

# 重庆市人民政府关于 印发重庆市自然资源保护和利用 “十四五”规划（2021—2025年）的通知

渝府发〔2021〕44号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

现将《重庆市自然资源保护和利用“十四五”规划（2021—2025年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府

2021年12月28日

（此件公开发布）

# 重庆市自然资源保护和利用“十四五”规划

(2021—2025年)

2021年12月

## 目 录

<b>第一章 开启“十四五”自然资源保护和利用新篇章</b> ·····	( 6 )
第一节 发展基础·····	( 7 )
第二节 发展环境 ·····	( 10 )
第三节 指导思想 ·····	( 12 )
第四节 基本原则 ·····	( 12 )
第五节 主要目标 ·····	( 14 )
<b>第二章 构建高质量发展国土空间开发保护新格局</b> ·····	( 17 )
第一节 深入推进国土空间规划体系建设 ·····	( 17 )
第二节 建立完善国土空间用途管控制度 ·····	( 19 )
第三节 推动成渝地区双城经济圈一体化发展 ·····	( 20 )
第四节 优化“一区两群”协调发展空间格局 ·····	( 21 )
第五节 助推城乡融合发展 ·····	( 24 )
<b>第三章 推动城乡自然资本加快增值</b> ·····	( 28 )
第一节 推进自然资源统一调查评价监测 ·····	( 28 )
第二节 统筹推进自然资源资产产权制度改革 ·····	( 30 )
第三节 深入推进自然资源资产有偿使用 ·····	( 31 )

第四节	建立完善生态产品价值实现机制 .....	( 32 )
<b>第四章</b>	<b>统筹山水林田湖草沙系统保护修复 .....</b>	<b>( 33 )</b>
第一节	优化生态安全总体格局 .....	( 33 )
第二节	加强生态整体保护 .....	( 35 )
第三节	推进生态系统修复 .....	( 36 )
第四节	推动碳达峰、碳中和工作 .....	( 39 )
<b>第五章</b>	<b>落实最严格的耕地保护制度 .....</b>	<b>( 41 )</b>
第一节	严格耕地保护责任 .....	( 41 )
第二节	改进耕地占补平衡 .....	( 43 )
第三节	巩固提升耕地质量 .....	( 44 )
第四节	建立健全耕地保护补偿机制 .....	( 45 )
<b>第六章</b>	<b>落实最严格的节约集约用地制度 .....</b>	<b>( 46 )</b>
第一节	提升建设用地节约集约用地水平 .....	( 46 )
第二节	强化高质量发展用地供给 .....	( 48 )
第三节	优化土地供应审批管理 .....	( 50 )
第四节	加强土地出让统筹管理 .....	( 51 )
<b>第七章</b>	<b>推动矿产资源有序绿色开发 .....</b>	<b>( 53 )</b>
第一节	优化矿产资源勘查开发保护总体布局 .....	( 53 )
第二节	强化矿产资源调查评价与勘查 .....	( 54 )

第三节	统筹矿产资源开发利用与保护 .....	( 55 )
第四节	推进矿业绿色发展 .....	( 57 )
<b>第八章</b>	<b>加强地质灾害综合防治 .....</b>	<b>( 59 )</b>
第一节	推进区域地质灾害风险调查 .....	( 59 )
第二节	完善地质灾害监测预警体系 .....	( 60 )
第三节	强化地质灾害综合治理 .....	( 60 )
第四节	增强防灾减灾救灾合力 .....	( 61 )
<b>第九章</b>	<b>提升自然资源科技创新能力 .....</b>	<b>( 63 )</b>
第一节	大力开展科技创新 .....	( 63 )
第二节	加强新型测绘服务数据资源体系建设 .....	( 65 )
第三节	深化地理信息综合服务 .....	( 66 )
第四节	推进空间资源数据融通共享 .....	( 67 )
<b>第十章</b>	<b>推进自然资源治理能力现代化 .....</b>	<b>( 69 )</b>
第一节	全面深化规划自然资源领域改革 .....	( 70 )
第二节	强化规划自然资源法治建设 .....	( 70 )
第三节	建立健全规划自然资源监管体制 .....	( 71 )
第四节	强化规划自然资源能力建设 .....	( 72 )
<b>第十一章</b>	<b>规划实施保障 .....</b>	<b>( 73 )</b>
第一节	全面加强党的领导 .....	( 73 )

 **重庆市人民政府行政规范性文件**

---

第二节	增强自然资源保护修复合力 .....	( 74 )
第三节	完善规划实施机制 .....	( 75 )
第四节	加强规划宣传引导 .....	( 76 )

# 重庆市自然资源保护和利用“十四五”规划 (2021—2025年)

为加快构建高质量发展的国土空间布局和自然资源要素支撑体系，根据国家《“十四五”自然资源保护和利用规划》《重庆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》等文件精神，特制定本规划。规划期为2021—2025年，展望至2035年。

## 第一章 开启“十四五”自然资源保护和利用新篇章

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。必须立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极服务融入新发展格局，深刻把握、辩证看待新机遇新挑战新要求，更加注重从全局谋划一域、以一域服务全局，围绕宏观大势主动思考、积极谋划，提高站位、找准方位、明确定位，顺势而为、开拓创新，努力谱写全市自然资源保护和利用新篇章。

## 第一节 发展基础

“十三五”时期，重庆市规划自然资源工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕把习近平总书记殷殷嘱托全面落实在重庆大地上这一主线，深学笃用习近平生态文明思想，坚决贯彻党中央、国务院决策部署和市委、市政府工作安排，立足“两个统一行使”职责，按照系统性、整体性、重构性改革要求，坚持全面从严治党抓统领、问题导向抓重点、深化改革促创新、责任导向抓落实、民本导向惠民生、法治导向强保障，“十三五”各项目标任务圆满完成，为我市全面建成小康社会、开启社会主义现代化建设新征程奠定了坚实基础。

规划自然资源领域改革取得重要进展。全面完成规划自然资源系统机构重构性改革，规划自然资源管理制度体系不断完善。稳步推进中央和市委重大改革任务，大足区农村土地制度改革三项试点全面完成，实现地票交易额 302 亿元。“放管服”改革持续深化，政务服务效能大幅提升，世界银行评价我市登记财产指标排名全球 190 个经济体前 20 位，为东亚及太平洋地区最优。

规划统筹引领发展作用明显增强。全市国土空间规划体系初步建立，《重庆市国土空间总体规划（2021—2035 年）》初步形成。高标准编制完成“两江四岸”治理提升、“四山”保护提

升、西部（重庆）科学城、广阳岛、“三峡库心·长江盆景”以及交通、市政、历史文化保护等百余项重点专项规划，“一区两群”国土空间布局优化效应持续释放。城市发展主轴、高度、密度、色彩等规划导则不断完善，山城步道等山城江城系列特色品牌不断凸显。

自然资源要素支撑持续有力。单列下达贫困区县（自治县，含万盛经开区，以下统称区县）新增建设用地计划指标 34.4 平方公里。全面完成易地扶贫搬迁收储复垦任务。成为西部地区唯一的国家建设用地审批权委托试点省市，全市“一盘棋”优化资源配置，累计审批用地 809 平方公里。土地市场平稳有序，推动重庆自贸试验区、综保区、高新区等开放平台落地，有效支撑内陆开放高地建设。全面完成找矿突破战略行动目标任务，全市页岩气产量累计达到 329 亿立方米，居全国第 1 位。

耕地保护和节约集约用地不断推进。坚持最严格的耕地保护制度，强力推进党中央、国务院安排部署的“大棚房”、违建别墅、农村乱占耕地建房等专项整治，补充耕地 392 平方公里，总体实现耕地占补平衡。坚持最严格的节约集约用地制度，强化建设用地总量与强度“双控”，建立健全“增存挂钩”机制，单位 GDP 建设用地使用面积下降 23%。利用城市边角地新建 92 个社区体育文化公园，成为全国低效用地再开发范例。

生态保护修复取得开创性进展。持续推进“四山”保护提升，完成缙云山、水磨溪等自然保护区保护修复和长江干流及其主要支流 10 公里范围废弃露天矿山生态修复任务。国家山水林田湖草沙生态保护修复工程试点基本完成。完成长江经济带国土空间用途管制和纠错机制试点，自然保护区以及长江、嘉陵江、乌江干流岸线一公里和第一山脊可视范围矿业权全部退出，建成绿色矿山 170 个，全市森林覆盖率达到 52.5%。

系统治理水平显著提高。全面完成第三次国土调查。深入推进国家重点省市地质灾害综合防治体系建设，强化地质灾害工程治理，避险移民搬迁近 3 万人。强化“人防+技防”，实现“四重”网格化监测预警全覆盖，全市发生地质灾害总数、人员死亡数、直接经济损失分别较“十二五”下降 58%、21%、86%。完成国家和市级地下水监测工程建设 520 处。建成覆盖全市的大地水准面精化，实现全市厘米级实时高精度定位服务。建成全市综合市情系统等系列地理信息服务平台，获批自然资源省级卫星应用技术中心。

总体来看，“十三五”时期自然资源保护和利用工作成效显著，自然资源保护和利用水平持续提升。但也存在一些问题：一是国土空间开发保护格局相比高质量发展要求还不尽科学，推动成渝地区双城经济圈建设、“一区两群”协调发展、城乡融合发

展的规划用地、要素供给等政策还需强化。二是自然资源资产管理体系还不够完善，推动城乡自然资本加快增值等实践探索还需深化。三是生态系统本底脆弱，筑牢长江上游重要生态屏障、山水林田湖草沙系统保护修复任务繁重。四是耕地保护任务艰巨，“非农化”“非粮化”时有发生。五是自然资源利用较为粗放，建设用地投入产出水平总体不高，批而未供、未批先用、闲置土地等问题仍然存在。地质灾害防治、矿山开采安全等面临挑战。六是科技创新动力不够强劲，规划自然资源治理体系和治理能力现代化还有差距。

## 第二节 发展环境

以习近平同志为核心的党中央十分关心、高度重视重庆发展。共建“一带一路”、长江经济带发展、新时代西部大开发、成渝地区双城经济圈建设等国家战略深入实施，“一区两群”协调发展纵深推进，为“十四五”时期自然资源保护和利用工作赋予了全新优势、创造了更为有利条件，同时也提出了新使命、新要求、新任务、新挑战。

新发展阶段对规划自然资源改革发展提出新使命。立足新发展阶段，推动高质量发展、创造高品质生活是重庆市发展的主旋律和最强音。自然资源作为生存之基、发展之本、生态之要，是经

经济社会发展的重要物质基础和空间载体，在助推现代产业体系建设、推动城乡融合、区域协调发展、营造更加宜居宜业宜游环境、补齐民生基础设施短板等方面，自然资源保护和利用工作还应承担更大使命，展现更大作为。

新发展理念对规划自然资源改革发展提出新要求。新发展理念是推动“十四五”时期高质量发展的科学指南和基本遵循。在规划自然资源改革发展过程中，必须把创新作为引领发展的第一动力，不断推进规划自然资源领域理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等。必须把协调作为持续健康发展的内在要求，重点推动区域协调发展、城乡协调发展，不断增强发展整体性协调性。必须把绿色作为永续发展的必要条件，学好用好“两山论”、走深走实“两化路”，加快探索城乡自然资本增值新路径。必须立足内陆开放高地建设，进一步深化产权制度改革和要素市场化配置改革，打造改革开放新高地。必须立足市情，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，取得共享发展新成就。

新发展格局对规划自然资源改革发展提出新任务。重庆区位优势突出，战略地位重要，在服务构建新发展格局、落实国家区域发展和对外开放战略中具有独特而重要的作用。自然资源保护和利用要主动对接服务共建“一带一路”、长江经济带发展、新时代西部大开发、成渝地区双城经济圈建设等国家战略，科学谋

划国际门户枢纽和中西部国际交往中心等空间规划布局，不断优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，加快补齐功能短板，为全市融入服务新发展格局提供有力支撑。

治理体系和治理能力现代化对规划自然资源改革发展提出新挑战。推进治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，核心是要形成系统完备、科学规范、运行高效的制度体系。当前，规划自然资源系统机构改革取得阶段性重大进展，但与系统性、整体性、重构性的要求还有差距。因此，要立足“两个统一行使”核心职责，加强总体设计和系统谋划，从整体上推动规划自然资源各项制度更加完善，切实提升国土空间治理能力和自然资源管理水平。

### 第三节 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，深学笃用习近平生态文明思想，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态，坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标，发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极融入服务新发展格局，以推动绿色高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为

主线，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，树立正确资源观、科学开发观和绿色财富观，学好用好绿水青山就是金山银山理念，走深走实产业生态化、生态产业化的路径，遵循以人为本的城市哲学、道法自然的城市美学，以及天人合一的价值追求、知行合一的人文境界，加快构建高质量发展的国土空间布局和自然资源要素支撑体系，着力推进山水林田湖草沙系统治理，全面提升资源利用效益效率，更好统筹发展与安全，以智能化推进规划自然资源领域治理体系和治理能力现代化，为全市建成高质量发展高品质生活新范例提供有力的规划引领和自然资源要素支撑。

#### 第四节 基本原则

坚持党的全面领导。坚持以党的政治建设为统领，全面把握党把方向、谋大局、定政策、促改革总体要求，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，持续提升贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为规划自然资源工作高质量发展提供根本保证。

坚持以人民为中心。坚持人民主体地位和共同富裕方向，将人的全面发展作为自然资源保护和利用工作的出发点和落脚点，

围绕实现人民对美好生活的向往，持续优化国土空间布局，提升城乡功能品质，优化公共服务供给，促进以人为核心的新型城镇化发展，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

坚持新发展理念。把新发展理念完整、准确、全面贯穿自然资源保护和利用工作各领域和全过程，大力推进生态文明建设，着力增强科技创新动力，推动城乡区域协调发展，厚植高质量发展绿色底色，优化高水平开放空间布局，以自然资源可持续利用促进全市更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

