

# 第21届“中国城市规划学科发展论坛” 暨2024UP (United Planning) 学科发展前沿论道 2024年“金经昌中国城市规划优秀论文奖”颁奖

《城市规划学刊》编辑部

中图分类号: TU984 文献标志码 A

DOI: 10.16361/j.upf.202406001

文章编号: 1000-3363(2024)06-0001-07

2024年10月26日,第21届中国城市规划学科发展论坛暨2024UP (United Planning) 学科发展前沿论道、2024年“金经昌中国城市规划优秀论文奖”颁奖成功举行。本届论坛由金经昌/董鉴泓城市规划教育基金、《城市规划学刊》编辑部、同济大学建筑与城市规划学院、上海同济城市规划设计研究院有限公司主办,中国城市规划学会联合主办,由WUPEN世界规划教育组织、GUIHUA期刊、Urban Studies期刊协办。本次论坛是上海同济城市规划设计研究院有限公司建院30周年系列活动之一;也是2024年UP (United Planning) 前沿论道系列活动之一,重点关注学科发展问题;同时也是联合国人居署Urban October (城市十月)系列活动的组成部分。

本次论坛主题围绕“城乡规划学科发展未来”,在学科转型的关键时期,探讨新时期城乡规划学科发展的核心问题、前沿领域、创新思想和未来方向。本届论坛还特邀国际著名期刊Urban Studies一起参与协办,对全球城市规划学科的发展也产生积极影响。论坛采用线上线下结合的形式,中国城市规划视频号、WUPENiCity视频号、同济大学建筑城规学院视频号、菟享学术等多个平台同步直播,线上观看总次数近4万人次。

论坛分为开幕式及颁奖典礼、主题报告两大板块。

10月26日上午的开幕式由上海同济城市规划设计研究院有限公司院长、同济大学建筑与城市规划学院张尚武教授主持。首先,中国工程院院士、同济大学校长郑庆华教授,同济大学党委副书记刘润教授,同济大学建筑与城市规划学院院长王兰特聘教授分别代表学校、学院致欢迎辞。之后举行了“同济大学志强城市规划教育基金”成立仪式。同济大学党委副书记刘润教授为吴志强院士颁发捐赠证书。“同济大学志强城市规划教育基金”的设立,是吴志强院士对同济大学教育事业的深情厚礼,将极大地推动同济大学《城市规划学刊》的办刊工作,提升学校的学术影响力和国际交流能力,同时它也将为城乡规划专业的研究生提供奖学金支持。

随后,中国城市规划学会曲长虹副秘书长主持“2024年金经昌中国城市规划优秀论文遴选”颁奖仪式,同济大学党委副书记刘润教授,中国城市规划学会副理事长、中国城市规划设计研究院王凯院长,中国城市规划学会副理事长、厦门大学赵燕菁教授,中国城市规划学会常务理事、《城市规划学刊》编委

会主任彭震伟教授,中国城市规划学会常务理事、上海同济城市规划设计研究院有限公司院长张尚武教授,同济大学建筑与城市规划学院副院长耿慧志教授,城市规划系主任卓健教授,《城市规划》编辑部王文彤,《城市规划学刊》编辑部主任黄建中,《国际城市规划》编辑部主任张祎娴,《城市发展研究》副研究员宋芳晓,《上海城市规划》编辑部副主编王玲慧,《西部人居环境学刊》执行主编曾卫等嘉宾为获奖者颁发奖状和奖牌。

主题报告环节分别由上海同济城市规划设计研究院有限公司院长张尚武教授、《城市规划学刊》肖建莉副教授、同济大学城市规划系主任卓健教授担任学术主持,9位嘉宾发表主题演讲。

**中国工程院院士,同济大学建筑与城市规划学院吴志强教授的  
报告题目是“城乡规划学科发展年度十大关键词(2024—2025)”**

城乡规划学科年度十大关键词已在学科论坛连续发布四年,是学科论坛的最大亮点之一。今年年度关键词的遴选在持续追踪一年内国内外顶尖期刊研究热点的基础上,由编委、顾问编委和海外编委等90名顶级专家提名投票。把握学科经典,追踪研究热点,触摸创新前沿,总结出2024—2025年度城乡规划学科发展十大关键词为“人工智能:AI赋能规划”“新质生产力:空间适配”“韧性城市:平灾结合”“空间治理:多主体协同”“学科发展:规划教育焕新”“国土空间规划:实施与监督”“城市更新:中心区活力”“城乡融合:要素流动”“历史遗产:文化与创新”“城市规划体系:夯实与迭代”。此外,报告还首次总结展示了英文城乡规划学科发展年度十大关键词,提出国内国际双向联动、焕新发展的学科展望。

英国社会科学院院士、曼彻斯特城市大学社会学院教授、国际顶级期刊Urban Studies主编Jon Bannister的报告题目是“Urban Studies Journal: An International Journal of Research in Urban Studies”。

报告第一部分介绍了Urban Studies期刊的办刊历程、目标和成就。Urban Studies杂志在城市规划领域有着重要影响力。该期刊成立于1964年,Urban Studies基金会和Urban Studies期刊有限公司于2008年成立。公司以出版获得的收入支持基金会发

