

“上海2035”总规分区体系与传导路径优化研究

Study on Zoning System and Transmission Path Optimization of *Shanghai Master Plan 2017-2035*

林 华 来佳莹 王晗昱 LIN Hua, LAI Jiaying, WANG Hanyu

摘 要 规划分区是引导各类资源差异化配置的区域划分,是承载多元空间治理需求、实现各类空间差别化治理、保障各层级国土空间规划有效传导的重要规划工具。国土空间规划体系建立以来,各地均在积极探索依托规划分区实现差异化引导与管控的实施路径。《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”总规)对规划分区进行了创新性探索,但在分区体系与传导路径方面仍有待优化完善。因此,研究在“上海2035”总规的基础上,探索基础分区+叠加分区的开放式分区体系,基础分区以用途分区为主,叠加分区以形态分区和特定政策分区为主,实现对不同分区的规划引导。同时结合上海现有法定规划体系,进一步研究明确各类规划分区传导的内容与方式。

Abstract Zoning is a regional division that guides the differentiated allocation of various types of resources. It could be an important planning tool to meet the needs of diversified spatial governance, realize differentiated governance of various types of space, and ensure the effectiveness of the transmission of territorial spatial planning at all levels. In this context, the implementation path of achieving differentiated guidance and control based on zoning is widely explored. *Shanghai Master Plan 2017-2035* (hereinafter referred to as "Shanghai 2035") has made innovative explorations in zoning, but there is still room for optimization and improvement in the zoning system and transmission path. Therefore, based on "Shanghai 2035", this article explores an open zoning system of basic zoning and overlay zoning. Basic zoning is mainly based on land use zoning, while overlay zoning is mainly based on form zoning and specific policy zoning, to achieve planning guidance for different zones. At the same time, combined with the existing legal planning system in Shanghai, this paper further researches and clarifies the content and methods of various planning zoning transmission.

关 键 词 规划分区;传导路径;“上海2035”总规

Key words planning zoning; transmission path; Shanghai 2035

文章编号 1673-8985(2025)01-0014-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20250102

作者简介

林 华

上海市城市规划设计研究院
总规分院院长,正高级工程师,硕士
linhuaqq@sina.com

来佳莹

上海市城市规划设计研究院
助理工程师,硕士

王晗昱

上海市城市规划设计研究院
高级工程师,硕士

1 规划分区的概念缘起

在地理学上,分区也被称为区域划分。地理学家德温特·惠特尔西(Derwent Whittlesey)^[1]对其定义为“区域实际上是一个概念性的存在,是通过挑选与特定地域利益或议题相关的属性而构建出来的”。规划分区则是出于呈现规划目标与规划意图的区域划分,是规划最基础的方法和工具,是各地规划实践的产物。

学界普遍认为现代的规划分区实践源于德国19世纪中后叶以用途引导与管制为基础的现代规划分区^[2-3]。此后,英国、美国也都相继开始了规划分区的探索。进入21世纪后,为适应新的社会、经济、技术发展的要求,美国以

用途为核心的规划分区逐渐向承载多元目标的综合分区转型。例如洛杉矶在原有用途分区的基础上,统筹纳入了激励性分区、形态分区等,形成了更为混合多元的规划分区模式。此外,为实现特定政策目标,洛杉矶还形成了叠加的政策分区,如商业和艺术区、社区规划实施叠加区、历史保护叠加区等^[4]。

总的来说,规划分区是各个国家和城市为了更好地实现各类空间差别化引导与管控而产生的规划工具。规划分区的内涵已经从以功能引导为主的用途分区,逐渐向建筑风貌形态的管控、政策投放的引导等多目标深化细化。

2 我国空间规划中的规划分区与作用

2.1 规划分区的提出

在我国以往的各类空间规划中,规划分区虽有所体现,但概念并不明确。在新的国土空间规划顶层设计下,2020年出台的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称“《市级指南》”)明确提出要“按照主体功能定位和空间治理要求,优化城市功能布局 and 空间结构,划定规划分区”,“规划分区分为一级规划分区和二级规划分区”^{[5]6, 14}。在某种程度上,新的规划分区融合了原有三类规划的分区意图,形成了既体现用途又体现保护与发展政策导向的两级规划分区模式。依托规划分区而不是以往的“大、中、小”类用地的模式被认为能更好地保障国土空间规划传导的有效性,并为下位规划的编制留有弹性^{[6]51}。

