

宁夏回族自治区 人民政府办公厅文件

宁政办发〔2021〕57号

自治区人民政府办公厅关于 印发宁夏回族自治区自然资源保护和 利用“十四五”规划的通知

各市、县（区）人民政府，自治区政府各部门、各直属机构：

《宁夏回族自治区自然资源保护和利用“十四五”规划》已经自治区人民政府第98次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，抓好组织实施。



宁夏回族自治区人民政府办公厅
2021年9月7日

（此件公开发布）

宁夏回族自治区

自然资源保护和利用“十四五”规划

“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，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。自然资源是生态之源、发展之基、民生之本，自然资源的有效保护和合理利用在全面建设社会主义现代化国家征程中具有全局性、基础性、关键性重要地位，在宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区中具有要素保障、空间支撑、发展赋能重要作用。

本规划依据国家《“十四五”自然资源保护和利用规划》《宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》编制，旨在进一步加强战略引领、确定目标方向、明确主要任务、完善保障措施，是指导“十四五”时期全区自然资源保护和利用工作的行动纲领，是制定相关规划、部署年度任务、配置资源要素、实施工程项目、安排财政预算、完善政策体系、加强行业建设的重要依据。规划期为 2021 年至 2025 年，远景展望至 2035 年。

第一章 现状与形势

第一节 自然资源现状

宁夏战略地位重要，自然条件复杂多样。东邻陕西省、南接甘肃省、北倚内蒙古自治区，南北长 460 千米，东西宽 298 千米。地貌类型包括平原、丘陵、山地和台地，分别占全区面积 39.26%、37.41%、14.84%和 8.49%。自然地理上分为三大板块，北部引黄灌区被腾格里沙漠、乌兰布和沙漠、毛乌素沙地环绕，因得黄河自流灌溉优势，土壤肥沃，形成典型的平原绿洲地区；中部干旱带以干旱剥蚀、风蚀地貌为主，干燥少雨，风大沙多，土地贫瘠，生存条件较差；南部山区为黄土丘陵沟壑区和土石山区，部分地域阴湿高寒，降雨量相对较高。

宁夏位于黄河上游中段，生态安全地位重要。全境属于黄河流域，黄河自南向北纵贯全区 397 千米。黄河流经宁夏的先天自然条件和贺兰山、六盘山、罗山的特有地理地势，具有稳定季风界限、联动全国气候格局、调节水汽交换、改善西北局部气候和阻挡沙尘东进的功能作用，是全国重要的生态安全屏障。自然植被以草原、灌丛、森林为主，草原植被面积占自然植被的 79.5%，森林覆盖率 15.8%。生物多样性丰富，拥有 1900 多种野生植物和近 500 种野生动物。

宁夏区域面积较小，土地类型多样。全区耕地 1821.69 万

亩，种植园用地 141.68 万亩，林地 1447.04 万亩，草地 3081.49 万亩，湿地面积 37.59 万亩，商业服务业用地 19.68 万亩，工矿用地 91.79 万亩，住宅用地 154.8 万亩，公共管理与公共服务用地 33.07 万亩，特殊用地 19.77 万亩，交通运输用地 172.16 万亩，水域及水利设施用地 257.04 万亩，其余为其他土地。人均土地面积 10.8 亩，人均耕地面积 2.53 亩，均高于全国平均水平。

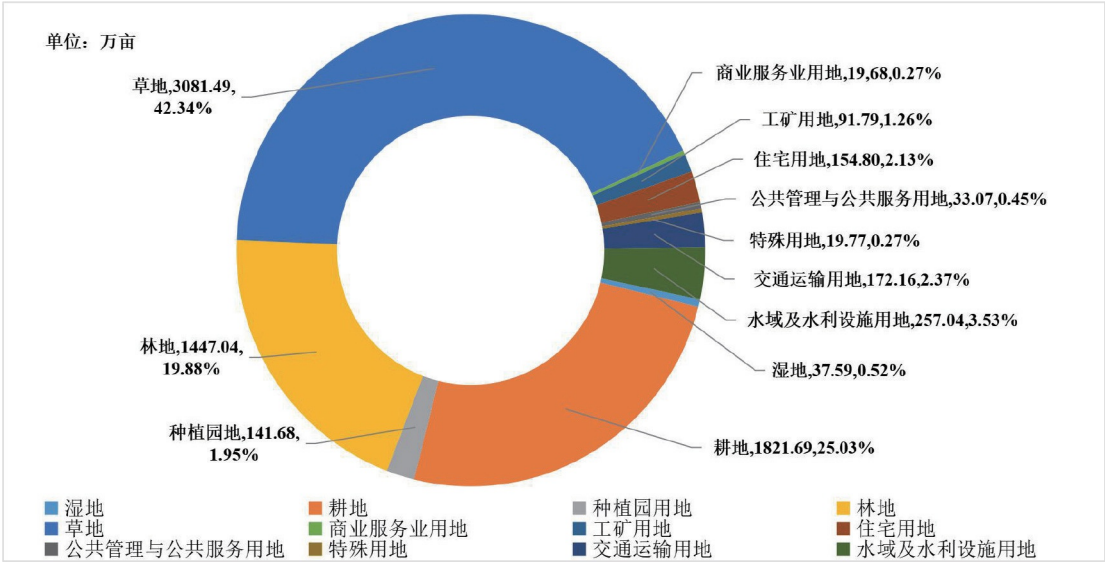


表 1 全区土地利用现状结构图

宁夏矿产资源分布集中，清洁能源优势突出。矿产资源以沉积型矿产为主，具有产地相对集中，少数矿种质量特优、埋藏较浅的优势。已发现矿产资源 49 种（含亚矿种），其中煤、石灰岩、石膏等为优势矿产，煤和水泥用灰岩保有储量均位居全国第 8 位，石膏位居全国第 3 位。宁夏属温带大陆性干旱、半干旱气候，风、光、热资源十分丰富，清洁能源优势突出。

宁夏水资源分布不均，人均占有量少。全年平均降雨量 166.9—647.3 毫米，北少南多，差异明显；年均蒸发量 1312—2204 毫米，夏季最大、冬季最小。当地水资源量 11.63 亿立方米，黄河干流过境量 306.8 亿立方米，可供利用量 40 亿立方米。水资源大多分布在北部引黄灌区，中部干旱带地表水量小、水质含盐量高，南部山区河系较为发达、水资源相对丰富。人均水资源占有量仅为黄河流域的 1/3、全国的 1/12；人均水资源可利用量 576 立方米，为全国平均值的 1/3。

第二节 “十三五” 主要成效

“十三五” 时期，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，在自治区党委和政府的坚强领导下，全区自然资源保护和利用工作全面扎实推进，圆满完成了各项目标任务，为决胜全面小康、决战脱贫攻坚作出了重要贡献。

耕地保护红线更加牢固。坚持最严格的耕地保护制度，建立自治区市县乡（镇）村五级耕地保护责任机制，多措并举强化耕地管控性、建设性、激励性保护。全力打好打赢“大棚房”专项清理整治、违建别墅问题清查整治、农村乱占耕地建房“三场硬仗”。高标准实施土地整治工程，补充耕地 10.2 万亩，超额完成国家下达 1748 万亩耕地保有量、1399 万亩永久基本农田保护面积任务，国务院耕地保护责任目标“十三五”考核结果位居全国前列，耕地数量稳定、质量提升、生态优化。

生态保护修复力度空前。坚持山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，精准绘制黄河宁夏段生态保护治理“1+5”底数图册，高质量编制“三山”生态保护修复专项规划，绘就了宁夏山川由“黄”到“绿”演变的宏伟蓝图。实施黄河流域国土综合整治、历史遗留露天矿山生态修复工程，修复面积3.41万亩。实施贺兰山国家级自然保护区生态环境综合治理，争取国家20亿元资金实施贺兰山东麓山水林田湖草生态保护修复试点工程，累计完工项目118个。推进大规模国土绿化，绿化美化乡村200个，新增“国家森林乡村”37个，完成营造林769.38万亩，治理退化草原385万亩，森林覆盖率15.8%，湿地保护率达到55%，草原综合植被盖度56.51%，全区生态整体功能质量显著提升。

资源节约利用成效明显。坚持最严格的资源节约制度，严格落实建设用地总量和强度“双控”管理，建立建设用地“增存挂钩”机制，在全国率先建成节约集约利用评价监管平台，持续开展批而未供和闲置土地盘活利用专项行动，处置批而未供和闲置土地24.01万亩，单位GDP建设用地使用面积下降20%。采矿权由482个压减为326个，综合利用率大于80%，矿产资源规模化、绿色化、节约化开发利用成效显著。

要素支撑保障精准到位。坚持服务经济社会发展大局，建立完善用地审批“绿色通道”、计划指标“点供”、占补平衡全区统筹等机制，出台统筹疫情防控和服务保障发展用地若干政策措

施。“十三五”时期，争取国家新增建设用地 30 万亩，有力保障了银西高铁、煤制油等 630 余项重大基础设施、重点产业、重要民生等项目用地需求，土地出让收入 418.51 亿元。新增煤炭、石膏、石灰岩等矿产资源储量 55.4 亿吨，新发现大中型矿产地 7 处，主要矿种开采 0.87 亿吨，矿业总产值 184.5 亿元。困扰宁东地区发展 10 余年之久的 14 个煤矿采矿权办理问题妥善解决，第三次国土调查成果一次性通过国家验收，夯实了资源管理基础。

助力脱贫攻坚成绩显著。坚持把脱贫攻坚作为重中之重，出台自然资源助力脱贫攻坚 22 条、保障贫困地区高质量发展 7 个方面高含金量支持政策措施，单列足额保障贫困县区新增建设用地计划指标 1.5 万亩，1.34 万易地搬迁农民生产生活用地应保尽保，6300 亩建设用地增减挂钩指标跨省调剂直接为 5 个深度贫困县增加收入 18.9 亿元。投资 5.58 亿元，开展 32 个生态移民土地整治项目，建设规模 34.44 万亩，安置移民 16.93 万人。优先在 6 个贫困县区实施地质灾害移民搬迁工程，32 处严重影响群众生命财产安全的地灾隐患点完成工程化治理。结对帮扶红寺堡区柳泉村和羊场湾村，支持 3880 万元发展黄花菜、奶牛产业规模化经营，群众的获得感、幸福感和安全感明显提升。

重点领域改革深入推进。坚持以重点领域、重点区域、重要试点改革破难题、促发展，空间规划（多规合一）试点获得中央深改组充分肯定，自然资源资产清查、国有土地资源资产核算、

资产负债表试填 3 项国家试点圆满完成，平罗农村土地三项制度试点改革为修订《土地管理法》贡献了“宁夏智慧”，石嘴山国有建设用地二级市场建成运行。自然资源“放管服”改革跑出加速度，建设用地审批时限压减 40%，非煤矿山采矿权、测绘作业证核发全部下放，企业类不动产登记一般登记 4 个工作日、抵押登记 2 个工作日办结。“1+4”数据中心基本建成，1:2000 基础地理信息数据库和实景三维地形场景建成运用，自然资源信息化管理能力显著加强。

第三节 机遇与挑战

“十四五”时期，是宁夏奋力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的关键五年，也是宁夏推进自然资源治理体系和治理能力现代化的重要五年。全区自然资源保护和利用的背景环境、形势任务和目标要求都发生了新的深刻变化，面临着诸多新的机遇和挑战。

一、自然资源保护和利用迎来重大机遇

理论武装增强新的发展能力。坚持把习近平生态文明思想贯穿自然资源工作全过程，牢固树立践行人与自然和谐共生的科学自然观、绿水青山就是金山银山的重要发展理念、山水林田湖草是生命共同体的系统思想，推动自然资源事业发展的思路越来越清晰，解决矛盾问题的能力越来越强化，推动改革创新信心越来越坚定。习近平生态文明思想的思想魅力、实践伟力、理论张

力厚植了社会各界对生态价值、绿色发展的思想根基、理论储备和行动自觉，为做好新阶段自然资源工作奠定了坚实的基础。

国家战略赋予新的发展优势。习近平总书记赋予宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区时代使命，并上升为重大国家战略，有利于充分发挥生态安全地位作用和自然资源潜力优势，加强生态保护修复和绿色转型，为以高水平保护促进高质量发展提供了千载难逢的历史机遇。党中央做出构建新发展格局重大战略部署，全面加快“一带一路”建设，推进新时代西部大开发形成新格局，将黄河几字弯地区纳入国家城镇化布局，有利于宁夏融入国际国内大市场、大循环，加快基础设施网络建设和生态系统保护修复，全面构建全方位、多层次开放格局。

