

杨凌示范区自然资源发展 “十四五”规划

杨凌示范区自然资源和规划局

二〇二一年六月

目 录

第一章 总则.....	1
一、区域概况.....	1
第二章 “十三五”工作回顾.....	1
一、主要工作成效.....	1
二、存在问题.....	9
第三章 总体要求.....	11
一、指导思想.....	11
二、基本原则.....	11
三、规划目标.....	14
第四章 “十四五”发展重点任务.....	17
一、加强自然资源管理制度.....	17
二、加强自然资源统一确权登记.....	19
三、优化国土空间格局.....	19
四、严守生态保护红线.....	22
五、严格保护耕地资源.....	23
六、加大城乡建设用地整治力度.....	26
七、完善自然资源支撑体系.....	26

八、完善土地征收储备机制.....	28
第五章规划实施保障措施.....	30
一、强化党组织领导.....	30
二、强化人才队伍支撑.....	30
三、强化实施规划管理.....	30
四、完善和落实耕地保护责任制度.....	31
五、积极推进土地征收制度改革.....	31
六、强化用地保障服务和监管.....	31

第一章 总则

一、区域概况

1、基本情况

杨凌示范区位于陕西省关中平原中部偏西，东隔漆水河与咸阳市武功县为界，南隔渭河与西安市周至县相望，西和宝鸡市扶风县接壤，北由漳水河与扶风相连。处于东经 $107^{\circ}59'$ ~ $108^{\circ}08'$ ，北纬 $34^{\circ}14'$ ~ $34^{\circ}20'$ 之间，东西长16km，南北宽6.5km，行政管辖面积132.57km²。东距西安82km，西距宝鸡89km。欧亚大陆桥重要组成部分陇海铁路、西宝高速公路、西宝中线等主要干线从全境东西贯通，辅以南北向多条公路纵贯全区，距咸阳国际机场70km，并有高速公路连接，交通便利，地理位置优越。地理位置如下图1-1:

全区总面积135平方公里。1997年7月国务院批准成立杨凌农业高新技术产业示范区，规划面积22.12平方公里，纳入国家高新区管理，由陕西省直辖，目前城市建成区约16平方公里。下辖1个县级区（杨陵区），有2镇（五泉镇、揉谷镇）、3个街道（杨陵街道、李台街道、大寨街道），区政府驻新桥北路。87个行政村，总人口20万，其中城市人口8万人。

据第三次全国国土调查统计，杨凌示范区土地总面积13256.85公顷。其中农用地7676.52公顷、建设用地4878.95公顷、未利用地701.38公顷。

杨凌是我国首个国家级农业高新技术产业示范区，也是“因大学

建区”（即西北农林科技大学）的全国典范。



图1-1 杨凌示范区位置示意图

2、地形地貌

杨凌示范区背靠黄土台塬，南临渭河，地势北高南低，三面环水，区域内以渭河为主，形成三级阶地。地貌类型由南向北依次为渭河漫滩、一级阶地、二级阶地、三级阶地和黄土台塬区。杨凌示范区地形地貌分布见图1-2。

河流漫滩：渭河漫滩呈带状，沿渭河北侧东西向分布，地势平坦，由于沿河修建防洪河堤，漫滩地带大部分面积已建设为农田或人工建筑，宽约900m~1500m，海拔高程一般433m~437m。漆水河漫滩因河曲发育，多呈断续半月状分布于河流凸岸，最宽处约600m，海拔高程一般440m~450m。滩面较为平坦，向河流微倾斜，滩面比水面高约0.5m~3m。

河流阶地：(1)一级阶地。渭河杨凌一级阶地，呈东西向分布，向东经胡家底与漆水河一级阶地相接，阶面平坦。渭河一级阶地宽1000m~2000m，阶面高程在435m~450m之间，阶地前缘以平直低矮陡坎与漫滩相接，陡坎高0.5m~3m。漆水河一级阶地断续分布，分为南北两部分。漆水河南段阶地宽200m~500m，北段阶地最宽处约900m，阶面高程在435m~450m之间，阶地前缘以低矮陡坎与漫滩相接，陡坎高2m~3m。(2)二级阶地。渭河杨凌二级阶地呈东西向分布，两头稍宽，中段徐西湾一带稍窄，阶地宽度1700m~3000m，阶面高程440m~470m，阶面较平坦，前缘以3m~10m高的陡坎与一级阶地相接，部分地段如胡家底村，前缘陡坎因人工开挖而后移。漆水河二级阶地呈南北向狭条分布，宽50m~400m。(3)三级阶地。渭河杨凌三级阶地呈东西向分布于新集村~除张~陵湾~陵东~西卜村~农校~上川口一带，北接黄土台塬的前缘斜坡带，南侧以陡坡与二级阶地相连，阶地宽500m~1500m，阶面高程460m~490m，西部较宽，向东至上川口渐变窄，阶面向渭河倾斜。

黄土台塬区：黄土台塬区南与渭河杨凌三级阶地后缘交界，大致以宝鸡峡北干渠为分界线，土地面积59.04km²，包括五泉镇、大寨街办、杨凌街办的塬上部分。黄土台塬前缘斜坡带分布在揉谷~西农~杨陵街办一带，为黄土台塬与三级阶地之间斜坡带，宽250m~1000m，坡度2~7度，地面高程480m~510m。黄土台塬区主要分布在五泉镇~大寨街办~杨陵街办一带，塬面较为平坦，微有起伏，地面高程510m~550m。台塬面西北较高，东南较低，坡度约

