

规划实施闭环视角下行动计划与体检评估的协同互动机制探析

——以北京首都功能核心区为例

杨兵 李楠 王亮 孙雪 董博凝

提 要 新时期国土空间规划体系中,行动计划是分阶段落实规划的有效路径,体检评估是监测反馈实施情况的有力工具。在规划实施转向更加具有系统性、层次性、动态性的空间治理背景下,二者作为规划实施的重要抓手,彼此间的协同互动能有效发挥系统整体效能。既有研究更多是提出了“要衔接”的方向性建议,如何认知并系统强化二者内在联系鲜有见诸笔端。对行动计划和体检评估的既有体系进行了再认知,从顶层设计要求、体系完善需求、规划实施路径等三个层次讨论构建协同互动机制的必要性与现实意义,站在规划实施及空间治理视角,从主体、客体、环境等三个维度构建系统的协同互动机制。并以北京首都功能核心区的实践为例,解析行动计划与体检评估的协同互动:工作组织一体贯通;内容要点彼此对应;转化吸纳有力有效;数据信息整合互补;平台化管理智能便捷;服务支撑统一长效。

关键词 规划实施;行动计划;体检评估;协同互动;机制构建;首都功能核心区

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202406009

文章编号 1000-3363(2024)06-0062-08

作者简介

杨兵,北京市城市规划设计研究院高级工程师,bjyangbing@qq.com

李楠,北京市城市规划设计研究院副所长,高级工程师

王亮,北京市城市规划设计研究院副所长,高级工程师

孙雪,北规院弘都规划建筑设计研究院有限公司工程师

董博凝,北京市城市规划设计研究院工程师

Synergetic Interaction Mechanism Between Action Plan and Examination-Evaluation from the Perspective of Closed Loop Implementation: A Case Study of the Core Area of the Capital City of Beijing

YANG Bing, LI Nan, WANG Liang, SUN Xue, Dong Boning

Abstract: In the national spatial planning system of the new era, action plan serves as an effective instrument for phased plan implementation, while examination-evaluation plays a crucial role in providing feedback and monitoring implementation. Amid the shift toward a more systematic, hierarchical, and dynamic spatial governance approach to plan implementation, both action plan and examination-evaluation have gained critical importance as their synergetic interaction can significantly enhance overall planning outcomes. However, most previous studies have focused on simply "connecting the two" without recognizing and systematically strengthening their intrinsic link. This paper examines the existing system of action plan and examination-evaluation practice, exploring the necessity and practical significance of developing a synergetic interaction mechanism from three perspectives: top-level design requirements, system improvements, and plan implementation pathways. From the perspective of plan implementation and spatial governance, the paper proposes a synergetic interaction mechanism encompassing three dimensions: subject, object, and the environment. Using the core area of the capital of Beijing as a case study, the paper analyzes the synergetic interaction between action plan and examination-evaluation. It concludes by highlighting integrated work organization, synchronized content, effective conversion and absorption, information integration and complementarity, intelligent platform-based management, and concerted long-term support.

Keywords: plan implementation; action plan; examination-evaluation; synergetic interaction; mechanism construction; the core area of the capital

“张蓝图干到底”已成为当前国土空间规划体系变革大浪潮中规划实施及空间治理的共识。为实现这一目标,新时期的规划编制、实施及管理工作中开展了诸多实践探索。其中,行动计划^①成为分阶段落实规划的重要路径^[1],体检评估成为反馈规划实施情况的有力抓手。两者均是规划实施体系的有机组成部分,将二者纳入整体体系框架中系统讨论,厘清关联,构建有效的相互促进机制,能更好推动规划落地,并不断丰富完善国土空间规划体系。

1 既有体系认知与思考

1.1 行动计划

近期规划及实施计划通过快速城镇化阶段的多年探索,逐步克服了规划批复后,城市发展内容就偏离既定工作目标,突破既定控制指标和空间坐标等问题^[1-3]。以年度、3年或者5年为周期滚动制定行动计划成为普遍的实施模式^[4],其与政府经济社会发展年度计划、政府投资项目计划等充分对接协调,强化空间统筹,发挥对政府投资和城市建设活动的引导作用,推动了规划高效实施^[5]。如深圳早在2005年建立了近期建设规划年度实施计划制度,形成了实施城市总体规划的重要手段^[6];再如北京市新版总规第一、二阶段的实施任务清单有效加强了总体规划在时间维度上的分解细化与落实^[7]。

1.2 体检评估

过去规划实施评估往往以5至10年中长期评估的方式开展,其结果难以及时反馈规划实施情况^[8]。随着国土空间规划体系改革,2018年北京市率先开展了城市体检评估工作^[9]。几乎与之同时,自然资源部、住房和城乡建设部基于不同的侧重点均在全国组织开展了大规模的城市体检评估工作^[10]。作为规划实施监督的重要环节^[11],体检评估监测规划实施情况,聚焦关键变量和核心任务,总结城市运行和规划实施中存在的问题和难点^[3],为转变规划方式、保障规划实施、充分发挥规划战略引领和刚性管控作用提供了坚实的支撑和重要的制度抓手^[10]。

1.3 问题的提出

综合来看:行动计划将长远目标分解为可落地的阶段工作,具有明确规划实施路径和提升规划目标可行性的现实意义;体检评估使规划实施过程实现自我审视,具有提升规划实施质量和动态维护规划实施过程的价值^[12]。目前行动计划与体检评估的各自领域已形成了较为丰富的实践及研究成果。不少研究都提及了要构建编制、实施、评估、监督全链条^[13-16],加强近期规划、年度计划与体检评估的衔接呼应^[17-19],但多止步

