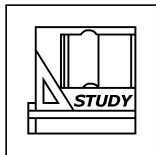


# 空间规划改革的议题与展望

## ——对规划编制及学科发展的思考

张尚武



**提 要** 建立国土空间规划体系是国家层面至上而下推动的一次重大的规划制度改革,将对规划编制工作和学科发展产生深远影响。从空间规划改革的内在逻辑出发,总结了城镇化转型、市场化转轨和生态文明建设等三条认识空间规划改革的主线,以及战略、制度、技术三个层面的议题,即构建支撑高质量发展的空间体系、面向规划实施的多规合一机制、适应规划改革要求的技术体系。提出规划编制工作要放在空间规划体系改革的整体框架中,进一步理解和把握规划内容和方法的转变。认为城乡规划既要坚守学科内核,也要以开放、创新的思维,在积极回应社会发展需求、把握学科发展规律、解决中国城乡问题中,体现面向新时代的学科价值。

**关键词** 空间规划;空间规划体系改革;规划编制;城乡规划学科

Issues and Prospects of National Territory Spatial Planning System Reform——Thoughts on Planning Compilation and Disciplinary Development

ZHANG Shangwu

**Abstract:** Establishing the national territorial development planning system is a major top-down reform initiative, which will generate a far-reaching impact on the practical and disciplinary development. Starting from the inherent logic of spatial planning reform, this paper summarizes three main lines of understanding the spatial planning reform, namely, urbanization transformation, market-oriented transition and ecological civilization construction. The paper also discusses three levels of issues of strategy, system and technology, namely, constructing a spatial system to support high-quality development, a multi-plan coordination mechanism for planning implementation, and a technical system adapted to the requirements of planning reform. It is pointed out that planning practice should be placed within the overall framework of the spatial planning reform in order to grasp the changing content and methods of planning. It is believed that urban and rural planning should adhere to the core of the discipline, reflect the value of the new era, be responsive to the societal needs, remain open to disciplinary development and strive to solve urban and rural problems in China with open and innovative thinking.

**Keywords:** territorial spatial planning; spatial planning system reform; planning establishment; discipline of urban and rural planning

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201904003  
文章编号 1000-3363(2019)04-0024-07

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《意见》)于2019年5月正式出台,空间规划改革的大幕已经拉开。将主体功能区、土地利用规划、城乡规划等空间性规划融合为统一的“国土空间规划”,实现“多规合一”,是这次改革的基本要求。其重大意义在于健全国土空间开发保护的制度,体现战略性、科学性、权威性、协调性和操作性,促进空间治理体系和治理能力现代化,推动国土空间开发保护模式的转变,实现国土开发更高质量、更高效率、更加公平和更加可持续。

建立国土空间规划体系是国土空间规划的顶层设计,是国家层面至上而下推动的一次重大的规划制度改革,强调发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用。体现的是生态文明新时代空间供给侧结构性改革要求,按照国家空间治理现代化的要求进行的系统性、整体性、重构性构建(庄少勤,2018)。涉及了对规划作用的重新认识、规划体系的重建、行政机构的重组等各个方面。

建立国土空间规划体系将对规划编制工作及城乡规划学科发展产生深远影响(本刊

### 作者简介

张尚武,同济大学建筑与城市规划学院副院长,教授,博导,上海同济城市规划设计研究院有限公司,副院长, zhshangwu@tongji.edu.cn

编辑部, 2019; 孙安军, 2018; 吴唯佳, 等, 2019; 张庭伟, 2019), 当前需要理清改革的基本要求、任务及其内在逻辑。特别是规划编制作为一项具体的技术工作, 如何把握改革背景下规划编制工作的任务和重点, 如何看待规划的“基础性作用”和“战略谋划”的关系, 以及空间规划改革与城市规划学科发展的关系等等。本文认为空间规划改革要放在改革开放的宏观环境和中国特色规划语境下来理解, 从规划改革的主线、规划改革的议题以及空间规划发展趋势和学科发展展望等方面, 探讨空间规划体系改革背景下对规划编制工作的认识及对学科发展的思考。

## 1 空间规划改革的缘起与内在逻辑

我国改革开放40年也是各类空间规划不断发育、演化的过程。《意见》指出“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”。空间规划改革的要求和内在逻辑, 要放在改革开放40年的宏观背景下来认识。

