



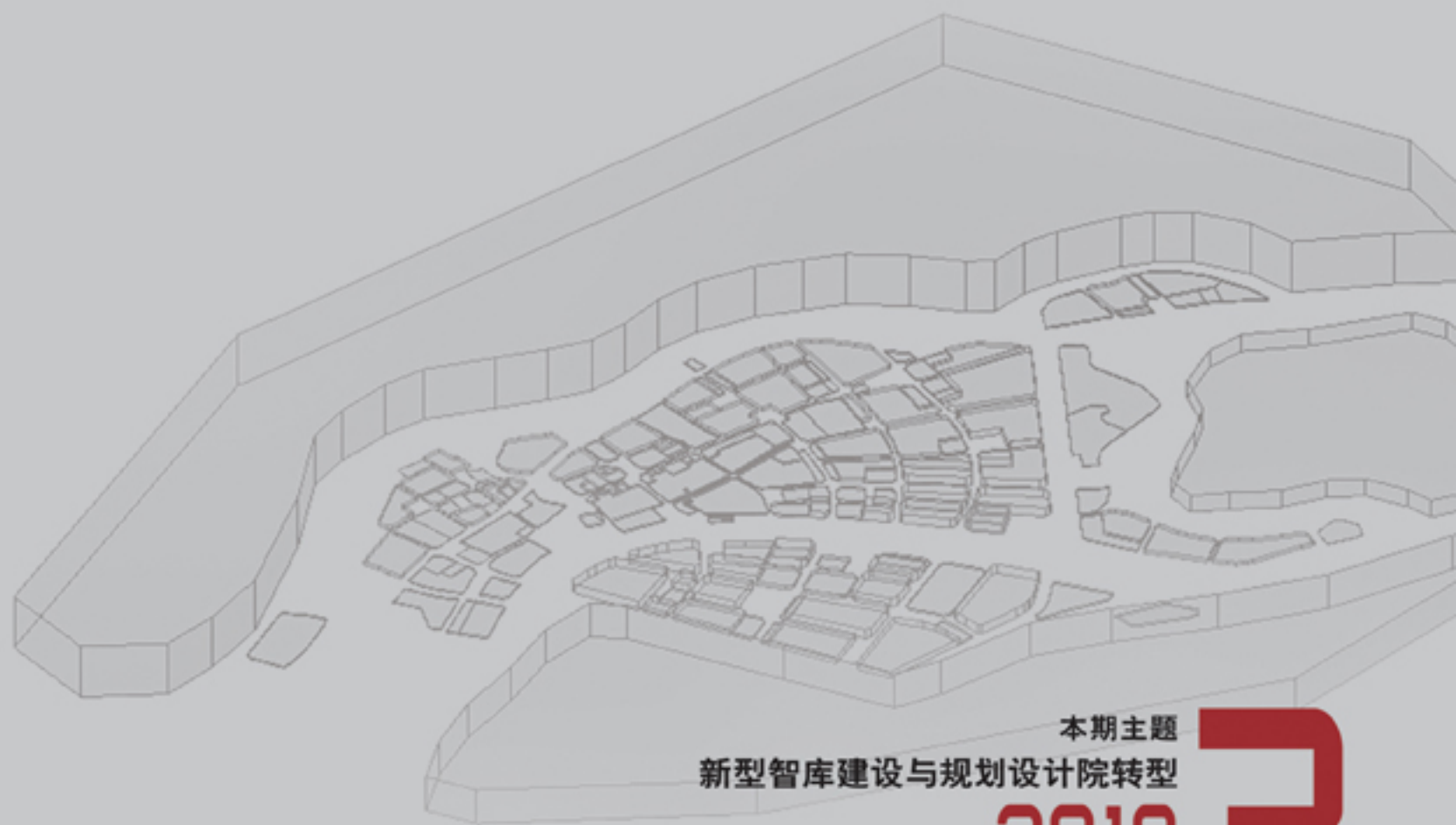
规划师

PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊
中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖

中文核心期刊 · 中国科技核心期刊 · RCCSE中国核心学术期刊



本期主题
新型智库建设与规划设计院转型

2018

总267期 第34卷





期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*M*A4*148*zh*P*
¥ 25.00*15000*23*2018-03

顾问单位: 中国城市规划协会
主管单位: 广西师范大学
主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司
承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
雅克设计有限公司
协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
武汉市规划研究院
中国航空规划设计研究总院有限公司
华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院
赣州市城乡规划设计研究院
成都市规划设计研究院
重庆市规划设计研究院
西安建大城市规划设计研究院
广东省城乡规划设计研究院
沈阳市规划设计研究院

华侨大学建筑学院
深圳市城市规划设计研究院有限公司
西安市城市规划设计研究院
长春市城乡规划设计研究院
长安大学建筑学院
广州市城市规画勘测设计研究院
吉林省城乡规划设计研究院
福州市规划勘测设计研究总院
沈阳新建大城市规划设计有限公司
中国城市规划设计研究院深圳分院

目次

规划师论坛

- 5 新型智库建设背景下城乡规划行业转型发展的思考 罗小龙, 唐蜜, 姚鑫
- 11 基于功能性和组织性解构与重构的规划院转型研究 赵四东, 王志玲, 陈春炳
- 16 机制创新与模式变革: 规划设计院建设新型智库的思考 杜枫, 罗彦
- 23 新型智库建设与省级规划设计院转型应对策略 张培刚, 么贵鹏
- 28 问题导向下的陕西规划智库建设探索 史怀昱
- 34 传统规划设计院建设新型智库的路径探讨 杨晓光

规划管理

- 40 珠海市城市设计历程与实施途径 章征涛, 陈德绩
- 47 非农建设用地指标在城市更新项目中自由交易的制度思考 刘芳, 刘成明, 罗罡辉

规划设计

- 52 城市总体规划阶段生态专项规划思路与方法 郑善文, 何永, 韩宝龙, 徐迪航, 欧阳志云
- 59 基于空间句法的城市设计方法与流程融合机制构建 黄铎, 古恒宇, 姜洪庆
- 66 文化复兴视角下古镇城市设计实践
——以河源市佗城镇详细城市设计为例 陈可石, 梁宏飞, 罗璨, 卓想
- 72 风环境设计方法在陕南山区小城镇的规划应用 王瑾, 段德罡, 姚博
- 79 生态、人文、共享: 龙凤湖旅游度假区总体规划策略 樊亚明, 刘慧

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场;
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明;
3. 本刊对所发表作品享有中文专有版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 如有异议, 请事先声明;
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及CNKI系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所登文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可;
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社
地址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
南国弈园6楼
邮政编码: 530029
电子信箱: planner@21cn.net
网址: www.planners.com.cn
电话: 社长室: 0771-2438005
编辑部: 0771-2437582 2436290
发行部: 0771-2438012 2436285
广告部: 0771-2438011 2418728
传真: 0771-2436269

刊号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
广告经营许可证: 450106084
账户名: 规划师杂志社
账号: 45001604843052500696
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行
国内总发行: 南宁市邮政局
国内邮发代号: 48-79
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)
国际邮发代号: 4750M
定价: 25元(人民币)
订购: 全国各地邮局
邮购: 《规划师》杂志社

主 编：雷 翔
副 主 编：毛蒋兴
助理主编：陈 玉 欧阳东
理事会理事长：侯百镇
理事会副理事长：徐 兵
本期责任编辑：卢 姗
栏 目 编 辑：李木子
美 术 编 辑：唐春意

社 长：沈伟东
副 社 长：徐 兵 熊元鑫
编辑部主任：刘 芳
经营部主任：杨一虹
发行部主任：郭敬锋
设计部主任：唐春意
办公室主任：李 颖

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕 斌 任致远 闫小培
李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿 邹时萌 邹德慈
张兴国 张庭伟 陈秉钊 陈晓丽 赵友华 赵宝江 柯焕章
耿毓修 唐 凯 崔功豪 戴 逢 戴舜松

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日 于一丁 王世福 王涌彬 王 燕 毛 兵 毛蒋兴
方 飞 邓兴栋 刘 臻 李守旭 李 异 李 琪 李建平
李 越 何林林 余 颖 张 兵 陈 韦 陈 亮 武 联
范钟铭 罗 镔 周建军 赵万民 段 进 侯百镇 袁敬诚
顾朝林 徐 兵 黄卫东 韩高峰 曾九利 温春阳 疏良仁
雷 翔

规划广角

- 85 城市中心体系极化与扁平化共生现象研究
——集散对流效应作用下城市中心体系的演变 史北祥
- 91 基于决策树原理的社区生活圈测度与评价方法
——以广州市番禺区为例 萧敬豪，周岱霖，胡嘉佩
- 97 我国山地城镇化困境及旅游城镇化实施路径 彭 恺
- 103 视觉障碍人群的城市安全疏散策略 张 森，刘晓阳，曾 坚
- 108 我国农家乐用地管理政策的问题及对策 赵守谅，周宇飞，陈婷婷

系列专版

- 113 城市总规层面城市设计导控要素识别及导控方法
——以《宜昌市城市总体规划（2011—2030年）》修改为例 董 博
- 119 高原河谷城市风貌特色控制引导方法
——以西藏林芝为例 马 聃
- 125 城市边缘型高铁站地区规划设计思路与临沂北站实践 倪 剑，李润水

作品赏析

- 131 “旅游+”背景下动物主题乐园的规划设计
——以抚远黑瞎子岛探秘野熊园为例 万 婷，许晓旭，刁 星
- 139 城乡统筹背景下琼中黎族苗族自治县县域乡村建设规划探析
吴小平，蔡奇志，李贤颖，唐秀飞，郑小雪

聚落寻踪

- 147 被遗忘的工人村落：四川芭蕉沟村空间解析 张 杰，田 蜜

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲34号
云建大厦806室
北京华蓝时代建筑设计咨询
有限公司
邮编：100037
主任：尤 智
电话：010-88082608

《规划师》驻西安办事处

地址：西安市雁塔区电子西街三号
国昇设计有限责任公司
邮编：710065
主任：姬晓琳
电话：13572210458

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路19号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道119号
丰盛商汇新5号楼4楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处

地址：山西省太原市杏花岭上肖墙
12号
德圣工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523542

印 刷：广西地质印刷厂

出版日期：2018年3月1日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CN45-1210/TU*1985*M*A4*148*zh*P*25.00*15000*23*2018-03

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Gen Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsong

Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Zhang Xingguo
Chen Xiaoli
Ke Huanzhang
Cui Gonghao

Editorial Board:

Ding Chengri
Wang Yongbin
Mao Jiangxing
Liu Gong
Li Qi
He Linlin
Chen Wei
Luo Bin
Duan Jin
Gu Chaolin
Han Gaofeng
Shu Liangren

Yu Yiding
Wang Yan
Fang Fei
Li Shouxu
Li Jianping
Yu Ying
Wu Lian
Zhou Jianjun
Hou Baizhen
Xu Bing
Zeng Jiuli
Lei Xiang

Wang Shifu
Mao Bing
Deng Xingdong
Li Yi
Li Yue
Zhang Bing
Fan Zhongming
Zhao Wanmin
Yuan Jingcheng
Huang Weidong
Wen Chunyan

Planners Forum

- 5 Transition Of Urban-rural Planning With The Construction Of New-type Think Tank Wang Xiaolong, Tang Mi, Yao Xin
11 Functional And Organizational Transition Of Planning Institute From The Viewpoint Of New-type Think Tank Construction Zhao Sidong, Wang Zhiling, Chen Chunbing
16 Mechanism Innovation And Model Transformation Du Feng, Luo Yan
23 Construction Of New-type Think Tank And Transition Of Province Planning Institutes Zhang Peigang, Yao Guipeng
28 Problem-oriented Construction Of Shaanxi Planning Think Tank Shi Huaiyu
34 Construction Of New-type Think Tank Of Traditional Planning Institutes Yang Xiaoguang

Planning Management

- 40 Zhuhai Urban Design And Implementation Path Zhang Zhengtao, Chen Deji
47 Research On The System Of Non-agricultural Construction Land Used In Urban Renewal Projects Liu Fang, Liu Chengming, Luo Ganghui

Planning and Design

- 52 Idea And Method Of Ecological Planning in Urban Master Plan Zheng Shanwen, He Yong, Han Baolong, Xu Difang, Ouyang Zhiyun
59 Model Construction And Process Fusion In Urban Design Based On Space Syntax Huang Duo, Gu Hengyu, Jiang Hongqing
66 Traditional Towns Design In The Cultural Renaissance View Chen Keshi, Liang Hongfei, Luo Can, Zhuo Xiang
72 Planning Application Of Wind Environment Design In Mountain Town Of Southern Shaanxi Wang Jin, Duan Degang, Yao Bo
79 Ecology, Humanity And Sharing Fan Yaming, Liu Hui

Planning Roundup

- 85 Polarization And Flattening Of City Center System Shi Beixiang
91 Measurement And Evaluation Method Of Community Life-Cycle Based On Decision Tree Theory Xiao Jinghao, Zhou Dailin, Hu Jiawei
97 Research On The Plight Of Urbanization And The Implementation Of Tourism Urbanization In Mountainous Towns Peng Kai
103 Urban Safe Evacuating Strategy For Visual Handicapped Zhang Sen, Liu Xiaoyang, Zeng Jian
108 Problems And Solutions Of Chinese Agritainment Land Management Zhao Shouliang, Zhou Yufei, Chen Tingting

Beijing Column

- 113 Identification And Control Method Of Control Elements Of Urban Design In Urban Master Plan Dong Bo
119 Cityscape And Characteristics Control In Plateau Valley City Ma Dan
125 Planning And Design Of Borderline High-speed Rail Station Area, Linyi North Station Ni Jian, Li Runshui

Planning and Design Appreciation

- 131 Planning And Design Of Animal Theme Park With "Tourism+" Concept Wan Ting, Xu Xiaoxu, Diao Xing
139 Rural Planning Of Qiongzong Li And Miao Autonomous County Under The Background Of Urban-rural Overall Development Wu Xiaoping, Cai Qizhi, Li Xianying, Tang Xiufei, Zheng Xiaoxue

Settlement Seeking

- 147 The Lost Worker's Village: Spatial Analysis Of Bajiaogou Village Of Sichuan Zhang Jie, Tian Mi

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Director of Administration Office: Li Ying
Editor in Charge: Lu Shan
Column Editor: Li Muzi
Art Editor: Tang Chunyi

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co., Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad. Licence: NO.07, GICAT
Domestic Distributor NO.: 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation (P.O. B399, Beijing, China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:
6/F, Office Building of Nanguoyiyuan, No.1 Yuewan Road, Qingxiu District, Nanning, Guangxi, China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
ISSN 1006-0022
No: CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 25

本期主题：新型智库建设与规划设计院转型

【主持人语】2015年中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》明确提出，中国特色新型智库作为国家软实力的重要组成部分，是新时期国家推进治理体系和治理能力现代化的关键途径，具有服务决策的本质特征。城乡规划设计院是服务于我国城乡规划、建设、管理等方面决策的重要机构，在新时期应结合中国特色新型智库的建设与发展，探索新的组织管理方式和发展路径，以开创我国城乡规划行业向“政智结合”转型的新局面。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“新型智库建设与规划设计院转型”为主题，特邀一组文章，在总述新型智库建设背景及城乡规划设计院转型要求的基础上，探讨各大规划设计院的转型方向、组织体制构建与转型路径。

【主持人简介】

罗小龙，南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师、副院长。

新型智库建设背景下城乡规划行业转型发展的思考

□ 罗小龙，唐 蜜，姚 鑫

【摘要】在国家治理格局日益复杂的背景下，加强中国特色新型智库建设以推进国家治理能力现代化成为我国现阶段的发展重点。文章通过对当前国内外智库建设标准进行梳理，明确了在中国特色新型智库建设背景下城乡规划行业智库的建设要求及规划设计院的转型方向。在此基础上，从组织体制构建、合作机制建立和联盟平台搭建等角度出发，提出推动城乡规划设计院转型的相关建议。

【关键词】 新型智库；城乡规划；转型发展

【文章编号】1006-0022(2018)03-0005-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】罗小龙，唐蜜，姚鑫. 新型智库建设背景下城乡规划行业转型发展的思考 [J]. 规划师, 2018(3): 5-10.

Transition Of Urban-rural Planning With The Construction Of New-type Think Tank/Luo Xiaolong, Tang Mi, Yao Xin

[Abstract] According to the complex situation of national governance, the construction of new-type think tank which help to advance the modernization of governance has become the develop priority at this stage. The paper clears the construction standards of think tank at home and abroad, defines the construction demand and transition of planning institutes, provides some suggestion from organizations, cooperative mechanism, and alliance platform sides.

[Key words] New-type think tank, Urban-rural planning, Transition and development

智库 (Think Tank) 的概念源起于美国，其是“独立于政府、社会利益集团以及政党等力量”^[1]的“具有独立性的、不以利益为取向”^[2]，并“从事于力图影响公共政策的多学科研究”^[3]的非营利性研究机构^[4]。虽然历史学家和政治学家们对智库（更为准确地说是西方智库）的缘起一直存有争议，但是不可否认的是，在第一次世界大战结束前后、资本主义萧条的国际格局下，美国智库为政府提高政府决策质量和效率做出了巨大贡献。第二次世界大战后，全球范围内的智库

数量呈现爆发式增长，并开始尝试在研究社会问题和经济发展的基础上逐步介入国际事务研究。直至今日，智库在外交、经济及军事等方面的政府决策咨询中发挥着极其重要的作用。

自改革开放以来，我国现代智库快速发展，如今我国的智库已从纯粹的官方智库发展阶段进入到官方及民间智库共同发展阶段。为进一步推动我国智库多元健康发展，中央政府2015年1月出台《关于加强中国特色新型智库建设的意见》（以下简称《意见》），

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (41471133)

【作者简介】 罗小龙，南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师、副院长。

唐 蜜，规划师，现任职于南京大学城市规划与设计研究院有限公司。

姚 鑫，通讯作者，南京大学建筑与城市规划学院副教授。

明确了我国新型智库建设的方向。新型智库作为政府治理体系的重要组成部分，逐步成为国家推进治理体系和治理能力现代化的重要支撑。在新型智库建设的背景下，为更加有效地解决城乡发展过程中的社会矛盾与冲突，城乡规划的公共政策属性更为凸显。本文对照国内外智库建设标准，以城乡规划行业转型发展为研究视角，提出城乡规划参与新型智库的建议，开创我国城乡规划行业“政智结合”的新时代。

1 我国新型智库建设背景及特征

1.1 背景

我国现代智库的发展始于中华人民共和国成立初期，在中华人民共和国成立至改革开放前，我国现代智库主要集中在体制内部，其构建模式、体制机制等主要效仿前苏联，机构研究经费、人事权力及业务管理均由政府控制，因此不论智库的机构职能、组织构建还是工作开展等方面均缺乏一定的独立性。在政府全权掌控下，智库专家只能从事依附于政府政策的解释性研究。因此严格地讲，该时期的智库仅被视为“我国半官方智库的雏形”^[5]。

自改革开放后至20世纪90年代前，得益于我国哲学社会科学的繁荣发展，我国以各级党委政府研究室、发展研究中心及政府部门内设的专门研究机构为主的官方智库得到了快速发展。在此期间，政府在社会问题解决、发展方向决策等方面对于智库的依赖性增强，智库研究也成为我国政府决策的重要依据。然而，该时期我国虽存在诸多实力雄厚的研究机构，但民间智库并未得到较好的发展。

20世纪90年代初，随着邓小平南方谈话和党的“十四大”明确提出应“广泛研究和采纳各级党组织和广大党员的意见和建议”，以社科院、高校智库为

主的半官方智库和以注册企业为主的民间智库逐渐崛起，研究领域从政策分析拓展到社会问题、国际事务及企业管理研究。在党的“十八大”会议上，党中央提出“在科学咨询的基础上进行适度超前的科学决策”的现代化治国理政思路，为我国智库发展建立了全新的格局。

1.2 特征

从我国现代智库的建设发展史可以看出，我国智库在国家治理中一直发挥着重要的作用。如今在我国全球地位提升、经济社会迅速发展、社会问题不断涌现的背景下，智库作为国家治理工具的特征更为明显，甚至可以说，我国现代智库的崛起将推动当前政府治理模式的转型。

(1) 推动国家职能从“政府集权”向“多元治理”转型。

中共中央十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。这意味着，国家职能活动的逻辑重心已逐步由过去的“当家作主”向“国家治理”转型^[6]。自此，多元治理主体依法履行治理职能、实现国家安全与发展的格局逐渐明朗。作为立法、行政、司法及媒体之外的第五种权力^[7]，智库通过向政府部门提出政策建议、影响社会舆论等方式，在政治、经济、社会及军事等领域扮演着重要的“谋士”角色，并在一定程度上加快了政府职能转变和国家治理体系完善的进程。

(2) 多元智库繁荣并起，多方位影响政府决策过程。

一方面，根据中国社会科学评价研究院发布的《中国智库综合评价AMI研究报告(2017)》(以下简称《AMI报告》)，在2017年我国核心智库构成中，以党校、地方政府智库为代表的官方智库占24.1%，以高校、社科院为代表的

半官方智库占51.8%，以企业智库和社会智库为代表的民间智库占24.1%，形成了由官方智库、半官方智库及民间智库构成的“三分天下”的格局(表1)。

另外，中央政府在《意见》中提出“到2020年，统筹推进党政部门、社科院、党校行政学院、高校、军队、科研院所和企业、社会智库协调发展，形成定位明晰、特色鲜明、规模适度、布局合理的中国特色新型智库体系”。可以预见，我国将进一步推进多元智库繁荣发展，在资政建言、理论创新、舆论引导、社会服务和公共外交等领域形成百花齐放的局面。

另一方面，城乡规划作为公共政策，如今在我国经济社会发展中发挥着重要作用。然而，我国大多规划设计院发展过多以追求利益为导向，现仍处于“重规划项目，轻政策研究”的状态。在《AMI报告》评选的核心智库名单中，研究领域涉及城乡规划与治理的智库仅6所，服务于地方城乡发展的规划设计院及其研究机构均不在核心智库之列。城乡规划设计院应顺应新型智库建设的新形势，打破传统思维与路径，制定城乡规划行业的新型智库建设要求与标准，在现有实践经验积累的基础上进行创新转型，以更好地服务国家发展。

2 国内外智库建设标准分析

城乡规划行业新型智库建设标准的构建应在对全球智库的建设标准及我国特色新型智库建设要求进行梳理的基础上进行。就全球智库建设标准而言，美国宾夕法尼亚大学James G. McGan团队自2006年起逐年发布《全球智库报告》(Global Go to Think Tank Index Report, 以下简称“GGTI”)^[8]对全球范围内的智库发展情况进行分地区分类别的系统评估。目前，GGTI已形成了系统全面的评价指标体系，并成为了发

表1 《中国智库综合评价AMI研究报告(2017)》核心智库一览

智库类型	智库性质	数量 / 个
官方智库	省级党校	10
	副省级党校	10
	地方政府智库	10
半官方智库	地方社科院(省、自治区、直辖市)	10
	地方社科院(副省级城市)	5
	部委所属专业性智库	10
	高校智库(211 高校经济领域)	16
	高校智库(211 高校国际领域)	14
	高校智库(211 高校社会政法领域)	16
	高校智库(211 高校其他领域)	14
	高校智库(普通高校经济领域)	5
	高校智库(普通高校国际领域)	4
	高校智库(普通高校社会政法领域)	2
	高校智库(普通高校其他领域)	2
	高校合作类智库	6
	民间智库	国有企业智库
民营企业智库		2
媒体智库		5
注册为国家级社会组织的智库		6
注册为地方级社会组织的智库		6
注册为企业法人的智库		5
智库平台		3

资料来源: 中国社会科学评价研究院. 《中国智库综合评价AMI研究报告(2017)》中国智库综合评价核心智库榜单 [EB/OL]. http://skpj.cssn.cn/xspj/xspj_yw/201712/t20171204_3769134.shtml. 2017.

