

“规-建-治”一体：杭州“规划建设评估”的创新实践与方法*

Integration of Planning, Construction, and Governance: Innovative Practices and Methods of Hangzhou Planning and Development Assessment

马璇 郑德高 孙娟 李镝

MA Xuan, ZHENG Degao, SUN Juan, LI Di

关键词 规划建设评估；规划实施评估；城市体检；“规-建-治”一体；杭州

Keywords: planning and development assessment; planning implementation assessment; city health check; planning; integrated development and governance; Hangzhou

提 要 党的二十大报告提出“提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式”思路以来，就规划论规划的思路逐步转向规划与建设和治理一体化联动。在指标为主的“年度城市体检”常态化开展和“五年期评估”仍待探索的阶段，结合杭州实践，提出并界定“规划建设评估”的工作范式，明确其与规划实施评估、城市体检等工作的异同与价值。秉承“规-建-治”一体化的思路，“规划建设评估”以城市发展的系统认识、长远判断、关键议题为基础，解析城市问题并提出系统对策和可落实的任务行动。不局限于规划的实现度、部门事权、具体指标，尝试建立一种问题导向、面向近期、多部门协同的综合性、战略性评估制度，是“超越规划本身、超越部门边界、超越静态化成果”的柔性创新，为完善城市发展建设的评估体系、提升城市治理效能提供有益探索。

Abstract: Since the 20th National Congress of the Communist Party of China proposed the idea of "improving the level of urban planning, development, and governance, and accelerating the transformation of the development model of megacities and large cities," planning practice has shifted from focusing solely on planning tasks to a holistic approach that integrates planning, development, and governance. Against the backdrop of routine indicator-based "annual urban check-ups" and ongoing "five-year assessments," this paper proposes a framework of "planning and development assessment" by drawing insights from Hangzhou. It identifies the similarities, differences, and value orientations of this framework in comparison to plan implementation evaluation and city health checks. Adhering to an integrated approach of "planning-development-governance," planning and development assessment enables systemic understanding of urban development, long-term view, and a focus on critical issues. The paper analyzes urban problems and proposes systematic strategies and implementable solutions. Moving beyond plan fulfillment, departmental authority, and rigid indicators, the new approach aims to establish a comprehensive strategic evaluation regime that is problem-oriented, near-term focused, and collaborative. The research provides valuable reference for improving the evaluation system of urban development and enhancing urban governance efficiency.

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202502011
文章编号 1000-3363(2025)02-0081-08

作者简介

马璇，中国城市规划设计研究院上海分院副总规划师兼规划研究所所长、正高级工程师，78520541@qq.com
郑德高，中国城市规划设计研究院副院长、教授级高级城市规划师
孙娟，中国城市规划设计研究院上海分院院长、教授级高级工程师
李镝，中国城市规划设计研究院上海分院、工程师，通信作者，904190588@qq.com

* 国家自然科学基金重大项目“中国城市转型发展的动力与机制研究”（项目编号：24&ZD148）

定期对城市发展建设、规划的实施情况进行评估不仅是掌握城市发展动态、反馈优化规划、提升治理能力的关键环节,更是现代规划制度的重要组成部分^[1-3]。自2007年《城乡规划法》提出“定期对规划实施情况进行评估”以来,规划评估上升为一项制度化的工作,实践不断增多^[4]。2018年国务院机构改革后,住房和城乡建设部与自然资源部分别开展了相应的“城市体检”工作,明确了“一年一体检,五年一评估”的要求。体检评估作为公共政策链的重要环节,正在成为新时期各城市检视成效、推进高质量发展的重要抓手。

对照党的二十大报告“提高城市规划、建设、治理水平,加快转变超大特大城市发展方式”、党的二十届三中全会“全面提高城乡规划、建设、治理融合水平”等一系列重要要求,新时期就规划论规划、就建设论建设的思路应加快向规划、建设和治理一体化联动转变。在指标为主的“年度城市体检”日趋常态化和“五年期评估”仍有待探索的阶段,以“规-建-治”一体为视角探索和完善体检评估制度,将有效支撑城市发展方式转变与治理效能的优化。

在此背景下,本文提出“规划建设评估”的全新范式,结合杭州实践,探索了“超越规划、超越部门、超越静态”的评估机制,以期为新时期城市评估工作的完善提供参考,为探索提升城市规划建设治理水平提供好的借鉴。

1 体检评估制度演进的总体历程

体检评估制度缘起于城市总体规划的实施评估工作,与规划是“重要公共政策”的认识有关。这项工作经历了由住房和城乡建设部主管,到自然资源部与住房和城乡建设部同步推进的发展历程,总体上分为“规划实施评估”“城市体检评估”两大阶段。

1.1 规划实施评估:快速城镇化时期规划修编的前置环节(2017年前)

