

URBAN PLANNING
VS LETTER

同济规划

求精·做实·解难·创新

同济规划简讯
TONGJI URBAN PLANNING NEWSLETTER

第六十一期
02 / 2023



同济规划简讯

第六十一期
2023/02

目录 CONTENTS

新闻 NEWS	01
前沿观点 VIEW POINT	05
国土空间规划编制技术体系：顶层架构与关键突破 / 张尚武	05
国土空间规划知识体系建构与运用 / 孙施文	09
对我国控规层面土地混合使用发展方向的思考 / 江浩波	11
土地混合利用的现实困境与应对思考 / 李继军 方文彦 韩胜发	12
国土空间规划中的用途管制和传导 / 程遥	13



求精·做实·解难·创新

目录

CONTENTS

特别报道 SPECIAL REPORTS	17
第三届三院联合技术交流报道	17
评优评先 EVALUATION OF EXCELLENCE AND DISTINCTION ...	36
雄安智慧规划院青年团队获“同济青年五四奖章（集体）称号”	36
创新项目 INNOVATION PROJECTS	39
2022年上海同济城市规划设计研究院院级优秀城乡规划设计项目	39

新闻

同济规划院规划师章琴获“同济大学三八红旗手”称号

3月8日，在同济大学举办的纪念“三八”国际妇女节113周年暨“同心绘蓝图 踔厉更扬帆”表彰会上，我院规划设计十所所长章琴获得“同济大学三八红旗手”称号。

**同济规划院举办2023宣传工作专题会**

3月10日，“2023宣传工作专题会”在同济规划大厦203党员之家举办。专题会共有两项议程，分别为：同济大学新闻中心副主任程国政做《结合规划院实际，打造优秀宣传作品》讲座，同济规划院党委副书记肖达做《宣传工作管理细则宣讲》。我院党委书记童学锋、党委副书记王晓庆、各部门宣传员、微信公众号小编等出席本次会议。会议由肖达主持。

**同济规划院举办城市设计训练营开班仪式暨第一次集中培训及专家讲座**

3月12日，同济规划院城市设计训练营（第1期）开班仪式和第一次集中培训在同济规划大厦408会议室举办。本次训练营由我院江浩波副院长牵头，总工办和产教融合办共同组织策划。开班仪式上由我院张尚武院长致开幕词。同济大学建筑城

规学院教授、同济规划院总规划师唐子来教授做《城市规划中的城市设计》讲座。

“十四五”国家重点研发计划项目“国土空间优化与系统调控理论与方法”项目组工作交流会举办

3月19日，由同济大学牵头承办，隶属于国家十四五重点研发计划的“国土空间优化与系统调控理论与方法”项目组工作交流会在上海同济君禧大酒店三楼多功能厅举行。项目交流会由项目负责人、同济规划院院长张尚武主持，来自同济大学建筑与城市规划学院、南京大学地理与海洋科学学院、中国科学院地理科学与资源研究所、国家基础地理信息中心、自然资源部第一海洋研究所、北京大学建筑与景观设计学院、浙江大学公共管理学院、中国城市规划设计研究院、上海同济城市规划设计研究院有限公司和浙江省国土空间规划研究院等项目参与单位的课题负责人、子课题负责人、课题骨干等40余名项目组成员参会。

**“国土空间详细规划背景下的土地混合、兼容与管控”产教融合主题论坛举办**

3月22日，主题为“国土空间详细规划背景下的土地混合、兼容与管控”的同济规划产教融合主题论坛在同济规划大厦408会议室召开。论坛由同济规划院科研办和产教协同部策划组织，线上线下同步进行。

西宁市城东区人民政府与同济规划院签订战略合作协议

3月28日，西宁市城东区人民政府与同济规划院签署战略

合作协议。张尚武院长主持签约仪式并讲话。西宁市城东区区长薛翔青、区委常委组织部部长芦婷等出席并讲话。张尚武院长与薛翔青区长分别代表双方签约。同济规划院裴新生副院长等参加并与城东区与会领导就双方合作事宜进行了深入交流。

2023年自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室学术委员会会议暨长三角城市群智能规划省部共建协同创新中心理事会会议举办

3月26日，自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室学术委员会会议暨长三角城市群智能规划省部共建协同创新中心理事会会议在我院三楼报告厅以线上线下结合的方式举办。来自同济大学建筑与城市规划学院、上海同济城市规划设计研究院有限公司，以及上海市城市规划设计研究院、江苏省城市规划设计研究院、浙江省国土空间规划研究院、安徽省城乡规划设计研究院有限公司等共建单位的40余名成员参会。

2021年度上海市优秀国土空间规划设计奖获奖名单公布

在“2021年度上海市优秀国土空间规划设计奖”评选中，上海同济城市规划设计研究院有限公司共获得一等奖4项，二等奖9项，三等奖10项。

2021年度全国优秀城市规划设计奖获奖名单公布

在“2021年度全国优秀城市规划设计奖”评选中，上海同济城市规划设计研究院有限公司共获得一等奖1项、二等奖2项、三等奖7项、表扬奖1项。

同济规划院在大兴机场临空区国际会展消费片区城市设计国际方案征集中喜获优胜方案

4月1日，大兴机场临空区国际会展消费片区城市设计国际方案征集评审会在大兴区营商服务中心举办。由规划、建筑、交通、会展、商业等专业领域资深专家组成的评审委员会，对应征设计方案进行了评审。我院联合中国建筑设计研究院有限公司、Fuksas Architecture S.R.L.、北京市市政工程设计研究总院有限公司组成联合体，由崔愷院士、吴志强院士、Fuksas大师领衔，经评审顺利获评三个优胜方案之一。

2023年《理想空间》系列丛书编委会会议举办

4月3日，同济规划院主办的《理想空间》系列丛书2023年度编委会会议在同济规划大厦401会议室举办。

第三届三院联合技术交流会在同济大学举办

4月8日，以“人民城市，人民规划”为主题举办的第三届三院联合技术交流会在同济大学建筑与城市规划学院钟庭报告厅成功举办。

三院联合技术交流会是由上海市城市规划设计研究院、中国城市规划设计研究院上海分院、上海同济城市规划设计研究院有限公司联合举办的年度技术交流活动，初衷在于为三家单位提供交流互鉴的平台，共同提升规划技术水平，更好地服务人民城市建设。本次活动由上海市城市规划学会、上海市城市规划行业协会指导，同济大学建筑与城市规划学院、长三角城市群智能规划省部共建协同创新中心提供学术支持。

上规院、中规院上海分院和同济规划院的十二位规划师在“落实国家战略”、“追求人民幸福”、“建设品质城市”和“规划转型创新”四组单元分享了最新研究和实践探索，并由十位业内权威专家进行了精彩点评，来自上海、无锡、宁波、苏州、南通、杭州、常州等地的上海大都市圈规划研究联盟单位的各方代表与专家进行了现场交流，四千多名规划界同仁线上共享了这场学术盛宴。



新疆生产建设兵团自然资源局与同济规划院战略合作座谈会召开

4月10日，我院与新疆生产建设兵团自然资源局共同召开战略合作座谈会在同济规划大厦401会议室，并签署《国土空间规划技术援疆合作框架协议》。签约仪式由王新哲常务副院长主持，新疆生产建设兵团自然资源局党组书记局长黄然、党组成员副局长赵有松、总规划师马哲、国土空间规划局副局长程

雅琪、国土测绘处负责人赵霞、国土空间规划局主任科员余晓欢，我院院长张尚武、常务副院长王新哲、副院长裴新生等共同参加了座谈会与签约仪式。

同济城市规划设计研究院联合体在厦门市翔安新城（南部组团）概念性城市设计国际竞赛中中标

4月14日，厦门市翔安新城片区指挥部、厦门市自然资源和规划局、厦门市海洋发展局联合举办“厦门市翔安新城（南部组团）概念性城市设计国际竞赛征集”专家评审会。会上，6家联合体入围单位中，3家胜出，上海同济城市规划设计研究院有限公司和中国建筑设计研究院有限公司的联合体方案名列胜出名单中，成为项目中标单位。

西宁市城东区与同济规划院签署校地企战略合作框架协议

西宁市城东区与上海同济城市规划设计研究院有限公司签署校地企战略合作框架协议。根据协议，双方将秉持“资源共享、平台共建、优势互补、发展共赢”的原则，立足东区区域所需，依托各自资源优势，积极搭建合作平台，深化多项合作领域，完善产学研合作机制，合力探索城东区人民政府与上海同济城市规划设计研究院合作共建的创新路径。

同济规划院在“长沙北片区发展战略研究暨空间发展总体规划 and 总体城市设计方案征集”国际征集中荣获第一名

4月23日，同济规划院与仲量联行测量师事务所（上海）有限公司组成联合体参与《长沙北片区发展战略研究暨空间发展总体规划 and 总体城市设计方案征集》国际方案征集，荣获第一名。

“学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育”第一次读书班举行

4月26日，同济规划院党委在党员活动中心举行学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育第一次读书班暨院党委理论中心组学习活动，院党委书记童学锋、院长张尚武等班子成员及各支部书记20余人参加读书班。读书班由院党委副书记肖达主持。



雄安智慧规划院青年团队获“同济青年五四奖章（集体）称号”

5月4日，同济大学举办“五四青年节师生座谈会”。会上，“雄安智慧规划设计研究院青年团队”获得表彰，荣膺2023年同济青年五四奖章（集体）称号，特此表示祝贺！



中国城市规划协会高校规划院工作委员会2023年年会召开

5月6日，中国城市规划协会高校规划院工作委员会2023年年会在同济规划大厦召开。会议主题为“产教融合：新时代高校规划院的使命与挑战”，来自全国各高校规划院的代表110余人以线上线下的方式与会。中国城市规划协会副会长孙安军、原副会长吴建平、秘书长谢盈盈、同济大学党委副书记彭震伟、来自全国数十所高校规划院负责人参会。



“规划设计咨询赋能城市更新行动”主题论坛召开

5月12日，“规划设计咨询赋能城市更新行动”主题论坛暨上海市城市更新研究会规划设计咨询工作委员会成立大会在同济规划大厦举行。会上举办了规划设计咨询工作委员会成立仪式，仪式结束后与会领导专家进行了学术报告交流，就规划设计咨询工作委员会工作计划展开讨论，并发布了《城市更新行动倡议书》。

“榜样激荡，青春力量”规划院团总支主题团日活动举办

5月17日，“榜样激荡，青春力量”——上海同济城市规划设计研究院有限公司团总支主题团日活动暨青年员工调查研究座谈会在同济规划大厦党员之家举办。本次主题团日活动旨在

深入贯彻学习党的二十大精神，学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育走深走实，同时庆祝同济大学建校116周年，促进规划院企业文化建设，切实关怀青年员工。

同济大学挂职校团委副书记，机械学院教授唐一超，规划院党委书记童学锋，党委副书记、纪委书记王晓庆，工会副主席臧超，团总支书记葛凡华与二十余位团员代表共同参加了此次活动。



第11届金经昌中国青年规划师创新论坛举办

5月20日，正值同济大学116周年校庆之际，第11届金经昌中国青年规划师创新论坛暨第六届金经昌中国城乡规划研究生论文竞赛结果公布活动在同济大学建筑与城市规划学院钟庭报告厅隆重举行。本次论坛以“未来城乡 智慧规划”为主题，面向未来，回归初心，以新理念、新方法、新技术，探索城乡发展新未来，为创新规划实践贡献青年智慧。

中国城市规划学会常务副理事长兼秘书长石楠、同济大学建筑与城市规划学院副院长王兰、同济大学党委副书记彭震伟出席大会并致辞。上午的主旨发言环节，邀请了邹兵、吴左宾、杜凡丁、史宜、匡晓明5位特邀嘉宾作主旨发言。下午，论坛活动以“城乡融合发展”、“空间治理转型”、“智能规划创新”为题，设置三个主题分论坛，18位来自不同机构、不同岗位的青年规划师分享交流了他们最新的城乡规划研究和实践成果。

论坛由中国城市规划学会、同济大学、金经昌/董鉴泓城市规划教育基金主办，同济大学建筑与城市规划学院、上海同济城市规划设计研究院有限公司承办，长三角城市群智能规划省部共建协同创新中心、《城市规划学刊》编辑部、《城市规划》编辑部、中国城市规划学会学术工作委员会、中国城市规划学会青年工作委员会、《理想空间》编辑部、国土空间规划实践教学虚拟教研室参与协办。论坛采用了线上同步直播的方式，受到各界同仁的广泛关注。



同济规划院与建筑城规学院两院党委联组开展主题教育读书班活动

5月30日，同济大学建筑与城市规划学院党委、同济规划院党委在规划大楼“党员之家”举办学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育联组学习读书班活动，刘颂、童学锋、李翔宁、张尚武、王桢栋、唐育虹、王兰、耿慧志、袁烽、石邢、王晓庆、王新哲、江浩波、裴新生、宋丽慧等两单位班子成员出席，学校主题教育第三指导组组长覃文忠参与学习活动。学习会由规划院党委副书记王晓庆主持。会上，还举行了建筑与城市规划学院学生版画捐赠仪式，李翔宁院长把学院学生的30幅版画赠送给张尚武院长，作为明年同济规划院30周年的献礼。



近期方案中标项目（3月-5月）

1、周口市自然资源和规划局川淮新区城市设计方案设计征集

团队：城市设计研究院 项目负责人：匡晓明

（供稿：项目办）

国土空间规划编制技术体系：顶层架构与关键突破

张尚武

同济大学建筑与城市规划学院教授、副院长，上海同济城市规划设计研究院有限公司院长

提要

建立国土空间规划体系并实施监督是我国空间规划制度的一次重构性改革，规划编制需要从规划体系建设和运行要求出发，加强技术体系的顶层设计。从空间维度（全域、全要素的管控模式）、纵向维度（五级三类的规划编制体系）、横向维度（编管结合的规划运行体系）和时间维度（全生命周期规划实施模式）4个方面，提出规划编制技术体系构建的整体逻辑和框架。针对当前规划编制工作的重点和难点，提出明确技术体系架构任务、把握纵向横向两个技术环节、深化详细规划和行动规划编制模式，以及加强运行体系整体衔接4个方面是技术体系整体架构的关键突破。

关键词

国土空间规划；规划编制技术体系；规划运行体系；多规合一

1、问题的提出：规划编制需要加强顶层设计

1.1 规划编制技术体系构建的重要性

建立国土空间规划体系并监督实施，是国家面向生态文明时代推进空间治理现代化、对空间规划制度进行改革的顶层设计。相比既有的规划制度，无论是按照“五级三类”构建规划编制体系，还是按照“四个体系”要求构建起规划运行机制，都是一次从“0”到“1”的突破，作为一项系统性工程，需要构建起与之相适应的规划编制技术体系。

建立国土空间规划体系，是空间规划对象的拓展，规划的本质没有改变。就目前的实践工作而言，对空间对象拓展的关注多，对规划运行本身的关注不充分，特别是对规划编制技术体系构建的整体性关注不够。尽管自然资源部通过先行发文等方式相继出台了省级、市级规划相关编制指南，及针对双评价、用途分类等的技术规程，但这些技术要求在不同层次规划之间的链接、关键环节的逻辑构建等方面存在明显断点，呈现片段式、切片式或点状推进的问题。新体系是立体的、多维的，不仅有纵向的上下关系，还有横向的编管结合要

求，而且还要处理好近和远的关系。

在当前国土空间规划编制工作全面启动背景下，从顶层设计出发，加强对技术体系整体架构的研究十分紧迫，否则不仅会加大规划编制工作推进的难度，也将会放大规划改革的成本，最终甚至会影响到规划改革的总体成效。

1.2 上海 2035 总体规划编制的经验

上海2035总体规划是十九大召开之后国务院批复的第一个总体规划，系统探索了总体规划编制模式和内容体系的创新，契合了规划改革的总体要求。这次总规编制的重要经验，是在整个规划编制工作全面推进之前开展了一轮围绕技术方法体系的研究。研究工作前后持续约半年时间，分为两个阶段。第一阶段，重点理清新一轮总规编制的关键技术要点，主要围绕编制内容、技术框架和成果形式等，包括对总规创新要求、既有规划编制体系的适应性评估、总规创新方向等的认识，提出了“1+3”成果构成框架（即总体规划报告，分区指引、专项规划大纲及行动规划）。第二阶段，进一步深化成果内容、成果表达、关键技术环节等，如各层次规划的衔接、指标体系的作用和构成、用地分

类和标准，甚至包括图纸表达、技术文件形式等，在技术体系研究基础上才进一步推进空间战略、专题研究、专项研究等其他前期研究工作。前期的技术体系研究对于后续规划编制工作的整体顺利推进起到了重要作用。

当然，从国家层面推进国土空间规划编制改革远比从一个具体城市开展的规划编制工作面临的困扰来看，缺乏对技术体系整体架构的研究准备和积累是造成当前规划编制工作滞后于改革目标的重要原因。

2、国土空间规划编制技术体系构建的基本逻辑

2.1 编制技术体系构建的关键要点

以优化国土空间开发保护格局为目标，建立多层次、全域、全要素、全过程的规划运行体系，构成了本次国土空间规划改革的总体要求。规划编制技术体系的构建需要置于规划体系整体重构的目标和要求之下，其关键要点可以梳理为以下4个方面。第一，是建立全域全要素的管控模式，这是规划编制需要确立的基本空间维度；第二，是五级三类的规划编制体系，不同层级的规划管控

重点不同，规划编制要考虑对应不同层级政府的管理事权的纵向维度；第三，是编管结合的规划运行体系，全域全要素管控对应了不同部门管理事权，规划编制内容必须考虑规划如何去管，需要建立编管结合的横向维度；第四，是全生命周期的规划实施模式，规划改革的目标是面向高质量发展，因此规划编制必须与规划的实施监督要求高度整合，体现规划编制技术体系的时间维度。这4个方面是整个技术体系构建的关键要点。

