

行动规划研究与实践丛书

开创城市规划2.0

行动规划 十年精要

王富海 著

 海天出版社
· 深圳 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

开创城市规划2.0：行动规划十年精要 / 王富海著. —
深圳：海天出版社，2018.9
(行动规划研究与实践丛书)
ISBN 978-7-5507-2287-3

I. ①开… II. ①王… III. ①城市规划—研究 IV.
①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第193884号

审图号：GS (2018) 4351号

开创城市规划2.0: 行动规划十年精要

KAICHUANG CHENGSHI GUIHUA 2.0: XINGDONG GUIHUA SHINIAN JINGYAO

出品人 聂雄前
责任编辑 许全军 童 芳
责任校对 韩海彬 熊 星
责任技编 梁立新
装帧设计 知行格致

出版发行 海天出版社
地 址 深圳市彩田南路海天综合大厦 (518033)
网 址 www.htph.com.cn
订购电话 0755-83460397 (批发) 83460239 (邮购)
设计制作 深圳市知行格致文化传播有限公司 Tel: 0755-83464427
印 刷 深圳市新联美术印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 24.25
字 数 371千
版 次 2018年9月第1版
印 次 2018年9月第1次
印 数 1—5000册
定 价 88.00元

· 行动规划研究与实践丛书编委会 ·

主 任：王富海

副主任：钱征寒

委 员：陈宏军 王 雪 朱旭辉 牛慧恩

叶树南 蒋峻涛 张震宇 邓 军

郭 翔 赵明利 陶 涛 魏 伟

秦 雨 刘 琛 曾祥坤

行动规划是什么

一个词越是通俗，越容易被理解得模模糊糊的，也越难得到通用的准确定义，通常只有放到特定的语境中才可定其概念。“行动规划”就是一个通俗易懂却难以精确定义的词。

“行动规划”产生于二战后西方大规模城市建设的末期。20世纪50年代兴起的动态规划理论，可以视为行动规划的起源。20世纪70年代末，约翰·弗里德曼提出了“行动规划模型”的概念，但定义侧重于“对行动的规划”。2001年，英国正式提出行动规划（Action Planning，我们可以理解为“行动性的规划”），但将其设定在“局部地区近期需要采取建设或改造行动的规划”这一较窄的范围。

中国现行城市规划体系目标引领、静态蓝图、按图实施等特征，适应了城市大规模快速发展的建设需求，但面对城市质量提高和主体多元化要求，其所显现的僵化、被动等弊端，业内人士早已达成共识；改革的研究、方案、建议、实践林林总总，至今仍莫衷一是。2008年，蕾奥甫一成立，就提出建立中国语境下更为广义的行动规划概念，立时引起行内人士的关注。人们很容易意会到行动规划所指的动态、面对现实、主动操作等含义，自然而然地感受到其对现行规划的挑战意味。

的确，当时我有意识地将行动规划视为中国城市规划改革的方向之一，但不能确定其未来是规划体系中的一个品种，还是所有规划在过程中采用的方法，或是会成为城市规划理论的一部分。所以我没有如外界友人甚至蕾奥员工希望的那样，去给行动规划下定义，而是将其作为蕾奥的技术理念，鼓励规划师们思考、交流，在不同类型的实践中应用、提炼。经过十年的探索，对行动规划的属性，我们可以阶段性地做出如下认知：

1. 行动规划是一套思维术：不管是常规的规划品种还是新出现的规划品

种，运用行动规划的思维模式分析问题、解决问题，就能做出更贴近实施与操作的成果。

2. 行动规划是一种认知源：规划服务从炮制城市目标蓝图的云端而“入世”介入城市发展过程，对城市的认知视角需要从概括性的俯瞰状态降落到地面，深入了解城市运行的诸多要素，探寻项目内在的运营机制，尤以人的活动为焦点透视城市物质与非物质层面间的交互联系，方可感同身受，有的放矢。

3. 行动规划是一个方法集：规划师越是深入实操环境，越能发现具体的问题与需求，就越要掌握更多的解决办法，越需从多种专业角度增强认知，进而改变自己的知识与技能结构，积累丰富的操作方法和应用经验，提高规划服务的实效性。

