

# 福建省县级国土空间总体规划编制指南

(试行)

福建省自然资源厅

二〇二一年九月

## 前 言

为贯彻《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），落实省委、省政府关于国土空间规划的工作要求，科学指导和规范县级国土空间总体规划编制，根据有关法律法规和政策要求，结合我省实际，制定《福建省县级国土空间总体规划编制指南（试行）》。

县级国土空间总体规划是本级人民政府对上级国土空间规划要求的细化落实，是对本行政区域开发保护作出的具体安排，侧重实施性。本指南适用于我省县级（涵盖县、县级市）国土空间总体规划（以下简称县级规划）的编制。市辖区原则上纳入其市级国土空间总体规划统一编制，各市辖区、管委会、开发区确需要的也可参照本指南单独编制，但不独立报批。

本指南在自然资源部印发的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》基础上，参照其他省市经验，重点细化和增加了对我省县级规划编制的有关要求，主要包括总则、基础工作、规划内容、成果要求、审查审批以及附录附表等内容。当前，县级规划编制正处于实践探索阶段，本指南作为试行版本，侧重提出指导性、可操作性要求，待我省县级规划实践探索后，认真总结成功做法与经验，并适时组织修订。

本指南由福建省自然资源厅负责解释。

# 目 录

<b>1、总则</b> .....	<b>1</b>
1.1 规划原则 .....	1
1.2 规划范围 .....	1
1.3 规划层次 .....	2
1.4 规划期限 .....	2
1.5 编制主体与程序.....	2
1.6 成果组成 .....	2
<b>2、基础工作</b> .....	<b>3</b>
<b>3、规划内容</b> .....	<b>3</b>
3.1 特征问题与优劣势分析.....	3
3.2 目标与战略 .....	4
3.3 国土空间格局 .....	4
3.4 自然资源保护与利用.....	7
3.5 城乡融合发展 .....	8
3.6 历史文化遗产保护.....	11
3.7 城乡风貌特色塑造.....	11
3.8 生态修复和国土综合整治.....	12
3.9 中心城区规划 .....	13
3.10 规划传导 .....	18
3.11 规划实施与保障.....	20

<b>4、成果要求</b> .....	<b>21</b>
4.1 规划文本 .....	21
4.2 规划图件 .....	21
4.3 规划说明 .....	21
4.4 专题研究报告 .....	22
4.5 其他材料 .....	22
4.6 数据库 .....	22
<b>5、审查审批</b> .....	<b>22</b>
5.1 审查程序 .....	23
5.2 报送审查材料 .....	24
<b>附录</b> .....	<b>25</b>
<b>附表</b> .....	<b>38</b>

# 1、总则

## 1.1 规划原则

**坚持生态优先、绿色发展。**严守安全底线，落实刚性管控要求，坚持山水林田湖草沙生命共同体理念，推动形成绿色发展方式和生活方式。

**坚持集约节约、高效发展。**围绕资源约束与转型发展要求，提高资源利用效率和建设用地集约水平，促进发展方式由外延式向内涵式、集约型转变。

**坚持区域协同、融合发展。**落实乡村振兴、区域协调、可持续发展等战略，加强区域协调和城乡融合，形成主体功能约束有效、国土空间开发有序的发展格局。

**坚持陆海统筹、湾港联动。**以海带陆、以陆促海，统筹陆地、海岸、近海、远海国土空间布局优化，建设“海上福建”推进海洋经济高质量发展，促进产业群、港口群、城市群联动发展。

**坚持文化传承、特色发展。**挖掘本地自然资源禀赋和历史文化资源，突出地域特点、强化文化传承，塑造高品质人居环境，提升人民群众获得感、幸福感。

**坚持多规合一、多方共享。**加强社会协同和公众参与，强化规划上下联动、部门协同，构建国土空间规划“一张图”，确保国土空间规划编制的科学性、协调性，提高规划的可操作性。

## 1.2 规划范围

包括县域行政辖区范围的陆域和管理海域。

### 1.3 规划层次

县级规划一般包括县域和中心城区两个层次。

县域侧重全域国土空间格局、全域空间要素配置、“三条控制线”（永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界）规划管控、自然资源保护与利用、山水林田湖草沙生态修复、国土综合整治等，对所辖乡镇国土空间布局提出规划指引，对重大专项规划提出规划要求。中心城区侧重功能布局、用地结构、城市风貌以及对详细规划的传导与管控要求等。

各地可因地制宜，将县级与乡镇级国土空间规划合并编制。

### 1.4 规划期限

本轮规划基期年为 2020 年，目标年为 2035 年，近期至 2025 年，远景展望至 2050 年。

### 1.5 编制主体与程序

县级规划编制主体为县级人民政府，自然资源行政主管部门会同相关部门开展具体编制工作。在规划编制阶段，应当建立全流程、多渠道的公众参与和多方协同机制，具体的相关要求参照《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》。

工作程序主要包括基础工作、规划编制和论证、草案公示、审查审议、批准公告等。

### 1.6 成果组成

规划成果包括规划文本、附表、图件、说明、专题研究报告、规划数据库等。

## 2、基础工作

县级规划在基础工作方面应包含统一底数底图、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”）、规划实施和灾害风险评估（以下简称“双评估”）与重大专题研究等，主要内容参照《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》执行。其中：

县级“双评价”工作可在省级和市级“双评价”基础上，使用市级评价结论，形成“双评价”报告。地形地貌、地质水文等自然条件复杂的地区可有针对性的单独开展“双评价”工作。

## 3、规划内容

县级规划需按照省级国土空间规划中的主体功能分区要求，落实省、市等上位规划确定的重要控制线、约束性指标与强制性内容，衔接上位规划在规划目标、发展定位、规划分区与城乡融合发展要素等方面提出的规划指引，参照本指南开展县级国土空间总体规划编制工作。

### 3.1 特征问题与优劣势分析

（1）基础概况。总结自然地理格局、资源禀赋、社会经济发展、历史文化保护与传承等方面的现实基础条件。

（2）主要问题。结合国土空间规划城市体检评估工作，分析研究在国土生态安全、资源节约集约利用、国土空间开发保护、民生保障等方面的突出矛盾，加强国土空间开发保护利用的短板问题分析。

（3）优劣势分析。评判气候变化、粮食安全、生态环境安全、水安全等对国土空间规划带来的潜在风险和隐患；结合国家、省内外发展形势，梳理总结城市社会经济发展与历史人文特色等方面的特征，

分析面临的优劣势，明确县级规划重点。

### 3.2 目标与战略

（1）城市性质。围绕“两个一百年”奋斗目标，落实国家、省、市重大战略部署，综合考虑主体功能分区要求，结合本地发展阶段和特点，针对存在问题、风险挑战和发展趋势，明确在社会经济、文化传承和开放合作中的地位及承担的职能，综合确定城市性质。

（2）国土空间开发保护战略。衔接上位规划确定的空间发展战略，结合自然和文化资源禀赋、经济社会发展条件，协调保护和开发的关系，提出国土空间开发保护战略。

（3）国土空间开发保护目标与指标体系。落实上位规划要求，提出2025年、2035年国土空间开发保护目标，明确国土空间保护开发的约束性、预期性指标，各地可结合实际增加地方特色指标，形成指标体系（附表1）。

### 3.3 国土空间格局

#### 3.3.1 区域协同发展

（1）落实上位规划提出的区域协同发展要求。重点落实省市在闽东北、闽西南两大协同发展区，福州、厦漳泉两大都市圈，三都澳、闽江口、湄洲湾、泉州湾、厦门湾、东山湾六大湾区，老区苏区等层面的规划指引和管控要求。

