

新时期县级空间规划实施监测评估的思考

殷昭昕

上海同济城市规划设计研究院有限公司

摘要: 2018年3月,第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了《国务院机构改革方案》,批准成立中华人民共和国自然资源部。伴随自然资源部的成立,以“多规合一”为基础的空间规划应运而生。由于当下规划改革仍处于初级阶段,空间规划的编制办法尚需要不断探索。本文以山东省各地市总体规划实施评估所得出的结论为基础,检视现行空间开发中存在的一些问题。并针对土地利用总体规划与城市总体规划的实施评估体系进行研究,从规划监测和评估可行的角度,尝试提出空间规划实施评估的重点,为规划体制改革提供借鉴。

关键词: 规划改革; 实施评估; 实施监测

一、背景

2018年3月,第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了《国务院机构改革方案》,批准成立自然资源部;8月,自然资源部“三定”方案揭晓,国土空间规划局和国土空间用途管制司成为空间规划的直接管理部门。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》,并于5月10日印发。意见指出,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,是党中央的重大决策部署。未来国土空间规划的体系,不再只是编制的体系,而应成为围绕监督和实施的体系。这和规划从原来的管理增量为主,转变为管理存量为主是相一致的。在监督规划实施方面,意见明确了依托国土空间基础信息平台,建立健全全国国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制。

由于空间规划改革仍处于初级阶段,空间规划的编制办法尚需要不断地进行探索,原有的土地利用总体规划与城市总体规划作为上一阶段空间类规划的主要类型,均建立了较为成熟的实施评估机制,两者的评估机制对建立国土空间规划监督实施机制具有较好的参考意义。

二、土地利用总体规划和城市总体规划的评估体系异同

(一) 县级土地利用总体规划的实施评估体系

现行土地利用总体规划以“天花板理论”为基础,按照全国统一的技术方法分解下达各省(区、市)建设用地规模指标。土地利用总体规划通过“自上而下”的指标管控、永久基本农田划定以及“三界四区”建设用地空间管制等方式来实施,并运用耕地保护责任目标考核、土地利用年度计划、建设项目用地预审、农用地转用审批、土地利用年度变更、土地执法监察等手段,将土地用途管制制度落到实处。

根据原国土资源部2017年公布的《土地利用总体规划管理办法》,县级土地利用总体规划可以每年开展一次评估。

(二) 城市总体规划实施评估体系

城市总体规划落实则是通过制定各项专业规划、近期建设规划及控制性详细规划,并建立和运行规划委员会制度、信息公开制度、公众参与制度等决策机制。对于总体规划实施监测的手段主要通过差异图斑对比,形成城市总体评估报告。城市总体规划(简称总规)评估的核心任务既包括监测规划实施情况,也包括检讨规划自身是否科学合理,还包括对城市发展本身情况的评价检视。但马璇、郑德高等(2017年)^[1]在2000—2017年总规评估工作的反思中,发现总规评估一度成为地方政府启动总体规划修编的程序式工具,评估沦为修改论证报告,同时也发现多数城市的总规评估时间与批复时间之间缺乏规律性。

(三) 土地利用总体规划和城市总体规划的评估内容异同

在评估体系上,土地利用总体规划更加侧重对定“量”的目标落实考核,城市总体规划实施评估更多的是执行情况评估,侧重甄别性、结构性方面的评价。在评估内容上,土地利用总体规划主要评估全域的指标考核;城市总体规划,在全域发展上同样把侧重点放在目标落实上,但是在城市发展上却呈现出对城市实际发展和建设的较全面的评估的局面,工作量巨大,难度也较大。造成两大规划在评估上的区别,除了两类规划的工作内容和目标的区别外,很大一部分原因是城市总体规划在实施手段上缺乏即时性的反馈。(见表1)

三、山东省在年度常态化评估探索的经验

2017年山东省住房和城乡建设厅选取20个城市(其中县级城市17个)进行“年度体检式”为主的总体规划实施评估试点工作,重点评估2016年1月—2016年12月期间城市总体规划实施情况。本次评估的预期目标除了基本摸清全省城市总体规划的实施状况、总结成绩、查找问题以外,还希望能起到预警和纠偏作用,进而建立适合山东省的常态化城市总体规划年度评估机制。可以说,这在很大程度上回归了空间规划实施评估的本质作用。

基于本次评估的目的,既要遵循综合评估原则,又要各城市的成果可比,因此整个评估过程中,各家单位在评估内容和评估重点上不断地调整,最终确定了评估重点为以下四个方面:1.总体规划实施概况:包括市县基本情况、现行总体规划要点、城市发展大事件及总体规划目标落实情况等。2.市县域规划实施评估:主要评估人口与城镇化、城镇体系规划、乡村建设发展及重大基础设施建设等内容。3.中心城区规划实施评估:主要评估中心城区人口和用地规模、城市开发边界、城市发展方向、空间布局结构、建设用地布局、强制性用地、历史文化保护和城市风貌等内容。4.规划实施保障评估:主要评估城乡规划法规体系和制度建设、规划行政体系和规划编制体系等内容。