4. 行动规划是一段过渡态：我们倡导行动规划的初衷是改良现行规划，使其既具有长远的目标导向，又兼顾过程中的操作导向。在探索中，我们逐渐发现，这样的行动规划充其量是 1.5 版本。中国城市发展已经从规模扩张阶段转为质量提升阶段，从开发建设阶段转为更新改善阶段，从城市经营阶段转为城市运营阶段，是由 1.0 版本到 2.0 版本的跨越。城市规划作为“上层建筑”，必须适应城市发展（经济基础）的转型，升级到 2.0 版本，从理想蓝图式规划转向渐进改善式规划。在城市运营提质的新时代，行动规划要放到新的规划语境中，进行更超前而深入的探讨。如此判断，行动规划并非最终产品，其不断先行、先试的收获和成果，应该成为城市规划体系改革过程中某一方向的“探路”，如果这个方向终被认可，国家新版城市规划体系中出现行动规划原则甚至特定范式，才会有行动规划的准确定义。对蕾奥来说，行动规划应当被视为探求规划创新、追求更高质量专业服务过程中的理念。

为什么要编写行动规划研究与实践丛书

这套丛书共十本，严格来说应为 1 + 9 本——一本总论，其余九本为分论，每本一个专题，有的是规划类型，有的是规划方法，有的是城市中的特

定对象。在这套丛书中，我们一方面从不同的角度阐述对行动规划的认识，介绍行动规划方法和应用，另一方面是从行动规划视角剖析对各个专题的研究认知与实践探索。

总论副书名是《行动规划十年精要》，该书叙述了蕾奥主张行动规划的理由、思路、探索过程，以及行动规划的内容、用途，重点在于阐释行动规划“九大要点”，是蕾奥行动规划十年研究与实践的结晶。书中还有一条主线是探讨行动规划在中国城市规划制度与体系演进中的意义，指出行动规划是城市规划从 1.0 到 2.0 转型升级的“撬杠”之一，为了突显其价值，我们将这本书的主书名定为《开创城市规划 2.0》。

其余九本可分为三类：第一类是从行动规划角度，对规划设计的几个常用范式进行再认识和实践探索，有《行动导向型城市设计》《深圳城市更新规划实践与探索》《城市双修：走向渐进改善式规划》；第二类针对城市建设的热点问题，用行动规划思维分析问题、判断需求，用行动规划方法更好地解决问题，有《城市站点 TOD 规划设计》《综合管廊规划关键问题》和《新城新区战略收缩与规划升级》；第三类是论述行动规划应用中几个比较重要的方法，《策划思维下的规划设计》突出策划方法，《空间价值的挖掘与培育：城市运营时代的规划思维》重在运营咨询，《“非图化”城市规划：制度设计与管理创新》则是通过蕾奥大量的实践，阐明公共政策、制度的“软设计”和管理咨询是行动规划的重要方式。此外，《城市双修：走向渐进改善式规划》和《新城新区战略收缩与规划升级》还将表达蕾奥基于行动规划思维得出的新结论：“城市双修”是规划 2.0 时代最重要的工作范式；大部分新城新区开发规模超出合理使用需求，应当开展战略收缩规划。

编写这套丛书的目的是：

1. 从蕾奥规划人的角度来说，是行动规划十年探索的阶段性小结。既然我们将行动规划定义为探求规划创新、追求更高质量专业服务过程中的理念，那么它将是长期的、不间断的。温故而知新，对在过去十年 1500 多个项目实践中所做的尝试、应用的有效性和效益性方面进行反思及评估，提炼出重要理念、主要方法和重点应用领域，有利于扬长避短，确定下一个阶段探索的方向、内容和程度。

2. 从行动规划技术角度来说，希望引发更为广泛的探讨。作为从事规划一线商业化服务的专业团队，蕾奥探究行动规划的路径是取之于实践、用之于实践，螺旋式上升，但既缺乏足够的理论研究，又较少来自实际操作的系统验证与反馈，科学性和实证性均有不足。另外，从事规划编制工作的许多同行都对行动规划表达了较大兴趣，也有人做了一定的探讨和应用。我们将迄今对行动规划的所思、所用与所谋公之于世，抛砖引玉，期待同行的批评、建议，寄望更多人在各方面共同研究推进行动规划，探讨规划 2.0。

