

PDCA 循环理论框架下规划实施评估模式构建

张兴

(自然资源部咨询研究中心, 北京 100035)

摘要：目前，我国规划实施评估向纵深推进的理论支撑不足，缺少普遍认同的评估方法，需要在研究与实践中不断完善规划实施评估理论体系。文章以 PDCA 循环体系为新的理论视角深化规划实施评估，构建规划编制实施管理中的完善计划、规范实施、深化检查、总结改进等方面评估工作框架，结合 PDCA 质量管理循环体系特性，顺应新发展需求，聚焦规划实施评估核心内容，探索 PDCA 循环管理体系在规划实施评估中的应用，形成 PDCA 循环理论框架下的规划计划阶段、实施阶段、检查阶段、总结改进阶段的优化策略，完善评估路径。

关键词：PDCA 循环理论；规划实施评估；模式构建；优化策略

中图分类号：TU984.1；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995（2023）

DOI:10.19676/j.cnki.1672-6995.001096

Construction of Planning Implementation Evaluation Model under the Framework of PDCA Cycle Theory

ZHANG Xing

(Consulting and Research Centre, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: At present, the theoretical support for the deepening of planning implementation evaluation in China is insufficient, and there is a lack of generally accepted evaluation methods, which requires continuous improvement of the theoretical system of planning implementation evaluation in research and practice. The article takes the PDCA cycle system as a new theoretical perspective to deepen the planning implementation evaluation, and builds a evaluation working framework for improving plans, standardising implementation, deepening inspections and summarising improvement in the management of planning preparation and implementation. Combining the characteristics of PDCA quality management cycle system, meeting the needs of new development, and focusing on the core content of planning implementation evaluation, the article explores the application of PDCA cycle management system in planning implementation evaluation, and forms the optimisation strategies for the planning stage, implementation stage, inspection stage and summary improvement stage under the framework of PDCA cycle theory, and improves the evaluation path.

Keywords: PDCA cycle theory; planning implementation evaluation; model construction; optimizing strategy

0 引言

长期以来，党和国家高度重视规划实施工作，强调以规划引领经济社会发展是党治国

收稿日期：2024-06-14；**修回日期：**2024-08-15

基金项目：自然资源部软课题项目“自然资源规划、改革、政策实施与评估”（10212124103000000252）；自然资源部软课题项目“自然资源领域重大理论问题研究自然资源领域重大理论问题研究”（102121201030000009003）；国家社科基金项目“新时代生态文明建设的制度化经验研究”（22BKS159）

作者简介：张兴（1978—），男，河北省易县人，自然资源部咨询研究中心研究员，工学博士，主要从事自然资源管理政策、资源产业经济、规划评估等领域研究。

理政的重要方式和重要的制度优势。规划实施评估是检验规划编制实施效果的重要手段^[1]。我国规划评估的历史相对较短，“十五”时期，《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》正式提出建立并推行规划评估制度，随后《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》正式明确了中期评估的法律地位；“十一五”时期，各部委和各地方政府采取内部评估与第三方评估相结合的模式对专项规划实施情况进行评估；“十二五”时期，我国加强规划实施后效果评估，并启动规划实施总体情况评估工作；“十三五”时期，我国在中期评估和总结评估的基础上加强年度监测评估，规划评估机制逐渐完善，大体形成了“年度监测评估+中期评估+总结评估”的规划评估体系^[2]；“十四五”时期，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确了规划蓝图和实施路线，并对规划评估和实施保障机制提出精细化管理要求。把握规划实施评估趋势性需求、构建更加完善的规划评估理论体系和方法体系，对社会经济高质量发展意义重大。

规划实施评估由多元理论体系构成，如理性规划与交互规划理论、绩效评估理论、一致性评估理论等，包括实施前评估、实施中评估、实施后评估^[3-4]。我国当前主要以“事中”“事后”规划实施评估为主，对“先验”规划评估相对较少^[5]。规划评估方法包括定量分析和定性分析两种，但在实际评估过程中通常采用定性与定量相结合的方式^[6]。其中，定量分析采用计量统计方法、指标分析法、回归分析法等对可比可测的评估指标进行评价；理论分析法和对比分析法是常用的定性分析方法，根据实践经验知识和调查结果对规划文本执行情况作出恰当的研判^[7]。目前，我国尚无形成共识的规划评估方法体系，不同评估方法所得结果的准确性和有效性有所不同^[8]。鉴于此，本文以PDCA循环理论为研究理论抓手，从规划实施视角出发，遵循“评估有体，评估有序”的基点，深入挖掘并引入PDCA循环理论，用以完善规划实施评估框架体系，以期为规划实施评估工作提供参考。

