

新疆维吾尔自治区
土地资源保护和开发利用“十四五”规划

新疆维吾尔自治区自然资源厅

2021 年 11 月

目 录

一、发展基础与形势.....	1
(一) 发展基础	1
(二) 面临形势	4
二、总体要求.....	4
(一) 指导思想	4
(二) 基本原则	5
(三) 主要目标	6
三、重点任务.....	6
四、重点工程.....	12
五、保障措施.....	13

新疆维吾尔自治区土地资源保护和开发利用“十四五”规划

为全面贯彻落实习近平生态文明思想，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持最严格的耕地保护制度、土地用途管制制度和节约用地制度，充分发挥市场对资源配置的决定性作用，更好发挥政府作用，努力建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业、生态良好的新时代中国特色社会主义新疆，根据《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《新疆维吾尔自治区国土空间规划》（2021-2035 年）、《新疆维吾尔自治区自然资源“十四五”规划》，制定本规划。

一、发展基础与形势

“十三五”时期，自治区人民政府严格土地管理，耕地得到有效保护，国土空间开发格局进一步优化，各项事业发展用地得到有效保障，产业合理集聚、空间高效集约的用地模式基本形成，区域协调发展、城乡一体化建设和节约集约用地水平以及产出效益逐步提升，生态环境总体向好，土地资源信息化水平逐步提高，土地资源管理效能和依法行政水平明显提高，“十三五”规划目标基本实现。

（一）发展基础

1. 坚持规划引领，用途管制制度有效落实。编制实施自治区、地（州、市）、县（市）、乡（镇）四级“十三五”土地利用总体规划，严格执行规划实施保障措施，落实分区管控要求，

严格规划调整程序，促进各业之间、城乡之间协调发展，有效地保障了国民经济发展的用地需要。启动了国土空间规划编制工作，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”，开展“四级三类”国土空间规划编制，形成自治区阶段性成果。

2. 保障粮食安全，耕地保护取得新成效。严格耕地保护，确保国家粮食安全，为自治区有效增加耕地面积奠定基础。落实耕地保护责任制，强化各级人民政府主要领导“第一责任人”意识。

3. 服务社会发展，用地需求保障有力。保障各类建设用地，做到按需保障、应保尽保。合并用地预审和规划选址，建设用地规划许可和用地批准，实现“多审合一”。用好国家给予的差别化政策，充分引导企业使用未利用地，保障项目落地，依法依规减免新增建设用地土地有偿使用费、土地出让金。

4. 转变发展方式，节约集约用地水平不断提升。推进伊宁市“农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革”三项改革试点，形成了一批改革试点经验。在库尔勒市开展了土地二级市场试点，加快土地要素市场改革。严格执行限制、禁止供地项目目录和产业政策，严禁“三高”项目落地。坚持和完善最严格的节约集约用地制度，实行各类建设用地标准管控，落实“增存挂钩”工作机制，实施“红黄绿”预警制度，土地利用空间潜力有效释放。开展了县（市、区）城市建设用地节约集约利用状况评价与开发区土地集约利用评价工作。

5. 优化资源配置，土地市场运行机制逐步完善。保障国有建设用地供应，收缴土地出让金，市场配置作用明显增强。利

用土地储备专项债资金安排土地储备项目，储备土地调节市场作用进一步加强。完成所有县（市）城镇基准地价更新，重点城市年度地价动态监测，组织开展部分县（市）农村集体建设用地基准地价评估和城镇标定地价编制，政府地价公示体系进一步完善。

6. 改善生态环境，国土空间生态修复稳步推进。全面完成全疆易地扶贫搬迁拆除旧区复垦复绿任务。实施额尔齐斯河流域山水林田湖草生态修复试点工程，保障西北边疆水塔长久健康和高质量发展。实施伊犁河谷土地整治重大工程等一批土地整治项目，有效提升农田生态系统功能质量与稳定性。

7. 推进依法行政，土地违法行为查处力度不断加大。全面推进土地资源法治建设，加强法治宣传教育，提高依法行政能力和水平。进一步提高行政复议、应诉办案质量，有效化解了矛盾纠纷，保护了合法权益。开展大棚房问题专项整治、违建别墅问题清查整治、农村乱占耕地建房专项整治、土地卫片违法案件查处等工作。

