

# 长春市自然资源“十四五”规划

《长春市自然资源“十四五”规划》依据《吉林省自然资源保护和利用“十四五”规划》《长春市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等编制，旨在明确自然资源管理的总体目标、重点任务、工程项目和政策举措等，是“十四五”期间指导长春市自然资源领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据。

## 第一章 现状与要求

### 第一节 过去五年主要成效和存在问题

“十三五”时期，贯彻落实国家、省、市决策部署，我市自然资源保护和利用工作取得重大进展，圆满完成规划确定的主要目标和任务。

**国土空间总体格局持续优化。**坚持规划引领，开展1000余项空间类规划编制，规划体系逐步健全。“一脉、三河、四区”的区域生态架构、“一核、三轴、多点”的城镇空间结构基本形成，开发保护格局得到优化。历史街区保护建设、旧城更新改造全面推开，城市景观风貌不断提升。

**耕地保护目标任务圆满完成。**截止 2020 年，全市耕地保有量面积保持在 2510.10 万亩，永久基本农田 2158.95 万亩。落实耕地占补平衡和表土剥离制度，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”动态平衡。连续五年获得吉林省耕地保护目标任务考核优秀。

**国土资源利用水平稳步提升。**加强政策支持引导，推行“点状供地”等扶持举措，落实工业用地最低限价出让等优惠政策，出台“产业用地 20 条”。推进土地储备和项目征拆，发行土地储备专项债券，制定“预算包干、奖励机制、收益分成”等多项政策。实行项目用地巡查监管，开展批而未供消化、闲置土地处置、欠缴出让金追缴专项行动，全市批而未供消化率、闲置土地处置率远高于国家两个“15%”要求。“十三五”时期，全市累计安排各类用地 1.77 万公顷，保障重大产业、基础设施、民生设施等项目落地实施；单位 GDP 建设用地面积由 543.46 亩/亿元下降到 343.88 亩/亿元，降幅达 36.72%，国土资源利用效益显著提高。

**生态保护修复工作成效显著。**实施保卫青山、湿地行动，完成“三北”防护林五期工程造林 1900 公顷，实施伊通河等流域综合治理，完成 232 个劣五类水体专项治理和水质提升工程。实施净月区友好村、九台区马鞍山村等一批土地整治项目，完成土地整治工程 6.38 万公顷。“十三五”时期，全市生态环境质量明显好转，自然生态系统质量持续改善。

**自然资源管理基础不断强化。**完成第三次国土调查和年度土地利用变更调查，开展农村宅基地和集体建设用地确权登记调查，宅基地调查率和登记率分别达到100%和91%，集体建设用地使用权登记率达到87%，完成村庄地籍调查外业检查等专项调查。形成年度国有自然资源资产报告。

**法治化建设工作扎实推进。**制定出台《长春市城市地下空间开发利用管理条例》，标准化梳理242项权责清单，创新推广“违法用地行为风险提示”执法监察新模式。落实“两法衔接”工作机制，分别与市法院、市检察院、市公安局联合推出（签发）《国土资源违法案件“裁执分离”实施办法》《加强行政检察、公益诉讼检察与规划和自然资源领域行政执法工作衔接的若干意见》《关于加强自然资源领域涉嫌犯罪案件移送和协助办案的若干意见》。累计查处国土资源违法案件334宗，面积280万平方米，查处违法建设近5万处，面积超200万平方米。启动耕地“非农化”“非粮化”集中清理整治行动。

**信息化建设水平明显增强。**累计测绘大比例尺地形图数据近1000平方公里，1:5000地表覆盖数据近20000平方公里，城市三维模型数据采集与建模超过1000平方公里。建成北斗地基增强系统，实现整网运行。建成智慧长春时空大数据平台、“多规合一”空间规划管理信息平台，完成部门管理系统“一门式、一张网”综合改革入网工作。

**管理体制机制改革成效显著。**推进工程建设项目审批制度改革，合并审批要件实现“两审合一”“两证合一”“两验合一”，实施“清单制+告知承诺制”推行“拿地即开工”。持续优化不动产登记服务，实行抵押登记前置等多项便民举措，推进“互联网+不动产登记”，登记时限压缩至3个工作日内，实现“企业续贷抵押”等多项业务立等可取。承担20余项试点改革任务，形成可复制、能推广的经验做法。

同时，我市规划和自然资源领域也存在一些突出问题：国土空间开发保护格局有待完善，自然资源保护利用压力较大，生态修复工作需不断增强，法治化、信息化建设等工作还存在短板，重点领域关键环节改革任务仍然艰巨。

## **第二节 形势和要求**

“十四五”时期是长春市加快推进现代化都市圈建设，打造“三强市、三中心”，全力推进“六城联动”，进入全面振兴全方位振兴的关键时期，也是机构改革后推进自然资源领域治理体系和治理能力现代化建设的第一个五年。全市自然资源保护与开发工作应科学研判发展阶段，牢牢把握发展机遇，找准在全市发展大局中的定位，深化落实“两统一”职责使命，推进自然资源领域治理体系和治理能力现代化。

**践行“两山”理念，应全面提升生态系统质量和稳定性。**

“绿水青山就是金山银山”“山水林田湖草沙生命共同体”理念深入人心，推进碳达峰碳中和成为高质量发展内在要求，

自然资源在探索城市绿色转型发展中肩负着重要使命。“十四五”时期，要围绕打造生态强市，统筹好发展和保护关系，全面深化绿色治理，实施最严格的生态保护和最广泛的生态修复，构建国土生态安全格局，提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