3. 从城市健康发展角度来说，多方共同推进行动规划的应用。国土空间的质量与效益，已经成为生态文明、城乡、产业和民生发展的重要条件。空间发展的影响因素繁多，需要综合统筹来保证整体效益最大化，城市规划方法是处理空间问题的最有效工具。行动规划以用户需求为导向，以有效实施为核心，是规划工具中的利器，更适用于广义的城市规划（规划法明确的是狭义的城市规划，而各级政府、政府各部门、功能区管理机构要求的规划和各类发展商要求的规划、社区规划、乡村规划等都是广义的城市规划）。让更多的规划用户了解行动规划，并反过来使更多的规划师编制行动规划，形成需求方和供给方共同努力，通过行动规划提高规划效用，进而推动城市规划的转型升级。

为什么是蕾奥独立编写行动规划研究与实践丛书

1. 蕾奥是有经验的规划团队。蕾奥团队的骨干都是长期且全方位服务于深圳城市规划的规划师，从总体规划到城市设计、从城市发展研究到专项专题规划、从规划制度设计到规划国土政策研究、从规划管理技术服务到市场项目服务。深圳的快速发展能够让规划师在实践中及时反馈，深圳的改革创新氛围又让我们经常对规划机制进行反思。行动规划就是我们在反思中做出的选择。

2. 蕾奥是有实力的规划团队。蕾奥十年间发展为专注于规划的大型专业团队，让我们能够承担各地区各种类型的众多项目，在实践中探讨和应用行

动规划；蕾奥的创新基因和良好的学术氛围，使我们养成了在繁忙的规划任务中学习、思考的习惯，并根据编写人员的专业方向，给每本书的编写人员安排写作任务，使其发挥各自的特长；蕾奥的综合实力也支持了丛书的出版。

3. 蕾奥是有情怀的规划团队。作为民营公司，蕾奥选择了以技术求发展的传统经营模式，通过高质量的成果和高效能的服务赢得市场。城市规划是一项以技能协调利益的专业服务工作，又是以劳动获取收益的商业服务工作，还是推动经济、社会、环境可持续发展的社会服务工作，遵纪、立德、守道是基本原则，推动行业进步，进而提高规划效用是更大的情怀。行动规划正是蕾奥投身规划改革的撬杠。

4. 蕾奥是有特色的规划团队。中国城市发展进入转型提质期，规划需求走向多元化，规划市场逐步细分重组。蕾奥成立后就选择了行动规划作为主攻方向，坚持不懈地探索改进，发动全员在实践中应用并追求创新。可以说，蕾奥既是承担各类规划项目的市场主体，也是行动规划的研究团队，已经形成了行动规划的技术优势。

王富海

2018年8月16日写于深圳

换个角度看规划

传统的规划实践和规划教育，基本上是从规划师的立场上看规划。无论强调规划是一种综合部署、具体安排，还是认定规划是龙头、协调平台，都是规划师的认识。

进一步细分，对于规划编制机构的职业规划师而言，规划是一个职业，规划设计是服务产品；对于政府规划主管部门的官员而言，规划是一项政府职能，是一种管理手段；对于大专院校的规划教授而言，规划是一门学科，是一项技能。无论在何种环境下从事规划工作，规划师作为一个群体，有着共同的特质：全局观念、担当意识、专业倾向和协作精神强。对于不少规划师而言，规划就是工作的全部，规划就是目的。

然而，一旦我们跳出规划师的话语体系，就会发现外界对规划有不同的理解，甚至存在诸多不理解和误解。比如，城市政府的决策者对规划的重视显然不同于规划师，并且伴随着技术决策、经济决策和政治决策的层级递进，规划的专业价值趋于下降；规划在城市政治、经济和社会等诸多领域存在的外部特征，往往是决策者们更关注的。

从政治家的角度来看，规划不是目的，而是工具。无论它是政策工具还是技术工具，只是他们解决政治、经济或社会问题的一种具体措施；规划不是全局，只是他们统揽下的诸多部门工作的一部分。这种现象对规划师来说，无疑是一种困惑甚至打击，当规划师的思维与政治家们不一致时，很容易遭到“绊脚石”“脱离实际”“见物不见人”之类的批评。

