

综合效度视角下的控规评估框架与实践

吴一洲, 王 帅, 蒋刘婷, 张 波, 陈安安

【摘要】以杭州市近江控规单元为研究对象,从综合效度的分析视角出发,运用S-CAD、案例跟踪和社会调查等方法,构建由控规文本评估、实施评估和公众参与评估组成的技术框架,探究控规的全过程评估及其优化策略。结果表明,近江上一版控规总体上对该区域的社会经济发展起到了积极作用,但同时也存在问题:①控规文本结构的一致性、充要性和依赖性存在不足;②在控规实施过程中,各项控制性和引导性指标均得到了有效落实,实施结果与文本的规定一致性较高,但与横向“水平级”规划的协调性仍需加强;③公众参与的形式和途径在控规中得到了基本保障,但公众参与的深度和质量仍有待提高,以提高规划的可实施性。基于此,提出在控规编制层面协调文本编制的内在逻辑、在实施层面强化对相关规划的衔接协调、在公众参与层面引入协作式机制来提升参与质量等优化策略。

【关键词】控规;效度;评估;S-CAD

【文章编号】1006-0022(2025)02-0109-10 **【中图分类号】**TU984、C931 **【文献标志码】**B

【引文格式】吴一洲,王帅,蒋刘婷,等.综合效度视角下的控规评估框架与实践[J].规划师,2025(2):109-118.

Evaluation Framework and Practice of Regulatory Planning from the Perspective of Overall Validity/
WU Yizhou, WANG Shuai, JIANG Liuting, ZHANG Bo, CHEN An'an

【Abstract】A full-cycle evaluation and optimization study on regulatory planning is conducted with Hangzhou Jinjiang Unit regulatory planning units as the study objects from the viewpoint of overall validity. The methods of S-CAD, case tracking, and field investigation are used to establish a technical framework consisting of textual evaluation, implementation evaluation, and public participation evaluation. The results show the latest round of Jinjiang Unit regulatory planning has positively impacted the region's socioeconomic development, yet with some problems: (1) there is weakness in the consistency, sufficiency and necessity, dependency of the regulatory planing textual structure; (2) while rigid and elastic indices have been implemented effectively with high consistency, horizontal coordination with other plans requires improvement; (3) although mechanisms of public participation have been guaranteed, the depth and quality of engagement shall be enhanced to ensure the practical implementation of the planning. Consequently, it is proposed that in compilation, the internal logic of plan shall be coordinated; in implementation, the connection and coordination with other plans shall be strengthened; in public participation, a collaborative mechanism shall be introduced to improve the level of engagement.

【Keywords】regulatory planning; validity; evaluation; S-CAD

控规起源于20世纪80年代,经过近40年的发展,对城市经济社会发展起到了举足轻重的作用。伴随国家改革与城市建设的步伐,控规经历了从专注于具体建筑形态设计到注重形体示意,再到利用开发建设指标实施控制的发展过程,最终形成了当前相对成熟的体系。以往的控规主要通过“摆房子”的形式来规范

城市发展,借助各项指标对城市土地的开发建设进行约束,形成了文本、图则和法规三者相互配合,共同指导城市开发建设的系统性规划^[1]。早期的“增长主义”规划对应的是以经济高速增长、要素和投资驱动为特征的技术模式,但在国土空间规划体系重构以及城市创新驱动、高质量发展的新发展阶段,传统的增

【基金项目】国家社科基金重点项目(21FGLA002)、浙江省哲学社会科学规划重大课题项目(24QNYC08ZD)

【作者简介】吴一洲,博士,注册城乡规划师,浙江工业大学研究生院副院长、城乡规划一级学科负责人、教授、博士生导师。zjuwyz@126.com

王 帅,硕士,注册城乡规划师,工程师,现任职于中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司。

蒋刘婷,浙江工业大学设计与建筑学院硕士研究生。

张 波,浙江工业大学设计与建筑学院硕士研究生。

陈安安,浙江工业大学设计与建筑学院硕士研究生。

量规划思维和方法已经难以适应新发展阶段的要求^[2]。2019年1月23日,中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,提出要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。控规的生命力及权威性都在于实施,其编制成果的科学性和实施的有效性直接决定了城市开发建设的质量。然而,当前控规编制过程中存在权威性、科学性不足的问题,同时对弹性要求和刚性管控的尺度难以把握,实施的可操作性不强^[3]。持续动态地开展规划评估,总结实施中面临的问题和需求,不断寻找发展环境、城市规划模式与城市自组织规律之间的最佳耦合点,是保障规划科学性和最终实施绩效的前提。若忽视规划评估,将错失改进规划的宝贵契机^[4],使得规划模式转型也无据可循。

规划评估历经长期发展,已逐步建立起一套相对成熟的评价体系。在规划评估的内容方面,国外学者广泛探讨了经济、社会和环境等多维度的规划议题,从规划评估概念的演进、现状问题、评估原则、质量及方法等角度进行了定性和定量研究;我国早期的规划评估主要聚焦于规划方案的评估,通过综合考量方案的经济性、可行性、公平性等,选取出最优方案,规划评估的内容侧重于判断规划结果是否满足规划目标的预期效果,评估方式呈现静态、机械的特征,属于事后评估。随着我国城镇化进程的加快和公众意识的提升,公众参与度、政策制定、实施机构的绩效评估也成为规划评估的重要内容。在规划评估的研究视角方面,国内外城市规划的评估类型可大致分为项目政策视角(programme policy perspective)、福利经济视角(welfare economics perspective)和规划

理论视角(planning theory perspective)3种^[5]。在规划评估的技术指标方面,由于评估框架、分析模型和具体评估的规划不同,主要研究的内容也有较大差异,如:Hopkins^[6]提出将效果(effect)、净利益(net benefit)、内在效度(internal validity)和外在效度(external validity)作为评估规划的准则;Julio等^[7]以西班牙南部城市格拉纳达都市区为例,提出将控制水平(regulation capacity)、引导水平(orientation capacity)、协调水平(coordination capacity)、适应水平(adaption capacity)、创新水平(innovation capacity)和管理水平(governance capacity)作为评估规划的准则;林宛婷^[8]对北京市控规评估的工作机制、技术要点、成果效用等重点问题开展研究,建立涵盖功能定位、总量规模、民生保障、基础设施、城市安全、开放空间、风貌管控、规划实施8大系统、26项子系统、93项评估要素的全要素评估框架。

