青岛市自然资源和规划“十四五”行业规划

本规划根据《中共青岛市委关于制定青岛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的建议》和《青岛市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，并衔接落实《山东省“十四五”自然资源保护和利用规划》（鲁政字〔2021〕168号）相关要求，旨在进一步加强战略引领、明确工作目标、细化重点任务，是今后五年自然资源和规划部门行业发展的指导性文件。规划期为2021-2025年。

## 一、现状与形势

### “十三五”工作回顾

1.资源保护力度空前加强。严格落实耕地和永久基本农田保护责任，划定永久基本农田和永久基本农田储备区，完成省政府下达的耕地保护目标任务和永久基本农田保护任务。全市土地综合整治规模累计达到89.8万亩，实现新增耕地约13万亩。先行试运行全省“设施农用地监督管理信息平台”。编制实施第三轮矿产资源总体规划，矿业结构明显优化。废弃矿山治理、绿色矿山建设、自然保护区采矿权处置顺利推进。

2.规划引领作用不断凸显。依据《青岛市城市总体规划（2011-2020年）》深入实施“全域统筹、三城联动、轴带展开、生态间隔、组团发展”战略。逐步完善专项规划成果体系，实现中心城区控制性详细规划全覆盖，稳步推进市、县两级村庄布局规划和村庄规划。聚焦国家战略和市委、市政府重大决策，全力推进新一轮国土空间规划编制，为国家开展资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价、城区试划、城镇开发边界划定提供“青岛经验”。

3.土地利用和保障水平明显提升。在全国率先出台“僵尸企业”“僵尸项目”处置政策，首次制定“新型产业规划用地（M0）”管理政策。积极探索实施“标准地”出让，开展“以地招商”。处置批而未供和闲置土地11万亩。城阳区和莱西市、市南区和胶州市分别被评为全国、全省国土资源节约集约模范县（市）。坚持“土地要素跟着项目走”，有力保障胶东国际机场、一汽大众、青连铁路等一大批重大项目用地需求。

4.城市品质提升全面推进。制定发布《市区公共服务设施配套标准及规划导则》。完成全国第一批城市设计试点。扎实推进城市品质改善提升攻势，宜居宜业的幸福之城、多元融合的魅力之城、崇尚艺术的创意之城、治理有序的文明之城建设成效显著，高品质都市空间格局日渐完善。统筹推进老城区有机更新，促进工业遗存活化利用，推动微空间更新。创新实施限地价竞房价、限地价竞自持等供地方式，促进房地产市场平稳健康发展。

5.资源资产管理成效显著。完成青岛市第三次国土调查，形成自然资源框架数据。开展自然资源统一确权登记试点工作，推进界定珠山森林公园、李村河、张村河等自然资源所有权主体。在全国率先建立了划拨基准地价体系和标定地价体系，连续4年开展全域自然资源价格监测试点。平度市农村宅基地“三权分置”试点顺利发放全省第一本资格权证书。

6.营商环境逐步改善。深入推进“放管服”改革，在市区范围内推行规划审批事项“全城通办”。实行规划审批容缺受理、模拟审批、告知承诺、图证分离，推行项目管家服务。试行“多审合一”“多证合一”“多测合一”。推行“交地即办证”“拿地即开工”。实施不动产登记“一网通办”，50%业务实现“1小时办结”、95%以上业务实现“当日办结”。推行“电子证照”，试点推行“交房即办证”。

### “十四五”形势研判

“十四五”时期是我市贯彻落实新发展理念，加快构建新发展格局，推进生态文明建设和高质量发展的重要攻坚期，是承上启下、继往开来的关键五年，对自然资源和规划行业提出了更高要求。

1.落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，对自然资源底线管控提出了更高要求。资源保护、管控手段、管制政策的系统性、协同性不强；耕地资源保护承压明显，不稳定利用、“非农化”利用的问题依然存在；城镇发展外延扩张明显，内涵提升不足。进入新发展阶段，以“多规合一”改革、山水林田湖草沙系统治理等为契机，必须落实新发展理念，强化底线约束，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间。

2.全面落实统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，对加快推进自然资源资产产权制度改革提出了更高要求。自然资源资产产权相互独立，所有者不到位以及监管保护制度不健全的问题仍然存在；自然资源资产权责不清晰、权益不落实的现象亟需转变。进入新发展阶段，以生态文明体制改革为抓手，必须逐步健全归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。

3.全面落实统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，对自然资源整体保护、系统修复和综合治理提出了更高要求。生态保护修复机制和国土空间用途管制要求、管制内容、管制标准的探索有待深化。进入新发展阶段，必须落实自然资源领域“严起来”的职责要求，发挥国土空间规划的管控作用，统筹自然资源开发利用，加强自然生态环境保护修复。

4.以增量改革促进存量调整，畅通要素流动，对自然资源全面节约和高效利用提出了更高要求。各类自然资源供需矛盾现象突出，存量资源盘活与增量空间优化水平有待提高；土地资源日益紧张，新增建设用地总量管控模式滞后。进入新发展阶段，以内涵式集约发展为导向，必须加强盘活存量资源，严格实施“要素跟着项目走”，加快提升资源利用效率和优化资源配置水平。

5.打造幸福美好家园率先走在前列，对城市治理效能和城乡品质改善提升提出了更高要求。城乡区域、南北地区发展差距依然存在，城乡融合发展亟需加强；城市空间治理与公共服务水平仍然存在短板，城市品质有待进一步改善提升。进入新发展阶段，坚持以人民为中心的发展思想，必须大力提高城市治理精细化水平，加强公共服务均衡配置，发挥城市设计引领作用，构筑高品质城乡空间，推动城乡融合发展。

6.高效能治理对自然资源领域改革创新提出了更高要求。科技引领和创新驱动不足，自然资源和规划信息化水平、数字化应用仍需提高；传统管理惯性思维依旧存在，工作机制、管理方式有待进一步完善和创新。进入新发展阶段，以实现“一优三高”为目标，必须推进数字化转型，加强业务融合和外部协作，加快提升治理能力和治理水平，加快构建高效能治理体系。

## 二、指导思想和主要目标

### 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记视察山东、视察青岛重要讲话和批示指示精神，努力践行“办好一次会、搞活一座城”，坚持“以人民为中心”发展思想，切实履行“两统一”职责，紧紧围绕全市“六个率先走在前列”目标定位，贯彻新发展理念，着力优化国土空间开发保护格局，提高自然资源治理体系和治理能力现代化水平，为推动高质量发展、创造高品质生活，建设开放、现代、活力、时尚的国际大都市发挥保障和支撑作用。

### 主要目标

展望2035年，全面形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间开发保护新格局；自然资源利用方式更加绿色低碳、集约高效，利用效率达到全省先进水平；生态产品价值实现机制全面完善，生态质量更加提升，陆海统筹更加有力，环湾区域发展更富实力，国土空间更加美丽、更具魅力；自然资源治理体系和治理能力现代化水平全面提升，自然资源和规划工作走在全省前列。

锚定2035年远景目标，全力保障乡村振兴、新旧动能转换、经略海洋等重大战略实施，到2025年主要实现以下目标：

#### 国土空间规划引领作用持续凸显

统筹划定“三区三线”，建立完善国土空间规划体系，探索实行全过程、全要素用途管制。严守生态保护红线，严格完成耕地保有量、永久基本农田保护面积等指标任务。实行山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，守住自然生态安全边界，推进生态质量提升。统筹自然资源开发保护，推动区域协调、陆海统筹和城乡融合发展，初步形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间保护开发格局。

#### 自然资源资产产权制度逐步健全

建立自然资源调查监测评价标准体系、技术体系和质量管理体系，建立统一调查、评价、监测制度。自然保护地、海域、森林、湿地等自然资源实现统一确权登记，自然资源资产核算评价、资产管理报告制度基本建立。构建统一的自然资源市场监管体制，推进构建自然资源节约集约利用新机制。

#### 自然资源要素市场化配置加快推进

土地要素市场化配置改革平稳推进，城乡统一的建设用地市场基本建立。严格用地标准管控，统筹存量和增量资源利用，土地节约集约利用水平不断提升。充分发挥土地储备对国土空间规划科学实施、产业经济健康发展的促进作用。全面推进矿业权竞争性出让，矿产资源利用效率明显提升。

#### 城市乡村空间品质更加提升

城市设计引领作用不断强化，城市公共空间体系不断完善。加快推进“5—10—15分钟社区生活圈”建设。城市有机更新和低效用地再开发有序实施，推动产城融合、职住平衡，城市功能品质不断提升。地质灾害防治水平提升，城市安全和城市韧性不断增强。乡村自然地理格局和自然资源禀赋得以保护和凸显。

