

靠改革找出路，靠创新求发展

Finding Way Out by Reform, Securing Development by Innovation

唐凯

TANG Kai

摘要 本文在当前城市转型的背景下，分析了城乡规划行业转型所面临的两大问题，即国家层面的法律法规落后于自下而上的规划创新探索实践和新技术引发的规划编制异化。随后，相应地提出了城乡规划行业转型的应对策略和建议，城乡规划行业应主动作为，靠改革找出路，靠创新求发展。

关键词 转型，改革，创新，城乡规划

Abstract Under the background of the current urban transformation, this study analyzes the two major issues that transformation of urban and rural planning industry has faced, namely the laws and regulations on the national level lag behind the bottom-up planning innovation exploration practice, as well as superficial planning caused by new technology. Correspondingly, strategies and suggestions for urban and rural planning to cope with the transformation are proposed. The industry of urban and rural planning should take the initiatives to find a way out by reforms and seek development by innovations.

Keywords transformation, reform, innovation, urban and rural planning

中央城市工作会议之后，改革创新成为城市发展的主旋律，学界、业界的专家、学者展开了对城市转型发展和城乡规划转型创新的热烈讨论。有人从国家新型城镇化规划出发，认为包括经济增长与全面发展、城市与乡村、政府与市场、物质与人等在内的中国社会运行的基础关系正在发生重大变化，决定了中国城镇化模式的转变，而城乡规划也需相应地进行转型。有人提出城市面临“科学转型”“文明转型”和“生态转型”三大转型主题，并对其内涵和若干重要议题进行了深入探讨。此外，一系列更加具体的、探索创新的转型实践也从中央到地方开展起来，例如，多规合一、特色小镇、城市双修等。本文主要从行业协会发展的角度，谈一谈近期对规划行业转型的一些思考。

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201701001
- 文章编号: 2096-3025 (2017) 01-0008-04

作者信息

唐凯，中国城市规划协会会长

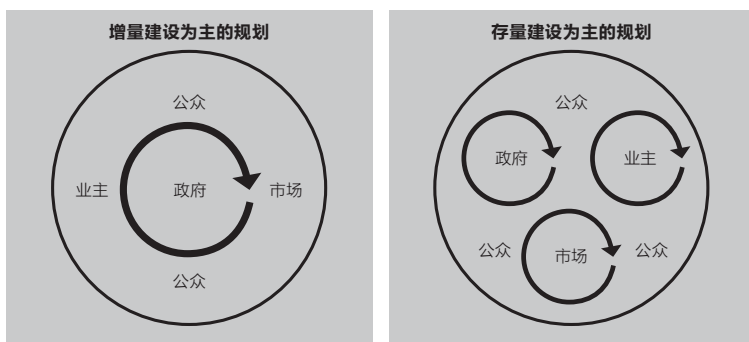


图1 城市由增量扩张向存量利用转变的城乡规划转型

资料来源：杨保军,陈鹏,吕晓蓓. 转型中的城乡规划——从《国家新型城镇化规划》谈起[J]. 城市规划,2014(2).

1 城乡规划行业转型面临的主要问题

1.1 国家现行法规和技术规范跟不上自下而上的规划编制实践探索

随着近年我国经济由长期的高速增长转变为中高速增长，经济发展进入新常态，城市规划与建设也从新城快速扩张转向注重内涵发展，规划编制工作随之发生了变化，对编制的重点和内容也提出了许多新要求。党的十八大以后，中央提出的五大发展理念、两个百年目标、五位一体的总布局、以人为本的宗旨、注重质量转型发展的要求等一系列新思路，使城市规划编制工作回归到学科的根本，并确立了新时期的发展方向。

相应地，在城市发展变革的当下，越来越多的规划编制实践已经远远超出现行的法定规划领域，一些规划编制已经领先于规划管理，有许多规划研究和编制工作在不同城市进行探索，比如存量规划、城市更新、生态修复、大数据应用、智慧社区等，这些探索过程已经自下而上地在地方城市出现，而国家相关的法规和技术规范显得有些滞后，一些规划创新实践甚至难以归类管理。

