

实施监测视角下的市级国土空间规划指标评析

向晓琴, 高 璟

【摘要】 指标体系在国土空间规划编制、实施、监测、评估各环节都起到非常重要的作用, 但各环节分别构建的指标体系之间缺乏前后连贯的逻辑关系。基于实施监测的视角解析规划指标选取的标准, 对比分析市级国土空间规划指标体系和国土空间规划城市体检评估指标体系, 前者的强制性规划内容与约束性指标并非完全对应, 同时忽略了对部门任务分工和实施监测的意义; 后者的维度和指标排他性不充分, 城区范围的不稳定会引起统计口径变化, 指标的空间属性被弱化; 两者在描述对象、统计时间段和时间点、空间层次对应统计口径等 3 个方面存在明显的不一致, 这些脱节和错位都会导致国土空间规划实施监测效力的降低。

【关键词】 市级国土空间规划; 规划指标; 城市体检评估; 实施监测

【文章编号】 1006-0022(2023)12-0077-08 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** A

【引文格式】 向晓琴, 高璟. 实施监测视角下的市级国土空间规划指标评析 [J]. 规划师, 2023(12): 77-84.

An Analysis of Municipal Territorial Space Planning Indicators from the Perspective of Implementation Supervision/
XIANG Xiaoqin, GAO Jing

【Abstract】 The index system plays a very important role in the preparation, implementation, supervision and evaluation of the territorial space planning system, but it lacks a coherent logical relationship. Based on a comparison of the index systems between municipal territorial space planning and urban physical examination and evaluation, it is concluded that: Firstly, the mandatory content of municipal territorial space planning does not completely correspond to the constraint indicators, and it ignores the significance of the division of departmental tasks; Secondly, the dimension and exclusiveness of the evaluation indicators are insufficient, and the change of statistical caliber leads to the decrease of index comparability; Thirdly, there are obvious inconsistencies in the description object, time of statistics, spatial level and statistical caliber, which will lead to the reduction of the effectiveness of monitoring implementation.

【Keywords】 municipal territorial space planning; planning indicators; urban physical examination and evaluation; implementation supervision

1 背景与研究设计

1.1 市级国土空间规划实施监测逻辑链条连贯性质疑

《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》指明了指标与国土空间规划的关系, 即指标与约束性相伴存在, 同时指标应体现指导性, 表现为国土空间规划对约束性自然资源要素的保护和开发利用目标、城市发展的引导, 强调指标要体现出规划实施的可操作性, 以及明确约束性指标包含了上级监督

下级实施规划管控要求的对象、内容和方式。在自上而下的规划实施和监督管理的环节中, 约束性指标发挥着主要作用。根据《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资发〔2019〕87号)和《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》(自然资办发〔2020〕27号), 约束性指标囊括国土空间开发强度、建设用地规模、生态保护红线控制面积、自然岸线保有量、永久基本农田保护面积、用水总量和强度控制这 6 项内容, 由省、市、县逐层分解下达^①。

【基金项目】 “十三五”国家重点研发计划课题 (2018YFD1100802)

【作者简介】 向晓琴, 硕士, 工程师, 上海同济城市规划设计研究院有限公司规划师。

高璟, 博士, 高级工程师, 上海同济城市规划设计研究院有限公司主任规划师。

然而，在规划编制过程中，包含上述 6 项内容的约束性指标并不能完整体现出国土空间规划贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。因此，省级和市县级总体规划编制技术指南对指标进行完善，形成了规划编制指标体系，在约束性指标之外增加了预期性指标并纳入规划文本。中央要求的“约束性和刚性管控要求”“指导性要求”都通过指标体系设置约束性指标和预期性指标得到贯彻落实，体现出规划服从新发展理念的导向。但约束性指标的可操作性在逐层分解后大打折扣，表现为省级和市县级的约束性指标在内容与数量上的不对应，这容易造成上级部门对下级部门实施规划监督管控的困难。

2021 年 8 月 22 日，《自然资源部办公厅关于认真抓好〈国土空间规划城市体检评估规程〉贯彻落实工作的通知》（自然资办发〔2021〕55 号）发布，要求将《国土空间规划城市体检评估规程》作为统一标准，落实和完善“定期体检、五年评估”的常态化规划实施监测制度。体检评估指标体系按照安全、创新、协调、绿色、开放和共享等 6 个维度建立，在数据分析的基础上围绕战略定位、底线管控、规模结构、空间布局、支撑体系和实施保障等 6 个方面开展评估。但体检评估指标体系的基本指标并非省级和市县级规划指标体系中的约束性指标，具体的指标内容甚至还存在明显差异，各级规划编制确定的约束性指标在体检评估环节并非用于评估规划实施成效的具体对象。

《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（以下简称《编制指南》）和《国土空间规划城市体检评估规程》（以下简称《体检评估规程》）这两个公开发布的技术规范，体现了市级是“五级三类”国土空间规划体系中唯一提出了明确的技术规范的规划层级。但这两个技术规范有着各自的出发点、内容和使用逻辑，体现出编制环节的规划指标、实施环节