从以规划编制者为核心，到以规划使用者为立足点，更多地从规划需求方，而不是从规划供给侧思考问题，我们会有一些不同的发现。比如，规划的效用问题，怎样才能让规划更有效，或者说怎样编制有用的规划？规划专业人员对规划效用的评判较多从战略性、长远性和总体效益的层面

看，擅长自上而下的体系构建；决策者则趋向于从现实挑战与近期目标的层面提出规划需求，对于长远美好目标的兴趣，显然不及破解其任期内的战术措施与路径。

然而，知易行难，规划供给与需求上的错位现象需要严谨的理论研究和踏踏实实的实践探索。一旦规划的目标变了，不仅是提供城市发展的一种愿景，而且关注达到这一愿景的路径、所需的资源条件和制度支撑；不仅关注规划期末的合理与和谐，而且强调全过程、全生命周期的美好生活向往；不仅追求城市整体的效益，而且关注个体的诉求、局部的最佳，强调补短板、改弱项，寻求最大公约数。这难道不是认识上的一种飞跃吗？所有这些，对于建立面向社会转型与全面小康的规划理论无疑是十分重要的。但更重要的是，规划行业从服务理念、服务模式和服务产品开发上必须实现重大转变。

当然，这并不是简单地将规划的科学理性让位于实用哲学，而只不过是“硬币的另一面”思考规划的价值。将规划置于更广泛的政治与经济环境中，将规划的战略引领与刚性管控寓于全社会共同参与、共同担责的协同过程中，实际上是推动规划由技术工具向重要公共政策的蜕变。

王富海先生邀请我为他的新书作序，他是长期浸淫于深圳规划行业并行走于全国的一线规划师，很早、很深刻地体察到城市规划服务转变的需求。他十年前创立蕾奥规划公司，选择以用户需求为导向、以有效实施为核心的“行动规划”作为探索规划变革的发力点，领一时风气之先。十年过去，“行动规划”从理念到广泛深入实践，经过坚持不懈的再认识、再实践，蕾奥已经摸索出一套“心法”和做法，迈出以实践求真知、以真知推动行业进步的坚实一步，对此是应该给以嘉许和推介的。本书在总结行动规划的基础上提出“城市规划 2.0”概念，甚至以此为书名，表现出王富海先生对城市规划技术服务变革程度的判断，值得关注和探讨。

石楠

2018年7月18日写于京

砥砺前行了十年，仍然不忘初心

蕾奥十年，始终抱着“让规划动起来”的信念，直面快速城市化过程中的现实问题和需求，像雨后春笋般地去“拱顶”已被格式化了的、坚固的规划体系结构。

蕾奥十年，不停地挥舞着“行动规划”的大旗，怀揣理想孜孜以求，在祖国辽阔的大地上东突西撞，穿行于体制的内内外外，探寻规划的本原。

经过十年艰苦跋涉之后，蕾奥编撰出这样一部回顾历程、展示成就、坦陈思路、展望前程，并宣示未来取向的书，既为自己庆生，又很好地展示作为一个相对成功的民营规划咨询机构的企业精神和专业追求。而就中国的规划圈而言，则是提供了一个样板，其中既有民营规划设计机构在夹缝中求生存的自身认识和路径甄别，又有在既有基础上不断突破和创新的活力呈现，还可以从中看到当今中国规划领域的宽广和绵延。

能够受邀为本书作序，我感到非常荣幸，因此也就有了先睹为快的机会，还可以“搭便车”说一些感悟。

中国的城市规划始终处于不断的变革之中。这种变革既有社会、经济发展的推动，也有规划人自觉进行的改造，两者相互交织，演绎出恢宏的中国规划史。中国当代城市规划从为建设而编规划起步，形成了计划经济体制下的“建设规划”框架。改革开放后引入了英国的“发展规划”和美国的“区划法规”的形式，结合我国社会、经济体制下的管控需要，构建了颇具中国特色的城市规划体系的基本框架。进入 21 世纪之后，有关规划改革的呼声此起彼伏，相关的政策框架一变再变，规划的类型和形式也在不断地变化，但建设规划的观念和内涵并未得到根本性的改变，而是在不断地强化。随着对规划认识的固化和规划“控制欲”的不断提升，规划所包含的内容越来越多，领域不断扩大；但为了管理便捷，相关规定中所涉及的规划内容的实质