2.2 当前规划编制工作存在的主要问题

当前规划编制遇到的问题在上述4个方面都有体现。第一，是对全域全要素管控的认识。目前整个底图底数还不稳定，并且还有一个更大的挑战，那就是对全域全要素规划管控的规划经验不足，包括规划知识对“山水林田湖草”、人工与自然的内在生命逻辑认识不充分，规划知识体系尚需完善，规划方法、管理模式都面对的是全新的要求；第二，是编制层次上的上下关系，从国家纲要到省级规划再到市县规划，各级规划管控重点和传导体系尚未厘清；第三，规划编制和规划管理的关系，如何编和如何管的关系脱节。当前工作侧重在编，但今后面对的是如何管，如何管的规则不确定就会影响到应该怎么编的方向不清晰。第四，是对新体系下的规划体系运行模式尚未予以足够关注。比如规划的实施监督是要围绕总体规划展开，还是要围绕详细规划展开。如果对规划体系运行要求不清晰的话，那么就会带来对整个规划编制和管理目标认识上的模糊。

3、国土空间规划编制技术体系构建的整体框架

3.1 空间维度：全域、全要素的管控模式

规划编制体系在空间维度上需要适应全域全要素的管控要求和模式。优化全域全要素格局，加强底线管控是这次规划改革的核心任务。这其中有3个关键问题需要理清。第一，全域全要素格局

优化的基本逻辑。核心是围绕国家主体功能区战略的落实，从国家尺度再到地方尺度建立国土空间格局优化的底板。规划传导上国家主体功能区与地方“三区三线”统筹划定是自上而下的关系，而不是自下而上汇总成国家的生态红线和农业保护空间。第二，是底线与战略。底线管控是逐步稳定的，最终反映的是一个刚性的、静态的管控要求，而空间战略是动态的，需要应对不同阶段的发展战略需求，所以静态和动态之间需要通过行动维度建立起时空关系。如国家“十四五”规划中国家重大发展战略和区域协调战略，都是围绕构建国家双循环战略展开的，与“十三五”规划提出的要求是不一样的。空间规划需要根据不同阶段的发展需求提出阶段性的战略任务，这是一个动态适应的过程。最后，处理好动态与静态、战略到刚性管控的关系，需要在制度层面完善规划编制、空间政策和规划立法之间的整体关系，建立起一套逐步稳定的规划运行模式。

目前在规划编制体系适应全域全要素管控要求方面，既存在规划模式上的难点，也存在技术体系构建上的断点。在我国的空间规划模式中，总体规划是规划体系运行的主线，作为“战略性的法定规划”，总体规划既强调战略性，又强调法定性，这是我国的总体规划的一个特点，决定了现阶段国家级空间规划的重要性，很多内容必须在国家级空间规划中得以明确，并且要对各级规划的传导关系做出清晰的规定。但从规划体系运行效果来看，这一模式存在一些缺陷，过去实施中出现的许多问题也是由此而来的，其难点是战略性和法定性的关系，战略性更多的是强调政策性，而法定性则更多的是强调约束性，两者关系的协调是一个值得深入探讨的问题。

从长远看，从侧重规划编制走向规划运行制度建设是必然趋势，但也是一个逐步完善的过程。从国际经验来看，欧洲一些规划传统比较好的国家，如德国在国家尺度的规划主要是围绕着政策

性意图展开的。之所以可以这样，是因为这些国家在空间规划体系形成过程中已经建立起了一套完善的从国家到地方及针对专项系统的空间规划法律体系。刚性管控要素的法定性，一定不仅仅是在规划编制层面确定的，而是要建立一套制度保障。我国目前因为缺少这套制度建设，所有任务都要靠总规来完成，这就造成规划编制与整个管控体系稳定运行上会存在比较大的矛盾等问题。

技术体系上的主要断点是国家主体功能区战略与地方“三区三线”统筹划定的关系，表现在国家主体功能区向地方传导、行政单元向规划分区传导、“三区”向“三线”传导等3个方面。国家主体功能区战略向下传导和地方层面“三区三线”统筹划定存在“两张皮”的现象。主体功能区对应行政单元，简单向下分解形成嵌套关系，若不能对应财政、税收、考核等政策机制设计，这种分解是没有意义的。主体功能区的传导最终要落实到对国土空间实施用途管制的要求上，这就需要处理好主体功能区向规划分区传导，以及规划分区向重要控制线的技术转化。例如“三区”具有主体功能的概念，既有主导功能也有辅助功能，功能是复合的，但政策规定上又要求各类规划分区不交叉、不重叠，需要在技术上处理这些矛盾。目前的技术体系对这些方面的认识和研究仍不够清晰。

3.2 纵向维度：五级三类的规划编制体系

纵向维度上建立五级三类的规划编制体系：第一，是自上而下与自下而上各层级规划的关系；第二，是总体规划和专项规划的关系；最后，是总体规划和详细规划的关系。纵向体系构建的重点是要以事权为基础，厘清各个层次规划之间在内容上的逻辑，对应的是中央文件里提出的建立编制审批体系的要求。

目前的难点在于中央和地方及部门之间尚未形成清晰的规划管理事权划分，这给技术体系构建带来一定困难。但从技术体系构建本身而言，首先要

确立纵向维度的基本思维。以双评价为例，双评价在各个层次规划中的作用不同，尺度越大越重要，国家尺度的重要性高于省、省高于市、市高于县。国家层面的双评价最为重要，是确立国家主体功能区战略和从国家尺度优化国土空间开发保护格局最重要的支撑。到了县层面更多的应是针对开发适宜性的评价，特别是进一步明确安全性、耕地保护潜力等问题，而资源环境承载力问题一定是在一个更大的空间尺度去研究的。再如，规划编制中最核心的技术工具，即国土空间用途分区与分类标准，同样要建立纵向思维。需要与各层级规划中的应用对应起来，必须考虑在总体规划和在详细规划层面，以及在市级和县级规划层面如何使用。

从各层级规划的关系来看，国家和省是对应中央和地方最重要的两级事权，省级规划的作用被强化，重点是优化两个层级之间的目标，主要发挥区域协调和实施监督的作用。市级规划重点是承上启下、市域统筹，在建立地方的规划及运行体系方面非常重要。县级层面是整个规划体系运行的基础层，规划管控最重要的是落实在县这一级。对于总体规划与专项规划的关系，过去一直缺乏深入、清晰的研究，城市总体规划所涉及的专项规划内容，与专业部门的专项规划内容的差别没有界定清楚。应该明确的是，现在所讲的“多规合一”并不是一个规划包含所有，总体规划应该是有限规划，不应该无所不包、面面俱到。具体到专项规划应包含哪些内容以及如何去发挥总体规划的约束指导作用，就需要对专项规划有更深入的认识。中央文件里面提到的专项规划重点是指两部分，一是专项系统规划，二是特定区域即区域规划。事实上还有一类规划很重要，即从行动维度考虑，行动规划也应该包含在专项规划中。总体规划要给这些专项规划留出接口，而不是覆盖这些专项规划。

同样，总体规划和详细规划的关系，在过去的规划体系运行中也一直没有处理好。总体规划强调战略性，详细

规划强调实施性，即使现在的详细规划拓展到乡村地区，要求在城镇开发边界以外也要编制详细规划，但详细规划的基本属性并没有变化。过去的控制性详细规划的内容以约束性为主，是相对静态的，没有时间概念，但总体规划是动态的，包含了很多发展性的内容，而控制性详细规划更多的是管控性内容，两者之间的矛盾过去一直没有得到有效解决。在新的体系下，需要重新建立总体规划 and 详细规划的关系，并建构起一套整体的规划运行模式。

3.3 横向维度：编管结合的规划运行体系

加强国土空间规划的实施监督，要求在横向维度上建立编管结合的规划编制体系。第一，是规划和规则的关系。过去的整个规划管理更多的是依赖规划编制，而对规划运行的规则缺少足够的关注。第二，是编制和管理的关系。过去规划编制的大量内容，并非是面向规划管理的，两者关系需要进一步清晰和厘清。最后，是刚性和弹性的关系。规划管理需要考虑哪些东西要管，管到什么程度，或者应该采取什么样的合理方式去管，而不能想当然或不加区分地把所有内容放到规划里。比如村庄布点规划怎么做，这是县级规划层次需要深入思考的，包括村庄规划该不该划边界，这些问题必须与应该怎么管结合起来。在村庄规划界定成为详细规划的时候，乡村地区各类用地边界管理是一个很大的挑战。由于乡村地区的土地使用会受到土地综合整治影响，综合整治之后的管控边界和用途会发生调整。在综合整治之前，村庄规划制定的内容很难保证管理边界的准确度和合理性。因此详细规划层面的村庄规划应该有现状和规划关系的表达，规划管理的基础首先要依据现状，而规划是一种未来的政策意图，准确的管理边界应该随着规划实施和土地综合整治的推进而逐步明确。这些都要求规划要突出面向管理和实施的编制模式。

现在规划实践中碰到的主要问题是行政层面的政策逻辑还未明晰，面向规

划管理的诉求也没有厘清，因而整个技术体系逻辑构建存在困难。建立编管结合的规划编制模式需要加强3个关键环节：一是要加强详细规划的编制模式研究；二是要关注国土空间用途管制的规则；三是要关注规划管理法规条例和运行模式的建立。

国土空间用途管制规则和规划运行规则是规划管理体系构建的重点，这方面可以参考较为成熟的国际经验。如日本在制定规划用途管制规则和建立规划体系运行模式等方面的一些经验值得借鉴，但最终还是要探索符合国情的中国模式。

3.4 时间维度：全生命周期规划实施模式

面向高质量发展是一个以问题为导向、不断动态优化的过程，这就需要规划编制技术体系在时间维度适应构建全生命周期的规划运行模式的要求。第一，规划运行要跟实施结果关联起来；其次，规划是有目标的，但规划实施是动态的，要建立起规划目标和动态实施的关系；第三，是确定性和不确定性关系。规划面对的是发展不确定性，需要建立动态适应和规划调整机制。

上海在新一轮总规编制过程中曾对过去的中心城区控制性详细规划实施情况做了一轮评估。原有的规划体系中并没有要求对控制性详细规划的实施开展评估，但是从评估结果发现，中心城区经营性开发和公益性开发的结构是失衡的。在面向高质量发展阶段，必须思考如何改变这样的开发建设模式。规划实施评估要围绕着详细规划展开，这也就反映了规划的实施监督最终是要落到空间质量本身。

全生命周期运行模式构建的难点在于多规合一的行动机制。多规合一不仅仅是在编制层面，更重要的是体现在行动层面，并建立起一套动态反馈优化机制。同时，需要推动计划思维向规划思维转变。规划和计划之间并非彼此矛盾，两者最大的差别在于规划要有动态思维而不是静态思维。发挥规划实施评价在整个运行体系中的作用，以及建立

以绩效为导向的规划实施模式，这是时间维度上建立全生命周期的规划运行模式的关键。

4、国土空间规划编制技术体系架构的关键突破

4.1 明确技术体系架构任务

构建多规合一的规划编制体系和面向实施的规划运行体系，是建立国土空间规划体系的总体要求，但这是一项系统工程。针对现阶段规划编制工作的紧迫性，技术体系构建要突出以适应规划运行要求为基本角度，在上述4个维度认识基础上，明确技术体系架构思路 and 路径。

一是“十”字型技术体系架构。纵向上处理好“上”与“下”的关系，厘清各层次对应的政府行政事权，加强纵向约束但要保护底层活力，建立责权清晰、管放得当的规划管控和传导机制。横向上处理好“编与管”的关系，梳理各要素管控和各类型规划对应的部门管理事权，建立面向实施的规划逻辑。编制“有用管用好用”的规划，纵横两个方向上都要明确该管的和不应管的边界，抓住核心逻辑，突出重点，避免技术体系过于复杂。例如，国家主体功能区战略向地方的传导，关键是做好顶层政策设计，不能按照“树”型思维，就空间论空间机械地向下层分解，这会造成技术体系复杂化和逻辑混乱。再如，针对生态红线管理，要建立纵向体系并与各级政府事权对应起来。而对于城镇开发边界的管理，关键在于建立过程管理的规则，不能只是一味强调规模控制，否则不仅无益于优化国土空间格局，还会损害地方发展活力。

二是建立动态调控机制。无论是处理好自上而下与自下而上的关系、规划与计划的关系、政府与市场的关系，还是规划与实施的关系，都需要建立动态思维及相应的调控机制，这是建立国土空间规划体系并实施监督的要求，也是规划不断适应发展环境变化，发挥好规划的战略引领与刚性管控作用的关键。针对地方广泛关注的建设用地规模问

题，应当明确2035年的规模指标只是规划控制导向，不应按照静态规模进行控制，而是通过建立空间综合效益导向的绩效考核机制，形成资源动态优化的配置模式，这是落实新发展理念，实现集约节约发展，提升空间治理能力的必然要求。

三是双向创新过程，即规划编制体系与规划运行环境的双向创新。健全国土空间开发保护制度，增强规划的战略性和科学性、权威性、协调性和操作性，是规划技术体系与规划运行制度双向变革、渐进完善的过程。第一，技术体系本身要适应多层次、全域全要素、全过程的规划运行模式的转变。其次是规划行政体制改革和法律法规体系建设，落实生态文明思想和实现多规合一根本上都需要加强规划运行制度的保障。最后，国土空间规划本质上是公共政策：一方面需要建立对政策体系和规划运行的评估机制，及时纠偏、弥合断点；另一方面，要充分利用信息化、智能化技术手段，加强规划“一张图”建设，为规划体系的有效运行和不断优化提供技术支撑。

4.2 突破两个关键技术环节

重点突破对整个技术体系架构具有关键作用的两项标准：一是国土空间规划分区和分类标准，这项标准是建立纵向体系的关键，必须考虑在各级规划以及从总规到详规中应用；二是国土空间用途管制规则，这项标准是抓住编管结合、建立横向体系的关键，需要加紧研究制订。

国土空间用途管制是贯穿规划编制和实施的基础，是保证国土空间规划体系整体运行的关键所在。中央文件明确提出“对所有国土空间分区分类实施用途管制”，以及“加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管制制度”，现在对国土空间用途管制的认识还停留在农地转用上，与中央要求尚存在明显差距。编管结合是这次规划改革的要求，在研究各层次规划编制指南的同时，必须研究管制规则。无论编还是管，国土

空间用途管制制度建设的直接基础是国土空间规划分区分类标准，否则用途管制就没有任何依据，而用途管制、分区分类的规则中涉及大量的技术性问题。针对城镇开发边界外采取“约束指标+分区准入”的建设管制方式，如果缺乏技术标准的支撑，仍然是无法进行或者是乱执行，而在规划编制中如果不确定相应的总量指标和约束指标，那么实施管理也是无法有序有效开展的。

4.3 深化改革两个编制模式

实施层面和行动层面的规划编制是开展规划管理和推进规划实施的基础。在整个规划编制体系重构中，详细规划和行动规划的编制模式，是深化规划运行体系改革的重点应当引起高度关注。

详细规划是规划管理的直接依据，行动规划是规划实施的载体。详细规划包括开发边界内的详细规划，相当于过去的控制性详细规划，开发边界外要求编制村庄规划，这是全新的拓展。过去的控制性详细规划编制模式主要围绕指导开发建设展开，是静态的，更适合于新区开发建设阶段，对提升整个城市的运行质量难以发挥作用。当前城市规划建设已经开始步入城市存量更新阶段，提升空间品质和优化空间效能变得更加重要，既有详细规划技术体系明显难以适应。

改革详细规划编制模式，强化行动规划的作用。一是，详细规划在内容体系和技术方法上，要加强与总体规划的衔接及与行动规划结合，将详细规划的静态控制和行动规划的动态实施相互链接起来。二是，将详细规划作为规划实施监测和空间质量评价的重要层次。对此应以单元规划作为详细规划的基本编制模式，打破开发控制的局限，发挥详细规划单元作为空间质量评价单元和空间政策统筹平台的作用。同时对于城市更新建设行动等阶段性推动的建设规划，在详细规划中要留有对应的接口，形成动态的规划实施模式。三是，强化规划实施层面的法规条例在规划运行中的作用，这些法规条例本身就应该成为

详细规划体系的重要内容，特别在强调全域全要素管控的当下，更加需要确立用规则管空间的这样一套机制，这一点对于乡村地区的规划管理尤为重要。

4.4 加强运行机制整体衔接

建立国土空间规划体系，有效发挥空间规划的基础性作用，推进不同层次、不同类型规划的多规合一，需要加强规划编制与实施的整体机制设计，建立规划编制与监督实施一体化的运行制度。一是，加强规划运行模式的整体设计。探索建立总体规划、详细规划、实施评估和行动规划“四位一体”整体衔接的规划运行模式。详细规划的运行模式与总体规划编制、实施层面的运行机制紧密关联起来，总体规划侧重结构性规划，在实施层面将详细规划与实施评估和行动规划衔接起来，构建从总体规划到详细规划整体的规划管理、运行模式。二是，重视规划管理和实施的法规条例在运行中的作用。各层次规划都应加强规划管理和实施条例的制定工作，以多规合一的运行机制为重点统筹规划、建设、管理三大环节，加强对规划

编制、规划管理、运行模式整体衔接中重要环节和要求的规定。三是，强化规划实施评估和反馈机制。在建立责权清晰和社会参与的监督机制过程中，将规划实施评估和反馈机制作为保障规划体系有效运行的重要环节。

5、结语与讨论

建立国土空间规划体系并实施监督是我国空间规划制度的一次重构性改革，规划编制需要从规划体系运行要求出发，加强技术体系的整体架构。建立多层次、全域、全要素、全过程的规划运行体系，构成了本次国土空间规划改革总体要求，与此相适应的规划编制技术体系需要加强4个维度的整体架构，即：空间维度上建立全域、全要素的管控模式；纵向维度上建立“五级三类”的规划编制体系；横向维度上建立编管结合的规划运行体系；时间维度上建立全生命周期规划实施模式。针对当前国土空间规划编制的紧迫性，技术体系整体架构的关键突破在于以下4个方面，即：明确技术体系架构思路，把握纵向横向两个技术环节，深化详细规划和行

动规划编制模式，加强运行体系整体设计。

当前空间规划实践工作的重点和难点：一方面要把握好空间规划改革的总体目标，清晰体系构建的整体逻辑，以编制“有用好用管用”的规划为重要原则，突出重点，化繁为简，编制有限规划。另一方面，要从提升国家空间治理能力现代化要求出发，针对既有规划体系中的矛盾，解决好中央与地方、政府与市场、规划与计划的关系，既要体现自上而下的国家意志，同时要避免过度行政干预对地方发展活力的损害。

