

国土空间总体规划动态维护机制建构思考*

Reflections on the Construction of a Dynamic Maintenance Mechanism for Territorial Spatial Master Planning

王新哲 WANG Xinzhe

摘 要 国土空间总体规划动态维护是制度、行政与技术3个维度协同演进的有机整体。“动态维护”作为治理制度,标志着我国的国土空间治理正从依赖周期性“蓝图重置”的静态管理模式,转向一个基于常态化“系统运维”的动态治理新时代;“维护方案”使动态维护从分散的行政操作上升为具有明确治理指向的系统行为,要加强与经济社会发展规划的协同,以近期规划作为载体,强化协同性和整体统筹。规划成果应超越原有的静态技术文件,构建不断维护调整的“成果包”;小批量、多频次、随机性的“总图维护”需要构建能够快速响应符合国土空间总体规划、衔接详细规划、协同专项规划的“总图”,在受控规则下进行动态更新与维护。

Abstract The dynamic maintenance of territorial spatial master planning is an organic whole that evolves synergistically across three dimensions: institutional, administrative, and technical. As a governance institution, “dynamic maintenance” marks a shift in China’s territorial spatial governance from a static management model reliant on periodic “blueprint resetting” to a new era of dynamic governance based on routine “system operation and maintenance.” The “maintenance plan” elevates dynamic maintenance from fragmented administrative actions to a systematic behavior with clear governance orientation. It should strengthen coordination with economic and social development planning, use near-term planning as a vehicle, and enhance synergy and overall coordination. “Planning outputs” should transcend the original static technical documents and evolve into a package of outputs that is continuously maintained and adjusted. The “master map maintenance”, characterized by small batches, high frequency, and randomness, requires the construction of a “master map” that can respond quickly, conforms to the territorial spatial master plan, connects with detailed plans, and coordinates with special plans, enabling dynamic updating and maintenance under controlled rules.

关 键 词 规划动态维护;治理制度;近期规划;规划协同

Key words planning dynamic maintenance; governance institution; near-term planning; planning coordination

文章编号 1673-8985 (2026) 03-0021-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20260303

作者简介

王新哲

上海同济城市规划设计研究院有限公司

常务副院长

教授级高级工程师,硕士

wxinzhe@163.com

2023年上海市人民政府办公厅印发《上海市城市总体规划(2017—2035年)五年实施评估工作方案》的通知(沪府办〔2023〕19号),要求“科学评估、动态维护”,强化实施评估成果对总规动态维护和政策制订的反馈

作用。上海较早启动了对于国土空间总体规划的“动态维护”,在编制、评估、维护方面起到了先行示范的作用。2026年初,自然资源部国家林业和草原局发布《关于进一步做好自然资源要素保障的通知》(自然资发〔2026〕

*基金项目:国家重点研发计划项目“国土空间优化与系统调控理论与方法”课题5“多类型国土空间智能规划技术集成应用示范”(编号2022YFC3800805)。

38号)»,明确“建立规划动态维护机制”,但关于国土空间总体规划动态维护的系统性研究仍较为有限,相关讨论多分散于规划实施评估、规划调整机制、弹性规划与适应性治理等研究领域,相对忽视其在法定体系中的地位与制度约束。“维护”是一种概念,但在实际工作中表现为一种制度、一种管理工作或者一种技术成果。深入研究并准确界定动态维护的概念,并建立相应机制,对于优化全国国土空间规划体系、指导规划维护工作具有重要作用。

1 作为治理制度的“动态维护”

国土空间总体规划强调长期稳定性、刚性约束性与权威统一性。然而,在经济社会快速发展、不确定性显著增强的现实条件下,规划实施过程中不可避免面临目标校准、政策调整与空间响应的现实需求,如何在坚持规划严肃性的前提下实现适应性调整,成为当前国土空间规划实践中的突出问题。“动态维护”正是在这一背景下逐步进入实践探索,并成为连接规划编制、实施评估与调整完善的重要制度性安排。从本质上看,“动态维护”的提出反映了国土空间规划从“编制导向”向“治理导向”转型的趋势。规划被纳入持续运行、不断校正的治理过程中。

