



图2 基于“上海2035”实施的上海城乡规划建设标准体系框架图
资料来源:笔者自绘。



图3 上海市国土空间规划层次体系与技术标准对应示意图
资料来源:笔者自绘。

市色彩规划指引》等;针对生态之城建设,已制定《崇明世界级生态岛规划建设导则》,以及《上海市河道规划设计导则》等。

在标准管理方面,围绕“上海2035”实施,通过制定年度标准制修订计划,对城乡规划建设标准实行复审制。通过建立标准动态维护更新机制,以及对标准的研究、编制、修订工作给予科研经费支持等政策机制,保障国土空间规划技术标准体系目标和要求的落实。

3.2 加强分类指导与标准衔接

针对上海超大城市“两级政府、三级管理”的特点,在标准制定方面进一步加强细化衔接和分类指导,在覆盖全域、分层管理、分类指导的国土空间规划体系的基础上,重点完善各层次国土空间规划内涵以及相互关

系,进而明确各级、各类规划的编制技术要求和成果规范。

与国家明确的“五级三类”国土空间规划体系相对应,上海结合超大城市管理特点增加单元规划层次,这是上海市国土空间分级规划管理中促进市区协同,实现“统一规划、统一领导、统一规范、分级管理”的关键层次。单元规划层次包括主城区单元规划、特定政策区单元规划和新市镇总规,是统筹协调生态空间、公益性设施和文化风貌等底线型内容,强化空间引导和落地管控的管理平台^[4]。围绕单元层次定位,上海制定了主城区单元规划、新市镇总规的编制技术要求和成果规范。以《上海市主城区单元规划编制技术要求和成果规范(修订)》的编制为例,在体系衔接上突出事权匹配和管理下沉,中心城区按行政区编制,主城片区按片区编制,明

确全区、单元(街道镇)和街坊3个层面的管控标准要求,进一步体现中心城精细化管理的要求;在编制内容要求上突出承上启下、保障公共资源,重点优化公共服务设施和生态公共空间的平衡和充分配置,分解区内各项规划控制要求至每个单元,明确单元主导功能和用地结构,划定生态空间、公益性设施和文化风貌等底线型内容及相关专项控制线;在技术方法上强调以大数据应用提升编制的科学性和精准性。推动单元规划落实总体规划目标、指标和战略布局,指导控制性详细规划调整与修编,并与重要专项规划系统要求相衔接,真正发挥单元规划承上启下的重要作用。

3.3 突出实施监管与标准深化

上海在空间实施管控上积累了丰富的经验,特别是“三线”管控,对市域空间和功能布局的优化发挥了至关重要的作用^[5]。“上海2035”进一步提出“三大空间、四条红线”的全域空间分区管制体系,其中“四条红线”,即生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线,是“网络化、多中心、组团式、集约型”市域国土空间格局底线型要求的集中体现,与《若干意见》中关于“划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界,强化底线约束”的要求完全一致。

为了进一步深化细化对“四线”的实施管理要求,上海市通过出台相关的规范性文件,在不同层次的规划中区分各级主体事权,分类确定差异化的规划深度和管理要求,同步配套相关的管控政策,兼顾刚性和弹性,实现规划在战略引领和政策管控上的统一^[5]。例如,依托“总体规划—单元规划—详细规划”国土空间规划体系层层深化“四线”空间落地,区总规层面全面落实“上海2035”划定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和文化保护控制线,强化刚性管控传导,在全区城市开发边界总规模和城市开发边界内新增建设用地规模不增加的前提下,区级总规和单元

规划可对“上海2035”划定的城市开发边界进行局部优化,满足一定的弹性管控需求。

3.4 围绕精细化管理明确细化标准

党的十九大报告提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的总要求,创新国土空间治理能力是新时期规划工作者面临的重要命题。为落实习近平总书记关于“上海这种超大城市,管理应该像绣花一样精细”的要求,上海规划资源部门发挥国土空间规划技术标准和政策的引领作用,用精细化标准来推动精细化管理。重点围绕高质量发展和创造高品质生活,在规划技术标准体系框架内,注重以人为本,聚焦城市设计、容积率、城市风貌、社区公共设施等精细化管理内容,研究制定一系列的相关政策技术细则。

以加强容积率管理、全面推进土地资源高质量利用为例,上海提出以开发强度管理为抓手,统筹人口、用地和空间的关系,通过各层次规划制定,明确开发强度控制“以强度换空间,以空间促品质”要求,针对不同地区、不同用地性质,分层分区分类实施差别化管理,并提出在不突破单元规划确定的开发容量基础上,根据具体建设条件,包括区位、地块规模、道路交通、消防安全、日照通风、环境景观、建筑控高等,通过城市设计和交通影响分析,合理确定地块容积率。

