

# 福建省试点市县“多规合一” 编制技术导则

(试行)

福建省住房和城乡建设厅

二〇一六年五月

# 目 录

<b>1 总则</b> .....	<b>1</b>
1.1 编制目的 .....	1
1.2 适用范围 .....	1
1.3 编制原则 .....	1
1.4 责任主体 .....	2
<b>2 编制流程</b> .....	<b>3</b>
2.1 制定工作方案 .....	3
2.2 开展部门调研 .....	3
2.3 收集整理基础资料 .....	3
2.4 形成高度共识的空间发展战略 .....	3
2.5 明确底线约束的生态空间格局 .....	4
2.6 制定系统拼合的空间规划底图 .....	4
2.7 比对差异 .....	4
2.8 划定控制线体系 .....	5
2.9 制定实施保障措施 .....	5
2.10 优化审批流程，推进审批制度改革 .....	6
2.11 完善信息化基础 .....	6
<b>3 编制细则</b> .....	<b>7</b>
3.1 基础资料整理细则 .....	7
3.2 差异比对处理细则 .....	8
3.3 控制线划定细则 .....	11
3.4 信息化工程建设细则 .....	12
<b>4 编制成果</b> .....	<b>14</b>
4.1 成果构成 .....	14
4.2 成果格式 .....	17
<b>5 附则</b> .....	<b>18</b>

附录	
附录 A “多规合一”一张图工作流程图	19
附录 B 数据整理与入库标准参考表格	22
附录 C 城乡规划与土地利用总体规划用地分类标准差异对照	29
附录 D “多规合一”控制线体系关系示意图	32
附录 E 成果格式	33
附录 F 名词解释	34

# 1 总则

## 1.1 编制目的

为认真贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会以及中央城市工作会议精神，全面落实五位一体的总体布局和四个全面战略部署，深入贯彻习总书记系列讲话重要精神和来闽考察重要指示，应对城市发展的内在需求，解决空间规划冲突，建立全域覆盖的空间规划管理体系，提高审批效率，推进城市空间治理改革进程，指导试点市县开展国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划等的“多规合一”编制工作，根据有关法律、行政法规，结合福建省实际情况，制定本导则。

## 1.2 适用范围

本导则适用于福建省试点市县的“多规合一”编制工作。

省内其他市县可以参照执行。

## 1.3 编制原则

### 1.3.1 战略引领，凝聚共识

各级政府、各部门应统一愿景、统一思想、凝聚共识，形成统一的空间发展战略，作为“多规合一”编制工作战略引领，将战略目标、战略布局及战略举措落实到“多规合一”编制工作中。

### 1.3.2 底线优先，集约发展

强化底线思维，划定生态保护空间，严控生态本底，保障生态安全和粮食安全，强化生态安全格局。坚持节约集约用地，划定城市开发边界，盘活存量土地资源，优化国土空间开发格局，促进集约发展。

### 1.3.3 上下联动，部门协同

采用政府决策、部门协同、技术协调、平台支持的工作方法，由省住建厅统筹指导，各级政府组织实施，建立健全由发改、规划、国土和环保为主的多部门协调配合的工作机制，强化上下联动、部门协同，保持高效对接。

### 1.3.4 试点先行，探索经验

发挥试点市县先行先试作用，探索适合不同地域环境、不同资源禀赋、不同

发展水平的市县“多规合一”编制经验，适时在全省推广。

#### **1.4 责任主体**

省住房和城乡建设主管部门负责对试点市县“多规合一”编制工作进行技术指导 and 审查，并将试点市县“多规合一”成果上报省“多规合一”联席会议进行备案。试点市县人民政府负责组织开展“多规合一”编制工作。

## 2 编制流程

“多规合一”编制工作技术路线参见附录 A-1。

### 2.1 制定工作方案

结合地方实际制定“多规合一”工作方案。工作方案应当明确工作范围、工作内容、组织架构、职责分工、经费保障、进度安排、管理机制等内容，以规范并保障“多规合一”编制工作的顺利实施。

#### 2.1.1 工作范围

工作范围应以行政区划边界（国土部门口径）为依据，根据行政区划层级、规划数据基础、信息化基础等条件进行划定，基础条件较好的试点市县宜开展全域“多规合一”编制工作，基础条件不足的试点市县宜开展中心城区、重点镇（片区）的“多规合一”编制工作。

#### 2.1.2 工作内容

试点市县应充分结合地方经济发展水平、城市建设需求、规划技术条件等实际情况，分阶段开展空间规划工作底图拼合、“多规合一”一张图编制及后续平台搭建、审批制度改革等工作。

### 2.2 开展部门调研

以发改、规划、国土、环保、林业、农业、水利、市政园林、海洋等部门为重点进行调研，通过部门座谈、现场踏勘等方式，深入了解并掌握各部门管理职能及其空间性规划、空间管制与项目管理等方面的审批流程、实施状况等。

### 2.3 收集整理基础资料

收集整理发改、规划、国土、环保、林业、农业、水利、市政园林、海洋等部门的基础地理数据、规划数据、审批数据等。

### 2.4 形成高度共识的空间发展战略

“多规合一”编制工作是以空间利用为出发点对空间资源的整体统筹。要以国民经济和社会发展规划为依据，以城乡规划确定的空间布局为基础，以土地利用总体规划确定的建设用地规模、耕地保有量和基本农田保护面积为管控目标，综

合考虑城市生态环境、用地规模、重大基础设施功能区布局，形成统一的城乡空间发展战略。主要内容包括：一是城市的发展目标、发展愿景及城市定位；二是空间布局，包括城市空间结构、生态格局、产业布局及交通系统等；三是实施举措，包括目标实施的路径、方法及措施。

城市总体规划批准时间不长或正在编制的，宜以总规为基础整理形成“城市空间发展战略”，在广泛征求意见后报市县人民政府批准。有条件的市县可以编制空间发展战略规划，报市县人大审议、市县人民政府批准。

## 2.5 明确底线约束的生态空间格局

基于城乡空间发展战略建构的宏观生态空间格局，整合市县现有的国土、环保、林业、农业、水利、绿地公园、海洋、自然保护区等城乡生态安全规划，明确生态保护的底线控制要求，在中观层面上落实符合城市发展的理想空间格局和发展导向的生态空间格局规划。

生态空间格局应在征求各基层政府、各部门意见的基础上，由各级政府从战略全局层面给予确定，这个布局所构造的生态空间格局是“多规合一”工作中用地空间协调的基准。

## 2.6 制定系统拼合的空间规划底图

各部门制定后续图斑比对的工作底图，即空间规划底图。制定空间规划底图应当体现规划编制的战略性、科学性，以经批准的、具备空间数量数据并经各行业主管部门认可的法定规划为基础，落实市县人民政府发展诉求与部署，权衡编制时序、指导时效等因素，初步梳理各类规划用地布局的差异（重点解决建设用地与非建设用地之间的布局矛盾），以统一的技术标准（用地分类、名称、代码等）拼合形成工作底图。

空间规划底图应当经行业主管部门认可。待条件成熟可对底图进行细化完善，形成各部门的工作基础图，为建立动态更新维护制度、完善行政审批管理提供依据。

## 2.7 比对差异

基于采集整理的基础资料及其他参考资料，参照数据入库标准开展入库工作，进而以空间发展战略、生态空间格局及空间规划底图为基础进行各部门空间

性规划差异的分析与处理。

## 2.8 划定控制线体系

划定统筹协调各类规划目标边界和指标的控制线体系，经协调的用地布局和控制线体系是“多规合一”一张图的重要内容。

控制线体系包括一级和二级控制线体系，控制线体系的划定应遵循空间发展战略，协调城乡规划和土地利用总体规划空间布局，落实国民经济和社会发展规划的重点发展区域和建设项目。

