吴忠市

自然资源保护和利用“十四五”规划

（征求意见稿）

为推动自然资源治理体系和治理能力现代化，更好发挥生态文明建设主力军作用，争当建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区排头兵，依据《“十四五”自然资源保护和利用规划》《宁夏回族自治区“十四五”自然资源保护和利用规划》《吴忠市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，结合吴忠市实际，制定本规划。规划期为2021 年至2025 年，远景展望至2035 年。

# 总体要求

## 指导思想

“十四五”时期，全市自然资源保护和利用要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，深入贯彻习近平生态文明思想，坚决守好促进民族团结、维护政治安全、改善生态环境“三条生命线”，以深化供给侧结构性改革为主线，以争当黄河流域生态保护和高质量发展先行区排头兵为时代使命，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以履行“两统一”职责为目标，全面加强国土空间用途管控、自然资源保护利用、生态系统保护修复，推动自然资源治理体系和治理能力现代化。

## 基本原则

——坚持生态优先，推动绿色发展。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，全面形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，推动人与自然和谐共生。

——坚持要素保障，服务发展大局。围绕国家、自治区和全市重大战略，为实现高质量发展提供坚实的资源要素保障。

——坚持资源惠民，增进民生福祉。牢固树立以人民为中心的发展思想，充分发挥自然资源管理在区域发展、城乡建设、社会保障、民生改善、生态产品、防灾减灾的基础性作用。

——坚持系统观念，提升综合效益。统筹保护、发展、安全关系，解决自然资源领域全局性、系统性、基础性问题，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

——坚持底线思维，深化改革创新。依法依规严守开发利用资源底线。以政策创新和科技创新推动自然资源管理、利用、服务方式加快转型，提升自然资源治理效能。

## 战略导向

“十四五”时期，以排头兵精神统领自然资源保护和利用工作，引领自然资源事业改革发展，充分发挥职能作用，在调查监测、科学规划、源头治理、系统修复、要素保障等方面全面发力。

——优化格局。围绕黄河流域生态保护和高质量发展，以黄河生态经济带、北部绿色发展区、南部封育保护区等“一带两区”为统领，优化国土空间开发保护格局，推动利通、青铜峡同城化建设和盐池、同心、红寺堡一体化发展，引导自然资源保护修复与开发利用。

——筑牢本底。统筹山水林田湖草沙系统保护修复，持续开展国土绿化行动，推进黄河、贺兰山和罗山，苦水河、清水河生态廊道，青铜峡库区湿地、哈巴湖等生态保护区的“两屏三廊多点”生态保护与修复治理，不断增强生态系统的平衡性、安全性和稳定性，提升生态系统碳汇能力。

——聚焦重点。新增建设用地计划指标向葡萄酒、奶产业、肉牛和滩羊等“十大重点产业”倾斜；保障高铁片区、滨河片区等重点地区建设，推动利青同城发展；通过指标“点供”方式保障综合交通、资源能源、信息网络、公共安全等重大基础设施、重要民生和新产业新业态项目用地。

——节约集约。坚持“四水四定”原则，确保实现高效节约用水、水资源安全。坚持管住总量、控制增量、盘活存量、提高质量，提升土地节约集约利用水平。落实能源、建设用地总量和强度“双控”管理，推动资源利用方式根本性转变。结合用地、用矿准入管理，支持工业、建筑、交通等领域节能减排。

## 主要目标

### 2035年自然资源保护和利用远景目标

到2035年，全市自然资源保护和利用要与经济社会发展远景目标相适应，形成资源节约型社会和绿色生产生活方式。生产空间安全高效、生活空间舒适宜居、生态空间山青水碧的国土开发保护格局形成，清洁低碳、安全高效的能源体系和绿色低碳循环发展的经济体系基本建立，碳排放达峰后稳中有降。资源要素市场化配置机制持续优化，土地、矿产等资源利用效率达到全区平均水平。生态系统质量和稳定性明显改善，生态产品供给更加充分。群众资源权益保障能力显著提升，自然资源治理体系和治理能力全面加强，基本实现人与自然和谐共生的现代化。

### “十四五”时期自然资源保护和利用目标

围绕争当先行区建设排头兵取得阶段性重要成果，实现经济社会发展目标，全面推进自然资源治理体系和治理能力现代化，努力实现以下目标：

——国土空间开发保护形成新格局。基于“两屏三廊保护、一极四点汇聚”的总体布局，全市“三级三类”国土空间规划体系全面建立。统筹划定落实三条控制线，生态保护红线、永久基本农田保护面积不低于自治区下达指标，城镇开发边界科学合理、集约适度。

