

# **沂源县人民政府**

## **关于印发沂源县落实国土资源节约集约示范省创建工作实施方案的通知**

源政发〔2018〕17号

各镇人民政府，各街道办事处，开发区管委会，县政府各部门，各有关企事业单位：

现将《沂源县落实国土资源节约集约示范省创建工作实施方案》现印发给你们，请认真组织实施。

沂源县人民政府

2018年10月12日

(此件公开发布)

**沂源县落实国土资源节约集约示范省创建工作实施方案**

为全面提高国土资源节约集约利用水平，充分发挥国土资源对经济社会发展的保障作用，推进新旧动能转换和绿色发展，根据《山东省人民政府关于创建国土资源节约集约示范省的实施意见》（鲁政发〔2018〕8号）和《淄博市人民政府关于印发淄博市落实国土资源节约集约示范省创建工作任务实施方案的通知》（淄政发〔2018〕20号），结合我县实际，现就落实国土资源节约集约示范省创建工作制定如下方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面深入贯彻党的十九大精神，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立新发展理念，按照高质量发展的要求，立足沂源实际，创新体制机制，加强政策整合，着力提升国土资源节约集约利用和生态国土建设水平，逐步形成国土资源节约集约利用的长效机制和制度体系，加快实现我县转型发展、全面振兴、走在前列目标。

### （二）总体目标

按照国土资源节约集约利用水平走在前列的总体目标要求，大力实施“三控三提”战略，控制城镇新增建设用地规模、农村居民点等集体建设用地规模和矿山企业数量，提高建设用地地均GDP产出、存量建设用地供应占比和矿山规模

化集约化利用水平，力争通过 5 年努力，构建国土资源节约集约利用标准和制度体系，推动形成资源节约集约利用和绿色发展的新格局。

1.国土空间开发格局明显优化。调整优化城乡用地结构，引导人口、产业有序聚集，形成城市带动农村、城乡统筹协调发展的新格局。到 2020 年，国土空间布局日益优化，城镇村用地结构和布局达到规划目标，国土开发强度不超过 9.66%，城镇工矿空间规模控制在 3591.93 公顷以内；到 2022 年，人均城镇工矿用地控制在 151.03 平方米以内。

2.资源节约集约利用水平明显提高。积极探索开展土地资源集中、复合、立体利用，大力推进矿产资源的高效、综合、循环利用。到 2020 年，单位 GDP 占用建设用地面积下降 22%以上，重要矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率指标达标率由目前的 85%提升至 98%以上。到 2022 年，力争挖潜盘活存量建设用地 3200 亩以上，减少农村居民点等集体建设用地规模 1000 亩以上；建设用地地均 GDP 产出由目前的 12.99 万元/亩提升至 18.86 万元/亩以上，力争年度国土资源节约集约模范区县省级考核达合格等次。进一步加大国土资源节约集约利用水平，积极争创国家和省级节约集约模范县。

3.国土资源保护成效明显增强。落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，建立健全耕地保护补偿机制，全面推进实施高标准农田建设工程。到 2020 年，全县耕地保有量保持在 45.54 万亩以上，永久基本农田保护面积保持在 43.9 万亩以上，建成高标准农田 17.5 万亩。各类保护区内地矿业权依规有序退出。

4.国土资源生态环境明显改善。全面推进山水林田湖草综合整治，开展工矿废弃地复垦利用，加快推动绿色矿山建设，加强矿山地质环境恢复治理和矿山固体废弃物综合利用，开展历史遗留矿山综合整治。到2020年年底，全县大、中型矿山建成率分别达到90%、80%，“三区两线”可视范围内历史遗留矿山地质环境治理全部完成。到2022年，全县大、中型矿山绿色矿山建成率均达到100%。

5.国土资源综合治理能力明显提升。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用，促进土地、矿产资源有效配置。坚持法治引领，不断完善节约集约利用国土资源的政策制度。充分运用云计算、大数据、卫星影像、基础地理信息等科技手段，提升国土资源开发利用管理水平。

