

# 蝶变龙岗

「龙岗记忆」第三季（第八十七期）

存史 资政  
团结 育人

主办单位:政协深圳市龙岗区委员会  
协办单位:区委宣传部  
龙岗融媒集团  
区地方志办

总策划:龚兵 唐向群  
策划:游宇 刘峰 王为理  
周丽 刘高葆 卓伟华  
罗平 连丽玲  
总统筹:王为理  
执行:汪洋 巫伟航 邓晓雄  
方光都 彭罡 罗方史  
黄启星 周玮 董宝宏  
关心 白甲林 陈建平

编者按:

“蝶变龙岗”文史项目是龙岗区政协大型系列文史项目“龙岗记忆”之第三季。项目通过讲述龙岗建区以来代表龙岗改革进程和发展特色的典型案例,并以图文影像记录龙岗人在改革浪潮中奋勇搏击的宝贵记忆,全面回顾龙岗建区三十年来波澜壮阔的发展史,让全区人民和一代代后来者从前人的奋斗历程中汲取精神力量、赓续优良传统,在新征程上努力续写更多新的“春天的故事”。



龙岗中心区规划效果图。深圳市规划和自然资源局龙岗管理局供图

## 多规合一改革: 破立并举 实现“一套蓝图”绘到底

龙岗区“多规合一”的核心是规划管理体制的深刻变革。它旨在将国民经济和社会发展规划、土地利用规划、综合交通规划等各部门分头编制的空间性规划,融合到统一平台,解决因部门职能分立造成的规划内容冲突、衔接不畅等问题,“多规合一”实现全城空间“一套蓝图”,建立了统一的规划管理机制,重塑了政府决策流程,为重大项目的高效落地、土地集约利用提供了有力的机制保障。

特约撰稿人 张仁望 黄腾龙

2013年,龙岗区迎来建区20周年。这片“弱冠之年”的土地,既充满转型发展的蓬勃朝气,也面临着空间资源紧约束的重大挑战。而辖区各部门独立编制发展规划时,存在地块互相重叠、部门协同不足、信息不共享等问题,降低了行政效能,成为制约区域高质量发展的机制性难题。

面对挑战,龙岗区以“多规合一”的自我革命,绘就一套指引未来发展、统筹各方诉求的“总体蓝图”,从而推动公共治理模式从碎片化分散管理向系统性协同治理转变。



龙岗区政务服务中心办事大厅。龙岗区政务服务和数据管理局供图

### 改革初衷: 破解规划管理“几张皮”

2014年3月6日,一场由全国各地三十余名专家参与的咨询会在龙岗举行。会上,专家们围绕《深圳市龙岗区综合发展规划(2014-2030)》(以下简称《综合发展规划》)的草案稿展开讨论,第一次将龙岗区“多规合一”改革带入公众视野。

这一项目被提上日程,源自龙岗区发展的深刻需求: 自1993年建区至2013年,龙岗区经历了20年高速发展,已步入转型发展及动能转换的攻坚期。这一时期,区域发展面临行政边界调整、资源环境约束收紧、传统发展路径依赖、公共服务供需矛盾以及产业核心竞争力有待提升等复合型压力。其中,重大项目落地时常受土地用途规划不一的制约,凸显了推进综合性规划改革,以系统性方案突破发展困境的紧迫性。

这一时期,各部门、各基层单位独立编制规划的情况较为普遍。由于部门职能与目标不同,规划编制的思路、对空间诉求不一致,造成同一地块往往承载着不同的功能,存在不一致的基础信息。

改革前,各类规划因编制部门、层级的不同,存在一定的信息壁垒和沟通成本。这导致不同部门之间的协调性不足,最直接的影响就是项目落地过程中需要反复协调。

龙岗区的“多规合一”探索,正是希望打破这种信息壁垒,通过构建一个跨部门、层级的战略性协同平台,将分散在各部门的规划职能与各区域发展的目标进行有机融合,通过各部门、各层级的衔接,对土地空间的规划和地块信息进行统一管理,从而实现行政计划或指令在空间上的一致性与协同性。

这次改革探索,龙岗区创新性地采用“自上而下”与“自下而上”相结合的工作方式,深入街道和社区调研,积极探索产业、人口、公共服务与城市空间之间的协同发展路径,着力理顺工作机制,为龙岗区构建良性发展的动力。这不仅是一种技术方法,更是行政理念的转变,龙岗区开始推动行政资源和服务更多向基层下沉。

虽然这一阶段龙岗区探索形成的规划成果,在当时主要属于“规划研究”性质,尚未完全纳入法定规划体系。不过这一探索意义重大,它建立了整合不同部门、不同层级规划的整体性、系统性规划理念和思路,为后续改革奠定了重要的思想基础。

