

本期主题：国土空间规划体检评估与实施管理

【编者按】随着我国国土空间总体规划编制审批基本完成，规划工作重点将转向实施与体检评估。国土空间规划体检评估与实施管理通过定期评估规划的实施效果，及时发现规划执行中存在的问题与偏差，为规划调整与优化提供科学依据，是落实“多规合一”、建立规划实施监测评估预警体系、实现规划全生命周期管理、促进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。至今，国内已开展大量的体检评估与实施管理实践，现阶段亟须总结各地的实践经验，分析存在问题，提炼相关方法、技术路径等，以为优化国土空间规划体检评估与实施管理工作提供支撑。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“国土空间规划体检评估与实施管理”为主题，围绕国土空间规划体检评估与实施管理互馈路径、实施评估理论框架、评估指标体系构建，以及与城市体检评估的协同路径等方面进行理论和实践层面的探讨，以期对相关工作者提供参考。

回归空间治理：国土空间规划体检评估与实施管理互馈路径

吴左宾，程启航，华文璟

【摘要】国土空间规划是各类开发保护建设活动的基本依据，其体检评估是实现国土空间发展意图、满足人民美好生活需要、促进空间治理体系和治理能力现代化的重要政策工具，对于推进生态文明建设和实现高质量发展有着重要的作用。面向国土空间规划体检评估与实施管理之间的困境，探讨回归空间治理的国土空间规划体检评估的内涵，深入辨析国土空间规划体检评估与实施管理的内在逻辑关系，并立足空间治理视角，明晰国土空间规划体检评估的价值引领。在此基础上，提出“政府—市场—社会”多元治理主体协同下的国土空间规划体检评估与实施管理耦合模式，以“目标定位—指标体系—空间布局—行动计划”的全流程体检评估思路，明确“市（县）域—城区—单元”全域多层级的空间治理重点，构建以空间治理为主线的“问题识别—成因研判—对策建议—任务清单”闭环互馈路径，以为国土空间规划体检评估与实施管理提供理论引领。

【关键词】空间治理；国土空间规划；体检评估；实施管理

【文章编号】1006-0022(2025)03-0001-08 **【中图分类号】**JTU981、D63、D035 **【文献标志码】**A

【引文格式】吴左宾，程启航，华文璟. 回归空间治理：国土空间规划体检评估与实施管理互馈路径[J]. 规划师，2025(3): 1-8.

Retuning Spatial Governance: Mutual Feedback Path Between Physical Examination Evaluation and Implementation Management of Territorial Spatial Planning/WU Zuobin, CHENG Qihang, HUA Wenjing

【Abstract】 Territorial spatial planning serves as the foundation for various forms of development, preservation, and construction. Its physical examination evaluation is a critical policy instrument for consolidating territorial space development, addressing the people's aspirations for a better life, advancing the spatial governance system and its modernization capabilities, promoting ecological civilization, and achieving high-quality development. Given the challenges associated with the physical examination evaluation and implementation management of territorial spatial planning, it is essential to investigate the connotation of physical examination evaluation within the context of spatial governance, analyze the intrinsic logic between physical examination evaluation and implementation management, and define the value orientation of physical examination evaluation. A coupling model for the physical examination evaluation and implementation management of territorial spatial planning is proposed under the collaborative framework of "government-market-society". The model incorporates the full-cycle physical examination concept of "goal orientation-indicator framework-spatial configuration-action agenda" across multiple spatial levels, including "municipality, city, and unit". Additionally, a closed-loop feedback mechanism of "problem identification-causal diagnosis-policy recommendations-task inventory" is established to guide spatial governance, thereby providing theoretical support for the physical examination evaluation and implementation management of territorial spatial planning.

【Keywords】 spatial governance; territorial spatial planning; physical examination evaluation; implementation management

【基金项目】“十四五”国家重点研发计划项目(2022YFC3802803)、国家自然科学基金面上项目(52178055)

【作者简介】 吴左宾，博士，教授级高级工程师，西安建大城市规划设计研究院有限公司院长，西安建筑科技大学博士生导师。ben-wzb@xauat.edu.cn

程启航，西安建筑科技大学建筑学院硕士研究生。

华文璟，高级工程师，注册城乡规划师，现任职于西安城市发展资源有限公司。

0 引言

《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》明确指出国土空间规划体系的建立是促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，建立定期评估制度对国土空间规划进行动态调整完善；2021年，自然资源部发布《国土空间规划城市体检评估规程》，明确开展国土空间规划城市体检评估，对城市发展阶段特征及国土空间总体规划实施效果定期分析和评价^[1]，以全面了解国土空间规划开发保护建设活动现状，分析评判规划实施管理情况，对城市发展的阶段性问题和风险提出预警，不断优化国土空间资源配置，推动国土空间治理现代化，提升空间治理水平与治理能力^[2]。

