

2023年全市自然资源和规划工作要点

2023年，全市自然资源和规划工作的主要思路是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以党的二十大精神为统领，认真贯彻落实省委十四届三次全会、市委八届五次全会以及全国、全省自然资源工作会议部署要求，自觉统筹发展与安全“两个大局”，持续推进自然资源和规划治理体系和治理能力现代化建设，进一步深化国土空间系统治理，不断优化资源供给方式和要素配置效率，全面维护群众资源合法权益，用苦干实干的精神、发力奋进的姿态、守正创新的作为，支撑经济运行率先整体好转，为推动中国式现代化扬州新实践提供过硬的资源要素保障。

一、优化国土空间格局，推进城乡深度融合发展

1、推进空间规划落地。严格落实省下达的各类约束性指标，统筹推进市、县国土空间总体规划成果完善，力争上半年国土空间规划全面落地实施。全面融入长江经济带、大运河文化带、长三角一体化、“1+3”主体功能区、南京都市圈等发展战略，全力保障 G328产业创新走廊、S353康养产业带等重点区域发展，大力支持宁扬城际、北沿江高铁、城市快速路网等重大工程建设，预留铁路、高速、过江通道等重大基础设施落地空间，加强规划配套协同、空间精准配置、交通互联互通，全面融入区域一体化发展格局。强化国土空间规划引领作用，将国土空间规划布局安

排、控制性标准等逐级传导至县（市）规划、分区规划和详细规划，保证空间规划战略意图全面落实。

2、**细化城乡布局安排。**加强国土空间分区分类管控引导，围绕城市中心、交通枢纽、有机更新等功能分区，开展8个片区详细规划修编，统筹产城融合、职住平衡、配套设施等空间布局，研究土地利用方式和开发策略，推动重点片区单元空间品质提升。编制全市村庄规划指引图则，指导各地因地制宜开展“多规合一”村庄规划编制，强化底线约束、分类打造特色、彰显乡村风貌，并加强实施效果评价，适时开展动态调整，促进农村空间布局调优、产业高效集约。

3、**提升空间承载能力。**指导县（市、区）全面优配增量空间，提高规划空间使用的合理性和计划性。统筹增量空间落地、存量空间盘活，指导县（市、区）系统梳理可用规划空间周边的存量用地，并进行空间拓展的路径研究，通过低效用地整理、零散企业腾挪，挖掘并储备一批集中成片的国土空间，为未来项目用地做好空间准备，促进项目集群、产业集聚。开展市区村庄建设用地潜力分析，合理确定搬迁撤并类村庄规模，加强村庄建设用地整治的规划引导，促进乡村用地结构优化、空间扩容。

4、**健全空间管控体系。**全面运用国土空间规划“一张图”系统，建立国土空间规划执行的管理、监测和预警机制，加强规模、布局、结构、强度等各类空间要素的精准管控，确保空间布局不冲突、规模底线不突破。全面落实《大运河扬州段核心监控区国

土空间管控细则》，加强长江扬州段国土空间用途管制，整合林地、湿地等各类空间管控要求，细化空间准入正、负面清单，形成以转用审批为基础的重点区域国土空间用途管制制度。

二、扛稳粮食安全责任，坚决守住耕地保护红线

1、**压紧压实各方责任。**落实最严格的耕地保护制度，逐地分解下达耕地和永久基本农田保护任务，逐级签订耕地保护目标责任书，逐层压实耕地保护的主体责任。严格实施土地用途管制，从严控制新增建设用地占用耕地。进一步完善“市、县、镇、村、农户”五级管护网络，健全耕地保护激励机制，按照“谁保护、谁受益”原则，评选市级耕地保护激励单位，加大耕地保护补偿激励力度，用“真金白银”充分调动各级保护资源、补充耕地的积极性，加快形成耕地保护的全社会共同责任机制。

