

改革背景下城市体检评估的运行机制、体系和方法*

Operation Mechanism, System and Method of City Examination and Evaluation under the Background of Reform

杨明 王吉力 谷月昆 YANG Ming, WANG Jili, GU Yuekun

摘要 城市体检评估是国土空间规划顶层设计中的一项重要制度,是促进城市高质量发展、提高规划实施有效性的重要工具,系统阐述其运行机制、体系和方法,可为新时期全面开展城市体检评估工作提供理论支撑和实践参考。回顾我国规划实施评估发展的3个阶段,结合《国土空间规划城市体检评估规程》的编制和北京实践,详解改革背景下的城市体检评估制度过程、全局观、差异化、可操作、多主体和实用性的运行特点,体检评估体系包含“三个层级治理、三个体检对象、六个核心内容、六个维度指标、五个关键附件”等内容,多维诊断方法强调整体分析和局部透视相结合、传统数据和时空大数据相结合、单要素特征描述和多要素交叉分析相结合、纵向历史分析和横向城市比较相结合、案例解析和实施环境分析相结合、客观评估和主观评价相结合。

Abstract City examination and evaluation is an important system in the top-level design of spatial planning, and it is an important tool to promote high-quality urban development and improve the effectiveness of spatial planning. Systematically expounding the operation mechanism, system and method can provide theoretical support and practical reference for comprehensively carrying out city examination and evaluation in the new era. This paper reviews the three stages of the development of planning implementation evaluation in China. Combined with the compilation of *Code of Practice for City Examination and Evaluation in Spatial Planning* and the practice of Beijing, the paper introduces in detail the six operating characteristics, contents of the evaluation system and multi-dimensional evaluation methods of city examination and evaluation under the background of reform.

关键词 城市体检评估;运行机制;评估体系;评估方法

Key words city examination and evaluation; operating mechanism; evaluation system; evaluation method

文章编号 1673-8985 (2022) 01-0016-09 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20220103

作者简介

杨明

北京市城市规划设计研究院 规划研究室
主任,教授级高级工程师,ymarc@sina.com

王吉力

北京市城市规划设计研究院 规划研究室
工程师,硕士

谷月昆

北京市城市规划设计研究院 规划研究室
工程师,硕士

0 引言

规划实施评估是城市规划建设管理中的重要环节,经历了从早期实践探索到逐步确立制度的过程。党的十八大以来,中央对健全规划实施评估制度提出新的、更明确的要求。2017年2月,习近平总书记视察北京工作时强调要维护总体规划严肃性和权威性,要求健全规划实时监测、定期评估、动态维护制度,建立城市体检评估机制。2017年9月,中共中央、国务院批复的《北京城市总体规划(2016年—

2035年)》及批复中要求建立“一年一体检、五年一评估”的常态化城市体检评估机制,在原来规划期末“结果性”评估的基础上增加了“过程性”的年度体检和五年评估。北京市落实中央要求,于2018年在全国率先开展了年度体检工作,在2018年、2019年、2020年3年体检的基础上于2021年开展了首次总体规划实施五年评估工作,对总体规划实施第一阶段成效进行整体把握、综合评价,北京实践探索为全国行业工作开展提供了参考“蓝本”。

*基金项目:国家自然科学基金项目“功能重组背景下城市职住分离模式、评估预警及规划响应”(编号51878052);“基于循证实践的国土空间规划监测预警理论、方法与机制”(编号52078008)资助。

在国家层面,随着我国规划建设管理体制改革的深入,自然资源部、住房和城乡建设部基于不同的工作侧重点分别在全国组织开展了城市体检评估工作。2019年5月,中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称“《意见》”),明确提出“建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制”,自然资源部采取“边编边试”的方式,组织编制行业标准《国土空间规划城市体检评估规程》(以下简称“《规程》”)并于2021年6月发布,完成了国土空间规划城市体检评估的建章立制工作。与此同时,住房和城乡建设部以评估城市建设和运行为重点,在全国开展城市体检的试点工作。

本文首先回顾我国规划实施评估发展历程,基于《规程》的编制和北京城市体检评估工作实践,系统阐述改革背景下城市体检评估制度运行特点、体系构建和评估方法。

1 我国规划实施评估发展历程

1.1 2008年前:早期实践探索和理论研究

在“实施评估”概念正式提出之前,我国城市已有相关实践探索。早在1960年4月,北京市规划局向市委上报《北京市总体规划执行情况的报告》,对当时北京城市建设过于集中和建设用地分配不平衡的问题进行分析。虽然当时还未提出“实施评估”概念,但这是已有资料中第一次对总体规划实施情况进行比较全面的总结^[1]。1961年的《北京城市建设总结(草案)》围绕中华人民共和国成立以来13年的北京城市规划建设(1949年至1961年)开展全面总结,提出城市建设政策的优化调整方案,并指导下一阶段的城市建设和规划实施。1984年国务院颁布的《城市规划条例》要求“城市人民政府应当定期检查城市总体规划的实施情况,每五年向该城市人民代表大会或其常务委员会和批准机关作出报告”。虽然也未正式提出“实施评估”概念和相应工作内容、技术标准,且未能在全国充分开展^[2],但这是国家层面的法规第一次提出要

检查总体规划实施情况。进入21世纪,伴随着深圳、广州、天津、上海等多个城市总体规划实施评估实践工作的开展,评估理论和方法的研究逐渐兴起^[3-6]。这个时期的实践和研究工作为其后《城市总体规划实施评估办法》的出台奠定了基础。

1.2 2008—2017年:法定要求下的“结果评估”

