

**四川省人民政府**  
**关于印发《四川省“十四五”自然资源保护和**  
**利用规划》的通知**

川府发〔2022〕13号

各市(州)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

现将《四川省“十四五”自然资源保护和利用规划》印发给你们,请认真组织实施。

四川省人民政府  
2022年4月21日

# 四川省“十四五”自然资源保护和利用规划

## 目 录

<b>第一章 规划背景</b> .....	5
第一节 发展现状 .....	5
第二节 面临形势 .....	7
<b>第二章 总体要求</b> .....	9
第一节 指导思想 .....	9
第二节 基本原则 .....	9
第三节 主要目标 .....	10
<b>第三章 提升生态系统质量和稳定性</b> .....	13
第一节 严守生态保护红线 .....	13
第二节 构建自然保护地体系 .....	14
第三节 加强生态保护修复 .....	15
第四节 加强野生动植物保护 .....	18
第五节 积极助力碳达峰、碳中和 .....	19
<b>第四章 严格保护耕地和永久基本农田</b> .....	20
第一节 坚决守住耕地数量 .....	20
第二节 巩固提升耕地质量 .....	22
第三节 加强耕地生态保护 .....	22
第四节 完善耕地保护机制 .....	23

<b>第五章 促进资源节约集约利用</b>	24
第一节 提高建设用地集约利用水平	24
第二节 提高矿产资源开发利用水平	25
第三节 提高林草资源合理利用水平	27
第四节 提高水资源保护利用水平	29
<b>第六章 强化国土空间支撑作用</b>	30
第一节 建立健全国土空间规划体系	30
第二节 高效服务重大战略落地实施	32
第三节 加强重大项目空间支撑	36
<b>第七章 深化自然资源领域重点改革</b>	36
第一节 完善全民所有自然资源资产管理制度	36
第二节 深化土地管理制度改革	37
第三节 推进矿产资源管理改革	38
第四节 深化林业和草原改革	39
第五节 建立健全生态产品价值实现机制	39
第六节 健全自然资源监管体制机制	41
第七节 持续深化自然资源领域“放管服”改革	42
<b>第八章 增强基础支撑能力</b>	43
第一节 构建自然资源统一调查监测评价体系	43
第二节 开展自然资源统一确权登记	44
第三节 开展基础地质调查	45
第四节 加强基础测绘和地理信息建设	45

第五节	增强科技创新能力 .....	46
第六节	提升信息化建设水平 .....	47
第七节	提升地质灾害防治能力 .....	47
<b>第九章</b>	<b>保障措施 .....</b>	<b>49</b>
第一节	坚持党的全面领导 .....	49
第二节	强化指导约束作用 .....	49
第三节	完善实施保障机制 .....	49
第四节	营造良好社会氛围 .....	50

自然资源是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础,是国家现代化建设的基本物质条件,是实现高质量发展和高品质生活、满足人民群众日益增长美好生活需要的基本物质保障。本规划依据《四川省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》和《“十四五”自然资源保护和利用规划》编制,是四川省“十四五”重点专项规划,是指导做好我省“十四五”时期自然资源保护和利用工作的基本依据和行动纲领。

## 第一章 规划背景

### 第一节 发展现状

“十三五”时期,我省坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面践行新发展理念,创新自然资源管理体制机制,着力打基础、补短板、谋长远,全省自然资源保护和利用迈出坚实步伐、站上新的台阶。

生态质量明显改善。生态安全屏障加快形成,生态廊道和生物多样性保护网络不断完善。自然保护地体系加快构建,大熊猫国家公园正式挂牌,南莫且、白河国家级自然保护区成功创建。绿化全川行动深入推进,水土流失综合治理初见成效,矿山生态修复稳步实施,草原荒漠化、沙化、石漠化趋势得到初步遏制。

资源保护和利用水平稳步提高。土地资源得到有效保护,新增建设用地总量控制在国家下达目标任务内,单位地区生产总值

建设用地使用面积持续下降。森林蓄积量达到 19.16 亿立方米，森林覆盖率达到 40.03%。矿产资源综合开发利用水平持续提升。单位地区生产总值用水量降低 37%。

要素支撑能力不断增强。聚焦推动成渝地区双城经济圈建设和“一千多支”发展战略实施，坚持要素跟着项目走，产业用地政策持续完善，审批效能大幅提升，累计供应建设用地 241 万亩，重点区域、重点产业和重大项目用地保障有力。天然气、页岩气、铜、稀土、锂、石墨、磷等战略性矿产勘查取得新突破，建成 8 个国家能源资源基地，攀西战略资源创新开发试验区建成国内最大的钒、钛生产基地，矿产资源持续安全稳定供应。

惠民利民为民成效显著。持续完善自然资源支持脱贫攻坚政策，贫困地区专项安排脱贫攻坚用地计划指标，大力实施农村土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩项目，在全国率先实行增减挂钩节余指标省域内流转，推动深度贫困地区增减挂钩节余指标跨省域调剂，助推脱贫攻坚和乡村振兴成效显著。林业经济加快发展，打造一批木质原料林基地、竹林基地和木本油料基地。草原生态保护补助奖励政策有效落实，累计向农牧民兑现直补资金 69.35 亿元。地质灾害防治体系加快完善，灾害防治能力有效提升。

改革创新持续深入推进。统一衔接的自然资源调查监测体系逐步建立，完成第三次全国国土调查、全国地理国情普查和基础地质调查。自然资源资产产权制度改革持续推进，集体林权制度改革深入推进。自然资源要素市场化配置有序推进，农村土地制度

改革取得积极进展。“多规合一”的国土空间规划体系逐步建立，国土空间开发保护制度逐步完善。自然资源领域科技创新取得突破，信息化建设加快推进，科技支撑能力不断增强。自然资源领域法治体系不断完善，自然资源管理秩序逐步规范。

同时，全省自然资源保护和利用仍存在一些突出问题：自然资源家底尚未完全摸清，自然资源资产权属区分不明。开发与保护矛盾仍然突出，国土空间布局需进一步优化调整。资源粗放利用长期存在，节约集约水平有待提升。生态系统本底仍较脆弱，保护修复任务艰巨。自然资源领域体制机制仍不健全，基础工作存在诸多短板。

## 第二节 面临形势

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化四川新征程的第一个五年，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局、推动高质量发展，我省自然资源保护和利用面临新的形势。

加快推进生态文明建设对自然资源保护和利用提出新使命。实现生态文明建设新进步是我国“十四五”时期经济社会发展主要目标之一，我省肩负着筑牢长江黄河上游生态安全屏障的重要使命，加强自然生态保护修复、开展山水林田湖草沙冰系统治理任重道远。这需要深入学习贯彻习近平生态文明思想，践行“绿水青山就是金山银山”理念，围绕美丽四川建设，严格落实生态功能定位，有效保护修复自然生态系统，加强综合治理、系统治理、源头治

理,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。

推动高质量发展对自然资源保护和利用提出新任务。“十四五”时期,我省要积极参与和融入“一带一路”建设、长江经济带发展、新时代推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略,全面推动成渝地区双城经济圈建设,深化拓展“一千多支”发展战略,资源能源需求总量仍然较大,推动实现碳达峰、碳中和任务艰巨,面临着推动经济社会发展和加强自然资源保护的双重使命。这需要进一步处理好保护与发展的关系,深入实施主体功能区战略,推动区域协调发展,构建国土空间开发保护新格局,优化资源要素配置,提高资源利用效率,促进经济社会发展全面绿色低碳转型。

治理体系和治理能力现代化对自然资源保护和利用提出新要求。“十四五”时期,治理体系和治理能力现代化加快推进,自然资源保护和利用在统筹安全与发展、提升治理效能方面肩负着重要任务。随着全面深化改革进入攻坚期和深水区,一些重点领域和关键环节改革亟待突破;全面依法治国深入推进,对自然资源领域依法行政水平、督察执法能力提出更高要求;自然资源管理全面趋严趋紧,对规范管理提出新的挑战;新一轮科技革命加速到来,“数字四川”建设深入推进,将深刻改变自然资源治理理念、治理机制、治理工具、治理手段。这需要坚持系统谋划,运用法治思维和法治方式,进一步创新体制机制,充分利用新技术、新手段,持续



