

南京多规合一业务协同实践

南京市发展和改革委员会
2018年6月

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 新技术 新应用

PART

01

01

改革脉络再梳理，

“多规合一”改革步入新半场

2018年“多规合一及数字总规”
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

推进“多规合一”，加速空间规划体制改革，是从国家到地方的广泛共识

2018年

顶层设计改革

根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，设立中华人民共和国**自然资源部**，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进多规合一，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合

规划既不是城乡规划，也不是土地利用规划，而应该是国土空间规划。

十八届五中全会提出建立健全统一衔接的空间规划体系；《生态文明体制改革总体方案》要求“编制统一的空间规划”

中央深改组第二十三次会议确定宁夏省级空间规划试点；《十三五规划纲要》提出建立国家空间规划体系

中共中央办公厅、国务院办公厅发布《省级空间规划试点方案》，要求统筹各类空间性规划，编制统一的省级空间规划

2016年

2017年

空间规划改革

实践地区：海南、宁夏、吉林、浙江、福建、江西、河南、广西和贵州9个省级空间规划试点

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出推进“多规合一”；国家四部委开展“多规合一”试点工作；住房和城乡建设部、国土资源部开展城市开发边界划定试点

2014年

2015年

“多规合一”试点

实践地区：嘉兴市、厦门市等28个“多规合一”试点，广州市、杭州市等14个城市开发边界划定试点，14个永久基本农田划定试点

十八届三中全会提出深化生态文明体制改革；中央城镇化工作会议提出探索“多规合一”

“十二五”规划实施

国务院大部制改革

党的“十八大”提出五位一体

党的“十七”提出科学发展观

十七届三中全会提出城乡一体化

2007年 2008年 2009年 2011年 2012年 2013年

地方自发探索

实践地区：重庆市“四规叠合”，上海市“两规整合”，武汉市“三规整合”，北京市“四规协调”，广州市、河源市、云浮市“三规合一”

“要建立一个统一的空间规划体系，限定城市发展的边界，划定城市生态红线，实现一张蓝图干到底。”

——习近平



目录

CONTENTS

- 1、市县“多规合一”的实践轨迹
- 2、市县“多规合一”的实践轨迹小结
- 3、市县“多规合一”深化改革的方向

市县“多规合一”的实践轨迹

编规划热情高涨，编制技术体系相对成熟

国家4部委28个市县之外：
15个省100多个城市省级试点
还有更多非试点的城市

但只编规划不建平台，基本没有实际
改革效果

	规划年限 不统一	坐标体系 不统一	指标体系 不统一	相关标准 不统一
“十三五”规划	2016-2020	无	全面，重考核	无
产业规划	2016-2020	无	偏产业	无
城市规划	2013-2030	54坐标	全面，偏远期	用地分类标准
土地利用规划	2010-2020	西安80坐标	偏土地资源约束	用地分类标准
环境保护规划	2016-2020	无	偏环保生态	无
旅游规划	2015-2030	无	偏旅游发展	无
	↓	↓	↓	↓
多规统一思路	2016-2020 2016-2035	2000国家大地 坐标	“十三五”指标 体系	“多规合一”两 规用地分类衔接 标准

2019多规合一及数字总规

市县“多规合一”的实践轨迹

建平台研发迭代，业务功能较为完善

南京市面向空间信息的平台基本完成

- 软硬件架构、成果应用、操作标准等均已形成一套规范



实现三大业务

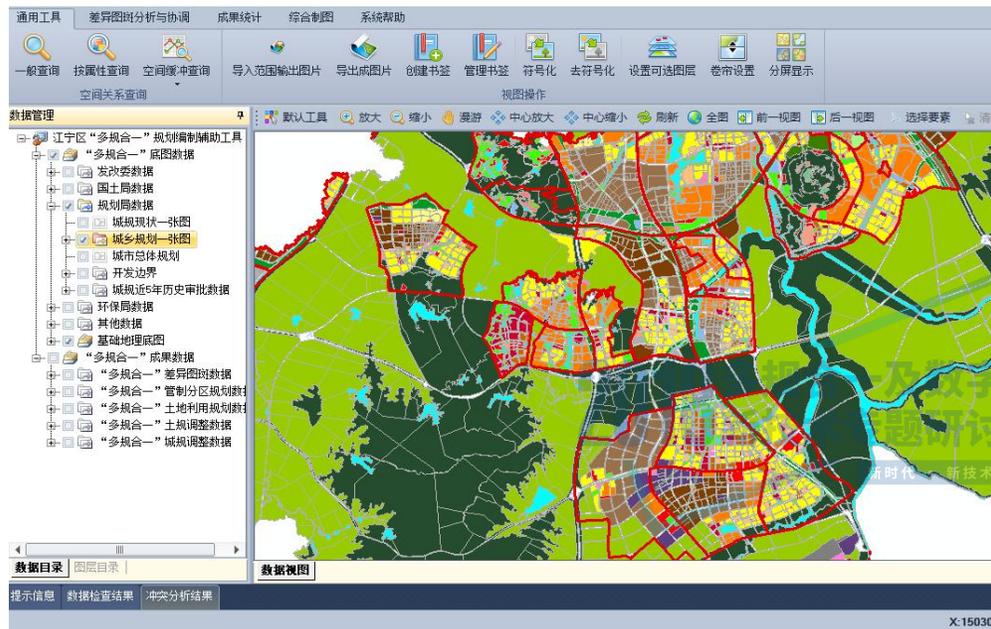
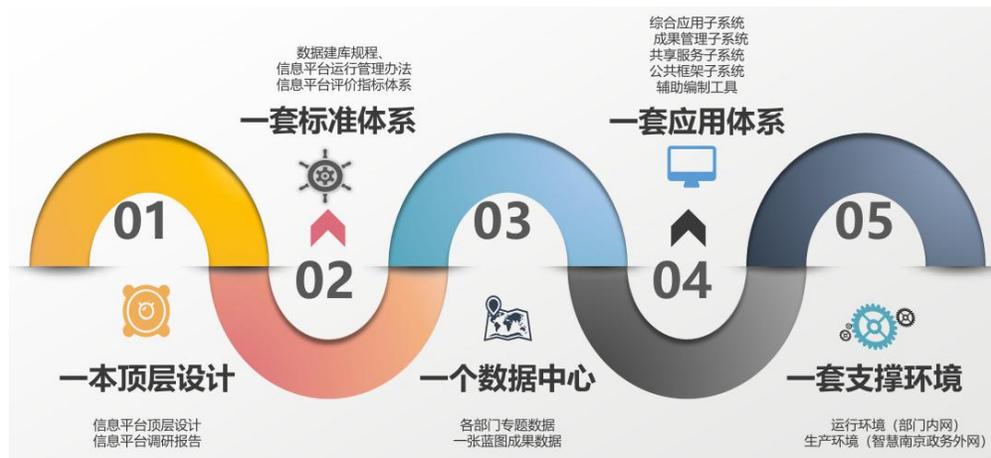
- 一张蓝图管理
- 部门共享服务
- 业务协同审批

构建二个系统

- 空间信息管理系统
- 业务协同审批系统

搭建一个数据中心

- 一张蓝图数据
- 业务部门数据
- 基础数据



总规会

新时代 新技术 新使命

市县“多规合一”的实践轨迹

促审批流程精简，优化方案各不相同

厦门走在改革前列，具有一定地方特殊性

- 厦门多规合一改革文件汇编
- 中央文件13项
- 省级文件15项
- 地方法规1项
- 市级文件30项
- 部门配套规章制度119项
- 更多地方设立多规办，驻场专员

03 地方法规

139 1.《厦门经济特区多规合一管理若干规定》

04 市级文件

- 145 1.厦门市人民政府办公厅印发落实“三规合一”推进建设项目审批流程改革实施意见的通知（厦府办〔2014〕153号）
- 150 2.厦门市经营性房地产项目竣工增容面积处理办法的通知（厦府办〔2014〕151号）
- 152 3.厦门市人民政府办公厅关于印发建设项目审批管理系统运行规则的通知（厦府办〔2014〕159号）
- 157 4.厦门市人民政府办公厅关于印发进一步规范行政审批前置中介服务实施意见的通知（厦府办〔2014〕195号）
- 161 5.厦门市人民政府办公厅关于印发清理规范行政审批中介服务实施意见的通知（厦府办〔2015〕119号）
- 163 6.厦门市人民政府关于进一步加快推进项目开工建设切实扩大有效投资的通知（厦府〔2015〕173号）

结合地方管理体制特点，因地制宜制定流程优化方案

厦门市人民政府文件

厦府〔2017〕327号

厦门市人民政府关于印发 多规合一业务协同平台运行规则的通知

各区人民政府，市直各委、办、局，各开发区管委会：

《厦门市多规合一业务协同平台运行规则》已经第15次市政府常务会议研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



2018多规合一总规
新技术专题研讨会
(此件主动公开)

