

新时期国土空间规划实施评估框架构建与方法创新

——以湖南省湘潭市为例

□ 唐常春, 卢幸芷, 雷钧钧, 曾毅, 王欢

[摘要] 国土空间规划实施评估是国土空间规划编制的重要基础和规划动态维护的主要依据。文章对我国规划实施评估的相关研究和实践工作进行梳理, 借鉴国内外空间类规划实施评估经验, 在此基础上, 明确新时期国土空间规划实施评估的目的, 构建统一的国土空间规划实施评估“3+5+6”框架体系, 即3个环节、5个维度和六大内容板块, 进而提出实施评估体系中的四大关键点和方法创新, 并将该实施评估体系应用到湖南省湘潭市国土空间规划实施评估案例中进行实证分析, 旨在为当前及未来国土空间规划实施评估提供一种新的分析框架和有益参考。

[关键词] 国土空间规划; 多规合一; 实施评估; 框架体系; 湘潭市

[文章编号] 1006-0022(2021)11-0048-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 唐常春, 卢幸芷, 雷钧钧, 等. 新时期国土空间规划实施评估框架构建与方法创新——以湖南省湘潭市为例[J]. 规划师, 2021(11): 48-54.

Framework Construction and Method Innovation of National Territory Spatial Planning Implementation Assessment: Xiangtan, Hunan Province/Tang Changchun, Lu Xingzhi, Lei Junjun, Zeng Yi, Wang Huan

[Abstract] The evaluation of planning implementation is an important foundation of national territory spatial planning compilation and dynamic planning maintenance. The paper reviews relevant studies and practices of planning implementation assessment, learns domestic and overseas experience, proposes a unified evaluation framework, which includes three sections, five dimensions, and six contents, and further lists four key points in the evaluation. The method is practiced in Xiangtan city, and it provides a new framework and reference for the assessment of national territory spatial planning implementation.

[Key words] National territory spatial planning, Multi-planning integration, Implementation assessment, Framework, Xiangtan

0 引言

建立健全国土空间规划体系是新时期我国全面深化改革的重要环节和生态文明建设的有力抓手。在此基础上, 编制与实施国土空间规划, 是促进资源环境和经济社会全面协调发展、实现资源科学永续利用的重要手段^[1]。开展国土空间规划实施评估是进行国土

空间规划编制的前置条件和重要基础。同时, 作为规划动态维护的主要依据, 规划实施评估对于保证“规划—监测—评估—优化—规划”良性规划循环系统的有效运行具有重要意义^[2]。

2019年,《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》等文件发布, 明确了规划监督实施的重要法律地位, 指出要将实施评估纳

[基金项目] 国家自然科学基金项目(41471109)

[作者简介] 唐常春, 博士, 长沙理工大学建筑学院教授、硕士生导师, 湖南省国土空间规划学会常务理事。

卢幸芷, 长沙理工大学建筑学院硕士研究生。

雷钧钧, 长沙理工大学建筑学院硕士研究生。

曾毅, 硕士, 高级工程师, 现任职于国土资源评价与利用湖南省重点实验室。

王欢, 高级工程师, 注册城乡规划师, 现任职于湘潭市建筑设计院。

入国土空间规划内容框架中。因此，基于现有技术，如何构建国土空间规划实施评估框架并进行方法创新，发挥其在国土空间规划编制过程中承前启后、上下衔接的作用，是在国土空间规划编制起步阶段应当思考的重要内容。在此背景下，本文探究了新时期国土空间规划实施评估框架构建与方法创新，并以湘潭市国土空间规划实施评估为例进行实证研究，以期能为相关理论与实践工作提供参考和经验借鉴。

1 空间类规划实施评估研究进展

作为市县国土空间规划编制的基础，新一轮国土空间规划实施评估重点关注全域国土空间开发与保护问题，主要由城市总体规划、土地利用总体规划等空间类规划实施评估整合而成。基于流程环节，目前规划实施评估可大致划分为规划编制评估、规划实施过程评估和规划实施效果评估^[3-4]。在中国知网(CNKI)中以篇名“规划”+“实施”+“评估(评价)”进行检索，共检索到近1000篇相关论文。检索结果表明，国内规划实施评估相关研究于20世纪80年代中后期开始出现，2004年后逐步兴起，2009年后进入快速发展阶段，2013年后成为研究热点(图1)。

