

# 南安市自然资源“十四五”规划

南安市自然资源局

2022年5月

# 目 录

目 录 .....	1
前 言 .....	1
第一章 发展现状和面临的形势 .....	2
第一节 自然资源家底 .....	2
第二节 “十三五”时期主要成效 .....	3
第三节 “十四五”时期形势与挑战 .....	9
第二章 总体要求和主要目标 .....	13
第一节 指导思想 .....	13
第二节 基本原则 .....	13
第三节 主要目标 .....	15
第三章 健全空间规划管控，优化国土空间开发 .....	21
第一节 创新规划编制理念，实现“多规合一”切实落地 .....	21
第二节 优化国土空间格局，构建高质量美丽国土 ...	22
第三节 加强国土空间用途管制，构建国土有序发展空间 .....	23
第四节 综合开发地下空间，加强空间的立体化利用 .	23
第五节 创新指标分配方式，提高指标配置综合效益 .	24
第六节 建立规划调优机制，加强国土空间规划管控 .	24
第四章 提升生态保育能力，统筹协调发展和安全 .....	26

第一节 构建生态系统保护格局 .....	26
第二节 维护生态安全 .....	27
第三节 维护粮食安全 .....	28
第四节 维护矿产资源安全 .....	32
第五节 维护海洋资源安全 .....	33
第六节 维护地质环境安全 .....	34
<b>第五章 提升资源要素精准保障能力，推进资源利用高质高效 .....</b>	<b>36</b>
第一节 全面提升建设用地集约利用水平 .....	36
第二节 提高矿产资源开发利用水平 .....	39
第三节 提升海域海岛资源集约利用水平 .....	41
<b>第六章 强化国土空间生态保护修复，持续改善生态环境质量 .....</b>	<b>44</b>
第一节 加快编制国土空间生态保护修复规划 .....	44
第二节 完善国土空间生态保护修复机制 .....	45
第三节 实施生态保护修复重大工程 .....	46
<b>第七章 提升深化改革服务创新能力，满足人民高品质生活需求 .....</b>	<b>50</b>
第一节 推进产权制度改革，健全制度体系 .....	50
第二节 推进行政审批制度改革，服务提质增效 .....	51
第三节 深化市场化配置改革，提升利用效能 .....	52
第四节 健全资产监督管理机制，筑牢管护体系 .....	54

第五节 深化不动产登记改革，提升便民水平 .....	55
<b>第八章 提升自然资源基础支撑能力，推进治理能力现代化</b>	
.....	<b>58</b>
第一节 推进新型基础测绘体系建设 .....	58
第二节 开展自然资源调查监测和确权登记 .....	59
第三节 加强自然资源科技创新和信息化建设 .....	60
第四节 完善执法机制与法治体系 .....	61
第五节 健全监测预警防治体系促安全生产 .....	63
第六节 加快推进人才队伍建设 .....	64
<b>第九章 规划实施保障措施 .....</b>	<b>66</b>
第一节 加强组织领导 .....	66
第二节 严格规划评估考核 .....	66
第三节 完善政策和资金保障 .....	67
第四节 积极凝聚社会力量 .....	67

## 前言

“十四五”时期，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是南安市深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记视察福建重要讲话指示精神，高质量建设新时代新南安，实现县域发展综合实力全国领先的关键时期。根据福建省自然资源厅和南安市委市政府要求，以《南安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》、《福建省“十四五”自然资源规划》等为依据，立足于全市“十四五”时期自然资源领域面临的形势和重大问题，践行绿色发展理念，大力建设美丽国土，以资源利用方式转变促进经济发展方式转变，以资源利用结构调整推动产业结构优化升级，切实提高自然资源工作对经济社会可持续发展的保障和服务能力。

本规划对南安市“十四五”自然资源发展作出系统谋划，阐明发展思路、主要目标、重点任务和重大工程，是指导南安市自然资源事业发展的行动纲领。

本规划基期为 2020 年，规划期为 2021-2025 年。

# 第一章 发展现状和面临的形势

## 第一节 自然资源家底

### 一、土地资源

根据第三次全国国土调查，进行用地用海分类基数转化后成果，全市土地总面积 203099.82 公顷。其中：农林用地 150969.56 公顷，占土地总面积的 74.33%；建设用地 42607.11 公顷，占 20.98%；自然保护与保留地 9523.16 公顷，占 4.69%。具体见专栏 1.1。自然保护地 3 处，总面积 2602.84 公顷，占土地总面积 1.28%。

专栏 1.1 全市土地资源现状（2019 年）			
单位：公顷，%			
地类名称		面积	比例
耕地		22733.70	11.19%
园地		14511.08	7.14%
林地		105714.61	52.05%
草地		1042.94	0.51%
湿地		3009.95	1.48%
农业设施建设用地		1557.04	0.77%
城乡建设用地	城镇用地	10799.91	5.32%
	村庄用地	23220.11	11.43%
	合计	34020.02	16.75%
区域基础设施用地		4937.20	2.43%
其他建设用地		3649.88	1.80%
陆地水域		7959.53	3.92%
其他土地		3963.87	1.95%
汇总		203099.82	100.00%

## 二、地质矿产

基础地质方面，完成辖区陆域 1:25 万区域地质调查；完成辖区 1:20 万区域地质调查、水文工程地质调查、航空磁测、航空放射性测量和重力测量等；完成辖区 1:5 万农业地质调查评价；到 2020 年底，全市完成 1:5 万区域地质调查覆盖率仍不足 15%，大比例基础地质调查或地质科研几乎为零。已发现各类矿产 33 种，查明有资源储量的 15 种，其中，能源矿产 1 种、金属矿产 3 种、非金属矿产 11 种。勘查并估算有资源量矿产地 45 处，其中大型 9 处、中型 4 处和小型 32 处。全市持证矿山企业 3 家，比 2015 年底减少了 8 家，开发矿种为建筑用花岗岩，矿山建设规模均为大型。

## 三、海域海岛

全市海域总面积 56.615 平方千米，大陆海岸线修测总长 44.539 千米。共拥有 10 个海岛，分别是圭屿、竹甲笠、蘑菇岛、鲸背岛、土垵礁、塔顶岛、小百屿、大百屿、草鞋礁、大毒石，均为无居民海岛，呈北西-南东向沿直线分布于金门县与东石镇之间的围头湾海域，主要为保留类海岛。

### 第二节 “十三五”时期主要成效

“十三五”时期，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，深入落实省委省政府、市委市政府决策部署，以新发展理念为引领，着力保护生态、保护资源、保障发展、

保障民生，各项工作取得积极进展，自然资源集中统一管理迈入新阶段。

## 一、国土空间规划体系加快建立，新时代国土空间开发保护格局逐步形成

一是高起点编制国土空间规划。《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》编制工作取得阶段性成果，稳步推进乡镇国土空间规划编制有关工作，国土空间规划“一张图”初步构建；积极推进村庄规划编制向实用性、可行性、适宜性转变，完成27个省级试点村庄规划、5个传统村落保护规划，启动全域145个实用性村庄（连片）规划编制工作。二是高标准推进区域协同规划。完成《闽西南区域协同滨海先导区战略发展规划与城市设计》、《康雪洪协调发展规划》等区域规划成果。三是高质量完善控制性详细规划。完成和持续推进单元控规46项、片区修规26项，重点区域控规进一步覆盖。四是高水平推动专项规划编制。完成《南安市生态连绵带总体实施规划》、《南安市矿产资源总体规划（2016-2020年）修编》等专项规划20余项。五是高效率编制片区规划和重点地区城市设计。推进北山片区、仑苍产城融合、官桥中心镇区及梅罗、水头、石井道口片区等城市片区改造规划编制工作，开展城北新区、“五馆一校一场”、泛家居特色小镇、“泉州芯谷”核心区、水头镇海联片区、官桥西街片区等城市重点地区、重要节点的城市设计。



## 二、资源保护利用水平加强，生态文明建设成效初显

一是耕地保护责任严格落实。强力推进土地开发、高标准基本农田建设、旧村复垦工作，共补充耕地 7247.64 亩，高标准农田建设 58418 亩，完成泉州下达任务，为新增项目用地占补平衡指标提供有力保障。2020 年耕地保有量 341010 亩，永久基本农田保护区 396346.95 亩。二是生态保护成效显著。生态保护红线评估调整和自然保护地调整优化取得成果，划定保护面积 221.88 平方千米，其中陆域 217.78 平方千米，海域 4.10 平方千米；加大海岸线保护力度，全市大陆海岸线修测总长 44.539 千米，自然岸线保有率为 0.87%。三是生态修复能力持续提升。落实最严格的生态保护制度，严格矿产资源利用和管控，制定《南安市露天矿山综合整治实施方案》，落实持证矿山“双随机一公开”制度、“边开采边治理”、持证矿山储量核实、安全生产等工作，完成矿山“边开采边治理” 2156.9 亩，生态修复治理面积 7093.7 亩。加强围填海管控，除国家重大项目外，全面停止新增围填海项目审批。开展水头巷内村、后房村历史遗留围填海整治工作，清理回挖围填海面积 280.05 亩。

## 三、要素保障能力有效发挥，资源集约节约利用水平稳步提升

一是强化规划指标保障。新增建设用地规划指标 5.12 万亩，有效保障“泉州芯谷”石井园区、“两溪一湾”安全

生态水系综合整治等“十三五”重点项目和基础设施、民生工程、新农村建设等用地需求。**二是强化用地保障。**率先建立自然资源利用管理联席会议制度、自然资源价格委员会工作制度，规范自然资源供应，获批农用地转用与土地征收18762.05亩，科学编制供地计划，供地989宗，共40083.1亩，收缴土地出让金169.68亿元，重大项目用地实现应保尽保。试行安置型商品房带设计方案出让、小微产业园、先租后让等创新供地模式。**三是强化用海保障。**泉州芯谷石井临港高新区B片区3309亩围填海历史遗留问题处理方案通过自然资源部备案；南安市围填海历史遗留问题图斑纳入省政府历史遗留问题处理方案，并已按程序上报自然资源部备案。**四是强化用矿保障。**率先制定“净采矿权”出让制度、项目涉矿用地平整意见、生态资源空间委员会，结合废弃矿山生态修复工程包治理，集中布置大型矿山，既保障矿产资源供应，又减轻对环境影响，目前布置3个大型矿山既满足翔安机场和石井港区填海所需土石料，又能每年为市场提供2000万方建筑砂石，全力化解市场供需矛盾。**五是注重节约集约。**制定批而未供与闲置土地清理处置五年专项行动方案和17项工业用地节约集约利用措施，清理处置批而未供土地和批而未征土地共27092.67亩，闲置土地5760.73亩。深入低效用地挖潜，收储用地121宗9604.197亩，持续推进土地资源节约集约利用。