以存量规划和城市更新为例，我国城乡规划一直以来面临的主要是“增量建设”问题，无论是规划的理论、方法、标准规范，还是规划的评审和实施机制都是如此，尤

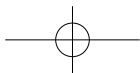
其规划学科的教育也主要针对增量建设。长期的高速城镇化，使得沿海的发达城市更早地面临城市新增建设用地“零增长”甚至“负增长”的挑战，这些城市也较早开始了自下而上、适宜于自身城市发展的实践探索。深圳率先建立城市更新规划体制，不断创新城市更新政策，制定了一套完整的法规、制度、操作指引和技术标准，创造性地提出了“空间增量确定与分配”“空权转换”“基准建赔比”“政府参与溢价分成”等概念和办法，以有效地应对和管控市场诉求，保护公共利益，实现整体目标。

进入存量规划时代，规划思路从自上而下的政府主导转向自下而上的市场需求主导，规划角色从主持规划转向协调博弈，规划视野从宏观统筹转向实施运行。

然而这些自下而上的探索也面临着各种困境，例如专家普遍认为城市更新的困境在于“空间产权方面的政策缺乏、驱动力不足”，以及“与资金相关的政策固化、无法利用市场和社会的力量”。这说明城市更新在一定程度上缺少配套的政策支持，尽管地方上已相继出台一些办法，但其作用的发挥还有待时日，这些创新的探索更需要国家从法律法规、管治机制、政策实施层面进行加速推动。

1.2 规划编制过程中新技术的应用仍然流于表面

新技术的应用总是与社会经济的发展水平和需求密切



相关。回顾规划编制方法的发展历程,从最初的手绘图纸,到CAD电子化,再到地理信息系统GIS平台的空间分析与应用,再到当前最热的大数据应用,这其实也是与计算机技术的发展同步的,即计算机在城市规划中应用的发展历程。然而,在推动新规划编制的过程中,如果规划的分析方法和研究成果没有取得进步,只是成为图纸表达的新形式而已,那么,规划信息化就仍停留在伪信息的层面。能不能应用模拟技术把规划信息反映出来?信息化与管理如何关联?如何让规划技术成为真正辅助决策的支撑平台?这也是对新技术应用的要求,规划师不能沦为画图匠。

再来看智慧城市,它几乎是与大数据同时出现的概念,也是当下另一个城市研究的热点。谈到智慧城市,人们经常会提及大数据,如何让大数据为我所用是智慧城市建设的一个重要命题,大数据是智慧城市的基石,而大数据的处理技术则是智慧城市的信息引擎。与前一点相呼应,如果规划技术不能真正辅助决策,大数据也无法真正成为城市规划编制和决策过程中的分析要素,智慧城市也只是沦为查询系统。所以智慧城市的含义到底是什么?这也是需要行业所有人员深刻思考的问题。

2 应对城乡规划行业转型更加需要主动作为

2.1 规划编制单位和人员在很长时期内仍是城市发展的主要技术力量

最早的规划院是从规划管理部门中分离出来的,在我国城市规划与城市建设中始终是政府规划决策的技术平台。二十年前开城市规划工作会议,研究规划问题时,建设厅、规划局、规划院都有人员参加。但是现在开会研究城市规划工作时,没有规划院的人员参会了。原因可能有两方面,一是认为规划院走向市场了,对公共政策问题没有发言权了;二是开会规模受到限制,参会人员不能过多,结果首先就取消了规划院的代表资格。问题是,城市规划编制单位是规划专业技术的主力军,因为单位性质多样,主管的可能是规划部门以及别的行政部门,还有国资委、

工商部门等。最强的专业队伍的意见得不到充分表达,这对城乡规划的改革与发展是不利的。

因此,我们要认识到规划编制单位和人员在很长一段时期内仍是城市发展的主要技术力量,面对今天的发展模式和政府对转型的思考,规划编制单位相应地也要主动作为:

(1) 坚持开放,将看不见的藩篱清除掉,与国家各相关部门密切配合,做好服务,多规合一才能真正合起来。否则,政府各部门自成一体,培养隶属于自己部门的专业机构人才,制定自己的标准和制度,结果反而削弱了城市规划的整合能力和规划编制机构及人员的力量。规划编制单位的工作面对的是国家,是人民,不是各部门,我们应当主动作为、主动服务,这样才有可能真正做到多规合一,提高城市规划的资源整合与分配平台的权威性,提高规划编制单位的话语权。

