

规划“贴身陪伴”的方法论探讨

□ 赵群毅

〔摘要〕对国土空间规划体系变革的讨论，不能只停留在思路、理念、原则和价值观等认知层面，应进一步深入到具体方法和方法论层面。如何通过规划的“贴身陪伴”实现规划“接地气”是学界讨论的热点之一，也是当前我国普遍展开的市县域国土空间规划编制面临的共同挑战。文章遵循从认识论到方法论的基本框架，以中国城市规划设计研究院厦门分院规划“贴身陪伴”厦门近30年的实践案例为认知源泉和讨论支撑，采用“认知前提—具体方法系统总结—一般方法论归纳”的思维路线，探讨了规划“贴身陪伴”的若干方法论问题。文章提出规划“贴身陪伴”的本质是服务细分人群的动态需求，核心目标是在“陪伴”中引领城市可持续发展，在具体实践中方法论的构建一般围绕着发展、管理、建设和日常4个系统展开，期间规划师的角色和规划院的定位也需进行相应调整。

〔关键词〕规划“贴身陪伴”；实践认知；方法论；厦门

〔文章编号〕1006-0022(2021)12-0085-06 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕赵群毅. 规划“贴身陪伴”的方法论探讨[J]. 规划师, 2021(12): 85-90.

An Exploration on the Methodology of Dynamic Companionship Spatial Planning/Zhao Qunyi

[Abstract] The discussion on the reform of land spatial planning system should focus on the specific methods and methodology. It is one of the important directions to discuss how to realize the "grounding" of the planning through dynamic companionship planning, and it is also a common topic faced by the spatial planning. The article follows the basic framework from epistemology to methodology, discusses some methodological issues of dynamic companionship spatial planning based on the practices of Xiamen branch of CAUPD for nearly 30 years. It is found the essence of dynamic companionship spatial planning is to serve the dynamic needs of the different groups of people, and the core goal is to lead the sustainable development. In practice, the construction of methodology general revolves around the four systems of development, management, construction and daily life, and the role of planners and the role of planning institute should be adjusted accordingly.

[Keywords] Dynamic companionship spatial planning, Practical cognition, Methodology, Xiamen

1 规划的“转身”与“贴身”

即使没有国土空间规划体系改革的现实背景，关于城乡规划工作内容和方法变革的相关讨论也一直进行着，其既是规划研究聚焦的热点，也是规划实践关注的重点，并在讨论中逐步形成了一些基本共识，包括规划需要告别“宏大叙事”，走向“精细服务”^[1-2]；需要改变“打一枪换一个地方”的工作方式，走向“贴身陪伴、长期跟踪”^[3-4]；需要拥抱和利用新技术，更精确地反映和更好地适应城镇化“下半场”由“增量”变“存量”

的动态新需求等内容^[5-6]。总之，规划需要“转身”^[7]。

规划“转身”的过程本质上是一种面对更高要求的自我调整和升级过程，规划师不仅需要开动脑筋、加强学习、勇于创新，还需要俯下身子、实事求是、贴身“接地气”。无论规划怎么变，其核心都是为了解决实际问题，引导城市实现更为美好的目标。城市规划中的问题从来不是抽象的，它体现在具体细节中，需要规划师弯下腰去识别与研究，并因地制宜、因时制宜地加以解决。

