

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

□ 马璇, 张一凡

【摘要】文章针对我国城市总体规划实施评估的现状,从省市两级入手,通过文献查阅、问卷调研和现场访谈等方法收集、梳理一手资料,分析归纳当前总体规划实施评估的特征与主要问题。研究发现,当前各地区的总体规划实施评估机制已基本建立,执行情况大体呈现出覆盖率东高西低、评估工作向中小城市延伸的特征;同时,在执行过程中出现了目的与作用错位、程序不完善和要求不到位等问题。因此,文章结合多方要求与建议,从完善城市总体规划实施评估办法的角度提出强化评估地位、修正评估周期、细化方法指引和完善评估成果等建议措施,以期优化城市总体规划实施评估工作提供一定的建议与参考。

【关键词】城市总体规划;实施评估;规划管理;组织;执行

【文章编号】1006-0022(2016)03-0034-08 **【中图分类号】**TU984.11 **【文献标识码】**A

An Analysis Of The Organization And Practice Of Urban Master Plan Implementation Evaluation/Ma Xuan, Zhang Yifan

【Abstract】 The paper studies the present situation of urban master plan implementation evaluation at province and city levels, collects first hand data by literature review, questionnaire, and interviews, and analyzes the characters and problems. The paper finds that the evaluation mechanism basically has been set up in different cities, but is imbalanced across different regions. There are also problems such as mismatch of vision and function, imperfect procedure etc. In response to multiple needs and suggestions, the paper raises suggestions including enhancing status, adjusting evaluation cycle, making detailed guidelines, and integrating products of the planning implementation evaluation.

【Key words】 Urban master plan, Implementation and evaluation, Planning management, Organization, Execution

0 引言

随着总体规划(以下简称“总规”)改革的讨论不断深入,对城市总规实施评估的相关研究也日益丰富。尤其在2008年《中华人民共和国城乡规划法》^①(以下简称《城乡规划法》)提出“定期对规划实施情况进行评估”的要求下,2009年住房和城乡建设部制定并出台了《城市总体规划实施评估办法(试行)》(以下简称《办法》),由此总规实施评估工作进入了规范化、法制化的轨道。同时,人们对于总规实施评估重要性的研究讨论也达成了一定的共识,如赵民等人认为总规实施评估对于促进城市规划作为公共政策从“目标规划”走向“过程规划”有着重要意义^①;彭震伟等人提出规划编制和评估的目的在于建立规划编制—规划管理—建设实施—评估反馈的闭合体系等^②。实际上,作为“全面考量规划实施结果与过程,有效监测规划

实施效果并形成信息反馈的机制”^③,总规实施评估是一项综合复杂而系统的工作体系,涉及多主体之间的角色协调,包括以住房和城乡建设部及省级城乡规划主管部门为代表的评估管理主体、以城市人民政府和规划主管部门为代表的评估组织与执行主体以及以规划编制单位为代表的评估编制主体等,这些主体在总规实施评估过程的不同环节中发挥着各自不同的作用。

但综观当前关于城市总规实施评估的研究,其主体多为高校研究机构或评估编制单位,视角也多从评估编制切入。例如,既有的许多研究基于某个城市总规实施评估工作的实践,探讨“如何更有效地编制总体规划实施评估”。尤其在2005年后,以北京、上海等为代表的特大城市纷纷开始进行总规实施评估工作的实践,并总结形成符合自身特点的实施评估框架和工作流程^④。另一部分研究则重在“实施评估的方法和技术框架”进行介绍及探讨,包括如何建立评估指标体系、

【作者简介】 马璇, 硕士, 规划师, 中国城市规划设计研究院上海分院研究室主任。

张一凡, 硕士, 规划师, 现任职于中国城市规划设计研究院上海分院。

如何建立动态维护数据库、如何更有效地进行公众参与等^[4-8]。总体上,这些研究更多是从“编制者”的角度出发,而真正从“管理者”和“组织者”的角度切入的研究相对偏少。然而,作为城市规划实施管理中非常重要的环节,评估的核心作用之一在于“为规划的内容和政策设计以及规划运作制度的架构提出修正、调整的建议”^[3],其实际价值已经“从单纯的技术手段深化为规划实施的重要保障机制与城市规划链条中的重要环节”^[9]。同时,在规划评估的价值属性中,对总体规划的反馈、修正与完善本身就是规划管理过程中的重要方面。从这个意义上看,真正最能够体现实施评估在总规动态过程中的决定性作用的往往是规划管理环节。

从审批者和管理者的视角来探寻城市总规实施评估的价值与作用,能够深入了解各省在评估工作中的先进做法和工作深化方向,并了解实施评估过程中存在的困境。这对提升城市规划实施评估组织工作、推进总规改革进程、完善规划的公共政策等具有重要的研究意义和实践指导价值。《办法》指出城市总规实施评估的管理主体包括国务院和省级城乡规划行政主管部门^③,省级城乡规划行政主管部门是负责总规实施评估工作的核心机构,各城市的城乡规划主管部门负责评估工作的具体组织与开展。因此,本文以规划管理的视角作为主要切入点^④,以对全国各省、市两级规划行政主管部门的相关调研梳理和总结为基础,并基于全国各省、市规划主管部门的调研和访谈,尝试客观展示当前我国城市总规实施评估管理与执行的现实情境,并希望通过当前总规实施评估特征与问题的梳理,为总规实施评估工作的开展和完善提供一定借鉴与启示。