2008年《城乡规划法》的施行确定了城乡规划实施评估的法定地位,法文在第四章城乡规划修改部分的四十七条规定“修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划前,组织编制机关应当对原规划的实施情况进行总结,并向原审批机关报告”,开展规划实施评估是启动规划修编程序5项前提中唯一一项本级城市政府相对拥有主动权的情形,由条文所处的章节和要求可以看出,规划实施评估更多是为规划修改所开展的被动式、探究结果的程序性工作。2009年住房和城乡建设部制定并出台《城市总体规划实施评估办法(试行)》,明确了总体规划实施评估的程序和内容,虽然提出“原则上应当每两年进行一次”,但在“各地可以根据本地的实际情况,确定开展评估工作的具体时间”的弹性要求下,只有极少数城市主动开展常态化评估来检查总体规划实施情况,更多是修改总体规划前的实施效果总

结和对修改工作的建议。作为总体规划修改的一项前置性工作,这个时期的评估工作具有较明显功利性的“假评估”特征,偏离了实时监测规划实施、纠偏空间政策的真正目的^[7]。

1.3 2017年后:改革背景下的“过程体检”

2017年后,伴随着新一轮总体规划编制以及中央部委机构改革,如何重新定位规划实施评估,让评估工作“好用实用够用管用都用”?回答这一问题,需站在总体规划编制、实施系统性改革以及规划建设管理体制改革的背景下从两个层面来深刻认识(见图1)。

一是在城市层面,城市体检评估是有效实施总体规划的抓手,解决以往规划编制、实施两层皮的问题,推动一张蓝图绘到底。落实中央要求,针对以往总体规划编制和实施中各类规划不统筹、实施路径不落地、跟踪预警不及时、责任问责不到位、公众参与不充分的问题,北京市对总体规划编制和实施进行了系统性改革,以实施为导向,建立了“多规合一—任务分解—体检评估—督察问责—协同共治”的规划编制实施统筹机制(见图2)。在规划编制阶段,统筹各级各项规划,实现底图叠合、指标统合、政策整合,形成“一本规划、一张蓝图”;针对实施路径不落地的问题,将总体规划目标分解成102项任务清单,落实实施的责任主体和时序;针对跟踪预警不及时的



图1 改革背景下全国和北京城市体检评估工作脉络

Fig.1 Context of city examination and evaluation in national-level and Beijing under the background of reform

资料来源:笔者自绘。

问题,建立“一年一体检、五年一评估”制度,对规划实施情况进行实时监测、定期评估、动态维护;针对责任问责不到位的问题,开展评估后的督查问责。同时,开展规划全过程的协同共治,落实以人民为中心理念,推动全社会共同编制和实施规划。体检评估是规划编制和实施系统性改革的重要一环,起到承上启下和及时反馈的作用,通过对总体规划实施的“过程体检”,对规划编制、实施任务进行动态维护。

二是在国家层面,体检评估是国土空间规划顶层设计中的一重要制度,其核心是提升治理体系和治理能力现代化。2019年5月,党中央、国务院印发《意见》,国土空间规划体系的建立完善将推动空间治理的制度化、法治化、规范化、程序化,不断提高治理的执行力 and 效能^[6]。城市体检评估是国土空间规划体系整体制度设计中非常重要的一种创新型治理手段(见图3),有助于及时揭示城市空间治理中存在的问题和短板,成为支撑未来城市高质量发展、高品质生活、高水平治理,进行综合精准施策的有效制度。建立和运用好评估制度是中央有效行使部门职能的重要抓手,通过全国范围内常态化的城市体检评估工作,中央将及时掌握城市、城市群的发展状态及国土空间规划实施状况,形成全国一盘棋。

2 改革背景下城市体检评估制度运行特点

《规程》在定义中明确城市体检评估是促进城市高质量发展、提高国土空间规划实施有效性的重要工具,将其定位为空间治理和规划实施的抓手。锚固这一定位,服务于规划建设管理体制系统性改革的整体需要,城市体检评估制度具有6大运行特点。

2.1 过程式:从结果式评估走向基于政府运行视角的过程式体检

规划从制定到实施之间具有“规划—决策—行动—结果”的逻辑^[9],^[10]^[12],以往规划期末的结果式评估(“规划—结果”)呈现的是现象和表征^[10]^[12-13],缺少“决策—行动”环节的原因和机理分析(见图4)。常态化的年度体检从以往侧重单一的“结果评判”转向关注多元的“过程检测”^[11],基于政府的运行视角解析政府年度行政审批、土地投放、项目安排、投资分布、产业发展、政策机制等决策和行动与规划实施结果的关系,通过“规划—决策(行动)”分析,在发现问题的同时,强调原因和机理探究,目的是从以往关注“结果”到修正“过程”,对实施措施和配套政策进行及时优化,阶段性五年评估还可对总体规划预设目标指标进行动态维护。整个工作通过“监测—诊断—预警—维护”的闭环体系来实现:

通过实时运行的体检数据收集和监测平台及时反映总体规划实施情况;考察是否存在偏离城市功能定位、突破发展底线、违背指标目标方向等问题;对年度实施情况进行综合总结、趋势判断和问题预警;形成对策建议并反馈指导下一年实施工作,体检结果与下一年度实施计划挂钩,促进滚动实施。通过增加评估的过程维度,体检评估工作成为“开展政策研究、提出政策反馈”、统一城市发展思路的平台,为转变规划方式、保障规划实施、充分发挥规划战略引领和刚性管控作用提供了坚实的支撑和重要的制度抓手。

2.2 全局观:从规划部门业务视角转向政府工作全局视角

以往的总体规划实施评估侧重评估城市物质空间建设情况,而“多规合一”背景下的总体规划具有统筹各级各项规划、实施任务全覆盖的特点,其实施是由市委市政府统筹、各部门分工协作,是城市政府空间治理和实施的抓手。因此,对其评估也必须是“全局体检”而非“部门体检”^[12]^[19],其体检评估的对象既包括城市,也包括规划,兼有“体检规划”和“体检城市”的双重作用(见表1)。一方面将城市视为生命有机体,从安全、创新、协调、绿色、开放、共享等6个维度对城市的体征状态进行监测和评价,结合城市所处阶段的

