

广州市国土空间规划监测评估预警研究

□ 詹美旭, 王 龙, 王建军

【摘要】 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, 是完善国土空间规划体系的重要基础和制度支撑。文章在研究纽约、伦敦、北京和上海等国内外城市的规划监测评估经验的基础上, 结合广州市的规划评估实践提出: 规划监测评估已成为统筹规划实施的核心环节, 在组织上应按照政府组织、市区联动、部门合作和公众参与的方式开展实施评估工作; 在技术上应建立指标分解—文本拆解—图纸分类的评估框架, 形成“总体评估+专项评估+各区评估+政策建议+公众参与”的监测评估成果体系; 在实施上应采取“智慧核查+人工监测”相结合的评估方式和分级考核问责制度, 提高评估成果应用的深度和广度。

【关键词】 国土空间规划; 监测评估; 广州市

【文章编号】 1006-0022(2020)02-0065-06 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** B

【引文格式】 詹美旭, 王龙, 王建军. 广州市国土空间规划监测评估预警研究 [J]. 规划师, 2020(2): 65-70.

Monitoring, Assessment, and Warning Mechanism of National Land-space Plan, Guangzhou/Zhan Meixu, Wang Long, Wang Jianjun

【Abstract】 Establishing and improving the dynamic monitoring, assessment, early warning and supervision mechanism is an important foundation and institutional support for improving the national land-space planning system. Based on the experience of planning monitoring and evaluation in New York, London, Beijing, Shanghai and other cities, combined with the practice of planning and evaluation in Guangzhou, this paper points out that planning monitoring and evaluation has become the core link of overall planning implementation. Organizationally, the evaluation should be carried out in the way of government organization, urban linkage, departmental cooperation and public participation. Technically, the evaluation framework of "index decomposition - text decomposition - drawing classification" should be established, and the monitoring and evaluation results system of "general assessment + special assessment + district assessment + policy recommendations + public participation" should be formed. In order to improve the depth and breadth of the application of evaluation results, we should adopt the evaluation method of "intelligent verification + manual monitoring" and the graded assessment and accountability system.

【Key words】 National land-space planning, Monitoring and evaluation, Guangzhou

0 引言

2019年5月,《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》正式印发实施,意见提出要依托国土空间基础信息平台,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,建立国土空间规划定期评估制度,结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果,对国土空间规划进行动态调整完善。

2019年1月,自然资源部发布了《关于召开规划实施评估先行先试工作启动会的通知》,将广州列为9

个国土空间规划实施评估先行先试城市之一。通知要求建立动态更新机制,积极探索国土空间总体规划的实施评估工作。空间规划监测评估是开展国土空间规划实施监督考核、制定近期建设规划与年度计划安排、开展国土空间规划动态调整完善的重要依据。在此背景下,以广州市为例开展国土空间规划监测评估研究,构建规划监测评估的价值导向、内容框架和技术方法,促进城市建设和管理动态调整规范化,探索具有全国推广意义的国土空间规划实施评估范式,可有效发挥规划监测评估工作在城市发展中的作用和效益。

【作者简介】 詹美旭, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 广州市城市规划勘测设计研究院规划研究中心副总工程师。

王 龙, 硕士, 工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。

王建军, 博士, 教授级高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院副总规划师、规划研究中心主任。

