

# Reflections on the Construction of “One Map” in Land and Spatial Planning

Hongchao Su

The First Surveying and Mapping Institute of Xinjiang Uygur Autonomous Region, Changji, Xinjiang, 831100, China

## Abstract

The construction of “one map” of land and space planning has a very far-reaching impact on comprehensively promoting the construction of ecological civilization and improving the ability of land and space governance. However, in practice, there are some problems such as insufficient data management, insufficient planning integration, imperfect working mechanism and lack of application system, which seriously restrict the construction process of one map of land and space planning, and its important role can not be brought into full play. It is necessary to carry out in-depth analysis on these problems and adopt highly targeted measures for optimization, promote the construction of “one map” of land spatial planning to be more scientific, efficient and high-quality. In view of this, this paper analyzes and discusses the construction of a map of land spatial planning.

## Keywords

land space planning; “one map” construction; related problems; discussion

# 国土空间规划“一张图”构建问题思考

苏红超

新疆维吾尔自治区第一测绘院, 中国·新疆 昌吉 831100

## 摘要

国土空间规划“一张图”构建,在全面推进生态文明建设、提高国土空间治理能力等方面有着十分深远的影响。然而实际操作中,却出现了数据管理不足、规划整合不够、工作机制不完善、应用系统缺乏等问题,严重制约了国土空间规划一张图构建进程,其重要作用也无法得到充分发挥,需要对这些问题展开深入分析,并采用极具针对性措施进行优化,推动国土空间规划“一张图”构建工作更加科学、高效和高质完成。鉴于此,对国土空间规划一张图构建问题进行分析 and 探讨。

## 关键词

国土空间规划; “一张图”构建; 相关问题; 探讨

## 1 引言

在2019年下发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》和《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》中,明确提出:“要注重对新时期下的国土空间规划体系进行建立,并通过编制各级国土空间规划、全面开展“一张图”建设、国土空间开发保护评估等工作,确保国土空间规划编制、管理、监督等工作更加科学有效进行,并在加快国土资源管理信息化建设过程中,提高国土空间治理能力与水平”<sup>[1]</sup>。论文围绕国土空间规划“一张图”构建现存问题,尝试从加强数据融合、完善标准机制、构建信息平台、注重应用驱动等方面入手,提出几点有效应对策略,以供参考。

## 2 国土空间规划“一张图”构建现存问题分析

现阶段,开展国土空间规划“一张图”构建工作,还

显露出以下问题急需解决:

第一,数据管理不足,对国土空间规划“一张图”进行构建,需要许多数据从旁提供支撑,并且这些数据所从属领域、业务等也有所差异,以为规划业务及相关业务开展提供全面准确信息支撑,但是从实际来看,规划“一张图”数据内容还不够全面和丰富,涉及到的基础地理数据、规划成果数据、实施管理数据等内容,也没有全部纳入到“一张图”数据体系当中,对规划“一张图”构建及其应用发展也带来极大影响。

第二,规划整合不够,规划整合在国土空间规划“一张图”构建中占据着十分重要的位置,并直接关系到规划业务科学有效展开,然而实际操作中却出现各种规划成果整合不够情况,甚至因为不同专题、不同专业等规划成果之间存在矛盾冲突,而引发规划打架、协调衔接不够等状况,严重降低了城市空间综合管理效率与质量。

第三,工作机制不完善,在开展国土空间规划“一张图”建设工作时,不仅涉及到的内容非常多,而且需要多个部门积极参与其中,一旦各业务流程出现分工不明确、标准

【作者简介】苏红超(1988-),男,中国河南安阳人,本科,从事测绘、国土、规划、测绘研究。

规范不够完善、管理职责落实不到位等状况，不仅会对规划“一张图”构建有条不紊推进带来不利影响，还会严重制约“一张图”构建重要作用发挥。

第四，应用系统缺乏，规划“一张图”不仅是一项复杂和系统的工作，还是涉及规划核心业务的一个大平台，但是受到应用系统开发建立不足、管理服务功能欠缺等因素影响，导致规划“一张图”数据信息服务于规划业务的能力还比较薄弱，不仅无法发挥数据的重要价值，还会对新时期国土空间规划体系建设和完善带来不利影响<sup>[1]</sup>。