国土空间规划体系的改革和实践进一步强化了规划“接地气”的基本导向，强调了通过规划“贴身”保

〔作者简介〕 赵群毅，博士，教授级高级规划师，中国城市规划设计研究院厦门分院总规划师。

障规划“转身”的必要性和可行性：①规划“贴身”是构建国土空间规划体系，保障“一级政府一级事权”分级分层管理的需要。在“五级三类”的国土空间规划体系中，除了全国和省级外，市级、县级、镇（乡）级总体规划、详细规划及相关专项规划均侧重实施性，都是对开发与保护工作的具体安排，需要规划“贴身”作为保障。②规划“贴身”是实现城市高质量发展、高水平治理和高品质生活的有效手段，有助于应对城市变化的需求。由于城市的发展状况、治理环境，以及人们的生活需求瞬息万变，需要“刚性更刚、弹性更弹”的城市规划管控，需要规划“贴身”的动态反应和跟踪服务。③规划“贴身”是市场经济条件下和权责利明晰的制度下，实行规划责任制的必然要求。市场在资源配置中起决定性作用是经济改革的方向，这一点对空间资源而言同样适用。权责利明晰是保障市场起到决定性作用的基础，这一点对规划而言同样重要。告别“高谈阔论不落地、指点江山不负责”的规划是国土空间规划体系构建的必然要求，规划责任制和责任规划师都需要将规划“贴身”作为工作基础。④技术的快速发展能够更好地保障规划“贴身”常态化和规划“贴身”的服务质量。地理信息技术、大数据、人工智能等技术的成熟及其在规划领域的广泛应用，以及规划信息平台的建设，为规划“贴身”的大范围开展和提高规划“贴身”的服务质量提供了保障。

如何通过规划的“贴身陪伴”实现规划“接地气”，既是市县级国土空间规划编制工作面临的重要挑战，也是国土空间规划改革在具体方法和方法论层面需要重点讨论的内容之一。规划作为一门实践性很强的学科，其理论体系和方法论的建构在很大程度上依赖于实践。一直以来，关于“贴身陪伴”式规划及其方法论的讨论和研究不足，客观原因在于实践太少。虽然近年来倡导式规划、

协作式规划、参与式规划等规划方式的出现，包含了一些以“贴身陪伴”服务为特点的规划实践和研究成果^[8-9]，但是这些案例均是针对某个具体规划项目，本质上还属于具体项目的编制方法探讨。通过长期的规划“贴身陪伴”来参与城市“规建管”和引导城市发展的完整典型案例及相关研究几乎处于空白。

中国城市规划设计研究院厦门分院（以下简称“中规院厦门分院”）自1991年成立以来，“贴身陪伴”服务厦门尤其是海沧区规划建设管理近30年，在规划“贴身陪伴”服务方面积累了较为丰富的经验和教训，是进行规划“贴身陪伴”方法论研究的一个较为典型的长期实践案例。本文以中规院厦门分院近30年规划“贴身陪伴”长期实践案例为认知源泉和讨论支撑，遵循从认识论到方法论的基本框架，采用“认知前提—具体方法系统总结—一般方法论归纳”的思维路线，探讨规划“贴身陪伴”的若干方法论问题，以期为其他城市提供借鉴。

2 认识论：规划“贴身陪伴”的本质是服务细分人群的动态需求

规划本质上是资源的分配和利益的调整，其背后会联系和牵扯到城市中国人们的利益。具体而言，规划“贴身”就是去贴近规划背后的人，跟踪关注并及时满足他们的所思、所想、所求。从认识论的角度看，规划“贴身陪伴”的本质是服务于细分人群的动态需求，并始终坚持人本视角下的需求导向。对人群的细分及其需求的精准识别、快速反应、动态满足是规划“贴身陪伴”的核心，也是一切工作的基础。

2.1 需求侧：规划的利益攸关方

从规划师的视角看，规划的需求方主要是围绕着城市规划、建设、管理整个产业链条上的各利益攸关方，大体上

可分为直接利益方与间接利益方两类。

2.1.1 直接利益方

规划的直接利益方是指具体参与城市规划、建设、管理过程的人，他们既是规划过程的参与者，也是规划成果的使用者，更是规划效果的享受者和评价者。他们是规划师“贴身陪伴”所要服务的主要对象，他们的诉求就是规划要接的“地气”。

整体而言，直接利益方包括“三大方阵、四个层面、多元主体”。三大方阵是指政府、市场和社会，这是塑造城市、影响和决定城市“规建管”工作的三股力量。规划师的全部工作实际上就是在寻求这三股力量之间的平衡，规划方案就是三股力量之间共同认可、共同运作、相互牵制、共同受益的城市问题解决方案。