建立国土空间规划体系是一项系统工程，规划编制技术体系的构建是其关键环节和重要基础，必然也是一个逐步完善的过程。规划编制技术体系完善与规划运行环境密不可分，离不开与改革目标相适应的制度建设，需要与规划行政体制改革及建立编制审批、实施监督、法规政策体系同步推进。从长远趋势看，随着我国规划制度的逐步完善，国土空间规划也将会逐步走向战略性的行动规划。

国土空间规划知识体系建构与运用

孙施文

重点领域教学资源及新型教材建设项目国土空间规划领域专家工作组组长

同济大学建筑与城市规划学院教授 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

“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，各类开发保护建设活动的基本依据。”这是《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》”）对国土空间规划作出的明确定义，《若干意见》指出：“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’，……

是党中央、国务院作出的重大部署。”

根据《若干意见》的要求：“教育部门要研究加强国土空间规划相关学科建设。”教育部高教司在2020年底正式启动了国土空间规划重点领域教学资源建设。

1、国土空间规划知识体系建构

国土空间规划领域教学资源建设工作的第一步，需建立适用的国土空间规

划知识体系。

国土空间规划是一项新生事物，知识体系的建构需要根据实务工作的内容和要求，为实务工作的开展提供知识支撑。《若干意见》对国土空间规划工作的核心内容作出了总的要求：“……整体谋划新时代国土空间开发保护格局，综合考虑人口分布、经济布局、土地利用、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……”

国土空间规划作为一项实务工作，包括主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等部门综合开展的工作，规划的对象覆盖城市、乡村、海洋以及山水林田湖草等国土空间各类要素，所涉及的知识领域和内容遍布在10多门一级学科之中；而规划本身是人类安排未来发展进行的有意识行为，国土空间规划的工作内容与人民的生产生活活动密切相关，作为一项制度化的社会实践活动，与国家的战略部署、政策要求、公共治理以及各类管理制度等紧密结合在一起。知识内容横跨自然科学、社会科学、工程技术以及人文学科，需要对未来发展事项进行预先安排、制定行动纲领并不断付诸实施，涉及到人与自然协同发展、人与人关系和谐构建等复杂的系统。

因此，国土空间规划的知识体系充满着多元的复杂性，常规按专业和课程类别组织知识体系难以清晰、简洁、有效地融合各类知识。在广泛征求意见的基础上，紧扣国土空间规划实务工作开展的实际需要，拆除现有学科、领域、部门的藩篱，打破专业类型的区隔，遵循从“认识世界”到“改造世界”的逻辑，建立统一的知识体系框架。该知识体系由五个基本模块组成：国土空间规划概述、认识对象、未来发展研究、规划工作和相关知识。其中，“认识对象”包括国土空间构成和国土空间使用及其管理两项内容；“规划工作”包括国土空间规划理论和方法、规划编制和规划实施三项内容。由此形成了如下8个知识领域：

(1) 国土空间规划基础：有关国土空间规划的概念及其内外部关系的知识；

(2) 国土空间构成：有关国土空间构成要素及其相互关系以及由此形成的空间格局的知识；

(3) 国土空间使用及其管理：有关国土空间保护开发利用修复整治等使用活动的特征、要求以及对这些使用活动

进行管理方面的知识；

(4) 国土空间发展研究：影响国土空间使用的主要方面开展未来发展研究的知识与方法；

(5) 国土空间规划理论与方法：有关组织和安排未来国土空间格局和国土空间使用活动的知识；

(6) 国土空间规划编制：有关如何编制各级各类国土空间规划的知识及其工作开展的程序和方法；

(7) 国土空间规划实施监督：关于国土空间规划实施及其管理的知识和相关工作开展的程序和方法；

(8) 国土空间规划相关知识：主要是支撑和深化以上7个知识领域的核心知识、对理解和认识国土空间规划工作具有基础性作用以及作为规划工作者职业素养必须具备的知识。

2、国土空间规划教学资源建设和运用

确定知识领域后，按照“知识领域-知识单元-知识点”的结构开展知识图谱的建构和完善，逐步以知识点为单位向各高等院校、科研机构征集教学资源，充实和完善知识体系的内容。

国土空间规划的知识体系建构工作正处于逐步展开的过程，需要的知识内容和类型在不断积累和组合，在今后的资源建设过程中，将结合国土空间规划工作开展的进程及其需求、结合科学研究工作的进度，及时补充完善知识内容，持续更新迭代知识体系。

国土空间规划具有多学科、多领域、多部门的特点，在即将开展的教学资源征集和建设工作中，坚持从知识本身的内涵和特性出发，打通学科、专业的区隔和壁垒，实现知识点上的多面相的综合，这将对教学资源提供者和资源审查带来新的挑战和困难。但我们认为，国土空间规划真正实现“多规合一”、国土空间规划多学科知识融合、建立统一完善的国土空间规划知识体系都是必须经历的过程。

教学资源的运用大致可以包括这样

几种情形：一是根据各院校专业培养方案，在既有专业方向和课程体系的基础上，将教学资源中的知识点内容充实到相关课程中，满足培养学生从事国土空间规划工作的需要；二是结合各院校专业培养方案的修订，组合运用知识图谱的内容，新开设若干与国土空间规划相关的课程，在资源建设过程中也将建设若干示范课程供相关院校选用；三是作为学生自主学习、课外参考的资源，也可以作为注册规划师考试培训、注册规划师继续教育等辅助教学资源，补充知识点及其内容，尤其是不同专业背景对知识内容完整性的不足，起到完善知识结构的作用。

3、教学资源建设的未来发展

教学资源库建成后，可直接作为专业教学和相关课程教学的内容，与教学方式方法改革相结合，初步建立并完善国土空间规划的教学体系。在此基础上，进一步发挥可动态维护的新型教材的作用，巩固核心知识内容、拓展前沿领域，助力国土空间规划工作的提升与完善。

在可能条件下，进一步强化与规划编制、规划审批、规划实施管理等内容相关的实践教学资源建设，使学生在实践和模拟实践的基础上学习知识、提高分析问题解决问题的能力。

加强课程与课程群建设。在强调应用知识的基础上，结合各知识内容的学科基础，开设一些专业课程，为国土空间规划工作开展提供应用性的知识，由于各相关学科的专业教育相结合，需扩展专业之间的知识融通。

促进专业教材建设。在课程及课程群建设的同时，围绕特定知识范畴，编撰相应的教材。

深化教学改革。在课堂教学、网络学习、实践运用的过程中，推动教学方式方法多维度、多方向的改进。

对我国控规层面土地混合使用发展方向的思考

江浩波

上海同济城市规划设计研究院有限公司副院长，教授级高级工程师，国家一级注册建筑师

土地混合使用是推动土地高效集约利用、激发城市活力的重要方式。我国现行用地分类标准在应对多元化、复合化的城市用地功能需求时存在一定困难。近年来部分城市针对土地混合使用进行了一些探索，在积累了宝贵经验的同时也暴露出一些不足。笔者在此对我国控规层面土地混合使用发展方向提出几点思考。

1、建立标准统一、管理逻辑清晰的土地混合使用管控框架

一方面，明确统一的土地混合使用相关概念是建立管控体系的首要任务。一些城市采用用地对建筑设施的适建性描述单一使用性质的功能兼容，但是否做到了设施类型不遗漏不重复，与现行其他规范相统一还需进一步研究。另一方面，需要明晰管控逻辑并与我国现行用地分类体系有机融合。我国以单一土地使用性质为主的树形结构用地分类体系较为封闭稳定，与香港、新加坡等地完全不同。若以我国标准来看，香港的每一个用途地带都是高度功能混合的“主导功能分区”。我国城市在建立土地混合管控框架时不能照搬其他地区经验，应结合我国的用地分类体系特点，明确究竟是单一用地性质的弹性设置，还是多种互利性质的高度复合。其后续的土地出让和不动产登记等环节也应遵循单一性质或多种性质用地的不同管控逻辑一以贯之。

2、进一步提升土地混合使用的管控精细度

当前国内城市的用途管制体系可以将不相容或互利的土地功能进行基本区分，但对于城市中发生的大量日常的中小

活动缺乏认识。以居住用地兼容商业为例，英国的城乡用途分类将餐饮设施细分为酒吧、餐馆、饮料店、外卖热食等不同行为用途并进行相应的用途管制，而国内大部分城市对兼容商业的管控是到中类（二级类），个别城市比如武汉可以细分到小类（三级类）。但即使是小类中的各类业态产生的影响也差异巨大，比如同属于090103餐饮用地，奶茶店和炒菜馆的油烟污染是否相同？外卖热食和酒吧对社区治安的影响是否相同？土地的功能归根结底是人在土地上从事的行为所决定的，基于行为的外部性对管控方式进行细化，并根据社会经济状况对管控指标进行在地化调整应是未来我国土地混合使用精细化发展的一个方向。

3、引入公众参与和协作规划的思维

事实上居民、企业等才是规划区域的第一使用人，他们相比规划师或政府部门对区域问题和特征的了解可能更为深入。以香港前南丫石矿场未来土地用途发展规划及工程研究为例，仅开发的第一阶段相关主管部门就分别以社区工作坊、社区论坛、公众论坛等不同形式举办了三次社区参与活动，将居民纳入了对功能业态、公共服务设施配置的决策过程，为发展地区和谐共融的土地功能提供社区支持。规划师以专业知识为背景，各类协作式规划为手段，充分尊重居民的“在地知识”并将其“转译”为规划语言，将成为自下而上推动土地混合使用管控合理调整的有效路径。

4、认识到主管部门间的事权差异并进行有力协调

对国土空间进行全域全要素的管理

是新时期国土空间的重要要求。然而，我国存在许多划拨性质的公益性用地，以公共管理与公共服务设施用地为代表，其行业主管部门并非自然资源部门，但许多城市的规划标准中仍对其功能兼容做出了简单的指标限制。从事权划分的角度来说，公益性用地的功能兼容并不适宜与其他经营性用地的简单地统一规定。以博物馆内的文创商店等商业功能为例，2015年施行的《博物馆条例》规定“博物馆不得从事文物等藏品的商业经营活动……博物馆从事其他商业经营活动的具体办法由国家文物主管部门制定”。我们应认识到这种基于事权的差异，跨部门地对该类用地的合理管控进行有力协调。

5、充分贯彻全流程管理理念

国土空间规划体系的建设将全流程管理的重要性提升到了一个新的阶段。理想的制度设计中土地开发、建设、管理的各环节理应形成一个跨部门的、连续有效衔接的管理流程，但现实情况是本应成为规划弹性体现的土地混合使用在管理机制尚未协同时遭遇瓶颈。一方面是要完善自然资源部门内部的规划与土地管理、不动产登记等环节的政策衔接。以不动产登记为例，许多城市现有的土地产权系统按照现行不动产登记相关规定，权属登记书上土地用途按《土地利用现状分类》进行登记，其中缺乏混合用地地类，无法进行两种以上类型的土地性质登记。另一方面是要建立自然资源部门与消防、环保、工商等其他部门的协同审批机制。以南京经济开发区红枫科技园为例，虽然自资部政策允许科研用地上配建一定比例的酒店，但由于二次消防报验无法完成，导致无法招商。

土地混合利用的现实困境与应对思考

李继军 上海同济城市规划设计研究院有限公司 规划设计五所所长

方文彦 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

韩胜发 上海同济城市规划设计研究院有限公司 规划设计五所副所长

本文是基于《上海新城土地混合利用与用途转换的策略路径研究》课题研究成果的撰写总结，该课题研究作为2022年度上海市人民政府决策咨询研究新城规划建设专项课题（第一批），由同济规划院规划五所所长李继军担任负责人的联合课题组中标承担。

雅典宪章的“功能分区”规划思维一度在城市空间部署中占据核心位置，但随着经济发展、产业转型及人群需求的升级，城市的生产和生活方式均发生了巨大变化，功能也更为多样与复杂。土地混合利用在此过程中逐步成为有效缓和城市土地紧缺的重要措施，能节约有限的城市土地并充分发挥土地价值，同时适应我国当前城镇化发展趋势以及符合人们对居住环境的高质量要求方向。

而就当前规划编制而言，各级国土空间总体规划编制进入收尾阶段，面向实施的详细规划变革走向成为关注焦点，对作为核心管控要素之一的土地混合利用进行探讨，也有助于加深对详规改革的方向性理解。

纵观国内外各城市已根据实际需求进行了一系列土地混合利用的实践探索，但是在实践中也面临着诸多困境与问题。因此，笔者结合所在团队承担的海上海新城土地混合利用课题研究认知，对当前土地混合利用所存在的“蓝图式规划、非正式更新、过刚性管控”等现状困境进行剖析，并从“规划、建设、供应、运营”等全过程视角提出土地混合利用的创新应对思考，希望能对大家有所启发。

当前土地混合利用的现实困境之一就是作为基于终极蓝图式详细规划的管控手段，在土地出让后面临实际用途调整与功能混合比例变化，缺乏动态应对

手段与系统性持续监管。

以上海五大新城为例，当前新城发展建设并非一张白纸，较多已开发土地的实际需求及用途与既有规划目标常出现偏差，原有或现行规划管控无论是在规划导向、土地用途及相关指标管控上都存在某种意义上的“失控”。其中尤以工业用地实际用途改变的“非正式更新”情形较为典型，但受制于规划及出让金补缴等因素，土地用途在规划层面上的转变难以实现，导致行政成本高企与政府收益流失。

其次，基于现行用地分类体系的土地混合利用前置性管控机制与土地用途高度混合的市场动态开发需求存在较大矛盾。高质量发展背景与存量更新趋势下，土地用途乃至建筑单体、单一空间功能都是高度混合与动态多变的。相较于国外用地分类粗、层次简单且类别少的宽泛化管控特征，基于现行用地分类的新城控规管理常有不适应现象。同时，针对混合用地比例和类型等核心指标，目前是在控规图则中予以确定，较为繁琐的规划审批流程难以及时响应市场动态变化需求。

当然，为促进土地混合利用政策导向的有效落地，降低土地在使用过程中的用途转换实际成本，上海也采取了诸如放宽土地混合比例、增加土地与建筑功能兼容性、简化规划调整审批流程、设置综合性用地等一系列措施。比较有代表性的是控规实施深化调整程序，在当前的强规划管控模式下，上海采用了项目清单式准入制的精细化操作管理办法，是实现土地混合利用兼顾控规管控与市场发展弹性意图的重要手段。但就上海新城而言，全市一刀切的操作模式仍存在如腾挪归并不同地块配套设施用地指标等特定场景下合理需求的应对

不足问题。其次，较具代表性的举措是综合用地的创新提出。综合用地是上海对土地混合利用与用途转换的政策创新，但在多年实践过程中，当前配套政策存在包括兼容用途组合、比例范围及出让金、审批等操作细则不明的问题，导致该类用地的政策适用场景模糊，市场偏好性较差。

同时，在现实发展场景中，政府对于土地混合利用的预判引导与市场实际需求存在差异，导致土地政策的发力锚点还存在一定偏颇，也是当前土地混合利用相关政策落地存在障碍的重要原因。政府部门关注产城融合、站城一体、产业能级提升等土地混合利用目标，但开发主体更关注土地获取成本高低、规划调整难度、项目落地周期缩短等现实问题，必须在政府与市场之间找到一个平衡点，由政府主导来保证土地混合利用的基本功用与和谐，由市场调节来保证这一目标的实现。应在不同发展阶段与发展环境中，采用精细化、兼顾多方利益平衡的政策工具来实现特定意图贯彻与市场干预，弥合规划目标与开发推进间的差距。

而从技术管控角度来看，土地混合利用不仅仅是规划编制的技术问题，具体到落地实施中还涉及相关配套政策的密切配合与系统跟进。当前规划编制与管控模式侧重于图则技术性管控与片段静态式管控，天然约束了土地混合利用作为政策工具的有效落地与实现土地的全过程开发利用管理，亟待从在规划管控层面形成整体性改良思维，笔者也在此结合上海新城课题的研究提出以下几点建议。

首先是，转变切片式与静态化思维，建立全过程、动态化管控框架。土地混合利用与用途转换应体现“全过

程、动态化”管控逻辑，需要从只关注城市规划技术指标向统筹考虑土地使用全流程管理转变，结合规划编制与审批、土地出让、地价核算、不动产登记等管理环节，形成“规划管理-土地管理-建设管理-运营管理”全过程的技术规定与管控逻辑，并注重土地用途的过程兼容转换管理，建立绩效评估基础上的用途准入清单机制。

其次，突出自下而上市场化诉求与自上而下管控要求相结合，畅通切合当前城市发展目标与实际市场及发展问题解决的政策断点堵点。以上海新城当前的发力战略为例，新城规划管理的刚性问题应以满足新城增量建设共存、经济发展增速放缓的市场诉求为主要发力点，进一步在公平效率底线管控基础上，针对新城重点发展场景要素，通畅

包括用地分类兼容性要求、土地用途正逆向清单、土地出让金管理等现行政策不适应之处，提出新城规划管理政策叠加包，助力新城创新经济发展，优化营商环境。

再次，适度转变依赖规划调整的技术管控模式，探索弹性政策区叠加的规划管控机制。上海针对土地混合利用与用途转换的主要管控途径是控规调整，在上海相关规划弹性机制已经建立的情况下，仍在规划实施中有大量调整工作，应探索新的管控机制。五个新城发展目标、所处发展阶段、面临现实问题等存在明显差异，可参考国外的政策叠加区管控机制，探索差异化的政策叠加区进行针对性管控，避免频繁调规，维护规划严肃性。

最后，转变单纯基于地块技术指

标的规划管理方式，探索面向建筑用途的规划管理规则体系。现行基于地块技术指标的管控方式已经较为成熟，但是在增量转存量的转型时期，新城的实际规划建设面临大量以单体建筑用途转换为形式的渐进式土地用途更新转换需求，规划管理的颗粒度应趋于精细化与下沉。探索建立面向建筑使用的规划管理规则体系，涵盖基于建筑用途管制的空间使用、设施配套、规模体量等指标管控。

基于以上认识与讨论，我们借由土地混合利用领域的应对策略研究，也可以助推当前我国的详细规划改革向“详细规划的规则化、配套规则政策的精细化”这一方向进行探索，促进规划管理兼顾精细化的规划治理与应对市场灵活性的政策弹性。

