附件

自然生态空间用途管制试点方案

根据中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》，为积极稳妥推进覆盖全部自然生态空间的用途管制制度，以点带面探索自然生态空间用途管制方法，形成可复制、可推广的自然生态空间用途管控经验，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持尊重自然顺应自然保护自然、发展和保护相统一、绿水青山就是金山银山、自然价值和自然资本、空间均衡、山水林田湖是一个生命共同体等理念，以改善生态环境质量、推动绿色发展为目标，以体制创新、制度供给、模式探索为重点，开展自然生态空间用途管制试点工作，将顶层设计与地方实践相结合，建立健全覆盖全部自然生态空间的用途管制制度体系，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化。

（二）基本原则。

**坚持统筹兼顾。**综合考虑省级层面宏观管控和市县层面微观管理的双重需求，加强上下联动；做好各相关改革措施间的衔接，强化部门协作，形成改革整体合力。

**坚持改革创新。**鼓励试点地区因地制宜，结合本地实际大胆探索，允许试错、包容失败、及时纠错。

**坚持利于推广。**坚持实施导向、好用管用，立足服务国家大局，尽快形成可操作、能监管，可复制、能推广的改革成果。

（三）总体目标。通过试验探索，推动自然生态空间用途管制制度取得重要进展，形成若干可操作、有效管用的制度成果；试点地区率先建成覆盖全部自然生态空间的用途管制制度体系，资源利用水平大幅提高、生态环境质量持续改善、发展质量和效益明显提升。

二、试点任务

（一）开展调查评价。各试点地区要在土地、森林、草原、湿地、水域、岸线、海洋和生态环境等调查标准基础上，建立调查评价标准，以全国土地调查成果、自然资源专项调查和地理国情普查成果为基础，确定各类自然生态空间的用途、权属和分布等情况，建立数据共享机制，为自然生态空间的规划布局、确权登记和用途管制奠定基础。

（二）划定保护范围。按照生态保护红线划定技术规范，科学划定生态保护红线。以生态保护红线、永久基本农田和城市开发边界为依据和主要内容，综合考虑主体功能定位、空间开发需求、资源环境承载能力和粮食安全，编制空间规划，明确本辖区内自然生态空间保护要求，统筹确定自然生态空间的保护目标与布局。

（三）制定准入条件。按照生态主导功能和生态保护类型，分类制定生态功能类型区的区域准入条件，开展资源环境承载力评价，确定允许的开发强度，明确允许、限制、禁止的产业和项目类型清单，提出城乡建设、工农业生产、矿产开发、旅游康体等活动的规模、强度、布局和环境保护等方面的限额要求。

（四）落实空间用途。根据保护需要和开发利用要求，依据空间规划确定的自然生态空间保护目标与布局，确定用途管制要求，落实到地块，并予以公告。

（五）制定转用规则。整合现有各类用途转用制度，分别针对生态空间向城镇空间、农业空间的转变，生态空间内建设用地、农业用地管控，以及生态空间内部用途之间的相互转换，区分生态保护红线内外，制定差别化转用审批流程，探索建立用途转用许可制度。

（六）创新管护模式。依托自然资源统一确权登记，建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。探索土地征收和协议管护等管理模式。探索建立生态保护补偿长效机制和多渠道增加生态建设投入机制。在分类管理基础上，探索建立部门协同管理机制。

（七）做好效果评估。试点地区要定期对任务完成情况开展自评估，每季度报送工作进展情况。省级国土资源、发展改革、环境保护、城乡规划行政主管部门会同相关部门做好督导和效果评估，及时总结推广试行有效的举措和做法，对试点过程中发现的问题和实践证明不可行的举措，要及时调整，提出相关建议。

三、试点区域

综合考虑各地现有工作基础、区域差异和发展阶段等因素，并与正在开展的国家生态文明试验区、生态保护红线、空间规划、自然资源统一确权登记等改革（试点）相衔接，在福建、江西、河南、海南、贵州、青海等6省各选择2-3个市县开展试点工作，6省可根据需要，适当增加试点市县数量。

四、预期成果

试点市县应提交以下成果：

（一）工作报告。试点工作报告主要内容包括：1.基本情况；2.工作过程；3.工作成效与认识；4.存在的主要问题；5.下一步工作安排与建议；6.其它。要做到内容翔实具体，数据准确可靠。

（二）技术报告。梳理试点过程中涉及的调查评价、红线划定、落实用途等技术要求，形成技术报告。

（三）自然生态空间用途管制实施细则。梳理转用许可审批流程，从审批权限、申报要求、审查原则、审查内容、审批程序等方面，明确转用许可具体办法，形成《自然生态空间用途管制实施细则》。

（四）自然生态空间用途管制制度建议。提出自然生态空间用途管制的制度改革建议，形成相应的“一套办法”。包括工作组织、工作方式、技术路径、协作机制、保障措施、体制机制改革建议等，形成可借鉴、易推广的工作模式和技术途径。

五、时间安排

试点周期自2017年3月到2018年12月，2019年上半年对试点进行评估研究。具体分为3个阶段：

（一）准备阶段（2017.03～2017.06）。试点省和试点地方人民政府根据试点任务要求，开展自然生态空间调查评价基础资料的收集整理和整合工作，分别编制试点方案，由国土资源部、国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部等部门组织论证。

（二）实施阶段（2017.06～2018.12）。按照《自然生态空间用途管制办法（试行）》要求，开展试点工作。

（三）评估阶段（2019.01～2019.06）。试点省和试点地区提交试点成果，并提出修订完善自然生态空间用途管制办法的建议，由国土资源部、国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部等部门共同进行评估验收。

在开展试点的基础上，针对自然生态空间用途管制试点报告及修订建议，完善自然生态空间用途管制办法。

六、保障措施

（一）加强组织实施。成立自然生态空间用途管制试点工作领导小组，由国土资源部、发展改革委、财政部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部、林业局、海洋局、测绘地信局等有关人员组成，加强统筹协调，指导支持地方开展试点工作。成立自然生态空间用途管制专家咨询组，提供有关理论、政策咨询。试点地区人民政府成立试点工作组织协调机构，建立沟通协商机制。相关部门要积极支持和配合试点工作，参与有关问题研究，提供空间用途管制制度建立所需要的各类资料，并保障工作经费。试点地区所在省人民政府及有关部门要加强领导与协调。

（二）做好指导支持。试点期间，有关部门要及时赴试点地区指导调研，协调解决试点过程中遇到的问题。各试点地区在试点过程中发现的重要问题和成功做法，应及时报告。