

新时期总体规划实施评估的创新实践与方法探索 ——以杭州为例

Innovative Practice and Method of Urban Master Plan Implementation Evaluation in the New Era: A Case Study of Implementation Assessment of Hangzhou Master Plan

马璇 张亢 张一凡 MA Xuan, ZHANG Kang, ZHANG Yifan

摘要 总规实施评估作为串联“规划—建设—管理”的重要环节,其作用和地位得到国家层面的高度关注,但基于对评估目的的理解差异,当前评估的技术方法和内容重点仍有待进一步探索与明确。基于杭州现行总规实施评估工作,围绕检视过去、面向未来、关注实效的核心目标,提出以构建基础数据平台为前提,以新技术应用的实施性评估与趋势预判的前瞻性评估为核心线索,以实施机制评估为保障的具体方法,从技术推进和制度完善层面进行深入的思考与实践,以期从评估工作框架、方法和内容等方面,为新时期各城市实施评估工作的开展提供优化建议。

Abstract The urban master plan implementation evaluation is an important part of the series of “planning-construction-management”, and its role and status are highly concerned at the national level. However, based on the understanding of differences in assessment purposes, the current assessment of technical methods and content focus remains to be further explored and clarified. Based on the current assessment of the implementation in Hangzhou, the article focuses on the core objectives of reviewing the past, facing the future, and focusing on effectiveness. It proposes to build a basic data platform, with implementation assessment and forward-looking assessment as the clues, and implementation mechanism assessment as the guarantee. The specific methods have carried out in-depth thinking and practice from the aspects of technology promotion and system improvement, with a view to providing feasible optimization suggestions for similar cities from the aspects of evaluation work framework, methods and content.

关键词 总体规划实施评估;实施性评估;前瞻性评估;杭州

Key words urban master plan implementation evaluation; implementation assessment; forward-looking assessment; Hangzhou

文章编号 1673-8985 (2020) 01-0061-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20200111

作者简介

马璇

中国城市规划设计研究院上海分院
研究室主任,高级规划师,硕士

张亢

中国城市规划设计研究院上海分院
规划师,硕士

张一凡

中国城市规划设计研究院上海分院
规划师,硕士

随着规划的价值定位从蓝图式静态型转向政策式动态型^[1],定期对规划的实施情况进行评估成为掌握城市实际发展动态、反馈优化规划、有效指导落实的重要环节,也成为体现规划公共政策属性的关键举措。尤其是近年来,在中央提出“要立足提高治理能力抓好城市规划建设^①”的要求下,规划面临全方位改革的环境背景,总体规划制度本身面临适应城市发展阶段转型,更有效地应对市场化环境,以及规划技术方法体系完善和规划运行体制机制改革等一系列要求^{[2]33-38}。同时,新的国土

空间规划体系也强调“双评估、双评价”的内容,进一步突出了实施评估在新空间规划体系中的价值与作用。可以说,规划实施评估工作贯穿城市规划建设活动的各个环节^[3]。在此背景下,以“评价、监督、反馈”为重要标志的评估工作日益突显其重要性。

从国内实施评估发展的历程回顾来看,实施评估经历了从早期的“力有未逮”,到现在的“蓬勃发展、百花齐放”多个阶段,其效用也从简单的技术性评述比较,到成为强化现代化空间治理能力及“统筹规划、建设、管理

注释 ① 2017年2月,习近平总书记在北京考察时提出。

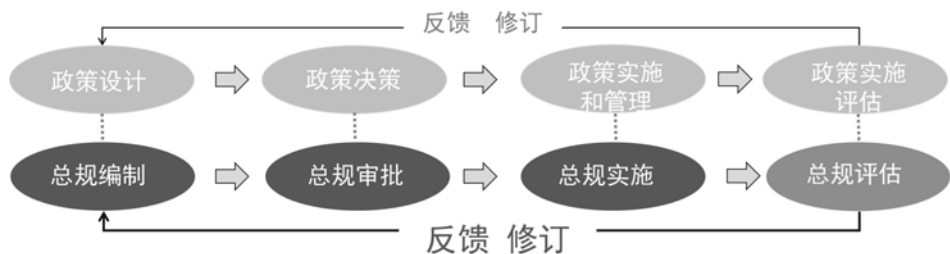


图1 总体规划评估价值与作用的体现

资料来源:住房和城乡建设部《城市总体规划实施评估办法(试行)》执行情况和修订建议专题研究。

三大环节”的重要文件^②。然而,囿于数据和专业,以往许多城市规划评估的效果并不理想,许多城市做评估仅仅为了修改而不得不做,“不修改不评估,一评估必滞后”^[4-7],其目的性与功能性过强,对城市治理的实际影响作用有限。近年来,随着城市规划改革的日益深入,以及信息化、大数据等新技术手段应用研究的深化,规划实施评估的实践也日益深入。随着北京、上海、武汉等城市新一轮空间规划的编制,众多城市都纷纷开展对上一轮城市总体规划的实施评估工作,也形成了各具特色的评估模式与方法^[8-10]。但由于对评估的作用与认识相对不统一,技术方法与评估重点也有待进一步梳理以达成共识^[11-13]。如何通过实践探索完善评估的信息支撑体系、理论技术框架体系,优化评估技术方法,建立完善的城市体检评估机制,形成与规划改革相适应的规划实施评估体系,成为当前规划评估工作的重要方向。本文从新时期规划实施评估的新要求出发,结合杭州总体规划实施评估实践,提出规划评估框架的思考,以期当前众多城市面临的规划实施评估机制与技术框架的完善提供参考。

1 规划评估的新要求与再认识

1.1 规划评估的新要求

从国家层面来看,我国明确提出要加强规划监督管理,国务院在对北京总体规划的批复文件中,也明确提出需要“健全城乡规划、建设、管理法规,建立城市体检评估机制,完善规划公开制度,加强规划实施的监督考核问责”^③。可见,规划评估对于检验建设成效、指导建设行为、评价管理绩效、优化城乡治理具有重要的价值。在技术层面,住建部在2016年全国规划

工作改革座谈会中提出了完善“五个一”^④的要求,突出了对“总体规划实施情况报告”的关注,提出需要定期对社会公布城市总体规划的实施情况。同时,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》第十四条明确指出要“建立国土空间规划定期评估制度”,并结合评估结果“对国土空间规划进行动态调整和完善”(见图1)。