根据论文相关度排序，选取前200篇规划实施评估文章进行研究主题(关键词)共现网络分析，得出目前规划实施评

估研究主题包括城市总体规划实施评估、土地利用规划实施评估、建设用地实施评估、实施评估指标体系构建和规划实施过程评估等(图2)。

通过进一步系统归纳分析可知，目前规划实施评估研究主要涉及评估类型与层次、评估维度与区域、评估价值导向、评估技术方法、评估框架与内容五大方面：①评估类型与层次以城市规划和土地利用规划实施评估为主。城市规划评估研究对象主要有区域规划^[5-6]、城镇体系规划^[7-8]、总体规划^[9-10]、控制性详细规划^[11]和社区规划^[12-13]等。土地利用规划实施评估主要从省级^[14]、市级^[15]和县级^[16-17]3个层面展开。②评估维度与区域主要包括交通、公共服务设施等专项规划评估^[18-20]，产业空间、风景名胜区和历史文化名城名镇名村等功能类型区规划评估^[21-23]，以及特定区域规划评估等。③评估价值导向主要是对生态导向^[24]、人文导向^[25]和管理导向^[26-27]等的探讨。④评估技术方法主要包括多层次模糊评价、效用函数综合评价、GIS、空间句法、生态足迹模型、居民满意度调查及大数据技术等^[14, 16, 28-31]。⑤评估框架与指标体系在近期开始有较多讨论^[2]，如张尚武等人提出新时期要在实施效果评价的基础上，加强对城市问题和运行质量的诊断，关注实施的过程^[32]。

综上所述，自2009年以来，规划实施评估日益受到关注，基于不同维度和

视角的各个类型、层次、区域的规划实施评估研究成果不断丰富。同时，目前已有的研究以规划实施结果评估为主要研究对象，对规划方案和规划实施过程评估的研究较为少见，由于评估框架体系构建处于初步探索阶段，相关研究较为薄弱。此外，当前的城市规划实施评估研究成果明显多于土地利用规划实施评估，且基于“多规合一”和国土空间规划实施评估视角的研究成果较少，亟待加强和进行系统拓展。

2 空间类规划实施评估内容与实践进展

目前我国空间类规划实施评估实践以土地利用规划和城市规划实施评估为主(且主要集中在总体规划层面)，以区域规划、主体功能区规划与专项规划等实施评估为辅。

2.1 土地利用规划实施评估

进入21世纪以来，随着资源环境与经济发展的矛盾日益突出，土地利用规划实施评估得到重视，早期评估以定性分析为主，之后评估框架和技术方法不断完善，内容逐步丰富。其中，在总体规划层面的评估内容主要包括规划执行情况评估、规划与未来发展适应性评估。前者包括规划目标执行、用地结构与布局变化、土地利用节约集约水平、中心

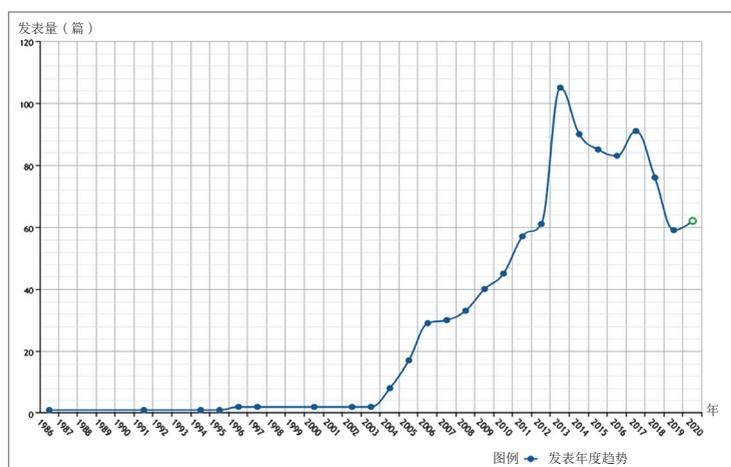


图1 规划实施评估相关研究论文发表趋势图

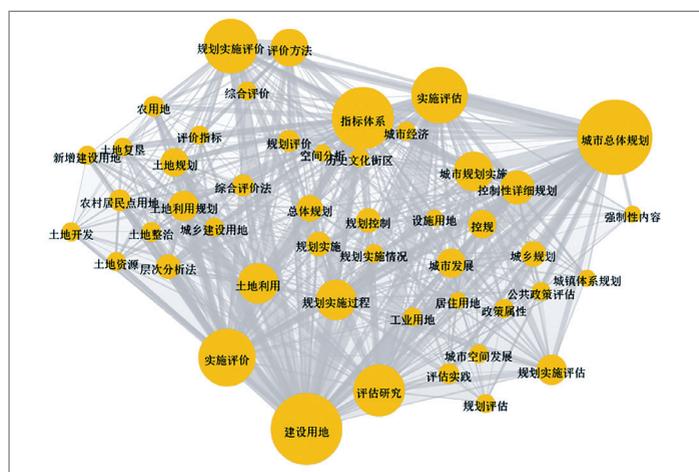


图2 规划实施评估关键词共现网络图

城区用地规模控制与布局调整、规划实施综合效益等情况的评估。后者包括耕地保护与经济增长协调性、建设用地规模和指标分配与经济社会发展的适应性、建设用地布局与未来发展方向的拟合程度等^[33-34]。