——生态保护修复治理取得新成效。统筹山水林田湖草沙系统治理，各级国土空间生态修复规划完成编制并有效实施，山水林田湖草沙系统修复成效显著，全域土地综合整治扎实推进，矿山环境恢复治理实现“不留新账、还清旧账”。“十四五”期间，新增历史遗留矿山和国土综合整治面积\*\*\*万亩，森林覆盖率达到20.46%，草原综合植被覆盖度达到55.3%，湿地保护率达到61%。生态系统建设取得显著成效，生态系统碳汇能力持续提升。以国家公园为主体的自然保护地体系初步建立，重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生态多样性得到系统性保护，多元化生态修复投入、生态产品价值实现等机制初步建立，在全国生态节点、生态屏障、生态通道的重要地位和作用更加牢固。

——资源要素保障能力实现新提升。坚持需求牵引与供给改革相结合，实现重大基础设施、重点产业、重要民生项目及乡村振兴等用地应保尽保。推进土地要素市场化配置改革取得重大突破，土地审批、供应、利用、监管全生命周期管理模式初步形成。全面实现绿色矿业发展，基础地质工作程度进一步提升，建成\*\*\*个砂石集中开采区，稳定砂石市场供应、保障经济高质量发展。

——资源保护节约水平取得新进展。落实最严格的耕地保护制度，耕地和永久基本农田保护完成国家下达的指标任务，耕地数量、质量、生态“三位一体”保护格局基本形成。土地节约集约利用水平显著提升，每年处置批而未供和闲置土地20%以上，到2025 年单位GDP 建设用地使用面积下降15%，土地综合利用效益走在自治区前列。矿产资源开发布局更加合理、结构更加优化、效益更加明显，矿山数量减少\*\*\*，非煤（三类）大中型矿山比例提高到\*\*\*，生产矿山全部建成“绿色矿山”。

——自然资源资产管理开创新局面。在第三次国土调查成果基础上，地理国情、森林、草原、水、湿地等专项调查协调统一组织，重点区城自然资源统一确权登记基本完成，现代化自然资源登记体系基本形成。全民所有自然资源资产清查工作全面推进，自然资源资产家底全部摸清，权属边界关系明晰，收益分配制度合理优化，经济、生态、社会综合效益日益显现。

——自然资源治理能力迈上新台阶。防范化解自然资源领域重大风险机制更加完善，地质灾害综合防治体系全面建成，完成地质灾害治理工程\*\*\*处，有效消除地质灾害隐患\*\*\*处。自然资源科学化、法治化、信息化全面推进，自然资源科技创新能力显著提升；自然资源依法行政和执法能力显著增强，法违规行为有效遇制；建成以自然资源“一张图”为基础的自然资源大数据体系，自然资源政务服务和共享开放能力全面提高。1：2000地理信息覆盖率达到100%，高精度数字高程模型和城市三维模型数据实现全覆盖。重点领域改革持续深化，自然资源依法行政、科学决策、严格执法能力不断提升，自然资源治理体系和治理能力现代化全面推进。

# 主要任务

## 构建国土空间规划管控体系，优化国土空间开发保护格局

### 深入推进国土空间规划体系建设

——构建“三级三类”国土空间规划体系。高质量编吴忠市国土空间总体规划，同步编制区县（市）国土空间总体规划，适时编制镇国土空间总体规划，统筹编制“多规合一”实用性村庄规划，推进编制重点地区详细规划，强化国土空间专项规划管理，逐步实现市县镇三级规划有效贯通、总详专三类规划有效衔接，形成全市统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划“一张图”。落实国土空间规划编制修改和审批备案制度，规范国土空间规划编制和修改程序。

——推进国土空间用途管制全覆盖。建立以生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界为主要控制线的分区分类用途管制体系，加强和改进国土空间准入管理。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。

——建立差异化用途管制机制。逐步落实执行国土空间分区管控要求，落实“刚性”与“弹性”相结合的空间准入正负面清单，明确各类分区准入规则。严格实行农用地内部用途转化管理，建立全域全要素的约束性转用规则，明确转用的条件、程序等要求，确保各类分区内部的资源要素变化合理有序。强化城镇地下空间开发利用管控，促进地下空间依法有序开发利用。

——强化国土空用途管制监管。建设国土空间用途管制监测平台，落实自治区不合理用途发现和纠错制度和国土空间用途管制预警机制。针对永久基本农田保护区、生态保护红线区、城镇开发边界等重点区域，监测各类空间要素的总量、质量、变化，评估年度计划、空间准入、转用审批和许可制度执行情况等。联通各项业务平台，搭建多功能分析预警模块，提升监测预警的及时性和有效性。

——加强国土空间规划实施监督体系建设。落实 “一年一体检、五年一评估”实时监测、定期评估、动态维护的规划评估机制，以国土空间基础信息平台“一张图”为基础，对规划实施进行跟踪和监测，实现部门之间的数据共享和信息交互、国土空间规划编制和管控的部门协同、建设工程项目联合审批、监测预警以及服务群众等功能，推进国土空间治理水平现代化。