达国家智库建设的评价标准及发展中国家智库发展的指南^[9]。

GGTI 综合了西方学者对于智库的界定,认为智库并非权力机构,而是“与政府相对独立”的组织,其通过对国内外事务进行研究分析并提出政策建议,从而帮助政府做出“有理可依”的决策;同时,其认为智库“作为独立体为公共利益发声”,扮演着政府与公众、学术界与决策界之间的桥梁角色。据此,GGTI 分别从智库领导人的领袖力量(3

表2 GGTI 全球智库发展评价指标体系^[8]

类别	序号	评价指标
智库领导人的领袖力量	1	领导层的管理执行水平及理想
	2	聚集精英学者和研究员的能力
	3	管理和分配财务与人力资源的效率
智库建设制度情况	4	保证研究独立性的标准制度
	5	专家成员的研究水平和声誉
研究人员水平	6	基金的级别、多样性和稳定性
	7	研究及项目对决策者及政策执行者的影响
资金支撑	8	决策者声誉
	9	召集重要决策者并与其他智库和决策者建立有效联系的能力
对政策制定的影响	10	分析研究的质量和声誉
	11	研究、政策建议和其他出版物的效用
研究学术影响力	12	向政府、个人、集团和基金会等履行条约的能力
	13	智库参与“问题一决策”过程的能力
	14	成功挑战决策者的传统思维并产生创新性政策思想和方案
	15	作为学术界与政界沟通桥梁的能力
	16	学术表现及声誉
	17	与重点机构接触的机会
	18	生产新知识、创新政策建议等的的能力
	19	出版刊物的质量、数量及研究范围
	20	智库的总体产出
	21	智库成果信息的效用
社会影响力	22	运用电子刊物、传统刊物和新媒体等手段,讨论与出版研究的能力
	23	媒体声誉
	24	运用社交媒体工具等网络的能力以及与决策者、记者和公众接触沟通的能力
	25	网站及数字技术的运用能力
	26	社会影响力
	27	作为决策者和公众沟通桥梁的能力
	28	在决策过程中吸收新声音的能力

项指标)、智库建设制度情况(1项指标)、研究人员水平(1项指标)、智库建设的资金支撑(1项指标)、智库对于政策制定的影响(9项指标)、研究学术影响力(6项指标)和社会影响力(7项指标)七个方面出发,构建了全球智库建设水平评价体系(表2)。

我国新型智库虽在改革开放后就得到快速发展,但直至2015年《意见》的发布才首次从国家层面提出建设标准。2017年《AMI报告》对我国智库

进行了系统的综合分析评价,该评价体系目前尚处于不断优化与完善之中。

《意见》提出,具有中国特色的新型智库是“以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构”。以此为基础,《意见》认为新型智库应重视组织架构、研究领域、研究人员水平、资金支撑、成果转化渠道、信息平台及国际合作等方面的建设。而《AMI报告》认为,新型智库的建设应

表 3 国内外智库建设标准对比

标准类型	国外智库建设标准	国内智库建设标准
组织建设	建立保障智库研究独立性的标准制度	遵守国家法律法规、相对稳定、运作规范的实体性研究机构；健全的治理结构及组织章程
领袖力量	智库领导人具有号召力、执行力和声誉等领袖力量	机构领导的管理能力
专业水平	研究人员具有一定影响力和专业研究水平	具有一定影响力的专业代表性人物和专职研究人员
资金来源	保障智库基金多样性和稳定性	有保障、可持续的资金来源
研究领域	—	特色鲜明、长期关注的决策咨询研究领域及其研究成果
研究平台建设	—	功能完备的信息采集分析系统；开展国际合作交流的良好条件
政策影响力	对政策制定有较大影响	对于国家级和省部级政府决策的影响
学术影响力	具有学术创新性和生产新知识的能力	多层次的学术交流平台和成果转化渠道；机构学术声誉
社会影响力	为公众发声，并通过多渠道提升社会影响力	网络显示度；社会关系能力

资料来源：国外智库建设标准资料根据参考文献 [8] 整理，国内智库建设标准资料源于中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》及《中国人文社会科学期刊综合评价指标体系 (AMI)》。

加强过程管理、队伍建设和绩效评价方面的内容，并从智库的吸引力、管理力和影响力三方面出发，对我国综合性智库、专业性智库、企业智库和社会智库的建设发展进行评价标准界定。

对比国内外智库建设标准可知(表3)，国外智库主要任务是影响政府决策、创新学术研究及解决社会问题，其发展所强调的往往是通过领导者声誉、专家研究水平、成果影响及媒体宣传达到“影响力提升”的目的。而中国特色新型智库除了上述特征之外，更强调组织的运作方式和智库的研究领域两方面内容。在运作方式方面，《意见》提出了智库应具备“多层次的学术交流平台和成果转化渠道”，以及“开展国际合作交流的良好条件”，通过建立多层次、多类型的知识交流及转化平台，加强机构、专家之间的合作，并建设全面的知识转化系统；《AMI 报告》提出通过顶层设计和组织规划来加强过程管理及优化运作方式。在研究领域方面，《意见》提出智库需要坚守独特的研究视角，形成自己特色鲜明的决策咨询研究领域；

《AMI 报告》提出智库研究方向和价值导向应具有先进性与方向性。

另外，对比国内外智库建设标准发现，我国新型智库建设的核心在于促进“政智”融合和多元治理，这需要智库不能仅限于资政建言，还应促进政府、公众及学者之间的沟通合作。但现状是我国城乡规划设计院在智库建设方面的工作仍显不足，大多数城乡规划设计院的智库建设虽由重要领导牵头，拥有众多具备一定履约能力的专家学者资源，但往往依托于规划所成立，智库的组织架构、制度构建等并未完善，研究方向、服务对象等也随着承接项目的变动而改变，因此其发展与 GGTI 中的标准尚存在较大差距(表 4)。

3 城乡规划行业智库建设标准

从规划设计院发展现状评价可以看出(表 4)，城乡规划设计院智库的发展仍处于起步阶段。作为政府治理(城市发展战略)的重要组成部分，城乡规划设计院在新时期应当对照智库建设的标

准，在转型发展中提升自身在政界、学术界和社会中的影响力，同时扮演好沟通桥梁的角色。

(1) 战略、人才及资金支撑是城乡规划行业智库能力构建的基础。

智库能力构建的主要内容包括发展定位及战略、组织构建制度、领导层和研究人员的能力及建设资金等。城乡规划行业的智库首先需具有与地方发展紧密联系的、独具一格的研究定位以及区域化、全球化的发展战略。这不仅取决于智库领导层所制定的发展战略及管理模式，还有赖于整个智库专家成员的研究水平及智库的基金支撑。例如，为产出符合全球化时代需求的政策咨询建议，布鲁金斯学会在 2010 ~ 2016 年逐渐将研究领域由国内经济拓展到全球政治经济发展，主要研究内容也逐步转变为与全球形势密切相关的外交政策、经济研究、都市政策研究、全球经济研究和治理研究五个方面(图 1)。其次，完善的构建制度是奠定其专业性和严谨性的基础，为确保研究成果的公正性和客观性，城乡规划智库需具有有别于企事业单位及政府的运作方式和制度构建。最后，作为非营利机构，智库的运作和研究的质量离不开充足经费的支撑，多样化的资金来源能保证研究的公正性，因此建立多样化的资金流入渠道能保证研究成果的水平和智库的可持续发展。

(2) “政智结合”，提高政府治理能力是智库发展核心。

作为服务于政策制定及执行的机构，智库在保持独立性的同时应与政府进行紧密的沟通交流。欧美智库利用“旋转门”(Revolving Door) 机制，通过将人才在政府部门、社会资本及智库之间不断转换，以实现“政智结合”发展。以布鲁金斯学会为例，至 2016 年底布鲁金斯学会学者加入奥巴马政府的有 32 人，其中 15 位研究员担任过政府部长和顾问等要职，学会现任主席约翰·艾

伦曾担任奥巴马政府的国防部长中东安全事务的高级顾问^[10]。

(3) 建立学术影响力和社会影响力是重要发展目的。

一方面，城乡规划学是在建筑学、地理学、区域经济学、城市社会学、生态学及公共管理学等基础上融合拓展所形成的较为完整的知识体系^[11]，其发展离不开学科之间的相互交叉、融合及创新。在当前国家推进城乡治理现代化的大背景下，只有在深入了解城市发展动力机制、探究城市发展问题的基础上才能真正得出切实可行的政策建议。因此，城乡规划行业的智库应建立多层次的交流平台，通过与学者、机构密切互动，进一步加强多学科之间的交叉与融合，以更有效地提升和创新城市治理能力。另一方面，作为公共政策普及平台，智库应通过建立网站、发表刊物及运用新媒体等手段建立可达性高、普及性广的知识输出系统，以向公众提供获取知识的途径并扩大自身的影响力。

4 我国智库建设要求下规划设计院转型发展策略

在国企改革的背景下，规划设计院由事业单位转型为自负盈亏的民营企业或国有企业。与此同时，规划设计院仍肩负着制定地方发展战略及解决社会问题的重任。因此，规划设计院既区别于应用型的研发机构，又不同于纯学术的理论研究机构，是民间智库的典型。在新型智库建设的过程中，规划设计院应发挥民间智库的优势，在高效输出技术的同时为政府提供决策咨询，以促进区域融合及社会和谐发展。

(1) 设立专门研究部门，将智库建设作为未来发展的重要目标。

规划设计院智库建设可参照日本野村综合研究所，将研究部门设为与经营性部门同级的一级部门，由公司董事会

表 4 GGTI 评价标准下我国城乡研究院智库建设现状评价

序号	评价指标	达标	有待加强	几乎没有 / 不具备
1	领导层的管理执行水平及理想	✓		
2	专家成员的研究水平和声誉		✓	
3	聚集精英学者和研究员的能力		✓	
4	保证研究独立性的标准制度			✓
5	基金的级别、多样性和稳定性		✓	
6	管理和分配财务与人力资源的效率		✓	
7	分析研究的质量和声誉		✓	
8	研究及项目对决策者与政策执行者的影响		✓	
9	智库发表成果的声誉		✓	
10	召集重要决策者并与其他智库和决策者建立有效联系的能力		✓	
11	研究、政策建议和其他出版物的效用		✓	
12	向政府、个人、集团和基金会等履行条约的能力	✓		
13	智库参与“问题—决策”过程的能力		✓	
14	成功挑战决策者的传统思维并产生创新性政策思想和方案		✓	
15	学术表现及声誉		✓	
16	与重点机构接触的机会		✓	
17	生产新知识、创新政策建议等的的能力		✓	
18	出版刊物的质量、数量及研究范围		✓	
19	智库的总体产出		✓	
20	智库成果信息的效用		✓	
21	运用电子刊物、传统刊物和新媒体等手段，讨论与出版研究的能力			✓
22	媒体声誉		✓	
23	运用社交媒体工具等网络的能力以及与决策者、记者和公众接触沟通的能力		✓	
24	网站及数字技术的运用能力		✓	
25	社会影响力			✓
26	作为学术界与政界沟通桥梁的能力			✓
27	作为决策者和公众沟通桥梁的能力			✓
28	在决策过程中吸收新声音的能力			✓

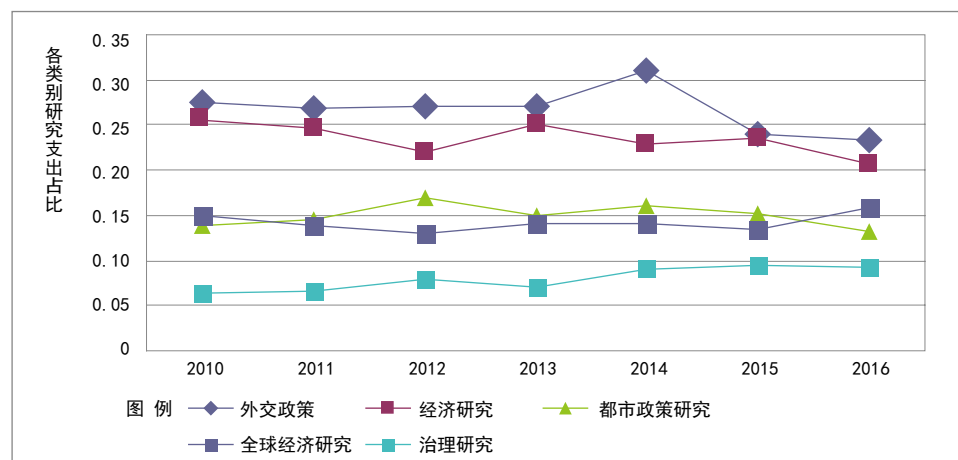


图 1 2012 ~ 2016 年布鲁金斯学会研究领域支出占比情况
资料来源：根据布鲁金斯学会年报资料整理，详见 <https://www.brookings.edu/about-us/annual-report/>。

及总经理共同领导。经营部门实现盈利和积累实践经验,研究部门深入城市发展研究和提供公共政策建议。同时,规划设计院研究部门应结合规划设计院的实践项目,在规划设计院部门之间建立研究资源的整合共享机制、研究人才的借调流动机制、研究成果的传输扩散机制等,以促进人才资源及成果信息的整合利用。

(2) 保持与政府的紧密联系,并恪守研究的客观立场。

当前,我国智库全面参与公共决策的体制机制尚未健全。在此背景下,城乡规划智库作为服务于政府决策、解决城乡发展问题的研究机构,更应加强与政府的“政智”合作。我国城乡规划设计院及政府相关部门都不乏城乡规划行业的人才,建议借鉴布鲁金斯学会的做法,在城乡规划行业研究机构与相关政府职能部门之间建立“旋转门”机制,这既能促进研究人员的综合发展,又有助于规划设计院的工作重点从规划研究转化为政策实践。同时,从解决社会问题角度出发,规划设计院应立足于地方发展过程中的现实问题,站在中立客观的角度,通过理论探索、发掘政策缺陷,提出切实可行的方案。

(3) 拓宽视野,实施“走出去”的发展战略。

“立足国内,胸怀全球”作为智库建设的重要标准,其也对城乡规划的研究领域提出了全球化的发展要求。就研究领域全球化而言,如今国内政治经济国际化、国际政治经济国内化的趋势愈发明显,针对城乡发展及城乡治理的研究应站在全球高度展开。就合作方式而言,通过举行国际论坛、吸纳国际化人才及开展国际研究机构之间的合作等,积极拓展前瞻性研究领域并提供具有影响力的研究。随着我国“一带一路”倡议的不断深入,城乡规划行业发展也应放宽视野,与国际城乡规划学科充分交

流与合作,积极探索富有前瞻性的研究领域,以利于我国城乡健康发展和政府治理良好转型^[12-13]。

(4) 建立规划设计院联盟机制,促进各规划设计院之间的合作。

城乡规划设计院通过完成地方规划编制和课题研究项目,积累了大量的实践经验和专业技术知识。然而,在规划设计院之间由于缺乏系统的合作机制,导致规划设计院的合作仅限于项目型的组织合作,规划研究信息和数据难以共享。为最大限度地利用各规划设计院的信息与资源,建议由国家城乡行业协会、学会和省级规划行业协会牵头,从顶层设计角度出发成立城乡规划行业智库委员会,由委员会通过统一平台及时进行信息交流、资源共享和机构合作,以形成全要素、多领域、高效率的研究机构融合发展格局。

5 结语

中国特色新型智库的发展及国家治理体系的建设在一定程度上突显了我国城乡规划的公共政策属性。可以预见,未来城乡规划研究将更加强调前瞻性的发展研究及社会问题的治理研究。城乡规划设计院发展应向“研究服务实践、机构配合政府”转型,只有这样城乡规划行业才能更好地服务国家发展。■

[参考文献]

- [1] McGann J G. Academic to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research Industry[J]. Political Science and Politics, 1992(25): 733-740.
- [2] Rich A. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise[M]. New York: Cambridge University Press, 2004.
- [3] James S. The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government[J]. Public Administration,

1993(4): 491-506.

- [4] Hames T, Feasey R. Anglo-American Think Tanks under Reagan and Thatcher[M]. England: Manchester University Press, 1994.
- [5] 改革杂志社专题研究部. 智库的气源、历程及趋势[J]. 重庆社会科学, 2012(10): 102-109.
- [6] 徐邦友. 国家治理体系: 概念、结构、方式与现代化[J]. 当代社科视野, 2014(1): 32-35.
- [7] 任晓. 第五种权力——美国思想库的成长、功能及运作机制[J]. 现代国际关系, 2000(7): 18-22.
- [8] McGann J G. 2016 Global Go to Think Tank Index Report[R]. 2017.
- [9] 上海社会科学院智库研究中心项目组. 中国智库影响力的实证研究与政策建议[J]. 社会科学, 2014(4): 4-21.
- [10] 柯银斌, 吕晓莉. 智库是怎样炼成的? 国外智库国际化案例研究[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2016.
- [11] 袁奇峰. 城乡规划一级学科建设研究述评及展望[J]. 规划师, 2012(28): 5-10.
- [12] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析[J]. 人文地理, 2013(2): 67-73.
- [13] 殷洁, 罗小龙. 大事件背景下的城市政体变迁: 南京市河西新城的实证研究[J]. 经济地理, 2015(5): 38-44.

[收稿日期] 2018-01-25

基于功能性和组织性解构与重构的规划院转型研究

□ 赵四东, 王志玲, 陈春炳

【摘要】 规划院是服务于我国城乡规划、建设、管理决策咨询的重要智库平台, 在政策决策咨询服务科学化和精准化以及城乡建设日趋复杂的新型城镇化背景下, 推动新型智库建设与规划院转型融合发展成为新趋势。文章立足“规划院=规划+院”的功能性和组织性双视角解构, 从业务功能、角色功能、经营性组织及公益性组织等视角重构规划院转型发展的钻石结构耦合路径模型, 包括功能角色“为人—与人—由人”的转型, 供应链“产业链—价值链—产品链”的转型, 组织形式“资本联姻+公众思维”的转型, 需求链从满足需求到需求创造的转型, 企业生态网络系统从规划院个体生态位构建到“业缘—地缘—人缘”复合竞合体系搭建的转型, 技术谱系在革旧鼎新语境下向“互联网+云端化—大数据+数字化—人工智能+智慧化”的转型。

【关键词】 新型智库; 规划院; 转型路径; 城乡规划

【文章编号】 1006-0022(2018)03-0011-05 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** A

【引文格式】 赵四东, 王志玲, 陈春炳. 基于功能性和组织性解构与重构的规划院转型研究 [J]. 规划师, 2018(3): 11-15.

Functional And Organizational Transition Of Planning Institute From The Viewpoint Of New-type Think Tank Construction/Zhao Sidong, Wang Zhiling, Chen Chunbing

[Abstract] Urban planning institutes are important think tanks for urban planning, construction, management. Policy changes have pushed transition of urban planning institutes. The paper analyzes their function and organization, sets up a diamond structure for their transition in function, organization, supply and demand, institute network, and technical system, including the “for people, with people, and by people” transition of role function, “industrial chain, value chain, and produce chain” transition of supply chain, “capital unite and public” transition of organization, transition of demand chain from satisfy to created, transition of planning institute from single to complex system, and the technical transition of “Internet+cloud, big data+digitization, artificial intelligence+wisdom”.

