

# 内涵式发展导向的规划变革与学科响应\*

## ——基于广州超大城市空间治理转型的实践

Planning Reforms and Disciplinary Responses to Quality-Oriented Development:  
The Transition of Spatial Governance in Guangzhou Megacity

邓毛颖

DENG Maoying

**关键词** 内涵式发展；超大城市；空间治理转型；国土空间规划；学科发展

**Keywords:** quality-oriented development; megacity; spatial governance transition; territorial spatial planning; disciplinary development

**提 要** 新时期超大城市需紧扣内涵式发展要求，以规划改革重塑治理逻辑，赋能城市发展新动能新优势。基于广州城镇化历程和规划改革实践的典型性，系统梳理从计划型规划、增长型规划、拓展型规划到治理型规划的演进历程，剖析规划任务、规划机构职能、人才需求与学科发展的适配路径，并提炼形成内涵式发展下“面向实施、面向融合、面向市场”的空间治理转型框架；以广州近年来的实践探索为实证，探讨从编好规划到用好规划、从分步管理到集成治理、从政府管制到市场配置的转型，以发挥规划支撑要素市场化配置的“指挥棒”作用，实现空间价值的精准发掘与高效运营；立足规划管理和使用者视角，提出规划学科需向运营型、交叉型、普惠型学科转型，培育“懂空间、懂产业、懂财政、懂运营、懂政策”的“五懂”复合型人才，为城市内涵式发展提供坚实的学科支撑与人才保障。

**Abstract:** In the new era, megacities cities must adhere to the principles of quality-oriented development, reshape governance logic through planning reform, and cultivate new drivers and competitive advantages for urban development. As Guangzhou's urbanization proces and planning reform endeavors provide an exemplary case, this paper systematically reviews the evolution of its planning paradigms, which has progressed from centrally directed planning, growth-oriented planning, and expansion-oriented planning to governance-oriented planning. It further analyzes the adaptive mechanisms among planning tasks, functional positioning of planning institutions, professional skill requirements, and disciplinary development. Against the backdrop of quality-oriented development, the paper introduces a spatial governance transformation framework characterized by implementation orientation, integration orientation, and market orientation. Using Guangzhou as a case study, the paper discusses three key transformations: from the formulation of high-quality plans to their effective implementation, from stage-based management to integrated governance, and from government-led regulation to market-based resource allocation. These transformations aim to reshape planning as an enabler that guides market allocation of resources, thereby optimizing resource utilization and maximizing efficiency. From the perspectives of planning administrators and stakeholders, the paper argues that the planning discipline should shift into an operation-oriented, interdisciplinary, and inclusive field, aiming to equip professionals with five core-competencies: spatial planning, industrial development, financial management, operational management, and policy implementation. The paper sheds light on disciplinary development and talent training in the context of quality-oriented urban development.

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202602006  
文章编号 1000-3363(2026)02-0041-08

### 作者简介

邓毛颖，广州市规划和自然资源局局长，教授级高级工程师，博士，注册城市规划师，26886688@qq.com

\* 根据作者在第22届“中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理改写

2025年中央城市工作会议提出城市发展已从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的新阶段,以内涵式发展推进“现代化人民城市”建设成为当前城市工作的核心任务。在资源环境约束日益趋紧、新型城镇化深入推进的背景下,推动城市从建设客体转变为治理对象,构建统筹协调、系统渐进的城市治理新范式,将成为支撑“十五五”时期中国式现代化建设的关键举措<sup>[1]</sup>。

城市内涵式发展最早在2015年中央城市工作会议中提及,要求“坚持集约发展”,推动城市从外延扩张向内涵提升转型。学界围绕其核心特征展开诸多探讨,如李晓江认为紧凑集约是内涵式发展的核心特征,须通过优化城市功能布局、构建可持续财税制度与良性供需关系,破解土地财政依赖导致的空间资源配置失衡问题<sup>[2]</sup>。随着城镇化进入存量提质阶段,部分学者聚焦城市空间治理与发展动力转变,进一步深化其理论内涵,如:孙一民<sup>[3]</sup>主张以空间结构优化与治理体系升级为抓手,推动城市发展从“增量拓展”转向“提质增效”、从“物理建造”转向“营建统筹”;李志刚<sup>[4]</sup>则聚焦发展动力转换,主张从“规模导向”转向“质量驱动”、从“资源消耗”转向“创新驱动”、从“经济规模”转向“民生福祉”。综合既有研究,城市内涵式发展以人民需求为根本导向,通过四个方面的转型,推动城市发展逻辑发生深层演进:在价值重心上,需从“投资于地”回归“投资于人”的人本导向<sup>[5]</sup>;在空间逻辑上,需摆脱“增量拓展”的路径依赖转向“内涵提质”的集约利用<sup>[6]</sup>;在治理思路上,需从“开发逻辑”主导的短期建设转向“运营逻辑”引领的长效治理<sup>[7]</sup>;在增长模式上,需从“土地换增长”转向“创新换价值”,激活市场与社会创新活力<sup>[8]</sup>。

