

跨域国土空间规划实施体检评估方法研究

——以《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》为例

黄雪菲, 柳 泽, 刘 伟, 陈兰川, 武 敏, 何良将

【摘 要】通过梳理分析跨域国土空间规划和协同治理、规划评估相关理论与典型实践,结合跨域国土空间规划体检评估的关键议题,构建涵盖全周期评估、多维度评估、多尺度评估、数智化评估的跨域国土空间规划体检评估技术框架。其中:全周期评估统筹规划实施结果、成效和过程评估;多维度评估统筹自然地理、社会经济、制度环境等空间要素评估;多尺度评估统筹区域、城市和社区等各层级空间尺度评估;数智化评估则强调数字化、智能化技术方法的应用评估。在此基础上,结合《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》的实施体检评估开展实践应用,总结技术框架在辅助构建系统分析评估思路方面的优势、示范区在国土空间治理体系方面的创新成果,以及研究在县域尺度、要素综合、创新示范等方面的适用性。

【关键词】区域协同治理;国土空间规划;区域规划;体检评估;长三角生态绿色一体化发展示范区

【文章编号】1006-0022(2025)08-0039-09 **【中图分类号】**TU984.11、F127、D675 **【文献标志码】**B

【引文格式】黄雪菲,柳泽,刘伟,等.跨域国土空间规划实施体检评估方法研究:以《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》为例[J].规划师,2025(8):39-47.

Research on the Implementation Evaluation Method of Cross-boundary Territorial Spatial Planning: A Case Study of the *Master Plan for the Demonstration Zone of Green and Integrated Ecological Development of the Yangtze River Delta (2021-2035)*/HUANG Xuefei, LIU Ze, LIU Wei, CHEN Lanchuan, WU Min, HE Liangjiang

【Abstract】Based on a comprehensive analysis of cross-boundary territorial spatial planning, collaborative governance and planning evaluation and other related theories and practices, a technical framework of cross-boundary territorial spatial planning implementation evaluation is established based on "full life-cycle, multi-dimensional, multi-scale, and intelligent assessment": full life-cycle assessment integrates the evaluation of the results, effectiveness and process of planning implementation; multidimensional assessment integrates the evaluation of spatial factors such as natural geography, social-economy and institutional environment; multi-scale assessment integrates the correlation of spatial scales at various levels such as regions, cities and communities; intelligent assessment emphasizes the application of digital and intelligent methods. Then, practical application is carried out in the implementation evaluation of the *Territorial Spatial Master Plan for the Demonstration Zone of Green and Integrated Ecological Development of Yangtze River Delta (2021-2035)*. Finally, the framework's advantages in fostering systematic analytical approaches, and the innovative achievements of the Demonstration Zone in the spatial governance system are concluded. The applicability of the case study in addressing spatial governance, element synthesis, and innovation demonstration is put forward.

【Keywords】regional collaborative governance; territorial spatial planning; regional planning; implementation evaluation; Demonstration Zone of Green and Integrated Ecological Development of the Yangtze River Delta

【基金项目】国家重点研发计划课题项目(2023YFC3804803)

【作者简介】黄雪菲,注册城乡规划师,现任职于西安市自然资源和规划局。491651232@qq.com

柳 泽,通信作者,正高级工程师,自然资源部国土空间规划研究中心标准与政策所所长。liuze.yn@qq.com

刘 伟,长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会生态和规划建设部部长。

陈兰川,长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会生态和规划建设部副部长。

武 敏,注册城乡规划师,现任职于自然资源部国土空间规划研究中心监督评估所。

何良将,长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会生态和规划建设部主管。

0 引言

区域协调发展是我国国土空间治理的重要政策,党的二十大报告明确了新时期推动区域高质量发展的重要方向,要求“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。近年来,随着京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略的持续推进,各地纷纷以都市圈、大都市区、临界和跨界地区、流域单元等为重点,促进区域社会经济要素科学高效配置、提升区域综合竞争力,这对区域治理政策和方法提出了更高要求。

从国内外实践来看,区域规划的编制实施是推动区域治理的重要手段和路径,也是新时期推进区域协调发展战略、区域重大战略等国家重大战略实施的重要支撑和保障。“多规合一”的国土空间规划既是国家空间发展的指南,也是可持续发展的空间蓝图,其实施已从原先的愿景式规划蓝图转向过程式动态治理,强调开展规划实施体检评估、完善规划监测评估预警机制。近期,国家及各地编制了多项区域性国土空间规划,如《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》(以下简称《示范区总规》)、《长江经济带—长江流域国土空间规划(2021—2035年)》、《上海大都市圈空间协同规划》,以及《成都都市圈国土空间规划(2021—2035年)》《滇中城市群国土空间专项规划(2021—2035年)》《成都平原经济区国土空间规划(2021—2035年)》等片

区国土空间规划。其中,《示范区总规》是“多规合一”改革后国务院批复的首个跨省域国土空间总体规划,在跨域规划和空间治理领域具有标志性意义。

本文结合区域治理、区域规划及规划评估等领域的相关研究成果,以《示范区总规》实施体检评估为例,探索跨域国土空间规划实施体检评估的方法。

1 相关研究进展

1.1 跨域国土空间规划和协同治理相关研究

20世纪中后期以来,在信息革命、全球化等时代背景下,西方的区域经济、公共管理、地理学和社会学等领域的相关研究不断深入,协同治理、新区域主义、空间生产等理论随之兴起并快速发展,为区域治理和规划提供了多维度理论借鉴,并使区域治理愈发重视多元主体参与、政府府际协商与合作,积极构建多中心、协同化、网络化的治理结构。协同治理理论顺应全球化、信息化发展趋势,突破层级制政府中心管理模式,强调政府、企业、社会组织、公众等多元主体的柔性沟通、平等协商与协同合作,注重建立网络化的治理结构^[1]。新区域主义理论摆脱了以政府为主导的传统治理路径,关注区域政策制定、决策过程以及相关利益主体的协调与合作,强调建立多元化的治理机制^[2]。空间生产理论源于马克思主义政治经济学,其为城市和区域空间治理中的社会与空间关系、资本与权力机制研究奠定了理论基础,也为全球化背景下城市和区域的尺度重构与治理变革提供了有力解释;尺度和尺度权力作为重构政治空间并产生物质性效应的手段,在区域治理相关研究领域得到深入应用^[3-4]。区域规划起源于20世纪

