

“新规划作为：培育城市发展新动能” 学术笔谈

张京祥 袁奇峰 郑德高 詹运洲 黄亚平 叶裕民 王 伟 邓兴栋 黄卫东 魏 博 何 波 赵燕菁

【主编按语】

我国城市发展正处于动力转换的关键阶段。2025年中央城市工作会议明确提出“五个转变”，“培育壮大城市发展新动能”成为推动城市高质量发展的重要举措。在城镇化增速趋缓、空间资源紧约束、经济结构调整的宏观背景下，传统规划模式已难以为继。新规划的核心使命，应敏锐识别和发现城市新动力点，统筹组合人、空间、时间三大要素并精准落实，从根本上解答城市发展动力的关键问题。为此，本刊特邀14位专家学者围绕“新规划作为：培育城市发展新动能”为主题展开讨论，现将观点呈现如下。

1. 从空间安排转向动力塑造

传统规划主要在既定发展趋势下安排空间，新规划则要主动介入动力生成。张京祥将问题落在制度层面，认为技术赋能和运营延伸仍不足以完成规划转型，关键是从空间环境设计转向空间政策设计，通过制度安排改变空间价值的生成方式。王伟把视野推向双基文明和三元经济，认为规划面对的是生产方式、价值体系和虚实空间关系的重构，应从问题修补转向未来可能性的创造。郑德高则强调空间自身的能动性，提出空间并非经济活动的被动容器，可以通过人口、产业和场景的组织转化为发展动力。三种观点分别将突破口放在政策设计、未来价值和空间动力机制上。

2. 从不同人群、产业与场景中发现动能

对于城市新动能从哪里产生，专家们给出了不同答案。袁奇峰、李刚关注创新活动的空间组织，认为创新并非有了产业用地便会自然发生，规划需要围绕高校、科研机构 and 科技企业等锚点，配置适应企业不同成长阶段的载体，并以开放、混合和高频互动的城市环境推动科技园区向创新街区转型。叶裕民看到的是长期被低估的新市民力量。城中村改造不应只追求物质环境提升，更应通过住房、教育和基本公共服务推进市民化。城市生产力不仅来自高端人才和创新企业，也来自普通劳动者及其下一代发展能力的积累。黄亚平、彭翀则聚焦低空经济，提出规划不能等产业形成后再配置空间，而应提前组织物流、交通、消费和公共服务场景，布局航线与起降设施，将治理对象由地表拓展至三维空域。魏博进一步强调地方条件的约束，认为并非每座城市都适合追逐相同的新产业，大城市、中小城市 and 城市群成员应分别从创新策源、特色产业和区域协同中寻找动力，将文化、生态、制造业和区位资源转化为差异化优势。

3. 从存量资源转向价值实现

存量时代的矛盾不只是空间不足，而是大量空间有资源、无价值，有资产、无资金。赵燕菁从资产负债表和融资机制出发，认为缺少不动产权益市场，存量资产便难以定价、交易和融资，规划因而必须进入权益分割和资产金融化等领域。邓兴栋则关注更基础的转化障碍，即底数不清、权属不明和配置低效，提出通过清查确权、交易平台、场景招商、资产组包和资金拼盘，打通资源、资产与资金之间的链条。何波更强调规划自身创造价值的作用。文化、生态和公共服务价值未必能够被市场自动发现，需要通过场景营造、产权重组和时序统筹加以释放。

4. 从静态蓝图转向弹性实施

当产业需求快速变化，规划首先要避免蓝图过早固化。詹运洲认为，总体规划应把握战略方向与安全底线，不宜过细规定具体功能；详细规划则要增强功能转换、混合使用、确权登记和临时利用的弹性，使空间规则能够跟随企业生命周期和产业迭代调整，为不确定的未来保留制度余地。黄卫东进一步指出，仅有弹性规则仍不足以培育动能。规划需要深入城市运行过程，通过监测和数字体检识别真实问题，将使用者需求、场景设计和运营机制提前纳入规划，并以问题、资源、需求、策略、任务和项目等清单推动实施。

本次笔谈表明，新规划并非只有一条转型道路。不同专家分别从制度、未来价值、空间动力、创新产业、新市民、新场景、地方禀赋、市场机制、资产治理和持续运营等方面提出路径，共同将规划从被动的空间安排，推向对动力来源、价值机制和实施过程的主动介入。

从空间设计转向政策设计：“新规划”塑造城市发展新动能

张京祥（南京大学建筑与城市规划学院教授，中国城市规划学会常务理事）

近年来，面对剧烈转变的新发展阶段与新环境，以空间蓝图为表现形式、以空间管控为核心内容的传统城乡规划（空间规划）愈来愈表现出强烈的不适应性与滞后性，近期社会上甚至出现了“规划无用论”等各种质疑。某种程度而言，当前中国城乡规划学科与行业的发展正面临着前所未有的“至暗时刻”。

1. 规划范式转型：从工具革新到制度转向

针对这种现象，近年来城乡规划学界与业界围绕转型方向展开了积极探索：一是强化技术路径，如借助大数据、AI等新技术来赋能“智慧规划”；二是强化运营路径，强调打通“策划—规划—建设—运营—治理”全链条。然而，这些探索更多还是工具与方法层面的补充、优化，并未触及规划的根本定位与转型。笔者认为，城乡规划真正关键的核心转变，是要从传统的空间环境设计转向空间政策设计，以“新规划”为城市发展注入新动能，从而赋予城乡规划以新的价值与生命力。

新制度经济学早已指明：制度（包括广义的政策体系与治理环境）是驱动经济与社会发展的深层动力。中国于2008年施行的《城乡规划法》明确规定，城乡规划是“重要公共政策”，是政府统筹安排、维护公共利益的基本依据。英国城市规划制度学派著名学者C. Webster教授曾有一句精辟论述：“我们可以请最伟大的设计师设计我们的空间，但离开图板后的设计如何演变为一个伟大的城市，则要看我们能否设计出伟大的制度”。遗憾的是，长期以来学界、业界对城乡规划这一制度属性的认知、体悟并不深，相关实践就更为滞后。从以“土地财政”为重要驱动的城镇化1.0时代，迈向以“经济新常态”“高质量发展”为特征的城镇化2.0时代，城乡规划的制度属性与政策功能正变得空前重要。

2. “新规划”的核心命题：与时俱进的空间政策设计

“新规划”的突破方向，在于真正转向空间政策并持续提升其对政策的设计能力。事实上，空间从来不是经济社会发展的简单“物质载体”。从深层逻辑看，即使在城镇化1.0时代的城乡规划，其本质上正是通过以土地财政为核心的一整套制度与政策设计，为城市高速发展注入了强劲动力，空间环境设计与管控实际是这套“城市增长主义政策”在物质形态上的外在呈现。

进入城镇化2.0时代后，面对经济增长趋缓、土地财政动能衰减、人口负增长与老龄化加剧、生产与生活方式发生重大变化等一系列新挑战，“新规划”必须回答：如何通过空间政策设计去适应这些变化，并塑造城市发展的新动能？由此理解，当前国家着力推动的“城市更新行动”，其深层意涵也远非是旧城改造、物质环境改善或低效土地再利用等，其核心在于要构建一套新时代“城市空间再生产”的新逻辑，探索出空间价值实现的新模式、新路径。面向新时代，如果我们的空间规划仍停留在对资源要素管控的层面，那只会被时代抛离，空间规划的

存在价值也将不断被质疑并日渐式微。

3. 制度优势：中国空间规划转型的现实抉择

相较于许多西方“民主国家”及那些土地私有制为主的制度环境，中国在空间治理方面拥有显著的制度优势：土地资源公有制及政府对空间资源的强大配置能力，这些都为中国城市实现可持续发展提供了巨大的潜在可能。然而，这些“优势”并非会自动兑现，“潜在的可能”能否转化为现实发展动能，取决于我们是否具备与时俱进、适配发展需求的空间政策设计能力。正如改革开放后几十年快速发展所证明的那样，良好的制度设计可以为城市发展注入澎湃动力；反之，不当或滞后的制度安排也会对城市发展构成巨大约束。