在三大方阵之下，规划直接利益方又可以细分为4个层面，包含多个类型的主体。①决策层，主要是指城市党委、政府，也包括上级党委和政府。他们是城市发展和城市治理的主导者，决定着城市的大政方针和发展方向，他们聚焦民生和发展，关注社会效益、经济效益和生态效益等综合效益的多赢，他们是传统意义上的“权力”，他们对提供服务方的整体水平要求很高。②管理层，主要是指规划主管部门及相关管理部门。他们贯彻决策层的意志，落实和具体化城市发展的的大政方针，保障发展、保障民生，他们多是传统意义上的“甲方”，他们提出的要求很具体。③操作层，主要是指业主方、投资方、开发商、代建方，以及各类项目、新城、新区开发建设指挥部等。他们是城市建设的主要“操盘手”，是城市规划的具体实施者，他们关注的对象多为一个个具体的项目，他们主要关心经济效益、效率和质量，他们通常要求服务能够“多快好省”。④基础层，主要是指社会大众、市民群体等。他们是城市美好生活的创造者和追求者，是规划实施效果的承受者和评判者。

规划牵扯着他们或多或少、或直接或间接的利益，他们参与规划的方式通常被称为“公共参与”，参与途径包括信访、媒体等，他们关注规划、关心自身利益，但往往不够专业，在规划中他们是容易被忽视的群体。

2.1.2 间接利益方

还有一类人群，他们不参与具体的规划过程，在规划的编制、实施、管理、监督各个环节中没有明确的利益诉求，但他们对规划工作有热情、很关注，会从各自的专业、不同的角度来对规划进行评价，这类人群可认为是规划的间接利益方，他们通常是学者、记者、自媒体从业者及各种类型的规划“发烧友”等。他们的评价或专业或不专业，但往往会通过一定的议程设定和相关途径的传播，对规划工作和规划直接利益方产生影响。他们同样是规划师需要密切关注的群体，对他们意见的收集、整理和处理，同样是规划“贴身”需要及时应对的工作。

2.2 供给侧：规划师的“角色”变换

规划利益攸关方中的各类细分人群有着不同的利益需求，需要不同的应对。规划“贴身陪伴”的过程就是动态满足不同人群需求的过程，规划师作为供给侧的主体，在这一过程中需要对工作重点和功能定位进行动态调整。通俗来讲，规划师需要变换不同的“角色”，根据实际情况灵活地在“大师”“大师傅”和“小保姆”之间进行转换。

“大师”主要是指规划师需要具有专业性和前瞻性。规划师在“贴身陪伴”过程中，尤其是面对决策层和管理层时，不但要能对上话，还要能起到专业的引导作用。规划师应该是一个具有一定权威的专业人士，在对待城市发展的大思路、大框架、大项目和大事件时要有话语权，做到大事不缺席、有声音。

“大师傅”主要是指规划师需要具有灵活性、敏感性、动态反馈能力和实

操经验。规划师在“贴身陪伴”过程中，尤其是面对操作层和管理层时，能够通过提供驻点服务、长期跟踪、动态调整，及时解决管理和建设过程中出现的各种难题与挑战。规划师应该是一个具有丰富经验的“匠人”，能在城市规划建设的各环节中，通过自己的专业经验，保障规划科学有序地实施、不走偏，能够做到小事随时到、能解决。

“小保姆”主要是指规划师需要脾气好、态度好、事无巨细、无微不至，不仅要应对日常的规划工作，还要妥善处理好规划过程中出现的各种矛盾。“贴身陪伴”是一项十分具体的服务工作，规划师面对的多是细节问题，尤其是面对社会大众、规划“发烧友”和操作层时，工作量大、面广、活杂，因此需要规划师不仅要有较强专业素养，还需要有很强的服务意识，在皆大欢喜中做成事。

3 方法论：以“四个面向”为导向，提供全过程技术“陪伴”服务

在哲学层面，方法论是一种思维，是视野、视角、思路的选择，关注的是认识世界、改造世界的一般方法^[10]；在实务层面，方法论则是一系列具体方法的系统综合，是一般性原则、理论、方法和手段的总和，是对实践智慧的总结和理论归纳^[11]。本文基于中规院厦门分院规划“贴身陪伴”的长期实践，站在供给侧规划师的视角，从满足需求侧规划利益攸关方不同群体的动态需求出发，总结归纳规划“贴身陪伴”的一般方法论。