3‰。

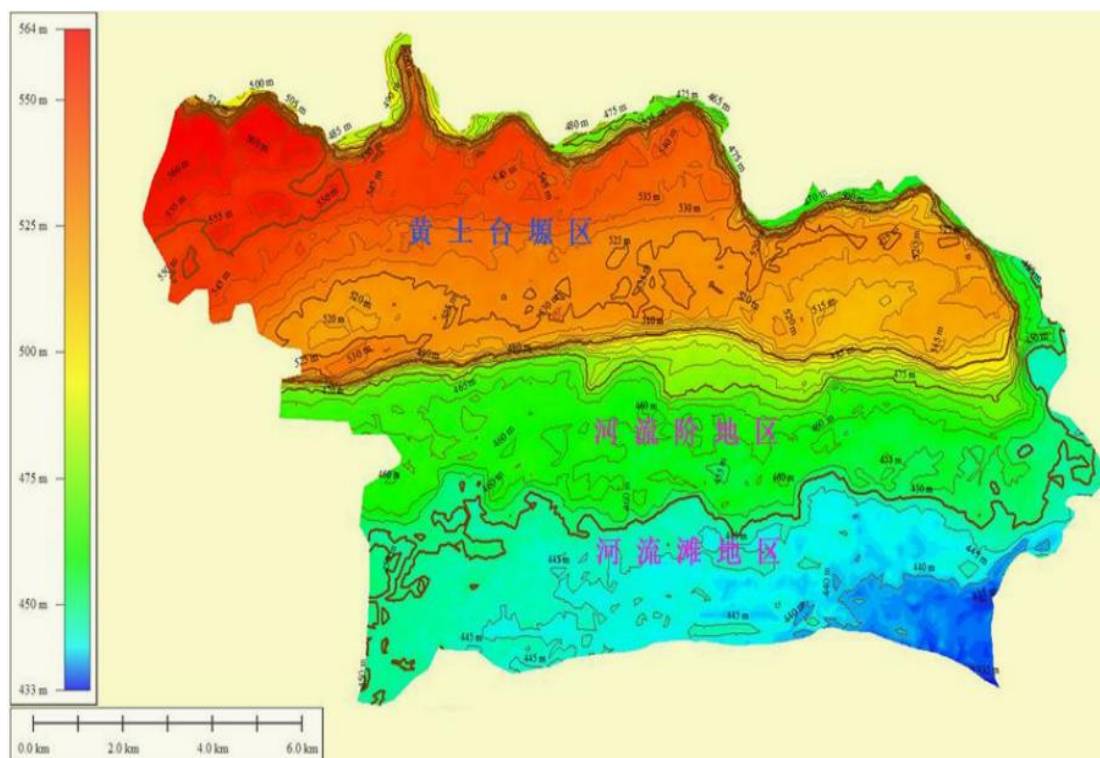


图1-2 杨凌示范区地形地貌分布图

3、河流水系

杨凌示范区境内及其周边分布的主要河流为渭河、漆水河、小韦河等。

渭河发源于甘肃省渭源县鸟鼠山，自宝鸡市凤阁岭进入陕西省，流经宝鸡、杨凌、咸阳、西安、渭南5个地市，在渭南市潼关县汇入黄河。流域总面积13.48万km²，干流全长818km，其中陕西省内6.76万km²，河流长512km，甘陕界至宝鸡峡林家村124km为上游段，宝鸡峡林家村至咸阳陇海铁路桥180km为中游段，咸阳陇海铁路桥至潼关入黄口208km为下游段。渭河于宝鸡市揉谷镇姜塬村流入杨陵，

于杨陵区李台街办东桥村出境，境内河流长11.8km。根据1950～2018年实测资料统计，魏家堡水文站多年平均径流量36.53亿m³，年最大径流量为78.35亿m³（1964年）。实测最大洪峰流量为5780m³/s（1954年8月17日），最小流量为1.50m³/s（1981年6月20日）。渭河含沙量大且水沙异源，径流主要来源于宝鸡以上干流和右岸支流，泥沙主要来源于泾河等北岸支流。魏家堡水文站多年平均输沙量为1.49亿t。年内水沙量主要集中在汛期（6～10月），其中水量占年水量的70%以上，沙量占年沙量的90%左右。

漆水河发源于宝鸡市麟游县招贤镇西北方的宁里沟，流经麟游县、扶风、乾县、永寿县、杨陵区和武功县，于武功县大庄镇南节村汇入渭河，干流长152km，河床平均比降4.7‰，流域面积3824km²。流域地势总体上呈西北高东南低，海拔在1300m～510m之间。流域形状近似扇形，南北主要支流有澄水河、贾家河、申家河、董家河、史家河、武申河、永安河等。漆水河在桃树坡以上90km为上游段，属土石山区，河谷窄而深，岩石裸露，植被良好；桃树坡至北郑村长约20km为中游段，河流穿行于黄土塬区，属塬间盆地，谷坡破碎、陡立，植被较差；北郑村以下42km为下游段，河流进入平原区，地势平缓。流域气候属暖温带大陆性季风气候，冬季寒冷干燥，夏季炎热，年平均气温12.7℃。漆水河流域内于1971年1月设立了安头水文站，位于永寿县店头镇安头村，距离河口66km，测站集水面积为1007km²，该站多年平均径流量4000万m³，实测最大洪峰流量为544m³/s（2014年8月6日）。漆水河由武功县武功

镇马家尧村入示范区境内，从杨凌东侧自北向南流过，于大庄镇圪崂村汇入渭河，境内河长9.5km。多年平均流量4.15m³/s，最大洪峰流量2260m³/s，多年平均径流总量6700万m³。

小韦河又称漳水，是渭河左岸二级支流，发源于凤翔县北的老爷岭，横贯周原东西，自岐山流入扶风中部，流经城关、午井、段家、杏林，东流武功县柴家咀汇入漆水河。小韦河地表径流近年来偏枯，常流量主要依靠分布在乔山北麓。在凤翔县内称之为雍水，在岐山县境内称之为后河。发源于秦岭北山脉南麓的泉水补给。小韦河由杨陵区五泉镇曹家村入境，在杨陵街办北杨村汇入漆水河。境内河长24.6km，多年平均流量0.46m³/s，多年平均径流量1448万m³。杨凌境内除上述三条天然河流以外，宝鸡峡主干渠、二支渠、渭惠渠等人工灌溉渠系流经境域，主要河流特征值见表。

表1-1 杨凌示范区主要河流特征值表

河名	等	起点	终点	河长	比降
渭河	一	揉谷镇姜	李台街	11.8	1.2
漆水	二	杨陵乔家	大庄镇	7.45	5.0
小韦	三	五泉镇曹	杨陵乔	24.6	2.7

4、土壤特征

杨凌农业高新技术产业示范区土地相对比较平坦，土壤比较肥沃，共有7个土类、11个亚类、15个土属、34个土种。区内土娄土面积最大，占土地总面积的71.70%，广泛分布在一、二、三级阶地的阶面；黄土类土面积占总面积的10.80%，主要分布在塬边梯田壕地和沟坡地；新积土面积占总面积的11.10%，主要分布于渭河及漆水河河滩地。区内亦有潮土、水稻土、红粘土、沼泽土等土类，分别

占总面积的2.70%、1.80%、1.1%、0.80%。

5、农业生产

杨凌农业高新技术产业示范区主要优质农作物种类包括小麦、玉米、棉花、油菜、西瓜、蔬菜、苗木、饲草、苹果、葡萄、猕猴桃等；优质植物种类包括杜仲、沙棘、元宝枫、冷杉、刺梨、马桑、板栗等；主要优质畜禽种类包括马、牛、羊、猪、兔、鸡、狗、骡、驴等。

6、旅游资源

杨凌示范区文物遗存丰富、涉农资源富集、农科特色独具，先后获批全国首批农业旅游示范点、全国休闲农业和乡村旅游示范区。近年来，杨凌示范区立足“农耕圣地、农科高地、健康福地”的旅游发展定位，以“建设国际知名、国内一流的农业旅游目的地城市”为目标，着力打造农业科普和生态休闲游旅游品牌，形成了研学旅行、农耕体验、科普休闲、体育康养四大特色旅游板块，推出了杨凌农科城国际马拉松赛、自行车邀请赛、汽车越野赛、植物辨识大会、蘸水面大赛以及现代农业休闲游等系列具有较大影响力的特色旅游品牌活动，旅游产业已成为推动示范区加快发展的重要力量。杨凌示范区目前统计各类文物点54处，其中隋文帝泰陵、古邠国遗址为国家级文物保护单位，坎家底遗址、西农大三号教学楼、姜嫄遗址、白龙湾遗址等4处被列为省级文物保护单位。目前，区内拥有4A级旅游景区2家，3A级旅游景区1家，

