

开封市人民政府文件

汴政〔2023〕6号

开封市人民政府 关于印发开封市“十四五”自然资源保护和 利用规划的通知

各县、区人民政府，城乡一体化示范区管委会，市人民政府各部门：

《开封市“十四五”自然资源保护和利用规划》已经市人民政府第83次常务会议研究通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

2023年2月16日

（此件公开发布）

开封市“十四五”自然资源保护和利用规划

自然资源是生存之基、发展之本、财富之源、生态之要，是经济社会发展的重要物质基础和空间载体。加强自然资源保护和利用工作，是“十四五”时期破解我市保护与发展突出矛盾的迫切需求。为落实国家重大战略以及省市重要决策部署，依据《开封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》等制定本规划。本规划是制定我市县乡规划、部署年度工作、安排项目建设、配置资源要素、完善政策体系的重要依据。规划期限为2021—2025年，同时提出2035年远景目标。

第一章 “十三五”取得成效及存在问题

第一节 “十三五”取得成效

“十三五”时期，全市深入践行习近平生态文明思想，全面落实党中央、国务院、省关于自然资源保护和利用的决策部署，切实提高自然资源保护利用水平和保障能力，助推全市高质量发展迈出坚实步伐。

耕地与永久基本农田得到保护，但保护压力趋于上升趋势。期间全市耕地保有量呈逐年上升趋势，但可供耕地后备资源开发利用程度不高，耕地保护趋于严峻。永久基本农田保护

压力过大。

重大项目用地得到有力保障，促进了经济社会快速发展。通过积极争取用地计划指标、积极开展和规范推进城乡建设用地增减挂钩、积极采取已批建设用地置换等多项措施，重点保国家、省重点项目，教育、保障性住房、新型农村社区等民生工程用地。有效保证了国家、省重点项目和开封新区、各开发区等经济建设用地，有力支持和保障了经济建设。

积极开展土地整治和用地结构的调整优化，提高了土地利用效益和人居环境质量。全市积极开展土地整治规划实施以来，实施土地整理项目新增耕地面积6042.46公顷，拆旧区项目16个384块。大量未利用地和滩涂资源得到开发，土地利用效益明显提高。通过对农用地结构的调整和农业资源的整合，加快了农业产业化发展。

第二节 存在问题

同时，全市自然资源保护和利用也存在一些突出问题，主要表现在：一是自然资源保护和利用管理制度体系尚不健全，国土空间开发保护格局有待优化；二是自然资源保护和利用规划体系尚未建立，国土空间规划及相关专项规划需要加快编制；三是耕地保护水平、土地利用效率、资源配置市场化水平等有待全面提高；四是自然资源保护和利用管理中的信息化手段运用还不充分。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

坚持以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻习近平总书记视察河南重要讲话重要指示，立足新发展阶段，完整准确全面贯彻新发展理念，紧抓构建新发展格局战略机遇，落实高质量发展要求，统筹保障与保护、发展和安全，提高自然资源利用效率，提升生态系统质量和稳定性，优化国土空间布局，持续深化自然资源管理改革创新，全面推进自然资源治理体系和治理能力现代化，实现自然资源助推高质量发展迈上新台阶。

第二节 基本原则

坚持党的领导。把全面加强党的领导贯穿自然资源保护利用工作全过程，全面提升执行力和工作水平，不折不扣落实党中央、国务院方针政策、决策部署。

坚持以人为本。坚持资源惠民利民工作方向，充分发挥自然资源管理在区域协调发展、新型城镇化、乡村振兴等战略实施方面的调节引导促进作用，厚植法治根基，落实便民举措，深入改进服务理念、方法、作风。

坚持保护优先。坚定不移走生态优先、绿色发展的现代化道路，自觉践行绿水青山就是金山银山理念，严守耕地保护红线，强化生态系统保护，划定自然资源开发利用边界和底线，

坚决守住自然生态安全边界。

坚持节约集约。健全资源节约集约利用制度，加强全过程节约集约管理，保障资源合理需求，降低资源消耗强度，提高资源供给效益，提升资源高效综合利用水平，促进形成节约资源的空间格局、产业结构和生产方式，推动资源利用方式根本转变。

坚持改革创新。处理好政府和市场关系，推进有利于提高资源配置效率、有利于提升自然资源治理水平、有利于调动社会积极性主动性创造性的重大改革，努力营造适应高质量发展的制度环境。

坚持系统观念。持续深化自然资源改革发展系统集成，统筹自然资源资产产权管理、空间管控和生态保护整体推进，坚持山水林田湖草沙系统修复治理，推动自然资源保护与保障、安全与发展、民生改善与社会治理等协同并进。

第三章 主要目标

展望2035年，自然资源保护水平和保障能力大幅提升，节约集约利用水平大幅提高，绿色低碳、集约高效的自然资源利用方式全面确立，利用效率达到全省先进水平；重要生态系统质量和稳定性根本好转，完善的生态产品价值实现机制全面建立，生态系统碳汇能力持续稳定在较高水平；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开发保护新格局全面形成；全市自然资源治理体系和治理能力现代化全面实现。

到2025年，主要实现以下目标：

自然资源保护和利用总体格局全面形成。自然资源保护力度全面增强、利用效率大幅度提升；法规制度体系持续健全，法治建设引领和保障作用得到强化；分类合理、内容完善的自然资源资产产权体系全面建立，国土空间规划、用途管制体系全面构建，自然资源执法监督管理体系不断完善，自然资源统一调查监测和确权登记、信息化建设、基础测绘及应用等基础支撑能力持续提高。

国土空间生态保护修复取得显著成效。山水林田湖草沙系统修复治理稳步推进，重要生态系统质量和稳定性明显改善，生态系统固碳能力逐步增强。天然林、湿地、野生动植物等重要自然生态资源得到有效保护，自然保护地体系初步建成。

