

# 目 录

第一章 基本形势和总体目标·····	(7)
第一节 “十三五”时期主要成效·····	(7)
第二节 形势和要求·····	(10)
第三节 指导思想和基本原则·····	(12)
第四节 主要目标·····	(14)
第二章 构建国土空间开发保护新格局 优化高质量发展载体 ·····	(16)
第一节 优化国土空间布局·····	(16)
第二节 健全国土空间规划体系·····	(19)
第三节 完善国土空间用途管制制度·····	(20)
第三章 统筹国土空间生态保护和修复 保障自然生态安全·· ·····	(22)
第一节 加强生态安全屏障建设·····	(22)
第二节 推进国土空间生态保护修复·····	(26)
第三节 加强野生动植物保护·····	(28)
第四节 推动建立生态保护补偿制度·····	(29)
第四章 全面提高自然资源利用效率 推进绿色低碳发展···· ·····	(30)

第一节	严格建设用地节约集约利用 .....	(30)
第二节	推进水资源保护和利用 .....	(32)
第三节	加强林草资源管控和可持续利用 .....	(34)
第四节	提高矿产资源开发利用和保护水平 .....	(35)
第五节	积极参与碳达峰碳中和行动 .....	(38)
第五章	落实最严格耕地保护制度 维护国家粮食安全 ..	(39)
第一节	强化耕地和永久基本农田保护 .....	(40)
第二节	巩固提升耕地质量 .....	(41)
第三节	加强黑土地保护利用 .....	(42)
第四节	创新耕地保护制度 .....	(43)
第六章	健全自然资源资产管理体系 显化资源资产价值 .....	(44)
第一节	推进构建自然资源统一调查监测体系 .....	(44)
第二节	开展自然资源统一确权登记 .....	(45)
第三节	建立健全全民所有自然资源资产管理制度 ..	(46)
第四节	深化自然资源有偿使用制度改革 .....	(47)
第五节	建立健全生态产品价值实现机制 .....	(48)
第七章	发挥自然资源要素保障作用 全力服务振兴发展 .....	(50)
第一节	促进区域协调发展 .....	(50)
第二节	支持乡村振兴战略实施 .....	(52)
第三节	支持推进新型城镇化建设 .....	(54)

第四节	支持特殊类型地区振兴发展 .....	(55)
第五节	建立健全土地要素保障机制 .....	(56)
第八章	加强公共服务能力建设 推进资源利民惠民 .....	(58)
第一节	加强公益性地质调查 .....	(58)
第二节	提升测绘地理信息支撑能力 .....	(59)
第三节	深化“放管服”改革 .....	(62)
第四节	着力维护群众资源权益 .....	(63)
第九章	夯实自然资源管理基础 全面提升治理效能 .....	(65)
第一节	加强自然资源法治建设 .....	(65)
第二节	推进自然资源督察执法 .....	(66)
第三节	加强自然资源领域监管 .....	(67)
第四节	构建智慧自然资源 .....	(67)
第五节	深化自然资源科技创新 .....	(69)
第十章	规划实施保障 .....	(70)
第一节	加强党的领导 .....	(70)
第二节	强化规划实施管理 .....	(70)
第三节	推进人才队伍建设 .....	(71)
第四节	强化宣传引导 .....	(71)

# 吉林省自然资源保护和利用

## “十四五”规划

吉林省位于东北地区中部，是边疆近海省份，地处享誉世界的“黄金玉米带”“黄金水稻带”“黄金水源带”和“冰雪黄金纬度带”，是中国著名的“黑土地之乡”，是我国重要的生态屏障，是国家“一带一路”建设中蒙俄经济走廊的重要支撑区。吉林省是国家重要的商品粮生产基地，耕地面积近 750 万公顷，约占土地总面积的 39%。吉林省是全国重点林业省份，林地面积 875.9 万公顷，东部长白山区是吉林省乃至东北亚生态环境的重要屏障。吉林省是中国八大牧区之一，草地面积 64.47 万公顷，湿地面积 23.03 万公顷，主要分布在西部地区，其中向海湿地、莫莫格湿地和通化哈尼湿地是国际重要湿地。全省多年平均水资源总量为 398.83 亿立方米，省内流域面积在 20 平方公里以上的大小河流有 1633 条，分属于松花江、辽河、鸭绿江、图们江、绥芬河五大水系。吉林省生物种群丰富，现已查明有陆生野生动物 488 种和野生植物 4000 余种，东部长白山是野生东北虎、东北豹的栖息地，西部草原湿地是重要候鸟栖息地。到 2020 年末，全省各级各类自然保护地共有 167 个，净面积 319 万公顷，占省

域国土面积的 16.69%，其中自然保护区 51 个，森林公园 64 个，湿地公园 32 个，地质公园 9 个，风景名胜区 11 个。吉林省成矿地质条件较好，矿产种类比较齐全，已发现 185 种矿产，具有查明资源储量矿种 138 种。

“十四五”时期，吉林省处于加快转型升级、实现高质量发展的关键阶段，编好吉林省自然资源保护和利用“十四五”规划，对维护国家粮食安全、加快建成生态强省、全面实施“一主六双”高质量发展战略、促进吉林全面振兴全方位振兴具有重大意义。本规划依据《吉林省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》编制，主要明确全省自然资源管理重大任务、重大举措、重大改革和重大工程，是指导全省“十四五”时期自然资源领域改革发展、重大工程项目布局、公共资源合理配置、相关政策制定的重要依据。

规划期限为 2021—2025 年。

# 第一章 基本形势和总体目标

## 第一节 “十三五”时期主要成效

“十三五”时期，全省各级政府及部门深入贯彻落实党中央、国务院关于加强自然资源管理的决策部署，按照省委、省政府要求，坚持尽职尽责保护自然资源，节约集约利用自然资源，尽心尽力维护群众利益，坚持高质量发展，紧紧围绕稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，主动作为，保障和支撑了经济社会持续较快发展。

自然资源和生态保护持续增强。坚持最严格的耕地保护制度，实施政府耕地保护责任目标考核制度，管控和激励多措并举，全面加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，牢牢守住了606.67万公顷耕地保有量和492万公顷永久基本农田保护目标任务。全力加强生态建设，全省森林覆盖率达到45.04%，草原综合植被盖度达到72%。大力推进土地整治和高标准农田建设，实施长白山区山水林田湖草生态保护修复试点工程，启动15个县（市）乡村全域土地综合整治试点建设。发布实施《吉林省辽河流域国土空间规划（2018—2035年）》（吉政办函〔2019〕111号）。以东部水源涵养功能区、中东部生物多样性功能区、中部水土保持功能区、西部防风固沙功能区为主体划定生态保护红

线，并完成调整补划。

资源节约集约利用水平稳步提高。落实最严格的节约集约用地制度，深入开展建设用地总量和强度双控行动，不断提升土地资源对经济社会发展的承载能力。改革土地计划管理方式，在控制总量的前提下，计划指标跟着项目走，切实保障了有效投资用地需求。实施建设用地“增存挂钩”，加大存量建设用地盘活力度，推进消化批而未供土地和闲置土地处置，全面实现“十三五”期间单位国内生产总值建设用地下降 20% 的目标。推进矿产资源全面节约和高效利用，制定钴矿、宝石矿、火山渣矿合理开发利用“三率”最低指标，大力推进绿色矿山建设。出台《吉林省黑土地保护条例》，扎实推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用，促进了黑土耕作层土壤的再利用。坚持以水定地、以水定城，全面推进最严格水资源管理制度和节水型社会建设。

资源保障能力不断提升。“十三五”期间，全省安排新增建设用地 5.4 万公顷，有力保障了经济稳增长、重大基础设施、脱贫攻坚、乡村振兴、民营经济、冰雪旅游和避暑休闲产业、民生改善等用地需求，满足了新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化发展要求。积极落实主体功能区战略，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，指导各地科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，促进各类要素合理流动和高效集聚，推进实现区域协调发展。落实国家资源安全战略，实施找矿突破战略行动，矿产资源保障能力稳步提升，基础地质工作取得

显著进展，玄武岩覆盖区综合找矿取得重要突破，全面完成“十三五”时期各类矿产找矿目标，钼、晶质石墨和硅藻土等重要和优势矿产资源探明储量持续增加。全面完成基础测绘规划目标，测绘地理信息资源保障能力大幅提升。

重点领域改革扎实推进。深化机构改革，着力推进机构职能优化和调整，组建了省自然资源厅，履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。统筹推进自然资源资产产权制度改革，加快构建科学合理的自然资源资产产权体系。改革规划管理体制，确立四级三类国土空间规划体系框架，全面启动省、市、县、乡国土空间规划编制。探索开展自然资源资产清查试点工作，编制《吉林省全民所有自然资源资产清查技术指南》，推动委托代理机制试点工作。印发《吉林省自然资源统一确权登记总体工作方案》（吉政办函〔2019〕143号），完成试点和部分重点区域自然资源统一确权登记。

服务保障体系不断健全。坚决落实“放管服”和“最多跑一次”改革要求，推进多规合一、多审合一、多证合一、多测合一审批机制改革，提高审批效率，加强用地审批权下放跟踪指导，加快解决问题，确保依法有序及时足量供地。第三次国土调查基本完成。不断完善和健全地价体系，深化自然资源有偿使用制度改革，扩大国有土地有偿使用范围，省政府办公厅印发《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》（吉

政办发〔2019〕50号)。扎实推进不动产登记制度改革，大力推行“互联网+不动产登记”，开通了全省统一的不动产登记网上申请系统。实施续贷不动产抵押登记政策，累计为企业节省“倒贷”“过桥”资金超11亿元。完成CGCS城市坐标系统建设，实现1:10000基础地理信息全要素更新，依托“天地图·吉林”等地理信息公共服务平台，累计为社会各方及政府提供基础测绘数据成果12万幅，数据量达到85TB。着力加强地质灾害防治，设立群测群防监测点，初步形成了地质灾害监测网络，成功预警预报70余次，最大限度的保障了人民群众生命财产安全。创新建立厅局长直通车制度，切实为基层解难题、办实事。

同时，我省自然资源领域还存在一些突出问题：自然资源保护和开发利用的压力较大，经济社会发展的重点区域与耕地保护的重点区域重叠；区域发展不平衡矛盾依然突出，国土空间开发保护格局不尽合理；耕地退化形势依然严峻，历史遗留矿山生态保护修复任务异常繁重，资源利用效率有待提高；重点领域关键环节改革任务仍然艰巨等。

## 第二节 形势和要求

“十四五”是生态文明建设、治理体系和治理能力不断深化实施的关键时期，也是我省不断释放老工业基地振兴优势、国家重要商品粮基地优势、生态资源优势、沿边近海优势的红利期，处在产业更新迭代和新旧动能转换阶段，自然资源领域改革发展

环境和条件都有新的深刻复杂变化。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，助推吉林全面振兴全方位振兴，自然资源保护和开发利用面临新的形势和挑战。

推进生态文明建设，需要提供更多的优质生态产品。“十四五”时期，要更加完整准确全面贯彻新发展理念，坚持“人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“山水林田湖草是一个命运共同体”“自然价值和自然资本”，围绕美丽吉林建设，将生态建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。要严格落实生态功能定位，加强自然资源保护和生态修复，全面深化绿色治理，加大生态系统保护力度，努力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，需要加快实现“多规合一”。建立国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发利用保护格局，是党中央基于时代要求作出的重大部署。构建生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间格局，要加快健全完善国土空间规划编制体系、法规政策和技术标准体系，全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制，形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，为我省发展战略和各地发展规划落地实施提供国土空间保障。

推动高质量发展，需要深化自然资源管理方式变革。经济保持中高速增长，资源环境约束趋紧，传统依赖扩大资源增量推动发展难以为继，新发展阶段对自然资源资产管理提出新任务新要

求，管理方式必须由资源要素型管理转向资源功能型管理。围绕重点领域和关键环节，要不断深化自然资源领域改革，促进治理理念、治理机制、治理工具、治理手段、治理方法等全方位、系统性变革，要把推进自然资源治理体系与治理能力现代化作为一项重要任务，加快形成全要素、全周期、全流程的自然资源管理体系，为服务经济社会高质量发展提供良好支撑。