3.1 面向发展：协助决策层，守底线、把方向、应变局

城市规划的目标应该是保障城市发展、引导城市更好的发展。如何实现城市高水平的健康可持续发展，是城市决策层关注的永恒话题，也是规划“贴身陪伴”服务工作需要回应的第一命题。

从厦门的实践来看，面向发展的规划“贴身陪伴”，重点是协助决策层，做好守底线、把方向和应变局的技术服务工作。

3.1.1 坚守发展底线和红线

在引导城市高质量发展过程中，规划“贴身陪伴”首先需要协助决策层明确和坚守发展的生态、资源、环境、设施等方面的底线和红线，保障城市发展可持续、不越界。中规院厦门分院在为厦门发展建设提供规划“贴身服务”的过程中，始终将守底线作为一切工作的基础，在构建空间发展的“一张蓝图”中，明确生态、海洋、农业和林业等控制线，并在规划实施过程中实行刚性管控。此外，在引导城市增量空间扩展的过程中，始终将发展的底线和红线作为最根本的前提。例如，在海沧马銮湾新城规划建设中坚持生态优先，将“水”的问题作为重中之重，对水面大小、水系形态、水量、水质、水动力、水安全、水环境和水景观等进行反复论证，确保一切建设都建立在对生态环境不造成影响的基础之上（图1）。

3.1.2 把握发展方向和全局

面向发展的另一部分技术服务工作是协助决策层把握发展方向和全局，对一段时期内城市的发展思路、框架、格局、重点和路径等提出专业性、前瞻性方案，并凝聚成指导行动的共识。在“贴身服务”海沧区的过程中，规划师全程参与了不同历史时期发展方向和全局的确定，做到大规划始终不缺席。根据海沧区“向海而生、以山为冠、两湾环绕、溪流穿行”的特征，前瞻性地提出了“两城、两湾倚、两山”的山水城格局，使其成为指导海沧城市发展建设的基本共识，并通过片区规划、详细规划、专项规划和村庄规划等不同类型规划的编制，保障发展思路和格局能真正传导下去，保证城市发展过程中规划能实施、发展不走偏（图2）。