耕地保护水平和土地利用效率显著提升。耕地保护主体责任进一步强化，耕地数量保持稳定、质量稳步提升，省下达的耕地保护任务坚决完成，粮食安全根基更加稳固。建设用地总量和强度双控管理持续强化，重点项目建设用地保障更加精准高效。开发区“亩均论英雄”成为共识，土地利用效率大幅提高，单位生产总值使用建设用地明显下降。

表1 “十四五”时期自然资源保护和利用主要指标

一级指标	二级指标	2020年基数	2025年目标	指标属性
资源保护保障	耕地保有量（万亩）	556.1822	完成省下达任务	约束性
资源利用效率	存量建设用地盘活率（%/年）	—	15	预期性
	单位生产总值使用建设用地下降率（%）	—	完成省下达任务	预期性
国土空间管控	生态保护红线面积（平方公里）	—	完成省下达任务	约束性
	永久基本农田保护目标（万亩）	505.561	完成省下达任务	约束性
支撑服务能力	1:1000地理信息数据覆盖率（%）	—	100	预期性
	自然资源卫星应用县（乡）级分节点覆盖率（%）	—	>50	预期性

第四章 重点任务

第一节 严格保护耕地和高效利用土地

严格保护耕地，确保粮食安全。坚持绿色发展，创新土地利用方式，着力破解土地资源相对不足与利用方式粗放之间的矛盾，全面提升土地资源利用效率。

一、强化耕地资源保护

压实耕地保护主体责任。完善耕地保护共同责任机制，强化属地政府主体责任。健全耕地保护目标责任考核制度，严格开展年度耕地保护目标责任考核，加强监督执纪问责，把耕地问题整改情况纳入考核考察评价内容，推动落实耕地保护领导干部离任审计制度。

严格永久基本农田保护。开展永久基本农田核实整改补划工作，持续优化城市化发展区、农产品主产区、重点生态功能区永久基本农田布局，划定永久基本农田保护红线。严格执行永久基本农田特殊保护政策，推动高标准农田建设及耕地质量提升，完善农田防护林体系和水土保持工程体系，改善农田生态环境，建设永久基本农田集中保护区。

强化耕地用途管制。明确一般耕地和永久基本农田不同的管制目标、管制强度、耕地利用优先序，加强耕地外部转化、农用地内部用途转换、耕地机动储备等管理，严格污染土地准入管控，确保耕地数量、质量、生态“三位一体”保护到位。加强耕地动态监测，开展违法占用耕地问题专项整治，确保监管措施落地见效。

规范耕地占补平衡及进出平衡。实行耕地数量、粮食产能和水田面积三类指标核销制度，严格落实“先补后占、占一补一、占优补优”，确保实有稳定耕地不减少。开展耕地后备资源调查及潜力评价。优先保障国家和省重点项目需求。规范耕地占补平衡指标交易，确保补充耕地指标交易公平、公正、公开。

健全耕地保护补偿机制。整合省、市、县级涉农资金，依据耕地保护责任目标考核结果，按照“谁保护、谁受益”原则，加大耕地保护补偿力度。尝试统筹安排财政资金，对承担耕地保护任务的农村集体经济组织和农户给予奖补，提高耕地

保护主体的主动性、积极性。

二、高效利用土地资源

控制建设用地总量。发挥国土空间规划的总体管控作用，综合考虑经济社会发展现状，从严核定建设用地总量和新增建设用地规模，合理安排各类建设用地规模、布局、结构和时序。以实现单位生产总值使用建设用地下降目标为主线，加强项目生成阶段节约用地审查，严格执行土地使用标准、定额标准和控制标准。推动新上工业项目建设多层厂房。

专栏 1 建设用地重点保障工程

重点区域。实行计划指标跟着项目走，争取将郑开同城示范区以及自贸区、产城融合示范区、运粮河片区、汴东先进制造业开发区等重点区域的重大建设项目用地，纳入新增计划保障范围。

重点项目。精准保障重大项目的用地需求。支持兰太高速、兰原高速、郑开（兰）城际铁路延长线、十三大街连霍下站口、开兰城际铁路、郑开同城东部供水工程、高中外迁选址、新时代储能产业园等相关工程的项目用地。重点支持重大科技创新企业和战略性新兴产业落户开封的土地供应需求。保障新时代储能产业园的工业用地需求。做好郑汴洛沿黄国际旅游精品带、郑开科创走廊带、开港许高端制造业产业带、宋文化传承创新展示带和乡村振兴示范带的土地供应。推动中原数据湖、科教园区、职教园区等大学科技园的土地供应。

全力保障重点项目用地。土地出让收入稳定增加，产业用地比例保障率持续提升。加大批而未供等存量建设用地盘活利用力度，实现存量建设用地应供尽供，全面提高土地利用效率和支撑能力。重点保障国家、省、市重大产业项目、民生项目、重大基础设施项目用地，积极保障产业集聚群和战略性新兴产业项目用地需求。支持国家重大创新平台、重大科技基础设施、重大引智项目的土地供应，重点支持高水平创新基地的

土地需求，如新一代光源、芯片制造、北斗应用、生命科学、生物医药、生物育种等产业领域的用地。保障各（县）区国家级、省级高新技术产业开发区、农业科技园的用地需求。聚焦开封精细化工开发区、开封祥符区先进制造业开发区、开封经济技术开发区、开封汴东先进制造业开发区企业工业用地。强力支持食品加工、精细化工等千亿级产业集群，汽车及零部件、装备制造、新材料、现代家居、医药和医疗器械、纺织服装等五百亿级产业集群，以及智能装备、新一代信息技术、芯片制造、生物医药、节能环保百亿级龙头企业的用地保障。探索推进集体经营性建设用地入市工作。

