



新规划范式：概念提出、方法体系与实践路径*

New Planning Paradigm: Concepts, Methodologies, and Practical Pathways

吴志强 沈清基 王雅娟 黄建中 肖建莉 严娟 彭震伟 潘起胜
杨婷 冯潇潇 魏汝航 吴涛

WU Zhiqiang, SHEN Qingji, WANG Yajuan, HUANG Jianzhong, XIAO Jianli, YAN Juan, PENG Zhenwei, PAN Qisheng, YANG Ting, FENG Xiaoxiao, WEI Ruhang, WU Tao

关键词 新规划；规划范式；数据智能；自适应；复杂系统

Keywords: new planning; planning paradigm; data intelligence; adaptation; complex systems

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202506003
文章编号 1000-3363(2025)06-0011-07

作者简介

吴志强，中国工程院院士，德国国家工程科学院院士，瑞典皇家工程科学院院士，同济大学建筑与城市规划学院教授，wus@tongji.edu.cn

沈清基，同济大学建筑与城市规划学院教授
王雅娟，同济大学建筑与城市规划学院副教授
黄建中，同济大学建筑与城市规划学院教授
肖建莉，同济大学建筑与城市规划学院副教授
严娟，同济大学建筑与城市规划学院研究员
彭震伟，同济大学建筑与城市规划学院教授
潘起胜，美国得克萨斯大学阿灵顿分校建筑、规划与公共事务学院教授

杨婷，同济大学建筑与城市规划学院副教授
冯潇潇，同济建筑设计研究院（集团）有限公司助理工程师

魏汝航，同济建筑设计研究院（集团）有限公司助理工程师

吴涛，同济大学建筑与城市规划学院硕士研究生

提要 在气候危机、人工智能驱动的数字智能革命、社会结构转型与全球风险常态化叠加的背景下，传统以“预测—分区—控制”为主轴的现代主义规划范式正遭遇系统性失配：其将城市生命现象简化为物质空间表象、弱化人的主体性与社会性，割裂城市与生态系统的关系，忽视内生动力与权责结构配置，缺乏面向小颗粒度的大规模定量与智能支撑，并普遍重建建设轻运维，难以保障城市的终生健康与繁荣。面对这一“范式危机”，提出并系统阐释“新规划”概念：将国土/城市空间视为高度耦合的“社会—生态—技术复合系统”，以多元协同价值为目标锚点，以适应性过程为基本逻辑，以数据智能与多元共治为关键支撑，构建“感知—分析—响应—学习”的闭环治理机制，推动规划从静态蓝图转向动态引导、从技术图纸转向行动协议与制度工具箱、从一次性编制转向持续运行与制度化学习。进一步给出新规划的概念边界、方法体系与实践路径，为国土空间规划、详细规划与城市更新等提供范式化方法。

Abstract: Against the backdrop of the climate crisis, the AI-driven digital intelligence revolution, social structural transformation, and the normalization of global risks, the traditional modernist planning paradigm, centered on "forecasting-zoning-control", is facing systemic misalignment. It reduces urban life to material spatial representations, weakens human agency and social relations, disconnects cities from ecosystems, ignores endogenous dynamics and responsibility allocation, lacks fine-grained large-scale quantitative and intelligent support, and tends to prioritize construction over operation and maintenance, making it difficult to sustain the lifelong health and prosperity of cities. In response to this "paradigm crisis", we propose and systematically elaborate the concept of "New Planning". This approach views urban and national spatial systems as highly coupled social-ecological-technological composite systems, takes multidimensional collaborative value as its anchor, adaptive processes as its core logic, and data intelligence together with multi-stakeholder co-governance as key supports. It establishes a closed-loop governance mechanism of "perception-analysis-response-learning", shifting planning from drafting static blueprints to delivering dynamic guidance, from producing technical drawings to facilitating action agreements through institutional toolkits, and from making one-time preparations to guiding continuous operation and institutionalized learning. Furthermore, we outline the conceptual boundaries, methodological framework, and practical pathways of New Planning, offering a paradigmatic methodology for national spatial planning, detailed planning, and urban regeneration.

* 国家自然科学基金重大项目“当前中国城市规划理论与实践研究”（项目编号：24&ZD147）

中国城市规划学科自诞生以来一直在不断探索发展，主要理论跃迁和范式转型通常是对国家宏观体制变革的深刻回应^[1-7]。如1980年代末市场化改革带来的制度与方法创新；2011年城乡规划一级学科确立带来人才培养广度和深度的扩展；2018年以来国家空间规划体系建立带来的体制重构创新，学科逻辑从扩张导向转向底线约束，工作重点也从增量规划转向存量规划。如今，面对世界范围社会经济技术等外部环境的巨变和不确定性，面对中国式现代化建设的历史新阶段，从未如此迫切地需要规划学科深刻反思，直面范式危机。

