

城市总体规划中结构性分区的创新探讨

Research on Land-use Regulatory Methods of Comprehensive Planning

张晓蒂 袁鹏洲 单瑞琦 ZHANG Xiaofu, YUAN Pengzhou, SHAN Ruiqi

摘要 国土空间规划体系改革阶段,不同类型的规划在土地用途管制上有差异化的需求,单一的用地分类标准无法完全适应。为探索面向大城市总体规划和详细规划的土地用途管制的创新路径,分析日本、新加坡、加拿大在上述两类规划中的土地用途管制方式和彼此之间在用地上的规划意图传导手段;总结上海总体规划编制中有关土地用途管制的分区探索经验。研究发现,用途管制应从依赖用地分类的技术标准向依托分区的政策工具转型;可在城市总体规划层面采用“结构性分区”落实战略性意图,打破传统规划体系中用地分类的“树形结构”,打造不同规划类型下的差异化土地用途管制工具;并通过用地兼容性、妨害性的原则进行探索,在保障不同规划类型保持各自工具理性的同时,提高土地用途管制意图在总体规划与详细规划之间的传导效力。

Abstract Relying on a single standard of land use classification cannot fully adapt to the different needs of land use control for different types of planning. This paper analyzes the land use control methods and the intention transmission of planning in Japan, Singapore, and Canada, and the experience of the Shanghai master plan to explore innovative approaches to land use regulation in master planning and detailed planning for large cities. The study finds that land-use control should be transformed from a technical standard to a policy tool. "Structural Classification" can be used to implement strategic intent at the master plan level, which can break the "tree structure" of land use classification in tradition. Establishing conduction rules which based on the principles of land use compatibility and nuisance can improve the transmission effectiveness between master plans and detailed plans.

关键词 用途管制;结构性分区;城市总体规划;传导

Key words land-use regulatory; structural classification; master plan; conduction

文章编号 1673-8985 (2023) 06-0145-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20230619

作者简介

张晓蒂

广州市城市规划勘测设计研究院

华东分院副总规划师, 硕士

袁鹏洲

中国城市规划设计研究院

城市规划师, 硕士

单瑞琦(通信作者)

浙江财经大学公共管理学院

讲师, 博士, shanrq@zufe.edu.cn

2019年5月,中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称“《若干意见》”),《若干意见》反映出建立国土空间规划体系是国家实现空间治理能力现代化的重要举措。而实现国土空间治理水平提升是一项重大且

复杂的系统性工程,既要落实“多规合一”,解决过去存在过的“规划类型过多、内容重叠”等问题,形成一张蓝图;也需要形成一套能够实现纵向分级传导的规划体系,正如文件所强调的“国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础;相

关专项规划要相互协同,并与详细规划做好衔接”,要通过不同层级规划之间的合理分工,实现从战略意图—建设管控—项目实施的有序传导。用途管制一直都是国土空间管理的核心手段^[1]。2020年10月,自然资源部发布《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》(以下简称“《分类指南》”),其主要意义在于“建立全国统一的国土空间用地用海分类”,核心手段是完成了用地分类“空间标准统一”的工作。2021年12月,自然资源部、国家标准化委员会制定的《国土空间规划技术标准体系建设三年行动计划(2021—2023年)》印发,表明国土空间规划技术标准体系目前仍处于构建阶段。因此研究城市总体规划的定制化用地分类工具十分必要。

1 研究设计

1.1 理论综述

程遥等^{[2][5]}曾对《分类指南》进行解读,并在研究中提出空间用途分区分类标准体系的构建思路,强调了“主要用于空间规划意图表达的用途分区”的重要性,及其与运用于规模、用途管控等方面的用地用海分类的区别;还强调“用地分区与分类的适度松绑,使得分区有条件被赋予更大的灵活性和开放性”。《分类指南》中设置了“留白用地”,用以“鼓励土地混合使用和空间复合利用,并为地方制定差异化细则留有空间”^[3]。一些既有研究曾针对原来规划体系中的城市总体规划用地分类进行讨论,提出总体规划用地分类体系应有“包容性”^[4]、不能过于刚性^[5]等特征。在国土空间规划改革阶段,王新哲等^[6]在研究中从用地、结构、管控、控制线、设施5个方面,提出构建“分级分层分类”的规划传导体系的思路,在用地部分提及上海市城市总体规划(2017—2035年)(以下简称“上海2035”)编制中的用地分类经验,认为从分类到分区的总体规划用地管制方式“可以延伸用地管制的强度韧性”。

