

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源信〔2021〕8号

关于报送上海市规划和自然资源局 “十三五”信息化建设进展及“十四五” 发展思路工作报告的函

自然资源部网络安全和信息化领导小组办公室：

根据你办《关于请提供“十三五”自然资源信息化建设进展及“十四五”发展思路有关材料的函》要求，我局认真总结本市“十三五”期间自然资源信息化工作成效，并研究“十四五”期间自然资源信息化发展思路，形成《上海市规划和自然资源局“十三五”信息化建设进展及“十四五”发展思路工作报告》，现予报送。

特此函达。

上海市规划和自然资源局

2021年1月11日

上海市规划和自然资源局“十三五”信息化建设进展及“十四五”发展思路工作报告

“十三五”期间，是上海市加快推进自然资源信息化建设发展的重要时期。上海市规划和自然资源局紧紧围绕党中央关于“把信息化作为我国抢占新一轮发展制高点、构筑国际竞争新优势的契机”工作要求，深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，强化“当好新时代全国改革开放排头兵、创新发展先行者”的工作要求，在自然资源部网信领导小组指导下，以《自然资源部信息化建设总体方案》为指引，加快推进上海市自然资源信息化建设工作。

一、“十三五”期间本市自然资源信息化工作成效

“十三五”期间，上海市规划和自然资源局以信息资源整合融合为抓手，与机构改革、规划资源审批制度改革、公共数据治理等工作有机衔接、统筹推进，初步发挥了信息治理在规划资源治理中的穿针引线作用，主要做法有：

（一）坚持问题导向，抓住信息化改革靶点

信息化建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。“十三五”期间，面对“大、云、平、移”的时代背景，我局认真排查了信息化工作中存在的瓶颈，主要有两个方面：一是信息系统碎片化现象比较突出。经统计，当时局内实际相对独立运行的业务系统有 89 个，其中有的彼此割裂且缺乏关联，有的重复建设或局部重叠，有的类别相似但标准迥异。由于信息系

统建设缺乏统筹，制约了审批服务效率，造成了数据质量参差不齐，影响了用户体验。因此，我局明确信息化改革必须整体考虑、统筹推进，把“去碎片化”作为改革的牛鼻子，制定了《市规划资源局信息资源融合整合的指导意见》，作为局信息化工作顶层设计，明确数据逻辑必须服从于管理逻辑，在推进路径上要因应机构改革的具体思路，以业务架构的重组来倒逼信息系统重组，以数据治理水平的提升来驱动管理服务效能提升。二是**信息化管理理念、机制不够匹配**。长期以来，我局信息化建设习惯于按照科层边界，业务部门定计划，信息部门当二传手，各自为政分散作业，造成信息系统建设水平低，无法为整体业务管理提供有力支撑。2019年局信息化顶层设计之后，我局明确信息化建设是“一把手工程”，自上而下抓落实；同时转变工作机制，对内由信息部门挺在前面大胆统筹，变“跟着跑”为“带着跑”，集中全局资源资金力量推工作，对外则建立与阿里、中规院等高层次技术团队、专业团队的合作关系，提升开发能级。

（二）立足顶层设计，找准信息化改革目标

信息化建设是政府职能转变、系统深度融合的内在要求。这几年来自上而下的规划资源领域机构改革，不论是部级层面强调的“两统一”职责，还是市级层面强调的深化转职能、转方式、转作风，根本目标都是以规划资源职能的深度融合，推动政府“放管服”职能的切实转变。在不断斟酌上述两方面瓶颈之后，我局摒弃“头痛医头、脚痛医脚”的思维方式，用了大半年时间在局系统内部不断统一思想，做好顶层设计，动真碰硬，下定决心重