新时代·新技术·新使命

市县“多规合一”的实践轨迹小结

成就1——底线思维基本建立

保障空间协同的基础

建设用地不触碰生态红线

多规不符用地先调规再使用

开始关注底线之间的冲突：

湖北武穴
基本农田、生态公益林、水源保护区、湿地公园、其他生态红线之间的冲突

成就2——共享意识基本形成

保障部门并联协作的基础



厦门的一张图数据：15大类55个专题260个图层。随着平台的运行推广，有多个部门主动提出将业务数据纳入平台进行信息共享

成就3——审批效率成改革目标

明确多规平台使用方向

“多规合一”平台实现了以“合规”为前提起点的政府简政（各部门职能有序协调）放权（串联变并联，政府不再需要层层审批）

在中国城镇化的上半场，土地城镇化阶段，以服务项目建设为导向的市县“多规合一”改革成效显著，

厦门、广州等地都积累了丰富的经验和丰硕的改革成果。

2018 多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

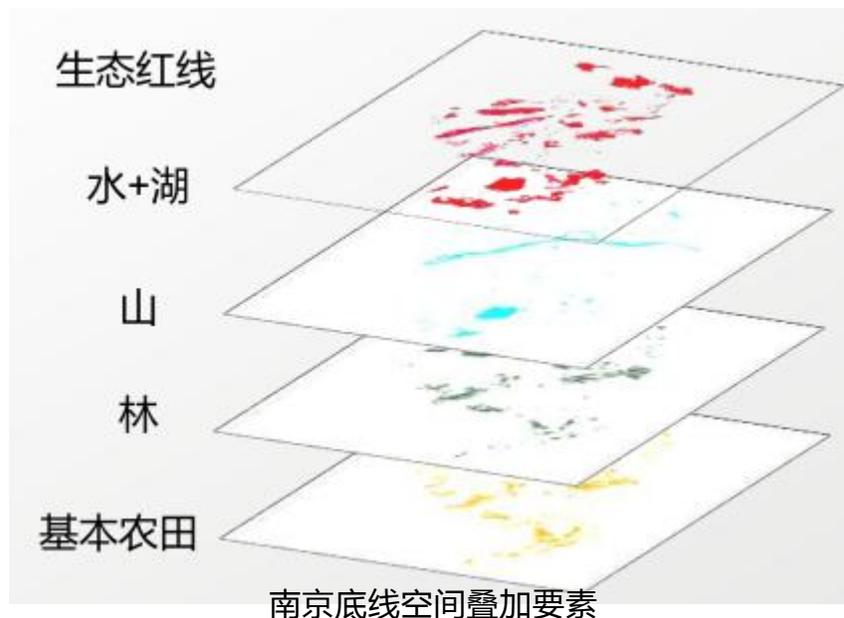
技术 · 新使命

市县“多规合一”深化改革的方向

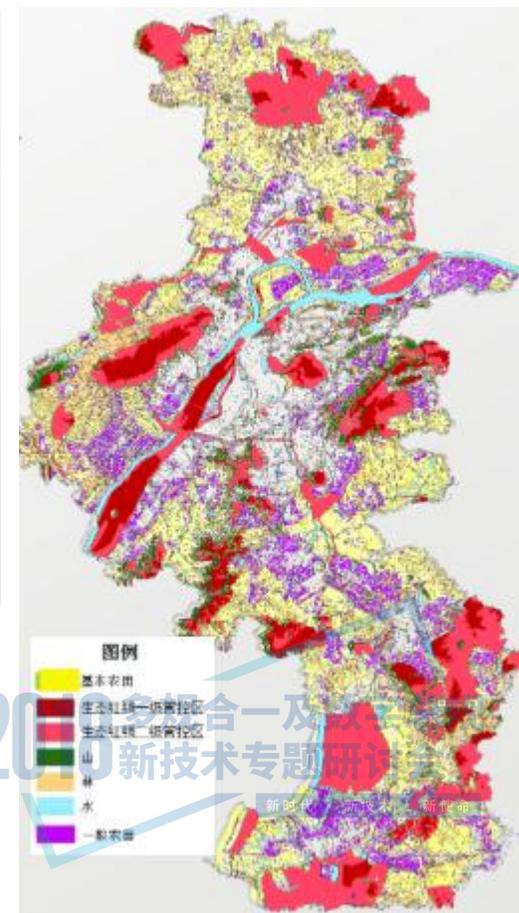
突破点1 回归空间治理的本质，关注国土空间开发效率

工作重心转向主动式发展管理

- 底线一旦划定，就相对稳定
- 而发展管理则是动态的、持续的



“多规合一”在空间治理上应包含两大主线，分别为“底线管控”和“发展管理”。在“底线管控”问题上，政府各部门、各层级已达成广泛共识，并有各自领域的法律作为保障；“多规合一”在治理上面临的最大矛盾，是不存在底线瑕疵的空间如何发展的问题！相应的治理工作目标，也应转变为从“空间效率”出发，通过“多规合一”来实现“用途管制”与“发展管理”。



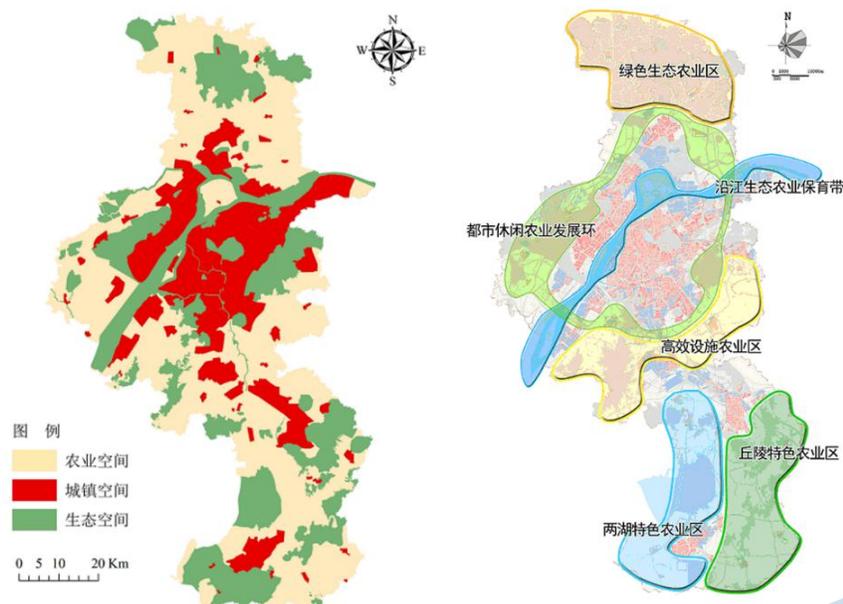
南京底线空间一张图

市县“多规合一”深化改革的方向

突破点2 回归多规合一的起点，推进主体功能区精准落地

从合规到合规且合理的中长期评估体系

- 从双评价转为双评估（基于资源环境承载力、生态适宜性评价因子，定期动态评估）
- 辅助决策，框定主导产业方向、开发强度等



《中共中央国务院关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》（中发[2017] 27号）
建设主体功能区是我国经济发展和生态环境保护的大战略。完善主体功能区战略和制度，要发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用，**推动主体功能区战略格局在市县层面精准落地，健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制**，加快体制改革和法治建设，为优化国土空间开发保护格局、创新国家空间发展模式夯实基础。

市县“多规合一”深化改革的方向

突破点3 顺应智慧城市建设，推动空间信息管理平台升级

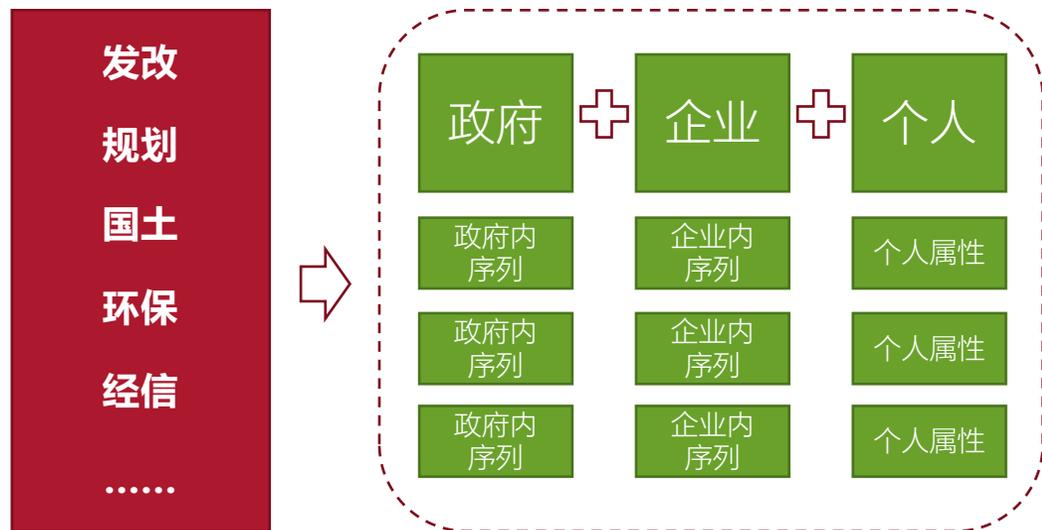
从空间信息平台到城市信息中心（城市大脑）

- **提升数据集成广度、深度**

——从空间信息到覆盖经济、社会、空间、设施、环境等全类型政务大数据

——单一政府内纵向序列迈向政府、市场、个人结合的矩阵序列

生态文明就是要实现人和自然的和谐发展，利用平台，加速人口、经济、资源环境复合信息与空间的拟合，运用物联网、云计算、大数据、空间地理信息集成等新一代信息技术，促进城市规划、建设、管理和服务智慧化的新理念和新模式。