#### 四、自然资源基础全面夯实，数字保障能力明显提升

一是自然资源家底调查更加详实。基本完成第三次全国国土调查工作，顺利通过上海督察局专项督察和国家级外业核查的考验，时点更新成果经国家验收合格。全域推进农村房屋与地籍调查，外业资料采集、地形测绘、地形成果验收已100%完成。完成自然资源资产负债表试填和及土地、矿产、海域海岛等三项试点项目自然资源资产清查，同时拓展森林、湿地等两项非试点自然资源资产清查工作。完成辖区陆域1:25万区域地质调查；完成辖区1:20万区域地质调查、水文工程地质调查、航空磁测、航空放射性测量和重力测量等；完成辖区1:5万农业地质调查评价。开展低效用地调查试点工作，摸清试点区域工业用地利用现状1.54万亩、企业817家。二是创新数据整合运用。全力构建“天地人”一体化的自然资源执法监管网络，强化信息化应用，采购“两违”常态化遥感卫片比对服务，定期对全市范围进行0.5米高分辨率卫星遥感比对，实时跟踪土地、矿产、海域等资源利用管理动态变化情况。与自然资源部东海局厦门海洋环境监测中心站合作共建海洋自然资源监控体系项目，在全省率先创新建设海洋监控“一个网”、信息平台“一站式”、海洋资源“一张图”、风险预警“一键知”、智慧管理“一盘棋”等“五个一”工程为核心的“互联网+”监控体系。地理空间框架项目完成方案设计和作业队伍确定。开展档案数字化工作，建

设档案数据库和查询系统，提升行政效率。

## 五、自然资源领域改革取得突破，民生服务效能显著提高

一是自然资源领域改革取得突破。自然资源机构改革基本落地，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责逐步落地，“两统一”履职基础初步夯实。二是不断深化不动产登记工作“放管服”“只跑一趟”等改革。优化整改不动产登记窗口，实行“一窗受理、并联办理”新模式，实现“一口收件、一套材料、联审联办、内部流转、一口出件”服务目标，不动产一般登记业务平均用时提速至 0.41 天，“互联网+不动产登记”全面加速，网上申报比例达到 77.1%，居全省第二位；创新建设不动产登记法院信息共享平台，试行“交房即交证”“电子票据”等创新举措。三是推进行政审批制度改革。率先实行选址意见书、用地预审合并办理，合并办理用地规划许可证与国有土地使用权划拨审核、规划条件核实与土地核验、设计方案审查和建设工程规划许可证，精简材料，压缩时限。强化内部工作协同，用地签订出让合同时同步核发建设用地规划许可证；推行“多测合一”“多评合一”；推行不见面审批，网上可办率达 100%，一趟不用跑达 86%。突破农村建房管理难题，牵头制定《南安市进一步加强农村建房管理暂行规定》，实行“一张图”管理农村建房，简化报批

程序，将除使用农用地外的建房审批全部下放至乡镇。**四是全力做好地灾防治。**实施地质灾害点搬迁安置和地灾点治理工程，开展降险治理隐患点 113 处，地质灾害点搬迁安置 10 户。**五是加强督察执法工作。**集中开展违法占地整治行动，立案查处非法占地 3203 宗，整改复耕耕地 2669.56 亩；严厉打击非法采矿、非法洗砂、生产实心粘土机砖等破坏生态行为，制止取缔无证矿山 507 家；深入开展农村乱占耕地建房摸排，核查图斑 4.59 万宗；清理“大棚房”问题违法违规项目 4 宗、违法占地面积 7.82 亩；拆除违建别墅 3 宗 10 栋。**六是强化民生保障。**积极探索我市预留集体发展用地管理办法，落实被征地群众社保办理，保障失地群众发展。规范做好个人宅基地报批工作，落实库区移民后期扶持政策。

### 第三节 “十四五”时期形势与挑战

“十四五”时期，南安仍然处于自然资源保护和利用转型的重要战略机遇期，但机遇和挑战都面临新的变化。

#### 一、自然资源管理形势

从全球尺度看，全球变暖趋势明显，自然生态系统愈发脆弱，农业生产和粮食安全面临巨大挑战。从全国尺度看，“十四五”时期是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，处于深化供给侧结构性改革和需求侧管理、优化各类资源要素配置、提高经济要素投入产出效率，推动形成国内国际双

循环新发展格局的攻坚期；同时，也是落实生态文明建设理念，加强自然资源保护和山水林田湖草协同治理，推进生态产品价值实现，顺利实现碳达峰、碳中和的起步期。从省市尺度看，中央赋予福建全方位高质量发展超越的重大历史使命和重大政治责任，支持福建探索海峡融合发展新路；省委十届十一次全会要求国土空间体系更加健全，绿色发展导向全面树立，生态环境质量持续巩固提升，自然灾害防御水平明显提升；泉州市委要求加快构建高质量发展的国土空间布局，一体打造自然亲和的山水田园城市。从南安自身角度出发，近年来，南安市委、市政府十分重视生态文明建设工作，坚持经济发展和生态环境保护并重，本着“既要金山银山，又要绿水青山”的理念，大力实施“生态立市”战略并取得显著成效。这就要求南安必须深刻分析当前自然资源保护和利用、国土空间生态保护与修复、自然资源管理创新等方面面临的新形势，在新的国土空间规划体系尚未完全建立的背景下，全方位谋划国土空间布局和生态保护，更精准地构建自然资源供给与保障体系，务实推进自然管理改革创新行动，健全全自然资源市场化配置环境，全面提升国土空间品质。

## 二、面临的挑战

1、**自然生态文明建设形势更加严峻。**我省是践行习近平生态文明思想的先行省份，是全国首个生态文明试验区。

“十三五”期间，生态文明建设取得显著成效，但生态保护

与发展的矛盾仍然突出，各类建设对耕地、林地、湿地、海域等资源带来的保护压力增大，海岸线、海岛、海湾和河口生态系统遭受破坏的现象依然存在，水污染、农业污染面广、点多、量大，山区受洪涝、山体滑坡、泥石流等自然灾害影响较大，这对于守住自然生态安全边界带来极大的挑战。

**2、耕地保护与要素保障矛盾愈加突出。**一方面南安市耕地保有量缺口大，与《土地利用总体规划（2006-2020）》确定的2020年耕地保有量指标缺口达7252.97公顷<sup>1</sup>，耕地后备资源严重不足。另一方面随着“一带一路”和21世纪海上丝绸之路核心区、两岸融合发展示范区等国家战略和厦漳泉都市圈省级战略叠加实施，南安市积极打造台胞台企登陆第一家园，需要良好的生态环境、住房、公共服务、便捷交通、基础设施、创业空间等，对土地等自然资源的刚性需求将维持较高水平，但南安“七山一水二分田”的现状格局，人多地少，人均耕地远低于全国、全省平均水平，耕地占补平衡形势严峻，耕地保护与城镇发展矛盾愈加突出。

**3、存量低效用地较多。**南安仍然存在不少布局分散、碎片化的老旧低端业态、低效工业用地和农村建设用地。存量建设用地规模大，现状土地承载水平低，有比较大的内涵挖潜空间。但当前存量挖潜的机制、制度还不完善，这就要求一方面必须不断创新完善存量挖潜的机制、制度，加快存

---

<sup>1</sup> 该数据为“三调”现状基数转换后耕地面积与《土地利用总体规划（2006-2020）》确定的目标值的差值。

量的消化盘活；另一方面，应当坚持土地的节约集约利用，通过农村居民点的整治和对低效用地的再开发实现优化城乡用地结构，以应对未来大规模新增建设用地需求的不确定性。

**4、自然资源治理能力现代化责任更加重大。**党中央、国务院站在中华民族永续发展的高度，作出改革自然资源管理体制的重大决策，由自然资源部门“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。从当前情况看，自然资源治理能力和“两统一”要求相比还有一定的差距，治理体系亟待完善，治理水平亟待提高，自然资源全要素管理还面临巨大挑战。

“十四五”时期，自然资源领域全面深化改革进入深水区，需要我们在更高水平、更高层次、更高目标上深化“两统一”体制机制改革，与时俱进推进自然资源治理体系和治理能力现代化。

综上所述，“十四五”时期是南安推动高质量发展和深入贯彻落实新发展理念的关键时期，是自然资源发展充满机遇和挑战的重要转型期，必须准确把握转型期自然资源保护保障内涵及利用方式的深刻变化，以强烈责任感和使命感，主动担当，积极创新，准确应对，力争在实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀发展征途上取得突破性进展。



## 第二章 总体要求和主要目标

### 第一节 指导思想

“十四五”时期自然资源工作，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是习近平生态文明思想以及对自然资源管理的重要论述为指导，以习近平总书记视察福建重要讲话指示精神为引领，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，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，认真落实中央、省委省政府、自然资源部、泉州和南安市委市政府有关于自然资源管理的各项决策部署，深入贯彻新发展理念，推动“高质量发展走在前列”，聚焦“两统一”核心职责，服从服务于生态安全和资源安全两个大局，以“优空间、护资源、促发展”为主线，以提高自然资源保障能力、推进资源合理利用与保护为目标，以改革创新为动力，坚守红线，强化空间管控，实现经济发展和人口、资源、环境相协调的目标。

### 第二节 基本原则

#### 一、坚持生态优先，绿色发展

牢固树立社会主义生态文明观，坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，强化生态保护红线和自然保护地特殊管控，坚定不移地走绿色发展道路，推动形成人与自然和谐共生的现代化建设新格局。

## 二、坚持节约优先，合理利用

节约集约利用土地资源是基本国策和国家的优先战略，是保障和促进经济社会科学发展的战略举措，也是破解南安市资源保护保障“两难”问题的根本路径。要紧扣新发展格局强化国土空间规划和用途管控，严守耕地保护红线，严控新增建设用地，盘活存量建设用地，加强产业空间复合利用，提高海洋资源、矿产资源开发利用水平，实现协调发展。

## 三、坚持系统观念，保障发展

坚持系统性、整体性思维，既统筹安排、长远谋划，又立足当前、实事求是，按“两统一”要求，统筹自然生态各要素，深入探索自然资源调查监测、确权登记、资产权益、开发利用，国土空间规划和用途管制、生态保护修复等环节集中统一管理的新模式、新途径，为全方位推动高质量发展超越提供有力的自然资源支撑和保障。

## 四、坚持人民主体，增进福祉

坚持以人民为中心的发展思想，始终把维护群众权益作为自然资源工作的出发点和落脚点。不断优化国土空间布局，构建科学合理高效的生产、生活、生态空间，改善人居环境质量。持续提升地质灾害综合防灾减灾能力，保护人民生命财产安全。切实增强不动产登记、测绘地理信息等自然资源公共服务水平，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

## 五、坚持深化改革，创新引领

深化自然资源重点领域和关键环节改革，构建系统完备、科学规范、运行高效的自然资源保护和利用制度体系，促进管理方式由重审批管理转向全流程、全过程精细化管理。坚持制度创新、科技创新、协同创新，充分利用现代先进技术手段，强化科技支撑，推进自然资源治理能力和治理体系现代化。