20年代,尽管各国的规划理念和实践重点存在差异,但是其作为区域治理的重要手段获得了广泛认同^[5]。进入21世纪以来,在逆全球化与后疫情时代的背景下,全球社会经济的不确定性、碎片化、多元化等特征日益凸显,聚焦全球经济贸易、区域发展差异、大都市区域发展、城市与区域韧性等议题,区域规划面临严峻挑战。有学者提出“(传统)区域规划已死”的观点,进而倡导新的区域规划范式,强调充分应用数字技术监测空间变化、模拟动态演变、强化公众参与等^[6]。

结合国外相关理论进展和我国丰富的区域治理实践,我国区域治理与规划相关研究持续深化。在研究内容和重点方面,基于对我国区域发展战略、规划和政策的梳理,区域协调发展新机制的构建愈发受到重视,具体包括完善全国统一的社会主义市场经济基本制度、确立以城市群和都市圈为主体的发展形态,以及规范区域规划编制与实施程序等^[6];2008年全球金融危机叠加近年来逆全球化浪潮和后疫情时代的冲击,区域协调发展被赋予助力优化产业链供应链布局、建立全国统一大市场、实现国内国际双循环等重大战略使命^[7]。都市圈、跨界毗邻地区、跨界产业合作区等成为研究热点,被视为促进要素跨域流动和区域一体化发展的前沿阵地^[8]。结合动态化、柔性化的规划治理机制,学者们建议加强区域国土空间规划的编制与实施,以推进区域一体化发展^[9]。在规划理念和技术方法方面,针对都市圈原有的“有限协商型规划”存在的规划主体偏离、内容偏离和实施偏离等问题,都市圈“契约协同型规划”通过完善评估监测等各类规划协同实施机制,推动规划从静态蓝图式方案向行动方案和动态实施评估

转变^[10]；基于协同治理视角和实践经验，相关研究构建了跨地区、全流程、多主体的跨区域国土空间规划技术框架^[11]。

1.2 规划评估相关研究

规划评估理论研究是规划理论研究的重要组成部分。西方城市规划评估已历经“测量”“描述”“判断”“建构”等四代范式，现阶段的规划评估更强调多元价值协调、利益相关者协商及交流互动的评估过程等，方法论呈现出从实证主义到建构主义的演进路径^[12-13]。一旦相关评估工作忽视客观性和绝对性，“则难免陷入相对主义与主观唯心主义认识论的误区和陷阱”^[14]。从规划实施评估的目的、对象、过程和结果、参照对象和判断标准、参与主体等要素出发，可进一步将评估分为前瞻性与实效性、目标性与对策性、技术性与机制性、一致性与有效性、实证主义与建构主义等不同类型^[15]。

顺应新时期的发展要求，“多规合一”的国土空间规划摒弃了终极蓝图式的规划模式，将实施评估作为构建规划监测评估预警机制、加强规划实施与监督管理的重要内容，更加强调涵盖动态监测、系统评估和及时预警等的全生命周期管理手段^[16]；在技术方法上，突出时空大数据、动态感知、场景建设等相关技术的研究和应用^[17]。2024年12月，自然资源部组织编制的国家标准——《国土空间规划监测评估预警技术指南》（征求意见稿）公开征求意见，该指南统筹监测、评估和预警3个环节，从国土空间运行体征、规划传导衔接和规划实施管理等维度，构建了国土空间规划监测评估的整体技术框架。值得注意的是，近年来在相关行业发展和地方实践的基础上，城市体检的技术方法、典型实践、政策

建议等研究大量涌现，学者们就其概念范畴、理论基础、技术体系等展开探讨^[18]。但整体来看，从基础理论、技术方法到实践应用，城市体检目前尚未脱离规划评估的相关研究范畴。

1.3 典型实践

目前，国内外有关政府部门、研究机构等围绕区域空间发展开展了定期监测、数据平台建设及分析应用等大量实践，为进一步推动跨区域规划评估奠定了坚实的技术基础。在国外，欧盟自2002年启动欧洲空间规划观测网（European Spatial Planning Observatory Network, ESPON）以来，已推进ESPON2006、ESPON2013、ESPON2020等多个项目建设，通过开展应用研究、提供分析工具、发布监测产品等方式，为决策者和研究人员提供科学依据，已成为欧洲空间规划实施的重要支撑^[19]。在国内，自2023年9月以来，自然资源部加快推动中国国土空间规划实施监测网络（China Spatial Planning Observation Network, CSPON）关键技术的研究和示范应用，在区域、省、市、县等层面开展试点，为国土空间治理数智化转型提供有力支撑^[20]。针对长三角城市群、上海大都市圈、粤港澳大湾区等重点区域，中国城市规划设计研究院、上海市城市规划设计研究院、江苏省城市规划设计研究院、广东省城乡规划设计研究院等机构长期开展区域空间监测评估并定期发布研究报告。总体来看，目前相关研究机构和社会组织积极开展城市群、都市圈、大都市区等各类区域的监测评估，呈现出数据多元化、空间精细化、技术智能化、主体社会化等发展趋势，但针对各类型的区域规划实施体检评估实践较少，“多规合一”改革后跨区域国土空间规划的实施

