

烟台市人民政府办公室

烟政办字〔2019〕38号

烟台市人民政府办公室 关于印发烟台市国土空间总体规划编制试点 工作实施方案的通知

各县市区人民政府（管委），市政府有关部门，有关单位：

《烟台市国土空间总体规划编制试点工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

烟台市人民政府办公室

2019年7月11日

（此件公开发布）

烟台市国土空间总体规划编制试点工作 实施方案

为贯彻落实中央关于建立国土空间规划体系的决策部署，建立烟台市国土空间规划体系，健全国土空间开发保护制度，切实发挥国土空间规划的指导约束作用，按照省有关文件要求，在全市开展国土空间总体规划编制试点工作，并制定本方案。

一、总体要求

全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持新发展理念，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，牢牢把握走在前列的目标定位，以烟台市城市发展战略研究为引领，结合烟台市城市总体规划、土地利用总体规划、海洋功能区划和生态保护规划等工作成果，进一步统筹全域要素配置，发挥国土空间总体规划的战略引领和刚性管控作用，整体谋划新时代烟台市国土空间开发保护格局，全面提升国土空间治理能力，加快建设制造业强市、海洋经济大市、宜业宜居宜游城市 and 现代化国际滨海城市。

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）坚持问题导向，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，结合本市实际，落实经济社会发展要求，统筹考虑城乡融合、区域协调、可持续发展等相关需求，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”，坚持自上而下与自下而上双向统筹，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、工作内容

（一）组织现状调查，做好规划实施评估。围绕全市自然环境、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。

（二）统一基础数据和标准。采用 2000 国家大地坐标系作为空间基准，以第三次全国国土调查成果为基础，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。

（三）开展“双评价”。结合烟台实际情况，明确实施主体和组织架构，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作，充分考虑水、土地、生态环境等资源禀赋条件，统筹把握自然生态整体性和系统性，客观全面评价资源环境本地状况，明确空间发展潜力规模及分布范围。

（四）落实国家和区域重大战略，明确战略目标。聚焦新旧动能转换，明确国家和省赋予烟台的责任和使命，依据国家、省级国土空间规划指导约束要求，落实区域发展战略、乡村振兴战略、主体功能区战略和制度，统筹安排生产空间、生活空间、生态空间，提出 2035 年市域国土空间发展目标，明确各项约束性和引导性指标。

（五）明确空间格局，划定“三线”。确定烟台市域国土空间保护、开发、利用、修复、治理总体格局，构建“多中心、网络化、组团式、集约型”的城乡国土空间格局；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，根据烟台市的主体功能定位，确定全域国土空间规划分区及其准入规则，统筹、优化和确定“三条控制线”，明确管控要求，合理

控制整体开发强度；确定开发边界内集中建设地区的功能布局，明确城市主要发展方向、空间形态和用地结构；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。

（六）落实要素配置。协同和落实省级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；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；统筹安排市域交通、市政等基础设施布局和廊道控制要求，明确重要交通枢纽选址和轨道交通走向；提出公共服务设施建设标准和布局要求；对城乡风貌特色、历史文脉传承、城市更新、社区生活圈建设等提出原则要求。

（七）开展生态保护修复工作。明确国土空间生态修复目标、任务和重点区域，科学确定国土综合整治和生态保护修复重点工程的规模、布局和时序；明确各类自然保护地范围边界，提出生态保护修复要求，提高生态空间完整性和网络化。

（八）完善规划编制与实施管理机制。探索市级国土空间总体规划编制技术方法，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，明确下辖县市等相关下位规划需要落实的约束性指标、管控边界和管控要求；明确县市区同步开展本辖区内的国土空间总体规划编制工作，与市级国土空间总体规划编制积极对接，同步展开市辖区和市域村庄布局规划、试点村庄规划，统筹城乡发展。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。