### 第三节 指导思想和基本原则

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二中、三中、四中、五中、六中全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，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 and 协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段，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，以推动高质量发展为主题，统筹发展和安全，持续深化自然资源领域改革创新，加快构建国土空间开发保护格局，扎实推动国土空间生态保护修复，切实强化自然资源节约集约高效利用，健全完善自然资源资产管理体系，有效推进自然资源治理体系和治理能力现代化，全面提升全省自然资源保护和利用水平，为加快推动吉林全面振兴全方位振兴提供有力支撑。

“十四五”时期全省自然资源保护和利用必须遵循以下原则：  
——生态优先，高效利用。大自然是人类赖以生存发展的基

本条件，山水林田湖草沙是不可分割的生态系统，必须按照生态系统的内在规律，坚持系统观念，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。要全面提高资源开发利用效率，满足经济社会发展合理需求，增强对高质量发展的支撑能力，切实维护好国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全。

——保障发展，突出重点。紧紧围绕全省“十四五”国民经济和社会发展重点领域资源需求新特征，全方位释放资源价值，形成生态、农业、城乡、工业、文旅、基础设施、民生服务等关键领域自然资源利用新机制，实现资源供给侧结构性改革，为吉林全面振兴全方位振兴提供自然资源要素保障。

——聚焦改革，创新引领。立足自然资源要素配置，围绕履行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，加快推进职能转变，着力在强化自然资源保护利用、资源资产有偿使用、资源领域监管、改革创新等重点领域和关键环节，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府宏观调控职能，调整完善全域自然资源要素配置管理政策。

——利民为本，维护权益。始终坚持以人民为中心的根本立场，更好维护人民群众根本利益，推进资源利民惠民，切实发挥自然资源在社会经济发展、民生保障、基础设施、公共安全等方面的调节、支撑和保障作用，落实便民举措，优化营商环境，不

断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

#### 第四节 主要目标

到 2025 年，国土空间规划体系进一步健全，国土空间开发保护新格局基本形成。生态系统质量和稳定性稳步提升，自然资源利用效率大幅提高，资源安全保障能力持续增强。自然资源资产产权制度改革取得重大进展，自然资源公共服务水平不断提高。自然资源保护和开发利用治理体系和治理能力现代化水平明显提升。

国土空间开发保护格局得到优化。空间结构不断完善提升，生态空间规模稳中有增，农业空间规模适度发展，城镇空间规模得到有效控制。到 2025 年，生态保护红线规模 54343 平方公里，耕地保有量和永久基本农田保护面积分别为 606.67 万公顷和 492 万公顷。国土开发强度控制在 3.94% 以内。

生态系统质量整体改善。实施山水林田湖草沙整体保护、系统修复和综合整治，促进自然生态系统质量整体改善，黑土地、水、森林、草原、湿地得到有效保护。到 2025 年，黑土地保护面积达到 3000 万亩，森林覆盖率提高到 45.8%，草原综合植被盖度达到 72.3%，湿地保护率达到 50%，自然保护地占陆地国土面积比例达到 16.75%。

自然资源利用效率大幅提高。持续推进城镇低效用地再开发，加大农村存量建设用地盘活力度，有效促进资源节约集约利

用。到 2025 年，推进单位 GDP 建设土地使用面积下降，矿产资源开采规模化、集约化和综合利用水平不断提升，大中型矿山比例不低于 40%，林地、草地和水资源的利用效率不断提高。

资源要素供给能力持续增强。聚焦“一主六双”高质量发展战略，切实为经济社会发展合理用地需求提供空间支撑和资源保障，促进吉林全面振兴全方位振兴。到 2025 年，新增建设用地规模不突破 3.24 万公顷，城乡建设用地规模控制在 55.88 万公顷以内，新发现一批大中型矿产地。

自然资源公共服务水平持续提升。全民所有自然资源资产所有者职责进一步落实。地质灾害风险防范化解机制不断完善，一批地质灾害重要隐患点得到有效治理。基础测绘和地理信息建设进一步加强，现代测绘基准体系持续升级，自然资源领域地理信息数据深度融合，地理信息公共服务能力有效提升。

“十四五”时期吉林省自然资源保护和利用主要指标

类别	序号	指标	2020 年	2025 年目标	属性
资源保护	1	生态保护红线面积（平方公里）	54343	54343	约束性
	2	自然保护地占陆地国土面积比例（%）	16.69	16.75	预期性
	3	森林覆盖率（%）	45.04	45.8	约束性
	4	森林蓄积量（亿立方米）	10.96	11.02	预期性
	5	草原综合植被盖度（%）	72	72.3	预期性
	6	湿地保护率（%）	47	50	预期性
	7	矿山环境恢复治理规模（公顷）	—	300	预期性
	8	地质灾害隐患综合治理工程（个）	—	25	预期性

类别	序号	指标	2020 年	2025 年目标	属性
资源利用	9	单位 GDP 建设用地使用面积	—	下降	预期性
	10	单位 GDP 用水量下降率（%）	—	10	预期性
	11	大中型矿山比例（%）	—	40	预期性
	12	国土开发强度（%）	3.63	3.94	预期性
	13	盘活存量建设用地面积（公顷）	—	2000	预期性
资源保障	14	耕地保有量（万公顷）	606.67	606.67	约束性
	15	永久基本农田保护面积（万公顷）	492	492	约束性
	16	黑土地保护面积（万亩）	—	3000	预期性
	17	新增建设用地规模（万公顷）	—	3.24	约束性
	18	新发现大中型矿产地（处）	—	15	预期性
基础支撑	19	1:10000 基础地理信息更新对陆地国土覆盖率（%）	—	100	预期性
	20	国家三等水准网测量（公里）	—	8810	预期性
	21	GNSS 连续运行 C 级网观测（点）	—	624	预期性
	22	地理信息公共服务平台市县级节点数（个）	2	15	预期性

注：相关指标待国家任务下达后进一步调整确定。

## 第二章 构建国土空间开发保护新格局

### 优化高质量发展载体

立足自然地理格局和资源环境承载能力，完善和落实主体功能区战略和制度，科学统筹生态、农业、城镇等功能空间，加快构建“多规合一”的国土空间规划体系，严格国土空间用途管制，促进形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

#### 第一节 优化国土空间布局

落实主体功能区战略。完善配套政策制度，健全不同主体功能区差异协同发展的长效机制，推动各地区宜工则工、宜农则农、宜游则游。支持城市化地区高效集聚经济和人口，保护永久基本农田和生态空间，壮大优势产业集群，增强自主创新能力，提升城市功能和品质，加快新型工业化和城镇化进程。支持农产品主产区增强农业生产能力，改善农业生产条件，提高农产品供给水平和质量，保障国家粮食安全和农产品安全。支持生态功能区人口逐步有序转移，创新重点生态功能区生态保护模式，提高生态产品和服务供给能力。

构建“两屏三区、一圈四轴”国土空间保护开发格局。“两屏”即加强以长白山为核心的东部生态屏障和以草原湿地为主体的西部生态屏障整体保护，强化防风固沙、水土保持、水源涵养和生物多样性维护等主要生态功能，支撑旅游“双线”建设。“三区”即立足自然资源禀赋，优化农业生产布局，建设中部粮食和农产品生产核心区、东部山地特色农林业发展区、西部生态农牧业发展区，巩固国家商品粮生产基地的重要地位。“一圈”即以长春为主，推进长吉、长平一体化协同发展，辐射带动“双廊”，建设长春现代化都市圈，形成带动全省发展的主动力源。“四轴”即落实“双带”“双通道”，推动形成琿乌开发开放、沿边开发开放、哈大先进制造业、集双门户四个发展轴，进一步提升东北亚地区合作中心枢纽作用。

构建“三区三带多点”农业生产格局。中部地区强化黑土地

保护性耕作，建设粮食和农产品生产核心区；东部地区提升林特资源价值，建设山地特色农林业发展区；西部地区统筹粮经饲种植结构，建设生态农牧业发展区。依托中部典型黑土区，打造黄金玉米、大豆和畜产品发展带；依托松花江、东辽河等水系，打造沿江沿河优质水稻种植带；依托西部草原湿地，充分利用沙地、盐碱地，打造畜产品和杂粮杂豆发展带。布局现代农业示范点，立足产业发展基础，依托公主岭、松原、白山等国家级、省级农业科技园区，构建特色农业高新技术产业示范区体系，建设农业现代化示范区以及城市周边现代农业示范点。

构建“两屏两廊”生态安全格局。东部地区以长白山为核心，联动东北虎豹国家公园、吉林天佛指山国家级自然保护区等各类自然保护地，强化水源涵养、生物多样性维护等功能，建设东部森林生态安全屏障；西部地区以向海、莫莫格、大布苏等草原湿地为主体，提高防风固沙、水土保持等作用，建设西部防风固沙生态安全屏障；北部地区以头道松花江、二道松花江、辉发河、牡丹江、拉林河、饮马河、嫩江为主体，建设松花江水系生态廊道；南部以东辽河、西辽河、招苏台河为主体，建设辽河水系生态廊道。完善自然保护地体系，逐步建立以东北虎豹国家公园为主体、各级自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。

构建“一圈三区四轴”城镇发展格局。建设长春现代化都市圈。强化长春核心辐射带动作用，联动吉林、四平、松原、辽源、

梅河口，建设长春现代化都市圈，形成以长春特大城市为核心，长吉、长平一体化协同发展，生活圈、通勤圈、通达圈圈层式拓展，以哈大、琿乌等主要交通线辐射联动外围区域的都市圈空间布局。加强战略性空间布局，沿向东开放通道，打造敦（化）延（吉）琿（春）城镇集聚区；沿向南开放通道，打造通（化）白（山）城镇集聚区；沿向西开放通道，打造白（城）洮（南）城镇集聚区。对外依托琿乌交通走廊，联动长春、吉林、延边、松原、白城，依托鹤大交通走廊，联动白山、通化、延边，推动形成琿乌开发开放、沿边开发开放轴；对内依托京哈交通走廊，联动长春、四平，依托集双交通走廊，联动四平、辽源、梅河口、通化，推动形成哈大先进制造业、集双门户发展轴。

## 第二节 健全国土空间规划体系

加快编制四级三类国土空间规划。按照国家规定时限完成省市县乡四级国土空间总体规划编制审批，完成长春现代化都市圈、长白山区域规划等相关专项规划和详细规划的编制审批，为各类国土空间开发保护建设活动提供基本依据，促进形成安全绿色、开放畅通、节约集约、和谐宜居、富有活力和地域特色的空间格局。在国土空间规划中统筹划定永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，划分农业、生态和城镇空间，强化传导落实，加强底线约束。保护传承历史文化资源，加强历史文化名城、传统村落等保护利用。

构建统一的编制审批、实施监督、法规政策和技术标准体系。加快制定县、乡、村等各级各类国土空间规划编制技术指南和成果质量规范等技术标准。完善国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制及技术体系，提升国土空间规划全生命周期管理能力。上级自然资源主管部门要会同有关部门，组织对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查，将国土空间规划执行情况纳入自然资源督察内容。健全完善国土空间规划“一年一体检，五年一评估”制度。进一步健全国土空间规划法规政策和技术标准体系、监测预警和绩效考核机制，基本形成以国土空间规划为基础、以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。

建设全省国土空间基础信息平台。按照“共建共用、互联互通”的原则，建设形成数据更全面、应用更广泛、共享更顺畅的国土空间基础信息平台，完善自然资源空间及管理数据汇聚、集成和智能分析机制。强化协同监管和数据共享，有效对接省“互联网+监管”系统，基于“一张图”构建规划实施监管全省“一张网”，实现统一审批、统一服务、统一监管。

### 第三节 完善国土空间用途管制制度

严保永久基本农田。从严核实优化永久基本农田，在严守耕地红线基础上，按照一定比例，将达到质量要求的耕地依法划入永久基本农田。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不

得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

严守生态保护红线。科学评估调整生态保护红线，全省划定生态保护红线面积 54343 平方公里，占省域国土总面积的 28.42%。生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

严控城镇开发边界。以城镇开发建设现状为基础，综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力，划定城镇开发边界。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，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。

优化用途管制运行体系。改革土地计划和审批制度管理。坚持项目跟着规划走、土地要素跟着项目走的原则，以真实有效的项目落地作为配置计划的依据，持续深化土地计划管理改革。深化规划用地“多审合一、多证合一、多测合一”改革，探索行政许可审批制度，加快实现用地用矿用林用草手续同步办理。坚持节约集约用地，既算“增量”账，更算“存量”账，统筹安排新增和存量建设用地。坚持分类保障，对纳入重点保障的项目用

