

中国城市规划管理现代化发展进程与趋势

黄竞雄, 党安荣*, 李翔宇, 翁阳

清华大学建筑学院, 北京 100084

摘要 城市规划管理是国家空间治理体系的重要组成部分, 与城市发展息息相关。探索面向中国式现代化的城市规划管理发展道路, 对于国家高质量发展具有重要价值。从规划管理体系的形成、规划编审管理的完善、规划法律体系的构建、空间规划的协同发展、规划管理的信息化5个维度, 梳理了新中国成立70多年来城市规划管理的现代化进程; 立足当下中国式现代化需求, 面向未来城镇化发展特征, 阐述了中国城市规划管理现代化发展的人本化、生态化、协同化、精细化、智慧化5大趋势。

关键词 城市规划; 规划管理; 中国式现代化; 高质量发展

中国城市规划管理是国家空间治理体系的重要组成部分, 已历经了70多年的探索和实践, 目前正根据中国式现代化的需求不断调整和发展。回望既有实践历程, 中国的城市规划管理事业历经了改革开放前的“配合工业生产, 厉行节约”“配合大跃进, 快速规划”“配合经济调控, 三年不搞城市规划”^[1], 到改革开放后的“推动城市现代化建设, 统筹兼顾、综合布局”^[2]“规划协调, 多元并存, 多规合一”^[3-4], 再到“以存量与减量规划为主”的阶段转型^[5]。从不同阶段的关键词中可以发现, 随着社会经济的发展以及人们对于城市规划工作认知的深入, 城市规划管理的价值取向伴随社会需求和规划尺度的

变化而变化, 城市规划管理的转变与时代需求高度相关。

现阶段, 面向中国式现代化发展的新需求, 国土空间规划正式从国家引导管控城镇化的技术工具上升为生态文明建设基本制度的组成部分^[6], 全方位的用途管制、管控思维和治理工具的出台体现了现代化转型过程中, 学界对于城市规划管理发展的实践与思考^[7-9]。城市规划管理的发展与演进过程反映了人民价值取向与政府意志的转变, 是人民群众对于美好生活向往的集中体现。为此, 本文对中国城市规划管理的现代化进程进行梳理, 分析城市规划管理机构、管理政策、管理方法、管理体系等

收稿日期: 2023-12-28; 修回日期: 2024-03-15

基金项目: 国家自然科学基金重点项目(52130804); 国家重点研发计划项目(2022YFC3800601)

作者简介: 黄竞雄, 博士研究生, 研究方向为城乡规划技术科学, 电子信箱: huangjx22@mails.tsinghua.edu.cn; 党安荣(通信作者), 教授, 研究方向为城乡规划技术科学, 电子信箱: danrong@mail.tsinghua.edu.cn

引用格式: 黄竞雄, 党安荣, 李翔宇, 等. 中国城市规划管理现代化发展进程与趋势[J]. 科技导报, 2024, 42(6): 51-60;

doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2024.06.006

方面的演进;在此基础上立足当下并面向未来阐述城市规划管理的现代化趋势及其特征,以期促进中国城市规划管理的现代化发展。

1 中国城市规划管理的现代化进程

梳理中国城市规划管理走过的 70 多年的历程,可以将其现代化发展进程按照规划管理体系的形成、规划编审管理的完善、规划法律体系的构建、空间规划的协同发展、规划管理的信息化 5 个维度进行阶段性划分,阐释中国城市规划管理全面走向现代化的进程。

1.1 规划管理体系的形成

新中国成立之初,国家参照苏联经验在一些城市开始编制城市总体规划,该阶段的探索主要聚焦规划管理基础架构,体现在主管部门与基本法规的变化中。规划管理工作起步阶段,主管全国城市规划与基本建设的部门是政务院财政经济委员会中央财政计划局基本建设计划处下设的规划组,而第一部全国性的基本建设管理规章《基本建设工作暂行办法》也由政务院财政经济委员会于 1952 年颁布施行,新中国的城市规划管理工作逐渐成形。1952—1957 年,为了适应逐步加快的城市建设工作,城市规划管理工作的职能归属历经建筑工程部、城市建设总局、建设工程部、国家基本建设委员会(以下简称“国家建委”)、城市建设总局与城市建设部几个阶段,总体服务国家经济建设特别是工业建设,这与 1954 年第一次全国人民代表大会上提出的工业、农业、交通运输业和国防的“四个现代化”的任务相适应。

1956 年,国家建委发布《城市规划编制暂行办法》,是新中国第一部重要的城市规划管理规章,涵盖城市规划基础资料、规划设计阶段、总体规划和详细规划等方面的内容以及设计文件、协议的编订方法,是国家城市规划编制体制的雏形。1957 年提出的“用城市建设的大跃进来适应工业建设的大跃进”理念,使全国形成编制城市规划的高潮,国家建委、城市建设部限定了不同规划时限内城市规划的控制指标,出现了“先粗后细、粗细结合”的快速规划法,创下一年开展几百个区域和城镇“粗线条