综上所述,对于大城市、特大城市的国土空间总体规划而言,面向上万平方米的城市管辖范围,市级层面的编制深度难以达到过于具体的用地分类颗粒度。具体现象表现为高等级上位规划编制不得不依靠下位规划的支撑和细化,导致规划编制过程出现一种“任务层层分解、上下层层对接、数据层层汇交”的规划编制模式。从国务院已经批复的“上海2035”来看,上海已经率先探索了“结构性分区”的用途管制方式,回应了单一的用地分类无法满足宏观层面战略性规划需求的特点。

既有研究为本文关于用地管制的“分区”构建思路的讨论及如何优化从分区灵活传导到分类的路径探索奠定了基础。结合国土空间规划体系改革的需要,结构性分区的相关经验对于建立一套适合于面向大城市总体规划编制管理、做好“管用好用”的用途管制体系有着一定的借鉴意义,亟待深入研究。

1.2 研究对象与研究方法

本文聚焦于城市总体规划^①的用途管制体系,着重回答如何在总体层面构建结构性分区用于落实战略性规划意图,以及如何优化总体规划与详细规划在用地管制意图传导方面的衔接性这两个核心研究问题。本文中的结构性分区指的是为实现总体规划战略意图的用途管制分区,包括体现主导功能的功能分区,也包括衔接城市发展政策的政策分区和体现重大战略意图的战略板块分区等方式。

本文采用比较研究方法,选取日本、新加坡、加拿大作为国际案例,分析其在城市总体规划和控制性规划等不同层级规划中,有关用途管制方式和管控意图传导手段的经验。并结合“上海2035”编制中的经验总结,发现总体规划中用途管制的核心意图,在此基础上探讨与其适用的分类框架,以及总体规划向控制性规划用途传导的兼容条件。以期构建更适用于城市总体规划的土地用途管制方法提供借鉴。

2 国际经验分析

2.1 案例选取

纵观世界各国空间规划体系,日本、新加坡、加拿大的规划体系在传导层次、管控方式上,与我国空间规划体系具有一定的相似性^[7]:均编制城市总体规划作为空间的总体性、纲领性指导,落实土地利用、交通、基础设施等宏观布局,实现城市空间资源分配的最大利益;下位详细规划必须符合总体规划的原则,并满足具体开发要求^[8-9];均采用由粗到细的方式,落实空间的用途管制,并实现了两个层级规划的传导衔接^[10]。面向总体规划、详细规划不同的用途管制模式和传导方式,对于探索我国空间规划用途管制体系具有较大的借鉴价值。

2.2 总体规划以用途分区方式强化政策性

2.2.1 日本的结构分区设置及其政策意图

基于对《东京的城市发展愿景》^[11]、《六岛^②城市规划》^[12]等一系列日本大城市城市区域的规划文本的研读,本文认为在日本的总体规划层面,采用了类似于本文所定义的结构分区用途管制手段。根据《横滨市城市总体规划(总体概念)(2013)》^[13],横滨市为强化城市的结构性布局,在全市层面的都市计划(即总体规划)中采用了4类兼容性强的城市基本功能分区,实现横滨市全域规划覆盖(见图1)。

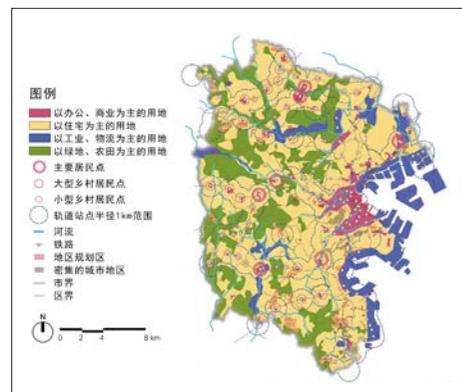


图1 2013年横滨市总体规划土地利用规划图
Fig.1 Land use plan of Yokohama City master plan in 2013

资料来源: <https://www.city.yokohama.lg.jp>。

注释: ① 指国土空间规划体系中的市级、县级国土空间总体规划。

② 六岛指伊豆群岛的大岛、新岛、神津岛、三宅岛、八丈岛和小笠原群岛的父岛与母岛6个。

其结构性分区包括以办公商业为主的用地、以住宅为主的用地、以工业物流为主的用地、以绿地农田为主的用地4类。其中,以绿地农田为主的用地重点划定城市生态空间、农业空间的专用分区,落实严格的生态保护政策,保证城市发展不能突破的底线。其他3类结构性分区以主导功能为表达方式,指导分区内城市功能发展的主体功能。结构性分区的用途管制模式采用简洁明了的分类方式,明确了横滨市各空间片区的基本功能,凸显了总体规划的结构性、战略性意图,达到“可为”的引导和“不可为”的开发控制双重目的。

