港、深圳都将地下部分纳入,而上海不计地下部分。因此,从统计口径看,与深圳、香港等城市相比,上海现有的开发强度实际上被低估了。

二是多维度看当前上海中心城区的开发强度。从容积率看,上海中心城区的平均容积率达1.28,远高于东京都23区同统计口径0.87的平均容积率。从建筑总量看,根据2015年上海既有控规的统计与评估,全市住宅、商办建筑总量规模已能满足未来2035年2500万人口的需求。从人口密度看,上海中心圈层(外环内)人口密度与韩国首尔持平,却远大于东京、纽约、巴黎、伦敦等国际大都市。从城市基础设施看,以轨道交通为例,目前中心城区轨道交通的线网密度仅为0.5公里/平方公里,预计2035年中心城的规划轨道交通线网密度为1.1公里/平方公里,而这一水平仅与东京都2016年现状水平相当,可见现有设施对城市高强度开发的支撑力不足。

因此,针对中心城区开发强度偏高的普遍认同,我们认为,主城区要继续坚持“双增双减”,着力提升能级和品质,增加公共空间和公共绿地,这是上海城市规划管理必须长期坚持的战略方针。

(三)“双增双减”不能“一刀切”,重点地区应给予开发强度支持政策

一是与国际大都市相比,上海容积率高限显著偏低(以住宅用地为例,纽约10.0、东京5.0、香港10.0、上海2.5),同时低限显著高于境外(上海1.2、纽约0.5、东京0.5、香港0.4),由此造成高低限差异显著低于境外(纽约住宅容积率高低限差异为20倍,香港25倍,但上海仅为2倍左右),不利于体现城市风貌,容易出现“扁平化”的城市空间形态。建议按照功能定位、景观要求、环境和交通影响、风貌特色、地理区位等因素,将城市用地进行更加细化的密度分区,拉大容积率高低限差异,强化开发强度分类差异化引导。

二是对于上海城市主中心、副中心、地区中心等公共活动中心区域和市政府明确的重点区域(如世博地区、虹桥商务区、重要滨水区、交通枢纽地区)以及经规划研究认定的其他地区,包括大型文化、游乐、体育、会展设施及周边地区、重要的城市更新地区等,根据功能需求,经交通影响评估和城市设计研究,可增加开发规模。

三是强化TOD为导向的土地利用,围绕轨交站点500米范围进行高强度开发,形成紧凑集约的城市格局。根据国际成功案例,轨交站点周边开发容积率约在5.0左右,最高可达11左右。目前上海轨交站点周边开发强度通过强度区和地块容积率两个层次进行控制,其中地块容积率根据地块的建设条件差异,通过城市设计、环境影响分析、交通分析等方法确定,平均比地块基本强度只高出0.5左右,城市空间形态依旧呈“扁平化”。建议拉大容积率高低限差异,比如对0~150米的核心区可以大大提高容积率增幅。

四是用好容积率激励的杠杆手段,对中心城区提供公共设施、公共开放空间的建设项目以及历史风貌保护区域实行建筑面积奖励。虽然上海已经制定容积率奖励政策,但仍处于探索试点阶段,成功的案例较少,在实践中仍存在不少问题。建议借鉴国际经验,进一步细化容积率奖励、转移的实施办法,如扩大容积率奖励、转移条目,将生态环境保护、城市更新改造、保障房建设和存量土地集约利用等内容纳入奖励、转移范畴;从可达性、布局、规模、形态、设计品质等层面提出公共开放空间的建设要求,在符合出让合同约定的容积率和绿地率基础上,设定额外增加的开放空间的统计标准;实行分类分级的调整幅度设置,对于商业商办用地更新中容积率奖励倍数,提供公共开放空间优于提供公共设施、提供产权优于不提供产权、按规划标准配置的优于超出规划要求的配置、中心城地区优于郊区城镇地区,提供存在邻避影响的公共服务设施,奖励倍数可适度提高。

(四)落实“双增双减”需要拓宽思路、统筹谋划,从政策机制等方面有效突破

一是加大部门协调,统一规范标准。由于行业部门间的管理标准不统一,协调难度大,影响“双增双减”执行的效果。比如绿

化部门强调单地块的绿地建设,有35%的附属绿化率的硬性规定,而规划部门则认为应集中建设公共绿地。建议从利于落实“双增双减”方针的角度出发统一规范标准,并同步优化建设、消防等相关技术规定,比如在技术规定上研究高层建筑底层大面积架空用作城市开放空间的可行性等。

二是集约高效利用产业用地。按照高质量发展要求,实施高标准的产业用地准入,提高产业用地利用效率,提升单位面积土地产出率。依据不同产业类别,细化产业用地开发强度管控。符合高质量产业发展标准的产业用地,经产业和规划评估,可根据需求核定开发强度,并明确全生命周期管理要求,加强产业建筑方案核定。

三是鼓励土地混合利用。借鉴新加坡的“白地”,在区位条件优越、发展潜力巨大的区域(如中央活动区),选取核心地块作为“综合用地”,用于商业、办公、住宅、文化等多个用途的混合。对改善区域功能、提升环境品质、承担公益性责任成效显著的混合利用项目,给予容积率减免、用途调整补地价打折等奖励政策,保障土地使用功能最优化和使用价值最大化。

四是促进地下空间资源合理利用。地下空间是重要潜在资源,其开发利用具有不可逆性,一旦形成就很难改变或消除。为科学高效地开发利用上海城市地下空间资源,建议全面实施经营性地下建设土地使用权有偿使用制度,引导综合利用地下空间,优先安排市政基础设施、民防工程、应急防灾设施,兼顾城市运行最优化功能需要,有序、适度开发公共活动功能。同时,大力推进轨道交通场站及周边土地综合开发,建立符合上海发展实际的轨道交通场站及周边地区综合开发利用模式。

参考文献:

[1]廖宇清,黄建云.上海“双增双减”政策内涵与实施[J].规划师,2015(7).

[2]师鸽,黄建云.上海市“双增双减”政策的评价及扬长补短策略[J].建筑与环境,2013(5).