规划”的记录。这一时期的城市规划管理工作出现了一定程度片面追求速度、缺乏科学性的问题,导致一些历史遗留问题,在城市规划编制与管理体的发展影响深远。

1960 年 11 月,国家计划委员会(简称“国家计委”)在第九次全国计划会议上提出“三年不搞城市规划”,国家也于 1961 年撤销了国家建委,将其相关职能归入国家计委。1964 年,第三届全国人大一次会议正式提出“工业现代化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化”的“四个现代化”的目标。为了适应国家现代化建设的需要,1965 年 3 月国家建委重新设立,并领导城市规划局的相关工作,负责组织国家基本建设计划的实现以及管理城市建设与城市规划方面的工作,使城市规划工作得到短暂恢复。但随后的一段时间,各城市规划管理机构被撤销,城市规划管理与建设工作重新进入停滞状态。

1971 年,中央下达了关于加强城市建设管理的指示,新中国城市规划事业经过近 10 年的停滞后重新复苏,1972 年《关于加强基本建设管理的几项意见》重新肯定了城市规划的地位,主管机构国家建委城市建设局于 1973 年成立,统一领导和管理全国城市规划和建设工作。同年 9 月,全国城市规划座谈会在合肥召开,讨论了《关于加强城市规划工作的意见》《关于编制与审批城市规划工作的暂行规定》《城市规划居住区用地控制指标》等 3 个重要文件,国家建委也于 1974 年发布《关于城市规划编制和审批意见》和《城市规划居住区用地控制指标(试行)》,一系列文件的实行表明城市规划管理工作逐步重回正轨。

1.2 规划编审管理的完善

1978 年 3 月,第三次全国城市工作会议对全国城市的恢复和发展前景进行了总的概括,提出城市建设正处于新中国成立以来形势最好的阶段,但与经济发展和不断改善人民生活的需求不相适应,要求进一步“搞好城市规划,加强城市管理”。1979 年 3 月,国家城市建设总局成立,负责制定全国城市建设的制度、标准、法规等立法性工作,以及指导和组织城市规划工作,并参与经济建设的区域规划工作。这表明“以经济建设为中心”成为规划管理

工作的重心,并通过法律法规的制定使规划工作有法可依,以更好适应“对内搞活经济、对外实行开放”的总体方针。

1979年,“四个现代化”的理念得到进一步深化,认为与西方的现代化有所区分,是“中国式的现代化”,以实现“小康”作为现代化的目标。1980年,国家建委在北京召开了全国城市规划工作会议,会上提及加强住宅建设、维护城市特色、重视环境污染等问题,并表明加强城市规划管理法治化的重要性。同年,《城市规划编制审批暂行办法》和《城市规定额指标暂行规定》颁布实施,为城市规划管理工作提供了编审阶段的依据。《城市规划编制审批暂行办法》规定城市规划按其内容和深度的不同,分为总体规划和详细规划2个设计阶段,并对城市总体规划、详细规划的内容以及编制、审批程序做了明确规定。

1982年5月,城市规划的指导和组织工作划归城乡建设环境保护部,同年,中央将“小康”作为20世纪末的战略目标,是“四个现代化”在新的发展阶段的具体体现。同时,城市规划编审与立法工作有条不紊推进。1983年,《关于成立首都规划建设委员会的决定》发布实施,将规划委员会制度引入城市规划管理体系,各城市也开始出现规划委员会围绕城市的规划建设工作进行议事、决策和指导。1984年颁布施行的《城市规划条例》被视为城市规划立法前的预备工作,新中国的城市建设与城市规划正式进入有法可依的时代。随着城市化进程的加快,国务院于1987年发布《关于加强城市建设工作的通知》,明确肯定了“控制大城市,合理发展中等城市,积极发展小城市”的基本方针,为城市规划工作的现代化进一步指明了方向。

1988年,国家设立建设部作为全国城市规划的管理部门,主要职能包括研究制订全国城市发展规划,指导和管理城市规划、城市勘察和市政工程测量工作,负责国务院交办的城市总体规划和历史文化名城的审查报批工作,参与制订国土规划和区域规划。可以看出,经过城市规划编审管理的完善,城市规划的内涵已从最初的城市总体规划和详细规划的二分方式拓展到更多的规划层级和规划门类,表明城市规划工作的适用范围进一步扩大。

1988年全国建设工作会议上,建设部提出,加强规划管理、推进城市化进程,加强建设事业对各项工作宏观指导,城市规划管理工作逐步迈向新阶段。

1.3 规划法律体系的构建

1989年,中国在城市规划、建设和管理领域的第一部法律《中华人民共和国城市规划法》颁布,标志着城市规划管理工作迈向法律体系现代化的新阶段,确定了建设审批许可的“一书两证”(选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证)。1989—2002年,国家建设部围绕城市规划编制、建设项目选址、设计单位资质、村镇和集镇规划等多个方面出台一系列管理办法,旨在指导和加强城市规划与城市建设的衔接。

1996年,《国务院关于加强城市规划工作的通知》强调“政府集中统一管理城市规划、坚持执行‘一书两证’、严格控制城市规模”的重要性,表明城市短时间内的飞速扩张已经超出城市规划的控制范围,国家迫切需要采取措施对城市发展规模进行限制。同时,城乡土地管理政策的转变以及城镇化进程的飞速发展,引发城乡二元化和对立化问题。1997年1月,中央提出要把“积极稳妥地推进城镇化”作为国家发展的重大战略之一,将城乡纳入统一的规划框架下进行统一监督、统筹协调逐渐成为城市规划管理工作的共识。