2019多规合一及数字总规
新使命

市县“多规合一”深化改革的方向

突破点4 回归人的需求，以用户导向实现营商环境的实质改善

政府职能向服务型转变，让利于民

- 围绕企业视角，加快政府角色转型
- 从服务企业、客商视角，来优化提升营商环境



放

即简政放权，降低准入门槛

管

即公正监管，促进公平竞争

服

即高效服务，营造便利环境

目前的“审批效率”大提速，大部分的起点是基于正式报件，是**政府端视角（只针对显性的正式流程）**的改革，需要进一步加快优化以**服务市场主体为导向**的项目审批流程。探索**以整合信息资源和信用资源为辅助的事中事后监管**，通过对市场主体空间行为的刚性约束来实现前置审批的简化。

市县“多规合一”深化改革的方向

总体方向

理论研究足够丰富



技术方法已经成熟



围绕人的视角，突出政府角色转型的
实践应用



基于四大转变

政府职能

向**服务型**政府转变，让利于民

改革维度

从关注政府内部审批流程缩减到关注**整体营商环境感知度**提升（时间、态度等）

支撑平台

数据集成从空间信息到覆盖经济、社会、空间、设施、环境等**全类型政务大数据**，平台管理从规划局到城市信息中心

评估体系

从合规到合理的中长期**评估体系**

2019多规合一及数字总规
专题研讨会

新时代·新技术·新使命

PART

02

02

改革尝试进行时，

“多规合一”

改革南京新实践

多规合一及数字总规
专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

目录

CONTENTS

- 1、创新南京“多规合一”业务协同平台建设方案
- 2、空间信息管理子平台
- 3、项目协同审批监管子平台
- 4、主体功能区制度管理子平台
- 5、南京“多规合一”实践经验总结

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

创新南京“多规合一”业务协同平台建设方案

南京市人民政府文件

宁政发〔2016〕100号

市政府关于印发南京市 “多规合一”工作方案的通知

各区人民政府，市府各委办局，市各直属单位：

现将《南京市“多规合一”工作方案》印发给你们，请认真遵照执行。

南京市人民政府
2016年4月27日

2016年，规划局启动多规合一改革工作，侧重空间信息融合



2018年，发改委接力并深化改革方向，探索政府职能转变，促进城市治理能力提升

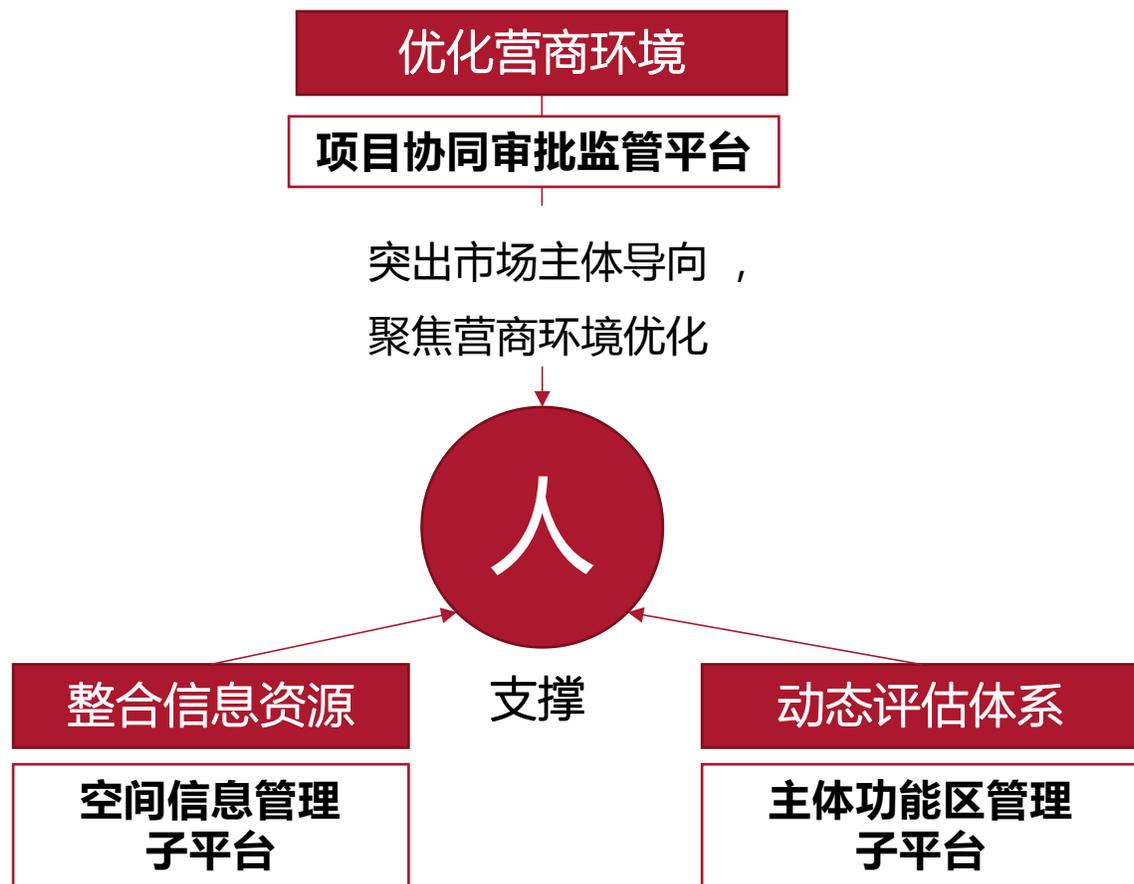


2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

创新南京“多规合一”业务协同平台建设方案

出发点：从空间视角到围绕人的视角



创新南京“多规合一”业务协同平台建设方案

空间信息管理子平台（规划部门已初步建成）

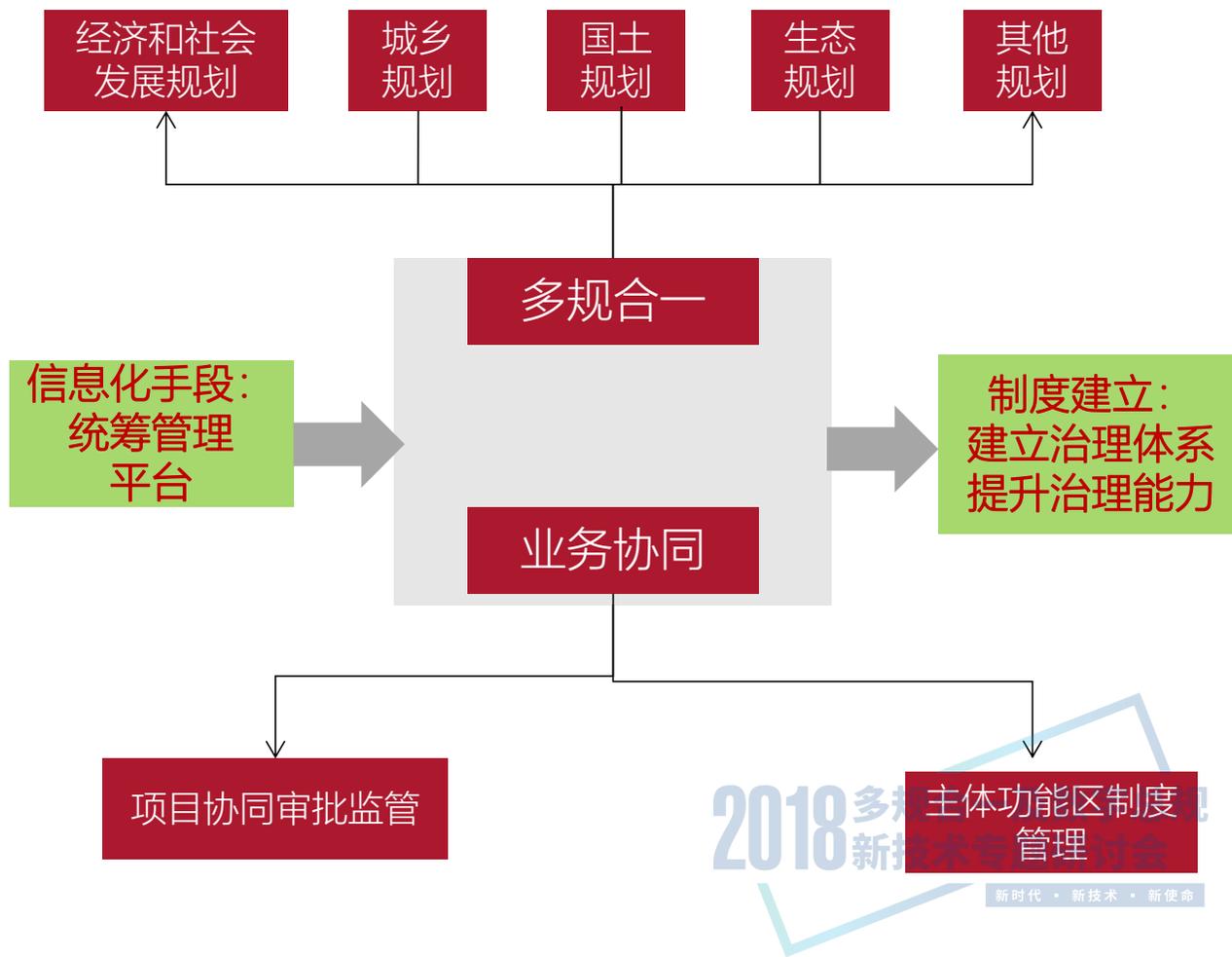
- “一张蓝图”叠加各类**专项规划及社会经济数据**，明确，融合各类规划的共性要素，协调规划之间的矛盾和差异，确保经济社会发展的各项目标任务落地落实。