1 研究方法与基本思路

1.1 数据来源与基本情况

本文所依托的信息和数据包括三大

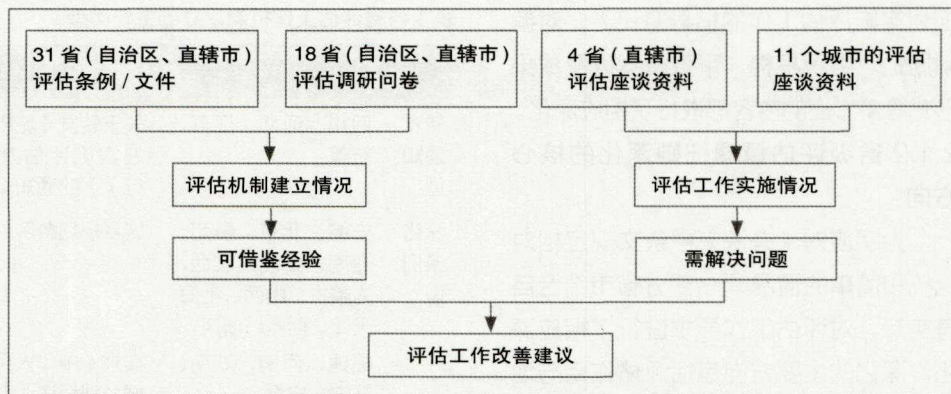


图1 研究框架图

部分,第一部分是省级管理机制建立的相关情况,获取渠道主要是各省厅官方网站,方法是检索其发布的有关总规实施评估的相关文件或者条款条例。经检索,本文共收集了全国(除去港澳台地区)31个省(自治区、直辖市)有关总规实施评估工作的相关条例、文件。第二部分是关于总规实施评估管理工作的具体执行情况,信息源自两方面:一是由住房和城乡建设部向全国各省(自治区、直辖市)的城乡规划主管部门发放调研问卷,课题组在2014年6月到10月间回收了18个省(自治区、直辖市)的有效调研问卷,其中东部地区(含东北)6份,中部地区4份,西部地区8份;二是选取典型省(直辖市)进行实地访谈调研,以深化和补充认知,课题组于2014年6月至7月选取了北京、上海、浙江和广东4个典型省(直辖市)及北京、上海、杭州、宁波、嘉兴、诸暨、桐乡、东莞、中山、珠海和肇庆共计11个城市的城乡规划主管部门进行座谈,并对当地评估管理机制的建立与评估工作的开展情况进行了深入了解。

1.2 基本研究思路

在研究方法上,主要通过各省管理文件分析总规实施评估机制的建立情况,通过对各省管理情况的梳理与分析得到各省评估管理工作的执行情况,同时通过对问卷的总结得到各个城市总规实施评估工作的基本执行情况,以反思其中的成效与问题,评价其中反映出的工作

动机与价值取向,并基于问题导向提出改善建议(图1)。

2 总规实施评估管理与执行的现实情境

根据各省和各城市评估执行情况的资料及问卷调查成果,梳理得到各省总规实施评估机制的建立情况、各省评估管理与执行工作的基本情况和各城市总规评估的开展状况,进而剖析总规实施评估在各个层面发展的现实情境。

2.1 省级总规实施评估工作的机制建立与实际开展情况

2.1.1 省级评估管理工作的主要类型

《办法》明确指出“各地可以依据《城乡规划法》和《办法》的要求,制定符合本地实际的评估工作办法或者实施细则”,这意味着总规实施评估的管理权限被下放到各省。根据各省对总规实施评估的具体做法,大体可分为转发通知型、深化条例型和编制细则型3类(表1)。其中,深化条例型是在《办法》的基础上,将相关内容在省内规划管理文件中予以落实,而编制细则型则是针对《办法》的要求制定专门的细则或指引,有针对性地指导当地的总规实施评估工作。例如,广东省于2008年颁布了《城市规划实施评估技术要点》,对评估的主要任务、组织方式、评估程序、评估方法和内容以及公众参与等作了进一步的明确;重庆市出台了《区县城市总体

规划实施评估工作的指导意见》，对编制周期、组织机构、审查备案以及成果形式等多方面的内容都进行了相应深化。

2.1.2 省级评估管理细则深化的核心方向

为了应对《办法》中条文规定相对笼统和简单的情况^[10]，部分省市结合自身实际，对评估工作要求进行了相应深化。深化的主要方向包括评估作用与地位、评估周期、评估编制要求和评估内容四大方面。

(1) 评估作用与地位深化。《城乡规划法》第四十六条规定，总规的组织编制机关应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，且明确了评估在总规修改程序中的重要作用，赋予了总规评估较高的法律地位。但在《办法》中，没有明确表述评估的作用、目的和地位，容易让各省市出现理解偏差，因此部分省份对评估的地位和作用进行了深化解读。通过梳理文件发现，这些深化内容重点强调了总规实施评估对维护规划科学性、严肃性的重要作用，且明确了评估在完善总规、促进城市科学发展中的重要地位。例如，北京市强调“通过评估完善总体规划相关内容”，重庆市明确指出通过评估“分析实施中面临的问题与需求，引导更好地实施总体规划”，广东省则提出评估应当发挥“强化城市规划的综合统筹”“提高城市规划的编制质量”“提升城市规划的管理水平”三大作用。