地，在用地批准时配置计划指标。对未纳入重点保障的项目用地，以当年处置存量土地规模作为核定计划指标的依据，加大存量盘活力度。不符合国土空间规划、国家产业政策、供地政策和用地定额标准等法规政策规定的，不得批准用地。加强污染地块土地供应管理，列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块，以及经认定有土壤污染风险且未完成调查评估修复的地块，不得纳入地方政府土地储备库。

强化用途管制监管。持续开展用地审批“双随机、一公开”抽查，重点对涉及永久基本农田、生态保护红线、越权审批等涉及底线红线问题进行检查，检查结果及时通报各地，并纳入土地管理水平综合评价。在长春市、梅河口市、琿春市开展国土空间用途管制试点，探索国土空间不同用途转换机制及全生命周期管控规则，完善国土空间用途管制监督体系。

### 第三章 统筹国土空间生态保护和修复 保障自然生态安全

牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，尊重客观规律，按照突出安全功能、生态功能、兼顾景观功能的次序，以系统观念科学推进山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，守住自然生态安全边界，提升生态系统质量和稳定性。

#### 第一节 加强生态安全屏障建设

科学推进国土绿化。以第三次国土调查成果为基础，坚持宜

乔则乔、宜灌则灌、宜草则草、宜荒则荒、宜沙则沙，合理安排用地，优化配置林草植被。实施《吉林省第三个十年绿化美化吉林大地规划（2021—2030年）》（吉政办发〔2021〕11号），加强中西部农田防护林网修复完善、东辽河流域治理造林、防沙治沙等重点工程建设，为水源涵养、防风固沙和粮食安全提供生态保障。持续推进生态防护廊道建设，重点建设中西部地区公路、铁路、河流、湖泊、田间、村庄等，建成墙、形成网。加大全民义务植树力度，深入开展造林绿化活动月活动，发动全社会力量大规模植树增绿。持续推进森林城市和园林城市建设，建成一批符合省情、具有地方特色、类型丰富的生态宜居城市。着力推进村屯绿化美化，坚持农民主体地位，把村屯绿化美化与村屯人居环境整治相结合。“十四五”期间，新增城乡绿化面积3.85万亩。

加强森林生态修复。整体推进天然林保护、农田防护林升级改造、后备资源培育等工程建设。修复退化天然林，全面保护和休养生息天然林，巩固停止天然林商业性采伐成果。完善和提升农田防护林体系，发挥其保障粮食安全、保护黑土地生态屏障作用。科学建设农田防护林带，对规划未建农田防护林带、断带缺失农田防护林带采取人工造林措施，恢复新建农田防护林带。修复枯死、稀疏等退化农田防护林带，对成过熟农田防护林带实施更新造林。建设国家木材战略储备基地，支持白山市通过实施森林质量精准提升、生态修复和林业产业及乡村振兴工程建设国家储备林基地。实施长白山森林生态保育工程。到2025年，森林

覆盖率达到 45.8%，森林蓄积量达到 11.02 亿立方米。

加强草原生态修复。因地制宜，综合施策，开展草原生态保护修复。加大退化草原治理力度，通过开展人工优质牧草地建设、“三化”草原治理和草原围栏封育等方式加快退化草原植被和土壤恢复，提升草原生态功能和生产能力，提高草原综合植被盖度和生物量，维护草原生物多样性、群落均匀性。实施草原围栏封育，加快退化草地自然恢复速度。重点实施退化草原补播改良、人工草地、毒害草治理等项目建设，加快“三化”草原植被恢复。到 2025 年，草原综合植被盖度达到 72.3%，修复退化草原 107 万亩。

加强湿地生态修复。全面保护与恢复自然湿地，在西部地区推进退化湿地恢复，重点对破碎化严重、功能退化的重要湿地开展综合治理。对自然湿地内植被退化的区域，实施微地形整治，加强湿地生态系统自我修复能力。对水量不足、水源不稳定的自然湿地，适当开展生态补水，保护珍稀濒危鸟类重要的栖息地，恢复湿地生物多样性。在东部地区，加强长白山区森林沼泽湿地保护与恢复，提升湿地生态系统功能，提高湿地固碳释氧能力。在重点生态区域新建湿地类型自然保护地。到 2025 年，全省湿地保护率达到 50%。

加强沙化土地治理。重点在向一乌沙带、松花江右岸沙带和松嫩沙地等宜林沙荒地，采取人工造林方式，新造防风固沙林。对近三年人工造林不合格地块采取补植补造方式，提高造林成林

率。对退化成过熟防风固沙林，采取更新造林方式，恢复防风固沙能力。适地适树营造防风固沙林，提高生态系统的稳定性。

构建自然保护地体系。逐步建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。根据国家总体安排，配合开展国家公园建设，有序推进松嫩鹤乡国家公园创建。编制自然保护地发展规划，明确自然保护地发展目标、规模和划定区域。统筹完成全省自然保护地整合优化，整合调整交叉重叠自然保护地，归并优化相邻保护地，合理确定保护地类型和范围，新建一批自然保护地补充保护空缺，推进自然保护地勘界立标。实施自然保护地分类分区规范管理，分类有序解决自然保护地历史遗留问题。建立自然保护地本底资源数据库，提升自然保护地的信息化管理能力。积极推进自然保护地宣教及体验设施建设，逐步建立自然保护地研学宣教体系，全面提升生态文化教育服务水平。到 2025 年，自然保护地占陆地国土面积比例为 16.75%。

### 专栏 1 自然保护地建设重要举措

**东北虎豹国家公园：**深化自然资源资产管理体制和国家公园体制改革，按时序开展虎豹公园范围内现有生产生活设施和居民搬迁安置，有效恢复东北虎、东北豹栖息地生态环境，通过森林植被修复等复壮东北虎豹猎物种群，加强野生动物保护，打通野生动物迁徙扩散廊道，统筹推动生态恢复、产业发展、城镇建设、民生保障，促进原住居民生产生活方式转型。

**自然保护区：**开展自然保护区整合优化，做到保护优先、应保尽保，确保高保护价值区域得到有效保护。强化保护能力、设施建设、生态修复、监测监控、生态旅游和研学宣教等工作，不断提升保护管理水平。

**自然公园：**加强自然公园规范管理，确保主要保护对象得到有效保护的前提下，合理开展生态旅游及相关的必要公共设施建设，提升自然教育体验服务能力，重点开展资源保护、设施建设、监测监控和研学宣教等。

## 第二节 推进国土空间生态保护修复

实施重要生态系统保护和修复重大工程。以重要生态区域为重点，统筹部署重要生态系统保护和修复重大工程、山水林田湖草沙一体化保护和修复工程项目，以及其他各类生态修复项目，加强综合治理、系统治理和源头治理。完成长白山区山水林田湖草生态保护修复试点工程建设。实施西部河湖连通、东部天然林保护、中部黑土地保护等重大生态工程。实施万里绿水长廊建设，打造中东西多元纷呈的碧水空间。启动实施林草湿生态连通工程，推进一体化保护修复，促进区域生态环境整体提升。实施西部盐碱地生态治理工程，推进辽河流域和查干湖流域山水林田湖草生态保护修复。统筹推进辽源、通化、白山、延边等地区历史遗留矿山生态修复。

### 专栏 2 生态保护和修复重大工程

辽河源头生态修复：实施百公里河道治理、百万亩良田建设、采煤沉陷区治理、裸露山体治理等工程。

查干湖水生态修复和治理：实施引松渠道水环境生态治理、深重涝区下游湿地、苏家泡和六家泡湿地补水、大玉儿湿地补水、大箴口溢流坝、大安灌区二干渠补水、大安灌区利民排干补水工程等 7 个项目。

黑土地保护：开展黑土地保护性耕作，实施耕地地力培肥工程、农田水土保持工程，建设农田生产道路防护林网。

万里绿水长廊建设：统筹推进防洪、供水、污染防治、岸线恢复等设施建设。

历史遗留矿山生态修复：在辽源、通化、白山、延边、长春、吉林、四平等地区实施历史遗留矿山生态修复工程。

林草湿生态连通工程：实施“绿满山川”森林植被恢复、“林廊环绕”防护林建设、“水草相依”草原湿地保护修复、“城乡一体”绿化美化等重点工程，努力构建林网成格、草地连片、湿地相嵌、交错互连的高颜值生态连通格局。

推进全域土地综合整治。坚持因地制宜，选择具备条件的区域，依据相关规划确定的目标和用途，推动田水路林村全域综合

整治。整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，改善农村人居环境，促进耕地保护和土地节约集约利用，坚持工程与生物措施相结合、人工治理与自然修复相结合，重点对土壤污染、水土流失，以及盐碱化等退化土地进行治理，促进绿色生产。开展全域土地综合整治试点，健全配套制度机制，加快形成适合吉林实际的可复制推广模式。

### 专栏 3 全域土地综合整治试点项目

前郭县查干湖镇外七村等 7 个村全域土地综合整治试点  
洮南市二龙乡全域土地综合整治试点  
双辽市茂林镇全域土地综合整治试点  
大安市新平安镇全域土地综合整治试点  
乾安县余字乡全域土地综合整治试点  
通榆县八面乡全域土地综合整治试点  
临江市四道沟镇全域土地综合整治试点  
扶余市永平乡韭菜村全域土地综合整治试点  
公主岭市范家屯镇全域土地综合整治试点  
长春市九台区上河湾镇全域土地综合整治试点  
永吉县万昌镇全域土地综合整治试点  
白山市江源区松树镇全域土地综合整治试点  
汪清县大兴沟镇全域土地综合整治试点  
镇赉县建平乡全域土地综合整治试点  
梨树县孟家岭村、马家油坊村、四台子村全域土地综合整治试点

建立多元化投入机制。统筹相关生态保护修复资金，探索实行先造后补、以奖代补、购买服务、以地换绿等方式吸引社会资金，严格落实产权人的生态保护修复义务，加快建立以政府投入为主、引导社会资本参与的多元化保护修复投资机制。鼓励政府性融资担保机构为符合条件的生态产品经营开发主体提供融资担保服务。引导和规范社会资本参与耕地后备资源开发利用。

创新社会资本参与生态修复支持政策。对集中连片开展植树造林、荒漠化治理、森林资源管护、历史遗留矿山等生态保护修复并达到规划目标的，允许投资主体利用一定数量的修复区域，从事旅游、康养、体育、设施农业产业开发等相关产业。修复后的国有建设用地，拟建项目符合《划拨用地目录》的，修复主体可按规定申请以划拨方式获得土地使用权；拟用于经营性建设项目的，修复主体在同等条件下具有优先权。修复后新增的集体农用地，鼓励农村集体经济组织将经营权依法赋予修复主体；修复后拟入市的集体建设用地，修复主体可在同等条件下优先取得使用权。允许生态修复投资主体将自身依法取得的存量建设用地修复为农用地，并将腾退的建设用地指标用于同一法人企业在省域范围内从事生产经营活动占用同地类的农用地。

### 第三节 加强野生动植物保护

全面保护野生动植物资源。推进珍稀濒危野生动植物资源系统性保护，摸清珍稀濒危动物分布情况、种群数量、栖息地状况。对极度濒危、生存繁衍面临困境的东北虎、东北豹等野生动物及其地理种群进行抢救性保护。全面开展中华秋沙鸭保护工作，组织朝鲜崖柏专项资源调查，保护东北红豆杉、朝鲜崖柏等珍贵濒危野生植物。加强珍稀濒危野生动物重要栖息地保护，强化重要鸟类迁飞通道保护，连通其生态廊道，扩大栖息地范围。到 2025 年，国家重点保护野生动植物物种保护率为 95%。

加强野生动物疫源疫病监测防控。全面提升野生动物疫源疫病防控能力，提高疫病监测和预警水平。强化疫源疫病监测防控体系建设，完善疫源疫病监测站点，构建疫源疫病监测信息管理系统平台，提高疫病预警分析和监测防控能力，稳步推动高致病性禽流感、非洲猪瘟等重点野生动物疫病的主动监测工作。

