

# 全周期管理视角下的城镇开发边界内详细规划评估探析

王 炎 曾祥坤

**提 要** 城镇开发边界内详细规划（原为控制性详细规划）的评估是提升其科学性、有效性的重要手段，但具体评估方法仍然缺乏共识。梳理城镇开发边界内详细规划评估的既有研究与国土空间规划背景下的新趋势，认为该评估应以发挥对详细规划全周期管理中多个环节的反馈作用为核心，依评估目的精准制定评估内容。在该理念指导下，提出“规划成果适用性评估、管理规则适用性评估、控规单元体检评估”等三种评估类型；进而依据三种评估的操作条件提出“定期+实时”的评估机制建议。

**关键词** 全周期管理；城镇开发边界内详细规划；控制性详细规划；规划评估；国土空间规划

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202405015  
文章编号 1000-3363(2024)05-0113-06

## 作者简介

王 炎，深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司规划实施研究中心高级研发主管、城乡规划高级工程师，623750227@qq.com

曾祥坤，深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司创新与研发中心高级研发主管、城乡规划高级工程师

Evaluation of Detailed Plans for Areas within Urban Growth Boundaries from the Perspective of Full-Cycle Management

WANG Yan, ZENG Xiangkun

**Abstract:** The evaluation of detailed plans for areas within urban growth boundaries (formerly the regulatory detailed plans) is an important means to improve the rationality and effectiveness of these plans. However, there is a lack of consensus on evaluation methods. This paper reviews existing research on the evaluation of detailed plans for areas within urban growth boundaries and identifies new trends in the context of territorial spatial planning. It argues that evaluation should focus on the feedback from multiple stages in the full-cycle management of detailed plans, and accurately formulate evaluation criteria according to the purpose of the evaluation. Under the guidance of this principle, the paper proposes three aspects of evaluation: the practicability of plans, applicability of management protocols, and the implementation results for regulatory planning units. Finally, the paper introduces an assessment mechanism that combines regular assessments with real-time assessments based on the operating conditions of the three evaluation aspects.

**Keywords:** full-cycle management; detailed plan for areas within urban development boundaries; regulatory detailed plan; planning evaluation; territorial spatial planning

## 1 国内城镇开发边界内详细规划评估的回顾与趋势分析

### 1.1 国土空间规划改革之前的控规评估回顾

城镇开发边界内详细规划（原为控制性详细规划，以下简称“控规”）的评估作为规划实施评估的重要分支，是弥补静态规划缺陷、应对实施条件变化、更有效引导城市开发建设的重要手段<sup>[1-2]</sup>。自2004年“严格和规范执行经营性土地使用权招标投标挂牌出让制度”以来，全国各地普遍推动了控规的“全覆盖”工作。但依程序提前编制的

控规方案又往往与事后动态变化的城市建设需求相冲突<sup>[3]</sup>,为统筹兼顾控规的权威性与控规实施的有效性,控规评估逐渐引起了行业和学界的重视,开展了大量的探索与讨论。在概念类型上,提出事前、事中、事后的全过程评估<sup>[4]</sup>,区分规划实施前的评估和规划实施后的评估<sup>[5-6]</sup>,或与控规维护体系相结合,根据控规调整、控规修改、控规修编等不同情形分类组织控规评估<sup>[7]</sup>;在评估框架上,构建了基于规划管理的“程序性评价、目标性评价和社会性评价”框架<sup>[8]</sup>,基于公共政策评价理论的“空间方案的一致性评价、规划目标的符合性评价和政策问题的回应性评价”框架<sup>[9]</sup>,以及从市域控规系统性评估出发的目标系评估、实施度评估、适应性评估<sup>[10]</sup>;在工作方法上,强调问题前置、分类研究、关注过程,根据编制单元类型选择评估内容<sup>[11]</sup>,结合规划审批案件分析控规实施效果<sup>[12]</sup>;在保障机制上,总结了包括动态评估体系、技术支撑体系、控规维护体系、管理保障制度的4级服务体系机制<sup>[4]</sup>,注重发挥市级规划委员会专家、“社区规划师”等专业人员的作用<sup>[13]</sup>。总体来看,上阶段的控规评估在借鉴总规评估方法的基础上取得了丰富的探索成果,但仍存在两个较突出的问题:一是评估的框架方法仍未形成共识,且评估结论的有效性仍有待加强;二是仍主要服务于控规个案修改的必要性论证,未能形成常态化的控规定期评估制度<sup>[4,14]</sup>,而定期评估才是主动、有计划地动态维护控规的关键手段。