体检评估则更为缺乏。

2 跨区域国土空间规划实施体检评估关键议题与技术框架

2.1 关键议题

与市县国土空间总体规划等相比，跨区域国土空间规划具有跨区域协调、多主体治理、全要素统筹等特征，两者在规划定位、内容侧重点、实施机制等方面存在显著差异，其中评估工作机制、评估内容、评估方法是开展相关规划评估工作需重点考虑的议题。

（1）构建多元化、协同化的评估工作机制。工作机制的构建旨在解决“为何评”“谁来评”的问题，即明确开展规划实施体检评估的目的、作用、参与主体和工作组织等。开展跨区域国土空间规划实施体检评估是规划全生命周期管理的内在要求，为规划的动态维护和加强规划的权威性与严肃性奠定基础。相关评估工作的主体以规划编制机关、审批机关为主，同时鼓励社会公众、市场主体、研究机构主动参与及属地各级政府积极作为。

（2）确定统筹兼顾、各有侧重的评估内容。不同空间尺度和不同发展阶段的区域、区域的不同空间及要素，以及各类主体的治理诉求各异，合理确定规划实施体检评估内容对界定工作范围、保障成果质量和支撑规划实施优化等环节至关重要。相关评估内容既要满足多维度治理体系构建的要求，做到系统综合、统筹兼顾、覆盖各类国土空间及相关要素，又要结合规划区域的地理空间范围、尺度特征和协同治理重点等，突出重点、有的放矢。

（3）采用数字化、智能化的评估方法。应用数字技术监测区域空间变化、支撑空间分析模拟、强化多主体参与，既是

区域规划新范式的必然要求，也是解决规划实施体检评估中区域要素复杂、空间尺度多样、相关数据缺失、跨域标准不统一等问题的现实需要。

2.2 技术体系框架构建

综合国内外相关研究进展梳理和关键议题分析，本文构建涵盖全周期评估、多维度评估、多尺度评估、数智化评估的跨域国土空间规划实施体检评估技术框架（图 1）。

(1) 全周期评估。全周期评估基于规划实施的复杂性和动态性，强调系统过程和规划全生命周期管理，统筹考虑规划实施结果、成效和过程评估，构建规划动态监测、评估和反馈机制。一方面，通过对比规划目标指标与规划评估期末的实施结果，分析规划实施情况；另一方面，注重对规划实施结果、成效和过程的分析，系统深入地剖析规划实施的内外环境、影响因素和相关政策制度等，并提出针对性的策略建议。其中：针对规划实施结果的评估，重点结合体检评估指标体系的研究和测算展开，从评估情景来看，主要属于技术性、实效性和目标性评估，并具有一致性评估和有效性评估的特点；针对规划实施成效的评估，重点从重大项目的实施评估、开展相关专题研究等方面推进，主要属于实效性、技术性、有效性评估，且具有目标性和对策性评估的特点；针对规划实施过程的评估，重点从规划实施的影响因素、规划对新发展趋势等外部环境变化的适应性等方面展开，主要属于机制性、对策性、有效性评估，同时具有前瞻性和实效性评估的特点。

(2) 多维度评估。多维度评估基于规划实施的系统性和综合性，强调国土空间治理的可持续性，统筹考虑规划实施

中的自然地理、社会经济、制度环境等要素，体现了跨域国土空间规划治理体系的多维度特征。参考《国土空间规划监测评估预警技术指南》（征求意见稿）对规划监测评估预警内容的分类，构建涵盖国土空间运行体征、规划传导衔接、规划实施管理等维度的系统分析框架。其中：在国土空间运行体征维度，需结

合跨域国土空间规划内容，对目标区域的国土空间运行特征进行分析评价，包括区域协同治理中的生态环境、公共服务、交通和基础设施、自然景观和历史文化资源保护等，以及某些特定区域所关注的特定空间维度等；在规划传导衔接维度，要将跨域国土空间规划置于所在区域的国土空间规划体系，评估其与