于“提方向”,结合实践详细解析具体操作层面“如何干”的研究鲜有见诸笔端。仅有零星案例有所涉及,如陈玉兰等^[20]从梅州市产业发展视角讨论了体检评估与国土空间规划联动编制,詹美旭等^[21]提出将广州市体检评估建议中涉及的项目纳入年度规划调整和项目计划。

伴随新时期国土空间规划改革,空间治理转向更加具有系统性、层次性、动态性的复合逻辑^[22]。有必要结合实操案例来系统讨论研究行动计划和体检评估的互动机制,将行动计划和体检评估进行全面对接,实现“实施反馈(监测评估)一调整完善(转化落实)”的双向互动与闭环,从“双轨呼应”转变为“并轨协同”。

2 规划实施与空间治理下的协同互动机制构建

2.1 协同互动的必要性与现实意义

2.1.1 大政方针与法律法规的指向与要求

《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》明确提出了开展定期评估,结合评估结果,对国土空间规划进行动态调整完善。行动计划作为国土空间规划的落地转化路径和具体实施过程,体检评估必然需要与其进行有益互动,在其调整完善过程中发挥强有力的支撑作用。同时,各大城市的法律法规也明确了关于行动计划和体检评估互动要求,例如2019年修订施行的《北京市城乡规划条例》、2023年施行的《南京市国土空间规划条例》等均从法律法规层面规定了要建立常态化体检评估机制,并参照体检评估结果编制近期实施规划和年度实施计划。

2.1.2 完善国土空间规划实施体系的重要方式

新时期国土空间规划实施体系是实施、评估、反馈修正各环节紧密衔接,多元主体参与协同的动态完善持续过程^[23],但目前尚存在管理层级缺失、传导衔接不畅等问题,要加快优化和创新体制机制,打破以往各部门之间协调力度不够、职责不清晰、交叉重叠的弊端^[23],优化完善不同层级及专项上的各类规划间关系。相较于传统空间规划,

行动计划和体检评估实际上不对空间布局、用地功能、容量管控作出详尽安排,空间技术性不断弱化,更多是基于城市整体、相关专业领域、不同管理层级开展体系化政策制度建设和实施安排,二者协同互动能够有效融合贯通国土空间规划实施体系不同环节和层面的工作,激发系统的整体效能。

2.1.3 “一张蓝图干到底”的合理路径

规划实施各阶段的现实情况和整体环境必然有所差别,同时也会碰到难以预见的新问题,可能会影响预期进展及目标实现,需要在实施过程中及时回应,不断纠偏,确保节奏稳定和方向正确。这就需要充分发挥行动计划和体检评估的协同互动作用,将规划设定的远期目标和体检评估诊断情况进行有效综合,滚动调整完善行动计划,提升实施过程的灵活性和开放性,实现从蓝图式静态规划向过程式动态规划转变。如2022年度北京的核心区体检分析发现“历史文化名城保护资金需要加强统筹”,但其行动计划不涉及相关内容,因此在确定2023年度具体工作时作了及时补充。

2.2 协同互动机制的构建

2.2.1 基本思路

规划本质是一个极其复杂而又敏感的公共政策作用过程或空间治理活动^[24]。在公共政策系统论的角度,突出强调各环节的串联。拉斯韦尔等^[25-26]将公共政策作用过程分解为七个阶段:情报收集(intelligence)、提出草案(promotion)、制定政策(prescription)、政策法制化(invocation)、政策执行(application)、政策终止(termination)、效果评估(appraisal);也有观点认为可将政策过程分为制定和执行两部分,具体细分为发现或提出问题、制定应对策略、分解到责任部门以及推进具体落实等。从空间治理的角度,着重关注不同视角的整体解构和各组成部分的关联性分析。孙施文^[27]认为空间治理的核心和重心是各领域、各部门相统合以及各要素、各类行动相统筹的综合治理;欧阳鹏等^[28]基于整体性治理(holistic governance)理论,从治理目标、治理主体、治理层级、治理手段和治理过程等5个方面解析了国土空间总体规划实施机制内在逻辑;周

敏等^[14]从全链条治理视角尝试搭建了“三链协同”的国土空间规划传导体系，包括编制层面全尺度传导的空间链，实施层面全过程传导的时间链，监督层面多向度传导的反馈链。

综合公共政策和空间治理的双重视角，行动计划和体检评估作为当前规划实施的重要组成部分，二者协同互动需要置于特定的治理情境或环节中，获得与之匹配的权威、资源及技术等多条件的支撑^[14]。在既有的国土空间规划体系框架内，可以尝试从治理主体、治理客体与治理环境等三个维度来构建二者的协同互动机制^[29]：主体维度，参与工作的多主体在不同情境模式下进行沟通联系、开展协作、解决问题；客体维度，行动计划和体检评估的具体要件或内容实现有效统一与对接；环境维度，具体行动过程中必要性基础支撑条件提供有力保障。