坚持全面深化改革。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用，积极稳妥推进国土空间规划、自然资源管理重大改革，着力破解自然资源保护和利用中的体制机制障碍，推动规划自然资源领域治理体系和治理能力现代化，全面提升自然资源配置质量和利用效率。

坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，抓好发展、安全两件大事，更加注重从全局谋划一域、以一域服务全局，更加注重山水林田湖草沙系统治理，更加注重生产、生活、生态空间统筹布局，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

### 第五节 主要目标

到 2025 年，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基本形成，高质量发展资源要素服务支撑能力显著提升，规划自然资源治理效能达到更高水平，山清水秀美丽之地建设取得重大进展，自然与人文、城市与乡村各美其美、美美与共，人与自然和谐共生美好画卷基本绘就。

——国土空间开发保护格局更加优化。以国土空间规划为基础、以统一用途管控为手段的国土空间开发保护制度基本形成，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基本建成，成渝地区双城经济圈协调发展、城乡融合发展空间格局更加优化，“一区两群”空间布局优化效应有力释放。至规划期末，国土开发强度不超过 9.2%，城乡建设用地规模控制在 6700 平方公里以内。

——资源要素利用效率大幅提高。自然资源资产产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，城乡统一的建设用地市场更加健全，资源要素配置更加合理，以资源节约集约利用减少碳排放，推动内涵式发展、生产生活方式绿色转型成效显著。到 2025 年，累计审批新增建设用地规模控制在 700 平方公里以内，单位 GDP 建设用地使用面积下降 20%以上。

——长江上游重要生态屏障更加巩固。“三带四屏多廊多点”

生态安全格局全面建立，自然保护地体系不断健全，山水林田湖草沙生态保护修复一体推进，生态系统质量和稳定性稳步提升，生态固碳能力明显增强，生态产品供给更加丰富，城乡自然资本加快增值路径更加多元。到 2025 年，生态保护红线面积不少于 1.95 万平方公里，自然保护地面积占比不低于 12.7%，森林覆盖率达 57%。

——助推城乡融合发展取得重大进展。统筹乡村振兴和城市提升，推动城乡空间结构、功能定位、产业布局、生态环境和历史文脉更加协调，自然山水之美、人文精神之美、城乡特色之美、产业素质之美充分彰显，宜居宜业宜游品质进一步提高，国际化、绿色化、智能化、人文化现代城市初步建成。

——发展安全保障更加有力。坚决守住耕地保护红线，粮食安全底线进一步筑牢，耕地保有量不少于 1.66 万平方公里，永久基本农田保护面积不少于 1.24 万平方公里。地质灾害防灾、减灾、抗灾、救灾能力明显提升。矿产资源开发秩序进一步规范，人民群众生命财产安全得到有效保护。

——治理能力现代化达到更高水平。规划自然资源管理制度体系更加健全，行政效率和公信力显著提升，国土空间治理水平明显提高，防范化解重大风险体制机制不断健全，精细化治理能力显著增强，基础测绘地理信息和科技服务支撑作用进一步发

挥，规划自然资源管理秩序持续改善。

**专栏 1 “十四五”时期规划和自然资源保护利用主要指标**

序号	指标名称	2020年	2025年	指标属性
<b>一、国土空间开发保护格局</b>				
1	国土开发强度（%）*	8.75	9.2	预期性
2	永久基本农田保护面积（万平方公里）*	—	1.24	约束性
3	生态保护红线面积（万平方公里）*	2.04	1.95	约束性
4	城乡建设用地规模（平方公里）*	6237	6700	约束性
<b>二、资源要素供给与利用效率</b>				
5	累计审批新增建设用地（平方公里）	【809】	【700】	预期性
6	单位GDP建设用地使用面积下降率（%）	【23】	【≥20】	预期性
7	年度批而未供和闲置土地处置率（%）	15.1	≥15	预期性
8	地票交易面积（平方公里）	【105】	【≥73】	预期性
9	新发现和评价大中型矿产地（处）	【34】	【10】	预期性
<b>三、长江上游重要生态屏障</b>				
10	自然保护地面积比（%）	12.7	12.7	预期性

 重庆市人民政府行政规范性文件

序号	指标名称	2020年	2025年	指标属性
11	森林覆盖率 (%)	52.5	57	约束性
12	历史遗留和关闭矿山生态修复面积(平方公里)	【28】	【24.5】	预期性
13	市级绿色矿山建设比例 (%)	20	≥60	预期性
<b>四、发展安全保障</b>				
14	耕地保有量 (万平方公里) *	—	1.66	约束性
15	地质灾害治理 (处)	【1023】	【1112】	预期性
16	避险移民搬迁人数 (万人)	【2.93】	【≥3.00】	预期性
17	1:5万区域地质调查覆盖率 (%)	84.49	100	预期性

备注：1. 带\*的指标以国家下达为准。

2. 带【】为五年累计数，其中生态修复28平方公里为2018—2020年累计数。

展望2035年，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全面形成，土地、矿产等资源利用效率达到国内先进水平，绿色低碳循环发展的生产生活方式广泛形成，长江上游重要生态屏障全面筑牢，山清水秀美丽之地基本建成，实现人与自然和谐共生。

## 第二章 构建高质量发展国土空间开发保护新格局

主动对接服务共建“一带一路”、长江经济带发展、新时代西部大开发、成渝地区双城经济圈建设等国家战略，深入实施区域协调发展战略、主体功能区战略，加快形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，持续释放“一区两群”空间布局优化效应。

### 第一节 深入推进国土空间规划体系建设

优化主体功能分区。结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果，持续优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，以区县（自治县）和两江新区、重庆高新区、万盛经开区（以下统称区县）为基本单元划定城市化发展区、农产品主产区、重点生态功能区三类分区。研究制定不同主体功能区空间资源配置要求、差异化政策措施，引导城市化地区重点增强经济和人口承载能力，农产品主产区重点保障粮食安全，重点生态功能区重点保障生态安全，推动形成集约高效的城镇空间、粮食安全的农业空间、山清水秀的生态空间。

编制实施三级三类国土空间规划。科学编制实施《重庆市国土空间总体规划（2021—2035年）》、主城都市区各区分区规

划和其他区县总体规划、乡镇国土空间规划，有序推进详细规划和专项规划编制，更好地发挥国土空间规划在自然资源开发保护利用中的战略引领和刚性管控作用，严禁违反国土空间规划进行各类开发建设活动。统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线，作为全市调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

构建统一的编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，建设国土空间基础信息平台，完善数据汇聚、集成与智能分析机制。全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制，常态化开展城市体检评估。健全全市国土空间法规政策和技术标准体系，适时开展国土空间规划相关地方立法工作，加快制定各级各类国土空间编制技术规程和成果质量规范等技术标准。

## 专栏 2 优化主体功能分区

1. 生态功能区。以区县为单位划分，包括武隆、城口、云阳、奉节、巫山、巫溪、石柱、秀山、酉阳、彭水 10 个区县。以乡镇为单元细化，包括生态保护极重要区占比高且不位于各区县城区拓展方向上的乡镇，共计 341 个，面积 3.72 万平方公里，占全市面积的 45.13%。保障生态安全，维护生态系统完整性，增强生态产品供给能力。重点考核生态空间规模质量、生物多样性指数、生态产品价值、产业准入负面清单执行、自然岸线保有率、民生改善等指标。



2. 农产品主产区。以区县为单位划分,包括开州、梁平、丰都、垫江、忠县 5 个区县,面积 1.25 万平方公里。以乡镇为单元细化,包括农业生产适宜性等级高且不位于各区县城区重点拓展方向上的一般乡镇,共计 277 个,面积 1.93 万平方公里,占全市面积的 23.53%。保障粮食安全,合理保护利用耕地资源,有效供给主要农产品。重点考核耕地保有量、永久基本农田保护面积、土壤环境水质治理、农业综合生产能力、产业准入负面清单执行、农民增收和农业增效等指标。

3. 城市化发展区。以区县为单位划分,包括万州、黔江、涪陵、渝中、大渡口、江北、沙坪坝、九龙坡、南岸、北碚、渝北、巴南、长寿、江津、合川、永川、南川、綦江—万盛、大足、璧山、铜梁、潼南、荣昌 23 个区,面积 3.45 万平方公里。以乡镇(街道)为单元细化,包括城镇建设适宜等级高以及市级工业园区、市级特色小镇所在乡镇(街道),总计 412 个,面积 2.58 万平方公里,占全市面积的 31.34%。增强人口和经济承载能力,引导城镇合理布局。重点考核地区生产总值、城镇土地产出效率、科技进步贡献率、常住人口优质公共服务供给、资源环境超载程度缓解率等方面指标。

### 第二节 建立完善国土空间用途管控制度

完善用途管控规则。以生态保护和耕地保护为重点,认真落实国家分区分级管控规则,健全以国土空间规划为基础、以统一用途管控为手段的国土空间开发保护制度。强化全域全类型、相互统一衔接的国土空间用途管控。分区分类研究制定用途管控方

式，城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管控方式；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”的管控方式。

改进土地利用计划管理。坚持“计划跟着项目走”和“以消化存量确定增量”，加快建立完善项目库，对入库项目在符合计划使用相关规定的前提下，优先安排计划指标。加强计划指标全市统筹管理，对重大区域战略、新产业新业态、新型城镇化、乡村振兴、农民建房、社会民生事业发展，特别是高质量制造业发展用地等实行优先供给。鼓励使用地票，差异化增配计划指标。

强化用途管控监督。构建自然资源“调、规、批、征、供、用、建、验、登”全生命图谱，加强规划自然资源全链条、全周期管理。深入开展“互联网+监管”，强化“双随机、一公开”监管，加强日常巡查和台账检查，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，评分结果纳入土地管理水平综合评估。

### 第三节 推动成渝地区双城经济圈一体化发展

优化成渝地区双城经济圈国土空间布局。协同推进成渝地区双城经济圈国土空间规划编制，突出双核引领、区域联动，推动形成特色鲜明、布局合理、集约高效的城市群发展格局。着力优

化主城都市区功能布局，全面提升发展能级和综合竞争力，引领带动双城经济圈发展。强化重庆西扩规划用地倾斜，依托成渝北线、中线和南线通道，夯实成渝发展主轴，加快与成都相向发展。推动渝东北与川东北地区一体化发展，促进渝西地区与川南地区融合发展。

加强重点领域协同对接。推进川渝规划自然资源管理体制机制改革创新，加强空间规划协调对接，建立用地供应沟通机制，探索完善跨区域灾害联防联控、资源产权交易、项目利益分享、常态化生态补偿等机制。加强交通设施互联互通布局，规划共建成渝对外物流运输通道、航空运输体系和港口，加快建设成渝中线高铁，加密城际铁路网和公路网。加快产业空间协调布局，统筹区域特色优势产业布局。推动创新平台合作共建，统筹西部（重庆）科学城“一城多园”空间布局。加强生态环境共保共建，合作共建生态廊道，协同优化自然保护地、生态保护红线，共同推进三峡库区、大巴山区等重大跨区域生态修复工程。强化公共服务共建共享，统筹规划区域性医疗中心、战略物资储备中心、灾害应急保障设施等。

促进毗邻地区协同发展。把广安全域纳入重庆都市圈范围，定位为重庆中心城区同城化发展示范区，实施川渝高竹新区、遂潼一体化发展先行区等一批跨行政区国土空间规划。以万州、达

州市区为核心，联动开州、开江等区县，规划建设万达开川渝统筹发展示范区。推动江津、永川、荣昌与四川宜宾、泸州、自贡、内江等协同发展，加快完善城市功能，推动产业园区合作，共促沿江产业经济转型升级。推动合川、铜梁、潼南、大足和四川遂宁、资阳等协同发展，立足城际交通优势、农文旅资源优势 and 先进制造业基础，携手推进特色产业集群合作共建与联合创新。

#### 第四节 优化“一区两群”协调发展空间格局

提升主城都市区发展能级和综合竞争力。加强与各区发展规划、国土空间规划及各类专项规划的衔接，统筹跨区域人口、资源、生态空间和生产力布局，形成“规划一张图、项目一张表”。加快推动中心城区和主城新区同城化发展，梯次形成“两江四岸”核心区—中心城区—四个同城化先行区—四个支点城市—四个桥头堡城市的空间格局。中心城区重点强核提能级，加快集聚科技创新、先进制造、现代服务、国际交往等高端功能，推动组团式发展。主城新区突出扩容提品质，有效承接中心城区产业外溢，促进人口和产业集聚，加快建立功能完善的网络化新城。

推动渝东北三峡库区城镇群生态优先绿色发展。坚持一体化规划、组团式发展、协同性建设，加快构建“一心、一廊、五片”带状网络化城镇空间格局，打造“水系生态”最美岸线、“山系

生态”最美林带、“绿色生活”最美环境。加快建设一批生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的山水城市，打造“三峡库心·长江盆景”。加快“万开云”同城化发展。

推进渝东南武陵山区城镇群文旅融合发展。立足山地特点、生态资源和民族特色，整合资源要素，规划布局一批对外骨干通道，着力构建“一心、一堡、四节点”城镇空间格局。高水平规划建设风情浓郁、气质独特的精致山水城，加快建设武陵山、大娄山生态屏障和乌江生态廊道。强化全域旅游发展空间、资源供给，推动武陵山区一体化联动发展，打造绿色创新发展新高地、人与自然和谐宜居新典范。