(2) 评估周期的指引深化。《办法》第六条规定，“城市总体规划实施情况评估工作，原则上应当每两年进行一次。各地可根据本地的实际情况，确定开展评估工作的具体时间”。在执行过程中，全国共有12个省（直辖市、自治区）根据城市实际情况在文件中明确了总规实施评估周期，其中北京、河南、江西、上海和黑龙江提出的评估周期为5年一次；湖南、宁夏为3年一次；广东按城市等级进行了分类指引，各地级以上市及珠江三角洲地区县级市的总规实施评

表1 各省评估工作机制建立的主要类型

类型	省（自治区、直辖市）	文件名称	主要深化方向
转发通知型	四川、河北、江苏、新疆	关于转发《城市总体规划实施评估办法（试行）》的通知	无
深化条例型	安徽、北京、贵州、海南、湖北、江西、内蒙古、山西、上海、天津、西藏、浙江、福建、河南、湖南、辽宁、宁夏、黑龙江、甘肃	城乡规划条例 实施《中华人民共和国城乡规划法》办法 单独发布全省文件	评估内容、评估周期和报送程序等
编制细则型	重庆	重庆市规划局关于2009年区县城市总体规划实施评估工作的指导意见	对主城九区以外的31个远郊区县进行评估，内容应当包括建设用地使用情况、规划指标实施情况、重大项目实施情况、城市建设用地发展态势和新确定的重大项目对城市总规的影响与分析。评估工作主要采取对比与分析的技术方法，评估成果包括评估报告、图纸和附件
	青海	青海省城市、镇总规实施评估办法（试行）	城市总规实施评估工作每2年进行一次，镇总规实施评估工作每3年进行一次
	山东	山东省城市和县城总规实施评估办法（试行）	总规实施评估成果由评估报告和附件组成，附件包括基础资料汇编、专题研究报告、征求和采纳公众意见情况说明等
	广东	关于开展城市总规评估及充实完善工作的通知	规划评估的重点是能够体现可持续发展的要求，体现市域城乡统筹的要求，突出保障民生的目标导向，有利于推动产业转型升级，有效统筹新区开发和旧区改建，强调城市、村庄建设的文化传承和特色。通过问卷调查、公众咨询、专家和部门座谈等方式，鼓励有条件的城市率先探索系统化和量化的科学评估方法
	吉林	关于开展城市总体规划实施评估工作的通知	县级城市总规批复时间届满2年的，应当开展城市总规实施评估工作

资料来源：课题组根据各省市文件整理。

估工作每2年进行一次，其他地区城市每3年进行一次；福建、内蒙古、甘肃和宁夏遵照《办法》要求为每2年一次。总体来看，根据各省确定评估周期的情况，除部分沿用《办法》意见“原则两年一次”外，其他省市大多认可采取5年一次的评估周期。

(3) 评估编制要求的深化。由于《办法》中并未对评估的具体编制要求进行明确规定，地方在进行评估编制的过程中出现了技术路线不统一、统计数据不应对及评估程序不明确等问题，难以统一进行技术审查和管理。因此，部分省份对评估编制要求进行了相应深化。

例如，在编制方法方面，广东省明

确提出要完善规划的方向——对照、评估现行总规在适应新形势、落实新要求方面存在的差距和不足，并结合规划实施中存在的问题，分析原因，提出相应对策，包括明确充实完善规划的主要方向和内容。在技术方法和数据要求方面，由于多部门、多口径的统计数据之间难以协调统一，因此在评估细则中对相关数据进行了规定，包括对评估数据类型划分，并对数据的获取时间、具体来源进行规定。在公众参与方面，进行细则深化的各省份提出了评估工作公众参与的具体方式，主要包括论证会、听证会两种。此外，也有省份在此基础上有所创新，如广东省提出了问卷调查和

表2 国务院与省政府审批城市的总规评估覆盖率

东部		中部		西部	
省份	覆盖率	省份	覆盖率	省份	覆盖率
天津	100%	安徽	88%	广西	100%
辽宁	100%	山西	81%	甘肃	76%
山东	100%	湖北	65%	宁夏	56%
河北	100%	江西	50%	陕西	27%
江苏	50%			青海	20%
福建	33%			新疆	8%
平均	70%	平均	68%	平均	46%

表3 部分受访省份总规实施评估工作情况一览

省、市	编制总规的城市总数	省政府及以上审批总规的城市(数量/占上一级比例)	开展总规实施评估的城市(数量/占上一级比例)	以总规修编为目的的评估(数量/占上一级比例)
天津	4	1/25%	1/100%	1/100%
辽宁	58	14/24%	14/100%	14/100%
山东	106	22/21%	22/100%	22/100%
广西	88	14/16%	14/100%	13/93%
江苏	57	36/63%	18/50%	18/100%
福建	68	24/35%	8/33%	7/88%
安徽	78	16/21%	14/88%	13/93%
山西	107	26/24%	21/81%	21/100%
湖北	77	37/48%	24/65%	24/100%
江西	91	20/23%	10/50%	8/80%
甘肃	83	17/20%	13/76%	11/85%
青海	48	5/10%	1/20%	1/100%
新疆	103	26/25%	2/8%	2/100%