专栏2 存量建设用地专项整治工程

开展“四未”用地整治。对批而未征、征而未供、供而未用、用而未尽等各类存量建设用地进行分类处置、盘活利用，争取通过2-3年努力，实现存量建设用地应收尽收、应储尽储、应供尽供、应转尽转。结合土地利用监测信息系统，加强土地开发利用的监管。

开展城镇低效用地再开发。结合我市开展的城镇低效用地摸排排查的底数，编制再开发专项规划，充分发挥市场活力，创新低效用地再开发项目土地出让政策，支持推进城镇更新改造、用地效益提升、产业转型升级。

开展农村存量建设用地挖潜。结合实施乡村振兴、深化农村土地制度改革，依据村庄规划，推进全域土地综合整治，加大农村建设用地盘活力度，通过城乡建设用地增减挂钩，促进城乡融合发展。

大力挖掘存量建设用地潜力。对全市批而未用土地进行全面排查，制定全市存量建设用地盘活整治方案，积极开展存量建设用地专项整治行动。完善“增存挂钩”机制，推动批而未供土地和闲置土地盘活利用。妥善处理未供即用、未批即用等历史遗留问题。加大城镇低效用地摸排排查，编制再利用

专项规划，有效盘活城镇低效用地，推动工业用地提质增效。坚持内涵挖潜，盘活农村闲置土地资源，规范开展城乡建设用地增减挂钩。支持工矿废弃土地恢复利用。

专栏3 土地高效利用促进工程

制定土地节约集约标准。对标全省经济发展较好地区产业发展用地标准，研究出台符合我市发展实际的用地投资强度、产出效益等指标体系。

创新推广节地技术和节地模式。探索地上地下空间的统筹规划和统一管理，建立完善地上地下空间综合开发利用体系，推动土地综合开发、兼容混合利用。结合新技术、新工艺，积极开展节地技术、节地模式创新示范和推广应用。

推动开发区高质量发展，以“亩产论英雄”。结合省有关亩产论英雄文件精神，开展开发区“亩均论英雄”综合评价，重点考核建设用地亩均 GDP、投资强度、亩均税收等指标。根据评价结果评选“亩均英雄榜”和自然资源节约集约示范开发区。

加强政策供给。创新落实配套的差别化供地和不动产登记政策，探索地上地下空间分层出让制度。

促进建设用地提质增效。调整完善市场化产业用地政策，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给机制，鼓励新型产业用地兼容复合利用、拓展空间功能。推动土地二级市场建设，构建信息系统，优化交易规则，畅通交易信息，加强服务监管，提高土地要素市场化配置效率。探索建立国有土地和农村集体土地同权同价的使用权体系，构建城乡统一建设用地市场。科学编制城镇土地储备三年滚动计划，优化储备用地结构，提高土地供给能力，推动成片土地综合开发。推动开发区高质量发展，推行“亩产论英雄”。建立健全符合实际的土地使用标准以及节约集约用地考核评价体系。推进“十四五”单位 GDP 建设用地使用面积持续下降。

专栏4 推进土地要素市场化配置改革工程

完善土地“大储备”机制。完善土地储备办法，将所有未明确使用权人的国有建设用地全部纳入土地收储范围，探索接受农村集体经济组织委托开展集体经营性建设用地收储。科学编制土地储备三年滚动计划和年度计划，加大产业用地收储力度。

全面推行工业用地“标准地”出让。制定工业用地“标准地”管理规范，推行“带项目”供应、“带方案”供应、推行“标准地+承诺制”改革，实现“拿地即开工”。

第二节 有效保护合理开发矿产资源

围绕保障资源能源安全，着力优化布局、调整结构、强化调控，统筹矿产资源勘查开发与保护，促进矿业经济持续健康发展。

优化矿产资源勘查开发现状和环境承载能力，注重与区域发展、生态保护、产业转型相协调，构建区域资源特色明显、勘查开发定位清晰的矿产资源勘查开发空间格局。

推进重要矿产资源找矿。明确重要矿种勘查方向，科学划定矿产资源重点勘查区，合理设置勘查规划区块，引导探矿权有序投放。严格落实三条控制线内勘查管控要求，实施绿色勘查、综合勘查与综合评价。加大财政资金投入力度，完善多元化地质勘查资金投入机制。

第三节 强力推进生态保护修复

围绕生态强市建设，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、

系统治理、源头治理，全面保护自然生态资源，实施生态保护修复重大工程，完善生态保护修复体制机制，推进生态系统质量和稳定性提升。

推进山水林田湖草沙一体化保护修复。聚焦重点区域和突出问题，坚持自然恢复为主、人工修复为辅，系统推进流域水生态环境保护修复、土地综合整治与土壤修复、矿山综合整治和生态修复等。积极申报全域土地综合整治试点，发挥整治试点引领作用，开展农用地整治、建设用地整治和公共空间治理，科学推进沙化土地综合治理。重点推进黄河生态廊道建设工程，实施隋唐大运河及明清黄河故道生态廊道生态修复。开展黄河滩区综合治理，加强滩区水源和优质土地保护修复，因地制宜推进黄河下游滩区土地综合整治和生态环境综合修复治理，筑牢滩区生态屏障。加强工程项目论证、成本效益分析，完善考核机制。

全面保护重要自然生态资源。推进省级湿地公园规划建设，融入全省统一的湿地监测、评估和预警平台，健全湿地保护体系。深入推进生物多样性本底调查评估，建设林木种质资源保存库、保护区和保护地，开展林木种质资源普查摸底，加强野生动物疫源疫病监测防控。积极推进自然保护地整合优化，完善自然保护地体系管理和监督制度。