同时,除了这一基础优势外,承载更多元目标的规划分区模式还能更好地适应国土空间规划综合治理需求。《市级指南》中也指出“出于特殊政策管制要求,可在已有的分区基础上进行拓展并明确管控要求,如补充历史文化保护、灾害风险等分区”^{[5]14},这契合了国土空间规划分区须适应并承载多元治理要求和政策意图的使命。

2.2 规划分区的作用

概括而言,在国土空间规划体系下,规划分区被赋予了以下3个方面的作用。

(1) 承载多元的空间治理需求

在社会分工越发精细、人与自然关系越发复杂的发展趋势下,空间规划除了满足建设管理需求外,还要逐步叠加资源管理、形态管理、文化管理等多元需求,规划的复合管理特征进一步凸显^[7]。国土空间规划,尤其是大尺度的国土空间规划,更强调规划的空间引导与控制,规划分区作为承载这一意图的重要手段,应体现对城市各条线工作的统筹引领作用和对全域全要素的综合治理要求。

(2) 实现各类空间的差别化治理

关注区域差异,因地制宜地指导不同区域

的保护与开发。基于不同层级、维度的治理目标以及各类空间自身的差异特点,划分不同尺度、不同类型的分区空间,并制定分区目标指标、引导与管制策略,从而实现各类空间的差别化和有序化治理,提升各类引导管控措施的精准性。

(3) 保障各层级国土空间规划传导的有效性

一方面,在各级国土空间规划需要严格落实包括“三区三线”在内的刚性管控内容。另一方面,2019年发布的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》也提出因地制宜制定用途管制制度,为地方管理和创新活动留有空间^[8]。因此,国土空间规划分区应当是在保障刚性要素传导的基础上,为下位规划编制留有弹性的规划技术工具。

3 各地实践综述与对上海的审视

3.1 各地已有实践综述

在国土空间规划改革的背景下,各地在《市级指南》明确的用途分区基础上,对规划分区均有一定细化增补的探索。

3.1.1 对城镇开发边界外空间的规划分区进行了深化细化

在《市级指南》用途分区的基础上,各地正进一步依据分级分类保护利用的思维深化生态保护、农田保护相关的分区种类。如浙江省在《浙江省国土空间规划分区分类指南(修订试行)》中明确“一方面,为体现陆域、海域生态控制区的差异化管制措施,将生态保护区细化为核心保护红线区、陆域保护红线区与海洋保护红线区三类;另一方面,为体现永久基本农田特殊保护,对最优质、最集聚的永久基本农田实施更严格的保护和管控,以及体现浙江特色和加强永久基本农田后备资源管理,将农田保护区细分为永久基本农田集中区、永久基本农田一般区,将一般农业区细分为一般农业区和农田整备区”^[9]。临海的广东深圳、汕头则从自身海洋特色出发,在国土空间总体规划中进一步强调海岸线、海岸带的分区保护与开发引导。

3.1.2 对形态分区和特定政策分区均进行了一定创新探索

各地大多关注对总体山水格局的保护与延续,并在城乡景观风貌分区、建筑高度分区、开发强度分区之外,还划定了建筑密度管控分区以及重点风貌片区等。比如,苏州强化了对重要地区的风貌管控,为保护山水、文化景观风貌,在市辖区内划定含近山、滨水、历史文化遗产周边在内的三类风貌区,并对分区内的建筑高度、滨水建筑轮廓线、通水廊道、建筑体量等城市设计要素提出导向与管控要求。

此外,各地根据自身特色,为更有效地投放相关政策,形成了“定制化”的规划分区探索。以苏州市为例,划定大运河沿线地区、产业区块与产业基地、城市更新地区等重点地区,并形成包括发展导向、功能准入、形态管控等在内的综合要求。杭州则关注城市创新发展与文脉延续,创新性地提出了城市创新圈、文化圈的划分。此外,各地大多还考虑了通风廊道的划定。

3.1.3 尝试通过多种方式明确规划分区的传导路径

各地在创新性地提出多种规划分区模式的同时,也在尝试通过标准指南、专项规划、政策文件等多种方式来明确各类规划分区传导的路径。苏州市较好地在其市级国土空间总体规划中阐述了部分分区向下传导的规则,比如明确了各类用途规划分区主要依托主导用地类型与比例、可兼容用地类型、禁止新增用地类型的路径向下传导;在建筑高度分区中构建了基于分区与建筑用途类型相叠加的高度指引。杭州市围绕特别生态功能区,提出后续通过构建产业准入制度、出台产业发展导向清单、空间布局指引等明确传导规则。此外,针对通风廊道、产业空间等政策分区,各地也将通过出台相关专项规划、规范与指南、政策文件的方式补充明确管控规则。