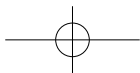
(2) 当前规划院生产任务较重,而且搞生产回报率相对较高,做科研的人,尤其是做技术标准的人越来越少。过去都是权威的专家带队展开大量调研,编技术标准,这个过程要持续几年时间。现在做标准的补助还没有做一个项目所带来的收益高、速度快,因此越来越少的人做这项工作,这也是一个问题。很多规划院被称为规划研究院,应始终保持一定的科研工作量,鼓励创新,跟上经济发展和社会进步的步伐。

(3) 行业转型也要求规划编制人员应更多地具备信息收集、技术统筹、沟通协调和对接实施的能力。面对当今城市发展,政府需要开放的思维和看得到的成绩,人民需要公正的平台和能讲话的机会,资方需要创新的成果和高回报的投入,规划编制人员不仅仅要有高智商,更需要有高情商。

2.2 注重理论转化实践,切实关注社会的热点、难点和痛点问题

2.2.1 紧紧围绕中央城市工作会议精神,把握规划发展方向

关注城市发展和经济转型中出现的热点、难点和痛点问题,展开研究工作,城市规划是一项具有长期影响的工



作，规划决策存在长期的后滞效应。如果要对热点、难点和痛点问题及时作出反应和应对，规划必须紧紧围绕中央城市工作会议确定的规划发展方向，结合城市发展的实际情况提早布局；也必须重视理论研究和实践的结合，依靠平时不断地深入积累，才能在出现突发状况时做出正确的应对，为正确的决策提供支持，并把新技术向生产力转化，避免规划不当带来的负面影响。

2.2.2 增强规划编制机构的研究水平和创新能力

规划编制机构是城乡规划的重要力量之一，在全国规划创新和城乡建设中到处可以见到规划编制机构活跃的身影。三十多年前，规划院资深专家的意见非常受重视，现在规划院领导的意见可能还不如管理部门的科员一句话。城市规划编制单位要服从于政府主管部门，规划咨询意见则更多与项目收入或者承揽业务挂钩，这实际上是我们的专业精神的缺失。如果想提高规划专业的话语权，使之成为政府在城乡发展、规划决策方面的智库平台，规划编制机构必须在坚持工作中的公共政策属性和公共服务特性的前提下，潜下心来，加大科研投入和创新能力，及时研究和更新相关技术规范、标准。

2.2.3 营造公平有序的创新环境

一方面，从市场的角度看，应鼓励优质优价，反对恶性竞争。现在城市规划编制的招投标工作比较乱，或者价低者得扰乱市场，或者真假老外鱼目混珠。许多不够成本

的规划投标，实际上做出来的规划，质量都是无法保证的。因此规划编制工作招投标首先应对投标质量有所要求，确保高质量的规划成果得到应用。

另一方面，从人才的角度看，应培育规划梯队，保证后继有人。有人反映编制单位的工资额度受到限制以后，人才可能外流，这是客观存在的问题。有一些房地产开发公司开始建立自己的技术队伍，需要专业人员和研究人士，他们给的工资相对较高。另外，现在的事业性规划编制单位中，高等职位、高级职称的数量受限，许多单位用于人才培养的费用也是微乎其微，这样不利于人才成长，也是导致人才流失的因素之一。因此，规划编制单位应以人为本，综合考虑规划编制人员在收入和个人成长上的平衡机制，培育健康的规划梯队。

3 结语

在当前中国城市转型发展的大背景下，城乡规划行业必须做出应对。未来的城乡规划一定是面向市场、面向实施、面向协作、面向物质空间和软性制度的结合。中国城市规划协会将关注行业的热点、难点和痛点，不遗余力地发挥桥梁作用，靠改革找出路，靠创新求发展。对上——在自下而上的实践探索中，尽快推动和促成国家层面上意见办法的落实；对下——为规划编制单位和人员提供服务，解决体制机制问题，推动规划编制单位提供更加完善的技术方法、更有话语权的编制成果。 **URP**