

“落实中央城市工作会议：新规划实践探索” 学术笔谈

张 兵 门晓莹 叶 斌 杨 浚 张玉鑫 邓毛颖 俞 露 吴俊勤 曾九利 杨 斌
龙 宁 周 俭 郑德高 张尚武

【主编按语】“落实中央城市工作会议：新规划实践探索”

2025年7月召开的中央城市工作会议，围绕加快城市发展方式转型、推动城市高质量发展、建设现代化人民城市，对新时期城市工作作出了系统部署，也对规划实践提出了更高要求。围绕这些新要求，本期学术笔谈以落实中央城市工作会议精神为主线，邀请了来自国家规划管理部门、地方自然资源与规划主管部门以及规划实践一线的十余位专家，集中探讨不同城市与区域的新规划实践。

这些讨论并非零散经验的汇集，而是分别嵌入到规划作为判断、实施机制重构、发展动能转换以及规划方法更新等关键维度之中，构成了对“新规划”实践的系统回应。

1. 新作为：规划角色与发展逻辑的重塑

张兵从国家治理和国土空间规划体系的高度明确指出，在城镇化水平显著提高、增长条件发生根本变化的背景下，规划必须重新处理政府与市场、城市与乡村、新与旧发展动能之间的关系，其角色已由单纯的空间配置工具，转向支撑发展方式转型和现代化治理的重要制度安排。

这一判断在区域和地方层面得到多重回应。周俭、郑德高与张尚武则从规划体系与理论层面进一步指出，新阶段下规划需要在国家战略、空间结构与公共利益之间重新校准目标边界，避免规划功能被单一发展逻辑所裹挟。门晓莹结合新疆实践，强调规划在落实主体功能区战略、统筹区域协调发展、服务人民城市建设中的基础性作用，指出只有将制度要求真正转化为空间治理和实施监督机制，“新规划”才能形成现实效力。在这一意义上，“新规划”首先是一种阶段判断之新、角色定位之新。

2. 新机制：从编制导向到实施统筹的转变

随着城市发展进入以存量为主的阶段，规划实践面临的核心挑战开始集中于实施层面。叶斌在反思南京成片开发实践时明确指出，当成片开发被简化为征地和项目推进工具，其公共属性和规划价值便被削弱，必须通过制度重构，使其重新服务于空间结构优化和高质量发展目标。杨浚以北京为例，提出通过“四步走八清单”，将体检评估、方案协商与实施行动系统集成，推动详细规划由一次性成果转向滚动实施机制。吴俊勤在武汉的实践中，则以“特色功能片区”为单元，通过差异化目标设定和弹性管控方式，回应城市内部高度分化的现实需求。杨斌等结合宁波实践，进一步从“整规融合”与全域整治的角度，探索城乡空间统筹实施的新路径。这些探索共同指向一个清晰判断：“新规划”实践的关键在于能否形成持续组织行动的实施机制。

3. 新动能：存量更新与人民城市导向下的发展重构

在高质量发展和人民城市目标引导下，规划实践开始更加直接地介入发展动能转换问题。邓毛颖基于广州城市更新实践提出，需要系统处理产权权益与兼容管制、政府与市场分工以及短期投入与长期收益之间的关系，否则更新难以形成可持续机制。这一判断将规划明确指向产权、财政和投融资等制度层面。曾九利以成都公园城市建设为例，强调通过场景营造、公共空间体系和产业空间协同，激发城市活力，将人民城市目标转化为居民可感知的日常体验。在这一维度上，“新规划”实践正在成为连接空间更新、制度安排与城市活力的重要媒介。

4. 新方法：数智赋能与韧性导向的规划转型

面对不确定性显著上升的城市运行环境，规划方法本身也在发生深刻变化。张玉鑫以上海量子城市建设为例，系统阐述数字孪生、空间智能体和行业大模型在超大城市空间治理中的应用，推动规划由经验判断走向实时感知和动态推演。

俞露从深圳韧性城市实践出发，强调在多系统耦合风险条件下，规划应由静态防御转向动态适应，通过时空协同和社会联结提升城市整体韧性。龙宁等则从治理与技术结合的角度，补充了规划在复杂系统管理中的方法创新。“新规划”实践正在通过数智和韧性导向，重构规划方法与治理工具。

本期学术笔谈通过多位专家在不同城市、不同议题上的实践，集中呈现了“新规划实践”的四个关键取向：规划作为的判断之新、实施机制的组织之新、发展动能的培育之新以及规划方法的体系之新。正是在这些具体而真实的实践中，“新规划”这一新概念获得了坚实的实践支点，也为规划在新时期更好地服务于城市高质量发展，提供了值得深入讨论的经验基础。

规划的新作为与新实践

张兵（自然资源部总规划师）

我们即将迎来第十五个五年规划时期。这是为基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期。思考新规划实践，不为新而新。“新规划”是规划工作顺应城乡发展大势，面向生态文明建设，在从中央到地方不同政府层级、从宏观到微观不同空间层次，充分利用数字技术条件，系统解决国土空间开发保护利用方面出现的突出问题，在解决问题的过程中自然塑造出的规划实践新型态。

国土空间规划是政府职能和职业化的技术工作，作为国家宏观经济治理体系的有机组成，全面服务于中国式现代化建设，推动城市高质量发展。国土空间规划的基本工作方向要符合新时期经济社会发展必须遵循的若干原则。第一要按照“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”的原则，深入考虑规划做什么、不做什么。规划的存在本身是有力政府的体现，所以对规划工作的考验是能“接地气”，将服务有效市场的理念和措施贯穿于规划工作全程。第二是把握城镇和乡村发展大势。我国城镇化率达到67%，人口老龄化、少子化等结构变化给经济发展、社会治理等提出新课题。规划为人民服务，不仅要针对城市居民安居乐业面临的难题，从不同空间尺度上拿出解决的方案，而且也要重视在高城镇化率的同时，农业农村现代化相对的步伐还是滞后的，农村居民要具备现代生活生产条件，规划要以钉钉子精神找到服务城乡融合、助力乡村发展的道路。第三是寻求培育城市发展新动能。中国经济在变化，全球经济在变化，过去那种经济发展模式也在变化。现在城市面临的新旧动能转换任务非常艰巨，规划虽并非无所不能，但要有责任感和紧迫感，致力于创新规划政策，激发城乡经济活力，服务城乡就业和居民收入增长，以经济实绩来补足民生保障存在的短板弱项。

政府与市场、城市与乡村、新动能与旧动能，这是当前和今后规划实践必须处理好的基本关系。在此认识基础上，下面结合几个重点领域谈些看法。

探索城乡融合发展的新城市规划。中央城市工作会议提出2015年中央城市工作会议“一个规律、五个统筹”的要求没有过时。认识、尊重、顺应城市发展规律，首先需要新的全球化背景下，对我国城镇化、工业化、信息化和农业现代化的阶段特征做深刻把握。城镇化率达到67%之后的城乡发展道路上，城市和乡村之间交流活跃，乡村不再只是剩余劳动力的提供地，也是城市功能和经济活动外溢的承载地。尽管城乡融合发展还存在一些壁垒和政策堵点，但是土地管理制度的持续改革，使农村一二三产业得到深度融合，加上推进了七年多的“多规合一”改革，冲破了“圈内”“圈外”分而治之的规划管理格局。“城市规划”已经不是城市规划区内（圈内的）的空间规划。城市规划不是仅对城市的规划，在“多规合一”改革前学术意义上就不是，改革后学术上和行政管理上更不应当是。在统一所有国土空间用途管制的制度下，城市规划应朝着城乡一体、城乡融合发展的方向去实践。在高度城镇化水平下，随着不同空

间尺度、不同主题内容上对城市功能体系和空间结构演化规律认识的加深，相信在实践中慢慢培育出覆盖城乡空间的新城市规划。就其空间性的本质而言，这些“新规划”终究是国土空间规划体系建构中的有益实践。

促进现代化城市体系优化的多样化规划实践。中央城市工作会议要求优化现代化城市体系，强调推动城市群一体化和都市圈同城化发展，增强超大特大城市综合竞争力，提高中小城市和县城承载能力，赋予特大型镇更多的经济社会管理权限，提出动态优化基础设施和公共服务供给。在城市群、都市圈以及其他各种形态的城镇密集地区，我国在经历了快速城镇化阶段后，城镇化形态是多样的。有些虽然没有冠之以“城市群”“都市圈”，但却是围绕中心城市、周边城镇功能紧密联系的“城镇密集地区”，这种情况东部有，中西部也有。所以，推动大中小城市和小城镇协调发展，行动不只是在全国层面，在一些跨省或者省内跨行政区地域，都会有区域合作和协调问题，规划实践的空间因而很大。这些规划只要做到因地制宜，立足当地实际解决发展阶段中协调发展的难题，规划实践就一定会富有新意，会丰富多彩。

国家政策要推动大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局，如何在强调政策导向的同时，顺应市场作用的规律，为市场作用的发挥创造有利条件？过去几年间，在《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》的引领下，长江经济带—长江流域国土空间规划、长三角国土空间规划、上海大都市圈国土空间规划、长三角生态绿色一体化发展示范区等系列规划实践，在省级国土空间规划和市县国土空间总体规划基础上，着力解决协同发展的难点堵点，资源和要素的投入侧重在解决市场难以解决的问题，规划明确空间开发的底线约束内容，开发性的内容着力在基础设施互联互通领域，这样为市场作用发挥明确了基本框架；粤港澳大湾区建设深化“黄金内湾”协同发展的途径，顺应从大进大出走向国内国际双循环的宏观战略调整，研判地区空间发展模式的转型，把握科技创新和产业创新等需求引发的空间供给变化，柔化、优化规划政策供给的空间边界，目的是对区域市场成长给予更灵活的支持措施。诸如此类的实践案例是非常宝贵的。“多规合一”改革前，规划应用城镇体系理论，坚持城镇体系规划实践近40年。随着区域协调发展战略、区域重大战略的实施以及“多规合一”改革的深化，在坚持有效市场和有为政府相结合的原则下，丰富的区域规划实践或许为未来我国城镇体系理论的创新带来了机遇。

