

本期主题：城乡规划机构建设与行业前景

[编者按] 2018年，随着《国务院机构改革方案》的出台，国家正式组建自然资源部，整合相关空间规划的编制和管理职能，建立统一的国土空间规划体系并监督实施。这一变革必将对我国的城乡规划机构建设与行业发展产生重大和深远的影响。因此，本期“规划师论坛”栏目以“城乡规划机构建设与行业前景”为主题，探讨新时期城乡规划机构与行业面临的挑战、变革趋势、发展契机、转型方向和应对策略等，以供读者参考。

新时期城乡规划行业前景、机构变革与应对

□ 汪 毅，王宝强，马 斌

[摘 要] 随着自然资源部的成立及新的国土空间规划体系的逐步完善和优化，城乡规划行业面临变革。文章梳理了生态文明时代推进高协同保护、推动高质量发展、缔造高品质生活、实现高效能治理的新要求，分析了空间规划体系重构下城乡规划行业面临的业务类型、服务模式、工作内容、技术手段及市场主体的多重变革，并从转变理念、跨界融合、跟踪服务和技术迭代等方面提出城乡规划机构的应对策略。

[关键词] 空间规划体系；城乡规划行业；机构变革

[文章编号] 1006-0022(2020)13-0005-05 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 汪毅，王宝强，马斌. 新时期城乡规划行业前景、机构变革与应对 [J]. 规划师，2020(13): 5-9.

National Land Use and Space Planning Prospect, Institutional Reform, and Response in the New Era/Wang Yi, Wang Baoqiang, Ma Bin

[Abstract] Urban rural planning profession faces transition and reform with the establishment of natural resources bureau and national land use and space planning system. The paper reviews the requirements of coordination and preservation, high quality development, high quality life, high efficiency governance in the era of ecological civilization, analyzes the business, service, content, technique, and stakeholders in the restructuring of spatial planning system, and proposes urban planning agencies shall transfer concepts and achieve cross-disciplinary integration, follow-up service, and technical iteration in response to the reform.

[Key words] Spatial planning system, Urban rural planning profession, Institutional reform

0 引言

改革开放以来，我国的城镇化迅猛发展，1978～2018年城镇常住人口从1.7亿增加到8.3亿，常住人口城镇化率从17.9%提升到59.58%；城市数量从193个上升到673个，城市建设用地面积从不足6 700 km²扩

展到56 076 km²。各级各类的空间规划，尤其是城乡规划在优化城乡空间格局、推动城镇化发展等方面发挥着重要作用，但是也面临着各规划之间冲突、城乡规划刚性控制较弱等突出问题。2018年3月国家机构的调整和自然资源部的成立，标志着我国开始将整个国土空间作为一个整体来进行管控与治理。2019年正

[基金项目] 江苏省自然资源科技项目(KJXM2019014)、江苏省社会科学基金基地项目(17JDB012)、江苏省社会科学基金项目(16SHC006)

[作者简介] 汪 毅，博士，高级规划师，南京市规划设计研究院有限责任公司副总规划师。

王宝强，博士，华中科技大学建筑与城市规划学院讲师。

马 斌，硕士，现任职于南京市规划设计研究院有限责任公司。

式颁布实施的《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》）对空间规划体系改革做出了重大政策部署，明确了国土空间规划体系的目标与框架，同时对规划的战略性和科学性、权威性、协调性及可操作性、可实施性提出了更高的要求。在此背景下，传统的城乡规划行业发展与规划编制机构也将面临重构性的转型。

1 生态文明时代的新要求

1.1 生态文明建设优先，系统推进高协同保护

随着生产资源被消耗殆尽、生活环境被严重污染及生态系统惨遭破坏等影响人类生存的问题日益紧迫，党的十八大做出了推进生态文明建设的重大战略部署，正式将生态文明理念注入中国特色社会主义现代化建设进程中，保护生态环境、走可持续发展之路、推进生态文明建设成为实现中华民族健康永续发展的千年大计。《生态文明体制改革总体方案》提出了建立空间规划体系的要求，并明确了空间规划的基础性作用。新成立的自然资源部在“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”时，进一步将国土空间规划体系、用途管制和生态修复作为3个关键环节。国土空间是生态文明建设的物质载体，可持续发展和富有竞争力的美丽国土空间是美丽中国的重要基础。由此可见，生态优先是新的国土空间规划应遵循的基本理念，生态文明建设优先应是践行新时代可持续发展的核心价值观^[1]。

