石柱府发〔2022〕36号

石柱土家族自治县人民政府

关于印发《石柱土家族自治县“十四五”自然资源利用和发展规划（2021—2025年）》的通知

各乡镇（街道）人民政府（办事处），县政府各部门，有关单位：

《石柱土家族自治县“十四五”自然资源利用和发展规划（2021—2025年）》已经县政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

石柱土家族自治县人民政府

2022年7月12日

（此件公开发布）

石柱土家族自治县

“十四五”自然资源利用与发展规划

（2021—2025年）

2022年7月

目 录

[前 言 6](#_Toc103066451)

[第一章 开启“十四五”规划自然资源工作新篇章 7](#_Toc103066452)

[第一节 发展基础 7](#_Toc103066453)

[第二节 主要成就 17](#_Toc103066454)

[第三节 发展环境 20](#_Toc103066455)

[第四节 指导思想 23](#_Toc103066456)

[第五节 基本原则 24](#_Toc103066457)

[第六节 主要目标 25](#_Toc103066458)

[第二章 构建高质量发展国土空间开发保护新格局 28](#_Toc103066459)

[第一节 推进国土空间规划编制与监督实施 29](#_Toc103066460)

[第二节 加强国土空间用途管制 30](#_Toc103066461)

[第三节 主动融入和服务成渝地区双城经济圈建设 31](#_Toc103066462)

[第四节 主动对接承接主城都市区发展 32](#_Toc103066463)

[第五节 优化国土空间总体格局 34](#_Toc103066464)

[第六节 推进城乡区域协调发展和新型城镇化 36](#_Toc103066465)

[第三章 推动城乡自然资本加快增值 39](#_Toc103066466)

[第一节 推进自然资源统一调查评价监测 40](#_Toc103066467)

[第二节 实施自然资源资产产权制度改革 41](#_Toc103066468)

[第三节 建立完善生态产品价值实现机制 42](#_Toc103066469)

[第四章 统筹推进山水林田湖草沙系统保护修复 43](#_Toc103066470)

[第一节 优化生态系统保护格局 43](#_Toc103066471)

[第二节 加强生态整体保护 46](#_Toc103066472)

[第三节 推进生态系统修复 47](#_Toc103066473)

[第四节 推动碳达峰、碳中和工作 50](#_Toc103066474)

[第五章 落实最严格的耕地保护制度 52](#_Toc103066475)

[第一节 严格耕地保护责任 52](#_Toc103066476)

[第二节 改进耕地占补平衡 54](#_Toc103066477)

[第三节 巩固提升耕地质量 55](#_Toc103066478)

[第六章 落实最严格的节约集约用地制度 56](#_Toc103066479)

[第一节 提升建设用地节约集约用地水平 57](#_Toc103066480)

[第二节 强化高质量发展用地供给 58](#_Toc103066481)

[第三节 优化土地供应审批管理 59](#_Toc103066482)

[第四节 加强土地出让统筹管理 61](#_Toc103066483)

[第七章 推动矿产资源有序绿色开发 63](#_Toc103066484)

[第一节 优化矿产资源勘查开发保护总体布局 63](#_Toc103066485)

[第二节 强化矿产资源调查评价与勘查 64](#_Toc103066486)

[第三节 统筹矿产资源开发利用与保护 64](#_Toc103066487)

[第四节 推进矿业绿色发展 68](#_Toc103066488)

[第八章 加强地质灾害综合防治 70](#_Toc103066489)

[第一节 完善地质灾害监测预警体系 71](#_Toc103066490)

[第二节 推进区域地质灾害风险调查 72](#_Toc103066491)

[第三节 强化地质灾害综合治理 72](#_Toc103066492)

[第四节 增强防灾减灾救灾合力 73](#_Toc103066493)

[第九章 提升自然资源科技创新能力 75](#_Toc103066494)

[第一节 大力开展科技创新 75](#_Toc103066495)

[第二节 加强新型测绘服务数据资源体系建设 76](#_Toc103066496)

[第三节 深化地理信息综合服务 77](#_Toc103066497)

[第四节 推进空间资源数据融通共享 78](#_Toc103066498)

[第十章 推进自然资源治理能力现代化 79](#_Toc103066499)

[第一节 全面深化规划自然资源领域改革 79](#_Toc103066500)

[第二节 强化规划自然资源法治建设 81](#_Toc103066501)

[第三节 建立健全规划自然资源监管体制 81](#_Toc103066502)

[第四节 强化规划自然资源能力建设 83](#_Toc103066503)

[第十一章 规划实施保障 84](#_Toc103066504)

[第一节 全面加强党的领导 84](#_Toc103066505)

[第二节 切实增强自然资源保护修复合力 85](#_Toc103066506)

[第三节 完善规划实施机制 86](#_Toc103066507)

[第四节 加强规划宣传引导 88](#_Toc103066508)

前 言

为加快构建石柱土家族自治县（以下简称“石柱县”）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○三五年远景目标纲要》《重庆市自然资源保护和利用“十四五”规划》《石柱土家族自治县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二○三五年远景目标纲要》等文件精神，特编制本规划。规划期为2021—2025年，展望至2035年。

第一章 开启“十四五”规划自然资源工作新篇章

“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国家新征程、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，努力谱写全县自然资源保护和利用新篇章。

## 

## 第一节 发展基础

### 一、土地资源概况

根据石柱县第三次国土调查数据统计得出，石柱县幅员面积3014.06平方公里。耕地496.49平方公里；城乡建设用地面积86.08平方公里，其中城镇建设用地面积23.26平方公里，县城建成区面积12.26平方公里。

### 二、山体资源概况

石柱县主要有方斗山脉、七曜山脉，峰顶海拔高度1000米以上；山峰有方斗山、冒火山、漩涡山等21座，海拔500米以上有7座。

地貌特征。石柱县地处渝东褶皱地带，属巫山大娄山中山区，西北方斗山背斜、东南老厂坪背斜，顺北东、南向西绵延平行，纵贯全境，形成“两山夹一槽”的主要地貌特征。境内地势东高西低，呈起伏下降。县境为多级夷平面与侵蚀沟谷组合的山区地貌，群山连绵，重峦叠嶂，峰坝交错，沟壑纵横。地表形态以中、低山为主，同时兼有山原、丘陵地貌。海拔相对高差1815.1米。75%的幅员面积位于最适宜人居的800—1900米海拔，其中海拔在1000米以上、坡度15度以下的台地达300平方公里，是全市最佳的高山生态休闲片区之一。

——中山区。海拔高度在1000米以上。大风堡海拔1934.1米，为县内最高点。主要分布在县域西北的方斗山、东南的七曜山等一带。

——低山区。位于县境偏北部，夹于方斗山、七曜山之间，海拔在500—1000米。低中山区山脉两侧地势陡峻，多形成陡坡和峻坡。此区总体为槽谷地貌，走向北东至南西。南北长75公里，东西宽18.5公里。沿走向可见中段高，南北两段低。南段因受龙河水顺向切割，槽谷开阔，两侧呈起伏上升，多为猪脊梁状低山；北段受官渡河水迂回流向切割，沿岸多槽坝，两侧多为馒头状低山和方山。

——丘陵区。位于长江南岸县境西北边缘，海拔在119—500米，西沱镇陶家坝海拔119米（为三峡水库修建前的标高），为全县最低点，此区总体为宽缓槽谷，走向北东—南西。南北长30公里，东西宽7.5公里，因岩石软硬不同，导致风化差异及长江强力切割，形成东南高，西北低的两级台地。三峡库区涉及县城附近海拔高度在500—600米，长江沿岸附近多为低山，海拔高度一般在150—300米。沿江一带地形常呈现多级台地和陡坎。丘陵地带地形坡度一般较缓，多在15—25°之间。

山脉特点。石柱县拥有两大山脉。一是方斗山脉，位于县境西北部，山势陡峭，岩溶发育，溶斗极多，海拔1000米以上。主要山峰三个：主峰方斗山海拔1680米，次峰冒火山海拔1535米，漩涡山海拔1458米。二是七曜山脉，黄水山原区，位于石柱向斜中部偏东，山势平和，海拔高程在1450米以上。老厂坪中山区位于老厂坪背斜核心地带，标高1100米以上。

专栏1 石柱县主要山峰一览表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 山名 | 峰顶海拔高度（米） | 行政区域 | 所属山脉 | 特征 |
| 大风堡山 | 1934.1 | 黄水镇 | 七曜山脉 |  |
| 尖山子山 | 1901 | 龙潭乡 | 七曜山脉 |  |
| 白沙岭山 | 1756 | 龙潭乡 | 七曜山脉 |  |
| 依天山  （方斗山） | 1680 | 大歇镇 | 方斗山脉 | 又名方斗山，县八景“倚天积雪” |
| 石鼓山 | 1678 | 枫木镇 | 七曜山脉 | 有巨石如鼓 |
| 见天岭 | 1627 | 临溪镇、黄水镇 | 七曜山脉 |  |
| 牛头山 | 1565 | 大歇镇 | 方斗山脉 |  |
| 帽盒山 | 1535 | 洗新乡 | 七曜山脉 |  |
| 万寿山 | 1530 | 三河镇、南宾街道 | 七曜山脉 | 男女石柱，县八景“万寿连云”“石柱擎天” |
| 老虎山 | 1495 | 中益乡 | 七曜山脉 |  |
| 清明山 | 1440 | 黄鹤镇、马武镇 | 七曜山脉 |  |
| 三堆山 | 1424 | 三益乡 | 七曜山脉 |  |
| 笔架山 | 1416 | 六塘乡 | 七曜山脉 |  |
| 裂口山 | 1363 | 枫木镇 | 七曜山脉 |  |
| 石大山 | 1331 | 悦崃镇 | 方斗山脉 | 多巨石 |
| 锅圈山 | 1300 | 王家乡 | 方斗山脉 |  |
| 桃花山 | 1294 | 悦崃镇 | 七曜山脉 | 古多桃树 |
| 梅子山 | 1240 | 三河镇 | 七曜山脉 | 古多梅树 |
| 车家山 | 1199 | 万朝镇 | 方斗山脉 | 原名龙山 |
| 扇子山 | 1183 | 龙沙镇 | 方斗山脉 |  |
| 石马山 | 1128 | 下路街道 | 方斗山脉 |  |
| 赵家山 | 950 | 桥头镇 | 七曜山脉 |  |
| 旗 山 | 839 | 南宾街道 | 方斗山脉 | 县八景“西山翠旗” |
| 凤凰山 | 830 | 灯盏 | 方斗山脉 | 县八景“凤凰叠嶂” |
| 回龙山 | 730 | 三河镇 |  | 有秦良玉陵园 |
| 纱帽山 | 666 | 沿溪镇 | 方斗山脉 |  |
| 中岭山 | 650 | 马武镇 | 七曜山脉 |  |
| 万安山 | 582 | 南宾街道 | 七曜山脉 | 又名鼓楼山，习称太白岩，县八景“仙崖古迹” |