### 优化国土空间开发格局，促进全域协调发展

立足自然地理格局和开发保护实际，结合国土空间规划编制实施，优化市域国土空间开发保护总体格局，推动形成集约高效、宜居适度、山清水秀的生产、生活、生态空间格局。

——落实主体功能区战略。逐步形成以利通区、青铜峡市的城区及工业园区所在乡镇为主体的国家级重点开发区域，利通和青铜峡市其他片区为主体的农产品主产区，构建北部绿色发展区，推进北部绿色发展区高效率聚集经济和人口、保护永久基本农田和生态空间，支持农产品主产区增强农业生产能力。形成以盐池、同心和红寺堡为主体的生态功能区，南部生态保育区，支持南部封育保护区重点保护生态环境、提供生态产品，推进生态功能区人口逐步有序转移。

——统筹划定落实三条控制线。结合自然保护地整合优化完成生态保护红线评估调整，核实清理补划永久基本农田。依据自然地理格局和城镇化发展规律，集约适度划定城镇开发边界。把生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

——构筑安全多样的生态空间。构建“两屏三廊多点”的生态安全格局，形成以水土保持、水源涵养、防风固沙等各类防护林为主体，农田林网、生态廊道和乡村景区节点为补充的复合型生态防护体系，加快形成布局均衡、结构合理、网络完善、安全多样的生态空间。

——打造优质绿色的农业空间。引导形成北部现代农业综合示范区、中部奶牛养殖示范区、南部节水农业产业示范区和东部生态农业示范区四大板块，重点支持吴忠国家农业科技园区发展，重点打造黄金奶源产业带和贺兰山东麓葡萄酒产业带，融入自治区农业质量发展总体格局。大力推进乡村振兴战略实施，分类推进村庄布局优化，引导农村土地合理有序开发利用。

——塑造宜居高效的城镇空间。支持以人为核心的新型城镇化建设，引导人口向以利青为中心的城镇群集聚，构建“一极四点”为主体的城镇空间格局。鼓励城镇多元化、差异化发展。围绕推进城乡融合一体发展，引导城镇建设合理布局，有序开发，推动城市建设由规模扩张向内涵式、集约化、绿色化发展。

## 构建资源供需动态平衡体系，推动高质量发展

### 强化高质量发展用地保障

——保障重点产业和重大项目用地。新增建设用地计划指标向葡萄酒、奶产业、肉牛和滩羊等全市十大重点产业倾斜；保障高铁片区、滨河片区等重点地区建设，推动利青同城发展；通过指标“点供”方式保障综合交通、资源能源、信息网络、公共安全等重大基础设施、重要民生和新产业新业态项目用地。

——促进乡村振兴战略实施。新增建设用地计划指标按照应保尽保的原则，优先保障农村一二三产业融合发展等的用地需要。支持盐池县高沙窝镇等重点小城镇、利通区金银滩镇等特色小镇、吴忠国家农业科技园区等项目用地。完善农村用地保障机制，原则单列不低于5%的年度新增建设用地计划指标用于保障乡村产业、村民住宅等建设项目用地。

### 推进土地要素市场化配置

——构建城乡统一的建设用地市场。探索实现农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。开展农村集体经营性建设用地摸底调查，明确入市集体土地项目类型和入市范围，规范农村集体经营性建设用地入市交易等行为，进一步完善农村集体经营性建设用地入市相关政策。完善基准地价，构建城乡一体化基准地价体系和适时动态监测更新机制，健全城乡基准地价、标定地价评估与发布制度，建设统一的城乡土地市场交易系统，促进城乡建设用地同等入市、同权同价。盐池县试点开展集体经营性建设用地入市。

——创新建设用地市场供应机制。优化产业用地供应方式，在工业园区推行工业建设项目“标准地”出让、弹性年期出让, 结合自治区产业用地“标准地”出让实施意见，推进多评合一、承诺制、代办制联动改革。推进工业园区“标准化”厂房建设，有针对性地对中小企业租赁，租赁期可结合企业发展实际确定，切实减轻中小企业用地成本。用地面积小，需多点分布的新产业配套基础设施，可采用配建方式供地。对城镇开发边界内达到一定规模的湿地和绿地，分类探索“只征不转”或“不征不转”供地机制，扩大城市生态空间。对乡村休闲观光等分散布局产业，根据实际需要，探索制定“不转不征”、“点状供地”等灵活多样的供地方式。对农业规模经营必须新建的配套设施，在不占用永久基本农田的前提下，纳入设施农业用地管理，实行县级备案。

——积极推进土地指标跨区域交易。全面摸清生态移民迁出区、工矿废弃地、国有荒地、闲置农村集体建设用地的规模、布局。用足用好用活国家跨省域土地指标交易政策，实现省域间土地与资本互换增值。统筹全市土地指标交易，推动市内补充耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨区域交易，促进城乡土地、资金双向流动。