## **二、主要任务**

### **(一) 开展国土空间格局优化行动，充分发挥国土资源规划管控作用。**

1.落实省级国土规划。依据《国务院关于印发全国国土规划纲要(2016-2030年)的通知》(国发〔2017〕3号)，落实山东省国土规划，统筹谋划国土保护、利用、开发和整治，优化开发格局，提升开发质量，规范开发秩序，促进区域人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一。探索实行“人地挂钩”政策，以提升城镇化发展质量为目标，将城镇建设用地增加规模与吸纳农村转移人口落户数量挂钩。深入推进“多规合一”，严格按照有关要求划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线，统筹河湖岸线保护、修复治理及开发利用。

用，避免将水利工程管理范围用地划为永久基本农田。实现资源要素有序流动、集聚开发、分类保护和综合整治。

2.完善土地规划体系。巩固土地利用总体规划调整完善成果，推进产业向园区、人口向城镇、居住向社区“三集中”，形成规模集中、要素集聚、产业集群、用地集约的土地利用格局，促进城乡、区域、村镇融合协调发展。编制实施土地整治、增减挂钩等专项规划，逐步形成国土空间规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划等相配套的体系框架。切实做好新一轮土地利用总体规划编制试点工作，按照国家和省、市工作要求，探索提出新时代土地利用总体规划的新定位、新理念、新要求，细化土地用途规划分类标准，创新调控指标体系，健全用途管制政策与标准体系，完善规划体系和功能，研究深度信息化背景下规划编制的新方法、新模式，优化规划实施保障机制。

3.开展村庄土地利用规划编制工作。按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，因地制宜编制村庄土地利用规划，统筹农业农村各项土地利用活动，优化耕地保护、村庄建设、产业发展、生态保护等用地布局，细化土地用途管制规则，加大土地利用综合整治力度，引导农田集中连片、建设用地集约紧凑，推进农业农村绿色发展。安排一定比例年度土地利用计划，专项支持农村新产业新业态和产业融合发展。

4.优化新旧动能转换综合试验区空间布局。扎实推进“多规合一”试点工作，以资源环境承载力评价为基础，加强与经济社会发展、城乡规划、生态环境保护、乡村振兴、交通水利等相关规划协调衔接，合理安排生产、生活、生态用地空间，

形成规模适度、布局优化、节约集约的建设用地空间布局。划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等“三区三线”，构建全域国土空间开发保护格局，为引领指导各部门专项规划协调融合提供科学可行的方案。按照省、市统一部署，在规划主要控制指标中增加万元二三产业增加值用地量、人均城乡建设用地、土地开发强度、建设用地地均 GDP 产出等效益指标，强化规划约束和引领作用。

5.发挥规划管控引领作用。根据山东省土地利用总体规划实施管理办法，规范土地利用总体规划管理各项工作，严禁擅自通过修改土地利用总体规划扩大建设用地规模和改变建设用地布局，维护土地利用总体规划的严肃性和权威性。完善“一张图”和综合监管平台，加强土地利用总体规划执行情况实时监测评估，及时发现、制止违反土地利用总体规划的行为。统筹推进未利用地开发利用、工矿废弃地复垦、城乡建设用地增减挂钩和国土综合整治，优化城乡空间布局；创新“飞地经济”合作模式，优势互补、园区共建、利益共享，优化区域空间布局；严把产业项目用地准入关，积极推进项目进区入园，引导产业聚集，优化产业空间布局。

（二）开展耕地保护和质量提升行动，推进耕地数量质量生态“三位一体”保护。

1.完善耕地保护机制。统筹安排财政资金，按照“谁保护、谁受益”的原则，健全耕地保护补偿激励机制。推行永久基本农田保护“田长制”，县、镇（街道）、村逐级签订耕地保护目标责任书，进一步完善和落实永久基本农田保护措