#### 国土空间治理水平不断提高

区域统筹、市区（市）联动和部门协作的共同治理机制逐步完善。行业政务服务改革不断深化，营商环境进一步优化。基础测绘服务能力不断提高。执法监管扎实有效。信息化、数字化、智慧化水平不断提高，自然资源全要素全周期管理机制逐步形成，力争国土空间治理水平位居全国前列。

## 三、加强国土空间规划引领

坚持生态优先、绿色发展，加快建立“三级三类”国土空间规划体系，强化国土空间规划战略引领和底线管控作用，推动高质量发展，构建国土空间开发保护新格局。

### 建立国土空间规划体系

#### 加快编制审批

（1）统筹三级总体规划。编制报批并组织实施《青岛市国土空间总体规划》。平度、莱西市级国土空间规划按程序报省政府批复，市辖区国土空间规划按程序报市政府批复。指导区（市）全面完成镇级国土空间总体规划的编制、审批工作，增强镇区的人口吸纳和承载能力，为村庄规划提供上位指导。在各级国土空间总体规划中落实各项重大设施，有效引导城市空间开发建设时序。

（2）推进相关专项规划。建立健全空间类专项规划编制目录清单和衔接核对机制。组织编制历史文化名城保护、城市更新、村庄布局、综合交通、海岸带及海域空间、国土空间生态修复、矿产资源、地质灾害防治、轨道交通土地资源开发利用、地下空间综合利用等专项规划。加强对文化、教育、卫生、体育及市政、交通等涉空间类专项规划的编制与指导，保障重大公共服务设施与重大基础设施科学布局。协同推进自然保护地、生态环境、文物保护、文化和旅游、林业、水利等专项规划。

（3）加强详细规划编制。组织、指导开展城镇开发边界范围内控制性详细规划的编制（修编），实现城镇开发边界内控制性详细规划编制全覆盖。根据村庄类型和未来发展、建设需求，通过编制村庄规划或者制定村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求等方式，实现村庄管控全覆盖。探索开展海域、海岛的详细规划编制。

|  |
| --- |
| 1. “十四五”时期组织编制专项规划项目 |
| * 专项规划编制清单：组织编制完成青岛市综合交通体系规划、青岛市海岸带及海域空间专项规划、青岛市历史文化名城保护规划、青岛市城市更新专项规划、青岛市村庄布局规划、青岛市地质勘查专项规划、青岛市矿产资源总体规划、青岛市地质灾害防治规划、青岛市国土空间生态修复规划、青岛市地理信息产业发展规划、青岛市城镇低效用地再开发专项规划、青岛市“十四五”基础测绘规划、青岛市轨道交通土地资源开发利用专项规划、中山路及周边区域保护与更新规划、中心城区地下空间综合利用专项规划等。 |

#### 加强实施监督

（1）强化国土空间规划实施监督。建立完善国土空间基础信息平台，形成国土空间规划“一张图”，作为统一国土空间用途管制、实施规划许可、强化规划实施监督的依据和支撑。提升国土空间规划全周期管理能力，进一步完善国土空间规划编制、审批、修改、实施监督和监测评估预警机制。严格对国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查，对突破刚性管控要求、约束性指标的风险及时预警，将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容。落实“一年一体检、五年一评估”的方式，动态调整完善国土空间规划，提高国土空间规划实施有效性。开展空间类规划成果符合性审查，做好分区规划、详细规划和相关专项规划的审批、验收入库管理。建立规划编制、审批、调整和实施监督全过程留痕制度，确保规划管理全过程可回溯、可查询，维护规划权威性。

（2）加快建立用途管制制度。建立覆盖全域全类型、相互衔接的国土空间用途管制规则。研究制定“刚性”与“弹性”相结合的国土空间准入正负面清单管控制度，实行分类管控，加快建立统一的用途转用许可制度。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外的建设，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，分区分级优化细化相关管控规则。开展用地审批“双随机、一公开”抽查，加强对区（市）国土空间用途管制实施效果的指导、监督和考核。联通各项业务平台，搭建多功能分区预警模块，初步构建协同联动的用途管制监督系统。建立用途管制评估纠错机制，增强用途管制的权威性和严肃性。

#### 健全法规政策

承接落实上级部门有关要求，完善国土空间规划相关法规政策。适时启动青岛市国土空间规划条例立法工作。适时制定国土空间规划编制审批、定期评估和动态调整等管理规定，完善适应国土空间开发保护要求的相关配套政策，保障国土空间规划有效实施。

#### 完善技术标准

结合国土空间规划编制新要求，建立健全分区规划、控制性详细规划、海岸带及海域空间规划等国土空间规划技术标准体系，并完善技术标准动态调整机制，加强与法规政策体系的衔接。

### 落实底线管控要求

#### 严守永久基本农田保护线

（1）强化永久基本农田对各类建设布局的约束和引导，充分衔接永久基本农田保护与国土空间规划，推进永久基本农田核实整改补足。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，必须严格论证。建立永久基本农田储备区。实现永久基本农田保护与经济社会发展、乡村振兴、生态系统保护相统筹。

（2）全面梳理退耕还林、生态红线调出和划定不实、违法违规占用、种植属性改变等“非农化”“非粮化”情况，对现有永久基本农田实行优进劣出，确保永久基本农田划实划牢。实现永久基本农田精细化管理，达到永久基本农田落地块、设标识、明责任、建台账、入图库。完善永久基本农田保护补偿机制，强化永久基本农田保护考核。

#### 勘定生态保护红线

协调好生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界及已有国土空间开发利用活动的矛盾冲突，优化生态保护红线布局，严格落实生态保护红线调整机制。全面完成陆域生态保护红线勘界定标。科学引导、有序推进自然保护地核心保护区内的现状镇村、耕地、矿业权逐步退出。

#### 科学管控城镇开发边界

在协调生态、农业格局的基础上，科学划定城镇开发边界，加强与蓝线、绿线、黄线、紫线等控制线的协同管控。科学制定城镇开发边界管控规则，严格落实管控要求，**推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变**。建立健全城镇弹性发展区内用地开发规模与集中建设区内核减用地规模相一致的机制。城镇建设用地规模严格控制在国家、省下达的指标之内，推动单位GDP建设用地使用面积稳步下降。建立完善城镇开发边界弹性管控机制，明确城镇弹性发展区和特别用途区的管制规则。

#### 划定历史文化保护线

在国土空间总体规划中统筹划定历史文化保护线，并纳入国土空间规划“一张图”，实施严格保护。逐步建立起以历史文化名城、名镇、名村和历史街区、文保单位、历史建筑等为核心的保护体系。将历史文化遗产空间信息纳入国土空间基础信息平台。

### 严格耕地保护制度

#### 坚决制止耕地“非农化”

（1）强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，用“长牙齿”的硬措施严格落实耕地和永久基本农田保护制度。深入贯彻落实国家、省关于坚决制止耕地“非农化”行为的有关要求，以“零容忍”的态度坚决遏制新增问题发生。对农村乱占耕地建房、占用耕地挖湖造景、超标准建设绿化带等存量问题，按照国家、省统一部署和要求，依法依规，妥善处理，逐步消化。

（2）充分发挥国土空间规划的管控作用。从严核定新增建设用地规模，优化建设用地布局。强化农用地向建设用地转化的管控措施，完善农用地转为建设用地审批，严格控制耕地转为非耕地。明确耕地利用优先序，永久基本农田重点用于粮食特别是口粮生产，一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。强化后期监管，防止“大棚房”问题反弹。改进设施农用地管理，促进规模种植业、养殖业发展，助推乡村振兴。

#### 推进耕地质量保护与提升

（1）依托第三次全国国土调查成果，综合考虑自然地理格局、土壤条件和生物多样性等因素，推进耕地资源质量分类调查，对耕地质量变化情况进行全程跟踪。建立土地调查监测体系和耕地质量监测网络，开展耕地质量年度监测成果更新，探索构建耕地分类保护体系，充分发挥耕地质量等别成果在耕地保护责任目标考核、永久基本农田保护、耕地占补平衡管理、建设用地审批等方面的作用。

（2）以永久基本农田为基础，保护胶莱平原农业重点发展区，与农业农村局协同推进430万亩高标准农田建设。扎实做好拟开垦耕地土壤风险管控，从源头上加强审查把关，在项目立项前及时查询拟开垦地块土壤环境质量状况，在批准立项后和项目验收前积极配合农业农村部门开展土壤污染状况调查。

#### 强化耕地保护执法监督

推进智慧耕地平台建设，建立“天上看、地上查、网上管”立体监管网络，实现耕地和永久基本农田全天候动态监测。完善执法监督，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，依法依规严肃追责问责。

#### 严格耕地占补平衡管理

（1）非农建设占用耕地要严格落实“以补定占、先补后占、占一补一、占优补优”要求。经依法批准占用耕地的，建设单位必须依法履行补充耕地义务，通过土地整治或补充耕地指标交易方式，自行补充与所占用耕地数量相等、质量相当的耕地。无法自行补充的，可委托建设项目所在地政府代为补充，并按规定足额缴纳耕地开垦费。