### 提升矿产资源保障能力

——调控开采方向。继续巩固矿产资源潜力大、市场前景好、优势明显、经济效益高、开发过程中能够较好控制对生态环境造成不良影响的煤炭、建材、化工类等优势矿产。重点开采煤炭、煤层气、冶镁白云岩、石灰岩、石膏、砂石等矿产，在符合开采准入条件下，优先设置采矿权。划定重点开采区 6 个，其中煤炭重点开采区2个，非煤矿产重点开采区4个。限制开采国家、自治区和吴忠市产业政策控制、矿产资源市场供大于求或勘查中对生态环境影响较大的矿产，主要包括水泥用灰岩、砖瓦用粘土（可耕地粘土）和城市核心区的地热资源等。禁止开采生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界“三条控制线”内的所有矿产资源。——加快绿色矿山建设。严格执行国家和自治区相关标准，全面开展绿色矿山建设。至2022 年底，生产矿山按照绿色矿山建设行业标准或绿色矿山建设地方标准，全部建成绿色矿山。

## 构建生态保护修复体系，提升生态功能质量

### 构建生态安全格局

构建“两屏三廊三心”的生态安全格局，形成以水土保持、水源涵养、防风固沙等各类防护林为主体，农田林网、生态廊道和乡村景区节点为补充的复合型生态防护体系。

——贺兰山—沙坡头防沙治沙生态屏障：发挥遏制腾格里沙漠东移功能，保佑宁夏黄灌平原安全，维系西北至黄淮生态安全。

——哈巴湖—罗山生态保育屏障：维系东部和南部地区水汽调节输送、维护区域生态系统平衡、保持生物多样性的功能，是吴忠东部和南部重要的防沙治沙屏障、水源涵养区。

——三廊：以黄河、清水河和苦水河干流河道、滩涂、堤岸生态系统为主，发挥维持生命水量、降解污染、提供生物迁徙通道的功能。

——三心：哈巴湖国家级自然保护区，青铜峡库区湿地国家自然保护区和罗山国家级自然保护区。

### 加强生态系统整体保护

——构建以国家公园为主体的自然保护地体系。统筹推进自然保护地整合优化，实事求是处理自然保护地区域的城镇、村庄、永久基本农田、矿业权和国家重大建设工程、风景名胜区等空间关系，编制实施一批自然保护地总体规划，解决保护管理分割、保护地破碎和孤岛化问题。建立全区自然保护地“一张图”和信息监管系统，强化自然保护地监测监管。

——完善生物多样性保护网络。北部绿色发展区以贺兰山为优先区域，重点保护干早自然生态系统、珍稀树种和岩羊等危动植物及其栖息地，加强沿黄湿地、城市内河内湖湿地保护，与自治区共建贺兰山大型生物多样性科研试验基地。南部封育保护区以哈巴湖为优先区城，重点保护荒漠生态系统及珍野生动植物、毛乌素沙地和鄂尔多斯台地的内陆干早区湿地生态系统以及优良野生牧草种质资源。严格外来物种审批和管控，开展风险评估，严禁野生动物非法交易和滥食。

——提升生态系统碳汇能力。实施大规模国土绿化行动，稳定增加森林、草原、湿地面积，提升生态系统碳汇增量。2025年森林蓄积量比2000年增加\*\*\*万立方米。

### 推进生态系统建设

——推进林草生态系统建设。以贺兰山、罗山、牛首山为重点区域，坚持以水定绿、适地适树，构建优质林草生态系统；以盐池、同心、红寺堡三县区和利通区扁担沟镇、青铜峡市峡口镇、青镇等干旱山区为重点，围绕南部防沙治沙、中部水土保持、北部经果林基地三大区域，开展沙漠化土地综合治理，大力实施生态修复、封山（沙）育林和经济林种植等生态修复工程，保护山（沙）区林草植被，构建生态绿色屏障；对黄河两岸堤外适宜造林区域采取补植补造、提质改造等措施进行绿化造林；对市域内国省干道及主干道路两侧未成林区域因地制宜进行绿化，打造绿色长廊。到2025 年，完成营造林\*\*\*万亩，森林覆盖率达到20.46%，完成退化草原修复面积\*\*\*万亩。

——推进河湖湿地生态系统建设。坚持系统化修复、全域化治理，加强黄河、清水河、苦水河、罗家河等重点河、沟、渠系水岸林木绿化，联动推进水土治理、污染治理、水源涵养、生物平衡，综合治理水质量变差、水生态受损、水资源减少、水循环受阻等问题，加快形成河网水清、流畅、岸绿的生态格局。严格保护现有国家级、自治区级湿地自然保护区。实施退养还滩、盐碱地复湿和退化湿地恢复等工程，因地制宜推进还湿建湿，修复受损湿地，恢复水生生物和陆生植被。坚决整治“挖湖引水造景”问题。继续推进退耕还湿工程，保护和恢复湿地植被，进一步提升生物多样性保护能力。积极推进湿地红线划定、落界工作，保护好湿地资源，为鸟类迁徙提供栖息地。“十四五”期间，完成恢复湿地\*\*\*万亩，湿地保护修复\*\*\*4万亩，新建湿地公园3个，湿地保护率达到61%。