在2008年正式实施的《城乡规划法》正式提出“规划评估”以前,我国的规划实施评估工作开展较少,实践中仅有深圳、上海、广州、南京等城市针

对总体规划的实施情况开展过成效评价,学界也初步针对规划评估的公共政策属性、国外规划评估理论引介展开了探讨^[1,3,5]。2008年《城乡规划法》正式将总体规划评估落实为制度化的法定要求,规定“应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估并向本级人大和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况”。为了落实这些规定,2009年住房和城乡建设部制定了《城市总体规划实施评估办法(试行)》,对城市总体规划实施评估的组织主体、成果形式、成果内容与审查要点等做了具体规定,并提出“城市总体规划实施情况评估工作,原则上应当每2年进行一次”。此后,城市总体规划实施评估成为了总体规划启动修编的前置条件,相关工作全面推开,并逐步延伸到了对控制性详细规划^[6]、历史文化保护规划^[7-8]、城镇体系规划^[9]、城市设计^[10]等的实施评估。对评估工作的制度优化和方法创新的研究也大量涌现,包括对我国城市总体规划实施评估的成效检视^[11]、体系建构与机制优化^[12-15]、LBS等大数据的应用推广^[16]等。

这一时期,规划评估工作从无到有、持续完善,经历了从百花齐放的自主探索到制度化的法定要求,从理论经验介绍到本土化创新的发展轨迹。规划评估的作用机制也由单纯的“规划实施总结、为修编背书的程序性工作”向“前瞻未来发展导向”延伸,由评判“规划实现度”向剖析“城市运行状态和背后成因”延伸。

1.2 城市体检评估:化解城市病导向的综合性指标监测(2017年以来)

伴随城镇化进入下半场、经济社会迈向高质量发展新阶段后,化解快速城镇化时期引致的城市病成为规划建设领域的关注重点。2017年2月,习近平总书记在视察北京的规划建设工作时提出了要建立城市体检评估机制。2017年9月,住房和城乡建设部印发《关于开展城市总体规划编制改革试点工作的指导意见》,要求建立“一年一体检,五年一评估”的规划评估机制。同年,中共中央、国务院在对《北京市城市总体规划(2016—2035年)》的批复以及国务院在对《上海市城市总体规划(2017—2035

年)》的批复中均提出了“建立城市体检评估机制”要求。

国务院机构改革后,2019年5月中共中央、国务院发布了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《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”。为了落实《若干意见》,自然资源部办公厅发出《关于加强国土空间规划监督管理的通知》,要求以国务院审批规划的107个城市为试点,按照“一年一体检、五年一评估”开展城市体检评估并提出改进规划管理的意见。在开展试点的同时,自然资源部组织编制了《国土空间规划城市体检评估规程》。同一时期,住房和城乡建设部于2019年4月印发了《关于开展城市体检试点工作的意见》,将沈阳、南京、厦门、广州、成都等11个城市列为城市体检试点,要求着力治理“城市病”,通过对城市生态宜居、城市特色、安全韧性、城市活力等进行评价,推进城市高质量发展。此后,住房和城乡建设部城市体检的样本城市从11个逐步扩大至59个,包括直辖市、计划单列市、省会城市和部分设区城市。2023年11月,住房和城乡建设部发布《全面开展城市体检工作的指导意见》,进一步提出全国297个地级及以上城市全面开展城市体检工作。

这一时期,自然资源系统与住房和城乡建设系统分别主导的“国土空间规划城市体检评估”与“城市体检”平行推进,前者侧重规划实施和国土空间优化治理,后者更侧重于城市建设领域短板弱项的多尺度诊断^①。与此前形式上相对灵活的规划实施评估相比,城市体检工作更加侧重于指标体系和数据驱动的定量评价^②,以此来精细化掌握城市的运行状态。

2 体检评估工作的新要求与再认识

2.1 “规-建-治”一体成为化解城市病、实现精细化治理的关键

党的二十大以来,提高城市规划、建设、治理水平成为新时期实现高质量

发展的综合性要求。城市作为复杂的巨系统，只有提升城市规划、建设、治理全过程各环节的整体性与系统性，才能高效率、高质量地保障城市发展思路的落地实施，从根本上解决城市病。作为公共政策链的关键环节，体检评估工作的核心逻辑也应从“就规划评规划、就建设评建设、就指标论指标”的单因子维度向贯穿“规划—建设—治理”一体的综合维度转型。

以此进行审视，无论是此前的规划实施评估，还是当前阶段的城市体检实践，均存在规划、建设、治理环节尚未完全打通的情况，或者是聚焦规划或建设本身，或是重点关注不同部门的核心指标。当前的许多评估和体检的结论更多只是作为政府部门自身检讨、完善指标，或是内部研究的报告，虽然形成了指标体系监测，但对城市规划建设领域的运行绩效和反馈优化的实际作用相对有限，评估结论的实施性和应用性不足。同时还有研究^[17-18]指出，当前多个部门并行推进的各类城市体检工作中，在指标选取、计算方式、评估内容等方面有较强的关联性和同质性，存在因部门分割管理带来的工作冗余。

2.2 “年度体检”日趋完善，但“五年期评估”有待探索

当前，全面铺开的城市体检工作围绕指标实现度、部门事权而展开，按照年度跟踪的方式统计关键数据，对及时掌握城市建设发展动态，建立城市数据库形成了重要支撑。伴随试点城市数量的不断增加，“一年一体检”的制度已经日趋完善，但相较而言，机构改革后新时期“五年一评估”的思路仍然有待探索。事实上，此前的总规实施评估实践

中已经形成了五年一评估的相关实践。相较于年度监测，五年一评估重点在于系统总结和检视城市发展的阶段性的实施绩效，并与国民经济和社会发展规划、土地利用规划及近期建设规划相协调，形成常态化的综合性评估^[1]，是完善城市治理体系的关键且重要的环节。