[Key words] New-type think tank, Planning institute, Transition method, Urban-rural planning

1 规划院转型背景

近年来, 我国政府高度关注具有中国特色的新型智库建设, 自 2015 年智库建设顶层设计专项政策《关于加强中国特色新型智库建设的意见》颁布后, 相关配套文件频发, 国家高层领导密集发声, 要求新型智库建设要做好“两个下功夫”。规划院是城乡规划编制的核心支撑单位, 是我国城乡规划、建设、管理的重要决策服务机构, 而智库具有服务决策的本质特征, 因此规划院也是我国新型智库体系构建过程中的重要组成部分。在此背景下, 中国城市规划设计研究院、

江苏省城市规划设计研究院、广东省城乡规划设计研究院及华蓝设计(集团)有限公司等国内知名城乡规划设计机构先后提出推动规划院智库化转型, 打造全国或区域新型智库平台, 为城乡规划、建设与管理提供更为优质的决策咨询服务, 从而促使新型智库建设与规划院转型发展融为一体。

与此同时, 伴随着我国经济发展迈入新常态以及新型城镇化建设进入“下半场”, 规划院也站在了转型发展的“十字路口”, “冬天来了”“断崖式下跌”“裁员或跳槽”等成为规划人讨论的常见关键词。关于这一话题不同规划院抱有不同看法, 悲观论者坚持“冬

【基金项目】 广西哲学社会科学规划研究课题(17FJY017)

【作者简介】 赵四东, 规划师, 东南大学博士研究生, 华蓝设计(集团)有限公司城乡规划设计院区域规划与发展研究所副总规划师。

王志玲, 规划师, 华蓝设计(集团)有限公司城乡规划设计院规划研究所副所长。

陈春炳, 硕士, 规划师, 现任职于华蓝设计(集团)有限公司城乡规划设计院城乡规划所。

天来了”“狼来了”，乐天派高喊“冬天来了，春天还会远吗？”，还有一部分挺过“谷底”的规划院则发出了“春天里的倒寒流”的判断。不管是“春天”还是“冬天”，规划院经营业务量萎缩和生存发展艰难已是不争的事实，规划院已处在其全生命周期转型发展的关键节点上，不论人们承认与否——普遍性“洗牌”的新时期已经到来。

规划院转型发展一直是城乡规划业界和学界关注的重点之一，不仅在年度全国规划院院长会议高端论坛上探讨过，还在规划期刊“新背景下规划设计机构的发展”和“‘新常态’下规划设计机构转型与发展”专题栏目上进行过学术争鸣，产生了一批优秀的研究成果，对推动我国各级各类规划院转型起到了积极作用。笔者通过对既有研究成果的反思，发现立足智库建设背景，从规划院本质透视其转型发展路径的研究较少，仍有进一步讨论的空间。

2 研究进展与反思：规划院 = 规划 + 院

在中国知网以“规划院”“设计院”“规划设计机构”等关键词进行检索，剔除非城乡规划领域论文、信息发布文章或广告后，城乡规划院相关主题的学术性论文合计有 52 篇。主要研究内容可以概括为三类：一是新常态下规划设计单位转型发展的对策及其实证研究，提出了新常态下我国城乡规划市场的主要特征、规划设计单位面临的新问题及转型发展的建议对策，如杨晓光^[1]、韩利松^[2]及周茂刚^[3]等人的研究；二是对新型空间规划体系、“互联网+”、“改革深水区”等新背景下我国规划设计机构未来发展的新思考，提出“多规合一”过程中规划院必须多专业整合转型发展、大数据和云计算时代的规划院信息化升级发展等，如张永波^[4]、张正康^[5]、刘先杰^[6]及范晓磊^[7]等人的研究；

三是规划院机构体制改革等传统领域研究，提出追索剩余权、形式服从功能等观点，如王唯山^[8-10]、李晓江^[11]、陈鹏^[12]及赵燕箐^[13]等人的研究。

对于“城乡规划院如何转型发展”这一问题，必须透过现象探寻本质。城乡规划院转型的本质可以理解为规划院对我国城乡发展转型推动下的城乡规划行业转型要求以及我国深化改革总体要求等多元生境变迁的响应与回应，但准确理解这一本质的前提是搞清楚规划院的本质。从我国城乡规划院的产生与发展变迁看，规划院是落实计划经济时期“五年计划”而生的“半行政”部门，改革开放后演变为“事业化单位+企业化运作”的“政、市”分离部门，进入新世纪后伴随着社会主义市场经济体系的建立，发展成为城乡建设领域的规划咨询智力支持机构。然而，不管是百度还是中国知网，目前都还没有对“规划院”概念的解释。

从构词法角度看，笔者结合规划院演变历程认为规划院的本质可以用“规划院 = 规划 + 院”予以简单表达，其中“规划”是功能属性，“院”是组织形式。但从上述既有研究成果分析看，“院转型”是关注重点，包括规划院的发展环境探讨、规划院内部机构组织改革分析，然而关于“规划转型”部分的分析则相对薄弱。形式服从功能，从功能性演化和组织性进化双视角耦合对规划院转型进行系统分析研究不仅十分必要，还迫在眉睫。

3 功能性解构与重构路径

3.1 业务功能转型路线

据统计，全国拥有甲级城乡规划编制资质的单位合计 377 家^[14]，包括国家级规划院、省级规划院、地市级规划院、高校规划院、建筑院及民营设计院等，各单位规模大小和业务类型差异较大，分别处在不同的发展阶段，从业务功能

演变视角看，可以划分为以下三类。

3.1.1 产业链延伸：横向一体化——从空间规划到发展总策划

一方面，表现为规划院承接业务类型多元化，除城市总体规划、详细规划、近期规划、镇村规划及战略规划等传统业务外，规划院将大量承担发展规划（“十三五”规划、主体功能区规划及城市群发展规划等）、产业规划（工业规划、农业规划、服务业规划及新兴产业规划等）、环境规划（生态规划、环境影响评价报告等）；另一方面，表现为单一项目规划过程中的多专业一体化运作，除规划、建筑、园林及市政等基础专业人员外，还需要配备产业经济、社会文化及数据分析等领域专业人才。因此，未来规划院专业人才梯队构成将在规划师、建筑师、工程师、设计师及建造师等基础上，增加经济师、咨询师、数据师/统计师、社会分析师及环评师等，专业人才构成趋向多元化和综合化，规划院从空间规划属性逐渐转变为发展策划属性，从具有一定依附性的事业单位转变为服务地方发展的新型智库组织。例如，华蓝设计（集团）有限公司成立了城乡规划研究院，致力于打造华蓝智库，成为广西新型智库；江苏省城市规划设计研究院建设了江苏省唯一一家建设和规划行业智库，成为江苏省首批 26 家新型智库之一。

3.1.2 价值链跨界：纵向多元化——城乡规划建设综合运营商

当下只会做规划设计的规划院将很有可能逐渐被摒弃和淘汰，规划院跨界转型已成为大势所趋。通过并购重组，从“设计”环节向前跳跃进“研发”领域，向后跨越入“施工”环节，致力于打造“策划咨询、全程设计、招商运营、资本服务”的总包全服务模式，成为大多数大型规划院发展的新出路。规划院一方面应顺应城乡规划行业学术生态发展趋势，聚焦价值链高端环节，从“规划院”转型为“规划研究院”，设立研究

中心、研究所、研究院及科研创新平台，通过生产大量科研课题、专利、论文及专著等固化和保护知识产权，营造学术研究氛围。例如，江苏省城市规划设计研究院通过设立研究所和创建科研创新平台，每年实现的科技成果转化不少于15项，发表期刊论文130多篇（核心期刊20篇以上，学会、年会论文集50篇左右），2015年已获国家发明专利2项、新型实用专利17项、软件著作权19项。另一方面，应紧抓国家大力推进工程总承包发展机遇，利用研究院在规划设计、科研、方案设计或初步设计等方面的先机，联合政府或开发商推动建设工程采用总承包模式，推动中小院并入专业院、小公司并入大公司、区位优势企业集团并购布局热点地区，形成大型甚至是超大型设计集团或城乡规划建设综合运营商。例如，2017年苏州设计研究院股份有限公司更名为启迪设计集团股份有限公司，“苏州设计”通过加入启迪控股，实现策划咨询、区域规划、设计总包、项目管理及建设施工等多元化转型。

3.1.3 产品链分解：品牌小微化——精细型众创化专业事务所

与国内规划院普遍的“大型综合性公司”形态不同，欧美规划设计机构更倾向于“小微专业性事务所”模式，规划院的竞争力主要取决于“创意”生产而非公司规模，每个事务所主要做一类或几类擅长的领域，不擅长的领域则普遍采取外包或联合设计等模式与其他事务所合作。最新版《中华人民共和国城乡规划法》和《注册城乡规划师职业资格制度规定》要求城乡规划成果应有注册城乡规划师的签字，并承担相应责任，未来国家支持企业资质向个人执业资格转移态势明显。顺应大众创业发展态势，对于发展受资源、地域或企业垄断等影响较大的规划院，应该借鉴欧美国家的发展经验，以“事业合伙人”的形式，推动规划院从过去的“公司+员工”进化到“平台+个人”，分裂为若干规划

事务所、设计所和产业研究中心等，致力于把事务所发展成为专注某一或某些领域的专业领跑者甚至是精细化深度服务的领军者。在该路径下，企业重在品牌建设和技术集成，核心在于对“产品线”或“产品链”的打造，通过引入产品思维团队和人才，聚焦规划设计拳头产品培育，持续创造“小而精”“小而美”的“作品”，以更灵活的方式参与市场竞争，寻找企业发展的新生机。

3.2 角色功能转型路线

我国地域广阔，城镇化发展水平区域不平衡问题严重，从各地区城乡规划编制需求看，研究院在规划编制过程中所扮演的角色可以划分为以下三类。

3.2.1 “为人”做规划：专业化，保持“新型智库”传统

中西部发展滞后地区的大量规划院，在服务地方发展的过程中仍将继续保持或适应性微调现有“智库”的角色定位，未来这些规划院的主要角色功能定位应是当好城市发展问题或“城市病”诊断与治疗的“医院”、政府施政纲领和发展蓝图制定的“参谋部”、地方开发招商过程中配合政府的“忽悠联合体”、有限公共资源配置博弈过程中的“和事佬团队”等。伴随服务需求的多元激增及指向精准化，中西部地区的规划院将从空间规划供给转变为发展策划或解决方案供应，逐步演变为服务地方综合发展决策与咨询的新型智库。

3.2.2 “与人”做规划：合作化，转变成为“中介组织”

对于长三角、珠三角、京津冀城市群区域及其他中东部发达城市，存量规划成为主导业务类型，规划主要任务从“用地”规划转变为“空间”管理，伴随市民意识的逐步觉醒，规划院所生产的规划成果将不再仅仅是关注经济增长，而是更注重多元社会需求与公共资源使用的矛盾协调。在这些发达地区政府由“全能型”转变为“限权型”，社会发

展模式从“精英管理”转变为“协同治理”，研究院更多地成为“公共知识分子型”的中介组织，产品输出从“蓝图规划”转变为“过程服务”，在规划编制过程中研究院将不再把规划的所有内容做完，而是与政府、开发商、公共机构或NGO、代表公共利益的民间团体、行业联盟、律师、媒体、市民代表以及公共权威人士和意见领袖等一起权衡，其在当中充当协调员、谈判员、仲裁员和游说人员，发挥组织者和参与者作用，以促进城市获得可持续发展的能力。

3.2.3 “由人”做规划：平台化，打造“行业基础设施”

对于北京、上海、广州、深圳、南京及杭州等国际知名城市以及中国城市规划设计研究院、江苏省城市规划设计研究院等行业或区域领军型的规划院，应将“平台型公司”树立为发展目标。从企业发展趋势看，大公司“玩平台、做整合”态势日渐显著，未来“大院”和“名院”应致力于内外资源整合，通过跨界、去介、众筹、开放、共生、分享、链接、协同及融合等方式，打造一个规划设计平台，建设完善的行业基础设施和公共服务设施，一旦有“项目”可以立马组建专家工作室、成立专家委员会和建设自有团队，甚至协助指导城市居民自主规划。

4 组织性解构与重构路径

4.1 经营性：资本联姻——上市+PPP

新形势下金融资本在城乡规划与建设过程中发挥越来越重要的作用，越来越多的项目采取了“规划设计+投资建设+招商运营”一体化的实践模式，从而导致上市或参股、PPP运作等形式的规划院与资本联姻发展成为市场“倒逼”的必然之路。目前，已有10多家规划院成功上市，其他规划设计机构也在筹备之中；2016年苏交科集团股份有限公司与杭州大江东投资开发有限公司、中电建路桥

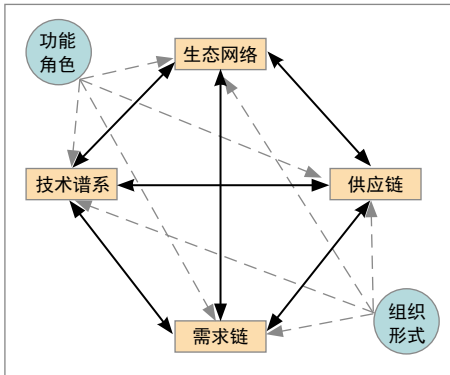


图1 规划院转型发展钻石结构耦合路径模型示意图

集团有限公司、中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司及中证基金管理有限公司共同签署《杭州大江东产业集聚区基础设施 PPP+EPC 项目合作协议》，项目总投资额为 145.82 亿元，苏教科集团股份有限公司出资 5%，将获得上亿元设计咨询订单以及 5% 的投资收益。

4.2 公益性：公众思维——公益性组织

规划院主要“生产”城乡规划，城乡规划具有公共政策属性，作为公益性单位的规划院要承担起促进社会公平公正的作用。《美国执政规划师学会道德与职业操守守则》中第一条就是公众职责，规划院作为规划师大本营，对公共利益负责将是规划师的首要职责。目前，我国城乡规划公众参与制度建设仍然较为滞后，伴随着未来存量规划成为主导业态，面对政府和开发商“强权”，规划院必须从体制内的“行政权力”转向第三方的“公共权力”，加快研发和创新公众参与渠道，引导和激发更多公众参与规划编制，并与之一起形成第三方社会力量，导控和协调政府行政权、市场私利权、社会公共权的共同博弈。例如，武汉市国土资源和规划局，利用“互联网+”理念，建立“众规武汉”平台，保证公众参与网络畅通。在此过程的高级阶段，规划院可能蜕化为技术顾问机构、规划事务所、NGO 及 NPO 等。

5 钻石结构耦合路径模型

在功能性和组织性解构与重构的路径分析基础上，结合“互联网+”“企业生态网络系统”等，笔者提出未来规划院转型发展的钻石结构耦合路径模型（图 1），即规划院的未来功能角色和组织形式是不确定的，主要受供应链、需求链、生态网络和技术谱系 4 个因素影响，某一个具象规划院转型路径的选择要通过 4 要素影响分析，明确自身生长的功能角色，最终确定未来所呈现的组织形式与架构。上文已详细阐述功能角色转型路径“为人—与人—由人”、供应链转型路径“产业链—价值链—产品链”、组织形式转型路径“资本联姻+公众思维”，下面笔者将重点分析需求链、生态网络和技术谱系 3 个主要因素。

5.1 需求链：从满足需求到需求创造

首先，规划院转型发展必须服务国家战略、地方发展、行业演进、市场利益和公众需求，对接和匹配政府、开发商、民众及其他团体组织激增的多元化和精准化需求。其次，伴随发展环境和客户需求变化，规划院在转型发展过程中将更关注产业链资源整合能力、资本运作能力、发展策划与经营能力、全生命周期服务能力等多方面新型需求的引导和创造。例如，服务国家“一带一路”倡议，为“走出去”的开发区和企业提供城乡规划技术的支撑，中国城市规划设计研究院、江苏省城市规划设计研究院、华蓝设计（集团）有限公司等积极“走出”国门，前往非洲、东南亚、中亚等地区，参与境外经贸合作区、重大基础设施项目规划；同时与美国芝加哥伊利诺斯大学签订了联合培养高级规划人才的长期培训计划，尝试建立中长期国外人才培养平台。此外，东南大学、天津大学等高校也与江苏省城市规划设计研究院、非洲高校、境外经贸合作园区等组成联合体，加快“一带一路”沿

线城乡规划领域科研孵化，组织开展“境外产业园区规划技术合作研究与示范应用”等战略性国际科技创新合作重点专项研究。

5.2 生态网络：生境—生态位+竞争—合作

一个没有掌控方向、资源、解决方案和评判标准的规划院，很容易被逐步边缘化到产业链和价值链的底层，沦落为一个在夹缝中生存的绘图工场。因此从企业生态网络系统视角看，未来规划院转型发展必须重视自身生态位构建。同时，在城市转型和规划转型背景下，促使城市问题解决的技术手段与知识领域跨界融合和多专业协同程度越来越高，对任何一个坚持“单一兵团作战”的规划院都带来了巨大的挑战，于是基于“业缘”（技术邻近性）、“地缘”（地理邻近性）和“人缘”（社会文化邻近性）形成紧密型战略合作伙伴关系，“冬天”则抱团取暖、“春天”则组成产学研联合体，形成地域性和领域性区域合作网络参与竞争。例如，华蓝设计（集团）有限公司近年来主动与哈尔滨工业大学、重庆大学、华南理工大学、广西大学等高校签订战略合作框架，搭建发展共同体。

5.3 技术谱系：互联网、大数据、人工智能规划

5.3.1 互联网+：云端化

自从“八戒工程”采取众包的“威客”模式开启数字化转型发展新征程，SMARCH、爱迪生咨询、在库言库、全球设计网、大道易图、易工程及云华建等都在探索“互联网+规划院”模式，规划院正兴起一阵“网络规划院”风潮。“互联网+规划院”模式就是将规划院的规划设计生产线搬到网络平台上，建立“云架构”，整合利用广泛的网络资源，实现规划院内部人员、设备、信息、技术以及规划院外部与甲方、合作单位、

政府、上下游配套企业之间的信息交互及协作共享,打破合作时空限制和降低传统模式的交易成本,受到越来越多的人关注。例如,云华建提出打造云协同、云管理、云软件、云专家和云品规五大模块,探索“虚拟、共享、自由”的“互联网+规划院”新模式,使其发展成为工程设计咨询行业互联网平台公司,最终实现“规划院”实体组织虚拟化运行。

5.3.2 大数据+: 数字化

未来,大数据之于规划不仅仅是一种分析工具和方法,还是一种新型城市资源,城市治理模式、城市服务模式和城市产业发展都将迎来新的突破。例如,在2017中国城市规划年会上阿里巴巴集团首席技术官王坚在报告中指出,从数据资源视角看未来城市的发展,“像规划城市的土地资源那样来规划城市的数据资源,像规划垃圾处理一样来规划对数据的处理,像规划电力设施一样来规划城市的计算能力”。未来规划院之间的竞争关键在于数据竞争,数据资源占有量大小、数据利用能力高低将决定规划院的生存空间,数据科室及其辖下的大数据分析师、挖掘师和工程师将成为规划院决胜未来的关键技术力量。例如,杭州“城市大脑”工程打通了城市的神经网络,但规划院如何利用数据对城市进行即时性全局可视化分析,让数据帮助城市和政府思考、决策、运营,成为未来规划院转型过程中的新探索。

5.3.3 人工智能+: 智慧化

同济大学吴志强团队的“城市树”、深圳发布的“人工智能建筑师”小库引爆2017年的规划圈,在AI(人工智能)的帮助下城市规划从经验走向科学。传统方式培养一名规划师需要10年,用AI训练一个城市模型只需要10天,未来规划师由机器替代将难以避免。在人工智能规划语境下反思规划院转型路径,规划师由“人”替换为“机器”情景下的规划院是否还有存在的必要?在人工智能2.0假设下的规划由“人的智

慧+机器的智慧”共同运行的复杂智慧系统中,规划院是否做好了人类规划师与机器规划师“共事”的准备?总之,探索运用人工智能、互联网、物联网、云计算和大数据等新技术推动规划院转型是一个仍然充满未知而又异常吸引人的重要方向。

6 结语

智库不仅具有资政建言和舆论引导的重要功能,还具有理论创新和为社会服务等重要作用,受到国家和中央领导的高度重视,政策导向日趋鲜明。城乡规划设计机构是服务我国城乡规划、建设、管理决策咨询的重要机构,面对以人为核心的高质量新型城镇化,新时期对城乡规划决策咨询的政策科学性、精准性提出了更高的要求,从新型智库建设视角透视规划院转型,推动两者融合发展成为新方向与新视角。

转型是发展形态或范式的转换,立足“规划院=规划+院”的解构,规划院转型发展可以理解为规划院的功能及其组织关系的质变性转换,本质是对城乡发展转型和城乡规划转型的回应,也可以看作是规划院发挥服务公共政策研究决策咨询的智库价值的过程。对规划院转型的功能性和组织性进行解构与重构不可偏颇,要适应新型城镇化与城乡规划发展态势,以耦合视角对规划院角色和社会职责进行再思考、再认知,这对我国新型智库建设具有非常重要的现实意义。

笔者从功能角色、组织形式、供应链、需求链、生态网络及技术谱系等视角,构建了我国规划院转型发展钻石结构耦合路径模型,从新型智库建设角度透视了我国城乡规划设计机构从工程建设咨询服务向公共政策决策咨询服务的转型方向,以期为各类各级规划院升级发展为区域特色新型智库提供一定参考。□

[参考文献]

- [1] 杨晓光,赵华勤,江勇. “新常态”下规划设计单位转型发展对策[J]. 规划师, 2015(增刊2): 5-8.
- [2] 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.
- [3] 周茂刚,王健. 由TJAD创新实践看新常态下设计院未来发展方向[J]. 建筑技艺, 2017(3): 104-106.
- [4] 张永波. 空间规划体系建设背景下的规划设计机构发展策略[J]. 规划师, 2015(增刊2): 9-12.
- [5] 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.
- [6] 刘先杰,刘芸. 新背景下城乡规划设计机构的发展思考[J]. 规划师, 2015(增刊2): 13-15, 19.
- [7] 范晓磊,都明. 规划院信息化建设构想研究[J]. 规划师, 2012(增刊2): 179-181.
- [8] 王唯山. 规划院的改革:形式服从功能[J]. 规划师, 2002(3): 8-11.
- [9] 王唯山. 从开放市场看规划设计机构的职能定位与服务方式[J]. 规划师, 2003(5): 20-22.
- [10] 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.
- [11] 李晓江,施卫良,陈建华,等. 规划院管理与发展论坛[J]. 规划师, 2008(1): 110-112.
- [12] 陈鹏. 关于当前我国规划院改制的几点认识[J]. 规划师, 2007(1): 12-14.
- [13] 赵燕菁. 追索剩余权——论规划院体制改革[J]. 规划师, 2004(10): 59-70.
- [14] 赵燕菁. 追索剩余权——论规划院体制改革(下)[J]. 规划师, 2004(11): 71-81.

[收稿日期] 2018-01-30

机制创新与模式变革：规划设计院建设新型智库的思考

□ 杜 枫, 罗 彦

【摘要】规划设计机构在我国城市发展转型、快速城镇化过程中起到关键作用。随着我国进入实现“两个一百年”的关键时期，规划设计机构也同样要正视发展不平衡不充分的问题，探索建设中国特色新型智库，是新时代下规划设计院转型的一大方向。文章以中国城市规划设计研究院深圳分院的智库建设为例，探讨规划设计院在应对规划思维和方法、运作机制两大智库转型的挑战时，如何创新机制、建设品牌、引进人才，从而建设业务与研究相结合的智库体系，扩大智库影响力，为规划设计院建设中国特色新型智库提供经验借鉴。

【关键词】特色新型智库建设；规划设计院转型；城市规划

【文章编号】1006-0022(2018)03-0016-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】杜枫，罗彦. 机制创新与模式变革：规划设计院建设新型智库的思考 [J]. 规划师, 2018(3): 16-22.

Mechanism Innovation And Model Transformation: The Construction Of New-type Think Tank In Urban Planning Institutes/Du Feng, Luo Yan

[Abstract] Urban planning institutes have played an important role in Chinese urban development. As China enter a new era, urban planning institutes shall transfer towards the construction of new-type think tanks. With China Academy of Urban Planning & Design Shenzhen as an example, the paper discusses the measure of mechanisms innovation, brand creation, and talents introduction for the construction of new-type think tank.

