总第四十八期
03/2019

同济规划

同济规划简讯
TONGJI URBAN PLANNING NEWSLETTER

求精·做实·解难·创新

内部资料，免费交流 / 准印证号（K）0782

同济规划简讯

总四十八期
2019/03

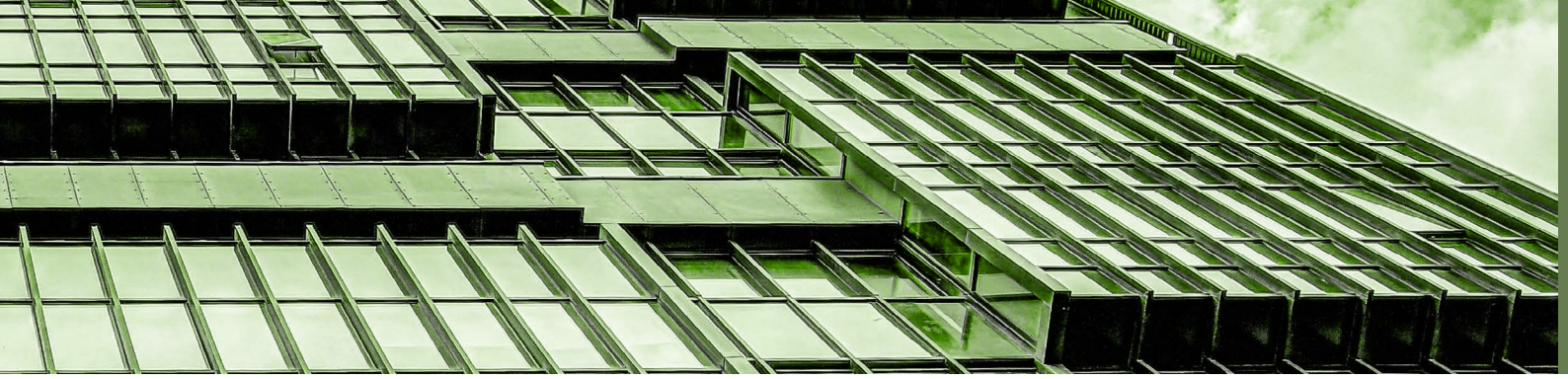
卷首语
EDITOR'S LETTER

2018 年 3 月自然资源部成立与 2019 年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的出台，明确了“整合相关空间规划职能，建立空间规划体系并监督实施”的重大战略部署，强调规划既不是城乡规划也不是土地利用规划，而应该是国土空间规划，是对国土空间开发、保护、整治的总体部署，应该构建全国统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划体系。文件还明确了国土空间规划的定位：“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。”

城乡规划学科作为应用性学科，具有很强的实践导向性。在国家空间规划体系改革和规划管理机构调整的背景下，规划学科发展可能面临一系列的变革和挑战。上海同济城市规划设计研究院有限公司以同济大学规划学科为依托，始终关注和参与新时期国土空间规划体系的建立工作，同时开展了大量前期研究和实践工作。正是在这样的时代背景下，我院空间规划研究院应运而生。

为加深读者对国土空间规划体系的认识，本期简讯特邀孙施文教授领衔的空间规划研究院参与组稿，从空间规划所面临的核心问题、挑战、框架和工作程序等角度，探讨城乡规划学科的未来方向和发展路径，并结合具体案例，介绍了我院近年来在空间规划相关领域所做的探索和实践。

空间规划体系的建立，是落实中央生态文明体制改革要求、推进国家治理现代化的重要举措，也必将带来整个规划行业和工作体系的全面变革。希望本期简讯的信息与观点能对您有所启发。



求精·做实·解难·创新

目录 CONTENTS

新闻 NEWS 01

前沿观点 VIEW POINT 03

全面认识建立国土空间规划体系的意义 / 孙施文 张皓 03

浅议乡镇空间规划编制的若干问题 / 张立 董淑婷 05

关于国土空间规划的几点思考 / 裴新生 08

规划漫谈 DISCUSSION ON PLANNING 10

新时代背景下上海中心城单元规划转型经验 / 杨雨菡 10

基于三个空间尺度的全球城市认知 / 王颖 11

创新项目 INNOVATION PROJECTS 12

玉溪市城乡总体规划（2016-2035） 12

创新导向的工业街区更新——以上海市嘉定区金沙江路地块概念城市设计为例 16

“2017 遗粹影像摄影展”入选作品 PHOTOGRAPHIC WORKS 19

遗粹 / 倪春 19

新闻

同济规划院助力同济大学教育事业发展

2019 年 4 月 17 日，我院向同济大学教育发展基金会捐赠人民币壹佰万元作为大赛活动基金，支持同济大学承办的“中国研究生智慧城市技术与创意设计大赛”。本次大赛旨在鼓励全国高校师生围绕智慧城市主题，创新运用物联网、云计算、大数据、空间地理信息集成等新一代信息技术，优化城市基础设施、公共服务、社会管理、生态环境等。

加强民主管理、保障职工民主权利，一届四次会议职工代表大会召开

2019 年 4 月 12 日，上海同济城市规划设计研究院有限公司第一届职工代表大会第四次会议召开，大会由院党总支书记王新哲主持，同济大学建筑与城市规划学院党委副书记刘颂出席。

王新哲书记和周俭院长分别从企业党建工作、精神文明建设以及企业治理结构运行、可持续发展建设两个层面，做了《2018 年度工作报告》，详细介绍了过去一年我院的主要工作和取得的成绩。宋丽慧副书记在会上为与会代表汇报并解释了《2019 年财务预算》。此外，大会还审议了《上海同济城市规划设计研究院有限公司员工手册（讨论稿）》。

城乡委 2019 学术年会圆满举办

2019 年 4 月 20 日，以“新时代城乡发展：变革与规划应对”为主题的中国城市科学研究会新型城镇化与城乡规划研究专业委员会 2019 学术年会在深圳举办。围绕新型城镇化、城乡统筹、乡村振兴、规划改革等议题，各位专家学者展开探讨。

本次会议由中国城市科学研究会指导、中国城市科学研究会新型城镇化与城乡规划研究专业委员会主办、深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司与上海同济城市规划设计研究院有限公司联合承办、同济大学建筑与城市规划学院协办。

（供稿：城乡统筹规划研究中心）

践行绿化中国，体悟生态文明——同济规划院第一党支部开展主题党日活动

为深入贯彻党的十九大精神，进一步体悟、落实“绿水青山就是金山银山”的发展理念，近日，规划院第一党支部党员和广州市勘察规划设计研究院上海分院的 8 位党员，赴长兴岛开展了主题党日活动。党员们植树、考察、参观，践行绿化中国，体悟生态文明，收益良多。

（供稿：党总支办）

同济大学再赴云龙考察脱贫攻坚，规划院聚焦永安打造示范样板

2019 年 4 月 24-25 日，校长陈杰、党委副书记徐建平及校办、职教学院等单位负责人赴学校定点扶贫的云南省云龙县调研脱贫攻坚工作。在大理州委常委、秘书长靳汝柏，云龙县委书记段冬梅、县长李郁华的陪同下，陈杰一行先后考察了团结乡团结中学、云之味高原农特产品展示中心、云龙县人民医院、永安村等地，调研教育扶贫、产业扶贫、医疗扶贫、规划扶贫及永安村扶贫示范点建设情况，看望我校在云龙挂职、支教和开展帮扶工作的教师、学生和医生团队。我院副院长张尚武、规划师葛凡华参与本次考察。

“第 8 届金经昌中国青年规划师创新论坛暨第四届金经昌中国城乡规划研究生论文竞赛”成功举行

2019 年 5 月 18 日，以“空间治理与美好人居”为主题的“第 8 届金经昌中国青年规划师创新论坛暨第四届金经昌中国城乡规划研究生论文竞赛”在同济大学建筑与城市规划学院钟庭报告厅举行。与会的专家学者与青年规划师齐聚一堂，探讨与交流如何实现新空间、新人居的创新实践。

本次论坛是金经昌论坛与广大青年规划师携手走过的第八年，除主题论坛外，共设五个分论坛，主题分别为：空间规划体系改革”、“城乡统筹与规划变革”、“城市设计与文化传承”、“城市更新与社区治理”、“研究方法与技术创新”。

阮仪三城市遗产保护基金会获得国际国家信托组织（INTO）遗产卓越奖

2019 年 3 月，阮仪三城市遗产保护基金会和西交利物浦大学建筑系共同发起组织的“2018 中国延平乡村艺术季”活动获得了国际国家信托组织（INTO）颁发的首届遗产保护卓越奖，本次奖项共授予了 5 个不同国家的组织，该奖项的设立是为了表彰全球为遗产保护作出杰出贡献的民间组织。INTO 是由英国最大的具有百年历史的遗产保护组织国家信托（National Trust) 在 2001 年发起

成立的国际性遗产保护组织，目前已有来自 32 个国家的 76 个成员组织。

（供稿：阮仪三城市遗产保护基金会）

同济规划院参与 2019 年第 18 届四川住建博览会

2019 年 5 月 17 日 -19 日，由四川省住房和城乡建设厅主办的“2019 年第 18 届四川住房城乡建设博览会”在成都世纪城新会展中心 5 号馆盛大开幕，上海同济城市规划设计研究院有限公司与同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司受大会组委会邀请，联合组成“同济设计与规划”展区参展，成都分院具体承办本次展览。四川省住建厅党组书记、厅长张正红，副厅长樊晟先后莅临参观了“同济”展区，并对“同济”在四川省城镇详规与建筑设计领域及灾后重建中作出的突出贡献给予了高度评价。

2019 同济规划院浦东滨江徒步活动

2019 年 5 月 11 日，我院工会组织了 40 余人徒步团队，沿着浦东滨江，开展了 2019 同济规划院徒步活动。 此次的徒步路线分为两段，第一段串联起后滩公园，世博公园、卢浦大桥、世博庆典广场、梅赛德斯奔驰文化中心。徒步的第二段路线，从世博庆典广场开始，经过白莲泾码头、南码头、南浦大桥、塘桥渡口、老白渡滨江绿地、东昌滨江绿地、滨江公园、陆家嘴。徒步路线全程约 12 公里。

渔阳里，共青团从这里走出——同济规划院第二党支部开展“上海青年纪念五四运动 100 周年”主题活动

上海黄浦区渔阳里是有着丰富历史积淀的“革命圣地”，它的历史和中国共产党、共青团的早期发展息息相关。1920 年，共产国际代表维经斯基和上海共产主义小组成员杨明斋曾在这里筹设“中俄通讯社”，之后，俞秀松等人在此发起创立了上海社会主义青年团。