（2）加强与邻省协同发展。与浙江省、江西省、广东省相接壤的地区，重点做好与相邻省份的协调发展，推动完善流域联合治理、基础设施互通、产业友好合作等领域协同建设。

（3）强化与周边市县协同发展。发挥比较优势，重点解决与周

边地区在资源能源、生态环境、公共服务和基础设施、产业空间与邻避设施布局等区域协同问题。

### 3.3.2 总体格局

结合主体功能分区、规划目标与战略，统筹山水林田湖草沙等保护类要素和城乡、产业、交通等发展类要素布局。

（1）优先保护水土光热条件好、质量等级高、集中连片的稳定利用耕地，以基本农田保护区、粮食生产功能区、特色农产品优势区、海洋养殖区等为核心，因地制宜构建适合本地种养（畜禽、水产）特点的农业空间格局。

（2）落实上位规划确定的自然保护地体系（附表2），识别重要生态屏障、生态廊道，改善陆海生态系统、流域水系网络、区域山体屏障的系统性、整体性和连通性，涉海县（市）要保护海洋生物资源繁育空间和生态环境，构建生态保护格局。

（3）根据水土资源、环境容量等约束条件，结合新型城镇化与乡村振兴战略要求，综合考虑山海差异化地域空间特征下的经济社会、产业发展、人口分布等因素，研判城市发展方向，统筹优化城乡发展格局。

（4）涉海县（市）要依据海洋生态环境的资源禀赋特征，在陆海统筹的原则下，合理配置海洋资源，统筹考虑海洋开发规模、布局等发展需求，推进海洋高质量发展，减少对海洋生态环境的影响，优化海洋开发空间格局。

### 3.3.3 重要控制线

（1）“三条控制线”。统筹划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。

（2）其他控制线。各地可结合地方实际，提出历史文化、基础设施廊道、主要河湖水系、结构性绿地等其他需要控制的底线和管控要求。

### 3.3.4 国土空间分区与用途结构优化

（1）规划分区与管制。按照主体功能分区和空间治理要求，落实上位规划，遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠的基本原则，划定生态保护区、生态控制区、农田保护区，以及城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区等一级规划分区，中心城区应进一步细化至城镇集中建设区、城镇弹性发展区、特别用途区、村庄建设区、一般农业区、林业发展区、牧业发展区等二级分区深度。涉海县（市）应落实上位规划确定的海洋发展区，在充分考虑陆海相邻区域功能协调的基础上，可结合渔港、陆岛交通码头、养殖等实际用海安排进一步细化至三级分区（附录3、附表3）。

按照划定的规划分区，明确各分区国土空间功能导向和主要用途方向，落实国家、省市确定的分区用途准入原则和管控要求。

（2）国土空间用途结构优化。参照自然资源部《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，落实上位规划指标，按照保护优先、集约节约的原则，统筹考虑各类国土空间资源保护和开发利用需求，制定用途结构优化调整方向，明确主要用地的约束性和预期性指标。依次考虑满足农业保障、生态保护、基础设施建设需求，严格控制各类建设占用生态和农业用地，以盘活存量为重点，提出县域范围内国土空间结构调整优化的重点、方向及时序安排，制定国土空间功能结构调整表（附表5）。

### 3.4 自然资源保护与利用

#### 3.4.1 森林资源保护与利用

落实上位规划确定的林地保有量、森林覆盖率等指标要求，强化总量控制，加强森林资源管护，严格执行林地用途管制，科学引导节约集约利用森林资源。衔接天然林、生态公益林、沿海基干林（涉海县市）等划定成果，尤其是林地集中保护区和重点区域，明确布局优化要求和保护措施（附表6）。

#### 3.4.2 耕地资源保护与利用

落实上位规划确定的耕地保有量、永久基本农田保护面积等指标要求，提出耕地资源质量提升和布局优化措施，优先保障稳定利用耕地，明确耕地后备资源储备规模和利用安排，并确定禁止开垦的范围。优化永久基本农田布局，衔接永久基本农田储备区，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定（附表7）。

#### 3.4.3 水资源保护与利用

按照以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的原则，做好水资源平衡分析，优化生产、生活、生态用水结构和空间布局，明确用水总量等控制目标和水资源配置方案。统筹重点河湖岸线及周边土地保护利用，严格落实地表水源、地下水源等水生态保护区，明确水源地保护范围与保护要求。重视雨水和再生水等非常规水资源的利用。严重缺水的沿海地区应提出跨区域调水的具体实施方案。

#### 3.4.4 湿地资源保护与利用

落实上位规划确定的湿地保有量指标要求，明确重要湿地、一般湿地的保护和合理利用目标、原则、任务，识别需要重点保护的滨海湿地、河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地等自然湿地以及保护野生动物

的栖息地或者野生植物的原生地等人工湿地，并明确管制规则。

### 3.4.5 矿产能源开发利用

合理控制主要矿产资源开发总量，正确处理保护与开发、地上与地下的关系，统筹优化开发利用空间布局 and 开发时序。加强与“三条控制线”衔接，科学布局 and 合理划定勘查规划区块 and 开采规划区块，促进重要矿产资源开发向新能源基地 and 重点矿区集聚，建材类非金属矿产实现统一规划、绿色开发。

制定能源供需平衡方案，落实碳排放减量任务，控制能源消耗总量。优化能源结构，推动风、光、水、地热等本地清洁能源利用，提高可再生能源比例，鼓励分布式、网络化能源布局，建设低碳城市。

### 3.4.6 海域、海岛和岸线资源保护与利用（涉海县市）

落实上位规划确定的自然岸线保有率，强化自然岸线保护，贯彻集约节约用海 and 生态用海要求，根据自然资源条件和开发程度将海岸线划分为严格保护、限制开发和优化利用三个类别，合理管控岸线资源。应落实上位规划确定的无居民海岛主导功能分类，确有需求开发的应严格落实无居民海岛保护要求。统筹保护海岛生态环境，提出海岛保护利用底线，加强特殊用途海岛保护。

## 3.5 城乡融合发展

### 3.5.1 城镇体系规划

结合“六普”以来县域人口变化趋势，合理预测人口规模和城镇化水平，按照中心城区-重点镇-一般镇确定城镇体系结构和规模等级；围绕新型城镇化、乡村振兴，立足城乡融合发展，综合考虑城镇发展现状与发展潜力，确定各乡镇职能分工和特色类型。（各乡镇特色类型和规模等级参照《福建省乡镇国土空间总体规划编制指南（试行）》）

根据村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等特征，按照集聚提升中心村庄、转型融合城郊村庄、保护开发特色村庄、搬迁撤并衰退村庄和待定类村庄等五大类型，明确村庄分类和空间布局的总体引导策略，构筑乡村发展新格局。

### 3.5.2 产业发展布局

结合资源环境约束条件，根据城乡产业发展的总体原则与目标，提出产业空间布局及其优化的思路 and 方向。鼓励发展战略新兴产业、特色优势产业、现代服务业和现代农业，推进产业高质量发展。

综合考虑生产生活和发展需求，协调城乡各产业发展分工，明确产业优化布局思路。重点预留产业集聚区发展空间、乡村特色产业发展空间，优化调整各级各类开发区空间布局，合理布局产业发展用地，有条件的可划定产业控制线。科学预留产业战略留白，保障新产业新业态发展空间。

### 3.5.3 综合交通体系

(1) 综合交通发展战略。合理确定发展目标、发展战略，强化综合交通与空间资源、土地使用的协同布局，建设区域一体、城乡协同的综合交通体系。

(2) 交通网络布局。落实上位规划确定的重大综合交通工程，明确综合交通系统设施供给水平，确定综合交通网络布局，增强交通网络服务能力。提出各类重要交通廊道的走向和控制要求，各类重要交通枢纽等设施的布局和控制要求。

### 3.5.4 公共服务体系

根据常住人口规模和结构，考虑实际服务管理人口特征和需求，建立与城镇体系相匹配的公共服务体系，确定公共服务设施用地总量

和结构比例，提出行政管理设施、文化设施、教育设施、体育设施、医疗卫生设施、社会福利设施等公共服务设施的差异化配置标准和布局要求（附录4），对标对表明确补齐短板的具体措施。