3.5 完善智慧规划平台建设的要求

为适应国家建设新型智慧城市和实施大数据战略的总体要求,上海探索国土空间资源信息化标准研制工作,研究空间基础信息平台数据管理要求,在规划审批和监管数据库基础上,整合基础地理信息库(天地图)、城市发展战略数据库(SDD)、地质资源环境数据库和城市建设档案数据库以及其他空间信息数据库,构建全方位的国土空间基础信息库,并制定统一的标准,如制定数据共享和开放管理办法,编制数据共享目录和开放清单,研制数据共享和开放标准规范、成果数据标准等。

以SDD的建设和完善为例,通过政府部

门间信息资源共建共享,统筹整合上海市人口、经济、房屋、土地等基础数据,建立以空间落地为特色、服务上海城市发展要求和宏观决策的战略数据平台,并以国土空间数据为基础,形成统一的统计单元和数据标准^[6]。同时,构建国土空间规划动态监测评估预警和实施监管系统,使数据分析、数据应用、数据反馈融入“上海2035”实施的全过程,为上海超大城市的智慧空间治理奠定基础。

4 结语与展望

本文对国土空间规划技术标准体系构建所面临的新形势、新要求 and 优化方向进行探讨,并对上海超大城市国土空间规划技术标准体系的梳理优化进行总结。国土空间规划技术标准体系的研究、确立、调整是一项长期持续的过程,在不断推进国土空间规划编制和实施的过程中,相应的技术标准体系也会随之变化和动态调整,未来应重点关注以下4个方面:

一是加强与法规政策体系的衔接。与国土空间规划相关的法律法规和部门规章尚在完善中,而技术标准体系的构建必须依法依规,与法律法规要求相配套。

二是加强国土空间规划内部不同领域技术标准之间的衔接。国土空间规划是一个复杂的巨系统,涉及自然生态保护、城乡开发建设、海陆统筹、地上地下空间统筹等诸多领域,规划内部不同领域之间的标准要加强衔接,避免交叉重叠和矛盾冲突。

三是加强与相关专项规划标准之间的衔接。国土空间总体规划对专项规划具有指导约束作用,要妥善处理两者之间的关系,尤其是做好与涉及后续建设实施的道路交通、市政基础设施等专项规划技术标准的衔接。

四是加强区域性国土空间规划技术创新研究。目前,对于跨行政区域或流域的国土空间规划编制和实施,尚缺少相应技术标准的支撑。为加强长三角生态绿色一体化发展,应在区域性国土空间规划技术标准的研究制定方面有所突破。

参考文献 References

- [1] 汪越,谭纵波,高浩歌,等.我国城乡规划法规与标准体系的演变研究[C]//持续发展·理性规划——2017中国城市规划年会论文集.北京:中国建筑工业出版社,2017.
WANG Yue, TAN Zongbo, GAO Haoge, et al. Research on the evolution of China's urban and rural planning regulations and standards system[C]// Sustainable development and rational planning: Proceedings of the 2017 Annual National Planning Conference in China. Beijing: China Architecture & Building Press, 2017.
- [2] 上海市城市规划设计研究院.基于“上海2035”实施的上海城乡规划建设标准体系优化研究[R].2018.
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Research report on the optimization of standard system for urban and rural planning and construction in Shanghai based on the implementation of "Shanghai 2035"[R]. 2018.
- [3] 庄少勤,徐毅松,熊健,等.超大城市总体规划的转型与变革——上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J].城市规划学刊,2017(7):1-10.
ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Transformation of master planning in super-large cities: practice and exploration of the new round of city planning in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 1-10.
- [4] 凌莉.“体系衔接与治理创新”——上海市单元规划的演进与探索[J].上海城市规划,2018(4):80-85.
LING Li. System cohesion and governance innovation: the evolution and exploration of Shanghai unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(4): 80-85.
- [5] 熊健,范宇,宋煜.关于上海构建“两规融合、多规合一”空间规划体系的思考[J].城市规划学刊,2017(7):42-51.
XIONG Jian, FAN Yu, SONG Yu. Reflections on Shanghai's spatial planning system of "two-plan coordination" and "multi-plan integration"[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 42-51.
- [6] 赵宝静,夏丽萍,刘根发,等.大数据时代的上海城市总体规划编制技术与方法探索[J].城市规划学刊,2017(7):61-66.
ZHAO Baojing, XIA Liping, LIU Genfa, et al. An exploration on techniques and approaches of Shanghai master plan compilation with big-data times[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 61-66.