8. 增强服务能力，基础业务工作逐步夯实。完成自治区第三次全国国土调查工作，全面查清我区土地利用状况，掌握了真实准确的土地利用基础数据。不动产登记制度全面落地实施，完成全区不动产登记机构职能整合，按期完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作。网上办事大厅、“不见面”抵押登记办理、“一窗受理”系统基本覆盖，做到信息多跑路，群众少跑腿，提升群众的满意度和获得感。基本完成库木塔格沙漠自然资源权籍调查示范项目和甘家湖梭梭林国家级自然保护区、鹿角湾国家森林公园、霍城果子沟国家森林公园、头屯河

水流自然资源统一确权登记。

（二）面临形势

党中央把新疆作为我国西北的战略屏障、丝绸之路经济带核心区、西部大开发重点地区、向西开放桥头堡、“三基地一通道”，给予一系列特殊支持政策，为土地资源开发利用注入强大动力。第三次中央新疆工作座谈会从战略和全局高度谋划推进新时代新疆工作，为进一步做好新疆各项工作，包括土地资源管理工作指明了方向、提供了根本遵循，新疆土地资源转化潜力巨大。

与此同时，“十四五”时期新疆工作全面进入新时代，站在了新的历史起点上，实现高质量发展和长治久安仍面临一些困难，经济转型升级任务艰巨，产业结构不尽合理，基础设施和公共服务还有短板，城乡区域发展差距较大，生态环境保护任重道远。面对新时代、新形势，国土空间规划、国土调查、土地节约集约利用、优化营商环境等方面深化改革、提升治理能力任务复杂而艰巨；随着乡村振兴、旅游兴疆等战略的实施，“一港、两区、五大中心、口岸经济带”、新型工业化、城镇化、农牧业现代化等重点工作不断深化，能源、交通、水利等公共基础设施建设项目持续推进，生态环境绿色发展，土地资源合理保护和开发利用的任务更加艰巨；自治区土地管理方面还存在空间类规划衔接不足、节约集约用地水平有待提高、管理创新的科技支撑亟需加强、土地违法行为时有发生等问题，新《土地管理法》、《土地管理法实施条例》的颁布实施，对加强监管职责、遏制违法用地行为、规范用地管理秩序提出更高要求。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，贯彻落实新时代党的治疆方略，贯彻落实第三次中央新疆工作座谈会精神，牢牢扭住社会稳定和长治久安总目标，聚焦统一行使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，坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，优化国土空间开发保护格局，构建自然资源调查监测体系，加快不动产统一确权登记，健全城乡统一的建设用地市场，为自治区经济社会高质量发展提供有力的土地资源支撑保障。

（二）基本原则

保障安全、和谐发展。落实总体国家安全观，统筹发展和安全，落实最严格的耕地保护制度，保障国土安全、粮食安全和产业安全，构建更加安全、和谐的土地资源开发保护格局。

生态优先、合理利用。树立山水林田湖草沙冰生命共同体系统思维，践行绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，落实最严格的生态保护制度，积极协调人、地、产、城、乡关系，统筹推进土地资源保护和合理开发利用。

市场配置、节约集约。充分发挥市场配置土地要素的决定性作用，更好发挥政府作用。建立健全城乡统一的建设用地市场，完善主要由市场决定土地要素价格的机制。落实最严格的节约用地制度，鼓励盘活存量建设用地和城镇低效用地，完善土地使用标准，促进土地节约集约利用。

以人为本、服务民生。坚持以人民为中心，聚焦土地管理

各项职能，着力提升保障权益和服务民生的能力和水平，构建批供用补查监督管理长效机制。推进线上线下一体化服务模式，提高行政效能，紧贴民生服务高质量发展。

（三）主要目标

到 2025 年，耕地资源特别是永久基本农田保护更加严格规范，耕地保有量、永久基本农田保护面积超出国家下达指标；土地资源服务保障高质量发展更加有力；国土空间格局更加协调优化；土地资源利用更加高效集约，城乡建设用地规模控制在国家控制规模以内；土地权益维护保障更加全面充分；监测监管服务能力更加高效；土地生态环境进一步改善；土地管理制度改革稳步推进；土地资源管理依法行政水平明显提高。