展,资助后者推动城市研究领域的科研和教育,其网站上为读者提供了播客、书评、博客、指南和视频等资源。

Urban Studies致力于发表原创性研究,接受来自社会科学各个领域的投稿,以帮助学术界深入理解全球城市及地区的发展情况和快速变化,并从积极和规范的视角推进城市实证和理论知识发展。该期刊倾向于发表超越特定的城市或现象的文章,鼓励研究者关注城市问题的本质。这意味着虽然研究可能基于特定地点,但其结果应对更广泛的城市理论和概念理解有所贡献。

作为一本面向城市研究学者的国际同行评议期刊,Urban Studies接受来自全球的投稿,每年出版约16期,共计约160篇论文,其影响因子在过去10年间保持上升趋势。根据下载量统计,该期刊在中国内地和中国香港的读者群体表现突出,显示了其在这一地区的学术影响力。此外,中国的投稿数量在2021至2022年期间大幅领先其他主要国家,反映了中国学者对该杂志的关注和支持。

报告第二部分介绍了Urban Studies期刊对中国城市研究的支持。为了鼓励中国学者的参与,Urban Studies制定了一系列倡议,以支持他们将研究成果转化为论文,这是该期刊鼓励城市研究更多关注全球南方国家的战略之一。Jon Bannister教授表示,他本人多次访问中国,并从亲身经历中感受到了中国城市化的速度和规模。通过对中国城市化的深刻理解,他希望能将更多中国城市研究成果带入公众视野,为全球学术发展和政策制定提供新的视角。

该期刊持续推动支持中国城市的研究,包括与中国城市研究网络的合作、多媒体上的访谈讨论,以及与中国城市研究期刊的推广与交流。该期刊已出版了一系列专刊,涵盖中国和亚洲的独特城市问题,例如中国城市的新型生产和消费空间、人与城镇化以及亚太地区的城市韧性等,未来还将推出关于亚洲城市高温治理等主题的专刊。不论是常规投稿或专刊论文,学者们可以参与到这些研究主题的讨论之中,为城市研究的未来贡献自己的见解和经验,使更多中国的城市研究成果被全球学术界所认可。

### 重庆大学建筑城规学院党委书记李和平教授的报告题目是“基于‘价值-风险’评估的历史环境预防性保护”

报告第一部分阐述了历史环境面临的现实挑战和预防性保护相关研究。历史环境是历史文化保护传承的重要内容,既有“被动防御”式的保护方法难以有效应对历史环境面临的自然和非自然的安全风险。预防性保护起源于馆藏文物保护领域,随着保护对象范围的扩展,预防性保护思想逐渐被应用于建筑遗产和历史环境的保护中。目前,国外关于历史环境预防性保护的研究可大致分为三个方面:一是遗产监控与监测技术,二是不同类型保护对象的预防性保护方法,三是气候变化背景下遗产预防性保护。国内相关研究起步较晚,研究内容侧重于灾害预防等方面,技术方法呈现定性判断向定量评估发展的趋势。当前研究存在两个主要问题:一是侧重于风险评估而忽视了价

值评价;二是在技术方法上灾害风险预测和模拟仍需要进一步改进。

报告第二部分总结了历史环境预防性保护的思路与特征。历史环境构成要素复杂、面临风险多元,其与可移动文物、建筑遗产的预防性保护存在显著差异。历史环境预防性保护可以定义为:基于历史文化价值认知和要素梳理、自然和非自然风险识别,通过“价值-风险”叠加研判安全态势,以制定积极主动、预防性的保护措施,搭建动态循环的工作机制,实现历史环境文化价值的延续和社会、经济价值的彰显。历史环境预防性保护的特征体现在四个维度:在目标上,注重历史环境的价值永续;在基础上,通过科学的“价值-风险”评估体系为保护提供支持;在手段上,坚持“安全优先、主动预防”的原则;在程序上,建立动态循环的流程管理机制。

报告第三部分提出了基于“价值-风险”评估的历史环境预防性保护方法。在现实中,历史环境面临的风险灾害类型多样,可分为自然风险(洪涝、地震、泥石流、物质性老化等)和非自然风险(外部开发建设、内部功能衰退、火灾等)2大类7小类。历史环境的构成要素受到这些风险的多方面威胁,其真实性和完整性可能因此受到破坏,进而导致其文化价值的减损。因此,遵循“价值测度—风险识别—影响叠加—预防保护”的总体思路,提出一套基于“价值-风险”评估的技术路线。首先,在价值评估方面,通过对历史环境的自然环境、物质空间和功能承载等价值载体进行分析评估,采用“价值要素+空间单元”构建方法,全面衡量历史环境的多重价值,并生成价值地图;其次,在风险评估方面,结合灾害因子与承灾体脆弱性进行叠加评估,即通过灾害风险模拟模型等相应技术手段对灾害风险进行测度,同时分类对承灾体的脆弱性赋值,两者叠加生成风险地图;随后,叠加价值和风险评估结果,形成对历史环境的安全态势分析;最后,根据评估结果有针对性地提出预防性保护策略。