2002年,国务院发布《关于加强城乡规划监督管理的通知》,强调要明确城乡建设发展重点、加强城乡规划综合调控、严格控制建设规模、加强城乡规划管理监督检查等,意味着规划法律体系的现代化从规划体系建设转入刚性约束加强,城市规划的管理呈现强制化、细致化的特征。同年,《城市规划强制性内容暂行规定》颁布施行,此后5年间,国家建设部面向城市绿线、紫线、黄线、蓝线出台专门的管理办法,提出应用遥感技术开展城市动态监测、派出规划督察员、开展全国主体功能区划规划编制等措施,防止城市无序扩张。

2007年,《中华人民共和国城乡规划法》正式颁布,体现城乡统筹的规划思想,突出规划工作的公共政策属性,同时强化了规划管理工作的调控性与权威性,将原有的“一书两证”扩充为“一书三证”,增加了乡村建设规划许可证,加强城市和乡村

的协调与统一,是中国城市规划管理现代化发展的里程碑。2008年3月,国家建设部改组为住房和城乡建设部(简称“住建部”),进一步强化面向城乡统筹、打破城乡二元对立局面的规划工作。2009年,住建部发布《城市总体规划实施评估办法(试行)》,对城市规划的实施情况进行总体把握;同时发布《关于开展利用卫星遥感技术辅助城乡规划督察工作的通知》,将城市规划监督检查工作的重要性提升到新的层级。

1.4 空间规划的协同发展

2013年11月,党的十八届三中全会提出“第五个现代化”发展目标,要求实现国家治理体系和治理能力现代化;《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立空间规划体系、统一行使国土空间用途管制”的必要性。同年召开的中央城镇化工作会议提出“建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快规划立法工作”的发展目标,意味着城市规划管理进入全域要素统管和体系探索的新阶段。

2014年,《住房城乡建设部关于开展县(市)城乡总体规划暨“三规合一”试点工作的通知》以及《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》发布,开启新型空间规划体系建设的探索阶段。“多规合一”工作旨在解决不同部门管理体系下空间规划的重叠冲突问题,以统一的蓝图协调经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划等多种类型的规划,确保不同类型规划的相互衔接。

2015年,第四次全国城市工作会议召开,提出“尊重城市发展规律;统筹空间、规模、产业三大结构,提高城市工作全局性;统筹规划、建设、管理三大环节,提高城市工作的系统性”等,旨在推动以人为核心的新型城镇化,化解各种“城市病”。同年颁布的《生态文明体制改革总体方案》进一步明确空间规划体系的优化方向为“全国统一、相互衔接、分级管理”,为建立全域统管的空间规划体系指明了方向。2016年,《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》发布,强调城市规划的前瞻性、严肃性、强制性和公开性,为城市转向内涵式、存量式发展奠定政策上的主基调,城市规划的管制性、延续性逐步加强。

2018年,国家组建自然资源部,负责建立国土空间规划体系并监督实施,城市规划被纳入统一的国土空间规划体系,规划范围由城市规划区拓展到行政辖区全域。2019年,《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布,是空间协同发展阶段的里程碑,标志着“五级三类四体系”的国土空间规划体系顶层设计基本完成。同年发布的《关于全面开展国土空间规划工作的通知》,提出“多规合一”是国土空间规划编制的必要条件,需要与已有空间规划进行协调,同时开展新规划的编制。国土空间规划编制的前提是开展资源环境承载能力与国土空间开发适宜性“双评价”工作,以此划定3条控制线(生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界),构建“一张图”实施监督信息系统,以保障国土空间规划顺利实施。系列文件的发布和实施进一步强化国土空间规划的约束性和控制性,从政策层面为城市的高质量发展提供刚性约束。

2021年,自然资源部发布的《国土空间规划技术标准体系三年行动计划(2021—2023年)》明确了由“基础通用标准、编制审批标准、实施监督标准、信息技术标准”构成的国土空间规划技术标准体系,以行业标准的形式推动国土空间规划管理的发展进程。2022年,自然资源部印发《关于全面推进实景三维中国建设的通知》,明确构建城市乃至整个国土空间的实景三维模型,作为国家重要的新型基础设施及数字空间底座,支撑空间规划协同发展。2023年,自然资源部发布了《全国国土空间规划实施监测网络建设工作方案(2023—2027年)》,标志着中国正式启动了国土空间规划实施监测网络(CSPON)建设工程,以便对国土空间规划的编制、审批、实施以及后续效果进行全链条、全方位、实时在线监测和智能评估,确保国土空间得到有序、合理、可持续的开发利用和保护,推进国家空间治理能力现代化。

1.5 规划管理的信息化

中国城市规划管理现代化发展的一个重要方面是规划管理的信息化,而信息化的发展是计算机硬件及软件发展与规划业务相结合的过程。中国规划管理的信息化发展可以追溯到20世纪80年代,北京市于1983年开展了航空遥感综合调查(简