作为国家经济发展的龙头,超大城市正率先迈入从“规模扩张”向“内涵提升”的关键转型期,但发展动力不足、治理体系滞后、资源环境超载等多重瓶颈制约其发展<sup>[5]</sup>。规划作为引导城市发展的核心治理工具,其转型成效直接关乎内涵式发展质量。当前,规划界已就转型迫切性形成广泛共识<sup>[9-12]</sup>,普遍认为新时期国土空间规划需摆脱服务经济增长

的“增量扩张工具”属性,转向支撑高质量发展的“内涵治理手段”,通过功能重构适配城市发展逻辑的深刻转变<sup>[13]</sup>。现有研究已从逻辑重构<sup>[14-15]</sup>、技术革新<sup>[16-17]</sup>、体系建构<sup>[18-19]</sup>、制度创新<sup>[20]</sup>、路径突破<sup>[11,21]</sup>等维度展开探讨,但多聚焦规划编制的理论建构与技术创新,从规划管理者角度出发的研究相对较弱,对规划实施的制度体系、规划和土地政策的融合、规划如何响应市场主体需求等研究不足,导致规划治理逻辑与管理实践需求存在脱节,难以形成“理论—实践—反馈”的良性互动闭环,制约了规划治理效能的提升。

作为全国唯一市级国土空间规划改革试点,广州的探索为超大城市内涵式发展提供了典型范本。广州兼具“千年商都”底蕴与国家中心城市定位,服务人口达2400万人<sup>①</sup>,其发展历程既是中国城市化进程的时代缩影,更在空间资源约束、发展动能转换等方面集中体现了超大城市的共性挑战<sup>[21]</sup>。2025年10月,广州出台全国超大城市首部国土空间规划地方性法规,为国家层面超大城市规划治理提供了“地方样本”。本文结合广州规划管理转型实践,系统解读新阶段超大城市适应内涵式发展的空间治理创新举措,同步展望城市规划学科为匹配治理新要求所需的调整路径,本文旨在依托广州经验,构建以中国式现代化建设为导向、具有全国普适意义的城市内涵式发展空间治理框架与知识谱系。

## 1 新中国成立以来广州城市规划任务与机构职能的演进

新中国成立以来,广州规划工作的重点始终伴随城镇化发展阶段的需求动态演进,其规划任务经历了从早期落实国民经济计划,到聚焦经济增长、推动区域均衡发展,再到当前追求高水平保护与高质量发展的递进过程,规划职能也依次呈现出配合工业生产的计划型规划、服务空间扩张的增长型规划、支撑快速城镇化的拓展型规划等阶段性特征<sup>[22-23]</sup>。进入内涵式发展阶段后,广州规划工作已向追求高质量发展的治理型规划转型,规划管理重心从规划编制走向规划实施与城市管理运营。这一转型

过程反映了城市规划治理重心始终与经济社会发展和城镇化需求相呼应,适应内涵式发展下的治理型规划需求,多学科融合、多领域人才培养也日益受到重视(图1)。

### 1.1 1949—1977年:配合工业生产的计划型规划

新中国成立初期至改革开放前,我国城市发展的重心是落实国民经济计划、服务工业化进程、尽快恢复城市正常运转、建设生产型城市。广州先后编制了13版城市总体规划方案,可以视作国民经济计划的延伸,聚焦工业用地布局与大型基础设施建设,在城市外围布局四大工业片区,以港口建设为核心完善交通设施布局,推动城市沿江河发展,呈现出为生产服务的特点<sup>[22]</sup>。

规划机构职能以建设工程管理为主,属于配合工业生产的计划型规划模式。1953年规划职能归属城建委规划组,1958年分设建规委,1977年独立设置城市规划局,逐步集中于城市规划、基建管理与勘测等业务,重点服务工业项目布局及基础市政设施建设。因规划工作聚焦工程建造与项目选址,市规划局早期人才以工学背景为主,占比近80%,而管理学与法学专业人才合计占比仅4%,充分体现了该时期我国规划工作的工程技术导向特征。当时的规划学科主要依托建筑学、工程学专业,以城市规划、城市建设等知识为主,属于典型的工程专业。

### 1.2 1978—2000年:服务空间扩张的增长型规划

改革开放后,我国城市发展重心转向经济建设,人口规模与建成区面积显著扩张。此阶段广州城市规划聚焦引领空间拓展和服务建设,先后编制了第一版经国务院批复的总体规划(1984—2000年)和全国首部战略规划(2000年),提出“南拓、北优、东进、西联”方针,奠定了多中心网络化空间结构基础,推动城市空间格局从“云山珠水”向“山城田海”跨越;1984—2000年,广州常住人口年均增长超10万人,建成区面积年均增长约6 km<sup>2</sup><sup>②</sup>。

