常州市“十四五”自然资源保护与利用规划

（常州市自然资源“十四五”规划）

目 录

序 言

第一章 现状与形势

第一节 “十三五”时期的成效与问题

第二节 “十四五”时期的机遇与挑战

第二章 总体要求

第一节 指导思想

第二节 基本原则

第三节 主要目标

第三章 全域管控统领 形塑山江河湖城齐辉的美丽国土空间

第一节 推进国土空间规划编制与监督实施

第二节 加强国土空间用途管制

第三节 构建“一主一区、一极三轴”的总体空间格局

第四节 推动城市更新与功能品质提升

第四章 精心呵护先行 推进山水林田湖草整体保护

第一节 严格落实耕地保护制度

第二节 推进自然保护地建设与林湿地资源保护

第三节 加强矿产资源保护

第五章 精准供给主导 建立自然资源高效利用体系

第一节 推动土地和矿产资源精准保障

第二节 提升建设用地集约利用水平

第三节 促进矿产资源高效开发

第四节 推进林业资源可持续利用

第六章 保育修复协同 提升生态系统质量和稳定性

第一节 加快形成“三带一区”生态保护修复格局

第二节 开展丘陵山地森林生态系统保育

第三节 推进全域土地综合整治

第四节 加强江河湖泊湿地生态系统保护修复

第七章 改革创新驱动 完善自然资源管理制度

第一节 实施自然资源资产产权制度改革

第二节 推进自然资源市场化配置

第三节 强化自然资源行政审批改革

第四节 健全自然资源资产监督与执法体系

第八章 强基行动支撑 巩固自然资源治理基础

第一节 构建新型基础测绘体系

第二节 推进自然资源统一调查监测和确权登记

第三节 加强自然资源管理信息化建设

第四节 强化地质灾害监测预警

第五节 完善自然资源科技创新与应用体系

第九章 保障机制托底 确保规划顺利实施

第一节 坚持和加强党的领导

第二节 广泛凝聚社会力量

第三节 实施目标考核

第四节 强化规划实施评估

# 序 言

常州，地处长江三角洲冲积平原，北濒长江，东襟太湖，西枕茅山，南临天目山，市域国土面积437214.88公顷。境内河道纵横、湖泊相连，拥有国家级和省级湿地公园4处、国家级和省级森林公园4处，2020年自然湿地保护率和林木覆盖率分别达57.7%和26.62%。土地资源开发利用程度较高，2019年末全市土地开发强度达25.3%。矿产资源类型多样，已发现各类矿产41种，查明储量的有20种。

“十四五”时期（2021-2025年），是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是常州市在高水平全面建成小康社会基础上全面开启建设社会主义现代化新征程的起步期，是落实“争当表率、争做示范、走在前列”总要求和省委“勇争一流，争创更多第一唯一，成为全省现代化建设走在前列的一面旗帜”殷切期望的关键期，也是打造“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”的重要机遇期。按照江苏省自然资源厅和市委市政府的决策部署，依据《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》《常州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》，编制《常州市“十四五”自然资源保护与利用规划》（也称《常州市自然资源“十四五”规划》，以下简称《规划》）。《规划》主要阐明“十四五”时期常州自然资源保护与利用的主要目标和重点任务，是指导“十四五”时期常州市自然资源保护与利用工作的纲领性文件，是制定相关专项规划、部署年度工作、安排财政预算、完善政策体系、开展审计监督的重要依据。

# 

# 第一章 现状与形势

## 第一节 “十三五”时期的成效与问题

“十三五”时期，常州市认真落实党中央、国务院和省委、省政府关于自然资源保护与利用的总体部署，积极保障常州市社会经济发展需求，在自然资源保护与生态修复、资源集约节约利用、国土空间开发保护以及管理改革创新等方面取得明显进展。

自然资源保护和生态修复成效显著。严格落实耕地保护主体责任，强化耕地保护责任目标考核，加大耕地保护补偿和激励力度。积极开展耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩和工矿废弃地复垦，强化耕地补充，全市实现耕地保有量19.60万公顷（294.01万亩），目标完成度超过100%；划定永久基本农田12.79万公顷（191.82万亩）、基本农田储备区2742.60公顷（4.1万亩），全面完成省下达任务。统筹实施森林与湿地保护，2016年常州市获评国家森林城市；“十三五”期间，全市完成造林5733.33公顷（8.6万亩）、森林抚育2.67万公顷（40万亩），2020年林木覆盖率达26.62%；获批观赏竹国家重点林木良种基地1处、油用牡丹国家林木种质资源库1处、省级保障性苗圃2处；3处国家级湿地公园试点正式成为国家级湿地公园，新增湿地保护小区9处，修复湿地约0.2万公顷（3.01万亩），湿地保有量为7.44万公顷（111.6万亩），自然湿地保护率达57.7%；正式启动湿地名录管理，全市5处湿地列入省级重要湿地名录，面积2.68万公顷（40.20万亩）。制定实施土地整治、矿山地质环境治理和山水林田湖草修复工作方案，有序推进各项工程。“十三五”期间，全市通过实施耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、省以上投资等土地整治项目补充耕地面积7649.7公顷（11.47万亩）；开工治理废弃矿山34座；省内率先完成长江干流及主要支流沿岸10公里范围内废弃露天矿山修复。

自然资源利用效率持续提高。落实建设用地总量管理制度，建立用地计划“核销制”“点对点”“专项专用”等分级分类保障机制，探索弹性出让、先租后让等工业用地供地新模式，编制低效用地再开发专项规划和年度实施计划，创新开展沿江关闭腾退化工企业用地资源整合利用省级试点工作和农村土地资源统筹配置示范点培育行动。“十三五”期间，全市增资技改、“退二进三”等方式盘活各类存量建设用地17.08万亩，国有建设用地供应存量比由2016年的61%提升至82%，2016年获评第三届全国国土资源节约集约模范市，2020年获评全省自然资源节约集约模范市。推进矿业结构与矿山布局持续优化，矿产资源综合利用和绿色矿山建设成绩显著。“十三五”以来，全市在采矿山由2015年的42个减少至21个，固体矿山大中型比例达到100%；11家矿山进入省级绿色矿山试点单位或国家级绿色矿山名录，矿山“三率”水平达标率达100%。

国土空间格局持续优化。全市分级分类的国土空间规划体系建设全面展开，市级国土空间总体规划编制工作科学有序推进，市域“三线”（生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界）方案初步划定。新北区、奔牛镇、孟河镇和嘉泽镇等区级、镇级国土空间规划和规划实施配套政策研究顺利开展，全市镇村布局规划成果通过市县人民政府审批并报省自然资源厅备案，金坛上阮（山蓬）村、武进西墅村和新北新市村三个省级试点村庄的“多规合一”实用性村庄规划编制完成。天宁、钟楼、新北、武进、金坛和溧阳等辖市（区）内部功能板块和组团更加清晰，建设美丽宜居乡村1220个，获命名省级特色田园乡村21个。全省率先探索开展市域国土空间用途管制研究，出台征地区片综合地价执行标准，合理界定了市级成片开发范围，明确了永久基本农田、生态保护红线、生态空间管控区域和自然保护地管制审查规则与流程；中心城区规划条件管理全面强化，严格实施住宅地块强度、高度、宽度“三降”和住宅地块商业比例、界面、位置“三限”控制。

自然资源保障与服务能力明显增强。全面完成城市综合地质调查，开展了铜铅锌金等金属矿产和岩盐、地热等非金属矿产的勘查工作，共获得有效期内的探矿权项目9个。区域性地质灾害危险性评估有序开展，地质灾害隐患点信息实时更新，与应急管理和气象部门之间的地质灾害巡查和预警预报联合工作机制建成运行。基本完成全市第三次国土调查工作，整体进度和成果质量居全省前列，基本完成金坛区自然资源统一调查省级试点，顺利启动溧阳市自然资源统一监测省级试点。积极打造“互联网+不动产登记”模式，实现“跨城通办”，全面完成农村不动产权籍调查，农村宅基地和集体建设用地登记发证率达90%、房地一体发证率超过50%。农村土地承包经营权纳入不动产统一登记启动实施，成功颁发全国首本农村土地承包经营权不动产权证书。完成“五全五化”一期建设工程，全面完成所有行政权力事项标准化建设和全程在线办理。圆满完成武进区农村土地制度改革三项试点，集体经营性建设用地入市改革经验被写入国务院农村土地制度改革三项试点情况总结报告，并被《土地管理法》吸收。创新开展农村土地资源统筹配置示范点培育行动，服务农村一二三产业融合项目发展，支撑乡村振兴与城乡融合。全面深化“多审合一、多证合一、多验合一、多测合一”改革，合并建设项目选址和用地预审意见书，审批时限从13个工作日缩短为8个工作日；合并建设用地规划许可证和建设用地批准书，审批时限从15个工作日缩短为5个工作日；合并办理建设工程验线和开工用地核验、规划和竣工用地核验，精简申请材料和压缩办理时限均达四分之三以上；全面规范各类测绘事项，精简重复环节；制定了建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证豁免项目清单，明确34项建设工程免于办理；开展交房（地）即发证试点，实现不动产权证书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证等多证联发。自然资源法律规章不断完善，地方自然资源立法持续推进。完成《常州市测绘地理信息管理办法》等自然资源立法任务。