三、重点任务

（一）强化规划引领。以自然地理格局为基础，优化生态、农业、城镇三大空间格局，统筹划定永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，转变土地资源开发利用方式，提升土地资源品质和利用效率。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，规划构建“三屏、两环、多廊道”的全疆生态安全格局。以保障国家粮食安全为底，以巩固拓展脱贫攻坚成果为目标，构建“两带、八区”的现代化农业空间格局，促进农业现代化高质量发展。发挥乌鲁木齐都市圈辐射功能，加快推进天山北坡城市群建设；落实“全疆一盘棋，南疆是棋眼”的战略部署，推进兵团向南发展，积极培育南疆城市群；发挥伊宁—霍尔果斯边境口岸辐射带动作用，提升北疆沿边境地区城镇化质量；积极培育五个城镇组群城乡融合发展，形成“一圈一带一群、四

轴多片”多中心、网络化、集约型、开放式的城镇空间格局。

（二）严格耕地保护。采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。依法科学落实国家下达的耕地确定保有量和永久基本农田保护任务，强化耕地保护监管，坚持党政同责，坚决扛起粮食安全政治责任，坚决防止违法改变耕地用途，严守我区耕地红线。统筹做好跨县域补充耕地指标调剂和跨省域国家统筹工作。全面制订和施行自治区征收农用地地区片综合地价标准，保障农民合法权益。完成地上附着物和青苗等补偿标准，以及耕地开垦费标准修订。严格土地征收成片开发方案审查，切实提升耕地保护意识，促进节约集约利用。

（三）保障建设项目用地。紧紧围绕《新疆维吾尔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》，聚焦国家能源发展、丝绸之路经济带核心区、中巴经济走廊、国土安全等国家战略，全面梳理自治区“十四五”期间计划实施、储备的重大项目，纳入自治区、地（州、市）、县（市）三级国土空间规划，统筹布局，合理预留空间。坚持“土地要素跟着项目走”，通过精准配置方式保障自治区“三基地一通道”“一港”“两区”“五大中心”“口岸经济带”等重大基础设施、民生项目和新产业新业态等项目用地需求。持续用好“边建设边报批”等用地支持政策，开辟重大项目用地审批“绿色通道”，切实发挥重大项目用地保障联动机制“助推器”作用。全力保障乡村振兴用地，优先保障农村一二三产业融合发展等巩固脱贫攻坚成果和促进乡村振兴用地需要，推动农村一二三产业融合发展，鼓励农业生产和村庄建设等复合利用土地。推进行政审批制度改革，按照《建设项目用地预审与规划选址及建设用

地报批“最多审一次”标准化清单》，规范全区建设用地报件审查体系；落实“一个窗口收件、一套标准化清单”的要求，继续整合优化用地预审与规划选址、建设用地审批流程。结合新修订《土地管理法》和《土地管理法实施条例》的实施，探索开展自治区用地审批权授权和委托试点工作，不断完善全区建设用地审批体系，提升用地审批效率，助推全区“十四五”经济高质量发展。

（四）推进土地市场化配置。加快建设城乡统一的建设用地市场，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，实现同权同价、流转顺畅、收益共享。加快建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场。推进土地市场监测监管信息化建设，提升土地市场监管和服务能力，形成一、二级市场协调发展、规范有序的现代土地市场体系。完善主要由市场决定土地要素价格机制，建立政府公示地价体系，加快城乡基准地价、标定地价的制订、更新和发布制度，完善地价动态监测制度，逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制。按照国家统一部署，开展林地、草地分等定级与基准地价评估工作。加强土地市场信用体系建设，完善信用管理制度和评价标准。完善住宅用地保障体系，公开住宅用地供应计划和存量住宅用地，加大租赁住宅用地供应比例，对保障性租赁住房应保尽保。健全土地供应政策体系，完善长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等土地市场供应体系，探索“标准地”出让模式。明确全民所有土地资源有偿使用准入条件、方式和程序，探索多样化有偿使用方式，完善和创新土地资源资产管理体制和监管机制。建立以储备制度为主的土地资