创新增强主体功能区战略叠加效应的规划实践。健全主体功能区制度体系，强化国土空间优化发展保障机制，是党的二十届三中全会进一步全面深化改革的重要任务。“第十五个五年规划的建议”明确“十五五”期间优化区域经济布局、促进区域协调发展的重要任务，要发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略的叠加效应。《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》明确促进主体功能综合布局的领域和空间方向，其科学认识的基础是不同尺度的空间使用具有复合性。在主体功能区战略取向的引导下，综合布局不

仅要考虑资源环境承载能力、陆海统筹等生态保护问题，而且还要从发展的两端来考虑高质量发展，一端是更基础、更全面的安全能力，另一端是更有战略性、更具综合协调性的发展能力，目标是实现人口、产业、设施、空间等更高层次的协调发展。也就是说，强化国土空间规划的基础性作用，完善三条控制线划定和管理等基础性工作之后，因地制宜细化对各类功能区的分析识别，并面向区域协调发展战略、区域重大战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略等国家战略需求，系统综合，寻求更高的战略价值。基于资源环境等约束性条件，从自然资源和国土空间的配置效率、资源资产价值提升以及顺应市场趋势等意义上，提出引导性规划要求，并通过新的实施管理措施加以落实。需要补充的是，规划工作者通常熟悉城市内部小尺度的土地混合使用和空间复合利用，但在自然资源管理和国土空间规划的维度下，大尺度空间复合利用路径和政策叠加机制，需要深入研究创新。这需要扩展规划知识和技能，开展积极有效的跨专业合作，而要做到融会贯通和综合统筹，并非轻而易举。

塑造数智时代激发存量空间价值的新规划。城市新动能的培育是非常复杂的过程。国土空间规划作为配置空间资源、具备宏观经济调控作用的重要手段之一，可以在不同尺度上为新动能的培育提供有力的空间保障。“十五五”规划明确建议，优化国土空间布局，完善国土空间规划体系，“探索实施建设用地总量按规划期管控模式，实行统筹存量和增量综合供地”，从规划编制到实施管理再到政策机制都明确了改革要求。面对大规模存量空间的再利用，如何从城市的宏观、中观到微观，构造一整套相互促进形成合力的规划政策，动态平衡存量空间与增量空间供给，施加对市场的调节，是兼具政策性和技术性的挑战。对市场供需关系的动态把控和存量增量空间的合理配置，在数智时代相信会有空前的能力。的确，数智时代的规划实践正蓬勃发展。例如，多地基于数智技术，在建设项目选址、产业项目布局、产业链空间适配比选等方面开展智慧规划的实践；再如，上海、杭州等城市在统一的底图和平台上，开展土地使用性质、产权、产出效益和税收等大数据综合分析，筛选优先开展存量空间盘活优化的重点空间单元，这种做法不只发生在分析环节，而是从调查分析到规划方案制订和动态完善的全链条上。对比之下可以看到，过去没有统一的底图、统一的标准、统一的规划、统一的平台，存量空间的有机更新规划偏向形态设计，场景的构思相对简单，很容易缺乏对城市整体关系的把握，也可能会因方案的静态而难以适应市场。数智技术还推动了规划对微观层面行为的空间分析。例如，南京大学多年前基于大数据分析改善校园设施布局的规划研究，同济大学开展冲之场感知、分析智慧体的构想和实验等等，都在证明空间感知和分析技术的发展有助于提高空间规划设计质量，有助于激发和提升存量空间的价值。

综上所述，规划实践所谓的“新”，新在体现国家发展的阶段特征，有战略眼光；新在创新解决中国城市和乡村、城市和区域发展面临的挑战，有解决问题的新招；新在探索规划学科振兴的路径，有引领国际规划理论和实践进步的成果。无论是

促进城乡融合发展，还是优化现代化城市体系，无论是增强主体功能区战略叠加效应，还是激发城市存量空间价值，规划工作者需要不断学习相关学科理论和知识，提高创造性地解决实际问题的能力。归根结底，“多规合一”改革以来的经验告诉我们，新规划实践通过规划工作者的努力而涌现，有赖于其主动学习，也有赖于不同专业间的精诚合作，更有赖于其在国土空间规划实践中提出正确的问题。

新疆人民城市的国土空间规划新实践

门晓莹 [新疆维吾尔自治区自然资源厅副厅长（援疆）]

新疆以铸牢中华民族共同体意识为主线，以加快城市发展方向方式转型，推动城市高质量发展为目标，发挥国土空间规划系统治理、源头治理、综合治理、依法治理作用，以城促产、以产兴城、以业聚人，构建互嵌式社会结构和社区环境，创造各族群众共居共学、共建共享、共事共乐的社会环境。

1. 构建支撑“双循环”的现代化城市体系，助力丝绸之路经济带核心区建设。落实国务院批复的自治区国土空间规划，发挥区位优势，推进丝绸之路经济带核心区建设，把新疆开放战略纳入国家向西开放的总体布局中，加快规划布局对外开放大通道，构建“一群两带三圈”的城镇化空间格局。开展乌鲁木齐都市圈国土空间规划编制和喀什、伊宁城市圈国土空间区域协同研究，建立都市圈建设用地指标统筹管理机制、年度用地计划共同制定机制，统筹布局区域基础设施、公共服务设施，着力提升南疆区域中心城市规划建设治理水平，缩小南北疆发展差距。

2. 以主体功能区制度支持现代化城市体系，建设新疆特色人民城市。以党中央赋予自治区“五大战略定位”为基础，着手建立以国家、自治区为主逐步向地州延伸的差异化层级制度体系，注重以空间统筹强化高质量发展和高水平安全良性互动，注重以分类精准施策引导要素高效流动，注重以协同各相关部门形成城市空间治理合力。重点围绕能源资源富集城市、抵边城市、自然历史文化资源富集城市制定差异化配套政策和传导实施机制。城镇新增规模向特色产业集群、能源基地、边境口岸倾斜配置。对矿业用地、产业用地、文化旅游用地和文化资源活化利用提供规划和土地政策支持。探索开展城市资源资产调查评价，推动建立主体功能区统计监测体系和考核评估机制。

3. 履行“两统一”的职责，发挥城市空间要素统筹配置作用，增强中心城市活力。严格实施已经批复的自治区各级国土空间总体规划，全面启动自治区各级国土空间规划实施评估，推动规划实施更好适应新形势新要求。改革详细规划管理机制，充分运用土地储备专项债、规划许可豁免清单、土地混合利用、资源资产组合配置供应等规划土地财政政策，促进城市要素集聚和低效用地盘活，提升城市中心公共空间活力，建设创新宜居美丽韧性城市。

4. 运用全域土地综合整治和城市设计等方法，提升城市存量空间品质。运用全域土地综合整治政策工具，统筹城乡空间布局，开展城镇建设用地整理，加强工矿用地多元利用，推动

空间功能适配和品质提升。加强城市设计方法运用,挖掘地域文化特征和自然资源禀赋,彰显多元一体、丰富包容的中华文化标识,建设具有新疆特色、现代气息、时代风貌的现代化区域中心城市。

5. 依托自然资源管理和国土空间规划“一张图”,提升城市规划系统协同治理能力。打通自然资源厅内、厅局间18个业务系统,集成611个空间图层,构建覆盖“现状、规划、管理一张图”的新疆自然资源管理和国土空间规划“一张图”,实现一屏统览、一屏统管。以地理信息、卫星遥感、实景三维和统一的自然资源调查成果、统一的产权底板为基础,开展城市规划的编制和实施管理。部区联动共建国土空间规划实施监测网络,开展规划实施评估与监测预警。与交通运输厅、水利厅、农业农村厅等23个厅局建立专项规划“一张图”衔接机制,多部门形成合力,共同建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧城市。

6. 改革用地审批和规划许可制度,实现更加高效的要素保障。在打通系统数据壁垒的基础上,改革用地审批机制,细化审查要点,集中专业审查,厅级审查时间由18个工作日缩短至8个工作日。推进用地用林用草联动审批,简化审批流程,从两个部门三套材料变为一窗受理一套材料,30个办理环节缩减至21个环节。建立完善规划许可机制,所有市县实现建设工程规划许可三维立体入库。

7. 以规划援疆赋能城市更高质量发展,推进城市高水平规划建设。自然资源部认真落实党中央对口援疆战略,推进包括规划援疆在内的五大援疆,组织建立“援疆团队+本地队伍”传帮带长效机制。鼓励对口援疆省市在疆参与城市规划全周期管理,提供相对固定的伴随式支持,探索建立责任规划师制度。

中央城市工作会议对新时期的国土空间规划工作提出了更高要求,新疆维吾尔自治区规划工作新实践还在不断探索中,还需要得到各援疆省市、大专院校、规划编制研究机构和相关部門的大力支持,不断探索适合新疆特色的人民城市规划路径。

国土空间规划实施工具创新设想——以土地成片开发引领高质量发展

叶斌(南京市规划资源局前局长,中国城市规划学会常务理事,研究员级高级规划师)

2022年11月江苏省人大常委会批准的《南京市国土空间规划条例》第十九条规定“编制成片开发方案是实施国土空间规划的重要手段”,此后南京市整合现行政策工具,建立了年度成片开发制度,探讨国土空间规划实施工具创新。在取得成效的同时也面临新的矛盾,需要全行业在制度层面进一步拓宽思路,探讨把成片开发作为国土空间规划的实施工具创新。