但是，常州市的自然资源保护与利用工作仍然存在一些较为突出的问题。自然资源供给不充分与高质量发展需求之间的矛盾长期存在；耕地与永久基本农田保护压力持续加大，耕地“非粮化”与“非农化”问题日益显现；土地、矿产等自然资源利用系统谋划不足，节约集约利用水平有待进一步提升；国土空间生态修复压力大，部分生态保护红线和生态空间管控区域的建设侵占较为严重；山水林田湖草系统治理和覆盖全域的国土空间用途管制体系亟待完善；自然资源统一调查监测评价、确权登记工作仍处于试点试验或初步启动阶段，各类自然资源本底与管理数据和业务管理系统整合难度大；全民所有自然资源资产产权制度改革有待加快推进，自然资源治理体系和治理能力亟需提升。

## 第二节 “十四五”时期的机遇与挑战

“十四五”时期，常州仍然处于自然资源保护与利用转型的重要战略机遇期，但机遇和挑战都面临新的变化。

从全球尺度看，全球变暖趋势明显，自然生态系统愈发脆弱，农业生产与粮食安全面临巨大挑战。要求全球各国家和地区必须采取相应的措施，加强对地球表层资源利用调控，协调人类活动与资源环境关系，推动经济社会可持续发展。同时，国际环境日趋复杂，不稳定性、不确定性因素明显增加，保护主义抬头，战略性矿产资源和农产品的国际供应链稳定运行可能面临较大冲击。这将对常州市自然资源的充分保障与稳定供给带来严峻挑战，也“倒逼”人口和经济密集的常州必须加快自然资源利用新技术的研发与应用，加快推动自然资源利用方式转型。

从全国尺度看，“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，向第二个百年奋斗目标迈进的第一个五年，处于深化供给侧结构性改革和需求侧管理、优化各类资源要素配置、提高经济要素投入产出效率，推动形成国内国际双循环新发展格局的攻坚期；也是落实生态文明建设理念，加强自然资源保护和山水林田湖草协同治理，推进生态产品价值实现，顺利实现碳达峰、碳中和的起步期。这要求常州必须深刻分析当前自然资源保护与利用、国土空间生态保护与修复、自然资源管理创新等方面面临的现实困境，在优化国土空间格局、改革自然资源供给方式以及生态保护与修复等方面取得突破，全面提升国土空间品质、自然资源利用效率和生态系统质量。

从省市尺度看，“十四五”时期是践行习近平总书记赋予江苏新发展阶段“争当表率、争做示范、走在前列”的新使命新要求、推动美丽江苏建设的起步期，是江苏充分发挥“一带一路”双向开放战略“交汇点”的区位优势，打造国内国际双循环战略链接空间的战略机遇期，也是常州发挥长三角中轴、沪宁发展带和宁杭生态经济带的重要枢纽节点优势，全面融入“一带一路”、长江经济带和长三角一体化国家战略，推进“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”建设的关键期。这要求常州深刻认识新阶段肩负的历史使命和战略目标，在更大空间尺度上谋划国土空间布局和生态保护，更精准地构建自然资源供给与保障体系，务实推进自然管理改革创新行动，健全自然资源市场化配置环境，深度参与上海大都市圈、南京都市圈、苏皖合作、苏锡常都市圈和常泰跨江融合发展等区域发展战略，协同开展自然资源保护与生态修复，助力发展模式转型升级，推进“强富美高”新常州建设。

# 

# 第二章 总体要求

## 第一节 指导思想

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、五中全会以及中央经济工作会议和农村工作会议精神，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚决贯彻新发展理念，着眼习近平总书记赋予江苏“争当表率、争做示范、走在前列”的新使命，落实江苏省委十三届九次全会和常州市委十二届十一次全会及常州第十三次党代会要求，坚持系统思维和底线思维，以推动高质量发展为主题，统筹发展与安全，大力弘扬“勇争一流、耻为二手”的常州精神，以“532”发展战略为导向，深化自然资源管理改革创新，推动自然资源保护与高效利用，实施国土空间生态修复，优化国土空间格局，推进自然资源治理体系和治理能力现代化建设，为“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”建设提供坚强支撑。

## 第二节 基本原则

坚持保护优先。践行尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持自然资源保护优先，根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，科学确定土地、矿产、森林和湿地资源利用规模、结构、布局和时序，加强自然资源监测与生态修复，促进资源永续利用，保障经济社会稳定发展。

坚持节约集约。严格落实各类管控边界与用途管制，着力优化城乡空间布局，加强自然资源开发总量和强度控制，坚持“新型城镇化战略”与“乡村振兴战略”双轮驱动，引导资源要素自由流动与高效配置，加快自然资源高效利用技术与模式推广，提升各类自然资源利用质量和效益。

坚持制度创新。坚持以新发展理念为指导，加快体制机制创新，积极发挥市场配置资源的决定性作用，加快自然资源供给和利用制度改革，完善国土空间用途管制，更好的发挥政府在自然资源保护与利用中的作用，构建符合地方实际、系统完备、科学规范、运行高效的自然资源治理体系，提升自然资源治理能力。

坚持以人为本。以改善人民福祉为中心，将保障群众权益和人民福祉作为自然资源管理工作的出发点，全面开展自然资源和不动产统一确权登记，落实自然资源资产产权与收益分配机制改革要求，优先保障民生工程的自然资源需求，加强生态修复与各类灾害防治，助力人民福祉提升。

## 第三节 主要目标

着眼“争当表率、争做示范、走在前列”的时代使命，服务“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”的城市定位，构建系统化的自然资源保护修复体系、精准化的自然资源保障体系和统领全局的国土空间规划与用途管制体系，健全自然资源管理制度环境，强化自然资源治理基础建设，推动自然资源利用方式根本转变、利用效率达到发达国家和地区水平、生态质量根本好转、自然资源治理体系和治理能力现代化走在全省前列。到“十四五”期末力争实现以下主要目标。

自然资源保护修复取得新成效。国土空间生态修复有序推进，长江沿岸生态修复和综合治理全面完成，太湖沿岸和西南部森林生态源地初步建成，生态中轴建设取得突破，生态绿城质量不断提升。自然保护地监测与管理体系逐步完善，保护面积比例不低于4.3%，重要湿地和森林生态系统保护加强，湿地保有量不减少，水生态恶化趋势得到遏制，地质灾害预警防控水平明显提升。耕地质量与生态条件稳定提升，耕地保有量完成省下达任务。

自然资源利用效率达到新高度。自然资源利用总量管理得到有效落实。新增建设用地总量控制在省下达指标以内，单位GDP建设用地使用面积下降率高于省定目标。矿产资源开发结构持续优化，矿产资源综合利用水平不断提高，矿产年开采总量控制在4150万吨以下，重要矿产矿山“三率”水平达标率保持100%，新建矿山落实绿色矿山建设要求。

国土空间开发保护形成新格局。国土空间用途管制制度全面形成，三级三类国土空间规划编制完成并全面实施。“一主一区、一极三轴”的国土空间格局初步形成，城市更新和功能品质提升行动深入实施，“两湖创新区”“高铁新城”等新功能板块初具形态，中心城区和特色镇协调发展的城镇格局和镇村布局持续优化，生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐和可持续发展的美丽常州空间骨架基本形成。到“十四五”期末，全市土地开发强度控制在省下达的阈值以内，永久基本农田保护面积完成省下达任务，生态保护红线面积不低于省批复面积。