源资产实物管护制度，不断推进“净地”供应，研究探索“大收储”，实现土地资产整体管护。

（五）健全土地节约集约利用机制。实施最严格的节约集约用地制度，贯彻落实“增存挂钩”机制，继续实施土地利用“红黄绿”动态预警机制，持续推进批而未供和闲置土地处置利用，加大存量土地处置力度。“十二五”期间形成的存量土地基本处置到位，严控“十四五”批而未供和闲置土地增量。完善“增存挂钩”制度，将建设用地计划指标配置与节约集约用地成效相挂钩。创新土地综合开发利用模式，完善存量土地盘活利用政策，推动实施城镇低效用地再开发。在符合国土空间规划和用途管制前提下，探索增加混合产业用地供给，推动土地复合开发利用、用途合理转换。推进国有企事业单位改革改制涉及的土地资产处置，促进存量划拨土地盘活利用。执行各类产业用地标准、负面清单，促进资源节约高效利用。建立健全土地节约集约评价体系，分类建立节约评价标准。完善节约集约用地考核制度。加强开发区土地节约集约利用评价，将评价结果作为开发区评优、扩区、升级的重要依据。开展城市建设用地节约集约利用评价工作，评价城市建设用地利用现状，测算节约集约用地潜力，为制定相关用地政策、实施城市低效用地再开发、土地储备制度等工作提供依据。推进自然资源开发利用创新示范工作，推广自然资源节约集约利用技术和模式。研究以三维地籍为核心的土地立体化管理模式，以三维方式设定立体建设用地使用权，促进空间合理开发利用。

（六）健全国土空间用途管制制度。明晰国土空间用途管制规则，探索建立以永久基本农田、生态保护红线、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。严格控制永久基本农田和耕地转为建设用地，坚决遏制耕地“非农化”。强化国土空间用途管制监管，探索建设国土空间用途管制监测平台，建立用途纠错制度，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。按照“守住底线、提升质量、动态预警”的工作思路，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。

（七）全面推动国土空间生态保护和修复。遵循山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，结合我区国土空间生态现状和突出生态问题，科学部署阿尔泰山—准噶尔盆地北缘、准噶尔盆地西缘、天山北坡、伊犁河谷、吐—哈盆地、塔里木盆地东北缘、塔里木盆地北缘、塔里木盆地西南缘、塔里木盆地南缘、阿尔金山等生态性修复单元的山水林田湖草沙冰一体化保护和修复工程和历史遗留废弃工矿土地整治工程，筑牢生态安全屏障。

（八）完善不动产统一登记工作。加强与相关职能部门的工作衔接，完善部门信息共享集成，建立登记信息共享机制，

通过数据交换、数据推送等方式，充分利用乡镇便民服务中心，向农村延伸不动产登记服务，推进农村日常不动产登记发证工作，确保各部门之间数据信息的一致性。妥善处理兵地权属争议问题，做好兵地权属勘界及确权登记发证工作“回头看”。稳妥推进农村土地承包经营权、林权、草权登记资料移交及数据整合，并开展日常不动产登记。全面实施“互联网+不动产登记”服务体系，进一步优化登记流程，压缩不动产登记办理时间。以自治区不动产登记信息管理平台为基础，提升登记数据规范化、信息化、标准化水平，推广不动产登记电子证照应用，逐步实现不动产登记全业务类型“跨省通办”。健全地籍调查工作机制，深化应用不动产单元代码，探索推进“一码管地”。

（九）加强土地资源基础调查。完成国家和自治区统一组织实施的基础调查任务，开展调查监测成果的分析评价与应用共享，逐步建立符合自治区实际的自然资源统一调查监测评价体系。在第三次全国国土调查成果基础上，利用卫星遥感影像提取变化图斑，通过县级实地调查、地州级检查、自治区级核查等环节，完成每季度提取图斑综合运用，推动土地卫片执法、年度国土变更调查、地理国情监测及耕地后备资源调查工作。以遥感信息手段满足土地资源基础调查评价应用需求，构建“自动提取—交互编辑—实地核查”遥感监测技术模式，通过常态化调查监测支撑快速查清现状变化情况，以准确现状数据驱动土地资源业务监测监管。