规划管理逐步规范和融合,涉及社

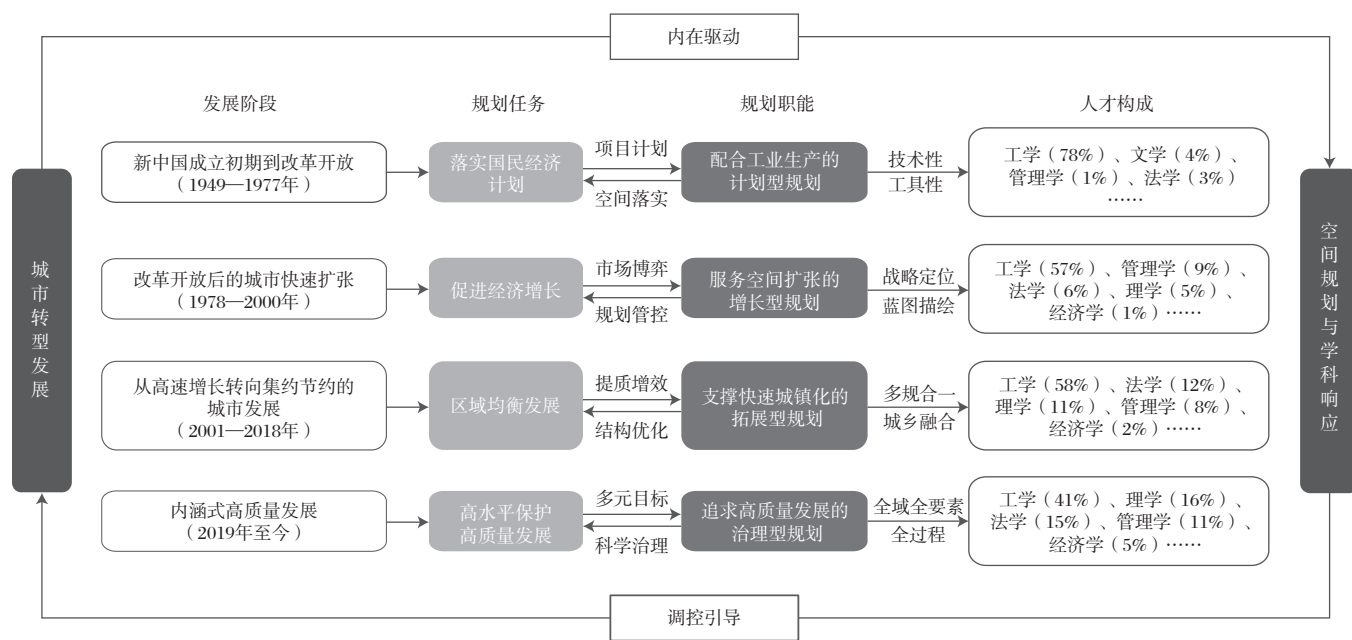


图1 城市不同发展阶段下的规划任务与机构职能的变化  
Fig.1 Evolution of planning tasks and institutional functions across urban development stages

会经济发展、城乡建设、土地资源管理等多领域，为服务空间扩张的增长型规划。伴随国家土地管理局、国土资源部的成立，广州在规划局基础上于1986年组建市国土局，逐步整合房地产管理与矿产管理职能，保障土地资源管控与供应；1992年市国土局与房管局合署办公，形成“规土并行”管理模式，市规划局侧重规划编制和管理，市国土局则聚焦土规编管和用地管理。人才结构层面，为支撑城市增长与规划管理需求，市规划局人才仍以工科专业为主（占比近60%），新增地理、经济、管理、法学等多学科人才，其中管理学与法学专业占比提升至15%。此时规划学科在建筑学、工程学基础上发展出相对独立的城市规划专业，拓展设计、住房、遗产保护等知识，并融合土地资源管理、地理学、经济学等，初步呈现学科融合特征。

### 1.3 2001—2018年：支撑快速城镇化的拓展型规划

随着分税制、住房制度改革深化，我国城市发展进入快速城镇化阶段，“拓展与提质并重”成为大城市规划建设的工作重点。2001—2018年，广州常住人口年均增长约50万人，建成区面积年均增长约46 km<sup>2</sup>，城市规模持续扩张，导

致“大城市病”日益凸显。在这一背景下，广州增加“中调”战略，迈入“多中心网络型”高质量发展阶段。

该时期规划职能经历了从城市到城乡、从单一规划到规土融合再到自然资源全域管控的调整，完成了从事务性流程管理向全流程闭环、分板块精细化管理的转变。为适应全域空间管理优化，破解“两规并行”等问题，广州率先推进体制改革，2012年在全国特大城市中率先开展“三规合一”工作；2015年整合市规划局与国土局，组建国土资源和规划委员会；2018年遵照国家改革部署组建市规划和自然资源局，实现全域全要素空间管理。市规划局的人才需求也随之拓展至乡村规划、“多规合一”等领域，对“三农”知识与土地管理技能的需求提升，大幅增加理学、法学、管理学等综合型人才储备，2012年此类专业人才占比超30%。规划学科关注区域协调、全域空间管理与“多规合一”，发展出城乡规划一级学科，强调以城乡规划学为主体，融合地理学、管理学、生态学等多学科的交叉知识体系。

### 1.4 2019年以来：追求高质量发展的治理型规划

党的十九大以来，我国城镇化进程

迈入高质量发展新阶段，城市发展从增量扩张转向存量优化与内涵提升。2020—2024年间，广州常住人口年均增长下降至约8万人<sup>②</sup>。面对超大城市片面追求规模、功能过度集中、人口过度集聚等问题，广州编制完成首部统筹全域全要素的总体规划，以增量用地严控与全域空间优化为核心，构建“一带一轴、三核四极”集聚发展格局，持续深化国土空间统筹治理。