国土空间规划体检评估缘于规划实施评估工作^[3]，随着我国国土空间规划体系的建立，国土空间规划体检评估应作为规划编制与实施管理的关键环节同步展开。北京市2018年开始探索国土空间规划体检评估制度，通过对城市发展动态和前一年度规划实施管理情况的分析，结合每年城市治理工作重点，研判各领域的工作成效和难点，提出下一步的优化建议^[4]。随着省、市、县各级国土空间总体规划的陆续批复以及国土空间规划体检评估工作的开展，如何科学认知国土空间规划体检评估的内涵、总结国土空间规划体检评估工作中存在的问题、将评估结果应用到实施管理工作中、对国土空间规划进行动态维护与完善，是当前国土空间规划体检评估的难点。在此背景下，本文从空间治理的视角，面向国土空间规划体检评估与实施管理脱节的问题，探讨回归空间治理本义的国土空间规划体检评估内涵，同时辨析国土空间规划体检评估与实施管理的内在

逻辑关系，明晰国土空间规划体检评估的价值理念，探索国土空间规划体检评估与实施管理的互馈路径，以为国土空间规划体检评估相关工作提供借鉴。

1 国土空间规划体检评估的治理本义

1.1 国土空间规划体检评估的内涵解读

“体检评估”概念源自医学领域的健康管理体系，指通过建立个体健康档案进行个性化健康管理服务。在空间规划领域，“体检评估”的概念起源于解决“城市病”，但体检评估不仅仅是针对“城市病”的城市空间治理手段。“体检”与“评估”在中文语境中的含义也有所区别：“体检”指对身体进行定期检查，以发现潜在疾病或健康问题；“评估”则有评判、估量之意，强调运用各种标准和方法对事物进行全面的分析与判断。在英文语境中，与“体检评估”相似的概念有“Monitoring Report”，意为监测报告，这一概念在医疗健康、环境保护、项目管理等领域被广泛使用，同时也被应用于规划领域，如英国伦敦通过年度监测报告对区域和地方规划的目标及政策实施情况进行监测评估。

近年来，随着国土空间规划体检评估工作的开展，国内学者对国土空间规划体检评估也展开了较为全面的研究，研究内容主要集中在理论研究、技术方法和成果应用等3个方面。在理论研究方面，国土空间规划体检评估作为公共政策的关键环节，其作用在于发现规划实施管理中存在的矛盾与问题，有针对性地规划、建设和管理工作进行调整与完善^[3,4]。在技术方法方面，国土空间规划体检评估应整合各部门、各系统和多方参与主体^[5]，充分认识城市发展规

律和城市各系统之间的相关性以及不同层次空间的关联性^[6]，融合多源数据，利用地理信息系统、统计数据分析等技术方法识别和研判规划实施的问题及其成因，并建立反馈机制，开展全流程的国土空间规划体检评估。在成果应用方面，为防止实施管理背离规划编制目标，相关研究提出将国土空间规划体检评估结论应用于规划的编制、实施和调整优化^[7]，以便有针对性地进行国土空间规划实施管理。

综上所述，国土空间规划体检评估是空间治理的重要政策工具，有助于缓解国土空间资源环境承载能力与城市发展失衡对社会和经济发展造成的负面效应^[8]，其核心作用是动态监测国土空间发展情况并监督国土空间规划实施管理，对国土空间资源进行优化再配置，提升国土空间治理能力和治理水平。

1.2 国土空间规划体检评估与实施管理的关系辨析

随着国土空间规划实施管理方式逐渐从传统的单一政府部门主导转为政府、市场和社会的多元共治，规划实施过程中的正义与效率成为评判实施管理绩效的重要标准，“空间治理”成为国土空间规划实施管理的发展导向和趋势。在国外，空间治理的形式虽有所差异，但多以城市为基本治理单元，强调政府通过制定公共政策与多主体互动来处理城市问题。在国内，在国家治理体系改革的背景下，我国逐步推动规划从技术工具向公共政策转变，主要解决政府对市场的过度干预以及对社会组织管制过度、服务不足的问题，但受限于传统规划体系，与空间治理现代化的目标仍有距离^[9]。因此，国土空间规划体检评估作为规划编制和实施管理的关键环节，是协同多元治理主体、优化国土空间资源配置、提升空

间治理能力和治理水平的政策工具。

对于国土空间规划体检评估与实施管理的关系，相关学者和管理者经过长期的研究与实践形成了一定的共识。一方面，国土空间规划体检评估是实施管理的前置环节。国土空间规划体检评估通过对现状、问题和发展趋势的系统分析，监督规划实施管理，提出优化调整的政策建议。社会发展水平相对较高地区的规划体检评估主要聚焦于经济活力、社会公平、交通韧性及社区建设等城市发展新问题^[10-12]。另一方面，实施管理是国土空间规划体检评估的实践基础。规划实施管理中的具体项目、政策执行情况以及各类数据是体检评估的重要对象和数据来源。综上所述，国土空间规划体检评估与实施管理相辅相成。实施管理通过落实规划目标优化国土空间资源配置，为国土空间规划体检评估提供实践基础；国土空间规划体检评估则通过分析评判规划实施管理过程中的目标传导落实情况和问题成因，为规划实施管理的调整优化提供支撑^[13]。因此，回归空间治理的国土空间规划体检评估必然需要加强与规划实施管理的关联逻辑。

见图 1。

2 国土空间规划体检评估的治理价值引领

2.1 国土空间规划体检评估与实施管理之间的困境

随着规划实施评估发展为国土空间规划体检评估，从结果评估转为实施管理的动态体检，国土空间规划体检评估成为空间治理的重要政策工具。在实践中，北京市、上海市、广州市等城市利用多源数据和技术分析方法开展国土空间规划体检评估工作，并取得了一定的成果，但在国土空间规划体检评估与实施管理联动中，仍存在多元治理主体目标不一致、体检评估与实施管理脱节、治理应用缺乏有效反馈等问题。