四星级酒店1家，三星级酒店4家，其他酒店、宾馆130余家，特色现代休闲农庄30家，旅行社及分公司16家，农家乐百余家。

7、社会经济发展现状

2020年，全区实现地区生产总值151.71亿元，同比下降10.9%。其中，第一产业增加值为9.75亿元，同比增长4.1%；第二产业增加值62.11亿元，同比下降21.9%，其中工业增加值46.44亿元，同比下降8.8%；第三产业增加值为79.85亿元，同比下降0.9%。实现财政总收入33.5亿元，同比下降-2.8%；社会消费品零售总额43.16亿元，同比下降13.2%。全体居民人均可支配收入29347元，同比上升5.3%，其中城镇居民人均可支配收入39615元，同比上升4.3%，农村居民人均可支配收入14623元，同比上升7.8%。

第二章 “十三五”工作回顾

一、主要工作成效

“十三五”期间，在陕西省委、省政府、杨凌示范区党工委、管委会的坚强领导下，杨凌示范区自然资源和规划局深入贯彻习近平生态文明思想，坚持稳中求进总基调，主动担当，砥砺前行，紧紧围绕“十三五”制定的目标，为扎实履行现代农业示范引领和经济社会发展“两项使命”提供用地保障，完善土地利用规划，优化建设用地空间和基本农田布局，实施城乡建设用地增减挂钩等举措，将土地制约瓶颈转为保障发展的引擎。加强土地利用与保护战略谋划、坚守耕地保护红线与生态保护红线、完善土地市场、建立节约集约用地约束机制、严格土地执法监管、增强宏观调控能力，使土地利用结构与布局进一步优化，深化不动产权确权登记，主动担当作为，有效保障各类建设用地尤其是重点工程、重点项目用地，有力服务经济社会发展大局，圆满完成了各项工作任务，为示范区经济社会发展注入了强大动能，自然资源管理工作实现了新突破、取得了新成就、开创了新局面。

（一）顺利完成机构改革

深入推进自然资源和规划机构改革，顺利完成组织编制并实施主体功能区规划职责，城乡规划管理职责，林业管理职责，测绘管理职责，水、湿地资源调查和确权登记管理职责等整合优化和人员转隶，厘清科室工作职能，确保相关工作顺利开展。

（二）重点工作全面落实

1、编制完成了《杨凌示范区土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善》和《杨陵区五泉镇等5各镇（街道）土地利用总体规划（2006-2020）调整完善》，并严格按照调整完善成果执行。详见表2-1。

表2-1 土地利用总体规划主要控制指标执行情况表（单位：公顷）

指标	规划调整基期年 (2014)	调整后规划目标年 (2020)	2015-2020年目标	实际执行情况 (2018)	实际执行情况 三调	2020年 (目标年)- 2018年 (评估年)	2020年 (目标年)-三 调	完成情况	指标属性
总量指标	耕地保有量	5429.3	2400	5113.73	2862.18	2713.73	462.18	完成	约束性
	基本农田面积	2872.7	1800	1800.24		0.24		完成	约束性
	园地规模	454.3	500	418.72	1677.38	-81.28	1177.38	——	预期性
	林地面积	591.2	600	574.32	2500.73	-25.68	1900.73	——	预期性
	草地规模	41.6	45	39.25	1.6	-5.75	-43.4	——	预期性
	建设用地总规模	5222.8	6533	5626.77	4878.95	-906.23	-1654.05	完成	约束性
	城乡建设用地规模	4707.4	5733	5009.07	3641.46	-723.93	-2091.54	完成	约束性
	城镇工矿用地规模	3464.1	5000	3703.89	1400.44	-1296.11	-3599.56	——	预期性
增量指标	新增建设用地规模	1689.5	3066.6	1377.1	403.97	908.32	-973.13	——	预期性
	新增建设占用农用地规模	1684.8	3061.8	1377	300.4	892.11	-1076.6	——	预期性
	新增建设占用耕地规模	1445.4	2442	996.6	246.13	406.85	-750.47	完成	约束性
	整理复垦开发补充耕地任务量	1445.4	2442	57.4	0		-57.4	——	预期性
效率指标	人均城镇工矿用地	165	148		260.77		112.77	——	约束性

2、扎实推进示范区第三次全国国土调查工作，建成了集影像、位置、地类、范围、面积和权属为一体的覆盖全区的国土调查数据库，截至目前，“三调”成果已上报国家进行审查。详见表2-2及附件1：

表2-2 土地利用现状面积统计表

	地类	面积（公顷）	占全区比例	占上级比例
农用地	耕地	2862.18	21.59%	37.28%
	种植园用地	1677.38	12.65%	21.85%
	林地	2500.73	18.86%	32.58%
	草地	1.6	0.01%	0.02%
	其他农用地	634.63	4.79%	8.27%
	小计	7676.52	57.88%	100.00%
建设用地	物流仓储用地	71.61	0.54%	1.47%
	商业服务业设施用地	272.78	2.06%	5.59%
	工业用地	790.12	5.96%	16.19%
	采矿用地	22.19	0.17%	0.45%
	城镇住宅用地	588.13	4.43%	12.05%
	农村宅基地	1006.82	7.59%	20.64%
	公用设施用地	94.98	0.72%	1.95%
	公园与绿地	135.82	1.02%	2.78%
	广场用地	11.81	0.09%	0.24%
	机关团体新闻出版用地	44.65	0.34%	0.92%
	科教文卫用地	309.54	2.33%	6.34%
	高教用地	293.01	2.21%	6.01%
	特殊用地	102.10	0.77%	2.09%
	铁路用地	120.12	0.90%	2.46%
	公路用地	474.07	3.57%	9.72%
	城镇村道路用地	414.76	3.12%	8.50%
	交通服务场站用地	53.54	0.40%	1.10%

地类		面积（公顷）	占全区比例	占上级比例
	水工建筑用地	72.30	0.54%	1.48%
	空闲地	0.6	0.00%	0.01%
	小计	4878.95	36.73%	100.00%
未利 用地	内陆滩涂	176.02	1.33%	25.10%
	其他草地	214.14	1.61%	30.53%
	河流水面	311.22	2.34%	44.37%
	小计	701.38	5.28%	100.00%
土地总面积		13256.85	100.00%	

3、全面开展全区生态保护红线评估调整与自然保护地整合优化工作，严守示范区生态底线。

4、组织开展“大棚房”清理专项工作。在“大棚房”清理整治工作中已整改到位的设施农业用地15宗。建设了全省首家设施农用地备案系统，进一步规范设施农用地管理。提供相关举证照片，及对应的“大棚房”清理整治工作中已整改到位的设施农业用地的清单并盖章。

5、积极推进农村乱占耕地建房问题整治。通过开展摸排工作，我区摸清了农村乱占耕地建房底数，建立农村乱占耕地建房问题工作台账，为分步整治、分类处置存量问题奠定基础，重点整治强占多占、非法出售等恶意占用耕地建房行为，保障农民合理的建房需求。见表1-3。

表2-3 农村乱占耕地建房问题统计表

农村乱占耕地建房问题统计表（纳入）

纳入				
类型	个数	面积	占耕地	占基农
住宅类	413	149.3	124.4	0.93
公共管理服务类	53	83.4	82.3	1.1
产业类	130	349.6	287.8	16.7
小计 596 个		582.3	494.5	18.7