起炉灶，并制定了《市规划资源局信息资源融合整合的指导意见》。一方面在总体架构上明确“一个平台、一套数据、一张蓝图”的理念。统一框架形成“一个平台”，将规划资源业务信息系统整合为一，覆盖全系统各层级、各板块，防止各行其是。统一标准形成“一套数据”，横向到边、纵向到底地打通各类规划资源管理数据，做到“一口井蓄水、一口井打水”。统一内容形成“一张蓝图”，实现全市国土空间一张蓝图管到底，为智慧政务和智慧城市提供全要素空间数据底板。另一方面，在具体架构上打造“一厅八室”的布局。统一门户形成“一厅”，为全市规划资源部门提供统一入口，为管理服务对象提供统一界面。根据机构改革确立的职能配置架构，定义整体系统中有机统一的八个模块，包括“大规划”、“大土地”、“大项目”、“大地质”、“大登记”、“大测调”、“大事务”及“大监督”，这些模块打破处室部门的硬边界，把过去分散、单一的审批行为串联起来，更加注重管理逻辑的引领。如“大规划”模块围绕“多规合一”，整合总规、单元、专项、控规、村规等各层次规划数据，更好地体现了上、下位规划间的有序延递；“大土地”模块围绕“从资源到资产”，构建“国土空间用途管制-保护修复-开发利用-资产管理”的全生命周期管理体系；“大项目”模块围绕“审批流程再造”，贯穿各类工程建设项目从选址到验收的审批全流程；“大测调”模块拓展“三调”成果，为各类国土空间管理行为提供基础数源。

（三）依托关键环节，明确信息化改革抓手

信息化建设是上海规划资源“牵一发而动全身”提升工作效

能的关键瓶颈。我局在实践中体会到，信息系统整合工作不能就事论事，而是要突出重点，把握节奏，保持清晰的目标导向。一方面，把流程再造作为核心要求，例如在工程项目审改中按照“多规合一、多审合一、多测合一、多验合一、多证合一”要求再造审批流程，进而为“大项目”模块提供了直接的系统整合路径。

“十三五”期间，我局按照“一类事项一个部门统筹、一件事情一个部门负责”的原则，已经先后针对 28 项管理审批业务开展了流程再造，为系统整合重建搭建了基础。另一方面，把数据治理作为重要保障，明确提出数据质量决定空间管理质量，将系统整合与数据治理同步，推动业务生态和数据生态“两态融合”，例如在“大规划”模块中对空间数据标准进行梳理，规范了 423 个图层、2496 个属性字段的数据标准。我们明确了全口径数据治理的时间表、任务书，统筹数据规则与业务规则，重新梳理数据编目，开展数据分类，加强数据共享，学会用数据说话、用数据决策、用数据管理。

二、2020 年本市自然资源信息化主要工作进展

（一）持续深化局“一厅八室”信息化框架建设

根据局信息化顶层设计，2020 年我局加快推进局“一厅八室”信息化框架建设，目前已正式上线运行 3 个，已完成开发建设 2 个，尚在开发阶段 4 个。其中“大项目”、“大登记”、“大规划”已上线运行。“大项目”在原有上线功能基础上今年进一步深化建设，实现了开工放样复验的无人干预自动办理、报建图形自动质检的智能预审、13 项工程项目审批事项的企业专属页面

“我的项目”专栏接入。“大登记”实现了不动产登记“掌上办”接入“随身办”，整合信息发布、预约申请、收费标准、收件要求和原有办证状态、不动产登记信息查询等功能；开通了企业间不动产转移登记网上办理服务，实现“网上申请、线上审核、线下核对、当场领证”的“最多跑一次”。“大规划”融合整合总体、单元、详细等各层次规划的“评估-编制-审批-实施”管理闭环，达到数据流与业务流同步、全程带图审批改变作业方式、数据协同减少沟通成本、灵活配置为审改留出弹性空间四方面效果。“大门户”、“大事务”已初步完成开发建设。其中“大门户”完成统一登录界面和门户首页开发建设，归口政务板块和业务板块的待办任务，为全市规划资源系统提供了统一入口；“大事务”归口办公、人事、财务、政研、党建等事务，实现局行政和党建事务的全事项全流程网上办公。“大土地”、“大测调”、“大地质”、“大监督”正在深化开发建设中，计划 2021 年上线运行。

（二）扎实推进智慧化应用场景建设

2020 年，我局结合自身管理需要，发挥数据整合、打通的优势，将自上而下的顶层设计与自下而上的应用场景进行融合，确定了 20 项智慧化应用场景建设任务。各应用场景按照既定的建设方案扎实推进建设，其中包括按照市政府“一网统管”要求建设的地灾监测预警、执法智能监管，为“一网通办”、优化营商环境赋能的不动产登记智慧化应用、智慧城市与建筑，以及为提高规划资源管理效能建设的智慧产业空间、三维地下城市、智慧耕保应用、总规实施监测评估、15 分钟生活圈、宅基地分析、

