

# 城市规划的语义演进与当代使命

石楠 魏航

The Sematic Evolution and Contemporary Mission of Urban Planning

SHI Nan, WEI Hang

**Abstract:** To gain a deeper understanding of urban planning, this paper examines its functional, occupational, and disciplinary perspectives, with each perspective reflecting distinctive evolutionary processes. For a significant period of time in history, China's urban planning was characterized by "three-dimensional isomorphism", which supported the country's rapid urbanization. However, the situation can no longer accommodate the needs of contemporary modernization with Chinese characteristics. There is an inherent tension between value orientation, efficiency evaluation, and governance modernization. Beyond the "three-dimensional isomorphism", urban planning can be seen as an important tool for the Party and the state in leading Chinese-style modernization. The key to effective urban planning lies in the process of reconstructing production relations among different stakeholders. The paper highlights the importance of understanding the institutional context and governance foundations before planning, as well as the sustainability and outcomes of plan implementation. To improve the urban planning system, the paper advocates for establishing a people-centered urban governance mechanism that takes into account people's rights.

**Keywords:** urban planning; function of urban planning; urban planning discipline; occupation of urban planning; urban work

**提 要** 准确理解城市规划的语义，须从职能、职业、学科等三个维度展开，三者呈现出不同的演变历程，城市规划在相当长时间内存在“三维同构”的局面，这种现象曾助力我国高速城镇化发展，然而却难以适应中国式现代化的发展需要，在价值导向、效用评价等方面与治理现代化之间存在内在张力。超越三维属性视角，当下的城市规划作为党和国家实现中国式现代化宏伟蓝图的治理工具，关键在于不同利益主体之间重构生产关系的过程。通过关注规划要素供给前的制度背景与治理基础，重视规划要素供给后实施运营的可持续与绩效，构建以人民为中心、以人民权利为核心的城市治理机制，健全城市规划体系。

**关键词** 城市规划；城市规划职能；城市规划学科；城市规划职业；城市工作

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202405003

文章编号 1000-3363(2024)05-0018-11

## 1 城市规划的三维属性及“三维同构”困境

### 1.1 “城市规划”基本语义演进概述

与很多词语一样，自问世以来，“城市规划”四个字的含义就一直处于不断演进之中，折射出不同历史时期的社会需求，也反映出其科学内涵的日渐丰富。

迄今没有研究确认“城市规划”一词的起源。武廷海<sup>[1]</sup>认为，《隋史·宇文恺传》中“凡所规画，皆出于恺”的记载，应该是我国对于“城市规划”的最初表述。“规画”具有“谋划”“安排”的含义，不仅仅是建设，更重要的是从“地”到“城”，实际上包括对“相地”与“营城”的综合考虑，人居选址与功能区布置需要结合地理环境条件，是一种治理天下的具体手段。

近代以来，随着西方自治市制度和市政学知识被引入我国，“规划”“计划”“都市”“城市”等词语陆续出现。自1914年首次出现“市政计划”以来，涌现了60多个与“规划”相关的用语，且这些用语多属于初创或首次被使用在城市建设领域<sup>[2]</sup>。近代主要用语是“都市计划（割、画）”，还有“城市计划（割、画）”。这种基于城乡分离体系研究城市内部“实质环境组成”之设计问题与都市问题，偏重于土木、建筑和环境、卫生

### 作者简介

石楠，中国城市规划学会常务副理事长兼秘书长，中国城市规划设计研究院教授级高级城市规划师，中国人民大学教授、博士生导师，shinan@planning.org.cn

魏航，郑州大学建筑学院讲师、硕士生导师，郑州大学政治与公共管理学院博士后，通信作者，weihang2023@zzu.edu.cn

等公共问题<sup>[3]</sup>，焦点在于城市内部物质环境建设和改良，而非国家治理的重大话题。

1953年国家实施第一个五年计划，“城市规划”代替了“都市计划（劃、画）”，城市规划服务于发展计划，与之共同成为年轻共和国最基本的政治制度。“规划”不仅具有之前的“都市计划（劃、画）”的内容，而且必须进一步预谋或详细“编制”建筑物的空间落位、建设进度、使用计划等，先天将“设计”工作纳入其工作内容中<sup>[4]</sup>。城市规划与经济计划完美配合，共同构建了国家治理的基本政治经济框架，因而被誉为城市规划历史上的“第一个春天”<sup>[5]</sup>。

“文革”期间，城市规划被废弛。改革开放后，城市规划重回人们视野。根据1984年颁布实施的《城市规划条例》，作为一定时期内城市发展的目标和计划，城市规划是城市建设的综合部署，也是城市建设的管理依据。“城市规划”作为一项“工作”，被分为总体规划和详细规划两阶段<sup>[6-7]</sup>，规划的行政职能与职业实践出现了分离。为了解决城市发展缺少定位等战略依据的问题，我国独创的城镇体系规划成为城市规划的一部分<sup>①</sup>，城市规划工作的一大特点是服务于“发展就是硬道理”，以规划的手段从区域、城市以及城市内部不同的空间层面，为经济增长出力，为招商引资提供保障，成为改革开放重要的杠杆和催化剂。

新世纪以来，面对快速城镇化和飞速扩张的城市土地，中央政府希望加强对房地产市场的宏观调控，同时，为了推动城乡统筹发展，城市规划工作体系被转换为城乡规划工作体系，而“城市规划”从法理上成为国家、省、市、镇（乡）、村庄等五级城乡规划体系中的一级，回归城市层面，成为“城市的规划”<sup>[8]</sup>。在这一背景下，城市规划作为一门学科被定名为“城乡规划学”<sup>②</sup>。中央明确提出，城乡规划是政府指导、调控城乡建设和发展的基本手段<sup>[9]</sup>，“城乡规划工作是各级人民政府的重要职责。市长、县长要对城乡规划的规划实施负行政领导责任”。

进入新时代，习近平总书记多次强调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。2015年中央城

表1 我国“城市规划”语义演变的历史简述

Tab.1 Historical explanation of sematic evolution of urban planning in China

时代	名称	定位	核心语义
古代	规画	国家治理体系的组成部分	设官治民、相地、营城
近代	都市计划	城乡分治下的都市营建活动	城市营建、城市设计
1950年代	城市规划	计划经济体制的制度支撑	总体规划、城市新建与改造
1980年代	城市规划	经济增长的技术杠杆	城镇体系规划、总体规划、详细规划(控规)
2000年代	城市规划	城市政府的行政职能	总体规划、详细规划
新时代	城市规划	“人民城市”理念重要抓手	城市层面各类规划

市工作会议提出，城市党委和政府要制定具体目标和工作方案，明确实施步骤和保障措施，加强对城市规划建设管理工作的领导，落实工作经费<sup>[11]</sup>。在党的二十大上，习近平总书记指出，“坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平”<sup>[12]</sup>。显而易见，“城市规划”已经不只是部门行政工作或技术性规划，而是城市层面各类规划的统称，是新时代中国共产党做好城市工作的重要抓手，是实现“人民城市”执政理念的基本途径，党委成为第一责任人。

总之，“城市规划”四个字的语义经历了制度—技术—工作等不同层面的徘徊（表1），这种语义变化并非简单的语言学研究范畴，而是折射了我国政治制度的变迁、经济发展的周期、城镇化水平和速度的变化以及全社会尤其是执政者城市认知水平的提升。

为更好地剖析“城市规划”的语义演变，理解不同时期“城市规划”的使命与地位，笔者提出从政府职能、职业实践和学科建设等3个不同的维度认识、理解“城市规划”的方法。

## 1.2 作为职能的城市规划

《周礼》是中国第一部系统阐述国家机构设置和职能分工的专书，其核心围绕如何强化中央集权、解决超大规模治理难题<sup>[12]</sup>，被视为理解城市规划职能属性的起点。它包含《考工记》部分对建成城市形态和结构模式的描述<sup>[13]</sup>，也详细记录了基于空间体系的职官体系<sup>[14]</sup>，因为一套理想空间格局有赖于相应的职官来加以实现，以此实现广阔地域的政治统治，强化统领天下的地位。与国家政治制度相适应的城制及其规划制度，