自然资源治理能力实现新提升。归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度基本落实，全民所有自然资源资产管理体制基本形成，自然资源市场化配置机制趋于完善。自然资源统一调查监测评价全面推进，现代化不动产登记体系基本建立。生态产品价值实现机制、全域土地综合整治、集体经营性建设用地入市等自然资源管理改革关键领域取得突破，自然资源政策法规体系更加健全，执法监管体系更加完善。自然资源保护与利用关键技术创新应用水平明显提升，自然资源和规划“五全五化”体系全面建成，自然资源治理能力现代化水平全面提升。

表1 常州市“十四五”自然资源保护与利用目标指标表

| 类型 | 指标名称 | “十三五”  期末 | “十四五”  期末 | 指标  属性 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 自然资源保护与生态修复 | 耕地保有量（万公顷） | 19.6 | 完成省下达任务 | 约束性 |
| 自然湿地保护率（%） | 57.7 | 60 | 约束性 |
| 林木覆盖率（%） | 26.62 | 26.7 | 约束性 |
| 矿山数量（个） | 21 | 26 | 预期性 |
| 新增国土综合整治与生态修复面积（公顷） | —— | 不低于省  下达面积 | 预期性 |
| 自然资源高效利用 | 单位GDP建设用地使用面积下降率（%） | 25.72 | 高于  省定目标 | 预期性 |
| 存量土地供应占比（%） | 82 | 高于全省  平均水平 | 预期性 |
| 矿产年开采总量（万吨/年） | 2969.25 | ≤4150 | 约束性 |
| 固体矿山大中型比例（%） | 100 | 100 | 约束性 |
| 国土空间开发保护格局 | 生态保护红线面积（公顷） | 31102 | 不低于省  批复面积 | 约束性 |
| 永久基本农田保护面积（公顷） | 127900 | 完成省  下达任务 | 约束性 |
| 自然保护地占比（%） | 4.3 | 不低于4.3 | 约束性 |
| 土地开发强度（%） | 25.3  （2019年末） | 省下达指标之内 | 约束性 |
| 新增建设用地规模（公顷） | 2946.44 | 省下达指标之内 | 约束性 |
| 自然资源治理基础支撑 | 全市1:1000以上大比例尺地形图覆盖率（%） | 90 | 100 | 预期性 |
| 完成地质灾害高易发区1：1万精细化调查（%） | —— | 100 | 预期性 |

第三章 全域管控统领

形塑山江河湖城齐辉的美丽国土空间

完善国土空间规划体系及其监督实施制度，推进各级各类国土空间规划编制与实施，建立并实施覆盖全域全类型国土空间的用途管制体系，推动形成山清水秀美丽国土空间。

## 第一节 推进国土空间规划编制与监督实施

完善国土空间规划体系。严格落实《关于建立全市国土空间规划体系并监督落实的实施意见》，强化国土空间规划作为各类开发保护活动基本依据的基础性地位，健全三级（市、县区、镇街）三类（总体规划、详细规划和相关专项规划）国土空间规划体系。完善各级各类国土空间规划的技术标准体系，为各类空间规划科学编制提供指引。

推进国土空间规划编制。加快出台《常州市国土空间总体规划（2021-2035年）》，明确全市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，加快辖市（区）、镇国土空间规划编制，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。有序推进重点区域的城市设计，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。

|  |
| --- |
| 专栏1 常州国土空间规划编研工程 |
| 系统推进全市国土空间规划体系建设，按照分级分类的原则逐步建立“多规合一”的规划编研体系。完成市县镇三级国土空间总体规划编制，加快推进自然资源保护与利用规划、国土空间生态保护与修复规划、历史文化保护规划及重要控制线优化等专项规划编制，结合城乡发展和管理需求有序推进详细规划编制。有序开展轨道交通沿线地区、城市快速路沿线地区、滨水地区等重点区域的城市设计工作，实现城市形态重点管控区域城市设计全覆盖。加强东部地区、两湖创新区等全市重点发展地区规划研究，强化国土空间开发保护利用与修复相关政策研究。 |

严格国土空间规划监督实施。明确各级各类国土空间规划的编制、审查、批准和实施管理的工作流程，积极出台各级各类国土空间规划实施细则，引导各级各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。研究制定国土空间规划监测评估预警机制，探索建立国土空间规划实施的评估框架和评估方法，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

制定国土空间用途管制制度。落实国家国土空间用途管制制度建设的相关要求，整合现行各类自然资源用途管制制度，结合常州实际构建覆盖全域的国土空间用途管制基本框架、技术方法和运行机制，明确市域生态、农业、城镇各类空间的用途管制规则，完善计划管理，严格空间用途准入和转用管理。积极完善城镇、农业、生态空间的内部用途管制制度，进一步明确用途分类、开发强度、利用结构、用途转换、修复提升等方面的管制要求，强化实施监管。适时出台常州市国土空间用途管制实施文件，制定分区分级国土空间用途管制原则、内容、程序等。

探索特殊区域用途管制政策。研究建立自然保护地、重要水源地、永久性保护绿地和依法公布的其它受保护对象的用途管制制度。明确重要湿地、自然保护地和重要公益林区的关键管控目标、准入条件、正负面清单和主要管控措施。加强设施农用地管控，清晰界定设施农用地范围，细化设施农用地类型，制定设施农用地的使用要求和准入“负面清单”。完善开发边界外的建设用地管控，探索村镇规划预留建设用地机动指标的使用方法与审批流程，结合国家要求和地方需求制定农村宅基地与林地使用及农民建房管理政策。

## 第三节 构建“一主一区、一极三轴”的总体空间格局

构建国土空间开发保护总体格局。贯彻主体功能区战略与制度，立足常州的自然地理和生态本底条件，按照“生态优先、网络开放、融入区域”的基本思路，落实“长三角中轴枢纽”的战略定位，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，推动形成“一主一区、一极三轴”的空间格局，引导市域统筹联动与城乡融合发展，形成美丽常州和中轴枢纽城市的国土空间骨架。

积极推动市域联动发展。以城市主中心扩容提质为基础，加快天宁东扩、钟楼西进，推进金坛、新北、武进、经开区副中心建设，推动老城厢加速复兴、高铁新城跨江融合、两湖创新区协同跨越发展，推进溧阳宁杭生态经济带美丽宜居公园城市建设。加快常金、常溧交通基础设施一体化规划建设与统筹管理，引导常金、常溧沿线产业城镇组团联动发展、国土整治与生态修复协同推进、跨界生态补偿创新实施，加快常金同城化和常溧一体化发展，促进全市人口经济与资源环境空间均衡、统筹布局。

|  |
| --- |
| 专栏2 常州“一主一区、一极三轴”国土空间格局 |
| 一主：常州中心城区。包括金坛、武进、新北、天宁、钟楼、经开区的集中建设区，常州政治、经济、文化中心，城市综合服务职能的主要承载地区。  一区：两湖创新区。位于滆湖和长荡湖之间，依托优质生态资源，打造长三角最美湖湾城，坚持创新核心地位，培育长三角有特色有影响力的高品质区域创新中心。  一极：溧阳发展极。国家两山理论实践与城乡融合发展样板区，长三角生态康养休闲目的地，沪苏浙皖创新动能交汇枢纽，宁杭生态经济带美丽宜居公园城市。  三轴：南北发展轴、东西联动轴、生态创新轴。 |

## 第四节 推动城市更新与功能品质提升

深入推进历史文化名城保护。组织编制新一轮常州国家历史文化名城保护规划，健全常州历史文化保护与传承利用体系。持续推进中国历史文化名村和中国传统村落申报工作，有序开展不可移动文物普查和各级文物保护单位认定，依法推进历史建筑的普查、认定和保护，加快市级、省级文物保护单位提档升级，适时推动历史地段升级为历史文化街区。积极推进大运河常州段文化带沿线保护、传承和利用，做好老城厢、青果巷历史文化街区、南市河历史文化街区、前后北岸历史文化街区、孟河历史文化名镇、焦溪和杨桥历史文化名村等我市优秀历史文化资源的保护、修缮和利用。

|  |
| --- |
| 专栏3 常州历史文化名城保护工程 |
| 落实国家、省相关法规要求，编制《常州市历史文化名城保护规划（2021-2035）》，完善常州市历史文化名城保护规划体系，深入挖掘优秀文化资源。编制《大运河常州段核心监控区管控专项规划》，研究制定大运河规划管控措施，推进大运河国家文化公园建设。 |