增强生态系统碳汇能力。严控占用生态空间，稳定森林、湿地、耕地等碳库固碳作用；科学开展国土绿化，实施湿地保

护修复，推广耕地保护性耕作，整体增强森林、湿地、耕地等碳汇能力。科学合理控制煤炭消费总量，完善风电、光伏发电用地保障政策，加快提高清洁低碳能源比重。加强林业碳汇计量监测技术研究，推进林业碳汇计量监测体系建设。开展二氧化碳地质封存调查评价新技术和试点示范。

第四节 增强重大战略实施支撑能力

围绕建设高质量现代化开封，支撑黄河流域生态保护和高质量发展、以人为核心的新型城镇化、乡村振兴等战略实施，坚持规划先行、规划引领，切实发挥自然资源保障作用。

一、强化国土空间规划引领

根据区域资源禀赋及发展趋势，结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，以县级为基本行政单元，形成功能明晰、特色明显的空间功能布局。以乡级为单元，细化主体功能治理分区，对不同类型主体功能区制定差异化政策，精准分类施策。

统筹划定三条控制线。突出三条控制线在国土空间管控中的核心作用，以长期可稳定利用耕地为重点，保持适度合理规模和稳定性，划定永久基本农田保护地块；以沿黄河生态保护带为主体，突出保护生态功能系统性和完整性，划定生态保护红线；以城镇建设现状、发展趋势和潜力为基础，引导城镇空间布局与开发强度、发展需求相适应，划定城镇开发边界。市

级落实市域内三条控制线总体格局和重点区域，市县统一划定和落实三条控制线、乡村建设等各类空间实体边界。

统筹划定特色范围线。以开发区现状产业为基础，按照“退二优二”原则，保护和盘活城区存量工业用地，推动低效工业企业加快转型、有序退出，为培育先进产业腾挪发展空间，优化功能布局，确定开发强度，科学划定工业用地红线，落实我市制造立市战略。以开封宋都古城为主体挖掘我市历史文化资源，梳理历史文化遗产保护名录，明确和整合各级文物保护单位、历史文化名城名镇名村、历史城区、历史文化街区、传统村落、历史建筑等历史文化遗存的保护范围线，统筹划定包括城市紫线在内的各类历史文化保护线，支撑我市文旅强市战略。

全面优化国土空间开发保护新格局。以郑开（兰）同城为主体推动市、县、乡（镇）协调发展，构建城镇空间发展格局。以黄河干流为轴带，以贾鲁河、涡河、惠济河、铁底河、淤泥河和黄河故道（兰商干渠）等为主要串联廊道，构建生态空间保护格局。以发挥各县区农业本底特色优势，提升粮食主产农业区、特色优势农业区、沿黄休闲观光农业区优势，顺应现代农业发展趋势，构建农业空间发展格局。

强化基础设施建设空间支撑。以提升我市在全省交通网络中的能级，提高交通基础设施网络韧性、低碳、智慧水平为目标，借助郑州米字型铁路网，在郑开（兰）同城发展中

谋划开封铁路次级枢纽，同时完善公路骨架路网，构建便捷高效的综合交通体系空间格局。建设沿黄绿色能源廊道，构建绿色低碳能源供给体系。完善水利基础设施空间格局，保障水利工程建设。

二、打造黄河流域生态保护示范区

科学构建黄河流域生态保护治理格局。坚持“四水四定”原则，以发展规划和国土空间总体规划为引领，坚持下游“治滩”、全段建廊、受水区“织网”，分段区施策。全面落实国家关于促进黄河流域生态保护和高质量发展工作部署，加强与沿黄各地对接协调。强化与流域相邻城市有机衔接，以提升黄河流域生态保护治理水平带动全市生态文明建设再上新台阶。

加强全流域生态保护修复。立足打好环境问题整治、深度节水控水、生态保护修复攻坚战，全面推进黄河开封段生态保护修复，加强生态环境修复及地质灾害防治，开展水土流失综合治理，提升恢复区域水源涵养功能。开展黄河开封段生态综合整治、沿岸及滩区国土空间综合治理，加强滩区堤岸两侧防风固沙林、生态景观林等建设。推进农田防护林带和平原防风固沙林建设，加强沙化土地治理和退化林修复。

加快北部滨河片区建设。摸清自然资源家底，遵守生态保护红线，严守永久基本农田保护红线，优化镇乡开发边界。形成以生态维育为本底，以黄河水利文化、红色文化为引领，以创新生态文化新经济为抓手，以实现人民幸福生活

为宗旨，展现北部滨河片区生态、农耕、产业与镇村高质量融合的美化蓝图。

专栏5 黄河生态廊道建设工程

生态大道贯通工程。结合黄河生态廊道示范段工程项目、黄河大堤、现状沿黄道路以及S312省道，分段实施黄河生态大道贯通工程。

生态基底筑牢工程。开展沿黄道路、黄河大堤及其延展区、滩区道路绿化及林带建设，实施沿岸矿山生态环境治理修复，加强滩区湿地修复，助力打造我市沿黄生态农业区。

特色主题彰显工程。以我市黄河文化、红色文化为依托，结合资源现状与环境特征。塑造丰富景观类型，展现不同主题特色。

魅力节点提升工程。充分利用我市沿黄现有景观节点丰富的自然人文资源，挖掘文化、重塑景观，活化节点空间，提升节点文化、休闲、观光功能。

文化传承保护工程。构建黄河文化保护展示、交流、传承创新的大舞台，建设以郑汴洛为核心的沿黄文化展示带，打造“一带”开封沿黄生态廊道示范带、“一馆”黄河悬河城摞城展示馆、“一城”宋都古城保护与修缮、“一中心”黄河国际文化交流中心、“一讲述地”东坝头中国共产党治黄故事讲述地。培育黄河文化旅游带——黄河古都新城之旅、红色基因传承之旅、黄河生态文化之旅等国家级线路。