### 3 国土空间规划“一张图”构建有效对策探讨

#### 3.1 加强数据融合

数据资源是构建国土空间规划“一张图”的基础和前提，然而在面对多元异构、覆盖面广、体系庞大的国土空间数据资源时，如何将这数据资源有效融合，也成为构建规划“一张图”工作的核心问题，操作中可以采用以下策略：

①定目录，对相应政策文件、标准规范等提出要求进行全面细致梳理，并围绕现状数据、规划数据、管控数据等内容，对数据资源目录一览表进行建立，透过这些数据信息不仅可以摸清家底，还能理清数据脉络，见图1。

②聚数据，在对数据资源进行抽取、转换和聚合以后，就可以采用数据库的方式呈现出来，并借助现代大数据、云计算等先进科学技术，对海量信息数据进行集成高效处理，以防止疏漏、错误等情况发生。

③控制量，在数据融合过程中，数据质量也要加强监控，执行时要考虑到融合过程涉及的内容和规则非常复杂，因此操作要尽可能地使用信息化技术，对形成数据的质量进行细致审查，甚至还可以借助标准化处理、人机交互质检等方式，严格把控形成数据质量<sup>[1]</sup>。

#### 3.2 完善标准机制

考虑到国土空间规划“一张图”构建，具有多主体、多类型、多尺度等特征，要推动该项工作更加科学规范展开，就要对相应标准机制进行建立和完善，以为其提供有力引导和重要保障。具体措施包含以下几点：

①制定管理办法，通过明确职责分工和事项处理协调机制，可以妥善解决多主体问题，并且在完善工作机制从旁提供引导下，数据汇交要求、部门汇交规则等也能明确了解和严格遵循，确保各项工作更加标准、规范实施。

②明确责任制度，将谁管理、谁负责原则渗透到实际工作当中，可以帮助相关部门及人员充分认识到自身肩负的主要职责，特别是在数据动态维护与更新方面，将责任制度渗透其中，可以真正实现让数据活起来。

③完善共享运行机制，要使数据在内外都有效流动起来，并促进多规合一项目策划生成，就要通过完善共享运行机制，对各具体实施环节和操作流程进行梳理和明确，并将标准和责任有效结合起来，可以确保各项工作真正落到实处，为规划“一张图”融入应用实践奠定良好基础<sup>[4]</sup>。