### 三、矿产资源概况

在重庆市范围内，石柱是矿产资源相对较丰富的区县之一。在境内发现的矿产资源中占主要地位的石灰岩、砂岩和页岩类建材矿产；在国民经济中占重要地位的矿产资源有煤、铅矿、锌矿、硫铁矿；具备找矿前景为铅矿、锌矿、石灰岩、白云岩等。

根据石柱县第三次国土调查数据，全县矿产资源用地主要为采矿用地，总面积7344.45亩，占全县幅员面积0.17%，主要分布在沙子镇、大歇镇、万朝镇、六塘乡、龙潭乡等乡镇。矿产类型包括煤、煤层气、天然气、地热、铅矿等矿产28余种。已发现各类矿产地66处，其中能源矿产10处，金属矿产29处，非金属矿产27处；大型矿床5处，中型矿床7处，小型矿床36处，矿（化）点18处。从全区成矿地质条件来看，优势矿产为铅、锌、水泥用灰岩、水泥配料用砂岩、建筑用砂岩等。

截至2020年底，全县已查明矿产资源储量的矿种（含亚矿种）有9个。

专栏2 矿产资源储量一览表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 矿产名称 | 资源储量单位 | 查明资源储量 | |
| 2015年 | 2020年 |
| 1 | 煤炭 | 亿吨 | 0.7418 | 0.7418 |
| 2 | 铁矿 | 亿吨 | 0.08817 | 0.08817 |
| 3 | 铅矿 | 万吨 | 44.0 | 44.0 |
| 4 | 锌矿 | 万吨 | 8.5 | 8.5 |
| 5 | 水泥用石灰岩 | 万吨 | 8760 | 7557 |
| 6 | 建筑石料用灰岩 | 万吨 | 4204 | 161238.5 |
| 7 | 玻璃用砂岩 | 万吨 | 12631 | 12631 |
| 8 | 水泥配料用砂岩 | 万吨 | 0 | 201.5 |
| 9 | 砖瓦用页岩 | 万吨 | 289 | 160.7 |

### 四、水资源概况

根据石柱县第三次国土调查数据得出，全县水系资源主要包括河流水面、内陆滩涂、水库水面、坑塘水面和沟渠，总面积8.91万亩。

河流。石柱县水系发达，溪流密布，根据《关于印发重庆市流域面积1000平方公里及以上河流河道名录登记簿的通知》（渝水办河〔2018〕40号）文件，县内50平方公里以上河流共26条，长度合计约为656.23公里。境内集雨面积在100平方公里以上的河流有13条，其中较大的有长江、龙河、官渡河、油草河、毛滩河、普子河6条。

——长江。由西北的忠县复兴场入境沿溪镇，流经黎场乡、西沱镇，至万州复兴。境内河段长约22公里，流域面积2123平方公里，落差12米，多年平均流量11000立方米每秒。

——龙河。发源于冷水镇，流经冷水、沙子、中益、桥头、三河、万安、南宾、下路等乡镇（街道），经下路街道出境至丰都注入长江，境内河段长约103公里，流域面积1649平方公里。

——官渡河。发源于黄水镇黄连湾村，流经黄水镇、石家乡、鱼池镇、王家乡、临溪镇、河嘴乡，汇入磨刀溪大滩口水库，境内河段长约61.3公里。

——油草河。发源于黄水镇摩天坡枇杷店，流经双河口、洋洞，在洋洞渡口入湖北利川汇入施渡河后北流经万州入长江，境内河段长45.5公里，流域面积624平方公里。

——毛滩河。发源于金铃乡袁家塆，流经洗新乡，在大堡梁入湖北利川，再经黔江汇入彭水郁江，后入乌江，境内河段长24.9公里，流域面积177平方公里。

——悦崃河。发源于黄水镇，流经黄水、悦崃、三益、桥头，于桥头注入龙河，境内河段长40.1公里，流域面积258平方公里。

——官田河。发源于黄水乡椒园溪，流经中益、官田、黄水、桥头，于桥头注入龙河，河段长18公里，流域面积83平方公里。

——蚕溪河。发源沙子镇清圆村罗园组梨树坪，流经六塘乡、沙子镇、三河镇，于三河镇川主村碾盘子曹家坝汇入龙河，河段长20.8公里，流域面积86.5平方公里。

——龙沙河。发源于悦崃镇牛肠沟，流经悦崃镇、龙沙镇、大歇镇、三河镇，于三河镇川主村（左岸）、大河村大河咀（右岸）汇入龙河，河段长25.2公里，流域面积118.7平方公里。

——河坝场河。发源于六塘乡黄腊村象鼻子三王塘，流经六塘乡、南宾街道，于石柱县南宾街道城东社区渡船口（左岸）、石柱县南宾街道双庆社区（右岸）汇入龙河，河段长25.3公里，流域面积118.9平方公里。

——菜地坝河。发源于大歇镇方斗村干柏大沟，流经大歇镇、南宾街道，于南宾街道红井村石柱大桥汇入龙河，河段长15.3公里，流域面积63.8平方公里。

——四龙溪。发源于六塘乡大塘村，流经六塘乡、三星乡、下路街道，于下路街道红岩社区下路坝汇入龙河，河段长33.1公里，流域面积184.5平方公里。

——跳脚石河。发源于西沱镇跳脚石溶洞，流至忠县复兴，最终汇入长江，境内河段长17.9公里，流域面积94平方公里。

——马武河。又名麝香溪，发源于洗新乡秦家沟，流经洗新乡、黄鹤镇、马武镇，汇入彭水郁江，后入乌江，河段长40.3公里，流域面积340平方公里。

水库。石柱县现有大、中、小型水库39座，其中，大型水库1座（藤子沟电站水库，用于发电及防洪），中型水库4座，小Ⅰ型水库8座，小Ⅱ型水库26座；山坪塘2962口。

### 五、湿地资源概况

根据石柱县第三次国土调查数据统计，石柱县湿地资源为内陆滩涂，面积621亩。

### 六、林地资源概况

石柱是重庆市重要的森林资源大县，肩负着重庆经济发展生态屏障的重要作用。根据石柱县第三次国土调查数据统计得出，全县林地面积约327.00万亩，占全县幅员面积72.29％，居全市第三位。森林覆盖率60.08%，活立木总蓄积900万立方米。

按地类分：乔木林地299.55万亩，灌木林地24.15万亩，竹林地2.1万亩，其他林地1.14万亩，分别占林地总面积的91.62%、7.38%、0.65%和0.35%。石柱林地中乔木林地居于主导地位，其次是灌木林地，而竹林地和其他林地面积较少。另外，四旁资源折算成林地面积达10.50万亩。

林地面积按经营类型分：国家重点公益林99.45万亩，地方一般公益林109.35万亩，商品林90万亩。

石柱四旁树资源较为丰富，除国有林场外，其他各乡镇（街道）均匀分布，但以枫木镇最多，达2.12万亩，分解石柱总四旁资源的20.19%，其次是南宾街道、下路街道和大歇镇，四旁资源分别为8400亩、6900亩和4999.95亩。石柱县森林覆盖率60.08%，其中黄水镇最高，达82.10%，国有林场其次，为78.60%。另黄鹤镇、悦崍镇和三益乡也均在50%以上。

不同区域分布看，石柱县除有一个国有林场外，其他均分布于所辖各乡镇（街道）。石柱国有林场28.8万亩（分解石柱林地总面积的9.62%），其中森林占林场林地面积的78.68%。在石柱所辖各乡镇（街道）中，黄水镇林地面积最大，达29.85万亩，占石柱县林地总面积的9.94%，占全镇总面积的93.13%。其次沙子镇、龙潭乡、六塘乡、中益乡和枫木镇等的林地面积也达15万亩以上，分别占石柱县林地总面积的7.34%、6.00%、5.90%、5.63%和5.38%，分别占全镇总面积的84.29%、88.67%、75.44%、85.68%和74.79%。

森林蓄积资源。石柱县活立木总蓄积900万立方米，居全市第四位。按林地类型：有林地蓄积864万立方米，占活立木总蓄积的96.0%；疏林蓄积1万立方米，占0.1%；散生木蓄积7万立方米，占0.8%；四旁树蓄积28万立方米，占3.1%。按有林地树种分：马尾松面积114万亩，蓄积60立方米，分别占森林面积和蓄积量的61％和71％；杉木面积7万亩，蓄积31万立方米，分别占森林面积和蓄积量的4％和4％；柳杉面积8万亩，蓄积40万立方米，分别占森林面积和蓄积量的5％和5％；柏木面积8万亩，蓄积26万立方米，分别占森林面积和蓄积量的5％和3％；其他面积49.05万亩，蓄积158万立方米，分别占森林面积和蓄积量的26％和18％。

森林食品资源。石柱县森林食品资源丰富，共有9类95个品种，年产量1.5万吨。其中：根类以磨芋、山药、葛根、拆耳根、天麻、蕨根粉为主，年产量800吨；茎类以竹笋（白夹竹、冷竹）为主，年产量1100吨；食叶类以豆腐柴、楤木、山蕨菜、薇菜为主，年产量2500多吨；花类以黄连花苔、黄连花茶、金银花为主，年产量2300多吨；果类以银杏、板栗、五倍子、核桃、猕猴桃、桑椹、麻栎、桃、李、佛手为主，年产量1200吨；野生食用菌类以香菇、大脚菌、枞苞菌、千虎头、青头菌、山霸菇、竹荪、九月香为主，年产量1100吨；香料类以花椒、八角、山苍子、油茶、乌桕、油桐为主，年产量500吨。

森林药材资源。石柱县境内海拔175—1934米，立体气候明显，适宜各种中药材生长，中药材资源十分丰富。根据1978年全国中药材普查资料统计，石柱县有中药材资源307科1700余种，常年收购的中药材有200余种，形成规模化生产的有黄连、山茱萸、银杏、党参、半夏、土茯苓、首乌、金银花、大黄、黄栀子、山药及三木药材（杜仲、厚朴、黄柏）等20余种。目前石柱县中药材种植面积达31.2万亩，年产各类中药材6.9万吨。其中黄连在地面积约5.76万亩，木瓜3.8万亩，吴茱萸0.92万亩，三木药材12.6万亩，佛手1万亩，黄精0.6万亩，另有天麻、大黄等约6.52万亩。

森林旅游资源。石柱县境内可开发的森林旅游资源是集原始森林、高山平湖、高原草场和民族风情于一体，呈森林资源资源景观和人文景观交互辉映的空间衬托格局。其中大风堡原始森林、千野草场，在2006年被评为全市“最美的森林”和“最美的草场”；黄水林海在2008年入选巴渝新十二景自然景观。以黄水为中心，分西沱镇（生态保护区）、方斗山（千野草场景区和灵山佛景区）和黄水（毕兹卡绿宫景区、万胜坝景区、油草河景区和洋洞景区）三大区域，总面积48万亩，其中：东区32.85万亩，西区15.15万亩；分千野草场、灵山佛、毕兹卡绿宫、万胜坝、油草河和洋洞六大景区。