加快黄河生态廊道建设。基于沿黄道路骨架，全面完成黄河生态大道贯通、生态基底保护修复、地域特色主题彰显、魅力节点质量提升、黄河文化传承保护、配套设施统筹等六大建设任务，推动建成一条复合型生态廊道。加强大堤森林公园、防护林、滩区湿地、沿黄自然保护区建设，推进黄河干流生态廊道与大运河等生态廊道融合联通。

统筹开展黄河滩区综合治理。考虑空间均衡发展，按照宜水则水、宜湿则湿、宜农则农、宜居则居，分别实施治理策略与管控措施、促进特色优势产业发展，持续改善滩区人居环境。对河道内空间进行优化配置，科学布局调整处理洪水、泥沙、人和生态的关系，打造高效行洪输沙廊道的同时再塑生态

产业廊道，形成多功能融合的宽滩河流生态廊道。实现在确保行洪安全的前提下对下游滩区防洪、生产生活、生态保护空间的重构，从而构建集约高效的开发保护格局，助推乡村振兴，实现滩区高质量发展，最终实现人水和谐，打造“人河城沿黄绿色生态廊道示范区，滩区生态综合整治先行区，黄河下游文旅融合样板区”。

专栏6 黄河流域（开封段）国土空间治理工程

对黄河滩区进行结构布局优化，按照不同主体功能分区，实施堤防、生态修复、全域土地综合整治、滩区居民迁建等工程，促进滩区行洪防洪能力提升、产业快速发展、各类特色小镇加快建设。

三、促进新型城镇化发展

加快推进郑开（兰）同城化，使郑开（兰）同城成为中原城市群一体化高质量发展引领区。坚持区域协同、城乡一体、东西联动，以中心城区为主体，以县城和小城镇为支撑，构建“一城五带五组团多节点”城镇发展格局。打造郑汴洛沿黄国际旅游精品带、郑开（兰）科创走廊带、开港许高端制造业产业带、宋文化传承创新展示带和乡村振兴示范带。

提升县域城镇综合承载能力。推动县城提质扩容发展，完善基础设施和公共服务设施，带动周边乡村发展，使县城成为县域人口和产业集聚的重要载体。保障“一县一开发区”发展空间与产业项目用地。有重点地发展小城镇，加强规划设计，完善基础设施，持续开展小城镇环境综合整治，增强综合服务功能，打造一批工业强镇、商贸重镇、旅游名镇，成为服务

“三农”和面向周边农村的生产生活服务中心。

提升城镇空间品质。加强专项规划编制和对策制定，通过腾退还绿、疏解建绿等措施，改善城镇生态环境质量；通过加强城镇风貌特色管控、高水平开展城市设计、适当降低城镇容积率、控制建筑高度和密度、加强历史建筑和历史文化街区保护等措施，优化塑造城市风貌，提升城市宜居水平，延续城市文脉，保护城市传统特色。统一规划城镇避灾减灾救灾功能空间，合理布局避难场所、抢险救灾物资储备场所，提高韧性城市建设水平。

推进公共服务设施均等化发展。以国土空间规划为引领，科学编制控制性详细规划，保障城镇公共服务设施建设空间。提升保障辐射全市域的基础设施配置能级，基本实现城镇密集区15分钟生活圈社区公共服务设施全覆盖。促进公共资源合理布局，强化农村基本公共服务设施县、乡、村级统筹，推进县、乡、村级教育、医疗、文化、社保养老等一体化体系建设。

四、助推乡村全面振兴

加快编制实用性村庄规划。有序推进“多规合一”的实用性村庄规划编制，对有条件、有需求的村庄加快编制村庄规划。规划坚持保护耕地、保护环境、节约用地、尊重历史文化的要求，着力提升农村空间承载力，加强村民自建住房风貌规划引导，弥补农村基础设施短板，整体优化村庄空间结构，推

动农村人居环境品质提升和产业发展。强化乡村规划管理委员会制度建设，完善规划决策机制，促进规划有效管理。

注重乡村生态保护治理。科学编制实施乡镇国土空间规划，以生活垃圾污水治理、厕所革命、村容村貌提升为重点，实施村庄及周边区域绿化美化，持续提升农村人居环境。鼓励通过开展全域土地综合整治，加大生态产品供给，推行“生态+产业”的发展模式，促进生态产品增值。

促进城乡资源要素平等交换双向流动。积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。用好城乡建设用地增减挂钩政策，完善盘活农村存量建设用地政策，充分发挥宅基地复垦券交易制度效能。强化用地计划保障和审批管理，满足合理宅基地需求，统筹安排农村产业发展用地规模和计划指标。引导规模农产品加工向县城、乡镇园区集聚，形成县域统筹农村产业用地格局。推动宅基地所有权、资格权、使用权分置改革，稳慎推进农村宅基地制度改革。

深化农村土地征收制度改革。建立公共利益用地认定机制，缩小征地范围，实施成片开发区域审批，合理确定成片开发规模。规范土地征收程序，加强社会稳定风险评估，建立矛盾纠纷排查调处机制，畅通利益诉求渠道，及时公开土地征收信息。严格执行征收农用地片区综合地价补偿标准，完善被征地农民社会保障制度，妥善安置被征地农民。规范征地费用支付渠道，严格监管征地补偿安置费用分配使用。

第五节 深化自然资源领域重大改革创新

严格落实全面深化改革战略，逐步建立国土空间规划、用途管制体系，积极尝试推动自然资源资产产权制度改革，不断提升自然资源监督管理水平，推动自然资源保护和利用制度体系全面形成。