3.1.3 应对发展趋势和变局

在规划“贴身陪伴”的过程中，规划师的一部分工作是协助决策层把握发

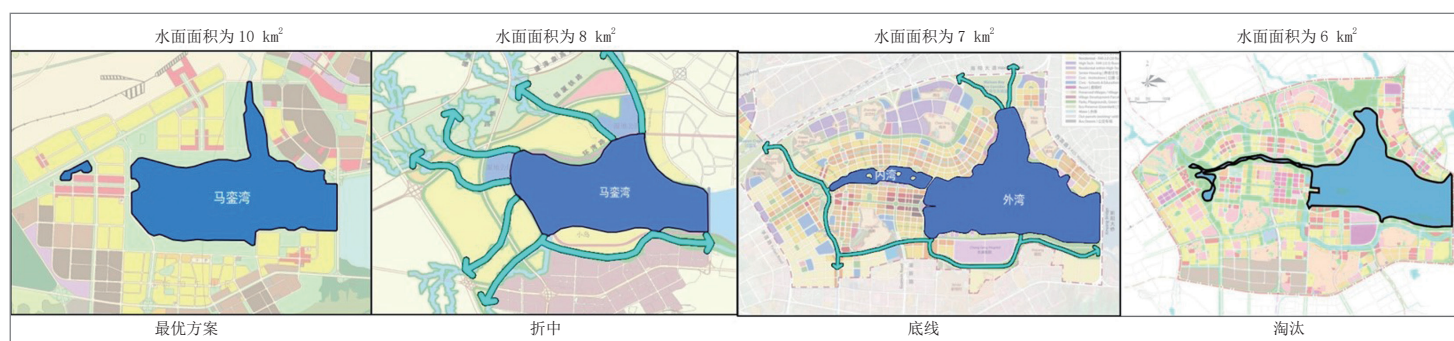


图1 马銮湾新城建设前期对水面面积的反复研究与论证过程

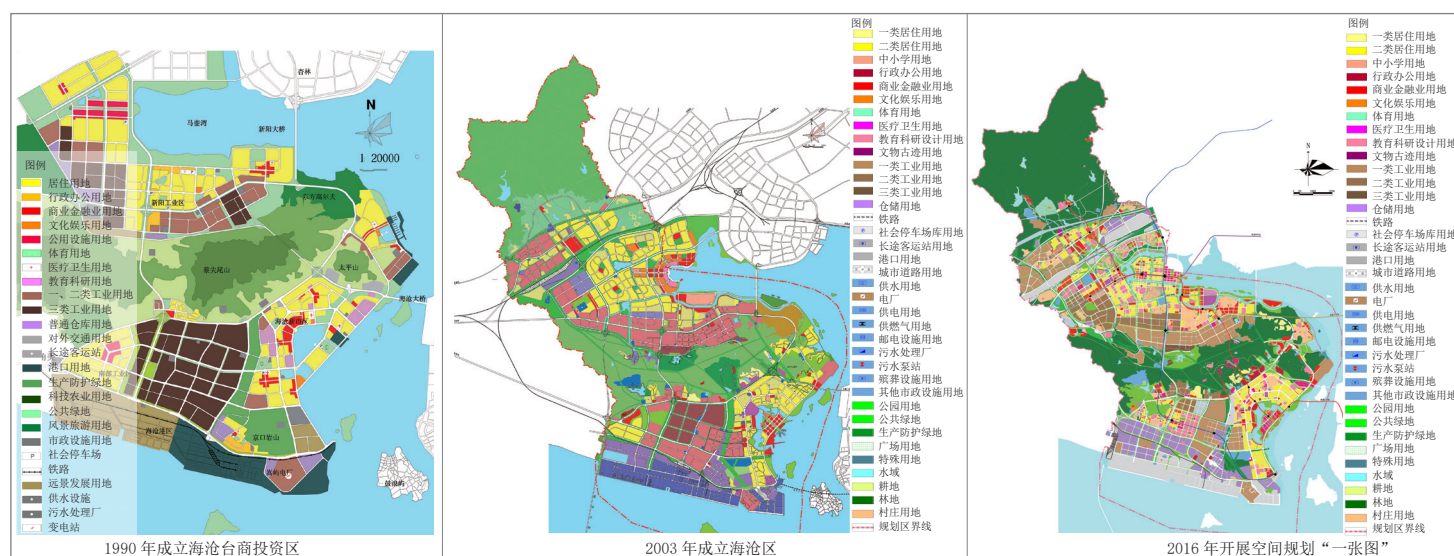


图2 海沧区规划空间总体格局的巩固和完善过程

展趋势，应对发展过程中的新需求、新动态、新变化，这就需要规划师具有高度敏感性和快速反应能力。例如，中规院厦门分院在服务海沧区的过程中，面对CBD地区的快速开发建设带来的地下空间建设的需求，为保障地上、地下空间的协调一致，进行了专业性的前瞻规划；在面对马銮湾新城以“水”建城的要求时，中规院厦门分院在保护水资源的前提下，对水上建设活动进行专业的组织与策划。完成这些项目均需要规划技术人员具有相对综合的空间规划素养、项目策划思维和工程建设经验。

3.2 面向管理：协助管理层，增效率、少盲动、促改革

管理是十分重要的中间环节，规划师需要向上落实城市发展的大政方针，

向下引导和约束城市建设行为。协助管理层做好上传和转译的技术服务工作，将宏观政策和发展思路转化为具体的管理手段并加以应用、维护，是规划“贴身陪伴”服务的核心工作之一。其工作重点是在协助管理层提高管理效率，保障城市发展和民生，推动行政审批制度改革。当前，随着管理理念和手段的变化，规划师的工作重点已经由传统的控规“全覆盖”逐步走向空间管理“一张图”维护。

作为规划行政管理部门，其传统的管理工具就是“两证一书”，核心技术工具是控规，因此编制和维护控规是规划“贴身陪伴”服务的重点工作。中规院厦门分院在服务海沧区的过程中，通过分区规划、单元控规、地块控规的编制实现了控规全覆盖，并在实施的过程