当下，面对城镇化2.0时代的深刻变革，我们追求的“新规划”又一次站在了转型与抉择的关键节点，中国的城乡规划学科与行业都必须完成一场深刻的重构。城乡规划必须实现从空间设计向政策设计的范式转换，如此，“新规划”才能真正塑造城市发展新动能，延续并提升城乡规划的学科价值与实践生命力。

新规划为创新

袁奇峰（华南理工大学建筑学院教授）；李刚（华南理工大学博士后研究员）

当前，新一轮的科技革命正在全球加速演进，并伴随着全球科技竞争加剧、产业体系加速重组。与此同时，我国城市发展进入深度转型阶段，依赖土地财政、人口红利与规模扩张的发展阶段已然落幕，“创新”正成为国家竞争以及城市发展的核心驱动力。中央城市工作会议提出“一个体系、六个目标”，“着力建设富有活力的创新城市”位列六个目标之首，面向创新、驱动发展自然是“新规划”（New Planning）的应有之义。本团队近年来扎根粤港澳大湾区，展开“城市创新空间多尺度理论建构与规划技术应用”系列研究与实践，认为“创新空间规划”应作为城市规划体系的新领域。

1. 立足“空间培育”，建构空间规划促进创新的学理基础

创新作为一种经济现象，最先由熊彼特（Schumpeter J）捕捉并理论化。因为创新必依托于空间，由此形成基于空间经济学、经济地理学、城市地理学等学科体系的创新地理研究，聚焦于创新空间三个维度——创新活动会因邻近效应在地理空间形成空间集聚；又因开放性催生多元要素流动，并在地理空间上投射形成空间网络结构；同时其空间集聚与网络关系又嵌套于“全球—地方”相互作用的多空间尺度之中。

政府往往通过空间规划主动促进和引导创新活动，从设立政策性产业创新区到布局创新轴/带/走廊，由此催生超越创新地理学“集聚—网络—尺度”框架的第四维度——空间培育。熊彼特认为创新是经济发展的根本动力，并非单纯的技术发明，而是生产要素的新组合，是建立新的生产函数，资本或政府把从未有过的生产要素和生产条件组合引入生产体系，实现生产方式变革。空间规划就是政府撬动和组织生产资料的一种杠杆；新马克思主义理论的资本循环指出，第三次循环指向创新经济

及其空间生产；增长极及非均衡发展理论也为通过空间组织推动创新资源集聚提供了理论基础；场所营造理论强调创新需要与之相匹配的空间场所。基于空间培育维度，系统化建构空间规划促进创新的学理基础是“创新空间规划”的重大命题。

2. 以“城市性”优化创新空间规划的技术框架

传统的集群创新系统理论，从产业区、产业集群创新到区域创新（生态）系统研究，为理解地方创新发生机制提供了重要的解释框架，由政府、产业与高校及科研机构构成“政—产—学—研”协同创新关系，目标是将创意培育成企业。所以，创新空间规划的关键技术原则是培育和构筑创新生态——依托高校、科研机构、大型科技企业等“锚点”布局创新空间，根据企业孵化、成长、成熟不同发展阶段配置差异化的创新载体，构建政企学研及社会公众共同参与的扁平化协作治理机制。

传统的“产—城—人”模式在房地产时代曾经被修改为“城—人—产”模式，随着知识经济时代创意阶层的崛起，创新活动不再仅仅依赖产业、资本与技术要素的投入，还要求吸引创新人才的城市环境。以创新人才的集聚与激发为中心的“人—城—产”模式，需要开放、多元、包容且具有高频互动特征的“城市性”空间环境来激发创新活力。由此，衍生出一系列创新空间规划的规划新理念和新原则，包括高密度混合的空间组织模式、开放共享的公共空间体系、数字技术与物理空间的深度融合、新技术测试与公共场所营造相结合、葆有鲜明的地域特色、与周边社区融合发展。融入“城市性”维度，优化创新空间规划的技术框架，是“创新空间规划”的新方向。

3. 以“创新街区”推动与城市更新

自1950年代以来，全球创新空间长期以硅谷为引领范式，日本筑波科学城、韩国大德科学城、我国台湾新竹科技园等纷纷效仿，形成典型的由一个个孤立的企业园区组成的郊区科技园区模式，高度依赖汽车交通，工作、生活与消费相互分离。我国在火炬计划推动下，规划建设了大量的高新技术开发区，其中北京怀柔科学城、上海张江科学城、广州科学城、深圳光明科学城等一批科学园区成效显著。

当前，我国进入以存量空间优化为核心载体的高质量发展阶段，传统由“硅谷范式”主导、以郊区扩张为特征的科学城模式，已难以完全适应新时代城市创新发展的需求。

进入21世纪以来，全球出现“科技回归城区”与“知识地点的城市化”的趋势，以巴塞罗那22@创新区（22@Barceloneta）、波士顿海港创新区（Boston-Seaport）为代表的创新街区（innovation district）成为新的空间范式。创新街区往往与城市中心衰败区更新相结合，在西方尤其是与后工业时代的滨水工业区更新相结合最典型，形成“锚定机构、锚定企业以及初创企业、企业孵化器和加速器聚集；空间紧凑，交通便利，技术设施完善，提供混合用途的住宅、办公和零售”的地理区域，被形象地称为城市“硅巷”。

推动城市更新与创新街区建设协同发展，正成为促进城市高质量发展的重要路径，探索二者融通的新规划技术路径也势在必行，是“创新空间规划”新的命题。

高度重视“空间也是一种动力”

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，是城市规划建设新的元年，是以人工智能为代表向未来产业转型的一年，是城市更新为代表的新一轮空间重启的一年。这一年，中央时隔十年再次召开“中央城市工作会议”，会议强调城市发展的新方位，即“两个转向”，城镇化从快速增长转向稳定发展时期，城市从快速扩张转向存量提质增效时期。

也是这一年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于持续推进城市更新行动的意见》，提出了城市更新的八大工作任务和六项改革任务。也是这一年，城市规划行业的发展面临着“深度转型”，无论是规划教育、规划行业以及规划管理者，如何转型、AI冲击、城市更新冲击、业务市场冲击，众说纷纭。笔者在不同的学术场合提出了城市发展要从“增长主义”转向“结构主义”，要从“空间规划”转向“基于空间的规划”。

“基于空间的规划”，是个什么样的规划，能解决现在城市和规划行业面临的问题吗？其中需要最关注的核心要素是什么？或者其背后的第一性原理是什么？总体来说，在去掉细枝末节之后，城市规划更关注“人口—产业—空间”的耦合关系，并以此为基础形成基于空间的规划，让空间赋能城市发展，并使空间成为一种动力。主要表现在以下几个方面。

第一，每一轮经济发展周期与空间重构紧密关联。经济发展存在周期，尤其每一轮随着技术变革引起的经济周期，会经历一次技术发展“创造性破坏”，经济发展会经历“衰退—萧条—复苏—繁荣”的过程，随着资本积累过剩，周期的最后，剩余资本会向空间转移，形成空间泡沫而结束。我们刚刚经历了上一轮周期的房地产泡沫，泡沫之后，也开始迎来了以AI为代表的新一轮技术革命。这说明经济发展与空间重构存在紧密关联，总体来说是前后关系，以技术变革开始，以空间泡沫收尾。

第二，经济与空间之间的关系，从“空间容器论”正在转向“空间动力论”。空间容器论强调空间为经济发展提供载体，空间是被动的、中性的。但是中国的城市发展一直强调规划先行，强调空间对产业的引导作用，同时土地财政、土地金融将空间是一种动力推到极致，因此空间与经济发展之间是一种双向互馈关系，笔者在此基础上提出“城市动力空间”理论，强调以空间是一种动力为基本理念，以“功能—空间”互馈耦合模型为基本理论，以场景营造作为城市规划建设实践的基本方法，规划要进一步强化“城市动力空间”的规划与设计。

第三，当前阶段推动城市发展的核心动力可以关注两种类型：生产端和消费端。从生产端来说，是新质生产力主导的动力空间，也常常表达为创新城市和创新空间，规划要多从创新链、产业链、供应链角度研究三链发展的新趋势以及在空间集聚方面的规律。总体来说创新圈为了更好地交流合作共享，主要集中在5 km范围内，产业链各地通过“链长制”来突出本地主导产业，尤其关注产业的新赛道，主要空间集聚在50 km左右