1.1 动态维护的提出

总体规划相关修改机制早已出现,《中华人民共和国城市规划法》(1990年施行)规定城市人民政府可以对城市总体规划进行局部调整,随后2008年施行的《中华人民共和国城乡规划法》,单独设置了“城乡规划的修改”一章。《土地利用总体规划编制审批暂行办法》(1993年颁布施行)规定经批准的规划在实施过程中,可根据实际需要和客观情况的变化做适当调整和变动。2017年颁布施行的《土地利用总体规划管理办法》规定了“规划调整”的情形。

相对于“调整”,“维护”是一种更加高频和“低强度”的动作,2009年颁布施行的

《土地利用总体规划编制审查办法》要求报送规划成果数据库,信息化的技术应用使总体规划具备了动态维护的可能。2011年颁布施行的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》第十九条提到了“维护制度”。空间规划体系确立后,2021年发布的《国土空间规划城市体检评估规程》(TD/T 1063-2021)中出现“动态维护”要求。

上海市于2023年启动了总体规划的评估与维护工作,2025年6月自然资源部发布通知要求开展国土空间规划体检评估,成果经审定后作为规划动态维护和相关管理工作的基础依据。在随后的相关文件中,明确规划调整完善包括规划动态维护和规划修改两种。浙江省2025年11月发布《县级国土空间规划实施体检评估和动态维护方案编制指南(试行)》(以下简称“《浙江指南》”),进行了动态维护制度的探索。部分省市根据评估结果进行了冠以“维护”的相关调整,“维护”的内涵、工作边界各不相同。

1.2 国土空间总体规划动态维护的相关研究

在空间规划体系建立前,总体规划的动态完善是总规改革研究的重要方向之一。2011年上海市城市规划设计研究院完成了《总体规划批后的动态评估、维护和管理机制研究》,以交通与城市空间、土地使用规划的一体化协调发展为切入点,加强交通与用地规划的结合,突出规划引领作用^[1]。2012年中国城市规划年会自由论坛之一“城市规划:从终极蓝图到动态规划——动态规划实践与理论”是关于规划动态调整研究观点的集中碰撞^[2]。多地结合总体规划维护工作进行了系统的总结^[3-4]。

关于国土空间规划体系下的“总体规划动态维护”的系统性研究仍较为有限。胡海波等^[5]探讨了国土空间总体规划评估与维护机制。王新哲^[6]系统梳理了总体规划修改的相关情形,总结了国土空间总体规划动态维护的实践探索、管理协同与机制优化,指出维护是一种主动的、预防性的措施,着重强调了

规划维护是通过机制建设和调整实施措施,维持系统的运行。

1.3 动态维护的实践困境

虽然总体规划制度自确立以来就伴随着修改制度,但由于配套法规、措施的缺乏,在操作中面临实践困境。2007年施行的《城乡规划法》废止了原《城市规划法》规定的“局部调整”的情境,郭庆珠^[7]分析原因是“局部修改”和“重大变更”没有准确的界定,属于典型的不确定法律概念。法律完全将判断的空间交由行政机关自身进行,在这种情况下程序的规定可能被虚置,也就无法实现程序控制的目的。“动态维护”最早出现在详细规划中,因为详细规划一般由所在地的人民政府批准,所以详细规划可以在市、县管理平台上进行“维护”,基本可以规避“重大修改”与“一般修改”的模糊界限。而总体规划均采用上级人民政府批准的方式,少数城市还提级至国务院审批,所以是否需要“原批准机关”同意的界限就尤为重要。