2.1.1 多元治理主体目标不一致

多元主体参与国土空间治理是提升空间治理水平的关键，政府、市场、社会等多元主体的空间治理诉求不同，国土空间规划体检评估工作往往由政府部门主导，导致市场和社会的参与度不足。政府在规划实施管理过程中需要确保国

家和地方发展战略的落实，保障安全底线不被突破，协调区域发展；市场更关注空间效率，期望土地、劳动力、资本等生产要素的自由流动和高效配置；社会公众则希望有良好的居住环境和便捷的生活设施，同时也期望传承地方历史文化和记忆，增强文化认同感和归属感。因此，政府、市场、社会等多元治理主体对国土空间规划体检评估的认知差异和各自不同的空间需求，往往会导致矛盾和冲突。一方面，政府部门在规划过程中更注重公共利益和社会整体效益，考虑宏观视角和长远发展需求的规划目标与市场、社会主体的短期利益和实际需求不匹配，如划定生态保护红线和永久基本农田保护红线，并进行严格的空间管控，会在一定程度上影响市场和社会主体的经济利益。另一方面，市场和社会主体作为国土空间规划的直接使用者及实施者，其参与不足会使国土空间规划体检评估与实施管理脱节，导致难以平衡和满足各方利益诉求。

2.1.2 体检评估与实施管理脱节

在空间治理内容和过程中存在国土空间规划体检评估与实施管理脱节问题。

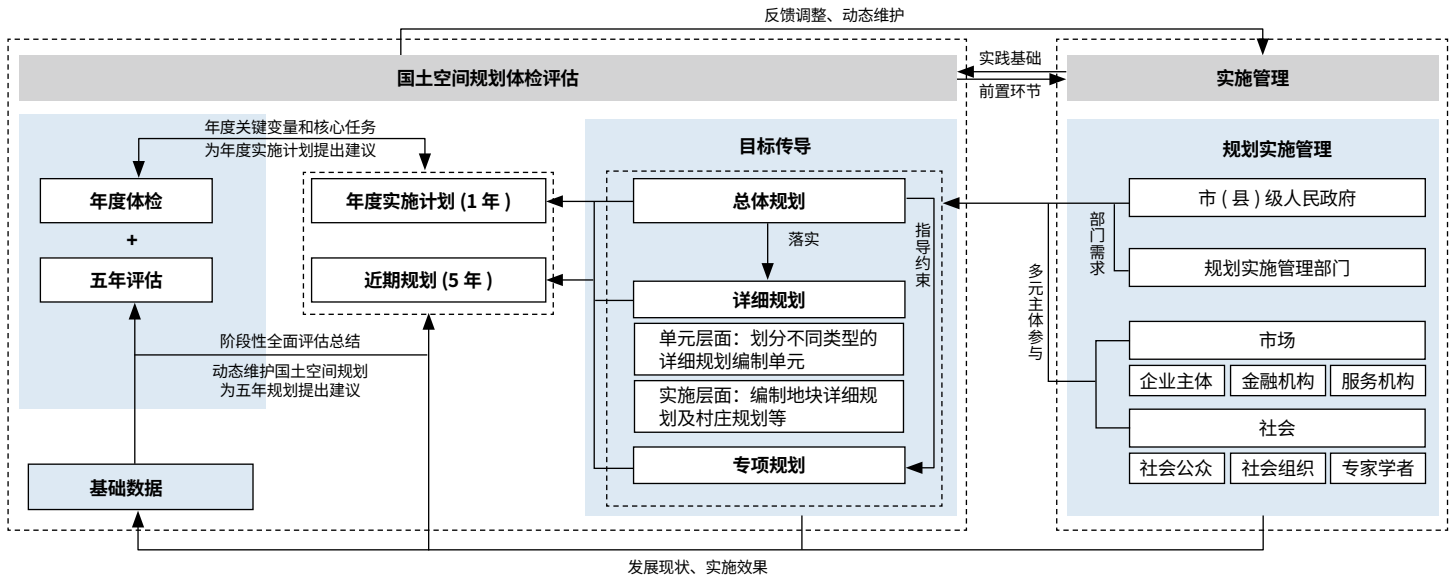


图 1 国土空间规划体检评估与实施管理的关系

空间治理内容的脱节表现为国土空间规划体检评估指标体系与规划指标的逻辑关系衔接不足、评估空间尺度与实际治理尺度不一致。一方面,规划指标体系围绕空间底线、空间结构与效率、空间品质3个方面构建,国土空间规划体检评估则从安全、创新、协调、绿色、开放、共享6个维度构建指标体系,这种差异导致两者之间难以有效衔接。同时,规划指标分为约束性、预期性和建议性指标,国土空间规划体检评估指标则分为基本指标和推荐指标,不同的指标分类方式也对两者之间的逻辑关系造成影响,以至于在国土空间规划体检评估中难以有效分析和评判规划目标。另外,国土空间规划体检评估的指标分析工作主观性较强,对指标合理范围的界定主要依赖专家意见或简单的统计方法,缺少反映指标客观发展趋势的持续性监测方法。另一方面,国土空间规划体检评估空间尺度与实际空间治理尺度不一致。国土空间规划涉及多层级空间和不同类型规划,不同规划目标之间的衔接分析不足,导致国土空间规划体检评估数据统计的空间范围与空间治理的实际范围存在错配。例如,不同城市的各类新区、经济开发区、高新区等是空间治理的重点区域,但其范围统计数据难以与其他以行政边界为统计范围的数据进行叠加分析。