### 1.2 新时期控规评估的发展趋势

进入国土空间规划的新时期,规划定期评估得到强调。《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》明确提出“建立国土空间规划定期评估制度,结合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”。控规如何依定期评估结果而调整完善,成为重要的探讨话题。

与此相应,控规评估面临着新的工作语境,且业内已经做出了一些实践探索。首先,控规评估亟待服务于新一轮的总详衔接与传导落实,应对控规近期批量调整的需求。部分学者<sup>[15]</sup>已从实施环境、规划编制、现状规划、强制性内容、规划管理的五个一致性出发构建新时期控规实施评估体系;广东、浙江等省也出台了已编控规评估的指南,通过评估控规与总规、专规、政策法规、标准规范、重大项目等的符合性或适应性,以分析控规是否适用,辅助制订控规修编计划,但暂未确立为定期评估机制。其次,在国土空间规划严格监督实施的要求下,控规管理正加速走向规范化、透明化,各地控规管理的规则制度密集出台,且多为先试用,仍需动态完善。为此,控规评估不仅要服务于调整规划,也应服务于优化规则。最后,在“人民城市”与存量时代背景下,控规管理不能只对“卖地”负责,而更应面向城市的持续更新和功能改善,对城市发展状况的评估和响应要优先于对规划方案实施度的评估<sup>[16]</sup>。例如北京自2022年起探索开展了已批街区控规的实施评估工作,其评估目标方法就更加强调实施“绩效”评价、下沉治理视角<sup>①</sup>。

在控规评估工作需求出现上述动向的同时,国家近期高度强调的规划“全周期管理”也为规划评估的转型指明了方向。2023年,《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》

的解读文件明确提出“随着详细规划从静态蓝图向全过程全周期动态管控转变,详细规划的体系制度将更加完善,从规划编制、规划实施到监测评估、维护运行形成完整闭环管理”。这意味着,控规的定期评估不再是可有可无,而是控规全周期闭环管理的关键环节。有鉴于此,本文从“全周期管理”视角对控规评估的工作框架、内容体系进行系统梳理,尝试提出国土空间规划背景下控规定期评估的机制建议。

## 2 全周期管理视角下的控规评估

“全周期管理”是发轫于西方工业社会向后工业社会转型期的一种新型管理模式,强调全流程管理、全过程联动、全要素整合<sup>[17]</sup>。2020年5月,习近平总书记在参加十三届全国人大三次会议湖北代表团审议时强调,把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节。控规作为衔接国土空间规划与城市建设管理的中枢与桥梁,其全周期管理对于城市发展的质量与效率至关重要。

国土空间规划的全周期,通常被认为包括“编制、审批、实施、监督”等四个环节,或将审批合并至编制,成为三个环节<sup>[18]</sup>。详细规划的全周期常被简称为“编—审—施—评”的“闭环”管理<sup>②</sup>。从全周期管理的视角,一方面控规需要通过评估机制,为编制环节提供参考依据,以形成闭环运行,这是各类国土空间规划共有的需求;另一方面,控规作为直接指导实施与建设的规划、没有明确期限的规划,其重要特征就是以服务实施为核心,伴随实施进程而动态调整或深化,“闭环”的结构就更加复杂。因此,控规的评估不应只对编制环节进行反馈,也应结合控规的特点,以及新时期的新要求,对控规的审批、实施环节予以分析和反馈。