推进自然资源治理系统性、重塑性变革。

## 第二章 总体要求

### 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,深入贯彻落实习近平总书记对四川工作系列重要指示精神,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,按照省委十一届三次全会以来重大决策部署,大力弘扬伟大建党精神,立足新发展阶段,完整、准确、全面贯彻新发展理念,服务和融入新发展格局,坚持以高质量发展为主题,坚持人与自然和谐共生,坚持节约资源和保护环境的基本国策,加强生态系统整体保护、系统修复,强化自然资源全面节约、高效利用,推动国土空间合理布局、有效管控,全面提升自然资源保护和利用水平,为全面建设社会主义现代化四川提供有力支撑。

### 第二节 基本原则

——生态优先、绿色发展。坚持把自然资源保护放在首要位置,尊重自然、顺应自然、保护自然,守住自然生态安全边界,积极探索“两山”转化有效路径,促进经济社会发展全面绿色低碳转型。

——节约集约、高效利用。坚持提高自然资源利用质量和效益,不断健全自然资源节约集约利用制度,加强精细精准管理,科

学统筹自然资源利用规模、结构、布局和时序,推动自然资源利用方式加快转变。

——以人为本、改善民生。坚持以人民为中心的发展思想,发挥自然资源在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、城乡区域协调发展、防灾减灾等方面的服务保障作用,切实增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

——系统治理、统筹推进。坚持系统观念,按照生态系统内在规律,统筹自然生态各要素,提高山水林田湖草沙冰整体保护、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。

——深化改革、创新驱动。坚持改革创新引领,持续深化重点领域和关键环节改革,加强改革系统集成,完善自然资源保护和利用制度体系、政策体系,深入实施创新驱动发展战略,推进体制机制创新,加快高新技术推广运用,提升自然资源保护和利用的科技支撑能力。

### 第三节 主要目标

——开发保护更加协调。主体功能区战略深入实施,优势区域重点发展、生态功能区重点保护基本实现,国土空间开发保护新格局基本形成。到 2025 年,全省生态保护红线面积、耕地保有量和永久基本农田保护面积稳定在国家下达的目标任务之上。

——生态系统更加稳定。以国家公园为主体的自然保护地体

系更加完善,山水林田湖草沙冰系统治理、生物多样性保护取得积极成效,生态系统服务功能稳步提升,生态碳汇能力巩固增强,生态产品价值进一步显化,长江黄河上游生态安全屏障进一步筑牢。

——资源利用更加高效。节约集约利用激励约束机制不断健全,土地、矿产、水等资源利用效率显著提升。到 2025 年,单位地区生产总值建设用地使用面积持续下降,单位地区生产总值用水量下降率完成国家下达目标任务。

——保障支撑更加有力。统一衔接的自然资源调查监测体系全面建成,科技创新能力和应用水平大幅提升,产权制度改革和要素市场化配置改革取得积极进展,自然资源保护利用治理体系和治理能力现代化水平明显提升,自然资源服务保障和基础支撑能力显著增强。

### 专栏 1 四川省“十四五”时期自然资源保护和利用主要指标

类别	指标	2020 年	2025 年	属性
生态保护	1. 生态保护红线面积(万平方公里)	14.8	完成国家下达任务	约束性
	2. 自然保护地面积占国土面积比例(%)	26.85	完成国家下达任务	约束性
	3. 森林覆盖率(%)	40	41	约束性
	4. 森林蓄积量(亿立方米)	19.16	21	约束性
	5. 草原综合植被盖度(%)	85.8	86	预期性
	6. 湿地保护率(%)	56	完成国家下达任务	约束性

类别	指标	2020 年	2025 年	属性
生态保护	7. 新增水土流失综合治理面积(万平方公里)	/	≥2.56	预期性
	8. 国家重点保护野生动植物保护率(%)	95	≥95	预期性
	9. 重点河湖生态流量保障目标满足程度(%)	/	>90	预期性
资源利用	10. 单位地区生产总值建设土地使用面积下降率(%)	22	完成国家下达任务	预期性
	11. 全省用水总量(亿立方米)	237	<330	预期性
	12. 单位地区生产总值用水量下降率(%)	37	完成国家下达任务	约束性
资源保障	13. 耕地保有量(万亩)	9448	完成国家下达任务	约束性
	14. 永久基本农田保护面积(万亩)	7793	完成国家下达任务	约束性
	15. 高标准农田建设面积(万亩)	4496	5000 以上	约束性
	16. 新增建设用地规模(万亩)	138	国家下达指标之内	约束性
	17. 储备矿产地(处)	17	7	预期性
	18. 新发现大中型矿产地(处)	28	10—15	预期性
基础支撑	19. 1 : 5 万区域地质调查面积(万平方千米)	19.79	21.24	预期性
	20. 1 : 1 万基础地理信息对国土覆盖率(%)	69.9	100	预期性

展望 2035 年,长江黄河上游生态安全屏障更加牢固,美丽四川建设目标基本实现。生产空间安全高效、生活空间舒适宜居、生态空间山清水秀的国土空间开发保护格局构建形成,自然生态系

统质量和稳定性明显改善,生态安全屏障体系基本建立,自然资源保护和利用水平走在全国前列,绿色低碳循环发展的经济体系基本建立,基本实现人与自然和谐共生的现代化。

### 第三章 提升生态系统质量和稳定性

践行“绿水青山就是金山银山”理念,持续加强生态省建设,坚持山水林田湖草沙冰整体保护、系统修复、综合治理,促进自然生态系统质量整体改善。

#### 第一节 严守生态保护红线

划定落实生态保护红线。按照依据科学、实事求是、应划尽划的原则,以第三次全国国土调查和年度国土变更调查成果为基础,划定生态保护红线。结合市县国土空间总体规划、相关专项规划和详细规划的编制,充分考虑地理实体边界、自然保护地边界等,将生态保护红线精准落地。

加强生态保护红线监督管理。加快研究制定生态保护红线管理细则,完善生态保护红线监管制度,结合自然资源调查监测评价、国土空间规划实施评估,定期开展生态保护红线监测评价,实时掌握生态保护红线功能状况和动态变化;加强生态保护红线监督,定期开展生态保护红线督察。

## 第二节 构建自然保护地体系

加强自然保护地建设管理。编制自然保护地规划,加快整合优化自然保护地,构建以国家公园为主体、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。全面建设大熊猫国家公园,推动创建若尔盖国家公园。加强自然保护区保护管理,优化管控分区,实施自然保护区内建设项目负面清单制度,维持和恢复珍稀濒危野生动植物种群的数量及其赖以生存的栖息环境。加强自然公园保护和建设,有效保护森林、湿地、水域、草原、生物等珍贵自然资源,以及所承载的景观、地质地貌和文化多样性。实行自然保护地差别化管控,落实自然保护地内居民、耕地、矿业权、人工商品林等管制规则。

加强自然保护地生态环境监督考核。建立自然保护地生态环境监测制度,制定相关技术标准,建设自然保护地“空天地”一体化监测网络体系。加强自然保护地管理评估,及时掌握各类自然保护地管理和保护成效情况。严格自然保护地管理执法监督,建立统一执法机制,在自然保护地范围内实行生态环境保护综合执法,不定期开展自然保护地监督检查专项行动。

### 专栏2 自然保护地建设工程

1. 国家公园建设。开展大熊猫国家公园建设,实施黄土梁、王楚坝、施家堡、小河、土地岭、皮条河(G350)、东河、喇叭河、二郎山—大相岭、拖乌山等10个生态廊道植被恢复工程;实施退化林修复,完善管护巡护基础设施,改建、扩建巡护路网、保护站点、自然教育等设施;提升大熊猫科学研究院科研力量,完善科研基础设施建设;

开展自然资源资产监测体系建设。创建若尔盖国家公园,恢复退化湿地生态功能和周边植被,提升黄河上游水源涵养能力。

2. 自然保护区珍稀濒危物种和生物多样性保护工程。开展珍稀濒危物种及其栖息地调查,加强自然保护区的核心保护区保护,加强受损森林、草原、湿地、荒漠、冰川生态系统修复,开展移民搬迁、工矿废弃地生态修复,开展自然遗迹抢救性保护修复。

3. 自然保护区珍稀濒危物种和生物多样性保护工程。开展重点物种及其栖息地调查,实施重点物种抢救性保护,加强栖息地巡护管理,开展生境恢复,建设生态廊道,构建生物多样性保护网络。

4. 自然保护区科研宣教和保护能力提升工程。加强自然保护区科研基础设施、监测站网、科研人员能力建设。新建、改建自然保护区宣教场馆,补充野外生态宣教点。完善管护巡护设施设备,建设防灾减灾设施,提升野生动物疫源疫病、森林草原火险、有害生物防控能力。实施自然保护区通讯、水、电、路等常规性保障设施建设。开展自然公园勘界立标。加强巡护站(点)、自然教育和生态体验等设施建设。