### 1.1 认识空间规划改革的主线

#### 1.1.1 城镇化转型: 规模、质量与空间治理的挑战

第一条主线是城镇化转型。不断经历阶段性转型是城镇化演化的基本规律, 必然会不断带来空间治理的问题和挑战。一方面, 城镇化作为一种非均衡发展的空间现象和更富效率的经济形态, 是现代化的必由之路, 会经历由慢到快再到相对稳定的速度变化过程。另一方面, 城镇化也是一把双刃剑, 在促进经济增长的同时, 其背后不断积累的矛盾也在加深。国际经验表明, 当一个国家城镇化率达到50%—70%的发展阶段, 会经历一个由规模型向质量型转变的过程, 不仅需要经济发展动能的转变, 也将引发一系列的社会变革和社会治理问题。吴志强等(2015)将其称之为“体力城镇化”向“智力城镇化”的转变。

我国对城镇化问题的高度关注主要是进入21世纪之后。“十五”期间首次将城镇化纳入国家科技发展中长期规划。“十一五”规划第一次将新型城镇化纳入国家发展战略。2013年召开中央城镇化工作会议, 提出要遵循规律, 加强城镇化宏观管理。2014年出台《国家新型城镇化规划(2014—2020)》, 明确新型城镇化的内涵和基本原则, 提出走“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的中国特色新型城镇化道路。2015年召开中央城市工作会议, 提出城市发展要以人民为中心, 体现五大发展理念, 及“一个尊重、五个统筹”要求, 这是对城市治理能力和治理体系现代化的全面论述。2017年党的十九大报告中, 全面提出我国社会经济发展阶段正在发生历史性转变的论断, 必须从高速度转向高质量发展, 明确新时代“经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设”的内容和要求。从城镇化发展阶段视角, 适应从高速度转向高质量发展要求, 提升空间治理能力成为中国现代化建设和可持续发展的关键。

#### 2.1.2 市场化转轨: 计划、规划与多规合一的矛盾

第二条主线是市场化改革。改革开放带来市场化转轨, 也是“计划”不断向“规划”转变的过程, 伴随着规划的地位、作用的日益凸显, 与市场化环境相适应的规划运行体制并未有效建立, 多规合一矛盾由之而生。

这一过程1980年代首先开始在城市规划建设领域, 之后是土地利用规划, 2000年以后拓展到发展规划。“十一五”规划首次将过去的“发展计划”转变为“发展规划”。“计划”向“规划”转变, “空间”是应对发展不确定性的重要手段, 由发改委主导着手编制了具有空间意义的“国家主体功能区规划”, 在2010年前后出台了一系列“经济区规划”。

空间对于发展和保护具有基础性作用, 但各类规划空间重叠, 冲突越来越明显, 不仅是规划本身缺乏统筹, 规划制定的逻辑、依据、技术、方法也存在差异。中央与地方、政府与市场、不同行政管理主体之间, 以及规划与实施和

管理体制的矛盾也越来越突出。

2013年中央城镇化工作会议提出建立统一的空间规划体系, 推动市县多规合一, 形成“一本规划、一张蓝图”。2014年四部委联合发布《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》。2015年开始试点省域空间规划。2016年出台了“关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见”。2018年进一步推动了国家层面的机构改革。反映了多规合一不仅仅是规划编制本身的问题, 更是规划运行体系和行政管理体系改革的深层次过程。

#### 2.1.3 生态文明建设: 发展、保护与生态文明体制改革

第三条主线是生态文明建设。城市社会经济的快速发展离不开地方政府发挥的主导作用, 但地方发展冲动造成的发展与保护的矛盾越来越加剧。我国是一个生态环境脆弱、自然资源短缺、分布不均衡的国家, 必须以生态资源环境承载力为前提, 走一条集约化、生态化发展道路。

改革开放40年是发展理念不断转变的过程, 从关注效率与公平关系拓展到发展与保护的关系。十七大报告首次提出生态建设。2011年出台的“国家主体功能区规划”, 其基本理念是引导人口分布与经济发展趋势相适应, 引导人口、经济分布与资源环境承载能力相适应。十八大报告进一步将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局。2015年出台“生态文明体制改革总体方案”, 提出了以加强自然资源管理为核心的生态文明制度体系建设要求, 建立空间规划体系作为八项改革任务之一。十九大报告提出全面建设社会主义现代化强国总体方略, 生态文明建设是指引新时代发展的重要导向, 是中国未来现代化建设的基本纲领。