1 PDCA 循环理论概述

PDCA循环是一种通过不断细化完善各工作环节的管理目标任务，持续监测各阶段的实施情况和成效，整改问题和防范风险发生，以改善产品质量为目的而设计的管理手段。20世纪30年代，美国“现代质量管理之父”沃特·阿德曼·休哈特（Walter A. Shewhart）首先构建了PDS（Plan-Do-See）即“计划—执行—检查”质量管控设计的雏形。20世纪50年代，美国质量管理专家威廉·爱德华兹·戴明（William Edwards Deming）进一步完善并构建PDCA质量管理模型，该模型一度发展成为国际上最具影响力的质量目标评估改进工具之一。PDCA循环时常被应用于制造业的品质管理和效率提升上，循环体系大体可划分为计划（Plan）、执行（Do）、检查（Check）、改进（Action）四个环节^[9]，整体形成管理闭环（图1）。其中，计划阶段是循环体系的开始，发挥着基础性作用，需要明确目标、拟定计划方案和分析现状等；执行阶段是循环体系的关键主体环节，决定着循环的成败，

需要按照质量管理嵌套执行目标任务，组织执行实施及构建实施机制；检查阶段对循环体系发挥着控制、把关作用^[10]，需要回顾规划实施进展和成效，形成监测结果并反馈意见；改进阶段是循环体系健全完善的重要阶段，对动态发展中出现的问题予以整改，并对下一步发展目标提出改进方案和建议。

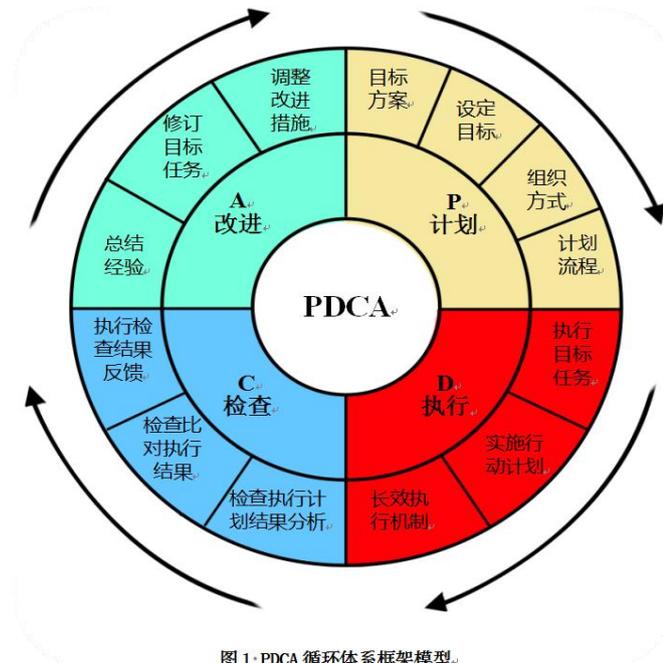


图1·PDCA循环体系框架模型。

2 PDCA 循环管理模式在规划实施评估中的适应性研究

2.1 PDCA 循环实施步骤与规划实施评估架构

总体而言，一个完整的规划实施是由编制、审批、实施、评估、反馈和修订构成的闭环链条^[11]。目前多强调规划全周期评估，坚持目标导向和问题导向相结合、过程评估和效果评估相结合、综合评估和专题评估相结合的原则，突出规划内容的宏观性、全面性、综合性及引领性特征，立足规划设定目标的“达标”效果及规划实施的目标指标传导情况^[12]，规划实施评估表现为“回顾与评价”交织，“多阶段与多内容”“客观与主观”并存的体检评价活动。运用相关评估理论方法和技术手段，构建规划编制—规划实施—现状评估—规划改进的业务流程，对规划周期内不同年度涉及的主要指标、重点任务、重大工程等进展情况进行评估，评估结果对规划的实施和下一轮规划的制订具有重要参考价值。

实际上，PDCA 循环理论应用于众多领域，能为规划实施评估提供了一些提高实施质量和效率的思路与方法。规划实施的“目标—结果比较”评价路径与 PDCA 循环的“要素—方法—结果”逻辑机理异曲同工。在规划实施周期中，规划编制实施管理过程对应 PDCA 循环逻辑体系，面向规划需求的价值导向，构建起一个“树形”逻辑框架^[13]，推动整体规划朝向预设目标任务稳步推进（图 2），这也表现出与 PDCA 循环框架体系的契合，PDCA 循环框架体系在实际评估中予以引申，对规划实施体系建设有指导性作用。

