STUDY

国土空间规划体系中的城市设计管控：上海控规附加图则的新探索

戴　明　李　萌

提　要　以上海为例，回顾上海控规附加图则管控的演进过程和设计实践。结合新时期新要求分析上海当前控规附加图则管控面临的新挑战。提出新时期上海控规附加图则管控的新探索和具体做法：在城市设计管控体系方面，推动全市城镇建设用地城市设计全覆盖，完善分级分类的差异化管控引导；在附加图则编制要求方面，加强面向实施的弹性适应，形成因需而异的图则编制要求；在附加图则管控方式方面，加强目标传导和弹性控制，构建导控并重、刚弹兼备的管控方式。

关键词　国土空间规划体系；城市设计；控制性详细规划；附加图则

中图分类号　TU984　文献标志码　A
DOI　10.16361/j.upf.202206013
文 章 编 号　1000-3363(2022)06-0095-07

Urban Design Control Within the Territorial Spatial Planning System: New Exploration of Supplementary Regulatory Plans in Shanghai

DAI Ming, LI Meng

Abstract: Taking Shanghai as an example, this paper first reviews the emergence and the evolvement of the city's supplementary regulator plan and other related design practice. It then analyzes the new challenges and problems in exerting the planning control through implementing Shanghai's Supplementary Regulatory Plan by referring to the new requirements in the new era. Finally, it proposes solutions to solving the existing dilemma. In terms of urban design control, full coverage of urban design for the entire urban construction area in Shanghai should be promoted and development control and guidance should be fine-tuned hierarchically and categorically. In terms of plan making, plan flexibility and adaptability need to be strengthened so that control specifications differ according to specific needs. In terms of management and control method, target transmission and flexible control should be stressed and management should well balance the needs for guidance and control, and for rigidity and flexibility.

Keywords: territorial spatial planning system; urban design; regulatory detailed planning; supplementary regulatory plan

在当前构建国土空间规划体系的背景下，城市设计作为提升城市品质、彰显城市文化、体现城市特质的重要手段，全面融入国土空间规划体系的总体思路和方法已基本形成，但在城市设计管控体系构建、编制成果要求等方面仍有待进一步具体明确，全国各地也在开展差异化的实践探索。

上海作为全国第二批城市设计试点城市，较早构建了贯穿规划建设全过程的城市设计管控体系，尤其在城市设计法定化即附加图则管控方面走在全国前列。在国土空间规划体系重构的新背景下，控制性详细规划应逐步从规划全覆盖转向更为精细化的管理[1]。城市设计管控要如何进一步推动城市精细化管理，促进城市高质量发展，塑造高品质、多样化的城市空间，已成为当前亟待探索的重要议题。上海市规划资源局在已有基础上，从2020年起进一步深化研究工作，并修订发布《上海市控制性详细规划成果规范（2020试行版）》，同时结合5个新城等重点地区的规划实践持续探索，在管控体系、编制成果等方面进行了适应性的优化提升，建立了一套更为完善的城市设计管控机制。本文以上海为例，对上海城市设计管理体系与设计实践进行回顾和反思，总结新时期上海控规层面城市设计管控的新探索和具体做法，以期为其他城市提供参考借鉴。

作者简介

戴　明，上海市规划编审中心主任，博士，高级工程师，poemspring@163.com

李　萌，上海市规划编审中心技术审查室副主任，高级工程师，通信作者，77074526@qq.com

1 上海控规层面城市设计管控的情况回顾

1.1 城市设计和附加图则演进

2011年，上海建立了控规“四位一体”的管理体系，从管理规定、技术标准、成果规范、操作规程等4个方面全过程、全方位地保障控规的编制、审批和实施管理工作[2]，并在全国率先以附加图则的形式推动城市设计法定化，针对重点地区要求编制控规附加图则，并纳入土地出让合同，将相关管控要求与后续土地出让、建筑管理紧密衔接，确保了城市设计落地实施。上海以重点地区为抓手建立了“五类三级”城市设计管控体系“五类”应对地区空间的差异化特征，根据地区的功能类型划分为公共活动中心区、历史风貌区、重要滨水区和风景区、交通枢纽地区和其他城市重点区域等五类地区。“三级”体现管控深度的差异化，根据重点地区的重要性及其空间形态对城市空间的影响程度，划分为三个等级，分别规定成果要求和管控力度。其中：一级地区为在城市总体空间格局中有重要地位的市级节点，如城市副中心等；二级地区为对城市局部空间形态有一定影响的地区节点，如地区中心等；三级为其他重点地区，如社区中心等。

同时，为指导城市设计有效合理地纳入控规，制定形成了一套附加图则成果规范，其核心是建立附加图则要素工具箱，重点围绕整体空间体系、公共利益、城市特色及美化环境等方面[3]，选取功能空间、建筑形式、开放空间、交通空间、历史风貌等五类50个城市设计要素，逐一进行定义并规定使用规则，有力保障了城市设计三维空间目标量化、指标化表达的规范性和合理性。

