

新时期地方规划设计机构发展思考

□ 彭建德, 李汉飞

[摘要] 新时期国土空间治理模式改革、城乡发展转型和事业单位转企改制等给城乡规划行业前景及规划设计机构的未来发展带来众多不确定性。结合地方规划设计机构的常规特征分析, 针对新时期规划行业内涵外延面临的挑战, 地方规划设计机构应通过扩展业务领域、搭建信息化平台和重塑地方企业文化等措施, 完善地方性智库建设和提升核心竞争力。

[关键词] 转企改制; 机构改革; 空间规划; 地方规划设计机构

[文章编号] 1006-0022(2020)13-0029-05 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 彭建德, 李汉飞. 新时期地方规划设计机构发展思考 [J]. 规划师, 2020(13): 29-33.

A Reflection on Local Planning Agency Development in the New Era/Peng Jiande, Li Hanfei

[Abstract] National land use and space governance reform, urban development transition, reform of public institutions as enterprises have brought about uncertainties to the development of urban planning agencies. In consideration with their characters and the challenges they face, local planning agencies shall expand their business scope, establish information platform, rebuild enterprise culture, expand their function as local think tanks, and improve their competitive power.

[Key words] Reform as enterprise, Institutional reform, Spatial planning, Local planning agencies

2018年3月,《国务院机构改革方案》出台,批准成立自然资源部,对土地、矿产、森林、草原、湿地、水等自然资源进行统筹管理和用途管制,将管理权限汇集于一个部门、空间管制要素扩及全域。《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》亦明确提出“建立国土空间规划体系并监督实施,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”“不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划”,城乡规划被全面整合到国土空间规划体系之中。可以预见,国土空间规划体系背景下治理模式将发生重大转变,规划行业将面临对象外延扩充、跨界整合、多专业融合及管治模式变化等,规划行业也将加快进入易变、复杂、模糊的“雾卡”(VUCA)时代^[1]。另外,国家出台的《关于从事生产经营活动事业单位改革的指导意见》要求2020年底基本完成经营

类事业单位体制改革,占有一定数量比重的地方规划设计机构将成为最后一批走向市场的规划设计机构。本文着重探讨在新时期国土空间规划体系背景下,地方规划设计机构面临的挑战和应对策略。

1 地方规划设计机构的基本特征

本文所称地方规划设计机构,是指地市级级别的、以本地服务为主的设计机构。目前规划设计机构存在多元化特征,有外企、民企、国企及事业单位,地方规划设计机构多是具有企业和政府双重背景的经营性事业单位,兼顾企业属性和公益属性。随着市场化进程的加快,这类单位在运营上基本实现了以市场化运作为主导兼具政府指令性服务的模式。

地方规划设计机构主要具备以下特点:①常年服

[作者简介] 彭建德,高级规划师,佛山市城市规划设计研究院规划一所所长。

李汉飞,教授级高级规划师,佛山市城市规划设计研究院副院长。

务本地，积累了大量基础数据，熟悉本地政策，深悟本地发展历程和发展惯性；②人员相对稳定，有相当数量的本土职员，往往在工作中体现本土情怀；③从事大量本地政策制定、重大规划编制和重大事件决策分析等工作，往往扮演着“政府智库”角色；④在务实性和可操作性方面具有相对突出的优势；⑤与外地一流大型规划设计机构相比，在体制机制、人才配置、国际视野和创新能力方面略显不足；⑥因存在与政府部门的从属关系，在本地业务承接上具有一定主导地位。

