

面向过程治理的城市体检评估框架与协同研究

□ 刘 昭, 黄曦宇, 李青香, 李萍萍

[摘要] 城市体检评估是落实新时代高质量发展、高品质生活和高效能治理的重要政策工具,是推进“人民城市人民建”的重要举措。文章结合近年来部分城市体检评估实践,通过比较分析住房和城乡建设部、自然资源部的城市体检评估特征及其薄弱环节,探索建立了面向过程治理的“前期准备—保障机制—评估分析—反馈落实”体检评估框架,探析了体检评估结论在国土空间规划中应用的主要路径,并从地方政府视角出发,针对城市体检评估工作提出“共建体检评估信息平台、搭建系统统筹协同机制、突出指标问题空间属性、强化评估结论有效应用”四点建议。

[关键词] 城市体检评估; 国土空间规划; 过程治理

[文章编号] 1006-0022(2022)03-0020-08 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

[引文格式] 刘昭, 黄曦宇, 李青香, 等. 面向过程治理的城市体检评估框架与协同研究 [J]. 规划师, 2022(3): 20-27.

Research on the Framework and Integration of Urban Physical Examination For Process Governance/Liu Zhao, Huang Xiyu, Li Qingxiang, Li Pingping

[Abstract] Urban physical examination has become an important approach in the realization of high quality development, high quality life, and high efficiency governance, and a platform of people's participation in urban development. With the practice of urban physical examination in several cities, the paper compares the characters and weakness of urban physical examinations carried out by The Ministry of Housing and Urban Rural Development and The Ministry of Natural Resources, establishes a conceptual framework for process governance: “early preparation - insurance mechanism - evaluation analysis - feedback and correction”, studies the application of physical examination results in territorial space planning, and proposes improvement suggestions for urban physical examination from four aspects: co-construction of information platform, establishment of systematic integration mechanism, highlight of the spatial attributes of indices, effective application of evaluation results.

[Key words] Urban physical examination evaluation, Territorial space planning, Process governance

0 引言

随着我国城市进入高质量发展阶段,城市建设和治理的重心发生了转变,建设高品质人居环境和创造美好生活成为核心任务。新的国土空间规划体系也从追寻最优“结局”,转变为在给定规则下追寻最优的“过程”^[1]。将城市视为“有机生命体”,对城市发展状态和规划实施进行全方位体检评估,及时诊“病灶”、治“未病”,强化规划过程治理,对于保障城市“有机生命体”的健康发展越来越重要。

城市体检评估是城市规划实施评估的衍生和拓展。近年来对于城市规划实施评估的探讨主要集中在以下方面:规划实施评估是一种公共政策的反馈表达^[2];是针对规划所处环境、影响因素及其作用机制所进行的研究分析,是比对实施结果与规划目标的偏差并找出偏差原因的过程^[3];其影响效应可分为城市影响、规划效用及市民满意度三个层面^[4];其能够使规划过程实现自我审视的功能,可以为规划过程提供一个有效的反馈机制,具有提升规划质量和动态维护规划过程的价值^[5]。

[基金项目] 国家发展和改革委员会研究课题(ZX—2021040)、北部湾城市群发展定位与任务举措研究

[作者简介] 刘 昭,高级规划师,中国城市规划设计研究院南宁分部负责人。

黄曦宇,通讯作者,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院。

李青香,助理规划师,现任职于中国城市规划设计研究院。

李萍萍,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院。

近年来,国内学者和规划工作者基于各地实践,从体系、方法、机制等方面对城市体检评估展开了探讨:综合探讨我国城市体检评估的理论基础和方法^[6];从支撑信息决策的角度探讨新型智慧城市背景下城市体检评估体系的构建和应用^[7];基于北京已开展的城市体检评估实践,提出城市体检评估从机制、方法和技术三个维度对空间治理优化的新响应^[8];以广州城市体检为例,探索建立全社会共建共治共享的常态化工作机制新路径^[9];结合重庆城市体检实践,开展面向城市治理提升的转型探索^[10];以上海的职住空间专题评估为例,探讨基于机器学习的城市体征监测途径^[11];以北京“大栅栏”街区诊断为例,探讨老城更新的新思路和新模式^[12]。

2021年4月和6月,住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)与自然资源部(以下简称“自资部”)分别发布了《住房和城乡建设部关于开展2021年城市体检工作的通知》和《国土空间规划城市体检评估规程》(TD/T 1063—2021),城市体检评估的主要任务和指标体系基本确定。未来城市体检研究和实践将从“如何体检评估”向“如何做好体检评估、用好评估结论、实现过程治理”转变,目前在体检评估数据基础、评估机制保障、评估关键问题及评估结果应用等方面仍有待深入探索。