2.2.2 治理主体有效协同

当前规划实施依然以政府部门为主，高质量规划实施离不开行之有效的高位调度和部门协同。行动计划和体检评估的协同互动要融入政府日常操作体系^[1]，进行高位领导和多部门协作，破解条块分割、各自为政的统筹矛盾^[30]。二者的既定组织架构往往高度一致，一般均由市政府领导组织编制，规划主管部门具体牵头，发展改革、统计、园林绿化、交通、市政等多部门共同参与。二者协同互动需要在各自的编制、审议、实施（及监测反馈）、评估、调整完善等全流程的各个环节进行有效整合。一方面，把同一主体有关行动计划和体检评估的工作串联起来，实现各主体内部关于二者的有效统一与闭合（图1）。另一方面，做好不同主体外部间关于同一任务实施或者自检的责任划分与协调配合。同时，强有力的高位领导和高效组织可极大提升工作的严肃性和权威性，破除“门户之见”，打消不同部门的工作顾虑，凝聚广泛的治理共识，提升行动计划制定及实施和体检评估的组织效率。

通过以上做法，可有效避免严苛的“科层博弈”关系和“尺度模糊”的事权划分导致的传统空间规划普遍存在纵向层面上下脱节、传导缺乏连贯性，横向层面多头管理、传导缺乏协调性等现实

问题^[14]。

2.2.3 治理客体精细统一

治理客体的精细统一是行动计划和体检评估关于“干什么”“检什么”的全方位对接，并进行强力转化吸纳，实现从“概述问题—指大方向—有限参考—照旧实施—粗略反馈”的浅层次对照，转变为“明晰难点—提出策略—调整完善—切实落地—全面反馈”的深层次互联。

体检评估以年度切片及阶段总结的方式反馈规划实施情况，行动计划将规划实施内容细化落实到年度安排及阶段任务中，二者内容要点的全面对接要做到三个统一：空间同位，诊断分析和规划实施的整体范围和重点区域保持一致；时间合拍，体检评估和行动计划的时间周期保持一致，即年度体检对应行动计划同年度任务，三年或者五年评估对应整体行动计划；重点对焦，行动计划的重点任务和体检评估的重点内容保持一致，均围绕着当前城市转型发展中人口老龄化、城市更新、产业转型、韧性安全等关键议题。

行动计划和体检评估之间的吸纳、

反馈、诊断、转化等互动方式应有力有效（图2）。体检评估立足问题诊断分析，从行动计划整体谋划角度研提优化建议，既瞄准远期目标，也关注当前实施条件，可调整或生成下年度任务，甚至直接生成对应项目。行动计划的制定及年度任务安排则将体检评估提出的问题及建议进一步领域化、空间化、主体化，把重要关键问题列为重点关注领域，把问题集中或突出的片区作为重点施策区，把承担重要或者大量任务的部门作为重点支持对象，合理精准安排资金、用地、政策，有效推进规划实施。同时，及时详细地收集任务实施情况及过程中遇到的问题，反馈给体检评估进行综合诊断。

2.2.4 治理环境充分保障

考虑到行动计划和体检评估工作的长时序、常态化特征，二者协同互动需要治理环境（外部基础条件）的持续有力保障，涉及数据信息、协同管理平台、技术服务团队等。

准确、全面的数据信息是进行体检评估精准诊断和行动计划任务合理安排的基础。目前体检评估中已逐步形成了

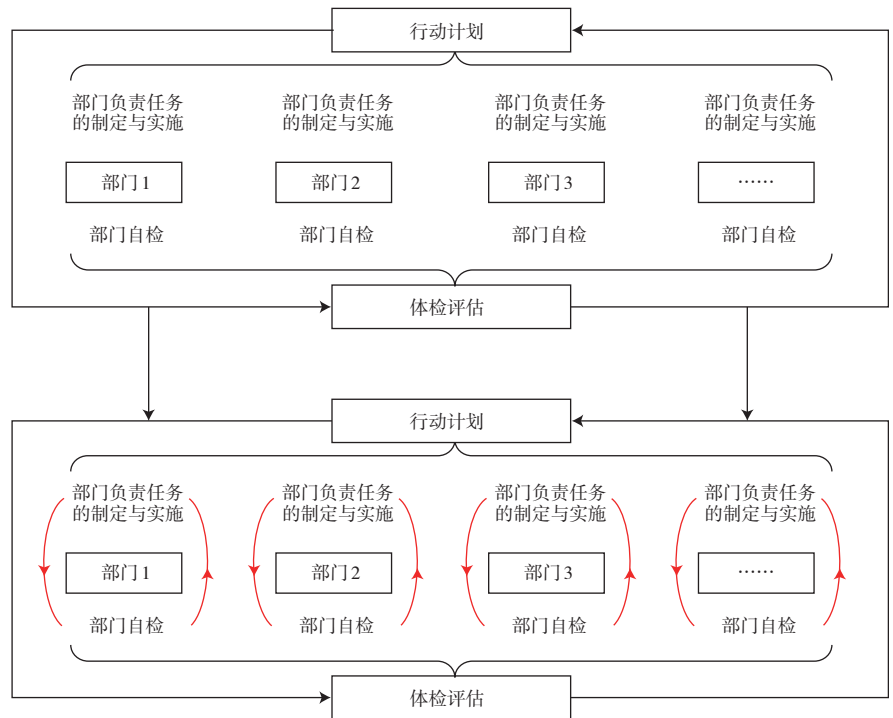


图1 行动计划与体检评估协同互动情景下部门工作组织变化示意图

Fig.1 Changes in departmental work organization under the synergetic interaction scenario of action plan and examination-evaluation

