

# 《国土空间规划城市体检评估规程》 编制说明

## 一、任务来源和意义

本规程行业标准制定任务由自然资源部国土空间规划局提出，由全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会（TC93/SC4）归口。本任务已列入自然资源部《2020年度自然资源标准制修订工作计划》中，计划项目编号TD20204352。

根据《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》的要求，建立国土空间规划定期体检评估制度有助于及时发现国土空间治理问题，有效传导国土空间规划重要战略目标，更好地开展国土空间规划编制、实施和动态维护。为确保体检评估的规范性和可操作性，规程编制组深入调查研究，认真总结实践经验，并在广泛征求意见的基础上，制定《国土空间规划城市体检评估规程》。

## 二、承担单位和编制过程

本规程由北京市规划和自然资源委员会、北京市城市规划设计研究院负责起草，中国国土勘测规划院、深圳大学、国家基础地理信息中心、重庆市地理信息和遥感应用中心、中国城市规划设计研究院、北京清华同衡规划设计研究院、中国建筑设计研究院、武汉市规划研究院、上海市城市规划设计研究院、深圳市规划国土发展研究中心、广州市城市规

划勘测设计研究院、厦门市城市规划设计研究院、江苏省城市规划设计研究院、山西省城乡规划设计研究院、北京市测绘设计研究院参与编制。规程制定任务计划于 2020 年底前完成。

本规程已开展主要工作过程如下：

1. 1 月-3 月，形成规程草案。编制组从 2020 年初起，在总结各地城市体检、规划实施评估、国土空间开发保护现状评估等经验基础上，结合自然资源部有关要求，衔接各级国土空间规划编制指南中有关内容，充分采纳各地在“自然资源部国土空间规划定期评估制度座谈会”上的意见建议，于 4 月初形成了《国土空间规划城市体检评估规程（草案）》。

2. 4 月-6 月，形成征求意见稿。编制组按照工作方案针对草案采取“分—合一分”的工作方式（即各单位会前对草案提出修改意见，由牵头单位对意见按主题进行归纳汇总，研讨会上逐项进行讨论，形成议定和待深入研究事项，各单位会后按照分工开展工作，研究成果提交牵头单位进行整合形成新一版草案，并在下一次会前各单位再对新草案研提意见），对草案进行四轮修改完善，形成征求意见稿。

（1）4 月 15 日，国土空间规划局组织召开规程工作编制组第一次研讨会。

（2）5 月 9 日，国土空间规划局组织召开规程工作编制组第二次研讨会。

（3）5 月 25 日，国土空间规划局组织召开规程工作编制组第三次研讨会。

(4)6月中旬,根据第三次研讨会后反馈意见修改完善,形成征求意见稿。

3.7月中旬至8月上旬,征求专家意见。《国土空间规划城市体检评估规程(征求意见稿)》向标委会成员中的28位专家征求意见并修改完善。

4.8月12日,庄少勤总规划师听取了专家意见采纳情况和修改完善后的规程内容。根据会议意见,对《国土空间规划城市体检评估规程(征求意见稿)》进行了进一步的完善。

5.8月26日,空间规划局组织参编单位讨论修改完善后的《国土空间规划城市体检评估规程(征求意见稿)》。根据会议意见对局部内容进行了修改完善。

6.9月上旬,空间规划局组织《国土空间规划城市体检评估规程》编制组同《市级国土空间总体规划编制指南》编制组就指标体系进行讨论和衔接。

### **三、规程编制依据和原则**

本规程依据《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》,按照 GB/T 20001.6—2017《标准编写规则 第6部分:规程标准》的要求编制。

规程编制和实施遵循以下四大原则:

1.坚持目标导向。体检评估工作,一是落实国土空间规划,推动高质量发展。以生态文明思想为指导,充分体现创新、绿色、协调、开放、共享的发展理念,并以此构建体检评估指标体系;对照国土空间规划的发展目标,科学评估规

划实施绩效，监测规划约束性指标和强制性内容的执行情况，预判城市发展趋势。二是坚持底线思维，严守国土安全。体现生态安全、水安全、粮食安全、能源安全、公共卫生安全等底线要求，反映各地在应对气候变化、节约资源、保护生物多样性等方面的工作。三是坚持以人民为中心，创造高品质生活。以人的需要、感受和全面发展来安排好生产、生活、生态空间，将宜居、宜业、宜养、宜游等内容和指标作为监测和评价的重点，提升城市治理投入与居民感知之间的契合度。