国土空间规划中的用途管制和传导

程遥

同济大学建筑与城市规划学院 城市规划系副主任 副教授

土地是人类一切生产、生活行为的载体，是稀缺和不可再生的资源。根据土地的自然特征和经济社会发展需求而对用地进行分类和管控，是空间规划的一项基础性工作。从计划经济转向市场经济以来，我国的土地用途管制体系逐步建立和完善；用地分类成为了空间性规划和用途管制的最基本工具——通过将城乡土地划分为若干类型，并制定每一类型用地的使用规则，进而实施对国土空间资源的管控和对城乡规划建设的管理。

1、我国用地分类标准的发展历程与基本特征

1.1 用地分类体系的发展历程

我国的城乡用地分类体系产生于市场经济体制改革和土地市场机制建立之际。1984年国务院颁布了《城市规

划条例》，在创设城市总体规划和详细规划编制的同时，确立了城市规划区内的“城市土地使用的规划管理”制度。1989年全国人大常委会通过了《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》），这项立法具有开创性意义，首次以国家法律形式确立了城市规划编制和实施体系，尤其是创设了规划许可管理的“一书两证”制度。与规划立法相衔接，1991年国务院规划主管部门颁布了《城市用地分类与建设用地标准（GBJ137-90）》。这个标准顺应了当时城市规划编制、建设和管理工作的需要，发挥了重要作用；但这个标准也存在着明显的局限性，如只针对城市建设用地、而非城乡全覆盖，并且在用途分类设计中缺乏对政策性分区与功能性分类的理解和安排。

为了加强对城乡全域的土地资源管

控，全国人大常委会于1998年修订了《中华人民共和国土地管理法》。新的立法确立了“土地利用总体规划”和城乡全覆盖的土地用途管制制度。2002年《土地利用现状分类（试行版）》出台。自此，我国有了两个土地用途的分类体系。由于两个分类体系侧重各有不同，存在衔接和对特定地类界定不同的矛盾，并在客观上导致了“城规”与“土规”的不断“打架”。

进入21世纪以来，中央进一步倡导“城乡统筹”“区域协调发展”“生态文明”等发展理念。2006年出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出了制定“主体功能区规划”的任务；旨在将国土划分为不同的主体功能区域，按照区域的主体功能定位来规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。“主体功能

区”其本身与一定的分区标准相联系。

同一时期，为了落实“城乡统筹”，全国人大对《城乡规划法》作了大幅修改，2007年颁布了《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）。对应新的立法，2011年住建部修订了《城市用地分类与建设用地图则标准（GB50137-2011）》。修订后的标准创设了“城乡用地分类”体系框架，其中设置了“建设用地”和“非建设用地”2个大类，下面再分为9个中类、14个小类。然后再将其中的“城市建设用地”这个“小类”演绎为“8大类、35中类、42小类”。这个标准有所创新，但难以根本解决“城规”与“土规”的体制性矛盾；就城乡规划本身而言，聚焦于建设用地的理念和方法也并没有本质变化（赵民，2019）。

自十八大以来，在《生态文明建设总体方案》的指引下，围绕建立“多规合一”的统一国土空间规划体系开展了诸多试验，取得了一定成效，但难以标本兼治，其背后是体制矛盾。中央最后决定从体制改革入手来解决“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”。2018年3月召开的第十三届全国人大第一次会议批准了国务院机构改革方案，成立了自然资源部，并整合了原国土资源部、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、国家海洋局等部门在空间规划编制和管理方面的职能。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》（以下简称《若干意见》），提出了“分级分类建立国土空间规划”和“健全用途管制制度”的要求。2020年8月自然资源部发布《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（以下简称《市级指南》），同年11月发布了《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《用地用海分类》）。这两份指南都对空间用途分区分类作了相关规定，但都还没有形成标准，需要通过实践和理论研究不断完善。

1.2 用地分类体系的基本特征

1.2.1 树型封闭的体系特征

在市、县和乡镇层面，原有城乡规划和土地利用规划普遍采用的是城市用地分类与土地分类两套分类标准。从其结构特征来看，均是“树型体系”下的逐级细分，呈现出子集与母集的闭合传导关系。即下级都是其上一级分类的细分，在细分演绎中不能跨出本类别的功能内涵，上级分类与下级分类是包含与被包含关系。而在同一层次，不同用地类别之间为并列关系，一个大类可包含若干并列的中类、一个中类可包含着若干并列的小类。

在实际应用中，树型分类体系虽然具有相当高的规范性和稳定性，但其局限性也很大。为了确保该体系的逻辑合理性和结构完整性，在不同分类层次传导时均遵循闭合原则——例如，若在总体规划图中确定为居住用地大类，则在下位规划中应选用居住用地的中类或小类，而不能导入居住用地以外的中类或小类。但这并不符合实际需求，随着规划编制的深化，不同用地功能的组合及用途分类交集不可避免。在实际工作中，只能以各种“变通”来应对（程遥，等，2012）。

1.2.2 单一分类体系贯穿空间规划各个层次

无论是“城市用地分类”还是“土地分类”，都被运用于从城市到村庄的各个层面的规划编制和管理。以往建设部门的“城市建设用地分类标准”为例，不仅用于直辖市、地级市、县级市（县城）、乡镇的总体规划编制和管理，也运用在控制性详细规划和城市设计等中微观尺度的规划编制和实施。在使用过程中，可根据规划编制需要选择大类、中类、小类等层次；同时，不仅要绘制“用地规划图”，还要“图数对应”，即用地规划图与用地平衡表的空间与数据相吻合。

但从实践效果来看，由于原有的分类具有上文所述的封闭结构，在规划的上下传导过程中必定会导致下位规划用地分类突破上位的状况（程遥，等，

2012），在各层级总规的上下级“依据——指导”，以及“总规——详规”的深化细化过程中，用地分类组合跨越大类和中类限定的情形比比皆是。

1.2.3 单一分类体系应用于规划管理和规划编制

虽然城乡规划的用地分类与土地利用规划的用地分类在形式上都基于“功能定义”，即根据用地的不同利用方式、用途、覆盖特征等，将土地划分为居住、工业、商业、公共设施等类别，以反映土地利用的基本现状和规划安排。但从实际的应用逻辑看，这些用途分类又往往是“身兼多职”。从其应用领域和应用逻辑看，可大致分为规划管理和规划编制两类。

（1）规划管理

作为规划编制与管理的基础性技术工具之一，用地分类运用在规划用途管控和建设用地图则管理的方方面面。例如，土地分类规定，该分类运用于土地“审批、供应、整治、执法、评价、统计、登记及信息化管理等工作”（《土地利用现状分类（GB/T 21010-2017）》）。功能限定是土地用途管理的基础，是土地管理、出让和“是实施不动产登记、自然资源确权登记并落实权利、责任主体的基础”（林坚，等，2018）。功能限定往往要求分类遵循全覆盖、唯一性、不重叠的原则。例如，一旦某一地块被规划为工业用地，则该地块应且仅应发展工业活动，而排斥其他例如居住、商业等功能在同一空间的发展。

（2）规划编制

除了用于统计和限定土地的使用功能，用地分类被广泛地运用于各类空间性规划的编制中。如用于表达空间发展政策——即针对特定政策目标来划分空间的功能类型，以实现特定的空间政策引导；以往的主体功能区即是一种典型的政策引导型分类——通过综合考虑行政区划、自然条件、经济社会发展水平和趋势等各种因素，将国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域等政策区域，以

确立差异化的国土空间开发目标，并为空间开发管制、设施建设、人口布局、经济发展、财政投入等提供依据。在更多的情况下，用地分类被用于法定的城乡规划和土地利用规划的编制中，以表达空间发展——保护的总体意图和详细安排。在城市总体规划编制成果中的“土地使用规划”就是典型的以功能用途分类来表达空间规划意图的做法。

2、空间用途分区分类标准体系的应用逻辑

2.1 分区分类的定义方式及对应关系

2.1.1 确定性与弹性相结合的规划分区

“规划分区标准”中的定义要以确定性与弹性相结合为原则。所谓确定性是指规划分区的主导功能要明白无误，甚至不排除某些规划分区只对应唯一空间用途；所谓“弹性”是指这个标准可以具有相对开放的结构，包括对新的规划分区的创设以及设置二级分区。事实上《市级指南》中已经有这样的规定，“在城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区分别细分为二级规划分区，各地可结合实际补充二级规划分区类型”。这也就为地方预留了按需创设分区空间，赋予了分区体系一定程度的开放性。

2.1.2 规划分区分类的“多重定义”

在未来的使用中，应不排除对规划分区和分类在常规的空间用途定义之外的“多重定义”（包括“二次定义”）。但根据《市级指南》，目前规划分区划定需“遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠”原则，“当出现多重使用功能时，应突出主导功能，选择更有利于实现规划意图的规划分区类型”；不过该指南同时也规定了，“如市域内存在本指南未列出的特殊政策管控要求，可在规划分区建议的基础上，叠加历史文化保护、灾害风险防控等管控区域，形成复合控制区。”这里的“叠加”实际就是“二次定义”。

由于土地具有多重属性，往往难以用某单一分区标准来清晰界定，这就产生了土地多重定义的需要。过于强调分区分

类在空间上的不交叠，反而无法完整、清晰地表达土地用途管制意图。例如，具有居住或商业主导用途的规划分区同时也是历史街区，或是地上与地下空间实际也可能是两种不同的功能用途。若根据“不交叉、不重叠”的原则，则只能表达规划的一部分政策意图，而二次定义并辅以必要的规划图示就能克服这一矛盾。事实上，土地的多重定义在国际上已经有广泛的运用（程遥，2012）。如在新加坡的开发指导规划中，在居住、商业、商务等功能分类形成不交叠、全覆盖的底图基础之上，可增加诸如历史保护区、自然保护区、国家公园、纪念物等具有政策管控属性的“叠加分类”；对地下道路等无法通过地面功能分类明确界定的土地用途也可采用叠加层，附在功能底图之上，作为二次分类。

在新建立的国土空间规划体系中，引入土地的多重定义机制有其客观需要，在有关的政策文件中已经有所体现。如根据2019年11月1日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，“生态保护红线内……在符合现行法律法规前提下”，允许“零星的原住民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，修缮生产生活设施，保留生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖等”。“城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界……科学预留一定比例的留白区”。亦即，三线中除了“永久基本农田”外，“生态保护红线”“城镇开发边界”都是覆盖若干类用地功能的管控政策区。例如，生态保护红线除了生态类用地，还有农业、农村居民点，甚至少量城镇建设类用地；城镇开发边界内也覆盖了除城镇建设类用地以外的生态、农业类用地（赵民，等，2019）。简而言之，引入土地用途的多重定义，能够更为清晰地表达土地除一般功能以外的特殊管控政策。

2.1.3 分类与分区的开放对应关系

如前文所讨论，以城乡规规划用地

和土地利用分类为代表，我国原有的用地分类体系不仅在体系内始终保持严格的对应关系，不同体系之间也基本是闭合的。但规划分区体系与用地用海分类体系并不需要存在这种严格闭合的对应关系：根据《市级指南》对规划分区的定义，显然在一个分区中可能出现多种用地用海分类，例如居住生活区就可能包括居住用地、商业服务用地、公共管理与公共服务设施用地、公用设施用地、交通运输用地、绿地与广场用地、工业用地、仓储用地等诸多分类；而同一分类也可能在多个不同分区内出现，例如，在生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区（城镇弹性发展区）、城镇发展区（特别用途区）、乡村发展区等分区中，都可能出现耕地这一用地分类。

根据分区的规划和管控意图，耕地被赋予了不同的管控政策。由此可见，分区与分类体系并非一一对应关系，而是复杂的交叉关系。

2.2 务实和高效的分区分类传导机制

从不同层级分区分类的传导机制上来看，分区分类标准体系的结构必须与国土空间规划体系相匹配，即在充分理解规划体系各层级的功效基础上，对标准体系进行设计。在当前分区与分类的应用相对脱开，分类体系有必要保持相对的稳定性和封闭性的前提下，这一层次特征主要体现在规划分区体系的设计上。

具体而言，省层面分区强调政策导向性和格局引导；在地级市市域层面，分区用于各县市的资源协调与分类，强调结构指引性和底线管控功能；在地级市中心城区、区县层面，分区用于传达用途政策意图；在乡镇级、详细规划层面，分区分类的职能往往与审批、开发控制等运作体系环节更紧密地挂钩，因而用地用海分类更多地运用于这类规划中，以作为政府规划许可的依据，调节各类社会主体对国土空间的具体开发利用行为的实施需求。

而在新分区分类体系中，层级传导分化为了“图”（空间）、“数”（指

标)两类传导。在过去的城市总体规划中,图数需要严格对应,二者捆绑在一起传导至分区规划、单元规划、控制性详细规划等中微观规划。但在国土空间规划中,由于分区、分类的职能适当脱开,图、数无需捆绑传导。其中,“数”(用地规模结构指标)采用的统计口径应该是在用地用海分类,鉴于其封闭的分类逻辑和树型体系,能够实现指标的自上而下层层分解;与城市总体规划不同,国土空间总体规划的“图”采用的是规划分区。正如上文所述,分区与分类不是严格对应关系,则“图”与“数”也不存在严格对应。实际上“图”的传导相较“数”的闭合传导应更具开放性——图数不对应、数闭合传导、图开放传导将是国土空间规划相较之前城市总体规划、土地利用总体规划等空间类规划的一大突破。

在一个相对开放的分区体系中,每一层级的分类对下一层级有指导意义,但并非简单、机械的等级对应。以加拿大城市战略性官方规划(official plan)和指导开发的区划法(zoning by law)两级空间规划及其分区分类传导关系为例,官方规划层面,落实省层面主要生态走廊、城镇节点、港口、机场等规划要求,但用途分类仍偏于概念性,旨在示意主导功能。而区划法则是用地功能规划,是对官方规划的转译和扩展,直接指导开发建设。

以官方规划的“就业区”为例,其依据为省级规划一系列示意性的政策区域和设施点(城市增长中心、港口、机场、门户经济区等),在官方规划中,将省级区、点等示意性的结构要素转译为具有相对稳定边界的“就业区”(可理解为官方规划的一级分类,对应一系列就业促进政策),并进一步扩展为具有主导功能属性的功能分区(可理解为官方规划的二级分类,例如工业区、商务区、机场就业增长区等)。同时,官方规划在条文中对每个功能分区在区划法中可发展的功能、可兼容的功能及其比例,以及禁止发展的功能等给出指导。在编制区划法时,地方政府根据官方规划中的有关功能、指标规定,

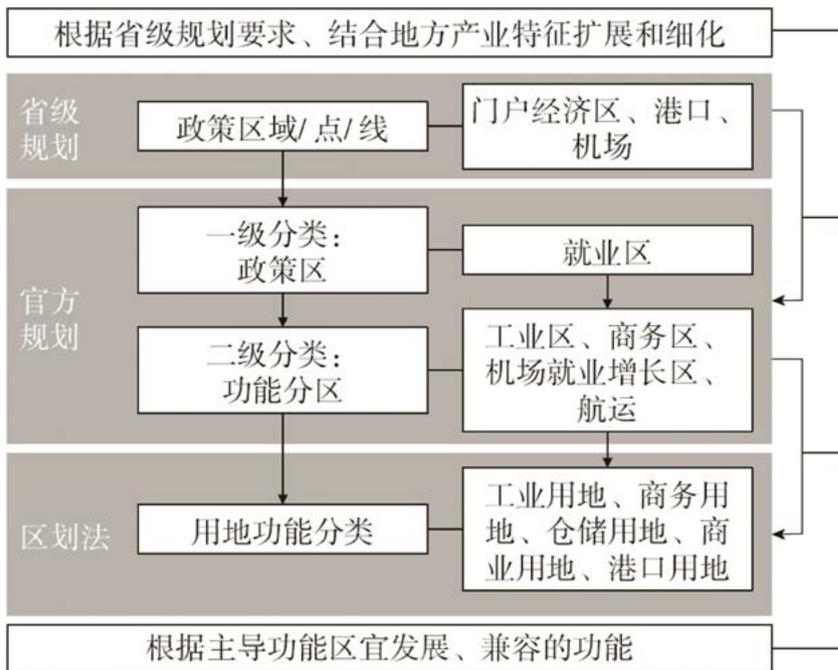


图1,省级规划、官方规划与区划法的分类传导关系示意(以“就业区”为例)
资料来源:作者根据《汉密尔顿市官方规划》和《汉密尔顿区划法》文本自绘。

结合地方特点将功能分区进一步转化为具有明确边界的具体功能分类,如服务业用地、科技研发产业用地、制造业用地等。在这一过程中,官方规划中的定义、指标、相关规定就成为编制区划法所必须遵循的原则,由此完成了从政策区域、到功能分区,最终到用地分类的传导过程(图1)。

3、关于详细规划中的分区分类思考

在详规层面以及详细规划落实和规划管理层面,分区分类与土地出让审批等工作直接衔接。笔者认为,无论是《市级指南》分类、抑或《用地用海分类》显然不能满足详细规划“绣花功夫”和精细化治理和的要求。除了考虑当前分类兼容、邻避等原则,更重要的是,这一层面的土地分类应该考虑土地管理过程中更多考虑的土地出让价格、管理相关规定和流程、地上功能对应管理部门等要素,这就要求分区分类在既有功能分类的基础上进一步细分,并附加详细的管控细则。

再以加拿大渥太华的区划法分类为例,其“混合功能中心区”(MC)分类

根据其土地管控内容差异进一步细分至多达十几个次级分区,次级分类标准细致到如50%底层为非住宅功能、不少于5%的建筑面积用来发展某些特定功能等。且每个次级分类都会对应最小停车配置标准、退界要求、高度要求等。可见,在详细规划层面,分类的划分除了限定功能外,更多的是明确其对应的具体管控要求。

当然,国土空间规划语境下的详细规划编制体系尚在逐步完善的过程中,其相应的分区分类仍面临诸多挑战。在我国城镇化进入新的阶段,城乡发展从增量拓展转向存量精细化治理的背景下,分区分类除了解决过去经常讨论的体系性问题和层级传导之外,有待于我们在诸如土地分类与建筑功能管理,规划编制与土地管理要求相衔接等方面进行更多的探索,过去相对“粗线条”的功能性分类可能已经无法再适应当前详细规划的要求。

