

国土空间规划视角下的上海城市设计技术体系构建思考

□ 张 莉

【摘 要】国土空间规划体系是我国城市治理体系的重要组成部分，而城市设计是落实国土空间规划的重要技术工具。上海作为改革开放的排头兵和创新发展先行者，在城市设计领域积累了一定的治理经验。文章结合上海城市设计工作，对国土空间规划改革新要求与新趋势下的城市设计技术体系构建进行了思考，提出构建纵向贯穿、横向协调的城市设计技术体系与实施传导机制，以期在城市设计全面融入国土空间规划体系提供参考。

【关键词】国土空间规划；上海；城市设计；技术体系创新

【文章编号】1006-0022(2022)12-0094-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】张莉. 国土空间规划视角下的上海城市设计技术体系构建思考 [J]. 规划师, 2022(12): 94-99.

A Reflection on the Construction of Urban Design Technical System in the Context of Territorial Space Planning, Shanghai/Zhang Li

【Abstract】 Territorial space planing system is important in the integration of urban governance system, while urban design is an important tool of implementing territorial space planning. As a forerunner in reform and opening up as well as innovative development, Shanghai has accumulated some experience in urban design. Based on the new requirements of territorial space planning, Shanghai proposes establishing a technical system in urban design that achieves vertical linkage and horizontal connection, and provides a reference for the integration of urban design with the system of territorial space planning.

【Key words】 Territorial space planning, Shanghai, Urban design, Technical system innovation

国土空间规划是空间发展的指南及空间治理的基本依据^[1]，而城市设计作为贯彻国土空间规划全域全要素全过程治理的重要技术方法，应当通过与国土空间规划体系相呼应的技术改革^[2]，切实地回应新的空间治理命题。在此背景下，自然资源部于2020年颁布了《国土空间规划城市设计指南（报批稿）》^[3]，对国土空间规划体系下的城市设计的价值导向、技术方法等提出了原则性、导向性要求。作为改革开放排头兵和创新发展先行者，上海认真贯彻落实国家重要部署，结合自身城市治理与管理体系的需求，提出要建立贯穿规划编制、实施全过程的城市设计管控体系，并将城市设计作为塑造“全球城市”风貌特色的重要技术工具^[4]。

1 上海城市设计技术体系的发展历程

为了应对城市发展阶段的转变，上海的城市设计发展经历了由经济发展导向的城乡发展到以人为本的城市品质提升，再到全域全要素全过程的系统优化的转变。

1.1 起步阶段：以服务项目管理为主

2000年以前，上海的城市设计处于探索起步阶段，主要以服务项目管理为主，城市设计管控以“一事一议”式的自由裁量为主^[5]，尚未建立具有制度保障的城市设计管控体系。

起步阶段最具有代表性的城市设计实践是虹桥经

【作者简介】 张莉，硕士，工程师，现任职于上海市上规院城市规划设计有限公司。

济技术开发区开发建设和陆家嘴中心区城市设计竞赛。1982年,虹桥开发区为解决涉外使领馆的需求,在全国范围内率先引入“城市设计”概念,以城市设计方案为依托,明确了用地性质、地块面积、建筑后退红线、建筑密度、建筑限高、出入口方位和停车位数量等空间管控要求,并以规划图则的方式在建设实施中严格执行^[5]。1990年,为了支持陆家嘴地区中心区的规划建设,上海邀请了中国、法国、意大利、日本、英国5国的设计公司开展国际城市设计竞赛^[5]。通过吸收国际最新的城市设计思想,将“韵律界面”“开敞界面”“标记重点处理的入口与转角”等个性化要求纳入法定规划的编制内容,并通过方案设计阶段的专家决策咨询为审批决策提供技术支持。

