

# 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索\*

石晓冬 王吉力 杨明

Review and Exploration of Beijing's Master Plan(2016–2035) Evaluation

SHI Xiaodong, WANG Jili, YANG Ming

**Abstract:** In 2018, Beijing launched the annual evaluation of year 2017, which is also known as the 'Chengshi-Tijian' project (physical examination of the city), as a new way of master plan evaluation. It provides a mechanism of real-time monitoring, evaluation regularity and dynamic institutional support in the implementation process of the city's master plan. Beijing's previous master plan evaluation is closely connected to Beijing's municipal policy. This paper argues that the new version of Beijing master plan strengthens this connection as an evaluation mechanism is embedded in the new implementation process. It optimizes the interaction among plan making, implementation, evaluation, and supervision, and strengthens the link between government policy formulation and plan evaluation. This paper then summarizes the main experience of Beijing's annual evaluation of 2017 into six mechanisms, including organization, data information acquisition, technical cooperation and the formation of the report, output, and application.

**Keywords:** master plan; plan evaluation; Chengshi-Tijian; Beijing

**提 要** 2018年,北京市开展了新总规批复后的首次年度规划实施评估工作,对城市总体规划实施情况和城市发展运行状况进行实时监测、定期评估、动态维护。回顾北京历次总体规划实施评估,体现出强“政策性”特征。新版北京城市总体规划构建的“城市体检评估机制”延续并强化了这一特征。城市体检评估机制嵌套在新的规划统筹实施机制中,在增强规划实施评估科学性的同时,优化了规划编制、实施、评估、督查问责之间的互动,强化了政府政策制定、实施与规划实施评估之间的联系。将首次北京城市体检评估的主要经验总结为六方面机制探索,包括体检工作组织、数据信息获取、技术工作协作以及体检成果的形成、输出、应用机制。

**关键词** 总体规划;实施评估;城市体检;北京

2018年,北京市建立了“一年一体检、五年一评估”的常态化城市体检评估机制,面向2017年开展了《北京城市总体规划(2016—2035年)》(以下简称“新版城市总体规划”)批复后的首次年度规划实施评估工作,即2017年度北京城市体检。这是北京落实新版城市总体规划建立的总体规划实施评估新模式。新的北京总体规划实施评估机制建立在怎样的工作基础之上?在新时期、新总规实施背景下,具备哪些特征?本文首先回顾北京总体规划实施评估的演进,讨论其特点。而后探讨北京城市体检评估机制在新的规划统筹实施机制中如何发挥作用,最后结合2017年度北京城市体检实践,介绍工作机制上的探索与思考。

## 1 北京总体规划实施评估回顾

### 1.1 总体规划实施评估的类型划分

总体规划实施评估的类型,可以从评估的时间节点、评估对象、动态静态、定性定量、评估目的、技术方法(孙施文,周宇,2003;张舰,2012;廖茂羽,罗震东,2015)等多角度划分。本文主要根据实施评估目的和时间节点不同分为三类(表1)。同时,根据评估对象是针对规划实施还是规划本身,将评估内容划为六方面(表2),既有偏技术的内容,如实施效力和效益评估,也有与政策更相关的,如实施效应和保

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201903008  
文章编号 1000-3363(2019)03-0066-08

#### 作者简介

石晓冬,北京市城市规划设计研究院,副院长,教授级高级工程师,shixdd@sina.com

王吉力,北京市城市规划设计研究院,规划研究室,工程师,通讯作者,yaliwj@126.com

杨明,北京市城市规划设计研究院,规划研究室主任工程师,教授级高级工程师

\* 北京市自然科学基金项目“北京城市功能重组背景下职住关系调整及响应策略研究”(项目编号:9182007);国家自然科学基金项目“功能重组背景下城市职住分离模式、评估预警及规划响应”(项目编号:51878052)

表1 总体规划实施评估的类型划分

Tab.1 Different types of master plan evaluation in China

评估类型		法规规定	目的	特点	
1	终期评估 (10年)	结果 评估	有要求	修改总规的程序要求;为修改总结经验	被动、静态、探究结果
2	中期评估 (5年)	过程 评估	无要求	调整完善规划和配套政策,为更好实施规划; 提出下一个五年/年度的实施目标和计划指引	主动、动态、探究机制
3	年度评估/ 两年评估		原则两年 一次		

资料来源:杨明,2017.

表2 总体规划实施评估的内容划分

Tab.2 Different content of master plan evaluation in China

评估对象		评估内容
规划实施 评估	实施效力评估	将实施结果和规划内容严密对应,评估一致性,检测规划目标的落实情况
	实施效益评估	通过经济、社会、环境成本分析,客观评价规划实施结果的合理性
	实施效应评估	考察使用主体(人)对规划实施状况的评价
	实施保障评估	对规划实施环境、相关政策和机制进行评价
规划本身 评估	规划作用评估	评估规划对城市发展的作用
	规划适应性评估	对规划本身科学性进行评估

资料来源:杨明,2017.

表3 北京04版总规实施评估部分工作列表

Tab.3 List of Beijing's master plan(2004-2020) evaluation

开展时间	评估类型	评估工作名称
2008年	实施评估研究	《北京城市总体规划(2004年—2020年)》实施评估研究阶段成果
2009年	专题评估	北京重点新城规划实施评估报告
2010年	中期评估	《北京城市总体规划(2004年—2020年)》实施评估
2013年	专题评估	北京市人口、空间、功能及规划实施综合分析报告
2012年—2014年	专题评估	北京新城发展规划指数研究
2014年	终期评估	《北京城市总体规划(2004年—2020年)》实施评估
2012年—2015年	专题评估	北京区县规划实施评价指标体系及区县规划实施评估

资料来源:作者整理.