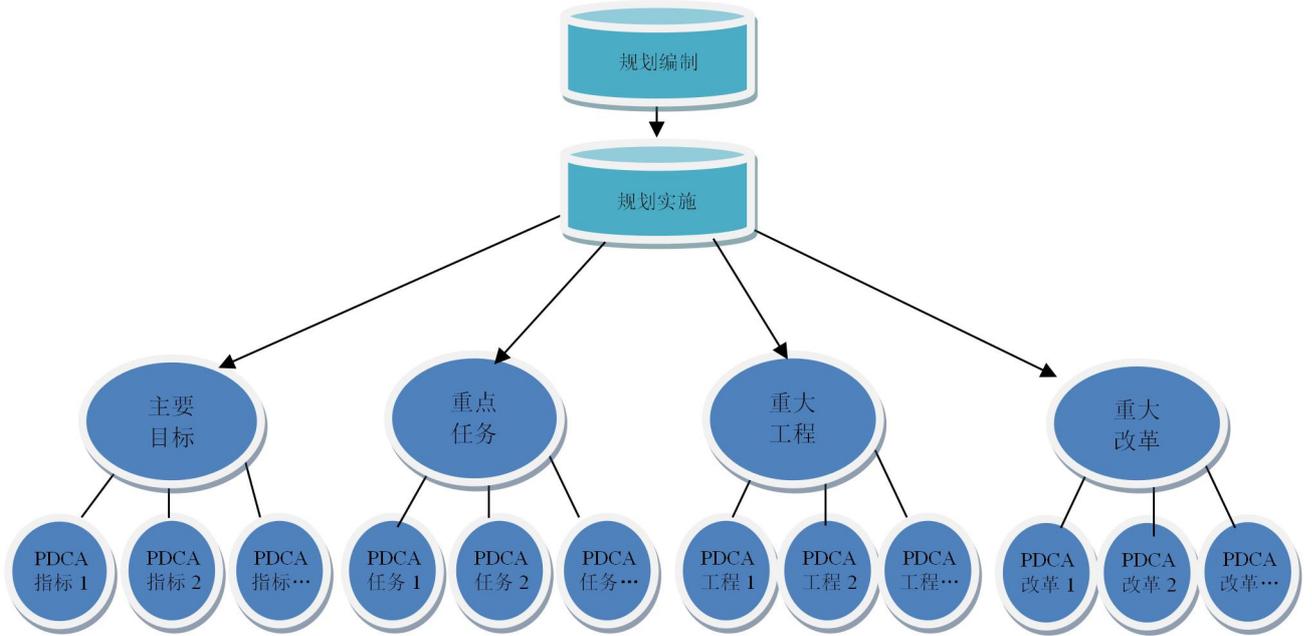


图 2 PDCA 循环中的规划实施“树状”评估结构

基于 PDCA 循环理论可将规划实施评估分成规划编制前预评估阶段（P）、实施阶段（D）、检查阶段（C）及处理阶段（A）四个阶段，当然规划实施评估是由多阶段、多环节组成的连续动态过程，按评估阶段分为规划评估前准备←→规划执行评估←→规划实施改进←→规划实施质量提升等过程。对于一个完整的五年及长远规划周期来说，规划周期涵盖规划实施、规划评估、规划调整和规划完善每一个环节，从实施时序上，规划全周期评估工作贯彻规划实施开局之年到规划实施收官之年总结的全过程（图 3）。根据规划功能定位特征，会针对不同阶段环节内容的评估重点采取有针对性的侧重或策略，从主题主线、战略目标、实施效果、原因分析、政策建议等方面对规划实施进度和效果进行综合系统性的评价^[14]，多维视角科学地分析规划目标任务分解与重要政策传导等落实及变动情况，评估实施结果是否与规划目标相吻合，评价规划目标的“一致性”及多元化任务实现的“统一性”（即作用于“实施”）。与此同时，及时从实施机制、保障措施等角度出发检视查找制约规划实施的关键难点堵点及执行力不足、“打折扣”等问题，为进一步落实规划目标任务提供综合性的实施建议（即作用于“管理”），审视规划是否适应现实发展导向，提出值得关注的重点方向，为下一轮规划编制实施改进提出合理的意见建议（即作用于“规划”）。