1.2 评估作用的再认识

任何评价都是围绕一定目标展开的,评价目的不同,其所针对的问题和想要获得的结果就有很大的差异^[14-15],新时期城市转型和规划转型的复杂环境决定了当前总体规划实施评估目标具有更加综合性的特点^{[2]33-38}。当前城市总体规划实施评估往往既是城市过去一定时期内规划实施情况的总体评价,用以检验各项规划建设工作是否达到规划的预期目标(即作用于“实施”);又需要在对当前甚至是未来社会经济发展背景进行综合判断的基础上,审视规划是否适应城市发展的趋势,提出重点关注方向,为新一轮规划编制提供建议参考(即作用于“规划”);同时还应当从管理和机制层面有所反馈,为规划的进一步落实提供好的治理框架建议(即作用于“管理”)。因此,规划评估工作可以说是串联“规划—(建设)实施—管理”3大方面的重要环节。如何在新要求下完善评估工作的内容与框架,对于城市发展及治理完善显得尤为重要。

2 杭州总规评估技术框架构建

2.1 背景与目的

杭州市现行城市总体规划是基于杭州市

第五版城市总体规划——《杭州市城市总体规划(2001—2020年)》的修订稿,于2016年1月获国务院正式批复。本轮杭州总规评估是在杭州现行城市总体规划即将到期、新一轮总体规划启动修编的背景下开展的。杭州新一轮总体规划提出了“评估—战略—规划”三步走计划,实施评估作为“第一步”于2017年开始编制。如何既能着眼过去,详实检视规划实施情况;又能面向未来,为新一轮城市发展提供好的对策建议;还能关注实效,为城市规划和治理的完善提供良好的建议,成为杭州新一轮总体规划评估的重要命题。因此,检视规划实施,把握城市问题,完善管理机制成为本轮杭州总规评估的核心目的。

2.2 评估技术框架

基于以上评估目的并结合《评估办法》要求,本轮评估充分考虑到杭州自身基础信息平台建设相对薄弱的现实情况,提出“一平台、两线索、一保障”的评估框架。

(1) 一平台为基础,完善评估数据支撑。丰富详实的数据是实施评估工作的基础。当前国土空间规划明确提出:以三调为基础,完善形成国土空间规划的底版,实现监测、评估、预警3大功能。从全国来看,北京、上海等特大城市的城市基础信息平台相对完善,评估的重点在于如何应用平台的信息与数据来检视总规实施情况、动态监测城市发展。然而对于国内广大中小城市来说,城市信息技术平台相对不完善。在这一背景下,以规划评估工作为契机,搭建城市规划基础数据平台,构建评估框架体系,对于提高评估结论的科学性、提升城市治理水平、完善评估工作具有十分重要的意义。

(2) 两线索为手段,着眼于“实施”与“规划”,全面评估过去并启示未来。形成“实施性评估+前瞻性评估”两条线索的技术思路。在规划体系调整的大背景下,实施性评估聚焦于规划的“实施与成效”,与原有评估不同,不仅关注规划实施情况的对照,更是对规划编制有效性的反思与总结,是全面的“规划检讨”。通过新技术与新方法的结合,对规划内容进行系

注释 ② 2017年,住建部《关于贯彻习近平总书记在北京考察时重要讲话精神进一步加强城市规划工作的通知》第四条。

③ 中共中央国务院关于对《北京城市总体规划(2016年—2035年)》的批复, http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/27/content_5227992.htm。

④ 一张图、一张表、一报告、一公开、一督查。

统性评价,在充分摸清家底、找准问题的同时,以“有效管理”为导向,对规划内容的适宜性、指引性、可监督性进行评估,对现有规划技术成果内容是否可延续提出合理建议。

前瞻性评估聚焦于规划的“反馈与优化”,重点面向未来,侧重“城市检视”。对未来规划的方向性判断,其重点在于结合城市发展的大环境与背景,提出未来需要重点关注与研究的方向,并对新一轮规划方向提出建议。

两条线索作为评估的核心技术思路,是链接传统总体规划与新一轮国土空间规划的重要纽带,既提炼过去“规划建设”工作的核心内容,又增加对未来“规划编制”方向和内容的重点建议,在当前背景下极其必要。

(3) 一机制为保障,衔接规划管理与机制建设。结合实施性评估与前瞻性评估的结论,从规划编制体系完善、管理体系优化的视角,提出适应于规划落实的管理体制与机制建议,体现了评估与政府治理工作的紧密结合(见图2)。

2.3 基础数据平台的搭建

杭州总规评估工作前期,规划技术团队与信息中心密切配合,整理融合手机信令、企业信息、人口普查、交通调查等多部门数据,构建了包括人口、用地、经济、住房等在内的9大类空间数据,并从市域、市区、主城区3个层面有力地支撑了评估工作。通过平台建设,厘清现状,形成可衡量、可监测的技术指标框架,从而有利于城市发展数据的动态监测与更新。平台的搭建体现了规划技术与管理工作的充分结合,同时,这一数据平台也为杭州市规划编制和管理工作的科学化奠定了很好的数据基础(见表1)。