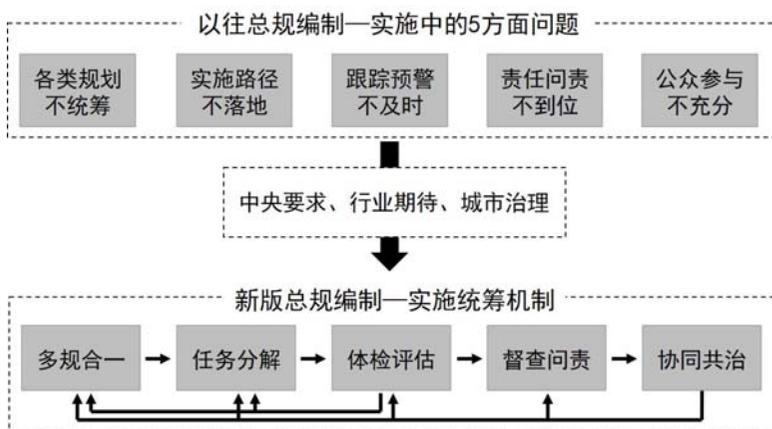


图2 北京城市总体规划编制实施统筹机制

Fig.2 Compilation and implementation mechanism of Beijing urban master plan

资料来源:笔者自绘。

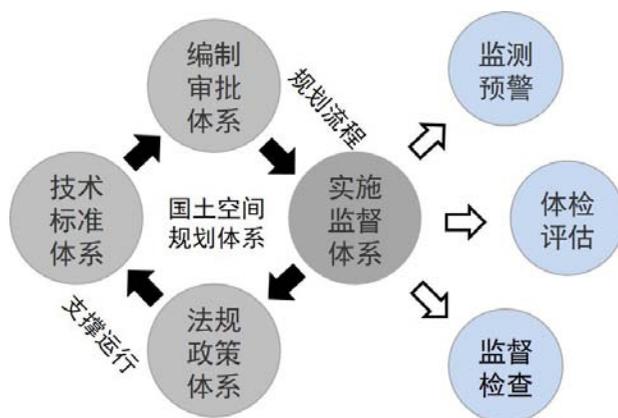


图3 体检评估制度在国土空间规划体系中所处的环节

Fig.3 The link of city examination and evaluation in spatial planning system

资料来源:笔者自绘。

经济、社会发展规律,识别城市在运行过程中的问题和症结所在,及时诊断并提出优化政策的建议。另一方面对照总体规划确定的目标和任务,对总体规划实施效果和规划本身进行评估,其中,规划实施效果评估包括实施效力、效益、效应和保障4个方面:实施效力评估是评估实施结果和规划内容的一致性;实施效益评估是评估规划实施的合理性(随着时间推移,规划内容可能不完全科学合理,所以一致性并不能代表合理性);实施效应评估是落实“人民

城市人民建,人民城市为人民”理念,通过问卷调查、访谈、大数据分析等方式了解居民对规划实施状况的评价;作为强调过程维度的年度体检,特别重要的是要对规划实施环境、相关政策和机制的评估,以保障规划顺利实施。规划本身评估包括规划作用和规划适应性两个方面:规划作用评估一般需要较长的时间周期才能客观评价其价值,如北京城市“分散组团式布局”是通过中华人民共和国成立以来7版总体规划持之以恒实施来形成的,这就反映了规划对城市长远发展的战略引领作用;规划适应性评估一般在经过一定实施周期后的五年评估或规划期末的终期评估中开展,分别支撑规划的动态维护和修编。

城市体检评估包括终期评估、五年评估和年度体检3类,其开展目的、内容和特点有较大差异(见表2)。终期评估为结果式评估,在内容上与五年评估基本一样,均应对照总体规划确定的目标任务及上级批复,对规划实施情况进行全覆盖式的系统总结,最大不同体现在终期评估具有被动、静止的特点,是修编总体规划的前置程序。《规程》重点对五年评估和年度体检进行规定,两者都为过程评估,均具有主动暴露问题、动态反馈和及时完善规划实施配套措施的特点,其目的都是为了进一步实施好规划。五年评估具有全覆盖、体现阶段性总结、用于动态维护的基本属性,在对规划各项目标任务落实情况、强制性内容执行情况、各项政策机制的建立和对规划实施影响等方面进行全面、系统的阶段性分析总结后,结合城市面临的新形势和未来趋势判断,可对总体规划提出动态维护的建议;而年度体检具有抓重点、体现常态化监测、发挥过程预警的基本属性,不求面面俱到,尤其是在已开展五年评估之后的年度体检中,对已研究过的城市发展中一些长期性、需持续发力、久久为功的问题不必再重复评估,应关注当年的核心问题和关键变量,在常态化监测指标(指标体检)、任务进展(任务体检)的基础上,结合当年的实际,每年聚焦两、三个不同的专题(领域体检)进行深入的研究,提出有针对性的政策建议,并缩短工作周期,让成果为城市政府决策提供及时有效的支撑。

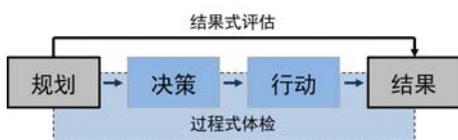


图4 结果式评估和过程式体检的运行差异

Fig.4 Operational differences between outcome assessment and process examination

资料来源:笔者自绘。

2.3 差异化:确定3类体检的不同目的和内容要求

表1 城市体检评估对象和内容

Tab.1 Objects and contents of city examination and evaluation

体检评估对象		体检评估内容
城市	体征状态	从安全、创新、协调、绿色、开放、共享等多维度监测
规划	实施效力评估	将实施结果和规划内容严密对应,评估一致性,检测规划目标的落实情况
	实施效益评估	通过经济、社会、环境成本分析,客观评价规划实施结果的合理性
	实施效应评估	考察使用主体(人)对规划实施状况的评价
	实施保障评估	对规划实施环境、相关政策和机制进行评价
规划本身	规划作用评估	评估规划对城市发展的作用
	规划适应性评估	对规划本身科学性进行评估