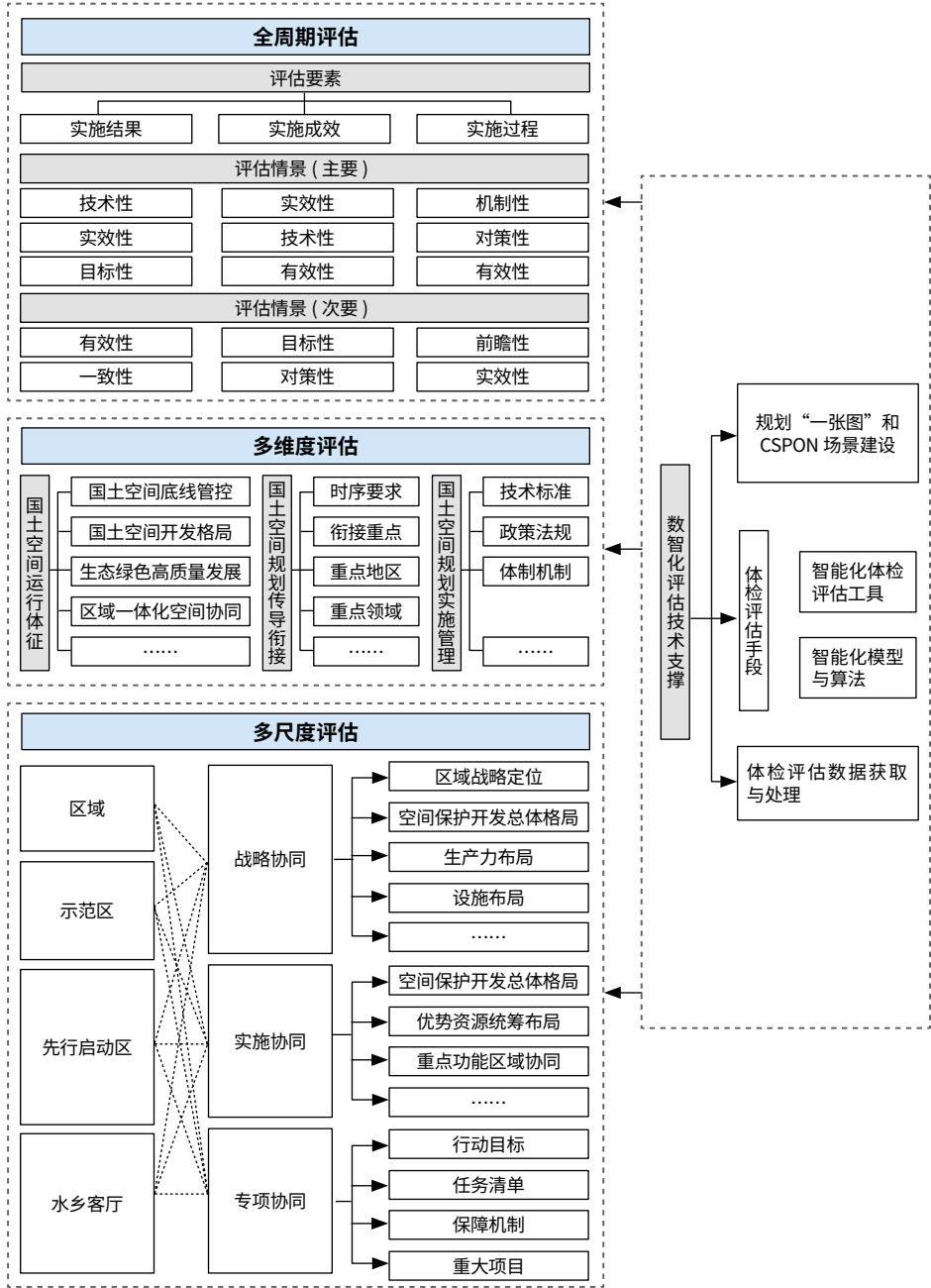


图 1 跨域国土空间规划实施体检评估技术框架

相关国土空间总体规划、专项规划、详细规划的传导衔接关系;在规划实施管理维度,由于跨域国土空间规划的实施是当前相关工作的薄弱环节,要注重对技术体系、政策环境、行政管理等内容的评估。

(3) 多尺度评估。多尺度评估基于不同空间尺度下区域与城市的关联特征、不同层次国土空间规划间的传导约束,以及与评估对象相关联的空间生产和权力机制,强调区域视野和多主体协同,统筹考虑评估对象在区域、城市和社区各层级的空间尺度关联。根据目标区域及关联空间尺度的差异,具体从空间的战略协同、实施协同和专项协同等方面开展评估。其中:大区域、流域、城市群、都市圈等的跨域国土空间规划实施体检评估侧重战略协同,强调对区域战略定位、空间保护开发总体格局、生产力布局、重大基础设施和公共服务设施布局、区域协同机制建设等的评估;市县层级及其相关跨界毗邻地区、功能区以及乡镇层级的跨域国土空间规划实施体检评估侧重实施协同,强调空间保护开发总体格局、区域战略优势资源统筹布局、重点功能区域协同等评估内容;专项协同是围绕特定事项、特定空间协同治理提出的行动安排,主要考量目标、任务、节点、主体是否清晰明确,协同机制是否切实可行^[21]。

(4) 数智化评估。数智化评估强调数字化、智能化技术方法的应用。新时期“多规合一”的国土空间规划以构建“可感知、能学习、善治理、自适应”的智慧规划为重要目标,这对包括规划实施体检评估在内的各个工作环节提出了更高要求。当前,跨域国土空间规划实施体检评估还存在实施协调环节多、数据底板繁杂、动态监测手段不足等问题,急需应用相

关技术手段,按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求推进规划实施管理和体检评估工作。结合目前的工作实际,具体围绕评估数据采集、区域评估模型构建、规划“一张图”跨域规划评估场景建设等方面开展评估工作。

3 长三角生态绿色一体化发展示范区及《示范区总规》实施概况

3.1 区域概况

2019年,中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),提出设立长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”)。示范区位于上海市、浙江省、江苏省(以下简称“两省一市”)交界区域,涵盖上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县(以下简称“两区一县”),总面积约为2413 km²。示范区位于太湖流域,区域内地势平坦开阔,水系交织成网,中小城镇发育完善、历史悠久。其中,在上海市青浦区的金泽镇和朱家角镇、苏州市吴江区的黎里镇、嘉兴市嘉善县的西塘镇和姚庄镇等5个镇域范围内设置先行启动区,启动区

面积约为660 km²。2019年10月,国务院批复同意《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》(以下简称《总体方案》),将示范区作为实施长三角一体化发展战略的先手棋和突破口,这对示范区提出了一体化制度创新、绿色高质量发展等明确要求。