规划机构职能转向“多规合一”改革，释放自然资源“两统一”全链条治理优势。广州市规划和自然资源局推动工作重心从规划编制向高质量实施转变，2025年开展新一轮处室调整，将“规管比”<sup>③</sup>从6:4优化为4:6，新设改革处、海洋经济处、产业服务处、城乡融合处等4个非审批职能处室，重点强化政策集成、项目谋划与企业服务能力。同时，通过推动规划、国土人员轮岗培养多领域人才，适配全域全要素全过程规划治理需求。当前工学人才占比降至40%左右，理学、法学、管理学人才合计占比提升至40%以上，经济学人才占比达5%。这一调整反映出我国城市规划工作对管理效能提升、经济服务强化、惠企利民落实的迫切需求，印证了国土空间治理向综合性、复合型转型的必然趋势。

此时，规划学科关注全要素全过程运营治理，部分高校在城乡规划专业基础上发展出国土空间规划专业，融入了自然资源管理、农学、林学、测绘工程、海洋、空间信息技术等知识。

## 2 内涵式发展时代城市空间治理的转型框架

新中国成立以来，我国城市发展先后经历了建设生产型城市、全面经济建设和空间拓展、快速城镇化驱动的拓展与提质并重的转型历程，现在正转向内涵式发展阶段，城市发展动力发生了深刻变化，带来城市治理思路、空间逻辑、价值重心、增长模式的全面转型。

空间治理的逻辑要适应内涵式发展时代的动力变化，从供给侧导向的空间增长思维转向需求侧导向的治理运营思维，通过“面向实施、面向融合、面向市场”三大维度的转型，精准适配并有力支撑经济社会高质量发展：一是面向实施，适应治理思路从开发逻辑向运营逻辑的转型，规划重心要从编制走向实施管理，更好支撑城市可持续运营；二是面向融合，适应空间逻辑从增量拓展到内涵提质的转型，通过规土政策深度融合释放资源要素潜力，提升空间价值；三是面向市场，适应价值重心从“投资于地”到“投资于人”、增长模式从“土地换增长”到“创新换价值”的转型，适应企业和居民新的需求变化，通过供需精准匹配提升空间资源配置效率（图2）。通过“三个面向”的转型，建立起“内涵式发展时代治理型规划”的框架，以“实施好规划、统筹好资源、链接好市场”，推动规划从技术工具向治理手段蜕变，为内涵式发展背景下超大城市空间治理现代化提供框架思路。

## 3 广州超大城市空间治理转型的实践

面对超大城市普遍存在的规划传导失焦、要素配置低效、供需匹配不足等治理困境，广州基于“三个面向”的空间治理转型框架，率先展开实证探索。

### 3.1 面向实施：从编好规划到用好规划步入城镇化中后期阶段，规划管理

的重心要从蓝图式的规划编制，转向规划实施和城市运营，满足城市多元空间治理与资源优化整合的新需求。为推动规划蓝图精准传导至每一个部门、每一个项目和每一块土地，广州构建了纵向贯通、横向协同、实施有序、精准反馈、闭环运行的规划实施传导体系（图3）。以国土空间总体规划为统领，纵向优化总详联动传导机制，横向强化对各类专项规划的统筹协调，时序上注重与五年规划、年度计划的协同衔接，形态上将城市设计贯穿规划全过程，流程上强化监测体检评估的反馈功能，并建立时空数据、法规政策、技术标准三个底座支撑。通过构建规划“编制—实施—评估—反馈”闭环传导体系，建立“立法保障、层级传导、多评合一与动态反馈”机制，确保规划落地，为城市治理提供科学规范的依据。

#### 3.1.1 立法保障：开展全国首部超大城市空间规划立法，成为统领城乡建设和空间治理的“小母法”

当前，国土空间规划治理领域存在立法分散、缺乏统一统领的突出问题。广州市现有涉及空间规划与资源配置的法规达70部，因出台背景、规范重点各异，缺乏有效衔接，“规划打架”“规划悬空”等现象频发，严重制约国土空间规划实施传导体系的落地运行。广州市

坚持改革与法治相统一，率先启动全国首部超大城市空间规划立法工作，出台《广州市国土空间规划条例》（以下简称《条例》），将“多规合一”改革经验法治化，通过立法建立统一的法定规划体系和规划治理规则，确保国土空间规划的系统性、统筹性、融贯性，有效破解“规划折腾”等超大城市空间治理难题，为地方立法提供思路。

《条例》紧扣国土空间规划全生命周期管理需求，以一般立法权整合土地管理法和城乡规划法，有效衔接上位法与下位规章、统领平级专项法规，确立了统领城乡建设和空间治理的“小母法”地位，将管理闭环从规划制定、实施、监督延伸至空间治理全过程，确立了“从山顶到海洋”的全域全要素管控体系，并提出了混合用地供给、“三大合并”优化法定审批机制等创新举措，显著提升了空间治理的规范化与高效化水平。