上海市国土空间规划用地分类标准研究

Land Use Classification Standard for Shanghai Territorial Spatial Planning

吴沅菁 方澜 殷玮 WU Yuanqing, FANG Lan, YIN Wei

摘要 基于构建统一的国土空间规划用地分类标准,在对现有研究进行文献综述、借鉴国内外用地分类经验、总结上海分类标准的基础上,按照“政策目标、功能用途”两个维度,形成“基础分类+二次分类”的上海市国土空间规划用地分类标准体系,并对新分类标准在全市各级各类国土空间规划中的应用进行阐述。本分类标准在分类方法、分类理念和思路方面进行了创新,对我国其他城市分类标准的编制具有一定的参考价值。

Abstract This study has been carried out in order to construct a unified land use classification standard for territorial spatial planning. Literature review, case reference and comparative study method have been used in this paper. "Basic classification and secondary classification" land use classification standard system for Shanghai's territorial spatial planning has been formed according to the two dimensions of "policy zoning and main uses". The new standard should be applied to all kinds of territorial spatial planning at all levels in Shanghai. This standard has made innovations in classification methods, classification concepts and ideas, which have a certain reference value for other cities.

关键词 用地分类标准 | 国土空间规划 | 上海

Keywords Land use classification standard | Territorial spatial planning | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0045-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190407

作者简介

吴沅菁

上海市城市规划设计研究院
工程师, 硕士

方澜

上海市城市规划设计研究院
国土分院副院长, 高级工程师, 硕士

殷玮

上海市城市规划设计研究院
国土分院总工程师, 高级工程师

0 引言

目前,我国国土空间规划体系已确立,为了编制和实施“五级三类”国土空间规划,统一的底图和底数是基础。在国家新设立自然资源部前,规划、国土、海洋、环保、农业、林业等相关部门均制定了用地分类标准,作为部门规划和管理的依据,曾在支撑我国城镇化发展、自然资源保护方面发挥了积极作用。依据《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》(以下简称“《若干意见》”),将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划。原有的空间规划在用地分类方面存在着

标准不一致、相互交叉甚至矛盾之处,针对国土空间规划新形势和新要求,亟需一套统一的用地分类标准作为技术支撑。上海自2008年规划和土地管理机构合并以来,就开展了“两规合一”“多规合一”的探索,在用地分类方面积累了宝贵的经验。因此,本文以上海为例,探索新形势下国土空间规划用地分类标准,为我国其他城市提供参考。

1 现有研究综述

规划用地分类是近年来学界的研究热点之一。从现有研究来看,主要集中在分类体系构建理论、“多规合一”用地分类衔接、国土

空间规划用地分类探索等层面。在分类体系构建理论方面,多维构架逐步成为专家共识,如戚冬瑾等^[1]认为可以抓住规划过程的3个关键环节“调查—分析—规划”,构建出一个系统完整且具开放性的多维用地分类体系;程遥等^[2]认为应从规划多重目标和政策内涵视角,处理好功能性分类与政策性分类的关系,建立一个由中央政府统一界定的基本分类体系,以及一个由地方政府创设的叠加分类体系。同时,越来越多的学者基于“三生空间”进行用地分类,如邹利林等^[3]依据土地利用的产业属性、社会属性和管理属性,构建了“三生用地”两级续分分类体系;王光伟等^[4]结合城乡生态环境保护要求,提出由“生产、生活、生态空间+区域设施空间”组成的“3+1”空间分类框架。结合国土空间规划,学者们从不同的角度开展用地分类研究,如“多规合一”用地分类标准衔接^[5]、空间规划用地分类框架体系^[6-7]、资源和要素角度土地分类^[8-9]等。在地方的试点探索中,湖南省率先出台《湖南省国土空间规划用地分类(试行)》^[10],将用地划分为五级,并对其在湖南省国土空间规划中的运用级别进行了简要说明。

从现有的理论研究和试点实践来看,面对国家空间规划体系重构、生态文明建设等新的形势,现有的用地分类标准及相关研究仍存在不足之处:一是尚未真正全域覆盖,一般分类至城乡覆盖,但是对于海域功能分区或用地分类缺少研究,缺乏海陆全覆盖、陆海统筹的分类体系;二是尚未厘清全要素统筹,各分类体系是各部门依据自身管理需求相对独立制定、相对封闭实施的,现有研究对其矛盾之处缺乏应对方法,与将来自然资源统一管理要求存在差距;三是现有研究重点关注土规与城规的用地分类技术衔接,缺乏管理衔接;四是现有用地分类在“五级三类”国土空间规划的应用缺少系统研究。