施。建立建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用制度，明确责任主体和经费来源。

加强耕地质量等别评价与更新监测，定期对全县耕地质量等别进行全面更新，并加强监测评价成果在耕地保护和质量提升工作中的应用。

2.实施土地综合整治。探索构建政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作的治理新模式，鼓励社会资金参与和第三方治理。坚持土地整治与乡村振兴、脱贫攻坚等工作相结合，发挥“土地整治+”的综合效应。整合涉地涉农资金和项目，以粮食主产区和永久基本农田保护区为重点，推进土地整治和高标准农田建设。加强新增耕地地力培育和后期管护，开展退化耕地综合治理，加速土壤熟化提质，提高亩均粮食综合生产能力。

3.改进耕地占补平衡管理。完善耕地占补平衡责任落实机制，明确镇政府（街道办事处）主体责任，确保建设占用耕地保量保质补充到位。制定耕地开垦费差别化收缴标准，督促建设单位严格履行补充耕地义务。加强耕地占补平衡管理，建立补充耕地指标调剂管理新机制，实行以县域自行平衡为主、市域内调剂为辅、积极寻求跨市调剂指标为补充的占补平衡机制，用好用活省级耕地占补平衡指标统筹调剂政策。

4.制定县级保障土地整治专项资金使用管理办法。以土地出让收入为主体，统筹其他涉农资金和社会资金，发挥资金整体效益，专项用于高标准农田建设、土地整治重大工程、灾毁耕地复垦及奖励等土地整治工作。

（三）开展控增量盘活存量调流量行动，提高土地利用强度和效益。

1.严格控制建设用地使用强度。逐步建立“年度备案、中期评估、五年考核”的评估考核制度。健全产业用地标准体系，依据国家和省、市产业目录，落实鼓励、限制、禁止类供地政策，严格执行山东省建设用地集约利用控制标准，鼓励积极探索节地技术和模式，细化制定更加严格的节约集约用地地方标准。加快建立工程建设项目节地评价制度。强化城镇、经济开发区土地节约集约利用评价成果在用地绩效考核和政府宏观调控与管理政策制定中的应用。

2.完善年度新增建设用地计划指标分配和使用办法。严控新增建设用地规模，建立新增计划指标和存量用地盘活相挂钩机制，提高土地供应总量中的存量建设用地占比，发挥存量与增量挂钩机制在节约集约用地中的约束作用。充分发挥土地利用年度计划对经济社会转型升级的引领作用和示范效应，由县统筹分配使用市下达我县的土地利用年度计划，为全县新旧动能转换重大工程及新型工业化强县建设做好坚实的土地要素保障。按照“新增计划保重点、一般项目靠挖潜”的原则，研究制定经营性用地新增计划指标和存量挖潜指标配比使用办法，工业用地适当配比存量挖潜指标，房地产用地原则上使用存量挖潜指标。

3.创新产业用地供应和监管政策。按照省、市要求，落实创新工业用地供应方式促进产业转型升级企业提质增效的政策措施，落实产业用地政策，实行差别化的供地方式和定价机制，支持土地复合利用和产业融合发展，降低工业企业用地成本。完善合同约束管理和用地退出机制，将项目建设投入、产出、节能、环保、就业等经济社会环境各要素纳入合同管理。建立工业项目准入、投入产出绩效等综合评估考核制度，实行产业用地全要素全生命周期管理，按照“谁提出、

谁监管”的原则，强化部门共同监管责任，提高工业用地投入产出效益。完善“以税节地、以地控税”机制，探索城镇土地使用税差别化管理制度，鼓励提高土地利用效率和效益。

4.推进闲置空闲土地盘活利用。研究出台闲置土地处置利用政策，组织开展以闲置和空闲土地为重点的闲置低效用地盘活利用专项行动。加快批而未供土地利用，力争土地供地率总体水平达到80%以上。健全新增建设项目用地部门联合审批、监管机制，建立评价考核、信用约束、差别化税费等制度措施，从源头上建立健全闲置低效用地防控机制。