### 七、草地资源概况

根据石柱县第三次国土调查数据统计，草地类型包括天然牧草地、人工牧草地、其他草地，总面积1.32万亩，其中天然牧草地、其他草地为主要类型，面积分别为7523.55亩、5638.2亩，分别占草地面积的比重为57.14%、42.81%；人工牧草地面积最少，面积为6.9亩，仅占草地总面积的0.05%。

从空间布局上看，草地主要集中分布在西北部的鱼池、西沱等乡镇，南部的六塘乡、三星乡、龙潭乡等乡镇，其中鱼池镇草地规模最大，面积为1883.1亩，占全县草地面积13.07%。

## 

## 第二节 主要成就

“十三五”时期，石柱县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，市委、市政府和县委、县政府工作安排，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、坚持问题导向抓重点、坚持深化改革促创新、坚持责任导向抓落实、坚持民本导向惠民生、坚持法治导向强保障，“十三五”各项目标任务圆满完成，为我县全面建成小康社会、开启社会主义现代化建设新征程奠定了坚实基础。

### 一、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。印发《石柱土家族自治县人民政府关于印发石柱县农村宅基地审批管理办法（试行）》的通知》《石柱土家族自治县人民政府办公室关于印发石柱县自然资源资产产权制度改革实施方案的通知》《石柱土家族自治县人民政府关于印发石柱县自然资源统一确权登记总体工作方案的通知》等文件，规划自然资源管理制度体系不断完善。“放管服”改革持续深化，政务服务效能大幅提升。

### 二、规划统筹引领发展作用明显增强

“多规合一”国土空间规划改革取得重大突破，《石柱县国土空间总体规划（2020—2035年）》初步形成，申报纳入国土空间规划市级试点区县。完成生态红线评估调整成果上报。全县行政村法定规划全覆盖。高品质完成《黎场村村规划》，为全市集体经营性土地入市试点工作垫定基础。完成《“三峡库心·长江盆景”跨区域发展规划》，起草了《规划实施方案》，编制了《“三峡库心·长江盆景”项目三峡后续重大项目实施方案》。

### 三、自然资源要素支撑持续有力

单列下达贫困乡镇新增建设用地计划指标2平方公里，优先交易贫困乡镇地票项目36个805亩，农户收益1.1192亿元。全面完成易地扶贫搬迁收储复垦632户2871.31万元、安置房登记发证万套和建卡贫困户D级危房改造拆除233户任务。全县“一盘棋”优化资源配置，累计审批用地5.66平方公里，土地市场平稳有序，为城乡建设和民生改善提供有力保障。《石柱土家族自治县矿产资源总体规划（2021—2025年）》初步形成。

### 四、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，全县耕地保有量不少于496.49平方公里，永久基本农田保护面积不少于333.92平方公里。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1.308万亩，2016—2018年建成高标准农田10.0785万亩，总体实现耕地总量平衡。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，处置批而未供1.4平方公里、闲置土地0.75平方公里，单位GDP建设用地使用面积下降18.52%。

### 五、生态保护修复取得开创性进展

完成水磨溪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。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干流岸线一公里可视范围矿业权全部退出。建成绿色矿山6个。全县森林覆盖率达到60.08%。

### 六、系统治理水平显著提高

全面完成地质灾害工程治理10处，地灾隐患点销号40处，避险移民搬迁300人，强化“人防+技防”，实现“四重”网格化监测预警全覆盖，全县发生地质灾害总数、人员死亡数、直接经济损失下降。

总体来看，“十三五”时期我县规划自然资源工作成效明显，自然资源保护和利用水平持续提升。但也存在一些突出的问题：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，自然资源资产管理体系还不够完善，推动推动城乡融合发展规划用地、要素供给等还需深化。二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。三是耕地保护任务艰巨，“非农化”“非粮化”时有发生。四是自然资源利用仍较粗放，建设用地投入产出水平总体不高，批而未供、未批先用、闲置土地等问题存在。五是地质灾害防治、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。

## 

## 第三节 发展环境

当前和今后一个时期，我县发展仍然处于重要战略机遇期，继续发展具有多方面优势和条件。共建“一带一路”、长江经济带发展、西部大开发等重大战略深入实施，供给侧结构性改革稳步推进，扩大内需战略全面实施，为石柱发展提供了有利条件。成渝地区双城经济圈建设高位推动，市域“一区两群”协调发展全面推进，自身交通区位加速嬗变，为石柱发展带来了重大战略机遇。同时也提出了新使命、新要求、新任务、新挑战。

### 一、新发展阶段对规划自然资源改革发展提出新使命

新发展阶段是全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的阶段，推动高质量发展、创造高品质生活是我县发展的主旋律和最强音。做好“十四五”时期自然资源保护和利用，要深刻领会和把握新发展阶段，围绕落实习近平总书记殷殷嘱托、推动成渝地区双城经济圈建设、“一区两群”空间格局优化以及规划自然资源工作等重要指示要求，把促进内涵式发展、提升自然资源供给质量和效益摆在更加突出的位置，坚持抓重点补短板强弱项，加快构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系，持续推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，着力提供更多生态产品、公共服务和游憩空间，营造更加宜居宜业宜游环境，推动全县高质量发展之路越走越宽广，更好满足人民群众对美好生活的新期待，让老百姓的获得感、幸福感和安全感更加充实、更有保障、更可持续。

### 二、新发展理念对规划自然资源改革发展提出新要求

新发展理念是现代化建设的指导原则，自然资源保护和利用在推动贯彻落实新发展理念中具有极其重要的作用。做好“十四五”时期自然资源保护和利用，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，进一步树牢根本宗旨、突出问题导向、增强忧患意识，坚持节约资源和保护环境的基本国策，以系统观念优化生产生活生态空间和城乡区域布局，科学推进自然资源要素市场化配置和山水林田湖草沙一体化保护修复，强化“全国生态康养胜地”用地资源供给，守住生态安全、粮食安全、地质安全、矿山安全等底线，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

### 三、新发展格局对规划自然资源改革发展提出新任务

石柱县地处“两群”结合部，区位优势明显，在构建新发展格局、落实重庆市“一区两群”战略中具有独特而重要的作用。做好“十四五”时期自然资源保护和利用，应围绕“全国生态康养胜地”建设，不断优化综合交通体系、重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，加快补齐乡村振兴和城市提升功能短板，做好扩内需、促投资服务保障工作，为全县融入和服务构建新发展格局提供有力支撑。

### 四、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

推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，是关系事业兴旺发达人民幸福安康的重大问题。做好“十四五”时期规划自然资源工作，必须围绕治理体系和治理能力现代化，以坚持和加强党的全面领导为统领，立足“两个统一行使”核心职责，以推进职能优化协同高效为着力点，加强顶层设计和系统谋划，促进各项改革融会贯通、系统集成，从整体上推动规划自然资源各项制度更加成熟更加定型，形成系统完备、科学规范、运行高效的制度体系，把制度优势转化为治理效能，提升国土空间治理能力和自然资源管理水平。

谋划我县“十四五”自然资源保护和利用工作，必须胸怀“两个大局”，深刻认识复杂国内外环境带来的新机遇新挑战，准确把握全县新时代的新特征新要求，增强机遇意识和风险意识，发扬斗争精神，树立底线思维，准确识变、科学应变、主动求变，着力建制度、打基础、强服务，提升自然资源保护利用水平，努力在危机中育先机、于变局中开新局。

## 

## 第四节 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整治生态，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及亲临石柱县视察重要指示要求，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，树立正确的资源观、科学的开发观和绿色的财富观，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，为全县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。

## 

## 第五节 基本原则

### 一、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，为规划自然资源高质量工作提供根本保证。

### 二、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规划自然资源工作的落脚点和出发点，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、幸福感和安全感。

### 三、坚持新发展理念

把新发展理念完整、准确、全面贯穿规划自然资源工作全过程和各领域，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县更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

### 四、坚持全面深化改革

围绕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，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。

### 五、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，综合运用法律、经济、技术、行政等手段，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

## 

## 第六节 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。

### 一、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。城乡融合发展空间格局更加优化、全国生态康养胜地建设取得重大进展。

### 二、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。至规划期末，累计审批新增建设用地规模控制在6.67平方公里。

### 三、山清水秀美丽之地建设成效显著

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，单位地区生产总值二氧化碳排放完成市级管控目标。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。至规划期末，生态保护红线面积不少于1112.43平方公里，自然保护地面积占比不少于13.64%，森林覆盖率达到62%。

### 四、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。

### 五、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，耕地和永久基本农田保有量不少于重庆市政府下达目标保护任务。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维护。

### 六、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3石柱县“十四五”自然资源利用与发展主要指标

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 指标名称 | 2020年 | 2025年 | 指标属性 |
| 一、国土空间开发保护格局 | | | | |
| 1 | 国土开发强度（%）\* | 2.3 | 3.34 | 预期性 |
| 2 | 永久基本农田保护面积（平方公里）\* | 381.87 | 333.92 | 约束性 |
| 3 | 生态保护红线面积（平方公里）\* | 1112.43 | 1112.43 | 约束性 |
| 4 | 城乡建设用地规模（平方公里）\* | 86.08 | 86.87 | 约束性 |
| 二、资源要素供给与利用效率 | | | | |
| 5 | 累计审批新增建设用地（平方公里） | 【5.66】 | 【6.67】 | 预期性 |
| 6 | 单位GDP建设用地使用面积下降率（%） | 【18.52】 | 【20】 | 预期性 |
| 7 | 年度批而未供和闲置土地处置率（%） | 20 | 20 | 预期性 |
| 8 | 地票交易面积（平方公里） | 0.33 | 1.67 | 预期性 |
| 三、长江上游重要生态屏障 | | | | |
| 9 | 自然保护地面积比（%） | 13.64 | 13.64 | 预期性 |
| 10 | 森林覆盖率（%） | 60.08 | 62 | 约束性 |
| 11 | 历史遗留和关闭矿山生态修复面积（平方公里） | 【0.12】 | 【0.75】 | 预期性 |
| 12 | 绿色矿山建成率（%） | 20.6 | 48 | 预期性 |
| 四、发展安全保障 | | | | |
| 13 | 耕地保有量（平方公里）\* | 496.49 | 376.97 | 约束性 |
| 14 | 地质灾害治理（处） | 【11】 | 【10】 | 预期性 |
| 15 | 避险移民搬迁人数（万人） | 【0.064】 | 【0.03】 | 预期性 |
| 16 | 1：5万区域地质调查覆盖率（%） | — | 100 | 预期性 |
| 备注：1．带\*的2020年数据最终以三调为基础的变更公布数据为准，2025年目标以重庆市下达为准。  2．带【】为五年累计数。 | | | | |

展望2035年，全县生产空间集约高效、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，碳排放达峰后稳中有降，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

全面落实新型城镇化战略，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，进一步推进城市品质提升工作，努力实现城市让生活更美好、乡村让人们更向往。

## 

## 第一节 推进国土空间规划编制与监督实施

### 一、完善国土空间规划体系

按照《重庆市国土空间总体规划（2021—2035年）》管控要求，完善全县两级三类规划体系，实现“多规合一”一张图管理，加快形成全县国土空间开发保护新格局。包括国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划，乡镇规划包括乡镇国土空间规划、详细规划或“多规合一”的实用性村庄规划。逐级传导落实空间布局，更好发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用。