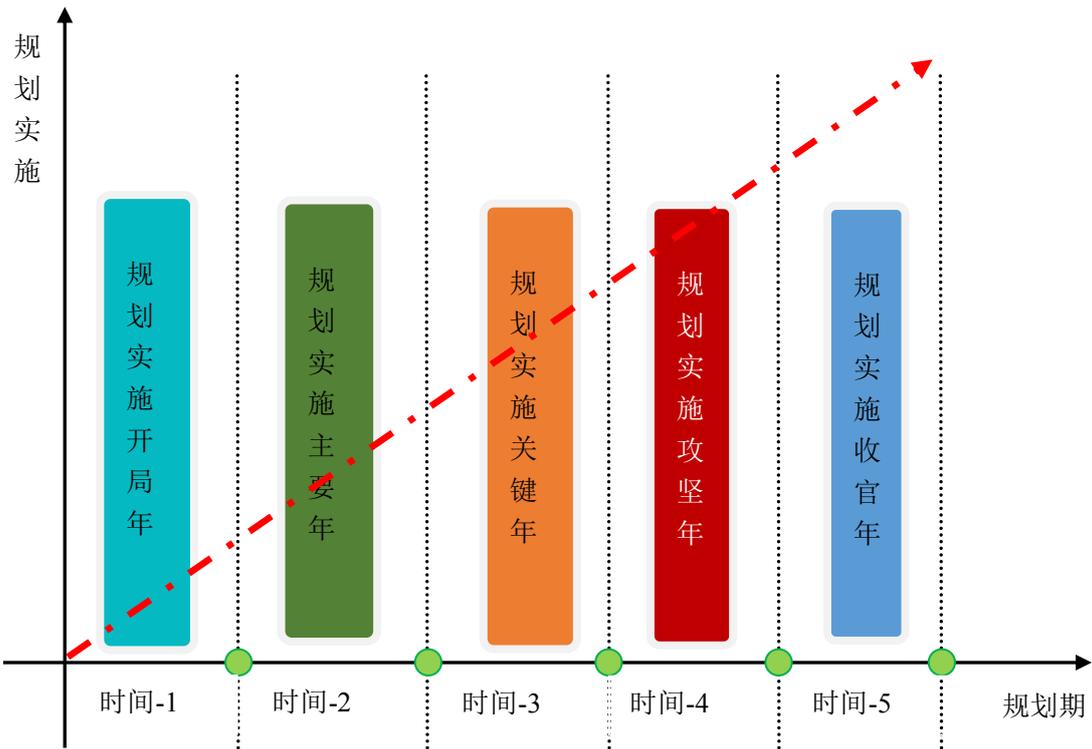


图3 规划实施周期示意图

2.2 PDCA 循环管理体系在规划实施评估中的应用探索

2.2.1 P 阶段：规划实施评估前准备

评估前期准备是进入实质评估阶段的前提和基础条件。规划评估前的全面准备主要包括三部分内容：第一，评估前召开启动部署会，以满足评估需要为目标，对评估工作做出整体安排，明确重点任务，提出评估目标和相关要求，为深入规划评估做必要的准备^[15]。第二，评估机构对后续的分析 and 评估做出预先安排和工作计划，评估能否顺利很大程度上取决于事先的计划安排是否考虑周详，包括明确评估目的、评估内容、评估对象、评估主体、组织方式、任务分工及完成时间节点等（图4），以及制定规划实施评估流程、评估手册、评估报告提纲及开展规划实施评估人员培训等。拟定的评估实施方案可用“4W1H”分析法做出响应，即：Why——为何评估；What——评估什么；Who——谁来评估；Where——评估怎么用；How——如何评估。第三，制定周密的前期评估实施计划和行动方案后，及时向上级主管部门报备和审批评估事项并下发总结评估通知，为后续执行规划评估工作做好衔接与准备。