1.2 发展阶段: 依托控规实现法定化路径

在21世纪初,上海进入城市高速发展阶段,在这期间城市设计的应用领域与尺度呈现多元化的特征,涉及大型商务区、滨水地区、历史风貌区、大型居住社区等^[6]。随着大量的城市开发建设实践在上海涌现,上海城市设计的地位不断提升。2011年附加图则设计控制制度的推行,标志着上海城市设计管理由“一事一议”的自由裁量式管控向条文约定型的制度式管控转变。

2008年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》明确了控规在土地出让、建设管理上的法定地位^[7]。随后,上海在《上海市控制性详细规划技术准则》中首次明确在城市发展的重点地区,除普适性的规划控制要求外,还需要通过城市设计或专项研究编制附加图则^[6]。具体而言,就是以城市设计确定的城市空间形态为依据,在控规普适图则的基础上,通过规范性、直观性的语言和图示,以“工具箱”的形式将各类空间控制要素转译为可度量、易管控的法定图则形式,便于设计者和管理者理解、使用。

1.3 2035 时期: 层次与类型的拓展

“上海2035”(《上海市城市总体规划(2017—2035年)》)的颁布实施,标志着上海城市发展进入了全新的发展阶段,城市的发展动力从要素驱动走向创新驱动,发展模式从外延扩张转变为内涵增长,发展导向从以单一的经济发展成为主转变为以人本价值导向为主。

结合“上海2035”和《关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意見》,上海目前形成了“两个维度、三个层次、四种类型”的国土空间规划编制审批体系^[8]。“两个维度”指依托国土空间规划与国民经济和社会发展规划,健全行动规划机制,实现空间与时间的统一;“三个层次”指搭建由总体规划层次—单元规划层次—详细规划层次组成的空间规划体系;“四种类型”指由总体规划、单元规划、详细规划、专项规划组成的规划编制类型。

在新形势下,城市设计的工作重心也发生了转变(图1)。在管控对象上,将城市设计研究范围由城市建成区拓展至郊野乡村、河湖水系等区域,实现全域全要素空间的设计管控。在体系构建上,对应各层次的国土空间规划,建立系统性的城市设计管控体系,并将不同层次的城市设计管控要素纳入对应层级的法定规划。在实施路径上,推动规划、土地、建管的全生命周期管理,积极推行土地“带方案”出让制度,严格按照

城市设计管控要求开展建设管理,提升建筑品质和空间品质。

2 国土空间规划视角下城市设计新趋势

在新的发展阶段,面临新的发展要求与挑战,必须对城市设计的管控对象、价值导向、工作重心等进行再审视^[2]。首先,国土空间规划改革要求将山、水、林、田、湖、草、沙、海看作一个整体的自然系统,将建成环境和自然环境作为管控对象;其次,在“人民城市”的理念下,通过高水平城市建设和高品质空间环境营造,更好地满足人民群众对美好生活的需求成为城市设计工作重要的目标导向;最后,“上海2035”的批复实施标志着上海规划工作的重心由规划编制转变为规划实施。因此,面向实施加强城市设计对国土空间规划全过程的支撑与协调是现阶段城市设计的工作重点。

2.1 管控对象: 从建成区走向全域管控

现阶段详细规划层面的城市设计已经形成了相对完善的技术路径和管控体系,但是尚未形成涵盖全域全要素的城市设计传导和管控体系。根据国土空间规划的工作要求,亟需建立贯穿规划编制与实施全过程的城市设计管控体系,