2019 年 5 月 28 日下午，规划院第二党支部 18 名党员赴渔阳里团中央旧址纪念馆开展了“上海青年纪念五四运动 100 周年”主题活动。纪念馆资料详实，图文并茂，党员们参观后，深有感触，纷纷表示：作为新时代的党员，应不断增强个人能力，努力将所学运用到工作中，为中华民族的复兴而奋斗。

（供稿：党总支办）

培训动态

2019 年 5 月 27 日，空间规划研究院联合培训办邀请清华大学长聘教授、博士生导师顾朝林，在我院开展了题为《新时代国土空间规划技术创新》讲座。顾朝林教授提到：“国土空间规划需要技术创新， 规划师需要新作为，必须坚持以人民为中心，坚持促进人的全面发展，坚持实现全体人民共同富裕，从新时代中萃取更多的幸福感赋予广大的人民大众。“顾教授还提到：“”新时代国土空间规划”，需要体现从“物质文化需要”到“美好生活需要”，从解决“落后的社会生产”到“不平衡不充分的发展”的需要，需要彰显发展、绿色、公平的基本规划理念。“

地企合作

2019 年 4-5 月，我院分别与陕西华地勘察设计咨询有限公司，永州市人民政府签订战略合作框架协议。

近期方案标中标项目（2019 年 4-5 月）

1、南京林业大学白马教学科研基地（白马校区）校园总体规划
团队：教师规划设计所；项目负责人：阎树鑫、李麟学

2、海宁市中心城区总体城市设计
团队：教师规划设计所；项目负责人：阎树鑫、王德

（供稿：投标办）

近期行业信息（2019 年 4-5 月）

1、中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见 /2019 年 4 月

2、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 /2019 年 5 月

3、国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见 / 国办发〔2019〕11 号

4、国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见 / 国发〔2019〕11 号

5、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》/2019 年 5 月

6、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《大运河文化保护传承利用规划纲要》/2019 年 5 月

7、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《国家生态文明试验区（海南）实施方案》/2019 年 5 月

8、国家发展改革委关于印发《2019 年新型城镇化建设重点任务》的通知 / 发改规划〔2019〕617 号

9、自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知 / 自然资发〔2019〕87 号

10、自然资源部办公厅关于印发《产业用地政策实施工作指引（2019 年版）》的通知 /2019 年 5 月

（供稿：总工总师办）

全面认识建立国土空间规划体系的意义

孙施文 同济大学建筑与城市规划学院教授 博士生导师，上海同济城市规划设计研究院有限公司总规划师 空间规划研究院院长
张 皓 同济大学建筑与城市规划学院博士生

《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》）明确提出了建立国土空间规划体系的重大意义和总体要求，确立了空间规划体系的总体框架和编制要求，对空间规划的实施与监管、相关法规政策与技术保障作出规定，并对国土空间规划工作的开展提出了具体要求。文件开篇即明确了国土空间规划的定位："国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。"为加深对建立国土空间规划体系的意义和内涵的认识，笔者结合文件学习，谈一点自己的体会。

1、国土空间规划是推进生态文明建设的关键举措

自党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央站在战略和全局的高度，将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业的总体布局，为努力建设美丽中国、实现中华民族永续发展，指明了前进方向和实现路径。国土空间规划就是作为生态文明建设的关键举措而提出的，并在《中共中央、国务院关于生态文明体制改革总体方案》中作为一项重要的制度建设内容予以明确。在《若干意见》中再次提出，国土空间规划"是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措"。

改革开放以来，我国社会经济快速发展并取得了巨大的成就，但扩张型、粗放式、唯增长论的发展方式造成了生态系统退化、环境污染严重、资源能源约束趋紧的严峻局面，直接关系到人民福祉和民族未来生存和发展，因此，生态文明建设成为我国新时代建设和发展的重要战略性任务。党中央提出五位一体的总体布局，并且强调"必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式"。

《若干规定》进一步明确："坚持生态优先、绿色发展，尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，因地制宜开展规划编制工作；坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，强化底线约束，为可持续发展预留空间。坚持山水林田湖草生命共同体理念，加强生态环境分区管制，量水而行，保护生态屏障，构建生态廊道和生态网络，推进生态系统保护好修复，依法开展环境影响评价。"并将其作为国土空间规划编制中"提高科学性"的重要内容。并且提出，到 2035 年，"基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局"。以此对照生态文明体制改革的基本理念，可以非常清楚地看到，这些要求既是落实生态文明建设的具体内容和手段，同样也是实践生态文明建设的空间保障。

国土空间规划工作通过整体谋划新时代国土空间开发保护格局，对国土空间这一稀缺资源在多种可能使用之间进行配置，并且通过对各类开发保护建设活动的空间管制来实现国家发展战略。因此，生态文明建设的要求应当成为国土空间规划工作的核心价值观，并在此基础上建立一整套的评价标准和操作规则，从而发挥国土空间规划在国家生态文明建设中的基础性作用。

2、国土空间规划是实现高质量发展和高品质生活的重要手段

中国特色社会主义进入了新时代，推动高质量发展既是保持经济持续健康发展的必然要求，也是适应我国社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的必然要求，更是遵循经济发展规律的必然要求。党的十八大以来，党中央直面我国经济发展的深层次矛盾和问题，提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，提出通过经济转型和高质量发展，有效配置各项发展资源，促进经济结构的全面升级；通过提高生产要素、生产力、全要素效率，而不是靠要素投入量的扩大，提升经济的活力、创新力和竞争力，从而实现"以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕"，更好地满足人民日益增长的美好生活需要的发展，给人们群众带来更多的获得感、幸福感、安全感。

我国经济现在正处在高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。这就要改变我国经济长期建立在劳动

力、土地和环境低成本的基础上、依赖出口拉动和各类生产要素不断扩张型投入的发展模式。但经济转型并不是一蹴而就的，转型的过程也充满着反复、危机和痛苦，原有的经济增长模式仍惯性式地发挥作用。国土空间规划通过国土空间资源的配置、管控，在国土空间开发保护中发挥战略引领和刚性管控作用，推动、促进、保障甚至在一定程度上“倒逼”发展方式的转变。正如习总书记今年两会期间在参加内蒙古代表团审议时所强调的：“要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线”。

《若干意见》进一步明确，国土空间规划“是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”。因此，国土空间规划要“综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局生产空间、生活空间、生态空间”，“坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合，优化国土空间结构和布局，统筹地上地下空间综合利用，着力完善交通、水利等基础设施和公共服务设施，延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色。坚持上下结合、社会协同，完善公众参与制度，发挥不同领域专家的作用。运用城市设计、乡村营造、大数据等手段，改进规划方法，提高规划编制水平。”

3、国土空间规划是促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

“国家治理体系和治理能力现代化”，是中国共产党回顾总结我国改革开放以来的历程和经验之后，提出的全面深化改革的总目标之一。国家治理体系和治理能力现代化的实质就是是国家治理体系制度化、法治化、规范化、程序化，从而不断提高国家治理的执行力和效能，改变我国现代治理体制和公共政策中碎片化、短期行为、政出多门、部门主义和地方主义以及由此带来的治理成本高、效率低、矛盾多的弊端。这种现象在空间治理方面同样存在，正如《若干意见》所指出的那样，“各级各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用，但也存在规划类型过多、内容重叠冲突，审批流程复杂、周期过长，地方规划朝令夕改等问题”。国土空间承载着社会经济的各项活动，相互之间相互协同又相互作用，因此只有建立统一的规划体系才能保证各项活动的有序开展，从而更好地实现国家发展的战略目标。因此，《若干规定》提出，国土空间规划“是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求”，“建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系……是党中央、国务院作出的重大部署。”由此可以非常明确地看到，建立国土空间规划体系并监督实施，承载着不断推进全面深化改革目标实现的重大职责。

从这样的角度来看，一方面，“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，实现‘多规合一’”，并构建起以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的“五级三类”空间规划体系。在规划的内容上，“全面落实党中央、国务院重大决策部署，体现国家意志和国家发展规划的战略性，自上而下编制各级国土空间规划，对空间发展作出战略性系统性安排……”各层级的规划要“明确规划约束性指标和刚性管控要求，同时提出指导性要求。制定实施规划的政策措施，提出下级国土空间总体规划和相关专项规划、详细规划的分解落实要求，健全规划实施传导机制，确保规划能用、管用、好用。”

另一方面，要“发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用，统领各类空间利用，……”“按照谁组织编制、谁负责实施的原则”，落实规划实施的主体责任，并提出“严格执行规划，以钉钉子精神抓好贯彻落实，久久为功，做到一张蓝图干到底。”“规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，防止出现换一届党委和政府改一次规划。下级国土空间规划要服从上级国土空间规划，相关专项规划、详细规划要服从总体规划；坚持先规划、后实施，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动；坚持‘多规合一’，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。相关专项规划的有关技术标准应与国土空间规划衔接。……对国土空间规划编制和实施过程中的违规违纪违法行为，要严肃追究责任。”

浅议乡镇空间规划编制的若干问题

张　立 同济大学建筑与城市规划学院 副教授，中国城市规划学会小城镇规划学委会 秘书长
董淑婷 同济大学建筑与城市规划学院 硕士生

在我国城镇体系中，小城镇作为链接城乡的社会综合体，具有上接城市、下引农村、协调区域经济和社会全面进步的综合功能（彭震伟，2018）。1983 年费孝通先生提出“小城镇，大问题”以来（费孝通，1984），各界学者对于小城镇的研究持续至今。十九大报告提出区域协调发展战略——“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”，小城镇的重要作用再一次得到肯定。

2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“建立空间规划体系”；2014 年《生态文明体制改革总体方案》提出构建“以空间规划为基础，以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”；2018 年 3 月自然资源部成立。2019 年 5 月中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》出台，进一步明确了将主体功能区规划、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 ,实现“多规合一”的重大决策部署 ,并明确指出**“各地可因地制宜，将市县与乡镇国土空间规划合并编制，也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划”**。随后，自然资源部下发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》。

空间规划改革背景下，乡镇作为我国行政区划的重要基础单元，该层次的空间规划上承县市空间规划，下引村庄详细规划，是国土空间规划体系的重要组成部分。虽然目前相关部门对于新的空间规划体系中“乡镇空间规划”的形式，尚存争议，但笔者认为，镇作为一级政府，空间规划有其必要性，也有其特殊性。