有序推进城市有机更新。分区分类分步开展旧工业区、旧居住区、旧商业区、轨道交通沿线地区、城市门户地区、历史风貌区的改造和更新，着力推进老城厢、运河沿线、轨道交通1号线和2号线与5号线和6号线沿线、火车站与沿江城际站周边、东货场片区、客车厂片区、清潭新村及周边地区、武进长沟河两侧地区等重点区域和节点改造。开展历史文化名城保护性更新，实施青果巷改造、常州“三杰纪念馆”升级等一批历史文化遗迹修缮工程，积极推行“微改造”，严格城市风貌与建筑形态管理，延续历史文脉，留住城市记忆。

持续开展城市品质提升行动。积极推进精美城市建设，加强重点区域、重要节点的城市设计，强化新开发地块管控和形态塑造，彰显城市特色与魅力。深入推进海绵城市建设，加强城市水系连通与河道综合整治，实施城市生态修复和功能修补，完善城市郊野公园、综合公园和社区生活圈公共绿地系统，健全慢行绿道网络，推广绿色建筑、立体绿化，提升生态绿城建设质量，到“十四五”期末，城市建成区绿化覆盖率达到40%。积极优化完善城镇公共服务设施布局，打造15分钟、10分钟、5分钟生活圈，推进美丽宜居住区和街区建设。

积极提升城市核心功能。加快主城扩容提质，引导资源要素、公共设施向心布局，提升中心城市首位度。全面推进老城厢城市“第一商圈”建设，加强与行政文化中心、东经120金融商务区等片区联动，打造长三角中轴枢纽的城市核心区。加快高铁新城建设，构筑高铁枢纽，培育金融商务、总部经济、创新研发和商业休闲功能，打造中轴建设新支点、城市新中心和产业新高地，推动常州全方位融入国家和区域发展格局。加快常州经开区“东大门”建设，高质量创建国家级经济技术开发区，打造城市东部综合功能核心和高能级产业平台。推进西太湖地区创新引领、生态绿色示范发展，打造两湖未来城。

第四章 精心呵护先行

推进山水林田湖草整体保护

采取“长牙齿”的硬措施落实耕地和永久基本农田特殊保护制度，推进自然保护地体系建设，强化国土绿化和林湿地资源保护，加强矿产资源保护与储备，推动山水林田湖草整体保护。

## 第一节 严格落实耕地保护制度

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。探索市级统筹、集中垦造、跨区购买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，确保规划期末全市耕地保有量完成省下达任务。健全耕地保护长效机制，完善《常州市耕地保护责任目标考核办法》，明确耕地保护考核评价核心指标，压实政府耕地保护的主体责任，建立耕地和永久基本农田保护田长制，细化落实保护责任。完善“责任+激励、行政+市场”的耕地保护新机制，加大对各级耕地保护主体的补偿激励力度，强化耕地保护的积极性和主动性。开展耕地资源质量分类与年度更新调查评价，探索耕地资源分类保护的地方路径。研究制定相关实施政策，坚决制止挖湖造景、违法批地等各类违法违规的耕地“非农化”和良田“非粮化”，严厉禁止农村乱占耕地建房行为。加强设施农用地监管，坚决遏制借设施农用地之名搞非农建设等违规违法行为。推进智慧耕地平台建设，综合运用三级动态巡查系统、无人机巡航等多种手段，实时监控、全程跟踪耕地占补平衡和耕地保护。

|  |
| --- |
| 专栏4 常州耕地动态监测与保护工程 |
| 耕地动态监测。运用卫星和航空遥感（无人机）影像和信息提取技术，开展耕地和永久基本农田利用的动态监测，实行精细化管理，遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。  耕地质量监测与评估。完善耕地质量指标体系，加强耕地质量监测与评估，加强耕地保护与提升，有效提高耕地和永久基本农田的生产能力。 |

构建永久基本农田特殊保护体系。严格落实永久基本农田保护红线的管控要求，加强永久基本农田保护和日常监管。巩固永久基本农田划定成果，确保规划期末永久基本农田面积完成省下达任务。严格控制建设项目占用永久基本农田，规范开展重大项目占用永久基本农田补划、土地综合整治涉及永久基本农田布局调整的方案论证。深入推进永久基本农田储备区建设。重大建设项目占用等需补划永久基本农田的，须在永久基本农田储备区中予以补划，确保永久基本农田管得住、建得好、守得牢。加强农业结构调整监管，开展基本农田耕作层保护监测行动，坚决制止基本农田“非粮化”。

## 第二节 推进自然保护地建设与林湿地资源保护

健全自然保护地体系。统筹推进市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（国家和省级）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。

创新自然保护地管理机制。按照“谁保护、谁受益”原则，探索建立自然保护地生态补偿机制，完善自然保护地内公益林补偿机制并逐步提高补偿标准。探索制定自然保护地内的建设项目负面清单，建立自然保护地建设项目审批管理制度和自然资源有偿使用制度，探索通过租赁、置换、协议、合作、购买、特许经营等多种方式维护产权人权益，实现多元化保护。鼓励自然保护地内的原住居民参与生态管护，推进参与式社区管理；建立志愿者服务激励机制，逐步建立自然保护地社会捐赠制度，激励企业、社会组织和个人参与自然保护地建设。加强自然保护地保护成效评估考核与执法监督制度建设，强化制度落实。

深入开展国土绿化与林湿地保护行动。围绕长江、大运河、滆湖、长荡湖等重要河湖周边、重要道路沿线、村庄周边以及其它宜林地区持续实施造林行动，优化全市公益林布局，健全生态林网。开展小黄山低效林改造和新龙生态林建设，加强低效、退化防护林修复和封山育林，强化林业有害生物和森林火灾防控，提升森林生态系统质量。推进野生动植物资源调查、监测，对珍稀濒危的野生动植物实行有效保护和抢救，推进野生动植物和极小种群动植物保护基地建设。加强对已建湿地公园、湿地保护小区的管理，积极拓展受保护湿地范围，完善湿地保护体系。到“十四五”期末，全市林木覆盖率达到26.7%，自然湿地保护率达到60%。

|  |
| --- |
| 专栏5 常州自然保护地与林湿地资源保护工程 |
| 自然保护地管理。完成3处森林自然公园、4处湿地自然公园，1处地质自然公园的整合优化、勘界立标等相关工作，在重要地段、重要部位设置界桩、标识牌，形成准确清晰的边界。落实专项行动，加强自然保护地监督管理。  森林资源保护管理。建立健全四级林长制体系，编制、实施新一轮林地保护利用规划，优化公益林布局，持续推进森林资源督查。提升森林防火组织化、信息化、专业化等“三化”水平，狠抓森林火源管控、基础设施建设，落实落细各项防火措施。构建网络化、全覆盖、无盲点的林业有害生物监测网络，严格检疫监管，科学开展普查，推行工程治理、无公害防治等治理措施。加强野生动物保护以及野生植物保护小区、极小种群保护基地建设。  国土绿化美化。充分挖掘长江沿岸、宜林荒山荒地、滩涂、未利用地等宜林地块，实施造林绿化，规范开展绿色通道等林网建设，扎实有效推进造林绿化总量稳步增长；重点针对国有林场、珍稀树种保护区域、林业重点镇、水源地等低效、退化林，实施森林质量提升，培育健康稳定的森林生态系统。完成成片造林6000亩。  湿地保护与建设。根据省统一要求，整合武进区太湖省级重要湿地，升级申报国家重要湿地，认定一批市级重要湿地。重点加强溧阳天目湖、金坛长荡湖等湿地公园科研监测能力建设，实施溧阳长荡湖退圩还湖以及湖体周边生态修复。每年新建1-2处湿地保护小区，设置界桩界碑，保护设施及必要的巡护设备等。 |

## 第三节 加强矿产资源保护

推进绿色矿山建设。完善绿色矿山建设制度体系，加快出台常州绿色矿山建设的激励政策，鼓励开展绿色矿山建设技术探索，推动绿色矿山建设管理创新，引导矿产资源持久保护。

开展重要矿产保护与储备。科学划定矿产资源开发利用与保护分区，制定重要矿产资源保护矿区名录，明确保护矿种及其保护区域。健全常州市矿产资源保护储备体系，制定实施资源优质优用和资源保护措施。