## 2.9 制定实施保障措施

### 2.9.1 建立法定规划联动调整机制

根据“多规合一”组织管理架构和部门职责分工，制定“多规合一”控制线体系和法定规划的联动修改程序，形成动态协调、监督、反馈的工作机制。

法定规划的联动修改遵循以下程序：

#### （1）国民经济和社会发展规划的联动修改

发展改革部门负责国民经济和社会发展规划的联动修改工作，应先行开展国民经济和社会发展规划的评估，制定修改方案，经规划、发展改革、国土部门联合审查通过后，按法定程序办理。

#### （2）城乡规划的联动修改

规划部门负责城乡规划的联动修改工作，应先行开展城乡规划的评估，制定修改方案，经规划、发展改革、国土部门联合审查通过后，按法定程序办理。

#### （3）土地利用总体规划的联动修改

国土部门负责土地利用总体规划的联动修改工作，应先行开展土地利用总体规划评估，制定修改方案，按规定程序办理。

#### （4）专项规划的联动修改

有条件地区宜由相关行业主管部门开展交通、矿产资源、环保、林业、水务（水利）等专项规划的联动修改工作。

法定规划联动修改期间，相关业务的办理，应以原法定规划成果为准，与“多规合一”一张图成果不一致的应及时协商解决。具体操作规程由各地根据实际情况自行确定。



法定规划联动修改流程参见附录 A-2。

### 2.9.2 建立协调工作机制

在“多规合一”工作过程中形成上下联动、左右协调、高效有序的工作机制；有条件的市县可推进部门机构改革，形成强有力的综合治理合力，逐步形成政府主导、部门协作的治理结构。

### 2.9.3 建设对接业务信息化管理系统

开展“多规合一”工作的试点市县应建设规划业务管理信息系统，有条件的市县可同时建设发改、规划、国土及环保部门信息子系统，统一纳入城乡规划、土地资源、环境保护、交通及重大项目等涉及空间的信息要素，落实“多规合一”控制线要求，实现信息共享，部门联动，动态更新等功能，并实现与市级、省级相关部门公共信息平台的联动。有其它业务信息化管理系统要对接的，要根据接口规范对这些业务系统进行改造对接，包括共享业务数据、地理信息数据等以及业务流程服务的对接，为推进审批制度改革奠定基础。

## 2.10 优化审批流程，推进审批制度改革

在完成“多规合一”一张图的基础上对建设项目审批流程进行整合优化，推进建设项目行政审批制度的改革。

## 2.11 完善信息化基础

“多规合一”编制工作需要多部门的海量数据进行处理，工作过程对信息化数据有较高的要求，因此，扎实完备的信息化基础是“多规合一”一张图编制与平台建设及行政审批制度改革的重要支撑。信息化基础包含以下几方面：一是规划、国土、测绘等空间规划及现状数据，二是城市信息化基础设施及各部门业务信息系统基础，三是较强的信息化技术保障队伍。

## 3 编制细则

### 3.1 基础资料整理细则

收集整理发改、规划、国土、环保、林业、农业、水利、市政园林、海洋等部门的基础地理数据、规划数据、审批数据等的“多规合一”编制的基础资料，数据采用标准参见附录 B-1。

#### 3.1.1 基础地理数据

##### (1) 地形图

地形图应当采用 1:2000 的矢量数据，采用国家标准 1:2000 分幅，文件格式为 ArcGIS PGDB。

##### (2) 卫星影像图

建议采用最新航空摄影影像数据。

##### (3) 行政界限

行政界限应当采用矢量数据，要求含有行政区划名称，区、街道（镇）、居委（村委），文件格式为 ArcGIS PGDB。

(4) 经国土部门、基层政府认可的存量用地数据。

(5) 土地利用现状变更数据

##### (6) 政务电子地图

政务电子图应当采用 1: 500、1: 1000、1: 2000、1:10000 以上的矢量数据，文件格式为 ArcGIS PGDB。

基础地理数据应采用最新的土地利用变更调查数据，并可实现地方独立坐标系与 2000 国家大地坐标系的转换。

#### 3.1.2 规划数据

规划数据的选取标准如下：

##### (1) 国民经济和社会发展规划数据

应采用经批准的地级以上市、县（市、区）“十二五”规划和年度建设项目计划数据。

##### (2) 城乡规划数据

原则上应采用经批准或认可的城乡规划数据。

(3) 土地利用总体规划数据

应采用经批准或认可的土地利用总体规划数据。

(4) 环境保护规划数据

应采用经批准或认可的环境保护规划数据。

(5) 专项规划数据

应采用经批准或认可的涉及空间要素的规划数据。

规划数据比例尺采用 1:2000-1:10000，数据格式为 arcgis 软件支持下的 coverage 或 shapefile 或 microsoft database 文件。

### 3.1.3 审批数据

(1) 国有土地使用证

(2) 建设用地批准书

(3) 建设用地选址意见书

(4) 建设用地规划许可证

(5) 集体土地所有证

(6) 国有建设用地划拨决定书

(7) 国有建设用地使用权出让

审批数据应当采用审批通过或有法律依据的矢量数据。

## 3.2 差异比对处理细则

开展规划差异比对工作首先应当对数据进行整理（包括采集、整理与入库等），在此基础上进行规划差异分析，包括目标与规模的比对、空间布局的比对以及建设项目的梳理，最后进行差异的处理，形成统一的城市发展规划目标与建设用地规模、协调统一的建设用地空间布局、形成建设项目的优化排序。

差异比对工作流程参见附录 A-3。

### 3.2.1 空间数据整理

按照基础数据采集及整理标准，整理前期工作收集的基础资料，汇总全市的城乡规划、土地利用总体规划、环境保护规划、水资源利用规划、林地保护利用规划、综合交通规划等规划数据、基础地理数据、审批数据及其他参考资料，参照数据入库标准开展数据入库工作。整理与入库标准参见附录 B。

### 3.2.2 目标与规模统一

对照分析各类规划，确定统一的城市发展目标、建设用地规模，为“多规合一”控制线体系的划定明确目标和方向。

#### （1）城乡发展目标

重点参考市县城市总体规划，提出生态环境、经济发展、用地规模和人口与城镇化目标，形成统一的城市发展规划目标。

#### （2）建设用地规模

2020 年建设用地规模以土地利用总体规划确定的建设用地目标为准，远期建设用地规模在充分衔接发改、规划、国土、环保等部门规划的基础上，综合考虑各部门用地需求后合理确定。

建设用地规模汇总表参见附录 B-2。

### 3.2.3 空间布局比对

根据城乡空间发展战略明确的城市空间结构、功能分区、城市用地拓展方向和产业发展格局，对相关规划的环境敏感区域、禁建区域之间、建设空间与非建设空间之间进行差异布局比对分析，重点反映城乡规划和土地利用总体规划建设用地差异分析。比对衔接城乡规划和土地利用总体规划用地分类标准，研究分析城乡规划和土地利用总体规划的建设用地规模和布局差异。城乡规划和土地利用总体规划用地分类标准差异对照参见附录 C。

对城乡规划和土地利用总体规划建设用地空间布局进行定量差异分析。确定城乡规划和土地利用总体规划建设用地布局一致区域和差异区域的面积、位置，形成差异图斑，并对差异图斑进行分类，提出相关处理意见。

差异建设用地主要分为以下三类：

#### （1）边界微小差异引起的差异建设用地，主要包括：

因河流、道路等现状线性地物边界差异造成的微小差异用地，微小差异用地是指地块面积在 400 平方米以下的用地。

因城乡规划和土地利用总体规划地块规划边界造成的微小差异建设用地。

#### （2）现状建设用地规划不一致引起的差异建设用地，主要包括：

城乡规划和土地利用总体规划对已取得合法用地手续的现状建设用地和未取得合法用地手续的现状建设用地安排不同造成的差异用地。

(3) 新增建设（未建）用地规划不一致引起的差异建设用地，主要包括：城乡规划和土地利用总体规划对城镇地区和农村地区的新增建设用地安排不同造成的差异用地。

### 3.2.4 建设项目梳理

以国民经济和社会发展规划为依据，按照行业分类梳理建设项目，分析国民经济和社会发展规划确定的建设项目用地与城乡规划和土地利用总体规划建设用地布局的差异情况，整合相关信息，建立建设项目信息库。综合公共服务均等化目标，对建设项目进行排序，保障民生重点项目、公益类项目的优先落地实施。