2. 坚持问题导向。体检评估既要全面客观分析城市发展取得的成效，更要着力发现规划实施中存在的国土安全、生态保护、资源利用、空间开发、民生保障、实施时序、政策配套等方面的突出矛盾和问题，从规模、结构、布局、质量、效率、时序等多角度充分挖掘、查找问题背后的深层次原因，提出针对性解决措施，促进规划的更好实施，提高城市治理水平。

3. 坚持操作导向。体检评估要结合本规程要求，统筹兼顾，构建科学有效、便于操作、符合当地实际的评估指标体系。采用真实的数据及可靠的分析方法，确保体检评估过程科学严谨，结论客观可信。充分利用自然资源部门国土空间数据信息，保证数据的客观性、易获取性和可操作性。在国土调查、自然资源专项调查、地理国情普查、遥感测绘等现

状基础数据以及规划成果数据等资料的基础上，落实国家大数据战略，鼓励利用大数据等手段，提高对空间治理问题的动态精准识别能力，着力构建可感知、能学习、善治理、自适应的智慧规划监测评估预警体系。

4. 坚持应用导向。体检评估紧密对接国土空间规划，明晰工作内容，夯实工作载体，明确责任分工，强化实时监测、定期评估和动态维护的统筹衔接、互动支撑和全过程管理，形成贯穿规划编制、任务分解、体检评估、督查问责、实施反馈的规划全周期管理实施机制。以体检评估成果反映的问题和需求研判，作为改进规划编制、深化实施和适时调整的重要依据，为国土空间近期规划、年度实施计划及国民经济和社会发展规划提供支撑，也为综合考评责任主体职责履行情况提供参考，确保体检评估成果能用、管用、好用。

## **四、规程结构和内容说明**

### **（一）规程结构**

规程由五章和六个附录组成：

- 范围；
- 术语；
- 总则；
- 体检评估内容及要求；
- 体检评估成果报送及应用；
- 附录 A 体检评估工作流程图（资料性附录）；

- 附录 B 体检评估指标体系（规范性附录）；
- 附录 C 规划实施重点任务完成清单（资料性附录）；
- 附录 D 规划实施分析图（资料性附录）；
- 附录 E 规划实施社会满意度评价（资料性附录）；
- 附录 F 体检评估基础数据库建设（资料性附录）。

## （二）规程主要内容的说明

规程具体内容如下：

1. 按照 GB/T 20001.6—2017《标准编写规则 第 6 部分：规程标准》的要求，确定编制规程的框架、体例和主要内容。

2. “范围”章节明确本规程使用范围：一是针对国土空间总体规划；二是明确适用的城市类型；三是范围为行政辖区。

3. “术语”章节明确了国土空间规划城市体检评估的定义，既是对城市发展体征，也是对国土空间规划实施效果进行的分析和评价。明确了年度体检和五年评估的定义及在工作重点和作用方面的主要差异，即年度体检抓重点、五年评估全覆盖，年度体检发挥过程预警、五年评估用于动态维护。

4. “总则”章节明确了工作坚持目标导向、问题导向、操作导向、应用导向的四个原则，紧扣体检评估工作“城市治理和实施规划抓手”的定位和作用；确定了工作组织形式和分工，提出了“制定方案-搭建框架-收集资料-分析评价-编制报告-汇交成果”的工作流程。

5. “体检评估内容及要求”章节提出战略定位、底线管

控、规模结构、空间布局、支撑系统、实施保障等六个方面的体检评估参考内容，并详细区分了年度体检和五年评估的内容要求和成果构成。年度体检报告基于六个方面的内容分析，聚焦年度规划实施中的关键变量和核心任务，总结当年城市运行和规划实施中存在的问题和难点，体现常态化下的动态性监测。五年评估报告应全面对照上级政府对国土空间总体规划的批复要求，对六个方面的规划实施情况开展阶段性的全面评估和总结，对国土空间规划各项目标和指标落实情况、强制性内容执行情况、各项政策机制的建立和对规划实施的影响等方面进行深入分析，体现规划实施的阶段性总结。年度体检对过程中出现的问题进行预警，并对下一个年度实施计划提出建议；五年评估可作为总体规划动态维护的依据，并对下一个五年规划实施提出建议。