资料来源:笔者根据参考文献[13]改制。

表2 城市体检评估类型、目的和特点

Tab.2 Types, objectives and characteristics of city examination and evaluation

评估类型	目的	内容	特点
终期评估	结果评估	①修编总规的程序要求 ②为修编总结经验 ③可用于政府工作报告 ④为执法督察、考评责任主体履责提供参考	全覆盖 被动、静态、探究结果
	过程评估、阶段性结果评估	①动态维护总规的程序要求 ②完善总规实施配套措施 ③支撑国土空间近期规划(下一个五年规划实施重点任务) ④支撑国民经济和社会发展规划 ⑤可用于政府工作报告 ⑥为执法督察、考评责任主体履责提供参考	全覆盖 主动、动态、探究机制
年度体检	过程评估	①实施总规的过程预警 ②完善总规实施配套措施 ③支撑年度实施计划(下一个年度规划实施重点任务) ④可用于政府工作报告 ⑤为执法督察、考评责任主体履责提供参考	抓重点 主动、动态、探究机制

资料来源:笔者自制。

2.4 可操作:建立多源数据获取和动态监测的机制

城市体检数据主要包括3类:国土空间法定数据为基础、相关法定统计调查数据为补充、时空大数据为参考^{[14]2}(见图5)。数据信息是体检评估的基础和关键,尤其是开展常态化的年度体检,需要建立连续、及时、权威的数据信息获取机制,以提高工作的操作性。北京市依托市统计局,建立了“北京市城市体检评估数据采集平台”,将体检评估全部指标明确落

实到几十个责任部门,明确指标内涵、算法,规范报送流程和标准,形成部门报送数据统一填报的窗口。每年3月底完成上一年度的指标报送,报送工作已经形成了一项制度,比起由规划和自然资源部门来收集数据的方式更具有权威性和时效性。在报送数据信息的基础上,进一步结合“现状一张图”的国土调查及其年度变更调查数据、自然资源专项调查数据和地理国情普查数据、“规划一张图”的各层次规划的叠合数据、“审批一张图”的供地、审批、拆违、造林等数据,以及国民经济社会发展数据、各部门专项调查统计数据和时空大数据,形成多源数据互为补充、相互比照、互为校验的“体检一张图”数据信息库。

2.5 多主体:采取“自检评估+第三方体检评估+公众参与”相结合的工作模式
全局性工作需要高位协调的机制来保障运行,城市体检评估工作应组成市级层面常态化的工作专班来领导,采取“自检评估+第三方体检评估+公众参与”相结合的模式

来开展工作。工作专班组织开展自检评估(包括各部门自检、各区自检),树立“自检是向上反馈问题和诉求通道”的理念,基于政府运行视角,发挥掌握翔实、准确数据信息和规划实施状况的优势,积极主动暴露问题和难点,以利于在下一步工作中协调解决;委托第三方机构开展第三方体检评估、建立专家咨询机制、开展专题研究,避免“裁判员也是运动员”的问题,保证体检评估的公正性;通过“问卷调查(线上线下)+访谈+市民服务热线数据(如12345市民热线数据)”等方式掌握社情民意,了解市民对城市发展的意见建议和真实需求,贯彻“以人民为中心”的理念。各方在工作过程中紧密配合,在上述工作基础上汇总形成当年度体检评估初步成果,再广泛征求全市有关部门意见,包括补充材料,以及对数据、材料、结论等方面进行校核;在首都北京,还需征求首都规划建设委员会来自中央、驻京部队等成员单位意见,修改完善形成最终成果。工作成果反映各方共识,具有权威性,以利于后续落实。

2.6 实用性:形成成果多方应用和反馈落实的机制

城市体检评估只有“好用实用够用管用都用”,方显其价值和权威性,才能受各方重视,反过来也有利于这项工作的开展。从过程维度来看,体检评估工作紧密对接国土空间规划,形成贯穿规划编制—任务分解—体检评估—督查问责—反馈落实的规划全周期管理实施机制,衔接国土调查、用途管制、执法督察等自然资源全过程管理。从应用主体来看,城市体检评估是中央监测保障全国国土空间规划目标指标分层有序落实的重要抓手,并为执法督察、绩效考核等提供参考;是城市政府实时全面掌握城市发展动态和规划实施状况、开展空间治理和实施规划最重要的抓手,并支撑国民经济和社会发展规划、政府工作报告、投资项目计划等综合事务决策;也是市民参与空间治理、反映诉求的重要渠道。

就首都北京而言,已形成了体检评估成果高位上报、中央部门和北京市共同落实的成果应用机制。首都规划是中央事权,北京城市体检评估是向中央报告事项,是中央在京各单位和北京市各部门推动总体规划实施、统一思想的重要平台。体检评估成果除了要经过市政府、市委审议,还要向首都规划建设委员会进行报告,作为中央、北京市两级政府治理首都、监督新版总体规划实施的重要抓手。体检评估反映出的问题以任务清单的方式督察落实解决:一是体检报告暴露的具体问题,例如进展缓慢的指标和任务,要求相应主责部门作为专项工作推进;二是针对体检反映出的一些涉及面广、难度大、需要大力改革创新的任务,建立了市领导甚至是央地协调机制,加快推进实施。