1 住建部、自资部的城市体检评估特征比较及其薄弱环节分析

1.1 城市体检评估特征比较

住建部和自资部的城市体检评估在工作背景、技术手段和成果构成上相似,同时又各有侧重。

1.1.1 均强调对过程治理的关注

住建部和自资部的城市体检评估均以促进城市高质量发展为主线,从不同侧重点诊断城市发展空间问题,并提出

加快建立体检评估常态化工作机制,推进城市体检评估成果的有效应用,强化规划实施的过程治理;响应城市治理重心的转变,从过去关注城市公共服务、道路交通、市政公用等硬件设施建设,转向关注“以人的感受为核心”的软环境营造^[13]。城市体检评估针对规划实施和相关城市工作情况,面向市民持续开展满意度的跟踪调查工作,将社会满意度评价报告纳入体检评估成果体系,为人民群众有序参与城市治理提供平台^[14]。

1.1.2 体检评估对象和范围差异

自资部的城市体检评估强调从全域全要素的整体性视角出发,从城区和市区两个范围对城市运行状态与自然资源保护利用进行全面评估,保障国土空间规划的有效实施。住建部的城市体检评估则从城市治理和城市更新的视角出发,提出从“城市—区县—街道—特殊功能单元”多个层次对城市人居环境进行系统评估,以期指导城市更新精准施策。

1.1.3 体检评估内容和指标差异

自资部的城市体检评估注重评估的全面性,从安全、创新、协调、绿色、开放和共享六个维度构建33项基本指标和89项推荐指标,并从战略定位、底线管控、规模结构、空间布局、支撑

体系和实施保障六个方面衔接国土空间规划,强调对城市发展目标和规划实施过程进行监督预警与动态维护,确保国土空间规划的战略引领作用。住建部的城市体检评估则强调对城市运行重点功能的系统性评估,从生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容和创新活力八个维度构建65项指标,以期系统提升城市人居环境质量。

1.2 城市体检评估实践中的薄弱环节

1.2.1 体检评估指标全面,但数据积累基础较薄弱

(1) 部分指标名称相似但内涵界定不同。

通过对比住建部和自资部现行的城市体检评估指标体系发现,有20项指标的名称内涵存在部分重合,其中有5项指标的名称内涵极为相似。住建部和自资部基于自身事权,对这些相似指标有不同的理解。相似指标的口径不同、标准不同,给地方城市体检评估和实施管理带来了一定困扰(表1)。

(2) 尚未形成高效常态化的数据采集机制。

体检评估指标中存在部分尚未明晰

表1 住建部和自资部易混淆指标举例

住建部指标名称	自资部指标名称	指标内涵不同点
再生水利用率/%	再生水利用率/%	测算分母不同:住建部为“污水处理总量”,自资部为“污水排放量”
人均避难场所面积/(平方米/人)	人均应急避难场所面积/m ²	人口基数不同:住建部为“市辖区建成区内常住人口”,自资部为“城区常住人口的70%”
新建住宅建筑高度超过80m的数量/幢	超高层建筑数量/幢	界定标准不同:住建部为“建筑高度超过80m的新建住宅”,自资部为“建筑高度超过100m的住宅和公共建筑”
新建建筑中绿色建筑占比/%	新建改建建筑中绿色建筑比例/%	统计口径不同:住建部为“建筑面积”,自资部为“建筑数量”
公园绿地服务半径覆盖率/%	公园绿地、广场步行5分钟覆盖率/%	测算标准不同:住建部为“2000~5000m ² 的公园绿地按300m服务半径测算”,自资部为“400m ² 以上的公园绿地、广场用地按300m服务半径测算”

计算方法或尚未明确到相关部门(科室)的指标,个别复合指标数据可能涉及同一部门的不同科室,或者需要依据多个部门数据综合计算且运算过程较为复杂,导致此类指标收集的难度较大。同时,各部门针对体检评估工作尚未形成专人对接和信息平台有效支撑的工作机制,数据采集效率低,甚至需要多轮反复,缺少快速有效的常态化数据采集机制。

(3) 尚未完成时空维度可比性数据积累。

自《中共中央 国务院关于对〈北京城市总体规划(2016—2035年)〉的批复》中明确提出要“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”后,北京、广州等空间治理基础较好的城市连续数年开展了城市体检工作。但我国绝大部分城市才刚刚开始这项工作,部分数据也因指标体系持续调整等难以形成有效对比,尚未完成时空维度可比性数据的历史积累。

1.2.2 体检评估涉及部门多,但缺乏系统统筹机制

(1) 缺乏市级层面系统统筹机制。

从地级市层面来看,自资部的国土空间体检评估指标数据涉及30多个市职能部门事权和20多项部门专项规划,且存在部分分割、数据管理碎片化问题,缺乏市级层面有效的系统统筹机制,统筹协调面广且难度大。

(2) 体检评估智能化水平有待提升。

目前大部分城市的体检评估指标数据仍然由各部门根据各自事权,采用多系统、零散、孤岛式的管理方式,尚未纳入国土空间基础信息平台 and 规划“一张图”实施监督系统进行全生命周期管理,体检评估数据的准确性和连续性难以保障,制约了体检评估工作效率的提升。

