

高质量发展时期我国城市规划治理的思考

马尚敏¹ 邹镛²

1. 天津大学; 2. 天津市建筑设计研究院有限公司

摘要: 目前,我国正处于城市高速发展向高质量发展的转型过程,同时在国家现代化治理和国土空间规划治理的新要求下,城市规划的工作形式也逐渐由“规划管理”转向“规划治理”。在此背景下,我国城市空间规划治理的需求发生了新的变化,这就要求我们尽快转变传统观念,以整体性思维和系统性方法思考城市规划治理的新路径。本文基于整体性和系统性的理论研究,提出针对不同城市规划进行整合的技术策略,探讨空间规划治理的有效路径,寻找适合我国城市的空间治理方法和路径,旨在为新时期城市规划管理工作提供客观依据。

关键词: 整体思维; 城市规划; 空间规划; 空间治理; 总师模式

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.09.012

城镇化的快速发展也相应的带来许多城市病问题。如大气污染、城市拥挤、资源枯竭、遗产破坏、特色缺失等诸多不良现象涌现。城市政府如何有效的运用城市规划实现空间治理的能力和作用越来越受到多方质疑,城市规划的地位和作用也受到前所未有的影响。系统思考与科学解答“如何有效的提升城市规划的空间治理能力”这一战略性命题,将为规划治理指明新历史方位下的发展路径。

一、城市规划管理向规划治理转型的必要性

近几年,我国从中央到地方都在积极探索和寻找适合我国城市发展的城市规划治理模式。中央提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”列为全面深化改革的总目标。随着国土空间规划改革和部委职能的调整,城市规划的空间治理转型成为规划领域热议的话题。

首先,城市规划是落实国土空间规划的重要工具。“城市规划”是城市政府通过空间布局引导资源要素的政策方法,同时也是实现城市“发展”的有效管理工具(孙志燕,2018)。在政府主导与市场主体双重作用下,城市规划治理成为政策管理与有效决策的工具,是提升城市竞争力与促进城市发展的重要手段。由传统管理转向兼顾“设计”与“管理”,整合与统一资源和事权。

其次,完善城市规划制度体系的治理响应。基于全域全要素的整体性治理理念,明确国土空间规划改革的新思路和方法,构建创新的规划治理模式。例如城市总设计师制度、城乡总规划师制度、责任规划师等基于

城市规划整体统筹的治理理念,为实现有效市场资源配置、有为政府创新管理提供支撑,为完善国土空间规划治理体系、提升国家治理能力现代化做出贡献。我国不同于西方的发展模式,需要探索适应中国特色的社会主义建设道路。

最后,城市规划的重要作用是提升城市治理成效。规划治理作为治理体系的一项重要内容,其治理结果直接反映了城市政府的治理能力和水平。发挥城市规划公共政策治理作用。北京市政府通过“落实城市总体规划”¹的举措,以期提升城市整体的规划建设治理水平。厦门市政府从法规政策、技术规范标准和规划编制三个层面入手,系统的构建空间开发利用治理体系。

二、基于“整体-系统”思维的规划治理理念转变

不同于传统碎片式规划管理,新的规划治理模式强调多部门多专业的整合和统筹,这是整体系统思维转变的一个重要体现。吴良镛先生也曾提出以整体性观念寻找解决相互联系事物的问题²,体现了整体与系统结合的治理理念。整体性治理理论强调横向层面的协调与整合。现实中,规划项目往往牵涉多个部门的职责和利益,包括自然资源和规划局、建设局、交通局等。必然涉及协调相关的规划活动,所面临的困境包括:一是与多方参与主体利益矛盾难以协调与平衡;二是所涉空间存在多头管理、界线不清等问题,以及规划审批、用地管理等职责有待明确。为了应对这一现象³,需要一个综合统筹的部门或者机制⁴。