3 杭州总体规划实施评估实践

基于新的数据平台,本轮杭州实施评估重点从实施性评估、前瞻性评估和实施机制3大方面探索新时期规划评估的方法与内容。

3.1 实施性评估:聚焦空间、交通与民生要素实施情况的成效比较

实施性评估是评估工作的基础,按照《城

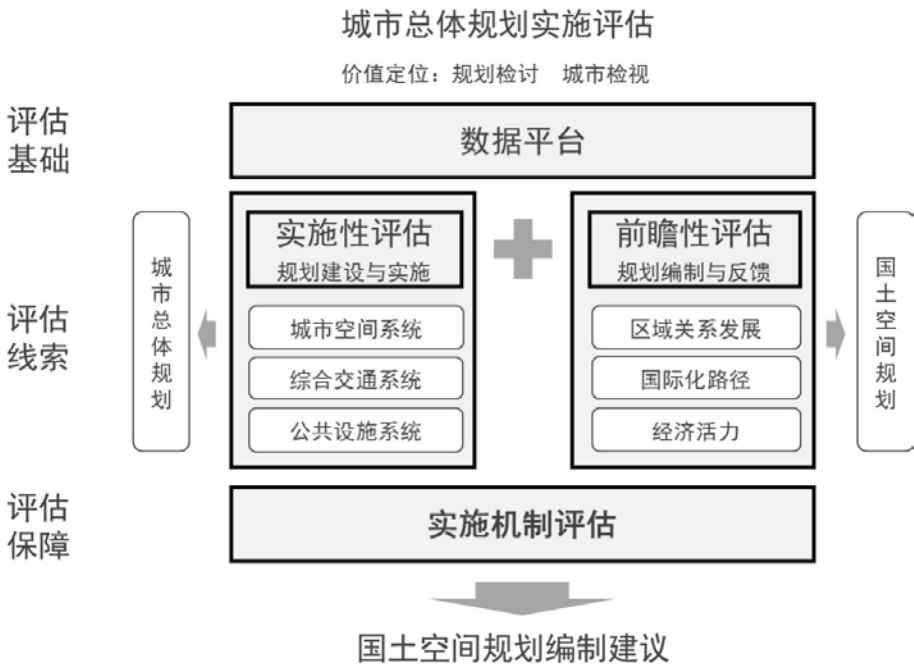


图2 总体规划实施评估技术思路
资料来源:笔者自绘。

表1 杭州总体规划实施评估基础数据平台搭建

序号	大类	市域	市区	主城区
1	人口	第六次人口普查 2016年实有人口普查	第五次人口普查 2014—2016年社区人口普查	—
2	用地	2015年市区(县城)建成区	现状用地图(2000、2009、2012、2016)	地块五率、建筑物三维地图
3	经济	产业集聚区、工业园区、市场、重点企业	产业集聚区及工业园区	—
4	住房			2014年住宅分布图
5	公共服务	文化、教育、体育、医疗、福利设施落点		2015年六普文教体卫设施落点及规模
6	生态	旅游区、地质公园、各类水体、风景名胜、森林公园	2014年杭州各类绿地分布 2016年森林公园、林场分布	—
7	历史	历史文化名村名镇	历史文化街区	—
8	交通	2015年城市道路、公路、铁路、乡道;公交站、客运站、火车站、港口码头、地铁站		2015年隧道、停车场分布;2014年道路系统图
9	市政	防灾减灾、邮政、垃圾、污水、加油、充电设施	地下管线分布及长度	易积水区分布

资料来源:笔者整理。

市总体规划实施评估办法(试行)》的要求,重点在于对城市发展方向、空间布局、规划目标等各项强制性内容的执行情况进行评价,因此应用实证技术来比较现实与规划的一致性重点是。在规划评估链接“规划—建设—管理”

的新要求下,实施性评估应当更加关注结合建设、管理的“成效”性评估,从而更好地为未来规划提供针对性建议。此次杭州评估重点围绕土地资源的配置绩效、交通的链接效率、设施要素的配置效益3方面进行。

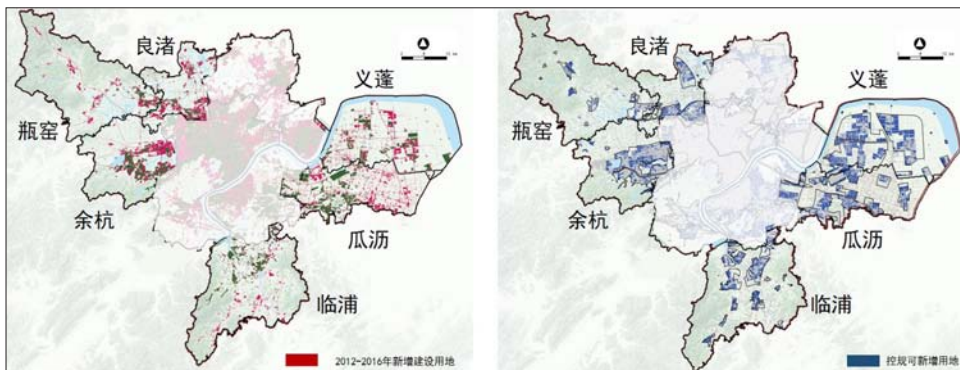


图3 杭州六组团2012—2016年用地增长与未来规划可供给用地情况对比
资料来源:《杭州市城市总体规划(2001—2020年)(2016年修订)实施评估报告》。

表2 杭州萧山机场与国内主要城市机场的轨道交通建设情况对比

排名	机场	已开通轨道交通	开通时间
1	首都机场	机场快线	2008年7月
2	浦东机场	2号线、磁悬浮	2002年12月
3	白云机场	3号线	2010年10月
4	双流机场	成绵乐城际	2014年12月
5	长水机场	6号线	2017年8月
6	宝安机场	1、11号线	2011年6月
7	虹桥机场	2、10号线、京沪、沪汉蓉、沪杭	2010年7月
8	咸阳机场	13号线	2018年
9	江北机场	3号线	2013年2月
10	萧山机场	—	—

资料来源:笔者整理。

3.1.1 聚焦国土空间,评价土地资源的配置绩效

空间是城市经济与社会发展的物质载体,对于空间利用、发展布局的评价是规划评估最核心的内容。在杭州评估中,除了对传统的空间规模扩张情况进行评估外,还重点关注了人地钱关联视角下的土地资源配置绩效评价。

(1) 评估土地资源投放与人口布局的相关性,即空间的增长与人口的增长是否匹配。在杭州评估中,通过对现行总规“一主三副六组团”分区的人口、用地进行比较,可以看到各分区人口用地增长的不同规律。例如在“三副”中,江南城人口增长迅速,且与江北的主城人口流动相对密切,一体化趋势开始显现;而下沙、临平副城人口集聚效应均未如规划预期。因此在评估建议中提出,在新一轮的规划中应当进一步研究主城空间范围,主城的拥江联动应是新一轮规划空间优化的重要方向。

(2) 评估空间配置与经济产出的契合度,即新增空间是否提升了整体的经济效益。杭州

现行总规提出“城市东扩、旅游西进”战略,强调东西两侧差异化的发展战略。但通过对东西两侧产业用地的地均绩效评估,并参考同时期新增用地分配比例,可以看到城市东部组团城市功能不足,但工业用地增长快速,新增用地占比超70%,产业质量不高,处于低绩效、高风险状态;而城西地区依托新经济活力足,面临高绩效高动力但空间供给不足的困境(见图3)。因此,评估建议在新一轮规划的用地布局中,应当结合市场动力要素,强化对风险区谨慎供地、对高绩效区在生态优先前提下适度增加供给的空间发展思路。

