引文格式：李明,段名材,王智勇,等. 县级城市体检评估体系优化研究[J]. 地理空间信息, 2026, 24(1): 29-33. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2026.01.007

县级城市体检评估体系优化研究

——基于调适性联结理论视角

李　明[1]，段名材[2*]，王智勇[3]，祁　琼[1]，叶　锐[1]

（1. 湖北省空间规划研究院，湖北 武汉 430000；2. 苏州规划设计研究院股份有限公司，江苏 苏州 215000；
3. 华中科技大学 建筑与城市规划学院，湖北 武汉 430000）

摘　要：首先，通过梳理县级城市体检评估的相关类型，指出在自然资源部与住建部城市体检评估政策叠加的情况下，地方实践面临着削弱机制权威性和弱化政策执行力的挑战。然后，结合县级体检评估相关理论、方法和实践，从实施层面提出县级体检评估存在资源投入有限、内容重叠冲突、应用成效难显等问题。最后，借鉴调适性联结理论框架，通过联结地方政府、技术部门和社会公众，以服务地方实践为导向，提出主观+客观的指标体系整合路径、指标—内容有效衔接的评价方法细化路径和适应多元场景的反馈体系完善路径，为相关县级城市体检评估实践提供参考。

关键词：县级国土空间规划；城市体检评估；体系优化；调适性联结

中图分类号：TU982　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2026）01-0029-05

Research on the Optimization of County-level Urban Health Examination Evaluation System from the Perspective of Adaptive Connection Theory

LI Ming[1], DUAN Mingcai[2], WANG Zhiyong[3], QI Qiong[1], YE Rui[1]

(1. Hubei Provincial Institute of Spatial Planning, Wuhan 430000, China;
2. Suzhou Planning and Design Institute Co., Ltd., Suzhou 215000, China;
3. School of Architecture and Urban Planning, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430000, China)

Abstract: Firstly, by sorting out the relevant types of urban health examination evaluation in county-level cities, we pointed out that in the current situation where the urban health examination evaluation policies of the Ministry of Natural Resources and the Ministry of Housing and Urban Rural Development overlapped, local practices faced the challenges of weakening the authority of mechanism and the execution of policies. Then, combining relevant theories, methods, and practices of urban health examination evaluation in county-level cities, we proposed technical issues, such as limited resource input, overlapping and conflicting content, and difficult demonstration of application effectiveness from the implementation level. Finally, drawing on the theoretical framework of adaptive connection, connecting local governments, technical departments and the public, we proposed a subjective+objective indicator system integration path, a indicator-content effective connection evaluation method refinement path, and a feedback system improvement path adapted to multiple scenarios, providing references for relevant county-level urban health examination evaluation practices.

Key words: county-level territorial spatial planning, urban health examination evaluation, system optimization, adaptive connection

改革开放以来，快速城镇化带来了交通拥堵、环境污染等一系列城市问题[1-3]。2015年中央城市工作会议召开，要求提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题。2017年2月习总书记视察北京城市建设时指出，维护规划权威性，建立城市体检评估机制。北京等城市随后开展了城市体检评估试点工作[4-5]，2018年机构改革后城市体检评估由住建部与自然资源部平行推进[6]，并将试点范围逐渐覆盖县级单元。在两部门自上而下的政策压力和针对性技术方法缺失的技术困扰下，县级城市体检评估工作面临着巨大挑战。针对两部门城市体检评估的政策冲突，部分学者[7-8]构建了相应的城市体检评估框架；部分学者[9-10]对县级城市体检评估技术方法进行了优化。上述研究多仅针对两部门政策冲突和评估技术困扰的单一问题，而当前县级城市体检评估工作的执行困境是政策性和技术性问题叠加的结果，因此本文综合考虑二者的叠加影响，探