### 第三节 加强生态保护修复

开展重点生态功能区保护修复。加强川滇森林及生物多样性、若尔盖草原湿地、秦巴生物多样性、大小凉山水土保持和生物多样性等重点生态功能区建设,全面推进森林、草原、湿地、河流等生态系统保护和修复,积极开展以自然恢复为主的生态保护修复工程,严格生态空间管控,强化开发建设活动监督管理,提升生态系统水源涵养、生物多样性、水土保持、碳汇等功能。

推进重要江河生态带保护修复。贯彻长江保护法,落实长江流域生态环境修复规划。加强长江—金沙江、黄河、嘉陵江、岷江—大渡河、沱江、雅砻江、涪江、渠江、赤水河等江河生态带保护修复。以流域为单元,加强江河生态系统连通性和完整性。保护

江河源头生态,修复滩涂湿地,建设江河岸线防护林体系和沿江绿色生态廊道。加强各江河流域综合治理,遏制水土流失,实现水源涵养、水土保持、面源污染缓冲消纳,保护生态岸线,提高生态稳定性、功能完善性和景观特色性。

实施重大生态保护修复工程。坚持保护优先、自然恢复为主,强化山水林田湖草沙冰系统治理,谋划实施一批重要生态系统保护和修复重大工程。实施青藏高原生态屏障区生态保护和修复、长江重点生态区(含川滇生态屏障)生态保护和修复、自然保护地建设及野生动植物保护等国家重大生态保护修复工程,推动实施黄河上游若尔盖湿地、安宁河流域山水林田湖草沙一体化生态保护修复重大项目,努力提升生态系统结构完整性和功能稳定性。持续推进高原牧区减畜计划和退化草原生态保护修复,大力实施天然林保护修复、退耕还林还草、草原保护修复、河湖和湿地保护恢复、防沙治沙和石漠化综合治理、矿山生态修复等工程,有效保护和修复森林、湿地、草原、荒漠等自然生态系统,建设更加安全稳固的生态安全体系。

完善生态保护修复体系。编制实施国土空间生态修复规划,制定年度实施计划。开展生态监测评价预警,建立健全科学实施生态修复工程的政策和技术标准,统筹提升山水林田湖草沙冰系统治理现代化水平,探索建立差异化的生态修复考核评价体系。探索建立支持社会资本参与生态保护修复的自然资源、财税、金融



等支持政策,实现生态保护修复与社会资本投资、产业发展的良性循环。

### 专栏3 生态保护修复工程

1. 湿地保护恢复工程。加强重要湿地保护,修复退化湿地 26 万亩。实施川西高原湖泊湿地保护修复工程,实施水位提升工程,加强污染水质综合治理,修复退化湖泊湿地 20 万亩。实施长江干流及重要支流受损滩涂湿地生态修复工程,通过地形整理、土壤改良、土壤覆盖、植被恢复等措施,修复受损滩涂 5 万亩。实施成渝地区双城经济圈生态廊道宜居湿地建设,开展城郊、乡村以及湿地公园内小微湿地的河道清淤、水质改善、湿地植被重建、水生生态系统塑造、受损滩涂修复等项目,打造宜居湿地 1 万亩。实施成都平原岷江、沱江水环境治理工程,排查整治岷江、沱江主要河流 1 公里岸线范围内各类污染源。

2. 防沙治沙和石漠化综合治理工程。实施川西北沙化土地治理,采取设置围栏和沙障、栽植灌木、播种牧草、人工施肥和后期管护等措施,逐步恢复林草植被,控制沙化土地扩展,治理沙化土地 56 万亩。实施川南、攀西等岩溶地区石漠化综合治理,通过封育、人工造林等措施,辅以水利水保等措施,逐步恢复林草植被,减少水土流失,治理岩溶面积 1000 平方公里。

3. 长江干支流生态带建设工程。实施长江干流高质量国土绿化工程,开展宜林荒山荒地造林、防护林带和质量提升 16 万亩,沿线城镇村庄绿化美化面积 10 万亩,森林更新改造和森林抚育提升建设 20 万亩。实施长江上游一级支流高质量国土绿化工程,开展宜林荒山荒地造林、防护林带和质量提升 50 万亩,实施沿线城镇村庄绿化美化面积 10 万亩,森林更新改造、森林抚育提升建设 100 万亩。

4. 长江上游干旱河谷生态综合治理工程。实施长江上游干旱河谷(含攀西地区工矿废弃地)生态治理,综合采取固土保水、灌溉和林草结合等生态修复新技术,完成生态综合治理 10 万亩。

5. 水土保持工程。实施小流域综合治理等水土保持工程,新增水土流失综合治理面积 2.56 万平方公里以上。

6. 矿山生态修复工程。开展历史遗留废弃矿山生态修复三年行动,有序推进长江干支流沿岸 10—50 公里、黄河流域、赤水河流域、安宁河流域以及各类自然保护区等重点区域历史遗留废弃矿山修复。实施矿山地质环境治理、地形地貌重塑、植被重建等生态修复工程,因地制宜开展修复治理,治理面积 5.25 万亩。

#### 第四节 加强野生动植物保护

保护野生动植物资源。加强生物多样性资源本底调查和评估,推进生物多样性保护战略与行动,对横断山南段、岷山—横断山北段、羌塘三江源、大巴山等生物多样性保护优先区域开展生物多样性本底综合调查和评估。建立生物多样性数据库和信息平台,完善生物多样性观测监测预警体系。开展全省外来入侵物种普查,并在盆周山地开展生物多样性调查评估,在黄河源四川区域对生物多样性保护措施及执行情况进行调查评估。严格落实长江十年禁渔计划,维护长江生态平衡。健全野生动植物保护网络,加强野生动植物及其栖息地(及生境)的保护修复和廊道建设。开展珍稀濒危物种迁地保护,抢救性保存珍稀濒危物种遗传资源。有序推进野生动植物救护、繁育和野化放归(回归)。加强野生动物疫源疫病防控,科学防治林草有害生物。

规范野生动植物资源利用。开展珍贵、濒危野生动植物保护繁育及开发利用研究,强化生物资源精细化、规模化开发利用。严禁野生动物非法交易和滥食。妥善处理禁食野生动物问题,支持养殖场(户)有序转产。加强医学和药用野生动植物资源人工繁育(培植)工作,摆脱对野生种群的依赖和破坏。严格濒危野生动植物进出口管理,建立完善多部门信息交流与联合执法机制,严厉打击违法行为。

加强外来物种和有害生物防控。开展外来入侵物种对生物多样性和生态环境的影响研究,加强外来物种普查和监测预警。建立多部门外来物种评估联防联控机制,完善外来物种防治措施、协调管理和应急机制,强化外来物种口岸防控。全面加强林业和草原有害生物治理,健全林草有害生物监测预警体系,加强松材线虫病、草原鼠害、紫荆泽兰、福寿螺、水花生等防治工作,完善检疫御灾体系。

### 第五节 积极助力碳达峰、碳中和

提升生态系统碳汇能力。编制实施省级生态系统碳汇能力巩固提升方案,严控生态空间占用,深入推进重要生态系统保护和修复重大工程,增强森林、草原、湿地、土壤、冻土、岩溶等自然生态系统固碳能力,开展碳储量本底与更新调查,科学评估生态系统碳储量本底及变化、增汇潜力和碳汇格局。持续加强森林生态系统保护,深入开展国土绿化行动,科学推进造林种草,实施长江廊道绿化造林工程,推进重点区域造林绿化,持续提升森林质量,实现天然林面积稳定在 2.5 亿亩。推广耕地保护性耕作,增强耕地碳汇能力。完善湿地保护管理体系,保护修复川西北高原天然湿地、长江干支流重要滩涂湿地等,增强湿地碳汇能力。

加强碳捕集和碳封存研究探索。充分利用地质多样性和多功能性,加强直接接触空气捕获、二氧化碳矿化、生物质能碳捕集与

封存等方法研究应用。科学评价废弃油气藏等地质储存介质的潜力,探索二氧化碳地质储存选址实践,积极开展典型地区二氧化碳地质封存示范工程。开展生产过程碳减排、碳捕集利用和封存试点,创新推广碳披露和碳标签。