表 1 国外规划监测评估总结——以纽约、波特兰、伦敦为例

评估对象	评估实施主体	评估类型	评估阶段	评估内容	评估方法
文本评估与《纽约市规划进展报告》	政府内部成立市长办公室绿色城市领导小组	由政府部门、专项服务机构长期收集相关数据对城市发展指标进行监测；由政府部门或第三方机构通过专业规划决策支持软件进行评估；公众参与评估城市规划效果和城市发展趋势（公众满意度调查）	年度评估	评估内容大而全：十大目标 132 个方面的对照分析，形成一张指标分析表，重点发现并解决规划问题，平衡各方利益	定量与定性分析结合
《波特兰规划进展报告》	市政府部门		年度评估	对总体规划中提出的 4 大发展目标对应的 142 项政策行动执行情况进行分析	以定性为主，以定量为辅
《伦敦规划年度监测报告》与《伦敦市年度监测报告》	《伦敦规划年度监测报告》由大伦敦管理局实施 《伦敦市年度监测报告》由伦敦市政府组织编制		年度监测	针对现行的《伦敦规划》中 24 项绩效指标实施情况进行监测，侧重发展趋势引导性监测	以定性为主，以定量为辅（LDD 数据库）
			年度监测 + 不定期专项监测	针对伦敦地方发展框架下的《核心战略》内容中 22 个方面的政策、84 个具体指标进行动态监测，侧重发展数据实施监测与年度比对研究	以定量为主，以定性为辅

表 2 国内部分城市规划评估实践探索

城市	成果形式	工作组织	评估方法	评估内容
北京	《北京城市体检报告》	市委市领导重视，定期开展总体规划实施评估专班会，协调工作进展	包括预警监测、体检评估、督察问责三个方面，预警监测围绕总体规划确定的各项目标任务，动态监测规划建设行为，设置指标预警等级和阈值，通过平台及时获取分析数据	指标情况、取得成效、问题与挑战及对策建议等方面，优化建设规划和实施计划
上海	《上海市总体规划实施年度监测报告》	规划部门指导，专家和规划院共同编制	依托 SSD 开展评估，上海市的 SSD 平台是借鉴伦敦 LDD 平台建立起来的；年度评估关注城市存量结构调整、生态空间维护、工业用地减量和产业转型，确保核心数据的连续性；将底线控制、重点地区发展、公交优先和资源供应安全作为目标绩效指标	能反映发展环境的基础指标；将底线控制、重点地区发展、公交优先、资源供应安全作为目标绩效指标
武汉	《武汉市城乡规划实施年度报告》专业版、公务版和共用版 3 个版本	市局牵头、专项支撑	采用数理统计、ArcGIS 空间分析、线性分析等理论和方法，系统、科学、合理地对比批准的规划编制成果进行评估	对土地利用、空间布局、建设活动、政策措施、保障机制及实施效果等方面进行评价

1 国内外规划监测评估的研究进展与特征

1.1 国外规划监测评估的研究进展与特征

北美与欧洲等国家的城市长期以来一直高度重视规划的年度监测评估工作，总体规划实施评估与各专项规划的评估工作已纳入城乡规划法律的有关条文。实施评估工作多由城市市政府（市长）牵头组织，各级政府全力配合，其作为年度常规必要的工作内容，是编制、审批、指导城市近期建设行动计划等一切规划

建设行为的工作前提与基础。

美国的规划监测评估是一个包括规划方案、规划实施过程和规划实施成效的系统全面的评估体系，如纽约、波特兰等城市，在编制方案阶段就对规划的外在有效性和内在有效性进行了评估^[1]（表 1）。外在有效性需评估规划间的融合程度和政府机构间的协调程度，内在有效性指评估文本自身的逻辑完整性与内容完整性。规划实施过程阶段定期对政策实施效果进行监测，直到实施完成阶段再次对规划的有效性进行评估，以年度报告的形式对实施过程进行定期评估，已较

好地结合了定量与定性的分析方法^[2]。

英国规划评估体系按照规划编制和实施的阶段，大致由可持续性评价、动态监测报告和规划检讨文件构成，分别对应规划方案编制、规划实施、规划修编或修改三个阶段^[3]。英国规划评估体系经过十几年的发展，已形成法规政策体系和指标监控体系完备的法定管理程序。以伦敦为例，《伦敦规划》制定了 6 大战略、24 项关键绩效目标、121 项具体实施措施，《伦敦规划实施计划》提出将成立专业工作小组，将规划内容进一步有效拆解，形成具体行动计划、关键绩效目标一览