2 地方规划设计机构面临的挑战

2.1 全要素的资源整合推动行业求变

顶层机构改革和国土空间规划管制体系将生产、生态、生活空间管制职能合并到一起，将传统行业的建设用地范畴扩大到山、水、林、田、湖、草全要素资源，从原来的一味强调建设规模和形态管控转变为生态优先下的多要素协调发展，更加强调生态文明建设。以建设用地为阵地的传统规划领域面临规划对象的进一步扩展，以山、水、林、田、湖、草全要素为对象的空间规划和管理体系构建将成为规划工作的重要内容。规划行业和土地行业面临重组、行业资质面临整合，原来并行的多套用地标准、规划理论面临融合和转变，法定规划的类型和数量会进一步减少，权威性会增强。相较于规划设计机构而言，环境变革会带来震动，但不会颠覆^[2]，单一专业主导难以适应未来发展，多专业领域融合是未来规划设计机构要面临的挑战。国土空间规划基本实现了空间上广度的全覆盖，下个阶段的重点将是深度的下探。以佛山为例，其在开发边界内施行控制性详细规划创新制度改革，将传统控制性详细规划分为以单元控制为主导的控制性详细规划层和以地块开发为主导的细则层进行双层控制，在开发边界

外以村庄规划指导地区发展。国土空间规划体系改革的推行，将多头管理、多规打架的问题一揽子解决，未来将建立起以国土空间一张蓝图为基础平台的全方位规划体系，各类型的专项规划、下层次的控制性详细规划将全部转变为以空间规划为底的空间专项规划和空间详细规划。空间总体规划如何向空间详细规划传导，两者如何在制度、标准和管理上衔接，将是国土空间规划实现覆盖后首先要面临的问题。

以上行业变化都是需要管理机构与设计机构一同探讨的内容，地方规划设计机构一般以城市规划专业人员为主，而土地规划、土地管理和产业经济等专业人才相对薄弱，未来急需加强相关专业人才的引进，补齐专业短板。另外，在全要素整合空间治理模式下，公共政策地位明显提升，空间管制的手段应该是“空间设计”与“制度设计”并重。因此，地方规划设计机构在保持“空间设计”强项的基础上，也要加强“制度设计”方面的研究。

2.2 转企改制促推规划设计机构市场转型

2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于从事生产经营活动事业单位改革的指导意见》提出，通过改革，推进经营类事业单位依法转制为自主经营、自负盈亏、平等竞争、自我发展的市场主体，建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。具备条件的经营类事业单位可根据实际生产经营状况和发展需要，采取国有独资、混合所有制与私营等多种形式转企改制，积极引入各类投资主体，通过控股、参股、收购和兼并等方式推进公司制、股份制改革。2020年将成为转企改制的重要节点，如广东省所有规划设计机构均要求在年内完成转企改制工作。事业单位改革的基本政策逻辑是政事分开、事企分开、管办分离，

通过政府采购替代指令性服务。目前行业中有相当一部分地方规划设计机构尚属于经营性事业单位，这些单位将在本轮改制中被彻底抛向市场。

十九届四中全会明确提出“探索公有制多种实现形式”“发展混合所有制经济”，混合所有制改革作为推动国企改革的重要突破口，成为国资、国企追捧的热点议题。规划行业属于竞争性行业，国有控股或参股是事业单位改制的首选方向，转企后，追求国有资产的保值增值、追求企业效益成为其主要发展理念。保持人员队伍稳定，增加员工收入，同样也是转企改制过程中企业的自身诉求。因此，混合所有制改革大概率会成为转企改制后平衡公有制和激发企业活力的最终选择方向。规划具有公共政策属性，在转型后继续发挥“政府智库”作用、从城市长远利益谋划发展及优化城市资源配置，是规划设计机构理应坚持的职业操守和发展目标。

从管理视角看，地方规划设计机构转企改制后，政府部门亦需将所有业务全面推向市场。不同于常规的市场项目，信息化浪潮下政府部门急需建立完备的信息化平台和完成数据库搭建工作。由于信息数据的敏感性和延续性，管理部门往往会倾向于选择相对固定的机构或公益类事业单位去承接这些数据搭建和日常维护工作（图1）。例如，有些地区的规划院转企改制后，规划管理部门又不得不增设编研中心，替代原有事业型规划院的一些指令性服务。如果政府机关未能建立起对应的公益类事业单位，将会倾向于将法定规划、数据库维护等业务委托于具有一定信息基础、人员稳定的地方规划设计机构来承担。