[Key words] Construction of new-type think tank, Transition of planning institute, Urban planning

0 引言

2013年中共中央十八届三中全会报告首次提出“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”；2015年1月中央发布了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，标志着中国特色新型智库建设正式上升为国家战略；2015年11月《国家高端智库建设试点工作方案》获得批准，确定了25家高端智库试点；2017年，党的“十九大”报告再一次强调“加

强中国特色新型智库建设”，标志着中国特色新型智库建设全面启动。

智库价值在于影响公共政策^[1]，目前城市规划已经逐步从部门规划转变为公共政策，2014年习近平总书记在考察北京市规划展览馆时就指出“城市规划在城市发展中起着重要引领作用”，影响着城市政策方向，成为新时期治国理政的重要手段。在此背景下，各地规划设计院也纷纷开展智库建设，本文以中国城市规划设计研究院深圳分院（以下简称“中规院深圳

【作者简介】杜 枫，规划师，现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

罗 彦，通讯作者，教授级高级规划师，中国城市规划设计研究院深圳分院总规划师。

分院”)的智库建设为例,探讨规划设计院转型的挑战,以期为规划设计院建设智库提供经验借鉴。

1 中国特色新型智库建设的背景与要求

1.1 智库的特征与作用

智库是以政策研究为核心、以直接或间接服务于政府为目的,非营利性的独立研究机构,是与现代市场经济和民主决策相伴而生的产物^[2]。现代智库首先出现在美国、西欧国家和日本,90%的智库成立于1951年后,其中有2/3成立于1970年以后,有一半以上成立于1980年以后。在此之后,智库的数量在全球范围内激增。在全球化的推动下,自1980年开始,非洲、东欧、中亚和东南亚地区的大部分智库纷纷成立(图1)。

国外一流的智库发挥着综合功能,承担着公共决策的重要咨询平台、重大决策课题研究组织平台、政策研究信息服务平台、人才培养和交流平台、研究成果推广和应用平台的功能,一般具有以下特点^[1]: ①明确清晰的战略定位,政策实用主义的发展使命。智库不是学术性研究机构,是建立在学术基础上的政策设计和政策建议机构,与学术的差别重点在于及时性、运用性和政策性等,是以解决现实问题为出发点,坚持多方商议,寻求共识,以付诸实施。②标榜相对独立性和客观性,成为智库发展的标签化特色和公信力基础。智库把研究的质量与客观性作为其发展的基石和发挥影响力的根本,追求高质量的研究成果产出。③独特的研究人才队伍组织与流动机制。欧美智库的研究人员一般包括以知名学者为主体的常驻研究人员、外部客座研究员和多种类型的访问研究人员三类。④重视成果传播和发展营销,强化政策和社

会影响力的生成与放大。

1.2 规划设计院建设中国特色新型智库的意义

从2004年中央第一次提出“思想库”和“智囊团”,到十八届三中全会首次提出“加强中国特色新型智库建设”,名称的转换显示出智库建设意义的提升。《关于加强中国特色新型智库建设的意见》提出,中国特色新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构,是党和政府科学民主依法决策的重要支撑、是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容、是国家软实力的重要组成部分。中国特色体现在服务于中国特色社会主义理论发展,立足于中国国情,讲好中国故事,发出中国声音。

目前我国有影响力的智库主要集聚在北京、上海等城市,区域分布不平衡,专业化智库发展稍弱。在发展上,也面临着前瞻性和时效性不足,缺乏合理的人才构成和内部分工,难以形成有效的

政府、社会和国际影响力等问题^[3-4]。

随着以土地空间的扩张来实现高速增长的经济增长与快速的城镇化这一“增长主义”城市发展模式的终结^[5],以及中央城市工作会议的召开,我国城市发展已经进入新的发展时期,贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,尊重城市发展规律,坚持“五个统筹”成为新时期城市发展的原则(图2),也是城市规划行业转型的方向。特别是在市场化进程中,随着事业单位转企改制的持续推进,规划设计机构传统的业务模式已不能适应新时代治国理政的发展要求,我国部分规划设计机构已开始进行转型探索。在2013年全国规划院院长会议中,各方代表对规划设计单位体制改革与规划事业发展进行了深入探讨并达成了共识,认为改革是推动规划设计院可持续发展的源动力,规划设计院的改革应当以“四个有利于”(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^[6]。规划设计院作为服务国家和城市发展公共政策的单

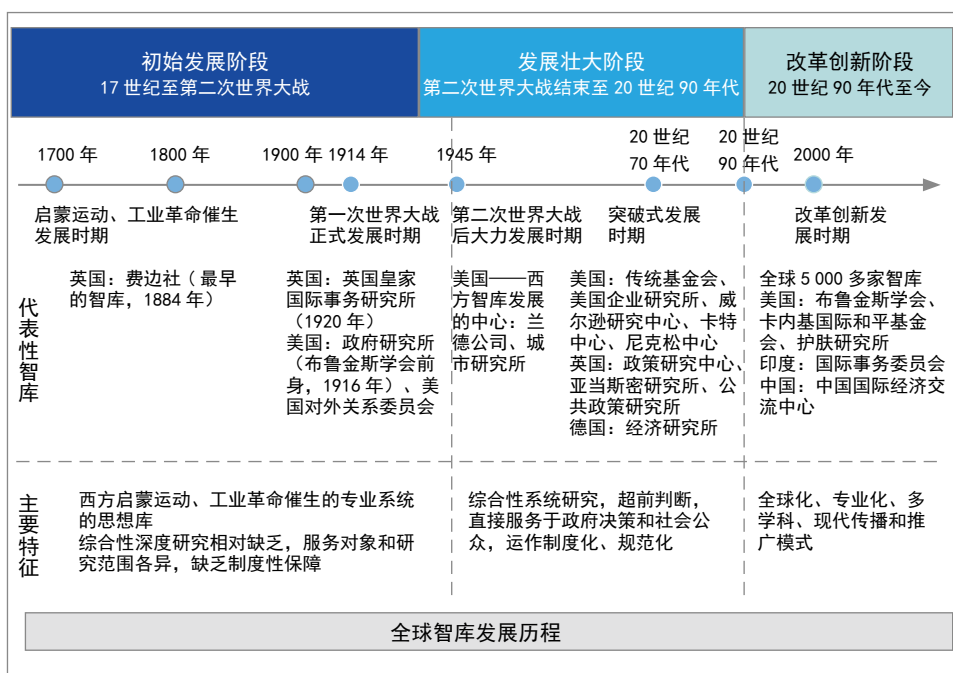


图1 全球智库发展历程

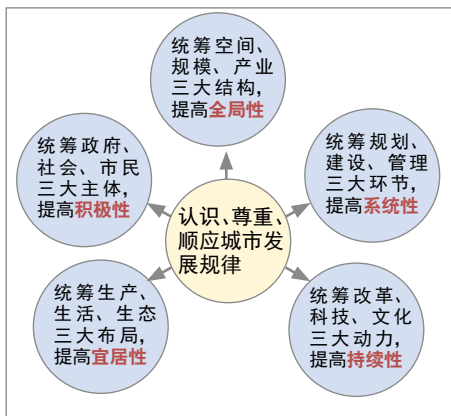


图2 中央城市工作会议提出的“一个尊重、五个统筹”

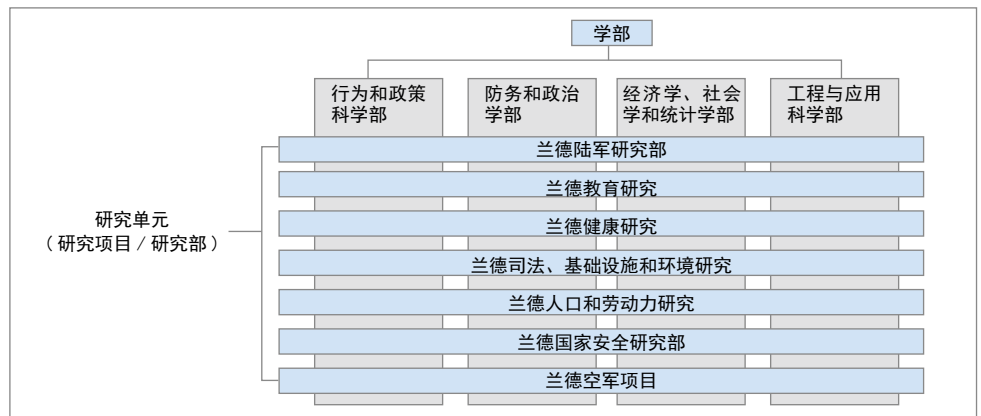


图3 兰德公司的矩阵式管理架构
资料来源：王铮. 美国兰德公司的运营特点与发展态势 [J]. 智库理论与实践, 2016(1): 81-89.

位，在建设中国特色新型智库的背景下，应积极主动地适应这种形式和要求。

2 规划设计院转型与建设智库面临的挑战

我国规划设计院面对的智库转型的挑战主要表现在两个方面，一是规划思维与方法上的挑战，二是规划设计院运作机制上的挑战。

2.1 规划思维与方法面临挑战

2.1.1 规划对社会及人的发展缺乏深入关注

城市规划从计划经济时代附属于国民经济计划，到改革开放初期综合统筹城市建设管理各项工作，发展至今已经成为政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一^[7]。规划的内容已不仅仅停留在空间部署方面，2005版《城市规划编制办法》就明确提出“编制城市规划，应当考虑人民群众需要，改善人居环境，方便群众生活，充分关注中低收入人群，扶助弱势群体，维护社会稳定和公共安全”。但规划编制目前仍存在“重空间、轻经济社会”的发展倾向，通过构建完善的城市空间增长来实现城市的“以土地换

资本”^[8]，民生性和公益性的规划内容仍不突出、系统性不足，相比智库缺乏社会学研究基础，缺乏对社会及人的发展的深入关注。2017年2月习总书记在考察北京城市规划建设时提出“城市规划建设做得好不好，最终要以人民群众满意度来衡量，要坚持人民城市为人民，以北京市民最关心的问题为导向”，未来在“以人民为中心”的时代大背景下，城市规划面临着从人民出发、自下而上主体思维转换的挑战。

2.1.2 规划体现的计划经济思维难以适应市场经济的发展

计划经济思维下的城市规划对市场多变需求的适应能力弱，对用地功能、公共设施及基础设施布局要求过细，且调整程序复杂、周期过长，在规划实施的弹性和适应性方面体现出不适应性^[9]。目前城市规划正处于改革探索阶段，2016年《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出“城市规划在城市发展中起着战略引领和刚性控制的重要作用”，城市规划的弹性传导与刚性管控仍有待进一步深化探索，才能在市场经济的快速发展中做出及时和有效的决策。

2.1.3 规划方法体系与数据信息系统建设不足

国外智库强调基于严谨的学术研

究得出科学可信的结论，重视科学研究方法的使用和开发，如兰德公司首创了许多独特的研究方法和模型，包括德尔菲法 (Delphi)、模型和预测 (Modeling and Forecasting)、博弈论 (Gaming)、系统分析法 (System Analysis Method)、组合分析工具 (Portfolio Analysis Tool)、探索性建模 (Exploratory Modeling)、离散选择模型 (Discrete Choice Modelling)、健全性决策 (Robust Decision-making) 及长期政策分析 (Long-term Policy Analysis) 等预测方法与模型^[1]。而我国城市规划一直以来更加注重经验的积累，缺乏对科学方法的探索和数据信息系统的建设。中央城市工作会议提出“要在规划理念和方法上不断创新，增强规划科学性、指导性”，同时即将到来的大数据时代，也将要求规划行业从技术上实现突破，以海量化的数据提高规划编制、实施与管理的科学性。

2.1.4 成果的政策化表达与影响力不足

国外智库重视成果传播和发展营销，以影响公共政策和舆论为目的。而我国城市规划的成果表达政策性不足，对外传播的影响力也较弱。首先，城市规划的技术性内容很多，但与政策、实施结合不够，与公共政策的运作要求和程序不匹配，这直接导致了城市规划的

部分内容无法纳入到其他部门的政策制定和执行系统中，令政府无法从宏观政策层次上实施操作规划^[6]。其次，目前规划编制和审批的过程仍基本“封闭”在行政管理部门和专业技术单位里，公众参与往往停留在公开展示的阶段，流于表面化，还未实现从部门规划到社会共识、公共政策的全面转型。

2.2 运作机制也面临挑战

2.2.1 规划路径依赖导致规划时效性不足

智库需要提供具有前瞻性和时效性的产品，而城市规划的编制周期长、法定规划审批时间长成为规划设计院适应智库转型的矛盾之一。2016年9月住建部黄艳副部长在全国城乡规划改革工作座谈会上提出，要改革规划审批内容、程序和方法，通过精简上报内容，简化和规范程序，提高审批效率。因此，规划设计院在推动智库建设过程中，仍有赖于整个规划行业的规划制度和相关管理机制的转型。

2.2.2 缺乏多层次的研究梯队

以美国胡佛研究所为例，主体人员基本包括常驻研究人员、访问研究人员和辅助人员。而目前我国规划设计院扁平化的、以“所”为生产单位的体制机制无法满足多层次研究梯队的智库组织需求。可借鉴美国兰德公司的矩阵式管理模式（图3）^[9]，一方面使研究人员在学部框架下接受行政管理和支持，另一方面根据不同研究单元的需要灵活组配研究人员，建立多元化的团队，实现“跨领域、跨学科”的目标。因此，我国规划设计院必须在组织方式上进行创新，需要在科研课题运作模式、机构设置、人员配给等方面进行整合与重构，完善以智库建设为目标的科研运行体系。

2.2.3 保障机制仍有待完善

我国规划设计院的智库建设仍处于起步阶段，保障机制仍不完善，包括完善

协调规划人员处理科研与生产关系的激励机制，将规划研究成果转化为公共决策咨询、企业决策、引导舆论和公共外交的渠道与制度保障，深化与国际交流的合作机制，推动研究体制改革、提高研究工作的针对性和实效性，推进研究方法、政策分析工具和技术手段创新，为决策咨询提供学理支撑和方法论支持等。

2.2.4 考核机制差异较大

我国规划设计院的考核仍以产值为主，存在科研与生产、学术与市场“两张皮”的现象。而智库的考核重点在于成果的政策转化率，美国兰德公司总裁迈克尔·里奇提出了三条标准：①公司所关注的问题是否是国家和国际政策议程中的首要议题；②公司研究和分析工作的成果是否传达到关键决策者与公众处，并因此提升了政策讨论的质量；③公司的产品和服务在多大程度上促进了政策与决策，每年发布的年度报告需说明过去一年中成就亮点及其是如何影响公共政策的^[9]。

3 中规院深圳分院的探索和实践

中规院深圳分院长期扎根于珠三角地区，自1984年成立至今经过三十多年的规划实践，形成了自身的技术特色与品牌。为进一步提升行业影响力、学术影响力及市场影响力，填补智库建设在南方地区的不足，中规院深圳分院率先提出智库建设的战略谋划，以树立规划行业的中国特色新型智库范例，于2015年8月成为深圳市智库联盟首批20个成员单位之一。以下本文将从机制创新、品牌建设和人才引进等方面探讨中规院深圳分院的智库建设路径，并探讨在建设过程中所遇到的问题。

3.1 创新机制，建设业务与研究相结合的智库体系

中规院深圳分院的智库建设是培

养“以需求（政府、企业、社会）为导向的研发团队”，通过搭建学术平台，提高分院科研水平，打造行业品牌，提升行业竞争力，最终服务于生产经营。因此，中规院深圳分院率先创新机制，包括成立科技委、组建智库建设筹备小组、建立多层次研究梯队及设立创新基金等。

3.1.1 成立科技委

2017年4月中规院深圳分院成立科技委，作为建设智库、提升分院科研水平和成果质量的智囊团。科技委委员由分院副总以上职称以及各所高工以上职称或博士学历等科研骨干组成，并兼顾专业需要，同时邀请珠三角地区多领域的专家学者作为院外委员，主要负责分院课题的计划立项审议、成果审议、评审验收，以及重大咨询项目的审议。

3.1.2 组建智库建设筹备小组

中规院深圳分院依托六大机构、两大平台，包括业务办、研究中心、设计中心、粤港澳研究中心、城市基础设施研究中心、行政办，以及深圳规划学会、国外城市规划学委会秘书处，形成智库建设筹备小组，在对相关规划、智库机构进行调研的基础上，初步达成对智库建设的运作模式、人员结构、经费来源及市场化转化等方面的基本共识。

逐步建立智库建设运作模式，整合优化中规院深圳分院各类研究机构，理顺机构、人员、经费、课题及项目等之间的关系，完善现有的科研序列建设，初步形成分院领导直接管理、挂靠部门具体执行、行政业务部门共同参与，具有中规院深圳分院特色的智库建设运作模式。

3.1.3 设立由主任研究员、专业研究员及专业研究坊组成的多层次研究梯队

中规院深圳分院着力打通技术人才成长通道，统筹专职和兼职科研岗位，建立由主任研究员、专业研究员及专业研究坊组成的多层次研究梯队。

首先，以主任研究员作为学术带头人，完善遴选、培养、考核和奖惩机制，积极培养在城市规划理论方法、新技术应用及相关专业领域具有领军能力的专家人才。

其次，以专业研究员制度为辅助，促进技术人员在科研和生产岗位之间更灵活的流动。专业研究员根据分院规划业务和专业特色的发展与培育需要，选择优先支持和重点鼓励的研究领域，为分院相关领域的规划项目提供技术支持，并承担项目顾问等角色。目前已培养两届专业研究员，研究主题包括城市规划中的产业发展研究、生态城市规划方法与实践研究、城市更新规划方法研究等。

最后，设立专业研究坊，作为民间的学术组织，由研究人员自发组织，将兴趣和业务相结合，将学术研究和社会热点相结合，扩大研究队伍，为全体技术人员提供释放活力、发展个人兴趣的特色平台。目前，中规院深圳分院已自发形成了粤港澳“议事厅”、历史文化保护专业研究坊、控规专业研究坊、海绵城市规划专业研究坊、生态城市专业研究坊、交通方向专业研究坊及大数据研究坊等专业研究坊。

3.1.4 设立创新基金

中规院深圳分院专门设立了创新基金，采用专款专用方式，支持和鼓励科研项目。同时，制定《深圳分院科研项目管理规定（试行）》，明确科研项目

的运作管理规定及创新基金管理。中规院深圳分院科研项目按不同来源拥有不同的创新基金补助，一是总院立项课题，包括总院立项的由国家部委委托的科研课题、标准规范等项目以及总院院内科研课题项目，应执行总院《科研项目管理规定（试行）》，并可在此基础上予以适当补助；二是地方委托课题，是指中规院深圳分院承接地方政府及其他甲方委托的科研项目，根据具体科研项目的实际情况，上浮产值比例或进行额外基金补助；三是自设课题，参照总院《关于申报“院科技创新基金”资助项目的通知》，按课题的重要性申报经费，从创新基金直接支出。除此之外，根据每年科研课题的开展情况，中规院深圳分院设立专门的科研人才奖励基金，奖励有特别贡献的技术人员。

3.2 建设品牌，提高智库成果的影响力

智库要证明自身的价值和意义，就必须注重对外传播、媒体公关及传播策略。可借鉴欧美国家智库成果宣传和发展的方式，主要包括出版期刊、图书、发布报告，推出影响社会公众的政策性、战略性普及出版物；推荐研究专家参加政府专业领域听证会、新闻发布会；经常举办研讨会和高层次的学术论坛；推荐专家接受媒体采访；建设网站和公众信息平台，借助博客、Twitter 等新媒体进行宣传^[1]。

3.2.1 业务与智库互促，形成智库政策

三十年来，中规院深圳分院立足深圳，面向全国，工作范围涉及 20 余个省、自治区和直辖市，共承担了不同层次和类型的规划设计任务 1800 余项，一批高水平的城市规划设计成果先后获得国家 and 省市优秀规划设计奖，甚至国际奖项；同时，在港澳地区、广东省、珠三角地区及深圳市等层面形成了规划项目与课题研究的互促发展，以核心项目扩大影响力。

2008 年，中规院深圳分院牵头开展了前海计划研究，对前海地区的城市功能提出了转变要求，引起了深圳市政府领导的关注。在深圳市政府领导的具体组织和推动下，前海深港现代服务业合作区最终上升为国家战略层面，抢占了新一轮创新发展机遇。特别是中规院深圳分院提出的未来前海蛇口建立自贸区，加快推动深圳城市空间转型的“三步走”方案（图 4），在 2014 年国家批复的中国（广东）自由贸易区划定中得到了确定，并得以实施。

2014 年中规院深圳分院在总院杨保军院长的带领下，和中规院上海分院、中规院西部分院等共同承担了“一带一路”倡议对国家空间格局的影响研究，提出的基本判断得到了广泛的行业关注和研究运用。其提出：“一带一路”倡议对外通过“6+N”的战略通道布局实现中国对中亚、东亚及东南亚三大扇面的全面开放和掌控，对内从单向开放走向多向开放，打破原有梯度发展格局；通过轴带组织从南北分异到合纵连横，关注南北格局与东西格局均衡发展，加强海陆统筹；从中心集聚到门户引领，形成国际门户、边疆战略支点和海外战略支点三类战略节点（图 5）。

3.2.2 承担部—院—省—地方—分院智库项目，多来源提升智库的影响力

近年来，中规院深圳分院开展的规划科研课题大致有四大来源：①科研

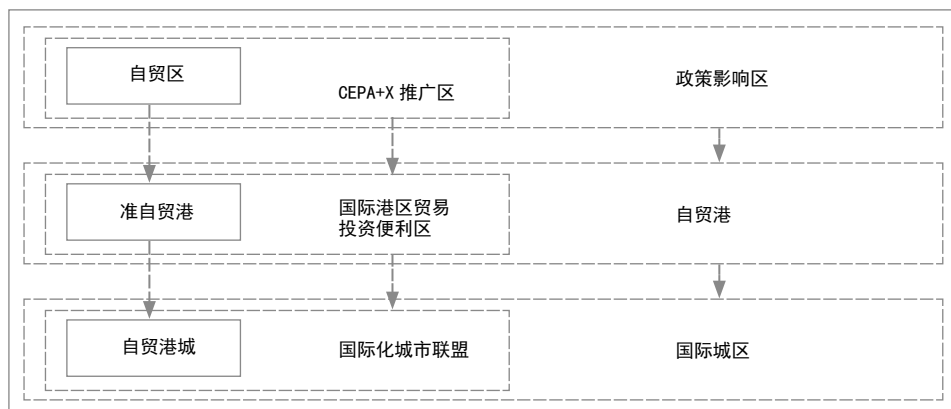


图 4 前海“三步走”方案

攻关课题，包括抢占区域研究制高点、规划学科的重点领域、市场需求的关键核心技术等，如大数据、城市双修、城市设计法定化、“多规合一”与规划管理体制机制改革等；②总院配合课题，结合总院的区域研究视角配合工作的课题，包括专项子课题、部分章节撰写等，包括中国特色新型城镇化发展战略研究、治理视角下的传统村落保护和发展等；③地方政府指令型课题，如广东省住建厅的《广东省县域经济发展报告》《广东省新型城镇化“十三五”建设计划》等；④结合自身优势的独立研究课题，如“粤港澳观察”等。

3.2.3 建立多元平台，开展对外交流

中规院深圳分院建立了“2+3+1”多元平台，以规划研究中心、粤港澳研究中心作为分院智库核心平台，以“粤港澳观察蓝皮书”、“城 Plus”和“大湾区规划论坛”作为对外传播平台，以信息中心作为大数据平台。

其中，规划研究中心是中规院深圳分院最早成立的承担部分智库建设工作的二级机构，近年来不断加强了对广东省住建厅及深圳市相关部门的智力支持服务，取得了良好效果。粤港澳研究中心探索了从“中规院的内设机构”到“院主导的外设社会组织”的转变，积极拓展成为以理事会制为核心的社会团体，以城市规划为学术平台，汇聚了内地和港澳地区的前沿机构与高端人才，发展成为跨区域的高级智库，成为决策层固定的咨询机构和专业智库。对外传播平台定期发布“粤港澳观察”专栏，掌握最新粤港澳三地的信息，通过企业微信公众号“城 Plus”集锦分院项目，并组织每年一次的大湾区规划论坛，邀请各地规划部门参加，现已成为中规院深圳分院规划科研最新动向以及客户交流的学术品牌。以信息中心为依托建设分院数据库，服务智库、行业、政府、机构及大众。