综合传统城乡规划、土地利用规划以及其它相关规划的基本特征以及当下乡镇发展和规划面临的基本问题，乡镇层面的空间规划需要重点研究解决以下八个议题。

关键问题一：乡镇的总体职能定位

从国际经验来看，进入到城镇化的高级阶段后 ,乡镇的职能只要包括两部分，一类是位于大都市地区的乡镇，其职能与大都市地区是一个整体，很难独善其身，可能是工业镇、商业镇 ,也可能是居住镇，或者是几者兼顾；另一类是大都市地区以外的乡镇，其主要职能是作为广大乡村地区的服务中心 。另一方面，从我国当下的城镇化发展战略导向和区域经济地理格局来看，小城镇是城镇体系的最末端，在既有制度格局下，除了江浙等地的少数经济强镇外，其它镇很难获得更多的发展权和财税资源。因此乡镇空间规划的内容应聚焦于最为普通的、数量最多的原型乡镇，即服务乡村为主要职能的乡镇。

新的空间规划体系要将这些原型乡镇的特征研究透 ,再在此基础上向外延伸，针对特殊职能、特定规模和特殊条件的乡镇，提出相应的规划编制和审批特殊项。

关键问题二：乡镇原型的规模边界在哪里

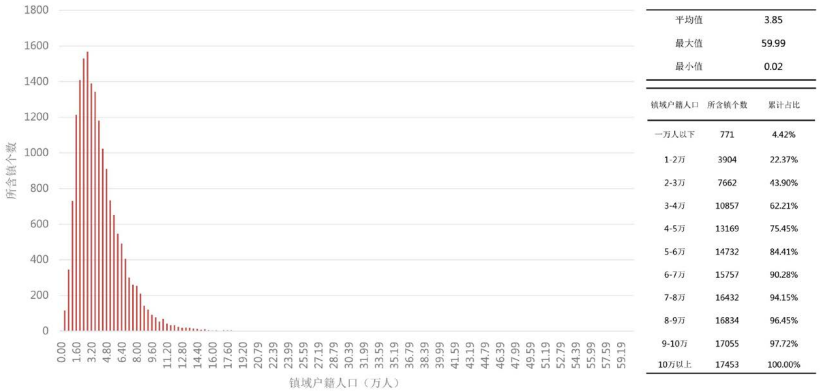
相关数据显示，截至 2016 年末我国建制镇数量为 19705 个。扣除纳入城市统计区的镇（比如东莞的镇），其余 18100 个镇的平均镇域户籍人口 3.85 万、平均镇区常住人口为 1.08 万，其中镇区常住人口最大的镇为 47.7 万人（河北省西河市西市区燕郊镇），最小的镇仅为 113 人（内蒙古锡林郭勒盟苏尼特左旗查干敖包中心镇）。进一步对该数据进行清洗，除去城关镇，全国 75.5% 的建制镇的镇域人口在 5 万人以下，98% 的建制镇在 10 万人以下；在镇区常住人口方面，1 万人以下的镇占 68%，5 万人以下的镇占 98%。

与建制镇平行，我国还有 11145 个乡，按照行政区划体系设立的基本要求，乡具有更明显的农村特征，乡政府驻地基本是行政村，平均规模一般在 3000 人以下。因此，原型乡镇的规模边界以 3000 ~ 50000 人为宜，这部分乡镇占比为 98% 左右。对于乡镇政府驻地大于 5 万人的镇，可以参照县国土空间总体规划的要求编制，或在控制性详细规划编制方法中增加针对性条款；对于政府驻地小于 3000 人的乡镇，亦可在乡镇规程中增加针对性条款，对乡镇建成区的规划要求予以简化。（图 1，图 2）

关键问题三：如何应对乡镇的差异化

我国乡镇特征有很大差异性，其对空间规划编制内容的需求亦有所不同。从人口规模来看，最大的镇其镇区人口超过 10 万人，最小的乡镇仅 100 多人，可将其划分为 1 万人以下镇、1 ~ 3 万人镇、3 ~ 5 万人镇、5 ~ 10 万人镇、10 万人以上镇等；从地理环境划分，可将其划分平原镇、山地镇、丘陵镇等；从产业功能划分，又可将其划分为工业镇、农业镇、

商贸镇、旅游镇等。在诸多不同的分类维度下，依规模、地理条件、资源特征和城乡关系等的类型差异对空间规划的内容影响最大。综合分析后，初步建议将乡镇分为四大类：集聚提升型、农村服务型、资源特色型、城郊融合型，宜在此基础上植入针对性的特色化内容，比如山区型、超大型等。



平均值	3.85
最大值	59.99
最小值	0.02

镇域户籍人口	所含镇个数	累计占比
一万人以下	771	4.42%
1-2万	3904	22.37%
2-3万	7662	43.90%
3-4万	10857	62.21%
4-5万	13169	75.45%
5-6万	14732	84.41%
6-7万	15757	90.28%
7-8万	16432	94.15%
8-9万	16834	96.45%
9-10万	17055	97.72%
10万以上	17453	100.00%

图 1，2017 年全国小城镇镇域户籍人口正态分布与累计占比图

平均值	1.06
最大值	47.73
最小值	0.01

建成区常住人口	所含镇个数	累计占比
0.3以下	3315	18.99%
0.3-0.5万	3786	21.69%
0.5-1万	11767	67.42%
1-2万	15282	87.56%
2-3万	16385	93.88%
3-4万	16864	96.63%
4-5万	17097	97.96%
5-6万	17220	98.66%
6-7万	17298	99.11%
7-8万	17338	99.34%
8-9万	17369	99.52%
9-10万	17387	99.62%
10万以上	17453	100.00%

图2，2017年全国小城镇镇区常住人口正态分布与累计占比图

图 2，2017 年全国小城镇镇区常住人口正态分布与累计占比图

关键问题四：与传统两规的主要区别

生态文明建设、多规合一与高质量发展背景下的乡镇空间规划，强调资源保护优先下全域全要素的发展与管控。陆昊部长指出，国土空间规划既不是城乡规划也不是土地利用规划。作为空间规划体系重要组成部分的乡镇空间规划需要对原（乡）镇土地利用总体规划与（乡）镇总体规划进行扬弃，延续土规的“简单、有效”的管控特点，梳理城规的“发展导向”的优势，同时将各发展类、保护类规划进行落位，从而起到统筹资源保护与利用、引导镇区精明增长、促进镇域均衡发展的作用。同时需要指出的是，相比于传统的两规，乡镇空间规划更为强调自然资源的保护、生态环境的修复和空间资源的有序开发利用。

关键问题五：核心内容

在初步确定的国家空间规划体系中，明确由总体规划、详细规划和专项规划三类构成。虽然具体划分为五级、四级或三级，尚未明确，但乡镇层面的空间规划将更贴近实施层面，上承市县国土空间总体规划，下引村庄详细规划，应具有三区三线划定、土地用途管制、镇区规划引导、镇域重大基础设施布局、农村土地整治、全域生态修复等方面的内容，同时应更强调规划的落实性与实施性。尤其需要关注的是，在镇区空间范围内，规划深度是分区结构性控制？亦或是用地地类的详细控制？如果是前者，那么意味着各级国土空间总体规划的城区部分的深度将全部统一在用途分区层面，而地类的控制引导需要全部落到详细规划层面；如果是后者，规划体系将会变得有些复杂，即乡镇空间规划兼具用途分区管制（镇域）和用地地类控制（镇区），那么镇区的用地地类控制与镇区控详的深度关系如何界定？抑或是可以在乡镇层面实现总体规划和控制性详细规划的合二为一。从目前的各级文件来看，存在这样的可能性。

关键问题六：传导机制

乡镇空间规划对上应有效落实市县国土空间总体规划，对下应具有对村庄详细规划的引导性。但是，由于乡镇单元的特殊性（相对较小的空间单元、较为基础的职能部门构成与有限的财税实力），该层次的空间规划更应趋向于满足“最少的规划解决尽可能多的问题”的实际需求。借鉴传统土地利用规划的“县乡同步编制”的工作方法，可以有效实现县市空间总体规划的向下有效传导。但是乡镇空间规划亦需要有效的向下传导，管控镇区和镇域的建设行为。

然而，如果乡镇空间总体规划包括了镇区控制性详细规划和村庄规划管控的所有内容的话，乡镇空间总体规划的编制就需要一定的时间和深度，这又会影响到县乡同步编制的效率。因此建议，在乡镇国土空间总体规划层面仅解决行政村的村域建设管控，实施自然资源和建设的底线管理，不讨论研判村庄的发展问题；在乡镇国土空间总体规划成果中形成一村一图则的管控方式。延伸推导，乡镇国土空间总体规划的编制要县、乡、村三级并行，从而实现上承下引的传导作用。（图 3，图 4）

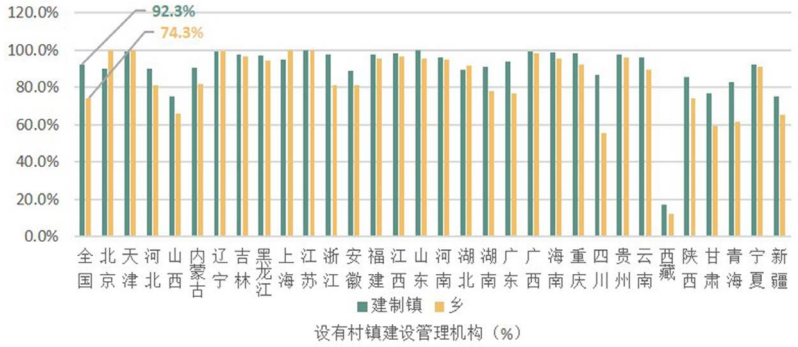


图 3，全国各省市村镇建设管理机构设立情况分布图

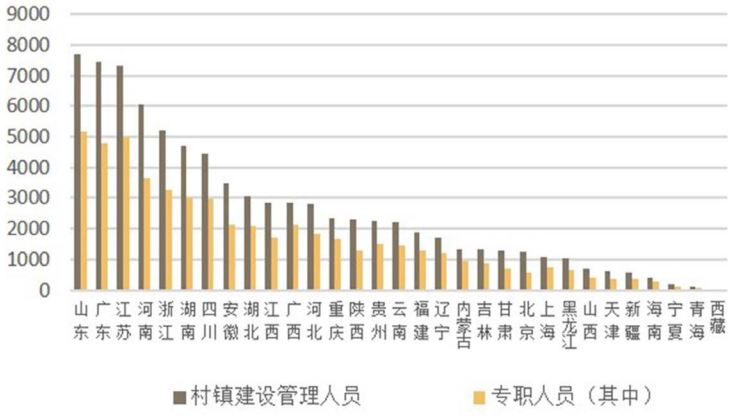


图 4，全国各省市镇管理人员分布图

关键问题七：镇区的集体建设用地

当前《镇规划标准》中关于人均建设用地等的规定与乡镇实际情况存在不适应性。乡镇人均建设用地均值在所有聚落类型中最高，既高于城市，也高于村庄。根据 2017 年的 121 个乡镇调查，多数乡镇的人均建设用地一般在 200 平方米左右，均值约 250 平方米。镇区存在大量集体建设用地，宅基地占比高达 50% 以上，且因各地的镇区用地权属结构的巨大差异，使得人均建设用地规模难以有效控制。