3.2 “上海2035”总规的规划分区实践

“上海2035”总规批复后,上海构建了涵盖“总体规划层次—单元规划层次—详细规

划层次” 3个层次的国土空间规划体系。相应的,上海也初步探索了与这一规划体系相适应的分区技术,以实现用地主导功能、城市形态与风貌的引导和差异化的政策供给。比如,总体规划层次通过结构性分区代替传统用地^[10],划分为居住生活区、商业办公区、公共服

务设施区、工业仓储区、公用基础设施区、农林复合生态区分区(见图1-图2)。为彰显城乡风貌特色,保护自然山水格局,划示了都会风貌区、都会风貌核心区、其他城镇风貌区、水乡风貌区、滨海风貌区、崇明三岛风貌区等引导风貌塑造^[11](见图3)。“上海2035”总规还对

特定政策类分区进行了初步探索,如战略预留区、产业基地、产业社区等(见图4-图5)。

此外,“上海2035”总规也开始探索与规划分区对应的指标、策略体系,并通过各层次和各类型规划、政策文件、标准规范等多种方式进行明确。如全市生态空间专项规划中明确了生态廊道的建设用地占比、森林覆盖率等,镇级国土空间总体规划编制技术标准则进一步明确产业基地、产业社区等分区中工业用地的占比等技术要求和其他管理要求,作为落实分区意图的重要手段。

3.3 对上海的审视

相较于国内外城市的实践,对照规划分区作为承载多元的空间治理需求、实现各类空间差别化治理以及保障规划要素有效传导的技术工具的定位,上海规划分区研究与实践均有待深化,并需要着重解决以下问题。

3.3.1 规划分区体系不够完善

上海已有实践初步探索了基于土地用途功能、城市空间形态与风貌引导以及特定政策的分区方式,但还存在体系不完整,重城镇开发边界内、轻郊野生态地区等问题。如开发边



图1 上海市域用地布局规划图
Fig.1 Shanghai land use planning layout
资料来源:“上海2035”总规。



图2 上海市主城区用地布局规划图
Fig.2 Land use planning layout of the main city of Shanghai
资料来源:“上海2035”总规。



图3 上海市域风貌分区图
Fig.3 Planning layout of landscape zoning
资料来源:“上海2035”总规。



图4 上海市域先进制造业发展空间规划图
Fig.4 Planning layout of the advanced manufacturing industry in Shanghai
资料来源:“上海2035”总规。



图5 上海市域科技创新布局规划图
Fig.5 Planning layout of the technological innovation industry in Shanghai
资料来源:“上海2035”总规。

界外功能用途分区仅分为农林复合生态区和生态修复区,对于具体开发保护差异性导向不够明确;总体城市设计的风貌分区还缺乏对城市的整体结构形态进行宏观控制的分区,对关键地区缺少特别规划分区指引。

3.3.2 分区传导的内容不够明确

上海虽然探索了总规层面的规划分区,但分区传导管控的内容尚不完整,综合性的管控手段有待进一步完善。如总体规划虽然划分了居住生活区、商业办公区等结构性功能分区,但缺少如何向单元规划和详细规划层次用地深化的传导内容;虽划定了创新功能集聚区,但缺少相对应的创新要素供给和产业发展政策的引导要求。

3.3.3 分区传导的方式不够清晰

一方面,分区边界逐层深化细化规则不够清晰,如在总规层次划定的各级城市中心分区,向下逐级传导过程中未明确分区范围边界深化传导的底线要求与弹性规则;另一方面,分区传导内容刚弹管控要求不够明晰,如各类生态廊道向下位传导的廊道宽度、森林覆盖率、建设用地占比等内容,其刚弹结合的适用情形还有待深化,一定程度上减弱了分区传导效力。