#### 3.1.2 规划传导：建立总专详和时序实施传导体系

广州作为自然要素齐备的超大城市，区域空间发展差异显著，对规划体系的精准性提出更高要求。为此，广州构建“总—专—详”与时序实施传导体系，核心逻辑是建立“空间—时间—要素”的多维传导体系，实现空间要素优化配置

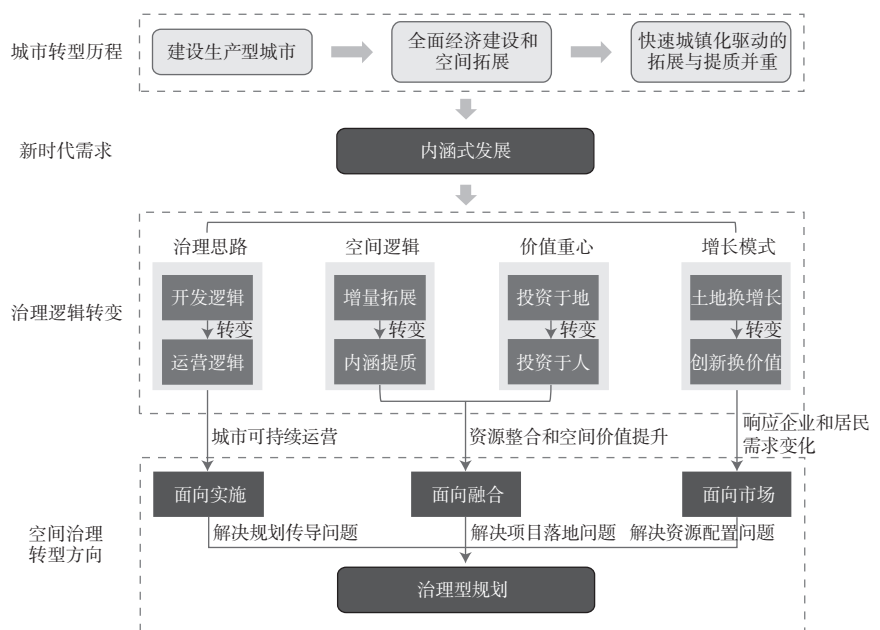


图2 内涵式发展时代城市空间治理的转型框架图

Fig.2 Transformation framework of urban spatial governance in the era of intensive development



发展需求的精准适配。

比如，在产业空间精细化管理上，广州以规划划定的超600 km<sup>2</sup>的工业产业区块线为载体，因地制宜、分类施策导入土地政策，制定“稳定、集聚、提容、弹性”四大政策工具包，以精准适配新质生产力需求。通过“占补平衡、先补后调”的分级管控与动态优化机制，保障产业空间底线“稳定”；推动工业用地收储报批从“项目报批”向“园区报批”转变，显著增强产业集聚效应；以产业区块为单元将工业用地容积率提升至2.0—4.0，适配产业新业态立体空间需求；构建“菜单式”多元供地机制，涵盖长期租赁、弹性年期出让等模式，并创新提出综合产业用地（MAB）、二三产业混合用地等用途可灵活转换的政策，满足新业态及企业全周期发展中的功能转换需求。

### 3.2.2 通过管制与配置的协同，释放存量土地价值

存量空间具有功能混杂、产权复杂、发展不确定性大等特点，需要在空间管制与资源配置上给予更大的灵活性，强化弹性兼容管制和市场化配置机制，更好地释放土地价值。广州近年来出台了土地要素市场化配置31条、低效用地再开发“1+11”指引等政策包，提出系列“兼容管制”政策，为存量空间盘活提供操作弹性，释放空间资产价值。

例如，在存量商办空间盘活方面，广州推行放宽市属国企自持商办物业招商入市条件、支持工业区块及轨道站点

周边的存量商办建筑改建为保障性租赁住房等政策，兼顾市场化配置与民生需求；在挖潜地下空间价值方面，推进地下车库分层确权制度改革，鼓励轨道站点预留空间允许设置商业便民设施，破解地下空间确权难题并激发社会资本投入积极性；在低效用地再开发方面，搭建“通用政策+一区一策”创新政策工具箱，明确用地兼容、地价计收、用地置换等12大应用场景，精准施策、小切口深入破解当前低效用地再开发工作堵点痛点，如针对用地置换场景，通过明确适用范围、办理条件与原则，简化审批流程，在实操层面推动破解土地碎片化问题。

### 3.3 面向市场：从政府管制到市场配置

过去，市场呈现供给侧主导的“卖方市场”特征，资源配置主要依赖政府主导的约束性计划管理，侧重于刚性的指标限制和用途管制；当前，市场正逐步转向需求侧主导的“买方市场”，需要规划管理从传统的刚性约束转向动态适配和服务市场，充分发挥规划作为政府与市场的磋商工具作用，从供给侧和需求侧双向发力，打破信息壁垒，精准链接供需两端，实现资源的高效配置。