国外在规划评估领域拥有较长的发展历史,公众参与机制完善,决策技术支持相对成熟,特别是近年来随着计算机技术和决策辅助系统的显著进步,协作式规划已成为规划编制和评估的重要途径。然而,国外的制度环境、社会意识形态与我国存在巨大差异,其评估框架和机制不能完全适应我国的现实需求。因此,在现有规划体系和制度框架下,构建综合效度视角下的控规全过程评估框架、指标体系和方法,对于提高国土空间规划的实施性尤为重要。

1 综合效度视角下的控规评估框架

1.1 理论基础

1.1.1 全过程理论

全过程理论由Oliverira和Pinho于2009年提出,涵盖了事前、实施和事后三大尺度^[9]。规划评估贯穿于规划的全

过程,不应将评估和规划视为两项独立的活动。规划评估的结果是不同评估途径的集成,为应对不同规划阶段的关注偏差,如规划编制阶段忽视实施和事后评估,规划实施阶段忽视事前评估,必须对规划实践全过程进行整体评估。

1.1.2 公共政策理论

S-CAD方法是由梁鹤年先生提出的一种政策规划与评估方法^[10]。该方法以公共政策理论为基础,指出政策是为了达到某种期望的结果而实行的一系列决定和行动,包括目标、手段和预期的结果。S-CAD方法既强调了理性主义者所提倡的政策评估方法的系统性和政策的内部逻辑性,又吸纳了渐进主义者关于在政策制定中需取得多方认同的理念,并提出在政策设计中要增加必要的创意,重视政策实施前后评估标准的不一致性,认清事实与价值之间的相互关系,同时要重视利益的多元化及政策对实施者的依赖性等。

1.1.3 公众参与理论

公众参与理论由来已久,早在1977年的《马丘比丘宪章》中就肯定了公众参与对于城市规划的至关重要性。面对现代我国城市存量发展的多方利益博弈,以及新的国土空间规划体系要求,公众参与需兼顾人民对于公共政策制定的参与需求以及对规划实施结果的满意度,不断提高公众参与的广泛性、有效性和自主性。

1.1.4 土地发展权理论

土地发展权这一概念起源于1947年英国的《城乡规划法》,其诞生是基于对土地使用规则的需求。在我国,土地资源归国家和集体所有,土地发展权由各级政府依法进行管控。作为指导国土空间开发保护的法定依据,控规成为合理分配土地发展权的关键工具。在公平公正的视角下,以土地发展权理论为支撑,对土地发展权的管控不仅要保障政

府发展目标的达成, 还需体现人民需求和公共利益, 确保土地增值收益能够得到合理分配。

1.2 评估框架

在综合效度的视角下, 可将控规评估分为文本评估、实施评估和公众参与评估 3 个维度 (图 1)。文本评估以公共政策理论为基础, 将控规文本中的目标、定位、实施措施等内容与 S-CAD 公共政策评估框架中的立场 (V)、目标 (G)、手段 (S) 相对应, 包括一致性评估、充要性评估和依赖性评估; 实施评估通过概念解析、文本分析、指标体系构建、分级控制、主观量化等不同方式进行, 包括基于规划一致性 (conformance-based) 的内在效度评估和基于规划实施绩效 (performance-based) 的外在效度评估; 公众参与评估则主要包括规划实施前评估 (ex-ante evaluation) 和规划实施后评估 (ex-post evaluation)。

1.2.1 基于结构效度视角的文本评估

文本评估主要分为 5 个步骤: ①设立参照框架, 该框架通常由特定的观点和价值体系所决定。在评估时需要先明确立场, 而这一立场主要基于控规的制定主体, 在我国, 控规的制定主体为政府部门。②从控规文本或者说明书中归纳出政策目标和实施手段等政策元素, 并对这些元素加以解释与概括。③对确定的观点进行评价, 判断各个立场的相对重要程度, 并进行定量标记, 作为评估控规文本效应和效率的基础。④对各政策元素进行分类分级, 将提炼出的政策元素进行集中编号与有序排列。⑤将各层级的政策元素相互关联, 确保每一立场对应所有目标, 每一目标又对应所有手段, 进而评估控规文本中立场、目标、手段的一致性、充要性和依赖性。

(1) 一致性评估

一致性评估主要是评估控规文本各

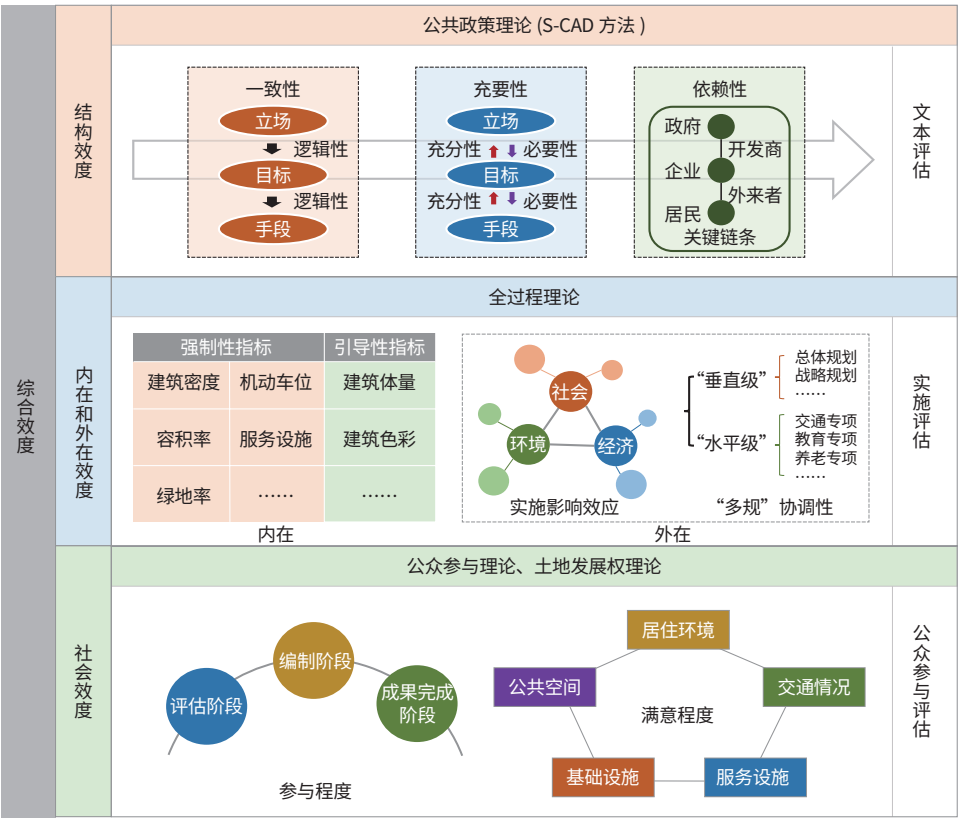


图 1 综合效度视角下的控规评估框架

政策元素之间的内在逻辑性。为确保控规达到预期效果, 规划文本中的目标应当紧密围绕立场设定, 手段要针对目标进行策划。只有这样, 才能够判断达到预期目标所采用的手段是否有作用, 监测并评估控规的效应。由此可见, 控规文本内容的连贯性是确保控规有效运作的基础。