提出社区生活圈构建方案，城镇构建“15分钟、5-10分钟”城镇社区生活圈，乡村构建“乡集镇-村/组”乡村社区生活圈，结合服务半径均等化原则，明确不同生活圈层级的发展目标、配置标准与相应的布局引导要求，强化县域、镇域以及乡村层面对农村基本公共服务供给的统筹，推进设施共建共享。

### 3.5.5 市政基础设施

确定各类市政基础设施的建设目标，在落实上位规划的基础上，科学预测供水、排水、供电、燃气、供热、通信、垃圾处理等需求总量，明确水厂、污水处理厂、电厂及高压走廊、城市能源、通信设施、垃圾处理场站等统一配置的县级大型基础设施建设标准、规模和防护要求，并确定其用地布局。统筹优化重要设施廊道走向，提出邻避设施用地控制要求。科学谋划5G基站、智能交通基础设施、智慧能源基础设施等新型基础设施布局，强化用地预留。各类乡镇级市政基础设施应结合实际统筹安排，提出乡镇级市政基础设施配置要求，明确多乡镇共建共享的规划引导措施。

### 3.5.6 公共安全与综合防灾

针对主要灾害类型，明确各类防灾减灾目标和设防标准，划示灾害风险区。提出防洪（潮）排涝、抗震、消防、防疫、地质灾害、海洋灾害（涉海县市）等主要灾害防治的措施，做好应急服务设施和生命安全通道预留，完善公共安全卫生事件应急机制。因地制宜确定避难场所等防灾基础设施、应急服务设施布局的原则和要求。涉及重大

化工园区的，明确危险化学品产业空间布局和危险货物港口布局，根据需要预留危险品存储设施用地，划定安全控制线并明确管控要求；涉及重大涝区洪区的，应划定洪涝风险控制线。

### 3.6 历史文化遗产保护

#### 3.6.1 历史文化保护体系

梳理各级历史文化名城、名镇、名村、历史文化街区、传统村落、历史风貌区、历史建筑、文物保护单位、不可移动文物等历史文化遗存的保护名录（附表 8），明确管控要求；对已经依法批准的各类历史文化保护线应纳入县级规划控制线体系，对尚未依法批准的包括城市紫线在内的各类历史文化保护线待批准后应动态纳入县级规划，并提出保护重点和管控措施。省级以上历史文化名城、街区、名镇、名村应按照相关规定明确历史文化保护专项规划编制要求。

#### 3.6.2 历史文化资源活化利用

以时代精神激活中华优秀传统文化的生命力，建立历史文化展示与传承体系，探索“文化+”工程，推动传统文化创造性转化、创新性发展，为历史文化资源的传承与发扬提供空间保障。

### 3.7 城乡风貌特色塑造

#### 3.7.1 风貌定位与景观体系

立足山水林田湖草沙整体格局，结合历史文化资源，明确全域风貌定位。注重城乡风貌特色差异性，构建自然景观与人工建设互相和谐的城乡风貌体系，塑造具有地域特色的典型空间风貌形态。

#### 3.7.2 全域风貌分区与管控

提出全域山水格局的空间形态设计，明确城乡风貌特色分区，提

出各分区风貌指引和管控要求。针对有景观价值的制高点、景观廊道、山水轴线、城市一重山等有关景观风貌的空间提出控制引导要求，加强全域风貌的保护与塑造。

### 3.7.3 中心城区外围的乡镇地区

注重城乡风貌特色差异性，乡镇全域应体现建设空间与山水林田湖草沙等自然环境的整体空间关系，发挥田野的生态、景观和间隔等功能。建设空间应提出特色保护、风貌塑造和高度控制等空间形态管控要求，引导集约紧凑发展，体现舒适宜居性。

乡村地区应保护自然本底，营造富有地域特色的“田水路林村”景观格局，延续当地空间特色，营造田园风光。乡村建设空间要注重历史建筑的保护，运用本土化材料结合当地传统建筑风格，展现独特的村庄建设风貌。

## 3.8 生态修复和国土综合整治

### 3.8.1 生态修复

按照山水林田湖草沙生命共同体理念，结合“双评价”、“双评估”结论，识别国土空间生态环境现状存在的主要问题和影响范围，分析未来国土空间建设可能带来的影响，科学确定规划期内各类国土空间生态修复的任务目标和要求，包括森林生态保育修复、水生态环境保护 and 治理修复、土壤污染治理、矿山生态修复、湿地生态保护修复、海域海岛和海岸整治修复等，划定生态系统修复重点区域和范围，提出生态系统修复的重点工程，有序分类推进国土空间生态修复。

### 3.8.2 国土综合整治

结合农村建设用地整治潜力、农用地整理潜力、宜耕后备资源开发潜力调查评价，因地制宜提出高标准农田建设、宜耕后备资源适度

开发、农用地综合整治、旧村复垦等任务目标和措施，识别乡村国土综合整治的重点区域和范围，策划提出乡村国土综合整治重点工程，有序分类推进国土空间整治工作，提升乡村国土空间质量。

### 3.8.3 低效建设用地利用

根据城镇地区的用地潜力和空间布局特点，有机结合现行的“三旧”改造，明确城镇低效用地、城镇工矿用地、老旧小区、城中村等建设用地更新策略，划定实施低效用地再开发再利用的重点区域和范围，提出城市更新重点工程，优化功能结构和开发强度，提升城市品质和活力。

生态修复和国土综合整治重大工程见附表 10。

## 3.9 中心城区规划

### 3.9.1 范围规模与发展方向

(1) 基于城市空间规律和形态特征，不局限于现有行政区划，将政府驻地建成区及规划扩展区域，如临近的各功能组团、开发区、工业区等需要加强用途管制的空间区域纳入中心城区范围。

(2) 综合考虑自然地理条件、区域交通联系、历史演进规律、行政区划调整和重要设施建设等因素，结合“双评价”确定的城镇建设适宜区，综合确定中心城区空间发展方向。

### 3.9.2 城市功能与用地布局

(1) 强化对建设用地变化趋势分析和预测，明确中心城区现状和规划的人口、用地总规模以及各组团规模，预留弹性发展空间。

(2) 城市空间结构。综合考虑生态环境保护、空间布局演进、重大设施与廊道控制、特色景观塑造等因素，按照严控增量、盘活存量、留有弹性的原则，协调新城建设与老城更新关系，确定城市空间

结构，引导组团式布局，提出相应的发展引导要求。

（3）城市功能分区。明确主导功能布局，划分城市功能分区。应对发展的不确定性，对规划期内无法明确具体功能的地区，鼓励采用“留白”的方式设置战略预留区，为未来的布局优化、重大项目落地预留空间。优化提升城市空间品质，增加广场绿化、生态廊道、游憩休闲等开敞空间。优化产业空间布局，促进产城融合和职住平衡（附表 11）。

（4）城市用地布局。明确中心城区用地布局，老城区注重城市品质提升，持续推进零星地块精准改造，优化各类用地布局结构；新城新区突出职、住、服综合平衡，合理确定主要用地类型的总量和比例结构；制定中心城区城镇建设用地结构规划表（附表 12），鼓励土地混合使用。原则上应按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》中的一级地类确定用地布局，对重要的各类公共设施、基础设施等可表达至二级地类。

### 3.9.3 城市空间形态塑造

（1）城市空间形态。加强城市总体设计，合理组织开放空间体系与特色景观风貌系统，确定城市总体风貌定位与特色塑造要求。明确天际轮廓线、景观视廊、城市色彩等空间形态控制要求，划定开发强度控制线、城市高度控制线，形成尺度宜人、疏密有度、错落有致的城市空间形态。

（2）空间形态重点管控地区。分区分级提出城市形态管控要求，将历史文化地区、特色风貌街区、新城新区、滨水地区（河口、海岸）、山前地区等重要地段列为城市空间形态重点管控地区，划定边界范围，提出控制指引。

### 3.9.4 城市公共空间与蓝绿网络

（1）城市公共空间。构建分级配置、均衡分布、功能完善的城市公共空间。结合城市广场等公共空间节点与周边环境，形成公共空间体系。强化公共空间与各级公共设施、交通设施衔接，提出公共空间管控要求。