#### 3.3.1 服务需求：搭建供需磋商平台，全方位展示规划和资源信息

在需求侧层面，规划与市场间的信息壁垒与分散问题导致企业获取地块资源信息成本高、土地交易审批周期长，形成“项目等地”与“土地闲置”的双

重困境。从新制度经济学视角来看，信息不对称引发的逆向选择与交易成本过高导致的市场失灵是制约土地资源高效配置的核心症结。为破解这一难题，广州以地理信息中心建设为支撑，集成规划、土地及应用场景信息，搭建“土地超市”与“广海汇”两大平台，通过全维度信息公开与交易流程优化，实现供需精准匹配。

其中，土地招商超市平台以信息整合消解不对称性，以流程重构降低交易成本。在信息披露方面，平台突破传统土地出让“点对点”模式，整合地块区位、规划指标、权属状况等基础信息，叠加产业准入、投入产出要求及周边市场数据，通过VR全景、在线答疑等功能实现信息全景化展示，打破企业信息壁垒。在交易成本优化上，通过智能匹配算法降低搜寻成本，以标准化流程压缩谈判周期，联动政务系统实现审批“线上并联办理”，显著降低全流程交易成本，有效推动土地供给从“被动出让”向“主动适配”转变。

#### 3.3.2 服务供给：面向市场痛点堵点，强化主动服务效能

在供给侧层面，企业发展和居民需求不断变化，规划要从过去的“被动审批”转向“主动服务”，持续跟踪企业发展和民生改善的痛点堵点，加强全链条服务。近年来，广州持续出台了8批共203条惠企利民措施，贯穿了“规划审批—土地供应—工程报建—不动产登记”全业务链条。

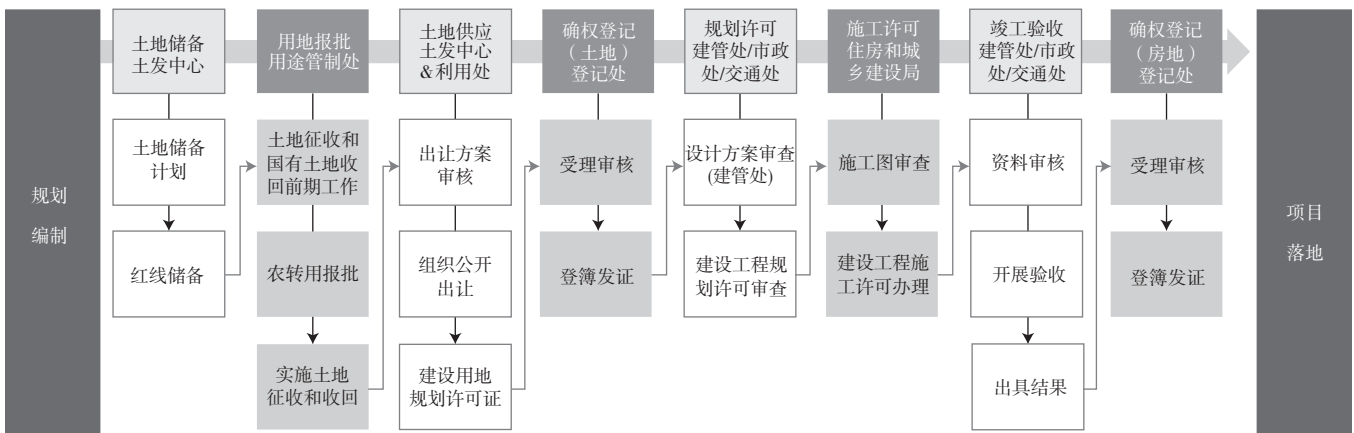


图4 从规划编制到项目落地的全流程示意图（以社会投资类项目为例）  
Fig.4 End-to-end workflow from planning formulation to project implementation (social investment projects)

例如，为企业抢抓市场机遇提供保障，广州推行“五证联发”模式，常态化保障项目“拿地即开工”，规划许可线、施工许可线、施工前配套手续同步推进，极大缩短了项目前期时间。在审批环节推行“一网通办”，为项目建设开辟了高速通道，通过数据材料线上共享、部门意见线上征询、审批结果线上获取等方式，实现多部门并联审批，为企业节省了2—3个月的时间。此外，为批量化高效解决民生难题，广州在全国首创成片连片既有住宅加装电梯方案成批集中审批，从过去“依业主申请加梯集中方案”转变为“政府主动服务送成片连片加装电梯方案”，由区电梯牵头部门（区电梯办）统筹编制成片连片加梯方案，受益居民已超过100万人。

#### 4 适应时代需求的规划学科发展思考

回溯历史和规划改革实践，规划学科始终与国家命运和时代主题同频共振<sup>[25]</sup>，历经工学体系内独立发展、工学主导多学科对接、多方向拓展、多学科融合四个阶段（图5）。当前，面对内涵式发展和“两统一”融合需求，规划学科需把握城市发展的“五个转变”，深化“多规合一”改革，向运营型、交叉型、普惠型学科转型，培养“懂空间、懂产