### 1.2 空间规划改革的任务与内在逻辑

分析空间规划改革的三条主线, 是对《意见》出台的背景认识, 有助于理解规划改革的任务和内在逻辑。

空间规划改革的目的是构建以生态文明为导向、高质量发展的空间治理模

式。其基本的任务分解为三个方面，即推动生态文明建设、实现多规合一、引领高质量发展。

(1) 严守发展底线，突出绿色发展。严格划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界，严格自然资源开展保护的约束性要求，以底线约束作为绿色发展的前提和基础；

(2) 统筹空间发展，实现多规合一。强调城镇、农业和生态空间的整体管控，改变部门分治，多规打架的局面；

(3) 以人民为中心，促进高质量发展。对发展要划定不可逾越的红线，其含义不是限制发展，而是寻求更好的发展，“实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续”。

从三者关系来看，“实现多规合一”是改革的抓手，“推动生态文明建设”是改革的内容，而“引领高质量发展”是改革的核心任务，也是其他两个内涵的目标归属。其内在逻辑在于把握两个主要关系，一是保护与发展的关系，高质量发展必须以保护为前提和基础，保护是为了实现更好地发展；二是规划改革与高质量发展的关系，促进城市高质量发展是空间规划体系改革的目的，空间规划体系改革是引领城市高质量发展的保障。

对应空间规划改革的任务和要求，是规划体系整体重建的过程，规划编制工作需要体现对高质量发展的支撑性作用、对多规合一的推动性作用、对资源保护的基础性作用，这也构成规划编制工作的复杂性、综合性。进一步可以概括为三个议题，第一，战略议题，构建支撑高城市质量发展的空间体系；第二，制度议题，建立一套面向规划实施的多规合一的机制；第三，技术议题，建立适应规划改革要求的技术体系。

## 2 空间规划体系改革的议题

### 2.1 战略议题：建立支撑城市高质量发展的空间体系

我国的城镇化已经进入后半场，建立支撑城市高质量发展的空间体系，实现更高质量、更有效率、更加公平、更

可持续的国土开发保护格局，这是规划编制的核心工作。

#### 2.1.1 把握当前转向城市高质量发展的重点

体现城市发展理念和发展模式的转变，适应从规模型增长向质量型增长模式转变要求，以保护为前提，推动城市发展的“质量变革、效益变革、动力变革”。

(1) 高质量发展需要城市发展方式的转变。确立“生态优先，内涵发展，底线思维，动态适应”；

(2) 宜居性和生活品质是城市高质量发展的基本内涵。城市发展质量最终体现的是满足人民对美好生活的追求，高质量发展的根本是为了实现高品质生活；

(3) 区域协同和城乡融合是城市高质量发展必须跨越的门槛；

(4) 城市更新逐步成为城市规划建设管理的重点，需要从城市管理转向城市精细化管理、城市精细化治理转变。

#### 2.1.2 把握面向未来城市高质量发展的要求

面向2035，将面临科技革命、经济全球化、社会转型、环境变化带来的未来发展不确定性，高质量发展会面临更多的挑战和发展中的矛盾。

(1) 生态、文化、宜居、创新是城市竞争力和可持续发展的根本。以生态文明为导向，以人为本、以人力资源生产为核心是城市面向知识经济时代发展的基本路径；

(2) 高质量发展是新旧动能转换过程，也是城市综合转型的过程。包含了治理能力提升、生活品质营造、城市功能升级、产业动能培育四个层面，这之中是一个递进的逻辑，治理能力提升是最基础层面的，最终目的是为了实现在新的经济发展模式；

(3) 未来的竞争是开放的竞争。城市发展要有更加开放的视野，未来的城市地位取决于区域整体的影响力和竞争力能力，区域协同是城市发展的基本思维；

(4) 化解城乡矛盾是国家战略，也是地方高质量发展的任务，通过城乡融合促进乡村振兴是国家现代化建设的一项

长期挑战。

#### 2.1.3 多层次空间结构的调整和优化

建立支撑城市高质量发展的空间体系，涉及在宏观、中观、微观不同空间尺度上空间结构的调整和优化，及对各种空间要素组织关系的控制和引导。

在上海2035总体规划提出的空间战略框架中，界定了三个层面空间战略调整的重点，形成“3×3”的分析框架(庄少勤，等，2017；张尚武，等，2017)。宏观层面，重点围绕全球城市目标的空间布局战略性调整，包括全球城市功能与空间布局调整的关系、上海与长三角的关系、上海中心城与郊区的发展关系；中观层面，重点围绕高密度超大规模城市结构效能的提升，包括生态空间保护与城市发展的关系、交通与多中心空间体系的关系、不同分区差异化引导策略的关系；微观层面，重点围绕建成环境质量和生活品质提升，包括城市特色与文化内涵的关系、生活品质与社区生活圈的关系、城市生活与公共空间品质的关系。