示范区目前已形成涵盖理事会、执行委员会、开发公司、开发者联盟和社会公众(市场主体)的“五位一体”治理体系(图2)。依据《规划纲要》和《总体方案》,“两省一市”共同组建了示范区理事会,作为示范区实施跨域治理的议事决策平台,由“两省一市”的政府常务副省(市)长轮值担任理事长,理事会成员包括“两省一市”相关部门和“两区一县”地方政府的相关负责人;设立示范区执行委员会,作为理事会的执行机构和开发建设管理机构,负责示范区相关规划、政策、改革事项、重大项目等的研究制定和实施推进,其虽以区域协调职能为主,但并不能取代“两区一县”地方政府及其相应管理职能;“两省一市”共同出资成立开发公司(示范区新发展建设有限公司),负责基础性开发、重大设施建设等工作,由上海市国有资产监督

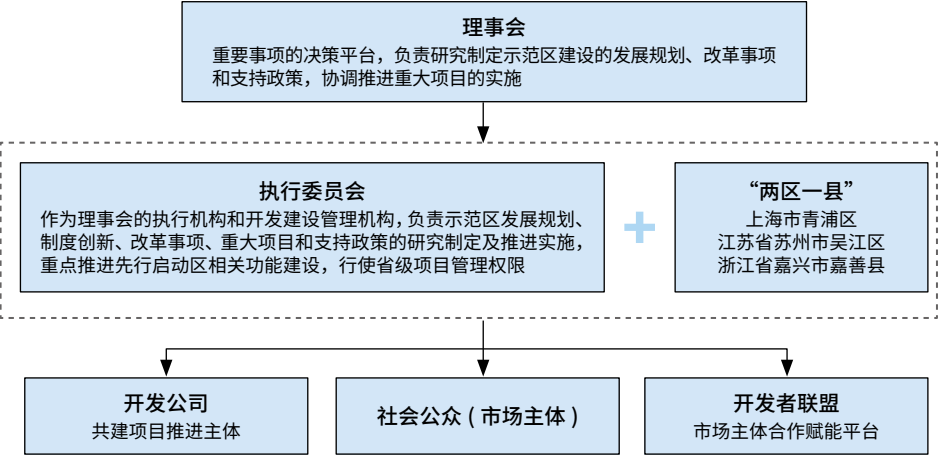


图2 示范区“五位一体”治理体系

管理委员会受托监管,接受示范区执行委员会的业务指导。2024年3月,“两省一市”人大常委会以立法形式明确了示范区理事会、执行委员会的法定地位,并赋予示范区执行委员会跨省域项目审批权、先行启动区详细规划审批权等职权。

3.2 《示范区总规》实施情况

《总体方案》明确示范区要建立统一的“总体规划—单元规划—详细规划”三级国土空间规划体系,实现“一个平台管规划实施”,推动规划的统一编制、联合报批和共同实施。2019年7月,“两省一市”联合启动《示范区总规》编制工作,2023年2月该规划由国务院批复同意。该规划是继中共中央、国务院印发《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》后,首部经国务院批准的跨行政区法定国土空间规划^[22],是示范区空间发展的指南和可持续发展的蓝图,为示范区的规划、建设和空间治理提供了基本依据。

《示范区总规》围绕建设“世界级水乡人居文明典范”的总体愿景,坚持绿色发展、高质量发展和融合式一体化发展,提出“人与自然和谐共生、全域功能与风景协同共融、创新链与产业链共进、江南韵与小镇味共鸣、公共服务与基础设施共享”的发展目标。规划提出构建“两核、四带、五片”的城乡空间格局(图3):以虹桥商务区为发展动力核,打造国际开放枢纽;以环淀山湖区域为创新绿核,打造生态、创新、人文融合发展的中心区域;以沪宁、沪杭、沪湖、通苏嘉甬为4条主要区域发展带,发挥设施集聚、城镇集聚、功能集聚、要素集聚的辐射带动作用;形成青浦城区、吴江城区、嘉善城区、盛泽镇区、先行启动区5个城镇集群,并在先行启动

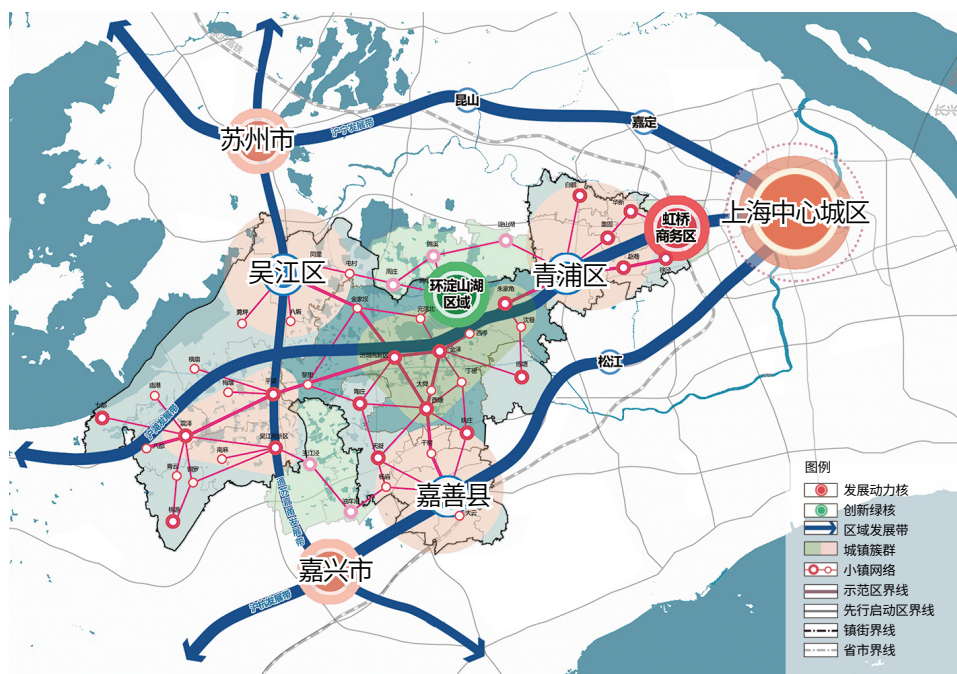


图3 示范区城乡空间格局

区的“两省一市”交界处划定约35.8 km²作为“水乡客厅”重点区域,践行“城水共生、活力共襄、区域共享”的发展理念^[23]。

以《示范区总规》为统领,示范区陆续完成《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区国土空间总体规划(2021—2035年)》(以下简称《先行启动区总规》),以及生态环境、综合交通、水利等重点领域的专项规划和“水乡客厅”等重点区域详细规划的编制审批,构建起“1+1+N+X”的示范区国土空间规划体系(图4),即《示范区总规》《先行启动区总规》及专项规划、详细规划。