推进能源资源绿色低碳发展。构建清洁低碳、安全高效的能源体系,坚决控制能耗强度,合理控制能源消费总量。实施可再生能源替代行动,加快推动清洁能源发展,科学有序开发水电,加快发展风电、光伏发电,因地制宜发展生物质能、地热能,建设以新能源为主体的新型电力系统,深入推进国家清洁能源示范省建设。开展低碳前沿技术研究,加快推广应用减污降碳技术,建立完善绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务平台。

## **第四章 严格保护耕地和永久基本农田**

采取“长牙齿”的硬措施,落实最严格的耕地保护制度,着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,强化耕地用途管制,坚决遏制耕地“非农化”,严格管控“非粮化”,坚决守住耕地保护红线,维护国家粮食安全。

### **第一节 坚决守住耕地数量**

划定并严守耕地保护红线。依据第三次全国国土调查成果,结合国土空间规划编制工作,按照耕地和永久基本农田、生态保护

红线、城镇开发边界的顺序,统筹划定落实三条控制线,把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达市(州),并签订耕地保护目标责任书,作为刚性指标实行严格考核。指导编制成都平原耕地保护专项规划,严格规划调整管控,严守耕地红线。

加强耕地用途管制。严格落实耕地利用优先序,耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产,永久基本农田重点用于粮食生产,高标准农田原则上全部用于粮食生产。已经在永久基本农田和高标准农田上种植林果、苗木、草皮和挖塘养鱼的,逐步恢复种粮或置换补充。加强耕地转为建设用地和其他农用地的双重用途管制,严格控制新增建设占用耕地,严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他类型农用地及农业设施建设用地,严格落实耕地年度“进出平衡”要求。

规范实施耕地占补平衡。严格落实耕地占补平衡制度,做到“占一补一、占优补优、占水田补水田”,对重大建设项目占用永久基本农田进行严格论证并补划到位。开展耕地后备资源调查评价,挖掘新增耕地潜力。编制全省土地整治规划,实施土地整治项目,强化项目日常监管及新增耕地后期管护,严格新增耕地核实认定和监管,所有新增耕地落实到项目、图斑,向社会公开并接受监督。开展“向水要地—旱改水”垦造工程,新垦造水田 30 万亩。规范补充耕地指标易地流转,完善指标交易办法,研究制定统一的指

导价格,建立全省易地补充耕地交易平台。

## 第二节 巩固提升耕地质量

加强耕地提质改造,增强抗灾能力,制定耕地质量保护与提升实施方案,加快开展耕地质量分类。开展耕地质量等级调查评价工作,定期更新全省耕地质量等别评价数据库。完善耕地质量保护与提升补助政策,支持各类农业经营主体因地制宜采取增施有机肥、保护性耕作、机械深耕(松)、秸秆还田、轮作休耕等措施,积极开展土壤改良、地力培肥和退化耕地治理等工作。大力实施高标准农田建设工程,新建1000万亩以上集中连片高标准农田。健全耕地轮作休耕制度,有序推进轮作休耕,对秦巴山区、长江中上游岩溶地区、盆周山地等水土流失、石漠化极严重区内15—25度坡耕地实施休耕。开展农村撂荒地集中整治。

## 第三节 加强耕地生态保护

保护农田生态系统。强化农田生态保育,提高耕地生态功能。加强耕地与周边生态系统协同保护,探索农林牧渔融合循环发展模式,恢复田间生物群落和生态链,建设健康稳定的农田生态系统。强化种养系统内部废弃物循环利用,降低农业生产对氮、磷化肥的过度依赖,丰富农田生物多样性,提高农田生态系统自净能力。

加强污染耕地修复治理。开展耕地污染程度调查评价,严格污染土地准入管控。开展受重金属污染耕地的综合治理试点示范,在耕地重金属污染较重、农产品质量安全风险较高的重点区域,因地制宜开展种植业结构调整、退耕还林还草试点等综合修复治理。以岷江、沱江、嘉陵江等流域为重点,建成一批流域尺度农业面源污染治理综合示范区。

#### 第四节 完善耕地保护机制

健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的耕地保护共同责任机制,压实地方各级党政主要领导责任,实行耕地保护党政同责,加强耕地保护责任目标考核。全面推行“田长制”,推动实现省、市、县、乡、村五级联动全覆盖的耕地保护网格化监管。加强耕地保护执法监管,扎实开展土地卫片执法检查,深入推进农村乱占耕地建房专项整治行动,从严查处各类违法违规占用耕地特别是永久基本农田行为。健全耕地数量和质量监测监管机制,实行“空天地”一体化全覆盖耕地动态监测。完善耕地保护补偿机制,探索建立跨区域补充耕地利益调节机制,鼓励地方统筹安排财政资金,对承担耕地保护任务的农村集体经济组织和农户给予奖补,充分调动农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体保护耕地的积极性。

## 专栏4 耕地保护能力提升工程

1. 耕地身份认证与监测工程。根据国家下达的耕地保护目标任务,建立耕地和永久基本农田保护矢量台账,锁定耕地和永久基本农田图斑,开发县、乡、村、户四级耕地和永久基本农田信息数据库及二维码,对每宗耕地和永久基本农田实行“身份证”管理。实施耕地和永久基本农田动态监测,每两个月为一个周期,及时掌握耕地变化情况。

2. 耕地后备资源调查评价工程。以第三次全国国土调查和2020年度变更调查成果为基础,结合林草部门“林地一张图”成果,以其他草地、盐碱地、沙地、裸土地等为评价对象,逐地块开展调查评价,形成集面积、类型和分布于一体的耕地后备资源潜力数据,全面摸清我省补充耕地潜力、恢复耕地潜力、垦造水田潜力状况,为落实耕地占补平衡和耕地进出平衡提供支撑。

3. 耕地量质提升工程。在土地平整、土壤改良、灌溉排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、农田输配电、科技服务和建后管护等方面加大建设力度,新建高标准农田面积1000万亩以上,力争产生新增耕地指标15万亩。

## 第五章 促进资源节约集约利用

树立节约优先、集约利用的理念,全面实施总量和强度双控,优化资源开发利用结构,提高节约集约和高效利用水平,推动经济绿色低碳转型发展。

### 第一节 提高建设用地集约利用水平

高效利用新增建设用地。严格控制新增建设用地,坚持要素跟着项目走,加大土地指标省级统筹力度,完善重大项目、民生工程用地保障机制,优先保障国省重点项目用地需求。完善行业节约集约用地标准,严格建设用地标准管控和项目审批。开展建设用地节约集约利用调查评价,完善节地考核评价标准体系,推广节



地技术、节地模式,推动单位地区生产总值建设用使用面积持续下降。

积极盘活城乡存量建设用地。深化“增存挂钩”机制,加大批而未供和闲置土地处置力度,探索完善闲置土地处置盘活机制。推进城镇低效用地再开发,充分运用市场机制盘活存量土地。完善盘活农村存量建设用地政策,优先保障乡村产业发展用地。规范开展城乡建设用地增减挂钩。完善“人地挂钩”“增违挂钩”。

推行土地复合利用、立体开发。按照国土空间规划和用途管制要求,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。明确地下空间开发利用原则,制定地下空间专项规划编制指南,强化地上地下空间综合开发,探索公交优先发展(TOD)综合开发模式,推进建设用地立体开发、综合利用。

强化节约集约监督考核。结合“增存挂钩”机制、“亩均论英雄”“标准地”改革等工作,加强督促指导,严格工作奖惩。加大存量土地消化盘活力度,提高土地利用效率,按照相关规定给予相应用地奖惩。积极创建自然资源节约集约示范县(市、区),对创建成功的县(市、区)适当奖励建设用地计划指标。

## 第二节 提高矿产资源开发利用水平

增强矿产资源安全保障能力。编制实施《四川省矿产资源规划(2021—2025)》《四川省地质勘查规划(2021—2030)》,优化矿

产资源勘查、开发利用与保护布局,开展战略性矿产资源调查评价,实施新一轮战略性矿产找矿行动。按照国家部署,加强国家级能源资源基地建设,推进国家规划矿区建设,加大天然气(页岩气、煤层气)勘探力度,持续推进川南地区页岩气勘查开发,加快建设国家天然气(页岩气)千亿立方米产能基地。鼓励合理开发利用铁、钒、钛、铜、金、银、磷、稀土和锂、铌、钽等矿产,鼓励开发新型非金属矿产和非金属矿物材料,探索建设砂石资源开发基地,提高重点工程建设项目砂石资源保障能力。完成全省矿产资源国情调查,加强资源储备和保护,强化国家战略性资源安全保障。

