

变革下的融合与创新

——城乡规划设计院未来发展应对

□ 许五军

〔摘要〕面对国土空间规划体系重构带来的空间发展理念、发展方式转变，以及事业单位机构改革引发的行业体制、机制变化等复杂因素，城乡规划设计院（以下简称“规划院”）在未来发展中如何应对，引起了业界的多方关注和思考，形成了很多有效的发展思路，规划院自身也在积极探索和实践。文章分析了规划院当前面临的内外部环境，从转型发展的角度，谋求以融合为基础、以创新为动力的发展思路，通过观念、技术和机制等多方位的融合，实施以信息化为基础、以服务为导向、以人才为保障、以改革为驱动的全面创新，为规划院未来发展路径的选择提供借鉴。

〔关键词〕变革；空间规划；融合与创新；规划院

〔文章编号〕1006-0022(2020)22-0086-07 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕许五军. 变革下的融合与创新——城乡规划设计院未来发展应对[J]. 规划师, 2020(22): 86-92.

Integration and Innovation Under Reform: Future Development of Urban Planning Institutes/Xu Wujun

[Abstract] As national land and space planning system is being restructured together with the changes in development concept, model, and institutional reform, the future development of urban planning institutes has received much attention and some reforming practice has been carried out. The paper analyzes the internal and external environment, and explores integration based innovative concepts for transformation of planning institutes. By integration of concept, technology, and mechanism, a comprehensive innovation that is information based, service oriented, talents ensured, reform driven will promote urban planning institutes future development.

[Key words] Reform, Spatial planning, Integration and innovation, Urban planning institute

0 引言

2019年，《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》）正式颁布实施，标志着国土空间规划体系构建工作正式全面展开，之后全国各地各类城乡规划、土地勘测规划等设计机构迅速响应，投入首轮各级层面的国土空间规划编制工作中，并积极进行国土空间规划的技术探索。目前市、县级以上国土空间规划已形成了相应阶段的规划成果，结合自然资源部的工作要求，还在继续深化相关工作。与此同时，事业单位改革也将在今年全部完成，形成新的事业单位管理体制和运行机制。面对新要求，

规划院未来发展蓝图如何？有必要理清思路，一方面要认清当下规划院在国家构建国土空间规划体系并监督实施工作中存在的优势和短板；另一方面要思考如何补齐短板，继续发挥好规划院的作用，坚持以人民为中心、为实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园提供技术保障。

1 新时期规划院转型发展的多方思考

孙施文在中外城市规划体系及其运作的比较研究中发现，中国的城市规划设计研究院是一个非常独特的存在，无论是在形式上还是在发挥实际作用方面，

〔作者简介〕许五军，教授级高级工程师，注册城乡规划师，赣州市城乡规划设计研究院副院长。

可以说是构成中国城市规划体系独具特色的重要组成部分，它们不仅以市场化或准市场化运作的方式参与编制完成了影响城乡建设的各级各类法定规划或非法定规划，有些还直接参与了规划实施工作，以及相关制度和政策的制定，对我国城乡规划事业的发展做出了重要贡献^[1]。因而当前规划院的转型发展自然也备受业界和学界的多方关注，大家从不同的维度进行了广泛的思考和实践，探索适合规划院转型发展的路径。

2019年中国常住人口城镇化率上升至60.6%，虽然仍属于城镇化中期，但城镇化速度将会逐渐放缓，这意味着传统的基于扩张性的空间规划设计业务会逐渐减少，城乡规划行业未来必然要转型，不能仅仅依靠传统的规划设计市场，更要借此机会由服务城乡建设拓展到服务城乡治理。面对国土空间规划体系重构对城市规划的政策性、实施性和科学性提出的新要求，邹兵认为，城市规划行业尽管面临严峻挑战，但仍具有强大的专业技术优势，在城市建设、城市研究、决策咨询和智慧城市等领域有着广阔的市场前景。行业未来的努力方向是加快专业融合与跨界，提升空间设计水平和推进规划信息化、智能化。同时还指出，今后规划工作的重点并不是新编更多的规划，而是在保持规划的延续性、稳定性的前提下，进行后续长期的技术服务，更好地实施规划，为此，整个规划行业的服务模式都将面临变革^[2]。面对新的需求，袁昕从城市规划行业供给侧角度，强调规划院要更加重视自身能力的建设，依靠创新来提升服务能力，并认为行政管控的逻辑是授权，而现代企业管理的核心是赋能，创新需要的不是授权，而是赋能，企业是最具创新意识的组织形态。规划机构要向现代企业转变，释放成长空间，探索激励机制，创新绩效评估，激发员工的创新思维，加强对城市发展规律的研究，提升专业技术能力、