2 案例研究及启示

国内外的空间规划用地分类有很多成熟的经验。由于不同国家或地区的历史文化、法

律、政体不同,形成了自由型、垂直型和网络型3种空间规划体系^[11],相应产生了不同的规划用地分类体系。自由型以美国为代表,全国无统一用地分类标准,但是各州或各市的用地分类大致相同,基本上分为居住、商业(含零售业和办公)、工业、农业4大类,大类下再分小类,各类用地之间相互独立且很少兼容。垂直型以德国、中国香港为代表,德国将城市用地分为4个大类和11个小类,其特征是尽可能鼓励土地混合使用;中国香港在全港、次区域规划层面明确18种概括用途,在地区法定图则层面进一步细分了29种用途地区^[12],每个地区都有明确的规划意图,并以“正面清单”的方式对允许使用的概括用途进行详细说明。网络型以日本为代表,综合考虑功能、政策管控、空间形态和土地混合等多重属性,采用“土地使用分区+特定意图区”的控制方式强化多维度管控。例如在全国、都道府县级国土利用规划中,分为农田、森林、原野、水域、道路、住宅用地、工业用地、其他建设用地、其他用地(共用及公共施用地,低、未利用地,沿海区域等);在市町村级国土利用规划中,根据各自需求对用地分类进行适当细化;在城市规划专业规划中,将用地分为居住、工业、商业3大类12小类,并明确允许的建筑用途、面积、容积率、体形等。同时,以特定意图区方式对特定区域提出相应的规划控制要求,根据城市的实际需求选用^[13]。

综合上述研究成果,对上海的主要启示包括以下3方面:一是设置多维度用地分类方式,注重用地的兼容性和开放性,体现不同层面的管理需求;二是全域覆盖,实现全域国土空间资源的保护利用;三是全域层面形成简洁清晰统一的标准,体现对基本功能区域的管控导向,各地在保持衔接性的基础上可依据各自需求细化或调整。

3 上海现行用地分类标准及存在问题

上海的规划用地分类与城市建设和规划管理密不可分,总体上经历了从关注城市到城乡融合、从单一标准到多标准融合、从粗到

细再到粗的发展历程。根据其差异性,可以划分为城市建设时期、城乡建设时期、“两规合一”时期以及国土空间规划新时期4个阶段。其中,城市建设时期指1978—1998年,伴随着文革后恢复建设及86版总规批复,城市建设需求旺盛,同时管理体制改革由集中统一管理逐步向“两级政府、两级管理”“两级政府、三级管理”转变,该阶段重城市、重项目、轻郊区,无本市专门用地分类标准,采用国标以及1994版技术规范作为规划和管理依据。城乡建设时期指1999—2007年,自2001版总规批复后,关注城乡统筹发展,用地分类从城市向郊区拓展,建设用地衔接2003版国标进行细分,郊区非建设用地采用功能分区的方式。“两规合一”时期指2008—2017年,自两局合并后,各类规划大量编制、城乡建设快速发展,从技术层面探索“两规合一”用地分类,随着全市精细化管理、数字化管理要求,以控详技术准则统一用地分类并进一步细分建设用地。后随着各级2035总规的编制,依据不同层级的管控要求设置规划用地分类标准:在市、区层面采用功能引导区的方式,用地分类较粗;镇层面采用功能引导区叠加主要用途方式粗细兼顾。国土空间规划新时期指2018年后,伴随国家机构改革,上海市级、区级规划和自然资源局设立,结合全市“三调”工作,上海率先开始探索“多规合一”,且覆盖规划和自然资源管理全流程的土地分类标准(图1)。

分析上海现行用地分类标准,发现上海规划用地分类突出上海特色,又与国标有效衔接;针对“总体规划—单元规划—详细规划”不同层级的规划,制定了不同的用地分类标准,且不同层级规划用地分类深度不同;同时也构建了一套涵盖规划编制、审批、建筑管理整个流程的城乡规划用地分类标准。但是也存在着一些问题,主要是现有用地分类标准与管理的衔接存在较大的差异。具体表现在:一是市规划资源部门内全流程管理链条中,用地分类存在差异(图2),特别是从衔接规划和土地供应的土地交易环节开始,用地分类的语言发生了转化,如一类住宅组团