2、**保证耕地动态平衡。**严格耕地占补平衡、进出平衡管理，进一步摸实查细耕地后备资源的地类属性、权属状况、区域面积等情况并“上图入库”，因地制宜制定耕地恢复补充方案，科学编制年度耕地进出平衡方案并稳妥实施，确保年内新增耕地5000亩以上。加强补充耕地质量管理，制定土地整治项目管理和后期管护办法，强化补充耕地立项、实施、验收、管护全过程监管，推动新增耕地“地、数、图”一致，确保补充耕地建得优、管得住、用得好。

3、**保持执法高压态势。**建立“用一张网、守一方田、尽一份责”的执法“三个一”机制，加强市、县、乡三级自然资源联动巡

查，扩大智能监管系统应用覆盖面，及时发现整改新增违法用地特别是违法占用耕地问题，确保“农地农用”。巩固深化违建别墅清查整治、农村乱占耕地建房、耕地保护督察等专项行动成果，发挥“检源行”党建联盟作用，加强与各级纪检监察、检察等部门联动，建立自然资源执法与纪检、检察衔接信息平台，加大违法用地高质量考核的跟踪、提醒力度，综合运用督查通报、重点管理、公益诉讼、考核问责等多种手段传导压力，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。

三、强化资源要素统筹，集聚产业高质量发展动能

1、加强重点项目保障。系统梳理重大产业项目、城建项目和基础设施项目用地需求，编制2023年预支空间落地上图方案，保障国土空间规划正式批复前重大项目落地空间需求。继续深化“分级保供、市域统筹”“效益挂钩、扶优保重”的重大项目用地保障机制，坚持项目跟着规划走、要素跟着项目走、规模跟着效益走。进一步加强“增存挂钩”“增违挂钩”，科学分配国家计划指标，积极争取省级周转指标，科学调配增减挂钩流量指标，全力上争林地定额指标，统筹各类要素优先投向到先进制造业和补链拓链强链的优势产业项目上，确保产业不缺地、项目安得稳。

2、优化要素调度机制。推进城乡要素平等交换、双向流动，探索建立计划指标和流量指标统筹调配机制，积极探索城乡建设用地增减挂钩节余指标跨县域有偿调剂路径，促进资源在更大范围高效集约配置。强化耕地占补平衡指标的市域统筹，完善补充

耕地指标“市级储备、有偿调剂、全域统筹”调剂机制，探索永久基本农田补划跨区域调剂路径，完善设施农用地管理政策，保证各类项目顺利落地。加大农村一二三产融合发展项目用地保障，探索城镇开发边界外项目用地“清单”管理、“点状”供地，满足乡村产业用地需求。

3、推进项目服务提速。实行重大项目全要素保障“一张表”、全流程服务“一张图”、全环节办理“一件事”，加强市县两级纵向联动，坚持并深化“专班+专员+专干”重大项目服务机制，实现要素保障早介入、早协调、早解决、早落实。全力做好项目规划选址、成片开发方案、征收供应、临时用地、规划报建、产权登记“全周期”服务，用足用好国土空间规模核销、用地承诺制、先行用地、临时用地等省以上重大项目保障政策，建立市级建设用地预审查系统，全面简化流程、并联审批、压缩时长，推动重大项目加快形成实物工作量。

四、推进生态系统提质，筑牢“美丽扬州”自然本底

1、开展国土生态立体修复。完成市县两级国土空间生态修复规划编制，以长江、运河“两带”为脉络，划定高宝邵伯湖群、里下河平原湿地、低山丘陵、沿江平原等4个综合保护和生态修复功能区，统筹安排复垦、植绿、增湿等系统化的生态修复工程，形成“两带四区”一体推进的国土空间生态修复格局。扎实推进国家“山水工程”项目建设，积极申报首批省级“山水林田湖草一体化保护修复创新试验区”，加快推进江都邵伯、宝应小官庄、高

