

《国土空间规划基数转换成果数据库规范》

（征求意见稿）

编制说明



目 录

一、工作概况	1
（一）任务来源	1
（二）起草单位	2
（三）主要工作过程	2
二、编制原则和确定主要内容的论据	3
（一）编制原则	3
（二）确定主要内容的论据	3
三、标准编制的主要内容	4
（一）标准主要内容	4
（二）有关说明	4
四、 主要实验（或验证）情况分析	6
五、征求意见情况	6
六、产业化情况，推广运用论证和预期达到的经济效益情况	7
七、知识产权说明	7
八、采标情况	7
九、与现行相关法律法规、规章及现行有效标准的协调性	7
十、重大分歧意见的处理经过和依据	8
十一、标准性质的建议说明	8
十二、贯彻标准的要求、措施和建议	8
十三、废止现行相关标准的建议	8
十四、其他应予说明的事项	8

陕西省地方标准

《国土空间规划基数转换成果数据库规范》

（征求意见稿）

编制说明

一、工作概况

（一）任务来源

2019-2021 年，自然资源部相继印发《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》《自然资源调查监测体系构建总体方案》和《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》等政策文件，建立了全国统一的国土空间用地用海分类，明确了“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的总体原则与基本要求。

2021 年 5 月，自然资源部办公厅印发《关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907 号）。要求省级自然资源主管部门负责规划现状基数的成果认定，市县自然资源主管部门负责规划现状基数的归并、细化、转换及其举证工作。

2021 年 8 月，陕西省自然资源厅印发《关于规范和统一国土空间规划现状基数工作的通知》（陕自然资规发〔2021〕8 号），要求市级自然资源主管部门负责汇总所辖区县的转换成果，形成市级规划现状基数转换成果，并对成果数据的完整性、真实性审核把关，将矢量成果数据、举证材料连同数据审核报告一并提交省国土空间勘测规划院审查后，数据成果汇总省厅。

为合理确定国土空间规划编制基础数据，在第三次全国国土调查成果的真实性基础上反映规划管理的合理性，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）、《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907 号）的要求，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，衔接《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》等有关规范，结合我省实

际情况，制定了《国土空间规划基数转换成果数据库规范》。

（二）起草单位

本标准由陕西省国土空间勘测规划院牵头，与陕西国土测绘工程院有限公司、西安大地测绘股份有限公司共同起草。

（三）主要工作过程

1、前期研究阶段（2021 年 7 月-2021 年 12 月）

2021 年 7 月，成立标准编制组，就本标准的立项展开预研工作，收集了国家和周边省份基数转换有关文件要求。8 月代拟了《陕西省国土空间规划现状基数转换指导意见》和《陕西省国土空间规划现状基数转换成果汇交规则》。10 月在榆林、渭南等地展开实地调研，向其他地市发函调研，收集了使用方的意见建议。12 月围绕编制目的确定了标准主要内容，启动标准编制工作。

2、立项阶段（2022 年 1 月-2022 年 5 月）

按照《关于征集 2022 年陕西省地方标准制修订项目的函》（陕市监函〔2021〕1319 号）《陕西省市场监督管理局关于做好 2022 年省级地方标准立项评审工作的通知》要求，根据前期研究情况，制定技术路线和工作计划，完成了标准草稿的编写。

2 月 18 日，项目通过本单位地方/企业标准立项审查，并提交了《陕西省地方标准制修订立项申请书》和规范的草稿，5 月 6 日和 5 月 24 日参加 2022 年陕西省地方标准立项评审会，并通过立项答辩。

根据《陕西省市场监督管理局关于下达 2022 年地方标准计划的通知》（陕市监函〔2022〕380 号），本规范已列入 2022 年地方标准制修订计划。

3、起草阶段（2022 年 7 月-2023 年 12 月）

2022 年 7 月-2023 年 8 月，标准编制工作实质性展开，根据基数转换省级技术审查项目实践情况，经过标准编制组成员多次讨论和修改，形成工作组讨论稿。

2023 年 9 月-12 月，多次邀请院内专家、行业专家和标准专家对工作组讨论稿进行审阅，针对修改意见与建议进行完善，形成地方标准征求意见稿。

4、征求意见阶段

5、送审阶段

二、编制原则和确定主要内容的论据

（一）编制原则

本标准编制工作依据标准化管理的有关要求，在相关国家标准、行业标准、地方标准等文件的基础上，结合本省实际需求，规定了国土空间规划基数转换成果数据库的内容、要素分类与编码、数据库结构、数据字典等内容，确保在本标准指导下形成的成果具备较强的实用性，符合国土空间规划基数转换成果数据库管理的实际需求。

