

# 石狮市人民政府办公室文件

狮政办〔2020〕10号

---

## 石狮市人民政府办公室关于印发 石狮市国土空间总体规划编制工作方案的通知

各镇人民政府、街道办事处，石狮高新技术产业开发区管委会，  
市直各单位，上级驻石有关单位，有关企事业单位：

《石狮市国土空间总体规划编制工作方案》已经市政府同意，  
现印发给你们，请认真组织实施。

石狮市人民政府办公室

2020年4月8日

（此件主动公开）

# 石狮市国土空间总体规划编制工作方案

为加快建立以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，切实做好我市国土空间总体规划编制工作，根据《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）、《中共福建省委 福建省人民政府印发〈关于统一规划体系更好发挥规划战略导向作用的实施方案〉〈关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施方案〉的通知》（闽委发〔2019〕17号）和泉州市委、市政府的工作部署要求，结合我市实际，制定本工作方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，坚持高质量发展，落实主体功能区战略，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，突出生态优先、绿色发展、留白留文、创新驱动，体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性，牢牢把握走在前列的目标定位，结合泉州市国土空间规划等上位规划和我市城市总体规划、土地利用总体规划、海洋功能区划、生态保护规划等工作成果，进一步统筹全

域要素配置，发挥国土空间规划的战略引领和刚性管控作用，整体谋划新时代我市国土空间开发保护格局，全面提升国土空间治理能力。

## 二、工作原则

（一）坚持生态优先，底线管控。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为约束，坚持底线思维，优先布局区域生态环境保护空间，协调衔接生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制底线划定，促进人与自然和谐共生。

（二）坚持以人为本，协调发展。综合考虑各种要素资源，持续改善人居环境。完善全域覆盖与均衡发展的公共服务体系，科学配置各类基础设施，强化特色风貌保护，提升城市特色与空间品质。

（三）坚持双向结合，前瞻布局。坚持目标导向和问题导向相结合，根据全市发展的阶段性特征，落实经济社会发展要求，坚持陆海统筹、城乡融合、区域协调、可持续发展，合理布局生产空间、生活空间、生态空间，保持规划前瞻性。

（四）坚持顶层引领，共谋共治。坚持“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与”，坚持双向统筹，加强宣传，扩大和创新公众参与方式方法，促进经济增长、社会和谐、生态优美。

## 三、主要任务

我市全域国土面积 178.51 平方公里，中心城区（凤里街道、

湖滨街道、灵秀镇、宝盖镇)建设用地区面积约 70 平方公里,行政管辖毗邻海域面积 968.5 平方公里。本轮国土空间总体规划的规划基期为 2019 年,近期目标年为 2025 年,规划目标年为 2035 年,展望至 2050 年。主要工作任务如下:

(一)开展地形图修测,统一整合国土空间底图数据。开展全市地形图修测工作,进一步对我市国土空间形态现状情况进行全方位摸底排查,为国土空间总体规划编制奠定坚实基础。采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础,以第三次全国国土调查数据作为规划现状底数和基础,统筹考虑其他调查监测和规划成果,分析比较各类数据口径差异。充分融合现有主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划、海洋功能区划等空间规划,形成工作底图。

(二)做好规划实施评估,研判城市发展格局。围绕我市自然环境、资源条件、历史沿革、人口状况、经济发展、公共服务设施等开展基础资料收集和分析,充分掌握各类自然资源和城乡建设要素现状分布情况和存在问题,并对现行城市总体规划、土地利用总体规划等实施情况进行评估,找出国土空间资源保护、利用和布局的核心问题。分析城市发展条件,研判城市发展阶段和区域发展格局,厘清我市城市发展面临的新机遇和新挑战。

(三)确定战略目标,提出国土空间管控指标。落实国家、省和泉州市国土空间规划的战略要求和约束性指标,并与上层次

专项规划、区域规划衔接，为发展规划确定的战略任务落地实施提供空间保障，确定定位、开发保护目标和指标体系。根据国土空间开放保护目标，结合自然资源禀赋、经济社会发展条件，协调保护和开发关系，提出国土空间开发保护战略。立足城乡融合发展，提出重要资源要素的配置方案、使用标准、控制指标和保障措施，合理确定城乡发展规模。统筹全域一体化发展，对我市专项规划和镇（街道）空间规划提出目标、原则和要求，制定约束性指标分解方案。