### 第三节 主要目标

围绕履行自然资源“两统一”核心职责，坚持“优空间、护资源、促发展”的主线，着力提升生态系统保育能力、资源要素精准保障能力、自然资源利用高效能力、深化改革服务创新能力、国土空间现代化治理能力、自然资源基础支撑能力等“六大能力”，实现自然资源保护修复取得新进展，国土空间格局得到新优化，节约集约利用达到新水平，要素供给能力实现新突破，基础支撑能力得到新提升，改革服务和治理能力现代化迈上新台阶的“六新”目标，为生态文明建设、经济社会发展提供保障。

#### 一、自然资源保护修复取得新进展

严格保护耕地资源，到2025年末，耕地保有量和永久基本农田完成上级下达指标；累计建成高标准农田面积7.5万亩<sup>2</sup>，水稻生产功能区19.7万亩<sup>3</sup>。矿产资源供应安全稳定，

<sup>2</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标。

<sup>3</sup> 衔接《南安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》目标。

地质找矿实现新突破。到 2025 年末，1:5 万区域地质调查面积覆盖全市陆域。海洋资源开发、控制和管理能力全面提升，新增围填海得到有效管控，重要海岛得到有效保护，历史遗留围填海问题得到妥善处理。自然生态系统状况明显好转，生态环境持续改善，生产生活方式绿色转型成效显著，地质灾害防御水平明显提升，生态安全屏障更加牢固。到 2025 年末，林地保有量和湿地面积完成上级下达指标<sup>4</sup>，大陆自然岸线保有率不低于 0.87%。重要生态系统保护和修复重大工程全面落实，矿山占损用地修复能力明显提升，历史遗留矿山治理面积 3818.91 亩<sup>5</sup>，新增国土整治与生态修复面积 9261.00 亩<sup>6</sup>。

## 二、国土空间格局得到新优化

以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度基本建立。市域和乡镇国土空间总体规划编制完成并全面实施，国土空间开发保护“一张图”逐步完善，全市“一屏多廊，三城双轴三带”的总体空间架构初步建立，生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的空间格局基本形成。城乡区域发展协调性明显增强，村庄建设用地布局得到优化，城乡人居环境明显改善。以人为核心的新型城镇化战略深入推进，城镇

<sup>4</sup> 林地保有量和湿地面积以“三调”基数转换后成果为基础，衔接《南安市国土空间规划（2020-2035 年）》目标，具体待上级下达指标后进行调整。

<sup>5</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025 年）供审稿》目标。

<sup>6</sup> 衔接《南安市国土空间规划（2020-2035 年）》目标。

化率不断提高，城市发展空间格局进一步优化，功能配套设施更加完善，城市能级和城市价值显著提升。优质均衡的公共服务体系基本建成，城市功能品质实现提升。至2025年末，城镇化率达到66%<sup>7</sup>，土地开发强度控制在22.7%以内<sup>8</sup>，生态保护红线面积不低于222.85平方千米。

### 三、节约集约利用达到新水平

自然资源配置更加合理，利用效率大幅提高，市场监管机制更加完善。建设用地总量控制在460平方千米以内<sup>9</sup>，人均农村居民点建设用地控制在上级下达要求范围内。存量建设用地盘活利用取得明显进展，单位GDP建设用地使用面积达23平方米/万元<sup>10</sup>。矿产资源综合利用水平不断提高，矿山总数控制在6家，其中持证建筑用砂石矿山3家，开采总量控制在1380万立方米/年以下，大型矿山达100%，重要矿产资源矿山“三率”水平达标率保持98%<sup>11</sup>，生产矿山按“三合一”方案进行边开采边治理，新建矿山按绿色矿山标准建设，已建生产矿山按绿色矿山标准提升改造，绿色矿山达标率达100%。海洋资源得到合理有效利用，海岸带空间布局更加合理，利用效率进一步提高。

### 四、要素供给能力实现新突破

基本建成与高质量发展相适应、与新发展格局相协同的

<sup>7</sup> 衔接《南安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》目标。

<sup>8</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标，具体待上级下达指标后进行调整。

<sup>9</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标，具体待上级下达指标后进行调整。

<sup>10</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标。

<sup>11</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

自然资源要素供给体系，精准保障南翼新城等重大战略，以及产业发展、城市更新、乡村振兴等重大项目用地用海用林需求。“十四五”期间，保障重大项目建设用地不少于2200公顷<sup>12</sup>，有序推进围填海历史遗留问题处置。每年落实农村一二三产业融合发展专项用地计划不少于年度总计划的5%，创新市内土地指标交易机制，统筹耕地占补平衡、城乡增减挂钩节余指标，引导土地资源向中心城区、南翼新城、镇区、园区等优势区域集中。

## 五、基础支撑能力得到新提升

自然资源统一调查监测等基础工作得到全面加强。新型基础测绘体系建设取得积极进展，“统一空间位置、统一空间关系、统一空间表达”作用更加凸显，新一代基准服务系统基本建成，基础地理信息数据现势性明显提升，实景三维取得成效，地理信息供给和服务能力不断增强，到2025年，全市1:20万区域地质调查覆盖率达100%。自然资源创新能力显著提升，科技创新和应用水平明显提高，信息化建设全面强化。

## 六、改革服务和治理能力现代化迈上新台阶

自然资源资产产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，全民所有自然资源资产管理体制基本建立，资源家底基本摸清，有偿使用制度不断完善，市场化配置程度

---

<sup>12</sup> “十四五”“重点项目库用地测算。”

不断提高，收益分配体制合理优化。自然资源统一确权登记全面推进，现代化不动产登记体系基本形成。农村土地制度改革更加深化，农村集体经营性建设用地入市全面推进，土地征收制度改革更加深入。城乡统一的建设用地及矿、海、水域、林等使用权交易市场体系逐步建立。自然资源政策法规体系更加完备，执法监管体系更加完善。自然资源信息化建设全面升级，地质防灾抗灾能力明显提升。

**2035年展望。**全域山水林田湖草协调发展的国土空间格局基本形成，国土空间开发利用效率和效益有效提升，国土空间治理能力显著改善。基本实现新型城镇化，广泛形成绿色生活方式，具有南安特色的生态宜居城市基本建成。全面建立归属清晰、权责明晰、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源产权制度，实施资源有偿使用和生态补偿制度，充分彰显全民所有自然资源资产权益。建立健全自然资源要素市场化配置制度，资源能源集约利用水平显著提升，自然保护地体系全面建成，生态产品供给能力显著提高。建成新型基础测绘体系，具备为经济社会发展提供多层次、全方位的测绘服务能力，基本实现自然资源治理体系和治理能力现代化。

专栏 2.1 “十四五”自然资源保护和利用规划指标

类型	序号	指标	单位	2020年基数	2025年规划目标	属性	
生态保护修复	1	生态保护红线	总量	平方千米	222.85	222.85	约束性
	2		陆域	平方千米	218.75	218.75	约束性
	3		海域	平方千米	4.10	4.10	约束性
	4	用水总量		亿立方米	5.29	5.57 <sup>13</sup>	约束性
	5	林地保有量		平方千米	1057.15	完成上级下达指标	约束性
	6	新增生态修复面积		亩	—	9261.00 <sup>14</sup>	预期性
	7	新增历史遗留矿山治理面积		亩	911.38	3818.91 <sup>15</sup>	约束性
	8	边开采边治理矿山比例		%	—	100% <sup>16</sup>	约束性
	9	绿色矿产比例		%	100%	100% <sup>17</sup>	约束性
	10	湿地面积		平方千米	30.10	完成上级下达指标	约束性
	11	自然岸线保有率		%	0.87%	0.87%	约束性
农业发展	12	耕地保有量		万亩	34.10	完成上级下达指标	约束性
	13	永久基本农田保护面积		万亩	39.63	完成上级下达指标	约束性
	14	高标准农田建设		万亩	—	7.50 <sup>18</sup>	预期性
区域建设	15	国土开发强度		%	20.98%	22.7% <sup>19</sup>	预期性
	16	城乡建设用地规模		平方千米	340.20	354.44 <sup>20</sup>	约束性
	17	每万元GDP地耗		平方米	31.50	23.00 <sup>21</sup>	约束性
基础地质	18	1:5万区域地质调查		%	不足15%	100% <sup>22</sup>	预期性
	19	1:20万区域地质调查覆盖		%	—	100% <sup>23</sup>	预期性
矿产开发	20	大中型矿山比例		%	100%	100% <sup>24</sup>	
	21	矿山“三率”水平达标率		%	98%	98% <sup>25</sup>	约束性
基础测绘	22	覆盖全市影像数据的分辨率		米	≤2	≤0.5 <sup>26</sup>	预期性

备注：以上指标均为初步数据，待上级下达指标确定后，以上级下达指标为准。

<sup>13</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标，具体以上级下达指标为准。

<sup>14</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标。

<sup>15</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

<sup>16</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

<sup>17</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

<sup>18</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标，具体以上级下达指标为准。

<sup>19</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标，具体以上级下达指标为准。

<sup>20</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标，具体以上级下达指标为准。

<sup>21</sup> 衔接《南安市国土空间总体规划（2020-2035年）》目标。

<sup>22</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

<sup>23</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

<sup>24</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

<sup>25</sup> 衔接《南安市矿产资源总体规划（2021-2025年）供审稿》目标。

<sup>26</sup> 衔接《福建省“十四五”自然资源规划》目标要求。



### 第三章 健全空间规划管控，优化国土空间开发

#### 第一节 创新规划编制理念，实现“多规合一”切实落地

加快推进国土空间规划编制工作。实现土地利用总体规划与主体功能区规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、环境保护规划等规划的融合，满足从“物质文化需要”向“美好生活需要”转变，从解决“落后的社会生产”向“不平衡不充分的发展”的问题转变。在资源约束趋紧的背景下，积极探索“做优增量、盘活流量、优化存量、限制容量、提高质量”为目标的国土空间规划编制理念，强化城镇低效用地再开发、存量建设用地盘活、城乡建设用地结构优化等内容，从“底数、底线、底盘、底色”等方面优化空间布局，做强中心城市、做特市域经济、做精美丽城镇、做优美丽乡村，以促进高质量发展和空间的精细化治理。

深化“多规合一”改革。进一步编制完善县级、镇（乡）不同层级的总体规划、详细规划和相关专项规划，建立完善全域国土空间用途管制制度。到2025年，全面建立县级国土空间规划编制体系、实施监管体系、法规政策体系和技术标准体系，开展国土空间动态评估监察预警，实现规划全周期管理和全方位制度建设同步进行。

注重城市设计。加强对城市的空间立体性，平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，塑造城市特

色风貌。对于老城区，主要通过挖掘历史人文特色，确定城市总体形态格局、景观框架和公共空体系。对于其他区域，要结合城市更新等，重点控制建筑高度、建筑面宽、容积率、建筑后退距离、通视廊、标志性节点打造等，进一步营造城市美好形象。

