

# 云南省“十五五”自然资源保护利用规划

## （公开征求意见稿）

云南省自然资源厅

2026 年 7 月



为贯彻落实党中央、国务院决策部署及省委、省政府和自然资源部工作要求，依据《云南省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》《自然资源保护利用“十五五”规划》，制定本规划。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，深化落实习近平总书记考察云南重要讲话精神和对自然资源工作的重要论述，紧扣“一个跨越”“三个定位”“开创发展新局面”的总纲，锚定省委“3815”战略发展目标，主动服务和融入新发展格局，认真履行“两统一”职责，统筹推进国土空间规划、耕地保护、土地要素保障、矿产资源管理、地质灾害防治、生态保护修复、自然资源资产管理、测绘地理信息服务、法治自然建设等重点工作，深化自然资源领域改革，持续提升治理体系和治理能力现代化水平，为谱写好中国式现代化的云南篇章奠定坚实的自然资源基础。

到 2030 年，国土空间开发保护格局持续优化，耕地“三位一体”保护取得实效，新一轮找矿突破战略行动成效显著，自然资源要素保障效能稳步提高，地质灾害综合防治体系不断健全，重点区域生态保护修复有序实施，全域土地综合整治稳妥推进，自然资源资产管理质效全面提升，测绘地理信息支撑服务能力稳步升级，“一张图”全面建成运行，调查监测体系持续完善，自

然资源家底不断夯实，自然资源管理制度体系日趋完善。

## **二、优化国土空间发展格局**

（一）加强主体功能区战略实施。全面落实主体功能区战略和制度，保持农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区格局总体稳定。结合国土空间总体规划动态调整完善，合理优化重点小城镇、自然景观保护功能区、边境地区、历史文化资源富集区、能源资源富集区等乡镇特殊功能，探索特殊功能区差异化政策。

（二）统筹优化国土空间布局。按照“昆明率先、滇中引领、区域协同、廊带联动、全域开放”优化区域发展空间布局，强化国土空间规划的基础性作用，统筹发展和安全，严格落实“三区三线”以及各类管控边界管控要求，保障“十五五”重大项目空间需求，统筹优化农业、生态、城乡空间布局。分类引导县城和小城镇发展，加强城市设计和村庄风貌引导，支撑以人为本的新型城镇化和乡村全面振兴实施。

（三）强化国土空间规划实施管理。加强国土空间规划实施监督，建设自然资源管理和国土空间规划“一张图”，推动规划编制审批、监测评估、动态调整全生命周期管理。探索建立国土空间规划许可制度，依法依规核发规划许可，加强规划许可的批后监管，有效管控各类开发建设活动。

## **三、严格耕地数量质量生态“三位一体”保护**

（四）稳定耕地数量。严格落实耕地和永久基本农田保护任务，逐级分解下达，严防耕地流出。科学编制省级耕地和国土绿

化空间专项规划，统筹划定耕地保护空间，稳定耕地的规模和布局。规范设施农业用地管理，合理支持高原特色农业发展。

（五）提升耕地质量。推动永久基本农田优进劣出，将土地综合整治新增耕地、已建成高标准农田等稳定耕地划入，调出零星分散、难以稳定利用等地块。逐步将具备条件的永久基本农田建设成高标准农田。严格保护坝区耕地，推动耕地下山、林地上山，引导不稳定耕地逐步退出。探索建立耕地耕作层剥离再利用制度。

（六）改善耕地生态。加强对生态敏感区、脆弱区等重点区域周边耕地治理和管控。因地制宜实施低缓坡耕地梯田化改造，防止耕地水土流失。加强滇东、滇东南等区域内的耕地石漠化治理。

（七）健全耕地保护制度。全面落实耕地保护党政同责，强化考核结果运用。落实完善永久基本农田管理制度。实施差异化耕地占补平衡管理，实现耕地总量动态平衡。规范补充耕地指标调剂管理制度。

#### **四、强化土地要素保障**

（八）加强土地要素保障。探索实施建设用地总量按规划期管控，建立健全新增建设用地与存量建设用地盘活挂钩机制。统筹安排新增建设用地计划指标，实现差别化管理和精准化配置，强化交通、能源、水利等重大项目用地保障，推动土地要素向优势地区、优势产业和开发区倾斜。承接自然资源部委托用地预审

