

阳泉市国土空间总体规划（2021—2035年）

项目支出绩效评价报告

主管部门：阳泉市人民政府

实施主体：阳泉市规划和自然资源局

承接单位：山西省城乡规划设计研究院（联合体）

委托单位：阳泉市财政局

评价机构：山西博丰资产评估事务所有限公司

2024年10月

阳泉市国土空间总体规划（2021—2035年） 项目支出绩效评价报告

为贯彻落实《中共阳泉市委 阳泉市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施办法》（阳发〔2019〕19号）精神，加强预算绩效管理，提高财政资金配置效率和使用效益，根据《阳泉市财政局关于开展2024年市级财政重点绩效评价和部门重点绩效评价实施方案的通知》（阳财绩〔2024〕14号）要求，山西博丰资产评估事务所有限公司受阳泉市财政局委托，于2024年6月至10月对“阳泉市国土空间总体规划（2021—2035）项目”开展了绩效评价，现将有关情况报告如下。

一、基本情况

（一）立项背景

习近平总书记在党的二十大报告中提出深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。国土空间是生态文明建设的空间载体，国土空间总体规划将体现生态文明建设的总体要求，以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。实现“多规合一”，强化国土空间总体规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院做出的重大部署。2019年5月9日，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》正式印发，要求建立国土空间规划体系并监督实施，

将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”。

阳泉市位于山西省中部，是山西的东大门，地理位置得天独厚，是新亚欧大陆桥经济走廊的节点和陆路枢纽、国家综合运输通道京藏走廊重要节点、北京2小时高铁经济圈和石太1小时高铁经济圈辐射城市。阳泉市拥有丰富的矿产资源，特别是煤炭资源，是晋东煤电能源基地的重要组成部分。然而，长期以来，开采资源引发的环境污染问题较为突出。随着经济的发展和城市化进程的加快，阳泉市的生态环境承载能力有限，面临着资源利用、生态环境保护和城乡一体化发展的多重挑战。同时，阳泉市城乡发展不平衡问题日益突出，农村基础设施薄弱，公共服务水平高低不平。

2023年，阳泉市人民政府、山西省自然资源厅提交《山西省自然资源厅关于报请审批〈阳泉市国土空间总体规划（2021—2035年）〉的请示》（晋自然资呈〔2023〕242号），同年，山西省人民政府做出关于阳泉市国土空间总体规划（2021—2035年）的批复，原则同意《阳泉市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》），同时指出《规划》是阳泉市空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。

（二）项目内容

阳泉市国土空间总体规划是指对阳泉市国土空间开发、利用和保护的总体安排和要求，是指导阳泉市国土空间开发利用的纲领性文件。规划的编制是为了科学有序地规划和利

用阳泉市国土空间，促进经济社会可持续发展，提高土地利用效率，改善人居环境质量，保护生态环境，确保国土空间安全。

阳泉市国土空间总体规划项目实施的主要内容包括：

①落实国家级和省级规划的重大战略、目标任务和约束性指标，在科学研判当地发展趋势、面临问题挑战的基础上，提出提升城市能级和核心竞争力、实现高质量发展和创造高品质生活战的战略指引。

②按照优化国土空间格局，促进空间融合的要求，落实国家、省国土空间规划提出的战略要求，确定市域国土空间保护、开发、利用、修复、治理总体格局，构建“多中心、网络化、组团式、集约型”的城乡国土空间格局。明确全域城镇体系，划定国土空间规划功能分区，突出生态红线区、旅游休闲区、农业复合区等功能分区，明确空间框架功能指引。

③确定市域总体空间结构、城镇体系结构，明确中心城市性质、职能与规模，落实生态保护红线，划定市级城镇开发边界和城市周边基本农田保护区。大城市、特大城市、超大城市和城镇密集地区的城市要坚持区域协同，提出都市区（圈）、城镇圈的建设要求，从规划角度推进职住平衡；开发边界内集中建设地区的功能布局可以通过“主导功能区+管控底线”的形式表达。

④落实省级国土空间规划提出山、水、林、田、湖、草等各类自然资源保护、修复的规模和要求，明确约束性指标；

开展耕地后备资源评估，明确补充耕地集中整备区规模和布局；明确国土空间生态修复目标、任务和重点区域，安排国土综合整治和生态保护修复重点工程的规模、布局和时序；明确各类自然保护地范围边界，提出生态保护修复要求，提高生态空间完整性和网络化。

⑤统筹安排市域交通等基础设施布局和廊道控制要求，明确重要交通枢纽地区选址和轨道交通走向；提出公共服务设施建设标准和布局要求；统筹安排重大资源、能源、水利、交通等关键性空间要素。