范围；而供应链随着从效率优先转向安全优先，就近本土化供应是新趋势，因此更多地从全球供应转向城市群供应，主要集中在100 km范围内。从消费端来说，城市的发展正在从“空间生产”转向以体验价值为主导的“空间消费”。在空间消费阶段，空间价值由使用者的体验质量、情感认同、社交满足与文化感知共同决定，因此消费空间的重塑正与以“5s”（slow、small、sociable、sustainable、soft）为代表的新消费观耦合，以城市更新为抓手，以“场景营造”为方法，进一步盘活“老旧街道、老旧厂区、老旧社区”。在实践案例中，逐步形成了“一条街可以盘活一个区，一个园可以盘活一片产业，一个社区营造一种生活”的新场景。

第四，更多地“投资于人”，青年与城市的双向奔赴正在成为一种新动力。在人口老龄化、少子化和区域人口增减分化的大背景下，每一个城市都在想办法吸引青年人。立足当代青年群体的发展诉求，城市必须加快构建以宜居、宜业、乐活为核心的三类青年友好型动力空间，实现青年与城市的同频共振、双向奔赴。青年宜居空间需要提供全生命周期的生活保障，解决青年从“一张床”到“一套房”，从“短住”到“安居”的后顾之忧。青年宜业空间是支撑青年在城市里自我实现与职业发展的核心领域，重点在于提供更丰富的发展机会。青年乐活空间是提升城市“年轻态”的关键变量，可以重点聚焦绿色空间、蓝色空间和第三空间等核心场景营造。

城市动力空间，设想是把城市发展动力与空间进行高度耦合之后来重新认识城市和城市规划，让空间成为城市发展的一种新动能。

与新质生产力发展相适应的空间规划变革思考

詹运洲（上海城策行建筑规划设计咨询有限公司董事长，上海城市房地产估价有限公司CEO）

通过“蓝图式规划”、土地一次性供应出让这种清晰稳定的空间规则，有力支撑了过去40年中国城镇化和工业化的快速推进的“上半场”。2025年的中央城市工作会议，明确判断我国城市发展已进入以高质量为关键词的“下半场”，从以城市规模和产能扩张为特征转向关注新质生产力和人的发展，空间规划也相应从扩张型转向存量提质型，传统规划面临巨大的变革需求。

1. 新质生产力的空间需求特征

新质生产力催生了全新的空间需求逻辑——创新活动呈现功能高度混合、时序快速迭代等特征。一是需求不确定性是常态，新产业、新业态在培育发展过程中，研发、小试、中试、量产等不同阶段对各类空间的需求处于持续变化中，基于已知需求做空间精准匹配的逻辑已不适用；二是迭代周期短，新兴中小企业成长周期缩短，单一用地性质、固定年期难以匹配企业的不同生命周期需求；三是要素耦合强，人成为新质生产力发展核心创新要素，也是驱动其他要素高效组合的纽带。空间价值取决于人才、技术、信息的交互密度与质量，这也决定了空间规划需从物质空间导向转向以人为本导向。

2. 空间规划变革思考：总规与详规两个层次的创新应对

国家发展规划法和上海市发展规划条例明确指出，发展规划是其他各级各类规划的总遵循，国土空间规划为发展规划落地实施提供空间保障。这一法定定位决定了空间规划的变革方向从“空间主导、自上而下”转向“需求驱动、主动适配”。

2.1 总规层面：空间蓝图加强动态评估与情景应对

首先，空间总体规划作为蓝图式规划应体现战略性，空间引导，宜粗不宜细，留足转换余地。公共服务、产业用地、基础设施等刚性内容只设总量指标与安全底线，如办公、研发、工业都是提供就业的广义产业用地，具体用途可以兼容转换。其次，应加强空间规划的定期评估，空间规划亦应与国民经济社会发展规划周期同频，建立五年一次的监测、评估、修正机制，确保空间格局始终服务发展大局。此外，强化技术赋能，未来应充分利用大模型和数字孪生技术，模拟不同产业变化、人口通勤、要素流动对空间的影响，并进而生成应对方案，提升空间规划对不确定性的推演和反应能力。

2.2 详规层面：从“刚性管控”到“弹性适配实施”

增量时代的详规是“先编规划再卖地”，但存量时代土地大多已归属既有权利主体，控规编制必须考虑权利人意愿与实际需求，与存量更新实施方案形成强联动。首先与新质生产力发展特征相适应，详规应有期限，与产业迭代同频匹配。详规应结合总体规划评估及优化方案，结合产业态势、空间绩效重新评估优化，真正实现空间规划跟着产业发展逻辑走，以动态适配应对新产业快速迭代。其次应优化流程，基于单元统筹“定底线”，快速锁定基础设施、公共配套、生态管控等刚性约束，具体地块层面结合招商落地与企业更新需求，对容积率、建筑高度、混合比例等做深化细化。编管联动，可以更好更快地服务于产业落地。再次进一步拓展弹性边界，加强确权机制弹性。混合用地、综合用地、新型产业用地（M0）已是上海做出的用地弹性管控实践，需要在确权登记等方面体现相应弹性，如可售部分以总量控制代替位置锁定，甚至可售比例也可根据实际需求通过补地价进行调整等，真正让制度弹性跟上产业弹性。此外，针对大量远期用途明确或不明确但近期暂不实施的地块，推行过渡性详规，允许临时使用、弹性运营，高效盘活存量空间，既避免资源空置，又保障长远方向不偏离，实现“近期有活力、远期有导向”。

3. 结语

新规划在新质生产力中的作为，不在于画出一张更漂亮的蓝图，而在于构建一套以高质量发展为核心宗旨、以弹性适配为手段、以数字智能为支撑的空间治理体系，为新产业的生长提供包容的土壤，为新动能的涌现创造充分的条件。在这个意义上，空间规划的终极任务是保障发展，保障新质生产力能够在一个稳定可预期的空间框架中持续孕育生长。

规划赋能城市低空经济发展：何为、能为、如何为？

黄亚平（华中科技大学建筑与城市规划学院教授），彭翀（华中科技大学建筑与城市规划学院副院长、教授）

低空经济成为城市发展新动力，是城市空间格局重塑的重

要引擎。空间规划如何赋能城市低空经济发展，亟须厘清规划作用是什么？能干什么？应当怎么干？

1. 城市低空经济发展：规划何为？

低空经济活动，飞行活动是基础，技术装备是支撑，基础设施是保障，应用场景是核心。规划赋能的本质是构建城市低空空域秩序，其对低空经济产业链上游的研发设计、中游的整机制造与运营服务影响有限，规划的关键作用在于下游低空应用场景开发及实施保障。通过科学谋划具有前瞻性的城市低空应用场景，匹配相应的低空基础设施，优化空域用途治理，从需求侧驱动低空研发与制造等供给侧发展。

2. 城市低空应用场景营建：规划能为？

城市低空经济应用场景主要有四大类：一是低空物流（城际低空物流、市内物流支线分拨及末端配送），二是低空文旅（通航旅游、空中观光游览、空中体育运动），三是低空交通（政务商务出行、文旅出行、联程接驳），四是低空公共服务（医疗救护、消防救援、突发事件处置、物资配送等应急救援类，以及日常巡检巡查、环境及气象监测等常态值守类）。支撑四类场景应用的低空基础设施“四网”建设中，规划“能为”的主要是划设低空飞行的“航线网”、完善地面起降的“设施网”，而构建低空智能的“信息网”、打造低空飞行的“服务网”则是低空监管部门的责任。

总体上看，规划“能为”主要聚焦三大领域。

一是契合城市功能布局，差异化引导低空场景营建。

城市功能分区及竖向空间形态决定了低空场景的适配类型，如：商务及枢纽交通区，重在发展低空交通；商业居住密集区，重在发展低空智慧物流；风貌特色及游憩风景区，重在发展低空特色消费；产业及物流区，重在发展低空物流转运；医疗及政务区，重在发展应急救援及常态巡检巡查。规划应统筹谋划城市内部差异化的应用场景分区格局。