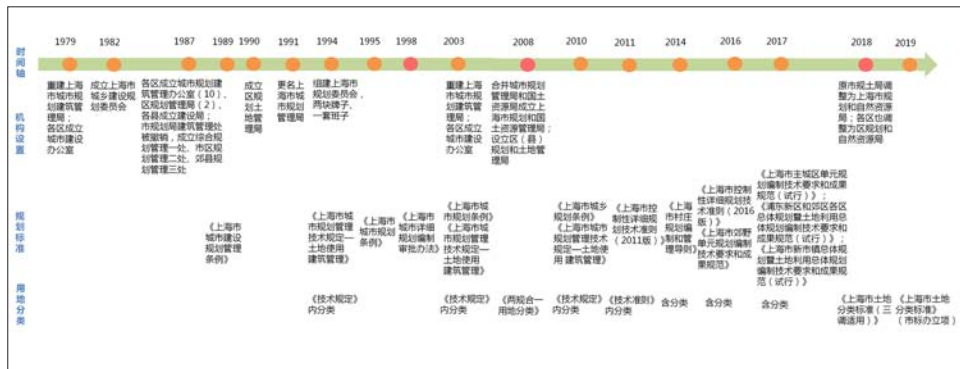


图1 上海市规划用地分类历史脉络梳理图
资料来源:笔者自绘。

主要流程	用地分类相关文件	分类标准
国土调查	二调 《土地利用现状分类》(GB/T21010-2007)	07版国标现状分类
	三调 《土地利用现状分类》(GB/T21010-2017)	17版国标现状分类
规划编制	总体规划 《浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划编制技术要求和成果规范(试行)》	城乡用地分类对照表
	单元规划 《上海市新市镇总体规划暨土地利用总体规划编制技术要求和成果规范(试行)》 《上海市主城区单元规划编制技术要求和成果规范(试行)》	城乡用地分类对照表 技术准则分类
	详细规划 《上海市控制性详细规划技术准则(2016版)》 《上海市郊野单元规划编制技术要求和成果规范》	技术准则分类 城乡用地分类对照表
规划审批与建筑管理	规划选址 《上海市控制性详细规划技术准则(2016版)》	技术准则分类
	用地规划许可受理 《上海市控制性详细规划技术准则(2016版)》	技术准则分类
	建筑工程设计管理 《上海市城市规划管理技术规定—土地使用 建筑管理》	建设用地分类与适建范围
土地审批与供应	土地预审 《全国土地分类(试行)》	市、区审批系统字段表
	土地审批 《全国土地分类(试行)》	市、区审批系统字段表
	土地供应 《全国土地分类(试行)》	市、区审批系统字段表
不动产登记	土地登记 《土地利用现状分类》(GB/T21010-2007)	07版国标现状分类
	房屋登记 《上海市房屋建筑类型分类表》	

图2 规土管理流程及参照用地分类示意图
资料来源:笔者自绘。

用地(Rr1)转化为“别墅”等,按照规划的理念强调土地的混合使用和复合利用,与土地口“单一宗地、单一性质、单一用途”的要求难以契合;二是区规划资源部门业务中产生实际情况与分类初衷不相符的情形,如在处理具有公共服务功能而投资主体具有多元化特征的用地时,不能简单按照经营性和公益性进行区分;三是农林水等其他自然资源条线单位关注资源的角度与规划资源部门有差异,后续自然资源用地分类需进一步衔接。

4 上海市国土空间规划用地分类标准构建

基于国土空间规划新形势和上海现有分类问题,借鉴已有的理论研究成果和发达国

家、地区的经验,按照全域覆盖、城乡统筹,多规合一、分级适用,对应事权、衔接管理,传承创新、刚柔并济的原则构建上海市国土空间规划用地分类标准体系。

4.1 总体思路和分类体系

基于“政策目标、功能用途”两个维度构建上海国土空间规划用地分类体系,既满足刚性管控的要求,又保证一定的弹性和开放性,满足规划管理需求。在这两个维度基础上,形成“基础分类+二次分类”的规划用地分类标准体系(图3)。

基础分类主要以功能用途为依据,对用地进行初步分类,各地类之间相互独立、边界明确、内涵清晰、不重不漏不矛盾。在该分

类下,首先按照生态文明建设和用途管制的需求,界定农业用地、建设用地和生态用地3种类别用地;其次在大类划分上,明确农业用地、建设用地和生态用地划分的原则,调整、优化原有大类的归属;再次在中类划分上,主要衔接现行规划、土地、农林水等分类标准,结合国家和全市“三调”工作要求,对大类进一步细化和完善;最后小类主要针对建设用地中类进一步细分,一方面梳理规划、土地标准的异同,另一方面结合新业态、地类缺失等增设地类或完善定义。基础分类3个层级按照不同层级、不同类别的国土空间规划管控内容及深度,分级适用。同时,为了增加规划用地的弹性,提高混合使用和复合利用水平,可在基础分类的基础上,后续结合实际管理需求,通过正面清单或负面清单的方式制定建设用地用途兼容表/不兼容表、建筑功能兼容表/不兼容表,提升地区发展活力。

二次分类即前文所述的叠加分类^{[2]6-7},主要以政策目标为导向,采用开放模式,主要依据各条线不同的管理需求自行定义。二次分类主要是为部门或条线管理预留接口,体现规划和管理的政策意图。