表1 土地利用总体规划和城市总体规划重要内容对比

	土地利用总体规划	城市总体规划
目标落实	(一)耕地和基本农田保护落实情况; (二)节约集约用地落实情况; (三)生态用地保护落实情况。	规划阶段性目标的落实情况。
执行情况	(一)建设用地规模、结构及空间布局实施情况; (二)土地利用重大工程与重点建设项目实施情况; (三)规划实施措施执行情况。	(一)城市发展方向和空间布局是否与规划一致; (二)各项强制性内容的执行情况; (三)依据城市总体规划的要求专项规划编制的情况; (四)规划委员会制度、信息公开制度、公众参与制度等决策机制的建立和运行情况。
背景分析	规划背景重大变化情况。	土地、交通、产业、环保、人口、财政、投资等相关政策对规划实施的影响。

规划重点相较于“全面”的评估报告进行了很大的简化。但在此框架下，基本摸清山东城市总体规划实施的成绩和不足，了解到山东省内城市总体规划在支撑城市经济社会发展、促进新旧动能转换、推进城镇化高质量发展、管控城市空间、配套各项公共公用设施、维护生态文明和人居环境建设等方面均起到了很强的指导和保障作用。但也存在着对于小城镇规划建设管控不严格、建设用地增速快于人口增速、建设用地投放比例不合理等共性问题。总体而言，山东省构建的“体检式”总体城市评估不仅较好地实现强制性落实情况监督检查，还评价检视了城市本身的发展情况，形成了规划的实施反馈机制。

四、空间规划实施监测体系构建的设想

空间规划体系涉及多层次、多维度的规划整合，针对不同层次规划、不同阶段规划、专项规划以及重大项目实施等，都需要建立相应的评估机制。国土空间规划的实施评估与内容相对应，国土空间规划的实施监测评估，也将会融合土地利用规划和城乡规划的经验，建立常态化和规范化的定期评估制度是保障目标导向与过程控制的重要基础。

(一) 构建多层次的定期评估模式

在设计新的国土空间规划中，要把规划的实施与动态完善上升到核心位置。规划实施评估的“核心”也将转变为监测与预警，不同层级管理事权划分对规划实施的实际影响较大，市县级国土空间规划侧重实施性，也就要求其评估制度侧重实施性的监测，评估监测要具备两个功能：(1) 对项目在经济和社会发展领域带来的变化进行数据收集和监测；(2) 对正在运行中的项目进行评估，以便更好地把握项目运作。在评估体系上，可参考英国规划评估体系，建立“规划监测评估”和“规划实施阶段性评估”，“规划监测评估”突出刚性管控要素的监控，以每年一次“体检式”评估方式进行，评估体系可在现有土地利用总体规划评估的工作模式的基础上进行构建。“规划实施阶段性评估”主要目的是为规划下一阶段的实施或者修改提供依据，通过对规划目标是否实现、与国家其他地方其他重大规划是否协调等一系列原则性问题做出检验，为下一阶段的决策提供依据。在工作制度上可借鉴现有城市总体规划评估的模式，评估体系可在现有城市总体规划评估的工作模式的基础上进行构建。

(二) 探索建立“一表N图一报告”为核心的年度评估体系

探索建立以“一表N图一报告”为主要内容的市县总体规划年度评估体系，做到标准一致，结论可比。

“一表”是国土空间规划实施评估绩效指标考核表，主要涉及城市基本的运行体征、城市建设情况、绿色生态建设和幸福宜居建设四个方面的相关指标。“N图”是重点对刚性管控的要素进行评估，重点包括县(市)域三线管控评估图、县(市)域土地类型现状图、中心城区影像图对比、中心城区年度新增建设用地评估图和中心城区年度强制性用地评估图。“一报告”是总体规划实施监测评估报告。

(三) 充分利用大数据和新技术，提升规划评估的科学性

加强规划实施的数字化整理，运用数据科学进行城市建设评估，可以推动县级国土空间规划监测评估预警管理走向科学化、智能化。一是加强动态信息数据库平台建设，缺乏长期连续的数据积累和及时有效的信息收集手段，是制约评估工作常态化开展的瓶颈。二是加强大数据挖掘及空间分析技术在评估工作中的应用。从居民生活视角出发对城市空间质量进行评价，通过对传统数据替代加强对空间评价的支撑，如人口分布、就业分布等数据。三是拓展智能规划技术，基于前沿信息技术和大数据分析技术，加强智能诊断、模拟技术的研究，为评估工作开展提供新的技术路径。

五、结语

在新的规划构架里，建立适应新时期要求的评估机制是推动“做到一张蓝图干到底”的重要手段，要建立“编制—实施—监测—动态调整”的国土空间规划体系需要从理念、方法、机制等方面着手。本文只是基于过往两大空间类规划的评估的框架和山东省的总体规划实施评估探索经验，对国土空间规划实施监测和评估提出一点思考，具体的评价工作的内容和方法，还需要在实践中继续探讨。

参考文献：

[1] 马璇, 郑德高, 孙娟等. 规划改革背景下总规评估的认识与思考 [J]. 城市规划学刊. 2017(6): 62-67.

作者简介：殷昭昕，男，上海同济城市规划设计研究院有限公司主创规划师，同济硕士研究生毕业，国家注册城市规划师，从事城市规划设计、城市设计等方面工作。