一、建立国土空间规划体系

统一规划编制审批。严格落实国土空间规划指导目录清单管理制度，全面完成市、县、乡三级国土空间总体规划编制，统筹推进城镇开发边界内集中建设区域详细规划编制，有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制。按照“谁审批、谁监管”原则，建立国土空间规划分级审批制度，切实做好能源、交通、水利等涉及空间利用专项规划合规性审查和入库审核工作。

完善规划制度和技术标准体系。加快国土空间规划立法和政策制定，加强过渡期制度衔接。按照“多规合一”要求，严格落实国家标准，严格落实上级关于市、县级国土空间规划配套技术标准，以及有关城镇详细规划、村庄规划编制和实施管理的技术标准。

构建规划“一张图”。按照自然资源部下发的《关于推进国土空间基础信息平台建设的通知》（国土资发〔2017〕83号）中的相关建设要求，结合开封市实际情况，通过梳理国家及省里文件的要求，开封市确定建设平台和系统，纵向上与国家、

省级联动，横向上面向各类型用户提供自然资源信息服务。立足实际需求，开封市建立国土空间规划基础信息平台市级分中心，数据制作与更新维护直接在市本级处理，不需要报送至省平台，既提高了工作效率，并能根据后续工作需求，开展个性化定制服务。目前，平台已整合接入现有市级数据资源，发布市级数据百余项，并通过下发县级账户模式满足县级用户的访问和应用，对开封市及部分市县的规划编制工作提供了技术支撑，并为后续的规划实施监督提供了初步的信息化支撑。

严格规划实施监督。构建以国土空间规划为依据，以规划许可、用途管制为手段，以动态监测预警为支撑，以执法检查 and 干部考核为保障的规划实施监督体系。强化规划传导、横向协同与区域协同，明确总体规划对专项规划的指引要求和相关约束，严肃追究国土空间规划实施过程中的违规违纪违法行为。

加强规划动态监测评估。按照一年一体检、五年一评估要求，对国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求落实情况进行监督检查。建立定期评估制度，加强规划实施绩效考评和全周期管理。

二、建立国土空间用途管制体系

健全三条控制线管控制度。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，加强考核监督。针对生态保护红线内外生态功能区域，采取差异化措施对开发性、生产性建设进行管控，分类

保护生态空间；深化自然生态空间用途管制试点，落实生态保护红线管控规则；探索建立生态保护红线动态评估优化机制，动态优化生态红线布局。严格控制城镇开发边界外的建设行为，城镇开发边界内根据国土空间总体规划编制详细规划并作为指导土地利用和建设行为许可的依据，切实加强与其他控制线协调管控。

健全国土空间用途管制制度。建立国土空间分区准入和规划许可制度，加强用途管制全流程监管。开展黄河滩区国土空间用途管制研究，探索实行差别化用途管控措施。加强对各县区用途管制实施效果的指导、监督和考核，强化用地审批抽查监督。建立健全用途管制评估纠错机制，增强用途管制的权威性和严肃性。

三、健全自然资源资产产权制度

积极开展“全民所有自然资源资产保护和使用规划试点”工作。根据《关于印发自然资源所有者权益管理试点相关工作方案的通知》（豫自然资发〔2020〕27号），我市担负全民所有自然资源资产保护和使用规划试点工作。开展全民所有自然资源资产保护和使用规划，健全产权制度、编制分级行使所有权的资源清单、合理划责权利边界、以地理信息技术助推自然资源资产管理，以及加强资产管理与资源监管的衔接等方面，提供政策建议。为自然资源资产规划制度建立提供参考。推进自然资源资产优先保护和可持续利用，着力实现资产保值增值，为

建立自然资源资产保护和使用规划制度提供经验。通过编制全民所有自然资源资产保护和利用规划，提出资产保护和可持续利用的目标、路线、政策及时序安排，优化资源资产布局、结构和配置，着力实现资产保值增值，结合资产特点，分类实施保护。

专栏 7 自然资源资产产权制度改革工程

推进“全民所有自然资源资产保护和使用规划试点”工作。按照省自然资源厅要求，开展全民所有自然资源资产清查，摸清全民自然资源资产底数，在编制完成资产保护使用规划的基础上，理清专项规划与国土空间规划的关系，平衡好自然资源资产保护和保值增值的关系，分析自然资源资产的经济价值，生态价值和社会价值的关系。试点建立全民所有自然资源资产保护使用规划制度。

开展清查统计，摸清全民所有自然资源资产家底。开展全民所有自然资源资产数量、质量、权属、价格、分布、用途、使用权和收益等情况的清查核实工作，生成涵盖全民所有自然资源资产实物属性和价值属性的清查基础数据，为资产规划提供数据基础。编制管用好用的资产规划。理清各类全民所有自然资源资产管理的现状及存在的问题，围绕自然资源资产保护和使用的战略目标，按照设计的框架内容探索编制科学合理、管用好用的资产规划。提出资产规划的制度建议。在完成前述试点任务的基础上，进一步完善、提升、总结，研究提出资产规划的编制、审批、实施、保障、监管、考核、评估、调整等制度建议。

专栏8 自然资源执法监督工程

积极推进“天眼”系统建设。以各类违法违规问题和突发事件为监测重点，整合全市现有视频监控资源，通过优化、提升或新建方式，确保视频监控市域全覆盖；完善监控设备、管理平台、数字高清影像处理和应用系统，建立集立体感知、智能分析、快速反应、精准施治于一体的综合监管系统，实现对违法问题和突发事件的智能提取、自动推送、及时处置。强化“天眼”系统对重点区域的有效监管。推进“天眼+智慧分析”自然资源管理系统建设应用。

深入开展“一网两长”制行动。严格网格化田长制管理，健全“审批、监管、执法”融合的田长制监管网络，划分市、县、乡、村四级网格。建立健全考核奖惩制度，推动监管关口前移，重点压实乡镇党委政府主体责任，着力解决违法占用耕地、违法采矿突出问题。