有效的评估需要从决策的类型和要求出发,确定评估的方式方法,进而确定数据收集的方法机制<sup>[19]</sup>。控规评估涉及的数据很多,包括总规、专项规划、不同时点的控规、不同时点的现状等,对这些数据进行的各种维度的对比,可产生异常繁杂的分析结果,技术力量薄弱的城市可能很难从中快速提取到有价值的信息,而从对控规的全周期管理提供有效反馈的视角出发,可以有效地提升控规评估内容的针对性、结论的实效性。例如,在当前不少城市的控规已经基本覆盖的条件下,控规的编制环节最需要的是评估提出规划修编调整的建议,审批环节最需要的是评估提出审查审批所依据的规则规范的优化建议,实施环节最需要的是评估提出对控规实施行动也就是下一步要推进哪些建设项目的建议(图1)。从对编制、审批、实施这三个环节形成有效反馈的评估目的出发,分别定制所需的评估内容,可以将控规评估分为三类,即规划成果适用性评估、管理规则适用性评估、控规单元体检评估。

同时,规划的全周期管理应对监督、评估两个出发点明显不同的管理行为进行一定区分。《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》要求“实行规划全周期管理”,落脚点一是全程留痕、全程监管,二是通过体检评估提出改进规划管理意见。在控规语境下,前者是控规管理的全过程监督,尤其侧重实施监管,通过比对控规与许可、建设等数据,确保

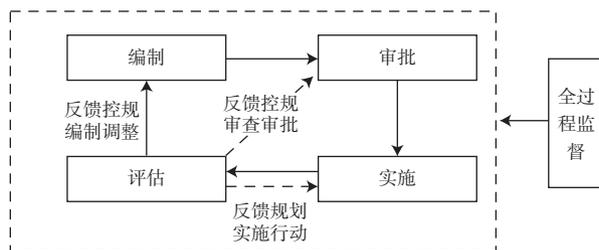


图1 全周期管理视角下控规评估的反馈作用示意图

Fig.1 A schematic diagram of the feedback effect of regulatory plan evaluation from the perspective of full cycle management

依规许可、依规建设，以维护控规、法律的权威性。这一职能的目标是全国通用的，可采用人大监督、行政监督、上级部门监督等多种方式，国家、省、城市层面共同进行、不定期开展。后者是规划的评估反馈，意在提升规划及规划运行制度对城市发展的适用性。这一评估目标具有很强的地方性，评估内容与地方控规制度相关性高，较适合由地方规划管理部门执行。本文重点讨论的是后者。

### 3 规划成果适用性评估：反馈控规编制调整

规划成果适用性评估，是在各地控规已基本实现全覆盖的背景下，通过评估控规实施环境因素的变化，识别不再适用的控规单元或地块，进而指导控规编制或调整计划的工作。这也是对国土空间规划改革下，详细规划作为“多规合一”最终载体要求的回应。目前，广东、浙江等省开展的一次性评估工作，以及深圳市年度法定图则评估中提出的“图则修编建议”都可认为属于这类评估。

#### 3.1 评估目的

规划成果适用性评估是控规“从静态蓝图向全过程全周期动态管控转变”的重要支撑。传统的静态蓝图模式中，控规一旦批准就要尽可能避免更改，只有当项目落地确实有需求时，才有必要走严格的流程进行调整，且调整的次数也受到限制。但事实上，规划实施的环境在不断变化，基于特定时期的技术理性编制的规划成果，有很高的概率不再适应实施时点下的新环境要求。从本质上说，我国控规制度属于“严格规则”模式，其实现依赖于外部环境条件，当外部环境变化使得法律的实体目的变化时，严格规则模式的正当性则随之丧失<sup>[20]</sup>，而要避免陷入这个怪圈，及时开展规划成果适用性评估、依评估对控规“一张图”进行动态维护是重要的出路之一。

因此，规划成果适用性评估的目的十分明确，就是要评估外部形势变化，形成控规编制/调整的计划，从而保持控规成果的现势性，其导出结果为控规修编调整计划与指引，使控规进入新的编制环节，不断循环往复。