第一作者简介：李明（1983—），硕士，高级工程师，研究方向为土地资源可持续利用、土地利用生态效应与优化决策，E-mail：46574097@qq.com。

通信作者：段名材（1996—），硕士，规划师，研究方向为国土空间规划、城市更新设计，E-mail：2535994949@qq.com。

究实践导向下县级城市体检评估体系的优化路径。

1 县级城市体检评估相关类型

1.1 既往县级总体规划评估类型

在城市体检评估体系形成前，城市总体规划和土地利用总体规划依托各自规划体系分别开展实施评估。两种评估隶属于不同的主管部门，评估内容也有较大区别（表1），城市总体规划实施评估侧重于分析规划建设性空间内容的实施情况，用以引导和保障城市空间发展策略的落实，而土地利用总体规划实施评估重点评估土地资源保护与经济社会发展之间的关系，核心任务是耕地保护与土地节约集约利用[11-12]。两种评估都是通过评估发现问题、调整规划实施措施，以保障规划有效实施；但由于城镇快速扩张和政府土地开发建设等要求，两种规划均面临规划法定性内容频繁变动的情况，实施2~3年便要进行修编性评估工作[13]，使得规划实施评估成为规划修编的前置性程序[14-16]，而其服务于规划有效实施的核心作用被忽视。

1.2 现行县级城市体检评估类型

为应对既往规划实施评估的困境，2017年住建部开展了常态化城市体检评估模式试点研究，北京市依托新版城市总体规划首次开展了城市体检评估实践。自然资源部立足国土空间规划体系基本实现县级单元的全覆盖，住建部则通过优选县级试点单元的方式逐步推进县级城市体检评估的覆盖（表2）。

表1 城市总体规划和土地利用总体规划实施评估对比

规划类型	城市总体规划	土地利用总体规划
主管部门	住房与城乡建设部	原国土资源部
评估范围	县域+中心城区	县域
评估目的	通过评估及时调整实施保障措施，发现规划的优点和不足，为实施规划或修改提供依据	掌握土地利用变化、规划各项目标执行情况，为完善实施管理、开展规划修改提供依据
评估内容	空间发展方向与布局，规划目标落实情况，强制性内容，实施决策机制建立和运行，专项规划、近期建设规划与详细规划等	规划目标实施情况、土地利用布局、耕地和基本农田保护评估、生态环境用地评估、重大工程与重点建设项目评估等
成果应用	规划实施、规划修改、规划编制	规划实施、规划修改与修编、规划编制

表2 自然资源部与住建部城市体检评估实施方案对比

类别	自然资源部	住建部
评估目的	城市发展阶段特性+国土空间总体规划实施效果	系统梳理城市发展和城市规划建设管理方面的问题
组织模式	可采取自体检评估与第三方体检评估相结合的方式，开展社会满意度调查	城市自评估+第三方体检评估+人居环境满意度调查
评估区域	城区+全域	城市建成区
指标评价体系	安全、创新、协调、绿色、开放、共享	生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容、创新活力
工作流程	指标体系—数据收集—问题分析—总体结论—编制建议	指标体系—指标数据和社会满意度调查—问题诊断—提出建议
数据来源	以政府部门管理数据为基础，重点结合时空大数据、调查数据等多源数据	政府部门统计数据+时空大数据+问卷调查数据

2 县级城市体检评估实施存在的问题

1）资源投入有限，难以高质量开展两部门体检工作。住建部城市体检评估涉及约60项指标，而国土空间规划城市体检评估包含112项指标，指标数量较多，工作内容庞杂，且部分指标需借助多源网络数据收集的新技术手段[17]，投入较多的人力、物力、财力，统筹协调规划研究、城市设计、数据分析等领域的专业人才，因此城市体检常态化评估对县级政府部门提出了挑战。从资源投入角度，县级政府难以保障充足的项目编制经费，面临的社会保障和公共服务任务重，限制了城市体检评估工作的开展。

2）内容重叠冲突，体检工作重复但成果针对性不强。两部门城市体检评估实施方案的组织模式、工作流程和数据来源较为趋同，而评估目的、评估区域和指标评价体系各有侧重且部分重叠。两部门城市体检评估成果均聚焦于城市风貌、基础设施、公共服务等城市空间治理领域，对于县级政府的政策参考价值趋同，未能很好发挥城市体检评估制度提升县级政府治理效能的作用。在两部门城市体检评估持续全覆盖推进的趋势下，实施方案体系逐渐趋同、任务不断重叠，不仅削弱了城市体检评估机制的权威性，而且弱化了地方政府部门政策的执行力。