资料来源:笔者根据省市文件整理。

公众咨询的模式,安徽省提出了网络、媒体的公众参与模式。

(4) 评估主要内容的补充。对于评估内容,《办法》仅就空间布局、阶段性目标和强制性内容等进行了规定,不足以全面覆盖实际评估工作中遇到的问题与困难。因此,评估的相关内容需要进一步明确和界定。韦梦鹏基于编制方法对评估内容进行了分类与阐述^[11]。各省则从规划管理的视角,对评估内容进行了深化,补充了针对总规核心章节内容的评估、对总规的实际作用的评估和对评估细节的细化3部分。例如,福建等省份在细则深化文件中提出需对公共服务设施、社会公益设施、绿化和资源利用等方面进行系统的评估。山东等省份

对总规实际作用评估做了补充,提出需要在评估报告中明确规划实施存在的主要问题,并提出下一步修改完善规划的建议。重庆等省、直辖市对于评估的具体要求主要是对重大项目、建设用地情况、发展态势、图纸表达等方面提出具体内容和深度。

总体来看,在省、市执行工作中对总规实施评估作用与地位、评估周期、编制要求和内容四大方面的深化体现了总规实施评估管理与组织的重要抓手和方向。

2.1.3 总规实施评估执行情况的基本特征

除了省级管理评估工作机制和内容深化方面各有侧重外,不同省的城市执

行总规实施评估工作的过程也呈现出很大的差异性。

(1) 评估工作的总体覆盖率东高西低。通过对获得的有效问卷对18个省(自治区、直辖市)的情况进行梳理,可以发现各省总规实施评估工作的进展情况存在一定的差距。东部地区省(直辖市)的评估工作起步早、进展快,在2008年《城乡规划法》颁布实施前,许多省(直辖市)就已经自发开展了规划评估的探索,如天津、辽宁和山东等省覆盖率都达100%。调查的中部地区省份平均覆盖率约为68%,而西部地区则整体覆盖率偏低,调查省份的平均覆盖率不足50%,其中新疆、青海等省市的规划评估工作才刚刚起步(表2)。

(2) 评估覆盖的城市类别:西部以大城市为主,东中部地区向中小城市延伸。例如,由山东省级人民政府审批总规的21个中小城市已全部开展了总规实施评估工作,其中既包括莱芜、菏泽和日照等地级设区市,也包括青州、寿光、文登、平度和庆云等县级城市,且县级城市占到总量的80%。中部地区中小城市评估的比例逐渐上升,如湖北省23个已经开展总规实施评估工作的城市中,洪湖、枝江和麻城等县级城市的比例达到总量的70%。而西部地区由于起步较晚,中小城市开展评估的比例最低,如甘肃已开展总规实施评估的12个城市中,多为白银、天水 and 武威这样的地级市,县级城市比重相对较低,不足总量的20%。

2.2 总规实施评估工作中的主要问题

基于对各省城市总规实施评估工作的梳理及对数据和实地访谈的分析,可以大致看出总规实施评估的基本特征。而通过对各省市关于评估工作问卷的整理,可以看到2009~2014年5年来,各地总规实施评估管理工作取得了一定的成效,但同时也暴露出一些突出问题。

2.2.1 作用的错位:评估目的与地位太理想,与现实不匹配

从整体上看,省、市两级部门对总

规实施评估应有作用的认识是相对一致而且准确的,超过半数的受访省份都将“掌握城市发展动态”和“检验规划的实施效果”认定为总规实施评估应当发挥的作用,而在受访城市中,这一比例更是高达80%(图2)。

与上述认知相悖的是,在实际操作中城市总规实施评估的真实目的与理想目标差距很大。各地规划管理部门在实际工作中更多地总规实施评估看作修编城市总规的前置条件,因此为总规修编提供依据成为开展评估的首要目的。这一情况在各省市广泛存在,在调查的18个省份162个开展总规实施评估的城市中,以总规修编为目的的城市占到总量的80%以上,其中辽宁、山东和湖北等8个省份的所有城市总规评估均以总规修编为目的(表3)。

各城市的调研结果显示出与各省类似的情况,现实中评估目的问题如出一辙。各个城市在认识到评估是反馈实施情况、掌握建设情况和了解运行情况的重要手段,而在具体实施过程中,由于评估工作对启动总规修编的重要作用,使得评估目的功利性提高,如38%的城市的评估目的在于为总规修编做准备(图3)。

从主体与地位的角度看,评估工作是本级城市政府对现行总规实施情况进行回顾与反思的过程,是现行总规实施过程中的重要组成部分,其作用是维护总规的科学性,“避免有的地方政府及

其领导人违反程序,随意干预和变更规划”。而在实际情况中,总规实施评估却成为推翻现行总规的工具,将评估的地位异化为申请新一轮总规修编的前置条件,即将其作用偷换为新一轮总规修编的论证报告。究其原因,在于总规实施评估工作成为了地方城市政府自身事权范围内申请新一轮总规修编最便捷、最容易成功的路径。因此,在上一轮土地财政和GDP考核的发展环境下,地方政府不遗余力地通过推动评估工作达到总规修编的目的。