作为政治工具纳入以礼制为崇高目标的国家治理体系中。

西周开国之初，营国制度逐渐形成<sup>[15]</sup>。都城营建由位居百官之首的朝廷重臣甚至是首席行政官员负责。其他城市的设置与建设通常由驻城的行政机关首长统筹，报经中央政府批准实行。进入封建社会，“城市规划”的制度服务于大一统封建国家的要求，旧的营国制度通过批判继承，纳入封建制轨道，形成了“秦制”，经西汉、隋唐和宋元时期的传承与发展，至明清时期体现了我国封建社会“城市规划”的最高发展水平<sup>[16]</sup>。城市规划作为政府职能始终是统治者最关注的内容，也是治理国家的重要手段。

近代以来，西方列强入侵的同时，“市制”和“城市管理”的概念被带进来，改变了我国自古以来城乡一体的传统。1845年“市政建设权”和“管理权”等概念引入上海租界。1894年北京、天津、济南、上海等地相继设立最早的市政管理机构，这可被视为我国城市规划管理体系的雏形。1909年，清政府《城镇乡地方自治章程》第一次以法律形式将“城、镇、乡”分开，确立自治制度，规定地方广泛办理公共事业（包括修建学校、图书馆，修缮道路、建筑桥梁、疏通沟渠、建筑公用房屋、电车、路灯、自来水等）。1921年，北洋政府颁布《市自治制》和《市自治制施行细则》，广州成为第一个建制城市，成立“广州市政厅”，将整个城市的财政税收、市政建设、公用事业、交通通信、治安秩序、环境卫生、文化教育等诸多领域的规划和建设纳入市政厅的职权范围。1930年代国民政府公布了《建筑法》和《都市计划法》，标志着我国城市规划与建设开始走向“制度化”<sup>[16]</sup>。近代的城乡分离，

以及城市规划职能聚焦于工程技术领域，是对我国本土规划治道传统的重大挑战。

新中国成立之初，城市规划与国民经济计划共同作为政治制度的基础<sup>[7]</sup>，对新型政治经济体制的建立和社会经济的发展起到了十分重要的作用。城市规划职能在某种程度上传承了近代聚焦物质空间领域的做法，作为政治制度的组成部分，始终是最高决策层的重要议程，从八大重点城市和156项重点建设工程，到住宅建筑标准、重点城市的总体规划方案制定与审批、重点地区的环境治理及规划设计等，规划技术背后的政治学蕴含非常强烈，城市规划的权威性突出表现在政治权威领域。

1980年代，市场经济、部门利益对城市规划的综合性、权威性构成挑战，城市规划逐渐退出中央政府的政治领域，更多地表现为地方事务和技术部门的特征。2000年代，中央政府重拾规划手段，针对政府调控力度不足、部门规划职能之争、央地两级规划诉求矛盾扩大、规划设计市场化带来利益冲突等问题，特别是市场不完善与规划管控失灵的现象，提出“大力加强对城乡规划的綜合调控”<sup>[10]</sup>。2018年，党中央作出“多规合一”的重要决策，希望通过建立全新的空间规划体系，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责<sup>[18-19]</sup>。在这一阶段，作为政府职能的城市规划，核心在于政府将其视为管控“人口—土地—空间”的抓手，从而实现政府的阶段性执政目标。

### 1.3 作为职业的城市规划

我国古代没有以“城市规划师”为名的职业，但存在类似“专业”行为，工匠以国土、道路与沟洫、城乡聚落等空间内容为核心，相互统筹协调，为建立和谐有序的人居空间提供技术保障。工匠按照统治者意愿，也就是既定的统治秩序和等级体系来实施。士大夫和匠人合作营造城乡空间，一切建筑计划、布局安排、式样设计都经士大夫决定，具体执行由匠人通过技术实现。规划追求“技进乎道”的境界，规划之技成为治道的重要组成部分<sup>[16]</sup>。

进入近代，得益于詹天佑、孙科等学成归国人员推动了近代城市规划工程

技术和市政管理的发展，在华外国专业人士的专业实践和职业素养也推动了本土城市规划从业群体的产生。专业化的城市规划编制机构与规章建设开始出现，国民政府内政部要求各市组织成立都市计划委员会，委员会兼具城市规划制定、规划咨询和部分行政事务职能。《都市计划法》《管理营造业规则》《建筑师管理规则》等规章在这一时期颁布，为城市规划职业发展提供了制度环境。城市规划领域涌现了丰富的职业实践：1928年广州市城市设计委员会着手编制《广州市城市设计概要草案》，委员会公开招募规划专业人员，促成了规划职业化的出现；1929年国民政府公布《首都计划》，被认为是我国近代城市规划史上最系统完整、第一个由中国人主持的近代城市规划<sup>[16]</sup>。与发达国家相似，作为职业的城市规划的使命在于通过专业化的技术实践，改善人居环境品质，推动社会改良。不过这一时期的职业发展既非我国传统的营生“行当”，又没有脱离土木工程、建筑等职业，实现独立地位。

新中国成立以来，我国城市规划编制队伍在波折中不断壮大。在1980年以前，我国的城市规划队伍主要由规划行政部门的工作人员组成，承担城市规划编制、审批、实施管理等环节的工作，计划经济体制下的职业化主要表现为部门的行业化，并且逐步导致相对封闭和利益保护取向<sup>[20]</sup>。1989年《中华人民共和国城市规划法》颁布后，两次全国城市规划工作会议对城市规划的组织机构、人才培养、专业干部作出了明确规定，逐步确立了有别于工程师、建筑师的“城市规划师”技术职称系列。我国加入世界贸易组织后，城市规划作为一项国际通行的技术服务领域，进一步成为独立的职业，并从专业技术人员转变为准入型执业资格<sup>[21]</sup>。同时，实行了规划编制机构的资质管理，形成了有别于其他市场经济国家技术服务或咨询机构的分级准入型资质体系。

我国城市规划职业的发展经历了从行政隶属、专业从属到独立设置、职业化的不同阶段。一方面，由于城市规划具有很强的公共政策属性，其职业发展表现出与一般工程技术职业很大的差别，与政策研究、政策咨询领域的专业发展

也有很大不同。另一方面，在市场经济体制建立与完善的进程中，原本属于准公共行政机构的规划编制单位，经历了转企、改制等变革，职业服务的对象也从纯粹的政府需求，转向市场化、多元化的利益主体，但作为机构自身仍然无法回避计划经济思维和行业利益保护为重要出发点的资质管理约束，这些都对作为职业的城市规划产生重大影响，恪守职业道德、维护公共利益的职业底线比以往任何时候都更重要，多元服务对象、有限技术责任、市场化运作机制越来越成为职业发展基本逻辑，同时，改革行业资质体系，适度精简行政导向的资质与资格双重约束体系，给规划设计与咨询市场赋予更多活力，也成为近年来关注的焦点。

### 1.4 作为学科的城市规划

古代没有现代意义上的城乡规划学科，但具备了与城市规划相关的文化和知识传统，这些知识散布于国家执行统治和管理职能的各个部门，体现为“学在官府”“学术专守”，它包含空间层面“礼制”知识、堪舆学知识、与城乡治理相关的知识、城市营建和营城制度方面的知识等<sup>[16]</sup>。