撰稿人：汪劲柏 博士，正高级工程师，注册规划师，同济规划院科研办主任

第三届三院联合技术交流报道

2023年4月8日，以“人民城市，人民规划”为主题举办的第三届三院联合技术交流会在同济大学建筑与城市规划学院钟庭报告厅举办。

上规院、中规院上海分院和同济规划院的十二位规划师在“落实国家战略”“追求人民幸福”“建设品质城市”和“规划转型创新”四组单元分享了最新研究和实践探索，并由十位业内权威专家进行了精彩点评。来自上海、无锡、宁波、苏州、南通、杭州、常州等地的上海大都市圈规划研究联盟单位的各方代表与专家进行了现场交流。四千多名规划界同仁线上共享了这场学术盛宴。

本次活动由上海市城市规划学会、上海市城市规划行业协会指导，同济大学建筑与城市规划学院、长三角城市群智能规划省部共建协同创新中心提供学术支持。



点评嘉宾

* 嘉宾按姓氏笔画排序



司马晓

广东省工程勘察设计大师
深圳市城市规划设计研究院股份有限公司党委书记、董事长



伍江

中国城市规划学会副理事长
上海市城市规划学会理事长
同济大学原常务副校长



孙继伟

上海市城市规划行业协会首席专家
上海市人民政府原副秘书长



李晓江

全国工程勘察设计大师
中国城市规划设计研究院原院长



杨东援

上海市城市规划行业协会会长
同济大学原副校长



张尚武

上海同济城市规划设计研究院有限公司院长
长三角城市群智能规划省部共建协同创新中心主任



张菁

中国城市规划设计研究院总规划师



郑德高

中国城市规划设计研究院副院长



唐子来

上海市政府参事
上海同济城市规划设计研究院有限公司总规划师
同济大学教授



屠启宇

上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长

嘉宾致辞



伍江

中国城市规划学会副理事长
上海市城市规划学会理事长
同济大学原常务副校长

伍江理事长代表上海城市规划学会致辞。伍江表示：交流活动有助于互学互鉴，三院作为上海最重要的三家设计单位，在国家大发展的时代里，既是同行又是竞争对手，三家单位可以通过联合技术交流活动，一起把上海最好的规划水平展示出来。三院联合技术交流会不仅仅是简单的技术比武或技术交流。每次大会各院都把本院当前最重要、最具挑战性、最能体现创新的成果拿出来，非常有意义；另外，线下互动的交流形式非常重要，相比于网络和期刊杂志等其他途径，专家现场点评、面对面的现场互动具有不可替代的重要性。致辞最后，伍江理事长衷心祝愿此次三院联合技术交流活动圆满成功。

杨东援会长代表上海市城市规划行业协会致辞。杨东援认为：三院交流活动的持续举办体现了一种“兼容并蓄”的文化传承。规划从描绘蓝图到实施落地的过程中，新问题会不断涌现，规划师需要不断学习。三院在不同的城市、不同的地区和不同领域的积累，使得技术和思想交流充满了活力。三院在规划行业里占有非常重要的地位，不仅仅在于三院的体量和强有力的技术力量，也在于三院各自在不同领域、各有特点的深耕。上规院对于规划传导、实施、政策落地过程中的制度性安排和执行问题，以及与之相关的前瞻性研究，有非常好的思考；中规院上海分院借助自身知识网络体系，在城市群、都市圈方面形成了非常重要的认识，并在实践中不断得到检验与丰富；同济院则兼容项目实践和前瞻性学术思考，不断产生新思想和新成果。三院的知识汇聚能够开创一个富有想象力的知识创新进程。希望三院能够不断凝练成果，在推动规划行业技术进步方面发挥出更大作用。



杨东援

上海市城市规划行业协会会长
同济大学原副校长

第一组：落实国家战略

演讲人



付朝伟

上海同济城市规划设计研究院有限公司
雄安智慧规划设计研究院 副总工

空间价值营造与空间蓝图实施——雄安新区容东片区规划设计及实施服务

容东片区是雄安新区第一个编制控制性详细规划的综合性功能片区，规划实践对空间设计的方法、规划管控的体系以及规划实施的全过程管控服务均做出了积极的探索。注重空间价值的营造，从空间价值对应的空间逻辑出发，重点研究形态与规模、肌理与布局、高度与尺度，构建了一个具有理性规律的空间要素体系和布局体系，凸显城市空间的文化与绿色生态价值。强调“空间集成”系统的构建，在技术方法上对还原城市空间的复合成特性进行了有益的尝试。在联合多专业团队共同深化优化规划方案的基础上，对规划实施的全过程进行管控和指导，深化细化规划设计阶段无法涉及的内容和要求，通过“责任规划师单位”服务工作开展，力求实现从管到实施的最优转化，有效保障规划蓝图的落地。



容东片区规划设计总体鸟瞰图



2017年



2019年



2020年



2022年



2023年1月

容东片区航拍对比图



朱慧超

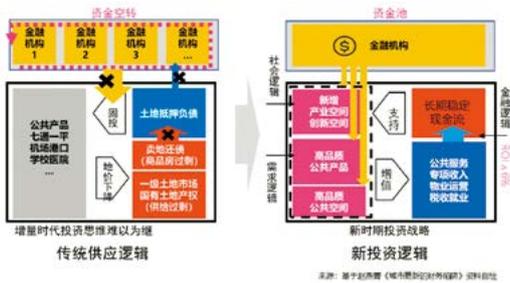
中国城市规划设计研究院上海分院
城市设计所 所长

全生命周期视角下生态型地区建设规划实践探索——天津七里海两山转化实践与反思

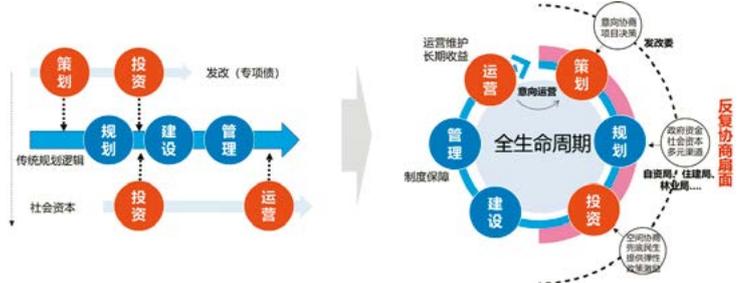
进入城镇化后半场，传统依赖土地增量、基建拉动的城市“投资-收益”逻辑陷入困境，“如何应对新时期投资战略需求？”成为核心命题。报告以天津市七里海项目为例，在策划-规划-投资-建设-运营的反复螺旋式推进中，探索“六个转变”应对新时代投资逻辑。

一是价值观回归，从服务建设到守住底线；二是跳出场地，从着眼基地到经营城市；三是重新发现价值，从注重基建到珍视每一寸土地；四是规划不是一张蓝图，从静态方案到过程协商；五是时间换空间：从交付思维到运营思维；六是投融资思维：关注全过程平衡。

最后通过三点反思，揭示促成上述思维转变的原因，即新发展阶段带来的投资导向及青年规划师的角色转变。



传统土地供应投资逻辑与新时期城市经营投资逻辑



由线性传导的土地规划向全生命周期视角的建设规划转变

价值引领 体系支撑 面向实施——上海市国土空间规划技术准则编制研究

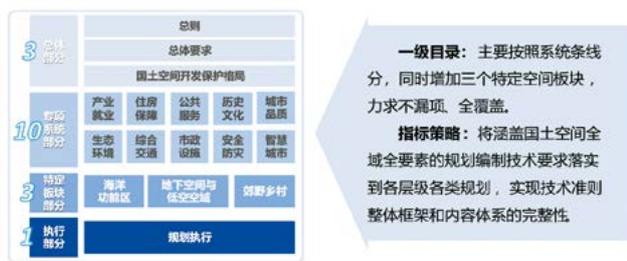
为落实国家关于国土空间规划改革的要求，强化“上海2035”实施技术保障，启动了《上海市国土空间规划技术准则》的编制研究。《技术准则》以“系统条线/空间板块-各层次各类规划”为主线构建整体框架，以“价值导向-目标理念-指标策略”为主线串联内在逻辑，并强化四个方面的重点技术导向。一是强化分区指导的差异。基于“上海2035”确定的空间结构框架，对空间分区进行细化和完善，引导各条线各板块针对不同分区，提出差异化技术要求和指标策略。二是强化规划管控的适应性。重点聚焦详细规划层面的技术要求和标准，深化研究空间用途、开发强度、城市品质三个关键要素在各层次规划管控和传导的适应性。三是强化存量发展阶段空间治理的精细化。通过多种方式，以有限的空间资源供给应对多元的空间价值诉求。四是强化理念和技术方法的创新性。



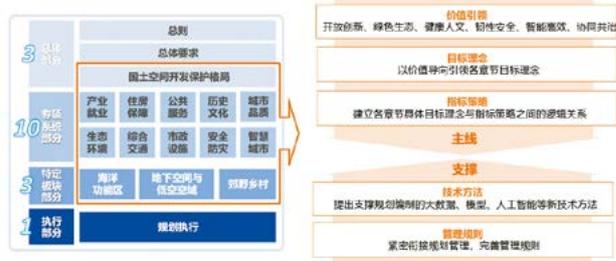
林华

上海市城市规划设计研究院 总规分院（长三角生态绿色一体化发展示范区规划设计研究中心）院长

以“系统条线/空间板块-各层次各类规划”为主线构建整体框架



以“价值引领-目标理念-指标策略”为主线串联内在逻辑



学术主持



唐子来

上海市政府参事
上海同济城市规划设计研究院有限公司 总规划师
同济大学教授

第一个报告的内容很具有同济传统，非常注重空间形态设计。回顾同济规划院有四个重要的类似的城市设计项目，第一个是胜利油田，第二个是成都的壹街区，第三个是上海世博会，第四个是雄安容东片区。这些项目周期较长，从规划设计到传导落地，都应尽量避免建成之后的效果与设计不相符。空间价值的传导、空间要素的集成、空间蓝图的实施是雄安容东片区项目很重要的三个方面，我们更期待能听到项目的规划评估内容，居民入住之后的反馈。第二个项目是一个很新的规划，从增量时代到存量时代，很多思路和传统思路不同，很多项目需要策划，要思考有没有这个需求，要顾及保护与发展的关系，同时也需要创造一些优质的、有特色的空间。

专家点评

第一组报告的主题是国家重大战略，共有三个报告。一个是战略项目，两个是战略议题，都具鲜明的学术价值和实践引领性。雄安容东规划项目具有特殊性，要求在很短的时间内建成。从设计到落地是对传统规划设计的一个挑战，这个项目是规划设计原理的一次系统集成，今后能够从实际使用角度对设计结果进行评价非常必要。第二个报告探讨了存量时代城市的开发方式，探讨从运营视角如何协调开发与保护的关系。这一点接下来的行业转型是需要高度关注的，规划院面对的不单单是传统的规划设计，更要从项目初期一直到实施运营，开展全链条的规划研究。第三个报告研究了国土空间体系下规划技术准则的构建。现阶段最值得深入探讨的是国土空间规划体系建立之后，规划编制和规划管理如何有效衔接起来。以上三个项目也代表了规划业务面临的三个方面的转变：第一个项目代表了规划设计向建设实施的转变，规划师需要具有全过程统筹的能力；第二个项目代表了传统规划思维向适应全生命周期运营的转变，尤其在存量时代，需要从财政、金融逻辑平衡一个项目的可行性；第三个项目代表了传统的规划研究向规划管理的拓展，面向管理的规划技术体系的构建以前是一个短板。



张尚武

上海同济城市规划设计研究院有限公司 院长
长三角城市群智能规划
省部共建协同创新中心 主任



屠启宇

上海社会科学院城市与人口发展
研究所副所长

我认为第一组的三个报告可以比喻成今天技术交流的开胃菜，三个报告把我思想意义上的味蕾全部打开了。我最深的感受是三个报告分为两种思路，上规院的报告很‘上海’，守在空间规划师的位置，做深做细，这是守正的方式；同济院和中规院是创新的思维，包括规划全过程的考虑，责任规划师的考虑，这两个方案不单单是一张蓝图干到底，还代表了一个规划管到底，或者说一个责任规划师单位管到底。中规院的报告中有两到三处提到专项债，以前的规划师是要说服甲方领导，现在的规划是要说服资金，最终要说服的是人民，包括商业企业的投入也需要说服人民。

第二组：追求人民幸福

演讲人



訾海波

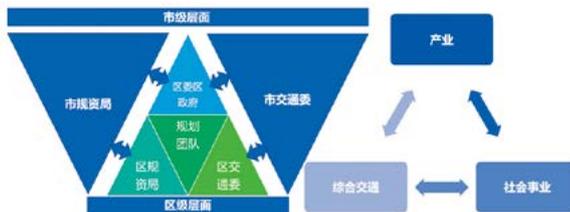
上海市城市规划设计研究院
综合交通规划分院 总工程师

传导 深化 实施——上海市闵行区综合交通 专项规划编制思考

综合交通规划是蓝图规划、是管控手段，也是治理举措。本研究从国土空间规划中专项规划的实施深化出发，探讨在战略明确、边界明确的前提下，区级综合交通规划的编制方法与实施路径。规划传导上，需要围绕战略目标和指标要求，突出空间规划传导、市级系统管控、区级发展诉求，并强化跨区整合力度，推动自上而下与自下而上的结合。专项深化上，需要聚焦发展新格局，注重问题导向、目标导向和实施导向，坚持“深入传导、区级补强、全面提升、突出实施”的总体思路以及“战略引领、全域统筹、系统谋划”的规划原则和导向。落地实施上，需要广泛征求各方的意见，提请市级相关部门审查认定，推动与其他重大规划的全过程衔接纳入，并围绕重点行动任务明确重点项目分类，强化向下传导。

市区合力：规划传导中激发自下而上的主动性

强化自上而下与自下而上的结合，注重问题导向、目标导向、实施导向，提升至空间治理的层面，注重与产业、社会事业的协同，突出“空间规划传导+市级系统管控+区级发展诉求+跨区整合强化”。



蓝色珠链上的青滩岛站——盛泽高铁片区开发建设研究的工作体会

盛泽镇借沪苏湖高铁设站契机，谋划高铁片区建设。针对这样小站链接大区域、小站遇见大风景的条件，项目组探索了长三角生态绿色一体化发展示范区蓝色珠链的深化实践，开展了从规划、落地、运营的三个阶段的持续服务工作。第一阶段，讲好“规划故事”，画好一张盛泽气质的空间蓝图，从历史基因和场地条件出发，提出江南首秀场、浪漫新水乡的定位，谋划了青滩上的车站空间场景。第二阶段，讲实“工程底盘”，搭建协调各专业条线的技术平台，衔接水利、交通、铁路等技术单位，稳定水利、交通、竖向等基本规划条件。第三阶段，讲清“运营思路”，理顺政府推进项目的工作抓手。保证2024年高铁站开通，市政配套同步完成，解决工作推进的关键问题。



陆容立

中国城市规划设计研究院上海分院
规划四所 主任工程师



基于共同目标的滨水社区更新规划实践——以浦东陆家嘴水环城市设计为例

本研究探讨了基于共同目标，社区更新规划与水岸地区提升的规划方法。陆家嘴水环范围包括张家浜和洋泾港及其水岸腹地，作为中央活力区的延伸区，集聚了大量的老旧社区和衰败工业，亟需提升转型。

规划聚焦人的需求，凝聚“全龄友好”的共同目标，以滨水公共生活的回归为理念，营造具有认同感和识别性的“家园水岸”。突出从人出发的三层策略：梳脉——顺水贯通，垂岸可达；理园——按龄按需，全龄共享；兴坊——价值转换，空间创生。

规划针对多元需求与局促空间，提出复合共享的空间设计工具箱；协调更新中空间的复杂权属，突出多方参与的协商式设计；聚焦线性地区的问题判别，运用计算机数据分析与驱动的全过程支持，通过由滨水向腹地层次延展的策略，构建一个集聚民心的幸福环。



曾舒怀

上海同济城市规划设计研究院有限公司
城市设计研究院城建所 所长



学术主持

第一个报告把闵行区综合交通项目的重点讲得很清楚。区级的综合交通，需要处理好三个问题：第一是怎么对外连接上海的整个交通系统；第二是如何串联闵行内部的不同功能板块；第三点要协调好多种交通方式，如慢行、轨交、道路等等。此外，闵行区在上海是很独特的一个区，一方面闵行区规模大，从上海的版图看，闵行占据了上海南部的很大的空间；其次，闵行与七个区交界，是上海唯一跨黄浦江的区。

第二个报告给我的感受是提出了三个问题：规划问题、工程问题、治理问题。我们往往基于工程的视角来解决问题，之后才发现其实是治理或体制的问题，而这些是我们所改变不了的。第二个感受是，我一直都坚持认为，有规划比没有规划要好，规划并不一定能全部实现，即使我们全力以赴，能做的是尽力争取到最好的结果。我们不能说有了规划就不糟糕，但没有规划还要糟糕。因为问题的根源不在于规划，不在于工程，而在于治理，这超出了我们规划师的能力范畴。第三个感受是，规划有一个阶段确实很重要，有些图纸尽管备受诟病，但也是必要的，也是地方政府需要的。因为一个地区就像一张白纸，我们必须赋予功能。一般来说，规划分为三个阶段。一是功能定位，没有功能定位就没有其他；第二是规划核心——空间布局，功能如何去布局是我们最核心的内容；第三是形态设计，这是与建筑学重叠的内容，也就是在已经确定的空间布局下对设计形态问题进行考量。这三个阶段都是规划师必须考虑的，其中空间布局是核心。

第三个报告很契合今天的主题，给我很大的感受是：城市需要重新发现滨水价值。我们曾经觉得滨水并非好事，例如曾经的苏州河很臭，黄浦江很闹，项目中的小河流既不如苏州河亦不如黄浦江。因此，大家都选择背水而居，如今我们重新发现了滨水的价值，转而选择面水而居。不仅如此，还提出更高要求，希望把每一段滨水岸线都规划建设好，提出了诸如可达性、贯通、提供驻留空间等要求，这是很有意思的转变。