2.2.2 新加坡的结构性分区设置及其政策意图

新加坡的概念规划 (concept plan) 起到战略性、总体性引导的作用^[14],其作用等同于我国的总体规划。根据《新加坡概念规划(2011)》(Concept Plan of Singapore)^[15]在制定战略性土地使用和基础设施需求的长期计划时,采用类似于结构性分区概念,将全域空间划分为居住、商业、产业、开放休闲农林、基础设施、公共机构、特殊用途、储备区、水体、潜力拓展区10类结构性分区,以及道路、轨道2类线性空间 (见图2)。针对未来发展的重大机遇,远景预留储备区、潜力拓展区两类战略性的结构性分区。新加坡概念规划对特殊用途、开放休闲农林两类结构性分区,明

确了底线要求。《新加坡概念规划》以结构性分区的形式,以主导功能优化为政策导向,向详细规划传达了城市空间的总体布局要求,实现了保护底线空间、表达宏观发展战略意图的双重目标。

2.2.3 加拿大的结构性分区设置及其政策意图

加拿大多伦多市采用“官方规划 (official plan) + 区划 (zoning)” 两级规划体系。官方规划为总体规划,以构建城市基本框架、引导空间结构性增长为目标,重点落实用地政策与空间划分。在《多伦多官方规划(2019)》(Toronto Official Plan) 中,用途管制通过林荫大道、中心区、产业区、市中心和中央滨水区、绿地空间系统、郊野绿环、绿环河谷7大类“分区”落实 (见图3)。将多伦多的市中心和中央滨水区的城市核心区定位予以明确,并在全市层面确定了4个次级中心区,锚固了防止城市蔓延的郊野绿环地区。在大多伦多的官方规划中没有对居住功能进行着重表达。通过这种结构性分区方式,框定了城市发展结构,传达空间政策,实现城市建设宏观发展意图的有效传导。

日本、新加坡、加拿大以类似的结构性分区方式作为总规层面用途管制的核心抓手,满足总体规划的战略意图需求,从宏观层面强调了战略引导,保障了大城市结构性、片区性的战略意图。

2.3 以用地兼容性为原则实现用途管制衔接

2.3.1 降低土地功能的负面干扰

日本在面向实施性的分区规划层面,细化用地分类时以用地兼容性为主要原则进行类型划分。以《横滨市都市计划——港北区(2015年)》^[16]为例,该分区规划针对城市建设部分,以《都市计划法》为准则,以居住、商业、工业、绿地、其他5大结构性用途分区为基础 (见图4),采用了12小类城市用地进行用途管制。以建设用途及其负外部性作为类型划分的主要原则^[17]。例如,商业用地的细分是按照商业功能与生活功能的兼容度进行区分的,具体划分为可以“与住宅混合使用的邻里商业”、优先作为“办公区和商业办公功能的区域”2小类,前者与居住空间具有较高的兼容性,而后者与生活空间存在一定的负面影响,兼容度更低。

《多伦多市区划(2019)》(Toronto Zoning) 将用地分为7大类 (见图5),并以7大类用地的具体特征、与相关设施的交叉关系为依据,形成26小类用途功能^[18]。该规划以开发建设为导向,提出无条件兼容、有条件兼容、现状兼容3种兼容类型,明确了26类用地与城市各类设施的兼容关系。在26类用地的开发建设中促进用地功能兼容,有序引导城市用地开发控制。

2.3.2 两级规划间形成有限兼容的传导逻辑在规划体系设计上各国均基本采用总

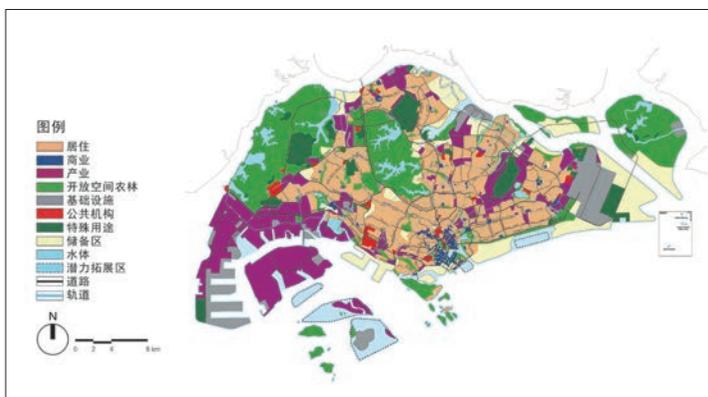


图2 新加坡概念规划图 (2011)
Fig.2 Singapore concept plan (2011)

资料来源: <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Long-Term-Plan-Review/Long-Term-Plan-Review-Publication>.