表。其中, 24 项关键绩效目标同样在《伦敦规划年度监测报告》的目标绩效表中得以一一对应, 成为其监测评估的核心内容。《伦敦规划年度监测报告》的体例相对简洁, 分为三个部分: 一是明确监测目标及目标值; 二是根据详细的数据信息, 形成纵向不同年度数据对比分析列表; 三是依托伦敦 LDD 数据库开展数据分析并做出综合判断。《伦敦规划年度监测报告》针对 24 项指标, 形成当年行动计划目标值, 当年绩效评估情况, 相比去年同比变化情况、是否完成当年计划指标及次年行动计划等内容。

1.2 我国规划监测评估的进展、特征与存在问题

由于我国国土空间规划体系刚刚建立, 国土空间总体规划尚处于编制过程中, 自然资源部虽出台了《市县国土空间开发保护现状评估技术指南》, 但各地国土空间开发保护现状评估还处于探索阶段, 国土空间规划监测评估研究较少。目前规划监测评估主要的实践基础来自城乡规划实施年度评估工作, 年度评估工作主要集中在总体规划编制、调整和城市体检等方面^[4]。开展实施评估的主要内容包括动态评估和引导、整体协调、系统规范、规划修改、加强实施等^[5-6]。规划实施评估的目标和任务包括考察客观环境与发展条件的变化, 调整规划目标与方案, 以及制定近期建设规划^[7]。北京、上海等城市持续探索年度规划实施评估工作, 不断完善评估框架和评估方法(表 2)^[8-9]。

目前规划评估的特征主要包括以下四点: ①逐步形成“预警监测—体检评估—督察问责”的规划实施监督体系, 强调过程监测和预警调控, 监督规划的实施; ②建立了多层级、多部门联动的评估方式; ③采用年度体检指标+重点项目监测的方式推动年度评估成果的完善; ④依托信息化数据平台获取数据,

并通过空间数据分析完善规划实施评估。

总体而言, 规划评估有以下三个问题亟待完善: ①规划评估主要是针对规划实施效果的评估, 较少涉及实施过程评估, 缺少规划方案的评估, 评估主体较为单一; ②评估工作往往局限于总体规划类的蓝图规划, 缺少对各层级、各专项规划的指标评估, 城市发展的评估目标

与指标体系可监测性较差; ③数据支撑平台作用较弱, 数据共享水平有待提升。

2 广州市规划监测评估的实践

2.1 广州市规划实施评估的发展阶段

广州市规划实施评估工作已开展了 10 余年, 根据不同规划的评估重点和方

表 3 广州市规划实施评估阶段总结一览

规划实施评估阶段	评估性质	评估内容	规划评估重点
第一阶段 (2003 ~ 2006 年)	广州市战略规划评估阶段	2003 年战略规划实施评估	对空间结构、生态环境和综合交通实施成效进行回顾分析
		2006 年战略规划实施评估	侧重于城市空间规划实施效果的全面检查
第二阶段 (2007 ~ 2011 年)	新城新区建设评估阶段	2009 年战略规划实施评估	结合新城新区建设, 对战略规划进行全面回顾分析
第三阶段 (2012 ~ 2016 年)	总体规划实施评估阶段(按照评估办法评估)	2011 年总体规划实施评估	重点开展人口、用地两个专题的评估
		2012 年总体规划实施评估	按照《城市总体规划实施评估办法(试行)》第十二条的要求, 尝试从规划理念、规划目标实现、城市空间布局实现、总体规划强制性内容执行、规划决策机制、相关政策影响和规划编制体系等方面进行评估
		2013 年总体规划实施评估	在延续 2012 年评估框架的基础上新增总体规划下层次规划编制情况评估, 并尝试提出下一年规划编制计划
		2014 年总体规划实施评估	构建“市区联动”评估机制, 进一步新增各区重点建设项目实施情况、各区规划编制完成情况评估
		2015 年总体规划实施评估	“回头看”, 对“十二五”时期的规划实施情况进行整体评估, 对“十三五”规划尝试提出规划建议
		2016 年总体规划实施评估	新增规委会决策机制评估, 探索建立“纵向分层, 横向分类”的评估体系和“1+1+X+Y”的成果体系
第四阶段 (2017 年至今)	总体规划实施评估阶段(重点专项规划动态评估)	2017 年总体规划实施评估及各专项动态评估	常态规划评估: 广州市生态廊道动态维护与年度实施评估等 重点工作规划评估: 广州市村庄规划实施评估、总体城市设计动态维护
		2017 年新一轮城市总体规划编制背景下各专项规划修编前评估	广州历史文化名城保护利用规划实施评估、广州市城市总体规划交通专项规划年度实施评估及近期实施建议
		2018 年总体规划实施评估	探索“1+4”成果体系, 落实“横向到边、纵向到底”工作要求, 评估各区和各专项部门的总体规划实施情况, 提出规划实施建议