提升矿产资源综合利用水平。严格落实矿山最低开采规模,以及重要矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率等要求,提升矿业开发规模化集约化水平。强化矿产资源节约与综合利用监管,推进矿业领域合理开发利用矿产资源的诚信体系建设。大力推广矿产资源节约和综合利用先进适用技术,提高矿产资源利用水平。积极推进钒钛磁铁矿、锂辉石矿等资源的创新开发和综合利用,支持攀西战略资源创新开发试验区建设。

推动绿色矿业发展。建立政府引导、部门推动、企业主建、第三方评估、社会监督的绿色矿山建设工作体系,健全矿业绿色发展长效机制,全面推进绿色矿山建设。研究出台四川省绿色矿山建设实施意见和创建指南,创建省级绿色矿山名录库。贯彻《绿色地质勘查工作规范》等行业标准,进一步推进绿色勘查,开展绿色勘

查示范项目。深入推进攀枝花市、会理市、马边县绿色矿业发展示范区建设。

### 专栏5 重要矿产资源绿色勘查与综合利用

重点开展四川可尔因—甲基卡稀有金属矿、冕宁—德昌稀土矿、西昌—攀枝花钒钛磁铁矿、会理—会东铜(钴镍)矿、木里梭罗沟金矿、丹巴—康定金镍铜矿、德格—甘孜—新龙—理塘金矿、巴塘—理塘铍锡铅锌多金属矿、冕宁泸沽铁矿,以及马边—雷波磷矿、攀枝花石墨矿、攀西纤维用玄武岩矿等规划勘查区矿产勘查。重点开展攀西地区钒钛磁铁矿中铁钒钛钴和川西高原锂辉石矿中锂铍铈钽等重要共生矿产综合利用。

### 第三节 提高林草资源合理利用水平

加强森林资源保护利用。编制实施《四川省林草发展“十四五”规划》,构建高质量发展的林草保护利用体系。全面推行林长制,建立以党政领导负责制为核心的保护发展森林草原资源责任体系。严格林地用途管制、林地审核审批和使用林地定额制度,实施分类分级管理。深化农村集体林权制度改革,加快推进国有森林资源有偿使用。推行森林休养生息,坚持林木采伐限额管理和凭证采伐制度。加强林草种质资源保护,着力构建“育、繁、推”一体化现代林草种业体系。巩固提升林下经济产业发展水平,加快推动木材加工业转型升级,着力推进木本粮油、特色林果等经济林产业提质增效。建设美丽竹林风景线,打造一批以竹林为特色的体验基地和景区。推进花卉产业、林草中药材和生态旅游高质量发展,全面延伸产业链,提升基地培育及加工利用水平。

推进草原资源可持续利用。建立健全基本草原保护制度,科学划定并保护基本草原,确保基本草原面积不减少。加强征占用草原管理,推进建设项目用地审查和草地审核协调联动。持续推进退牧还草,继续实施草原休养生息,分类推进禁牧轮牧休牧。严格落实草畜平衡,严控草原牲畜超载现象。积极发展草原旅游、休闲和生态养殖等产业,有序推进中草药材产业发展。稳妥推进国有草原资源有偿使用制度改革。

加强森林草原防灭火能力建设。坚持人民至上、生命至上,按照“统一领导、分级负责,科学处置、安全第一,以专为主、专群结合”的原则,落实党政森林草原防灭火责任,不断加快物防、人防和技防综合能力建设,建立健全科学高效的预防体系和快速反应的扑救体系。加强火灾隐患排查和整治,加强野外火源管理,推进数字熊猫监测即报系统(DPS)建设。加强森林消防队伍、地方专业防灭火队伍和半专业防灭火队伍建设。

### 专栏6 森林草原保护利用

1. 森林质量精准提升工程。实施森林抚育,在盆周山地区、盆地丘陵区、川西南山地区和川西高山峡谷区,采取优化密度、调整树种组成、人工促进天然更新等方式,实施森林抚育450万亩。实施退化林修复,在大小凉山、秦巴山区、川西藏区,采取间伐改造、补植补造、调整树种、更替改造等措施,修复退化林200万亩。实施封育管护,在盆周山地区、盆地丘陵区、川西南山地区等,实施封育管护200万亩。依托乐山岷江大渡河、秦巴山等森林质量精准提升示范项目,建成巨桉改造、竹林抚育、森林可持续经营等森林质量精准提升示范样板基地50个。

2. 国家储备林建设工程。开展人工林培育,在盆周山地区、盆地丘陵区,使用通过审定认定的林木良种、无性系培育的壮苗,定向培育工业原料林、珍稀树种和大径级用材林50万亩。实施现有林改培,采取林冠下造林、补植补造等经营措施,培育

复层异龄混交林 150 万亩。实施中幼林抚育,采取间伐、修枝、除草割灌、施肥等抚育活动,实施中幼林抚育 100 万亩。

3. 退耕还林还草工程。实施新一轮退耕还林还草 25 万亩,常态巩固退耕还林还草成果 1600 万亩。

4. 退牧还草工程。实施划区轮牧围栏建设 570 万亩、退化草原改良 400 万亩、人工种草 125 万亩、草原黑土滩治理 75 万亩、草原毒害草治理 50 万亩。

#### 第四节 提高水资源保护利用水平

加强水资源管理。落实最严格水资源管理制度,坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,加强水资源刚性约束。优化完善江河流域水量分配方案,完善覆盖流域和行政区域的取用水总量控制指标,严格控制流域和区域取用水总量。开展水资源承载能力评价,建立水资源承载能力监测预警机制,严格执行取水许可制度,加强水资源统一调度管理,强化流域水库和水电站联合调度,构建覆盖防洪抗旱、蓄水保供、饮水、灌溉、工业、水生态、发电、航运等调度的“大水调”工作协调机制。

维护水生态安全。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。科学合理确定河湖重要断面生态流量目标,加强生态流量监督性监测,完善监测预警机制,实现重点河湖生态流量保障目标满足程度大于 90%。加强河湖生态调度,维持河湖基本生态用水需求。强化地下水保护,划定重要地下水源保护空间。开展河湖健康评价,加强饮用水源保护。

深入实施节水行动。全面落实国家节水行动方案和四川省节水行动实施方案,加强农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损,开展县域节水型社会达标建设,实现县域节水型社会建设达标率大于40%。推动用水方式由粗放向节约集约转变,健全节水标准和用水定额体系,完善国家、省、市三级重点用水单位监控名录,强化高耗水行业用水定额管理,坚决抑制不合理用水需求。健全水资源产权制度,完善水资源有偿使用制度。加强节水宣传,提高全民节水意识。

## 第六章 强化国土空间支撑作用

以成渝地区双城经济圈建设为战略牵引,深化拓展“一千多支”发展战略,深入实施主体功能区战略,强化国土空间规划和用途管控,增强对区域协调发展、重大战略实施、重大项目建设的保障能力,推动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 建立健全国土空间规划体系

落实主体功能区战略。根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,优化调整全省主体功能区布局,统筹谋划全省人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局。优化完善主体功能区划分,完善主体功能区分区体系。分类提高城市化地区发展水平,推

动农业生产向粮油主产区、特色农产区、特色农牧区集聚,优化生态安全屏障体系,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。

高质量编制国土空间规划。按照“生态优先、绿色发展,以人为本、提升品质,统筹兼顾、协调联动,科学编制、严格实施”的原则,完成省、市、县、镇(乡)四级国土空间总体规划编制,按需开展特定区域和特定领域的专项规划编制,有序推进详细规划编制,全面建立全省“四级三类”国土空间规划体系,为各类开发保护建设活动提供基本依据。在国土空间规划中统筹划定永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界等控制线,将其作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线,强化传导落实、加强底线约束。

构建国土空间规划编制审批、实施监督、法规政策和技术标准体系。根据国土空间开发保护法等法律法规出台情况,研究制定符合四川实际的实施办法。研究制定四川省国土空间规划管理办法,明确市县国土空间总体规划成果审查要点、审批流程、监督实施等规定。研究制定乡镇级国土空间规划编制指南等一批国土空间规划技术规范。建立省市县三级联通的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,健全国土空间规划评估制度,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。

完善国土空间用途管制制度。探索开展全域全类型国土空间用途管制,建立差异化的空间准入机制,构建国土空间用途管制法规政策体系、技术方法体系和运行体系,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。在城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的管制方式,在城镇开发边界外按照主导用途分区,实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。以耕地保护和生态保护为重点,分区分级优化细化相关管控规则。