新的国土空间规划是“山水林田湖草地房”的全域、全类型、全口径的规划^[2]，要一以贯之生态优先的理念，坚守底线思维，强化自然资源与生态环境的约束，统筹协调生态、农业、建设三类空间的保护、开发和利用，保护人类赖以生存

的环境，维护自然生态体系的完整性和系统性；要遵循“山水林田湖草”生命共同体理念，打破行政管理分割，整合各类生态要素，从整体性和系统性的角度加强生态系统的保护和修复，推进生态系统的协同保护。

1.2 优化国土空间资源配置，引领推动高质量发展

传统的城乡规划是空间资源有效配置和土地合理利用的基本依据，也是实现城市经济和社会发展的的重要手段。国土空间规划作为国家空间发展的指南和可持续发展的空间蓝图，必须遵循高质量发展的主线，优化生态空间、农业空间和建设空间的布局，塑造支撑社会经济高质量发展的高质量国土空间体系。高质量发展要求下的国土空间资源配置，必须更加注重存量更新、集约利用和综合治理。

首先，要更加关注已有建设用地与建设空间的更新利用。与传统城乡规划的增量规划不同，在资源紧约束条件下，国土空间规划需要推动存量资源的功能提升与空间重组。其次，要更加关注土地的节约集约利用。人多地少是我国的基本国情，但是根据全国国土资源调查情况，与建设用地规模快速扩张相对应的是用地整体效益较低，以及低效用地、闲置用地规模居高不下。在新的发展阶段，土地利用要从规模扩张向内涵提升和效益提高转变。最后，要更加关注国土空间资源的系统修复与综合治理。新时期国土空间规划需要平衡好资源的自然属性和资产属性，既要立足于资源的自然属性进行系统有效的保护，又要基于资源的资产属性进行合理开发、公平分配，统筹好城镇空间、农业空间、生态空间内部及彼此之间的良性系统治理，以实现资产的增值和效益最大化。通过对自然资源等非建设空间的系统保护、利用、修复和治理，塑造“山青、水绿、

林郁、田沃、村美、城靓”的美丽国土空间。

1.3 以人民为中心，共同缔造高品质生活

过去40年城镇化的高速发展带来了城市空间的扩张，但忽视了公共服务设施的配套建设^[3]。进入新时代，对美好生活的向往和对更高生活品质的追求已经成为人民的共同期盼。一方面，需要持续推进人与自然和谐相处。尊重自然，顺应自然，通过生态环境的持续改善，不断为人民提供更加优质的生态产品，满足人民日益增长的对优美生态环境的需求。另一方面，新时期国土空间规划的最终服务对象是人，目标是让国土更美丽，让人民过上更高品质的生活。一切的规划建设活动都要坚持以人民为中心的理念和思想，以有温度的规划来积极应对城市人口的变化趋势，重点关注城市弱势群体及外来务工人员等新群体，对接不同人群的日常感知，优化生活环境，系统地满足人的全面发展的空间需求，实现人民福祉的提升。同时，通过完善、优化面向全年龄段不同人群、全要素不同空间的教育、医疗、文化、体育、社会保障和市政交通等公共服务设施及基础设施，不断提升居民的获得感、幸福感和安全感，满足“人民对美好生活的向往”。

1.4 提升空间治理能力，全面实现高效能治理

在新的国土空间规划提出之前，为了协调各部门的工作，解决各部门职能重叠、规划冲突和行政效能受损的现实问题，多地积极响应国家的倡导，组织开展实施了“多规合一”的试点工作，但是由于不同规划编制部门的重视程度、关注重点问题存在较大差异，再加上行政体制间的壁垒，导致“多规”的组织编制单位各不相同，编制成果的关注