(2) 充要性评估

充要性评估旨在验证规划立场、目标及手段的经济合理性, 包括必要性评估和充分性评估。必要性评估从控规的立场出发, 检验控规的目标对于一开始确定的立场是否必要, 以及控规的手段对于目标是否必要, 其可以增强规划运作的相关性, 提高规划效率, 有助于确定实现目标所需资源和资本的最大合理限度; 充分性评估主要检验控规的目标是否能够充分反映立场, 采取的手段是否充分达到目标, 其可以降低规划政策失败的风险, 确定实现目标所需资源和

资本的最小合理限度, 有助于避免公共资源的浪费。

(3) 依赖性评估

依赖性评估通过识别依赖关系的本质, 明确关键的依赖项并进行处理, 包括政策合法性评估和实施可行性评估。政策合法性评估通过将控规中的政策元素与支持者、反对者相配对, 识别出他们支持或者反对的原因, 由此确定关键的政策元素和参与者, 进而采取相关措施争取支持, 并有效处理反对意见; 实施可行性评估通过将政策元素与控规实施者 (或被影响者) 相配对, 辨别他们的意愿、可能的反应及原因, 由此确定关键的实施路径以及关键的实施者或反应者, 进而采取措施改进方案或者协调相关者的利益 (图 2)。

1.2.2 基于内在和外在效度视角的实施评估

(1) 基于规划一致性的内在效度评估
该类评估旨在评估控规的实施与规

划预期目标保持一致性的有效程度，其将一致性划分为强制性指标的一致性和引导性指标的一致性，并探讨规划对其他层面的影响效应。评估工作以多源数据分析为基础，主要借助遥感动态监测技术、GIS 空间定量分析工具和社会经济变量模型，将实际变化与规划进行对比分析。评估的主要内容包括城市性质与定位偏离度、空间结构和功能分区吻合度、各类规划用地吻合度、基础设施建成率、城市设计引导和各类生态环境影响等。在此过程中，需要确保控规文本中的立场、目标、手段在逻辑和因果上保持连贯。

(2) 基于规划实施绩效的外在效度评估

该类评估旨在评估控规实施对外部环境发展的有效程度，包括实施影响效应评估与规划协调性评估。实施影响效应评估基于实施后的土地利用现状、人口增长情况、经济发展水平和生态环境现状，全面审视规划实施对城市各领域产生的直接或间接影响，进而评判规划的实施效果；规划协调性评估以“多规融合”为基准，评估控规与其他规划的协调性，包括对“垂直级”规划（即上位规划与下位规划）的承接性评价以及对“平行级”相关规划的协调性评价，主要从目标、规模、关键要素布局等方面展开评估^[11]。

1.2.3 基于社会效度视角的公众参与评估

公众参与评估主要通过对照控规实施前后公众参与的途径进行系统梳理，评估规划利益相关者参与政策环境、参与程度和利益协同程度。该类评估包括规划实施前评估和规划实施后评估：前者指公众对规划方案的参与度和可接受性进行评估，旨在了解公众在规划编制阶段的意见与期望；后者指对规划实施后公众的满意程度进行评估，以衡量规划实施效果与公众期望的契合度。

2 杭州市近江控规单元的评估实践

2.1 研究区域概况

研究区域位于浙江省杭州市上城区内的近江单元，规划范围东至钱塘江、南至望江路、西至秋涛路、北至清江路，规划用地总面积为 2.30 km²。该控规单元位于老城区范围内，区位条件优越，在近 10 年间的城市发展过程中，当地空

间环境经历了大改变，是杭州城市更新的典型区域。

2.2 文本评估

通过对说明书内容的分析，分辨出控规的立场、目的、手段等主要元素，进而得出此次控规文本评估的关键政策元素（表 1）。随后，对控规文本进行整体梳理，明确各手段的具体实施途径及

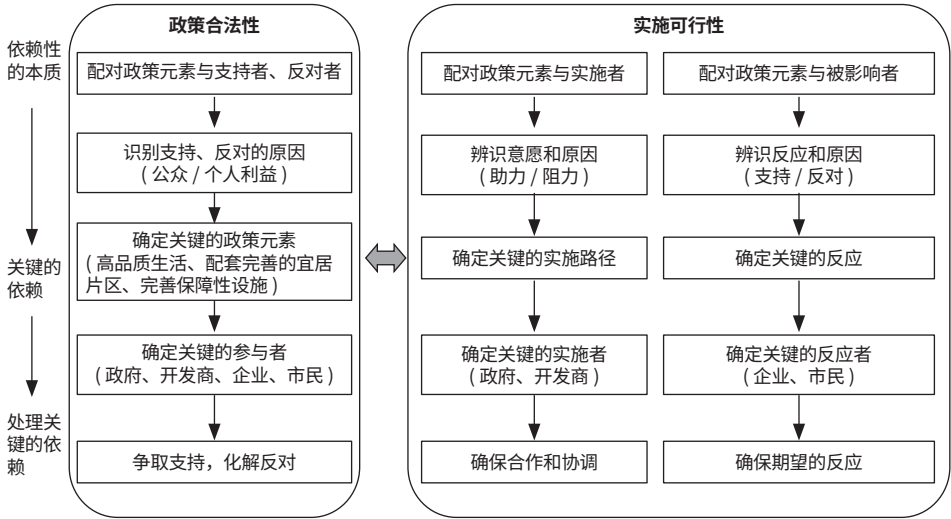


图 2 依赖性评估框架

表 1 文本评估中的关键政策元素

元素类别	符号	内容	规划成果篇章
立场 (V)	V1	高品质生活	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明第 4.6 节
	V2	高品质办公	
目标 (G)	G1	以人为本的和谐片区	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明第 4.5 节
	G2	功能混合的活力片区	
	G3	高效低碳的便捷片区	
	G4	配套完善的宜居片区	
手段 (S)	S1	完善保障性设施	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明第 5.1 节
	S2	完善交通设施	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明第 6.5 节
	S3	控制居住用地	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明第 5.1 节
	S4	控制人口	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明附录四
	S5	提升城市品质	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明第 5.2 节
	S6	优化支路网系统	杭州市近江单元 (SC03) 控规 (修编) 规划说明第 6.2 节