向, 可以将其工作分为四个阶段: 第一阶段(2003~2006年)为广州市战略规划评估阶段, 主要内容为广州市战略规划的开展与跟踪评价研究; 第二阶段(2007~2011年)为新城新区建设阶段, 主要针对行政区划调整及重点地区建设实施开展规划检讨和动态更新; 第三阶段(2012~2016年)为总体规划实施评估阶段, 主要根据规划评估办法, 对总规年度实施情况进行评估; 第四阶段(2017~2019年)为规划实施评估和国土空间规划监测评估探索阶段, 结合各专项评估、各区各专项自评报告等进行规划实施的全面评估(表3)。

2.2 广州市规划实施评估存在的问题

经历 10 余年的规划实施评估发展, 广州市城乡规划实施评估体系和内容不断完善, 但体系构建和成果运用等仍然

存在很多问题, 具体表现在: ①虽然建立了“市区联动”的工作机制, 但是评估工作仍局限于规划行业内部, 对行业外其他部门的总体规划实施情况并不熟悉, 难以发挥综合统筹作用。②规划实施重点内容不突出, 数据支撑力度不够, 规划实施评估数据平台尚未充分发挥作用, 资料管理系统和规划编制数据应用系统的数据缺失较多, 成果权威性不足。③评估结论未能深入到实施层面, 不能全面客观地评价总体规划在建设实施中起到的作用。

2.3 广州市空间规划监测评估机制的构建

本文梳理总结了广州市历年规划实施评估的不足与成效, 结合国内外先进经验, 建立了“组织体系+技术体系+实施体系”的规划监测和实施评估机制。

2.3.1 构建思路与框架

借鉴纽约经验, 贯彻落实中央《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》和自然资源部《市县国土空间开发保护现状评估技术指南》文件要求, 探索构建广州市国土空间规划监测评估的组织体系。按照政府组织、市区联动、部门合作和公众参与的方式开展实施评估工作, 监测评估成果由市政府负责上报, 具体可由规划和自然资源局负责实施(图1)。

2.3.2 主要内容

(1) 结合国土空间规划编制内容, 明确评估重点。

结合趋势分析、对比分析等手法, 分级分类开展体检评估工作, 按照国家和地方事权, 从目标类、底线类、发展类和其他评估内容四个层面开展体检评估工作。目标类包括核心指标、城市性质和战略目标、城市结构等内容, 底线类包括“三线”、自然资源保护与利用、生态修复和国土综合整治, 发展类包括产业、交通和公共服务设施等内容, 其他评估内容包括规划决策机制、规划编制体系评估和重点建设项目评估。最后提出下一阶段建议, 为规划修编和规划调整提供支撑(图2)。