的行政监督指标和体检评估指标之间并不存在严格的实施逻辑对应关系，间接表明目前国土空间规划体系尚未完全建立起编制、实施、评估的逻辑链条，前、中、后端明显脱节，并未在具体层面体现出规划全生命周期管理的理念。见图 1。

1.2 相关概念界定

《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》中明确“实施监测”的内容为“依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制……健全资源环境承载力监测预警长效机制，建立国土空间规划定期评估制度，结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善”。

国土空间规划指标是国土空间规划的编制、实施和评估各环节使用的各种

指标的统称，在市级层面具体分为 3 部分（图 2）：①规划编制环节的核心指标体系（包含部门任务分解指标和区县分解指标）^[1]；②规划实施环节的部门和区县年度计划指标；③规划评估环节的规划体检评估指标体系等。需要特别说明的是，《编制指南》中的 35 项指标、《体检评估规程》中的 33 项基本指标在本文中分别被归为规划编制环节的核心规划指标和规划评估环节的体检评估指标。

1.3 研究设计

本文试图从实施监测的视角出发，根据市级国土空间规划指标的选取原则和标准，详细对比分析《编制指南》和《体检评估规程》中的指标体系之间的关联性与异同，评估两者是否满足“编制—实施—评估—调整”的国土空间规划全生命周期管理的需要。基于规划管理延续性和指标协调一致性，以及市级国土空间

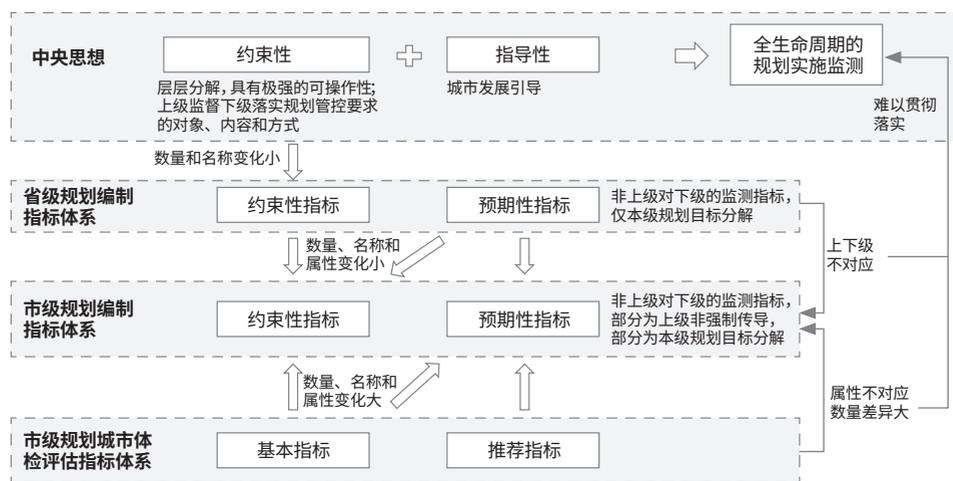


图 1 研究问题界定示意图

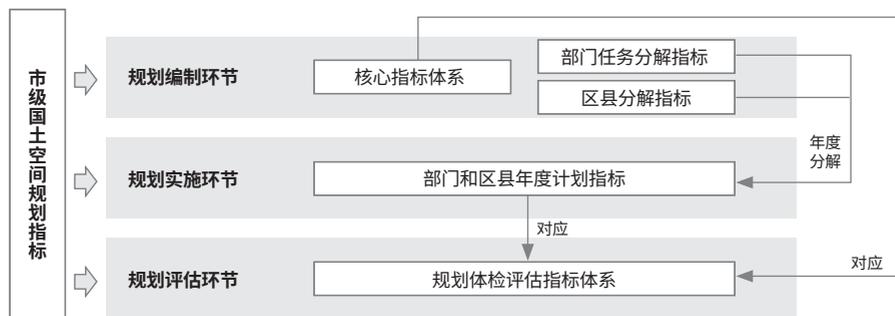


图 2 各指标概念之间的关系示意图

规划编制、实施、评估3个环节中指标体系的逻辑链条连贯性,提出在规划编制环节如何衔接实施和评估的建议。见图3。

2 实施监测视角下的国土空间规划指标选取标准

国土空间规划实行编制、审批、修改、实施、监督、评估的规划全生命周期管理^[2],底图、规划图、规划数据等均需要纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,规划指标体系自然应当服务于规划编制、规划实施和规划评估的全生命周期管理^[3]。

根据指标所服务的规划管理环节和应当具备的效能,可将国土空间规划指标在规划全生命周期内分为规划编制环节的核心指标体系(包含部门任务分解指标和区县分解指标),以及规划实施环节的部门和区县年度计划指标和规划评估环节的规划体检评估指标体系(图4)。规划指标应满足以下基本要求(图5)。

2.1 规划编制环节重在可分解

在规划编制环节,核心指标体系旨在对国土空间规划核心目标进行分解,对应国土空间保护与开发策略和行动计划,量化规模总量控制、空间结构调整、效率与质量提升、空间布局优化等规划内容,同时应落实上位规划下达的控制性指标,协调相关专项规划的核心指标^[4-5]。因此,在规划编制环节应当形成核心指标体系,分解至部门和区县,并与国民经济与社会发展规划周期保持一致,明确近期(至2025年)和远期(至2035年)指标对应数值。