综合研究能力和新技术的应用能力，如此才有可能成为政府的智囊、城市工作的智库^[3]。对于规划行业转型发展，唐凯认为规划编制单位和人员在很长一段时期内仍是城市发展的主要技术力量，面对新发展模式和政府对转型的思考，规划编制单位要主动作为，坚持开放，将看不见的藩篱清除掉，与相关部门密切配合，做好服务。同时，要鼓励创新，不断增强规划编制单位的研究水平。规划编制人员应更多地具备信息收集、技术统筹、沟通协调和对接实施的能力^[4]。对地方规划院改革发展的焦点问题，王唯山提出应该是对规划院行政属性与市场属性的分离。定位为公益二类事业单位的地方规划院可以更好地履行公益服务的职责，改革为国有企业的地方规划院则可通过市场竞争提供更好的服务产品。因此，改革的实质是分离了地方规划院日益交织的双重属性，促进了地方规划机构的重建与人才队伍的重组^[5]。对于地方自然资源行政主管部门来说，大量的技术工作需要规划院的技术支撑，在机构改革背景下，希望一支在地化的规划设计队伍在市场化机制下提供更好的技术服务。规划院也在积极谋划自身的空间位置，江苏经省委、省政府批准，决定组建江苏省规划设计集团有限公司，通过优化整合资源，聚焦空间规划和设计、城乡建设发展领域，构建省级规划设计行业的重要发展平台，在行业中将发挥积极的示范作用。广州规划院以市场需求为导向，提出了适应规划院转型发展的相应策略。一方面，通过成立规划、测量、建筑等专业研究中心，形成集决策咨询、政策研究、信息服务、科研和成果转化等于一体的“集成式”新型智库平台，引领和服务专业的发展；另一方面，发挥多专业联动的优势，探索建立从项目策划到规划设计，再到建设管理的综合服务模式，打造一站式、全流程的“集装箱式”服务平台。此外，还

通过互联网建立了“众筹、众包”的设计平台，这种引入设计大师、创客和街坊共同“参与式规划”的方式实现了众智众创的规划方式创新^[3]。这些来自各方的思考和实践，为规划院在发展思路、技术创新、工作方式、业务范围，以及规划院体制机制建设等方面提供了参考。

2 规划院当前面临的内外部环境

“多规合一”的国土空间规划体系构建，对规划院来说“有喜有忧”，一方面空间规划的改革给规划院带来更广的市场空间，研究对象由过去单一的城镇空间要素转向全域国土空间要素，提升了规划院的服务深度、广度和参与国土空间治理的能力，为促进国家治理体系和治理能力现代化建设提供了贡献智慧的平台；另一方面也应该看到，面对国土空间开发与保护、城市空间发展模式的转变、事业单位改革等多重因素的影响，规划院面临思维方式、技术人才、市场服务等多方面的考验。

2.1 政策环境不断完善，自身优势仍然存在

从《若干意见》中可以看出，国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成，国土空间规划体系重构的目标、任务和方向已经明确，编制要求、内容和方法已经清晰。与此同时，相关法规、政策文件和技术文件也相继出台，这种自上而下的传导为国土空间规划编制提供了制度保障和技术依据，对规划院来说是积极的政策利好，也是高质量编制国土空间规划的内在要求。随着首轮各级层面国土空间规划的逐步开展，规划院处理空间问题的专业优势在实践中再次得到广泛认可，成为国土空间规划编制的主体力量。而对于城市建设、更新的具体空间设计工作，规划院也在不断发挥规划师的作用。从中可以看出，

规划院作为国土空间规划编制的技术主体，服务当地社会、经济、文化建设的职能并没有变，一些为政府提供“智库”服务的规划院，仍然在发挥积极作用。

2.2 新理念、新要求下，规划院面临多重困境

生态文明建设优先是国土空间规划体系构建的核心价值观。新的国土空间规划体系与原有的主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划还有其他的空间类规划相比，更加注重落实新发展理念，促进高质量发展；更加注重坚持以人民为中心，满足人民对高质量美好生活的愿望；更加致力于提高空间治理体系和治理能力现代化。面对新理念、新要求，规划院的应对还稍显不足。

