

峨眉山市国土空间总体规划

(2021-2035年)

【征求意见稿】

峨眉山市自然资源局
2023年4月

前 言

按照中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的要求，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，整体谋划新时代国土空间开发保护格局。适应峨眉山市全域国土空间用途管制的新要求，建设世界重要旅游目的地，加强对峨眉山市文化与自然遗产的保护，合理引导峨眉山市的文化生态环境保护 and 城乡发展与建设。

本规划是市域国土空间保护开发利用和修复的行动纲领，以本市发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，是编制乡镇国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制的依据。

本规划经省人民政府审批后，由峨眉山市人民政府组织实施，峨眉山市国土空间规划行政主管部门依法按照本规划进行规划实施管理。

市情概况

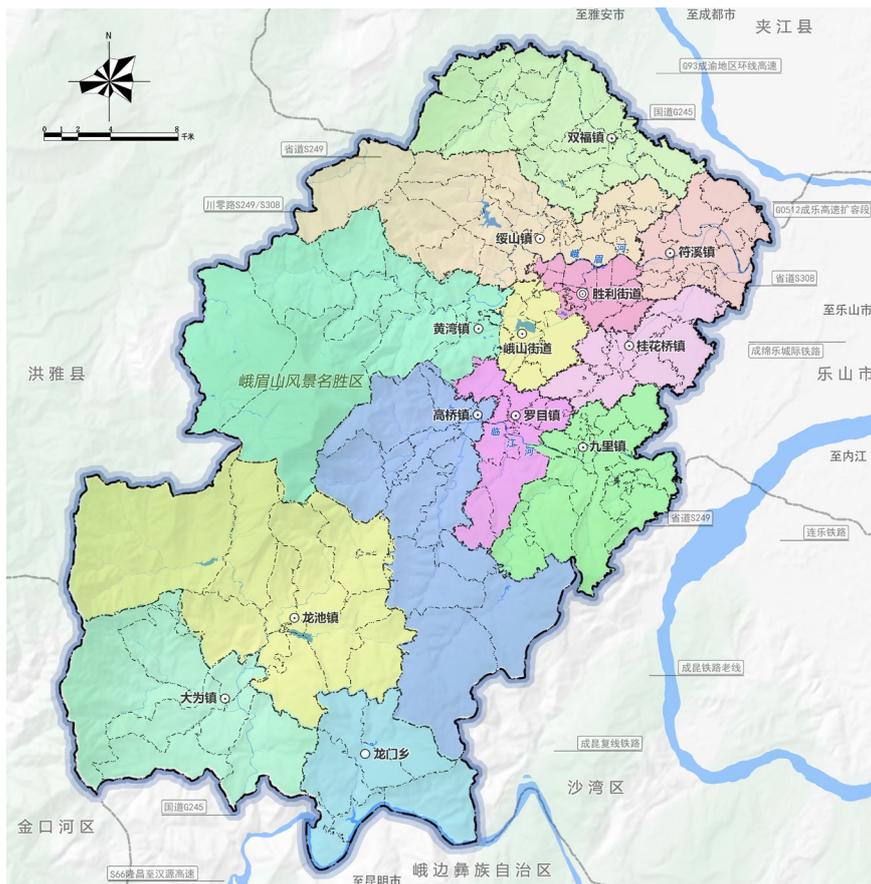
□ 区位与面积

峨眉山市位于四川盆地西南部，乐山市域西部。东邻乐山市中区、沙湾、南接峨边，西毗洪雅、金口河，北壤夹江，**国土面积1181.15平方公里。**

□ 地理格局

峨眉山市属盆地平原至高山过渡地带，西为雄浑的大峨山，北接四峨山，南连巨北峰，山麓东北部的峨眉平原地势较低，东南的二峨山与峨眉山遥相对峙。**形成三面居山、一面是坝之势。**

两项改革后行政区划图



□ 行政区划

全市形成**2个街道办、10个镇、1个乡**的行政区划。

461个居民小组；128个村委会，1086个村民小组。

□ 人口

2020年全市年末总户数15.67万户，户籍人口42.53万人，**常住人口41.9万。**

目 录

- 01 规划总则
- 02 目标与战略
- 03 市域规划
- 04 中心城区规划
- 05 实施保障

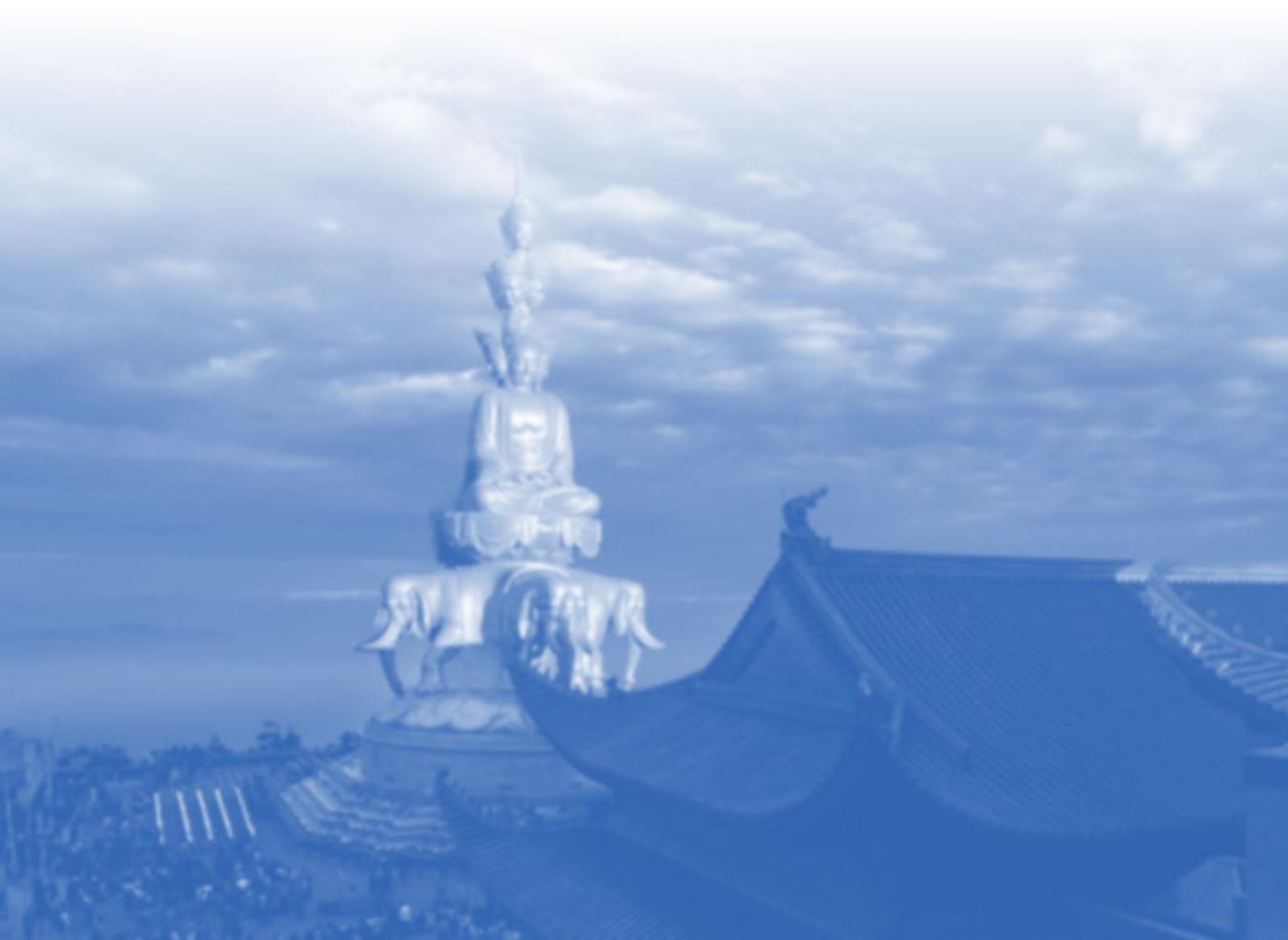


01 规划总则

1.1 指导思想

1.2 规划原则

1.3 规划期限与范围



1.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以中国式现代化引领峨眉现代化建设。紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，构建基于以人民为中心和生态文明思想的新发展格局。