中动态跟踪调整控规内容，以保障项目落地实施。随着信息技术的发展，厦门完成了控规、城市设计、专项规划等内容的入库工作，形成了便于管理的空间管理“一张图”，因此中规院厦门分院的规划“贴身服务”工作的重心就转向了“一张图”的动态更新和维护，具体包括管理单元的整体维护、重点片区的局部维护、街区或地块的维护、具体项目的调整入库和信息勘误等内容。“一张图”不仅仅是促使规划协同的平台，还是提高行政审批效率、推进“放管服”改革、引领城市发展的管理平台。

3.3 面向建设：协助操作层，落项目、搞建设、保实施

落地建设是规划实施的重要体现，规划“贴身陪伴”很大一部分工作是用

技术服务协助规划操作层,有序推进重点项目、重要空间建设,保障规划落地实施。根据中规院厦门分院规划“贴身服务”的经验,这部分工作具体包括项目建设的动态“贴身服务”和新城新区建设的全程“陪伴”两大块。

3.3.1 项目建设的“贴身服务”

对于建设而言,大多数情况下是以项目的形式呈现和推进的。规划在实施的过程中,首先是要将整个大项目转化为一个个具体的项目,包括项目生成、项目策划、项目选址、项目方案咨询、项目入库等内容,这些也是规划“贴身陪伴”服务项目的类型,这些工作的特点是“量大、面广、短平快”,需要规划师迅速进入状态,并提出专业意见,因此对规划师的经验要求也较高。中规院厦门分院在“贴身服务”海沧区建设过程中,围绕空间规划“一张图”,分片区设置责任规划师,跟踪服务、动态保障以项目生成、项目策划、项目选址等为重点的具体建设环节各种技术支持

需求(图3)。其中,项目生成重在提前谋划,通过年度滚动编制和批量生成的方式,以“一张图”为工作平台,对接落实年度政府工作报告,主动作为、储备生成相关民生及产业类项目;项目策划重在出谋划策,侧重于片区或地块开发前期的相关建设建议,以及具体开发建设过程中的一些技术微调整支撑,具有很强的针对性和实效性;项目选址则强调贴合实际、精准落位,通过多方案比较、优劣势对比等方法,避免项目地块选择的盲目性,引导项目有序落地。

3.3.2 新城(新区)建设的全程“陪伴”

面向建设的规划“贴身服务”中,另一个工作板块和类型就是针对新城(新区)等特殊地区规划建设的全程“贴身陪伴”,这也是复杂程度最高、对技术要求最综合的规划“贴身服务”工作。以马銮湾新城建设为例,从1996年新城建设项目启动,中规院厦门分院通过构建和逐步完善“1+N+N+1”的规划“贴身服务”体系,围绕着“守底线、优布局、

促建设”等方面开展工作,陪伴了新城规划建设20余年。“1+N+N+1”的“规划贴身”服务体系,主要由一个控制性规划、多个专项规划、多个实施类项目,以及动态管理“一张图”构成(图4)。这套上下衔接、互相配合的体系,满足了新城建设不同阶段的技术需求,在引领新城在生态优先的基础上科学开发,促进新城在不断优化布局的前提下有序建设等方面,发挥了重要的作用。

3.4 面向日常:应对基础层和间接利益方的诉求,快反应、解疑惑、聚共识

规划“贴身陪伴”还有一部分重要工作是面向日常的规划技术服务,主要是针对社会大众、市民群体和规划各利益人群的相关诉求,进行快速反应、专业应对,具体包括采用材料准备、来访接待、办刊宣传、意见回复、参会答复、宣讲陪同和现场指导等形式,工作特点是量大、活杂,因此对规划师的综合素质、