重大政策催生新的发展红利。国家生态文明体制改革深入推进、制度体系日益完备，有利于宁夏加快构建起生态文明体系的“四梁八柱”，为建设美丽新宁夏提供坚实基础和保障。巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴战略有效衔接和五年过渡期政策，有利于宁夏实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。国家全面构建更加完善的要素市场化配置体制机制，自然资源部出台支持宁夏建设先行区的意见，有利于宁夏深度实施国土空间规划和生态保护修复工程，实现东西部资源资本要素跨区域平等交易，在更大范围、更高层次吸纳高端要素、承接产业转移。随着国家一系列破解自然资源领域体制机制障碍重大政策的相继出台，将释放出更大的政策红利，激发出自然资源优势转化为经

济、生态、社会发展优势的强劲动能。

资源优势支撑新的发展空间。宁夏国土空间开发强度不高，与西部其他省区相比，发展空间更广、潜力更足、韧性更强。石膏、石灰岩等矿产资源储备存量较大，少数矿种质量优势突出，新能源和可再生能源开发前景广阔，建立矿产资源全产业链大有可为。宁夏良好的自然生态是最大的发展优势和竞争优势，随着生态文明建设的不断推进，宁夏在全国生态安全中的地位和作用更加凸显；近年来山水林田湖草沙系统治理成效明显，既丰富了自然资源保护和利用的探索实践，也坚定了建设美丽新宁夏的信心决心。

改革创新释放新的发展动力。“十三五”时期，自然资源重点领域和关键环节改革制度框架初具雏形，但束缚市场活力的体制机制障碍尚未消除。随着自然资源“两统一”职能逐步到位，自然资源监管和资产管理改革不断深化，生态保护修复一体化持续推进，自然资源“数字赋能”落地见效，改革创新的综合效应将充分显现，从而注入自然资源事业改革发展的强大动力，更好地推动自然资源治理体系和治理能力现代化。

二、自然资源保护和利用面临严峻挑战

推进先行区建设要求进一步筑牢生态安全屏障。宁夏位于我国北部防沙带、丝绸之路生态防护带和黄土高原—川滇修复带“三带”交汇点，是黄河水沙调节、水源涵养、水土保持的关键地带，在全国生态安全战略格局中具有特殊重要的地位。习近平

总书记赋予宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区时代使命，要求在沿黄省区走在前、做表率。筑牢祖国生态安全屏障，责任重大，任务艰巨，必须以先行区建设统领自然资源保护和利用，推动山水林田湖草沙系统修复，有效防风固沙、涵养水源，促进局部生态环境逐步改善、区域气候条件逐步改变，为全国生态大局出力、华北生态安全效力、西北生态安全尽力。

特殊地理条件要求进一步强化自然资源源头保护。宁夏地域空间狭小，三面环沙，地形地貌复杂。北部土地盐渍化、中部沙化、南部水土流失严重，水资源匮乏，降雨量远低于全国平均水平，生态环境脆弱，生态历史遗留问题多，恢复治理成本高，保护修复难度大。优质耕地资源少，耕地后备资源利用难度大。地质构造复杂多样，矿产开发环境敏感性强，地质灾害易发多发，自然资源保护和利用难度增大、要求更高，必须严格源头保护，加强用途管制。

促进区域协调发展要求进一步优化国土空间格局。“十四五”时期，产业和人口向中心城市、城市群集中的趋势将更加明显，沿黄城镇群成为经济发展的重要动力源，城乡融合发展更加深入，国土空间不平衡不充分开发的压力持续加大，生产生活生态空间功能格局与经济社会发展布局相匹配的要求愈加迫切。现行空间用途管制侧重农业空间和城镇空间，生态空间、立体空间、全域空间管制制度欠缺，用途管制重方式重数量、轻强度轻结构问题明显，亟需适应区域协调发展形势要求，加快建立健全国土

空间开发保护新格局和用途管控体系。

实现高质量发展要求进一步推动资源节约高效利用。以现代化经济体系建设为先导，坚持质量第一、效益优先，促进经济社会持续健康发展，是宁夏经济社会发展的中心任务。自然资源是经济发展的基本要素，资源节约高效利用是高质量发展的应有之义。“十四五”时期，宁夏新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深入推进，基础设施建设、重点产业发展等对资源需求将处于高位，资源总量偏少、利用粗放浪费将严重制约发展的质量和效益。必须牢固树立节约集约循环利用的资源观，节约利用资源、综合利用资源、高效利用资源，推动资源利用方式根本性转变，支撑更大规模、更高质量的经济增长。

推动自然资源治理现代化要求进一步补齐管理短板。宁夏自然资源领域全面深化改革进入深水区和攻坚期，自然资源资产管理、国土空间用途管制、生态系统保护修复等重点领域和关键环节改革面临诸多矛盾困难，自然资源规范化、法治化建设相对滞后，科技支撑和信息服务差距较大，专业技术人才比较匮乏，干部综合素质有待进一步提升。“十四五”时期，必须综合施策，补齐短板弱项，不断推进自然资源治理体系和治理能力现代化，奋力交出新时代自然资源高质量答卷。

综合分析，宁夏“十四五”自然资源保护和利用工作处在肩负生态建设重任、应对安全风险挑战、实现更大改革发展的关键期，机遇和挑战并存。必须把思想统一到党中央、自治区党委和

政府对形势的分析判断上来，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识宁夏发展面临的新形势新机遇，深刻认识自然资源保护和利用面对的新挑战新任务，立足区情实际，树牢底线思维，发扬改革精神，准确识变、科学应变、主动求变，谱写宁夏自然资源事业发展新篇章。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

“十四五”时期，全区自然资源保护和利用要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，坚决贯彻落实自治区党委和政府决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持人与自然和谐共生基本方略，坚持节约资源和保护环境基本国策，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持绿色低碳循环发展，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区为时代使命，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以履行“两统一”职责为目标，全面加强国土空间用途管控、自然资源保护利用、

生态系统保护修复，推动自然资源治理体系和治理能力现代化，坚决守好促进民族团结、维护政治安全、改善生态环境“三条生命线”，走出一条助推高质量发展的新路子，继续建设经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕的美丽新宁夏，为全面建设社会主义现代化开好局、起好步提供坚实的资源保障。

第二节 基本原则

坚持生态优先，推动绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山理念，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，守住自然生态安全边界，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，全面形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，推动人与自然和谐共生。

坚持要素保障，服务发展大局。聚焦高质量发展主题，围绕国家和自治区重大战略，充分发挥自然资源空间载体、要素保障和生态本底作用，准确把握自然资源在经济社会发展中的定位，提升自然资源 and 生态产品供给对满足群众需求的适配性，为实现高质量发展提供坚实的资源要素保障。

坚持资源惠民，增进民生福祉。牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持人民主体地位，践行服务为民宗旨，维护群众资源权益，充分发挥自然资源管理在区域发展、城乡建设、社会保障、民生改善、生态产品、防灾减灾的基础性作用，让群众从自然资源领域有更多的获得感、幸福感和安全感。

坚持系统观念，提升综合效益。尊重自然规律、经济规律、社会规律，统筹保护、发展、安全关系，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，综合运用经济、技术、行政、法律等手段，解决自然资源领域全局性、系统性、基础性问题，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

坚持底线思维，深化改革创新。依法依规严守开发利用资源底线，坚决维护国家生态安全、粮食安全、能源资源安全，筑牢永续发展的资源基础。坚定不移推进改革，以政策创新和科技创新推动自然资源管理、利用、服务方式加快转型，提升自然资源治理效能，不断为自然资源事业改革发展注入新的强大动力。

第三节 战略导向

“十四五”时期，以先行区建设统领自然资源保护和利用工作，引领自然资源事业改革发展。

——围绕构建“一带三区”总体布局，科学编制实施国土空间规划。以构建黄河生态经济带和北部绿色发展区、中部封育保护区、南部水源涵养区总体布局为重点，优化国土空间开发保护格局，严格国土空间用途管制，推动黄河生态经济带打造先行区核心带，促进北部绿色发展区构建绿色高效的现代产业体系、中部封育保护区巩固防沙治沙和荒漠化综合治理成果、南部水源涵养区持续提升水源涵养和水土保持功能。

——围绕建设生态保护修复示范区，统筹推进山水林田湖草沙系统保护和修复。坚持自然恢复为主、人工修复为辅，突出规划引领，分区分类施策，全面推进水源涵养、水土保持、生态修复工程项目建设，不断增强生态系统的平衡性、安全性和稳定性，提升生态系统碳汇能力。持续开展国土绿化行动，推进黄河和贺兰山、六盘山、罗山生态保护修复治理，持续改善生态质量。

——围绕建设现代化产业体系，全力做好资源要素保障。立足生态资源、产业基础和特色优势，聚焦电子信息、新型材料、清洁能源、绿色食品、枸杞、葡萄酒、肉牛和滩羊、奶产业、文化旅游九大重点产业，统筹国土空间布局，支持产业平台建设，完善产业用地政策，做好用地指标保障，加强改进地质服务，推动产业集群化、规模化、生态化发展。

——围绕资源节约综合高效利用，实施资源节约集约全程管理。牢固树立节约集约循环利用的资源观，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产“四水四定”原则，深化用水权改革，优化水资源配置，确保实现高效节约用水、水资源安全。坚持管住总量、控制增量、盘活存量、提高质量，提升土地节约集约利用水平。落实能源、建设用地总量和强度“双控”管理，推动资源利用方式根本性转变。结合用地、用矿准入管理，支持工业、建筑、交通等领域节能减排。

第四节 主要目标

一、2035 年自然资源保护和利用远景目标

到 2035 年，全区自然资源保护和利用要与经济社会发展远景目标相适应，形成资源节约型社会和绿色生产生活方式。生产空间安全高效、生活空间舒适宜居、生态空间山青水碧的国土开发保护格局形成，清洁低碳、安全高效的能源体系和绿色低碳循环发展的经济体系基本建立，碳排放达峰后稳中有降。资源要素市场化配置机制持续优化，土地、矿产等资源利用效率达到全国平均水平。生态系统质量和稳定性明显改善，生态产品供给更加充分。权利主体资源权益保障能力显著提升，自然资源治理体系和治理能力全面加强，基本实现人与自然和谐共生的现代化。

二、“十四五”时期自然资源保护和利用目标

围绕助力先行区建设取得阶段性重要成果，实现经济社会发展目标，全面推进自然资源治理体系和治理能力现代化，努力实现以下目标：

——国土空间开发保护形成新格局。立足“一河三山”生态坐标构建“一带三区”总体布局，全区统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划体系全面建立并监督实施。以国土空间规划为依据、全域覆盖、层级有序的国土空间用途管制制度逐步完善，国土空间开发保护制度全面建立。统筹划定落实三条控制线，生

态保护红线、永久基本农田保护面积不低于国家下达指标，城镇开发边界科学合理、集约适度。

——生态保护修复治理取得新成效。统筹山水林田湖草沙系统治理，新增历史遗留矿山和国土综合整治面积 57 万亩，森林覆盖率达到 20%，草原综合植被盖度达到 57%，湿地保护率达到 58%， “一河三山” “七大生态系统” 建设取得显著成效，生态系统碳汇能力持续提升。以国家公园为主体的自然资源保护地体系初步建立，重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护，多元化生态修复投入、生态产品价值实现等机制初步建立，在全国生态节点、生态屏障、生态通道的重要地位和作用更加牢固。

——资源要素保障能力实现新提升。坚持需求牵引与供给改革相结合，实现重大基础设施、重点产业、重要民生项目及乡村振兴等用地应保尽保。推进土地要素市场化配置改革取得重大突破，全区统一的城乡建设用地市场基本建立，土地审批、供应、利用、监管全生命周期管理模式初步形成。推进“净矿”出让制度改革，矿产资源市场化出让制度更加完善。全面实现绿色矿业发展，实施矿产勘查项目 28 个，建成一批砂石集中开采区，到 2025 年矿业产值再创新高。

——资源保护节约水平取得新进展。落实最严格的耕地保护制度，耕地和永久基本农田保护完成国家下达的指标任务，耕地数量、质量、生态“三位一体”保护格局基本形成。土地节约集

约利用水平显著提升，每年处置批而未供和闲置土地 20% 以上，到 2025 年单位 GDP 建设用地使用面积下降 15%，土地综合利用效益接近全国平均水平，走在黄河流域省区前列。矿产资源开发布局更加合理、结构更加优化、效益更加明显，全区矿产大中型矿山比例提高到 90%，生产矿山全部达到“绿色矿山”建设标准。