落实四川省委十二届二次全会精神，以成渝地区双城经济圈建设为总牵引，以乐山市建设世界重要旅游目的地为载体提升现代服务业发展水平，以“文旅先导、四化同步、城乡融合、四区联动”为实践载体，全面塑造中国式现代化“峨眉样本”。



1.2 规划原则

安全优先 绿色发展

战略引领 严格管控

区域协调 城乡统筹

人民至上 惠民发展

景城一体 统筹发展



1.3 规划期限与范围

□ 规划期限

规划基期年为2020年，规划目标年为2021-2035年，近期至2025年，远
期至2035年，远景展望至2050年。

□ 规划范围

本规划范围包括市域和中心城区两个层级：

市域范围： 峨眉山所辖2个街道、10个镇、1个乡，面积为1181.15平方公
里；

中心城区范围： 中心城区开发边界围合区域，面积为31.75平方公里。

02 目标与战略

03 目标与战略

- 2.1 规划定位
- 2.2 发展目标
- 2.3 空间战略



2.1 规划定位

国内大循环为主、国内国际双循环的新发展格局
创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念
统筹推进“五位一体”总体布局
协调推进“四个全面”战略布局

发展定位：

天下名山，康养圣地

2.1 规划定位

形象定位：

云上金顶，天下峨眉

高标准推动文旅发展大突破，
建成世界级景区和世界重要旅游目的地

高质量推动经济实力大跨越，

建成全国百强县

高要求推动人与自然和谐共生，

建成美丽幸福生态城市

2.2 发展目标

近期目标 (2025)

经济发展实现新跨越： 文旅康养、食品饮料、绿色建材等主导产业更具核心竞争力。

城乡发展形成新格局： 生态主城、宜居小镇、美丽乡村“三位一体”的城乡发展格局全面形成。

区域协调实现新突破： 景城一体，基本公共服务均等化，全域、全面开放新格局基本形成。

绿水青山展现新魅力： 城乡发展有空间，耕地数量不减少、质量有提高，生态环境有改善。

远期目标 (2035)

构建质量高、生态好、环境优、景观美的国土空间格局。

国土空间新格局

建成现代产业体系，实现工业化、信息化、城镇化、农业现代化，总体实现社会主义现代化。

现代化产业体系

建成令人向往的生态文化旅游标杆城市和高品质的世界旅游目的地。

世界重要旅游目的地

远景目标 (2050)

构建山青水秀、耕地成片化规模化、建设用地形态布局优、节约集约高效的国土空间格局

推动形成高质量发展、高水平治理、高品质生活、高规格旅游康养的社会生态环境

建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化
峨眉

2.3 空间战略

在坚持生态立市、文旅兴市、产业强市的基础上，以提高全域国土空间品质为抓手，明确全域国土空间开发与保护战略：

保护双遗、生态文化发展战略

- 加强世界自然遗产地的地质、水文、土壤、植被和生物多样性的保护；
- 构建历史与现代的传承保护关系，促进文旅融合，文旅共兴。

功能适配、和谐均衡发展战略

- 以“双评价”和“双评估”为基础，因地制宜，差异开发，做到经济发展与地域资源环境相适应，人口转移与经济空间布局同步，形成人地适配、产地适配、功能清晰的国土空间开发保护格局。

底线约束、集约高效发展战略

- 明确生态保护红线、永久基本农田和城市开发边界；
- 统筹全域空间开发与保护，确定城镇、农业和生态三类空间适度规模和比例结构。

景城协同、交旅融合发展战略

- 构建景城一体的山城关系，从功能配置、空间格局、环境景观、旅游组织等多方面形成山城互动、景城一体的格局；
- 突出交旅融合，促进“大峨眉”交旅融合先行示范区建设。

03 市域规划

03 市域规划

3.1 底线约束

3.2 主体功能区

3.3 国土空间总体格局

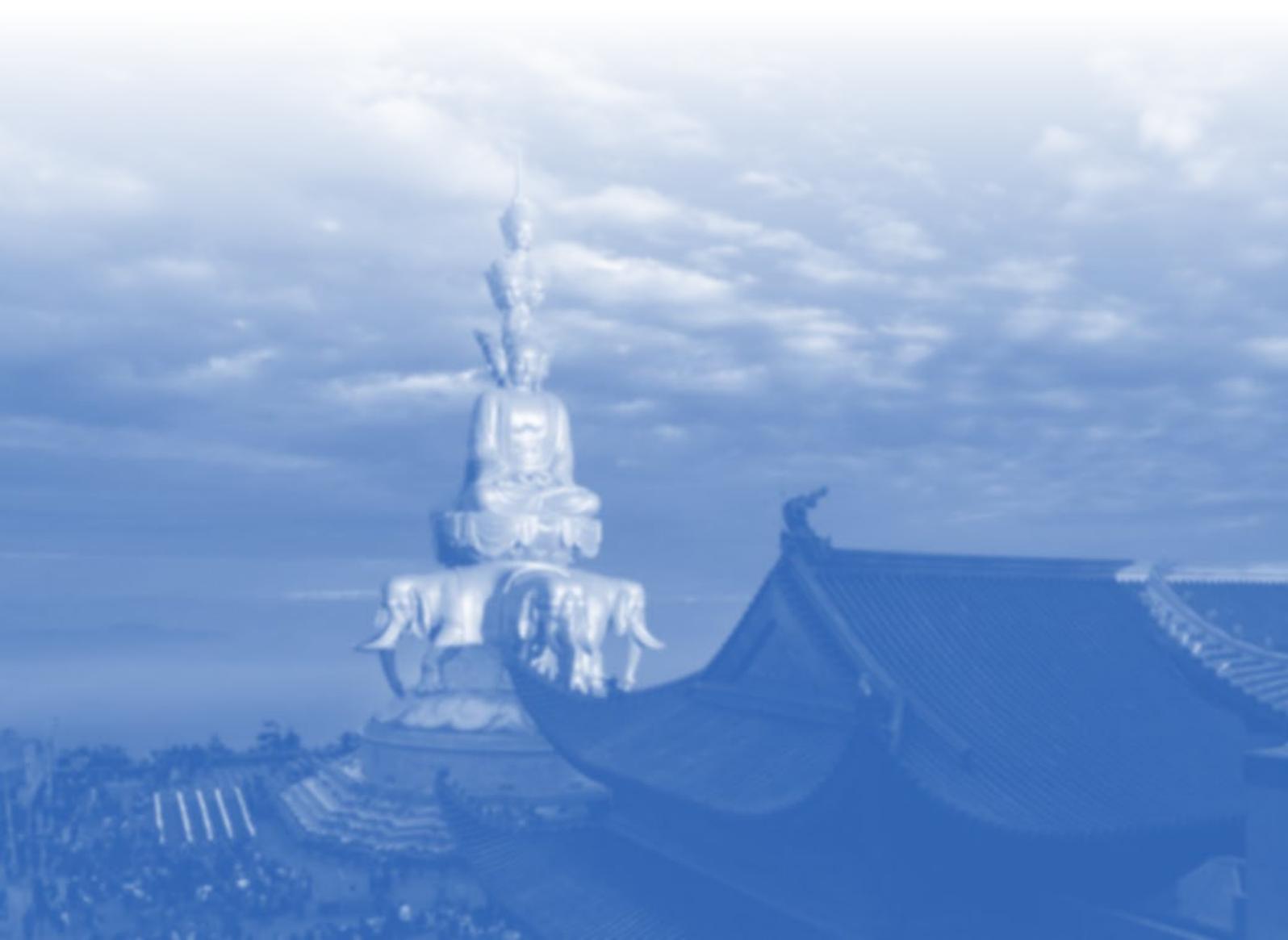
3.4 农业空间

3.5 生态空间

3.6 城镇空间

3.7 支撑体系

3.8 魅力空间



3.1 底线约束

坚持最严格的耕地保护、生态环境和节约用地制度，严格落实上位规划要求，按照耕地与永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，统筹划定三条控制线；并结合历史文化资源保护、矿产资源保护、水资源保护、综合防灾等要求，划定历史文化保护线与相关安全底线。