## 第二节 优化国土空间格局，构建高质量美丽国土

根据战略定位和规划目标，突出南安市“山、海、城”的空间特征，统筹山水林田湖草等保护类要素和城乡、产业、交通等发展类要素布局，优先保护以各类自然保护地为主体的生态空间，通过构建生态屏障、生态廊道、重要生态功能区等，形成“看得见山、望得见水”的山海相连的自然生态空间网络；以农业种植区为核心，稳定和优化农业生产空间，推动旅游业和农业融合发展，构建现代化的农业发展格局；通过组团式空间布局模式，将城镇空间镶嵌在自然基底中，实现城镇空间与生态空间和谐共生，最终构建“一屏多廊，三城双轴三带”全域国土空间开发保护格局。

一屏是由云顶山脉、天柱山脉、五台-阳平山脉构建的生态连绵带，构架区域生态安全屏障。

多廊是以东溪、西溪等十二条水系廊道为主骨架构成的生态廊道。

三城为中心城区、南翼新城、北部新城。

双轴为西溪发展轴、东溪发展轴。

三带为北部绿色经济带、中部城镇发展带、南部蓝色经济带。

### **第三节 加强国土空间用途管制，构建国土有序发展空间**

**建立健全国土空间用途管制制度。**以国土空间规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制。建立差异化的空间准入标准，研究制定“刚性”与“弹性”相结合的国土空间准入正负面清单。建立管控单元体系，将生态、农业、城镇空间在国家、福建省、泉州市要求的基础上，分类制定用途管制实施细则。对自然保护区、重要海域和海岛、重要水源地等实行特殊保护制度，推动用途管制向全域全类型国土空间拓展。

**强化国土空间用途管制实施。**严格规划许可管理，推行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实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。

### **第四节 综合开发地下空间，加强空间的立体化利用**

加大中心城区、南翼新城、北部新城等地下空间综合开发建设力度，加强城市空间的立体化利用，促进地下空间成网成片，实现地下与地上空间、相邻地下工程、地下步行街等节点联通；提高地下工程安全性，注重平战结合，完善地

下空间信息化管理，建立集审核、更新等功能的地下空间信息综合管理系统。

### **第五节 创新指标分配方式，提高指标配置综合效益**

加强土地利用计划调控，实行“计划跟着项目走”的新模式，建立政府统筹、市场竞争择优机制，推动土地要素向中心城区、南翼新城、北部新城、市级以上工业园区等各类重点板块集聚。结合南安市在闽西南协同发展区、厦漳泉都市圈等省级战略下的定位以及国土空间规划在指标和空间上的引领要求，创新指标分配模式，优化资源配置综合效益。进一步深化和完善建设项目储备库制度，新增计划主要保障重点重大项目、高质量发展项目、公益类项目和民生项目等。严格控制建设用地总规模，一般性工业项目主要通过存量土地解决，以拆定增、用好增量，用差别化用地政策倒逼产业转型升级。建立新增建设用地计划指标分配与存量盘活、亩均投入产出水平、无违建创建等挂钩的考核激励机制，通过优化城乡建设用地及城镇低效用地再开发布局，增加城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等流量指标。通过城乡建设用地增减挂钩，为城镇和重大产业空间的高水平建设提供指标支撑。

### **第六节 建立规划调优机制，加强国土空间规划管控**

定期开展规划实施动态评估，建立完善城乡用地结构、

空间布局、开发时序，实施调优机制及年度计划调剂机制。划定空间控制线，加强全域国土空间管控。对符合国家、省有关政策规定的重大建设项目，给予重点保障，同时通过优化用地规划布局，努力拓展用地空间。建立统一的国土空间规划体系，完善全域控制线及用途分区管控体系，建立统一的基于GIS数据库的规划管理信息平台，实施规划动态监测、定期评估和及时维护，创新探索全域全要素的生态用地储备和生态补偿机制，完善“增、减、存”挂钩的建设用地统筹机制。探索创新以空间定计划、以存量定计划、以占补定计划的倒逼存量挖潜规划实施办法和机制。根据资源环境承载力、吸纳农业转移人口落户数量确定和实行建设用地总量与强度双控制度。积极推进城市有机更新和产业转型升级，通过城镇低效用地再开发和人居环境综合整治，复兴老城区城市空间，优化城市品质；转型升级产业空间，提高空间质量，提升城市能级和核心竞争力。

## 第四章 提升生态保育能力，统筹协调发展和安全

### 第一节 构建生态系统保护格局

主动融入泉州市域生态保护格局，结合南安市自然地理特征，以山水为底，加强绿楔贯通和生态廊道织补修复，构建“一屏一带三楔多廊多源”的生态保护格局。

一屏是由云顶山脉、天柱山脉、五台-阳平山脉构建的生态连绵带，是生物栖息、物种繁衍、涵养水源、水土保持的生态屏障，主要承担着保障生态承载安全和约束城镇建设空间无序蔓延的作用；区内在加强生态保护的同时，重点发展绿色新经济，建设成为品质良好、环境优美的城乡统筹示范区域，厦漳泉都市圈健康休闲后花园。

一带是南翼新城沿海景观带。

三楔是城区外围由宽逐渐变窄楔入城区的大型绿地，是联系城郊内外，生态信息传导的骨架。

多廊为是以东溪、西溪、安海湾“两溪一湾”为主体，包括九十九溪绿廊、寿溪绿廊等在内的廊道，衔接城市绿地、森林、耕地等自然生态要素，构建健康、完整、连续的绿色空间网络，确定生态廊道及宽度管控指引，为物种提供良好的生境，同时强化南安背景山体带到泉州环城绿带的联系，实现与泉州在区域层面的生态协同管控。

多源是以生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护

区等为主体的生态斑块载体，是维护生态安全保障民生的重点区域。

## 第二节 维护生态安全

### 一、严守生态保护红线

以生态系统性和生态空间完整性为基础，高质量完成生态保护红线评估调整工作，确保全市生态保护红线面积不减少、功能不降低、性质不改变。开展生态保护红线勘界定标，并将成果纳入国土空间规划“一张图”。严格落实生态保护红线管控制度，自然保护地内核心保护区内原则上禁止人为活动；落实制定有限人为活动具体监管办法，严格按照国家生态保护红线管理相关规定执行；生态保护红线内、自然保护地核心区外的生态空间实行正面清单管理，仅允许对生态功能不造成破坏的8类有限人为活动，严禁开展与其主导功能不相符合的开发利用活动。引导生态保护红线范围内已有人为活动和建设项目有序退出。严守海洋生态保护红线，加强重要海洋功能区管控，定期开展生态保护红线监测评估，实时掌握生态保护红线动态变化，实现对重点区域和重大问题的及时预警和处置。

### 二、加强自然保护地监管

积极探索区域准入政策，实行差别化管控，自然公园原则上按一般控制区管理。严格规划建设管控，除不损害生态

系统的原住民生产生活设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外，禁止其他开发建设活动。探索建立自然保护区特许经营制度，完善自然保护区监测体系、监管规则和监管体制，全面提升自然保护区监管能力。建立统一执法机制，在自然保护区范围内实行生态环境保护综合执法，持续开展“绿盾”强化监督工作，及时发现查处涉及自然保护区的违法违规问题。

### 三、规范一般生态空间管理

建立健全生态保护红线外森林、湿地、水域、滩涂等一般生态空间管控制度。按照一般生态空间用途分区，制定区域准入条件，明确允许、限制、禁止的产业。根据国土空间规划确定的开发强度，明确城乡建设、工农业生产、矿产开发、旅游康体等活动的规模、强度、布局和环境保护等方面要求。加强生物多样性保护，修复受损或退化的生态系统，保障生物生存繁衍。建立森林、湿地、水域、滩涂等一般生态空间等领域生态保护补偿机制，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。鼓励政府机制、企业和其他社会团体，通过租赁、置换、赎买等方式扩大自然生态空间，维护区域生态安全。

## 第三节 维护粮食安全

### 一、严格守住耕地数量



**严守耕地保护红线。**坚决实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，严守我市耕地保护红线，遏制耕地“非农化”，严格管控耕地“非粮化”。结合第三次全国土地调查成果，依据省、市新一轮下达的耕地保有量和永久基本农田保护面积，严格按照国家和省关于耕地保护和永久基本农田核实整改补足相关要求，细化落实耕地和永久基本农田图斑，并做好与国土空间规划有效衔接，按质按量完成上级下达的耕地和永久基本农田保护目标任务。

**规范耕地占补平衡。**严格落实耕地占补平衡管理规定，推进已竣工土地整理项目的验收和备案，做好耕地占补平衡指标储备。加强和改进建设占用耕地占补平衡管理，按照“占一补一、占优补优、占水田补水田”要求，严格新增耕地核实认定和入库监管，将新增耕地落实到项目、图斑，确保数量真实、质量可靠。加快完成耕地资源质量分类，推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。

**切实落实耕地“进出平衡”。**确保长期稳定利用耕地不再减少，除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁等非人为因素导致的现有耕地减少的情况外，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”。

**加强耕地动态监管。**落实耕地地块图斑，运用高分辨率卫星遥感技术和信息技术手段，对耕地和永久基本农田开展定时监测。推动建立“田长制”，推行县、乡、村、社四级

联动全覆盖的耕地保护网格化监管。畅通社会监督渠道，实现耕地保护一体化全覆盖动态监测监管。

**强化永久基本农田保护。**严格执行永久基本农田重点用于粮食生产的要求，进一步完善永久基本农田核实整改补足工作，优化永久基本农田布局，对现状永久基本农田进行优进劣出调整。依据永久基本农田保护任务，在长期稳定利用耕地中，优先在已建和在建高标准农田、集中连片优质耕地、土地整治新增加的耕地等质量较好的耕地中进行调整补足。严控建设占用永久基本农田，重大建设项目确需占用的，要对占用的必要性、合理性及补划永久基本农田方案的可行性进行实地勘察论证。加强永久基本农田储备区建设，确保重大建设项目占用时保质保量进行补划。

## 二、巩固提升耕地质量

**实施耕地质量提升行动。**加快开展耕地资源质量分类，定期对耕地质量动态变化情况进行评价，更新全市耕地质量等级评价数据库，通过土地整理项目提升耕地质量。制定全市耕地质量保护与提升实施方案，明确目标任务、绩效管理、措施要求。健全耕地休耕轮作制度，有序推进休耕轮作，对水土流失、石漠化极严重区内 15-25 度坡耕地实施休耕。

**强化耕地用途管制制度。**明确耕地和永久基本农田的管制目标及管制强度，明确耕地和永久基本农田向建设用地、其他农用地转化的管制规则，既要加强农用地向建设用地转

化的管控，坚决遏制耕地“非农化”，也要加强耕地向林地、园地、草地、设施农业用地转化的管控，严格管控耕地“非粮化”。深入推进农村乱占耕地建房专项整治行动，严格落实农村乱占耕地建房“八不准”要求，坚决遏制新增乱占耕地建房行为；坚持疏堵结合，切实保障农村群众合理建房需求。