空间治理过程的脱节表现为各规划实施部门之间缺乏协同机制,以及国土空间规划体检评估的时序与规划实施管理时序错位。一方面,各规划实施部门往往仅围绕自身职责开展工作,在国土空间规划体检评估过程中缺乏协同机制,如缺少数据共享机制,导致国土空间规划体检评估以年度数据对比近期(2025年)或末期(2035年)规划指标来评判国土空间规划的实施管理情况,无法准确反映国土空间规划实施管理的实际状况。

另一方面,国土空间规划体检评估开展的时间与政府部门年度计划制定的时间不一致,政府部门年度计划通过分解总体规划目标、结合各规划实施管理部门任务和实施进度进行调整,国土空间规划体检评估的数据采集和分析往往滞后于当年的规划实施。同时,各规划实施管理部门采集数据的节点不一致,也导致国土空间规划体检评估不能有效体现年度计划的动态实施管理过程,不能及时发现规划实施管理过程中存在的问题。

2.1.3 治理应用缺乏有效反馈

国土空间规划体检评估结论难以反馈至各规划实施管理部门,无法为规划实施管理提供动态维护建议,并且缺乏对市场和社会主体反馈意见的处理机制。首先,国土空间规划体检评估与各规划实施管理部门之间缺少互馈路径,导致其结论难以反馈、分解到各规划实施部门,无法支撑下一步工作计划的制定。其次,国土空间规划体检评估和国土空间规划都以实施为目标,二者需要衔接实施逻辑,但国土空间规划体检评估的技术方法与规划编制和实施的逻辑衔接不足,导致体检评估结论无法应用于对已编制的规划的动态维护,也难以对尚未编制的规划提供依据。最后,国土空间规划体检评估中市场和社会主体的参与度不足,并且缺少意见反馈机制及处理机制,导致难以及时察觉居民的急难愁盼问题。

2.2 国土空间规划体检评估的价值理念

国土空间规划体检评估作为规划实施管理的重要环节,是研判国土空间发展趋势和预警国土空间发展问题的关键手段。因此,在梳理国内外规划体检评估发展趋势和当前国土空间规划体检评估工作面临的问题的基础上,重新认知

国土空间规划体检评估的核心价值理念尤为重要。一方面,国土空间规划的核心价值理念是生态文明建设^[14]。通过国土空间规划体检评估发现“自然—社会—经济”复合生态系统存在的问题,在此基础上尊重自然规律,保护生态环境,以人民为中心处理空间发展问题并保障效率^[15]。另一方面,从“城市人”的角度将人类社会和自然生态视为一个整体,国土空间规划中以人为本的空间正义是整体利益最大化的理性选择,在国土空间规划体检评估中,应落实国土空间发展战略和以人民为中心的发展思想,关注人口结构变化和人们的差异化需求,提升基础设施建设水平,补齐公共服务设施短板,兼顾文化遗产和特色保护,有效解决规划实施管理面临的问题。

优化国土空间资源配置、提升空间效率是国土空间规划体检评估的目标。促进国土空间资源的可持续发展,涵盖国土空间功能结构优化、土地使用性质和比例结构优化以及空间布局优化等方面。面向不同地区的自然资源特征和特定的发展阶段、国土空间资源配置优化过程中各规划实施管理部门的横向绩效竞争以及市场竞争,国土空间规划体检评估应聚焦功能定位、总体格局、空间结构、空间布局等方面的规划目标,并将规划目标与规划实施管理情况进行对比分析,识别国土空间资源配置过程中规划实施管理部门与市场、社会主体需求不一致导致的问题,并提出政策建议,以此提升国土空间利用效率。

3 国土空间规划体检评估与实施管理的互馈路径

践行生态文明建设和以人民为中心优化国土空间资源配置是国土空间规划体检评估的重要目标。由此,应建立国

国土空间规划体检评估与实施管理互馈机制，构建“政府—市场—社会”多元治理主体协同下的国土空间规划体检评估与实施管理耦合模式，通过“目标定位—指标体系—空间布局—行动计划”全流程体检评估思路，明确“市（县）域—城区—单元”的全域多层次空间治理重点，形成“问题识别—成因研判—对策建议—任务清单”的闭环互馈路径，对国土空间资源进行优化配置，并结合实际工作需求对国土空间规划体检评估工作进行动态反馈。见图2。

3.1 “政府—市场—社会”多元治理主体耦合模式

3.1.1 强化参与，拓展多元主体参与途径

提高市场和社会等多元主体在国土空间规划体检评估中的参与度。一方面，拓展市场和社会等多元治理主体的参与途径，尤其是在产业空间布局等关键领域，应充分采纳市场主体的合理意见和

建议，确保规划实施管理与经济发展趋势相契合。另一方面，应当引入专业服务机构和专家全程参与国土空间规划体检评估工作，并提供专业意见。同时，通过发布国土空间规划体检评估成果公示稿等多样化的互馈渠道，及时向社会公开信息，并持续、广泛地收集公众对规划实施管理的反馈和建议，保障社会公众能够全过程参与国土空间规划体检评估。

