

国土空间规划实施效果综合评估体系与优化策略

张鸿鹏¹ 孙佳川²

1 长春市九台区城市规划服务中心

2 长春市规划编制研究中心(长春市城乡规划设计研究院)

DOI:10.32629/btr.v9i2.5119

[摘要] 国土空间规划是推进国土空间治理现代化、统筹生态保护与城乡发展的法定依据,实施效果直接决定区域空间高质量发展水平。为解决当前规划实施评估维度单一、指标零散、动态性不足、适配性较弱等问题,本文立足高质量发展导向,结合国土空间规划“全域管控、生态优先、集约高效”核心要求,构建涵盖生态、经济、社会、空间结构的多维度综合评估体系。系统剖析现阶段规划实施评估存在的制度、技术、执行层面短板,明确评估工作的核心痛点与制约因素。从完善评估体系、创新技术方法、健全管控机制、强化落地保障等方面提出系统性优化策略,旨在提升国土空间规划实施评估的科学性与精准度,为国土空间动态治理、规划动态优化提供理论支撑与实践参考。

[关键词] 国土空间规划; 实施效果; 综合评估体系

中图分类号: F301.23 文献标识码: A

Comprehensive Evaluation System and Optimization Strategies for Implementation Effect of Territorial Spatial Planning

Hongpeng Zhang¹ Jiachuan Sun²

1 Jiutai District Urban Planning Service Center of Changchun City

2 Changchun Urban Planning Compilation & Research Center (Changchun Urban & Rural Planning and Design Institute)

[Abstract] As the statutory basis for advancing the modernization of territorial spatial governance and coordinating ecological protection as well as urban-rural development, territorial spatial planning's implementation effect directly determines the high-quality development level of regional space. To address existing drawbacks such as single evaluation dimension, scattered indicators, insufficient dynamism and poor adaptability in current planning implementation evaluation, this paper constructs a multi-dimensional comprehensive evaluation system covering ecology, economy, society and spatial structure under the guidance of high-quality development and in line with the core requirements of territorial spatial planning: all-domain regulation, ecology prioritization and intensive efficiency. It systematically analyzes institutional, technical and operational deficiencies of present evaluation work and identifies core pain points and restrictive factors. Systematic optimization suggestions are proposed from improving evaluation framework, innovating technical approaches, perfecting regulation mechanisms and consolidating implementation guarantees, aiming to boost the scientificity and accuracy of implementation evaluation and offer theoretical support and practical reference for dynamic territorial spatial governance and iterative planning optimization.

[Key words] Territorial Spatial Planning; Implementation Effect; Comprehensive Evaluation System

随着国土空间治理体系现代化改革持续深化,国土空间规划替代传统城乡、土地利用规划,成为全域空间资源管控、生态保护修复、城乡建设发展的核心纲领。当前各地广泛开展规划落地实施工作,但普遍存在重编制、轻评估、弱监管的问题,传统评估模式多侧重静态指标对比,忽视空间动态演变、多要素耦

合及长效发展效益,难以适配全域精细化治理需求。因此,构建科学完善的综合评估体系,精准研判规划实施短板,制定针对性优化策略,对提升国土空间治理效能、推动区域可持续高质量发展具有重要现实意义。

1 国土空间规划实施效果综合评估基础理论与原则

1.1 国土空间规划实施评估核心内涵与价值

国土空间规划实施效果评估是依托标准化、系统化评价手段,对全域国土空间的生态保护、建设用地管控、产业布局、城乡结构、资源利用等规划落地成效进行全方位、动态化研判的治理工作,是衔接规划编制、实施监管、动态调整的核心枢纽。区别于传统单一的规划成效考核,新时代综合评估聚焦全域性、系统性、动态性,不再局限于指标完成度核查,更加注重空间发展质量、资源利用效率、生态安全格局、民生社会效益的综合评价。其核心应用价值体现在三个层面,一是精准校验规划目标落地情况,及时发现空间布局失衡、用地超标、生态破坏等实施偏差;二是为规划动态修编、用地指标调配、空间政策优化提供数据支撑;三是健全“编制—实施—评估—优化”的闭环治理机制。