新的乡镇国土空间总体规划可以考虑不控制镇区的人均建设指标，而是只管控建设用地增量，或者只管控单项建设用地的规模。

关键问题八：自然资源管理如何在镇层面实现

国际经验亦表明，乡镇层面的事权存在多样性，比如韩国乡镇层面的面和邑只有派出机构，权限很小，只负责公共服务，但日本的町和村（对应于我国的镇和乡）则与市平级。我国的乡镇政府是一级职能不完备的政府，事权有限，尤其对国家公园、自然保护区、风景名胜区、矿产、海域等自然资源的管理权限几近缺失。因此，乡镇国土空间规划对自然资源的管理更多的应该是边界的细化划定、生产生活的服务，以及县市政府授权的实施管理和监测巡查职能。

乡镇层面的空间规划是我国新空间规划体系的重要组成部分，如何立足于乡镇自身的特殊性以及空间规划的实际需求开展规划编制 ,是需要解决的基础性问题。当然，变革语境下，乡镇空间规划编制面临的问题远不止上述这些，比如如何应对乡镇较高的土地利用混合度？如何应对大量的集体建设用地？乡镇空间开发管控指标如何确定？乡镇空间规划如何切实实现对村庄建设的管控？等等，还需进一步的深入研究。

空间规划的改革还在路上，道阻且长，行则将至。

（感谢张尚武、王新哲、孙施文、赵民、彭震伟等专家在研讨过程中给予的启示）

参考文献

[1] 彭震伟 . 小城镇发展与实施乡村振兴战略 [J]. 城乡规划 ,2018(01):11-16.

[2] 费孝通 . 小城镇 大问题 [J]. 瞭望周刊，1984,1(19):22-23.

关于国土空间规划的几点思考

裴新生 上海同济城市规划设计研究院有限公司空间规划研究院副院长，城乡统筹规划研究中心常务副主任

十八大三中全会首次提出“建立国土空间规划体系”，2014 年《生态文明体制改革总体方案》提出构建“以空间规划为基础，以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”。随后，我国开展了一系列“多规合一”和省级空间规划的试点探索。自然资源部成立后将所有空间资源的规划职责整合统一管理，强调规划既不是城乡规划也不是土地利用规划，而应该是国土空间规划，是对国土空间开发、保护、整治的总体部署，应该构建全国统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划体系。国土空间规划体系的构建是顺应绿色发展转型、落实国家生态文明战略、实现高质量发展的必然需求。习总书记多次强调，国土是生态文明建设的空间载体，要对国土空间开发进行整体谋划，优化国土空间开发布局，加快生态文明建设，全面推动绿色发展。因此，构建国土空间规划体系，建立协调有序的国土开发保护格局为当前规划转型的焦点。国土空间规划体系应该重点关注三个方面的内容。

1、统一标准、绘制蓝图

国土空间规划旨在对各类空间资源进行合理安排，以达到国土空间格局综合优化、满足区域社会经济发展长远需求的目标。国土空间规划既不是各种既有规划的拼合，更不是以某个规划为主拼凑进其他规划的内容，而是高位统筹的战略规划。因此，可将国土空间规划视为其他各项规划的“宪法”性基本规划，在其中明确其他各类专项规划所应遵守的价值理念、布局导向、调控原则与关键指标。建立统一的空间规划体系，实质上就是规划体制改革的顶层设计，其目的在于解决当前不同规划体系横向不协调、同一规划体系纵向不对接的问题，在统一话语下实现空间治理体系的提升。

《生态文明体制改革总体方案》明确提出编制统一的空间规划的一项重要任务就是构建完整统一的用地分类体系，在此基础上形成统一的数据标准和信息平台，作为空间规划编制、实施管理的重要依据。因此，建立统一空间规划体系的工作基础，是建立统一的规划标准，包括统一坐标、统一用地分类、统一信息平台、统一标准规范等。如城乡规划一般采用地方的独立坐标系，而土地利用规划、林业规划一般采用 1980 西安坐标系。按照《关于加快 2000 国家大地坐标系推广使用的通知》，空间规划应采用统一的 2000 国家大地坐标系。另外，统一数据规范是数据融合和信息共享利用的基础，要建立适应自然资源监测监管要求、全国上下统一衔接的空间规划相关标准，如土地利用现状分类标准、各级空间规划用地分类标准。当前城乡规划、土地利用规划、林地保护规划等均采用不同用地分类标准，空间规划体系的建立，需要建立不同规划间的用地分类衔接标准。在空间、标准、平台统一的基础上，国土空间规划才能形成统一的空间方案、统一的用途管制、统一的管理事权，做到单一国土空间的无堆叠式全域空间管控，真正实现一张蓝图的绘制。

2、保护底线、协调发展

国土空间规划的核心目标是要对国土空间资源的保护整治与开发利用进行总体部署和统筹安排，建立协调有序的国土开发保护格局，以实现国土空间资源要素的最优化配置和可持续发展。因此，国土空间规划必须要重视两方面的内容：一是保护优先，强调对空间发展的底线约束；二是战略引领，从长远的视角协调保护与发展的需求。

国土空间规划首先要体现底线思维，在摸清国土空间本底条件的基础之上明确空间的资源承载和开发利用的红线，科学划定“生态保护红线”、“永久基本农田控制线”、“城镇开发边界线”三条控制线，合理确定生态、农业和城镇三类空间。空间规划必须落实对“三区三线”的刚性管控的强制性要求。生态红线是保障和维护国家生态安全和生命线，基本农田控制线是粮食安全的生命线，城镇建设必须控制在开发边界内，严禁突破两条“生命线”，侵占生态和农业空间。

国土空间规划也要协调好发展与保护的关系，实现对经济社会可持续发展的支撑。这就要求国土空间规划要有战略思维，对城镇当前和长远的发展方向和重点有战略性预判。国土空间规划在严控底线的同时尊重和考虑地方实际的发展需求。我国幅员辽阔，不同地区城镇发展阶段和国土空间资源条件都有很大差异，“三区三线”的划定标准与方法需要充分考虑地区差异。尤其是城镇开发边界的划定，更需要因地制宜，留有一定的弹性，根据不同地区的现实特征，给与不同幅度的弹性的空间。发达地区如上海、北京等城市，空间资源利用已经触及“天花板”，城镇开发边界的划定需要以严控和约束空间的增长为主，空间利用的重点要转向存量和减量，着重于结构优化和效益提升。但在欠发达和不发达地区，大部分城镇仍处在发展阶段，有较强的现实诉求，未来发展的不确定性较大，面临着发展与保护的矛

盾。在这样的情况下，城镇开发边界的划定不能照搬发达地区的经验，过度强调刚性管控，而应该正视城镇所处的发展阶段和发展的合理诉求，协调保护与发展的矛盾。城镇开发边界的划定首先应该综合考虑城镇经济社会发展、产业布局、人口集聚等的趋势，对其近中远期的发展需求进行战略性研究。其次，对国土空间开发的适宜性进行评估，分析空间的开发约束条件、现状开发的强度和未来开发的潜力。最后，综合城镇发展的战略需求和国土空间开发建设的适宜性，科学合理地确定城镇开发边界，同时预留一定的调整幅度（如美国波特兰市城市增长边界划定中预留了总用地的 25% 的弹性幅度），以应对现实发展的不确定性可能带来的冲突，预留的幅度可以根据城镇的等级、规模、所处的发展阶段等综合确定。

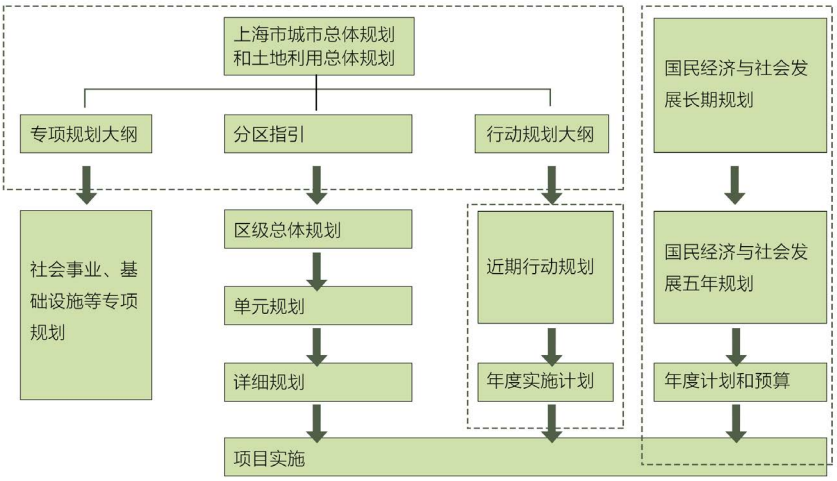


图 1，“上海 2035”空间合一、时间合拍的空间规划体系

3、分级管控、强化实施

国土空间规划是对国土空间开发、保护、整治的总体部署，其体系的建立应符合全国统一、相互衔接、分级管理的要求；同时，国土空间规划也是发展蓝图与行动的统一，在强调长远目标制定的同时也要突出对实施环节的关注。

一是分级管控的问题。空间规划体系的建立应坚持“一级政府、一级事权、一级规划”的原则，建立与政府事权相对应的分级管控机制，实现刚性管控和弹性引导的有效结合。应根据国家、省、市、县各级政府的事权，确定规划的管控要素并注上下传导。“上海 2035”就此进行了大量有益的尝试，其成果体系由“1+3”构成，“1”是总体规划报告，突出战略性和结构性，是指导城市空间发展的纲领性文件；“3”包括对应指导各区规划事权的分区指引、对应各部门事权的专项规划大纲和保障规划在实施操作层面的动态维护与落实的行动规划大纲，从分区、系统、时序维度构建总体规划的管控体系。在刚性要素传导方面，“上海 2035”建立了覆盖全域的空间规划体系，大量内容在总体规划层面仅做结构性表达，通过分区指引形成了“刚性”的结构性传导。同时，上海在“规土合一”的基础上，形成了较为成熟的传导体系，各类“刚性”控制线通过“市、区县和镇乡”不同层次规划予以法定化，在市级层面表达结构线、区级层面表达政策区控制线，在镇级规划中则落实地块图斑的精准落地，通过“结构管控、边界管控、指标管控”等方式实现刚性要素的分层传导。（图 1）