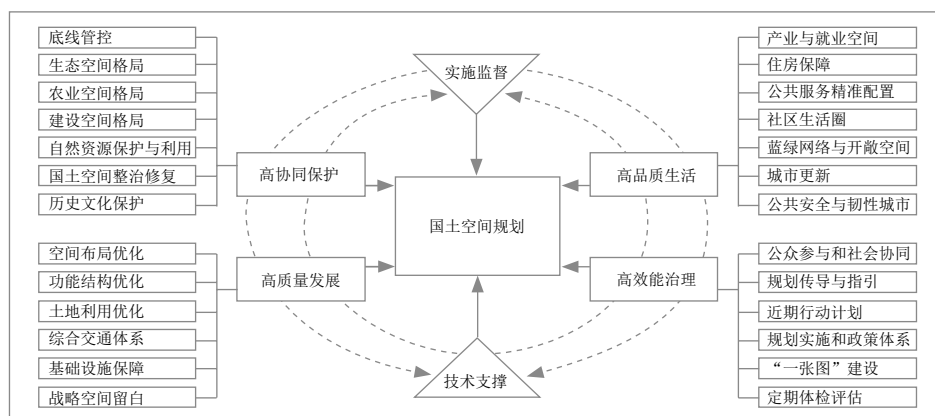


图1 “四高”要求下的国土空间规划示意图

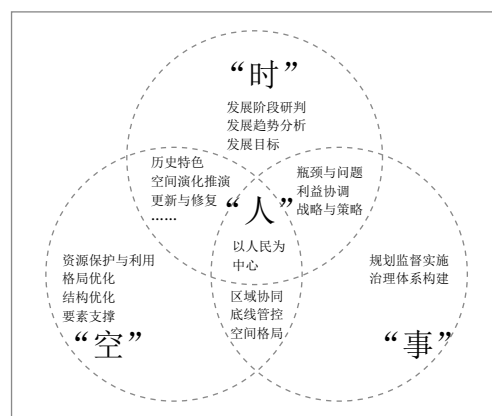


图2 国土空间规划“时—空—人—事”关系协调示意图

重点、表达深度及质量水平不一，规划内容无法落地，“多规”难以实现真正的“合一”。“多规合一”的初衷就是解决“多规”的冲突矛盾，并没有实质改变原有各类规划的根本性质，只是起到协调统一的作用，虽然编制的内容都能够得到完善并相互衔接，但是各个规划依然依托于原有体制，只是对协调的机制和平台进行了调整完善，从某种意义上说，这样的“多规合一”只是在一定程度上提升了行政职能部门的管理效能，并没有解决实质问题。

随着国家机构改革及自然资源部成立，国土空间规划替代“多规合一”，成为规划改革的方向和重点，标志着空间规划作为资源配置和利益协调的制度工具，从原来侧重政策体系向注重提升治理能力转变。国土空间规划体系的建立，以推进国家治理体系和治理能力现代化为主旋律，其落脚点是体现国家意志约束性、推进生态文明建设，目标是建立空间治理体系。进入生态文明时代，自然生态系统与经济、社会等生态系统一样在快速发展过程中出现了诸多问题，因此新的国土空间规划不仅需要治理城市病，还需要治理生态病，通过落实对山、水、林、田、湖、草等自然资源资产的整体保护、系统修复及综合治理，最终实现对国土空间治理的优化和完善（图1）。

2 城乡规划行业的前景与变革

2.1 业务类型变革：从服务建设到保护与利用，从规划编制到规划维护与实施

城乡规划的業務类型变革主要体现在两个方面：一方面，从服务城市开发建设转向全域国土空间全要素保护与利用。传统的城乡规划以物质空间规划为主导、以用地布局安排为重点，规划的最终目的是服务于各类开发建设活动。城乡建设空间是传统规划的主要实施对象，因此在规划的过程中往往会重点关注城镇城乡建设用地的利用。而在新生的生态文明制度下，国土空间规划体系则强调对包括山、水、林、田、湖、草等在内的全域全要素的综合保护和规划利用，要求发挥规划、建设管理的战略引领和刚性管控作用，统筹协调生态、农业、城镇三类空间的保护和开发，编制每一寸土地、每一类资源要素的规划和建设实施方案，对自然资源进行统一布局和管理。另一方面，从大量新编规划实现全域覆盖到更加注重规划的动态维护与规划实施过程中问题的解决。当前我国五级三类的国土空间规划体系已经确立，根据自然资源部的统一安排，将在1~2年完成国家级、省级、市级、县级和乡镇级五级国土空间总体规划的全部编制，新编规划项目进入井喷期。但随着各级