（2）城市蓝绿网络。构建配置合理、结构清晰、功能完善的城市蓝绿空间。加强城市一重山管控，保护城市绿楔及组团间绿廊，明确城市结构性绿地、水体等蓝绿空间的控制范围和均衡分布要求。结合蓝绿空间，维护自然河道、湿地生态系统，明确通风廊道的格局和控制要求。确定公园绿地总量、人均公园绿地面积和覆盖率等指标。划定结构性绿地和公园绿地“绿线”、重要水域“蓝线”，并提出控制要求。

### 3.9.5 城市更新

结合城市发展阶段、潜力和不同区域特点，划定城镇低效用地、老旧小区、城中村等不同类型的城市更新区域和单元，分类明确城市更新的目标、策略、重点项目和时序安排。对历史文化资源集中的区域，城市更新应重视历史风貌保护和特色塑造，综合整治提升文化底蕴丰富的老街区。对城市老旧小区，城市更新应注重推进连片旧屋区改造，改善居住条件，促进片区功能完善和品质提升。

### 3.9.6 住房保障与居住社区

根据人口规模和住房需求，合理预测住房规模和结构，明确中心城区人均居住用地面积。构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房供应和保障体系，以职住平衡和混合居住为基本原则，提出保障性住房配置标准。合理安排城市居住用地供应时序，优化居住用地布

局。严控高层高密度住宅。

### 3.9.7 公共服务设施和城镇社区生活圈

（1）公共服务设施。构建全民共享、便捷实用的多层次公共服务体系，以需求为导向促进公共服务设施配置均等化，明确中心城区县级行政办公、文化、教育科研、体育、医疗卫生、社会福利和殡葬设施的配置标准（附录 4）、用地布局及邻避要求，重点推进基础教育、基本医疗、基本养老设施空间“应保尽保”，提出重要公共服务设施建设时序和安排。

（2）城镇社区生活圈。结合居民生活出行特点和实际需要，明确中心城区 15 分钟、5-10 分钟两个社区生活圈的建设标准和要求，重点加强社区文体、教育、医疗、养老和无障碍设施等基础保障型服务要素的配置，对品质提升型服务要素和特色引导型服务要素提出规划指引，全面推进社区服务全覆盖和基本公共服务均等化。

### 3.9.8 地下空间开发利用

（1）分区管控。结合城市建成区、新城新区及各类开发区等不同地区特点，划定城市地下空间开发利用范围，明确管控要求。

（2）开发利用。加强与地上空间衔接，明确地下空间资源开发利用的功能、规模、总体布局与分层规划等要求，统筹安排近远期地下建设项目，提升地下空间建设品质。

### 3.9.9 城市道路交通组织

（1）城市道路网结构。确定中心城区城市道路网结构，明确主次干路等级、功能、走向、红线宽度（城市道路红线宽度与断面空间分配需参照《城市综合交通体系规划标准 GB/T51328-2018》）。落实上位规划指标，明确路网规划控制密度。

（2）城市公共交通。坚持公交引导城市发展（TOD）的模式，明确不同公共交通方式的功能分工、线网及设施配置、场站规模及布局，鼓励场站周边地区土地混合使用，引导形成综合服务节点。

（3）综合交通枢纽。确定城区大型综合交通枢纽的控制要求，统筹布局各种交通方式接驳。

（4）城市慢行系统。结合城市公共空间与蓝绿网络建立慢行系统分级分类，提出中心城区覆盖地上地下、室内户外的慢行系统布局和控制要求。

（5）静态交通设施布局。提出机动车停车设施布局原则和公共停车场规划布局导向，明确居住区等停车设施配建标准。

### 3.9.10 城市市政设施布局

确定各类基础设施的建设目标，科学预测中心城区给水、排水、电力、燃气、供热、电信、环卫等需求总量，提出各类设施建设标准、规模和系统布局，明确其主要线网走向、廊道布局和管控要求，划定重要基础设施“黄线”。有条件地区结合海绵城市建设，提出地下综合管廊建设和控制要求。统筹安排传统市政基础设施和新型基础设施布局要求，为新型基础设施预留空间。

### 3.9.11 城市安全防灾

划示中心城区综合防灾分区，构建城市健康安全单元。结合公园绿地、学校、广场、停车场和大型公共建筑等开放空间统筹布局固定避难场所，确定包括救灾干道、疏散主通道与疏散次通道等各级疏散通道、各类防灾设施和应急保障设施的建设标准、规模，预留一定的应急用地（避难场所、疏散通道设置需参照《城市综合防灾规划标准 GB/T51327-2018》）。明确危险品存储设施等用地布局及管控要求，科

学划定安全防护和缓冲空间。

### 3.10 规划传导

#### 3.10.1 对市级国土空间总体规划的落实

严格落实市级规划对本级规划在约束性指标、强制性内容等方面的刚性传导，并优化落实市级在目标定位、区域协同、空间格局、城镇体系等引导型内容的指引，构建上下联动、具有操作性的双向衔接。

#### 3.10.2 对乡镇国土空间总体规划的传导

原则上，除县级人民政府所在地镇外，县域行政范围内的其余乡镇可采取单独编制、多镇联编、县镇联编或镇村联编的方式编制乡镇国土空间总体规划。其中，县级规划确定为中心城区范围内的乡镇，可按需编制乡镇国土空间总体规划，涉及县级中心城区部分范围的乡镇，在编制乡镇国土空间总体规划时，应承接县级规划的相关规划内容。

县级规划应向乡镇国土空间总体规划提出传导要求，包括但不限于以下内容：

**约束性指标：**永久基本农田保护面积、生态保护红线面积，建设用地总面积、城乡建设用地面积、耕地保有量、林地保有量、湿地面积等约束性指标分解至乡镇级国土空间总体规划。（附表 13）

**强制性内容：**“三条控制线”具体规模与范围边界，重大交通枢纽、重大基础设施和线性工程网络、邻避设施等设施布局，历史文化保护线及空间管控要求。（附录 2）

**引导性内容：**对县域范围内乡镇的发展定位与职能分工，需落实县级规划确定的各乡镇主导功能、分级分类、人口规模以及乡镇级重要公共服务设施、市政基础设施和邻避设施的布局要求等内容。

### 3.10.3 对详细规划的传导

依据国土空间规划分区、城市空间结构，综合考虑行政界线、道路网、河流山体等自然人工地物边界，对应适宜的人口规模，划分中心城区详细规划编制单元（有条件的地区可划分全域详细规划编制单元）。城镇开发边界内的详细规划编制单元一般控制在1-5平方公里，人口密度控制在城市核心区10000-15000人/平方公里，城市核心区周边及城市新区5000-10000人/平方公里，产业区500-2000人/平方公里，风景区及旅游区200-500人/平方公里；城镇开发边界外的详细规划编制单元需统筹考虑国土空间规划分区与行政界线进行划定。

县级规划对中心城区详细规划的传导可分为城镇开发边界内、城镇开发边界外两种情况，并以详细规划编制单元的方式提出明确传导要求：

（1）城镇开发边界内：明确各详细规划编制单元主导功能的差异化引导要求，落实建设用地总面积、城乡建设用地面积、重大设施用地具体落位、城市公共空间与蓝绿网络、城市绿线、城市蓝线、城市紫线、开发强度分区、城市高度分区等内容；对天际轮廓线、景观视廊、城市色彩、建筑风貌等空间形态、城镇社区生活圈配置标准、地下空间开发利用、城镇弹性发展区与特别用途区等方面提出引导要求。

（2）城镇开发边界外：落实建设用地总面积、城乡建设用地面积、耕地保有量、林地保有量等约束性指标；以村庄分类与布局重点，在重点保障村民建房、农村公共服务和基础设施、乡村振兴相关用地、乡村社区生活圈配置标准等方面提出引导性要求。