实施野生动物救护繁育。健全野生动物救护网络，在现有救护站、动物园、繁育中心基础上，设立野生动物救护站点，进一步提升野生动物救护繁育水平。

加强林草有害生物预防和治理。以省市县三级林草有害生物防治检疫机构为依托，构建网络完善、布局合理、运行高效的监测预警、检疫御灾和防治（应急）减灾三大体系，进一步提高林草有害生物综合防控水平，着重提升生物入侵防范能力。将森林草原有害生物灾害纳入防灾减灾救灾体系，健全重大森林草原有害生物监管和联防联控机制，抓好松材线虫病、美国白蛾、草原鼠兔害等防治工作。

#### 第四节 推动建立生态保护补偿制度

落实耕地生态保护补偿制度。深入探索研究保护耕地和永久基本农田生态补偿机制，加大耕地保护补偿力度。有序推进耕地休养生息、促进农业可持续发展、保障国家粮食安全，依据国家划定轮作休耕区域，引导耕地权利人调整耕种方式和种植结构，减轻耕地生态系统压力，减少水资源使用量，对其因承担轮作休

耕任务而造成的收益损失予以补助。对位于核心水源地等生态功能重要区域内的耕地，因生态保护需要而限制耕种方式、影响耕种面积等造成的收益损失，对耕地权利人予以补助。

落实生态保护红线内保护补偿制度。细化落实生态保护红线内人为活动退出和补偿的具体办法。稳妥推进生态保护红线内自然保护区核心保护区的居民、耕地、矿业权有序退出。通过设立符合实际需要的生态公益岗位等方式，对主要提供生态产品地区的居民实施生态补偿。

推动构建生态保护补偿机制。完善森林、草原、湿地、重点生态功能区纵向生态补偿机制和跨地区跨流域横向生态补偿机制，健全松花江、图们江、辽河等重点流域水质生态补偿机制。完善公益林补偿制度和管护机制。

## 第四章 全面提高自然资源利用效率 推进绿色低碳发展

坚持节约优先、保护优先，节约集约利用自然资源，推动资源利用方式根本转变，全面提高土地、水、矿产、林草等资源利用效率，促进加快形成节约资源的空间结构、产业结构、生产方式和生活方式。

### 第一节 严格建设用地节约集约利用

严控新增建设用地。全面实施建设用地总量与强度双控。严格建设用地规模控制，将第三次国土调查确认的城镇集中建设区

等优先划入城镇开发边界，城镇建设主要在划定的城镇开发边界范围内。加强建设项目用地前期论证，严格执行各类建设项目用地定额标准，防止超标准用地和浪费土地。项目选址应按照节约集约用地原则进行多方案比较，优先采用占地少特别是占用耕地少的选址方案，推进单位 GDP 建设用地使用面积下降。

强化存量建设用地利用。探索完善闲置土地回收机制，加大批而未供和闲置土地处置力度，盘活城镇低效用地，完善政府引导市场参与的城镇低效用地再开发政策。健全“增存挂钩”机制，允许原建设用地权利人依法依规自行改造或通过合资合作、转让等方式盘活利用存量建设用地。完善差别化城镇土地使用税征管机制，实施分类分档的城镇土地使用税减免政策。完善盘活农村存量建设用地政策，实行负面清单管理，优先保障乡村产业发展用地。探索建立工矿废弃地原地盘活利用和易地调整利用的新机制。规划期间，盘活存量建设用地 2000 公顷。

完善土地复合利用、立体开发支持政策。积极推进土地复合利用，建立不同产业用地类型合理转换机制，增加混合产业用地供给。支持有条件的地方实施区域整体转型，促进区域内业态融合、功能复合。加快构建地上、地下空间利用的规划、产权和管理制度体系，支持在土地的地表、地上、地下分别设立建设用地使用权，推进建设用地立体开发、综合利用。全面提升各类园区土地集约利用水平。

开展建设用地节约集约利用评价。开展存量建设用地调查评

价，摸清存量建设用地上底数。开展地级以上城市和县级行政区建设用地上、国家级和省级开发区节约集约用地评价，逐步将评价范围拓展至农村集体建设用地上。大力推广节地技术和节地模式。

## 第二节 推进水资源保护和利用

强化水资源刚性约束作用。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，探索建立水资源刚性约束指标体系。提出城市、产业、人口和土地利用的约束控制线。合理确定流域区域用水总量，严格水资源论证和取水许可管理，坚决遏制不合理用水需求。加快推进省内跨市县江河初始水权分配，实施地下水开采总量与水位双控。深入推进取用水管理专项整治行动，高质量完成取水口核查登记，切实规范取用水行为。深入实施国家节水行动，全面推进农业节水增效、工业节水减排和城镇节水降损，鼓励再生水利用。到 2025 年，单位 GDP 用水量下降 10% 左右。

优化水生态空间格局。科学划定涉水空间范围和水生态保护红线边界，严格水域岸线分区管理和用途管制，保留和扩大河湖生态空间。加强重要水源涵养区保护修复，实施长白山水源涵养区保护修复工程，提升松花江、东辽河、鸭绿江、图们江、绥芬河、牡丹江等江河源头水源涵养功能。强化地下水保护，划定重要地下水水源保护空间，开展四平、松原、白城等地下水超采区综合治理。立足流域整体和水资源空间均衡配置，实施跨区域水资源调配工程，优化水资源配置格局，保障中部和西部地区经济

社会发展用水需求。

加强重要河湖保护和综合治理。开展生态脆弱河流和重点湖泊生态修复，开展农村水系综合整治，维护水清岸绿的水生态体系。强化河湖长制，开展河道采砂综合整治和河湖执法行动，完善河湖管理保护机制，推进美丽河湖、健康河湖建设。

加快吉林水网建设。立足水资源配置格局决定发展格局的战略定位，加快构建吉林“两纵四横”大水网，全面增强我省水资源统筹调配能力、供水保障能力和战略储备能力。谋划建设一批跨流域区域骨干输水通道，打通水网“大动脉”。加强大中小微水利设施配套，逐步完善供水基础设施，畅通水网“毛细血管”。推进综合性水利枢纽和调蓄工程建设，加强战略储备水源和城市应急备用水源工程建设，保障重点区域供水安全。持续推进农业节水增效，实施大中型灌区续建配套与现代化改造，改善灌区水资源利用条件。推进城市供水管网向农村延伸，促进农村供水工程与城市管网互联互通。以保护水资源、强化水安全、改善水环境、修复水生态、守护水岸线、弘扬水文化和做强水经济为重点，开展滨水休闲栈道、湿地公园、亲水设施、人文景观、公共服务等设施建设，稳步有序推动绿水长廊建设。

运行完善地下水监测网络体系。推进吉林省国家级和省级地下水监测，以国家地下水监测工程（吉林省部分）确定的1008个国家级地下水自动监测站点为监测站网骨干，补充和优化省级地下水监测点，加快建立较为系统的吉林省地下水监测网络体

系。针对生态环境脆弱或者地质环境问题突出的区域，开展地下水专项调查和补充监测工作。

### 第三节 加强林草资源管控和可持续利用

强化森林资源管控。加强森林资源管理及保护，促进天然林向顶级群落演替，不断提高天然林生态系统功能。加快建立全面保护、用途管控、权责明确的天然林保护制度体系。加大天然林管护基础设施设备投入，加强高新技术手段和现代交通工具的装备应用，形成“空天地一体”的管护体系。强化森林资源全时域、全方位、全过程保护和管理，严厉打击破坏森林资源违法犯罪行为，禁止毁林开垦。精准落实采伐限额制度，严格控制森林年采伐量。加强建设项目使用林地审核审批管理。

推进森林资源可持续利用。加快开展人工林经营，大力推进人工商品林集约经营，合理提高森林经营强度，积极改造低质退化林分，提高森林质量和林地产出。推进人工公益林近自然经营，科学实施森林抚育，适时调整林分密度，促进林木生长，推进混交林培育。

强化草原资源管控。继续开展基本草原划定工作，实行基本草原用途管制。持续推进草原承包工作，依法赋予广大农牧民长期稳定的草原承包经营权，完善现有草原承包关系，规范草原承包流转工作。完善“省—市—县”三级草原资源与生态监测网络，提高草原灾害防控能力，建设省级草原生态资源固定监测

点，实现草原数字化动态管理，全面提升草原监测能力。

推进草原资源可持续利用。强化草原科学利用，积极落实草畜平衡制度，根据草地承载力核定合理载畜量，引导鼓励牧民降低牲畜数量。严格划定禁牧区域和确定禁牧时间，落实草原轮牧休牧制度，防止过度利用草原，实现禁牧、轮牧、休牧科学化，形成保护草原和科学利用长效机制。在西部地区，依托大面积集中连片草原建设草原自然公园，保护、传承和弘扬优秀草原文化，开展生态旅游。

#### 第四节 提高矿产资源开发利用和保护水平

实施新一轮找矿突破战略行动。以通化、延边和吉林地区为重点，统筹部署吉林省 1：50000 区域地质调查和矿产地质调查等基础地质工作，提高基础地质调查工作覆盖率。基本摸清重点成矿区带地质背景、成矿条件、成矿规律和资源潜力，圈定一批新的找矿靶区。加大优势矿产资源勘探力度，实施省内重要成矿区带战略性矿产资源预测与靶区优选，重点加强东部地区战略性矿产和中西部能源矿产勘查工作，重点勘查煤炭、金矿、铜矿、铁矿、石墨、矿泉水、地热等矿种，实施矿产资源勘查重大工程，推动找矿取得重大突破，力争提交 15 处大中型矿产地。

#### 专栏 4 矿产资源勘查重大工程

序号	矿产资源勘查项目	勘查主矿种	资金概算 (万元)	实施时间
1	吉林省和龙市华集岭地区铅锌多金属矿普查	钼	747	2021—2025
2	吉林省集安市腰营晶质石墨矿普查	晶质石墨	416	2021—2025
3	吉林省集安市头道镇腰营村晶质石墨矿详查	晶质石墨	400	2021—2025
4	吉林省安图县两江镇金、铜矿普查	金、铜	355	2021—2025
5	吉林省伊舒断陷盆地（鳌龙河段）地热资源普查	地热	787	2021—2025

优化矿产资源开发利用格局。根据我省矿产资源分布、矿业开发与产业布局特点，从经济社会发展需要出发，合理保护生态环境，发挥区域资源优势，正确引导矿产资源开发利用方向。重点开采区要统筹规划、整装开发，在资源配置上向利用效率高、技术先进的大型、特大型矿山企业倾斜，开采规模与资源储量规模相匹配；其他区域要积极引导社会资金加快矿业发展，提高市场急需矿产品的生产能力，带动区域经济发展。积极促进矿山企业规模化、集约化经营，通过资源整合、兼并重组等措施，控制小型矿山数量，不断提升重点地区矿山规模化水平，优化矿山规模结构，加快形成集约、高效、环保、协调的矿山开发利用格局。到 2025 年，全省大中型矿山比例不低于 40%。

科学规范矿业权设置。落实生态文明建设要求，严格按照国土空间规划管控要求设置矿业权，优先安排资源利用率高、环境影响小、科技含量高、矿产品附加值高的矿产资源开发利用项目，促进矿产资源的合理利用和有效开发。有序投放砂石土类采矿权，大力发展机制砂石，鼓励利用废石和尾矿生产机制砂石。

加强砂石资源富集地区和需求量大地区的衔接，培育大型砂石资源生产基地，加强重点地区供应保障。依法有序逐步退出自然保护区地矿业权。

发展绿色矿业建设绿色矿山。鼓励绿色勘查，加快绿色矿山建设，加强矿区生态保护修复，切实推进绿色矿业发展。大力倡导绿色地质勘查，树立地质勘查环保意识，把生态环境保护理念贯穿于勘查项目的立项、设计、实施、恢复和验收全过程、各环节。持续推进绿色矿山建设工作，新建矿山要按照绿色矿山标准要求进行规划、设计、建设和运营管理。生产矿山应及时编制绿色矿山建设实施方案，加快改造升级进程。重点建设四平市伊通满族自治县国家绿色发展示范区，充分发挥示范区的引领和示范作用，按照“由点带面、集中连片”的原则推动全省绿色矿业发展。坚持“谁开发、谁保护，谁破坏、谁治理，谁投资、谁受益”的原则，落实矿山地质环境保护与治理恢复的责任。