——推进农田生态系统建设。在确保粮食安全的前提下，加快种植结构调整，适度压减高耗水作物种植面积，适度扩大青铜峡市贺兰山东麓的酿酒葡萄种植面积，同心县和红寺堡区枸杞标准化种植面积和青贮玉米种植面积，构建更好适应生态建设和农业现代化的种植结构。

——推进城市生态系统建设。以秦渠、汉延渠、惠农渠、罗家河、清水沟等河流水系为主体划定城市蓝线。科学布局城市绿网，划定城市绿地系统的绿线保护范围，主要包括乃光湖公园、秦渠公园、明珠公园、青秀园等公园绿地和高快速路两侧防护绿地等。稳步增加城市公园绿地、街头绿地和小游园。加大城市森林公园建设，在城乡结合区域成片造林，构建完整连贯的城乡绿地系统，确保城市建成区绿地率、人均公园绿地面积稳定达到全国平均水平。

——推进沙漠生态系统建设。创新沙漠治理体制，科学固沙治沙防沙，重点实施青铜峡、盐池锁边防风固沙工程，强化主要沙地边缘地区生态屏障建设，大力治理流动沙丘，在适宜地区设立沙化土地封育保护区，阻止沙漠对生态生产生活空间的侵蚀。积极发展治沙先进技术和产业，开展荒漠化防治国际交流合作，大力开发沙漠旅游、沙漠种植、沙漠文化，实现沙漠生态功能的转化增值。

### 加强生态保护修复

——实施山水林田湖草沙系统修复。重点推进生态结构性要素的保护与修复，以贺兰山、罗山、牛首山等山体，黄河、清水河、哈巴湖等河湖水系为主体，以山体环境综合修复治理、水环境保护治理、林业生态网络建设、土地生态功能提升、防风治沙及荒漠化综合治理、生态环境物联网建设为重点，推进生态格局结构性要素保护与修复，构建全域生态安全框架。落实和完善生态环境损害赔偿制度。

——推动全域土地综合整治。深入推进全域土地综合整治试点和村庄规划编制。以乡镇全部或部分村庄为对象，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化乡村生产、生活、生态空间格局。统筹编制村庄规划，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地面积\*\*\*以上。整治验收后腾退的建设用地，重点用于农村一二三产业融合发展，助推乡村产业发展。鼓励村与村、村与镇之间开展城乡建设用地增减挂钩，探索完善审批实施程序、节余指标调剂和收益分配机制。

——加强矿山生态恢复治理。以贺兰山东麓、牛首山和黄河干支流沿线等历史遗留矿山为重点，按照安全、生态、景观的次序，消除地质灾害隐患，修复地形地貌、恢复地表植被、防治水土流失，逐步实现破损地区自然风貌与周边自然景观和谐一致、融为一体。鼓励矿山土地综合修复利用，对历史遗留矿山废弃国有建设用地修复后拟改为经营性建设用地的，可将矿山生态修复方案、土地出让方案一并通过公开竞争方式确定同一修复主体和土地使用权人。整治腾出的建设用地可作为节余指标纳入城乡建设用地增减挂钩政策管理，复垦出的耕地节余指标，符合相关规定的，可申请承担跨省域国家统筹补充耕地任务。按照“谁开采、谁治理”的原则，落实在建矿山生态保护修复治理责任，确保“不欠新账”。

### 落实完善生态保护修复机制

——深入推进山林权改革。以盐池县为重点推进以灌木林为主的山林权改革，探索沙化地区“以地换林”新路径；以同心县为重点推进移民迁出区山林权改革，探索化解移民迁出区山林地权属矛盾和国有林场建设；以红寺堡区为重点推进国有林地山林权改革，放活国有林地经营权、处置权、收益权；以利通区、青铜峡市为重点推进农村集体林地山林权改革，探索发展“以林养林”新模式。2021年底全面推行林长制，各县（市、区）全力推进林地、草地资源确权到户、到村组、到企业，同步推进权属无争议的林权类不动产登记。到2025年底逐步实现山林资源以小班为单位的网格化管理，实现山林资源管理智慧升级，为建设美丽吴忠提供良好的生态环境。