虽然从法理上讲,批复文件即行政授权文件,以上级政府对规划的批复文件为限,在不突破上级政府对规划的批复文件的要求前提下,不涉及“强制性内容”的动态维护应是本级政府的事权。但在操作中,由于国土空间规划工作建立的“一致性”思维,在自然资源部提出“开展国土空间总体规划动态调整完善”工作、“建立规划动态维护机制”后,地方规划管理、编制部门仍有大量疑问,自然资源部“更新完善相关工作口径”的工作指导成为地方实践的依据。

《土地利用总体规划管理办法》规定了“规划调整”的审批部门为“审批机关同级的国土资源主管部门”,但2019年修订的《土地管理法》并未提及相关规定。现有“维护”工作主要是对于城镇开发边界的局部调整,依据的是2023年10月发布的《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》,而该通知的原文是“推动城镇开发边界划定成果精准落地实施”^[8],严格来说并未涉及总体规划

调整或维护。《浙江指南》以政府文件明确了“动态维护”的工作,形成了对于地方政府的授权,但又可能触及“规划权力不得下放”的原则。

1.4 动态维护机制建立:强化严肃性,依法行政

在推动国土空间规划从静态“技术文件”向动态“治理工具”转型的进程中,建立一套精细化的动态维护机制至关重要。维护是常态化、局部性、技术性的优化与调适,它并非周期性的“大修”,而是持续进行的“微调”与“保养”,是确保规划生命力和实施效能的关键。

在国土空间规划法律体系逐步建立完善的框架下,各地正通过地方立法明确动态维护的法定地位、适用情形与审批权限。建立有效的维护机制,需直面并克服以下挑战:

边界模糊:“局部优化”与“规划修改”的法律与政策界限有时不够清晰,易导致维护行为被滥用或无人敢用。

协同低效:局部调整可能牵一发而动全身,涉及多个管理部门(如交通、市政、农业)和专业规划,协调成本高。

公众疑虑:频繁的“维护”若透明度不足,易引发公众对规划严肃性和公平性的质疑。动态维护虽可适当简化流程,但仍需在权限划分、论证要求、决策程序和成果公示等方面形成规范化安排,确保其运行过程透明、可追溯、可监督。

2 作为技术成果的“维护方案”

基于评估的动态维护方案应形成技术成果,自然资源部选择了较为技术性的“方案”作为维护的成果名称,体现了在如何纳入法定规划体系方面还处于探索阶段,经审定批准后的动态维护方案如何作为用途管制的依据还需要相应机制的深化明确。

2.1 “评估—维护”实践

2020年自然资源部关于加强国土空间规

划监督管理的通知提出要“一年一体检、五年一评估”,确定了计划性的评估周期。定期评估为国土空间规划的动态维护设立了“法定节奏”。它改变了以往因个别项目需求而被动、零星修改规划的弊端,将调整行为汇聚到一个公开、透明、经过充分论证的周期性工作程序中,这本身就是对规划严肃性和权威性的强化。

相对于日常的被动“维护”,基于定期评估的动态维护是“主动”的维护,需要形成系统的技术文件^①。维护方案并非简单汇总既有维护事项,而应以实施评估结论为逻辑起点,对规划实施中暴露的结构性问题、趋势性偏差和局部性冲突进行分类研判,并据此提出针对性的维护安排。这种做法有助于将日常维护行为从被动响应转变为主动治理,使维护工作围绕总体规划目标有序展开。通过评估与维护的制度化衔接,维护方案能够在时间维度上形成阶段性总结,在内容维度上形成系统性认知,从而避免维护事项的碎片化累积对规划整体性造成冲击。这不仅提升了维护方案的技术理性,也增强了其作为治理工具的政策含义。

北京、上海是较早进行总体规划评估维护的城市,上海形成了2025版的《〈上海市城市总体规划(2017—2035年)〉动态维护规划方案暨上海市国土空间近期实施规划(2026—2030年)》。浙江和广东也发布了“评估—维护”的相关文件。根据《浙江指南》,动态维护应形成一套报告,包含体检评估报告的主要结论、动态维护的目标策略和维护内容、维护预期成效和乡镇维护指引等必要的内容及附表,但从公示的内容来看,基本集中于“三线”的调整。虽然自然资源部发布了开发边界“正向”调整的界限与认定程序,但地方实践中仍充满疑虑。北京、上海因其总体规划的战略性和结构性、底线性,为“维护”提供了较大的空间,而其他城市的国土空间总体规划,由于过于强调空间的精确性和具体的事务性工作^{[6]46},看似“维护”的工作将有可能涉及规划的修改。