3.1.2 明确分工，落实多元治理主体的职责定位

明确政府、市场和社会等多元主体在国土空间规划体检评估中的职责定位，充分发挥各方优势。其中，政府是国土空间规划体检评估的组织者，市场主体是信息和技术的提供者，社会主体则是国土空间规划体检评估的重要参与者。具体而言，政府为国土空间规划体检评估制定规则并提供制度保障，组织和统筹国土空间规划体检评估工作，明确各部门的责任与分工，确保国土空间规划

体检评估工作有序推进；市场主体利用其在日常运营中所积累的电商交易数据、共享出行数据等数据资源，为规划实施效果分析提供基础数据支撑，专业服务机构则全程参与国土空间规划体检评估的技术咨询和报告编制工作；社会主体通过公众满意度调查、意见征集等方式，从社会层面评价规划实施管理效果，反馈意见和需求。

3.1.3 强化协同，促进多元治理主体互动

构建政府、市场、社会等多元治理主体协同参与的国土空间规划体检评估机制，需关注市场对国土空间资源的需求和社会公众的参与度，促进多元治理主体的互动，形成空间治理共识。在政府与市场主体互动方面，建立常态化互动机制，及时收集市场层面的数据信息，并通过国土空间规划体检评估的反馈，及时引导市场行为，避免市场失灵导致的公共资源配置不合理^[16]。在政府与社会主体互动方面，完善公众参与机制，

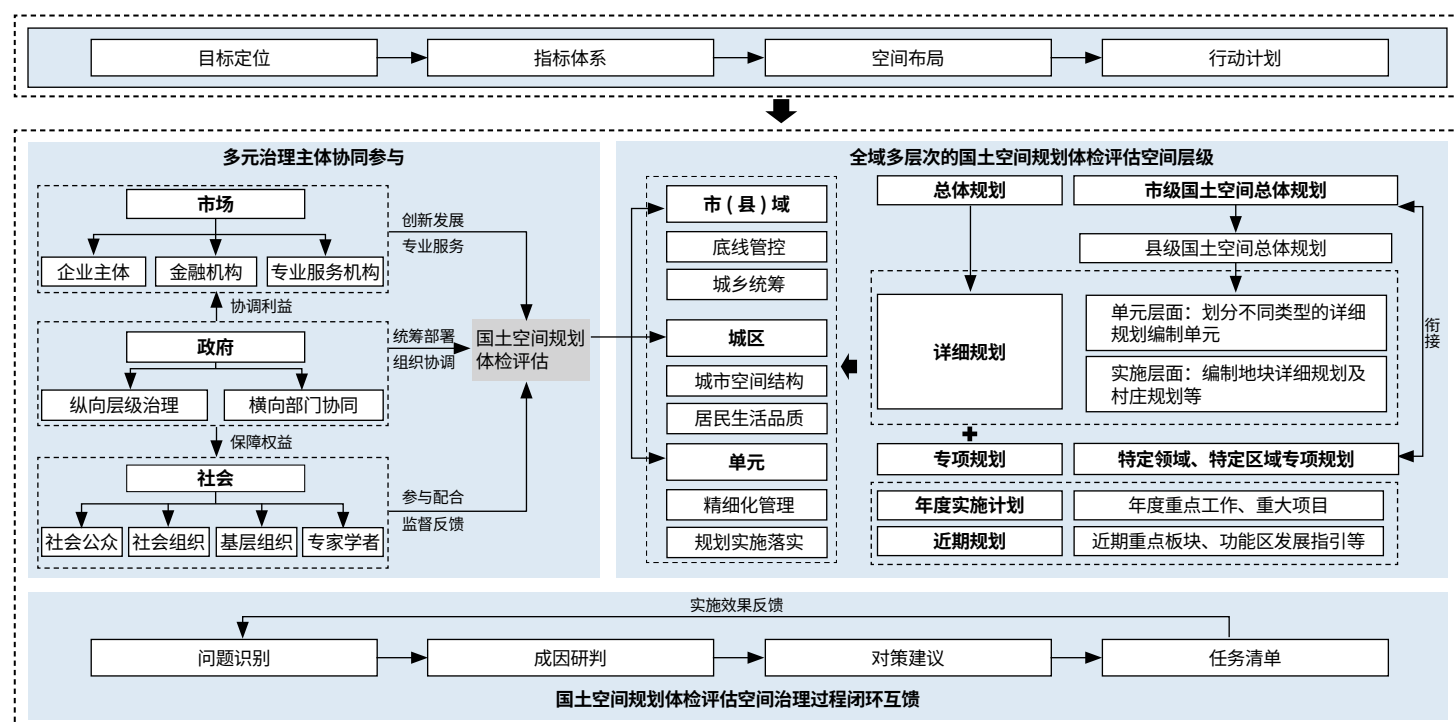


图2 国土空间规划体检评估与实施管理的互馈机制示意图

保障社会主体在国土空间规划体检评估过程中的知情权、参与权和监督权,积极回应社会公众的合理诉求,集中解决突出的民生问题。在市场与社会主体互动方面,鼓励市场主体与社会组织通过公益项目及社会责任履行等方式加强合作,并将意见反馈给政府部门,共同参与国土空间规划体检评估工作。