### 二、加快推进规划编制工作

加快出台《石柱县国土空间总体规划（2020—2035年）》，明确全县国土空间开发保护战略目标，统筹划定三条控制线（生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界），探索对有关区域进行“留白”，明确提升各类空间格局，优化基础设施和公共服务设施布局。加强各级各类规划之间的关键约束性指标的分级传导和无缝衔接，加快辖乡镇（街道）国土空间规划编制，推进以空间开发保护利用为主的专项规划编制，持续开展中心城区控制性详细规划动态更新，推动重点地区的村庄规划编制与实施。有序推进重点区域城市设计，实现城市重要管控地区、城市近期建设重点地区城市设计全覆盖。

### 三、严格国土空间规划监督实施

明确县域两级三类国土空间规划的编制、审查、批准和实施管理的工作流程，引导县域两级三类国土空间规划落地见效。集成自然资源统一调查监测数据与各级各类国土空间规划明确的空间管控要素及其边界，推进国土空间规划“一张图”和基础信息平台建设与动态维护。依托国土空间基础信息平台，建立国土空间规划实施监管机制，开展建设项目规划审批、开工建设、监督巡查和规划核实等全过程、多环节监管。有序推进国土空间规划实施监管、备案评估、建设用地总量动态监控与规划的科学调整。

## 

## 第二节 加强国土空间用途管制

### 一、制定国土空间用途管制制度

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。

### 二、改进土地利用计划管理

深化年度建设用地总量调控制度，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前提下，优先安排计划指标。加强计划指标全县统筹管理，对巩固脱贫攻坚、乡村振兴、农民建房、社会民生事业发展、新型城镇化、重大区域战略、新产业新业态、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。

### 三、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，重点对涉及基本农田、生态保护红线、越权审批等涉及底线红线问题检查，评分结果纳入土地管理水平综合评估。

## 第三节 主动融入和服务成渝地区双城经济圈建设

推动成渝地区双城经济圈建设是党中央赋予重庆的重大战略使命，本质要求是高质量发展。我县应围绕形成优势互补、高质量发展的区域经济布局，找准共振点和共赢点，全力推动产业互补、生态共建、交通互联、服务共享，努力打造“两群”绿色协同发展新典范。主动服务建设具有全国影响力的重要经济中心，积极参与成渝地区产业链供应链优化升级，立足成渝市场大力发展康养消费品工业，联动周边地区打造特色水果、中药材等产业集群，积极融入巴蜀文化旅游走廊建设，不断增强康养经济在区域经济中的影响力。主动服务建设具有全国影响力的科技创新中心。加强与成渝地区高水平大学、科研机构和有关市区县合作，引进培育一批创新型企业和实用型人才，加快补齐科技创新突出短板，不断提升协同创新发展能力。主动服务建设改革开放新高地。认真落实成渝地区双城经济圈建设重点领域改革部署，突出抓好土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化配置改革，持续提升开放型经济水平，努力为全市建设改革开放新高地作出更大贡献。主动服务建设高品质生活宜居地。准确把握区域功能定位，深入推动基础设施互联互通、城乡建设走深走实、公共服务共建共享、生态环保联建联治，共同打造美丽宜居、令人向往的高品质生活宜居地。

专栏4 积极融入成渝双城经济圈

|  |
| --- |
| 1．加强与四川相关市区县结对合作：以推动康养产业为核心的产业链供应链优化升级，实现川渝联动、要素流动、项目带动。依托我县生态资源、特色产业优势，加强与四川特色产业重点城市，如成都、内江、广安、达州等地的结对合作，共建现代康养产业体系，共同搭建绿色食品、电子信息等产业合作发展平台，为成渝地区提供更多优质生态康养产品和服务，协同推进康养旅游产业，共同推动绿色食品加工产业链发展、电子信息产业园建设，协同打造中药材交易集散中心。  2．积极融入巴蜀文化旅游走廊建设：依托川渝历史同脉、文化同源、地理同域、经济同体、人缘相亲，巴蜀千载情，川渝一家亲的渊源，协同打造巴蜀文化旅游走廊，参与“巴蜀文化旅游走廊国家改革试验区”建设，参与实现巴蜀文化旅游走廊全域实行144小时过境免签。围绕打造精品线路，将石柱规划进入巴蜀文化旅游走廊精品线路，合力打造文旅节会和巴蜀文艺品牌，实施“成渝地·巴蜀情”区域品牌培塑，实施巴蜀文创产品开发工程，推动文旅产业联动发展。 |

## 

## 第四节 主动对接承接主城都市区发展

建立健全“一区两群”协调发展机制，主动对接主城都市区发展，构建产业联动发展机制，统筹协调区域招商引资。构建创新协同发展动力机制，协同推进创新要素集聚和科技成果转化。构建城乡融合发展机制和区域协同开放机制，结对子对口合作。主动承接主城都市区产业转移，瞄准先进制造业细分领域和环节发展优势配套产业，加快构建康养消费品产销对接机制，积极开展与高等（职业）院校和科研机构合作，深化与南岸区、綦江区对口合作，努力实现功能互补、协同发展。协同推进“三峡库心·长江盆景”、渝东南武陵山区文旅产业融合发展示范区建设。

专栏5　主城都市区对接承接

|  |
| --- |
| 1．产业产品对接：构建产销对接机制，推动更多优质农产品、生态康养产品、文旅产品进入主城都市区市场。瞄准主城都市区主导产业，加强功能协作和配套服务，引进培育一批配套企业。  2．发展“飞地经济”：打破行政区划界限，创新与主城都市区的跨区域合作模式，探索建立政府引导、区域联动、企业参与、优势互补、协同发展、协同招商、园区共建、利益共享的“飞地经济”发展合作模式，承接主城都市区产业转移、产业领域拓展。  3．科技人才对接：承接主城都市区科技、人才服务，引进培育更多中小型科技企业，通过探索技术入股、兼职兼薪等方式引进主城都市区科研人员、稀缺人才来石兼职和离岗创业。加大与主城都市区的对口合作。  4．劳务协作对接：充分利用主城都市区灵活就业和新就业形态，推动劳务协作基地和扶贫车间建设。  5．对口协同对接：落实“一区两群”区县对口协同发展机制，携手南岸区、綦江区推进产业协同、城乡互动、科技协作、市场互通。 |

## 

## 第五节 优化国土空间总体格局

### 一、构建“一心、一园、三区、四核”的国土空间格局

“一心”即石柱城区发展核心，包括南宾、万安以及下路、三河，其中下路主要承担工业园区功能，三河以万寿山为核心打造城旅融合型后花园。

“一园”即七曜山国家地质公园，重点以生态修复为主，集科教、休闲观光、户外运动体验、田园综合体等功能。

“三区”一是大黄水旅游康养片区，以黄水、冷水、鱼池三镇为核心，包括枫木、悦崃、中益、沙子等乡镇；二是“三峡库心”文旅融合发展片区，以长江沿岸镇乡为基础，以“三峡库心”跨区域规划为蓝本，引领石柱融入“大三峡”旅游和巴蜀文化旅游走廊；三是龙潭—黄鹤—马武联动引领的七曜山生态康养旅游发展区。

“四核”即西沱、黄水、鱼池、冷水四个特色小镇。西沱，进一步凸显古镇文化、码头功能，承接联结点作用。提升冷水、鱼池为重点发展镇，在现有场镇规划的基础上，打造康养综合体，与黄水形成大黄水片区三核。利用交通优势的改变，提升龙潭的区位优势，促进七曜山脉及其以南片区城镇空间联动发展，形成多点支撑全国康养胜地的目的。

### 二、打造“一城多片”的中心城区空间结构

按照“东拓、西进、南延、北控、中疏”规划，统筹老城更新和新区开发，集中推进甑子坪产城融合发展组团、巾帼土司城万寿山文旅融合城景一体化组团建设，统筹推进火车站交通枢纽与商务商贸组团、金彰康养制造组团建设，提升优化旧城行政商贸组团、鲤塘坝科教文化组团，推动形成“一城多组团”竞相发展格局，补齐市政公共设施短板，完善商贸、卫生、教育、文化、体育、养老等服务功能。推动土家文化元素融入城市街区，塑造城市文化名片。

“一城”石柱中心城区。

“多片”包括城东组团、鲤塘坝组团、旧城组团（南宾组团）、火车站组团、甑子坪组团、金彰组团。

城东组团：充分利用石柱东站、高速出入口等交通区位优势，以辣椒市场、职教中心为依托，做大做强商贸物流、职业教育功能，同步发展农副产品加工产业，为将中心城区打造成为区域性商贸物流基地提供支撑。依托秦良玉陵园、三教寺升级打造宇城坝区域文化旅游服务功能，综合发展态势将三河镇区纳入城市联动发展。加强巾帼土司城等重要文旅项目与城市发展的整体协调、联动，强化“城景一体”。依托万寿山秦良玉军事文化资源，利用石柱东站的交通便利和万寿山中高海拔气候条件，发展以文化体验和休闲服务为主的文旅融合功能。

鲤塘坝组团：以体育中心、石柱中学为依托，积极发展文化教育、体育休闲功能，补充完善配套生活服务设施，建设成为集文体科研、行政办公等功能于一体的综合性城区。

旧城组团：加强旧城改造，整治老城环境，强化商贸、商业功能；逐步搬迁城南工业园，向城市综合服务功能转化；加强培育新的社会服务功能和旅游服务功能。

火车站组团：以火车站为依托，重点发展商务商贸、交通集散功能，同步完善居住配套功能，打造环境优美、配套完善的城市新区。

甑子坪组团：强化高速公路下道口至站前大道沿线城市形象建设，同步培育低污染、低能耗产业，打造宜业宜居的城市新区。

金彰组团：提质升级金彰组团的制造功能，促进金彰组团产城融合发展，加快与甑子坪组团的相向发展。

## 

## 第六节 推进城乡区域协调发展和新型城镇化

### 一、加快建设康养休闲城镇群

全面提升县城发展能级。强化县城龙头地位，高标准推进城市有机更新，不断增强县城综合承载力、宜居吸引力、辐射带动力。牢固树立经营城市理念，稳步推进县城“东拓、西进、南延、北控、中疏”，统筹城周景区、工业园区、综合枢纽和县城发展，挖掘新区发展空间和潜力，促进土地、产业、基础设施、公共服务等要素互动互融，提高县城投入产出效率。优化县城功能布局，完善县城功能配套，改造一批老旧小区、厂区、城中村，补齐市政路网、管网、停车场等短板，提高商贸、卫生、教育、文化、体育、养老等服务能力，建设韧性城市、海绵城市，让市民生活更方便、更舒适、更安全。推动城市绿色低碳发展，完善城市公园体系，建设石柱东至石柱西生态绿道、龙河两岸亲水休闲旅游步道，积极发展绿色建筑，努力创建国家生态园林城市。加强城市风貌设计和管控，推动土家文化元素融入城市街区，提升城市人文内涵，塑造城市文化名片。加快建设“智慧城市”，深入实施城市“三管四化”，着力解决管理方式粗放、运营成本较高等问题，不断提升城市治理水平。到“十四五”末，县城建成区面积达到18平方公里、人口达到20万，初步建成具有土家民族特色的山水文化城市。