业、懂财政、懂运营、懂政策”的“五懂”复合型人才，为城市高质量发展注入持久动力。

#### 4.1 运营型学科：从指导建设安排转向支撑城市发展运营

适应空间治理“面向实施”的转型需求，在存量提质增效与内涵式发展的城市转型关键期，城市发展重心转向存量资产盘活、产业生态培育与长期财政平衡。规划学科亟须突破“蓝图式造城”思维，向“可持续营城”导向转型，强化城市经济、项目运营与财政管理等核心知识模块，聚焦破解规划落地运营中的财政可持续性、项目全流程管控等实际问题，保障规划有效落地。人才培养层面应以城市运营型人才为核心培养目标，塑造其协同政府、市场与社会多元主体的能力，使其熟练掌握资源—资产—资本的转化逻辑与路径，具备破解运营实践难题的实操能力，全面适配新时代城市精细化运营的发展需求。

#### 4.2 交叉型学科：空间治理和土地政策融合的交叉知识体系

适应空间治理“面向融合”的转型需求，要通过全域资源统筹与政策集成治理，强化国土空间开发保护利用的政策适配性。规划学科需以空间治理与政策融合为导向，整合土地管理、测绘地

理、公共政策及生态安全等知识体系，构建覆盖规划实施、资源管理与政策优化的框架，打造具有专业特色的交叉型学科。人才培养层面，需兼顾“专才”与“通才”：一方面深耕国土空间数字化治理、生态修复等核心技术，培育专项技术骨干；另一方面塑造能统筹空间布局、政策制定与实施管理的复合型治理人才，并通过强化与政府管理端的实践互动，为城市治理现代化提供全方位人才支撑<sup>[26]</sup>。

#### 4.3 普惠型学科：以人民有感、企业有感、社会有感为导向

适应空间治理“面向市场”的转型需求，城市治理需回归人本价值，将群众需求、产业发展与社会效益贯穿空间治理全流程，实现空间权益普惠共享。学科建设应以“人民有感、企业有感、社会有感”为导向，融入社会调查、时空行为分析等知识体系，强化田野调查、多元磋商等能力培养，推动学科从技术主导转向普惠服务导向。人才培养需聚焦社会调查、协调沟通、数据分析的复合能力，培育能精准识别企业要素配置需求、协调多元主体利益、激活社会感召力的治理型规划师，支撑公共服务均衡化与空间正义实现。

### 5 结论与展望

内涵式发展时代，超大城市空间治理转型方向是城市研究领域的关键议题，对推动中国式现代化进程具有重要意义。新中国成立以来，广州的空间治理转型始终适配城市发展动力演进，经历了计划型规划、增长型规划、拓展型规划到治理型规划等四个阶段，其经验在全国具有普适性。本文基于广州向内涵式发展的空间治理转型，立足规划管理者视角，提炼形成“面向实施、面向融合、面向市场”的治理型规划理论框架，有效弥补当前理论研究的不足，形成面向内涵式发展的空间治理转型框架；同时，以广州为实证，具体解析并印证了“三个面向”治理转型路径的可行性，为我国超大城市的规划转型与治理效能提升提供思路借鉴。基于“三个面向”的治理转型路径，本文进一步从规划管理者

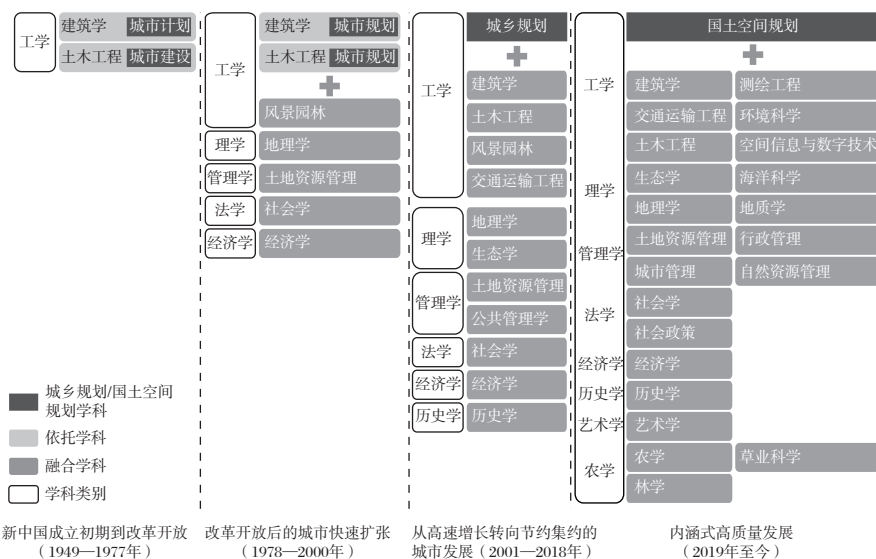


图5 不同阶段规划学科知识体系的演进

Fig.5 Evolutionary trajectory of the knowledge system in planning

视角探讨规划学科的发展方向,提出向运营型、交叉型、普惠型学科转型,培养“懂空间、懂产业、懂财政、懂运营、懂政策”的“五懂”复合型人才,相关思考可为我国高校规划学科改革提供有益参考。