第五章 精准供给主导

建立自然资源高效利用体系

强化自然资源总量管理，“十四五”期末全市新增建设用地规模和土地开发强度控制在省下达指标以内，矿产年开采总量和在采矿山分别控制在4150万吨和26个以内。加快自然资源供给改革进程，加大自然资源利用新技术与新模式的应用和推广力度，提升自然资源集约节约利用水平。

## 第一节 推动土地和矿产资源精准保障

创新建设用地保障方式。服务双循环发展格局和“国际智造名城、长三角中轴枢纽”建设，积极推进建设用地准入和供给方式创新。在落实国家和省建设用地控制标准的前提下，加大“新制造”“新消费”“新基建与新流通”和农村一二三产融合等新业态用地需求的保障力度，服务重大产业和民生项目精准落地，支持新增产业用地向重点工业区块内集中。提高产业用地准入门槛，严控产能过剩行业用地供给，促进产业转型升级。加强二三产业混合用地供给，推动城市更新和乡村振兴，提升城乡活力。

提升矿产资源保障水平。加大矿产资源评价、调查和勘查投入，圈定重要找矿远景区和靶区，新增一批资源储量。围绕岩盐、水泥用灰岩等优势矿产和建筑石料等紧缺矿产，科学划定重点开采区、建筑石料集中开采区，引导集约化、规模化开采，保障经济发展需求的矿产资源供应。

## 第二节 提升建设用地集约利用水平

加强用地标准控制与供地方式改革。加强建设项目审批、用地预审、供地审查、批后监管、竣工验收等多环节的建设用地使用标准控制。根据国家和省相关政策加强产业准入管控，提高工业用地准入门槛，调整工业用地有偿使用方式，推广先租后让、弹性出让等灵活供地方式。健全以“亩均效益”为导向的资源要素优化配置机制，探索建立产业项目用地评审决策机制，严格落实建设用地“合同+协议”管理制度。

推进城市更新与土地储备。高质量实施《常州市城市更新与土地整备规划（2021-2025）》，合理制定城市更新年度工作计划，明确年度重点更新区域、总体规模、更新方向和开发策略等。研究出台《常州市城市更新暂行管理规定》《常州市城市更新办法》等城市更新法规政策体系，建立城市更新的规划与土地经营配套管理政策，健全用地性质、建筑高度、建筑面积调整的前置条件，加强城市更新的功能调整方向、用地分类体系、运作程序、利益分配共享等方面的政策创新。

加强城镇土地集约利用。有序推进低效城镇用地再开发，加快实施常州市“危污乱散低”出清提升行动，促进空置楼宇、厂房等存量资源再开发，提高城镇建设用地利用效率。定期开展工业企业用地调查和开发区土地集约利用评价，完善工业区块线专项规划和管理办法，健全低效工业用地再开发配套政策，支持通过转移转产、技术改造、兼并重组、退二进三等多种途径实现低效工业用地再开发，鼓励低效工业用地复合利用和用途合理转换。落实《常州市沿江关闭腾退化工企业用地资源整合利用试点工作方案》，探索关闭腾退化工企业用地再开发利用机制，推动建设用地规模指标异地调剂政策落地，引导化工企业腾退用地空间置换。

|  |
| --- |
| 专栏6 常州低效用地再开发工程 |
| 低效建设用地规划与实施政策。加快建立低效用地数据库，结合产业转型与开发区建设、城市更新、老旧小区改造等，编制低效用地再开发“十四五”专项规划及年度实施计划、项目实施方案。完善低效用地再开发的税收、信贷配套政策，完善供地方式，规范利益分配，建立信息公开披露机制，完善零星分散的城镇低效用地分割、合并转让政策，深入推进利用存量建筑和土地建设双创载体适用政策研究。  “危污乱散低”出清提升行动。围绕促进产业转型升级、实现全市高质量发展走在前列的目标，落实“关停淘汰一批、规范提升一批、整合搬迁一批和转型升级一批”的措施，在全面排查、建立台账清单的基础上，有序推进“危污乱散低”企业整治。按时完成“散低”类企业整治提升工作。 |

推进农村建设用地盘活。编制实施集中建设区外工矿废弃地复垦实施规划，有序开展工矿废弃地复垦和综合利用。探索农村集体经营性建设用地供应管理办法、工作机制和审批流程，深入开展点状供地试点，鼓励农村建设用地复合利用，盘活农村存量和闲置建设用地，支持乡村新业态发展。创新推进农村土地资源统筹配置行动，加大农村土地综合整治力度，推进农村建设用地“减量化”。落实农村居民住宅建设规划用地管理意见，研究确定农村住房规划许可的相关要求和操作流程，研究出台《推进全市农房改造和乡村风貌提升的意见》，大力培育“五优农居”示范工程，积极推进农房改造。

|  |
| --- |
| 专栏7 常州“五优农居”示范工程 |
| 以新（扩）建农村居民点和村庄整体改造两种类型的村庄建设为抓手，按照“一年示范引领、两年规范提升、三年总结推广”的实施要求，在全市范围精心培育若干“五优农居”示范工程，推进乡村建设行动，打造宜居宜业乡村。示范工程在充分尊重农民意愿的前提下，进一步发挥政府引导作用，严格落实镇村布局规划成果要求，因地制宜遴选确定“五优农居”试点村庄名单，根据各辖市（区）申报示范工程的村庄名单及建设目标，并按照以户定向、以人定房的原则准确把握后续工作推进节奏，有序开展村庄规划编制和农村居民点规划设计，加强农村居民住宅规划建设许可管理。统筹安排“五优农居”建设用地，妥善安排县域新增建设用地规模指标，积极争取乡村振兴专项流量指标，充分盘活利用农村闲置建设用地资源，优先保障合理的新（扩）建农村居民点的建设用地。 |

## 第三节 促进矿产资源高效开发

加强矿山开发准入管控。实行可采资源清单制度，科学引导规划期内允许进行地下热水、矿泉水、建筑用玄武岩、水泥用灰岩、盐矿等矿种开发。严格执行常州市主要开采矿种矿山最低开采规模准入标准，推进重点矿区内相关矿种开采矿山的绿色矿山建设。

推进矿产资源综合利用。加强矿产资源节约和综合利用的管理方法和技术工艺推广力度，鼓励岩盐伴生资源（芒硝、盐泥）、废石废土、废水废热等回收与资源化利用，支持科学合理利用盐穴溶腔空间资源，提升盐盆综合开发水平。积极探索地方化的矿地融合开发模式。

|  |
| --- |
| 专栏8 常州金坛确权登记“矿地融合”示范工程 |
| 围绕服务自然资源综合管理、矿地一体化协同发展等目标，加快实施金坛岩盐矿地融合试点项目，加快示范成果推广应用，不断探索新制度、新政策。积极拓展矿地融合工作内涵，探索将“矿地融合”拓展到“自然资源融合”。 |

## 第四节 推进林业资源可持续利用

健全森林资源管理制度。全面推行林长制，推动形成管理职责明确、工作机制健全、运行机制顺畅的市、辖市（区）、镇（街道）、村（社区）四级林长制体系，构建党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的森林保护长效机制。以培育森林资源为基础，完善林地分类分级管理制度，严格执行林木采伐限额管理政策，严格规范林地占用审批，限制新增住宅占用生态敏感区内林地和湿地。

推动林业产业高质量发展。加大观赏竹、板栗国家级林木良种基地、油用牡丹国家级林木种质资源库和省级保障性苗圃建设力度，强化林木种苗质量监管，积极开展优良乡土树种、珍稀濒危树种、生态景观树种以及特殊功能树种的种质资源收集、保存及利用，加强林木新品种、良种的创新研发、选育，打造特色化、规模化的基地供种新格局和种质资源保护利用体系，推进省级苗木特色镇、特色村试点建设。以推动绿色富民为重点，充分利用森林湿地景观、林荫空间和林木资源，适度发展森林食品生产和加工、林下种植和养殖以及森林旅游，推进林业产业融合和特色经济发展，建设森林特色小镇。

|  |
| --- |
| 专栏9 常州林业资源开发工程 |
| 林木种苗工程。提升观赏竹、板栗国家级重点林木良种基地，油用牡丹国家级林木种质资源库建设水平，开展优良乡土树种、珍稀濒危树种的研发、培育。推进落实林木种苗生产经营许可、检验、标签、档案等各项制度。试点建设3个苗木特色镇、13个苗木特色村。  林产品工程。推动薄壳山核桃、油用牡丹等木本油料生产和加工，不断扩大生产规模，提高产品质量，培育特色绿色品牌。充分发挥横林地板产业集聚优势，以节能环保、绿色时尚、铺装简捷、性价比高为目标，积极致力于创新转型，推进地板产品、企业、产业集群整体升级，产业链条延伸，提高国内、国际市场竞争力。  林下经济工程。培育打造林下经济示范基地，试点建设金坛区茅东林场半边山下国家森林小镇，积极发展林下种植、林下养殖，依托森林、湿地等景观资源发展生态旅游，实现林业资源资产保值增值和民生改善。 |