### 3.10.4 对相关专项规划的传导

明确专项规划编制清单。相关专项规划应在县级规划的约束下编制，落实相关约束性指标，不得违背县级规划的强制性内容，法律法规规定的除外，相关专项规划编制中要以专章形式体现与县级规划的衔接情况。经依法批准后的历史文化等各类相关专项规划应纳入县级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”。

## 3.11 规划实施与保障

### 3.11.1 分期实施与近期行动计划

对国土空间的分期实施做出统筹安排，提出分期实施目标和重点任务，明确分期约束性指标和管控要求。

衔接国民经济和社会发展“十四五”规划，对规划近期做出统筹安排，编制城市更新、整治修复、基础设施建设等重大项目清单，提出实施支撑政策。

### 3.11.2 实施保障机制

（1）强化组织领导。在县级委员会和县级人民政府领导下，各有关部门要依法实施规划。县级委员会和县级人民政府履行国土空间规划实施主体责任，由自然资源部门牵头、相关部门参与，按照各自职能明确责任，形成合力。建立县级国土空间规划委员会制度，发挥组织协调和咨询审查作用，完善规划实施统筹决策机制。

（2）提升规划智慧信息化水平。整合自然资源、经济社会、空间规划等相关数据，构建国土空间规划大数据体系。结合人工智能等新技术手段，提升信息化智慧水平，对国土空间规划数据进行实时更新和动态维护，新批相关专项规划、详细规划成果及时纳入平台，逐步形成国土空间规划“一张图”。

（3）建立国土空间用途管制制度。对国土空间分区分类实施用途管制，因地制宜明确分区准入、用途转换等管制规则。严格永久基本农田、耕地、自然保护地、生态保护红线等特殊区域的用途管制。

（4）完善相关配套政策。健全自然资源有偿使用、生态补偿制度，明确完善增减挂钩、增存挂钩、人地挂钩等政策工具，创新人口、产业、财税、金融等体制机制，促进国土空间的优化和自然资源的资产价值实现。

（5）加强规划实施监测评估。建立规划实施评估指标体系和“一年一体检，五年一评估”的定期评估制度，同步建设国土空间规划实施监测评估预警系统，健全规划实施动态监测、评估、预警、考核和动态调整机制。

## **4、成果要求**

### **4.1 规划文本**

规划文本应当以条款格式表述规划结论，表述应准确规范、简明扼要，明确规划强制性内容。文本参考框架详见附录 6。

### **4.2 规划图件**

县级国土空间总体规划的图件包括调查型图件、管控型图件和示意型图件三类，共计 31 幅，图件目录详见附录 7。此外，各地可根据实际需要增加其他图件。

### **4.3 规划说明**

应阐述规划决策的编制基础、技术分析和编制内容，作为规划实施中配合规划文本和图件使用的重要参考。

#### 4.4 专题研究报告

依据规划编制中设置的重大专题，研究形成有关专题研究报告集。其中，县域村庄布局优化专题为必备专题。

#### 4.5 其他材料

包括人大审议意见、部门意见、专家论证意见、公众参与记录等。

#### 4.6 数据库

县级国土空间总体规划数据库建设要符合我省县级国土空间总体规划制图规范有关建库标准要求，数据库成果纳入国土空间规划“一张图”统一管控。在空间参照系统上，地图投影与分带采用“高斯-克吕格”投影、国家标准分带，坐标采用“2000 国家大地坐标系（CGCS2000）”，高程基准采用“1985 国家高程基准”。

### 5、审查审批

规划审查分为设区市审查和省级审查两个阶段。按照“管什么就批什么”的原则，对县级规划侧重控制性审查，并对报批成果和规划程序做合规性审查。

县级人民政府是规划编制的责任主体，规划编制完成后经县级部门和公众意见征求、县政府、县级人大审议后，由县级人民政府报送设区市人民政府审查。设区市人民政府是市级审查阶段的责任主体，设区市人民政府审查按时序分为成果合规性审查、机审、征求市级部门意见、专家评审（可省市联审）、设区市人民政府审核等环节。设区市人民政府审查通过后形成送审稿和审查意见，报送省人民政府审核。

省人民政府是省级审查阶段的责任主体，委托省自然资源厅组织具体审查工作。原则上以设区市为单位，分批次组织相关部门、专家对上报成果进行审查。省级审查阶段主要包括成果合规性审查、机审、征求省级部门意见、复核等环节，复核通过后上报省人民政府审批。

相关审查要点、申请附表等材料详见《福建省县级国土空间总体规划审查规则》。

## 5.1 审查程序

### 5.1.1 设区市审查

设区市自然资源主管部门在收到市人民政府转办单后应当按照以下程序牵头进行审查：

- (1) 合规性审查，填写成果完整性审查表和成果合规性（机审）审查表，审查合格后方能进行下一环节审查；
- (2) 征求市级部门意见；
- (3) 专家评审（可省市联审）；
- (4) 按程序上报市人民政府审议；
- (5) 根据所有环节意见修改完善后形成送审稿由设区人民政府上报省人民政府审批。

### 5.1.2 省级审查

省自然资源厅在收到省政府转办单后，按照以下程序进行审查：

- (1) 转省级审查专班进行审查，省级审查专班填写成果完整性审查表和成果合规性（机审）审查表。审查合格后方能进行下一环节审查；
- (2) 征求省级部门意见；
- (3) 专家审查，可与设区市联审；

（4）成果复核：由省自然资源厅对修改后的规划成果及修改报告进行复核，期间可采用专家函审等方式共同复核；

（5）复核通过后，上报省人民政府审批。

## 5.2 报送审查材料

待设区市审查通过后，申请省级审查的材料应当包括：

（1）县级人民政府报请市人民政府审查的报告；

（2）设区市人民政府转报省人民政府审查的报告；

（3）申请材料目录清单、市级审查报告；

（4）成果合规性审查报告；

（5）规划成果及其他，包括规划文本、数据库、规划图件、规划说明、专题研究报告；

（6）其他审批材料，包括县级编制、设区市级审查所有环节的意见及修改情况报告以及公示情况报告等。

## 附录

### 附录1 名词解释

**绿线。**县级规划确定的结构性绿地范围的控制线。

**蓝线。**县级规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线。

**黄线。**县级规划中确定的、必须控制的重大基础设施、邻避设施用地的控制界线。

**紫线。**国家历史文化名城内的历史文化街区和省、自治区、直辖市人民政府公布的历史文化街区的保护范围界线，以及历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围界线。

### 附录2 规划强制性内容

县级规划中涉及的安全底线、空间结构等方面内容，应作为规划强制性内容，并在图件上有准确标明或在文本上有明确、规范的表述，同时提出相应的管理措施。强制性内容应包括：

- (1) 约束性指标落实及分解情况，包括永久基本农田保护面积、生态保护红线面积等；
- (2) 生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局，自然保护地体系；
- (3) 永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线；
- (4) 历史文化保护体系，历史文化保护线及空间管控要求；
- (5) 重大交通枢纽、重大基础设施和线性工程网络、公共安全与综合防灾体系、地下空间、邻避设施等设施布局；

(6) 城乡公共服务设施配置标准，教育、卫生、养老、文化体育等城乡公共服务设施布局原则和标准；

(7) 中心城区范围内结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围与管控要求。

### 附录3 国土空间规划分区

国土空间规划分区分为一级规划分区、二级规划分区和三级规划分区。一级规划分区包括以下7类：生态保护区、生态控制区、农田保护区，以及城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区、矿产能源发展区。在城镇发展区、乡村发展区细分为二级规划分区，海洋发展区细分为三级规划分区。规划分区类型见下表。

表1 国土空间规划分区一览表

一级规划分区	二级规划分区		三级规划分区
生态保护区			
生态控制区			
农田保护区			
城镇发展区	城镇集中建设区	居住生活区	
		综合服务区	
		商业商务区	
		工业发展区	
		物流仓储区	
		绿地休闲区	
		交通枢纽区	
		战略预留区	
	城镇弹性发展区		
特别用途区			
乡村发展区	村庄建设区		
	一般农业区		
	林业发展区		
	牧业发展区		
海洋发展区	渔业用海区	渔业基础设施区	
		增养殖区	
		捕捞区	