障评估。本文对北京城市总体规划实施评估的回顾分析,依照此框架开展。

## 1.2 04版总规以前的实施评估——规划视角的政策实施效果评价

新中国成立以来,中央多次就北京的规划建设做出指示<sup>①</sup>,1983年、2016年版总规都是中央和国务院批复,体现出中央对北京规划建设的关注。同时,北京市级规划行政管理部门一直维持着较强的管控能力(陈军,2013),区级规划部门仍属于市级规划部门的派出(直属)机构,市级规划编制技术部门也由市级规划部门领导,近年来才逐渐强化区级规划编制、实施力量(北京市人民政府,2017)。

在这种制度特征下,北京总体规划编制思路一直与中央的政策思路紧密联

系(和朝东,石晓冬,等,2014),规划技术部门也有“为市政府决策当好参谋”的认识(董光器,2010),规划成果体现公共政策属性。相应地,规划实施评估更像从规划建设视角出发开展的政府政策实施效果评价,类型侧重于结果评估以及实施保障评估。

以1961年《北京城市建设总结草稿》和1964年《关于北京城市建设工作的报告》为例,二者目的都是为下一步规划建设工作提供政策准备——前者围绕新中国成立以来13年的北京城市规划建设(1949年至1961年)开展全面总结,指导城市建设政策;后者在国民经济调整基本完成的背景下明确北京发展方向。文体也具备政府部门报告的特点——前者是北京市政府要求市规划局开展,选取工业用地布局、产业与环境

污染、职住用地匹配、城市面貌、卫星城镇建设、市政设施建设六个方面总结;后者由中央有关部门和北京市共同分析,把当时情况用四个主要矛盾概括:一是“国家建设占用近郊农田同农民和城市蔬菜供应之间的矛盾”,二是“城市发展规模同各单位发展计划之间的矛盾”,三是“统一规划同分散建设之间的矛盾”,四是“建筑任务同施工力量和地方建筑材料供应之间的矛盾”(北京市地方志编纂委员会,2007)。

## 1.3 04版总规实施评估——为全市统一发展思路提供平台

以2010年中期评估和2014年终期评估为代表的04版总规实施评估工作有了《城乡规划法》的依据。技术上,对照总规和批复内容优化了分析框架。制度上,实施评估的法律地位更明确,完善了部门共同参与的机制。工作“为全市上下统一发展思路提供了平台、为编制国民经济和社会发展规划提供了支撑、也建立了实施评估的跟踪机制,加强了对重点问题的剖析”(表3)(北京市城市规划设计研究院,2010)。

实施评估的平台作用在报告的编制过程中得以体现。政府部门主持多次研讨会,大量科研机构、专家参与研究<sup>②</sup>,规划实施评估不再限于单纯规划部门报告的性质。同时,首都规划建设委员会作为更高层级的议事协调机构,研究讨论北京规划终期评估和修改思路也是议程之一<sup>③</sup>。在这两个层面上,北京总规实施评估报告的编制都构成了协调意见、达成共识的治理过程。

技术角度,04版总规的实施评估报告为北京的其他政策研究和规划形成支撑。如中期评估报告支撑了当时北京“十三五”编制。结合当时的奥运会、金融危机等重点问题,分析了规划实施的内外机制变化带来的影响,还收集了公众对规划实施的满意度和对城市发展的建议,评估实施效应。

## 1.4 小结:北京规划实施评估的特点

早期工作未冠以“实施评估”之名,但北京对规划建设的评估一直都有

开展。基于北京规划管理体制的特点,规划实施评估工作一直与反馈市政府相关政策成效、提出政策建议紧密相关,并逐渐成为全市统一发展思路的一个平台,体现出强的“政策性”特征。在过程中逐渐构建的评估框架和探索的平台机制,为今后继续系统开展实施评估工作奠定了基础。同时,不同领域不断开展的各专题评估工作,也为聚焦重点任务、关键问题的分析提供了积累。

## 2 “城市体检”——北京总体规划实施评估的新模式

“城市体检”并非新词,但也未形成统一的定义。2000年之后,许多研究和实践用“城市体检”、“给/为城市体检”比喻对城市发展和规划实施情况开展的评估工作和行为,内涵各异,既有总体规划实施评估(刘奇志,姜涛,等,2013;陈有川,李鹏等,2018)、城市发展指标体系建构(温宗勇,2016;何苏明,2017),也有大数据应用(王鹏,2015)、对街区(徐勤政,何永,等,2018)、城中村(温宗勇,张翼然等,2018)或特定功能(温宗勇,武润泽等,2018)的分析等。

对北京来说,新时期的规划实施评估机制也称作“城市体检”,包括“年度体检”和“五年期评估”——即年度规划实施评估,以及面向五年周期的实施评估工作。其内涵源于2017年2月24日习近平总书记在考察时的指示,开展模式嵌入在新版城市总体规划建立的“多规合一——任务分解——体检评估——督查问责——综合治理”的规划统筹实施机制之中。

### 2.1 近年来优化总规实施评估的讨论

近年来优化总体规划实施评估的讨论,主要可归纳为从技术角度优化和从政策角度强化两个方向。实际的实施评估工作通常将二者结合,但各地侧重不同。

一个角度是优化实施效力、实施效益评估,主要是强化规划的一致性评估和实施结果的客观效益。比如完善评估

框架与总规、批复内容的对照(张尚武,汪劲柏,等,2018);采用绩效评估等视角考察规划实施的空间效益(王新峰,袁兆宇,等,2018);优化指标体系开展多要素交叉分析(刘奇志,姜涛,等,2013;周凌,2012);结合大数据等新的数据渠道开展动态监测(席广亮,甄峰,2017)等。