二是嵌入物理环境，合理组织空域分区及航路网络。

城市低空空域分区及航线组织受制于建成环境、电磁环境、气象环境、地形地貌，城市功能区布局及竖向空间形态会影响空域分区，环境要素条件将影响高中低分层航线、主次支分级航线选择，如何规避禁飞区和高敏感区，结合地面要素划设低空飞行廊道，划定禁飞区、限飞区和适飞区空域，这些都需要规划与空管部门协同决策。

三是结合现状基础，分级分类布局低空基础设施。

所谓“分级”，即建立“区域级、城市级、片区级”三级低空基础设施体系，强调全域统筹；所谓“分类”，即对应四大类应用场景，采用适配布局模式。城市低空起降设施布局分级分类。

3. 建设“空地一体”低空网络：规划如何为？

城市低空经济发展倒逼空间规划适应。树立涵盖低空空域的三维立体城市规划思维，建构“宏观—微观”结合的城市低空规划技术方法，建立适配的空间管制制度，是规划面临的主要任务。①超前谋划多类型城市低空应用场景及适配功能区域，通过场景创新激发低空经济新活力，通过科学布局为差异化场

景匹配契合的物理空间载体。②合理划定空地协同的城市空域分区及航路网络，城市功能分区原理并不适用于立体空域分区，规划需立足空域及航线的限制性因素，合理划定空域禁飞、限飞、适飞区及主次支分级航线，优化物流走廊、载人交通通道等关键航路。③科学布局城市低空基础设施体系，构建低空基础设施体系，区域级、城市级、片区级低空地面起降设施布局是重点，还应统筹低空通信导航系统、低空飞行管控平台等新型数字基础设施建设布局。④完善城市低空设施网络配置标准与技术方法，规划亟须建立低空规划数字孪生底座，构建空域划分、航线网络、地面起降设施布点及设施配置标准，探索低空末端起降点嵌入公共空间及建筑的技术方法。⑤建立适配低空发展的城市空间管制制度

低空发展蓝图落地，离不开城市空间管控制度保障。空间资源确权及“低空开发权”制度，关键航路走廊、枢纽选址“留白+弹性”管控制度，低空设施建设的土地政策，低空末端起降点与建筑一体化设计政策，低空设施嵌入存量空间制度等，都有待空间规划制度创新。

规划赋能低空经济发展，宏观上应回答“空域怎么分、航线怎么定、设施怎么布”等全局问题，微观层面应解决“具体场景怎么落地”的精细问题，如航线怎样与街道、广场、建筑竖向形态精细匹配，节点设施与公共空间、建筑形态如何统筹衔接。

提升城中村改造的战略定位 解放城市新动能

叶裕民（中国人民大学公共管理学院教授）

党的二十大报告明确指出“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力”。科技进步和创新都要依靠人力资本积累，新市民是我国人力资本积累边际效率最高的群体，市民化是新时期我国人力资本积累的关键路径，包容性城中村改造是推进市民化的有效方法。但是本轮城市更新过程中城中村改造被逐步边缘化，为此需要提升城中村改造在城市更新中的战略定位，以包容性改造积累人力资本解放生产力，以人力资本推动创新解放城市新动能。

城市更新作为我国城市高质量发展的重要抓手，其目标、结构必须与现代化人民城市建设目标高度契合，服务并服从于共同富裕的中国式现代化进程。习近平总书记指出，城镇化和工业化是现代化的两大引擎，农业转移人口市民化是新型城镇化的第一任务。农业转移人口市民化的过程就是人力资本积累的过程，这一表述与人才是全面建设社会主义现代化的第一资源高度一致。

在城市更新体系中，老旧小区改造、历史街区活化、老旧厂区更新及城中村综合治理等，均在不同层面回应民生需求、体现问题导向，具备相应的民生价值与发展意义，均践行了以人民为中心的发展理念。但是城中村改造与其他类型的城市更新相比，在受益范围、需求层次方面存在本质的差异。

从民生需求层级来看，老旧小区等更新多属于改善型、提

升型民生举措,聚焦既有居住条件的优化升级,是在基本公共服务有保障基础之上的品质提升。而城中村普遍存在居住空间拥挤、基础设施缺失、卫生条件恶劣、住房贫困突出等问题,直接关系到居民基本生存需求和安全需求,属于民生领域最突出的短板。以人民为中心的发展思想,首要任务是筑牢民生底线、补齐薄弱环节。城中村改造直指最基础的民生保障缺口,是保障基本民生、维护社会公平的兜底性工程,其民生紧迫性与基础性显著高于一般居住品质提升类项目。

从受益群体规模看,我国一半以上流动人口居住在发达地区城市的城中村区域,包容性城中村改造可以直面这一庞大群体的基本生存与发展诉求,其受益范围更广、普惠性更强,更契合以人民为中心的全民性、公平性内核,更加贴合“投资于人”的战略需求。

公共利益导向就是问题导向、短板导向,以此作为实现城市公平社会的起点。建议我国发达城市的城市更新要直面民生短板,提升城中村改造在城市更新中的战略定位。全面实施包容性城中村改造战略,贯彻落实《国务院关于推行常住地提供基本公共服务的实施意见(国发〔2026〕11号)》,以公共服务均等化和全面推进市民化作为城中村改造的战略目标,通过城中村改造为广大新市民及其家庭提供保障性租赁住房,为其子女全面提供基础教育,把“投资于物与投资于人相结合”,积累新市民人力资本,解放生产力,培育新动能。

已有研究表明,新市民人力资本是全要素生产率的关键贡献群体。我国城镇常住非户籍人口的平均受教育年限长期高于户籍城镇居民,并且以更快的速度增长。非户籍城镇居民的平均受教育水平由2000年的9.03年提高到2020年的11.48年,而户籍城镇居民相应地由8.68年提高到10.96年。以我国234个地级及以上城市为研究对象,从地级市层面测算各城市全要素生产率 and 人力资本存量,并进一步划分户籍人力资本和非户籍人力资本,研究新二元结构下不同类型人力资本对全要素生产率的影响。结果表明,非户籍人力资本对全要素生产率及技术效率变化率变动具有显著的正向影响,非户籍总体人力资本平均水平每提升1个单位,全要素生产率提升10%,而户籍人力资本整体影响较小且不显著,这标志着非户籍人口对全要素生产率提升和经济增长作出了更为显著的贡献。

提升城中村改造在城市更新中的战略定位,以包容性城中村改造全面推进市民化,快速推进本代非户籍人口以及下一代非户籍人口人力资本积累是我国解放城市新动能、发展新质生产力的有效路径。

面向“双基文明+三元经济”的未来型规划范式跃迁与能力重塑 王伟(中央财经大学政府管理学院城市管理系副教授)

1. 时代图景:双基文明与三元经济的结构性重构

人类文明正经历自工业革命以来最深刻的范式变革。碳基生命主导文明与价值、硅基智能主导算力与生产力,二者共生互补构成未来世界两大支柱,标志着人类正式进入“双基文明”时代。碳基生命凭借独有的意识、情感、创造力与伦理判断,

始终是文明的核心载体与价值源头;硅基智能依托超强计算、执行与数据处理能力,成为人类文明最强大的生产力工具。二者不是替代关系,而是相互赋能的命运共同体,共同推动文明向更高阶形态演进。

与双基文明相适配,全球经济体系正在形成“三元经济”全新格局。碳元经济作为碳基生命的基础形态,涵盖衣食住行、人力劳动、传统消费、碳交易等领域,是社会运行的基本盘,承载人类最基础的生存发展需求;生元经济作为碳基生命的高阶形态,以基因编辑、合成生物、细胞治疗、长寿科技为核心,将生命本身转化为生产资料与价值来源,是碳基文明价值升级的核心方向;词元经济作为硅基智能的主导形态,以token为计量与流通单元,覆盖大模型调用、算力服务、智能体运行等领域,是硅基生产力的核心变现方式。

2. 范式困境:传统规划与双基文明的结构性错配

当前主流的问题导向型规划范式,本质是面向历史的回溯性治理逻辑,遵循“回溯矛盾—识别问题—套用经验—修补干预”的闭环,始终陷入被动响应的循环。这种范式在双基文明与三元经济背景下暴露出系统性的结构性错配。