2.2 城市规划实施评估

我国城市规划实施评估起源于20世纪90年代中期的“实效评价”。2008年,规划实施评估被纳入《中华人民共和国城乡规划法》,法律地位得以明确。2009年,《城市总体规划实施评估办法(试行)》印发,该办法明确了评估内容,以及拓展充实、定性定量相结合的评估模式。2013年以来,城市规划实施评估对象向各类、各层次规划拓展,评估视角和方法不断创新,评估模式逐步走向多元化^[35]。

其中,城市总体规划实施评估主要包括规划实施绩效评估和城市发展条件评估等,实施绩效评估包含对城市发展定位与战略目标、发展规模、空间格局与空间管制、要素资源配置、强制性内容和体制机制建设等的评估,城市发展条件评估包含规划实施影响因素分析和外部发展环境、规划目标适应性、“多规合一”和发展诉求等评估内容^[36]。

2.3 区域规划与专项规划评估

区域规划实施评估最初是针对区域规划编制的多种方案的选择问题而实施的评估,之后评估内容经历从注重规划编制成果评估到关注“整个决策到实施的过程”的转变,主要包括规划编制评估、规划实施结果与规划实施过程评估等内容^[37]。专项规划实施评估实践较为分散。例如,产业园区规划评估包含产业环境、生活环境、生态环境和支撑系统建设评价及项目评估等^[21]。历史文化名村保护规划评估主要从规划编制、规划管理两个阶段和制度设计、实施过程两个层面进行分析^[38]。公共服务设施规划评估强调规划实施过程与实施成果的一致性,包

括规划目标实现度、规划实施空间匹配度和规划实施满意度3个方面的评估^[19]。

2.4 小结

各类规划实施评估的主体和对象不同,评估目的、效果和优劣势也存在差异。土地利用总体规划评估以全域土地作为评估对象,评估对于土地的合理化安排有积极作用,但主要针对各类用地数量与布局评估,对社会经济人文要素的分析较为欠缺,对城市内部建设用地的评估不够深入。城市总体规划实施评估能够加强规划编制的合理性,但规划编制周期长,实施评估内容复杂,评估难度较大,评估水平参差不齐,评估标准难以统一。区域规划及实施评估弹性较大,专项规划具有承上启下地位,但评估模式多样,未能实现针对性和规范性的有机统一。

综上所述,空间类规划实施评估主要存在以下问题与不足:①法律地位不一致。各类空间规划的法律地位不一致,在实际工作中,规划实施评估的地位和作用尚未得到足够重视。②评估体系不统一。各类规划评估的价值基准、目标导向、主要内容和方法等自成体系,未能形成统一的国土空间规划实施评估体系。③评估机制不完善。缺少完善的规划实施效果、执行力度评价体制机制,未能准确评价规划的执行情况。④评价维度不全面。评价指标体系构建不够全面,部分指标不能充分体现具体实施情况。⑤反馈机制不完整。未形成完善的执法监督体系,缺乏完整、通畅的监督反馈机制,不利于评估成果的应用。

3 国土空间规划实施评估体系构建

3.1 空间类规划实施评估经验借鉴

3.1.1 以目标导向建立空间规划指标监测框架

英国是现代规划评估体系最完善的国家之一,其规划实施评估制度始于20世纪60年代,主要目的是对政府公共政

策的制定和实施进行评估^[39]。英国中央政府规定地方政府必须实行政策绩效年度考核制度,且要重视对规划编制、实施过程和实施成效的评估,形成了“中央—区域—地方”3个不同的规划评估层级。评估体系建构步骤依次包括确认规划目标、内容和环境要素,构建评估框架并制定监测计划,选取并定义监测指标,建立指标索引和指标体系,对比现状实施情况与目标差距,进而判定规划实施绩效,形成了目标明确的评估技术框架^[40]。同时,其规划实施评估制度具备根据不同规划层级控制需求建立不同的监测指标体系、有较清晰的评估绩效判断和较科学完备的评估体制保障等特点。从英国的规划实施评估制度中可以得到以下启示:①评估应具有明确的目标导向,在国家层面形成统一的技术指导,促进实施评估工作逐级开展;②应保障评估的重要地位和作用,形成明确的责任机制和反馈机制,构建统一的综合监管平台和信息公开机制,提升公众参与评估的积极性。