（2）充分运用第三次全国国土调查成果，以国土空间规划为依据，科学分析后备资源潜力，摸清耕地后备资源家底。统筹实施土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等，新增耕地经核定后可用于落实补充耕地任务。鼓励单位和个人按照国土空间规划，在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地，适宜开发为农用地的，优先开发成农用地。充分发挥财政资金作用，鼓励采取政府和社会资本合作（PPP）模式、以奖代补等方式，引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等，根据土地整治规划投资或参与土地整治项目，多渠道落实补充耕地任务。

（3）规范项目选址，严格项目验收，健全后期管护，建立管理台账，进一步强化补充耕地项目实施、备案、核实、挂钩使用、占补考核全程监管。实行补充耕地项目公示制，将补充耕地项目信息、地块照片等向社会公示，主动接受监督。利用最新遥感影像资料，持续开展入库补充耕地项目核查，确保储备补充耕地数量真实、质量可靠。

#### 健全耕地保护长效机制

（1）全面建成市级统筹、区（市）主推、镇（街道）主责、村（社区）落实的耕地保护“田长制”。实行总田长、一级田长、二级田长、三级田长的组织体系，构建起全面保护、责任到人、严格监管的耕地保护监管网络，实现“横向到边、纵向到底”的耕地保护责任全覆盖。

（2）持续实施耕地保护激励机制，依据区（市）、乡（镇）政府耕地保护目标责任考核结果，继续对耕地保护工作成效突出的镇政府和村级集体经济组织给予新增建设用地指标和资金奖励，调动村民自主管理保护耕地的积极性。

### 推进生态质量提升

#### 编制实施国土空间生态修复规划

按照突出安全功能、生态功能，兼顾景观功能的次序，宜林则林、宜荒则荒，遵循生态系统内在机理和演替规律，编制完成并实施国土空间生态修复规划。探索建立科学实施生态修复工程的相关政策体系。

#### 加快绿色矿山建设和矿区生态修复

（1）完善绿色矿山建设标准体系，新建矿山全部按照绿色矿山标准建设，生产矿山加快升级改造。引导企业开展数字化建设，实现矿山智能化管理。强化企业履行生态保护修复主体责任意识，指导监督矿山企业履行地质环境保护和土地复垦义务。

（2）坚持源头预防，建立新建矿山开发利用方案、矿山地质环境保护与土地复垦方案、绿色矿山建设实施方案实行同步编制、同步审查、同步实施的“三同步”制度和“社会公示”制度。发挥莱西九顶庄园、黄岛PPP项目等示范作用，加快矿山生态修复，加强历史遗留矿山地质环境修复。加强生产矿山的地质环境动态监管，加大矿山生态环境整治力度。

#### 推进全域土地综合整治

督导莱西市河头店镇开展全域土地综合整治试点工作，稳妥推进示范镇建设，逐步扩大工作范围。更加注重耕地保护，加强土地节约集约利用，探索推进城乡一体化和公共服务均等化的整治模式。探索“土地整治+”创新模式，实现“土地功能腾挪、城乡面貌更新、群众居住环境改善”有机结合的“1+N”综合效应。

#### 探索生态产品价值实现机制

（1）积极落实国家、省、市部署要求，开展生态产品价值实现机制探索，建立生态产品价值实现技术体系。完善生态修复多元化投资机制，探索有效吸引社会资金投入生态产品供给的政策措施、产权安排和运作模式。

（2）鼓励盘活废弃矿山、工业遗址、古旧村落等存量资源，推进相关资源权益集中流转经营，统筹实施生态修复，提升生态产品价值。落实鼓励将生态环境保护修复与生态产品经营开发权益挂钩的相关政策，在保障生态效益和依法依规前提下，允许利用一定比例的土地发展生态农业、生态旅游获取收益。

#### 积极参与碳达峰、碳中和行动

贯彻落实国家、省、市关于碳达峰、碳中和行动的部署要求。科学管控城镇开发边界，严格生态空间占用，引导城市控碳、乡村减碳、生态修复汇碳。充分发挥规划条件落实绿色低碳要求的作用。推动探索建立碳汇调查评价的监测体系。积极参与配合推行低碳和零碳城区、社区试点。

## 四、健全自然资源资产产权制度

掌握自然资源本底和变化，明确自然资源资产产权主体，落实所有者权益，建立归属清晰、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。

### 完善自然资源调查监测评价体系

#### 协同推进自然资源调查

以第三次全国国土调查为基础，集成现有专项调查成果，构建青岛市自然资源框架数据。根据国家、省、市统一部署，陆续推进基础调查以及耕地资源调查、水资源调查、湿地调查等专项调查，实现各类专项调查与基础调查的实质性衔接。通过调查成果更新，确保调查数据的现势性。

#### 统筹业务需求开展自然资源监测

在基础调查和专项调查形成的自然资源本底数据基础上，根据业务需求，做好以土地利用为重点的各类自然资源年度变化基础监测，开展地下水、海洋资源、生态状况和重点区域等专题监测，服务全市经济社会发展。对社会关注的焦点问题，适时组织开展应急监测，第一时间为管理和决策提供数据支撑。建立全市自然资源统一调查、评价、监测制度，形成部门协调有序的自然资源调查监测工作机制。

#### 推进自然资源调查监测数据库建设

建立自然资源调查监测数据库，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。以自然资源调查监测成果数据为核心内容，以基础地理信息为框架，利用三维可视化技术，叠加形成地表覆盖层和管理层，建成自然资源三维立体时空数据库。组织对历史数据进行标准化整合，集成建库，形成统一空间基础和数据格式的各类自然资源调查监测历史数据库。

### 稳步推进自然资源统一确权登记

#### 推进重点区域自然资源统一确权登记

编制自然资源统一确权登记清单，制定年度任务清单和年度工作计划，推进自然保护地、水流、海域、探明储量的矿产资源、森林、湿地等自然资源统一确权登记。探索自然保护地三维登记试点。

#### 推进不动产登记规范化建设

加强依法行政，推进不动产登记规范化、标准化、信息化建设。新建商品房预告登记、新建商品房转移登记实现“一证（身份证）办理”及无纸化登记。开展农村土地承包经营权登记。扩大不动产登记服务范围，实现公证处、公积金中心、商业银行、镇政府（街道办事处）全覆盖。探索建立登记保险赔偿制度。

#### 建设自然资源登记信息系统

完成自然资源登记信息系统建设，实现自然资源登记成果的统一管理、信息共享，以及与园林和林业、海洋发展、水务管理、生态环境、财政、税务等相关部门管理信息的互通互联，服务自然资源资产的有效监管和保护。

### 开展自然资源资产清查和价值核算

#### 建立全民所有自然资源资产清查制度

开展全民所有自然资源资产清查，摸清全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地和海洋等各类自然资源资产底数，夯实全民所有自然资源资产管理数据基础。

#### 开展自然资源资产价值核算

（1）在自然资源调查监测、自然资源资产清查统计基础上，根据不同自然资源禀赋特征，制定自然资源资产价值核算指标体系，开展自然资源资产实物量统计和价值量核算。

（2）支持即墨区、平度市和莱西市开展自然资源资产平衡表编制试点。在自然资源调查监测、确权登记和日常管理等成果基础上，制定我市自然资源资产负债表报表体系，以土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等7类自然资源为对象，编制自然资源资产负债表。加强自然资源资产负债表与自然资源资产产权、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计等重大制度的衔接。

### 加强自然资源资产管理

#### 开展自然资源所有权代理试点

编制全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点实施方案，推进全民所有土地资源资产所有权委托代理机制试点工作。制定土地资源职责清单，明确职责履行模式。建立资产储备、管护和临时利用制度，完善资产处置、配置规则，搭建资产管理信息系统和监管平台。健全资产收益管理制度。建立土地资源报告制度和考核评价体系。

#### 探索自然资源资产有偿使用制度

支持即墨区、平度市和莱西市编制全民所有自然资源资产有偿使用制度实施方案。落实自然资源部构建自然资源资产产权体系和扩大国有建设用地有偿使用范围的部署。明确全民所有自然资源资产市级和区(市)级政府收益分配比例和支出结构。继续强化地下空间有偿使用，加快推进建设用地地上、地表和地下分别设立使用权，进一步完善地下空间使用权有偿使用、不动产登记等各项制度。

#### 全面推进矿业权竞争性出让

落实矿产资源权益金制度,推动矿产资源改革事项落地，推进矿业权出让制度改革，规范矿业权全面竞争性出让。加强探矿权、采矿权授予与相关规划、土地使用权的衔接。指导莱西市完成山东省“净矿”出让试点工作。针对地下空间开发及重大工程项目等基础设施建设涉及的矿产资源处置问题，探索全民所有自然资源所有者权益有效实现途径。