大力推进矿产资源节约与综合利用。提高矿产资源开发与综合利用水平，鼓励矿山采空区治理和残矿资源回采，加强难选冶、共伴生和尾矿综合利用，加大先进适用技术的宣传推广力度，提高先进技术成果转化能力和普及率，加快淘汰落后的技术、工艺和设备，提升矿山规模化、机械化、信息化和科学化水平，构建开发有序、总量可控、布局合理、集约高效、安全绿色的现代矿产工业体系。稳步推进矿山企业升级改造，加大科技创新投入，鼓励开展节能化、循环化、资源化改造，提高企业节能

降耗水平。促进矿山企业向资源利用率高、产品科技含量高、产业链完整的方向发展。严格执行重要矿产资源合理开发利用“三率”最低指标要求，提升全省矿山“三率”水平达标率。

深化矿产资源管理制度改革。按矿种调整矿业权出让登记管理权限，实行同一矿种探矿权采矿权出让登记同级管理。规范矿业权出让行为，严控协议出让范围，调整评审备案范围。稳步推进“净矿”出让。探索建立符合市场经济要求和矿产资源勘查高风险特点的投融资机制。

## 第五节 积极参与碳达峰碳中和行动

支持发展非化石能源。大力发展风能、太阳能、生物质等可再生能源，积极推进先进生物质燃料技术应用示范，因地制宜开发水能，推动地热能开发利用。推动吉林“陆上风光三峡”工程，充分发挥我省西部地区丰富的风、光资源和土地优势，利用“吉电南送”特高压通道，推动西部国家级清洁能源基地建设，推动建设省内消纳基地、新能源外送基地、新能源转化基地3个千万千瓦级新能源基地，促进“一主六双”高质量发展战略布局构建。

推动城乡建设绿色低碳转型。优化城乡空间布局，统筹安排各地区建设用地指标，控制新增建设用地过快增长。推广低碳生态的城市空间布局模式，鼓励发展功能复合的产业社区，建设便利宜居的15分钟社区生活圈，推进城市绿地系统均衡布局，推

动老旧小区改造等城市更新行动，推广绿色建筑和市政基础设施，营造低碳、健康的生活方式。支持公共交通、步行和自行车等低碳交通系统建设，服务实施绿色出行“续航工程”，引导公众优先选择绿色、低碳的出行方式。深入开展工业领域节能，严控高耗能、禁止高污染行业增长，在自然资源领域大力推行生态化、清洁化、循环化的生产方式。率先在长春、吉林、梅河口等地推广绿色的生活方式、出行方式和生产方式。

提升生态系统碳汇能力。强化国土空间规划和用途管控，严守生态保护红线，严控生态空间占用，稳定现有森林、草原、湿地、土壤等固碳作用。加强森林生态系统保护，持续增加森林面积，加强森林经营，提升森林质量，增强森林固碳增汇能力。采取有效措施提升草原、湿地和耕地的碳汇能力。

探索实施国家公益林赎买政策和森林碳汇交易。开展国家级公益林区划调整和落界工作，摸清公益林底数，研究探索国家级公益林赎买方式和路径，推动解决国家公共利益和林农利益矛盾。开展森林碳汇项目普查，建立森林碳汇项目库，制定完善碳汇交易流程和管理制度，引导支持各地将符合碳汇交易条件的森林纳入碳汇交易市场开展交易。

## 第五章 落实最严格耕地保护制度

### 维护国家粮食安全

采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚

决遏制耕地“非农化”和防止“非粮化”，严守耕地红线，坚决扛稳国家粮食安全重任。

## 第一节 强化耕地和永久基本农田保护

严守耕地红线。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，严格耕地保护，全面落实永久基本农田特殊保护制度，坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。到 2025 年，确保全省耕地保有量不低于 606.67 万公顷、永久基本农田保护面积不低于 492 万公顷。

严控建设占用耕地。坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。严控项目占用耕地规模，强化用地规模审查，引导建设项目不占或少占耕地。农民建房应当充分利用村内存量建设用地上和未利用地。对超出国家规定标准的，坚决核减用地规模。

加强耕地占补平衡管理。确定各地耕地保有量和永久基本农田保护任务，规范耕地占补平衡管理，确保可以长期稳定利用的耕地总量不减少。充分利用第三次国土调查成果，推动长期稳定利用耕地带位置严格保护。以其他草地、盐碱地、沙地、裸土地为评价对象，开展耕地后备资源调查评价，支持白城、松原、双辽等西部地区，因地制宜开发盐碱地等耕地后备资源。建设大安市盐碱地生态治理示范基地，总结盐碱地改良先进技术和科学成果，探索盐碱地治理新模式新路径。

严格耕地保护责任。压实地方各级党委和政府主体责任，实

行党政同责，从严查处各类违法违规占用耕地或改变耕地用途行为。强化耕地保护责任目标考核，探索建立“一票否决”等制度，对在耕地保护方面有令不行、有禁不止、失职渎职的，严肃追究责任。全面推行田长制，建立省市县乡村五级田长体系，对耕地和永久基本农田实行全方位、全覆盖、无缝隙管理。有效制止乱占耕地，做到全面明责、切实履责、严肃问责，对违法违规乱占耕地的，按照“谁决策、谁负责”“谁主管、谁负责”“谁监管、谁负责”的原则，严肃追究各级党委、政府、监管部门、用地项目主管部门、村级党组织和村民委员会相关责任人员责任。

## 第二节 巩固提升耕地质量

实施耕地质量保护与提升行动。坚持生态为先、保护为重的理念，因地制宜开展耕地质量建设，东部湿润区以固土保肥为主，中部半湿润区以提质增肥为主，西部半干旱区以改良培肥为主。综合运用工程、农艺、生物等措施，逐步改善耕地内在质量、设施条件和生态环境。鼓励在田间地头安排适度面积的非硬化简易畜禽粪肥堆沤场所，实现畜禽粪肥科学还田。建立健全耕作层土壤剥离工作制度和机制，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用，探索建立耕作层土壤剥离交易信息平台。

大力推进高标准农田建设。充分发挥财政资金引领作用，积极整合相关涉农资金，吸引社会资本投入，调动社会各方面力量，共同参与高标准农田建设，稳定提升粮食生产能力。进一步

完善各级各类高标准农田建设项目信息，统一做好上图入库和项目监管工作。按照“谁使用、谁管护，谁受益、谁负担”的原则，建立健全管护制度，落实管护责任和经费，切实做好工程后期管护工作。对建成的高标准农田，要划为永久基本农田，实行特殊保护，任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。

有序推进耕地休养生息。对坡耕地、严重沙化耕地、严重污染耕地等，按照国家和省相关规定有序开展退耕还林还草还水还湿和结构调整，不得将确需退耕还林还草和结构调整的耕地划为永久基本农田，不得将已退耕还林还草和结构调整的土地纳入土地整治项目，不得擅自将永久基本农田、土地整治新增耕地和坡改梯耕地纳入退耕范围。积极推进耕地轮作技术模式应用，优先支持比较优势突出的区域和产品，重点发展玉米和大豆轮作，统筹兼顾马铃薯、杂粮、油料等作物轮作。在区域上，以东部冷凉区为重点，兼顾中部和西部，在全省东中西不同生态区域探索用地养地结合模式，大力推广保护性耕作技术，因地制宜实施深松。

### 第三节 加强黑土地保护利用

开展黑土地专项调查。实施耕地资源质量分类，在我省黑土地分布区域内开展黑土地数量和耕地质量分类调查，全面摸清黑土地数量、质量、分布情况，掌握资源家底，进一步增强保护利用的针对性和措施的有效性，开展黑土地质量分等和产能评价。

积极探索黑土区耕地大数据平台和监测监管平台建设工作，切实做好东北黑土地资源保护利用动态监测工作。配合开展好梨树县黑土地地表基质调查试点。

强化黑土地保护利用。精心保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”，到 2025 年，黑土地保护面积达到 3000 万亩。强化国土空间用途管制，遏制过度占用黑土地。深入实施黑土地保护工程，探索建立东部固土保肥、中部提质增肥、西部改良培肥等技术模式，改善黑土地内在的质量和生态环境，加强地力恢复。大力推广秸秆还田保护性耕作，综合施用测土配方施肥、生物防治、农膜回收利用等绿色生产技术，支持畜禽粪肥就地就近转化还田利用，因地制宜推广秸秆还田“梨树模式”及其他模式，并在实践中不断发展，加快建设四平黑土地保护综合开发示范区。大力推进土地整治，统筹推进“三化”土壤改良和水土流失综合防治。推进实施耕地地力培肥工程，推广农机深松整地技术，提高土壤蓄水保墒能力。

#### 第四节 创新耕地保护制度

进一步落实和完善耕地保护制度措施。严格耕地保护责任目标考核，修订完善市（州）考核制度，扎实做好年度考核。突出耕地保护精细化管理，做好与林地、草地、湿地等土地资源保护政策的衔接。加强和改进永久基本农田保护，全面完成永久基本农田整改补划和储备区建设，确保永久基本农田布局稳定、数量

不减、质量提升。

推动实现耕地保护全过程监督与动态监管。探索耕地保护信息管理平台建设，加快建立省、市、县互联互通的耕地保护信息管理模式，实现对耕地保护日常监督、永久基本农田占用调整补划，以及补充耕地核实、耕地占补平衡、耕作层土壤剥离利用、设施农用地管理等全业务全流程的动态监测和智能监控。

## 第六章 健全自然资源资产管理体系 显化资源资产价值

以自然资源资产产权制度改革为重点，持续深化自然资源领域重大改革，推进自然资源统一确权登记、全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，探索建立全民所有自然资源资产所有权委托代理机制，健全完善自然资源保护和利用制度体系。

### 第一节 推进构建自然资源统一调查监测体系

推进自然资源统一调查监测。完成第三次国土调查数据成果验收、总结和发布工作，全面实现数据成果集成及共享应用。结合年度土地利用变更调查，推动地理国情监测与年度国土变更调查深度融合。适时开展自然资源调查监测试点工作，及时掌握各类资源变化情况，合理调整监测内容与指标，提高调查监测的针对性与有效性，探索新形势下自然资源调查监测新手段、新方法，逐步建立“统一组织开展、统一法规依据、统一调查体系、统一分类标准、统一技术规范、统一数据平台”的自然资源调查

监测体系。有序推进自然资源三维立体时空数据库建设，系统开展自然资源调查监测数据分析评价，为科学决策和严格管理提供依据。

开展自然资源专项调查监测评价。做好基础性调查监测与专项调查监测工作的协作融合，开展森林、草原、水、湿地、地表基质等专项调查监测评价，逐步查清各类自然资源数量、质量、结构、生态功能以及相关人文地理等多维度信息。开展耕地资源监测，对耕地时空格局、作物类型及生产能力全面系统动态监测，掌握耕地数量、质量、生态状况的动态变化规律，预测预警变化态势，提升耕地生产潜力和综合保障能力。

## 第二节 开展自然资源统一确权登记

明确自然资源确权登记任务目标。稳步推进除国家直接开展确权登记之外的自然保护区、自然公园等各类自然保护地，以及江河湖泊等水流、生态功能重要的湿地和草原、尚未颁发林权权属证书的森林资源等具有完整生态功能的自然生态空间和全民所有单项自然资源统一确权登记，逐步实现对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等全部国土空间内的自然资源登记全覆盖。

加快推进自然资源确权登记。分阶段推进全省自然资源统一确权登记工作。每年选择一批重要自然生态空间和单项自然资源开展统一确权登记，在基本完成全省重点区域自然资源统一确权

登记工作的基础上，启动非重点区域自然资源确权登记工作，逐步实现全省自然资源确权登记全覆盖。

### 第三节 建立健全全民所有自然资源资产管理制度

开展自然资源资产清查。加强全民所有自然资源资产管理，基本摸清全民所有自然资源资产底数，在白山市开展试点，清查土地、森林、草原、湿地和矿产等全民所有自然资源。以第三次国土调查数据、矿产资源储量数据库为基础，开展全民所有自然资源资产实物量清查。探索构建全民所有自然资源资产清查价格体系，估算全民所有自然资源资产经济价值。按照所有权与使用权相分离的原则，以所有权、使用权行使主体为对象，建立全民所有自然资源资产清查和资产管理的数据库。基本摸清全民所有自然资源资产家底，建立健全政府向同级人大报告国有自然资源资产管理情况工作机制，编好专项报告。加快构建全民所有自然资源资产管理制度体系。