——自然资源资产管理开创新局面。归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监督有效的自然资源资产产权制度基本建立。在第三次国土调查成果基础上，地理国情、森林、草原、水、湿地等专项调查协调统一组织，自然资源统一调查评价监测制度体系基本建立，重点区域自然资源统一确权登记基本完成，现代化自然资源登记体系基本形成。全民所有自然资源资产清查工作全面推进，自然资源资产家底全部摸清，权属边界关系明晰，收益分配制度合理优化，经济、生态、社会综合效益日益显现。

——自然资源治理能力迈上新台阶。防范化解自然资源领域重大风险机制更加完善，地质灾害综合防治体系全面建成，完成地质灾害治理工程 30 处，有效消除地质灾害隐患 50 处。新型基础测绘体系建设取得突破，科技服务支撑能力持续提升，1:2000 基础地理信息数据、“1+4”数据中心、“实景三维”成果应用成效显著，实现国土空间精准化管控和自然资源精细化管理。重点领域改革持续深化，自然资源依法行政、科学决策、严

格执法能力不断提升，自然资源治理体系和治理能力现代化全面推进。

“十四五”自然资源保护和利用主要指标表

类别	指 标	2020 年	2025 年	属 性
生态保护	生态保护红线面积（平方公里）	12863	不低于国家批准面积	约束性
	自然保护地占国土面积比例（%）	——	11.88	预期性
	森林覆盖率（%）	15.8	20	约束性
	森林蓄积量（万立方米）	995	1195	预期性
	草原综合植被盖度（%）	56.51	57	预期性
	湿地保护率（%）	55	58	预期性
	新增生态修复面积（万亩）	——	57	预期性
	国家重点保护野生动植物物种保护率（%）	——	不低于国家下达指标	预期性
资源利用	单位 GDP 建设用地使用面积下降率（%）	——	15	预期性
	单位 GDP 用水量下降率（%）	——	15	约束性
	矿产资源产出率提高比例（%）	——	10~15	预期性
	矿山“三率”水平达标率（%）	——	≥85	预期性
资源保障	新发现大中型矿产地（处）	——	3~5	预期性
	耕地保有量（万亩）	1748	不低于国家下达指标	约束性
	永久基本农田保护面积（万亩）	1399	不低于国家下达指标	约束性
	新增建设用地规模（亩）	——	不高于国家下达指标	约束性
基础支撑	新增 1:5 万区域地质调查面积（平方千米）	33500	2104	预期性
	1:2000 基础地理信息覆盖率（%）	——	100	预期性
	城市三维模型数据（%）	——	100	预期性

第三章 主要任务

第一节 构建国土空间规划管控体系，优化国土空间开发保护格局

深入实施区域协调发展战略和主体功能区战略，立足“一河三山”生态坐标构建“一带三区”总体布局，建立健全全域覆盖、统筹协调、运转高效的国土空间规划和用途管制制度，形成区域协调、山川共济、城乡融合的发展新局面。

一、深入推进国土空间规划体系建设

加强国土空间规划编制管理。落实“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”要求，按照人口资源环境相均衡，经济社会生态相统一的原则，与自然地理格局相适应，把水资源作为最大刚性约束，高质量编制自治区国土空间规划，同步编制市县国土空间总体规划，统筹编制“多规合一”实用性村庄规划，推进编制重点地区详细规划，强化国土空间专项规划管理，逐步实现区市县三级规划有效贯通、总详专三类规划有效衔接，形成全区统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划“一张图”。建立规划“留白”机制，为城市发展重要节点、重点功能区等预留发展空间。建立国土空间规划编制修改和审批备案制度，规范国土空间规划编制和修改程序。制定完善国土空间规划编制管理相关技术标准，构建国土空间规划技术标准体系。

统筹划定落实三条控制线。结合自然保护地整合优化完成生

态保护红线评估调整，核实清理补划永久基本农田。依据自然地理格局和城镇化发展规律，集约适度划定城镇开发边界。把生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，严格三条控制线监测监管，推动形成集约高效、宜居适度、山清水秀的生产、生活、生态空间格局。

建立完善规划实施监督管理制度。探索建立国土空间规划动态监测评估预警体制机制，完善国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，形成规划编制、审批、修改、实施、监督全周期管理，实现国家、自治区、市县上下贯通，部门数据联动共享。加强规划实施监管，依托国土空间基础信息平台，健全一年一体检、五年一评估的国土空间规划实施评估机制，提升国土空间规划全周期管理能力，确保国土空间规划目标要求有效落实。

二、健全国土空间用途管制制度

推进国土空间用途管制全覆盖。建立以生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界为主要控制线的分区分类用途管制体系，加强和改进国土空间准入管理。在城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。以生态保护和耕地保护为重点，分区分级细化相关管控规则。对生态保护红线内的核心保护区，原则上禁止人

为活动；对生态保护红线内的其他区域，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，制定监管办法；对生态保护红线以外的重要自然生态系统，按照相关法律和规划明确管控规则。建立农用地内部耕地、林地、草地之间用途转化管制规则，明确耕地和永久基本农田不同的管制目标和管制强度，加强永久基本农田和耕地向建设用地以及其他农用地转化的用途管制措施，坚决遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。

建立差异化用途管制机制。依据国土空间分区管控要求，探索国土空间不同用途转换规则及各类国土空间保护利用规则、不合理用途发现纠错机制，制定实施“刚性”与“弹性”相结合的空间准入正负面清单，明确城镇空间、农业空间和生态空间准入规则。城镇空间内实施建设用地总规模和开发强度控制，实现城镇空间高效集约开发。农业空间内对耕地和永久基本农田实施重点保护，夯实农产品主产区农业发展基础，助推乡村振兴。生态空间内严格生态保护红线的底线管控，实施“面上保护、点上开发”，科学合理调整优化生态功能布局。严格实行农用地内部用途转化管理，建立全域全要素的约束性转用规则，明确转用的条件、程序等要求，确保各类分区内部的资源要素变化合理有序。强化城镇地下空间开发利用管控，促进地下空间依法有序开发利用。深化土地计划管理改革，坚持项目跟着规划走、土地要素跟着项目走的原则，以真实有效的项目落地作为配置计划的依据，

推动土地计划指标安排更加合理化。

强化国土空间用途管制监管。建设国土空间用途管制监测平台，建立不合理用途发现和纠错制度，健全国土空间用途管制预警机制。针对永久基本农田保护区、生态保护红线区、城镇开发边界等重点区域，监测各类空间要素的总量、质量、变化，评估年度计划、空间准入、转用审批和许可制度执行情况等。对接国土空间规划指标、年度计划指标等，针对用途管制监测的重点内容，按照“守住底线、提升质量、动态预警”的监测思路，构建由底线型、质量型、动态型3类指标组成的综合指标体系。联通各项业务平台，搭建多功能分析预警模块，提升监测预警的及时性和有效性。

三、构建促进区域协调发展的国土空间支撑体系

落实“一带三区”总体布局。立足北部引黄灌区、中部干旱带、南部山区自然地理格局和开发保护实际，结合国土空间规划编制实施，统筹优化生态生产生活空间布局，构建黄河生态经济带和北部绿色发展区、中部封育保护区、南部水源涵养区“一带三区”国土空间开发保护总体格局，以“一带”辐射带动“三区”高质量发展，以“三区”护卫支撑“一带”生态保护建设，形成互促联动、相得益彰、良性循环的发展新局面。

落实主体功能区战略。立足资源环境承载能力，发挥地区比较优势，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区空间

格局，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局。推进城市化地区高效率聚集经济和人口、保护永久基本农田和生态空间，支持农产品主产区增强农业生产能力，支持生态功能区重点保护生态环境、提供生态产品，推进生态功能区人口逐步有序转移，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。

构筑安全多样的生态空间。践行绿水青山就是金山银山理念，坚持山水林田湖草沙是生命共同体的系统思想，强化生态系统整体保护和系统修复，促进生态环境质量不断提升、生态空间格局持续优化。建立以国家公园为主体的自然保护地体系，严格生态保护红线管控，完善分级分类的生物多样性保护网络，加快形成布局均衡、结构合理、网络完善、安全多样的生态空间。

打造优质绿色的农业空间。坚持农业农村优先发展，大力推进乡村振兴战略实施，按照集聚提升、城郊融合、特色保护、整治改善、搬迁撤并5种类型分类推进村庄布局优化，引导农村土地合理有序开发利用。坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线，以水定地逐步优化耕地布局。优先保障农业特色产业发展，推动农业特色产业区域化布局，加快形成农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足的农业空间。

塑造宜居高效的城镇空间。支持以人为核心的新型城镇化建设，引导人口和经济向以银川为中心的沿黄城市群集聚，强化固

原市在宁夏南部地区的辐射带动作用，构建“一主一带一副”城镇空间格局，形成由1个区域中心城市、4个地区中心城市、14个县域中心城市、127个镇构成，级配合理、优势互补、功能完善、特色鲜明、空间紧凑的四级城镇体系。推动与呼包鄂榆城市群、兰州—西宁城市群、关中平原、山西中部城市群协调联动。围绕推进城乡融合一体发展，引导城镇建设合理布局，有序开发，推动城市建设由规模扩张向内涵式、集约化、绿色化发展。

第二节 构建资源供需动态平衡体系，推动高质量发展

聚焦服务保障先行区建设，提高资源要素配置效率，创新资源要素供给方式，以自然资源供需高水平动态平衡推动经济社会高质量发展。

一、强化高质量发展用地保障

保障重点产业和重大项目用地。聚焦先行区建设重点地区和重点任务，推进土地要素向优势产业集聚，新增建设用地计划指标向葡萄酒、枸杞等“九大重点产业”倾斜，通过指标“点供”方式保障国家和自治区综合交通、资源能源、信息网络、公共安全等重大基础设施、重要民生和新产业新业态项目用地。持续完善重大项目“台账管理”“绿色通道”“先行用地”等用地服务保障措施，建立重大项目分期、分域报批机制，自治区人民政府用地审批权限内的建设项目，依据建设项目批准（核准或备案）文

件分期报批，公路、铁路项目用地允许分市报批。

促进乡村振兴战略实施。新增建设用地计划指标按照应保尽保的原则，优先保障农村一二三产业融合发展等巩固脱贫攻坚和乡村振兴用地需要。在县级及以下国土空间规划中，因地制宜安排建设用地规模、结构、布局及配套公共服务设施和基础设施，引导农村产业统筹布局，支持重点小城镇、特色小镇、农业综合示范区等项目用地。根据乡村休闲观光等产业分散布局的实际需要，制定“不转不征”“点状供地”等灵活多样的供地方式。落实城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策，加快农业转移人口市民化。完善农村用地保障机制，原则单列不低于5%的年度新增建设用地计划指标用于保障乡村产业、村民住宅等建设项目用地。对农业规模经营必须新建的配套设施，在不占用永久基本农田的前提下，纳入设施农业用地管理，实行县级备案。建立土地征收公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围。

推进行政审批制度改革。按照“一个窗口收件、一套材料清单、一个批复落地”要求，整合优化农用地转用审批、建设占用林地、草地许可流程，提升重点产业和重大工程项目落地效率。建立统一的用途转用许可制度，优化农用地转用、占用林地、草地审核和规划许可办理流程，实现“多审合一、多证合一”，提高建设用地审批效率。在符合土地管理水平综合评估前提下，探索开展用地审批权授权试点工作。保障农村村民住宅建设合理用

地，将农村新增宅基地农用地转用审批委托市、县政府审批。对城镇开发边界内达到一定规模的湿地和绿地，分类探索“只征不转”或“不征不转”，扩大城市生态空间。

二、推进土地要素市场化配置

构建城乡统一的建设用地市场。推进农村集体经营性建设用地入市改革，建立农村集体建设用地腾退和有偿调剂制度，完善民主决策、公开运作、收益分配机制，探索村集体经济组织、农业合作社、土地股份合作社等多主体“自主入市”“委托入市”“合作入市”模式。探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”实现形式，在贺兰、平罗试点的基础上，探索宅基地自愿有偿退出、有偿使用、收益分配机制，赋予宅基地使用权和农房所有权抵押融资功能。深化城镇国有建设用地有偿使用制度改革，规范国有建设用地一级市场，建立健全产权明晰、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。健全城乡基准地价、标定地价评估与发布制度，建设全区统一的城乡土地市场交易系统，促进城乡建设用地同等入市、同权同价。

创新产业用地市场供应机制。优化产业用地供应方式，健全长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。探索按照产业链、供应链上下游关系供应工业用地，建立符合产业发展规律和推动产业集群发展的供