1.2 设计实践和取得成效

控规附加图则应用十多年以来，指导开展了大量重点地区城市设计编制和管控，包括世博片区、前滩、徐汇滨江西岸传媒港、北外滩等地区。总体来看，附加图则管控整体符合上海城市建设发展需求，能有效指导城市空间形象和品质的塑造，对城市整体空间提升发挥了积极作用。随着不断实践探索，各个重点地区结合所在区域特征，在城市设计理念、管控方法、编制成果等方面都进行了深化完善，同时附加图则与开发实施的衔接意识也逐步增强。如徐汇滨江西岸传媒港地区，一级开发主体深度参与国际方案征集和附加图则编制的全过程；又如桃浦科技智慧城地区，在地块开发意向尚不明确的情况下，探索了地区、单元和地块3个层面的分层管控方式，对不同层面空间要素采用不同的管控力度，既锚固了上位规划的总体要求，又考虑了地块层面开发的弹性适应需求。

2 国土空间背景下的新要求与新挑战

2.1 国土空间规划体系对城市设计的新要求

中共中央、国务院于2019年5月出台了《关于建立国土空间规划体系并实施监督的若干意见》，提出“充分发挥城市设计、大数据等手段改进国土空间规划方法，提高规划编制水平”，明确了城市设计在国土空间规划编制、提高国土空间品质中的重要作用[4]。2020年5月，上海发布《中共上海市委，上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见》，构建“总体规划、单元规划、详细规划”3个层次和“总体规划、单元规划、详细规划、专项规划”4种类型的规划编制审批体系，其中针对详细规划层次，考虑到单元规划层次已明确了整单元公益性、底线型设施配置要求，控制性详细规划作为下位规划，应强化面向开发建设、推动城市更新的实施导向，同时更加强调将城市设计理念和方法贯穿规划编制和管理全过程，将城市设计成果纳入各层次规划[5]。其中：总体规划层次构建全市和各区整体景观风貌格局，形成城市设计分区管控要求；单元规划层次深化重点地区空间景观设计，提出不同地区的空间尺度管控策略以及空间标识、城市天际线、重要界面景观的城市设计策略；详细规划层次以附加图则落实各项城市设计管控要求；建设项目管理层面实施土地“带方案”出让，严格按照详细规划确定的城市设计管控要求开展建设项目管理，全面提升建筑和空间品质。

2020年9月，自然资源部出台《国土空间规划城市设计指南》[6]，作为一份指导国土空间规划编制管理中城市设计方法运用的技术标准，主要明确3方面要求：一是统一了关于城市设计的认识问题，将城市设计作为一种思维方式和技术方法，全面介入国土空间规划的各领域中，明确了城市设计与“五级三类”国土空间规划相融合的关系构架，城市设计可以与国土空间规划同时编制、互为联动，从塑造高品质国土空间的角度提升“一张图”制定和管理的科学性[7]。二是构建城乡全域全要素统筹、分级分类的城市设计管控体系，将城市设计对象明确为全面涵盖自然资源、生态环境和社会经济各种要素的复合空间，通过分级分类的管控体系，区分了重点区域与一般区域的城市设计深度要求，要求重点地区更加关注其特殊条件和核心问题，通过精细化设计手段，打造具有更高品质的城市地区。三是强调城市设计贯穿于国土空间规划、建设、管理的全过程，城市设计在对象上面向规划编制和空间管制[7]，除了广泛运用在各层级规划编制的环节之外，也体现在用途管制的建设项目规划选址、特殊地块精细化设计研究和规划许可等重要环节。

2.2 上海控规城市设计管控面临的新挑战

上海作为全方位迈进存量规划时代的超大城市，随着中心城单元规划编制完成，全市空间结构基本稳定，国土空间规划体系下详细规划的转型思路进一步向着提升品质、精细治理、强化实施的方向转变，在此背景下，控规层面的城市设计管控也面临新的挑战，具体包括以下3个方面。

2.2.1 城市设计管控体系有待充实，精细化管理有待加强

2011年上海城市设计管控体系已建立了分类分级的差异化管理思路，但在精细化管控方面仍需提升，主要表现在：一是在城市设计对象上，有待从重点地区向全面覆盖转型。既有城市设计管控体系主要针对公共活动中心区等五类重点地区，面上一般地区如居住区、产业区等则不在城市设计管控体系之内，虽然在实际工作中，有部分一般地

区通过城市设计研究提炼了相关条文纳入控规，但面上针对一般地区城市设计工作的内容和深度缺乏明确规定和方法引导。二是在城市设计的定位上，需要将城市设计工作进一步融入控规编制，明确重点地区和一般地区差异化的城市管控深度和力度，尤其针对一般地区，应将城市设计作为编制控规的有力工具，为用地布局、开发强度、建筑高度等提供技术支撑。三是在城市设计的分类精细化引导上，对于不同类型地区，特色化的空间目标和管控要素的针对性引导不足，不利于塑造城市多样化的特色风貌。

2.2.2　附加图则编制方法有待优化，缺乏城市设计意图的纵向传导和弹性预留

城市设计法定化是城市设计纳入控规的关键，如何确保控规法定图则更加精准、适度、刚弹兼备地表达城市设计意图，再进一步向实施传导，一直是全国各个城市探索的方向。2011年上海基于当时的发展背景，考虑到控规的上位指导较薄弱，为了在实施管理上便于操作执行，附加图则编制以指标管控为主，即将抽象的城市设计目标提炼为具体的控制指标，纳入土地出让合同，作为规划建筑管理的行政许可。指标化的管理方式较为适应当时的城市发展阶段，易于建管项目许可时进行判读，但城市设计的意图往往也无法有效传导到建管层面，导致项目审批只能简单地按照指标执行，不利于对市场的适应和建筑多样化的引导。另一方面，在将城市设计方案转化为附加图则的过程中，部分设计单位由于缺乏对设计原则的提炼，直接照搬城市设计形态方案，把一些对整体空间品质没有影响的指标机械地翻译成图则，也较大限制了后续建筑设计的个性化与弹性。