传统官方统计数据和网络大数据等适用综合分析的整体性数据积累模式^[31]，行动计划则通过具体任务及项目积累了较多的一线案例实践数据。将二者各具优势的数据信息进行整合，按照统一的国土空间单元进行物理与逻辑汇聚，发挥数据信息全盘纵览以及鲜活展示作用，可从整体和典例两个层面系统把握城市发展和规划实施整体情况。

智能化协同管理平台已成为当前规划管理数字信息化的通用手段。将行动计划和体检评估进行平台统管：一方面可提升工作组织效率，实现数据传输、信息交换、会议讨论、行函回文等基础性工作的智能化和线上化；另一方面可建立准确权威、稳定连续、多源开放的“一张图”平台，实现数据动态更新、自动化运算、标准图表生成，提升分析时效性，降低日常工作成本。

行动计划和体检评估均是长期性工作，应形成稳定的技术团队，锻炼培养专业素养高和业务熟悉的技术人员进行长效跟踪服务，同时，二者的技术服务团队也应有效整合，结合技术人员对应的联络部门、跟踪任务及研究领域等，形成分板块的专人负责制度，避免行动计划和体检评估在技术单位层面各自为战、业务分离带来的信息沟通不畅及转化传导低效等问题。此外，也应注意加强智库外脑作用，提升工作的研究深度和广度。

3 北京首都功能核心区的实践探索解析

3.1 基本情况

近年来，北京国土空间规划体系不断完善^[32]。其中，首都功能核心区^②（以下简称“核心区”）自2020年党中央、国务院批复《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018—2035年）》（以下简称“核心区控规”）以来，积极开展了行动计划和体检评估的协同互动探索。见图3。

行动计划方面，核心区控规编制阶段即同步制定了《首都功能核心区控制性详细规划三年行动计划（2020—2022年）》（以下简称“第一轮三年行动计划”），并确定了以三年为周期制定行动

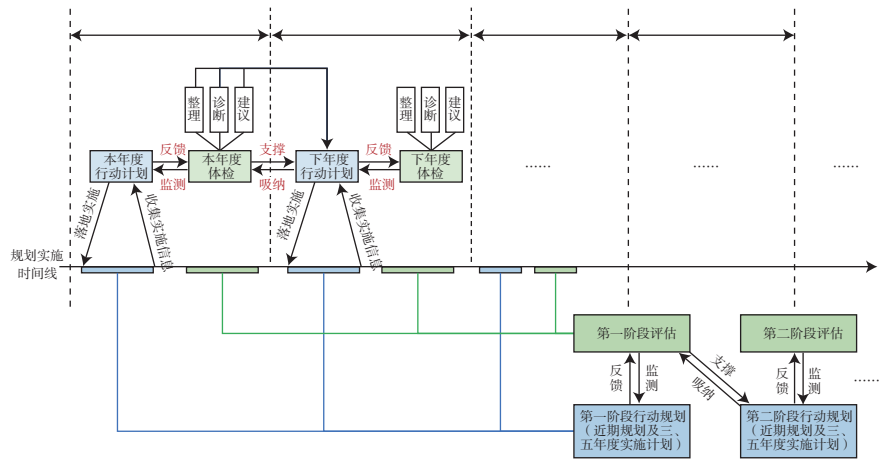


图2 行动计划与体检评估的吸纳转化示意图

Fig.2 Absorption and conversion of action plan and examination-evaluation

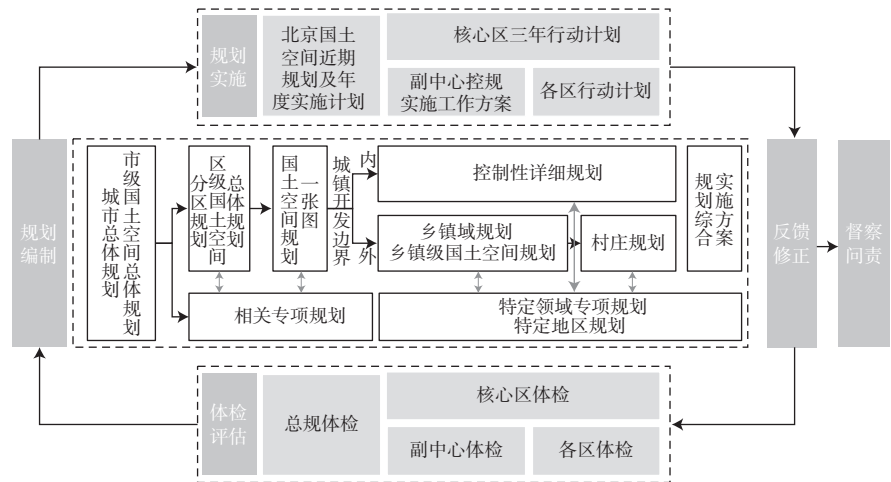


图3 核心区体检及三年行动计划的体系关系示意图

Fig.3 Systematic relationships between the examination and the three-year action plan of the core area of the capital
资料来源：根据参考文献^[33]改绘

计划的工作思路。目前，第一轮三年行动计划已收官，第二轮完成编制并印发实施。

体检评估方面，按照“一年一体检”的节奏，自2021年起陆续完成了2020、2021、2022年等3个年度的核心区体检，实现了从建章立制到运转顺畅再到完善拓展，与三年行动计划逐步建立起全面协同互动的工作机制，贯通了规划实施的逻辑闭环。