第六章 保育修复协同

提升生态系统质量和稳定性

坚持山水林田湖草生命共同体理念，按照流域上中下游协同一体的原则，协调开展上游丘陵山地森林生态系统保育、中游全域土地综合整治和下游河湖湿地生态保护修复行动，持续实施生态源、生态廊道与绿道、城乡公园绿地和生态细胞等生态绿城建设项目，加大重要生态系统保护力度，全面提升生态系统质量和碳汇能力，强化常州生态中轴功能。

## 第一节 加快形成“三带一区”生态保护修复格局

针对森林与湿地生态系统退化、农田生态质量下降等典型资源环境问题，遵循“整体保护、系统修复和综合治理”的基本原则，科学划定国土整治与修复重点区，推进形成“三带一区”生态保护与修复格局。“西南丘陵山地和沿江生态保护修复带”重点开展综合性的山水林田湖草系统保护与修复，“中部长荡湖-滆湖-太湖生态保护修复带”着力推进河湖湿地生态治理与恢复，“北部平原全域土地综合整治区”以全域土地综合整治为重点，提升生态系统质量。在合理布局生态修复重点区域的基础上，加快推动常泰高铁生态走廊、“一山两湖”生态走廊、宁杭通道生态走廊、太湖湾生态走廊等重点生态廊道建设，优化区域生态网络，提升生态系统服务，促进常州生态中轴建设。

|  |
| --- |
| 专栏10 常州“三带一区”生态保护修复格局 |
| “三带”指西部与南部低山丘陵保护修复带、中部长荡湖-滆湖-太湖湿地生态保护修复带和北部沿江生态保护修复带；  “一区”指北部平原全域综合整治区。  **2**  图1 “三带一区”生态保护修复格局示意 |

## 第二节 开展丘陵山地森林生态系统保育

加强矿山生态修复。实施西部和南部山区的茅东矿、渚山矿、柚山矿等矿山地质环境治理工程，因地制宜开展矿山原始地貌重建、表层土壤系统重构和地表植被恢复，消除地质灾害隐患，控制丘陵山地水土流失，减少土地资源压占与损毁，加强矿山生态系统自然恢复与维护。积极推行矿山开发全过程的生态破坏管控，鼓励开展矿采源头控制、减轻生态损伤，引导实施矿山采中治理，积极推进采后全面治理，规范在采矿山管理，深入推动绿色矿山建设。

推进丘陵山地森林生态系统保护修复。加强西部茅山山地和南部天目山地等太湖上游河源地区的原生森林生态系统维护，保护珍稀动植物栖息地，实施珍稀濒危物种拯救行动，加强野生动物疫源疫病监测防控，防治各类外来有害物种入侵。控制丘陵地区农林业和旅游业开发强度，促进森林生态系统自然恢复，增强水源涵养、水土保持和生物多样性保护功能。加快实施南部天目湖山水林田湖草系统治理、武进芳茂山片区生态治理等重点工程，加快生态区工业用地退出，系统开展工矿用地整理、裸露地表植被恢复、生态安全缓冲区建设、河湖湿地修复和自然山水格局保护，恢复受损丘陵山地森林生态系统，提升完整性和稳定性。

|  |
| --- |
| 专栏11 常州矿山地质环境提升与生态源地保育工程 |
| 推进西部茅山山地和南部天目山地等重点区域的矿山修复，消除矿区地质灾害隐患，修复被损毁的山体，恢复地表植被系统。加快实施生态环境保护监测、重点地区生物多样性保护、茅山自然山体生态修复、南山自然地质灾害防治、瓦屋山林木涵养等工程项目。到“十四五”期末，废弃矿山地质环境基本修复，西部和南部丘陵山地生态源地生态质量明显提升。 |

## 第三节 推进全域土地综合整治

积极开展试点与探索。落实《江苏省国土空间全域综合整治方案》要求，加快推进新北沿江地区、金坛区朱林镇、常州经开区横林和横山桥等地的全域土地综合整治试点。扎实开展试点地区群众诉求与现实条件调研，按照全域规划、整体设计、综合整理的要求，编制全域综合整治规划技术指南与实施方案、配套政策、资金筹措途径和绩效评估方法，探索整治项目管理办法，促进项目实施，推进农村土地资源统筹配置创新。

适时推进全域土地综合整治。充分利用试点经验，有序推进市域中部平原水网农区的农用地提质改造、闲置建设用地整治及布局优化、生态景观及公益设施建设、片区开发综合利用，着力解决耕地破碎化、景观破碎化等问题，积极开展耕地土壤环境质量监测，全面维护农田生态系统质量与稳定性，禁止砍树挖山填湖，保护和恢复乡村生态功能，保护乡村风貌和历史文脉。

|  |
| --- |
| 专栏12 常州国土空间全域综合整治工程 |
| 按照省级国土空间全域综合整治要求，加快推进全域综合整治试点项目和经验总结，扩大全市条件适宜地区的全域综合整治范围。到“十四五”期末，完成国土空间全域综合整治国家试点项目1个，完成省厅下达省市级示范项目，支持辖市（区）自主实施一批项目，基本形成较为完善的国土空间全域综合整治项目运作管理制度，全面改善项目区域土地与生态系统质量。 |

## 第四节 加强江河湖泊湿地生态系统保护修复

深入实施长江大保护。持续实施长江沿岸生态保护与修复，系统开展“停、转、拆、绿、提”五大行动，深入实施关闭化工企业用地腾退，推动沿江搬迁化工企业土壤及地下水污染风险评估管控与修复体系建设，推进长江岸线整治与长江生态廊道建设，保护自然岸线、保育滨江湿地，实施长江增殖放流和禁捕，促进长江休养生息，保护长江水质。

|  |
| --- |
| 专栏13 常州长江生态保护与涵养工程 |
| 围绕长江大保护的要求，积极推进长江沿岸废弃矿山宕口生态复绿、常泰一江两岸生态保护示范区、滨江特色景观示范段、沿江危污乱散低生态整治工程、沿江污水处理提升工程等重点工程建设，到“十四五”期末，实施一批试点工程，达到江苏省对沿江地区生态系统治理的要求。 |

推进湖泊湿地保护与修复。深入开展长荡湖、滆湖、钱资荡、天目湖、黄天荡等重要湖荡湿地保护，大力实施湖荡湿地修复与建设工程，有序推进退田（耕）还湖、退渔（圩）还湖，加快清退湿地保护区内的违章占地，全面开展湖库增殖放流和禁捕退捕，保护珍稀水生物种栖息地和种质资源，推进湖滨带湿地修复和生态保护屏障建设，提升洪水调蓄功能和湿地生态系统稳定性，促进水资源保护与可持续利用。

加强河流湿地保护与修复。实施京杭大运河、老运河、三山港以及其他重要河道生态保护与整治，推进河道清淤与生态岸坡建设，完善生态防护林网，涵养水源、改善水质。深入开展低洼平原地区的水网综合整治，促进水网连通，提升水网引排能力，维护河道湿地生态系统。

|  |
| --- |
| 专栏14 常州山水林田湖草系统治理与生态廊道建设工程 |
| 坚持山水林田湖草生命共同体理念，以西部茅山和南部天目山地、中部滆湖、长荡湖、东部太湖和北部长江等地区为重点，布设山、水、林、田、湖、草等全要素、多层次系统修复和保育试点工程，着力推进新孟河、新沟河、京杭大运河及丹金溧漕河生态廊道建设工程。到“十四五”期末，实施试点工程2个，完成系统治理区域5122公顷。 |