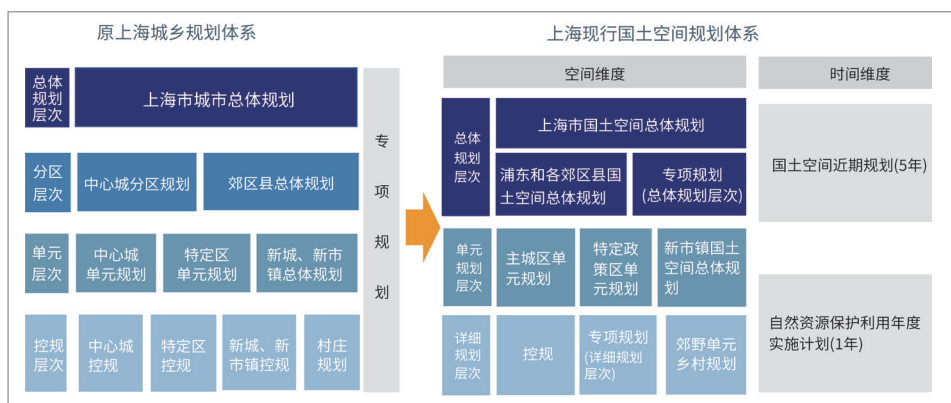


图1 上海城市设计重心转变^[8]

在总体规划层面,应加强对主城区、新城等区域的整体风貌以及大尺度开放空间、郊野地区、生态保护区等跨地区要素的设计引导,构建凝聚城市魅力的空间骨架。在单元规划层面,在满足单元规划关于绿地、公共服务设计、市政基础设施等的刚性要求的基础上,聚焦单元内的结构性、网络性、关键性、典型性内容,实现完善城市功能、提升空间品质的目标。在详细规划层面,在城市地区,加强一般地区的城市设计引导;在郊野乡村地区,通过空间设计引导,强化对传统文脉的保护和乡村肌理的凝练;在市政、道路等专项条线,将城市设计思维全面融入项目选址、规划实施,真正实现将城市设计工作对象由重点地区扩展至全市建设用地(图2)。

随着上海发展阶段的转变，上海城市设计的价值取向出现了四个转变：由推动城市建设转向从公共利益出发，优化空间权益分配；由单一追求城市形象转向从人的体验和诉求出发，落实“人民城市”建设要求；由以物质空间营造为主转向从挖掘地域特征出发，培育地方人文内涵；由促进经济发展转向从“双碳”出发，探索超大城市的可持续发展

在精细化管理的城市建设导向下，上海初步形成了依托设计导则实现专项统筹的空间治理新思路，并先后出台了《上海市街道设计导则》《上海市河道规划设计导则》《上海十五分钟社区生活圈规划导则》等。通过各专业协同，在城市设计领域开启多领域融合、多学科合作、多维度导向的全新工作模式。

城市设计是支撑规划管理的技术工具已经成为一种普遍共识^[9]。上海在城市设计的精细管理与标准控制方面积累了一定经验,但在规划实施的末端,城市设计与后期建设、施工、运营等环节仍缺乏有效的协调机制,导致现阶段城市设计仍存在上下传导不畅、难以有效指导城市建设的问题。

目前,上海的城市建设已由增量模式转向存量模式,规划工作重心也逐渐从规划编制转向规划实施。面对新的工作要求,未来上海亟需进一步结合土地全生命周期管理,在确保公共利益的前提下,进一步发挥城市设计的纽带作用,整合开发、设计、建设、运营和管理力量,构建由城市设计研究、规划编制、土地出让和建设项目实施组成的全生命周期管理闭环(图3)。通过高水平的城市设计与高标准的城市建设,落实人民城市

城市设计是国土空间规划体系的重要组成部分,是国土空间高质量发展的重要支撑,贯穿于国土空间规划建设管理的全过程^[2]。国土空间规划体系具有系统性与层次性的特点,为了搭建与之相匹配的城市设计管控体系,需要将城市设计理念和方法贯穿国土空间规划编制和管理的全过程(图4)。在纵向上,明确各层次规划中城市设计的引导重点,明确目标理念、管控思路、管控要素、管控标准及传导落实途径。在横向上,加强对不同地区的差异化引导,明确不同地区的引导重点、引导要素、标准和规则。

进入国土空间规划的新时期，“多规”在宏观层面的技术整合只是基础，思维方式、技术方法等内在逻辑的融合才是关键。城市设计应充分体现公共政策与设计工具的双重属性，通过结构管控、规则制定、分区引导等手段，在市域规划层面充分发挥战略引领作用。