**构建新发展格局，应全面加强资源要素供给和保障能力。**长春加快融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，深入实施东北振兴、哈长城市群、长吉图、“一主六双”等发展战略，建设现代化都市圈，对资源要素保障能力提出更高要求。“十四五”时期，要推动自然资源要素市场化配置改革，强化自然资源要素有效供给与精准配置，进一步畅通城乡之间、区域之间流动渠道，加强对主导产业、新型基础设施等的要素支撑，推动新型城镇化和城乡融合发展。

**推动高质量发展，应不断提升自然资源利用质量和效率。**我国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，资源利用方式侧重从数量供给转向质量提升，从规模扩张转向结构升级，我市处于新时期全面振兴全方位振兴的关键阶段，对提升自然资源利用水平提出更高要求。“十四五”时期，要围绕推进内涵式发展，加强存量资源盘活与增量空间优化，严格实施“要素跟着项目走”，推动资源集约高效利用。

**推进高效能治理，应持续深化管理体制机制改革创新。**

自然资源领域体制机制改革已进入关键时期，迫切需要加强治理体系和治理能力现代化建设。“十四五”时期，长春市需进一步做实山水林田湖草沙自然资源资产负债“一张表”，绘好国土空间规划“一张图”，发好不动产登记“一本证”，健全自然资源有偿使用和生态补偿制度“一本账”，推进自然资源行政执法监管“一同管”，强化多重灾害和公共安全“一起防”，建好国土空间规划基础信息“一平台”，提高自然资源治理水平。

## 第二章 指导思想和主要目标

### 第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，贯彻落实习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，全面落实“一主六双”高质量发展战略和生态强省战略，围绕长春现代化都市圈建设，以推动高质量发展为主题，统筹发展和安全，深化自然资源管理改革创新，优化国土空间开发保护格局，加强自然资源整体保护与高效利用，实施国土空间生态保护修复，推进自然资源治理体系和治理能力现代化，为打造“三强市三中心”、全力推进“六城联动”，

推动新时代长春全面振兴全方位振兴提供有力支撑。

## 第二节 基本原则

**底线管控，绿色发展。**落实最严格的生态保护和耕地保护制度，严守生态、粮食、能源资源等安全底线。统筹自然资源利用的规模、结构、布局和时序，引导自然资源合理利用和绿色开发，提高资源利用质量和效益，促进经济社会健康可持续发展。

**系统观念，综合治理。**统筹山水林田湖草沙一体化保护和修复，遵循生态系统内在规律，统筹自然生态各要素，提高整体保护、系统修复、综合治理水平，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

**权益保障，民生共享。**坚持以人民为中心，推进资源利民惠民，提升不动产登记服务水平，全面开展自然资源统一确权登记，健全自然资源资产产权制度，优先保障民生工程自然资源需求，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

**改革创新，依法行政。**全面深化制度改革，以政策创新、制度创新、机制创新为抓手，营造适应新时期生态文明理念的自然资源制度环境。切实增强法治意识，牢固树立法治思维，健全自然资源法规体系，规范权力运行监督，严格依法行政，提高行政效能，激发自然资源事业活力。

## 第三节 主要目标

到 2035 年，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间新格局；各类自然资源得到最大限度保护，自然资源利用效率大幅提升，生态产品价值实现机制更加完善；生态系统质量实现根本好转，生态系统碳汇潜力充分利用，人与自然和谐共生的现代化基本实现；自然资源管理制度体系基本健全，管理效能和服务质量全面提升，自然资源治理体系和治理能力现代化走在东北地区前列。锚定 2035 年远景目标，“十四五”时期自然资源事业力争实现如下主要目标。

**实现国土空间格局协同化。**“三级三类”的国土空间规划体系全面建立，“一核、两翼、三圈、多带”的都市圈空间结构和“三带三板块、两轴多射线”的市域国土空间总体格局初步构建，永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线全面划定，城市历史文化与景观特色更加鲜明，国土空间用途管制制度进一步完善。

**实现自然资源保用一体化。**耕地保护任务高标准完成，城乡建设用地使用效率不断提高，森林、湿地数量、质量实现双提升，绿色矿山建设新格局基本形成，生态产品价值实现机制实施框架初具雏形，资源利用全生命周期管理体系基本建立。

**实现生态保护修复系统化。**生态系统质量和稳定性显著增强、碳汇能力明显提升，乡村国土空间布局不断优化，资源保护性利用水平持续提升，人居环境品质明显改善，山水

林田湖草沙系统修复新格局基本奠定。

**实现自然资源管理资产化。**自然资源管理调查监测体系基本形成，自然资源和不动产统一确权登记逐步完成，自然资源资产负债表核算基本框架初步构建，探索建立全民所有自然资源资产管理体系。

**实现自然资源管理法治化。**自然资源法规规范体系更加完备，法治实施体系更加高效，法治监督体系更加严密，法治保障体系更加有力，自然资源法治治理水平得到全面提升。

**实现自然资源管理现代化。**基础地理信息资源储备更加丰富，信息平台建设卓有成效，场景应用深入推进，行政审批服务效能大幅提升，自然资源管理体制机制改革取得重大突破。

**“十四五”时期规划指标一览表**

类型	序号	指标名称	单位	2020年	2025年	属性
国土空间格局	1	生态保护红线面积	万公顷	——	国家下达任务	约束性
	2	永久基本农田面积	万亩	2158.95	国家下达任务	约束性
	3	建设用地总规模	万公顷	32.16	国家下达额度	约束性
	4	城乡建设用地总规模	万公顷	28.71	国家下达额度	约束性
自然资源保护	5	耕地保有量	万亩	2510.10	国家下达任务	约束性
	6	森林覆盖率	%	8.1	8.2	约束性
	7	绿色矿山数量	个	3	10	预期性
自然资源节约集约	8	五年累计单位GDP建设用地使用面积下降率	%	36.72	高于国家要求	预期性
	9	闲置土地处置率	%	——	高于国省要求	约束性