就发展历程而言，先秦时期初步奠定了我国古代城市规划的知识传统；秦汉至隋唐期间，这一知识传统基本成型；宋元至明清期间，经历了知识传统的转型发展。我国古代的城市规划知识传统具备了“整体思维与总体平衡”“物质功能与精神依托一体化”的特征，呈现出综合科学的结构特点，其知识体系建立在实践经验的归纳分析和总结之上，在官学体系下与其他各项知识混合在一起得以传承，礼乐结合，不仅“求真”，更“求善”“求美”<sup>[16]</sup>。

在近代“西学东渐”的过程中，官学教育体系逐渐转向职业教育体系。洋务运动兴办的工科学校中，工程教育蕴含着最早的城市规划知识，同时伴随着地方自治运动的兴起，与城市管理相关的讨论也引入了西方国家的城市规划知识理论。随着城市政府主导的规划实务活动的开展，之前在各学科领域发展的城市规划内容被统归到建筑学范畴中，这直接决定了学界和社会对城市规划的

理解<sup>[22]</sup>。在此背景下，城市规划知识从最早的“作为工程学的城市规划”和“作为市政学的城市规划”逐步走向“作为建筑学的城市规划”。功能主义、理性主义、实证哲学等对于城市、社会、空间的理解，以科学主义思潮与人本主义思潮的形式，抑制了本土规划知识的发展。

1950年代，伴随着计划经济体制和规划制度的建立，城乡规划学第一次实现了建制化，全面吸收和传承了从苏联引进的理论与方法，以建筑学为基础、以物质空间设计为核心、服务于职业化需求的知识体系，确立了其作为独立学科的地位。一方面，自上而下的工作思路，政府直接配置资源要素、追求要素间的合理关系，构成了计划经济下规划学科的科学内核；另一方面，技术理性、工具理性决定了学科的依赖甚至附庸地位。

伴随着改革开放，城乡规划学得以恢复，并吸纳地理学、生态学等相关学科加入，形成以科学化标志的进展，学科的知识结构不断调整，技术方法也不断提升。在此后的发展过程中，城乡规划学吸收了10个相关一级学科的相关知识，在12个知识领域取得重要进展，并于2011年获得国家一级学科的认定。作为交叉学科的城乡规划学，对已有的和新的知识点、知识单元进行整理、提炼和系统化，很大程度上属于科学学所称的“知识的集成”<sup>[22]</sup>，但依然局限于工学门类，并没有实现学科范式的本质转变。

### 1.5 城市规划三维属性的内在关联及其困境

职能、职业和学科是作者构建的考察“城市规划”的三个维度。三者非等量齐观增长，职业维度居于领跑位置，学科发展渐次壮大，政府职能随着制度变迁而变化。作为政府职能的城市规划，自古以来就客观存在，伴随着现代社会政府对城镇化、现代化进程的积极干预，助推了城市规划地位的提升；作为职业的城市规划，在近代以来才出现并不断发展壮大，促成了“行业支撑的规划职能”“职业导向的规划教育”的格局，“规划编制”“规划制定”“做规划”在很

多时候成为“城市规划”的代名词；作为学科的城市规划，伴随着工业化进程加快，在20世纪上半叶正式确立地位，在应对城市问题的实践中不断积累经验，也大量吸收相关学科的知识，逐渐成长为具有相对独立完整知识体系的学科。

三个维度是从行为主体角度对“城市规划”的考察，也是当今推动城市规划学科进一步健康发展必须构建的认知体系。三者之间存在紧密关联（图1），遵循着不同的内在逻辑：城市规划职能总体上遵循政治正确与行政服从逻辑；城市规划职业遵循市场规律、行业保护及技术创新的逻辑；城市规划学科则遵循知识生产与扩散逻辑。因此，既不能拿行政逻辑要求学科和职业发展，也不能套用学科逻辑解释行政和职业行为，更不能将职业逻辑覆盖行政或学科发展。

城市规划所具有的实践导向，意味着从诞生之初就兼具“同门”“同业”的特点，知识在技能的传承开发中得以传授，技能在知识的实践中得以培养，所习得的技能和所凝练的知识共同服务于政府需求。这造成了职能部门、专业机构、高等院校三者之间知识与技能的内部流动。与此同时，为了满足大规模的快速城镇化需求，加之城市规划本身的准入型职业资格制度和技术门槛，出现从业人员的内部循环，表现为职能部门、专业机构、高等院校三者之间从业人员的内部流动。笔者将这种知识、技能及人才的流动称为城市规划领域的“三维同构”现象，也招致了相关领域人士对封闭的城市规划的批评<sup>[23]</sup>。

然而，城市规划的职能、职业、学

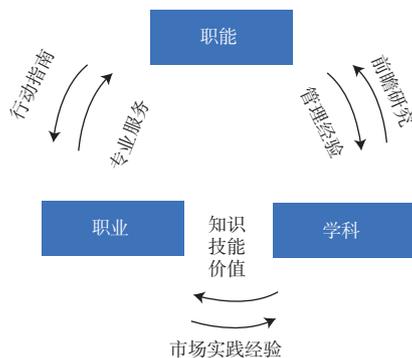


图1 城市规划三维属性的逻辑关系  
Fig.1 Logic relations of the three dimensions of urban planning

科三者的关系，究其根本并非“城市规划”这个封闭系统内部确定的，而是由社会需求和行为主体来决定的。规划职能的设置与运营效能取决于政治经济体制、执政理念、行政能力和认知水平；规划职业的行业规模、产品类型、服务模式等由经济社会发展需求、城镇化发展水平与模式、体制与政策走向、市场支撑程度等因素决定；学科知识体系的成长与完善受制于科学技术水平、制度环境、实践经验、相关学科的交叉融合等因素的影响<sup>[24-25]</sup>。

## 2 “三维同构”与治理现代化的内生矛盾

历史地看“三维同构”现象，一方面，在一个政策资源、人才资源、技术资源、知识资源相对短缺的时代，这一模式很好地保障了快速工业化和城镇化，避免了不少发展中国家在类似过程中出现的混乱，我国的城市规划经验得到国际社会的认可，相关内容在联合国“人居三”的主要政策文件《新城市议程》中得到很好体现<sup>[26]</sup>。另一方面，三维同构看似特定时期的必然选择，但不能就此认为它是适用于任何时期、带有规律性的最佳模式。

### 2.1 规划的指引：从资源配置导向到“供给—需求”导向

计划经济体制注重资源配置，对于需求，特别是多样化、个性化的需求，缺乏必要的理论研究与实践积淀。一方面，在经济欠发达的客观环境下，以温饱为目标的三次产业结构，决定了“反城市化”的土地用途管制思路，过度强调粮食供给，自然而然地抑制了其他商品和服务需求。另一方面，平均主义思维方法消弭了个体需求，人均占地、人均市政和服务设施消费等统计学数据，转化成城市规划中土地、空间和公共服务供给的控制指标。

全面小康后，规划不再仅仅以政府配置资源为导向，而要研究供需关系，人们对于土地和空间的需求，趋向于更多元化、综合化、个性化、定制化、高端化，也越来越多地从物质需求或生存需求，转向精神与自我实现领域，平均

需求日渐失去光泽<sup>[26]</sup>。需求变化带来新的土地使用方式，新时代、新生代的新需求催生了消费新场景、新形态，以及空间利用新形式，这从近年来各地兴起的网红经济、夜经济、文旅热中可见一斑。

需求变化也导致资源价值评价方式从单一价值评判回归多元价值认知。农业文明时期，土地等资源配置遵循生存需求的单一价值实现路径。工业文明打破了对土地等资源价值的单一维度评价，以规模化生产和满足富裕生活需求为基本目的，GDP替代农业产出成为追寻土地等资源价值的主要目标。但这种以消耗资源为代价、谋求财富积累的方式无法适应生态文明需求，资源价值评价方式相应地转向生态价值、情感价值等多元价值，兼顾效率与公平的目标。