（二）确定主要内容的论据

本标准主要是依据《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907号）中《规划现状基数分类转换规则》，参照《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》（自然资办发〔2021〕31号）对规划数据库的一般要求，对基数转换数据库的要素组织、图层属性、字段填写、成果汇交、转换对应关系提出规范性要求。

标准编制的主要依据包括工作的实践经验总结和自然资源部颁发的相关文件标准，主要有：

2019年1月自然资源部发布《第三次全国国土调查技术规程》（自然资源部公告2019年第7号）。

2020年11月自然资源部办公厅发布《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资办发〔2020〕51号）。

2020年12月自然资源部办公厅发布《国土变更调查技术规程（2020年度试用）》（自然资办发〔2020〕61号）。

2021年3月自然资源部办公厅发布《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》（自然资办发〔2021〕31号）。

2021年5月《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907号）。

2023年6月自然资源部办公厅发布《县级国土空间总体规划数据库规范（试行）》（自然资源办函〔2023〕1003号）

三、标准编制的主要内容

（一）标准主要内容

本标准适用于本省市县级国土空间规划基数转换数据的生成和使用，可作为从国土调查数据向规划基期年现状用地基础数据转换的一般要求，规定了国土空间规划基数转换数据要求和转换规则，包括数据内容、要素分类及代码、数学基础、属性结构定义和地类对照关系、管理信息校正规则等。

本标准共包括 10 部分：前言、范围、规范性引用文件、术语和定义、数据库内容和要素编码、数学基础、空间要素属性结构、非空间要素属性结构、附录、参考文献。

（二）有关说明

3 术语和定义

本规范界定了一个定义——基数转换。

TD/T 1024-2010《县级土地利用总体规划编制规程》中 3.2 规定：规划基数是指在土地利用总体规划编制中，根据土地规划用途分类对土地利用现状数据进行归并和转换，形成的规划基期年各类用地基础数据。

《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》自然资办发〔2020〕46 号中 2.1 规定：各地应在第三次国土调查（以下简称“三调”）的基础上，按照国土空间用地用海分类、城区范围确定等部有关标准规范，形成符合规定的国土空间利用现状和工作底数。

因此，国土空间规划基数指：在国土空间规划编制中，在“三调”基础上，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，形成的基期年国土空间利用现状基础数据。

《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907 号）明确，规范和统一规划现状基数的工作内容为：尊重建设用地合法权益，在符合相关政策要求和规划管理规定的前提下，对已审批未建设的用地、用海等五种情形分类进行转换；按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，对“三调”数据进行归并、细化，制定国土空间功能结构调整表。

因此，基数转换的方式包括用地分类对应、归并、细分和管理数据校正。

由于国土空间规划基期为 2020 年度，所以调查数据采取以“三调”为基础

的 2020 年度国土变更调查地类图斑数据。

根据上述文件，确定基数转换定义为：在国土空间规划编制中，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46 号）和《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907 号）的有关规则，通过用地分类对应、归并、细分以及管理数据校正等方式，将 2020 年度国土变更调查地类图斑数据转变为基期年国土空间利用现状基础数据的过程。

4 数据库内容和要素分类编码

参考 GB/T 7027 的规定和分类编码通用原则，将国土空间规划基数转换要素依次按大类、小类及小类下设一级类、二级类、三级类、四级类划分。大类采用面分类法，小类及以下采用线分类法，代码采用十位数字层次码组成，其结构如下图。



要素编码符合如下规则：

- 大类码为专业代码，设定为 2 位数字表示，其中土地专业码为 20；
- 小类码为业务代码，设定为 2 位数字码，其中国土空间规划的业务代码为 90；
- 一至四级类码为要素分类代码，空位以 0 补齐，其中：一级类码为 2 位数字码、二级类码为 2 位数字码、三级类码为 1 位数字码、四级类码为 1 位数字码。

属性表名采用字母命名，一般采用名称汉语拼音首字母命名，名称较长时采用关键字的汉语拼音首字母命名。

矢量数据为空间要素，表格、图件、文档和举证材料记录表为非空间要素。

5 数学基础

根据《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》（自然资办发〔2021〕31号）和《县级国土空间总体规划数据库规范（试行）》（自然资办函〔2023〕1003号）中关于数学基础的有关规定：地图投影与分带采用“高斯-克吕格投影”，采用3度国家标准分带；坐标系统采用2000国家大地坐标系（CGCS2000）；高程基准采用1985国家高程基准。