市域规划层面城市设计的战略引领性主要体现在两个方面。一是依托市域规划层面的城市景观特色研究,从环境空间品质的视角为确定市域空间结构提供支撑。具体而言,就是通过市域规划层面的特色自然要素识别、历史人文资源特色研究,开展“先底后图”的全域城市设计,搭建市域空间结构骨架,明确景观风貌分区、高度分区,为全市整体空间格局的确定提供设计支撑。二是将城市设计思维全面融入国土空间规划技术工作,通过总体城市设计,识别市域范围内公共空间网络、骨干蓝网绿道、重要景观动线、景观节点等空间要素,



有效支撑“四线”^①管控、形态管控、用途管控等相关工作的开展。

3.2 单元规划层面：制定结构性引导要求

上海将原分区层次和单元层次合并为新的单元规划层次。单元规划作为全市国土空间规划体系承上启下的关键环节，其工作重点由分解管控指标向聚焦公共利益、增强空间引导、强化有效落实转变，更关注公共资源配置与底线型设施落位。为了提升单元规划的战略引导性，单元规划层面的城市设计应以目标愿景为引领，通过地区空间设计大纲，形成对结构性、网络性、关键性、典型性要素的管控要求。

在主城区范围内，单元规划层面的城市设计重点除了坚持“双增双减”总基调，落实单元规划在发展规模、服务设施、历史保护等方面的刚性要求^[10]，还要兼顾自下而上的对接开发诉求。充分体现城市设计的技术属性，以功能活力、交通组织、公共空间、建筑景观等内容为主要条线，形成框架性空间引导，有效提升地区活力和品质，切实落实“人民城市”的发展理念。同时，针对典型开发地块，借助类型方法形成可推广的应对方案，以有效指导后续控规编制及统筹协调各类新建和更新活动。

不同于主城区的内涵式更新，新城范围内的城市设计更侧重于支撑空间战略落地。上海“十四五”规划纲要明确提出“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间战略部署。其中，“新城发力”是上海新时期高质量发展的重要战略部署，是上海更好地服务长三角一体化发展的重要举措，也是上海面向未来的重大战略选择。在这一背景下，嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇五个新城的总体城市设计已经超越了一般意义上的总体城市设计工作范畴。因此，这五个新城需要在打造承载百万人口的综合独立节点的城市发展要求下，梳理城市轴线，优化城市整体空



图4 上海国土空间规划体系下的城市设计技术体系

间结构、明确系统性引导要求、演绎新城特色意象。此外，还需要对特色地区与重点地区提出设计指引，具体工作包括两方面：一是明确生态空间、产业片区等不同区域的空间引导，为后续单元规划的编制提供基础条件。二是对“上海2035”的战略留白地区、新城重点地区提出设计引导要求，并将其作为详细规划层面城市设计的设计依据。

3.3 详细规划层面：面向实施，分类引导

在详细规划层面，城市设计工作重心将全面转向提升品质、强化实施、精细管控。从全域用途管制出发，明确城市开发边界内、郊野乡村地区等不同类型地区城市设计的工作重点；从空间政策区出发，强化一般地区与重点地区的分级差异化引导，从开发主体角度着手，强化对单一主体与多主体的差异化引导。通过这些举措不断提升城市设计工作的科学性和精细化水平，实现高品质规划、

高质量管理、高水平实施。

3.3.1 强化不同地区的分类引导

对于城镇开发边界内的地区，城市设计作为控规的技术工具，充分结合新时期国土空间规划技术改革，在保留既有五种功能分区^②类型的基础上，进一步细化了分类管控的要求：①将原有五种功能分区中的“其他地区”细化为居住区、产业区和存量地区三类，并明确各自的引导要求；②在“以用促保”的新思路下，结合城市设计研究深度的差异，形成风貌甄别和实施方案两种不同深度的历史风貌地区管控要求。