此外，事业类型的规划设计机构转企改制后，规划师的社会角色也将进一步分异，服务于不同利益团体的规划师将承担不同的社会义务，其价值取向将呈现多元化特征，因此公共政策属性的城乡规划

价值观及其职业道德需重点关注^[3]。

2.3 我国城市二次转型带来思维挑战

我国城市发展经历了两次转型，第一次转型是从工业生产基地转变为创业城市，是在计划经济转向市场经济、全球化深入的背景下开展的。在第一次转型背景下，城市空间生产成为新的经济积累渠道，房地产市场开发推动了空间扩张与重构，同时引发了生态危机^[4]。伴随着人口红利的逐步消失，我国逐步进入老龄化社会，在新常态下，城市发展由规模时代进入价值时代，基建和房地产投资降速，新区建设动力减弱，取而代之的是城市更新改造，城市空间从增量扩张转向存量挖潜。随着城镇化进入新的阶段，必须在城乡融合发展及城市更新改造中寻求新动力，以城市群的协同发展替代单中心城市发展。如何实现品质发展、以人为本、社会融合和多元共治，是二次转型城市面临的关键问题^[4]。

传统规划行业的惯性思维难以适应转型阶段的发展要求，墨守成规者将逐步被淘汰^[2]，规划行业将会出现规划与设计的逐步分离^[5]。反映在地方规划设计机构上，宏观上需要加强区域经济环境研究，及时判断发展趋势和当前阶段的问题，及时纠正正在行业发展中的惯性思维；微观上需要积极细化规划方法，积极转变行业理念和工作模式，适应由管制型规划理念向协商式规划理念的转变^[4]。例如，前几年，佛山开展了大量以新区开发和增量发展为主的概念规划、城市设计及控制性详细规划等，基本实现了控制性详细规划全覆盖，新区发展基本成型，行业的发展重点由增量开发转向存量城市更新，由蓝图规划转向近期行动方案，由行政区划转向广佛区域衔接。当前，国家大力推行的老旧小区改造和共同缔造也说明了规划行业下探，转向微更新和社区治理。