另一个角度是优化实施效应和实施保障评估,主要是对政策效果的评价和优化策略,以及延伸向规划本身适应性的评估。此视角多以总规作为公共政策为前提。比如基于过程开展的对实施机制的剖析、政策绩效的评价和建议反馈(屠李,赵鹏军,等,2016);结合大事件等对城市发展战略的评估(郑德高,闫岩,2013);结合规划修改程序,开展的适应性评估(马璇,郑德高,等,2017)等。

北京的实施评估工作也采用了新的技术方法以提升科学性,但主要体现了第二个思路,即基于规划的公共政策转型,强化评估工作和评估报告的政策属性。

### 2.2 北京“城市体检评估机制”在规划统筹实施机制中的作用

新版城市总体规划第125条“建立城市体检评估机制”提出了北京城市体检的工作模式(北京市人民政府,2017):

实时监测——“对城市总体规划中确定的各项指标进行实时监测。定期发布监测报告,将监测结果作为规划实施评估和行动计划编制的基础”。

定期评估——“建立一年一体检、五年一评估的常态化机制,年度体检结果作为下一年度实施计划编制的重要依据,五年评估结果作为近期建设规划编制的重要依据”。

动态维护——“采取完善规划实施机制、优化调整近期建设规划和年度实施计划等方式,确保城市总体规划确定的各项内容得到落实,并对规划实施工作进行反馈和修正”。

在新版城市总体规划建立的“多规合一——任务分解——体检评估——督查问责——综合治理”规划统筹实施机

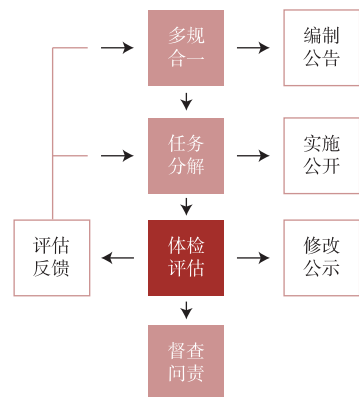


图1 新版城市总体规划统筹实施机制各项工作关系示意图

Fig.1 Chengshi-Tijian within the overall implementation mechanism of the master plan  
资料来源:根据王吉力,杨明,等(2018)图2改绘。

制中,城市体检优化了这个机制不同环节的联系和相互反馈(石晓冬,杨明,2016;王吉力,杨明,等,2018)。同时,作为联系整个统筹实施机制的重要环节,随着上下环节政策性的增强,城市体检的政策属性也得到了进一步的强化(图1)。

城市体检衔接的上一环节是规划编制和实施,二者都是北京市重点关注的工作,精心组织实施总体规划成为新时代履行好首都的职责和使命的“三件大事”之首<sup>④</sup>,在2018年、2019年政府工作报告中都列入当年度重点工作(北京市人民政府,2018;北京市人民政府,2019)。衔接的下一环节是督查问责,新版城市总体规划加强了规划与督查、执法的衔接,提出“加强对规划实施的督导和考核,将考核结果作为各区、各部门及领导干部绩效考核的重要依据”,以及“推进行政执法与刑事司法、纪检监察相衔接”等内容。成果反馈方面,城市体检一方面为各级各类规划的编制、实施任务分解提供及时有效的评估反馈,实现“监测——预警——调控”的循环,另一方面落实规划公开制度,将评估结果和依据评估进行的规划修改情况主动公示。

## 3 北京城市体检评估机制的具体探索

2018年,北京市立足新版总体规划

批复后的首次体检，重在建章立制，首先从制度上明确了城市体检的基本工作框架和方法体系，制定了《北京城市体检评估工作方案（试行）》（以下简称《工作方案》）等四份规范性文件<sup>⑤</sup>，同时形成了《2017年度北京城市体检报告》（以下简称总报告），探索了体检工作组织、数据信息获取、技术工作协作以及体检成果的形成、输出、应用六方面机制。

### 3.1 体检工作组织机制

北京城市体检建立了部市共同主持、相关部门共同牵头、第三方体检评估、专家和公众共同参与的工作组织机制（图2）。

根据《城乡规划法》要求，总规实施评估应由北京市政府组织开展。为进一步增强评估的客观性、公正性，首次体检由住房和城乡建设部和北京市政府共同主持<sup>⑥</sup>，成立体检工作组。其中，部城乡规划司和市规划国土委、市统计局进行指导，部城乡规划管理中心和市规划院具体承担。各区、各相关部门提供数据、信息支持，开展自评估工作。

具体的评估内容结合第三方评估原则，牵头部门与第三方专题单位形成工作营，针对不同的重点问题完成了九个支撑专题（表4）。同时充分开展专家和公众参与，一方面多次召开专家咨询会、成果汇报会等邀请相关领域专家提出建议，另一方面采用抽样调查方式，在全市范围发放了11795份问卷（其中800份社区入户调查），征求居民意见。各方在工作过程中紧密配合，工作成果反映各方共识。

时间上，城市体检与新版城市总体规划的近期年限、实施工作方案节点一致。2018年首次开展年度城市体检，2020年计划开展首次五年期评估（表5）。此后体检评估的周期将与近期规划同步，亦与国民经济和社会发展规划的周期同步。