4 规划分区体系优化的思路

以《市级指南》明确的规划分区为基础,基于国际国内实践经验和“上海2035”总规的初步探索,可以从国土空间规划重点关注的土地用途、特定政策、风貌形态3方面出发,形成基础分区+叠加分区的开放式分区体系,基础分区以用途分区为主,叠加分区以形态分区和特定政策分区为主,进一步细化基础分区和叠加分区的类型,实现对不同分区的规划引导(见图6)。

4.1 基础分区

以“上海2035”总规的用途分区为基础,承接《市级指南》的新要求,突出保护与开发导向差异,进一步深化细化开发边界外的用途分区,如生态保护分区可细化山水湿地林地等资源要素类型分区;农田保护分区可分为永久基本农田集中区、一般农业区和农田整备区等二级分区;乡村发展分区,可结合特色农业发展情况,以及村庄发展导向等进行细分;海洋发展类分区可划分为渔业、工矿、交通、游憩等发展类型。

4.2 叠加分区

叠加分区可以包括形态分区和特定政策

分区两类,与《市级指南》中的复合控制区相类似,可根据上海不同阶段、不同地区的风貌、政策引导与管控需求,动态创设叠加分区。

特定政策分区在“上海2035”总规已有的分区基础上,借鉴纽约等城市政策分区的实践经验,可根据一定时期内的特定发展需求,进行分区的增补调整。如根据存量时期发展要求,可补充城市更新分区;根据未来空间拓展需求,可补充地下空间利用分区和低空域分区等;根据新发展理念,可补充无车区、零碳/近零碳分区等。

形态分区则是贯穿国土空间规划编制、提升环境品质的重要手段,可在“上海2035”总规基础上进一步补充整体结构形态的宏观控制分区,如高度分区、强度分区等;在对关键地区的特别引导上,可补充对于总体城市景观影响较大区域的管控引导分区,如中心地标控制区;在提升全域空间品质方面,突出从城市向乡村延伸,关注乡村地区自然肌理和风貌特色的管控引导分区,实现整体景观风貌品质的提升。