建设项目情况汇总表参见附录 B-3。

### 3.2.5 差异分析处理

#### (1) 规划衔接

在空间布局差异分析的基础上，评估研究各类规划与统一的目标指标、用地布局等方面的差异，差异较大或影响规划实施的，应考虑规划调整。

#### (2) 处理原则

建设用地的处理应基于生态空间格局，按照优先保护生态用地、不超建设用地规模、重点考虑建设项目需求、高效配置土地资源、全面统筹建设时序的原则，采取差异化措施予以协调解决。差异建设用地的处理措施主要分为以下三类：

##### 1) 边界微小差异引起的差异建设用地

因河流、道路等线性地物造成的微小差异建设用地，原则上以现状控制为主进行差异用地处理。因地块规划边界造成的微小差异建设用地，结合实际情况进行差异用地处理。

##### 2) 现状建设用地规划不一致引起的差异建设用地

对已取得合法用地手续的现状建设用地，在不影响生态保护的前提下，原则上应落实建设用地规模。

对未取得合法用地手续的现状建设用地，原则不安排用地规模。若属市级及以上重点项目用地，应由发展改革部门核定项目级别和规模后，在本行政区域内适当调整解决。

##### 3) 新增建设（未建）用地规划不一致引起的差异建设用地

涉及县（市、区）以上重点建设项目、市政和民生设施项目，原则上应安排

建设用地规模。重点建设项目、市政和民生设施项目用地规模较大的，需由发改部门核定项目建设规模和开发时序，原则上安排近期建设用地规模。

若城乡规划和土地利用总体规划建设用地布局存在严重差异和重大矛盾，应在征求各级政府和相关部门意见的基础上报请市人民政府协调确定。

### 3.3 控制线划定细则

遵循规模约束、空间优化，边界统一、求同存异，保障重点、差别处理，充分衔接、避免冲突，实事求是、注重实效的原则，开展控制线划定工作。确定用地分类边界时如发生重叠现象，应按照已批优先（已批优于未批）、现状优先（现状优于规划）的原则处理用地分类数据的拓扑关系。

控制线体系关系参见附录 D。

#### 3.3.1 一级控制线体系

试点市县宜划定一级控制线体系，核心任务是明确生态保护和建设空间。一级控制线体系包括生态控制线、城市开发边界（2020 年和 2030 年城市开发边界）。

##### （1）生态控制线

为维护生态安全，优化城市空间结构，防止建设用地无序蔓延，改善生态与人居环境，保障经济、社会和环境协调可持续发展，在尊重自然生态系统和合理环境承载力的前提下，围绕保护重点生态要素，划定生态用地保护边界。

该控制线的划定应当在城乡空间发展战略所构建的宏观层次城市空间结构和布局的基础上，结合城市内部绿地和生态廊道，叠加国土、环保、林业、农业、水利、市政园林、海洋等部门生态空间要素，整合形成符合城市发展的理想空间格局和地方发展导向的生态空间布局。

##### （2）城市开发边界

###### 1) 2020 年城市开发边界

为有序推进城市建设，保障近期城市重点功能区、重点建设项目及民生基础设施项目的用地需求，划定至 2020 年城市开发边界。该控制线的划定应参照土地利用总体规划（2020 年）确定的建设用地规模、城乡建设用地规模，落实国民经济和社会发展规划确定的重点发展区域和重点建设项目基础上，重点协调城乡规划和土地利用总体规划建设用地布局，结合城市发展方向、形态和布局，在不突破土地利用总体规划期内的建设用地规模并预留一定弹性的前提下，合理确

定 2020 年城市拓展用地空间布局。

#### ①建设用地

依据土地利用总体规划建设用地规模指标，确定可建设的空间区域。

建设用地规模不得突破土地利用总体规划确定的建设用地规模。

#### ②有条件建设用地

为保障城市功能的完整性、增强规划弹性，在 2020 年城市开发边界预留满足特定条件后可开展城乡建设的空间。

有条件建设用地应结合城乡规划、重点储备项目潜在用地方向及土地利用总体规划的有条件建设区进行划定。用地规模一般为城乡建设用地规模的 15%，原则上不超过城乡建设用地规模的 20%。

#### 2) 2030 年城市开发边界

为落实城市发展战略确定的理想空间形态，有效引导城市有序发展，促进城市紧凑集约布局、土地节约高效利用，划定至 2030 年城市开发边界。该控制线的划定应以生态保护为底线，基于资源环境承载力和建设用地发展演变规律的分析，结合城市总体规划（至 2030 年）确定的城乡空间发展目标、城市发展方向、城市建设用地规模等要素，合理确定 2030 年城市拓展用地的空间示意。

### 3.3.2 二级控制线体系

各试点市县可结合地方实际，适时开展二级控制线体系的划定工作，核心任务是细化一级控制线具体空间内容。

#### （1）生态控制线内部控制线

根据地理位置、环境特征、功能定位，试点市县可以选择性地对生态控制区的内部进行细化完善，明确各类生态要素的管控边界线，包括永久基本农田红线、生态保护红线、海洋生态红线、生态林地控制线等。

#### （2）城市开发边界内部控制线

根据城市特点与发展需求，试点市县可以选择性地对城市开发边界内部进行细化完善，明确各类政策管控区的管控边界线，如产业区块控制线等。

## 3.4 信息化工程建设细则

“多规合一”是一项涉及到多个部门、多种技术、多个系统、多源数据的综合性工程，各地市（区、县）完成“多规合一”的信息化工程建设应包含以下四

个方面的内容：

### 3.4.1 福建省“多规合一”业务协同平台

“多规合一”业务协同平台是利用信息化的手段，建立统一的空间规划体系，实现统筹城市发展的方法和平台；该平台侧重于规划协调和业务协同，具有“纲领性”指导作用，引领各部门的工作。该平台基于“数字福建”的建设框架体系，建设经费由“数字福建”专项建设经费列支，平台建设完成后提供给各试点城市（区、县）使用。

### 3.4.2 业务信息管理系统

#### （1）规划部门

规划部门应建立一套实现规划管理业务工作全覆盖的信息化管理系统，为打通规划管理全业务流程体系提供信息化支持，实现对建设项目全生命周期的管理；该系统建设是城市级“多规合一”平台的业务协同的业务应用基础。

#### （2）其他部门

其他部门应以统一的信息系统为技术支撑，创新政府部门管理方式，借助信息化技术手段，简化办事环节，提高行政运行效率和公共服务水平，保证各部门规划编制、实施、管理及更新过程的有效衔接。通过建立动态更新机制，将空间信息数据、审批信息、现状数据及时纳入信息管理系统，从而实现在建设项目审批方面的业务协同。

### 3.4.3 “一张图”系统

基于统一空间坐标体系，实现各类数据资源的集成融合与统一管理，以权威动态数据，面向规划编制、实施、监督等各项工作；该系统建设可以为“多规合一”业务协同平台提供各部门专题数据服务，实现空间信息数据动态更新整合，辅助“多规合一”成果编制。

### 3.4.4 平台运行所需的网络、软硬件基础设施、技术保障队伍

必须要有政务网连接到全省各部门及各市（区、县）的规划、国土、发改、政务中心等相关部门。要有相关的软硬件设备支持：包括服务器等硬件设施以及 Windows Server、ArcGIS、Oracle 等支撑软件，有虚拟化云主机的也可以采用虚拟服务器，配备相应的技术服务保障队伍及日常运维经费保障。