国内实践包括嘉兴、厦门、深圳、杭州等城市。2019年,嘉兴市聘用城市总规划师,围绕中心城区城市规划整体统筹治理,开展基于整体组织的城市总师制度的系列实践与探索,并系统性的提出“九大板块”和“十二项”行动计划,为嘉兴城市规划的空间治理提供制度保障和系统支撑。2020年,厦门成立“市级地下空间管理机构”以整体协调和管理相关专业部门,行使建立于市级层面统一的议事、决策、协调等职能。在整体思维的指引下,城市政府通过多个部门的机构改革和并行总师制度的实践,为空间规划治理提供实施路径。厦门《地下空间开发利用办法》(2020年)中明确了规划与自然资源局、住房与城乡建设局、市人防办在地下空间方面的职责内容,同时还制定了辅助管理规划的政策文件和监督管理机制,以保障规划管理整体角色的统筹运作。通过城市规划治理的整体性机制构建来提升城市规划的空间治理能力,是我国国土空间规划治理改革的

未来走向⁵。

三、基于“整体-系统”理念的规划整合策略

从我国改革开放40年的历史演进视角来看，传统的规划管理正是由于缺乏整体的统筹与协调，因而使得规划与规划之间的“裂痕”没有被弥合，反而愈演愈深（叶裕民，2019）。基于这一观点，“统筹”与“协调”将是未来城市规划改革的一项重要课题。总体上可以总结概括为以下几个方面的策略：

（一）规划决策的整合

城市规划决策者的价值导向直接影响着规划决策结果，因此，对于规划决策的整合显得至关重要。城市规划的决策者主要是城市政府。以政府为决策主体的城市规划，必须代表全体人民的公共利益，而不是某个管理部门的利益。政府决策主要为市民提供应有的服务，进而提高城市的功能性与现代化建设的完善。但一些城市的政府决策成本过高，多方利益难以协调导致大部分城市项目难以发挥作用⁶。因此，有效的决策应统筹整合以形成以公共利益为主导的组织决策模式。例如1970年之后西方提出的非政府组织（NGO）⁷，是基于政府与市场之外的第三方组织机构，以保障对人民大众公共利益的公平供给问题⁸。政府决策的目的是确保全体市民的基本利益，需要在保障市民利益的基础上，保障相关利益者与其余社会团体的利益，市政府决策在各方利益之间，起到了绝对的协调作用，使各方的利益趋于平等，避免因城市规划问题而引发利益冲突与纠纷。目前，涉及多方利益的各种原因往往导致规划决策与实施存在一定偏差。基于此现象，有学者提出融合式的决策整合模式，即融合政府、市场与技术三方，特别在规划协调阶段，发挥技术在规划协调方面的有效支撑⁹，通过技术支撑与机构组织实现各级各类规划的高度协调与集中。

（二）规划技术的整合

规划是以科学和技术为根本的学科知识¹⁰，与其密切相关的技术包括规划技术、信息技术、运筹技术、政策分析、大数据等，整合这些规划技术是为了寻求1+1>2的整体性效应。城市规划作为对城市发展的未来预测，需要应对和解决众多具有很大不确定性的影响因素。在现实情况中，其科学性往往会受到多方的质疑，因此对于综合技术的应用和论证变得至关重要。按照人居环境科学的分类，城市规划涵盖的内容不仅包括规划、建筑、景观、交通、市政、经济、政治等高度综合性学科知识，在尺度层面还涉及区域、城市、村镇、片区、地块等多层次的联动关系¹¹，体现了人居环境和城市空间具有多层次特征的治理本质。多专业和高层次的复杂问题，需要更高一层次的系统科学来应对和解决。例如在区域层面侧重于应用战略调控手段和政策分析工

具；城市尺度和村镇规划更注重地理信息技术、土地勘查技术、环境保护技术、生态治理技术等多种科学技术手段的综合使用；片区和地块层面则通过城市设计指引技术、建筑模型技术、指标分解技术等更为精细化的技术应用。2016年天津市通过BIM技术与三维地形建模相结合，并通过多专业结合平台，将其贯穿于前期规划设计阶段、中期施工建设阶段到后期管理运营阶段¹²。2017年，贵阳市通过引入信息技术和大数据技术，建立了“块数据”技术管理模型¹³，在现状-编制-实施-预测各个阶段整合了不同层次的规划编制成果，为规划管理工作提供多维度整合的技术支持。整体性治理理论本身强调的就是从社会整体视角来看待和处理问题，也就意味着整体效应大于局部效应的逻辑思想。在规划实践中，应针对不同层次的空间需求，整合最优技术集成，完善规划治理的技术工具体系，重视空间资源的合理利用和科学治理。