### 3.2 数据信息获取机制

北京城市体检明确了各区各部门报送数据信息制度，建立了多源数据实时

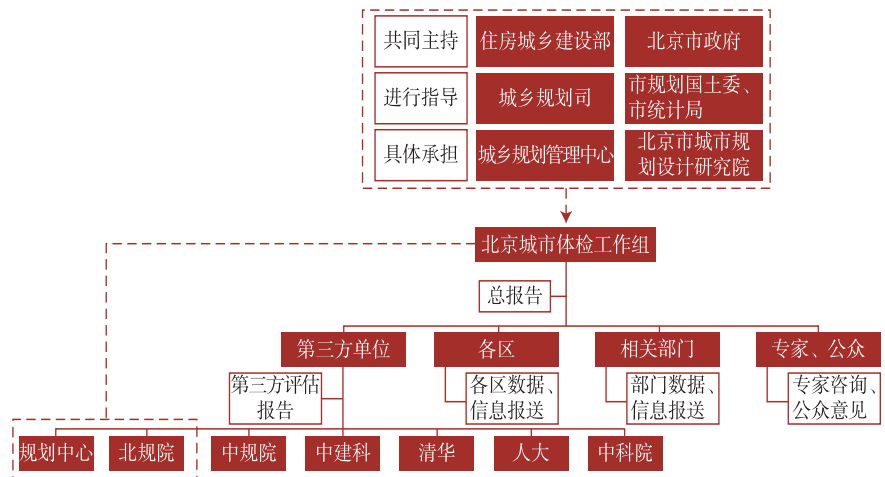


图2 北京城市体检工作组织机制示意图

Fig.2 The organization of Chengshi-Tijian

资料来源：作者自绘。

表4 2017年度北京城市体检第三方评估清单

Tab.4 Third-party evaluators in Chengshi-Tijian

序号	专题名称	第三方单位
1	“四个中心”建设和“大城市病”治理	中国城市规划设计研究院
2	疏解非首都功能和减量双控、完善公共服务设施	北京市城市规划设计研究院
3	人口资源环境协调发展	中国科学院
4	城市人居环境建设情况	中国建设科技集团
5	京津冀协同发展	中国科学院
6	空间管制与刚性边界管控	住房和城乡建设部城乡规划管理中心
7	历史文化名城保护	清华大学
8	城市治理水平评估	人民大学
9	国际一流和谐宜居之都社会满意度评价	中国科学院

资料来源：作者整理。

表5 近期北京的年度体检与五年期评估时间节点

Tab.5 Milestones of Chengshi-Tijian before 2020

年份	体检评估	相关节点
2017年	—	新版城市总体规划获批复
2018年	2017年度北京城市体检(首次年度体检)	新版城市总体规划全面实施,开始编制各区分区规划
2019年	2018年度北京城市体检(年度体检)	—
2020年	首次五年期评估	新版城市总体规划的近期规划年限,《北京城市总体规划实施工作方案(2017—2020年)》目标年,“十三五”期末

资料来源：作者整理。

更新和动态监测的机制。

在市统计局建立体检数据报送平台，规范报送流程和标准，形成部门报送数据统一填报的窗口。并且将新版城市总体规划全部117项指标明确落实到33个责任部门，规划编制中提供总体规划指标的部门，在评估中继续负责该指标的数据报送。同时，工作组提供指标解释明确概念，分层明确填报要求（图3）。

在各区各部门报送数据基础上，形

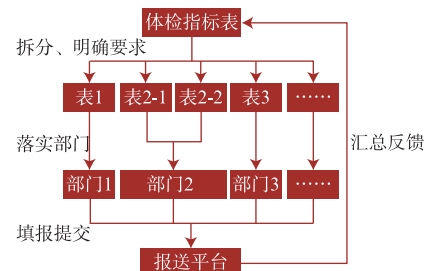


图3 数据信息获取机制示意图

Fig.3 Data acquisition in Chengshi-Tijian

资料来源：作者自绘。

成多源数据互为补充、互为校验的数据库。其中包括总体规划指标数据，即部门报送的总体规划117项指标数据，与规划目标进行对比；地理国情普查数据，用于城市建设当年数据与上一年的对比；规划实施管理数据，即审批数据，用于城市规划当年数据与上一年的对比；城市运行大数据，对传统的地理空间分析和普查数据分析形成重要补充。

### 3.3 技术工作协作机制

北京城市体检依托体检工作组的平台，建立了第三方评估团队技术对接、协调、统合的机制。

北京城市体检在具体工作中涉及大量对接协调。工作组除了开展技术统筹、专题研究工作外，开展了大量对接、协调工作，成为有效开展北京城市体检的平台，包括参与部、市对接讨论、协助部市召开体检工作会，与市统计局及相关部门沟通数据信息、协调会议调研，与第三方专题单位联络工作进展、传达要求、沟通需求（图4、图5）。

同时，市规划院也发挥在地优势，调动院内多处所，深入对接各专题单位、规委各处室，主要开展了协调数据支持、参与调研座谈、梳理评估重点、校核评估结论等工作。在工作中逐渐探索建立了适应于体检的、围绕核心工作团队开展的第三方评估团队技术对接、协作、统合机制（图6）。

### 3.4 体检成果形成机制

北京城市体检建立了以第三方研究成果为主，市级各部门配合，部市牵头部门共同把关完成的成果形成机制。

结合专题报告、各区各部门自评报告的内容，综合形成“1+5+9”的体检按成果体系。“一”即一个体检总报告。“五”是五个成果附件包括用一张指标体系表分析总体规划全部117项指标实施进展，一张空间发展基本情况图分圈层衡量规划实施情况，一个实施重点任务完成情况清单详解近期重点任务完成进度，一轮社会满意度调查实地、入户了解一万位居民的亲身感受，最后各类数据汇总在一个平台开展交