首先,本体论定位与双基文明价值逻辑错配。传统规划被窄化为服务增量扩张的行政管控工具,核心是完成空间资源的被动配套与刚性约束,本质是“增长的附属品”。双基文明时代,城市核心价值已从“物质空间集聚”转向“人的价值创造与智能生产力释放”,传统规划既无法主动定义碳基文明的价值方向,也难以有效支撑硅基智能的生产力发展。

其次,产业逻辑与三元经济发展规律错配。传统规划服务产业的逻辑是“成熟项目配标准化空间”的线性配套逻辑,完全忽略了创新活动非线性、协同化、涌现性的本质。对于依赖基础研究与跨学科协同的生元经济,无法提供适配的实验室与中试平台;对于依赖算力基础设施与数实融合场景的词元经济,缺乏对新型基础设施的统筹布局能力;对于需要兼顾民生保障与消费升级的碳元经济,难以实现公平与效率的有机平衡。

最后,空间逻辑与供给侧职能新型要求错配。传统规划空间逻辑深度绑定土地财政与产权增值模式,核心目标是实现空间产权交易增值,而非激活空间使用价值。这种逻辑导致大量存量空间闲置浪费,同时新兴产业空间需求无法满足。传统规划无法实现物理与数字空间一体化布局,也难以构建弹性适配、动态迭代的供给机制,无法支撑三元经济的快速迭代与演化。

3. 范式跃迁:面向双基文明+三元经济的核心转向

面向未来的规划新范式(planning for future),必须实现从“面向过去的问题修补”到“面向未来的可能性创造”的根本性跃迁,构建以“双基价值平衡、三元经济赋能、柔性空间支撑”为核心的规划体系,核心转向体现在五个维度。

第一,本体论转向:从“空间管控工具”到“双基文明价值定义者”。新规划核心使命从“管控空间”升级为“定义价值”,主动锚定城市在双基文明中的核心定位。一方面,坚守碳基生命主体地位,将人的全面发展作为根本目标,保障碳元经

济的民生基础,引领生元经济的伦理方向;另一方面,主动拥抱硅基智能生产力变革,为词元经济发展构建规则体系与制度环境,实现碳基价值与硅基生产力的有机统一。

第二,发展逻辑转向:从“增长优先单维逻辑”到“安全与发展共生双维范式”。双基文明时代,安全内涵已从传统自然灾害与公共卫生安全,扩展到产业链安全、数据安全、人工智能伦理安全等维度。新规划必须将安全韧性视为核心竞争力,前置预判地缘政治、技术变革、极端气候等多重风险,构建自主可控的产业链生态、韧性分布式城市生命线与安全可控的AI治理体系,实现安全筑基与发展赋能的共生互促。

第三,创新逻辑转向:从“产业空间配套者”到“三元经济生态孵化者”。新规划核心工作从“空间布局”转向“生态构建”,为三元经济涌现提供土壤。对于碳元经济,构建普惠性民生空间与消费场景,激活社区经济、青年经济等内生动能;对于生元经济,提前布局基础研究预留地、中试平台与产业转化基地,构建跨学科协同创新生态;对于词元经济,统筹布局算力枢纽、数据中心与智能应用场景,构建“算力-算法-数据-应用”一体化产业生态。

第四,空间逻辑转向:从“产权增值逻辑”到“空间供给侧适配逻辑”。新规划彻底摒弃土地要素驱动的增量思维,回归“空间核心价值来源于人的使用”的第一性原理,构建“物理+数字”一体化的虚实空间一体供给体系。实体空间层面,以微更新激活存量闲置空间,构建弹性化、复合化功能体系;数字空间层面,统筹布局算力网络、数据基础设施与数字孪生平台,实现物理与数字空间的实时映射与动态交互。通过空间形态创新反哺产业发展,为三元经济提供全周期空间支撑。

第五,治理逻辑转向:从“确定性蓝图管控者”到“未来可能性弹性守护者”。双基文明时代,技术变革与产业迭代速度远超以往,不确定性成为常态。新规划必须打破线性预测迷思,建立“刚性底线+弹性规则”的管控体系,仅划定生态、安全、伦理等不可突破的刚性底线,在底线之内构建弹性用地转换、开发强度调整与功能混合规则。设置战略留白用地与弹性发展区,为未来重大技术突破与新赛道预留空间,让城市既能守住安全底线,又能开放拥抱未来多种可能性。

4. 能力重塑:未来型规划师的核心素养

规划范式的跃迁,最终依赖于规划师能力的系统性重塑。面向双基文明与三元经济的未来,规划师须实现从“图纸绘制者、指标管控者”到“价值定义者、生态孵化者、场景架构师”的角色转变,提升五大核心能力。

一是未来趋势研判能力。具备跨学科知识视野与前瞻性思维,深入研究双基文明与三元经济的演化规律,精准预判技术变革、产业发展与社会需求的未来趋势,为城市发展锚定正确方向。

二是双基价值平衡能力。深刻理解碳基生命与硅基智能的本质差异与共生关系,在规划中始终坚守碳基生命主体地位,同时充分发挥硅基智能的生产力优势,实现人文价值与技术效率的有机平衡。

三是三元经济空间适配能力。掌握碳元、生元、词元经济的发展规律与空间需求,能够为不同类型产业提供定制化空间解决方案,构建适配三元经济发展的空间生态。

四是虚实空间体系构建能力。具备物理与数字空间一体化规划能力,能够统筹布局实体、场景与数字基础设施,构建数实融合的时空操作系统,实现空间供给侧与三元经济需求侧的精准匹配。

五是多元协同治理能力。从政府技术执行者转变为多元协同共治的平台搭建者,协调政府、市场、社会、公众等多元主体的利益诉求,构建共建共治共享的规划治理体系,凝聚全社会力量共同培育城市发展新动能。

推进“三资”转化:发掘存量时代城市发展新动能

邓兴栋(广州市城市规划勘测设计研究院院长、教授级高级工程师)

我国城市发展已全面进入存量提质增效新阶段,“十五五”规划将存量资源盘活与要素市场化配置作为重点任务,明确要求编制宏观资产负债表、摸清资源资产底数、优化资产负债结构,意味着经济发展动能和财政体制面临着重大转型,不仅需要“四本账”等侧重收入、支出的流量管控型财政预算工具,更需要建立资产负债表等反映资产、负债情况的存量型财政工具。

建立宏观资产负债表有助于理解“资产扩表”与经济发展的作用关系。“资产扩表”一直是我国应对经济波动采取的有效宏观调控手段。从改革开放初期市场化经济转轨形成的大规模生产要素扩表,到1988年以来国有土地资产扩表,再到1988年住房商品化改革后的房产资产扩表,如今应对庞大的“三生”要素,也是新一轮存量资源的“资产扩表”。

实现好新一轮的资产扩表,依然面临底数不清、权属不明、价值不显等现实问题,亟须打通资源、资产、资金的“三资”转化堵点,持续补充地方财源收入,为存量时代城市高质量发展注入新动能。

1. 清底数、明权属,推动沉睡资源转化为优质资产

产权是现代市场经济和税收征纳的基石,摸清家底、明晰权属是资源向资产转化的前提,可为资产合法流转、价值显化提供基础保障。

(1) 从调查到清查,系统摸清资源“家产”。随着自然资源“两统一”职责不断强化,对国土空间调查体系的完善也提出新的要求,传统的国土空间调查为摸清资源“家底”奠定了完备的技术基础,但对于资源变资产所需的权属、价值等基本信息涉及较少,这就需要根据资产类型以及所有权的委托代理制度设计进行资产的专项清查工作,全面摸清存量资源资产情况,为后续资产确权、价值显化筑牢坚实基础。例如,广东省开展了储备土地、国企土地、行政事业单位土地、国有林场、国有农场等7类资产专项清查,摸清“家产”,并针对勘查难、价值高的特殊资源,结合无人机自主感知测量等新技术,完成了沙滩、溶洞资源的清查,支撑资产质量评定与盘活利用。