值得一提的是，第二轮三年行动计划相较于第一轮进一步明确了每年度的实施任务及项目，形成了“三年计划+年度具体任务”的模式。同时还确立了在前一年基础上滚动更新下一年任务的做

法，进行动态调整，大大提升了与年度体检的契合度。

3.2 工作组织一体贯通：统一高位领导，多部门协同参与

在分层控制视角，首都规划治理通过首都规划建设委员会（以下简称“首规委”）制度在顶层树立了统一权威^[34]。核心区三年行动计划和体检均在首规委的统筹下开展工作，由市政府组织领导，各部门广泛参与，首都规划建设委员会办公室（市规划和自然资源委）（以下简称“首规委办”）牵头，负责具体的组织、协调、汇总、研究、成稿、征求意见、上报等。

工作组织方面，央地协同、市区联动。中央单位、市级有关部门和单位、东城区政府、西城区政府^③共同参与核心区三年行动计划的编制及实施，并开展体检（图4、图5）。具体来看，三年行动计划按照“工作方案下发—部门提交拟实施任务—综合统筹—征求意见—提交审议”等环节开展^④，体检按照“自检任务书下发—部门提交自检报告—综合诊断—征求意见—提交审议”等环节开展，二者工作环节基本一致。各环节中二者既在各部门内部实现贯通，也在外部达成统一，实现工作责任及内容清晰明确，避免重叠交错或者存在留白。此外，三年行动计划实施层面还组建了实施专班，涉及多家中央单位、市级部门以及东城区、西城区政府。

成果审议方面，核心区三年行动计划和体检的审议流程基本一致，均要依次通过市政府常务会议、市委常委会会议审议，并向首规委全体会议报告。此外，按照首都规划权属党中央的要求，核心区体检每年都还会随同北京总规及副中心控规体检上报党中央、国务院。高级别的审议充分保障了工作的权威性和严肃性，大大增强了工作的执行力度。

3.3 “检”与“施”要点对应：紧扣规划及其批复搭建内容框架

通过三年实践摸索，核心区体检逐步构建了以任务实施为基础的“指标—任务—领域”三个层次的内容框架。指标层次，按照核心区控规确定的39项指标，逐项分年度梳理变化情况，反映任务实施的外在表征（表1）。任务层次，按照核心区三年行动计划确定的年度任务、责任主体、实施时序，分析评估任务实施进展。领域层次，围绕“六个注重”^⑤及首都规划体系、城市治理等八个方面（图6）整理规划实施成效，分析规划实施问题及难点，深度解析核心区三年行动计划任务推进的综合情况，并提出下一步工作建议。

核心区三年行动计划的主要内容框架在两轮工作中略有变化，第一轮分为规划编制、重点地区及重点功能区、专项治理、政策机制等4部分80项任务。第二轮按照“六个注重”分为6部分72

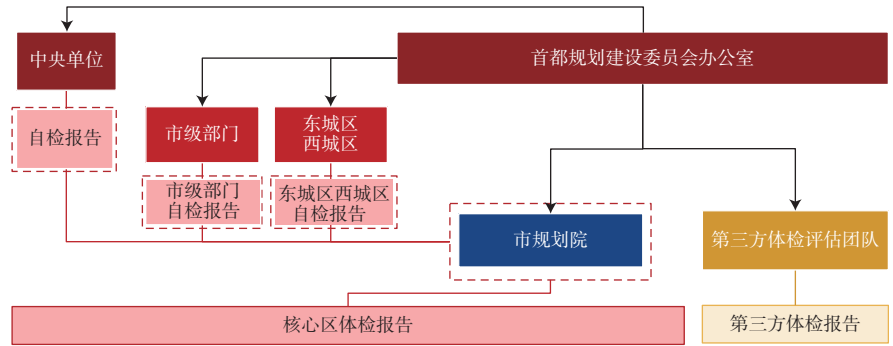


图4 核心区体检编制工作组织示意图

Fig.4 Organization of the examination preparation of the core area of the capital

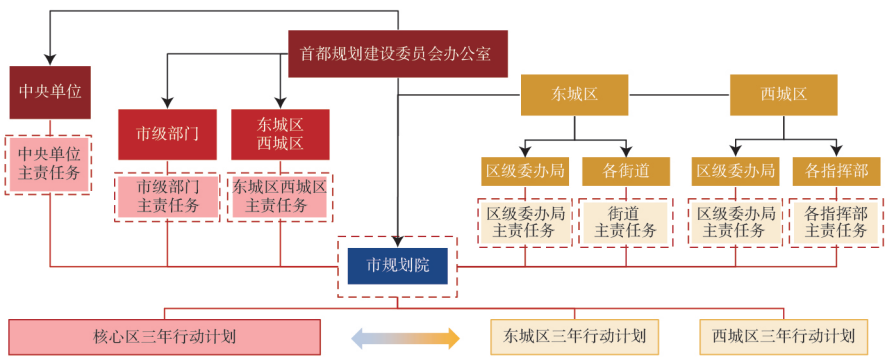


图5 核心区三年行动计划编制工作组织示意图

Fig.5 Organization of the three-year action plan preparation of the core area of the capital

表1 核心区控规指标体系表（节选）

Tab.1 Regulatory planning index system of the core area of the capital (selected)

指标名称	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2035年目标	与上一年比较变化情况
市级以上文物保护单位开放比例/%	54	54	57	57	57	增加	稳定
万人拥有实体书店数量/家	0.48	1.11	1.66	1.73	1.91	2.5	符合目标方向，完成较好
绿色出行比例/%	73	74	75	75.9	76.5	≥85	符合目标方向，完成较好
基础教育设施千人用地面积/m ²	1759	1842	1952	2022	2135	2218	符合目标方向，完成较好
千人居家为老服务床位与机构养老床位数/张	2.68	3.52	4.63	5.44	6.70	10.4左右	符合目标方向，完成较好
社区养老服务驿站10min覆盖率/%	96.4	96.8	97	100	100	99	已达标
.....