3.1.2 面向未来构建空间规划适应性评价体系

武汉市率先构建的“两规合一”城乡规划体系和开放、连续的城市空间框架,对我国规划实践产生较大影响。《武汉市城市总体规划(2010—2020年)实施评估》重点内容主要包括总体规划实现度、城市空间结构效能、总体规划实施机制和未来适应性等评价。规划实现度评价主要是对规划目标和实施结果进行一致性评价,并对规划实施过程进行客观评价。同时,采用问卷调查的方式对居民满意度进行分析,从区域协同、空间紧凑、城乡和谐和生态宜居等维度开展规划实施成效评估。分析政策体系、规划编制和实施保障等对规划实施的影响机制,注重规划适应性评价并提出改进建议^[32]。武汉市的实践经验可以带来以下启示:①善于方法技术革新,利用GIS、大数据等新技术手段开展定量分析,如通过手机信令大数据分析居民出行特

征等。②构建“一张图”系统平台，实现规划编制等基础信息集成，并与相关职能部门构建统一监管平台且进行年度更新，强化规划实施过程监测评估。

3.2 创新构建国土空间规划实施评估体系

3.2.1 国土空间规划实施评估框架

(1) 评估目的和主要维度。

新时期国土空间规划实施评估的目的，是要在全面贯彻党的十九大和十九届三中全会会议精神，严格落实《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》要求的基础上，按照自然资源部关于市县国土空间总体规划编制工作的思路，构建统一的国土空间规划实施评估框架体系，对现行各类空间规划的实施情况开展评估，全面摸清家底、深入分析现状、查找主要问题及成因，为科学开展国土空间规划编制奠定坚实基础。实施评估理论基础主要包括空间规划理论、一致性理论、效能评估理论和环境影响理论等^[2]。

评估维度主要包括一致性、协同性、实施过程、适应性评估和公众满意度5个方面，应积极拓展和系统构建评估维度，并重视各维度评估之间的有机衔接和配合，在此基础上进行规划实施综合效能评估。其中，一致性评估是对规划目标实施结果进行蓝图式静态评估；协同性评估是对城市规划、土地利用规划及其他专项规划等多规融合与协作的评估；实施过程评估是对规划实施机制和主要指标数据逐年变化“流量”等进行分析，是对一致性评估的精细化和动态补充；适应性评估是在识别分析规划实施新旧影响因素的基础上，对不同情景下规划方案的适应性进行评估；公众满意度评估是贯彻以人民为中心的执政思想理念，对规划实施效果、存在不足及改进方向进行公众调查；综合效能评估是基于地域功能均衡模型，对规划实施取得的经济、社会和生态等综合效益进行评价（图3）。

(2) 评估内容框架。

国土空间规划实施评估应包括基础研究、实施评价和结论建议3个环节：

①基础研究环节主要包含区位交通、资源利用、生态环境和经济社会等现状系统分析，以及城市规划、土地利用规划和专项规划等现行空间类规划的回顾。②实施评价是主体环节，包括战略目标评估、空间发展格局与建设用地布局评估、耕地保护与空间管控评估、各类要素配置评估、规划合理性与适应性评估、综合效能与满意度评估等内容。其中，战略目标评估包括发展定位、战略和指标体系评估；空间发展格局与建设用地布局评估包括对市域发展格局、中心城区及重要功能区规划的实施评估等；耕地保护与空间管控评估包括耕地和永久基本农田保护评估、市域和市辖区空间管控评估；各类要素配置评估主要是通过分析专项规划的实施情况，对基础设施

和公共服务设施等要素配置进行评估；规划合理性与适应性评估是对现行规划的合理性、差异性和协同性及面对新形势、新要求的适应性进行分析评价；综合效能与满意度评估是基于经济、社会、生态效应的客观分析和公众满意度调查分析的规划实施综合效能评估。③结论与建议环节包括规划执行情况、规划实施成效、存在问题及成因、规划编制与实施建议等（图4）。

3.2.2 实施评估体系中的关键点与方法创新

(1) 数据基础的统一和多源整合。

国土空间规划实施评估现状基数主要采用“三调”数据，用地分类需统一转换为国土空间规划用地分类。同时，以“二调”数据为基础的土地利用现状变更调查数据仍很重要。由于规划基期年与目标年数据是以“二调”数据为基础，而“二调”与“三调”在技术手段、分