(2) 建立指标分解—文本拆解—图纸分类的评估框架。

围绕目标类+底线类+发展类+其他评估内容的总体评估路线, 建立指标分解—文本拆解—图纸分类的评估框架。

指标评估应结合城市总体目标, 在“创新、协调、绿色、开放、共享”的价值框架下, 分析目标指标完成情况。评估应明确指标收集路径, 建立图表信息收集模板, 以及“提前达标、符合规划预期、中度偏离、严重偏离”的评价标准体系, 探索指标评估自动生成模板, 提高指标评估效率。文本评估应重点研究文本内容的拆解路径和评估路径, 明确总体完成情况评估、分项年度目标完

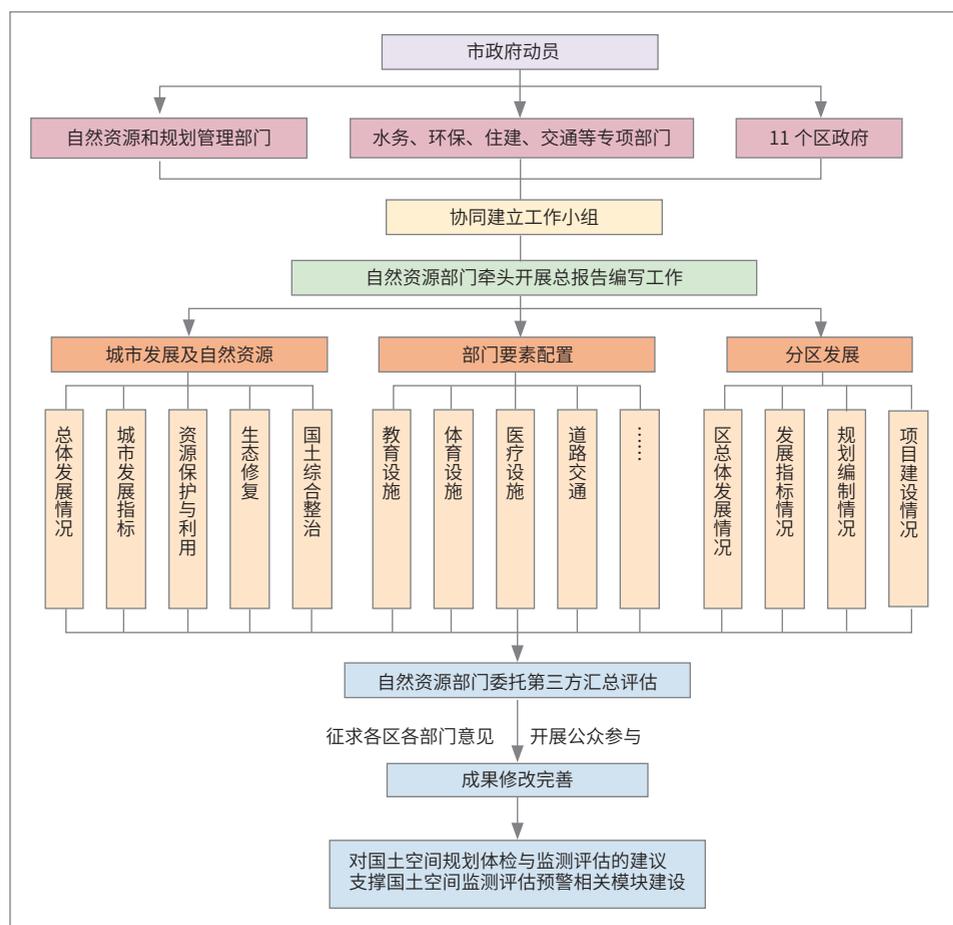


图1 体检与监测评估的工作流程设想

成情况评估及重点建设项目完成情况评估的表达方式。图纸评估应突出反映底线控制、土地资源高效利用、设施协调布局和城乡公共服务均等化等方面的内容。重点研究采用图纸交叉叠加分析的形式,评估控制线调整、占用情况和与预期之间的差异等评价方式(图3)。

(3) 成果体系:研究“总体评估+专项评估+各区评估+政策建议+公众参与”等方面的成果体系。

结合国内外相关经验,初步建立体检与监测评估成果体系,各区、各部门分别编制体检与监测评估报告,加强与信息平台的衔接,由第三方负责汇总和编制总报告,编制政策文件和公参文件,强化成果的应用。