耕地和永久基本农田

坚持最严格的耕地保护制度，落实乐山下达的保护目标，并带图斑下达至各乡镇，严格遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，严禁违法违规占用和调整永久基本农田，严格执行相关法律法规的相关管控要求。



生态保护红线

生态保护红线主要包含峨眉山风景名胜区核心区与龙池、大为国有林保护区以及风景区周边生态重要性高的区域。严格按照生态保护红线相关法律法规要求进行管控



城镇开发边界

严格避让不适宜城镇建设区域，统筹安排有限新增建设空间指标，**保障产业发展、完善设施服务、强化基础设施**，统筹划定城镇开发边界。严格按照相关要求措施进行管控。



历史文化保护线

统筹历史文化资源，构建“世界双遗产—历史文化名镇名村和传统村落—历史街区—文物古迹及历史建筑—非物质文化遗产保护”的历史文化保护体系，**保护其真实性和完整性。**



矿产资源保护线

加强对矿山数量和开采总量的控制，节约与综合利用矿产资源，严格开采规划准入管理，**加快推进绿色矿山建设。**



洪涝风险控制线

落实市域河流已设堤防河段的河道管理范围线、未设堤防的按照相应标准设防。规划城乡建设用地原则上布局于洪涝风险控制线外，确实无法避让的，要遵守相关防洪规定，落实相应防洪措施。

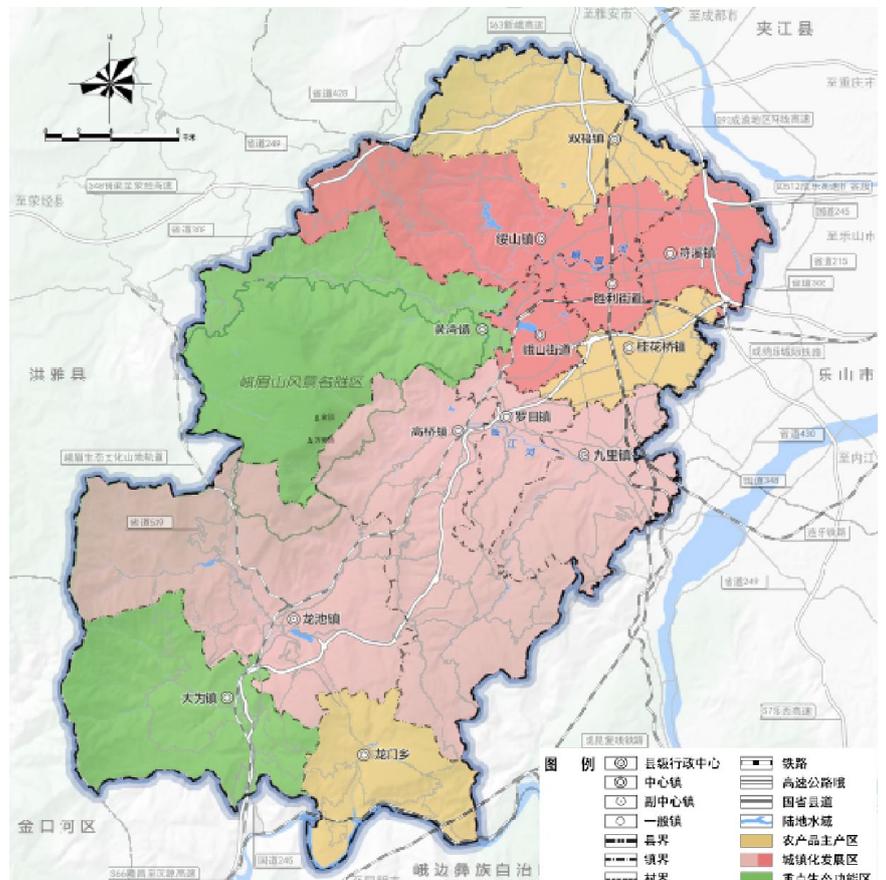


3.2 主体功能区

在《四川省主体功能区规划》中，峨眉山市被划入成都平原地区，属于城市化地区和重点开发区。

以乡镇为单位细化落实乐山市主体功能区划：共划分为4个城镇功能提升区，4个城镇重点发展区，3个农产品生产优势区和2个生态功能核心区

主体功能区		涉及乡镇（街道）
城市化发展区	城镇优化提升区	胜利街道、峨山街道、符溪镇、绥山镇
	城镇重点发展区	高桥镇、罗目镇、九里镇、龙池镇
农产品主产区	农产品生产优势区	双福镇、龙门乡、桂花桥镇
重点生态功能区	生态功能核心区	大为镇、黄湾镇