因此在规划实施评估、城市体检评估的丰富实践基础上，如何更好地评估城市的阶段性的规划建设水平，并为城市治理体系的完善提供系统性的解决方案，对于推动城市高质量发展和完善优化科学的评估体系具有重要的价值。

3 规划建设评估：超越既有评估范式的柔性创新

如果说此前的规划实施评估是针对规划实现度、空间绩效的评价，当前的城市体检是针对国土空间规划与城市建设领域的年度指标监测，那么本文探讨的“规划建设评估”则是进一步将规划、建设领域进行系统化整合，以此对城市发展的核心维度进行综合评价（表1）。

秉承“规划—建设—治理”一体化的思路，规划建设评估以城市发展的系统认识、长远判断、关键议题等为基础，解析城市问题的成因并提出系统对策和可落实的任务行动。不局限于规划的实现度、部门事权、具体指标，“规划建设评估”尝试构建一种坚持问题导向、面向近期、规建治一体、多部门协同的综合性、战略性评估制度。相较既有的评估范式而言，具备以下三个特点（图1）：

在底层逻辑上，“规划建设评估”强调“规-建-治”一体化的全生命周期思维。评估不仅关注规划的蓝图，还关注规划在建设阶段的执行情况以及治理阶

段的政策效果。通过这种一体化的评估逻辑，可以更全面地解析城市问题的成因，从规划的合理性、建设的难点、到治理的堵点等多个层面进行剖析，实现对城市问题的全链条诊断与系统性求解。

在事权范围上，“规划建设评估”注重跨部门联动剖析解决问题。城市发展涉及多个领域和部门，传统的评估方式往往因部门壁垒而局限于单一部门事权，难以形成合力解决系统性、战略性问题。“规划建设评估”通过构建统一的行动框架，推动各部门从单纯配合向紧密联动转变。评估不强调单一部门事权，而是对城市规划建设相关领域进行全面评价，并推动问题的跨部门协同解决。评估的重点也不仅是指标的比对，而是从高质量发展、高品质生活和高效能治理的要求出发，系统评价城市发展水平、梳理城市规划建设的核对矛盾，并剖析其产生的原因。

在效用发挥上，“规划建设评估”突出以治理创新推动改善落实，不仅注重识别问题，更强调推动问题的持续改善和行动的有效落实。“规划建设评估”工作的整个过程可以充分发挥“柔性治理”的职能，为政策制定和实施搭建动态的互动平台，以提升政策取向的一致性、调动各方积极性为出发点，平衡各方利益，探索问题解决和对策落实的共同路径，确保评估结果能够实质性转化为支撑城市高质量发展的具体行动。

4 规划建设评估的创新框架与杭州实践

2017年，杭州曾开展过对上一轮总体规划的实施评估，评价总体规划的实施情况，并对新一轮规划编制的完善优

表1 体检评估相关概念梳理

Tab.1 Conceptual overview of health assessment

体检评估类型	概念内涵与主要内容	参考来源
规划实施评估	将依法批准的城市总体规划与现状情况进行对照，采取定性和定量相结合的方法，全面总结现行城市总体规划各项内容的执行情况，客观评估规划实施的效果	《城市总体规划实施评估办法(试行)》(2009年)
国土空间规划城市体检评估	按照“一年一体检、五年一评估”的方式，对城市发展阶段特征及国土空间总体规划实施效果定期进行分析 and 评价，是促进城市高质量发展、提高国土空间规划实施有效性的重要工具，分为年度体检和五年评估	《国土空间规划城市体检评估规程》(2021年)
城市体检	围绕住房、小区(社区)、街区、城区(城市)，建立城市体检基础指标体系，深入查找问题短板，聚焦解决群众急难愁盼问题和补齐城市建设发展短板弱项，强化体检结果应用	住房和城乡建设部《关于全面开展城市体检工作的指导意见》(2023年)
规划建设评估	不局限于规划的实现度、部门事权、具体指标，坚持问题导向、面向近期、规建治一体、多部门协调的综合性、战略性评估制度	本文提出