（九）开展重大专题研究。坚持政策导向、目标导向和问题导向，围绕空间发展战略、经济发展战略、国土空间格局优化、生态保护修复、国土综合整治、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进行专题研究，为规划编制提供强有力支撑。

（十）建立基础信息平台 and 规划监测评估预警管理系统。以国土空间基础信息平台为基础，同步搭建统一的基础信息平台和国土空间规划监测评估预警管理系统，利用大数据和新技术，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，支撑国土空间规划评估、编制和实施管理，实现国土空间治理的现代化。

四、组织架构

（一）领导小组。成立以市委、市政府主要领导为组长，市政府各副市长、烟台警备区司令员为副组长，各相关部门和单位主要负责人为成员的烟台市国土空间总体规划编制试点工作领导小组，主要职责是负责烟台市国土空间总体规划编制、报审过程中重大事项的指导和决策等工作。

（二）领导小组办公室。

1. 领导小组办公室设在市自然资源和规划局，黄涛同志兼任办公室主任。市发展改革委、教育局、工业和信息化局、公安局、民政局、财政局、人力资源社会保障局、生态环境局、住房城乡

建设局、城管局、交通运输局、水利局、农业农村局、海洋发展和渔业局、商务局、文化和旅游局、卫生健康委、应急局、体育局、统计局、人防办、大数据局、烟台车务段、国际机场集团、烟台港集团、烟台供电公司及各县市区政府（管委）为成员单位。各单位指定 1 名分管领导作为办公室组成人员、1 名正科级干部为工作联络员。

2. 领导小组办公室主要职责：

- （1）制定总体工作计划，组织编制规划成果；
- （2）协调各部门专业规划，协调解决规划编制中的技术问题；
- （3）提请召开领导小组会议，负责领导小组会议会务工作；
- （4）根据工作进展和需要，将规划阶段性成果与重大问题提请领导小组协调、审定；
- （5）对各部门的工作推进执行情况进行督办，以工作简报形式向领导小组报告工作进展。

五、主要任务分工

结合试点工作内容，提出八大板块工作任务：

（一）战略目标板块。研究制定烟台市 2035 年发展目标，展望远景 2050 年发展目标；制定各项约束性和引导性指标（牵头单位：市发展改革委、市自然资源和规划局）。

（二）县市区板块。各下辖县市要同步开展国土空间总体规划编制，围绕县市发展战略，优化国土空间格局，划定“三条控制线”；市内各区要研究提出本区近远期发展战略、发展目标和发

展重点，提出优化国土空间格局的建议；各县市区要同步编制完成各辖区内县（市）域村庄布局规划和试点村庄规划；配合做好烟台市国土空间总体规划编制工作（牵头单位：各县市区政府、管委）。

（三）空间格局板块。研究构建全域城镇体系；开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适应性评价研究；划定“三条控制线”，明确管控要求；明确烟台城区城镇开发边界内集建区功能布局（牵头单位：市自然资源和规划局）；划定海洋功能分区（牵头单位：市海洋发展和渔业局、市自然资源和规划局）。

（四）要素配置板块。研究制定落实省级国土空间规划提出的山、水、林、田、湖、草等自然资源保护修复要求；开展耕地后备资源评估（牵头单位：市自然资源和规划局）；市域交通等基础设施和廊道控制要求（牵头单位：市交通运输局、市住房城乡建设局、市自然资源和规划局）；明确重要交通枢纽选址，明确轨道交通走向（牵头单位：市交通运输局、市自然资源和规划局）；提出公共服务设施建设标准和布局要求；提出城乡风貌特色、历史文化、城市更新、社区生活圈建设要求（牵头单位：市自然资源和规划局）。

（五）生态修复板块。研究确定国土综合整治和生态保护修复重点工程的规模、布局和时序（牵头单位：市生态环境局、市自然资源和规划局）；明确各类自然保护地的范围边界，提出生态保护修复要求（牵头单位：市自然资源和规划局）。