## 2.2 制度议题：建立面向规划实施的多规合一机制

面向规划实施，建立多规合一的规划运行机制，统筹规划、建设、管理三个环节，这是规划改革的关键，也构成了规划编制工作的重要取向。

### 2.2.1 一张蓝图：体现新时代发空间规划的作用

空间规划改革是内部技术体系与外部运行环境双向变革过程，是提升城市治理能力、推动多规合一的规划运行机制设计。《意见》指出“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”。这是空间规划的基本定位，包含“战略蓝图、法定依据、政策平台、行动纲领”四个方面的内涵。首先，是战略蓝图，空间规划作为一种战略，是引领未来发展的蓝图；其次，是法定依据，空间规划作为自然资源保护和空间用途管制的依据，是实施底线管理的蓝图；第三，是政策平台，空间规划作为系统协同的空间平台，是协调各类空间



发展政策、实施规划管理的蓝图；第四，是行动纲领：空间规划作为公共政策，需要凝聚社会共识，是指导全社会行动的蓝图。

规划地位是外部制度环境赋予的。不仅需要规划编制工作面向实施，增强规划的前瞻性、科学性、协调性和操作性。更重要的是规划编制的组织和工作方式，以及规划实施方式的转变。规划编制要加强对组织工作的整体领导，摆脱“部门规划”的局限，通过“开门编规划”使规划成为社会共识，并建立一套保障规划有效实施机制，使规划成为社会行动的共同纲领。

### 2.2.2 空间规划改革是规划体系系统性重构过程

空间规划改革是规划体系系统性重建的过程，具体的编制工作只是整个体系的一个环节。按照《意见》提出的要求，规划体系的内涵包含了规划编制体系、规划管控体系、规划运行体系三个方面。

(1) 建立分级分类的国土空间规划编制体系。包括国家、省、市、县、乡镇五级规划，及总体规划、专项规划、详细规划三类规划构成的空间规划体系。

(2) 建立全域、全要素、全过程的空间规划管控体系。全域空间覆盖，包括生态、农业、城镇空间；全要素管控，包括各类保护类和开发类要素；全过程管控，包括规划、建设、管理各环节的统筹。

(3) 建立面向规划实施的规划运行体系，涉及四个方面的体系重建。一是，编制审批体系，建立与事权对应、五级三类的编制体系和审批制度；二是，实施监督体系，建立监测、评估、预警、反馈机制，及支撑实施监督的基础信息平台；三是，法规政策体系，建立法律、法规和政策体系保障；四是，技术标准体系，重构多规合一的空间规划技术标准体系。

### 2.3.3 强化实施维度是建立多规合一运行机制的核心环节

规划实施是规划编制的目标，规划编制需要面向规划实施和运行，同时需要建立行动维度的机制设计。一方面，从规划编制角度。需要加强规划编制体

系和规划传导、反馈机制研究，加强对规划管理和规划实施事权的关注，加强对规划实施政策和保障机制的研究。

另一方面，从规划实施角度。加强近期规划、年度计划在规划实施框架中的作用，建立起规划滚动实施机制；加强法律法规体系和政策体系建设，包括国家和地方层面的立法工作；加强规划实施动态监测、定期评估、监督反馈，建立规划实施监督和动态适应机制；完善规划委员会制度、社会参与等规划实施的组织制度。