4.2 基础分类

基础分类主要是基于上海目前使用的《上海市控制性详细规划技术准则(2016版)》(以下简称“《准则》”)、《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)两个标准:一方面针对自然资源统一管理、用途管制以及国土空间规划等新形势、新要求,重新搭建、组合、细分、增设、删除地类;另一方面对两个标准现有地类进行技术梳理,并衔接管理,完善现有地类及定义。

4.2.1 两个标准主要矛盾梳理

通过对两个标准的比对,发现两者主要存在以下问题:一是由于规划导向和分类标准问题,导致《准则》的综合用地(Z)、城市发展备用地(X)、控制用地(K)3个地类无法对应至土地分类,而土地的采矿用地(0602)、水工建筑用地(1109)和空闲地(1201)3个

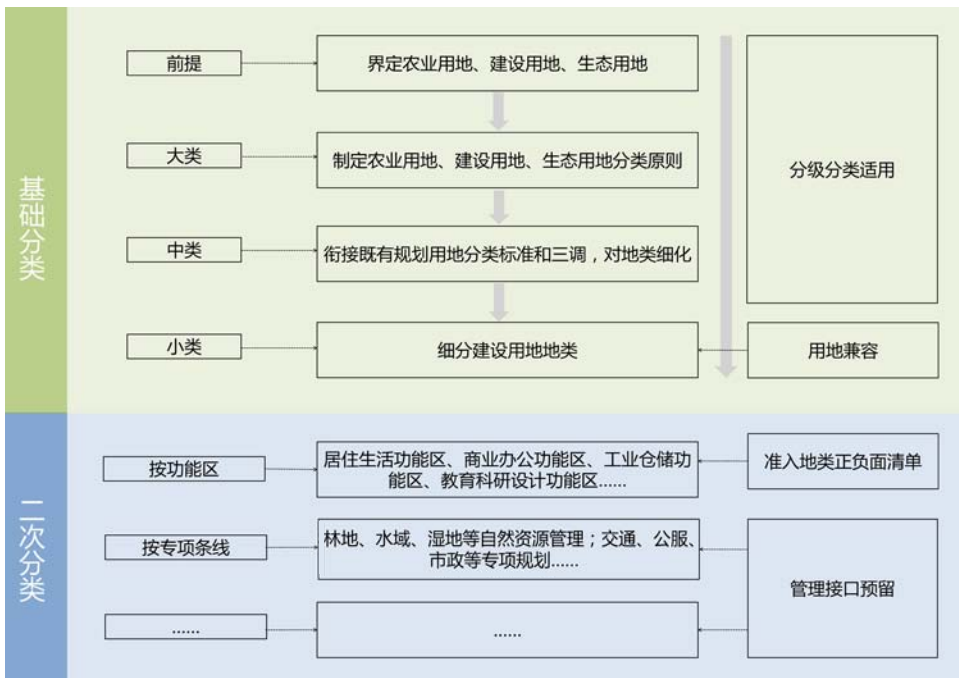


图3 上海国土空间规划用地分类思路框架
资料来源：笔者自绘。

地类无法对应至“准则”分类；二是两者关注点不同，“准则”更关注城镇集中建设区，在工业用地（M）分类下设有4个中类，较土地分类更细，土地分类更关注农村地区，“准则”的农用地（N）被土地分类细分为28个二级类，水域和未利用地（E）被拆分为6个水域二级类、4个未利用地二级类；三是由于土地分类更注重现状调查要求，故部分建设用地按照行业要求进行了拆分，如“准则”商业服务设施用地（C21），对应土地分类的“0501零售商业用地、0502批发市场用地、0503餐饮用地”3个地类；四是部分地类定义存在交叉，如《准则》生产防护绿地（G2）内生产绿地在土地分类内属于其他林地（0307），不属于建设用地统计范围。在新分类标准构建中，需要理顺上述不一致乃至矛盾的地类。

4.2.2 基础分类标准构建

在顶层设计上，按照自然资源统一管理和用途管制要求、落实生态文明建设国家战略要求，调整原有的“农用地、建设用地、未利用地”3大类，搭建“农业用地、建设用地、生态用地”全域顶层分类框架。其中，农业用地（N）是指用于农业生产的土地；建设用地