（十）推动土地管理法治建设和执法监督。全面推进土地资源法治建设，充分发挥法治对土地资源管理工作的保障作用，推动土地资源治理体系和治理能力现代化。加快推动地方性土

地资源管理法规修订和立法储备，做好土地资源改革涉及的地方性法规规章清理，严格土地资源行政规范性文件管理，推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度。加强日常执法监管，做好土地卫片执法工作；积极开展农村乱占耕地建房、大棚房问题回头看专项清理整治、违建别墅问题清理整治等专项工作。加强执法队伍建设。逐步建立完善土地资源违法线索举报收集、日常巡查执法、卫片执法数据审核、违法行为查处等为一体的自治区自然资源执法综合监管平台建设。

（十一）提升土地资源信息化管理水平。立足已有的信息化基础，通过业务重构、整合集成、升级改造等举措，将涉及审批类土地管理数据的系统纳入电子政务应用系统，涉及数据生产类的系统纳入调查监测应用系统，涉及预警、监管的系统纳入监管决策应用系统，构建统一的数据体系、服务体系和应用体系。坚持将新技术融入到土地资源管理“批供用补查”服务全过程，加快业务工作的集成化、体系化。提升信息安全防护能力，保障基础设施、数据资源和各项信息系统安全。

四、重点工程

（一）生态保护和修复工程。组织指导做好山水林田湖草沙冰一体化保护和修复项目前期储备工作；实施历史遗留废弃工矿土地整治项目；开展全域综合整治试点。

（二）城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂工程。在国家东西部协作框架下，及时跟进国家相关政策完善情况，落实增减挂钩政策。按照“生态优先、绿色发展”要求，全面摸清全区可增减挂钩拆旧复垦潜力。强化与农业农村、财政部

门沟通协作，积极做好全区增减挂钩项目储备、实施建设、竣工验收等工作。指导各地加强与东部省区的深度对接，摸清指标需求，统筹做好有实际需求的援疆省市与具备条件的受援地州之间点对点开展节余指标跨省域调剂工作。

（三）跨省域自治区统筹资金补充耕地工程。积极争取承担跨省域补充耕地国家统筹任务，按照“坚持以水定地、向巩固脱贫成果县倾斜、向后备资源丰富地区倾斜、同乡村振兴有序衔接”的基本原则，认真组织开展耕地后备资源调查，合理安排补充耕地项目。在骨干水利工程、大型调蓄水库周边等水资源保障充分的情况下，适度开发。

五、保障措施

（一）加强规划实施的领导。强化规划实施的监督检查。运用现代技术手段，对规划的实施情况进行跟踪监测，掌握规划最新的实施动态，加快土地资源开发利用规划管理的信息系统建设，增加土地资源开发利用的科技含量，提高规划的管理水平，完善规划实施评估和监督检查机制，加强对规划实施过程的监控和指导，确保土地资源开发利用规范、有序进行。

（二）积极争取国家支持政策。在促进乡村振兴、保障一带一路核心区建设、实施旅游兴疆战略、做优工业园区等方面争取国家特殊用地支持政策，促进经济发展方式转变和产业结构优化升级，把资源优势转化为产业优势。

（三）持续深化土地管理制度改革创新。完善永久基本农田保护机制，健全城乡统一建设用地市场，深化土地二级市场建设，推进土地复合利用。深化“放管服”改革，推动用地审批、规划许可、土地供应、调查监测、不动产登记等制度创新，

简化审批服务程序，提高审批服务效能，激发市场主体发展活力。不断引导社会公众参与土地资源社会治理，提高政务公开能力和水平，强化信息公开，加强社会监督。

（四）加大信息化技术保障。紧紧围绕土地管理各项工作，以数据流为核心，以系统应用为重点，加强自治区土地管理信息化顶层设计，使信息化成为保障土地管理的重要手段和技术支撑。

（本文有删减）