### 2.3 技术议题：建立适应规划改革要求的技术体系

规划编制本身是一项技术工作，要放在规划改革的整体框架下，面向规划实施，发挥规划的战略引领与刚性管控作用。

#### 2.3.1 规划编制体系的整体运行

《意见》界定的五级三类的规划编制体系构成了整体运行关系，在纵向上国家、省域和市县层面分别侧重战略性、协调性和实施性，在横向上总体规划对专项规划具有约束和指导作用。对应不同事权，各层次、各类型的规划在规划体系运行中的作用不同，这是建立整体的规划编制技术体系的基础。例如市县层面的总体规划涉及市（地）级、县（市）级两级政府，但规划作用不同，市（地）级规划具有上下衔接、统筹协调和监督实施的作用，而县（市）级规划则是“纵向到底、横向到边”的重要落实单元，规划编制内容和深度存在差异。在总规规划和详细规划关系方面，总体规划突出结构性、框架性，而详细规划作为保护开发的依据，是落实各类管控要求和实现多规合一的基础层。整体技术逻辑的建立，要求技术体系的一致性，用途分区和分类体系以及建立整体的传导机制是关键技术环节。规划编制需要上下联动，并通过基础信息平台建设，保障规划目标与体系运行的协调性。

#### 2.3.2 底线约束与规划传导体系

加强底线约束是体现规划基础性作用的关键，也是规划体系重建的重点。在技术层面需要加强两个方面的研究工

作。一方面，加强对重大问题的识别和评估、评价工作，有效诊断城市存在的重大风险及影响城市运行质量和效率的关键性因素，对涉及资源、生态、文化、民生、安全、重大设施等约束性内容及相应的规划策略，做出科学、准确的判断；另一方面，针对不同的管控要素，对应规划编制体系的建立，建立分层落实、分类传导的整体管控体系，并能够有效监测、评估执行情况。

#### 2.3.3 全域规划与结构控制方法

建立全域、全要素的空间规划管控体系，涉及三个层面技术内容。一是，针对全域覆盖要求，建立合理的保护和开发分区方法，按照各类保护和开发要素的管控要求制定相应用途管制策略；二是，针对整体空间体系的运行质量，加强对总体布局的结构控制研究，在区分建设空间和非建设空间的基础上，明确生态空间廊道、城镇功能要素和交通体系整体组织关系、生活圈体系等的研究；三是，针对功能布局 and 空间结构优化目标，加强各类空间政策体系的整体设计，包括生态保护政策、人口分布政策、产业布局政策、空间开发政策等，通过空间布局和差异化空间政策的整合，引导形成高质量的国土空间开发保护格局。

#### 2.3.4 目标管理和过程控制方法

从规划到实施的全过程管控，需要建立目标管理和过程控制方法。一是，规划目标与支撑手段、实施时序和项目安排的整体关系研究，在规划目标与实施策略之间建立起严密的逻辑；二是，关注对实施过程进行有效监测和调控。指标体系作用在于建立目标导向与实施过程控制的链接，是加强实施过程的监测、评估和管理的重要工具。同时，通过建立监测、评估、维护机制，增强规划的动态适应性；三是，规划弹性和留白机制研究，上海2035总体规划中提出了机动指标预留、战略空间留白、时序节奏调控等三种留白方式，是有益的探索（张尚武，等，2017）。

#### 2.3.5 建立多规合一的规划内容体系

多规合一是多维度的。空间维度，加强规划管控内容在纵向不同层次规划

中的传导；系统维度，加强横向衔接，整合各类专项空间要素在总体布局中的安排；时间维度，明确空间规划作为“多规合一”的平台作用，通过近期规划的滚动编制和施行，形成多部门协同规划、协同实施的政策机制。

上海2035总体规划提出的“1+3”成果体系，是对多规合一规划内容体系的首次尝试，体现对事权的关注及体现空间规划的战略性和基础性、实施性是基本出发点（张尚武，等，2017）。“1”为“总体规划报告”，对应市级政府事权，体现战略性、结构性；“3”分别为“分区指引”、“专项规划大纲”、“行动规划大纲”，体现实施性、操作性。其中，“分区指引”和“专项规划大纲”对应区县政府和部门事权；“行动规划大纲”，对应共同事权。通过“1+3”成果体系的构建，体现总体规划的全局性、战略性和“多规合一”的平台作用，形成目标明确、责权清晰、过程管控的内容体系。

### 2.3.6 体现规划改革要求的成果形式

空间规划由技术逻辑向空间治理逻辑的转变，需要体现作为公共政策属性的政策性规划特点。成果形式上，技术性成果向政策性成果表达的转变，清晰地公众传达政策意图，应当是公众“读得懂”的规划。处理好技术性内容与公共政策意图的关系，不能因过分强调法定性、约束性内容，而丧失了“战略导向”和“政策规划”的本质。成果表达上，不同层次的规划成果表达的差异性，特别是总体规划层面，需要体现战略性、政策性、结构性、框架性，避免总体层面对用地功能的“过度”规定，造成实施管理中的矛盾。摆脱静态思维，不能在控制要素、规划实施内容等方面力图做到精准和完善，缺少对于“空间政策导向”的表达和引导。成果内容上，注重操作导向，处理内容扩展与成果减负的关系，体现规划“有用、管用、好用”的编制原则。