## 第二节 高效服务重大战略落地实施

促进区域协调发展。协同推进成渝地区双城经济圈国土空间规划落实,协调优化四川、重庆两省市资源要素配置,以两大都市圈、成渝主轴地区、两翼城镇组群和区域中心城市为优势地区,盆周山地地区为主要生态保护地区,统筹形成开发与保护相协调的国土空间格局。编制实施五大片区国土空间规划,加强规划、政策、项目统筹,推动差异化协同发展。推动成都平原经济区一体化发展,继续提高人口承载能力,充分发挥极核带动作用,加快建设现代化成都都市圈,强化经济区内圈外圈联动,推进内圈同城化、全域一体化发展;保护龙门山—邛崃山生态核心功能区,开展岷江、大渡河、沱江、涪江四大水系廊道系统保护与综合治理。推动川南经济区一体化发展,突出区域中心城市带动作用,发挥重要节



点城市支撑作用,推进宜泸沿江协同发展、内自同城化发展,拓展城市发展空间;加快推进沱江、金沙江、岷江等绿色生态廊道建设,加强经济区南部盆周地区生态斑块保护修复,以及长江干流和沱江等重要支流岸线生态修复。推动川东北经济区振兴发展,培育南充、达州区域中心城市,发挥广安、广元、巴中重要节点作用,加快阆苍南一体化进程,促进人口和产业集聚;统筹推动经济区南部城市化地区、中部农产品主产区和北部生态功能区的空间协同,建设嘉陵江、渠江绿色生态走廊,筑牢秦巴山、华蓥山等绿色生态屏障。推动攀西经济区转型发展,引导国家战略资源开发合理布局,推进安宁河谷综合开发,提升攀枝花市主城区、西昌市综合承载能力,强化各类资源要素集聚;推进安宁河谷经济走廊、大小凉山生态走廊协调发展,加强安宁河谷东西两侧生态功能区保护,协调兼顾安宁河谷沿线的城市化地区和农产品主产区布局。加快川西北生态示范区建设,坚持生态功能区的主体地位,引导资源适度开发、产业适度集聚、人口适度集中;持续推进国家生态文明示范区建设,推进川滇森林及生物多样性、若尔盖草原湿地两大重点生态功能区建设,加强草原、森林、湿地等重要生态系统保护修复,增强生态产品供给能力。

推动以人为核心的新型城镇化。深入实施以人为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略,推动构建以城市群为主体、国家中心城市为引领、区域中心城市和重要节点城市为支撑、县城和中

心镇为基础的现代城镇体系,促进大中小城市和小城镇协调发展。编制实施成都都市圈国土空间规划,推动形成中心城市引领型、组团式多层次网格化空间结构,引导资源要素合理流动和高效集聚,促进成德眉资同城化发展;支持成都建设践行新发展理念的公园城市示范区,严格控制成都主城区发展规模,支持优化空间结构,提升城市空间品质。支持区域中心城市建设,适度加大空间资源供给,优化功能布局,引导主导产业特色化集群化发展,在环成都经济圈、川南和川东北经济区培育形成全省经济副中心。支持重要节点城市发挥自身优势,进一步增强人口、经济、要素承载能力,加强通道、产业、生态等功能协作,打造成渝地区双城经济圈建设的重要支撑。加大对省级新区的空间保障,打造带动区域经济高质量发展新增长极。着力提升城镇宜居品质,以国土空间详细规划和专项规划为基础,合理调整完善城市内部用地结构,引导和促进城市有机更新。研究制定引导历史文化遗产合理利用的规划、土地等支持政策,加强历史文化保护传承,促进历史文化遗产活化利用。落实公园城市理念,促进公共空间与自然生态相融合,保护城市山体自然风貌,修复河湖水系和湿地,完善城市生态系统。统筹城市水资源利用和防灾减灾,提升城市安全韧性。完善支持新型城镇化发展的土地政策,健全农村转移人口市民化土地支持政策,引导建设土地资源向都市圈和区域中心城市倾斜,支持以县城和中心镇为重要载体的城镇化建设。坚持房子是用来住的、不是

用来炒的定位,建立住房和土地联动机制,完善城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量、提供保障性住房规模挂钩机制。

支持乡村振兴战略实施。加强乡村建设县域统筹,科学编制县级国土空间规划,明确村庄布局分类。做好乡镇行政区划和村级建制调整改革“后半篇”文章,有序推进以片区为单元的乡村国土空间规划编制,优化县域经济地理版图。持续推广“小规模、组团式、微田园、生态化”模式,优化乡村生产生活生态空间布局,引导农村居民点适度集聚,保护和延续小尺度、低密度的乡村肌理。跨行政区域统筹水利、交通、市政、公共服务等设施布局建设,建立健全城乡基础设施统一规划、建设、管护机制,推动市政公用设施向乡村延伸。依托历史文化名镇名村和传统村落保护利用,支持繁荣乡村文化。完善土地出让收入分配机制。建立巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接保障机制,用好农村一二三产业融合发展土地支持政策,保障乡村产业发展用地。完善农业设施建设用地政策,规范农业设施建设用地管理。集中支持一批乡村振兴重点帮扶县,给予建设用地指标安排、耕地占补平衡指标交易等政策倾斜。开展土地综合整治,激活配优各类自然资源要素,促进农村土地资源有序开发利用、农村生态环境有效保护。

### 第三节 加强重大项目空间支撑

坚持项目跟着规划走,加强各类专项规划与国土空间总体规划的衔接,统筹做好重大项目用地保障。聚焦构建“5+1”现代工业体系、“4+6”现代服务业体系、“10+3”现代农业体系,引导资源要素向优势产业集中集聚,优先支持重大制造业项目、战略性新兴产业项目,做好延伸产业链稳定供应链用地保障工作。围绕提升公共服务水平,统筹规划、合理布局医疗、教育、养老、治安、文旅、体育、生态环保、就业和社会保障、社区服务等公共服务设施,多渠道保障用地需求。围绕构筑现代基础设施体系,强化国土空间规划基础作用,合理预留建设廊道空间,支持“四向八廊”出川战略大通道建设,保障现代能源网络体系建设,支持引大济岷、长征渠引水工程为骨干的水网工程建设。

## 第七章 深化自然资源领域重点改革

以自然资源资产产权制度改革为重点,坚持问题导向,持续深化自然资源领域改革,加强改革系统集成、协同高效,建立健全自然资源保护和利用制度体系。

### 第一节 完善全民所有自然资源资产管理制度

开展全民所有自然资源资产清查,建立统计调查和年度更新

机制,摸清全民所有自然资源资产家底。按照国家规定探索建立全民所有自然资源资产所有权委托代理制度,参照中央政府直接行使所有权的自然资源清单,组织编制省级、市级政府代理履行所有者职责的自然资源清单。完善全民所有自然资源资产配置制度,深化全民所有自然资源有偿使用制度。建立健全全民所有自然资源资产收益管理制度,落实并维护所有者权益。依法依规合理调整全民所有自然资源资产收益分配比例和支出结构,加大对生态保护修复、资源安全保障和乡村振兴的支持力度。开展全民所有自然资源资产平衡表编制试点,落实县级以上人民政府向同级人大常委会报告国有自然资源(资产)管理情况制度。

## 第二节 深化土地管理制度改革

创新土地管理方式。争取中央赋予省级更大用地自主权,深化成渝地区双城经济圈城乡土地制度改革,建立与国家战略相适应的土地管理体制机制。加强土地计划指标精细化管理,实施年度建设用地总量调控制度。开展市(州)土地管理水平综合评估,依法依规有序下放省级用地审批权。实施全面提升土地管理水平三年行动,在建设用地审批提质增效、耕地保护补短板、土地节约集约利用等方面实现突破。在东西部协作和对口支援框架下,继续做好新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂。规范开展耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标省域内

流转。加强和改进征地管理工作,建立土地征收公共利益用地认定机制,缩小土地征收范围,有序推进成片开发征地工作,完善土地征收多元化补偿方式和保障机制。多渠道保障农村一二三产业融合发展合理用地需求,为农村产业发展壮大留出用地空间。

深化土地要素市场化配置改革。健全完善国有建设用地市场化配置机制,进一步扩大国有建设用地有偿使用范围。按照国家统一部署,稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市,推进城乡统一的建设用地市场建设。深化农村宅基地改革试点,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式,结合改革进程做好宅基地确权登记。深入推进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机制。开展工业用地“标准地”改革,深入推进“亩均论英雄”考核评价,加强土地利用全生命周期监管。完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场,健全服务体系、征信体系和监管体系。建立健全城乡公示地价体系,探索建立全类型自然资源的政府公示价格体系。