和先行用地审批权，稳步下放部分省级用地审批权，推进用地用林用草联动审批，建立用地审批“一站式”办理机制。

（九）优化土地要素配置。稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，健全土地增值收益分配机制，完善二级市场交易平台和服务监管，建立健全城乡统一建设用地市场。用好选地平台，优化城乡融合土地要素配置，保障民生改善、乡村振兴、基础设施等建设用地。健全产业发展用地政策，保障旅居、矿业等产业发展用地需求。力争省级以上开发区工业项目标准地出让规模达100%。

（十）提升节约集约利用水平。严格建设用地使用标准，推广节地技术和节地模式。全面推进存量建设用地盘活利用，开展园区用地专项治理。健全低效用地再开发政策，推进昆明、曲靖再开发试点。完善土地供应与商品房去化周期挂钩机制，盘活存量房地产用地。

## **五、加大矿产资源勘查开发力度**

（十一）加强矿产资源勘查开发和储备。深入开展新一轮找矿突破战略行动，提高区域地质调查、矿产地质调查覆盖率，加强矿产调查评价与区块优选。加大重点勘查区和重要矿山深部资源勘查力度，推动锡、铜、铅锌、磷、铝、硅、稀土及稀贵金属增储。强化煤炭基础能源保障能力，提升大宗矿产保供水平，扩大战略新兴矿产开发规模，适度控制优势矿产勘查开采强度。稳步推进能源资源基地建设，划定战略性矿产储备地。

（十二）促进矿产资源绿色勘查开发。加强地质矿产绿色勘查，分类推进绿色矿山建设，到 2030 年，全省持证在产大型矿山 90%以上、中型矿山 80%以上达到绿色矿山标准，小型矿山参照绿色矿山标准执行。深入开展矿产资源开发利用水平调查评估，提高重要战略性矿产共伴生综合利用率，引导矿山企业对共伴生、低品位、难选冶矿产选冶技术创新。

（十三）深化矿产资源管理改革。建立矿产资源勘查开采长效机制，依法实施矿业权占用费制度，有效遏制低成本持有矿业权。严格落实探矿权续期核减勘查区域面积等退出机制，在权利期限内无正当理由未开展或未实质性开展勘查工作的探矿权期限届满时不予续期。合理及时投放紧缺及新兴产业所需矿产矿业权。完善共伴生矿产矿种确定、出让登记许可、勘查开采方案管理制度。探索推进政策性关闭矿山出让收益处置和生态修复工作。

## **六、提升地质灾害综合防治能力**

（十四）强化地质灾害风险调查。推动全省地质灾害隐患综合遥感识别，加强重点区域地质灾害隐患动态识别、跟踪监测与专项评价。开展常态化巡查排查，加强重点时段、重要事件与重要天气过程的动态排查。开展隐患点和风险区更新调查，实施重点区域风险精准调查。强化城市地质安全风险防控和能力建设，探索开展城市地质灾害风险评估试点。

（十五）推进地质灾害监测预警。建立健全县、乡、村、组四级网格单元和“4+1”防灾减灾职责体系，推进“隐患点+风险

区”双控管理。健全“人防+技防”监测预警、群测群防网络体系。加强监测台站建设、维护和升级，强化风险智能预警研判。

（十六）构建地质灾害综合防御体系。落实 1262 精细化预报与响应联动机制，发布地质灾害气象风险预警，及时启动防御响应，严格落实避险转移措施。构建全域全时地质灾害隐患风险综合防御体系。建立长效地质灾害避险搬迁机制，分级分类开展地质灾害工程治理。

## **七、统筹推进生态保护修复**

（十七）实施重大生态修复工程。持续推进山水林田湖草沙一体化保护和修复，积极谋划山水工程项目，推动重要生态区系统性治理。实施矿山生态修复，推动有条件的州（市）实现历史遗留矿山存量任务清零。

（十八）推进全域土地综合整治。集成运用城乡建设用地增减挂钩等政策工具，整合各相关领域资金，引导社会资本参与，统筹推进农用地整治、建设用地整理和乡村生态保护修复，助力建设宜居宜业和美乡村。

（十九）健全国土空间生态保护修复政策机制。强化生态修复全生命周期管理，加强临时用地、持证矿山复垦修复监管，开展生态保护修复关键技术攻关，探索多元化资金投入和可持续发展模式。