项任务，并具体细化为125个小项。尽管两轮三年行动计划框架结构存在差异，但具体任务和体检内容要点高度对应。以民生改善方面的养老服务为例，第二轮三年行动计划中任务要点是“加强养老服务机构、养老照护床位、助餐点等养老服务设施建设，提高养老服务水平建设等”，与之对应，体检梳理了各类养

老服务设施的建设情况，分析了养老服务水平及背后原因，诊断出“当前失能老人护理费用较高，养老助餐点存在缺口”等问题。

3.4 转化吸纳有力有效：诊断结论及建议和实施任务清单化衔接

每年度工作中，各部门积极开展任

务实施，并进行自体检，反馈负责任务的年度完成情况，包括实施进展、难点及建议等，同步提交典型案例及数据台账等资料。本年度的核心区体检先基于各部门自体检综合整理出三年行动计划的年度任务整体推进情况；再根据不同任务的实施难点，从全局角度挖掘分析共性及特殊问题。如2022年度核心区体检立足老旧小区综合整治、平房院落申请式退租、简易楼腾退等多项任务实施情况（表2），结合近年来的投入资金结构，发现“城市更新财政依赖较大”的问题。最后，从整体层面把握不同问题优先序，判断“大小主次”，提出切实可行的针对性策略建议。

体检发现的问题及提出的建议会被转化为清单，随同审议后的体检报告印发给各部门。各部门编制新一轮三年行动计划或确定下年度任务时，要纳入清单中明确到本部门的问题及建议，从而实现体检成果的有效转化。为确保工作不打折扣，牵头部门还会在新年度任务汇总确认时核校吸纳情况，如发现问题则会进一步沟通。据统计，第二轮三年行动计划任务中吸纳入体检成果的达18项。值得一提的是，体检中还会针对上年度提出问题的应对情况进行“回头看”，形成持续跟踪。

完善调整后的年度任务经确认并开展实施，其实施信息会被全面细致收集，通过各部门报送“季度进展”“半年总结”“年度总结”等方式进行动态反馈，在年度末开展系统全盘的体检，由此进入新一轮循环，滚动推进规划实施。

3.5 数据信息整合互补：多源拓展与实践校验相结合

一方面，核心区体检逐步拓展了多源数据的获取渠道和分析应用场景：一是整理统计年鉴等公开数据，主要用于梳理经济社会发展的基本情况；二是采集网络大数据，主要用于分析职住通勤状况、居住就业人口聚集情况以及设施均衡性，监测城市运行动态等；三是通过专题调查获取调研数据，针对养老设施运营状况、老旧小区停车位供需情况等重点问题进行全域摸底和典型调查，掌握一线实情。同时，各部门会按照体检工作要求，结合自检报告报送提供主



图6 核心区体检和三年行动计划的要点

Fig.6 Main points of the examination and the three-year action plan of the core area of the capital

表2 2022年度核心区三年行动计划任务完成情况（节选）

Tab.2 Completion of tasks of the three-year action plan of the core area of the capital in 2022 (selected)

核心区三年行动计划的任务列表			核心区体检的任务完成情况列表
序号	任务类型	任务标题	2022年度任务完成情况
34	专项治理工作(三)改善居住条件	34.推进平房院落申请式改善	东城区启动景山二期、西总布胡同等6个申请式退租项目；西城区启动力学胡同申请式退租。推动钟鼓楼周边、故宫周边区域申请式退租工作，启动三眼井、西草市等片区申请式退租工作。年度完成申请式退租2209户
35		35.推进老旧小区综合整治	新增124个小区纳入改造计划。印发《在京中央企业老旧小区综合整治工作方案》
.....	

资料来源：2022年度核心区体检报告

管领域及负责任务的相关数据信息，如住建部门提供了详尽的老旧小区、平房院落、老旧低效楼宇、老旧厂房等更新资源台账。基于统计数据、网络数据、调研数据、部门数据的交叉验证与多维分析有效提升了体检诊断的可靠性、综合性、科学性。

另一方面，在各部门进行任务实施进展报送和自体检过程中，首规委办作为三年行动计划和体检的牵头部门会组织技术团队通过致电、会议、行函等方式进行高频率的细节沟通。针对实施重点及难点，进一步开展专题座谈或实地调研。上述做法对体检获取的多源数据信息起到了深度校核及资料扩展作用，改善了统计数据精度不细、网络数据抽样不全、部门数据信息不详或不易验证等问题，提高了数据信息的真实性及准确性。

3.6 平台化管理智能便捷：共平台、分

版块同步运维

依托核心区控规实施维护平台，建立了三年行动计划及体检评估的管理版块，将前述的多源数据整理后予以纳入，有效支撑三年行动计划的任务管理及体检的分析诊断。比如可利用平台监测预警三年行动计划任务完成度，核心区简易楼腾退及危旧楼改建任务目标近百栋，但结合填报信息，平台显示第一年度仅完成十余栋，预警按照该速度较难实现预期目标，并将该信息同步互联给体检。