称“8301工程”),北京市城市规划设计研究院等单位将遥感影像与地面调查相结合,开展了国土与规划等方面的42个专题研究,为城市环境整治、规划、管理与决策提供科学依据。北京市测绘设计研究院于1987年提出了以地下管线资料为基础的北京城市GIS建设方案,包括1:500地形图、地下管线、测量控制网等数据,随后扩展到规划道路、规划管理等子系统。1987年,广州市城市规划局建立计算机制图系统并成立规划自动化中心,探索与研发城市规划管理信息系统。

进入20世纪90年代,原国家建设部于1992年发布《城市规划工作十年规划和“八五”工作要点》,指出要重点突破“城市建设信息系统”的研发,并制定了《中国城市建设信息系统发展规划纲要》,成立了建设部城市GIS工程技术研究中心。与此同时,全国各地开展了一系列规划信息技术应用及规划管理信息系统研发探索与实践。广州规划自动化中心研发了广州市城市总体规划GIS,建立了较为完备的数据库与模型库,包括基础地理数据、遥感调查数据、规划管理数据等,实现了城市规划数据分析、评价、预测和管理等功能。杭州市研发了“杭州城市建设信息系统”,确定了包含城市规划、地下管线、景观控制、道路交通、土地管理、房屋产权、环境保护、环境卫生、园林文物9个子系统。武汉大学探索遥感与GIS的技术在武汉市洪山区发展战略规划中的应用,展示了遥感在城市系统调查中的优越性,以及GIS在城市系统诊断、分析、评价、规划与管理中的支撑性。

自20世纪90年代末到21世纪前10年,中国城市规划管理信息化发展进入数字城市新阶段,城市规划管理信息系统或平台作为数字城市的重要组成部分,得到广泛的重视和深入的发展。1999年,北京市率先提出并推动“数字北京”的规划与建设,从信息基础层、专业应用层到综合决策层,围绕“信息惠民、信息强政、信息兴业”三大计划和“数字奥运”专项工程全面建设与应用,在北京奥运会、建国60周年庆典等重大活动中发挥了重要作用。其中,城市规划管理信息化探索的成果,涵盖全生命周期的城市规划建设管理平台与网格化城市精细管理平台。其中,城市规划建设管理平台是以建设

用地为对象、以用地性质与强度为核心,以业务流程信息化为手段,实现土地空间资源的科学管理;网格化城市精细管理平台是以城市部件与事件为对象、以居民幸福生活为核心,通过网格化精细管理模式,构建平安和谐城市。北京市已形成了“属地管理为主,市级综合协调”的两级信息化城市规划管理协作机制,建立了覆盖16个区县的两级信息化城市规划管理体系。

2010年以来,城市信息化发展从数字城市走向智慧城市。基于国家科学技术部、工业和信息化部、住房和城乡建设部等智慧城市及新型智慧城市的试点推进,伴随物联网、大数据、云计算、人工智能的发展与应用,特别是结合中国新型城镇化的发展需求,智慧城市规划管理系统及平台受到广泛重视,得到深化研发。北京、上海、重庆、广州、杭州的城市信息模型(CIM)、城市大脑、智慧规划管理平台,都是居民的日常生活和城市的日常运营的重要支撑与保障。2020年以来,城市信息化发展进入新型智慧城市阶段,服务国家高质量发展与数字经济腾飞。2021年发布的《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》提出了数据在数字时代发挥的重要作用,数字化是驱动生产方式、生活方式和治理方式变革的关键。为更好地支持国土空间规划管理工作“一图统管”的工作需求,已有多年实践基础的规划管理信息化工作以数字孪生城市和空间治理现代化方式,成为推动空间规划科学发展、高效治理的重要途径。

2023年3月,《国土空间规划城市时空大数据应用基本规定》的行业标准开始实行,明确国土空间规划“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求。国土空间规划的时空数据应用底图来自统一的基础地理数据集,并在此基础上形成数据要求、应用场景和决策服务层,为国土空间规划的编制、实施和监督全周期管理提供支持,表明规划管理的信息化、数据化和智慧化的倾向。标准同时将城市安全底线、城市人口结构、城市职住平衡、15分钟生活圈、区域联系等应用场景纳入应用体系中,表明其“坚持以人民为中心、坚持需求导向”的基本原则,一定程度上也体现国土空间规划管理工作未来的发展方向。

2 中国城市规划管理的现代化趋势

通过对中国城市规划管理现代化进程的梳理,可以发现随着城镇化进程与社会经济的发展,城市规划管理的需求也不断扩展。面向中国全面高质量发展的需求,未来城市规划管理呈现人本化、生态化、协同化、精细化与智慧化的5大现代化发展趋势。

2.1 规划管理人本化趋势

“以人民为中心”是中国式现代化的重大原则之一,也是本质特征所在,要求城市规划管理工作更加着眼于人民的生活需求和生活质量的提升,以人本化的理念指导规划管理工作的开展。相较过往以土地为中心、以经济为导向、以速度为目标的城市建设模式而言^[10],“以人民为中心”的发展理念关注居民的日常生活,城市的健康性、安全性、宜居性成为新的现代化发展诉求,规划管理也正沿着这一发展趋势进行转型。具体而言,其人本化趋势体现在价值取向人本化、城市建设人本化、体检评估人本化3个方面。