地模式，探索增加混合产业用地供给，创新开发区土地资产配置机制，精准服务保障产业链和供应链体系。探索推行“标准地”制度改革，建立“净地”供应标准，推进“多评合一”“承诺制”“代办制”联动改革，提升产业供地效率。

积极推进土地指标跨区域交易。全面摸清生态移民迁出区、工矿废弃地、国有荒地、闲置农村集体建设用地的规模、布局。用足用好用活国家跨省域土地指标交易政策，力争通过土地整治完成 30 万亩新增耕地纳入国家统筹、建设用地增减挂钩指标跨省域交易 1.5 万亩，实现省域间土地与资本互换增值。统筹全区土地指标交易，制定指标交易管理办法，推动区内补充耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨区域交易，促进城乡土地、资金双向流动。

三、提升矿产资源保障能力

实施战略性矿产找矿行动。实施重要煤矿区外围及深部资源勘查，重点开展宁东煤田、宁南煤田生产矿井外围及深部勘查，力争新增煤炭资源储量 5.1 亿吨。加强宁夏中部石膏、石灰岩等优势矿产资源勘查开发，预期新增石膏资源储量 5 亿吨，石灰岩资源储量 10 亿吨。按照“小集中，大布局”的原则，建设一批优势矿产资源开发基地，加强矿产地储备管理。加大重点勘查区、主要矿集区的找矿力度，完成 1:5 万区域地质调查 2104 平方千米，推进煤层气、页岩气、地热等清洁能源矿产调查评价，

实施一批重点矿产勘查项目，新发现大中型矿产地 3—5 处，提升矿产资源储采比。

加强矿产资源开发利用。大力推进资源规模开发和产业集聚发展，建设宁东能源化工基地、盐池中国西北石膏产业基地和国家规划矿区。控制煤炭开发利用增量，煤炭年产量达到并稳定在 1 亿吨左右。提高石膏开发利用水平，稳步扩大产能。建成一批砂石集中开采区，稳定砂石市场供应。

加快绿色矿山建设。严格执行国家和自治区相关标准，全面开展绿色矿山建设。至 2022 年底，生产矿山按照绿色矿山建设行业标准或绿色矿山建设地方标准，全部建成绿色矿山。

专栏 1 矿产资源保障重点工程
<p>1. 优势矿种找矿战略行动。开展基础地质调查，加大重点地区煤、非金属矿产资源（石灰岩、石膏、岩盐、冷镁白云岩、砂石粘土等）勘查开发，设立重点矿产勘查项目 28 个，新发现大中型矿产地 3—5 个。</p> <p>2. 矿产资源调查评价工程。重点开展煤层气调查评价和勘查选区 1—2 处。开展重点区域深部地热资源调查评价 1—2 处。实施重点区域页岩气资源调查评价 1 处。</p> <p>3. 重要矿产资源保障工程。重点开展宁东煤田、宁南煤田生产矿井外围及深部勘查；推进宁夏矿产资源数据中心建设，纳入宁夏自然资源“1+4”数据中心平台。</p> <p>4. 规模化产业化开发利用工程。重点建设宁东能源化工基地、盐池县中国西北石膏产业基地、太阳山能源新材料基地、中宁县新材料基地，统筹建设砂石集中开采区，实现煤炭和建材类矿产整体勘查和高效绿色开发利用。</p> <p>5. 绿色矿业发展示范工程。继续加快建设盐池县国家级绿色矿业发展示范区，引领全区绿色矿山建设，推动形成资源高效利用、生态优良、矿地和谐的绿色矿业发展新格局。</p>

宁夏回族自治区“十四五”矿产资源开发保护利用示意图

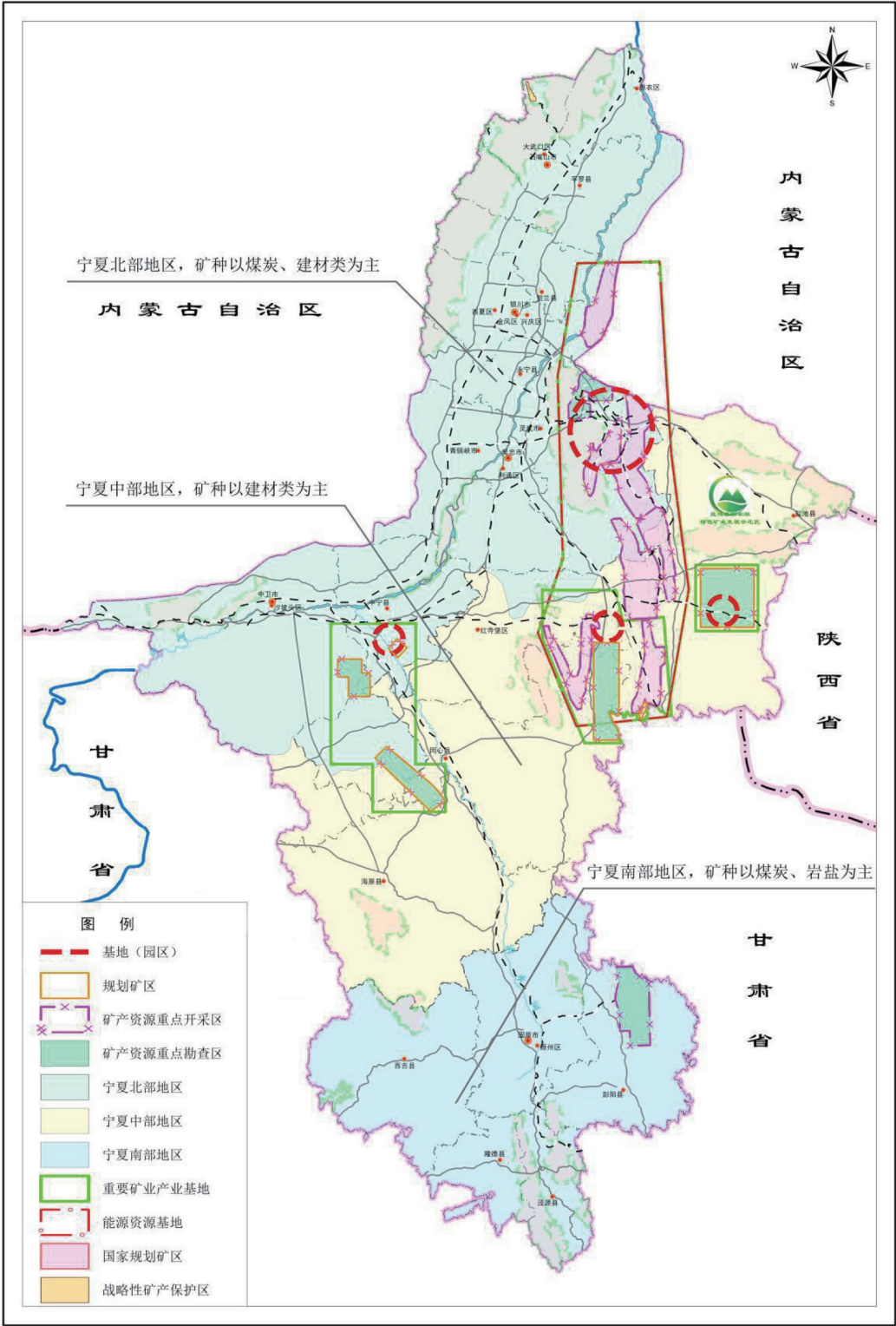


图 1 矿产资源开发保护利用示意图

第三节 构建生态保护修复体系， 筑牢祖国西北生态安全屏障

坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，遵循自然地理单元的完整性和生态系统的关联性，以“一河三山”为主体，统筹山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，提高生态系统的质量和稳定性，守住自然生态安全边界，筑牢祖国西北生态安全屏障。

一、构建生态安全格局

构建沿黄绿色生态廊道。把黄河生态系统作为一个有机整体，统筹河道水域、岸线和滩区生态建设，推进黄河滩区生态修复，实施黄河宁夏段河道治理，打造集防洪护岸、水源涵养、生物栖息等功能为一体的沿黄绿色生态廊道。完善河道两岸湿地生态系统，科学推进河湖湿地水系连通，加强黄河水生生物多样性保护。创建黄河上游风沙区宁夏修复站，实施黄河干流两岸生态防护林工程，加强重要支流、骨干沟渠、交通干道等绿化美化，改造提升农田防护林网，因地制宜建设沿黄城市森林公园。统筹生态保护、自然景观和城乡环境建设，构建滩河林田草综合生态空间。

构建贺兰山生态安全屏障。以贺兰山及其余脉为重点，发挥遏制腾格里沙漠东移、抵御乌兰布和沙漠南袭、拦截毛乌素沙地

西进功能，护佑宁夏平原绿洲安全，维系西北至黄滩生态安全。推进矿山地质环境治理、沟道防洪治理及生态建设、平原绿道绿廊绿网建设，推动贺兰山生态区域向南延伸，实现区域生态质量整体提升，确保银川平原、卫宁平原更加安全。

构建六盘山生态安全屏障。以六盘山、云雾山、月亮山及周边黄土丘陵为重点，发挥阻挡西伯利亚冷高压侵袭、维系西北内陆地区水汽调节输送、维护区域生态系统、保持生物多样性功能，强化对西北地区气候调节、生态改善、水源涵养作用。继续实施封山育林，重点保护森林、草原植被资源，提升水源涵养及水土保持能力，推动六盘山生态区域向北拓展，实现山更青、水更绿、田更美、民更富。

构建罗山生态安全屏障。以罗山及其周边缓坡丘陵为重点，发挥阻挡毛乌素沙地南侵、为周边区域供给水源、调节局地气候、维持周边生态平衡的功能，推进退化草原生态修复、中部干旱带防沙治沙、水源涵养区建设、天然林保护、荒漠植被自然修复，推动罗山生态区域向四周延展，提升生态系统稳定性，实现沙退、草丰、林茂、山绿、水清、田沃、河畅。

宁夏回族自治区“十四五”生态安全格局示意图

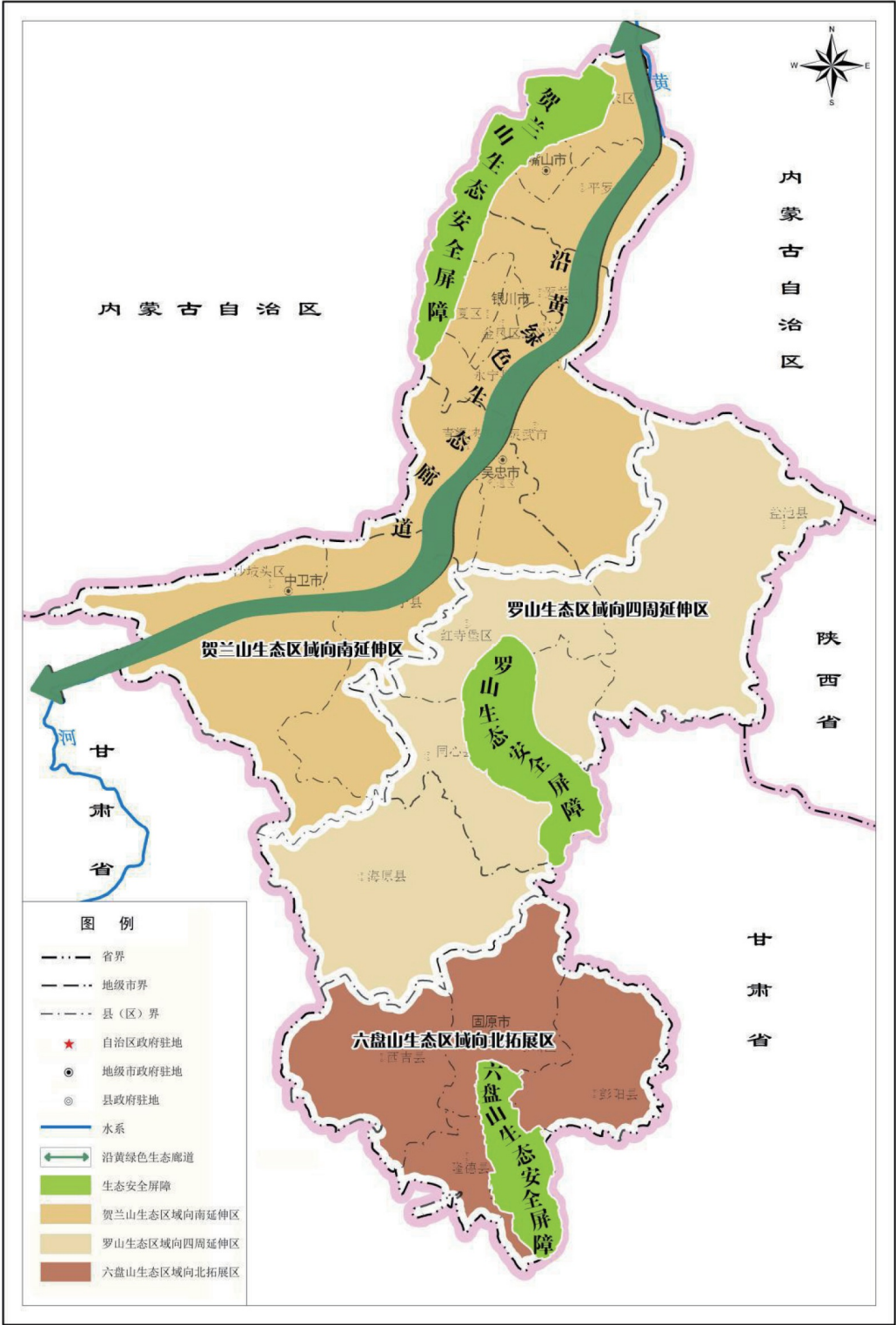


图 2 生态安全格局示意图

二、加强生态保护修复

实施山水林田湖草沙系统修复。推进贺兰山东麓山水林田湖草沙生态保护修复工程试点实施。争取国家支持，在六盘山、罗山等重点生态功能区组织实施山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，建立健全山水林田湖草沙系统修复和综合治理机制，落实和完善生态环境损害赔偿制度。