随着网络技术的完善，该平台逐步接入了各部门行政管理系统的网络端口，便于各部门快捷传输自检报告等文件，及时填报规划实施进展及规划指标，大大提升了数据信息交互效率。此外，北京市“京办”^⑥综合办公平台也为各部门方便、安全的沟通交流及会议讨论提供了助力。

各部门通过办公平台的操作使用逐步熟悉了信息填报及沟通等常态化工作

的流程及规范，加深了对各自负责任务的认知与理解。该过程既培养出业务熟练的专职工作人员，也促进了平台不断迭代优化。

3.7 服务支撑统一长效：打造专责一体、长线跟踪的技术团队

核心区三年行动计划和体检均由市规划院负责技术支持，市规划院作为专业技术单位深度嵌入整体工作体系之中。人员配置方面，三年行动计划和体检分别建立了“综合组+任务负责人”“综合组+板块负责人”的团队架构（图7）。“综合组”主要负责工作统筹，由技术干部统一牵头主管。三年行动计划的“任务负责人”和体检的“板块负责人”结合不同技术人员的研究领域及方向加以设定，多数情况下两项工作由同一人员“一肩挑”，专人专岗长线对接各部门，跟踪具体规划实施工作。自核心区控规批复以来，陆续开展的三年度体检及两轮三年行动计划的技术团队核心成员相对固定，有效保证了工作的延续性，形成了长期稳定的跟踪服务。

此外，核心区体检还会同步开展第三方独立评估，增加规划实施的观测视角，并在工作开展初期和形成初步成果时邀请各领域专家学者召开研讨会，讨论本年度重点关注问题，充分发挥外脑的指导与支撑作用。后续也将在三年行动计划的编制及实施中进行类似探索。

4 总结与建议

4.1 总结

行动计划和体检评估是国土空间规划全周期管理实施机制中的重要环节。在北京首都功能核心区的实践中，二者的协同互动实现了从规划实施到体检反馈再到修正完善的循环往复的逻辑闭环，一方面使得体检对规划实施监测评价更加聚焦，另一方面强化了行动计划编制及实施的依据，真正做到“往一处看，往一处干”，避免工作错配，极大增强了规划实施的整体性和科学性，为其他城市和地区的工作提供了有效参考。

同时，二者协同互动调整整合了多层次部门、碎片化信息，建立了一种紧密协作的治理格局，使首都空间治理从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合^⑤，实现整体“一盘棋”，促进了空间治理体系和治理能力的现代化。

4.2 建议

“看北京首先要从政治上看”，核心区作为首都之首，规划工作关系到党和国家工作大局，要把三年行动计划和体检评估协同互动作为规划实施的一项重要制度安排进行持续完善，积极做好以下工作：

第一，不断深化央地协同、市区联动的工作机制，建立多层次主体统筹协作、多专业力量支持、社会公众广泛参与的规划实施及体检机制，使行动计划

和体检评估的工作平台成为各方参与首都空间治理、反映诉求、达成共识、落实意图的重要渠道。

第二，把社会感知作为衡量规划治理成效与揭示城市运行问题的关键性变量之一^[35]。探索更多的社情民意收集渠道，通过客观统计数据 and 主观感知调查数据相结合，进一步发现城市治理的前端政策供给与后端受众感知之间的偏差，调整优化实施方式及方向。

第三，加强全周期信息数据积累，不断提升智能化工作水平，夯实行动计划制定和体检评估诊断的基础，降低常态化工作成本，实现决策需求的迅捷响应。

感谢首规委办核心区规划处对相关工作的大力支持！韩泽宇、邢子博对本文亦有贡献。

注释

- ① 本文讨论的行动计划主要对应总体规划、分区规划、控制性详细规划（街区层面）的近期规划实施计划及其年度实施计划，部分实践中称谓有所变化，例如北京首都功能核心区的核心区控规三年行动计划。
- ② 北京首都功能核心区，包括东城区和西城区两个北京行政区，总面积92.5 km²，是全国政治中心、文化中心和国际交往中心的核心承载区。核心区控规为街区层面控规，实际上类似于首都功能核心区的“小总规”或者分区规划。
- ③ 在首都功能核心区体检和三年行动计划工作中，东城区、西城区的区级体检及区级三年行动计划都是整体工作的重要组成部分。
- ④ 第一轮核心区三年行动计划和核心区控规同步一体编制，彼时尚未开展过体检。因此，这里主要指第二轮三年行动计划。
- ⑤ 核心区控规批复中明确的六个方面的工作重点：注重中央政务功能保障、注重疏解减量提质、注重老城整体保护、注重街区保护更新、注重民生改善、注重城市安全。
- ⑥ “京办”是北京市面向市区街居四级的协同办公平台，是政务办公的统一入口，为全市各级政务工作人员提供协同办公服务。