唐子来

上海市政府参事
上海同济城市规划设计研究院有限公司 总规划师
同济大学教授

专家点评



孙继伟

上海市城市规划行业协会首席专家
上海市人民政府原副秘书长

在我的印象中，从交通区位、空间形态以及现状来讲，闵行区交通专项规划是一个非常难、具有挑战性和实验性的规划。我在浦东新区编制过综合交通规划，感觉浦东的交通自成一体，没有过多约束，而闵行区像一个大机器上的枢纽零件，或者是一个人身上类似颈椎的连接部位，在这样一个地区做交通规划，复杂性和难度非常高，但又很有意义。第一，闵行区交通专项规划是功能需求、产业需求和生活需求的传导，规划可以通过区的层面上上传导。第二，这是一个充分调动了市、区两级政府协调的积极性的规划，市级政府通过积极参与区的规划编制，可以更加有效地促进战略和各系统规划的实施，推动市、区在管理机制方面形成合力。

盛泽高铁片区和闵行区综合交通专项规划一样，都是难度很高的规划。听完报告，我为规划团队的专业能力感到骄傲，同时更能感受到规划师的无奈和善良。之所以这么说，是因为这个规划实质上是在高铁的选线选址值得商榷的背景下的一个修补性规划。既要完善选线方面的遗憾，还要满足当地政府在房地产方面的期待，规划团队在规划过程中的难度可想而知。

陆家嘴水环对浦东而言是锦上添花、提升品质的花环。我对其中的西半环印象深刻，曾经参与了黄浦江东岸的贯通谋划和实施。东半环和西半环是不同的，西半环是上海的客厅、脸面、门户，以展示性、公共性为主。东半环更加生活化，体现上海的市井生活，更为贴近生活、贴近市民。这方面我非常同意唐老师的意见，陆家嘴水环体现了城市更新的要义所在，在大部分是建成区，不能大动干戈的前提下，如何改善市民的生活环境和居住环境。我有三点想法和建议：第一、东半环应更多强调生活性和实用性，适当降低景观性和观赏性，如条件许可可以建设的优美一些，但不宜作为主要的追求；第二、不宜把东半环的全线硬性贯通作为目标，从人群来说，张家浜和洋泾港居住的人群，相互沟通的需求并不高，未必需要创造条件去贯通两地；第三、黄浦江沿线步行道、跑步道、骑行道（三线）是有必要的，但未必所有地方都要落实三线，总体思路应是实事求是、贴近老百姓需求。

第一个报告提出了一个非常重要的概念——“小站连接大区域”，为中心城市以外城乡二元结构区域中的高铁车站与区域开发的协同，提供了可贵的探索经验。对于城市群中的城乡二元空间而言，轨道系统对于提高公共服务设施配置效率的贡献，是一个值得认真思考的问题。公共服务不仅有需求问题，还有自身的配置效率问题，通过轨道系统提供的空间连接服务，扩展各类公共服务设施的服务范围，进而提高设施配置效率，是城市群轨道网络面对的重要课题。本项目中另一个重要的启示，是对未来发展不确定性的关注。承认不确定性，并认真思考直面不确定性的规划对策方法，是国土空间规划必须回答的问题。

第二个报告是一个非常令人感兴趣的报告。在国土空间规划体系以及规划传导过程中，如何处理专项规划和空间规划之间的衔接关系，是一个非常需要认真研究的问题。国土空间规划的空间层级结构，与综合交通系统的网络系统效应，形成了相互关联又具有相互牵制的复杂关系。在现有的国土空间规划体系框架下，以及规划传导机制基础上，处理好局部与整体、区域与网络、场所与线路之间的关系，合理界定不同层级规划工作的任务边界，建立国土空间规划与专项规划之间的协同机制，仍然有很多有待探索的问题。

第三个报告对于拓展一江一河两条轴带向腹地的延伸，拓宽城市重要绿化景观资源的普惠性，发挥了重要的作用。环境对于城市居民的生活模式和空间活动方式的影响是不可忽视的，一江一河轴带成网延伸，不仅让更多居民能够享受亲水空间，而且在引导居民转向绿色空间活动方式方面还将发挥更大的作用。现实中已经出现年轻人体验到骑行的优点而转向非机动车出行的情况，在连续滨水空间接触中长大的下一代人，也必将更加倾向于健康且绿色的生活模式。从这个角度来说，从“轴”到“网”，不仅是一个量的增加过程，更是渗透了质变因素的转型过程。



杨东援

上海市城市规划行业协会会长
同济大学原副校长

第三组：建设品质城市

演讲人



陈海涛

中国城市规划设计研究院上海分院
规划三所 规划师

新时期科技型产业园区更新的探索——以漕河泾开发区为例

漕河泾开发区是上海高科技园区的标杆，如今面临城市更新的难题。在新一轮城市更新中试图回答为谁更新、谁来更新以及如何更新的命题。

为谁更新，坚守以企业和人为核心的价值取向。面向大中小创新企业，更新提供差异化空间载体，为小微企业保留低成本空间、为中型企业提供创新平台、为头部企业提供拓展空间。从创新人群需求出发，为高密度人群提供高品质的服务设施。

谁来更新，探索有为政府+有效市场的治理模式。发挥有为政府，完善底线性设施保障。发动有效市场，推动多元主体共同参与，提供菜单式更新，形成自主更新、更新菜单和按需统筹三种更新模式。

如何更新，从注重短期开发收益到强调更新的综合收益。基于运营思维实现长周期的成本收益平衡，将创新产出、税收产出等纳入综合性效益。



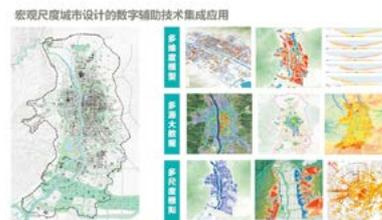
人本视角、数字应用与实效导控——太原市总体城市设计的几点思考

本研究以太原市总体城市设计为例，探讨新时期总体城市设计的方法、技术与管控体系。以价值重塑为导向，提出“连山水、续文脉、塑风貌和引活力”四项策略，建立太原市中心城区的总体设计框架，并聚焦人本视角、数字应用与实效导控三个方面展开探讨。突出“以人民为中心”，建立事前、事中与事后全过程人本导向工作方法。针对中心区存量与增量交织的复杂性，运用多维度模型、多源大数据和多尺度模拟定量分析，实现从前期分析，到方案设计，再到实施管理的数字辅助技术全流程应用。同时充分考虑管控传导的实效性，建立“总体设计通则”、“分区设计导则”和“重点片区要素库”三级分层纵向传导的导控体系，并提出横向协同、纵向传导、分解细化三种实施方式解析，以便于规划管理人员理解和操作的导控语言体系，有效传导总体城市设计的管控意图，实现一张蓝图绘到底。



陈亚斌

上海同济城市规划设计研究院有限公司
城市设计研究院 院长助理、城创所所长





金山
上海市城市规划设计研究院详细规划分院
总工程师

地区总图——面向实施的规划协同工具创新

为确保落实国土空间规划要求、提升城市精细化管理水平、优化营商环境，上海自2021年起面向一江一河、五大新城等重点区域开展建设项目规划实施平台管理工作，依托管理制度和工作机制创新，整合开发、设计、建设、运营、管理力量，通过规划实施平台协同服务，充分发挥实施主体能动性，实现建设项目全生命周期管控。地区总图是规划实施平台管理工作的核心技术成果和规划协同工具，其任务是统筹编制范围内各类建设项目的规划要求、设计任务、建设条件和管理要求，协调建设工程设计方案和运行维护组织方案，支撑地区整体规划设计研究、开发建设实施与管理运营维护工作有序进行。报告对地区总图与规划实施平台管理其他工作的相互关系、地区总图的基本编制思路、主要内容和应用方式等方面的内容进行介绍。



学术主持



郑德高
中国城市规划设计研究院副院长

当前城市规划正处于重要的转型阶段，其标志主要是两个方面：一是从增量阶段到存量阶段，二是从“有没有”到“好不好”阶段。但“好不好”的标准很难制定，取决于不同阶段大家对价值和美好生活的追求，所以我们既要讲品质城市，又要讲转型创新。

第一个报告，工业用地更新是一个非常重要的课题。我有三个体会，一是与西方国家后工业时代的城市更新不同，我国是再工业时代的更新，面对的是企业效益不好或发展转型两类问题，需要从企业、人和资金的角度进行分析并补足短板；二是工业园区更新的方向应该是园区区化，不仅要关注建筑本身的物理更新，也应该更加注重户外空间活动的更新；三是谁来更新和资金平衡的问题，要把握好政府和市场的关系，同时解决好钱的问题和谁出钱的问题。这个报告思路非常清楚，可以启发我们思考。

第二个报告，太原总体城市设计从山水、文脉、活力和风貌几个方面提出了非常明确的方案，思路清晰。我认为城市设计如何解决“好不好”的问题，可以从三个方面进行思考。一是，城市设计要不要引入城市规划管理体系，在现有政策框架和法定规划体系中，城市设计在哪个方面最能发挥作用；二是，城市设计在过程和结果呈现上都是很复杂的，城市设计到底走向何种方向，是不是要更加清晰和简洁，值得我们讨论；三是，城市设计的重点是问题的发现，核心是人本导向，找准问题，就能解决“好不好”的问题。

第三个报告，通过地区总图的构建探讨了一种建设项目全生命周期管控的办法。从控规编制方案到“一书两证”再到项目竣工验收，地区总图的构建需要很强的专业技术力量支撑，对于北京上海这样技术力量很强的城市是一种很好的探索。在规划改革的过程中，规划专业还有很多发挥的空间，例如：统筹编制范围内各类建设项目的规划要求、设计任务、建设条件和管理要求等方面，协调建设工程设计方案和运行维护组织方案。

专家点评



司马晓

广东省工程勘察设计大师
深圳市城市规划设计研究院股份有限公司
党委书记、董事长

存量时代城市问题越来越复杂，需要更多的交流、碰撞，提高城市建设和治理的水平，共同提升规划行业影响力。三个报告通过不同层面的方法、手段和规划工具，去实现城市化下半场高质量发展的目标。

第一个报告，漕河泾地区更新聚焦在“谁更新、谁来更新以及如何更新”三个核心问题，我认为非常准确。但我们也需要思考为什么主观上政策制定的目标是促进工业区转型发展、腾笼换鸟，但客观上为何没有起到这样的作用？深圳的城市更新经历六轮，更新政策也在不断更新，非常注重政策、规划工具和资金等的综合运用。另外，为什么漕河泾有很多企业外迁，外资企业普遍缺乏更新意愿？除了报告中提到的“企业、人、钱和制度”，还需要对产业园区更新的底层逻辑进行更深入的分析，希望北京、上海的规划院多展开探讨。

第二个报告，太原城市设计是个非常优秀的城市设计项目。首先，总体城市设计怎么做是我们面临的非常大的挑战。存量规划背景下，总体城市设计首先应该深度营造空间环境场景。其次，全域全要素的城市设计的问题，比如深圳提出山海连城，捏合了之前割裂的空间要素。在国土空间规划背景下城市设计如何更好融合值得我们思考。最后，存量阶段应该怎么发挥历史文化的优势，尤其是太原，从拆改留向留改拆转变，是有很大文章可以做的。

第三个报告，我认为地区总图这已经是控规编制的3.0版。第一版是强制性的控规要求，服务于地方规划管理部门的土地批租，但并不延申到项目的实施阶段，对非强制性内容缺少引导，在控制项目开发质量时存在一定的问题。上海的城市设计附加图则管控方法是2.0版，提升了规划管控的引导和协调作用。现在，随着建设主体的变化，区域级平台或国有企业拿地后，控规和实施方案打包在一起做，可以更好地跟规划部门商讨质量、控制标准、交通对接和环境品质等方面的要求，地区总图项目也就有了需求。这是一个很好的探索方向，是探索品质发展和提升项目质量的很好的路径。

前两个项目从不同角度讨论城市更新：一个是从园区角度讨论存量更新，一个是从设计、风貌和人文的角度讨论人居环境改善。我提倡要做总体层面的更新，因为现在的问题是更新的碎片化、项目化，其中存在很大风险。城市更新项目单个看都不错，但是合在一起就有问题。反过来，城市更新和城市设计如果没有法定规划的支撑也是做不下去的。第三个项目做了很好的尝试，三个机构考虑城市规划设计的角度是不一样的，我们的规划工作怎么在技术平台上把城市规划设计的事情搞清楚，真正把技术和优势整合起来，才能为地方创造最好的成果。

另外，我深刻地感受到我们的存量更新只是在讲故事，没有制度设计。我们的控规、税收、财政和金融制度都是只支持扩张，不支持更新。因此金融、财政、税收、货币制度以及利益怎么实现和平衡等问题都没有解决，存量更新的路还很远。没有制度设计的支撑，存量更新就是讲讲故事，实施路径还是不清楚。北京已经在存量更新上探索出自己的路，但是上海还在探索中。



李晓江

全国工程勘察设计大师
中国城市规划设计研究院原院长

第四组：规划转型创新

演讲人



张恺
上海同济城市规划设计研究院有限公司
四所所长

大胆设想 小心求证——新时代古城保护复兴的绍兴探索

2022年是国家历史文化名城制度设立40周年。绍兴作为第一批24座国家历史文化名城之一，积累了大量经验，做到了“见人见物见生活”，在高层降层、专项资金、数字大脑等方面在全国具有示范作用。在此基础上，绍兴古城也在保护和发展的双重要求下积极探索自身的创新发展之路。

演讲依托吴志强院士团队编制的绍兴古城智慧复兴规划设计，从战略抓手、行动计划、专业协同三个方面，探讨了新时代古城保护复兴的实施路径。提出古城保护复兴要将规划转化为计划，建立长远的一体化战略目标，同时分解为可逐步递进的分期目标及关键措施。对每个阶段的战略抓手大胆设想、小心求证，做到保护效益明显、体现当代创新、达成社会共识、工程代价可控。通过逐级提升、逐次支撑的行动计划，依托人工智能创新应用，建构新时代古城可持续发展典范。



“规-建-治”一体——杭州规划建设 评估的逻辑与思考

面向城市发展方式的转变与精细化治理的新要求，城市规划建设既要保持战略高度，更要系统理解并切实解决当前面临的核心问题。在杭州规划建设评估项目中，从“多源数据+市民感知+生长脉络”三个维度出发构建真问题的识别框架，同时秉承“规划-建设-治理”一体化的思路，解析核心矛盾的成因并提出系统对策，紧密联动相关部门，共同提出可落实的行动方案。由此，建立一种坚持问题导向、面向近期、规建治一体、多部门协调的规划建设领域综合性战略行动方案，始终关注高质量发展、高品质生活、高效能治理的城市诉求，探索“中国式现代化”新内涵下的规划创新。



张亢
中国城市规划设计研究院上海分院
规划研究所主任工程师



高密度超大城市人与自然和谐共处路径探索——上海市国土空间生态修复专项规划编制



陈琳

上海城市规划设计研究院 乡村规划设计分院
(生态绿色发展促进中心) 院长(主任)

党的二十大报告提出“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。国土空间生态修复是实现国土空间格局优化、生态系统完整与稳定及生态和社会功能提升的整体性、系统性、综合性工作，旨在推进人与自然和谐共生。上海国土生态修复规划作为市级专项规划，聚焦高密度超大城市独特的自然地理和人居环境特征，深化落实“上海2035”总规目标和空间结构，健全陆海一体全域生态格局。规划从生态系统科学、空间支撑和人类需求多角度，探索了适应超大城市精细化治理要求的问题识别框架和技术方法，聚焦生态要素和发展目标建立综合性、系统性修复任务矩阵，明确六个世界级示范引领区的生态修复方向。发挥规划引领作用，探索建立“修复分区-任务指引-行动项目”的纵向传导和横向协调机制，保障规划有序实施。



学术主持



郑德高

中国城市规划设计研究院副院长

第一个项目是绍兴的城市复兴，我认为保护的难度不在历史文化街区，难点在于历史城区范围内、历史街区边上交界的地方该怎么办。分享中我们看到绍兴古城内有高层建筑和宽马路，而这与历史保护有一定冲突，这是规划建设的难点和改革创新的焦点。该项目在战略布局、行动计划上都做了一些探索。最近我们也在研究战略，当我们只讲管控的时候就没有战略，当我们讲发展的时候就要开始重新思考战略。所以各种尺度都需要思考，在不同时间的战略问题是什么，这个项目抓到了一些核心的战略，还做了小心求证。我很期待最后的成果，能够把这条传统上的、在历史城区内的宽马路、高建筑变成一个新的文化空间。

第二个项目非常有创新。我认为有两个要点，第一是发现真问题，第二是真解决问题。对于真问题，项目初期列了一百多个问题，例如历史保护方面建筑高度超限的问题，老百姓对交通拥堵的问题等，在众多的问题中明确哪些是真问题非常关键，这项目里归纳为六大问题。二是要回答怎么真解决问题？项目提出每个问题如何在规划、建设、治理三个环节中做好，我认为在城市更新时代，应当是三分规划、两分建设、五分治理，项目最后的对策也反映了这个差异。第三，在如何引起部门和区政府的重视方面有一个小技巧，去年疫情期间，由于无法向市委书记汇报，我们选择把规划做薄，浓缩成六页的专报，领导批示后各个部门和区认真研究问题，并提出对策，对有的项目来说规划过程比规划成果更重要。

第三个项目对市域层面的生态修复专项规划做了很清楚的介绍。上海总规的规划管控不是靠一张图，而是靠一个规划体系。我认为不同的层面规划要做不同的事情，关注不同的重点。这个项目重点是生态修复，在市域层面讲的重点和逻辑非常好，按照上海的规划思路，下一步一定会落实到下一个层面的规划中，单独在一个规划里不太可能做的特别细、特别透。前段时间我做了一些关于生态方面的研究，生态学家认为，总体上我国在城市里的生态空间数量是足够的，但质量不高。还有两点比较重要，第一是关于生物多样性的研究不够，第二是城市里的生态关注人的需求不够，两样叠加才能解决好城市中的生态问题。

专家点评



张菁

中国城市规划设计研究院总规划师

在上海这个前沿地区，三院展示了非常强的技术力量，项目研究体现了很强的前瞻性。

第一个项目使我们产生对这一类乃至更广泛类型项目的反思。规划师是研究空间供给的，历史街区保护工作最难的问题在于如何回应当地居民的需求，老百姓的需求到底是什么对我们非常重要。二十大提出的现代化实践路径中第二条是“全体人民共同富裕的现代化”，生活在老城的居民也有享受现代化生活的权利，在人民城市人民建的要求下，面对老城居民的公民权和生活方式问题，规划师需要反思在以人为本的视角下如何看待老城改造，如何体现和满足居民真正的需求，这也是社会治理方面很重要的话题。