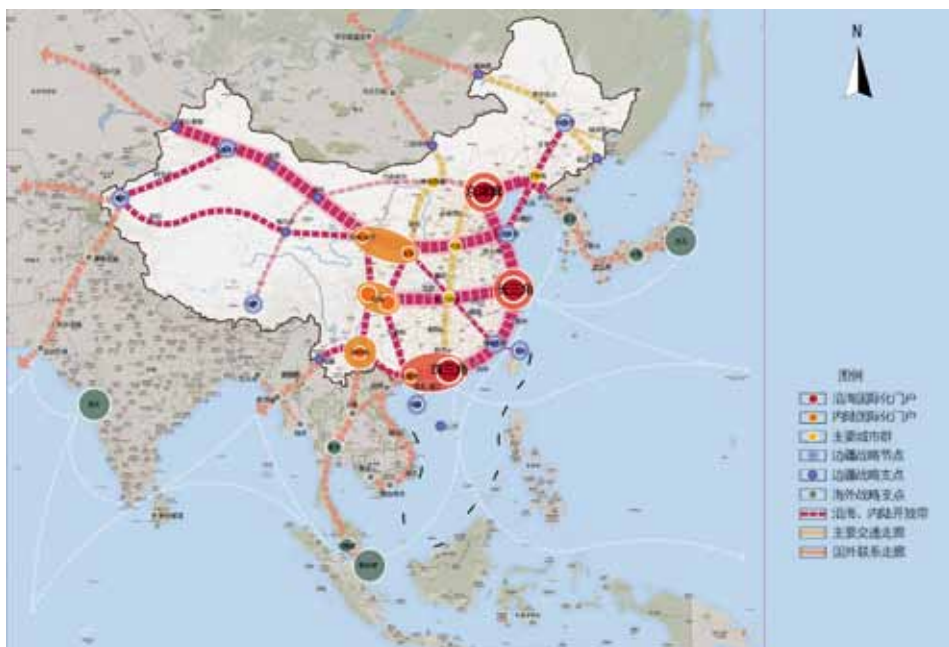


图5 “一带一路”倡议下的国家空间格局

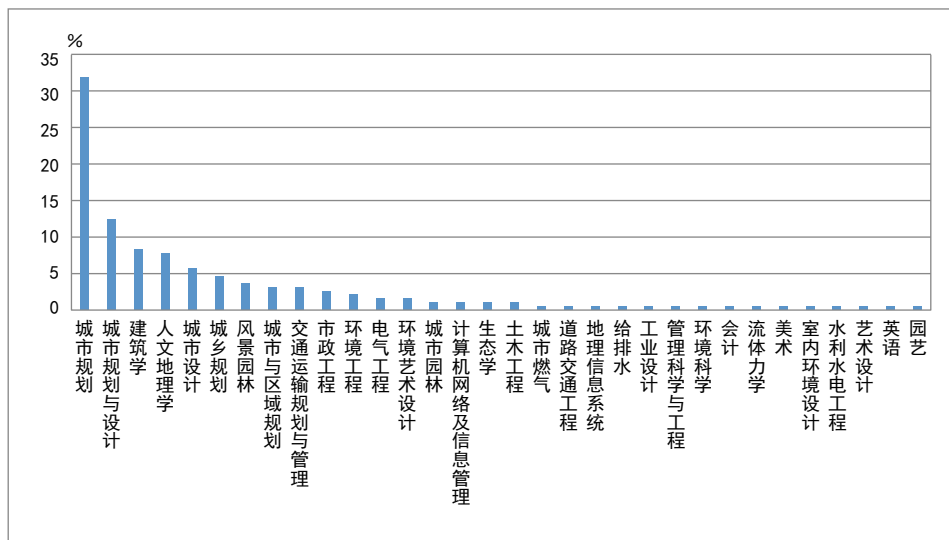


图6 中规院深圳分院员工专业统计

3.3 引进人才，建立开放的合作环境

中规院深圳分院在人才组织方式上进行创新，引进多专业人才，建立开放的专家、人才合作机制（图6）。

首先，引进多专业人才，组建专业、教育经历及文化背景多元化的项目团队，并注重员工专业成长，与国外高校和机构保持长期稳定的联系，定期开展规划专业交流和互访；每年选派员工赴境外深造。

其次，建立多领域多专业的专家人才合作机制，通过跨界专家讲座，与港澳、国际机构的跨境合作，建立开放合作平台。目前，中规院深圳分院分别与香港规划师学会、香港大学建筑学院、香港中文大学未来城市研究所等机构签署了合作备忘录，并与多家国际知名规划机构组织形成了良好的合作关系，各方整合利用各自资源，共同建设内地与港澳规划研究和实践平台。

3.4 实践中面临的问题与反思

3.4.1 规划设计院的科研考核机制和产值考核机制关系还有待进一步捋顺

目前中规院深圳分院智库建设仍面临着科研与生产、学术与市场的冲突,科研课题的考核机制还未完全建立,科研项目的人员投入、人员的时间投入以及收入、考核尚缺乏保障。中规院深圳分院智库建设只有将科研考核机制和产值考核机制的关系捋顺,才能更好地促进科研体系的建设。

3.4.2 技术人员的路径依赖与智库成果质量前瞻性不足

目前,技术人员仍存在做规划项目的路径依赖。从规划技术成果到智库科研成果的转变,需要技术人员及时转换技术思路和研究方法。智库要善于发现现实中影响社会、政治及经济等发展的关键问题,运用新思想、新理论对问题做出令人信服的分析,并提出解决问题的方案,而目前中规院深圳分院的研究技术方法仍有待提升,在构建新思想、新理论上仍显不足,且针对性和前瞻性也还存在很大的提升空间。

3.4.3 决策影响力和社会影响力仍有待提升

虽然中规院深圳分院目前已成功为有关部委、省、市政府部门献策,但是对比各国重要智库特别是政府附属性智库发现,它们一般都是政府重要公共政策的策源点、政策内容的设计者、政策效果的评估者、政策实施的营销宣传者、社会话语权的主导和引领者,中规院深圳分院未来仍需进一步扩大决策影响力。同时,智库常常也是引领和影响社会舆论的重要思想利器,中规院深圳分院曾针对2015年深圳湾公园架起500m铁丝网的事件,从规划角度发布专业见解,引发了“谁的红树林,谁的深圳湾?”的讨论,使铁丝网最终被拆除。

此外,中规院深圳分院目前大部分的研究成果仍受合同与产权影响,局限

在专业领域和学术界,社会影响力仍有待提升。美国兰德公司2015年发布的年度报告提出,发现和扩展新知识只是实现兰德使命的第一步,兰德公司致力于最大限度地传播研究成果,将其大部分研究成果作为公共产品,这意味着所有人都可以从其网站上免费下载获取,这一类非涉密的开放研究成果约占兰德公司研究成果总量的95%^[9]。

4 结语

中规院深圳分院率先进行了中国特色新型智库建设,虽尚处于起步阶段,但实践的经验 and 反思可以为整个规划设计行业的转型发展提供借鉴。未来规划设计院将面临着进一步深化组织管理体制、研究体制改革、经费管理制度改革、成果评价和应用转化机制改革、国际交流合作机制改革等一系列挑战^[10-11],只有积极应对新时代、市场化的发展需求,调整规划设计的运行机制,建设中国特色新型智库,才能更好地服务国家、政府和社会决策。■

[参考文献]

- [1] 张志强, 苏娜. 国际智库发展趋势特点与我国新型智库建设 [J]. 智库理论与实践, 2016(1): 9-23.
- [2] 袁鹏. 美国思想库: 概念及起源 [J]. 国际资料信息, 2002(10): 1-5.
- [3] 上海社会科学院智库研究中心项目组. 中国智库影响力的实证研究与政策建议 [J]. 社会科学, 2014(4): 4-21.
- [4] 王健. 论中国智库发展的现状、问题及改革重点 [J]. 新疆师范大学学报: 哲学社会科学版, 2015(4): 29-34.
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 杨保军. 城市规划30年回顾与展望 [J]. 城市规划学刊, 2010(1): 14-23.
- [8] 李晓江, 张菁, 董珂, 等. 当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向

初探 [J]. 上海城市规划, 2013(6): 1-5.

- [9] 王铮. 美国兰德公司的运营特点与发展态势 [J]. 智库理论与实践, 2016(1): 81-89.
- [10] 赵蓉英, 郭凤娇, 邱均平. 美国兰德公司发展及对中国智库建设的启示 [J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2016(2): 125-131.
- [11] 陈升, 孟漫. 智库影响力及其影响机理研究——基于39个中国智库样本的实证研究 [J]. 科学学研究, 2015(9): 1305-1312.

[收稿日期] 2018-01-25

新型智库建设与省级规划设计院转型应对策略

□ 张培刚, 么贵鹏

【摘要】新型智库建设是当前中央政府推行的一项国家战略, 将对我国各类智库的建设与升级产生深远影响。文章立足于《关于加强中国特色新型智库建设的意见》及中央高层领导的系列讲话, 总结出规划设计院的转型要求, 即研究思维、沟通渠道、工作方法和特色方向; 同时, 基于江苏省城市规划设计研究院规划智库建设的实践经验, 提出传统规划设计院向新型智库转型的应对策略, 主要包括完善智库建设基础、搭建沟通平台、构建信息平台、前置服务功能和塑造特色品牌等, 以期在传统规划设计院向新型智库转型提供思路与策略借鉴。

【关键词】新型智库建设; 规划设计院; 转型策略; 江苏

【文章编号】1006-0022(2018)03-0023-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】张培刚, 么贵鹏. 新型智库建设与省级规划设计院转型应对策略 [J]. 规划师, 2018(3): 23-27.

Construction Of New-type Think Tank And Transition Of Province Planning Institutes/Zhang Peigang, Yao Guipeng

[Abstract] As one of national strategies, the construction of new-type think tank will effect the construction and upgrade of different think tanks. Based on the file of "Suggestions on strengthening the construction of new-type think tank with Chinese characteristics" and the speech of center senior leaders, the paper summarizes the transitional demand such as study thought, communication channel, work method, and characteristic target; puts forward the transitional strategies with Jjiangsu Institute of Urban Planning and Design practice, including think tank basis improving, communication channel and information platform building, service function preposition, and brand building. This research will help to the transition of planning institutes.

[Key words] Construction of new-type think tank, Planning institutes, Transitional strategy, Jiangsu

0 引言

随着 2015 年中央城市工作会议的召开以及习近平总书记近年来关于城乡规划工作一系列重要讲话的发布, 城乡规划作为治国理政重要政策的地位日益提升。目前, 城乡规划已成为国家治理体系的重要组成部分、成为提升国家综合治理能力的重要平台与手段^[1]。长期以来, 我国的规划设计院承担着规划编制、理论研究和规划咨询等重要职能, 在一定程度上扮演着各级政府规划智库的角色, 为城乡规划与建设作出了重要

贡献。近年来, 我国高度重视新型智库的决策支撑作用, 相继出台了多项文件以推动新型智库建设。面对国家新型智库建设的新要求, 传统规划设计院的转型路径、应对策略等成为业界关注的热点议题。

江苏省城市规划设计研究院(以下简称“江苏省院”)是国内较早推进智库建设的编制机构之一, 并于 2011 年入选首批江苏省决策咨询研究基地(规划方向), 跻身省级决策咨询思想库和智囊团行列, 对新形势下规划设计院的转型探索具有重要的示范与借鉴意义。因此, 本文基于《关于加强中国特色新型智

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (41471133)

【作者简介】 张培刚, 高级规划师, 注册城市规划师, 江苏省城市规划设计研究院宿迁分院总规划师。

么贵鹏, 高级工程师, 注册城市规划师, 江苏省城市规划设计研究院园林分院副院长。

库建设的意见》及习近平总书记关于新型智库建设的重要讲话，结合江苏省院的转型实践，探索传统规划设计院的转型应对策略，以期新型智库建设背景下其他规划设计院的转型发展提供借鉴参考。

1 新型智库建设的提出与解读

1.1 新型智库建设的提出

2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”，这是中央文件中首次提出“智库”概念；2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》（以下简称《意见》），首次以官方文件的形式要求推进新型智库建设，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。中央政府通过推进新型智库建设，旨在打造一批政治方向正确、德才兼备、富于创新精神的公共政策研究和决策咨询队伍，发挥新型智库咨政建言、理论创新、舆论引导、社会服务和公共外交等重要功能。可以说，中央政府已将新型智库建设放在了国家治理体系和治理能力现代化的重要位置，新型智库将在新时期治国理政中发挥重要作用。

简言之，我国新型智库建设的总目标是提升国家软实力；“服务决策”是根本，“适度超前”是关键，表现为内部提升公共政策质量，外部增强国际影响力；发展前提是健全决策咨询制度，落脚点是建设高质量智库^[2]。

1.2 从规划设计院转型视角解读新型智库建设

高水平、高质量的智库建设是体现国家或地区软实力的重要标志。通过对《意见》及习近平总书记相关讲话的解读与理解，本文认为新型智库建设对规

划设计院的转型要求主要体现在以下四个方面：

(1) 研究思维的转变。新型智库以战略问题和公共政策为主要研究内容，旨在打造一支公共政策研究和决策咨询队伍，《意见》第四条指出新型智库“以服务党和政府决策为宗旨，以政策研究咨询为主攻方向”，第五条提出“开展前瞻性、针对性、储备性政策研究，提出专业化、建设性、切实管用的政策建议”。规划设计院需转变传统技术工具思维以满足新型智库的建设要求。

(2) 沟通渠道的建立。《意见》第十四条提出“鼓励智库与实际部门开展合作研究，提高研究工作的针对性实效性”，第十九条指出“建立决策部门对智库咨询意见的回应和反馈机制，促进政府与智库间良性互动”；习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上要求“加强决策部门同智库的信息共享和互动交流，实现党政部门政策研究同智库对策研究的紧密结合”。这些都要求规划设计院必须建立有效的沟通机制与平台，提高规划成果的可操作性，以切实发挥规划智库的支撑作用。

(3) 工作方法的升级。《意见》第十四条指出“重视决策理论和跨学科研究，推进研究方法、政策分析工具和技术手段创新”；习近平总书记指出“新型智库建设重点在于提高研究质量和推动内容创新”。这些都对规划设计院传统的工作模式、工作习惯与技术手段等提出了新的发展要求，创新工作方法势在必行。

(4) 特色方向的培育。《意见》第五条指出“科学界定各类智库的功能定位，统筹协调和分类指导，突出智库的优势和特色”；习近平总书记要求“新型智库建设要在突出差别化上下功夫，要在深化开放合作上下功夫”。为此，新型智库建设必须要有明确的研究特色与领域。当前，我国规划设计院数量众

多，功能重复的现象较为普遍。新形势下，规划设计院需要根据新的发展要求找准自身定位，培育特色研究领域，形成自身优势和专长。

2 新型智库建设视角下规划设计院的应对策略——基于对江苏省城市规划设计研究院的经验总结与思考假设

近年来，江苏省院积极响应国家新型智库建设的发展战略，在规划智库建设方面取得了一定的成绩。笔者依据新型智库建设对规划设计院的转型要求，并结合江苏省院的发展经验，从专业配置与人才结构、沟通平台搭建、新技术运用和特色领域强化等方面探索规划设计院的转型应对策略，以达到“开展前瞻性、针对性、储备性政策研究，提出专业化、建设性、切实管用的政策建议”的转型目的。

2.1 完善专业配置与人才体系，提升政策研究与设计能力

新时期，我国新型智库存在的价值是为国家治理、公共决策和政府施政提供智力支持。完善的专业配置与合理的人才结构是建设高水平智库的基础，是提高研究质量和创新能力的保障。新型智库建设需要不同学科领域和具有丰富实践经验的研究人员的智力支持，具有多学科和跨学科的特点^[3]。

自中华人民共和国成立至20世纪90年代初期，由于政府对资源的配置起绝对的主导作用，城乡规划扮演着对国民经济具体化和空间化的角色，规划内容主要关注工程技术因素，规划设计人员主要是政府发展蓝图的绘制者^[4-5]，这一时期规划设计院的专业配置主要是建筑、规划、交通和市政工程等工科专业；20世纪90年代中期以来，随着市场经济逐步主导空间资源配置及地方政

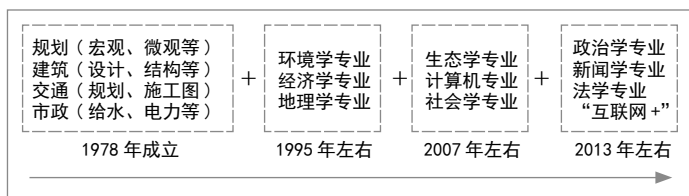


图1 江苏省院专业配置演进示意图

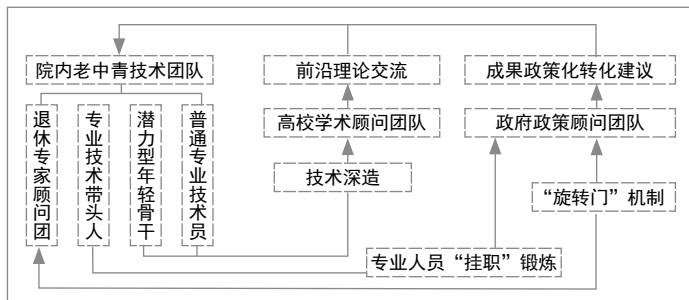


图2 规划设计院人才体系构建示意图

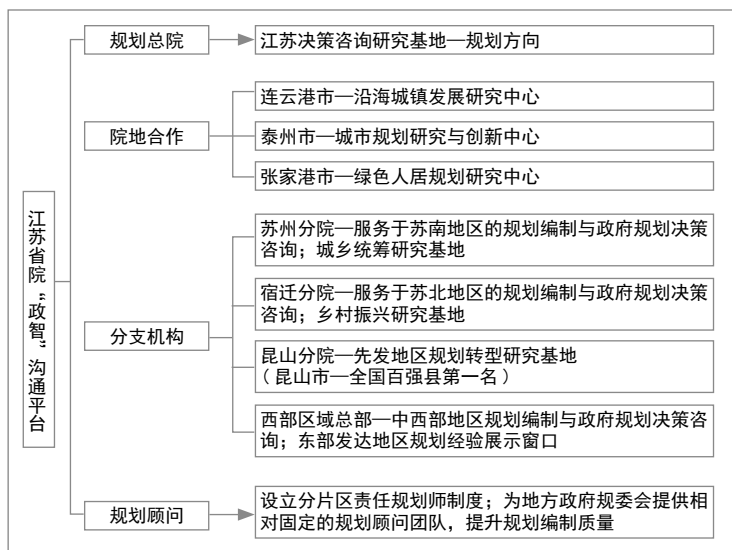


图3 江苏省院“政智部门”沟通平台示意图

府经济发展^[5]，经济、地理和环境工程等专业开始介入城市规划行业，但是工科专业人员仍然占据规划设计院的主导地位，工程技术思维的工作习惯依然“根深蒂固”，导致规划设计院普遍存在“懂技术、不懂政策”的现象。

随着发展环境的快速变化，特别是城乡规划公共政策属性的日益强化，城乡规划关注视角已从传统物质空间转向更多的维度，规划设计院需要在现状基础上，进一步完善学科配置和人才队伍，以满足新的发展要求。以江苏省院为例，随着发展形势的变化，江苏省院不断补充专业构成，相继招收了社会学、经济学、生态学、新闻学、政治学及法学等专业的人才，并积极推进跨学科研究，提高了规划理论研究水平、规划编制能力与“规划—政策”的转译水平（图1）。同时，江苏省院不断完善人才管理制度，推动人才结构体系的优化，如给予高端人才及其团队灵活的政策支持（设置专家工作室）、加强青年才俊的培养（鼓励在职深造）、积极引进成熟人才、返聘离退休老专家、聘请业内知名专家学者做咨询顾问，以及推荐业务骨干到政府规划决策部门“挂职”锻炼以增加其对规划政策研究与规划管理的知识能力

储备等（图2）。目前，江苏省院已形成了一支梯次合理、新老衔接、符合规划智库建设需要的人才队伍。

2.2 强化规划编制机构与规划决策部门的互动

高水平的智库建设不仅需要从事理论研究的学者，还需要熟谙政策制定过程或运作的管理型人员^[3]。“政智”之间有效的沟通是提升智库研究成果质量的重要手段，是新型智库“提出专业化、建设性、切实管用的政策建议”的重要保障。

目前，由于规划设计院与规划决策部门之间缺少具体的沟通平台或明确的沟通机制，且规划设计院处于不对等的“弱势地位”，导致“政智部门”难以开展有效的互动交流。现实中，规划设计院与规划决策部门的互动交流主要依靠具体的规划项目或课题研究为“媒介”。但是，由于规划设计院普遍采用了格迪斯提出的“调查—分析—规划”的规划方法，即规划设计人员完成第一阶段的“调查”（一般包括现场查勘、资料收集、问卷调查、领导座谈等）后，受现实条件的限制，“分析—规划”阶段的工作主要在规划设计院内完成。同

时，在一般的工作流程中，规划设计人员与规划决策部门（项目委托方）进行“有限次数”的沟通交流（特殊项目除外），项目编制过程相对独立封闭，导致规划设计院与规划决策部门（项目委托方）难以开展深入的互动交流，与“加强决策部门与智库的信息共享和互动交流”的新型智库建设要求存在较大差距。

对规划设计院而言，根据自身发展情况与地方差异化智库建设需求，可设置不同方向的智库沟通平台，搭建与政府决策部门之间沟通联络、交流合作的桥梁^[6]。根据全院发展部署和地方政府的要求，近年来江苏省院相继成立了多个沟通平台，主要包括三个方向：①基于地方规划决策部门要求而与地方政府共同设立的“院地合作”型沟通平台；②基于江苏省院发展部署需求而设立的“分支机构”型沟通平台；③基于地方规委会质量把关要求而设立的“顾问团队”型沟通平台（图3）。沟通平台的设立强化了江苏省院与地方规划决策部门的联系程度，提升了沟通质量。