5 规划分区的传导路径阐释

分区传导路径需明确传导的内容和方

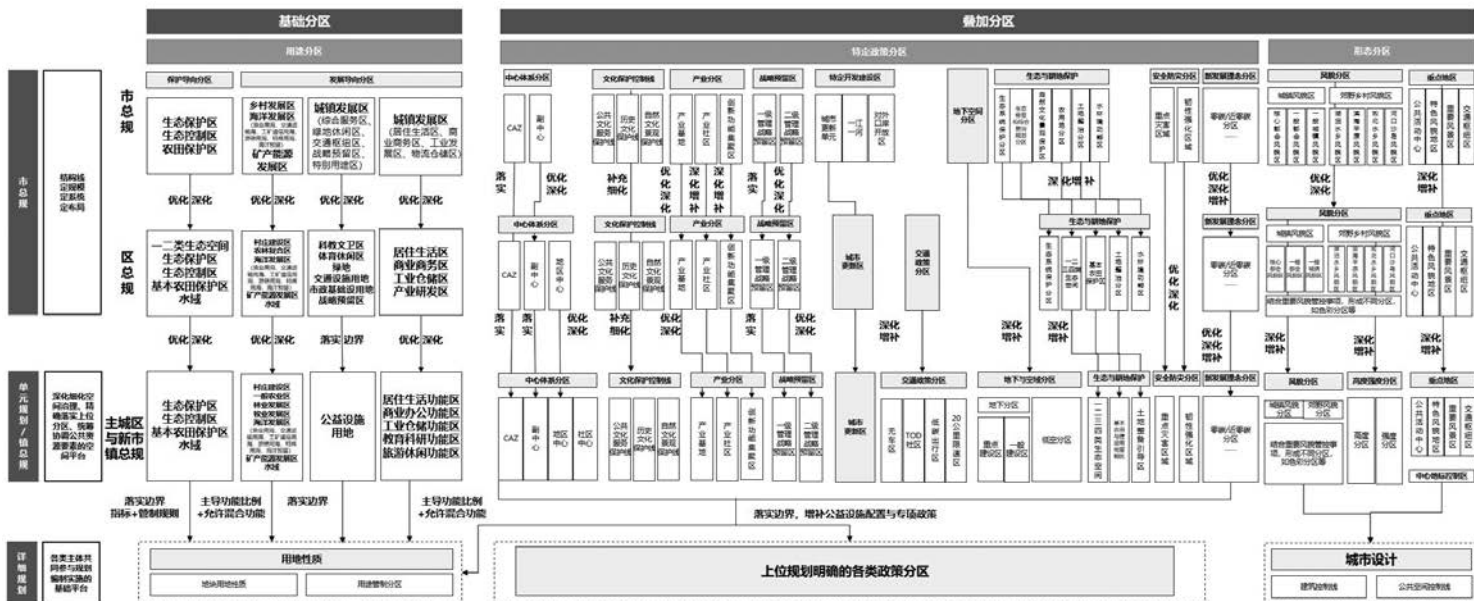


图6 上海规划分区体系探索
Fig.6 Exploration in Shanghai zoning system

资料来源:笔者自绘。

式。传导的内容一般包括目标指标、边界、要素、策略等。目标指标是下位规划需要落实的定性与定量管控要求,其中指标可包括约束性指标、预期性指标等;边界主要指分区管控的范围;要素指的是某一分区内下位规划需要保障或落实的点状要素或线性要素,如基础设施、公共服务设施等。策略是为了实现分区目标而制定的方针、方法,如准入清单、负面清单或是通则要求等。

分区传导的方式主要体现约束性和引导性,各级国土空间规划纵向传导时既有下位规划不得变更的刚性管控,也有以对下位指导为主的弹性引导,此外针对部分兼具目标与底线的规划内容还需要刚弹结合的传导方式,一般

可分为“落实”“深化”“优化”“增补”4种方式(见表1)。

5.1 基础分区的传导:保障底线,促进用途的弹性混合与灵活布局

基础分区体现对不同层次规划功能用途的适应性,重点是在保障“三区三线”底线、各类重点项目、公益性用地的基础上,促进各类用地的弹性混合与灵活布局。《市级指南》明确“规划分区应以主体功能为基础,体现规划意图,配套管控要求”,即在保障一定主体功能的基础上,不排除其他功能用地的布局,重点在于提升功能兼容性,避免以往“大、中、小”类用地的树形传导问题^{[6]54}。然而,不同用

地功能的布局间仍然存在一定妨害性或不适应性问题。因此,基础分区的传导可基于用地功能的妨碍性、兼容性原则,依托“准入用途+用地指标”的形式进行传导,实现从格局、结构、布局到用地的递进。

单元规划层面,以总体规划的用途分区的结构线为指导,对用途分区类型与边界进行深化、优化,形成城镇开发边界内以街坊为颗粒度、城镇开发边界外根据地区实际特征确定单位尺度的功能引导区表达。同时,为更好指导详细规划编制,城镇开发边界内可考虑依托“主导用地类型+准入用地类型+用地类型比例”向下传导。城镇开发边界外兼顾生态保护与乡村发展的需求,可依托“主导

表1 各类分区传导内容、路径建议一览表
Tab.1 List of exploration of transmission content and paths in various zoning

	分区类型	传导内容				传导 路径
		边界	目标指标	要素	策略	
基础分区	《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》所明确的体现主导功能的规划分区,包含城镇集中建设区(含二级规划分区)、城镇弹性发展区、特别用途区等	用途分区边界	主导地类占比与准入地类占比	主导地类类型、准入地类清单	深化	
	中心体系分区,包含城市主中心(中央活动区)、城市副中心、地区中心、社区中心。其中城市主中心(中央活动区)还可细分为文化游憩活动区、商业商务活动区、品质生活区、重点活动街道、夜间活动集聚区等	各类中心边界	服务人口(引导)	—	发展导向等	深化
	中心城区历史文化保护分区、文化保护控制线	各类文化要素的保护与控制范围	文体功能空间规模占比下限	文物和优秀历史建筑、风貌保护街道、风貌保护河道等各类历史文化要素,历史名园与古树名木等自然环境要素,公共文化设施	保护与管控要求、正面与负面功能、建设行为清单等	优化、深化、增补
特定政策分区	产业分区,包含产业基地、产业社区、创新功能集聚区、商业商务集聚区等	产业基地、产业社区、创新功能集聚区、商业商务集聚区边界	产业基地内用于先进制造业发展的工业用地面积(管控),产业基地、产业社区内工业用地占比	—	产业功能、产业引进和退出的评估和决策机制等	优化、深化、增补
	交通分区,包含无车街区、TOD社区、低碳出行区、30 km限速区等	交通分区边界	—	“B+R”交通设施、公共服务设施等要素	街坊尺度、路网密度、道路设计原则等	优化、深化、增补
	结构性生态空间,包含生态走廊、外环绿带、近郊绿环、生态间隔带、楔形绿地、生态保育区等	结构性生态空间边界	绿地率、森林覆盖率、建设用地占比、永农集中度、廊道宽度等	农、林、水等生态要素,配套设施等	规划导向等	深化
	生态系统保护分区,包含自然保护地、重要湖泊和湿地、其他生态重要和敏感地区、重要生物栖息地等	重要生态空间边界	水质达标率、森林覆盖率、建设用地规模等	农、林、水等生态要素	建设等人为活动管控规则、正面与负面清单、准入政策、管控名录等	深化、增补
	生态修复和综合整治分区,包含水土流失治理重点区、森林(草原)生态修复重点区、湿地生态修复重点区、水环境和水生态修复重点区、矿山生态修复重点区、重点生态修复工程等	生态修复分区边界	水质达标率、水土保持率、自然岸线保有率、森林覆盖率、森林蓄积量、受污染耕地安全利用率等	农、林、水等生态要素	生态修复主要方向与对应任务	
	通风廊道	通风廊道边界	廊道宽度、建筑密度、地块透风度、建筑高度、建筑连续面宽	—	建设管控要求、建筑布局要求等	深化、增补
	农(牧)业空间分区,包含优质集中耕地、优质集中牧草地、海水增养殖区等	农(牧)业空间分区边界	农业生产目标	—	农业生产导向	优化、深化、增补