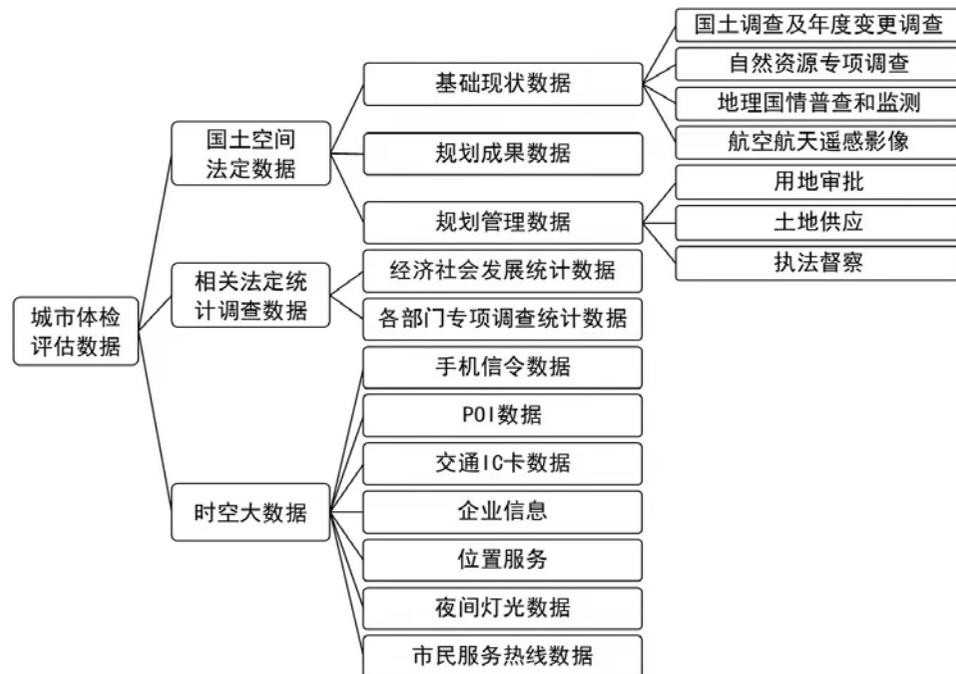


图5 城市体检评估数据构成
Fig.5 Data composition of city examination and evaluation

资料来源:笔者自绘。

3 城市体检评估的体系构建

《规程》提出“三个层级治理、三个方面体检、六个维度指标、六个核心内容、五个关键附件、多维诊断方法”的体检评估体系,确定了工作的基本框架(见图6)。

3.1 响应3级治理：国家治理、城市治理、基层治理

城市体检评估的内容要回应各方治理的关切，方能各方所用（见表3）。按照“一级政府，一级规划、一级体检、一级事权”的原则，在国家治理层面，聚焦国家战略，评估区域协同、城市发展目标、底线管控、资源使用效益、规划传导等工作的落实情况；在城市治理层面，聚焦总体规划实施过程中的民生问题、支撑体系、城市品质、政策保障等内容；在基层治理层面，通过将工作下沉到街道社区，开展调查分析，关注人民群众感受，聚焦街区治理的短板和市民的真实需求，提升规划建设与居民实际需求的契合度。

3.2 明确3个体检：指标体检、任务体检、领域体检

《规程》提出了对“六个维度指标”和“六个核心内容”的体检，同时在附件C要求梳理重点任务完成清单，北京在几年的实践探索中已对应形成较为稳定的3个方面体检：指标体检、任务体检、领域体检^[15]。

3.2.1 指标体检：刚弹兼顾、动态监测

指标体系是各城市开展体检评估工作的重要抓手，《规程》围绕安全、创新、协调、绿色、开放、共享6个维度，提出包含“6个一级

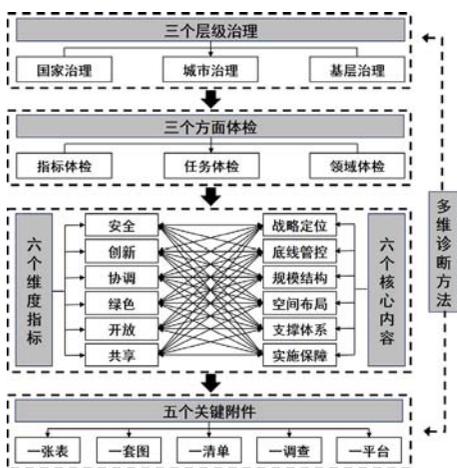


图6 城市体检评估体系框架
Fig.6 System framework of city examination and evaluation

资料来源：笔者自绘。

类—23个二级类—122项指标”的城市体检评估指标库。各城市体检评估指标体系由基本指标、推荐指标和自选指标构成，基本指标和推荐指标均来源于《规程》指标库，基本指标是与国土空间规划紧密关联的底线、用地、设施、管理类指标，为必选项。在其基础上可结合本地发展阶段选择推荐指标，也可另行增设与时空紧密关联，体现质量、效率、结构和品质的自选指标（见图7）。通过“规定动作+自选动作”，既突出中央统一底线管控，也具有较好的地方适应性。

指标体检是监测指标的实施情况，将评

价年指标值与基期年现状值、上一年度指标值、目标年规划值相比较，考察每项指标规划实施的进度完成情况，划分为“符合目标方向，完成较好”和“进度缓慢，需要重点推进”等不同状态^{[14]23}，分类评价年度指标的完成情况，对与规划导向不一致的指标进行及时预警，并探究原因。在实践中，值得注意的是避免“唯指标论”，即将体检工作重心放在年度指标是否达标的绩效考核上，而忽略数据变化背后的作用机理探究。同时，规划目标的实现也是一个动态过程，年度体检不应仅关注当年指标达标与否，而应结合领域体检的专