一是面对思维方式、规划方向的转变，在实践中的应对还不充分。①国土空间规划以生态文明建设为核心，空间发展将从做大增量转向优化存量、约束边界和优化空间结构。虽然总体认知各方面在统一，但我国大部分城市仍然处于发展或增长阶段，不同区域、不同主体发展需求存异，规划依然矛盾重重。如何在其中找到平衡，处理好保护与发展的关系，协调好来自各方的发展诉求，保障发展的积极性，对于规划师来说面临认知能力、协调能力和专业能力的综合考验。②随着土地财政支撑下的粗放式“摊大饼”空间发展模式的终结，以大手笔、大格局为特征的扩张式、单纯的增量型规划将难以为继，城市精细化治理时代已经到来，规划形式更多地转向小规模、渐进式和协商式的存量规划和社区规划^[6]，这反映出规划院面临业务转型发展的巨大压力。③国土空间规划已从过去以空间为主转向强调以人为本，使得公众参与成为国土空间规划的主要遵循原则之一。但目前公众了解规划信息和意图并参与规划的渠道少，实践中过于强调“精英规划”，而忽视了全媒体时代的“众

参规划”，网络支持下的规划公众参与明显不足^[7]。规划师与民众的深度沟通不畅，而人民对美好生活的需求，规划师了解不透。

二是规划技术手段比较单一。由于城乡规划编制长期以来主要依靠自身较为成熟的技术体系、规划师的经验判断及相关统计数据来进行，虽然在规划辅助设计软件和简单数理模型分析方面也有相关运用，但信息技术在实践中的辅助运用仍属短板，总体的规划决策智能化程度仍相对较低，对复杂的城市问题与空间现象还缺乏集成大数据的城市信息模型平台的支撑和空间模拟技术的应用，制约了规划工作效率和质量的提升。

三是人才储备还不齐全。从城镇空间到国土空间，意味着我们所面临的对象不再是单一的城乡建设活动，而是几乎涉及人类的一切社会活动和自然过程。这些活动的复杂性远远超出了传统单一学科，如城乡规划、建筑学、交通工程、风景园林的研究范畴和专业能力，传统的规划技术难以独立承担。加上土地、矿产、环境、林业、海洋资源等方面的人才储备较少，形成了国土空间规划需要的专业配置与人才储备不匹配。

四是参与市场竞争的优势减落。由于体制、机制等原因，大部分规划院原先的研究对象主要是城镇空间，对发展规划和原国土、矿产以及林业、海洋等空间类规划的研究、编制基本空白，没有相关实践经验的积累，在与其他设计机构的竞争中缺乏这方面的技术优势。原本相对单一的规划设计市场，在国土空间规划改革的背景下，其他空间类规划设计机构纷纷加入，虽然在技术上可与规划院形成互补，这也是规划融合的需要，但也给规划院造成了巨大的竞争压力。

五是对未来发展信心还不足。目前事业单位改革已进入收尾阶段，规划院体制改革也陆续展开，大部分规划院将

选择“事改企”方式，虽然具备规划编制、技术研究和人员规模等方面的优势，业务也基本适应市场化发展的要求，但随着身份的转换，以及服务领域、业务范围和项目类型的转变，面对现代企业管理、经营、服务的新要求，规划院对未来的发展空间和前景仍存在一定的忧虑，综合适应能力有待实践的检验。

3 规划院未来发展的应对之策

在国土空间规划体系构建中，规划院是不可缺少的技术支撑，必须服务国土空间规划体系构建的全过程。犹如规划院成立之初，它的作用就是作为城乡规划专业技术人员集聚的机构，可以更好地满足当时国家重点建设城市迫切的规划和建设需要，从而充分体现“集中力量办大事”的优越性。因此，规划院应结合自身特点，发挥长期以来积累的战略分析、沟通协调和技术体系等方面的优势，从融合与创新两个维度，在思维方式、技术手段、组织机制等多方位深度融合下，通过对技术、服务、人才、机制等规划院核心发展要素的全面提升和优化，助推规划院实现高质量转型发展。

3.1 多方位深度融合，提高自身适应能力

3.1.1 观念融合

过去的土地利用规划以资源约束为前提，以保护有限土地为主导，通过计划土地供给的手段，强调自上而下的指标分解和对耕地等要素的严格管控，是基于保护的底线思维；城乡规划则是以城市竞争力为核心，在预测未来人口规模、经济发展和空间需求的基础上，明确城镇发展战略，实施对城镇空间发展要素的有效配置，为城市留足发展空间，这是过去两种不同的思维方式。对新的国土空间规划的认识，初期也有内外两种不同视角。外视角为站在主体外面看，