### 第三节 推进矿产资源管理改革

深化矿产资源市场化配置改革,进一步完善矿业权交易规则,全面推进矿业权竞争性出让,严格控制矿业权协议出让。优化矿业权出让流程,积极推进“净矿”出让。推行矿业权三级联网审批

和“一网通办”。深化矿产资源储量管理改革,推进储量管理一体化建设,加强矿山储量动态监管。贯彻落实国家矿产资源权益金制度改革要求,探索推进按收益率征收矿业权出让收益。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。深化地矿信用体系建设,加强地勘行业规范管理。加强对矿业权人的监管,实施和完善矿业权人勘查开采信息公示制度,落实矿业权出让转让信息公开制度。创新地质矿产管理机制,探索“矿地综合利用”新模式。

#### 第四节 深化林业和草原改革

推进集体林地草地“三权分置”,落实林地草地集体所有权、稳定承包权、放活经营权,引导各种社会主体通过出租、入股、合作等形式参与林权流转,促进适度规模经营。完善集体林发展支持体系,放活集体商品林经营,推广“林业共营制”模式。推进成都市全国林业改革发展综合试点市建设。深化国有林场改革,完善国有林场经营机制。巩固和扩大国有林区改革成果,推动国有林区持续发展。

#### 第五节 建立健全生态产品价值实现机制

探索生态产品价值核算。开展生态产品信息普查,探索形成生态产品目录清单。探索开展以生态产品实物量为重点的生态价

值核算,探索不同类型生态产品经济价值核算。针对生态产品价值实现的不同路径,探索开展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。探索开展基于生态产品价值核算的生态产品价值实现成效评估,梳理总结生态产品价值实现的有效路径和模式,探索建立生态产品价值核算结果发布制度。

健全生态产品经营开发机制。推动生态产品交易中心建设,拓宽生态产品交易渠道,促进生态产品供需精准对接。编制生态产品开发利用负面清单和产业发展指引,因地制宜推动生态农业、生态工业、生态旅游、生态康养、自然教育等新产业新业态发展。依托不同地区独特的自然禀赋,生产特色生态农产品,实施精深加工,拓展延伸产业链和价值链。鼓励打造特色鲜明的生态产品区域公用品牌,促进生态产品价值增值。支持在生态本底优良、资源环境承载能力相对较好的地区探索建设一批生态产品价值实现机制试点示范、生态产业创新示范区、绿色发展示范带、森林康养基地等“两山”转化功能平台。鼓励创新吸引社会资本投入生态产品供给的政策措施、产权安排和运作模式。探索开展碳排放权、排污权、用能权交易,试点推进阿坝州、甘孜州林草碳汇交易,推动完善重点流域水权交易机制。

健全生态保护补偿机制。完善纵向生态保护补偿制度,支持基于生态环境系统性保护修复的生态产品价值实现工程建设。完善森林、草原、湿地、荒漠、耕地、水域等自然生态系统生态保护补



偿制度,探索自然保护区生态保护补偿制度。建立健全长江川渝段、黄河川甘段、赤水河等跨省流域生态补偿机制,深化沱江、岷江、嘉陵江、安宁河等省内流域生态补偿机制,鼓励受益地区和保护地区、流域上下游通过园区共建、资金补偿、产业扶持等多种方式开展横向生态保护补偿。健全生态环境损害赔偿制度,加强生态环境修复与损害赔偿的执行和监督,提高破坏生态环境违法成本。

## 第六节 健全自然资源监管体制机制

健全完善共同责任机制。落实领导干部自然资源资产管理和生态环境保护责任,加强领导干部自然资源资产离任审计。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。

加强自然资源督察执法。系统梳理自然资源领域相关地方性法规和规章,推动土地管理、矿产资源管理、国土空间规划、永久基本农田保护、自然资源督察、地质灾害防治、不动产登记等地方性法规和规章的制修订,完善执法依据,明确权责边界。健全省市县三级自然资源督察机构,加快推进自然资源综合执法改革,建立重大典型案件查处通报制度,落实自然资源行政执法与刑事司法衔

接机制,加强部门间协作配合,协同推进公益诉讼、行政非诉执行监督工作。建立健全自然资源、农业农村、纪检监察、公检法等部门执法联动协调机制,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,构建“大督察”“大执法”格局。加强对自然资源领域依法行政监督,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和矿产、森林、草原、水资源等督察,推进自然资源全面督察。探索定期监测和动态监管,发挥监管反馈预警功能,推动执法关口前移。建立健全“早发现、早制止、严查处”的长效监管机制。加强基层人员科技装备水平和能力建设,全面提升基层执法效能。

## 第七节 持续深化自然资源领域“放管服”改革

纵深推进“放管服”改革,持续深化行政审批制度改革,建设完善政务服务大厅实体窗口,集中办理行政审批,切实做到“审管分离”,实现“一窗受理、一网通办、一次办结”;持续推进“一网通办”前提下“最多跑一次”改革,全面实现审批事项“全程网办”,逐步实现政务服务“市内通办”“省内通办”“川渝通办”“跨省通办”;建立完善全省不动产登记平台,全面推进“互联网+不动产登记”,全面实施“一窗受理、并行办理”,实现不动产登记相关业务“跨省通办”;深化规划用地“多审合一、多证合一、多验合一”改革,加快实现用地用矿用林用草手续同步办理,加快推动自然资源

领域工程项目审批“一件事一次办”落地落实,不断优化自然资源系统营商环境,进一步提升人民群众和企业的获得感。

## 第八章 增强基础支撑能力

坚持固根基、扬优势、补短板、强弱项,全面加强自然资源统一调查监测评价和确权登记、地质调查、基础测绘等工作,不断提升科技创新能力和信息化建设水平,持续增强地质灾害防治能力,为提升自然资源保护利用、管理决策和公共服务水平提供有力支撑。

### 第一节 构建自然资源统一调查监测评价体系

建立健全统一的自然资源调查评价监测制度,规范调查监测工作标准和技术要求。开展年度国土变更调查,持续更新第三次全国国土调查成果。统筹开展自然资源专项调查,掌握各类自然资源的数量、质量、结构、功能、空间分布、开发利用、生态状况等多指标信息。持续开展地理国情监测、各类自然资源专题监测,探索开展重点区域监测、重点项目监测、管理业务监测,适时开展应急监测。开展重点区域、重点生态系统的生态状况调查评价和监测预警。加强专业技术队伍建设和信息化建设,构建“空天地”一体化的调查监测网络,提升自然资源调查监测综合保障能力。

#### 专栏7 自然资源调查监测专栏

1. 自然资源调查。以每年12月31日为时点,开展年度国土变更调查。开展耕地、森林、草原、湿地、水、冻土、冰川、地表基质、地下空间、矿产资源等自然资源专项

调查。有针对性组织开展城乡建设用地和城镇设施用地、国有自然资源(资产)实物量调查、野生动植物和生物多样性调查、水土流失、荒漠化和沙化石漠化等调查。

2. 自然资源监测。以每年6月30日为时点,开展地理国情监测。开展耕地双月动态监测和森林、草原、湿地、水、矿产资源等专题监测。开展成渝地区双城经济圈、长江黄河流域、自然保护地等重要地区监测。开展城乡建设用地增减挂钩、土地综合整治、工矿废弃地复垦、山水林田湖草沙系统修复等重点项目监测。开展城乡建设用地、开发(园)区用地、矿产资源等利用水平监测和国土空间规划实施、违法用地等管理业务监测。

3. 自然资源调查监测支撑体系建设。开展“天府调查云”和四川省卫星应用技术中心建设,建立自然资源三维立体时空数据库,建设自然资源调查监测成果分析评价系统和共享应用管理平台,形成全省自然资源调查监测的“一张底图”。

## 第二节 开展自然资源统一确权登记

全面推进自然资源统一确权登记,基本完成重点区域自然资源确权登记工作,重点推进国家公园等各类自然保护地、国有重点林区、湿地、大江大河重要生态空间确权登记工作。健全自然资源权属多元化纠纷解决机制,积极稳妥清理规范林权登记历史遗留问题,推动将林权登记纳入不动产登记实行“一窗受理”。完善自然资源确权登记系统,探索三维自然资源确权登记模式,推动自然资源确权登记日常变更智慧化、智能化。规范做好农村不动产登记,全面完成房地一体宅基地确权登记,稳妥做好土地承包经营权纳入不动产登记。健全贯穿土地管理全生命周期的地籍调查工作机制,统一技术标准,逐步实现“一码管地”。