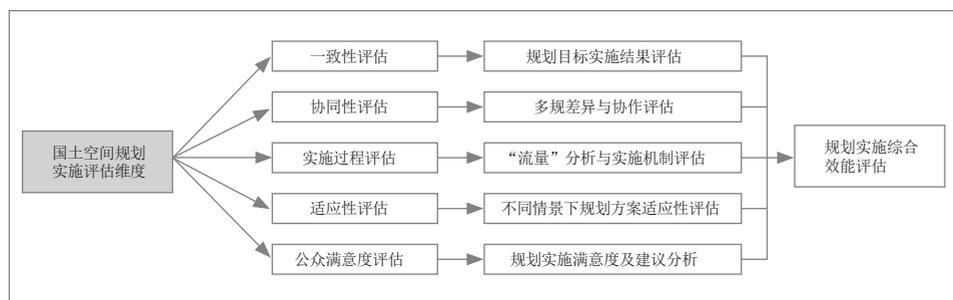


图3 国土空间规划实施评估主要维度示意图

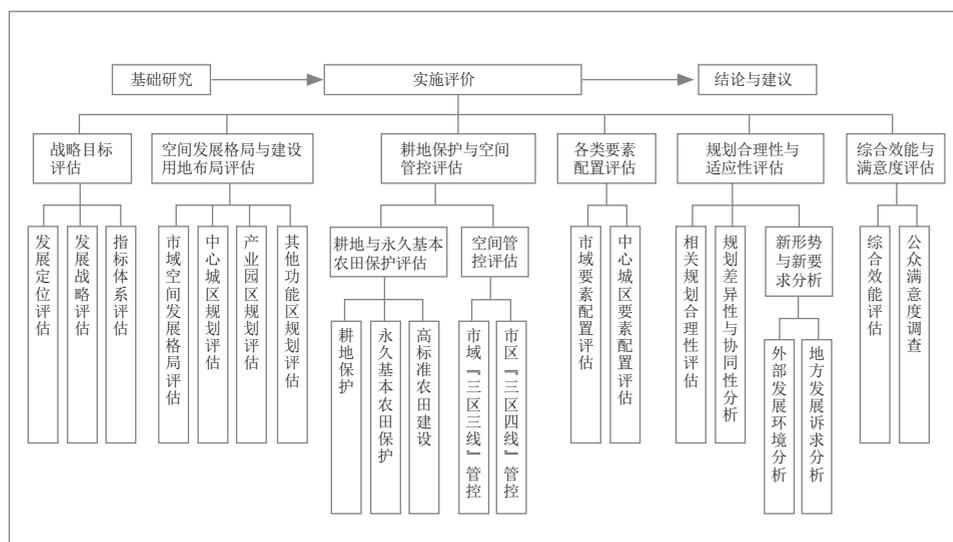


图4 国土空间规划实施评估内容框架图

类标准口径、调查内容等方面均存在差异，而“三调”数据和变更调查数据的配合使用，将有助于得出更全面、准确和契合实际的评估结论，并且土地利用“流量”分析也需要采用逐年土地变更调查数据。另外，多源时空大数据可反映城乡人口和经济密度及活力、公共服务设施分布、空间交互作用等重要信息，问卷调查访谈等数据有助于了解公众满意度和意愿，也应积极获取和整合运用。

(2) 多规实施评估的衔接与转换。

各类规划的空间范围、目标导向、标准规范和主要内容存在的差异，增加了国土空间规划综合评估的难度。例如，在用地分类方面，土地利用规划与城乡规划都包含建设用地等一级类（大类），但细分地类的差异较大；土地利用规划与城市规划确定的中心城区范围可能不一致；专项规划“五花八门”，各类规划在目标年用地与功能设施布局上存在差异等。为解决上述问题，国土空间规划评估应按层级、尺度和要素进行梳理，以土地利用规划实施评估“管总”，即通过土地利用规划评估对功能区用地边界范围和规模实施情况进行分析，管住总体格局和大的“盘子”；以城市规划实施评估“管细”，即主要通过发挥城市规划较为精细的优势，对功能区和建设用地内部结构与布局等规划细节进行评估；以专项规划评估“管要素”，即通过相关专项规划，对各类要素配置实施情况进行专门化评估。通过3个层级路径，解决规划脱节、重叠和“打架”等问题，达到多种规划实施评估的有机衔接与转换，实现全面系统化评估。

(3) 结果评估与过程评估有机结合。

以往的评估主要聚焦于目标年规划指标的最终实现程度，较少关注规划实施机制和中间变化过程，评估结果不够全面和准确。在新发展阶段，随着多源数据资料的可获得性越来越高，国土空间规划实施评估既要完善结果评估指标体系，使之涵盖保护与发展两大领域及多个维度，突出生态文明建设和高质量

发展的时代要求。同时，要加强对规划实施过程的分析，如对产业结构、公共服务设施水平、发展方向与空间布局、各类用地变化与供需关系等进行逐年动态分析，揭示规划实施的动态效果及演变趋势。另外，对规划实施体制机制分析有助于加深对规划实施内在机理和客观规律的认知和理解，为改进和完善规划编制与实施提供重要依据。

(4) 规划实施评估与对策研究有机耦合。

规划实施评估是国土空间公共政策制定的重要基础。对现行空间类规划实施情况开展评估，目的是全面摸清家底，深入分析现状，查找在“支撑高质量发展的高品质国土空间”方面存在的主要问题，同时结合外部环境与地方发展诉求，系统开展国土空间发展与保护对策研究，为开展国土空间规划编制及后续实施指明方向，以及提供合理的借鉴和决策依据。对策研究主要包括：①城市（区域）发展战略定位与规划目标导向；②“三区三线”划定、国土空间格局和功能分区框架；③耕地与永久基本农田保护对策和生态文明建设举措；④中心城区和主要功能区的空间组织与建设布局；⑤高水平空间治理与高品质人居环境建设策略。