2.2.3　城市设计管控与开发实施的衔接不足，灵活适应性不够

在存量转型时代，面对丰富多元的土地利用行为，复杂的利益主体和利益关系，城市设计作为政策工具和解决方案能够引导土地发挥正外部性作用[8]。随着实施主体和实施机制的多元化，控规城市设计要素在底线管控的基础上，如何更加灵活弹性地主动应对市场开发条件变化和不同的开发主体，进一步提升城市空间品质，是存量时代城市更新背景下控规编制面临的一个重要议题。从已有规划实践来看，仍存在与开发需求衔接不到位、影响城市设计落地的问题，如在图则编制要求上“一刀切”规定，导致图则编制深度和管控力度无法适应市场变化和不确定的实施主体需求，而对于开发意向尚未明确的地区，图则管控内容过多且过于刚性，弹性预留不足，导致控规的二次调整。

3　新阶段上海控规城市设计管控的新探索

3.1　完善分级分类的管控体系，推动城市设计全覆盖

围绕塑造面上协调有序、点上特色凸显的总体空间目标，在坚持既有分类分级体系的基础上，自2020年起上海探索将城市设计管控范围从重点地区扩展至全市城镇建设用地，将一般地区作为城市空间基底进行整体性管控，优化形成新的“五类三级”城市设计管控体系[9]。除部分不涉及城市设计内容的、以项目驱动的控规外，其余地区控规编制均需要针对研究范围，按照城市设计“五类三级”差异化的管控要求，开展不同深度和内容的城市设计研究，并落实到法定图则中。

3.1.1　优化分级，明确差异化的城市设计管控要求

针对全市城镇建设用地，按照城市设计全覆盖的总体思路优化分级管理要求（表1）：一级地区为城市总体空间格局中具有重要地位的市级节点，是体现城市空间形象特色和品质最重要的地标地区，主要为重点地区内经城市设计研究划定的核心区，城市设计应达到建筑形态布局以上深度，体现国际最高水平，鼓励开展国际方案征集，通过多方案比选确保城市设计方案质量；一级地区须编制控规附加图则，并作为土地出让的前提条件。二级地区在原规定的地区级节点基础上，将除产业基地外的一般地区整体性纳入，作为城市空间基底进行管控，在控规说明书中增设城市设计章节，针对用地布局、建筑高度、公共空间等核心内容开展城市设计研究，提炼城市设计要素叠加到控规普适图则中表达。三级地区为产业基地，城市设计研究需要重点围绕控规的核心开发指标如建筑高度做好系统研究支撑。

3.1.2　完善分类，细化分类管控的城市设计指标体系

在坚持既有五种功能类型的基础上，将原其他地区细化为居住区和产业区。针对新的5个类型地区（表2），细化不同类型的空间目标和需重点研究的城市设计系统和要素，加强不同类型的精细化管理要求，若地区涉及多种类型，城市设计要素应予以叠加。例如针对公共活动中心区，围绕标志性的城市空间和活力宜人的公共空间的总体目标，应重点围绕标志性的城市空间形象、连续活力的街道界面、舒适宜人的公共空间、连续舒适的慢行网络和紧凑集约的地下空间开发等5个方面开展城市设计研究，并提炼相对应的城市设计要素落实到法定图则中。针对其他地区中的居住区重

表1　城市设计分级分类引导表

Tab.1　Urban design guidance at different hierarchies and in different categories

分类		一级地区	二级地区	三级地区
公共活动中心区		中央活动区、城市副中心范围内根据控规划示出的核心区域	中央活动区、城市副中心范围内根据控规划示的其他区域；地区中心；社区中心	——
重要滨水区与风景区		黄浦江两岸、苏州河滨河的腹地地区、佘山国家旅游度假区、淀山湖风景区、国际旅游度假区等根据控规划示出的核心区域	黄浦江两岸、苏州河滨河的腹地地区、佘山国家旅游度假区、淀山湖风景区、国际旅游度假区等根据控规划示出的其他区域；重要景观河道两侧、市级和区级公共绿地及周边地区	——
交通枢纽地区		对外交通枢纽地区根据控规划示出的核心区域	对外交通枢纽地区根据控规划示的其他区域；其他轨交站点周边地区	——
历史风貌地区		历史文化风貌区、风貌保护街坊、风貌保护道路（街巷）和风貌保护河道的两侧街坊	历史文化风貌区和风貌保护街坊以外的文物保护单位、优秀历史建筑的保护范围和建设控制范围所涉及的街坊	——
其他地区	居住区	具有示范性的居住区	其他居住区	——
	产业区块	具有示范性的产业社区	其他产业社区	产业基地