二是实施性与有效监督的问题。建立空间规划体系并监督规划实施，是自然资源管理体制改革的最大突破。国土空间规划必须避免当前规划编制与运行体系存在的“重规划、轻实施”的问题，通过建立一整套包括可考核可评估的指标体系、监测 - 评估 - 维护机制、规划实施监管机制、公众参与部门协同机制等在内的规划实施与监督机制，并强化行动安排，以保障国土空间资源要素的最优化配置能够落到实处。就此，《上海 2035》相关经验可供借鉴。《上海 2035》围绕“目标 - 策略 - 机制”的逻辑框架，建立了“城市总体规划 - 行动规划”的实施框架，以行动规划作为统筹规划、建设、管理的关键环节，并在城市发展战略数据库及监测指标体系的基础上构建动态监测、年度评估和五年评估为工具，动态维护和弹性留白为手段的规划监督 - 评估 - 维护机制，增强规划实施的动态适应性、保障目标管理和过程控制的统一。

新时代背景下上海中心城单元规划转型经验

杨雨菡 上海同济城市规划设计研究院有限公司 规划设计五所副主任规划师

一、上海新一轮单元规划编制背景

1、原规划体系下单元规划作用

《上海市城市总体规划（2017-2035年）》（以下简称“上海2035”）获批前，上海市中心城城市规划的编制实施自上而下依次为：总体规划、（次）分区规划、单元规划、控制性详细规划。其中，总体规划2001年获批，中心城（次）分区规划2004年编制完成，中心城单元规划2006年编制完成，2008年实现中心城首轮控规全覆盖（个别地区除外）。

在该规划体系中，中心城单元规划的作用在于将（次）分区规划目标一次性转化为首轮控规要求，是一份自上而下单向单次的“控规任务书”式文件。随着《城乡规划法》的出台，控规成为城市规划管理的核心抓手。在上海，控规受到集管理办法、技术准则、成果规范、操作规程“四位一体”的“控规绿皮书”指导，形成了一套自我评估、修改、实施的机制。这就导致了上层次规划失灵，规划让位于市场的现象产生。

2、上海新一轮规划管理体系优化下单元规划角色转变

上海市规划和国土资源管理局从提高管理效能、保障规划实施的角度，提出规划体系优化设想，将中心城由原来的总规、分区、单元、整单元控规四级层次简化为总规、单元、局部控规三级层次。其中，原分区规划内容不再单独编制，而是部分纳入总体规划“1”及分区指引中，部分纳入新单元规划中；原控制性详细规划不再全覆盖编制，而是根据开发需求编制局部控规。

在新的规划体系下，中心城单元规划的角色由单纯的自上而下分解落实规划任务转变为衔接上位总规和下位局部控规间的关键转换层。其作用应体现三个方面：首先，响应并分解总规的战略目标要求；其次，落实总规底线控制、突出内涵发展；第三，衔接政府与市场，在为以开发导向为主的局部控规预留发展弹性的同时，保障底线、社会民生以及公共利益的空间。

二、原中心城单元规划实施评估及内容优化

1、原中心城单元规划核心问题

1）规划与事权管理范围缺乏对应。原规划体系关注规划逻辑下的分解转化，下层级规划以落实分解上位规划为主要内容，且规划单元与行政事权不对应，分区层次、单元层次均无法与行政区边界对应，社区层次也无法与街道边界对应。这造成两方面问题，一是各行政区参与度小，区政府发展诉求难以反映，区之间也难以协调。二是实施层面，规划编制、管理、考核依据规划、行政两条边界，其不一致使得规划与各类实施专项间易存在矛盾，为规划落实、统计评估带来困难。

2）规划刚性与弹性边界模糊，导致实施结果偏离目标。规划实施以来，从04版中心城分区规划至最新控规，公益性用地总实现率低于经营性用地，其中公共服务设施、绿地用地比例均降低了0.2%，而居住用地上升了2%，商业办公用地则上升达2.3%。控规实施过程中，一方面对“三公类设施”（即公共服务设施、公共开敞空间、公共基础设施）刚性不足，管控缺位；一方面对经营性用地弹性不足，导致规划调整频繁。单元规划难以对频繁调整的控规进行跟踪监管评估，最终导致实施结果偏离整体规划方向，造成经营性用地突破，公益性设施总量不足或设施配置不均等等问题。

3）单元规划缺少动态维护机制与实时监督能力。原规划体系中单元规划是总规目标导向下的静态控制，缺少长期目标与分阶段实施推进的关系。原版总规实施以来，开展过3次实施评估，但评估结论不具备法律效力，也未反馈回规划中，而上版单元规划则更是“一次性任务书”，缺少评估机制。自下而上反馈缺乏，上位规划更新不及时，使得每一次控规调整都需要进行总体层面的研究论证，既导致研究论证工作重复冗余，调整周期长，也不能保证总体层面论证的客观性。而单元规划更是缺乏对调整后控规的持续性监督能力。

4）规划与市场衔接性不强，设施建设质量不高。一方面，单元规划至控规的传导多注重基础类设施的落实，对品质提升类设施缺乏弹性引导和鼓励，难以调动市场积极性；另一方面，政府不支持甚至不允许基础类公益性设施让位于市场，使得公益性设施完全由政府力量建设，缺少市场力量支持，其品质具有一定瓶颈。

2、新一轮中心城单元规划内容优化

新一轮单元规划从技术传导任务书向规划管理文件转变，内容从注重“量”控转向注重“质”控，时效上从静态管理转向到动态更新。相较于上一版单元规划，其内容的一项重大改变在于将重点关注“底线”+“底板”两方面的作用，一是牢守底线型、公益性设施底线，进行刚性落地管控，二是在守住底线的基础上，提供经营性用地开发底板，通过“规则”给予局部控规弹性。

对“底线”的刚性管控主要体现在对“三公两线”的直接落地管控，即公共服务设施、公共开放空间、公共基础设施、生态保护红线、文化保护红线。其中对明确用地的服务设施直接划定用地边界、分类，并通过表格对开发强度、建筑面积下限等内容进行管控。（此外，对于以存量为主的保护地区，也可根据规划需要将规划期内明确不改变用地性质的地块一同纳

入底线管控内容，划定用地边界、分类。）对“底板”的弹性管控主要体现在以用地功能主导区，而非用地分类进行管理。通过初步划定居住用地主导功能区、商业用地主导功能区、工业用地主导功能区等几类用途主导功能区，并对各主导功能区内提出主导功能用地比例要求，及用途准入标准（或负面清单），以指导下一步局部控规编制，并监督控规调整、实施。

三、上海中心城单元规划经验对空间规划体系的借鉴意义

在未来“五级三类”的空间规划体系下，总体规划与详细规划的衔接将成为一个关键问题。尤其在市、县两个层面。上海单元规划经验对空间规划体系的借鉴意义在于以下几个方面：

1）对于较大的市、县，市辖区 / 城关镇内宜编制单元规划，衔接总规目标与控规落实，并作为控规编制、修改的重要依据。其中单元划分应以行政边界为参考，各单元内应强调战略目标分解与底线控制两部分内容。战略目标分解应在总规的目标 - 指标指导下确定，底线控制则包括“三公类设施”、“三线”及其他需要本级事权管控的内容落地。

2）对于其他的市、县，若不单独编制单元规划，则应在总体规划中涵盖上述单元规划内容，以指导控规编制，监督控规实施、修改。

3）在单元规划或不单独编制单元规划的市县的总体规划层面，可实行“功能主导分区”加“用地分类”的一张图管控，其中将在规划期内明确规划用途的地块直接划至用地分类，主要包括公益性、底线型用地以及其他在规划期内明确不变更用途的存量用地，而其余用地采用“功能主导分区”的方式，通过明确用地比例要求及用途准入标准，对详细规划给予引导及持续性管控。

基于三个空间尺度的全球城市认知

王 颖 上海同济城市规划设计研究院有限公司空间规划研究院副院长

梳理全球城市的发展脉络，其对应的空间层次也在不断拓展，大致可分为以下三个空间层次的内容：1）城市本体—作为节点的全球城市：强调全球城市作为中心的控制能力或处于全球城市网络体系中的节点位置，突出城市中心区域和单个城市本体。2）向更大尺度拓展—巨型区域：强调全球城市及其经济紧密联系的腹地。3）向更微观尺度深入—具有全球属性的微环境：强调全球化对小尺度空间的作用或小尺度空间在全球联系中的作用。

1、作为网络节点的全球城市

弗里德曼提出的世界城市（1982）强调跨国公司总部的集聚地和对全球经济的控制力。萨森（1991）认为全球化导致经济活动的地理分散。企业中央功能的复杂性促使全球公司总部将相关功能外包。卡斯特尔提出“流的空间”（1996），认为世界城市就是信息城市，世界城市就是“流的空间”。泰勒的世界城市网络（word city networks）（2004）关注城市之间的关系和网络特征。全球城市被视为全球网络上具有不同能级和功能特征的节点。

2、全球城市巨型区域

彼得 . 霍尔认为全球城市作为节点看时，仅指明了单个城市的属性特征，忽视了城市体系内个体的相互联系，继而提出巨型城市区(mega-city region)(1999) 概念。斯科特（2001）认为在高度全球化背景下的后福特主义时代，全球城市更多地表现为全球城市本身及其腹地内经济实力较为雄厚的二级大中城市扩展联合所形成的一种独特空间现象。萨森（2011）则认为巨型区域能够容纳一个企业或一个经济部门的业务链中的高、中、低端各组成部分。与此同时，巨型区域有足够大的规模来自我优化，多样互动给高收入与低收入群体都带来好处。城市 - 区域的关注生产体系本身的完整性 ,涵盖了管理控制、研发、生产三个维度劳动过程的空间内涵，而不是仅仅强调生产服务业的控制功能。越来越多的全球城市被视为是以巨型区域的方式发挥着全球的经济影响。

3、具有全球属性的微环境

全球城市与全球经济网络持续发生高强度联系的空间并不是全覆盖式地分布在整个城市，而是集中在其中的特定地区，这些地区的经济、社会活动或者人群与对外与全球保持着密切联系，具有突出的全球属性。萨森提出了全球化的微环境（2006）概念，认为微环境是本地化的实体，具有场所化的物质性，又拥有全球跨度。微环境也是全球数字网络的一部分，数字网络给予其即时的远程跨度。佐金研究了全球城市之地方商街（2015），认为地方商街（包括住宅和星罗棋布的小商店）在国际社会交往和文化交流功能不容忽视。这些具有全球属性的微环境往往包括：被技术和经济变化深刻重构的中央商务区；现实和数字空间往返交织的最先进类型“中心”的功能承载空间；跨国移民社区、贫穷社区等等。