2014年3月龙岗区第四届城市规划发展委员会的组成,也体现了改革思路的转变。该委员会的名称从之前的“城市规划委员会”调整为“城市规划发展委员会”,体现了职能与定位的深刻转型:从单一的空间技术审议机构,提升为统筹土地资源、规范开发行为、保障规划实施的公共政策平台。在委员会构成上,非公公务员由第三届的16名增至25名,顾问委员

由6名增至10名,并突破原有技术专家范畴,新增了社会学、产业经济、社会建设等领域委员,通过强化多学科交融与公众参与,构建了更为开放、科学的决策机制。这些举措系统性地完善了城市规划的治理结构,为后续“多规合一”改革的顺利实施提供了组织和制度保障。

### 改革步骤: “一个窗口、一套图”高效审批

“多规合一”改革的核心成果是“一个窗口、一套图”。它通过搭建信息化平台,实现了业务协同与空间治理的深度融合。其中,“一个窗口”指面向企业和部门提供统一收件、收件与协调服务的业务“协同门户”,是审批流程再造的关键载体;“一套图”指整合各类空间规划数据形成的全区统一“空间底图”,作为各部门共同遵循的空间依据。

2015年4月,中共深圳市委副秘书长、政策研究室(深圳市委全面深化改革委员会办公室)主任乐正在“深圳改革30人论坛”启动仪式上介绍深圳市2015年改革计划,特别强调将在龙岗区开展“多规合一”试点改革,这是深圳2015年改革计划中唯一一个由区政府承担的改革项目。

根据该计划,龙岗区将编制综合发展规划、重点片区综合发展规划和片区(大社区)综合发展规划,形成各领域规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系,并探索建立各部门、各层级规划的协调机制,推进经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划、生态环境保护规划等和各区域规划的“多规合一”,形成一本规划、一套“蓝图”。

2015年,龙岗区《综合发展规划》正式稿出台。这次规划编制的亮点是形成了一个超越部门本位的顶层行政规划,强化了综合规划统领作用,打造了一个能够衔接和统筹产业、交通、生态、文化等各领域专业规划的统一平台;同时发布的《重点片区综合发展规划》和《片区(大社区)综合发展规划》两个配套文件,则建立了由区级、重点区域、社区共同组成的三级综合规划体系,对各类现有规划做了全面整合与优化提升,实现部门规划和区域规划均整合在一套蓝图中,使龙岗区的空间治理框架更加清晰。

此次改革旨在促进“规划合一、审批合一、实施合一”,最终形成以“一本规划、一套蓝图”统领全区经济社会发展与空间布局的工作格局,确立了规划的严肃性和连续性。

在这次试点工作中,不仅“自上而下”与“自下而上”相结合的工作方式被保留了下来,并将规划的出发点和落脚点置于社区,通过对社区的精细化研究和分类指导,实现全区整体发展目标的精准落地。

2016年,龙岗区开始推行“多规合一”政府投资项目的审批改革试点,在全市率先成立了数据统筹办公室,主要负责组织拟订大数据战略、规划和政策措施并组织落实,打破以条为主的部门专项窗口办理业务传统模式,实现在街道、社区“一窗式”通办,并通过全区大数据为改革提供坚实的数据支撑。这一举措,标志着龙岗区“多规合一”改革从规划体系的构建迈向了国土空间行政审批管理的机制改革。

区数据统筹办在梳理市、区各部门的系统和数据的基础上,推进“项目协同生成系统”和“一窗式”协同审批系统“两大平台的建设,为“多规合一”改革的落地奠定基础。

其中,项目协同生成系统,通过整合龙岗区综合发展规划、土地利用总体规划、法定图则、林地生态红线等市、区两级多种空间规划数据,形成全区统一的“一套底图”,使项目谋划更科学、精准,从源头上避免冲突。

“一窗式”协同审批系统,通过流程再造,变“串联”为“并联”,区行政服务大厅综合窗口统一收件后,材料通过平台同步分送各审批部门,实现多部门并联审批、结果互认、全程留痕,打造了“统一入口、统一出口、统一监督”的新格局,实现审批“一窗式”并联办理。

2017年,全区统一的“多规合一”系统初步建成,解决规划行政管理中“部门只管审批、不管项目进度”的痛点,探索建立“审批围绕项目转”的审批新机制。

由于区域规划的制定与土地空间的审批权限往往超出区级行政单位权限,需要市、区协同才能形成合力。2018年5月,龙岗区在全市率先与深圳市规划和国土资源委员会签订了规划国土管理改革与实践合作的框架协议,协同推进“多规合一”改革。随后,龙岗在全市率先启动分区规划,为全市以分区规划为载体落实总规部署、实施“多规合一”“一套蓝图干到底”提供借鉴。

2018年,“多规合一”项目地图协同信息平台完成一期建设,完成落图的重点项目增加了近十倍,达到了400多个,初步实现项目投资和建设管理全链条的信息化、便捷化、科学化,为项目决策、建设和跟踪协调探索出新模式。至此,“多规合一”改革的“骨架”已经基本搭建完成。