⑥对城乡风貌特色、历史文脉传承、城市更新、社区生活圈建设等提出原则要求。划定城市交通红线、市政黄线、绿地绿线、水体蓝线、文保紫线、安全橙线、走廊黑线“七线”。设置存量建设用地更新改造规模、地下空间开发利用等指标，设置耕地、林地、草地、水域等自然资源的管控指标。

⑦在总体规划中提出分阶段规划实施目标和重点任务，明确下位规划需要落实的约束性指标、管控边界和管控要求；提出应当编制的专项规划和相关要求，发挥国土空间规划对各专项规划的指导约束作用；提出对功能区规划、详细规划的分解落实要求，健全规划实施传导机制。

⑧建立健全从全域到功能区、社区、地块，从总体规划到专项规划、详细规划，从地级市、县（县级市、区）到乡（镇）的规划传导机制。明确国土空间用途管制、转换和准

入规则。充分利用增减挂钩、增存挂钩等政策工具，完善规划实施措施和保障机制。

⑨建立城乡体征指标体系，健全规划实施动态监测、评估、预警和考核机制。明确乡村发展的重点区域，提出激活乡村活力的政策指引。

评价组梳理项目内容后，归纳后具体内容为：总体规划文本及附表、图件、说明等；专题研究报告（11个）、国土空间规划“一张图”相关成果；信息平台。总体规划涉及的范围有市域和中心城区两个层次，市域范围为阳泉市行政区，国土面积4,558.96平方千米；中心城区范围由城区、矿区、郊区等集中连片的城镇区域构成，总面积271.23平方千米。

（三）绩效目标

国土空间规划的总目标是建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局生产空间、生活空间、生态空间。

经评价组在充分了解项目具体情况的基础上梳理出适合绩效评价的具体目标，分为数量目标和质量目标，具体如下：

1. 数量目标

- （1）市级国土空间总体规划主报告1份；
- （2）双评价报告，双评估报告各一份；
- （3）重大专题研究（9个专题）9分报告；

（4）国土空间规划“一张图”图层数量（全域要素图层 81，中心城区要素图层 30）。

2. 质量目标

（1）总体规划与阳泉市的总体发展理念具有高度契合程度；

（2）总体规划经专家评审论证通过率达到 100%；

（3）总体规划报经主管部门审议通过率达到 100%；

（4）总体规划符合相应的技术规范标准；

（5）总体规划采纳各相关职能单位及社会公众的合理意见数量或采纳比率达到 80%。

3. 时效目标 规划编制时间为2019年-2023年。

4. 成本目标 <2482.12万元。

（四）资金投入及使用情况

阳泉市国土空间总体规划预算资金由阳泉市规划和自然资源局通过编制专项财政预算资金拨付，用于规划编制方面的支出。规划合同总金额为2,482,12万元，2020年-2023年，阳泉市财政预算安排用于阳泉市国土空间总体规划（2021-2035）编制专项经费2,233.90万元，均为市级财政资金。

截止2023年12月，阳泉市规划和自然资源局实际收到财政预算资金2,233.90万元，资金到位率为90.00%，其中：2020年12月到位560.00万元，2021年9月到位1,177.48万元，2023年6月到位496.42万元；各笔预算资金到位后立即支付，全部用于规划编制费，山西省城乡规划设计研究院实际收到

2,233.90万元。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 绩效评价目的

通过对阳泉市国土空间总体规划项目投入、过程、产出和效果进行评价，加强项目管理，强化部门支出责任，确保财政资金的使用效益；根据绩效评价中发现的问题，分析原因，提出建议，为财政部门加强财政支出管理，科学配置资源，提高财政资金的使用效益，为合理安排以后年度财政预算提供重要的参考依据。

2. 绩效评价对象

本次绩效评价的对象是阳泉市财政2020-2023年度下达的阳泉市国土空间总体规划项目专项资金。

3. 绩效评价范围

绩效评价范围为该资金产生的绩效以及为产生绩效所经历的各环节过程，具体绩效评价范围包括项目决策、项目过程、项目产出、项目效益。

（二）评价指标体系

本次绩效评价以《财政部项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）为参考，结合阳泉市国土空间规划项目实际情况，参考《阳泉市国土空间规划编制工作方案》中实施内容的相关要求开展评价工作。

国土空间规划将主题功能区规划、土地利用规划、城乡规划三种规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现