表1 各类分区传导内容、路径建议一览表（续）
Tab.1 List of exploration of transmission content and paths in various zoning (continued)

分区类型	传导内容				传导 路径
	边界	目标指标	要素	策略	
城市更新单元	城市更新单元 边界	—	—	城市环境更新、生态修复、功能完善、产业升级、历史文化活化与保育等工作重点与对应任务，城市更新方式（保护利用、转型提升、改造等），更新模式（如政府统筹、龙头企业引领或产权人自主更新等）	深化、 增补
战略预留区	战略预留区边界	—	—	城市规划建设管理要求	深化
特定政策分区	一江一河 边界	总体目标、岸线贯通开放比例、新增滨水绿地与公共空间规模、滨江岸线品质提升长度、新增文化体育等公共设施建筑体量、新增工业遗存及历史建筑改造体量、新增滨水生态走廊建设长度、新增亲水岸线长度等	公共设施、历史建筑的保护与更新利用等	功能、交通组织、公共空间、配套设施	深化、 增补
叠加分区	自由贸易试验区 边界	总体目标、相关规划指标	—	功能、交通组织、公共空间、配套设施以及相关特定管控政策	深化、 增补
地下空间规划分区	地下空间规划 分区边界	—	出入口、通道、与地上交通的连接等	地下空间利用导向、分层管控策略、动态调整策略等	优化、 深化、 增补
适应新发展理念的相关分区，如零碳/近零碳分区等	零碳/近零碳 分区边界	总体目标，绿色开放空间覆盖率、城市绿色能源生产与消耗等指标	智慧新基建等基础设施要素等	功能、交通组织、绿色开放空间、配套设施、能源利用、节能技术应用、可持续建筑材质应用等	优化、 深化、 增补
城乡风貌分区，包含核心都会风貌区、一般都会风貌区、一般城镇风貌区、水乡风貌区、滨海风貌区等重点风貌地区，包含公共活动中心、历史风貌地区、重要风景区、交通枢纽区等	风貌分区边界	—	城市肌理、标志性建筑高度与基准建筑高度、特色景观元素、生态空间肌理、生态斑块连续度、路网密度、特色小镇、景观视廊、建筑色彩、景观色彩等	界面活力控制、场所精神营造、店招管理等	优化、 深化、 增补
重点风貌地区	重点风貌地区 边界	—	城市肌理、标志性建筑高度与基准建筑高度、特色景观元素、生态空间肌理、生态斑块连续度、路网密度、特色小镇、景观视廊、建筑色彩、景观色彩等	界面活力控制、场所精神营造、店招管理等	优化、 深化、 增补
开发强度分区	开发强度分区 边界	—	容积率、建筑密度	—	深化
高度分区	高度分区边界	—	基准建筑高度、标志性建筑高度等	—	—
中心地标控制区	中心地标控制区 边界	—	建筑高度、建筑形式、建筑色彩、第五立面等		优化、 深化、 增补