（H）是指城镇、村庄、工矿范围内建造建筑物、构筑物的土地；生态用地（E）是指用于维护区域生态平衡，塑造生态景观、发挥生态系统服务功能的土地。

在大类划分上，优化调整原有大类的归属，并对规划或土地专有的地类进行单列，以“控规编码—土地编码”字母和数字组合编码的方式，反映衔接关系。最后将耕地（N-01）、种植园地（N-02）、设施农用地（N-1202）和其他农用地（N-1006/1107/1203）4个大类归入农业用地（N）；将居住用地（R-07/08/05）、公共设施用地（C-08/05/09）、工业用地（M-0601）、物流仓储用地（W-0508）、对外交通用地（T-10）、道路广场用地（S-10/0810A/0501）、市政设施用地（U-0809/0905/1109）、绿地（G-0810）、特殊用地（D-09）、综合用地（Z）、城市发展备用地（X）、控制用地（K）、采矿用地（0602）、水工建筑用地（1109）和空闲地（1201）15个大类归入建设用地（H）；将湿地（N/E-03/04/0603/11）、林地（N-03）、草地（N-04）、水域（E-11）和其他生态用地（E-12）5个大类归入生态用地（E）。与现有标准相

比，新标准将部分地类由原来的中类调整至大类如设施农用地（N-1202），主要是为了落实《上海市设施农用地管理办法》，加强对设施农用地的管理，将设施农用地从其他农用地中单列出，并在其下新增生产设施用地（N-120201）、附属设施用地（N-120202）、配套设施用地（N-120203）3个中类，完全衔接管理要求；同时，新标准将规划和土地无法衔接的地类单列出，保证分类的完整性。

中类在大类划分的基础上进行优化、细化：一是将原来的中类进一步细分为若干中类，如为了应对管理型政府向服务型政府的转变，体现政府在民生保障方面的底线作用，将原来的其他公共设施用地（C9），进一步拆分成社会福利用地（C9-0806）、宗教用地（C93-0904）和其他公共设施用地（C99）3个中类；二是概括原来小类相似性提炼形成中类，如为了将规划和土地分类相衔接、适应不同属性住宅用地的管理要求差异，组合“准则”中住宅组团用地（Rr）内的小类——一类住宅组团用地（Rr1）、二类住宅组团用地（Rr2）、三类住宅组团用地（Rr3）、四类住宅组团用地（Rr4）、五类住宅组团用地（Rr5），形成城镇住宅组团用地（Rr-0701）中类，提升原小类中六类住宅组团用地（Rr6）层级，形成农村宅基地（Rr6-0702）中类；三是进一步梳理矛盾地类，尽量取消其他类用地，如将其他绿地（G9）取消，将原来的生产防护绿地（G2）调整为防护绿地（G2-0810），生产类的绿地衔接土地口纳入其他林地（N-0307）；四是调整中类归属，衔接专项管理要求，如将红树林地（N-0303）、森林沼泽（N-0304）、灌丛沼泽（N-0306）、沼泽草地（N-0402）、盐田（0603）、沿海滩涂（E-1105）、内陆滩涂（E-1106）、沼泽地（E-1108）中类调整至湿地（N/E-03/04/0603/11）大类之下。

小类主要针对建设用地中类进行细分和完善：一是调整部分矛盾或不合理的地类，如“准则”中类道路用地（S1）指主干路、次干路、支路用地和村镇公路，不包括地块内部的通道，小类交通广场用地（S51）指交通

集散为主的广场用地、街坊通道等,新标准在道路用地(S1-1004)中类下设置3个小类,即城镇道路用地(编码S11-1004,指城镇范围内公用道路及行道树用地,包括快速路、主干路、次干路、支路、专用人行道和非机动车道,及其交叉口等)、街坊通道(编码S12-1004,指城镇开发边界内不纳入道路红线控制的街坊内部通道)和乡村道路用地(编码S13-1004,指宽度>8 m但又不纳入道路红线控制的道路用地),清晰地列明纳入建设用地统计范围内的各类道路用地;二是衔接土地和相关行业要求,切分原来建设用地,如将商业服务设施用地(C21)拆分为零售商业用地(C21-0501)、批发市场用地(C21-0502)和餐饮用地(C21-0503)3个小类,将公用营业网点设施用地(C22)拆分为金融营业网点用地(C22-0505)、市政营业网点用地(C22-0507)两个小类,将娱乐康体用地(C23)拆分为娱乐用地(C23-0506)、康体用地(C23-0507)两个小类,在其他交通设施用地(S9)下增设加油站用地(S91-0501)、其他类交通设施用地(S92-1005)两个小类;三是为了促进城乡公共服务均等化、有利于乡村振兴,增加镇村建设用地的内容,如在社区行政管理用地(Rc1-0801)定义内增加镇政府、村民委员会,社区文化用地(Rc3-0807)定义内增加农村文化活动室,社区医疗卫生用地(Rc5-0805)定义内增加农村卫生室等;四是增加新类型地类,如增设包括国际学校在内的其他学校(C69-0803)小类;五是修正原有不准确的概念和定义,如由于养老院为区属、市属,故将原来社区养老福利用地(Rc6)“包括社区养老院、工疗康体服务中心等”调整为社区福利用地(Rc6-0806)“包括老年人日照中心、老年配餐中心、工疗康体服务中心等”。