3.2 “市(县)域—城区—单元”全域多层次的空间治理重点

在国土空间规划体检评估中,构建“市(县)域—城区—单元”的多层次空间协同机制,结合各层级的实施管理特征,明确国土空间规划体检评估重点,实现全域范围内的动态管控与协同治理。

3.2.1 市(县)域层面关注底线管控和城乡统筹

市(县)域是国土空间规划开展总体规划的具体范围,在国土空间规划体检评估中应重点关注底线管控要素与自然资源的开发利用情况,分析生态保护成效和自然资源利用效率。同时,聚焦区域协调发展,分析中心城区与周边区域的协调发展情况以及对各级城镇的带动作用。因此,国土空间规划体检评估在市(县)域层面应关注底线管控和城乡统筹。一方面,分析评判安全底线管控与生态修复治理的进展,包括生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界、历史文化保护线管控情况,以及生态保护修复和水生态治理等情况,识别耕地“非农化”“非粮化”问题,总结生态保护红线和城乡建设管控、灾害治理等工作成效。另一方面,分析城市与周边区域的协同发展情况,重点关注公共服务设施共享、跨界河流水污染联防联控、交通一体化等,利用中心城区、综合性新城、县城的人口数据分析各城镇的发展态势,总结区域协调发展、人口集

聚、中心城区的辐射带动作用等情况。

3.2.2 城区层面关注城市空间结构和居民生活品质

在城区层面,国土空间规划体检评估需重点对城市功能结构、用地结构的规划实施管理情况进行分析评判,关注建设用地结构调整、产业空间布局、公共服务设施供给等与居民日常生活紧密相关的内容以及基础设施的运行状况,即重点关注城市空间结构和居民生活品质。首先,根据城镇建设用地变化情况对城市功能结构和用地结构进行分析,总结新增建设用地布局、人口集聚与居住用地供给匹配等情况。其次,根据产业用地布局、职住通勤距离等分析产业发展和职住情况,总结工业用地供应、居住用地供给等情况。最后,分析城市级公共服务设施供给和基础设施运行情况,评估市政基础设施的支撑性。

3.2.3 单元层面关注精细化管理和规划实施

在单元层面,以详细规划编制单元为国土空间规划体检评估的基本单元,详细规划编制单元应落实国土空间总体规划制定的规划目标、协调多元治理主体的空间诉求^[17]。因此,国土空间规划体检评估在单元层面需聚焦精细化管理和规划实施任务的落实,重点关注人口容量、生活圈各类设施供给以及道路网密度等内容。一是匹配设施需求,通过大数据分析各单元内的常住人口和新增人口情况,分析人口分布特征和需求变化,为生活圈各类设施的配置提供依据。二是对教育设施、医疗设施、养老设施、文化设施、体育设施及公园绿地等生活圈各类设施的覆盖率进行分析,并根据分析结果提出加快单元详细规划编制和优化单元内各类设施空间布局等针对性建议。三是优化路网体系。基于单元内现状路网,叠加规划路网,根据评估分

析结果提出重点推进次支路路网建设以完善路网体系等具体建议,保障居民出行的便利性。见图3。

3.3 形成“问题识别—成因研判—对策建议—任务清单”的闭环互馈路径

3.3.1 解读发展趋势,识别实施问题

明确年度体检和五年评估的侧重点,结合实际工作需要制定相应的指标评价体系。年度体检聚焦当年的规划实施管理内容,利用国土调查、遥感影像、大数据等多源数据,分析国土空间各类开发保护建设活动现状,解读国土空间发展趋势,识别规划实施管理中存在的问题。五年评估则对国土空间总体规划的实施管理情况进行综合分析,识别规划目标和指标落实、强制性内容执行以及政策机制等方面的实施管理问题。

3.3.2 定性和定量结合分析问题,研判问题成因

采用定性与定量相结合的方法对基础数据进行分析,探究国土空间规划实施管理问题的成因。其中,定性分析重点评判国土空间规划实施管理情况,聚焦规划目标、战略和核心内容,分析现状与规划目标之间存在的偏差,结合专家建议和公众意见,明确规划实施管理中的关键问题及其成因。定量分析则借助地理信息系统和大数据等技术方法,纵向分析连续多年的数据的变化特征和趋势,研判未来发展潜力及趋势,横向分析评价指标之间的相互作用关系,聚焦空间底线要素和规划强制性内容的对比分析,以及时发现国土空间资源配置存在的问题。针对自然资源禀赋、产业特征、政策环境等,识别关键问题并开展专项研究,评估现有政策、制度和管理机制的影响,精准判定规划实施管理问题产生的原因。