一般是传统城乡规划人的思维,认为新的国土空间规划核心是简化流程、消除多规矛盾,主要任务是对图斑,通过拼合叠加实现“多规合一图”。内视角一般为传统土地规划人的思维,站在传统国土规划“简单、有效”的管理体系下,以强化指标和空间控制线的约束传导为核心。在新时期新发展理念下,这两者均不可取,要用“全视角”来认识国土空间规划,正如自然资源部副部长庄少勤所言:“生态文明的新时代是讨论规划逻辑的起点和基点,国土空间规划的理论、方法和实践要顺应新时代发展要求而优化”^[8]。在生态文明思想和总体国家安全观的指导下,将城市作为有机生命体,探索内涵式、集约型和绿色化的高质量发展新路子,这一过程需要突破原有的思维惯性,从优先体现生态文明建设要求出发,用更少的新增建设用地指标支撑新的经济总量增长所需的空間,从“规划”思维转向“管控”思维。这并不是限制、束缚发展,而是通过以生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界为核心的规划控制线体系,实施更加科学有序的发展路径。以存量规划谋求新发展空间,以适当“留白”预留弹性空间,确保规划能用、管用、好用。这种多规体制合一后形成的新思维方式,规划师应自觉的将其融入国土空间规划编制中,并贯穿国土空间规划体系构建的全过程。

3.1.2 技术融合

过去城乡、土地利用等空间类规划都各自具备相对成熟的技术手段和方法,这为各自的规划提供了相应的技术保障。国土空间规划需要它们在技术层面上的紧密融合,真正实现“多规合一”。一是信息融合。统一基础数据,以第三次全国国土调查作为基础数据,统一采用2000国家大地坐标系和1985国家高程基准作为空间定位基础,形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的“一张底图”,

为建立国土空间规划编制、审批、实施和持续监测、评估、预警的信息系统提供可靠的基础数据。二是技术方法、内容的融合。将土地利用规划中“指标+位置+边界”的全域用途管制方式和城乡规划中以发展、建设为导向的空间结构性需求相结合,既要发挥城乡规划深入研究城市问题的能力,又要发挥土地利用规划强化管控和约束传导的体制优势。在国土空间总体规划中,以专题研究的方式,将原各类空间规划相对独立的研究方法和内容融合在一起,并行展开研究,包括生态红线评估优化、国土空间开发保护战略、国土空间生态保护修复、农业农村发展布局、人口与城镇化、自然保护地体系研究、土地整治与修复等,实现研究内容相互统筹、互为支撑,为生态空间、农业空间和城镇空间的统筹布局,合理划定“三区三线”提供依据。三是技术标准的融合。目前《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《指南》)已正式发布,按照要求,地方可根据实际情况,在符合《指南》的前提下,制定市级国土空间总体规划编制的细化补充要求。实际上之前为指导地方规划的编制,浙江、四川、重庆、内蒙古、湖南、山东和江西等多个省(自治区、市)结合实际情况,在融合了城乡规划、土地利用规划等各类空间规划编制技术要求的情况下,已相继开展了适合本省(自治区、市)的市县级国土空间总体规划编制技术文件研究,提出了地方探索方案,为国家建立统一的国土空间规划编制技术文件提供了地方经验。这其中就有地方规划院的主动参与,发挥了积极的技术支撑作用,反映出地方规划院在国土空间规划技术融合上的迅速反应,是从“物理合并”到“化学反应”的现体现。

3.1.3 机制融合

国家治理体系和治理能力的现代化,既需要重塑政府、市场和社会的作用边

界,也需要建构政府、市场和社会之间的协同关系,这是保证治理体系有效运行、提升治理能力的重要方面。而有效的社会治理,关键一点就是形成全社会对未来发展的共识。这一过程,应当有相应的制度安排和机制建设,既能保证各方的共同参与,表达各自的利益诉求,又能使各方从公共的、整体的利益出发进行协调,从而形成有效的资源配置和利益分配方案,缔结起政府、市场和社会共同遵守和执行的“公共契约”^[9]。国土空间规划坚持政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与和科学决策的工作机制,以开门编规划的方式,将共谋、共建、共享和共治的规划协同机制贯穿工作全过程,是推动国土空间有效治理的手段之一。规划院作为技术服务主体,应主动融入,发挥相应作用。①在部门协同方面,针对涉及部门 and 行业的发展研究,规划院应主动对接,深入了解部门和行业发展趋势及空间需求,在整体与局部利益的协调上进行综合判断。②在公众参与方面,规划院应积极借助大数据背景下的互联网、社交网络、微信和电子政务等多样化的网络平台,创新公众参与形式,开展数据监测、民意调查和社区营造等活动,了解公众对空间保护与发展的愿望,谋求共识、化解分歧,引导公众主动参与空间规划全过程,实现规划过程众筹众规、规划成果动态更新、规划意见及时沟通的全维度公众参与^[10],提高公众参与的广度与深度,使规划真正成为社会治理的工具与手段。