2.2.2 程序的缺位:评估工作与程序不完善

(1) 评估主体权责不清,工作开展困难。由于评估工作涉及社会多个领域,决定了其性质的综合性和复杂性,因此需要多个部门主体共同参与、高度配合才能完成。而在《办法》中并没有明确各相关主体的具体权责,导致地方规划管理部门无法充分统筹推动其他部门参与配合,使得评估工作很难开展。问卷数据也反映出64%的受访城市认为“规划部门一方难以完成”是当前评估工作的首要困难之一。

(2) 评估常态化机制缺失。在对城市的调研中发现,出于对评估实际目的和现实困难的考虑,受访的所有城市仅开展了一轮评估工作,没有按照规定周期进行动态推进,常态化的工作机制尚未建立起来。而对比国外案例城市的研究发现,多数城市都有相对固定的周期甚

至是年度评估,如纽约在每年年度评估基础上,根据市长任期确定每四年进行一次回顾式评估;西雅图总规实施评估的周期则为5年^[12]。一方面,《办法》规定的两年一次的周期值得商榷,不是所有评估内容都能在两年内发生明显变化^[13];此外,连续的年度追踪与数据统计对于评估工作极为重要。

2.2.3 要求的异位:评估的编制要求不到位

(1) 缺乏明确框架,不利于统一审查管理。将近80%的省份在问卷中指出,由于《办法》中缺乏细化、明确的办法框架和审批标准,而多数省份缺乏对评估细则的制定,导致各省对城市总规实施评估工作的管理难度极大,在技术层面无法进行有效指导,评估内容、成果形式和评估深度等方面均不易统一,增大了评估管理与成果审查的难度。此外,由于自下而上的城市总规实施评估工作缺乏明确框架,自发地开展评估工作,其工作开展的难度也较大(图4)。

(2) 在评估内容上侧重点不明确。在评估内容方面,《办法》做了原则性规定,具有一定的试验性和探索性,有调整的必要时与可能。通过各省问卷调查可以发现,在各项评估内容中,各省、各城市均重视对发展目标、物质空间与用地、强制性内容的评估,建议保留上述内容的问卷高达90%;而认为对决策机制和政策实施等评估内容应适当简化(图5)。

此外,问卷数据反映出,超过80%

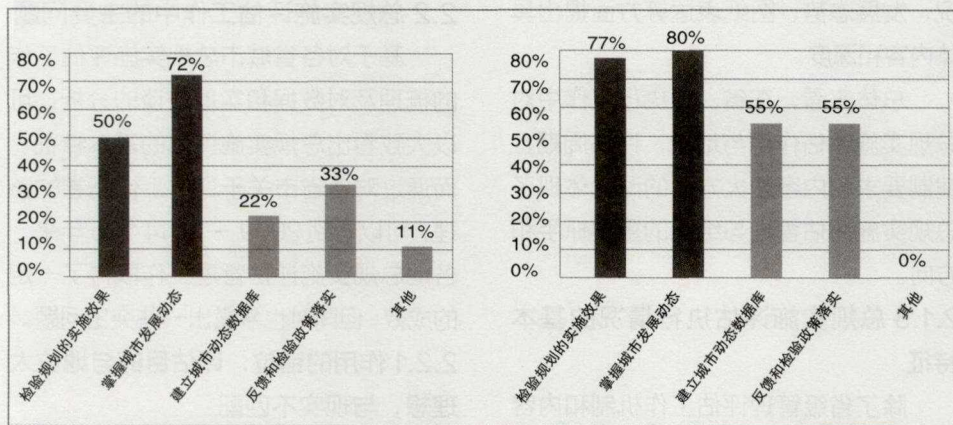


图2 各省认为实施评估应发挥的作用(左)和各城市认为实施评估应发挥的作用(右)

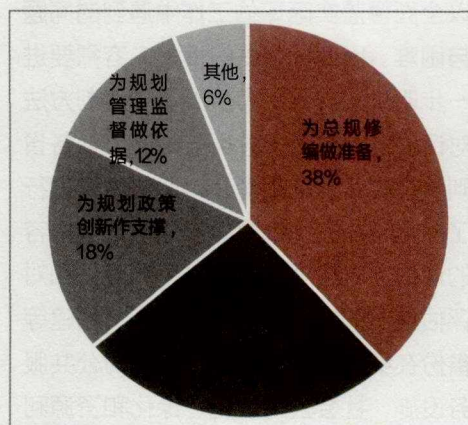


图3 现实中评估工作发挥的作用

的受访者认为“对宏观背景及重大事件的评估”是十分必要的，这暴露出了现有总规实施评估工作框架注重对实施结果的分析和对现有问题的揭示，但缺少对实施问题产生原因的分析。同时，学术界也认为对城市发展的前瞻性判断是规划评估的重要工作^[14-15]。因此，评估工作应当在现有内容基础上，增加对宏观背景和重大事件的分析，同时强调相关政策实施影响等评估内容的重要性，完善、明确评估工作中的侧重点。