资料来源：根据杭州市近江单元控规项目整理。

成效,结合现状问题进行主观评价。为了直观反映控规文本中各级政策元素的一致性、充要性和依赖性,采用打分的形式来表示各政策链条的重要程度,分数越高表示该链条的一致性、充要性(需要/充分)和依赖性(支持/合作)越高,不重要得0分,稍微重要得1分或2分,比较重要得3分或4分,相当重要得5分或6分,非常重要得7分或8分,绝对重要得9分或10分。

2.2.1 一致性评估: 文本编制在逻辑上存在低关联性

一致性评估环节邀请了政府相关工作人员及专家参与,旨在对控规文本各级内容之间的逻辑性进行打分并计算平均值。经过集体讨论并进行结果修正后,得出评估结论,具体如图3所示。

2.2.2 充要性评估: 规划立场、目标、手段的充分性和必要性不高

在充要性评估中,“立场—目标—手段”链条的得分主要依赖于相关专家的主观评价。在主观打分之后,对其中相差较大的分数进行验证和补充,统计并计算出各个环节的平均分数,进而计算出各个政策链条的分数(图4)。

2.2.3 依赖性评估: 各方支持政策的意愿强烈,但控规组织实施难度大

根据一致性评估和充要性评估的结果,识别出控规文本中最为关键的政策链条,即“高品质生活(V1)—配套完善的宜居片区(G4)—完善保障性设施(S1)”,链条中所对应的元素为关键政策元素。按照每个关键政策元素,分析出关键的利益相关者,包括市政府、街道、开发商、企业和市民。在向参与者详细介绍依赖性评估运行和打分机制的基础上,邀请各个利益相关者代表对关键政策元素进行打分,判断他们对关键政策元素的支持/反对力度及合作/抗拒意愿(表2)。

2.2.4 分析结果

根据一致性评估、充要性评估和依

赖性评估的结果,将各个关键链条的最终得分转换为百分制(表3),以便于后期进行综合评定。结果表明,本次控规文本存在较大的结构性问题,一致性、充要性和依赖性都较低。首先,就政

府对于近江未来一段时间内的发展定位而言,控规文本中提出的相应目标、手段之间缺乏连贯性,在逻辑上存在较大的断层;其次,控规的目标并不能完全体现政府立场,提出的手段也未能有效