表2 五类地区城市设计要素一览表

Tab.2 Urban design elements in five types of districts

类型		空间目标		基本要素	选做要素
公共活动中心区		塑造标志性的城市空间和活力宜人的公共空间	标志性的城市空间形象	建筑塔楼控制范围、标志性建筑位置	地块高度分割线及对应高度、建筑色彩
			连续活力的街道界面	重要界面、贴线率	底层功能
			舒适宜人的公共空间	地块内部广场和绿化、下沉广场	分层地块内部广场和绿化
			连续舒适的慢行网络	公共通道	各层连通道、慢行优先道路
			紧凑集约的地下空间开发	地下连通道	地下各层空间建设范围、地下各层商业设施空间范围、地下其他设施空间范围（体育、文化等）、公共垂直交通
历史风貌地区		保护整体风貌格局和历史建筑风貌，促进历史建筑活化利用，提升风貌地区整体品质	强化整体肌理保护	风貌保护道路、风貌保护河道、肌理保护范围、主要弄巷、沿街建筑限高、街坊内建筑限高	重点保护风貌界面、贴线率和建筑控制线、底层功能、屋顶形式、建筑材质、建筑立面
			分类保护的建筑更新方式	历史建筑身份保护建筑（优秀历史建筑、文物保护单位、文物保护点）、需保留的历史建筑	历史建筑的更新方式（保留修缮、更新改造、优化复建）
重要滨水区与风景区		塑造协调有序的天际轮廓线，尺度宜人、活力开放的滨水空间	协调有序的天际轮廓线	建筑塔楼控制范围、标志性建筑位置	地块高度分割线及对应高度、建筑朝向、连续建筑长度（滨水第一街坊）、建筑色彩
			开放亲水的公共空间	地块内部广场和绿化范围（滨水）、下沉广场	分层地块内部广场和绿化
			滨水可达的慢行网络	公共通道、桥梁	各层连通道、慢行优先道路
交通枢纽地区		塑造高效便捷、功能复合、活力宜人的交通空间	高效畅通的交通流线	机动车出入口、轨道交通站点出入口	地下车库出入口、公交车站、出租车候车站
			复合活力的空间功能	—	分层地块内部广场和绿化、地上/地下各层商业设施空间范围、地上/地下其他设施空间范围（体育、文化等）
			互联互通的立体空间	地上/地下各层公共通道、各层连通道、公共垂直交通	—
其他地区	居住区	塑造协调有序的空间基底和活力宜人的社区空间	整体协调的住区风貌	—	建筑塔楼控制范围、地块高度分割线及对应高度、建筑立面
			舒适宜人的社区空间	—	公共通道、地块内部广场和绿化、
			活力开放的街道界面	重要界面、贴线率	底层功能
	产业社区	塑造协调有序的空间基底、开放共享活力的交流互动空间	空间廊道和标志性节点	建筑塔楼控制范围、标志性建筑位置	地块高度分割线及对应高度、建筑色彩
			开放共享的交流空间和慢行网络	地块内部广场和绿化、公共通道、下沉广场	各层连通道、慢行优先道路
			连续活力的街道界面	重要界面、贴线率	底层功能

点关注舒适宜人的公共空间网络、活力开放的街道界面；产业区重点关注重要节点和廊道的天际线特色、开放共享的交流空间。

3.2 形成差异化的图则编制要求，加强面向实施的弹性适应

3.2.1 结合实施需求探索分阶段编制图则的工作方法

一级地区作为城市最重要的市级地标节点，既要确保城市设计体现最高水平，达到支撑精细化管理的深度，同时面向实施又要适应市场经济下建设主体的多元化与高度不确定性，如何有效协调好地区整体系统要求与具体地块开发建设的平衡关系是难点所在。上海结合近期重点地区控规编制，对于开发意向尚不明确的地区，探索了分层分阶段完成地区层面系统性和地块层面实施性城市设计的工作方法，既能确保地区城市设计意图的整体实现，又能较好地灵活兼顾具体地块建设的发展需求。

第一阶段在开发意向尚未明确的条件下，开展地区系统性城市设计工作，旨在形成地区整体的空间发展框架。研究明确地区的总体空间发展目标和结构，聚焦整体性、公共性和系统性的管控内容，明确地区开发强度和高度分区、公共空间系统、慢行网络以及重要界面布局等，并纳入普适图则，作为第二阶段开展地块层面实施性城市设计的上位依据。

第二阶段结合具体开发意向，开展地块层面实施性城市设计工作，旨在确保地区整体发展和公共空间利益的前提下，深入对接开发需求，统筹协调开发主体、产权主体以及居民的多元利益，形成与实施相衔接的管控要求，包括进一步“定位置、定指标”，如明确建筑形态（塔楼建设范围、标志性建筑位置）、建筑界面（重要界面、贴线率、界面功能）等要素，并结合建筑验证确保可实施性；另一方面，因地制宜补充体现品质提升的管控要求，如针对半公共区域如建筑前区、与街道相邻的公共空间、二层平台与建筑的连接方式等，深化提出引导要求。