（四）健全空间控制线，优化国土空间格局。确定市域国土空间保护、开发、利用、修复、治理总体格局，构建城乡融合、多中心、网格化、组团式、集约型的国土空间开发保护格局；明确全域城镇体系，以资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价为基础，根据我市主体功能定位，确定全域国土空间规划分区及准入规则，科学评估生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界及各类海域保护线等重要空间控制线的划定情况，进行必要的调整完善，合理控制整体开发强度，明确管控要求；确定开发边界内集中建设区域的功能布局，明确城市主要发展方向、空间形态和用地结构，明确基础设施和产业布局要求，为发展规划落地实施提供空间保障；践行“山水林田湖草生命共同体”理念，完善自然保护地规划，保护城市大山水格局，加强生态环境分区管制，量水而行，构筑生态廊道，保护生态屏障，注重防灾

减灾能力体系建设，有效预防和降低灾害风险，提高国土安全性和城市韧性；划定海洋功能分区，统筹安排海洋岸线功能布局，做好海岸带保护工作。

（五）科学配置资源要素，统筹国土空间开发保护。落实省、泉州市国土空间规划提出的山、水、林、田、湖、草等各类资源保护、修复的规模和要求，实行全域全要素规划管理；开展耕地后备资源评估，明确补充耕地集中整备区规模和布局；落实城乡建设用地增减挂钩、增存挂钩、城镇低效用地再开发、耕地占补平衡等机制，推动城市有机更新和乡村全域整治，修复提升国土空间景观风貌；统筹安排重大基础设施和市域交通、市政等基础设施布局配置，加强地上地下综合利用，优化用地结构；明确公共服务设施建设标准和布局要求；注重“留白、留绿、留旧、留文、留魂”，延续历史文脉，突出地域特色，保护历史文化和自然遗产。

（六）开展生态保护修复工作，提升国土空间服务价值。针对全域国土空间开发利用的安全、效率、品质和生态环境等主要问题，明确城市更新、乡村土地综合整治、水生态环境和土壤污染治理、海岸带修复、矿山整治等各项整治修复任务目标和重点区域，确定整治修复重点工程的规模、布局和时序安排。衔接全域生态保护格局，通过建立和完善生态廊道，促进生态重要性和敏感性区域连片成网，提高生态空间的完整性、连通性、均衡性，

与城乡社区深度交融，提升国土空间整体生态功能和服务价值。

（七）完善规划编制机制，建立健全常态化管理制度。根据上级规划分期实施要求和我市国民经济和社会发展规划，在市级国土空间总体规划中提出分阶段规划实施目标和重点任务；各镇（街道）国土空间总体规划同步纳入市级国土空间总体规划合并编制，按照自上而下、上下联动的原则，积极与泉州市级国土空间总体规划对接，同步有序开展市域村庄布局规划、试点村庄规划编制，统筹城乡发展。围绕规划目标和方案，立足政府国土空间治理的职能和权限，按照编审结合、利于实施原则，研究规划成果和报批成果的体系构成以及数据库标准等，探索建立常态化评估和动态调整完善机制。

（八）施行差异化管理，健全国土空间用途管制制度。以国土空间总体规划为依据，对市域国土空间分区分类制定用途管制制度。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。对自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等，依照有关规定实施特殊保护制度。

（九）开展重大专题研究，查缺补漏提升编制质量。坚持政策导向、目标导向和问题导向原则，在分析国土空间开发保护现状和未来风险的基础上，围绕国土空间发展战略和目标任务、区

域协同发展、海洋国土空间开发保护与陆海统筹发展、国土开发保护空间格局优化和管控、全域旅游发展路径、国土综合整治和生态保护修复、基础设施布局、城市更新、乡村振兴和配套政策创新等关键问题，积极开展对未来可持续发展具有重大影响的专题研究；查缺补漏，为规划编制提供强有力支撑，提升我市国土空间总体规划编制质量。

（十）搭建数字化平台，强化日常动态监测管理。以全国国土调查和自然资源调查监测数据为基础，采用国家统一的测绘基准和测绘系统，按照统一数据格式和标准汇集各级各类空间关联数据，搭建统一的全市国土空间基础信息平台；并依托基础信息平台建立动态监测评估预警管理系统，充分利用大数据和新技术技术手段，形成“天上看”“网上管”“地上查”的监管模式，推进国土空间全域全要素的数字化和信息化，确保“发展目标、用地指标、空间坐标”一致，支撑国土空间总体规划评估、编制和实施管理，保障规划有效实施；建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监督机制，实现国土空间治理现代化。