5.深入推进城镇低效用地再开发。按照省、市统一部署开展城镇低效用地调查建库，编制城镇低效用地再开发专项规划，按照城中村、旧厂区、棚户区等分类制定实施方案，逐步探索研究制定推进城镇低效用地再开发实施意见和考核办法，明确挖潜盘活目标任务，建立健全激励约束机制，鼓励社会资金参与和土地使用权人自主开发改造。创新土地储备新机制，助推城镇低效用地再开发。

6.有序盘活农村存量建设用地。按照省、市统一部署结合农村集体土地确权登记发证工作完善农村建设用地调查数据库的建设，编制县域农村新型社区和新农村布局规划，按照城中村、近郊村和远郊村分类制定农民宅基地用地标准，鼓励农村宅基地有偿退出和集体建设用地复垦利用，压减农村居民点用地规模。积极争取农村集体建设用地盘活利用试点。大力推进城乡建设用地增减挂钩，用好省级农村集体建设用地复垦土地节余（流量）指标交易制度和平台，落实省级流量指标统筹调剂制度和流量指标分类交易办法，支持脱贫攻坚和城乡统筹发展。

7.探索推进地下空间立体开发。按照省、市统一部署，结合我县实际研究制定地下空间土地利用激励政策，支持地下交通、综合管廊、人防设施、地下商业服务业等多种方式综合利用地下空间。按照标准和规范，推进我县城镇地质调查工作，为地下空间立体开发提供基础地质保障。探索建立地下空间使用基准地价和宗地评估制度体系，规范地下空间确权登记工作。研究制定激励配套政策，加大地上地下空间立体开发、复合利用节地技术和模式创新示范力度。

#### （四）开展绿色矿山建设行动，打造绿色矿业发展新格局。

1.严格矿产资源规划管理。实施沂源县矿产资源总体规划，统筹矿产资源勘查、开发利用与保护，优化矿业结构与布局，提高资源利用效率。加强矿山地质环境保护与恢复治理，加快矿业绿色转型升级。严格执行省、市制定的新设矿山准入标准，严格资源储量和开采规模要求，提高新设矿山准入门槛，严格执行最低开采标准。严格执行省、市矿产资源整合实施方案，鼓励和支持矿山企业兼并重组，促进资源向优势企业集聚，提升矿山规模化集约化水平。

2.制定实施沂源县绿色矿山建设工作方案。认真执行山东省绿色矿山标准体系，明确矿山环境面貌、开发利用方式、综合利用、矿地和谐等考核指标要求，鼓励支持行业领先企业制定领跑者标准。严格执行国家生态保护规定，加快推动绿色环保技术、工艺、装备升级换代，加大矿山生态环境整治力度，新建矿山全部按照绿色矿山标准建设，鼓励生产矿山加快改造升级，逐步达到绿色矿山标准。

3.研究制定绿色矿山激励约束新机制。落实用地保障、财税支持、绿色金融、资源优先配置等扶持政策。建立绿色矿山项目库，支持政府性担保机构探索设立结构化绿色矿业担保基金，鼓励社会资本成立各类绿色矿业产业基金，提供增信服务和资金支持。新建矿山将绿色矿山建设方案相关条件纳入采矿权出让合同，推动新建矿山按照绿色矿山标准要求进行规划、设计、建设和运营管理。

4.推动矿产资源全面节约和综合利用。配合省、市开展矿产资源开发利用水平调查评估试点、健全完善评估指标体系、定期调查开发利用现状。落实重要矿产资源山东版开采回采率、选矿回收率、综合利用率指标。建立先进适用采选技术推广平台和目录，引导矿产品精深加工，推进低品位、共伴生、难选冶矿产资源综合开发利用，推动固体废弃物资源化利用，拉长矿业产业链，提升矿产资源开发综合效益。落实省、市矿产资源全面节约与综合利用示范点建设工作方案，总结推广绿色矿山建设过程中的新技术、新工艺、新模式。