探索建立全民所有自然资源资产所有权委托代理机制。明确自然资源资产产权主体，以解决自然资源资产产权主体规定不明确、自然资源资产所有者主体不到位、所有者权益不落实、因产权主体不清造成“公地悲剧”、收益分配机制不合理等问题，明晰管理权责，促进资源保护和高效配置，完善收益管理制度，明确考核评价标准，探索建立“统一行使、分类实施、分级代理、权责对等”的所有权委托代理机制，维护全民所有者权益。编制

省级和市（地）级政府代理行使所有权的自然资源清单，开展土地资源、森林资源、国家公园的委托代理机制试点，针对特定的资源研究探索委托管理目标和工作重点。

完善全民所有自然资源资产处置配置和收益管理机制。构建统一完善的各类自然资源处置配置规则，制定完善全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资政策并组织实施。完善自然资源分等定级、价格评估制度和评价形成机制，建立政府公示价格体系。健全全民所有自然资源资产收益管理制度，推进土地、矿产、水资源税费制度改革。逐步统一各类自然资源资产的收益名称、设立依据、预算归属类别等，推动建立全民所有自然资源资产预算，合理调整资产收益分配比例和支出结构，重点向生态保护修复、保障资源安全、支持乡村振兴等方面倾斜。

支持开展自然资源资产审计。加强各类自然资源调查、确权登记、保护和开发利用信息管理，健全信息共享机制，适时建立国有自然资源资产管理数据库，推动自然资源资产配置、使用、处置和效益情况共享，实现部门数据互联互通，支持开展领导干部自然资源资产离任审计。

#### 第四节 深化自然资源有偿使用制度改革

完善自然资源有偿使用制度。深入推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，进一步扩大国有土地有偿使用范围。推进农村集体经营性建设用地有偿使用，围绕畜牧业“秸秆变肉”、

肉牛生猪规模化饲养、农产品精加工、休闲农业、乡村旅游、农村电商，以及智慧农业，推广设施农业、工厂化农业、生态循环农业和粮食应急加工、储运、配送、供应网络等现代农业发展需要，分产业类型形成集体经营性建设用地目录和供给机制。

推进国有农用地经营权流转。推动农用地有偿使用改革取得新进展，对生态保护红线以外的国有农用地，各类社会主体可通过招标、拍卖或公开协商等方式获得承包权，依法取得权属证书后，允许其采取出租、入股、抵押或以其他方式流转土地经营权。在通榆县、前郭县开展国有农用地土地经营权确权登记试点，探索不同类型国有农用地土地经营权确权登记的具体路径和办法。

推进土地要素市场化配置。建立健全城乡统一建设用地市场，坚持和完善国有土地招拍挂制度，缩小新增建设用地划拨范围，有序推进存量划拨土地有偿使用。深化产业用地市场化配置，鼓励实行长期租赁、先租后让，租让结合、弹性年期等灵活多样的土地供应方式。推动不同产业用地类型合理转换，增加混合产业用地供给。完善促进盘活存量建设用地税费制度，完善闲置土地使用权收回机制和城乡建设用地增减挂钩政策，加强土地市场动态监测监管。完善自然资源资产价格评估方法和管理制度，健全市场监测监管和调控机制，建立健全有偿使用信息公开和服务制度。

## 第五节 建立健全生态产品价值实现机制

探索开展生态产品信息普查和价值核算。基于现有自然资源和生态环境调查监测体系，开展生态产品基础信息调查，摸清各类生态产品数量、质量等底数，形成生态产品目录清单。探索开展生态产品动态监测，及时跟踪掌握生态产品数量分布、质量等级、功能特点、权益归属、保护和开发利用情况等信息。针对生态产品价值实现的不同路径，探索构建行政区域单元生态产品总值和特定地域单元生态产品价值评价体系。探索制定生态产品价值核算规范，明确生态产品价值核算指标体系、具体算法、数据来源和统计口径等，推进生态产品价值核算成果应用。

拓展生态产品价值实现模式。因地制宜推动生态农业、生态工业、生态旅游、生态康养等新产业新业态发展。依托不同地区独特的自然禀赋，采取原生态种养殖模式，生产特色生态农产品，延伸产业链和价值链，推动吉林大米、吉林玉米、长白山人参等“吉字号”品牌做大做强。依托洁净水源、清洁空气、适宜气候等自然本底条件，适度发展数字经济、洁净医药、电子元器件等环境敏感型产业，推动生态优势转化为产业优势。依托优美自然风光、历史文化遗存，打造旅游与康养休闲融合发展的生态旅游开发模式。

探索推进试点示范。依托全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点，摸清生态产品底数，编制资源清单、明晰产权主体及管理权责，完善收益分配机制，围绕保护地生态产品开发、冰雪旅游和乡村旅游开展生态产品价值实现机制试点。支持冰雪

等旅游项目用地，对不改变地表形态、不压占土地，利用现有山川、水面，建设季节性冰雪场地设施及城镇开发边界外旅游项目中的自然景观用地、农牧渔业种植养殖用地等，可按原地类管理。对选址有特殊要求的，位于城镇开发边界以外的冰雪场地等建设项目，可按单独选址项目报批，实行“点状批地”“线状批地”。支持在东北虎豹国家公园建立特许经营制度，充分发掘国家公园生态功能价值，按东北虎豹国家公园相关规划，允许在适当区域内开展生态教育、生态文化、生态品鉴、生态产品开发、自然体验、生态康养旅游等活动。支持以长白山、查干湖、大布苏、龙湾自然保护区和红石国家森林公园等国家级保护地为龙头，开展自然教育研学体验活动，探索生态保护和生态发展生态旅游相得益彰新途径。

## 第七章 发挥自然资源要素保障作用 全力服务振兴发展

聚焦构建“一主六双”高质量发展战略布局，充分发挥自然资源要素保障作用，推动各类要素合理流动、高效集聚，切实增强城乡建设和重大项目落地保障能力，全力服务吉林振兴发展。

### 第一节 促进区域协调发展

落实“一主六双”高质量发展战略。支撑“一主”长春充分发挥辐射主导作用，支持构筑环长春四辽吉松工业走廊和长辽梅通白延医药健康产业走廊“双廊”、构建大图们江开发开放经济

带和中西部粮食安全产业带“双带”、做精长通白延吉长避暑休闲冰雪旅游大环线和长松大白通长河湖草原湿地旅游大环线“双线”、畅通白松长通至辽宁（丹东港、营口港、大连港）大通道和长吉珲大通道“人字形”“双通道”、打造长春国家级创新创业基地和西部国家级清洁能源基地“双基地”、推动长春吉林一体化协同发展和长春四平一体化协同发展“双协同”，促进高质量发展。对国家和省级重点建设项目中控制工期的单体工程，以及因工期紧张或受季节影响确需动工建设的其他工程，在做好征地补偿安置的前提下，由省级自然资源主管部门批准先行用地。涉及占用林地的，实行单报单批。

促进长春现代化都市圈建设。编制实施《长春都市圈国土空间规划》，支持长春国家区域创新中心、长春国家级创新创业基地、长春国际汽车城、国际影都、中韩（长春）国际合作示范区、长吉接合片区国家城乡融合发展试验区建设，推动长吉、长平一体化发展，构建长吉“新双极”格局，辐射带动松原、辽源等周边城市协同发展。支持完善基础设施和公共服务设施，增强生活服务功能，构建便捷的生活圈、完善的服务圈和繁荣的商业圈。加强环境综合治理，推动产城人文融合发展，打造宜业宜居宜游的新型空间。推动公主岭市成为长春新城，加快吉永、四梨、松前、辽泉同城化协同发展。都市圈内重要城镇节点、重点功能区周边等区域实施规划战略“留白”，“留白”区不纳入城镇开发边界。都市圈内省政府审批权限内的建设项目，可依据建设

项目批准（核准或备案）文件分期报批，公路、铁路、水网等线性项目用地允许分市报批。

支持重要节点城市创新发展。支持梅河口市开展园林城、生态城、健康城市建设，打造高质量发展先行示范区。支持敦化市加快构建医药健康、能源环保、特色旅游、现代物流等生态产业体系，建设绿色转型创新发展示范区。支持珲春市加快海产品加工、纺织服装、跨境电商等产业集聚发展，畅通对外通道，建设海洋经济发展示范区。支持前郭县扩容升级，发展现代农业、生态旅游产业，建设生态优先绿色发展示范区。支持大安市建设生态经济创新发展示范区，打造全国重要的清洁能源生产及消纳基地。省级国土空间规划中的重要节点城镇，不受域内人口收缩限制，合理确定城镇开发边界范围。在城市体检评估中规划执行较好的市县，优先安排省级预留建设用地指标。

## 第二节 支持乡村振兴战略实施

加强乡村建设的县域统筹。科学编制县级国土空间规划，统筹考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护、防灾减灾和历史文化传承，优化布局乡村生活空间，严格保护农业生产空间和乡村生态空间，明确集聚提升类、城郊融合类、稳定改善类、特色保护类、兴边富民类和搬迁撤并类村庄布局分类。积极有序分类推进“多规合一”实用性村庄规划编制，对有条件、有需求的村庄尽快实现村庄规划全覆盖。对暂时没有

编制规划的村庄，严格按照县乡两级国土空间规划中确定的用途管制和建设管理要求进行建设。县级国土空间规划中安排不少于10%的建设用地指标用于保障乡村振兴，实施规划“留白”，村庄规划预留不超过5%的机动指标，农村一二三产业融合类项目可随时申请使用，不需办理规划调整，不需办理用地预审和选址意见书。

保障乡村建设行动实施。全力保障农村交通运输、农田水利、农村饮水、乡村物流、宽带网络、医疗教育、垃圾处理、生活污水治理等基础设施和公共服务设施建设用地需求。通过新增建设用地计划指标保障、村庄整治等方式，满足村民建房的合理需求，对村民建房需占用耕地的，由县级政府通过多种途径统一落实占补平衡。规范开展全域土地综合整治，严格规范村庄撤并，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄，防止随意拆并村庄搞大社区、大拆大建。加强农村地质灾害易发地区的监测预警和防治，实施避险移民搬迁工程。支持开展村容村貌提升行动，实施乡村绿化、亮化工程，加强公共空间整治。

推进农村集体经营性建设用地入市。坚持审慎稳妥，借鉴全国改革试点工作有益经验，适时出台集体经营性建设用地试点指导意见。在长吉接合片区国家城乡融合发展试验区和其他有条件的市县先行推进，在推进建设城乡统一建设用地市场、保障农村居住和产业用地、建立入市增值收益分配机制等方面深入探索。条件具备时，全面推开农村集体经营性建设用地入市。

稳慎推进农村宅基地制度改革。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。在符合国土空间规划、用途管制和尊重农民意愿前提下，鼓励引入社会资本对闲置农房进行改造。允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。稳慎推进九台区、梅河口市、通榆县农村宅基地改革试点。

完善农村承包地制度。完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度，第二轮土地承包到期后再延长 30 年。加强农村土地流转市场服务体系建设，规范农村土地流转行为。

### 第三节 支持推进新型城镇化建设

提升城镇空间品质。推进城市更新改造，合理构建城市空间形态，引导大城市多中心、组团式发展，中小城市单中心、集约式发展。强化增量空间精准投放，优先保障城镇重要发展区域、重点产业领域、重大民生项目用地需求。推动存量空间优化提升，着力推进老工业区、老旧小区、城中村、棚户区等城镇低效用地再开发，拓展就业、服务、游憩、居住等城市功能空间。统筹地上、地下空间综合开发利用，积极推进综合交通枢纽、公共服务中心等区域地下空间建设，拓展城市商业服务业、基础设施等用地新空间。

强化县城新型城镇化重要载体功能。促进县城公共服务设施、环境卫生设施、市政公用设施、产业培育设施的优化布局，

提高县域综合承载能力和治理能力。强化梅河口、公主岭、前郭、琿春 4 个国家县城新型城镇化建设示范县（市）带动作用，推动完成补短板示范任务。

推进韧性城市建设。优化城市空间布局，增加城市开敞空间、物资储备用地，增强城市防范公共卫生风险的能力和应对风暴、干旱和地质灾害的能力。推进生态修复和功能完善工程，完善城市生态系统，保护城市自然风貌，修复河湖水系和湿地等水体，提升自然蓄水排水能力，增强城市防洪排涝能力。