类型	序号	指标名称	单位	2020年	2025年	属性
利用	10	批而未供土地处置率	%	—	高于国省要求	约束性
	11	矿山“三率”（开采回收率、综合利用率、选矿回收率）水平达标率	%	80	90	预期性
国土空间生态修复	12	全域土地综合整治面积	公顷	1585	3000	预期性
	13	矿山地质环境综合治理率	%	—	60	预期性
	14	规模以上矿山复绿工程	公顷	—	500	预期性
自然资源管理	15	市域 1:2000 比例尺地形图覆盖率	%	37	100	预期性
	16	中心城区 1:500 比例尺地形图覆盖率	%	—	100	预期性
	17	市域同精度同比例尺数字高程模型数据覆盖率	%	—	100	预期性
	18	市域高精度遥感影像覆盖率	%	—	100	预期性

注：相关指标待国家和吉林省任务下达后进一步调整确定。

### 第三章 坚持规划引领，构建国土空间协同发展新格局

强化国土空间规划和用途管制，建立健全国土空间规划体系，推进区域协调发展和国土空间格局优化，塑造魅力国土空间，完善国土空间用途管制体系，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

#### 第一节 建立国土空间规划体系

全面完成总体规划编制。高标准完成市级国土空间总体规划，九台、双阳、公主岭、榆树、农安、德惠国土空间总体规划，以及各城区、开发区分区国土空间总体规划编制，结合实际开展乡（镇）国土空间规划编制，统筹划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”，明

确国土空间开发保护总体格局，优化资源要素配置。

**稳步推进专项规划编制。**建立国土空间专项规划目录清单制度，逐步完成自然资源保护利用、公共服务设施、基础设施等空间性专项规划编制，传导落实国土空间总体规划强制性内容，定向解决特定领域、特定区域空间开发保护不平衡、不协调、不匹配问题。

**有序开展详细规划编制。**推进城镇开发边界内详细规划编制，并持续开展动态维护。按需编制城镇开发边界外“多规合一”的实用性村庄规划编制，做到应编尽编。

**逐步健全规划支撑体系。**建立完善国土空间基础信息平台，绘制国土空间规划“一张图”，全面支撑国土空间用途管控。建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制，强化国土空间规划实施监督。稳妥推进《长春市城乡规划条例》修订，研究制定规划编制技术指引等配套技术文件，逐步完善国土空间规划法规政策和技术标准体系。

## **第二节 促进长春现代化都市圈建设**

**推进长吉长平一体化，促进区域协同发展。**推动长平共建汽车产业园区，支持长吉依托交通轴线打造制造业、现代农业、旅游、商务服务等产业发展带。加强区域综合交通、能源、水利等基础设施规划研究，推进规划协调和建设统筹，保障用地需求。共筑生态安全格局，协同推进大黑山脉、伊通河、东辽河等区域生态保护修复，共同研究制定生态补偿

机制。

**优化重点区域产业布局，推动“六城联动”发展。**推进长春国际汽车城、现代农业城、双碳示范城、科技创新城、新兴消费城、文化创意城“六城联动”建设，优先保障主导产业、高技术产业、服务业用地需求，推动重大项目落地实施，促进产业集群发展。

### **第三节 推进全域国土空间布局优化**

**优化区域生态安全格局。**划定并严守生态保护红线，明确划定范围，开展勘界定标，实行严格管控，加强生态保护与修复。稳步增加林草水湿等自然生态用地，推动实施荒山废弃地绿化工程。推动建设西部防风固沙林带、大黑山脉生态保护带、松花江防护林带，加强规划研究，制定土地用途转换措施。

**优化农业农村发展空间。**严格保护耕地，划定永久基本农田，建设永久基本农田整备区，强化永久基本农田管理。实施全域土地综合整治，加强农田生态系统修复。优化村庄布局分类，实施村庄分类指引和分级引导，保障乡村建设行动和乡村产业发展用地，保护传统特色风貌，完善用地审批。

**优化城镇发展空间。**划定城镇开发边界，实行“详细规划+规划许可”管制，加强与水体保护线等控制线的协同管控。坚持留白、留绿，为城镇重大战略性功能控制留白区域，为应对城镇发展不确定性预留弹性空间。完善城镇体系，按

照城镇等级、规模合理调控建设用地指标，结合城镇职能有序引导用地功能布局。开展城乡建设用地增减挂钩和工矿废弃地复垦，合理调控建设用地规模。

#### 第四节 塑造城市特色品质

**有序推进历史文化名城保护。**构建历史文化保护格局，打造“一核、一轴、三线、多片、多点”的市域历史文化保护格局和“三轴、五片”的历史城区保护格局。建立历史文化风貌保护体系，形成市域、历史城区、历史文化街区 and 风貌区、不可移动文物和历史建筑、非物质文化遗产等五个层次的历史文化名城保护体系。健全保护规划体系，推进《长春历史文化名城保护规划》、11处历史文化街区保护规划、3处历史风貌区保护规划等规划编制和报批工作。建立完善保护法规和技术标准体系，制定实施《长春市历史文化名城保护条例》，配套出台相关政策文件和技术标准。深入挖掘历史文化资源，开展潜在历史建筑调查普查和专题研究，公布新一批历史文化街区和历史建筑。做好历史建筑测绘、建档和挂牌工作，推动历史建筑档案数字化平台建设。实施历史文化街区、历史风貌区保护和有机更新，完善基础设施，植入现代城市功能。推进历史建筑维修、改善和活化利用，探索历史建筑活化利用新模式、新路径。