国土利用监测等场景。这些应用场景实现了对全局数据深度挖掘、综合应用，以数据驱动实现决策科学化的实质性升级。

（三）全面推进数据治理工作

1. 制定《规划资源数据标准编制技术规定（试行）》

为落实局信息化顶层设计，促进数据管理、共享交换和利用，我局按照《市规划资源局数据治理工作方案》，结合局数据管理和数据标准现状，研究制定了《规划资源数据标准编制技术规定》及配套管理办法。《技术规定》规定了数据标准编制的总体要求，定义了标准文件的编制结构、编制规则、规划资源数据分类原则，明确了标准内容的编制方法，给出了数据标准的参考模版样式，用于指导各业务模块数据标准的编制。

2. 修订空间数据编目

根据《城市空间基础信息平台数据管理与服务办法》（沪规划资源信〔2018〕665号），我局组织对《城市空间基础数据目录》进行年度更新，经征求局机关处室、局属事业单位的意见，编制《城市空间基础数据共享目录（2020年局内版）》，本次编目共收录数据550条，较2019年局内版575条新增数据59条，删除数据84条，调整数据4条。

3. 深化公共数据治理和应用

对照《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》（沪委办〔2019〕8号），加快局内数据治理、共享应用和有序开放。一是开展公共数据资源目录编制工作，编制完成数据资源目录271个，均挂载数据资源，资源挂载率100%，年度抽取

库表目录 15483 条。二是强化公共数据开放共享，共有 147 个资源目录的共享条件设置为无条件共享，占已发布资源目录总数的 54.24%，高于全市平均占比（36.62%），共有 152 个资源目录被其他单位申请共享使用，这些核心业务目录占已发布资源目录总数的 56.09%。三是持续推进公共数据归集清洗，共归集入湖数据表 91 张，归集任务累计归集数据 23333 万条。其中 89 张数据表完成了清洗，清洗率为 97.80%。四是积极开展公共数据共享应用，我局核提数据资源需求 108 件，生成责任清单 382 件，其中工单方面，共收到需求核实、资源申请类工单 568 件。获得 55 个市级资源服务接口授权，累计调用 279 万次。获得 1 个国家资源服务接口授权，累计调用 13504 次。已汇聚的数据资源被 38 个委办局调用，累计调用次数 253 万次。

4. 统一数据标准

（1）统一规划数据标准

通过 3 轮处室书面征求意见和 9 次重要修改，《上海市国土空间规划数据标准》于 2020 年 7 月印发执行。融合标准按规划层次融合原先 7 本规划成果规范，合并 877 个属性字段，新增 426 个属性字段，实现了同层次不同类型规划的横向贯通和上下位规划传导、分解、深化的纵向贯通。对照新数据库结构，对已批的 9 个区总规、29 个新市镇总规、1 个主城区单元规划、237 个专项规划、2534 个控详规划和 82 个村庄规划的成果文件和入库数据按照融合标准，进行了全面梳理，已按照“成果库-现势库-历史库”的新数据库结构，基本完成数据重构工作。

(2) 统一土地数据标准

经历 7 次内部修改和多轮征求意见，《土地管理数据标准》于 2020 年 11 月印发全市执行。《土地管理数据标准》包括国土空间综合整治、土地利用计划、土地审批、设施农业用地、耕地保护监督、价格管理和全生命周期利用监管 7 个大类数据，共计 32 个图层、728 个字段。从数据管理和应用出发整合融合了不同阶段、不同类型土地管理基础数据和业务数据，确保数据“一数一源”和“业务流数据流同步”。

5. 补全存量数据

在统一的数据标准的基础上，开展对存量数据的补全工作，完成规划管理、土地管理、测绘调查、执法监督模块数据的汇交补全，并检查入库；组织局属四家单位建立更新机制，实现文、教、体、卫、养老等设施数据、基础地形、多测合一、政务地图、航空影像、工程地质钻孔、地面沉降监测等数据的日常更新；将分散在不用部门、不同系统中的数据整合汇聚，形成全覆盖、高质量、易关联的国土空间基础数据。