强化执法监管协作配合机制。有效破解基层执法普遍面临的移交难、移送难、执行难等突出问题，统一实行裁执分离机制，依法严肃查处各类违法行为；加强行刑衔接，依法加大对自然资源违法犯罪行为的打击力度；充分发挥公益诉讼作用，推动各方责任落实。

四、构建自然资源监管体系

强化自然资源法治建设。建立征地审批终身负责制和行政执法错案责任追究制度，完善自然资源损害赔偿责任追究机制，健全自然资源信访、举报投诉、行政复议、行政诉讼等矛盾纠纷多元化解机制。

充分发挥自然资源督察作用。健全自然资源执法监督体系。贯彻落实省委、省政府关于进一步落实最严格生态环境保护责任的决定，强化落实党政领导干部生态环境损害责任追究办法。严格执行《关于健全完善自然资源行政执法体制机制促进执法监管长效常治的实施意见（试行）》，完善自然资源行政

执法体制机制，形成执法合力。推动落实地方党委、政府自然资源管理主体责任，主管部门监管责任和内部机构协同责任，重点压实乡镇党委政府主体责任。强化日常巡查，及时发现村民非法占用耕地建房的要开展联合执法。推进自然资源综合行政执法队伍建设，加强土地、矿产、规划、测绘等执法职责和力量整合，加强执法力量，全面推动自然资源统一执法。加快自然资源执法监督指挥体系建设，建立市、县、乡三级互联互通的快速反应指挥机构。

健全自然资源执法保障体系，保障所需的经费、车辆、装备等必要条件，为执法人员提供人身意外伤害保险等职业风险保障，所需经费统筹现有部门预算解决。

完善信用监管制度。构建以信用为基础的新型监管机制。启用河南省自然资源信用信息管理系统，推进土地、矿业权、测绘、自然资源工程项目、自然资源中介服务、自然资源专家等领域信用监督管理体制建设。推进信用信息管理系统与政务审批服务、“双随机、一公开”等系统数据对接，实现数据共享，拓宽信用信息应用范围。

第六节 夯实自然资源保护利用基础

立足为自然资源保护利用、管理决策和公共服务提供有力支撑，构建自然资源统一调查监测体系，推动所有自然资源统一确权登记，加强新型基础测绘体系建设，强化科技创新与数

字赋能，切实提高自然资源治理能力。

一、推进自然资源调查监测

根据国家和省级要求，构建自然资源统一调查监测体系。建立健全自然资源统一调查评价监测制度，构建“空—天—地—网”为一体的自然资源调查监测技术体系，加快实现对自然资源全要素、全流程、全覆盖现代化监管。强化调查监测成果监督检查和质量评价，构建自然资源调查监测质量管理体系、信用体系。建设自然资源三维立体时空数据库，逐步建立自然资源立体时空数据模型。

开展自然资源统一调查监测。系统开展全市自然资源基础调查，分类开展自然资源专项调查；定期开展自然资源常规监测，有序开展地理国情监测、重点区域监测、地下水监测、生态监测等专题监测，组织开展应急监测。

注重调查监测数据分析评价应用。建立自然资源调查监测评价指标体系，针对各类自然资源基本状况与保护开发利用程度，以及自然资源要素之间、人类生存发展与自然资源之间、区域之间、经济社会与区域发展之间的协调关系，开展综合分析和系统评价，为自然资源保护与合理开发利用提供决策依据。

二、加快自然资源确权登记

有序开展自然资源统一确权登记。坚持资源公有、物权法定、统筹兼顾、发展和保护相统一原则，采取分级负责、逐年安排的方式，依法依规有序开展统一确权登记。协调市各相关

部门，按照《河南省自然资源统一确权登记实施细则》（豫自然资办发〔2021〕38号）要求，开展并完成《河南省自然资源统一确权登记总体工作方案》（豫政〔2020〕12号）和《开封市自然资源统一确权登记工作方案》（汴政〔2020〕24号）部署的各项任务；配合做好市辖区内省级自然保护区、湿地公园及国家级森林公园等自然保护地的自然资源统一确权登记工作。指导各县（祥符区）有序开展自然资源统一确权登记工作。

全面提升不动产登记工作水平。贯彻落实深化“放管服”改革和优化营商环境部署，创新不动产登记便民利企措施，推进“互联网+不动产登记”。推进从申请办理到领取证书的全流程优化，扩大“一个环节、一天办结”业务服务范围。完善集成统一网上“一窗办事”平台，加快推进“全豫通办”。全面实现商品房预售、抵押涉及的预告登记、抵押登记和登记资料查询跨省、跨市通办。推行“交房即交证”，逐步实现新建商品房交房的同时即可办理不动产权证。持续推进房地一体宅基地使用权登记，建立动态更新机制。

专栏9 自然资源统一确权登记重点工程

开展重点区域自然资源统一确权登记。2023年年底，基本完成全市重点区域自然资源统一确权登记。主要包括：配合做好辖区内省自然资源厅直接开展省级自然保护区、湿地公园的自然资源统一确权登记工作；市自然资源和规划局组织开展市辖区内黑池、柳池、龙亭湖和包公湖的统一确权登记工作；尉氏县政府开展并完成贾鲁河省级森林公园的统一确权登记工作。

开展非重点区域自然资源确权登记。2023年以后，在完成全市重点区域自然资源统一确权登记工作的基础上，适时启动非重点区域的河流湖泊、矿产、湿地、森林、草地等自然资源统一确权登记工作，逐步实现确权登记全覆盖。