农村乱占耕地建房问题统计表（不纳入）

类型	个数	面积	占耕地	占基农
农转用审批手续	359	6146	5430.1	23.8
不动产登记证书	180			
临时用地手续	1			
提供设施农用地备案表	128			
“大棚房”已整改到位的设施农业用地	15			
无房屋或固化建筑 （光伏板、硬化地面、坑塘等）	129			
2013 年 1 月前建设	321			
2012 年以前已为建设用地	27			
不占耕地	29			
飞地	1			
小计 1190 个		6146	5430.1	23.8
合计 1786（细化分割） 1372（国家下发）		6728.3	5924.6	42.5

6、始终牢记“人民至上”、“生命至上”理念，坚持以人民为中心，把保护人民生命财产安全作为地质灾害防治工作的出发点。2018年完成全区5处地质灾害隐患点核销，实现了全区零隐患。通过宣传培训、应急演练，全面提升群众对地质灾害的防灾减灾意识。健全完善地质灾害调查、检测预警、能力建设等体系。

7、坚持节约集约利用资源，地热资源开发与利用：地热资源是来自地下深处的高清洁度的绿色能源散布广泛，具体可再生，可就地取用清洁环保稳定性好，利用系数高。

8、全面推进村庄规划编制，通过科学规划、合理布局，并组织村民充分发表意见，协商确定规划主要内容，形成规划成果。依

据《中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见》（农规发〔2019〕1号），对辖区内村庄进行重新分类，2020年基本完成域内城镇分类工作。

（三）落实耕地保护目标

耕地保护成绩斐然。一是牢牢把握耕地红线，根据《陕西省人民政府关于杨凌示范区土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善的批复》，要求示范区确保到2020年耕地保有量不低于2400.0公顷，截止2018年变更调查成果，示范区实际耕地面积5113.73公顷，超出上级下达指标2660.9公顷，根据2021年向国家报送的三调更新成果统计，示范区实际耕地面积为2862.2公顷，超出上级下达指标462.2公顷。同时，下达我区基本农田保护面积不低于1800.0公顷，根据永久基本农田划定成果数据统计，示范区永久基本农田划定面积1800.24公顷，超出了上级下达指标0.24公顷，整体上落实了基本农田保有量指标，规划实施情况良好。区域分布上，基本农田在大寨街道办事处、杨陵街道办事处、揉谷镇、五泉镇4个镇办有分布，李台街道办事处未划定基本农田，其中揉谷镇、五泉镇比重较大。针对耕地保护任务，通过与各镇（街道）签订保护目标责任书，各镇与村委签订目标责任书，形成了层层签目标，一级抓一级，确保耕地总量不减少，耕地红线不触动，完成了上级下达的年度耕地保护目标。如图2-2：

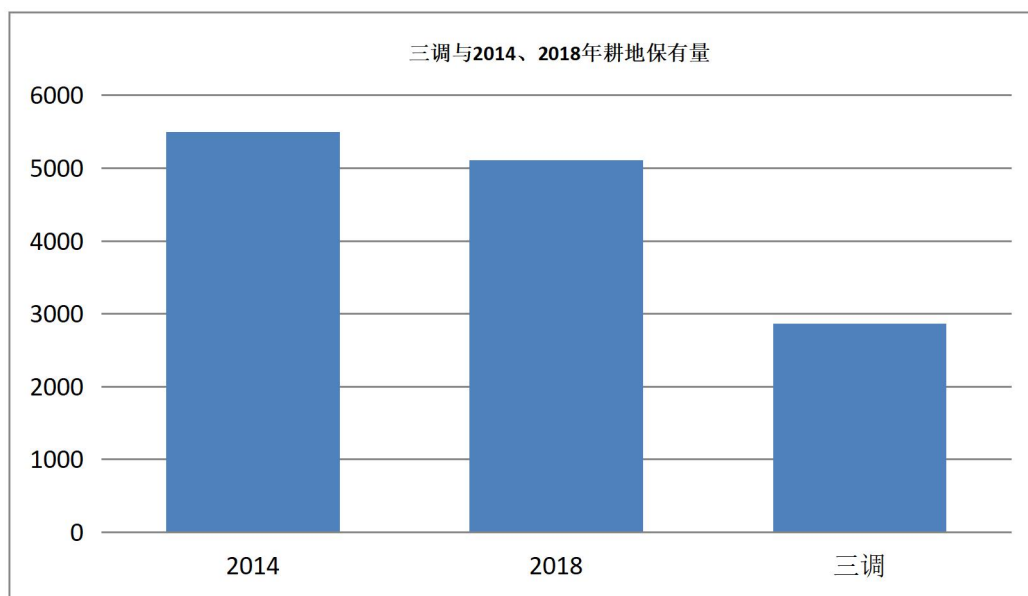


图2-2 三调与2014、2018年耕地保有量

2、杨凌示范区管委会关于《杨凌示范区土地整治规划（2016-2020年）》的批复，“十三五”期间，全区确保建成高标准农田2万亩，使经整治的基本农田质量平均提高1个等级，筑牢粮食安全基础；通过土地整治，补充耕地0.18万亩，确保耕地保护目标完成。

（四）服务环境不断优化

1、推深做实不动产确权登记改革。2016年10月实行不动产统一登记制度以来，开展各类不动产登记，发放不动产登记证书，出具不动产登记证明，办理各类不动产抵押等工作。

2、积极推进不动产登记历史遗留问题处置工作。

3、加强存量数据整合，提升“互联网+政务服务”水平。针对存放在房产、土地等部门的档案、数据信息，推进不动产登记存量数据整合，提升了不动产登记工作现代化信息化水平。

4、加强统筹协调，精准做好农村不动产登记基础工作。农村土

地确权登记发证工作的开展，对进一步规范农村宅基地管理，维护农民合法权益，推进社会主义新农村建设，保持农村社会稳定和可持续发展具有重要意义。为全区符合登记发证条件的1.1万宗农村宅基地进行了登记发证。

（五）社会经济发展用地需求得到满足

通过积极推进土地供应工作，满足区域社会经济发展用地需求。2018—2020年，组件上报10个批次338.8328公顷建设用地，新增建设用地212.6198公顷，占耕地192.2301公顷，无占用永久基本农田情况。经省政府审批10个批次338.8328公顷建设用地。

杨凌示范区内耕地后备资源严重匮乏，2018年以来未实施土地整理、复垦项目，新增建设用地占用耕地全部缴纳耕地开垦费。易地补充耕地192.2301公顷，保障了西宝中线改扩建工程、杨扶路五泉段改建工程、孟杨路、揉谷职业农民创业园道路、新建超限检测站一座、杨凌综合客运枢纽、新桥路渭河大桥扩建项目等一系列用地需求。

（六）土地执法监察得到强化

违法预防机制、动态巡查机制进一步完善。我局执法按照上级改革要求，做到执法力量下沉基层，按照早发现、早查处的执法理念，做到自然资源执法监察工作紧贴改革要求，保护耕地和日常监督检查常态化。制定动态巡查管理办法，做到基本农田和耕地范围的巡查无盲区，把执法监察工作落实到自然资源管理的最前线。