报告第四部分以磁器口历史文化街区为例,介绍了应对雨洪灾害风险的实证研究。首先,对磁器口历史文化街区的自然环境、物质空间、功能承载等三类价值载体进行赋值,并叠合得到综合价值强度,生成价值地图;然后,基于HEC-RAS水文动力学模型,对其在10年、50年和100年一遇洪涝灾害情境下进行模拟,得到了各频次洪水的危险深度和流速分级;再对价值载体脆弱性指标进行测度和加权叠加,得到脆弱性测度图;最后,将流速和深度数据分别施加至承灾脆弱体各空间层面,计算得到风险地图。通过叠加价值评估结果,进一步确定洪涝灾害下街区的中高安全风险分布范围和洪涝灾害流速冲击、深度淹没两个风险类型,并分类分级梳理需重点保护的對象。基于此,提出“安全分级—要素分类—灾害分层”的预防性保护策略,其中:“安全分级”包括重点保护、精准保护和监测预防;“要素分类”涵盖自然环境的自然途径、物质空间的加固更新、建筑周边的减灾措施;“灾害分层”则包括各类风险诱因治理、日常维护为主的危害扩散预防和数字化平台建设为主的安全风险管理。

最后,报告指出,基于“价值-风险”评估的预防性保护框架,提供相对科学的历史环境安全风险的识别和判断,为“主动发现、提前预防”提供思路。然而,自然和非自然安全风险对历史环境的作用机制差异较大,对历史环境各要素价值减损机制还需要进一步研究。

### 上海同济城市规划设计研究院有限公司院长、同济大学建筑与城市规划学院张尚武教授的报告题目是“系统构建国家空间规划体系的若干思考——基于‘三区三线’动态优化的认识”

报告首先说明,这里讨论的“空间规划”其实就是国土空间规划,从学术讨论上使用“空间规划”一词可以是一个更包容的体系,讨论一些更本质的问题;其次,“三区三线”目前已基本划定,但国土空间格局的优化是一个动态过程,“三区三线”划定和落实不是一次性的,建立起动态优化调整机制非常关键,这是报告的核心观点。

报告第一部分阐明了系统构建国家空间规划体系的核心问题在于如何认识空间规划的基础性作用。推动规划体系改革是我国过去20年国家治理体系和治理能力建设的重要内容。相比过去国家出台的三次政策文件,党的二十届三中全会提出了完善国家战略规划体系和政策统筹机制的要求,其意义在于推动置于国家战略规划体系下的“多规合一”。我国国家规划体系形成有其独特背景和与制度成因。一方面是快速城镇化发展与阶段性的矛盾转移,带来规划体系变革要求;另一方面是完善规划体系始终需要面对的矛盾,包括计划经济体制向市场机制转轨、发展规划与空间规划的分离以及规划体系受行政因素的影响等。在国家宏观治理体系深化改革的背景下,系统构建国家空间规划体系的核心问题关键在于如何科学理解空间规划的基础性作用以及如何发挥好空间规划的基础性作用。

报告第二部分提出了关于“三区三线”动态优化的若干认识和建议。“三区三线”是当前构建国家空间治理体系的重要抓手,目的是构建国家空间体系的底板,体现发展底线思维、重建全域全要素秩序、优化国土空间开发保护格局,但“三区三线”划定具有很强的政策性,如严格落实保护耕地规模目标、确定三条控制线划定的优先序等,而我国的农业空间是历史形成的,具有破碎化的特点,加上统一划定“三区三线”是一次开创性的工作,造成实际划定结果存在矛盾和不足。任何政策制定都有阶段性和针对性特征,我国管理体制很多时候都存在“一放就乱、一管就死”的问题,反映出治理能力适应性的不足。对此,党的二十届三中全会特别强调必须更好发挥市场机制作用,既“放得活”又“管得住”的深化改革要求。

报告认为建立国土空间动态优化机制是国家空间治理能力建设的关键。层次性、差异性、系统性决定了空间治理的复杂性,国土空间规划不可能一劳永逸,无论适应空间发展规律、适应市场化环境,还是国家空间治理目标,核心任务都是建立动态优化机制,并取决于规划科学性、治理结构(行政体系改革)、政策机制设计能力等。因此,需要加强对“三区三线”内涵的再认识,包括:增强对空间演化规律的认知,借鉴国际经

验完善“三区三线”作为“政策区”的内涵,平衡纵向治理与横向协调、刚性管控与动态优化的关系,并增强管控体系的设计能力。

动态优化的路径可以从以下几个方面着手:在总体思路上,应将“三区三线”动态优化作为提升国家治理能力的过程;针对当前突出矛盾,应深化拓展对“三区三线”综合性内涵的认识,并以近期规划为重点,以实事求是为原则协调解决好地方在落实“三区三线”过程中存在的突出矛盾和问题;从长效机制看,应统筹推进技术标准、管理规则和政策法规体系的整体完善,建立以综合绩效为导向的动态调整优化机制,并推动中央与地方关系改革,完善多层级的纵向治理结构。