建立健全区域协调发展新机制。构建以主城都市区为引领，渝东北三峡库区城镇群和渝东南武陵山区城镇群为支撑的“一区两群”协调发展格局。创新差异化政策引导机制，支持中心城区优先布局国家级重大战略性项目，强化主城新区建设用地供给。加强生态空间对功能布局 and 空间结构的硬约束，推动“一区两群”生态共治共建、产业协调、集群发展。增强“一区两群”交通基础设施支撑能力，以城际铁路、市域（郊）铁路等轨道交通为骨干，打通各类“断头路”“瓶颈路”，提升互联互通和服务水平。推进能源、水利、防灾等基础设施资源整合、互联互通和共建共享，实现基本公共服务设施均等化，

推动优质公共资源共享。

### 专栏3 优化“一区两群”国土空间布局

1. 主城都市区。从城市中心向外围，依次形成“两江四岸”核心区—中心城区—四个同城化先行区—四个支点城市—四个桥头堡城市的空间格局，实现多中心、组团化发展。做靓长嘉汇、广阳岛、科学城、枢纽港、智慧园、艺术湾等城市功能名片，引领带动中部历史母城、东部生态之城、西部科学之城、南部人文之城、北部智慧之城实现特色突出、多元兼容发展，重塑“两江四岸”国际化山水都市风貌。中心城区突出创新链顶端、产业链前端、价值链高端，强化科技创新、现代服务、先进制造、国际交往等高端功能，提升整体发展能级，形成增长的极核。长寿、江津、南川、璧山四个同城化发展先行区，推动与中心城区一体化规划，统筹交通、市政、产业、公共服务布局，着力打造中心城区功能疏解承接地，吸引人口集聚。涪陵、合川、永川、綦江—万盛四个支点城市，打造中心城区向外辐射的战略支点，建设区域性交通枢纽、公共服务中心，提升产业发展、科技创新和对外开放能级，打造辐射周边的活跃增长极。大足、铜梁、潼南、荣昌四个桥头堡城市，立足门户优势和产业特色，加强教育、医疗、养老等公共设施配置，吸引人口产业集聚，快速增强综合实力。

2. 渝东北三峡库区城镇群。构建“一心、一廊、五片”的带状网络化城镇空间。一心，即万州，在长江经济带和成渝地区双城经济圈中发挥重要支点作用，建设成为渝东北区域中心城市、全国性综合交通枢纽。一廊，即万州、丰都、忠县、云阳、奉节、巫山等6个沿江城市，增强整体竞争力和影响力，高水平参与长江经济带高

质量发展。五片，即五个特色化发展片区。“万开云”加快建成成渝地区双城经济圈北翼中心城市；“垫江—梁平”联动周边区县共建明月山绿色发展示范带；“丰都—忠县”聚焦“三峡库心”，高标准建设长江三峡库区旅游胜地和绿色工业、特色农牧产业基地；“奉节—巫山—巫溪”共同打造高峡平湖特色风景带、长江诗词歌赋文化带和长江三峡国际黄金旅游带；“城口”发挥渝川陕门户优势，共建城（口）宣（汉）万（源）革命老区协同发展示范区。

3. 渝东南武陵山区城镇群。构建“一心、一堡、四节点”城镇空间。一心，即黔江，建设成为渝东南区域中心城市，打造区域性综合交通枢纽，建设好“中国峡谷城、武陵会客厅”。一堡，即秀山，是成渝地区双城经济圈通往粤港澳大湾区、海西地区和北部湾的桥头堡，建设联结渝黔湘的区域性综合交通枢纽。四节点，即武隆、石柱、酉阳、彭水四个特色化节点区县城，完善城市综合服务功能，补齐短板弱项，织密织牢民生网，建设独具民族文化魅力的旅游城市；联动周边市县协同发展，高品质打造乌江画廊旅游示范带、武陵山区民俗风情旅游示范区。

### 第五节 助推城乡融合发展

完善城镇化空间布局。开展中心城区“瘦身健体”，合理控制建设规模、开发强度和人口密度，规划建设一批产城景融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城。引导创新要素集聚、增强高端服务功能，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。强化区县城公共服务设施、环境卫生设施、市政公用设施、

产业培育设施提级扩能用地供给，推动垫江、忠县、彭水开展国家县城新型城镇化建设示范，引导农业转移人口就地城镇化，促进“两群”地区人口向主城都市区和区域中心城市聚集，形成由超大城市引领发展、大中小城市和小城镇协调联动的网络城镇群格局。分类引导小城镇发展，坚持以产立镇、以产兴镇，按照区位条件、资源禀赋和发展基础，支持小城镇因地制宜发展优势产业。

精准支持乡村振兴。以县域、镇域为单元，合理确定村庄规划布局，优化完善全域全要素村规划。强化乡村建设规划许可管理，精准投放人才、指标、项目、用地等村庄规划实施要素，创新“村规划+项目清单”实施机制。完善《重庆市乡村规划设计导则》，加强对村庄风貌的指引。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，严格落实过渡期内相关工作要求，增强地票、国土整治、退耕还林等政策协同性、落地性。按照应保尽保原则，新增建设用地计划指标优先保障巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要，推动产业扶贫向产业振兴提升，有序提档升级脱贫地区基础设置和公共服务水平。继续争取开展增减挂钩节余指标跨省调剂。

全面服务城市提升。系统做好城市更新规划，建立健全城市更新规划、土地、登记等政策体系，精心规划建设中部历史母城、

东部生态之城、西部科学之城、南部人文之城、北部智慧之城，加快打造长嘉汇、广阳岛、科学城、枢纽港、智慧园、艺术湾等城市功能名片。加快推进老旧小区改造和社区公共服务提升。高水平打造重庆市规划展览馆新馆。坚持以 TOD（以公共交通为导向的发展模式）综合开发引领城市功能及空间优化。实施小街区规制，推广社区规划师制度。优化国际交往空间。优先发展城市公共交通，完善城市绿道、步行道等慢行网络。提升边角地等市民身边公共空间品质。系统推进重点片区城市设计，严格高度、强度、密度分区管控，强化江河岸线管控，构建山城步道、江城桥都等山城江城品牌。强化江城江镇江村滨江地带品质提升，打造独具特色的“江镇江村、山城山居”。

保护传承历史文化。构建自然资源文化保护和利用体系。建设“山水、人文、城市”三位一体的国家历史文化名城。建立重庆“三层五类”历史文化遗产要素体系，塑造“一核三片”文化区域，打造“三江四廊”文化线路。持续推进历史文化资源普查，建成重庆市历史文化资源信息库，加强普查成果梳理研究和挖掘阐释。有序推进传统风貌区和历史建筑的保护修缮及活化利用，持续推进两江四岸核心区、大田湾—文化宫—大礼堂文化风貌片区、开埠文化遗址公园、红岩文化公园、十八梯、湖广会馆、山城巷、磁器口、金刚碑等重点项目和重点区域保护提升。

促进城乡要素合理流动。制定出台农村集体经营性建设用地入市指导意见，建立健全城乡统一的建设用地市场。编制实施土地征收成片开发方案。持续深化地票制度改革，完善农村实物产权交易体系，支持依托农村土地交易所开展脱贫地区建设用地增减挂钩节余指标和工矿废弃地复垦利用节余指标交易，探索区域内节余指标与长三角地区跨地区交易，争取建成全国性建设用地、补充耕地指标跨区域交易平台。推动城乡融合改革试验，建立城镇建设用地年度指标分配同吸纳农业转移人口落户数量和保障性住房规模挂钩机制。

#### 专栏 4 乡村振兴和城市提升重点工程

1. 构建乡村振兴示范带。依托主要交通路径、历史文脉廊道、重要水系，串联特色小镇村、农业园区、农产品基地等，构建 3 类 13 条乡村振兴示范带。其中，“大美田园”类 2 条，依托璧山—铜梁—潼南一线打造平坝现代农业乡村振兴示范带，依托长寿—垫江—梁平—万州一线打造岭谷花木果蔬乡村振兴示范带。“巴渝风韵”类 4 条，分别依托成渝古道、秦巴古道、酉水古道、渝黔古道进行打造。“山水乡旅”类 7 条，依托长江沿线打造长江三峡湖光山色乡村振兴示范带，依托嘉陵江沿线打造嘉陵山水之旅乡村振兴示范带，依托乌江沿线打造乌江百里画廊乡村振兴示范带，依托绕城高速沿线打造都市亲山乐水乡村振兴示范带，依托三环高速沿线打造山水文化乡村振兴示范带，依托巫山—巫溪一线打造秀美小三峡乡村振兴示范带，依托武隆—彭水—黔江—酉阳—秀山一线打造武陵世外桃源乡村振兴示范带。

2. 塑造山城江城特色品牌。编制完成《重庆市中心城区山城江城特色体系规划研究》，按照山城主要体现“绿色”和江城主要体现“建设”的大逻辑，形成山城江城“9+9”特色体系。山城系列九大特色品牌，包括山城公园、山城崖壁、山城洞天、山城步道、山城阳台、山城交通、山城夜景、山城博展、山城记忆；江城系列九大特色品牌，包括江城绿岛、江城峡泉、江城绿岸、江城半岛、江城湾区、江城桥都、江城夜趣、江城人家、江城印象。

3. 强化历史文化保护传承。高水平编制新一轮国土空间规划历史文化名城保护专项规划，深化历史文化保护传承研究，构建以《重庆市历史文化名城名镇名村保护条例》为基础的法规体系和技术标准。建立“三层五类”历史文化遗产要素体系，系统保护利用历史文化名城、名镇、名村及传统村落组成的三个层级空间遗产，以及世界遗产及主题遗产、文物古迹、历史地段、文化景观、非物质文化遗产组成的五个类别专项遗产。打造“三江四廊”文化线路，构建长江、嘉陵江、乌江主干文化线路，以及成渝古道、秦巴古道、酉水古道、渝黔古道主题文化线路。塑造“一核三片”文化区域，“一核”即国家历史文化名城，“三片”即巴渝城镇文化区域、三峡文化区域、武陵山民族文化区域。

4. 加强城市轨道交通 TOD 综合开发。以轨道交通场站为中心，按 10 分钟步行可达舒适距离，考虑重庆山地地形特色，以站点 600 米半径为基础，充分挖掘地上地下空间潜力，打造集工作、商业、文化、购物、娱乐、出行、居住等为一体的混合功能区，实现生产、生活、生态高度和谐统一。

5. 推进规划师进社区进乡村。结合全市城市更新行动和乡村建设行动，选择典

型性改造需求的村（社区），优选一批专业水准高、责任心强的规划师，参与规划建设，宣讲规划自然资源政策，为优化空间布局、完善基础设施、提升风貌品质、改进基层治理、建设美好家园提供技术服务。

6. 推进城市更新。指导开展城市更新规划试点，创新规划、土地、登记政策，分类提出规划指引，着力补齐短板，推动各区旧城功能重塑和品质提升，助力建成高质量发展高品质生活新范例，不断满足人民群众对美好生活的需要。

### 第三章 推动城乡自然资本加快增值

以推进自然资源资产产权制度改革为核心，以生态产品价值实现为目标，着力构建“家底清楚、权能丰富、权责对等、配置高效、监管有力”的自然资源资产管理制度，摸清自然资源家底，持续推动自然资源变资产、资产变资本。

#### 第一节 推进自然资源统一调查评价监测

建立全市统一的自然资源调查评价监测制度。加快完善自然资源调查监测法规制度体系、标准体系，构建“天—空—地—网”一体的调查监测技术体系，推动实现对自然资源全要素、全流程、全覆盖的现代化监管。强化自然资源调查监测成果质量管理制度，建立健全全过程质量管控机制。建设调查监测管理信

息化平台，建立立体化共享服务网络，推进调查监测成果统一管理。

有序推进自然资源统一调查。加快建立“1+N”调查工作机制，以国土“三调”成果为基础，组织开展基础调查成果年度更新，统筹全市地理国情、森林、草原、水、湿地等专项调查，加快建设自然资源三维立体时空数据库并实现实时更新，切实摸清全市重要自然资源数量、质量、分布、权属、保护和开发利用状况。实施地质先行工程，在长江经济带及成渝地区双城经济圈重点区域开展1:5万比例尺水文地质调查，市域内大宗农产区、特色农业区1:5万比例尺土地质量地质调查覆盖率达到75%。有序推进西部（重庆）科学城、支点城市等重点区域多要素城市地质调查。在生态环境脆弱区、敏感区探索开展生态地质调查。

全面开展自然资源动态监测评价。系统开展市域自然资源变化情况常规监测、专题监测和应急监测。常规监测注重全域化，定期开展市域全覆盖自然资源动态遥感监测；专题监测加强精细化，高质量做好专项调查成果、国土空间规划实施、耕地保护重点区域、地下水、生态状况等监测；应急监测突出快速化，建立健全自然资源应急监测体系。加强自然资源调查监测数据分类、分项统计分析，系统开展综合评价。

## 专栏 5 自然资源统一调查监测评价重大工程

1. “国土调查云”重庆分中心建设。以自然资源部“国土调查云”为基础，在全市规划自然资源一张底图基础上，建设“立足重庆，辐射西南”的国土调查云技术推广应用和创新中心，采用大数据、云计算、物联网、区块链等技术手段，打通数据安全与数据应用共享的壁垒，搭建市—区县—乡镇统一的调查监测技术体系、监测系统和调查监测网络，实现规划自然资源“随手拍”“随手管”和主要数据“随手查”，为建立自然资源统一调查、评价、监测制度，健全自然资源监管体制提供软硬件支撑。

2. 全市三维立体自然资源时空数据库建设。以调查监测成果数据为核心内容，基础地理信息为框架，数字高程模型、数字表面模型为基底，高分辨率遥感影像为覆盖背景，集成整合地下空间、地表基质、地表覆盖、业务管理等各类自然资源和国土空间数据，按照统一标准，构建自然资源三维立体“一张图”，为国土空间规划、用途管制、耕地保护、审批监管等自然资源管理和决策提供重要支撑和保障。