邗卸甲等全域综合整治项目，打造生态修复的“扬州样板”。

2、推动造林绿化增量提质。立足平原水乡实际，扎实开展“绿杨城郭新扬州”行动，突出长江沿岸、南水北调沿线、高宝邵伯湖等重点区域，深入挖掘造林潜力，着力完善江、河、湖生态防护林体系。系统推进道路、水系、村庄、单位、小区全方位造林绿化，完善水系林网、道路林网和农田林网，有序推进低效林改造、退化林修复、退化湿地治理，着力培育近自然的健康森林。年内新增成片造林900亩，修复湿地1000亩，新建省级绿美村庄25个、湿地保护小区2个，全面拓展“蓝绿”空间，筑牢生态安全屏障。

3、加强林业生态系统治理。深化市、县、乡、村四级“林长制”体系，建立考核激励机制，加快实现“林长治”。推进自然保护地体系建设，持续开展“绿盾”自然保护地监督行动，超前做好自然保护地整合优化方案实施准备，推进自然保护地勘界立标、规划修编、立体监测。推进“天眼”系统建设，扎实开展2023年野生动植物资源保护执法行动，实施美国白蛾等林业有害生物治理工程，强化森林资源有害生物防控，加强虫情病害监测预报，严格检疫执法，林业有害生物成灾率控制在1.8%以内，切实维护林业生态安全。

4、加快生态产品价值实现。以江河湖泊、重要湿地、国有林区为重点，滚动推进自然资源统一确权登记，明晰产权主体和权利内容，持续推进各类自然资源确权赋能。指导邗江区加快开

展全民所有自然资源资产清查,全面推进高邮市自然资源领域生态产品价值实现机制省级试点,积极探索政府主导、多方参与、市场化运作的生态产品价值实现路径,促进自然资源资产保值增值。同时,探索开展林业碳汇测算研究,科学掌握森林和湿地生态系统碳汇储量和中和缺口,探索提升路径,努力在碳达峰碳中和大局中展现作为。

五、提高节约集约水平,支撑经济加快绿色转型

1、推进园区“二次创业”。全面划定39个市以上产业园区发展边界并纳入新一轮国土空间规划,加强区块管控、弹性留白,优化生活居住、公共配套等设施布局,保证园区60%以上为产业用地空间。加快推进园区详细规划编制,指导园区提高规划的整体性和系统性,推动园区品质提档升级。建立园区发展土地利用承载能力评价体系,开展园区建设用地节约集约利用研究和绩效评价,结合产业结构、税收贡献等评价结果,指导市经济开发区加快推进省级产业园用地整治提升试点。探索盘活提量、利用提效、功能提升、供应提速、服务提优的园区用地“五提”机制并在全市推广,提高区域节约集约用地整体水平。

2、深化供地方式改革。聚焦企业需求树立用户思维,大力推广“用地清单制”“标准地”“定制地”“双信地”等土地供应新模式,以“统一规划、统一开发、统一配套、统一供应”为目标,科学划定成片开发单元,统一实施土地整理和区域综合评估,优化竞买保证金缴纳方式,促进产业精准招商、企业精准选地、项目

精准落地。积极支持战略性新兴产业融合集群发展，鼓励用途混合布局、空间立体开发、设施共建共享，推行长期租赁、先租后让、弹性年期等方式供应产业用地，实现租赁、出让、作价出资（入股）并重。全面推行工业厂房按幢（层）登记和不动产“带抵押过户”，进一步降低项目用地成本，提升企业发展质效。

3、**激活存量土地资源。**坚持“增存并举、效益优先”，全面开展批而未用存量土地处置专项行动，指导各地细化地块清单、明确序时安排，进一步加大清理盘活力度，确保年内处置各类存量土地1万亩以上。进一步探索与巡察、纪检、仲裁等部门联动推进机制，积极拓展增容技改、司法收回、混合利用等处置路径，全力支持国有企业盘活利用存量土地，常态化开展进度督查、实地督导，促进城镇低效用地提质提效。制定国有建设用地使用权转让的政策规定，完善土地交易二级市场，优化转让办理流程，运用市场手段促进存量土地资源有效释放、充分利用。