以泰州市为例，为提升泰州市政府依法科学进行规划决策的能力，加强泰州市规划局与江苏省院的互动交流，二者共同设立了泰州城市规划研究与创新

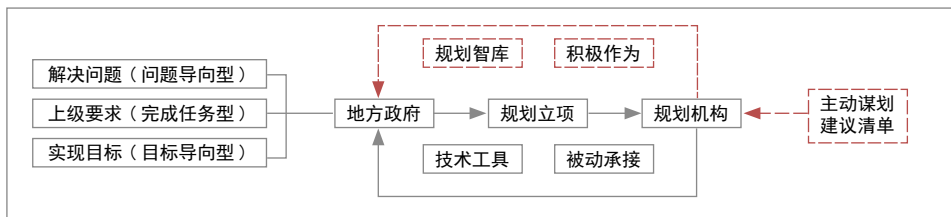


图4 规划设计院服务时间节点转化示意图

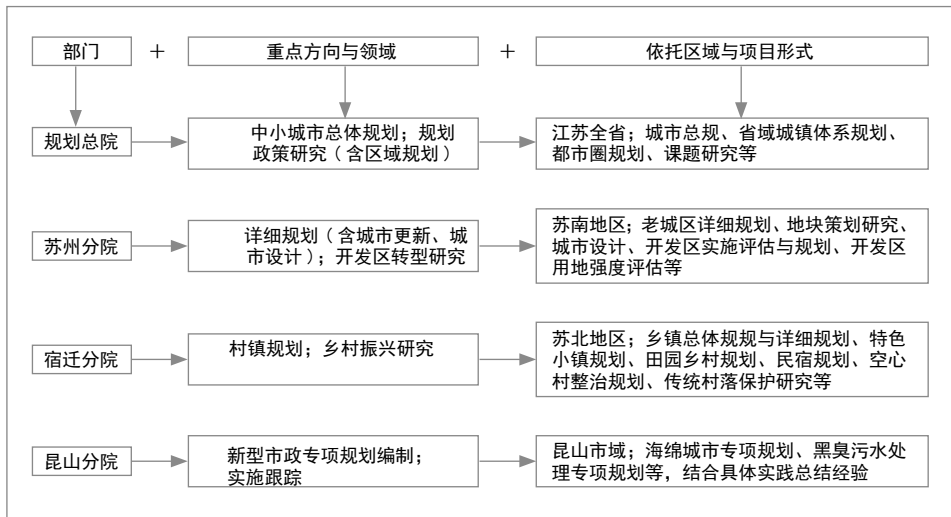


图5 江苏省院特色方向与品牌建设示意图

中心。该中心常驻人员由江苏省院与泰州市规划局派出，主要职能包括依据泰州市委市政府的要求开展相关课题研究，组织泰州市重点项目的技术审查或咨询，对泰州市规划实施进行动态评估与问题分析，共同协商提出泰州市年度规划项目编制的建议；关注江苏省院在泰州市的项目进展并提出针对性建议。泰州城市规划研究与创新中心的设立，提高了泰州市规划决策的水平，提升了江苏省院规划研究工作的建设性和实效性。

2.3 推动规划理念的转变，促进研究方法与技术手段升级

互联网、大数据和云计算等信息技术的快速发展，对社会生活的方方面面产生了深刻影响，要求传统智库向基于新技术的新型智库转变，从总结过去经验向利用互联网与物联网工具实时监测现实动态、预测未来发展转变，以适应社会的发展，为决策层提供情报先决

政策咨询和宏观预测服务^[7]。对规划设计院而言，相对于传统依赖人工判断和有限分析的运行模式，大数据等信息技术为城乡规划方法创新提供了新的研究范式、技术手段和内容框架，可为城乡规划编制、方案制定和规划评估提供更加科学的支撑依据。同时，利用大数据分析，可以准确把握城市运行过程中经济发展、交通运行和空间利用等方面存在的问题^[8]。

为充分发挥大数据等信息技术在城乡规划中的作用，推进规划设计院研究方法与技术手段的升级，信息平台的构建势在必行。可通过信息平台定期推出研究成果，实现对城乡规划建设的动态监测、评估和预测，提升规划设计院作为规划智库的竞争力。例如，2011年江苏省院成立了信息中心（挂靠在院规划研究所），其以自主研究数据和标准化海量数据为基础，构建了完整的城乡规划研究综合信息数据应用系统，通过不

断积累，全面掌握了江苏城乡规划核心数据资源和应用技术，为江苏规划编制、研究和管理工作提供了有力支撑，为实现城乡规划办公自动化、管理现代化、决策科学化打下了坚实的基础。作为中国第一家以规划设计为核心技术的高新技术企业，江苏省院掌握了一批国内领先的涉及城市规划、交通规划、市政工程、建筑设计和园林设计等多个领域的核心自主知识产权，有力地支撑了江苏省院的科技创新，大幅度提高了江苏省院作为规划智库的竞争力和影响力。

2.4 规划机构积极作为，推动服务功能的前期介入与引导

智库建设的宗旨不是局限于某一领域的知识生产、应用与传播，而是通过多学科领域知识的交叉与创新，形成政策理念与主张，进而影响公共政策的决策与制定^[3]。近年来，一方面，“推进以人为核心的城镇化，提高居民生活质量”“提高城镇建设土地利用效率，严控增量、盘活存量”等要求成为城乡规划编制与地方政府开展城市建设需要关注的重点；另一方面，城乡规划理念逐步由注重“速度”的增量扩张向注重“质量”的存量提升转变，城市建设模式由粗放型向精细型转变，通过盘活存量并提升城市品质以满足多元化的人居需求已成为城市发展的主旋律^[9]。在此形势下，养老设施规划、教育布局规划、城市品质提升规划、活力街区规划、棚户区改造设计以及“城市双修”、综合管廊建设等新的规划类型频频取代传统的增量型规划。面对新的规划类型和城市高品质建设的要求，政府决策部门对规划智库的依赖程度不断增加，规划设计院日益成为新型智库建设体系中不可或缺的部分。

基于此，规划设计院需顺应新型智库的建设要求，转变传统相对被动式的工作模式，主动谋划、“服务前置”，

想政府决策部门之所想,为地方发展谋划出路^[10]。通过开展“前瞻性”研究与需求评估,主动为政府规划决策部门推荐任务备选名录,发挥规划设计院的规划智库作用并提升影响力(图4)。以江苏省院宿迁分院为例,“十二五”以来,宿迁分院借助“基地化服务”的便利条件,定期对宿迁市中心城区规划与建设情况开展实施评估与分析,总结问题、分析原因。结合对宿迁市的综合发展研判,为宿迁市规划局与市政府相关处室、分管领导等提出科学的规划建议,并主动提出宿迁市城区年度建设项目与规划编制的任务清单目录建议,充分发挥了地方规划智库的支撑作用。

2.5 突出差别化研究, 培育特色专长领域


当前,我国已经形成了一批数量众多、资质级别不同、发展规模不等的规划设计院群体,其中大部分缺乏自身突出的专长领域或特色研究方向。从发挥规划智库功能的视角看,未来规划设计院群体不能仅推动“大而全”建设或追求规模效益,而应结合自身特点与优势,确立重点研究领域和方向,并进行长期跟踪研究,形成自身在规划特定领域的品牌优势。

江苏地处东部经济发达地区,经济发展与城乡建设中出现的各类问题相较于中西部省份存在“先遇到”的阶段性特点,同时省内苏南、苏中、苏北地区经济发展和城乡建设存在梯度演化的现象。基于此,江苏省院率先作为、主动出击,对专业配置、人才体系、机构设置和院内业务分工等进行完善与调整,在不断拓展规划业务市场的同时,明确江苏省院总院和分支机构、地方研究中心的主攻领域(图5)。其中,总院重点关注规划政策研究、区域规划和中小城市总体规划等,苏州分院重点关注城乡统筹规划(城乡一体化规划)、详细规

划与城市更新等,宿迁分院主要关注乡镇及村庄类规划,昆山分院主要进行市政专项规划的编制与实施跟踪,基于此打造总院与分支机构的品牌特色。通过上述措施,江苏省院在区域规划(含城乡统筹规划)、中小城市总体规划和园区(开发区)规划等方向形成了自身的优势品牌,进一步强化了江苏省院的品牌特色,奠定其在全国的领先地位。

3 结语

新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑,推进新型智库建设是当前中央政府的一项重要战略。对规划设计院而言,推进新型智库建设不仅是落实国家战略的任务要求,还将对规划认知观与工作组织模式产生重大影响。作为理论研究、规划编制的主要载体,规划设计院要主动转型应对,规划认知观要从传统的工程技术思维转向综合公共政策,工作组织模式要从相对独立封闭转向“政智部门”的密切互动,引导和推动规划专业智库的作用发挥与健康发展。

随着城乡规划公共政策属性的日益强化、各级党委政府对决策咨询的日益重视,未来规划设计院要进一步完善智库建设的基础、构建规划创新的技术平台、打造规划优势品牌并搭建有效的“政智”沟通平台,实现传统规划设计院由规划技术工具制定向为规划决策咨询服务转变。通过新型规划智库的建设,助力“以科学咨询支撑科学决策,以科学决策引领科学发展”。

[参考文献]

- [1] 石崧.《新城市议程》视角下的中国城市总体规划转型[J]. 规划师, 2017(12): 5-10.
- [2] 朱书缘. 习近平为何特别强调“新型智库建设”? [EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n/2014/1029/c148980-25928251.html>. 2017-11-15.

- [3] 钱再见. 论新型智库的核心能力及其提升的创新路径[J]. 江海学刊, 2017(1): 105-113.
- [4] 魏立华. 城市规划向公共政策转型应澄清的若干问题[J]. 城市规划学刊, 2007(6): 42-46.
- [5] 朱力. 城市总体规划编制改革与创新的“东莞探索”[J]. 城市规划, 2017(7): 42-48, 53.
- [6] 聂立清, 李涵. 中国特色新型高校智库建设发展路径[J]. 中国高等教育, 2015(9): 31-35.
- [7] 罗繁明, 赵恒煜. 地方社科院新型智库建构路径研究[J]. 情报资料工作, 2016(2): 82-88.
- [8] 席广亮, 甄峰. 基于大数据的城市规划评估思路与方法探讨[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 56-62.
- [9] 罗小龙, 许璐. 城市品质: 城市规划的新焦点和新探索[J]. 规划师, 2017(11): 5-9.
- [10] 韩列松. 新常态下重庆市城乡规划与规划局转型实践[J]. 规划师, 2015(9): 20-25.

[收稿日期] 2018-01-03;

[修回日期] 2018-01-25

问题导向下的陕西规划智库建设探索

□ 史怀昱

【摘要】近年来，国家高度重视新型智库的建设，提出智库是现代化治理建设和国家软实力的重要组成部分，要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式。在这一背景下，陕西省城乡规划设计研究院以问题为导向，提出“重点问题、重点研究；个性问题、针对研究；长期问题、跟踪研究；新型问题、展望研究”的原则，立足陕西自身特点，构建了专家型、参与型、服务型、公益型、平台型和智慧型规划智库，为政府决策提供了有力的支撑，为新型智库建设背景下城乡规划院的转型提供了参考。

【关键词】新型智库；政府职能；规划院转型；陕西

【文章编号】1006-0022(2018)03-0028-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】史怀昱. 问题导向下的陕西规划智库建设探索 [J]. 规划师, 2018(3): 28-33.

Problem-oriented Construction Of Shaanxi Planning Think Tank/Shi Huaiyu

[Abstract] In recent years, China is paying more attention to the construction of new-type think tank, proposes that new-type think tank is the important part of modernize governance and national soft power, and need to explore a Chinese characteristic organization and management model. Shaanxi Institute of Urban & Rural Planning and Design puts forward the planning principle of "focused research on key issues, specific research on specific issues, tracking research on long-term issues, new ideas of new problems", builds the expert, participant, service-oriented, public, flatbed, and intelligent think tank, provides the strong support for government decision-making and transition of planning institutes.

[Keywords] New-type think tank, Government functions, Transition of planning institutes, Shaanxi province

0 引言

当前，全面建成小康社会进入决胜阶段，以城镇化、区域协调和乡村振兴等为主要焦点的城乡规划领域，需要集合各方力量为党和政府科学民主依法决策提供重要支撑。在此过程中，迫切需要通过新型智库建设完善中国特色决策支撑体系，通过科学咨询各方建议来保证决策的科学性，并引领科学发展。近年来，国家提出智库是现代化治理建设和国家软实力的重要组成部分，要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式等。这些重要论述既表明了党和政府广泛征求各方意见的意愿，愿意与各方一道推进国家治理，又为中国特色新型智库建设指明了前进方向^[1]。城乡治理是国家治理的重要领域之一，而省级规划编制机构作为支撑本地城乡发展的专业技术平台和政府智库，在全

面贯彻中央和省委的战略部署，积极开展各项城乡规划编制与研究，为城乡规划领域做好技术服务的过程中做出了自己的贡献。本文基于对新型智库建设的分析，以陕西省城乡规划设计研究院（以下简称“陕西省规划院”）的实践经验为依托，为下一步省级规划编制机构的新型智库建设和规划院转型提供思路和经验。

1 新型规划智库建设的背景

经过三十多年的发展，中国智库的建设取得了很大的成绩，在建设中国特色新型智库的新要求下，国内学者朱旭峰通过构建智库建设的理论框架，明确了中国特色新型智库的功能定位与发展内涵，就如何衔接政府职能与智库建设进行了深入分析^[2]；王海峰通过对智库发展的梳理，提出将大数据作为支撑新型智

【作者简介】 史怀昱，教授级高级工程师，注册城市规划师，陕西省城乡规划设计研究院院长。

库建设的重要内容,明确智库建设的
技术应对手段^[3]。在规划智库研究方面,
石楠通过对规划机构的组织形式与内
部管理机制的研究,以及分析编研中心
在规划业务领域所承担的角色,为规划
智库建设提供了经验参考^[4];施卫良、
韩列松和王唯山则分别以北京、重庆和
厦门为例,阐述了地方规划院应对新常态
的转型探索^[5-7]。

改革开放以来,快速城镇化进程推
动了城乡规划建设的发展。但是在这一
进程中也面临着各种城市病,交通、环
境和文化等方面的矛盾日益突出,城乡
规划行政主管部门面临着越来越大的压
力。省级规划行政主管部门在规范住房
和城乡建设管理秩序,研究拟订城市建
设的政策、规划并指导实施,以及规范
村镇建设、指导村镇建设等方面承担着
越来越繁重的工作,同时面临着政府职
能转变、规划技术更新等带来的新要求,
主要包括以下五个方面。

(1) 深化行政体制改革,建设服务
型政府和法制化政府,提供高质量的公
共服务,树立底线思维,对于城乡规划
部门而言是一个大课题。随着改革的推
进和经济的发展,需要不断地转变和优
化政府职能,为公众带来多样化的公共
产品,在依法治国的过程中让广大人民
群众有更多获得感,这都成为了当前改
革的难点^[4]。

(2) 规划编制出现了新的要求。例
如,空间规划试点使得主管部门在规划
编制、审批和管理等过程中的协调工作
更加繁重,经常使规划工作处于被动应
付的局面,需要提升部门间的规划统筹
能力。同时,海绵城市规划、综合管廊
规划和“城市双修”规划等规划缺乏成
熟的管理经验,需要通过不断的实践探
索去积累经验。

(3) 市民参与意识不断强化,如何
更好地发挥城乡规划作为公共政策的作
用,加强与市民的互动,更好地服务人
民成为了新的焦点问题。在此过程中,

政府需要借助外部中介机构发起对于一
些重要问题的广泛讨论,协调政府和民
众之间的分歧,在协商民主的过程中推
进城乡科学建设。

(4) 城市开发重点由增量逐步转向
存量,公众对于空间的需求也从传统的
工商业、居住空间向众创空间、宜居社
区等创新型空间转变。存量规划时代和
创新驱动时代的到来,将对传统的规划
技术方法、规划内容产生巨大的冲击。
随着空间需求逐步向定制化与多元化需
求的转变,如何应对新要求、新挑战,
成为了城乡规划必须面对的问题^[6]。

(5) 人工智能、大数据和物联网等
技术的突飞猛进给传统规划编制方法带
来了冲击,并对各行各业产生了深刻影
响,甚至改变了人们的思维方式。鉴于
大数据潜在的巨大影响,很多国家都将
其视作战略资源,甚至提升为国家战略。
以滴滴、百度为代表的一批互联网企业
也逐步涉足城市研究甚至城乡规划领
域,给传统的规划编制机构带来了新的
挑战与冲击^[8-9]。

2 省级规划智库建设的基本情况

2.1 省级规划智库的职能与特点

中国特色新型智库是以战略问题
和公共政策为主要研究对象、以为党和
政府科学民主依法决策服务为宗旨的
非营利性研究咨询机构,其在组织机构
特点、研究领域、研究人员、资金来源、
学术交流、信息采集分析、管理架构和
合作交流等方面具有鲜明的特征^[10]。
省级规划编制单位具有代表政府组织
编制城乡规划设计项目、进行城乡规
划领域的决策咨询与研究、将规划设计
的技术成果向管理文件转化的职能,是
服务于城乡规划领域新型智库建设的
重要力量。研究发现,省级规划编制单
位在新型智库的建设方面做出了以下探
索(表1)。

(1) 参与法规条例与技术规范的制

定,为政府法制化建设服务。依托省级
规划编制机构的实践经验,协助省级主
管部门制定城乡规划有关政策与技术标
准,在遵循国家现行城乡规划法律法规
和技术规范的基础上,对一些规划理念
和技术进行本地化的深入研究,形成适
用于所在省份的引导性政策和规定,为
所在省份的城乡规划编制的规范化、规
划管理的科学化提供技术支撑。

(2) 为相关部门提供技术服务支撑,
助力服务型政府建设。行政关系上隶属
于省级主管部门的规划编制机构在开
展生产活动的同时,完成主管部门安排
的相关任务与指定项目编制也是其主要
职能之一。通过承担各类城乡规划编制
成果技术审查、动态维护与实施评估工
作,协助省级主管部门为所在省份提供
城乡管理规划服务。同时,通过派驻技
术人员等方式,协助省级主管部门为省、
市、县、镇、村提供规划技术服务。

(3) 开展重大课题研究与前沿热点
研究,为所在省份城乡发展和规划建设
提供决策依据。一是承担所在省份的
城镇化、区域协调和乡村振兴等城乡
规划领域发展政策及重大区域规划编
制任务,同时参与其他部门或单位组织
开展的相关经济社会研究,负责技术研
究及集成;二是开展城市建设重点和
热点问题的调查研究,提供决策服务,
针对海绵城市、综合管廊、低碳生态、
绿色医疗健康产业、空间规划(“多规
合一”)、特色小(城)镇、乡村振兴
和住房政策等热点设立专门的研究部
门,为新型规划的编制工作积累前期
经验。

(4) 搭建平台,集合多方力量出谋
划策。一是以城乡规划领域为核心开
展国内外的合作交流。通过承担重大
规划项目设计招标组织工作,综合国
内外不同设计单位的技术方案优势,
提升规划的编制水平;结合城乡规划
领域的热点难点,开展国内外的学术
交流,通过听取不同领域专家的建议,
为本地区的发展提供多种可能性。二
是搭建政府与市民

表 1 新型智库建设背景下城乡规划转型的发展要求及实践

类型	发展要求	主要实践方向
政府运行方式	法制化政府 (树立底线思维) 服务型政府 (提供高质量的服务供给)	参与法规条例与技术规范制定 为相关部门提供技术服务支撑
规划应对方式	规划编制类型创新 (“多规合一” “城市双修” 等) 决策主体多元 (市民、政府、开发商等) 城市开发重点转移 (增量空间到存量空间, 传统空间到新型空间) 技术变革升级 (人工智能、大数据、物联网等)	开展重大课题研究与前沿热点研究 搭建平台, 集合多方力量出谋划策 承担城乡规划设计和研究咨询工作, 推进规划政策在全省不同层面落实与实施 推动新技术、新方法的应用, 助力城乡规划科学发展

表 2 陕西省规划院转型实践的主要内容

类型	内涵要求与规划院应对方向	陕西城乡规划实践
重点问题、重点研究	将长期制约陕西城乡发展的作为重点问题开展研究, 如区域不协调、城乡不协调等 (专家型、参与型规划智库)	陕西沿黄地区城镇带协同治理创新与实践 需求导向下以社区为单元的村庄规划编制方法
个性问题、针对研究	将助力陕西城乡建设追赶超越的优势作为个性问题开展研究, 如生态优势、文化优势等 (服务型、公益型规划智库)	榆林城市开发边界划定 陕西古村落调研
长期问题、跟踪研究	以服务陕西城乡建设为主线, 突出地方化服务特色 (平台型规划智库)	2017 中国风景园林年会 第二届开发区转型与城市创新发展学术研讨会 陕西城乡规划论坛
新型问题、展望研究	对于新技术、新方法的前瞻性研究 (智慧型规划智库)	陕西省城乡规划建设云展馆 陕西省控制性详细规划备案信息平台

的沟通渠道。通过公众咨询会、问卷调查及网络媒体宣传等途径听取利益相关者的意见, 促进政府与市民在重点问题上达成共识, 更好地服务于城乡治理体系和治理能力现代化的建设。

(5) 承担城乡规划设计和研究咨询工作, 推进省域规划政策和区域规划在所在省份不同层面的落实与实施。依托特色鲜明、长期关注的城乡规划领域决策咨询及其研究成果, 推进成果转化落地。通过开展省域内的城乡总体规划和各类专项规划, 落实省级规划的管理和实施要求, 提升城市承载能力和服务水平, 推进城乡统筹融合发展, 促进历史文化的保护与传承, 并为全社会各项建设的开展做好规划服务。

(6) 推动新技术、新方法的应用, 助力城乡规划科学发展。通过成立信息中心等部门将大数据等新技术、新方法

引入城乡规划领域, 参与规划基础数据库和信息平台建设, 并利用规划信息数据库和规划模型为政府机构及社会单位提供以大数据为支撑的现状综合评价、三维景观评估等规划信息咨询服务, 使城乡规划研究分析更具科学性。

2.2 省级规划智库的作用分析

省级规划智库的建设较好地弥补了政府职能在城乡规划领域的缺失与不足, 也为政府在城乡规划领域的工作提供了技术支撑^[4]。

(1) 搭建行政职能与技术服务的桥梁。通过把规划院编制的技术成果转化为主管部门需要的管理成果, 按照管理工作的流程与特点, 将技术成果与管理成果进行衔接, 极大地方便了主管部门的日常管理工作, 使得规划技术工作得以有效地转化为行政管理工作。省级规

划智库在很大程度上解决了规划设计成果法制化、政策化的问题, 为建立空间规划体系奠定了基础。

(2) 搭建政府引导与多方参与的桥梁。依托省级规划智库在规划领域的专业性, 参与到各类方案竞赛、招投标中, 使政府的技术采购可以吸纳多方智慧。同时, 省级规划智库可以将市场的需求反馈给政府, 让政府更好地引导全社会参与城乡建设。

(3) 搭建顶层设计与上下联动的桥梁。通过进行重大问题和前沿热点研究、制定地方标准、开展规划评估与监督、动态更新所在省份城乡建设信息等, 省级规划智库可以及时地从技术角度对规划顶层设计及管理中存在的问题进行反馈。此外, 通过开展公众咨询等方式引导多方参与评估管理, 有助于提升规划管理的科学性, 使规划设计更加符合各方利益与方针政策, 缓解规划顶层设计与规划管理监督之间的脱节问题。

3 问题导向下的陕西省规划院转型与规划探索

当前, 中国城乡规划领域急需着力补足城乡建设短板, 建设“以人民为中心”的美好家园。其中, 区域协调、城乡融合、生态建设、文化传承和技术变革等问题的凸显为省级主管部门建设“美丽陕西”带来了新的挑战。城乡规划必须主动适应这种变化, 既要巩固和挖掘城乡规划的经验做法, 又要主动谋划、创新技术方法, 集思广益, 为地方发展谋出路。陕西省规划院作为陕西城乡规划领域的重要技术力量, 在服务全省城乡规划建设的过程中, 立足陕西自身特点, 做到“重点问题、重点研究; 个性问题、针对研究; 长期问题、跟踪研究; 新型问题、展望研究”, 在此基础上探索了专家型、参与型、服务型、公益型、平台型和智慧型等多种模式规划智库的建设经验 (表 2)。