3.2 创新发展路径,助力国土空间规划

3.2.1 以信息资源为基础:创新信息化建设,探索发展新动能

随着国土空间规划体系的重构和自然资源部信息化总体方案的发布,信息化对行业的支撑作用越来越重要,其中国土空间基础信息平台 and 国土空间规划

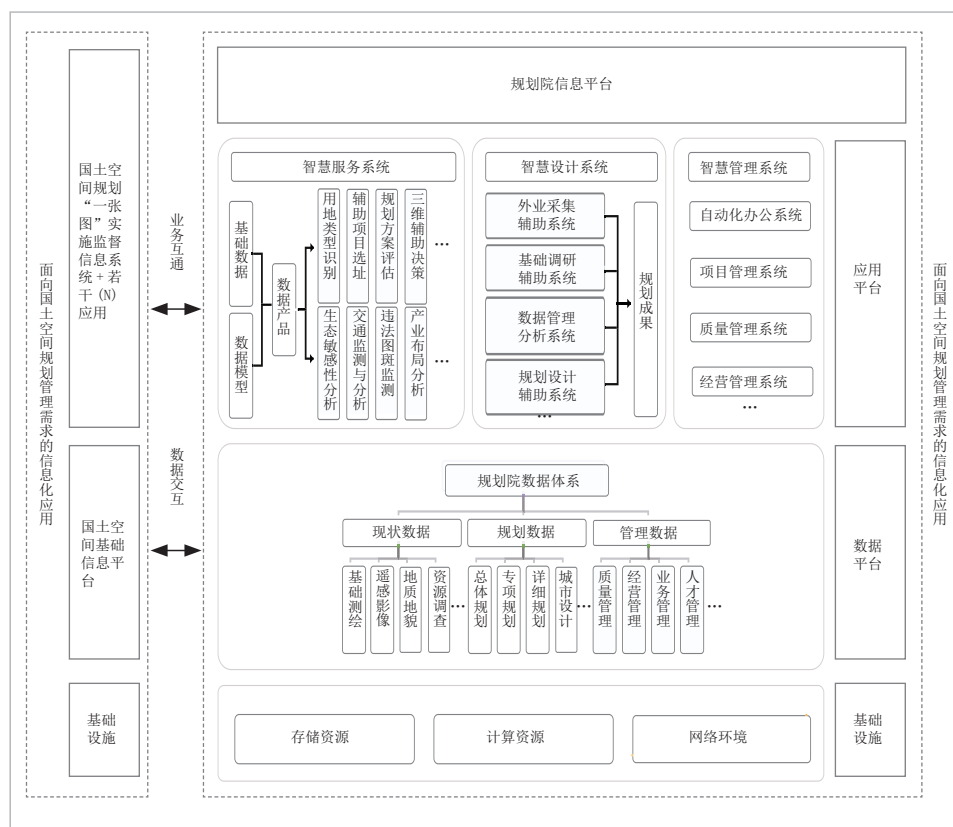


图1 信息化体系支撑下的规划院信息平台示意图

“一张图”实施监督系统（以下简称“平台+系统”）的建设工作成为和国土空间总体规划编制同步启动并同步考核的重点工作。从创新发展的维度，规划院要顺应趋势，在做强规划核心业务的同时，迅速将信息化工作纳入发展战略之中，提高规划技术服务的质量与效率，探索服务创新点，以谋划新业务增长极，服务自然资源管理新需求。

可采取以下总体策略：借力“平台+系统”的强大数据资源，同步自主建立一套面向国土空间规划技术服务需求的规划院信息平台（以下简称“规划院平台”），形成以“智慧设计、智慧服务、智慧管理”为核心，集成多维度、多用途的设计、服务与管理的信息系统，为“平台+系统”和若干(N)应用提供技术服务；为构建可感知、能学习、善治理、自适应的智慧国土空间规划提供技术助力；为规划院高质量编制规划、高品质技术服务与高效率经营管理提供信息化保障。