（本文根据上海政府发展研究中心委托课题《全球城市指标设置的空间尺度研究》的相关内容整理。本课题组的成员还包括：刘学良、潘鑫、朱盼。）

玉溪市城乡总体规划（2016-2035）

项目地点：玉溪市
编制时间：2017 年 - 至今
规　　模：市域面积 15285 平方公里
负 责 人：裴新生
项目团队：上海同济城市规划设计研究院有限公司空间规划研究院 & 广州市城市规划勘测设计研究院联合团队

1、新时代、新征程

玉溪位于彩云之南，滇中腹地，资源丰富、风光秀丽、人杰地灵，享有生命起源地、聂耳故乡、云烟之乡、花灯之乡和高原水乡的美誉。随着“一带一路”、孟中印缅经济走廊以及云南建设面向南亚、东南亚辐射中心国家战略的稳步实施，滇中城市群和泛亚国际大通道建设的有序推进，“三湖”治理与保护工程的深入推进，玉溪正面临着历史性的发展契机。（图 1、图 2）

新一轮玉溪市城乡总体规划立足“两个一百年”奋斗目标，顺应国家总规改革、云南省空间规划转型要求，把握玉溪发展机遇，充分发挥总体规划的战略引领和刚性管控作用，实现“一张蓝图绘到底”，为新时代云南建设中国最美丽省份谱写好玉溪篇章。

2、新玉溪、新定位

城市性质：美丽高原湖区生态宜居城市，国家创新型城市，面向南亚东南亚的综合枢纽，云南省战略新兴产业基地。

城市职能：滇中城市群次中心城市，以烟草、装备制造为主的产业转型示范区，区域性交通枢纽与物流产业基地，旅游文化康养基地。

特色定位：一地四乡之邑，科教创新之城。

3、新理念、新思路

规划特色一：空间——从城市走向城乡全域规划

由传统中心城区为主向全域空间规划拓展，实现市域层面三区三线的划定和管控，对交通、重大公共服务及基础设施实现全域统筹，做实城镇发展指引，推动乡村振兴。

1）实现城乡建设用地全域管控

规划用地管控重点从中心城区拓展至城乡建设全域空间，一是摸清底数，根据土地利用现状，统计全市域城市、镇乡、村庄建设用地总量及各级相应的人口总数。二是合理预测布局，根据 2035 市域发展规模，合理确定市域内集中建设区（城区）、重点产业园区、镇乡及村庄人口和建设用地规模，合理确定城市扩张和

图 1，玉溪在“一带一路”格局中的位置

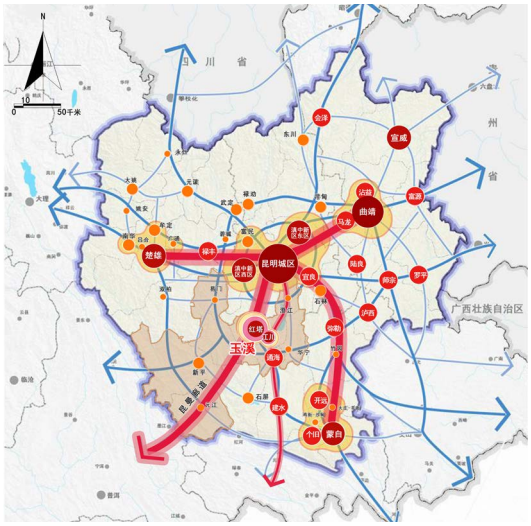


图 2，玉溪在滇中城市群的位置

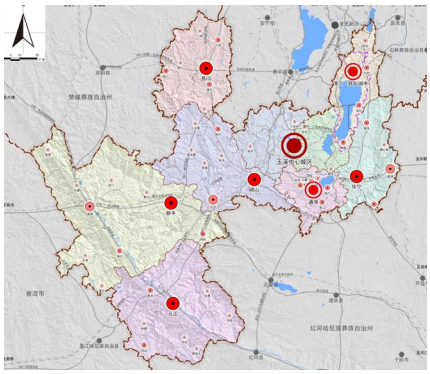


图 3，市域城乡体系规划图

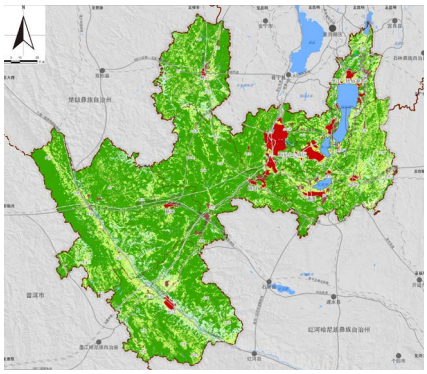


图 4，市域城乡用地规划图

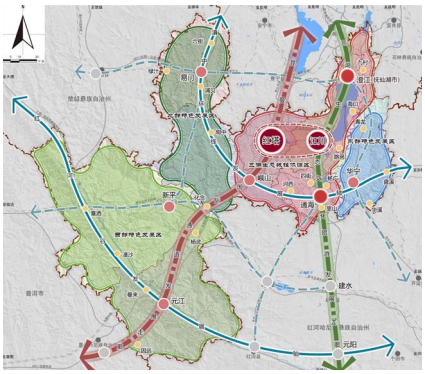


图 5，市域空间结构图

	三湖生态城镇群	东部、北部高原特色农业区	西部干热河谷区
投资政策	保护三湖生态环境，提升基础设施，改善投资环境	投资农业产业化、提升城乡公共服务设施	投资农业产业化、文化旅游产业、提升城乡公共服务设施
土地政策	三湖滨湖缓冲带用地管控，加强土地市场建设，适当扩大建设用地供给	严格保护基本农田，加快农地经营权流转，促进规模化使用	严格保护基本农田，加快农地经营权流转，促进规模化使用
产业政策	加强产业配套能力建设，促进现代工业发展	积极发展现代农业、休闲农业、观光农业	发展生态产业、休闲旅游、文化旅游等
人口及城镇化政策	完善政策，吸引人口集聚；完善设施，积极承接农村人口转移	推进新型农村社区建设，提高农村社区服务水平	推进新型农村社区建设，提高农村社区服务水平
绩效评价政策	综合评价经济增长、质量效益、工业化和城镇化水平等	重点评价基本农田保护、农业规模化发展情况	重点评价旅游发展情况，评价生态保护、现代农业发展情况

表 1，市域城乡统筹分区政策引导

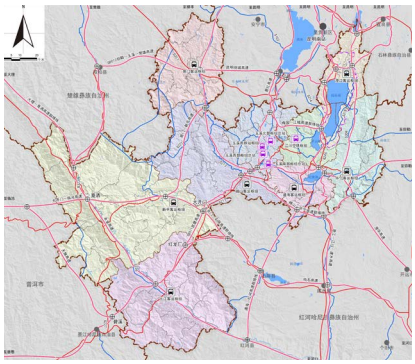


图 6，市域公共交通规划图

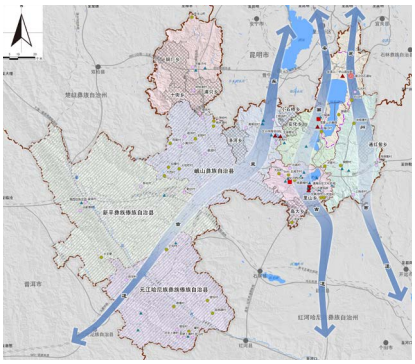


图 7，市域历史文化遗产保护规划图

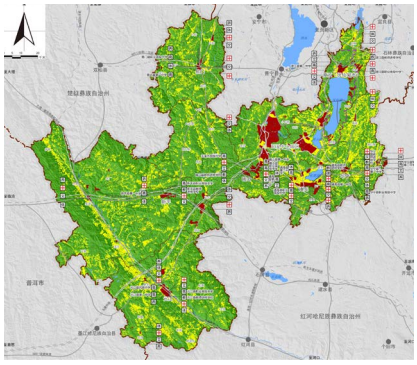


图 8，市域重大公共设施规划图

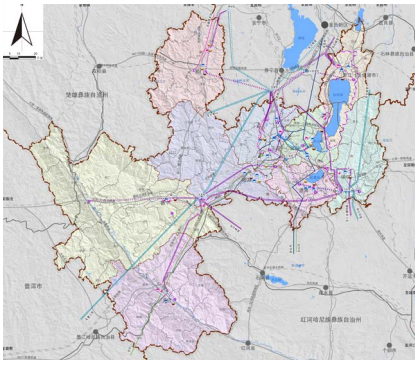


图 9，市域重大公用设施规划图

乡村精明缩减的总量及位置。三是构建分类明白、归属清晰的城乡用地平衡表和市域一张蓝图，有效的对各区县用地总量、用地结构予以引导，实现城乡建设用地的总量平衡、全域管控。（图 3、图 4）

2）优化全域空间，促进城乡统筹发展

上版总规确定的城镇体系空间结构为“一核一区、一带三轴”，仅提到了三湖生态协调区，对外围的乡镇和乡村地区缺乏关注与引导。玉溪受海拔、地形影响，空间分异特质明显，包括了高原湖泊地区、高原地区和河谷地区多种类型，不同类型地区的产业发展、城镇化策略均有差异。本轮规划基于市域自然资源的分布差异，引入次区域概念，包括三湖生态城镇群、东部和北部高原特色农业区、西部干热河谷区，实现城乡统筹的全域覆盖，制定差异化的城乡发展策略，探索特色化城镇提升、乡村发展发展路径。（图 5，表 1）

3）全域重大要素统筹，优化资源配置

整合市域内交通、公共服务设施、基础设施、旅游、文化遗产保护等要素体系。明确城市综合交通规划体系，统筹城市对外交通、航空、区域物流等重大交通设施；明确区域级、市级公共服务设施以及城乡公共服务配置要求，明确相关量化指标；统筹区域级基础设施合理布局；整合全域旅游资源 ,实现旅游空间全域统筹、旅游服务全域配套和旅游产业全域联动；明确城乡历史文化遗产保护要求，延续历史文脉，展现城市特色。（图 6- 图 9）

规划特色二：体系——从传统规划走向空间规划

构建空间规划“多规合一”体系，实现核心指标、区域空间管制、城市空间管制、重大基础设施控等协同一致，探索城乡空间政策、城乡空间管制策略的协同，实现“一张图干到底”，全面提升城市治理体系和治理能力现代化。