#### 推进自然资源资产交易平台和体系建设

建立完善统一的自然资源资产交易平台。进一步推动完善自然资源资产价格评估方法和管理制度，建立完善市场信用体系和失信联合惩戒机制，健全市场监测监管和调控机制，建立健全有偿使用信息公开和服务制度。

## 五、推进自然资源要素市场化配置

充分发挥市场配置资源的决定性作用，畅通要素流动渠道，落实“项目跟着规划走，要素跟着项目走”机制，推进矿产开发利用转型升级，全面提升土地资源和矿产资源利用效率。

### 构建城乡统一的建设用地市场

#### 探索农村集体经营性建设用地入市

按照同地、同价、同权、同责的要求，完善集体经营性建设用地权能，稳妥推进农村集体经营性建设用地入市工作，引导农村集体经济组织以土地使用权入股等多种方式盘活集体建设用地。支持即墨区、平度市和莱西市出台农村集体建设用地管理办法、交易规则、基准地价等配套政策，开展农村集体经营性建设用地入市实践。

#### 加大租赁住房用地支持力度

研究制定租赁住房用地支持政策。主动对接租赁住房用地需求，有效增加土地供应。增加租赁住房用地供应比例，对保障性租赁住房要应保尽保。对出让商品住宅用地配建一定比例的租赁住房，完善规划和出让条件，促进租购同权。鼓励企事业单位利用自有土地建设租赁住房。总结城阳区集体建设用地建设租赁住房试点经验，形成可复制、可推广的“城阳范本”，支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房。

#### 健全城乡统一的公示地价体系

完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度，建立健全城乡统一的公示地价体系。建立完善覆盖全市的城镇基准地价体系和覆盖市区的标定地价体系。定期更新城镇基准地价。做好标定地价与基准地价、动态监测地价的协调衔接和实施应用工作。开展集体建设用地和农用地基准地价制定工作，形成与市场价格挂钩的动态调整机制。

#### 完善建设用地使用权二级市场

建立健全自然资源一二级市场，严把自然资源资产配置关口，全面推行市场配置、有偿使用制度。建立完善产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地转让出租抵押二级市场。构建统一交易平台，推动土地二级市场交易与不动产登记流程有机融合，实行“交易+登记”一体化服务，推进“一窗受理、一网通办、一站办结”。

#### 调整完善产业用地政策

依据国家、省产业目录，落实鼓励、限制、禁止类供地政策，在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，调整完善产业用地政策，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给，多措并举强化土地节约集约利用。全面落实工程建设项目节地评价制度。

总结评估新型产业规划用地试行政策实施情况，进一步完善支持新型产业的规划用地政策，为创新型企业和创新人才空间需求提供用地保障。研究制定镇村级工业园区升级改造规划土地政策，降低中小企业用地成本。预留预控重大产业项目战略储备空间。

### 加强计划指标管理

#### 改革计划指标分配方式

加强对土地利用计划的管理和跟踪评估，完善年度建设用地总量调控制度。拟订全市土地利用计划分配办法，科学分配我市新增建设用地指标。实行“增存挂钩”，以真实项目报批供应和消化批而未供、闲置土地数量作为配置计划指标的依据，倒逼高效利用，防止形成新的批而未供土地，保障经济社会发展用地需求。

#### 优先保障重点项目

创新用地保障机制，对纳入重点保障的项目用地，在用地批准时配置计划指标。对未纳入重点保障的项目用地，以当年处置存量土地规模作为核定计划指标的依据。重点支持扶贫、乡村振兴、新产业新业态、人才住房、保障性安居工程等民生项目及基础设施项目建设。

#### 完善城乡建设用地增减挂钩

从政策目标、规划统筹、市场深化、利益调节等方面完善城乡建设用地增减挂钩政策，统筹推进资金筹集、空间形态重塑、土地资产激活等，助推乡村振兴和城乡融合发展。积极鼓励开展城乡建设用地增减挂钩试点工作，推动增减挂钩节余指标在市域内流转，引导即墨区、平度市和莱西市城乡建设用地增减挂钩节余指标向城乡产业协同发展先行区倾斜，支持先行区发展建设。

### 盘活存量用地

#### 处置批而未供和闲置土地

进一步加强顶层设计，注重综合施策，持续推进批而未供和闲置土地消化处置工作。建立完善土地退出机制，在招商引资协议、土地出让合同中明确不按相关政策和约定条件使用土地的违约责任和退出条款，为依法收回闲置土地创造条件。进一步优化考核规则和计分办法，激励、倒逼闲置土地的消化处置。

#### 持续开展工业用地绩效调查评估

长效持续开展工业用地绩效调查评估，为亩产效益评价等制度改革提供数据支撑，探索实行差别化用地政策。分类引导闲置低效工业用地有序退出，鼓励存量工业用地向新型产业用地调整，推动低效工业用地提质增效。开展产业用地综合绩效调查，促进过剩产能化解，拓展动能转换新空间。

#### 盘活农村存量建设用地

（1）开展农村建设用地调查评价，编制县域农村新型社区和新农村布局规划，鼓励农村宅基地自愿有偿退出和集体建设用地复垦利用，加大农村闲散地盘活利用力度。

（2）闲散土地盘活优先用于交通水利、医疗卫生、居家养老、取暖设施、垃圾和污水处理等公共基础设施建设，提升农村基础设施配套水平。在满足规划和用途管制的前提下，鼓励集体经济组织以自营、出租、入股、联营等方式，将盘活的闲散土地用于发展乡村民宿、健康养老、民俗展览、创意办公、乡村旅游以及农产品冷链、初加工、仓储等产业融合发展项目，有效保障农村一二三产业融合发展用地。经村集体同意，盘活的农村建设用地可用于村集体成员住房建设。

### 建立实施土地统一储备机制

#### 强化土地储备工作实施

坚持规划引领与储备计划管控并重，提高土地储备的科学性。实现国土空间规划与土地储备深度融合，以规划引领储备工作实施。完善储备计划编制规范，统一编制土地储备计划和三年滚动计划，推动“大储备”和“跨区域储备”。明确土地收储整理工作流程，统一土地收储标准、验收标准、管护标准。促进土地储备信息公开透明，明确土地储备的范围、面积、用途、布局、结构、时序等，引导土地资源合理配置。探索储备土地临时利用机制。建设土地储备管理业务信息系统。

#### 完善土地收储整理模式

统筹开展土地收储整理工作，采用市场手段加强土地收储整理。加快成片土地开发，统筹实施土地收回。探索片区综合地价补偿机制，改变现行与土地出让收入挂钩的补偿方式。实施储备土地前期开发，优先支持市政基础设施和公共服务设施建设。提高土地储备库存，增强政府调控土地市场能力。整合土地资源，综合平衡，优先保障重大项目落地。加强轨道交通沿线土地资源储备，带动轨道交通建设和沿线区域经济协同发展。

### 提高矿产资源利用效率

#### 加强基础性公益性地质调查

（1）深入推进近海海域、海岛、海湾等基础地质调查。拓展特色地质文化村（镇）旅游地质调查。加强重要生态功能区环境地质调查。推动地质大数据共享平台建设，提升地质资料信息化、社会化服务水平。

（2）在完成第一阶段城市地质调查工作基础上，丰富成果内容，提升应用水平。继续开展工程地质、水文地质、生态地质和农业地质等专题调查，查清城市地质结构及地下水赋存状态，综合评价城市地下空间开发利用可行性、适宜性，建立三维地质结构模型及地质应用服务平台，实现城市地下三维可视化，助力智慧城市建设，为国土空间规划、地下空间开发利用和重大工程选址、构建“透视山东”等提供基础支撑。

#### 优化矿产资源开发利用布局

落实国土空间规划和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线管控要求，统筹处理好资源开发与生态保护关系。调控和优化矿产资源开发保护布局，促进矿产资源开发利用与区域经济良性互动和协调发展。针对金、石墨、地热、矿泉水等青岛市重点勘查开采矿种，做好国家级资源基地、国家规划矿区、重点调查评价区、重点勘查区、重点开采区的规划分区管理。

#### 提升矿产资源综合利用水平

科学引导和管控矿产资源勘查开发与保护，提升矿产资源开发利用水平。严格绿色勘查准入条件和开采规模准入条件。依据省规划分解开采指标，合理确定金、石墨、地热、矿泉水等矿产资源的开发强度。进一步压减小型矿山数量，提高集约化、规模化开采水平。推动矿产资源向优势企业集聚。提升重点矿种新建矿山最低开采规模，新建金、铁、建筑用石材等矿山规模必须达到中型以上。支持矿山探、采、选、加工一体化整体设计，减少市场主体之间的交易环节和交易成本。增强精深加工矿产品生产能力。进一步提升矿山“三率”水平，鼓励建设无尾无废矿山。引入社会资本投资地质找矿。增强对矿产资源、地质灾害的监管能力。探索工矿废弃地原地盘活利用新机制。