(3) 成果形式不能充分反映规划实施情况。原《办法》一方面要求总规编制单独的强制性内容实施报告，另一方面未涉及图纸的相关内容。问卷调查获得的结果显示，将近60%的受访城市认为并不需要编制单独的强制性内容实施报告，而100%的受访者均认为图纸是构成评估成果不可或缺的组成部分，这说明图纸对于评估工作十分重要。用地、空间等图纸是检验总规实施情况的法定依据，因此图纸能够清晰直观地反映总规实施的真实情况。其中，建设用地对比图和生态空间保护图是最为必要的图纸，重大基础设施分布图、重大项目分布图也被建议纳入评估必要图纸名单。

3 基于省市调研对总规实施评估工作改善的建议

基于省市工作细则研究、问卷调查及座谈走访，一方面能够了解各省在落实总规实施评估工作中关注的重点和深化的方向；另一方面，各省市评估实施问卷反馈也能够反映当前评估过程中面临的普遍困惑与困难。基于省级调研的总结与思考以及课题研究的主要目的^⑤，笔者尝试从完善《办法》的视角提出对总规实施评估工作的建议，希望能够为实施评估工作的进一步完善提供参考。

3.1 通过条文强化评估地位与作用

《办法》并没有明确提出总规实施评估的定位与作用，仅在文件开头提出

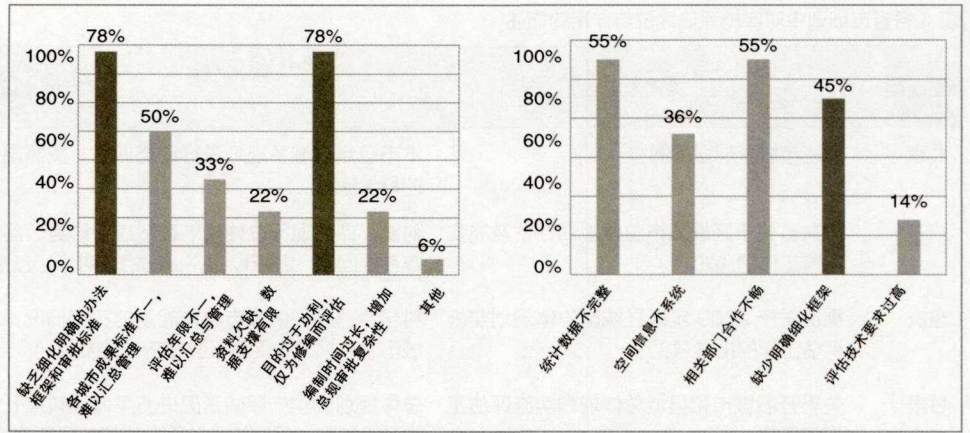


图4 各省反映的评估工作困难 (左) 和各城市反映的评估工作困难 (右)

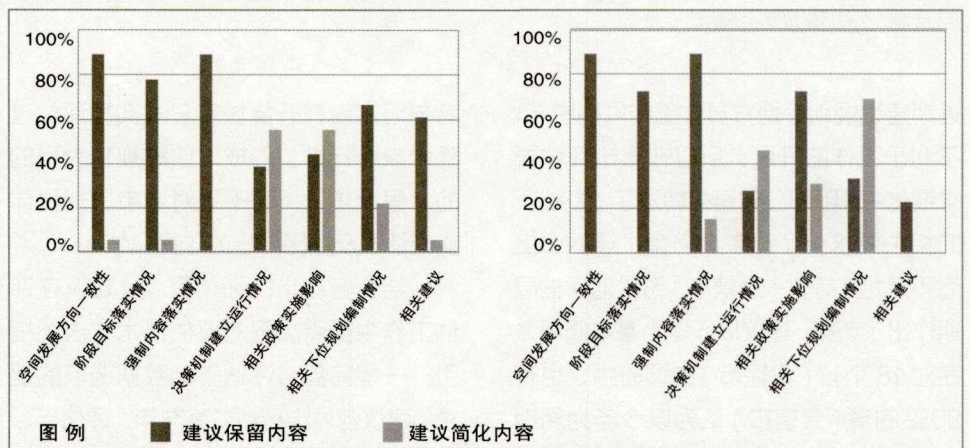


图5 各省对原评估的修改建议 (左) 和各城市对原评估的修改建议 (右)

“评估是城市人民政府的法定职责，也是城乡规划工作的重要组成部分”，对总规实施评估的定位并不明晰。因此，在诸如北京、广东、重庆和甘肃等省(直辖市)的实施细则中，都对总规实施评估作用作了进一步明确。同时，在18省(自治区、直辖市)问卷调查中，“掌握城市发展动态、检验规划实施效果、反馈和检验政策的落实”成为超过一半以上省市的选择。但在实践中，许多城市却仍然把总规实施评估当成是“为了修改总规的必备程序”之一，使得总规实施评估的目的过于功利，而对城市规划整体调控与管理的价值减弱(表4)。因此，有必要在全国及各省市的总规实施评估工作中，进一步统一对城市总规实施评估价值与地位的认知。

总结各省市意见，可以看到“维护总体规划的科学性、加强总体规划的实施监督，充实并完善总体规划以及促进

城市经济社会发展”是各省市对评估作用与地位的普遍共识。因此，在未来总规实施评估过程中，建议从全国层面进一步明确城市总规实施评估的作用，从而指导城市总规实施评估的工作过程。