加快打造一批特色小镇。坚持各具特色原创，强化特色小镇建设，按照优化提升一批、加快建设一批、发展壮大一批思路，支持各乡镇依托自然山水、民俗文化、优势产业，建设康养小镇、旅游小镇、功能小镇，打造特色小镇集群，在产业布局、项目安排、政策措施等方面给予倾斜支持，促进各片区协同发展，提升人口集聚功能，增强人口承载力和吸引力。

专栏6　特色小镇建设

|  |
| --- |
| 1．优化提升一批特色小镇：推动黄水森林康养小镇、鱼池生态露营小镇、西沱沿江文化小镇提档升级，辐射带动周边乡镇加快发展。  2．加快建设一批特色小镇：提速推进冷水特色康养小镇、中益中华蜜蜂小镇建设，打造特色小镇优质品牌。  3．发展壮大一批功能小镇：推动临溪康养美食小镇、悦崃土司古韵小镇、龙潭康养避暑小镇、马武清香白酒小镇、沙子自驾探险小镇、桥头滨河康养小镇、枫木生态康养小镇、河嘴生态禅茶小镇、三益古树茶园小镇、金铃土家民俗风情小镇发展，提升片区聚集功能。 |

### 二、全面推进城乡协调发展

着力增强集镇带动能力。提升西沱、黄水等重点集镇综合承载能力，辐射带动区域发展。加快下路、三河融城步伐，联动县城周边发展。发挥中益、桥头等乡村振兴示范乡镇带动作用，支持各乡镇立足自身优势加快差异化发展，打造连城带乡、服务“三农”的重要节点和区域中心。

强化城乡产业协作协同。发挥乡镇（街道）联结县城、带动乡村的作用，增强乡镇（街道）产业承接能力。加大城乡产业互动，引入高效农业生产链、深加工链、供应链、旅游+高附加值服务链及价值链为一体的产业融合工程，培育发展城乡产业体系，积极提升县城产业平台承载产业发展能力，引导劳动密集型产业、县域特色经济及农村二三产业在县城集聚发展。培育一批特色小镇、美丽乡村、家庭农场和田园综合体等城乡融合典型项目，打造城乡融合新产业新业态，推动以特色村寨建设为抓手的美丽乡村建设。瞄准城市多元化消费需求，创新农旅、商旅、文旅、体旅协同发展模式，探索创新城乡共建共享机制和互利共赢模式。

建立城乡产业发展资金投入机制。加快引导工商资本入乡发展，支持投资现代种养业、农产品加工流通业等，健全联农带农有效激励机制。优化工商资本入乡环境，设立工商资本入乡创业兴业融资的风险补偿金。鼓励工商资本、涉农龙头企业与集体经济组织合作，壮大村级集体经济。支持社会力量进入乡村环卫、养老等生活性服务业。运用发展基金，使用金融杠杆，大力开展招商引资，撬动社会资本投入，解决融资难的问题，争取发展资金向农业农村倾斜。

健全农民持续增收机制。提高农民就业增收能力，重点做好失地农民就业培训，开展针对性、订单式、定岗式实用技术培训，促进农村劳动力实现就业、稳定就业和自主创业。创新和完善企农利益联结机制，通过就业带动、保底分红、股份合作等多种形式，让农民合理分享全产业链增值收益。建立农民财产性收入增长机制，加快推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，提高农民财产性收益。

建立健全城乡融合发展的体制机制。把县城作为城乡融合发展的重要切入点，提升县城公共设施和服务能力，增强县城人口经济承载能力和可持续发展能力。制定完善的政策体系，健全城乡要素合理配置、城乡基本公共服务均等化、基础设施一体化、乡村经济多元化以及农民收入持续增长的体制机制，打通城乡要素自由流动制度性通道，促进农业转移人口市民化。完善农业支持保护制度，建立健全农产品精深加工、乡村旅游、休闲农业、民宿经济、健康养老等新业态培育机制，构建城乡融合发展新格局。

# 第三章 推动城乡自然资本加快增值

坚持资源公有和精简统一效能的原则，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，实现生态美、产业兴、百姓富。

## 第一节 推进自然资源统一调查评价监测

### 一、有序推进自然资源统一调查

以石柱县第三次国土调查成果为基础，组织开展基础调查成果年度更新，统筹全县地理国情、森林、草场、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，切实摸清全县重要自然资源数量、质量、分布、权属、保护和开发利用状况。实施地质先行工程，县域内大宗农产区、特色农业区1∶5万土地质量地质调查覆盖率达到100%。在生态环境脆弱区、敏感区探索开展生态地质调查。

### 二、全面开展自然资源动态监测评价

系统开展县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，定期开展县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7　自然资源统一调查监测评价重大工程

|  |
| --- |
| 全县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，以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 实施自然资源资产产权制度改革

### 一、积极探索构建委托代理机制

根据石柱县自然资源资产清查与确权登记成果，确定县级全民所有自然资源资产的类型与空间范围。参照市级代理行使所有权的全民所有自然资源资产清单，确定石柱县级政府代理行使所有权的全民自然资源资产清单。根据全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的市级试点成果，明确石柱县级政府的权利义务、责任目标、评价考核要求、管理体制和监督机制。

### 二、积极争取生态产品价值实现机制试点

加强生态产品类型界定与确权登记、生态产品价值核算与市场价格形成及调节机制、市场交易体系、多元化生态补偿机制等方面的制度创新，完善有效吸引社会资金投入生态产品供给的产权安排和运作模式。构建石柱特色的“政府主导、多元社会主体参与、市场化运作、可持续”的生态产品价值实现机制。

### 三、推进各类自然资源资产产权改革落地

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。探索建设用地地上、地表和地下使用权分设，开展地下空间使用权确权登记、市场交易以及地下空间开发规划与利用建设管理。积极开展探明储量的矿产资源确权登记，依据矿产地质勘测实际合理调整探矿权有效期及延续、保留期限，结合矿产资源储量分类设定采矿权有效期及延续期限。加快推进森林、湿地等资源资产的所有权和使用权分离，扩大使用权权能。完善探矿权、采矿权与土地使用权衔接机制，强化探矿权和采矿权审批与相关规划的衔接，厘清取水权与地热水、矿泉水采矿权关系。理顺水域滩涂养殖的权利与土地承包经营权的关系。

## 第三节 建立完善生态产品价值实现机制

### 一、探索多元化生态产品价值实现路径

探索建立以森林覆盖率横向补偿、林票、生态地票、碳汇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，积极推动方斗山、七曜山等一批生态修复区生态产品价值实现试点示范。根据自然资源本底条件，综合运用土地储备、综合开发、全域土地综合整治等措施，推进生态保护和产业发展，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。

### 二、探索建立生态保护补偿机制

建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值、代际补偿的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、自然保护地转移支付力度。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。积极推进长江流域石柱段、龙河—官渡河、马武河—毛滩河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 统筹推进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”，严格落实“三线一单”管控体系，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，全面落实《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。

## 

## 第一节 优化生态系统保护格局

### 一、建立“三带两屏多廊多片”生态系统保护格局

坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，对石柱县第三次国土调查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“三带两屏多廊多片”复合型、立体化、网络化的总体生态安全格局。

“三带”即长江、龙河—官渡河、马武河—毛滩河组成的生态涵养带，发挥水源涵养功能，协调好生态岸线、生活岸线、生产岸线的关系，保持城市水体水域面积、国土空间水域面积保有率不减少。

“两屏”即七曜山和方斗山组成的生态屏障，发挥水土保持、水源涵养和生物多样性功能。

“多廊”即油草河等相对独立的河流，万寿山、灵佛山等相对独立的山体，以及渝利高铁等重要的基础设施通道，维护县域景观生态廊道。

“多片”即黄水国家森林公园、大风堡自然保护区、七曜山国家地质公园、水磨溪自然保护区、藤子沟湿地公园等各类自然保护地，牛栏口、老鸹石、藤子沟、龙池坝、万胜坝等大中型水库，以及千野草场、龙骨寨风景区等具有生态安全保护作用的风景名胜区，形成县域生态斑块共同发挥水库保持、水源涵养和生物多样性等生态功能。

### 二、严守生态保护红线

认真落实国家生态保护红线管理办法，结合乡镇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，对核心保护区原则上禁止人为活动，对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，防止出现新的矛盾冲突，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1112.43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。

### 三、健全自然保护地体系

统筹推进县域自然保护地整合优化，建立四类（湿地、森林、风景名胜和地质遗迹类）两级（国家和市级）自然公园保护地体系，依法依规完成自然保护地勘界立标并建立矢量数据库，落实分级保护制度。加强自然保护地监测、巡护以及保护、修复，不断提升自然生态空间承载力。强化督查指导，定期开展专项检查行动、适时开展成效评估，坚决遏制自然保护地内自然资源的破坏活动。着力提升自然保护地生态服务功能，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，为人民提供优质生态产品。

### 四、加强自然保护地建设

推进自然保护地优化整合。按照自然生态系统完整、物种栖息地连通、保护管理统一的原则开展自然保护地整合优化，合理确定归并后的自然保护地类型和功能定位，优化边界范围和功能分区，确保自然保护地面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变，实现对自然生态系统的整体保护。

编制实施自然保护地规划。依据国土空间规划，编制自然保护地规划，明确自然保护地发展目标、规模和划定区域，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的区域规划为重要的自然生态空间，纳入自然保护地体系，对自然保护地进行合理分区，实行分区分类管控。

健全自然保护地管理机制。厘清自然保护地上下级主管部门的主要职能，积极探索有效的管理方式，明确各类自然保护区的专门管理机构，负责自然保护地的具体管理工作，配备专业技术人员，自然保护区管理机构人员配备应与自然保护区的管理任务相适应，注重提高专业技术人员的比例和专业水平。

## 

## 第二节 加强生态整体保护

### 一、加强森林、草场、河湖湿地等重点生态系统保护

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。加强草场资源用途管制，保护好现有的天然草场、高山草甸等草场资源，促进草场资源可持续利用。深化落实河湖长制，划定重要河流、湖泊、水库、湿地等水生态空间“蓝线”“绿线”和“灰线”，禁止在长江干支流岸线1公里范围内布局新（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。推进长江流域石柱段、龙河等重点流域、城市河段及其他重要水体河湖生态缓冲带建设。

### 二、推进特色自然景观资源保护

深入挖掘石柱县“两山夹一槽”的特殊地貌，重点对万寿山、男女石柱景观名山名峰、方斗山山脉临江山体、三峡库心·长江盆景特色岸线等特色资源进行严格保护，推动自然与人文景观融合，实施名录管理。保护湾、沱、浩、滩、坪、坝等具有石柱特色地形元素，挖掘保护县域范围内的山系、水系、林草、耕地、湖库、化石和矿产、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，减少对生态环境破坏。