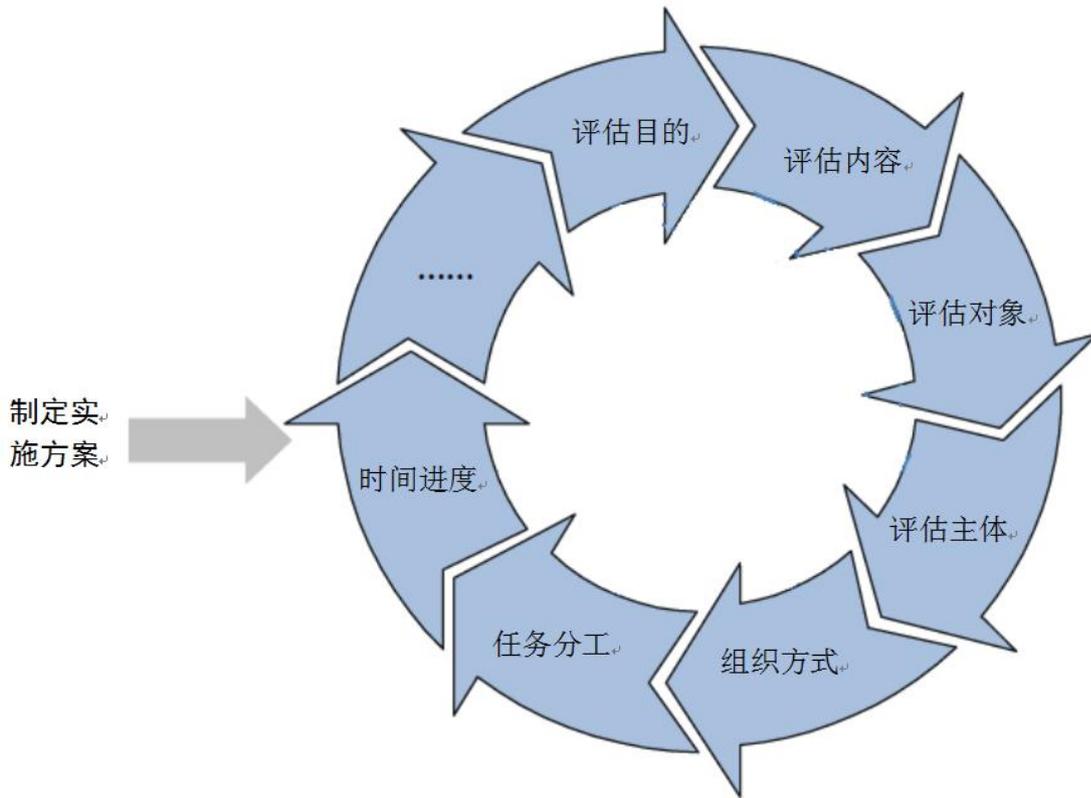


图4 规划实施评估方案的循环传导模型

2.2.2 D阶段：规划执行评估

规划确定的目标任务通常由多个具体行动措施来分阶段分步骤推进落实，评估执行阶段要对实施现状与预定目标之间的差距进行比对分析，做出精准的判断并给予及时的反馈。坚持内业自评在先，先期采取内业自查自评的手段，对照职责分工，对标对表检查规划目标任务是否被实施，实施中规划执行完成情况和效果如何，查找规划执行中存在的问题及未能达到预期目标任务和推进相对缓慢、滞后的原因。

通常规划实施评估信息源于：①公开统计数据和相关资料汇集；②各方自评报告；③实地调研评估；④社会公众问卷调查；⑤其他相关意见建议的采集（图5）。针对先期规划评估中显露出来的普遍共性问题，开展重点专题实地抽查调研评估，同步开展面向更大范围、更具代表性的市场主体及社会公众的社会问卷调查研究，系统采集、梳理、归纳各类目标任务完成的佐证数据信息并录入评估数据采集系统，以确保评估的全面、客观、准确及评估结果的说服力。同时，运用特定的指标、设定的标准、规定的方法对规划执行情况变化和发展趋势等做出客观、公正的描述，“一致性”对比分析目标任务完成情况。