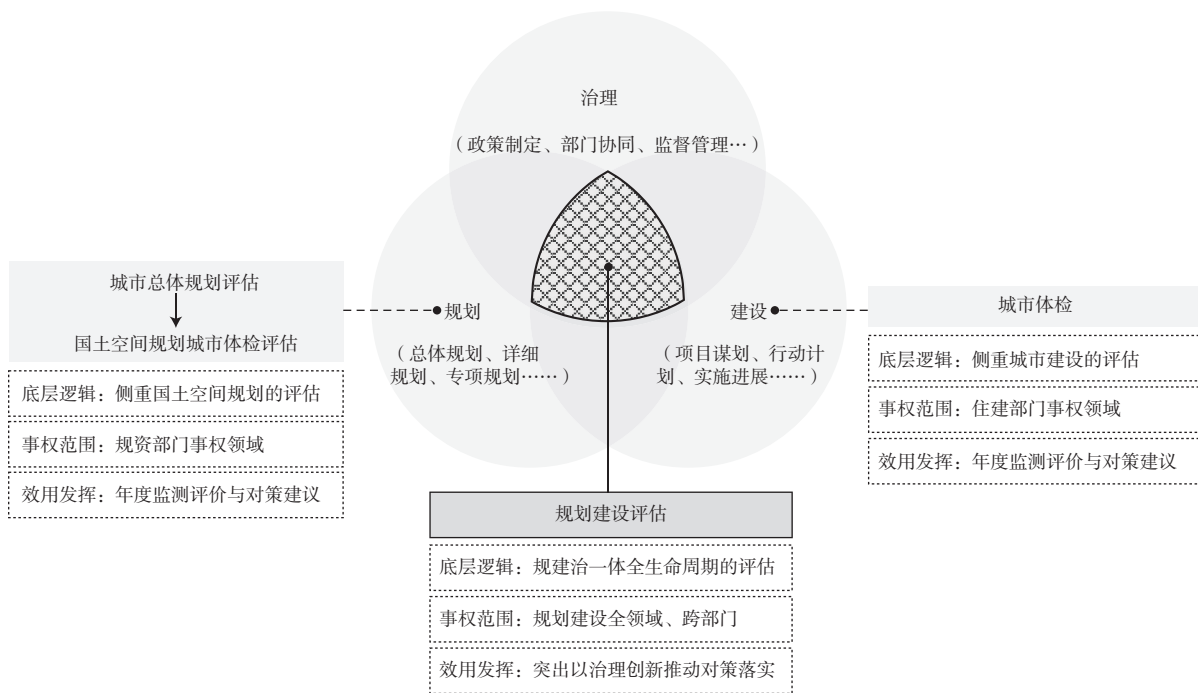


图1 “规划建设评估”与既有体检评估实践的关系

Fig.1 Relationship between "planning and development assessment" and existing health assessment practices

化提出了建议，为新一轮国土空间规划的编制奠定了很好的基础。2020年起，住建和规资部门分别组织了年度的城市体检，对城市发展的重点指标实现了年度监测。但总体上，过去的评估要么聚焦规划实现度、空间绩效等规划技术内容，要么是针对国土空间与城市建设领域的年度指标监测，通常依托大量的指标，而对城市本身发展的战略性重点问题的指导性偏弱。

近年来，杭州城市能级不断跃升，2023年GDP总量超过2万亿元，人口进入超大规模城市行列，借亚运会之势，城市设施加快完善。但高速发展带来的交通拥堵、安全韧性风险、城市活力不足等问题也日益凸显。在经济社会发展经历深度转型的背景下，更加理性、客观地认识城市发展的阶段特征与内在规律尤为重要。2022年6月，杭州市委、市政府提出对标“中国式现代化城市范例”的目标与当前城市发展的多重挑战，围绕“规划建设快速推进中的战略性、系统性问题进行评估”。这要求评估工作既要体现战略高度，又要面对复杂的现实问题。在新时期背景下，处理底线与发展的矛盾、应对城市发展从“有没有”向“好不好”的转变、打通“规划—建

设—治理”协同，成为本轮评估的关键。

在此背景下，本次工作聚焦“人口、住房与公共设施”“空间、经济与用地绩效”“历史文化保护与利用”“生态保护与安全韧性”“交通与居民出行特征”“规划传导与实施机制”等六个涉及城市发展的关键维度（图2），在多元大数据精准画像的基础上，从超越规划、超越部门、超越静态等三个方面，探索规划建设评估的技术逻辑与实践应用，见图3。

4.1 平台先行：基于大数据与新技术支撑城市精准画像

以超大特大城市为代表的城市发展呈现出复杂、多样且动态的特点，其治理层面的复杂性明显抬升。面对这样的挑战，传统的静态数据和分析方法往往难以提供客观、科学的评估支持，需要借助更加先进的数据技术和方法来全面、深入地了解城市的发展规律和治理需求。当前，多元的时空大数据与各类新技术已经在城市空间结构、城市意向、人口流动、职住关系等各个方面形成了广泛应用^[19]。整合多元大数据，构建城市空间分析的数据平台，能够有效解析城市空间、经济与行为活动的客观规律。

杭州规划建设评估的实践中，构建了以建筑基底数据、1200余万人口的流动数据、8万余条企业与经济数据为基础的城市分析平台，为精准刻画城市发展状态、揭示城市问题的内在规律和影响因素奠定了基础。

4.1.1 空间：从二维到三维，精准刻画空间秩序

在既有的规划评估与城市体检工作中，用地性质、地块边界、道路网络等二维数据在分析用地结构、功能占比等方面已经形成广泛应用。但二维用地数据无法准确反映建筑物的高度、形状、体积等特征，对城市空间的立体关系和风貌秩序的刻画存在局限性。将二维用地数据与三维建筑数据结合，能进一步关联建筑高度、密度、容积率等信息^[20]，提升宏观层面刻画城市空间秩序的科学性。在杭州的实践中，通过三维建筑数据与二维用地数据的结合评价，刻画了基于城市高度、密度、强度的空间秩序。以杭州绕城高速内的建成区为例，1.0—2.5容积率地块的比重大于50%，处于中高密度、中强度的相对适宜的空间形态，但基于单元详细规划“一张图”的开发容量估算，高度管控与风貌的协调度有待加强。