法定规划的不断完善及规划的全覆盖，规划的重点开始转向如何实施好各类法定规划，并根据实施过程中的特定问题进行专题研究及规划的动态维护。

2.2 服务模式变革：从单个规划编制到长期跟踪服务

如上文所述，规划的業務类型正在发生变化，与之相对应未来的规划服务模式也将面临变革。以单个规划项目编制为核心的服务模式开始向长期的跟踪服务转变。可以说，传统的以单个项目为核心的服务方式在很大程度上推动了规划市场的繁荣。这种方式既有助于提高工作效率，也有利于规划机构跨地域开展业务，但同时也带来了规划深度不足、与地方契合程度欠佳乃至不同机构的规划相矛盾等弊病。在新的国土空间规划体系下，应更加强调构建规划的编制、实施、评估、反馈、维护的工作闭环，因此不仅仅需要完成规划的编制，可能还需要打包长期的技术服务，以往的异地规划作业将面临挑战^[4]。这对规划机构服务地方的人员稳定性、工作延续性和反馈及时性等都提出了更高的要求，甚至要求规划机构在必要时间能够提供驻场服务指导。

2.3 工作内容变革：从物质空间规划到“时—空—人—事”的关系协调

传统的城乡规划以终极蓝图描述和

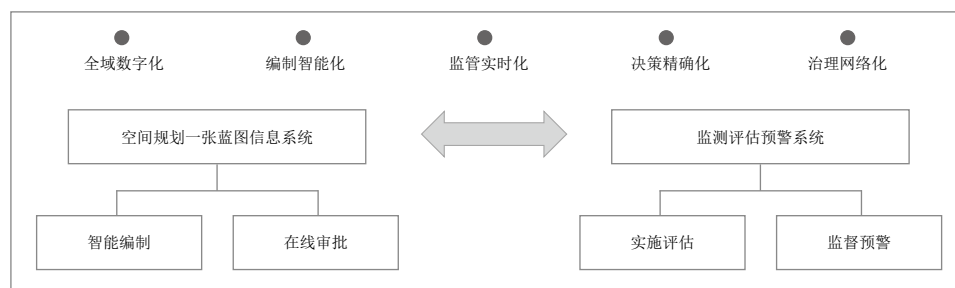


图3 国土空间规划技术应用示意图

目标制定为方向，注重空间图纸的表达。新的国土空间规划则立足于全域自然要素并综合经济、社会和人文要素，研究人们所处的生态、生产和生活空间并分析相应的活动，注重协调“时—空—人—事”的关系，维护好国土应有的秩序、权益和运行机制（图2）。在“时—空—人—事”的关系中，“时”是指要充分考虑规划的发展阶段，在制定目标的过程中要立足当下，对未来规划期内的经济社会发展变化进行较为客观的把握，制定出各个阶段的重点任务和发展目标，从而实现规划的落地完成；“空”是指要考虑所处区域的资源禀赋，充分发挥资源优势 and 特色，促进空间资源的优化配置，促进高质量发展；“人”是指人的特定活动，要牢固树立“以人为本”的理念，科学把握人口年龄结构、分布、生活方式和行为特征等，保护人类赖以生存的环境和满足人民的需求；“事”是指空间发展和治理，规划要回归生态与治理，加强对各类空间的保护、开发和利用，实现社会经济发展和生态保护统筹兼顾。从空间治理的角度出发，国土空间规划必然会涉及空间内不同利益主体的利益协调问题，因此其编制过程也将是一个充分评估、反复界定和持续协调多方利益的过程。规划机构和规划师不仅需要在与各利益主体进行充分博弈的基础上，合理、合法、合规地界定公共利益，还需要向各利益主体讲解公共利益，以保证规划的公开、公平、公正和顺利实施。