2.2 维护方案与经济社会发展规划的协同

上海在“十五五”规划编制前就启动了总体规划的评估与维护工作,较好地衔接了经济社会发展规划,发挥了空间规划的基础性作用。2025年10月17日上海市规划委员会全体会议上,龚正市长指出动态维护规划方案提出了“十五五”时期城市规划建设的实施策略和行动任务。要落实好动态维护成果,发挥总规引领作用,确保“一张蓝图绘到底”^[9]。

协同的核心意义,在于建立了一个制度化的校准机制。在每一个五年的关键节点,基于发展规划中期或期末评估所明确的新形势、新战略、新项目,对国土空间规划的实施成效进行“对表”体检,并做出适应性调整。这使得空间规划不再是静态蓝图,而成为一个能动态响应并支撑国家区域重大战略、新型城镇化战略等核心政策部署的智能平台。同步评估为“目标”与“坐标”的匹配提供了最佳时机窗口,确保有限的空间资源精准投向最重要的战略方向。

将国土空间总体规划的评估维护与国民经济和社会发展规划的周期同步,其核心意义在于破解当前规划体系中“蓝图与路线”脱节的关键难题,是实现从“技术文件”向“治理工具”转型的核心操作。这种同步并非简单的时间对齐,而是一次深刻的治理机制革新。

2.3 维护方案与近期规划的整合

北京、上海较早编制了近期规划,进行了一系列国土空间规划体系下近期规划的探索^[10-11]。本轮评估维护上海选择与近期规划整合,源于长期以来关于规划行动机制的研究,探索了“总体规划相对稳定,通过阶段性的行动规划编制推动总体规划的实施”的规划体系^[12]。

以近期规划为载体的动态维护方案是一个承载了战略共识、空间智慧和行动路线的“治理集成包”。它上承制度化的评估与决策,中接规范化的行政流程,下启精准化的实施与

注释: ① 自然资源部在2025年底发布的国土空间总体规划动态调整的相关指导意见中,指出2025年度的动态调整完善不再区分规划体检与规划评估,使规划调整完善不再受限于“五年一评估”,形成“年度动态维护”制度。但从关注的重点来看,还是3条控制线。由于2026年1月发布的《城镇开发边界管理办法(试行)》已经为开发边界的调整提供了依据与操作程序,笔者认为与发展规划同期年份以外的“规划动态维护方案”应该归入“总图维护”。本节讨论的是与发展规划充分对接、互动的五年一个周期的“规划维护方案”。

监督,是国土空间规划实现动态治理闭环中不可或缺的技术转换中枢。上海的先行实践揭示,只有产出这样一份具有高度协同性与整体统筹性的技术成果,“动态维护”才能真正超越“小修小补”的层面,成为推动城市在高质量发展轨道上持续优化、韧性成长的强大引擎。

但在国家“五级三类”国土空间规划体系中未对近期规划的地位进行明确,单独行使上位规划的作用存在障碍,有专家将其解释为“专项规划”,这不失为一种方案。笔者认为在现有体系下,“规划成果”应超越原有的静态技术文件,每个规划都是在不断维护调整的,近期规划应与评估报告、局部修正报告等维护材料共同构成“总体规划”成果包^{[6]46},这在一定程度上解决了近期规划法定地位不明确的问题。更进一步的探讨可以考虑时间的因素,以“实施性”来发挥近期规划的作用,将上海建设项目规划实施平台^②的经验拓展,构建总体规划层面的协调平台。