根据指标作用的不同,国土空间核心指标又可分为国土空间资源指标和国土空间资源效益指标。国土空间资源指标聚焦土地、水、森林、能源、文化遗产等空间资源本身,直接描述空间资源的总量、结构和变化等,是国土空间规

划目标得以层层传导和约束下级的主要载体;国土空间资源效益指标则反映了空间资源保护开发利用活动对经济、社会、生态等方面的影响,包括利用效率(地均产出、人均指标)、覆盖率(密度、完成度)等^[6]。

根据国土空间资源效益指标监测的需要,规划在编制过程中也应当确定与空间资源保护开发利用活动相关的部门和下级政府的规划目标,这些目标具体体现为部门任务分解指标和区县分解指标。例如,发改部门和工信部门的

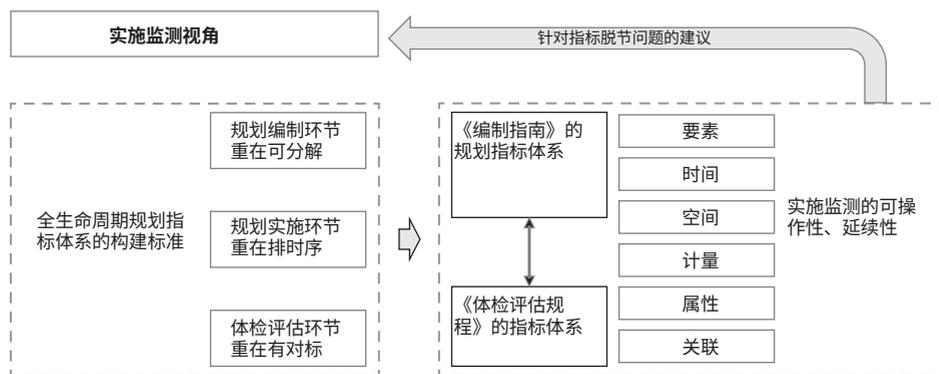


图3 研究框架图

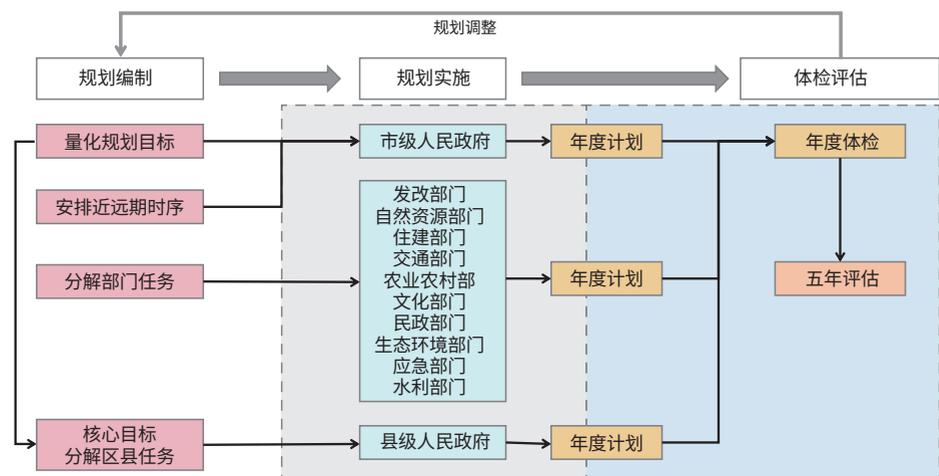


图4 指标在全生命周期管理中的作用方式示意图

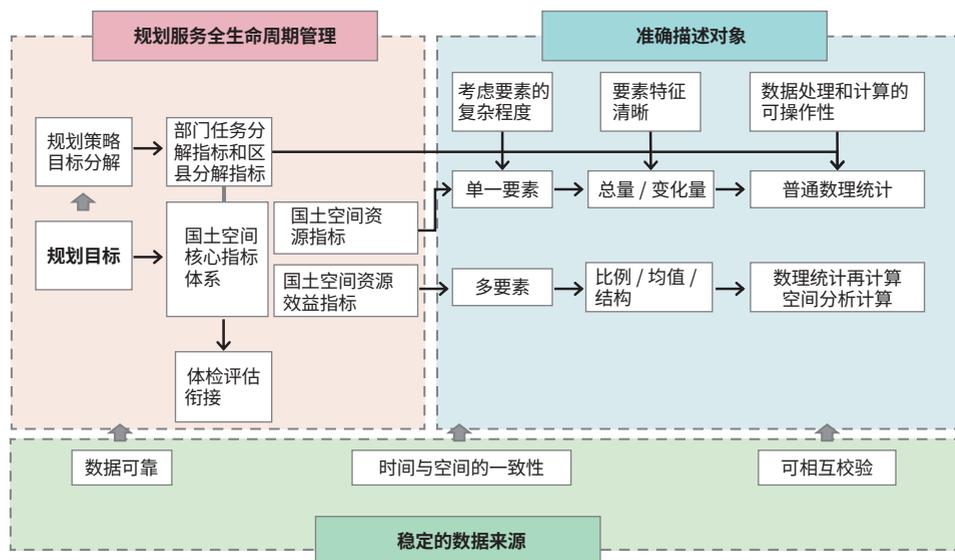


图5 具体规划指标选取的基本原则与标准说明示意图

GDP、工业增加值、科研占比等经济指标，农业农村部的粮食作物产量、农村厕所指标、农村设施指标等。同时，为保证数据的连续性，应选择数据来源不中断、不轻易改变统计口径、不轻易调整归口负责部门的规划指标，分解给各部门和下级政府的规划指标应明确规定指标的归口统计管理部门^[7-9]。