1. 现行空间规划实施工具的局限

现行空间规划实施工具以《城乡规划法》《土地管理法》《土地储备管理办法》等为核心,呈现的特点是:近期建设规划因缺乏土地投放行动计划常落空;土地储备与近期建设规划衔接薄弱;许可制度下建设项目引导供地,项目分布零散;建设

用地年度计划缺乏空间考虑;用途管制主要聚焦耕地保护与农转用;等等。

现行实施工具的局限。建设用地供应时序错配,超前(土地闲置)与滞后(项目等土地)现象频发;专项规划协同不足,如地铁建设与周边用地投放脱节;受市场因素影响空间安排随机,建设用地区域松散分布,制约土地使用效率;多规合一体制下土地与规划在审批许可中关注重点差异显著;等等。上述局限在经济高速增长和大规模快速扩张时期,城市空间结构与形态、城市功能的完善可以在相对较短的时间内完成,尚可接受,但在新发展阶段将演化为巨大的经济、社会矛盾。

2. 近期国土空间规划实施的形势

高质量发展和治理能力现代化要求。规划实施面临的新形势主要体现在:开发重心转向存量土地更新与半城市化地区开发;财政紧约束;开发速度放缓;需要产业集聚形成产业链;以人为本,要求公共服务均等化与不动产保值增值;城乡协同深化,农村集体用地纳入空间规划管理;《民法典》《生态法典》《国土空间规划法》将进一步强化合规性要求。

集约、高效、以人为本成为国土空间规划实施目标。为达此目标,需平衡政府引导与市场选择;落实时序观念,实现空间形态与功能的时序完整及高效;响应国土空间规划改革要求,实现国土空间规划治理现代化。

3. 完善成片开发内涵,实现空间规划实施工具创新

现行成片开发因与土地征收绑定偏离规划导向。现行《土地管理法》确定了成片开发的法律地位,但由于是在征地环节出现的,导致成片开发成为了征地的工具,连法律规定“成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准”演化为“土地征收成片开发标准”。同时,征地行为事实上是在为实施空间规划做权属转变、土地用途管制、土地储备等做准备,征地行为本身与实施空间规划布局结构、城市功能、开发时序的关联度极高,但是在确定土地成片开发方案时几乎是自下而上(为建设项目落地而实施征地)的零散行动,与实现空间规划的阶段性目标、继而真正实现成片开发的公共利益属性的目标背离。

建议从以下初步设想出发,创新重构成片开发这一政策工具。①修正“成片开发”的概念。建议定义为“在国土空间总体规划确定的城镇建设用地区域内,由县级以上地方人民政府组织的国土空间综合性开发或再开发活动”。②定义“成片开发”的公共利益属性。成片开发落实国土空间总体规划,实现“阶段性空间结构合理、功能完善”,进而实现各时序国土空间集约节约、有序利用是“成片开发”最根本的公共利益属性。③灵活界定范围与规模。根据地段现状,必要时可扩大待更新改造的现状国有土地范围。对于国有土地包围的零星集体土地涉及征收的,未必规定成片开发的规模下限。④优化年度实施安排。联系近期规划,规定编制下年度而非本年度的成片开发方案和实施安排,本年度项目供地需在上年度完成或部分完成。⑤健全成片开发本身的实施机制。方案批准后应按照方案范围、时序组织实施。可参照土地储备办法,要求三年内完成并建立

体检评估制度，与考核指标结合，建立奖罚机制。⑥完善成片开发方案内容。除集体土地征收外，增加国有低效用地分析，对低效用地再开发涉及的征收做出预判，对成片城市更新提出要求。

4. 待深化研究的问题

加强成片开发工具的学理、法理层面的研究：确立成片开发公共利益属性以及具体表现；成片开发空间位置选择、规模安排和时序安排的学理研究；成片开发方案的成果内容和形式，在“五级三类”国土空间规划体系内的地位和作用；成片开发本身的实施机制，与五年规划、年度计划、土地储备、建设项目及供地的关系，与土地综合整治以及城市更新之间的关系；成片开发实施的监督机制，确立成片开发与城市年度体检的关系及相关制约制度。

5. 小结

在高质量发展和治理能力现代化背景下，土地成片开发要从城乡空间集约发展和以人为本这一公共利益属性出发，重新界定成片开发定义及相关标准，完善成片开发方案成果技术标准，通过成片开发确定年度土地投放空间和规模，使其成为实施国土空间规划的新工具。

北京“四步走八清单”存量详细规划新方法探索

杨凌（北京市规划和自然资源委员会党组成员、副主任）

北京作为超大特大城市，城镇化率已达88%，城市发展已率先转向存量提质增效的新阶段，盘活存量空间、推动城市更新已成为实施北京城市总体规划、促进城市发展方式转型、实现人民美好生活追求的重点和关键。在此背景下，北京积极推动详细规划改革，将原来一次性编制完成的规划改为在时间维度循序推进的规划，探索形成了一套“四步走八清单”存量地区详细规划的新方法、新制度、新体系。

一是在空间维度上夯实空间底盘，为存量地区更新改造提供法定规划依据。北京鼓励用好既有2006年版控规，在严守耕地和永久基本农田、生态保护红线等底线约束要求和上位规划确定刚性约束条件基础上，目前正在以规划街区为基本单元，通过评估、套合、完善、转化的方式推动街区控规的编制报批，解决了存量地区既有控规与新批复的上位规划有效衔接的问题。这些存量地区的街区控规重点聚焦街区规模总量、功能布局、用地结构、系统支撑等方面管控内容，在完成自上而下的刚性传导基础上，夯实了安全空间本底，框定了街区规模总量，明确了街区主导功能和保障城市基础运行的公共服务、市政交通、城市安全三大设施，在为存量地区开展城市更新活动构建底线框架的同时，也为适应城市更新活动中的各种需求预留充分的弹性可能。

二是在时间维度上统筹谋划策划，为存量地区提质增效提供持续内生动力。北京鼓励通过“四步走八清单”工作方法，以规划街区为基本单元，依托街道多元协商平台统筹资源、统筹主体、统筹利益、统筹人的需求，整体统筹谋划策划生成项目，再通过编制项目规划综合实施方案，实现街区控规向地块

控规的深化细化和资源要素的精准配置。其中“四步走八清单”是指，通过“体检评估找问题”明确“问题清单与资源清单”；通过“多元协商问需求”提出“需求清单与愿景清单”；通过“整体策划配政策”制定“策略清单与政策清单”；通过“制定计划推行动”滚动生成“任务清单与项目清单”。为城市更新行动持续提供规划统筹引领下的项目来源，也解决了城市更新从以往关注局部“好房子”向强化“好街区”“好城区”的跃升。如北京回天地区按此工作方法，通过自下而上对接发展需求，统筹街区范围内用地开发、更新改造、公服配套、市政交通、环境绿化、公共空间提升等项目实施的空间匹配和时序安排，并在推动项目实施过程中，逐步完善城市功能、调整城市结构、优化城市布局，形成“规划加策划、策划转行动、行动推项目、项目促提升”的规划实施路径，目前已呈现出区域职住平衡与整体功能提升的综合成效。

同时，北京还系统构建了“保障政策”+“多元协商平台”+“实践案例”+“责师制度”+“一张图系统”的存量规划运行保障体系。保障政策是强化规划、土地、财税、金融政策融合创新，不断增强政策落地实施的协同性；协商平台是以街道为主体，建立“政府部门引领、社会力量参与、责师技术支持、居民群众共建”的多元协商共治平台；案例推广是通过按年度评选“北京城市更新最佳实践”和举办城市更新论坛持续扩大影响力，产生良好的带动示范效应；专业责师队伍是北京各区为每个乡镇街区聘任的责任规划师专业力量，发挥了上下协同的重要纽带作用和专业赋能作用；“一张图”系统是发挥国土空间详细规划“一张图”评估监督的兜底性作用，对存量地区规划实施情况开展实时动态跟踪监测。

总之，按照中央城市工作会议的新要求，北京积极探索“四步走八清单”存量规划方法，通过重构规划时空关系、重构空间组织逻辑、重构人本需求响应机制，强化规划统筹引领下的项目谋划策划，努力为超大城市存量提质增效提供可复制可推广的北京经验。

量子城市建设：超大城市空间智慧治理的创新实践

张玉鑫（上海市规划和自然资源局党组书记、局长）

上海规划资源系统认真贯彻落实党的二十届四中全会、中央城市工作会议精神，落实国务院“人工智能+”行动战略，围绕现代化人民城市建设目标，按照市委、市政府工作部署，在自然资源部指导下，推动量子城市空间智能创新建设，探索超大城市空间智慧治理的新路径，更好服务上海超大城市高质量发展。

1. 超大城市空间治理的时代必然

超大城市是复杂的巨系统，也是未来城市的先行者，新一轮科技和产业革命带来的数智技术突破，悄然改变着超大城市的空间格局、功能布局和运营模式，也深刻重塑着城市空间治理的逻辑。在以存量提质增效为主的新发展阶段，超大城市空间治理重点是以存量盘活、空间激活来满足人民日益增长的美好生活需要，必须实时洞察每一个空间的使用状态、效率与潜

力,激发出有限空间的_{最大}价值。

面对新的形势变化,传统空间治理那种依赖经验和简单参数分析的模式,难以应对复杂性和不确定性,迫切需要以人工智能的系统性、智算力、预测力,构建一个“超大城市空间智能综合体”,让空间治理更科学、更精准、更及时。上海量子城市建设针对超大城市特点,运用量子纠缠感应特点、量子计算超能力、量子全息映射等量子科技的概念,让虚拟与现实相互映射,构建数字孪生城市规划体系和智能治理系统,以数智技术把握城市规划建设客观规律,破解超大城市治理的复杂系统问题,是中国特色现代化人民城市建设新路子的探索实践。