（七）权益维护落到实处

1、结合土地纠纷、征地拆迁补偿工作实际，征地工作不断规范，依法提高了征地综合补偿标准，初步建立了被征地农民社会保障制度。

2、继续开展国土资源市场治理整顿、巩固整顿违法使用耕地和变更土地性质等重点工作，高标准完成全市、全区重点建设项目征地工作。

3、围绕城镇房屋拆迁的土地补偿费的发放工作，稳定和改善群众住房需求，落实各村村民安置用房的征地工作，及时把区政府的惠民政策送到低收入群众手中，让群众共享改革成果，维护全区稳定。“十四五”期间，继续按照信访工作的要求，做好涉及自然资源领域的信访维稳工作，努力做到信访问题不出镇，重大问题不出区。积极组建成立了信访问题化解工作组，开展重访问题调查工作。全力以赴做好自然资源信访工作，为全区经济发展提供稳定的社会环境。

（八）党的重大决策落地生根

围绕“两不愁三保障”目标，持续推进系统扶贫“双包”工作，强化资金项目帮扶。抓好中央脱贫攻坚专项巡视“回头看”问题的整改工作，推进贫困村和贫困户持续脱贫。

二、存在问题

“十三五”时期，我局在聚焦主业主责推动工作方面取得了一

定的成绩，但也存在一些困难和问题。需要“十四五”期间进一步加以解决，问题主要体现在：

1、自然资源保护力度不够，山水林田湖草沙生命共同体意识不强，治理体系存在部分割裂现象，渭河采砂取石、废料的堆积以及采矿完成后未能及时修复生态环境，严重破坏地区结构整体稳定性、生态平衡和生物多样性，继而影响生态发展和经济水平。

2、部分地方土地利用较为粗放，土地节约集约水平不高，土地空间资源难以支撑规模化的科技创新和产业化功能， 高端研发、 新兴产业用地指标日益紧张， 亟需科学进行区域功能空间布局和集约高效利用， 进一步提升区域内土地利用率和经济价值， 促进产城融合， 形成协同集聚效应。节约集约用地程度有待进一步提升。

3、区内仍存在违法违规用地现象。大棚房、乱占耕地建房等土地违法问题时有发生、禁而不绝。

4、管理方式信息化科技化水平较低，人工管理工作比重较高，新科技方式应用不足，管理效率偏低。

5、由于区内可复垦土地后备资源不足，分布较零散，造成可复垦的地块不符合规划，符合规划的地块复垦难度太大，土地复垦资源越来越少。

6、城乡二元化矛盾突出，镇村规划要素保障不足。村庄规划落后于实际发展需要、体系不健全，国土空间总体规划尚在编制中，建设发展缺少科学规划指导及审批依据。

第三章 总体要求

一、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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神，深入学习贯彻习近平总书记关于自然资源管理的重要论述，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，以高质量发展、高品质生活、高效能治理为主攻方向，坚持以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以资源利用方式转变和生态文明建设为遵循，紧紧围绕统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，以保障资源安全、优化国土空间格局、维护资源权益、节约集约利用、生态保护修复等为主要目标，深化自然资源改革，不断提升自然资源治理体系和治理能力现代化水平，开启全面建设社会主义现代化新征程。

二、基本原则

（一）坚持政治引领

任何时候都必须把党的政治建设摆在首位，全面加强党的建设和党对自然资源工作的领导，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想，坚定自觉从政治和全局高度思考、谋划、推动自然资源工作，真抓实干把习近平总书记和

党中央关于自然资源工作的决策部署贯彻好、落实好，始终对自然资源领域的“国之大者”心中有数，始终牢记秦岭违建这个“大教训”，善于从政治上看业务工作，自觉把政治融入各项工作，坚决做到“两个维护”。

（二）坚持生态优先

坚持人与自然和谐共生基本方略，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，统筹山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，严守生态、环境、粮食、资源安全，强化构建数量、质量、生态“三位一体”的自然资源保护利用新格局，加快推进生态保护修复，促进实现绿色发展新方式。

（三）坚持强化国土空间规划基础引领作用

落实国土空间规划引导自然资源保护利用机制，坚持一张蓝图管到底，严守生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线。

（四）坚持服务保障高质量发展

坚决服从服务于全省、全区经济社会发展大局，全面落实优化营商环境、服务自贸区建设等要求，千方百计提能力、优服务、抓保障、促发展，全力保障重大项目用地需求。深化自然资源领域供给侧结构性改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进资源开发和生态环境保护相协调，提高资源利用效率效益，保障重要的高新技术产业和先进制造业用地需求，加强地质灾害防治，促进经济社会高质量发展。

坚决落实耕地保护制度，对违法占用耕地“零容忍”，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。要狠抓“非农化”措施的执行，深入推进农村乱占耕地建房专项整治，动真碰硬开展执法监察，严肃查处、严厉打击违法占用耕地和永久基本农田行为，发现一起查处一起问责一起。

（五）坚持节约集约利用资源

节约集约利用是高质量发展在自然资源领域最集中的体现，是当前和今后一个时期的重点和难点工作。以控制土地盘活存量为目标，推动建立亩均论英雄机制，优化产业布局。以盘活存量，优化结构，提高产出为重点。落实建设用地“增减挂钩”机制，多措并举提高土地利用效率，鼓励企业挖潜存量建设用地，降低用地成本，调整优化工矿用地布局，改变布局分散、粗放、低效的现状。全面提高自然资源利用水平，推动自然资源利用方式的根本转变。

（六）坚持改革创新与体制完善

发展是第一要务，创新是第一动力。始终站在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局高度，坚持问题导向、目标导向、结果导向。强化敢闯敢试、敢为人先的胆识，处理好自然资源保护与开发利用的关系，促进全区社会经济可持续发展。破解批而未供土地数量长期居高不下、土地违法问题高发且长期整改不力的问题，发挥山水林田湖草综合治理牵头抓总作用，积极破解面临的难点问题。

三、规划目标

“十四五”(2021-2025年)期间,杨凌示范区自然资源发展规划要紧紧围绕区“十四五”经济社会发展的目标任务,统筹做好各项建设对土地的需求、土地供给能力和可持续发展的需要,坚守耕地保护、永久基本农田保护红线及生态保护红线,完成省政府下达的保护目标任务;构建国土空间规划体系,完成“二级三类”国土空间规划编制;推进全域国土综合整治,积极开展生态保护修复工作,加大城市更新力度、推动“城中村”、旧城镇改造工程,提高建设用地节约集约利用潜力;进一步完善土地征收储备工作,保障重点建设项目用地需求;强化土地执法监察力度;有序推进土地确权登记发证工作,维护农民权益,保护生态用地,强化生态屏障建设,促进土地生态保护与建设取得明显成效。

立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,坚持“强化管理严规范,改革创新促发展,优化服务提效率,主动担当抓落实”,紧紧围绕“两统一”职责和“追赶超越”大局,坚决完成自然资源保护和利用目标。

(一)扎实开展自然资源基础调查、年度变更调查、专项调查,全面准确掌握全区自然资源家底。开展自然资源常规监测、专题监测,实时动态掌握全省自然资源变化情况。加强数据库建设和管理,形成自然资源调查监测的“一张图”,实现调查监测成果向信息数据资源的转变。