第二个项目让我反思，发挥好规划的作用在于解决真的问题，回应真的需求，保证真的落地。这个项目的探索体现出规划的过程非常重要，要强调协调，我很同意项目最后总结的“规划过程比结果重要，结果能应用更重要”这一点，规划师在保障规划实施落地过程中承担协商的作用是非常重要的。我认为规划师的角色也在改变，我总结为规划师应该是政府的助手、百姓的帮手、实施的推手，规划师在规划编制过程中的身份将从方案制定者转变为多方利益协调员，在这个过程中要协调不同的利益诉求，尤其在治理层面，多元利益主体的综合协调是非常重要的问题。

第三个项目是一个非常前瞻性的研究。今年是国土空间规划的收官之年，但三区三线划定后，规划任务还没有完成。我认为这个项目研究是对生态空间的重新认识，在生态文明理念下的国土空间规划，更重要的是识别生态价值，提供生态产品，满足人民对美好生活的需要。例如报告提到的绿色生活方式的转型发展，通过生态设计为老百姓提供更好的人居环境。另一个重要的元素是自然资源的保值增值，如何把绿水青山真正化为金山银山，在制度设计等很多方面还需要探索。此外，如何激活静默的资产、创新投资的方向，使政府在土地之外还可以利用生态产生财政收入，提升资源整体利用效率，是值得思考的问题。

三个项目都体现了很强的创新性，甚至部分项目的创新超越了以往的认知。

第一个项目的主题是大胆假设，小心求证。当前我国历史文化名城保护普遍面临着老城逐渐衰落、平衡保护和发展的瓶颈。绍兴的发展呈现出两面性，老城的确在衰退，而城市整体经济发展良好，因此绍兴才有想法有能力对老城的保护复兴提出更加大胆的规划愿景。同时这个项目还做了小心求证，利用了大数据、视线分析等很多新手段新技术提供精细的求证依据，比传统研究方法更具有说服力。目前项目还在战略愿景研究阶段，下阶段策略是什么、如何实施还是需要继续思考。

第二个项目有三点感受。一、通过该项目对整个规划体制的反思，提出了“规-建-治”一体，这个思路超越了原有规划思维的界限。在转型发展时期，规划如果不与“建”“治”衔接，单一部门发挥的作用非常有限。但超越边界不意味着要无限扩大规划的工作内容，规划师要理解“建”“治”等后续工作并与之结合，而不是变成规划师、建筑师、政府管理师的结合体，是为了让规划具有更好的落地性。二、这个项目的系统性很强，由“规”到“建”已经很难，进一步理解后面的“治”更为困难。对于这样一个历史文化如此丰富的城市，既要发展经济又要做到整体保护，最大的难题不在规划和建设，而在于后续治理，这是一个全生命周期，值得持续的关注。三、规划是重要的、引领的，但不能解决所有问题。而且越到后续治理阶段，越到今天的转型发展时期，规划起到的作用越小，但这不等于规划无用，而是规划必须和其他环节串联起来才能发挥应有的作用。这是值得所有规划师反思的问题。

第三个项目体现出目前某些规划的内容超出了传统规划专业知识范围，规划师在学习生态知识的同时做生态规划，由于规划师缺乏相应的生态知识储备，面临了一定的挑战。这个规划是需要不断迭代的，尽管项目已经获得了批复，但是这只是生态修复的第一步，而生态修复需要规划、建筑、工程的一体化。传统规划语境和当前认识的范围对生态的理解仍较为浅显，生态相关的课程虽然在高校课程中普遍开设，但重要性并不凸显。生态被重视是很好的事情，但如何通过规划对生态产生正向价值，还需要深入思考。



伍江

中国城市规划学会副理事长
上海市城市规划学会理事长
同济大学原常务副校长



圆桌会议

主持人：张尚武



屠启宇

上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长

作为一名社会科学工作者，我认为规划“更好的时代”来了，因为规划工作越来越好玩、越来越非标准化了。从科学研究角度来说，一直“炒冷饭”是不行的，必须要有创新成果。当下规划整体趋势是空间越来越小、越来越碎，考虑的维度越来越立体，约束条件越来越多，时间线越来越长，流程设计趋于延伸，总而言之就是越来越非标准化了，这意味着规划工作的挑战性更大了。因此，对于更优秀的规划师、更优秀的规划团队，在规划“更好的时代”，工作挑战也更大。

当前规划正经历从“有没有”进入到“好不好”的时代，规划方法面临三个改变。

第一，问题导向出发。规划建设好不好，规划师不下基层不一定知道，但老百姓是真知道。规划“好不好”的时代更多是从问题导向出发，从老百姓的急难愁盼出发，所以规划应基于问题导向展开研究。

第二，战略导向引导。当下对规划的管控条件越来越多，对于如何发展，规划师思考的较少，而规划一定是管控与发展的叠加和螺旋式上升，规划可能需要为发展找方向，而解决发展问题一定要有战略思维。

第三，规划认知突破。当前规划建设治理需要统筹考虑、一体化思维，这代表着规划行业的转变方向，需要全体规划工作者一同努力，不断突破自我的规划认知，从规划转向规划建设治理一体化。



郑德高

中国城市规划设计研究院副院长



杨东援

上海市城市规划行业协会会长
同济大学原副校长

首先非常感谢参与相关工作的每一位规划师的付出。今天会议主题是“人民城市·人民规划”，为人民做规划，需要认识到“人民”不是抽象、空洞的概念，而是具象的、实实在在的个体与生活。因此规划中需要对城市居民需求具象化、人性化，针对不同服务对象和需求类型，制定实实在在的公共政策安排，是人民规划的重要内涵。

在规划付诸实施的过程中，如何设定相关的评价指标是一个值得重视的问题。评价指标的背后是组织的价值观，人民城市理念指导下国土空间规划，一方面需要重视通过评价指标落实空间正义性和空间（相对）公平，另一方面也要合理设定指标的测算方法。需要避免滥用平均值概念掩盖问题与矛盾，例如孤立使用平均通勤时间，会掩盖实际通勤时间离散性所造成的极端通勤群体规模。人民城市概念的具象化，正是要不断发现问题并加以有效解决，而不是掩盖问题寻求表象成绩。



李晓江

全国工程勘察设计大师
中国城市规划设计研究院原院长

结合上规院分享的高密度超大城市生态修复的项目，我来谈一下生态修复这个话题。过去，我们对生态修复的关注主要围绕着人，希望生态能够产生对人有用的价值。但从生态学和可持续的角度来讲，这是不够的，应把生态修复的对象扩展到自然生态系统本身，将生物多样性、双碳和安全韧性等纳入生态修复的价值体系。有以下几点值得我们关注：

一是通过生态修复提高城市的安全韧性，要从宏观尺度去研究可持续发展的问题，通过整体协调提高整个系统的安全韧性，而不是各自为政。二是环境保护的标准应当更高、更精细化。比如香港对红树林的保护标准比深圳高很多，也更精细化，维多利亚湾小小的一个湾划成了几十个防控片区，差异化制定管控标准。现在深港两地开展合作，还成立了保护组织，这是一个很好开始。三是在高密度超大城市进行更高价值的生态修复探索。比如深圳在做的中国第一个暗夜社区是一个好的开端。在经济发达、人口密集的地区局部恢复荒野、恢复暗夜，以实现更高价值的生态修复。这是我们发达地区必须要去做的一件事情。



孙继伟

上海市城市规划行业协会首席专家
上海市人民政府原副秘书长

今天在这里能听到青年规划师们怎么样来思考我们的城市，对待我们的城市，对于我这样的60后来说，我觉得还是很有收获的。我们平时游走在全国各地，有时候在帮助一些城市思考未来，为00后或者更未来的年轻人在做一些规划，做一些设想的时候，我想应该多关注你们青年规划师怎么样来看待城市，怎么样对待城市。今天听了你们的发言之后，我觉得很有启发。



伍江

中国城市规划学会副理事长
上海市城市规划学会理事长
同济大学原常务副校长

考虑到今天在座的有很多青年规划师和学生，所以我的点评不仅仅是谈几点体会，还给规划师、同学们做几点提醒。

第一点，当前城市规划专业面临巨大挑战。我们传统的专业、知识、格局系统都受到很大的冲击。比如刚才提到的生态、减碳等问题，很多都超出我们的认知范围。城市规划专业知识更新太快，要学习的东西太多。如果不掌握这些生态方面的知识，是很难去做生态修复规划的。

第二点，传统规划方法面临巨大挑战。早在几年前，规划行业就在谈规划方法的创新，讨论国家和城市的发展转型，今天还提到了规划转型，到底怎么理解以上问题是一个挑战。新的规划技术，比如大数据研究、人工智能的介入，对规划师而言也是巨大的挑战。

第三点，我们的城市规划始终是服务“人”的。我们的规划特别强调技术理性，但规划师的直觉和价值判断也十分重要，需要规划师用心去体会。在快速的技术变化中过分强调技术，使许多规划忘记了是为人服务的，这需要及时纠正。



熊健

上海市城市规划设计研究院党委书记、副院长

近三年的三院交流活动，我们一直谈到规划的转型和创新。具体包括两个方面，第一是我们面临的国土空间规划体系改革，第二是我们面对的是一个不断变化、不断发展的上海。其实不仅是上海，也包括国内所有城市。这里面映射出一个最核心的问题其实是规划师的角色如何转型，而这又与我们的站位与视野有关，因此有三个方面值得深入思考：

首先，我们是站在规划编制，还是站在规划管理上思考规划，这决定了我们思考解决办法的出发点。其次，我们特别强调的规划建设治理，也与我们是站在规划、建设还是治理哪个方面思考问题有关。需要思维逻辑方式的融合，以及一体化的统筹思考。最后，规划师需要思考城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划的多规融合和一体化的问题，这才是技术上最核心的方向。为了解决城市的问题，规划师的角色肯定是非常重要的。

总的来说，由于城市规划所面对的是多维的目标、多重的路径和多元的主体，所以规划师角色定位是我们一直要思考的问题。



张菁

中国城市规划设计研究院总规划师

第一，规划技术应该超越为部门服务而力争为国家服务。规划真正的作用是要直面城市的真问题，寻找真的解决方案，这才是规划真正的生命力，也是我们行业能够站立起来和发挥作用的重要方面。

第二，回应今天的主题，我们三届技术交流一直是“人民城市·人民规划”的主题。从现代化治理的角度去看规划，规划已经不是技术精英的规划，也不是政治精英的规划。前一段热议的芝加哥新总规对我最大的触动不是它最后的结论，而是这个规划是数百名居民、艺术季、社区组织者、非盈利组织、商业和公民领袖以及100多名城市政府和机构工作人员三年持续合作，确立了新总规的总体结构、目标和宗旨。因此，在人民规划中，规划如何在共谋、共建、共管、共评、共享的技术逻辑转变中明确角色是值得我們认真探索的。

今天各位同仁的报告都十分精彩，让我受益颇多；各位专家的发言高屋建瓴，站在项目外看项目，一针见血地指出问题，给了我们非常好的点拨和提示。

上规院和同济院两家兄弟院的项目研究很扎实，项目积累深，项目技术内容和汇报也都非常成熟、沉稳、有深度和厚度。同济院的几个项目有很多创新的、成熟的技术方法集成应用，把多年规划研究和实践积累的技术用在新时代，解决新的问题。上规院围绕上海总体规划的落实在各方面做了很多探索，在城市长期的跟踪服务、城市治理和管理结合方面的研究，给我们很多启发。

希望三院技术交流能够持续高质量办下去，不断给大家新的启示。



李海涛

中国城市规划设计研究院上海分院总规划师

首先非常感谢主办方能够邀请长三角联盟单位参加三个国内最顶尖的规划院的联合技术交流会议，这对我们来说是一个非常好的学习机会。一天12个报告听下来给了我两点最为明显的感受：

第一点最为直观的感受，三院在规划方向、规划思路、规划方法、规划成果上都具有极强的前瞻性，“看得远”、“走得前”、“想得深”。三院的过往规划成果、规划实践以及上海的城市建设经验历来是我们无锡规划院、无锡市学习对标的对象，通过这次高水平的技术交流，让我们再次认识到不断学习、不断进步的迫切性。

第二点最为深刻的感受，这次主题交流重点是存量时代如何通过运营的思维、社会治理以及空间治理的方法推动规划的落地实施，真正实现“人民城市·人民规划”的目标与理念。无锡作为开发强度较高的城市，近几年存量地区更新盘活利用的需求愈发强烈，例如以太湖湾科创带为战略引领的梁溪科技城的建设，响应国家文化公园建设、真正实现还河于民的大运河无锡段整治提升工程等等。无锡规划院作为地方院，在存量时代发挥的作用也在发生变化。一方面，为市级战略提供技术支撑，与各规划大院配合重点地区的规划，充分发挥熟悉地情的优势，为重点地区国际招投标提供前期技术支撑、直接参与方案深化阶段并将深化结果转换至详细规划中，确保规划意图的衔接、传导与落地。另一方面，对于城市更大规模的非重点地区、非战略地区，在市级城市更新总体方案尚未正式出台之前，回归到本地规划师的职责，下沉基层社区，用心聆听百姓需求，并在历史城区及周边地区先行启动城市更新的体检评估工作。体检评估的工作内容除了系统性的问题剖析外，更关注每一个公共性设施与服务的末端畅通性，提出相应的更新对策，并通过地块指标、设施备注等方式落实于详细规划中，以期真正落实、解决人民所需所盼所想。



吴焯

无锡市规划设计研究院城市设计所所长



黄刚

常州市规划设计院副院长

在今天的报告中，我了解到了很多新的规划领域和规划类型，收获很大。常州是最后一个加入上海大都市圈联盟的城市。2019年底都市圈联盟单位交流时，探讨了“规划协同”这一理念，当时常州在这方面实践得还不多。但在过去四年，常州在东南西北各个方向都在积极推进区域协同发展：向东是与无锡的协同发展，从最早的交通协同，到现在的产业、创新、生态和文化协同，并签署了锡常协同发展先行区的战略合作；向西、向南分别强化与南京都市圈、环太湖科创带的协同发展；向北更与泰州、淮安共同推进长三角中轴枢纽战略。可以说近年来常州在区域协同这一领域取得了一定的成绩。

目前，越来越多新的规划类型和规划理念不断涌现，刚才有专家提到生态修复专项规划，我们也正在编制，也是跟传统城市规划非常不一样的规划类型，都是跨专业、跨领域的新规划类型，对于我们都有更大的挑战。我特别希望今天在座的各位规划大咖，今后有机会能够来常州指导工作，能发现常州的真问题，帮常州真解决问题。

在存量发展和国土空间规划的大背景下，不管是顶级的规划院还是地方院，都面临着很多挑战。我们的工作视野和工作对象范围都扩大了，同时还有一些新的领域和新的触角，大家遇到的问题与实际感知是基本相似的。今天三院技术交流的选题非常好，涵盖了目前遇到的一些难点、热点和共性的问题，通过编制单位的介绍和各位专家的点评，我们受益良多。

作为上海都市圈联盟的成员单位，我们苏州规划院在都市圈一体化发展理念指导下参与了一些工作，包括推进沪苏同城化发展，与上海共建长三角绿色生态一体化示范区；持续发力建设虹桥国际开放枢纽北向拓展带；苏锡常通协同发展打造环太湖的世界级湖区等。

上海大都市圈一体化协同发展的指导理念，对苏州城市建设也是很有启发的。最近苏州市在大力推进市域一体化发展，使苏州组团式城市各板块间形成合力，打造“大苏州”发展态势，真正融入到我们上海大都市圈的进程中去。



黄晓春

苏州规划设计研究院股份有限公司
规划景观事业部总规划师

今天的交流让我收获颇丰，有如下几点想法：

第一，对“人民城市·人民规划”的理解。人民城市是我们规划的目标和价值取向，人民规划是指规划的目标、过程和评估等，都要围绕着人民需求去做。这八个字是我们规划师的初心，应当铭记。

第二，城市规划的价值导向。虽然大城市处于存量发展阶段，但人们对美好生活的需求是永远是增量的。应当从社会公平性的角度，思考如何兼顾不同人群差异化的需求，来实现全社会规划价值的最大化。也要从服务经济发展的角度，思考通过社会效益转化为经济效益，要思考如何精明、有效和可持续发展。

第三，对“治理”的新认识。国土空间规划治理，是国土空间要素配置不断优化，逐步科学、适度、有序的过程，需要形成一套法规政策、技术标准体系和工作机制，有前瞻性思考、全局谋划，也要面对不同阶段的关键问题，有针对性的整体推进。交通规划领域的交通白皮书和交通三年综合治理，也更需要跳出交通问题，上升到社会治理的高度，更注重通过完善法规政策、技术标准体系和工作机制，通过周期性滚动治理，最终实现整体的规划蓝图。

最后，规划师要永远秉承批判性思维，跳出固有思维的舒适圈，去深入思考到底人民城市需要什么，人民规划该如何去做。



李娜

深圳市城市交通规划设计研究中心
股份有限公司副总工程师
兼上海分院总工

交接仪式 & 活动总结

活动结束后，同济规划院院长张尚武向明年主办方上规院党委书记、副院长熊健转交了会旗。

熊书记表示：感谢三个规划院的通力合作，所有主讲人的倾力准备以及各位专家的大力支持。

明年是新一届而且是新一轮，我们一定要办得更加精彩、更高质量。接下来我们三个院还会对这一轮活动进行评估和反思，进一步听取各位专家、上海大都市圈联盟的各单位以及三院的规划师们对这个活动的意见和建议。欢迎各位明年上规院！



张尚武院长代表三院为本次活动做总结致辞。作为主办方代表，张院长首先感谢各位专家领导的精彩点评、十二位同仁的实践分享以及各位交流嘉宾的思想碰撞。

张院长同时指出：在存量时代，一方面城市规划面临着更加复杂的问题，规划对象和社会需求都发生了变化，规划变得更难做了，更加需要突出问题导向。但另一方面，城市规划作为中国特色国家空间治理体系的重要政策工具，需要在新阶段发挥更大的作用，因此规划也变得更加重要了。面向高质量发展、可持续的城市更新将是接下来规划行业面临的核心任务，其中有两个关键问题：