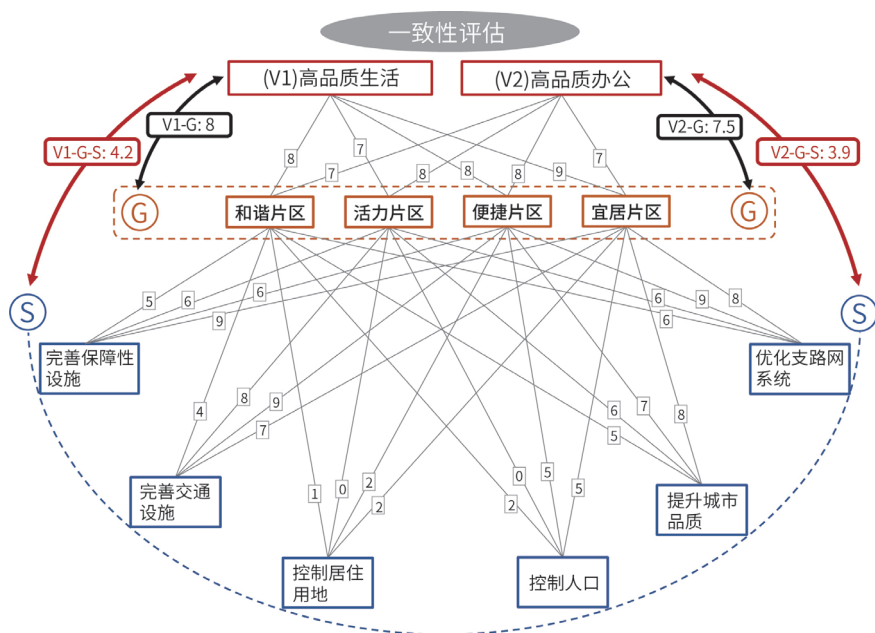


图3 关键政策元素一致性评估结果

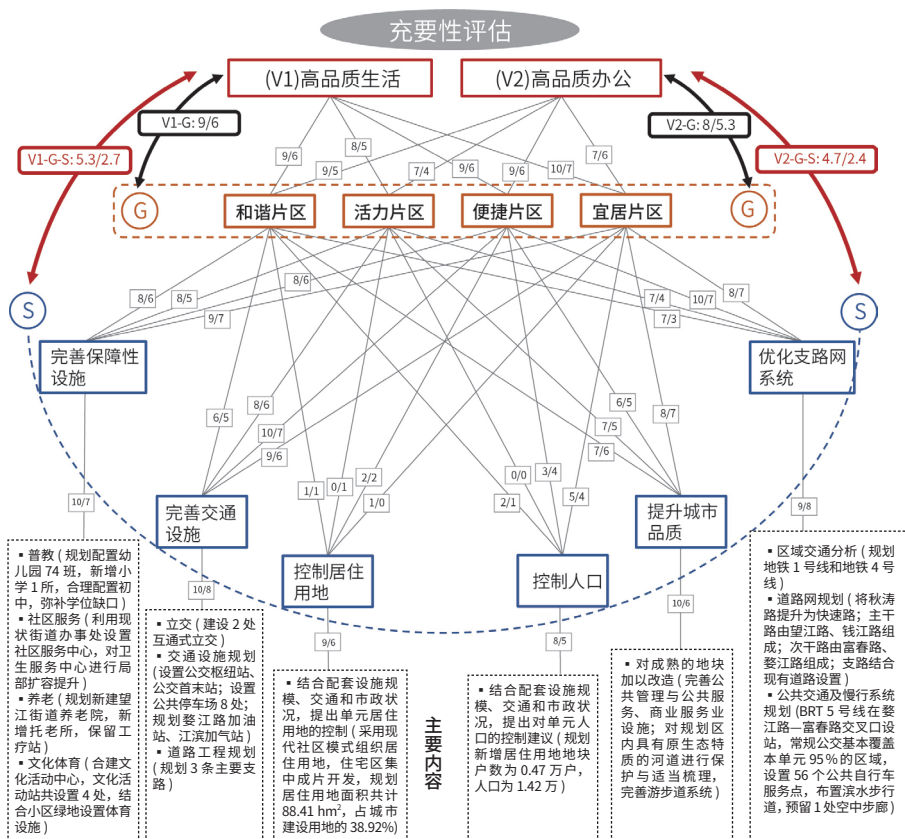


图4 关键政策元素充要性评估结果

达到预期效果，部分手段虽基于上位规划或者当地发展情况进行了考量，但对于实现规划目标的效果并不显著；最后，尽管控规中的一整套运作程序在一定程度上得到了政府、开发商、企业和市民等多主体的支持，但在实施的可行性方面仍需加强与市民的沟通，以争取获得更好的实施效果。

2.3 实施评估

2.3.1 基于规划一致性的内在效度评估

内在效度评估旨在衡量控规实施后的实际结果与控规文本中各项规定的一致性。通过对比规划和现状用地差异（图 5），结合已有研究^[12]，选取 6 项强制性指标及 2 项引导性指标，分别测算这些指标的地块变化数量，并计算得出各项指标的偏离度。各项一致性指标的最终得分是基于数量变化评估得出的，具体计算方式是将未发生偏离地块的占比与 100 相乘，所得结果即为该得分（表 4）。

内在效度评估结果表明，本次控规实施的完成度较高。经过几年的城市开发与建设，现状建筑、用地和设施等各项指标大体上符合预期规划。然而，受限于资金和管理上的不足，部分建设用地仍处于土地整备阶段，已经取得建设用地许可的工程项目还未落地，这对建筑密度的管控及机动车位等相关配套设施的建设产生了显著影响。同时，建设用地和容积率这两项指标的实施一致性最低，这是因为在实际开发建设过程中控规调整时有发生，部分用地的性质和规模会产生变化，加上容积率的调整也比较常见，使得这两项指标受到的影响最大。相对而言，建筑体量和色彩这两项引导性指标则较为贴合控规中的相关规定，街巷格局与景观界面也保持良好状态。

2.3.2 基于实施绩效的外在效度评估

(1) 实施影响效应评估

实施影响效应评估可以从经济、社

会和环境 3 个方面展开，选取指标包括人均 GDP 和人均可支配收入 2 个经济类指标、人口密度和公共服务设施均等化水平 2 个社会类指标、人均公共绿地面积和绿化覆盖率 2 个生态类指标，以此反映控规实施的影响效应（表 5）。

表 2 关键链条依赖性评估结果

关键政策元素	高品质生活	配套完善的宜居片区	完善保障性设施
市政府	8/5	7/6	9/7
街道	9/9	8/7	9/9
开发商	8/9	5/9	7/2
企业	6/5	4/2	6/1
市民	10/6	9/0	8/5

注：表中数据代表的是政策合法性 / 实施可行性得分。

(2) 规划协调性评估

规划协调性评估主要从与“垂直级”规划的衔接性以及“水平级”规划的协调性两个方面进行考量。“垂直级”规划选取《杭州市城市总体规划（2001—2020 年）》和《杭州市上城区城市发展

表 3 控规文本评估指标得分

准则层	指标层	得分 / 分
控规文本评估	一致性	41
	充要性	38
	依赖性	65

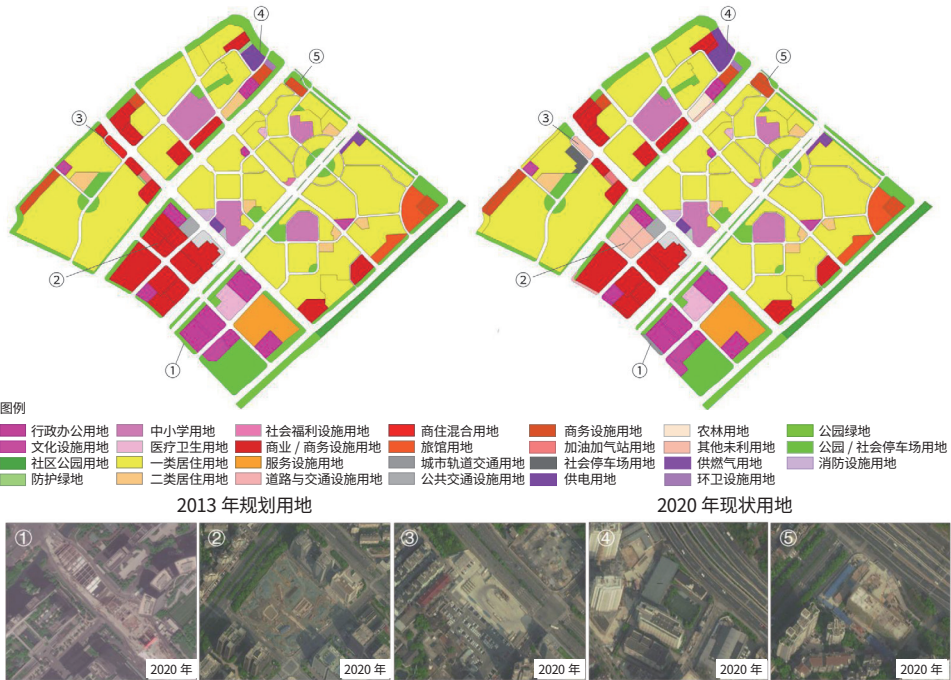


图 5 用地对比

表 4 内在效度评估指标得分

分类一	指标层	分值 / 分
强制性	建设用地	80
	建筑密度	83
	容积率	80
	绿地率	90
	机动车位	85
	公共服务设施	93
引导性	建筑体量	85
	建筑色彩	80

表 5 控规实施影响效应评估的指标变化

指标层	2013 年	2020 年	增长率 / %
人均 GDP / 元	223 918	373 696	67
人均可支配收入 / 元	40 925	69 958	71
人口密度 / (人 / km ²)	20 052	26 957	34
公共服务设施均等化水平 / %	35.88	42.39	18
人均公共绿地面积 / m ²	19.9	17.71	-11
绿化覆盖率 / %	33.15	35.14	6