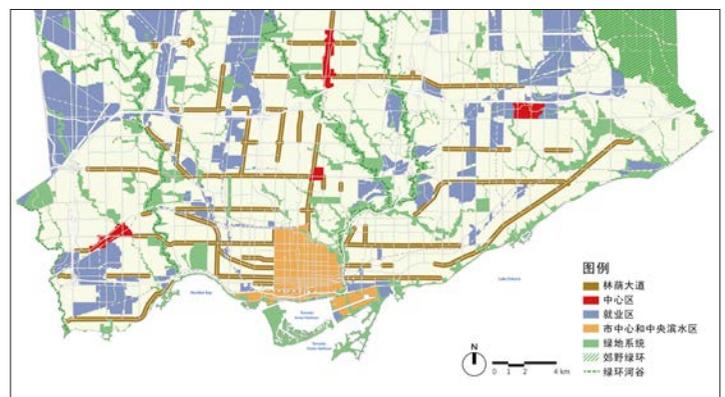


图3 多伦多官方规划土地用途管制结构图 (2019)
Fig.3 Toronto official planning land use control structure (2019)

资料来源: <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/official-plan-guidelines/official-plan/official-plan-maps-copy/>.



图4 2015年横浜市港北区总体规划土地利用规划图

Fig.4 Land use planning of Yokohama City – Kohoku Ward in 2015

资料来源: <https://www.city.yokohama.lg.jp>

注: 白色区域为非规划用地范围。

图5 多伦多区划图（2021修订）

Fig.5 Zoning of Toronto

资料来源: <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/zoning-by-law-preliminary-zoning-reviews/zoning-by-law-569-2013-2/understanding-the-by-law/>

体规划、控制性规划两个层面相结合的制度体系,总体规划侧重战略引导,控制性规划强调开发控制。两个层面的用途管制手段,即用分类方式有所不同,保持了各自的工具理性。

日本的分区规划在延续结构性分区的主导功能时,遵循“妨害性原则”细分城市用地功能的分类,使得分类与分区之间存在着一定的关联,并保持了各自的工具理性。例如,以住宅为主的结构性分区在分区规划中会进一步细分为低层住宅为主区域、中高层住宅为主区域、与小商店混合的住宅集合住宅区域、主干道沿线与商业酒店等设施混合的居住区域4小类。这4小类用地均以总体规划所确定的结构性分区的功能为主导,兼容了不妨害居住功能的小商店、商业、酒店等功能。一方面体现了总体规划对分区规划的战略引领性作用,另一方面也体现了结构性分区对于下位规划指引时的不妨害、开放兼容的特点。

新加坡的总体规划(master plan)作为开发控制的法定依据^[19],内容类似于我国的控规^[20]。通过“分区+用地分类”的管控措施,实现了新加坡全域土地的精细化管理^[21]。它从城市开发建设需求出发,综合考虑城市开发白地状态,将空间细分为31类。通过较为细致的用地分类方式,达到对城市开发建设

进行用途管制的目的。31类用地彼此之间的兼容程度通过兼容比例和妨害性用地清单的构建得到落实。比如,新加坡概念规划中的居住类结构性分区,在总体规划中进一步细分为居住用地、一层商业用途的居住用地,同时也具有一定的开放性、兼容其他非妨害性细分用地的特点。居住类结构性分区与教育、公园、医疗等公共服务设施用地兼容,可兼容比例最高可达到25%,同时禁止建设公墓等妨害性用地,通过这种妨害性用地负面清单的建立,得以保障约束性和开放性的同时实现。

在两个规划层次之间,采用不同的用途管制方式,同时通过一些兼容规则实现彼此之间的适度衔接。在结构性分区向控制性详细规划在用地分类进行规划意图传导的过程中,通过明确用地兼容性、妨害性规则等方式,可以在保障规划意图传导的同时,促进控制性规划的现实合理性、实施可行性。