（六）分解落实板块。研究提出分阶段规划实施目标和重点

任务；明确下位规划需要落实的约束性指标、管控边界和要求；提出对功能区规划、详细规划的分解落实要求（牵头单位：市自然资源和规划局）。

（七）政策措施板块。研究建立城乡体征指标体系；健全规划传导机制和实施措施（牵头单位：市自然资源和规划局）。

（八）其他板块。开展烟台市第三次全国国土调查，作为本次规划编制的现状基础数据；对现行土地利用总体规划、城市总体规划等进行实施评估（牵头单位：市自然资源和规划局）。

六、工作计划

烟台市国土空间总体规划编制试点工作从2019年4月开始，至2019年12月底前完成总体规划编制，分为四个工作阶段，具体如下：

（一）第一阶段（2019年4月中旬），正式开展规划编制试点工作。完成《烟台市国土空间总体规划编制工作方案》和《烟台市国土空间总体规划编制试点工作实施方案》，明确各项任务时间节点和工作要求。结合已开展的烟台市城市发展战略研究、城市总体规划和土地利用总体规划等相关成果，全面启动规划编制试点工作。各县市区同步全面启动国土空间总体规划编制和配合工作，确定工作计划和技术团队，明确专职对接人员。市有关部门和单位针对所负责的专题研究和任务板块，确定技术负责团队和专职对接人员，开展规划编制和配合工作。市有关部门要全面配合基础资料收集工作，其他详细基础资料收集清单，由相关专题、专项的技术团队进一步提供。

(二) 第二阶段(2019年4月中旬-6月), 基础研究阶段。完成国土空间总体规划前期调查, 获取第三次全国国土调查成果。市有关部门和相关技术团队密切配合, 完成城市总体规划、土地利用总体规划的实施评估, 完成“双评价”工作及相关专题研究。统一国土空间基础数据和技术标准, 建立基础信息平台, 初步形成规划底图。通过信息平台录入和转换坐标, 叠加城市总体规划、土地利用总体规划、林业保护与发展规划、海洋功能区划等规划成果, 识别“多规”矛盾, 明确“多规”矛盾处理原则, 形成下一步国土空间总体规划的工作基础。

(三) 第三阶段(2019年7月-10月), 规划编制阶段。在国土空间总体规划前期基础研究工作的基础上, 部门联动与上下联动相结合, 优化国土空间规划图斑, 消化大部分矛盾; 对于部门之间、上下之间难以协调的图斑矛盾, 提请市国土空间总体规划工作领导小组召开专题会议讨论决策, 最终划定“三条控制线”, 形成指标与坐标相统一的“一张蓝图”, 并明确有关部门的管控边界和管控要求。在此基础上, 按照省自然资源厅指导意见, 市政府组织召开规划方案专家咨询会。

(四) 第四阶段(2019年11月-12月), 完善上报阶段。进一步修改完善规划方案, 完成烟台市国土空间总体规划成果并上报省自然资源厅, 完成试点经验总结报告。建成规划监测评估预警管理系统, 将涵盖城乡规划建设、重大项目、土地资源(含土地储备)、环境保护等涉及空间要求的信息要素纳入信息平台。完成市辖区和市域村庄布局规划、试点村庄规划。

七、工作要求

（一）加强组织推进。国土空间总体规划编制工作关系烟台未来发展。各级各有关部门和单位要高度重视，把此次国土空间总体规划编制试点工作作为推进改革创新发展的的一项重要任务，采取积极措施，营造规划编制的良好氛围。

（二）加强部门协同。市有关部门和单位要积极配合领导小组办公室开展工作，按照时间节点要求，完成资料报送和目标任务。领导小组办公室成员单位要密切联动，协调解决工作中遇到的重大问题。要及时就规划编制中的问题与上级主管部门沟通对接，积极争取上级支持。