### 第二节 统筹推进自然资源资产产权制度改革

健全自然资源资产产权体系。推动自然资源资产所有权与使用权分离，创新全民所有权实现形式。统筹设立建设用地地上、地表和地下使用权，加强地上、地表和地下建设空间规划统筹。积极落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，加快探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，稳步推进农

村宅基地管理制度改革，支撑“三变改革”落地见效。积极稳妥开展全民所有自然资源所有权委托代理机制试点，编制市、区县政府代理行使所有权资源清单，持续开展自然资源地籍调查，有序推进自然资源统一确权登记，探索统一行使、分类实施、分级代理、权责对等的所有权委托代理机制。

建立健全全民所有自然资源资产管理体系。推进全民所有自然资源资产清查试点，形成清查技术规范，建立资产清查价格体系和清查数据库，分类开展国有土地、矿产、国有森林、国有草原、国有湿地等自然资源资产经济价值估算，开展全民所有自然资源资产平衡表编制试点，完善全民所有自然资源资产报告制度。建立全民所有自然资源资产评价考核体系。

### 第三节 深入推进自然资源资产有偿使用

完善自然资源资产有偿使用制度。健全国有土地资源有偿使用制度，逐步扩大国有土地有偿使用范围，完善公共服务项目有偿使用政策。深化矿产资源有偿使用制度改革，扩大矿业权竞争性出让范围，逐步建立健全矿产资源国家权益金制度。加快完善水资源有偿使用制度，合理界定水资源有偿使用范围，完善水权分配制度。加快建立国有森林资源有偿使用制度，确定有偿使用的范围、期限、条件、程序和方式。

加强自然资源资产收益分配管理。构建统一门类、统一“收益池”、统一预算的自然资源资产收益管理制度，建立自然资源资产所有者权益基金。合理调整市、区县两级政府自然资源资产收益分配比例，探索将自然资源资产净收益优先用于资源保护、资产保值增值以及生态保护修复，加大对自然资源整体性保护、生态修复和乡村振兴支持力度。完善土地出让收入分配机制，分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，到2025年土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。

#### 第四节 建立完善生态产品价值实现机制

探索多元化生态产品价值实现路径。开展自然资源领域生态产品价值实现机制试点，着力构建绿水青山转化为金山银山的政策制度体系，增强生态产品供给能力。探索建立以森林覆盖率横向补偿、林票、生态地票等为主的生态资源指标市场化交易机制，完善“森林+N”的生态产业发展模式，多渠道推动广阳岛片区、铜锣山等一批生态修复区生态产品价值实现试点示范。综合运用土地储备、综合开发、全域土地综合整治等措施，促进生态产品供给和价值外溢。鼓励探索生态产品资产证券化路径和模式，加大绿色金融支持力度。因地制宜推动生态农业、生态旅游、生态康养等新产业新业态发展。

建立健全生态保护补偿机制。建立健全资源有偿使用制度和生态保护补偿机制，加大重点生态功能区、重要水源地、自然保护区转移支付力度。探索通过政府购买生态产品、自然资源要素生态补偿等方式实现生态产品价值区域共享。积极推进长江、嘉陵江、乌江等重要流域建立全流域生态补偿机制，鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、购买生态产品与服务、对口协作等多元化方式建立横向补偿机制。对于供给和消费、保护和受益关系明确的生态产品，开展市场化生态保护补偿。

## **第四章 统筹山水林田湖草沙系统保护修复**

坚持“共抓大保护、不搞大开发”，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，强化“上游意识”、担起“上游责任”，深入践行绿水青山就是金山银山理念，全面贯彻《中华人民共和国长江保护法》，统筹山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，提升生态系统碳汇能力，加快建设山清水秀美丽之地，努力在推进长江经济带绿色发展发挥示范作用。

### **第一节 优化生态安全总体格局**

建立“三带四屏多廊多点”生态安全格局。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，对国土“三调”发现的不符合自然地理格局和水资源受限的利用方式，按照“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草”的原则逐步进行调整，着力构建“三带四屏多廊多点”复合型、立体化、网络化的总体生态安全格局。“三带”聚焦建设长江、嘉陵江、乌江生态涵养带，重点控制沿江开发强度，提高自然岸线保有率，发挥好水质净化、水源涵养、水土保持、生物多样性保护功能。“四屏”聚焦建设大巴山、巫山、武陵山、大娄山生态屏障，重点推动高山生态移民、地质灾害避险移民搬迁，发挥好水土保持、水源涵养和生物多样性功能。“多廊”重点推进建设缙云山、中梁山、铜锣山、明月山、云雾山等 23 条平行山岭，大宁河、涪江、阿蓬江等 37 条次级河流等生态廊道，重点保护珍稀鱼类洄游通道和珍稀陆地野生动物迁徙通道，维育市域景观生态廊道。“多点”突出保护樵坪山、云篆山等重要独立山体，长寿湖、龙水湖等大中型水库以及各类自然保护地，发挥好水质净化、水土保持、水源涵养、生物多样性保护等生态功能。

严守生态保护红线。认真落实国家生态保护红线管理办法，结合区县国土空间规划和详细规划编制，开展生态保护红线勘界定标，确保生态保护红线性质的不转换、功能不降低、面积不减少、责任不改变。按照科学、简明、可操作的原则，细化优化自然保

护地生态保护红线管控规则，核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。妥善处理历史遗留问题，引导生态保护红线内人口有序逐步转移。严格落实生态保护红线监管制度和执法督察制度，确保生态保护红线面积不低于 1.95 万平方公里。完善依法建设占用各类自然生态空间的占用补偿制度，严格占用条件，提高补偿标准。

健全自然保护地体系。建立完善分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的自然保护地体系，力争 2025 年各类自然保护地完成总体规划编制（或修编）和勘界立标。科学划定自然保护地类型，争取在长江三峡、大巴山等生态区位重要、生物多样性集中、生态保护价值较大的区域创建国家公园。结合国土“三调”数据和生态保护红线评估，优化整合现有自然保护地，到 2025 年，自然保护地保护面积不低于 1.05 万平方公里。建立自然保护地矢量数据库。完善分级监督管理职责，实行分区差别化管控。落实自然保护地控制区经营性项目特许经营管理制度，在自然保护地控制区内划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动。

## 第二节 加强生态整体保护

加强森林、草原、河湖湿地等重点生态系统保护。加强重要

山体廊道保护，建立“四山”等 23 条平行山岭和寨山坪等 67 处近城重要独立山体保护名录。编制并严格执行林地保护利用规划，强化林地分级和差别化管理，全面推行林长制，严格限制天然林采伐，建立健全天然林用途管制和保护监管制度，加强林业有害生物防控，强化森林防火能力。加强草原资源用途管制，保护好现有的天然草场、高山草甸等草原资源，促进草原资源可持续利用。深化落实河长制，加强江心绿岛保护，禁止在长江干支流岸线 1 公里范围内新（扩）建化工园区和化工项目。开展湿地资源调查评估，建立湿地资源数据档案，实行湿地面积总量控制和用途管控，从严控制建设项目占用湿地。公布流域面积 50 平方公里及以上河流河道名录，划定河道管理范围和岸线保护范围，制定岸线保护规划，按照“三线一路”（即城市蓝线、绿化缓冲带控制线、外围协调区范围线和公共道路）的原则协调与建设用地的关系，严格控制岸线开发建设，促进岸线合理高效利用。推进长江、嘉陵江等重点流域、城市河段及其他重要水体河湖生态缓冲带建设。深入实施“两江四岸”治理提升工程，重塑“两江四岸”生态功能，构建多层次、多色彩的滨江绿带系统。

推进特色自然景观资源保护。严格保护名山名峰、城市景观山体、临江山体、特色岸线、特色地名等特色资源，实施名录管理。保护湾、沱、浩、滩、坪、坝等重庆特色地形元素，挖掘保

护市域范围内的山系景观、水系景观、林草景观、耕地景观、湖泊景观、化石和矿产景观、地质景观等自然资源文化景观。严控大开大挖，禁止随意挖山、填湖、改变河道等破坏地形地貌、山水场景，减少对生态环境的破坏。

实施生物多样性保护工程。构筑生物多样性监测网络，加强国家重点保护和珍稀濒危野生动植物及其栖息地的保护修复和廊道建设，加强全市极小种群野生动植物保护。完善野生动植物种质资源保护监测体系和疫源疫病监测防控体系。建立健全外来入侵物种调查、监测、预警及管控机制。规范野生动植物资源利用。强化长江上游珍稀特有鱼类自然保护区建设，严格落实长江十年禁渔规定，实施长江上游流域重点水域全面禁捕，建立禁捕长效机制。

### 第三节 推进生态系统修复

构筑“一核四片”生态系统修复格局。三峡库区核心区生态涵养区以长江干流、重要支流及相关影响区为重点，进一步增强水源涵养、水质安全保障，生物多样性保护，洪水调蓄、土壤保持功能。大巴山生态屏障区以大巴山、雪宝山、九重山、大宁河为重点，打造大巴山生态优先绿色发展示范区。武陵山生态屏障区以乌江干支流，武陵山、七曜山等为重点，着力提升自然保护

地能力,打造“绿色创新发展新高地、人与自然和谐宜居新典范”。大娄山生态屏障区以綦江、大溪河、四面山、金佛山等为重点,加强野生动植物栖息地保护修复,提升生态系统质量和稳定性,推进生物多样性优先区、示范区建设。丘陵谷地生态品质提升区以“两江四岸”“四山”“嘉陵江、涪江、渠江生态廊道”等为重点,发挥成渝地区双城经济圈生态共建示范作用,有效提升城市生态系统健康和生态品质,建设高质量农田生态系统,助力全面建成宜居宜业宜游高品质生活都市区、粮食生态功能区和重要农产品生态保护区。

加强山水林田湖草沙系统修复。按照突出安全功能、生态功能,兼顾景观功能的次序,科学编制实施国土空间生态修复规划。以三峡库区、自然保护地等为重点,实施重要生态系统保护和修复重大工程,推动长江、嘉陵江、乌江等生态廊道建设。通过调整规划用途和规划条件、赋予建设用地使用权、支持企业发行绿色债券等,鼓励社会资本参与生态保护修复。建立健全科学实施生态修复工程的政策、标准及考核评价体系,开展动态监测监管和后期修复成效跟踪监测评估,实施全面绩效管理。科学推进小流域水土流失治理,严控人为新增水土流失。恢复自然水道,科学建设人工水道、连通调蓄、引排工程,构建多源互补、生态健康的江河湖库水网体系,实现区域丰枯调剂平衡。深入推进广阳

岛片区开展长江经济带绿色发展示范建设，围绕“长江风景眼、重庆生态岛”定位，建设高品质生态湾区，到2025年，建成“两点”的承载地、“两地”的展示地、“两高”的体验地。

大规模开展国土绿化行动。继续实施天然林保护、退耕还林、长江防护林石漠化综合治理、国家木材战略储备林等工程，高水平推进长江重庆段“两岸青山·千里林带”建设，建设储备林基地2200平方公里，森林覆盖率达到57%，森林储积量达到2.8亿立方米。科学推进造林种草，带图斑下达国土绿化任务。开展松材线虫病防控5年攻坚行动，提升森林火灾防御标准。落实基本草原保护制度，确保面积不减少、质量不降低、用途不改变，适度开展生态旅游。

开展全域土地综合整治。以整镇或若干村为单元，差异化实施丘陵—岭谷农业发展区、平行岭谷农业发展区、山地特色农业发展区全域土地综合整治，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复。高水平实施南川区德隆镇、武隆区和顺镇、涪陵区大顺乡、合川区涪滩镇等12个土地综合整治国家试点项目。建立项目实施多元化投入政策机制，鼓励整合现有涉农资金。严禁违背农民意愿搞大拆大建，严禁破坏生态环境、砍树挖山填湖、占用耕地搞人造景观、破坏乡村风貌和历史文脉等。

加快推进矿山生态修复。着力消化废弃矿山生态修复“存

量”，加快长江经济带废弃露天矿山生态修复，试点开展历史遗留工矿废弃地复垦利用，推进自然保护区退出矿山生态修复，科学修复“四山”废弃矿坑，生态修复历史遗留和关闭矿山面积24.5平方公里。建设在建矿山生态修复管理系统，加大在产矿山边开采边治理监督检查力度，深化矿山地质环境治理方案和土地复垦方案“二合一”审查制度改革，控制废弃露天矿山“增量”。推进秀山、石柱等地电解锰渣、铅锌矿渣等渣场尾矿库环境污染整治，鼓励开展电解锰渣、铅锌矿渣等大宗固体废物的综合利用，推进周边环境质量改善。

#### 第四节 推动碳达峰、碳中和工作

提升生态系统碳汇能力。坚持减碳排和固碳汇并举，严控生态空间占用，增强森林、草原、湿地、耕地等碳库固碳作用。持续加强森林生态系统保护，大力开展植树造林，持续增加森林面积，优化森林结构。加大草原生态保护修复力度，提升草原土壤碳汇能力。实施湿地保护修复工程，增强湿地碳汇能力。推广耕地保护性耕作，增强耕地碳汇能力。

支持新能源和节能环保产业发展。支持风能、太阳能、生物质能等可再生能源利用和节能环保产业发展，完善风电、光伏发电规划和用地政策，因地制宜开发利用水能，推动地热资源科学

开发利用，稳步提升非化石能源在能源供给结构中的比重。大力推动涪陵、南川页岩气等非常规天然气开发利用，健全页岩气开发利益共享机制，推动页岩气就地转化利用。

建立碳汇补偿和交易机制。开展全市碳排放评价，加强气候变暖对我市自然资源保护、利用的影响观测及评估。研究将碳汇纳入自然资源生态保护补偿范畴。开展生态系统碳汇计量监测和评估，以国土“三调”数据为基础，探索开展生态系统碳汇核算，建立区域碳汇考核评价机制。