推动全域土地综合整治。深入推进全域土地综合整治试点和村庄规划编制，优化乡村布局。整治验收后腾退的建设用地，重点用于农村一二三产业融合发展，助推乡村产业发展。鼓励村与村、村与镇之间开展城乡建设用地增减挂钩，探索完善审批实施程序、节余指标调剂和收益分配机制。

加强矿山生态恢复治理。因地制宜推进工矿废弃地治理，以解决矿山开采破坏地质环境、水土流失等问题为目标，以贺兰山、六盘山、罗山和黄河干支流沿线历史遗留矿山为重点，按照安全、生态、景观的次序，消除地质灾害隐患，修复地形地貌、恢复地表植被、防治水土流失，逐步实现破损地区自然风貌与周边自然景观和谐一致、融为一体。整治腾出的建设用地可作为节余指标纳入城乡建设用地增减挂钩政策管理，复垦出的耕地节余指标，符合相关规定的，可申请承担跨省域国家统筹补充耕地任务。按照“谁开采、谁治理”的原则，落实在建矿山生态保护修复治理责任，确保“不欠新账”。

三、推进生态系统建设

推进森林生态系统建设。以“一河三山”为重点区域，遵循

地域降水分布、立地条件、能量交换规律，坚持适地适树、以水定绿，深入实施天然林保护、“三北”防护林工程，巩固退耕还林还草成果，发展林果经济、林下经济，支持农民发展庭院经济。加强保护管理，严格执行禁伐、禁垦、禁采、禁牧规定，科学检测防控重大病虫害，增强森林生态系统功能。到 2025 年，完成营造林 600 万亩，森林覆盖率达到 20%。

推进草原生态系统建设。科学推进草原生态系统扩面治退、科学保育、系统保护，加大草原保护修复和治理建设力度。依法加强草原保护，深化草原承包经营权制度改革，完善新一轮草原生态保护补助奖励政策，建立草原生态损害赔偿和责任追究制度，着力构建产权清晰、多元参与、激励约束并重的草原保护管理制度体系。实施百万亩退化草原人工种草生态修复工程，建设西华山、香山寺国家草原自然公园。科学利用草原资源，大力发展生态、休闲、观光牧业。到 2025 年，修复退化草原 100 万亩，草原综合植被盖度达到 57%。

推进湿地生态系统建设。实行湿地总量管理，优化布局、提高质量、提升功能。严格保护现有国家级、自治区级湿地自然保护区，治理湿地水质污染，连通水系水网，杜绝城市建设、项目开发等侵占湿地行为。实施退养还滩、盐碱地复湿和退化湿地恢复等工程，因地制宜推进还湿建湿，修复受损湿地，恢复水生生物和陆生植被。坚决整治“挖湖引水造景”问题，建立长效管控机制。到 2025 年，恢复湿地 36.6 万亩、保护修复湿地 107 万

亩、新建湿地公园 10 处，湿地保护率达到 58%。

推进流域生态系统建设。坚持系统化修复、全域化治理，推动宁夏黄河流域和各小流域生态系统全面建设，加快形成河网水清、流畅、岸绿的生态格局。加强清水河、苦水河、葫芦河、茹河、渝河、泾河等重点河流治理，联动推进水土治理、污染治理、水源涵养、生物平衡，综合治理水质变差、水生态受损、水资源减少、水循环受阻等问题，改善全流域生态环境系统。实施沙湖、星海湖、典农河等重点河湖生态修复与综合治理工程，推进水系连通及水美乡村建设试点，增强河湖生态调节能力，促进河湖生态系统健康。

推进农田生态系统建设。坚持在保护中利用、在利用中保护，确保农田生态系统稳定健康。稳定基本农田，改造中低产田，建设高标准农田，发展高效节水灌溉。加强农田保护修复，实行少耕免耕等保护性耕作措施，发展紫花苜蓿等农作物，提升农田保水保肥能力。在确保粮食安全的前提下，加快种植结构调整，适度压减高耗水作物种植面积，适度扩大果蔬、枸杞、酿酒葡萄、青贮玉米等高效作物种植面积，构建更好适应生态建设和农业现代化的种植结构。

推进城市生态系统建设。合理规划城市建设规模、经济开发空间、生态环境容量，建设韧性城市。畅通城市风道，将风道建设纳入城市规划和管理，构建疏密有度、错落有致、显山露水、通风透气的城市空间格局。优化城市水系，合理调整城市水系布

局，强化水生态治理，加强城市河道整治和建设，构建城市区域水循环系统。科学布局城市绿网，划定城市绿地系统的绿线保护范围，加大城市森林公园建设，稳步增加城市公园绿地、街头绿地和小游园，在城乡结合区域成片造林，构建完整连贯的城乡绿地系统，确保城市建成区绿地率、人均公园绿地面积稳定达到全国平均水平。

推进沙漠生态系统建设。顺应自然、尊重规律、防用结合，推进沙漠生态系统防沙之害、用沙之利、人沙和谐，在防沙治沙的同时合理发挥沙漠的生态功能和经济功能。创新沙漠治理体制，科学固沙治沙防沙，重点实施锁边防风固沙工程，强化主要沙地边缘地区生态屏障建设，大力治理流动沙丘，在适宜地区设立沙化土地封育保护区，阻止沙漠对生态生产生活空间的侵蚀。积极发展治沙先进技术和产业，开展荒漠化防治国际交流合作，大力开发沙漠旅游、沙漠种植、沙漠文化，实现沙漠生态功能的转化增值。

四、加强生态系统整体保护

构建以国家公园为主体的自然保护地体系。统筹推进自然保护地整合优化，实事求是处理自然保护地区域的城镇、村庄、永久基本农田、矿业权和国家重大建设工程、风景名胜区等空间关系，编制实施一批自然保护地总体规划，解决保护管理分割、保护地破碎和孤岛化问题。建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，新设西华山、香

山寺国家草原自然公园等 5 个自然保护地，建成 54 个自然保护地，争取创建贺兰山、六盘山、罗山国家公园。完善自然保护地政策和规范，建立全区自然保护地“一张图”和信息监管系统，强化自然保护地监测监管。

完善生物多样性保护网络。坚持就地保护为主、迁地保护为辅的原则，分类构建生物多样性保护体系，实施生物多样性保护工程，建设生物多样性保护廊道。北部绿色发展区，以贺兰山为优先区域，重点保护干旱自然生态系统、珍稀树种和岩羊等濒危动植物及其栖息地，加强沿黄湿地、城市内河内湖湿地保护，探索建立贺兰山大型生物多样性科研试验基地。中部封育保护区，以白芨滩、哈巴湖为优先区域，重点保护荒漠生态系统及珍稀野生动植物、毛乌素沙地和鄂尔多斯台地的内陆干旱区湿地生态系统以及优良野生牧草种质资源。南部水源涵养区，以六盘山为优先区域，重点保护水源涵养林、典型草原生态系统，以及珍稀野生动植物与牧草种质资源。严格外来物种审批和管控，开展外来入侵物种风险评估，严禁野生动物非法交易和滥食。

提升生态系统碳汇能力。发挥森林、草原、水域与湿地等生态要素的固碳作用，提升森林资源蓄积量和郁闭度、草原植被盖度、湿地涵养能力等生态系统功能质量，维育生态系统碳汇要素基础。开展草原碳汇监测前期研究，实施大规模国土绿化行动，稳定增加森林、草原、湿地面积，提升生态系统碳汇增量，2025 年森林蓄积量比 2005 年增加 703 万立方米。

五、完善生态保护修复机制

健全多元化投入机制。按照“职责不变、渠道不乱、资金整合、打捆使用”原则，整合现有相关专项资金，优先用于生态保护修复。建立健全社会资本参与生态保护修复支持政策，对集中连片开展生态修复达到一定规模和预期目标的社会投资主体，允许依法依规取得一定修复面积的自然资源使用权，从事葡萄酒、旅游、康养、体育、设施农业产业开发等相关产业。统筹考虑阴山—贺兰山自然分界线生态功能的系统性、整体性，调整优化贺兰山国家级自然保护区布局，探索建设用地空间置换、指标交易的路径，推动 200 平方公里采矿退出区域生态修复治理。探索通过鼓励资源综合利用、财政补助、减税降费等措施，解决社会资本参与生态保护修复信息缺失、融资困难、收益机制不健全等问题。创新多元化投入和建管模式，推动形成政府主导、多元主体参与的生态保护修复长效机制。

完善生态保护补偿制度。建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值、代际补偿的资源有偿使用制度和生态保护补偿机制，落实森林、草原、湿地、水流、耕地、自然保护区以及重点生态功能区财政转移支付政策，探索转移支付分配与生态保护成效挂钩。建立健全依法建设占用各类自然生态空间和压覆矿产的补偿制度，严格占用条件，提高补偿标准。按照“谁受益、谁补偿”的原则，探索用水权、土地权、排污权、山林权等交易市场化补偿模式。通过资金补偿、购买生态产品与服务、对口协

作等方式，建立受益地区与保护生态地区、流域下游与上游横向生态补偿机制。探索在国家公园、自然保护区和自然公园建立特许经营权制度，支持企业、公益组织和个人运用保护地地役权方式拓展生态保护范围。建立体现碳汇价值的生态保护补偿和交易机制。

探索生态产业化新路子。编制生态产品开发利用负面清单和产业发展导则，因地制宜推动生态农业、生态工业、生态旅游、生态康养等新产业新业态发展，推动生态优势转化为产业优势。推动葡萄酒、枸杞、奶牛等特色产业发展与黄河滩区治理、荒漠化生态修复、荒山戈壁和采矿废弃地改造相结合，打造产业发展与生态环境改善良性互动的示范样板。加快建立生态产品价值实现制度体系，在生态保护修复、全域土地综合整治、矿山环境修复、高标准农田建设、退耕还林还草等领域开展生态产品价值实现机制试点，创新基于市场的生态产品政策措施和运作模式。探索通过政府购买生态产品等方式，实现生态产品价值区域共享。

专栏 2 生态系统保护修复重点工程

1. “三山”生态保护和修复工程。估算总投资 186 亿元，实施矿山地质环境及国土综合整治、沟道防洪治理、河湖湿地及水环境综合治理，开展国土绿化、防沙治沙和水土保持，推进贺兰山、罗山、六盘山生态环境保护和修复取得重大进展。
2. 自然保护地生态修复工程。实施贺兰山、白芨滩、哈巴湖、罗山、沙坡头、南华山、云雾山、火石寨、六盘山 9 个国家级自然保护区生态保护和修复项目，修复保护面积 80 万亩，森林质量精准提升 20 万亩；实施生物多样性保护工程，完善和提升自然保护区管护、科研监测、应急防灾等设施体系。

3. 北部防护林建设工程。建设沿黄河、沿贺兰山东麓防护体系，实施沿黄地区农田防护林提升改造、骨干水系道路沟渠两侧绿化等，完成人工造林、未成林抚育提升和退化林改造工程。