6. 建立局电子证照库和清洗规整历史数据

按照我局行政审批事项以及局内数据核验需求，建立以要素证照为核心的电子证照库，梳理形成了我局核发的证照目录清单，含各类批准文件、证照文件、证明文件、审查表单，共 58 种。将要素证照的清理作为历史数据清理的切入点，建立了要素证照照面信息与数据库系统结构对应关系。收集了来自土地、项目、档案馆的数据，分析了历史数据现状情况，根据抽检数据情

况，结合常规数据检查项和业务部门反馈的清理格式要求，制定了要素证照数据信息的检查规则，按质检规则对获取的土地、项目和档案馆的历史证照数据制定清洗方法和实施路径，并执行清洗。

（四）贯彻落实市政府信息工作部署

1. 协调落实“一网通办”

（1）推进流程再造和信息系统支撑

一是推动“两个免于提交”落地实施。按照“两免交”要求，确定材料免交方式，制定免交落地实施方案，已完成建设项目、登记、测调、地质等系统的“两免交”改造工作，确保了“两免交”落地，巩固深化了“双减半”工作成果。二是拓展公共服务事项接入。为落实市审改办关于对外提供的服务事项“应进必进”的要求，推动公共服务事项网上办理和提供服务，我局新增 46 个公共服务事项并完成了办事指南编制和系统接入工作。三是加快系统接入模式优化。土地、登记、测调、地质四大模块已经完成相关改造；项目模块事项已纳入企业专属页面“我的项目”栏目。

（2）强化专网整合和数据归集质量

一是推动政务信息系统、专网、移动端“三整合”。将我局三级网络和不动产登记中心二级网络专网整合至政务外网，完成专网整合专项任务。二是推进电子证照归集应用，根据《市规划资源局 2020 年电子证照归集计划清单》，我局完成建设项目竣工规划资源验收合格证等 9 类电子证照归集，并完成不动产登记电

子权证制版上线和存量入库。三是推进数据治理和办件数据优化，对照“一网通办”数据质量要求，加强办件数据质量监测，不断促进办件数据优化。

2. 协调落实“一网统管”

根据市委、市政府的决策部署要求，对照《三年行动计划》，完成了地质灾害智能分析与监测预警、规划自然资源违法行为智能监管两项智能化场景开发任务并部署上云。“上海市地质灾害智能分析与监测预警系统”根据本市地质灾害的特点，实现了全市地质灾害的实时感知、动态评价、智慧分析与安全预警，重点聚焦了“观、管、防”的功能。“规划自然资源违法行为智能监管系统”依托“平台+工具”的技术支撑，打造了“全面查+清单查”的巡查工作机制，建立“及时发现、实时处置、规划查处、适时监管”的执法体系，实现市区联动、行刑衔接，落实“高效办成一件事”。

3. 协调推进“市空间库”建设

根据市空间地理综合库推进要求，我局组建工作专班，明确责任分工。牵头编制了《市空间地理综合库总体方案》，遵循“统一规划、迭代建设”的思路，依托市大数据资源平台，推进空间数据资源整合。牵头基础地理专题库、规划土地专题库、地下管线专题库3个子库的建设已完成。其中基础地理专题库和规划土地专题库，对58类数据和73类服务进行了标准化处理，实现了数据归集和服务聚合；地下管线专题库在我局“智慧管线数据库”和市住建委“现状管线普查数据库”的两库基础上实施融合，现

已完成覆盖 10.6 万公里全市地下管线数据库。

4. 推进落实国产安可

根据市委办公厅《上海市党政机关电子公文系统安全可靠应用全面替代实施方案》（沪委办〔2019〕35号）有关要求，我局编制《AK 替代工程项目可行性研究报告》并获市发展改革委批复，分两年（2020-2021）完成。根据批复意见，我局组织落实采购项目定密相关审批流程，编制完成采购项目需求书和政府采购招标工作，目前正有序推进工程建设和工程监理工作。

（五）贯彻落实信息安全管理

1. 开展全面检查，强化防范措施

一是开展疫情防控网络安全检查。根据市网安办《关于预防涉“新型冠状病毒”系列电脑病毒的预警通报》等系列预警通报和局领导批示精神，我局召开“局系统单位网络和信息安全工作视频会议”，并对局属 5 家重点事业单位进行了现场检查，完善了安全风险排查，切实保障疫情防控环境下工作正常进行。二是组织开展局属单位网络安全专项检查。根据市网信领导小组《关于开展 2020 年全市网络安全专项检查的通知》要求和局领导工作部署，组织开展了局属 16 家事业单位网络安全专项检查，并现场提出了整改建议。以查“促建、促管、促防、促改”，进一步压实网络安全责任，提升网络安全防护水平和安全防范体系建设。