### 专栏 6 生态保护和修复重大工程

1. 三峡库区核心区生态涵养区工程。开展长江“两岸青山·千里林带”、三峡库区山水林田湖草沙系统修复、巫山—七曜山水土流失和石漠化综合治理、方斗山—七曜山生物多样性保护等 4 个重点工程。

2. 大巴山生态屏障区工程。开展大巴山生物多样性保护、大宁河流域水源涵养、九重山—红池坝亚高山草甸生态修复等 3 个重点工程。

3. 武陵山生态屏障区工程。开展乌江生态廊道建设、七曜山—茂云山—灰干梁子生物多样性保护、山塘盖—麒麟盖水土流失和石漠化综合治理、川河盖—平阳盖生态综合治理等 4 个重点工程。

4. 大娄山生态屏障区工程。开展金佛山—四面山生物多样性保护、綦江—万盛采煤沉陷区综合治理、大溪河流域矿山生态修复、綦江流域生态农田整治等 4 个重点工程。



5. 丘陵谷地生态品质提升区工程。开展中心城区绿色基础设施建设、“四山”保护提升、“两江四岸”整治、东部槽谷生态城市治理、西部槽谷城市生态宜居示范区建设、明月山—精华山生物多样性保护、龙溪河平行岭谷生态农田整治、长寿湖生态品质提升、嘉陵江—涪江—渠江生态廊道建设、云雾山—巴岳山综合整治、濑溪河—小安溪生态综合治理、宝顶山生态景观提升等 12 个重点工程。

6. 全域土地综合整治国家试点工程。在南川区德隆镇、武隆区和顺镇、涪陵区大顺乡、荣昌区清升镇等 4 个特色保护类乡镇，九龙坡区铜罐驿镇、合川区涪滩镇、渝北区大湾镇、渝北区木耳镇等城郊融合发展类乡镇，城口县北屏乡等 1 个搬迁撤并类乡镇，奉节县安坪镇、梁平区合兴镇、潼南区太安镇等 3 个集聚提升类乡镇，实施土地综合整治试点。

7. “两岸青山·千里林带”。在长江干流及三峡库区回水区，嘉陵江、乌江和涪江重庆段两岸第一层山脊线范围内（或平缓地区江河两岸外 1000 米左右），建设营造林 200 万亩。

## 第五章 落实最严格的耕地保护制度

坚持最严格的耕地保护制度，实施耕地保护和质量提升行动，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，加强耕地管控、建设，加快形成保护有力、集约高效、监管严格的耕地保护新格局，坚决守住耕地保护红线，切实筑牢粮食安全底线。

### 第一节 严格耕地保护责任

核定落实耕地保护目标任务。调整完善永久基本农田保护任务，落实到地块图斑。以国土“三调”成果为基础，全面梳理退耕还林、调出生态保护红线和划定不实、违法违规占用、农业结构调整等耕地“非农化”“非粮化”涉及的永久基本农田情况，按照永久基本农田重点用于粮食生产的要求，对现有永久基本农田实行优进劣出，根据目标任务核实永久基本农田落地落图。

坚决遏制耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”。切实加强农村地区建设用地审批和乡村建设规划许可管理，坚持农地农用。建立完善耕地和永久基本农田向建设用地和其他农用地转化的管控规则，强化耕地向林地、园地、草地、农业设施建设用地等转换管控，严禁违规占用耕地绿化造林、挖湖造景、从事非农建设、超标准建设绿色通道，严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。每半年开展“非农化”“非粮化”情况动态监测，及时预警乱占耕地从事非农建设，构建早发现、早制止、严查处的常态化监管机制。

严格耕地保护监督检查。建设耕地资源调查监测云平台，扩大全天候遥感监测范围，加强对区县耕地保护与利用情况动态监测监管，实行区县、乡镇、村三级联动全覆盖全流程耕地保护网

格化监管。深入推进农村乱占耕地建房问题专项整治行动，以“零容忍”态度坚决遏制新增问题，分类分步、依法有序整治存量问题。巩固违建别墅、“大棚房”问题清理整治成果，强化农业设施用地监管。大力开展以耕地保护和节约集约利用为重点的土地督察，加大挂牌督办、公开通报违法案件力度，严肃查处违法占用和破坏耕地及永久基本农田的行为，对违法占用耕地的要限期拆除复耕，涉及永久基本农田的必须限期补划，对有令不行、有禁不止的严肃追究责任。

强化耕地保护责任目标考核。进一步完善党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制。区县政府要切实承担起耕地保护责任，对本行政区域内耕地保有量和永久基本农田面积及年度计划执行情况负总责。推动建立“田长制”，明确“田长”职责设置及区县、乡镇两级政府与村集体经济组织在耕地保护工作中的职责分工，将“田长制”实施情况纳入耕地保护目标自查体系。完善耕地保护责任目标考核办法，将耕地“非农化”行为纳入考核内容，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，对履职不力、监管不严、失职渎职的党政领导干部，依纪依规追究责任。

## 第二节 改进耕地占补平衡

严格控制建设占用耕地。充分发挥国土空间规划的整体管控作用，从严核定新增建设用地规模，优化建设用地布局，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地。推动实施新增建设用地计划安排与土地节约集约利用水平、补充耕地潜力“双挂钩”，对存量建设用地规模较大、利用粗放、补充耕地潜力不足的区县适当调减新增建设用地计划。

多途径拓展补充耕地来源。运用国土“三调”成果，科学分析评价耕地后备资源潜力，逐地块论证土壤与开发条件，确定可开发的耕地后备资源。探索“工程恢复”土地开发的可能性和可行性，适度纳入新增耕地来源范围。建立健全土地整治项目监管制度和技术体系，扩大旱地改造水田试点规模，力争新增耕地40万亩、新增水田8万亩。

加强新增耕地核定管理。建立完善新增耕地核定制度和技术规范，统筹做好补充耕地数量、质量和产能核定，严禁占优补劣、占水田补旱地，确保新增耕地真实、可靠。补充耕地逐地块落图、拍照入库，及时纳入年度土地利用变更调查中进行地类变更。

优化占补平衡指标统筹方式。按照“县域自行平衡为主、市域内调剂为辅、国家适度统筹为补充”的原则，完善新增耕地指标调剂制度。修订并建立差别化耕地开垦费收取标准。完善指标交易价格动态调整机制，全面推进占补平衡指标市场化交易。适

度融入新增耕地跨省域调剂机制，优先对脱贫区县富余指标进行跨省调剂。统筹考虑成渝地区双城经济圈耕地资源禀赋、耕地后备资源状况和用地需求，探索建立跨省域更加开放的占补平衡指标市场交易机制。

### 第三节 巩固提升耕地质量

全面评估耕地资源资产。加快推进开展耕地资源质量分类，全面完成国土“三调”耕地等级调查评价，查清耕地质量等级和产能状况。开展农用地质量定级及基准地价测算。制定耕地生态调查评价技术规范，开展耕地生态状况调查评价试点。探索建立耕地资源损失补偿制度。

大力开展高标准农田建设。实施高标准农田建设工程，新建集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田 494 万亩，改造提升 318 万亩。完善耕地质量提升政策，积极开展土壤改良、地力培肥和治理修复，稳定建设健康田园系统。加强林地等周边生态绿色协同保护，探索农林牧渔融合循环发展模式，修复和完善生态廊道，恢复田间生物群落和生态链。加强污染耕地调查评价，严格污染土地准入管控，加强污染土地治理。

统筹推进耕地轮作休耕。按照国家要求有序推进退耕还林还草。全面开展耕地轮作休耕调查，做好耕地轮作休耕规划，完善

耕地轮作休耕机制，积极稳妥推进耕地轮作休耕试点，加强轮作休耕耕地管理，加大轮作休耕耕地保护改造力度，确保耕地地类不改变、农业综合生产能力不削弱。

#### 第四节 建立健全耕地保护补偿机制

加强耕地保护激励性补偿。制定《重庆市耕地保护激励补偿办法》，按照“谁保护、谁受益”原则，建立耕地保护激励性补偿机制。整合各级涉农补贴，探索建立分级、分类耕地保护基金，制定不同区域、不同地类、不同质量、不同生态环境差异化耕地保护补偿标准体系，率先实行存量水田、高标准农田等优质耕地补偿，逐步覆盖到所有耕地。探索构建永久基本农田易地保护制度体系，完善永久基本农田易地保护指标价格形成机制。

实行跨地区耕地资源性补偿调节。统筹推动耕地保护和区域协调发展，探索推进耕地资源变资产变资本。大力推进占补平衡指标调剂，调剂收益重点用于耕地保护、农业生产和乡村振兴发展。统筹脱贫地区补充耕地富余指标，通过跨省域交易获取资源补偿。探索建立永久基本农田保护目标“多保多奖”补偿机制，实现跨区县域资源经济补偿。探索构建重大建设项目占用永久基本农田异地补划补偿机制，建立永久基本农田异地补划指标价格体系，推动实现区域资源互补、资金互用、资产互融。

## 专栏 7 耕地保护提升

1. 永久基本农田核实整改。以国土“三调”成果为基础，全面梳理退耕还林、调出生态保护红线和划定不实、违法违规占用、农业结构调整等耕地“非农化”“非粮化”涉及的永久基本农田情况，按照永久基本农田重点用于粮食生产的要求，对现有永久基本农田实行优进劣出，根据目标任务核实永久基本农田落地落图。
2. 实施土地整理工程。按照耕地数量、质量、生态“三位一体”保护要求，以做实新增耕地为核心目标，通过合理布设土地平整工程，改善土地利用条件，增加有效耕地面积。多渠道落实补充耕地 40 万亩，新增水田 8 万亩。
3. 开展“旱改水”项目试点。为全面落实“占优补优、占水田补水田”的耕地占补平衡制度，探索将现有中低产田和低洼易涝地改造为水田，有效提高土地产出效益，形成稳定的生产能力，做到藏粮于田。
4. 开展耕地资源调查评价与监测。完成国土“三调”耕地等级调查评价和耕地资源质量分类专项工作，优化耕地资源调查监测体系和耕地质量监测网络，开展耕地资源动态监测，严守耕地保护红线。

## 第六章 落实最严格的节约集约用地制度

坚持质量第一、效益优先，落实最严格的节约集约用地制度，按照城乡统筹、布局合理、适度集中的原则，统筹增量和存量，推进人口向城镇集中、居住向社区集中、产业向园区集中，以土

地利用方式转变推动经济社会发展绿色转型，促进质量变革、效率变革、动力变革，实现人与自然和谐共生。

### 第一节 提升建设用地节约集约用地水平

加强建设用地总量和强度“双控”。突出内涵提升式发展要求，严格新增建设用地总量控制与国土空间规划管控，完善“一区两群”差别化节约集约用地政策，提高产业用地产出率、公共设施用地使用率。有序控制新城区和开发区扩张，严控农村集体用地规模，严格各类建设用地标准管控和项目审批，尚未颁布土地使用标准或因安全生产、地形地貌、特殊工艺等要求确需超标准用地的建设项目应开展节地评价。加快推进区域整体评估，构建“标准地”出让指标体系，到2025年，全市所有工业开发区全面推行新增工业项目“标准地”出让。引导线性基础设施并线规划和建设，鼓励大型基础设施等建设项目综合开发利用土地，促进功能适度混合、整体设计、合理布局。

提高存量建设用地供地比重。完善政府引导、市场参与的城镇低效用地再开发、废弃地再利用政策体系。认真落实新增建设用地计划与批而未供和闲置土地处置数量挂钩机制，定期开展批而未征、征而未供、供而未用和闲置低效土地清理、评估，对批而未供、闲置土地数量较多和处置不力的区县减少新增建设用地

计划安排。加大农村存量建设用地盘活力度，统筹开展农村建设用地整治、历史遗留工矿废弃地和自然灾害损毁土地整治，优先保障乡村发展、乡村建设用地。

积极推进土地立体开发和复合利用。建立健全土地兼容复合利用和地上地下空间立体开发政策，完善建设用地使用权分层管理、统筹开发利用制度，研究构建地下空间利用管理制度体系，促进地下空间开发。创新适应服务新业态、新模式和产业融合发展需要的土地政策，支持存量工业用地复合利用、建筑复合利用，允许存量工业用地转型为集工业、仓储、研发、商办等功能为一体的综合用地。适应山城、江城特色，加强立体开发节地技术、节地模式研究推广，制定建设项目节地评价技术规范和论证规则，开展建设项目节地评价。

加强节约集约用地考核。健全土地开发利用考核评价制度，将节约集约用地的目标和政策措施纳入地方经济社会发展总体框架、相关规划和考核评价体系，定期评估单位 GDP 建设用地使用面积等重要指标变化，有序开展建设用地整体评价、中心城区详细评价、产业园区土地监测统计与专项评价和工业用地专项评价等工作。推进自然资源节约集约示范区县创建。探索建立矿产资源、林草资源、水资源等自然资源集约利用评价体系。

## 第二节 强化高质量发展用地供给

强化重大项目用地供给。加强新型城镇化、新型基础设施、交通水利等重大工程用地供给。各区县政府作为重大项目用地责任主体，要统筹协调建设用地组卷、审查、报批各环节工作，做好项目节约集约用地评价。规划自然资源部门在国土空间规划编制过程中，要为重大项目用地预留发展空间，优先安排新增项目用地计划，在项目选址、预审、可研、初设及征地报批阶段提前介入、主动对接、全程参与、跟踪指导，改进地质灾害危险性评估和压覆矿产资源审查方式，优化临时用地审批，确保项目能依法依规及时落地。发展改革、经济信息、交通、水利、铁路等部门和单位要各司其职、强化协调，共同做好重大项目用地工作。对重大项目用地供给有效的地区，优先安排规划自然资源领域改革试点。