4 湘潭市实证研究

4.1 湘潭市国土空间规划实施评估框架

基于上述构建的评估维度、框架和方法，从落实生态文明建设、促进高质量发展、形成高品质国土空间的角度，紧密结合湘潭市实际情况，围绕国土空间规划主要内容，对以主体功能区规划、城市总体规划、土地利用总体规划和专项规划为主体的湘潭市现行空间规划执行情况和实施成效进行评估。本次评估工作在现状分析和规划回顾的基础上，以目标和问题为导向，创新系统观念和时代思维，采取定性与定量评估、结果

与过程评估相结合的方法，从6个方面的实施评估内容，全面评估规划实施的主要成效与存在问题，在比对中找差距，在剖析中找成因，并结合新形势、新要求 and 公众调查，审视现行规划的合理性和适应性，提出湘潭市国土空间规划编制与实施的方向性建议，进而促进国土空间布局优化、保障规划落地实施和指导城市高质量发展。

4.2 湘潭市国土空间规划实施评估结果及分析

湘潭市国土空间规划实施评估主要包括战略目标、空间发展格局与建设用地布局、耕地保护与空间管控、要素配置、规划合理性与适应性、综合效能与满意度等评估内容，考虑到篇幅，本文主要对以下5个方面进行分析。

(1) 战略目标评估。

近年来，湘潭市大力推进“五个湘潭”建设，全力打造全国“两型社会”建设示范区、长株潭中心城市、文化旅游名城、工业科教城市和生态宜居城市，坚持以经济建设为中心、以产业发展为重点，注重协调发展和民生改善。随着经济社会的快速发展，湘潭市产业结构不断优化，城市功能日趋完善，综合竞争力显著提高，“两型”改革成效显著，市民幸福感逐年提升。但作为长株潭城市群中心城市，湘潭市整体发展质量还不够高，辐射作用未充分发挥。通过对其战略目标进行初步评估，可知现行城市规划提出的36项城市发展指标中，大部分指标已达到或预期可达到目标要求，少数指标进度相对滞后，暂时未能达到目标值；现行土地利用规划提出的11项指标中，绝大部分指标符合规划目标要求，指标执行总体情况较好。

(2) 空间发展格局与建设用地布局评估。

空间发展格局与建设用地布局评估主要从市域、中心城区、产业园区3个层面进行分析。在市域层面，湘潭市“一心一区五片、两轴两通道”空间格局和

五级城镇等级结构基本成型，中心城区的核心地位得到加强。但城镇空间分布不均，呈“东北强、西南弱”格局，重点城镇的辐射带动作用不强，镇域生活圈尚未形成。村庄建设用地规划执行情况有待改善，其余各类建设用地规划执行较好。在中心城区层面，向北、向东的发展趋势明显，湘江生态功能轴基本形成，五片区结构初见雏形。用地结构有所优化，但存在绿地与广场用地占比偏低、居住与工业用地占比偏高、低效用地存量较大等问题，城市更新与集约发展亟待加强。在产业园区层面，市辖区五大园区规划实施进展差异较大，园区绩效存在差距。总体而言，湘潭市主要产业园区发展规模低于规划预期，且产业同质化现象较明显，生活性和生产性配套设施建设相对滞后，未来需进一步加快优化产业格局和功能布局，推进产城融合发展，提升园区建设品质。

(3) 耕地保护与空间管控评估。

坚守底线思维，加强空间管控，是新时期湘潭市国土空间规划的重要原则。通过对其耕地保护与各类空间管制进行评估可知：①根据“三调”初步成果数据，2018年全市耕地保护工作执行情况较好，耕地减少主要集中在雨湖区北部、岳塘区中部及湘潭县东北部等区域，同时耕地后备资源有限，耕地占补平衡任务艰巨。②全市永久基本农田划定面积超出规划目标，同时需进一步巩固划定成果和加强严格保护。③湘潭市空间管控评估包括市域“三区三线”、市辖区“三区四线”、土地用途分区等实施评估，总体上基本管控到位。建设用地总体管控较好，但由于城市总体规划与县市区规划衔接不畅，部分城区建设用地小规模突破城市开发边界，需要进行合理优化与调整。

(4) 现行规划合理性和适应性评估。

湘潭市各类规划编制及实施较合理，有效保障和促进了经济社会发展与生态文明建设，但仍存在一定不足，例如区域发展协调性有待加强、公共设施配套



图5 湘潭市城市规划与土地利用规划中心城区范围差异分析图

不够均衡、城市品质有待提升及规划实施管控监督机制仍需完善等。同时，现行城市规划与土地利用规划存在一些差异，一是用地分类不同，二是中心城区范围存在不一致（图5），三是用地布局存在差异，在城市规划中心城区范围内，两个规划在建设用与非建设用地布局上存在不一致的区域约占中心城区总面积的7.90%（图6）。因此，需依照相关法律法规和湘潭市实际情况，对两个规划的差异进行处理和协调，增强空间规划协同性。