(3) 评估全域土地空间资源与发展导向是否匹配。按照双评估、双评价体系,规划应高度关注生态空间、乡村空间,全面缔造高品质生活。但现有规划受局限,缺少对全域山水林田湖草的有力管控,对乡村空间的发展指引也明显不足,导致生态空间被各类建设侵占,以及乡村整体建设规模缺乏监督的状况。

3.1.2 聚焦交通体系,评价城市交通系统的链接效率

根据帕拉格·康纳教授在《超级版图》中提出的全球链接理论(Connectography),全球进入了一个靠基础设施连接成一体的超全球化时代,设施链接的能力与效率决定了城市链接全球的水平。因此,对于交通系统的评估不仅仅要从城市道路交通系统本身论成效,而应当更为关注交通对外链接水平与对内城市功能耦合度。

(1) 对外评估城市枢纽布局及链接能力。以杭州为例,当前空铁枢纽趋于饱和,但布局与链接不尽合理。一方面,铁路枢纽运力单点集中,90%集中在杭州东站,与城市能级和水平不匹配(见图4);另一方面,航空枢纽的快速链接不足,萧山机场是当前全国排名前10位的机场中唯一尚无轨道接入的机场,直接影响了萧山机场的区域服务能力与国际链接水平(见表2)。基于此,评估结论中提出要构建与城市空间相匹配的城市枢纽体系,加强对城西、江南的枢纽覆盖;也建议优先推进机场与主要高铁枢纽的快速链接,构建直连直通的联络模式。

(2) 对内评估核心交通设施与城市功能的耦合度。除了传统需要关注的路网长度、密度等交通指标外,与城市功能布局的匹配度也是评价城市交通布局非常重要的方面。在杭州评估中,基于整体实施情况,叠加空间边界细化症结,发现在杭州经济产业快速发展的近郊地区,骨干路网建设严重滞后,且轨道站点与城市中心体系耦合错位的问题突出(见图5)。因此,提出未来重点要完善城西、之江、富阳等新城区的骨干路网体系,并优化站点与中心体系,强化新增轨道站点与城市重要功能的有效联动。

3.1.3 聚焦民生设施,评价公共设施的配置情况及服务水平

增进人民福祉、满足人民群众对美好生活的向往是我国的奋斗目标,也是规划改革的出发点和落脚点。对关乎民生的公共设施的评估既要关注整体服务水平,更应当细致又具有针对性,回归人的视角,才能真正为下一步的设施完善提供精准建议。

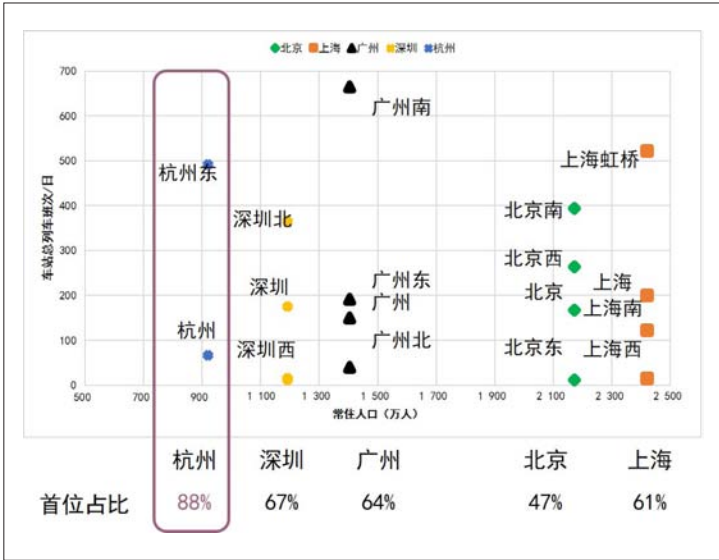


图4 杭州与北上广深主要高铁枢纽运力分配情况比较

资料来源:《杭州市城市总体规划(2001—2020年)(2016年修订)实施评估报告》。

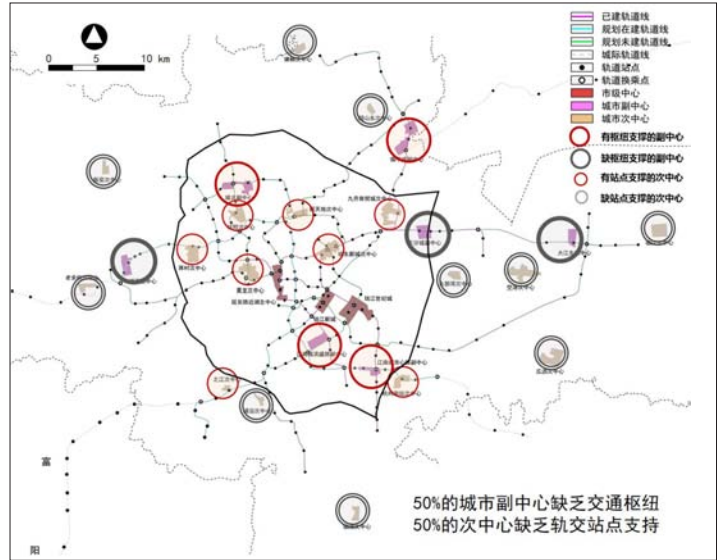


图5 杭州规划中心体系与轨道交通站点的空间叠合分析

资料来源:《杭州市城市总体规划(2001—2020年)(2016年修订)实施评估报告》。

(1) 横向对比,评估城市公共服务的整体水平。在杭州评估中,通过构建7大类、9项指标的评价体系,并与国家标准及国内主要城市进行横向对比,衡量出杭州各类公共服务的配置情况处在中等偏上、趋势向好的水平,因此未来公共服务并不在基于量的规模化扩大,而在基于质的精准化供给。

(2) 叠加人群特征,评估区县设施的配置水平。对杭州而言,老杭州人主要集中在老城区,而新杭州人集聚在近郊,需要针对性地进行差异化评估。如上城区虽然养老设施人均量达标,但老年人居多,每1384人仅1处养老设施,与杭州城市标准规定的500人相比,有较大缺口;而滨江、余杭的新杭州人居多,相应地对幼儿园、小学等设施要求高。结合这一特点,评估建议后期规划应在满足基本配套水平的前提下提供针对性的服务。