2.4 动态维护方案:强化协同性,整体统筹

国土空间规划动态维护方案应突出协调性,本质上是在周期性制度安排中,主动、系统地解决空间资源分配与各类发展需求之间动态匹配的核心能力。它不是被动的修补,而是以规划评估为“节拍器”,确保空间规划与经济社会发展规划、各相关专项规划在目标、空间、时序上协同一致的前瞻性治理过程。动态维护方案要主动完成3项关键协同任务。

与发展规划的“战略—空间”协同:这是最根本的协同。在评估节点,必须审视下一个五年,新的经济社会发展目标(如培育新质生产力、推进新型城镇化)将在何处、以何种空间形态落地。动态维护方案需据此提前优化空间结构、预留战略留白区、调整用地供给优先级,使“空间底板”精准适配“发展蓝图”。

与相关专项规划的“横向—系统”协同:这是最具操作性的协同。在评估期,需系统梳理交通、能源、水利、环保、教育等各专项规划的未来五年建设需求。动态维护方案的核心

任务,是在“一张图”上进行冲突检测与空间统筹,将分散的公共服务设施需求整合为综合性节点。这避免了项目实施时“打架”,实现了基础设施和公共服务在空间上的“多规合一”。

与实施行动的“时序—项目”协同:这是实现协同的“最后一公里”。基于上述协同,动态维护的成果应直接转化为指导近期实施的行动纲领,从而实现规划、计划、项目的联动。

3 作为管理工作的“总图维护”

在国土空间总体规划实施过程中,绝大多数调整并非通过正式的规划修改程序完成,而是以日常行政工作的形式持续发生,实践中逐渐形成的“总图维护”,正是动态维护在行政运行层面的集中体现。

3.1 小批量、多频次、随机性的“维护”
在“刚性管控”的思路下,下级总体规划、

专项规划、详细规划需要在总体规划中寻找规划依据,而现实总是在不断发生变化,规划的各种调整就成为“常态化”的工作。以城镇开发边界为例,2026年发布的《城镇开发边界管理办法(试行)》列举了7种优化、4种增补的情形^[13],除“经监测评估,确需进行调整”的情形有一定的计划性(5年一评估)外,都具有小批量、多频次、随机性的特点,需及时反馈到实施管理工作中(见表1)。

需要指出的是,这种维护行为虽然在空间影响范围上较为有限,但其累计效应不容忽视。若缺乏规范引导,频繁发生的零散维护可能在不经意间改变规划意图,进而对总体空间格局产生实质性影响。这也是“总图维护”必须被纳入行政规范体系加以审视的重要原因。

3.2 “总图”及动态维护平台的建设
数字化技术已经极大地改变了规划设计

表1 开发边界优化调整情形
Tab.1 Circumstances for optimized adjustment of urban development boundaries

调整类型	调整情形	批准部门/单位
局部优化	国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设; 行政区划调整; 灾害预防、抢险救灾、灾后恢复重建和移民搬迁; 实施全域土地综合整治;	省级自然资源主管部门批准
	已依法依规批准并备案的建设用地,已办理划拨或出让手续,已核发建设用地使用权权属证书,确需纳入城镇开发边界的; 耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线优化调整过程中确需统筹优化城镇开发边界的	省级人民政府批准,其中国务院审批国土空间总体规划城市的市级局部优化方案需报自然资源部备案
	经国土空间规划实施监测评估,因城镇功能布局优化确需对城镇开发边界进行优化的	无需单独报批
技术修正	因用地勘界、比例尺精度、权属范围衔接等技术原因,需对城镇开发边界进行技术修正的,由规划组织编制机关结合规划编制审批和项目用地报批及时开展,定期汇总更新开发边界数据	
增补	已填成陆但未纳入规划基期年变更调查建设用地的围填海区域内,确有重大产业、公共服务设施、基础设施项目等城镇建设项目落地的; 国家级能源化工产业基地位于城镇开发边界外,确有能源化工等项目落地的。应以工业用地为主,严格落实相关用地标准,原则上不得进行商品住房等房地产开发;	省级自然资源主管部门批准
	实施灾害避险搬迁、生态保护红线内现状建设用地退出的,形成的建设用地指标在优先满足农民安置、乡村发展建设后,节余指标可按50%的比例折算为新增城镇建设用地规模。增补的城镇开发边界原则上不得安排在超大特大城市中心城区周边; 其他符合国家、自然资源部相关政策要求的	