——健全多元化投入机制。建立健全社会资本参与生态保护修复支持政策，对集中连片开展生态修复达到一定规模和预期目标的社会投资主体，允许依法依规取得一定修复面积的自然资源使用权，从事葡萄酒、旅游、康养、体育、设施农业产业开发等相关产业。探索“以地换林”新路径。按照全面推开、压茬推进、重点突破的思路，对集中连片开展国土绿化、生态修复达到一定规模的经营主体，探索林地综合利用、发展生态旅游、森林康养、异地配套建设用地等盈利模式，在符合国土空间规划前提下，在国家政策允许范围内，不影响树木生长、不造成环境破坏，明确准入条件、规模面积、技术规程、补助标准及配套项目享受土地税收、碳汇交易、林权融资等多方面扶持政策。鼓励工商企业以独资、合作、股份制等模式投资国土绿化、荒山造林、荒沙治理、生态修复等，吸引社会资本植树造林、植绿增绿。探索通过鼓励资源综合利用、财政补助、减税降费等措施，解决社会资本参与生态保护修复信息缺失、融资困难、收益机制不健全等问题。

——探索生态产业化新路子。编制生态产品开发利用负面清单和产业发展导则，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，推动生态优势转化为产业优势。推动葡萄酒、奶牛等特色产业发展与黄河滩区治理、荒漠化生态修复、荒山戈壁和采矿废弃地改造相结合，打造产业发展与生态环境改善良性互动的示范样板。加快建立生态产品价值实现制度体系，在生态保护修复、全域土地综合整治、矿山环境修复、退耕还林还草等领域开展生态产品价值实现机制试点，创新基于市场的生态产品政策措施和运作模式。探索通过政府购买生态产品等方式，实现生态产品价值区域共享。

## 构建资源保护和节约利用体系，促进绿色发展

### 实施耕地保护和质量提升行动

——强化耕地“三位一体”保护永久基本农田特殊保护。采取“长牙齿”的硬措施，落实量严格的耕地保护制度，将自治区下达的耕地保有量、永久基本农田指标细化落实到地块图斑，确保图、数、实地相一致。严格控制非农建设占用耕地，引导新增建设项目不占或少占耕地，特别是永久基本农田。有序实施退耕复耕，确保可以长期稳定利用的耕地总量不减少。永久基本农田一经划定，按粮田管理，主要用于粮食生产。一般建设项目不得占用永久基本农田，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，在可行性研究阶段，对占用的必要性、合理性和补划方案可行性进行严格论证，并经报请批准后方可实施。因地制宜实行秸秆还田等保护性耕作制度。加强对污染耕地调评价和治理。强化耕地与周边生态系统协同保护，修复和完善耕地生态功能，恢复田间生物群落和生态链，建设健康稳定田生态系统。

——严格落实耕地占补平衡。依法落实“占一补一、占优补优、占水田补水田”。开展耕地后备资源调查，摸清耕地资源数量、质量、空间布局。大力开展土地综合整治，对生产建设活动和自然灾害损毁的土地，采取整治措施，使其达到可供利用状态。结合各区县工矿废弃土地及待复垦农村居民点现状，在保障优先复垦为农用地的前提下，有计划、有步骤地推进土地复垦进程。

——加强耕地保护监督考核。逐级签订耕地保护责任书，层层压实政府耕地保有量、永久基本农田保护任务责任。依托耕地保护监测监管系统，全程监管耕地现状、耕地占补、违法占用等情况。推动落实五级“田长制”，实行区市县乡（镇）村和农户六级联动全覆盖的耕地保护网格化监管。建立耕地保护责任落实与基层干部绩效评价挂钩的奖惩机制，实行耕地保护党政同责、耕地保护不力“一票否决”制度，对履职监管不到位、失职渎职的，依纪依规追责问责。

——落实完善耕地保护机制。落实国家和自治区耕地保护机制，统筹安排财政资金，制定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的政策。按照谁保护、谁受益的原则，健全耕地保护“责任+激励”“行政+市场”机制，逐步建立吴忠市耕地保护补偿激励政策和措施。落实跨区域补充耕地利益调节机制，调动补充耕地地区保护耕地积极性。

### 强化林草湿地资源保护利用

严守生态保护红线，落实健全森林、草原和湿地生态保护补偿机制，加快推进生态文明建设；抓好新一轮林地保护利用规划编制准备工作，加强建设项目使用林地、草地、湿地审核审批监管，提升林木采伐管理服务能力；加大林业、草原、湿地违法案件和乱捕滥猎、非法经营野生动植物违法案件查处力度，严厉打击涉林违法犯罪行为；加快落实吴忠市森林火灾高风险区综合治理项目，进一步完善森林草原火灾监测预警防控基础设施，充实森林消防扑火设备，不断提升林草火灾监测预警和综合防控能力；围绕区域性重点林草病虫害、鼠兔害发生特点，积极推进林草有害生物监测、检疫执法和综合防控；加强草原禁牧和草畜平衡监管，严格草原征占用管理和执法监督，完善草原管护机制，着力提高草原保护管理水平。