4.2.3 标注的使用及说明

为适应管理要求,本次分类创新性地使用了“标注”方式,对有特殊政策要求的地类进行说明。如对于城镇住宅组团用地(Rr-0701),特别标注“D:动迁,A:安置房,L:

廉租房,Z:租赁性住宅”类的保障性住房;对农村宅基地(Rr6-0702),标注“KX:空闲宅基地”,为闲置宅基地的优先减量化提供依据;对公益性和经营性界限不是特别明晰的地类如文化用地、体育用地、医疗用地、养老设施用地等,标注“B:经营性,N:非经营性”,适应这些项目投资主体多元化的市场新形势;标注科研设计用地(C65-0804)内“YF:研发总部类”用地、区分工业用地(M-0601)内的“XM:产业项目类,CF:标准厂房类”用地,为不同的产业用地类型使用不同的产业政策提供依据;衔接其他部门统计或管理要求,对农林水等相关地类进行标注,如衔接农委管理将设施农用地(N-1202)标注“FA:种植业设施,FB:禽畜养殖业设施,FW:水产养殖业设施”、衔接林业管理对种植园(N-02)和灌木林地(N-0305)标注“TG:特殊灌木经济林”、衔接土地管理对园林草坑塘标注“K:可调整”。

4.3 二次分类

二次分类区别于基础分类的刚性,采用开放模式,是一个弹性的分类体系,更具有灵活性和适应性。二次分类主要体现规划和自然资源管理各专项条线的政策意图和管理需求,是用地分类政策引导的集中体现和对用地政策的空间落实。二次分类是基于基础分类的。二次分类可以通过合并基础分类中的若干地类形成政策区分类,对不同政策区的功能导向、开发或保护内容、开发或保护模式、开发或保护形式开展不同的管理,促进规划意图的实现;二次分类可以选取基础分类中的若干地类,组合形成专项管理的若干要素,也可以对基础分类中的小类按照条线要求进一步细分。由此,二次分类与基础分类可以是一对多的关系,也可以是多对一的关系,视管理需求而定。以上海市、镇2035规划编制为例,按照《浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划编制技术要求和成果规范(试行)》《上海市新市镇总体规划暨土地利用总体规划编制技术要求和成果规范

(试行)》,划分了居住生活功能区、商业办公功能区、工业仓储功能区、教育科研设计功能区、保护(留)村庄功能区、基本农田保护区、农林复合区等功能区,依据各个功能区的发展导向和政策要求,明确各个功能分区的适用地类,促进功能的混合引导(表1);又如选取基础分类内的地类,列入林业、水务等专项统计口径,如将乔木林地(N-0301)、竹林地(N-0302)、灌木林地(N-0305,标注TG)、种植园地(N-02,标注TG)的地类计入林业的森林覆盖率统计范围^①。

4.4 标准适用建议

按照《若干意见》要求,国土空间规划包括“五级三类”,其中省级国土空间规划侧重协调性、市县和乡镇国土空间规划侧重实施性,但是具体的规划内容尚未有明文规定。根据试点省和试点市县编制经验进行推测,提出新分类标准的适用情形。在市级、区级国土空间规划编制中,可使用至大类,或者二次定义对部分类别进行合并形成功能区,在重大专项统筹内,可对政府需提供的公服、交通、市政基础设施区分至中类;在镇级国土空间规划中,镇域可分至中类,城市开发边界内可二次定义成功能区;在详细规划(城镇开发边界内控制性详细规划和开发边界外村庄规划)中,使用至中类,对于居住用地、公共服务设施需细分至小类;在专项规划中,可按需使用至末级类或根据管理需求进行二次定义。

5 结语

本文在总结现有研究的基础上,借鉴国内外规划用地分类经验,结合上海现有规划用地分类标准的问题,提出构建上海国土空间规划用地分类的思路和体系。按照“政策目标、功能用途”两个维度,形成“基础分类+二次分类”的国土空间规划用地分类标准体系。在分类方式上,兼顾了管理的刚性和规划的弹性需求,体现了思路和方法的创新性。同时在具体分类方面,改变了农用地、建设用地、未利用地3大类的方式,划分为农用地、建

注释 ①按照《国家森林连续清查技术规定》,森林覆盖率的计算方法为:(乔木林地面积+竹林地面积+特殊灌木林地面积)/土地总面积×100%。