**实施耕地污染治理。**积极开展耕地污染程度调查评价，严格污染土地准入管控，开展污染耕地治理。开展污染耕地综合治理试点示范，在污染严重、农产品质量安全风险高的区域，开展种植结构调整、退耕还林还草等综合修复治理。

### 三、健全耕地保护机制

**多措并举，压实耕地保护责任。**市级和乡镇级党委、政府切实履行耕地保护职责，采取多种措施，压实耕地保护属地监管责任，实行党政同责。强化耕地保护目标责任考核成果运用，将耕地保护责任目标考核列入市政府每年对乡镇、街道政府的综合目标考核，考核结果作为领导干部综合考核评价、生态文明建设目标评价考核、粮食安全责任制考核、领导干部问责和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。推动相关行业部门牢固树立“管行业必须管耕地保护、节约集约用地就是保护耕地”的耕地保护新理念，按照职责分工履职尽责。强化“业主有责、责任到户”，推动农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等主动落实耕地保护

责任。

**探索耕地跨区域交易机制。**探索建立补充耕地指标跨区县交易机制，建立完善耕地退耕、休耕轮作补偿制度，形成集体经营性建设用地入市与耕地保护的利益平衡机制，让承担耕地保护任务的集体和个人分享社会经济发展的成果。

## 第四节 维护矿产资源安全

### 一、开展矿产资源现状调查

开展矿产资源国情调查，摸清列入省厅储表的各类矿产的生产矿山、未利用矿区、关闭（停产）矿山和建设项目压覆等矿产资源储量现状基础数据，形成矿产资源国情调查报告。对重要矿产资源进行潜力动态评价，精准掌握全市优势矿产可利用资源的数量、质量、空间分布和开发利用状态。对矿业企业进行调查评估，按照“一企一档”原则，逐企进行论证评估，全面掌握矿业发展和矿山环境状况。开展优势矿产资源供给能力评价与预警，初步建立矿产资源安全监测和预警指标体系。

### 二、推进公益性基础性地质调查

推动地质调查转型升级，开展区域地质调查，完成区域地质调查4幅（安溪县幅、梅山幅、英都幅、南安市幅），辖区内面积约有1730平方千米，覆盖率达到100%；完成1:5万农业地质调查。有序推进机制砂、建筑用石料等矿产资源

的勘查工作及采矿权布局。

### 三、开展新一轮找矿突破战略行动

以紧缺资源为重点，加强重点勘查区、重要矿集区、资源集中区和重要找矿远景区找矿力度。根据成矿地质条件和资源禀赋情况，结合全市矿产资源潜力评价、矿产地质调查等成果资料，优选其他勘查区、鼓励和支持老矿山加大深部找矿，为现有资源基地的稳产、增产提供资源保障。部署勘查工作，加大勘查投入，加快勘查进度，扎实推进找矿工作，取得找矿突破，力争重要矿产资源储量。

### 四、规范建设项目压覆矿产资源

明确压覆矿管理的基本原则，实行压覆矿分级管理，优化建设项目压覆矿产资源管理，严格压覆查询。除矿山企业在采矿权范围内实施建设项目外，其余建设项目、国土空间规划、土地管理工作必须进行压覆重要矿产资源查询，依法依规上报审批，严格评估论证，切实保护矿产资源。

## 第五节 维护海洋资源安全

### 一、开展海域海岛资源家底调查

开展海域海岛生态系统本底调查评价和监测保护，摸清海域、海岛生态状况、生态系统变化、主要生态问题及其原因等，建立海域、海岛资源台账，布设生态监测站点，推进海域海岛生态系统长期监测和分类保护，严守自然岸线保有

率。

## 二、提高用海用岛生态门槛

发挥政府对海洋生态保护的主导作用，按照“谁破坏、谁赔偿”的原则，落实责任人的修复或赔偿责任。加强海域生态保护，强化对典型原生态系统、珍稀物种栖息地、重要湿地、生物迁徙洄游通道、重要渔业品种保护区等生态环境极敏感区域的有效保护。严格控制海岸线开发利用活动。加强海岸带地区功能、设施、生态系统等协调。推进受损自然岸线基本得到修复，海岸带生态功能和滨海景观明显提升。

## 第六节 维护地质环境安全

### 一、增强地质灾害综合防治能力

有序推进全市地质灾害风险调查和重点隐患排查，构建“空-天-地一体化”地质灾害隐患识别体系，全面摸清地质灾害风险隐患家底。到2025年底，实现全市1:5万地质灾害风险调查评价全覆盖。推进地质灾害气象风险精细化预警预报，配合完善省、市、县三级联动地质灾害气象预警预报及平台提升工程，提高多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力。强化地质灾害调查、监测、应急、勘查、信息发布等基础性装备配置。加大地质灾害综合治理和避险移民搬迁力度，与土地整治、生态移民、新农村建设等相关工作紧密结合，在政策、资金等方面加大扶持力度，鼓

励社会资金参与，积极探索“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的地质灾害防治新模式，彻底改善受威胁群众的生存环境。

## 二、提升广义地质应用成效

开展城市地质工作，建设“高智能”地质资源环境承载能力监测预警平台；推进重点区域地质安全、地下空间资源和清洁能源开发利用，开展“高精度”地质条件适宜性综合评价。开展农业地质调查，推进 1: 1 万土壤地球化学精细调查，强化土地质量地球化学调查评价及成果应用。推进生态地质调查，实现部分生态地质问题严重区生态地质调查全覆盖，全面掌握生态地质问题严重区基础地质数据与成果，加强对生态地质调查成果集成与转化。协同配合推进海洋基础地质工作，实现 1: 10 万海岸带综合地质调查全覆盖。协同配合开展海砂资源调查评价及详查，推进重点海域工程地质及环境地质等专项调查与监测。

## 第五章 提升资源要素精准保障能力, 推进资源利用高质量高效

### 第一节 全面提升建设用地集约利用水平

#### 一、积极盘活存量建设用地, 提升节约集约用地水平

在当前建设用地指标偏紧、用地需求增加的背景下, 要探索盘活存量建设用地, 推进粗放用地向节约集约用地的转变, 提升土地利用效益。要对批而未供的建设用地进行调整使用, 挖掘存量建设用地潜力, 清理各类存量建设用地, 按照建设项目轻重缓急进行建设用地供应, 重点加强对产业园区、标准化厂房建设等符合节约集约用地水平的区域集中供应土地, 优先将存量土地结余指标供应给重点产业项目、重点园区和重大民生工程。对闲置低效利用的土地资源, 要加大依法处置力度, 根据区域闲置低效用地数量和实际情况, 科学设定土地闲置费征收标准, 加大城镇土地使用税征收力度, 尽快完成项目建设。对确无资金开发建设或没有可建设项目的, 要引导拿出土地资源, 通过开放合作的方式引进合作者进行投资开发, 还可以通过政府回购、收回等方式, 对建设用地进行统一调剂和调整使用。对低效用地可研究制定办法, 及时纳入储备用地, 通过统一招标出让等方式盘活土地资源, 提高利用水平。



## 二、保障新业态发展用地，切实降低企业用地成本

细化用途分类，采取不同的供地方式，降低企业用地成本。对研发设计、勘察、检验检测、技术推广、环境评估与监测类项目，可按科教用途供地；属于水资源循环利用与节水、新能源发电运营维护、通信设施的项目，可按公用设施用途供地；属于产品加工制造、高端装备修理的项目，可按工业用途供地；土地用途难以区分的，组织相关部门论证确定用途，向社会公示后实施。在符合国土空间规划前提下，根据市场导向和项目建设要求，支持的引导工业、科研、商业等功能混合用地，以各用途的占地比例，确定综合用地的价格。

## 三、推进低效用地再开发，切实提高土地利用效率

加快健全完善增存挂钩、税收分成、联合开发等激励政策，探索形成政府收储改造、原国有土地使用权人自行改造、新引入市场主体改造等多元化模式，积极推进“退二进三”、棚户区改造和产业转型升级项目，不断优化产业布局和产业结构，有效提升土地利用效率。开展低效用地再开发试点工作，建立健全落后企业退出机制，加大政策引导力度，鼓励企业积极实施低效厂房改造。开展农村集体建设用地调查、分类、建库工作，并推进集体建设用地盘活复垦再利用，为农业发展拓展新空间。

## 四、完善批而未供处理机制，加强用地批后监管

加强农转用征收管理，严格建设用地审批审查，从源头上减少批而未供土地。持续开展批而未供、供而未用土地消化专项行动，充分利用“一张图”工程，对批而未供土地实行定点监测、台帐管理，将实际供地率作为安排新增建设用地计划和城镇批次用地规模的重要依据。加强土地出让合同履行管理，严格执行土地出让履约保证金制度，提高出让合同履行率。加大闲置土地处置力度，按照《闲置土地处置办法》加快闲置土地认定公示和处置。加强用地批后监管，对用而未尽、建而未投、投而未达标的土地，实行动态监测，分类指导，通过规划调整、指标奖励、简化程序等政策有序解决此类问题。在严格控制建设用地总量及新增建设用地规模的同时，保障建设用地流量，有效提高经济社会发展客观用地需求保障水平。“十四五”期间全市批而未供、闲置土地全部处置到位。

### 五、严格规范土地征收成片开发方案报批工作，切实保障经济和社会发展用地需要

土地征收成片开发应当坚持新发展理念，以人民为中心，注重保护耕地，注重维护农民合法权益，注重节约集约用地，注重生态环境保护，综合考虑国土空间规划用地布局、产业发展、地块特征等来确定土地综合开发区域，促进当地经济社会可持续发展。

专栏 5.1 存量、闲置、低效用地清理专栏
-----------------------

1. 存量土地清理。2020 年底全市共清理出存量土地 390 宗地，总面积 751.99 公顷。采取“出让一批”、“调整一批”、“注销一批”处置方式，利用三年时间逐批消化处置。

2. 闲置土地清理。2020 年底全市共清理出闲置土地 53 宗，总面积 116.79 公顷。采取“整改一批”、“查处一批”处置方式，利用三年时间逐批消化处置。

3. 低效用地清理。2020 年底，识别出中心城区及南翼新城共计 918 块宗地，总面积为 868.97 公顷。通过协商收回、协议置换、合作经营、自行开发等多种形式，利用三年时间逐批消化处置。

## 第二节 提高矿产资源开发利用水平

### 一、严格矿产资源规划管理

强化矿产资源规划的战略引领管控作用，编制并严格实施《南安市矿产资源总体规划（2021-2025 年）》。更加注重“目标导向、管理需求导向”，构建定位清晰、管控有力的规划分区体系。明确勘查、开发、保护区域布局，依法依规避让各类保护地、重点生态林、生态保护红线等重要敏感区位；对可设矿业权的区域，分区域提出矿产资源勘查开发利用的重点方向和政策导向，促进资源开发与区域经济协调发展，优化资源勘查开发空间格局。加强规划指标约束，以规划指标控制提升矿产资源勘查开发利用节约集约程度。加强砂石资源开发整合，推动机制砂石产业转型升级，逐步过渡到依靠机制砂石满足建设需要为主。关停小型矿山，到 2025 年全市矿山总数控制在 6 家，其中建筑用砂石矿山 3 家，开