六、加强资产运营管理，推动土地市场健康发展

1、**加强市区统一储备。**健全市区土地储备“统一规划计划、统一净地验收、统一入库管理、统一出库供应”的“四统一”机制，对各类建设用地实行全口径储备、全过程管理，强化“储”“净”“供”联动，加大城市更新片区、重大基础设施周边地块收储力度，加强“城中村”改造与土地储备的互动，推动储备土地前期开发，加快形成“净地”上市。年内市区完成15个“城中村”改造任务，市区土地储备库进一步做大做强做优，形成“一个池子

蓄水、一个龙头放水”的良性机制，增强市场调蓄能力。

2、**加大市场调节力度**。加强经营性用地供应计划引导和上市节奏调节，适度控制商品住宅用地供应规模，提高计划执行刚性，全市经营性用地计划供应7000亩左右（住宅6000亩），其中市区主城区3500亩（住宅3000亩）。同时，密切跟踪市场动态变化和 demand 状况，按照城市更新地块优先、配套到位地块优先、计划执行好的地区优先的原则，有序组织投放市场，保证土地市场供需平衡。

3、**立体开展土地招商**。制定全市土地招商指引和市区细化方案，指导各地请进来与走出去并举、定时招与常态招并行，多层次、多形式组织土地招商活动，主动赴上海、广州、深圳、杭州等大型房企总部进行“点对点”推介，积极邀请来扬实地考察，并保持常态化联系，及时推送我市涉房涉地优惠政策和优质地块信息，帮助房企第一时间掌握市场动态，吸引更多头部企业来扬投资，提升市场活跃度。

4、**提升开发建设品质**。以“好地方、好品质、好生活”为导向，进一步优化高品质地块规划设计条件和建筑规划管理要求，以宜人的建筑舒适度、完善的居住功能配置、人性化的物业管理，有效满足刚性和改善性住房需求，培育房地产市场的新增长点。同时，全面落实因城施策调控政策，持续释放不动产划线抵押、优化规划设计管理等“助企纾困”政策，畅通政企对接渠道，通过提前告知、预验收等措施引导房地产企业规范建设，进一步提振

房企信心，持续带动投资，促进市场健康发展。

七、注重功能品质提升，彰显扬州城市特色魅力

1、**推进城市有机更新**。完成中心城区城市更新总体规划编制，聚焦历史文化遗产、住区宜居改善、大运河文化带建设等功能分区，以常态化、小规模、内涵型、渐进式的有机更新思路，科学规划更新目标、策略、方式和更新管理单元，整合资源要素、补齐服务短板、强化民生弱项、延续城市文脉，促进城市品质和形象的全面提升。加快制定城市更新的产权历史遗留问题解决、古城规划管理技术规定、土地用途兼容和零星用地整合等配套政策，为城市更新提供保障。强化规划传导，加快推进“城中村”、低效用地提升专项规划编制，通过“留、整、改、拆”分类指导，促进城市非遗文化遗产、片区功能完善、资产价值提升。

2、**推动古城全面复兴**。继续深化《历史文化名城保护和传承利用规划》，构建“全时域、全地域、全要素”保护体系，推动传统技艺、非物质文化遗产、老字号的保护传承和活态利用，留住“乡愁”记忆。启动编制明清历史城区实施单元详细规划，合理确定重点单元人口规模、开发强度、配套设施等安排，精当布局文化创意、科技创新、电子商务等现代服务业，抓紧修订老城区民房管理办法，全力配合北护城河文旅集聚区、扬州486非遗集聚区等文旅融合示范区建设，加强小秦淮河整体保护和有机更新等重点区块规划设计，推动古城重生、全面复兴。

3、**增强城市发展韧性**。积极参与安全示范城市建设，加强

各类管线、综合防灾、消防站等设施的规划预留和用地控制，规范开展建设项目选址安全评估论证，强化环境影响和安全影响等前置分析，明确安全隔离、防护要求，促进城市本质安全。进一步深化公共服务设施、停车设施布局等专项规划成果，编制儿童友好街道、儿童友好医院、儿童友好学校等建设指引，组织开展中心城区公共空间电动自行车充电设施布局及新建居住小区充电设施配建标准研究，促进卫生、体育、教育等公共资源均衡布局，让人民群众共享高品质城市生活。