(2) 分类化解确权堵点, 补齐产权制度短板。确权登记赋予了资源变资产的“合法性”。但在实际的资产盘活过程中, 大量国有企业、事业单位存量土地、国有公房以及自然资源都面临着权属不清、权证缺失、历史遗留等突出的确权难题, 这就需要分领域、分类型创新确权路径。例如在企事业单位存量土地确权过程中, 至少存在权属争议、历史遗留、更名改制、手续缺失等14种争议情形需分类细化确权流程。此外, 在三维空间确权领域, 大量线性基础设施缺少确权工作, 国内广州、深圳等城市已率先开展三维确权工作的探索。广州市基于三维地籍调查生产平台, 推动完成了广州1号线、2号线、3号线、3号线北延段、5号线等地铁线路确权, 正有力支撑基础设施REITs落地。

2. 科技赋能、政策赋权, 推动优质资产转化为多元资金

资产变资金的关键是促进标的物和企业需求的精准适配, 并以金融手段撬动多元资本进入, 充分放大资产价值的杠杆效应, 需完善标的磋商、场景招商、资金筹措、科技激活、政策赋能等5个环节。

(1) 标的磋商: 整合交易平台, 提高资产配置效率。当前各省普遍存在国有资产交易平台分散、信息不对称、磋商成本高等问题。应充分借鉴不动产、土地等成熟资产交易的模式和经验, 通过数字化赋能, 以资产清查数据为基础, 搭建集成各类自然资源资产一体化交易平台, 提供筛选、查询、推介等核心功能, 直观呈现资产现状、规划条件与配套情况, 提升交易撮合效率。例如广东省正在建立的生态产品超市平台, 集成了7类专项资产, 包括实物属性、价值属性、权益管理信息等共1200万条数据, 打造自然资源资产“淘宝网”, 企业能够实时了解推荐优先级和点击量热度, 大幅度提高标的磋商效率。

(2) 场景招商: 精准匹配企业, 促进新兴产业培育。针对招商工作中产业赛道定位难、目标企业筛选难等问题, 可以搭建产业经济大数据平台, 整合海量企业与产业信息, 将优质资产与产业链关键环节、优质企业精准匹配, 推动资产从“被动出让”转向“产业适配”, 实现资产盘活与产业培育协同增效。例如“广规产业经济大平台”已归集了包括1.19亿个市场主体数据、3700万全球全国知识产权数据库、400万全球企业投融资数据, 充分研判新兴技术趋势及未来产业关键赛道, 为业态精准招商提供基础支撑。

(3) 资金筹措: 创新投融资模式, 撬动社会资本。针对当前社会资金供给不足、项目融资难等问题, 应构建“需求配资源、资金找场景”的双轮驱动模式。一是破解“单项目算不过账”的困局, 按需推行资产组包和资金拼盘, 统筹好中央预算内投资、政策性金融、专项债、社会资本, 将公益项目与经营性项目“肥瘦搭配、全域算账”, 破解单项目收支失衡难题。例如韶关市顿岗镇全域综合整治项目将公益生态项目与经营性项目组合开发, 获得农发行授信, 实现跨项目财务平衡。二是改变财政资金“大水漫灌”的模式, 发掘有长期运营价值的场景, 设立政府性投资引导基金, 以长周期、保本微利的方式引导社会资本参与资源资产盘活与产业融合。例如广东设立的南粤绿

美生态投资基金, 以15年长周期、保本微利的不分红类投资设计, 精准撬动市场力量参与生态价值转化。

(4) 科技激活: 通过科技手段盘活公共资源, 激活应用场景。针对各类政府性公共资源运营难以持续、养护成本高等问题, 可通过搭载一定技术手段, 拓宽公共资源服务应用场景, 激活更多产业发展机会。例如我国现有中短波发射设施近千座, 中短波具有成本低、传播远的特征, 能覆盖4G/5G空白区域, 但当前仅用于广播电视领域。第四代北斗导航定位技术(PPP-RTK)具备单向播发、海量并发的显著优势, 与中短波适配高度耦合, 广州已首次开展“北斗+广播”融合定位的技术验证, 可应用于海洋、荒漠、200 m以上低空、“三断”应急等场景, 将有效激活中短波设施资源价值。

(5) 政策赋能: 贯通“规土财税”政策, 破除制度障碍。政府端应强化政策协同与创新, 优化产权登记、地价征缴、资产调拨、收益分配等规则设计, 如苏州古城出台的“苏六条”, 提出了探索存量公房确权登记简化流程、行政事业单位闲置土地引入国企等, 降低盘活成本、消除隐性债务风险, 形成政府、国企、市场多方共赢的长效机制。

从空间配置工具到动力配置平台: 新规划培育新动能的路径思考 黄卫东(深圳市城市规划设计研究院常务副院长、教授级高级规划师, 中国城市规划学会城市更新学会副主任委员)

2026年5月28日, 国务院印发《城市更新“十五五”规划》。规划提出六大重点任务领域, 涵盖培育新增长动能、打造高品质生活空间、推进绿色低碳转型、强化城市安全韧性、活化传承城市文脉、升级现代化治理能力。其中, “培育城市发展新动能”被置于六大领域首位, 释放出强烈政策信号: 新时期城市更新已被赋予稳投资、扩消费、对冲经济下行、发展新质生产力的国家宏观经济战略职能。

面对存量时代的新要求, 传统规划“预测需求、分配用地、管控功能”的顺势配置模式已难以为继。规划的使命不再是画定蓝图等待增长, 而是主动识别、发掘甚至创造新的发展动力, 并以空间为载体精准适配实施落地。结合深圳近年实践, 笔者认为这一转向需要在四个维度上完成新规划的能力跃迁。

第一, 要深入洞察城市运行机制, 精准揭示城市空间利用问题与潜力。增量时代的规划从理想空间格局出发, 存量时代则须从准确识别城市运行机制出发, 找准真问题、真需求, 从城市综合治理的维度精准施策。作为自然资源部CSPON评估体系推荐案例的深圳华强北更新监测评估实践, 通过搭建“人—产—城—业—流”时空数据底座, 构建空间运行机理监测评估模型, 对存量城区实施“数字体检”, 精准识别空间闲置、交通堵点及产业低效环节。通过数据驱动的精细化分析和科学决策, 将碎片化的部门数据、民意诉求和市场信息整合为结构化的“问题清单”, 链入“资源清单”与“需求清单”, 再转化为“策略清单”和“任务清单”, 最终落地为“项目清单”。七张清单首尾衔接, 使更新规划从经验判断向更加科学、精准、高效的城市空间治理转型, 破解城市空间利用和运行难题, 激发产业

活力，提升消费体验，为城市的可持续发展注入新的动力。

第二，以用户需求前置，让动力与需求精准对接。供给导向的规划先确定空间产品再寻找用户，而用户需求前置则反过来，先厘清谁需要、需要什么，再以需求引导空间配置。深圳南头古城在不改变总体容量的前提下，以政府主导、企业代建、社区参与的方式将1700年历史文脉转化为当代文化资产，其核心逻辑是文化需求前置，先识别什么值得保留、为谁而保留，再决定如何更新，使文化不只是空间的装饰更是地区更新的基底。相隔不远的平山村则将这一逻辑应用到日常生活场景：南山区以平台公司统租城中村，以“人才居住”为主题先精准锁定目标人群及其需求，再以需求引导空间配置和功能安排，近万套保障性租赁住房从供给端精准对接需求端。从南头古城到平山村，需求前置的模式从文化保护到居住供给，共同指向一个判断：用户需求前置是让“谁获益、在哪里、何时点”这些根本性动力问题，在空间方案确定之前就必须得到明确回应。

第三，以复合场景营造，激发多元动力潜能。传统规划的土地利用将空间拆解分类管控，而存量空间的多维价值恰恰产生于功能融合和场景交叠。如何让多元的城市发展资源相互叠加，激发更加丰富的活力潜能将是规划的重要任务。深圳南山区红花岭产业园以“折叠空间+多维产城”理念，打造工业4.0“垂直工厂”，实现产业生态“上下游就是上下楼”，满足企业的生产、办公、研发、设计一体化的新型生产空间，并嵌入15分钟生活圈，使生产、生活、生态相互融合，实现了空间效率与品质相互赋能。规划的价值不仅是划定每块地的用途，而在于设计出让不同功能彼此共生-催化的新发展场景。