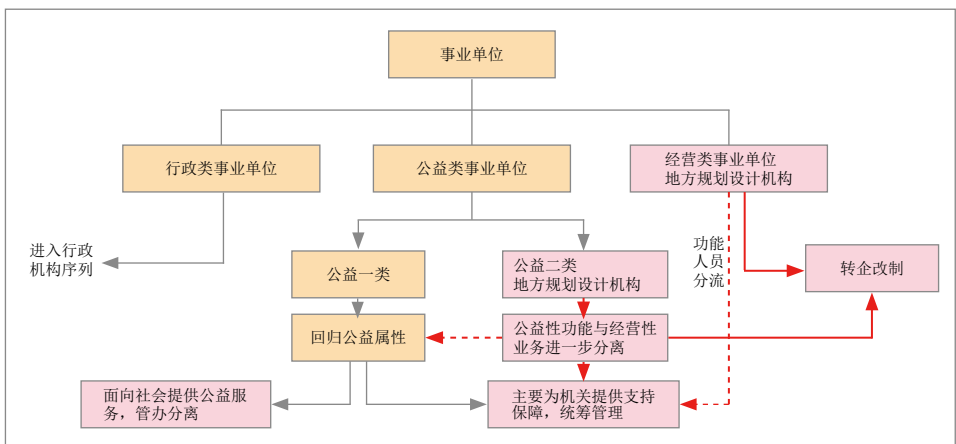


图1 事业单位改制路径分析图

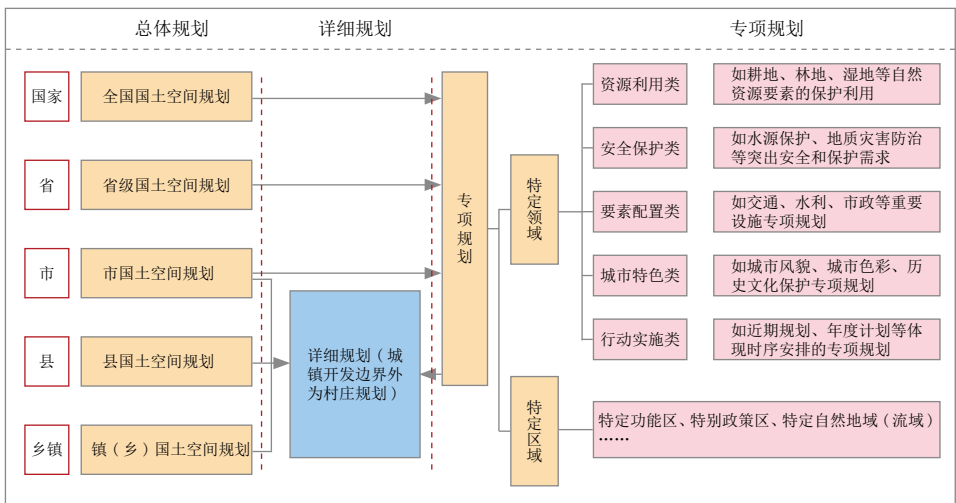


图2 规划类型分析图

3 国土空间规划背景下地方规划设计机构发展的几点思考

3.1 扩展业务领域，注重全方位服务

以上种种发展环境转变，导致规划设计机构未来的业务模式将从单一转向多元，服务重点将从政府转到市场，专业领域将从规划向综合方向发展^[1]。随着空间治理模式的转变，各级总体规划、分区规划、土地利用总体规划等传统规划类型逐步被国土空间规划替代，进而延伸出既有规划的跟踪服务和数据库的动态更新维护；不仅如此，全要素的空间规划实施带来了规划对象要素的外延扩展，如农业、林业、草业、水系、湿地、

自然保护区及生态修复等专项领域的扩展。同时，随着控制性详细规划逐步实现全覆盖，传统规划领域的项目被简化、减量，以项目为主导的规划调整类和城市更新类等实施类规划将成为主导。此外，规划行业也会随着新政策出台诞生新类型规划，如近年开展的特色小镇、海绵城市、城乡融合、综合管廊、高质量发展、城市双修和乡村振兴等新类型规划（图2）。

在新时期背景下，地方规划设计机构未来的发展应该在传统业务领域的基础上进一步拓展，“横向拓展到边，纵向延伸到底”是专业领域拓展的方向（表1）。如果将规划行业分为上、中、下3个层次，

表1 规划行业业务类型趋势

分项	分类	委托机构	工作类型
上层 研究服务类	政策研究类	多级管理机构	政策、标准研究；专项研究、立法工作
	平台维护类		国土空间规划数据库维护；控制性详细规划一张图平台动态维护；其他专业平台建设及维护；土地确权登记、宅基地登记
	技术审查类		规划编制、项目报批的技术审查
中层 空间规划类	市、区、镇 多级空间规划类	多级管理机构	市、区、镇三级国土空间规划及修编
	专项规划类	多级管理机构	专项规划：在公共服务、市政、交通三大领域的基础上，延伸生态修复类、各类控制线规划等专项规划
	横向拓展类	多级管理机构	农业、林业、水系、湿地、自然保护区、生态修复类的空间划定及管治规划
	控制性详细规划	多级管理机构	控制性详细规划
下层 项目实施类	规划实施类	多级管理机构	规划调整类、城市设计类、社区型规划（共同缔造）、村庄规划（乡村振兴）、地块开发细则（控制性详细规划创新）
	建设项目类	房地产企业、中介公司、其他社会机构	概念规划设计、城市更新规划、指标论证研究、产业策划研究、建筑景观设计