战略规划》，通过规划定位、人口规模、用地性质和用地规模 4 个指标来评估近江控规的实施成效是否满足其上位规划的要求，并衡量衔接的紧密程度；“水平级”规划选取上城区的交通设施、教育设施、医疗设施和养老设施等方面的专项规划，旨在研究这些专项规划与控规之间的协调性（表 6，图 6）。

(3) 评估结果

结果评估融合了定量与定性两种方法。在实施影响效应评估中，通过对比研究区域现状与 2013 年的各项指标数据变化，将指标变化率用百分比的形式标记出来，增长率越高则分数越高，当增长率 > 0.20 时得分为 100 分，当增长率为 $> 0.05 \sim 0.20$ 时得分为 80 分，当增长率为 $> 0 \sim 0.05$ 时得分为 60 分，当增长率 ≤ 0 时得分为 20 分。在规划协调性评估中，“垂直级”规划指标中的规划定位指标由相关专家进行主观打分，并取平均值。人口规模、用地性质、用地规模 3 项“垂直级”规划指标，以及综合交通规划、教育设施布点规划、养老设施布点规划、医疗设施布点规划 4 项“水平级”规划指标，是通过对比规划与现状的规模或布局偏离度来进行评估的。这些指标的基准分数为 100 分，偏离度越大，得分越低（表 7）。

结果表明，控规实施对近江片区的城市发展在经济、社会和生态方面均产生了显著影响。特别是对经济发展起到了积极作用，促进了当地市民人均收入的增加，并推动了服务设施的建设，提升了服务设施的均等化水平。然而，城市的开发建设也带来了一些消极影响，如人均公共绿地面积和绿化覆盖率有所减少，使得生态保护面临挑战。在规划协调性方面，本次控规与上位规划的衔接性较好，相关评估指标如规划定位、人口规模、用地性质、用地规模与《杭州市城市总体规划（2001—2020 年）》或

表 6 教育设施、医疗设施、养老设施、道路规模对比

项目名称	所在地块编号	控规			专项规划		
		建筑面积 / m ²	用地面积 / hm ²	道路网密度 / (km/km ²)	建筑面积 / m ²	用地面积 / hm ²	道路网密度 / (km/km ²)
教育设施	小学	SC0302-10	34 320	3.12	—	24 960	3.12
		SC0304-23	11 899	1.08	—	8 640	1.08
		SC0305-16	21 424	1.95	—	15 600	1.95
教育设施	初级中学	SC0304-24	24 060	2.19	—	17 520	2.19
		SC0301-02	150	—	—	—	—
		SC0302-05	150	—	—	—	—
医疗设施	社区医疗服务站	SC0304-14	150	—	—	—	—
		SC0305-08	150	—	—	—	—
		SC0303-08	75 375	1.51	—	—	—
医疗设施	专科医院	SC0304-22	2 600	0.09	—	2 000	—
		SC0301-03	600	—	—	—	—
		SC0302-05	600	—	—	—	—
养老设施	托老所	SC0304-11	600	—	—	—	—
		SC0305-08	600	—	—	—	—
		SC0304-20	1 200	—	—	—	—
养老设施	养老院	SC0305-04	1 328	—	—	2 230	—
		SC0305-08	5 210	—	—	—	—
道路	快速路	—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—
道路	主干路	—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—
道路	次干路	—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—
道路	支路	—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	—	—

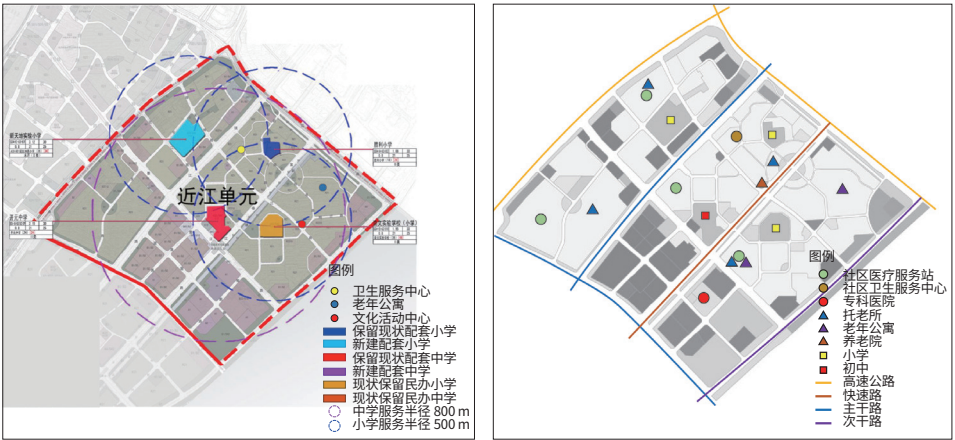


图 6 教育设施、医疗设施、养老设施、道路布局对比

《杭州市上城区城市发展战略规划》的内容保持一致；“水平级”规划与教育设施布点规划的协调性最高，但由于规划的重点和规划信息不对称，相关设施的规模和布局存在较大差异，与交通设

施、养老设施及医疗设施等方面的专项规划在协调性上有待加强。

2.4 公众参与评估

公众参与评估分为控规评估、控规

编制和控规成果完成 3 个阶段。在控规评估阶段,主要通过问卷调查、会议座谈、社区访问及互联网征求等方式来收集公众意见;在控规编制阶段,通过举办大型公众讨论会、专题讨论、问卷调查和利用互联网等方式收集利益相关主体的意见及建议;在控规成果完成阶段,公众参与对象涵盖专家、媒体和公众人士,并且规定规划草案需在规划展览馆、街道公示栏及社区级规划网站上发布,且公告时间不少于 30 日,以征求专家及公众的意见。

相关专家对规划实施前的公众参与情况指标进行打分;控规实施后的满意度调查主要采用实地访谈并发放问卷的方式。问卷设计围绕满意度调查展开,满意度分为满意(4 分)、比较满意(3 分)、不满意(2 分)、很不满意(1 分)4 个层次,涵盖了居住环境、交通情况、基础设施、服务设施和公共空间 5 个评估指标。本次调查活动于 2020 年 11 月初至 12 月初开展,以社区为单位,在工作日与休息日均均衡地向近江单元覆盖的 6 个社区发放了总计 420 份问卷,且全部成功回收。经过严格的筛选,剔除了答题不完整、