## 4 编制成果

“多规合一”工作成果主要指“多规合一”一张图工作成果。

成果构成主要包括文本说明、主要图纸及数据库等内容，试点市县可以按照下述工作成果要求对内容进行适当的增减。成果格式应当包含纸质文件和电子数据。

### 4.1 成果构成

#### 4.1.1 技术报告及附件

##### （1）技术报告

技术报告的主要内容要求如下：

##### 1) 工作背景

阐述工作的背景和意义。

##### 2) 工作范围、工作依据和工作期限

##### 3) 工作原则与技术路线

阐述“多规合一”的工作原则、技术路线、工作组织等相关内容。

##### 4) 规划梳理

阐述国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、环境保护规划等规划的建设项目梳理情况，写明纳入“多规合一”工作中的规划审批状态。

##### 5) 差异分析

进行规划目标、空间管制、建设用地规模及布局等方面的差异分析，重点分析城乡规划和土地利用总体规划关于建设用地空间布局一致区域的规模、位置，差异区域的规模、位置和图斑等相关内容。

##### 6) “多规合一”目标

落实城乡发展战略，阐述“多规合一”的城市发展目标、建设规模、城市空间发展方向，建立包括建设用地规模、基本农田保护面积、生态用地面积等相关内容的“合一”指标体系。

##### 7) 协调策略与措施

制定解决差异的协调原则和策略，对差异进行分类，提出具体协调措施和建

议。

#### 8) 控制线划定方案

明确控制线体系设置,阐述生态控制线、城市开发边界等控制线的划定情况,制定管控方案。

#### 9) 法定规划修改建议及实施保障措施

阐述土地利用总体规划调整建议,包括图斑的调入调出情况、有条件建设用地调整情况、调整时序等相关建议。

阐述城乡规划及其他专项规划调整建议。

#### 10) 其他需说明的内容

其他需要专章说明的内容,如环保、交通、水利等专项衔接内容。

#### 11) 规划实施保障措施

重点从土地管理方面、城市管理方面和协调机制等方面提出规划实施保障措施。

### (2) 附件

附件的主要内容要求如下:

#### 1) 主要工作内容的说明

#### 2) 调研报告

#### 3) 基础资料汇编

### 4.1.2 主要图纸

#### (1) 现状图件

##### 1) 城镇建设用地现状图

清晰表达工作范围现状建成区范围边界。

##### 2) 土地利用现状图

#### (2) 规划图件

##### 1) 城镇远景发展空间结构图

根据资源承载力及城镇化、交通、产业等方面的发展条件,结合发展目标与建设规模的预测,提出工作范围在发展方向、功能布局等方面的引导。

##### 2) “多规合一”控制线规划图

反映控制线划定情况,并标明各控制线。

规划图件比例尺为 1:10000, 有条件的地区可采用 1:2000 比例尺。叠加规划路网、镇街界线及规划范围, 同时标注镇街、主要地名、道路、山体、水系等名称, 放置区位图、风玫瑰、比例尺等图件要素。

规划图件图例样式参见附录 B-4。

### (3) 分析图件

#### 1) 土地利用总体规划图

采用规划期末地类图为底, 叠加基本农田保护区, 规划路网、镇街界线及规划范围, 同时标注镇街、主要地名、道路、山体、水系等名称, 放置区位图、风玫瑰、比例尺等图件要素。

具体图例样式, 需符合土地利用总体规划制图规范要求。

#### 2) 城乡规划拼合图(城乡规划底图)

采用经批准的控制性详细规划拼合图, 控规未覆盖的区域以实际采用规划为准。叠加规划路网、镇街界线及规划范围, 同时标注镇街、主要地名、道路、山体、水系等名称, 放置区位图、风玫瑰、比例尺等图件要素。

具体图例样式, 需符合福建省控制性详细规划制图规范要求。

#### 3) 生态控制要素范围图

包括风景名胜区保护范围、水源保护范围、森林公园保护范围、自然保护区保护范围、国家湿地公园范围、重点生态公益林保护范围等的各级保护区范围图。

#### 4) 规划空间差异分析图

对各类环境敏感区域、禁建区域之间, 建设空间与非建设空间之间的分析, 重点反映城乡规划和土地利用总体规划建设用地差异分析图。应反映建设用地在空间上的差异情况, 表达城规和土规均为建设用地, 城规和土规均为非建设用地, 土规为建设用地、城规为非建设用地以及土规为非建设用地、城规为建设用地的具体分布。叠加规划路网、镇街界线及规划范围, 同时标注镇街、主要地名、道路、山体、水系等名称, 放置区位图、风玫瑰、比例尺等图件要素。

#### 5) 产业区块及建设项目布局图

应反映国民经济和社会发展规划的项目用地情况, 表达产业区块、建设项目的规模和布局情况。叠加规划路网、镇街界线及规划范围, 同时标注产业区块、建设项目以及镇街、主要地名、道路、山体、水系等名称, 放置区位图、风玫瑰、

比例尺等图件要素。

#### 6) 其他相关分析图

分析图件比例尺可结合实际需要进行适当调整。

### 4.1.3 数据库

成果空间矢量数据应采用 ArcGIS 数据库格式，实行数据库管理。数据库图层组织和格式标准应符合成果数据标准要求。

#### (1) 数据构成

成果数据由核心数据和辅助资料构成，核心数据是“多规合一”工作必备数据。

数据库图层构成参见附录 B-5。

#### (2) 核心数据格式要求

##### 1) 城乡规划和土地利用总体规划建设用地差异分析图层

图层属性参见附录 B-6 及附表 1。

##### 2) “多规合一”规划用地图层

图层图斑属性参见附录 B-7 及附表 2。

##### 3) “多规合一”规划控制线图层

控制线属性参见附录 B-8 及附表 3。

## 4.2 成果格式

### 4.2.1 电子成果格式

电子成果以光盘形式提交，电子成果格式应当符合信息化管理及制图规范要求。

#### (1) 成果光盘盒格式

编制单位必须在光盘盒上标识项目的完整名称（如《福建省 XX 县（市）“多规合一”》工作）、光盘内容（如文本说明、主要图纸及数据库）、委托单位（如 XX 县（市）人民政府）、编制单位（如 XX 院）和编制时间（如 201X 年 X 月）等，在光盘盘面上标识项目的完整名称和编制时间，格式参见附录 E-1。

#### (2) 光盘成果内容及命名

成果中电子文件需按“文本说明”、“主要图纸”、“数据库”进行分类，并形成三个相应的文件夹。电子成果应包含以下几个部分：

### 1) 技术报告及附件

成果文字文件采用 A4 版面，图文混排，需同时提交 WORD 文件和 PDF 文件，文件名为 XX 县（市）“多规合一”.DOC（.PDF）。

### 2) 主要图纸

成果图纸文件需同时提交 JPG 文件，根据图纸内容采用项目简称+图纸名称命名，如 XX 县“多规合一”控制线.JPG。

### 3) 数据库

成果矢量数据文件应提交 ArcGIS 数据库，以及辅助文件规划图配色方案地图文档，文件名分别为 XX 县（市）“多规合一”数据库.gdb，规划图配色方案.mxd。