项目协同审批监管子平台

- 着眼“放管服”，切实改善营商环境
- 项目策划协同系统+项目并联审批系统+**项目监测管理系统**

主体功能区制度管理子平台

- 以“主体功能区战略格局精准落地”为导向，进一步放大“一张蓝图”功能，将**主体功能区制度与大数据、互联网深度融合**，引导资源要素按照主体功能区优化配置。

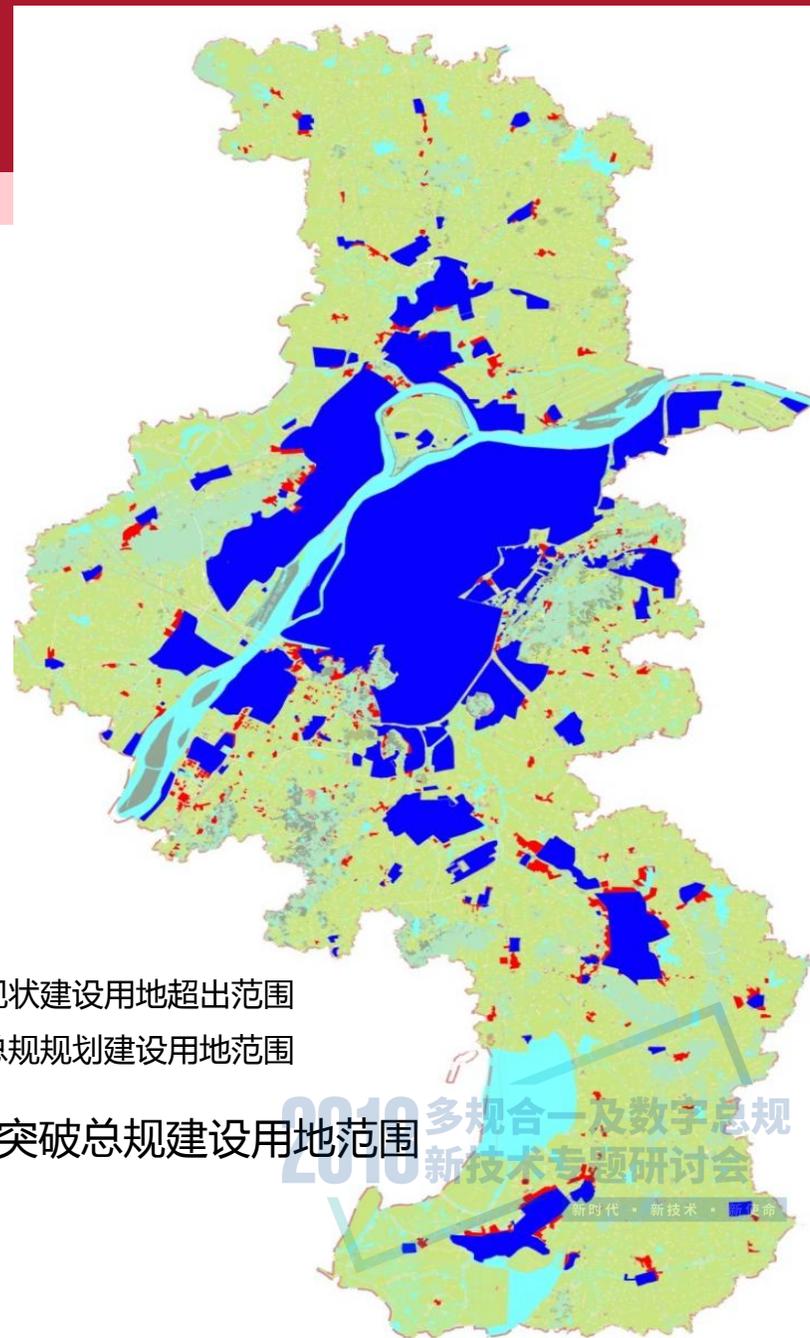


空间信息管理子平台

□ **主要背景：规划不一致、不协调乃至相互冲突造成城市运行效率低**

空间要素缺乏**统筹规划**：规划打架、边界不一、管理交织、政策不清，造成底线空间渐被侵蚀、建设空间蔓延失序

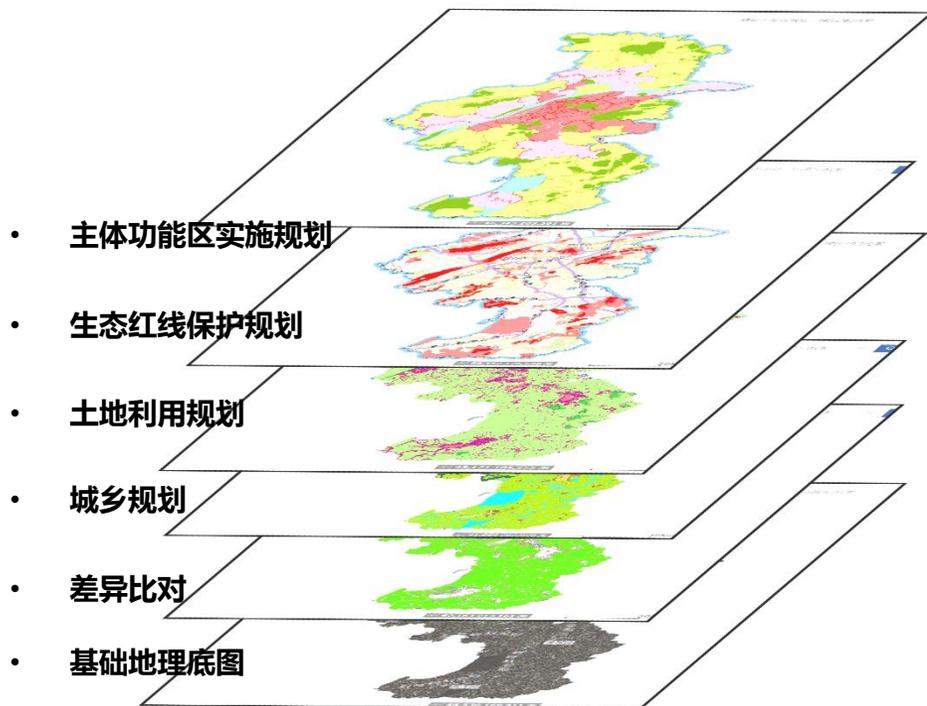
开发建设缺少**规划统筹**：建设项目与城乡规划、土地规划在空间和时序上容易出现不衔接的问题，项目改规划的现象层出不穷，也造成空间统筹不充分、配套滞后、投资分散未形成集聚效应等现象