### 三、实施生物多样性保护工程

构筑生物多样性监测网络，加强荷叶铁线蕨、红豆杉等国家一级保护植物和夜鹭、飞狐等国家二级保护动物及其栖息地的保护修复和廊道建设。将生物多样性保护与可持续利用纳入部门规划、计划，加大实施和考核力度，使生物多样性得到切实保护。全面加强生物多样性保护管理体系、资源监测体系、科学研究体系建设，提高珍稀濒危物种保护能力，实现对重要野生动植物资源的动态监测。建立健全外来入侵物种调查、监测、预警及管控机制。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

### 一、加强山水林田湖草沙系统修复

遵循生态系统内在机理和演替规律，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，科学编制实施国土空间生态修复规划，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一体化保护修复，提升生态系统质量和稳定性。以长江流域石柱段（水磨溪自然保护区），黄水国家森林公园、大风堡自然保护区、七曜山国家地质公园、藤子沟湿地公园等各类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，推动长江流域石柱段、七曜山、方斗山等生态廊道建设。通过调整规划用途和规划条件、赋予建设用地使用权、鼓励资源综合利用、给予财政补助、减税降费、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标准考核评价体系，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。科学推进长江流域石柱段、石柱县城周边、龙池坝水库、万胜坝水库、石（柱）丰（都）公路石柱段、石（柱）万（州）公路石柱段以及沪蓉公路石柱段水土保持生态建设工程，治理水土流失面积150平方公里，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。

### 二、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，全面推行林长制、河（库）长制，深入实施长江“两岸青山·千里林带”、天然林保护、森林抚育改培、城镇绿地建设等重大工程，加强重点河流、湖库、山林生态保护治理，森林覆盖率达到62%。科学推进造林种草，带图斑下达国土绿化任务，实行落地上图、精准定位。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。落实基本草场保护制度，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。

### 三、开展全域土地综合整治

对全县土地综合整治进行全域规划、整体设计，整体推进农用地、建设用地综合整治和乡村生态保护修复。围绕农用地综合整治，统筹推进宜耕后备资源开发、高标准农田建设、早地改水田以及农田基础设施建设，为农业适度规模经营和发展现代农业创造条件，扛稳粮食安全责任，支撑农业大市担当。以推进农民群众住房条件改善工作为抓手，积极实施农村建设用地整治，有序开展废弃农村宅基地、零星散乱的农村建设用地以及其他低效闲置建设用地复垦，统筹配置住房建设、产业发展、公共服务、公益事业、基础设施、生态保护等各项用地，为城乡统筹发展和农村一二三产业融合发展提供用地保障。推进乡村环境整治和生态保护修复，全面提升自然和人文景观功能，促进美丽乡村建设，助力乡村全面振兴。

### 四、加快推进矿山生态修复

推进矿山环境治理，建设绿色矿山。以实现资源利用高效化、开发方式科学化、企业管理规范化、生产工艺环保化、矿山环境生态化为总体目标，积极推行“花园式”企业管理新模式和绿色生态助推矿山发展的崭新理念，有序推进、分步实施，构建资源、环境和社会效益相协调的矿山发展模式，建立绿色矿山建设长效机制。

建设绿色矿业发展示范区。在绿色矿山建设试点基础上，选择矿产资源和矿山企业相对集中、矿业秩序良好的地区推荐为绿色矿业发展示范区，由点到面、集中连片推动绿色矿业发展。在重庆市三石矿业有限公司朱家槽采石场和重庆石柱西南水泥有限公司大歇镇龙王村水泥用石灰岩矿的带动下，在绿色矿业鼓励政策推动下，促进石柱县的矿山企业向开采方式科学化、资源利用高效化、企业管理规范化、生产工艺环保化、矿山环境生态化方向发展，争取把石柱县建设成为绿色矿业发展示范区。

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”。

## 

## 第四节 推动碳达峰、碳中和工作

### 一、提升生态系统碳汇能力

推动城市绿色低碳发展，加大城市绿地系统建设，努力创建国家生态园林城市。坚持减碳排和固碳汇并举，严控生态空间占用，增强森林、草场、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。加大草场生态保护修复力度，提升草场土壤碳汇能力。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。

### 二、支持新能源和节能环保产业发展

依托全县风能和水电基础，做强做优能源保障设施，强化能源保障，建设智慧能源系统，优先保障城乡居民生活用电、重点保障工业生产用电，稳定保障农业农村用电。加快构建乡村能源网，深入实施新一轮农村电网升级改造，构建现代农村能源体系。拓宽农村能源供应渠道，鼓励开发利用农村沼气、太阳能、风能、沼气发电等清洁能源。优化布局石油、CNG、LNG储存和加注设施，积极勘探开发页岩气。实施燃气一体化，大力推进能源设施网络体系建设。优化能源结构，减少煤炭利用，提高非化石能源利用比重。

专栏8能源项目

|  |
| --- |
| 1．风电：建成石柱万宝风电、玉龙风电及栗子坝等分散式风电项目；开展冷水、枫木等区域风电项目的前期工作。  2．天然气：CNG、LNG储存和供给、加注，农村沼气开发利用，页岩气勘探开发。  3．其他能源：太阳能等可再生能源的综合利用。 |

### 三、探索推进林业碳汇交易

建立重庆市首批“碳中和林”基地。组织开展全县森林生态服务价值评估。探索构建县域内林业碳汇管理、交易、监管等制度和技术规范体系，为开展林业碳汇工作提供理论和制度支撑。启动林业碳汇项目策划和招商。

# 

# 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，着力加强耕地管控、建设、激励多措并举保护，加快形成保护有力、集约高效、监管严格耕地保护新格局，坚决守住耕地红线，切实筑牢粮食安全底线。

## 

## 第一节 严格耕地保护责任

### 一、核定落实耕地保护目标任务

明确“十四五”时期耕地保护目标，调整完善永久基本农田保护任务，落实到地块图斑，责任落实到乡镇（街道）。以石柱县第三次国土调查成果为基础，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。

### 二、坚决遏制耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”

严格执行土地管理法、基本农田保护条例等法律法规，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，对乱占耕地从事非农建设及时预警，构建早发现、早制止、严查处的常态化监管机制。

### 三、严格耕地保护监督检查

运用卫星和航空遥感（无人机）影像和信息提取技术，加强对乡镇耕地保护与利用情况动态监测监管，实行乡镇、村两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。

### 四、强化耕地保护责任目标考核

各乡镇（街道）、县政府各部门要充分认识实行最严格耕地保护制度的极端重要性，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，形成耕地保护强大合力。各乡镇（街道）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

### 一、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域适当调减新增建设用地计划。

### 二、多途径拓展补充耕地来源

强化耕地数量、质量和生态“三位一体”保护。坚持“占一补一、占优补优、占水田补水田”的基本原则，严格落实耕地占补平衡。探索县级统筹、集中垦造等多种途径耕地占补平衡的利益分配及交易管理制度，实行差别化的耕地占补平衡管理，规划期末全县耕地保有量不低于376.97平方公里。

## 第三节 巩固提升耕地质量

### 一、全面评估耕地资源资产

加快推进开展耕地资源质量分类，全面完成第三次国土调查耕地等级调查评价，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。开展耕地生态状况调查评价，探索耕地资源分类保护的地方路径。

### 二、大力开展高标准农田建设

实施高标准农田建设工程，以政府财政资金为主，社会资本参与为辅，集中力量新建集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田8.55万亩，提质增效高标准农田6万亩。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。

### 三、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，完善耕地休耕轮作机制，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。

专栏9 耕地保护提升

1．永久基本农田核实整改。以第三次国土调查成果为基础，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．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。“十四五”期末，耕地保有量不低于重庆市政府下达的耕地保有量目标，高标准农田建设面积8.55万亩，提质增效高标准农田6万亩。

3．耕地资源调查评价与监测。完成第三次国土调查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

### 一、加强建设用地总量和强度“双控”

从严合理控制建设用地规模，统筹科学划定城镇开发边界，合理设定建设用地总量和强度的规划目标、管控指标，深入推进建设用地节约集约利用状况调查与评价，及时掌握双控目标、管控指标落实情况、建设用地节约集约利用水平及潜力状况。

### 二、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，对布局散乱、利用粗放、用途不合理、闲置浪费等低效用地进行再开发，对因采矿损毁、交通改线、居民点搬迁、产业调整形成的废弃地实行复垦再利用。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域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。

### 三、积极推进土地立体开发和复合利用

根据市级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。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。

### 四、加强节约集约用地考核

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。探索矿产资源、林草资源、水资源等自然资源集约利用评价。

## 

## 第二节 强化高质量发展用地供给

### 一、强化重大项目用地供给

统筹协调建设用地组卷、审查、报批等各环节工作，做好项目节约集约用地评价。县规划自然资源局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、经济和信息化、交通、水利、铁路等部门要各司其职、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，优先申报规划自然资源领域改革试点。对在重大项目用地供给过程中有滥用职权、谎报瞒报、弄虚作假、推进不力等行为的地区，责令限期整改。

### 二、支持实体经济高质量发展

围绕加快推进产业基础化、产业链现代化，强化绿色生态工业园区（优质农产品和中药材精深加工产业、电子信息产业、机械设备产业、清洁能源产业）、康养休闲旅游业（城郊休闲康养旅游区、大黄水生态康养度假区、沿江文化康养旅游区、地质公园自驾探秘康养旅游区）和现代康养产业体系（全国山地康养公共服务中心）用地支持，提升以康养为核心的产业链供应链现代化水平，助力石柱建设成渝经济圈康养经济示范区。

### 三、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。

## 

## 第三节 优化土地供应审批管理

### 一、深化用地审批制度改革

严格开展用地审查报批，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。批地用地必须符合国土空间规划，凡不符合国土空间规划以及不符合土地管理法律法规和国家产业政策的建设项目，不予批准用地。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。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。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。

### 二、完善自然资源等级价体系建设

完善自然资源分等定级价格评估与监测，促进自然资源保护与合理开发利用。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。

### 三、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。强化三峡库区特色效益农业、康养休闲旅游、脱贫地区用地支持，引导中心城区、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。

## 

## 第四节 加强土地出让统筹管理

### 一、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，研究土地出让有关重大决策、重大项目、重要地块规划和出让等相关事宜，形成高效有序和密切协同的整体合力。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，科学引导和有序调控城市开发建设，促进土地出让与城市功能、产业布局、生态环境相协调。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。

### 二、统筹土地整治出让与规划实施时序协同机制

围绕“全国生态康养胜地”建设重点、方向和规划实施时序，结合经济社会发展目标、各类产业规划计划、市场供需状况、项目建设投融资需求等，科学编制土地供应和整治计划，高质量编制县级储备土地“十四五”规划，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，对未纳入计划的地块原则上不予出让。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，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。

### 三、加强合同履约监管统筹

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。县政府作为土地出让合同履约监管责任主体，应严格落实监管责任、细化监管要求，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约监管工作，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10　资源要素供给提质增效