1）多规融合形成市域“一张蓝图”

基于自然资源的统筹管控，落实多规合一，明确市域三区三线的划定与管控要求。整合玉溪市土地利用总体规划、林业、环保、农业相关专项规划，衔接《云南省空间规划（2016-2030）》、《云南省生态保护红线划定方案》，从市域层面落实生态红线、基本农田保护线和城镇开发边界划定工作，并明确生态空间、农业空间和城镇空间的范围界定和管制要求。从玉溪区域生态安全底线要求出发，优先划定生态红线和生态空间，统筹考虑三湖地区、绿汁江 - 红河谷流域、曲江 - 南盘江流域、哀牢山地区的生态系统和生态屏障的完整性，最大程度将该保护的生态敏感区域纳入生态空间。统筹划定基本农田线和农业空间，按照依托现实、空间协调、集中连片、不跨区界的原则，与国土部门的永久基本农田划定工作充分衔接和相互校核。从严划定城镇开发边界和城镇空间，管控城乡建设用地规模，促进存量、低效建设用地的优化调整，提升土地集约利用水平。划定后生态空间占比 55%、农业空间占比 32%、城镇空间占比 13%，实现了自然资源要素全域空间管控。（图 10、图 11）

2）推动多规合一信息平台建设

本次总规按照《云南省空间规划（多规合一）实施管理办法》，搭建基础数据、目标指标、空间坐标、技术规范统一衔接的信息管理平台，对国土、生态环保、城乡规划进行协调和统筹管控 ,同时对人口、用地、公共服务、交通、基础设施等重点项目等进行统筹，实现市域“一张蓝图”的数字化监控管理。

规划特色三：模式——从资源驱动走向生态文明、创新驱动

主动适应新常态，加快经济转型升级，依托“山、水、田、林、湖、草”得天独厚的生态环境资源，促产业从烟草、冶金独大向生态文明、多业并举、创新驱动转型，建设生态宜居城、科教创新城。切实转型城市发展模式，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升型转变。

1）依托三湖生态优势，建设美丽高原湖区城市

规划明确三湖流域保护不仅对玉溪对于云南全省乃至全国都具有重大战略意义。在市域层面，对三湖地区强化底线思维的红线管控，建立三湖及水库周边 110 米湖滨缓冲带，明确“四退三还”（退人、退房、退田、退塘、还湖、还水、还湿地）综合治理措施。在城区层面，以城市双修、城市设计、海绵城市试点为抓手，明确重塑曲江绿廊、坝区面山生态屏障修复，构建基于“山水林田湖草”系统的总体城市设计要素框架，保护体现高原湖区城市特点的面山浅丘、田园水网、湖泊湿地等自然地质景观。（图 12、图 13）

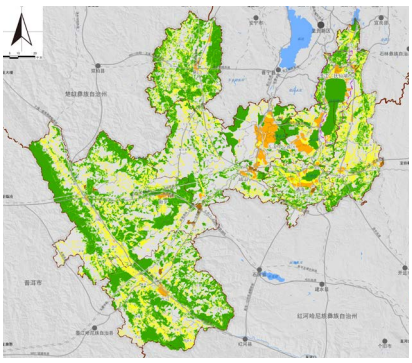


图 10，市域三线管控图

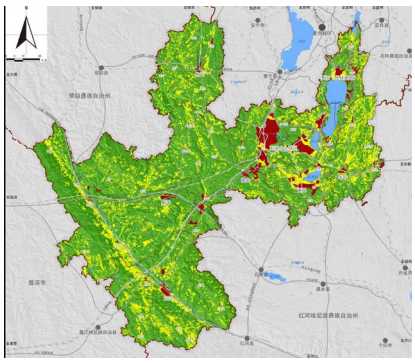


图 11，市域三区管控图

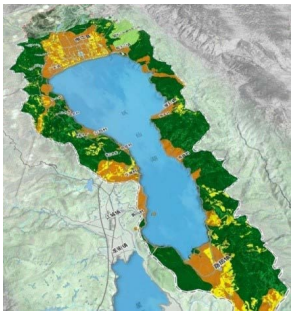


图 12，抚仙湖径流区空间管控图

图 13，玉溪总体风貌三维效果图

序号	成果类型	名称	核心内容	层面
1	编制成果	规划文本	按照城乡总体规划文本框架导引，编写城乡总体规划文本	编制层面
		规划图纸	按照城乡总体规划必要图纸与深度导引，从市域、规划区、中心城区三个层面绘制图纸	
		附件	说明书、规划编制情况说明、公众参与相关记录、征求意见及采纳情况、专题研究、技术论证情况	
2	审批及实施成果	一张图	实现多规合一“一张图”，图中划定核心界线及区域、明确用地布局、划定空间管制区划、竖向控制	
		一张表	城乡总体规划核心数据指标表、规划区城乡用地统计表、城市集中建设区用地平衡表	
		一报告	规划文本的简化版本，包括实施评估、城市规模、强制性内容、对下位规划的要求等	
		一指引	包括分区指引和专项特色指引两方面内容	
		一行动大纲	1. 行动领域、2、近期建设、3. 滚动机制	管理监督层面
		一管理	1. 公众参与机制、2. 规划实施管理方案、3. 规划督察机制	
		一公开	建立公示与公众参与的平台	
		一监督	建立监督平台	
		一平台	多规合一数据管理平台建设引导	维护层面
		一创新	项目创新总结报告	编制、管理、维护层面

表 2，“1+1”成果框架体系

2）培育新动能，推动经济高质量发展

绿色打底，探索绿色产业发展新路径，逐步提升非烟、非钢产业比重，打好“绿色能源 + 绿色农业 + 全域旅游大健康”三张牌，实现经济效益和生态效益的“共赢”。

创新添彩，紧抓建设国家创新型城市的机遇，落实创新要素集聚、创新成果转化、创新企业培育、创新载体建设，以智能制造和生物技术推动新兴产业发展，以建设“科教创新城”为抓手，集聚知名高校、科研院所及知名企业研发中心等创新机构，加快形成以科教创新为引领的经济体系和发展模式。

规划特色四：成果——从技术文件走向实施纲领

突破传统的规范技术文本，落实全国和云南省城乡总体规划改革办法，形成“1+1”的玉溪总规成果形式（暨 1 个编制成果 +1 个审批及实施成果）。“编制成果”体现总规的战略引领和底线控制作用，落实国家区域发展战略；“审批成果”落实“编审督”改革，精简形成“十个一”审查要点，事权明确、管放清晰。

1）基于编审分离制度构建“1+1”成果框架

编制成果：包括规划文本、规划图纸以及附件，其中附件包括说明书、规划编制情况说明、公众参与相关记录、征求意见及采纳情况、专题研究、技术论证情况等。

审批及实施成果：按照《云南省县（市）城乡总体规划编制导则与审查要点》中“十个一”的要求，对编制成果文件进行重新组织，形成报审材料，包括一张图、一张表、一报告、一指引、一行动大纲、一管理、一公开、一监督、一平台、一创新。（表 2）

2）表达形式从技术成果向公共政策文件转变

文字表达政策性、法条化，文本体现公共政策属性，按照法条化的形式进行表述，一般直接描述核心内容，包括目标、策略和结论等；说明报告以阐述战略发展意图和政策取向为主，采用图文混排的形式，增强可读性。

图纸表达结构性、蓝图化，采用更能体现总体规划战略性和政策性意图的示意性和结构性表达方式。公示版本强调可读性、生动性，采用手绘插图、意向图等形式可视化表达，生动鲜活得表达总体规划要点内容。（图 13）

图 13，玉溪总规公示版

创新导向的工业街区更新——以上海市嘉定区金沙江路地块概念城市设计为例

项目地点：上海市嘉定区
编制时间：2017 年
规　　模：33.5 公顷
负 责 人：王颖
项目团队：王颖、郑国栋、张瑜、傅岩、朱付龙、杨欣

1、项目背景

《上海 2035 规划》提出的城市建设用地总规模“负增长”的大背景下，工业用地更新改造是向存量用地要空间的重要路径。因此，2014 年 3 月，上海市规土局接连发布《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》（25 号文）、《关于加强工业用地出让管理的若干规定》（26 号文），明确了应将工业用地更新改造为功能复合、风貌独特、空间共享的产业园区。在此思路的指导下，设计了一批具有地标性、文化性、创新性的现代服务产业园区，如莫干山 M50 创意园、800 秀创意产业园、上海国际时尚中心等。

地块位于嘉定区金沙江路以南，西侧紧邻外环线，南至苏州河，与虹桥商务区隔河相望，是主城区向外围城郊的过渡地带，同时也是外环绿地与苏州河生态走廊的交汇点，占地面积约 33.5 公顷。

自上海开埠以来，沿江区域作为苏州河运的纺织货运码头，2000 年以后，随着上海工业化的发展，码头航运功能弱化，纺控、电气、交运等本地企业建厂，并投入生产。时至今日，随着上海调整产业结构，城区制造业的腾挪，现有生产功能逐步外迁，厂房废旧闲置。

地块紧邻虹桥商务区的金融办公中心。

2、上海老工业遗产的典型

地块内工业厂房是上海半个世纪来的工业化进程的历史见证，多为框架及红砖结构，建筑体量庞大，最大尺度达到 144 米进深，56 米宽，遍布工业构筑物、水塔、码头瞭望台、窄轨铁路、林荫路、藤蔓景观植物等都具有浓厚的工业气息，具有典型的工业遗产文化价值。

局部地块仍有开发使用，北部 3131 创意园是一处低密度围合院落的产业园，办公出租率接近八成。

3、创新导向的规划设计思路

首先，国金体育中心作为室外露天活动场地，具备一定活力，建议保留其体育运动功能，与整体改造作出融合互补。对工业厂房的建筑质量进行评估，选取 6 栋质量良好，风貌独特的厂房予以保留，采用多种设计手法改造厂房建筑，提升和改造林荫道景观；