(3) 基于社区大数据,评估基础公共服务的水平。依托评估数据平台,分别测算7类设施+绿地整体的居住覆盖率;并从可感知的15分钟生活圈出发,将市区范围1857个社区的公共服务水平归类,从而得出绕城内外差异过大的特征,提出规划应重点补足新四区的设施配套,实现市区范围公共服务的均好性(见图6)。

因此,实施性评估的创新探索,方法上通过

搭建数据平台,实现定量分析的全面与关联性的构建,思路在规定的 consistency 对比基础上,增加对城市运行与规划预期明显差异的重点剖析,以有效支撑对现行规划的后续调整(见图7)。

3.2 前瞻性评估: 面向区域、国际、市场趋势的回溯审视

基于评估与新一轮规划修编的密切关系,在系统性的实施性评估基础上,引入预判城市未来的前瞻性评估内容十分必要。其价值在于立足可预见的未来情境,判断城市发展预期。一方面,检视城市轨迹,预判未来机遇所在及潜在问题,为城市近期发展做好准备或发出预警;另一方面,研判现行规划编制思路与城市发展的适配性,以明确总规完善或修改的方向。工作内容上,前瞻性评估并不存在一个固定统一的“靶子”或对象,而是就被评估城市发展的最核心议题展开分析,针对性和定制性相对突出。

作为我国信息经济发展迅速的明星城市,杭州的城市发展轨迹有其典型性,也有其示范性。因此在分析杭州内生发展特征和外部区域格局的基础上,确定将新地理格局下的区域地位、新开放形势下的国际化路径和新常态背景下的经济活力作为杭州前瞻性评估的主要内容。

3.2.1 立足新地理格局,重新评估城市区域地位

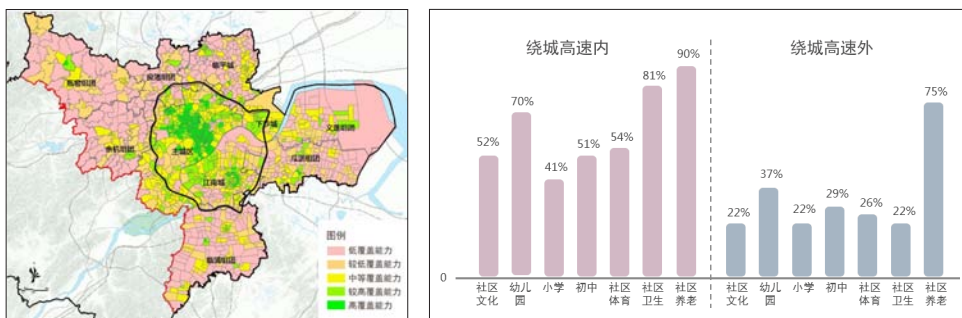
党的十九大以来,在区域协同得到日益重视的背景下,长三角一体化发展也上升为国家战略。如何应对区域发展的新要求,客观评价杭州在区域中的价值与地位是面向未来“规划”的关键。因处于上海辐射范围内,杭州区域地位微妙,加之经济总量长期落后于苏州,因此区域层面长期式微。随着21世纪初信息经济的发展和生态文明的推动,在长三角地区的新地理格局下,杭州的城市地位提升到一个新高度,而现行总规对杭州区域地位的判断则仍存在时代局限。

得益于新一轮创新驱动的发展趋势,长三角正在转向超越形态地理、产业垂直分工的功能联系体系。规划评估从新经济兴起、长三角联动等角度切入,发现长三角地区内部正在形成动力与空间格局的南北差异,北翼为要素驱动的层级化、组群化空间格局,南翼则呈现创新驱动的网络化空间格局。作为互联网经济的“大本营”和特色小镇的“策源地”,杭州有机会在新一轮发展中,与上海加速联动,共同作为核心区域,塑造沪杭双城引领创新的格局(见图8-图9)。因此,评估建议杭州应进一步关注区域价值的体现,紧抓平台经济的时代机遇,以大湾区和大都市区为抓手,强化G60科创

文化	教育	体育	卫生		养老	公园	交通		综合评分
万人图书馆、文化馆、博物馆数(个/百万人)	万人中小学数(个/万人)	人均体育场地面积(m ² /人)	万人床位数(个/万人)	万人医护人员数(人/万人)	百位老人床位数(个/百人)	人均公园绿地(市辖区)(m ² /人)	轨道交通总长度(km)	万人公交车数量(个/万人)	
南京 ① 10.4	重庆 ① 1.8	南京 ① 2.9	成都 ① 173.6	北京 ① 44.4	北京 ① 4.5	深圳 ① 56.1	上海 ① 683	宁波 ① 20.4	北京 ①
北京 ② 10.2	广州 ② 1.0	广州 ② 2.6	武汉 ② 166.6	杭州 ② 28.8	南京 ② 4.3	广州 ② 32.1	北京 ② 651	北京 ② 17.3	广州 ②
武汉 ③ 8.3	天津 ③ 0.9	北京 ③ 2.2	杭州 ③ 154.9	成都 ③ 34.3	广州 ③ 3.9	北京 ③ 22.0	广州 ③ 290	广州 ③ 16.3	南京 ③
杭州 ④ 7.6	武汉 ④ 0.9	天津 ④ 2.1	重庆 ④ 153.9	武汉 ④ 30.5	杭州 ④ 4.2	杭州 ④ 18.8	深圳 ④ 287	成都 ④ 16.2	武汉 ④
上海 ⑤ 7.1	宁波 ⑤ 0.9	上海 ⑤ 1.7	广州 ⑤ 153.5	广州 ⑤ 30.3	上海 ⑤ 3.0	南京 ⑤ 14.3	南京 ⑤ 232	武汉 ⑤ 16.1	上海 ⑤
重庆 ⑥ 5.6	北京 ⑥ 0.8	杭州 ⑥ 1.5	南京 ⑥ 150.8	宁波 ⑥ 27.8	武汉 ⑥ 2.7	武汉 ⑥ 13.8	重庆 ⑥ 213	杭州 ⑥ 15.2	杭州 ⑥
深圳 ⑦ 5.5	杭州 ⑦ 0.7	武汉 ⑦ 1.4	上海 ⑦ 149.8	南京 ⑦ 27.0	重庆 ⑦ 2.0	上海 ⑦ 13.4	成都 ⑦ 200	苏州 ⑦ 14.7	重庆 ⑦
成都 ⑧ 5.3	成都 ⑧ 0.7	深圳 ⑧ 1.2	北京 ⑧ 148.2	深圳 ⑧ 26.5	成都 ⑧ 1.4	苏州 ⑧ 13.4	武汉 ⑧ 179	南京 ⑧ 12.9	成都 ⑧
宁波 ⑨ 5.3	南京 ⑨ 0.7	成都 ⑨ 1.1	苏州 ⑨ 141.4	天津 ⑨ 24.4	深圳 ⑨ 1.0	成都 ⑨ 11.1	天津 ⑨ 175	深圳 ⑨ 12.7	深圳 ⑨
苏州 ⑩ 4.7	上海 ⑩ 0.6		宁波 ⑩ 140.2	上海 ⑩ 23.0		重庆 ⑩ 10.7	苏州 ⑩ 86	上海 ⑩ 12.0	天津 ⑩
天津 ⑪ 4.6	深圳 ⑪ 0.6		天津 ⑪ 140	重庆 ⑪ 20.9		宁波 ⑪ 9.2	杭州 ⑪ 81	天津 ⑪ 11.3	宁波 ⑪
广州 ⑫ 4.1	苏州 ⑫ 0.5		深圳 ⑫ 126.5	苏州 ⑫ 20.0		天津 ⑫ 8.7	宁波 ⑫ 0	重庆 ⑫ 4.1	苏州 ⑫