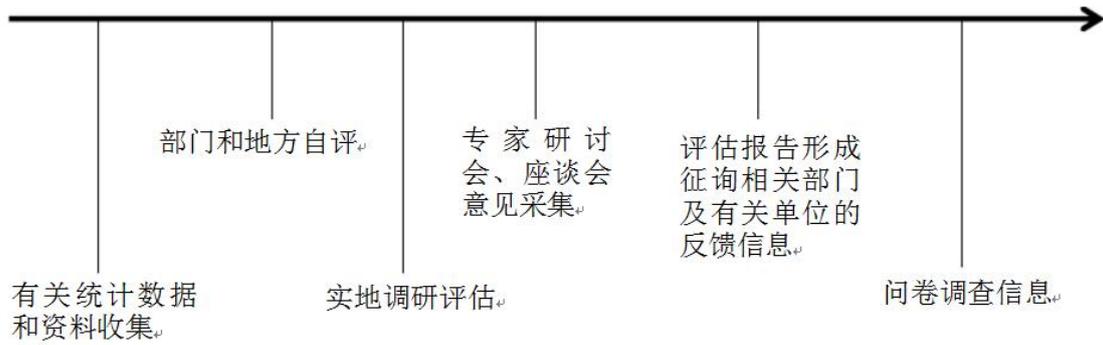


图5 规划实施评估采集信息来源

2.2.3 C阶段：规划实施改进

规划实施总结改进阶段，坚持问题导向，以推动问题整改为目标，改进规划实施过程中存在的问题。基于规划主要目标、重点任务、重大工程推进落实情况（图6），制定后续改进的重点目标任务与主要推进方向，针对监测检查情况及时采取应对措施^[16]，解决与改进规划编制和实施中遇到的比较棘手的问题，以有效推动各项难题的破解。规划实施改进体现在：①督导性。按照“谁牵头编制、谁组织实施”的基本原则，加强对规划实施的组织、协调和督导，督促规划目标实施主体按时保质完成任务。规划实施评估中开展各单位先期自评、实地调研等活动，有助于督促规划精准落地和长效机制建立^[17]，发挥评估结果反馈在规划周期内“实施”与“调整”的重要桥梁作用。②调研性。以调查为基础，通过深度调研检查实施效果，强化实施问题分析和风险排查预警，使评估者及时掌握规划目标任务及政策的执行情况，甄别规划实施中存在的风险隐患和挑战，总结为适应新情况、新要求迫切需要处置的问题并提供切实可行的评估建议，为规划实施改进和调整提供参考依据。③参与性。在规划实施评估过程中建立起国家、部门和地方之间的政策沟通交流机制，针对新时代的新目标、新部署、新要求及不同领域和行业反映的政策不适应问题，建立多层次协同推进的联动实施机制、快速响应与决策机制^[18]，为推动规划实施主体责任落实、构建“监测系统+政策保障”的实施传导体系创造条件。

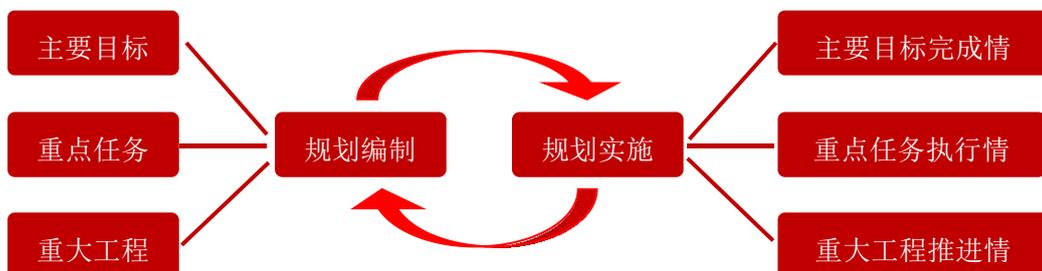


图6 规划实施评估主要内容

2.2.4 A 阶段：规划实施质量提升

规划实施质量提升阶段是确保规划有效实施的重要环节，该阶段重点关注以下三方面内容。一是通过评估把握规划实施各要素的规律性，做到“心中有数”，强化领导责任和统筹协调，将评估结果作为提升规划实施质量的重要抓手（图7），把规划目标任务落实情况 and 下一年度实施计划列入年度重点事项^[19]，并成为规划改进或调整的重要依据。二是掌握实现规划总体目标紧密相关的重要现状数据，做到“心中有数”，获取与规划政策相关的动态信息，加强数据反馈的转化应用，形成规划实施风险预警分析，把握规划实施中的重大变量及趋势性的风险点^[20]，为研判规划发展形势提供决策支撑。三是通过长期从政、具有实践经验的专家团队指导，做到“心中有术”，形成覆盖各领域的专家队伍和青年技术骨干，“老中青结合”的评估技术团队对规划实施结果进行深度挖掘分析，形成部门核心业务工作与同步理论方法研究融合的评估成果报告，为调整优化规划实施路径和下一轮规划编制提供重要依据。