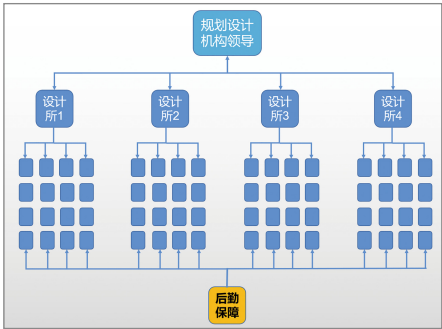


图3 “垂直小所式”结构示意图

“横向拓展到边”主要指在中层国土空间层面将传统规划领域中的规划对象由建设用地拓展到全要素范畴。“纵向延伸到底”主要指向上游延伸，加强面向政府的规划类业务，如政策研究、辅助型技术审查服务、数据库搭建及维护；向下游延伸，加强实施型的设计类业务，如社区规划设计、共同缔造及城市更新项目。随着行业发展，规划和设计会出现一定的分层^[5]趋势，即面向政府的规划编制和面向实施的规划设计。相比外地规划设计机构，地方规划设计机构人员稳定、地情熟悉和服务方便的特点容易转变为比较优势，并且纵向延伸的趋

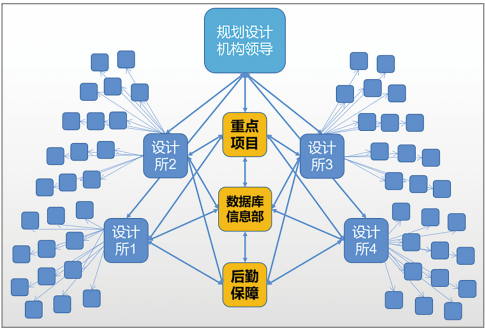


图4 企业内部协作机制示意图

势更有助于地方规划设计机构的发展。在此背景下，加强政策研究、产业、国土、生态、金融、运营和社会治理相互融合的专业链与协调机制，培养“一专多能”的复合性专业技能是地方规划设计机构和人才发展的趋势^[2]。

3.2 搭建信息化平台，提升核心竞争力

首先，地方规划设计机构积累了大量的规划资料和数据，但未经整理的资料只是一堆硬盘垃圾，因此搭建规划数据的信息化平台至关重要。这里所说的平台包含两个层面：其一是行业管理决策的技术数据平台，包括宏观层的国土

空间规划数据平台、中观层的控制性详细规划数据平台和微观实施层的项目数据平台，以及三者相互传导融合运作机制。面对全域、全要素的国土空间规划，管理部门和规划设计机构将面对大量数据信息，如果没有一个强大的可实时更新的平台，将难以实现动态管理和系统化的规划编制，这一平台对于地方规划设计机构发展而言是一个重要支撑面，如何参与平台建设，运用平台进行规划编制和政策研究，是未来发展的重要方向之一。其二是在微观实施层上的一张图基础数据平台，即将现状底图、数据、规划蓝图、各类控制线信息和在建项目的一系列信息汇集在一个数据平台之内。这个数据平台以某种空间为基本单元，统计涵盖教育、医疗、体育、文化、交通、住房、商业、农业、土地、绿地、人口等多种现状和未来规划的信息，将各种资源汇集在一张图上，有利于大数据分析和政府决策。

其次，针对规划设计机构本身管理机制的管理运行平台也非常重要。目前地方规划设计机构大多为“垂直小所式”结构，即规划设计院下辖各个设计业务所，但各所人数不多（10～30人），所与所之间独立运作、信息封闭、相互竞争，最终形成相互独立封闭的结构，无法最大化调动各部门之间团队协作的人力资源效益，在业务承接上形成市场内耗，在设计技术上也难以发挥最大优势和合力（图3）。这种结构不利于未来企业的发展，难以发挥规划设计机构的综合实力和特长，如何搭建一个“横向协作”和“纵向合作”的运行平台是对地方规划设计机构治理模式提出的最大挑战。因此，应利用重大项目或科研项目建立跨部门合作机制，设立信息化机构和共享数据库，通过共建共享建立横向部门联系的桥梁，通过奖惩机制的建立改变传统“垂直小所式”工作模式，形成主次有序的“航母战斗群”模式（图4）。只有部门之间