4 《示范区总规》实施体检评估实践

2023年5月,示范区执行委员会与自然资源部国土空间规划研究中心共同建立《示范区总规》实施体检评估机制,坚持“执行委员会统筹协调、‘两省一

市’‘三级八方’全过程参与、第三方独立体检评估”的工作模式,先后完成了2023年、2024年度的规划实施体检评估工作。评估成果及主要内容均已面向社会公开发布,以下主要阐述相关实践的技术思路。

4.1 统筹全周期评估,突出动态实施

《示范区总规》围绕“人与自然和谐共生、全域功能与风景协同共融、创新链与产业链共进、江南韵与小镇味共鸣、公共服务与基础设施共享”等5个发展目标构建规划目标愿景评估指标体系,共设置核心指标25项,其中约束性指标8项、预期性指标17项。在评估中,结合示范区一体化统计机制建立、所在区域国土空间规划体系传导等要求,衔接示范区高质量发展统计指标、“两区一县”国土空间总体规划核心指标等,新增18项指标,最终设置了43项体检评估指标。其中,结合示范区自然生态、

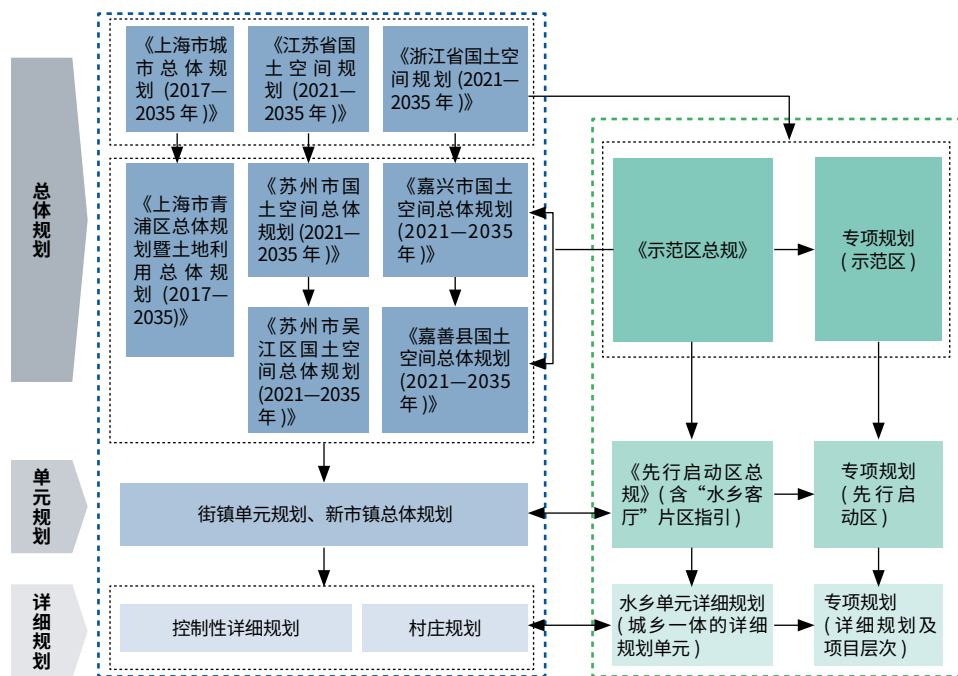


图4 示范区国土空间规划体系

资源本底和一体化发展需求，特别设置了蓝绿空间占比、骨干绿道长度、跨省公交运行班次、区域职住平衡指数等指标。

综合《示范区总规》中的项目清单、示范区重大建设项目三年行动计划、年度重点工作任务等，结合示范区重大项目全过程管理体系，逐一分析评估生态环保、设施互通、产业创新、民生保障等领域重大项目的规划建设实施情况。结合示范区的发展定位和《示范区总规》的主要内容等，围绕绿色生态、一体化、高质量发展等方面，开展生境质量、城乡空间格局、15分钟社区生活圈、交通可达性等若干专题研究，以深化规划实施影响分析和评估。

从规划实施过程的影响及规划适应性角度，分析评估《示范区总规》报批和批复实施以来，示范区一体化制度创新、国家重大战略和“两省一市”在社会、经济、政策等方面的重要部署对规划实施的影响，以及上一年度体检评估成果的应用情况。

4.2 统筹多维度评估，突出区域特性

从国土空间运行体征、规划传导衔接、规划实施管理等方面展开评估，结合示范区空间治理特征、《示范区总规》主要内容和实施机制确定具体评估维度及重点。

根据《示范区总规》有关内容，国土空间运行体征评估主要包括示范区国土空间底线管控、国土空间开发格局、生态绿色高质量发展、区域一体化空间协同等方面，侧重于规划重要控制线及管控要求、空间功能布局与结构特征、区域性设施服务空间的统筹。其中，除“三区三线”外，《示范区总规》还纳入减量发展、历史文化保护、安全韧性等空间底线管控要求。评估重点分析《示范区总规》系统划定或提出划定要求的历史文化遗产保护控制线、自然(文化)景观保护控制线、公共文化设施保护控制线等。此外，应用多源大数据分析示范区的人口分布及变化情况，以评估《示