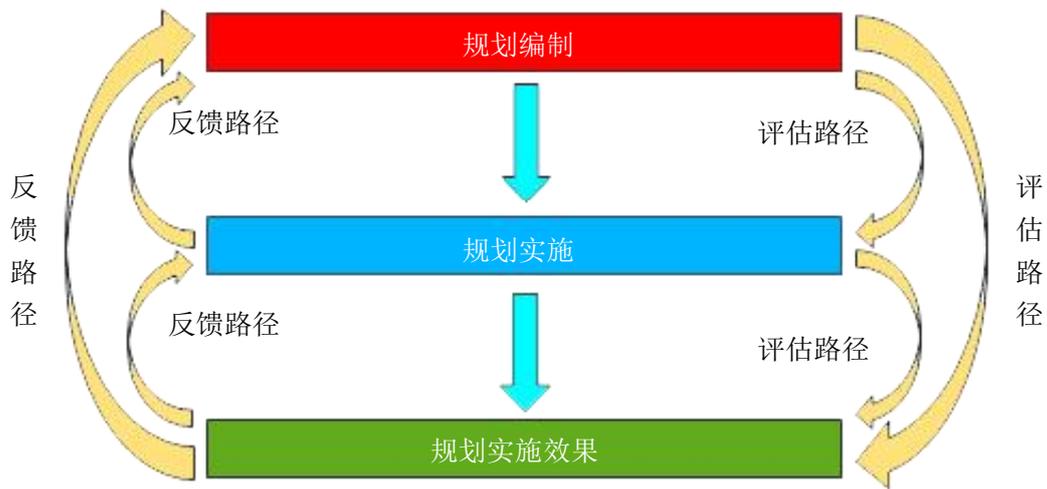


图7 规划实施评估的闭环路径

3 PDCA 循环理论框架下规划实施评估优化策略

自我国正式启动规划总结评估以来，规划评估已成为规划体系中不可或缺的组成部分。从评估发展路径来看，从“摸着石头过河”到“起步探索”再到“规范发展”，规划评估制度机制日趋完善。但是从发展水平和发展阶段来看，目前国内评估理论方法适用性还存有短板，规划实施评估还处于发展阶段，形成更加完善、广泛认同的评估理论体系仍需不断探索。

3.1 明确评估目标，完善计划阶段

第一，建立常态化规划实施评估机制，面向规划实施成效、规划编制和执行中的问题，面向解决规划主要目标任务执行的问题，面向五年规划及长远规划终期目标和结果，构建“规划研究→规划部署→任务布局→组织实施→规划评估”的有效衔接机制和工作措施。

第二，规划主管部门在制定规划的重大政策措施或颁布改革举措之前开展规划预评估，制定规划实施评估方案，完善规划实施的年度监测、中期评估、总结评估机制，确立组织筹划→方案制订→评估实施→实地调查→形成结果→提交反馈→改进调整的流程，集成以“多维度+多方法+全周期”为核心的规划实施评估体系。第三，建立保障规划评估效果的反馈机制，将评估成果及时反馈到各规划实施部门，构建形成规划实施→任务分解→组织实施→规划评估→评估结果反馈的有效衔接机制和工作措施，切实提高规划执行力和落实力。

3.2 加强规划管理，规范实施阶段

规划对经济社会发展目标任务的设定和行动方案提供方向性指引，各部门、各地推动规划落实的进展和效果如何，规划的预期目标是否实现，规划的总体实施成效如何，规划本身及执行环节中还存在哪些问题，国内外宏观环境对规划执行有何影响，如何应对规划实施所面临的问题和新形势带来的挑战，以及如何顺应规划体系变革的新要求新需求，完善规划实施路径和推进机制等，这些方面的评价对加强规划实施全周期管理、完善规划编制具有重要参考价值。在规划指标体系建构中，规划发展的不同阶段内外环境条件的变化将对规划实施目标任务产生积极或不利的影 响，通过宏观与微观、短期与长期、静态与动态滚动再分析等方式，对制约规划实施的因素做出精准判断和动态监控，做好摸底调查和数据汇总，形成汇总情况的专题报告，向规划编制和执行部门提出当前急需的政策措施，为科学决策提供参考，进而加强和规范规划实施监督管理。

3.3 促进协同推进，强化检查阶段

首先，把握规划重点领域和关键环节，建立有效的管理联动机制，厘清部门工作职责，打破以往单一的 内部评估、内循环局面，建立规范的多主体、多维度交互评价机制，处理好影响规划实施的技术难题及不同部门职责交叉的矛盾和问题。其次，根据规划要求和发 展需要，以规划目标达成为主要参照，定期跟踪检查规划目标任务、重点任务、重大工程、重大改革等规划内容载体的执行情况，同时做好规划周期工作体系、政策举措等有效衔接工作。基于新发展新建设的需要，适应新时期高质量发展要求，通过改进规划组织协调、实施机制等措施及时解决历史遗留事项、当前困难、问题与不足，确保规划目标任务、重大工程、重大改革等如期实现。