社会需求是影响城市规划地位和作用的根本因素<sup>[25]</sup>。2015年，中共中央、国务院发布了《生态文明体制改革总体方案》，规划的定位由一项城市建设工作上升为支撑国家政治制度的重要基石之一，作为空间规划的组成部分，城市规划的地位和作用发生重大转型<sup>[27]</sup>，其研究的对象从物质空间转向了全域、全要素、多维度<sup>③</sup>。相伴而来的是规划职能的主管部门和规划实施功能的转变，政府从直接配置资源转变为“守门人”“搭台人”。职业导向也从服务于土地与空间资源配置，转向对人们使用土地与空间资源

源的行为进行需求管理和价值引领，职业主体也由职业规划师转向专业技术人员、投资商与企业家、普通民众为集合的“规划人”。学科知识体系在物质空间变化方面发挥积极作用的同时，学科属性相应地转向公共管理、社会学、心理学等人文社会科学。可惜的是，城市规划主管部门、规划行业以及规划学科当时并未对此给予足够重视与调整（表2）。2018年的机构改革和城市更新时代的到来，彻底宣告了城市规划回归到职能、职业与学科“三维非同构”的理性时代。

### 2.2 规划的信仰：从工具理性到价值理性

“三维同构”的直接后果是城市规划重视实践导向和工具理性，而价值理性被严重忽视。“三维同构”和价值理性缺憾已无法适应国家治理现代化的价值导向，从城乡规划到国土空间规划的最大转变，体现在规划背后的价值理性变化。2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（后文简称《若干意见》）明确指出，“建立‘人本主义’的生态文明，在国土空间‘坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计’，实现基于人类可持续发展的‘人与自然和谐共生’”<sup>[28]</sup>。在顶层设计的价

值导向下，有必要重构城市规划的职业伦理。建立以公共利益为核心的规划学科与职业操守体系，树立以尊重自然、保护生物多样性原则为前提的空间规划基本理论体系。建构以尊重历史、重视文化传承与发展为底线的规划工作的基本行为准则和工作程序，以多元包容和社会公平为基本准则，重新审视规划的对象与均衡发展问题<sup>[29]</sup>。

“三维同构”和价值理性缺憾难以胜任国土空间规划的重任和新时代城市规划需求。国土空间规划所面对的是全域、全要素、全过程，具有保护导向、公平导向和生态导向，同时，城市内部也面临着存量空间的更新难题，需要绣花功夫和精细化的城市治理。在这种背景之下，规划的职能范围、行政决策所涉及的研究范围和影响范围均有所扩大，需要吸纳更多学科的知识体系。更重要的是，在共建共治共享的治理现代化背景下，企业和公众参与到规划过程中，让更多的治理主体理解城市，增强其城市意识、规划意识，提升其规划动力，培养其规划能力，是城市规划成功的前提。价值理性成为城市规划学科和职业立身的新根基，也符合党和政府对城市规划的期待。

### 2.3 规划的执行：从技术权威到法治权威

“三维同构”造成了规划权威性的迷失，陷入技术权威、部门权威或行政权威的误区。现代城市规划诞生于现代主义思想的基础上，其核心之一是包含在现代性原则中的理性主义思想<sup>[30]</sup>，在现代化进程中，以实现效益最大化为目的的工具理性成为人类追求的目标，拥有技术理性的规划师被视为掌握真理的群体，被赋予了技术权威的地位<sup>[31]</sup>。然而，技术权威依赖技术工具，盲目追求单一标准的最优化，被当作解决一切问题的万灵药，从而导致了规划失灵。

还有一部分规划师在政府部门工作，手中掌握大量行政资源，客观上属于权力集团的一员，很容易被视为城市规划的行政权威。另一方面，这部分规划师中的大多数，无法避免作为“知识集团”的依附性，缺乏自身尊严与科学追求，陷入唯领导命是从的窘境。

表2 从城乡规划到空间规划的社会需求变化及职能、职业与学科等三个维度的比较

Tab.2 Changing social demands of urban planning and the comparison of functional, occupational, and disciplinary perspectives of urban planning

		2015年前的城乡规划	2015年中央提出空间规划后
社会需求	基本定位	城市空间发展的战略部署与具体安排	生态文明制度的支撑之一
	规划对象	城乡居民点及其内部物质空间	国土空间全域、全要素
	核心体系	技术理性	价值理性
	核心逻辑	规划逻辑(目标、过程、统筹、协调……)	规划逻辑(目标、过程、统筹、协调……)
规划职能	主管部门	住房城乡建设部—住房城乡建设厅—城市(乡)规划局	自然资源部—自然资源厅—自然资源部和规划局/规划和自然资源局
	编制体系	基于行政层级/空间尺度	基于行政层级/空间尺度
	实施路径	开发建设	传导机制/用途管控/开发建设
规划职业	行业管理	准入(机构资质+个人资格)	准入(机构资质+个人资格)
	编制主体	城市研究院	城市研究院/土地研究院/信息技术公司
	职业构成	注册(城乡)规划师	规划人=注册(城乡)规划师+
规划学科	主干学科	城乡规划学	城乡规划学、自然资源学、土地经济学、海洋学、公共管理学、林学、草学等

此外，城市规划部门作为政府行政主管部门，不仅具有管理公共事务的属性，也产生了部门的自利性，即为了自身管辖行业或组织生存发展创造条件的属性<sup>[21]</sup>，部门权威导致了部门权利立法化、部门利益规划化的现象，这在既往的快速发展时期和体制机制改革适应期可谓司空见惯。

当前，城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，规划是治理现代化的重要途径。城市规划不再是一种以技术责任为抓手、以执业技能为核心的“专业”，也不是限制行业准入、具有强烈自我保护意识的“行当”，更不是以权力为核心，甚至以利益交换为代价的“队伍”，而是有着强烈公共利益导向的政策过程，有着底线思维的价值认同形成机制，有着多元主体参与的协商平台，总之，是一项面向治理现代化的社会工程，有提供公共产品的基础职能，也有弥补市场失灵的底线功能。这必然导致规划决策的层次性更为显性，也更加重要。在技术决策层面，强调合理、协调、美观；在经济决策层面，保障增长、效益、可行；在政治决策层面，实现合法、公平、包容。既往那种以技术权威、部门权威或行政权威为特点的规划面临巨大挑战。

城市规划从计划经济条件下的龙头地位，更多地转向中国式现代化语境下的治理平台<sup>[22]</sup>。城市治理成为社会治理的核心话题，城市规划成为治理各种问题的核心机制。在人民城市的执政理念下，治理语境下的规划知识和技能也要有所延展，超越基于建筑学和设计技能的范畴，至少包括四个方面：一是社会工作方法，比如，社会沟通以求得共识的技能，社会动员以寻求公共利益的技能；二是政策制定方法，比如，政策沟通以求得规划协调的技能；三是资源环境领域的技能，比如，价值评估与绩效评判的技能；四是品质优先、个性化定制的规划设计技能等<sup>[29]</sup>。从这个角度来说，为了全面践行人民城市理念，必须摒弃技术权威、部门权威或行政权威的惯性思维，认识到城市规划的权威性来源于基于规律的秩序权威，基于共识的政治权威以及基于制度的法治权威。

## 2.4 规划的效用：从单一效用到多层次效用

总体而言，规划的核心效用在于要素统筹。从政府职能角度来看，规划在不同部门的语境下存在不同的基本逻辑，以三个与空间规划密切关联的部门（发改部门、自然资源部门和住建部门）为例，其部门内部业务流程、规划的价值导向、规划的管控对象和管控核心，以及涉及的权益关系，乃至背后的技术硬核和空间表述，都有着明显的不同和侧重。见表3。