范区总规》中网络化城镇集群和扁平化城乡体系的实施成效。

《示范区总规》与“两省一市”的相关总体规划、详细规划和专项规划紧密关联，但在规划编制的内容和深度、技术标准、工作进度安排等方面存在差异，因此规划传导衔接评估是《示范区总规》实施评估的重点内容。评估紧扣规划实施的时序要求、衔接重点、重点地区及重点领域等，分析《示范区总规》与“两区一县”的国土空间总体规划(分区规划)，以及与示范区自身的详细规划、相关专项规划的传导衔接情况，并提出深化产业用地分类整治、低效用地再开发等建议。

规划实施管理评估侧重评估支撑保障《示范区总规》实施的相关技术标准、政策法规、体制机制等，结合示范区一体化制度创新的重点任务，系统分析实施成效与存在问题。例如，为解决规划实施过程中“两省一市”相关规划建设标准不统一导致的功能不匹配、空间不协调、风格不统一、管理不精细等问题，示范区按照“重点领域、关键环节、分步推进”的原则，组织制定规划建设导则，聚焦生态环境、城市设计、综合交通等领域，明确具体的管控指标和引导指标，保障开发建设品质^[24]。

4.3 统筹多尺度评估，突出空间协同

示范区是多重区域协调发展战略的交叠区，《示范区总规》是相关主体开展跨区域、跨层级、跨部门网络化协同治理的重要平台。评估统筹长三角地区、上海大都市圈、示范区、先行启动区等不同空间层次，从战略协同、实施协同、专项协同等方面评估《示范区总规》的实施成效和过程。

在战略协同评估方面,结合国家、省、市对区域协调发展和长三角一体化发展的重大战略部署与规划要求等,重点评估《示范区总规》对上位规划、政策的传导衔接效能。评估对接“两省一市”的国土空间总体规划、“两区一县”的国土空间总体规划(分区规划),以及《长三角国土空间规划(2021—2035年)》《上海大都市圈空间协同规划》等重大专项规划,开展相关政策的落实情况和需求的专项规划研究,包括中央和国家有关部门的支持政策、“两省一市”相关立法工作和政策的落实成效,以及示范区推动项目建设和一体化制度创新的政策需求。例如,通过开展上海大都市圈战略性新兴产业创新网络分析,评估示范区融入区域创新体系的具体路径。

在实施协同评估方面,主要围绕《示范区总规》实施的近期计划、重点领域、重点地区和重大项目等,评估具体事项的落实及政策落实情况。评估注重考量规划实施的符合性,分析相关事项推进中遇到的困难及影响因素,进而提出相应措施。

在专项协同评估方面,根据《示范区总规》提出的生态环境共治、综合交通互联、设施服务共建、城乡风貌协调、空间底线协同管控等区域一体化空间协同要求,从空间开发保护和政策保障体系等方面展开评估。例如,为落实《示范区总规》加快区域交通互联互通的相关要求,示范区执行委员会会同“两区一县”地方政府编制综合交通等专项规划,加快轨道交通和国家级、省级干道建设,推进航道整治、建立跨省域公交系统,创新构建涵盖跨区域投资项目统一在线审批监管机制、建设用地指标统筹管理机制、省际毗邻地区重大项目联合推进机制、跨省公交联运机制的政策体系。

4.4 强化数智化评估技术支撑

主要从多源数据综合应用、智能化体检评估模型和工具研发应用、CSPON建设等方面,强化《示范区总规》实施体检评估中数字化技术手段的支撑保障。在体检评估数据方面,依托自然资源部门的调查监测体系和国土空间开发保护全链条管理优势,以国土调查数据、城市国土空间监测数据、城区范围划定数据和业务管理数据为基础,充分利用有关部门的社会经济统计数据、专项调查数据、卫星遥感影像,结合互联网地图、社交媒体数据、手机信令数据等时空大数据,建设《示范区总规》实施体检评估专题数据库。评估深入分析城市国土空间监测数据在规划实施监测评估中的应用潜力,为其深化应用奠定基础^[25]。在体检评估手段方面,充分利用人工智能、大数据分析等技术,优化完善生境质量、城镇空间联系、社区生活圈、城市内涝评估等专业模型和算法;开发智能化体检评估工具,实现部分指标的自动计算。同时,充分衔接示范区CSPON建设试点任务,将国土空间总体规划实施体检评估作为其重要应用场景统筹推进相关工作。

5 结论与讨论

5.1 跨域国土空间规划实施体检评估的再认识

基于跨域国土空间规划实施体检评估技术框架,本文结合《示范区总规》实施体检评估进行实践应用,得出以下结论。

(1) 构建的评估技术框架具有较好的引导作用。从《示范区总规》实施体检评估实践来看,这一框架有助于构建系统分析评估思路。一方面,体现了跨域

国土空间规划实施体检评估的特性,包括多主体治理与规划实施的开放性和动态性,跨区域协调与规划实施的空间尺度协同性,以及全要素统筹与规划实施的系统性和整体性等;另一方面,表明跨域国土空间规划实施体检评估只有结合规划区域相关特征和规划自身的规律,才能做到系统综合、专项深入。需要注意的是,全周期评估、多维度评估、多尺度评估和数智化评估并非独立的环节,应在具体实践中加强融合应用。