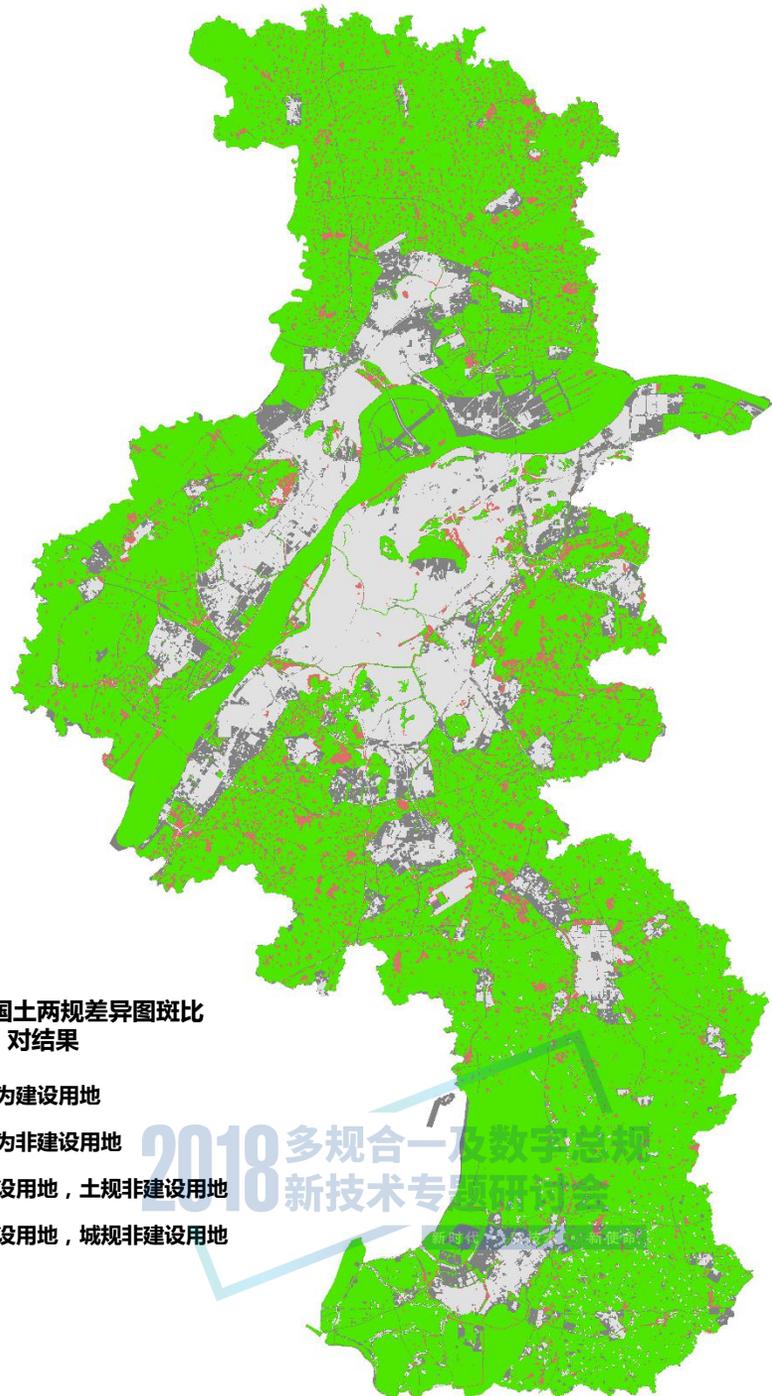
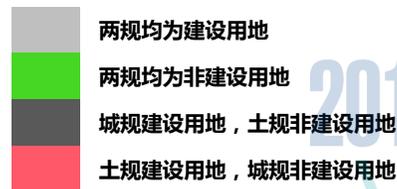
空间信息管理子平台

□ 主要做法：科学绘制“一张蓝图”

- 整合主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划、生态红线保护规划等底图数据，逐步叠加各专项规划数据，统一格式、统一坐标，建立空间规划数据体系。
- 梳理城规、国土两规图斑，明确了差异图斑的空间位置、差异类型，建立了协调机制。



全市规划-国土两规差异图斑比对结果



2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

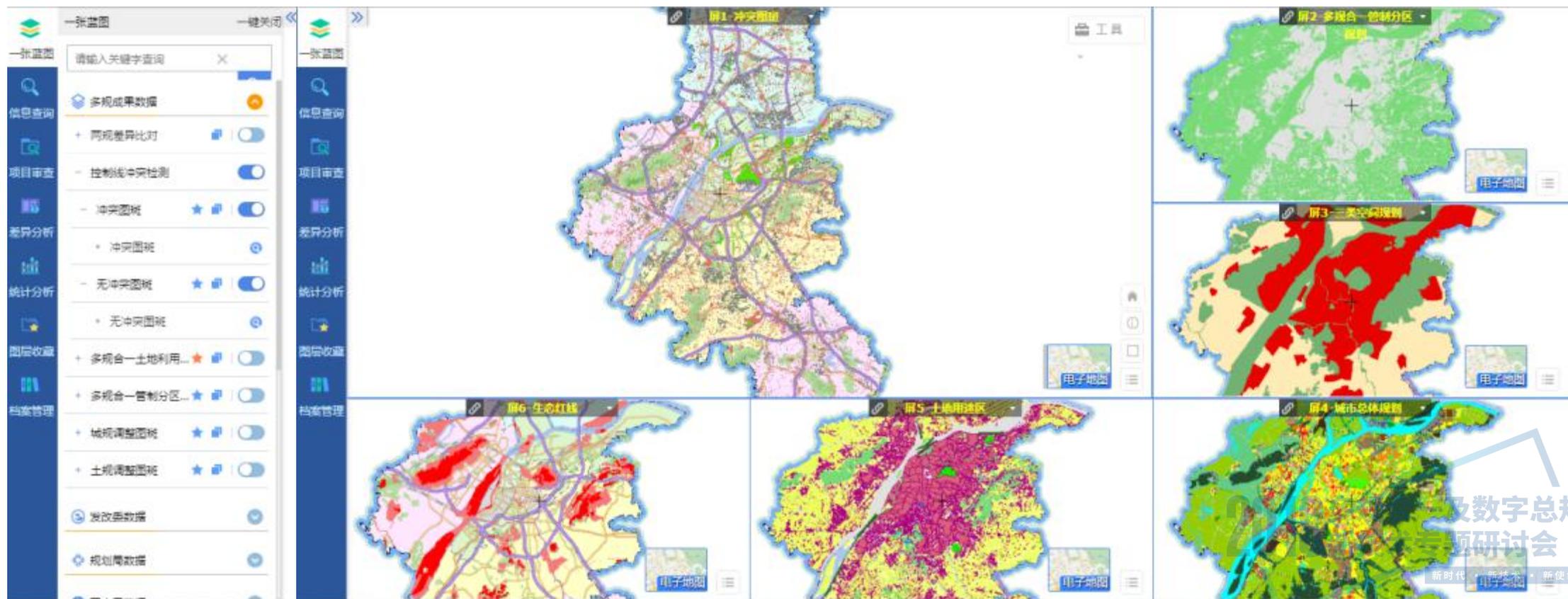
新时代 新征程 新作为

空间信息管理子平台

主要做法：建设空间信息管理子平台

看数据

通过空间服务资源的同屏叠加，多屏比对等功能，服务各种数据浏览需求。



数字总规
研讨会
新时代 新使命

空间信息管理子平台

审项目

将项目拟选址区域与“多规合一”规划控制线、部门现状数据与规划数据叠加分析，量化项目拟选址区域检测结果，并形成**图文一体化检测报告**，保障项目落地的合理、合规。

控制线检测结果

一、项目基本信息

项目名称	足球小镇
建设单位	中德置业
项目类别	公共用地
用地面积(公顷)	1879709.5107

二、检测结论

规划控制线：涉及(二级管控区)面积 17016.79 平方米,涉及(基本农田管控线)面积 1842666.81 平方米,涉及下叠...

各部门现状用地数据：涉及建设用途管制区(非计划)用地,涉及下叠...

用地现状分析：涉及(城规现状一张图)共104类用地,涉及下叠...

三、检测详情

检测对象	控制线类型	检测结果分类	面积(m²)
规划控制线	生态红线一级管控区、生态红线二级管控区	涉及一级管控区面积、涉及二级管控区面积	0、17016.79
	永久基本农田	涉及永久基本农田面积	0
基本农田管控线	基本农田管控线	涉及基本农田管控线面积	1842666.81
	基本农田管控线	涉及基本农田管控线面积	0
城规现状数据	城规现状一张图	涉及建设用途管制区	4917.18

四、图例

图例	涉及用地面积
地【G】	
涉及公用设施用地【U】	17773.0
涉及建设用地总用地	22860.28
涉及非建设用地【E】	1896564.48
涉及用地总用地	1910234.87
涉及【公共建筑区】面积	1196706.87
涉及【商业建筑区】面积	542613.2
涉及【住宅建筑区】面积	246307.08
涉及【办公建筑区】面积	0
涉及居住用地【R】	145183.19
涉及工业用地【M】	482105.8
涉及物流【L】	3777.88
涉及公共设施用地【W】	28260.49
涉及道路与交通设施用地【S】	44380.93
涉及公用设施用地【U】	1726.38
涉及其他建设用地【H】	362084.9
涉及建设用地总用地	1081511.69
涉及非建设用地【E】	88937.71
涉及用地总用地	1180248.4