#### 3.2 评估内容

基于评估目的定制评估内容，规划成果适用性评估需要系统性考虑控规编制时必须遵守或回应的实施环境因素，将其转

译为具体的评估规则，识别控规是否存在不符合该规则的情况，进而做出调整建议。举例来说，总规的单元传导指标可转化为“单元范围内的控规地块指标加总后突破单元传导指标的，标记为冲突单元”的评估规则；专项规划的设施可根据“定点、定线、定界”等不同的传导要求，转译为相应的评估规则，识别出控规的冲突图斑。广东省于2023年出台的《广东省城镇开发边界内已编控制性详细规划评估指南（试行）》划分了符合性评估、支撑性评估、适应性评估、实施性评估，为规划成果适用性评估提供了详细的操作范本。

规划成果适用性评估应考虑的实施环境因素，应兼顾自上而下、自下而上两个方面。从自上而下的角度，上位规划批复、专项规划的批准、区域交通的变化、用地政策的改变（例如设置工业用地容积率下限）、技术标准的更新（例如用地分类更新、防灾标准提升等），均会引发控规的不适用、触发控规调整。在广东省的评估体系中，这些内容被定义为“符合性评估”“适应性评估”。从自下而上的角度，控规因实施动向而变，不应被简单地否定，而是应该加强甄别，符合底线、经过空间统筹的实施诉求，或是可能影响到底线合理性的实施动态，可以及时体现到控规成果中，以适应城市发展需求。有几种典型的情况：一是城市年度建设项目库经过“多规合一”的项目生成机制生成后由政府批准，相应地块的控规可能产生调整需求。这种批量调整需求可以被认可，但前提是其生成过程经过了充足的空间统筹论证。例如，深圳建立了完善的“近期建设规划—年度实施计划”的项目生成机制<sup>[21]</sup>，与此同时，《深圳市法定图则制定及局部调整操作规程》规定，管理局应在每年6月底之前完成近期建设规划本年度实施计划项目涉及的法定图则局部调整。这一内容类似于广东省评估体系中的“支撑性评估”。二是基础设施工程实施线位深化等情形导致控规用地边界需要微调，广东省将其列入“技术修正”，可以走简易的控规调整程序（源自广东省自然资源厅《关于加强和改进控制性详细规划管理若干指导意见（暂行）》）。三是单元底线的突破预警。例如当单元内实际居住人口有即将超过单元预设人口的趋势时，单元的总量、设施就应当进行再校核，判断是否需要调整。但在控规审批、实施环节规范严格的情况下，理论上这种情况出现的概率较低。规划传导指标的校核、控规调整个案的影响评估等，应在控规审查审批环节就予以落实。

### 4 管理规则适用性评估：反馈控规审查审批

管理规则适用性评估，是通过评估控规审查审批的过程与结果，识别现行管理规则的不合理之处，及时提出改善建议。目前，深圳的法定图则年度评估就会对法定图则修编、局部调整、更新、整备等法定图则“一张图”的变化渠道及其效果进行系统盘点，天津滨海新区也有控规动态维护的年度评估工作<sup>[22]</sup>。

#### 4.1 评估目的

控规管理规则是控规管理规范化的必然要求。控规作为法定规划，其审批环节需要依法依规操作，将自由裁量权约束在

合理范围内。其中，控规调整作为我国控规制度适应市场需求的必要弹性补充，尤其需要完善制度规则，明确“什么情形能调、哪些内容能调、方案要满足什么条件”等实质内容安排<sup>[23]</sup>，以及探索对部分情形的调整程序进行简化。与之相应的管理规则最关键的有两类，一是管理办法（往往以调整情形及程序的界定为重点），二是审查要点（明确控规编制与调整方案需满足的技术标准）。这些规则并非制定之后就一劳永逸，也需要通过管理规则的适用性评估进行总结与反思，及时发现不再适用之处，进行更新迭代。