#### 第四节 支持特殊类型地区振兴发展

加大边境地区发展精准支持力度。规划建设边境城镇带。科学布局沿边城镇、乡村、边境开发区基础设施和公共服务设施建设，推动基础设施抵边达边，提升公共服务水平。规划沿边城镇带和旅游带，集聚边境地区人气。在沿边城镇划定一定开发开放区域，支持集安、临江、浑江、长白、抚松、安图、和龙、龙井、图们、琿春等沿边开放口岸和边境贸易区建设。推进边境地区农村土地改革。允许边境县（市）先行开展农村集体经营性建设用地入市，支持自愿有偿退出的宅基地、腾退的其他用途集体建设用地和空闲土地等资源盘活利用。推动实施边境地理信息资源建设工程。

推进资源型地区高质量发展。大力实施资源型地区居民避险搬迁、基础设施和公共服务设施建设、生态修复与环境整治等工

程，支持辽源、白山等资源枯竭城市转型发展，探索完善资源枯竭型地区补偿机制。加快舒兰、白山江源、辽源西安等重点采煤沉陷区综合治理。实施磐石、东辽、龙井等独立工矿区改造提升工程。

## 第五节 建立健全土地要素保障机制

推进土地要素资源高效配置。加强土地利用计划管理和跟踪评估，完善年度建设用地总量调控制度。进一步健全重大项目用地保障机制，保障制造业升级，推进服务业转型提质，全力支持现代新型汽车及零部件、农业及农产品与食品深加工、避暑休闲生态旅游和冰雪三个万亿级产业，大力支持精细化工、医药健康、冶金建材、电子信息、装备制造、新能源、新材料等若干千亿级规模优势产业，大力支持新基建“761”工程和深化“五个合作”。探索产业用地供给新模式，推行建设用地带方案出让，推动不同产业用地类型合理转换，增加混合产业用地供给。全面推开农村土地征收制度改革，实行土地征收成片开发。深化土地二级市场建设，进一步完善实施办法和配套细则。

保障乡村产业发展用地。引导农村产业在县域范围内统筹布局，落实和完善农村一二三产融合发展的用地政策，全力支持“秸秆变肉”暨千万头肉牛建设工程用地需求。根据休闲观光等产业的业态特点和地方实际，探索灵活多样的供地新方式。鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民

宿、农产品初加工、农村电商等。村庄建设边界内农村集体经营性建设用地，可采取总量调控、集中布局的方式入市。允许农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。

完善巩固脱贫攻坚成果支持政策。对脱贫地区继续实施城乡建设用地增减挂钩节余指标省内交易政策。研究制定乡村振兴重点帮扶县土地支持政策。支持脱贫地区广泛采取以工代赈方式开展土地整治、生态保护修复、高标准农田、林草基础设施等项目建设，吸纳更多脱贫人口参与自然资源领域重大工程和重点项目建设。

完善支持城镇化发展的土地政策。完善农村转移人口市民化土地政策，调整城镇建设用地年度指标分配依据，健全完善同吸引农业转移人口落户数量和提供保障性住房规模挂钩机制。依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，建立农村产权流转市场体系，完善农户“三权”市场化退出机制和配套政策。

完善住宅用地保障政策。统筹新增和存量土地，稳定住宅用地供应量，优化土地供应结构。完善保障性租赁住房的土地政策，在省政府确定的试点城市，经城市政府同意，可探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房；对企事业单位依法取得使用权的土地，在符合规划、权属不变、满足安全要求、尊重群

众意愿的前提下，允许用于建设保障性租赁住房；对闲置和低效利用的商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许改建为保障性租赁住房。提高住宅用地中保障性租赁住房用地供应比例，在编制年度住宅用地供应计划时，单列租赁住房用地计划、优先安排、应保尽保。

## 第八章 加强公共服务能力建设

### 推进资源利民惠民

牢固树立以人民为中心的发展思想，聚焦加强服务和改善民生，全面加强公益性地质调查，提高测绘地理信息的公共服务能力，全面提升自然资源利民惠民水平，更好地满足人民群众对美好生活的需要。

#### 第一节 加强公益性地质调查

加强地质灾害风险调查。完成 28 个山地丘陵区县（市）1：50000 地质灾害风险调（普）查，开展年度地质灾害风险动态排查，在受地质灾害威胁严重的人口集聚区开展 1：10000 精细调查及重点隐患勘查。开展省、市、县及精细调查区地质灾害风险评价与区划，编制不同尺度地质灾害风险区划图和防治区划图。建立省市县三级地质灾害风险调查数据库，系统记录地质灾害隐患点和风险区空间分布、发育特征、危险性和风险等级等信息，推动县级地质灾害风险调查数据库动态更新和“县—市—省

—全国”四级数据库联动更新。对现有重要隐患点（群测群防点）进行核查分类，明确搬迁避让、工程治理、监测预警等措施目标任务，为精准实施地质灾害防治提供依据。

加强重大工程、重要交通干线工程地质调查。为保障“一主六双”高质量发展战略布局规划和重大工程项目实施，开展集安—大连、沈阳—长白山及长春—桦甸—长白山和敦化—长白山等交通干线工程地质调查工作。

加强城市地质调查。加强长吉图城市群主要城市地质调查，进行城市三维地质结构、地质灾害、地质资源等调查，开展地质资源综合承载能力综合评价。

加强生态地质调查。推进加强松花江、鸭绿江和图们江等流域生态地质调查。开展黑土地生态地质调查，查明地球关键带水、土循环作用机理，分析黑土水土流失、变薄和肥力下降原因，为遏制黑土退化提出综合治理和保护利用建议。

### 专栏 5 地质灾害风险调查重点

地质灾害风险调（普）查。完成全省 16 个山地丘陵区县（市）1：50000 地质灾害风险调查、12 个县（市）地质灾害风险普查，进一步查明孕灾条件、易发区域、危险地带、隐患点空间分布和威胁对象，基本掌握地质灾害风险底数。

地质灾害精细调查。在地质灾害极高、高风险区，重点针对城镇、村组、居民区等人口聚集区和公共基础设施区开展 1：10000 精细调查及重点隐患初步勘查，完成调查面积约 1 万平方千米，细化地质灾害风险区，掌握地质灾害隐患和潜在致灾体的结构特征、失稳趋势、威胁范围和风险等级。

地质灾害风险排查。开展 28 个山地丘陵区县（市）年度地质灾害风险排查，主要掌握地质灾害风险动态变化。

## 第二节 提升测绘地理信息支撑能力

加快构建新型基础测绘体系。开展新型基础测绘体系建设试点，形成基于地理实体的地理信息更新机制，通过构建基于地理实体的多源（元）数据融合和智能化处理技术体系，实现“一库多能、按需组装、定制服务”，形成技术、经费、组织、生产、质量、标准、维护等一系列试点成果。获取构建实景三维模型所需的各类数据，进行实体对象的单体化和对象化的仿真建模，建立面向自然资源业务体系的二三维一体化实景三维应用场景。开展省级基础测绘地理信息数据库升级改造，推动基础地理信息数据库由基于比例尺分级向按地理实体分级的转变。

加强现代测绘基准体系维护。开展吉林省 C 级 GNSS 控制网、高程控制网（三等水准网）复测，进一步精化全省似大地水准面。持续开展 JLCORS 系统升级改造、监督管理、框架网解算与运行维护等工作，使其具备接收北斗信号与提供高精度位置服务的能力，加强卫星导航基准站社会化服务水平。持续做好测量标志普查管理维护，推进测量标志用地审批和专业化托管工作，加强测量标志保护宣传。开展自然资源数据数学基础一致性检查与转换工程。

推进基础地理信息资源建设。持续开展 1:10000 基础地理信息资源建设，实现两轮全域全要素更新。建立全省遥感影像统筹管理机制，建设遥感影像综合应用服务平台，统筹遥感影像的获取、处理、分发和档案管理，提供影像定制服务和定期推送服务，实现全省遥感影像的统一供给及高效利用。获取与生产全省

亚米级卫星遥感影像。加快开展“边疆测绘”，获取我省边境地区卫星遥感影像立体像对，为国防建设提供基础保障。持续开展1:10000基础地理信息数据库更新，编制并动态更新我省基础地理信息数据目录清单，完善存档资料管理。按需开展全省主要江河湖泊水下地形测绘，获取部分水源地保护区高精度基础地理信息，建设水下地形测绘技术体系、装备体系、产品体系和服务体系，填补我省水下地形测绘空白。全面推进市县1:500—1:2000基础地理信息资源建设和更新工作，并建立基础地理信息数据库，建立健全各级数据库联动更新机制。

强化基础地理信息公共服务能力建设。开展“天地图·吉林”运维与升级，围绕自然资源管理、应急测绘保障等重点应用领域，完善“天地图·吉林”平台功能和应用服务，保障基本公共需求，增强按需定制服务能力，积极稳妥处理好保密与开放共享关系，加强数据开发利用监管，引导市场主体开展地理信息数据的深度挖掘、分析应用，为自然资源信息化提供“一站式”地理信息公共服务。提升地图服务能力，做好公益地图和标准地图的编制与共享，鼓励和引导资质单位针对市场需求开发地图新品种，编制系列政务保障地图产品，强化面向政府、支撑自然资源事业的常态化服务能力建设。完善应急测绘保障业务体系，做好国家应急测绘保障体系吉林节点建设，提升基础测绘成果在重大公共安全应急管理保障体系建设中的作用。促进地理信息产业发展，推动智慧城市建设。整合现有测绘、自然资源调查、国土空

间规划、各类遥感影像和土地管理行业资料等数据资源，形成自然资源数据产品体系，免费为社会提供标准化数据产品和服务。

### 专栏 6 测绘地理信息建设项目

**新型基础测绘体系建设：**建立基于地理实体的数据成果采集、处理、分析和管理体系，形成基于地理实体要素的数据生产和遥感数据智能分析等作业场景下的数据分析和加工能力。开展吉林省现代基准体系建设，建立起高精度、自主化、与国家保持一致的测绘基准和测绘系统。

**基础地理信息资源建设：**开展 2 次覆盖全省 1:10000 基础地理信息资源更新，开展重要水体水下地形测绘，推进全省 1:2000 高精度国土测绘。

**基础测绘技术装备体系建设：**更新基础测绘技术装备，打造新型技术装备体系。建设基础测绘云计算中心，强化数据分析、处理能力，开展信息化测绘地理信息服务保障工程。

**地理信息公共服务体系建设：**开展政务用图服务、标准地图服务，强化应急测绘保障和国防建设保障服务能力，形成支撑社会经济发展、政府决策、社会公众、应急保障，支撑“部—省—市—县”四级地理信息公共服务保障体系。

**“天地图·吉林”建设：**省级节点建设，重点开展数据资源建设，为自然系统能力升级，对平台公众版、政务版部分系统功能进行升级完善和节点运维，市县级节点建设，着力为地方自然资源管理以及政务服务提供在线地理信息服务。

**技术创新与标准化发展：**开展吉林省测绘地理信息标准体系框架修订，完善吉林省测绘地理信息地方标准体系，发挥标准在自然资源业务体系建设中的技术支撑和保障作用。

## 第三节 深化“放管服”改革

持续深化自然资源领域“放管服”改革和“最多跑一次”改革，持续取消、优化、调整对微观经济活动造成不必要干预的审批，以及可以由事前审批转为事中事后监管的审批。强化政务服务清单管理，形成政务服务事项清单。健全完善以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，实施涉企经营许可事项清单管理，加强事中事后监管。深入推进自然资源领域行政业务和管理事项“不见面”审批和网上办事。健全厅局长直通车制度，树立行业创新服务新标杆。持续优化营商环境，提升自然资源保障服务水平，促进民

营经济发展。

#### 第四节 着力维护群众资源权益

推动不动产登记提质增效。推动“互联网+不动产登记”向更高层级发展，建立集成统一的网上“一窗办事”平台，推行一次受理、并行办理、依法衔接、一网通办。推进不动产登记向银行业金融机构延伸服务网点。推广应用电子不动产登记证书证明。推动不动产登记信息网上查询，面向公众提供优质查询服务。扎实做好营商环境“登记财产”指标优化提升工作。规范开展房地一体的宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作。依法保护妇女儿童不动产权益。

增加农民资源资产收益。探索通过土地要素使用权、收益权增加收益，提高农民土地增值收益分享比例。用好用活农村集体经营性建设用地政策，充分显化集体资源资产价值，鼓励出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，促进农村集体经济组织和农民增收。