采总量控制在 1380 万立方米/年以下，大型矿山达 100%。

## 二、全面实施绿色矿山建设

加快推进绿色矿山建设，因地制宜、结合实际，健全绿色勘查技术体系。细化绿色矿山建设标准，严格执行绿色矿山建设要求，新建矿山必须编制绿色矿山建设方案，执行绿色发展标准。到 2025 年末，绿色矿山比例达 100%。引导矿山企业采用先进技术方法，减少储量消耗和矿山废弃物排放。在资源高效利用、节能减排、生态保护等方面取得成效。进一步落实绿色矿山建设的政策措施和完善绿色矿业发展管理制度和监控机制，推动绿色矿业发展示范区建设，全面构建矿业绿色发展新格局。

## 三、推动矿产资源全面节约与综合利用

按照“减量化、再利用、资源化”原则，促进矿产资源开采科学化、规模化、集约化，建立健全矿产资源开发、综合利用。严格执行“三率”标准，到 2025 年末，重要矿产资源矿山“三率”水平达标率保持 98%，生产矿山按“三合一”方案进行边开采边治理，全部矿山“三率”指标不得低于国家标准。提高矿山规模化、集约化程度，逐步改进采区回采率及选矿回收率、综合利用率，加强矿产资源综合利用，发展矿产资源循环利用。逐步建立矿山探、采、选、冶和综合利用过程可在线监管平台。依托 5G、人工智能、物联网、无人机、大数据等新兴技术，大力推动矿山企业向数字化、

网络化、智能化发展，逐步实现智能化、无人化生产。

#### **四、强化特定矿种、优势矿种调控**

加强特定矿种、优势矿种保护和开采管理，落实总量调控。分解总量控制指标和年度产量控制指标到相应矿山，严格控制年度开采总量，建立、健全资源储量台账、采掘（剥）工程平面图、井上井下工程对照图、资源储量估算图（矿保处）“一账三图”和统计报表制度，加强矿山企业监督检查，确保矿山企业开采总量严格控制在年度开采总量控制指标内。探索建立矿产地储备机制，重点对优势矿种重要矿产地进行储备。

#### **五、优化矿产资源储量管理**

建立矿产地储备机制，建立矿产储量管理数据库，实现矿产储量动态管理。全面开展矿产资源“探、储、采、治、查”一体化管理模式，提升矿产资源开发管理水平。加强储量评审管理，强化地质勘查、野外验收、报告评审等主要环节的监督，落实现场核查和野外核查制度。强化矿山储量动态监测，掌握储量动态变化和矿山开发利用水平，全面实行矿山储量年度报告制度和储量登记制度。推进矿产资源储量三维系统建设，提高资源储量管理科学化、信息化、规范化水平。推进探明储量统一确权登记。

### **第三节 提升海域海岛资源集约利用水平**

## 一、合理控制海域海岛资源开发利用规模

依法执行国土空间规划（海域）、海域权属管理、海域有偿使用制度，优化海洋功能布局，将全市海岸线划分为严格保护、限制开发和优化利用 3 个类别，构建科学合理的海岸线保护利用格局。推进岸线自然化和生态保护，严控生产型人工岸线长度增加，节约利用岸线资源，加强岸线整治修复，确保到 2025 年全市大陆自然岸线保有率不低于 0.87%。根据海岛资源开发与生态环境承载力，推进海岛分类管理，严格控制海岛开发强度，集约利用有居民离岛，加强特殊用途海岛保护，合理保护一般保护类海岛，推进适度利用类无居民海岛规划建设，加大海洋特别保护区建设，对领海基点岛屿、具有特殊价值的岛屿及其周围海域实施严格的保护制度。严格遵守自然资源部、国家发改委制定产业准入目录，严格落实用海用岛用途管制，国家重大项目、围填海历史遗留问题项目和无居民海岛开发利用，均需符合用海用岛产业准入目录，探索研究海域使用权立体分层设权。

## 二、健全海域海岛资源开发利用监管机制

建立海域海岛资源监管体系，健全“早发现、早制止、严查处”的监管工作机制，进一步规范用海用岛秩序，加强用海用岛事前事中事后监管。强化海域海岛动态监管，整合壮大海域海岛管理服务与技术支撑力量，加强动态监管队伍建设。切实做到“天上看，海上查、网上管”，实现用海监

管全覆盖。加强自然岸线保有率管控监测，提高海域使用项目占用海岸线门槛。建立海岛功能分类体系，明确差异化的保护与管控要求。

### 三、严控新增围填海造地，推进历史遗留问题处理

除国家重大项目外，全面停止新增围填海项目审批。加快处理围填海历史遗留问题；妥善处理已取得海域使用权但未利用的围填海项目，依法处置未取得海域使用权的围填海项目；加大海洋生态保护修复力度。

## 第六章 强化国土空间生态保护修复,持续改善生态环境质量

### 第一节 加快编制国土空间生态保护修复规划

#### 一、开展生态本底状况综合评价

立足全市自然地理格局,充分利用“三调”数据,有条件的地方可开展生态状况调查监测评价,重点以流域、区域、海域为单元,针对生态、城镇、农业空间以及三类空间相邻或冲突区域,分析自然和人工生态系统的规模、分布、结构、质量及演替,识别生态服务功能重要和生态脆弱国土空间的分布范围、程度,分级分类评价生态系统完好、受损、功能退化等生态本底状况,明确空间分布和严重程度,梳理市域生态系统存在的突出问题和薄弱环节,形成统一的生态保护修复本底数据。

#### 二、研究生态保护修复各类重大问题

研究统筹和科学推进市域生态修复的各类重大问题;围绕促进人与自然和谐共生,科学开展山水林田湖草一体化保护修复的模式、市场化机制等研究;从生态系统演替规律和内在机理、自然地理格局演变出发,结合气候变化和人类活动影响,分析和判断区域性重大生态问题和生态风险;开展水平衡研究,系统分析地表水、地下水分布及变化对生态系统的影响,研究保护修复的对策;研究生物多样性保护,生



生态廊道连通、生态网络建设等。

### 三、编制生态保护修复专项规划

坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，遵循生态系统演替规律和内在机理，科学编制南安市国土空间生态保护修复规划（2021-2035年），逐步推进国土空间全域生态保护修复，实行山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理；明确生态保护修复的总体思路、目标任务、主攻方向、重点工程、时序安排、资金测算、政策措施，推进解决生态、农业、城镇空间突出生态问题，筑牢生态安全屏障，提供优质生态产品，助力国土空间格局优化。

## 第二节 完善国土空间生态保护修复机制

### 一、建立健全生态保护修复机制

构建生态保护修复的长效制度，建立生态修复领导机制、部门联动工作机制，强化统一监管能力。强化自然生态保护领域监管和执法，健全依法占用自然生态空间和矿产的占用补偿制度。按照“谁开发谁保护、谁破坏谁治理”原则，强化企业治理主体责任。按照“谁投资谁受益”的原则，制定自然资源激励政策。建立健全公众参与、科学决策和民主监督机制，提高全社会参与整治修复实施与监督的主动性。

### 二、推广生态保护修复治理模式和技术方法

强化科技支撑作用，开展生态保护修复技术攻关，建立

健全生态修复监测监管平台，实施生态修复监测，及时掌握全市重点生态功能区、生态脆弱敏感区的变化情况，构建生态修复技术标准体系。探索山水林田湖生态保护修复新模式新经验；设立保护修复目标，展开标准规范建设；建立全方位的监管机制强化后续监督与管理，开展成效评估和经验总结。

### 第三节 实施生态保护修复重大工程

#### 一、加强流域生态保护修复

以“两溪一湾”流域为重点，推进小流域综合整治，开展全流域生态本底调查，摸清家底，统筹山水林田湖草多自然生态要素，以流域为单元开展水环境治理与生态修复、生物多样性保护、水土流失治理及农地生态功能提升、废弃矿山生态修复和地质灾害防治、机制创新与能力建设等重点工程，增强重点流域水源涵养能力和生态自我修复功能，保护流域生态功能区生物多样性，提升流域生态系统服务功能和资源环境承载力，促进生态系统良性循环，实现生态保护修复与经济社会发展协同共赢。到2025年，实现全市新增水土流失综合治理面积6000公顷，控制水土流失率在7%以内。

#### 专栏 6.1 重点流域生态保护修复工程

流域生态保护修复范围覆盖两溪一湾、九十九溪等重点流域、河道。针对各流域矿产资源开发工农业发展、城镇化建设等原因造成的生态环境受损、生物多样性降低、水源涵养能力减弱、水土流失严重等问题采取工程、技术、生

物等多种措施进行整体保护和修复，提升流域生态系统服务功能和资源环境承载力。到 2025 年，实现全市新增水土流失综合治理面积 6000 公顷，控制水土流失率在 7% 以内。

## 二、强化海洋生态保护修复

以海岸带生态系统结构恢复和服务功能提升为导向，严守海洋国土空间生态保护红线，重点推动入海河口、重要海域和海岛、滨海湿地与红树林、珊瑚礁等多种典型海洋生态类型的系统保护和修复，促进海洋生物资源恢复和生物多样性保护，提升海岸带生态系统结构完整性和功能稳定性，提高生态系统的自我维持能力；开展岸线岸滩修复，全面保护自然岸线，推进沿海防护林体系建设、海堤除险加固及生态化改造，优化提升海岸带生态系统的减灾防灾能力和生态服务功能。

### 专栏 6.2 海洋生态保护修复工程

海岸带生态保护修复：推进“蓝色海湾”“综合整治行动项目“海岸带生态保护修复工程”等重大工程，建设内容主要包括红树林生态系统功能提升、互花米草整治、岸线岸滩整治修复、海岛生态修复、人工防护工程生态化建设，促进海洋生态环境状况得到改善，自然海岸线保有率保持稳定，实现人海和谐。通过开展滨海防护林修复建设、海滩整治、湿地生境修复等工程，进一步构建健康的海岸带生态环境，发挥海岸带生态系统防潮御浪、固堤护岸的减灾功能，大幅提高海岸带海洋灾害防御能力。

## 三、加快推进全域土地综合整治

开展全城土地综合整治。以重点工程为基础，进行全域规划、整体设计、综合治理，有序推进全域土地综合整治。

围绕农用地综合整治，统筹推进宜耕后备资源开发、高标准农田建设、旱地改水田以及农田基础设施建设，为农业适度规模经营和发展现代农业创造条件。以推进农民群众住房条件改善工作为抓手，积极实施农村建设用地整治，有序开展废弃农村宅基地、零星散乱的农村建设用地以及其他低效闲置建设用地复垦，统筹配置住房建设、产业发展、公共服务、公益事业、基础设施、生态保护等各项用地，为城乡统筹发展和农村一二三产业融合发展提供用地保障。推进乡村环境整治和生态保护修复，全面提升自然和人文景观功能，促进美丽乡村建设，助力乡村全面振兴。

### 专栏 6.3 全域土地综合整治工程

全域土地综合整治和生态修复：在全市乡镇或部分村庄开展土地综合整治和生态修复，根据不同整治现状的农用地开展综合整治；根据相关规划和土壤环境质量要求，有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理；按照山水林田湖草系统治理的要求，结合农村人居环境整治，整体实施乡村生态保护修复，优化调整生态用地布局。