### 2.3.7 因地制宜差异化的技术要求

我国各地发展条件差异性大，行政管理模式不同，规划管理水平不一，需要注重差异化引导，探索符合地方实际的规划编制的模式。特别是在市县层面，

既有人口过千万的超大城市，也有人口只有一两万人的县城，自然条件、发展规模、发展阶段等方面存在很大差异。行政管理体制上，既有市带县模式，也有省管县模式。规划编制模式、内容深度及审批和规划管理模式都会存在很大不同，不可能一刀切地要求按照一种模式、一种标准编制规划。对此，《意见》指出要“因地制宜开展规划编制工作”，“市县及乡镇国土空间规划由省级政府根据当地实际，明确规划编制审批内容和程序要求”。

## 3 空间规划发展趋势与学科展望

空间规划及规划学科发展趋势，要放在城市发展规律中来认识，规划的作用和规划理论的发展有规律可循。但规划文化是多元的，中国的规划制度源于计划经济环境，这点与西方的规划发展有很多的不同。当前的空间规划改革要放在改革开放40年的宏观背景中，其趋势同样离不开对中国规划文化的语境和中国发展问题理解。

### 3.1 空间规划的中国语境与规划的本质

从世界各国的空间规划体系来看，是指各类空间性规划的总和，一般并不用“空间规划”界定具体规划层次的名称（程遥，赵民，2019）。总体上，一般情况下所说的“国土空间规划”起源于西方的现代城市规划。西方城市规划并不只是对“城市”的规划，也包含对乡村地区及自然环境的关注，空间范畴上逐步从建成环境拓展到建成环境和自然环境整体交换关系，并推动了多学科的交叉融合。就像中国语境下“城镇化”与“城市化”的区别一样，使用“国土空间规划”一词同样具有“中国特色”。一般会认为城乡规划对应了住建部门，土地利用规划对应了土地部门，发展规划对应了发改部门，在“多规合一”背景下需要用一个新的概念。但不管采用什么词，“空间”范畴的扩大是趋势，而“规划”的本质不会改变。

规划是市场经济环境的产物。西方

的现代城市规划，起源于西方国家工业革命以来为了根治因市场失效引发的城市问题，是对城市发展问题进行的公共干预。不确定性是市场经济环境最大的挑战，规划是基于对未来的预期，而进行的行动安排并不断付诸实施的过程。因此，规划本质上具有公共政策属性，是体现基础性、战略性的空间治理工具，是为了应对城市发展问题和未来的不确定性，实现更好的发展和更加美好的未来。

从空间规划的一般作用来看，主要包括三个方面。首先，作为国家宏观调控的手段之一。制定市场经济运行的规则，维护社会公共利益；其次，作为政策形成和实施的工具。城市是复杂要素的综合，规划是对城市各部门统一行动的安排；第三，作为城市未来空间发展的架构。既要体现对城市空间发展的引导，也要体现对城市空间发展的控制。

空间规划作为一项应对城市发展问题的社会实践，是不断发展的。张庭伟（2011）将现代西方规划理论的代际变化划分为三个阶段。20世纪上半叶，以现代功能主义思想为代表，关注物质性空间，重点是人-城市关系；1960年代以后，关注城市的社会性，重点转向人-人关系；20世纪末，关注城市的生态性，人-自然关系受到重视（表1）。城市空间发展的维度是综合的，满足人的发展和需求是规划的核心问题，突出生态和自然资源保护是当下全球城市化背景下的共同趋势。

表1 现代西方规划理论的代际变化

Tab.1 Generations of the West planning theory

理论的重点	第一代理论(理性模型,雅典宪章)	第二代理论(倡导性规划,后现代主义设计思潮)	第三代理论(协作性规划,新城市主义,精明增长等)
人-城市关系(%)	90	30	35
人-人关系(%)	5	60	25
人-自然关系(%)	5	10	40

资料来源：张庭伟，2011。



### 3.2 空间规划发展趋势与挑战

中国的城镇化从高速度转向高质量发展,空间规划作为不可或缺的治理工具,其改革既是一个战略性议题,更是一个变革性议题。

首先,提升空间治理能力将是中国城市实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的根本路径,空间规划是中国城镇化可持续发展重要治理工具。