在治理语境下，规划不只调节资源分配，更关注人的需求，更注重人的利益，包括个体利益、群体利益、公共利益，实现社会效用最大化。然而，这一治理过程中不同的主体有着不同的效用观。以传统的城乡规划为例，地方政府、企业、民众和规划专业人员可能存在不同的效用观，受主客观因素的影响，不同利益主体很容易忽视或忘却终极效用，而停留在基础与基本效用层面，表现为

不同主体的自利性与局限性。见表4。

2013年12月，习近平总书记在中央城镇化工作会议上指出，“对城镇化发展的宏观管理跟不上，城市发展微观管理水平不高，城市规划体制改革滞后，有序参与城市治理的机制没有形成，这些都影响了城镇化质量”<sup>[33]</sup>，一针见血地指出了治理现代化语境下规划作为政府职能和职业的效用面临挑战。我们不能理想化地、简单地把终极效用作为直接、唯一的效用，重要的是从规划作为一个政策过程的角度，理解不同利益主体的合理诉求，并给予必要的尊重，通过体制机制的设计引导，促进他们实现其终极效用，进而发挥规划作为治理机制在寻求最大公约数方面的积极意义。简单地将规划实施的效果归咎于领导决策失误、企业自利行为，或以追究技术责任作为“规划失灵”的解脱，都是以往一些规划工作中需要汲取的教训，是新时代治理现代化语境下必须加以改进的。

表3 不同部门语境下的规划效用逻辑概述

Tab.3 An overview of planning utility logic in different departmental contexts

语境	发改部门语境	自然资源部门语境	住建部门语境
规划手段	原国民经济计划、经济社会发展规划	原土地利用规划、国土空间规划	原城乡规划
业务流程	(发展)领域—项目—投资	(资源)发现—利用—监督	(人居)规划—建设—管理
价值导向	宏观经济社会发展	资源保护,永续利用	资源用户需求
管控对象	投资(是否投资、投资规模、投资时机等)	开发(是否开发、开发方式、开发强度等)	工程(建设行为、建设规模、建筑技术等)
管控核心	投资的效用	土地用途,控制用途转化	用地功能,土地(二维)向三维空间的转化
管控手段	立项许可、负面清单	用地指标、土地督察	选址意见、建设许可、违章查处
涉及权益	所有权的再生成	从所有权到使用权	使用权到财产权(物权)
技术硬核	资本运作、财富生成	价值认知、保值增值	需求评价、财富分配
空间表述	区域	格局	布局

表4 不同主体对于城市规划的需求与规划的效用

Tab.4 Demands of different subjects for urban planning and the effectiveness of urban planning

行为主体	基础效用	基本效用	终极效用
地方政府	政绩、形象	经济增长	公平正义
开发企业	销量、利润	市场品牌	社会责任
普通民众	求新、升值	美丽家园	城市未来
规划设计师	合同、业绩	技术合理	公共利益

### 3 回归治道传统，服务中国式现代化建设

考察发达国家城市规划的历史可以发现，在不同历史时期，城市规划承担着特定的历史责任，从现代城市规划问世之初主要应对公共卫生问题，到战后恢复重建、提振经济、应对环境挑战、推动社会公平等不一而足。在我国，古代的城市规划在很大程度上是统治者用来实现其治理天下目的的手段；近代西方理念的输入，以及工业化、城镇化的出现，使得规划更加局限于技术或部门职能的层面；当发达国家的城市规划从政策层面转向关注人及其利益协调以及背后的社会公正问题时，受市场化、部门化的影响，城市规划在我国更加趋向于为开发建设服务，虽然有大量文献强调城市规划公共政策属性，但在“三维同构”的总体格局下，缺乏实现转型的内生动力。

#### 3.1 中国式现代化的时代重任

党的二十大擘画了全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。规划是针对未来不确定性而展开的工作，其行为特征就是选择，依据一定的价值观，运用不同的技能对不同的愿景、可能性进行优选。规划承担了支撑科学决策的历史责任，规划将在实现中国式现代化的道路上发挥不可或缺的作用。以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现<sup>[34]</sup>。

《生态文明体制改革总体方案》将空间规划重新纳入制度体系，国家规划体制改革、国土空间规划体系构建，均进一步强化了规划在生态文明建设中的制度作用。土地和空间不再是可以无限掠夺的自然资源，而是处理好人与自然关系、实现中国式现代化的基础载体。

加快推进新型城镇化，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，建设宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市，城市规划已经被历史证明具有不可替代的独特作用，尤其是保障城市内部各种形式的资源充分发挥自身效能，形成良性循环，引领和推动城市可持续发展，

也见证了中国共产党的百年奋斗的重大成就和历史经验的形成，因而孕育了新时期城市工作思路<sup>[35]</sup>。

另一方面，处理好资源、环境和发展的关系，规划的协调变得比任何时候都更重要。中共中央 国务院2016年发布的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》<sup>[11]</sup>、2018年发布的《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》<sup>[34]</sup>以及2019年发布的《若干意见》等3个重要文件，共同构建了我国新时代的国家规划体系，包括国家发展规划、国土空间规划、各类专项规划及其相互间的衔接、调整和补充，是治理体系下规划统筹的根本性制度安排，也是全面准确理解新时代“城市规划”内涵的重要基石。

与此同时，坚持新发展理念，构建新发展格局，增强基本公共服务均衡性和可及性，提高公共服务水平，满足不同阶层的人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求，不断提升人民生活品质。在以人为核心、以资产经营为重要抓手的存量更新时代，城市规划要从更好“满足人的需求”为出发点，“把最好的资源留给人民”<sup>[36]</sup>，为城市寻找新的增长点，切实推进人民城市的共建共治共享，以保障公共利益为核心，补短板、优品质，提升人民群众获得感和幸福感<sup>[41]</sup>。

#### 3.2 从党的事业高度理解城市规划

##### 3.2.1 党进一步重视城市规划

现代化治理与治理现代化是不可分割的一体两面，中国式现代化内在特征决定了其治理主要体现为大国治理、文明治理、公平治理、环境治理、发展治理<sup>[42]</sup>。党的领导决定中国式现代化的根本方向、根本性质，而城市规划作为党推动中国式现代化从蓝图一步步变为现实的重要工具，党不断加强对城市规划的重视程度，对城市规划的价值也赋予了新时代的新的要求和新的要求。

2017年习近平总书记考察北京规划建设时指出“城市规划在城市发展中起着重要引领作用”，城市规划在城市发展中的战略引领和刚性控制重要作用尤为凸显，做好规划是所有城市发展的首要任务。习近平总书记对城市规划建设的

价值导向也提出了明确要求，2018年在广东考察时指出“城市规划和建设要高度重视历史文化保护”，2019年视察上海时指出“无论是城市规划还是城市建设，无论是新城区建设还是老城区改造，都要坚持以人民为中心，聚焦人民群众的需求”，并且首次完整提出“人民城市人民建、人民城市为人民”的重要理念<sup>[52]</sup>。这显然已经超越一般行政工作原则的范畴，上升到共产党执政理念的高度。

城市规划超越政府行政或部门职能的层面，成为中国共产党执政纲领重要的组成部分。2021年《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》将“加强城市规划、建设、管理”作为党的重大成就和经验，“城市规划”也因此成为唯一被提及的“规划”<sup>[35]</sup>；2022年，习近平总书记在党的二十大上进一步提出“提高城市规划、建设、治理水平”<sup>[12]</sup>，以及二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》<sup>[39]</sup>更明确强调了“健全城市规划体系”，都是中国共产党作为执政党在新时代对于城市规划重要性的充分肯定，也对城市规划赋予了全新的历史责任。

由此可见，在我国进入城市时代、以中国式现代化统领发展的新时代，中国共产党已经充分认识到城市规划的价值和责任，城市规划成为中国共产党做好城市工作的重要抓手，是人民的规划，不再仅仅是部门规划、专业规划或技术性文件。