图2 杭州规划建设评估的技术框架

Fig.2 Technical framework of Hangzhou's planning and development assessment

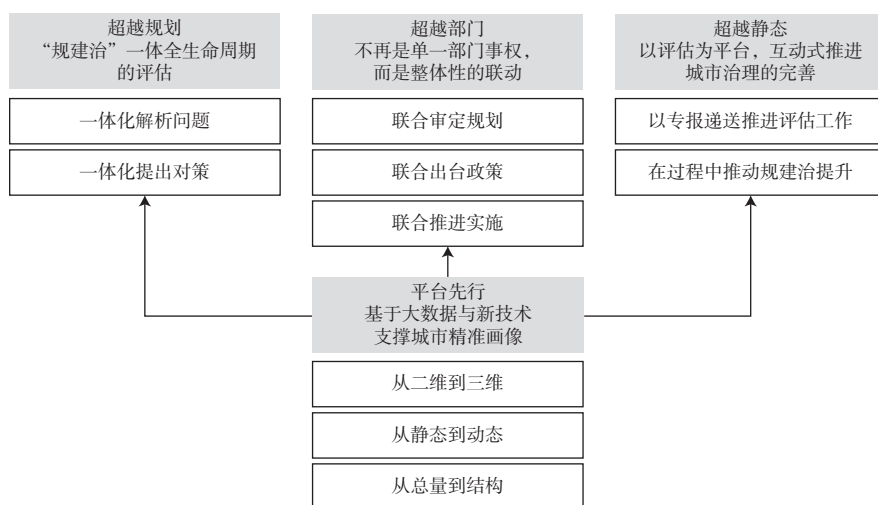


图3 规划建设评估的逻辑框架

Fig.3 Logical framework of planning and development assessment

4.1.2 企业：从数量到绩效，精准识别低效空间

伴随城市发展进入城市更新时期，存量低效空间的识别对优化城市空间布局、释放发展潜力至关重要。匹配工商企业数据与用地信息，将企业门类、注册情况与用地的产出绩效、规模性质、出让年限等信息关联，能够对城市低效用地分布、低效企业构成形成更加精准的认知。在杭州的实践中，将全市2万余家工业企业数据与全市超过300 km²的工业用地进行叠加分析，综合企业门类、注册年代、容积率、达产税收等数据，科学识别了全市的低效工业用地与相关低效企业。

4.1.3 人群：从特征到行为，精准描绘人群画像

从静态的人口数据到细分人群的流动行为，挖掘不同年龄段人口的时空分布规律与流动特征，既能为设施的匹配与优化提供依据，也能为不同出行特征的空间差异化资源配置奠定基础。杭州的实践中收集了全市1200多万人口的LBS数据，结合13类人群标签与5万余个POI设施布局点位，精准识别了不同人群的流动特征与设施匹配上存在的问题。例如，通过对人口流动数据的综合分析，可将不同空间板块依据“职住比—通勤比”划分为“职住平衡、与中心区密切联系、就业功能偏弱”等3类^③。以数字经济类企业高度集聚的大城西板块为例，其居住与就业用地结构已相对平衡，然而仍存在大量与主城的对流现象。评估据此提出应着重强化快速轨道交通的支撑作用，而非单纯调整用地结构。在人群的设施匹配分析方面，评估基于人群画像与设施点位数据，精准识别了老少人群分布与“一老一小”设施布局，以及青年人集聚地与保障性住房供给不匹配的具体空间板块。

总体来看，将新技术、新方法成熟的评估手段相融合，有助于更精准地识别城市建设和运行过程中的潜在问题。杭州的实践中，基于大数据和新技术耦合，叠加座谈调研等研判，凝练了城市发展在公共设施供给、用地绩效、历史文化保护、生态韧性、交通建设、规划传导等方面面临的六大核心矛盾。但数据更多在于描述现象、提出问题，对于

城市这一复杂的巨系统而言,仅仅依靠单一的规划环节难以解决全局问题。在问题识别的基础上,本次“规划建设评估”进一步深入探讨了如何分析并解决问题、确保评估好用管用的方法逻辑。

4.2 超越“规划”:“规-建-治”一体的全生命周期评估

“规划建设评估”尝试突破传统仅以数据论数据、仅以规划论规划的局限性,构建了“规划—建设—治理”一体化的全生命周期评估逻辑。从城市规划、建设、治理的全过程入手,不仅关注规划的实施效果,更注重对治理效能和政策成效的动态跟踪与评价。这一评估逻辑通过“规-建-治”一体化的视角,全面剖析城市发展中的问题成因,并提出系统性、协同性的对策建议,从而实现从问题识别到解决方案的全流程整合。其核心在于超越单一维度的评估,从整体上把握城市发展的脉络,为城市规划建设中的问题、政策设计以及制度构建提供更具针对性的修正与调整方向。

4.2.1 一体化解析问题

在规划层面,分析问题是否源于规划的不合理性或缺失;在建设层面,识别建设过程中是否存在执行不力或资源分配不当的情况;在治理层面,重点关注问题是否因管理体系的不完善或监管措施的不到位而产生。多维度的剖析方式能够更加全面地揭示关键问题的症结,为系统性解决方案的提出奠定基础。

在杭州的实践中,评估发现杭州某城区新增了较多就业人口,但保障房的筹建数量与其他地区相比仍有较大差距,存在面向青年安居的保障性住房不足且错配的问题。从“规-建-治”一体的角度分析来看,这既有总量偏少、用地布局与地铁站耦合度低等规划原因,也有建设进度偏慢的原因,但更多原因则体现在治理层面。保障性住房按照市级下派指标、区级主导筹建的模式展开,属地倾向于将区位优势、交通便利、配套完善、环境良好的用地优先用于商品房建设,导致了保障房选址与新增就业需求出现错配。这种针对多层面交织问题的剖析过程,凸显了“规-建-治”一体化评估在精准识别复杂城市问题根源方面的独特价值。