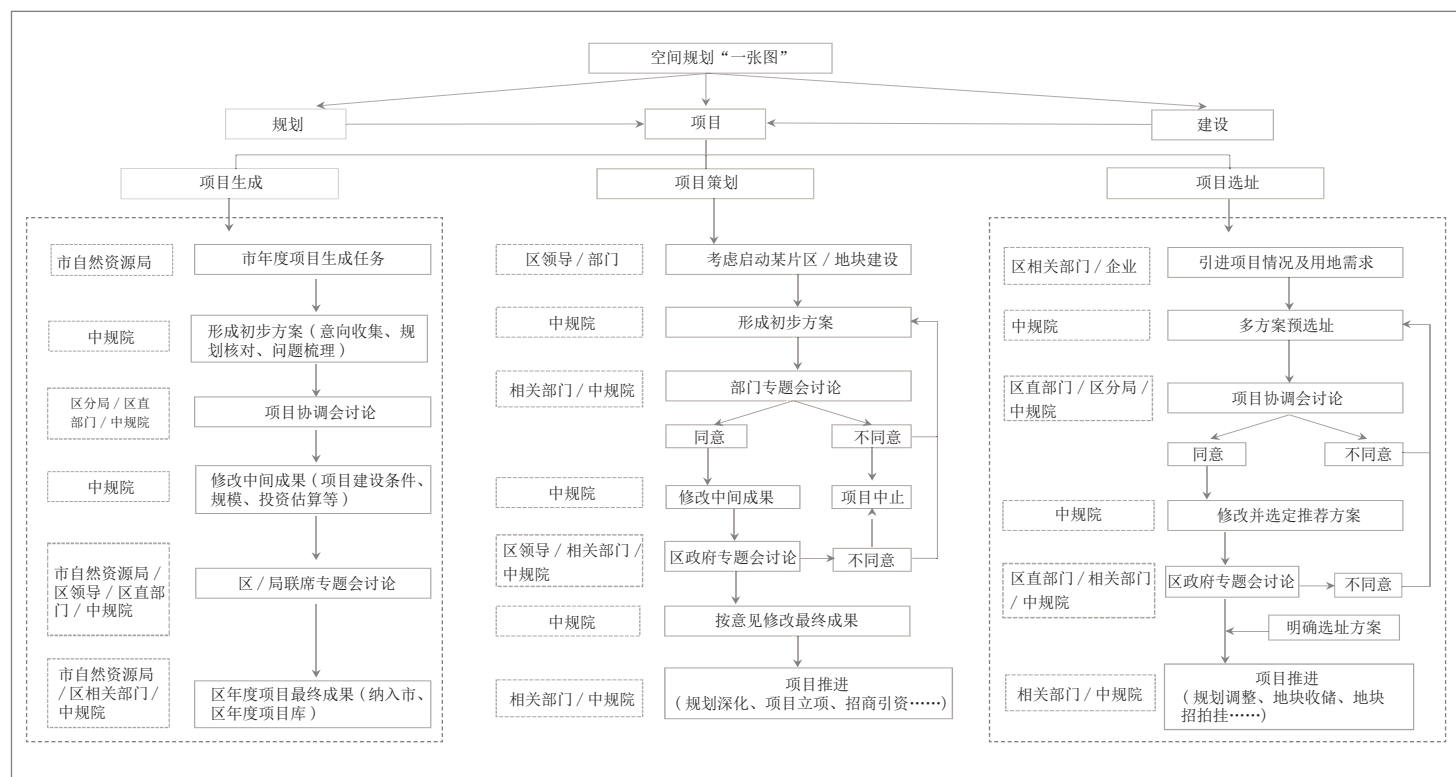


图3 以项目建设为核心的海沧区规划“贴身服务”类型与工作流程

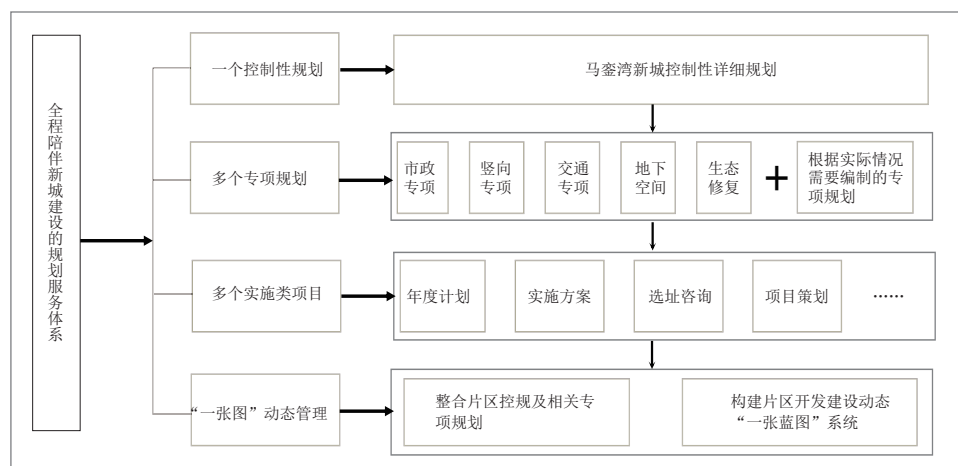


图4 马銮湾新城建设全程陪伴服务的“1+N+N+1”技术框架

应变能力和业务经验提出较高的要求。

4 结语

基于长期实践基础上的认知，规划“贴身陪伴”的本质是服务细分人群的动态需求，核心目标是在陪伴中引领城市可持续发展。在具体实践中，规划“贴身陪伴”方法论的建构一般围绕着发展、管理、建设、日常4个系统展开，面对未来国土空间规划体系的建构，这些方法论层面的核心认知仍需进一步加强。

总的来看，规划“贴身陪伴”是一项动态全过程的技术服务工作，它贯穿规划、建设、管理整个过程、各个环节，它注重细节、关注结果，以过程保障结果、以结果修正过程。这种具有中国特色的规划工作方式也被称为“陪伴式规划”，它绝非仅仅是工具理性，或是单纯的程序理性，也绝非仅仅注重结果，而忽视过程，它重视的是一种工具理性和程序理性支撑下的集体理性；它兼具倡导式规划和协作式规划的特点，它是一种政府引导、市场主导、公众参与的民主集中式规划模式。

规划师在其中的首要作用是用专业技术保障民主集中式规划模式的成功。在规划“贴身陪伴”的过程中，规划师无论是以哪种面孔出现，他的底色永远

都应该是一个科技工作者，需要具有科学态度、求实精神、专业能力、服务意识，需要兼具文人的素养和“匠人”的能力。规划“贴身陪伴”服务需要规划师告别过去的工作方式和旧习惯，主动参与规划的决策、方案、立项、设计、建设、管理和维护全过程。因此，规划师不仅要懂规划，还要懂建筑、工程和管理等。