资料来源:笔者根据《城镇开发边界管理办法(试行)》整理。

注释: ② 2021年上海市规划和自然资源局印发了《关于开展建设项目规划实施平台管理工作的指导意见(试行)》和《上海市建设项目规划实施平台管理工作规则(试行)》,提出将“一张蓝图”和“一套机制”相结合,探索一种多主体参与、全流程把控、高品质实施的规划实施平台管理制度。这是上海在规划实施机制层面全面提升城市治理水平,完善国土空间规划体系从“详细规划”到“规划许可”之间实施路径的一次创新探索。

的成果建构与表达形式,作为“法定”意义的图纸已经成为数据库的外在表达与展示,基于用地管控的用地规划图所涵盖的信息较传统方式有了大幅提升,成为使用频率最高的“总图”。詹运洲等^[14]总结上海历版总体规划总图及境内外经验,提出总图是总体规划的核心图纸,不仅具体反映未来长时间内政府统筹空间资源的愿景与布局,更是直接图示了政府引导城市空间发展的战略导向。2019年自然资源部办公厅发布通知,开展国土空间规划“一张图”建设。该通知要求依托平台,以一张底图为基础,形成覆盖全国、动态更新、权威统一的全国国土空间规划“一张图”^[15],为总体规划维护提供了信息化的平台。

在“一张图”系统中,汇集了大量的总体规划、专项规划等原始信息,这是管理的法律锚点,是不可篡改的“数据版本快照”,这份快照如同传统图纸,具有法定效力,成果数据应保持相对稳定^{[16]45}。但规划管理需要的是能够快速响应的符合国土空间总体规划、衔接详细规划、协同专项规划的“总图”,在受控规则下进行动态更新和维护,这是日常管理的基础。与传统纸质图件相比,数字化“总图”具备版本可追溯、变更可记录、影响可评估等优势,为规范化维护创造了条件。

3.3 总图维护信息的归集

各级各类国土空间同步编制,保障了规划信息的上下一致性,但随着规划进入实施阶段,对于各级总体规划的维护就会成为常态,而“维护”来自各个渠道,需要建立维护信息全面、实时、高质量的归集制度。从目前的规划实践来看,至少包含以下“维护”的信息:规划的技术修正;“三线”的调整;上位规划的调整及维护;上位及同级别的专项规划。

出于合规性的管控要求,地方管理部门比较关注“三线”的调整,而“三线”的调整都要省级自然资源主管部门或人民政府批准,国务院审批城市还需报自然资源部备案。所以出现了“动态维护程序太繁琐、地方政府事权下

放不够”的抱怨。但事实是包括开发边界在内的“三线”因其特殊地位,有独立的调整审批程序,恰恰是迈出了对于总体规划事权分级管理的一大步。开发边界优化调整经审批同意后,对于总体规划日常维护工作,就是信息的归集。规划体系中上位的专项规划对于本级总体规划的传导作用并未明确,但同级别的专项规划必须依据总体规划。在实施中,随后编制的各系统和特定地区的专项规划是下位详细规划的依据,应当通过“维护”的程序归集到“总图”中^{[6]45}。

需要指出的是,虽然信息技术提供了精确的空间定位工具,但国土空间总体规划因其战略性、多层次,不能以“精确对应”作为一致性判定的标准^[16],从而造成总体规划“维护”脱离规划的治理逻辑。