作为国土空间规划的基础数据，按照统一底图、统一标准原则，本规范应服从上述规定。

附录 A

根据2020年11月自然资源部办公厅发布《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资办发〔2020〕51号），对三调工作分类与用地用海分类对照关系进行梳理，“一对一”可以直接对应转换，“一对多”进行归并转换，“多对一”需细化调查进行细分转换。

附录 B、附录 C

根据《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907号）、陕西省自然资源厅《关于规范和统一国土空间规划现状基数工作的通知》（陕自然资规发〔2021〕8号）规划管理地类的有关规则，形成本规范规划管理地类校正规则。

四、主要实验（或验证）情况分析

本规范经陕西省国土空间规划现状基数转换成果省级审查项目实践验证，目前全省12个市（区）107个县（市、区）和西咸新区的县级基数转换成果已按本规范要求组织汇交，并通过数据库质量检查；其中甘泉县已通过省级内容核查。

五、征求意见情况

该标准草稿在陕西省国土空间勘测规划院进行意见征求，共收到X有效意见，意见汇总及采纳情况见表5-1。

表5-1 意见汇总及采纳情况

序号	意见章条及原标准内容	修改意见及依据	提出单位	意见处理
1	7.1 基数转换汇总表	部分用地用海分类代码细化不到最末级类	汉中市基数转换技术单位	已采纳，根据规划深度，汇总表分全域和城镇开发边界内，全域统计到一级类，城镇开发边界内统计到二级类

2	6 空间要素属性结构	图斑编号 4 位数字码不能满足需求	西咸新区基数转换技术单位	已采纳，允许图斑编号从 10000 按 5 位数字码编号
3	7.4 证明材料记录表属性结构	一个举证文件对应多个地块，重复举证造成工作量和数据冗余	榆林市基数转换技术单位	已采纳，修改了举证材料组织命名规则，允许多个图斑对弈一个举证材料路径
4	3 术语定义	部分定义不够规范	叶青	已采纳，删除其他标准已有的定义，根据国家行业标准，规范基数转换定义
5	2 规范性引用文件	有未列明规范引用文件	刘平立	已采纳，重新核实所有规范性引用文件
6	6 空间要素属性结构	空间要素与举证材料记录表混杂描述	宋耀东	将举证材料记录表调整到非空间要素章节
7	4.1 数据内容	建议将数据内容部分进行详细说明	叶青	已采纳
8	4.1 数据内容	建议去掉基础地理要素和土地要素，仅保留规划基数转换相关要素	叶青	已采纳
9	6 空间要素属性结构	属性结构表备注的字段填写要求提到全部表的前面进行统一说明	叶青	已采纳
10	附录 A 附录 B	将附录 A 和附录 B 修改为规范性附录。	叶青	已采纳

六、产业化情况，推广运用论证和预期达到的经济效益情况

1、本标准的编制填补了本省国土空间规划现状基数成果规范的空白，完成后将有利于地方全面掌握规划基期现状基础数据，进一步规范和统一我省国土空间规划基数转换工作，有力支撑“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”，提高规划科学性、现状性和可操作性，对提升我省国土空间总体规划及详细规划、相关专项规划的高质量编制以及国土空间规划的高水平管理具有重要意义。

2、本标准具有公正性、合理性和科学性，预计可产生巨大的社会效益和经济效益。

七、知识产权说明

任何单位使用本标准所产生的知识产权归该单位。

八、采标情况

无。

九、与现行相关法律法规、规章及现行有效标准的协调性

本标准与现行的国家相关法律法规和强制性标准不冲突。

十、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

十一、标准性质的建议说明

建议《国土空间规划基数转换成果数据库规范》作为推荐性标准发布实施。

十二、贯彻标准的要求、措施和建议

1、在规范批准后应提出应用要求。

2、市县级自然资源主管部门根据上级的总体要求，实事求是地制定本级工作计划和技术方案。

3、积极做好宣传、培训和示范推广工作。

十三、废止现行相关标准的建议

无。

十四、其他应予说明的事项

建议本标准名称修改为“国土空间规划基数转换数据规范”。根据叶青和宋耀东等专家意见，“数据”作为基数转换工作的“成果”，两者语义重复，容易造成歧义，国家行业其他数据成果相关标准，都直接使用“数据规范”或“数据库规范”命名。

同时，基数转换的数据成果，根据《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》要求，规划现状基数矢量图斑和矢量成果将纳入国土空间规划“一张图”，因此基数转换工作成果仅是纳入数据库前规范格式的业务数据，而不是“数据库”。

因此建议修改本标准命名为“国土空间规划基数转换数据规范”。