## 六、塑造高品质国土空间

坚持“以人民为中心”发展思想，优化完善公共服务功能和公共空间体系，彰显城市典型风貌特征，创造高品质生活，塑造可阅读、可触摸、有温度、有气质、有韧性的魅力国土空间。

### 推进人居环境提升

#### 营建宜居宜业家园

（1）构建都市生活圈、城镇生活圈和社区生活圈，形成全覆盖、多层次、均等化的基本公共服务设施网络体系。综合考虑实际服务管理人口特征和基本公共服务需求，在公共服务设施建设标准和用地供给上作适度的弹性预留。结合青岛入选全国首批一刻钟便民生活圈试点城市，开展宜居单元评估，系统构建“5—10—15分钟社区生活圈”。树立小街区、密路网布局理念，新建住宅推广街区制。完善慢行系统和开敞空间网络，填补驿站服务功能。

（2）加强城镇开发边界内蓝绿空间建设，全面推进口袋公园建设，完善多级公园体系。织密绿道网络，有机连接自然生态空间与公园绿地，实现城市内外生态空间连接贯通。协同编制实施公园城市建设规划，积极参与公园城市建设三年行动。

（3）优化完善与城市功能、产业布局相融合的公共交通体系与设施布局，推动人、城、产、交通一体化发展，促进产城融合、职住平衡。划定工业区块控制线，严控工业用地擅自调整用途，保障实体经济产业空间，预留低成本创新创业空间。推动建设创业工作、居家生活、休闲娱乐为一体的创新社区，在确保环境安全的基础上引导发展功能复合的产业社区。引导政策性住房优先布局在交通和就业便利地区，保障人才公寓、安居住房供给。

#### 提升空间品质活力

（1）加强城市设计，将城市设计贯穿于国土空间规划建设管理的全过程。加强设计竞赛和方案征集工作，引入全国乃至全球的顶尖设计团队。搭建设计交流平台，繁荣设计创作。依托实景三维模型，开展城市设计和方案审查。优化公共空间布局，加强公共空间体系构建和节点景观设计。推动开展城市景观提升及“微更新”行动，提升城市重要界面、节点和滨海岸线开放空间景观品质，结合老旧小区综合整治深入开展“微更新”。举办公共艺术活动，打造公共空间艺术品牌。引导社会资本进入城市公共艺术领域。划定海岸保护带，推动构建海岸保护利用共同体。

（2）开展轨道交通TOD综合开发战略规划研究和顶层设计，加快推动TOD引领城市发展，发挥轨道线网对于城市中心体系和发展轴带的支撑作用。加强地下空间开发的规划引领，优化存量地下空间再开发实施路径，推进建设用地地上地下多功能立体开发和复合利用，推动城市由二维平面向三维立体发展。

#### 建设特色美丽村庄

（1）强化国土空间规划管控和引导，统筹推进村庄规划建设和差异化发展。依托区（市）国土空间规划，科学引导农村产业统筹布局，推进城乡市政基础设施统筹建设。依托镇村国土空间规划，打造乡村服务中心、经济中心和治理中心，重点配置中小型生活生产服务要素，构建覆盖全域、舒适便捷的乡村社区生活圈。尊重自然地理格局，调整优化村庄布局，形成“村嵌山海间、乡融田园里”的乡村格局。

（2）坚持先规划后建设，根据实际需求，稳妥推进“多规合一”的实用性村庄规划编制，把产业发展、乡村旅游、美丽村居建设、历史文化保护、特色风貌塑造、田园综合体以及农村公共服务设施建设等统一纳入村庄规划。探索建立乡村规划师制度，塑造“一乡一韵、一村一景”的乡村风貌。在乡镇国土空间规划和村庄规划中可预留不超过5%的建设用地机动指标，用于村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态用地，助推乡村振兴。

#### 推进基础设施建设

在各级国土空间规划中统筹落实《青岛市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》中重大设施的空间布局，协调引导相关区域的开发建设时序。加强对文化、教育、卫生、体育及市政、交通等涉空间类专项规划编制的参与指导，统筹安排相关用地。完善重大设施建设协调保障机制，做好规划服务和土地要素保障，推进重大设施建设项目落地开工。保障5G基建、特高压、城际高速铁路和城际轨道交通、新能源汽车充电桩等领域中“新基建”项目的空间预留，推动新型基础设施建设。

|  |
| --- |
| 1. “十四五”时期重大设施建设保障项目 |
| * 道路交通设施：（1）铁路建设方面，规划建设青岛-日照高铁、青岛-平度-莱州城际铁路、董家口-瓦日铁路沂水西货运专线、潍坊-董家口港铁路；开展莱西-蓬莱铁路规划研究；建设青岛-京沪高铁辅助通道铁路、潍烟高铁、莱荣高铁。（2）高速公路建设方面，续建董家口-梁山高速、济青高速中线潍坊-青岛段；新建明村-董家口高速、莱州-青岛高速；推进青兰高速双埠-河套段、青兰高速河套-黄岛段和沈海高速南村-日照界段拓宽改造工程；拓宽改建国道204、国道308、国道309局部路段等项目；推进青岛蓝谷-胶东国际机场-沈海高速快速通道建设。（3）轨道交通建设方面，建成地铁1号线、2号线一期（西延段）、4号线、6号线一期；加快8号线（南段）建设；推进轨道交通三期规划建设。（4）市政道路建设方面，建设胶州湾第二海底隧道；推进杭鞍快速路二期-辽阳路快速路、温州路隧道及其延长线、唐山路快速路、银川路快速路、胶州湾大桥接线二期、环湾路-长沙路立交桥工程、山东路快速路、胶宁高架路等快速路改造建设；新建重庆路-长沙路、海尔路-银川路等立交工程；推进长沙路、安顺路、唐河路、太平路隧道、株洲路、太原路东延段、浮山隧道、宁城路、国城路、嘉陵江路、珠江路、天山一路、柳州路、枣山路、滨海大道-辽阳路立交、四流北路、遵义路、福州路双山隧道、威海路地下道路、同安路隧道等主干路规划建设；开展福州路南段、黑龙江路、南京路等城市主要道路改造，推进劲松五路北端、周口路打通工程、云岭路打通工程、瑞昌路提升工程；完善上合示范区、胶东国际机场、古镇口融合区、青岛蓝谷等重点区域配套路网；推进台东商圈主干道路地下交通工程。 * 文化设施：市博物馆扩建、市图书馆新馆、新书城、贝壳博物馆新馆、青岛演艺大厦、青岛科技馆、青岛美术馆新馆、国家考古研究中心北海基地二期(国家海洋考古博物馆)等。 * 教育设施：（1）基础教育包括新建、改扩建幼儿园、中小学校200所；（2）职业教育包括青岛国际职业教育科技产业城、青岛电子信息职业学院、青岛轨道交通学院、青岛卫生健康学院、莱西市新职教园区、青岛工程职业学院四期、青岛幼儿师范高等专科学校二期、青岛航空科技职业学院二期、山东文化产业职业学院二期等。（3）高等教育包括康复大学、中德工业大学、中国海洋大学西海岸校区、中央美术学院青岛校区、对外经济贸易大学青岛国际校区、青岛大学胶州校区、山东大学青岛校区二期、山东第一医科大学青岛眼科研究院、山东艺术学院青岛分院、山东工艺美术学院国家产教融合青岛基地、北京航空航天大学青岛国际科教新城、哈尔滨工程大学青岛创新发展基地、山东体育学院青岛校区（莱西）等。 * 医疗卫生设施：市精神卫生中心、市第八人民医院东院区、市妇女儿童医院西海岸院区、山东大学齐鲁医院（青岛）二期、山东大学齐鲁医院（蓝谷）、青岛大学附属医院国际医疗中心、清华大学附属青岛医院、山东中医药大学附属青岛医院、青岛西海岸新区第二中医医院迁建、青岛西海岸新区精神卫生专科医院、即墨区第三人民医院综合体、即墨区人民医院南院区、平度市妇幼保健院扩建、莱西市三级医院。 * 体育设施：2023亚洲杯青春足球场、青岛世界体育城（一期）、即墨全民健身中心、中国足球学院青岛分院、国家足球篮球学院、弘诚体育场改造、世界羽联青岛国际交流中心、市体校二期。 * 能源设施：黄埠、寨里500千伏输变电工程，胶东、神山、观龙500千伏变电站扩建工程，大唐青岛燃气电厂220千伏送出工程，浦里110千伏输变电工程，35千伏及以下电网基建工程；华电青岛天然气热电联产、大唐青岛天然气热电联产、大唐黄岛四期天然气扩建、华能董家口热电联产二期；中石化山东液化天然气（三期）、胶州湾海底天然气管线工程、董家口-沂水-淄博原油管道工程、董家口-东营原油管道工程、董家口港区原油商业储备库等。 * 水利设施：官路水库及输配水工程、南水北调胶东续建工程、黄水东调承接工程、小沽河防洪排涝及水源利用工程、百发海水淡化二期工程等。 |