2. 空间治理的理念、模式、机制的深刻变革

构建数字空间底座。2008年上海就建立了“规划土地基础信息系统”,经过多年实践,实现全市域范围建筑三维白模、中心城区外环内664 km²范围近32万幢楼宇实景三维精模全覆盖。以此为基底,进一步扩展覆盖全域空间边界,从城镇延伸到郊野、海洋,从地表拓展到空中、地下,构建起全量更新的三维空间网格和全息时空底板,我们称之为数字孪生“A星”。在此基础上,梳理城市规划建设基本规律规则,构建一套涵盖时空基准、空间类型、空间单元、空间编码等的数字城市元规则体系,研发可进行大数据推演的空间营造技法、数据算法和软件程法“三法合一”通用型智算工具,让人工智能可以读懂空间、运算空间、重构空间,建立起量子城市的空间基本法则。

培育空间智能体。量子城市是一个万物互联的空间智能体。以建筑的“间”和基础设施的“段”为最小单元,打造智能体基本单元,研发生产城市空间治理语言问答数据集,“投喂”给智能体学习训练,并通过覆盖全市域的智能感知设施对城市空间实时监测。在此基础上,适应城市的发展阶段和人的需求特点,实现3种层次智能应用境界,即全量复刻物理城市空间的“实境空间”,数字孪生、泛在感知和虚实互联支撑社会治理、满足美好生活的“数境空间”,和时空智能更趋成熟、面向更高层次的文化、精神、科幻的“悟境空间”,三者层层递进,共同推动超大城市空间治理从一维到多维的穿透跃升。

打造智能体运算中枢。城市空间治理日趋复杂、精细、动态,要实现上述空间智能体目标,需要空间智算大模型作为基础支撑。上海正在集中研发具备知识检索、时空理解能力,架构可扩展、模型可插拔的“云宇星空”行业基座大模型,并聚焦空间治理的具体需求,由基座大模型进一步拓展,研发具备空间遥感识别与监测、城市分析评估与诊断预警、城市和建筑空间生成、数字空间确权 and 数字资产交易服务等能力的空间垂类模型,精准赋能不同治理场景。

3. 量子城市的应用与未来展望

打造高价值应用场景。发挥量子城市实时感知、智能响应作用,面向规划资源主责主业,开发总规实施评估、城市更新、城乡空间设计等核心场景。面向政府部门提供全生命周期的时空智能服务,保障地下管线、极端天气、应急管理等领域城市日常运营安全。面向社会构建服务全领域的人工智能数据训练场,释放时空数据价值、培育新质生产力、赋能千行百业。

打造美好生活掌中宝。量子城市建设始终坚持把人民美好生活需求放在首位,首批应用中就研发了“15分钟社区生活圈·美好生活掌中宝”。以曹杨社区的“美好生活掌中宝”为例,依托量子城市时空底板,深度整合空间、人口、服务等核心数据,把344处公共服务设施搬上云端,并挂载“分层到间”的空间实时动态信息,让服务看得见、摸得着。应用还一站集成医疗、户籍、社保等服务资源,一键查询党建服务中心、社区食堂、老年中心、宝宝屋等实时状态,推动服务从有没有向好不好升级。未来应用还将功能迭代,为街道社区规划建设给出决策建议,成为社区治理的“智慧大脑”。

打造创新创业实验场。以杨浦区复兴岛为试点,聚焦“数字智能岛、设计艺术岛、人民城市岛”定位,汇集激活独特的生态基底、工业遗存、创新元素,利用紧邻杨浦高校资源的优势,集中打造上海未来城市实验区、创新创业集聚区和空间智能先行区。坚持“0—10—0”闭环,利用存量空间提供更多低成本、开放式、多元化、自生长的创新创业空间,为创孵、创业项目提供从上岛、入驻、孵化、加速、融资到中试的一站式全流程服务,营造“产学研用”融合的创新生态。量子城市空间智能重点实验室、创客中心、创客学院等相继挂牌入驻,多个领域的创新赛道正在铺展,打造时空智能人才和智力高地。同时,推动全球设计大赛、量子城市创客坊、城市空间艺术季等高能级品牌活动落地,提升创新凝聚力和全球影响力。

把握“三组关系”:内涵式发展阶段的广州城市更新实践

邓毛颖(广州市规划和自然资源局局长,教授级高级工程师)

广州作为改革开放前沿阵地,较早经历从大规模增量扩张到存量提质增效的发展阶段转变。2018年,习近平总书记视察广东时对广州提出实现老城市新活力的要求,以此为基本遵循,广州积极推进市级国土空间总体规划、低效用地再开发等国家级试点工作。广州结合内涵式发展需求,构建了“顶层设计—专项规划—落地政策”的城市更新工作框架,建立了“1+N”的政策体系(即1个总体纲领、多项配套政策),实施了一系列面向现代化人民城市的规划设计和更新实践。

1. 处理好“资产权益和兼容管制”的集成型政策体系

存量空间的_{最大}特点是产权的复杂性、发展的不确定性,厘清产权是资源资产化的起点,更是更新项目能否顺利落地的重要基石。此外,有效的空间管制,也是实现空间发展权有序重构的重要管理工具。

以全要素三维权籍调查摸清空间权益。广州从传统基础调查的物理属性升级到权籍调查的法律属性,厘清每一寸土地、每一栋建筑“有什么、有多少、属于谁、是否合法”,其特点表现为“三个转向”:一是从平面到立体,通过立体产权调查管理,精确界定地上、地表、地下空间的权利范围;二是从单要素到全要素,调查内容整合了土地、房屋、权利主体、保护要求在内的全要素信息;三是从静态到动态,调查成果贯穿于项目立项、补偿、建设、运营的全生命周期,形成一个持续更新的“权籍生命史”档案。

以兼容管制政策释放空间资产价值。广州应对超大城市存量空间功能混杂、多元主体博弈的特点,首先,以立法明晰城市更新的权责边界和管制政策,出台超大城市第一部国土空间规划条例,提出混合用地供给、景观优质区域公共空间供给、危旧房提质增容等机制创新;出台城中村改造条例,立法明确城中村改造公共利益属性、规划先行原则和依法征收框架,规定改造中各方权利责任、程序规范与利益平衡框架。其次,聚焦城市更新的难点问题,出台土地要素配置31条、产业用地37条以及8批次惠企利民政策包等系列专项政策,突出“兼容管制”导向,为存量空间盘活提供操作弹性。

2. 兼顾好“政府掌舵和企业划桨”的协同型实施模式

在房地产市场周期性下行与公共财政约束的背景下,政府要发挥好城市掌舵人角色,构建“专项资金+财政投入+社会资本”的多元投融资机制,促进协同实施。

政府统筹做地推动重点地区成片更新。把城市更新作为实施城市空间战略的重要抓手,推动重点片区政府统筹做地、统筹规划,如广州火车站片区结合“高铁进城”,更新打造粤港澳大湾区中心站;推动旧厂房、旧城区及瑶台村、三元里村等低效用地连片开发;配套建设保障房,布局重要基础设施,完善60万 m^2 公服设施,建设7个社区中心、26个社区嵌入式设施。

探索政策性资金和社会资本结合的可持续融资模式。广州积极构建以“专项借款+更新基金+专项债券”为支柱的融资模式,通过政策性专项借款解决启动资金和安置难题,设立更新基金吸引社会资本,并辅以专项债券和市场化融资,构建多层级的资金保障体系。采用原址安置、异地安置、物业返还、货币补偿、房票补偿等多种方式,提高改造积极性。

3. 平衡好“短期投入和长期收益”的运营型更新场景

新时期要把城市更新作为转换新旧动能的抓手,从一次性经济平衡主导的物理式更新转向可持续运营的内容式更新。

以产业生态升级支撑可持续运营。广州工业用地中低效用地超过一半,重点开展了产业型城中村、村镇工业集聚区两类空间更新,促进产业空间提质增效。广州56%的城中村为产业型城中村,提供了全市12%的产业用地、承载了超40%的就业人口;城中村改造探索复建物业性质留白,设置综合产业用地(M/A/B),创造多元创新载体,保留产业核心环节,延续产业链条。2022年以来广州已先后遴选27个村镇工业集聚区更新改造试点项目,预计提供约1940万 m^2 战略性新兴产业空间载体。比如白云区设计之都探索土地用途合理转换,将70%村集体物业由区属国企代建并租用运营,剩下30%由政府收储,改造后村集体新增约36万 m^2 物业,既保障村民长期收益,又为城市腾出完整产业空间。

以多元共治营造高品质人居环境。体现广州老城市的人文关怀,以解决居民美好生活需求为导向,推动共建共治共享的治理型更新。积极探索危旧房“原拆原建”,例如花都区集群街2号楼建于1970年代,项目投资约800万元,由业主按照4600元/ m^2 的价格共同承担,政府奖励少量资金,同时对低收入家庭提供50%的补助,引入银行低息贷款,个别不愿意参与翻

建的居民由区属国企协商购买产权;通过原址重建和精细化设计,实现套内面积“拆一补一”,增配电梯、消防、无障碍等现代化设施,在消除安全隐患的同时完善社区功能,使房屋增值160%。通过人民设计师制度推进社区微更新,发动了1500余名专职社区设计师、超过50名规划设计大师、6000多名规划资源志愿者、2000多名高校师生,深入社区开展专业服务,例如,泮塘五约老旧小区改造通过共同缔造,聚焦公共空间、口袋花园和基础设施建设,完成了各方“多赢”的改造。