3.1 研究重点问题，突破陕西城乡发展的瓶颈

3.1.1 加强决策参与能力建设，建设专家型规划智库

陕西位于我国内陆腹地黄河中游，地域狭长，北山和秦岭把陕西划分为关中平原、陕北黄土高原和陕南秦巴山区三大区域。三大区域受自然地理条件的影响，其资源禀赋、交通发展水平和经济发展水平都不相同，导致其发展模式与发展道路存在较为显著的差异。区域发展不协调已经成为了制约陕西城乡健康持续发展的重点问题，在全省探索解决区域发展不协调问题的过程中，陕西省规划院的技术专家积极建言献策，参与了陕西沿黄生态城镇带规划等一系列重大规划，通过参与全省重点问题的决策，增强了技术专家在制定顶层设计中的影响力。

陕西沿黄生态城镇带地处陕甘宁革命老区，是国家实施脱贫致富的重点区域，与省内其他地区的发展存在较大差距，在发展经济和保护环境的双重任务之下，陕西沿黄生态城镇带规划尝试从区域治理的角度去破解发展与保护的矛盾。规划梳理了城镇带协同治理的核心内容，发现主要存在以下问题：①需要解决各个城市在区域中的职能分工问题，解决各个城市在同质化发展中产生的恶性竞争问题；②突破区域之间的发展壁垒，构建区域生产要素自由流动的统一平台，对各种资源进行有效配置，避免低效配置造成的资源浪费；③实现不同城市在产业发展、基础设施建设、公共服务保障、生态环境建设和历史文化遗产等方面的一体化发展。在此背景下，基于秦晋两省生态一体、文脉相同、产业互补和设施互通的特征，规划以共建黄河国家公园为目标，通过争取国家层面的支持，成立跨省协同治理机构，推进沿黄地区的生态治理与旅游合作。

同时，规划结合沿黄地区城镇发展的现状，制定差异化的城镇化发展路径，

其中对于产业基础较好的城镇，重点推进产城融合发展，推动县城扩容提质；对于处在重点生态保护区内的城镇，构建“生态—旅游—农业—城镇”的复合型发展体系；对于门户枢纽型城镇，重点推进重大产业合作平台的整合与升级，打造省际毗邻地区对外沟通的重点门户^[11]。

3.1.2 适应服务主体多样化变化，建设参与型规划智库

在城镇化发展过程中，如何妥善处理城乡关系，是中国经济社会发展中的难题之一。受城乡二元制度的制约，城乡失衡问题长期存在^[12]。陕西是西部地区传统农业省份，农村和农业的地位举足轻重，然而随着经济社会水平的不断提升，全省小城镇和农村地区的发展问题逐渐凸显。一方面，小城镇存在着发展不均衡、基础设施水平仍然较低、产业发展基础薄弱和城镇建设缺乏特色等问题；另一方面，乡村地区则出现了空心化，乡村萎缩现象明显，传统乡土文化的日渐式微、乡村风貌保护的日益艰难和乡村规划“绅士化”导致乡村风貌城市化与趋同化现象严重、乡村传统文化缺位等问题^[13]。若以传统的城市规划方式开展乡村规划将带来一系列的问题，因此陕西省规划院在开展陕西乡村规划试点的过程中全面深入乡村，通过问卷调查与村民访谈等形式让村民全面参与到乡村规划之中，改变传统规划院“自上而下”的乡村规划模式。

随着城镇化的持续推进以及乡村振兴战略的提出，中国乡村迎来了新的发展机遇。在新形势下乡村规划也面临着

诸多变革，传统以土地经济、物质空间和生产驱动为主的“自上而下”的乡村规划，逐步向以生态文明、社会和谐、素质提升和环境治理为主的“自下而上”的乡村规划转变。基于此，陕西乡村规划试点以内生需求导向为切入点，以社区为单元进行村庄规划编制。其中，内生需求的核心是在保护生态、文化的基础上，依靠村民的内生能动性和本土资源来实现地区的可持续发展，在此过程中村民主导村庄的发展，发挥其主观意愿对规划的作用，进而实现乡村规划空间体系向需求体系的转变。规划通过问卷调查与村民访谈，将村民的需求划分为保障需求、安全需求、发展需求和期望需求四个层次（图1）：在保障需求导向下，构建一种以村民基层自治为主体，多方利益相关者共同处理乡村发展事务的多元管理体系；在安全需求导向下，基于乡村安全发展的角度统筹考虑乡村用地布局、基础设施网络布局和防灾减灾措施等，打造生态、生产、生活协调的乡村；在发展需求导向下，利用现有的产业资源基础，推进农村第一、第二和第三产业融合发展，形成“一村一品”的发展特色；在期望需求导向下，通过对乡村景观风貌的统一整治，凸显乡村的文化魅力与吸引力，使得村民拥有更高的文化认同感^[14]。此外，规划通过基于需求导向的以社区为单元的乡村规划实践，让村民全程参与到乡村规划中，增强了规划技术人员与服务主体的互动性，为后续协助省级主管部门制定《陕西省村庄规划编制导则》提供了多元视角与实践参考，对全面改善村庄人居环境

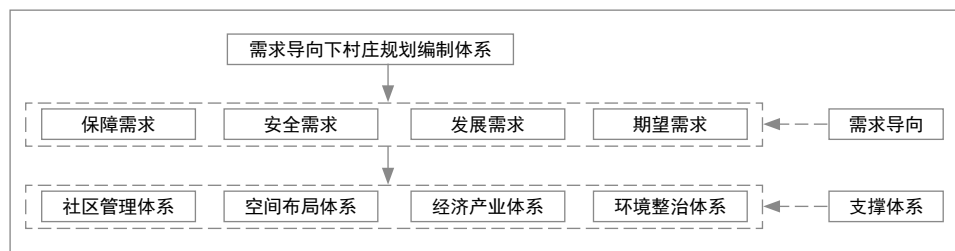


图1 需求导向下以社区为单元的村庄规划编制体系

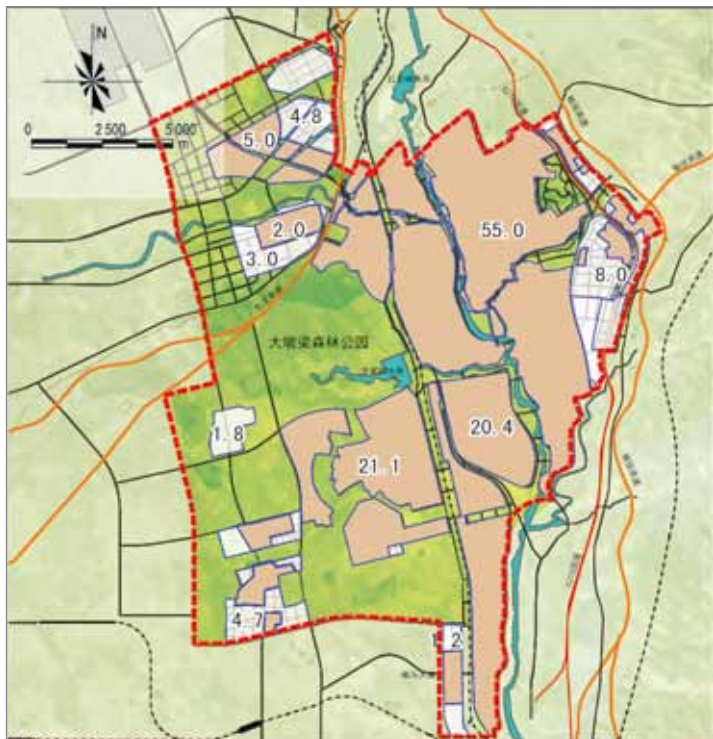


图2 榆林 2020 年中心城区增长边界
注：至 2020 年规模边界为 103.5 km²，开发边界为 127 km²。图中数字为净建设用地面积，单位为“km²”。

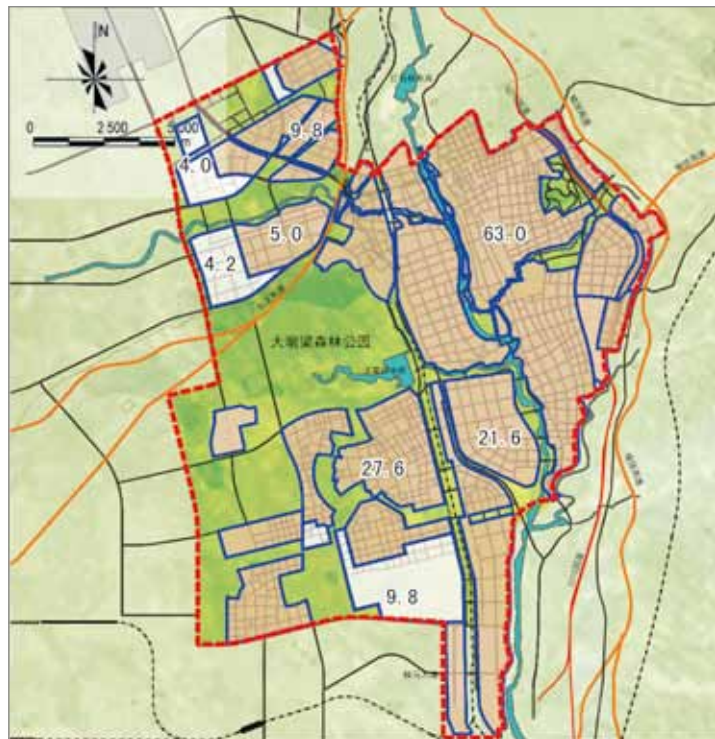


图3 榆林 2030 年中心城区增长边界
注：至 2030 年规模边界为 127 km²，开发边界为 145 km²。图中数字为净建设用地面积，单位为“km²”。

境、推进乡村振兴发展具有重要意义。

3.2 彰显地域个性，引领陕西城乡跨越发展

3.2.1 提升规划统筹引导能力，建设服务型规划智库

随着城镇化进程的不断加速，资源开发造成的环境污染、城镇建设导致的土地粗放使用等问题日益突出，陕西可持续发展面临严峻的挑战。同时，国家要求加快生态文明体制改革，推进绿色发展、着力解决突出的环境问题、加大生态系统保护力度^[15]，划定城市开发边界等成为了城乡规划的重要工作。由于这些工作涉及的部门众多且技术要求较高，急需通过提升规划统筹引导能力等方式推动规划空间格局的落实。

榆林作为陕西城市开发边界划定的试点城市，其实践对于探索快速城镇化地区的城市开发边界划定方法具有重大意义。在开展榆林城市开发边界的工作中，规划师们首先充分考虑榆林作为能源型城市的发展特殊性，以“倒逼法”作为城市开发边界划定的总体思路，

以生态保护红线作为城市开发底线，在生态保护红线之外的城市建设区开展用地适宜性评价，摸清城市建设用地的开发家底；其次，通过多情景模拟对城市发展规模进行科学预测，以此为依据控制建设用地总量，并结合城市空间形态引导建设用地合理布局；最后，以“两规”建设用地图斑协调结果为限定因子，对城市开发边界的具体范围定桩定界，完成了榆林中心城区城市开发边界的划定工作（图 2，图 3）^[16]。在此期间，榆林各政府部门间召开了多次协调工作会议，规划院作为主要的技术力量和服务商，成为协调政府部门间不同诉求的重要支撑。

3.2.2 主动回归社会责任，建设公益型规划智库

主动回归社会责任是建设新型规划智库不可或缺的一部分。因此，为了保护 and 弘扬陕西历史文化，陕西省规划院于 2014 年初成立了古村落调研编纂课题组，在全省范围内对古村落进行全面调研。在调研的过程中，发现陕西的古村落具有以下特点：①历史悠久，

文化积淀深厚，如党家村被国际学术界誉为“东方人类古代传统居住村寨活化石”；②文化类型多样，除了传统的历史文化，部分村落还保留着红色文化等；③多为近现代著名人物和重大历史事件发生地；④具有形态各异、丰富多彩的传统建筑，如四合院式建筑、窑洞式建筑及山地建筑等不同特色的建筑；⑤村落选址科学，形成了依山就势、“村寨合一”、“陵村一体”和集中成片等不同模式的村落。

3.3 强化地方化服务特色，建设平台型规划智库

作为长期服务于陕西城乡建设的技术力量，陕西省规划院主动承担引领全省城乡规划发展的责任，积极参与到地方规划建设中。在城乡规划工作中时刻秉承“以人民为中心”的发展思想，立足陕西，服务陕西，时刻体现地方化的服务特色。在长期服务陕西城乡建设的进程中，逐步形成了一支对省域范围内城市发展有深刻认知、主动承担社会责任的地方化的规划设计队伍，不断培养

城乡规划领域的人才。

此外,陕西省规划院通过开展全方位的技术合作与学术交流,搭建群策群力的发展平台,为全省城乡健康可持续发展建言献策,并展开了一系列的有益探索。

(1) 以陕西城乡发展中的长期问题为出发点,通过举办国家级的学术会议为陕西城乡建设集智集策。生态建设是从生态文明出发落实“生态陕西”建设的具体实践,是促进绿色经济发展、实现“富裕陕西”“美丽陕西”的重要途径。陕西省规划院参与组织了2017中国风景园林年会,此次年会以风景园林与“城市双修”为主题,探讨新时期风景园林如何为大力改善生态环境、全力提升城市功能、积极塑造城市特色风貌贡献智慧和力量。此外,陕西省规划院还组织了第二届开发区转型与城市创新发展学术研讨会,围绕“开发区转型和城市创新发展”的主题进行学术研讨和交流,探索中国开发区“走出去”的国际化新路和开发区再开发的转型路径。

(2) 邀请长期参与陕西城乡建设的一线管理者与本地学者,为陕西城乡建设中所面临的长期问题出谋划策。例如,每年选取一个陕西城乡规划领域的热点问题作为陕西城乡规划论坛的主题,并邀请国内与省内专家一起论道陕西城乡建设。近三年的论坛分别以“园林走进生活”、“守望乡村”和“小城镇·新生活”为主题,邀请相关领域的专家、学者、技术人员以及一线的管理者,交流规划建设发展的新思想、新理论和新实践。

3.4 展望陕西未来城乡发展,推进智慧型规划智库建设

随着移动人工智能、云计算及大数据等互联网技术的发展,“数字城市”“智慧城市”等新的规划理念不断涌现。因此,加强信息化基础设施建设、推进信息技术规划应用优化、创新和智慧决策

成为规划智库建设的重要内容。

陕西省规划院在日常工作中注重新技术、新方法的应用,如依托“互联网+”技术,搭建了展示全省城乡规划建设成果的陕西省城乡规划建设云展馆,实现了省、市、县三级城乡规划成果联网共享,构建了全方位城市管理信息化体系。其中,陕西省控制性详细规划备案信息平台建设旨在加强对全省控制性详细规划备案及实施监管,实现省、市、县三级控制性详细规划编制信息的互联互通,实现控制性详细规划的计算机辅助报备及审查,实现控制性详细规划实施情况监管手段信息化、监管对象空间可视化、监管方法智能化、监管行为常态化和监管结果公开化。

4 结语

新型智库建设是国家治理能力现代化、体现国家软实力的重要载体。陕西的城乡规划从贯彻落实国家宏观战略、主动承担社会责任和创新发展机制等层面对城乡空间规划的转型发展进行了积极探索。面对快速城镇化过程中出现的各种城市问题,陕西省规划院从配合政府职能转变与寻求技术创新方向入手,积极应对,不断提升业务能力,取得了一些宝贵经验。希望通过本文的探索,能为新型智库建设背景下城乡规划院的转型提供参考。□

[参考文献]

- [1] 中国国际经济交流中心“加强中国特色新型智库建设研究”课题组. 中国特色新型智库构建:现状、问题及对策[J]. 全球化, 2015(2): 107-119, 133.
- [2] 朱旭峰. 构建中国特色新型智库研究的理论框架[J]. 中国行政管理, 2014(5): 29-33.
- [3] 王海峰. 大数据智库:中国特色新型智库建设途径研究[D]. 上海:华东政法大学, 2016.
- [4] 石楠. 关于城市规划编研中心的若干思考[J]. 城市规划, 2006(10): 43-48,

54.

- [5] 施卫良. 规划服务发展 创新引领转型——北京市规划院30年发展之回顾与展望[J]. 北京规划建设, 2016(5): 6-11.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 茅明睿. 大数据在城市规划中的应用:来自北京市城市规划设计研究院的思考与实践[J]. 国际城市规划, 2014(6): 51-57.
- [9] 范晓磊, 都明. 规划院信息化建设构想研究[J]. 规划师, 2012(增刊3): 179-181.
- [10] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 加强中国特色新型智库建设[N]. 人民日报, 2015-01-21.
- [11] 张军飞, 王汐, 陈健. 陕西沿黄地区城镇带协同治理创新与实践[J]. 规划师, 2017(11): 60-65.
- [12] 迟福林, 夏锋. 城乡二元结构能否实现历史性突破[J]. 人民论坛, 2010(17): 19-21.
- [13] 褚天骄, 李亚楠. 我国乡村规划用地分类标准研究与展望——来自《村庄规划用地分类指南》的实践反馈与思考[J]. 规划师, 2017(6): 61-66.
- [14] 赵卿, 宋玢, 赵薇, 等. 需求导向下以社区为单元的村庄规划编制方法——以陕西省富平县荆川村为例[J]. 规划师, 2016(1): 57-62.
- [15] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2017/1028/c1001-29613514.html> 2017. 2017-10-18.
- [16] 沈思思, 陈健, 耿楠森, 等. 快速城镇化地区的城市开发边界划定方法探索——以榆林市为例[J]. 城市发展研究, 2015(6): 103-111.

[收稿日期] 2017-12-20;

[修回日期] 2018-02-22

传统规划设计院建设新型智库的路径探讨

□ 杨晓光

【摘要】随着对城市空间和城乡规划问题研究的不断深入，社会各领域越来越重视决策咨询的功能，从而使智库在决策过程中的作用日益突出。规划设计院作为一类长期关注城市空间问题和规划实践研究的智力输出机构，具备向新型智库转型发展的潜力。文章首先从概述国内外新型智库建设情况入手，分析新型智库建设的背景和必要性；其次，对规划设计院向智库职能转变的技术优势、组织基础、制度优势及资金条件进行分析，同时也指出当前规划设计院转向新型智库存在技术人员缺乏、内生动力不足、业务拓展困难和国际化水平较低等问题；最后，指出新时期规划设计院向新型智库转型发展需要谋划好重点方向，落实智库建设实施路径，推进智库人才的选拔和培育机制的建设，并在新型智库的创新性、共享性、国际化等方面有所作为。

【关键字】新型智库；规划设计院；转型；浙江省

【文章编号】1006-0022(2018)03-0034-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】杨晓光. 传统规划设计院建设新型智库的路径探索 [J]. 规划师, 2018(3): 34-39.

Construction Of New-type Think Tank Of Traditional Planning Institutes/Yang Xiaoguang

[Abstract] With the deepening of researches on urban space and urban-rural planning problems, policy-making consulting has got more attention in different field, and the effect of think tank is more obvious. The paper reviews think tank development, analyzes the technique, organization, institution, and capital conditions of urban planning institutes, and concludes their weakness in intelligence, business, and international cooperation. Efforts shall be made in transtion path and talents to create think tanks with innovation and global influence.