3.3 国土空间总体格局

一山
一城

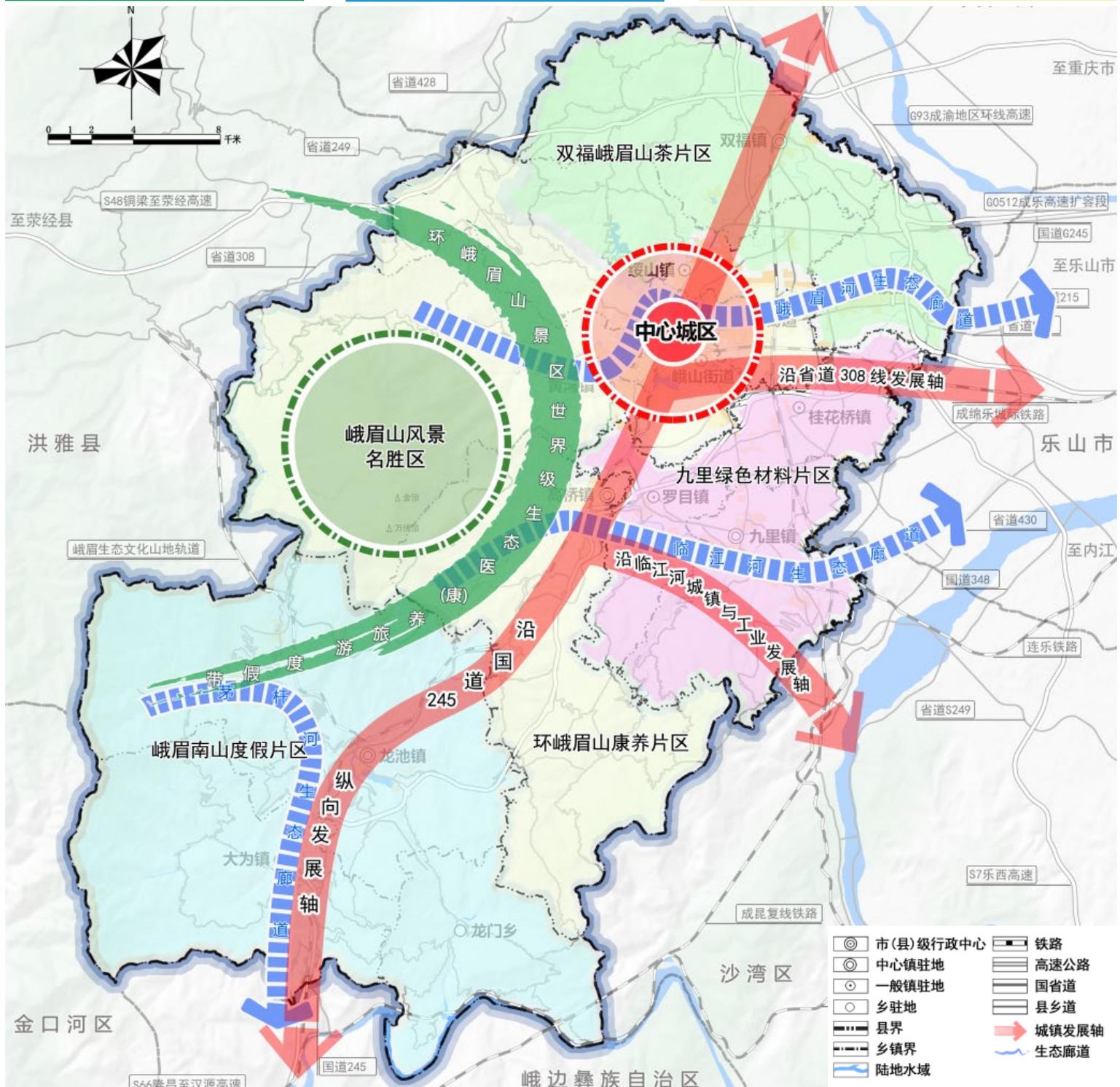
一山：指世界双遗产地和国家级风景名胜区的峨眉山。
一城：峨眉山中心市区。

一带
三廊

一带：指环峨眉山景区世界级生态医（康）养旅游度假带。
三廊：指峨眉河、临江河和茅杆河生态廊道。

三轴
四区

三轴：沿国道245、沿省道308发展轴、沿临江河城镇与工业发展轴。
四区：双福峨眉山茶片区、环峨眉山康养片区、九里绿色材料片区、峨眉南度假片区



3.4 农业空间

□ 耕地保护与恢复

严守耕地保护目标

严格落实乐山市下达的耕地保有量。健全耕地保护责任目标考核机制。遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。

落实耕地占补平衡



严格落实耕地占补平衡制度，统筹考虑即可恢复、工程恢复和土地整治等新增耕地途径，确保可稳定利用耕地不减少。

制定耕地恢复计划

依据耕地资源潜力调查评价和耕地保护范围，充分尊重农民意愿，制定耕地恢复计划，规范恢复属性地类和耕地后备资源管理。



实施耕地提质改造

突出撂荒耕地整治，定期开展耕地质量等级调查评价工作，健全耕地轮作休耕制度，推动高标准农田建设。



3.4 农业空间

农产品生产空间

“两带”

指即环峨眉山产村融合示范带、市域北部茶旅融合示范带。

“四区”

指西北高端有机茶产业发展区、绿色高效粮菜产业发展区、南部特色茶果产业发展区、高山生态药菜产业发展区。

“多点”

指生态猪养殖场、家禽养殖场、冷水鱼养殖场多处。



3.5 生态空间

自然保护地体系

整合市域内的山体、水系、地质等自然景观资源，构建完善的自然保护地体系。按照《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《自然保护区条例》等要求进行分级分类保护与管控。

生物多样性保护

生物物种保护：严格保护区域生态环境，加强对自然保护区的保护。建立濒危物种的物质库、植物基因库等，对濒危物种实行特殊保护措施。

生物迁徙廊道保护：制定分级管理机制。建设沿峨眉山的山脉通道和生物通道。



生态保护系统

峨眉山市处于“四川盆地西缘山地以及川滇森林及生物多样性生态功能区边缘地带”，加强生态系统保护，打造重点区域生态绿廊，增强生态系统的自主修复功能，维护生态功能边缘区的稳定。



生态修复重大工程

重点区域按照三类空间分类划定，在边界模糊、所属空间不明确的区域，以问题为导向，按照主要生态问题分布和重大战略发展导向划定修复重点区域。



3.5 生态空间

重点生态保护空间

两带 三廊

两带：指大渡河协调保护带与青衣江协调保护带。**三廊：**指峨眉河生态廊道、临江河生态廊道和茅杆河生态廊道。

三区 多点

三区：指峨眉山风景区生态保护区、龙池-大为国有林场生态保护区与沙溪国有林场生态保护区。**多点：**指多处水源保护地、重要湖库。



3.6 城镇空间

□ 一城

峨眉山市中心城区

□ 三轴

三条市域城镇发展轴，形成市域K字型城镇空间发展轴

□ 四极

高桥镇、龙池镇、双福镇和九里镇

□ 五点

符溪镇、桂花桥镇、罗目镇、大为镇、龙门乡



3.6 城镇空间

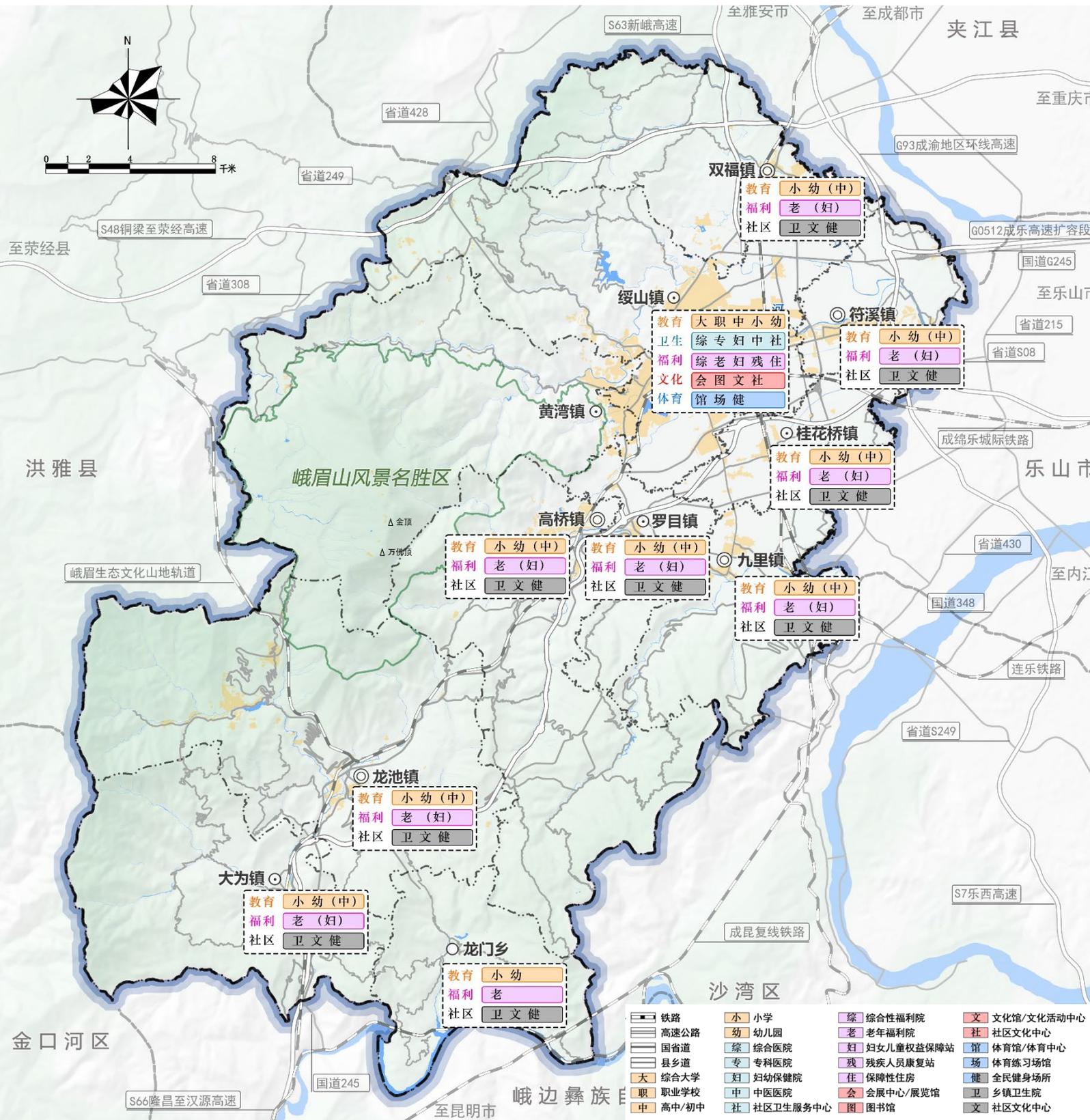
□ 分层分级的原则构建中心地公共服务体系

镇乡级基本公共服务设施：

第一层级为城区级公共服务中心；
第二层级为4个中心镇公共服务中心；
第三层级为中心镇以外的5个镇乡。

村级基本公共服务设施：

第一层级为中心村15个，
第二层级为基层村，对应113个行政村。



3.7 支撑体系

综合交通网络

- 构建“一航一港两环线，六高六铁五通道”现代综合交通运输体系
- 促进“大峨眉”交旅融合先行示范区建设，交通协同化一体化同城化发展。旅客联程运输便捷顺畅。
- 织密“景城相连、景景贯通”的综合交通网。