性关系越来越少，对形式的要求则愈加明确和固化，由此形成了宏大叙事多，“理念”不断翻新，规划编制的内容、成果与具体城市中的具体问题、解决问题的方法、规划实施和管理愈益脱节，我称之为“被格式化了了的规划”，其成果也就是近年来大家所称的“好批的”规划，而不是“好用的”规划。

应该说，“行动规划”就是针对这类现象所提出的改革方略。但这并不仅仅是口号或者止步于文字书写，而是被倡导者不断倡导、不断付诸实践的，甚至可以说是近 20 年来有关规划改革讨论中旗帜最鲜明的，思想纲领最明确的，现实批判和未来建设有机结合起来的；也是在实践的过程中不断推进、不断丰富起来的，因此持续时间是 longest 的；还是最具草根特质的，这倒不仅因为蕾奥是一家民营企业，更为重要的是在实践的过程中，在既得不到正式机制的支持，又不得不满足格式化的形式要求的情况下，寻找一切机会和可能，不断凝练、阐释、践行、推广“行动规划”的理念和方法，寻求对现有规划体系的突破和完善。

作为一家民营企业，不满足于按照规则、就事论事地高质量完成规划编制的任务，为各地城市发展提供专业服务，而是把推进中国城市规划的改革和完善作为自身的事业，把自身工作当作推进中国城市规划进一步发展的触媒，勇于探索，不断前行，建构了既面对现实又适应未来发展方向，还能够处理具体问题的规划思想纲领。蕾奥没有凭空展开对规划理论思考，而是在完成任务的实践活动中对反思做出回应、对学术论题做出响应。更难能可贵的是，在把实践和学术研讨有机结合的基础上，蕾奥在市场业绩、公司发展和专业上均有收获。由此也反映出公司创始者和领导层对现实职业环境了如指掌，对规划专业发展洞若观火；既具有自信、执着和坚韧不拔的精神，又具有把控变化和因时、因地制宜的能力。

现代城市规划起源于解决城市问题的需要，起源于社会实践中的工作，并且在社会实践的过程中被不断强化。编制规划的目的是规划的实施，是对城市建设和发展进行引导和控制。这种引导和控制都在实实在在的具体环境中发生，都和多种多样的实际建设活动和管理活动关联，因此，行动导向是毋庸置疑的，也应该是“规划”这个词在英文中用动名词 planning 的本意之所在。从这样的意义上讲，我非常认同“行动规划不是一类规划品种，而是一套规划思维”，而且

应当是与规划相辅相成的思维方式。因此，“行动规划”的概念也许并不算新，但在已经被格式化了的规划体制中去倡导规划本原，把规划人的目光重新引入具体的时间、具体的地点和具体的行动中，同样具有创新意义，而且必然会经历创新所要经历的艰难险阻。“世上本无新事”，端赖其所在的环境和格局。

蕾奥曾经走过的从“行动化规划”到“行动的规划”再到“行动规划”的历程，或许是打破格式化规划而不得不走的历程。“制订可实现的目标、设计可实施的方案、提供可操作的指引”，如果不仅仅是在嘴上说说、文件中写写，而是真正贯彻于规划编制的每项工作、每个环节之中，那么也许是从“好批的”规划走向“好用的”规划的必由之路。

蕾奥在总结回顾的基础上，也宣示了“规划的 2.0 时代”的到来，提出规划转型或改良需要应对的问题和需要处理好的关系，提炼出了 2.0 版的规划——“运营规划”及其思维方式、作用方式，并由此确定了蕾奥未来发展的方向。我以为，规划 2.0 可以再讨论，但其对城市规划未来发展方向的认识是一项非常有意义的探索。就中国城市规划而言，这既是在新的社会、经济条件下对现代城市规划本原的再一次回归（如果大家回顾一下霍华德《明日的田园城市》一书的内容，我相信这个断言是不言自明的），也是当今中国城市规划改革必须面对的，即城市规划是在城市运行和城市治理中发挥作用、对城乡发展进行干预的公共事务。只有在此基础上重新整合起来的规划体系、规划内容和工作方法，才能保证所编制的规划是真正有用的。当然，我也深切地知道，尽管这肯定是中国城市规划未来发展的重要方向，但也许只是其中的一个，而不是全部。蕾奥依据其自身的历程和逻辑做出了判断和选择，我们有理由相信且期待蕾奥能一如既往地规划实务和学术上取得成就。同时，作为规划人，无论我们身处什么机构中，都应当做出自己的判断、选择和贡献，共同推进我国城市规划事业的发展。