（二）开展全民所有自然资源清查、自然资源委托代理全覆盖，形成数据库成果，初步建立自然资源资产管理系统，实现自然资源资产管理和监督信息共享，逐步实现对水流等自然资源统一确权登记全覆盖。

（三）构建国土空间规划体系，完成“二级三类”国土空间规划编制。生态安全格局、城镇格局和农业布局得到进一步优化，建设用地无序蔓延得到有效遏制，开发强度得到合理控制，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。

（四）生态保护和修复成效不断显现。统筹“山水林田湖草沙”一体化保护和修复，推进矿山生态修复、自然保护地保护、湿地修复，提高森林覆盖率，促进生态良性循环和永续利用。

（五）耕地和永久基本农田保护更有成效。数量、质量、生态三位一体耕地保护得到全面加强，永久基本农田优化更加科学合理，耕地占补平衡措施得到全面加强。“十四五”期间，确保耕地在省、市控制指标范围以内。

（六）土地要素保障能力显著提升，实现自然资源要素高效配置、空间高效统筹、生态高效修复、规划高效管理，全方位支撑杨凌示范区高质量发展。全面保障现代化基础设施体系构建，新型城镇化建设、乡村振兴重大战略实施。

（七）科技创新取得实质性成效，建立政府引导和市场调节相结合的科技资源配置方式，优化集聚自然资源科技创新技术，全面增强对高质量经济发展和生态文明建设的科技支撑，持续提高科技

贡献率，推进自然资源治理体系和治理能力现代化。依托西北农林科技大学等高校，形成一批原创性、前沿性理论成果与核心技术，有效支撑服务国家粮食安全和生态文明建设。

（八）加强土地征收管理，推进土地征收综合性成片开发建设。完善土地征收储备工作机制。

第四章 “十四五”发展重点任务

“十四五”时期，杨凌示范区将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党的十九届五中全会精神和国家对示范区工作的总体要求，准确把握进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的新形势和新任务，立足资源环境承载能力，坚持实施创新驱动发展战略和乡村振兴战略，统筹落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，高效利用国土空间，完善空间治理，构建高质量发展的国土空间开发保护新格局，逐步完成“三区三高地”建设任务，将杨凌示范区建设成为中国农业科技现代化改革创新先行示范区和世界知名的农业科技创新城市。

一、加强自然资源管理制度

（一）实行自然资源调查监测制度

按照省自然资源部门建立的自然资源统一调查、评价、监测制度，切实履行自然资源统一调查监测职责。以第三次全国国土调查成果为基础，以基础调查、专项调查成果为本底，以常规监测、专题监测和应急监测为重点，以统计分析评价为手段，系统开展自然资源调查、监测、评价，查清全区自然资源家底及其变化情况，分析自然资源要素相互关系，为服务保障经济社会发展和生态文明建设奠定坚实基础。

扎实开展自然资源基础调查和年度变更调查，组织开展耕地资源调查、湿地资源调查、水资源调查、地下资源调查、地表基质调

查等专项调查，查清各类自然资源的数量、质量、结构、功能以及相关人文地理等多维度信息。在基础调查和专项调查形成的自然资源本底数据基础上，全面开展自然资源监测工作，掌握自然资源自身变化及人类活动引起的变化情况，实现“早发现、早制止、严打击”的监管目标。在调查监测获取数据基础上，充分利用现代信息技术，建立自然资源调查监测三维数据库，实现对各类自然资源调查监测数据成果的集成管理和网络调用。

加强业务体系建设，在严格执行国家体系标准和规范的基础上，从制度规范、技术支撑、质量管控、成果应用等方面加强调查监测体系建设，逐步建立起完整规范的调查监测制度体系，集成卫星遥感技术、三维空间技术、网络信息技术、“云”技术等手段的技术支撑，建立以地下资源层、地表基质层、地表覆盖层和管理层为基础的自然资源调查监测体系，形成共建、共管、共享、共用的调查监测成果应用体系。

（二）加强自然资源督察执法监管

提高政治站位，严格督察执法。突出督察的政治属性，严格实施自然资源督察和执法监督，着力自然资源管理主体责任意识，在落实生态文明建设和自然资源管理大政方针、重要决策上与上级保持高度一致。配合国家自然资源督察机构开展例行督察并跟踪问题整改。建立健全督察执法工作常态化、立体化、制度化、现代化的机制模式。坚持“源头严防、过程严管、后果严惩”，构建“早发现、早制止、严查处”的工作格局。将永久基本农田、生态保护红线、城

镇开发边界三条控制线的落实情况作为督察工作重点，加强卫星遥感监测等技术支撑，全面及时发现各类违法违规开发建设破坏资源行为，守牢生态保护的底线。

推动全程监管，转变执法监察方式。强化日常监管，做好自然资源部执法综合监管平台推广应用工作。加强执法手段建设，实现自然资源执法监督现代化、信息化、网络化、智能化。推进乡所建设，实现执法全覆盖。

二、加强自然资源统一确权登记

以不动产登记为基础，充分利用国土调查成果和自然资源专项调查成果，对全区范围内的水流、荒地等自然资源的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记。加强自然资源确权登记信息化建设，抓好自然资源确权登记成果的信息化管理，建立自然资源确权登记信息数据库，与不动产登记信息、国土调查信息、专项调查信息关联，与生态环境、水利等相关部门信息共享。

三、优化国土空间格局

坚持高质量引领发展，全面推进国土空间规划编制和实施。优化国土空间开发布局，构建生态宜居村镇建设体系，采取“专家团队+科技服务型企业”的方式，形成农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效节约的美丽国土空间新格局。积极创建国家级园林城市和国家水生态文明试点城市。通过其与上下游的产业联系，带动农副产品加工和现代服务业发展。同时为推进城镇发展进程。

（一）全面推进国土空间规划编制和实施

1、建立国土空间规划体系，逐步建立“多规合一”的规划实施、监督体系。

2、完成杨凌示范区国土空间规划编制工作，有条件有需求的镇、村庄规划应编尽编，扎实推进各专项规划及详细规划编制工作。

3、形成全区国土空间开发保护“一张图”，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

4、加强国土空间基础信息平台 and “一张图”实施监督系统建设，依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划动态监测、评估预警和实施监管机制，将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容，建立国土空间规划定期评估和动态调整机制，一年一体检、五年一评估。到2025年，全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制，形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。

5、加强规划实施监督体系建设。加强批后监管、过程监督。建立规划监管队伍，加强规划批后监管执法工作，严厉查处擅自变更规划的行为。

6、健全规划决策机制。进一步提升规划管理水平，充分尊重专家和公众意见，并接受人大代表、政协委员询问，逐步实行票决制，探索建立政府规划专家顾问制度。

（二）优化城镇发展空间

将五泉镇、揉谷镇两个重点镇建设成为与中心城区功能互补、配套齐全的城市副中心，重点建设美丽乡村，发展乡村旅游、农业科技核心示范、特色现代农业等。按照“三区三高地”的空间布局，统筹推进城乡基础设施建设、产业发展、公共服务一体化。杨扶眉一级公路、杨扶路改线、国道344、杨凌大道、后稷路北延工程、渭河大桥加宽改造工程、杨凌综合客运枢纽、西农路改造、城区雨污分流改造、地下综合管廊等重点基础设施项目建成投用。着力加快西片区开发建设。实施“东进西连北移南扩”战略，大力发展飞地经济、共享经济，努力推进建设关中平原城市群重要节点城市，主动联结宝鸡、咸阳，积极融入大西安都市圈建设。