3 上海市城市总体规划中的用途管制创新探索

3.1 历史上的结构性分区及其类型转变

在不同阶段,上海规划用途管制分区的类型设计存在差异。2000—2010年城市建设规模快速扩张,是上海土地开发主导的发

展阶段,规划通过结构性分区的用地分类方式,重点锁定城市开发的时空框架。以嘉定区为例,2004年编制的《嘉定区区域总体规划纲要(2004—2020)》中,用地空间划分为城镇建设用地区、工业园区用地、主要生态公园、其他城市建设用地、中心城建设用地区、生态结构绿地、储备用地、耕地及其他用地等8类。2006年编制的《嘉定区区域总体规划实施方案(2006—2020)》中,用地空间划分为集中城镇建设用地区、工业园区建设用地区、其他集中城市建设用地区、对外交通用地、中心城建设用地区、农用地及生态结构用地、储备用地等7类。

2010年至今,上海的城市建设进入存量发展时期,更关注精明增长,提出建设用地总规模负增长的要求。在该阶段,用地分类进一步精细化,在2010年编制的《嘉定区城乡总体规划(2010梳理版)》中,划定了以下用地类型用于土地用途管制:居住生活区用地、商业办公区用地、科教文卫区用地、体育休闲区用地、工业仓储区用地、研发产业区用地、大型绿地、主要对外交通用地、主要市政公用设施用地、结构林地区、农林复合用地区、基本农田集中区等12类。

在上海市规划体系的发展历程中,以嘉定区、浦东新区和闵行区为代表,结构性分

区的设计经历了类似的演化过程。特别是在2000年至2010年的城市建设高速扩张阶段,各区的规划体系通过类似结构性分区的用地分类思路,重点锁定了城市开发的空间框架。然而,随着城市建设进入存量发展时期,尤其是2010年至今,上海更关注精明增长,并提出建设用地总规模负增长的要求。在这一阶段,用地分类进一步精细化的这一变化趋势在上海市各郊区县的规划体系中较为一致,进一步证实了用地分区由大分区向更加精细化的趋势演化。这种变化不仅是区域性的,也反映了上海市从2000年到2010年这一阶段规划体系中对土地利用精细管理的共同追求。

3.2 新一轮上海市城市总体规划的结构性分区

(1) 结构性分区在“上海2035”中的应用
在“上海2035”新一轮总体规划^[22]编制中,上海市基于实现超大城市空间结构优化的核心目标,创新探索了结构性分区的应用。制定了“居住生活区、产业基地、产业社区、商业办公区、公共服务设施区、大型公园绿地、公用基础设施区、战略预留区、农林复合生态区、生态修复区”等10类结构性分区。实现了在总体规划层面,城市空间用途管制方式从“城市用地分类”向“结构性分区”的探索与转变。

(2) 结构性分区的创新亮点

一是结合产业部门管理需求,提出产业功能结构分区。在本轮总体层面的产业布局摆脱了传统一类、二类、三类工业用地的分类划分方式,转变衔接产业经济主管部门的管理需求,重新划定“产业基地、产业社区”两类结构性分区。其中,明确在产业基地范围内实行产业升级强化政策,打造世界级先进制造业集群,保障工业用地规模与比例,对于关键性、战略性工业用地进行长期锁定;产业社区则优先实施产业空间复合化调整策略,加快地区从生产功能向研发中试、都市型工业转变,形成宽松灵活的产业发展空间。两类产业空间不再将工业用地的控制作为核心,而

是对产业空间如何升级优化进行空间优化方向与政策的引导。

二是提出生态修复区,衔接生态修复工作,指导生态修复工作的落地实施。生态修复区这一结构性分区的划定,与国土空间生态修复工作相对应,重点就长江、东海岸线整治、杭州湾北岸、城市部分廊道提出生态修复的战略要求。在生态修复区内禁止对主导生态功能产生影响的开发建设活动,控制线性工程、市政基础设施和独立型特殊建设项目用地等功能,优先进行生态修复工程谋划。

三是新增战略预留区,从城市发展建设时序维度出发,应对城市发展功能变化或重大事件情况,对空间进行战略预留。在城市范围内,预控了总规模约200 km²的战略预留用地,用于重大事件、重大功能项目建设。明确了对战略预留区内的现状建设用地实施过渡期管控政策,以及评估启动机制。

上述这些应用结构性分区概念的功能区创新,表明上海在总体规划层面的空间管制已从对于土地用地分类管制转变为对特定分区实施相应的政策治理指引。这种突破性尝试,体现了面向大城市总体规划空间治理的创新,体现出结构性分区的鲜明特征。