报告第三部分探讨了对国家空间规划体系构建的若干基本问题思考。第一,应加强对城市发展和国土空间演化规律的认识,这是提升规划科学性的前提,也是国家空间规划体系构建的基础。第二,空间规划要发挥战略引领与刚性管控两方面作用,所谓空间规划的基础性作用要与战略性统一起来,发展规划和空间规划不能是“两张皮”,空间规划是面向中长期的,发展规划主要是侧重五年的规划,重点要在时间维度上加强两个规划的协调,并建立两个规划互为依据的关系。第三,空间规划的干预机制关键是要处理好政府与市场的关系,规划与计划的差异在于动态适应性,需要应对发展的不确定性,空间规划作为公共干预体现在保护公共利益、尊重市场规律、激发社会活力。第四,空间规划是建立政策统筹机制的重要平台和载体,是复杂要素的综合和各类公共政策的集成,并需要形成各部门的统一行动。第五,多规合一改革需要整体推进政策法规体系建设及行政管理和运作体系改革。国家空间规划体系构建的最终目标是建立起能够保障并促进高质量发展的全生命周期规划干预机制和规划管理制度。

报告第四部分针对规划学科建设与人才培养展开延伸讨论。对于国土空间规划学科体系建设,要做到:一是建立以规划为核心的知识体系,推动多学科交叉融合的学科群建设;二是以规划实践需求驱动学科群构建,以建立面向高质量发展的实践体系为目标,推动多学科交叉融合的知识体系、生态文明为引领的思想体系、新技术赋能规划的方法体系和产学研协同创新的教育体系。对于城乡规划学科建设与人才培养,要做到:一方面重视规划知识体系创新,包括对中国空间发展规律研究,加强对规划运行体系研究、法规政策体系研究,以及规划的数智化转型等;另一方面重视以规划实践反哺学科建设,相互驱动,深化推进产教融合的人才培养模式。近年来同济大学的总体规划教学积极响应并探索国土空间规划改革带来的变化,在专业基础课程中加强中国的城镇化与规划体系演化方面的知识,在实践课程中强调底线意识和规划作为战略行动,采用基地化教学模式,并发挥同济规划院作为实践平台的优势,全面充实总体规划实践教学师资。

最后,报告指出,国土空间规划体系的构建,要以尊重空间发展规律为前提,以实现国家空间治理目标为导向。“三区三线”作为推进国家空间治理改革的重要抓手,关键是平衡好刚

性管控与动态优化的关系，这既是挑战，也是提升国家空间治理能力的必然要求。以规划知识为核心，以实践需求为驱动，推进国土空间规划相关学科建设。

### 北京市城市规划设计研究院院长、北京市规划和自然资源委员会总规划师石晓冬的报告题目是“首都规划视角下的北京中轴线申遗”

报告第一部分简要回顾了中轴线保护理念的历史演进。1940年，朱启钤先生成立队伍，对北平中轴线古建筑进行首次全面测绘，之后的1951年4月，梁思成在文章中使用“中轴线”一词，使得中轴线首次被完整细致的描述。回溯北京历版城市总体规划，可看到随着北京历史文化名城保护理念的不断提升与完善，对中轴线的保护也在逐步系统、全面，并得到了不断传承和发展。在持续40年的北京老城整体保护实践探索下，北京老城的保护对象逐步扩展、保护数量逐步增加、历史风貌逐步强化，为中轴线提供了更加完整、更加协调的遗产环境，也为中轴线申遗保护打下了扎实基础。2011年12月，政协北京市常委会会议提议开展中轴线申遗准备，随后的2012年，北京中轴线被正式列入《中国世界文化遗产预备名单》。经过漫长的研究与不懈的努力，2024年7月27日第46届世界遗产大会通过决议，将“北京中轴线——中国理想都城秩序的杰作”列入《世界遗产名录》。此次申遗成功是展示大国形象、提升文化自信的重要标志性事件。

报告第二部分从不同角度阐释了规划视角下的北京中轴线价值认知。第一，中轴线是中国传统礼制的映射，是中华文明突出特性的重要例证之一。中轴线见证了北京自元至今7个世纪以来的变迁，它不仅是一条线，更是一种独特的空间秩序，集中表达了中国传统礼制在空间上的映射。第二，中轴线统领的北京老城整体空间格局与城市风貌，是塑造大国首都形象的重要内容，在保护的过程中，不仅要保护遗产构成要素，也要保护为中轴线提供完整遗产环境的北京老城。第三，中轴线体现了形胜、择中、礼乐的都城营建理念，是中国传统都城规划思想的生动实践，其选址展现出中国古人对“天人合一”的认识，并遵循《周礼·考工记》描绘的理想都城进行规划建设。第四，以天安门广场及建筑群为代表，中轴线充分体现出新中国对民族文化基因的创造性继承，集中反映了首都规划建设的重大成就。同时，中轴线也承载着丰富多样的文化传统，是富有生机的活态遗产。

报告第三部分详细介绍了中轴线申遗保护的规划策略与实践。第一，识别遗产保护管理对象。依托老城整体保护，明确中轴线遗产环境的构成要素，将能够烘托并强化中轴线整体空间秩序的遗产环境要素纳入缓冲区进行整体保护，具体包括四重城郭、棋盘路网、景观视廊、第五立面、历史水系、传统地名等。第二，解读世界遗产保护管理要求。依据《保护世界文化和自然遗产公约》及《实施〈世界遗产公约〉操作指南》所提出的遗产保护管理要求，应着重从保护遗产真实性与完整性两个层面开展保护管理，为此需从规划管理层面将真实性与完