## 4.2.2 纸质成果格式

### （1）封面格式

编制单位必须在封面上明确项目的完整名称、委托单位、编制单位和编制时间等内容，格式参见附录 E-2。

### （2）装订要求

内容按“文字说明”、“主要图纸”顺序装订，文字说明部分采用 A4 页面，图纸采用 A3 页面，并采用 A4 竖版胶装。

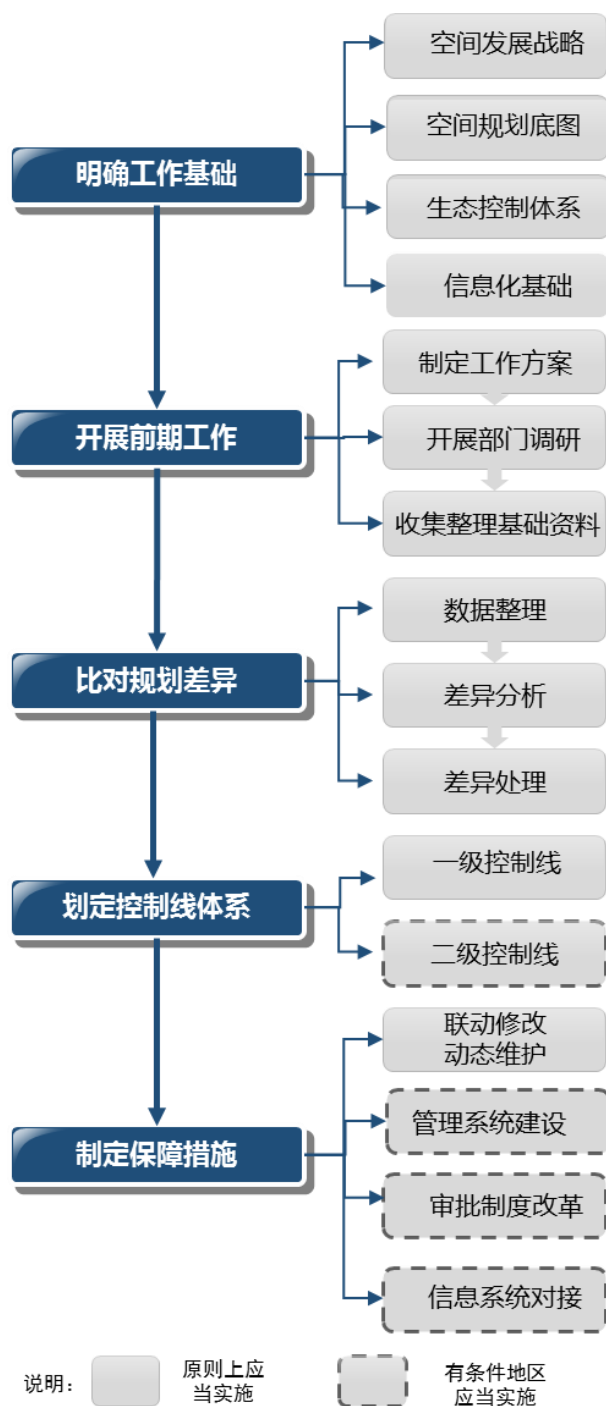
## 5 附则

各试点市县可根据本《导则》制定实施细则。

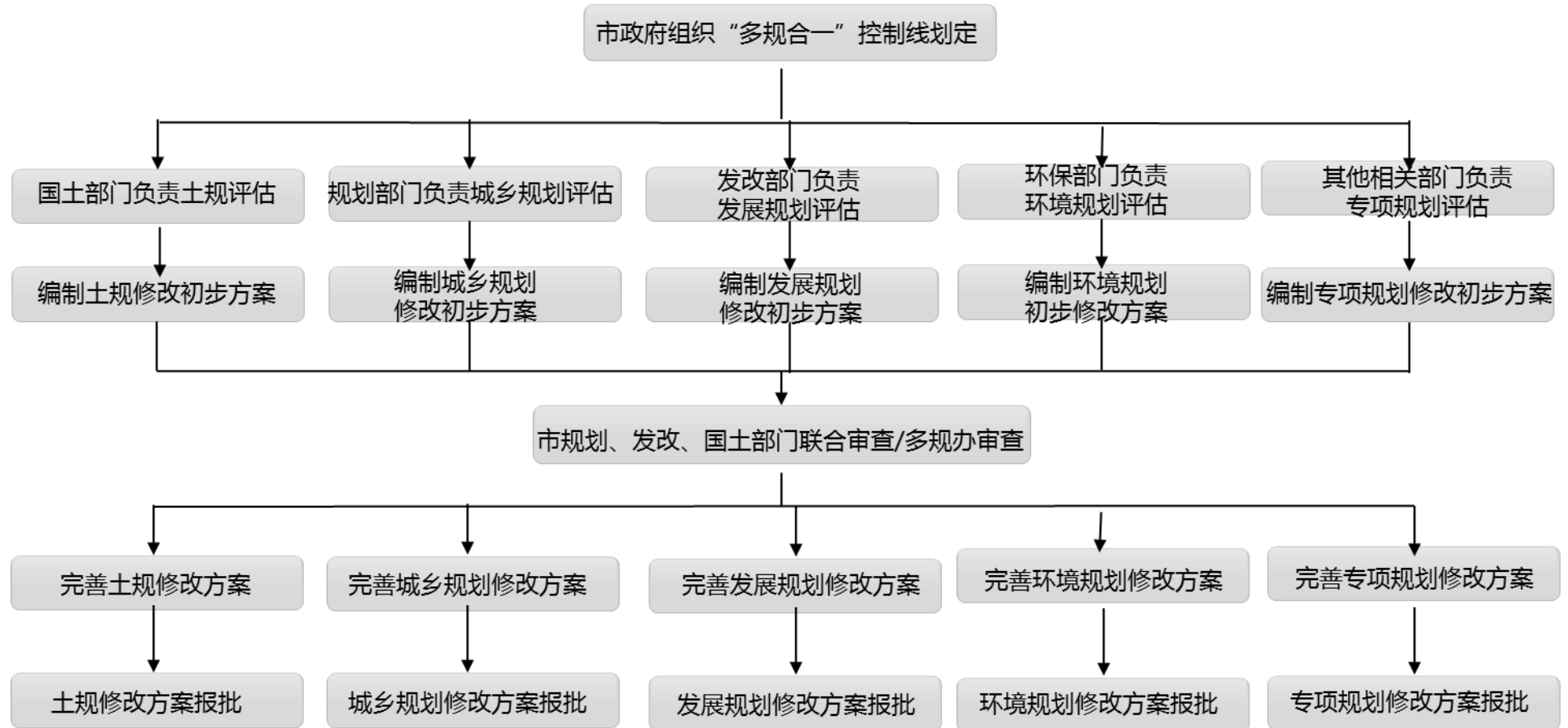
本《导则》由福建省住房和城乡建设厅负责解释。

## 附录 A “多规合一”一张图工作流程图

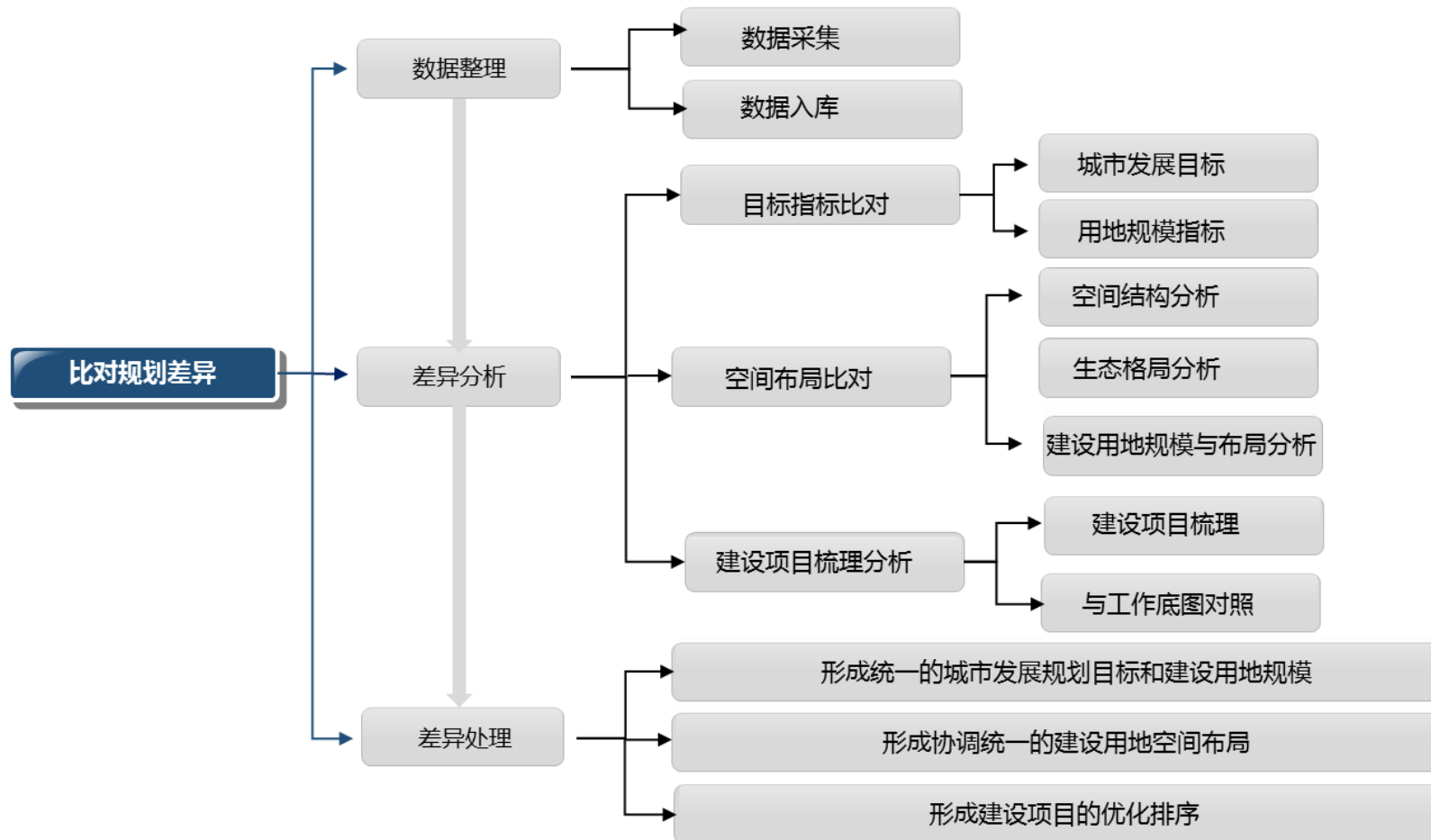
## 附录 A-1：“多规合一”编制工作技术路线



附录 A-2：法定规划联动修改流程图



附录 A-3： 差异比对流程图





## 附录 B 数据整理与入库标准参考表格

## 附录 B-1：“多规合一”基础数据构成

	名称	主要内容	要素特征	数据类型	资料提供部门
规划数据	土地利用总体规划	规划期末的土地利用地类图斑	Polygon	PGDB	国土部门
	城乡规划（拼合）一张图	土地利用总体规划图（含控制性详细规划、总体规划、村庄布点规划等）	Polygon	CAD/ PGDB	规划部门
	国民经济和社会发展规划	建设项目范围（建设排序）	Polygon	CAD/ PGDB	发改部门
	环境保护规划	环境保护规划成果	Polygon	CAD/ PGDB	环保部门
	水利专项规划	水利蓝线及相关成果说明	Polygon	CAD/ PGDB	水利部门
	林地专项规划	林地专项规划成果	Polygon	CAD/ PGDB	林业部门
	湿地专项规划	湿地专项规划成果	Polygon	CAD/ PGDB	林业部门
	海洋专项规划	海洋专项规划成果	Polygon	CAD/ PGDB	海洋部门
	其他部门专项规划	其他部门专项规划成果	Polygon	CAD/ PGDB	其他部门
基础地理数据	卫星影像图	卫星影像图	raster	栅格数据	国土部门
	行政界线	各级行政区	Polygon	PGDB	民政部门
	土地利用现状变更数据	土地利用变更调查地类图斑	Polygon	PGDB	国土部门
	政务电子地图	各要素电子地图（中比例尺）（含线划和高程模数数据）	Line	PGDB	国土部门
审批管理资料	国有土地使用证	国有土地使用权证用地范围	Polygon	PGDB	国土部门
	建设用地批准书	建设用地批准书用地范围	Polygon	PGDB	国土部门
	建设用地选址意见书	建设用地选址意见书用地范围	Polygon	PGDB	规划部门
	建设用地规划许可证	建设用地规划许可证用地范围	Polygon	PGDB	规划部门
	集体土地所有证	集体土地所有证	Polygon	PGDB	国土部门
	国有建设用地划拨决定书	国有建设用地划拨决定书	Polygon	PGDB	国土部门
	国有建设用地使用权出让	国有建设用地使用权出让证	Polygon	PGDB	国土部门

## 附录 B-2： 建设用地规模汇总表









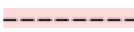
**XX 县（市）城镇建设用地规模汇总表（2020 年）**

序号	城镇	城镇用地规模（公顷）		
		城镇用地	协调城镇用地	协调后城镇用地
1	中心城区			