超大城市韧性提升的创新路径:时空协同、动态适应与社会联结 俞露(深圳市城市规划设计研究院股份有限公司党委书记、董事长)

在全球气候变化和极端灾害频发、政治经济挑战加剧、疫情等非传统风险上升的趋势下,超大城市经济活动密集、组织机制复杂,城市系统受到的压力和挑战尤为显著,且难以通过外力应对。如何在基础设施和管理体系整体成型、运行惯性业已建立的条件下,以可负担的硬件和管理成本提升系统韧性能力,是超大城市需要研究和实践的重要领域。作为全国行政辖区面积最小、经济和人口密度最高的超大城市,深圳近年来积极开展韧性规划探索与实践工作,不断朝着中央城市工作会议提出的“着力建设安全可靠的韧性城市”目标奋进。

1. 构建遏制风险由局部地区、单系统向整体扩散的韧性规划空间架构

超大城市因各类运行要素高强度叠加作用,一旦局部失能容易引发连锁反应,导致系统性风险。为此,超大城市韧性规划的空间构型需要精准适配风险形成和传导的空间和时间效应,在一定时空范围内衔接城市韧性建设与韧性治理措施。为此,首先应构建分层互济、时空协同的安全韧性格局,并优先应用于高密度的新开发地区。深圳在前海合作区、深汕特别合作区等新区,结合多灾耦合风险评估,划定风险分区并明确重点防护对象,构建“安全大区—安全组团—安全单元”三级分区,并通过与各类应急服务设施、应急交通网络等点线空间要素结合,形成土地韧性安全布局 and 应急设施配置的耦合关系,并在规划建设之初同步建立事前预警、事中和事后响应机制。其次是规划韧性社区,以社区为超大城市韧性规划的基本细胞,鼓励创建综合减灾社区、韧性社区等社区形式,尽可能将一部分自然灾害和社会风险控制在系统底层,进而以相关专项规划为抓手,支撑各类城市子系统本身的应对能力提升。深圳积极探索以安全韧性专项规划为统领,通过构建量化的韧性规划指标体系,完善排水防涝、生命线系统提升、海岸带保护利用等各个子系统的抗逆水平,尽可能降低重大灾害风险可能引发的跨系统的空间影响。

2. 推动从被动防御到动态适应的韧性能力建设方式转变

面对动态的风险变化和城市自身的更新演化,“适应”是较“抗击”而言更具性价比的韧性城市建设策略,而建立适应能力的前提在于从规划层面就尽可能地将终极蓝图式的防灾静态目标转变为适应性的动态弹性规划目标,通过形成持续迭代的韧

性对策引导,保障城市机能永续安全提升。例如深圳湾超级总部基地的韧性规划便通过循环管理模型建立了一套动态追踪和校准目标的韧性规划新模式,从而在长期风险扰动中依然能够保证城市韧性能力的可持续发展和韧性策略的动态调整。具体设施层面,则需要将“风险低频、技术较稳定、较高投入”设施与“风险高频、技术迭代快、较低投入”设施予以区分,在确保刚性底线能力的同时保持对不确定场景的开放应对方式。例如深圳在滨海一线区域探索建立“刚性海堤—柔性水网—弹性海绵”三层次的海潮和内涝设防体系,提升海防工程在极端天气条件下的抗冲击能力以及河口、中心城区的自适应恢复能力,也为未来面向多元场景植入更为先进有效的设施建设和管理手段留有弹性。

3. 融合工程逻辑与治理逻辑,探索韧性城市建设的人因方法

人的因素在灾害风险的形成、传播和放大链条中起到了不同程度的作用。确保超大城市中千万级人群与巨量设施体系的良性关系以及人群内部的响应性和协调性,是维持和提升超大城市韧性的关键。在加强人对设施的使用和管理层面,河套深港科技创新合作区深圳园区正在探索构建高精度、多工况洪涝评估模型研判片区洪涝风险和关键影响因子,形成全流程管控的水安全系统治理方案。在加强人群的协同响应能力方面,深圳华强北街道将人本需求放在韧性社区的首位,主张以多主体模式促进群防群治、共建共享,以常态化机制保障长效管控、以多样化活动鼓励全民参与和接受教育培训,以激发基层治理效能,增强社区的制度韧性。

深圳实践表明,成功的韧性城市建设必须超越单一工程思维和被动防御体系,转向从时空协同治理框架搭建、动态适应能力提升到社会联结机制建设的系统化治理模式,城市的韧性提升程度也将最终体现在全社会的认知和治理能力之上。

武汉市以“特色功能片区”为导向的详细规划改革创新探索

吴俊勤(武汉市自然资源和城乡建设局局长)

武汉市积极响应国家战略,以“特色功能片区”为基本单元,系统推进详细规划改革,着力构建功能互补、特色鲜明、治理高效的城市发展新格局。

1. 构建特色功能片区体系,引导城市内涵式发展

立足国务院对武汉市国土空间总体规划批复的“五个中心”战略定位,利用两江交汇、多中心组团式空间格局,因地制宜围绕科创研发、文化交往、产业发展等主导方向划分功能片区,推动功能聚集与特色塑造。

在功能片区划定中,武汉市突出“主导功能+区域特质”的双重逻辑。比如:围绕大江大湖的自然本底,“以湖为单元”划定“滨水特色功能片区”,引导发展滨水文旅、生态居住与休闲商务等多元功能的湖区经济,塑造“特色湖居生活圈”,服务追求高品质湖居生活的人群;围绕武汉天河空铁枢纽,划定“综合枢纽型片区”,重点布局临空商务、会展贸易等功能,面向商务旅客、国际贸易人才等群体精准化配套商务服务设施;依托

高校集聚区,划定“科研创新型片区”,强化创新策源与成果转化功能,针对科研人员、创业青年等群体,配置共享实验室、孵化空间与高品质人才社区。

通过小切口,实现大纵深。以特色功能片区为细胞、以生态网络为脉络,构建有机的城市空间结构,通过城市更新逐片提升能级,进而有效提升城市综合能级和功能品质。

2. 以功能片区统筹资源配置,推动城市高质量发展

为推动特色功能落地,武汉市以功能片区为基本单元,系统开展设施配置、品质提升与短板补齐工作,探索“以片区强功能、提品质、补短板”的发展机制。

①在设施配置方面,改变过去“千人指标”式的均质化配套模式,根据各功能片区的不同人群特征与功能需求,差异化配置综合服务、生态文化、基础设施等各类资源要素。比如:在科研创新片区,重点配置交流空间、共享实验平台与高品质人才公寓等;在品质宜居片区,则强化社区养老、优质教育与绿地服务水平,实现“按需施策、精准配置”。②在品质提升方面,建立“引爆项目—片区激活—社会投资”的联动机制。比如:在滨水特色片区,以湖泊公园、公共服务设施等项目为触媒;在历史文化片区,以文化和特色风貌为触媒,带动周边产业聚集,促进居住功能和品质整体提升,撬动社会资本参与片区综合开发。③在短板补齐方面,结合国土空间规划城市体检工作,以片区为单元查找设施缺口、环境痛点与功能短板,制定“一片区一清单”式的提升方案。通过定期评估与动态维护,确保各类服务设施与片区功能发展相匹配,持续增强市民获得感与满意度。

3. 创新功能片区智慧治理,促进城市可持续发展

为推动特色功能片区有效实施,武汉市在规划编制、审批管理与实施监测等方面探索创新,着力推动治理模式从传统“一刀切”的刚性管控,向适应市场与功能需求的“弹性治理”系统性转变。

①在规划编制层面,建立“片区—单元”两级传导体系。功能片区明确主导功能与容量总量,详规单元细化用地布局、设施配置与弹性政策引导,确保特色功能在实施中既能有效传导,又具备动态调适能力。②在审批管理层面,创新“容量池”平衡机制与弹性调整程序。在片区容量总控前提下,允许单元内和单元间的容量适度流转和转移;在主导功能不改变的前提下,鼓励用地兼容混合;对不突破片区容量上限的功能优化与建筑改造,开辟简易审批通道,提升规划管控效率。③在实施监测层面,依托国土空间规划实施监测网络CSPON系统构建“片区功能监测—容量动态核算—设施承载力评估”一体化平台,实现对片区发展状态的实时跟踪与智能研判,推动治理决策从经验判断向数据驱动转变,为规划的动态维护和精准优化提供支撑。

武汉市将以“特色功能片区”为单元推进详细规划改革,探索对中央城市工作会议精神的深入贯彻落实、实现超大城市治理和高质量发展的重要路径,为全国超大城市空间治理现代化提供有价值的“武汉方案”。

以公园城市示范区建设为统揽，激发城市活力的成都规划实践探索

曾九利（成都设计咨询集团有限公司党委书记、董事长）

1. 成都城市活力持续迸发

建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市是本次中央城市工作会议确定的鲜明目标，城市活力是现代化人民城市的一种重要表现形态。城市活力既是经济发展的风向标，也是文化软实力的重要体现，更是城市“烟火气”的生动展示。解析城市活力的内涵，产业是其“支柱”，创新是其“引擎”，消费是其“表达”，文化是其“灵魂”。

自2022年国务院批复同意成都建设践行新发展理念의公园城市示范区以来，成都的城市综合能级和创新能力不断提升，现已聚集了155家国家级创新平台、1.45万家国家高新基础企业和逾650万各类人才，不仅稳居GaWC世界城市排名Beta+级和国内新一线城市首位，也位列全球创新指数排名第23位。同时，成都大力营造舒适便利的宜居生活，建成上百个“15分钟社区幸福生活圈”，连续10年位居“中国最具幸福感城市”榜首。以公园城市示范区建设为抓手，成都城市活力的持续迸发深度契合了中央城市工作会议的精神。