第四，以运营前置，为存量空间注入可持续的新动力。大量存量资产之所以沉睡，并非缺少建设投入，而是缺少能让空间持续产生新价值的运营机制。深圳南山区丽雅社区“幸福大街”以党群服务中心为载体，构建“公益定底色、微利自造血、空间换服务、协同聚生态”的四层运营体系：政府提供空间载体与政策支持，深规院作为运营主体通过“空间换服务”模式链接公益与商业资源，引入创业孵化、食物银行、骑行驿站、儿童研学、银发学堂等多元的运营内容，开展精细的可持续财务模型测算，为社区提供托育、养老、社区食堂、社康、共享办公、咖啡、健身等十大幸福场景，其创新之处在于将传统的“行政服务窗口”升级为“全龄社区运营平台”，将低效公共资产的功能业态融合和运营模式创新作为撬动市场服务供给的杠杆，在公益+微利双轮驱动下实现了物业整体价值的提升和社区治理的可持续。

四个维度的能力跃迁共同指向同一个规划转型方向：新规划不再只是跟在经济增长后面的空间配置工具，而应成为引领发展的动力配置平台。洞察城市运行机制让空间精准适配城市治理底层逻辑，用户需求前置让空间与动力精准对接，场景营造让空间激发动力潜能，运营前置让空间生命力可持续。新规划是一次从底层逻辑出发的重新定义——新规划的核心产出不再只是空间“蓝图”，而是对城市发展动力的发现、激活与持续运营的综合解决方案。在这个意义上，面向存量空间治理时代

的新规划“主动作为”不是一句口号，而是一种可以被实践检验的新能力。当一座城市面临动力转换的关口，新规划能否先于衰退发现新机，能否在空间紧约束中创造新价值，能否让每一个更新决策都经得起时间的持续检验，这是存量时代赋予规划学科的重大课题。

因地制宜、因城施策，以“新规划”编制引领和推动城市高质量发展

魏博（陕西省城乡规划设计研究院院长）

2025年中央城市工作会议提出，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，转变城市规划编制范式，培育壮大城市发展新动能，成为“新规划”引领和推动城市高质量发展的重要内容。

1. “新规划”应立足城市资源禀赋，推动规划从“标准化”向“特色化”转变

当前我国城市“千城一面”、产业趋同等发展同质化现象较为明显，培育壮大城市发展新动能，就是要立足城市资源禀赋，因地制宜、实事求是，探寻城市核心发展动力。“新规划”要彻底改变传统规划思路，转向因地制宜、因城施策。从城市规模来看，大城市应更加注重功能提升与创新策源引领，中小城市则着力培育特色产业、实现错位发展和差异化竞争，城市群内部应加强特色优势互补、提升整体效能。从资源禀赋来看：拥有深厚历史文化底蕴的城市，规划应做好历史文化保护与活化利用，通过空间织补、功能植入等手段将文化资源转化为产业动能；具备完备制造业基础和产业集聚优势的城市，规划应聚焦关键产业领域的空间优化与创新平台布局，构建产业创新生态；拥有优质生态资源条件的城市，规划应坚持绿色赋能原则，推动生态保护与绿色经济融合发展；处于交通枢纽地位的城市，规划应着重建设综合性的交通枢纽和要素集散平台，充分发挥枢纽经济的集聚辐射效应。因此，新规划的核心任务就是要摸清城市家底，引导城市基于自身比较优势在全国甚至全球分工中找准自身独特定位。

2. “新规划”应从“增量扩张”转向“存量提质”，以城市更新激活“沉睡”资源

当城市从大规模增量扩张转向存量提质增效为主的阶段，城市规划必须在工作重心上转向存量空间资源，由满足土地需求转向挖掘空间潜在价值。以城市更新为抓手，全面摸清城市房屋、设施、土地等资产资源底数，通过改造利用老旧厂房、低效楼宇、闲置传统商业设施等存量房屋，建立与建筑功能转换和混合利用需求相适应的规划调整机制，全面处理好资产权益与兼容管制、政府与市场分工以及短期投入与长期收益之间的关系。首先，以城市体检作为存量规划的前置环节，通过全方位的城市体检精准识别出城市的功能短板、设施老化与空间闲置等问题，以此为依据建立起城市更新的项目库与任务清单，确保更新行动的目标精确与资源配置有效。其次，从供给侧发力，通过空间的重构，形成以优质的空间供给与场景营造来优化调整社会经济活动。构建承载新质生产力的专属空间和创新

应用场景,推动新质生产力的孕育、整合和再生产;通过生态环境的修复与文化场景、消费场景的营造,打造高品质空间,推动城市从“产—城—人”向“人—城—产”的发展逻辑转变,增强城市的创新活力。

3.“新规划”应主动拥抱绿色化、数字化发展趋势,培育城市增长的新赛道

规划应积极主动对接绿色转型与数字化转型两大趋势,为城市培育新的增长赛道。一是推动生态修复转变为可持续增值的城市资产,探索生态产品价值实现等新规划内容。二是将数字经济基础设施建设纳入城市发展蓝图,超前布局5G、算力中心、智能交通枢纽等设施,为智慧城市、低空经济等新业态创造空间条件,同时积极推动城市智慧大脑建设,大力发展城市数字经济,构建数字城市与物理城市同步规划、同步建设的新模式。

当前我国城市发展正处在动力转换的关键时期,城市规划的角色正在从“空间蓝图绘制者”向“城市发展动能培育者”深刻演进。未来,“新规划”应更加注重因地制宜、因城施策,以创新空间规划激活发展潜能,以城市更新重塑存量价值,以绿色智慧转型开辟增长新赛道,走出一条符合国情、富有特色和活力的城市现代化新路子。

从空间安排到价值创造:规划培育城市发展新动能的学理跃迁何波(重庆市规划设计研究院副院长)

城市发展正处于动力转换的关键阶段。2025年中央城市工作会议提出“转变城市发展动力,更加注重特色发展”直指城市工作的核心命题。当城镇化从快速增长长期转向稳定发展期,传统以空间规模换取增长速度的发展模式已难以为继。城市规划如何从“被动配置”走向“主动作为”,从空间安排走向价值创造,成为亟待回答的学理命题。重庆作为我国辖区面积和人口规模最大的超大城市,山水纵横的地理禀赋与深厚积淀的工业底蕴,为这一命题的解答提供了独特场域。

1. 规划的核心使命:从空间配置到价值发现

当城市进入存量时代,空间不再是发展的主要瓶颈,“有价值的空间”才是真正的稀缺资源。大量城市空间虽已完成物质建设,却陷入功能老化、活力不足、价值沉寂的困境。对重庆而言,作为典型的山水之城,可用土地稀缺分散、地形高差巨大,传统增量扩张路径具有天然约束。然而,正是这种复杂地形所塑造的错落天际线、立体街巷和滨江崖壁,构成了不可复制的空间价值底色。

城市发展动力的深层危机,不在于空间的匮乏,而在于既有空间所承载的价值的耗散与沉寂。规划的核心使命正从“如何安排空间”转向“如何创造价值”——重新发现空间的价值、重新组合空间的关系、重新激发空间的活力。这构成了“新规划”区别于传统规划的根本学理跃迁。

2. 价值发现:规划的前端识别能力

新规划要实现从被动配置到主动作为的转变,需要能够发现价值,敏锐感知城市空间中蕴藏的潜在价值。这一能力的建

构,要求规划超越传统的用地分类与功能分区思维,那些未被现有制度承认、未被市场充分定价却潜藏着巨大发展可能性的价值要素。重庆民主村片区的更新实践为此提供了生动注脚。这个承载着建设厂几代产业工人集体记忆的老社区,利用堡坎下零星用地设置巧匠坊,为腿脚不便的住户加装电梯,系统改善公共空间与基础设施。那些曾被视为“洼地”的老旧空间,一旦被重新发现和激活,便释放出意想不到的发展动能。重庆的实践表明,山水分割所造成的大量“边角地带”——山坡、崖壁、桥下空间、江岸消落带——不应仅被视为限制条件,更应被理解为蕴藏独特价值的空间资源。从消极约束到积极资源,正是规划前端识别能力的认识论跃迁。