一级规划分区	二级规划分区	三级规划分区
	交通运输用海区	港口区
		航运区
		路桥隧道区
	工矿通信用海区	工业用海区
		盐田用海区
		固体矿产用海区
		油气用海区
		可再生能源用海区
		海底电缆管道用海区
	游憩用海区	风景旅游用海区
		文体休闲娱乐用海区
	特殊用海区	军事用海区
		水下文物保护区
		海洋倾倒区
其他特殊用海区		
海洋预留区		
矿产能源发展区		

注：分区含义详见《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》。

#### 附录4 县级公共服务设施配置标准

设施类别	设施名称	单项规模		服务内容	设置要求	邻避要求
		建筑面积(m <sup>2</sup> )	用地面积(m <sup>2</sup> )			
行政办公设施	党政机关	—	—	—	县级行政机构用地面积根据办公部门数量、地方政府财力及可用地面积等具体情况设定。	否
	社会团体	—	—	—		否
	事业单位	—	—	—		否
文化设施	图书馆	3000-5000	5000-10000	藏书20万册~50万册，阅览座位按照10座/万册设置。	图书馆规模由藏书量、阅览总数来确定。阅览室取每座2~5m <sup>2</sup> ，藏书空间取每m <sup>2</sup> 200~600册。	否
	博物馆	3000-6000	4000-10000	陈列展览、文物标本库藏、科学研究、业务和行政办公及观众服	服务人口20~40万人。有条件的区可设置专业型、专题型博物馆。	否

设施类别	设施名称	单项规模		服务内容	设置要求	邻避要求
		建筑面积(m <sup>2</sup> )	用地面积(m <sup>2</sup> )			
				务设施。		
	展览馆	8000-15000	10000-45000	基本上用于商品展览和商品贸易。可以附设餐厅或会议厅、小卖部，展览面积比例在总建筑面积的2/3~1/3之间。	服务人口20~40万人。	否
	文化馆	3000-5000	6000-10000	宜配置图书阅览、培训、少儿活动、展览、文艺康乐等室内活动以及进行文化活动的文化广场，其中室内文化活动现场面积不应低于3200m <sup>2</sup> 。若文化馆附设影院，宜按照影院指标增加建筑面积。应附设青少年和老年活动中心。	服务人口10-20万人，人均面积不低于0.05m <sup>2</sup> 。	否
	青少年宫	3000-5000	4000-13000	少年儿童观演、课外兴趣小组活动、教育培训、游艺、阅览、行政管理等。	服务人口6-10万人。	否
	老年活动中心	3000-5000	4000-13000	老年棋牌、图书阅览、教育培训等。	服务人口6-10万人。	否
	档案馆				按照相关建设要求配置。	否
	科技馆					否
	纪念馆					否
教育	高等院校		≥3267000		按照《福建省教育用地控制指标》(试	否

设施类别	设施名称	单项规模		服务内容	设置要求	邻避要求
		建筑面积(m <sup>2</sup> )	用地面积(m <sup>2</sup> )			
科研设施					行)配置。	
	中等职业学校		≥46800		按照《福建省教育用地控制指标》(试行)配置。	否
	特殊教育学校		≥23760		按照《福建省教育用地控制指标》(试行)配置。	否
体育设施	体育场馆		18900-27800		用地面积按400-650平方米/人控制,可以合设其他馆。	否
医疗卫生设施	综合医院	--	23400-10900	急诊部、门诊部、住院部、医技科室、保障系统、行政管理和院内生活等设施。	200-1000床九种,200-300床80m <sup>2</sup> /床,400-500床83m <sup>2</sup> /床,600-700床86m <sup>2</sup> /床,800-900床88m <sup>2</sup> /床,1000床90m <sup>2</sup> /床。一般不宜建设1000床以上的超大床以上的超大医院,1000以上可参照执行。	否
	中医医院	新建建筑容积率宜控制在0.6-1.5之间,改扩建建筑容积率不宜超过2.5。	--	急诊部、门诊部、住院部、医技科室和药剂科室等基本用房及保障系统、行政管理和院内生活等辅助用房组成。	60-500床六种规模,每千人口按照0.22-0.27张床测算。60床69-72m <sup>2</sup> /床,100床72-75m <sup>2</sup> /床,200床75-78m <sup>2</sup> /床,300床78-80m <sup>2</sup> /床,400床80-84m <sup>2</sup> /床,500床84-87m <sup>2</sup> /床。	否
	妇幼保健院	40-41平方米/人,120平方米/人,	55-65平方米/人,172平方米/人,23400-35100	每个县区级行政单元需设置一所。	每个县区级行政单元需设置一所,县级200-300床。按照人员配备设置,县以上(含县)妇幼保健机构的人员编制总额,一般按照人口的1:10000	否

设施类别	设施名称	单项规模		服务内容	设置要求	邻避要求
		建筑面积(m <sup>2</sup> )	用地面积(m <sup>2</sup> )			
					配备。	
	传染病医院	72-82 平方米/人	120-130 平方米/人， 18000-19500 平方米	急诊部、门诊部、住院部、医技科室和药剂科室等基本用房及保障系统、行政管理和院内生活等辅助用房组成。	250 床以下，250-399 床，400 床以上。	是
	精神专科医院	--	容积率 0.5-0.8	急诊部、门诊部、住院部、医技科室、康复治疗、保障系统、行政管理和院内生活等设施。	199 床及以下，58 m <sup>2</sup> /床。200-499 床，60 m <sup>2</sup> /床。500 床，62 m <sup>2</sup> /床。	是
	其他专科医院				按专项规划设施。	否
	疾病预防控制中心	60 平方米/人	容积率宜为 1.0-2.0		按专项规划设施。	否
	急救中心	1000-4100 平方米/人		急救中心附建于县级医院。	分为 7 个等级，5 辆以下、10 辆、20 辆、30 辆、40 辆、50 辆、60 辆。	否
社会福利设施	社会福利中心	一类，建筑面积 6660-10500 m <sup>2</sup> 。二类，建筑面积 3510-6623 m <sup>2</sup> 。三类，建筑面积 2100-3471 m <sup>2</sup> 。	容积率 0.6-1.0	涵盖房屋建筑、室外场地、建筑设备和设施构成。	一类，180-300 床，35-37 m <sup>2</sup> /床。二类 90-179 床，37-39 m <sup>2</sup> /床。三类，50-89 床，39-42 m <sup>2</sup> /床。	否