（三）加强技术支撑。由市自然资源和规划局负责选择高水平设计团队作为编制国土空间总体规划的技术牵头单位，全面负责规划编制以及各项规划的统筹协调，其中市发展改革委、市生态环境局、市交通运输局、市农业农村局、市海洋发展和渔业局等部门要指定专项研究团队，与技术牵头单位共同工作，并对法定专项规划进行同步调整。

（四）加强经费保障。市财政局负责落实国土空间总体规划编制、信息平台建设以及各相关事项的资金保障，并将今后实施管理中的动态维护等工作经费纳入年度财政计划。

附件：1. 烟台市国土空间总体规划编制试点工作领导小组成员名单

2. 市有关部门前期需提供的基础资料内容表

附件 1

烟台市国土空间总体规划编制试点工作 领导小组成员名单

- 组 长：**张术平 市委书记
陈 飞 市委副书记、市长
- 副组长：**王 中 市委常委、常务副市长
张代令 副市长
王晓军 副市长
赵 峰 副市长
李朝晖 副市长
崔宗涛 副市长
金 巍 烟台警备区司令员
- 成 员：**高君勃 市政府秘书长
刘福生 市发展改革委主任
姜 开 市工业和信息化局局长
姚秀霞 市民政局局长
李建平 市财政局局长
黄 涛 市自然资源和规划局局长
周 俊 市生态环境局局长
季善亭 市住房城乡建设局局长

李 冬 市城管局局长
王永杰 市交通运输局局长
王光耀 市水利局局长
陈洪军 市农业农村局局长
李传强 市海洋发展和渔业局局长
张祖玲 市文化和旅游局局长
马淑臣 市统计局局长
王成华 市人防办主任
杜湘波 市大数据局局长
杨 波 芝罘区区长
李金涛 福山区区长
孙玉荣 莱山区区长
林钰涛 牟平区区长
王彦博 海阳市市长
邵 蕾 莱阳市市委常委、副市长
朱 涛 栖霞市市长
杨升岩 蓬莱市市长
李俊杰 长岛县县长
吕 波 龙口市市长
吴有进 招远市市长
由如林 莱州市市长
牟树青 烟台开发区工委书记、管委主任

于 东 高新区工委书记、管委主任

于善栋 昆崙山保护区工委书记

刘 森 保税港区工委书记、市商务局局长

附件 2

市有关部门前期需提供的基础资料内容表

部 门	内 容
市发展改革委	未来 5 年、10 年、15 年拟落在烟台市主城区的重点项目库。
市工业和信息化局	摸清烟台市主城区工业企业基本情况、未来的产业发展规划、烟台市产业转型的政策、措施等相关情况。
市自然资源和规划局	最新调整完善的基本农田和耕地后备资源等矢量文件，特别是烟台市区、蓬莱、长岛地区的矢量文件。目前烟台市主城区范围内，已征收土地的范围、已发证土地范围，需提供矢量文件。全市林地保护利用矢量文件，特别是烟台市区、蓬莱、长岛地区的矢量文件。耕地保护与利用、林地保护与利用在空间管控方面的底线，包括指标和坐标。
市生态环境局	最新划定的市域生态红线，包括海洋保护规划和海洋生态红线，需全套规划成果，包括文本、图集和矢量文件。本部门在空间管控方面的底线（对需要严格管控的内容进行详细说明），包括指标和坐标。
市交通运输局	各类交通设施的空间规划落位，提供矢量文件；全市公路网规划及各类需要落地的项目，提供矢量文件或选线意向。烟台港规划，提供矢量成果。
市农业农村局	烟台市农业发展规划成果。
市海洋发展和渔业局	海洋功能区划，海岸带保护和利用规划，提供矢量文件。本部门在空间管控方面的底线（对需要严格管控的内容进行详细说明），包括指标和坐标。
市统计局	近年来相关统计数据。

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

烟台市人民政府办公室

2019年7月11日印发