3）应用成效难显，标准无法统一导致反馈路径

混乱。城市体检评估成果以完成年度体检任务为主要导向，以应对上级部门的内容审查要求为标准，因此体检评估普遍呈现重评估、轻应用的特点，对策建议以政策性引导为主，与下一阶段（下一年度）规划实施任务没有较好的衔接，导致对策建议很难实施落地，不能对城市发展和规划实施起到较好的纠偏作用。同时，两部门城市体检评估发现的城市问题没有具体部门统筹协调，问题重复、事权不明晰、难以解决，体检评估成果反馈利用效率和效用不佳。

3　县级城市体检评估体系优化建议

本文以实践需求为导向，旨在通过地方政府的调适性执行破解当前城市体检评估体系存在的现实问题。为明确地方政府政策调适性执行的实现路径，本文借鉴了郭劲光、谌丽等[18-19]提出的调适性联结理论框架。调适性联结理论由调适与联结两个方面构成，调适聚焦两部门政策冲突背景，地方政府以政策性压力为导向，通过调整优化体检评估方案，在最小化行政成本的前提下兼顾并达成两部门政策目标；联结则强调联动与城市体检评估政策利益目标相关的地方政府、技术部门和社会公众三大主体，凝聚多方合力推动体检评估实施方案的迭代完善，确保体检政策目标落地见效。基于该理论指导，本文秉持服务地方实践的核心导向，从指标体系、评价方法、反馈体系3个层面探究城市体检评估体系的优化路径（图1）。

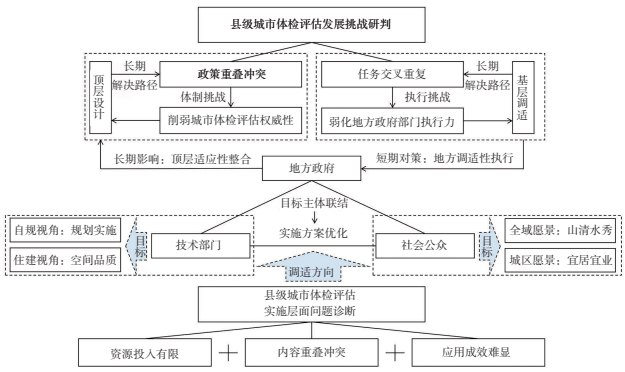


图1　基于调适性联结理论的城市体检评估优化路径

1）指标体系整合：贴合县级发展特色，推进两部门指标重组。

客观指标通过全域城区分级构建，特色需求分类引导。整合后的指标体系需按照全域和城区的评估内容差异细分为全域指标和城区指标。全域指标体系包括维度目标、二级指标和指标，其中维度目标对接国土空间治理的新要求，设置安全、创新、协调、绿色、开放、共享6大目标，与体检评估规程的目标分类一致；二级指标是对维度目标的细化，通过整合体检评估规程二级指标的23个维度，剔除涉及城区内容、补充县域重要内容，构建19个维度的二级指标；指标设置主要来自于两个路径，即对现有规程提供的全域指标进行筛选和调整（完全采用指标和调整采用指标），以及参考相关规范、学术研究成果等补充全域指标库。城区指标是两部门城市体检评估共同关注的层级，城区体检评估指标需进一步整合优化。城区指标的维度目标对接全域指标的6大维度目标，保障国土空间治理要求的一以贯之和多级衔接；二级指标以住建部的指标维度为主要参考，国土空间规划城市体检评估为重要补充，在住建部8大指标维度的基础上，整合城市韧性、集聚集约、绿色低碳生产、生活、宜居和宜乐等内容；指标设置路径与全域指标一致。

主观指标统筹考虑人群差异，重点关注生活感知。以常住居民为调查对象[20]，主观评价指标分为基础信息指标和满意度评价指标，前者反映被调查者客观存在的情况，包括年龄、性别、学历和职业等一般问卷调查需要收集的信息，还增加了城市多样人群细分涉及的居住区域、户籍和城市生活时长等信息；后者的选取主要考虑两个因素，即指标体系的层次性和系统性，从宏观到微观层层深入，各维度指标相互补充且不重叠，以及与客观评价指标的对应关系，不仅需反映客观评价无法深入分析的城市问题，还要对接某些需要主观评价支撑的客观评价指标。