3.3 总体规划与下位规划的传导衔接创新

(1) 主导功能约束,以用地布局图传达战略性、结构性的空间引导意图

“上海2035”在用地布局规划图中,创新性地采用反映主导功能的表达形式。一是强调主导功能的这种结构性分区方式,起到传达空间战略性布局意图、优化城市重点功能格局的作用;二是打破了原有用地分类方法中上位规划的用地大类传导向下位规划的用地小类的传统用地分类的树形结构,克服了从总体规划到详细规划在用地分类上采用闭环引导方式的局限性。

(2) 总量指标约束,实现用地、居住商办等开发规模的总量控制

在总体规划中制定用地平衡表,对各类用地的总量进行精准控制。以各区人口为基

础,控制城镇居住用地总量,并在“分区指引”中明确城镇住宅建筑规模、重点片区商务办公开发总量。制定农村居民点用地面积上限、公共设施用地面积下限、绿化广场用地面积下限、工业仓储用地的总体区间等。

(3) 通则标准约束,提出规划用地布局刚性准则要求

在总体规划中明确15分钟生活圈公共服务设施与绿地配置的标准要求,分区提出人均公园绿地面积目标,作为下位规划用地空间布局的必要准则。这一规则的实施有效保障了各类公益性用地的落实。

(4) 优化规划体系,新增单元规划层级,加强总体规划与详细规划的管制意图衔接

为更好地实现总体规划和开发性规划之间的规划意图传导,上海在规划体系制度设计上增加单元规划这一层级的规划,也为总规层面结构性分区这一创新探索的落实提供了保障。以一定的区域作为单元,落实关键性控制指标与公益性服务设施布局,包括整体控制单元内的居住用地规模及住房总量、商务办公开发量、绿地规模、各类公共服务设施边界等。

此外,总体规划与下位规划的传导衔接也需要完善。在用地布局规划向下传导的过程中,结构性分区的落实细化与用地兼容的规则仍然有待进一步明确,用地的混合与兼容方式较为宽松,赋予下位规划较大的灵活性与自由裁量空间。例如,规划中仅提出“产业社区宜设置宽松灵活的产业发展空间,加强土地空间管理的弹性和包容性,完善产业用地兼容性管理,在保证生态环境质量的前提下,允许产业用地根据经济发展趋势灵活使用,满足中小微企业的发展需求”。相关功能兼容性的规划引导仍比较薄弱,妨害性用途管制引导相对缺位。

4 结论与讨论

4.1 实现“技术标准”到“政策工具”的改革

传统用地分类思路具有树形结构框架的

特点^[25],参考上海市总体规划编制过程中的创新探索,应加快国土空间用地分类的深化改革,促进用途管制方式从“工具理性”回归“政策理性”。在面向大城市的总体规划中,要结合总体规划的核心管理目标,区分底线性、引导性意图,优化用途管制工具。强化底线性空间的刚性管控,如生态保护红线、历史文化保护紫线等,实行空间精准锁定规划要求的严格传导。强化系统性空间要素的结构性锚固,如交通及市政基础设施网络,做好廊道、锚点的结构性落地。面向市场性要素,完善引导与动态适应机制,总体规划需将城市功能板块的结构、总体规模的引导作为其核心任务,在这一尺度上应降低非必要的过度精细的用地分类管控。

4.2 提升结构性分区的管控意义与实用价值

建立面向大城市总体规划的战略意图结构性分区体系,用以区分面向详细规划的用地管控分类十分必要。自然资源部于2020年9月印发的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称“《编制指南》”)在总体规划层面提出,以主体功能定位为基础的规划分区制度,表达了战略性、结构性引导的思路,体现了渐进性改革已然开展,不过仍存在可继续深入探索之处。

一是对于采用规划分区的意义与目的缺少系统性论述与指导,会导致地方规划管理部门与编制主体对结构性分区在总体规划层面的重大突破认识不足,无法充分发挥分区进行政策引导的优势。二是目前规划分区的建议分类停留在功能层面,例如政务区、商务区、科技园、产业区、生活区、物流园、大学城地区、旅游度假区、港口地区、枢纽地区、历史保护区、更新改造地区、城市魅力地区等,对体现城市发展的功能战略意图体现不明显,导致分区适用性不强。三是对各级各类规划成果要求的差异认识不足,未来应结合国土空间规划体系,进一步区分各级各类规划的管控核心要义,区分战略引导与建设管控的重点与刚性,可以考虑在市域层面