注:7大类, 9项指标, 教育、卫生、交通占20%, 文化、体育、养老、绿地占10%。

图6 国内主要城市公共服务水平评价体系
资料来源:《杭州市城市总体规划(2001—2020年)》(2016年修订)实施评估报告。



注: 幼儿园、小学按500 m半径, 其余设施按1 000 m半径计算。

图7 基于设施覆盖率的杭州市社区公共服务水平测度
资料来源:笔者自绘。

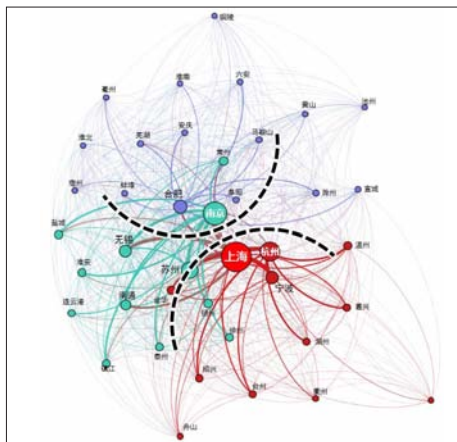


图8 生产性服务业拓扑结构图
资料来源:《杭州市城市总体规划(2001—2020年)》(2016年修订)实施评估报告。

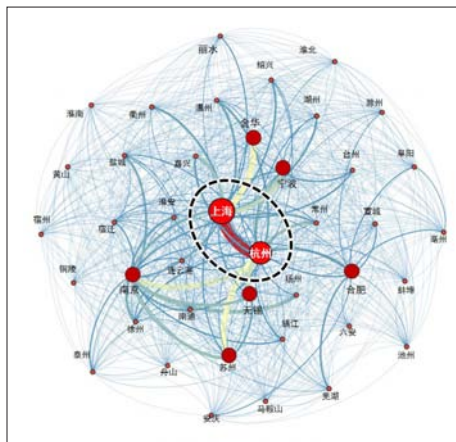


图9 创新产业拓扑结构图
资料来源:《杭州市城市总体规划(2001—2020年)》(2016年修订)实施评估报告。

走廊的纽带作用,通过功能与空间的双向协同,完成区域扁平化过程中的枢纽再集聚,提升城市地位。

3.2.2 针对新开放形势,科学评估国际化路径与苏南地区的外向型出口经济相比,杭州

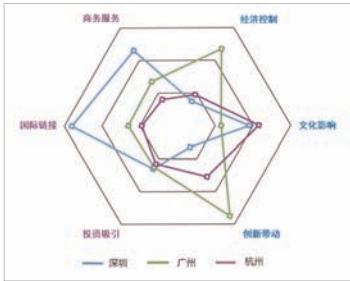
长期呈现民营主导、块状经济的特征,导致杭州除旅游功能外,城市整体的国际化程度被低估。G20峰会的召开和互联网经济的崛起,导致对杭州的国际化建设要求不断提升,需要对其国际化路径进行重新评估。

不同于改革开放的首个30年,当前我国的对外开放形式已经发生重要变化。如我国由外资输入国转变为资本净输出国,“新四大发明”快速出海,国际竞争形势云谲波诡。因此对城市的国际化评估也不应局限于传统的外企、外资、外籍人士等要素,而应兼顾国际化要素的引入和输出两个维度。基于这一评价模型,杭州当前的国际化建设不同于常规路径,而表现为输出能力突出、引入能力不足,缺乏足够的国际化服务能力(见图10)。因此在未来国际化发展中,杭州需要重点补齐短板,将优化资本服务、提升设施支撑、承办国际赛事作为未来国际化建设的重点战略,支撑世界名城目标。

3.2.3 面向新常态背景,客观评估城市经济活力

在服务型经济成为杭州发展核心动力的同时,实体经济的快速退出也长期引发社会讨论。全球先发城市过度“去工业化”的做法都带来后续活力不足、产业空心乏力的负面影响。因此,在新经济上行的背景下,客观评估杭州经济发展的稳定性和科技创新能力的持续性,更加凸显其前瞻意义。

依照彼得·德鲁克(Peter F Drucker)对创新的论述,敏锐的风口、敏捷的供应链和敏感的成本是保持创新可持续性的3大要素。在反思杭州城市经济可持续性时可以发现,当前杭州创新活跃、经济稳定,但也面临产业“脱实入虚”的现实问题。一方面,杭州以模式创新为主,“硬科技”创新不足,存在丧失风口优