**稳步推进城市设计。**加强城市设计指引，构建“六轴、四核、九带、多心”的城市景观格局，塑造“中西城韵、流

绿林城”的城市特色风貌。打造特色景观节点和景观界面，谋划推进门户节点、轨道枢纽站点等重点区域城市设计，开展城市风貌、色彩、标识等专项城市设计。健全城市设计管理体系，建立“建设项目建筑设计方案论证会”审查机制，实施责任规划师制度。

**加强城乡地区风貌管控与特色塑造。**加强城镇重点地段风貌管理，严格管控开发强度及建筑高度，严格审批超大体量公共建筑、超高层地标建筑，健全风貌管控相关法律法规。加强乡村地区风貌管控，切实保护好传统特色村落和文化名村，尊重村落选址格局及与周边景观环境的依存关系，严格控制开发规模，注重挖掘文化内涵，体现地方风情，彰显文化特色。

## **第五节 完善国土空间用途管制体系**

**完善用途管制制度体系。**制定空间分区准入管制规则，强化农业、生态、城镇三类空间差异化管控。健全地类管控机制，加强用地许可管制和监测监管。

**优化用途管制运行体系。**改进土地利用年度计划指标管理，完善重大项目、民生工程用地计划指标保障体系。加强国土空间基础信息平台应用，持续推进“多规合一”项目生成机制建设。持续推进审批流程精简优化，逐步实现“多审合一、多证合一、多测合一”。

**健全用途管制监督体系。**坚决遏制新增违法用地、全力

处置存量违法用地，建立健全早发现、早制止、早处置的动态监测预警机制。持续开展用地审批“双随机、一公开”抽查，重点对侵占永久基本农田和生态保护红线、越权审批等问题进行检查。加强信息化动态监督管理，构建“互联网+监督管理”体系。适时开展国土空间用途管制试点，完善国土空间用途管制监督体系。

## **第四章 坚持保用一体，建立自然资源保用并举新体系**

加强自然资源保护与利用，全面提高耕地资源、森林湿地资源、建设用地、矿产资源等的保护水平和利用效率，实现可持续利用，促进经济高质量发展。

### **第一节 加强耕地资源保护性利用**

**严格落实耕地保护责任。**实行耕地保护党政同责、终身追责、一票否决，开展“十三五”耕地保护责任目标考核。严守耕地红线，确保耕地保有量不少于国家下达任务。严格控制年度新增建设占用耕地，杜绝违规超计划批地。落实耕地占补平衡制度，利用全省占补平衡指标交易平台，解决重点项目耕地占补平衡。实施全域土地综合整治，挖掘耕地后备资源。全面实施耕地质量监管，巩固提升耕地质量。加强建设占用耕地耕作层土壤剥离工作，制定《长春市建设占用耕地表土剥离实施意见》，探索建设表土剥离利用信息平台（交易平台）。全面掌握耕地变化情况，开展耕地质量更新评价，逐步建立

耕地地块档案。

**全面实行永久基本农田特殊保护。**开展永久基本农田划定落实工作，明确布局安排和质量要求，确保永久基本农田面积不低于国家下达任务。实施永久基本农田保护区划区定界，设立保护标志并建立档案。开展永久基本农田整备区建设，推进零星分散耕地整合归并和提质改造，完善永久基本农田储备库，确保整备区规模原则上不低于永久基本农田保护目标任务的1%。从严管控非农建设占用永久基本农田，严格执行永久基本农田占用报批机制，做好永久基本农田补划。

## **第二节 推进森林湿地资源保护**

**加强森林资源保护修复，提升森林碳汇能力。**落实森林保有量保护任务，开展“三北”防护林保护修复提升工程，开展双阳区南部、九台区东南部等低山丘陵区坡耕地退耕还林和造林绿化，推进废弃矿山复绿及荒沟绿化，推进重要交通走廊、水系两侧及环村绿带建设。严格保护公益林，落实森林生态效益补偿基金制度和管护责任制，做好公益林营造、抚育、保护和管理。严格保护天然林，将天然林全部纳入保护范围，全面停止天然林商业性采伐。

**加强湿地资源保护修复，增强湿地碳汇能力。**健全湿地保护体系，严格保护重要湿地，明确湿地四至界限，建立湿地管理档案。加强石头口门水库、新立城水库等重要水源地保护，开展太平池、卡伦湖、双阳水库等主要湿地建设。

### 第三节 促进建设用地节约集约利用

**高效利用新增建设用地。**优化配置新增建设用地, 优先保障重大产业、基础设施和民生项目建设。提高新增建设用地节约集约利用水平, 严格各类用地标准管控和项目审批, 鼓励立体开发、复合利用。

**积极盘活存量建设用地。**持续开展“批而未征、征而未供、供而未用、用而未尽”土地清理行动, 全面提高土地供应率、闲置土地处置率和低效用地产出效益。落实“增存挂钩”机制, 实行新增建设用地规模与批而未供和闲置土地处置挂钩政策、土地征收成片开发与闲置土地挂钩政策。实施城市更新行动, 开展老旧小区和棚户区改造, 推进工业用地改造升级和集约利用, 促进集体建设用地和企事业单位存量用地盘活利用。