(4) 实施体系。

重点是建立国土空间规划实施机制、反馈调整机制和监督考核机制,从而提高评估成果应用的深度和广度。

在国土空间规划实施机制研究方面,探索以国土空间规划为引导,以国土空间规划体检与监测评估为枢纽的国土空间规划实施体系,建立体检评估与国土空间规划监测评估预警管理系统的衔接机制。

在国土空间规划反馈调整机制方面,探索以年度体检和五年评估结果为依据的,且国土空间规划实施监督考核、近期建设规划与年度计划安排、国土空间规划动态调整完善的实施路径;探索将年度体检作为国土空间规划行动计划的依据,将五年评估作为对生态保护红线、城镇开发边界、绿线、蓝线的位置进行局部优化的依据。

在监督考核机制方面,借鉴纽约经验,将实施评估工作和实施成效作为监督考核的重要依据。首先采取“智慧核查+人工监测”的评估方式。“智慧核查”即依托国土空间规划监测评估预警管理系统,整合“国土三调”成果、规划成果、规划建设和管理数据等多元数据,实现

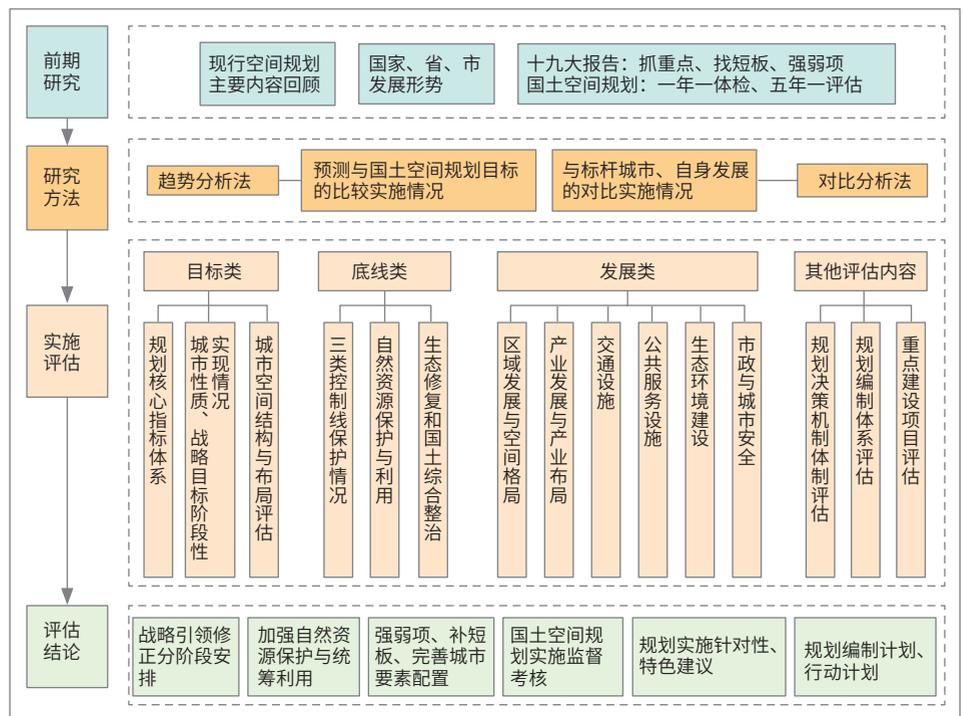