2.4 技术手段变革：从经验判断到人工智能辅助决策

长期以来，城乡规划编制的信息化程度低、主观判断色彩重备受诟病，这也严重影响了规划的科学性。新的国土空间规划体系要求建立全域全要素的现状与规划数据库，以及能够实现全过程、全链条管理的空间信息平台。这就要求在现状调查、规划方案和实施监督的过程中，树立规范化、标准化及数字化的思维，建立动态的数据库，为规划编制与实施提供支撑。同时，随着大数据、人工智能等技术方法在规划编制中的应用，需要改变城乡规划单纯依靠经验判断和主观构想的状态，运用模型分析、情景推演和仿真模拟等技术手段，为规划决策提供更加科学的技术支撑（图3）。

2.5 市场主体变革：从百家争鸣到优胜劣汰

当前在空间规划体系重构及加快国土空间总体规划全覆盖的背景下，全国的规划业务进入了短暂的数量爆发期。这也为更多市场主体进入规划市场提供了契机，在编制队伍中既有传统的城乡规划机构、土地勘测规划机构，也有高校教师团队、城乡规划信息化机构和国土资源信息化机构，甚至还有软件平台商和数据服务商。不同机构之间通过合作的方式承担国土空间规划的编制，这为提高规划编制质量奠定了基础，也有利于不同专业和学科设计人员的相互交流与提升。但是随着新编规划数量的急

剧减少，“大型综合化”与“小型特色化”成为各类规划机构必将选择的两条道路，相比较而言，在特定领域、特定地域寻找特色化突破可能是大多数机构面临的问题。

3 城乡规划机构的应对策略

3.1 转变观念：存量、质量、容量“三量”并重

我国的城镇化已经进入下半程，“增长主义”的城市发展模式已经终结，城市规划发展向存量发展转变^[5]。这就要求规划从业人员要适应时代发展要求，主动求变，及时转变规划理念，做出更好更符合市场化要求与规律的规划。首先，注重存量。在规划过程中要积极挖掘存量，盘活存量空间，提高土地使用效率，优化存量空间资源的配置，实现生态保护和经济社会发展利益的最大化。其次，重视质量。高质量发展是贯彻新发展理念的根本体现，在全域全要素管控的背景下，要加强对城镇、农业、生态三大空间的高质量利用。最后，关注容量。面对气候变化、各种城市病出现和信息技术迅速变革等，要严格保护生态环境，实现人与自然的和谐相处，提高基础设施与公共服务设施的建设水平，提升城市人口与产业承载能力，加强社会防灾减灾能力及社会治理能力建设，提升城市韧性与抗击风险的能力，实现经济、社会、环境的健康、可持续发展。

3.2 跨界融合：多专业、多兵种协同作战

国土空间规划是覆盖全域全要素的规划，既要强调规划的编制，又强调规划的监督实施。相较于传统的城乡规划和土地利用规划，虽然国土空间规划在基础理论、整体框架上有延承关系，但是其研究内容范围更广、要素更全^[6]。因此，单一的专业规划机构在面对国土

空间规划时都存在着其他专业知识的盲区和不足,完成国土空间规划需要多专业、多兵种协同作战。首先,强化多专业规划机构的交流学习,要求不同专业的规划机构在积极发挥本专业优势的基础上,与其他学科、专业交叉和融合协同规划。其次,加强不同团队、不同规划机构间的交流合作。在新的空间规划体系下,不同性质的单位机构进行国土空间规划的研究和编制,形成了传统的土地勘测设计院与城乡规划设计院、高校教师团队、城乡规划和国土资源信息企业、软件及数据平台等多方规划力量,这些机构团体各具优势,编制空间规划需要发挥各个团队之所长,形成多兵种的团队组合,完成全面、系统、科学的国土空间规划编制工作。最后,各类规划行业协会之间需要密切的联系和沟通,加强对国土空间规划知识体系的分享交流,及时掌握行业发展动态、更新知识内容、把握行业发展前景,积极主动变革,引领城乡规划建设事业持续健康发展。