表3 3个层级治理的重点
Tab.3 Key points of three levels of governance

	治理内容	国家治理重点	城市治理重点	基层治理重点
1. 战略定位	1.1 实施国家和区域重大战略	●	●	—
	1.2 落实城市发展目标	●	●	—
	1.3 强化城市核心职能	●	●	—
	1.4 优化调整不适宜功能	●	●	—
2. 底线管控	2.1 耕地和永久基本农田保护	●	●	—
	2.2 生态红线保护和城镇开发边界管控	●	●	—
	2.3 地质洪涝灾害	●	●	—
	2.4 历史文化遗产保护	●	●	—
	2.5 全域约束性生态资源保护	●	●	—
3. 规模结构	3.1 优化人口、就业、用地和建筑的规模、结构和布局	—	●	—
	3.2 提升土地使用效益	●	●	—
	3.3 推进城市更新	—	●	●
4. 空间布局	4.1 区域协同	●	●	—
	4.2 城市空间优化调整	—	●	—
	4.3 城乡统筹	—	●	—
	4.4 产城融合	—	●	—
	4.5 分区发展	—	●	—
	4.6 重点和薄弱地区建设	—	●	—
5. 支撑体系	5.1 生态环境改善	●	●	●
	5.2 住房保障	—	●	●
	5.3 公共服务	—	●	●
	5.4 交通、市政基础设施	—	●	●
	5.5 城市安全与韧性	—	●	●
	5.6 城市品质	—	●	●
6. 实施保障	6.1 实施总体规划的下层次规划编制、执行和调整	●	●	—
	6.2 行动计划安排	—	●	—
	6.3 执法督察	●	●	—
	6.4 政策机制保障	—	●	—
	6.5 数据信息平台建设	●	●	—

注：“●”：本层级治理重点；“—”：非本层级治理重点。

资料来源：笔者自制。

题研究综合判断变化趋势,建立动态反馈机制,加强对规划实施过程的路径指导和弹性调控^[20]。

3.2.2 任务体检:清单管理、实施督察

北京对总体规划任务进行分解,并且每年开展任务体检,是对总体规划编制、实施的重大改革创新。总体规划获得批复后,按照内容全覆盖、任务可量化可考核的原则,北京市制定了《北京城市总体规划实施重点任务清单(2017年—2020年)》,将总体规划近期实施工作分解成规划编制、重大项目、专项行动、政策法规4类、共102项重点任务,明确实施主体、任务和时限要求。每年按照时序要求有计划有步骤地推进,并开展实施督察,大大增强了总体规划的实施性和权威性。目前,北京市结合五年评估结论和近期规划编制完成了总体规划第二阶段(2021年—2025年)实施任务清单,作为后续年度体检中任务体检的依据。

3.2.3 领域体检:衔接规划、面向应用

常态化的年度体检是“有限的体检”,每年有侧重,不能追求大而全,避免过去总体规划被寄予解决所有问题一样,承受不能承受之重,最终难以坚持^[16]。领域体检与总体规划编制主要内容衔接,以总体规划文本为基础,对内容进行高度整合,不求面面俱到,形成《规程》所确定的战略定位、底线管控、规模结构、空间布局、支撑系统和实施保障等6个核心领域,按照“主要成效—问题挑战—政策建议”的结构进行专项分析,每年结合当年特点做适当的增减,如北京2019年度城市体检结合疫情防控形势,增加了“安全韧性”领域;2020年首次五年评估结合国家战略部署,增加了“双碳战略”领域。

领域体检“六个核心内容”和指标体检“六个维度指标”之间,不是一一对应的关系,更多表现为一对多或多对一的关系。领域体检中的一个综合性判断,往往需要多指标交叉分析或指标体系外的数据分析来说明。领域体检“六个核心内容”的设置是建议性框架,城市政府可结合每年重难点工作任务,对框架或每个领域的具体分析内容做出适当的调整,让体检评估真正成为城市政府治理城市的抓手。而

“六个维度指标”体系框架相对稳定,指标长期收集积累,逐级汇总之后便于国家掌握全国城市宏观运行情况和开展横向比较。

3.3 设置5个附件:一张表、一套图、一清单、一调查、一平台

城市体检评估成果体系包括“1+5+N”,“1”即1个体检总报告,以领域体检为基础形成的文本,“5”是“五个一”的成果附件,“N”是若干个专题报告。“五个一”中指标体系“一张表”分析全部体检指标实施进展,空间发展“一套图”分圈层研判“人、地、房、业”核心要素可视化变化情况,重点任务“一清单”详解近期重点任务完成进度,居民满意度“一调查”获取居民对总体规划实施和城市工作的年度评价,体检大数据“一平台”形成多源数据互支撑、互为补充、互为校验的“体检一张图”数据信息库。

4 城市体检评估的多维诊断方法

面对日益庞杂的城市巨系统和瞬息万变的信息流,城市体检评估应注重新技术和新方法的综合运用,采取多层次多维度、全要素多主体、重思辨可验证的技术方法,确保体检评估结论的科学合理^[17]。

4.1 整体分析和局部透视相结合

市级城市体检评估以评价市—区级实施状态为主,按照“分区、分级、分类、分项”思路,分析各类空间要素的规模、结构、布局、效益等情况;同时将关键指标、设施建设和实施任务下沉至街道(乡镇)和社区,建立面向街区生态的城市中微观尺度体检诊断技术,详细剖析各类要素、设施的布局均衡性、服务基层生活有效性、资源利用高效性。针对某一特定地区(如重点功能区、产业园区、城乡结合部、区域跨界地区),可开展专项问题的深入分析,将全市整体分析和局部地区透视相结合。