4.2.2 一体化提出对策

综合考虑规划、建设、治理等三个方面的紧密管理与协同作用,提出具备可操作性与落地性的对策建议。在规划层面,确保空间布局、目标指标与实际建设、运营层面的衔接性与合理性;在建设层面,聚焦规划方案落地实施的主体与资源保障机制,确保规划意图传导与落实的有效性;在治理层面,强调各方职责的明晰以及监督管理机制的完善。

在杭州的实践中,针对保障性住房匹配度的情况,评估提出了全流程优化的策略建议。在规划上,建议将保障性住房套数占新增住宅套数比重提升至40%以上;在建设上,提出应加速轨道站周边、重要就业中心与产业平台周边的保障房供给;在治理上,提出应以预期新增就业紧密挂钩为原则,建立基于人口动态监测的弹性调整机制,优化保障房指标的分区分配计划;同时探索多类型住房供给模式,加强存量住房转化力度和保障类用地供应。

4.3 超越“部门”:联动规划建设重点领域整体性评估

“规划建设评估”工作针对的城市发展领域的主要系统需要不断推动相关部门从单纯的配合转变为更加紧密的整体性联动。2016年有研究对总体规划实施评估的调研情况就反馈出,高达64%的受访城市反映地方规划管理部门在统筹推进其他部门参与配合方面存在困难,增加了评估工作的难度^[11]。因此,基于

共同政策目标,构建起统一的行动框架是评估发挥作用的关键。在这一框架下,规划建设领域的主管部门可以发挥牵头作用,通过规划建设委员会等平台形成共识,并推动各部门之间的协同参与。这不仅要求各部门提供必要的资料与数据,更强调其在职责整合、问题解决、政策制定等方面的发挥协同联动的积极作用。见图4。

4.3.1 联合审定规划

在部门职责边界具备协同分工的领域,传统的单一部门主导、其他部门参与提出意见的模式愈发难以推动问题的解决。规划建设评估工作的开展,可以推动各部门更加紧密地协作,发挥各自的专业优势,共同研究、审议规划内容,确保各项规划既符合各自的职能管理要求,又能形成具备共识的有机整体。例如,针对杭州历史文化保护的整体性有待提升、保护规划传导机制尚未健全的问题、评估提出在编制历史文化保护地区相关规划时应构建“园文+资”联合审查、共同认定建设控制地带、文化意图地区的工作机制,并将保护规划的成果纳入详细规划等法定体系。

4.3.2 联合推进实施

通过“规-建-治”各个环节的深入分析,精准识别单凭一个部门难以独立完成而需要多部门联合推动实施的关键工作。通过明确各部门的职责和任务分工,加强沟通协调,共同制定详细的实施方案和行动计划。针对杭州保障性住房不足且错配的问题,评估从多部门协

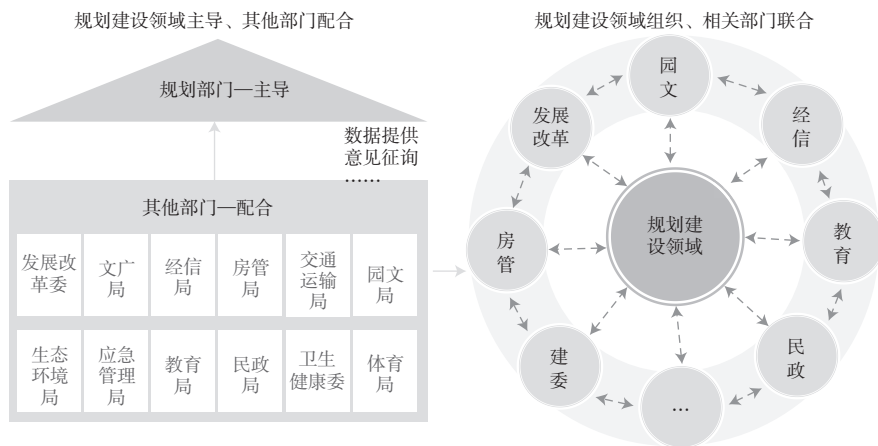


图4 规划建设领域组织、部门整体联动的示意

Fig.4 Illustration of cross-departmental coordination in planning and development

同发力的角度提出相应对策：既需要规划和资源部门通过规划修编保障用地、优化布局，又需要城乡建设部门结合城市更新行动落实指标、加快建设，还需要房管部门探索闲置公共房产转为保障性住房的路径机制。见图5。

4.3.3 联合出台政策

规划建设评估工作能够推动各部门之间加强沟通与协调，明确各自在政策制定和实施中的角色和职责，整合各部门的资源和力量，共同商讨并制定符合城市整体发展需求的政策措施。通过联合出台政策，可以更好地形成政策合力，促进各部门之间的信息共享和合作配合，加强政策执行过程中的监管和评估，确保政策目标的实现。例如，针对杭州工业用地绩效低、分布散的问题，评估提出由主管产业园区的发展改革、主管用地保障的规划资源、主管工业企业的经济信息等部门联合推出促进工业用地更新的相关政策，推动市级层面低效用地再开发、产业园区有机更新等相关配套文件的加快制定。