2. 坚持规划引领，丰富场景营造

习近平总书记在成都大运会开幕式欢迎宴会致辞中指出，“成都是中国最具活力和幸福感的城市之一”。这是对成都厚重历史、璀璨人文、澎湃活力的高度赞许，更是对成都赓续历史文脉、焕新发展动能、增进人民福祉的殷切期许。成都以建设践行新发展理念的公园城市示范区为统揽，通过规划实践探索，激发城市活力，持续提升市民幸福感。

以具有公园城市特色的国土空间总体规划为引领。作为城市规划建设发展的顶层指引和行动纲领，成都市国土空间总体规划聚焦公园城市理念的内涵与实践路径，提出从“营城路径、发展方式、发展逻辑、治理方式”等四个方面全面转变发展理念，强调空间建造向特色化场景营造转变，突出从人的感受提升城市空间体验，按照“可进入、可参与、可感知、可阅读、可欣赏、可消费”的理念，全域营造六大公园城市空间场景，包括珠联锦绣的天府绿道空间场景、美田弥望的乡村郊野空间场景、亲切宜人的城市街区空间场景、创新智慧的未来科技应用场景、创新活跃的产业社区空间场景、幸福和谐的社区生活空间场景。

以系统性的规划技术标准体系为指引。为支撑公园城市建设，成都形成“5大类25小类N项技术管理规定及规划建设导则”的公园城市规划技术标准体系总体框架，全面覆盖城市规划建设全生命周期，系统指导公园城市活力营造。如《成都市公园城市街道一体化规划设计导则》以建设以人为本、安全、美丽、活力、绿色、共享的公园城市街道场景为核心目标，打造充满生活气息与人文魅力的城市公共界面，为城市活力提供更多载体。

创新实践探索，营造多元场景。①构建现代化产业体系，营造更多产业场景。成都强化产业发展的前瞻布局，通过“立

园满园”行动，实施五大攻坚任务，构建“9+9+10”现代化产业体系与“3+22+N”产业园区体系，进一步强化园区在经济发展中的“主战场”作用。如在成都市武侯区开展都市工业五年行动计划，谋划构建现代化产业体系与以产业园区为重要载体的空间布局，打造了以都市工业为核心、科创与产业深度联动的现代化产业场景。②建设高品质科创空间，营造多元创新场景。成都出台《中国西部（成都）科学城战略规划》，在科技创新和科技成果转化上同时发力，构建了“1+4+N”的全域乙创新空间体系。围绕创新企业需求，高品质建设东部新区西部金融创新中心、天府动力源等创新科创园区，打造产学研协同创新场景，为创新成果转化落地提供多元化空间载体。③突出以人为本、文商旅体融合发展，营造多样消费场景。成都构建“一圈一区一带”全域消费空间体系，着力谋划“城市时尚文化消费圈、田园林盘农耕消费区、龙门山龙泉山生态消费带”，推动消费提质增效。如：通过金牛区工人村片区有机更新，打造兼具市井烟火与品质生活的便民消费场景；通过成都大运村片区风貌提升、科幻大道一体化设计，打造有吸引力的文体、科技消费场景；在崇州市道明竹艺村、东部新区三鱼萌狮文化村将本土文化融入自然设计，打造生态休闲共生的乡村文旅消费场景。

3. 下一步工作展望

成都将深入落实中央城市工作会议精神，持续推进公园城市示范区建设，以“高质量发展、高品质生活、高效能治理”为目标，聚焦“四个着力”，全力探索“山水人城和谐相融新实践和超大特大城市转型发展新路径”，进一步激发城市活力，打造人民喜闻乐见的活力场景。

宁波全域整治单元与村庄规划融合的探索及政策启示

杨斌（宁波市自然资源和规划局副局长、党组副书记）；邹婕羽（宁波市自然资源和规划局全域整治处处长）

宁波作为全国首个获自然资源部批复的全域国土空间整治试点城市，提出“整规融合”举措，在乡村地区探索构建整治单元与村庄规划“同步编制、双向支撑，要素整合、弹性适应”的治理框架，形成具有示范价值的乡村空间治理新范式。

1. 概念界定与逻辑关联

整治单元是全域整治的实施载体和平台，是编制实施方案、落实整治任务的具体空间单元。在宁波全域国土空间综合整治构建的四级规划（方案）体系中，整治单元需在片区策划统筹资源配置之下，衔接部门任务，协调主体事权，融合详细规划调整用地布局，安排项目内容时序、融资路径、实施主体，是将规划转入实施的核心环节。村庄规划作为乡村地区的法定规划，聚焦村庄发展定位、空间布局、建设管控及公共服务配置，是指导乡村地区空间治理与建设的依据。二者的融合具有内在逻辑必然性，整治单元为村庄规划落地提供支撑，通过空间重整、指标统筹、项目落地等路径，破解规划实施中的资源约束与路径梗阻；村庄规划为整治单元提供方向引领与刚性约束，避免整治工作陷入盲目拆建、碎片化推进的误区，最终形成

“规划定方向、整治保落地”的双向赋能治理范式。

2. 宁波“整规融合”的实践机制创新

2.1 编制融合：同步推进与双向赋能

探索村庄规划与整治单元实施方案“融合编制、一体审批”的工作机制，从源头上打通规划到实施的“最后一公里”。在编制上采取模块化模式，在两个方案核心内容的基础上，按需嵌入乡村振兴、生态保护、设施配套、风貌引导等模块，实现个性化按需编制；在审批上尽可能并联推进，考虑到目前全域整治和村庄规划审批层级不同，逐步探索在多条线并联完成技术审查的基础上，以单元详细规划形式报市政府批准；涉及两线调整等内容，按规定报批备案。比如，在余姚市小曹娥镇，村庄规划和整治方案同步编制，过程中强化村庄规划与乡镇总体规划、农业产业用地专项规划、工业用地整治规划等的系统衔接。再如，奉化区张村在整治片区确定的空间格局框架下，推进整治方案中的农田归整、建设用地优化、基础设施配套等相对较大规模的空间资源配置任务，再在整治单元内编制村庄规划，进一步结合村民对特色农业发展的需求，选择嵌入“乡村振兴”模块，结合运营前置，在耕地连片整治中同步布局基础设施配套建设，健全企业和农户利益联结机制。

2.2 实施融合：多元协同与政策集成

乡村空间治理的有效性取决于多元主体的权责匹配与利益均衡，需通过制度设计明确各主体的角色定位。在主体协同层面，构建“市县整治公司联动+村集体主导+市场主体运营+村民参与”的多元治理格局。比如，奉化张村以全域整治平台打通部门任务，3年整合涉农资金超2000万元，引入的区农商集团、道济农业等市场主体，累计投资8000万元建设数字化智能种植基地，同时通过村民理事会收集诉求，确保整治项目符合村民实际需求。在政策集成层面，通过整合增减挂钩、占补平衡、低效用地再开发等政策工具，形成政策合力。如余姚小曹娥镇通过镇域统筹模式，打破村级行政壁垒，实现五村用地指标与资源要素的集中配置、跨村调剂，有效破解了传统“村村算小账”导致的资源配置低效问题。

2.3 弹性管控：动态适应与空间预留

针对规划实施过程中政策调整、发展需求变化等不确定性因素，宁波依托全域整治数字化平台对方案和项目的精细化管理，探索构建了多层次弹性适配机制。一是“带条件生效”图斑管理。余姚小曹娥镇针对永久基本农田与生态保护红线调整的不确定性，划定产业发展潜力空间，提前锁定乡村工坊、农产品初加工基地等项目选址，以双图层形式管控，大大增强了规划在条件不确定阶段的编制效率。二是近远期分期转化机制。结合乡村发展时序，在规划（方案）审批时明确分阶段批准内容，推进整治建设任务，在保障规划刚性的同时，为未来发展预留空间。

3. 宁波实践的成效

一是空间优化成效显著。奉化张村通过全域整治实现耕地集中连片率达90%，高标准农田覆盖率100%，村庄绿化率提升至45%；余姚小曹娥镇通过空间重整，成功释放乡村工坊、农产

品初加工等产业发展空间。二是产业激活效应突出。张村在整治后的农业空间引入“嘉红100”高端番茄品种，溢价达普通品类5倍，延伸发展农文旅融合业态，年接待游客超10万人次，村集体经济收入从30万元跃升至100万元；小曹娥镇为榨菜、蜜梨等特色产业链预留空间资源，村集体发展意愿得到保障。三是编制效率提升。从试点情况看，推进“整规融合”编制，项目审批流程显著缩短，规划落地率提高，形成了“项目能落地、资金能用好、群众能受益”的良性治理循环。

4. 结论与政策建议

宁波全域国土空间综合整治的“整规融合”实践将村庄规划从传统“静态图解”转变为“动态治理工具”，从“末端约束”升级为“前端策源”，形成了具有示范价值的乡村空间治理新范式，也为详细规划改革提供探索方向。

基于此，提出以下政策建议：在进一步深化试点的基础上，国家层面将“整规融合”模式纳入国土空间规划技术标准体系，强化全域整治作为“综合方案”的价值和作用，在整治单元的有限空间范围内推动耕林空间优化、建设用地增减挂钩、低效用地再开发等“多个方案、一个本子、并联审查、一键审批”，构建多规融合、整规融合的制度保障和管理路径；地方层面需进一步优化实施机制，鼓励社会资本参与乡村整治与规划实施，探索全域整治价值转化路径，同时完善村民参与机制，确保治理实践的民主性与合法性。

湖北省可持续城市更新模式的实践探索

龙宁（湖北省住房和城乡建设厅党组成员、副厅长，正高级高级规划师）；**王南**（湖北省住房和城乡建设厅住房保障与城市更新处处长）；**李强**（湖北省住房和城乡建设厅住房保障与城市更新处副处长）