对规划院而言，提供规划“贴身陪伴”服务首先在“贴”，需要下沉技术队伍，以实施性和操作性为导向丰富和优化技术力量构成，探索既具有传统大院技术优势，又有地方规划院根植性，同时还保持相对自主权、独立性的“第三条道路”。

〔参考文献〕

- [1] 黄艳，薛澜. 在新的起点上推动规划学科发展——城乡规划与公共管理学科融合专家研讨[J]. 城市规划，2016(9): 9-21, 31.
- [2] 杨保军，陈鹏. 新常态下城市规划的传承与变革[J]. 城市规划，2015(11): 9-15.
- [3] 石楠，韩柯子. 包容性语境下的规划价值重塑及学科转型[J]. 城市规划学刊，2015(1): 9-14.
- [4] 赵燕菁. 城市规划的下一个三十年[J]. 北京规划建设，2014(1): 168-170.
- [5] 邹兵. 增量规划向存量规划转型：理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊，2015(5): 12-19.

[6] 宋小冬，丁亮，钮心毅. “大数据”对城市规划的影响：观察与展望[J]. 城市规划，2015(4): 15-18.

[7] 庄少勤，赵星烁. 国土空间规划的维度与温度[J]. 城市规划，2020(1): 9-13, 23.

[8] 秦波，朱巍. 协作式规划的实施路径探讨——以某市产业园规划修编为例[J]. 城市规划，2017(10): 109-113.

[9] 李郇，彭惠雯. 参与式规划：美好环境与和谐社会共同缔造[J]. 城市规划学刊，2018(1): 24-30.

[10] 马克思·韦伯. 社会科学方法论[M]. 北京：商务印书馆，2013.

[11] 蔡运龙. 地理学的实证主义方法论——评《地理学中的解释》[J]. 地理研究，1990(3): 95-103.

[收稿日期] 2021-01-28