3.2 适度修正常态化的评估周期

关于城市总规实施评估周期的认识，虽然在《办法》中已明确提出“城市总体规划实施情况评估工作，原则上应当每两年进行一次”，但在调研过程中发现，真正按每2年一次执行总规实施评估的省市几乎没有。原因主要有两方面：一方面从技术层面看，总规编制周期较长，系统评估需要全面收集资料，了解规划实施情况需要较长的时间周期。而以2年为周期时间较为匆促，总规真正实施的内容有限，数据也难以收集；另一方面从工作可操作性看，以2年为周期的评估，与城市经济与社会发展规划、

表 4 各省市细则中对实施评估地位与作用的描述

省、市	条文来源	实施评估的地位与作用描述
北京	北京市城乡规划条例	本市应当对城乡规划进行动态评估, 按照规定程序和标准补充、完善相关内容, 维护城乡规划的科学性
广东	广东省关于开展城市总体规划评估及充实完善工作的通知	对照、评估现行总体规划在适应新形势、落实新要求方面存在的差距和不足, 结合规划实施中存在的问题, 分析原因, 提出相应对策, 包括明确拟充实完善规划的主要方向和内容
重庆	重庆关于 2009 年区县城市总体规划实施评估工作的指导意见	科学合理地评估城市总体规划的实施情况, 总结经验、发现问题和提出建议, 引导更好地实施城市总体规划, 促进区县经济社会发展
甘肃	关于开展城市和县城总体规划实施评估工作的通知	总体规划的实施评估是促进新型城镇转型升级和可持续发展、优化资源空间配置、促进产业结构升级转型、保障社会公平发展和统筹新老城区建设的重要规划管理支撑

资料来源: 笔者根据省市文件整理。

近期建设规划等地方具体工作周期脱节, 不利于工作的开展。所以在省市评估要求细化中, 除部分省直接转发了《办法》的相关要求外, 北京、河南、江西、上海和黑龙江等省(直辖市)纷纷对评估周期作出了调整, 建议以 5 年为基本周期。在对 18 个省(直辖市)的调研中, 也有 80% 的省(直辖市)认为以 5 年为周期的定期动态评估是较合理的, 其中还有一半以上建议结合年度监测形成系统化的评估框架(表 5)。

结合各省市实践工作要求, 未来在评估管理工作中可以对评估周期进行进一步研究。建议在规划实施评估工作中, 能够综合考虑管理的可操作性, 形成“规划评估+年度监测”的规划动态评估体系。其中, 5 年一次的规划实施评估重点在于系统总结总规阶段性的实施绩效, 并与国民经济和社会发展规划、土地利用规划及近期建设规划相协调, 形成常态化的综合性评估; 1 年的年度监测重点在于及时掌握城市建设发展动态, 为城市发展建立动态数据库。

3.3 细化评估编制要求与方法指引

在省市调研中, 除了对评估定位和周期等进行了点式讨论, 还主要对评估要求和方法进行了集中讨论。在对评估困难和价值失效的原因调查中, 90% 的省、市认为当前评估困境在于“缺乏明确的办法框架和审批标准”, 导致管理

者与编制者在开展城市总规实施评估过程中缺乏标准, 形成以修改规划为目的的“假评估”, 而不是对城市总规具体实施情况及原因分析的“真评估”。

结合各省市的细化重点, 建议在评估工作中重点加强对评估技术方法的指引: 一是完善对评估基础数据选取的要求, 建议各城市形成“基准年、评估年、规划年”3 个年份的变化比较, 从而动态监测核心指标的演变。二是建立城市基础数据平台, 在数据来源上, 55% 的省市认为“统计数据不完整”是总规实施评估中的主要困难。为保证评估数据的准确性和动态更新性, 建议各城市组织建立空间数据平台, 将人口、经济和用地等信息落实到数据平台上, 使之成为城市规划动态管理的重要支撑。三是在评估技术路径层面, 建议补充对宏观背景及重大事件的分析, 因为当前对宏观背景及重大事件的分析已经成为学术界的共识, 对发展条件变化的前瞻性分析也符合总规修改工作的要求。同时, 在评估要求中, 除了要要进行对现状和规划的指标比这种“匹配性”评估, 建议补充对实施过程中存在问题及相关原因的分析, 从而明确导致实施效果不佳的内在因素, 而不仅仅是简单地看指标“是否达标”。

3.4 补充与完善评估成果与内容

当前《办法》对于评估内容条款进

行了补充, 重点提出了 7 类评估重点内容, 在许多省市的操作中, 对评估内容类别、条款、评估报告的构成、评估成果的表达等方面进行了细化指引。

(1) 评估成果: 补充对图纸的要求。原有《办法》第十条提出“规划评估成果由评估报告和附件组成”, 但实际工作中, 图纸本身是总规法定内容的重要组成部分, 用地、空间等图纸是检验总规实施情况的法律依据, 通过图纸展示现状及规划的空间比较, 可以直观说明总规的真实实施情况。同时, 在省市调研中, 100% 受调研的省市都表示“必要性的图纸是直观展示规划评估成果的重要支撑”, 因此建议未来建设部及各省市在对实施评估的成果要求中, 尽量增加关于不同年份用地图的比较, 如生态建设保护情况图纸、重大项目核心图纸, 增加与保证总规实施评估的有效性。