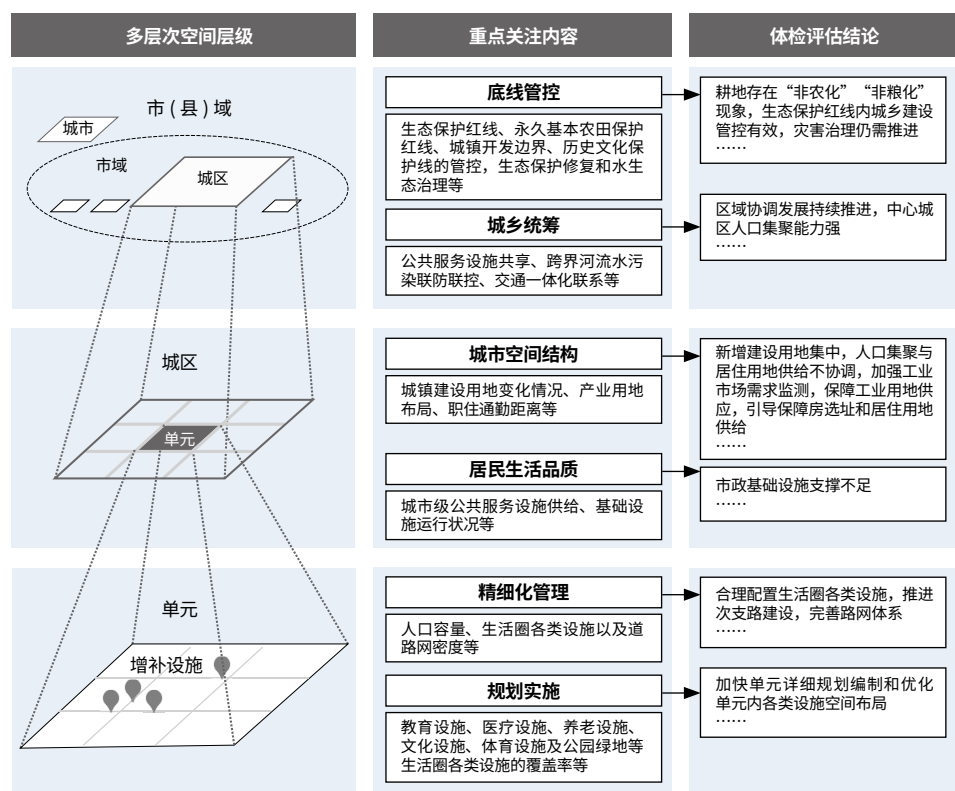


图3 “市(县)域—城区—单元”多层次空间治理重点示意图

3.3.3 闭合规划实施逻辑, 提出对策建议

将国土空间规划体检评估结论反馈到规划编制和实施管理中, 对国土空间规划进行动态维护, 包括对已编制的各类规划进行动态优化、为尚未编制的规划提供依据、对多元治理主体提出针对性对策建议等, 以强化规划实施管理的协同性。在动态优化已编制的规划方面, 分析规划实施管理中存在的问题及其成因, 若因重大项目实施需调整规划内容的, 应及时优化规划方案; 若存在规划编制与实施管理脱节问题, 则应完善相关规划实施管理流程。在为尚未编制的规划提供依据方面, 分析总体规划的规划目标向详细规划和专项规划传导的情况, 识别急需编制详细规划和专项规划的单元, 并提出编制建议。针对政府、市场、社会等多元治理主体提出对策建

议, 具体来说: 政府主体应加强国土空间规划体检评估与年度重点工作、年度实施计划、近期规划、年度土地征收储备供应计划及各部门实施计划的衔接, 为规划实施部门提供与其权责相匹配的实施管理建议; 市场主体依据国土空间规划体检评估的空间资源配置指引, 明确投资与开发方向, 积极参与空间治理; 社会主体应积极参与监督, 反馈空间需求和实施管理意见。

3.3.4 建立结果反馈机制, 制定任务清单

将国土空间规划体检评估结论反馈给政府、自然资源部门、其他规划实施管理部门以及市场、社会等多元治理主体, 并分解结论、制定任务清单, 切实发挥国土空间规划体检评估的作用。一是将评估结论反馈至政府, 有助于政府发挥统筹协调作用, 为决策制定和协同

各部门等提供参考。二是将评估结论反馈至自然资源部门, 以便于自然资源部门掌握规划实施进度和各项指标完成情况, 对与规划目标存在明显偏差的内容, 结合地方实际情况制定任务清单。三是将评估结论反馈至其他规划实施管理部门, 结合国土空间规划纵向传导体系和横向实施管理体系, 生成具体的行动计划或项目, 以便于在不同层级和领域有效落实规划目标。四是将评估结论反馈至市场主体, 为市场提供资源利用指引, 引导市场主体参与国土空间治理, 促进国土空间资源的高效利用。五是将评估结论反馈至社会主体, 为社会公众提供参与、监督及意见反馈平台, 协调社会各方利益, 及时处理反馈意见。此外, 根据国土空间规划体检评估结果制定的任务清单应反馈至问题识别环节, 以对国土空间规划体检评估的逻辑方法进行动态迭代。见图4。

4 结论与讨论

在空间治理体系和治理能力现代化的目标下, 应重新认识回归空间治理的国土空间规划体检评估的核心价值理念, 构建国土空间规划体检评估的多元主体治理耦合模式、全域多层次协调机制, 形成闭环互馈路径。国土空间规划体检评估是提升空间治理水平的政策工具, 在生态文明建设和以人为本的理念下, 其作为国土空间资源优化配置的工具, 与规划实施管理相互依存、相互反馈。因此, 针对当前国土空间规划体检评估和实施管理之间的矛盾, 应构建国土空间规划体检评估与实施管理之间的互馈机制。在落实国土空间发展战略的前提下, 回归空间治理视角, 构建“政府—市场—社会”多元主体治理耦合模式, 拓展多元主体参与方式, 明确各主体的