“多规合一”，强化国土空间规划对专项规划的指导约束作用。

评价该项目的总体关注的重点在总体规划是否契合阳泉市发展方向、是否考虑阳泉市区位优势，地理特点等方面；是否落实省级国土空间规划和山西省中部城市群关于阳泉市的发展定位；能否精准聚焦现状核心症结，提出解题突破口；是否持续有力支撑阳泉市未来10-25年或更长时间的发展需求。

评价组考虑到国土空间规划工作的重大意义，本次绩效评价具体的评价重点是产出和效益，分值分布为决策指标占比10%，过程指标占比20%，产出指标占比40%，效益指标占比30%。过程指标中应用逻辑框架法的思维，设计“组织保障”指标用于考核规划工作在组织、技术和流程上是否合理、有力、有序的开展规划工作。效益指标中细化经济效益、社会效益、可持续影响指标，考核各方面的效益。定性的指标尽可能地用定量的方法体现，确有困难的采用访谈方式取得考核依据。

（三）评价方法及评价实施

本次评价工作过程中，重点关注总体规划是否契合阳泉市发展方向、是否考虑阳泉市区位优势，地理特点等运用因素分析法、比较法、公众评判法等方法进行评价。

本次绩效评价工作分为前期准备、现场实施、报告撰写和提交三个阶段。绩效评价实施过程中，评价组通过与项目负责人进行访谈、对项目单位提供的财务和业务资料进行现场甄

别和复核，进一步检查和核实用阳泉市国土空间总体规划编制工作完成情况和资金使用情况。为保证绩效评价结果的客观性、真实性，评价人员采取现场全面核查和网络问卷相结合的方式进行。

为客观反映阳泉市国土空间总体规划（2021-2035）项目的实施效果，评价人员对相关工作人员及社会公众随机发放电子问卷 481 份，其中：项目相关职能部门工作人员及部分企业单位问卷收回 196 份，社会公众问卷收回 285 份，有效问卷 481 份。直接向被调查人员了解阳泉市国土空间总体规划项目开展后的社会影响。

三、综合评价情况及评价结论

阳泉市国土空间总体规划绩效评价项目总体得分 91.42 分，绩效评价等级为“优”。其中：其中：决策指标类指标考评得分为 10 分；过程类指标考评得分为 18.7 分；产出类指标考评得分为 38.71 分，效益类指标考评得分为 24.01 分。

阳泉市国土空间总体规划编制项目组织严密，保障有力，总体规划在全面细致的调查基础上科学规划，技术符合要求，规划适宜阳泉市现状，描绘阳泉市未来发展趋势，为阳泉市的长远发展提供科学依据和空间保障。但在规划文本中城市发展定位表述准确性、专题研究中产业转型借鉴的作用充分性、常住人口预测数据合理性等方面仍有待提升。

四、绩效评价指标分析

（一）决策指标分析

决策类指标主要从项目立项、绩效目标、资金投入三个

方面进行考察。决策类指标权重分共10分，项目实际得分为10分，得分为100%。

（二）过程指标分析

过程类指标主要从资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、组织保障、进度执行率、基础数据完成率等6项指标考查项目资金管理及组织实施情况。过程类指标权重分共20分，本项目实际得分为18.7分，得分为93.50%。

（三）产出指标分析

产出类指标主要从完成规划编制方案数量、完成规划报告数量、完成规划面积、完成规划区域数量、征求公众意见数量、与阳泉市的总体发展理念契合、11个专题报告的质量评价、专家评审论证通过率、报经主管部门审议通过率、规划标准符合相应的技术规范标准、征求相关部门意见采纳数量、规划编制工作完成及时性、规划报告完成及时性、经费支出时效性、项目总成本控制率、规划编制费用、信息平台建设费用、专题研究费等18项指标考察项目产出数量、质量、时效及成本情况，产出类指标权重分共40分，得分38.71分，得分为96.78%。

（三）效益指标分析

效益类指标主要从包括对社会经济发展的影响或提升程度、对节约财政资金投入的改善或影响程度、对经济增长的影响或提升程度、对城乡规划的改善或影响程度、对国土、自然资源利用水平的改善或提升程度、对人居环境的改善或影响程度、对市委市政府重大决策支撑的影响程度、对加强资源保护、减少排放或环境破坏的改善程度、健全的规划管理制度为规划

工作提供可持续保障、科学规划为城市发展和资源利用提供长期指导、对单位履职，促进事业发展的持影有程度、对促进国民经济发展规划，落实党委政府决策的持续影响程度、社会公众满意度、服务对象满意度等 14 个指标考察项目效益及项目满意度情况，效益类指标权重分共 30 分，得分 24.01 分，得分率 80.03%。