当前城市规划学科正处于深刻的范式转型期。放眼全球，复杂危机与高不确定性日益成为常态，人工智能等技术浪潮正以颠覆性的力量快速且高频率地重构社会生产生活，而应对气候变化的乏力则进一步暴露出传统空间治理手段的局限。在这些全球性挑战的叠加冲刷下，原有的以预测、分区、控制为核心的现代主义规划范式已显露出严重的系统性失配^[8]。这种失配不仅表现在空间管控的僵化上，更根源于全球规划教育体系中认知科学、数据科学与系统科学深度融合的匮乏^[9]。

站在这样的历史关口，中国规划界亟须在世界格局中承担起新的战略使命：通过构建国际化的新型人才培养模式履行教育使命，通过提炼本土实践理论以重塑全球学术话语权^[10]，并为快速城镇化从量到质的全球转型提供可参考的理论样本^[11]。推出“新规划”（New Planning）已不仅是学科内部的自我迭代，更是应对复杂性、重塑城市生命力的必然选择。

本文旨在回答三个问题：

传统规划范式为何在当代发生系统性和结构性失能？

“新规划”概念的核心内涵与理论边界是什么？

“新规划”如何在国家空间规划、详细规划与城市更新中形成可操作的实践路径？

1 规划站在时代的十字路口

如果把“新规划”理解为一次范式跃迁，那么传统规划范式失效的真正原因有外因，也有内因，外部的社会经济技术条件是变化的前提，而传统城乡规划学科自身的本质惰性（disciplinary inertia）阻碍则是造成传统规划在当代结构性失能的根本原因。

1.1 传统城市规划范式的缺陷

（1）将复杂城市生命现象简单还原为物质与空间载体表象：片面聚焦物质实体空间，忽视城市中人际互动、文化传承等鲜活的生命活动现象和过程，导致规划脱离城市真实的运行逻辑。

（2）将由人构成的城市主体看作为规划的“背景条件”：忽视城市的社会性，把人的需求置于相对次要位置，不考量社群关系、公共参与等社会属性，易造成规划与人们的实际需求脱节。

（3）忽视生态的系统可持续性对城市生命可持续性的决定作用：人类的城市建构过程只是人类赖以生存的生态系统的一部分，割裂城市与自然生态的关联，未将生态承载力作为规划前提，难以保障城市长期生命活力。

（4）缺乏对城市生命过程内生动力力的系统研究和配置：对产业升级、人口流动、创新迭代等城市内生发展动力研究不足，难以有针对性地配置资源以激活城市发展活力。

（5）缺乏对实践规划过程的权利和责任规范的系统安排能力：尚未建立清晰明确的权责划分与监管规范体系，导致规划实施易出现权责模糊、推诿扯皮等问题，影响规划落地成效。

（6）缺乏对城市发展本身规律的系统性学科构建基础：尚未形成涵盖城市发展全维度的系统性学科体系，规划缺乏扎实的理论支撑，难以精准把握城市发展核心规律。

（7）缺乏对规划精准定量的小颗粒数据的大规模计算和智能辅助赋能能力：受技术限制，无法实现规划所需的小颗粒度数据的精准量化分析与大规模计算，使得借助智能技术提升规划的科学性与高效性难度极高。

（8）缺乏对城市建设设施后续终生健康的维护能力：重建建设轻运维，未建立长效运维机制，难以保障城市设施长期稳定运行，无法持续支撑城市的健康发展与繁荣存续。

1.2 传统规划范式在当代的系统性和结构性失能

1.2.1 社会经济外部历史性变局

（1）技术革命与数字化转型：AI、大数据、物联网等新技术重新定义空间、功能与治理，同时带来数据安全、数字鸿沟与算法伦理等挑战；

（2）气候与环境危机：“双碳”约束、极端气候频发、循环利用等因素要求城市从扩张适应转向韧性适应；

（3）社会经济结构调整：老龄化、少子化、家庭小型化，由增量扩张转为存量更新，推动公共服务配置更新与运营逻辑重构；

（4）全球化格局重构：产业链调整与地缘风险要求兼顾效率与安全，重塑城市网络定位；

（5）价值观与生活方式变革：美好生活诉求扩展至精神文化体验，参与意识觉醒要求全过程透明协商。

1.2.2 传统规划学科内部变革的惰性

传统城市规划的本质惰性并非由于规划师个体的懒惰，而是制度化、知识化的系统性结果。传统规划的本质惰性可以归纳为六个方面，每一方面都可以直接作为解释传统城乡规划在当代失能的本质原因。

（1）认识惰性：对城市本质的误读

把城市当成可被一次性设计完成的空间对象，而不是持续进化的有机生命系统^[12]。典型表现为，将城市规划理解为“用地结构+功能分区+指标配置”，忽视人的主体、欲望、行为、社会关系网络、制度、权力、资本、文化等的动态作用，忽视城市生命发展过程的不确定性、突变与非线性规律。规划逻辑停留在空间表层，对城市生命现象只能描述，不能解释或调控，城乡发展的新问题和社会—经济—生态—技术的历史性变局，只能被旧范畴误读，学科创新能力被消解。