2	XX 区			
3	XX 区			
4	XX 镇			
5	XX 镇			
6	XX 镇			
7	……			
合计				

附录 B-3： 建设项目情况汇总表

序号	项目名称	项目位置	立项及备案情况（注明文号）	建设内容及发展目标	建设起止年限	建设用地总规模（公顷）	实际调入建设用地规模（公顷）	项目总投资（万元）	投资计划（万元）	牵头单位	备注（请注明项目重要程度；并注明项目建设阶段）
1											
2											

## 附录 B-4：规划图件图例样式

“多规合一”规划图	表达图式	
	图式符号	RGB
生态控制线		(R: 80, G:150, B:0)
城市开发边界		(R: 235, G:195, B:170)
生态用地		(R: 205, G:220, B:145)
建设用地		(R: 255, G:205, B:160)
有条件建设用地		(R: 200, G:180, B:170)
非城镇集中用地		(R: 245, G:245, B:235)
规划路网		(R: 140, G:140, B:140)
镇（街）界线		(R: 175, G:175, B:180)
规划范围		(R: 255, G:220, B:220)

注：控制线的粗细可根据实际出图比例调整。

附录 B-5：“多规合一”数据库图层构成

名称	主要内容	要素特征	文件格式	资料提供部门	
核心数据	土地利用总体规划图层	规划期末的土地利用地类图斑	Polygon	PGDB	国土部门
	城乡规划拼合图层	城乡规划地类图斑	Polygon	PGDB	规划部门
	城乡规划和土地利用总体规划建设用地差异分析图层	城乡规划和土地利用总体规划建设用地差异图斑范围	Polygon	PGDB	——
	建设项目布局图层	建设项目范围(建设排序)	Polygon	PGDB	发改部门
	“多规合一”控制线图层	城市开发边界、生态控制线	line(封闭)	PGDB	——
	“多规合一”用地图层	建设用地、有条件建设用地、生态用地、非城镇集中用地等	Polygon	PGDB	——
基础资料	卫星影像图	有条件建设用地	raster	栅格数据	国土部门
	行政界线	生态用地	Polygon	PGDB	民政部门
	土地利用现状变更数据	非城镇集中用地	Polygon	PGDB	国土部门
	土地利用现状调查	土地利用现状图	Polygon	PGDB	规划部门
	政务电子地图	各要素电子地图（中比例尺） （含线划和高程模数数据）	Line	PGDB	国土部门
审批管理资料	国有土地使用证	国有土地使用权证用地范围	Polygon	PGDB	国土部门
	建设用地批准书	建设用地批准书用地范围	Polygon	PGDB	国土部门
	建设用地选址意见书	建设用地选址意见书用地范围	Polygon	PGDB	规划部门
	建设用地规划许可证	建设用地规划许可证用地范围	Polygon	PGDB	规划部门
	储备用地规划设计条件	储备用地设计条件用地范围	Polygon	PGDB	规划部门
	建设项目用地预审意见	建设项目用地预审线	Polygon	PGDB	国土部门
	集体土地所有证	集体土地所有证用地范围	Polygon	PGDB	国土部门
	国有建设用地划拨决定书	国有建设用地划拨决定书	Polygon	PGDB	国土部门
国有建设用地使用权出让	国有建设用地使用权出让	Polygon	PGDB	国土部门	
其他参考资料	其他部门专项规划	其他部门专项规划成果	Polygon	CAD / PGDB	其他部门