整体路径如下：①建立智慧设计系统，形成更加科学的规划成果。以自身数据平台为基础，形成与国土空间基础信息平台的数据交互，利用GIS空间分析、大数据、人工智能、城市信息模型、城市仿真等信息技术，在国土空间规划编制的全过程中，为“现状评估”“双评价”“三区三线”划定、国土空间发展格局趋势研判、规划方案辅助分析决策和规划方案三维仿真，以及城市公共服务设施、市政基础设施等各专项规划提供智能编制与辅助决策支持，实现智慧设计。②建立智慧服务系统，形成更加有力的智力支撑。规划院不仅是国土空间规划编制的技术主体，更要成为服务于规划编制、审批、实施、监测、评估和预警全流程管理的智力支撑。以智慧设计系统为基础，通过规划院平台与“平台+系统”和若干(N)应用之间的业务互通，为“平台+系统”和若干(N)应用提供各类数据产品和研究模型，实现辅助决策分析与

应用，主要包括基于数据底图分析的数据产品和基于新形势、新数据基础上的多源数据融合分析模型，可应用在辅助项目选址、方案评估、生态敏感性分析、违法图斑监察和交通监测与分析、产业分析等综合业务场景中，充分发挥以信息化为基础的规划技术的市场化应用作用，实现智慧服务。③建立智慧管理系统，形成更加高效的运行体系。通过构建质量、人才、经营、项目、绩效和自动化办公等管理子系统，建立覆盖设计、服务和管理全过程的规划院并联管理体系，为全面提升规划院服务质量、运行效率和管理水平提供保障，实现智慧管理（图1）。

因此，探索创新规划院信息化建设，助力国家对国土空间治理体系和治理能力现代化水平的提升，是规划院努力的方向，也是规划院运用信息化手段转型发展的重要选择。

3.2.2 以服务为导向：创新发展模式，构建综合化服务体系

“多规合一”的国土空间规划，为规划院的创新发展和供给侧改革提供了机遇，由服务城乡建设转向服务全域空间治理，由完成规划蓝图到规划落地实施，再到变成行动计划，以及实施过程中的运营、维护，这些都是规划技术在服务城乡治理上的延续。因此，从规划设计行业综合服务体系的产业链和产业链角度思考，其价值链可看作是一条“微笑曲线”向两端延伸，一端延伸为国土空间规划与空间治理的政策型规划，另一端延伸为面向品质化建设、实施的精细型规划（改造型规划），传统的“扩张型”规划在转型背景下，则会成为“微笑曲线”的底端，越来越失去价值^[3]；其产业链是将规划放到全产业链中重新定位角色和功能，与上下游形成紧密结合，由传统单专业、单类别、单一性服务向多专业、全流程和一体化的全生命周期服务模式转变。①从政策型规划来看，一是规划院除积极承担国土空间规划体

系“五级三类”的规划编制外，还可以主动承接相应的国民经济和社会发展规划及专项规划，将发展规划的统领作用更好地在国土空间规划中体现。二是积极拓展面向生态保护、资源利用、城镇建设的专项规划研究，包括生态修复、土地整治、林地保护、水资源综合利用、海岸带综合利用、城乡建设用地增减挂钩、城镇低效用地开发等专项规划等，这些面向传统国土、矿产、林业、水利和海洋等领域的相关业务的延伸，将进一步提升规划院的综合设计能力。②从精细型规划来看，未来存量空间将是空间利用的重要区域，规划的对象将更多地从新城新区转向权属利益关系更为复杂的城市建成区和老城区，规划形式更多的是小规模、渐进式、协商式的存量规划和社区规划^[6]。如城镇老旧小区改造规划、背街小巷整治规划、工业遗址保护与利用规划等，城市更新将成为常态。同时，“多规合一”的精细型村庄规划也是空间治理的主要内容。因此，以社区、乡村自治诉求为代表的内生力量，以及社区、乡村发展规划对专业知识储备的外在需求，决定了以该两者为基础的社区营造需要第三方组织或机构的介入，“社区（乡村）规划师”的角色应运而生^[11]，其辅助政府与公众共同完成社区规划、乡村规划的最终决策，促进规划落地实施，形成规划—建设—管理的一体化服务，从注重空间拓展转向精细化人居环境提升，成为规划师重要的工作内容和规划院新的业务类型，这样既发挥了规划师的专业作用，又拓展了规划师的职业范围。③从全产业链来看，目前大多数规划院已不仅仅是规划设计的单一服务模式，在建筑、市政、园林、景观和工程咨询等工程业务范围内也在开展相关的市场服务，但基本是在提交设计成果后不再深度参与后续的项目实施过程，处于项目前端的规划设计也是如此。这种传统生产模式的弊端