第七章 改革创新驱动

完善自然资源管理制度

加快自然资源资产产权制度改革落实，推进自然资源资产市场化配置，深入开展自然资源行政审批制度改革，健全自然资源资产监督和执法体系，促进自然资源保护与利用。

## 第一节 实施自然资源资产产权制度改革

落实全民所有自然资源资产委托代理机制。根据常州市自然资源资产清查与确权登记成果，确定市级全民所有自然资源资产的类型与空间范围。参照省级及以下代理行使所有权的全民所有自然资源资产清单，确定常州市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省级试点成果，明确常州市级政府的权利义务、责任目标、评价考核要求、管理体制和监督机制。

深化生态产品价值实现机制试点。深入推进溧阳市、金坛、天宁和新北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。构建常州特色的“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，助力宁锡常接合片区国家城乡融合发展试验区的发展。

推进各类自然资源资产产权改革落地。落实省政府制定的《关于加强城市地下空间开发利用的指导意见》，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。

## 第二节 推进自然资源市场化配置

推进集体经营性建设用地入市试点和城乡统一建设用地市场建设。落实《农村集体经营性建设用地入市试点方案（试行）》，继续深化武进区农村土地制度改革试点，加快新北区、天宁区、金坛区和溧阳市农村集体经营性建设用地入市试点，着力探索农村集体经营性建设用地入市、征地制度改革落实的管理流程和工作机制，落实征地区片综合地价的省级分类标准，建立健全“同权同价、流转顺畅、收益共享”的农村集体经营性建设用地入市制度，加快构建“保护产权、同权同价、维护契约、平等交易”的城乡统一建设用地市场。

加快建设用地一、二级市场联动发展。深入推进国有建设用地有偿使用制度改革，加快建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的国有建设用地转让、出租、抵押二级市场，推进一、二级市场联动，加强土地投放总量、结构、时序等方面的衔接，加强对土地市场的运行监测，强化土地供后开发利用监管，促进土地市场平稳健康发展。

深化产业用地市场化配置改革。按照市场规则、市场价格和市场竞争的基本原则，开展产业用地市场化配置，优化产业用地供需匹配，引导产业用地合理流转。健全存量建设用地退出机制，通过市场化方式引导低效用地再开发。

实施矿产林木农地使用权市场化配置。落实矿产资源、林木资源的所有权和使用权分离的改革要求，推动农户承包土地和农村宅基地“三权分置”，扩大使用权的出让、租赁、作价出资、授权经营、入股、抵押等权能，推进使用权的有偿流转（国家法律规定的特殊情形除外）。统筹推进农地承包经营权、宅基地使用权、探矿权和采矿权和林木采伐权等自然资源使用权交易平台和服务体系建设，健全市场监测监管和调控机制，促进自然资源使用权市场流转顺畅、交易安全、利用高效。

## 第三节 强化自然资源行政审批改革

争取开展下放用地（矿业权）审批权的承接试点工作。落实省关于委托用地审批权的相关规定，争取省级农用地转用和土地征收、用地预审与规划选址、增减挂钩建新区实施规划和工矿废弃地复垦实施方案的审批权下放试点，研究制定审查标准、优化审批流程、提高审批质效。

深化自然资源“放管服”改革。深入推进“多审合一、多证合一、多测合一、多验合一”改革，进一步完善项目建设用地预审与选址意见书合并办理操作流程和“多测合一”业务流程，统一技术标准，健全各类管理平台，推动规划管理系统与电子政务管理平台的信息共享与业务全面协同，打造“全链条、全覆盖”工程项目审批体系。深入推进不动产登记交易专项改革，深化“互联网+不动产登记”，建设“线上苏小登·常州畅e登”品牌，建立健全不动产登记标准化体系，实现市域范围内不动产登记服务“同市同标”。全面完善“一张图”“一平台”“一张网”和“互联网+自然资源”政务服务体系建设，持续建设“五全五化”工程，推进“全业务上网、全流程在线、全过程留痕、全节点内控、全要素关联”的五全服务模式建设，提升自然资源管理的服务制度化、标准化、信息化、智能化和便民化水平。

## 第四节 健全自然资源资产监督与执法体系

完善自然资源资产监督机制。完善全民所有自然资源资产报告制度，各级政府定期向本级人大常委会报告全民所有自然资源资产情况，自觉接受人大和社会监督。建立科学合理的自然资源资产管理考核评价体系，依托全民所有自然资源资产平衡表开展领导干部自然资源资产离任审计，落实党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。完善自然资源资产产权信息公开制度，强化社会监督。

健全自然资源资产执法监督体系。加强自然资源日常执法监管，完善和提升“实时监管”的智能化执法监督体系，真正做到“早发现、早制止、严查处”，全面推进“事前防范、事中处置、事后跟踪”全过程监管。加快自然资源行政执法与刑事司法的衔接机制与平台建设，推进自然资源利用违法案件信息共享、案情通报和案件移送，促进依法行政、严格执法。

扎实开展自然资源资产执法监督行动。强力推进土地违法违规问题“双零”行动，全面整改实现存量“清零”，全面从严实现增量“归零”。严格开展卫片执法、土地例行督查、耕地保护督查等执法监督检查工作。继续推进农村乱占耕地建房整治、违法用地综合整治、违建别墅清理等专项行动。严格执行土地执法差别化管理，通过奖优罚劣手段，有效落实土地管理共同责任和内部联动综合执法机制。

第八章 强基行动支撑

巩固自然资源治理基础

## 第一节 构建新型基础测绘体系

加快现代测绘基准和基础测绘系统建设。开展现代测绘基准基础设施动态维持，持续优化全市测绘基准网络，完善测绘基准信息服务。构建遥感数据快速获取智能感知体系，夯实地理信息服务数据基础。持续推进全市基础测绘数据与专题地理要素数据获取与更新，推动辖市（区）基础地理信息共建共享、联动更新，加快以地理实体为核心的基础地理信息时空数据库建设和更新。

推进实景三维建设与地理信息应用服务。基于DEM、DOM、LIDAR、全景影像等数据，挖掘历史成果，打造精度好、分辨率高、现势性强、标准统一的多时相三维地形模型，构建市域时空三维地形场景和城市三维模型。加快实景三维技术应用，建立城市实景三维数据库，推进时空三维应用服务系统建设。

提升测绘地理信息公益性保障服务水平。汇聚全市各类测绘地理信息公共服务资源，持续推进常州市空间地理信息基础平台建设及推广应用，加速互联网、移动端的基础地理信息开发利用，创新基础测绘服务方式，优化公益性地图产品，加强测绘应急保障能力体系建设，完善测绘地理信息监管体系，全面提升基础地理信息公共保障和公益服务能力。

|  |
| --- |
| 专栏15 常州基础地理信息遥感资料获取与应用工程 |
| 充分利用航空影像和卫星影像，获取常州市域基础地理信息遥感资料，制作影像图，服务建设、生态环保、公安、城管、发改、税务、审计等部门的影像数据需求。“十四五”期间开展两至三次全市域基础航空摄影，制作高分辨率正射影像图；每半年制作、发布一幅全市域最新卫星影像；研究影像资料的智能化应用与更新，加强影像图应用研究与服务推广，为自然资源和规划管理、相关部门应用提供支撑服务。 |