（2）方法惰性：对规划本质的错误依赖

错误地依赖蓝图式规划范式，与其说是错误的认识，更该被判断为不思进取的方法惰性。把“画图+指标表”误认为规划的全部方法，典型表现为将规划等同于成果交付物，而非过

程与机制强依赖。用地平衡、容积率、人口规模和功能比例等对以下内容天然不适：场景推演、动态反馈、试点一评估一调整算法与模拟结果等，面对复杂问题时，只能“再加一张图”“再补一个指标”，新工具（AI、数据、模型）被压缩成制图辅助工具，范式不变，工具只能降维使用^[13]。

(3) 知识产生惰性：评价体系对“安全研究”的偏好

规划评价标准奖励“可复现的规范研究”，惩罚“跨界的不确定探索”。典型表现为在规划实践中对评价稳定模型和成熟范式的偏好，不愿本质性地进行知识体系创新，甚至连小改小补也懒得冒风险。传统城市规划学科知识的产生“近亲繁殖”，对各大工程学科、社会学科、自然学科的大量相关新知识无法进行系统性交叉创新。

(4) 话语惰性：学科语言体系对新问题表现为“弱音”

没有词汇，就没有问题；不能命名，就无法讨论。典型表现为学科主流话语长期围绕空间结构、功能布局、城市等级、规模控制等，对以下问题缺乏成熟语汇：城市情绪、社会网络、平台治理、算法权力、数据正义等，导致新议题只能被降格为“补充分析”，挤进“其他因素”放进“展望与建议”，语言系统本身在“过滤创新”。

(5) 制度惰性：法定规划体系的“自我封闭”

问题的合规性压倒有效性，典型表现为规划成功与否主要由是否通过审批、是否符合规范、是否“程序完整”来决定，对实施效果、社会反馈、长期运行绩效等缺乏制度性追责，结果规划师的理性选择自然是不犯错而不是解决问题，创新意味着风险不清、责任不明，合规成本极高，制度激励结构天然惩罚创新。

传统城乡规划学科的惰性，本质上并不是不想创新，而是所依赖的认识方式、方法工具、知识产生、话语体系和制度结构本身就是为“稳定时代”设计的；面临一个不稳定、高不确定、高耦合、高风险的时代，“新规划”的提出成为必然，这也是为什么只有“范式重构”才更具有历史性本质进步意义。

2 概念提出：什么是“新规划”

2.1 “新规划”概念

“新规划”概念的提出，因对剧变的外部经济社会环境的深刻认知，也因对保守的传统规划范式的痛彻反思。新规划是以人的福祉和生态永续为核心，以人居环境与自然生态系统的和谐共生为宗旨，通过前瞻性、系统性的公共规划，致力于达成创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧、活力、公平等生命力目标的未来城市行动框架。

“新规划”具有较为明确的概念边界，不是“技术规划”，也不是“泛治理”。新规划不是“AI替代规划师”^[14]，而是以数据智能增强理性，同时坚持人的价值判断与责任归属^[15]；新规划不是超越法定规划，而是促使法定规划从单一刚性蓝图升级为“底线—规则—行动—评估”的制度体系；新规划不是泛化治理口号，而是把治理目标转译为可衡量指标、可执行行动与可迭代机制。

“新规划”的概念转向是从“空间规划”到“社会—生态—

技术复合系统”的引导，是问题认知框架的根本转向。在此概念框架内，国土/城市空间不再被视为单一的空间配置对象，而是一个高度耦合的社会—生态—技术复合系统。

据此，“新规划”可理解为，以公共价值为导向、以复杂系统为对象、以适应性过程为逻辑、以数据智能与多元共治为支撑的治理型规划范式。强调规划的任务不只是画图与管控，更是组织协同行动、配置权责结构、构建运行机制、形成持续学习。

2.2 “新规划”特质

新规划特质是其区别于传统规划的根基，包含如下方面。

(1) 生态文明：将城市视为人类走向生态数智新文明的发源地、外溢点和试验示范地，以碳中和、生物多样性与资源循环为核心目标，为人类的新文明做出示范。

(2) 人本中心：以人民为中心，以人民的美好生活为新规划的核心价值观，以尊重人民意愿作为规划的全过程指导，重点回应弱势群体需求，保障城乡发展成果公平共享。

(3) 数智陪伴：依托数据和智能系统支撑城市高效运行，减少城市运营对自然、社会系统的掠夺性资源消耗，提升对城市的感知、判断、响应、调节和学习能力。

(4) 安全韧性：建立基于对城市各类灾难的预测推演和安全保障基础之上的城市韧性规划新体系，规划纳入事前、事中和事后的系统安全措施，设计并落实建设城市经常性安全监测系统。