1．重大项目用地支撑服务行动。紧扣十四五期间，全县以建设全国生态康养胜地为中心，对建设全国绿色有机农副产品及加工品供给地、全国康养旅游消费目的地的市级或县级重点项目实行优先供地。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。全面清理全县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。严格实施建设项目标准控制制度，开展土地使用标准实施情况评估，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

立足全县矿产资源禀赋，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，进一步优化全县矿产资源开发利用布局，加快全县矿山绿色转型发展，改善安全生产条件，加强生态环境保护，坚定不移地推动矿山企业走生态效益、民生效益与经济效益统筹协调，保障资源安全与保护生态环境、矿业企业发展与矿区群众意愿统筹协调的可持续发展道路，为全县经济社会发展提供有效的资源保障和生态保护支撑，促进人与自然和谐共生。

## 

## 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，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、市级规划对能源资源基地和国家、市级规划矿区管控，根据县域矿产品加工区地域分布的不同确定四个不同类型的产业发展区：新乐—马武镇饰面石材产业区、六塘乡建筑石料产业区、万朝镇建筑石料产业区、鱼池—王家乡新型绿色建材产业区。规划期间紧紧围绕石柱土家族自治县城乡建设、“乡村振兴”、重大工程及重庆市主城区建材类资源保障需求。

## 

## 第二节 强化矿产资源调查评价与勘查

规划期间，为合理开发利用和保护矿产资源，针对当前我县社会经济发展必需矿产资源开展石灰岩、砂岩资源地质调查评价工作。主要集中在方斗山背斜及七曜山背斜石灰岩、砂岩赋矿区，通过系统地质调查，摸清资源家底，为下一步石柱土家族自治县矿产资源勘查开发利用合理布局提供地质依据。

## 

## 第三节 统筹矿产资源开发利用与保护

### 一、合理确定开发强度

按照我县矿产资源特点、市场条件与经济社会发展需要，结合石柱土家族自治县工业化、城镇化进程、交通等基础设施建设各方面需求和矿山产能情况，在落实市级开采总量控制目标的基础上，科学制定开采总量，可以通过矿山增资扩能扩界、矿山整合等方式提高产能。石柱县进行开发利用总量调控的有水泥用灰岩、建筑石料用灰岩、熔剂用灰岩、饰面用灰岩、冶金用白云岩、饰面用白云岩、水泥配料用砂岩、石英砂岩、砖瓦用页岩和地热水等13个矿种。

专栏11　矿产资源开发利用总量调控

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 总量调控矿种 | 计量单位 | 开采总量 | 属性 |
| 铅矿 | 矿石万吨/年 | 20 | 预期性 |
| 锌矿 | 矿石万吨/年 | 2 | 预期性 |
| 水泥用灰岩 | 矿石万吨/年 | 300 | 约束性 |
| 建筑石料用灰岩 | 矿石万吨/年 | 1200 | 约束性 |
| 熔剂用灰岩 | 矿石万吨/年 | 110 | 预期性 |
| 饰面用灰岩 | 矿石万立方米/年 | 5 | 预期性 |
| 饰面用白云岩 | 矿石万立方米/年 | 10 | 预期性 |
| 水泥配料用砂岩 | 矿石万吨/年 | 20 | 预期性 |
| 建筑用砂岩 | 矿石万立方米/年 | 130 | 预期性 |
| 砖瓦用页岩 | 矿石万吨/年 | 17.6 | 预期性 |
| 地热 | 立方米/日 | 600 | 预期性 |

### 二、优化开发利用结构

合理调整矿山布局。砖瓦用页岩、建筑石料用灰岩、建筑用砂岩资源分布广泛，产品需求量大，应用面广，拟合理均衡布点，满足地方分散需求，相对集中区域用于保障重大建设工程项目的批量需求；饰面用灰岩资源分布相对较集中，资源市场需求量相对较少，应结合市场配置资源的原则，合理调整开发利用结构。

县内的砂岩、页岩矿山布局基本合理，主要对已有矿山进行提档升级。规划期末矿山数量55个。

### 三、严格规划准入管理

严格按照《中华人民共和国矿产资源法》《矿产资源开采登记管理办法》和重庆市规定的权限范围，审批登记矿产资源开采项目。

规划条件。必须符合国家及重庆市相关产业政策，符合重庆市和石柱土家族自治县矿产资源总体规划要求；矿山开采规模与矿区（床）的储量规模基本相适应，防止大矿小开、一矿多开；符合规划确定的矿产资源开发利用总量调控、结构调整和区域布局方向及开采规划分区；符合规划确定的新建矿山企业对环境影响的准入条件。

资质条件。具有与所开采矿产资源相适应的资金、技术和装备条件。申请采矿权应具有独立企业法人资格，外商投资企业申请限制类矿种采矿权的，应出具有关部门的项目核准文件。

技术条件。具有经矿产资源储量评审机构进行评审，地质矿产资源主管部门确定的资源储量（含共、伴生矿产储量）；具有经批准的矿山设计或者矿产开发利用方案。

环保条件。具有符合相应资质条件的矿山设计部门提供的矿山建设项目可行性研究报告、矿山设计、矿山地质环境保护与治理恢复方案；具有符合相应资质条件的中介机构出具的环境影响评价报告并经过环保主管部门的批准；具有符合国家规定的矿山地质灾害防治、矿山地质环境保护与治理恢复的方案，且符合安全生产的条件并依照国家及重庆市有关规定，按时足额缴存矿山地质环境治理恢复保证金。

安全条件。具有符合相应资质条件的中介机构出具的安全预评价报告并经过安全主管部门备案，安全投入应不低于矿山投资总额的8%。

### 四、严格勘查开发监督管理

全面落实监督管理职责。严格执行矿业管理的有关法律法规，按照法定权限和程序，分级审批和管理矿业权。县规划自然资源局代表县人民政府行使监督管理职责，县有关部门及乡镇（街道）积极支持配合，促进全县矿业权市场建设。依法行政、公正执法，全面落实责任制，加强矿业权动态监督管理。严格执行挂牌、招标、出让制度，严格执行预审、审批、年审、注销制度，杜绝无证、越界、超期从事勘查开采活动。

认真执行勘查准入条件。勘查业主及地勘单位必须严格遵守国家现行法律、法规及有关产业政策，申请勘查的矿种、区块必须符合重庆市级与石柱县县级《重庆市石柱土家族自治县矿产资源规划（2021—2025年）》或各专项规划的基本要求。探矿权申请人必须是能独立承担相应责任的企事业法人，申请资料必须完整、真实，并按审批程序逐级报批备案。具备科学合理的总体勘查（综合勘查）方案，实施勘查施工的地勘队伍具备相应的资质，勘查施工方案符合国家标准、行业标准以及有关规范规程的要求；勘查项目资金符合总体勘查方案的预算投入；勘查项目实施过程中加强环境保护，破坏了地质环境的必须予以恢复治理。

严格执行新建矿山准入条件。矿山原则上选择在开采规划区范围内，且无矿权纠纷。具有经地质矿产勘查单位认定的，并经矿产资源储量评审机构批准的资源储量。矿山开采规模应与矿区（床）的资源储量相匹配，应满足相应矿产在不同开采区的最小开采规模要求。具有符合资质条件的矿山设计部门提供的矿山建设可行性研究报告或矿产资源开发利用方案。具有矿山地质环境影响评估报告，有地质灾害防治、生态环境保护和治理方案，具有符合安全生产的条件。具有与矿山生产规模相适应的资金、技术和人才，禁止采用国家已淘汰的生产设备和工艺。新建大、中型矿山应制定绿色矿山建设规划和具体措施。矿产主管部门要求具备的其他相关条件或证件。

## 

## 第四节 推进矿业绿色发展

### 一、绿色矿山建设要求

坚持预防为主、防治结合，谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁投资谁受益的原则。矿山环境恢复治理坚持“宜封则封、宜造则造，宜林则林、宜灌则灌、宜草则草”。

新建矿山应当加强生态环境保护。相关部门应监督并指导采矿权人遵守森林、土地、水土保持、水资源管理和环境保护等法律、法规，积极推进“净矿”出让，防止环境污染、水土流失、地面塌陷、水源枯竭等灾害发生。

严格执行水土保持方案制度并缴纳水土保持补偿费。新建矿产资源开采项目应当编制水土保持方案并报水利部门审批，及时缴纳水土保持补偿费，已设的矿产资源开采项目应及时缴纳水土保持补偿费。

严格执行矿山生态恢复治理保证金制度。采矿权人应当依法缴纳矿山地质环境保护与治理恢复保证金，依法履行矿山地质环境恢复治理的义务。矿山企业在期限内未履行前述义务或达不到恢复方案要求的，由县规划自然资源局通过公开招标等程序确定施工单位，并使用该矿山企业缴存的保证金实施恢复治理。

建立完善矿山地质环境保护责任机制。因开采矿产资源造成生态环境破坏或者引发灾害的，采矿权人应当及时向所在地乡镇（街道）和县级有关主管部门报告，并按照“谁破坏、谁治理”的原则，采取相应的措施进行恢复和治理，对当地居民造成损害的，应当依法予以赔偿。

### 二、绿色矿山建设目标

严格遵守《中华人民共和国矿产资源法》等法律法规，认真履行《绿色矿山公约》，绿色矿山建设遵照国家级绿色矿山建设的九条标准，以实现资源利用高效化、开发方式科学化、企业管理规范化、生产工艺环保化、矿山环境生态化为总体目标，积极推行“花园式”企业管理新模式和绿色生态助推矿山发展的崭新理念，有序推进、分步实施，构建资源、环境和社会效益相协调的矿山发展模式。

规划期及展望期间，按照“由点到面，试点经验共享，全面推进”的思路，规划绿色矿山建设。

县矿产主管部门、环保部门及相关企业，应接受市政府和市规划自然资源局指导，认真落实相关的政策措施，学习国内及县外绿色矿山建设经验，规划期末绿色矿山建成率达48％。

### 三、绿色矿山建设主要任务

优化生产布局，合理开发资源。根据矿区矿产资源分布情况以及发展战略，规划期内合理布置生产区域，保证矿产资源合理开发、有效利用，确保矿山开采可持续性。

加大技术改造力度，大力提高资源节约与综合利用水平。重视技术改造，不断优化设计，向现有系统挖潜增效；引进先进技术或先进设备，提高矿产资源开采回采率，同时防止地表塌陷；坚持“三废”治用兼顾，加大资源循环使用，转变传统废弃物处置模式，变“治”为“用”，变“废”为“宝”。

加强科技创新。通过知识创新、技术创新和管理创新三方面提高企业的科技创新水平，同时坚持人的因素是技术创新的核心力量，不断完善育才路径、引才渠道、成才平台和用才机制，提高人才福利待遇，培育优秀技术创新队伍。

专栏12　矿产资源利用重点项目

|  |
| --- |
| 拟在鱼池—王家一带利用方斗山丰富的石灰岩、砂岩资源和便利的长江航运，设置4个采矿权，打造一个绿色新型建材生态产业园，利用丰富的矿产资源开发利用多个领域。 |