一航

通用机场

一港

燕岗货运无水港

两环线

旅游环线

峨眉山景区为核心的文旅康养内环线
全域旅游大环线

六高

六条高速

乐雅高速、乐西高速、峨汉高速、新峨高速、成乐高速、乐荣高速

六铁

城际铁路（1条）普速铁路
（3条）山地轨道（2条）

五通道

峨眉至市中区通道、峨眉至夹江通道、
峨眉至沙湾通道、峨眉至峨边通道、
峨眉至洪雅通道

国省干线

国道2条（G245和G661）
省道3条（S308、S429和
S539）

农村公路

畅通农村公路、构建互联互通乡村路网

3.7 支撑体系

供水



- **推进重大骨干工程建设，加快城乡供水一体化建设**
- 推进实施嘉峨片区水资源配置工程，加强水库管理联通机制，保障城乡水源供给能力；
- 城区及周边利用三水厂联合供水，场镇利用场镇水厂集中供水，村庄进行分散供水，推行再生水利用；
- 开展现状中小型水库除险加固工程。

电力



- **完善电网建设，整理现状电网，预留电力通道**
- 整理现状电网，预留电力通道
- 完善规划区电网结构，保证电力输配；
- 各级电网采用双电源结构；
- 梳理原城区边缘高压电力线；
- 预留新建区域高压电力通道。