图2 体检与监测评估的技术路线

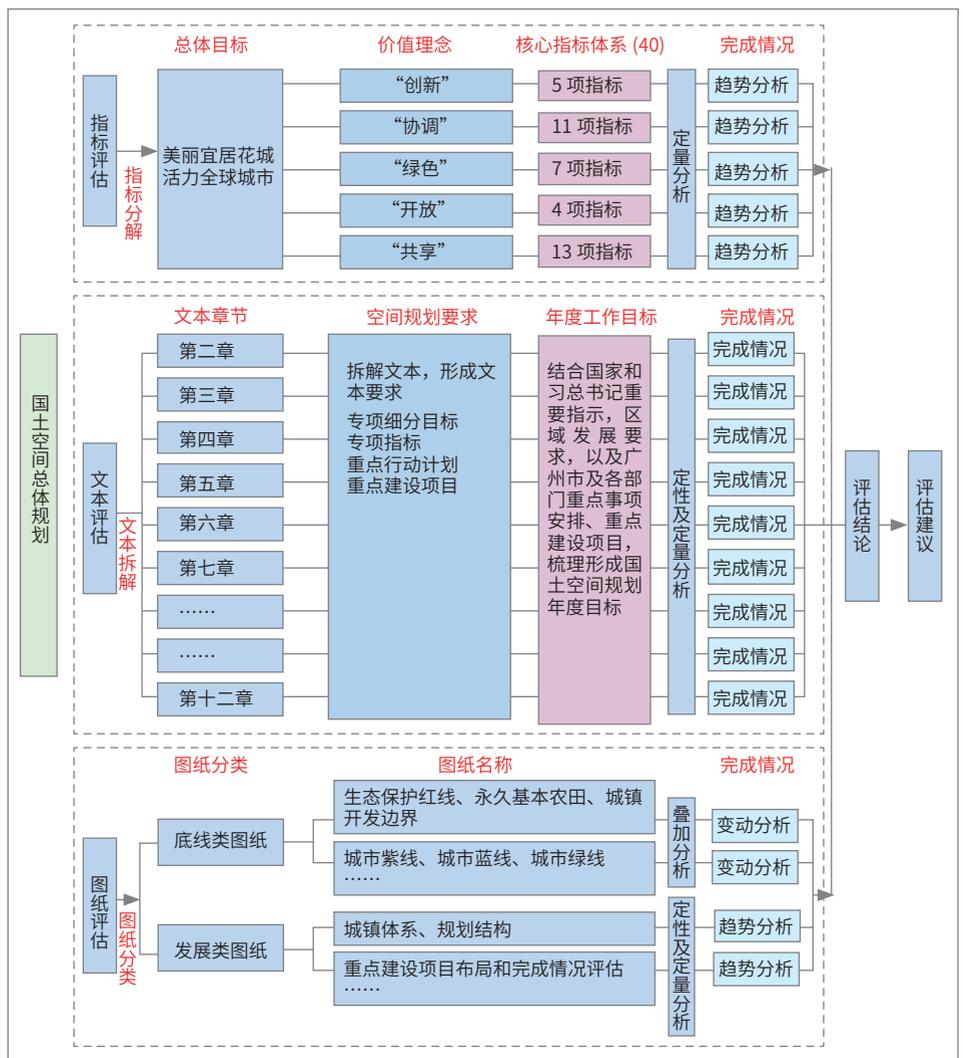


图3 体检评估空间规划拆解与评估思路

政府部门数据共享、业务协同；定期生成体征监测指标、实时监控约束性指标、自动比对空间管控要素，从而实现对规划实施情况的动态监控。借助人工监测实行多元化体检评估，建立由市政府统筹的规划体检评估机构，定期开展体检评估工作，并结合各级各部门自评、第三方评估和公众满意度评价，形成最终体检评估结果。其次实行分级考核问责制度。将规划实施任务分解到各职能部门和各区，明确各部门各区主要领导为主要责任人，考核结果作为相关责任主体绩效考核和岗位晋升的重要指标。

在提升评估成果应用的深度和广度方面，将评估报告作为政府工作报告的重要参考，为政府决策提供建议；通过台账对项目进行动态填报、跟踪，为规划主管部门组织编制规划与实施管理提供支撑；形成白皮书，定期将规划监测评估结果向市人大常委会常务委员会报告，并向社会公布。