### 加强建设用地节约集约利用

——强化建设用地管理。严格新增建设用地总量控制，制定建设用地总规模和人均建设用地指标分区管控措施，严格控制城乡建设用地无序扩张，“十四五”期末新增建设用地规模控制在国家下达指标以内，单位GDP 建设用地使用面积下降15%，实现以较少的资源消耗支撑更大规模的经济增长。严格执行建设用地控制指标和限制、禁止用地目录，对“高排放、高污染”行业新增产能、过剩产能和低水平重复产能的项目不予批准建设，对达不到投资强度、容积率等要求的产业项目核减建设用地面积。严格开发区项目准入管理，原则上不得向开发区以外供应工业用地，严格落实开发区名录及主导产业指导目录，发展以产业链为纽带的多层次、多样化产业空间载体，提高产业发展集聚度和土地投入产出率。

——盘活利用批而未供和闲置土地。严格落实“增存挂钩”机制，区分情况采取限期开发、征收土地闲置费、失信惩戒、无偿收回等方式，解决供而未建、用而未尽、建而未投等问题。依法采用调剂使用方式处置批而未供土地，分割转让土地使用权处置“僵尸企业”土地。城市集中建设区划拨、出让的低效用地，在符合国土空间规划的前提下，允许改变权利性质和土地用途、补交土地出让价款后，运用市场化配置方式，由单一主体或联合开发体自行开发，原划拨决定书或出让合同约定改变用途需由政府回收的，按规定和合同约定执行。对未完成开发投资总额25%的产业用地，采取预告登记转让等方式处置。对单宗面积较大、整体盘活困难的土地，推行分割转让使用权机制。对“僵尸企业”、涉法涉诉土地，建立联合处置机制，推动盘活利用。

——推进城镇低效土地再开发。重点推动吴忠市工业园区原毛纺织园区、青铜峡镇旧厂等低效土地再开发。建立城镇低效用地开发利用价格评估、认定和补偿机制。对城镇集中建设区内工业、仓储、批发市场等低效土地开展综合评估，可优先由土地使用权人补齐土地出让价款差额，申请变更土地用途，依据规划条件开发建设。对“退二进三”转型升级或开发区以外“散乱污”整治搬迁改造企业，优先在开发区内安排建设用地或鼓励租赁标准厂房。完善工业企业厂区改造后节余土地分割转让机制，鼓励企业改造现有厂区、建设多层厂房，或通过作价出资、土地入股等方式引进新企业联合开发。倒逼企业提高土地投资强度和产出水平，推动土地利用强度低、投入产出效益差的项目退出，促进低效用地再开发利用。

——创新节约集约用地机制。以市县为主体、以开发区为单位，开展工业企业用地效益评价，依据评价结果对企业分等定级，实施差别化政策和奖惩措施。创新土地复合利用政策，探索在有条件的地区实施区域整体转型，促进区内业态融合、功能复合；探索构建地上地下空间利用的规划、产权和管理制度体系，创新地上地下空间立体开发政策，推进建设用地多功能立体开发和复合利用。

### 推动矿产资源节约综合利用

——合理确定开发强度，优化矿山生产布局。按照“适度超前，留有余地”的思路设置和投放矿业权，严格控制矿业权投放数量，避免产能过剩。结合吴忠市工业化、城镇化进程需求和矿山产能情况，重点对砂石粘土矿进行开采总量调控。确保规划期内建筑用砂、建筑用石料、砖瓦用粘土年开采总量分别控制在\*\*\*万吨、\*\*\*万吨和\*\*\*万吨。调整矿山最低开采规模，依法关闭浪费资源、污染环境、不具备安全生产条件的矿山以及达不到最低开采规模的小矿。鼓励建设大、中型矿山，限制小矿盲目发展。引导矿山企业实施兼并整合，规模化开采、集约化经营，改变大中小比例失调的状况。

——提升矿产资源管理和服务水平。完善吴忠市矿产资源总体规划管理信息系统，完善矿产资源总体规划数据库，做好规划管理信息与相关信息资源的整合，实现与矿产资源勘查、开发利用、储量、矿业权等基础数据库的衔接和共享，建成具有信息管理、分析查询、监督评价和辅助决策功能的规划管理信息系统，提高规划管理水平；加强矿业权配置的监督管理，完善矿山储量动态监管、矿业权评估、矿产资源储量评审与登记统计制度；加大矿产资源执法巡查和和卫片执法检查检查力度，严肃查处违法行为，依法维护矿业权人的合法权益，确保矿产资源开发秩序的根本好转和规划目标的全面实施。