整性加以分解，形成不同的规划管控重点。第三，建立以实施为导向的规划体系。围绕中轴线遗产价值，形成以保护管理规划为纲领，整治规划、风貌导则和三年行动计划为指导的规划体系，从价值、目标到要求、措施，再到任务、方案进行逐层、逐项传导，确保申遗保护工作落实落细。第四，中轴线申遗保护的具体实践。制定加强遗产的真实性保护，保持遗产原有的丰富性与多元化，以及依托老城整体保护，持续提升遗产的完整性两大核心规划策略，并结合先农坛文物腾退保护、万宁桥文物环境整治、前门大街南段御道环境提升、钟鼓楼至景山景观视廊整治等实践案例展示实施效果。

报告第四部分展望了未来“两轴”引领的首都可持续发展格局。首先，中轴线构建城市发展新轴线。1990年代初，侯仁之先生提出“北京城市规划建设的三个里程碑”，都立于中轴线之上。未来，立足北京“山-水-城”格局，规划将以63 km长安街及其延长线、90 km中轴线及其延长线为骨架，推动中国理想都城秩序的持续传承和发展。其次，“两轴”构建城市治理新未来。中轴线和长安街是中国古代与近现代建设集大成所在，是中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展的伟大见证。同时，“两轴”也串联着首都重点功能区与战略性发展地区，对于持续强化首都战略定位、总体把握城市运行节奏有着重要意义。

报告最后总结，“以古人之规矩，开自己之生面”，以中轴线遗产保护为首都规划建设提供经验借鉴。“纲维有序，礼乐交融”，以两轴统领首都规划建设秩序。以北京中轴线申遗成功为新的起点，通过遗产保护推动城市治理，助力实现中华文化的创造性转化和创新性发展。

### 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司院长司马晓的报告题目是“后城建时代城市发展的‘内在’转变与城市规划应变”

报告重点从对象（城市）和工作（城市规划）关系的角度探讨规划变革。

报告首先指出，中国城市发展已经进入“后城建时代”。城市建设活动规模最大的时期已经过去，重要的城市基础设施、总体建设形态和风貌基本定型。发达国家的建设活动早已呈现在波动中下行的态势，以奥运会大事件为例，最近的两届东京、巴黎奥运会的城市空间利用和场馆建设策略，都是用尽可能少的建设追求尽可能卓越的效果。随着中国城市发展也进入“后城建时代”，国家和地方也正在加快推动转变城市发展方式，深化对城市治理、运营等领域的改革。

进入“后城建时代”，规划对象要从“看得见”的城市，到更多关注“看不见”的城市。在大建设时期，城市规划通过对城市的“先验”认识，为城市创造了“形式”。“一次规划”后的城市持续演化，从简单系统逐步演化成为复杂系统，而自行演化的过程和结果往往是“看不见”的、不可知的。我们现在很难直接获知当代城市真实的土地利用机理、少数群体的就业和生态状态、城市的生态运行方式等“看不见”的信息，同时大量的技术投资往往只是强化了本来也比较容易看见的信息。2024年国际城市与区域规划师学会年会的主题是“再造看得

(不)见的城市”，致敬卡尔维诺的经典论著。要把一个“看不见”的城市二次规划好、修补好、治理好、运行好，需要更加关注城市的内在、承认城市自身的生命意义。

随后，报告详细阐述了应对城市发展“内在”变化，城市规划需要的应变。在大建设的早期，城市规划提供的是传统的物质空间规划，根据各种“形式”的创造要求，打造看得见的“容器”。当大建设时代过去，表征城市“外在”（人口、建设规模等）的第一增长曲线趋于平缓，表征“内在”（宜居、韧性、创新等）的第二增长曲线开始陡峭，意味着城市规划需要立即根据城市的“内在”发展需求来调整供给内容和供给方式，作出应变。这些应变包括：一是规划设计不必追求“完型”，而是优先追求使结果满足各类属性和测度要求，实现内在的“合理”；二是要改变理想蓝图先于发展实施路径的规划方式，以合理有效路径来决定蓝图；三是要认识到没有完美的应案，从主管部门到规划设计单位，都需要接受成果的不完美，接受半成品或非传统成品；四是要从城市规划本身扩展到行政区划、体制机制、公共政策、人事与财政等各类治理工具，综合应对城市问题。在科学合理的规划基础上，还要不断探索基于城市科学与城市发展“内在”规律并结合创新创意的设计路径。

规划行业发展面临一系列挑战和应对。规划形式和内容的应变，对行业运行带来了根本的挑战：业务生成逻辑发生变革，但项目的界定、立项、取费方式尚未调整，新业务的商业模式和盈利路径也极不稳定；行业机构的组织模式、专业队伍，还难以应对业务逻辑的新变化。一是要进一步推动传统规划设计业务转型；二是要发掘增量市场的良性运作方式，探索、变革依靠单一收费方式、固定计费方式和相对稳定“成本-支出”结构的规划设计机构经营与运行模式；三是要对规划设计机构的组织结构与技术人员进行调整，允许一段时期内以专业团队的小型化、跨专业化或业务单元的集团化来对冲新业务的不稳定性；四是“规划+”与“+规划”并行，与其他行业多向发力，共同探索支撑城市“内在”发展模式与高质量发展的行业新空间。