逻辑矛盾及选中无关选项(干扰项)的无效问卷后,确定有效问卷为 376 份。问卷内容围绕满意度设计了 5 个问题,每个问题最高可得 4 分,每份问卷的总分为 20 分。在对每个指标进行分别统计之后,将所得的平均分数转换为百分制,以此作为各项指标的最终得分。最后,得出了每项指标的平均得分,该得分即为该项指标的最终评估结果(表 8)。

结果显示,控规实施前的公众参与度总体上表现良好。其中:会议审查情况的得分最高,这得益于编制单位在控规编制过程中邀请相关专家和部门开展研讨会议,认真听取并积极落实他们的建议;公众讨论情况的得分最低,反映出在控规全过程中公众讨论的保障不够充分,居民意见收集的途径相对单一。因此,建议在未来的规划编制和实施过程中进一步完善公众发表意见的渠道,这既能保障公众的合法权益,又能为未来规划的实施奠定坚实的群众基础。

控规实施后的公众满意度呈现出明显的差异。当地居民对近江控规实施后的生活环境和各项设施建设普遍持有较高的满意度,特别是居住环境的总体满

意度最高,超过 90%的居民对居住环境的改善表示满意或比较满意。然而,在交通情况的满意度调查中,结果呈现出两极分化的趋势。虽然大部分居民对当地的交通情况比较满意,但是也有部分居民表示很不满意,这可能与城市老旧小区和历史地段发展的遗留问题以及道路交通资源的不均衡配置有关。此外,在居住环境改善、基础设施完善、公共空间营造和社区综合管理方面仍然存在诸多问题。

2.5 综合评估结果与分析

根据相关专家的意见,构建本次研究一级指标的判断矩阵,得到各项一级指标的权重,其中控规文本、控规实施、公众参与权重分别为 0.297 0, 0.539 6, 0.163 4。经过一致性检验,判断矩阵的一致性比例 CR 为 0.008 8,小于 0.1,通过了一致性检验。随后,运用 YAAHP 软件的群决策面板功能,综合多位专家的评价结果,得出各项指标的权重与结果(表 9)。本次控规评估的综合得分为 71.26 分,分数介于 60 分和 80 分之间,表明该控规对近江城市发展起到了一定

表 7 外在效度评估指标得分

分类一	分类二	指标层	分值 / 分
规划实施影响效应	经济	人均 GDP	100
		人均可支配收入	100
	社会	人口密度	20
		公共服务设施均等化水平	80
	生态	人均公共绿地面积	20
		绿化覆盖率	60
规划协调性	“垂直级”	规划定位	80
		人口规模	100
		用地性质	80
		用地规模	100
	“水平级”	综合交通规划	72
		教育设施布点规划	79
		养老设施布点规划	70
		医疗设施布点规划	75

表 8 控规实施前后社会效度评估指标得分

分类一	指标层	分值 / 分
实施前	问卷调查情况	85
	公众讨论情况	20
	会议审查情况	90
	规划公示情况	80
	居住环境	66
实施后	交通情况	68
	基础设施	70
	服务设施	67
	公共空间	66

表 9 控规评估指标体系权重及得分

准则层	指标层	权重	得分 / 分	准则层	指标层	权重	得分 / 分
控规文本评估 (0.297 0)	一致性	0.097 2	41	控规实施评估 (0.539 6)	规划定位	0.007 8	80
	充要性	0.122 5	38		人口规模	0.004 9	100
	依赖性	0.077 2	65		用地规模	0.015 1	80
控规实施评估 (0.539 6)	建设用地	0.055 2	80		用地性质	0.019 2	100
	建筑密度	0.039 5	83		综合交通规划	0.002 2	72
	容积率	0.045 9	80		教育设施布点规划	0.004 8	79
	绿地率	0.015 9	90		养老设施布点规划	0.004 8	70
	机动车位	0.011 6	80		医疗设施布点规划	0.003 8	75
	公共服务设施	0.011 9	93	公众参与情况评估 (0.163 4)	问卷调查情况	0.007 8	85
	建筑体量	0.022 0	85		公众讨论情况	0.017 4	20
	建筑色彩	0.011 0	80		会议审查情况	0.021 3	90
	人均 GDP	0.079 2	100		规划公示情况	0.007 8	80
	人均可支配收入	0.026 4	100		居住环境	0.043 1	91
	人口密度	0.021 1	100		交通情况	0.022 2	87
	公共服务设施均等化水平	0.084 5	80		基础设施	0.024 6	84
	人均公共绿地面积	0.035 2	20		服务设施	0.012 9	85
	绿化覆盖率	0.017 6	80		公共空间	0.006 2	82

的作用，但也存在许多问题，主要原因在于控规文本和公众参与两大层面的评估结果表现不佳。该控规侧重于方案实施的“硬件”方面，而在方案策划和公众参与等“软件”方面有所欠缺。

3 评估结果导向的优化策略

3.1 控规编制层面，建立“立场—目标—手段”的严谨逻辑，保障规划目标顺利分解转译与执行

3.1.1 深度调研与系统分析

通过综合运用实地考察、大数据分析和定量评估等多种手段，全面识别近江控规单元的自然和社会经济状况，为制定规划方案提供精准依据。结合定量评估方法、相关规划要求、城市现状及发展需要，确定近江单元的主导功能为居住、公共服务和交通换乘，控规编制的立场是打造高品质生活和办公区块。

3.1.2 结构严谨与效能传递

基于深度调研，将宏观的规划立场细化为具体可操作的子目标，并设计针

对性的实施手段，如推动有机更新、完善服务设施等，以确保每项手段都能紧密围绕既定的规划目标展开，从而有效提升规划的效率和实施效果。同时，评估各实施手段之间的协同效应，确保每一决策环节都能与利益相关者合作并得到支持，以增强控规的实施效能（图 7）。

3.2 控规实施层面，实时监测规划目标的进度和效果，强化规划衔接与整合

3.2.1 实时监测与动态调整

建立控规实施监测体系，依托杭州市“空间智治”数字化平台，结合 GIS、大数据分析等技术，实时监测规划目标的实现进度与实施效果。采用专家评审、公众参与等手段，对规划实施效果进行综合评估，及时识别问题与挑战，调整实施手段，确保规划目标的顺利实现。

3.2.2 信息共享与部门协作

基于杭州市国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现近江控规与《杭州市国土

空间总体规划》《杭州市区竖向专业规划》《杭州市养老设施布点规划》等相关规划之间的信息共享和策略协同。同时，建议定期组织相关部门开展规划协调会议，解决规划实施过程中的冲突与问题，促进不同规划间的有效衔接与资源的合理配置（图 8）。