(5) 参与治理：将规划作为协商与共建过程，通过制度化参与机制提升公共决策的民主性与合法性。

(6) 永续发展：突破短期利益与周期约束，以代际公平为导向引导城市长期稳定与可持续演化。

2.3 “新规划”核心理念

新规划核心理念是指以国土空间规划体系改革为背景，在生态文明建设和高质量发展要求下形成的统领规划编制与实施全过程的根本性价值导向与战略思维。

本文基于“五核/五观”，即“世界观—价值观—目标观—过程观—学习观”，阐述新规划的核心理念。

(1) 世界观，复杂适应系统与生命过程。规划对象从“静态空间”转为“生命过程”：人群互动、产业演化、文化传承、生态代谢与技术介入等共同塑造城市运行。

(2) 价值观，从增长主义到协同价值。以生态可持续、社会公平、文化延续与安全韧性等多维价值为共同约束与共同目标，强调“价值引导”而非“规模终点”。

(3) 目标观，从终极规模到可衡量的价值结果。传统规划以终极人口与用地规模作为目标，新规划设定可衡量的价值导向结果，如15分钟生活圈覆盖、碳汇增长、社会融合指数等，并允许目标随监测反馈而动态调整，使目标成为“指南针”而非“终点线”。

(4) 过程观，从蓝图交付到适应性过程治理。规划从一次性编制转为持续性维护以保证城市健康运行；以情景推演、行动方案、试点迭代构成“规划—行动—评估—调整”的循环^[16]。

(5) 学习观,从周期性修编到制度化学习中心。传统规划依赖5—10年修编;新规划强调常设“规划学习中心”、知识管理与触发式修订条款,把学习内化为系统能力。

“新规划”核心理念是由中心层(内核:世界观)、第二层(价值导向层:价值观)、第三层(目标设定层:目标观)、第四层(实施机制层:过程观)、外环层/底层支撑(赋能机制:学习观)五个圈层共同构成,呈现“同心圆+反馈循环”的结构特征。

2.4 “新规划”内涵体系

围绕“新规划范式”这一核心概念,系统梳理和界定其指导思想、价值取向、目标任务、核心内容、制度架构和运行逻辑等本质要素,并将这些要素作为一个有机整体形成新规划范式的构成框架。简单来说,新规划内涵体系是对“新规划是什么、包含什么、如何运行”等一整套内容的系统化梳理和概括。这一内涵体系也将是不断动态完善的过程,通过后续的新规划实践与研究,不断丰富完整其体系构成。

3 方法体系:从“图纸文本”到“行动协议与开放工具箱”

在完成对“新规划”哲学基础、核心价值与概念特质的理论建构之后,一个根本性的实践问题随之浮现:这一套新的世界观与价值观,需要通过何种具体的方法体系转化为可操作、可检验、可迭代的现实行动?新规划的方法体系绝非对传统“技术工具箱”的简单修补或增量添加,而是针对“社会—生态—技术复合系统”,从成果形态、生产过程到实施反馈全链条的深刻重构。其核心使命是构建一套能够驾驭复杂性、承载多元价值、具备自适应能力的“治理操作系统”,将规划从一种生产“技术产品”(图纸文本)的专业活动,转变为一项组织“公共行动”的持续性制度过程。

3.1 成果形态重构:从“终极蓝图”到“并行输出”的治理框架

传统规划范式的成果本质上是一份关于未来空间形态的“技术说明书”和“行政许可文件”,其终极形态是法定化的图纸与指标。新规划范式则要求其成果本身就是一个“可运行的治理框架”,同时具备约束性、行动性与开放性,因此,其核心成果应演进为以下三类并行输出、相互咬合的系统。

3.1.1 底线与规则:定义系统安全与健康运行的“免疫系统”与“基本法”

这是新规划成果的刚性核心与稳定基石,其内容包括生存底线、运行规则和触发式条款。

生存底线:基于生态本底与灾害风险评估划定的刚性管控边界。如生态保护红线、灾害极高风险区、资源承载力阈值等城市生命存续的“生命线”。

运行规则:面向空间开发利用的“正向激励”与“负面清单”规则集。如针对不同区位与情境的土地使用兼容性规则、开发强度与形态的绩效挂钩规则(如以碳汇能力换取容积率)、

公共空间与基础设施的配建与移交规则等。规则应是场景化的、可解释的,而非“一刀切”的指标。

触发式条款:一种内嵌于规划文本中的“条件—响应”机制。当监测数据表明某些阈值被触及(如某社区老龄化率超过30%、局部热岛强度连续3年加剧、特定产业就业人口骤降等),或当重大外部冲击发生时(如新的国家战略颁布、颠覆性技术应用等),规划预设的适应性调整程序(如启动局部评估、开放特定政策工具包等)将自动或半自动触发,使规划从静态文件转变为具备应激反应能力的制度。

3.1.2 行动协议:凝聚共识与配置资源的“社会契约”与“项目化管理手册”

这是新规划从愿景走向实践的关键桥梁。行动协议将抽象的规划目标转化为有时间表、责任方、资源保障的具体承诺,是动态的、可追踪的“合同”,签约方包括政府各部门、市场机构、社会组织和社区代表等。其核心构件包括如下部分。

战略行动包:将总体的规划目标分解为若干跨领域的战略行动集群,如碳中和转型行动包、社区健康邻里行动包、韧性基础设施网络行动包等,每个行动包内含逻辑关联的具体项目、政策与倡议。