(2) 示范区在国土空间规划治理、用途管制等方面取得一系列创新成果,对国内跨域毗邻地区等类似区域具有较高的参考借鉴价值。相关规划和实施管理创新做法包括:构建“跨域一体、区域协同”的国土空间规划体系,研究制定跨省域范围的规划建设导则,建设国土空间规划“一张图”系统和CSPON,构建跨域生态绿色一体化发展制度体系,持续完善跨域一体化空间协同治理组织架构等。

5.2 研究的适用性

本文的案例研究在空间尺度、要素内容、治理机制等方面还存在一定局限性,还需结合更多实践进行技术方法的探索与完善。

(1) 在空间尺度方面,综合考量地理面积、协调内容、工作安排等,示范区主要涉及市、县域尺度的空间治理和协调,若对京津冀、长三角、粤港澳大湾区等更大地理空间尺度的国土空间规划开展体检评估或监测评估等,其内容体系、工作重点等会存在较大差异。

(2) 在要素内容方面,示范区涵盖3个完整的县级行政单元,自然生态和社会经济要素类型丰富,相应的区域空间治理内容较为全面,与跨区域的流域、

自然保护区等区域的相关工作可能存在一定差异。

(3) 在治理机制方面,作为实施国家重大战略的先手棋和突破口,示范区承担着为长三角生态绿色一体化发展探索路径、提供示范的重任。国家和地方各级政府高度重视、充分授权,示范区也坚持制度创新和项目建设双轮驱动。因此,类似区域的有关研究和工作的还需结合自身的资源禀赋、制度环境、治理结构等具体分析。■

[参考文献]

- [1] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007, 18: 543-571.
- [2] WHEELER S M. The new regionalism: key characteristics of an emerging movement[J]. Journal of the American Planning Association, 2002, 68: 267-278.
- [3] HARVEY D. The urban process under capitalism: a framework for analysis[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1978, 2: 101-131.
- [4] PURKARTHOFFER E, HUMERA, MÄNTYSAALO R. Regional planning: an arena of interests, institutions and relations[J]. Regional Studies, 2021(5): 773-777.
- [5] HARRISON J, GALLAND D, TEWDWR-JONES M. Regional planning is dead: long live planning regional futures[J]. Regional Studies, 2020(1): 6-18.
- [6] 徐林. 中国区域发展战略、规划、政策的演变和机制改革 [EB/OL]. (2023-02-23) [2025-03-12]. <https://www.163.com/dy/article/HU9EPH230519D88G.html>.
- [7] 张京祥, 李薇, 张峰瑞. 新时代中国区域协同治理解析与关键议题探讨 [J]. 城市规划, 2024(2): 4-11.
- [8] 王世福, 练东鑫, 邓昭华, 等. 粤港澳大湾区跨界合作区规划策略与协同治理探索: 以广州南沙新区为例 [J]. 规划师, 2023(3): 101-108.
- [9] 刘合林, 聂晶鑫, 罗梅, 等. 国土空间

规划中的刚性管控与柔性治理: 基于领地空间与关系空间双重视角的再审视 [J]. 中国土地科学, 2021(11): 10-18.

- [10] 卢庆强, 龙茂乾, 欧阳鹏, 等. 区域协同治理与契约协同型规划: 都市圈治理体系重构与规划理念变革 [J]. 城市规划, 2024(2): 12-19.
- [11] 胡海波, 陆泉麟, 丁琳, 等. 协同治理视角下国土空间规划实践与思考: 以江苏为例 [J]. 城市规划, 2024(2): 31-37.
- [12] 周国艳. 西方城市规划有效性评价的理论范式及其演进 [J]. 城市规划, 2012(11): 58-66.
- [13] 谭文昱, 袁也, 冯月. 城市规划实施评价的基本类型及分析途径: 西方代表性文献的评述及启示 [J]. 规划师, 2019(3): 75-81.
- [14] 中国大百科全书(第三版网络版) [EB/OL]. (2022-01-20) [2025-03-12]. <https://www.zgbk.com/ecph/words?SiteID=1&ID=212021>.
- [15] 徐瑾. 关键要素与评估方法: 城乡规划实施评估的分析框架 [J]. 现代城市研究, 2020(12): 36-44.
- [16] 石晓冬, 杨明, 金忠民, 等. 更有效的城市体检评估 [J]. 城市规划, 2020(3): 65-73.
- [17] 曹春华, 卢涛, 李鹏, 等. 国土空间规划监测评估预警: 内涵、任务与技术框架 [J]. 城市规划学刊, 2022(6): 88-94.
- [18] 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.
- [19] 施雯, 王勇. 欧洲空间规划实施机制及其启示 [J]. 规划师, 2013(3): 98-102.
- [20] 罗杰. 引领国土空间治理“数智化”转型的系统工程: 全国国土空间规划实施监测网络建设的方法路径探讨 [J]. 中国土地, 2024(5): 4-8.
- [21] 陈小卉, 闫海, 胡剑双, 等. 跨界治理: 理论·规划·机制 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2022.
- [22] 门晓莹, 郭兆敏, 刘振明, 等. 以新时期国土空间规划落实区域重大战略: 长三角一体化示范区的规划实践与探索

[J]. 中国土地, 2023(4): 4-7.

- [23] 郑德高, 孙娟, 刘迪, 等. 长三角一体化示范区的治理逻辑与规划响应 [J]. 城市规划, 2023(9): 45-55.
- [24] 兰文龙, 段进, 张翀, 等. 跨界一体、协同治理: 长三角示范区跨区域规划标准化探索 [J]. 城市规划学刊, 2023(2): 19-25.
- [25] 崔颖, 柳泽, 武敏, 等. 城市国土空间监测数据在规划实施监测评估中的应用研究 [J]. 城乡规划, 2024(3): 5-12.

[收稿日期] 2025-03-21;

[修回日期] 2025-04-20