**有机更新乡村建设用地。**实施城乡建设用地增减挂钩政策, 推进结余建设用地指标流转。推进近郊乡村承接城市配套功能, 探索利用近郊集体建设用地建设保障性租赁住房。推进集体经营性建设用地入市和乡村空闲宅基地盘活, 鼓励发展乡村振兴产业项目及民生项目。落实农村宅基地制度改革, 稳慎引导农村宅基地自愿有偿退出, 开展退出宅基地节余土地复垦。划定居民点建设边界, 明确居民点用地规模和管控要求。

**开展资源节约集约利用考核评价。**制定完善指标考核体系, 做好年度综合评价考核, 持续开展开发区年度绩效考评。

常态化开展土地利用动态巡查，健全巡查责任体系，完善巡查制度内容和手段，强化建设用地批后开发利用全程监管。

#### **第四节 提高矿产资源开发保护水平**

**优化矿产资源勘查开发与保护布局。**调整矿产资源勘查开采方向，重点勘查和开采煤、地热和矿泉水等矿产资源。明确矿产资源产业重点发展区域，重点在九台区和双阳区发展煤、地热、矿泉水和水泥用灰岩等相关产业。优化勘查开采与保护布局，划分公主岭—九台地热、膨润土矿，双阳双营子—齐家地热，双阳太平—山河石墨、石灰岩矿、建筑用石料等 3 个重点勘查区，划定龙家堡—羊草沟煤炭、双阳区奢岭地热、九台区营城煤炭、双阳区羊圈顶子水泥用灰岩等 4 个重点开采区。划定勘查规划区块，优先安排重点勘查区内的探矿权。划定开采规划区块，重点支持新能源矿产和急需重要矿产的采矿权投放。

**促进矿产资源勘查开发利用与保护。**合理确定开发强度，实行煤、地热、水泥用灰岩、建筑用石料及矿泉水等 5 种主要矿产开采总量调控。优化调整开发利用结构和规模，控制矿山数量，制定主要矿种矿山最低开采规模，推进矿产品结构调整。严格规划准入管理，在绿色勘查、开采规模、开发利用水平、绿色矿山建设、矿区生态保护修复等方面提高准入门槛，制定完善的勘查开发准入条件。

**加快矿业绿色发展。**推进绿色矿山建设，健全绿色矿山

建设体系，推动新建矿山全部按照绿色矿山标准进行规划、设计、建设和运营管理，推动生产矿山加快改进开发利用方式和管理理念，基本形成绿色矿山建设新格局。强化矿区生态保护修复，严格新建矿山准入管理，加强生产矿山过程监管和闭坑矿山治理监管。

### **第五节 健全资源保护利用制度体系**

**完善耕地保护机制。**推进建立“田长制”，实行县、乡、村三级联动全覆盖的耕地保护网格化监管。推进建立设施农业用地管理联动机制，构建以乡镇为巡查主体、以部门为技术支撑的设施农业用地审批、监管体系。推动出台黑土地保护指导意见，加强黑土地数量管控和质量保护。研究耕地休耕补偿标准、流程和机制，探索耕地保护基金制度。

**探索生态产品价值实现机制。**探索生态保护补偿制度，鼓励各类主体通过租赁、置换等方式扩大自然生态空间，探索生态保护红线内人为活动退出和补偿办法。探索生态环境保护修复与生态产品经营开发权益挂钩机制，对开展荒山荒地等综合整治的社会主体，允许利用一定比例土地发展生态农业、生态旅游获取收益。探索生态产品资产证券化路径和模式，鼓励银行机构加大对生态产品经营开发主体中长期贷款支持力度。

**健全资源要素市场机制。**创新工业用地供应方式，鼓励实行长期租赁、弹性年期等多样化土地供应方式。探索混合

用地政策，鼓励长春新区、净月高新区等探索新型产业用地（M0）等土地使用模式。扩大城乡国有土地有偿使用范围，限定划拨用地范围，鼓励公共服务项目有偿使用国有土地，支持县（市、区）政府以国有建设用地使用权作价出资或入股方式提供土地。探索产业用地类型合理转换模式和有效路径，鼓励利用存量房产土地建设经营性服务业项目。科学制定土地储备供应计划，实施年度建设用地总量调控和土地供应动态管理。建立完善城乡统一的建设用地使用权二级市场，规范市场交易规则，完善价格应用体系和定价机制，完善事中、事后监管机制。

## **第五章 坚持系统治理，实施国土空间生态修复新举措**

推进山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，促进自然生态系统质量整体改善，推进全域土地综合整治，促进耕地保护和土地节约集约利用。

### **第一节 推进山水林田湖草沙系统修复**

**推进水系岸线生态修复。**开展饮马河、伊通河等流域，双阳河、雾开河等支流，以及石头口门水库、新立城水库等饮用水水源地综合整治，重点实施吐口治理、河道清淤、生态护岸和缓冲带建设、人工湿地和水源涵养林建设等工程。

**推进重要生态功能区系统修复。**推进林业空间功能和质量提升，重点实施大黑山沿线天然林保护和人工林建设，持

续实施封山育林工程，稳步推进生态退耕。开展公主岭西部和农安中西部地区土壤沙化、盐碱化、草原退化“三化”治理，实施沙碱化土地立体生态化整治、退化草场改良重建等工程。开展九台区东南部、双阳区南部水土流失综合治理，重点实施水土保持林营建、坡耕地改梯耕地、溪沟河道整治等工程。