生态红线一级管控区、生态红线二级管控区

城规现状一张图

2018多规合一及数字总规新技术专题研讨会
新时代·新技术·新使命

空间信息管理子平台

主要做法：开发移动端应用

空间规划模块以多级资源目录的方式，对空间规划数据资源进行组织，实现在地图上对“多规合一”一张蓝图数据的展示与查询。

项目审查模块对项目拟选址范围内的各类控制线、现行规划、城规用地现状、建设用地管制区等数据进行自动冲突分析检测。

资料管理模块用于查看各部门提供的“多规合一”相关政策法规、标准规范、部门文件等资料。



项目协同审批监管子平台

□ 主要背景：全市营商环境优化工作

- **调研范围广、内容深**：重点选取10个区、园区和60多个民间投资项目进行走访、调研

主要痛点：企业报建项目审批耗时长。

三个时间长：全程审批时间长
节点审查时间长
申报准备时间长



- 世界银行2017年发布的全球营商环境报告显示，我国营商环境排名较2013年提升了18位
- 香港、上海、广州、深圳、北京，分列综合排名的第八、第九、第十九、第二十一、第二十三

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

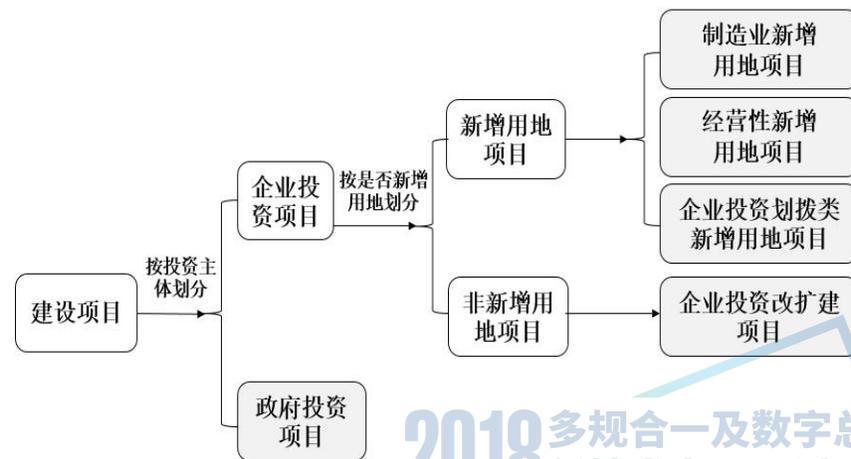
项目协同审批监管子平台

□ 主要做法：加强部门协同，共同厘清审批流程

- 与**18家**部门一一衔接，梳理涉及各部门的审批事项，明确**电子要件材料名称、类型、数据要求、提供方式**等

改革优化流程，分类制定推进方案

- 简化类别**：按照项目是否新增用地、投资类别、规模大小等将建设项目分为五大类
- 简化阶段**：**项目协同（空间协同+服务协同）+项目审批。**
- 其中，空间协同主要是空间合规性检测+主导产业审查（实现合规与合理的双重检测）+信用体系信息查询（对接市公共信用信息平台，探索企业投资项目信用承诺制运用）；服务协同对现有审批流程中复杂度高、耗时长的审批事项提前协同、为正式审批提速。

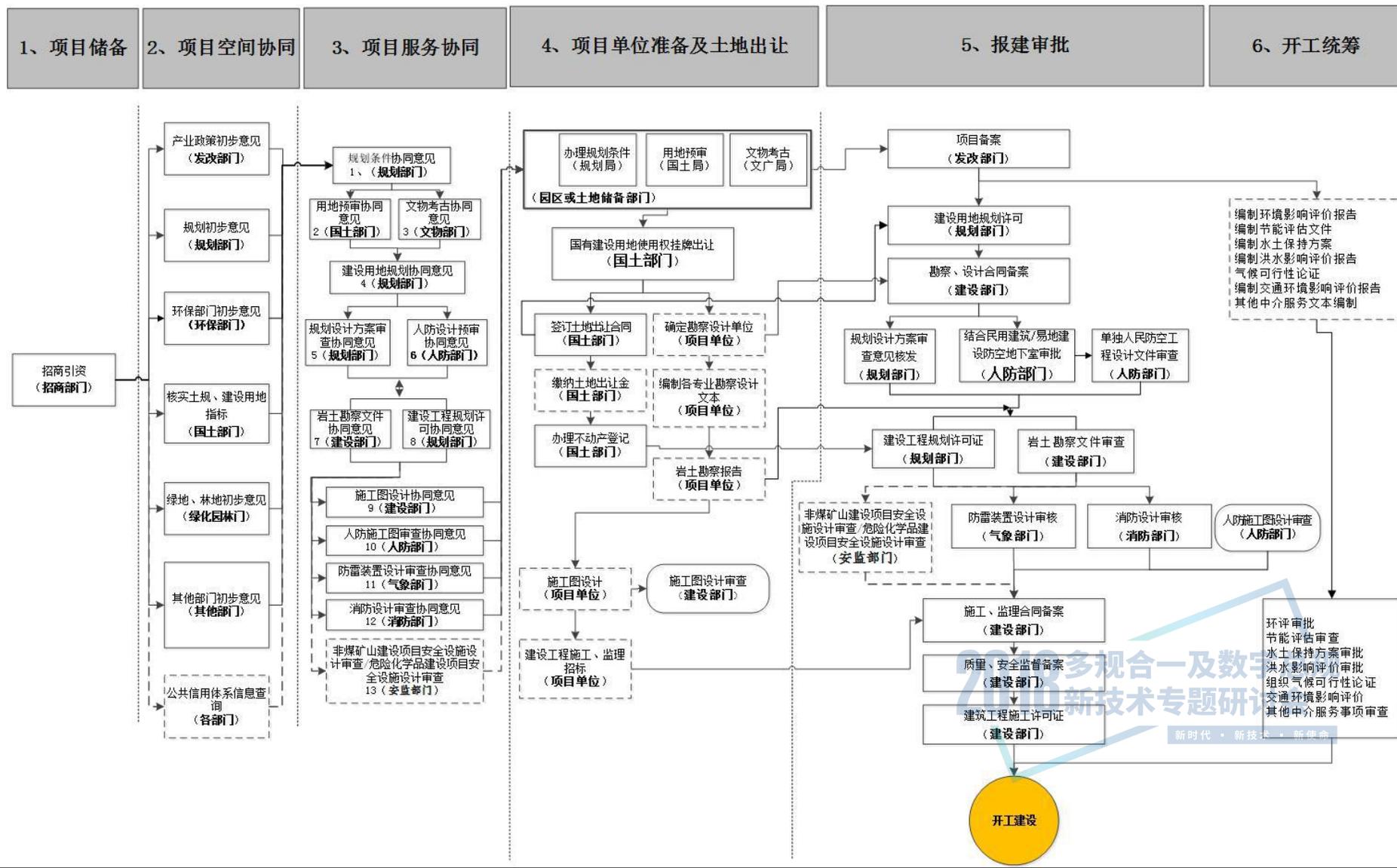


2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代·新技术·新使命

项目协同审批监管子平台

建设项目协同审批流程图（以制造业新增用地项目为例）



项目协同审批监管子平台

1

项目申报

空间规划协调管理系统 x

172.16.209.53:8080/dgsp/index/index.action

南京市“多规合一”业务协同平台 储备库

江北新区招商办
江北新区

制造业类 x

项目名称: 项目编号: 区域: 请选择

查询 重置 更多

查看 模板下载 新建 导入 导出

返	项目编号	项目名称	项目类别	项目大类	资金来源	区域	空间实施规划	是否发送协调
	201805044000	年产200万只玩具生产线技术改造项目	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805043996	亚迪新能源科技公司	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805043994	凯斯新能源科技有限公司	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805043986	戈斯蒂科技制造有限公司	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805043984	凯迪斯蒂创新科技公司	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805043982	希思新能源科技公司	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805043980	埃尔金新能源公司	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805033973	西索科新科技公司	制造业类	财政投资项目	区财政投资	江北新区	未编制	已发送
	201805033971	高斯林新能源	制造业类	财政投资项目	区财政投资	溧水区	未编制	已发送
	201804273966	斯科科花园	制造业类	财政投资项目	市财政投资	溧水区	未编制	已发送

共 10 条记录, 第 1 页 / 共 1 页。 每页 10 条, 跳转至第 1 页

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代·新技术·新使命

项目协同审批监管子平台

1

项目申报

南京市“多规合一”业务协同平台 储备库

江北新区招商办 江北新区

制造业类 ×

制造业类

保存 开展协调 关联项目 定位

项目信息 地图

基本信息

项目编号(自动生成):	201805043998	*项目名称:	年产200万只玩具生产线技术改造项目
*资金来源:	企业	*项目类别:	制造业类
财政资金来源:	请选择	项目资本金(万元):	
*项目来源:	2018 年度空间实施规划	专项规划名称:	
*行政分区:	江北新区	*项目所在区域:	江北新区
*项目大类:	制造业新增用地项目	项目小类:	请选择
项目分类:	请选择	用地性质:	请选择
招商性质:	请选择	项目级别:	请选择
国家统一代码:		地方代码:	