以编制国土空间规划分区图为主要管控手段,逐步剥离用地分类、市域国土空间功能结构调整表等地类管理方式,强化规划分区图的指导意义。

4.3 加强衔接传导中妨害性规则的构建

在用途管制制度探索上,进一步完善从“规划分区”到“用地用海分类”的衔接标准,构建适用于城市总体规划和详细规划的两套用途管制工具之间的兼容性传导规则。将主体功能的“妨害性”作为核心评判标准,即将各类功能之间是否存在负面干扰或消极影响,作为评判用地分类是否可以在结构性分区内进行布局的基础原则。如果用地分类功能对于主要分区意图产生不利影响,那么就应禁止此类用地功能分类的布局。以上述规则为核心出发点,建立分区一用地的衔接规则,规定各类结构性分区与用途分类的兼容和细化要求。

在上海发展成为超大城市的今天,探索以主导功能为主的空间用途管制方式成为上海市城市总体规划的创新性选择。一方面反映了城市总体规划趋于对政策性、结构性的用途管制分区方法的实际需求;另一方面也提出总体规划中确定的主导功能在向详细规划传导时,进行兼容性分析的必要性。但与国际经验相比,“上海2035”还较少涉及有关分区方式下规划用地兼容规则的探讨。在结构性分区理念的应用中,建议以与主导功能的非妨害性为原则,向下指导第二层级规划用地。同时建议结合地方的开发建设与管理经验,完善土地用途管制的分区与分类间的规则与要求。通过细化每类结构性分区的用地类别、适宜用地分类构成,提出兼容比例指标和妨害清单,提高刚性传导内容的管控效力和战略性引导的弹性、兼容性等。

5 结语

本文更关注建设用地上,对于非建设用地部分尚未展开分析,面向当下国土空间全域全要素管理的要求,未来应对非建设空间、

海洋空间在战略性引导层面的用途管制方式作进一步探索。希望本文有关结构性分区对于面向城市总体规划中土地用途管制的探讨,能为国土空间规划引领下的新规划体系构建、适用性更强的土地用途管制的制度设计提供绵薄之力。

参考文献 References

- [1] 邓红蒂,袁弘,祁凡. 基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 23-30.
DENG Hongdi, YUAN Hong, QI Fan. Thoughts on territorial development regulation based on natural ecological spaces[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 23-30.
- [2] 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.
- [3] 黄晓芳. 加快实施“一张蓝图绘到底”国土空间管理整合——我国统一用地用海分类标准[N]. 经济日报, 2020-12-11.
HUANG Xiaofang. Accelerating the implementation of “one blueprint drawing in the end” territorial space management integration - China's unified land use and sea classification standard[N]. The Economic Journal, 2020-12-11.
- [4] 赵民,程遥,汪军. 为市场经济下的城乡用地规划和管理提供有效工具——新版《城市用地分类与规划建设用地标准》导引[J]. 城市规划学刊, 2011(6): 4-11.
ZHAO Min, CHENG Yao, WANG Jun. An effective tool for rural and urban land use planning and management in the market economy: an introduction to the new edition of Code for Classification of Urban Land Use and Planning Standards of Development Land[J]. Urban Planning Forum, 2011(6): 4-11.
- [5] 秦正茂. 城市总体规划与控制性详细规划用地衔接评价体系研究[D]. 南京: 南京大学, 2012.
QIN Zhengmao. A study on the evaluation system about the land use connection between