4. 中部防沙治沙工程。继续实施封山禁牧工程；以罗山及周边地区为重点，实施扬黄灌区防护林建设、沙化土地综合治理、飞播造林种草等，完成人工造林、未成林抚育提升及退化林改造工程。开展压砂地退化调查，优化种植布局，有序退出压砂种植作物，实施生态保护修复。

5. 南部水源涵养林建设工程。实施固原市“四个一”林草产业及国家储备林工程，建设六盘山、月亮山及周边地区水源涵养林、库井灌区防护林、重要支流沿线绿化，完成人工造林、未成林抚育提升及退化林分改造。

6. 水生态保护与修复工程。实施清水河、苦水河、典农河、沙湖等重点河湖生态修复与综合治理工程，坡耕地综合治理、淤地坝建设及除险加固、小流域综合治理等水土保持工程，农村水系综合治理工程。

7. 湿地生态保护恢复工程。以沿黄湖泊湿地为重点，实施退耕还湿、保护修复、生态效益补偿等，恢复湿地面积 36.6 万亩，保护修复湿地面积 107 万亩，新建湿地公园 10 个。

8. 山水林田湖草系统保护修复工程。争取国家支持，在贺兰山、六盘山、罗山等重点生态功能区组织实施山水林田湖草沙一体化保护和修复工程。实施洪积扇区生态修复治理、泄洪沟道生态修复治理、入黄沟道两侧盐碱地生态修复治理、乡村环境治理与生态改善、黄河滩地生态保护修复、退化草原生态修复和生态环境监测与管理能力建设等 13 项工程。

9. 全域土地综合整治工程。实施兴庆区大新镇、掌政镇全域土地综合整治试点，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，总结推广试点经验。

10. 历史遗留废弃矿山生态治理工程。实施贺兰山东麓石嘴山段、银川段、青铜峡段、牛首山，以及盐池县、中宁县、沙坡头区、隆德县、泾源县等历史遗留矿山地质环境恢复治理，开展清理渣土、回填种植土、植被恢复、生态修复等。

11. 乡村绿化美化工程。按照村庄分类和村庄规划，推进乔灌花草相结合，实施乡村绿化美化 25 万亩。

宁夏回族自治区“十四五”生态保护修复重点工程布局意图

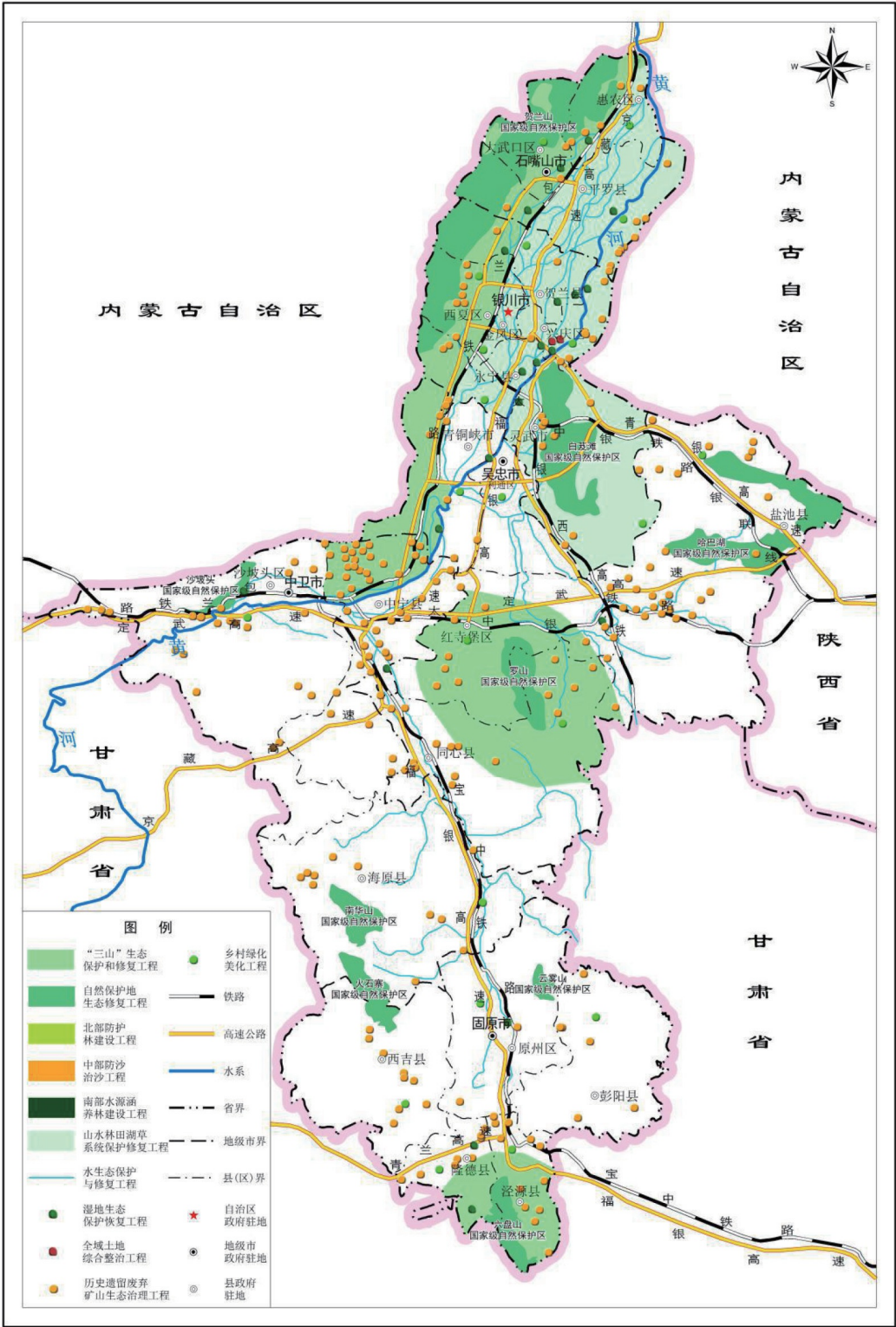


图 3 生态保护修复重点工程布局示意图

第四节 构建资源保护和节约利用体系， 促进发展方式绿色转型

坚持最严格的资源保护和资源节约制度，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，加快资源利用方式根本性转变，促进经济绿色低碳转型发展。

一、实施耕地保护和质量提升行动

强化耕地“三位一体”保护。采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，将国家下达的耕地保有量、永久基本农田指标细化落实到地块图斑，确保图、数、实地相一致。严格控制非农建设占用耕地，引导新增建设项目不占或少占耕地，特别是永久基本农田。有序实施退耕复耕，确保可以长期稳定利用的耕地总量不减少。因地制宜实行秸秆还田等保护性耕作制度。加强对污染耕地调查评价和治理。强化耕地与周边生态系统协同保护，修复和完善耕地生态功能，恢复田间生物群落和生态链，建设健康稳定田园生态系统。

强化永久基本农田特殊保护。全面完成永久基本农田核实整改补划。依据永久基本农田保护任务，对长期稳定利用的耕地，依次将未划入永久基本农田的已建和在建高标准农田、有良好水利与水土保持设施的集中连片优质耕地、土地综合整治新增加的耕地，调整划入永久基本农田。永久基本农田中属于划定不实、违法违规占用确实无法恢复耕种的，依据“国土三调”成果核实

整改补足。按照“大稳定、小调整”的原则和“面积有增加、质量有提升、生态有改善、布局有优化”的要求，扎实开展永久基本农田整改补划工作，提高永久基本农田质量和集中连片度，巩固永久基本农田保护成果。永久基本农田一经划定，按粮田管理，主要用于粮食生产。一般建设项目不得占用永久基本农田，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，在可行性研究阶段，对占用的必要性、合理性和补划方案可行性进行严格论证。

严格落实耕地占补平衡。依法落实“占一补一、占优补优、占水田补水田”，按照“县域自行平衡为主、市域内调剂为辅、国家适度统筹为补充”的原则，完善新增耕地指标调剂制度，探索多途径补充耕地。开展耕地后备资源调查，摸清耕地资源数量、质量、空间布局。大力开展土地综合整治、高标准农田建设，配套完善沟渠、农田林网等设施，提高耕地数量质量和生态功能。加强补充耕地选址论证，严格执行先补后占，认真落实占优补优，推进建设项目占用耕地耕作层剥离再利用。

加强耕地保护监督考核。逐级签订耕地保护责任书，层层压实市县政府耕地保有量、永久基本农田保护任务责任。依托耕地保护监测监管系统，全程监管耕地现状、耕地占补、违法占用等情况。推动落实五级“田长制”，实行自治区市县乡（镇）村和农户六级联动全覆盖的耕地保护网格化监管。建立耕地保护责任落实与基层干部绩效评价挂钩的奖惩机制，实行耕地保护党政同

责、耕地保护不力“一票否决”制度，对履职监管不到位、失职渎职的，依纪依规追责问责。

完善耕地保护机制。统筹安排财政资金，制定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的政策。鼓励有条件的地区建立耕地保护基金，对农村集体经济组织和农户给予奖补。按照谁保护、谁受益的原则，健全耕地保护“责任+激励”“行政+市场”机制，引导各地制定各具特色的耕地保护补偿激励政策和措施。建立跨区域补充耕地利益调节机制，调动补充耕地地区保护耕地积极性。

二、加强建设用地节约集约利用

强化建设用地管理。严格新增建设用地总量控制，制定建设用地总规模和人均建设用地指标分区管控措施，严格控制城乡建设用地无序扩张，“十四五”期末新增建设用地规模控制在国家下达指标以内，单位 GDP 建设用地使用面积下降 15%，实现以较少的资源消耗支撑更大规模的经济增长。严格执行建设用地控制指标和限制、禁止用地目录，对“高排放、高污染”行业新增产能、过剩产能和低水平重复产能的项目不予批准建设，对达不到投资强度、容积率等要求的产业项目核减建设用地面积。制定完善区域节约集约用地控制标准，修订基础设施、公共服务设施项目建设用地指标。严格开发区项目准入管理，原则上不得向开发区以外供应工业用地，严格落实开发区名录及主导产业指导目录，发展以产业链为纽带的多层次、多样化产业空间载体，提高

产业发展集聚度和土地投入产出率。

盘活利用批而未供和闲置土地。严格落实“增存挂钩”机制，区分情况采取限期开发、征收土地闲置费、失信惩戒、无偿收回等方式，解决供而未建、用而未尽、建而未投等问题。依法采用调剂使用方式处置批而未供土地，分割转让土地使用权处置“僵尸企业”土地。城市集中建设区划拨、出让的低效用地，在符合国土空间规划的前提下，允许改变权利性质和土地用途、补交土地出让价款后，运用市场化配置方式，由单一主体或联合开发体自行开发，原划拨决定书或出让合同约定改变用途需由政府回收的，按规定和合同约定执行。对未完成开发投资总额 25% 的产业用地，采取预告登记转让等方式处置。对单宗面积较大、整体盘活困难的土地，推行分割转让使用权机制。对“僵尸企业”、涉法涉诉土地，建立联合处置机制，推动盘活利用。

推进城市低效土地再开发。建立城市低效用地开发利用价格评估、认定和补偿机制，对城市集中建设区内工业、仓储、批发市场等低效土地综合评估，可优先由土地使用权人补齐土地出让价款差额，申请变更土地用途，依据规划条件开发建设。对“退二进三”转型升级或开发区以外“散乱污”整治搬迁改造企业，优先在开发区内安排建设用地或鼓励租赁标准厂房。完善工业企业厂区改造后节余土地分割转让机制，鼓励企业改造现有厂区、建设多层厂房，或通过作价出资、土地入股等方式引进新企业联合开发。完善土地利用效率和效益评价指标体系，落实奖惩机

制，倒逼企业提高土地投资强度和产出水平，推动土地利用强度低、投入产出效益差的项目退出，促进低效用地再开发利用。

创新节约集约用地机制。健全节约集约用地评价体系，开展全区单位 GDP 建设用地使用面积下降评估、行政区建设用地节约集约利用状况整体评价、城市建设用地节约集约状况详细评价和开发区建设用地集约利用专项评价，全面掌握建设用地节约集约利用状况。强化“以亩均论英雄”用地导向，建立开发区以亩均投资强度、产出强度、税收为主要指标，以土地开发率、综合容积率等为配套指标的亩均效益综合评价体系，将评价成果作为扩区、升级的重要参考，支持土地利用效率高、产出效益好、土地节约集约评价成果排名靠前的园区升级、扩区、调区。以市县为主体、以开发区为单位，开展工业企业用地效益评价，依据评价结果对企业分等定级，实施差别化政策和奖惩措施。创新土地复合利用政策，探索在有条件的地区实施区域整体转型，促进区内业态融合、功能复合；探索构建地上地下空间利用的规划、产权和管理制度体系，创新地上地下空间立体开发政策，推进建设用地多功能立体开发和复合利用。