在城市发展与规划行业应变的基础上，报告进一步提出对规划学科发展的迫切需求，主张把握“舍”与“得”的关系，在对成体系的设计课教育进行科学化安排的基础上，进一步强化学科的内核。一是加强对“看不见”的规律的研究，重点高校应注重系统梳理、全面总结当代城市“看不见”规律，加深对当代城市的认识，编制一部关于中国当代城市发展特征与规律的教材；二是加强对城市的测度和定量指征能力，在“看不见”原理的基础上，提升城市规划的可验证性；三是加强对公共政策，尤其是政治经济实践逻辑的理解与转化力，提供一套系统把握纷繁的宏观政策、行业政策、地方政策，并深刻理解规划设计项目在政治经济体系中地位、作用和价值认识论；四是加强对“看不见”科技的驾驭和应用力，加强与能源、通信等学科的交叉互动。

报告最后总结，面向更高质量的发展，国家对规划有着更多、更高的要求。城市规划的体系在变革，行业和市场有调整，

但学科发展仍然具有战略需求和生命力。城市规划要加强对城市发展规律，尤其是城市经济组织、社会组织规律的认识，通过不断强化系统认识来指导实践。为此，应该积极主动更新城市规划理论，尤其是基于中国城市特征的城市规划理论，夯实、做强城市规划在新时代能够扎根、生存和更好发展的内核。

### 同济大学建筑与城市规划学院赵民教授的报告题目是“我国土地发展权与规划控制的若干辨析”

首先，报告辨析了土地开发权与土地发展权的概念，从公法、私法视角阐释了土地发展权的定义，分别对“城镇国有建设用地”和“农村集体建设用地”的“土地发展权赋予”进行详细阐释，进而从“国土空间规划与国土空间开发和保护”、“土地发展权赋予与‘规划条件’和‘规划许可’”以及“土地发展权行使与‘规划管制’”等三个层面阐述与土地发展权赋予相关联的规划控制机制。

报告辨析了土地开发权与土地发展权的概念。“土地开发权”或“土地发展权”，其英文均为 Land Development Right。“土地开发权”似可对应于法定国土空间总体规划所赋予的空间开发保护权利和责任；其授予主体是中央和省级人民政府，行使主体是市县人民政府，通过“自上而下”编制和审批“国土空间总体规划”和“用地指标管理”而实现；其宗旨是“空间资源”管理，对应于这个阶段的授权，抑或称“空间开发权”。“土地发展权”则对应于地块上的建设、使用、经营、收益等权利，由市县人民政府主管部门依据法定规划和法定程序来组织实施土地一级开发和配置发展权利，体现“土地资产”属性和运作特征。

“土地发展权”由法律法规所定义。从公法视角看，《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等法律法规不但确立了国有土地和集体土地使用权出让、转让等的规则，并规定了“进行土地开发、利用、经营”和“转让、出租、抵押或者用于其他经济活动”等发展权的具体权能，同时也界定了土地使用权出让的前置条件和土地发展权利的行使边界。从私法视角看，《中华人民共和国民法典》对基于土地所有权和基于用益物权的“建设用地使用权”、“土地承包经营权”、“宅基地使用权”等关系到土地发展权的权能也作了详细界定。

随后，报告指出“土地发展权”内置了“城市更新权”。公法和私法对城市建设用地的“土地发展权”界定实际已经“内置”了“城市更新权”的法律依据。对于政府，《土地管理法》已经规定“为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要……可以收回国有土地使用权”；对于权利人，《民法典》所称的“建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有、使用和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施”，实际包含了“使用功能调整”和“建筑物更新”权利。即使“需要改变土地用途”或“建筑物改建或重建”，也都有法定程序可循。

再则，报告详细阐述了我国不同用地使用权的土地发展权赋予。我国实行国家所有和集体所有两种土地公有制。《中华

人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》规定，“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”，“国家实行土地用途管制制度”。这就明示了我国“土地发展权”的权利源头，同时也决定了我国的土地发展权赋予及城市规划的作用等均会与土地私有制国家及联邦制国家有所不同。我国基于城镇国有建设用地使用权的土地发展权利赋予，无论是采用出让或划拨方式，都有明确的法定程序，主要属于地方人民政府土地行政范畴。至于农村集体土地，其所有权和用途管制权分属不同主体，因而无论是基于农用承包土地的农业发展权，还是集体建设用地发展权赋予，都体现了土地所有者的权利行使和行政主体的土地用途管制权行使这双重过程。在上述土地发展权的赋予程序中，规划控制均具有不可或缺的重要作用。

在此基础上，报告讨论了土地发展权赋予的规划控制机制。2018年国务院机构改革后，国家规定由“自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责”和“统一履行所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。组织编制和实施国土空间规划，与土地等自然资源的行政管理一样，都是为了落实上述“两个统一履行”。土地发展权赋予的规划控制机制：一是国土空间总体规划自上而下编制，旨在优化国土空间格局、确定空间发展策略并赋予地方政府空间开发权利和保护责任。地方政府依法行使空间开发权利，包括组织编制详细规划和相关专项规划、征收土地和房屋、实施市政基础设施建设和建设用地成片开发，从而将“生地”变为“熟地”，将空间资源变为土地资产。二是在建设用地出让和划拨过程中，规划部门依据详细规划等提供“规划条件”并实施“规划许可”管理。三是在城镇国有土地和集体建设用地权利人获得土地发展权后，其权利的行使，既受法律保护，同时也受法律和法定规划的规制，其中包括来自相关规划部门的全周期“规划管制”。