通信



- **构建城乡均衡、全面覆盖的信息传输网络**
- 推进5G网络建设；
- 统筹各运营商局所、基站布局规划和建设。

燃气



- **推进清洁能源开发利用，保障供气安全**
- 加强气源保障；保障应急用气；预留高压输气管道走廊通道。

排水



- **完善城镇排涝体系，因地制宜的选择污水处理模式**
- 完善源头减排、过程控制、末端治理的排水防涝体系；加强配套管网建设

环卫

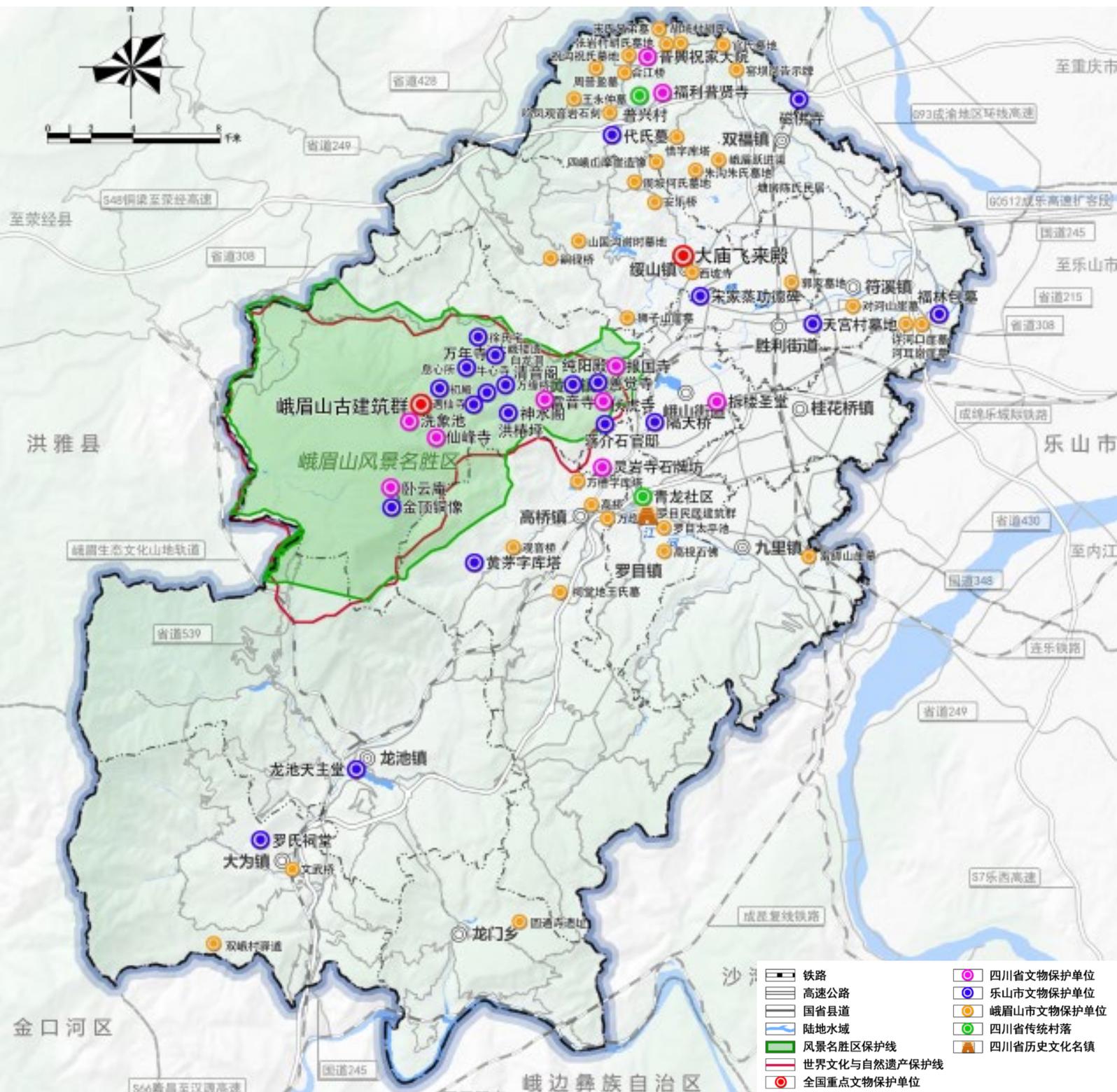


- **完善垃圾收运体系，推广垃圾分类与无害化处理**
- 联动峨胜水泥CKK垃圾协同焚烧处理；
- 建立覆盖全域的垃圾收运体系

3.8 魅力空间

自然和文化遗产保护

构建“世界双遗产—历史文化名镇名村和传统村落—历史街区—文物古迹及历史建筑—非物质文化遗产保护”的历史文化保护体系。



3.8 魅力空间

一核

指峨眉山风景名胜区内文旅景观核心区。

两带

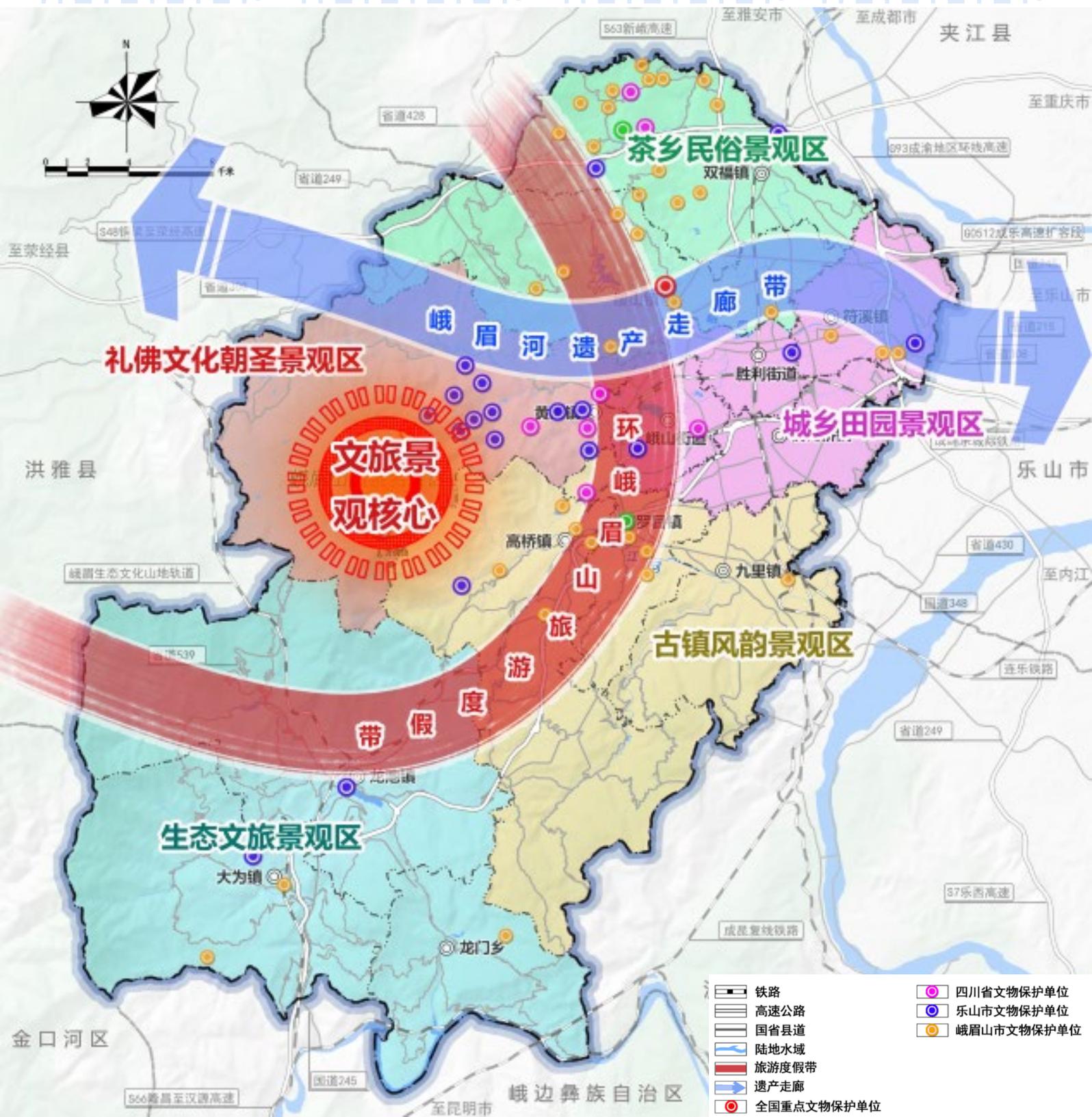
指环峨眉山旅游度假带和峨眉河遗产走廊带。

五区

指礼佛文化朝圣景观区，茶乡民俗景观区，城乡田园景观区，古镇风韵景观区，生态文旅景观区。

多点

是市域内打造的魅力景观节点，包括历史文化资源和自然景点。包括大庙飞来殿、福利普贤寺等。



04 中心城区规划

04 中心城区规划

4.1 城市空间格局

4.2 绿地与开敞空间

4.3 城市景观风貌

4.4 城市公共服务

4.5 城市交通体系

4.6 城市市政设施



4.1 城市空间格局

“一心”

指以峨秀湖片区旅游职能核心地区。

“一屏”

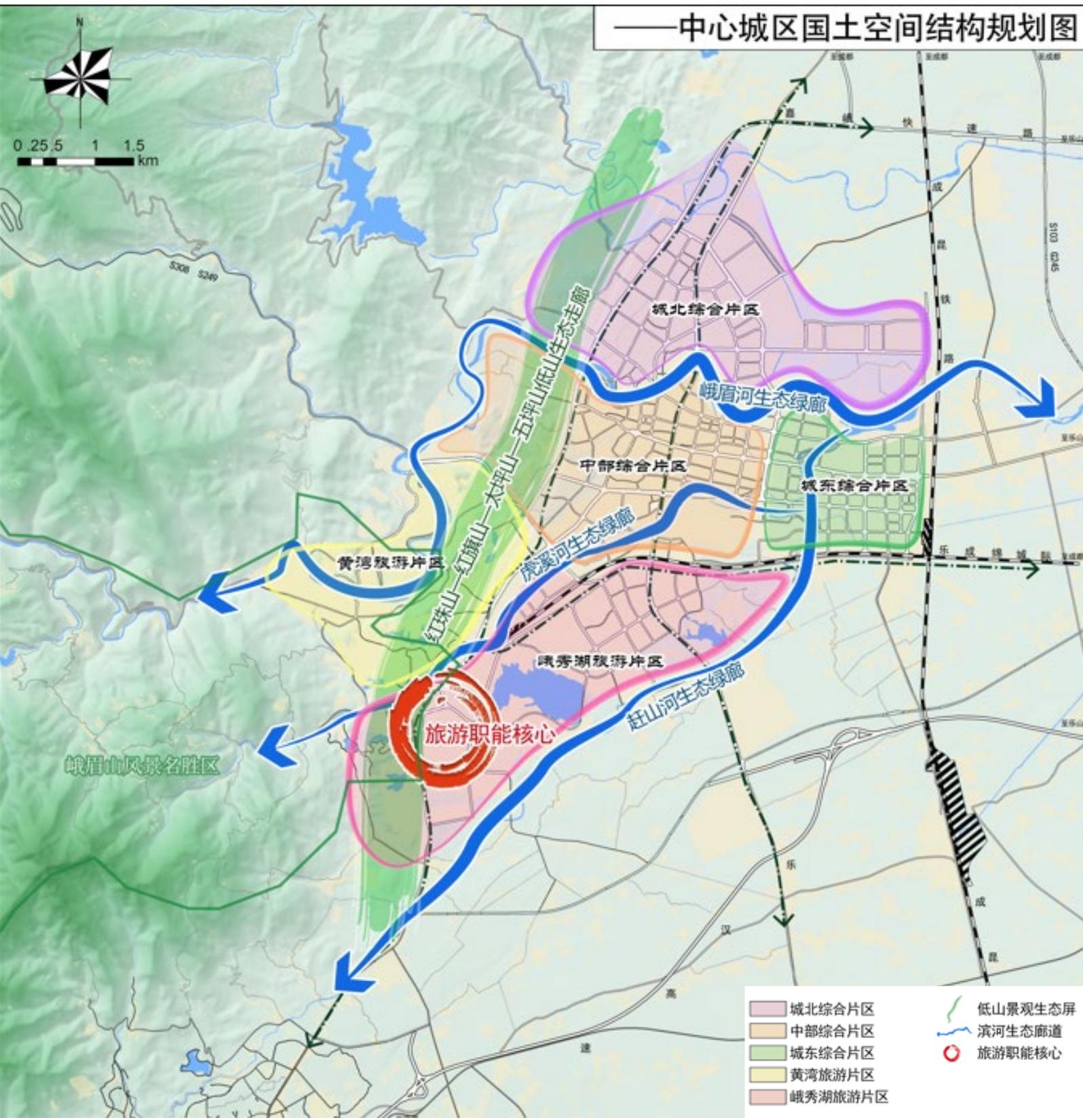
指城市西侧的连绵低山景观生态屏。

“三廊”

指峨眉河、虎溪河、沿赶山河自然生态廊道。

“五片”