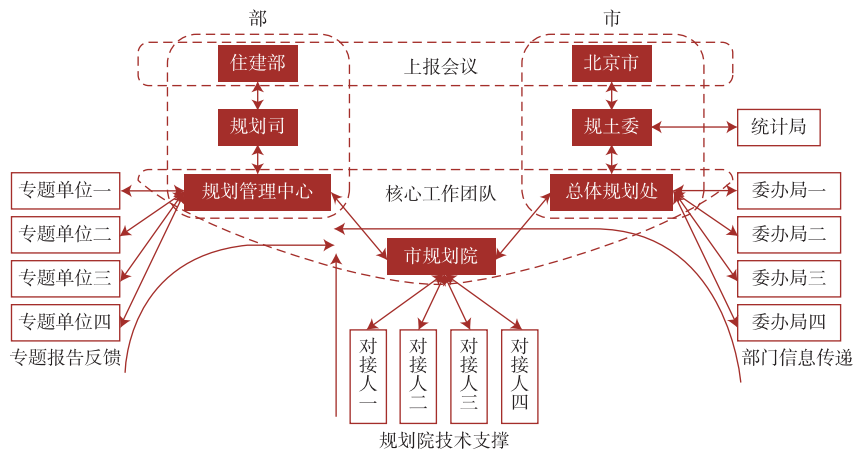


图4 技术工作协作模式图一

Tab.4 Technical cooperation type A  
资料来源：作者自绘。

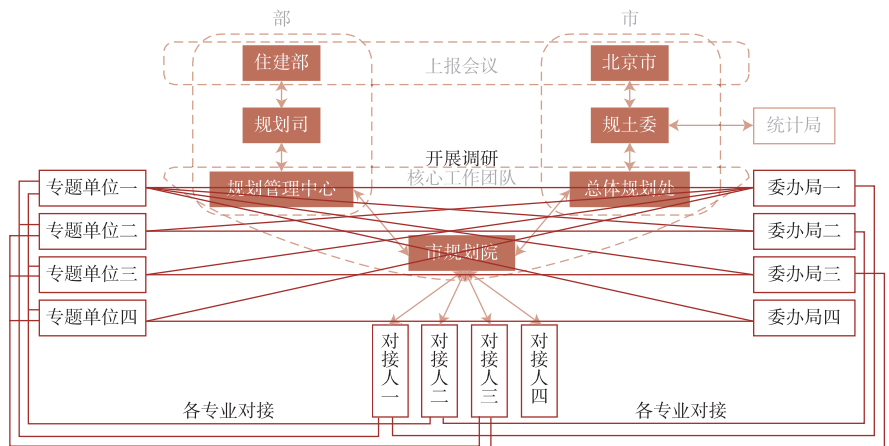


图5 技术工作协作模式图二

Tab.5 Technical cooperation type B  
资料来源：作者自绘。

叉分析。“九”是九个专题报告。过程中住建部、北京市通过工作会、专题会等提供指导，同时广泛征求北京市相关部门的意见。2019年3月25日，首都规划建设委员会第37次全体会议通报了体检有关情况，成员单位包括了来自中央、驻京部队的多家部门，既为体检成果的完善提出建议，也是结合体检反映的问题，更好地落实新版城市总体规划（图7）。

### 3.5 体检成果输出机制

北京城市体检建立了体检评估结果上报、反馈和主动向社会公开的体检成果输出机制。

体检成果的最终反馈，从《工作方案》提出的程序来说仍遵照第三方评估

的原则，即“第三方评估机构完成体检评估报告并经住房和城乡建设部审议通过后，由住房和城乡建设部向北京市反馈体检评估结果”。在总报告基础上，考虑形成不同版本的上报或公开报告。上报总规批复部门的，重点针对总规批复，检查落实情况。反馈北京市委、市政府的，重点是对市级、区级层面体检，服务政府决策；同时优化近期建设规划和年度实施计划，对实施工作进行反馈和修正。主动向市民公开的，重点针对市民关心的问题，向社会公布规划实施的情况，为市民了解“城市病”治理和城市品质的提升提供渠道。