#### 4.2 评估内容

基于评估目的定制评估内容，管理规则适用性评估需要系统性考虑依现行规则做出的审查审批行为，其结果是否达到了管理规则应达到的政策目标。邓恩（William N. Dunn）认为，政策评价时采用的标准与提出政策时应达到的标准应该是一致的<sup>[24]</sup>。当前环境下地方政府制定控规管理规则最核心的政策目标，就是要提升控规管理的规范性和时效性，尤其是使控规调整的内容、时效符合城市发展的需求（本文暂用“调整”来概括控规“一张图”的所有改动，包含修编、技术修正、实施深化等情形）。从这个需求出发，可重点考虑两类评估内容。

一是典型调整情形的盘点与时效评估。收集一段时间内控规调整项目的调整类型、原因、内容、分布、完成时效，可以归纳出高频次的调整情形，将其与城市发展实际需求进行对应，结合完成时效及“卡壳”环节，判断管理规则是否需要优化。例如，假设发现控规调整一半以上都是工业项目的用地指标调整，且周期较长、影响项目落地，那么就很有必要为其制定更高效的调整通道，或考虑对工业用地指标的管控方式进行调整。

二是调整累积效应的评估。将等间隔时点的控规“一张图”数据进行对比，与总规、技术标准等要求的整体指标相校核，判断调整累积效应是否有不良倾向，进而判断审查规则是否需要优化。例如，深圳市2013年法图评估发现，近3年法图“一张图”的居住用地占比逐年下降，背离总规确定的比例与相关规范标准。为此，评估建议要开展全市居住用地的专题研究，而这一研究也必然会为接下来的法图编制调整审查提供重要参考。

### 5 控规单元体检评估：反馈规划实施行动

控规单元体检评估，是在“人民城市”的要求下，通过监测控规单元内人居空间品质的变化并预警，提出实施行动的应对建议，也可附带总结控规实施的整体成效。目前，北京市街区控规的年度、实时评估工作接近这一评估类型。

#### 5.1 评估目的

控规单元体检评估，目的是对规划实施的行动进行反馈。在自然资源部的详细规划改革精神中，与基层治理单元相结合的详规单元是详规向实施治理转型的重要抓手。《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》明确提出，要“按照《国土空间规划城市体检评估规程》，深化规划单元及社区层面

的体检评估”。目前，城市层面的体检评估虽可发现城市整体层面的问题，但是在应对方案上，却容易因为缺乏空间信息而失焦。控规单元的体检评估，可将城市问题精准反映在单元尺度，与之相应的实施行动也会更加有的放矢。例如，城市体检发现学校学位数量不够，但只有知道具体哪个位置不够，才能有效地生成学校项目来应对这个问题。

控规单元体检评估，表面上超出了控规编管体系本身的话题，但代表着控规向实施治理的转型方向。存量时代，简单的卖地建设的逻辑正逐步转变为政府盘点资源、分析需求、主动谋划项目、定向招商的过程，项目谋划变成政府各部门的重点工作。在这种情况下，控规要变得更“有用”：一是在编制中主动考虑城市更新的目标与行动，提出管控与引导；二是通过定期或实时的评估，发现问题，反馈新的行动需求。理想状态下，控规单元体检评估可与街区、社区维度的城市体检融合开展。控规提出的规划目标可成为体检评估的重要标尺，既是评估城市空间自身的问题，又是评估规划目标的实现情况。

#### 5.2 评估内容

基于评估目的定制评估内容，控规单元体检评估需要在“人民城市”的理念下精准监测单元内的人居空间品质变化，对需要采取行动的突出问题进行预警。参考城市体检评估的经验做法，通过制定一套单元尺度的监测指标体系，实时/定期统计分析指标的现状、准现状（即叠加已批未建和在项目）情况，并设置预警算法，可以有效达到上述目标。