## **八、深化自然资源资产管理**

（二十）推进自然资源统一调查监测。实施云南省第四次全



国国土调查，统筹开展森林草原湿地荒漠调查监测，深化地下水动态监测、冰川资源调查和城市国土空间监测，按需实施重点区域专题监测。健全调查监测体系建设，不断完善调查规则和技术标准。推进自然资源统一调查监测天空地网一体化建设，强化调查监测成果分析评价和应用。

（二十一）深化自然资源和不动产统一登记。推进自然资源统一确权登记；稳步开展农房宅基地、林权、土地承包经营权等不动产确权登记；依法推进矿业权不动产统一登记，拓展“互联网+不动产登记”服务范围。

（二十二）健全自然资源资产管理制度。推进全民所有自然资源资产清查和负债表编制，落实自然资源资产管理责任考核和报告制度。细化自然资源所有者职责清单管理，落实全民所有自然资源资产所有权委托代理机制。完善地上地下空间、国有农用地、未利用地、国有林场和集体林权等权利体系制度。推动构建生态产品价值实现机制。

（二十三）推动自然资源资产市场化配置。探索自然资源资产综合收储、整体管护和临时利用。持续组织申报专项债券用于存量土地收回和新增土地收储。深化自然资源资产组合供应试点。持续扩大土地、森林、草原等有偿使用范围。全面实行矿业权竞争性出让，依法实施协议出让。

## 九、加强测绘地理信息服务

（二十四）推进新型基础测绘体系建设。重塑基础测绘数据生产模式，推动基础测绘数据局部动态更新。打造以地理实体为核心的新型基础测绘产品和服务。健全质量管理和标准体系，推动质检能力数智化转型。

（二十五）丰富基础测绘数据资源。按需更新省级现代测绘基准控制网，加密云南省综合卫星定位服务系统基准站点，完善2000国家大地坐标系基准溯源机制，开展测量标志保护。建成多源多尺度实景三维云南并探索动态更新。构建遥感影像统筹共享机制，建立省市县三级卫星应用技术体系。

（二十六）强化测绘地理信息公共服务。推进全省统一的地理底图建设及应用。建设新一代地理信息公共服务平台，建立数据在线更新体系。加强公共底图和专题地图产品服务供给。建立平急结合的现代化应急测绘保障体系。

（二十七）促进地理信息产业发展。加速测绘地理信息科技创新与成果转化。拓展“人工智能+”赋能应用，支持“专精特新”企业培育，促进地理信息分级分类授权使用和流通交易。提升测绘地理信息行业监管能力。

## 十、提升自然资源现代化治理水平

（二十八）强化科技创新引领。推进新一轮找矿、地质灾害防治、生态保护修复、实景三维、智能选址等重点领域科技攻关，推动自然资源智能体建设。完善科研项目全生命周期管理，支持

企事业单位积极开展科技成果转化及应用。优化科技创新平台布局，统筹推进重点实验室、工程技术创新中心、野外观测研究站等科创载体的差异化建设。

（二十九）加强人才队伍建设。健全引育留用人才培养体系，建立柔性引才与分层分类培养机制，打造青年人才梯队。深化“四个以学”机制，常态化开展业务培训和实践锻炼。积极申报国家、部、省各类人才，探索建立先进集体和个人表彰奖励机制。深化事业单位改革，完善职称评定、岗位竞聘、“双肩挑”等人员管理制度，健全职务科技成果转化和收入分配机制。

（三十）推进法治自然建设。开展矿产、耕地保护等地方性立法工作，坚持依法行政，加强自然资源普法教育。构建省级自然资源督查体系，统筹推进自然资源全要素、国土空间全覆盖督查。深化部门协同，实现执法全过程留痕可追溯，健全自然资源执法与林草监督执法协同配合机制，强化行刑衔接、行纪衔接，提升执法监管整体效能。

## **十一、组织实施**

坚持把党的领导贯穿到规划实施的各领域和全过程，确保省委、省政府及自然资源部决策部署落到实处。各州（市）和省级相关部门结合职责加强经费保障，抓好规划贯彻落实。省自然资源厅切实履行统筹协调、督促落实职责，联动推进规划实施，加强规划实施评估，动态优化任务举措，开展规划宣传。重大事项及时按程序向省委、省政府请示报告。