[Key words] New-type think tank, Planning institutes, Transition, Zhejiang province

1 新型智库建设与规划设计院转型背景

高水平的智库是一个国家、一个区域软实力的重要体现和标志。智库作为“思想库”“脑库”，为决策者提供政策建议和决策咨询。我国历来有重视智者和谋士的政治文化传统，“谋士”“门客”“幕僚”“师爷”“权变之士”等都是古代对智库人才的称谓。自先秦、春秋时期的“尊老制度”“养士制度”等古代智库出现，至明清时期的“幕府制度”，智库机构始终以不同的形式或制度安排出现在我国行政决策过程中。现代意义上的智库产生于19世纪的西方国家，是社会分工精细化和决策科学化、民主化的结果。英国被认为是智库最早的发源地，成立于1884年的费边社是最早具有智库研究特点的组织。第二次世界大战后美国成为西方智库发展的中心，智库数量排名全

球第一(2016年有1835家)，此外英国、德国、法国及日本等国家也在智库建设方面积累了丰富的经验，在智库发展的战略定位、管理模式、人才培养、研究方法、成果产出及全球化推广等方面都有独特的发展优势和发展特色。

现阶段我国智库在出思想、出成果、出人才方面取得很大成绩，为推动改革开放和社会主义现代化建设作出了重要贡献。但智库建设存在地位不高、高质量智库缺乏及高质量研究成果不足等问题。党的“十八大”以来，党中央从推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系、治理能力现代化和增强国家软实力的战略高度，高度重视新型智库的建设。中共中央十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。在新型智库建设战略指导下，

【作者简介】 杨晓光，浙江省城乡规划设计研究院副院长。

我国新型智库的数量、规模和质量都在不断提升。目前较有影响力的综合性智库主要集聚在北京、上海等城市,研究方向聚焦于国家和区域重大发展战略、经济社会重要决策等。

规划设计机构作为知识密集、智力密集型的规划研究与咨询机构,长期致力于为城乡发展提供优质的规划设计咨询服务,为我国新型城镇化的发展、城乡统筹发展和乡村振兴等重大发展战略提供了重要的技术支持,是城乡建设发展与空间布局方面重要的智库平台,在新型智库建设的背景下,有必要进一步发挥其作为城乡发展重要的智力咨询平台的作用,结合新型智库的建设要求,推动规划设计机构的转型升级,从为政府提供更好的咨询和设计服务角度出发,推动规划设计机构从外延式扩张向内涵式增长方向转变。

近年来,国际一流咨询公司在规划设计技术团队、业务范围拓展、人才队伍建设、新技术应用和研究方法创新等方面进行了探索。我国规划设计机构为了提供更好的规划设计服务,通过设立专门的研究中心或研究所,致力于研究城市发展的各种规律和城市规划设计的各种技术与方法问题,注重新技术尤其是大数据、GIS 等技术与设计规划的结合,加强与国内外规划设计机构的合作和交流,注重规划设计方法的创新,推动规划设计机构的转型升级。例如,广东省城乡规划设计研究院设立了城市发展研究中心、特色小城镇和美丽乡村研究中心,主要承担广东省重大区域与城乡规划相关政策规范的研究和制定工作,具有政策研究、城市规划及城市设计等多种职能,包括政策研究部、战略规划部、形态规划部和专项规划部等多个部门,建立了一支 30 多人、80% 以上拥有硕士学历的专业队伍,取得了多项省部级优秀城乡规划设计奖等优秀成果。又如,北京市城市规划设计研究院注重对外交流合作,与韩国首尔市政开

发研究院等机构建立了长期交流关系,与美国、加拿大、澳大利亚及新加坡等国家规划设计事务所合作完成了多项规划设计项目;成立了包含 10 多个研究人员的规划研究室,研究领域涉及京津冀区域协调发展与空间战略、城市空间发展战略规划和城市总体规划、城市生态规划和低碳城市规划、步行自行车可持续交通规划与精细化城市管理、产业发展研究及规划实施与政策研究等五大领域,承担了《京津冀区域协同发展研究》《北京城市总体规划》修编等重大项目的研究工作。

2 规划设计院建设新型智库的优势条件

2.1 专业技术优势

规划设计院长期深耕城乡规划领域,广泛关注与城乡规划、城市空间相关的专业问题和学术热点,在研究广度和深度两个层面形成了打造新型智库的专业技术优势。

(1) 多领域城乡规划技术储备。

规划设计院长期以城乡空间为研究对象,按照科学规划精心设计的要求,从事规划编制工作。因此,对城市发展战略、城市总体规划、控制性详细规划、城市设计、市政工程规划、城市交通规划及建筑设计等多领域编制技术和规划体系具有较强的技术储备。

(2) 前瞻性和时效性研究的持续积累。

城乡规划是一项同时与地方经济社会长期战略和短期快速决策保持紧密联系的规划实践过程,必然要求规划设计院在相关研究成果的前瞻性和时效性上保持专注力与敏感度。

当前规划设计院所涉及的智库研究类项目,不仅着眼于高起点、宽视野应对规划设计研究院未来长期发展需要的战略研究,还逐渐重视不同发展阶段迫切需要解决的问题,对于若干可预见的问题或已经出现发展倾向和趋势的问题能够

通过及时、准确的观察与判断,开展针对性的研究课题。

(3) 服务发展形势和要求的创新性专业研究。

站在新时代决策咨询对象和主体要求的角度,城乡规划设计院所具有的创新技术研究基础为不断适应城市化发展路径变化奠定了较好的基础。规划设计院的专业技术优势,不仅反映在对规划实践、规划理论和规划制度等方面的持续探讨,还体现为跳出传统的城乡规划研究思维定式,敢于并善于向决策咨询对象提出具有创造性、综合性的意见。规划设计院的技术人员本身还是城乡规划学术组织、各级政府参事等重要决策咨询机构的成员,能够及时通过多种方式,为调研及决策提供关于城乡发展规划的全面、详实的信息数据。

2.2 人才储备优势

智库科研团队是规划设计院向新型智库转变的关键。良好的科研团队结构以及吸引人才、用好人才的优良氛围,能够为规划设计院智库型人才队伍的建设奠定基础。规划设计院人才建设中专业基础扎实、培养机制成熟和知识溢出效益显著等特点使其在新型智库人才储备方面具有了良好的人力资源竞争优势。

(1) 专业背景突出的人才体系构成。

目前规划设计院人才体系构成的专业指向明显,技术人员的本科或研究生专业方向与城乡规划领域密切相关。同时,高学历人才不断充实到规划设计院人力资源库。

近年来,在各地规划设计院招聘的员工中研究生以上学历的技术人员比例不断提高,博士生、具有海外留学背景的研究人员也不断加入到规划设计院。这些技术人员在求学过程中,普遍大量接触了城乡空间相关的知识领域,并接受了独立开展学术研究的训练,具备成为潜在智库人才的良好素质。此外,受到规划设计院项目生产团队特点的影



图1 浙江省城乡规划设计研究院技术团队结构

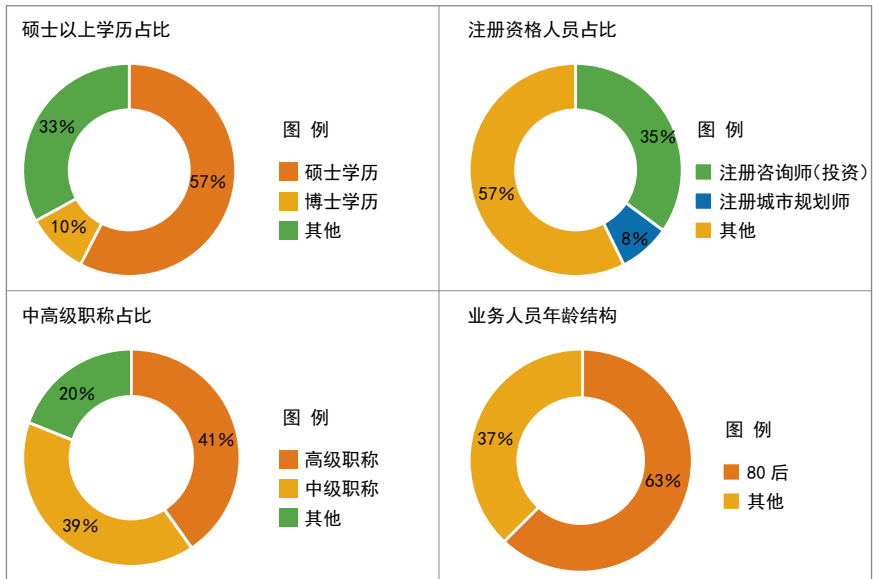


图2 浙江省发展规划研究院技术团队构成

响，规划设计院人才的团队协作和组织领导能力也较为突出，复合型人才培养路径清晰（图1，图2）。

(2) 人才团队结构良好，人才梯队培育机制较为成熟。

一方面，规划设计院的人员构成总体呈现出年轻化、纺锤型的人才梯队结构，即中青年人才成为了规划设计院创新研究和可持续发展的最重要主体，也是智库转型建设的活力来源。另一方面，规划设计院的人才梯队建设机制较为成熟，新老更替过程保障了院研究领域和研究队伍的拓展。城乡规划技术人员的培养，实际上是逐步熟练规划知识，并实现举一反三、独立承担课题的过程。刚从校园走向技术岗位的员工在参加工作后，会由经验丰富的规划人员带领参与规划编制或研究课题讨论。规划设计院人才的综合能力培养机制良好有效，成材率较高，使中青年人才对于创新知识的鉴别、吸收和转换能力较强，在工作中不断实现自身能力的提升，上升空间较大。

(3) 人力资源外部性效益促进资源、知识和信息的加速集聚。

所谓的“人力资本外部性”是指一个人的教育水平提高不仅有利于个人收入的增长，还能在与其他人的社会互动

中产生知识的外溢性，从其他人的教育水平提高和在专业知识分享中获得收获，从而促进创新性要素，尤其是知识分享水平和整体智力决策水平的提高，并产生可观的社会经济综合回报。规划设计院的“人力资本外部性”(Human Capital Externalities)在提高人力资源培养、加快智力人才和智慧信息集聚方面的正向激励效益。

由于相关专业背景人员的共同参与，专业知识和能力共享水平能够依托空间的集聚效益而产生质的突破。很多员工得益于规划设计院这样的创新人才集聚的空间和知识溢出效益，使自身的创新能力得到提高。

2.3 制度优势

新型智库服务对象主要为政府部门或决策机构，智库广泛参与相关部门发展思路谋划和实施政策建议制定过程。由于当前城乡规划组织编制主体往往是各级政府部门或与政府建设系统紧密联系的企事业单位，规划设计院对于行政体制的规程设置、管理制度和行政逻辑的理解具有较强的敏感性。同时，规划设计院在从事规划、设计业务以外，还承担了辅助政府部门或决策机构制定相关实施政策的职能，在一定程度上也发

挥了政府智库的作用。

(1) 规划设计院与政府部门关系密切、合作充分。

早期的规划设计院往往是地方规划建设部门的下属机构或事业单位，规划建设部门主导规划设计院管理高层的人事任命。在规划设计院发展初期，体制内的指令性任务分配几乎是规划设计院业务的唯一来源。尽管随着城乡规划市场的不断成熟，规划业务范围大大拓展，但是各级人民政府及城乡规划主管部门仍然是规划设计院业务的主要委托发包机构。规划设计项目的编制、管理、实施需要在行政体制范畴内按照执政规则进行操作，并且将规划成果作为党委政府落实发展战略的重要空间载体。规划编制、规划研究长期服务各级政府对城乡空间的布局和管理，因而对政府行为模式、行政体制机制和落实政策制定具有相对深入的研究。

(2) 为政府部门决策提供灵活多样的成果。

规划设计院相较于传统以著作和论文为载体的“经院式”研究模式更为注重科研内容的应用时效性和决策敏感性，这也符合政府部门和决策机构对研究成果能够更好落实操作的执政意图。规划设计院长期参与体制内政府机构的

运作过程，并以规划设计、研究报告、对策建议、立法草案及参与起草党委政府文件等成果方式与体制内决策过程发生互动。规划设计院在互动过程中也逐渐从传统的规划编制角色向规划管理、规划咨询角色转变，自觉开展与规划管理体制的衔接工作。

2.4 资金保障优势

改革开放以来，城市规划工作重新得到各级政府和社会各界的重视，规划设计院业务发展整体环境趋好，资金收入保障有力，对于规划设计业务以外的研发项目的支持也更有底气。近年来，规划设计院在部门设置中纷纷成立院级研究机构或研发中心，在资金配置、项目支持、政策手段上予以倾斜，如每年拨出专项经费支持若干院内自行申报的研发课题和兴趣研究活动的开展；对规划设计院承担的研究性课题的经费分配机制、分配比例进行调整，以激励技术人员更多从事智库建设和研发项目。

同时，规划设计院对研究性课题和智库发展的支持，也为规划设计院的业务拓展提供了新领域，带来更多的研发项目和课题资金。此外，各级政府对规划设计院创新性研究成果采取的税收激励制度，能够进一步保障规划设计院开展智库建设的持续资金投入。

3 制约规划设计院新型智库建设的因素分析

3.1 规划设计院转型的内生动力不足

尽管规划设计院在城乡规划的基础性研究和应用型研究方面开展了不少有益探索，但规划设计院仍然缺乏进行智库建设的内在要求，以生产为主、研究为辅的机制安排难以胜任新型智库建设的要求。

(1) 规划设计与智库培育并行发展的动力不足。

规划设计院实施的是“开门办院”

的战略，积极参与规划设计市场竞争，以科学规划、精心设计提供服务。既有的规划设计业务是规划设计院的立院基础，也是规划设计院经营收入的核心来源，在机构设置、人员构成和制度安排等方面都紧紧围绕着如何创造更好的规划设计成果来配置。反映在业务构成上，规划设计类项目占据了规划设计院业务量的绝大多数；研究类尤其是智库建设需要的基础研究类项目的应用空间仍然有限，往往作为规划设计项目的前置研究。此外，研究类课题的经费数额相对于规划设计业务类仍然较少，奖励机制、职称认可中的激励制度建设滞后。

(2) 短期对策研究与长期智库培育的不均衡。

既往规划设计院参与智库咨询的方式一般是短期对策咨询的形式，表现为结合党委政府委托的规划设计任务，针对实际问题，及时有效地提供解决问题的理论支持和决策建议。这类规划咨询模式往往以应用对策研究为导向，把社会关注、领导关切、群众关心的规划热点、难点和焦点问题作为研究课题进行深入探索。但是，在长期学术发展研究和智库建设方面的投入不足，尤其体现在对学术发展前沿持续关注和学术资源优化配置方面仍然不够重视。如果没有基础性研究和持续研发的投入支持，短期对策研究也将陷于“无米之炊”的境地，向新型智库转型也就缺乏了基础。

3.2 研究人才不足

科研团队建设是新型智库建设的关键，也是规划设计院向智库转型的人力资源优势。然而，当前规划设计院的人才团队建设对于智库建设的支持不足，不仅反映在基础性、复合型研究人才团队建设滞后，还体现在智力引进和共享建设方面的不足。

在当前规划设计院的人才构成中，其他学科背景或工作经验的人才来源仍然有限。特别是城乡发展相关专业的人

才，如经济学、社会学、地理学、生态学、计算机及数据分析等方面的人才较为缺乏，这与智库建设对于综合性、研究性、复合型人才的追求目标不一致。浅析原因，源于规划业务需求决定了人才需求，人才需求的单一性进一步导致了规划设计院智库咨询领域的职能细分不足，智库特色化发展、高端化发展受到局限。

同时，在引入社会各方面人才和智力共享平台建设方面也存在不足。考虑到规划设计院受到专业和业务视角的局限，在对内部技术人才队伍进行挖潜的同时，还应积极建立多平台的社会人才共享机制。目前来看，规划设计院人才对外引入共享的力度和制度安排仍然差强人意，多学科人才在规划设计院体系内的参与方式和鼓励政策有待完善。

3.3 相关业务拓展困难

一方面，规划设计院作为长期参与行政体制内规划设计编制工作的企事业单位，其智库咨询业务往往是规划设计任务的前置工作或延伸服务。这一智库咨询形式决定了规划设计院研究的政府导向和公益导向，即围绕地方党委政府的规划管理工作 and 实施对策部署开展研究工作，将现代化建设中的理论建设、现实问题及人民群众关心的热点问题作为研究的出发点。但在规划设计的编制任务完成后，规划设计院的智力咨询服务渠道也随之关闭。

另一方面，这类咨询服务是规划设计院所擅长的，但也形成了路径依赖，限制了新型智库业务的来源，咨询业务的长期稳定性也不高。在市场竞争环境下，研究项目简单的“等靠要”显然不利于新型智库的健康发展。

3.4 智库发展的开放性、国际化水平低

新型智库建设不同于以往的大专院校或科研院所研究，要不断拓展规划设计院作为决策咨询机构的发展空间。然而，当前规划设计院发展的人力资源、

成果应用的开放性及国际性水平较低。一方面,规划设计院研究素材主要基于国内现实问题,缺乏国内外比较研究的深度和广度,同时与国内外高水平科研单位的合作渠道也较为有限,智库的国内外影响力受到一定制约。另一方面,规划设计院智库建设中对于引入新兴技术力量和技术手段的敏感性不强,在大数据应用、人工智能和智慧城市等创新资源的利用上也仍有进一步挖掘的空间;研究成果的开放性和共享性也有待提高,新媒体宣传手段的应用、与其他创新领域的合作应当成为丰富规划设计院智库研究成果的重要方面。

4 浙江省城乡规划设计研究院新型智库转型探索

4.1 智库建设的基础条件

浙江省城乡规划设计研究院(以下简称“浙江省院”)直属浙江省住房和城乡建设厅,是具有城市规划编制、建筑工程设计、城市给水排水、风景园林设计、城市道路交通、工程咨询、工程总承包等甲级资质的综合型规划设计研究机构。

浙江省院专业设置齐全,人力资源丰富,设有城市规划、风景园林、历史文化名城保护、建筑、结构、给排水、电气、暖通、道路交通、燃气及经济分析等专业,下设8个城市规划设计研究所,4个建筑设计研究所,2个风景园林设计研究所、1个道路交通与工程规划所、1个市政工程设计所和1个工程概算所等18个专业所,6个职能部门。浙江省院现有职工约400名,60%以上的职工具有研究生学历,其中教授级高级工程师46名,高级工程师132名,工程师131名;享受国务院特殊津贴专家2名,省勘察设计大师1名,入选省151人才工程8名。

浙江省院研究能力强,智库建设技术基础好,是科技部认定的国家级高新

技术企业,拥有省级企业研究院、省级智慧城市规划设计研究开发中心和杭州市企业高新技术研究开发中心,具有雄厚的技术储备与转化能力。近十年来,浙江省院累计投入资金6756万元,立项各类研发项目102项,实现科技成果转化89项,获得实用新型专利15项、软件著作权12项,获得国家发明专利4项;成立了城市规划研究中心,以及五水共治、低碳生态城市、美丽县城、特色村和美丽乡村、装配式建筑5个工作室或研究中心。

4.2 新型智库转型的经验

4.2.1 面向政府开展课题咨询研究,提升在城乡规划建设领域的影响力

一方面,浙江省院围绕中央、地方党委政府在城乡规划工作中迫切需要解决的问题,对照十九大“两个一百年”和浙江省“两个高水平发展”的战略目标,以城乡空间问题研究为核心,对“智慧城市建设”“空间规划改革”“大湾区、大花园发展战略”“一带一路倡议”“乡村振兴与城镇发展”等中央和省市政府关心关切的重大课题咨询项目开展深入研究,提供科学性、远见性、创新性兼具的智库咨询成果,这些重大咨询成果对浙江省乃至全国的城乡规划建设产生了重大影响。

另一方面,浙江省院充分发挥地处长三角改革创新和社会经济转型先行先试的地域与市场优势,通过参与起草地方条例、编制规范导则、牵头试点项目、派驻专家团队及规划师驻镇驻村指导等方式,加强与相关部门的沟通交流,深度助力“城市总体规划改革试点”“城市景观风貌管理”“传统村落保护”“特色小镇培育”“小城镇环境综合整治”“美丽乡村建设”等工作行动,及时总结先行试点经验,推动制度化、规范化立法创新,为“美丽中国”的浙江样板贡献力量。同时,主持编制了《城市给水工程规划规范》等多项国家级规范,以及

《浙江省县(市)域总体规划编制导则》《浙江省城市设计导则》《浙江省海绵城市规划设计导则》《浙江省绿道规划设计技术导则》《浙江省小城镇环境综合整治技术导则》《浙江省城市建筑工程停车场(库)设置规则和配建标准》《浙江省村庄规划导则》等技术规范、标准与导则,在城乡建设领域很好地发挥了智库的作用。

4.2.2 夯实院级特色城市化智库研究基础

浙江省院积极培育城乡规划建设特色研究的资源要素和制度环境,在平台搭建、人才培养、研发管理和合作交流等四个方面开展了有益探索。

追踪当前城市化研究热点,通过设立专题研发子中心、发布年度院级研发主题和研发项目库、开展学术年主题活动、举办不定期学术沙龙等方式,培育智库研究的发展平台。同时,提高研发项目的奖励分配比例,相较于规划设计、工程咨询类项目,向具有重要创新的研发项目倾斜,提高科研平台吸引力。

在智库研发人才培养方面,浙江省院结合“院师徒制”职业指导培训制度,引导新入院青年规划师参与科研项目,对从事研究类的技术人员在评奖评优、职称升迁等方面加大奖励力度,在评优标准中增强科技文献刊发、书籍出版、内参报告和重要课题获奖等成果的重要性。

在研发管理方面,浙江省院以院质量管理体系为基础,利用规划设计院经验丰富的资深规划师团队,对科研课题的组织、部署、协调、预审、核查和服务等环节进行规范化指导与管理,保障智库成果输出质量和智库团队健康成长。

在合作交流方面,浙江省院不断加强国内外智库机构、学术研究所、企业研发中心等的合作关系,共同开展城市空间研究和技术应用。例如,与阿里云公司合作开展智慧城市研究,与德国莱布尼茨区域与生态研究所合作开展

生态城市等方面的研究。同时,主办或参与全国规划设计院院长会议、中国城市规划年会等高层次学术活动,鼓励研究人员尤其是青年科研人员拓展视野,增强沟通合作,提升科研水平。

4.3 新型智库转型的进一步工作

(1) 以应用对策为导向探索新型智库转型路径。

切实以新时期社会“新矛盾观”为指导,认真分析发展不平衡、不充分的矛盾,贴近各级党委政府决策输出需要,部署智库研究方向。同时,根据不同规划设计院的技术特长和地域特征,谋划从优质规划服务输出向智力品牌输出转变的路径,部署智库研究突破口和团队培育方向,进一步拉长长板,形成一批智库咨询的优势品牌领域和特色团队。

(2) 完善智库队伍的培育和激励机制。

转变既往规划设计院重视规划生产轻视研发投入的特点,营造良好的内外部发展环境,建立和完善科学合理的人才培育、科研激励和成果考核机制。逐步提高对长期学术研发项目的扶持态度和资助力度。在既有的规划设计院考评体系的基础上,进一步细化从事科研咨询项目的人员业务考核、科研奖励等制度,鼓励科研人员多出成果、多出精

品。同时,充分吸收规划设计院决策咨询服务和人才培养的经验,完善质量内审、梯队人才培育等系统性的智库管理制度,为理论创新和实践应用创造良好的企业环境。

(3) 加强规划设计院智库的成果应用和共享发展。

积极拓宽智库合作平台,建立与各类建设、投资、运营主体和决策咨询单位的战略合作与联系沟通渠道,完善成果报送和反馈机制,以决策内参、专题培训班、技术上门、学术报告、科普活动、媒体专栏及刊物文章等不同方式输出成果内容,为政府部门和企事业单位提供精准有效的咨询服务,促进研究成果直接应用于决策过程。

5 结语

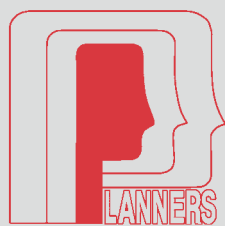
我国社会发展进入新时代,面临的主要矛盾发生了很大变化,规划设计院除了需适应市场、做好设计外,还要进一步发挥好智库的作用,为各级政府决策提供服务。浙江省城乡规划设计研究院作为浙江省住建厅直属单位,近年来在新型智库建设方面,面向浙江省委省政府的重大空间战略结合自身特点进行了一些有益的探索。

对于传统规划设计院来说,如何利用自身的人才优势和体制优势,更好地发挥智库的作用,是一个值得探索的议题,对于其转型发展具有重大意义。□

[参考文献]

- [1] 陈锋. 转型时期的城市规划与城市规划的转型[J]. 城市规划, 2004(8): 9-19.
- [2] 朱旭峰. 构建中国特色新型智库研究的理论框架[J]. 中国行政管理, 2014(5): 29-33.
- [3] 张志强, 苏娜. 国际智库发展趋势特点与我国新型智库建设[J]. 智库理论与实践, 2016(1): 9-23.
- [4] 陆铭. 教育、城市与大国发展——中国跨越中等收入陷阱的区域战略[J]. 学术月刊, 2016(1): 75-86.
- [5] 师智峰. 关于思想库研究现状的综述及评论[J]. 社会科学管理与评论, 2007(3): 81-87.
- [6] 朱旭峰. “思想库”研究: 西方研究综述[J]. 国外社会科学, 2007(1): 60-69.
- [7] 吴敬琏. 提高政府决策科学性的八点建议[N]. 光明日报, 2003-04-17.
- [8] 王文, 李振. 中国智库古今传承之路: 历史溯源与未来启示[J]. 智库理论与实践, 2016(2): 8-13, 26.

[收稿日期] 2018-02-24



“规划师论坛”栏目 2018年主题

- 第一期: 特色小镇规划与实施
- 第二期: 社区规划与微更新
- 第三期: 新型智库建设与规划设计院转型
- 第四期: 区域协同与同城化发展
- 第五期: 共享经济下规划设计应对
- 第六期: 城市治理创新
- 第七期: 空间规划与城市设计立法
- 第八期: 田园综合体规划与实践
- 第九期: 超大城市功能疏解与城市分工
- 第十期: 改革开放40年与城乡规划发展
- 第十一期: 人工智能发展与规划应对
- 第十二期: 扶贫攻坚与规划统筹