控规单元的监测指标体系可以兼顾共性指标与个性指标。共性指标可在城区范围统一制定，表征基本的人居品质，例如各类公益性设施的覆盖率、人均水平、居民满意度等，支撑时空维度的双向对比，例如深圳市尝试对居住类标准单元建立了18项规划技术指标组成的指标体系<sup>[25]</sup>。个性指标可由控规根据本单元特质提出，例如商圈活力、职住平衡等。在某单元相关指标显著偏离目标值、平均值、规范值等情况下，可以发出预警，进而提出项目生成的需求。例如，厦门市建立了学位满足度的预警模型，新的居住项目供应后，信息系统可预测学龄人口变化，对比学位供给能力，提出学位缺口预警。在学区与单元范围存在匹对应关系的情况下，这一模型指标完全可以成为控规单元监测指标的其中一项。如果该项目生成的需求通过“多规合一”项目生成的流程无法合规选址落地，也可通过“依评估调整”的通道推动开展控规调整。

在控规与行动规划融合编制的情况下，可将行动任务的完成情况纳入体检评估的对象，并通过评估优化调校行动任务安排。例如，北京的街区控规除了管控图则，还包含详细的实施导则。相应地，北京的控规实施评估不仅关注控规核心指标的完成情况，还对控规提出的实施任务（拆迁、安置、供地、耕地占补等）的完成情况进行同步评估<sup>①</sup>。

更进一步，以若干年为周期，通过对控规单元监测指标演变趋势的观察，以及盘点依控规供地发证的情况，或控规拟定的实施任务的完成情况，可以有效检验控规实施的成效，为新的编制管理提供启发。见表1。

表1 控规评估三种类型的目的与内容一览表

Tab.2 A list of purposes and content of three types of regulatory plan evaluation

评估类型	评估目的	所需数据	评估内容	成果应用
规划成果适用性评估	反馈控规编制调整,保持控规成果的现势性	评估时点的控规“一张图”数据; 实施环境变化数据	将控规实施环境的变化转译为评估规则,评估控规成果是否还适用 自上而下、自下而上两方面	控规的编制/调整建议
管理规则适用性评估	反馈控规管理规则,保障控规审查审批的规范性与时效性	控规调整过程档案; 等间隔时点的控规“一张图”数据	分析一段时间内的控规调整过程及结果,评估是否符合项目时效要求、城市总体指标要求	控规管理规则的优化建议 开展专题研究的建议
控规单元体检评估	反馈规划实施行动,反映控规实施效果	细颗粒的人地房设施等现状数据; 供地发证数据; 单元监测指标体系	监测控规单元内人居品质的情况,反馈问题预警; 盘点控规实施行动的情况	建设项目生成建议 控规实施成效总结

## 6 基于城市客观条件的评估机制建议

### 6.1 不同评估类型的操作条件

控规评估需要大量的数据支撑,如果定期或实时开展上述评估内容,则需要建立常态化的数据收集与统计机制。这一机制的建立或多或少涉及机制创新与资金投入,因此操作起来都有一定的难度。客观分析控规评估的操作条件,对于各城市因地制宜地搭建当前阶段适合自己的评估机制至关重要。

基于前述的研究内容,最容易实现的是管理规则适用性评估,其次是规划成果适用性评估,要求最高的则是控规单元的体检评估。

管理规则适用性评估,需要掌握详细规划“一张图”调整变化的过程档案。这些数据几乎都存在于自然资源部门内部,较容易获取。尤其是随着国土空间规划实施监督信息系统的建立,详细规划的审批流程全程在线留痕已经成为必然趋势。信息系统中的在线申请与审批数据、一定时期之前的“一张图”数据版本,可以支撑管理规则适用性评估在大部分城市的实现。在评估周期上,管理规则的适用性评估可以根据城市控规调整的频繁程度,每1—5年开展1次。

规划成果适用性评估,需要掌握规划、政策、项目库、单元底线预警等外部变化信息数据。除了单元底线预警可能涉及单元现状总人口的监测之外,其他数据都是既有机制下会自行生成的数据,需要的只是及时将其尽数汇集到自然资源部门以供评估使用。例如专项规划矢量数据、项目实施线位等的汇集,关键是要打破部门之间的信息壁垒,真正形成“多规合一”的数据流通机制。同时,项目库的评估涉及“多规合一”的项目生成机制需要提前建立。在评估周期上,由于外部环境的变化可能随时发生,规划成果的适用性评估可以优先考虑在信息平台的支撑下,一有变化就实时开展,以最大程度提升现行控规的适用性;条件不成熟或变化较少的,可以每1—5年开展1次。