湖北省主动顺应发展阶段、供需格局、主要矛盾等方面的重大变化，重点探索房地产发展新模式、危旧房自主更新机制及投融资模式改革，开展了一系列试点实践。

1. 探索构建房地产发展新模式

重构房地产商业模式。着力推动房地产从“建房子、卖房子”向“既建房子卖房子、又造服务卖服务”转变。按照市场需求调控住房总量和结构，通过科学控增量、全面优存量，激活返乡、教育、创业、改善性置业需求。

在增量小区开发中构建房地产发展新模式。①调查精准摸清需求。建立“人房地钱”要素联动机制，常态化开展住房需求调查，精准掌握重点人群、购房需求、政策需求，引导金融和土地要素资源合理配置，做到精准供地、以需定供、以需定建。②出台综合民生政策激活需求。制定安居、就业、生育、教育、医疗、养老等综合民生支持政策，推动聚人、安居、兴产到经济良性循环。③供给“好房子+好服务”满足需求。高标准建设“好房子”，高品质配置“好服务”，满足群众刚性和多样化改善性住房需求。

在存量更新提质中构建房地产发展新模式。①打造城市商业生态。一体化推进城市体检和城市更新，摸清群众需求、问

题短板和可用资源,全面梳理城市低效土地和房屋等存量空间,开展“确认、确权、确值”。通过盘活存量资源或实施嵌入式改造,补齐公共服务设施短板并明确市场化运营主体,构建“好服务”商业生态。引导市场主体从一次性获利,向提供全生命周期服务的城市综合服务运营商转型。②统筹推进空间重组、政策整合、资源链接。积极适应新业态、新产业和新生活方式对空间复合利用的需求,通过重组地上、地下可用空间,建立用地、建筑功能转化和混合利用规划调整机制,推动存量空间功能转换、业态升级、价值提升。整合城中村、危旧房改造等政府支持政策,降低项目资金压力。链接教育、医疗、文娱等外部服务资源,以持续的服务供给,创造稳定的现金流。③探索资金平衡机制。通过“短期资金回笼靠合理的得房率、稳定现金流靠长期的商业运营、特殊收益靠科学的创投孵化、降低成本靠一定的政策支持”四措并举,实现项目投入与产出的总体平衡。

2. 探索推进危旧房自主更新

集中连片棚户区改造和城镇老旧小区改造实施后,危旧房已经成为影响城市高质量发展的突出短板。2023年以来,我们积极开展危旧房自主更新试点,通过组建联合社,统一居民意见、统一归集产权、统一改造流程,让房子“改不改、怎么改”都由群众说了算,形成“居民主体、政府支持、市场运作”的自主更新模式,群众自主更新、市场主体参与改造的积极性显著提升。目前,全省已有48个项目通过“原拆原建”方式推进老房更新,惠及居民超过6500户。

明确居民主体地位。在地方政府和住建部门的指导下,由居民代表发起成立自主更新实施主体,搭建沟通议事平台,组织居民共商改造方式、建设标准、出资额度等,确定改造方案。遵循“谁受益、谁出资”原则,探索形成“业主自筹为主、引入社会资本、政府政策支持”的资金共担模式。支持实施主体通过售(租)增建房屋及设施长期运营收益弥补建设投入。

健全政策支持体系。省级层面统筹制定城镇危旧房自主更新工作指引和配套政策,引导试点有序推进。指导武汉、宜昌等城市出台具体实施方案,明确自主更新范围、内容、工作流程,以及土地规划、审批、专项补贴等支持政策。

培育市场化实施主体。支持开发企业、施工企业作为城市更新规模化实施和运营主体,全程进行规划设计、改造施工、物业管理和后期运营。支持建设运营主体开展增建房屋出售或出租、增建商业设施运营,以及养老、托育、家政等增值服务,形成持续稳定收益。

3. 探索城市更新投融资模式

按照“民间资本愿投尽投、国有企业精准补位、政府投资兜底保障”原则,创新政府和社会资本合作机制。积极争取中央资金支持,统筹政策性金融、商业金融以及多层次资本市场支持。用好财政、国资、金融等手段,构建多元可持续的投融资渠道。

探索“整体租赁、统一运营、孵化培育、收益分成”模式。由政府依法确定市场主体作为社区更新运营服务主体,整体租

赁片区内存量低效房屋,通过集中投资改造实现空间提质和功能重塑,实施统一业态规划和品牌管理,引入或孵化符合片区发展方向的业态和主体,探索通过运营产生的增值收益分成实现资金平衡。

探索“资产盘活、功能置换、产业导入”模式。由产权人自主发起或引入市场主体,参与老旧厂区等存量资产的改造和运营,政府出政策、产权方出资产、运营方链接资源,培育和引入优质产业项目,探索通过租金、资产运营收益、创投孵化综合收益等实现资金平衡。

探索“活化利用、业态升级、服务扩容”模式。对老旧街区、传承历史文化类项目,由政府负责公共配套设施投入,引入市场主体承担具体改造与运营,丰富商业业态,创新消费场景,探索通过业态升级带来空间租赁收入、资产增值收益、运营收益等实现资金平衡。

4. 结语

当前城市更新的实践探索仍面临诸多挑战,现行的土地、规划、金融、财税、消防、审批等配套政策和标准体系,大多形成于增量建设时期,难以适应以存量提质为核心的城市更新需要。下一步,我们将继续先行先试,推动城市更新项目试点扩面。同时,加快构建与存量提质相适应的土地规划、金融等制度保障体系,推动城市更新在规范化、法治化框架下高质量发展。

《城市存量空间盘活优化规划指南》的新变化

周俭(全国工程勘察设计大师,同济大学建筑与城市规划学院教授)

2025年9月18日,自然资源部在例行的新闻发布会上通报了将于2025年12月开始执行《城市存量空间盘活优化规划指南》(以下简称《指南》)行业标准。这份由自然资源部组织制定并审议通过的《指南》的几个新变化,充分体现了在我国城市发展进入城市更新新阶段时国土空间规划的新趋势和新要求。

1. 分层编制详细规划,兼容确定性与不确定性

《指南》中一个显著的变化就是构建了详细规划的分层编制体系,将国土空间详细规划按“规划单元”和“实施单元”分层编制。详细规划分层编制体系的建构是应对既有控制性详细规划在实施过程中频繁修改和不能适应城市存量发展需求的不确定性而作出的结构性调整。规划单元详细规划类似于“片区管控”,整体研究规划单元的总体特征、功能属性、空间形态、总体规模和整体配套以及与规划单元周边的关系,目标是以“片区”为单位进行整体管控;实施单元详细规划类似既有的控制性详细规划,即按地块进行规划管控,服务于规划许可。

一些大城市出于不同的原因和目的已经有“规划单元”、“更新单元”、“标准单元”和“街区控规”等在总体规划和控制性详细规划之间嵌入的新的规划层次的具体实践。《指南》对于“规划单元”层面详细规划的定位是:一方面传导落实总体规划结构和强制性要求,另一方面整体把控片区的发展方向,应对不确定性。同时分层编制体系通过按需编制的实施单元详细规划服务于建设项目,以兼顾确定性与不确定性之间的动态平衡,

目的是既能有效把控整体,也能有效推动项目实施。

2. 动态编制详细规划,推动布局正向优化和项目依法实施

《指南》将实施单元详细规划定位为为项目实施服务的法定规划,是土地出让、规划设计条件、项目审批的法定依据。既有的控制性详细规划一次性、全覆盖的编制模式无法适应存量时代各种条件的动态变化,《指南》因此提出实施单元详细规划应按需动态编制,因时而异,以实现规划管控与项目需求的相互匹配。

在实施单元详细规划中,《指南》允许建设项目地块的规划建筑面积指标可根据当时当地和实施主体的具体情况,因地制宜,因事而异,经过规划设计方案研究后,在规划单元规划建筑总量中按需分配给实施项目,特殊情况下还可以有条件地跨规划单元统筹建筑量分布,以实现不同功能建筑量和其他规划指标的精准投放,适应更新项目多元实施主体的动态需求,推进布局优化和品质提升。

3. 价值导向驱动,赋能现代化人民城市建设和高质量发展

《指南》坚持以人民为中心的发展思想,明确存量空间盘活优化应以“民生公益优先,节约集约利用土地,尊重合法权益”为价值导向,坚持底线管控、坚持节约集约、坚持绿色低碳、坚持多方参与、坚持资源优化配置、坚持数智治理方向等的规划原则,这一根本性的转变推动了规划在价值和逻辑层面发生深刻的调整。

在新的价值导向下,《指南》明确了鼓励民生公益的容积率核定原则,促进转型发展、集约利用土地和激发空间活力的土地和空间复合利用情形,并提出了规划采用正负面清单管控的原则和情形指引,以及研究确定差异化、适应性规划技术指标的要求。《指南》同时对详细规划的管理提出了分类“动态维护”指引,其中“优化调整”这一新类型是针对已批准的详细规划,为及时响应因布局优化、品质提升和项目实施需要而对规划单元和实施单元详细规划进行优化调整的简化管理情形。可以看出,“优化调整”提出的目的是适应城市更新对象和权利主体的复杂性和差异化特点,以着力推动空间规划从蓝图管控到动态治理的转变。以上这些新的内容,为规划赋能现代化人民城市建设和高质量发展提供了进一步创新的空间。