时间节点 附件管理

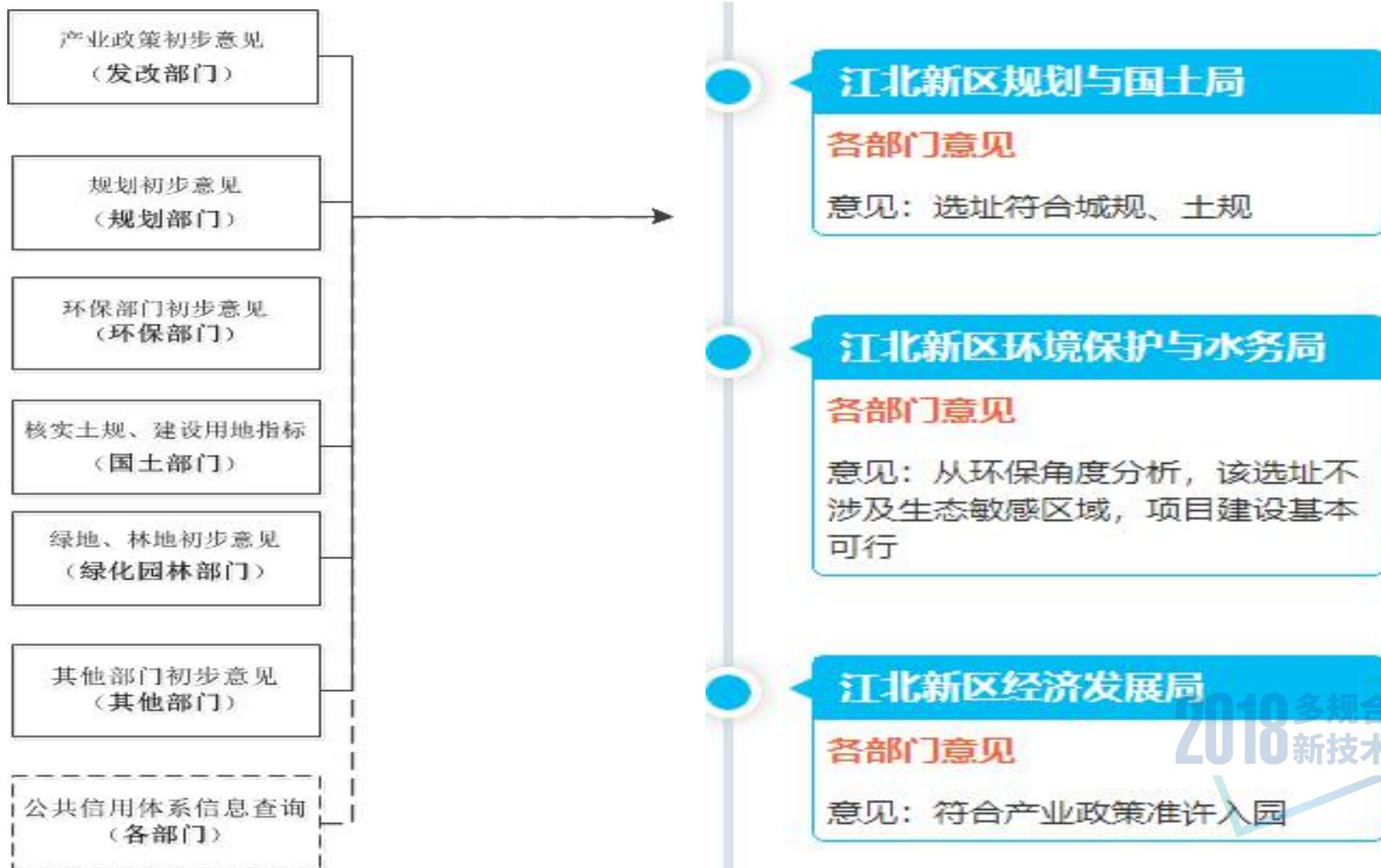
江北新区 录入

2018多规合一及数字总规新技术专题研讨会
新时代·新技术·新使命

项目协同审批监管子平台

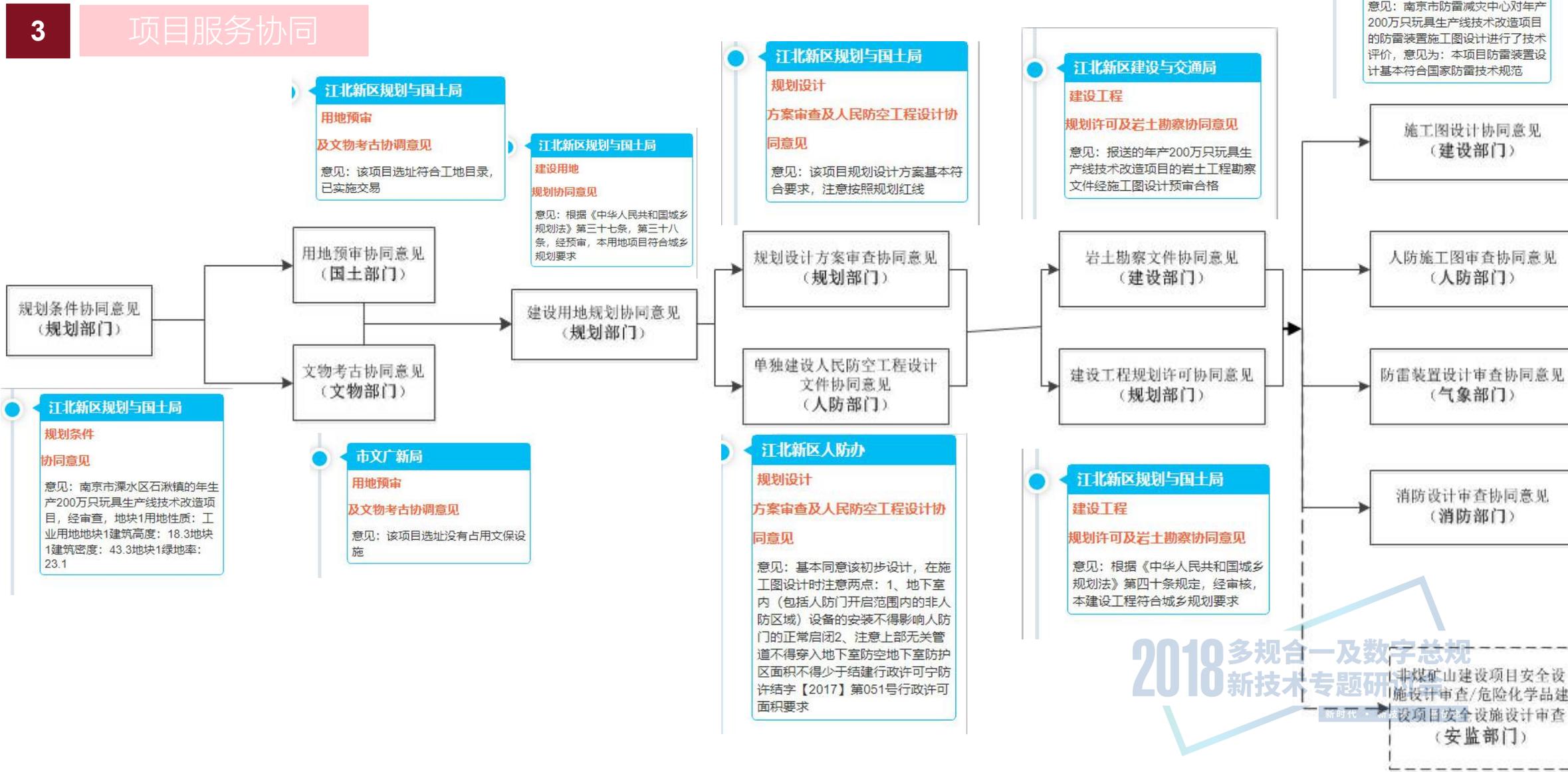
2

项目空间协同



2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

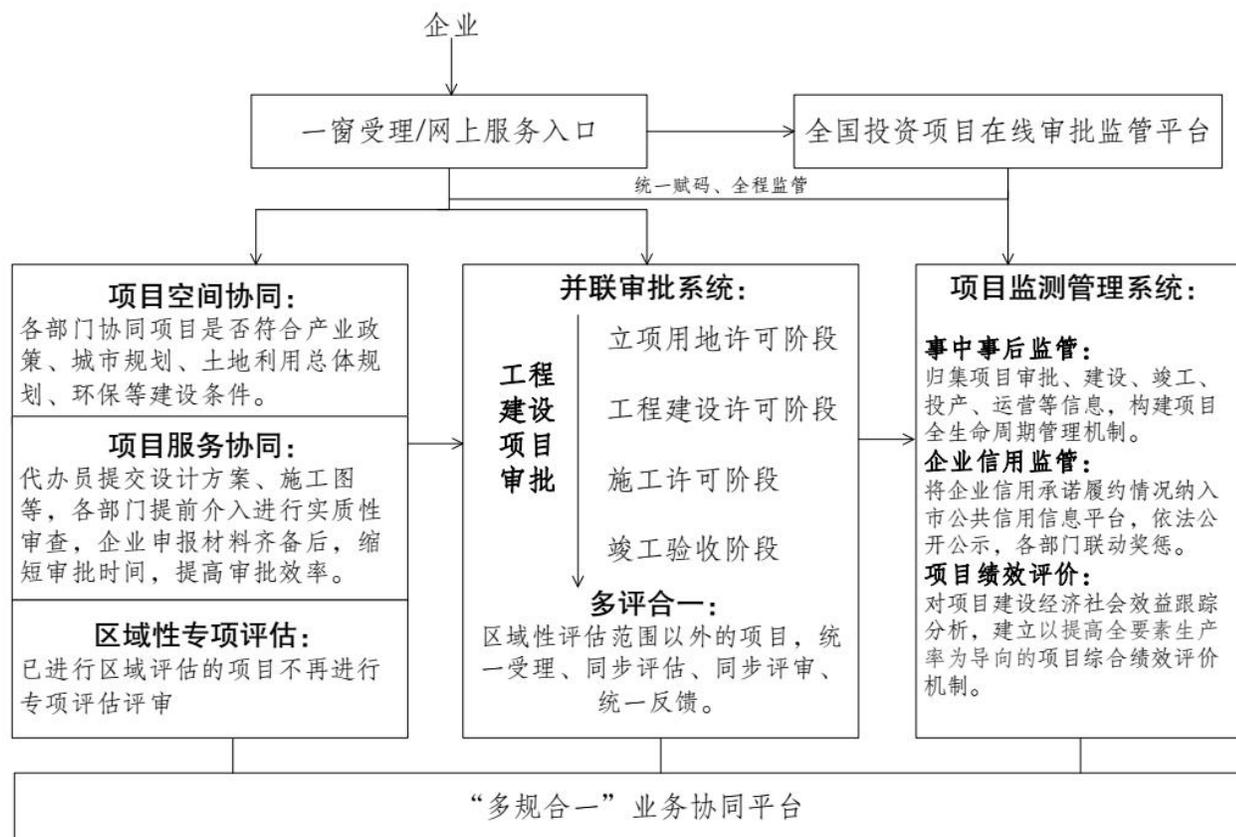


2018多规合一及数字总规
新技术专题研究

新时代

项目协同审批监管子平台

□ 下步工作：完善项目监测管理系统



“一网通办”系统流程图

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

主体功能区制度管理子平台

□ 主要背景：主体功能区战略在市县层面精准落地

《中共中央国务院关于完善主体功能区战略的制度的若干意见》（中发[2017]27号）

□ 主要做法：动态监测、辅助决策

- 通过全域资源环境承载能力和国土空间开发效率的动态监测，为市场主体提供各区、园区主导产业发展情况、产业链配套情况，辅助投资决策；提升政府部门空间治理能力现代化水平，构建科学集约高效的国土空间开发格局。

主体功能区制度管理子平台

建构动态更新的空间产业数据库

- 全市域“4+4+1”主导产业集聚发展情况，为市场主体提供最全最新的空间产业动态信息及历史数据



4

打造四大先进制造业：新型电子信息、绿色智能汽车、高端智能装备、生物医药与节能环保新材料

4

打造四大现代服务业：软件和信息服务业、金融和科技服务业、现代物流和高端商务商贸、文旅健康产业

1

未来产业：围绕具有重大产业变革前景的颠覆性技术及其新产品、新业态，布局人工智能、未来网络、增材制造，以及前沿新材料、生命健康等交叉应用领域

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会
新时代·新技术·新使命

主体功能区制度管理子平台

发布定期更新的可供地和水资源清单