2.2 规划实施环节重在排时序

在规划实施过程中，规划指标的监测需要与省—市—县三级行政管理体制相协调，既与各部门编制和实施的相关专项规划相互协调^[4]，同时也将各部门的统计数据纳入国土空间总体规划年度体检评估使用，注重规划指标的年度计划安排、实施轻重缓急、灵活调整，具有横向部门切分特征和纵向时序特征。年度体检对应监测年度实施计划，年度实施计划能够体现国土空间核心指标数值和部门任务分解指标数值的时间线。

2.3 体检评估环节重在有对标

作为实施监测常态化管理的重要机制，体检评估分为年度体检和五年评估两种^[10]，目的是评估规划执行情况、规划实施效益，及时发现规划实施当中的问题并提出年度计划调整或者五年规划调整的方向和措施^[11]。因此，规划编制环节构建的核心指标体系（包含部门任务分解指标和区县分解指标）和规划实施环节的部门和区县年度计划指标理应全部纳入规划体检评估指标体系。同时，规划实施过程中的行政管理行为和成效也应一并进行评估，因此规划体检评估指标体系还需增加类似许可审批通过率、违法查处率等部门行政管理指标，并直接与年底的部门绩效挂钩。

因为指标数据来源广泛，上下级和各部门之间难免出现信息不畅通、统计口径不一致等情况，所以指标在设置之初应当建立相互校验机制^[12]。通过指标分解的方式，分别从市和各区县统计相

同的指标，或是针对同一描述对象选择多个指标，构成组合指标。组合指标可以从多方面表征研究对象，但其内容和维度应具有排他性，或是在多部门单一要素指标的基础上计算多要素指标，以检验部门指标数据的准确性^[8]。

另外，规划在评估期内应统一将指标落实到明确的时间点和空间范围当中，以保证空间尺度的稳定和统计时点的连续^[12-13]。区县和部门的指标应规定在区域或县域层面统计，以市级和县级行政管理单元作为指标的空间载体，这样容易与各级人民政府和部门的职权相对应。国土空间资源效益指标，尤其是涉及人均的指标，应当落在精确且稳定的空间范围，该空间不能是纯粹的功能空间，而是与最小统计单元行政管理范围保持一致的空间。

3 《编制指南》指标评析

3.1 主要编制内容与规划指标体系基本对应

《编制指南》的主要编制内容与规划指标体系基本对应，但仍存在产业空间、慢行系统、空间形态、国土综合整治和生态修复等内容没有相应的规划指标予以落实细化的情况；强制性规划编制内容与约束性指标并非完全对应，导致部分规划目标未能通过规划指标进行落实（表1）。这些没有规划指标对应的强制性内容大多只能以点、线、面等空间方式进行表达，届时需要运用空间分析方法对规划实施成效进行评估，这种方法与数量统计法相比有着明显的主观性，会影响评估结论和调整措施的准确性。

3.2 忽略了部门任务分解指标在规划实施管理中的意义

《编制指南》要求专项规划指引需明确专项规划编制清单，专项规划在编制时应遵循国土空间总体规划，落实约束性指标，不得违背强制性内容。在我国行政管理体制中，专项规划基本与行政职能相

对应，由各部门自行组织相关专项规划的编制和实施。将规划编制内容与实施责任部门对应后发现，现有规划编制内容及其指标体系并未考虑规划实施与各部门专项规划之间的关系，存在大量规划内容过于笼统、综合，难以确定实施主体责任的现象。对于统筹性强和综合性强的总体规划，如若不以行动计划、措施和专项规划目标的形式分解到行政部门，未配给相应的实施监测指标，那么在规划体检评估当中，便难以对实施任务和问题提出切实有效的改进措施。

4 《体检评估规程》指标评析

4.1 维度与指标的排他性不充分

在确定指标体系的准则层和目标层时，应当保证指标在准则层之间的排他性、准则层在目标层之间的排他性。当同一个指标既能在A准则层，也能在B准则层的时候，便要充分论证指标归类的合理性。在《体检评估规程》指标中，水安全、生态安全、生态保护三者之间及其内部指标就不具备充分的排他性，评估结果极易受技术人员的主观因素影响。再者，规划体检评估指标体系的目标层和准则层理论上应当与规划编制内容中的目标、策略和行动相对应，但各地规划编制的具体内容又差异巨大，且规划编制鼓励体现城市地方特色。标准化的全国性指标虽利于城市之间的横向对比，但不利于发现地方性问题。