#### （五）开展地质环境恢复治理行动，促进区域生态环境建设。

1.统筹推进矿山地质环境恢复和综合治理。制定矿山地质环境恢复和综合治理工作方案，开展全县矿山地质环境调查，编制矿山地质环境恢复和综合治理规划。财政部门要统筹利用矿产资源专项收入，支持历史遗留矿山地质环境治理。按照“谁破坏、谁治理”的原则，健全矿山企业地质环境治理恢复责任机制，强化企业治理主体责任，研究制定矿山环境治理恢复基金使用管理办法，确保企业履行矿山环境保护和综合治理责任。探索推广治理新技术新模式，实现荒地变良田、废物变资源、废矿变生态旅游观光点。

2.推进生态恢复治理重点项目建设。建立“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的恢复治理模式，按照“宜农则农、宜林则林、宜园则园、宜水则水”的原则，因地制宜地推进废弃矿山的山、水、田、林、湖、草综合治理，积极探索利用民间资本、PPP模式、第三方治理等方式，充分调动各方面积极性，加快推进我县矿山地质环境恢复和综合治理工作。编制我县工矿废弃地复垦及未利用土地开发利用专项方案，开展工矿废弃地情况调查，研究退出利用方式，有序推进我县工矿废弃地复垦利用。

3.探索开展矿地融合治理示范区建设。按照省、市统一部署，探索开展矿区资源环境调查评价，编制综合整治规划和开发利用规划，制定示范项目实施方案。按照矿地统筹规划、统筹开发、统筹利用理念，强化顶层规划设计，探索土地复垦、环境治理、生态修复和开发利用“四位一体”综合整治模式。整合各类财政资金，引进社会资本，按照“谁治理、谁受益”原则，制定鼓励政策，探索开展矿地融合治理示范区建设。

4.推进保护区内矿业权有序退出。将各类自然保护区、饮用水水源地保护区、风景名胜区纳入生态红线保护范围，建立新建矿业权生态红线审查制度，确保各类自然保护区、饮用水水源地保护区、风景名胜区等保护区内一律不再新设矿业权。

5.推进地热和浅层地温能等清洁能源开发利用。科学编制县地热资源勘查开发利用规划，全面开展浅层地温能公益性调查评价，研究制定激励政策和措施，理顺地热资源开发管理机制，科学设置地热资源矿业权，有计划地合理开发利用。

加强地热尾水回灌，探索干热岩开发利用技术研究和推广应用，全面提升全县地热资源开发利用水平。积极探索开展我县浅层地温能应用和地热资源开发利用工作。

#### （六）实施改革创新工程，提高资源配置效率。

1.深化“放管服”改革。推行行政许可事项集中办理，打造“审批事项少、办事效率高、服务质量优”的政务模式。对省、市下放的行政权力事项进行进一步梳理，优化审批流程，缩短审批时限，提高审批效率。深入推进“双随机一公开”监管，不断完善事中事后监管制度体系。进一步加强日常动态巡查，强化执法监察力度，严厉打击国土资源违法行为，维护良好的国土资源管理秩序。

2.深化农村土地制度改革。按照省、市统一部署积极推进我县农村宅基地“三权分置”试点工作，促进乡村振兴。完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地集体所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实集体所有权，保障农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。

3.积极探索国有建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场工作。按照省、市统一部署，落实《建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场建设管理办法》等规章制度。结合我县实际不断完善有形市场和网上交易运行模式，探索运用财税、金融调控手段，健全服务和监管体系，促进新旧动能转换和产业转型升级。

4.推进矿业权出让制度改革。完善矿业权网上交易和竞争性出让制度，严格限制协议出让。加强出让交易监管，建立矿业权出让信息公开查询系统、矿业权

出让信息分析监测系统。制定矿业权出让基准价制度，健全矿产资源税费动态调整机制，加强与矿产资源权益金制度改革的有机衔接，统筹推进矿业权出让收益、占用费、资源税、矿山环境治理恢复基金等制度改革。

