

南宁市国土空间规划“一张图”构建探索与实践

曾晶晶*

南宁市自然资源信息集团有限公司 广西 南宁 530000

摘要:为实现国土空间优化配置,提升国土空间治理能力,党的十九大报告明确提出建立国土空间规划体系改革目标,南宁市依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,开展国土空间规划数据体系建设,解决数据标准不统一、多源数据难融合、规划编管脱节、业务管理衔接不畅等问题,建立业务审批全周期闭环管理的应用系统,如整合现状、编制规划、管理用地和监测评估等,通过动态化、精准化、实时化的数据集合,为国土空间规划的实施、监督做支撑,达到规划更科学、监管更严的目的。

关键词:国土空间规划;一张图;建设

DOI: <https://doi.org/10.37155/2661-4669-0310-55>

Exploration and Practice of “One Map” Construction of Land and Spatial Planning in Nanning City

Jingjing Zeng*

Nanning Natural Resources Information Group Co., Ltd., Nanning 530000, Guangxi Zhuang Autonomous Region, China

Abstract: In order to optimize the allocation of territorial space and improve the governance of territorial space, the report of the 19th National Congress of the Communist Party of China clearly put forward the goal of establishing the reform of the territorial and spatial planning system. Nanning City relies on the "one map" of land and space planning to implement a supervision information system, and develops the construction of a land and space planning data system to solve problems such as inconsistent data standards, difficult integration of multi-source data, disconnected planning and management, and poor business management. Nanning has established a full-cycle business approval and closed-chain management application system, such as integrating the status quo, planning preparation, managing land use, monitoring and evaluation, etc. Through dynamic, precise and real-time data collection, it supports the implementation and supervision of land and space planning, and achieves the purpose of more scientific planning and stricter supervision.

Keywords: Territorial space planning; A map; Construction

近年来,国家对优化城市管理和提高行政服务效能的要求不断提高,构建覆盖全面、标准统一、编管合一、业务联动是“一张图”建设的必然趋势。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》(中发[2019]18号),标志着空间规划体系的最高设计形成。各地必须按照统一的标准和要求,在编制空间规划的同时,开展国土空间规划体系建设工作。

1 规划“一张图”建设的回顾

“一张图”涉及面广、内容繁多、结构复杂,是规划核心业务的大平台。目前,规划“一张图”主要包括基础类、业务类、专题类等方面,但对规划业务全流程的整体服务和支撑能力相对不足,如缺乏相关指标管理功能、规划实施评估、监督检查。同时,规划“地图”对当前新技术、新数据环境发展的反应也略显不足,如社会大数据的引入

*通讯作者:曾晶晶,1988年7月,汉族,女,广西壮族自治区南宁市,南宁市自然资源信息集团有限公司,中级职称,本科,研究方向:测绘工程。

与整合、面向规划应用的决策分析等。新时代国土空间规划体系“一张图”的构建，仍需从整体认知、设计和应用实践等方面进行深入思考和探索。

2 南宁市国土空间规划“一张图”建设实践

2.1 建设思路及目标

2.1.1 建设思路

以自然资源调查监测数据为基础，采用国家统一的测绘基准和测绘系统，建立南宁市国土空间规划数据库，并以此为底板，整合各行各业部门类空间关联数据，实现主体功能区战略和各类空间管控要素精准落地，逐步形成国土空间规划“一张图”，推进政府部门之间的数据共享及政府与社会之间的信息交互，提高规划实施监管水平。

2.1.2 建设目标

建立覆盖国土、规划、交通、水利、矿产、林业、社会经济等数据体系的全域、全要素、全类型数据池，打造数据全周期闭合链管理，形成支撑规划编制、建设管理、监测评估、保护和利用开发的国土空间规划实施监督平台“一张图”，推进城市精细化治理和高效行政管理能力，全面提升科学决策的水平。

2.2 建设内容

2.2.1 编制一张蓝图

根据国土空间规划数据库建设标准，结合地方实际，梳理分析现有规划数据差异化规则，同时对接新空间规划工作，汇集自然资源、发改、环保、住建、交通、水利、农业、林业等部门数据进行融合，建设南宁市国土空间数据资源体系，建立开放式的数据更新模式，在规划蓝图下，形成了“现状数据、规划管控、管理数据、社会经济及其他”5类数据库、93类核心控制要素、400多个数据层。

2.2.2 形成一套审批流程

根据南宁市多规融合进程梳理结果，结合南宁市实际，进一步完善项目申报流程，加快部门间信息共享和业务协同。按照“两个集中、两个到位”和“一次性”审批改革和“互联网+政务服务”平台的要求，规范审批流程、审批时限、必要对审批事项的材料、审批结果、申请表和审批表进行梳理，收集规范审批流程各环节审批要点及信息，对整合多法规信息平台的审批事项进行审核^[1]。

2.2.3 搭建“一个平台”

空间数据对接，实现汇集多规一体、基础测绘、调查监测、土地资源、生态环境和其他应用数据推送国土空间规划“一张图”监督实施系统，保证空间数据的对接和连通；审批数据对接，衔接各应用监管平台，按唯一项目代码进行关联，获取审查管理、空间治理模块、监测评估预警、分析评价等审批要点数据，按时序、类型、环节等规则对数据库进行更新，实现项目信息审批全周期闭合链管理^[2]。

2.3 建设成效

2.3.1 空间管控一张图

基于规则和平台的建设，更多的规则和数据库可以更好地实现区域之间各部门信息融合，辅助项目审批使用，实现空间控制图，也能看到城市规矩和规划蓝图，直通部门空间数据，实现基本数据互联互通。