4.2 空间属性被大量弱化

国土空间规划体检评估应当聚焦空间资源及其开发利用活动影响本身，然而《体检评估规程》中指标的空间属性却被大量弱化，并未突出其对空间资源开发利用评价的针对性。在122项规划体检评估指标中，仅有58项指标与空间资源直接相关，包括空间资源总量、结构，以及空间资源开发利用对应社会、经济、生态等方面影响的效率、覆盖率等指标，可通

过空间统计或叠加数理计算得出指标数据值。在 58 项空间资源指标中,基本指标仅有 19 项、推荐▲指标(国务院审批城市必须选用的指标)27 项、推荐指标(应选尽选的指标)12 项,剩下的 64 项指标均与空间资源总量、结构、效率、覆盖率等无直接相关或不相关。该指标数据通过其他行政主管部门统计,数据统计结果从本质上看并不完全受空间资源及其开发利

用活动的直接影响,甚至不受影响。见表 2。

5 市级国土空间总体规划实施监测的障碍

5.1 体检评估与规划对象不一致

规划指标体系中的约束性指标应当完全作为规划体检评估指标体系的基本指标,才能有效监测国土空间总体规划的实

施情况,对规划调整做出积极有效的反馈。但在规划体检评估指标体系的 33 项基本指标中,有 16 项指标并未在规划指标体系内(表 3);在 35 项规划指标中,也有 18 项指标不是规划体检评估指标体系的基本指标(表 4)。部分规划目标值在城市体检评估过程中有可能不会被监测到,导致规划体检评估指标没有可对标的规划目标值,无法进行完成度评价。

表 1 市级规划编制内容与规划指标体系的对应关系

序号	市级规划编制内容	对应规划指标项	序号	市级规划编制内容	对应规划指标项
1	城市性质、国土发展目标、战略		31	中心城区居住用地结构和布局*	城镇人均住房面积 /m ²
2	国土空间开发保护量化指标		32	社区生活圈配置标准和布局要求*	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率 /%*
3	完善区域协调格局	都市圈 1 小时人口覆盖率 /%	33		卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率 /%
4	优先确定生态保护格局*	本地指示性物种种类	34		每千名老年人养老床位数 / 张
5	保障农业发展空间	耕地保有量 /km ² *	35		每千人医疗卫生机构床位数 / 张
6	融合城乡发展空间	常住人口规模 / 万人	36		人均体育用地面积 /m ²
7		常住人口城镇化率 /%	37	中心城区道路网结构和布局	道路网密度 /(km/km ²)*
8	彰显地方特色空间		38	中心城区慢行系统和绿道系统	
9	协同地上地下空间		39	全域蓝绿开敞空间系统,中心城区绿线、蓝线*	
10	各类控制线统筹优化	生态保护红线面积 /km ² *	40	中心城区绿地开敞空间	人均公园绿地面积 /m ²
11		永久基本农田保护面积 /km ² *	41	市域历史文化遗产、中心城区紫线*	自然和文化遗产 / 处
12	水资源供需平衡方案、用水结构和布局	用水总量 / 亿 m ³ *	42	全域山水人文格局和特色景观地区	
13		地下水水位 /m	43	空间形态重点管控地区、空间形态控制指标和要求	
14		每万元 GDP 水耗 /m ³	44	乡村地区分类分区和空间形态管控要求	
15	能源供需平衡方案、能源结构和布局	新能源和可再生能源比例 /%	45	能源通道和重大市政设施布局、中心城区基础设施布局要求*	城镇生活垃圾回收利用率 /%
16	自然环境保护	林地保有量 /km ² *	46		农村生活垃圾处理率 /%
17		基本草原面积 /km ² *	47	防灾减灾设施标准、布局要求及海绵城市*	降雨就地消纳率 /%
18		湿地面积 /km ² *	48	中心城区城市健康安全单元布局要求	
19		大陆自然海岸线保有率 /%*	49	应急场地和安全防护缓冲空间*	人均应急避难场所面积 /m ²
20	城市功能布局、空间结构、规划分区		50	重要基础设施用地控制范围、中心城区黄线*	
21	全域国土空间功能结构调整和土地集约利用	建设用地总面积 /km ² *	51	生态修复目标、重点区域和重大工程	
22		城乡建设用地面积 /km ² *	52	土地整治目标、重点区域和重大工程	
23		人均城镇建设用地面积 /m ² *	53	城市有机更新重点区域及机制和城市空间单元	
24		每万元 GDP 地耗 /m ²			
25	中心城区城镇建设用地结构优化				
26	产业空间和产业社区				
27	综合交通网络布局和物流运输系统布局	绿色交通出行比例 /%			
28		工作日平均通勤时间 / 分钟			
29	公共交通体系和设施布局	轨道交通站点 800 m 半径服务覆盖率 /%			
30	分区分级公共服务体系和设施用地总量*				

注: * 为强制性内容和约束性指标。

表 2 体检评估指标体系中的空间属性指标 (项) 及其计算方式

指标	空间统计	空间统计 + 数理计算	数理计算	数理统计
基本指标	6	13	8	6
推荐▲指标	4	23	14	7
推荐指标	4	8	12	17
小计	14	44	34	30