1.2 综合评估体系构建核心原则

国土空间规划实施效果综合评估体系构建需严格遵循科学性、系统性、动态性、实用性与民生导向五大核心原则,保障评估结果精准有效、贴合治理需求。科学性原则要求指标选取、权重设定、评价方法贴合国土空间治理规范,依托GIS空间分析、定量测算等技术手段,规避主观评判偏差,保障评估数据真实、结论客观。系统性原则需立足全域空间,统筹生态、生产、生活三大空间,兼顾经济发展、生态保护、社会民生、资源利用多维度要素,实现全要素、全领域综合评价。动态性原则适配国土空间持续演变特征,摒弃静态固化评估模式,结合年度城市体检、动态监测数据,实现常态化、阶段性评估,精准捕捉空间发展动态偏差。实用性原则要求指标简洁易懂、数据可获取、可量化,适配基层规划落地评估工作,具备较强实操性。民生导向原则聚焦群众切身利益,将人居环境、公共服务配套、城乡均衡发展等民生指标纳入评估体系,兼顾发展效率与公平,助力实现空间治理惠民利民目标。

1.3 综合评估的主要内容与评价维度

结合国土空间规划核心任务与高质量发展要求,综合评估体系主要涵盖生态安全、空间开发、经济发展、社会民生四大核心维度,覆盖规划实施全领域内容。生态安全维度重点评估生态保护红线、永久基本农田管控成效,核查生态修复、绿地覆盖、水土保持、生态格局稳定性等指标,研判区域生态安全屏障建设成效,排查生态破坏、违规侵占等问题。空间开发维度聚焦建设用地管控、国土开发强度、土地利用结构、城乡空间布局,核查建设用地规模合规性、用地集约度、闲置土地盘活效率,评判空间开发的科学性与有序性。经济发展维度围绕产业空间布局、土地产出效率、重大项目落地情况,分析国土空间对区域产业升级、经济提质增效的支撑能力。

2 国土空间规划实施效果综合评估现存主要问题

2.1 评估体系不完善,指标构建缺乏系统性

当前多数地区国土空间规划实施评估体系建设滞后,尚未形成标准化、统一化的综合评估框架,指标体系零散、维度失衡问题突出。部分地区评估工作过度侧重建设用地规模、经济产

值等显性量化指标,弱化生态保护、人居环境、空间均衡、文化传承等隐性长效指标,导致评估维度片面,无法全面反映规划综合实施效益。

2.2 评估技术滞后,动态监测能力不足

现阶段国土空间规划实施评估仍存在技术手段传统、数字化水平偏低、动态监测滞后等问题,难以适配全域动态管控需求。多数基层地区仍以人工核查、台账比对、静态数据统计为主要评估方式,依赖年度静态报表数据,空间动态变化捕捉不及时,无法实时掌握国土空间开发、生态演变、用地调整的动态过程。GIS、遥感、大数据等现代化空间技术应用浅层化,未能实现多源数据融合分析,土地利用变化、生态格局演变、空间偏差预警等智能化分析能力不足。

2.3 评估机制不健全,成果转化效能偏低

制度层面,尚未建立常态化、规范化的评估工作机制,评估周期、工作流程、责任主体界定模糊,部分地区评估工作随意性强,存在重编制、轻评估、弱整改的现象,评估工作缺乏刚性约束。监管层面,评估、整改、反馈、优化的闭环机制不完善,多数评估仅完成成效总结、问题梳理,未建立对应的整改台账、追责机制与动态调整机制,发现的空间布局不合理、用地管控不严、生态保护不到位等问题长期悬置。

3 国土空间规划实施效果综合评估体系优化构建

3.1 构建多维度系统化综合评估指标体系

立足全域空间治理与高质量发展需求,优化构建“生态优先、空间集约、经济高效、民生普惠”四维一体综合评估指标体系,实现评估全覆盖、科学化、差异化。生态安全维度设置生态红线管控率、森林覆盖率、生态修复完成率、水土保持达标率等核心指标,筑牢区域生态安全屏障。空间开发维度纳入建设用地集约度、土地闲置盘活率、开发强度合规率、空间布局均衡度等指标,规范国土开发秩序。经济发展维度选取土地产出效益、产业空间适配度、重大项目落地率、资源配置效率等指标,衡量空间对经济发展的支撑能力。社会民生维度增设公共服务覆盖率、人居环境优良率、城乡空间均等化水平等指标,凸显民生导向。

3.2 创新数字化智能化综合评估技术方法

依托大数据、遥感监测、GIS空间分析、数字孪生等现代技术,创新智能化评估方法,构建动态化、精准化的评估技术体系,破解传统评估滞后、片面、低效的难题。搭建多源数据融合平台,整合自然资源、生态环境、城乡建设、社会经济等多领域数据,统一数据标准、打通数据壁垒,实现数据实时共享、自动汇总,为综合评估提供全面精准的数据支撑。