3. 空间响应:以工具创新主动创造价值

价值发现回答“哪里有新动能”,空间响应则回答“如何释放新动能”。新规划需要在价值发现的基础上,以工具创新主动构建空间价值增长的新机制,统筹组合人、空间、时间三大要素,从根本上回答“谁获益、在哪里、何时点”的动力问题。

场景营造是空间响应的首要工具。重庆“两江四岸”突出天际线、山脊线、水际线相协调,贯通61公里滨江岸线,建成九龙滩等14个公共空间节点。渝中区戴家巷保留街巷肌理,在垂直立面上打造吊脚楼等6处景观节点和5个观江平台等,便是通过场景营造、公共空间体系和产业空间协同,将人民城市目标转化为居民可感知的日常体验。规划不仅回答“在哪里建”,而且回答“在哪里创造价值”——这正是场景营造区别于功能分区的本质所在。

产权重组是盘活存量空间的制度钥匙。存量时代,空间价值释放往往受到既有产权格局的约束。重庆九龙坡区在老旧厂区改造中,通过产权重构、容积率创新、权益保障等三大机制突破,实现工业用地地均GDP从32亿元/km²提升至58亿元/km²,其探索的“协议置换确权”“立体开发登记”等经验已被纳入《土地管理法》修订草案。这表明空间价值的释放不仅依赖规划设计,更需要制度层面的协同创新。

时序统筹是连接价值发现与空间响应的动态调度机制。城市发展动力的培育是持续的动态过程。重庆在城市更新中采取划小“作业单元”、滚动实施项目的策略,让群众及时看到变化。从民主村一期到二期的渐进式推进,从小范围巧匠坊、便民菜市场到整个社区的系统焕新,规划在时序上的主动决断——何处先行、何处后动、何处留白——本身就是一种关乎“何时点”动力的能动创造。

4. 制度供给:释放空间价值的深层变革

如果说价值发现和空间响应侧重技术层面,制度供给则触及规划主动作为的深层保障。许多城市空间的“沉睡”,根源在于现有制度对空间价值承认方式和释放路径的限制。重庆在全国率先开展多项制度探索:作为全国唯一在全省域试点的要素市场化配置综合改革地区,围绕土地、资本等六大要素提出30条举措,全面推开农村集体经营性建设用地入市;出台《支持高质量开展城市更新十七条措施》,推动城市更新立法,构建“体检画像—规划赋能—多元融资—一体实施—运营治理”新机

制。这些制度创新的共同指向在于：空间价值的释放需要从单一的规划许可走向多元的制度协同。规划的制度供给能力，正在成为衡量“新规划”作为的重要维度。

5. 结语：能动规划的学理自觉

从“顺势配置”到“能动创造”，从空间安排到价值创造，这不仅关乎规划的技术升级，更关乎规划学科的角色重塑。规划需要从城市发展的空间服务者，转向城市价值的能动创造者。重庆这座山水之城以“依山就势”为关键策略，将复杂地形的制约转化为不可复制的城市魅力，既是对中央城市工作会议精神的理论响应，也是对规划学科核心范式的自觉更新。当规划的目光从空间本身转向空间所承载和可能创造的价值，规划便真正具备了主动塑造城市未来的能力。

新规划作为：培育城市发展新动能

赵燕菁（厦门大学经济学院和建筑与土木工程学院双聘教授）

要想说清楚“新规划”作为，首先要识别“旧规划”的作为。

在增量时代，“卖地”解决了没钱的问题，所以传统的规划一般会从资产端视角来诊断并解决城市问题。进入存量阶段，“卖地”难以为继，城市的约束转向了另一端——缺钱。城市规划的视角也必须随之转变，从如何帮助城市花钱，转向如何帮助城市挣钱。换句话说，旧的增量规划解决的是“钱花到哪里”的问题，新的存量规划解决的是“钱从哪里来”的问题。

从会计学的视角，每一个城市都可以抽象为一组资产负债表——债务端记录钱从哪里来；资产端记录钱到哪里去。资产负债表扩张，城市增长；反之，城市就收缩。资产负债表的资产端和负债端一定相等，资产负债表扩张还是收缩取决于较短的一端——是赚钱的项目多但没钱，还是有钱但没有可投的项目。显然，城市目前面对的是前一个问题。

怎样解决这个问题？答案来自庞大的存量资产。如果说增量时代的钱来自土地，那么存量时代的钱就来自巨大的存量资产。土地市场的本质就是对未来公共服务的估值。同样，存量资产也需要一个市场对其估值。只要一项资产的估值被市场接受，就可以通过抵押、交易转化为人人都接受的“钱”。

所谓“更新”，就是改变、升级存量资产。如果没有一个市场对“更新”前后的资产予以估值，业主就不会有“更新”的动力，金融体系也就无法为更新融资。没有钱，供给侧再强大，也不会被启动。

现在很多城市试图用财政补贴的办法推动城市更新，这条路从一开始就是行不通的。根据会计规则，运营收益的剩余是不能用来弥补资本性收入的缺口的。这是因为运营收益体现在利润表（income statement），而资本性收益体现在资产负债表（balance sheet）。

能够用于补贴的只能来自卖地收入或者专项债。前者在城市化的尾声阶段只会越来越少；后者则必须带来现金流入（profit），如果没有新增收益，财政补贴的结果就是隐性债继续扩大。要解决城市更新“钱从哪里来”的问题，唯一的办法，

就是建立强大的不动产权益市场。让所有的存量资产在这个市场上可以获得足够的估值。

现在房地产二手房市场本质上就是不动产的权益市场。但相比股票证券化的权益市场，不动产权益市场的流动性要差很多。买卖不动产的复杂程度要比买卖上市公司股票高得多。这主要是因为不动产都是非标资产，很难证券化。不能证券化，就只能整体交易，要么买断，要么放弃，不能像股票那样可以只买一部分。由于不动产资产标的单位价值巨大，交易的门槛很高，很难像上市企业股票那样购买或退出。这使得不动产为抵押品的融资，往往要打很大的折扣。

解决的办法就是仿效股票市场，将每个独立产权的资产登记为一个独立的“特殊目的企业”（special purpose vehicle，或SPV），然后像上市企业一样分割为一定数量的通证（token），通过交易部分权益，为整个资产的权益定价。随着区块链技术和现代金融技术（RWA）的进步，结合AI算法，将非标的资产标准化的难度大幅降低。

事实上，权益市场通证化并非空想，市场早已走在认知的前面。就像深圳土地第一拍时，人们并没有意识到其真正的市场含义一样，深圳住房第一炒——“深房理”就是不动产证券化的雏形。毫无疑问，“深房理”违反了现行的法律法规，暴露了房地产市场和金融市场存在的监管漏洞，撞到了“房住不炒”的枪口上，被严肃处理是必然的。但处理的方法却是可以商榷的。

1987年的“第一拍”类似2021年的“深房理”，当时土地出让不仅违法，甚至违宪。但当时的中央政府不是问责深圳，而是在1988年推出宪法修正案，允许国有土地使用权有偿使用。随后不断出台配套的法律法规，最终创造了伟大的“土地财政”，完成了令世界瞩目的崛起。

2025年7月14—15日中央城市工作会议提出“城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段”。深圳“第一拍”的成功实践带给我们一个启示：也许深圳正确的做法不应是解决“深房理”，而应是完善金融监管。

深圳是中国改革的前沿。1987年的国有土地“第一拍”开启的增量阶段大增长；2021年的“深房理”如果处理得好，很有可能在从增量阶段向存量阶段的转型中发挥同样重要的作用。也许有人会质疑，权益市场不是城市规划学科的研究范围。在1987年时的确如此，规划只是坐享了“土地财政”的成果。但在规划和国土已经合一的今天，权益市场就自然进入了城市规划学科的中心。

与所有学科一样，城市规划的领域是由市场需要所界定的。只有建立强大、高流动性的存量资产权益市场，城市更新的价值才能被市场暴露；只有财富的持续增长，城市才会有源源不断的新动能。所以，城市规划必须把权益市场纳入自己的学科视野，进而完成自身从增量规划向存量规划的学科蜕变。

（排名不分先后，限于篇幅略有删减）

修回：2026-05