6. “体检评估成果报送及应用” 章节明确了体检评估成果的报送、公开、数据对接和成果应用。体检评估成果的应用体现在“规划编制—任务分解—体检评估—督查问责—实施反馈”的规划全周期管理实施机制中，一是为综合考评责任主体职责履行情况提供参考，二是作为改进规划编制、深化实施和适时调整的重要依据，三是支撑国土空间近期规划、年度实施计划及国民经济和社会发展规划的编制，四是可用于政府工作报告。强化体检评估工作的应用导向和抓手作用，确保体检评估成果能用、管用、好用。

## 五、重要问题说明

### （一）关于指标选取原则

1. **强化底线约束，兼顾各地弹性。**每一个领域选择代表性指标，将基本指标控制在 35 个左右，为对各地统一要求的“规定动作”，突出底线思维。各地在以体检评估基本指标为核心的基础上，可通过“自选动作”，另行增设与时空紧密关联，体现质量、效率和结构的指标，建立符合地方实际的指标体系，使规划实施体检评估适应各种类型的城市。体检评估推荐指标供各地选用，其中，“▲”所列指标为国务院审批城市较其他地区评估增加的基本指标。

2. **既要见“物”，也要见“人”。**基本指标主要评估与国土空间规划紧密关联的底线、用地、设施等指标。推荐指标从侧面反映了国土空间规划治理水平，主要包括经济社会发展类和以人为本感知类指标。共享类指标包括了宜居、宜养、宜业等评价居民幸福感、获得感指标。

3. **数据可获得性、可标准化，计算方法易实施，降低工作成本。**指标修改过程充分考虑各地实际和技术发展水平，注重数据的可获得性和计算的可操作性。如“消防救援 5 分钟可达覆盖率(%)”指标以站点中心位置 5 分钟车行范围做缓冲分析，并说明“缺乏技术条件的城市或地区可用 3 公里缓冲半径替代 5 分钟车行范围。”

4. **与《市级国土空间总体规划编制指南（征求意见稿）》指标体系衔接。**城市体检评估规程指标覆盖编制指南指标中



所有的约束性指标。

## （二）关于指标数据来源的说明

为了保证城市体检评估工作的客观、科学、高效，指标数据来源将逐步实现公开化、标准化，降低工作成本。经编制组统计，数据来源以全国国土调查及年度变更调查、自然资源专项调查、地理国情普查、统计年鉴和统计公报为主，辅以行政主管部门提供数据，待大数据形成统一标准，也将成为重要的数据源。统计显示，36项基本指标中数据来源于例行调查、年鉴的指标25项，另来源于例行调查并需要大数据支撑指标有5项，待大数据形成统一标准，统一口径数据达到30项，占83%；全部107项指标中数据来源于例行调查、年鉴的指标66项，另需要大数据支撑指标共18项，待大数据形成统一标准，统一口径数据达到84项，占79%。

表1 体检评估指标体系数据来源统计

数据来源	指标数量		
	基本指标	推荐指标	合计
全国国土调查及其年度变更调查、自然资源专项调查、地理国情普查	14	9	23
统计年鉴、统计公报	8	24	32
全国国土调查及其年度变更调查、地理国情普查+大数据	5	7	12
其它部门例行公报、年鉴（调查报告）	3	8	11
行政主管部门提供	6	17	23
大数据		6	6
总计	36	71	107

### （三）关于内容和指标体系的关系

体检评估内容同指标体系是否需要一一对应？编制组多轮研究和征询专家意见认为：正如规划编制指南内容与指标不存在一一对应关系，体检内容与指标在实践工作分析中常常是一对多或多对一关系。体检内容中的一个综合性判断，往往需要多要素交叉分析来说明。同时，分析主要内容时，既可利用指标体系所含数据，也可广泛收集采用其他数据，指标体系中年度变化不大的指标也可在内容分析中不体现。

体检内容六个方面的设置是建议框架，城市政府可根据每年工作的具体情况，结合当年重点难点工作、规划实施重要任务，对框架和框架内的具体分析内容做出适当的调整，让体检评估真正成为城市政府有效治理城市的抓手。而六个维度指标体系框架相对稳定，指标收集作为长期积累，常年跟踪，逐级汇总之后便于上级监督考核，发挥中央监管作用。

《国土空间规划城市体检评估规程》编制组

2020年10月