注：本附录供参考使用，县级规划编制过程中各类公共服务设施配置需按国家、省相关标准和文件执行。

## 附录5 县级规划中心城区、城区相关空间关系

本指南将中心城区内的“城镇开发边界”、“中心城区”，以及《城区范围确定规程》中的“城区实体地域范围”、“城区范围”等四类概念的空间关系作下图所示：

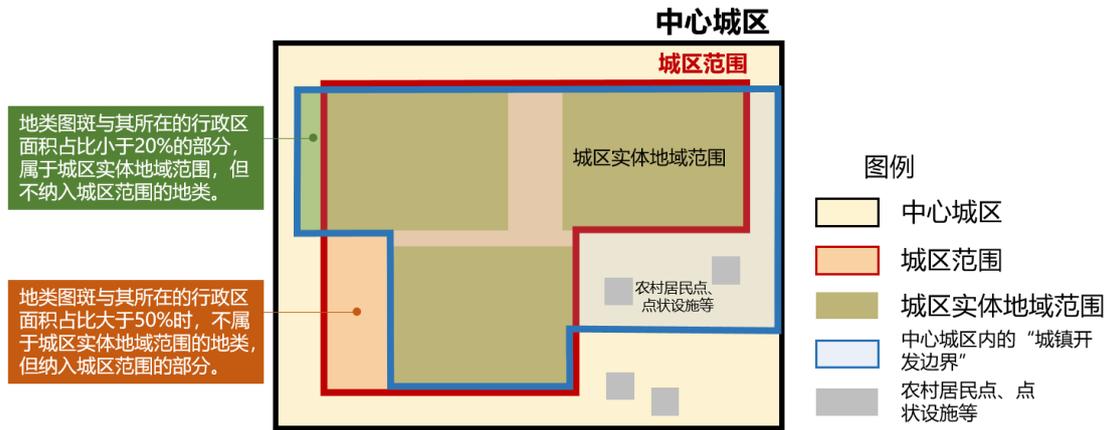


图1 空间关系图

### 1、基本概念及说明

城区实体地域范围与城区范围是针对规划基期年的现状概念界定，中心城区内的“城镇开发边界”与中心城区是针对规划目标年的规划概念界定。<sup>1</sup>

**（1）城区实体地域范围：**指城区实际建成的空间范围，是城市实际开发建设、市政公用设施和公共服务设施基本具备的空间地域范围（实际由《城区范围确定规程》迭代更新后符合条件的地类图斑构成，既传统意义上的建成区）。

具体包含的地类图斑情形有：商业服务业用地、工矿用地、城镇住宅用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地，发挥城市居住功能的农村宅基地，以及承担城市公园功能的湿地、具备人工常规设

<sup>1</sup> 城区实体地域范围与城区范围，中心城区内的“城镇开发边界”与中心城区四个基本概念参考《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》、《城区范围确定规程》，结合我省县级规划编制实际情况进行界定。

施的城市郊野公园、承担城市休闲游憩、自然和历史文化保护及其他城市相关必要功能的林地、草地、水域及水利设施用地。

**（2）城区范围：**指在县级人民政府驻地的实际建设连接到的居民委员会所辖区域和其他区域，一般是指实际已开发建设、市政公用设施和公共服务设施基本具备的建成区域范围（实际由街道办事处/镇或细化至居/村民委员会所辖的行政区划构成）。

城区范围应在城区实体地域范围的基础上，根据《城区范围确定规程》中地类图斑与其所在的街道办事处/镇或细化至居/村民委员会所辖的行政区面积占比进行判断。

**（3）中心城区：**指基于城市空间规律和形态特征，根据实际和本地规划管理需求等确定的规划关注的重点地区，结合规划综合确定。

具体包含政府驻地建成区及规划扩展区域，如临近的各功能组团、开发区、工业区等需要加强用途管制的空间区域。

**（4）中心城区内的“城镇开发边界”：**指县级规划中心城区范围内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，完善城镇功能、提升空间品质的区域边界。

具体包含规划中需纳入的重点发展地区，如：依法依规设立的各类开发区，国家、省、市确定的重大建设项目用地，因发展需要转换为城镇的城中村、城边村以及对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩、防护隔离、农业景观、古迹遗址等地域空间。

## 2、空间关系释义

**城区范围与城区实体地域范围**在空间关系上存在一定的关联性，但并非完全包含关系。如：地类图斑与其所在的行政区面积占比小于

20%的部分，受行政区划限制，此部分属于**城区实体地域范围**但不纳入**城区范围**；地类图斑与其所在的行政区面积占比大于50%时，不属于**城区实体地域范围**的地类，但纳入**城区范围**的部分。

中心城区与中心城区内的“**城镇开发边界**”在空间关系上存在完全的包含关系，即中心城区包含中心城区内的“**城镇开发边界**”、部分农村居民点和点状设施以及与城市功能无关的林地、草地、水域、耕地等。

中心城区内的“**城镇开发边界**”原则上应涵盖**城区实体地域范围**以及因发展需要转换为城镇的城中村、城边村以及对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩、防护隔离、农业景观、古迹遗址等地域空间，但不包含部分农村居民点和外围点状设施。

中心城区应包含**城区范围**及规划扩展区域和需加强用途管制的空间区域。

## 附录6 县级规划文本参考框架

### XX县（市）国土空间总体规划文本

#### 1、总则

- 1.1 编制目的
- 1.2 规划定位
- 1.3 指导思想
- 1.4 规划依据
- 1.5 规划范围与规划层次
- 1.6 规划期限

## 2、特征问题与优劣势分析

### 2.1 基础概况

### 2.2 主要问题

### 2.3 优劣势分析

## 3、目标与战略

### 3.1 发展定位与城市性质

### 3.2 国土空间开发保护战略

### 3.3 国土空间开发保护目标与指标体系

## 4、区域协同与陆海统筹

### 4.1 落实上位规划提出的区域协同发展要求

### 4.2 加强与邻省协同发展

### 4.3 强化与周边县市协同发展

### 4.4 陆海统筹（涉海县市）

## 5、国土空间格局

### 5.1 总体格局

### 5.2 农业空间格局

### 5.3 生态保护格局

### 5.4 城乡发展格局

### 5.5 海洋发展空间（涉海县市）

### 5.6 重要控制线

### 5.7 国土空间分区与用途结构优化

## 6、自然资源保护与利用

### 6.1 森林资源

### 6.2 耕地资源

6.3 水资源

6.4 湿地资源

6.5 矿产能源

6.6 海域、海岛和岸线资源（涉海县市）

## 7、城乡融合发展

7.1 城镇体系规划

7.2 产业发展布局

7.3 综合交通体系

7.4 公共服务体系

7.5 市政基础设施

7.6 公共安全与综合防灾

## 8、历史文化遗产保护

8.1 历史文化保护体系

8.2 历史文化资源活化利用

## 9、城乡风貌特色塑造

9.1 风貌定位与景观体系

9.2 全域风貌分区与管控

9.3 中心城区外围的城镇及乡村地区

## 10、生态修复和国土综合整治

10.1 生态修复

10.2 国土综合整治

10.3 低效建设用地利用

## 11、中心城区规划

11.1 范围规模与发展方向

- 11.2 城市功能与用地布局
- 11.3 城市空间形态塑造
- 11.4 城市公共空间与蓝绿网络
- 11.5 城市更新
- 11.6 住房保障与居住社区
- 11.7 公共服务设施和城镇社区生活圈
- 11.8 地下空间开发利用
- 11.9 城市道路交通组织
- 11.10 城市市政设施布局
- 11.11 城市安全防灾

## 12、规划传导

- 12.1 对市级国土空间总体规划的落实
- 12.2 对乡镇国土空间总体规划的传导
- 12.3 对详细规划的传导
- 12.4 对专项规划的传导

## 13、规划实施与保障

- 13.1 分期实施与近期行动计划
- 13.2 实施保障机制

## 附录7 县级规划图件

本指南仅对县级规划必备图件进行明确，各县可根据实际需要增加其他图件，有关制图标准参照《福建省县级国土空间总体规划制图规范》执行：

表2 县级规划必备图件一览表

类型	序号	图件名称	备注
调查型图件	1	国土空间用地用海现状图	
	2	自然保护地分布图	
	3	历史文化遗产分布图	
	4	自然灾害风险分布图	
	5	中心城区国土空间用地用海现状图	
管控型图件	6	国土空间控制线规划图	
	7	国土空间规划分区图	
	8	综合交通规划图	
	9	基础设施规划图	
	10	历史文化保护规划图	
	11	生态修复和综合整治规划图	
	12	生态系统保护规划图	
	13	农业空间规划图	
	14	矿产资源规划图	
	15	海岸带保护利用规划图	涉海县市编制
	16	中心城区国土空间规划分区图	
	17	中心城区土地使用规划图	
	18	中心城区控制线规划图	
	19	中心城区开发强度分区规划图	
	20	中心城区绿地系统和开敞空间规划图	
	21	中心城区公共服务设施体系规划图	
	22	中心城区道路交通规划图	
	23	中心城区市政基础设施规划图	
	24	中心城区历史文化保护规划图	
	25	中心城区综合防灾减灾规划图	
	26	中心城区地下空间规划图	
示意型图件	27	国土空间总体格局规划图	
	28	城镇体系规划图	
	29	城乡生活圈和公共服务设施规划图	
	30	产业空间格局规划图	
	31	中心城区城市更新规划图	