5.大力推进国土资源科技创新。贯彻落实国家“三深一土”（深地探测、深海探测、深空对地观测、土地科技创新）国土资源科技创新战略；贯彻落实省“321”国土资源科技创新工程（绿色勘查与深部探测、绿色开发利用、绿色土地工程，清洁能源、清洁地质环境工程，智慧国土工程），促进我县国土资源科技创新。

#### （七）实施国土资源管理信息化提升工程，全面提高国土资源综合监管效能。

1.推进国土空间基础信息平台建设。健全国土空间数据资源体系，建成国土空间基础信息云管理与服务平台，完善国土空间基础信息共享和应用服务机制，为政府部门开展国土空间规划、审批、监管及后续审计等提供基础服务。完善国土资源综合监管体系，构建综合监管平台，积极探索“互联网+”监管新模式。

2.加强工业用地绩效管理。开展全县工业用地调查，摸清工业企业用地、税收、环保、用工等情况，构建工业用地数据库和部门信息共享机制，开发建设县级工业用地绩效管理平台，实现对工业用地的全方位动态绩效管理，为实施差别化税收、土地供应、产业调控政策提供决策支撑。

3.全面推进科技管矿。以矿山企业为基本单位，构建互联互通的监管信息系统，提升矿产资源开发监管效能。建设数字化矿山，实时远程监控矿山开采活动

情况，实现资源储量的动态监管，有效防止矿山企业越界开采、采富弃贫、浪费资源，提高资源开发利用水平。

4.加强信用体系建设。构建包括土地、矿产、测绘地理信息、国土资源工程项目以及国土资源中介服务、国土资源政务诚信等内容的国土资源社会信用体系。逐步建成县级国土资源社会信用信息征集系统，建立跨部门联动响应机制和失信惩戒机制。

#### (八) 加强部门规范化和干部队伍建设，不断提高国土资源管理和服务水平。

1.加强国土资源部门规范化建设。以“抓基层、强基础”为重点，围绕不断提升国土部门依法行政、依法治理和为民服务能力，研究制定国土部门规范化建设方案，重点围绕基础工作、业务工作、法治建设、党风廉政建设、争先创优等方面建立健全工作标准、程序和制度。全面建立网格化管理制度，将用地监管、纠纷调处、地籍调查、矿山巡查、地灾防治等基层国土资源管理工作网格到村庄、企业，责任落实到人。

2.加强干部队伍建设。加强国土资源部门领导班子和干部队伍建设，明确干部队伍建设目标，激励干部担当作为、干事创业。制定干部队伍中长期培训计划，全面提升干部队伍综合素质和履职能力。

### **三、保障措施**

(一) 加强组织领导。成立沂源县落实国土资源节约集约示范省创建工作领导小组，负责相关工作的组织领导、指导协调和督查评价等。领导小组办公室设

在县国土资源局，承担领导小组的日常工作，定期通报工作进展，协调解决创建工作有关重大问题；领导小组各成员单位要根据职能和创建任务分工，研究制定相关政策措施，加强工作指导。

（二）落实经费保障。要将创建工作目标任务、有关项目建设和政策落实等方面所需资金列入财政预算，实行专款专用。要拓宽资金来源渠道，探索多种模式，积极引导社会资金参与创建工作。

（三）强化督查评价。县国土资源局要会同有关部门研究制定国土资源节约集约利用综合评价办法。评价结果作为年度土地利用计划分配、国土资源重大项目和资金安排等事项的重要依据。建立落实国土资源节约集约示范省创建工作督查通报制度，确保各项工作落到实处，取得实效。

（四）加大宣传力度。各级、各有关部门要充分利用广播、电视、报纸、网络等新闻媒介，加强舆论宣传，及时总结宣传先进做法和经验，引导社会各界提高认识、统一思想、凝聚共识、形成合力，营造创建工作的良好氛围。