最后，报告进一步对“发展权转移”进行辨析。在学术研究中，对土地发展权的探讨已经延伸到“发展权转移”，目前较多是借鉴北美区划中的TDR概念。但在我国，即使在规划管控体系中引入了发展权转移，无论是搞“异地补偿”，还是“容积率奖励”，实质上都仍是基于政府的管控和安排，这与土地私有制背景下的市场主体之间基于规制的交易行为有着本质区别。

### 同济大学建筑与城市规划学院院长王兰特聘教授的报告题目是“守正创新 同频共振：从健康城市科学构建看规划学科发展”

报告第一部分阐释了学科的关键科学问题。建筑规划景观学科兼具科学与技术、艺术与人文的属性，其内涵核心在于为人类社会创造理想的生活空间。学科的三大功能包括：探讨未来城市和未来的居住范式；指明建造科技的需求；推进城乡高品质运营。学科的关键科学问题包括：如何在复杂条件约束下寻求各空间尺度多要素配置、设计和运营的最优解，实现人类生活更美观和更可持续(低碳、健康、韧性)的目标。在此学科属性和科学问题下，健康城市规划是规划体系的重要组成部分，健康城市科学的构建是推动规划学科发展转型的潜在途径。

报告第二部分详细介绍了为推进健康城市科学和规划正在

开展的三大板块研究工作。秉承世界卫生组织健康城市的理念，基于城乡建成环境是影响健康的上游决定要素的理解，报告提出：健康城市科学，是以实现人类全生命周期的空间健康促进为研究目标，以多学科理论和知识体系为基础，涵盖宏观到微观多维度空间，揭示城市环境和城市发展对人类健康和福祉的长短期影响机制，探索建成、维护、完善和发展健康城市合理有效途径的科学。健康城市规划，则是通过对城市发展要素进行空间安排，减少健康风险，合理配置健康资源，促进健康行为和生活方式，实现健康公平。

为推进健康城市科学和规划，王兰教授主持的健康城市实验室主要开展了三大板块的工作。

第一，健康城市科学理论与实证研究。理论框架探索方面，提出了“健康风险—资源—行为”空间干预梯度模型，明确了空间规划影响健康的关键作用路径，被世界卫生组织和联合国人居署的健康规划导则采纳。作用路径包括了空间健康性能从负向到正向的提升，具体包括：底层基线控制，减少外界病源及人体暴露风险；中间层支撑保障，提供可获得的健康设施；顶层干预促进，促进体力活动和交往。在这个理论模型的指导下，团队开展了一系列实证研究，使用空间归因的定量模型识别显著影响健康的空间要素及其阈值，并结合实践落实到具体规划指标。

报告介绍了这一方面的三个实证研究：一个是如何识别十五分钟步行社区内建成环境对老年人认知能力的影响，识别出正负向影响的设施及其阈值。一个是基于机器学习构建了建筑单体层面的救护车急救时间预测模型，明确了上海市中心城区25万多幢建筑的急救时间，判别了急救时间过长的建筑分布，提交了政策专报并被纳入上海市急救中心系统。与急救中心一起，将上海市中心城区的急救时间从2022年的12 min降低到现在的8.5 min。一个是基于600多万条共享单车数据，利用中国科学院地理所王劲峰教授研发的地理探测器，分析影响骑行选择的建成环境交互作用，从而为街道设计提供一定的线索。整体实证研究是在“健康风险—资源—行为”空间干预梯度模型的构架下探索易调控且效应强的规划指标及阈值，提升空间健康性能。

第二，健康城市规划循证实践。在实证研究基础上，研究团队同步开展了健康城市规划的循证实践，其具体内容是，将健康作为重要的价值目标，在理解建成环境如何影响健康的复杂机理基础上，明确显著影响健康的核心规划原则和指标参数，开展多类型证据支撑的规划实操。技术流程方面，研究团队提出了“诊断—编制—评估”三个核心环节。现状诊断环节识别健康高风险区和资源不足区域，明确需要更新改善的重点地段。规划方案编制环节根据实证研究得到的规划原则和阈值，开展有益于健康的规划调控。健康影响评估环节对编制的方案开展评估，以量化和显化空间的健康性能，支撑进行方案优化和比选。实验室已经开展的健康城市规划循证实践涵盖国土空间总体规划、城市设计、控制性详细规划和微更新等多种规划类型，包括开鲁新村社区公园的健康导向下的城市微更新，云南省曲

靖市呼吸系统疾病高发区的健康导向国土空间规划,以及北外滩核心区传染性疾病预防风险和防疫结合设施布局规划等。

第三,健康城市规划标准与评估工具。基于上述理论和实证研究以及循证实践经验,研究团队开展了健康城市科学方法和技术标准导则的编制。王兰教授主编和参编了与健康城市规划相关的多项标准,将影响健康的空间因素和规划原则纳入。同时,为便于规划师使用,团队基于ArcGIS开发了健康城市评估小工具,目前正在推进AI赋能的技术平台。