专栏 3 土地节约集约利用重点工程

1. 城乡建设用地节约工程。健全节地标准、加强节地考核、推广节地技术，全面推进城镇与农村、增量与存量建设用地节约集约利用。大力推进工矿废弃地复垦利用，推动建设用地多功能立体开发和复合利用。开展城市、开发区建设用地节约集约利用评价与更新，探索开展规划节地评价试点和基础设施节地评价试点。

2. 城镇低效用地再开发工程。立足“一主一带一副”城镇空间格局，结合高质量发展 and 城市人居环境治理，推进城市更新。通过创新存量用地政策、改进空间详细规划、完善历史遗留问题处置、完善收益分配、实行税费优惠、加快项目审批等，推进旧城镇、旧工厂、城中村改造，促进城镇低效存量用地再开发。

三、推动矿产资源节约综合利用

加强矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率关键问题攻关，推广小煤柱、无煤柱沿空留巷及煤矸石综合利用等技术，努力实现“三率”水平新突破。推进信息化矿山管理系统建设，建立矿产资源节约和综合利用先进适用技术推广平台，加强矿区采空区、部分矿井“井下水库”监管，提高矿产资源勘查和开发利用监管信息化、智能化水平。创新矿山开发利用和环境恢复治理，推进绿色矿山和绿色矿业发展示范区建设，到2025年主要矿山“三率”水平达标率85%以上，共伴生、难利用矿产综合利用率大幅提升。

四、促进水资源全面节约利用

优化水资源配置。把水资源承载力作为国土空间规划的重要基础，加强水资源节约和供需平衡研究，落实严控总量、优化结构、科学配量、管控用途、定额管理的要求，坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，保障生活用水、节约生产用水、增加生态用水，优化调整三大空间用水，推动农业、工业、城市、生态用水合理分配。深入研究水与其他各类生态要素的关系，特别是地表水与地下水相互作用机理，加强地下水保护、合理利用和监测，保持合理地下水位，防止土地盐渍化。探索煤炭

基地与水资源协调开发路径，推进国家级地下水监测井建设。推动地下水、矿井水资源高效利用，探索通过确权登记保障取水权用益物权的路径。

落实水资源刚性约束。坚持最严格的水资源保护制度，把水资源作为最大的刚性约束，以水而定、量水而行，严格执行用水定额标准，开展深度节水控水行动，实行水资源超载地区用水和项目“双限批”，促进省级节水型社会示范区建设。大力发展节水型生态农业、涵水型生态林业、保水型生态牧业，积极推广农业成套综合节水技术，鼓励农业用水向工业、城镇用水转移。合理安排新上产业项目用地，推进能源、化工等产业节水增效，严格管控高耗水产业发展，倒逼高耗水项目和产业有序退出。

专栏 4 国家级地下水监测井建设重点工程

1. 国家级地下水监测井建设工程。建设覆盖全区的地下水监测井网络，加强对水文地质单元和行政区划单元、重要生态功能区、水源地、重要能源基地、生态脆弱区、地方病严重区域的全覆盖监测，为城乡居民饮水安全、“一河三山”生态保护和自治区经济社会发展提供可靠保障。新布设国家级地下水监测井 300 孔，总进尺 5.5 万米。
2. 地下水实时监测网运行维护工程。加强地下水监测网信息化建设，对现有数据库升级改造，建设地下水监测管理平台，实现地下水监测数据自动分析统计和监测成果可视化，全力支持自治区水资源安全保障。

**第五节 构建资源共治共享体系，
依法维护权利主体权益**

坚持把维护广大群众资源权益作为自然资源工作的出发点和

落脚点，建立健全自然资源资产产权制度，完善自然资源法制体系，维护群众生命财产安全，让自然资源发展成果更多更公平惠及全体人民。

一、推进自然资源统一确权登记

建立健全确权登记制度体系。以自然资源统一确权登记暂行办法为基础，全面梳理研究自然资源确权登记重大问题，总结湿地、水流统一确权登记试点经验，进一步完善自然资源确权登记组织方式和技术标准。完善自然资源权属争议调处机制，修订不动产登记配套制度。

推进自然资源确权登记全覆盖。配合开展中央政府直接行使所有权自然保护地、湿地和草原、重点国有林区等自然资源和生态空间确权登记，基本完成全区重点区域自然资源确权登记，指导市、县（区）开展非重点区域自然资源确权登记。推进完成农村承包地、宅基地确权，探索国有农用地承包经营权、确权登记办法路径，加快推进集体经营性建设用地和未利用地确权。加强自然资源确权登记成果信息化管理，建立全区自然资源确权登记数据库，开发、扩展自然资源登记信息系统，推动自然资源登记信息的统一管理、实时共享，实现与不动产登记、国土调查、专项调查等信息实时关联。

加强不动产统一登记。坚持便民高效原则，全面深化信息共享集成应用，实施线上线下“一窗受理、并行办理”。全面实现“互联网+不动产登记”，推动不动产登记“跨省办”“就近办”

“网上办”。积极稳妥化解历史遗留问题，依法维护群众不动产合法权益。规范做好农村不动产登记，全面完成宅基地和集体建设用地“房地一体”确权登记，做好宅基地“三权分置”确权登记，稳妥推进土地承包经营权、林权等纳入不动产登记一窗受理。

二、加强全民自然资源资产管理

开展清查统计和评估核算。构建全民所有自然资源资产动态监测监管机制，全面摸清资产家底，建立全民所有自然资源资产清查数据库，探索形成集全民所有自然资源经济、社会、生态价值核算方法于一体的资产价值评估核算体系，实现数据实时更新和动态监管。

建立分级行使所有权机制。划清权利主体边界，编制全民所有自然资源资产所有权资源清单和空间范围，实行集中统一与分级行使相结合的管理体制，明确各类自然资源资产管理考核指标，建立全区全民所有自然资源资产所有权管理体制和委托代理监督管理制度。

健全资产配置和收益管理制度。探索扩大自然资源资产有偿使用的范围和界线，进一步完善国有建设用地使用权交易规则，构建有利于自然资源有偿使用和自由公平交易的市场机制。完善国有建设用地划拨出让管理办法等资产配置政策，探索建立全民所有自然资源资产收益共享机制，健全收益管理制度。

加强资产保护和使用管护。着眼维护自然资源资产所有者权

益，编制全民所有自然资源资产保护和使用规划，控制国土空间开发利用强度，强化自然资源资产管护。规范土地储备机构管理，建立健全土地储备监测监管制度，推进新形势土地储备转型发展，实现土地资源资产保值增值。

建立考核监管和资产报告机制。建立全民所有自然资源资产考核监管和损害责任追究制度，切实维护所有者权益。制定国有自然资源资产报告制度，加强资产报告的成果应用分析，为谋划国有自然资源资产的配置、利用、处置、收益等提供决策支撑。探索建立生态产品供需对接平台和管理制度，完善生态产品价值实现管理制度。

三、提高自然资源管理法治化水平

健全法治建设体系。推动“多规合一”的实用性村庄规划立法，适时提请修订自治区土地管理条例、空间规划条例、生态保护红线管理条例、矿产资源管理条例、测绘管理条例等重点法规。健全法治建设决策部署、责任落实、督促检查机制，为自然资源依法治理提供法规制度供给。

提升依法行政能力。建立年度重大行政决策目录制度和行政规范性文件合法性审核制度，严格执行自然资源重大行政决策程序。构建运用行政裁决、行政调解、行政复议等多元化解矛盾纠纷机制，启动自然资源“八五”普法，常态化开展土地、矿产、测绘等法律法规学习宣传，引导社会和群众依法保护自然资源。

加强执法能力建设。严格落实行政执法公示、全过程记录、

重大执法决定法制审核“三项制度”，综合运用监测监管系统，强化“天上看、地上查、视频探、网上管、群众报、实时督”执法检查，推动违法违规行为早发现、早制止、严查处。建立完善联合办案、联合惩戒机制，推进裁执分离、行刑衔接、公益诉讼与自然资源执法有效衔接融合，整合优化、选优配强基层一线执法力量。

四、拓展地质服务领域

开展银川盆地南部（吴忠地区）和北部（石嘴山地区）、固原地区、卫宁平原 1：5 万等综合地质调查，银川市、卫宁平原耕地 1：5 万及大比例尺土地质量地球化学等农业地质调查，以及水资源调查、城市地质调查、生态地质调查评价等，为城乡建设、农业发展等提供服务。加大基础地质研究和成果转化，优化地质大数据共享服务系统，开发特色地质数据产品。拓展高分遥感应用能力，推进全域智能遥感技术能力建设。开展黄河流域宁夏段生态环境与水资源调查评价论证，深化黄河生态经济带水资源开发利用与生态环境保护调查评价，科学评定银川平原地下水可持续利用资源量。开展全区地下水污染调查，为生态环境保护和水资源节约集约利用提供科学依据。

五、提升地质灾害综合防治能力

实施地质灾害调查评价。深入实施地质灾害风险调查，完成高、中易发区地质灾害风险调查和重点地区地质灾害详细调查评价，实现 22 个县（市、区）全覆盖。以县级行政区域为单元，

编制地质灾害风险区划图。每年全覆盖组织地质灾害隐患点排查，动态掌握地质灾害隐患变化。

加强地质灾害监测预警。健全县乡村组四级群测群防网格，深入实施专业监测和普适性监测，提高监测覆盖面和精度效率。完善自治区市县三级气象预警体系，提高气象预警能力。构建监测预警综合管理平台，实现国家、自治区、市和县互联互通。

推进地质灾害综合治理。对地质灾害隐患点规模、治理难度、治理成本进行综合评估，结合生态修复、土地整治、矿山综合治理等工程，重点推进威胁 30 人以上地质灾害隐患点工程治理。结合乡村振兴、农业现代化、旅游产业化建设，统筹实施地质灾害避险移民搬迁，消除地质灾害隐患点。

提升地质灾害防治能力。推进自治区级应急技术装备保障能力建设，强化市县技术装备保障，加快成熟技术装备推广应用。组建以自然资源为主体，应急、气象、地质、地震等专家参与的专业队伍，做好防救转换技术支撑。开展地质灾害成因机理及防治对策研究，提高“人防+技防”综合防治能力。

专栏 5 地质灾害防治重点工程
<p>1. 地质灾害调查评价工程。每年排查地质灾害隐患点 1000 处。完成宁夏黄河岸线重点区段 1：1 万高精度调查 2320 平方千米，1：5 万调查 4449 平方千米，工程勘查 3000 米。开展地质灾害风险调查评价，逐步完成全区地质灾害高、中易发区地质灾害风险调查评价和全区地质灾害风险区划。</p> <p>2. 地质灾害监测预警工程。提高地质灾害监测的覆盖面和精准度，部署地质灾害隐患点专业监测 40 处、普适性监测 50 处。完善监测预警综合管理平台。</p>

3. 地质灾害综合治理工程。完成地质灾害治理工程 30 处，有效消除地质灾害隐患 50 处。开展地质灾害形成机理、早期识别、防灾体系标准化、防灾技术智能化研究，推进自治区级地质灾害技术装备保障能力建设，加快成熟技术装备的推广和应用。

4. 地质灾害应急支撑重大工程。完善应急会商体系，打通自治区与市、县（区）的地灾防治会商通道，建立自然资源厅与应急厅、水利厅、气象局等部门的应急会商联系机制。开展地质灾害培训，每年面向群测群防人员和基层专业技术人员开展线上线下培训，参训人员 500 人次/年。

第六节 构建基础支撑服务体系，推动数字赋能

自然资源治理现代化

综合运用海量化数据、信息化技术和智能化管理，全面提升自然资源调查监测的及时性、准确性和系统性，推动自然资源领域制度重构、流程再造和模式优化，以数字赋能国土空间精准化管控和自然资源精细化管理，不断提高决策科学性和服务效率。

一、建立全域全要素自然资源调查监测体系

完善自然资源调查监测体系。聚焦自然资源管理新需求，建立服务于生态系统保护的全域全要素自然资源调查评价监测体系，探索开展自然资源生态本底及变化调查监测。应用卫星遥感、大数据、云计算和人工智能等新一代信息技术，全面查清全区森林、草原、湿地、水资源、矿产、地下空间、沙漠、生物等各类自然资源边界范围和专项属性，掌握全区重点城市近 20 年发展规模变化状况，形成一张遥感影像支撑、类别认定一致、要素全局覆盖、边界互无冲突的自然资源调查底图，夯实自然资源