### 四、加大历史遗留矿山生态修复力度

开展历史遗留矿山生态修复规划编制，开展历史遗留矿山地质环境问题详细调查，建立废弃矿山生态修复项目库，科学统筹规划分类推进生态修复治理工作，探索实施“生态修复+废弃资源利用+产业融合”的废弃矿山生态修复新模式。到 2025 年，完成历史遗留矿山治理面积 3818.91 亩。

### 专栏 6.4 历史遗留矿山生态修复工程

部署杨子山等废弃矿区生态修复工程，通过清理土石、渣土、削坡、回填土、修建挡墙、沉淀池、排水沟、植被恢复等工程实现消除区域地质灾害隐患及修复生态地质环境。

## 第七章 提升深化改革服务创新能力,满足人民高品质生活需求

### 第一节 推进产权制度改革,健全制度体系

#### 一、健全自然资源资产产权体系

适应自然资源多种属性以及国民经济和社会需求,与国土空间规划和用途管制相衔接,推动自然资源资产所有权与使用权分离,加快构建分类科学的自然资源资产产权体系。明确自然资源资产产权主体,推进农村集体所有的自然资源资产所有权确权。落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,开展经营权入股、抵押。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。加快推进建设用地上、地表和地下分别设立使用权,促进空间合理开发利用。健全海域海岛滩涂资源产权制度。

#### 二、积极探索构建委托代理机制

落实国家、省、泉州市相关要求,有序开展自然资源资产清查,研究建立适用于全市的自然资源资产价值核算体系,特别是森林、海域海岛、湿地资源价值。明确自然资源资产所有权行使模式,探索编制南安市级政府代理履行所有者职责的自然资源清单,明确履行主体、代履行主体、行权履职内容。探索创新委托代理收益分配制度和管理方式。

### 三、健全全民所有自然资源资产考核管理工作

加快落实国家、省、市有关“加快编制自然资源资产平衡表”的要求，认真学习试点地区经验方法，结合南安市实际，探索南安市自然资源资产平衡表编制思路。引导开展全民所有自然资源资产平衡表填报，纳入自然资源资产信息系统管理。健全领导干部自然资源资产离任审计制度，将自然资源资产平衡情况作为各镇（乡）党政领导干部综合考核和离任审计的重要内容，充分压实自然资源资产使用管理的主体责任。健全自然资源资产报告制度。

## 第二节 推进行政审批制度改革，服务提质增效

### 一、扎实做好用地审批权试点和委托下放工作

深入推进“放管服”改革，将国家、省关于委托用地审批权的相关规定真正落实到位，确保审批权能够“接得住把得准、管得好、守得严”。争取部分省级农用地转用和土地征收、用地预审与规划选址、增减挂钩实施规划和工矿废弃地复垦实施方案的审批权下放试点，进一步规范审查标准、压缩审批时限、优化审批流程、提高审批质效，完善监管考核机制。

### 二、推进用地审批制度改革

以“多规合一”为基础，持续推进规划用地“多审合一、多证合一”改革，优化规划选址和用地预审、建设用地规划

许可和用地批准审批要求（程序）；以统一规范标准、强化成果共享为重点，将建设用地审批、城乡规划许可、规划核实、竣工验收和不动产登记等多项测绘业务整合，归口成果管理，推进“多测合并、联合测绘、成果共享”。

### 三、优化工程建设项目审批

持续配合深化工程建设项目审批制度改革，结合工程建设项目审批要求，进一步精简整合工程建设项目全流程涉及的行政许可、技术审查、中介服务、市政公用服务等事项。配合研究制定工程建设项目全过程审批管理制度性文件，建立健全工程建设项目审批监督管理机制，加强全过程审批行为和时间管理。

## 第三节 深化市场化配置改革，提升利用效能

### 一、积极推进自然资源资产市场化配置

按照公平公正和竞争择优的要求，明确自然资源资产有偿使用的准入条件、方式和程序、各方的权利和责任等，加快推进自然资源资产全面有偿使用（国家法律规定的特殊情形除外）。建立健全政府公示价格、市场主体信用评价、有偿使用信息公开等规则制度，保障公平竞争环境。探索建立自然资源资产交易平台和服务体系建设，健全市场监测监管和调控机制，优化资产市场化配置环境。

### 二、建立健全城乡统一的建设用地市场



落实《土地管理法实施条例》规定，全面推开农村土地征收制度改革，扩大国有土地有偿使用范围。落实国家、省、市公共利益征地的相关制度规定。借鉴其他地区集体经营性建设用地入市试点经验，积极探索公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度。完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。

### 三、深化产业用地市场化配置改革

健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。支持城市更新中存量工业用地转型科创产业用地，鼓励政府投资的平台型公司采用先租后售方式提供产业用房，在承租企业或机构的税收、就业、研发投入等指标达到市政府设定条件后，允许转让给承租企业或机构。

### 四、探索海陆生态系统碳汇能力提升路径

探索助力“碳达峰”“碳中和”的南安方案。依托土地综合整治、永久基本农田等耕地提升，沿海防护林、河道景观林、交通沿线生态林等造林绿化建设，湿地公园和滩涂保护区创建等重大生态保护与修复工程，稳步提升生态系统碳汇能力。对接省级生态系统碳汇信息化交易平台，推进碳汇项目信息共享、公开透明，加强生态系统碳汇项目管理，通

过科学、专业管理推动生态系统碳汇产业发展。

## 五、创新生态产品价值实现机制

加快整合国家、省和市级的各类生态补偿资金（生态保护红线、耕地保护、湿地保护等专项资金），结合各级各类国土空间规划实施和生态产品价值核算成果，建立纵向生态保护补偿制度，对全市重要生态保护区域实施补偿。建立全民所有自然资源资产收益管理制度，鼓励学习先进地区经验，积极探索“生态资产价值化”的南安路径，构建更多运用经济杠杆进行生态保护和环境治理的市场体系，探索与自然资源资产有偿使用相衔接的生态保护补偿制度，鼓励自然资源资产使用权人通过市场化的方式直接提供补偿，推进生态产品供给者的价值实现。探索构建生态系统生产总值（GEP）核算标准体系，让生态家底具有“价格标签”，同时将其纳入政绩考核，探索构建出 GDP、GEP 双评估、双考核的工作体系，不断建立健全生态产品价值转换机制，推动“绿水青山”转换为“金山银山”。

### 第四节 健全资产监督管理机制，筑牢管护体系

#### 一、完善行政监督机制

建立自然资源资产管理的联动机制、监督机制、问责机制。统筹协调各部门之间的监管，将监管落实到位，管控以批代监、少批多用、合同履行约定不严格等现象与问题。加

强对自然资源资产的保护与节约集约利用的考核体系与奖惩机制的后期监管，建成内部监督为主的多元监督体系，落实好责任监督制。

## 二、完善社会监督机制

加大宣传力度，使社会公众深入了解自然资源资产保护与利用的意义和主要内容，增强公民认识与保护的思想意识，营造良好的社会环境。完善规划实施的公众参与、科学决策和民主监督机制，项目及时公示公开，主动接受社会监督。

## 三、构建考核监督制度

建立科学合理的自然资源资产管理考核评价体系，并与生态文明建设目标评价考核、领导干部自然资源资产离任审计等工作做好衔接。落实完善党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度，配合做好生态环境损害赔偿工作。

# 第五节 深化不动产登记改革，提升便民水平

## 一、深化“最多跑一次”改革

提高审批效率。进一步精简审批事项，减少审批环节，完善审批程序，压减业务办理时限。深化“互联网+政务服务”改革，全面推进“最多跑一次”改革，实现“一网通办”，提升便民利民服务水平。加大用地、林草等审批改革力度，深入推进规划用地“多审合一、多证合一”，持续推进建设用地智能审批、矿业权三级联网审批，推动规划用地

审批、监管信息化。深入推进“多测合一”改革。

## 二、推行工业项目“签约即供地、拿地即开工、竣工即投产”改革

大力推行“标准地+区域评估+承诺制”改革，坚持超前介入、数据代跑、全程代办、并联审批、容缺受理、“多证合一”、联合验收等措施，全力提速项目落地审批，破解未批先动处罚难题，压缩供地流程时间，100%保障竣工投产要素，全面提升工业项目落地加速度，确保项目建设“前期、开工、建设、投产”全流程无缝衔接。

## 三、试行“交地即交证”改革

对标先进城市的优秀做法，加强自然资源、住建、税务、人防等部门的沟通协作，进一步优化竣工验收、税费缴纳、不动产登记流程，提高不动产登记办事效率，督促、指导房地产开发企业完善相应资料，实现“交房即领证”。

## 四、推进不动产登记信息平台和信息共享系统建设

持续对不动产登记业务系统和不动产登记权籍管理系统进行管理、维护、更新、升级，保障系统运行正常，满足各类不动产登记业务需求。依托泉州市现有平台开展包括自然资源、公安、税务、住建、民政、工商等部门的大数据共享工作，尽快实现部门间信息实时互联互通，为群众、企业办证提供更多便利。

## 五、加快“互联网+不动产登记”建设

进一步深化“互联网+政务服务”，启动“闽政通”APP“泉服务”小程序首批服务事项对接工作，全域推广不动产存量房抵押登记“全城通办”，建立不动产“网上（掌上）登记中心”，加快推广不动产登记电子证明应用，推动电子证照在全市行政审批、公共服务等领域的便利化应用，在企业开办、核税纳税、抵押融资等涉企业服务高频领域率先实现不动产电子证照深度应用。完善“不动产登记综合服务平台”功能，推进部门数据共享和业务协同，拓展互联网端应用。

## 第八章 提升自然资源基础支撑能力,推进治理能力现代化

### 第一节 推进新型基础测绘体系建设

#### 一、实施新型基础测绘体系工程

充分发挥基础测绘在支撑自然资源管理、保障全市重大工程项目实施、服务社会民生中的基础性作用,形成测绘地理信息服务保障新格局。进一步提升基础地理信息资源供给能力,优化高精度时空基准体系,建立“全天时、全覆盖”地理信息采集更新机制,动态更新全市基础地理信息数据,持续更新海洋基础地理信息源,基本建成高精度“三维南安”地理实景;进一步升级北斗卫星导航定位服务系统,建设成为全市重要时空基础设施;大力提升测绘装备现代化水平,自主研发和引进高性能软硬件装备。

#### 二、完善基础地理信息资源库

完善基础地理信息资源库。建设覆盖全市大地、高程控制网融合的高精度现代测绘基准观测网络。建立定期更新、联动更新、适时更新的基础测绘数据更新机制,配合构建省市县联动更新的生产技术体系,推行地理实体增量更新,提升基础地理信息资源更新频次与精度。构建三维地理实体“一张图”本底,建设全市三维地形场景、三维基础模型和重点对象精细化三维模型,建成实景三维南安服务平台节点。