1) 价值取向人本化。经过40多年的改革开放,“效率优先”理念成为地方政府规划发展城市的驱动力,其负面效应也随时间的推移逐渐凸显^[11]。结合前述规划管理现代化进程可以发现,国家在20世纪末就意识到高速发展和城市规模急增带来的负面影响,规划管理的价值取向也由扩张逐步向控制迁移。2015年,第四次全国城市工作会议提出的“进一步推动以人为核心的新型城镇化,化解各种‘城市病’”,为规划管理的价值取向转型提供了前提条件,并通过一系列的指导思想、法律法规、政策文件、技术标准等逐步落实。时至今日,“以人民为中心”的价值取向已深入国土空间规划的全生命周期,更多的地方实践正驱动着该价值取向的逐步落实,并指引城市走向聚焦人民需求的高质量发展模式。

2) 城市建设人本化。社区是城市治理的基本单元,也是居民感知最为明显的生活单元。打造方便快捷生活圈的理念在2016年中共中央、国务院印发的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中提及,2021年自然资源部印发的《社

区生活圈规划技术指南》进一步明确了社区生活圈建设在城市规划中的重要价值。社区生活圈实质上是以人的体验重新认识社区、改造社区和塑造社区^[12],并由此衍生出“完整社区”的建设理念,其共同之处是在适宜的步行范围内提供完善的基本公共服务设施、健全的便民商业服务设施、完备的市政配套基础设施、充足的公共活动空间、全覆盖的物业管理和健全的社区管理机制。2022年10月,国家住房和城乡建设部与国家民政部联合印发《关于开展完整社区建设试点工作的通知》,配合规划管理转型,为推动社区建设人本化发展、提升人民群众的获得感、幸福感、安全感提供了良好抓手。

3) 体检评估人本化。城市体检是城市更新实施、城市规划管理、人居环境建设的重要前提,是践行“人民城市人民建、人民城市为人民”理念的关键。2021年,自然资源部发布《国土空间规划城市体检评估规程》的行业标准,明确城市规划建设管理由静态管理向动态管控的转变^[13]。根据2023年12月住建部发布的《关于全面开展城市体检工作的指导意见》,城市体检工作的关键在于“坚持目标导向,把城市作为‘有机生命体’,以产城融合、职住平衡、生态宜居等为目标,查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项”。从其指标体系看,既有一定数量的核心指标,也鼓励地方根据实际情况增加特色指标。试行的指标体系主要包括生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容以及创新活力8大类共69个子类。

2.2 规划管理生态化趋势

人与自然和谐共生是中国式现代化的特色所在,也是其本质要求。在历经粗放式建设的快速城镇化发展阶段后,生态文明建设成为主导国土空间规划的核心价值之一。这一趋势表明城市规划管理对于生态环境、人与自然和谐共生的关注,其生态化趋势包括发展导向生态化、基础设施生态化和评价指标生态化3个方面。

1) 发展导向生态化。2020年9月,中国在第75届联合国大会做出了“2030年前碳达峰,2060年前碳中和”的承诺,并于2021年10月印发了《2030年前碳达峰行动方案》,以推动“双碳”目标的逐步

落实。行动方案明确提及“构建有利于碳达峰、碳中和的国土空间开发保护格局”,“双碳”目标成为国土空间治理的发展导向,对国土空间规划管理提出了新的要求。近年来,基于一张蓝图的国土空间规划实践反映了生态化趋势对规划管理发展的导向作用,国土空间规划与城市生态环境的保护治理协同作用、保障城市生态系统的完整性和稳定性成为研究的主要热点,多项研究沿着生态化导向针对规划管理的理念、内涵、法律、制度、方法等开展^[14-17],为规划管理提供理论和实证支撑。

2) 基础设施生态化。基础设施是城市发展的重要组成部分,也是影响城市生态环境的重要因素。基础设施生态化是将生态保护目标融入基础设施的建设和管理过程中,实现其生态化建设和管理,围绕低碳交通、绿色建筑、绿色基础设施等研究逐步增多^[18-19]。2022年3月,多部委联合印发《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区总体方案》,要求科学编制国土空间规划,构建公园形态与城市空间融合格局,优化城市空间布局、公园体系等,满足人民日益增长的优美生态环境需要,将城市建成“大公园”,为居民提供生态服务。2023年12月,北京市规划和自然资源委员会编制的《北京花园城市专项规划(2023—2035年)》坚持山水林田湖草全生态要素管控,旨在构建山水形胜、森拥园簇的花园城市。

3) 评价指标生态化。国土空间规划是减碳、固碳的重要手段,是促进生态文明建设的重要途径。现行规划管理实践正沿着生态化的目标,将生态保护纳入城市规划管理评价体系中^[20]。在此基础上,开展城市生态环境评估和监测,了解城市生态环境状况并及时采取措施保护,有助于减少碳排放和能源消耗,促进“碳达峰、碳中和”目标的达成。2023年11月公布的《北京市第二道绿化隔离地区减量提质规划(2021—2035年)》指出,在实践中将“促进生态空间总量、生态价值含量和生态功能质量全面提升”作为发展目标和评价指标制定的重要参考,以复合功能生态系统的形式服务国际一流和谐宜居之都的战略要求,为城市的生态化发展提供保障。