对于郊野乡村地区，通过将城市设计的管控对象拓展至生态空间、农业空间、乡村聚落，真正将城市设计思维融入全域用途管制。例如，整合山、水、林、田、湖、草、沙、海等自然要素，强化“冈身松江文化圈、淞北平江文化圈、沿海新兴文化圈、沙岛文化圈”的特质^[11]，塑造各具特色的田园风貌；保护和传承自然村庄肌理与林网水系，提炼总结历

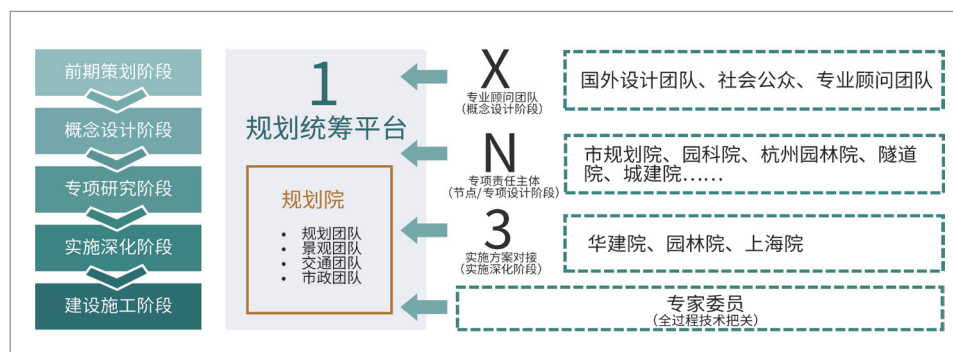


图5 世博文化公园规划实施统筹协调机制
资料来源：世博文化公园系列专题研究。

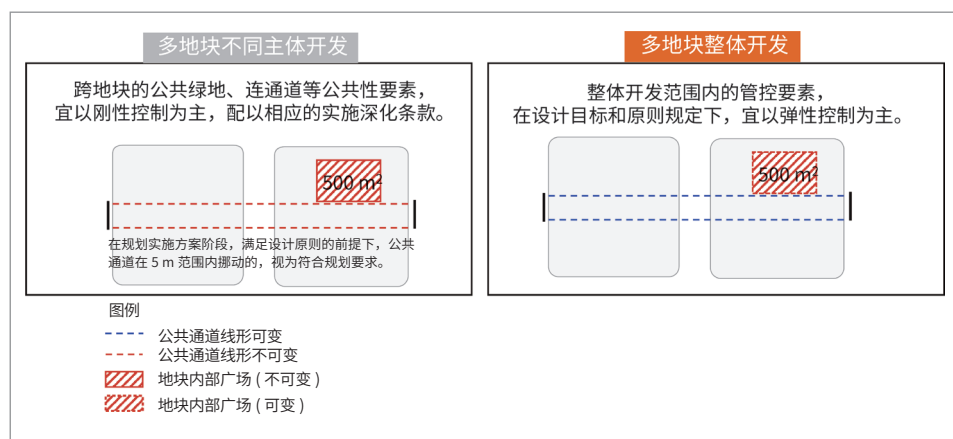


图6 不同开发方式的差异化管控思路

史文化遗产、乡村风貌、建筑等方面的特色元素，继承和发扬传统文化。通过“有限设计”，建设富有时代特征、彰显上海特色的江南田园。

国土空间详细规划不仅要落实总体规划的管控要求，还要对各专项规划进行横向的空间统筹^[12]。在制定详细规划层次的专项规划时，应体现城市设计的工具属性，增加空间设计指引的相关内容，将城市设计融入建设项目全生命周期管理过程。例如，在规划交通和市政点状设施时，除了考虑美观性，还要考虑人的活动行为特征，通过对规划、设计、实施、运营管理全流程的设计引导，实现高标准规划的高水平落地。