对于健康城市科学,报告认为其未来框架包含“认知—干预”两个扇面。一边是规律认知,针对城市空间演进的健康效应,深入构建因果关系;一边是空间干预,通过对空间的创造和治理,实现对健康的干预和促进。在认知扇面,需要有更丰富的多时空演进模式,以探究演进机制和因果路径;在干预扇面,需要在多维健康目标协同下,研发定量化的健康性能规划调控方法和技术,发挥空间规划“治未病”的作用。此外,还需在把健康城市科学研究与人才培养相融合。

报告第三部分提出未来学科发展构想。在更大的学科转型语境下,同济规划系目前正在推进新的本科培养方案,强调核心课程的内涵是空间解决方案,包含了空间设计、空间分析和空间营造。同济方案包含了四个象限:尺度上从宏观到微观,包括国土空间规划(对接地理学、测绘学、公共卫生学等)和中微观城市更新(对接建筑学);分析技术上从硬到软,包括硬技术(大数据分析、AI、计算机科学等)和软科学(公共管理、土地经济等)。在课程设计上,概论课和通识课打下坚实的学科基础,而核心课程则由空间设计课和理论课组成。城乡规划学科发展,需要以城乡空间为核心研究对象,围绕理论研究、规律认知和方法研发,寻求在各空间尺度下,多要素配置、设计和运营的最优解,形成独立的知识体系,从而实现人类生活更美观和更可持续的目标。

最后,王兰教授提出,我们需要形成更坚实的研究范式,推进学科建设,一方面拥抱学科交叉和新技术,另一方面强化学科的空间内核。我们希望在研究和实践中能够守正创新、同频共振,共同把规划学科建设得更好。

### 中国城市规划学会副理事长、厦门大学赵燕菁教授的报告题目是“城市规划高等教育的危与机”

报告第一部分指出当前规划教育面临的危机挑战。包括:①高校招生出现困难,学校缩减学制;②教学信任危机,传统知识不适应突变的市场需求,教学内容受到挑战;③学术内视,学术研究只能内部相互提供需求,即依靠论坛、会议中的同行互相评价来提供价值;④就业危机,规划市场需求断崖式消失,人才从“供不应求”直接进入“严重过剩”。

报告第二部分分析规划教育危机的根源。规划教育危机的根源在于城市增长阶段的结构性转型。从土地金融的视角进行解释,过去40年间,推动中国城市化高速增长的资本大部分来自房地产,这创造了大量对城市规划的需求。但城市资产基本形成后,城市化必然会从增量型增长转入存量型增长阶段,用

会计理论表述,就是城市从资产负债表的建立迅速地转向盈亏平衡表的运营。中国今天拥有世界上最强大的资产端,中国债务端中权益项最主要的构成是房地产。房地产市场暴跌引发资产端衰退,是造成中国经济困难的主要原因。如果不能为城市资产创造正的现金流,政府的财政就会面临破产。

报告第三部分阐述了规划学科的转型和新的国家使命。增长转型中,市场对城市规划的需求并未消失,而是转变了。因此,城市规划学科未来不应消失,而应转型。未来的城市规划对于国家而言,比之从前更加重要。市场对城市规划的需求也会变得更加巨大。在这个时刻取消城市规划学科是非常错误的。

从如何创造资产转变为怎么创造权益和现金流。与财政局相比,城市规划的优势在于把财务问题空间化,掌握哪一类土地是“花钱”的,哪一类土地是“赚钱”的。在增量阶段,规划就决定了一个城市财政是否可持续;进入存量时代,更是可以通过减少“花钱”土地的运维支出,增加“赚钱”土地的收益,改善城市财务的盈亏平衡。城市运营是资产进入权益的关键,城市规划恰恰位于创造现金流问题的最佳位置。当然,传统的规划知识主要解决城市增量的创造问题,没有重视存量时代的城市运营问题。因此,城市规划高等教育承载了新的国家使命,需要对学科知识进行结构性的置换,以响应国家增长转型和市场需求变化。

报告第四部分提出对规划学科发展的建议。中国政府管理的资产巨大,对财务管理的理论和人才需求紧迫。赵燕菁教授提出一个大胆建议:城市规划学科脱离土木、建筑序列,对接经济管理学科,从培养“城市建筑师”变成培养“城市运营师”。一开始可以先从土木、建筑学院和经管学院双学位开始,然后过渡到以经管为主、土建为辅。城市规划长期以来服务的主要对象就是地方政府,自然资源部门被赋予的“两个统一”职责之一就是“统一行使全民所有自然资源资产所有者责任”。城市规划加盟经管,可以将传统的经管学科扩大到行政管理,对于提高我国政府的治理水平具有重大意义。

最后,报告总结认为:①城市规划的学科危机源于城市增长阶段的转型,这一转型是永久性的、结构性的;②城市增长的转型并不意味着城市规划的需求消失,而是转变了,新的需求更大、更迫切;③要抓住新的规划需求,就必须对学科的知识进行大规模、结构性的置换;④新的规划学科可考虑减少传统的土建学科知识,纳入经济管理学科知识,借助经济管理学科的理论完成规划学科基础的重建。

文字报道:《城市规划学刊》编辑部、志愿者团队(曹炜平、窦寅、张相晨、宋科、代鹏飞、陶晗、宋祖莹、李紫玥、田琳、王怡晨)