3.3 跟踪研究:扎根式咨询服务

为实现从规划到实施的延续性,满足规划委托主体长期咨询服务的需求,规划机构应以规划编制和项目咨询为基础,与规划委托主体(如政府、企业等)建立长期稳定的合作关系,积极为其决策提供长期的跟踪和咨询服务。首先,转变传统的以“项目评审通过”作为规划终结的观念,以现有的规划编制和项目咨询为基础,积极进行地方研究、信息化建设及实施跟踪评估^[7]。其次,建立“专人负责制”“团队负责制”“项目分享制”等服务配套制度,把握地方政府或企业发展的整体趋势,同时创新规划实施一体化模式,积极参与到投融资、运营管理等规划设计的上下游业务链中,实现规划实施建设的全程参与和服务^[8]。最后,进一步推进规划基础信息、规划成果的信息化、类型化和属地化。

3.4 技术迭代:让规划更有智慧

伴随着信息时代的来临,大数据和人工智能等互联网信息技术被广泛应用到规划编制过程中,并推动规划技术的进步与规划科学性的提升。智慧城市的建设需求和新的国土空间规划体系的构建,都对国土空间规划编制提出了更高的要求,推动空间规划紧跟时代步伐,积极借助信息技术的力量,创新规划编制的技术手段和方法,积极开展智慧规划业务。信息技术的应用除了可以实现传统规划技术的转变升级以外,还可以推动空间规划从传统的“经验+案例”转向大数据和人工智能量化分析与可视化的效果表达,实现对国土空间的全过程管理^[9]。在规划编制方法方面,大数据和人工智能可以辅助实现空间规划的量化研究分析,借助新型技术,拓宽现有空间信息和数据资料的获取路径,确保规划分析论证更加科学、过程更加丰富、结果更加有效,实现规划技术手段的科技化、智慧化,为规划管理提供更优更有效的解决方案。在实施管理方面,搭建信息平台 and 系统,加快规划的审批、建设的管理审查的流程,促进规划行政部门效率的提升。在监督预警方面,新的国土空间规划强调对规划、建设、管理全流程全过程的持续跟踪、评估和反馈,积极搭建覆盖全域、涵盖各类空间资源的基础信息平台,建立规划预警评估监测信息系统,从而实现对自然资源资产的保护、开发和利用。

4 结语

面对新的行政机构和国土空间规划体系的变革,规划行业迎来前所未有的挑战和机遇,而准确把握好变革中的机遇,就要求从事规划行业的个体和机构采取积极有效的应对之策。从业人员要积极主动转变传统的规划理念和思维,及时更新和完善国土空间相关知识体系;

规划机构要精准识别时代的要求,加强与相关专业的合作和交流,协同规划,利用信息技术做智慧规划,不断提高自身的综合实力及核心竞争力。■

[参考文献]

- [1] 杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(4):16-23.
- [2] 汪毅,何淼.新时期国土空间用途管制制度体系构建的几点建议[J].城市发展研究,2020(2):25-29.
- [3] 罗小龙,陆建城.“十四五”时期发展新趋势与国土空间规划应对[J].城市规划,2019(10):9-12.
- [4] 邹兵.国土空间规划体系重构背景下城市规划行业的发展前景与走向[J].城乡规划,2020(1):38-46.
- [5] 韩列松.新常态下重庆市城乡规划与规划院转型实践[J].规划师,2015(9):20-25.
- [6] 周庆华,杨晓丹.面向国土空间规划的城乡规划教育思考[J].规划师,2020(7):27-32.
- [7] 张正康,汪毅.新背景下的规划设计机构变革[J].规划师,2015(9):5-9.
- [8] 张少康.新常态下规划编制机构应找准新定位[J].城市规划,2016(1):82-84.
- [9] 单卓然,李鸿飞.人工智能影响下城乡规划机构、技术与职业新常态及应对策略[J].规划师,2018(11):20-25.

[收稿日期]2020-05-19;

[修回日期]2020-06-18