注：空间统计，即直接按照实际空间坐标位置统计面积、长度、个数等指标数据值；空间统计 + 数理计算，即指标表现出 2 个或者多个要素的相关性，指标数据值需要在 2 个以上单一要素统计的基础上，通过空间分析叠加计算得出；数理计算，即由多个统计数据通过一定的公式计算得出；数理统计，即指标数据值可通过普通数理统计得出，如经济收入、总人数、能源总量等。

表 3 体检评估基本指标与规划指标的对应情况

序号	一级	二级	体检评估指标项	层级	是否为规划指标
1	安全	水安全	人均年用水量 /m ³	全域	否
2			地下水水位 /m	全域	是
3		粮食安全	永久基本农田保护面积 / 万亩	全域	是
4			耕地保有量 / 万亩	全域	是
5		生态安全	生态保护红线面积 /km ²	全域	是
6		文化安全	自然和文化遗产 / 处	全域	是
7		城市韧性	人均应急避难场所面积 /m ²	城区	是
8			消防救援 5 分钟可达覆盖率 /%	城区	否
9			城市透水表面占比 /%	城区	否
10			城市内涝积水点数量 / 处	城区	否
11			超高层建筑数量 / 幢	城区	否
12			规划管控	违法违规调整规划、用地用海等事件数量 / 个	全域
13	创新	发展模式	闲置土地处置率 /%	全域	否
14			存量土地供应比例 /%	全域	否
15			城乡工业用地占城乡建设用地的比例 /%	全域	否
16			土地出让收入占政府预算收入的比例 /%	全域	否
17			城市道路网密度 /(km/km ²)	城区	是
18	智慧城市	“统一平台”建设及应用的县级单元比例 /%	全域	否	
19	协调	集聚集约	常住人口数量 / 万人	全域 / 城区	是
20			城区常住人口密度 /(万人 /km ²)	城区	否
21			建设用地总面积 /km ²	全域	是
22			城乡建设用地面积 /km ²	全域	是
23			城区建筑密度 /%	城区	否
24	绿色	生态保护	森林覆盖率 /%	全域	否
25			森林积蓄量 / 亿 m ³	全域	否
26	绿色低碳生产	每万元 GDP 地耗 /m ³	全域	是	
27	开放	对外交往	城市对外日均人流联系量 / 万人次	全域	否
28	共享	宜业	工作日平均通勤时间 / 分钟	城区	是
29			宜居	15 分钟社区生活圈覆盖率 /%	城区
30		每千人医疗卫生机构床位数 / 张		全域	是
31		每千名老年人养老床位数 / 张		全域	是
32		城镇人均住房面积 /m ²		全域	是
33		宜游	人均公园绿地面积 /m ²	城区	是

5.2 规划时间段和评估时间点不一致

规划指标按近期 (5 年)、远期 (15 年) 确定目标值，这属于时间段末期规划指标；规划体检评估指标则按年度或 5 年统计数据，属于时点统计数据。在没有年度计划指标作为评估标的时，仅用时点统计数据去评估 5 年目标或者 15 年目标的完成进度或者实施成效不够严谨。因此，规划指标必须细分到部门或下级行政管理层面，并纳入年度计划目标才能加强总体规划的可实施性。见图 6。

5.3 中心城区空间层次对应统计口径不一致

在国土空间规划指标中，涉及中心城区空间层次的指标，其使用范围为城市范围，且除了涉及现状建设用地，还涉及大量的非建设用地。在不同的省份，中心城区的范围和概念界定有所不同，其划分存在以下几种情况：位于城镇开发边界内、属于城镇开发边界所在的村级行政管理范围、属于镇级行政管理范围、属于市辖区范围。城市体检评估中的城区范围，是以《城区范围确定规程》(TD/T 1064—2021) 识别出来的现状集中连片已建成区域作为实体地域范围，再叠合村级行政界线得到行政管理范围，这样能统一空间计算和数理统计的口径。但是，在规划期间，集中建设区内的城市建设会增加，对应的实体地域范围会跨越村级行政管理范围，或者原先未被划入范围的，在建设扩展后可能会被纳入城区范围，导致规划期内城区范围统计口径的变化 (图 7)。将统计口径发生变化的指标再按时间线进行比较分析便不具备可比性，年度体检的结论会存在偏差。