##### 3.2.2 城市规划需要全新的时代诠释

2015年，联合国颁布了首个有关城市规划的技术标准《城市与区域规划国际准则》，将“城市与区域规划”定义为通过制定空间愿景、战略和方案，运用一系列政策原则、政策工具、制度与参与机制以及管控程序，以实现经济、社会、文化和环境目标的决策过程<sup>[40]</sup>。不少发达国家也按公共政策理论将“城市规划”划分为不同的政策阶段和政策循环。从这一相对经典的定义可以看出，城市规划的政策化转型是符合国际发展趋势的<sup>[20,41]</sup>。

纵观我国城市规划的演变历程，早期的城市规划等同于市政设计，作为一种专业性工作而长期存在。新中国成立

以后,以及改革开放初期,城市规划都是政府部门的工作。2007年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》标志着中国城乡规划工作进入了全新阶段,不仅确定了“城市规划”从国家、区域、城市与乡村不同的层面回归到“城市的规划”层面,而且通过强化对规划行政程序的规范,突出了城市规划的公共政策属性。2015年中央城市工作会议对城市规划提出了一系列重要要求,指导和推动城市规划工作向科学规划、合理布局、可持续发展的方向发展,其中不少内容远远超出部门职能、行政工作或既往的专业性规划的范畴,进一步确立了城市规划作为“城市的规划”的政策性定位,城市规划在这个过程中事实上已经演变为“城市的各种规划”,“城市规划”的内涵更加宽泛,它基于城市层面,包含了发展规划这个执政的战略指引、空间规划这个发展的基础支撑,以及各类与城市建设、城市治理相关的部门规划、专项规划。

总之,“城市规划”迄今可以简单地分为三种不同的解释。一是相对广义的、泛化的解释,凡是有关城市建设、建筑工程、城市风貌的工作,都属于城市规划的范畴<sup>[42]</sup>,这与我国古代衙门设置工部的传统,近代工程科学、建筑科学的显性贡献有着密切关联;二是特指城市政府所做的规划,强调的是官方和职能色彩,有时候也未必特指城市政府制定的城市总体规划,可能隐含着其他一些专业规划或专项规划,比如交通、住房、公共服务、基础设施、环保规划等,这可能源于计划经济时期,也与1990年代后大量政府部门的规划被要求“纳入城市总体规划”产生的惯性有关;三是进入新时代以后,党加强了对各项工作的全面统一领导,城市工作这个关系到国家永续发展和党的执政地位的大事,自然不能例外,城市规划作为做好城市工作的重要抓手和“战略指引”,作为实现人民城市理念的重要载体,其政治内涵是显而易见的。

“城市规划”被赋予了新的时代内涵。其中起码包括了几方面。一是规划要为治理现代化服务,城市规划作为国家治理手段在地方层面的实践平台,不只是地块、项目层面的技术性协调统筹,

也不停留在落实中央政策的管控手段,其关键在于因应生产力发展的需求,重构生产关系的过程。二是实现不同利益主体之间关系调整的过程,通过关注规划要素供给前的制度背景与治理基础,重视规划要素供给后实施运营的可持续性与绩效,既要避免因规划暴富的拆迁户效应(windfalls),又要防止因规划“致贫”的不良效果(wipeouts)<sup>[43]</sup>。三是构建以人民为中心、以人民权利(空间平等使用权、决策参与权等)为核心的城市治理机制。城市规划通过进一步梳理发展政策引领、资源价值理性和空间技术方案,以人民为中心,规范市场对空间资源进行合理配置,通过营造宜人的城市空间,提升人民的幸福感、安全感和满意度。

从需求角度理解城市规划的转型,在保持中国共产党与人民需求一致性方面,规划在承担满足需求的使命上存在两条不同的路径。

其一,回应人民群众的既有需求,规划在识别需求、统筹需求、回应需求的不同阶段发挥积极作用。党和国家不断加深需求研究和需求驱动下的行为模式的研究,基于居民的行为规律,有效识别人民群众在不同领域、不同层次的生活需求<sup>④</sup>,将满足人民日益增长的美好生活需要,作为执政的基本目标<sup>[44-45]</sup>。由于作为社会力量的人民群众充满了异质性和复杂性,不同群体的需求是多元的、有差异的,尤其是在存量空间发展阶段,在空间和土地资源有限的情况下,群体间的空间需求之间甚至可能存在矛盾和冲突,城市规划将充分发挥统筹需求的功能,通过沟通、协调、谈判等方式,理顺治理对象与主体之间的关系,谋求最大公约数,从而有效回应人民群众的多样化、综合化的需求。

其二,引导人民群众的需求导向,规划在创造需求、引导需求和满足需求的不同阶段扮演重要角色。党和国家承担着政治稳定、经济增长、文化繁荣、生态建设等宏观使命,在贯彻落实的过程中,难免出现整体需求与局部需求、长期需求与短期需求难以达成统一的情况,以宣传动员、知识传播、价值引领为手段,通过社区规划师制度、公众参与与规划的制度,召开动员会、座谈会、

工作坊等方式进行持续动员<sup>[44-45]</sup>,引导人民群众生活方式向绿色低碳方向转变,提升人民群众在可持续发展、参与社会治理等方面的意识,通过规划对空间的设计与规范,将上述宏观层面的顶层设计逐渐分解和落地,落实到日常生活的场景中。

由此可见,中国共产党对于城市规划的重视,源于为人民服务、满足人民群众时代需求的执政理念,也基于实现城市经济社会可持续发展、建设生态文明的时代要求,更承担着引领资源使用者行为转型的重要历史使命。作为党做好城市工作的重要抓手,城市规划不是简单地对资源进行直接配置,也不局限于从职能部门工作的角度对建设用地或建设行为的管控,而是在充分发挥市场对资源配置的基础性作用的同时,通过目标导向、价值引领、行为规范,实现更高层次的统筹协调,全面体现执政理念。因此,全面重构城市规划体系,实现城市规划价值理念、体制机制、技术支撑等适应新时代执政要求的转型,乃至“建立中国特色、中国风格、中国气派”的“学科体系、学术体系、话语体系”<sup>[46]</sup>,可谓正当其时。

### 3.3 健全城市规划体系

党的二十届三中全会提出“健全城市规划体系”的要求,这是党对城市工作、城市规划一以贯之的基本政策,也是对当前规划工作的深刻认识与反思,更应该看作是对未来一段时间规划工作的战略部署。

健全城市规划体系,意味着不能简单地否定新中国70多年历程中城市规划所发挥的巨大作用,而要从继承党的优良传统的角度,重新审视城市规划的作用与地位,推动深化改革城市规划,以适应新时代的需要。从这个角度来说,起码应做好4方面的工作。

#### 3.3.1 遵循规律,服务人民需求

要妥善处理好在党领导下的政府职能、行业发展和学科建设等三个维度的关系。遵循规律,落实人民城市的理念,是必须特别加以强调的事情。人民城市理念是统领城市规划的总体理念,它系统解决了城市属于谁、为了谁、依靠谁的根本问题。人民是城市的主体,是城市权

力的核心，是城市规划建设的终极目标。“坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位，确保城市人民性的彰显，是中国特色城市建设的本质特征，也是人民城市的显著特征”<sup>[47]</sup>，更是中国共产党执政的政治基础。

党的领导制度是我国的根本领导制度，党的领导是中国式治理现代化的根本特征，也是健全城市规划体系的前提。超越部门、行业或专业的认知惯性和行为模式，从党的事业高度认识、理解新时代的城市规划，是摆在各部门、全社会和所有规划专业技术人员面前的挑战，不能简单地以行政职能要求、职业发展需求或学科发展诉求，替代党对城市规划的制度安排。

妥善处理政府职能、行业发展和学科建设三者的关系，还可以借鉴吸收我国古代文化传统的治国智慧，“以道治理”的行政模式，“器以载道”的职业目标，“道法自然”的价值理念，回归治道传统，实现执政党与人民利益的完美结合<sup>[48]</sup>。