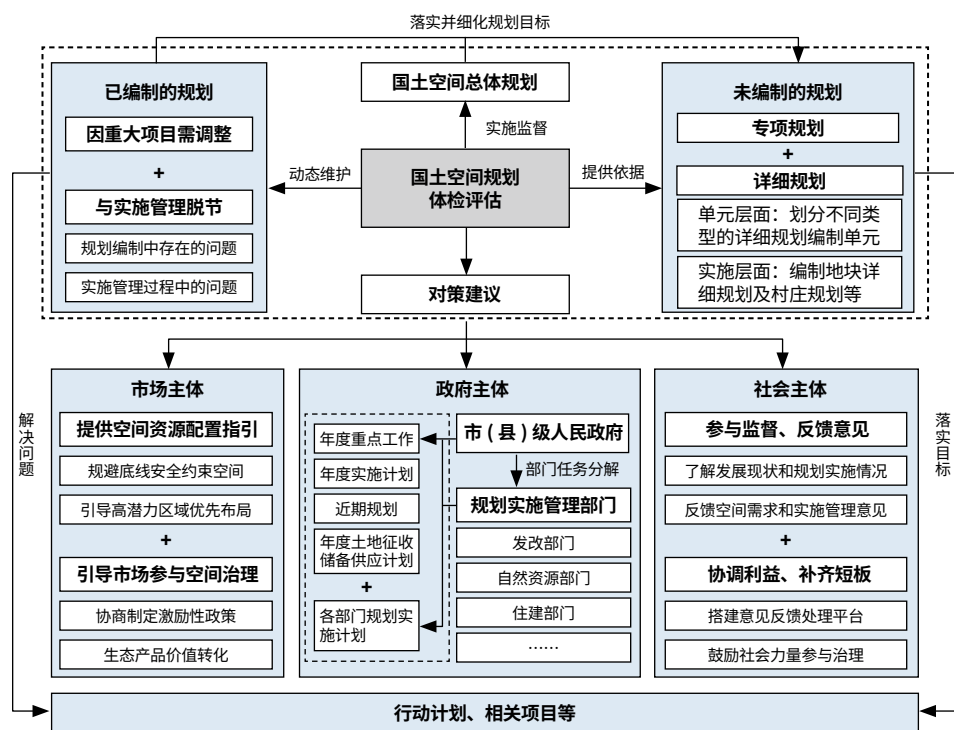


图4 国土空间规划体检评估结果反馈机制示意图

职责定位，促进多元治理主体互动；明确“市（县）域—城区—单元”全域多层次的国土空间规划体检评估重点，协同规划编制体系，在市（县）域层面关注底线管控和城乡统筹，在城区层面关注空间结构和居民生活品质，在单元层面关注精细化管理和规划实施任务落实；形成“问题识别—成因研判—对策建议—任务清单”的闭环互馈路径，研判规划实施管理的问题及其成因，依据多元治理主体职责和规划实施管理部门的权责，提出优化国土空间资源配置的对策建议并形成任务清单，实现全过程空间治理。

此外，各地的自然资源特征和发展阶段不同，其国土空间规划体检评估面临的问题不同，需通过实践和相关研究完善国土空间规划体检评估的理论与方法，在不同区域进行差异化研究，并对一些较为复杂的问题进行专项研究，以得出更有效的国土空间规划体检评估结论，提出更具针对性的对策建议。

【参考文献】

- [1] 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.
- [2] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019(10): 2040-2050.
- [3] 赵民, 张栩晨. 城市体检评估的发展历程与高效运作的若干探讨: 基于公共政策过程视角[J]. 城市规划, 2022(8): 65-74.
- [4] 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.
- [5] 张文忠. 中国城市体检评估的理论基础和方法[J]. 地理科学, 2021(10): 1687-1696.
- [6] 王凯, 徐辉, 骆芊伊, 等. 基于城市空间复杂性关系的城市体检方法研究[J]. 自然资源学报, 2025(1): 91-103.
- [7] 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.
- [8] 石忆邵. 中国“城市病”的测度指标体系及其实证分析[J]. 经济地理, 2014(10): 1-6.

- [9] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [10] 杨艺, 李国平, 孙瑀, 等. 国内外大城市体检与规划实施评估的比较研究[J]. 地理科学, 2022(2): 198-207.
- [11] 单卓然, 安月辉, 袁满, 等. 中国与英国城市体检评估工作的对比解析及政策建议[J]. 规划师, 2022(3): 53-60.
- [12] 金忠民, 陈琳, 陶英胜. 超大城市国土空间总体规划实施监测技术方法研究: 以上海为例[J]. 上海城市规划, 2019(4): 9-16.
- [13] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-73.
- [14] 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): 16-23.
- [15] 闫博, 李思颖, 尹稚. 人民城市理念溯源、规划治理框架与实践[J]. 规划师, 2024(5): 9-17.
- [16] 张洪巧, 何子张, 朱查松. 基于空间治理的国土空间规划强制性内容思考: 从城市总体规划强制性内容实效谈起[J]. 规划师, 2019(13): 21-27.
- [17] 谭迎辉, 王伟, 金晓斌. 市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新[J]. 规划师, 2024(6): 16-22.

[收稿日期] 2025-01-06