控规单元体检评估需要控规单元乃至更细颗粒度的现状、审批数据,重点包括人口、用地、建筑量、公益性设施等,数据获取需要建立调查机制或大数据的融合治理。例如:细化到社区及以下颗粒度的人口数据,往往只在普查年份才有;建筑物普查数据,往往也只有少数发达城市才有。同时,从评估结果的使用上来看,这一评估机制需要超越部门层次,在城市层面统筹各部门联合收集数据、成果共用,才能更好地达到科学生成项目的效果。在评估周期上,受制于数据的时间颗粒度,

可以选择部分指标实时评估、部分指标年度评估的方式。

与此同时,规划成果适用性评估、管理规则适用性评估,都需要以相对完整的控规“一张图”作为评估比对的对象。因此,尽快形成控规成果“一张图”,进而形成数据完善的国土空间基础信息平台,方便各类评估调用,是当前大部分城市最需要开展的工作。

### 6.2 建立“定期+实时”的控规评估机制

综上所述,由于控规的三类评估所需数据、评估内容、输出的结论皆不相同,每个城市可依据当前阶段自身需求的侧重,对三类评估进行内容、周期上的自由组合,或在市、区两层次上各有侧重<sup>[26]</sup>。但从未来发展方向上,建议建立“定期+实时”的控规评估机制,并与总规评估、城市体检、城市年度建设项目生成的工作融合联动,共同形成“总体规划—详细规划—实施评估—行动规划”四位一体的规划运行模式<sup>[27-28]</sup>。

定期评估以管理规则适用性评估、控规单元体检评估为重点,根据城市控规调整频繁度、发展变化活跃度,选择适宜的评估周期,并作为城市“一年一体检、五年一评估”机制的组成部分。

实时评估,是控规作为紧密衔接实施、实时动态调整维护的法定规划的特殊需求。在时空大数据、部门数据互通机制、信息平台的支撑下,规划成果适用性评估,以及控规单元体检评估的部分指标监测,可以逐步实时化,以最大限度地保障控规成果的现势性、支撑规划实施的理性决策。

## 7 结语

评估或评价,本质上就是决策的支撑;有效的评估必须围绕特定的决策目的,对评估内容机制进行精准的设计。控规作为动态调整维护的法定规划,更具有其特殊性,不宜直接套用其他规划的评估框架,而是要紧密围绕地方规划管理实际存在的辅助决策诉求来开展评估。因此,本文从控规全周期管理各环节中存在的辅助决策诉求出发,尝试设计控规评估的内容与机制,期望对当前全国各地的控规创新探索有所启发。

与此同时,依据现有法律,目前规划评估只能提出问题,修正规划的内容还是要启动规划修改的完整流程,这也限制了控规评估的实际效用。如果能够对“依评估调整”的情形进行规范界定、相应的流程适度简化,控规的全周期运行必将更加

高效,也更能有效引领城市的发展。这一方向值得进一步探究。

本文前期思路形成过程得到深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司董事长、首席规划师王富海的指导,在此表示衷心感谢!

### 注释

- ① 来自北京市城市规划设计研究院杨贺所长在2022/2023中国城市规划年会上的报告《智能化详细规划治理的点滴思路与北京实践》。
- ② 近期国家、先进城市的公开文件时有提及详细规划的“编—审—施—评”闭环,例如《2022年国土空间规划UP论坛聚焦详规改革实践》一文中的上海市经验介绍([https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202212/t20221219\\_2771087.html](https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202212/t20221219_2771087.html)),以及《成都市人民政府办公厅关于加强和规范详细规划管理工作的通知》明确提出“推进详细规划‘编—审—施—评’闭环管理”。