### 3.3.2 精简职能，做好城市的规划

要解决调动中央和地方两个积极性的问题。城市规划回归城市层面，以此更好地界定中央与地方、政府与市场的关系，符合进一步深化改革的要求。城市规划总体而言关注的是各城市的产业发展、人居环境、基础设施、公共服务、生态环境保护等，具有鲜明的地方性，当地居民是最大的利益相关方，应该由地方党委、人大和政府在不违背国家政策和上位规划的前提下进行决策，以适应不断变化的具体情况<sup>[49]</sup>。

不少发达国家在经历了快速城镇化和大规模建设过程后，也曾经历过较为广泛的讨论，最终形成相对一致的认知：城市规划总体上属于地方事权，由当地决策者（地方议会或政府）确定城市的发展方向、规模、速度，制定空间布局的战略与具体实施步骤，动员各种社会资源实施城市规划目标。不同国家政体、法制虽然存在差异，但并不影响城市规划作为地方事务的基本定位。因此，联合国相关文件将空间规划划分成跨境规划、国家规划、城市区域与大都市区规划、城市规划、社区规划等五个层面<sup>[26,40]</sup>。

当然，这并不是否定中央政府从全国一盘棋的考虑提出要求，即便完全市场经济的国家，也都十分强调国家与区域利益的超越地位，必须在城市规划中得到充分尊重和保障。联合国《新城市议程》也将国家城市政策（national urban policy）作为与城市发展战略规划同等重要的因素<sup>[26]</sup>。在我国，中央政府通过各种国家层面的规划和政策指引，对各地城市发展产生实质性引领作用，比较突出的是国民经济和社会发展规划、国家新型城镇化规划等。

### 3.3.3 面向治理，推动共建共治共享

要解决从管理向治理的转型。从“城市规划建设管理”到“城市规划建设治理”，不仅是表述上的差异，其背后有着深刻的时代与政治背景。城市规划本质上是执政者的一种工具，在建设、管理建成环境及自然环境时，依照执政者的意愿做出决策并加以落实，实现其对建成环境的理念。它是各种公共的或私人机构、个人管理共同事务的诸多方式的总和，是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程，它既包括人们必须服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或符合其利益的非正式制度安排<sup>[50-51]</sup>。

我国的强政府模式决定了以往必须采取政府管理的路径，政府是管理的行为主体，管理是政府和市长为主要责任人的行政过程，属于有明确指令和程序的有组织内部活动，目的在于实现效率最大化，管理的对象是土地使用（开发控制）、建设行为等。治理是党领导下政府、企业、社会的共同努力，治理的客体主要指向公共事务，包括政治、经济、社会、文化、生态等领域，不仅表现为政府组织架构范围内以许可为核心的行政管理，更包括了对城市社会体系的全面管理和指导，对政府各部门的共同协调管理，以及各种非正式组织及其网络中的合作、协商和交易的互动过程。治理的主体不仅仅是政府，政府自身也可能成为治理的客体，在此过程中，党的集中统一领导和社会主义民主制度是实现现代化治理的关键所在。

### 3.3.4 提升层面，实现常态化多规协调

多规合一不是目的，也不意味着天下一规，多规协调才最重要。多规合一

是针对政府职能而言的，着眼于解决政府规划相互矛盾甚至掣肘的问题。必须认识到，这一问题的根源并非规划自身，而是随着经济社会发展和城镇化进程的演进，既有的政府部门之间出现了职能交叉和重叠、职能错位和虚位、职权不对应和资源配置不合理等问题，本质上是生产关系难以适应生产力发展的需要。解决这一问题的基本路径在于加强政府部门之间的沟通，即多规协调，多规合一只是各种规划之间的矛盾非常突出所采取的特殊措施，多种规划并存才是常态，规划之间相互衔接是基本原则和工作方法。

另一方面，对习惯于“三维同构”思维定式的规划职业与规划学科而言，跨部门的业务或专业发展将会是符合自身规律的趋势。规划职业不应该纠结于是否能够包办规划职能对应的规划业务，有可能超越主管部门的职能范围，为多个部门的规划工作提供技术服务。规划学科更不应该局限于研究单一部门规划职能需求，而应该基于“规划”的全部范围，开展科学技术的研究，实现各种规划实践经验的凝练与提升，形成基于全部规划类型的知识集成。当然，规划业务主管部门对促进规划职业和规划学科健康发展负有重要的指导职责，但不能因此将规划行业和规划知识体系视作部门所有<sup>⑤</sup>。

总之，破解“三维同构”的局面，确保行政职能在法律和政策框架内有效行使，提高行政效能，推动规划行业可持续发展壮大，促进规划学科进一步自立自强，必须超越三维的思维定式，从更高层面解决多规协调的问题，将部门间规划职能协调作为常态化工作机制。

## 4 结论

新中国“城市规划”的含义经历了两次重要嬗变。一是2007年《城乡规划法》所构建的城乡规划体系，明确将城市规划列为城市层面的规划，使得城市规划从过去包括全国和省的城镇体系规划、集镇与村庄规划在内的集合名词，转变为仅指“城市的规划”；二是中央城市工作会议明确将做好城市工作，包括城市规划建设管理，作为各级党委的重

要任务,超越了既往政府职能或部门工作的定位。党的二十届三中全会进一步确立了城市规划作为一个体系而非专项规划的定位。习近平总书记“人民城市”理念的提出,更加强化了城市规划的政治蕴含,也为城市规划体系的重构提供了总遵循。

“城市规划”四个字的语义随着时代发展而演变,也被赋予了不同的历史责任。今天的城市规划就是城市的规划,城市规划体系就是国家规划体系在城市层面的呈现,是以人民为中心的执政理念在人民城市建设、治理中的具体实践,是国家规划体系指导下由城市的各类规划组成的体系,是城市层面多规协调的规划体系。因此,城市规划的语义一方面不同于传统建设领域的工程性规划,含义更加泛化了,涵盖了城市层面的各种规划形式的各类规划;另一方面纳入并传承了国家规划体系的总体部署,含义更加集合化了,在与国家规划体系保持上下连贯性的同时,是城市层面各领域各行业规划的统称。

城市规划从改革开放初期跨越不同行政层级的纵向体系,回归地方事务,在国家规划和国家城市政策指导下,在国家利益、生态、财政等底线约束的前提下,作为城市发展的战略指引与行动指南,集成了城市层面的各类规划,是市委、市政府践行人民城市理念,做好城市工作的重要抓手,也是解决央地矛盾、部门矛盾的重要途径,加强其体系化建设,服务于城市治理的需求,是新时代城市规划最迫切的转型之一。

在城市治理现代化的目标下,城市层面的各类规划共同完成从需求管理,到资源利用,到行为规范的全部过程,真正实现多规协调的目标。因此,城市规划被赋予了更加重大的纵横协调的历史责任。规划本身从一种对于私有财产权进行干预的公权力(police power),发展到治理现代化语境下的公共平台,在市委领导下,谋划城市未来,引领时代价值,规范社会行为,在权力、权利和资本之间,在发展、安全、环境之间,在历史、当代与未来之间,寻求平衡和最优解决方案,真正做到谋定而后动,底图与蓝图的协调统一。其中,离不开在空间上对建设工程的谋划与统筹,对

不同经济社会阶层的需求管理以寻求城市基本公共服务、公共空间、公共住宅的供需平衡,以及对不同治理主体在城市未来的战略问题和当下的民生问题等方面沟通、协商达成共识。

这有赖于规划部门更新理念,依法行政,推动多元利益主体形成最大公约数;也需要规划职业创新专业支撑,吸纳更多行业加入规划领域,助推规划决策科学化;还需要规划学科在做好自身知识积累与服务规划工作的同时,将提升决策者、全社会的城市意识、规划意识作为己任。