4.2 传统数据和时空大数据相结合

传统数据具有权威性,时空大数据具有



图7 城市体检评估指标体系及其评价
Fig.7 Index system of city examination and evaluation

资料来源:笔者自绘。

空间统计灵活性、实时性、连续性,甚至唯一性的特点。应有效整合多源数据,以空间坐标为基底,结合区域—市域—区—街道(乡镇)—社区(村)等不同尺度,建立数据空间标准化和多尺度融合处理算法,汇入基础信息库。从数据空间尺度关联、多维统一口径、时序连贯可比等方面,对国土空间法定数据、统计调查数据和时空大数据实现有效融合,深化完善多尺度多维数据融合关键技术。通过多源数据相互比照、相互校验,可以对同一个问题进行更为综合客观的分析,使体检评估结论更具权威性,如分析人口规模,可以用统计数据、手机信令数据,以及居民用水、用电数据进行综合判断。又如北京利用12345市民服务热线数据,分析可知市民关注的问题主要集中在停车管理、违法建设治理、物业管理等方面,反映出重建轻管理、管理代替治理、基层治理能力弱等问题。

4.3 单要素特征描述和多要素交叉分析相结合

城市发展中的问题相互关联、互为因果,对单一要素的趋势性分析往往不能做出科学全面的判断,考察要素之间的互动关系、匹配性、协调性更为重要。通过人、地、房、产、业、

绿、水、能、流、钱等多要素交叉分析,深入挖掘城市发展中面临的不平衡、不协调和不可持续的问题及其原因。比如北京中心城区人口疏解减少的同时,就业持续增长,“一减一增”带来职住结构的进一步失衡和更多的跨区域通勤,需要提出预警并采取对策,所以对结构的关注比单一要素规模本身更重要。又如北京在减量发展的同时,实现人均、地均、房均效益的“三升”,这充分说明以前靠要素投放,通过增加人口、土地和住房规模的发展模式转变为更多依靠创新驱动发展,城市发展质量明显提升,契合总体规划提出的科技创新中心的目标定位。

4.4 纵向历史分析和横向城市比较相结合

城市体检评估指标和发展特征分析基于历史维度、横向比较和发展阶段,以有利于准确评价城市发展状态。年度体检以评价一年的变化为主,但针对一些基础性要素的分析,可以观察更长时间周期的变化,如北京在全国人口老龄化和外来人口规模(以年轻劳动力为主)减少的双重背景下,常住人口年龄结构快速老化需要警惕并反馈人口政策的制定。在横向城市比较方面,选择在城市规模、性质等方面相近的城市之间开展比较研究,并考虑不同的发展阶段和政策、文化环境,如北京在选择对标城市时,国内的上海,国外的东京、纽约、巴黎、伦敦等人口2 000万人以上、功能高度复合的大都市常常是比较的对象。

4.5 案例解析和实施环境分析相结合

城市体检评估过程中除了全局数据分析外,更需要针对体检评估中反映出的一些涉及面广、难度大、需要大力改革创新领域进行典型案例解析,挖掘问题背后的机理,寻求解决问题的深层路径。如当前北京每年投放存量用地超过50%以上,存量更新主要集中在历史文化街区平房修缮、老旧小区改造、老工业厂区和老旧楼宇更新等4种类型。通过典型案例的全流程分析,存量更新的瓶颈主要体现在制

度政策、标准规范、审批流程上,利用城市体检评估工作平台上报,推动建立了市级协调机制和有关政策的出台。

4.6 客观评估和主观评价相结合

将数理分析的客观评估结论与市民切身的主观感受相比照,找到契合点和差异点,修正体检结论体现以人为本关怀。比如北京城市体检中针对22个重点社区,对比满意度调查的主观评价分值排名和基于大数据的客观评估分值排名,发现存在一部分客观评估尚可、主观满意度不佳的现象,凸显出部分地区、部分领域的治理投入并未切中市民真实需求,无法带来可感知的获得感。通过这种主客观比较分析,掌握居民需求和城市治理之间的匹配度,研究提升规划建设服务居民实际需求的能力。

5 结论和展望

5.1 结论

城市体检评估是国土空间规划顶层设计中的一重要制度,是各级政府开展空间治理和实施规划的抓手。改革背景下的城市体检评估不是单一的“结果评判”,而是注重多元的“过程体检”;不是规划部门的业务技术评估,而是政府管理的全局谋划;不是过去的规定动作、被动评估,而是积极暴露问题、用结论支撑决策的主动评估;不再满足于滞后性明显的定期评估,将逐渐实现实时性的监测预警;不再是传统的技术文件,而应该是面向实施治理和高质量发展的、“好用实用够用管用都用”的公共政策。新的城市体检评估制度提出了“三个层级治理、三个方面体检、六个维度指标、六个核心内容、五个关键附件、多维诊断方法”的体系和方法,确定了开展这项工作的基本框架。

5.2 展望

常态化的城市体检评估工作刚刚起步。2020年,全国107个经国务院审批总体规划的城市开展了年度体检的试点工作。从各地实践

探索来看,要进一步发挥好城市体检作为空间治理和规划实施抓手的作用,尚有一些问题需逐步解决。

第一,体检结论的应用受制于数据获取的时效。上一年度的体检(或上一个五年评估)成果如能在第一季度完成,方能应用到本年度的政府工作报告、年度实施计划、近期规划、国民经济与社会发展五年规划中,但前一年度的数据往往在本年度6月以后才陆续获取,影响了体检工作的进度和体检结论的应用。

第二,时空大数据的准确性、连续性和可比性还有待验证。如体检评估中部分公共设施的点位主要来源于大数据,目前尚无统一、固定的数据源,也无全国统一的数据标准,需要制定时空大数据使用规程。

第三,体检内容的精简化与体检承载功能之间存在矛盾。由于体检工作是空间治理和规划实施的抓手,地方越重视,承载各层次、各部门诉求和各领域的内容越多,导致此项工作往往不易减负。城市体检与五年评估不同,它更聚焦年度重点,应发挥动态监测功能,体现时效性。

参考文献 References

- [1] 张子玉. 从规划实施阶段性总结到城市体检——新中国成立以来北京城市总体规划实施评估工作回顾[J]. 北京规划建设, 2021(4): 199-201.
ZHANG Ziyu. From the phased summary of planning implementation to urban physical examination: a review of the implementation evaluation of Beijing's urban master plan since the founding of new China[J]. Beijing Planning Review, 2021(4): 199-201.
- [2] 马璇,郑德高,孙娟,等. 规划改革背景下总规评估的认识与思考[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 62-67.
MA Xuan, ZHENG Degao, SUN Juan, et al.