### 3.6 体检成果应用机制

北京城市体检形成了体检成果纳入

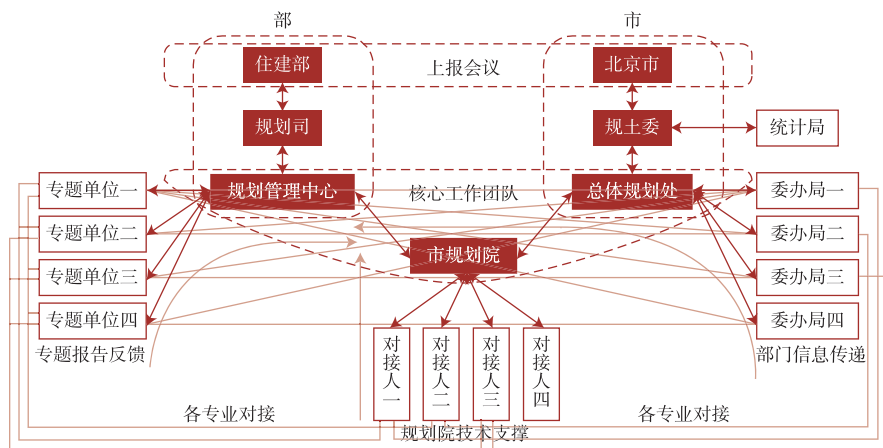


图6 技术工作协作模式汇总图  
Tab.6 Technical cooperation in general  
资料来源：作者自绘。

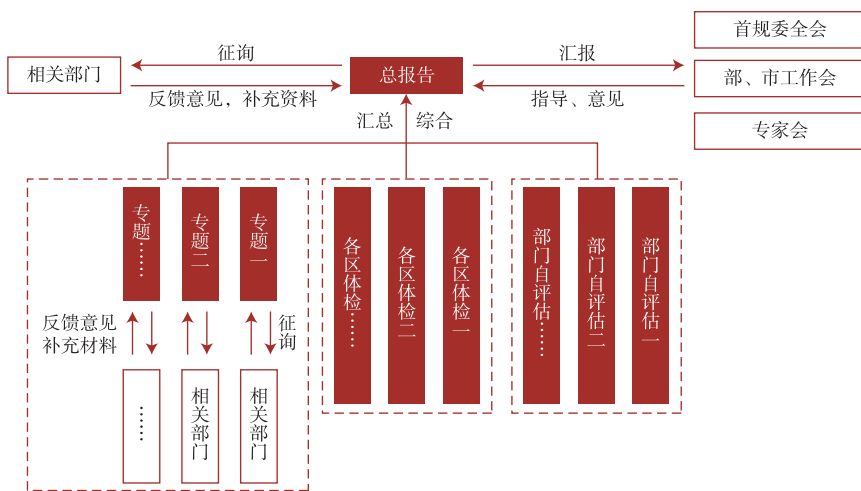


图7 成果形成机制示意图  
Fig.7 Formation of the Chengshi-Tijian report  
资料来源：作者自绘。

绩效考核，体检指标常态化监测维护的成果应用机制，加强了对全市各部门各区落实规划情况的督导和考核，体检成果为市委市政府优化决策提供参考。

北京市委常委会、市委全会、2019年政府工作报告和首规专委会等相关会议都结合体检报告反映的问题提出了具体工作要求，城市体检为政府精准施策提供了支撑。如2018年11月市委常委会指出“总规实施起步之年取得一定成效，更要正视城市体检所反映的各种问题，进一步摆脱规划实施依赖增地增规模的老路”；12月市委十二届七次全会将“着力解决城市体检反映的突出问题，严守各功能区定位”写入2019年重

点抓好十个方面工作中；体检内容也支撑北京市确定重点突破领域，如市委教工工委结合体检报告反映内容，确定减量和职住为2019年度重点调研。

#### 4 工作中几个问题的辩证讨论

北京城市体检的工作开展和报告撰写，由技术部门和规划管理部门共同推进。技术性和政策性两方面的要求并不完全一致，实际工作在几对矛盾中螺旋式推进。

##### 4.1 框架上，全面覆盖与突出重点

作为每年出具的报告，为确保时效

性和分析质量，策略上主要关注每年实施中的突出矛盾、关键问题是较为合适的方式。但站在公共部门的立场，发布报告内容无缺项、口径无矛盾也很重要，同时，各级部门关注的事项往往在过程中不断纳入报告。最终的体检报告调和两方面需求，采取既做到总规内容全覆盖，又抓关键问题、重点任务开展深入分析的方式。这种方式比较好地满足了技术报告的深度和政策报告的全面，但也将工作周期拉长，时效性相对弱化。

##### 4.2 内容上，问题导向与战略分析

有观点结合国内外案例，认为“体检报告”式的评估宜参照医院的体检报告，突出指标体系的动态监测，并从中发现问题。这种方式的优点在于做好“监测”工作，利于统一数据口径、提供研究基础（刘奇志，姜涛，等，2013）。也有观点认为，在此基础上，城市体检应该突出“诊断”工作，对城市发展的趋势性问题、战略性议题进行预判，体现实施评估的前瞻性（郑德高，闫岩，2013）。北京城市体检聚焦核心问题和关键变量，系统地查找了规划实施中存在的突出问题，但也由于首次体检，数据积累有限，部分趋势性问题尚待深入分析。

##### 4.3 方式上，第三方评估与部门自评

第三方评估站在相对客观的角度进行评判，但可能不了解城市具体情况、问题背后根源。地方规划主管部门长期跟踪本地规划建设、参与总规编制，对城市情况和总规重点问题更熟悉，但可能倾向于回避主管领域的矛盾。因此，采用第三方评估与部门自评的结合方式，关键在于度的把握，以发挥二者的优势、避免二者的问题。

从北京城市体检的经验看，超大城市规划评估涉及领域多、问题复杂，第三方找到关键问题、开展有效分析需要一定的时间。由地方规划部门牵头，初步拟定需要重点分析的领域，第三方在此基础上开展分析、自主发现问题、提出观点，目前看来更能有效推进工作。

#### 4.4 组织上, 年度立项与长期工作

城市体检工作更重要的意义, 在于长期的基础数据积累。每年体检都会收集总体规划117项指标数据, 体检报告的具体分析还会用到更多的数据。由此, 多年工作积累下来的连续数据, 对未来开展北京城市研究和规划研究将是非常宝贵的资料。

但是, 城市体检在实践中需要每年立项、以申请市财政题的方式开展。同时, 参与方众多, 除了城市体检核心工作组具有长期认识, 其他专项、专业参与部门通常将之视为单一项目<sup>①</sup>。因此在工作组织上, 城市体检“工作”的长期性考量, 一方面需要依靠逐年的城市体检“项目”积累而成, 另一方面, 又被“项目”的年度特征削弱。

## 5 结语

规划实施评估贯穿城市规划建设活动的各个环节。通过实施评估工作, 对城市发展状况、城市规划及相关政策的实施效果进行监测、分析和评价, 总结成效和不足, 研究规划实施中的新问题, 可以为进一步实施好规划或对其进行修改提供可靠依据。北京的城市体检是按照党中央、国务院对北京城市总体规划批复要求而开展的, 针对规划实施和城市发展质量的客观系统评价。

城市体检工作仍有需优化之处。一是数据仍需持续积累, 部分城市发展中的趋势性问题仍需一定时间周期方能显现。二是各区体检集中在人、岗、地、房等关键指标, 尚未全面展开, 待各区分区规划编制完成后, 在今后的城市体检中纳入各区体检, 能提供更坚实的支撑。未来, 北京市用好城市体检这一抓手, 不断优化体检评估的工作机制, 把控好总体规划实施的方向和节奏, 确保总体规划确定的各项目标任务顺利完成。