3.2.2 根据风貌保护要求和实施意向情况，区分风貌控制图则的表达深度

历史风貌地区历来是城市设计重点关注的地区，随着2019年《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》的修订颁布，上海历史风貌保护工作进一步聚焦“整体保护，积极保护”，在延续严格保护的原则基础上，进一步拓展保护对象，更加注重对空间肌理和格局的整体保护，并促进历史建筑的积极保护和活化利用，相应地在控规图则编制上，则要求更加灵活弹性的主动应对各种不同情景下的实施条件。因此，根据风貌保护要求和实施意向情况，上海探索将风貌保护附加图则分为风貌甄别和实施方案两种深度，在实际项目中，可根据实际管理需求选择需表达的内容和管控要素。

风貌甄别深度的风貌保护附加图则适用于已开展较为深入的城市设计方案研究、但开发意向主体尚不明确的情形（图1），此种情形对于历史建筑以“定身份、定总量”的底线控制为主，以现状为底图，划示优秀历史建筑和文物保护单位、文物保护点、需要保留的历史建筑等，并在控制通则中明确规划范围内历史建筑的总建筑面积。同时在整体格局保护方面，划示肌理保护范围并提出保护和建设的控制原则和要求，包括重点保护风貌界面、主要弄巷等。

实施方案深度的风貌保护附加图则适用于开发意向较明确，实施方案基本稳定的情形（图2），此种情形对于历史建筑控制到“定更新方式、定建筑面积”的深度，以实施方案为底图，划示优秀历史建筑和文物保护单位、文物保护点，并明确需要保留的历史建筑的保护更新

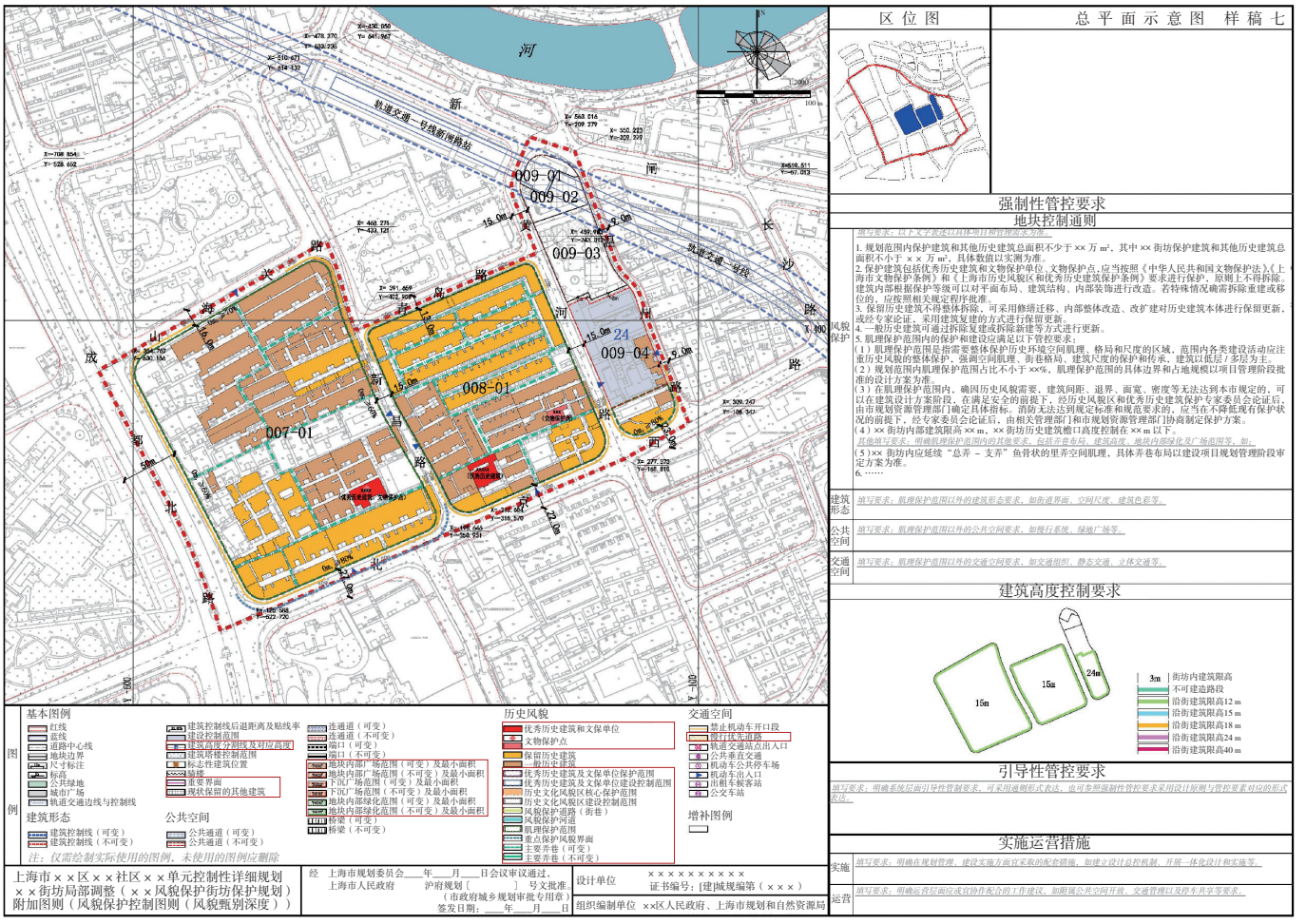


图1　风貌保护控制图则（风貌甄别深度）

Fig.1　Supplementary regulatory plan of historical feature protection (classification of historic features)