责任矩阵与资源图谱:明确每一项行动的主导部门、协同部门与参与主体,并匹配相应的财政预算、社会资本、土地资源及政策授权。全过程公开透明,是进行协同、监督与问责的依据。

实施路径图:明晰规划行动的逻辑先后次序、关键里程碑与阶段性产出。承认路径依赖性,允许在总体方向不变的情况下灵活调整。

3.1.3 开放工具箱:赋能多元主体与持续学习的“公共知识基础设施”

为确保规划治理过程能够持续吸收新知识、应对新问题,并降低公众与专业人员的参与门槛,新规划必须提供一套开源、模块化、可迭代的工具箱^[17],成为一个活的、共同维护的知识平台。

数据字典与交互式仪表盘:提供权威、可机读的规划相关数据标准与接口,并开发面向不同用户(如决策者、社区、开发商等)的交互式数据可视化平台,使复杂信息易于理解。

模型与情景脚本库:汇集并开源用于城市模拟的各类模型(如交通流、碳排放、人口迁徙、洪涝模拟等)及其参数脚本。规划师、研究者甚至市民团体可以在统一的平台上运行、测试不同政策情景下的城市反应,使规划推演从“黑箱”走向“开源实验”。

协商与共创机制模板:提供经过验证的公众参与工作流程、工具包(如参与式绘图、共识会议、公民陪审团等)及数字化协商平台,将参与治理的方法标准化、便利化。

监测评估方法库:可定制的关键绩效指标体系、评估方法与算法预警模型。不同用户都可以调用这些工具进行自我监测与评估。

这三类输出共同构成新规划的“肉身”:底线与规则是“骨架”,确保系统稳定;行动协议是“肌肉”,驱动系统向目标前进;开放工具箱是“神经系统与感官”,保障系统的感知、协调

与学习能力。

3.2 实施方式重构：从“工程化推进”到“适应性实施网络”

传统规划的实施逻辑近似于“建筑工程”，按照一张总图，分阶段、分片区进行标准化施工。新规划面对的是不断生长变化的有机体，其实施逻辑必须转向培育一个能够自我组织、试错学习和扩散创新的“适应性实施网络”。

3.2.1 行动主义规划：以微更新与“战术都市主义”激活社会内生动力

摒弃宏大项目思维，倡导低成本、快节奏、基于场所的“微干预”。如通过在街道、闲置地块、滨水区等城市“神经末梢”地区实施可见、可感的快速改造（如设置街头公园、步行化改造、社区菜园等），能够迅速测试想法、积累社会资本、激发社区自豪感与参与意愿。这些“城市针灸”式项目，本身即是规划实施的组成部分，也是收集反馈、迭代设计的社会实验。

3.2.2 政策实验室机制：在风险可控区域进行制度创新试点

对于涉及复杂产权、利益调整或需要突破现有法规的创新性规划内容（如土地复合利用、容积率转移交易、历史建筑活化利用的新模式），划定特定区域作为政策创新试验区。在此区域内，允许在严格监督与评估框架下，暂时性调整或豁免部分现行规定，进行制度创新试点。成功经验经评估后，可提炼为普适性政策或规则，纳入开放的工具箱；若失败，则影响范围可控，代价可承受。通过实验室机制，使规划实施成为制度学习的过程。

3.2.3 平台化治理模式：政府作为系统集成者与规则守护者

政府的角色从全能主导者转变为平台构建者和生态催化者。其核心职能是建立公平、透明的规则（即前述“底线与规则”）；搭建资源对接与信息共享的平台；认证与赋能合格的实施主体（包括社区组织、社会企业、专业机构）；监督全过程并保障公共利益。通过发布“行动协议”中的需求清单，政府可以吸引整合市场、社会多元主体的资源与智慧，形成“政府搭台、多方唱戏”的实施生态。

3.3 监测评估重构：从周期体检到实时诊断与预后学习

传统规划的评估往往滞后于实施数年，且多集中于项目是否“按图施工”，而非是否达成预期价值。新规划的监测评估系统是其作为“复杂适应系统”引导者的核心闭环，必须是嵌入式、实时化、诊断性与前瞻性的。

3.3.1 建立城市生命体征的“多源感知网络”

综合利用物联网传感器、遥感、移动通信、社交媒体、政务业务数据等多源异构数据，构建对城市经济活力、社会交往、环境质量、交通运行、能源代谢等关键生命体征的常态化感知能力，如同为城市安装持续工作的“心电图”和“脑电图”。

3.3.2 构建“价值—指标—数据”联动的“诊断仪表盘”

将规划的核心价值目标（如生态永续、社会公平、安全韧性等）转化为一套多层次、可量化、可比较的关键绩效指标。通过数据可视化技术，将这些指标的实时或准实时状态以决策者、管理者和公众都能理解的方式呈现在交互式仪表盘上，不仅用于展示，更用于诊断，通过指标间的关联分析，追溯系统