(3) 对城市居民需求的关注度不够。

“唯指标论”容易造成对居民个体需求的忽视,城市体检评估工作应“以人民为中心”,通过公众咨询获取居民

对城市发展的主观感知评价,从而揭示实体人居环境与居民个体需求的互动规律,并与传统客观评价的单一视角互为补充^[15]。尤其是生态宜居、健康舒适、交通便捷等涉及民生保障的指标,公众咨询能更直接地反映城市居民的直观感受和体验,并能更好地校验与支撑相关指标的数据评估结论。

1.2.3 关注指标数据评估,但对问题空间关注不足

(1) 对特色指标的制定考虑不足。

虽然住建部和自资部的城市体检已通过“基本指标+推荐指标”或者“基本指标+自选指标”的方式进行了差异化探索,但是指标体系的设置尚不足以反映不同类型城市的特点和需求,这也容易导致评估过程程序化、评估结果和解决对策针对性不足。

(2) 指标空间化表达的深度不足。

涉及市级职能部门的指标评估更多的是关注全域平均指标数与国家相关标准或者地方发展目标之间的关系,部分部门对自己事权内的公共服务设施管理还停留在数据表格统计阶段,对指标数据的空间分布不均衡性和不同区域发展的不平衡性特征缺乏基本了解,导致难以找准关键问题并制定具有针对性的有效策略。

(3) 对问题集中空间的关注不足。

城市体检评估目前关注较多的还是针对不同部门事权“条状”整体层面的评估,对城区、开发区、重点功能区等“块状”区域的关注不足,没有识别出不同指标反映出的空间问题集中区域,也就很难在城区、开发区、重点功能区等的相应规划中实现精准施策。

1.2.4 关注体检评估工作本身,成果反馈应用较少

(1) 体检评估主要问题指标未能有效应用到专项规划中。

在城市层面,住建部和自资部要求的城市体检评估工作主要由市住房和城

乡建设部门、市自然资源部门分别牵头开展,目前主要关注点还停留在如何顺利完成体检评估工作任务,体检评估成果应用仍然局限在两个部门内,缺乏能将主要指标问题有效应用到相关部门专项规划编制中的市级统筹机制。

(2) 体检评估识别的关键问题区域未应用到分区规划中。

国土空间分区规划是由各城区政府、开发区管委会组织编制的,对市级体检评估识别出的关键问题区域重视不够,未能聚焦关键问题空间并提出针对性的解决方案。以绿地系统为例,城市体检通过对人均绿地面积、人均绿道长度、公园绿地广场用地步行5分钟覆盖率等指标进行评估,识别出破坏绿地系统完整性、社区绿地未覆盖等问题的关键区域。但部分城区、开发区在分区规划编制过程中仍然只考虑自身短期经济利益,没有从市级层面落实绿地系统优化的任务。

(3) 15分钟社区生活圈与相关部门基本治理单元不匹配。

在城市基本治理单元方面,15分钟社区生活圈建设涉及的社区级公共服务设施覆盖率要求,与大多数城市的教育、文化、体育、卫健、民政等部门所配置的基本单元在空间规模和边界上相差较大,最终影响城市体检评估成果在控制性详细规划层面的应用。以社区养老设施为例,民政部门按“每个街道至少1处社区养老服务机构、每个社区1处老年人日间照料中心”配置;城市体检评估参照社区生活圈规划技术指南,按“社区老年人日间照料中心、托老所等设施步行5分钟(300m)覆盖率”展开评估工作;规划管理部门的控制性详细规划按“每5万~10万人1处社区老年服务中心”规划。三个板块的公共服务资源配置方式不同,给治理“人一地一房一设施”的空间不匹配问题增加了难度。

2 面向过程治理的城市体检评估框架构建

针对住建部和自资部的城市体检评估薄弱环节,本次研究结合国土空间规划体系,构建面向过程治理的城市体检评估总体框架,通过扎实做好前期准备工作、构建三类平台及聚焦关键问题,强化体检评估结论在不同层级、不同类型国土空间规划中的应用(图1)。

2.1 前期准备:打好体检评估数据基础

2.1.1 重点梳理既有规划现状评估的主要结论

研究通过梳理国土空间总体规划“双评估”、部门专项规划及部门“十四五”规划等既有规划,识别出城市发展的重点问题和区域,初步预判城市绿色交通设施、历史文化保护、工业用地结构和用地效益、教育医疗、公园绿地、防洪排涝和消防救援等存在的主要问题,作为城市体检评估工作开展的基础。

2.1.2 建立相关部门数据常态化高效采集机制

为确保体检评估数据的权威性和实时性,应针对部分尚未明确责任部门或因个别部门职能变化无法提供相应数据的指标,对应事权进行重新分解并明确到相关部门。同时,依托国土空间规划基础信息平台,建立“专人管理、快速反应、及时更新、按时提交”的指标数据常态化高效采集机制。