建立互信、明确共同目标,打造“相对去中心化”的、富有生命力的团队组织,才能应对更加多变的外部环境^[1]。

3.3 重塑规划企业文化,凝聚地方情怀

规划设计行业具有“轻资产、重技术”的特点,人才是其第一资源。在未来转企改制和发展过程中,缓解和避免人才流失是地方规划设计机构的重中之重。同时,企业文化是一种无形的资产与财富,也是一种潜在的归属感和凝聚力,地方规划设计机构在其发展过程中因特定的社会历史环境和本地化服务行为特点需要形成企业特有的文化,以此留住人才、感染员工。

地方规划设计机构明显不同于其他外地机构,正因为常年服务本地形成的积累优势及稳定的地方职工特点,在规划编制、政府服务及具体项目规划上具有了其他外地机构所没有的地域文化优势。地方规划设计机构应该抓住这个特点,注重“以人为本”,建立起属于自己的企业文化,通过举办一些地方艺术

沙龙、建立社区规划师制度和健全公共参与制度等构建长久规划设计及分段实施跟踪的氛围环境,让企业职工工作在本地、生活在本地、心留在本地,使职工具有本土情怀和企业情怀,增加职工的幸福感和存在感。另外,面对当前激烈的竞争形势,地方规划设计机构也要有开放包容的心态,加强塑造学习型的企业文化,这样既能进一步增强企业凝聚力,也能在服务地方政府过程中保持自己的思考,增加对政府政策的科学支撑,发挥自己的本地优势。

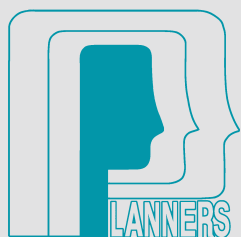
4 结语

在当前机构重组、要素整合及转企改制多重背景下,地方规划设计机构应发挥资料储备齐全、长期服务根基深等优势,进一步完善信息化平台建设,并加强各类专业人才的引进和培养,在保住、做优城乡规划规划设计主业的同时,可积极向城市智库研究、地块开发策划及城市更新前期整理等业务探索延伸,更好地为本地城市建设及国土空间治理服务。■

[参考文献]

- [1] 邱衍庆.新时期应对行业发展“不确定性”的路径——变平台、变组织、变机制、变文化 [EB/OL]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzU2MzAwODQ4Nw==&mid=2247492558&idx=1&sn=b127a24ee551b8129b15487471cd3fae&chksm=fce626546cb15ec5011bea88b20242b441fd116010c30b6e767164d70a0d5e29b07a8178268db&mpshare=1&scene=23&srcid=0818CzkfDJ5IppnEt7gn5FAK&sharer_sharetime=1597726654156&sharer_shareid=a03a7515f6d1cfb78e5a8e3f1dc9f2af#rd.
- [2] 李俊鹏.新空间规划体系之下,规划设计行业和企业如何应对? [N]. 建筑时报, 2019-09-02.
- [3] 李汉飞.阳明心学对当代国土空间规划的几点启示 [J]. 规划师, 2020(8): 78-82.
- [4] 林塞南, 李志刚, 郭炎, 等. 走向社会治理的规划转型与重构 [J]. 规划师, 2019(1): 25-30.
- [5] 王唯山. 机构改革背景下城乡规划行业之变与化 [J]. 规划师, 2019(1): 5-10.

[收稿日期] 2020-05-22



“规划师论坛”栏目 2020年每月主题

- 一月: 绿色交通理论与规划
- 二月: 区域协调发展与都市圈发展规划
- 三月: 国土空间“双评价”理论与实践
- 四月: 城乡规划学科发展与实践能力建设
- 五月: 自由贸易(试验)区发展与规划
- 六月: 国土空间用途管制及规划管理
- 七月: 城乡规划机构建设与行业前景
- 八月: 自然保护地体系与公园城市规划
- 九月: 国土综合整治与生态保护修复
- 十月: 城乡高质量发展与“十四五”规划编制
- 十一月: 未来城市理论与规划设计
- 十二月: 国土空间规划法制体系建设