2.3 规划管理协同化趋势

中国式现代化是人口规模巨大的现代化,也是全体人民共同富裕的现代化,这既是中国式现代化的特色,也是本质要求。为了实现对大规模人口、大范围空间的有效治理,同时促进区域发展平衡、实现共同富裕,各级政府部门协同合作、城市与周边地区的协同发展具有必要性。这种跨部门、跨地区的合作可以促进资源整合、信息共享和政策协调,实现区域的现代化发展。归纳可知,规划管理的协同化趋势主要体现在城乡发展协同化、区域统筹协同化和合作机制协同化3个方面。

1) 城乡发展协同化。城乡二元化是城市迈向高质量发展阶段、实现全体人民共同富裕过程中亟待解决的问题,协同构建城乡空间的合理布局是国土空间规划的题中之义^[21]。城乡发展的协同化旨在提高城乡一体化发展的水平,通过统筹城乡基础设施和公共服务水平的发展,减少城乡差距,提高农村地区的基础设施和公共服务水平。以《北京市国土空间近期规划(2021—2025年)》为例,其中以专题规划强调了“加强城乡统筹,全面推进城乡发展一体化”的重要性,对城乡融合、环境整治、社会治理、基础设施、生态保护等方面开展了专题研究,作为国土空间规划编制实施的重要依据。

2) 区域统筹协同化。区域的协同发展,有利于提升区域资源统筹与利用效率,促进城市与周边地区国土空间的共同利用、保护与发展。2019年5月,自然资源部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》,将“城镇体系布局,城市群、都市圈等区域协调重点地区的空间结构”列为省级国土空间规划的审查要点,表明都市圈、经济带等发展形势是规划管理中的重点。2021年9月,自然资源部组织修订的《都市圈国土空间规划编制规程》行业标准报批稿公示,从目标愿景、总体空间格局、空间底线管控、专项空间协同、分区统筹协调、实施保障等视角对规划编制的主要内容进行控制。该标准报批稿认可了都市圈在现代化发展中的作用,是落实国家发展战略、推动区域协调发展与城乡融合、引领现代化发展的重要部署,体现区域统筹在规划协同化中的重要作用。

3) 合作机制协同化。国土空间规划是对区域内山水林田湖草沙的统筹治理,体现了国家对规划管理的整体性和系统性要求,“深入实施区域协调发展战略,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系”被写入党的二十大报告。而基于多方面的发展要求,打破行政区划的安排,建立跨部门、跨地区的合作机制,对于信息共享、政策协调的加强以及跨区域的空间协调发展具有重大的现实意义^[22]。由于国土空间规划治理涉及面广、目标诉求复杂^[23],构建协同治理的合作机制有助于进一步推进规划管理机制的改革,提升管理的动态性与灵活性。实践中,如长三角生态绿色一体化发展示范区执委会通过《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》等工作,进一步开展区域协同化合作机制的探索。

2.4 规划管理精细化趋势

实现高质量发展是中国式现代化的本质要求,也是城市发展转向存量规划甚至减量规划的主要原因。为了实现城市规划管理的高质量发展,为城市现存问题与未来发展提供针对性的解决方案,需要利用细粒度、长时序的多源时空数据对城市现状存量与发展潜力进行精细化度量。同时,为了更好地把握城市规划的实施现况,服务国土空间规划编制、审批、实施、监督等精细化治理的需求,实时感知数据的收集与处理技术需具备重要价值。实践中,精细化趋势主要体现在分析尺度精细化、数据粒度精细化和监测技术精细化3个方面。

1) 分析尺度精细化。随着国土空间规划人本化和精细化的发展,图斑成为国土空间规划用途管制、规划实施和监督的基本单元。2020年完成的第三次全国国土调查工作提供了细化和完善的土地利用现状和自然资源变化情况,汇集了2.95亿个调查图斑数据,涵盖各斑块的地类、面积和权属,是空间规划编制、国土空间用途管制的重要基础。以《广州市国土空间总体规划(2021—2035年)》为例,图斑数据的广泛使用,为“双评价”“三区三线”划定等工作的科学化、精细化开展提供有力的支撑^[24]。图斑数据与多源城市时空数据融合,为城市的可持续发展、高质量发展、高品质生活、高水平治理持续赋能。

2) 数据粒度精细化。在国土空间规划管理的现代化发展要求下,“一张图”规划管理平台作为重要的城市数据底座已被广泛建立,通过汇集城市全要素数据支持城市规划管理与科学决策。由于国土空间规划涉及的空间要素多、范围广,对多源异构数据的标准化处理成为开展精细化管理工作的基础^[25]。数据底座通常包括多平台、多时相、多分辨率遥感、摄影测量、政务共享、智能物联等观测、调查、监测、泛在网络收集的时空数据,是国土空间规划管理日常工作的时空大数据基础。底座数据具备实时、动态、精细、可追溯的特征,为国土空间规划全生命周期的业务工作提供很好的支撑。