2）评价方法细化：引导指标分类评价，支撑内容深度分析。

客观指标分类评价，主观指标分级分析。结合城市体检评估指标评价分类的规范指南和研究成果[21-23]，客观评价指标可以分为基期型、适宜型、导向型和底线型4类，其中基期型指标包括正向型和负向型，通过历史最低值、平均值和最高值3个参考值界定不好、一般、较好和很好4个评价等级区段；适宜型指标需明确上下阈值，在阈值区间内为达标，反之不达标；导向型指标包括正向型和负向型，通过平均值、阶段目标值和总目标值3个参考值划分不好、一般、较好和很好4个评价等级；底线型指标作为规划期内不得突破或必须实现的指标，只设置底线值。指标实施效果评价，除需分析现状值与目标值的现实差距外，还应结合指标历史发展趋势预判未来走向[24]。具体而言，根据现实差距将实施结果分为4个等级；发展趋势则基于近年指标历史数据，按其变动特征归为提升、稳定、下降、波动4类。通过构建发展趋势和现实差距的二维评估矩阵，形成趋势向好达

标、趋势向好未达标、趋势向差达标和趋势向差未达标4类综合评价结果（图2）。主观评价指标设置很满意、满意、一般、不满意、很不满意和不了解6个等级，为简化问卷分析流程，分别赋予100、80、60、40和0分[25]。社会满意度调查结果分析包括单项指标和综合指标两类，前者通过统计指标各满意度等级数量并求均值，得出单项指标满意度评价值；后者针对单个维度指标，通过加权求和与均值计算，得到该维度满意度综合评价值。

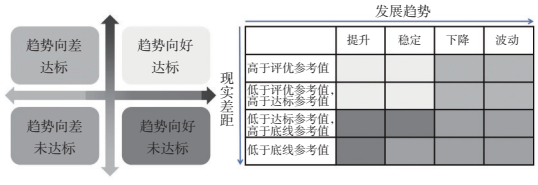


图2 指标实施效果评价综合参考矩阵

内容细分明确重点，方法多元探究机理。为强化指标对评估内容的精准有效支撑，需进一步细化评估维度。本文统筹全域与城区规划实施、发展建设的核心问题，梳理形成28个细分板块，即战略定位（国家和区域重大战略、城市发展目标、城市智能定位）、底线管控（耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、地质洪涝灾害、历史文化遗产保护）、规模结构（社会经济结构、用地规模结构、土地使用效益、绿色低碳转型、城市更新建设）、空间布局（区域协调、城乡统筹、功能布局）、支撑体系（生态环境、住房保障、公共服务、综合交通、市政公用设施、空间环境品质、社会治理环境）、实施保障（实施行动计划、执法督查、政策保障机制、信息化建设、规划传导）。体检评估成效与问题分析是综合性判断，需以主客观指标评价结果为核心支撑，辅以其他相关数据，通过多要素交叉分析挖掘问题深层次原因。

3）反馈体系完善：细化对策反馈路径，强化成果多元应用。

①反馈编制实施：评估反馈编改体系，动态维护实施任务。城市体检评估是县级国土空间规划有效实施的重要保障与政策性工具，通过监测—诊断—预警—维护的工作路径，构建编制—实施—监督—调整优化的互动反馈体系，其年度体检与5年评估机制可精准评价年度实施计划和近期行动计划成效，研判城市发展与规划战略目标实现中的问题及其成因。评估成果既为规划编制、调整优化提供核心支撑，也为下一年度实施对策制定奠定基础。以问题为导向，结合政府部门与技术专家意见，明确规划实施保障策略、应对措施和年度计划安排，并通过阶段性成效与问题分析反向反馈至规划编制体系（图3）。