（三）组织路径的整合

随着规划治理的实践，以技术管理与行政管理相结合的城市规划组织模式逐渐出现。西方出现的第三方政府理论提出将地方政府与市场组织结合形成非政府组织（NGO），是把城市规划视为社会商品以导入政府行政管理的治理模式。国内学者王伟等人从理念、制度、流程、技术、组织五个层面构建整体治理框架，探索整体最优的规划治理路径¹⁴。2018年，天津市基于多年实践总结形成包括“法定行政许可系统、指挥组织系统、总体控制系统、编制逻辑系统、实施目标系统、技术集成系统、实施评估系统”¹⁵在内多七个层面的规划管理工作实施路径，为规划治理提供了整体性组织思路。2019年，嘉兴推行城市总规划师制度，通过引入并行的技术管理体系，弥补现行规划行政管理的不足¹⁶。总师制度基于技术与行政结合的决策模式，一方面提高技术行为的可实施性；另一方面提升规划管理水平，具有科学合理性和可实施性。但是也要注意的，虽然我国城市规划的主要决策者是政府，由政府制定规划政策，但也出现了许多各方利益团体通过各种方式参与行政决策包括城市发展和规划管理政策等方面来影响城市规划的实施。因此，如何避免任何试图通过私人利益取代公共利益的利益集团控制规划决策也应作为规划决策管理的风险控制重点关注地方。

四、结论

在国土空间规划治理背景下，为了更好的应对传统规划碎片化管理和行政治理失效的现实问题，思考基于整体性和系统性的规划治理路径，提出基于“整体-系统”理念的规划整合思路，为构建现代化规划治理体系提供初步理论框架。

参考文献

- [1] 张涛. 为超大城市规划治理贡献政协智慧[J]. 北京观察, 2021, (02): 40-41.
- [2] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021, (06): 12-19.
- [3] 韦希. 厦门地下空间规划治理体系构建研究[J]. 规划师, 2021, 37(02): 50-55.
- [4] 王伟, 朱小川, 刘谦, 田颖, 张吉康. 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(03): 50-57+91.
- [5] 叶裕民, 王晨跃. 改革开放40年国土空间规划治理的回顾与展望[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(06): 25-39.
- [6] 张庭伟. 城市发展决策及规划实施问题[J]. 城市规划汇刊, 2000(03): 10-13+17-79.
- [7] 赵秀梅. 中国NGO对政府的策略: 一个初步考察[J]. 开放时代, 2004(6): 5-23.
- [8] SALAMON L M, ANHEIER H K. The Emerging NonProfit Sector: An Overview[M]. Manchester: Manchester University Press, 1995: 1-10.
- [9] 王洲林, 陈蔚镇. 国土空间规划治理机制与模式探析——基于“控制权”理论的视角[J]. 城市发展研究, 2021, 28(06): 50-57.
- [10] 王晓东. 空间规划治理变革与规划院发展升维[J]. 中国建设信息化, 2019, (09): 20-23.
- [11] 吴唯佳. 重视人居环境的层次特点, 完善空间规划治理体系[J]. 人类居住, 2018, (04): 5-8.
- [12] 沈宣屹, 马尚敏. 天津建筑行业BIM技术应用研究[J]. 天津建设科技, 2019, 29(S1): 96-97.
- [13] 黄宇, 周晓霞, 孙超俊, 胡昌辉. 面向国土空间规划治理的块数据应用探索[J]. 中国测绘, 2019, (07): 56-60.
- [14] 王伟. 面向“十四五”发展的国土空间规划治理新认识与新思考[J]. 北京规划建设, 2022(02): 43-46.
- [15] 沈磊, 张玮, 马尚敏. 城市设计整体性管理实施方法建构——以天津实践为例[J]. 城市发展研究, 2019, 26(10): 28-36+47.
- [16] 沈磊, 张玮, 马尚敏, 廖钰琪. 城市总规划师制度的嘉兴实践——人因工程学视角下的城市治理与创新探索[J]. 世界建筑, 2021(03): 10-15+125