3) 监测评估精细化。2023年9月,自然资源部办公厅印发《全国国土空间规划实施监测网络建设工作方案(2023—2027年)》,明确以“数字化、网格化”支撑国土空间规划全生命周期的“智能化”,将监测网络作为构建国土空间规划实施监督体系的重要抓手。在监测过程中,以实景三维中国的空间数据为基础,基于高精度的监测数据(诸如天-空-地遥感数据、物联网观测数据、社会感知大数据、人口活动流数据等),采用智能化技术(诸如物联网、大数据、云计算、人工智能等),对城市国土、规划、建设、环保、交通、安全等方面进行监测和管理。同时,依托政务数据共享服务机制,推动图文、音视频、位置数据、通信数据等的接入应用,提高监测评估的精细化、动态化水平。

2.5 规划管理智慧化趋势

智慧化是面向中国式现代化发展背景下,国土空间规划管理与以往城市规划管理最大的不同^[26]。规划管理的智慧化是基于国土空间信息基础平台,面向国土空间规划编制、审批、实施、监督、评估、预警全生命周期的需求,建设“可感知、能学习、善治理、自适应”的智慧国土空间规划体系,以全面提升国土空间治理能力与治理水平的现代化,更好地服务经济社会的现代化发展。实践中,规划管理的智慧化趋势主要体现在规划管理技术智慧化、规划管理平台智慧化和规划管理体系智慧化3个方面。

1) 规划管理技术智慧化。2022年6月,国务院发布的《“十四五”新型城镇化实施方案》中提出建设宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市的发展

目标,在“城市大脑”建设的基础上探索和丰富管理技术智慧化应用的场景,诸如智慧社区、智慧楼宇、智慧商圈、智慧应急、智慧安防等的建设,更好地助力城市规划管理的现代化发展。技术的智慧化离不开良好的网络基础,住建部与国家发展和改革委员会联合印发的《“十四五”全国城市基础设施建设规划》明确了新一代信息通信基础设施以及5G网络规模化部署的规划,并将基本完成全国县级及以上城市城区千兆光纤网络的布设、升级和改造。以规模化的网络部署为基础,将物联网、多源遥感、摄影测量、云计算、人工智能、区块链等智慧化技术应用于规划管理。

2) 规划管理平台智慧化。2021年3月发布的《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》对构建互联、开放、赋能的智慧中枢提出要求,相关部委在此基础上进一步深化出台不同领域的“十四五”专项规划,对深化智慧城市规划管理平台的建设与部署具有促进意义。实践中,基于统一的时空地理信息基础、整合城市各方面数据资源建设的数字孪生城市系统,能够为城市规划管理和决策提供数据支持和分析参考^[27]。目前,国内以数字孪生技术或智慧城市推进城市规划管理平台智慧化的城市超过500座,所涉及的应用场景覆盖居民生活、商业服务、数字经济、社会治理、遗产保护、文旅发展等,与城市规划、建设、管理、运营的全生命周期高度关联,有助于推动智慧化管理平台在国土空间规划中的应用,促进城市规划管理的高质量发展。

3) 规划管理体系智慧化。近年来,围绕国土空间规划管理体系的智慧化建设和完善,多部门已有一系列文件出台。当前,国土空间规划管理体系可以概括为“一张图、两平台、三评估、四条线”管理体系,一张图即国土空间规划管理“一张图”,两平台是基于一张图基础数据形成的国土空间基础信息平台 and 国土空间规划实施监督信息平台,三评估指基于平台开展的现状评估和资源“双评价”,四条线包括永久基本农田保护范围、生态保护红线、城镇开发边界和历史文化保护线,是国土空间规划管理的基础。上述内容共同构成国土空间规划的管理体系,以基础数据平台的方式管理国土空间规划的全过程。

3 结论

关于中国城市规划管理现代化发展进程与趋势的梳理表明:(1) 城市规划管理既有的现代化发展体现在规划管理体系的形成、规划编审管理的完善、规划法律体系的构建、空间规划的协同发展、规划管理的信息化5个方面,各方面的现代化与国家、社会与人民的发展需求密切相关;(2) 面向中国式现代化的发展进程,城市规划管理呈现人本化、生态化、协同化、精细化、智慧化5个趋势,共同促进城市及经济社会的高质量发展;(3) 规划管理的现代化发展有力地支撑了“五级三类四体系”的国土空间规划体系构建,对其发展趋势的解析为下一步国土空间治理能力与治理水平的现代化发展奠定基础。面向未来,在国土空间规划高质量发展的新语境下,其编审体系、技术方法、法律法规、行业标准等都有待在实践过程中进一步探索与完善,特别是城市信息模型、新型智慧城市、数字孪生城市、城市元宇宙、生成式人工智能等技术及其应用的发展^[28],必将影响城市规划管理现代化趋势。然而,在中国式现代化道路的指引下,坚持“人民城市人民建,人民城市为人民”的核心理念,城市规划管理的体系将随着国土空间规划实践工作的进一步开展而趋于成熟,其现代化路径必将更好地惠及人民日益增长的美好生活需求。

参考文献(References)