性问题根源。

3.3.3 开发基于算法的早期预警与情景模拟系统

超越对现状的描述，利用机器学习和仿真模型，对偏离预期轨道的风险进行预警（如识别即将发生基础设施过载的节点、生态廊道被割裂的风险等）。同时，系统应能支持对未来不同政策选择下的多情景模拟，为决策提供“如果—那么”的前瞻性分析，使规划调整从“被动救火”转向主动干预。

3.3.4 形成“监测—评估—调整”的制度化学学习闭环

监测评估的结果必须与规划的动态调整机制刚性挂钩。定期的评估报告（如年度报告）应成为审视“行动协议”执行情况、检讨“底线与规则”有效性的法定依据。预警信号和情景模拟结论则应直接触发“触发式条款”或启动快速修订程序。由此，整个新规划系统成为能够从自身运行结果中持续学习的“智能体”。

综上所述，新规划的方法体系，通过成果形态、实施方式与监测评估三个维度的协同重构，旨在构建一个“可编程、可运行、可调试”的国土空间治理操作系统。将规划从关于未来的、脆弱的预测文件，转变为立足当下、塑造未来的强韧的适应性治理过程。这一方法体系的转向是规划专业从“空间形态设计师”迈向“系统治理工程师”必须完成的内在修炼。

4 实践路径：在多尺度空间治理中的落地框架

新规划范式的真理性最终必须接受实践效度的检验。不是仅停留于理论思辨与理想图景，而是必须在现行“五级三类”国土空间规划体系的现实土壤中寻找可嵌入、可生长、可迭代的实践路径。新规划的提出不是对既有体系的革命性推翻，而是一次深刻的范式内化与制度升级。在不同空间治理尺度上，重新校准规划的角色、工具与产出，形成一个从宏观战略协同到微观生活治理的连贯的落地框架。核心在于将新规划的理念——复杂系统观、适应性过程、多元共治与数据智能——转化为不同尺度上可识别、可操作、可评估的具体行动逻辑。

4.1 国家与区域层：从“空间控制棋盘”到“系统协同平台”

在国家与区域尺度，传统规划的思维惯性是绘制确定性的“空间控制棋盘”，通过刚性指标层层分解，实现对国土资源的配置与管控。新规划则认为，宏观尺度规划的核心使命是为全国或区域城市群的复杂互动与协同演化制定规则、设定目标和搭建平台。

4.1.1 核心任务转变：从“分配空间指标”到“设定协同规则与价值锚点”

国家与区域层的新规划，其首要产出应是一套清晰的“元规则”和协同价值目标。

元规则制定：确立超越行政区划的、保障系统健康的基础性规则。例如，跨流域的生态补偿与水质联动规则、城市群内部的碳排放权交易与碳汇协同规则、重大基础设施廊道（如交通、能源、数据）的共建共享与风险共担规则、基本公共服务（教育、医疗）可达性的区域最低标准与财政转移支付规则等。为下级规划划定必须遵守的“游戏规则”，但并不规定具体的

“玩法”。

协同价值目标设定：提出可测量、可考核的“区域公共价值”关键指标，替代单一的经济增长或建设用地规模目标。如“长三角生态绿色一体化发展示范区湿地净面积年增长比例”“粤港澳大湾区城市间平均通勤时间降低目标”“成渝地区双城经济圈核心城市间创新要素流动指数”等。聚焦“关系”和“流动”，而非“实体”和“存量”，引导各地在协作中创造整体价值。

4.1.2 核心工具升级：从“审批与督察”到“监测、模拟与平台赋能”

在此尺度的规划核心工具应从行政管控升级为系统认知、冲突协调与协同能力赋能。

国家尺度的城市系统模拟器：利用超算与人工智能，构建可模拟不同政策情景下全国城市网络演化、人口流动、产业迁移、资源环境压力的宏观模型，为重大战略决策（如国家新区选址、重大交通干线走向等）提供政策压力测试，预见系统性风险。

区域协同的数字孪生平台：搭建跨省、市的区域规划协同平台，实现生态本底、基础设施、产业布局等数据的共享与冲突智能检测。平台提供协同规划工具，支持多方在线协同编制跨界地区规划。

差异化赋能与政策工具箱：识别不同地区，如收缩城市、快速增长地区、生态脆弱地区等面临的核心系统性问题，为之定制和提供差异化的政策工具箱与技术支持，而非下达统一的规模指标。

4.2 城市层：从静态总体蓝图到动态“战略—行动—运营”一体化进程

城市尺度是承上启下的关键环节，也是传统蓝图规划范式根深蒂固的所在。新规划在此尺度的突破在于彻底解构静态总体规划蓝图，重构为持续运行的“城市战略操作系统”。

4.2.1 成果形态重构：城市发展战略与行动总纲

城市层的新规划成果应包括三个有机部分。

战略框架：阐明城市在区域中的价值定位、核心发展理念与长期追求的公共价值，凝聚共识。

行动纲领：将战略转化为3—5年可迭代的行动包。每个行动包（如轨道交通TOD综合开发行动包）都必须明确牵头与协同部门、核心项目清单、资源筹措方案、关键绩效指标及评估方法等。