支持实体经济高质量发展。围绕加快推进产业基础高级化、产业链现代化，优先支持具有国际竞争力的战略性新兴产业集群和先进制造业集群建设，强化标志性、引领性重大制造业项目、战略性新兴产业、现代服务业和支柱产业用地支持，助推“芯屏器核网”全产业链、“云联数算用”全要素群、“住业游乐购”全场景集加快发展。完善促进科技创新的规划用地政策，引导创新要素集聚，增强高端服务功能。加快推动传统园区转型，细化

工业用地类别，新增研发用地用于设计研发、企业总部等功能。推动各类开发区和产业集聚区政策叠加、服务体系共建，创新“一区多园”“飞地经济”等建园方式，支持有条件区县创建国家级产业开发区。布局产业转移集中承接地，促进东部地区和境外产业链整体转移、关联产业协同转移。引导“专精特新”中小企业集聚发展。

加强农业农村发展用地供给。因地制宜合理安排建设用地规模、结构、布局及配套公共服务设施、基础设施，强化农村村民住宅建设、农村产业融合发展、设施农业发展、污水垃圾处理等用地供给。积极探索实施点状供地、“农业+”混合用地等灵活供地新方式，做好乡村零星分散用地供给。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、农村电子商务等农村产业。农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租。

加强区域差别化用地支持。建立以人口集聚为导向的要素资源配置机制，优先支持新产业新业态、基础设施、民生项目用地，住宅用地供应向租赁住房倾斜。加大主城都市区工业化、城镇化主战场用地供给，支持中心城区优先布局国家级重大战略性项目，强化主城新区交通基础设施同城化、制造业高质量发展建设

用地供给。强化“两群”地区特色效益农业、民俗文化生态旅游、脱贫地区用地支持，引导区县城、特色重点镇、特色工业园区、特色旅游开发区、特色农业示范基地等节约集约开发。

### 第三节 优化土地供应审批管理

深化用地审批制度改革。改进和优化用地审查报批具体环节，着力构建权责一致、科学规范、高质高效的建设用地审查报批机制。各项建设用地必须按照法定权限和程序报批，按照批准的用途、位置、标准使用，严禁未批先用、批少占多、批甲占乙。严格临时用地管理，不得超过规定期限长期使用。探索市级建设用地审批权委托下放给综合管理水平高、具备承接能力的区县行使。

创新土地供应方式。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。探索建立国有土地使用权到期续期制度。深化土地用途转用模式探索，健全混合产业用地供给和点状供地模式，允许不同产业用地类型依法合理转换。完善工业用地供应方式，合理选择先租后让、租让结合、长期租赁和弹性年期出让。对分期建设的大中型工业项目，可以预留规划范围，根据建设进度实行分期供地。

完善自然资源等级和价格体系建设。完善自然资源分等定级

价格评估与监测。探索推进林地、草地、园地和未利用地分等定级。完善城乡公示地价体系，实现城乡基准地价全覆盖、城镇标定地价全覆盖。拓展自然资源等级和价格监测，加强自然资源评价评估行业管理。

#### **第四节 加强土地出让统筹管理**

健全土地出让规划统筹机制。建立土地出让统筹管理联席会议制度。强化规划引领土地出让，建立规划对城市发展建设时序、范围、内容的引导和管控机制。建立完善项目生成机制，依据规划实施项目库，综合土地成熟度和建设项目实施时序等因素，确定年度可实施的经营性及配套公共服务设施项目，为年度土地出让工作提供基础。

统筹土地整治出让与规划实施时序协同机制。按照轨道交通引领城市发展格局的理念，科学编制土地供应和整治计划，明确土地供应和土地整治总量、结构、空间布局以及重大项目用地、城市重要区域地块出让的时序安排。市、区县土地整治实施机构应严格按照土地整治年度计划及时组织实施地块整治，区县政府应严格按照土地出让计划合理确定供地节奏和时序，稳定市场预期。

加强合同履行监管统筹。实行土地出让合同精细化管理，分

类确定建设项目开竣工时间，研究确定建设项目开竣工违约金和土地闲置费征收标准与规则。区县政府作为土地出让合同履行监管责任主体，应严格按照土地出让合同和监管协议的约定内容，及时组织开展日常巡查、价款催缴、开竣工履约督促、闲置土地认定及处置等合同履行监管工作，禁止以土地换项目、先征后返、补贴、奖励等形式变相减免土地出让价款。相关行业主管部门对纳入土地出让合同的功能实现、运营管理、节能环保等要素，按照各自职责及“谁提出、谁监管”的原则实施精细化监管。

### 专栏 8 资源要素供给提质增效

1. 重大项目用地支撑服务行动。认真落实成渝地区双城经济圈建设规划纲要，围绕重点区域、重点产业、重点基础设施项目建设，按时序做好用地供给。紧扣我市加快建设交通强市、西部国际综合交通枢纽和国际门户枢纽目标，按照“计划跟着项目走”的土地利用计划管理方式，对构建“米”字型高铁网、多层次轨道交通网、“三环八射多联线”高速公路网、“市内航空双枢纽协同、成渝四大机场联动”世界级机场群、“一干两支六线”长江上游航运枢纽、多源互补水利网的建设项目实行优先供地。深化放管服改革，优化用地审批流程，实施并联节点化审批，提高建设用地审批质量和效率。加强专题调度、现场督导、点对点指导，进一步完善重大项目用地快速审批机制。

2. 土地供应监管三年行动。全面清理全市批而未供和已供未履约完毕地块情况，上线运行批而未供土地认定处置系统和土地供应监管信息化管理模块，切实提升土

地市场动态监测与监管系统填报数据准确性。完成自然资源部下达的批而未供和闲置土地处置目标，及时追缴土地价款和违约金欠缴，力争三年实现“消化存量、遏制增量、减少总量”总体目标。

3. 自然资源标准控制和节约集约考评行动。严格实施建设项目建设标准控制制度，开展土地使用标准实施情况评估，制定保障性住房、城市普通中小学校等建设项目用地标准，推广节地技术和节地模式典型案例。完善节约集约利用考评制度，开展建设用土地利用情况普查，全面掌握建设用地开发利用、投入产出和集约利用程度等情况，实施单位 GDP 建设用地使用面积下降目标考核，有序开展区域、城市和开发区节约集约用地评价以及建设项目节地评价，全面提高资源利用效率。

## 第七章 推动矿产资源有序绿色开发

立足全市矿产资源禀赋，突出地域优势和资源特色，深入推进矿业领域供给侧结构性改革，合理布局重点勘查区、重点开采区和建筑石料用灰岩集中开采区，推动矿业绿色发展、规模开发与集约利用，促进资源优势转化为产业优势、发展优势。

### 第一节 优化矿产资源勘查开发保护总体布局

加强矿产资源勘查开发规划分区管理。严格落实“三线一单”生态环境分区管控及自然保护地管理要求，强化全国规划对能源

资源基地和国家规划矿区管控，着力构建区域资源优势互补、勘查开发定位清晰、资源环境协调发展的空间格局。

中心城区强化地热矿产资源产业发展，加强地热、干热岩、矿泉水勘查开发利用，强化北碚北温泉、渝北统景温泉、巴南东温泉南温泉等特色温泉产业发展资源支撑，在西部（重庆）科学城片区、水土高新技术产业园等开展浅层地温能开发与高效利用示范。

主城新区强化能源化工建材矿产资源产业发展，继续推进涪陵国家级页岩气示范区建设，带动南川、大足、永川、綦江及周边梁平等区域页岩气、煤层气勘探开发，提升锗、岩盐等资源整合和规模开发水平，提高建材矿产开发准入门槛。

渝东北三峡库区城镇群强化化工建材矿产资源产业发展，加大忠县—万州—云阳岩盐勘查开发力度，合理开发利用城口毒重石资源，支持万州等区县发展新材料、无机非金属环保功能材料产业；积极支持巫溪发展饰面石材产业，提升建材类矿产集约化规模化产业化程度。

渝东南武陵山区城镇群强化有色黑色化工矿产资源产业发展，加强铝土矿、铅、锌和萤石、重晶石、方解石等开发利用。积极支持酉阳、彭水发展饰面石材产业，打造一批特色鲜明、影响力突出的石材产业基地。

## 第二节 强化矿产资源调查评价与勘查

开展矿产资源调查评价。推进江津、南川等市域周边 1:5 万比例尺空白区地质调查工作，力争实现全市 1:5 万比例尺区域地质调查全覆盖。开展长江经济带水文地质调查、土地质量地质调查、生态地质调查。合理部署萤石等重要矿产、战略性矿产资源调查评价和区域综合性矿产资源调查评价，在成矿有利区适度开展煤层气等清洁能源调查评价，进一步摸清资源家底，促进找矿战略突破。

加大重要矿种勘查力度。加强页岩气、地热、煤层气等清洁能源，铝土矿、钾盐、萤石等国家战略性矿产，以及石膏等地方产业发展急需矿产勘查开发，统筹划定 10 个非能源重要矿产重点勘查区和 10 个地热重点勘查区。加强城口毒重石等优势矿产勘查，合理部署铜、铅、锌等矿产勘查。在重要成矿带、大中型矿区深部及外围，适当开展岩盐、水泥用灰岩等矿产接替资源勘查。禁止勘查开发汞、砖瓦用粘土及其他对生态环境可能产生严重破坏且难以恢复的矿产。限制勘查开发耐火粘土、高岭石粘土、硫铁矿、水泥用灰岩及其他大规模开发可能引发产能过剩的矿产。

加强矿产资源勘查管理。实行煤层气探采合一制度。实施矿

产资源综合勘查,探矿权人在查明主要矿产的同时,应当对共生、伴生矿产资源进行综合勘查、综合评价、储量计算。建立完善商业性勘查体制,着力建设以市场为导向的多元投资平台,引导社会资本投入勘查领域。加强财政出资勘查项目监管,强化探矿权人、勘查单位信用约束,严格限制违法违规矿业权人取得新的探矿权。

### 第三节 统筹矿产资源开发利用与保护

明确开发利用与保护方向。结合区域资源禀赋及产业发展布局,在大中型矿产地、大中型矿山集中分布区,划定南川铝土矿、彭水—酉阳萤石重晶石、中心城区地热等 11 个矿产重点开采区。优化建筑石料用灰岩资源保障格局,规划布局建筑石料用灰岩集中开采区 27 个。探索建立矿产地储备、储采结合和储备矿产地动态调整机制,加强煤、铁、铝土矿、锶、毒重石等战略性矿产、重要矿产储备。深入推进矿产资源“打非治违”,加大无证开采、超层越界、以探代采等违法违规行为打击力度,切实维护矿产资源开发秩序。

加强开发利用强度调控。科学制定矿产资源开发利用的总量调控指标,严格实施矿业权出让项目计划管理。到 2025 年,全市地热水开采量 10 万立方米/天左右,水泥用灰岩、建筑石料用

灰岩开采总量分别控制在 10000 万吨/年、35900 万吨/年以内。实行矿山数量与开采总量双控，有序推进小型矿山整合，到 2025 年全市矿山总数控制在 1200 个以内。立足市场需求有序投放采矿权，严格控制水泥用灰岩等矿产矿山新设，合理控制建筑石料用灰岩矿山新设。

优化开发利用规模结构。严格落实矿山最低开采规模准入，适当提高部分矿产开发利用准入门槛，鼓励和引导矿业企业重组改造、转型升级，促进资源规模化利用。除确因资源禀赋、矿床规模、开采条件等客观条件限制外，原则上重点开采区、建筑石料用灰岩集中开采区内新设、整合及增划资源类矿山生产规模应达到中型及以上。加快落后、过剩产能淘汰，依法支持企业投产、达产，提高产能利用率。到 2025 年，全市大中型矿山比例不低于 60%，建筑石料用灰岩大中型矿山比例不低于 65%。

提升节约集约利用水平。建立矿产资源开发利用水平调查评估制度，健全重要矿种开采回采率、选矿回收率和综合利用率“三率”指标体系。动态调整先进适用技术装备目录，优化采矿方法和选矿工艺，研发尾矿深度加工和综合利用技术。强化矿产资源节约集约利用，推动低品位、难选冶铝土矿、锶等与优质矿产搭配使用，促进赤泥、煤矸石等尾矿、废石的综合利用、二次利用。建立完善矿产资源资产产权制度，推进砂石土类矿产“净矿”出

让，探索地热等矿产矿业权和土地使用权打捆出让。

加强矿产违法行为发现和制止。利用高科技手段提高违法行为发现能力，探索在违法采矿高发区、露天矿山布设视频监控、开展无人机巡查等方式加强监管。进一步落实属地监管责任，探索将发现、制止矿产违法行为的职责和权限延伸到乡镇、村组，提高采矿安全监管能力。严格把握工程建设和修复治理相关法规和政策界线，对建设工程实施中采矿牟利、以修复治理名义违法采矿的依法严肃查处。

#### 第四节 推进矿业绿色发展

推进矿产资源绿色勘查。制定市级绿色勘查规范，完善绿色勘查管理制度，推动实施绿色勘查示范项目。加大绿色勘查新理论、新方法、新技术、新设备和新工艺的研究与应用推广，在勘查立项、设计、实施全过程贯彻生态文明理念，推广物化探无损地表技术，减少对生态环境的扰动。

分类推进绿色矿山建设。建立符合重庆实际的绿色矿业发展模式，健全绿色矿业发展长效机制，在资源配置、矿业用地用林用草等方面向达到绿色矿山标准的企业倾斜。推动巴南（姜家片区）国家级绿色矿业发展示范区、丰都（包鸾片区）市级绿色矿山建设示范区、国家级绿色矿山、市级绿色矿山典范企业巩固提

升。加强新建矿山准入管理，新设采矿权按照绿色矿山建设要求投产。小型生产矿山按照市级绿色矿山建设标准规范管理，逐步推进绿色矿山建设。到 2025 年，全市市级绿色矿山建设比例达到 60%，其中大中型生产矿山全部达到市级绿色矿山建设标准。