开展信息化建设。完善不动产登记信息管理平台，完成市、县（祥符区）两级登记信息系统建设，并完成与省厅对接。

深入推进确权登记信息化建设。以“信息安全、运维规范、功能完整”为目标，加强部门协作和信息共享集成，建设覆盖市、县（祥符区）自然资源确权登记信息系统并完成与省厅对接，实现与自然资源其他业务关联信息实时共享。强化平台业务办理监管，建立健全登记信息永久可查、可追溯的全生命周期登记信息数据库。加大登记信息数据精准统计和深度分析力度，为制定政策提供支撑。加强登记资料管理，严防网络攻击、失密窃密，严防乱查滥用登记信息，确保登记信息安全。

三、注重科技创新引领

加强关键技术攻关。深化地球圈层相互作用基本规律及资源环境效应研究，开展自然资源调查监测技术研究，建立国土空间定量评价技术指标体系，研究制定生态保护修复技术标准和地方规范。

健全科技创新管理机制。加强科技人才管理制度创新，建立以信任为基础的人才使用机制。健全科技成果发布制度，加强科技成果宣传推广。大力开展自然资源科普教育工作，以开封市规划展示馆为载体，引导和鼓励社会资源参与科普基地建设，积极构建自然资源科普基地体系，有效提升自然资源科普影响力。

推动标准化及创新平台建设。强化标准化研究与业务工作有机衔接，构建科学系统、协调统一、覆盖全面的自然资源标

准体系。围绕自然资源关键技术领域，调整优化科技创新资源配置。

四、强化基础测绘服务支撑

完善现代测绘基准体系。完成支持北斗三代卫星导航定位基准服务系统升级改造。实施测绘基准观测网络升级改造工程，开展测量标志普查和保护。

推进遥感应用和实景三维开封建设。制定全市遥感影像统筹管理办法，加强市级自然资源卫星应用技术中心基础设施建设，建立遥感影像解译标志和控制点数据库。推进基础地理信息产品动态更新，完善自然资源和空间地理基础信息库，构建全市时空三维地形场景和城市三维模型。

提升测绘地理信息服务水平。优化地理信息公共服务平台，完善测绘地理信息应急保障体制机制，加快实施基础测绘科技攻关计划，推动基础测绘新技术、新产品、新工艺等技术成果的转化和落地应用，增强地理信息综合服务的精准性和安全性。

推动基础测绘建设协同管理改革。完善基础测绘纳入国民经济和社会发展规划及年度计划、财政预算机制。探索建立市级基础测绘建设评估体系。

五、提升自然资源信息化水平

大力推进以“放管服”深化改革为导向的“互联网+政务服务”。把推进“互联网+政务服务”作为“放管服”改革推向纵

深的关键环节，形成全市政务服务“一张网”，实现互联网与政务服务深度融合，建成覆盖全市的整体联动、部门协同、统筹管理、一网办理的“互联网+政务服务”体系，大幅提升政务服务智慧化水平。

大力推进以便民利民服务为目标的公共数据共享和政务信息系统整合。充分发挥政务信息资源共享在深化改革、转变职能、创新管理中的重要作用，以最大程度利企便民，让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵为目标，坚持“以共享为原则、不共享为例外”，建设“大平台、大数据、大系统”，实现各级各部门政府信息系统互联互通。

围绕提升政府治理能力和推动经济转型升级大力促进大数据发展。整合各类空间关联数据，建立全国统一的国土空间基础信息平台。以国土空间基础信息平台为底板，实现主体功能区战略和各类空间管控要素精准落地，推进政府部门之间的数据共享以及政府与社会之间的信息交互。

立足自主可控和安全高效。网络安全关乎国家安全，关键信息系统和设施实现自主可控是实现安全的根本保障。为此，在应用中要不断完善核心技术，实现自主可控和安全高效。

六、增强地质灾害防治能力

扎实开展地质灾害调查评价。加强地质灾害排查、应急调查以及汛前排查、汛中巡查、汛后复查，推进地质灾害易发区农村宅基地安全隐患排查整治。

加强地质灾害防治能力建设。强化完善地质灾害防治信息共享、协同配合，开展经常性综合联动互助训练演练和地质灾害防治宣传培训，加强基层地质灾害防治队伍建设。健全地质灾害防治标准体系，探索符合我市实际的地质灾害防治技术。

第五章 保障措施

第一节 坚持党的全面领导

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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。以党建引领和保障发展，加强和改进党对自然资源管理重大事务的领导和综合协调，提高管大事、议大事能力，发挥把方向、管大局、保落实作用，确保上级重大决策部署条条落实、件件落地、事事见效。加强党风廉政建设，严格执行中央八项规定精神。提高领导干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定的政治能力和综合素质，为自然资源保护利用提供坚强政治和组织保证。

第二节 注重规划衔接协调

充分发挥本规划控制和引导作用，确保规划确定的发展理念、主要目标、重大任务和重点工程落到实处。健全本规划与《开封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》以及其他市级专项规划的衔接机制。完善协作

机制，加强政策制定和实施协调配合，推动各方面政策措施和改革举措形成合力。加强对基层的指导，推动完成本规划确立的各项目标和任务。

第三节 加强人才队伍建设

组织系统自然资源管理工作专题培训，提高统筹自然资源管理工作的能力和水平。进一步优化行业人才发展环境。加快构建适应自然资源工作要求的行业队伍体系；加强行业后备人才培养。

第四节 强化规划实施监督

建立健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的自然资源监管共同责任机制，完善权责明确、协调统一的自然资源保护和利用工作体系。细化分解规划目标任务和工作部署，制定具体实施方案。加强规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，强化规划实施督导，自觉接受各方监督。切实推进重大工程实施，切实做好项目立项、资金筹措、风险评估、过程监管等工作。充分调动广大群众参与资源保护的积极性和主动性。

主办：市自然资源规划局

督办：市政府办公室八科

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

开封市人民政府办公室

2023年2月16日印发