### 注释

① 陈军(2013)回顾了北京规划管理历程, 认为中央指导也是当时北京集中建设管理模式的体现, 如1964年“凡是不应该在北京市建设的单位, 不要挤在北京进行建设。

- 凡是不应该扩大建设的单位, 不许进行扩大建设”、1976年“首都建设应由北京市委实行一元化领导”等指示。
- ② 如, 根据北京市规划院对中期评估的总结, “市政府、市规划委主持召开专家研讨会30多次, 市人大主持召开多次会议听取各界代表意见”, 同时, 有“近30名各领域知名专家、100多名专业人员参与专题研究, 10多个国家级和市级科研机构支持配合此项工作”。
  - ③ 如, 根据北京日报报道, 2014年8月, 首规委第33次全会研究部署新版城市总体规划修编; 2017年4月, 第34次全会研究审议新版城市总体规划。
  - ④ 三件大事包括精心组织实施新版北京城市总体规划; 以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”推动京津冀协同发展; 全力筹办好2022年北京冬奥会、冬残奥会。
  - ⑤ 包括《北京城市体检评估办法(试行)》、《关于开展城市体检评估工作的有关意见》、《北京城市总体规划实施年度体检报告(示例)》和《北京城市体检评估工作方案(试行)》。
  - ⑥ 北京市与住房城乡建设部的对接沟通自2017年底即开始, 工作组于2018年初确定, 工作随即开展。
  - ⑦ 各参与方的合同实际上也是每年与市规委签订, 年底结题。因此不可避免地采用单个项目的方式进行管理。

### 参考文献 (References)

- [1] 北京市城市规划设计研究院.《北京城市总体规划(2004年—2020年)》实施评估[R].北京:北京市城市规划设计研究院,2010.(Beijing Institute of Urban Planning and Design. Evaluation of the implementation of Beijing master urban planning(2004-2020) [R]. Beijing: Beijing Institute of Urban Planning and Design, 2010.)
- [2] 北京市地方志编纂委员会.北京志·城乡规划卷·规划志[M].北京:北京出版社,2007.(Beijing Local Chronicle Compilation Committee. Beijing chronicle, urban and rural planning volume, planning chronicle [M]. Beijing: Beijing Publishing House, 2007.)
- [3] 北京市人民政府.北京城市总体规划(2016年—2035年)[R].2017.(Beijing Municipal People's Government. Beijing urban master plan (2016-2035) [R]. 2017.)
- [4] 北京市人民政府.2018年政府工作报告[R].2018.(Beijing Municipal People's Government. Government work report 2018 [R]. 2018.)
- [5] 北京市人民政府.2019年政府工作报告[R].2019.(Beijing Municipal People's Government. Government work report 2019 [R]. 2019.)
- [6] 陈军.走向未来的城乡规划——论北京城乡规划制定和管理制度的变革[J].北京规划建设,2013(2):100-107.(CHEN Jun. Towards the future of urban and rural planning — on the reform of Beijing's urban and rural planning and management system [J]. Beijing Planning and Construction, 2013 (2): 100-107.)
- [7] 陈有川,李鹏,王林中,等.城市总体规划实施终结评估探讨——以商河县为例[J].城市发展研究,2018,25(2):8-15.(CHEN Youchuan, LI Peng, WANG Linshen, et al. Discussion on the assessment of the end of the implementation of urban master planning — taking Shanghe county as an example [J]. Urban Development Research, 2018, 25(2): 8-15.)
- [8] 董光器.六十年和二十年——对北京城市现代化发展历程的回顾与展望(上)[J].北京规划建设,2010(5):177-180.(DONG Guangqi. Sixty and twenty years — review and prospect of the development process of Beijing's urban modernization (part I) [J]. Beijing Planning Review Cons, 2010 (5): 177-180.)
- [9] 和朝东,石晓冬,赵峰,等.北京城市总体规划演变与总体规划编制创新[J].城市规划,2014,38(10):28-34.(HE Chaodong, SHI Xiaodong, ZHAO Feng, et al. Evolution and innovation of urban master planning in Beijing [J]. Planning Review, 2014, 38 (10): 28-34.)
- [10] 何苏明.城市双修语境下城镇化“量质差距与体系差异”研究——基于“5E”年度体检模型的浙江武义温泉美丽县城绩效评估[C]//中国城市规划学会、东莞市人民政府.持续发展理性规划——2017中国城市规划年会论文集(14规划实施与管理),2017:21.(HE Suming. Study on the "quality gap and system difference" of urbanization in the context of urban double-repair — performance evaluation of Wuyi hot spring beautiful county town in Zhejiang province based on the "5E" annual physical examination model [C]// Chinese Urban Planning Society, Dongguan Municipal People's Government. Sustainable development rational planning — paper collection of the 2017 Annual Conference of Chinese Urban Planning (14 planning implementation and management), 2017: 21.)
- [11] 廖茂羽,罗震东.城市总体规划实施评估的方法体系与研究进展[J].上海城市规划,2015(1):82-88.(LIAO Maoyu, LUO Zhendong. Methodological system and research progress of urban master plan implementation evaluation [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015 (1): 82-88.)
- [12] 刘奇志,姜涛,周艳妮.城市总体规划实施的年度性评估框架研究[C]//中国城市规划学会,城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集(06—规划实施),2013.(LIU Qizhi, JIANG Tao, ZHOU Yanni. Research on the annual evaluation framework for the implementation of urban master planning [C]// Urban age, cooperative planning — papers collection of the 2013 Annual Chinese Urban Planning Conference (06-Planning Implementation), 2013.)
- [13] 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.(MA Xuan, ZHENG Degao, SUN Juan, et al. Understanding and thinking of general planning evaluation under the background of planning reform [J]. Urban Planning Forum, 2017 (6): 62-67.)
- [14] 石晓冬,杨明.京津冀协同下的北京城市发展