## 附录 B-6：城乡规划和土地利用总体规划建设用地差异分析图层属性表

序号	字段名称	别名	字段类型	约束条件	说明
1	BSM	标识码	Long	M	
2	XZQHDM	行政区划代码	Text	M	
3	TGYDDM	土规用地代码	Text	C	
4	CGYDDM	城规用地代码	Text	C	
5	CYFQDM	差异分区代码	Text	M	见附表 1
6	CYFQMC	差异分区名称	Text	M	见附表 1
7	CLCS	处理措施	Text	C	填写“调出”或“调入”或者“不
8	CLYY	处理原因	Text	C	
9	YDMJ	用地面积	Float	M	

注：M 表示必须填写，C 表示可选择性填写，下同。

附表 1 差异分区代码表

差异分区名称	代码
土规建设用地，城规非建设用地	01
土规非建设用地，城规建设用地	02
城乡规划和土地利用总体规划均为建设用地	03
城乡规划和土地利用总体规划均为非建设用地	04

## 附录 B-7：“多规合一”规划图层图斑属性表

序号	字段名称	别名	字段类型	约束条件	说明
1	BSM	标识码	Long	M	
2	XZQHDM	行政区划代码	Text	M	与“土规”一致
3	GHYDLBDM	规划用地类别代码	Text	M	见附表 2
4	GHYDLBMC	规划用地类别名称	Text	M	见附表 2
5	YDMJ	用地面积	Float	M	
6	GHSM	规划说明	Text	C	
7	BZ	备注	Text	C	

附表 2 规划用地类别和编码

用地类别名称	代码
建设用地	100
有条件建设用地	200
生态用地	300
非城镇集中用地	400

## 附录 B-8：“多规合一”控制线属性表

序号	字段名称	字段类型	小数位数	约束条件	说明
1	BSM	标识码	Long	M	
2	GHKZXDM	规划控制线代码	Text	M	见附表 3
3	GHKZXMC	规划控制线名称	Text	M	见附表 3
4	YDMJ	用地面积	Float	M	
5	BZ	备注	Text	C	

附表 3 规划用地类别和编码

用地类别名称	代码
生态控制线	X1
城市开发边界	X2

## 附录 C 城乡规划与土地利用总体规划用地分类标准差异对照

附录 C-1：土地利用总体规划与城市规划用地分类对照表

《市（地）级土地利用总体规划编制规程 （TD/T1023-2010）》			《城市用地分类与规划建设用地标准 （GB 50137-2011）》			
一级类 地类名称	二级类 地类名称	三级类 地类名称	地类 代码	地类名称		
农用地	耕地	水田	E2	农林用地（包括耕地、园地、林地、牧草地、设施农用地、田坎、农村道路等用地）		
		水浇地				
		旱地				
	园地					
	林地					
	牧草地					
	其他农用地	设施农用地			E13	坑塘沟渠
		农村道路				
		坑塘水面				
		农田水利用地				
	田坎	E2	农林用地（田坎）			
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	R	居住用地		
			A	公共管理与公共服务设施用地		
			B	商业服务业设施用地		
			U	公用设施用地		
			M	工业用地		
			W	物流仓储用地		
			S	道路与交通设施用地（除区域交通用地 H2 外）		
			H3	区域公用设施用地		
			G	绿地与广场用地		
			农村居民点用地	H12	镇建设用地	
	H13	乡建设用地				
	H14	村庄建设用地				
	采矿用地	H5	采矿用地			
	其他独立建设用地	M3	三类工业用地			
		W3	三类物流仓储用地			
		U2	环境设施用地			
	交通水利用地	铁路用地	H21	铁路用地		
公路用地		H22	公路用地			
民用机场用地		H24	机场用地			
港口码头用地		H23	港口用地			



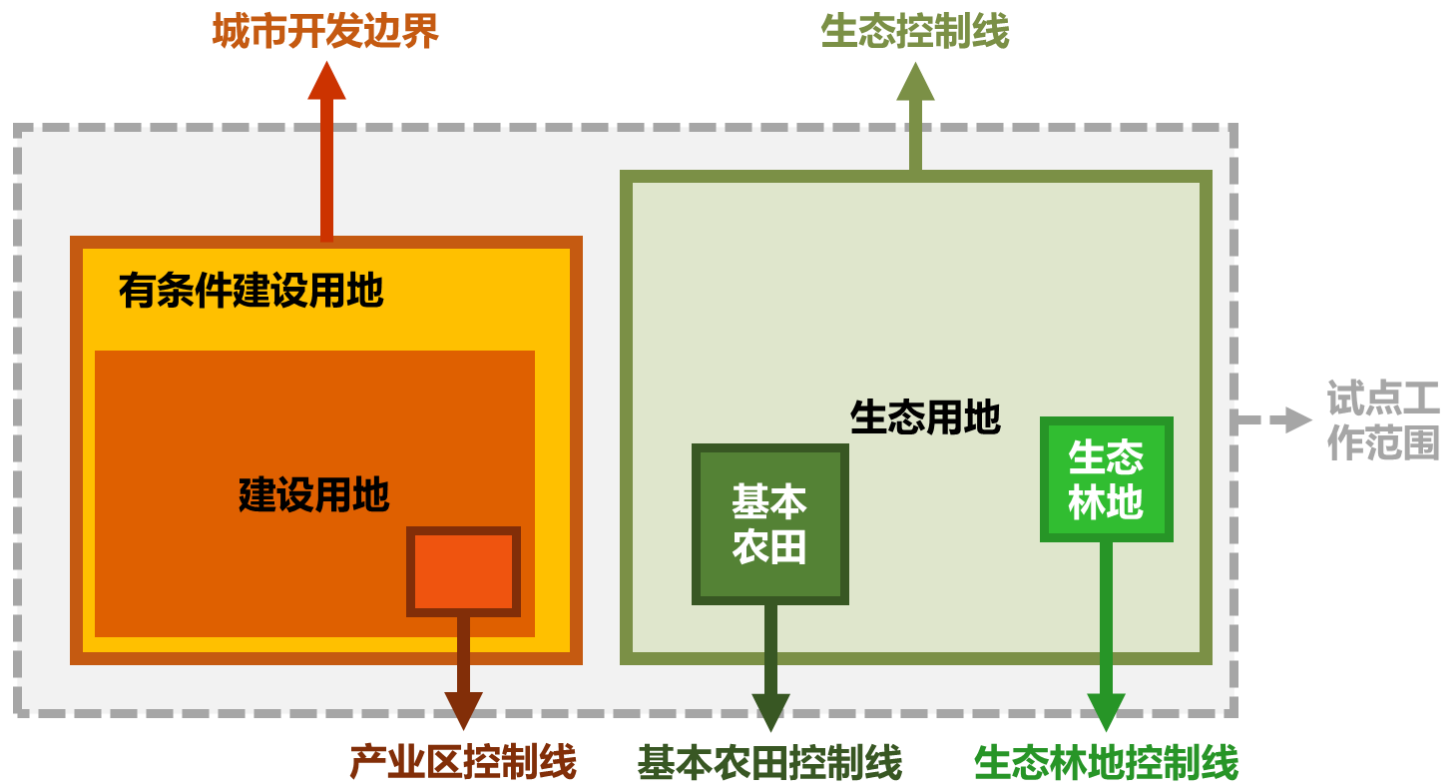
《市（地）级土地利用总体规划编制规程 (TD/T1023-2010)》			《城市用地分类与规划建设用地标准 (GB 50137-2011)》		
		管道运输用地	H25	管道运输用地	
		水库水面用地	E12	水库	
		水工建筑用地	U32	防洪用地	
	其他建设用地	风景名胜设施用地		B14	旅馆用地
				A7	文物古迹用地
				H9	其他建设用地
		特殊用地		H41	军事用地
				A8	外事用地
				H42	安保用地
				A6	社会福利用地
				A9	宗教用地
			H3	区域公用设施用地（殡葬设施）	
	盐田	H5	采矿用地		
其他土地	水域	河流水面	E11	自然水域	
		湖泊水面			
		滩涂			
	自然保留地		E9	其它非建设用地	