2.1.3 持续积累形成具有连续性和可比性的多源数据

城市体检评估数据应以相关部门权威数据为主,对于“城市对外日均人流联系量”“每万人拥有咖啡馆、茶舍等数量”等非常规监测指标和非行政范围内监测数据,可以借助手机信令、交通出行、POI等城市运行大数据和社会调查等自采集数据,通过多源数据的相互比照

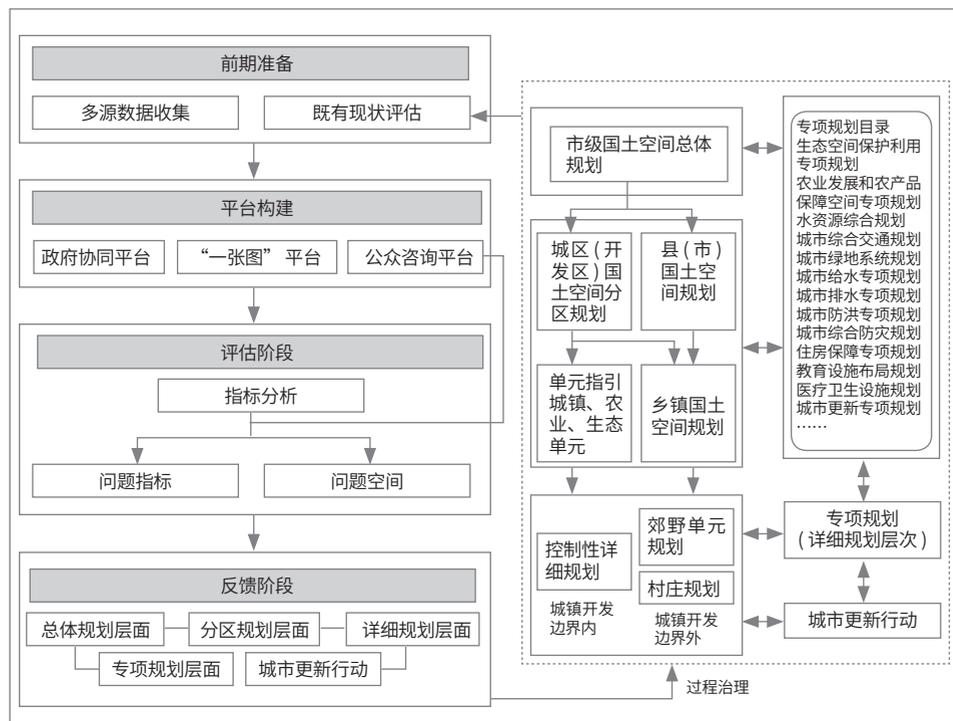


图1 面向过程治理的城市体检评估与国土空间规划体系协同框架图

和校验,共同组成城市体检的基础数据库,并对数据进行实时更新和动态调整,保障数据的连续性和可比性,为城市体检评估夯实数据基础。

2.2 保障机制:构建多元体检评估平台

2.2.1 政府协同平台:加强各部门统筹,形成共评共治机制

城市体检评估是一项全方位工作,应由市人民政府组织开展,建立城市体检评估工作专班协作机制,由分管市领导主持,以市住房和城乡建设部门、自然资源部门牵头,相关职能部门和相关城区政府共同参与,构建共评共治机制。以南宁为例,其将2021年国土空间城市体检评估工作纳入“南宁市国土空间总体规划编制工作专班”统筹推进,由专班主任(分管副市长)主持、市自然资源局牵头,建立了“专班统筹、部门协作”的运作机制,在体检评估过程中与市统计局、市住建局、市卫健委、市文广旅局、市民政局、市应急局、市水利局、

市环保局、市交通局等相关部门形成了良好的互动机制,在数据统计口径、特色指标选择等方面持续沟通并达成共识,为后续各部门对体检评估结论的应用打下了扎实基础(图2)。

2.2.2 公众咨询平台:综合主客观分析,把控人居环境问题

用人民群众满意度来衡量城市空间治理水平,可以有效避免“数据理性”,通过主客观对比分析,为城市把脉^[15]。在城市体检评估工作中,可以将公众满意度调查作为指标数据评估的补充,体现“人民城市”治理。以南宁2021年国土空间城市体检评估为例,其在调查问卷中从开放创新性、城市安全性、生活便利性和人文环境舒适性四个维度设置了47项针对性问题,识别出住房、就业、上学、就医和休闲五大日常生活难题。其中,上学、就医难等问题与评估指标数据的评估结论一致,但住房问题与评估指标数据的评估结论差异较大。如果仅从人均指标上看,很多问题容易被忽略,虽然南宁人均住房面积已经高于国



图2 政府协同平台构建示意图(以南宁为例)