加强矿区生态保护修复。探索建立矿山地质环境监测工作体系和技术体系，对矿山地质环境进行动态监测，依法严格控制采矿活动对生态环境的影响。完善地质环境恢复治理长效责任机制，新建矿山在采矿权出让时明确矿山地质环境保护、矿区土地和生态损毁的要求，在出让合同中约定矿山生态保护修复义务及违约责任，建立矿山地质环境治理恢复基金账户。生产矿山按照边开采、边修复的原则，在开采活动中同步开展矿山地质环境保护与土地复垦工作。健全矿业权人信用约束机制，加强矿山企业地质环境恢复治理和土地复垦义务履行情况监督检查，全面落实矿业权人生态保护修复责任。

### 专栏 9 矿产资源勘查开发与保护

1. 矿产资源调查评价与勘查。开展狮滩至蒲吕、永荣至吴市、德感至李市、万古至安富、丰盛至三泉、箐口至珍溪、龙塘至兴义、永城至安稳等矿产资源供给区综合勘查评价，实施主城新区中生代三稀元素综合调查评价和黔江青桐—石家河铝土矿、黔江金溪—酉阳天馆萤石等专项调查评价以及地热、干热岩、浅层地温能等清洁能源调（勘）查，加强煤层气、铝土矿、萤石等国家重要战略性矿产勘查和锑、

毒重石等优势矿产勘查，开展岩盐等矿产接替资源勘查。

2. 基础地质调查评价。开展蔡家岗幅、柏林场幅、四面山幅等 15 幅 1:5 万比例尺区域地质调查，实施长江经济带水文地质调查，推进 1:5 万比例尺土地质量地质调查、生态地质调查。

## 第八章 加强地质灾害综合防治

坚持人民至上、生命至上，以防为主、防抗救相结合，完善地质灾害防治体制机制，着力防范化解地质灾害风险挑战，做到守土有责、守土担责、守土尽责，实现防灾有方、治灾有法、救灾有略，切实有效避免人员伤亡、减少经济损失，为重庆高质量发展提供坚实的地质安全保障。

### 第一节 推进区域地质灾害风险调查

开展地质灾害风险调查评估。大力推进主城都市区 1:5 万比例尺地质灾害详细调查，全面完成全市地质灾害风险调查，基本查明全市地质灾害风险底数，科学合理划定易发分区、风险区划和防治区划。开展城市地质安全风险评价，组织实施条形山岭区重要交通廊道 1:1 万比例尺综合地质调查评价，推进区域性地质灾害综合评估。逐步开展重要隐患点、重点区域、高风险区

域高精度风险调勘查，突出抓好交通沿线、陡坡崖边等排查。在綦江区、武隆区、巫山县开展地质灾害风险管理国家试点，探索隐患点加风险区的“双控”管理模式。

加强地质灾害隐患早期识别。充分利用天—空—地一体化多源立体观测体系和综合遥感技术，实施覆盖全市的地质灾害隐患早期识别和地面验证，降低地质灾害新生突发风险。结合地质灾害气象风险预警，以识别发现的隐患点和农村房屋前后边坡、学校、场镇、居民集中区等区域为重点，扎实做好地质灾害隐患汛前排查、汛中巡查、汛后核查，汛期坚持雨前排查、雨中巡查、雨后核查全覆盖，对重大隐患点实行 24 小时监测。

## 第二节 完善地质灾害监测预警体系

健全地质灾害监测预警网络。围绕灾险情“什么时候发生”，人防和技防并重，点线面相结合，加强预警会商和预警信息发布，提升预警精度和时效性。加强群测群防员遴选、补齐、培训和激励，夯实“四重”网格管理体系，对已发现所有地质灾害隐患点，严格落实群测群防监测工作责任，及时发现险情、及时预警、及时转移受威胁群众。开发运行重庆地质灾害防治 APP，实现地质灾害全生命周期管理和告警、预警、处置全流程闭环管控。

加强专群结合监测预警建设。加快推进专群结合监测预警实

验和群测群防智能化监测预警项目建设，推广应用普适型监测预警设备，充分利用云计算、大数据、人工智能等新技术，提高自动化智能化监测预警的覆盖面和精准度，初步实现地质灾害实时监测和提前预警。完善地质灾害专群结合监测预警体制机制，落实专业队伍驻守制度，持续提升精准服务风险区内基层群众和交通、旅游、水利、能源等各行业的能力。

### 第三节 强化地质灾害综合治理

提升综合治理水平。提高重点地区和重点部位防御工程标准，科学设计防范措施，推进工程治理或排危除险，加大中小地质灾害工程治理力度，基本完成威胁人员密集区及威胁学校、集镇等重大地质灾害隐患的工程治理，最大限度减少受灾害威胁人员。及时维护受损或防治能力降低的地质灾害治理工程，确保长期安全运行。加大地质灾害避险移民搬迁力度，提高政策扶持力度和资金补助标准，按照轻重缓急、避让优先原则，以易地建房就近安置、鼓励城镇落户安置等方式，到 2025 年，完成地质灾害避险移民搬迁 3 万人。

加强地质灾害防治能力建设。完善全市地质灾害信息系统，实现地质灾害早期识别—调查评价—监测预警—搬迁避让—工程治理—风险管控等全链条数据管理。配置激光雷达测量

（LiDAR）、地基 SAR、三维激光扫描、测量机器人等先进技术装备，提升技术支撑队伍防治技术装备现代化水平。加强各级行政管理人员、技术支撑人员、应急救援人员及群测群防员等地质灾害防治知识培训，组织受威胁群众开展防灾应急演练，强化防灾备灾体系和能力建设。

#### 第四节 增强防灾减灾救灾合力

全面落实区县属地管理责任。健全“党委政府领导、规划自然资源部门牵头、地勘技术单位支撑、相关部门协作、基层组织、全民参与”的共同防治责任机制。地质灾害易发地区政府要坚决克服侥幸心理和麻痹思想，完善应急预案，建立快速反应机制，加强应急救援队伍建设，做好物资、资金、设备等各项应急准备工作。凡出现地质灾害险情，基层政府要迅速组织群众转移并做好安置工作，设置危险区域警戒线，严防群众在转移后擅自再次进入，坚决避免群死群伤事故发生。

加强部门协调联动。各级规划自然资源部门要密切关注雨情、水情、汛情及地质灾害灾情险情，加强与住房城乡建设、交通、水利、文化旅游、应急、能源、铁路、气象等部门的协调联动、信息资源共享，统筹好各系统行政力量、专家团队、技术人员、群测群防员、应急物资装备等资源，充分发挥地勘、遥感、

测绘等专业人员作用，各司其职，各担其责，共同做好隐患巡查排查、监测预警、撤离避险、转移安置、抢险救援和次生灾害防范等各项工作。

加大防灾知识宣传普及力度。全面普及预防、辨别、避险、自救等地质灾害防治应急知识，提高干部群众的临灾自救和互救能力。有关部门和单位要在所有地质灾害隐患点设立警示牌和宣传栏，及时向受威胁群众发放防灾、避险明白卡，明确险情发生后撤离转移的路线和避让地点。

### 专栏 10 地质灾害防治重大工程

1. 三峡库区消落带地质安全研究与地质灾害防治工程。开展长江干流长寿至巫山段 63 公里峡谷岩体劣化带勘调查，完成龚家坊—独龙段龚家坊 4 号和茅草坡 2 号不稳定斜坡试验性治理，研究消落带成灾失稳机理、生态防护技术以及综合防治与施工技术。对三峡库区稳定性差的 171 处重大地质灾害隐患实施综合治理，实施 3776 处群测群防监测预警和 141 个专业监测项目。

2. 地质灾害综合治理工程。完成 112 处特大型及大型地质灾害、1000 处中型及小型地质灾害工程治理，实施地质灾害治理工程维护和生态修复工程 600 处。

3. 地质灾害避险移民搬迁工程。提高政策扶持力度和资金补助标准，以地形地貌、地质条件为依据，科学划定搬迁区域、确定搬迁对象，以易地建房就近安置为主，鼓励城镇落户安置，到 2025 年全市地质灾害避险移民搬迁 3 万人，实现对地质灾害易发区重大隐患点应搬尽搬。



4. 城市地质安全评价。开展主城都市区、西部（重庆）科学城、沿江城市等城市地质调查，查明主要地质安全风险，建立具有山地特色的重庆市地质安全风险评价技术体系，开展地质安全风险区划，探索构建地质灾害隐患点和风险区“双控”管理新模式。

## 第九章 提升自然资源科技创新能力

坚持科技创新核心地位，深入推进创新驱动发展战略，把大数据智能化作为科技创新的主方向，加强规划自然资源领域重大战略性问题和关键技术攻关，为加快建设具有全国影响力的科技创新中心，推动高质量发展、创造高品质生活，提供更高水平的自然资源要素支撑保障。

### 第一节 大力开展科技创新

加强科技创新平台建设。高水平推进西部（重庆）科学城规划建设。围绕国土空间规划、地质灾害、卫星应用、智能城市空间、页岩气绿色开发、古生物化石保护、碳地质封存等领域，加快布局一批科技创新基地及平台，推动重庆成为具有全国影响力的国土空间规划和自然资源创新策源地。以重庆市、自然资源部批准设立的重点实验室、工程技术创新中心和野外科学观测研究

站等为支撑，积极建设规划自然资源科技创新中心，高水平推进自然资源部页岩气重点实验室、国土空间规划监测评估预警重点实验室建设，争取设立国家页岩油气科技创新和产业中心，与中国地质调查局共建重庆地质调查中心。推动重庆市实物地质资料库（地质博物馆）建设。协同四川共建古生物与古环境协同演化重庆市重点实验室，建设具有世界影响力的恐龙科学研究中心。

加快实施重大科技项目攻关。加强与高水平大学、企业合作，组建跨学科研发团队和产业技术创新联盟，实施自然资源调查监测、国土空间规划、测绘地理信息、生态保护修复、古生物化石保护等一批重大科技工程，提升认识自然、探索自然、保护自然、利用自然的能力。开展页岩气精细化和集约化勘探开发技术攻关，建立页岩气绿色矿山建设标准体系。加大规划自然资源标准化建设力度，加强基础标准、产品标准、应用标准和质检标准研究，力争形成一批国家或行业标准。健全成果转化运行和管理机制，完善成果发布、转化、激励、知识产权保护和技术标准等相关制度。

加大科技创新人才引进和培养力度。依托“重庆英才计划”，加大规划自然资源领域国家级人才培养、引进、推荐和选拔力度，推行规划自然资源重大工程首席专家制，加快集聚战略科技人才和高水平创新创业团队。推进规划自然资源领域高端智库建设。

定期公开发布规划自然资源领域重大科技问题清单，实行“揭榜挂帅”“赛马”机制，鼓励高层次创新人才担纲解决规划自然资源领域发展重大问题，在选人用人、科研立项、成果处理、职称评定、薪酬分配等方面给予科研单位更大自主权。

### 专栏 11 科技创新重点工程

1. 科技创新平台培育提升工程。整合优化一批功能类似、同质化的创新平台，集中在地质灾害防治、页岩气勘探、测绘科技、生态保护修复等优势领域，培育构建国家级创新中心和国家级重点实验室，建立 2—5 个部级科技创新平台，建设一批特色鲜明的部级野外科研基地和科普教育基地，产出一批国内或国际一流的规划自然资源科技创新成果，培养一批行业高层次科技创新人才，推动规划自然资源科技创新“产学研”协同发展，打造规划自然资源创新高地。

2. 重大科技攻关项目。深化三峡库区消落带地质安全、国土空间规划监测评估预警、优势矿产资源勘查与高效利用技术、古生物化石发掘与保护、城市信息模型等研究，开展 2000 米以浅大地透视技术攻关，开展天空地一体化自然资源调查监测智能装备与系统研发，突破一批多源多尺度海量时空数据获取、融合、清洗、知识发现等关键技术，建立适宜山地城市特色的智慧国土空间“双评价”系统、智慧规划编制决策系统、“3D+”自然资源资产管理平台，研制一批国内或国际领先的原创性生态保护修复技术。

## 第二节 加强新型测绘服务数据资源体系建设

完善现代测绘基准体系。积极推进重庆市全球卫星定位服务系统（CQGNSS）兼容北斗三号升级改造。开展全市矿山现代测绘基准建设，适时推动生态保护修复区、地质灾害点等专项测绘基准建设应用示范。做好测量及遥感天地一体基础设施建设及维护，建设全市测绘基础设施管理“一张图”。做好全市测绘基准体系复测更新以及仪器检定场维护。争取开展自主可控新型遥感卫星天基系统试点，推进综合遥感试验场等地基系统建设。

加强基础数据资源建设。积极建设服务全市的天地一体化多源遥感观测系统、数据中心和共享网络平台等新型空间基础设施。建立健全航空航天遥感影像获取与管理机制，开展遥感影像统筹采集和标准化产品建设，搭建全市遥感影像统筹服务系统。开展基础测绘数据资源分区分级采集、更新与建库，推动各比例尺已有数据资源更新。推动重庆市“实景三维中国”地形级和城市级数据资源建设，梳理完善重庆市空间测绘标准体系，探索形成空间测绘生产体系，拓展形成空间测绘应用体系。持续推进水下测绘、地下管线、地下空间等专业测绘数据以及地图数据等专题数据建设与更新。