**推进矿山地质环境及地质灾害治理。**重点开展九台区、双阳区采矿沉陷区生态修复，实施损毁土地复垦和开发利用，积极实践矿山生态循环式综合整治。指导推进地质灾害治理，做好地质灾害区域评估，开展重点隐患区工程治理。

**推进城市绿色基础设施完善。**实施城市增绿行动，建设北湖湿地、南溪湿地等城市绿地，以及南湖大路等林荫路，新增绿地面积 13 平方公里以上。推进绿色空间网络改造提升，实施城市应急备用水源、净月区碱草沟及小河沿子河等水系连通工程，实施伊通河北北段及南南段、新凯河、饮马河等滨水绿道，净月、莲花山、九台、双阳等郊野绿道，以及人民大街、新民大街、东风大街等人文绿道建设，绿道里程达到 1000 公里以上。

## **第二节 开展全域土地综合整治**

**开展农用地整理。**切实保护黑土地资源，重点推动公主岭市、榆树市、农安县、德惠市农田区保护性耕作，完善农田基础设施，建设农田防护林和护沟林，防治风蚀和水土侵

蚀，防治土壤污染，实现全市保护性耕作面积达到 1200 万亩以上，整治区域内新增耕地面积不少于原有耕地面积的 5%。

**推进建设用地整理。**优化乡村建设用地布局结构，有序开展农村宅基地、工矿废弃地及其他低效闲置建设用地整理。腾退建设用地优先保障农民安置、基础设施、公益事业等领域用地，重点支持农村一二三产业融合发展。

**推进乡村生态保护修复。**将土地综合整治与生态保护修复相结合，优化调整生态用地布局，保护和恢复池塘、溪流等乡村生态肌理，保持乡村自然景观。统筹实施农村生活垃圾治理和景观提升工程，推进厕所粪污和生活污水治理，推进农村道路、游园广场、文体设施等建设。

**加强整治项目管理。**做好风险评估，开展整治项目污染地块调查并对可能出现的各类风险制定风险评估预案。强化资金保障，推进新增建设用地土地有偿使用费、土地复垦费、土地出让收益以及乡村振兴有关项目资金整合使用。落实放管服要求，推动整合项目审批事项，优化流程，简化材料。助力乡村治理能力提升，支持村民自建和参与规划设计、工程施工及后期管护等。

## **第六章 坚持基础夯实，筑就自然资源资产化管理新基石**

加强自然资源资产化管理基础建设，完善调查监测体系，推进不动产和自然资源统一确权登记，开展自然资源资产清

查，全力维护自然资源资产所有者权益。

### **第一节 建立健全自然资源调查监测体系**

**建立基础、专项相结合的调查体系。**夯实第三次全国国土调查成果，持续开展年度国土变更调查，形成自然资源管理调查监测“一张底图”。查清自然资源数量、质量等多维度信息，开展耕地资源、矿产资源、地质灾害等专项调查，针对性地开展城镇低效用地、闲置土地、集体经营性建设用地、城市内部地下空间、城镇内部土地利用现状细化等调查。

**建立常规、专题、应急相结合的监测体系。**实施定期全覆盖动态遥感监测，开展新增建设用地、地价动态等常规监测。实施自然资源特征指标动态跟踪，开展黑土地、生态保护红线等专项监测。针对社会关注的焦点和难点问题，组织开展应急监测。

**建立健全调查监测管理体系。**建立调查监测成果共享和利用监督制度，出台《长春市自然资源调查监测成果管理办法》。推进数据集成管理和网络调用，建立自然资源调查监测数据库。

### **第二节 有序推进不动产和自然资源统一确权登记**

**推进农村“房地一体”不动产统一登记。**完善宅基地使用权及房屋所有权、集体建设用地使用权及构筑物所有权等统一登记管理，逐步完成农村宅基地和集体建设用地确权

登记发证，做好调查和登记成果纳入不动产登记信息管理基础平台工作。

**全力开展自然资源统一确权登记工作。**推动构建自然资源统一确权登记体系，开展自然资源统一确权登记，界定自然资源资产边界和所有权主体。开展承载水资源的土地权籍调查，探索建立水流资源三维登记模式。建立自然资源确权登记信息数据库，推进自然资源登记信息统一管理、实时共享和相关信息关联。配合做好部省自然资源统一确权登记，开展信息核实、权属争议调处等工作。

### **第三节 稳步开展自然资源资产清查**

**汇集、补充全民所有自然资源资产基础数据。**以“全国国土变更调查”的土地图斑为基础，叠加森林资源管理“一张图”等自然资源图斑界线，核清各类自然资源边界，确定资源数量、质量，采集各类资源成本、价格等价值属性信息，生成涵盖资源资产实物属性和价值属性的清查基础数据。

**构建全民所有自然资源资产清查价格体系。**做好基准地价已覆盖土地的地价监督指导，保证地价体系良好执行。开展基准地价未覆盖土地的分等定级和评估评价，逐步建立覆盖全域的自然资源价格体系。

**探索核实国家所有者权益。**开展各类全民所有自然资源资产经济价值估算，统一价值内涵，实施分类估算。开展国有建设用地土地使用权供应方式分类统计，探索按照土地使

用权剩余年期核实国家所有者权益。

**建立全民所有自然资源资产数据库。**整合全民所有自然资源资产清查成果及专题数据，建立资产清查和资产管理数据库，纳入全民所有自然资源资产信息系统，实施动态监测监管。

**探索自然资源资产负债核算基本框架。**开展全民所有储备土地资产负债表编制，掌握土地储备所有者权益，反映政府实际所有的储备土地资产价值。探索编制全民所有自然资源资产负债表，摸清自然资源资产家底，把握经济主体对自然资源资产的占有、使用、消耗、恢复和增值活动情况。