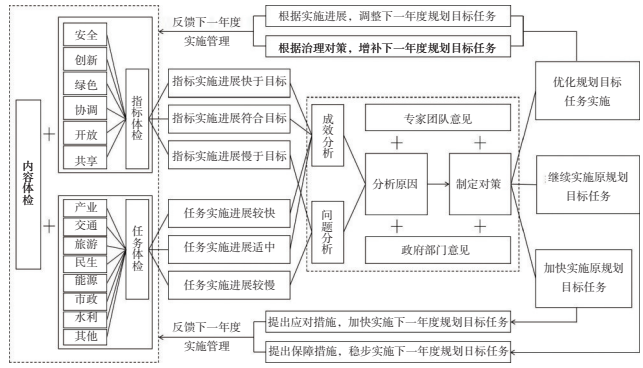


图3 对策反馈到规划实施管理的技术路径

②反馈政府部门：分类上报两部门审批，成果对接部门管理。整合后的城市体检评估成果已覆盖自然资源部和住建部审批所需全部内容，但因两部门事权划分与审查要求不同，成果上报前需按部门拆分转换为适配审批的专属内容（图4）。自然资源部上报成果包含体检评估报告及其相关附件，经县级自然资源与规划部门审查后报省级审批；住建部上报成果包含报告、图件和附表，经县级住建部门审查后报省级审批，审批审查过程中需充分吸纳专家与公众意见并反馈优化。体检评估成果可为国民经济和社会发展规划、政府工作报告等综合事务决策提供支撑，需建立政府部门督察问责机制（图5），将评估结果与部门事权责任、绩效考核挂钩，通过规划实施前目标分解、实施中成效问题分析、实施后追责问责，强化规划督导考核，维护规划严肃性与权威性。

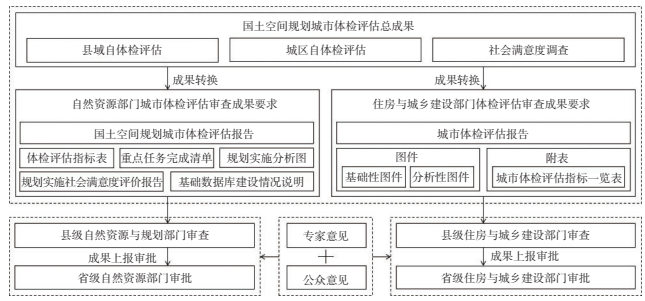


图4 城市体检评估成果上报部门的审批路径

③反馈社会公众：按需简化评估成果，重点突出公众关切。结合体检评估成果面向社会公众公开的要求，需删减涉密内容后发布公开版本，重点涵盖工作背景、指标分析概况、规划实施成效与问题、后续对策措施等，尤其在住房、道路交通、公共服务配套、生活环境品质等公众关切方面，应方便公众查阅监督。在通过多渠道公开成果的同时，应设立电话、邮箱、信件、线下座谈等反馈途径，及时回应公众意见建议并反馈整改落实情况，切实保障公众在城市治理与规划实施中的知情权、参与权和监督权[26]。

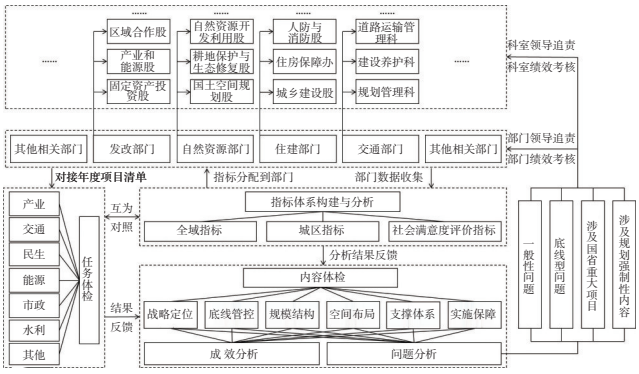


图5　城市体检评估监督问责的反馈路径

4　结　语

当前县级城市体检评估工作还处于起步阶段，本文借鉴调适性联结理论框架，通过联动地方政府、技术部门和社会公众，围绕现状问题挑战、两部门技术要求和全域城区愿景三大目标开展调适，明确了实践导向下县级城市体检评估在指标体系整合、评价方法细化、反馈体系完善方面的优化路径，为相关县级城市体检评估实践提供参考。