- urban master planning and regulatory detailed planning[D]. Nanjing: Nanjing University, 2012.
- [6] 王新哲, 薛皓颖. 国土空间总体规划传导体系中的语汇建构[J]. 城市规划学刊, 2019 (s1): 9-14. WANG Xinzhe, XUE Haoying. Vocabulary construction of the transmission system of national territory development master plan[J]. Urban Planning Forum, 2019(s1): 9-14.
- [7] 李亚洲, 刘松龄. 构建事权明晰的空间规划体系: 日本的经验与启示[J]. 国际城市规划, 2020 (4): 85-92. LI Yazhou, LIU Songling. Constructing a spatial planning system with clear authority and responsibility: the experience and enlightenment from Japan[J]. Urban Planning International, 2020(4): 85-92.
- [8] 蔡玉梅, 刘畅, 苗强, 等. 日本土地利用规划体系特征及其对我国的借鉴[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31 (9): 19-24. CAI Yumei, LIU Chang, MIAO Qiang, et al. The characteristics of Japan's land use planning system and its reference to China[J]. Natural Resource Economics of China, 2018, 31(9): 19-24.
- [9] 印晓晴. 加拿大地方政府的行政架构与规划体系——以安大略省为例[J]. 上海城市规划, 2018 (1): 109-114. YIN Xiaqing. Administrative framework and planning system of Canada local government: a case study of Ontario[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(1): 109-114.
- [10] 唐子来. 若干发达国家和地区的城市规划体系评述[J]. 规划师, 1998 (3): 95-100. TANG Zilai. A comparative review of urban planning systems in some advanced countries[J]. Planners, 1998(3): 95-100.
- [11] 东京都城市发展政策部. 东京的城市发展愿景[EB/OL]. [2023-11-14]. <https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kanko/mnk/>. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Urban Development. Urban development vision of Tokyo[EB/OL]. [2023-11-14]. <https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kanko/mnk/>.
- [12] 东京都城市发展政策部. 六岛城市规划[EB/OL]. [2023-11-14]. https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/master_plan/master01.htm. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Urban Development. Urban planning for the Six Islands[EB/OL]. [2023-11-14]. https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/master_plan/master01.htm.
- [13] 横滨市政府. 横滨市城市规划总体规划[EB/OL]. [2023-11-14]. <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/sogotousei/plan/kaitei/kaitei.html>. Yokohama City Government. Yokohama City urban planning master plan[EB/OL]. [2023-11-14]. <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/sogotousei/plan/kaitei/kaitei.html>.
- [14] 唐子来. 新加坡的城市规划体系[J]. 城市规划, 2000 (1): 42-45. TANG Zilai. Urban planning system of Singapore[J]. City Planning Review, 2000(1): 42-45.
- [15] 新加坡政府. 新加坡概念规划[EB/OL]. [2023-11-14]. <http://afeo.org/wp-content/uploads/2020/08/Singapores-Concept-Plan.pdf>. Government of Singapore. Concept plan of Singapore[EB/OL]. [2023-11-14]. <http://afeo.org/wp-content/uploads/2020/08/Singapores-Concept-Plan.pdf>.
- [16] 横滨市港北区政府·都市整備局. 横滨市都市计划——港北区[EB/OL]. [2023-11-14]. https://www.city.yokohama.lg.jp/kohoku/kurashi/machizukuri_kankyo/machizukuri/hajimeni.files/0071_20190220.pdf. Yokohama City Kohoku Ward Government and Urban Development Bureau. Urban planning of Yokohama City - Kohoku Ward[EB/OL]. [2023-11-14]. https://www.city.yokohama.lg.jp/kohoku/kurashi/machizukuri_kankyo/machizukuri/hajimeni.files/0071_20190220.pdf.
- [17] 徐颖. 日本用地分类体系的构成特征及其启示[J]. 国际城市规划, 2012, 27 (6): 22-29. XU Ying. The characteristics and enlightenment of the land classification system in Japan[J]. Urban Planning International, 2012, 27(6): 22-29.
- [18] 多伦多市政府. 多伦多规划法—总体规划书面说明[EB/OL]. [2023-11-14]. <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/zoning-by-law-preliminary-zoning-reviews/zoning-by-law-569-2013-2/understanding-the-by-law/>. City of Toronto. Toronto Planning Act - official plan document[EB/OL]. [2023-11-14]. <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/zoning-by-law-preliminary-zoning-reviews/zoning-by-law-569-2013-2/understanding-the-by-law/>.
- [19] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015 (3): 15-21. XIE Yingting, WANG Wei. From "multiple-plan coordination" to the reform of the spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 15-21.
- [20] 戴琳琳, 吕晋美, 冉娜·哈孜汉. 新加坡国土空间用途管制及其启示[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34 (3): 25-31. DAI Linlin, LYU Jinmei, RANNA Harzihan. Singapore's territorial space use control and enlightenment[J]. Natural Resource Economics of China, 2021, 34(3): 25-31.
- [21] 戚冬瑾, 周剑云, 李贤, 等. 国土空间详细规划分区用途管制研究[J]. 城市规划, 2022, 46 (7): 87-95. QI Dongjin, ZHOU Jianyun, LI Xian, et al. Research on the zoning code and use regulation of detailed planning in the territorial planning system[J]. City Planning Review, 2022, 46(7): 87-95.
- [22] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年)[Z]. 2018. Shanghai Municipal People's Government. Shanghai master plan (2017-2035)[Z]. 2018.