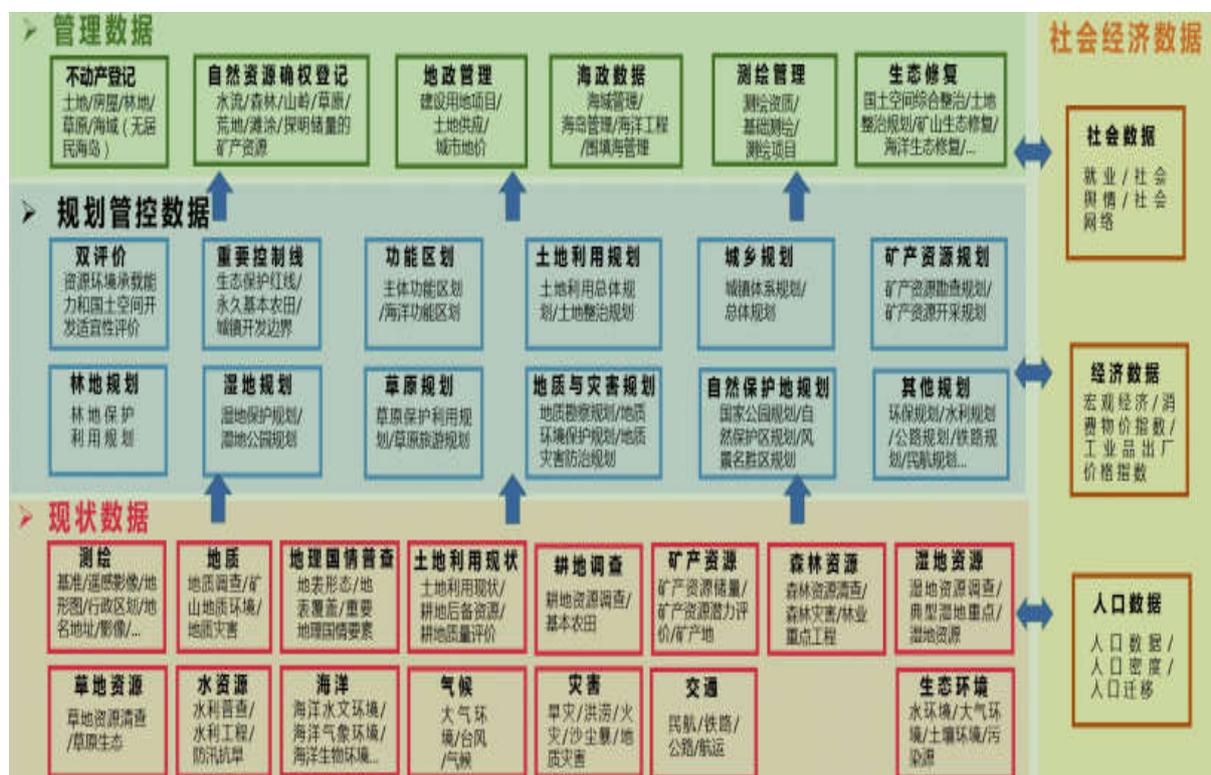


图1 规划“一张图”数据资源目录

### 3.3 构建信息平台

信息平台作为国土空间规划“一张图”的重要载体,通过信息平台发挥作用,可以为系统数据应用、跨部门协同等提供有力支撑,具体建立时需要准确把握系统与系统、系统与内部和系统与用户之间的关系,在系统与系统之间关系上,主要是构建规划“一张图”除了要横向对接省市级国土空间基础信息平台以外,还要在横向上对接自然资源业务、工改投资等系统;在系统与内部之间关系上,主要是依托信息平台对监督系统进行建立和完善,执行时还要根据应用需求对相应成果审查、监测预警、分析评价等功能模块进行开发完善,以实现多部门协同;在系统与用户之间关系上,则要围绕便捷、快速等用户需求,采用现代发展的先进技术对信息平台进行优化完善,使之更加贴合现代发展需要。

### 3.4 注重应用驱动

对国土空间规划“一张图”进行构建,其本质目的就是增强数据资源价值,并促进这些数据在实际规划业务开展中得到充分利用。实践中可以根据功能需求分析,对规划—实施—监督—规划的管控闭环加以建立,并通过做好国土空间规划分析评价需求、成果审查与管理需求、国土空间规划监测评估预警需求等工作,全面细致反映国土空间规划实施取得效果,针对出现的违规行为也能及时发现和预警监测,并在提供实时化、智能化的规划监督中,真正体现规划“一张图”好用、管用和适用<sup>[5]</sup>。

## 4 结语

论文是对国土空间规划“一张图”构建问题的思索,随着经济社会不断发展,国土空间规划“一张图”构建也引发各界广泛关注,不仅可以为国土空间规划体系完善和发展提供有力支持,还能实现国土空间规划管理水平进一步提升。然而受到规划“一张图”尚处于建设阶段、数据价值驱动不足等因素影响,导致国土空间规划“一张图”构建的重要作用无法得到充分发挥,还要从数据融合、机制标准、平面建立、驱动应用等方面着手,深入探索规划“一张图”构建有效策略,促使规划管理效能得到有效提升。

### 参考文献

- [1] 高诚鹏.国土空间规划“一张图”实施监督系统建设研究[J].测绘与空间地理信息,2021,44(11):89-92.
- [2] 曾玉龙,周健,傅雨来.浏阳市国土空间规划“一张图”建构探索与实践[J].国土资源导刊,2021,18(2):8-14.
- [3] 秦晓莉,范琰.省级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统设计与实践[J].国土资源导刊,2021,18(2):1-7.
- [4] 罗瑶,莫文波.“多规合一”背景下的国土空间规划“一张图”建设[J].湖南城市学院学报(自然科学版),2021,30(1):40-44.
- [5] 钟鸣,笱慧,王伟,等.国土空间规划“一张图”视角下规划数据管理与应用的探讨——以珠海市国土空间规划“一张图”为例[J].低碳世界,2021(1):299-306.