当前，国际国内环境与我国社会主要矛盾发生重要变化，我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程，进入高质量发展新阶段，生态文明建设不断深化。同时，国家长江经济带战略、湖南“一带一部”与“三高四新”战略和长株潭一体化融合发展等战略深入实施。基于新的发展形势要求，湘潭市需进一步提升和优化发展策略，国土空间规划应主动适应发展环境变化，同时要积极回应湘潭本地的发展诉求，包括融入大区域经济、优化城市空间布局、推进乡村振兴等。

(5) 规划实施综合效能与满意度评估。

依据多个维度综合评价结果可知，湘潭市现行规划执行情况较好，各项规划内容基本得到贯彻落实，综合效应良好，综合效能较为显著。在规划实施期间，全市新型城镇化水平显著提升，基础设施与人居环境不断改善，生态文明建设深入推进，经济发展水平和经济集中程度明显提高，市辖区地均GDP年均增加

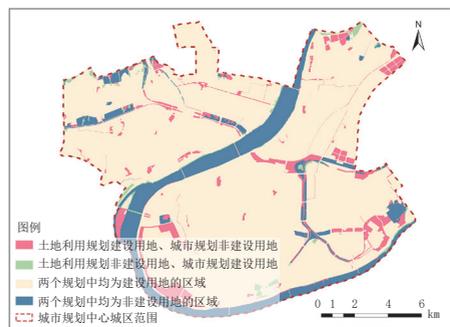


图6 湘潭市城市规划与土地利用规划用地性质差异图斑分布图

率为7.3%，其中岳塘区增加幅度大于雨湖区。同时，规划实施较好推动了全市城乡统筹和长株潭一体化进程。为增强规划实施评估的公众参与度，评估课题组向市民发放调查问卷，广泛征求市民的意见和建议，调查对象以中青年为主体，广大市民对空间规划实施的总体满意度较高，但也存在一些不满意之处，主要集中在基础设施、交通出行、环境保护、城市品质与宜居性、长株潭一体化发展等方面。

5 结语

国土空间规划实施评估是国土空间规划编制的前置条件和重要基础保障，亦是规划动态维护的主要依据，对于保障良性规划循环系统的有效运行具有重要意义。本文通过对我国规划实施评估相关研究和实践工作进行梳理，借鉴国内外空间类规划实施评估经验，明确了新发展阶段国土空间规划实施评估的目的，系统构建了统一的国土空间规划实施评估“3+5+6”框架体系。其中，“3”即实施评估应包括基础研究、实施评价和结论建议3个环节；“5”即评估维度应拓展为一致性、协同性、实施过程、适应性和公众满意度等5个方面，并重视各维度评估的有机衔接和配合；“6”即评估内容应主要包含战略目标评估、空间发展格局与建设用地布局评估、耕地保护与空间管控评估、各类要素配置评估、规划合理性与适应性评估、综合效能与满意度评估六大板块。同时，本

文提出了实施评估4个关键创新点,分别是数据基础的统一和多源整合、多规实施评估的衔接与转换、结果评估与过程评估有机结合、规划实施评估与对策研究有机耦合。最后,结合湘潭市评估案例进行了实证分析。期望本文所构建的规划实施评估体系能为当前及未来国土空间规划实施评估提供一种新的分析框架和有益参考。■

[参考文献]