3.3 建立多元化全过程综合评估主体机制

打破单一政府主导的评估模式,构建“政府主导、专业支撑、公众参与、社会监督”的多元化评估主体机制,提升评估客观性与全面性。明确自然资源部门主体责任,统筹推进全域评估工作,规范评估流程、统一评估标准,保障评估工作有序落地。引入高校、科研院所、专业规划机构第三方评估力量,依托专业技术团

队开展独立评估,规避政府自评的主观性偏差,提升评估专业性与公信力。健全公众参与机制,通过问卷调查、线上征集、座谈访谈等形式,广泛收集群众对人居环境、公共服务、空间建设的意见建议,将民生诉求纳入评估体系。

4 国土空间规划实施长效优化提升策略

4.1 健全规划评估闭环管理制度体系

为破解评估流于形式、成果转化不足的问题,需构建“常态化评估、精准化整改、动态化优化、刚性化监管”的闭环管理制度体系,实现规划实施全过程规范化管控。建立年度常态化评估机制,结合城市体检工作,定期开展全域规划实施效果综合评估,阶段性梳理实施成效、排查突出问题,替代传统阶段性一次性评估模式。完善问题整改台账管理制度,对评估发现的空间布局失衡、用地管控不严、生态保护薄弱等问题,分类建立问题清单、责任清单、整改清单,明确整改时限、责任单位,实行销号管理,保障问题整改落地见效。

4.2 强化全域空间资源精细化管控

以综合评估结果为导向,聚焦国土空间开发保护核心短板,推行全域精细化、差异化空间管控策略,全面提升空间资源利用质量与效益。严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线刚性管控要求,严禁违规侵占生态空间、无序扩张建设用地,筑牢区域生态安全与耕地保护红线。优化城乡空间结构,针对评估发现的空间布局失衡问题,整合零散建设用地、盘活闲置低效土地,推进城镇用地集约高效利用,优化产业空间布局,破解土地资源错配、低效利用等问题。实施分区差异化管控,针对生态保护区、城镇建设区、乡村发展区、产业集聚区制定差异化管控标准,精准适配不同区域功能定位与发展需求。

4.3 推动评估成果落地转化与长效应用

充分发挥评估的导向、约束、优化作用,健全评估成果落地转化机制,实现评估工作与空间治理、区域发展深度融合。建立评估成果共享应用机制,将综合评估报告、问题研判数据、发展成效分析结果同步至各职能部门,为用地审批、项目落地、政策制定、规划修编提供精准数据支撑。依托评估结果优化资源配置,针对空间短板问题,精准调配建设用地指标、优化公共服务

布局、完善基础设施配套,补齐城乡空间发展短板,推动城乡融合高质量发展。

5 结语

国土空间规划实施效果综合评估是推进国土空间治理现代化、实现空间高质量发展的关键抓手,对规范空间开发秩序、优化资源配置、统筹生态保护与城乡发展具有重要意义。本文系统梳理规划评估的核心内涵与构建原则,剖析当前评估体系不完善、技术滞后、机制缺失、成果转化不足等突出问题,构建多维度、智能化、多元化的综合评估体系,从制度闭环、精细管控、成果转化三方面提出长效优化策略。

【参考文献】

- [1]钱昊,姜紫莹,李梦芸.基于综合指标法的国土空间总体规划气候风险评估方法研究[J].上海城市规划,2026,(01):127-134.
- [2]张展,陈克峻.国土空间规划“一张图”实施监督系统设计与实现[J].测绘与空间地理信息,2026,49(02):175-177+181+185.
- [3]汪微,谢保全.“多规合一”政策下国土空间规划整合路径与实施效果评估[J].中华建设,2026,(01):126-128.
- [4]宁月娥.国土空间规划体系下全域土地综合整治实施路径及评估方法[J].今日国土,2025,(09):34-37.
- [5]戴雯菁.基于生态系统综合评估的县级国土空间生态修复规划问题识别方法优化[D].西安建筑科技大学,2025.
- [6]邓文杰.国土空间规划体检评估与详细规划编制[J].住宅与房地产,2025,(18):65-67.
- [7]吕俊辉.面向市县级国土空间规划实施评估的标准单元划分研究[D].广东工业大学,2025.

作者简介:

张鸿鹏(1989--),男,汉族,吉林省长春市九台区人,本科,单位:长春市九台区城市规划服务中心,职称:中级,研究方向:城乡规划,空间规划。

孙佳川(1986--),男,汉族,吉林松原人,本科,单位:长春市规划编制研究中心(长春市城乡规划设计研究院),职称:中级,研究方向:城乡规划,国土空间规划。