八、管理服务提档升级，营造惠企利民营商环境

1、**推动审批服务提速。**持续优化涉企审批流程，积极探索将“拿地即开工”的适用范围从工业项目扩大到政府投资的划拨类项目、国有平台投资以及工业地产等出让类项目，提高“拿地即开工”的覆盖面。聚焦工程项目建设涉及的土地挂牌、注册登记、备案立项、区域评估、设计审查等全部环节，进一步简化收件材料，全面推广电子证照应用，推行容缺受理、告知承诺、“两个免于提交”等服务机制，真正把环节减到最少、流程做到最优。

2、**助力乡村加快振兴。**巩固深化清理规范林权登记历史遗留问题试点、农村房地一体登记等工作成果，推动农村土地承包经营权纳入不动产统一登记，完善林权确权登记体系，巩固农村产权基础。拓展集体经营性建设用地入市来源和方式，探索成立集体建设用地股份合作社，通过国有公司、社会资本与集体经营性建设用地所有权人合作的形式，统一实施土地整治、拆旧复垦、

指标交易、竞拍入市地块、建设厂房租售，全面激活农村土地资源，促进乡村产业振兴，增进农民财产性收益。

3、实现不动产登记提效。巩固提升“全市同标、全域通办”改革成果，拓展“一体化”平台农房、林权等登记功能，探索国有建设用地和集体建设用地跨类型统一登记，推行“不动产登记+N”的多部门联动机制，进一步丰富不动产登记类型，提高登记服务效能。进一步加大与住建、税务、农业农村等部门的信息共享，积极推广电子签章、电子文本、电子证书的应用，真正实现“数据多跑路、群众少跑腿”。继续开展“一码+”、三维地籍建设，推动“一码”在房屋交易、纳税等多场景的应用，通过“一码”串联推动“交房（地）即发证”常态化，确保不动产登记营商环境评价保持全省前五。

4、维护群众合法权益。始终坚持“自然为民”，聚焦群众“急难愁盼”，持续开展“我为群众办实事”实践活动，真情真心解决好土地征收、权证办理、规划审批等领域的痛点、堵点、难点。加大不动产登记历史遗留问题攻坚力度，持续开展拆迁安置房、工业企业、国有资产、老城区民房、改制企业等5大专项行动，切实维护企业群众资产权益。同时，持续完善信访“四化”工作机制，优化信访工作流程，注重源头预警防控，强化突出问题攻坚化解，维护和实现好群众合法权益。

九、增强依法治理能力，夯实自然资源业务基础

1、全面加强法治建设。健全局党组学法制度，推动古树名

木保护立法，积极配合开展湿地保护法检查、历史文化名镇规划执行调研等活动，提升依法治理水平。加强重大行政决策和规范性文件目录管理、合法性审查、公平竞争审查，全面落实行政执法“三项制度”，建立行政风险预警和提示工作机制，严肃追究行政争议案件过错责任，着力增强全市系统依法行政能力。开展“八五”普法中期评估，全面落实“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”责任制，持续开展“六个一”执法宣传活动，动员全社会力量自觉维护自然资源法治权威。

2、提高基础业务质量。积极开展2022年国土变更调查，完善市县并联调查机制，加强与省级调查成果对接，保持“三调”成果的现势性。持续开展城市国土空间监测，更加精准掌握城市地理信息变化状况。加大绿色矿山建设力度，全市绿色矿山建成率达到50%。进一步优化地质灾害区域评估成果查询流程，高效支撑城市开发建设。组织申报“地热+现代农业”的“矿地融合”项目，促进地热资源“一体化”应用。加快推进扬州全域大比例尺地形图测绘、“实景三维扬州”等基础测绘项目，加强省、市、县辅助决策地图数据联动更新，推动地理测绘信息实时化共享应用。