通过过渡期城镇开发边界发展，优化空间结构、完善城镇功能，加强产城融合，合理布局公共服务设施，强化水、大气、土壤污染综合治理和自然生态空间修复。在城镇开发边界范围内，严格控制新增建设用地规模，加强城镇低效用地再开发和城市更新。依托浑厚的农业文明底蕴，特色鲜明的区域特色，塑造新时代乡村振兴、特色现代农业发展引领示范区、具有国际影响力的现代农业创新高地、人才高地和产业高地。

（三）保障农业生产空间

扎实推进特色现代农业发展，高标准建设国家现代农业示范园，落实乡村振兴战略，建设智慧农业，建成职业农民创新园、现代农业精准扶贫园以及杨凌现代农庄集群，大力实施新业态引领的农业

高新技术产业集群培育行动。

坚持“藏粮于地、藏粮于技”，严守耕地保护红线，落实永久基本农田特殊保护制度，加快中国杨凌耕地保护与质量提升创新中心和高标准农田建设集团的建设，加大农田水利设施建设力度，实施优质粮食工程，提高粮食单产。在与生态保护红线、城镇开发边界划定协调衔接的基础上，优化永久基本农田空间布局。

以保障粮食安全为底线，实现农业多元化发展，依托杨凌农产品加工贸易示范园、农机产业园等专业园区，大力发展绿色健康视频、智慧农业装备制造三大百亿产业集群，多层次利用、多环节增值，推动乡村全面振兴。控制农业资源开发强度，减少面源污染，加大农地污染治理力度，构筑绿色可持续发展的乡村生产空间，促进农业资源永续利用。

（四）构建生态保护空间

加快“一河两岸”建设，统筹推进渭河流域黄土台塬水土保持生态保护和治理，加强生态空间保护。同时主动服务黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，开展生态保护、土壤保育、水资源节约集约利用、区域农业提质增效与绿色发展等重大关键技术研究，为黄河中游（黄土高原）生态修复与系统治理提供技术支撑。

四、严守生态保护红线

以国土空间规划确定的生态保护红线、生态保护与修复工程等为重点，以黄河流域生态保护等国家重大战略为支撑，保持生态系

统的完整性、地理单元的连续性，落实生态保护红线，优化生态保护空间，为示范区经济社会的可持续发展筑牢生态安全屏障。

落实生态保护红线管控责任，确保生态保护红线性质不改变、生态功能不降低、面积不减少。要按照职责分工，加强监督管理，将生态保护红线作为相关综合决策的重要依据和前提条件，履行好保护责任。

坚持生态保护红线管控原则，坚持科学划定、切实落地、坚守底线、严格保护、部门协调、上下联动的原则，确定生态保护红线。

夯实生态保护红线管控责任，理顺生态保护红线管理职能，各级自然资源主管部门结合自然资源调查监测评价、国土空间规划实施评估，会同相关部门定期开展生态保护红线生态系统格局、质量、功能等监测评估，监测评估数据和成果及时纳入国土空间基础信息平台，实时掌握生态保护红线动态变化。

五、严格保护耕地资源

保障合理用地需求，严格控制违法违规建设用地，节约集约利用土地，按照签订的年度耕地保有量目标任务，层层签订目标，确保完成年度耕地保护目标任务。

（一）切实加强耕地保护

贯彻落实耕地保护基本国策，严格执行土地用途管制制度，控制建设占用耕地；努力改善耕地生态环境，实现耕地保护从单纯的数量保护向数量、质量和生态全面管护的转变，不断提高耕地质量；

严格执行耕地保护目标责任制，全面落实陕西省人民政府下达的耕地保护目标，通过签订目标责任书的形式，将省政府下达的耕地保护目标层层分解，落实至村一级，确保耕地总量不减少、质量不降低。

（二）严格控制耕地减少

1、严格控制非农建设占用耕地

加强对工业或产业园区、交通、水利、能源、设施农用地等建设项目用地的控制与引导，严格控制非农建设占用耕地，强化规划和计划对占用耕地的总量控制，建设用地审批不得突破省级下达的占用耕地计划指标。引导建设项目尽量少占或不占耕地，建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则，确需占用耕地的，应尽量占用等级较低的耕地。

2、合理引导农用地结构调整

加强对农业结构调整的引导。按照适应市场和保护耕地的双重需要，引导种植业内部结构调整，禁止农业结构调整破坏土地耕作层，确保不因农业结构调整降低耕地保有量。通过经济补偿机制和市场经济手段，提高耕地利用的比较效益，引导农业结构调整向不减少耕地的方向发展。各类绿化带等生态建设应尽量避免占用耕地。

3、加强抛荒耕地监管

禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。加强抛荒耕地的监测，对已经抛荒耕地要实行分类指导，及时组织恢复耕种。对因无力耕种但又不愿放弃耕地承包经营权的，积极引导其采取转包、出租、

入股、互换、转让或者其他方式流转耕地承包经营权。

（三）坚持占补平衡

坚持耕地占补平衡，全面推进耕地保量提质。

1、牢牢守住耕地红线，加强永久基本农田保护和管理，压实耕地目标管理、属地管理责任，以国土规划为引领，实施耕地数量、质量、生态“三位一体”综合保护；

2、大力实施土地整治工作，并落实管护措施，加强管护责任。加强项目区后期管护工作。

（四）科学统筹安排各类发展用地

围绕国土空间，结合《杨凌农业高新技术产业示范区国民经济发展规划社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，认真梳理筛选重点建设项目，以节约集约用地为前提，强化国土空间差别化管理，统筹安排各类用地指标，优先保障重点项目、重大工程、民生工程等项目用地，确保土地供应服务区域经济及社会发展大局。按照急用急报的原则，加强人力、财力，分批次组件抓紧上报，同时，按照“提前介入、加强指导、搞好协调、加快报批”的要求，开辟重大项目用地报批“快速通道”，保障力促国道344杨凌过境工程、省道104（西宝中线）、杨扶路路面改善工程、汤凌路改造工程、杨凌大道北延建设工程、法董路提升改造工程、揉谷1号线、后稷路北延工程、城市过境段建设工程、黎陈村生活垃圾焚烧发电项目、城市垃圾综合处理项目、美畅产业园、LNG调混站项目、本真教育项目、宝鸡峡灌区漆水河倒虹改建项目、揉谷镇三产融合

农产品加工项目、杨陵街道办三产融合农产品加工项目等项目。加强内外协调，主动与相关单位对接，共同破解耕地“占补平衡”、统征统迁等难题，全面落实交通、水利、新能源等项目支持性用地政策，创造条件高效保障重大项目用地需要。