2. 制定应急预案，保障重大活动网络安全

根据局领导对网络安全工作的要求，结合网络安全专项检查

的情况，做好国庆七十一周年网络安全保障工作，及第三届进博会等重大活动网络安全保障工作。下发了《关于做好 2020 年国庆假日期间网络信息安全保障工作的通知》、以及《关于做好第三届中国国际进口博览会网络安全保障工作的通知》，部署了国庆七十一周年及第三届进博会期间网络安全保障工作，局属各单位均形成《重大活动、节日的网络安全应急保障方案》，并上报局网信办。

3. 强化教育培训，增强网络安全意识

加强网络安全教育和培训，组织开展网络安全专项培训，围绕等级保护 2.0、密码法、个人信息保护等主题进行了专题辅导；组织网络安全知识教育培训，围绕网络安全法、当前网络安全态势发展和加强网络安全意识等主题展开；围绕“网络安全为人民，网络安全靠人民”活动主题，不断加强《网络安全法》知识教育，全员发放了网络安全宣传册，布置易拉宝等宣传材料，推动网络安全知识的普及，进一步增强全员网络安全意识。

三、“十四五”期间本市自然资源信息化发展基本思路

“十四五”期间，我局将抓住信息时代带来的重大机遇，充分运用各种新技术新手段，继续按照局信息化顶层设计，在科学化、精细化、智慧化上下更大功夫，促进业务生态和信息生态的“两态融合”，聚焦系统整合、数据治理、应用场景和信息安全四方面发力。既注重自上而下的整合，也强调自下而上的应用；既要加快信息建设与应用，也要保证信息安全与国产化推进；从工作范式上不断加快本市自然资源管理数字化转型，以政府管理

和社会治理模式创新，探索符合超大城市特点和规律的治理新路。

（一）系统整合

“十四五”期间，系统整合要重点落实三方面工作要求：一是强调工作观念、工作模式的转变，用信息化手段来反映管理逻辑的提升。二是强调设计理念、推进方式的转变，将每一个“一厅八室”的模块放在全局业务体系中找寻定位，为全局业务贯通提供助力。三是强调技术路线、实施路径的转变，要把“找寻数源、优化流程、建立模板”结合起来，实现业务的结构化和数据化。除此之外，还要按照上述三方面要求，强化“一厅八室”之间的关联融合。具体工作抓手为公共模块建设、数据标准衔接和业务流大循环。

（二）数据治理

“十四五”期间，数据治理要重点开展四方面工作：一是谋定全局数据资源体系架构的整体设计，引进专业咨询公司，结合我局管理逻辑、业务架构实际，打造融通、整合的全局数据资源体系架构。二是全面完成数据标准制定，按照全局数据资源体系架构，引领“一厅八室”制定各专业数据标准，确保标准对齐、数源稳定、数据可用。三是全面完成数据清洗工作评估，引进专业数据清洗团队，按照全局数据资源体系架构和各专业数据标准，全面评估历史数据清洗的工作量，并制定时间表、任务书、路线图。四是分步开展数据清洗，项目化分步实施数据清洗，其中涉及公共模块建设的和全局业务关联的核心数据要优先完成

数据清洗。

（三）应用场景

“十四五”期间，应用场景重点落实两方面要求：一是效用为先，立足局内数据深入挖潜数源赋能，探索局外数据共享，在局内形成“一数多用”局面。二是以数据应用推动数据生产优化，深入思考“数据应用-数据标准-业务流程”的联动优化，以应用为导向，持续推进数据生态健康发展。

（四）信息安全

“十四五”期间，信息安全工作目标由达标向“练内功”方向发展，要抓深、抓细日常防范，尤其要在应急预案和演练、日常漏洞扫描以及强化网络安全经费保障等方面加强部署。在国产安可方面，将根据部委和本市有关安可全面替代的工作要求，坚决贯彻落实国产化和信息化和信息保密安全工作。