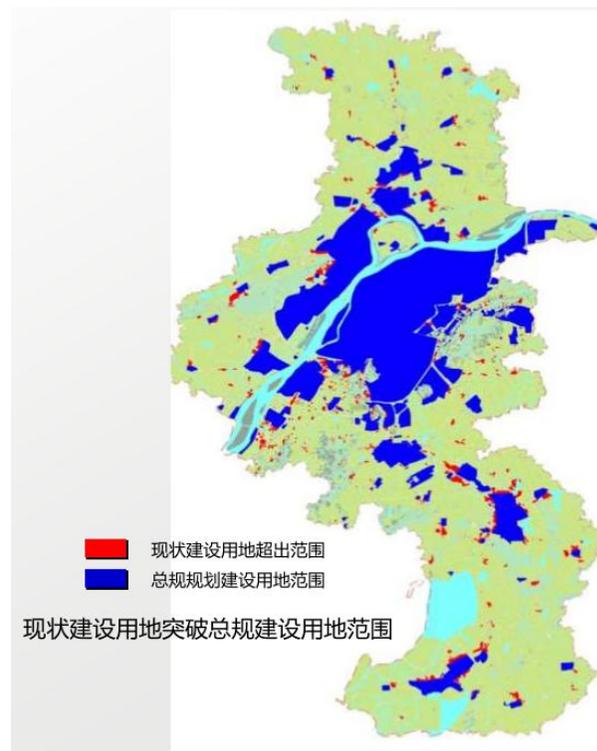
——重点分析全市各区域土地资源潜力，制定年度产业可供地清单

——实时监测各区域水资源情况，定期发布水资源总量与质量公报

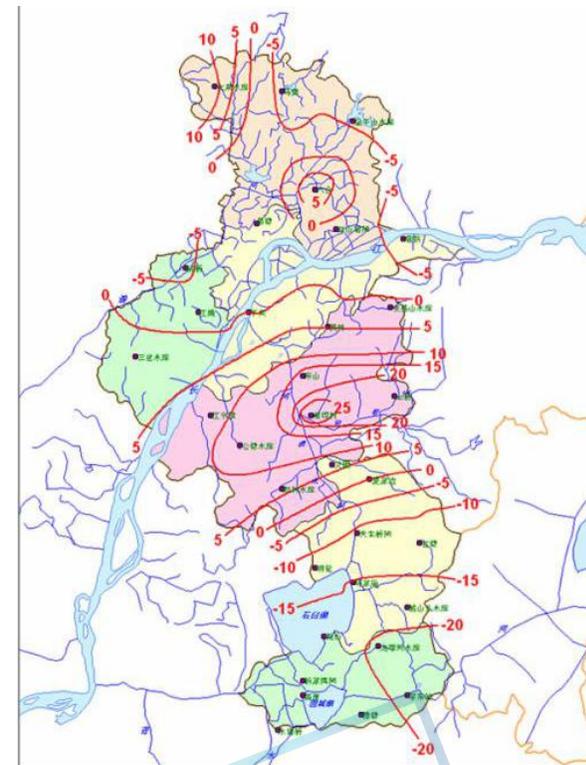
推送相对实时的人口与公共服务配套信息

——实施人口集聚度监测评估、公共服务设施均等化监测评估（包括教育设施、基层医疗设施、公园绿地等）

——自动化后台跟踪衔接



现状建设用地分析图



2018年降水量分析图

新时代 · 新技术 · 新使命

南京“多规合一”实践经验总结

经验一

服务营商环境优化和高质量发展，强化制度支撑保障

□ 服务营商环境优化

- 面向企业的深度调研，深入了解营商环境优化的痛点难点（**规划、图审、用地**）
- 针对性调整项目协同审批流程，提出**容缺预审**的优化方案，打通事前事中事后的**全生命周期监管**
- 与多部门协商制定**平台运行规则**和**配套管理办法**，保障改革成效落地

□ 服务高质量发展

- “一张蓝图”叠加各专项规划和经济社会发展数据
- 以“**双评价**”为基础，建立**资源环境承载力和国土空间开发效率“双评估”**的监测系统
- 为企业投资提供产业发展、土地资源、公共配套等信息，提升政府空间治理能力

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

南京“多规合一”实践经验总结

经验二

注重平台资源整合，充分发挥“信息+信用”数据资源优势

- 摸清并对接现有**涉及项目审批的平台资源**：政务服务数据共享平台、投资项目在线审批监管平台、重大项目管理系统、政务服务综合管理系统
- 梳理市信息中心的**政务信息资源**（约28家单位170类信息，如公安、人社、工商、税务等）
- 整合**信用资源**，公共信用信息平台，探索企业投资项目信用承诺制在平台的运用，加强事中事后监管

2018多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命

谢谢
聆听！

2018 多规合一及数字总规
新技术专题研讨会

新时代 · 新技术 · 新使命