2.3.2 协同审批一体化

基于南宁市“多测合一”信息平台协同审批流程和机制，结合审批业务流程和实际需求情况梳理，实现空间数据与立项数据的对接。以促进多部门协同审批，提高跨部门协同审批和信息共享能力。

2.3.3 项目管理一站式

建立数据实时上报采集机制，实现测绘、审批、实施、监管、物联感知数据的互联互通。以项目为单位，关联其从立项、审批、建设到竣工验收、备案的全生命周期项目资料，实现一站式项目管理。

2.3.4 信息监管一手抓

打破行政体制机制障碍，实现“家政全过程监管”。通过整合市内多项法规的信息平台，实现行政审批全过程监管，实现统一协调、统一监督、统一考核，确保项目行政审批效率^[3]。

3 规划全周期管理一张图的建设探讨

3.1 构建现状一张图：基于以自然资源调查为基础的全域现状数据库构建

以自然资源调查监测数据为基础，转换形成符合规定的国土空间利用现状，形成统一的底图底数。再利用遥感、测绘等技术，建立现状DLG、DEM、DOM、DRG数据；汇集各部门建立国土、规划、交通、水利、矿产、林业、社会经济规划等其他应用数据；通过现状分析，建立耕地和基础设施。^[1]保护现有农田、现有道路、现有管道、现有土地结构现状、历史和文化等特殊数据库。对于现有的停车场、公共服务设施、公共设施等公共利用度较高的设施，可以积极引入POI数据。

3.2 构建规划一张图：基于多规合一的全域规划编制信息库构建

国家空间规划层面，应在国民经济和社会发展规划、城乡一体化规划、国土规划的基础上，立足于国家各级空间规划、“三区三线”（生态空间和农业空间、城市空间和生态保护线、基本农田永久控制、城镇发展边界）纳入蓝图；在详细规划层面，将法定控制纳入蓝图；在专项规划层面，将各部门编制的专项规划纳入蓝图，形成覆盖全区的“城乡空间规划控制蓝图”数据库。

3.3 构建项目管理一张图：基于部门联动的项目审批信息库构建

将审批系统的数据实时推送到图形系统，实现图形系统中所有审批数据的实时自动更新。在制度上建立分类，主要包括工程项目、轨道交通、公路交通、管道系统、公共服务设施、公共设施、工业仓库、商品住宅等项目类型，通过唯一项目名称、项目立项，为以项目为单位记录项目框，项目审批信息导入全过程项目管理信息库。在土地管理层面，将审批、划拨红线、违法用地监测图档实时纳入审批信息库。在规划审批层面，项目规划按项目选址、规划条件、初步设计、方案设计、总评设计、施工审查、竣工验收审查、行政许可等各个环节。^[4]审批系统中许可证颁发的图形文件、具体技术指标、技术文件的审批和审批，是审批的实时数据库；专项审批层面、项目可行性研究项目、水土保持、环境影响评价和安全评价、节能评价、绿色建筑、消防等技术文件的审批，实引入项目产值等要素，建立项目管理全过程要素信息库。

3.4 构建监管评估一张图：建立一张图整合及实时评估系统

自然资源管控层面，监控功能可以监控项目开发是否低效、低效；通过数据分析功能，实时计算区域内土地供应结构、土地开发结构、各类设施建设等各项评价体系，并提出集约化和经济用地评价与评价的翻译意见。结构如何在规划评估层面，项目管理的一张图不断更新并合并到一张当前情况的地图中。通过比较一张图，可以实时评估规划的执行情况^[5]。通过目前整合中收集的公众意见，可以了解规划实施的不足之处。在项目管控层面，实时引入监督系统预警。可以假设所有在建项目的施工现场和市政道路上的现有摄像头都会被纳入内控平台进行实时监控，以便及时了解每个项目的施工进度。批准前服用等对项目进行系统化、精细化管理。通过系统自动化监控和预警，在项目保后管理过程中进行针对性控制^[6]。

4 结束语

总而言之，“一张图”的建设与实施，要着力将国土空间管理与自然资源核心业务流程相结合，锚定国土空间规划、自然资源监管等重点业务，梳理核心业务内容，构建业务流程模型，规范业务指标，对业务指标进行量化排序，构建指标体系；最大化协作流程，确定跨部门协作关系，建立业务协作模型；实现基础自然信息资源数据和服务资源的重复更新。因此，支持“善治、善学、善治、合体”的地基空间规划，建立全球、多举措、多阶段覆盖的空间监测体系，提升土地和地基空间治理能力。

参考文献：

- [1]刘杰.建设“一张图”实施监督系统的实践与探索——以鹤壁市为例[J].资源导刊,2019(09):23.
- [2]王志坚.洛阳市国土资源一张图及综合监管系统的设计与研究[D].战略支援部队信息工程大学,2018.
- [3]康停军,王彬,花向红,区讯敏,倪志.基于“一张图”的历史建筑信息化管理及应用体系建设[J].测绘通报,2019(S2):140-144+148.DOI:10.13474/j.cnki.11-2246.2019.0609.
- [4]徐启恒,陈健华,黄滢冰,黄德全.土地资源管理核心业务“一张图”数据库设计——以东莞市为例[J].测绘通报,

2019(S1):250-255+258.DOI:10.13474/j.cnki.11-2246.2019.0558.

[5]汪齐松,朱家彪,陶珂,刘延婷.国土资源“一张图”数据资源体系研究[J].电子技术与软件工程,2018(23):172-173.

[6]赵万为.基于“一张图”的高效土地执法监察工作模式建设[J].测绘通报,2018(S1):296-298.DOI:10.13474/j.cnki.11-2246.2018.0568.