城北片区、中部片区、城东片区、峨秀湖片区、黄湾片区。



4.2 绿地与开敞空间

城市公园

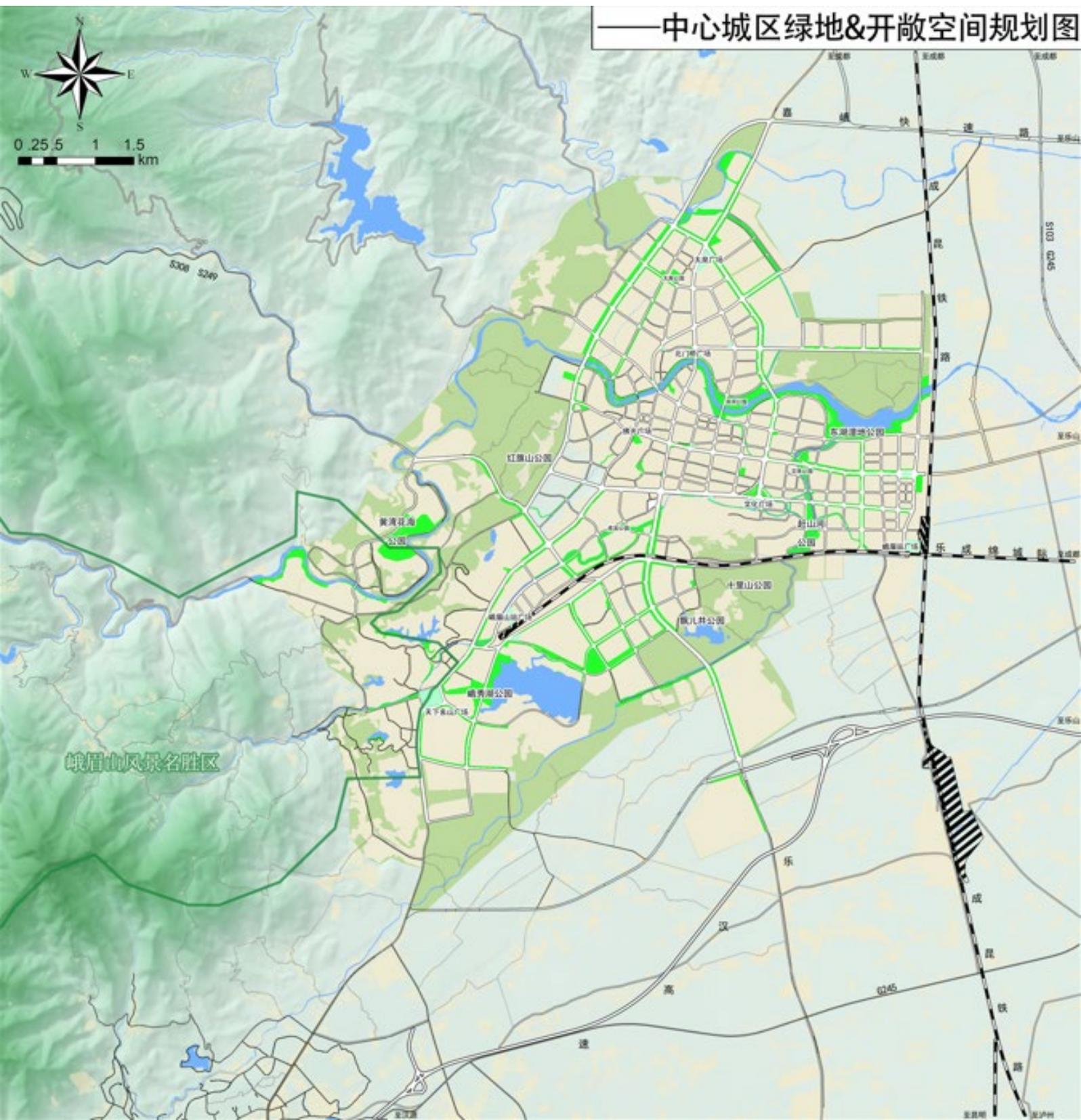
峨秀湖公园、东湖公园、瓢儿井公园、十里山公园、赶山河公园、黄湾花海公园、红旗山公园；