其次,建立与社会经济发展需求相适应,以规划引领的空间治理模式,是中国特色的治理文化和中国现代化道路的组成部分。需要理念、制度、社会资源配置方式的转变,以及与之相适应的空间规划体系及一套实施监督机制的建立。需要法律法规体系、行政管理体制、规划运行体系、规划编制体系四个方面整体建设和完善。

第三,与中国改革开放不断取得的成功经验一样,空间规划改革不可能是一蹴而就的事情,也将是一个直面问题、与时俱进,面向未来、渐进革新的过程。

空间规划未来面临的挑战仍然来自战略、制度和技术三个层面:

战略层面:中国城镇化路径的战略选择。城镇化是自然过程,也是社会选择过程。中国的城镇化取得了巨大成就,特定的国情背景、时空背景和制度环境造就了中国城镇化特色,也将面临科技变革、环境变化、社会转型、区域协调、乡村发展等带来的新的发展问题及长期的挑战。

制度层面:空间治理能力和治理体系建设。国土空间的可持续发展是提升空间治理能力和治理体系建设的过程,需要有效运用空间规划的政策工具,通过行政、市场、法律等多重手段,推动政府、社会、市民的多主体共同参与。

技术层面:社会不断发展的需求不断推动规划技术创新,需要多学科交叉融合推动的相关学科的支撑、多层次专门化人才培养能力的支撑,以及智能化信息化技术对规划建设管理运行过程的支撑。

### 3.3 城乡规划学科发展展望

城乡规划作为一门面向社会实践的

应用性学科,与时俱进是规划学科的特点和发展规律,有赖于理论与实践的双向创新是学科发展的基本路径。社会需求和学科体系不断创新构成了推动学科发展的两大动力,但学科面对社会发展和实践问题仍然存在许多短板。例如,关注建设空间,对非建设空间缺乏关注;针对中国城镇化问题的理论研究不足;规划研究与规划实践脱节,较为关注规划编制本身,而对规划的作用、规划的实施和规划运行体系关注不够等等。不可否认,学科的发展也会受到了外部制度环境的约束。较为典型的是乡村规划和区域规划领域。对乡村问题的关注主要是在国家层面政策推动之后开始的。而在区域规划领域,由于区域规划实践的滞后性,也造成了学科内部发育的不充分。

空间规划体系改革对于城乡规划学科发展而言,最大的意义在于“空间”的拓展和“体系”的重建,最大的价值在于发挥好“规划”的作用。

积极响应社会需求,尊重学科规律,增强学科的前瞻性,努力破解外部约束。加强多学科融合,完善学科知识体系和二级学科建设(孙施文,2017)。包括与自然资源保护和利用相关的学科,以及与社会、经济等相关人文学科的交叉融合,但其中有一个面向社会实践为导向转化的过程。加强对社会需求的关注,规划实践与学科发展更加紧密地结合,在实践中发现问题,在总结规律、反馈实践中,提升学科发展能力。要有更加宽阔的国际视野、历史视野,在总结国际经验历史经验过程中,探索符合中国实际的学科发展道路。

针对空间规划实践需求,三个层面的研究特别需要加强:

首先,中国城镇化和城乡发展理论研究。前瞻性是规划学科最大的价值所在,总结中国城镇化发展规律,探索生态文明时代背景下中国特色的城镇化和城乡的可持续发展,这是国土空间规划的重要理论基础和支撑。

其次,中国空间规划理论和方法研究。规划理论和方法研究是当前规划工作的薄弱环节。包括规划实施评估、空

间政策体系研究、规划编制体系、规划管理制度、规划法规体系以及规划实施和干预机制研究等等。

第三,空间规划技术体系创新。包括智能规划、大数据研究、空间评价和空间诊断方法,以及多学科领域的技术集成和应用创新等。新技术、新方法将是推动空间规划理论建构和规划方法创新的重要力量。

## 4 结语

建立国土空间规划体系并监督实施是国家层面至上而下推动的一次重大的规划制度改革,将对规划编制工作和学科发展产生重大影响,需要理清改革的基本要求、任务及其内在逻辑。

当前的空间规划体系改革有其深刻的时代背景,城镇化转型带来的空间治理挑战,市场化转轨中计划向规划转变带来的多规合一矛盾,以及保护和发展矛盾带来的生态文明体制改革,是认识空间规划改革的三条主线。加强生态文明建设、实现多规合一、引领高质量发展构成了空间规划改革的基本要求和任务。