方式（保护修缮、保留改造、更新改建），并在历史建筑指标表中明确各地块中各类历史建筑的建筑面积。同时在整体格局保护方面，划示肌理保护范围并深化提出保护和建设的管控要求和具体指标，如里弄街坊的总弄和支弄的控制宽度等。

3.3　构建导控并重、刚弹兼备的管控方式，加强目标传导和弹性控制

3.3.1　建立“目标导向+指标控制”综合管控方式，强化城市设计意图向实施传导

在既有形态指标管控的基础上，更加强化目标理念的传导，构建“目标原则+形态指标”的综合管控方式，即在图面控制指标的基础上，围绕城市设计方案的核心内容，分别按照建筑形态、公共空间、交通空间等重点系统对城市设计意图进行提炼，明确各个系统的规划目标和系统性指标要求（如通道密度、服务半径）等纳入控规图则中，并纳入土地出让合同，使得各系统的设计意图和目标原则在规划、土地和建管各个层面得以有效传导：一方面土地和建管部门可在实施中按照目标原则对建筑方案共同把关，协同保障城市设计品质的提升和落地；另一方面，也为控规的弹性适应提供了有利条件，在满足目标原则的前提下，可结合建筑项目专家评审等程序对具体范围、布局、宽度等指标进行优化调整，引导建筑师在满足底线控制指标的基础上，主动关注公共利益和地区整体品质，围绕着整体城市设计意图的实现更好地开展建筑设计深化，实现开发利益和公共利益的“共赢”。此外，城市设计方案目标原则的提炼对控规编制也提出了更高专业技术要求，需要进一步引导设计师从设计思维向图则管控思维转变，避免形态设计方案的生搬硬套。

以上海某中央活动区中心的附加图则编制（图3）为例，针对公共空间系统，图则中“目标原则”明确下沉式广场的布局原则，即应邻近地面公共空间、功能节点，原则上沿地面街道或公共通道以及地下人行通道转角处布局，同时为确保下沉广场的连续可达性，明确下沉式广场的间距应为80—100 m，“形态指标”明确每个下沉广场的底线要求，即单个最小面积不小于200 m^2，在此基础上，建筑师可按照上述布局原则要求在实施阶段进行布局优化。