6 规划编制环节如何衔接实施和评估

指标体系的构建以服务于规划全生命周期管理需要为主要目的，应实现“发

表 4 规划指标与体检评估基本指标的对应情况

序号	类型	名称	属性	层级	是否为体检评估基本指标
1	空间底线	生态保护红线面积 /km ²	约束性	市域	是
2		用水总量 / 亿 m ³	约束性	市域	否
3		永久基本农田保护面积 /km ²	约束性	市域	是
4		耕地保有量 /km ²	约束性	市域	是
5		建设用地总面积 /km ²	约束性	市域	是
6		城乡建设用地面积 /km ²	约束性	市域	是
7		林地保有量 /km ²	约束性	市域	否
8		基本草原面积 /km ²	约束性	市域	否
9		湿地面积 /km ²	约束性	市域	否
10		大陆自然海岸线保有率 /%	约束性	市域	否
11		自然和文化遗产 / 处	预期性	市域	是
12		地下水水位 /m	建议性	市域	是
13		新能源和可再生能源比例 /%	建议性	市域	否
14		本地指示性物种种类 / 种	建议性	市域	否
15	空间结构与效率	常住人口规模 / 万人	预期性	市域、中心城区	是
16		常住人口城镇化率 /%	预期性	市域	否
17		人均城镇建设用地面积 /m ²	约束性	市域、中心城区	否
18		人均应急避难场所面积 /m ²	预期性	中心城区	是
19		道路网密度 /(km/km ²)	约束性	中心城区	是
20		轨道交通站点 800 m 半径服务覆盖率 /%	建议性	中心城区	否
21		都市圈 1 小时人口覆盖率 /%	建议性	市域	否
22		每万元 GDP 水耗 /m ³	预期性	市域	否
23		每万元 GDP 地耗 /m ²	预期性	市域	是
24		空间品质	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率 /%	约束性	中心城区
25	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率 /%		预期性	中心城区	是
26	城镇人均住房面积 /m ²		预期性	市域	是
27	每千名老年人养老床位数 / 张		预期性	市域	是
28	每千人医疗卫生机构床位数 / 张		预期性	市域	是
29	人均体育用地面积 /m ²		预期性	中心城区	否
30	人均公园绿地面积 /m ²		预期性	中心城区	是
31	绿色交通出行比例 /%		预期性	中心城区	否
32	工作日平均通勤时间 / 分钟		建议性	中心城区	是
33	降雨就地消纳率 /%		预期性	中心城区	否
34	城镇生活垃圾回收利用率 /%		预期性	中心城区	否
35	农村生活垃圾处理率 /%	预期性	市域	否	

展目标—目标分解与规划策略—规划指标—实施监测—规划评估—规划调整”的逻辑闭环。

6.1 指标聚焦国土空间资源并被有效分解

将《编制指南》明确的约束性指标、省—市—县级规划传导指标、《体检评估规程》规定的空间性基本指标纳入规划指标库，明确指标属性、层级、管控目标、要素特征。强化向上承接与向下传导，以指标库中单一要素的总量和增量国土空间资源指标作为区县分解指标；量化空间资源开发利用活动对经济、社会、生态等方面的影响，将指标库中双要素和多要素的结构、效率、覆盖率等指标作为国土空间资源效益指标，再将其分解到各部门和区县政府，以落实对其他行政部门空间资源开发利用活动的监督。

6.2 考虑部门和区县年度计划指标

部门年度计划指标即将规划至 2035 年的部门任务分解指标，按年度开发时序进行细分，确定部门每一年的工作任务。以国土空间资源效益指标的构成要素为基础，内容和指标数值上对应专项规划指引，满足核心指标需要；尽可能适应各行政管理部门的时点统计习惯；尽量不选用需要多部门协同监测才能统计的指标。同时，配备相应的政策强化指标实施和考核机制，将实施完成率与部门和责任领导业绩挂钩，推进各项部门任务分解指标成为地方各部门常规性、公开性的统计监测数据。

6.3 以年度计划指标和规划核心指标衔接规划评估

将核心指标体系（包含部门任务分解指标和区县分解指标）纳入规划体检评估指标体系，目标层对应规划目标、准则层对应规划内容，更有利于在规划实施过程中发现结构、效率、布局等方面的问题，