3.4 规划全面实施，抓好改进阶段

改进阶段作为 PDCA 循环理论的最后环节，也是提升规划实施效率的关键步骤。在规划全面实施过程中逐步形成“规划编制→任务分解→规划实施→评估督导→结果反馈”的管理闭环。从规划实施现状出发，本着缺什么、补什么的原则，解决规划实施与规划编制相互脱节问题。及时深化总结规划目标任务完成、工程建设、改革推进等情况，促进评估成果的转化应用。通过技术文件和制度规范等形式明确“评估→反馈→改进”的规划实施机制，提升规划发展目标、发展布局、发展方向和发展重点，以及重大工程建设的成效和质

量，进一步增强规划的战略导向作用，为新一轮规划编制提供重要参考依据和前瞻思路建议。

4 结语

PDCA 循环模式对规划实施评估具有重要参考价值。PDCA 循环包括计划（Plan）、执行（Do）、检查（Check）和改进（Action）四个环节，同样规划实施评估也是一个由多阶段、多环节组成的连续动态过程，按评估阶段分为“规划评估前准备←→规划执行评估←→规划实施改进←→规划实施质量提升”等过程。PDCA 循环模式与规划实施具有相似的过程，本文深入分析了 PDCA 循环的基本原理并探索在规划实施评估中的应用，验证该方法在规划实施评估中是可行的。未来应加强 PDCA 在具体规划评估案例中的应用效果考察，总结规划实施前评估、规划执行评估、规划实施改进、规划实施质量提升等规划实施全周期过程中存在的问题与不足，完善已有评价机制，提高规划实施质量以促进经济社会高质量发展。

参考文献

- [1]郭琳琳,周怀龙,王凌云.我国自然资源“十三五”规划评估实践探索[J].中国国土资源经济,2021,34(2):74-80.
- [2]张兴,周怀龙,郭琳琳.发展规划评估的范式特征与流程架构研究[J].自然资源情报,2022(12):7-13.
- [3]杨艺,李国平,孙瑀,等.国内外大城市体检与规划实施评估的比较研究[J].地理科学,2022,42(2):198-207.
- [4]何静敏.近20年来我国规划评估研究综述与展望[J].城市建筑,2022,19(7):104-109.
- [5]高煜,张京祥.澳大利亚“先验”规划评估的理性、实践及其借鉴:以悉尼市为例[J].国际城市规划,2022,37(3):128-135.
- [6]周静,刘天科.英国、美国、日本的规划评估经验及启示[J].自然资源情报,2023(4):1-6.
- [7]张兴,王春磊,李亚茜.新发展阶段发展规划实施评估指标体系的构建[J].自然资源情报,2023(1):1-7.
- [8]张兴.规划评估的重要性及评估策略的选择[J].中国土地,2022(5):25-28.
- [9]富田和成.高效PDCA工作术[M].王延庆,译.长沙:湖南文艺出版社,2021:26-35.
- [10]贺晓英,甘凤春.PDCA循环理论框架下“双高”院校境外办学人才培养校本评估模式构建[J].南宁职业技术学院学报,2022,30(2):36-40.
- [11]吴维海.全流程评估[M].北京:中国计划出版社,2016:205-207.
- [12]刘俊先,高岚岚,陈涛,等.体系评估理论与方法[M].北京:科学出版社,2023:50-52.
- [13]杨洁.基于PDCA循环的内部控制有效性综合评价[J].会计研究,2011(4):82-87.
- [14]吕文超.基于PDCA循环理论的内部控制评价与内部审计融合路径研究[J].企业改革与管理,2023(12):143-145.
- [15]STUFFEBEAM D L CORYN C L, S. 评估理论、模型和应用(第2版)[M].杨保平,杨昱,姬祥,等,译.北京:国防工业出版社,2019:32-33.
- [16]王海娜.PDCA循环理论在设计质量管理中的应用[J].中国标准化,2024(3):169-173.
- [17]王世元.规划评估理论方法与实践探索:基于自然资源“十三五”规划实施评估[M].北京:中国大地出版社,2022:184-185.

[18] 建设部课题组. 完善规划指标体系研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007: 65-68.

[19] 张兴, 周怀龙, 丁宇. 规划实施评估原则、方法特征及技术趋势[J/OL]. 中国国土资源经济, 1-11 [2024-07-12]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.000985>.

[20] 张兴, 王春磊. 规划实施评估架构设计与实现: 基于大数据分析[J]. 中国房地产, 2021(22): 57-61.