是为序。

祝蕾奥不忘初心，继续前进，愈益辉煌！

孙施文

2018 年 7 月 26 日写于沪

目录

CONTENTS

· 上篇 ·

转型时代与行动规划

1. 蕾奥行动规划的提出 / 3

- 1.1 时代之变：转折—危机—机遇—挑战 / 3
- 1.2 规划之失：对传统规划实践的反思 / 9
- 1.3 未来之势：对规划行业发展的判断 / 13
- 1.4 最终之选：倡导并实践行动规划 / 17

2. 演化中的行动规划 / 18

- 2.1 国外相关理念的产生和实践 / 19
- 2.2 国内行动规划理念的认识和实践过程 / 24

3. 蕾奥主张的行动规划 / 27

- 3.1 核心理念：让规划行动起来 / 27
- 3.2 基本认识：行动规划是什么 / 28
- 3.3 新的视角：操作三维 / 29
- 3.4 核心内容：行动四划 / 31
- 3.5 十年实践：行动规划的再发展 / 35

行动规划九条

1. 有限目标 / 46

发展形势决定有限目标

——十年行动规划推动深圳华侨城阶段转型 / 48

工作重点决定有限目标

——全域空间治理下的重点问题突破 / 62

实施能力决定有限目标

——小城市的城市更新研究 / 71

2. 二八定律 / 81

从街区保护到整体格局保护

——定位历史文化名城保护的 20% / 84

总规编审改革中的“增”与“减”

——选择发挥规划效用的 20% / 100

3. 熟知运行 / 109

因需定制创新产业园区

——南京浦口软件·创新特区规划设计 / 112

基于利益协调的城际轨道 TOD 模式研究

——珠三角城际轨道交通站场地区 TOD 综合开发规划 / 129

4. 策划导入 / 142

寻找焦裕禄精神，塑造兰考红色文化名城

——兰考县城总体城市设计 / 145

先策划后规划，描实新区发展路径

——镇江官塘片区概念规划 / 157

策划“禅意”的休闲度假区

——梵净山太平河风景名胜区梵净谷修建性详细规划 / 165

5. 划分阶段 / 176

提取“最大公约数”，从容应对未来可能

——天津滨海新区 2049 战略规划中对城市结构的研究 / 178

“模拟生长”绘就新城发展蓝图

——石家庄正定新区总体规划 / 198

谋划阶段发展动力，分期推动新区建设

——兰州新区总体规划方案征集 / 206

6. 政策设计 / 215

条块整合下的“政策空间化”

——东莞市水乡特色发展经济区的空间管制落地 / 218

针对更新行为的“空间政策化”

——笋岗—清水河片区改造概念规划 / 230

7. 定制行动 / 244

解译总规意图，推进总规实施

——东莞市城市总体规划实施方案 / 246

结合行政考核要求，定制政府行动计划

——中新天津生态城近期行动规划（2016—2020） / 257

总体城市设计的行动落实

——东营总体城市设计和安吉县城总体城市设计 / 272

8. 综合咨询 / 284

一体化综合咨询推动旧城区转型提升

——温州市鹿城区城市升级一体化综合咨询 / 287

城市近期空间发展的战略决策咨询

——晋江市“十三五”空间规划实施战略咨询 / 301

9. 渐进规划 / 316

通过近规将发展目标转化为行动纲领

——南京市江宁区近期建设规划 / 319

以“双修”推动城市动态建设维护

——基于行动规划的“双修”理解和实践 / 330

·下篇·

展望规划 2.0 时代

1. 城市的新时代——“运营时代” / 343
2. 规划的挑战与命题——从 1.0 到 2.0 / 348
3. 规划的 2.0 时代——运营时代的运营规划 / 353
4. 结论与展望 / 364

后 记 / 367