家标准和全国平均水平，但是实际上仍然存在住房结构及保障性住房供给不合理等深层次问题，这些也为后续住房保障优化提供了重要依据(表2)。

2.2.3 体检信息平台：构建体检基础数据库，提升智能化水平

在体检信息平台打造方面，应充分发挥国土空间基础信息平台 and 规划“一张图”实施监督系统的优势，通过建立体检评估指标数据获取机制、统一各类指标数据口径及确定城市体检数据采集模块，构建多源数据汇集、权威动态管理的城市体检基础数据库。同时，结合城市信息模型(CIM)平台，建立“常态统计—定期更新—动态反馈—即时查询—部门共享”的数据对接和监测评估机制，实现城市体检评估数据的动态维护和实时反馈，构建城市体检基础信息平台，提升体检评估智能化水平。例如，上海通过深入推进城市运行“一网统管”，目前已经形成了市、区、街镇三级城市运行管理平台，涵盖了市、区、街镇、居委会/村委会四个管理层级，其利用

大数据和机器学习，构建了27项指标，形成了“城市体检动态监测、多场景城市体征模拟”的工作机制，其中通过职住平衡、产城融合、品质提升等专题实现了对城市体检工作的监测，并进行了多场景决策模拟，为决策部门提供了直观的、适用的及科学的支持^[11]。广州也根据自身特征构建了36项指标，建立了“规划编制计划—规划编制—技术审查—上网入库—项目合规性审查—规划实施评估—监督考核”的体检环节，以及“规建管”一体化体检评估体系^[16]。

2.3 评估分析：聚焦关键指标问题空间

2.3.1 结合数据基础，开展指标分类评估

对各项指标进行全面性和系统性的量化评估是城市体检评估流程构建的核心步骤，而评估的关键是时空维度数据具备可比性。由于各城市发展阶段具有差异，存在评估指标历史连贯性、空间可比性等限制，应根据实际数据基础，

因地制宜地进行指标分类评估。例如，南宁在2021年国土空间城市体检评估中，由于尚未形成时空维度的可比性数据积累，很多指标无法直接与过去的数据开展有效对比。为了准确分析和判断城市发展目标完成情况及变化趋势，其将收集的127项有效指标分为有目标值、无目标值及不做比较三大类。对于有对应相关部门目标值的指标，通过纵向对比目标值评估规划实施率；对于无相关目标值的指标，通过综合参考国家相关指标体系(国家园林城市、国家卫生城市等)、地方发展战略目标(如自治区“强首府”战略)、部门“十四五”规划目标、国家及地方标准规范、同类城市发展指标等方式进行综合评估；对于部分因城区实体地域范围识别调整、“三调”数据转换规则变化等导致的两年变化较大的指标，暂不做规划实施率等方面的评估分析。

2.3.2 针对地方特征，选择特色评估指标

不同城市的自然资源本底、城市发展阶段、城市战略定位及面临的核心问题不同，在开展“基本指标”评估的基础上，城市体检评估需要关注的重点特色指标也应有所差异。例如，重庆在城市体检评估实践中，针对“内陆开放”“创新智能”“山水城市”等发展目标与地域特征，增加智慧小区占比、山水名城与历史文化地标建成数等指标。同时，结合相关部门已开展的专项工作，增加“亲水岸线”占比、人均“山城步道”长度、城市跨江大桥在线监测率等指标^[10]。

2.3.3 通过指标评估，聚焦关键问题领域

聚焦关键问题领域是从量化评估向治理实践转化的重要环节。通过分析评估，筛选出关键问题指标，进一步探讨其形成原因，并按事权将核心问题反馈至相关职能部门。例如，在南宁2021年度城市体检评估中发现，南宁的“人均

应急避难场所面积”远低于国家标准。究其原因，主要是应急避难场所规划建设体系不完善，与城市公园绿地系统结合利用不足，大部分公园绿地尚未被利用为应急避难场所，同时其对社区应急避难场所规划建设考虑不够。

2.3.4 将指标空间化，识别主要问题区域

我国大多数城市的公共服务、道路交通等重要民生设施存在总量和人均指标不足问题，且在空间上分布不均衡。在城市体检评估中，只有将问题指标空间化，才能真正识别出问题区域，避免由指标平均水平变化趋势引发的误判，要落实责任主体，进而为城市更新的精准施策提供空间支持。例如，在南宁 2021 年度城市体检评估中，虽然针对建成区范围的“小学步行 10 分钟覆盖率”指标数据较上一年有较大提升，但是将指标进一步空间化后发现，相比前一年新增小学主要分布于青秀区、良庆区等新建区域，老城区的小学缺口依旧未能得到弥补。

3 城市体检评估与国土空间规划体系的协同

城市体检评估结论是国土空间规划编制、实施和动态调整的前置条件与重要依据，重点可以从以下层次和类型出发，在空间和时序上建立城市体检评估和国土空间规划实施的良性反馈互动机制。