# 

# 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，做到既守土有责、守土担责、守土尽责，又防灾有方、治灾有法、救灾有略，切实有效避免人员伤亡、减少经济损失，为我县高质量发展提供坚实的地质安全保障。

## 

## 第一节 完善地质灾害监测预警体系

### 一、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。利用重庆地质灾害防治APP，实现县域内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。

### 二、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。

## 

## 第二节 推进区域地质灾害风险调查

### 一、开展地质灾害风险调查评估

围绕“隐患在哪里”“结构是什么”，全面完成全县地质灾害风险调查，基本查明全县地质灾害风险底数，科学合理划定易发分区、风险区划和防治区划。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，为综合制订地质灾害防灾减灾对策和探索开展地质灾害风险管控提供依据。

### 二、加强地质灾害隐患早期识别

充分利用基于星载平台、航空平台、地面平台天—空—地一体化多源立体观测体系和综合遥感技术，开展多方法、分层次、多尺度综合遥感调查和地质灾害隐患识别，实施覆盖全县的地质灾害隐患早期识别和地面验证。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。

## 

## 第三节 强化地质灾害综合治理

### 一、提升综合治理水平

以最大限度减少受灾害威胁人员为目标，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，根据轻重缓急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。对受损或防治能力降低的地质灾害治理工程，及时进行维护，确保防治工程长期安全运行。加大地质灾害避险移民搬迁力度，按照轻重缓急、避让优先原则，提高政策扶持力度和资金补助标准，以易地建房就近安置、鼓励城镇落户安置等方式，规划期末地质灾害避险移民搬迁300人。

### 二、加强地质灾害防治能力建设

完善全县地质灾害信息系统，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，针对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，充分发挥基层风险防御和应急处突第一防线作用。

## 

## 第四节 增强防灾减灾救灾合力

### 一、全面落实县域内属地管理责任

健全“党委政府领导、规划自然资源牵头、地勘技术支撑、部门协作、基层组织、全民参与”的共同防治责任机制，充分认识地质灾害的隐蔽性、复杂性、突发性和破坏性，坚决克服侥幸心理和麻痹思想，细化、实化、深化各项防灾措施，切实把地质灾害防治工作落到实处。地质灾害易发地区政府要完善应急预案，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，基层政府和单位要迅速组织群众转移并做好安置工作，对危险区域要设置警戒线，采取切实有效措施，防止群众在转移后擅自再次进入，坚决避免群死群伤事故发生。

### 二、加强部门协调联动

县规划和自然资源局要密切关注雨情、水情、汛情及地质灾害灾情险情，在党委、政府统一领导下，加强与住房城乡建设、交通、水利、文旅、应急、能源、铁路、气象等部门的协调联动，加强信息和资源共享，统筹协调好各系统行政力量、专家团队、技术人员、群测群防员、应急物资装备等，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。

### 三、加大防灾知识宣传普及力度

充分利用各类新闻媒体，通过开展贴近实际、简便易学和群众喜闻乐见的宣传形式，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。

# 

# 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，深度融入以大数据智能化为引领的创新驱动发展，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

### 一、推进重点领域科技研发与应用

着力推进自然资源调查与监测、新型基础测绘、村庄规划、国土空间用途管制、新型资源勘查与开发、矿山地质环境治理、国土空间生态修复、林业科技创新与应用、自然资源和规划大数据等方面的关键技术研发和应用，推动自然资源的高效利用与全面保护。

### 二、促进自然资源和规划创新平台建设

加强与重庆市重点实验室以及重庆市三峡生态环境技术创新中心的交流，推进与西南大学、重庆大学等本地高校合作，积极培育石柱自然资源领域科技创新平台。围绕全县产业集群发展，以技术创新重大产品产业化为核心，带动关键技术和核心技术的突破创新，加快推进重庆康养研究院、市级企业研究中心、市级农业科技专家大院、武陵山现代农业科技创新园建设。

### 三、加大科技创新人才引进和培养力度

依托“重庆英才”行动，加强本土人才、青年人才培养，加快集聚战略科技人才和高水平创新创业团队。支持国土空间规划、自然资源资产利用、生态保护修复等领域的前沿理论研究，鼓励青年人才积极参与国内外学术论坛，加大优秀青年科技人才引进和培养力度，创新人才使用制度，优化人才考评机制，积极完善人才流动与激励制度，建立有利于科技人员潜心科研、献身自然资源科技创新的制度环境。

## 

## 第二节 加强新型测绘服务数据资源体系建设

### 一、完善现代测绘基准体系

开展全县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，建设全县测绘基础设施管理“一张图”。做好全县测绘基准体系复测更新以及仪器检定场维护。

### 二、加强基础数据资源建设

积极构建服务全县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。开展遥感影像统筹采集和标准化产品建设，搭建全县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。推动石柱县“实景三维中国”地形级和城市级数据资源建设。

## 第三节 深化地理信息综合服务

### 一、增强地理信息保障能力

强化重大战略实施支撑，主动融入和服务成渝地区双城经济圈建设和对接承接主城都市区发展，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。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，增强综合县情系统辅助政务决策能力。完善全县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，做好县、乡镇（街道）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石柱县级节点数据与技术服务建设。

### 二、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。加大财政资金对公益性、创新性地理信息产品和服务的投入。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。

### 三、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，有效防止失泄密隐患。做好地图审核工作，提升审核服务效率。加强地图市场监管，健全完善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

### 一、推进规划自然资源数字化转型

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，提升规划自然资源领域数据价值和分析利用效率。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。

### 二、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，加快基础公共数据资源安全有序开放，推动实现数字经济生态良性循环，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。

### 三、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，深化完善石柱县综合县情系统，逐步实现一个屏幕决策、一张蓝图智控、一个平台协同，助推城市发展和治理模式创新，全面提高运行效率和宜居度。

# 

# 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

### 一、加强改革系统集成

充分发挥改革突破和先导作用，增强系统观念、辩证思维、创新意识，提升规划自然资源领域改革系统性、整体性和协同性。围绕“多规合一”深化改革，加快规划体制改革，健全空间规划体系，提升规划的战略性、科学性、权威性、协调性、操作性，确保“一张蓝图”干到底。围绕激活资源要素深化改革，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，加快建立城乡统一的建设用地市场，促进共同富裕，推动城乡区域协调发展。围绕生态文明建设深化改革，健全自然资源资产产权制度，完善资源价格形成机制，促进绿色低碳循环发展的经济体系建设，加快建设山清水秀美丽之地。

### 二、深化“放管服”改革

着眼“一流政治素养、一流行政能力、一流专业水准、一流工作业绩、一流形象作风”目标定位，加强新时代规划自然资源顶层设计和系统谋划，推动职能配置更加科学合理、运行管理更加优质高效。持续优化营商环境，全面实行政府权责清单制度，以群众和企业获得感、满意度为标准，最大限度精简规划、用地、用矿等行政审批事项和环节，推进政务服务标准化、规范化、便利化。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，让数据多跑路、快跑路，更大程度利企便民。

### 三、以钉钉子精神推动改革落地见效

深入开展调查研究，广泛听取意见，使改革方案最大限度符合实际，切实解决规划自然资源难点重点问题。对改革中遇到的新情况、新问题要及时研究，提出对策，积极化解。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

### 一、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。

### 二、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，深入开展新修订《土地管理法》《森林法》《耕地保护法》《矿产资源法》《测绘法》等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

### 一、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。在生态文明建设考核中科学设置规划自然资源目标，对各乡镇（街道）实行差异化绩效评价考核。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，提高资源利用效率。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。

### 二、健全督察执法机制

深入推进规划和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，推动实施全县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，发挥监管反馈预警功能，实现执法关口前移。加强与巡视、审计工作协调配合，加强督察成果综合运用，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。

### 三、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，加强信息共享和交流，强化协作配合，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。规划自然资源部门在工作中，发现破坏矿产资源、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，应当移送检察机关，有效发挥检察监督职能，形成保护工作合力。

### 四、提升监管智能化水平

将数字技术广泛应用于规划自然资源管理服务，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。以数字化转型整体驱动治理方式变革，推动规划自然资源领域信息化共建共用，提升跨部门协同治理能力。依托国土空间信息化平台，全面推进规划自然资源管理运行方式、业务流程和服务模式数字智能化，深化“互联网+政府服务监管”，提升全流程一体化在线服务功能，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

### 一、大力推进服务型机关建设

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，确保各项工作更贴实际、更顺民意。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、工作规则和行为规范，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。

### 二、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。实施规划自然资源强基提质工程，全面推进规划、土地、矿产、地质灾害、执法监察等各类业务全流程网上运行，加大干部职工思想教育和业务培训，强化基层站所制度、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，充分发挥县规划自然资源局的统筹协调作用，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、成渝地区双城经济圈建设和规划自然资源工作作出的系列重要指示要求，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，把讲政治贯穿到规划实施的各领域和全过程，确保党中央、市级、县级重大决策部署有效落实。充分发挥全面从严治党引领保障作用，加强党的领导和监督作用，把握正确发展方向，加强调查研究，强化创新理念，加强对经济社会发展的综合分析和规划自然资源工作的精准研判，善于用政治的眼光观察和分析规划自然资源管理问题，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，锲而不舍落实中央八项规定精神，深入整治形式主义、官僚主义，坚定不移正风肃纪反腐，持续营造风清气正政治生态，形成推动规划实施的良好环境。

## 

## 第二节 切实增强自然资源保护修复合力

### 一、树牢生态文明建设责任意识

坚持节约资源和保护环境的基本国策，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。坚持人与自然和谐共生基本方略，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。

### 二、坚持生态优先、绿色发展

全县“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。深刻把握山水林田湖草沙是生命共同体系统思想，统筹国土空间整体保护、系统修复、综合治理，切实提高自然资源保护修复的系统性、整体性、有效性。

### 三、强化生态保护修复协同联动

坚持共同抓好大保护，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。坚持县级部门、乡镇（街道）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

### 一、落实规划实施主体责任

本规划确定的约束性指标、重大工程项目和国土空间规划、生态保护修复、耕地保护等领域任务，要明确责任主体和进度要求，确保如期完成。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，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，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。

### 二、加强规划实施监测评估

依托国土空间基础信息平台和国土空间规划“一张图”，建立健全动态监测评估预警和实施监管机制。县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。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，作为改进政府工作的重要依据。

### 二、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，按照项目轻重缓急，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。做好项目前期推进、资源平衡等准备工作，前期工作成熟后纳入年度市级或县级重大项目名单加以推进。

## 

## 第四节 加强规划宣传引导

对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，创新运用全媒体、融媒体、自媒体等多种方式，加强宣传报道，增强公众对自然资源保护和利用规划的认知和了解，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。深化自然资源县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和新修订《土地管理法》、国土空间规划相关法律法规等宣传，充分调动广大群众参与资源保护的积极性与主动性。深入挖掘在自然资源保护和利用工作中涌现出的先进人物和典型事迹，加强宣传报道，强化典型事迹和先进人物示范带动作用，广泛凝聚规划实施强大合力。

　石柱土家族自治县人民政府办公室　　　　　2022年7月12日印发