### 推动城市更新和低效用地再开发

#### 健全规划传导体系

加强规划引领，统筹谋划、有机结合低效用地再开发和城市更新工作，引导城市发展方式由增量扩张向存量提质转变。编制完成低效用地再开发专项规划和城市更新专项规划，科学划分空间单元。统筹项目实施年度计划，保障顶层设计到落地实施的全流程传导。

#### 统筹实施低效用地再开发

开展全市城镇低效用地摸底调查，建立全市城镇低效用地数据库和信息系统。建立健全低效用地再开发工作机制。针对胶州湾老城区有机更新示范带低效用地分布相对集中的老四方工业区、北客站及周边区域、楼山区域等重点片区，先行启动盘活利用，促进区域产业转型、能级提升、功能完善、活力激发，形成示范效应，带动盘活全市城镇低效用地利用。

#### 协同推进城市有机更新

（1）严格控制历史城区新建建筑体量、高度和形态,保护好历史文化资源,延续历史城区总体风貌格局。有序推进历史城区、邮轮港区保护与更新，促进功能调整、产业升级，带动老城区全面复兴。

（2）采取渐进式、精细化微更新推动老旧小区整治提升，提高社区公共服务和空间环境品质。推动旧工业区产业转型、能级提升。通过优化空间结构、转换集体建设用地性质、完善设施服务等方式,将城中村改造为城市社区或其他功能空间,实现向城市的有效融入。

|  |
| --- |
| 1. “十四五”时期城市更新和低效片区再开发重点项目 |
| * 历史城区：以持续推进历史街区保护更新为重点，重塑产业与空间关系，重聚历史城区人气，打造知名特色步行街区和现代化国际大都市“文化客厅”。 * 邮轮港区：结合邮轮旅游和服务功能，植入餐饮、娱乐、购物、酒店等配套业态，建设年轻人集聚的时尚活力港湾，打造国际航运贸易金融创新港。 * 市北区老四方工业区：（1）大健康产业园：集国家健康合作引擎、先进科技成果转化中心、亚洲健康创业之城为一体，打造健康医疗、研发孵化为核心的产业集聚区。（2）欢乐滨海城：结合人工智能、跨国公司区域总部集聚区的建设，提高区域城市活力，建成胶州湾东岸产城融合成熟片区，带动市北区西部老城区更新发展。（3）中车四方智汇港：在保护利用工业遗产基础上，发展工业互联网和科技金融产业，打造第四代产业园区。（4）捷能中泰片区：建设高品质活力水岸生活区。（5）郑州路片区：运用TOD开发模式，建设集科研总部、军民融合、贸易金融于一体的高端新材料产业集聚区。 * 李沧区北客站及周边区域：（1）北客站交通商务区：高水平打造火车青岛北站交通商务核心区，提升区域功能，持续放大青岛北站枢纽辐射作用，建设成为时尚多元的交通商务区。（2）海信慧湾片区：以海信技术为支撑，打造成为文化交往汇聚、前沿科技驱动的时尚活力空间、新型智慧城市示范区。（3）永平路片区：按照TOD开发理念，规划打造引领时尚潮流和全天候消费体验的现代商业中心。 * 李沧区世博园及周边区域：围绕世博园复兴，坚持严格保护、科学利用和可持续发展相结合的原则，提升文化体育功能，导入生态科技产业，高标准打造以园艺景观、文化旅游、科普教育为特色的生态休闲旅游目的地。 * 楼山区域：作为青岛胶州湾老城区有机更新示范带重点实施片区，将打造成为科技创新与现代生产服务高度融合，创新创意创业要素汇聚，生态优美、活力时尚、服务共享、高效集约、职住平衡的滨海科技创新城。 * 城阳区白沙河北岸区域：未来将发展成为面向日韩辐射半岛的消费目的地、宜居宜业的人才聚集地、生产性服务业高端引领区、内外相融协同联动的胶东经济圈绿色创新发展示范区、青岛北部城区新中心。 * 青岛轨道交通产业示范区及周边区域：发挥高新区和轨道交通示范区重要政策板块的带动作用，在保护好生态空间的同时，节约集约利用土地资源，加快批而未供和闲置土地处置，盘活低效用地，发展轨道交通、新材料、新一代信息技术、生物医药等产业，打造成为生态优美的科技创新高地、高效能治理的胶州湾北岸新区。 * 青岛西海岸新区王台老工业区：充分发挥片区优越生态景观资源优势，以“青岛经济技术开发区进军王台新动能产业基地”建设为契机，结合地铁六号线建设，提高土地利用效率，提升产业能级，发展工业互联网创新聚集区，产城融合，打造先进制造业、宜居服务业融合发展示范区。 * 青岛前湾保税港区及周边区域：围绕青岛深化改革和扩大开放试验区、“一带一路”国际合作新平台引领区、推进高质量发展先行区、建设现代化国际大都市示范区的定位，聚焦现代海洋、国际贸易、航运物流、现代金融、先进制造等产业。 * 崂山区株洲路两侧区域：规划定位为“崂山创谷”，对标深圳南山产业园区，聚焦创新引领，全面推动产业升级，重点发展高新产业、科技创新、科教智慧、金融服务四大功能，打造辐射东北亚的国际创新走廊、产业升级与城市更新示范区。 * 崂山区张村河两岸区域：规划定位为“水脉智城”，对标上海杨浦滨江、深圳商务总部园区等先进经验，结合村庄改造，重点发展商业商务、文体休闲、居住配套三大功能，打造成为生态环境优美、设施配套完善、宜居宜商宜业、富有24小时活力的高端综合型社区。 |

### 提高城市运行安全保障能力

#### 推动韧性城市建设

探索开展韧性城市相关规划编研工作，完善城市体检评估安全防灾相关内容。统筹推进河湖水系等生态修复，增强城市防洪排涝能力。推动完善供水、供电、供气和通信等城市生命线系统，增强应急保障能力。加强对公共消防设施、人防设施以及防灾避险场所等设施建设的服务保障。充分考虑重大疫情防控需要，完善相关设施规划布局。结合海绵城市建设，全面推进节水型城镇建设。

#### 强化灾害预防监测能力

推进灾害风险评估和隐患排查、综合减灾能力调查与评估，做好突发事件预防及应急处置准备工作。完善突发事件监测预警服务体系，提高地质、洪涝、海洋、农林等灾害和森林火灾、环境安全的风险预测预警能力。

#### 提升地质灾害防治能力

组织编制并实施地质灾害防治规划。开展全市地质灾害风险普查。大力推广地质灾害隐患点自动化监测，提高地质灾害防治技术支撑能力。进一步提高地质灾害气象风险预警精细化水平。组织实施地质灾害综合治理工程，完成崂山区、城阳区、青岛西海岸新区、即墨区、胶州市等76处地质灾害隐患点治理。