## 构建资源共治共享体系，维护权利主体权益

### 开展自然资源统一确权登记工作

——逐步推进自然资源确权登记全覆盖。自2020年起，利用4年时间基本完成全市重要区域自然资源统一确权登记。在2020年完成辖区范围内河湖水域等划界确权工作的基础上，2021-2022年对自然保护区、自然公园等各类自然保护地，以及江河湖泊、生态功能重要的湿地和草原、重点林区、石油天然气和贵重稀有矿产资源等自然资源和生态空间以及全市所有单项自然资源开展统一确权登记。根据国家统一部署，开展已探明储量矿产资源统一确权登记工作。2023年及以后在基本完成本级重点区域自然资源确权登记工作的基础上，适时启动非重点区域自然资源确权登记工作，最终实现全市自然资源确权登记全覆盖。

——加快推进全市农村宅基地房地一体确权登记颁证工作。通过农村宅基地和房屋统一确权登记颁证工作，全面查清每宗农村宅基地和房屋的权属、界址、面积和利用状况，登记确认农村宅基地和房屋产权，有效解决农村集体土地权属纠纷。

### 加强全民自然资源资产管理

——自然资源资产清查。在全国国土三次调查成果和各类专项调查中资源权属、数量、质量、用途、分布等成果的基础上，按照宁夏全民所有自然资源资产清查第二批试点统一安排开展自然资源资产清查工作，基本掌握土地、矿产、森林、草原、湿地等5类自然资源资产底数，为切实履行全民所有自然资源资产所有者职责提供重要支撑。

——开展价值评估和资产核算。推进全市国有土地资源资产价值核算工作，逐步推进其他自然资源资产价值核算，编制国有自然资源专项报告。开展全市全民所有自然资源资产负债表编制，拟订相关考核标准，为评价考核和领导干部自然资源专项审计奠定基础。

——深化权益管理改革和土地储备转型创新。深化资源要素配置市场化改革，开展全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资等政策研究，建立较为完善的自然资源配置规则。做好企业改制土地资产处置等国有划拨土地资产处置工作，充分发挥土地资源配置促进高质量发展的作用。

### 提高自然资源管理法治化水平

动自然资源“八五”普法，常态化开展土地、矿产、测绘等法律法规学习宣传，引导社会和群众依法保护自然资源。严格落实行政执法公示、全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，综合运用监测监管系统，强化“天上看、地上查、视频探、网上管、群众报、实时督”执法检查，推动违法违规行为早发现、早制止、严查处。

### 提升地质灾害综合防治能力

深入实施地质灾害风险调查，完成高、中易发区地质灾害风险调查和重点地区地质灾害详细调查评价，实现县（市、区）全覆盖。以县级行政区域为单元，编制地质灾害风险区划图。实现地质灾害隐患点及重点区域监测预警全覆盖，重大工程、居民点集聚区及重大安全隐患点综合治理全覆盖。建立信息化技术支撑体系，建立地质灾害全信息“一张图”，健全地灾隐患动态数据库，融合行政管理、专业技术、公众服务及综合体系监管等应用平台，确保数据共享，实现全手段的防灾减灾救灾综合能力提升。

## 构建支撑服务体系，推动自然资源治理现代化

### 建设自然资源“一张网”

统筹吴忠市自然资源、林业和草原的网络基础设施建设，整合、梳理、简化网络结构，实现与自治区自然资源厅和下辖市县（区）自然资源局纵向贯通以及与吴忠市政府相关部门横向互联，并围绕网络防护、自主可控、等保分保等开展网络安全防护工作，确保各类信息的安全可靠，构建统一的自然资源“一张网”。

### 建立自然资源“一张图”。

开展自然资源数据整合和融合工作。结合遥感监测、1:2000基础测绘、第三次国土调查、矿产资源国情调查、国土空间规划、自然资源和不动产确权登记等专项工作，初步建成吴忠市自然资源数据目录和自然资源“一张图”大数据体系，形成统一、全面、准确的自然资源数据底板，建成分布式共享共建的数据机制，并逐步推进自然资源实景三维数据建设。

### 发挥测绘地理信息技术优势，构建基础支撑服务体系

发挥好 测绘地理信息工作“支撑自然资源管理，服务生态文明建设”，“支撑各行业需求，服务经济社会发展”的“两服务两支撑”作用。 推进测绘资质改革，推行建设项目“多测合一”，建立健全联合测绘的市场监管服务体系，将工程项目建设涉及的土地、规划、不动产登记等测绘事项合并，推行“一次委托、联合勘测、联合测绘、联合审图、联合验收、成果共享”。

### 建设自然资源调查监测评价应用体系。

构建以航天遥感、航空摄影、地面调查、物联网、移动互联网、业务监管感知为基础的多源数据获取渠道，建设统一的自然资源调查监测评价体系。建设吴忠市国土调查业务应用建设，推进智能化地质矿产调查，建立一站式综合业务管理系统和智能管理系统，加强新型测绘信息化服务体系建设。