3、加快数字转型步伐。以大数据、大应用为导向，按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的目标，出台全市自然资源数据统筹管理办法，建成要素齐全、实时更新的自然资源 and 规划业务数据库，实现对内有效支撑、对外共享应用。深化“一体化”政务信息系统应用，全面整合行政审批、业务管理、政务

服务事项，串联不动产登记等相关平台，实现全业务网上运行、全流程高效运转、全环节实时监管。同时，完善网络安全制度体系，加强信息系统等级保护，筑牢信息安全“防火墙”。

4、**守牢行业安全底线。**巩固森林防火专项整治成果，立体开展森林防火宣传，加密森林防火督查频次，推进电子巡更系统、“引水上山”工程建设，做到“防患于未然”。探索应用监测、预警、跟踪等技术手段，加强地理信息安全和地图市场监管，提升地理信息安全水平。主动防范地灾风险，建立“上下协同、部门联动、双向支撑、防救衔接”的地质灾害联动联防机制，加强3个隐患点和31个孕灾点的巡查预警，切实保障人民群众生命财产安全。

十、聚力锤炼干部队伍，凝聚发力奋进蓬勃力量

1、**加强党的政治建设。**充分发挥党组总揽全局、协调各方的作用，坚决落实“第一议题”制度，完善领学和巡学机制，持续学深学透党的二十大精神、习近平总书记重要讲话和批示指示精神，学思用贯通、知信行统一。注重提升政治“三力”，坚决落实意识形态工作责任制，强化政治监督具体化常态化，聚焦党的二十大报告强调的耕地保护、生态保护等“国之大者”，进一步健全战略研究、宏观分析、重大决策等工作机制，增强干部队伍前瞻性思考、系统性谋划能力，以实际行动捍卫“两个确立”、践行“两个维护”。

2、**夯实筑牢基层基础。**高举“先锋自然”旗帜，深入开展“学习贯彻二十大，先锋自然在行动”，持续深化“规划师下乡”“支部

建在项目上”“苏小登党员先锋岗”“先锋绿源通”等党建机制，开展“五微一体”服务窗口建设等活动，持续打造“好地方 自然好”党建品牌。按照“抓党建—强业务—促发展”的思路，进一步加强党建与业务深度融合，推动党建和业务在统筹全局、服务大局中互促共进，用业务工作绩效体现党建工作成效。同时，进一步加强基层所标准化建设，编制全市一体适用的通用管理规范，探索自然资源所标准化建设新路径，巩固自然资源管理基础。

3、提升队伍能力素质。严格执行选人用人各项规定，严格组织程序、精准择优比选、强化“六重六用”，激励干部敢争、敢闯、敢干。健全干部“选育管用”制度链条，通过专家辅导、集中研讨、高校培训、实践锻炼等形式，进一步加强人才培养、“智库”建设，不断优化干部队伍知识结构。举办“自然资源大讲堂”，定期组织干部交流所做、所思、所想、所悟，并配套建立评价激励机制，激发干部队伍活力。大力弘扬担当实干之风，着力提升队伍统筹协调、狠抓落实、创新突破的能力，打造更多具有自然资源和规划辨识度的标志性品牌。

4、不断深化党风廉政。牢固树立“管行业就要管党风廉政建设”，持续落实中央八项规定及其实施细则精神，严格八小时外监督管理，加强纪检审计联动，抓好专项资金审计，延伸内部审计范围，实现抓早抓小、抓常抓细。放大首批“廉洁机关”建设示范点效应，持续实施廉洁机关建设“四大工程”，广泛开展“清风自然·吾要廉”“专项廉洁教育”等活动，做到入脑入心、标本兼

治。树立大抓基层的鲜明导向，配齐配强基层所片区监督检查力量，积极配合派驻纪检监察组监督执纪，以“零容忍”态度坚决查处违反八项规定精神、失职渎职等违纪违法行为，不断巩固涵养“清风自然”政治生态。