城市广场

太泉广场、北门桥广场、佛光广场、文化广场、名山广场、峨眉站广场、峨眉山站广场

社区公园

太泉公园、文体公园、虎溪公园



4.3 城市景观风貌

一屏

红珠山、红旗山、太坪山、五坪山低山生态屏

三带

峨眉河、虎溪河和赶山河滨河生态景观带

三区

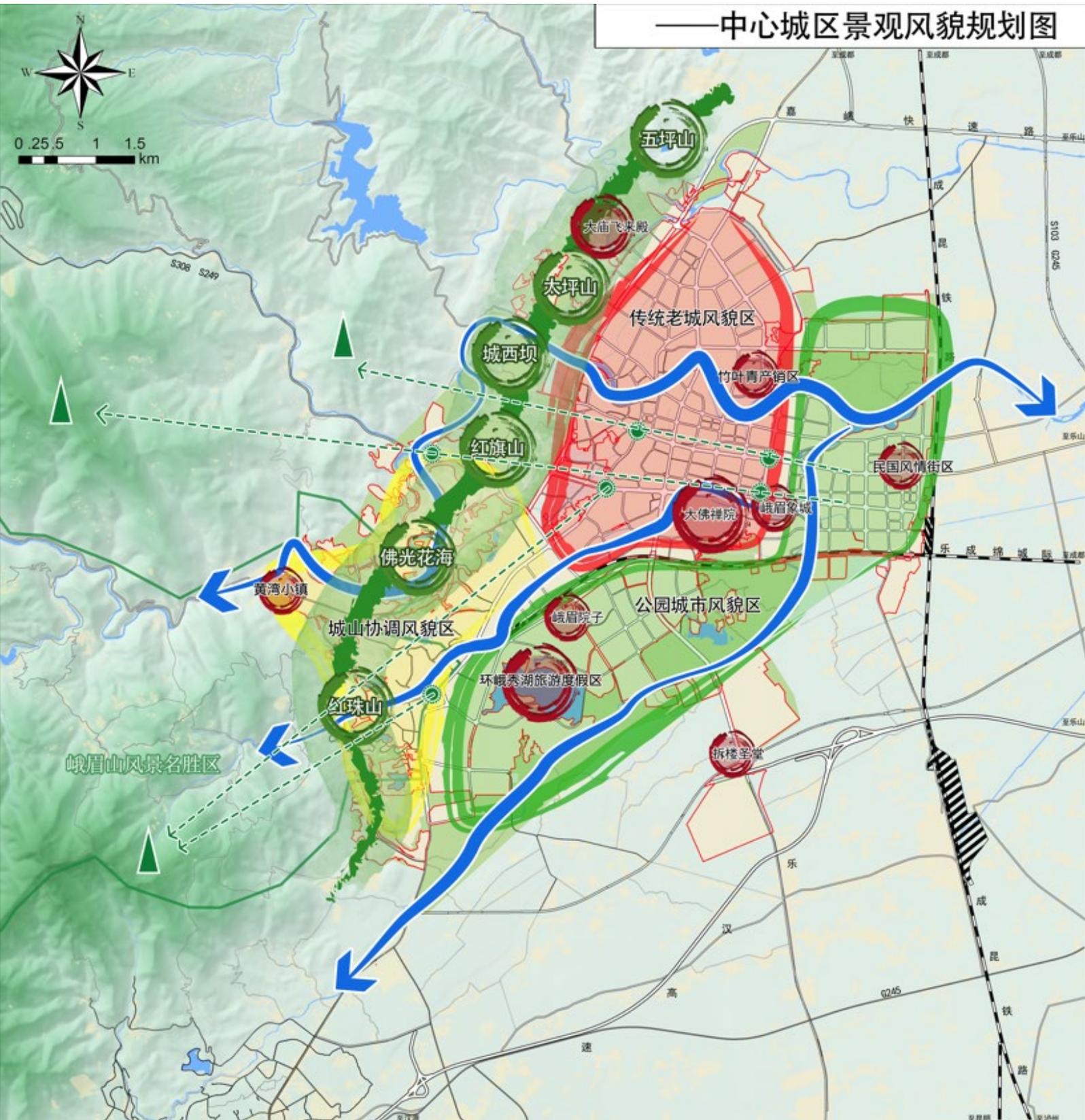
传统老城风貌区、城山协调风貌区、公园城市风貌区

四廊

四条望山、望金顶的视线廊道

多点

大佛禅院、峨眉院子等多处建筑景观节点



——中心城区景观风貌规划图

4.4 城市公共服务

规划形成6个15分钟社区生活圈，提升城市公共服务配置

文有所化



学有所教



体有所健



病有所医



老有所养



4.6 城市市政设施

完善市政基础设施，提升城市品质

□ 供水设施

供水水源：以青衣江作为城区三水厂、燕岗水厂主要供水水源；峨眉河作为城区二水厂主要水源；大渡河作为城区生态补充水源。

□ 燃气设施

规划气源：规划建设眉-夹-乐输气管线，形成城区双气源保障。

供气设施：规划保留朱坎门站，保留报国、交大配气站，增设城东、城南配气站（调压站）。

□ 通信设施

通信局站：中心城区在原有的通信中心机楼基础上进行扩容改造为汇接中心局，扩大各运营商网点服务范围。

□ 排水设施

排水体制：中心城区新建排水管网严格执行截流式分流制，加强对地表初期径流的收集，同步开展老城区的雨污分流制的改造

□ 电力设施

变电设施：改造其亚220千伏变电站，主变容量为 2×240 兆伏安；改造冠峨110千伏变电站，主变容量为 3×50 兆伏安。

□ 环卫设施

生活垃圾：采取垃圾库—大车—水泥窑收集方式，由峨胜水泥窑（CKK项目）协同处理。

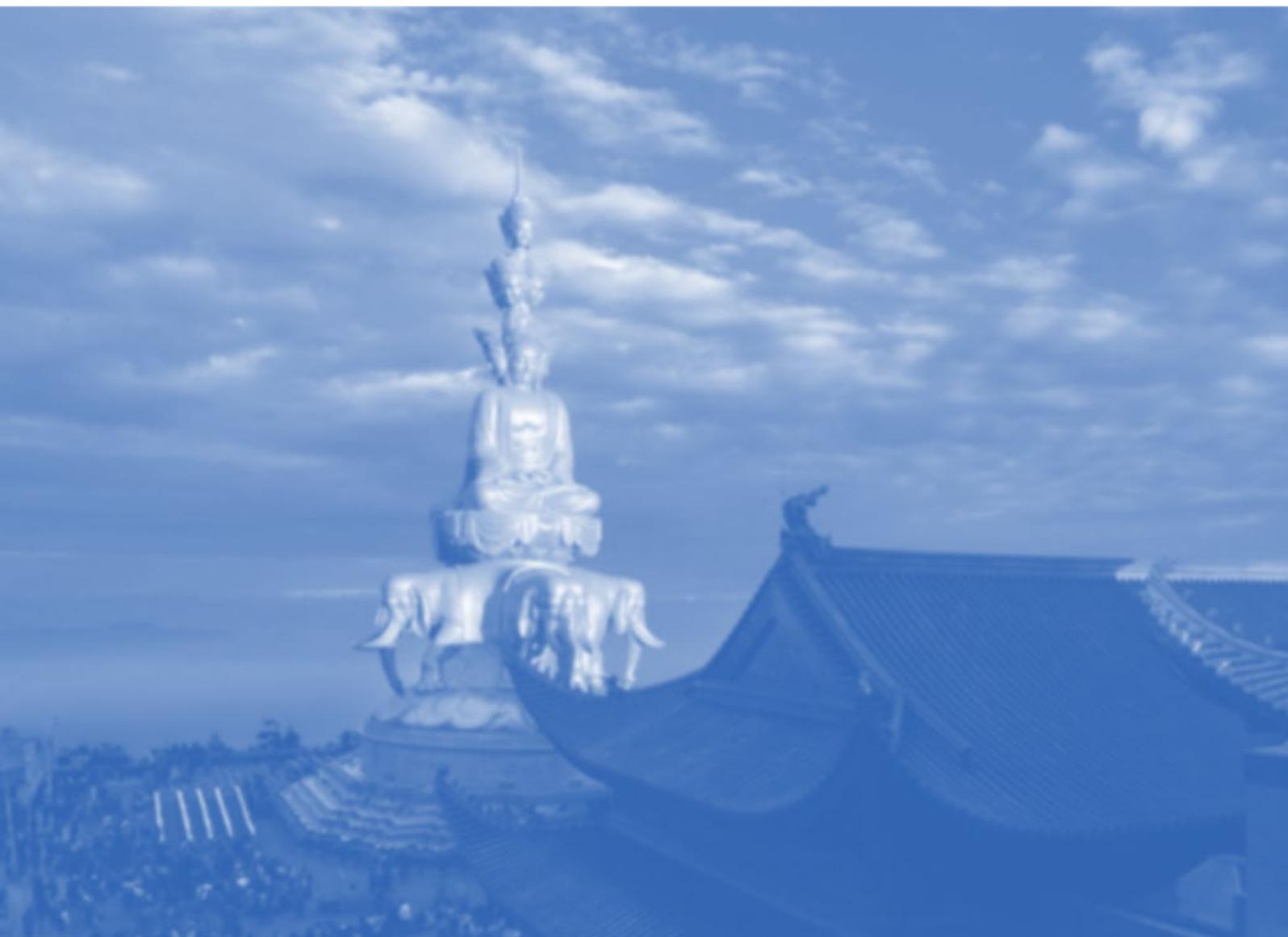


05 实施保障

5.1 规划传导

5.2 近期行动

5.3 政策机制



5.1 规划传导

落实上位规划

严格落实《乐山市国土空间规划（2021-2035年）》确定的峨眉山市发展定位、耕地保有量、永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等约束性指标和其他控制性要求。

乡镇规划传导

下位规划要严格落实国土空间总体规划的量化管控要求，加强对规划管理和实施的统筹引导，本项规划向乡镇级片区和乡镇规划传导。

专项规划传导

专项规划应符合国土空间总体规划。涉及国土空间保护、开发、利用、建设的安排应符合国土空间总体规划明确的管控约束要求。

详细规划传导

加强对详细规划的指引和传导。峨眉山市中心城区及中心城区以外的镇区编制控制性详细规划；中心城区以及各镇镇区外的村庄编制村庄规划，对具体地块用途和开发建设强度等作出实施性安排。



5.2 近期行动

产业发展

加快形成大峨眉旅游体系，建成世界重要旅游目的地，创建世界级景区。加快构建绿色产业体系，筑牢全省县域经济强县基础，构建起以食品饮料、绿色材料、特色轻工为支柱的现代工业产业体系，全力打造食品饮料园、东部绿色工业园、工旅融合园等特色功能区，形成“一区三园多点”的工业发展新格局。

建设综合大交通体系

加快建成成乐高速扩容项目、乐西高速，启动实施蒲夹峨高速。提升道路等级，畅通联接乡村、景区景点、园区的“最后一公里”，推进市域道路景观化，形成峨眉特色的交通道路体系。

提升供排水网、能源网、信息网的保障能力

实现“一张网、三水源”，延伸城市供水管网，实施城乡一体、景城一体的集中供水，整体推进村镇供水管网提升改造和农村饮水安全巩固提升。加快构建清洁低碳、安全高效的现代能源基础设施网络体系。加快5G网络规模化部署，推进城区、景区和重点乡镇5G基站建设，实现5G网络在城区、景区和重点乡镇全覆盖。

城乡建设

积极开展城区生态景观整治，加快推进城市口袋公园建设，着力打造市民综合公园、红旗山森林公园，塑造一批街景小品、小型绿地等城市“微景观”。推动老旧小区更新、基础设施更新、空间环境品质更新、旧城产业更新。积极推动低效产业用地再利用，推进土地回购，建立低效工业用地退出机制。灵活创新盘活存量用地。



5.3 政策机制

建设“规划一张图”信息平台

按照统一的数据建库标准和规范，整合各类空间关联数据，建立符合国家和四川省标准要求的峨眉山市国土空间基础信息平台，向上对接国家和省市国土空间基础信息平台。

建立健全国土空间用途管制实施机制

国土空间开发利用活动应当符合国土空间用途管制要求，并依法办理用地审批、规划许可等手续。健全完善用途管制全周期监测、全过程监管机制。

建立生态修复与补偿机制

推动建立生态补偿机制，逐步建立完善生态账户管理制度和生态补偿制度，加大市内重点生态功能区的财政支持力度，对保护生态受限发展的当地村民施行生态补偿。

研究制定低效用地认定标准和处置办法

研究制定本地低效用地认定标准，对于被界定的低效用地，市自然资源管理部门应会同市相关执法部门采取“警示约谈、责令限期改正、取消优惠政策、解除协议收回土地使用权、土地收储、转让、追收违约金”等方式进行处理。