3.3.2　强化与实施机制相契合、刚弹结合的管控方式

从确保公共利益底线和地区整体协调发展的出发点来看，城市设计应重点管控以下两类：第一类是涉及公共利益

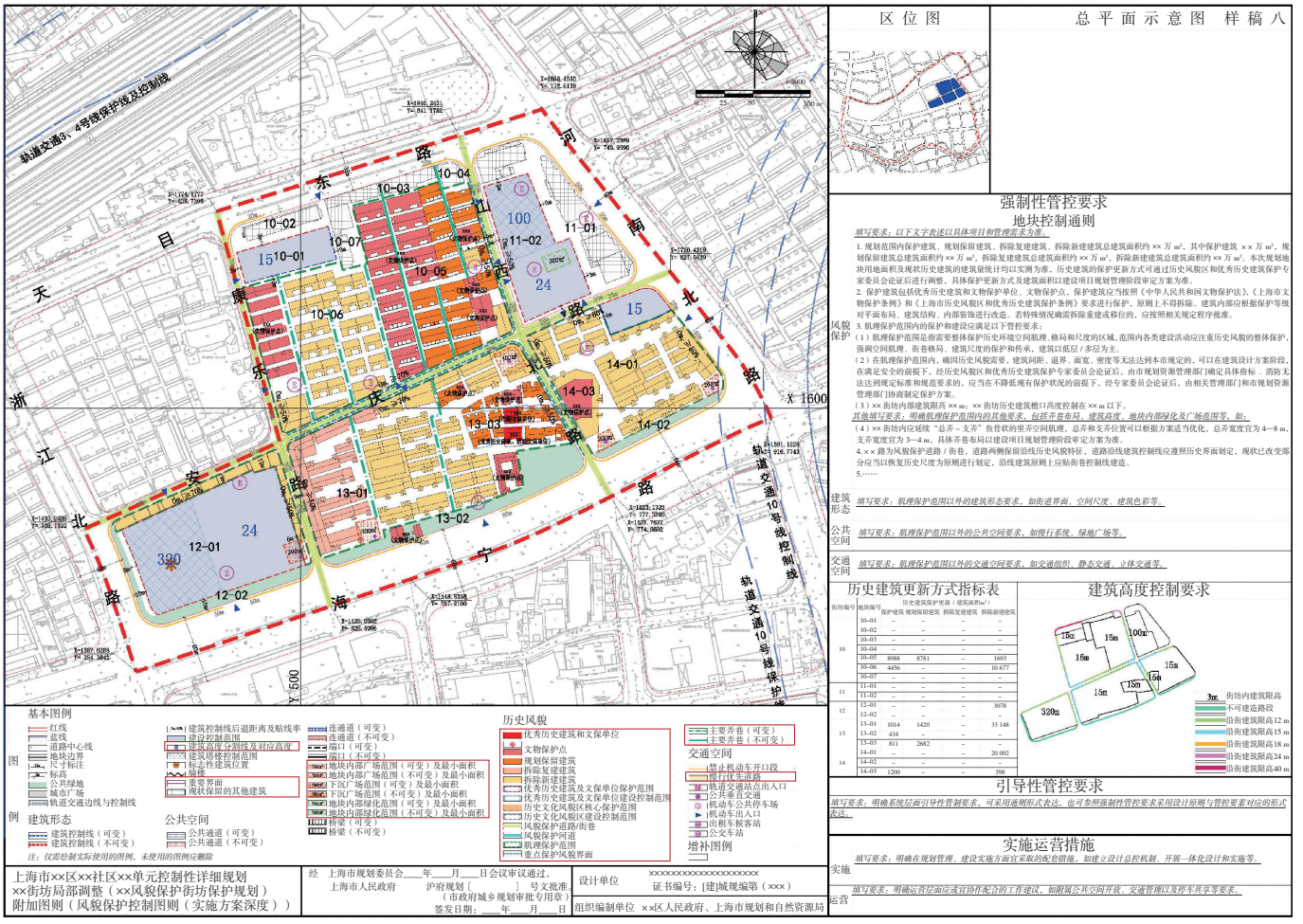


图2 风貌保护控制图则（实施方案深度）

Fig.2 Supplementary regulatory plan of historical features protection (implementation plan)

下沉广场的布局原则+系统性指标

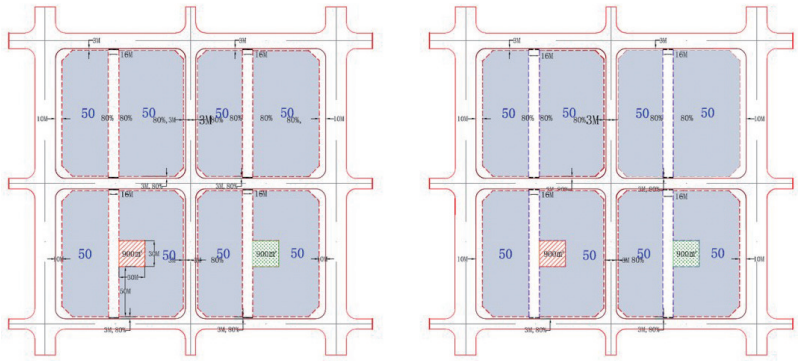
	系统	设计原则	管控要素
强制性管控要求			
公共空间	广场	地块内部广场临近轨交站点出入口、主要地标建筑出入口，原则上沿街道或公共通道布局。单处广场面积不应小于200 m^2。	地块内部广场范围（可变）
		下沉式广场临近地面公共空间、功能节点，原则上沿地面街道或公共通道以及地下人行通道转角处布局，与公共垂直交通组合设置，间距80—100 m，面积不小于200 m^2。	下沉广场范围（或变）
	公共通道	保证新建路与中央公共开放空间之间南北向垂江通道的连续性，以及hk320塔楼、hk292塔楼与中央公共开放空间的东西向连通。通道端口尽量对齐。	公共通道（可变） 公共通道（不可变）
综合交通	无车区	无车区由东余杭路、公平路、东长治路和新建路围合，无车区内唐山路地面、丹徒路、高阳路不得设置机动车出入口，将更多沿街界面作为积极的公共功能。	地下车行出入口位置 禁止机动车开口段（可变）
	公共垂直交通	公共垂直交通与建筑、下沉式广场相结合，形式与人流量匹配，公共垂直交通间距在50—80 m。与二层连廊相连的公共建筑至少布置一处公共垂直交通，二层连廊跨道路段应在道路两侧就近设置公共垂直交通，具体位置与形式结合方案确定。	公共垂直交通

图3 上海某中央活动区中心的附加图则中设计原则的管控内容

Fig.3 Design principles in the supplementary regulatory plan of a central activity zone in Shanghai

的要素，如公共绿地、地块内部广场和绿化、公共通道等；第二类是确保地区内多个地块总体空间格局和要素的系统性和整体性，若不予管控，则会对城市空间品质造成较大影响，包括塔楼布局位置、建筑界面等。上述两类要素需要作为城市设计强制性管控的内容纳入附加图则中，但在管控方式上，哪些内容是刚性控制，哪些内容是弹性控制，则需要与实施机制有机结合起来。根据国企开发平台、私人开发主体等不同实施主体采用相应的控制方式，既确保公益底线要求，又能在实施阶段充分发挥实施主体的能动性和创造性。

针对开发地块由统一主体整体开发的情形，除各类公共性要素的底线内容需要作为刚性控制以外，其余内容均可适当放大弹性，依托开发主体搭建的开发平台在实施阶段根据设计原则进行整体把控。如针对公共通道，在端口对齐，确保跨地块联通的前提下，将公共通道的最小宽度作为刚性管控，其余端口位置、线形均为可变控制，可结合实施进行优化。针对开发地块由多个主体独立开发的情形，为确保地块与地块之间的协调性和系统性，涉及地块与外部空间相协调的控制内容应以刚性管控为主，地块内部的控制内容则可予以弹性管控，如针对公共通道，为确保与周边相邻地块的公共通道相对接，对最小宽度和端口位置进行刚性管控，而地块内部线形则为弹性可变，可结合实施进一步优化确定（图4）。