调查监测基础。

建设自然资源三维立体时空数据库。整合自然资源管理层数据，以三维立体空间位置作为组织和联系所有自然资源体的基本纽带，以基础地理地质信息为框架，以数字高程模型和三维地质为基底，以高分辨率遥感影像为覆盖背景，统一建立集影像数据、矢量数据、属性数据为一体的自然资源调查数据库，构建自然资源立体空间模型，直观反映自然资源的空间分布及变化特征，实现对自然资源的综合管理。

建立动态监测更新机制。每年对重点产业、重点地区开展动态变化监测，对重点区域重点要素开展不同频次的常规、专题和应急监测，将资源动态变化情况和日常管理数据及时更新到本底数据库，推动自然资源动态感知、跟踪监测制度化，实现自然资源全要素、全流程、全覆盖的现代化监管。

专栏 6 自然资源调查监测重点工程

1. 森林资源调查工程。开展全区森林资源的空间分布、范围、面积等属性的调查；查清全区森林覆被类型、优势树种等林分因子；对森林重点区域专项调查，重点对六盘山、贺兰山、罗山、南华山等国家级自然保护区内分布的天然乔木林开展调查；开展退耕还林专项调查，对历年来国家和自治区实施退耕还林项目进行调查。
2. 草原资源调查工程。查清全区草原资源的草地类型、空间分布、面积、质量和优势种群；开展草原沙化、退化情况调查；开展中部封育保护区草地资源利用变化状况清查；分析全区草原面积、分布和范围等变化情况。
3. 湿地资源调查工程。查清哈巴湖、青铜峡库区、沙湖、震湖内陆湿地自然保护区和 26 个湿地公园管理范围内湿地类型、水源补给、湿地率、植被覆盖、生物多样性情况，开展管理范围内历年遥感影像监测，进行国土利用现状及变化情况分析。

4. 水资源调查工程。查清全区地表水资源生态空间相关信息，包括基础信息、空间信息、工程信息；将第三次水资源调查评价成果与地表水域空间信息进行关联整合，形成地表水资源调查监测底图。

5. 沙漠和城市空间调查工程。查清环自治区腾格里、毛乌素、乌兰布和三大沙漠边界、植被和资源利用状况，对全区近十年沙漠利用变化状况进行监测；对平罗、灵武、盐池、沙坡头区沙漠化土地开发、利用、整治、保护等进行综合分析；开展城市发展规模变化监测，从土地利用变化、城镇建设等方面进行综合分析，形成分析报告。

6. 地下资源调查工程。整合部分地区地表基质资源的物质组成、理化性质、结构特征与景观属性等调查数据成果，建立地表基质资源调查监测数据库；开展以重点城市为主要对象的地下空间资源调查，建立地下空间资源开发利用调查监测数据库；收集整理现有矿产资源调查成果，摸清全区矿产资源集中开采区资源状况，建立地下矿产资源开发利用监测数据库；整合集成各类地下资源数据，建立地下资源三维立体空间模型，为地下资源监测提供支撑。

7. 数据库建设及成果综合分析工程。编制自然资源全域全要素调查数据库标准，开展各类自然资源专题调查数据整合，自治区、市、县三级数据库建设，成果统计汇总以及综合分析；评价各类自然资源基本状况与保护开发利用程度，为自然资源保护与合理开发利用提供决策参考。

二、加强基础地理信息数据资源建设和应用

统筹获取高精度多源遥感影像。全面获取全区 22 个县（市、区）城市建成区和重点开发区优于 0.03 米分辨率的倾斜航空影像数据，定期获取非城镇区域优于 0.2 米分辨率的航空遥感影像数据，按季度获取优于 0.8 米高分辨率的卫星遥感影像数据，建立影像统筹服务工作机制与支撑平台，实现自治区级遥感影像统筹获取和统一管理、分发、服务。

开展实景三维项目建设。做好实景三维宁夏项目总体设计，建立分层次、分类型的实景三维模型。统筹推进项目建设，生产覆盖全域的实景三维地形场景，开展全区乡村三维框架模型建

设，完成全区城镇实景三维模型和单体化模型生产，打造实景三维数据库。建立实景三维数据产品、组织、应用服务体系，构建立体化、实体化的空间地理信息服务，满足自然资源空间管控需求。

加快地理信息数据更新和应用。开展基础地理信息数据更新，保持全区 1：2000 基础地理信息数据现势性和鲜活度。创新测绘地理信息产品模式，带动技术体系、组织结构和政策标准全面重构。探索以灵活组装、按需提供方式，推进成果在用途管制、整治修复、城市治理、乡村振兴、工程建设等领域的应用，为自然资源管理和高质量发展提供三维空间测绘地理信息产品和服务。

专栏 7 基础地理信息数据建设重点工程

1. 自然资源宁夏卫星应用技术中心。围绕自治区遥感应用新技术、新产品等需求，建设遥感应用技术创新平台，构建纵向贯通部、区、市、县各级自然资源管理部门，横向连接自治区各级政府部门卫星应用技术体系，开展先进、关键、共性、遥感集成技术及多维信息技术的研发与服务、成果转化与示范推广，推动自治区遥感应用技术进步，向社会提供优质的遥感应用产品服务。
2. 实景三维宁夏数据库。统筹推进实景三维宁夏项目，优化完善全域实景三维地形场景，开展全区 3 万平方千米乡村三维框架模型数据建设，获取全区 22 个市县区和重点开发区约 800 平方千米优于 0.03 米分辨率的倾斜航空影像数据，制作 1200 平方千米城镇实景三维模型数据，构建实景三维宁夏数据库。
3. 基础地理信息数据更新。开展 1：2000 基础地理信息数据库更新，建立“自治区、市、县”联动更新、按需更新机制，围绕城镇空间、农业空间、生态空间需求，建立“135”年度分区域、分要素差异化更新频率，保持 1：2000 数据现势性和鲜活度。

三、推进自然资源数字赋能建设

完善网络基础设施。统筹网络基础设施建设，升级优化网络

布局，建成由涉密内网、业务专网、政务外网组成的自然资源“一张网”。利用政务云资源，提升自然资源数据中心计算和存储能力，构建统一管理、集约共享、动态调度的自然资源云。健全“一个中心，三重防护”网络安全防护体系，推进国产化设备的安全高效应用，确保全网络安全可控。

健全数据资源体系。深化自然资源数据中心建设，形成“各司其职、统一服务”的数据管理应用机制。持续开展数据更新、融合，汇聚数据资源，构建关系模型，形成数据资产，建立标准统一、要素精细、位置精准的自然资源三维立体“一张图”，形成统一数据底版，提升自然资源数据治理能力，实现全数据融合贯通。

构建应用服务体系。持续强化自然资源管理平台支撑能力，建成集基础设施集中调配、数据资源集成管理、业务应用集约整合于一体的自然资源信息系统中枢。围绕自然资源要素管理、空间治理、矿政管理业务需求，融入“一码管空间”，推进业务链重塑和流程再造，构建自然资源调查监测评价、监管决策、“互联网+”政务服务三大应用体系，实现自然资源管理全业务网上运行。

专栏 8 自然资源数字管理建设重点工程

1. 自然资源“一张网”建设工程。建设云资源池、云灾备份中心和云安全管控中心，部署网络安全设施，建成自然资源云；落实等级保护 2.0 标准，建成统一智能化运维管理平台，强化网络安全防护体系建设；部署边界交换设备，扩大涉密内网覆盖范围，开展涉密内网信息系统分级保护测评和升级改造。

2. 自然资源三维立体“一张图”建设工程。按照地下、地表、地上三维空间次序，集成融合规划、土地、矿产、林草、基础测绘等数据，完善“一张图”数据库管理系统，建成标准统一、关联融合、持续更新的自然资源三维立体“一张图”。

3. 自然资源管理平台优化升级工程。优化完善平台统一身份认证系统，开发涉密与非涉密网交换系统，完成二三维一体化改造，建设自然资源决策知识库，持续开发完善平台功能、丰富数据资源、集成在建已建信息系统，部署涉密版、政务版、公众版，打造数据鲜活、功能完备、二三维一体的自然资源管理平台。

4. 调查监测评价应用体系建设工程。升级优化自然资源调查云，建设调查举证成果共享数据库，开展区块链技术在调查举证中的应用研究。构建宁夏“1+N”遥感监测体系，开展智能化调查监测应用。建设地下水动态监测应用，实现数据信息化管理、可视化展示、自动化统计分析。

5. 监管决策应用体系建设工程。优化升级国土空间规划“一张图”实施监督、耕地保护、建设用地利用评价、生态修复、矿产资源管理5个监测监管系统，完善全民所有自然资源资产、地质灾害监测预警管理系统，建设自然资源执法、国土空间用途管制、自然资源综合统计与辅助决策3个监管决策系统，构建自然资源全流程信息化监测决策体系。

6. “互联网+”政务服务应用体系建设工程。统筹国土空间用途管制和自然资源行政审批业务，优化行政审批应用。围绕自然资源行政档案、成果档案统一管理需求，建设自然资源档案管理应用。基于宁夏基础地理信息共享库，扩展自然资源和地理信息共享范围，升级系统功能，建成自然资源和地理信息共享库。

7. “一码管空间”业务链建设工程。探索建立实体编码串联“规、批、供、用、登、管”全生命周期自然资源管理流程，关联集成空间规划、用途管制、开发利用、确权登记、耕地保护、生态修复、执法监管等业务场景，构建“一码管空间”精准治理新模式。

第四章 规划实施保障

坚持党的全面领导，建立健全规划实施保障机制，强化部门协调和上下联动，凝聚全社会力量共同推进规划实施，确保规划各项目标任务顺利完成。

坚持党的全面领导。持续深入学习贯彻习近平新时代中国特

色社会主义思想和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，落实党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，切实把党的领导贯穿到规划实施各领域和全过程。按照全区统筹、分级负责的原则，建立全区自然资源保护与利用协调机制，压实各级党委和政府责任，统筹推进规划实施工作，协调解决规划实施中的重大问题。

发挥规划指导和约束作用。围绕规划确定的战略重点和主要任务，在土地资源、矿产资源、基础测绘、生态修复、地灾防治、数字管理等领域，根据实际制定专项规划或实施方案，细化明确工作任务时间表、路线图。地级市编制自然资源保护和利用规划，要细化落实本规划提出的目标指标、主要任务和重大举措。鼓励县（市）编制相关规划或实施方案。

强化规划协同保障。各市、县（区）政府和相关部门要落实规划责任，建立健全实施规划工作推进机制，按照“谁主管谁负责、谁牵头谁协调”的原则，加强协同联动，合理配置公共资源，引导调控社会资源，确保如期完成；负责单位和部门要将规划确定的目标任务、重点工作等分解到年度工作计划，明确实施主体、责任单位和推进措施，有力有序推进规划落实。加强财政预算与规划实施的衔接协调，各级财政资金优先投向规划确定的主要任务和重大工程项目。

加强干部人才队伍建设。制定自然资源人才引进培养计划，

探索建立项目引才、异地用才机制，建立人才培养平台载体，营造人人皆可成才、人人尽展其才良好氛围。坚持正确用人导向，落实好干部标准，育好、选好、用好重实干重实绩干部。加强干部交流使用，大力培养选拔优秀年轻干部，优化干部队伍年龄、专业 and 经历结构，做到人岗相适、人事相宜。强化政治理论学习和业务培训，加强干部思想淬炼、政治历练、实践锻炼、业务训练、作风锤炼，提高适应自然资源事业改革发展能力。坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，建立健全干部考核评价激励制度和容错纠错机制，努力打造忠诚干净担当的高素质干部队伍。

实施规划评估监督。综合运用第三方评估、大数据分析等，开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，重大情况和评估结果及时报告自治区人民政府。发挥审计、督察对推进规划实施的监督作用，将规划实施情况纳入市、县（区）领导班子、自治区相关部门效能目标考核内容，推动规划确定的各类指标和任务落地见效。严格实施精准问责，做到“失责必问、问责必严”。及时发布规划实施进展情况，在全社会形成自觉参与和监督规划实施的良好氛围。

抄送：自治区党委各部门，宁夏军区。

自治区人大常委会办公厅，自治区政协办公厅，自治区高级人民法院，自治区检察院，中央驻宁各单位。

各人民团体，各民主党派自治区委员会。

宁夏回族自治区人民政府办公厅

2021年9月18日印发

纸发 130 份 电发 480 份