### 成效初显: 助力城市有机生长

“多规合一”最显著的成效是通过体制机制创新,从根本上破解了“规划打架”这一行政顽疾。

在规划编制层面,通过统一底图、统一坐标、统一标准,将多项规划核心控制要素整合进同一张图,实现空间布局协调一致,从源头上杜绝了规划矛盾;

在行政审批层面,平台打通了项目生成、选址、预审、建设到监管的全链条,提供可视化的项目落图分析能力。各部门可基于共享的规划、用地、生态、基础设施等图层,并行开展合规性审查与冲突检测,变“串联审批”为“协同预审”,大幅压缩决策时间,提高项目落地效率。

2016年启动“多规合一”改革试点后,当年就让投资建设项目审批时间由原来的120天压缩了近三分之二,为建设单位节省了宝贵的时间和经费。

“多规合一”平台作为强制性工作系统,不仅提高了效率,保障了效率,高频使用还反向推动平台的功能完善,使系统更有生命力。

近年来,伴随着改革的不断深入,龙岗区“多规合一”改革又从平台构建走向了具体应用场景深化。基于多年的用户数据积累,龙岗区计划于2025年年底推出“多规合一”平台的“一键核查”功能。该功能将多项空间管控要素和各部门业务数据整合为统一的“大数据库”,实现更深层次的跨部门数据共享与业务协同。其中的“批量核查”“自定义核查”等功能,可将传统人工耗时数天的工作缩短至分钟之间,大幅提升审批效率,有望让大量纳管项目实现“秒批秒办”。

由于该功能支持各管理局实时更新数据,系统不再仅依赖已通过法定程序上传的滞后数据,从而实现核查数据更加贴合地块实际、更加匹配项目需求,能有效解决规划审批中实时数据难共享、沟通成本高等痛点,能够以更加标准化、智能化的方式,为项目落地提供全流程的空间支撑服务。

龙岗区的“多规合一”实践,不仅打破了规划编制过程中的部门本位和数据壁垒,还重构了项目审批环节的工作流程,为建设特别是重大项目落地及其配套设施建设方面,提供了更加精细、高效的公共服务,从而推动城市的有机生长和深度融合,为全国“多规合一”改革提供了县区级样本。



深圳市仙田外国语学校。龙岗融媒资料图

### 观察眼

#### “多规合一”机制下的仙田学校样本

位于龙岗街道盐龙大道与仙田路交会处东侧,深圳市仙田外国语学校巍然矗立,作为一所九年一贯制公办学校,其办学规模达72个班,自2019年9月起正式启用,成为龙岗教育版图中的一颗新星。

回望其建设历程,深圳市仙田外国语学校的诞生堪称一场与时间赛跑的“深圳速度”:2017年8月立项,2018年10月获得规划许可,2019年9月迎来首批学子——短短两年,一所现代化学校便从图纸变为现实。

这一切何以可能?答案藏于“多规合一”的改革智慧之中。龙岗区率先将教育设施全面纳入“多规合一”信息平台,构建公配项目“一张图”,依托“区—街道—单元”三级规划传导机制,实现了从被动应急到主动引领的根本转变。仙田外国语学校正是这一机制下从成熟地块中精准遴选、优先布局的民生标杆项目。

当时,“多规合一”平台清晰预警:学校所在的龙岗街道DY63单元随着住宅开发加速,学位需求将达13825座,而供给仅8300座。为此,龙岗区迅速行动,从全区“已规划未建”的义务教育用地中,锁定条件成熟、需求迫切的仙田地块,将其列为重点推进项目,彻底扭转了“项目等地”的旧局面,迈入“地等项目”的新阶段。

项目启动后,“多规合一”平台充分发挥数据融合与协同优势,打通规划、土地、交通等多部门信息壁垒,实现立项、工程规划许可等审批程序与工程建设同步推进,极大压缩了前期时间。更值得一提的是,学校主体与周边道路、配套设施同步设计、同步施工、同步投用,避免了“校成而路不通、配套缺位”的尴尬场景。

龙岗区规划国土发展研究中心工程师周湘认为,“仙田速度”之所以成为现实,是因为“多规合一”改革后,平台能够整合法定图则中的教育设施用地、国土空间规划中的开发边界、权属情况、影像数据等多源信息,并结合区政数局的航拍数据,综合判断用地现状和可行性。基于这些信息,筛选出权属干净、没有建筑物、片区紧缺的用地纳入用地保障计划。通过平台与区立项平台联动进行空间论证,同步征求教育、交通等相关部门的意见,就能提前发现并解决空间冲突。

“仙田速度”的背后,是“多规合一”以数据赋能、流程重构与机制创新所实现的深刻变革。它将以往分散、被动、串联的传统管理方式,转化为一体化、主动、并联的现代治理模式,从而在民生短板上精准发力,在群众期盼处全速奔跑,生动诠释了如何从规划着手,快速破局民生项目,让美好生活更快落地。

扫描二维码阅读原文