3.1 总体规划层面的协同

从城市体检评估与国土空间总体规划的关系来看，城市体检评估结论的有效应用需要依赖国土空间总体规划的权威性，而国土空间总体规划的权威性也需要通过体检评估来保障落实。国土空间总体规划应结合自身发展阶段，尊重城市发展规律，重点衔接体检评估中的战略定位评估、空间结构优化、人地关系

表 2 社会满意度评价四大维度与调查问题对应关系一览

评价维度	问卷问题	评价维度	问卷问题
开放性	创业氛围	城市安全性	山体保护成效
	人才引进政策		水体和湿地保护成效
	营商环境		农田保护成效
	科技创新环境		疫情等应急设施及处置效果
	对外来人口的包容程度		城市防洪排涝效果 / 海绵城市建设
	工作创业环境		应急避难场所的指示清晰度
	国际会议、展览、体育赛事等丰富程度和品质服务		消防救援的及时到达和救援效果
	找工作 / 换工作的可选择机会		黑臭水体治理成效
	公立幼儿园的数量、位置和服务质量		历史文化遗产保护和利用成效
	公立小学的数量、位置和服务质量		非物质文化遗产的保护与传承成效
生活便利性	初中学校的数量、位置和服务质量	人文环境舒适性	城市标志性建筑 / 特色街道等建设
	社区医疗设施的数量和使用方便程度		城市整体建筑高度和密度
	综合医院、专科医院等医疗设施的数量、分布和服务水平		美丽乡村建设
	养老设施的数量和使用方便程度		社区体育设施的数量和使用方便程度
	房租 / 房价的可承受度		城市体育设施 (体育馆、运动场、体育公园等) 的数量和品质
	保障性住房 (含公租房 / 廉租房 / 经济适用房等) 供应		咖啡馆、茶馆等的数量和分布
	上班通勤时间		城市公园、城市广场、森林公园、郊野公园的使用
	生鲜超市 / 肉菜市场等使用方便程度		社区公园、社区广场的使用
	老旧小区改造成效		周边社区文化设施的数量和使用方便程度
	外出停车的便利度		城市文化设施 (图书馆、展览馆、科技馆等) 的数量和品质
	垃圾分类与回收利用效果		
	走路出行的路况及环境		
	自行车出行的路况及环境		
	电动车出行的路况及环境		
公交 / 地铁出行的环境和便利程度			
驾车出行的道路环境和通畅程度			
绿道和慢行步道的使用			

矛盾等系统性问题，对战略引领内容做出调整优化。同时，国土空间总体规划需重点关注体检监测的资源保护类、国土安全保护类底线指标，对底线突破风险和指标执行不利情况做出及时应对。例如，成都在新一轮国土空间总体规划编制中，针对城市体检评估识别出的城市区域辐射力不足、生态治理系统化不足、国际化要素集聚度低、职住分离、城乡配套差距较大五方面的发展短板，提出了能级提升、发展转型、对外开放、空间格局调整、城乡融合发展五大应对战

略。同时，针对底线指标变化，成都市国土空间总体规划在城镇开发边界划定、永久基本农田保护、综合整治和生态修复等方面做出了系统性调整，极大地提升了总体规划编制的科学性和时效性。

3.2 专项规划层面的协同

针对城市体检评估中的对应专项指标和反映的针对性问题，可以通过市级政府统筹协同平台，以政府文件形式将主要指标问题和优化提升目标任务明确到相关职能部门，由职能部门组织编制

