

《国土空间规划城市体检评估规程》 编制说明

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

二〇二一年四月三十日

目 次

一、工作简况.....	1
（一）任务来源.....	1
（二）目的意义.....	1
（三）参与单位及主要起草人.....	1
（四）主要工作过程.....	2
二、编制原则和确定主要内容的论据.....	5
（一）编制原则.....	5
（二）确定主要内容的论据.....	6
三、主要试验的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果.....	7
（一）主要内容.....	7
（二）内容说明.....	8
四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比	9
五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系.....	9
六、重大分歧意见的处理经过和依据.....	10
七、标准性质的建议.....	10
八、贯彻标准的要求和建议措施.....	10
九、废止现行有关标准的建议.....	10
十、其他应予说明的事项.....	10
（一）关于指标选取原则.....	10
（二）关于指标数据来源的说明.....	11
（三）关于评估内容和指标体系的关系.....	12

《国土空间规划城市体检评估规程》编制说明

一、工作简况

（一）任务来源

本文件行业标准制定任务由中华人民共和国自然资源部提出，由全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会（SAC/TC93）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 202014003。

（二）目的意义

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，开展国土空间规划城市体检评估，对城市发展体征及规划实施效果定期进行分析和评价，有助于及时揭示国土空间治理、城市功能布局中存在的问题和短板，不断完善国土空间规划编制和实施，提高城市发展质量。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》。

（三）参与单位及主要起草人

本文件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，自然资源部国土空间规划局、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有限公司、

中国建设科技集团股份有限公司、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。

本文件主要起草人：张兵、门晓莹、王伟、杨明、杨浚、杨冀红、李莉、张鑫、金贤锋、罗跃、翟健、林文棋、胡亮、林建伟、申立、邹兵、韩文超、何子张、袁锦富、史文正、邱红、洪武扬。

（四）主要工作过程

本文件已开展主要工作过程如下：

1. 2020 年 1 月至 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. 2020 年 4 月至 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—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和建议修改完善，形成征求意见稿。

3. 2020年7月至12月，形成送审稿。征求标委会专家意见和社会意见，对文本进行修改完善，形成送审稿。

(1) 7月中旬至8月上旬，《国土空间规划城市体检评估规程（征求意见稿）》向标委会专家征求意见并修改完善。

(2) 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。

(3) 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）》，根据会议意见进行了修改完善。

(4) 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。

(5) 10月下旬至11月底,《国土空间规划城市体检评估规程》(征求意见稿)在自然资源标准化信息平台完成征求意见。

(6) 12月上旬,汇总通过标准化信息服务平台和电子邮件等方式收到的意见和建议共6条(4人),其中采纳2条,不采纳4条。结合意见和建议,修改完善,形成送审稿。

4. 2021年1月至2月,形成报批稿。征求专家和利益相关方意见,并结合标委会意见,对文本进行修改完善,形成报批稿。

(1) 2020年12月31日,国土空间规划分技术委员会组织专家对送审稿进行函审,2020年1月5日截止投票。共计发出有效函审单59份,12个单位未回复,收回函审单47份。其中22个单位持“赞成”意见,21个单位持“赞成,有建议或意见”,3个单位持“不赞成,如采纳建议或意见改为赞成”,1个单位持“弃权”意见,0个单位持“不赞成”意见,函审通过。25个有意见或建议单位,提出有效意见和建议共约77条,采纳和部分采纳共约63条。结合意见和建议,修改标准文本。

(2) 2月中旬,补充开展征求相关利益方意见工作,共计发出有效函审单21份,收回函审单21份。其中14个有意见或建议单位,提出有效意见和建议共约32条,采纳和部分采纳共约28条。结合意见和建议,修改标准文本。

(3) 2月下旬,收到部内3个司共3条意见和建议,编制组和空间规划局认真研究后,采纳1条,另2条待评价方法成熟及数据可获取问题解决之后再适时纳入。结合意见和建议,修改标准文本。

(4) 1月中旬至2月底,根据标委会意见进行多轮修改完善,形成最终报批稿,提交审批。

二、编制原则和确定主要内容的论据

(一) 编制原则

本文件编制和实施遵循以下四大原则:

1. 坚持目标导向。开展体检评估,一是落实国土空间规划,推动城市高质量发展。以生态文明思想为指导,充分体现创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,并以此构建体检评估指标体系;对照国土空间规划目标任务,监测规划约束性指标和强制性内容的执行情况,科学评估规划实施绩效,并预判城市发展趋势。二是坚持底线思维,严守国土安全。监测生态安全、水安全、粮食安全、能源安全、公共卫生安全等底线要求落实情况,反映各城市在应对气候变化、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。引导城市以人的需要、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。开展体检评估既要全面客观分析城市发展取得的成效,更要着力发现城市在国土安全、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,促进规划更好实施,提高城市治理

水平。

3. 注重可操作性。开展体检评估要结合本文件要求，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。采用准确的数据及科学的分析方法，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。落实国家大数据战略，在利用国土调查、自然资源专项调查、地理国情普查和监测、遥感测绘等基础现状数据以及规划成果数据和规划实施监督数据等数据资源的基础上，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. 注重全过程应用。开展体检评估要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、反馈落实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，作为规划改进编制、深化实施和适时调整的重要依据，为国土空间规划实施监管提供支撑，也为综合考评责任主体提供参考，确保体检评估成果能用、管用、好用。

（二）确定主要内容的论据

本文件依据《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 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的要求编制。

为落实党中央、国务院对有关总体规划批复和《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》要求，各地初步开展国土空间规划动态监测评估预警和实施监管工作。在此背景下，统筹全国规划实施体检评估工作并健全规程，明确国土空间规划城市体检评估的范围、术语和定义、工作原则、工作组织、工作流程、时间安排、内容及要求等主要内容，可以为地方开展城市体检评估提供必要的技术指导与专业服务，更好地规范全国国土空间规划评估工作，支撑国土空间规划的编制和实施，切实发挥国土空间规划在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用，实现一张蓝图干到底。

三、主要试验的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果

（一）主要内容

本文件由五章和六个附录组成：

- 范围；
- 规范性引用文件；
- 术语和定义；
- 总则；
- 体检评估内容及要求；
- 附录 A（资料性）体检评估工作流程；
- 附录 B（规范性）体检评估指标体系；

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

（二）内容说明

本文件具体内容如下：

1. 按照 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》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。

3. “规范性引用文件”章节明确了本规程引用的规范性文件。

4. “术语和定义”章节明确了国土空间规划城市体检评估的定义，既是对城市发展特征，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。

5. “总则”章节明确了工作坚持目标导向、问题导向、注重可操作性、注重全过程应用的四个原则，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；提出了“制定工作方案-构建指标体系-收集资料-分析评价-编制成果-汇交成果-成果应用”的工作流程。

6. “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、支撑体系、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国土空间总体规划和上级政府对国土空间总体规划的批复要求，以六个方面的规划实施情况为重点，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。

四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比

经过充分调研和广泛收集资料，目前尚未发现有类似国际标准。

五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系

本文件与有关的现行法律、法规不相抵触。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

七、标准性质的建议

建议作为推荐性标准实施。

八、贯彻标准的要求和建议措施

由大及小，有序推进。结合各地国土空间总体规划的编制、批复顺序，有序推进城市体检评估规程在各地的应用。总体上，由国务院审批的重点城市逐步而及其他城市，根据反馈意见修改完善，逐步形成对各类城市适用的体检评估规程。

九、废止现行有关标准的建议

无。

十、其他应予说明的事项

（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，可结合本地发展阶段选择推荐指标，也可通过“自选动作”，另行增设与时空紧密关联，体现质量、效率和结构的自选指标，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。推荐指标从其它方面直接或间接反映国土空间治理水平，主要涉及空间结构优化、人居环境改善等方面指标。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中所有指标。

（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104项指标中数据来源于例行调查、年鉴的指标65项，另需要大数据支撑指标共19项，待大数据形成统一标

准，统一口径数据达到 84 项，占 81%。

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	8	22
统计年鉴、统计公报	8	23	31
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	9	12
行政主管部门提供	6	14	20
大数据		7	7
总计	36	68	104

（三）关于评估内容和指标体系的关系

城市体检评估报告中最核心的两个要件是文本内容和指标体系。文本内容框架的设置以国土空间规划的编制内容为基础，同时考虑到为常态化的年度体检工作减负，不求面面俱到，而应聚焦规划内容中最核心的 6 个方面。在体检评估实践工作中，各地可根据政府每年实施规划的重点，对 6 个方面所含内容的不同侧重点进行体检。

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。