3.3 控规参与层面，创新参与渠道和决策形式，以公开、公平得到群众认可

3.3.1 多元渠道与形式创新

近江现有常住人口约 4.67 万，60 岁以下人口占比约为 86%，整体教育素质水平较高。建议扩大公众参与范围，建立线上线下相结合的参与平台，便于近江单元内不同年龄层和教育背景的公众便捷参与控规的制定、评估及决策等关键环节；拓展公众参与途径，结合近江居民的生活和工作习惯，采用方便、有趣和智慧化的参与手段，如协作式规划^[13]、游戏模拟、虚拟现实等，以增强公众的参与意识和参与效果。

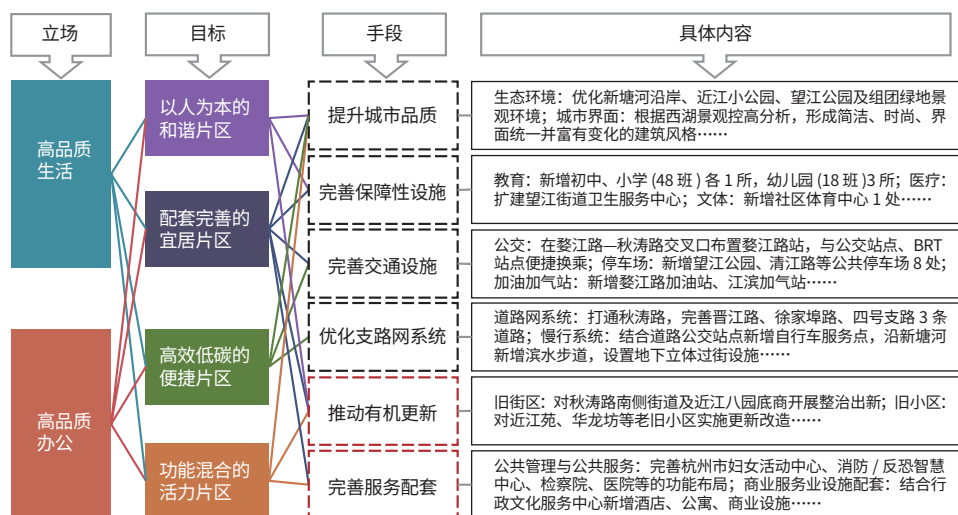


图7 近江单元控规文本逻辑链条修改优化建议

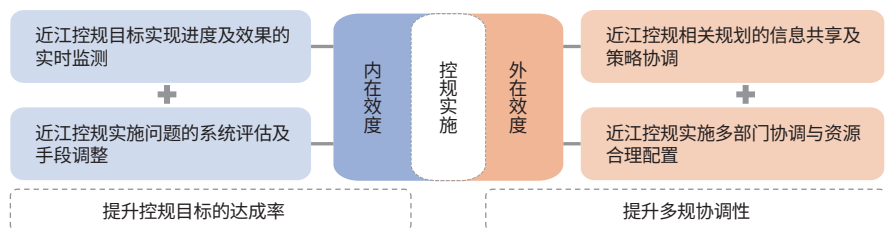


图8 近江单元控规实施内在和外在效度提升策略建议

3.3.2 信息透明与利益平衡

在近江控规的编制和审批阶段,开展全面的环境和社会影响评估,建立公众意见数据库,及时公布意见采纳情况,确保将公众参与内容纳入控规编制成果,以此提升规划目标、实施步骤及预期影响的透明度,弥补公众讨论不足的缺陷。在控规的编制与实施过程中,需全面考量当地居民、钱江路沿街商户以及西湖城建等开发商的利益需求,深入了解公众对居住环境、基础设施等方面的满意度,并制定合理的补偿政策、利益协调机制及反馈机制。

4 结束语

在新的国土空间规划体系下,控规作为一种实施性的详细规划,是规范和指导开发边界内各项建设的重要手段。本次研究在综合效度视角下开展控规评估研究,从文本、实施和公众参与3个

层次构建控规的评估框架。研究结果表明,该评估框架能够较为全面地对控规进行评估,并为控规的优化调整提供清晰依据。全过程、多效度的控规评估是不断优化控规编制方案、提升控规实施成效的有效保障。

然而,本次研究亦存在一些不足之处:一是3个维度的评价指标体系构建以杭州市为例进行探讨,对于适用于不同城市及不同属性控规单元的差异化指标体系尚需进一步探讨和完善;二是鉴于控规评估的特点,尽管已开展了一定规模的社会调查分析,但在引入专家经验和设置打分机制时,仍不可避免地带有主观性。

【参考文献】

- [1] 夏南凯. 控制性详细规划 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011.
- [2] 杨保军, 陈鹏. 新常态下城市规划的传承与变革 [J]. 城市规划, 2015(11): 9-15.
- [3] 黄昕, 吴凯晴, 李浩. 面向老城区有机

更新的控制性详细规划编制探索: 以广州市白云山南麓(沙河)片区为例 [J]. 规划师, 2022(12): 131-138.

- [4] BERKE P, BACKHURST M, DAY M, et al. What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 2006(4): 581.
- [5] VÍTOR O, PINHO P. Lisbon[J]. Cities, 2010(5): 405-419.
- [6] HOPKINS L D. Urban development: the logic of making plans[M]. Washington DC: Island Press, 2001.
- [7] JULIO A S, LUIS M V. A method for the evaluation of metropolitan planning: application to the context in Spain[J]. European Planning Studies, 2013(6): 944-966.
- [8] 林宛婷. 浅议控制性详细规划与专项规划统筹机制: 对落实北京市控规层面“多规合一”工作的若干思考 [C]// 活力城乡美好人居: 2019 中国城市规划年会论文集, 2019.
- [9] OLIVEIRA V, PINHO P. Evaluation in urban planning: advances and prospects[J]. Journal of Planning Literature, 2010 (4):343-361.
- [10] 梁鹤年. 政策规划与评估方法 [M]. 丁进峰, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [11] 陈丹阳, 胡嘉佩, 周岱霖, 等. 广州市现行控规评估技术体系构建思路与框架 [J]. 规划师, 2024(4): 73-80.
- [12] 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.
- [13] 刘雨菡, 鲍梓婷, 田文豪. TOD 站城融合发展路径与广州实践: 多层级空间治理与协作式规划设计 [J]. 规划师, 2022(2): 5-15.

【收稿日期】2024-06-26;

【修回日期】2024-09-09