运营机制：建立保障行动实施的常设性机制。如打破部门壁垒，由市领导牵头的“城市规划与实施联席会”、常设的公众参与办公室与数字化平台、与行动包挂钩的财政预算动态调整机制等，以及由第三方机构负责的“城市发展年度评估报告”制度，其结论直接向人大报告并作为下一年度行动调整的依据。

4.2.2 实施模式创新：以城市精细运营替代城市建设冲刺

改变以任期为周期、以土地出让和重大项目为驱动的城市建设冲刺模式，转向以长期价值提升为导向的精细运营模式。

“城市总规划师”兼“首席运营官”制度：不仅负责规划的编制，更深度参与重大项目实施的前期策划、过程协调与后期评估，确保规划意图在实施中不走样，并对城市空间的长期综

合绩效负责。

“规划—投资—建设—运营”一体化模式：对重点片区或重大更新项目，从规划阶段就引入未来可能的运营主体，共同策划，将运营需求前置反馈到规划设计中。

建立“城市空间资产台账”与绩效审计：将公共服务设施、公园绿地、街道空间等视为需要持续维护并产生社会、经济、环境综合效益的“资产”，定期审计其运营绩效，并以此作为优化资源配置和更新改造的依据。

4.3 社区与街区层：从“被设计的空间”到“共同缔造的生活世界”

社区与街区是城市生命的细胞，是居民日常体验的“生活世界”。传统规划在此尺度常常失语，或仅表现为僵化的配套设施指标与简单的空间设计。新规划在此的核心命题是如何将空间规划转化为促进社会联结、激发地方活力、实现日常幸福的治理过程。

4.2.1 规划对象转变：从物质空间到“社会—空间耦合系统”

社区层面规划的首要任务是深入理解并描绘本社区的“社会—空间图谱”，包括人口结构、社群网络、本地商户、文化记忆点、日常活动流线、公共空间的使用冲突与潜在联系等。规划是基于对这些鲜活关系的洞察，进行精准的空间干预与制度设计。

4.3.2 方法过程创新：深度参与式设计及陪伴式营造

社区规划师驻场制度：规划师团队以“陪伴者”和“赋能者”身份扎根社区，与居民、商户、社会组织共同工作，协助将需求转化为可实施的设计方案与行动计划。

开放决策与社区基金：对于社区公共空间微更新、环境整治等项目，通过居民议事会、工作坊等形式进行方案共议。设立小额社区公益基金或参与式预算，由居民决定部分资金的用途，并在专业人士辅助下自主实施部分小微项目，强化主体责任与归属感。

工具包式设计导则：提供模块化、可选择、易理解的“社区设计工具包”（如邻里花园搭建指南、共享设施管理公约模板等），降低居民参与的技术门槛，鼓励多样化的在地创造。

4.3.3 目标导向重塑：以社会资本增殖与“在地韧性”为核心绩效

社区层面新规划的评判，应以是否增强了社区的社会资本（信任、互惠规范、网络）与在地韧性（应对日常及突发挑战的集体能力）为衡量标准。这意味着规划必须关注空间改造后长期的使用、维护与管理机制，支持培育社区自组织，使空间在持续的集体活动中保持活力与健康。

总体而言，新规划的落地框架是多尺度嵌套、上下反馈的适应性系统。国家与区域层提供规则与价值指引；城市层将规划转化为战略行动与运营机制；社区层则在最前沿进行生活实验与微观创新。来自社区的真实反馈与数据，又能向上触动城市乃至区域层规则的调整。在这一框架下，规划不再是层级森严的指令传递，而是构成持续学习、共同进化的“治理共同体”，真正肩负起引导城市/国土空间这一“社会—生态—技术复合系统”走向终生健康与繁荣的历史使命。

5 结论与讨论

5.1 “新规划”转型的关键挑战与基本原则

“新规划”并非低成本、无风险的理想模型，其落地过程至少面临四类现实挑战：制度惯性与路径依赖、数据与算法伦理风险、规划能力结构的重塑，以及多目标冲突下的价值权衡等问题^[6]。

为此，本文提出三条新规划转型必须坚守的基本原则：

价值底线原则，坚持以人民福祉、生态安全与社会公平作为规划的首要价值导向；

责任底线原则，通过清晰的权责结构与可审计机制，确保规划过程与结果的公共责任可追溯；

适应底线原则，承认不确定性，将学习、修正与迭代内化为规划系统的常态功能。

5.2 “新规划”转型的内涵体系与核心贡献

“新规划”回应的并非单一规划问题，而是城市规划在高度不确定时代所面临的整体范式转型需求。推动规划从控制空间的技术工具转变为引导“社会—生态—技术复合系统”演化的公共治理机制，从追求终极蓝图转向以动态价值目标为导向的适应性过程，从专家主导转向数据智能增强下的多元共治，从周期性修编转向制度化学习与持续迭代。