- [1] 王凯, 徐泽. 重大规划项目视角的新中国城市规划史演进[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 12-23.
- [2] 汪光焘. 以科学发展观和正确政绩观重新审视城乡规划工作[J]. 城市规划, 2004(3): 8-12.
- [3] 赖寿华, 黄慧明, 陈嘉平, 等. 从技术创新到制度创新:河源、云浮、广州“三规合一”实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 63-68.
- [4] 林坚, 陈霄, 魏筱. 我国空间规划协调问题探讨——空间规划的国际经验借鉴与启示[J]. 现代城市研究, 2011, 26(12): 15-21.
- [5] 施卫良. 规划编制要实现从增量到存量与减量规划的转型[J]. 城市规划, 2014, 38(11): 21-22.
- [6] 武廷海. 国土空间规划体系中的城市规划初论[J]. 城市规划, 2019, 43(8): 9-17.
- [7] 周宜笑, 张嘉良, 谭纵波. 我国规划体系的形成、冲突与

- 展望——基于国土空间规划的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 27-34.
- [8] 周子航, 张京祥. 管制并轨: 国土空间规划强制性内容的整合与重构[J]. 规划师, 2020, 36(14): 24-32.
- [9] 张京祥, 陈浩, 王宇彤. 新中国 70 年城乡规划思潮的总体演进[J]. 国际城市规划, 2019, 34(4): 8-15.
- [10] 甄峰, 姜煜华, 叶忱. “十二五”时期城建模式转型与城乡建设规划编制变革[J]. 规划师, 2011, 27(4): 5-9.
- [11] 王佳文, 叶裕民, 董珂. 从效率优先到以人为本——基于“城市人理论”的国土空间规划价值取向思考[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 19-26.
- [12] 柴彦威, 李春江. 城市生活圈规划: 从研究到实践[J]. 城市规划, 2019, 43(5): 9-16.
- [13] 石晓冬, 杨明, 金忠民, 等. 更有效的城市体检评估[J]. 城市规划, 2020, 44(3): 65-73.
- [14] 邓雪媛, 蒋灵德, 刘超. 国土空间详细规划碳排放测度与管控研究——以苏州太湖科学城核心区详细规划为例[J]. 规划师, 2023, 39(9): 117-122.
- [15] 张令达, 侯全华, 段亚琼. 生态文明背景下三生空间研究: 内涵、进展与对策[J]. 生态学报, 2024, 44(1): 1-13.
- [16] 丁乙宸, 谢来荣, 黄亚平, 等. 基于 CiteSpace 的城市区域碳排放研究热点与展望[J]. 生态经济, 2023, 39(7): 222-229.
- [17] 顾晴怡. “双碳”目标下我国国土空间治理的理念调适与困境纾解[J]. 中国土地科学, 2023, 37(10): 12-19.
- [18] 马银, 郑敏睿, 郑新奇, 等. 基于 CA-Markov 和 MSPA 的绿色基础设施预测与时空演变分析——以京津冀城市群为例[J]. 生态学报, 2023, 43(16): 6785-6797.
- [19] 陈莎. 省级国土空间规划中区域交通规划思路与重点任务[J]. 规划师, 2023, 39(10): 22-27.
- [20] 邓洪杰, 王睿, 张赫, 等. 双学科视角下国土空间低碳规划方法研究回溯与编制讨论[J]. 西部人居环境学刊, 2021, 36(6): 31-42.
- [21] 党安荣, 田颖, 甄茂成, 等. 中国国土空间规划的理论框架与技术体系[J]. 科技导报, 2020, 38(13): 47-56.
- [22] 马元, 文超祥, 朱查松. 跨区域立法在国土空间规划中的应用[J]. 城市规划, 2023, 47(7): 12-18.
- [23] 欧阳鹏, 刘希宇, 郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师, 2023, 39(9): 1-8.
- [24] 邓毛颖, 邓策方. 数据赋能下的智慧国土空间规划实践——以广州为例[J]. 热带地理, 2023, 43(12): 2311-2320.
- [25] 曹春华, 卢涛, 李鹏, 等. 国土空间规划监测评估预警: 内涵、任务与技术框架[J]. 城市规划学刊, 2022(6): 88-94.
- [26] 党安荣, 田颖, 李娟, 等. 中国智慧国土空间规划管理发展进程与展望[J]. 科技导报, 2022, 40(13): 75-85.
- [27] 周晓然. 国土空间规划改革背景下规划编制信息化转型思考[J]. 规划师, 2020, 36(18): 65-70.
- [28] 党安荣, 王飞飞, 曲葳, 等. 城市信息模型(CIM)赋能新型智慧城市发展综述[J]. 中国名城, 2022, 36(1): 40-45.

History and trends of urban planning and management modernization in China

HUANG Jingxiong, DANG Anrong^{*}, LI Xiangyu, WENG Yang

School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China

Abstract Urban planning and management is an integrated part of the national spatial governance system, which is closely related to urban development. It is of great value to explore the development path of Chinese-style modernization of urban planning and management for the country's high-quality development. First, the paper reviews the modernization process of urban planning and management over the past 70 years from five dimensions: the formation of a planning and management system, the perfection of planning review management, the construction of a planning law system, the development of spatial planning coordination and the informatization of planning and management. Then, based on the current Chinese modernization demands and facing the characteristics of future urbanization development, the paper expounds on the five trends of the modernization development of urban planning and management in China: people-centered, ecological, collaborative, refined and intelligent. The expectation not only helps to serve the current patterns of spatial planning but also helps to meet the people's yearning for a better life.

Keywords urban planning; planning management; chinese path to modernization; high-quality development ●



(责任编辑 卫夏雯)