## 第二节 推进自然资源统一调查监测和确权登记

开展自然资源统一调查监测评价。落实国家和省有关推进自然资源统一调查监测评价工作的相关要求，系统总结金坛区自然资源调查试点经验，加快推进溧阳市自然资源常规监测试点，探索建立自然资源分类标准、自然资源调查关键方法与技术流程以及自然资源调查数据库标准，科学组织实施全市自然资源统一调查监测，全面准确掌握自然资源的数量、质量、范围、保护与利用状况等信息，查清各类自然资源家底及其变化情况。建立健全自然资源动态监测网络，逐步提升全市自然资源监管能力，定期开展全覆盖的自然资源动态监测。集成各类自然资源调查监测结果，建设全市自然资源三维立体时空数据库和管理系统，完善各类自然资源数据管理，形成自然资源日常管理所需的“一张底版、一套数据和一个平台”。建立科学的自然资源评价指标体系，开展全市调查监测成果数据的综合分析和系统评价，评估自然资源保护与利用成效。

|  |
| --- |
| 专栏16 常州自然资源统一调查监测、资产清查和确权登记工程 |
| 自然资源统一调查监测。实施全市各类自然资源基础和专项调查工作，推进各类自然资源常规和专题监测工作，建立健全全市自然资源动态监测网络，开展全市自然资源三维立体时空数据建设和调查监测成果分析。“十四五”期间，建成自然资源日常管理所需的“一张底版、一套数据和一个平台”。  全民所有自然资源资产清查。综合“三调”成果和各类自然资源专项调查（清查）成果，清查自然资源实物属性信息，采集价值属性信息，开展全民所有自然资源资产经济价值估算，编制自然资源清单并明确委托人和代理人的权责，建立全民所有自然资源资产清查和管理数据库。“十四五”期间，建成全民所有自然资源资产“一张图”，实施动态监测监管。  自然资源和不动产统一确权登记。落实《常州市自然资源统一确权登记总体工作方案》（常政办发〔2020〕31号），“十四五”前两年完成瓦屋山省级森林公园、茅东省级森林公园、扁担河、湟里河、夏溪河、江苏溧阳天目湖国家湿地公园、北干河、澡港东支、南运河等9个项目的确权登记工作，2023年及以后逐步实现全覆盖。2021年基本实现房地一体农村不动产登记发证全覆盖，“十四五”期间全面建成农村不动产登记数据库，将房地一体农村不动产登记、农村土地承包经营权和土地经营权登记、集体土地所有权登记等业务纳入不动产登记日常业务，实现不动产登记城乡全覆盖。升级重构不动产登记信息系统，整合应用支撑、信息管理、自然资源确权登记数据管理和市级监管与辅助决策系统，建成并运行全市统一的自然资源和不动产登记信息平台。持续优化不动产登记服务，提升不动产登记营商环境。 |

推进全民所有自然资源资产清查与核算。基于自然资源统一调查成果，结合部和省代理行使所有权的自然资源资产清单，确定常州全民所有自然资源资产清单，开展自然资源资产的实物量评估、价值量核算和其它信息完善，建立常州全民所有自然资源资产清查数据库，编制全民所有自然资源资产清查报告。组织辖市（区）参加省自然资源资产平衡表试点填报，结合试点和部、省统一部署，开展全部辖市（区）全民所有自然资源资产平衡表填报，逐级审核、汇总，构建覆盖全市的全民所有自然资源资产平衡表。

加快全民所有自然资源资产确权登记。按照国家和省相关部署，充分利用不动产登记、国土调查和自然资源专项调查成果，对辖市（区）内除部和省直接开展确权登记之外的自然生态空间和全民所有单项自然资源开展统一确权登记工作，逐步实现对河流、森林、山岭、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等市级自然资源统一确权登记全覆盖，清晰界定辖市（区）内自然生态空间和全民所有单项自然资源资产的产权主体，明确委托人、受托人、委托权责内容和所有权管理方式。

## 第三节 加强自然资源管理信息化建设

优化自然资源管理信息化基础环境。充分运用新一代信息技术，整合原基础测绘、土地、城市规划、地质、矿产、不动产、林业、水利等各类数据库，链接各部门分散的计算和存储资源，构建涵盖自然资源和规划业务网、重要数据专网、互联网（电子政务外网）及自然资源动态监测物联网在内的多级互联的全市统一的自然资源“一张网”，建成市、县（区）两级“自然资源和规划基础设施云”环境。

加强自然资源管理信息化平台建设。依托全市自然资源“一张网”整合各类数据，推进“地上地下、内在关联、二三维一体”的自然资源和规划“一张图”和国土空间规划实施监督系统建设，建成高效运行、有效应用的自然资源和规划管理数据中心。加快集成现有自然资源（土地、矿产、地质、林业等）规划、利用等各类应用系统，实现与同级政务服务平台和“互联网+”监管系统对接，构建“互联网+自然资源”政务服务体系，全面实现自然资源管理的“五全五化”，提升自然资源监测监管能力、决策支持能力和信息共享能力，促进自然资源治理能力现代化水平不断提升。

|  |
| --- |
| 专栏17 常州智慧自然资源和规划信息化工程 |
| 通过实施自然资源和规划云基础设施和数据中心建设工程、国土空间基础信息平台建设工程、智慧自然资源与规划新技术应用中心建设工程、信息化建设标准规范和运行保障体系建设工程等子工程，构建常州市自然资源和规划空间信息大数据中心，形成自然资源和规划空间信息“一张网”“一平台”和“一张图”，构建“互联网+自然资源”调查监测评价、监管决策和政务服务三大应用体系，搭建自然资源和规划新技术应用中心，纵向上实现部、省厅、市局、辖市（区）局、国土所五级管理机构的业务协同，横向上实现市局与市政府政务办、大数据局等部门共享、并联审批、技术支持等，对外为企业、社会公众等提供自然资源数据与应用服务，形成业务体系全覆盖、技术体系完整的常州市自然资源和规划信息化体系。 |

## 第四节 强化地质灾害监测预警

持续推进地质灾害风险调查。加强全市缓变性的地面沉降、地裂缝及突发性的崩塌、滑坡、地面塌陷地质灾害隐患点调查、常规监测和稳定性分析，规范地质灾害隐患点管理，科学开展地质灾害易发区划分及地质灾害防治区划研究，制定地质灾害防控预案。

完善地质灾害监测预警体系。健全地质灾害专业监测网络，积极构建群专结合的监测预警体系，建立市级地质灾害气象风险预警平台，形成健全预报会商机制，加强与市气象局的业务协作和信息互通互享，积极完善地质灾害监测预警体系。

|  |
| --- |
| 专栏18 常州地质灾害评估与监测预警工程 |
| 严格建设项目地质灾害危险性评估和开发区地质灾害危险性区域评估；推进地质灾害风险普查和地质灾害高易发区1:1万详细调查；优化地质灾害管理制度体系和群测群防体系作用，提高突发地质灾害专业化监测覆盖率，完善地质灾害气象风险预警预报体系。 |

## 第五节 完善自然资源科技创新与应用体系

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。

促进自然资源和规划创新平台建设。加强与自然资源部重点实验室以及工程技术创新中心的交流，推进与常州大学、常州工学院等本地高校合作，积极培育本地自然资源领域科技创新平台。加快现有的自然资源部苏南土地整治-江苏金坛野外基地条件改善和野外观测基地设施设备升级，以长江沿线、滆湖、长荡湖等地为重点新建一批野外观测站。完善现有自然资源和规划专家库分类标准体系，推动专家库建设与维护，健全专家决策咨询制度，推进自然资源和规划创新平台与智库建设。

鼓励创新型人才队伍建设。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。

第九章 保障机制托底

确保规划顺利实施

加强党对《规划》实施的领导，明确各级党委和政府的职责，创新实施保障机制，确保规划主要目标和任务顺利实施，推动全市自然资源保护与利用工作迈上新台阶。

## 第一节 坚持和加强党的领导

把党的领导始终贯穿《规划》组织实施的全过程各领域，健全上下联动、执行有力的组织领导体系，完善党建与业务融合机制，统筹全市各级《规划》的实施。明确各级党委、政府的职责，主要负责人亲自抓，落实主体责任，切实履行职责，明确责任分工，强化监督考核，确保自然资源保护与利用目标实现。

## 第二节 广泛凝聚社会力量

推行《规划》政务信息公开，健全自然资源管理部门与其它部门、企业、社会的沟通和信息交流机制，坚持开门问策、集思广益，畅通公众参与规划编制、实施与监督渠道，广泛听取专家学者、人民群众、社会团体的意见和建议，凝聚社会共识。统筹运用传统媒体和新兴媒体，创新和丰富宣传形式，报道规划实施的成效，营造良好的社会氛围。

## 第三节 实施目标考核

本规划确定的约束性指标要分解落实到辖市（区），辖市（区）自然资源管理部门要将相关目标、指标和主要任务分解到年度，纳入年度工作计划，明确进度要求和具体政策措施，确保规划目标任务有计划、按步骤得到落实。将《规划》的落实情况作为领导班子的重要考核内容。市自然资源主管部门要定期对本规划的贯彻落实情况进行监督检查，重大事项及时向市委、市政府报告。

## 第四节 强化规划实施评估

建立健全《规划》实施的动态评估、跟踪、预警机制，坚持定量与定性评估相结合、自我评估与第三方评估相结合的方式，健全年度监测分析-中期评估-总结评估的全过程规划评估体系，及时总结规划执行中出现的问题，积极采取必要对策，推进规划实施。