在新发展理念引领下,《指南》全面梳理了国土空间规划编制体系,构建了从总体规划目标战略、结构策略到规划单元定位、结构、总量,再到实施单元地块落实的刚弹兼容的分级传导体系。同时《指南》全面纳入了以存量空间盘活优化为核心的规划导控内容体系和规划研究体系,包括各层级的规划内容和导控方式,以及基础调查研究、城市设计方案研究、多维度评估研究、规划技术标准研究和项目可评估研究等,以支撑城市更新的多元实施模式,推动更新项目落地,提升了详细规划的科学性和可操作性,强化了国土空间规划的法定地位,为城市更新实施构筑了坚实的规划基础。虽然《指南》的主体内容是对国土空间详细规划的指引,重点支撑的是对城市更新行动的落实,然而从其建构的规划体系框架来看,也为市县国土空间总体规划和专项规划的编制创新预留了空间,埋下了伏笔。

以范式的转型、改革的勇气来促进城市规划新实践

郑德高(中国城市规划设计研究院副院长、教授级高级城市规划师,中国城市规划学会常务理事)

2025年的中央城市工作会议具有重要的里程碑意义,中国的城市发展站在新的历史方位。同样,城市规划也面临着转型,要适应新的社会发展需求。城市规划本质上是为经济发展和民生福祉服务的,新的城市规划实践要主动求变,甚至要以改革的勇气促进规划范式的转型。笔者结合近期新的规划实践工作,主要有以下几点认识。

1. 战略规划:从“空间的规划”转向“基于空间的规划”

城市建设正在经历从“增长主义”到“结构主义”的巨变时期,早期的城市战略规划,核心是满足城市发展对土地快速扩张的需求,因此战略规划主要体现在“新城新区”建设,回答在哪里发展新区以及建设什么样的新区问题,重点是对空间进行规划。而新时期城市发展已经从增量扩张转向存量提质增效为主的阶段,是从一张推倒重来的“白纸”转向有复杂产权关系、有存量物质资本的“现状图”上做规划,战略规划重点回答的是现有空间上哪些地方可以重点发展什么功能、满足什么样的人群需求、需要对现有物质资产进行怎样的盘活等等。以新一轮广州战略为例,重点强调了引领性功能、人的需求和空间发展方针的融合,空间发展方针也从“东西南北中”的空间拓展转向“两江东拓、两洋南拓、老城提质、极点示范”等基于空间基础上的,包含经济、社会、环境等综合目标的内涵式发展方向。

2. 详细规划:从“规划的控制”转向“规划的引导”

增量时期的详细规划更多是为了更好地卖地和建房来设计的,因此容积率、建筑高度等指标的控制既是可以计算价格的,也是为了公平和保障公共利益,避免权力寻租而设计的;而存量时期更多复杂产权关系的建筑已经在这里,同时“低效建筑”、“低效产业”,以及“老旧楼宇”需要更新,建更多的房子已经不是目标,而如何盘活更多的资产、加强对治理的投入、激活市场运作和产权人的参与成为详细规划的核心内容。因此详细规划也从静态的、控制性、法定的规划转向动态的、引导性的、策划性的规划。笔者在实践中体会到,一些新的详细规划会有产权图、资产状况图、问题清单图、需求清单图、策划建议图、城市设计指引图等内容,同时也加强与市场运营主体、产权主体的对接,加强共同缔造的工作,从规划的控制转向引导,在不确定性时代寻找相对的确定性。

3. 实施规划:从“大叙事”转向“小切口”

在城市更新时代,规划的实施不会大规模、大叙事地进行,而是从一栋楼、一个小地块来开始实施,逐渐延伸到一个单元或一个片区。因此,实施性规划也成为当前规划的重点内容,而这类规划具有以下几个特点:一是从具体问题出发,以某个问题为出发点,比如围绕公共服务设施补短板,或者基础设施老化需要更新,或者低效楼宇需要再开发等小切口为出发点,但规划的实施过程中不是就事论事,而是以小切口为“催化剂”,形成包含物质更新、经济更新、社会更新和环境更新等综

合目标。二是规划实施更多地体现为从“点”到“线”到“面”的工作，从一栋楼的更新到一个单元的更新，渐进式地发展，但是在点的更新过程中也要特别注重单元的统筹作用，通过单元来平衡经济利益、公共利益等工作。

4. 体制机制改革：围绕规划建设运营“全生命周期”理念来进行

规划的新实践工作需要体制机制改革的支撑，核心是围绕城市规划、建设、运营“全生命周期理念”来设计相应的改革，增量时期的机制重点是围绕规划和建设进行设计的，而存量时期的机制重点要围绕更新和运营来设计，包括如何完善功能混合的政策、产权人参与与归集的政策、多元化投融资的政策等。很多地方也在探讨“原拆原建”的政策、共同缔造的政策等，这都是新的改革方向，需要自上而下和自下而上的共同推进，并形成更多的改革共识。

以都市圈规划新实践提升跨区域空间治理能力

张尚武（同济大学建筑与城市规划学院教授，上海同济城市规划设计研究院有限公司院长）

培育现代化都市圈是“十五五”优化区域经济社会布局和国土空间体系的一项重要任务。中央城市工作会议提出优化现代化城市体系，四中全会进一步提出要发挥国家战略叠加效应，凸显了都市圈在构建国家现代化新格局中的重大意义和围绕都市圈建设推进区域规划工作的重要性。都市圈是我国实施区域协调发展战略、推进新型城镇化和构建全国统一大市场的重要治理单元。我国各级总体规划编制完成并得到批复，国土空间规划体系基本确立，但主要是以各级行政单元为主的编制模式。走向跨区域空间治理，以都市圈规划为关键突破，优化国家空间体系，是“十五五”期间推进规划新实践的一项重点工作。

1 新认识：从空间现象到发展模式

城市群与都市圈现象是城镇化发展到一定阶段的产物，是城市区域化和区域城市化的结果。在我国，促进城市群都市圈的健康发展被赋予了战略性内涵，这是一种超越了传统学术意义的认识。

深化理论认识是推动实践创新的基础。从优化国家空间体系视角，培育现代化都市圈包含了多重作用的叠加。突出表现为：①打破区域壁垒，以都市圈为重要载体促进区域协调发展，提升城镇化的承载力，促进区域均衡和互补分工，通过分类指导平衡高质量发展和差异化发展的关系。②打破城市壁垒，通过中心城市与周边城市的协调发展，提升中心城市竞争力，将提升发展动能、避免“一城独大”、缩小区域内部差距结合起来；③打破城乡壁垒，以都市圈为重要单元促进城乡融合发展，把促进大中小城市协调发展和缩小城乡差距结合起来，发挥中心城市的区域与城乡带动作用。要从空间维度、功能维度深化对都市圈演化规律的认识，并深化对国家空间治理维度的认识。

2 新方法：从规划蓝图到治理过程

都市圈是一种区域化空间现象，以行政区为主导的发展模式促进了地方发展，但也带来加剧城市竞争、行政壁垒和市场

分割的矛盾，带来跨区域要素流动、基础设施联通、公共服务共享、生态环境共保共治、空间协同管控等方面的问题。

都市圈空间组织具有复杂性，其空间治理涉及跨层级、跨系统、跨区域、多主体的共同参与，需要创新规划方法探索空间规划的新价值：①体现规划作为过程，不仅编制工作本身要探索平等协商、求同存异、凝聚共识的工作方法，在工作内容上也要围绕全生命周期治理要求，探索自上而下和自下而上结合的治理路径；②拓展新规划技术手段，充分利用数智化技术更准确认知空间演化的规律，更精准诊断空间供需矛盾和要素流动的堵点；③把握都市圈高质量发展内涵，以培育经济发展动能和关注人的发展作为关键议题，以识别并强化功能联系，优化区域空间关系，塑造多中心、网络化的都市圈空间结构。

3 新体系：从技术工具到制度创新

规划的价值体现在规划的实施效能，面向实施是都市圈空间规划的重点和难点，需要技术体系与运行环境协同创新，涉及区域规划定位、规划体系运行以及跨区域政策机制系统创新。

都市圈是由经济社会发展关联所界定的空间范畴，具有综合性，但目前的规划编制存在“发展规划”与“空间规划”的分异。要从完善国家战略规划体系角度深化“多规合一”改革：①发挥空间规划的平台作用，增强空间规划面向中长期的战略属性，与发展规划起建立相互支撑、互为依据的关系，并以空间规划作为推进跨区域政策机制创新的平台；②以近期规划为载体，空间规划与发展规划、专项规划有效衔接，从跨区域协调发展等关键议题出发聚焦重点区域、重大领域和重点项目，体现面向行动的有限规划思维；③面向规划实施以“多规合一”的行动能力为重点，围绕编制与审批模式、引导性与约束力、实施评估与反馈机制等领域促进区域协调和规划运行体系的建立。

4 新探索：从政策要求到因地制宜

我国的都市圈在区域背景、发展阶段等方面存在巨大差异，在国家推动培育现代化都市圈的政策背景下，各地的都市圈规划更需要根据实际问题因地制宜，探索差异化发展道路。

都市圈规划实践需要与完善多层次治理结构结合起来。我国的都市圈发育程度不同，既不能拔苗助长，也不能受限于体制机制瓶颈阻碍都市圈作用的发挥：①国家层面的战略指引和顶层设计尤为重要，包括对城镇化格局的动态监测，完善跨区域重大基础设施布局，差异化的区域政策设计，加强分类引导和政策评估机制等；②在区域内部根据都市圈空间治理目标，因地制宜确定都市圈的规划范围和任务，探索相应的规划组织方式、实施路径和政策机制创新重点；③推动地方发展方式转型，都市圈的健康发展最终取决于地方可持续的发展能力。中央城市工作会议提出的现代化人民城市建设的七项重点任务，第一项就是“着力优化现代化城市体系”，发展现代化城市群和都市圈，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的城市，体现了统筹宏观与微观、国家战略与地方发展的要求。

（排名不分先后，限于篇幅略有删减）

修回：2025-11