3.3.2 优化不同管控区要求

上海在详细规划层面已经形成以控规为核心的管理制度与技术体系，并对重点地区提出在普适图则的基础上，通

过城市设计编制形成附加图则，实现空间管理的精细化^[5]。近年来，以世博会地区A和B片区、虹桥商务区核心区、徐汇滨江、前滩地区为代表的重点地区的规划建设工作成效显著，但对于一般地区的管控力度仍有待加强。目前，上海一般地区的面积占城镇建设用地面积的70%，包括绝大部分的居住区、产业社区、产业基地、建成地区等，由于此类地区通常不开展城市设计研究，与重点地区相比，在空间品质与城市风貌等方面仍有较大提升空间。

在未来的规划管理中，应通过优化城市设计管控区要求，实现对不同政策区的城市设计全覆盖。一方面，进一步加强对一般地区的城市设计管控要求。在原“一、二级地区需根据城市设计或专项研究编制附加图则作为后续管控的法定依据”的基础上，将一般地区作为

城市空间基底纳入整体管控范围，通过城市设计研究，将管控要素纳入普适图则，消除城市设计管控的空白地带。另一方面，针对重点地区，结合后续规划实施平台^③，实现重点地区附加图则“减负”。在详细规划层面，通过城市设计，对关键性的刚性要素进行锚固；在具体的规划实施过程中，在有效传导城市设计意图的前提下，将规划实施平台作为技术支撑，以地区总图为抓手，协调专业条线要求，细化设计管控内容，实现从顶层设计到建设实施的一体化管控（图5）。

3.3.3 细化不同主体管控方式

随着存量时代的到来，详细规划的工作重心将从既往“无主体、无期限”的静态工作模式，转向目标原则与程序管控相结合的新模式，这主要体现在两方面。

首先，在城市设计编制阶段，结合不同的开发机制和实施条件，形成差异化的城市设计管控方式（图6）。例如，针对多个地块整体开发的情形，除对与外部空间相协调的要素进行刚性控制外，整体开发范围内的城市设计要素在符合设计原则的基础上，应以适宜的弹性控制为主，充分发挥开发主体的能动性和创造性。针对单个地块开发的情形，跨地块的地下空间、公共绿地、二层连廊等公共空间宜以刚性控制为主，配以相应的实施深化条款，以细化地块间的协调管理要求。

其次，在规划实施管理过程中，依托地区总图，有效传导城市设计的相关要求。例如，公共通道的管控依托地区总图，结合出让、建设方式，明确设计、建设、运营界面，并统筹协调落实规划、建设、管理的各项要求，前置沟通审批矛盾点。

3.4 国土空间规划视角下的城市设计实施传导机制

3.4.1 总体城市设计实施传导机制

总体城市设计具有多重属性，是实现全域全要素高质量发展的方法，也是一种空间资源再分配手段，具有很强的

公共政策属性。

作为方法,总体城市设计应关注人本导向等设计导向,通过协调城镇乡村与山、水、林、田、湖、草、沙、海等自然要素的整体空间关系,完成城市“三线”划定、重大基础设施选址落位等方面的统筹优化工作。作为编制内容,总体城市设计一方面应将总体风貌特色、城市空间骨架、空间管控分区等作为独立章节,纳入国土空间规划成果;另一方面应通过划定设计管控分区,锚固空间肌理、空间标识、重要景观界面等城市设计的核心引导内容,有效传导总体城市设计意图。作为公共政策,总体城市设计应结合国土空间近期规划与年度实施计划,形成项目库,强化总体城市设计的落地实施性。

3.4.2 详细规划层面的城市设计实施传导路径

在详细规划层面,结合国土空间规划体系,对城市片区、郊野乡村地区、专项领域制定针对性的城市设计实施路径。同时,提高规划编制工作者在城市设计研究、控规编制、土地出让综合约定、建设方案技术咨询等全过程的参与程度。