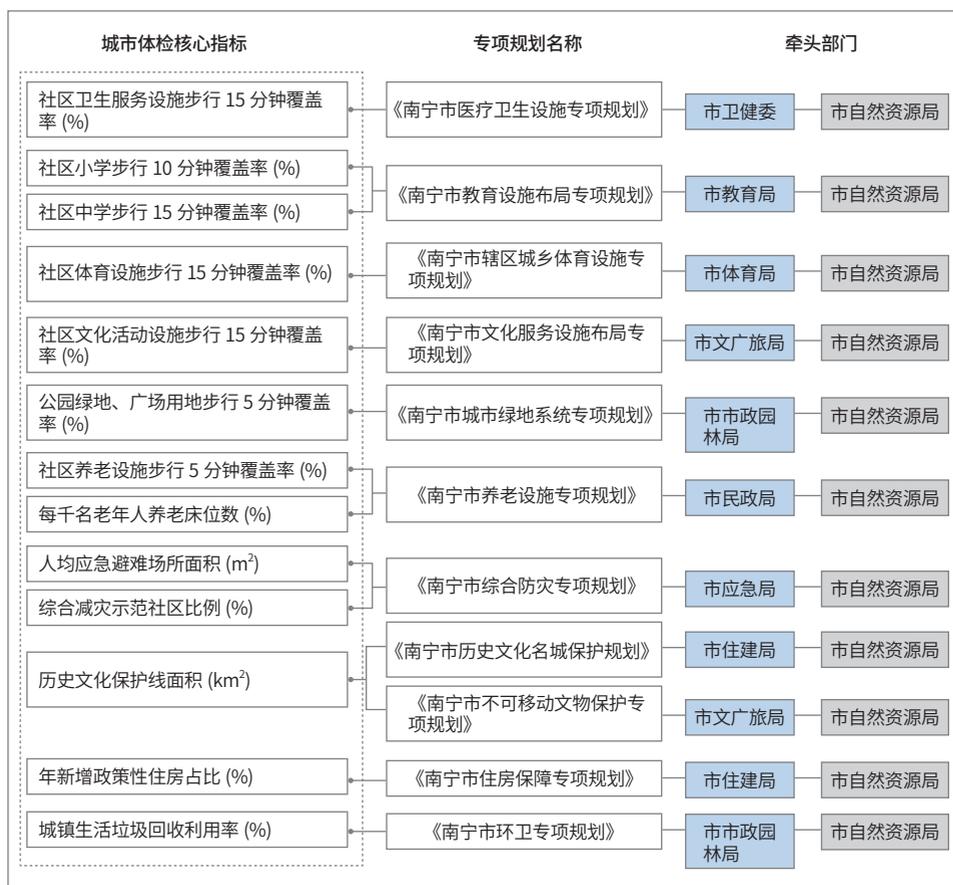


图 3 南宁城市体检评估核心指标与部门专项规划对应关系示意图

部门专项规划，制定具有可操作性的问题解决方案。例如，在南宁 2021 年度城市体检评估工作中，将体检评估识别的主要问题指标作为对应部门专项规划编制需解决的问题纳入规划编制任务书，并跟进相关专项规划编制全过程，最终由相关部门反馈主要问题解决方案，提出 2035 年规划指标数据，并反馈至南宁市国土空间总体规划（图 3）。

3.3 分区规划层面的协同

分区规划重点落实国土空间总体规划提出的分区战略定位、发展指引及约束性指标，并针对城市体检评估中识别出的问题集中区域，深入剖析问题成因，制定对应空间发展策略和用地布局方案，并提出具有可操作性的实施策略和具体行动方案。例如，北京在 2018 年城市体检评估中识别出朝阳区城区南部、老旧

小区和背街小巷是发展薄弱区域，目前朝阳区的产业体系仍以商务服务、批发零售为核心，创新驱动产业体系尚未形成，在城区向南发展、存量空间挖潜过程中动力不足。作为北京首都功能的主要承载地区，朝阳区在分区规划中提出了“促进南部传统工业区改造为文化创意与科技创新融合发展区”“培育一批‘互联网+生活性服务业’示范企业”“建立健全城市更新改造机制”等实施策略和具体行动方案。

3.4 详细规划层面的协同

在详细规划层面，要落实 15 分钟社区生活圈理念，结合社区、街道、城区等行政管理边界，划定城市空间治理基本单元，作为控制性详细规划编制、公共服务设施统筹保障、国土空间规划传导管控、监测评估管理的基础空间单

元。同时，要落实城市体检评估，聚焦建成区的补短板关键任务和主要问题区域，实现“人—地—房—设施”与规划编制管理实施的有效衔接。例如，深圳以国土空间规划体系建立为契机，以 15 分钟生活圈与 10 分钟就业圈为基础，初步划定了 758 个规划标准单元，覆盖了城镇开发边界范围内所有用地。城市体检评估作为国土空间规划体系的重要基础工具，“纵向可传导、横向可评估、内部可平衡、实施可监督”，是提升规划传导实施能力和推动城市治理能力现代化的创新探索与重要举措。

3.5 城市更新行动的协同

城市体检评估是推进实施城市更新行动的重要抓手，其结果是开展城市更新的基本依据。通过城市更新行动聚焦城市空间结构优化、历史文化保护、城市特色风貌塑造、完善社区建设等策略，形成近期行动重点任务清单，从而提升人居环境品质，倒逼城市转型。例如，长沙在城市体检评估实践中创立了城市更新“六步工作法”，把城市体检作为片区建设的前置要素，树立了“无体检不项目、无体检不更新”的工作理念，被住建部树立为城市更新“长沙样板”。

4 建议和结论

4.1 相关建议

虽然住建部和自资部基于各自事权与空间治理的重点，对城市体检评估的范围、内容、指标等具体要求有所不同，但是随着两部体检评估工作的常态化，如何抓住共性，以最小的行政成本统筹推进体检评估工作，并最大限度地发挥其在城市空间治理中的作用，成为各城市政府需要关注的重要问题。基于此，本文提出以下四点建议。