3.4 总图维护工作:强化规范性,程序正当

动态维护是贯穿多部门、多层次的持续性行政行动,必须通过标准化流程来杜绝随意性,提升行政效能。要将动态维护转化为标准化的行政操作规程,构建一套全流程标准化、平台化、可追溯的现代行政运行体系。

具体程序可包括:发起与受理,明确由谁(政府、部门或权益人)基于何种证据提出申请,由哪个机构(如自然资源主管部门)统一受理;协同与公示,涉及其他部门职责的(如生态、交通、文保),必须书面征求意见并协调一致,方案须进行不少于规定期限的公示,保障公众知情权与参与权;审批与备案,根据维护类型和规模,明确分级审批权限,所有维护必须及时汇交至“一张图”系统,确保底图统一更新。

4 结语:制度、行政与技术3个维度协同演进

“动态维护”是一场深刻的、多维协同的规划治理范式变革。它标志着我国的国土空间治理正从依赖周期性“蓝图重置”的静态管理模式,转向一个基于常态化“系统运维”的动态治理新时代。上海等先行城市的实践

折射出这一转型的内在逻辑、现实挑战与未来方向。

国土空间总体规划动态维护是制度、行政与技术3个维度协同演进的有机整体。作为治理制度应强化严肃性,这是核心保障,赋予动态维护以合法性与方向,确保其不偏离公共价值。动态维护绝非随意修改规划,而是通过制度化程序确保规划在适应变化时仍保持高度严肃性;作为行政工作应强化规范性,这是运行基础,构建了动态维护稳定运行的流程与框架,确保其有序、高效。动态维护是贯穿多部门、多层次的持续性行政行动,必须通过标准化流程来杜绝随意性,提升行政效能;作为技术成果应强化协调性,这是实现路径,是在新的发展周期起点上,确保空间规划与经济社会发展战略同频共振,并统领各类专项规划在空间上协同落地;是一次全面、系统的再协调、再整合过程。

最终,我们拥有的不再是一幅挂在墙上的、逐渐过时的静态蓝图,而是一个在法定规则下,通过制度化、标准化、数字化的“操作系统”不断迭代更新的“活的”规划治理系统。这个系统既继承了传统规划的法定权威,又具备了现代治理必需的动态智慧,从而真正成为推动高质量发展、实现高效能治理的核心工具。

参考文献 References

- [1] 上海市城市规划设计研究院. 总体规划批后的动态评估、维护和管理机制研究[R]. 2012. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Research on the dynamic evaluation, maintenance and management mechanism after the approval of master planning[R]. 2012.
- [2] 王富海,孙施文,周剑云,等. 城市规划:从终极蓝图到动态规划——动态规划实践与理论[J]. 城市规划, 2013, 37(1): 70-75.