指标类型		位次	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
输出型指标	经济控制	上市公司数/个	北京282	上海236	深圳232	杭州93	广州78	成都64	南京60	苏州54	武汉52	宁波48	
	科技带动	独角兽企业数/个	北京65	上海26	杭州12	深圳12	天津3	广州2	武汉2	重庆1	南京1	苏州1	
		万人专利拥有量/个	北京16.0	深圳15.0	南京10.0	苏州9.8	杭州9.2	上海7.3	宁波6.9	武汉5.7	广州4.9	成都4.3	
	文化影响	境外游客规模	上海	北京	杭州	广州	重庆	成都	苏州	深圳	武汉	天津	宁波
		国际会议数量	北京	上海	杭州	成都	南京	广州	武汉	深圳	苏州	天津	
输入型指标	商务服务	GaWC服务业企业数/个	北京197	上海197	广州91	深圳53	成都44	南京36	天津35	杭州32	重庆25	大连24	
	投资吸引	500强制制造业机构数/个	上海591	北京320	苏州150	天津135	广州126	大连110	南京86	深圳82	杭州46	宁波43	
		实际利用外资/亿美元	上海185	北京130	重庆113	天津101	成都86	武汉85	杭州72	青岛70	深圳67	苏州60	
	国际链接	常住外籍人口	上海	北京	广州	苏州	天津	成都	深圳	南京	杭州	武汉	
	航空吞吐量	上海	北京	广州	成都	深圳	杭州	南京	武汉	天津	苏州		

图10 国际化输出型、输入型指标评价体系
资料来源:《杭州市城市总体规划(2001—2020年)(2016年修订)实施评估报告》。

势的隐患;另一方面,第二产业持续下降,难以支撑创新经济的有效实现,带来供应链反应能力不足的问题。此外,社会成本高企也正在影响创新活动(见图11)。因此,新一轮总规需要考虑引入科教资源、保障制造业空间、提供多元化创新载体等问题。

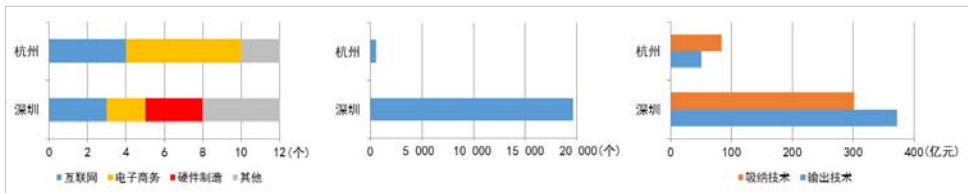
通过前瞻性评估,客观清晰地认识支撑杭州城市空间发展建设的背后逻辑,更加贴合未来发展趋势。对城市加强区域引领,强化引入能力的国际化路径,保障产业载体、提供低成本空间以警惕创新风险,基本明确新一轮总规的重点方向。

3.3 实施机制评估: 围绕机构与规划体系的治理完善建议

实施机制评估是对整个规划实施运作过程的深度探究。随着城市空间治理工作的深入与细化,城市总体规划的实施成效受到规划制定时环境和背景的局限,如阿里巴巴崛起、G20峰会举办等重大事件,在编制初期难以预见。但从城市整体的规划运行来看,规划实施机制和程序的影响更为根本,实施机制是否发挥了持续性的控制和有序的引导,如何通过规划评估建立动态修正机制的良好反馈,是规划评估自身公共政策属性的重要体现。基于评估工作“有限时间、有限权责”的特点,本次实施机制的评估重点围绕规划实施机构的权责、规划体系的系统性和规划实施中的公众参与程度3个方面展开。

3.3.1 规划实施机构的权责评估

总体而言,规划实施机构权责的地区差异明显,市场经济活跃的地区如杭州、深圳,普遍



a 2016年独角兽企业行业分布 b 2016年PCT专利申请数量 c 2015年技术市场交易额情况

图11 杭州、深圳创新经济主要指标对比
资料来源:笔者根据网络数据整理。

在权限上有一定局限。评估发现:杭州现行总规实施的主要阻碍,聚焦在市级规划管理部门管辖权限不足,2015年才通过市政府指令实现对市区范围的统筹管理,外围桐庐、建德、淳安等省直管地区至今仍是鞭长莫及,事实上形成总规对下位规划并无明确约束的状态。一方面,在规划编制中,受主管机构权责的限制,未能实现规模结构控制及开发边界划定的全域覆盖。另一方面,在实施过程中,外围区县自管自批的规划管理体制,导致全市60%以上的建设用地缺乏精细管控增长无序,中心城区内部同样存在通过镇建设用地途径,编制控规突破总规上限的历史遗留问题。

因此,在国家空间规划体系改革的背景下,评估提出应以全域统筹为原则,扩大规划实施机构的管理职责,重点强化开发边界、生态红线、基本农田等刚性要素的底线管控,充分保障规划落实,维护规划的法律效力。

3.3.2 规划体系的系统性评估

目前,全面开展国土空间规划是全面统筹引领城市发展的纲领性文件,其切实发挥作用的途径需要通过完善的规划体系进行有效传导。如“上海2035”总规中明确的全市总规—一区总规—单元规划—详细规划的编制

体系,是规划有序落实的基本保障。

评估发现:一方面,杭州目前的规划编制体系为总体规划—分区规划—控详规划的传统模式,空间范畴不统一,下位规划超出上位规划确定规划区的情况并不鲜见。另一方面,规划体系层次跨越大,分区规划难以满足对战略性地区全局审视及精细化管理的诉求,部分区县在发展中主动进行片区规划的编制探索,如萧山空港地区、南部地区、余杭大城西地区等。

因此,这一问题亟需在国土空间规划的编制中加以理顺。建议高度关注区级层面的规划编制,尤其是下辖多区的大城市,建议按照市区“同步编制,上下联动”的思路,构建市区两级规划良好衔接的传导机制。针对“省管县”地区的县级规划编制,在加强刚性指标管控的同时,也应明确市级部门对纲要及成果审查与审批的有效参与,确保全市一张蓝图的一致性。

3.3.3 公众参与的成效性评估

公众参与程度是规划走向公共政策的重要评判标准,通过宣传公示、市民参与、规划监督等工作的开展,规划才能够真正做到以人为本,体现公众意志,维护公众利益。评估发现:

杭州在探索公众参与的过程中存在一些值得推广和坚持的经验。一是官方网站真实、及时公开信息,确保市民群众及时了解重要规划与建设情况,建设单位可直接查询项目审批的进展情况和审批结果。二是通过微博、微信等渠道,广泛开展线上公众参与^⑤。三是开展针对不同群体的文化及宣传活动,如“低碳城市科普展”“杭州记忆摄影展”“杭州城市60年规划图片展”“未来生活节”等,其中以“百名规划师服务百家社区”^⑥活动开展得最为深入、成效最为显著。四是优化数字监察系统,将行政审批的服务、办理、日常监管活动全部上网、全程上网,建立统一的电子监管系统。