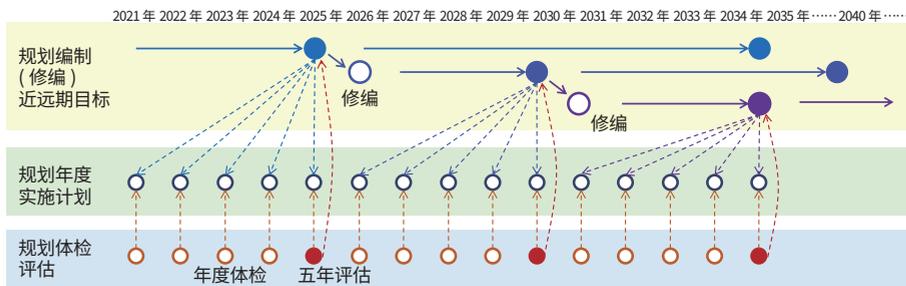


图 6 规划实施时序与体检评估时序示意图

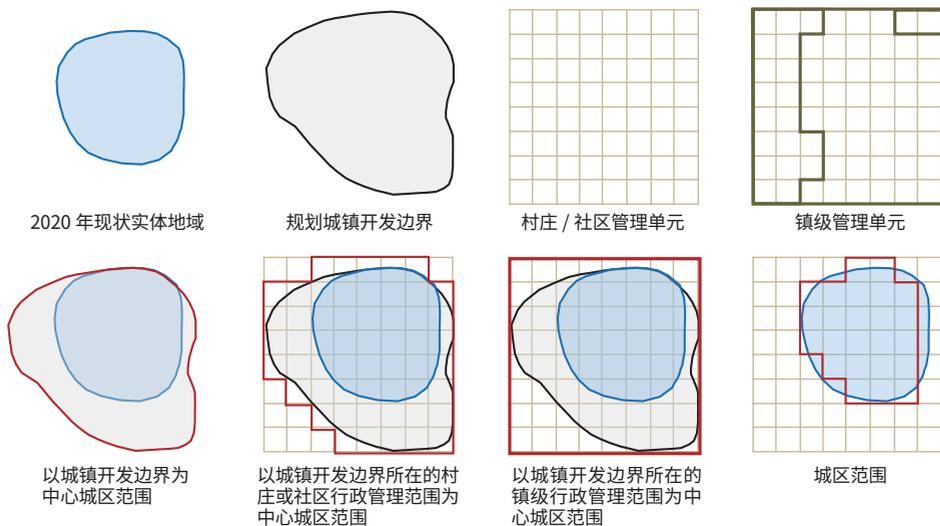


图7 中心城区范围与城区范围对比示意图

便于调整下一年的年度计划或支撑规划修编。同时，体现时序性、综合性和城市各子项之间的内外部关联性，以完成度衡量规划执行情况，以占比、覆盖率、单位指标等衡量城市是否可持续发展、城市品质是否持续提升、资源利用是否集约高效。

6.4 保证空间范围统计口径和时序的一致性

空间范围统计口径应保持长期稳定，所有的空间统计均以规划确定的市辖区和中心城区范围为准，不应随着建成区的变化而变化。在规划实施机制中，明确由自然资源部门牵头相关部门按照分解指标制定国土空间规划实施年度计划，为第二年的体检评估提供标的。五年评估后开展规划修编，再结合国民经济和社会发展规划确定接下来5年的核心指标数据和各部门任务分解指标数据，以此类推。

7 结论与展望

面对规划编制和规划实施在指标体系方面的衔接难题，本文提出规划指标体系应服务于规划全生命周期管理，各指标应尽可能准确地描述对象，并采用稳定的数据等。同时，指出《编制指南》

和《体检评估规程》的指标存在描述对象、统计时间段和时间点、空间层次对应统计口径等3个方面不一致的问题，以及两个指标体系仍有优化余地，针对性地提出了规划编制环节如何衔接实施和评估的建议。

指标不是万能的，完全依赖指标来监测规划实施情况不现实，但指标体系对国土空间规划和城市体检评估具有较大的辅助作用与意义。为更好地让其服务于规划的编制和实施管理，各地规划指标体系在构建过程中应当将上述矛盾冲突予以解决，建立起规划编制、实施、评估的逻辑链条，贯彻规划全生命周期管理的理念。另外，是否可基于规划指标体系和城市体检评估指标体系衍生出适应城市自身发展的常态化指标模型，辅助城市运行各体系监督或相互监督，以达到自适应、自我调节的目的，是未来国土空间规划指标体系改进完善的重要方向。■

[注释]

①在实际的规划编制审批过程中，已通过工作文件将逐层分解的6项约束性指标调整为生态保护红线面积、用水总量、永久基本农田保护面积、耕地保有量、城镇开发边界扩展倍数这5项约束性指标。因为工作文件并非官方公开发文，所以本文的约

束性指标仍以公开发文为准。

[参考文献]

- [1] 范宇, 石崧, 张一凡, 等. 目标与实施导向下的总体规划指标体系研究 [J]. 城市规划学刊, 2017(增刊1): 75-81.
- [2] 自然资源部办公厅. 自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知(自然资办发〔2020〕27号)[Z]. 2020.
- [3] 张依冉, 于涛. 城市总体规划指标体系演进特征及其趋势研究 [J]. 现代城市研究, 2020(2): 73-80.
- [4] 李婷, 甄峰, 沈春竹. 基于顶层设计的“三规”发展目标指标体系协调策略 [J]. 规划师, 2015(2): 27-32.
- [5] 何正国, 周方, 胡海. 广州市国土空间规划的体检评估 [J]. 规划师, 2020(22): 60-64.
- [6] 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(增刊1): 5-9.
- [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(3): 20-27.
- [8] 单卓然, 安月辉, 袁满, 等. 中国与英国城市体检评估工作的对比解析及政策建议 [J]. 规划师, 2022(3): 53-60.
- [9] 陆佳, 邹兵, 樊行. 可持续发展的城市总体规划目标指标体系 [J]. 城市规划, 2011(8): 83-87.
- [10] 自然资源部办公厅. 自然资源部办公厅关于认真抓好<国土空间规划城市体检评估规程>贯彻落实工作的通知(自然资办发〔2021〕55号)[Z]. 2021.
- [11] 牛强, 张伟铭, 陆鸿鹄, 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(6): 50-55.
- [12] 周姝天, 翟国方, 施益军. 英国空间规划的指标监测框架与启示 [J]. 国际城市规划, 2018(5): 126-131.
- [13] 王吉力, 吴明柏. 多城可比的城市体检评估时空覆盖型指标高精度实时监测优化策略与应用 [J]. 规划师, 2022(8): 115-120.

[收稿日期] 2023-08-29