一是规建治一体化。“什么是规建治一体化？”“治理内涵是什么？”等问题都值得我们深入思考。

二是城市发展模式的转型。特别是城市面临的财政和金融方面的问题，如果找不到一套有效的应对方案，那么规划作用的发挥、规建治一体化的实现，以及人民城市人民规划的践行，都将遇到更大的挑战。

会场掠影





雄安智慧规划院青年团队获“同济青年五四奖章（集体）称号”



2023年同济青年五四奖章获奖集体风采展示

5月4日，同济大学举办“五四青年节师生座谈会”。会上，“雄安智慧规划设计研究院青年团队”获得表彰，荣膺2023年同济青年五四奖章（集体）称号，特此表示祝贺！

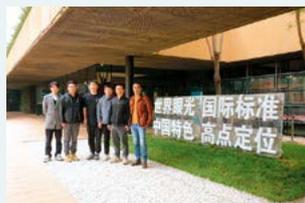


2023年同济青年五四奖章（集体）奖状



2023年同济青年五四奖章（集体）颁奖现场

4月18日，在同济大学逸夫楼主演讲厅举办的2023年同济青年五四奖章评选暨“榜样在身边”主题教育活动上，我院“雄安智慧规划设计研究院青年团队”在陈述答辩并差额投票后入选最终名单。



雄安智慧规划设计研究院青年团队



陈述答辩现场

延伸阅读 走进规划设计研究院青年团队

2017年4月，同济大学统筹安排，组成由同济规划院周俭教授牵头的雄安新区规划团队。院内，召集令一出，青年规划师纷纷响应，构成了团队的基本班底，他们把营盘扎在雄安，深度参与新区规划建设工作。雄安新区成立至今，这支平均年龄在30岁左右的青年团队一路伴随雄安成长，看着“千年大计”从无到有，从0到1，从纸面上的规划到如今的新城显现，他们一路风尘仆仆，从不言歇。



青年规划师响应召集令：奔赴雄安

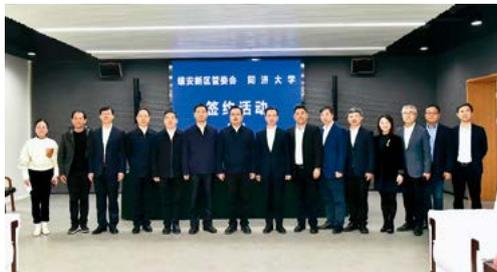
六年时间里，团队先后完成雄安新区容东片区控制性详细规划等规划编制20余项，参与制定地方标准、规范10余项。除日常的规划设计工作以外，为确保一张蓝图干到底，团队还担任容东片区和容城县组团责任规划师工作，先后出具339份规划条件，审查263个建筑、市政、景观等项目，为容东、容城片区内的规划落地提供全面的技术支撑，并深入现场协调各项建设事宜。最终，容东片区从一片农田，蝶变为今天雄安先行建设区的形象展示窗口。



因为成绩突出，团队及个人多次获得雄安新区的表扬信嘉奖；编制成果中，雄安新区容东片区控制性详细规划荣获2019年度“河北省优秀城市规划设计奖”一等奖；在院内，团队获2019年度“优秀团队”，2018年至今，先后两人获“优秀主管”表彰，六人次获“优秀员工”表彰、三人获“优秀新人”表彰。

青年团队还成为雄安与同济大学沟通交流的桥梁。队员们积极主动协调在地关系，创造沟通条件：2018年，校党委书记方守恩、校长陈杰在雄安设计中心为同济大学雄安未来城市研究院揭牌；2019年，在方守恩书记的领导、组织下，以雄安美丽乡村首村试点为契机，同济大学构建出援建雄安的平台；雄安六周年前夕，郑庆华校长到访雄安，同济大学与新区签订战略合作框架协议，同济在雄安的工作迈入新阶段。

与此同时，青年团队也积极履行校企责任，努力推进产教融合，在雄搭建实习考察基地，2018年至今，先后组织四批次二十余名学生到雄现场调研。



青年规划师响应召集令：奔赴雄安

一张张蓝图落地，彰显的都是同济规划青年的情怀与担当。“雄安智慧规划设计研究院青年团队作为同济人，始终根植祖国大地，在雄安这片妙不可言心向往之的土地上，保持历史耐心，坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位，用青春把规划绣在雄安的大地之上。”全国工程勘察设计大师周俭深情地说。



雄安智慧规划设计研究院青年团队工作照



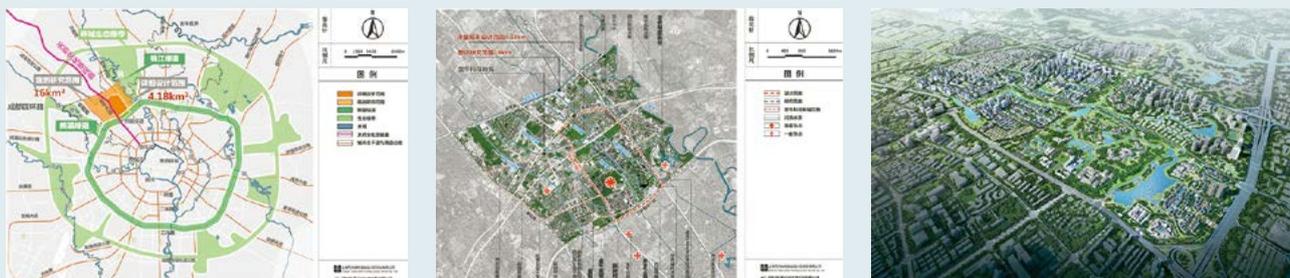
容东建成区照片

2022 年 上 海 同 济 城 市 规 划 设 计 研 究 院

项目名称：成都市金牛国宾片区城市设计

主要成员：匡晓明、刘文波、陈亚斌、白今、陈崑、欧阳恩一、朱弋宇、符骁、包国星、韩栋、曾陶怡、王冬冬、杜明、颜益辉、罗小维

创新亮点：金牛国宾片区位于成都老城西北，以金牛宾馆为中心，原为城市住区、老旧棚户和小散工业交织的城市风貌洼地，项目系统探索老城更新地区公园城市的在地化技术路线，结合老城地区多元空间肌理、小微绿化尺度、时空交叠风貌等在地化特性，创新提出基于老城生态韧性基底的园文耦合空间模式；同时基于形态类型设计方法，将“川西民居”和“川派园林”千年古蜀文明文化基因，植入现代公园城市品质生活空间；最后构建文化功能深度活化的文产协同发展机制，孵化“天府艺术公园”等重大市级项目。



项目名称：河南省淇县南太行生态修复示范区金牛岭郊野公园规划

主要成员：江浩波、马云富、唐进、王立颖、钟宝华、于世勇、夏敏、王辉、周宇、邱俊雅、邓晨宇、刘佳卉、孙萌、刘峰成、陈艳

创新亮点：太行山是我国重要山脉、水源涵养地及生态屏障，太行山绿化工程被列为国家重点生态建设工程。项目是太行山绿化工程的第四期，前三期主要聚焦在生态空间，以植绿为主，而项目涉及城镇、农业及生态三类空间，包含山水林田村等多重要素，面临“石少土缺水、植树不见绿、产业发展粗狂”等典型问题规划突出需求和问题导向，采用低技术、低影响、低投入的方法精准化修复，形成太行山可复制的生态修复技术库；另外，运用全域土地综合整治思维及郊野公园理念，构建南太行资源价值转换的振兴发展样板，形成闭环的、可推行的“图库转换实施路线”，最终实现“荒山到青山再到金山”的发展目标，形成“淇县经验、太行样板”生态修复与价值重构的典范区。

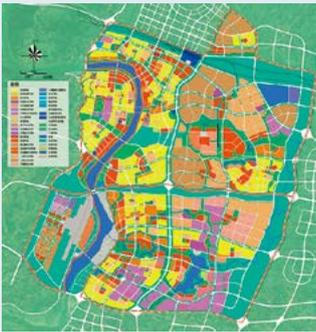


院级优秀城乡规划设计项目

项目名称：成都国际职教城总体城市设计及启动区详细城市设计

主要成员：江浩波、唐进、刘磊、刘峰成、顾亚兴、杨阳、王立颖、吕钊、高接文、李延召、周宇、王楠、吕玮萱、吴怨、曾繁萌

创新亮点：成都国际职教城位于成都淮州片区，总面积约35平方公里，将引入大量企业、职业院校，打造共享导向下的综合性职教产业新城。规划通过深入细致的产业调研和多方座谈，总结适于“产教城”共享的内容规模与比例构成，创新性的提出“产教城”融合共享的基本单元模型，以及适用不同情景的共享组织模式，并研究了共享导向下的规划传导、设计引导机制。将共享理念贯穿城市设计全过程，并最终引导了项目的落地实施。

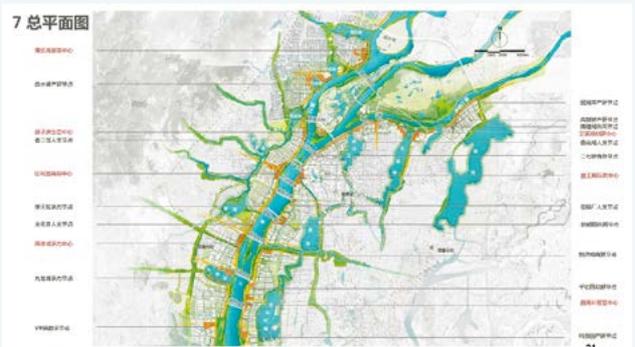


项目名称：南昌市一江两岸详细城市设计（优化）项目

主要成员：匡晓明、吕圣东、彭薇颖、夏雯、吴兆乾、王鹤锦、赵玉龙、季昌宇、蒋骞、齐童、康艺馨、温浩然、于润清、余歌子

创新亮点：一江两岸城市设计以“城水耦合有机共生体”为理念，形成三项创新特色。

特色一：运用城水关系系统诊断方法。结合人口时空分布热力、NPP-VIIRS 卫星夜光遥感、Strava 运动热力流等多维度大数据方法，构建城水耦合视角下三级城市空间绩效诊断框架。特色二：提出形流相生城水耦合策略。提出塑立滨江骨架、激发滨江活力、连通山水廊道、构建眺望系统四大策略。特色三：构建分层传导设计导控路径。规划构建“1图+1表+3层次”三级全覆盖管控体系。



项目名称：拉萨市堆龙德庆区（中心城区）城市设计

主要成员：赵哲、孙施文、朱郁郁、郭柳园、曹源、达娃扎西、陈恺昕、高希、郭明生、彭辉、杨乐思、多吉旺久、丁金铭、鲍家旺、陈文珺

创新亮点：拉萨市堆龙德庆区(中心城区)城市设计探索了拉萨在新区建设方面的规划实践,实现拉萨在“空间上的本土”和“时间上的现代”的有机融合。从结构、布局、风貌三个层面入手,在尊重拉萨“敬山水”、“重精神”、“强特色”传统之上,融合集约高效、宜居生活、科技简洁的现代营城方式,将城市轻轻放入雪域高原。

规划主要突出了三个方面的创新。一是探索了以城市设计实践“中国式现代化西藏表达”的价值取向。二是探索了以时空维度融合本土化与现代化的规划设计方法。三是探索了抓住关键环节关键领域的“低影响”更新规划方法。

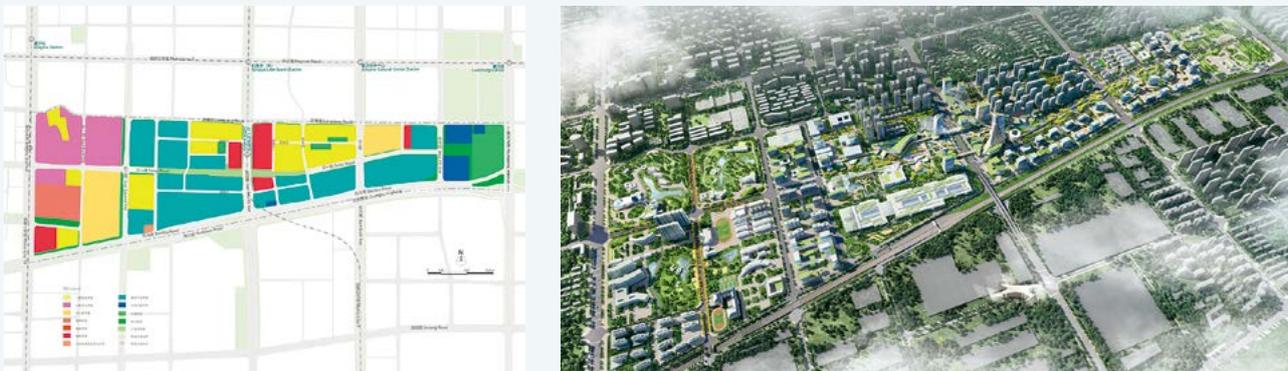
规划发挥了建设大纲的引领作用,成为堆龙达成共识、面向实施的操作平台。



项目名称：长沙三一科学城城市设计

主要成员：朱郁郁、陈蕾蕾、王新哲、曹源、赵哲、刘悦、高希、李素、卢弘昱、花薛芃

创新亮点：本次设计实现了从竞赛到深化总体设计基本不变的关键探索,主要体现了三个方面的特色创新:一是,探索了城市设计引领的模式。通过设计引领城市更新,探索了设计牵头的技术协调机制,在组织方式、编制架构到规划内容等方面,对于更新地区的规划研究具有借鉴价值。二是,体现了因地制宜精巧设计的方法。在方案深化中巧妙利用地形高差,构建立体分层空间组织,强化了设计的在地性和实施性,保障了三一大道下穿设计意图落地实施。三是,创新了城市设计导则的使用。探索城市设计导则与控制图则联动管理,实现设计方案在实施过程中的完整传递,对于其他面临类似问题更新地区发挥可借鉴的示范作用。



项目名称：规划实施传导机制专题研究

主要成员：孙施文、朱郁郁、赵哲、卢弘昱、王婷婷、曹源、郝辰杰、刘亚微、陈霄宇、魏晓阳

创新亮点：本次课题研究体现了三个方面的探索创新。一是全国首个建立国土空间规划实施传导体系的研究。突出问题导向和目标导向，为此类工作的其他相关研究提供了有力的先驱指导。二是系统化地建立了规划实施传导机制的理论框架。厘清了传导内涵特征、明确传导要素体系，提出传导的实施机制，并建立了传导的操作路径。三是强化理论对于实施的引领作用。在国家国土空间规划转型的关键时期，为实际工作的开展提供了可复制、可深化、可调整的理论基础。



项目名称：重庆市长安三工厂片区城市更新项目城市设计方案

主要成员：李京生、乔路、刘潇、徐栋、李木子、王圣莹、李一波、赵月、马海韵、叶祖盼

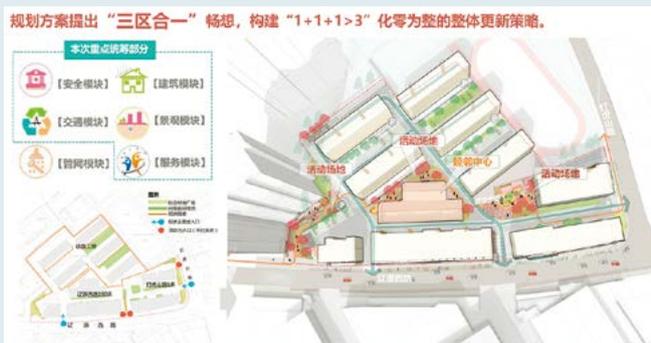
创新亮点：本规划直面山地大型城市的复杂建成环境中的多元诉求，分析并提取、聚焦关键道路、关键节点，以点穴式的空间设计及城市更新手法激活断裂点，优化城市结构，弥合各方诉求。规划充分考虑城市更新的可操作性及可持续性，秉持宏观与微观并重的思路，研判各地块在城市体系中的应有功能，梳理缝合孤立的各地块，立足于城市更新的整体性、公共性，推进存量资源的提质增效，并全盘统筹资金及现金流的平衡。



项目名称：基于社会网络构建的参与式社区更新规划实践——上海市杨浦区辽源花苑社区更新规划设计

主要成员：匡晓明、刘文波、朱弋宇、奚婷霞、符晓、陆勇峰、黄立群、彭薇颖、韩斌红、虞净、李馨蕾、高嘉、邵轶、刘彬、刘慧颖

创新亮点：辽源花苑由三个一墙之隔的独立住区“破墙合体”而来，其难点在于要实现三住区从物理到心理到治理的“三合一”更新目标。规划以居民为核心，通过三行动贯穿三阶段，打破隔离促进社会网络构建。三行动为评估分析，感知识别和“整合-融合-和合”全过程递进式协作。空间重组整合阶段，以问题需求为导向通过一体化营造提升社区空间品质。多方利益融合阶段通过参与式社区规划打破社区孤岛，促进熟人社区构建。和合交往共治阶段通过组织归属感社区共治活动，促进精神家园建设。最后规划还通过适老化空间设计提升健康交往，低碳化技术应用实现绿色智能集成更新，总结并完善参与式更新协作机制。



项目名称：陆家嘴水环城市设计项目

主要成员：匡晓明、曾舒怀、邵宁、叶宇、杨祎雯、吕圣东、王剑威、黄旻灿、乌媛媛、张利敏、张明辉、孙谦、宋雨霖、杨燕妮、赵斗斗

创新亮点：陆家嘴水环范围集聚了大量的老旧社区和衰败工业，亟需提升转型。本研究探讨了基于共同目标社区更新规划与水岸地区提升的规划方法。

规划凝聚“全龄友好”的共同目标，以滨水公共生活的回归为理念，营造具有认同感和识别性的“家园水岸”。突出从人出发的三层次策略：梳脉——顺水贯通，垂岸可达；理园——按龄按需，全龄共享；兴坊——价值转换，空间创生。

规划针对多元需求，提出复合共享的空间设计工具箱；协调更新中空间的复杂权属，突出多方参与的协商式设计；聚焦线性地区的问题判别，运用计算机数据分析与驱动的全过程支持，通过由滨水向腹地层次延展的策略，构建一个集聚民心的幸福环。





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

张尚武

编委

王新哲、周玉斌、肖达、江浩波、裴新生、王颖、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

贺飞 | 董雷

获取方式

可通过邮箱 news@tjupdi.com

发送对象

员工

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>

首次印刷

2010年9月

印刷单位

上海雅昌艺术印刷有限公司

印数

500册

印刷日期

2023年6月