六、加大城乡建设用地整治力度

加大城乡建设用地整治力度，优化整合各类自然保护地，优化调整生态保护红线范围；认真开展耕地后备资源调查评价工作，因地制宜实施土地整治项目，有序推动高标准农田建设，通过完善和优化基本农田附属设施，提高耕地质量，毫不动摇坚持最严格的耕地保护制度，逐步形成集中连片，落实永久基本农田、耕地保有量底线。加强城镇用地内涵式挖潜的发展道路，集中盘活存量建设用地。对闲置、利用低效等区域不断优化土地利用结构与布局，改善城区生态环境。促进人口集中居住、产业集聚发展，构建特色突出、错位发展、分工协作、互补互促、空间集聚、布局优化的产业发展新格局。

七、完善自然资源支撑体系

尊重自然规律，树立底线意识，推行资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用管理机制，加强自然资源产权保护，统筹推进自然资源治理体系和治理能力现代化。

（一）统筹构建综合管理信息平台

统筹谋划杨凌示范区自然资源信息化建设，充分运用移动互联网、5G、云计算、大数据、物联网、三维实景、人工智能等信息技术，建成以“一张网”“一张图”“一平台”为支撑，融入“一码管地”理念，打造自然资源调查监测评价、监管决策、互联网+政务服务的应用体系，全面增强动态监测、智能监管、科学决策能力，提升自然资源管理的一体化、精细化和智慧化水平，实现从传统管理到精准治理的转变，有力支撑自然资源数字化转型。

建立三维立体自然资源“一张图”。围绕自然资源“两统一”职责行使，整合、集成和规范现状、规划、管理、社会经济类数据，按专题建立自然资源数据仓库，整合数据资源、深化数据治理、提升数据质量，形成涵盖“现状规划、地上地下、审批监管、经济社会”的统一的自然资源三维立体“一张图”大数据体系。

构建“互联网+自然资源政务服务”。应用体系按照深化“放管服”改革要求，构建内部无缝贯穿、外部互动衔接的业务体系，消除痛点、堵点，建立“互联网+自然资源政务服务”系统，实现智能化管理，深化数据开放服务与政务信息公开，形成自然资源部政务服务和全社会监督的网络化机制。

（二）增强自然资源公共服务能力

深入推进“放管服”改革。结合工程建设项目审批制度改革，统筹规划、建设、管理三大环节，深入实施“不见面”审批制度，推动行政审批，工程建设项目审批，推进“多审合一”、“多证合

一”，提高审批效能和监管服务水平，提高重大项目的用地审批效益。围绕“六稳”、“六保”，持续推动职能转变，优化营商环境，多措并举为企业纾困解难，激发市场主体活力。

切实维护被征地农民权益。严格落实征地前期程序，切实做好征地补偿工作，维护征地农民的合法权益。认真落实土地调查确认制度，严格按照规定开展实地调查确认，保障被征地农民参与权。加强征地补偿安置，严格执行征地区片综合地价，及时足额给农村集体经济组织和农民合理补偿。切实解决好被征地农民就业、住房和社会保障，确保被征地农民生活水平不降低、长远生计有保障。

全面提升不动产登记服务，完成“互联网+不动产登记”工作，积极探索不动产登记下基层办理试点，解决便民服务“最后一公里”问题，持续优化流程，精简合并不必要环节，完善优化“一窗综合受理”窗口，实现办理登记只跑一次。扎实推进农村不动产房地一体登记、集体土地所有权、集体建设用地使用权等农村不动产“三权”登记工作，实现农村不动产登记工作常态化。为群众提供不动产登记在线预约、在线申请和电子证照服务。加强信息共享集成，与不动产登记相关的材料或信息应加快通过部门间信息共享获取。

八、完善土地征收储备机制

做好重点项目土地征收工作，确保重点项目实施的同时，严格保护耕地，加强土地征收管理，有序推进成片开发工作，保障经济社会发展用地，切实维护被征地农民的合法权益，在国土空间规划

确定的城镇开发边界内的集中建设区，推进土地征收综合性成片开发建设。建立土地征收储备工作流程，完善土地征收储备工作机制，落实土地调控管理政策，严把土地供应闸门，规范土地征收征用管理，确保建设用地规范、有序供给。

第五章 规划实施保障措施

一、强化党组织领导

坚持党中央精神、国家立场、权责对等和严起来的工作观念，把讲政治的要求贯穿规划实施全过程，充分发挥党组织领导作用，贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，不断提高科学决策、民主决策、依法决策水平。切实增强责任意识，把自然资源保护和利用摆上更加突出的位置，放在新发展理念的大局中统筹谋划。加强对自然资源的研究，不断提高对自然资源管理的领导能力。健全自然资源共同责任体系，完善自然资源考评体系，建立自然资源执法监管共同责任机制，形成执法合力，提高执法效果。

二、强化人才队伍支撑

做好自然资源人才培养工作，加大自然资源管理队伍建设，不断提高管理人员专业水平、依法管理水平和政治业务素质，重点培养和引进一批高层次创新人才。大力培养专业技术人才和管理人才，重点培养高水平复合型人才，切实为自然资源法治建设、监督监管等提供人才支撑。

三、强化实施规划管理

抓好规划实施的组织、协调。加强和改进土地利用年度计划管理，依据规划确定的目标，科学编制年度土地利用计划，完善计划管理，提高调控能力。强化建设项目用地预审，加强建设项目用地前期论证，引导建设项目科学选址，强化土地规划前置管理。完善建设用地规划审查制度，健全规划审查机制，强化土地利用各个环节的规划审查工作，落实土地用途管制，切实加强规划对土地利用的控制和引导作用。

四、完善和落实耕地保护责任制度

明确耕地保护责任。落实省自然资源厅下达的耕地保护任务，政府主要领导作为耕地保护第一责任人。建立相应工作制度，签订耕地保护目标责任状，确保耕地保护目标层层落实到位。

强化耕地保护责任考核。建立和完善耕地保护责任考核体系，严格对耕地保护责任进行定期考核，对耕地保护责任目标考核不合格、土地管理秩序混乱、违法占用耕地严重或造成恶劣社会影响的，按照有关规定问责。

五、积极推进土地征收制度改革

推进成片开发，依法征地，不断完善征地补偿机制，依法征收农村集体土地，完善被征地农民的安置养老保障制度，采取多元安置途径，保障被征地农民生产生活。强化信访工作，畅通农民诉求渠道，全面深入开展矛盾纠纷排查化解，落实依法处理信访事项路线图，多途径化解征地矛盾。建立相应的征地协调裁决机制，维护农民合法权益，实现和谐征地。

六、强化用地保障服务和监管

强化用地保障服务。立足发展，服务大局，不断拓展政策空间，加快构建保障和促进科学发展的用地新机制。大力推进“保发展、保红线”双保工程，进一步增强服务意识、转变工作作风、提高办事效率，积极主动服务，严格规范管理，正确处理资源保护与合理利用、支持经济发展与保障农民权益、依法行政与提高效率的关系，提高用地保障和服务水平。

加强用地监管。建立“天上看、地上查、网上管”的用地监管体系，

加强卫片执法检查，开展“批、供、用、补、查”各环节的全面监管和全程监督，做到及时发现、及时报告、及时制止、及时处理，有效遏制土地违法行为。强化与土地违法案件查处相关部门的协作配合，落实土地执法监管共同责任，切实提高土地执法监管执行力。创新土地执法理念，坚持事后查处和事前防范并重，从源头上防范土地违法违规行为的发生。