- WANG Fuhai, SUN Shiwen, ZHOU Jianyun, et al. Urban planning: from ultimate blueprint to dynamic planning: practice and theory of dynamic planning[J]. City Planning Review, 2013, 37(1): 70-75.
- [3] 陈猛. 总体规划批复后的动态评估、维护和管理机制探索[J]. 北京规划建设, 2012 (1): 28-31. CHEN Meng. Exploration of dynamic assessment, maintenance and management mechanisms after the approval of the master planning[J]. Beijing Planning Review, 2012(1): 28-31.
- [4] 何灵聪. 基于动态维护的城市总体规划实施评估方法和机制研究[J]. 规划师, 2013, 29 (6): 18-23. HE Lingcong. Urban master plan implementation evaluation method and mechanism[J]. Planners, 2013, 29(6): 18-23.
- [5] 胡海波, 夏璐. 基于空间治理视角的国土空间总体规划评估与维护机制探讨[J]. 城乡规划, 2023 (3): 17-24. HU Haibo, XIA Lu. Discussion on the evaluation and maintenance mechanisms of territorial spatial master planning based on the perspective of space governance[J]. Urban & Rural Planning, 2023(3): 17-24.
- [6] 王新哲. 国土空间总体规划动态维护: 实践探索、管理协同与机制优化[J]. 城市学报, 2025, 3 (3): 41-47. WANG Xinzhe. Dynamic maintenance of territorial spatial master plans: practical exploration, management synergy, and mechanism optimization[J]. Journal of Urban Sciences, 2025, 3(3): 41-47.
- [7] 郭庆珠. 论行政规划变更的正当性及其法律规制: 兼及《城乡规划法》中规划修改制度的反思[J]. 河北法学, 2009, 27 (4): 66-71. GUO Qingzhu. On the justification and legal control of administrative planning's alteration: also about the reconsidering of system of planning's alteration in County Planning Law[J]. Hebei Law Science, 2009, 27(4): 66-71.
- [8] 中华人民共和国自然资源部. 自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)(自然资源发〔2023〕193号)[Z]. 2023. Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China. Notice on the management of urban development boundaries (trial)[Z]. 2023.
- [9] 上海发布. 发挥“上海2035”总规引领作用 上海市规划委员会全体会议召开[EB/OL]. (2025-10-18) [2026-04-07]. <https://ghzyj.sh.gov.cn/gzdt/20251024/92705bc066de450f8e820eed25abfd3e.html>. Shanghaifabu. Give full play to the leading role of the “Shanghai 2035” master plan: minutes of the plenary meeting of the Shanghai Municipal Planning Commission[EB/OL]. (2025-10-18) [2026-04-07]. <https://ghzyj.sh.gov.cn/gzdt/20251024/92705bc066de450f8e820eed25abfd3e.html>.
- [10] 刘晟, 张皓, 熊健. 目标管理视角下的近期建设规划定位及规划思路探讨——以上海为例[J]. 城市规划学刊, 2019 (2): 83-89. LIU Sheng, ZHANG Hao, XIONG Jian. Exploring “immediate construction plan” from the perspective of management by objective: based on the practice of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 83-89.
- [11] 石晓冬, 黄晓春, 和朝东. 北京国土空间近期规划: 新时期国土空间近期规划编制与实施的逻辑构建[J]. 北京规划建设, 2022 (3): 10-13. SHI Xiaodong, HUANG Xiaochun, HE Chaodong. Beijing's recent-term territorial spatial planning: the logical construction of recent-term territorial spatial planning compilation and implementation in the new era[J]. Beijing Planning Review, 2022(3): 10-13.
- [12] 张尚武, 王颖, 王新哲, 等. 构建城市总体规划面向实施的行动机制: 上海2040总体规划中《行动规划大纲》编制与思考[J]. 上海城市规划, 2017 (4): 33-37. ZHANG Shangwu, WANG Ying, WANG Xinzhe, et al. Constructing action mechanism for urban master plan implementation: plan-making and thinking of Action Planning Outline in Shanghai 2040 Master Plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(4): 33-37.
- [13] 中华人民共和国自然资源部. 城镇开发边界管理办法(试行)[Z]. 2026. Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China. Measures for the administration of urban development boundaries (trial)[Z]. 2026.
- [14] 詹运洲, 欧胜兰, 周文娜, 等. 传承与创新: 上海新一轮城市总体规划总图编制的思考[J]. 城市规划学刊, 2015 (4): 48-54. ZHAN Yunzhou, OU Shenglan, ZHOU Wenna, et al. Inheritance and innovation: a research on the making of the new round of urban comprehensive plans in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2015(4): 48-54.
- [15] 中华人民共和国自然资源部. 国土空间规划“一张图”建设指南(试行)[Z]. 2019. Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China. Guidelines for the construction of the “one map” system for territorial spatial planning (trial)[Z]. 2019.
- [16] 王新哲, 杨雨菡, 宗立, 等. 国土空间“总一详”规划空间传导: 现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊, 2023 (2): 96-102. WANG Xinzhe, YANG Yuhan, ZONG Li, et al. Plan transmission from comprehensive planning to detailed planning in the national territorial spatial planning system: real challenges, fundamental rationale, and optimization measures[J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 96-102.