对于机制的评估,目前来看仍有不足:一方面,对规划决策机制的评估仅能从流程的规范性以及公众多元参与途径进行评价,难以触及真实的运作机制;另一方面,评估难以界定庞杂的政策与规划实施的相关性。实践中优先考虑实施机构与规划体系的评估,希冀对规划实施提供较为直接的保障支撑。

4 结语

在我国空间规划改革的新要求,以及规划评估“检视过去,启示未来,探寻机制”等多重价值定位下,规划实施评估的方法也在不断探索与创新。杭州总体规划实施评估工作突出了“一平台、两线索、一机制”的技术思路,以全面多层次的数据平台构建为工作基础,通过更具实施性评估,以及侧重探究城市未来健康发展的前瞻性评估,实现了研究过去、服务未来的评估目的,并通过对实施机构与规划体系的运行评估,提出规划在城市治理提升中的改进方向。不论规划改革方向如何,规划编制工作仍然会继续,也意味着规划评估工作仍然会成为审视过去、优化当下、探析未来的重要工具,其工作内容与方法也会在公共政策闭环链条中得到不断的优化和提升。■

参考文献 References

- [1] 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,2016(1):9-14.
SHI Nan, HAN Kezi. Reshaping the planning value system under a context of inclusive development and the transformation of the planning profession[J]. Urban Planning Forum, 2016(1): 9-14.
- [2] 张尚武,汪劲柏,程大鸣.新时期城市总体规划实施评估的框架与方法——以武汉市城市总体规划(2010—2020年)实施评估为例[J].城市规划学刊,2018(3):33-39.
ZHANG Shangwu, WANG Jinbai, CHENG Daming. Framework and method of urban master plan implementation in the new era: taking the implementation assessment of Wuhan master plan (2010-2020) as an example[J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 33-39.
- [3] 施卫良,石晓冬,杨明,等.新版北京城市总体规划的转型与探索[J].城乡规划,2019(1):88-95,107.
SHI Weiliang, SHI Xiaodong, YANG Ming, et al. Transformation and exploration of the new urban master plan of Beijing[J]. Urban and Rural Planning, 2019(1): 88-95, 107.
- [4] 田莉,吕传廷,沈体雁.城市总体规划实施评价的理论及实证研究——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 implementation evaluation of city master plan: a case of Guangzhou city master plan (2001-2010)[J]. Urban Planning Forum, 2008(5): 90-96.
- [5] 袁也.总体规划实施评价方法的主要问题及其思考[J].城市规划学刊,2014(2):60-66.
YUAN Ye. Main problems and some thoughts on evaluating master plan implementation[J]. Urban Planning Forum, 2014(2): 60-66.
- [6] 马璇,张一凡.我国城市总体规划实施评估工作评析及建议——基于省市调研的若干思考[J].规划师,2016,32(3):34-41.
MA Xuan, ZHANG Yifan. An analysis of the organization and practice of urban master plan implementation evaluation[J]. Planners, 2016, 32(3): 34-41.
- [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(S2):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(S2): 149-154.
- [8] 杨浚.以两规融合、多规协同推动北京总规实施[J].北京规划建设,2018(1):95-97.
YANG Jun. Promote the implementation of Beijing master plan through the integration of two regulations and multi-rules[J]. Beijing Planning Review, 2018(1): 95-97.
- [9] 冯经明.上海市城市总体规划实施评估若干问题的战略思考[J].上海城市规划,2013(3):6-10.
FENG Jingming. Exploring and thinking for future urban development strategy based on the assessment of Shanghai's comprehensive plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(3): 6-10.
- [10] 郑德高,闫岩.实效性和前瞻性:关于总体规划评估的若干思考[J].城市规划,2013(4):37-42.
ZHENG Degao, YAN Yan. Effectiveness and perspectiveness: considerations on the assessment on city master planning[J]. City Planning Review, 2013(4): 37-42.
- [11] 廖茂羽,罗震东.城市总体规划实施评估的方法体系与研究进展[J].上海城市规划,2015(1):82-88.
LIAO Maoyu, LUO Zhendong. Method system and research progress on the implementation evaluation of urban master planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(1): 82-88.
- [12] 钮心毅,朱娟,施澄.手机信令数据支持城市总体规划实施评估的技术框架[J].城市建筑,2017(27):16-20.
NIU Xinyi, ZHU Juan, SHI Cheng. A technical framework for urban master plan implementation evaluation using mobile phone signaling data[J]. Urbanism and Architecture, 2017(27): 16-20.
- [13] 邓强,陈建军,田志强.基于一致性和绩效性分析的南宁市土地规划实施中期评估技术方法研究[J].中国土地科学,2014,28(9):39-46.
DENG Qiang, CHEN Jianjun, TIAN Zhiqiang. Study on mid-term evaluation method for the consistency and performance of general land use planning: a case study of Nanning City[J]. China Land Sciences, 2014, 28(9): 39-46.
- [14] 孙施文.基于城市建设状况的总体规划实施评价及其方法[J].城市规划学刊,2015(3):9-14.
SUN Shiwen. The evaluation of city comprehensive plan implementation and methods: based on the development outcomes[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 9-14.
- [15] 孙施文.基于绩效的总体规划实施评价及其方法[J].城市规划学刊,2016(1):22-27.
SUN Shiwen. The evaluation of city comprehensive plan implementation and evaluation methods: based on planning performance[J]. Urban Planning Forum, 2016(1): 22-27.

注释 ⑤ 如杭州市规划局的微信公众号,自2014年8月正式上线,截止2017年底,累计发布信息609期,其中开展了意见征集、投票50余次,收到市民精选留言500多条。

⑥ 自2014年起,杭州市规划局每年列出年度计划,从局系统选择100名以上规划师(业务骨干),对辖区内具有代表性的100家以上社区(村)以及部分乡镇(街道)进行一对一服务。规划师们共走访社区(村)278家(个),上门服务920余次,召开座谈会360余次,撰写走访手记397篇,回收征求意见表4231份,征集各类意见建议1200余条,多数意见建议和诉求已得到回应和解决。