促进了工程总承包和全过程工程咨询等新型城乡建设机制的创新，由于规划院具备项目前端的规划设计优势，通过与投资、设计、建设和运营机构建立一种新型的合作关系，积极参与到市场中的EPC、PPP等项目中，提供包括项目策划、规划、设计、建设和运营等全生命周期服务，构建规划院多专业、全流程和一体化服务的新模式，这也是对规划院转型发展的探索。对于城市综合运营，少量有实力的行业集团选择与地方政府合作，介入城市托管运营，全程负责城市新区、产业园区的策划、设计、建造、运营和托管，这也可以认为是规划设计行业向城市综合运营商转型的一种尝试（图2）^[12]。

3.2.3 以人才为保障：创新人才格局，实现国土空间高质量发展

科技发展使社会各领域呈现广泛而深入的跨界融通，国土空间规划也必然需要跨学科、多领域和多元化的人才队伍介入。只有这样，方能满足空间治理的需求和治理能力的提高，这也是规划院适应转型发展的内在需要。首先是优化人才结构。“多规合一”的国土空间规划在技术支撑的需求上不同于以往，其更加强调多领域人才的融入和行业的跨界协作，这有利于从根本上改变原有较为单一的城乡规划思维方式，适应新理念、新技术的要求。因此在目前规划院已有的人才结构基础上，将区域经