|  |
| --- |
| 1. “十四五”时期地质灾害隐患点治理项目 |
| * 崂山区（59处）：黄泥崖社区黄家庵刘进朱屋后崩塌；西台社区西山王成高屋后崩塌；东台社区南山姚清水屋后崩塌；姜家村社区马头涧进村路崩塌；黄山口社区防火房西侧50米崩塌；青山社区后河小路崩塌；青山社区西侧山坡、离水库200米崩塌；黄山社区林仁峰西屋东南侧崩塌；五龙涧社区阎立秋、阎志成、阎立平屋后崩塌；蓝家庄社区蓝永胜屋北东150米处崩塌；大崂社区西南山坡崩塌；张家社区杨素玲屋后崩塌；晖流社区王守江屋后崩塌；晖流社区王守喜、徐爱华王守纯屋后崩塌；南北岭社区百草顶西岸崩塌；卧龙社区北坡崩塌(2处)；磅石社区卷拳崩塌；我乐社区村东崂山水果农家宴商店后崩塌；我乐社区南崖陆正俊门前崩塌；观崂社区宋世连后屋崩塌；观崂社区宋峰屋后崩塌；河东社区外四水公路北侧崩塌；周哥庄社区王崇辉屋后崩塌；周哥庄社区王开乐屋后崩塌；双石屋社区毕可才屋后崩塌；华阳社区阎立伟屋后崩塌；枣行社区书院蓝大伟房屋后山体崩塌；枣行社区书院蓝仁永房屋后山体崩塌；上葛场社区办公室南侧崩塌；竹窝社区王和国屋后崩塌；大石社区石碑上方崩塌；栲栳岛社区西山坡崩塌；西九水社区南涧5户崩塌和山顶巨石；大石头社区刘学友、刘学胜、刘宗德屋后崩塌；大石头社区刘学先屋后崩塌；大石头社区刘宗连屋后崩塌；大石头社区村委北侧崩塌；大石头社区刘学平屋后崩塌；西登瀛社区栾培诚等4户崩塌；南宅社区北山崩塌；西九水新村西坡山顶崩塌；华严莲花路中段崩塌；华楼游览步道沿线崩塌；仰口游览区游览沿线崩塌；巨峰公路下方崩塌；巨峰景区索道上站东侧崩塌；巨峰索道下站至巨峰索道上站沿线游览步道周边区域崩塌；巨峰后山循环线沿线崩塌；太清青蛙石至八水河停车场沿线崩塌；八水河停车场与太清宫出口间崩塌；太清垭口至导弹营沿线区域崩塌；九水游览沿线崩塌（栈道）；内三水至内九水步行道沿线崩塌；北九水俱化潭左侧崩塌；北九水内鱼鳞峡南100米处崩塌；北九水南环线崩塌；北九水南环线南端小桥崩塌；蔚竹观第二水坝左侧崩塌；蔚竹观下第二水坝右侧崩塌。 * 城阳区（10处）: 南坡村114号屋后滑坡；南坡村113号东侧崩塌；甲角石村652号西崩塌；超然村151号东北侧土质崩塌；超然村东、北侧崩塌；超然村146号东北侧土质崩塌；超然村111-115号房后土质崩塌；超然村北崩塌；霞沟村432号东侧崩塌；霞沟村282-283号屋东侧崩塌。 * 青岛西海岸新区（4处）：铁山街道上沟村、墩上村崩塌；六汪镇大庙口崩塌；大村镇东砚瓦村崩塌；张家楼街道松山子西北角采石场崩塌。 * 即墨区（1处）：田横镇农林村姜京倩崩塌。 * 胶州市（2处）：铺集镇河北村重晶石采空区地面塌陷；洋河镇山相家莹石采空区地面塌陷。 |

## 七、构建高效能治理体系

围绕全面履行“两统一”职责和保障高质量发展、高品质生活，深化自然资源和规划管理改革创新，强化数字赋能，全方位推进效能建设，不断提高国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

### 优化营商环境

#### 完善标准化政务服务制度

全面推进办事指南、服务流程、平台建设、监督评价四方面标准化建设。采取一网通办、帮办代办、延时服务、个性定制等措施，建立企业全周期管家服务体系。深入实施“多审合一、多证合一、多测合一、多评合一”改革,推进全市自然资源行政审批领域流程再造。

#### 推进行政审批制度改革

推进以告知承诺为基础的行政审批制度改革，建立以市场信用为基础的新型监管机制。推行分类审批，探索制定正负面清单和豁免清单。推进向各区（市）、各功能区按需精准定向赋权，将土地、规划、测绘、矿产、不动产登记等市级审批权限放足放到位，实现“区内事区内办”。

#### 推行工业用地“标准地”出让制度

以各类功能区、开发区等区域为重点，协同推行“标准地”制度。以土地“带标出让”，推动项目“拿地即开工”。推广实施“双合同”监管。推进“标准地”改革全面落实与行政审批制度改革有机结合，充分发挥改革的叠加综合效应。

#### 推进不动产登记“一网通办”

推进电子签名、人脸识别等应用，逐步实现“全程网办”。实现全部不动产登记一个环节、当日办结。实行“一人一机一窗”受理。试点“一码+”三维地籍管理。开展不动产全周期“一码管地”，持续推进“交房（地）即办证”模式常态化。建立信息共享机制，打通部门壁垒，实现“零材料”登记。

### 加强信息化建设

#### 完善网络基础设施建设

整合优化现有网络环境，新建涉密局域网、完善业务网、优化互联网，形成自然资源“一张网”；完善自然资源私有云、充分利用政务云，构建高效的计算和存储资源，支撑打造“数智自然资源”体系。

#### 构建三维立体“一张图”

以实景三维青岛为时空数据基底，以自然资源调查监测数据为底板，全面整合国土空间规划、土地批供、确权登记、资产清查、矿权管理等各类空间数据，构建覆盖全面、更新及时、管控精准的自然资源三维立体“一张图”。对内支撑自然资源业务管理和服务，对外作为全市“数字孪生城市”的基础底座，支撑空间数据归集共享和业务协同。

#### 搭建统一智联“一平台”

融合国土空间基础信息平台和时空大数据平台技术要求，构建统一平台。对内作为“数据管理、技术共享、业务支撑”三位一体的管理服务平台,为自然资源和规划业务提供统一的服务支撑；对外作为新型智慧城市暨“数字青岛”建设的时空信息基础设施，为全市提供统一的二三维地理空间数据服务。

#### 实现智慧敏捷“N应用”

加快推进现有各类管理系统贯通联动、集成升级，构建基础支撑体系、综合管理体系、“互联网+”政务服务体系三大应用体系，全面提升自然资源和规划业务协同、监管决策和服务社会能力。

#### 建立决策指挥“一中心”

充分利用大数据+AI技术，搭建自然资源决策指挥中心，打造各项信息的综合联动查询，各项指标的综合监管，各类统计指标的一站式查看等场景，实现“一屏纵览资源、一屏统管全局”,进一步推动“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的管理机制。

|  |
| --- |
| 1. “十四五”时期信息化建设重点项目 |
| * 三维立体“一张图”：形成数据资源目录，健全数据管理机制，实现数据汇集更新。建设核心数据库，开展数据融合治理，推进数据应用服务，强化数据安全运维。 * 统一智联“一平台”：融合国土空间基础信息平台和时空大数据平台技术要求，构建全局统一平台。围绕数据服务、业务应用和技术支撑能力，进一步迭代优化平台架构体系。 * 智慧敏捷“N应用”：（1）基础支撑应用：测绘地理信息综合管理系统、自然资源调查监测评价管理系统、政策法规服务系统等。（2）综合管理应用：国土空间规划一张图实施监督系统、地下空间综合管理系统、城市设计三维辅助决策系统等。（3）政务服务应用：自然资源政务一体化审批系统、自然资源和不动产登记信息管理系统等。 * 决策指挥“一中心”：面向自然资源家底展示、态势分析、防灾预警、指挥调度和监管决策等业务需求,构建集综合指挥调度、数据汇聚应用、事件应对处置、服务科学决策等功能于一体的监管决策中心。 |

### 加强自然资源法治建设

#### 完善法规政策体系

加快自然资源和规划领域重要法规政策供给，积极推进城市更新、耕地保护、土地节约集约利用、低效用地再开发等重点领域立法工作，健全法规规章和规范性文件清理的长效机制。对标先进，做好创新性政策储备。扎实开展自然资源法治宣传教育，全面落实“谁执法谁普法”普法责任制。

|  |
| --- |
| 1. “十四五”时期法规政策制定项目 |
| * 地方性法规：青岛市国土空间规划条例、青岛市不动产登记条例、青岛市建筑外立面管理条例等。 * 地方政府规章：《青岛市测绘地理信息管理办法》修订等。 * 规范性文件：国有土地收储补偿实施细则、关于加强和改进市区集体土地收储工作的通知、储备土地入库管护办法、城中村村庄土地配置政策、关于进一步推进城镇低效用地再开发促进节约集约用地的通知、临时用地政策、土地出让及出让金缴纳有关问题的解释、集体经营性用地入市政策、青岛市城乡规划管理技术规定、青岛市不动产登记操作规程、青岛市不动产权籍调查成果审查操作规程、关于推进停车设施建设若干土地规划支持政策的意见、土地要素跟着项目走实施细则、青岛市村庄规划数据库标准、海岸带规划管理相关规范、违法用地地上建筑物没收处置办法、《青岛市市区公共服务设施配套标准及规划导则》修订等。 |

#### 提升依法行政能力

依法规范自然资源和规划管理行政权力运行，全面推进法治政府建设。严格重大行政决策合法性审查，推动依法决策、民主决策和科学决策。深入推进“双随机、一公开”监管。落实公平竞争审查制度。加强和改进法律顾问工作，充分发挥法律顾问、公职律师在推进依法行政、建设法治政府中的作用。全面落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大行政执法决定法制审核制度，推动严格规范公正文明执法。完善行政复议应诉机制，严格行政复议决定履行和行政诉讼裁判执行。