### 第三节 开展基础地质调查

加强区域地质调查,配合开展全省1:5万区域地质调查和矿产调查,加强重大工程、重要交通干线工程地质调查,完成川藏铁路、西部陆海新通道、国家水网等重大工程建设地质安全评价。加强城市地质调查,完成全省地级以上城市1:5万基础性综合地质填图,实现地级以上城市地质调查全覆盖。加强成都和区域中心城市地质安全风险评估和地下空间资源调查评价,全面推进城市三维地质调查。加强生态地质调查,开展全省主要流域水资源综合调查及动态变化监测,推进长江、黄河等重点流域水文地质调查。加强对粮食主产区、耕地和牧草地分布区等区域土地质量地球物理和地球化学勘查,开展精细化土地质量地质调查和天然富硒土地资源详查,建立土地质量地质调查数据库。持续加强全省实物地质资料目录信息数据库建设,推动实物地质资料信息共享、有效保存和高效利用。

### 第四节 加强基础测绘和地理信息化建设

完善现代化测绘基准体系,建设北斗导航高精度基础数据中心。丰富基础地理信息数据资源,以省级基础测绘成果为基础,升级改造四川省地理空间大数据中心。深化地理信息综合应用服务,加强以“天地图·四川”为核心的地理信息公共服务平台体系

建设。加快构建新型基础测绘体系,创新新型基础测绘产品,推进三维实景数据库建设,形成全省新型基础测绘成果数据库和服务底图。推进成渝地区双城经济圈空间定位基准和高精度动态定位导航一体化建设,深化地理信息共建共享机制,实现卫星定位基准服务系统互联互通、基础地理信息互认互用。

### 专栏 8 基础测绘和地理信息建设重大工程

1. 成渝地区双城经济圈北斗地基增强系统建设。开展全省 B、C 级 GNSS(全球导航卫星系统)控制点观测、水准连测及数据处理;开展四川和重庆统一的似大地水准面精化;升级改造四川省北斗导航高精度基础数据中心,全面兼容北斗三号卫星系统;建设实时服务热备份系统和测绘基准协同服务平台。

2. 地理时空大数据建设。完善四川省地理空间大数据基础设施;开展四川省 1:1 万基础地理信息数据年度更新,统筹建设“实景三维四川”;构建包含汇聚数据子库、成果数据子库、分析数据子库、应用数据子库的地理时空大数据库;建设地理时空大数据中台,建设包含空间数据挖掘分析服务、脱密共享服务和遥感影像数据与矢量数据服务的资源池,搭建服务引擎和服务管理系统。

## 第五节 增强科技创新能力

开展重大科技攻关和成果转化,加强生态保护修复、生物多样性保育、耕地保护、林草、自然资源综合利用、自然灾害综合防治等领域新技术研发和应用,研究推广土地、矿产资源等节约集约和高效利用先进适用技术。加强卫星应用技术中心、工程技术创新中心等科技创新平台建设,支持创建自然资源保护和利用重点实验室,建设博士后创新基地,提高自然资源管理科技支撑和技术保障能力。加强与国内外高校、科研院所等专业机构的合作,建立自然

资源高端智库。加强土地、矿产、测绘地理信息、林业、地灾防治、生态修复等业务领域标准建设,建立自然资源标准体系。健全创新激励和保障机制,完善科研技术人员职务发明成果权益分享机制。

## 第六节 提升信息化建设水平

加快省域空间治理数字化转型,深入实施自然资源信息化建设三年行动,以自然资源基础信息平台为基础,建成多级互联的全省自然资源“一张网”,建设自然资源核心数据库并动态更新,建成共建共享的自然资源“一张图”,构建统一的自然资源管理和应用支撑“一平台”。加快构建满足自然资源调查监测、监管决策和政务服务需求的三大应用体系,全面增强自然资源动态监测与态势感知能力、综合监管与科学决策能力、政务“一网通办”与开放共享能力,提升自然资源管理一体化、精细化和智能化水平。

## 第七节 提升地质灾害防治能力

编制实施《四川省“十四五”地质灾害防治规划》,开展地质灾害全域综合整治三年行动,统筹推进地质灾害全域、科学、分级综合整治。全面推进县域地质灾害风险调查评价,开展“空天地”一体化地质灾害隐患综合遥感识别,建立地质灾害隐患数据库和风险数据库,试点开展地质灾害风险管控,探索推动地质灾害从“单

点防控”向“点面双控”转变。强化地质灾害风险源头管控,将地质灾害中高危险区纳入国土空间规划和用途管制。完善省、市、县、乡、村、组、点七级联动的群测群防网络,推进人技结合监测预警体系建设,建立省、市、县三级地质灾害气象风险预警预报机制。开展受威胁县城地质灾害分类综合整治和地质灾害隐患分级搬迁治理,充分运用“搬治结合”手段,有效降低重大地质灾害风险。按照立法计划,开展地质灾害防治地方立法工作。

### 专栏9 地质灾害防治专栏

1. 地质灾害风险调查评价。全覆盖开展地质灾害易发县1:5万地质灾害风险调查评价,推进市级1:10万地质灾害风险评价,实施省级1:25万地质灾害风险评价及应用示范项目,建成全省地质灾害风险“两库三图”。开展全省176个地质灾害易发县(市、区)汛前排查、汛中巡查、汛后核查工作,做好全省地质灾害隐患点、风险区动态管理及风险等级排序工作,动态更新地质灾害隐患数据库及风险数据库。开展地质灾害隐患干涉雷达监测和变形靶区1:5万中高分辨率光学卫星解译筛查。

2. 监测预警体系建设。完善地质灾害群测群防专职监测网络,定期进行监测员履职能力评估和岗位调整。开展地质灾害群专结合监测点建设,探索开展群专结合监测点及专业监测示范点动态运行和维护。建立省、市、县三级互联互通地质灾害气象风险预警体系。开展成渝地区双城经济圈成都平原地下水监测服务与地面沉降监测等国家重大战略监测预警支撑保障。

3. 综合治理和避险搬迁工程。开展2500余处地质灾害隐患点工程治理及排危除险。对已完成的地质灾害治理工程开展后期维护。对受地质灾害隐患点威胁的19000余户农户实施搬迁避让安置。实施受地质灾害威胁县城的综合整治工程。

4. 地质灾害防治能力提升工程。积极推进省修复防治院地质灾害隐患识别与监测预警技术服务中心建设。加强地质灾害防治关键技术科研攻关,不断提升地质灾害防治科技研用水平。开展地质灾害人才队伍建设,充实省、市、县三级地质灾害技术设备、物资和装备。督促指导基层防灾能力建设,分年度开展地质灾害宣传、培训和演练。



## 第九章 保障措施

### 第一节 坚持党的全面领导

发挥党统揽全局协调各方作用,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,把党的领导贯穿到规划实施的各领域、各环节,充分发挥全面从严治党引领保障作用,把完善党和国家监督体系融入规划实施全过程。坚持党管干部、党管人才原则,建立健全干部选拔、教育培训、日常管理、干部监督、人才建设工作体系,打造高素质干部队伍。

### 第二节 强化指导约束作用

完善自然资源管理上下贯通、执行有力的组织体系,建立健全跨部门、全链条的规划统筹协调机制。聚焦本规划确定的主要目标和重点任务,在矿产资源、地质勘查、地灾防治、科技发展等领域,根据实际制定专项规划或实施方案。鼓励市县编制相关规划或实施方案,细化落实本规划提出的主要目标、重要指标、重点任务、重大举措。

### 第三节 完善实施保障机制

强化各级政府和部门主体责任,对本规划确定的约束性指标、重大工程项目以及生态保护、资源利用、空间保障等领域重点任务

明确责任主体和进度要求,合理配置公共资源,引导调控社会资源,确保如期完成。加强规划实施评估,开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估。加强资金预算与规划实施的衔接协调,加大规划实施的资金保障。发挥审计机关、自然资源督察机构等对推进规划实施的监督作用。规划实施情况纳入各有关部门、地方领导班子和干部评价体系,推动重大任务落实。

#### 第四节 营造良好社会氛围

深入开展自然资源国情宣传教育,推动全社会牢固树立生态保护和资源节约利用意识。整合自然保护地、博物馆、科普场馆等各类宣教设施资源,建设一批自然资源科普基地。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。加强规划主要内容、实施成效宣传,引导公益组织、企业、个人积极参与自然资源保护、利用和治理,有效发挥社会各界在自然资源保护和利用中的作用。