4.4 超越“静态”：互动式推进城市治理完善的平台式评估

如果说总体规划评估机制的建立是“目标规划”走向“过程规划”的标志^[15]，规划建设评估则进一步探索了将“过程规划”提升为“平台规划”。新时期评估的价值不再是一份静态的技术成果，而是以评估工作为平台，互动式推进城市治理的完善。“规划—建设—评估”工作的开展，是推动多元主体参与、多元协同，充分调动各方积极性、平衡各方利益的善治过程，不仅仅聚焦最终评估报告，而是发挥了“柔性治理”的职能，以“过程大于结果”的原则推动各方在评估过程中达成共识，探索问题解决的共同路径。

4.4.1 以专报递送推进评估工作深化

在杭州的实践中，结合过程中的评估结论，在不同工作阶段凝练观点形成三份专报递送市级层面，并得到市级主要领导批示。这一过程有效地推动了共识的形成，并促进了相关部门工作的完善与提升。例如，针对评估发现的杭州人均公园绿地指标的认定方式不够完善的问题，规划资源、园文等部门对全市

公园绿地、计算方式等进行了校核；针对全市保障房实际建设进展的底数不够明确的问题，房管部门对全市保障房进行了详细摸排，为数据分析与问题剖析奠定了基础；针对规划传导机制不健全的问题，规划资源部门启动了详细规划分层编制的研究，住房和城乡建设部门开始探索城市更新片区策划方案与详细规划的衔接传导路径。

4.4.2 以多轮横纵向对接推进规划建设治理水平的全面提升

通过多轮的区县、部门间的深入沟通与协调，评估的核心结论与对策建议推动了一系列关键规划、建设行动、管控机制的推进或完善。在规划层面，推动了《城市更新专项规划》《国际交往中心建设空间支撑研究》等启动编制；在建设层面，教育设施、公园建设、城市

更新三年行动相继建立并加快推进；在治理层面，相关部门根据评估建议，在《大运河核心区国土空间管控细则》中补充了整体保护的相关要求；推动低效用地再开发等相关政策文件陆续出台。

4.4.3 以可操作、可考核的任务清单推动工作落实

围绕问题解决与高质量发展要求，评估针对设施、住房、产业、历史保护、生态、交通和规划传导等领域存在的关键为题，聚焦专项规划的编制与细化研究、专项导则的制定和优化、建设标准和路径的提升、治理规则机制的建立与完善等，提出涉及21个部门13个区县20余项可操作的行动任务（表2）。每项任务均指定了责任部门和明确的完成时间节点，并在市规委会主任会议层面审议通过，以确保评估结果的实用性和有效

表2 杭州规划建设评估重点工作任务清单（部分）

Tab.2 Key task list for Hangzhou's planning and development assessment (partial)

任务类型	重点工作任务(明确完成时间、牵头单位)
规划编制 (占40%)	组织推进若干县(市)总规、分区规划编制完成市级审查
	
课题研究 (占15%)	开展青年友好城市建设相关研究,对标国际国内城市建设范例,梳理相关指标目标,提出空间要求
	
建设行动 (占10%)	对轨道交通TOD建设情况进行评估,在建设推进中强化功能复合利用
	
规则制定 (占5%)	制定公共服务设施配套相关规定,在各级各类规划中做好规定的执行
	
实施机制 (占30%)	开展低效用地识别与退出机制研究,加强园区产业用地提质增效,制定更新行动计划
	

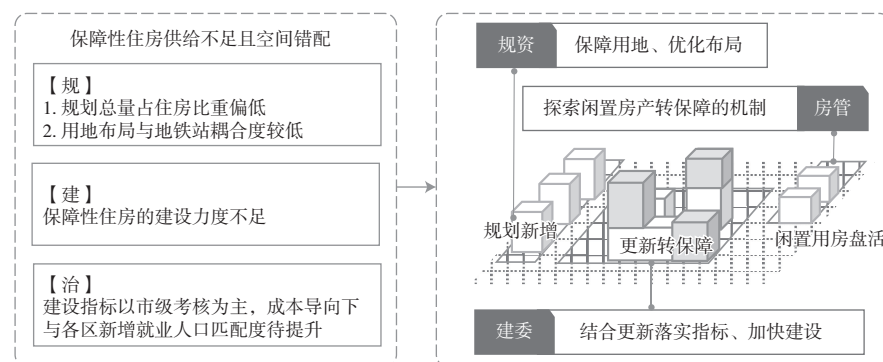


图5 “规-建-治”一体联合多部门推进保障房供给的对策建议

Fig.5 Integrated "planning-development-governance" approach: multi-departmental strategies for developing affordable housing

性。

5 结论与讨论

定期对城市发展建设、规划的实施情况进行评估是10余年来城乡规划建设领域的一项重要制度实践,其不仅引领着城市发展思路转型、技术方法创新,还持续推动着城市规划建设的不断完善,具备“检视过去、剖析成因、启示未来”的多重价值。在指标为主的“年度城市体检”日趋完善,“五年期评估”仍有待探索的阶段,本文对照“规-建-治”一体的时代要求,提出“规划建设评估”这一相对灵活、柔性的综合性评估范式。杭州的实践经验表明,规划建设评估构建了通过多源大数据识别问题,并超越规划、超越部门、超越静态来分析和解决问题的技术框架,不局限于规划的实现度、单一部门事权和具体指标,而是提供了规划建设领域的综合解决方案。这为完善城市体检评估体系、提升城市治理效能提供了实践思路,是新时期高质量推进规划建设、优化城市治理的有益尝试。