五、项目产出及效益实现情况

（一）全面贯彻落实国家发展理念，为地域发展提供空间保障。

阳泉市国土空间总体规划全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻党的二十大精神，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，进行国土空间规划顶层设计，发挥国土空间规划的基础性作用，为阳泉市发展规划落地实施提供空间保障。

（二）编制科学严谨，生态优先，因地制宜，可持续性强。

联合体汇聚专家学者，知名院校在充分调研基础上开展规划工作，切实根据阳泉市的区位、地理、经济、文化、资源等方面实际情况，因地制宜地做出规划。规划坚持生态优先、绿色发展，尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律；坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方

针，在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，科学有序统筹布局生态、农业、城镇功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，强化底线约束，为可持续发展预留空间。体现区域协调、城乡融合、延续历史文脉、突出地域特点。

六、存在的问题

（一）规划文本中城市发展定位表述不准确。

规划文本中城市定位中的表述为：立足山西中部城市群东翼地位，推动省际协作和周边市县协同发展，发挥特色优势，实现争先 崛起。积极融入京津冀协同发展，主动对接长三角、粤港澳大湾区，协同建设石太经济走廊……把阳泉建设成京津冀向中西部地区 辐射的战略支撑点和山西向东融入京津冀的“桥头堡”，建设成为山西东部区域中心城市。其中：主动对接“长三角、粤港澳大湾区”不符合阳泉的区位特点，并且与城市定位专题报告中的定位有差异。

（二）产业转型借鉴的作用未充分体现。

产业发展规划专题研究中“产业转型成功经验借鉴”中攀枝花市的产业转型案例叙述简略、逻辑不连贯，未能充分体现产业转型借鉴的作用。

（三）常住人口预测数据合理性较低。

城镇开发边界划定与人地关系研究报告中“常住人口预测”

基于不同发展状况，构建“未加干预型”“自然增长型”“双向驱动型”三种人口预测情景，每种情景在 2025 年 2035 年

人口预测数据均未体现计算模型或计算过程；预测 2035 年常住人口数量为 130 万人，疑是三种情形预测数的简单平均 $(124.9+131+134.9)/3=130.27$ ，未赋予每种情景概率值进行加权平均，缺乏合理性。

（四）社会公众知晓度较低，宣传力度不足。

阳泉市国土空间总体规划是阳泉市未来 10-20 年发展的“总蓝图”，涉及经济、文化、生态、资源、灾害等社会发展的方方面面，关系 130 万阳泉人民的衣食住行。评价组通过社会公众问卷调查，统计，分析后发现社会公众对国土空间总体规划非常了解的占比 23.51%，了解一些占比 51.58%，不太了解 20%，完全不了解占比 4.91%，社会公众知晓度较低，项目单位对规划的宣传力度不足。

七、有关建议

（一）建议对城市定位准确表述。

阳泉市晋冀交界，山西东部门户，区位优势独特，是中国东西部综合交通运输的重要通道，是山西与京津冀、山东半岛地区开展经贸合作的重要枢纽，也是维护京津冀生态安全的重要屏障。发挥阳泉作为山西省向东对接京津冀协同发展区位优势，融入京津冀与环渤海，对接东西大通道，联动石太双核都市圈。与长三角、粤港澳大湾区距离遥远，对接困难，建议规划文本准确表述。

（二）建议重新描述产业发展规划专题研究中的借鉴案例，充分体现其借鉴作用。

建议重新描述产业发展规划专题研究中关于攀枝花市

借鉴案例，同时对案列的选材应结合山西省及市级相关政策扶持及产业发展导向，结合地域特点，不局限于攀枝花市的产业转型成功经验，要具有可操作性强的兄弟地市产业发展经验推广的选取，充分体现可借鉴作用。

（三）建议完善城镇开发边界划定与人地关系研究报告中“常住人口预测”的模型。

建议增加常住人口预测增长率的预测依据及计算过程，赋予三种情景发生概率，采用加权平均计算人口预测数量，增强常住人口数据合理性。

（四）加强国土空间总体规划对社会公众的宣传。

建议阳泉市规划和自然资源局联合宣传单位，以不同的方式开展国土空间总体规划的宣传。国土空间总体规划涉及面广，综合性强，专业程度高，一般社会公众接受度较低，更需要以不同形式，多种媒介，主题活动等吸引社会公众的关注。社会大众对国土空间总体规划的关注能更好地促进编制部门吸收公众意见，有利于总体规划的动态变化调整。

（五）探索降低成本费用。

近年来，阳泉市经济增长趋缓，财政压力较大，建议阳泉市规划和自然资源局在不降低规划质量的前提下，积极探索降低总体规划在后期动态调整的成本费用。