示例:地块由多个主体独立开发　　示例:地块由统一主体整体开发

针对地块由统一主体整体开发的情形，公共通道确保跨地块联通的前提下，公共通道的最小宽度为刚性管控，其余端口位置、线形均为可变控制。地块内部广场和绿化在确保数量、最小规模、服务半径满足要求的前提下，具体规模、位置和形状均为可变控制，且可在地块间调整。

针对地块由多个主体独立开发的情形，公共通道的最小宽度和商口位置为刚性管控，线形为可变控制。地块内部广场和绿化的最小规模为刚性管制，具体规模、位置和形状为可变，但不可在地块间调整。

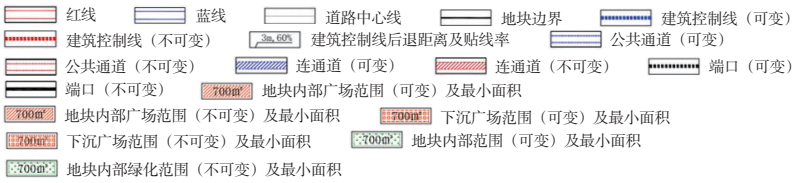


图4　不同实施机制下的管控方式示意

Fig.4　Different control methods under different implementation mechanisms

以上海某城市副中心为例，1.5 km^{2}的规划范围内，核心中央公园和周边若干高层建筑地块共约50 hm^{2}的地上地下空间由同一国企开发平台整体开发，外围区域由多个开发主体独立开发或存量转型。因此，对于整体开发范围内的地块，控制重点是明确各系统的目标原则，具体要素仅针对底线做刚性控制，如中央公园抬高后需设置二层连廊确保与周边商办建筑相互联通，控制其最小宽度和净高，其余线型和走向均可由国企开发平台结合建设项目的实施进一步优化。对于外围独立开发的地块，不同地块间的二层连廊则严格控制最小宽度和净高，可结合方案微调线型，但须确保端口对接、标高对接，并要求后实施地块与已建地块的二层连廊风格相协调。

4　结语

在新的国土空间规划体系下，上海结合控规编制管理不断推动城市设计管控方法的变革和创新，以适应国土空间规划体系建构不断深化的规划管理和实施要求，通过分级分类要求，实施差异化管控引导，提升控规编制的科学性和精细化水平，塑造城市风貌特色和高品质城市空间。未来随着上海城市更新的不断推进，面向更复杂多元的实施主体以及动态变化的市场需求，控规层面的城市设计管控将面临更多的挑战，如何进一步从增量规划逻辑转向存量规划逻辑和方法，面向实施实现因需而异、多方协同，精细治理将作为下一步继续探索的方向。

参考文献（References）

[1] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 37−46. (ZHAO Guangying, LI Chen. Thoughts on the reform of detailed planning within the territory developent planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 37−46.)

[2] 徐毅松. 新形势下, 切实推进上海控制性详细规划发展的认识和思考[J]. 上海城市规划, 2011(6): 14−20. (XU Yisong. Knowledge and thinking of the development of Shanghai regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 14−20.)

[3] 陶亮. 以城市设计成果法定化为重点, 探索上海控制性详细规划附加图则管理的思路和方法[J]. 上海城市规划, 2011(6): 75−79. (TAO Liang. Put emphasis on the legal urban design outcomes, explore the administration ideas and methods of Shanghai regulatory planning additional drawings[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 75−79.)

[4] 吴志强, 段进, 林坚, 等. “构建统一的国土空间规划技术标准体系: 原则、思路和建议”学术笔谈(二)[J]. 城市规划学刊, 2020(5): 1−8. (WU Zhiqiang, DUAN Jin, LIN Jian, et al. Symposium on the construction of a unanimous technical standard system for national territory development planning: principles, ideas, and suggestions Ⅱ[J]. Urban Planning Forum, 2020(5): 1−8.)

[5] 徐毅松, 熊健, 范宇, 等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 59−61. (XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, et al. Practice and thoughts on the establishment of the territory development planning system and supervision of the implementation in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 59−61.)

[6] 中华人民共和国自然资源部. 国土空间规划城市设计指南(TD/T 1065—2021)[S]. 2021. (Ministry of Natural Resources, People´s Republic of China. Urban design guidelines for territorial spatial planning (TD/T 1065−2021)[S]. 2021.)

[7] 段进, 殷铭, 兰文龙, 等. 中国城市设计发展与《国土空间规划城市设计指南》的制定[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 24−28. (DUAN Jin, YIN Ming, LAN Wenlong, et al. Urban design in China and the formulation of “urban design guidelines for territorial spatial planning”[J]. Urban Planning Forum, 2022(5): 24−28.)

[8] 周琳, 孙琦, 于连莉, 等. 统一国土空间用途管制背景下的城市设计技术改革思考[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 90−97. (ZHOU Lin, SUN Qi, YU Lianli, et al. Some thoughts on the reform of urban design under the background of unifying territorial spatial development regulation[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 90−97)

[9] 上海市规划与国土资源局. 上海市控制性详细规划成果规范(2020试行版)[R]. 2020. (Shanghai Municipal Bureau of Planning and Land Resources. Shanghai regulatory planning specification[R]. 2011.)

修回：2022−11