资料来源：笔者自制。

用地类型+准入用地类型+耕地等底线型用地规模指标”向下传导，予以下位规划深化、优化的可能。

详细规划层面，衔接国家就城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”，城镇开发边界外实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式要求。城镇开发边界内用途分区应进一步细化为各类用地地类；城镇开发边界外针对基本农田或是已明确项目可细化为用地地类，针对项目仍不明确的则应允许继续深化形成村庄建设区、一般农业区、林业发展区等用途管制分区。面向下位实

施，可通过“准入建设行为+底线型用地规模指标”的方式，并允许各类非建设用地在一定指标约束条件下灵活互转。

5.2 叠加分区传导：强化综合治理，兼顾发展指引与管理要求

5.2.1 特定政策分区传导

特定政策分区围绕各政策区特有的发展特征和目标需求，可制定“目标指标+边界+要素+策略”的传导内容，整合多领域的综合治理要求，保障发展指引与管理要求传导落实。

单元规划层面，以总体规划划定的分区

为依据、各类总体管控指标与引导策略为指引，基于地区的资源条件、阶段特征、发展前景等综合分析，围绕地区层级的目标战略，进一步优化、细分、增补各类政策空间并实行差异化的政策供给，形成对下位规划和对应地区更具有可操作性和针对性的策略传导内容，从而为系统全面地实现地区规划目标提供有力的支撑，指导详细层次规划编制。同时，对应细化的特定政策分区，统筹考虑更具针对性的指标体系，各类建设与管控要求、各条线的管理策略以及相配套的政策机制，并允许下位规划深化与增补。如在生态廊道分区中，既要构建涵

盖森林覆盖率、建设用地占比、廊道宽度等指标体系,也应考虑保持和恢复生态连通性,促进生物多样性的引导策略、廊道内各类建设行为的管控策略以及实施保障政策。

详细规划层面,以承接上位规划的特定政策分区为主,可适当基于地区实际情况增补管控内容,指导后续建设与行动。

5.2.2 形态分区传导

形态分区突出提升全域覆盖的城乡空间品质,从城市向乡村延伸、从重点地区向一般地区拓展,以城市设计核心要素为抓手,进一步构建“目标指标+边界+要素+策略”的内容组合,关注总体山水格局与农林田建等各类城乡空间肌理特色,明确建设空间与生态空间形态引导的传导要求,指导下位规划与城市设计编制。

单元规划层面,在总体规划确定的城乡总体风貌分区、重点风貌分区和特色风貌分区的基础上,可聚焦结构性、关键性、典型性内容,以针对不同地区塑造高品质城市公共空间为主要目标,通过细化为高度分区、强度分区、密度分区、色彩分区、重要节点与廊道分区、特色景观种植区、特色生态景观保护区等,实现城乡形态引导的全覆盖。相对应的,城镇地区重点关注建筑高度、建筑肌理、公共空间等,主要通过“基准建筑高度区间、地标建筑高度区间、容积率区间、建筑密度区间+肌理类型、公共空间等方面的引导策略”对下位规划进行城市空间形态管控与引导。乡村地区围绕山水农林田建等各类乡村空间要素,可以进一步通过“建筑高度等约束性指标+各类生态斑块连续度等预期性指标+分区景观引导策略”等实现对乡村建设空间与非建设空间的形态传导,鼓励下位规划进行深化细化。

详细规划层面,城镇地区的形态分区以打造具有特色的人性化场所为目标,可划定形成更加精细化的形态分区,如街坊内公共空间、公共通道及地标建筑范围等。乡村地区以生态优先、传承自然与历史文脉为原则,形成体现郊野乡村风貌差异化分区,对林田河网肌理以及乡居风貌提出引导要求。

6 结语

规划分区是实现各类空间差别化引导的区域划分,是传达落实各类规划意图与政策导向的重要工具。在建立国土空间规划体系和落实党的二十届三中全会决定提出的“健全城市规划体系”的背景下,有必要深入研究规划分区,以发挥其承载多元的空间治理需求和实现各类空间的差别化治理,并保障各层级规划传导的有效性。笔者认为,上海应在衔接《市级指南》规划分区的基础上,充分考虑用途、特定政策、形态的实际管控需求,构建更开放、更多样、更具适应性的基础分区+叠加分区的规划分区体系;并通过明确各类规划分区的传导内容,采用刚性与弹性相结合的方式,以实现“总规—分区”规划意图的有效传导和落实。

参考文献 References

[1] WHITTLESEY J.D. The regional concept and the regional method[EB/OL]. [2025-02-14]. https://books.google.com.sg/books?id=tMixqubdPW8C&printsec=frontcover&hl=zh-CN&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

[2] 夏陈红,翟国方. 德国国土空间用途管制机制经验与启示[J]. 现代城市研究, 2024 (1): 76-82. XIA Chenhong, ZHAI Guofang. Experiences and enlightenment of German territorial space use control mechanism[J]. Modern Urban Research, 2024(1): 76-82.