对应改革任务包含了战略、制度、技术三个层面的议题,即构建支撑高质量发展的空间体系、面向规划实施的多规合一机制、适应规划改革要求的技术体系。规划编制工作本身是技术层面的议题,要放在空间规划体系改革的整体框架中理解规划工作内容、方法的转变。

以追求美好人居环境为目标的城乡规划学科,需要积极回应社会发展需求,把握好学科发展规律与解决中国问题的关系,加强中国城镇化和城乡发展理论研究,空间规划理论和方法研究,以及空间规划技术体系创新。体现面向新时代的学科价值,既要坚守学科内核,也以开放、创新的思维,在实现国家可持续发展和现代化建设中发挥更大的作用。

### 参考文献 (References)

- [1] 本刊编辑部.“空间规划体系改革背景下的学科发展”学术笔谈会[J].城市规划学刊,2019(1):1-11.(The Editorial Department. Disciplinary in the background of spatial planning

- system reform[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 1-11.)
- [2] 程遥, 赵民. 从“用地规划”到“空间规划导向”——英国空间规划改革及其对我国空间规划体系建构的启示[J]. 北京规划建设, 2019(1): 69-73. (CHENG Yao, ZHAO Min. From "land use planning" to "space planning orientation" ——spatial planning reform in Britain and its enlightenment to the construction of spatial planning system in China[J]. Beijing Planning Review, 2019(1): 69-73.)
- [3] 孙安军. 空间规划改革的思考[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 10-17. (SUN Anjun. Thinking on spatial planning reform[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 10-17.)
- [4] 孙施文. 关于城乡规划教育的断想[J]. 城市建设, 2017(10): 14-16. (SUN Shiwen. On the urban and rural planning education[J]. Urbanism and Architecture, 2017(10): 14-16.)
- [5] 吴唯佳, 吴良镛, 石楠, 等. 空间规划体系变革与学科发展[J]. 城市规划, 2019(1): 17-24. (WU Weijia, WU Liangyong, SHI Nan, et al. Reform of spatial planning system and disciplinary development[J]. City Planning Review, 2019(1): 17-24.)
- [6] 吴志强, 杨秀, 刘伟. 智力城镇化还是体力城镇化——对中国城镇化的战略思考[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 15-23. (WU Zhiqiang, YANG Xiu, LIU Wei. Intelligent urbanization or labor urbanization: strategic thinking on urbanization path of China[J]. Urban Planning Forum, 2015(1): 15-23.)
- [7] 张尚武, 金忠民, 王新哲, 等. 战略引领与刚性管控: 新时期城市总体规划成果体系创新——上海2040总体规划成果体系构建的基本思路[J]. 城市规划学刊, 2017(7): 52-60. (ZHANG Shangwu, JIN Zhongmin, WANG Xinze, et al. Strategic guidance & rigid control: the functions and innovative output system of urban comprehensive plan in the new period——key thoughts on Shanghai's 2040 Comprehensive Plan output system[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 52-60.)
- [8] 张庭伟. 20世纪规划理论指导下的21世纪城市建设——关于“第三代规划理论”的讨论[J]. 城市规划学刊, 2011(3): 1-7. (ZHANG Tingwei. Constructing 21st century cities under the guidance of the 20th century planning theory on the "third generation planning theory" [J]. Urban Planning Forum, 2011(3): 1-7.)
- [9] 张庭伟. 中国城市规划: 重构? 重建? 改革? [J]. 城市规划学刊, 2019(3): 20-23. (ZHANG Tingwei. China's urban planning: reconstruction rebuilding reform[J]. Urban Planning Forum, 2019(3): 20-23.)
- [10] 庄少勤. 新时代优化国土空间规划的思考[C]. 第一届全国国土空间优化理论与方法与实践学术研讨会, 2018-11-26. (ZHUANG Shaoqin. Reflections on optimizing territorial spatial planning in the new era[R]. First National Symposium on Theory, Method and Practice of Land and Space Optimization, 2018-11-26.)
- [11] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 超大城市总体规划的转型与变革——上海新一轮城市总体规划的实践探索[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 10-19. (ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Transformation of master planning in super-large cities: practice and exploration of the new round of city planning in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017(2): 10-19.)

修回: 2019-07