- Exploration and reflections on the implementation evaluation in the context of master planning reform[J]. Urban Planning Forum, 2017(6): 62-67.
- [3] 孙施文,周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划汇刊, 2003 (2): 15-20, 27, 95.
SUN Shiwen, ZHOU Yu. Evaluation research on urban planning implementation[J]. Urban Planning Forum, 2003(2): 15-20, 27, 95.
- [4] 蒋伶. 南京总体规划实施回顾评价实践[C]/2005 城市规划年会论文集. 北京: 中国水利水电出版社, 2005: 5.
JIANG Ling. Review and evaluation practice of Nanjing master plan implementation[C]/Proceedings of 2005 Annual National Planning Conference. Beijing: China Water & Power Press, 2005: 5.
- [5] 吕晓蓓,伍炜. 城市规划实施评价机制初探[J]. 城市规划, 2006 (11): 41-45, 56.
LYU Xiaobei, WU Wei. Preliminary exploration on the evaluation of urban plan implementation[J]. City Planning Review, 2006(11): 41-45, 56.
- [6] 费潇. 城市总体规划实施评价研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2006.
FEI Xiao. Study on the implementation evaluation of urban master planning[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 2006.
- [7] 马璇,郑德高,孙娟,等. 真评估与假评估: 总规改革背景下的总规评估探索和思考[J]. 城市规划学刊, 2017 (z2): 149-154.
MA Xuan, ZHENG Degao, SUN Juan, et al. True or false: exploration and reflection on the implementation evaluation in the context of master planning reform[J]. Urban Planning Forum, 2017(z2): 149-154.
- [8] 孙施文,张皓. 全面认识建立国土空间规划体系的意义[EB/OL]. (2019-05-23) [2021-11-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/MNLJjxpsSQSbZUwWjkchqw>.
SUN Shiwen, ZHANG Hao. A comprehensive understanding of the significance of establishing a spatial planning system [EB/OL]. (2019-05-23) [2021-11-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/MNLJjxpsSQSbZUwWjkchqw>.
- [9] 赖世刚. 城市规划实施效果评价研究综述[J]. 规划师, 2010, 26 (3): 10-13.
LAI Shigang. Evaluating the effects of urban plan implementation: a research review[J]. Planners, 2010, 26(3): 10-13.
- [10] 罗震东,廖茂羽. 政府运行视角下的城市总体规划实施过程评价方法探讨[J]. 规划师, 2013, 29 (6): 10-17.
LUO Zhendong, LIAO Maoyu. Urban master plan implementation evaluation from government viewpoint[J]. Planners, 2013, 29(6): 10-17.
- [11] 田莉,吕传廷,沈体雁. 城市总体规划实施评价的理论与实证研究——以广州市总体规划(2001—2010年)为例[J]. 城市规划学刊, 2008 (5): 90-96.
TIAN Li, LYU Chuanting, SHEN Tiyan. Theoretical and empirical research on the implementation evaluation of city master plan: a case of Guangzhou City Master Plan (2001-2010)[J]. Urban Planning Forum, 2008(5): 90-96.
- [12] 伍毅敏,杨明,彭珂,等. 北京城市体检评估机制的若干创新探索与总结思考[J]. 城市与区域规划研究, 2020, 12 (1): 193-205.
WU Yimin, YANG Ming, PENG Ke, et al. Innovative exploration and suggestions on the examination & evaluation mechanism for Beijing urban development[J]. Journal of Urban Regional Planning, 2020, 12(1): 193-205.
- [13] 杨明. 城市总体规划实施评估的理论、方法与实践[R]. 北京: 北京市城市规划设计研究院, 2017.
YANG Ming. Theory, method and practice of implementation evaluation of urban master planning [R]. Beijing: Beijing Municipal Institute of City Planning and Design, 2017.
- [14] 中华人民共和国自然资源部. 国土空间规划城市体检评估规程 (TD/T 1063—2021) [S]. 2021.
Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China. Code of practice for city examination and evaluation in spatial planning (TD/T 1063—2021)[S]. 2021.
- [15] 石晓冬,杨明,王吉力. 城市体检: 空间治理机制、方法、技术的新响应[J]. 地理科学, 2021, 41 (10): 1697-1705.
SHI Xiaodong, YANG Ming, WANG Jili. City health examination: new response of spatial governance in pattern, methodology and technology[J]. Scientia Geographica Sinica, 2021, 41(10): 1697-1705.
- [16] 刘奇志. 城市总体规划实施的年度性评估框架研究[C]/2013中国城市规划年会论文集. 2013: 9.
LIU Qizhi. Research on annual evaluation framework of urban master planning implementation [C]/Proceedings of 2013 China Annual National Planning Conference. 2013: 9.
- [17] 杨浚,石晓冬,杨明. 锚固定位、构建体系、多维诊断——基于《国土空间规划城市体检评估规程》的编制和解读[EB/OL]. (2019-05-23) [2021-11-15]. https://mp.weixin.qq.com/s/BJgo_da1hlc8Grf4-36Oxg.
YANG Jun, SHI Xiaodong, YANG Ming. Anchor positioning, construction system and multi-dimensional diagnosis: preparation and interpretation based on regulations for physical examination and evaluation of urban land and space planning[EB/OL]. (2019-05-23) [2021-11-15]. https://mp.weixin.qq.com/s/BJgo_da1hlc8Grf4-36Oxg.