在城市片区,针对不同空间尺度制定不同的实施途径。在单元尺度,以城市设计为抓手,编制地区空间设计大纲,明确核心管控要素及管控要求,形成地区空间管控的框架性要求,在综合考虑土地出让、年度计划等因素的基础上,划定编制单元,便于后续分片推进控规编制工作。在街坊尺度,结合控规修编、附加图则编制工作,落实城市设计意图。其中,对于重点地区,应做好城市设计与后续建设实施平台的衔接工作,结合地区总图与管理手册的编制工作,传导城市设计管控要求,全面提升建筑 and 空间品质。在郊野乡村地区,开展“有限设计”,并将设计成果纳入郊野单元(村庄)规划成果,实现重要空间引导内容的法定化。在海岸带、环城绿带等特定地域以及综合交通、市政设施等特定领域,

将城市设计成果作为专项规划编制的技术支撑,实现城市设计思维的有效传导。

4 结语

在全面推进国土空间规划改革的背景下,构建与之相适应的城市设计技术体系,对于上海落实“人民城市”重要理念、推动“上海 2035”实施和促进高质量发展有着至关重要的作用。城市设计应充分发挥空间统筹作用,成为面向全域全要素、贯穿全过程的空间治理工具,从编制体系、技术要点、实施传导三个维度将城市设计全面融入国土空间规划体系,并在横向上突出不同地区的差异化引导,在纵向上强化引导目标与管控要素的分层传导落实。同时,应结合“新城发力”“人民城市”建设等重大战略,在上海全市范围内开展全域全要素的城市设计实践工作,通过先行先试,不断完善城市设计技术体系,结合相关技术准则、设计导则的编制工作,探索一条独具上海特色的空间治理之路。■

[注 释]

- ①“四线”是指生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线。
- ②五种功能分区包括公共活动中心区、历史风貌地区、交通枢纽地区、重要滨水区与风景区、其他地区。
- ③为强化实施导向,2021年7月上海市规划和自然资源局印发了《关于开展建设项目规划实施平台管理的工作制指导意见(试行)》,提出在城市重点地区,通过搭建由技术服务团队、专家团队、相关管理部门多方组成的协商平台,整合开发、设计、建设、运营、管理力量,共同推动项目实施落地。

[参考文献]

- [1] 上海城市规划编辑部. 学习贯彻《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》[J]. 上海城市规划, 2019(3): 50-56.

- [2] 周琳,孙琦,于连莉,等. 统一国土空间用途管制背景下的城市设计技术改革思考[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 90-97.
- [3] 自然资源部. 国土空间规划城市设计指南(TD/T 1065—2021)[S]. 2021.
- [4] 中国共产党上海市委员会,上海市人民政府. 中共上海市委、上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见[Z]. 2020.
- [5] 周偲. 上海城市设计管控方法的演进与优化[J]. 上海城市规划, 2018(3): 92-96.
- [6] 上海市规划和国土资源管理局,上海市规划编审中心,上海市城市规划设计研究院. 城市设计的管控方法——上海市控制性详细规划附加图则的实践[M]. 上海: 同济大学出版社, 2018.
- [7] 高捷. 我国控制性详细规划近三十年研究热点与进展——基于 CiteSpace 软件的可视化分析[J]. 城市发展研究, 2020(1): 34-43.
- [8] 徐毅松,熊健,范宇,等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 57-64.
- [9] 王青,姚隼,李灿灿. 国土空间规划体系下的城市设计模式研究——基于“协同管控”和“要素传导”的视角[J]. 城市问题, 2021(6): 43-50.
- [10] 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.
- [11] 上海市规划和国土资源管理局,上海市住房和城乡建设管理委员会. 上海市郊野乡村风貌规划设计和建设导则[Z]. 2019.
- [12] 邓伟骥,陈志诚. 厦门国土空间规划体系构建实践与思考[J]. 规划师, 2020(18): 45-51.

[收稿日期] 2022-09-26