(2) 评估内容: 细化评估的具体条文。在评估条文中, 当前《办法》一共有 7 条要求, 其中对具体总规内容的评估包括前 3 条, 分别是: ①城市发展方向和空间布局是否与规划一致; ②规划阶段性目标的落实情况; ③各项强制性内容的执行情况。近 90% 的受访省市均表示这一内容指引相对模糊, 对实施评估管理与评估的指导性有限。而在北京、上海等被普遍认为“实施评估较有效”的案例中, 其评估报告成果大多有着对评估内容相对明确的要求。例如, 上海在

表 5 省市细则及调研中各省对评估周期的设想

评估周期	省市细则规定	12 城市座谈情况统计
5 年一次	北京、河南、江西、上海	诸暨、桐乡、肇庆
3 年一次	湖南、宁夏	—
2 年一次	福建、内蒙古、甘肃、吉林	—
以 5 年为周期的定期评估 + 以 1 年为周期的年度监测	—	中山、珠海、上海、北京
其他	广东 (2 年或者 3 年)	宁波、嘉兴、东莞、杭州

评估的总体内容要求中, 提出包括发展目标、空间格局、人口规模、生态环境、产业、住房、历史文化、土地综合利用、交通、市政和管理等方面的内容评价, 对评估工作内容进行了逐条要求, 也符合评估编制与管理的基本要求。

同时, 在福建、辽宁、宁夏、湖南、山东、吉林、甘肃和广东等省市的细则中, 也对评估内容类别作了详细要求, 包括对评估报告内容的组成也进行了细化。建议在未来总规实施评估管理过程中, 无论是省市条文还是国家各部门的办法要求, 尽量明确实施评估的核心内容框架, 除原有的空间发展方向内容评估外, 补充关于宏观背景评估, 人口规模、结构评估, 建设用地规模、结构和绩效评估, 产业结构、规模和空间布局评估, 生态空间及安全评估, 以及其他强制性内容评估的要求。

4 结语

总规实施评估是实现城市总规科学性、动态性、实效性的重要环节。本文通过梳理 2009 年以来省级城乡规划主管部门对总规实施评估工作的开展情况, 分析了目前我国总规实施评估的基本情况。基于数据的分析整理, 指出作用错位、程序缺位和要求异位是当前总规实施评估暴露出的主要问题。结合国内外经验, 从规划管理完善视角针对性地提出强化评估地位和作用、修正评估周期与模式、细化评估要求与指引、调整评估成果与内容 4 点建议, 尝试为规划管理部门完善总规实施评估工作要求、为规划执行

部门细化工作程序、为规划编制者明确编制内容提供一定的建议与参考。■

[注 释]

- ①《城乡规划法》第四十六条提出: “省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关, 应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估, 并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况。”
- ②从文献梳理看, 2004 ~ 2009 年, 北京、上海、天津、南京、广州、长沙、武汉和无锡等大城市都开始了总规实施评估的相关实践, 并形成了相关的论文总结与思考。
- ③《办法》第十五条规定: “省级城乡规划行政主管部门负责本行政区域内的城市总体规划实施评估管理工作, 对相关城市的城市总体规划实施评估工作机制的建立、评估工作的开展、评估成果的落实等情况进行监督和检查。”
- ④本文是基于建设部《总体规划实施评估执行情况与修订研究》课题成果的部分研究内容梳理而成。
- ⑤本课题的研究目的之一在于为《城市总体规划实施评估办法(试行)》提供一定的参考。

[参考文献]

- [1] 赵民, 汪军, 刘锋. 关于城市总体规划实施评估的体系建构——以蚌埠市城市总体规划实施评估为例 [J]. 上海城市规划, 2013(3): 18-22.
- [2] 彭震伟, 刘文生. 城市规划编制和实施的动态评估研究 [C]// 和谐城市规划——2007 中国城市规划年会论文集, 2007.
- [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.

- [4] 汪军, 陈曦. 西方规划评估机制的概述——基本概念、内容、方法演变以及对中国的启示 [J]. 国际城市规划, 2011(6): 78-83.
- [5] 范晓东. 公共政策视角下城市总体规划实施评估研究 [D]. 重庆: 重庆大学, 2012.
- [6] 刘成哲. 城市总体规划动态实施评估体系研究——天津市城市总体规划实施评估探索 [D]. 天津: 天津大学, 2013.
- [7] 马利波, 席广亮, 盖建, 等. 城市总体规划评估中的指标体系评估探讨 [J]. 规划师, 2013(3): 75-80.
- [8] 邢卓. 国内外规划实施评估技术方法研究综述 [C]// 转型与重构——2011 中国城市规划年会论文集, 2011.
- [9] 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.
- [10] 邢谷锐, 蔡光光. 城市总体规划实施效果评估框架研究 [J]. 城市问题, 2013(6): 23-27.
- [11] 韦梦鹃. 城市总体规划实施评估的内容探讨 [J]. 城市发展研究, 2010(4): 54-58.
- [12] 宋彦, 黄斌, 陈燕萍, 等. 城市规划实施效果评估经验及启示 [J]. 国际城市规划, 2014(5): 83-88.
- [13] 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(6): 18-23.
- [14] 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.
- [15] 丁国胜, 宋彦, 陈燕萍. 规划评估促进动态规划的作用机制、概念框架与路径 [J]. 规划师, 2013(6): 5-9.

[收稿日期] 2015-10-11