- [1] 陈明. 基于省域视角的国土空间规划编制研究和情景分析[M]. 北京: 商务出版社, 2017.
- [2] 苏世亮, 吕再扬, 王伟, 等. 国土空间规划实施评估: 概念框架与指标体系构建[J]. 地理信息世界, 2019(4): 20-23.
- [3] 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.
- [4] 宋彦, 江志勇, 杨晓春, 等. 北美城市规划评估实践经验及启示[J]. 规划师, 2010(3): 5-9.
- [5] 郭垚, 陈晓. 区域规划实施结果评估——以《江苏省沿江开发总体规划》为例[J]. 长江流域资源与环境, 2013(4): 405-411.
- [6] 张满银. 省级区域规划实施评估方法和机制探究[J]. 经济地理, 2020(4): 75-82, 95.
- [7] 周金晶, 李枫, 陈景进. 省域城镇体系规划实施评估的框架构建设想[J]. 城市规划, 2011(8): 9-13, 26.
- [8] 万艳华, 汪军, 卢彧, 等. 《湖北省城镇体系规划》实施评估研究[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 90-97.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 桑劲. 控制性详细规划实施结果评价框架探索——以上海市某社区控制性详细规划实施评价为例[J]. 城市规划学刊, 2013(4): 73-80.
- [12] 周建军, 王静. 公平与和谐: 城市安置型社区规划与实施之后评析——以上海市通河社区为例[J]. 现代城市研究, 2007(3): 4-12.
- [13] 袁也. 公共空间视角下的社区规划实施评价——基于上海曹杨新村的实证研究[J]. 城市规划学刊, 2013(2): 87-94.
- [14] 郑艳茹, 郑艳东, 葛京凤, 等. 基于生态足迹模型的河北省土地利用总体规划实施评价[J]. 水土保持研究, 2014(5): 230-235.
- [15] 王新生, 张合兵. 基于ANP方法的土地利用总体规划实施评价研究——以焦作市为例[J]. 中国农业资源与区划, 2012(6): 62-66, 100.
- [16] 张雪松, 张莹, 瞿振华. 基于效用函数综合评价法的土地利用总体规划实施评价研究——以京山县为例[J]. 华中师范大学学报(自然科学版), 2008(4): 631-635.
- [17] 孙玉杰, 龚敏飞, 邱小雷, 等. 基于GIS的泗洪县土地利用总体规划实施评估[J]. 资源科学, 2015(10): 2001-2009.
- [18] 姚智胜, 王晓明. 北京综合交通体系规划实施评估研究[J]. 北京规划建设, 2011(6): 38-42.
- [19] 潘鑫. 基于绩效的公共服务设施规划实施评估方法研究——以济南市为例[J]. 上海城市规划, 2020(6): 99-104.
- [20] 庞前聪, 赵文燕. 城市专项规划实施评估模式及珠海实践[J]. 规划师, 2019(16): 37-44.
- [21] 廖胤希, 徐刚, 刘喆, 等. 产业型用地规划评价系统构建与实践——以上海松江经济技术开发区建设实施评估为例[J]. 规划师, 2019(14): 46-52.
- [22] 李宁汀, 石春晖, 宋峰, 等. 风景名胜区总体规划实施评估研究——以杭州西湖风景名胜区为例[J]. 城市发展研究, 2018(6): 55-63.
- [23] 罗瑜斌, 班琼, 黄晓滢. 珠三角历史文化名村保护规划实施运作模式评价[J]. 小城镇建设, 2018(6): 82-87.
- [24] 汤春峰, 陈燕飞, 王树盛, 等. 生态型控制性详细规划的实施效益评估[J]. 现代城市研究, 2011(7): 82-87.
- [25] 刘曼, 王国恩. 以人为本理念下的城市总体规划实施评估框架与体系[J]. 规划师, 2019(20): 26-31.
- [26] 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(6): 10-17.
- [27] 屠李, 赵鹏军, 张超荣. 我国城乡规划实施评估的问题与改进——基于公共政策视角[J]. 城市发展研究, 2016(1): 58-64.
- [28] 张满银. 基于多层次模糊评价的国家级区域规划实施成效评估[J]. 统计与决策, 2019(15): 57-61.
- [29] 杨帆, 孙晖, 王帅. 基于GIS的我国城市规划实施评估模式研究[J]. 规划师, 2015(增刊2): 20-24.
- [30] 王伊偶, 杨滔. 空间句法在城市规划实施评估中的应用探索——以云南省玉溪市总体规划为例[J]. 城市规划, 2018(11): 71-78.
- [31] 庞前聪, 江文亚, 罗勇, 等. 城市总体规划实施评估的大数据技术集成创新探索——以珠海为例[J]. 测绘通报, 2019(6): 155-159, 162.
- [32] 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.
- [33] 中华人民共和国自然资源部. 土地利用总体规划定期评估和适时修改试点工作指南(试用)[Z]. 2011.
- [34] 浙江省国土资源厅. 浙江省土地利用总体规划实施评估技术指南(修订版)[Z]. 2013.
- [35] 祝立雄, 董文丽, 李王鸣. 我国城市规划实施评估发展历程、技术特征与演变趋势[J]. 西部人居环境学刊, 2019(2): 67-73.
- [36] 湖南省住房和城乡建设厅. 湖南省城市总体规划实施评估技术指南(试行)[Z]. 2018.
- [37] 郭垚, 陈雯. 区域规划评估理论与方法研究进展[J]. 地理科学进展, 2012(6): 768-776.
- [38] 陈悦. 历史文化名村保护规划实施过程评估方法探究——以宁波为例[J]. 城市规划学刊, 2019(增刊1): 124-129.
- [39] 汪军, 陈曦. 英国规划评估体系研究及其对我国的借鉴意义[J]. 国际城市规划, 2019(4): 86-91.
- [40] 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.

[收稿日期]2021-02-17;

[修回日期]2021-04-24