### 注释

- ① 城镇体系规划以区域(区域内的城镇)为研究对象,目的在于为城市总体规划提供科学依据,并且逐步从城市发展发展到省域和全国的城镇体系规划,包括土地使用、基础设施布局、生态环境保护等诸多因素,走向了“全域”“全要素”,这事实上埋下了与其他部门的规划职能(特别是后起的国土规划、土地利用规划、主体功能区规划等)产生重叠甚至矛盾的种子。
- ② 2011年国家调整学科目录时,原先建筑学下的二级学科“城市规划”升格为独立的一级学科“城乡规划学”,这种命名方式折射出学科对于行政职能的依附,也与国际通行的“city/urban planning”(城市规划)或“urban/city and regional planning”(城市与区域规划)的表述不一致。
- ③ 有关规划职能范围、影响范围及研究范围的关系,详见参考文献27。
- ④ 习近平总书记2012年11月在中央政治局常委媒体见面会上讲到,我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。
- ⑤ 根据国务院学位办《学位授予和人才培养学科目录(2018年4月更新)》,13个门类的111个一级学科中,与国土空间规划工作相关的一级学科分布在7个门类的26个一级学科;根据教育部《普通高等学校本科专业目录(2020年版)》,12个门类的703个本科专业中,与国土空间规划工作相关的专业分布在8个门类的54个专业,其中38个专业与国土空间规划工作密切相关。其他政府部门的规划职能也有

类似情况。

### 参考文献

- [1] 武廷海.从形势论看宇文恺对隋大兴城的“规画”[J].城市规划,2009(12):39-47.
- [2] 田园.中国近代城市规划用语与概念演变[D].南京:东南大学,2015.
- [3] 黄世孟.都市计划专业用语之解说及汇编[M].[台]中华民国都市计划学会,1990.
- [4] 刘晋华.理解“规划”:规划及其相关用语的语言考辨[J].城市规划,2024,48(4):85-94.
- [5] 周千峙.迎接城市规划的第三个春天[J].城市规划,2002(1):9-10.
- [6] 国务院.城市规划条例(1984)[S].1984-1-5.
- [7] 同济大学.城市规划原理[M].北京:中国建筑工业出版社,1981.
- [8] 中华人民共和国城乡规划法[S].2007-10-28.
- [9] 国务院关于加强城乡规划监督管理的通知(国发[2002]13号)[R].2002-5-15.
- [10] 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(中发[2016]6号)[R].2016-2-6.
- [11] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[R].2022-10-16.
- [12] 郭璐.天下秩序与城邦配置:《周礼》和《政治学》所见早期中西规划思想比较[J].城市规划,2023,47(12):32-38.
- [13] 孙施文.《周礼》中的中国古代城市规划制度[J].城市规划,2012,36(8):9-13.
- [14] 郭璐,武廷海.辨方位体国经野:《周礼》所见中国古代空间规划体系与技术方法[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2017,32(6):36-54.
- [15] 贺业钜.中国古代城市规划史[M].北京:中国建筑工业出版社,1996.
- [16] 中国城市规划学会.中国城乡规划学学科史[M].北京:中国科学技术出版社,2018.
- [17] 张京祥,罗震东.中国当代城乡规划思潮[M].南京:东南大学出版社,2013.
- [18] 中共中央国务院.国家新型城镇化规划(2014—2020年)[R].2014.
- [19] 中央在28市县开展“多规合一”试点[N].21世纪经济报道,2014-11-19.
- [20] 石楠.规划政策与政策性规划[D].北京:北京大学,2005.
- [21] 人事部、建设部关于印发《注册城市规划师执业资格制度暂行规定》及《注册城市规划

- 师执业资格认定办法》的通知(人发[1999]39号)[R]. 1999.
- [22] 石楠. 城乡规划学学科研究与规划知识体系[J]. 城市规划, 2021, 45(2): 9-22.
- [23] 李铁. 城市规划的责任谁来担[EB/OL]. 2024-9-29. <https://new.qq.com/rain/a/20200117A0J6MV00>.
- [24] 石楠. 需求[J]. 城市规划, 2019, 43(12): 1.
- [25] 石楠. 试论城市规划社会功能的影响因素: 兼析城市规划的社会地位[J]. 城市规划, 2005(8): 9-18.
- [26] 联合国住房和城市可持续发展大会. 新城市议程[J]. 城市规划, 2016, 40(12): 19-32.
- [27] 中共中央 国务院. 生态文明体制改革总体方案[R]. 2015-09-11.
- [28] 杨保军, 董珂. 以国土空间规划体系助力生态文明之路[EB/OL]. 2024-11-04. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=9692&cid=0>.
- [29] 石楠. “空间规划体系改革背景下的学科发展”学术笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 1-11.
- [30] 曹康, 王晖. 从工具理性到交往理性: 现代城市规划思想内核与理论的变迁[J]. 城市规划, 2009, 33(9): 44-51.
- [31] 张庭伟. 从“向权力讲授真理”到“参与决策权力”: 当前美国规划理论界的一个动向: “联络性规划”[J]. 城市规划, 1999(6): 33-37.
- [32] 石楠. 试论城市规划中的公共利益[J]. 城市规划, 2004(6): 20-31.
- [33] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社出版, 2022.
- [34] 中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见[R]. 中发[2018]44号, 2018-11.
- [35] 中共中央. 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[R]. 北京, 2021.
- [36] 央视网. 城市更新, 让生活更美好[EB/OL]. 2024-08-17. <http://politics.people.com.cn/n1/2024/0817/c1001-40300739.html>.
- [37] 石楠. 规划在城乡可持续发展与治理现代化中的历史责任: 《可持续乡村振兴及其规划治理》书评[J]. 中国土地科学, 2023, 37(7): 135-136.
- [38] 陈伟光. 治理视角下的中国式现代化与世界现代化[J]. 中国人民大学学报, 2024, 38(2): 44-55.
- [39] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[R]. 2024-07-21.
- [40] 沈建国. 联合国人居署: 城市与区域规划国际准则[J]. 城市规划, 2016, 40(12): 9-18.
- [41] 赵民. 论城市规划的公共政策导向与依法行政[J]. 城市规划, 2007(6): 21-27.
- [42] 石楠. 建立基于要素与程序控制的规划技术标准体系[J]. 城市规划学刊, 2009(2): 1-19.
- [43] HAGMAN D G; MISCZYSKI, D J. Windfalls for wipeouts: land value capture and compensation[M]. 1st ed. Routledge, 1979: 187-202.
- [44] 殷冬水, 周光辉. 国家规划引领国家发展: 基于国家五年规划的政治学分析[J]. 政治学研究, 2022(5): 99-112.
- [45] 张丽珍, 李若萌. 中国共产党推动“两个文明”协调发展的历史进程及基本经验: 基于“五年规划”的视角[J]. 决策科学, 2023(4): 5-14.
- [46] 习近平 2022年5月27日在十九届中央政治局第三十九次集体学习时的讲话[R]. 2022.
- [47] 闫博. 人民城市理念溯源、规划治理框架与实践[J]. 规划师, 2024, 40(5): 9-17.
- [48] 方朝晖. “治道”考义: 纪念钱穆先生诞辰125周年[J]. 政治思想史, 2020, 11(4): 1-21.
- [49] 课题组. 城市总体规划编制的改革创新思路研究[J]. 城市规划, 2014, 38(S2): 84-89.
- [50] 吴佳, 张京祥. 治道变革视野中的中国城市规划转型[J]. 城市发展研究, 2006(2): 64-68.
- [51] 何艳玲. 人民城市之路[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [52] 上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心. 以人民为中心推进城市建[EB/OL]. 2024-11-04. <http://theory.people.com.cn/n1/2020/0616/c40531-31747831.html>.

修回: 2024-09