#### **四、进度安排**

（一）前期基础工作阶段（2020年4月底前）。制定规划编制工作方案，招投标确定编制单位；启动现状调研与基础资料收集，同步开展信息平台和数据库建设，启动社会调查与公共参与宣传平台。开展“双评价”“规划实施评估”“三区三线”评估调

整和重大专题研究工作，确定规划编制技术思路。

（二）规划初步方案阶段（2020年5月-6月）。在专题研究基础上，编制规划初步方案，提出城市战略定位和发展目标，根据城市战略发展安排功能布局，提出“三线”划定方案，落实省级、泉州市级国土空间规划指标要求，并及时按程序上报审定。

（三）技术统筹阶段（2020年7月-10月）。在规划初步方案的基础上，对接泉州市级国土空间总体规划，统筹市镇（街道）两级国土空间资源要素，做好主要规划结论协调、校核工作，明确两级资源规划管控和配置相关内容，形成规划技术成果草案；在广泛听取市直相关部门、镇（街道）、专家、公众等意见的基础上，形成阶段性成果。

（四）成果报审阶段（2020年11月-报批）。按照上级初步审查意见，将阶段性成果转化为规划政策文件，形成规划送审稿，按程序逐级上报并按要求修改完善，直至审批通过。规划成果纳入信息系统，开展城市运行综合监管和分析，理顺实施主体、实施机制、事权分层、分区传导间的关系。有条件、有需求的村庄做到村庄规划应编尽编，结合全市实际情况统筹推进村庄规划编制工作。

上述阶段具体时间按照省、泉州市统一部署予以细化调整。

## 五、组织保障

（一）加强领导，严格指导。成立石狮市国土空间总体规划

编制工作领导小组（详见附件），统筹协调国土空间总体规划编制工作，落实组织编制和实施国土空间总体规划的主体责任，及时协调解决涉及国土空间规划的各类重大问题。各镇（街道）应指定专人负责对接等工作，强化市级规划与镇（街道）规划的衔接。

（二）保障经费，确定队伍。全市地形图修测、规划编制研究和信息平台建设等工作经费纳入市财政，编制费用从土地出让业务费列支。确定高水平、有实力、具有相应资质的技术团队，承担规划编制，鼓励组建联合团队。

（三）协同联动，形成合力。全面对接上级国土空间规划编制工作，加强与上级主管部门和技术团队的沟通联系。建立市级联动机制和部门联席会议制度，紧密配合、协同联动、各负其责、形成合力，全面做好全市国土空间总体规划的编制工作。

附件：石狮市国土空间总体规划编制工作领导小组成员名单

附件

## 石狮市国土空间总体规划 编制工作领导小组成员名单

组 长：黄春辉 市委副书记、市政府市长  
副组长：施汉杰 市政府副市长  
成 员：龚一士 市政府办公室主任  
张子群 市发展和改革委员会局长  
周拥护 市教育局局长  
蔡新群 市工业和信息化和科技局局长  
黄建辉 市公安局局长  
许明忠 市民政局局长  
傅荣辉 市财政局局长  
邱雪亮 市人力资源和社会保障局局长  
蔡晓智 市自然资源局局长  
余明涵 市住房和城乡建设局局长  
张基明 市人防办主任  
邱华侨 市交通和港口发展局局长  
李迎河 市农业农村局局长  
林金场 市商务局局长  
卢荣斌 市文化体育和旅游局局长

余文革 市卫生健康局局长  
陈国锋 市应急管理局局长  
邓莲珍 市统计局局长  
张辉程 市金融工作局局长  
邱建申 市城市管理局局长  
邱尚齐 市大数据管理局局长  
赵艺忠 石狮高新技术产业开发区管委会主任  
陈曦 泉州市石狮生态环境局局长  
吴清民 石狮供水股份有限公司董事长  
郑华清 国网石狮供电公司总经理  
尤秉志 中国移动石狮分公司总经理  
柯志辅 中国电信石狮分公司总经理  
孔令焰 中国联通石狮分公司总经理  
蔡文博 凤里街道办事处主任  
邱灿飞 湖滨街道办事处主任  
黄明瑄 灵秀镇政府镇长  
蔡俊龙 宝盖镇政府镇长  
陈殿魁 蚶江镇政府镇长  
王英俊 永宁镇政府镇长  
邱建明 祥芝镇政府镇长  
傅凉凉 鸿山镇政府镇长

邱永乐 锦尚镇政府镇长

领导小组办公室挂靠市自然资源局，负责具体组织和日常协调工作，市自然资源局局长蔡晓智兼任办公室主任。