### 第三节 深化地理信息综合服务

增强地理信息保障能力。强化重大战略实施支撑，加强新型

基础测绘数据定制化服务，推进重点区域新型基础测绘数据资源建设，建设成渝地区双城经济圈统一的地理信息公共服务平台。优化地理信息公共服务数据资源体系，加强地理信息公共服务平台（天地图·重庆）应用推广，深化时空大数据服务平台建设及应用，增强综合市情系统辅助政务决策能力。完善全市应急测绘服务综合保障体系，建立军地合作、部门联动、协同高效的应急测绘保障服务机制，做好市、区县级应急测绘分级管理和统筹协调，加强国家应急测绘保障体系重庆市级节点数据与技术服务建设。

培育壮大地理信息产业。做大做优市场主体，大力扶持领军企业。推动卫星导航与位置服务和通信网、互联网、物联网融合发展，创新发展地理信息数字经济产品，推动地理信息数字经济升级转化。落实涉密地理信息数据应用改革政策，探索地理信息数据开发应用实验室建设，方便企业利用地理信息资源开展社会化应用和增值服务。

加强地理信息安全与地图管理。扎实开展涉密地理信息成果销毁专项检查，将企业按要求销毁成果情况纳入测绘行业信用管理，坚决防止失泄密隐患。做好地图审核，健全地图市场监管长效联合机制，加大对“问题地图”的查处和整治力度。积极开展国家版图意识宣传教育活动。

#### 第四节 推进空间资源数据融通共享

推进规划自然资源数字化转型。加快规划自然资源“一云一库一平台”建设，突出空间资源要素用管结合导向，加强数据归集、治理、共享，推动跨层级、跨部门、跨地区、跨业务应用。深入推进规划自然资源行政管理运行方式、业务流程和服务模式数字化智能化转型，深化“互联网+政务服务”，提升全流程一体化在线服务平台功能，加快构建数字技术辅助决策机制，提高基于高频大数据精准动态监测预测预警水平。

推进规划自然资源数字产业化。建立健全规划自然资源数据互联互通与业务共享协同机制，扩大政务数据资源交换共享，构建形成以新型网络为基础、智能计算为支撑、信息安全为保障、转型促进为导向、融合应用为重点、基础科研为引领、产业创新为驱动的全行业数字经济运行体系。

赋能智慧城市建设。充分发挥规划自然资源“一张底图”、海量数据和丰富场景应用优势，优先推进建设、交通、水利、农业农村、文旅、应急、能源等专项场景统一接入，深化完善重庆市综合市情系统，逐步实现一个屏幕决策、一张蓝图智控、一个平台协同。

#### 专栏 12 科技创新与数字赋能重点工程



1. 重庆市航空航天遥感影像统筹及北斗定位服务应用工程。统筹全市航空航天遥感影像的获取、管理及分发服务，科学制定遥感影像年度获取计划，建立市域全覆盖、全天候、多尺度的遥感影像获取保障体系，促进遥感影像数据的共享使用。做好重庆市全球卫星定位综合服务系统（CQGNSS）CGCS2000 坐标参考框架维持与更新，加强 CQGNSS 推广应用，做好数据服务保障，推进川渝现代化测绘基准一体化，建立川渝卫星导航定位基准漫游共享服务平台。

2. 成渝地区双城经济圈及长江上游生态屏障新型基础测绘数据资源建设工程。在成渝地区双城经济圈、长江上游生态屏障区等重点区域，开展 1 : 2000 比例尺基础测绘数据、高精度实景三维模型、三维激光点云、高精度水下地形等数据资源建设，形成覆盖地上地下、水上水下全空间一体化的新型基础测绘产品，开展现代化测绘基准系统一体化建设和遥感影像统筹服务，构建完善的测绘地理信息保障体系，支撑川渝地区跨省市高精度定位和应用服务。

3. 重庆市“实景三维中国”数据资源建设工程。以“十四五”全国基础测绘规划重点建设工程为契机，梳理完善重庆市实景三维建设标准体系，推动重庆市“实景三维中国”地形级和城市级数据资源建设，加快基础测绘地理信息数据库向地理实体数据库转换升级，建立实景三维数据组织、发布、应用、服务体系，形成满足自然资源精细化管理需求的三维化、实体化空间信息服务能力。

4. 自然资源和空间地理数据库建设工程。做好基础测绘、地理信息、遥感影像等数据资源的建设和维护；以测绘地理信息数据为核心，汇聚建设、环保、交通、人口、教育等行业数据，完善自然资源和空间地理基础库。

5. 公共地图服务产品开发与应用工程。编制出版在文化、历史、自然资源等方面具有较大影响力的大型地图集，拓展和创新多媒体地图、实景三维地图、互联网地图等多形态地图产品和服务，研发符合多媒体、混合现实（MR）等信息化趋势的可视化、可移动、便携式地图产品，开发具有重庆自然资源和历史文化特色的文创、科普等地图文化衍生产品。

6. 智能时空数据库建设工程。搭建社区、行政村管理单元智能化调查系统，构建管理单元采集和更新模式，建立覆盖市—区县—乡镇（街道）—村（社区）四个层级管理单元数据库和管理单元一张图，建立常态化动态更新机制，更好的服务全市重大公共卫生安全事件处置和重大应急决策挂图作战。

7. 城市空间发展指标智能监测平台建设工程。依托时空大数据挖掘、分析和计算能力，通过空间化信息叠加综合、智能化数据组合分析，结合城市空间发展指标的各种场景，生成涵盖多要素的空间属性单元和适应城市空间发展目标的监测模块与指标体系，建设智慧化监测平台。

8. 数字孪生城市建设工程。开展具有自主知识产权的城市信息模型（CIM）平台建设，探索建立高效、可持续的 BIM+CIM 运营模式，通过吸引社会资源共同参与，形成持续迭代更新的数字孪生城市创新平台，促进不同专业基础设施信息系统间的互联互通、资源共享和业务协同。

## 第十章 推进自然资源治理能力现代化

坚持以改革为动力、法治为保障，聚焦规划自然资源重点领域和关键环节，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，推动规划自然资源领域治理体系和治理能力现代化。

### 第一节 全面深化规划自然资源领域改革

深化放管服改革。持续优化营商环境，全面实行政府权责清单制度，最大限度精简规划、用地、用矿等行政审批事项和环节。持续深化不动产登记和“多审合一、多证合一、多测合一”改革，强化政务数据共享服务。依托“渝快办”平台，加快构建“事前主动服务、事中智能审查、事后强化监管”的“互联网+政务服务”体系，积极推进许可事项“互联网+”办理模式，推进电子证照、电子印章应用，更大程度利企便民。

推动改革落地见效。完善政府与企业、行业协会商会的常态化联系机制，健全企业诉求收集、处理、反馈制度，及时回应市场主体诉求，构建“亲”“清”政商关系。加强政策督促落实，对改革措施落地情况开展督查检查和第三方评估，及时纠正不作为慢作为乱作为等现象，对成效明显的加大表扬和政策激励力度，推动各项举措不折不扣落实到位。

## 第二节 强化规划自然资源法治建设

建立健全政策法规体系。坚持立、改、废、释并举，加快推进《重庆市土地管理条例》《重庆市国土空间规划条例》《重庆市测绘地理信息条例》等规划自然资源领域重点立法工作，集中清理、修改、废止不合时宜的规范性文件，及时开展配套法规政策制定、修订工作。健全重大政策事前评估和事后评估制度。

严格依法行政。坚持在法治轨道上推动规划自然资源治理体系和治理能力现代化，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定和应对风险的能力。建立健全行政裁量权基准制度，加强行政执法信息化建设和信息共享，严格规范公正文明执法。积极配合行政复议体制改革，深入推进自然资源领域公益诉讼，打造阳光信访、责任信访、法治信访，推进争议高效化解。

深入开展普法宣传。做好规划自然资源系统“七五”普法成效经验推广，抓好“八五”普法工作。落实“谁执法，谁普法”普法责任制，深入开展新自然资源法律法规宣传教育，推进自然资源法治建设。

## 第三节 建立健全规划自然资源监管体制

健全共同监管责任机制。落实党政同责，全面构建“源头预



防、紧密衔接、协同联动、标本兼治”的规划自然资源保护、管理、监督长效机制。加强企业自然资源保护和利用治理责任制度建设，督促引导企业节约集约用地。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。

健全督察执法机制。深入推进规划自然资源管理领域综合行政执法。强化规划自然资源督察队伍建设，探索建立督察员制度，建立健全“早发现、早制止、严查处”长效监管机制，推动实施全市规划自然资源全领域督察和重大事项督察。探索定期监测和动态监管相结合的新模式，推动实现执法关口前移。加强与巡视、审计工作协调配合，深化督察成果运用，强化科技信息化支撑，构建推行全天候、全覆盖、智能化的督察信息平台，不断提高督察效能。对政府主导并推动实施的违法占地项目，按“非法批地”严肃追究相关责任人责任。

完善行政与司法衔接机制。建立规划自然资源部门、公安机关、检察机关专门联席会议制度，深入推进行政执法与司法衔接配合，依法加大对破坏耕地和非法采矿等破坏环境资源保护违法犯罪行为的刑事打击力度和责任追究力度。对破坏矿产资源、涉地违法行为等公益诉讼、行政非诉执行案件线索或其他未依法履行职责行为的线索，规划自然资源部门依法移送检察机关，有效发挥检察监督职能，形成保护工作合力。

提升监管智能化水平。推动数字技术在规划自然资源管理服务中的广泛应用，推动治理流程再造和模式优化，深化空间地理等基础信息共享利用，不断提高决策科学性和管理服务效率。强化数字技术在自然灾害等突发公共事件应对中的应用，全面提升预警和应急处置能力。

#### 第四节 强化规划自然资源能力建设

提升为民服务能力。始终把人民利益放在最高位置，着力增强“八个本领”，锤炼“五个过硬”，倾情倾力解决群众操心事烦心事揪心事，不断提高为民服务能力水平。坚持围绕中心、服务大局，倡导“事事马上办、人人钉钉子、个个敢担当”精神，建立科学管理制度和高效运行机制，严格落实服务承诺制、限时办结制，建立“好差评”考评机制，进一步完善工作流程、工作规则 and 行为规范，推进职能优化协同高效，提高规划自然资源服务质量和效能。

加强高素质专业化干部队伍建设。全面贯彻新时代党的组织路线，强化思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，提高规划自然资源各级领导班子和干部抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力。加大干部轮岗、横向交流力度，建立干部合理流动、能进能出、能上能下的常态化机制，激励干部担当作为，以实干

立身、凭实绩说话，大力发现培养选拔年轻优秀干部，不断增强规划自然资源系统干部的凝聚力、创造力、战斗力。强化规划自然资源基层站所制度、人员、经费、待遇等保障，切实发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用。

## **第十一章 规划实施保障**

坚持党的全面领导，健全规划实施机制，充分发挥市规划委员会的统筹协调作用，强化部门协同、上下联动，推动形成规划实施强大合力，确保各项目标任务顺利完成。

### **第一节 全面加强党的领导**

贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决落实习近平总书记对重庆提出的重要指示和对规划自然资源工作作出的重要指示要求，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，确保党中央、国务院重大决策部署和市委、市政府工作要求有效落实。加强调查研究，强化创新理念，提高决策科学化、民主化、法治化水平。完善上下贯通、执行有力的组织体系，建立健全督促规

划落实落地监督机制，形成推动规划实施的良好环境。

## 第二节 增强自然资源保护修复合力

树牢生态文明建设责任意识。在国土空间规划编制、自然资源开发利用、生态保护修复等过程中，始终坚守尊重自然、顺应自然、保护自然，算大账、算长远账、算整体账、算综合账。牢固树立绿水青山就是金山银山理念，加快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，给自然生态留下休养生息的时间和空间，努力在建设生态文明中发挥更大作用、展现更大作为。

坚持生态优先、绿色发展。深刻把握山水林田湖草沙生命共同体系统思想，全市“一盘棋”优化配置资源，在用地审批、土地供应等环节，严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，做好建设项目环境影响评价。加强对各类自然资源开发利用的实时动态监管，严禁毁林毁草、乱采滥挖野生植物、开山取石、挖土采沙、围湖造田、改变自然水系（或岸线）等破坏生态的行为。

强化生态保护修复协同联动。严格落实领导干部任期生态文明建设责任制，开展自然资源资产离任审计，认真贯彻依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则，明确各级领

导干部责任追究情形。坚持市级部门、区县协同推进大治理，强化源头严防、过程严管、后果严惩，加强重要山体、水系、廊道等区域生态保护修复，提升生态系统质量和稳定性。

### 第三节 完善规划实施机制

落实规划实施主体责任。各区县和相关单位要进一步明确本规划确定的约束性指标、重大工程项目等任务，确保如期完成。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，按照本规划提出的预期性指标和资源要素保障、节约集约用地等领域任务，科学引导市场行为。要强化年度计划对本规划的衔接落实，将本规划确定的主要指标和重大政策、重大改革举措、重大工程项目纳入年度计划实施。

加强规划实施监测评估。建立健全动态监测评估预警和实施监管机制。市规划自然资源部门要会同有关部门组织对本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，将规划执行情况纳入规划自然资源执法督察内容。开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，深化评估结果运用。

强化政策协同保障。坚持规划定方向、财政作保障、金融为支撑、其他政策相协调，着力构建规划与宏观政策协调联动机制。坚持项目跟着规划走、资金和要素跟着项目走，创新建立“项目

池、资金池、资源要素池”统筹平衡机制和“五年储备、三年滚动、年度实施”项目滚动储备机制，确保当前可调度、长远可持续。

#### 第四节 加强规划宣传引导

创新运用全媒体、融媒体、自媒体等多种方式，加强对规划确定重大政策、重大改革举措、重大工程项目的宣传报道，增强公众对自然资源保护和利用的认知了解，引导社会各界积极参与规划实施。完善规划实施的民主监督机制，主动接受社会监督。深化自然资源市情和生态价值观教育，加强耕地保护、节约集约用地基本国策宣传，充分调动广大群众参与资源保护的积极性与主动性，广泛凝聚规划实施强大合力。