### 参考文献

- [1] 周国艳. 城市规划实施有效性评价:从关注结果转向关注过程的动态监控[J]. 规划师, 2013, 29(6): 24-28.
- [2] 汤海孺, 陈伟, 陈添明. 控制性详细规划实施评估报告编制方法初探[J]. 城市规划, 2015(S1): 86-90.
- [3] 张建荣, 翟翎. 探索“分层、分类、分级”的控规制度改革与创新:以广东省控规改革试点佛山市为例[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 71-76.
- [4] 韩高峰, 王涛, 谭纵波. 新时期控制性详细规划动态评估与维护策略[J]. 规划师, 2013, 29(10): 73-78.
- [5] 孙施文, 周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划汇刊, 2003(2): 15-20.
- [6] 陈卫杰, 濮卫民. 控制性详细规划实施评价方法探讨:以上海市浦东新区金桥集镇为例[J]. 规划师, 2008(3): 67-70.
- [7] 张泉, 胡海波, 陆泉麟, 等. 控制性详细规划实施评估研究:以昆山市为例[J]. 建设科技, 2020(10): 75-77.
- [8] 施治国. 长沙市控制性详细规划实施评价初探:以长沙市开福区控制性详细规划评估为例[J]. 中外建筑, 2010(6): 73-74.
- [9] 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.
- [10] 李孝娟, 张建荣. 深圳全市法定图则系统评估方法探讨[J]. 城市规划, 2016(10): 6.
- [11] 徐玮. 理性评估、科学编制,提高规划的针对性和前瞻性:上海控制性详细规划实施评估方法研究[J]. 上海城市规划, 2011(6): 80-85.
- [12] 姚燕华, 孙翔, 王朝晖, 等. 广州市控制性规划导则实施评价研究[J]. 城

市规划, 2008(2): 38-44.

- [13] 戴军. 浅谈上海市规委会审议及专家在控制性详细规划制定过程中的作用[J]. 上海城市规划, 2011(6): 64-69.
- [14] 宋晓杰, 钟华, 吴志华, 等. 控制性详细规划实施评价探索[C]. 中国城市规划年会, 2014.
- [15] 王有正, 葛大永. 控规实施评估体系构建及其应用:以江阴市主城区为例[J]. 建设科技, 2020(21): 52-60.
- [16] 刘锐, 旷薇, 何文桥, 等. 面向国土空间规划的多规实施评估探索:框架构建及重点问题[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 面向高质量发展的空间治理: 2020中国城市规划年会论文集(20总体规划), 2021.
- [17] 黄建. 引领与承载:全周期管理视域下的城市治理现代化[J]. 学术界, 2020(9): 37-49.
- [18] 王新哲, 杨雨菡, 宗立, 等. 国土空间“总—详”规划空间传导:现实困境, 基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 96-102.
- [19] 孙施文. 国土空间规划实施监督体系的基础研究[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 12-17.
- [20] 何明俊. 城市规划许可制度的转型及其影响[J]. 城市规划, 2015(9): 53-58.
- [21] 刘永红, 刘秋玲. 深圳规划制度改革:从近期建设规划到近期建设规划年度实施计划[J]. 城市发展研究, 2011, 18(11): 65-69.
- [22] 李长华, 刘子铭, 陈雄涛. 控规的可持续发展之路:天津滨海新区控规动态维护工作的思考[C]. 2017中国城市规划年会, 2017.
- [23] 衣霄翔, 赵天宇, 肖飞宇. 控规调整的技术管理要素与方法研究:兼论实质内容安排的重要性[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 7.
- [24] 孙施文. 现代城市规划理论[M]. 中国建筑工业出版社, 2007.
- [25] 陈敦鹏. 从标准分区到标准单元:深圳市法定图则标准单元划定与体系初探[C]. 2021中国城市规划年会, 2021.
- [26] 朱红, 黎子铭. 从被动调整向主动维护转型:广州市控制性详细规划实施评估机制研究[C]. 2019(第十四届)城市发展与规划大会, 2019.
- [27] 张尚武, 司马晓, 石晓冬, 等. “国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 1-11.
- [28] 张尚武, 刘振宇, 张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 12-17.

修回: 2024-06