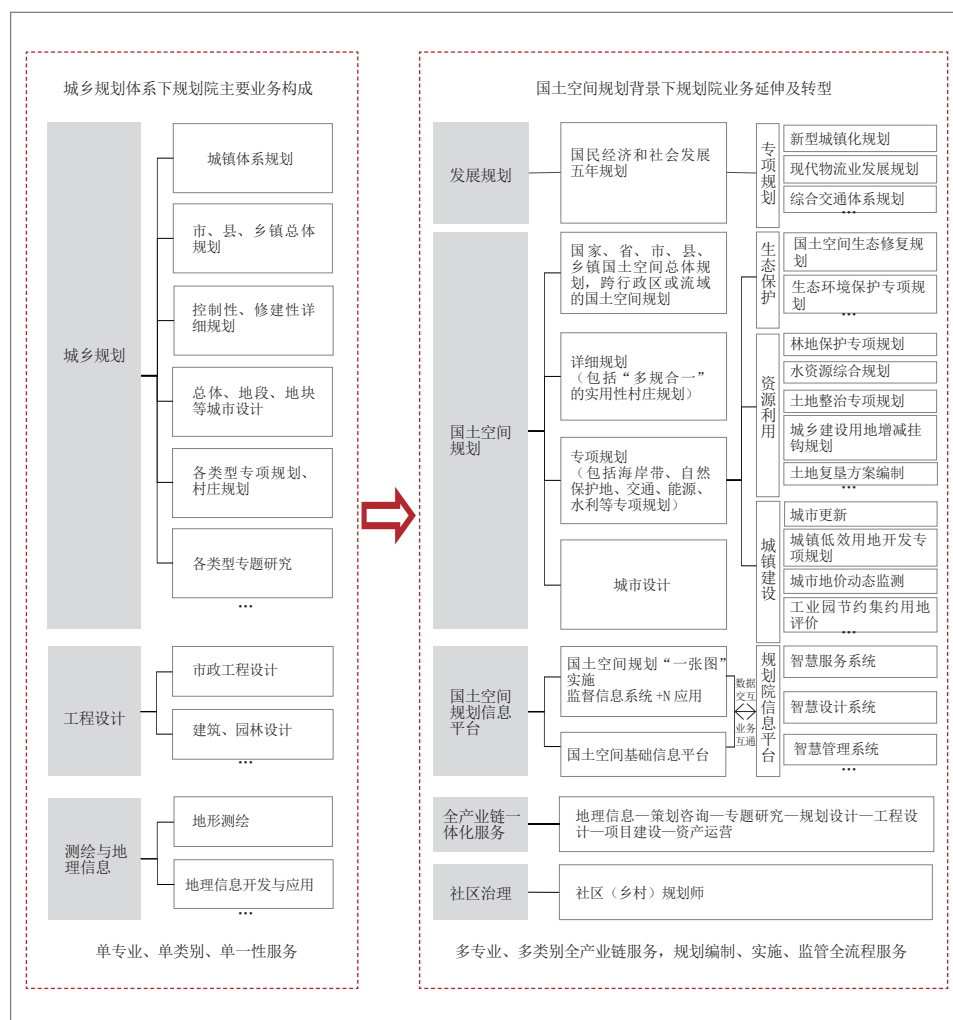


图2 规划院业务转型发展示意图

资源、环境工程、地质工程、矿山工程、经济金融、数据分析和计算机等专业的相关人才尽快补充到规划编制队伍中，或者与关联行业进行跨界协作，发挥各专业的技术优势，形成专业化、综合性的规划编制技术团队，为向发展规划、流域规划、海域规划和林业规划等领域拓展做好充分的人才储备。其次是提升人才质量。紧密结合空间规划的要求和规划院生产经营管理的实际，发挥城市规划行业学习能力强的传统优势，迅速弥补国土空间规划所涉及的林业、农业、海洋、水务、生态环境等专业领域的知识缺陷。强化管理沟通和跨部门协调的能力，在形势分析、沟通协调、团队管理和项目管理等方面加以提升，从单纯技术性工作走向综合管理，打造适合行业未来发展的复合型人才，这是高质量服务国土空间规划的现实需求。

3.2.4 以改革为动力：创新体制机制，塑造空间规划新角色

事业单位分类改革，既是推进政府职能转变、建设服务型政府的重要举措，也是提高事业单位公益服务水平和提升事业单位自身活力和生存发展能力的需要。各地规划院按照分类改革的要求，在明确了承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务3个类别后，目前属于从事生产经营活动类别的规划院及属于公益二类事业单位的部分规划院按照改革要求又开启了转企改制的相关工作。其实早在2013年全国规划院院长会议中，各方代表就认为改革是推动规划院可持续发展的源动力，规划院的改革应当以“四个有利于”，即有利于城乡规划事业发展、有利于履行公益职责、有利于提高服务能力和有利于稳定人才队伍为原则，积极、稳妥地推进。这一原则，在空间规划改革的当下仍然适用。尽管地方规划院有不同的方向选择和分类归属，但其改革的目标是一致的，即更好地在国土空间规划和城市建设中发

挥作用。因此规划院的体制转型，关键是结合各地各院的具体情况，在满足市场需求的多元化经营战略（包括策划咨询、规划设计、建设运行等）下，建立符合现代企业制度要求的管理体系，包括计划管理、经营管理、服务管理、绩效管理和成果管理等；营造适宜人才发展和技术创新的企业环境；树立维护公共利益的企业文化宗旨和不断创新、终身学习的机制，这还需要从实践中不断总结经验，构建满足市场需求的长效机制，为规划事业拥有经久不衰的旺盛生命力打下坚实的基础，塑造国土空间规划服务的新角色。

4 结语

“多规合一”的国土空间规划可以说是一种全新的规划类型，其过程面临着不同视角下的矛盾集结，对规划师来说，不仅需要进行理论创新，更需要将新技术、新方法和新政策运用到实践中，应对空间规划的变革，探索解决矛盾的方法，真正在行动上落实新理念、新要求。面对规划院体制、机制改革，机遇与挑战总是并存的，尽管还会遇到很多不确定的因素，但只要我们认清趋势把握规律，在技术、人才、服务等核心竞争力上形成优势，构筑坚强基石，走出特色之路，规划院未来的发展前景就充满了美好与希望。■

[参考文献]

- [1] 孙施文. 解析中国城市规划：规划院制度与中国城市规划发展探究[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 10-15.
- [2] 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.
- [3] 袁昕, 邓兴栋. 规划转型发展——规划院管理变革学术笔谈会[J]. 城乡规划, 2017(1): 106-111.
- [4] 唐凯. 靠改革找出路, 靠创新求发展[J]. 城乡规划, 2017(1): 8-11.

- [5] 王唯山. 地方规划院改革发展的焦点与思考[J]. 规划师, 2015(9): 10-13.
- [6] 罗彦, 蒋国翔, 邱凯付. 机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对[J]. 规划师, 2019(1): 11-18.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 孙施文, 刘奇志, 王富海, 等. 城乡治理与规划改革[J]. 城市规划, 2015(1): 81-88.
- [10] 胡盈盈, 钱竞, 吴超. 信息化视角下规划编制在线模式及平台设计——以深圳市为例[C]//规划60年：成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集, 2016.
- [11] 徐磊青, 宋海娜, 黄舒晴, 等. 创新社会治理背景下的社区微更新实践与思考——以408研究小组的两则实践案例为例[J]. 城乡规划, 2017(4): 43-51.
- [12] 赵延峰. 公益与市场：城市规划行业何去何从？[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1507756, 2016-08-02.

[收稿日期] 2020-07-09