维护被征地农民的合法权益。依法履行征地程序，改进征地补偿方法，拓展安置途径，充分尊重群众意愿，切实维护被征地农民的合法权益。在征地前期工作中，组织开展征地社会稳定风险评估，围绕土地征收合法性、合理性以及征地补偿安置措施的可行性，充分听取被征地农民意见，评估确定风险等级。强化土地征收实施监管，及时足额兑付征地补偿安置费用，落实补偿安

置措施。

统筹抓好两项土地指标调剂交易。科学谋划城乡建设用地增减挂钩试点和补充耕地项目。健全完善城乡建设用地增减挂钩机制，进一步完善审批实施程序、节余指标调剂和收益分配机制，将城乡建设用地增减挂钩政策用于村与村、村与镇之间，推进土地整理复垦和旧村改造，保障乡村产业发展用地。推动通榆县、汪清县点对点跨省调剂增减挂钩节余指标。系统梳理符合条件的土地整治项目，进一步扩大补充耕地指标调剂交易规模，推动补充耕地指标跨省调剂，积极申请承担国家统筹补充耕地任务，为巩固拓展脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略提供资金支撑。完善土地指标省内交易价格管控机制。

提升地质灾害防治水平。完善人防和技防监测预警体系，提高风险预警能力。进一步推进省市县三级地质灾害气象风险预警预报，实现易发区地质灾害气象风险预警预报全覆盖，推进“国家—省—市—县”地质灾害气象风险预警预报系统互联互通。进一步完善地质灾害群测群防工作制度和机制。稳步推进地质灾害工程治理，对威胁县城、集镇、学校、景区、重要基础设施和人口聚集区，难以实施避险移民搬迁的地质灾害隐患点，根据轻重缓急原则开展工程治理。积极推进地质灾害搬迁避让。加强地质灾害防治专家队伍建设和汛期驻守专家队伍建设，全面推行专业技术队伍包县技术服务，提升地质灾害防御技术支撑能力。

工程治理：计划实施工程治理 25 处，优先治理威胁 100 人以上的地质灾害隐患点。计划实施地质灾害隐患排查除险 120 处。计划实施地质灾害治理工程维护 25 处。重点推进永吉—桦甸—靖宇重点防治区、通化—集安重点防治区、临江—长白重点防治区和安图—龙井—和龙重点防治区工程治理和工程维护。

避险移民搬迁：计划实现 1800 人以上受地质灾害威胁群众的移民搬迁，优先实施威胁人数超过 100 人的地质灾害隐患点搬迁避让工程。

## 第九章 夯实自然资源管理基础

### 全面提升治理效能

全面推进自然资源法治建设，不断提升自然资源管理法治化水平。深化科技创新和信息化建设，打造集数据管理、政务应用、监测监管和共享服务为一体的“智慧自然资源”。

#### 第一节 加强自然资源法治建设

完善自然资源法律法规体系。加快构建相对完备的自然资源法规政策体系。贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》，结合我省实际，完成《吉林省土地管理条例》修订工作，推进《吉林省基础测绘管理办法》修订工作，做好《吉林省国土空间规划条例》立法准备。建立健全规范性文件定期清理评估长效机制，充分发挥法治对自然资源管理工作的引领和保障作用。进一步规范土地征收、政府信息公开等行政行为，全面提高行政复议、行政应诉能力。严格规范行政程序，不断提高依法行政水平。

加强法治宣传教育。增强自然资源系统特别是领导干部遵法

学法守法用法观念，把法治理念、法治思维和法治原则贯穿到自然资源管理全过程和各个环节。制定“八五”普法规划，完善和落实“谁执法、谁普法”等普法责任制，把法治宣传教育与法治实践相结合，探索创新普法方式，不断提高普法成效。坚持问题导向，精准发现、及时引领，有针对性地满足人民群众的个性化普法需求。

## 第二节 推进自然资源督察执法

完善共同责任机制。落实党政同责，完善领导干部离任审计。开展生态文明建设目标评价考核，对不同区域主体功能定位实行差异化绩效评价考核。完善生态环境公益诉讼制度。加强企业自然资源保护和利用治理责任制度建设，完善公众监督和举报反馈机制，引导社会组织和公众共同参与自然资源治理。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。

推进自然资源全面督察。加快构建自然资源督察制度体系，探索开展省级专项督察。强化以耕地保护和节约集约利用为重点的土地督察，积极开展国土空间规划督察，推进自然资源的全面督察。加强督察计划安排、组织实施、成果上报与运用的统筹。健全完善督察与纪检监察、审计监督、执法监管等贯通协作机制。

严格自然资源执法。建立健全违法行为“早发现、早制止、

严查处”的长效监管机制，探索“信息化+网格化”融合监管，抓好卫片执法检查，对重大违法案件实行挂牌督办，严肃约谈问责。深入推进“大棚房”治理，进一步深化和巩固全省违建别墅问题清查整治专项行动成果，防止违建别墅问题反弹。稳妥推进农村乱占耕地建房问题整治，对新增乱占耕地建房行为，发现一起、处置一起，坚决做到“零容忍”。强化国家版图意识，确保地理信息规范安全应用。加快理顺自然资源执法体制，强化基层执法工作。

### 第三节 加强自然资源领域监管

落实监管责任。坚持政府主导，明晰各级各类自然资源管理部门监管责任，建立完善监管责任清单，建立横向到边、纵向到底的责任网络。履行自然资源领域政策、规划、审批、工程建设项目、地质勘查、地灾防治、测绘和地理信息、资金、信用、行业管理以及其他监管责任。

健全监管机制。坚持预防为主、源头治理、抓早抓小、防患未然，加快建立自然资源领域违法违规、地质灾害风险评估指标体系，定期开展行业风险评估。针对土地、矿产资源领域重点违法违规问题和地质灾害隐患建立健全风险预警制度、风险管理防控联动机制，坚决防止苗头性风险扩大变性，杜绝一般性监管案件变成公共安全、公共舆论事件。

### 第四节 构建智慧自然资源

构建精准感知、动态认知、智慧管控的智慧自然资源体系。建设完善自然资源三维立体“一张网”“一张图”和国土空间基础信息平台，面向自然资源调查评价、监管决策和政务服务的信息化体系，为自然资源管理和国土空间治理提供统一基础底图，全面增强自然资源三维动态监测与态势感知能力、实时预警预测能力、综合监管与科学决策能力、政务“一网通办”与开放共享能力，为“数字吉林”建设提供基础支撑。

建设自然资源大数据中心。整合基础地理、自然资源调查、监测、评价等数据，以及生态保护红线、永久基本农田、城市开发边界等国土空间基础数据，建成覆盖全省的自然资源大数据中心，搭建统一的自然资源数据管理、政务应用和共享服务系统，支撑自然资源规划编制、分析决策、监测监管和督察执法。谋划建设自然资源生态监测、调查和修复大数据平台，实现山水林田湖草沙等自然资源生态修复数据集成处理、应用、共享和服务管理等功能，为全省自然资源生态修复质量考核评价、全生命周期国土空间用途管制和国土空间规划实施监督、评估、预警等提供技术支撑。建设自然资源确权登记数据库，完善不动产统一登记信息平台，整合土地、矿产、水、林业、草原等自然资源确权登记数据，切实维护自然资源所有者权益。

“一张网”建设。建设安全高效的全省自然资源“一张网”，整合完善现有网络和基础设施资源，建设自然资源涉密内网、完善自然资源业务专网、拓展电子政务外网建设，建成覆盖土地、地质矿产、测绘等多节点的分布式自然资源云数据中心体系。建立完备的网络安全体系，确保涉密信息和不动产登记等敏感信息的安全。

“一张图”建设。建设三维立体自然资源“一张图”，汇聚、整合、规范土地、矿产、测绘地理信息等各类数据，按照统一标准，构建统一的自然资源“一张图”大数据体系，为各级政府部门、相关机构及社会公众提供服务。

“一平台”建设。建设统一的国土空间基础信息平台，以自然资源“一张网”和“一张图”为支撑，形成分布式管理、应用和统一共享服务的国土空间基础信息平台，及时获取统计、发展改革、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村等部门数据，建立平台多源数据集成及智能分析机制，为自然资源调查监测评价、国土空间规划实施监督、空间开发利用监测监管、行政审批、决策分析等工作提供空间数据和信息技术保障。

“三大应用体系”建设。立足我省自然资源管理现状，建设“新型基础测绘和自然资源调查监测”应用体系、“自然资源监管决策”应用体系、“互联网+自然资源政务服务”应用体系，为自然资源治理体系和治理能力全面提升提供技术支撑。

### 第五节 深化自然资源科技创新

加强自然资源科技发展。全面落实土地科技创新战略，加强地质与矿产的科学研究，推进测绘地理信息技术发展，构建科技创新型平台与智慧自然资源，培养创新型科技人才队伍，提升自然资源履职尽责效能。围绕黑土地保护与高效利用、耕地后备资源开发利用、辽河流域污染防控与生态修复、西部生态脆弱区功能提升等重点区域领域，深入开展相关科学研究。

建立健全自然资源标准体系。加快建立定位准确、范围清晰、结构合理的全省自然资源标准体系，提升标准化对自然资源各项业务工作的服务保障水平。开展自然资源调查监测、权属和资产管理、资源开发利用、国土空间规划和生态保护修复等领域重要标准制定修订工作，充分发挥标准化在全省自然资源事业改革发展中的基础作用。完善自然资源标准化工作管理体制和运行

机制，形成政府引导、需求导向、全程监管、协同推进的自然资源标准化管理工作新格局。

## 第十章 规划实施保障

加强党的全面领导，健全规划实施保障措施，强化统筹协调，凝聚各方力量，扎实有序推进规划确定的重点目标任务落地生效。

### 第一节 加强党的领导

坚持以党的政治建设为统领，加强党对自然资源工作的全面领导，强化党建对业务的方向指引，推动党建质量与业务水平双促进双提升。健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的自然资源管理共同责任机制。各地各部门要高度重视自然资源保护和利用工作，建立完善权责明确、协调统一的自然资源工作体系，完善自然资源重大方针政策研究工作机制，全面落实自然资源管理主体责任，规划实施重大事项由主要负责同志亲自抓。将加强监督融入自然资源事业发展之中，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。充分发挥各级党组织和党员作用，进一步增强凝聚力和执行力，确保自然资源保护和利用目标实现。

### 第二节 强化规划实施管理

各地各部门根据职责，将规划确定的主要指标、国土空间开发保护格局、生态保护修复、自然资源开发利用、耕地保护、自然资源资产管理、自然资源公共服务等重点任务细化分解落实，明确责任主体和工作进度。建立规划监督落实工作机制，加强对规划实施情况的跟踪分析，定期开展规划落实情况监督检查。开展规划实施年度监测评估、中期评估等，及时研究规划实施中的重大问题，提出规划调整和完善建议。强化协调、督导、推进和落实，做好规划确定的重大工程项目立项、资金筹措、风险评估、过程监管等工作，确保取得预期成果。

### 第三节 推进人才队伍建设

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。统筹推进自然资源智库人才、紧缺人才、实用人才和法治人才队伍建设。完善自然资源科技人才遴选和培养机制，逐步优化队伍的年龄结构、知识结构和专业结构，培养一批自然资源领域的专家、学者，提升权威性和影响力。加强人才培养载体建设，有效激发自然资源领域事业单位活力动力，切实发挥自然资源事业发展业务支撑作用。加强基层人员科技装备水平和能力建设，注重基层一线人才培养和使用，加快推进人才优先发展战略落实。

### 第四节 加强宣传引导

加强自然资源管理相关政策法规的宣传和普及，结合世界地

球日、世界湿地日、世界森林日、世界野生动植物日、世界城市日、全国土地日、全国测绘法宣传日等宣传活动，充分利用各类媒体和“两微一端”等载体，广泛开展“十四五”规划宣传，引导公众自觉增强保护和合理利用自然资源的意识，让规划确定的目标任务深入人心。统筹利用自然保护地、博物馆、科普场馆等各类宣教设施资源，探索建设自然教育科普基地，面向青少年和社会公众广泛开展自然教育。搭建多方参与规划实施的平台，把开门编规划、社会参与的积极性转化为落实规划的合力，引导公众共同参与规划监督，共同维护规划实施成果。