- 转型[J]. 北京规划建设, 2016(5): 79-82. (SHI Xiaodong, YANG Ming. Beijing, Tianjin and Hebei coordinated transformation of Beijing's urban development [J]. Beijing Planning Review, 2016 (5): 79-82.)
- [15] 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+27-95. (SUN Shiwen, ZHOU Yu. Theory and method of urban planning implementation evaluation[J]. Urban Planning Forum, 2003(2): 15-20+27-95.)
- [16] 屠李, 赵鹏军, 张超荣. 我国城乡规划实施评估的问题与改进——基于公共政策视角[J]. 城市发展研究, 2016, 23(1): 58-64. (TU Li, ZHAO Pengjun, ZHANG Chaorong. Problems and Improvements in the evaluation of urban and rural planning implementation in China: based on the perspective of public policy [J]. Urban Development Research, 2016, 23 (1): 58-64.)
- [17] 王吉力, 杨明, 邱红. 新版北京城市总体规划实施机制的改革探索[J]. 城市规划学刊, 2018(2): 44-49. (WANG Jili, YANG Ming, QIU Hong. New edition of Beijing urban master plan implementation mechanism reform and exploration [J]. Urban Planning Forum, 2018 (2): 44-49.)
- [18] 王鹏. 为城市体检——大数据在城乡规划中的应用[J]. 景观设计学, 2015, 3(3): 20-25. (WANG Peng. Physical examination for cities —— application of big data in urban and rural planning [J]. Landscape Architecture, 2015, 3 (3): 20-25.)
- [19] 王新峰, 袁兆宇, 李君, 等. 基于空间绩效的总规实施评估方法探索[J]. 规划师, 2018, 34(6): 112-117. (WANG Xinfeng, YUAN Zhaoyu, LI Jun, et al. Exploration of the evaluation method of general planning implementation based on spatial performance [J]. Planners, 2018, 34 (6): 112-117.)
- [20] 温宗勇. 北京“城市体检”的实践与探索[J]. 北京规划建设, 2016(2): 70-73. (WEN Zongyong. Practice and exploration of "urban physical examination" in Beijing [J]. Beijing Planning Review, 2016 (2): 70-73.)
- [21] 温宗勇, 武润泽, 邢晓娟, 等. 城市体检之北京市部分小学周边交通状况调查报告[J]. 北京规划建设, 2018(1): 143-151. (WEN Zongyong, WU Runze, XING Xiaojuan, et al. Investigation report on traffic conditions around some primary schools in Beijing by urban physical examination [J]. Beijing Planning Review, 2018 (1): 143-151.)
- [22] 温宗勇, 张翼然, 邢晓娟, 等. 城市体检: 北京“城中村”特征及整治策略研究[J]. 北京规划建设, 2018(3): 139-149. (WEN Zongyong, ZHANG Yiran, XING Xiaojuan, et al. Urban physical examination: characteristics and renovation strategies of "village in city" in Beijing [J]. Beijing Planning Review, 2018(3): 139-149.)
- [23] 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. (XI Guangliang, ZHEN Feng. Discussion on the ideas and methods of urban planning evaluation based on big data [J]. Journal of Urban Planning, 2017 (1): 56-62.)
- [24] 徐勤政, 何永, 甘霖, 等. 从城市体检到街区诊断——大栅栏城市更新调研[J]. 北京规划建设, 2018(2): 142-148. (XU Qinzhen, HE Yong, GAN Lin, et al. From city physical examination to block diagnosis —— investigation on renewal of great fence city [J]. Beijing Planning Review, 2018 (2): 142-148.)
- [25] 杨明. 城市总体规划实施评估的理论、方法与实践[R]. 北京: 北京市城市规划设计研究院, 2017. (YANG Ming. Theory, method and practice of implementation and evaluation of urban master plan [R]. Beijing: Beijing municipal institute of city planning and design, 2017.)
- [26] 张舰. 城市总体规划实施评估理论与方法研究[D]. 北京: 中国科学院地理科学与资源研究所, 2012. (ZHANG Jian. Research on theory and method of urban master planning implementation evaluation [D]. Beijing: Institute of Geographic Sciences and Resources, Chinese Academy of Sciences, 2012.)
- [27] 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. (ZHANG Shangwu, WANG Jinbo, CHENG Daming. Framework and method of urban master plan implementation evaluation in the new era —— take Wuhan urban master plan (2010-2020) implementation evaluation as an example [J]. Urban Planning Forum, 2018 (3): 33-39.)
- [28] 郑德高, 闫岩. 实效性和前瞻性: 关于总体规划评估的若干思考[J]. 城市规划, 2013, 37(4): 37-42. (ZHENG Degao, YAN Yan. Effectiveness and prospectiveness: some thoughts on the evaluation of master planning [J]. City Planning Review, 2013, 37(4): 37-42.)
- [29] 周凌. 城市总体规划实施年度评估方法初探——以上海为例[C]//中国城市规划学会. 多元与包容——2012中国城市规划年会论文集(02.城市总体规划), 2012: 12. (ZHOU Ling. A preliminary study on the method of annual assessment of Urban Master Planning Implementation: Taking Shanghai as an Example [A]. China Urban Planning Society. Pluralism and Inclusion—Papers Collection of the 2012 Annual Conference on Urban Planning of China (02. Urban Master Planning) [C]. 2012: 12.)

修回: 2019-05