对城市发展规律、城市问题的认识始终是一个螺旋上升的过程,在城市发展动力、模式、路径深刻转型的语境中,规划建设评估的工作重点将适应新的诉求迭代变化,但作为一项评估机制的公共政策属性应当被稳固,推动规划层面的科学合理、建设层面的稳步推进、治理层面的有为有效是“规划建设评估”工作的核心逻辑,其有条件成为统筹城市规划、建设、治理工作的重要抓手,持续服务于城市的高质量发展。

感谢杭州市规划和自然资源局、《杭州市规划建设评估》项目组各位同事的帮助与支持。

注释

- ① 根据《国土空间规划城市体检评估规程》(2021-04-30),国土空间规划城市体检评估定义为:按照“一年一体检、五年一评估”的方式,对城市发展阶段特征及国土空间总体规划实施效果定期进行分析和评价,是促进城市高质量发展、提高国土空间规划实施有效性的重要工具,分为年

度体检和五年评估。根据住房和城乡建设部《关于全面开展城市体检工作的指导意见》(2023-12-08),城市体检要坚持问题导向,从住房到小区(社区)、街区、城区(城市),找出群众反映强烈的难点、堵点、痛点问题;坚持目标导向,以产城融合、职住平衡、生态宜居等为目标,查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项;强化结果运用,把城市体检发现的问题作为城市更新的重点,建立健全“发现问题—解决问题—巩固提升”的城市体检工作机制。

- ② 例如,根据自然资源部2021年6月发布的行业标准《国土空间规划城市体检评估规程》,城市体检评估指标体系包含安全、创新、协调、绿色、开放、共享等6个一级指标,并在此基础上划分23个二级指标和122个三级指标。据住房和城乡建设部《关于全面开展城市体检工作的指导意见》,“城市体检”指标体系包含“住房—小区—街区—城区”等4个尺度共61项指标。
- ③ 职住平衡地区:职住比 >0.5 ,且内部通勤大于70%;中心密切联系地区:职住比 >0.5 ,且内部通勤大于70%、中心通勤 $>15\%$;就业偏弱地区:职住比 <0.5 。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 周珂慧,姜劲松.西方城市规划评估的研究述评[J].城市规划学刊,2013(1):104-109.
- [3] 吕晓蓉,伍炜.城市规划实施评价机制初探[J].城市规划,2006(11):41-45.
- [4] 赵民,张翔晨.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,2022,46(8):65-74.
- [5] 赵民.论城市规划的实施[J].城市规划汇刊,2000(4):28-31.
- [6] 汤海骛,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,2015,39(S1):86-90.
- [7] 陈悦.历史文化名村保护规划实施过程评估方法探究:以宁波为例[J].城市规划学刊,2019(S1):124-129.
- [8] 周珂,吴斐琼,王剑.保护规划实施评估方法的实例探索:上海市历史文化风貌区保护规划实施评估:以衡复风貌区实践为例[J].城乡规划,2017(2):94-104.
- [9] 万艳华,汪军,卢彧,等.《湖北省城镇体系规划》实施评估研究[J].城市规划学刊,

2012(1):90-97.

- [10] 袁青,刘通.城市设计实施评估研究:以哈尔滨市哈西地区城市设计为例[J].城市规划,2014,38(7):9-16.
- [11] 马璇,张一凡.我国城市总体规划实施评估工作评析及建议:基于省市调研的若干思考[J].规划师,2016,32(3):34-41.
- [12] 赵民,汪军,刘锋.关于城市总体规划实施评估的体系建构:以蚌埠市城市总体规划实施评估为例[J].上海城市规划,2013(3):18-22.
- [13] 张尚武,汪劲柏,程大鸣.新时期城市总体规划实施评估的框架与方法:以武汉市城市总体规划(2010—2020年)实施评估为例[J].城市规划学刊,2018(3):33-39.
- [14] 马璇,郑德高,孙娟,等.真评估与假评估:总规改革背景下的总规评估探索和思考[J].城市规划学刊,2017(S2):149-154.
- [15] 马璇,张亢,张一凡.新时期总体规划实施评估的创践与方法探索:以杭州为例[J].上海城市规划,2020(1):61-68.
- [16] 席广亮,甄峰.基于大数据的城市规划评估思路与方法探讨[J].城市规划学刊,2017(1):56-62.
- [17] 杨婕,柴彦威.城市体检的理论思考与实践探索[J].上海城市规划,2022(1):1-7.
- [18] 伍江,王信,陈烨,等.超大城市城市体检的挑战与上海实践[J].城市规划学刊,2022(4):28-34.
- [19] 钮心毅,林诗佳.城市规划研究中的时空大数据:技术演进、研究议题与前沿趋势[J].城市规划学刊,2022(6):50-57.
- [20] 郑德高,董淑敏,林辰辉.大城市“中密度”建设的必要性及管控策略[J].国际城市规划,2021,36(4):1-9.

修回:2025-03