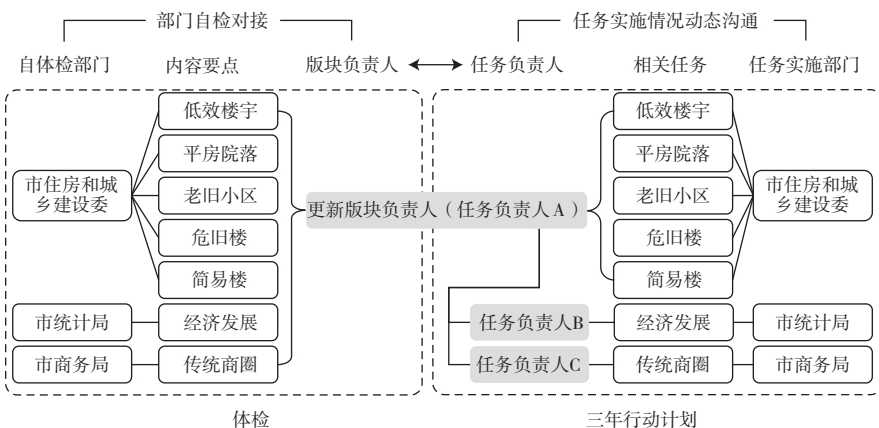


图7 核心区体检和三年行动计划技术团队架构对应图（城市更新板块）

Fig.7 Technical team structure of the examination and the three-year action plan of the core area of the capital (urban renewal)

参考文献

- [1] 陈宏军, 施源. 城市规划实施机制的逻辑自洽与制度保证: 深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J]. 城市规划, 2007(4): 20-25.
- [2] 邹兵. 实施性规划与规划实施的制度要素[J]. 规划师, 2015(1): 20-24.
- [3] 石晓冬, 王亮. 加快构建城市总体规划实施体系的思考: 以北京为例[J]. 城市规划, 2019(6): 71-77.
- [4] 陈玮玮. 行动规划: 完善城市近期建设规划的方法探索[J]. 规划师, 2007(9): 85-88.
- [5] 何子张, 旺姆, 魏立军. 基于城市空间治理体系的厦门空间实施规划探索[J]. 北京规划建设, 2019(6): 73-80.
- [6] 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(11): 65-69.
- [7] 和朝东, 黄晓春, 陈科比, 等. 新时期国土空间近期规划创新思考: 以北京为例[J]. 城市发展研究, 2023(10): 1-7.
- [8] 杨浚. 从空间维度到时间维度的规划体系和实施机制重塑: 北京总规实施总体制度设计的初步构想[J]. 北京规划建设, 2018(4): 9-14.
- [9] 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.
- [10] 杨明, 王吉力, 谷月昆. 改革背景下城市体检评估的运行机制、体系和方法[J]. 上海城市规划, 2022(1): 16-24.
- [11] 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.
- [12] 丁国胜, 宋彦, 陈燕萍. 规划评估促进动态规划的作用机制、概念框架与路径[J]. 规划师, 2013(6): 5-9.
- [13] 张超, 胡雪峰, 谢萌秋, 等. 市级国土空间规划编制的技术逻辑和管理逻辑[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 235-240.
- [14] 周敏, 林凯旋, 王勇. 基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J]. 自然资源学报, 2022(8): 1975-1987.
- [15] 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.
- [16] 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.
- [17] 石晓冬, 黄晓春, 和朝东. 北京国土空间近期规划: 新时期国土空间近期规划编制与实施的逻辑构建[J]. 北京规划建设, 2022(3): 10-13.
- [18] 伍江, 王信, 陈焯, 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] 胡继元, 王建龙, 邱李亚, 等. 城乡建设用地减量的规划实施机制优化探索: 《北京基于“两规合一”的城乡建设用地评估方法研究》思考[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 56-64.
- [20] 陈玉兰, 陈军腾, 袁源琳. 产业发展视角下的城市体检评估与国土空间规划联动编制探索与实践: 以梅州市为例[C]//2022/2023中国城市规划年会. 中国湖北武汉, 2023.
- [21] 詹美旭, 李飞, 董博, 等. 市级国土空间规划实施与运行机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 32-39.
- [22] 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.
- [23] 寇科奇. 国土空间规划管理措施研究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(28): 13-15.
- [24] 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.
- [25] DANIEL L, LASSWELL H D. The policy sciences: recent developments in scope and method[M]. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- [26] LASSWELL H D, KAPLAN A. Power and society: a framework for political inquiry[M]. New Haven: Yale University Press, 1950.
- [27] 孙施文. 中国城市规划微信公众号《治理规划 | 孙施文: 为空间治理的规划》[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/M8NwYGPEBwdCDbge9MfOIw>, 2022.
- [28] 欧阳鹏, 刘希宇, 郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 1-8.
- [29] 王世营, 程大鸣, 孔卫峰, 等. 基于公共政策运行的上海市新一轮城市总体规划实施保障体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 119-126.
- [30] 陈琳, 沈高洁. 郊野地区空间规划: 面向行动管理的上海创新实践[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 90-95.
- [31] 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.
- [32] 杨浚, 边雪. 从规划编制到实施监督的贯通与协同: 兼论北京国土空间规划体系的构建[J]. 北京规划建设, 2019(4): 10-14.
- [33] 石晓冬, 徐勤政, 王吉力. 城市空间治理的底层逻辑与首都规划治理实践[J]. 城市规划, 2023(6): 4-12.
- [34] 石晓冬, 徐勤政, 曹祺文, 等. 规划治理的新内核: “最初一公里”与“最后一公里”: 以首都北京为例[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 18-24.
- [35] 甘霖, 杨明, 王良, 等. 基于民生感知的北京城市体检评估技术框架探索[J]. 规划师, 2022(4): 64-70.

修回: 2024-08