“新规划”的核心贡献在于为中国城市与国土空间治理提供可解释、可操作、可迭代的范式化框架，使规划不仅“能画图”，更“能运行、能纠偏、能学习”，从而提升城市系统在不确定性中的韧性与长期繁荣能力。

5.3 研究展望

《城市规划学刊》近年来围绕这一主题，多次组织笔谈，众多学者贡献了自己的学术思想和观点^[19-26]；自2021年以来，在“中国城市规划学科发展论坛”上，吴志强院士每年发布年度十大关键词^[27-28]；同时，实时跟踪国际国内的研究动态，跟踪全国各地的创新规划实践，都是旨在聚焦中国国情，聚焦理论前沿，唤起中国规划界的共鸣，共同推动中国城乡规划学科的创新发展，实现“新规划范式”在新时代的全新转型。

跨界、创新、建构新范式比固守原地/传统范式更能确保规划学科的生命活力，更是长久保持规划核心竞争力的必由之路。

本文的“新规划范式”是在学界与行业普遍存在不确定性和焦虑的背景下提出的，回望历史上的重大变革和范式转型，也正是这些不确定性和焦虑，孕育了规划的下一个高峰。

参考文献

- [1] 吴志强, 于弘. 中国城市规划学科的发展方向[J]. 城市规划学刊, 2005(6): 2-10.
- [2] 吴志强, 周俭, 彭震伟, 等. 同济百年规划教育的探索与创新[J]. 城市规划学刊, 2022(4): 21-27.
- [3] 张庭伟. 中国城市规划: 重构?重建?改革?[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 20-23.
- [4] 孙施文. 我国城乡规划学科未来发展方向研究[J]. 城市规划, 2021(2):

- 23-35.
- [5] 石楠. 中国城市规划的语义演进与当代使命[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 18-28.
- [6] 孙施文. 关于城乡规划学科知识体系的若干思考[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 29-33.
- [7] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望: 对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30.
- [8] HAGHANI M. The landscape and evolution of urban planning science[J]. Cities, 2023, 135: 104216.
- [9] 段进, 阳建强, 陈晓东, 等. 当前城乡规划本科人才培养方案制定的思考: 东南大学的演进与探索[J]. 城市规划, 2025, 49(3): 52-60.
- [10] 王凯. 实践为基: 开启城乡规划教育转型的焕新之路[J]. 城市规划, 2025, 49(8): 11-19.
- [11] HU L. Urban planning research and practice in China[J]. Journal of Planning Literature, 2020, 35(3): 335-352.
- [12] PARYSEK J. City as a system: a systems approach to urban planning and development[J]. Bulletin of Geography. Socio-economic Series, 2025(67): 7-22.
- [13] 杨天人, 吴志强, 潘起胜, 等. 城市发展的模拟与预测: 研究进展、发展挑战与未来展望[J]. 国际城市规划, 2021, 36(4): 1-12.
- [14] 甄峰, 孔宇, 吴志峰, 等. AI赋能的城市研究与规划设计[J]. 城市规划, 2025, 49(10): 54-62.
- [15] 甘惟, 吴志强, 王元楷, 等. AIGC辅助城市设计的理论模型建构[J]. 城市规划学刊, 2023(6): 45-53.
- [16] ALLAN P, PLANT R. Hacking: field notes for adaptive urban planning in uncertain times[J]. Planning Practice & Research, 2022, 37(3): 245-262.
- [17] 钮心毅, 刘思涵, 桑田, 等. 大模型的专业学习: 构建融入城市空间形态设计知识的图像生成模型[J]. 城市规划学刊, 2025(1): 55-63.
- [18] BIXLER R P. Reframing urban governance for resilience implementation[J]. Cities, 2020, 102: 102710.
- [19] 吴志强, 郭仁忠, 张兵, 等. “国家空间规划系统化建构”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 1-11.
- [20] 吴志强, 张悦, 陈天, 等. “面向未来: 规划学科与规划教育创新”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 1-16.
- [21] 张兵, 门晓莹, 叶斌, 等. “落实中央城市工作会议: 新规划实践探索”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2025(5): 1-13.
- [22] 王建国, 周俭, 田莉, 等. “城市更新的创新实践与关键突破”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2025(2): 1-12.
- [23] 赵民, 赵燕菁, 刘志, 等. “城市公共财政可持续的城市更新”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 1-9.
- [24] 孙一民, 司马晓, 邓东, 等. “人民城市设计: 创新实践与思考”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 1-11.
- [25] 张尚武, 司马晓, 石晓冬, 等. “国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 1-11.
- [26] 段进, 张庭伟, 尹稚, 等. “中国式城乡现代化: 内涵、特征与发展路径”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 1-10.
- [27] 吴志强. 城乡规划学科十大关键词(2023—2024)[J]. 城市规划学刊, 2023(6): 1-4.
- [28] 吴志强, 严娟, 徐浩文, 等. 城乡规划学科发展年度十大关键词(2024—2025)[J]. 城市规划学刊, 2024(6): 8-11.

修回: 2025-12