2.3.3 创新与特色之处

为探索国土空间规划监测评估工作，本文结合国内外经验，提出应通过建立组织、技术和实施三大分析框架，形成“预警监测—体检评估—督察问责”的规划实施监督体系，加强过程监测和预警调控，以监督规划的实施。在组织上应按照政府组织、市区联动、部门合作、公众参与的方式开展实施评估工作。纵向到底，深入社区，面向全市域 11 个区、170 个街镇收集指标数据，形成基础评估数据库，提升评估颗粒度和公信力。在技术上应围绕目标类+底线类+发展类+其他评估内容的总体评估路线，建立指标分解—文本拆解—图纸分类的评估框架，探索目标—策略—专题策划—行动计划的实施路径，明确部门职责和年度目标，深化年度规划实施评估重点，形成“总体评估+专项评估+各区评估+政策建议+公众参与”的成果体系。在实施体系上应采取“智慧核查+人工监测”的

评估方式和分级考核问责制度，并将约束性指标和底线管控要素纳入市政府政务绩效考核体系及市规划和自然资源局廉政防控预警系统，提高评估成果应用的深度和广度。

3 结语

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，是完善国土空间规划体系的重要基础和制度支撑。本文一方面研究梳理了纽约、伦敦和波特兰等国外城市的规划监测评估经验，指出国外规划已进入维护和创新探索阶段，规划监测评估已成为统筹总体规划实施的核心环节；另一方面也研究了北京、上海等国内城市在规划监测评估方面的实践探索，结合广州市规划实施评估工作历程，指出我国规划监测评估仍有待进一步完善。虽然建立了政府组织、市区联动、部门合作的工作模式，但是并未形成年度监测评估的长效组织架构；在评估内容上应进一步加强规划实施绩效、趋势适应性等方面的评估；对评估技术方法的探索较多，但未形成规范、成熟、可操作的技术指引来规范评估成果；因规划监测评估法定地位不足，导致其应用性不强。

展望未来，由于我国现阶段各层面规划法定性、政策性、引导性及示意性内容穿插，上下位规划衔接不足，定性目标多，定量目标少，很难为后续规划实施评估提供可供持续监测的规划目标和指标体系。这需要在国土空间规划中重点加以完善。此外，由于多头管理和缺乏协作机制，各类指标数据统计口径不一致，我国目前开展的规划评估工作缺乏必要的数据支撑，难以支持过程评估工作的开展。需要在加强部门协调的基础上，统一数据统计口径，建立各部门共享的城市数据库、及时维护更新城市数据，建立规划监测评估的长效机制。□

[参考文献]

- [1] 张昊哲, 宋彦, 陈燕萍, 等. 城市总体规划的内在有效性评估探讨——兼谈美国城市总体规划的成果表达[J]. 规划师, 2010(6): 59-64.
- [2] 高王磊, 汪坚强. 中美城市规划评估比较研究[J]. 现代城市研究, 2014(6): 57-61.
- [3] 周艳妮, 姜涛, 宋晓杰, 等. 英国年度规划实施评估的国际经验与启示[J]. 国际城市规划, 2016(3): 98-104.
- [4] 孙施文, 周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划学刊, 2003(2): 15-20.
- [5] 汤海孺. 城市总体规划实施评估工作探讨[C]// 转型与重构——2011 中国城市规划年会论文集, 2011.
- [6] 陈焯. 动态渐进规划体系中的总体规划评估机制解析[C]// 转型与重构——2011 中国城市规划年会论文集, 2011.
- [7] 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): 67.
- [8] 张健, 王博, 崔杰, 等. 北京: 城市总体规划实施评估科技创新指标研究[J]. 北京规划建设, 2017(5): 93-97.
- [9] 周凌, 方澜, 孙忆敏. 城市总体规划实施年度评估方法初探——以上海为例[J]. 上海城市规划, 2013(3): 39-45.

[收稿日期] 2019-09-15;

[修回日期] 2019-11-11