## 附录 C-2：土地利用总体规划与城市规划用地分类（旧标准）对照

《市（地）级土地利用总体规划编制规程 (TD/T1023-2010)》			《城市用地分类与规划建设用地标准 (GBJ137-90)》（旧标准）			
一级地类	二级地类	三级地类	地类代码	地类名称		
地类名称	地类名称	地类名称				
农用地	耕地	水田	E2	耕地		
		水浇地				
		旱地				
	园地		E3	园地		
	林地		E4	林地		
	牧草地		E5	牧草地		
	其他农用地	设施农用地		需根据实际情况进行人工判读		
		农村道路		需根据实际情况进行人工判读		
		坑塘水面	E1	水域		
		农田水利用地	E1	水域		
	田坎	E2	耕地			
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	R	居住用地	设市城市市区范围、建制镇镇区范围内的建设用地	建设用地
			C	公共设施用地		
			M	工业用地		
			W	仓储用地		
			S	道路广场用地		

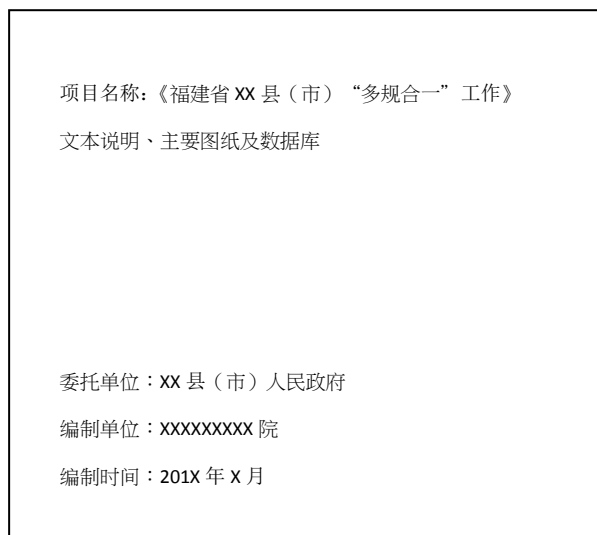
《市（地）级土地利用总体规划编制规程 (TD/T1023-2010)》			《城市用地分类与规划建设用地标准 (GBJ137-90)》（旧标准）			
			U	市政公用设施用地		
			G	绿地	需根据实际情况进行人工判读	
			E61	村镇居住用地		
		农村居民点用地	E62	村镇企业用地		
			EX	村预留发展用地		
		采矿用地	E8	露天矿用地		
		其他独立建设 用地		M	工业用地	对气候、环境、建设有特殊要求及其他不宜在居民点内配置的各类用地
W	仓储用地					
U4	环境卫生设施用地					
T、E、U	对外交通用地、管道运输、水域					
交通水利用 地	铁路用地		T1	铁路用地		
	公路用地		T2	公路用地		
	民用机场用地		T5	机场用地		
	港口码头用地		T4	港口用地		
	管道运输用地		T3	管道运输用地		
	水库水面		E1	水域		
	水工建筑用地		U9	其他市政公用设施用地（防洪）		
其他建设用 地	风景名胜设施用地		C25	旅馆业	市区、镇区之外	
	特殊用地		C7	文物古迹		
		D	特殊用地			
		C9	其他公共设施用地			
		U6	殡葬设施用地			
盐田	E8	露天矿用地				
其他土地	水域	河流水面	E1	水域		
		湖泊水面				
		滩涂				
	自然保留地	E7	弃置地			

附录D “多规合一”控制线体系关系示意图



## 附录 E 成果格式

### 附录 E-1 光盘封盒及封面

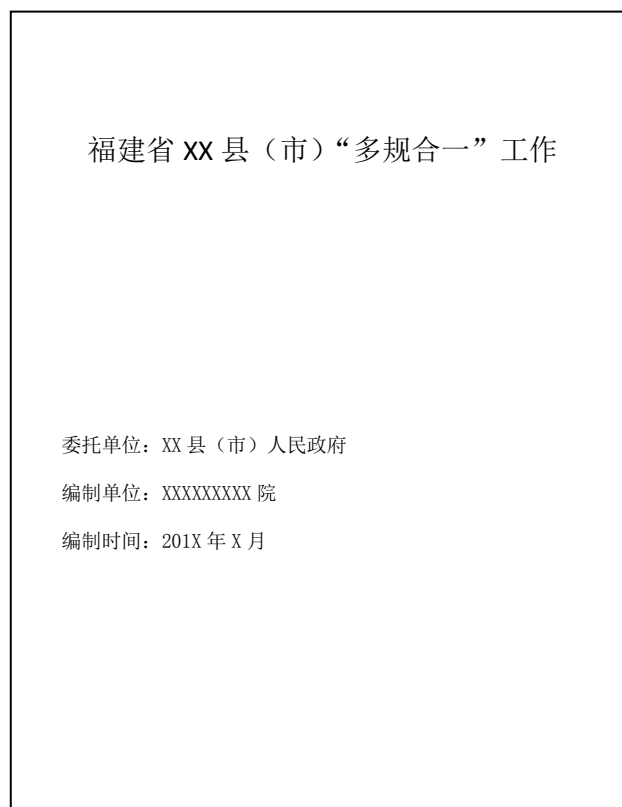


光盘盒封面示意图



光盘封面

### 附录 E-2 纸质成果封面格式



## 附录 F 名词解释

### 1、“多规”

是指涉及城市空间管制的法定规划，主要包括发展改革部门组织编制的国民经济和社会发展规划、规划部门组织编制的城乡规划、国土部门组织编制的土地利用总体规划，环保部门组织编制的环境保护规划等。

### 2、“多规合一”

是指利用信息化手段，加强国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划及环境保护规划等的衔接，建立以城乡空间发展战略为纲领的统一的空間规划体系，搭建规划信息共享和业务协同办理的统一的平台，推进行政审批制度改革，实现城乡统筹发展的系列工作。

### 3、“多规合一”一张图

是指以国民经济和社会发展规划为依据，加强城乡规划、土地利用总体规划及环境保护规划的衔接，确保“多规”确定的保护性空间、城市规模等重要空间参数的一致，并在统一的空間信息平台上划定控制线体系，以实现优化城乡空间布局、有效配置土地资源、促进土地节约集约利用、提高政府行政效能的目标。

“多规合一”一张图是“多规合一”工作的重要组成部分，是以理顺“多规”空间管理职能为主旨，加强城乡发展空间布局的衔接与协调，不取代法定规划，“多规”及相关专项规划根据“多规合一”一张图成果、按照法定程序进行调整完善。

### 4、“多规合一”业务协同平台

是指在统一的空間坐标体系前提下，以空間信息共享为基础，实现不同职能部门间的业务协同，是行政管理信息化的延伸，是政府部门提升服务能力的载体。该平台依托市政务网络和服务总线搭建，实现与规划、发改、国土、环保等部门业务管理信息系统的接入。

## 5、规划业务管理信息系统

是指建立一套实现规划管理业务工作全覆盖，集成和管理各类规划数据资源的信息化管理系统，打通规划管理全业务流程体系的信息化支持，从建设项目选址、用地、工程证、规划条件核实等各阶段，实现对建设项目全生命周期的信息及空间管理；该系统建设为城市级“多规合一”平台的业务协同打下业务应用基础。

**6、城市开发边界**（Urban Growth Boundaries），是指对一定时期内，根据地形地貌、自然生态、环境容量和基本农田等因素划定的，可进行城市开发建设和禁止进行城市开发建设区域之间的空间界限，即允许城市建设用地拓展的最大边界。