#### 健全执法监管制度

加快健全“源头严防、过程严管、后果严惩”“早发现、早制止、严查处”工作机制。建立完善常态化执法监察制度，做好项目用地审批事前、事中及事后监管或行政检查，实行网格化和防区管理。推动建立完善联合执法工作机制。加强对纳入清单的政府主导项目用地及建设的联审联管。构建资源整合、上下联动、内外联通、运行高效的自然资源执法综合平台，推动实现自然资源执法监管体系和监管能力的现代化。加强行政处罚网络平台建设，完善遥感“一张图”监测监管平台。试点推广莱西市实景智能感知综合管理模式。探索对海洋空间规划实施情况施行委托执法。

### 强化全周期管理和多方位统筹协调

#### 健全产业用地项目全周期管理

依托土地出让合同和监管协议，推进健全土地要素从土地储备、土地供应、土地出让到土地供后监管的全周期管理机制，强化土地利用综合功能和绩效。推动将规划建设管理要求、功能利用管理要求、运营管理要求、建筑节能和环境保护要求以及投入、产出、就业等经济社会环境各要素，纳入土地出让监管协议，形成多部门信息共享、动态实时的监督管理机制，促进实现全程一体化管理。

#### 探索自然资源全要素全周期管理

探索“一码管地”管理体系，内部贯通土地资源批、供、用、补、查、测、登等全流程，外部打通数据孤岛，促进与发展和改革、住房和城乡建设、行政审批等多部门信息共享，完善土地全周期管理要素。探索建立覆盖陆域、海域及地上、地面、地下全域国土空间，涵盖土地、水、森林、矿产、湿地、海域（岛）等自然资源和不动产要素的“空间码”。“以码为链”实现自然资源调查监测、国土空间规划、用途管制、耕地保护、生态修复以及土地审批、土地供应、开发利用、土地整治、执法督察、确权登记等全环节全流程信息贯通，推进自然资源全要素全周期管理。加强“空间码”综合应用场景建设，推进自然资源管理体制机制重塑。

#### 建立完善多方位统筹协调机制

（1）促进区域统筹。充分发挥胶东五市国土空间规划联席会议制度作用，推动胶东经济圈一体化发展。加快与胶东经济圈一体化发展的规划衔接，增强空间规划协同性和可操作性。探索建立自然资源要素相关指标跨区域合理流动机制。

（2）加强市区（市）联动。建立完善“统一规划、统一储备、统一供应、统一管理”的土地储备运行机制，推动形成更加积极有效、利益共享的土地收益分配方式。建立上下贯通的国土空间生态修复协调机制，统筹推进山水林田湖草沙整体保护、系统修复和综合治理。

（3）推进外部协作。建立多部门信息共享、协作会商机制，促进陆海统筹协调发展，推动实现自然保护地、河流湖泊、海洋、海岸带、湿地、森林等自然资源共管共治，协同推进产业用地项目和自然资源全要素全周期管理，推动实现全周期理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节。

### 强化基础测绘和地理信息产业发展

#### 完善现代测绘基准体系

完善测绘基准设施，开展高等级大地、高程测量，建设以北斗卫星导航定位连续运行基准站网为载体，融合大地、高程、重力、深度控制网“五网一体”的现代空间基准体系。做好永久性测量标志管护，加强连续运行基准站网常态化运维，发挥测绘基准在国民经济建设中的基础支撑优势。

#### 丰富地理信息资源储备

（1）统筹获取全市多时相、多分辨率、多光谱卫星遥感影像和航空遥感影像、机载激光雷达点云数据，切实加强遥感资源库建设，构建遥感应用服务体系。

（2）加强对全空间基础地理信息数据的统筹获取，健全基础地理信息更新机制与技术体系，实现地理信息公共服务平台数据更新。按照全省统一标准和部署要求，开展全市一体化融合时空地理信息数据库建设,分级分要素进行更新，并向全省一体化融合时空数据库汇聚。

（3）扎实推进实景三维青岛建设和应用，打造统一多维地理信息门户，构建自然资源管理与数字城市建设的三维基础空间载体，形成三维空间信息基础设施。

#### 加强地理信息公共服务

（1）拓展地理信息服务领域和服务内容，加快地理信息服务示范建设，推动基础测绘转型升级和创新发展。以地图产品、地图数据库和地图文化为重点，促进地图市场繁荣，实现辅助决策用图服务常态化，持续提升地图综合服务水平。

（2）进一步提高全市测绘应急保障能力，推动应急测绘纳入市级应急管理体系。健全应急测绘保障机制，更新完善测绘应急装备库，升级应急地理信息系统，完善测绘应急的作业机制。

#### 推动地理信息产业发展

培育3-5家国内有影响力地理信息产业龙头企业、领军企业和最具活力企业，基本形成产业集聚、特色鲜明、跨界融合的地理信息产业发展格局。产业规模显著扩大，创新和服务能力明显增强，全面支撑“加强数字青岛建设，打造更高水平智慧城市”的要求。地理信息产业年产值增长率10%以上。

|  |
| --- |
| 1. “十四五”时期基础测绘项目 |
| * 现代测绘基准体系完善：全市北斗连续运行基准站系统维护管理与优化；全市空间基准控制网完善；测量控制点普查与维护。 * 基础地理信息获取更新：遥感影像获取；基本比例尺地形图更新；近海水下地形图海洋测绘；全市一体化融合时空数据库建设与更新。 * 实景三维青岛建设运维：实景三维青岛数据底图建设；时空大数据平台建设；数据更新和平台运维。 * 公益性地图多元化服务：青岛市标准地图编制；《民生系列地图》编制；《今日青岛地图集》编制。 * 城市突发应急测绘保障：测绘应急装备升级；应急地理信息系统升级；测绘应急保障中心运维。 * 新型基础测绘示范建设：新型基础测绘试点建设；新型测绘人才培养和队伍建设；增强测绘科技创新能力。 |
| 1. “十四五”时期地理信息产业项目 |
| * 基础地理信息支撑能力提升：夯实地理信息基础；推进卫星遥感数据共享开放。 * 科技创新辐射带动作用增强及科技成果转化加快：培育国内领先的地理信息产业高新技术；培育更多的地理信息创意创新创业企业。 * 海洋测绘技术研发带动作用强化：研究与发展海洋测绘关键技术；拓展海陆地理信息集成与应用关键技术攻关与成果转化。 * 地理信息装备制造和基础软件研发：测量仪器、航空遥感相机等设备的研发生产；地理信息软件的国产化研发和推广应用；支持发展国产海洋测绘装备。 * 综合性地理信息服务实力提升：进一步挖掘地理位置服务的应用价值；主动推介卫星导航连续运行基准站的应用；推动工业复杂环境下的高精度室内定位技术；为智慧工厂提供空间地理信息综合服务；支持企业发展综合性的地理信息服务。 * 地理信息产业与多领域跨界融合发展：促进IT企业、互联网企业与测绘地理信息行业的深度交流、融合；加快企业数字化转型发展，不断增强地理信息的应用服务能力；加强古镇口融合创新示范区地理信息产业集聚、融合发展。 * 地图文化与创意持续创新：加强地图和地理信息文化研究；加快地图产品的深度研发。 * 地理信息产业集聚发展：塑造地理信息产业品牌；加快形成东岸城区、西岸城区、北岸城区三区集聚的产业布局。 |

## 八、健全规划实施保障措施

### 坚持党的领导

加强党对自然资源和规划工作的领导，不断完善领导体制和工作机制。加强党建统领，牢固树立“抓党建就是抓全局”的理念，着力提升土地要素支撑和规划服务保障水平，不断提高党的建设科学化水平，形成上下联动、齐心协力抓落实的工作格局。持续深化“三不”一体推进，不断完善权力配置和运行制约机制，强化关键领域、关键环节的制度执行，加大监督监管力度。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，锲而不舍纠治“四风”。保持反腐高压态势，持续整治自然资源和规划领域群众身边腐败和不正之风，强化“不敢腐”的震慑。不断完善人员、科技、制度“三位一体”廉政风险防控体系，扎紧“不能腐”的笼子。深入推进自然资源和规划领域廉洁文化建设，涵养风清气正的政治生态，增强“不想腐”的自觉。

### 加强人才建设

坚持和落实党管人才原则，按照“走在前列”的定位要求，以落实人才发展规划为主线，以服务事业发展需求为导向，以重点人才工程为抓手，突出高层次人才的引进培育，着力强化干部队伍建设。严把德才标准，坚持公正用人，拓宽用人视野，激发干部队伍整体创新创造活力，激励广大干部“新时代、新担当、新作为”，努力推进干部队伍建设再上新台阶。

### 健全实施机制

健全本规划与市经济社会发展规划、国土空间规划的衔接机制，保证各规划之间协调统一，形成规划合力。健全部门协同、上下联动的规划协调机制，细化工作任务分工，合力推动规划落实。健全规划监测评估机制，开展规划实施动态监测和中期评估，合理确定年度目标和工作重点，及时研究、协调解决规划实施中出现的问题，确保规划目标任务如期全面完成。