## **第七章 坚持依法行政，迈上自然资源法治化管理新台阶**

全面推进自然资源法治建设，健全自然资源的法规规范体系、实施体系和监督体系，强化自然资源执法监管，化解自然资源矛盾纠纷，不断提升自然资源管理法治化水平。

### **第一节 健全自然资源法治体系**

**构建完备的法规规范体系。**加强制度建设，制定年度立法计划，重点推进国土空间规划、土地管理、历史文化名城保护、违法用地违法建设管理、集体经营性建设用地入市等领域立法。加强规范性文件管理，实行统一登记、统一编号、统一印发制度。开展各项法规政策清理，做好相关地方性法规、地方政府规章和规范性文件“立改废”工作。

**建立高效的法治实施体系。**规范重大行政决策程序，健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策的法定程序。

**形成严密的法治监督体系。**加强行政决策监督，建立健全重大行政决策跟踪反馈和评估制度，全面推行行政规范性文件合法性审核机制。规范行政权力运行，实行分事行权、分岗设权、分级授权，制定操作流程，加快形成权力制约监督体系。加强信用体系建设，限定严重失信主体名单设列领域范围和认定标准、认定程序，逐步制定“红黑名单”标准，形成标准化文件。及时共享更新行业“红黑名单”并纳入联合奖惩管理系统，一体推进守信激励和失信惩戒措施落实。

**创建有力的法治保障体系。**加强诉讼复议案件办理，组织诉讼复议案件“回头看”，规范非诉执行案件，完善公益诉讼应诉流程。组织重大疑难案件法律论证，开展“法律服务进基层”活动，推动形成法律难题问题协同解决机制。开展法治宣传教育活动，增强全社会的自然资源法治思维。

## **第二节 加大执法监管力度**

**稳步推进违法占用耕地问题整治。**稳妥推进农村乱占耕地建房问题专项整治行动，遏制新增违法行为，处置存量违法违规建设。开展全市耕地“非农化”“非粮化”专项清理整治行动，整治擅自改变耕地用途行为。加强设施农业用地监管，分类明确和落实设施农用地管理责任，确保农地农用。

开展清查整治“违建别墅”和“大棚房”问题“回头看”，强化监管机制，防止问题反弹。

**合力打造“大执法”“大监管”格局。**扎实做好卫片执法检查监督检查工作，及时发现、制止和严肃查处各类违法违规行为。拓宽违法问题发现途径，及时立案查处违法违规行为，消除违法状态。创新执法方式，加强动态巡查。完善违法行为立案查处标准，对重大、典型案件要及时向社会通报查处过程和结果。强化与公安机关、检察部门信息共享和案件移送等工作衔接，用好“裁执分离”工作机制。深化自然资源执法与刑事司法衔接，构建共同监管机制，有效预防重大自然资源损害事件、降低公益诉讼风险、提升裁定及执行效率。

### **第三节 完善依法维权和纠纷化解机制**

打造“阳光、责任、法治”信访。构建“互联网+”信访主渠道，推行所有信访事项网上运行。健全完善信访风险评估制度、矛盾多元化解机制，持续抓好信访矛盾化解攻坚战。全面推进“依法分类处理信访诉求”工作。

## **第八章 坚持创新发展，开创自然资源现代化管理新局面**

坚持数字增效、改革赋能，持续丰富基础地理信息资源储备，推进资源管理信息化建设，提升行政审批服务效能，深化自然资源领域重大改革，促进自然资源管理更加科学，

不断激发自然资源管理新动能。

### **第一节 推动基础测绘创新，持续提升服务保障能力**

**不断完善基础地理信息资源储备。**推进基础地理信息资源结构优化，不断增强数据现势性。实施测绘基准完善工程，开展 CORS 网基准统一和似大地水准面扩展及精度提升。实施基础地理信息资源完善与更新工程，开展航测遥感数据更新制作、基础地形图测绘、数字高程模型与数字表面模型完善与更新、地名地址数据库完善与更新等。实施自然资源监测体系建设工程，完成地貌、地表覆盖等要素数据采集、数据库建设和年度数据时点更新。实施三维实景扩建工程，完善更新地上地表三维实景，开展地下空间三维测绘和重点单位室内三维实景建设。实施城市信息模型（CIM）建设工程，构建城市三维数字空间信息有机综合体。

**稳步推进测绘公共服务。**强化基础测绘公益属性，扩大公共服务范围、加强应急保障能力。实施公共测绘地理信息产品保障工程，开展《长春市全图》《长春市城区图》等图件年度更新出版工作。实施应急测绘保障建设工程，制定《长春市测绘应急保障预案》，加强孕灾环境精细化地理信息资源建设，建立突发自然灾害应急响应机制和应急测绘保障服务系统。

### **第二节 推动数据应用创新，稳步提高数字化建设水平**

**建设完善自然资源“一张图”和信息平台。**建立完善自

然资源三维立体“一张图”数据体系，梳理第三次国土调查和年度变更调查、测绘遥感、规划、不动产和自然资源确权登记等数据以及管理信息，搭建数据共建、共享、共用的目录索引，完善数据汇交、备案、交换与同步机制。推进智慧长春时空大数据平台建设，深化全息长春等功能模块设计，完成云平台搭建。深化平台联通和数据共享，对接省级国土空间基础信息平台 and “一张图”实施监督信息系统。