推动地下管线、水下与沿海滩涂地形测量，构建以地理实体为核心、空间身份编码为索引的基础地理时空数据模型，建设地理实体基础时空数据库。

### 三、提升“数字南安”地理信息服务支撑能力

持续提供 CGCS2000 坐标系转换技术支持和服务，利用似大地水准面精化成果加强重点区域地面沉降监测。依托数字南安地理空间框架，推进智慧南安时空大数据平台建设，形成一体化地理信息服务网络，提供“一站式”地理信息应用服务。实施“天地图南安”特色化建设，持续推动市平台与省级节点一体化建设，建立市（县）级平台统一在线服务功能体系。推进公益性服务产品和应急保障基地建设，构建地理信息共享机制。

## 第二节 开展自然资源调查监测和确权登记

### 一、推进自然资源统一调查监测评价

依据省发布的自然资源分类标准，建立自然资源调查监测体系和定期调查制度，全面推进自然资源基础调查和专项调查，以第三次全国国土调查为基础，集成现有的森林资源清查、湿地资源调查、水资源调查等数据成果，查清全市各类自然资源在地表的分布范围与位置、面积数量以及利用与保护等基本情况，形成自然资源本底“一张图”。充分利用省市县基础测绘成果，以数字高程模型、数字正射影像、数

字表面模型等数据为基底，整合集成地表基质层、地表覆盖层、管理层、地下资源层等各类自然资源调查数据，构建全市三维立体自然资源时空数据库。

## **二、持续推进自然资源统一确权登记**

深入推进农村不动产权籍调查和农村房地一体不动产确权登记工作，科学有序开展县级自然资源统一确权登记工作，持续推进自然保护地、河流湖泊、湿地、海域等自然资源确权登记任务，同步完成自然资源统一确权登记数据库的建设。逐步推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，支撑自然资源合理开发、有效保护和严格监管。

## **第三节 加强自然资源科技创新和信息化建设**

### **一、持续推动自然资源和规划信息平台建设**

“十四五”期间，增强全市自然资源动态监测和态势感知能力，实现对国土空间的全时全域立体监控；协调各类自然资源和国土空间数据，构建地上地下、陆海相连的自然资源大数据体系，形成统一的自然资源三维“一张图”，基本形成“数据驱动、精准治理”的自然资源监管决策机制；建立统一的国土空间基础信息平台；“互联网+自然资源政务服务”体系全面建成联网运行，服务事项标准统一、整体联动、业务协同，自然资源政务服务和共享开放能力全面提高。



## 二、提升信息化服务能力

构建全市自然资源监管决策应用体系，建立基于大数据的自然资源态势感知、全时全市域监管与决策支持信息化机制，提供综合监管、形势分析预判和宏观决策的在线服务。构建全市“互联网”自然资源政务服务应用体系，深化数据开放服务与政务信息公开，形成全市自然资源一体化政务服务和全社会监督的网络化机制。构建南安市自然资源调查监测评价应用体系，逐步建立面向国土空间重点地区的全天候调查监测与预警感知体系，不断提高数据快速获取能力。

## 三、推动科技创新能力建设

制定全市自然资源科技创新行动方案，布局规划科技创新主要任务和重大科技工程，推进科技发展重大决策部署落地，突破自然资源领域卡脖子关键技术，增强新时代新南安建设和生态文明建设的科技支撑。强化自然资源标准化建设，开展标准宣传、贯彻、制修订、培训与信息服务工作，构建统一、科学、合理、适用的自然资源标准化体系，引领和支撑自然资源高质量发展。组织开展土地、地质、规划、测绘等科技创新成果鉴定，充分发挥科技奖励的引导和激励作用。推进科技创新平台构建，持续开展科普基地建设，推进科普基地和野外科学研究观测基地建设，促进自然资源科普资源共享开放。

## 第四节 完善执法机制与法治体系

## 一、深化执法体制机制改革

建立健全自然资源执法督察机制，逐步完善自然资源违法发现机制处置机制、治理机制、评价（考核）机制，充分运用自然资源执法督察防违控违治违综合考评指数，打造自然资源防违控违治违精密智控平台。严肃制止和查处违法用地用海、违法建设等行为，力争实现新增违法发现率和及时处置率达到100%，力争存量违法建筑处置基本“清零”。

## 二、规范自然资源监督监管体系

进一步规范土地征收、政府信息公开等行政行为，落实南安市政府行政争议属地化解责任，构建自然资源诉源治理体系。统筹推进权力清单管理、证照分离改革、“双随机一公开”监管、信用监管，完善自然资源监督监管体系。

## 三、严格落实执法监管工作

深化自然资源和规划综合执法体制改革，推动耕地、林地、湿地、自然保护地、海域、规划等实现全要素、全天候、全覆盖执法监管。加强耕地保护，持续巩固“大棚房”、“违建别墅”等整治成果，认真做好土地例行督察、卫片执法检查”等专项工作，积极创建土地执法模范市。严格海域监管，重点检查海域范围内的疑点疑区用海、岸线生态整治修复项目和海洋督察整改情况，扎实做好重点用海日常监视监测。加大违法建设查处力度，持续推进存量违建治理专项行动，坚决遏制新增违建。

## 第五节 健全监测预警防治体系促安全生产

### 一、提升地质灾害风险防控能力

严格落实地质灾害易发区工程建设地质灾害危险性评估制度，构建风险防范区平时长效分区管控体系、战时闭环分类处置体系，实现地质灾害风险智能化“风险码”管理。进一步完善南安市地下水和地面沉降监测网络，加强重大工程区地质环境监测，健全和完善全市地面沉降、地下水等监测网络和预警体系，实现地面沉降速率“五色图”和地面沉降风险预警“管控单”定期发布。加快建立海岸带重点区域多源监测数据融合与共享机制，共建海岸带地质环境监测预警体系。

### 二、切实做好森林防火工作

切实贯彻落实习近平总书记关于森林防火和安全生产工作重要指示批示精神，梳理分析全市森林防火和林业安全生产薄弱环节，严格执行火源管理制度，增强巡查、巡护和管控能力。探索森林火险预警响应机制，提高森林火灾综合防控能力，切实保障人民群众生命财产和森林资源安全。

### 三、探索构建海洋灾害风险防控体系

按照海洋防灾减灾建设要求，逐步完善全链条闭环管理的海洋灾害防御体制机制，努力提升海洋综合立体观（监）测、精细预警预报、风险识别防控、预警服务供给和整体智控等五大能力。

## 第六节 加快推进人才队伍建设

### 一、加强人才工作政治引领

突出政治标准，健全人才政治素质识别和评价机制，强化政治忠诚、政治定力、政治担当、政治能力、政治自律等方面的考察考核。强化能力建设，加强人才思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，着力提升政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力。崇尚爱国奉献，涵养爱国“土壤”，培育奉献之“苗”，推动以岗位建功，激励干部勤勉敬业、恪尽职守、敢于担当、甘于奉献。

### 二、强化人才培养使用

大力开展教育培训，优化干部培训内容体系，开展综合能力、业务管理、实践操作方面的培训，增强干部依法行政能力和履职尽责本领。落实干部脱产培训、调训、任职培训制度，鼓励干部参加在职教育提升学历。畅通人才交流锻炼渠道，加大各层次优秀人才横向、纵向交流轮岗力度，探索建立优秀年轻人才交流机制，有计划选派干部挂职锻炼。强化优秀人才使用，树立重实干重实绩的用人导向，在领导干部选拔任用、职级晋升、评优评先工作中，优先考虑敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部。

### 三、重视高层次创新型人才培养

培育自然资源高端专业技术人才，持续做好自然资源高

层次创新科技领军人才、杰出青年人才和创新团队培养、遴选、推荐工作，充分利用国家、省百千万人才工程以及福建省、泉州市特级后备人才、南安市人才“港湾计划”等吸引和培养自然资源高端人才。引进自然资源重点人才，大力开展高端人才“引进来”和“走出去”工作，通过公务员、事业人员招考，引进生、交流推荐等途径，大力引进、用好自然资源急需紧缺高层次人才。培养自然资源青年科技人才，进一步增加选调生数量，注重加强基层一线实践锻炼，储备一批未来自然资源事业需要的人才资源。

#### **四、加强专业技术人才队伍建设**

加强技术队伍统筹培养，结合事业单位改革，促进土地、地质、规划、测绘等专业技术融合，打造业务精湛自然资源技术支撑队伍，优化技术人才队伍年龄、学历、专业和职称结构。完善职称聘用和绩效考核方法，建立更加合理的职称聘用、绩效考核和绩效工资分配机制，激发科技人才创新创造活力。加强与高等院校产学研协同，搭建专业技术人才创新平台，开展自然资源业务知识的学习，不断提升专业技术队伍业务能力。

## 第九章 规划实施保障措施

### 第一节 加强组织领导

坚持党对自然资源工作的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的作用，健全完善党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的自然资源管理工作共同责任机制，强化基层党组织建设，发挥党员先锋模范作用，切实落实好本规划涉及的目标和任务。按照体现新发展理念和树立正确政绩观要求，完善干部考核评价体系，对规划确定的约束性指标以及重大工程、重大项目、重大政策和重要改革任务，明确责任主体，把控实施进度，确保如期完成。

### 第二节 严格规划评估考核

研究建立“十四五”规划实施评价机制，锚定主要目标和指标实现情况、重大改革任务推动落实情况、重大工程项目进展情况、重大行动开展情况等方面内容，坚持目标导向和问题导向相结合，充分运用第三方评估、大数据分析等外部评估成果，定期对“十四五”规划开展阶段性评估，突出展现规划过程中取得的显著成效、存在的主要问题和应对的工作思路，统筹做好定量测算和定性评价，推动“十四五”规划确定的各类指标和任务目标落地实施。强化规划实施监督检查，督促有关部门、镇（街道、乡）自然资源部门逐项

抓好规划目标的落实，及时协调、化解目标实施过程中出现的矛盾与困难，促进各项工作的顺利开展。

### **第三节 完善政策和资金保障**

强化财政对自然资源保护和利用领域的支持。拓宽社会资金筹措渠道，鼓励不同经济成分和各类投资主体参与自然资源保护和利用项目建设，积极争取国家和地方财政资金支持，保障规划管理实施年度经费，落实关键领域重大项目资金投入。强化各级政府之间的配合协调，加强重大政策的研究工作，推动主要目标指标、重大改革任务和重大工程项目落地落实。加强资金预算与规划实施的衔接协调，完善自然资源保护和利用资金监测监管系统，加强专项项目资金监管和绩效评价，提高财政资源配置效率和使用效益。

### **第四节 积极凝聚社会力量**

着力推进规划实施信息的定期公开发布，探索规划实施的公众监督机制，健全自然资源主管部门与其他部门、企业、社会组织、个人的沟通和信息交流机制，广泛听取新闻媒体、社会团体的意见和建议，鼓励事业单位、市场主体、社会力量和人民群众积极参与和推进规划实施，充分利用新媒体手段，创新和丰富宣传形式，积极报道规划实施的成绩，营造规划实施的良好社会氛围，凝聚社会共识，推动规划顺利实施。