其次，依托厂房中央场地空间建立与南部虹桥商务区呼应的南北向景观轴，与滨江生态景观带形成 T 字型景观轴，将城市公共活动引入地块内部；

第三，结合轨道 13 号线站点规划商业服务和商务办公功能，承接虹桥商务区溢出功能，并进行地下空间的联动开发，以提供商业、餐饮、休闲等服务功能；

最后，建立完整的城市主题界面与观景界面，强化外部形象，随着城市性基础设施的连通完全融入虹桥商务区。（图 1）

基于以上分析，提出两大规划目标：

大虹桥商务区的北部门户；

工业遗址转型再利用的范例。（图 2，图 3）

4、规划策略

4.1 功能复合的活力商务区

以办公为主，商业服务、文化体育、

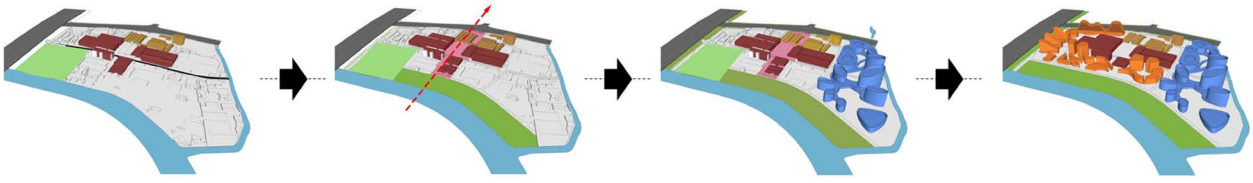


图 1，方案推导过程

图 2，总平面图

图 3， 日景鸟瞰图

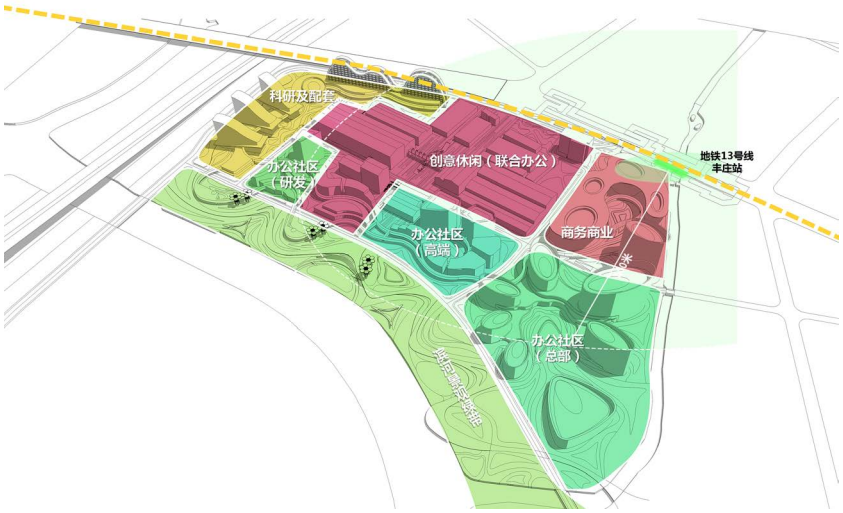


图 4， 功能分区图

创意研发、科创为辅的“一主多元”功能构成，构建四大功能板块。（图 4）

4.2 多维立体的交通体系

人车分离的交通系统。

车行路在基地内部形成围合状环路，串联四大功能区，道路宽度 10 米。保留林荫路作为步行道，结合厂房改造规划二层连廊，外围通过形式自由的环路形成连续的步行系统。地下停车为主，以降低对步行的干扰，结合各板块办公建筑规划地下停车出入口。

4.3 时尚对比的景观系统

T 字型景观廊道

南北艺廊：结合改造厂房及中央围合空间，以公共艺术展示为主题，工业特色景观小品、红砖、锈钢板等色彩鲜艳的铺装将人群导入滨江区域，打造独具工业记忆特色的人文展示廊。

东西慢道：以康体艺术绿道为线串联丰富的休闲活动场所，打造一个开敞的滨水生态绿带，采用现代弧形设计手法，呼应场地整体节奏，低维护塑胶慢跑道、自行车道、运动场地、活动空间等搭配文化节点设计以及生态植物搭配、雨水收集等，灵动的景观手法塑造滨水空间。

通过两条截然不同的景观廊道，形成了保留厂房与时尚办公的对比，人文体验与自然感受的对比。

4.4 华丽转身的文创园区

滨河景观界面的塑造：沿苏州河建筑采用前低后高的流线型布局形式，与滨河景观带有机融合，形成优美的富于韵律的滨河景观界面。

沿外环及金沙江路景观界面的塑造：在沿街建筑设计中，采用大胆的非对称建筑语言，建筑外轮廓采用曲线形式，同时结合屋顶绿化和阳台绿化，形成具有强烈的个性和视觉冲击力的建筑形态，成为外环及金沙江路一道别致的风景线。

新老建筑的呼应和对比：在规划布局中新建筑围绕保留建筑展开，新老建筑融为一体，历史与现代在这里对峙、交流、融合，使整个场所弥漫着浓郁的文化气息。

5、老工业厂房建筑的创新再利用

5.1 改造方法

根据对现存建筑的调查评估，择取基地中部 6 座品质好的工业厂房作为保留建筑，进行结构加固及外立面的翻新改造，赋予其新的功能与活力。

改造分为四个步骤进行：

1）保留结构框架

基本维持 6 座厂房建筑的主体结构形制，进行必要的加固处理，改造为带阻尼支撑的耐久框架结构。在建筑造型重塑过程中，将高大粗壮的钢制或混凝土梁柱、桁架，整体或局部刻意呈现出来，使工业文明遗迹的记忆得到延续。

2）立体演绎空间

规划设计旨在留存其壮观的空间特质基础上，对内部空间进行重新分割重置，制定灵活的、立体的空间计划：组织厅、廊、共享中庭等立体交叉的公共空间，从而把大空间尺度的潜质充分发掘、演绎出来。

3）更新重塑表皮

工业建筑固有元素延续呈现：对老厂房建筑固有的钢铸桁架、混凝土梁柱等固有结构构件，并非完全遮掩，而是利用其作为积极的造型元素，体现建筑的历史文脉以及工业建筑固有的酷感气质。

红砖墙饰面的统一与变换：收集原有旧砖，经过防风华处理后重新砌回；并且在此基础上，凡老厂房保留片区，以固有红砖墙体为特征整合外观整体的一致性。采用不同的砖砌工艺手法，以一种新的方式演绎红砖材质美感。

钢制构件的组合运用：局部外墙添加金属构件元素，如钢制连廊、钢制楼梯等。可取得立面点缀的效果、烘托工业文明特有气质同时，也可作为原有建筑物空灰色空间的延续。

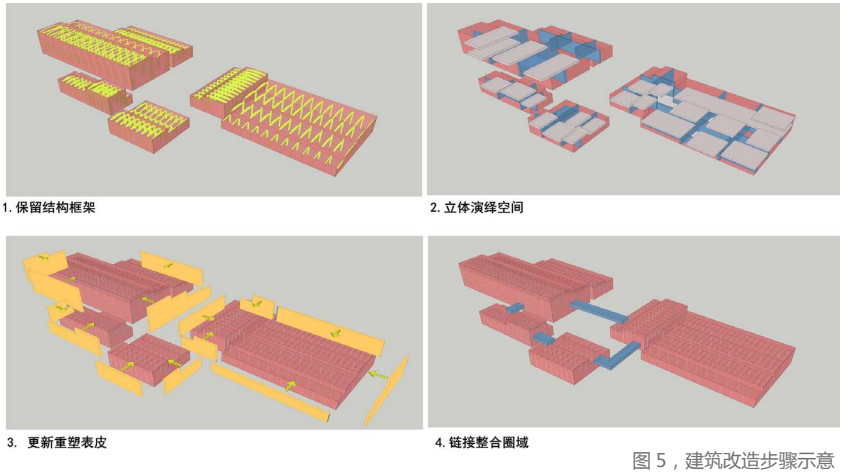


图 5，建筑改造步骤示意

4）链接整合圈域

利用玻璃顶、人行天桥，以富有现代感的玻璃连廊以及各个单体延伸出来的灰空间链接各个老建筑，从而原本零散的建筑形成一个完整连贯的老建筑群落，富有怀旧氛围的园区核心圈域。（图 5）

5.2 改造示意

1 号单体空间宏大，改造后功能为游泳馆、运动健身、剧场。

原有屋顶拆除后，利用耐候钢板表皮包裹并局部点缀采光顶棚，满足新功能采光需求的同时又能体现构架本身的造型。

建筑固有红色墙体拆除过程，妥善保护原有红砖砌块；对红砖予以重新利用，采用艺术砌筑的手法，重新诠释砖墙饰面的工艺美感。

2 号单体位置适中，改造后功能为休闲餐饮、文创发布。

拆除砖墙顶棚和表皮，代之以光洁玻璃幕墙包裹老建筑构架，将构架本身年代久远的沧桑历史诠释出来。

3 号单体建筑保存较好，改造后可作为艺术展览、记忆走廊。

规划拟保留固有建筑外观，对红色砖墙饰面表皮予以防风化、耐久性处理，令其在斑驳中展现工业文明的痕迹与历程。外观改造的重点是将原有门窗更换为富有特色和质感的金属门窗。改造后恢复其爬满绿植、怀旧格调红色小楼意象。

4 号单体建筑尺度较高，改造后功能为孵化企业、创意企业。

对原有表皮予以修缮粉饰，然后以竖向金属格栅包裹、塑形，建构另一层次表皮，与固有结构框架相辅相成，承继了冷峻、酷感的工业建筑特有气质。

工业地块的更新改造最为重要的是在继承并体现城市工业的时代语言与文化内涵的基础上，承载城市现代服务功能，城市生态景观廊道在保护生态基底的情况下为人们提供休闲运动生活的活力空间，二者兼备凝结成城市更新经典地块，将成为上海滨江工业地块更新的新名片。

“2017 遗粹影像摄影展”入选作品

遗粹

倪春 | 规划设计五所

物质文化遗产又称“有形文化遗产”，包括历史文物、历史建筑、人类文化遗址。这些古老的遗存是历史留给人类的记忆和宝贵的财富，承载着深厚丰富的人文魅力，难以忘怀的历史情怀，当然它们本身就是令人流连忘返的美丽风景。

上海同济城市规划设计研究院有限公司
SHANGHAI TONGJI URBAN PLANNING & DESIGN INSTITUTE CO.,LTD.

主办
上海同济城市规划设计研究院有限公司

主编
周俭

本期特约策划团队
空间规划研究院

编委
张尚武、周玉斌、王新哲、肖达、李鹰、王颖、俞静、梁洁、罗志刚、阎树鑫

顾问
戴慎志、李京生、潘海啸、孙施文、唐子来、童明、王伟强、赵民、张松、朱介鸣

设计 | 文编 | 校对
贺飞 | 董雷 | 叶萍

免费获取
可通过邮箱 news@tjupdi.com
可通过电话 189-6418-8992 宣传办
来信明细：姓名、公司名称、投递地址、邮政编码

联系方式
上海市中山北二路1111号 同济规划大厦
邮箱：net@tjupdi.com | 网址：http://tjupdi.com

创刊
2010年9月

官方微信　　官方网站