## 附表

附表1 规划指标体系表

编号	指标项	指标属性	指标层级	基期值	近期目标值	规划目标值
1	生态保护红线面积（平方公里）	约束性	县域			
2	用水总量（亿立方米）	约束性	县域			
3	永久基本农田保护面积（平方公里）	约束性	县域			
4	耕地保有量（平方公里）	约束性	县域			
5	建设用地总面积（平方公里）	约束性	县域			
6	城乡建设用地面积（平方公里）	约束性	县域			
7	林地保有量（平方公里）	约束性	县域			
8	湿地面积（平方公里）	约束性	县域			
9	大陆自然海岸线保有率（%）	约束性	县域			
10	自然和文化遗产（处）	预期性	县域			
11	常住人口规模（万人）	预期性	县域、中心城区			
12	常住人口城镇化率（%）	预期性	县域			
13	人均城镇建设用地面积（平方米）	预期性	县域、中心城区			
14	人均应急避难场所面积（平方米）	预期性	中心城区			
15	道路网密度（千米/平方公里）	预期性	中心城区			
16	每万元GDP水耗（立方米）	预期性	县域			
17	每万元GDP地耗（平方米）	预期性	县域			
18	每千名老年人养老床位数（张）	预期性	县域			
19	每千人口医疗卫生机构床位数（张）	预期性	县域			
20	人均体育用地面积（平方米）	预期性	中心城区			
21	人均公园绿地面积（平方米）	预期性	中心城区			
22	城镇生活垃圾回收利用率（%）	预期性	中心城区			
23	农村生活垃圾处理率（%）	预期性	县域			
24	新增生态修复面积（平方公里）	预期性	县域			
25	海水养殖用海区面积（平方公里）	预期性	县域			
26	...	...				

附表2 自然保护地一览表

单位：平方公里

序号	名称	保护地范围所在行政区	总面积	保护地类型	级别	备注
1	XX			国家公园	国家级/省级	
2	XX			自然保护区		
3	XX			自然公园		
...	.....					

注：保护地范围所在行政区为县级行政区，面积小数点后保留两位，下同。

附表3 规划分区统计表

单位：平方米

序号	1	2	3	4	……	合计	
行政区名称	XX	XX	XX	XX	……		
生态保护区							
生态控制区							
农田保护区							
城镇发展区	城镇集中建设区	居住生活区					
		综合服务区					
		商业商务区					
		工业发展区					
		物流仓储区					
		绿地休闲区					
		交通枢纽区					
		战略预留区					
	城镇弹性发展区						
特别用途区							
乡村发展区	村庄建设区						
	一般农业区						
	林业发展区						
	牧业发展区						
海洋发展区	渔业用海区	渔业基础设施区					
		增养殖区					
		捕捞区					
	交通运输用海区	港口区					
		航运区					
		路桥隧道区					
	工矿通信用海区	工业用海区					
		盐田用海区					
		固体矿产用海区					
		油气用海区					
		可再生能源用海区					
		海底电缆管道用海区					
	游憩用海区	风景旅游用海区					
		文体休闲娱乐用海区					
	特殊用海区	军事用海区					
		水下文物保护单位					
		海洋倾倒区					
其他特殊用海区							
海洋预留区							
矿产能源发展区							

注：除海洋发展区外，其余分区的行政区名称填写到乡（镇）级行政区。

附表4 建设用地指标分解表

单位：平方公里、平方米

行政区 名称	规划基期年			规划目标年		
	建设用地 总规模	城乡建设 用地规模	人均城镇建设 用地规模	建设用地总 规模	城乡建设 用地规模	人均城镇建 设用地规模
XX						
XX						
……						
合计						

注：建设用地总规模、城乡建设用地规模单位为平方公里，人均城镇建设用地规模单位为平方米。

附表5 县域国土空间功能结构调整表

单位：平方公里，%

用地用海类型	规划基期年		规划目标年	
	面积	比重	面积	比重
耕地				
园地				
林地				
草地				
湿地				
城乡建设用地	城镇			
	村庄			
区域基础设施用地				
其他建设用地				
渔业用海				
工矿通信用海				
交通运输用海				
游憩用海				
特殊用海				
陆地水域				
其他土地				
其他海域				

注：1. 城乡建设用地中的城镇、村庄是指城镇、村庄范围的建设用地，规划基期年数据采用“三调”中的城市、建制镇、村庄用地数据。

2. 区域基础设施用地包括区域性交通运输用地、公用设施用地。

3. 其他建设用地是城乡建设用地、区域基础设施用地以外的建设用地，主要包括特殊用地、矿业用地等。

4. 湿地为陆域湿地。

附表6 林地保有量指标分解表

单位：平方公里

行政区	基期年林地面积	林地保有量	
		规划近期目标年	规划目标年
XX			
XX			

行政区	基期年林地面积	林地保有量	
		规划近期目标年	规划目标年
XX			
XX			
……			
合计			

注：行政区名称填写到乡（镇）级行政区。

附表7 耕地、永久基本农田规划指标分解表

单位：平方公里

行政区	基期年耕地面积	耕地保有量		永久基本农田 保护面积
		规划近期目标年	规划目标年	
XX				
XX				
XX				
……				
合计				

注：行政区名称填写到乡（镇）级行政区。

附表8 历史文化资源统计表

序号	类别	名称	级别	所在地区
1	世界遗产	XX	国家级/省级	
2		……		
3	国家文化公园	XX		
4		……		
5	生态文化保护区	XX		
6		……		
7	历史建筑	XX		
8		……		
9	文物保护单位	XX		
10		……		
11	传统村落	XX		
12		……		
13	非物质文化遗产	XX		
14		……		
15	其他	XX		
16		……		
……	……			

注：参考《省级国土空间规划编制指南（试行）》《市级国土空间规划编制指南（试行）》。

附表9 无居民海岛一览表

平方米

序号	名称	所在行政区	面积	主导用途	备注
1	XX				
2	XX				
.....					

注：所在行政区为县级行政区。

附表10 生态修复和国土综合整治重大工程安排表

序号	工程名称	工程类型	重点任务	实施区域	建设规模	建设时序
1						
2						
.....						
合计						

注：工程类型为山水林田湖草沙生态修复、国土综合整治、矿山生态修复、海洋生态修复、其他整治和修复等。

附表11 中心城区城镇发展区规划分区表

单位：平方米

城镇集中建设区									城镇弹性发展区	特别用途区	合计
居住生活区	综合服务区	商业商务区	工业发展区	物流仓储区	绿地休闲区	交通枢纽区	战略预留区	小计			

附表12 中心城区城镇建设用地结构规划表

单位：平方公里，%

序号	用地类型	比例	面积
1	居住用地		
2	公共管理与公共服务用地		
3	商业服务业用地		
4	工矿用地		
5	仓储用地		
6	交通运输用地		
7	公用设施用地		
8	绿地与开敞空间用地		
9	特殊用地		
10	留白用地		
合计			

附表 13 约束性指标落实及分解表

指标名称		生态保护红线面积	永久基本农田保护面积	建设用地总面积	城乡建设用地面积	耕地保有量	林地保有量	用水总量	湿地面积	自然岸线保有率
单位		平方公里	平方公里	平方公里	平方公里	平方公里	平方公里	亿立方米	平方公里	%
指标落实	市级规划下达指标									
	本级规划落实指标									
指标传导	中心城区									
	XX乡(镇)									
	XX乡(镇)									
	.....									

附表 14 重点建设项目规划表

单位：平方米

序号	项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地	所在地区
1	交通	XX	新建/改扩建				
		.....					
2	水利	XX					
		.....					
3	能源	XX					
		.....					
4	电力	XX					
		.....					
5	环保	XX					
		.....					
6	旅游	XX					
		.....					
	.....						
	总计						

注：所在地区为所涉及行政区，可填写一个或多个行政区。