**推进政务审批智能化。**开展业务集成、整合、融合，实施身份认证、电子证照、电子签章、安全管理“四统一”。建立智能政务事项审批体系，促进各类审批、服务事项融合联动。加强数据融合、自动核验等数字化智能核查功能，实现在线一体化审批。

**推进执法监察信息化。**汇聚执法数据资源，实现执法监察内部业务信息互通。强化执法数据集成、智能分析和精准监测预警，提升执法反应和处置能力。规范执法业务办理流程，建立违法行为核查调度和快速反应机制，实现违法整体监管。

### **第三节 推动便民服务创新，不断增强行政审批效能**

**创新工程项目审批服务。**深化协同审批服务，持续推进“多规合一、多审合一、多证合一、多测合一”，健全项目生成机制，探索建设工程规划许可证和施工许可证合并办理，完善联合测绘、联合验收等制度体系。深化全流程在线审批，

推进电子防伪签章系统建设，推行工程建设项目全过程使用数字化图纸，协同推进市政公用“一站式”全程便捷服务。简化细化审批流程，推行“拿地即开工”实行项目“清单制+告知承诺制”，完善工程建设项目分级分类审批流程，优化乡村建设项目审批流程。

**创新不动产登记服务。**推行“互联网+不动产登记”，升级改造不动产登记系统，扩大网上申请业务范围，推进不动产预告登记、不动产抵押登记“跨省通办”，探索推进不动产登记信息网上查询，推广应用不动产登记电子证明、不动产单元号，推进不动产登记系统、房屋交易系统和税收征管系统互联互通。优化不动产登记流程，扩大预告登记范围，推进登记环节前置，增设组合流程，深化“交房即办证”改革。提升便民惠企服务水平，降低小微企业、个体工商户等不动产登记成本，合理拓展不动产登记交易服务网点，建立登记责任担保制度。

#### **第四节 推动体制机制创新，深入推进管理制度改革**

**推进自然资源资产产权制度改革。**探索建立权责明确的自然资源产权体系，探索承包土地“三权分置”和宅基地“三权分置”，推进建设用地使用权分层设立；明确采矿权抵押权能，完善探矿权、采矿权与土地使用权衔接机制；逐步建立全民所有自然资源资产有偿出让制度，适时启动长春市自然资源资产交易平台建设。明确全民所有自然资源资产产权

主体和权责，研究建立分级行使所有权的资源清单和监督管理制度，完善全民所有自然资源资产收益管理制度，探索研究市场主体使用自然资源资产、参与市场竞争的机制办法。推进集体所有自然资源产权体制建设，落实农村集体经济组织特别法人地位，增强农村集体所有自然资源资产管理和经营能力，保障农村集体经济组织成员对自然资源资产享有合法权益。

**加强农村土地制度改革。**完善土地征收制度改革，规范征收程序，健全土地征收社会稳定风险评估制度，探索实施综合区片地价和耕地质量确定征地补偿标准的机制办法，出台征地管理、房屋补偿安置等政策操作细则，完善被征地农民补偿保障机制。探索建立集体经营性建设用地入市制度，开展集体经营性建设用地跨县异地调整入市试点，出台入市交易管理办法、地价评估管理办法等政策文件，探索建立农村集体经营性建设用地招拍挂制度，完善集体经营性建设用地入市增值收益分配制度和公共利益征地制度。

## **第九章 规划保障措施**

坚持党的全面领导，健全工作协同机制，强化规划实施评估，凝聚各方力量，确保规划科学有序实施。

### **第一节 加强党的集中统一领导**

发挥党总揽全局协调各方的作用，把党的领导贯穿到自然资

源的全方位全过程。推动党建工作与业务工作深度融合，强化党建对业务工作的方向指引，推动党建质量和业务水平双促进双提升。坚持党管干部原则，强化干部思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，不断提高自然资源系统干部队伍整体履职能力。将加强监督融入规划编制实施全过程，把完善权力运行和监督制约机制作为实施规划的基础性建设，构建全覆盖的责任制度和监督制度。落实党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度，推进领导干部自然资源资产离任审计。

## **第二节 加强规划实施管理**

建立完善权责明确、协调统一的规划实施工作机制，强化各级政府和部门主体责任，明确规划约束性指标、重点任务和工程项目的责任主体和进度要求，确保如期完成。健全规划项目储备库制度，做好项目立项、资金筹措、风险评估、过程监管等，确保规划项目取得预期效果。制定规划实施年度计划，细化明确工作任务的时间表、路线图，合理确定年度工作重点。加强财政预算与规划实施的衔接协调，财政性资金优先投向重大任务和重大工程项目。开展规划实施情况动态监测和总结评估，创新评估方式，引入社会机构参与评估，增强规划评估的准确性和广泛性。完善规划指标统计制度，为科学评估提供支撑。强化动态管理，加强规划实施的跟踪、监测和预警，提高规划实施效果。

## **第三节 加强人才队伍建设**

深化自然资源人才发展体制机制改革，优化人才发展环境，补齐人才结构短板，加强人才梯队建设。加强干部教育培训和交流，优化干部专业结构和年龄结构。注重基层一线人才培养和使用，加强基层人员科技装备水平和能力建设。健全激励导向的评价考核机制，调动广大干部特别是基层干部的积极性、主动性、创造性。有效激发自然资源领域事业单位活力动力，切实发挥其自然资源事业发展人才培养与业务支撑作用。

#### **第四节 加强规划宣传引导**

加强对习近平生态文明思想学习宣传的整体谋划，借助世界地球日等主题宣传日、博物馆等科普场馆、各类媒体和“两微一端”等载体，组织自然资源领域专家学者，面向社会公众开展自然资源公益宣传活动，推动全社会牢固树立生态保护和资源节约利用意识。健全公众参与机制，完善信息公开、意见征集、群众监督等制度，切实维护群众在规划编制实施中的知情权、参与权、表达权、监督权。

（本文有删减）