未来,城市发展面临复杂危机与不确定性上升、AI技术革命冲击、全球气候变化等挑战,要推动建设更具前瞻性、系统性和人文关怀的“新规划”框架体系<sup>[27]</sup>,以现代化人民城市建设为目标,更加关注城市发展方式和动力转变、空间资产可持续运营和规划价值观的重塑,为城市空间治理体系建设赋能。

### 注释

- ① 广州政府网. 3万亿之城 广州再造流量密码. (2024.10.15) [2025-11-08]. [https://mp.weixin.qq.com/s/HsTQHCo-faroe2ty2I-zZYw?color\\_scheme=light](https://mp.weixin.qq.com/s/HsTQHCo-faroe2ty2I-zZYw?color_scheme=light).
- ② 广州市人口数据来源于统计年鉴,建成区面积数据来源于广州市统计年鉴、市住房和城乡建设局官网及市规划和自然资源局官网。
- ③ “规管比”指的是广州市规划和自然资源局处室设置中规划编制类处室和实施管理类处室的数量比,数据来源于广州市规划和自然资源局官网。其中:规划编制类处室主要包括调查监测、空间规划和用途管制环节涉及的总体规划处、地区规划管理处、城市设计等处室;实施类管理处室主要包括资源保障、开发利用、保护修复、执法监督、改革政策等环节涉及的海洋资源管理处、产业服务处、城乡融合处、耕地保护和生态修复处、执法监督处、政策法规等处室。

### 参考文献

- [1] 吴志强,汪光焘,杨保军,等. “以城市托举中国式现代化:路径与使命”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2025(3): 1-8.
- [2] 王建国,常青,李晓江,等. “从空间扩张到内涵发展的规划思考”笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 1-9.
- [3] 孙一民. 优化结构、集约发展、机制创新: 学习领悟“城市内涵式发展”[EB/OL]. (2025-07-28) [2025-11-17]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=17389>.
- [4] 李志刚. 以“内涵式发展”为导向,建好中国

- 式“现代化人民城市”[EB/OL]. (2025-08-08)[2025-11-17]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=17470>.
- [5] 席强敏,李国平. 超大城市规模与空间结构效应研究评述与展望[J]. 经济地理, 2018, 38(1): 61-68.
- [6] 王佳文,叶裕民,董珂. 从效率优先到以人为本:基于“城市人理论”的国土空间规划价值取向思考[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 19-26.
- [7] 王凯,林辰辉,吴乘月. 中国城镇化率60%后的趋势与规划选择[J]. 城市规划, 2020, 44(12): 9-17.
- [8] 朱杰. 城市运营逻辑下的总体规划实施评估误区与体系重构[J]. 现代城市研究, 2019, (10): 49-55.
- [9] 吴志强,严娟,徐浩文,等. 城乡规划学科发展年度十大关键议题(2024—2025)[J]. 城市规划学刊, 2024(6): 8-11.
- [10] 曹小曙. 基于人地耦合系统的国土空间重塑[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2051-2059.
- [11] 吕晓,王亚男,牛善栋,等. 国土空间规划与土地要素市场化配置:互动机制与融合路径[J]. 中国土地科学, 2022, 36(12): 10-19.
- [12] 丁志刚,石楠,周岚,等. 空间治理转型及行业变革[J]. 城市规划, 2022, 46(2): 12-19.
- [13] 邹兵. 增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [14] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构[J]. 城市规划, 2019, 43(12): 17-26.
- [15] 王伟,朱小川,刘谦,等. 风险社会应对:国土空间规划治理范式转型与路径创新[J]. 城市发展研究, 2021, 28(3): 50-57.
- [16] 甄峰,李智轩. 数据驱动的中国城市空间治理框架设想[J]. 经济地理, 2023, 43(5): 26-35.
- [17] 邓毛颖,邓策方. 数据赋能下的智慧国土空间规划实践:以广州为例[J]. 热带地理, 2023, 43(12): 2311-2320.
- [18] 周小平,赵萌,钱辉. 协同治理视角下空间规划体系的反思与建构[J]. 中国行政管理, 2017(10): 10-15.
- [19] 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.
- [20] 赵民,王理. 城市存量工业用地转型的理论分析与制度变革研究:以上海为例[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 29-36.
- [21] 宋明洁,卢新海,潘方杰. 基于地理设计的

- 智慧国土空间规划框架构建:以县级国土空间总体规划为例[J]. 自然资源学报, 2022, 37(11): 2990-3004.
- [22] 邓毛颖. 超大城市转型发展视角下的空间治理型规划探索:基于广州市国土空间总体规划实践[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 51-57.
- [23] 邓毛颖. 响应高质量发展的广州战略规划探索与实践[J]. 城市规划, 2024, 48(增刊2): 4-14.
- [24] 朱红,霍子文,李丹妮,等. 广州国土空间总体规划:详细规划传导路径的优化思考[J]. 规划师, 2024, 40(7): 32-40.
- [25] 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.
- [26] 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.
- [27] 《城市规划学刊》编辑部. 城乡规划学科发展十大关键词(2025—2026) [EB/OL]. (2025-10-27) [2025-11-20]. <https://mp.weixin.qq.com/s/mLtfkw8VDPI0aSAa-XbDbg>.