[3] 殷成志. 德国城乡规划法定图则:方法与实例[M]. 北京:清华大学出版社, 2013. YIN Chengzhi. German urban and rural planning statutory plan: methods and examples[M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2013.

[4] 陈璐,周剑云,庞晓媚. 洛杉矶城市分区的演变与新综合分区的转型[J]. 国际城市规划, 2022, 37 (4): 63-73. CHEN Lu, ZHOU Jianyun, PANG Xiaomei. Evolution of zoning and its transformation of new comprehensive zoning in Los Angeles[J]. Urban Planning International, 2022, 37(4): 63-73.

[5] 自然资源部. 市级国土空间总体规划编制指南(试行)[EB/OL]. (2020-09-24) [2024-09-20]. <https://search.mnr.gov.cn/axis2/download/P020200924421642266736.pdf>. Ministry of Natural Resources. Guidelines for the preparation of municipal territorial spatial planning (trial version)[EB/OL]. (2020-09-24)

[2024-09-20]. <https://search.mnr.gov.cn/axis2/download/P020200924421642266736.pdf>.

[6] 程遥,赵民. 国土空间规划用地分类标准体系建构探讨——分区分类结构与应用逻辑[J]. 城市规划学刊, 2021 (4): 51-57. CHENG Yao, ZHAO Min. On the land-use classification system in the context of territorial spatial planning: classification structure and application rationale[J]. Urban Planning Forum, 2021(4): 51-57.

[7] 林坚,等. 新时代国土空间规划与用途管制:“区域—要素”统筹[M]. 北京:中国大地出版社, 2021. LIN Jian, et al. Regional-element coordination in land space planning and use control in the new era[M]. Beijing: China Land Press, 2021.

[8] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[EB/OL]. (2019-05-23) [2024-09-20]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm. Central People's Government of the People's Republic of China. Several opinions of the CPC Central Committee and the State Council on establishing a national land space planning system and supervising its implementation[EB/OL]. (2019-05-23)[2024-09-20]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm.

[9] 浙江省自然资源厅. 浙江省国土空间规划分区分类指南(修订试行)[EB/OL]. (2021-03-11) [2024-09-20]. https://www.baidu.com/link?url=QK_u8duZGeGGhH5RBZMszaBWmo4P1EHKNYF8r4G6U0vCjZ9yZ0WjC_7M_2_0S2npqxiWuiRI93mjPAFXxulurcgZJl9ohywx3SjwIge-bXlhZu4E3JPcRMdoVDS2mo0qzKKUrD_kpKfnK5eEeellN_&wd=&eqid=890eec7f00025f060000000566ece57a. Zhejiang Provincial Department of Natural Resources. Zhejiang Province land and space planning zoning and classification guidelines (revised trial)[EB/OL]. (2021-03-11)[2024-09-20]. https://www.baidu.com/link?url=QK_u8duZGeGGhH5RBZMszaBWmo4P1EHKNYF8r4G6U0vCjZ9yZ0WjC_7M_2_0S2npqxiWuiRI93mjPAFXxulurcgZJl9ohywx3SjwIge-bXlhZu4E3JPcRMdoVDS2mo0qzKKUrD_kpKfnK5eEeellN_&wd=&eqid=890eec7f00025f060000000566ece57a.

[10] 张晓蒂,袁鹏琦,单瑞琦. 城市总体规划中结构性分区的创新探讨[J]. 上海城市规划, 2023 (6): 145-151. ZHANG Xiaofu, YUAN Pengzhou, SHAN Ruiqi. Research on land-use regulatory methods of comprehensive planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(6): 145-151.

[11] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年)[R]. 2017. Shanghai Municipal People's Government. Shanghai Master Plan (2017-2035)[R]. 2017.