4.1.1 共建体检评估信息平台

建议基于各城市正在建设的国土空

间基础信息平台 and 规划“一张图”实施监督系统,形成数据采集常态化机制;构建体检评估基础数据库和指标模型体系,并进一步推进指标自动计算、比较和监测;建立体检评估全周期信息平台,提升体检评估智能化水平和结果科学性,降低体检评估工作常态化成本。

4.1.2 搭建系统统筹协同机制

住建部和自资部的城市体检评估指标体系均涉及多个职能部门,且其中相当一部分涉及相同部门。为更有效地统筹开展年度体检评估工作,建议由市人民政府组织成立城市体检评估工作协同机制,由分管市领导主持,以市住房和城乡建设部门、自然资源部门牵头,相关职能部门和城区政府共同参与,并共同开展居民满意度调查等具体工作。

4.1.3 突出指标问题空间属性

年度体检评估的重点是评估分析城市发展和规划实施核心问题,需要聚焦“牵一发而动全身”的关键变量,并通过“城市—区县—街道—单元”等不同空间尺度的体检评估,将突出问题指标空间化,为城市空间治理提供精准支撑,尤其是要将不同系统指标问题集中分布的空间区域作为精准施策区,纳入年度实施计划、近期空间治理和城市更新行动。

4.1.4 强化评估结论有效应用

一方面,要突出整体思维,开展系统治理。在总体规划、专项规划、分区规划、详细规划、城市更新等不同层级及不同类型的规划编制、实施、调整优化工作中,要进一步强化体检评估结论的应用,确保规划蓝图在实施过程中“不走样”。另一方面,要与政府行政工作紧密衔接,为制定国民经济和社会发展规划、政府工作报告、部门年度实施计划、重点项目投资计划等提供行政决策支持。

4.2 主要结论

新发展阶段对城市治理提出了新要

求。城市体检评估是城市空间治理和规划实施的重要抓手,是强化国土空间过程治理的重要政策工具。住建部和自资部都进行了积极响应,但随着城市体检评估实践的持续推进,也逐渐暴露出数据积累基础薄弱、系统统筹机制缺乏、对问题空间关注不足及成果反馈应用较少等薄弱环节。

针对这些薄弱环节,本文重点探讨了面向过程治理的城市体检评估技术方法,尝试构建“前期准备—保障机制—评估分析—反馈落实”的体检评估框架,并对体检评估结果在“总体规划层面—专项规划层面—分区规划层面—详细规划层面—城市更新行动”不同层级、不同类型国土空间规划中的应用进行了初步探索。

对于目前尚处在起步期的城市体检评估工作,地方政府还需要在共建体检评估信息平台、搭建系统统筹协同机制、突出指标问题空间属性、强化评估结论有效应用等方面进行深入探索和不断超越,从而助力城市空间治理体系与治理能力现代化,使城市体检评估真正成为“落实新时代高质量发展、高品质生活和高效能治理”的重要政策工具。

[参考文献]

- [1] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构[J]. 城市规划, 2019(12): 17-26.
- [2] 彭晖, 骆惊. 转型背景下城市总体规划实施评估方法与机制研究[J]. 上海城市规划, 2013(3): 23-29.
- [3] 施源, 周丽亚. 对规划评估的理念、方法与框架的初步探讨——以深圳近期建设规划实践为例[J]. 城市规划, 2008(6): 39-43.
- [4] 孙施文, 周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划会刊, 2003(2): 15-20.
- [5] 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.
- [6] 张文忠, 何炬, 谌丽. 面向高质量发展的中国城市体检方法体系探讨[J]. 地理

科学, 2021(1): 1-12.

- [7] 关丽, 丁燕杰, 刘红霞, 等. 新型智慧城市下的体检评估体系构建及应用[J]. 测绘科学, 2020(3): 135-142.
- [8] 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(10): 1697-1705.
- [9] 詹美旭, 刘倩倩, 黄旭, 等. 城市体检视角下城市治理现代化的新机制与路径[J]. 地理科学, 2021(10): 1718-1728.
- [10] 王文静, 秦维, 孟圆华, 等. 面向城市治理提升的转型探索——重庆城市体检总结与思考[J]. 城市规划, 2021(11): 15-27.
- [11] 林文棋, 蔡玉衡, 李栋, 等. 从城市体检到动态监测——以上海城市体征监测为例[J]. 上海城市规划, 2019(3): 23-29.
- [12] 徐勤政, 何永, 甘霖, 等. 从城市体检到街区监测——大栅栏城市更新调研[J]. 北京规划建设, 2018(2): 142-148.
- [13] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-22.
- [14] 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.
- [15] 张文忠, 许婧雪, 马仁锋, 等. 中国城市高质量发展内涵、现状及发展导向——基于居民调查视角[J]. 城市规划, 2019(11): 13-19.
- [16] 詹美旭, 魏宗财, 王建军, 等. 面向国土空间安全的城市体检评估方法及治理策略——以广州为例[J]. 自然资源学报, 2021(9): 2382-2393.

[收稿日期] 2022-01-15