在国家构建新发展格局的新要求下，城市体检评估工作是推进城市高质量发展与高品质建设的重要抓手。县级单元作为我国城镇体系的重要组成部分，不仅数量多、范围广，更是城乡融合发展的关键支撑，对促进新型城镇化建设、构建新型城乡关系意义重大。本文提出的县级城市体检评估体系优化对策，可为推进县域经济高质量发展、提升县城人居环境品质提供有力技术支撑。

参考文献

[1]　夏志强，谭毅. 城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑[J]. 上海行政学院学报，2017，18(5)：11-20

[2]　张文忠，何炬，谌丽. 面向高质量发展的中国城市体检方法体系探讨[J]. 地理科学，2021，41(1)：1-12

[3]　詹美旭，刘倩倩，黄旭，等. 城市体检视角下城市治理现代化的新机制与路径[J]. 地理科学，2021，41(10)：1 718-1 728

[4]　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

[5]　石晓冬，杨明，王吉力. 城市体检：空间治理机制、方法、技术的新响应[J]. 地理科学，2021，41(10)：1 697-1 705

[6]　赵民，张栩晨. 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

[7]　刘昭，黄曦宇，李青香，等. 面向过程治理的城市体检评估框架与协同研究[J]. 规划师，2022，38(3)：20-27

[8]　牛强，张伟铭，陆鸿鹤，等. 基于绩效考核理念的规划实施效能三维评估方法探索[J]. 规划师，2021，37(6)：50-55

[9]　庞国彧，蒋海勇，黄瓒，等. 次优理论下的市县级城市体检策略与诊断实践：以梧州市为例[J]. 规划师，2022，38(9)：117-122

[10]　程铭，肖寒，畅琪. 市县国土空间总体规划实施评估体系研究[J]. 规划师，2020，36(增刊1)：5-9

[11]　尚嫣然，赵霖，冯雨，等. 国土空间开发保护现状评估的方法和实践探：以江西省景德镇市为例[J]. 城市规划学刊，2020(6)：35-42

[12]　田莉，吕传廷，沈体雁. 城市总体规划实施评价的理论与实证研究：以广州市总体规划(2001—2010年)为例[J]. 城市规划学刊，2008(5)：90-96

[13]　何灵聪. 基于动态维护的城市总体规划实施评估方法和机制研究[J]. 规划师，2013，29(6)：18-23

[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(增刊2)：149-154

[15]　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

[16]　何炬，张文忠，曹靖，等. 多源数据在城市体检中的有机融合与应用：以北京市为例[J]. 地理科学，2022，42(2)：185-197

[17]　陈水生，祝辰浪. 中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径[J]. 政治学研究，2022(3)：61-73

[18]　郭劲光，王杰. “调适性联结”：基层政府政策执行力演变的一个解释[J]. 公共管理学报，2021，18(2)：140-152

[19]　谌丽，蒋雅卓. 社会满意度调查在城市体检与评估中的应用[J]. 地理科学，2021，41(10)：1 729-1 741

[20]　王皓，王建军，詹美旭. 广州市城市体检指标评价方法的应用与思考[C]//面向高质量发展的空间治理：2021中国城市规划年会论文集，2021

[21]　王文静，秦维，孟圆华，等. 面向城市治理提升的转型探索：重庆城市体检总结与思考[J]. 城市规划，2021，45(11)：15-27

[22]　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

[23]　苏鹏，李佩佩，訾远. 城市体检中的社会满意度评价研究：以济南城市体检为例[C]//面向高质量发展的空间治理：2021中国城市规划年会论文集，2021

[24]　王艳玲，丁芝，南海燕. 基于公众参与的和谐规划探讨[J]. 规划师，2007，23(增刊1)：53-55

[25]　丁继华，黄颖，黄海英，等. 城市国土空间监测数据统计分析方法研究[J]. 地理空间信息，2025，23(9)：54-58

[26]　张德英. 数字化转型背景下国土空间数据治理实践探索[J]. 地理空间信息，2024，22(9)：112-116